

미디어융합시대, 표현의 자유와
심의제도의 방향

- 비영리 시민참여 콘텐츠를 중심으로 -

2008. 12





차 례

I. 비영리 시민참여 콘텐츠

1. 문제의식	8
2. 비영리 시민참여 콘텐츠란?	9

II. 표현의 자유에 대한 일반론과 비영리 시민참여 콘텐츠

1. 표현의 자유의 우월적 지위 보장	12
(1) 대한민국 헌법	12
(2) 사상의 자유시장론	13
(3) 언론의 다원주의론	14
(4) 표현의 자유 규제에 관한 합헌성 판단 기준	16
2. 표현의 자유에 대한 제한	18
2-1. 사전적 제한	18
(1) 허가 및 검열의 금지	18
(2) 행정부의 심사 금지	19
2-2. 사후적 제한	20
(1) 법률 유보의 원칙	20
(2) 불법적 표현 금지	20
(3) 유해적 표현 관리	22
2-3. 매체별 심의	25
2-4. 자율 심의	27
3. 비영리 시민참여 콘텐츠에 있어 표현의 자유의 보장	29

III. 비영리 시민참여 콘텐츠의 매체별 심의현황과 개선방향

1. 인터넷 - 이용자 제작 콘텐츠의 심의제도를 중심으로	32
(1) 현황 : 가. 인터넷의 특성	32
나. 현행 인터넷 규제 법률	
(2) 문제점 : 가. 방송통신위원장의 취급거부·정지·제한명령제도의 위헌성	39
나. 방송통신심의위원회의 시정요구권한의 위헌성	
다. 불명확한 심의규정의 위헌성	
라. 사이버 명예훼손에 대한 형사처벌의 문제점	
마. 광범위하고 자의적인 임시조치의 문제점	
(3) 개선방향 : 가. 불법 게시물에 대한 방통위와 방통심의위의 자의적 판단과 삭제 권한 폐지 ...	50
나. 비영리 참여 콘텐츠 제작 및 배포자가 법률적 책임 사후 직접 부담하는 원칙	
다. 불법성 판단절차에 있어 최소한의 공정성과 신속성 담보할 필요	
라. 명예훼손 등 사인(私人)간의 분쟁은 민사적 분쟁조정기구로 해결	
마. 유해적 표현물 관리는 자율 등급심으로 해결	
2. 방송 - 시청(취)자 참여프로그램의 심의제도를 중심으로	53
(1) 현황 : 가. 시청(취)자 참여프로그램 제도의 의의	54
나. 각 매체별 시청(취)자 참여프로그램 현황	
(지상파 공영방송 / 케이블 및 위성방송 / 공동체라디오)	
다. 시청(취)자 참여프로그램의 심의제도	
(2) 문제점 : 가. 내용 심의 기준의 문제	60
나. 사전심의 : 방송사 자체심의의 문제	
다. 사후심의 : 방송통신심의위원회의 사후심의 문제	
(3) 개선방향 : 가. 시청자참여프로그램에 대한 별도의 심의규정 마련할 필요	64
(법률개정, 제한적 내용심의제 도입, 반론권 보장)	
나. 지상파 방송과 케이블, 위성방송 등 매체별 심의 기준 차별화	
다. 방송사 심의 아닌 시청자 대표성 갖는 별도 협의체에서 자율 심의	
라. 시청자참여프로그램 제작자를 보호하기 위한 제도적 장치 마련	
3. 영화 - 비영리 독립제작 영화의 심의제도를 중심으로	69
(1) 현황 : 가. 비영리 독립제작 영화의 증가	69
나. 현행 영화 규제 법률(의무등급제도(영화, 비디오), 상영등급분류의 기준과 내용)	

(2) 문제점.....	75
가. 의무등급제도의 문제	
: 상업영화 뿐 아니라 비영리 독립제작 영화도 등급분류 심사 의무화함, 과잉금지 원칙 위배, 제도적 허점과 행정기관의 과도한 사전 통제	
나. 상영등급분류의 기준과 내용의 문제	
: 등급분류의 자의적 해석 가능성, 제한적이며 권위적인 등급분류 기준, 교묘한 검열과 문화적 권리의 침해 가능성, 현실 불가능한 등급분류의 규제, 영화를 선택하는 데 필요한 상세 내용정보의 부족	
(3) 개선방향.....	81
가. 비영리 독립제작 영화에 대한 별도의 심의 체계 마련할 필요 (등급을 받지 않을 권리도 포함하는 사전적 완전등급제의 도입)	
나. 자율적 민간 협의체에 의한 심의제도의 도입	
다. 민주적이고 공개적인 심의기준과 내용 마련할 필요	
라. 내용기술제의 도입	

IV. 부 록

1. 국제인권선언 중 표현의 자유 관련 조항 모음	88
2. 일반 대중의 문화생활에 대한 참여 및 기여에 관한 권고(1976)	90
3. 민중 커뮤니케이션 현장(2006)	107



I 비영리 시민참여 콘텐츠



1. 문제의식

(1) 표현의 자유의 실질화가 필요함

○ 표현의 자유는 일찍이 근대시민권의 핵심 권리 중 하나로서, 60년 전 세계인권선언을 비롯한 수많은 현대 인권 규범 속에서 가장 기본적인 인권으로 인정되어 왔음

○ 그러나 대형 언론과 출판 위주의 미디어 환경은 수직적이고 폐쇄적이었으며, 일반시민이 이에 접근하는 것은 쉽지 않은 일이었음

○ 따라서 일반시민의 미디어에 대한 접근권을 보장함으로써 ‘표현의 자유’를 실질화해야 한다는 지적이 이어졌으며 유네스코에서는 이러한 문제의식을 담아 1976년 《일반 대중의 문화 생활에 대한 참여 및 기여에 관한 권고》를 발표하기도 하였음

(2) 미디어 환경이 변화하고 있으나 일반 시민의 참가는 충분히 이루어지고 있지 못함

○ 최근 들어 디지털 기술의 발전에 의한 미디어 제작비용의 감소와 미디어 리터러시의 향상, 그리고 무엇보다 인터넷처럼 진입장벽이 낮고 누구나 참여할 수 있는 개방적 소통공간의 등장은 일반 시민이 미디어에 참여할 수 있는 기회를 점차 확대하고 있음

○ 그러나 아직까지도 전문제작자가 아닌 일반 시민이 직접 제작한 콘텐츠에 대한 사회적 인식과 그에 대한 보호는 충분히 이루어지지 않고 있음

○ 2000년 통합방송법 제정으로 시작된 공중파 방송과 케이블TV에서의 시청자제작프로그램은 방송통신심의위원회 및 방송사의 이중 심의로부터 자유롭지 못하였으며, 프로그램의 대부분이 청취자참여프로그램으로 편성된 공동체라디오의 경우도 방송심의규정을 지나치게 엄격히 적용함으로써 시민들의 표현의 자유를 심각하게 침해하고 있음

○ 또한 국가에 의한 사전 검열을 폐지하고 등급제로 전환한 영화 분야에서도 비영리 독립 제작 영화에 대한 완전등급제는 인정되지 않고 있음

○ 한편 가장 민주적이고 참여적인 매체로 주목받아온 인터넷에서도 최근 게시물 삭제가 빈

변하게 일고 있으며, 이용자들이 즐겨 쓰는 대통령의 별명에 대해서 방송통신심의위원회를 ‘언어순화’ 하라는 권고를 내리는 등 규제가 강화되고 있음

(3) 비영리 시민참여 콘텐츠에 대해서는 표현의 자유가 우선적으로 보장되어야 함

○ 일반 시민의 비영리적인 미디어 참여는 전통적인 표현의 자유 영역으로서, 미디어 사업자에 의한 콘텐츠나 상업적인 콘텐츠와 구별되어 신중하게 접근되고 보호될 필요가 있음

○ 기술 발전에 따라 동일한 콘텐츠가 다양한 플랫폼으로 이동하거나 하나의 단말기가 다양한 소통 모델을 포괄하는 경우가 늘어나는 미디어융합 시대, 통합적 내용심의제도 마련에 있어 고민해야 할 중요한 내용 중 하나는 일반 시민의 비영리적 참여 콘텐츠에 대한 표현의 자유를 보호하고 확대하는 것임

○ 각 매체별로 진행되어온 표현의 자유 운동의 성과와 경험에 기반하면서도, 점차 매체별 경계가 사라지는 미디어융합 환경에 따라 통합적으로 적용될 수 있는 일반 시민의 비영리적 참여 콘텐츠에 대한 심의 제도의 방향을 모색할 필요가 있음

(4) 이에 방송, 영화, 인터넷 등 다양한 미디어를 통해 발표되는 일반 시민의 표현물을 ‘비영리적 시민참여 콘텐츠’로 명명하고 그 표현의 자유를 보장하는 심의 원칙을 마련할 필요가 있음

2. 비영리 시민참여 콘텐츠란?

(1) 개념 정의

○ 비영리 시민참여 콘텐츠란 전문 콘텐츠 제작사(CP, PP, 영화 제작사 등)나 서비스 제공 사

업자 등 미디어 사업자가 제작한 콘텐츠가 아니라, 일반 시민들이 비영리적 목적으로 자신들의 의사를 표현하기 위하여 제작하고 유통하는 콘텐츠를 말함

○ 기본적으로 탈규제 모델이 적용되어 온 인쇄매체와 달리 인터넷, 방송, 영화 등의 매체 심의 과정에서 그 표현의 자유가 제한되어 온 비영리 시민참여 콘텐츠에 특히 주목함

(2) 비영리 시민참여 콘텐츠의 성격

- 주체 : 전문 사업자가 아닌 일반 시민에 의해 제작되고 유통되는 창작물이어야 함
- 목적 : 콘텐츠의 제작 혹은 유통 활동이 비영리적인 목적을 지녀야 함
- 포괄 범위 : 콘텐츠의 생산 및 제작 뿐 아니라 그러한 표현물의 상영, 게시, 공개 등 유통 활동을 포함함

(3) 비영리 시민참여 콘텐츠의 분류

- 인터넷에서의 이용자제작콘텐츠
- 방송에서의 시청자 및 청취자 참여 프로그램
- 영화에서의 독립 제작 영화 및 비디오

(4) 비영리 시민참여 콘텐츠의 구체적 예시

- 인터넷 : 일반 시민의 인터넷 게시물, 댓글, 블로그와 미니홈피의 포스팅
- 방송 : 공중파 / 케이블 / 위성방송의 시청자참여(퍼블릭액세스) 프로그램, 공동체라디오의 청취자참여 프로그램
- 영화 : (상업) 영화제작사가 아닌 개인과 비영리 단체에 의해 제작되는 영상 창작물 및 개인과 비영리 단체에 의해 개최되는 비영리적 목적의 상영회와 영화제, 비영리적 목적을 위해 비영리적 유통망을 통해 배포되는 비디오물

II 표현의 자유에 대한 일반론과 비영리 시민참여 콘텐츠



1. 표현의 자유의 우월적 지위 보장

(1) 대한민국 헌법

- 표현의 자유는 가장 기본적인 인권으로서 대한민국 헌법에서 명백히 보장하고 있으며, 행위보다 두터운 보호를 받고 있음. 언론·출판에 대한 허가나 검열은 인정되지 아니 함

제19조 모든 국민은 양심의 자유를 가진다.

제20조

- ① 모든 국민은 종교의 자유를 가진다.
- ② 국교는 인정되지 아니하며, 종교와 정치는 분리된다.

제21조

- ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.
- ② 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.
- ③ 통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.
- ④ 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.

제22조

- ① 모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다.
- ② 저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다.

제37조

- ① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.
- ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

- 헌법재판소는 언론·출판의 자유가 지니는 가치와 기능을, 첫째, 견해의 다양성과 공개 토론을 가능하게 함으로써 민주체제에 있어서 자기통치(self-government)의 기본적 수단이라는

것, 둘째, 개인이 타인과의 커뮤니케이션을 통해 공동사회의 일원으로 기능하게 한다는 것, 셋째, 개인이 자신의 인격을 발전하는 데 있어 가장 유효하고 직접적인 수단이라는 것, 넷째, 진리의 확보를 통해 문화 및 사회의 진보를 가능하게 한다는 것의 4가지로 제시하였음. 특히 헌법재판소는 “문화의 진보는 한때 공식적인 진리로 생각되었던 오류가 새로운 믿음에 의해 대체되고 새로운 진리에 자리를 양보하는 과정 속에서 이루어진다. 진리를 추구할 권리는 우리 사회가 경화되지 않고 민주적으로 성장해가기 위한 원동력이며 불가결의 필요조건인 것이다.”라고 실시하였음¹⁾

○ 한편, 헌법재판소는 일찍이 음반등록시설요건 사건에서 예술자유조항(헌법 제22조 제1항)이 보호하는 내용으로서 예술창작의 자유, 예술표현의 자유, 예술적 집회 및 결사의 자유를 제시하고, 예술창작의 자유는 외부의 간섭 없이 창작소재, 창작형태 및 창작과정 등을 자유로이 결정할 수 있는 권리이기 때문에 음반 또는 비디오물로서 창작활동을 하는 행위도 당연히 여기에 포함되며, 나아가 창작한 예술품을 일반대중에게 전시·공연·보급할 수 있는 예술표현의 자유에는 음반제작자 등 예술품보급을 목적으로 하는 예술출판자의 출판·보급행위도 그 보호대상이 된다고 판시하였음.²⁾ 표현물의 제작 뿐 아니라 그 표현물의 배포와 그 수단까지도 보호대상임을 명확히 하였음

(2) 사상의 자유시장론

○ 사상의 자유시장론에 따르면, 어떤 사상과 견해가 옳고 그른지, 또는 가치있고 가치없는 것인지를 평가하고 결정하는 것은 ‘정부’가 아니라 ‘사상의 공개시장’임. 이는 설령 유해한 사상이나 표현이라 하더라도 그 해악의 교정은 사상의 공개시장에서 대립되는 사상이나 표현에

1) 헌재, 1998. 4. 30. 95헌가16, 판례집 10-1. 정재황·전정환·이인호·임지봉·황성기, “사이버 공간상의 표현의 자유와 그 규제에 관한 연구”, 헌법재판연구 제13권, 2002.12.에서 재인용. 이하 대부분의 내용을 앞의 자료에서 인용함

2) 헌재 1993. 5. 13. 91헌바17, 판례집 5-1.

의한 경합을 통해 이루어져야 한다는 믿음으로, 사상이나 표현의 가치를 평가하는 주체는 결코 국민의 대리인인 정부가 될 수 없으며 오직 국민 스스로일 뿐이라는 생각으로 언론자유의 이념적 바탕을 이루고 있음

○ 진리추구의 권리가 실질적으로 보장되기 위해서는 인간은 아무런 제약 없이 다른 사람의 사상이나 사고에 접근할 수 있어야 함. 바로 여기에서 언론매체(인쇄)는 진리탐구의 협력자로 간주됨. 언론매체는 종국적인 결정자인 국민의 판단을 위한 자료나 증거 또는 쟁점을 제공하는 기관으로서, 어떤 논쟁의 직접적인 이해당사자인 정부의 통제나 그 영향으로부터 자유로워야 한다는 것은 당연한 요청임

○ 이러한 관점에서 헌법재판소는 “국가는 단순히 어떤 표현(내용)이 가치 없거나 유해하다는 주장만으로 그 표현에 대한 규제를 정당화시킬 수는 없다.”라고 판시하면서, 그 논거로 사상의 경쟁메커니즘이 시민사회 내부에 존재하고 있다는 점을 제시하고 있음. 즉, “언론·출판에 대한 규제는 통상 그 언론·출판으로 말미암은 해악을 시정하고 방지하기 위한 것이고 이러한 국가의 노력은 정당하고 필요한 것이기는 하나, 국가의 개입에 앞서 그 해악을 해소시킬 수 있는 1차적 메커니즘, 즉 사상의 경쟁메커니즘이 시민사회 내부에 존재한다는 사실이다. 그리하여 만일 시민사회 내부에서 서로 대립되는 다양한 사상과 의견들의 경쟁을 통하여 유해한 언론·출판의 해악이 자체적으로 해소될 수 있다면 국가의 개입은 최소한도에 그쳐야 할 것이다. 입헌민주국가에서 언론·출판의 자유를 거론할 때 견해의 다양성과 공개토론이 강조되는 소이가 여기에 있는 것이다.”라고 판시하고 있음³⁾

(3) 언론의 다원주의론

3) 헌재, 1998. 4. 30. 앞의 결정.

○ 다른 한편으로 실질적인 언론의 자유를 보장하기 위해서는 다양한 사상들이 자유롭게 개진될 수 있도록 적극적인 환경을 조성할 필요가 있음. 이러한 취지에서 보다 폭넓은 사상의 자유시장을 형성하게 하기 위해 다원주의 원칙이 출현함

○ 프랑스는 언론, 시청각커뮤니케이션에 관한 기본 원칙으로 다원주의를 꼽고 있음

- 프랑스의 헌법사전은 “다원주의란 시민사회에서 사상(견해)의 다양성, 이해관계의 다양성, 그리고 그 집단들의 다양성을 특별히 보호하고 그 다양성의 보장을 자유의 한 조건이 되게 하는 정치적, 법적 차원의 개념”이라고 정의하고 있음. 언론에 있어서의 다원주의란 국민이 다양한 정보와 사상(견해)에 접할 수 있고 그로 인하여 다양한 사상을 형성하고 표현할 수 있어야 한다는 의미로 볼 수 있음

- 1986년 다원성 보장을 위한 법률이 도입되면서, 공영부문에서는 선거운동 기간 중의 라디오·텔레비전방송의 공공서비스에 대한 정치단체의 접근권 보장, 국영방송사들을 통한 정부의 성명 발표에 대한 반박권 인정, 의회의장단의 의회중계방송 통제, 상·하원의 정치단체, 노동단체, 종교단체에 대한 방송시간할당 등이 이루어짐

- 민간부문에 있어서는 민영방송사 설립에 있어서 자본소유한도 제한, 복수허가의 제한, 정기간행물기업 간의 겸영 제한 등의 제도를 두고 있음. 이는 자본집중 내지 언론시장의 독과점을 방지함으로써 다양한 언론기업으로부터 수신자인 일반국민이 다양한 정보를 접할 수 있게 하여 궁극적으로 다원화를 실현하기 위한 것임

○ 표현의 자유 유엔특별보고관인 Ambeyi Ligabo 역시 2008년 2월 《의견과 표현의 자유에 대한 권리 증진과 보호에 관한 보고서》에서 매체의 다양성 증진이 중요하다고 강조함

- 이때 다양성은 △ 표현수단의 다양성(표현수단의 창조와 유포에 자유로운 환경 수립), △ 정보원의 다양성(특히 인터넷과 같은 디지털 환경의 이점을 충분히 활용하는 것), △ 내용의 다양성(다양한 집단과 취약한 집단이 표현수단에 접근할 수 있고 자신들의 의견을 효과적으로 유포할 수 있는 길을 찾도록 하는 것)을 포함함

- 이 보고서는 다양성을 증진하는 가장 적절한 방법이 매체의 표현에 직접 간섭하는 것이

아니라 독립매체와 내용 생산자가 출현하고 활약할 수 있는 자유로운 환경을 만드는 것임을 지적하였음. 이런 점에서 개인 사용자가 지구적 규모로 내용을 유포할 수 있는 인터넷은 당연히 강화되어야 함⁴⁾

(4) 표현의 자유 규제에 관한 합헌성 판단기준

○ 명확성의 원칙

- 법률은 명확한 용어로 규정함으로써 적용대상자에게 그 규제내용을 미리 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 장래의 행동지침을 제공하고, 동시에 법집행자에게 객관적 판단지침을 주어 차별적이거나 자의적인 법해석을 예방할 수 있음. 법률은 되도록 명확한 용어로 규정하여야 한다는 이러한 명확성의 원칙은 민주주의·법치주의 원리의 표현으로서 모든 기본권제한 입법에 요구되는 것임

- 표현의 자유를 규제하는 입법에 있어서 이러한 명확성의 원칙은 특별히 중요한 의미를 지니고 있음. 불명확한 규범에 의한 표현의 자유의 규제는 헌법상 보호받는 표현에 대한 위축적 효과(chilling effect)를 수반하고, 그로 인해 다양한 의견, 견해, 사상의 표출을 가능케 하여 이러한 표현들이 상호 검증을 거치도록 한다는 표현의 자유의 본래의 기능을 상실케 함. 즉, 무엇이 금지되는 표현인지가 불명확한 경우에, 자신이 행하고자 하는 표현이 규제의 대상이 아니라는 확신이 없는 기본권 주체는 대체로 규제를 받을 것을 우려해서 표현행위를 스스로 억제하게 될 가능성이 높음. 그렇기 때문에 표현의 자유를 규제하는 법률은 규제되는 표현의 개념을 세밀하고 명확하게 규정할 것이 헌법적으로 요구됨⁵⁾

○ 과잉금지원칙

4) 류은숙, 의견과 표현의 자유에 대한 권리 증진과 보호에 관한 유엔특별보고관(Ambeyi Ligabo) 보고서, 인권오름 제113호, 2008. 7. 23.

5) 헌재, 2002. 6. 27., 99헌마480 결정, 전기통신사업법 제53조 등 위헌확인

- 헌법 제37조 제2항에 근거한 과잉금지원칙은 모든 기본권제한입법의 한계원리이므로 표현의 자유를 제한하는 입법도 이 원칙을 준수하여야 함은 물론이나, 표현의 자유의 경우에 과잉금지원칙은 위에서 본 명확성의 원칙과 밀접한 관련성을 지니고 있음. 불명확한 규범에 의하여 표현의 자유를 규제하게 되면 헌법상 보호받아야 할 표현까지 망라하여 필요 이상으로 과도하게 규제하게 되므로 과잉금지원칙과 조화할 수 없게 되기 때문임⁶⁾

○ 명백하고 현존하는 위협

- ‘명백하고 현존하는 위협’ 원칙은 1989년 헌법재판소의 국가보안법 사건에서부터 표현의 자유의 보호기준으로 널리 받아들여지고 있음

- ‘명백하고 현존하는 위협’ 원칙이란 중대한 피해가 반드시 그리고 즉각적으로 일어날 경우에만 표현이 처벌될 수 있다는 원칙으로, 듣고 반응하는 사람을 거치지 않고 곧바로 효과를 내는 행동에 비해 표현은 자유롭게 구사할 수 있다는 것

- 미연방대법원은 1차 세계대전 당시 징집 불복을 선동하는 전단을 배포한 것에 대해 실제로 대규모 징집거부사태가 발생할 명백하고 현존하는 위협이 있어야만 선동행위에 대한 처벌이 헌법적으로 가능하다고 판시하였음. 즉 화자와 청취자 간에 특수한 상황이 있어 청취자가 반드시 그리고 즉각적으로 화자의 주장을 실행에 옮길 위험이 존재하지 않는 한 불특정 다수에게 특정한 입장이나 특정한 행동의 타당성을 주장하는 것마저도 표현의 자유로 보호된다는 것임⁷⁾

- 1995년 국제법 전문가들이 ‘국가안보와 표현의 자유 및 정보접근에 관한 요하네스버그 원칙’을 채택하였는데 여기서도 “표현의 자유에 대한 권리의 평화적인 행사는 국가안보에 대한 위협으로 간주되어서는 아니 되며, 어떠한 규제나 형벌도 과해져서는 아니 된다.”라고 하였음. 흔히들 금기시 여기는 ‘정부를 바꾸자는 표현, 국가나 국기를 모욕하는 표현, 징병반대, 전쟁반대’ 등의 표현도 “국가안보에 대한 위협이 되지 아니하는 표현”임⁸⁾

6) 헌재, 2002. 6. 27., 앞의 결정.

7) 박경신, “인터넷 규제와 표현의 자유: 2008년 정보통신망법 개정안을 중심으로”, 언론광장 2008년 10월 월례포럼, 2008. 10. 1

8) 류은숙, [세계인권선언의 현재적 의미] 제19조 의견과 표현의 자유, 인권오름 제127호, 2008. 11. 5.

2. 표현의 자유에 대한 제한

2-1. 사전적 제한

(1) 허가과 검열의 금지

- 역사적으로 표현의 자유를 최대한 보장하기 위한 구체적인 법리들이 형성되어 왔음
- 검열금지의 원칙은 가장 대표적인 표현의 자유 법리이며 우리 헌법에서도 이를 명백히 표방하고 있음
 - 형사처벌과 같은 사후제한은 일단 표현행위가 행하여진 다음에 가해지는 데 반하여, 사전제한은 표현행위 자체를 불가능하게 함으로써 공중의 평가 기회를 아예 봉쇄해버린다는 점에서 사상의 자유시장의 성립 자체를 불가능하게 함
 - 헌법재판소는 헌법 제21조 제2항의 검열금지의 원칙을 절대적인 원칙, 즉 검열을 수단으로 한 제한은 법률로써도 허용되지 않는다고 해석하였음⁹⁾
 - 헌법재판소는 검열을 다음과 같이 4개 내지 6개의 요건을 매개로 정의하고 있음. 첫째, 허가를 받기 위한 표현물의 제출의무, 둘째, 행정권이 주체가 된 사전심사절차, 셋째, 허가를 받지 아니한 의사표현의 금지, 넷째, 심사절차를 관철할 수 있는 강제수단 등임. 다섯째, 표현물의 발표를 완전히 금지하지 않고 청소년유해성 등급에 따라 부분적으로 제한하는 ‘등급제’는 검열이 아님. 여섯째, 사전심사가 내용적인 심사일 경우에만 ‘검열’의 범위에 포함되며 시간, 장소, 방법에 대한 심사를 위한 사전심사는 해당되지 않음
 - 그러나 한국의 사전검열 법리가 표현물을 검열기관에 의무적으로 제출해야 하는 경우에만 적용되는 데 반해, 미국의 사전제재 법리는 사전제출의무가 없는 사후심이라고 할지라도 심

9) 헌재 1996. 10. 4. 93헌가13등, 판례집 8-2.

의의 결과물로서 장래효과를 가지는 명령이거나 행정기관의 명령 혹은 권고인 경우 위헌적인 사전제재로 평가하고 있음. 미국의 사전제재금지 법리의 현대적 해석에서 '사전' 보다 더욱 중요한 것은 사법부의 역할, 제재기준의 명확성(이를 통한 행정권 재량의 통제), 그리고 매체가 가지고 있는 특수성이라는 주장이 제기되고 있음.¹⁰⁾ 이러한 관점은 사전제재가 불가능한 인터넷 미디어 환경에서 특히 의미 있는 '검열'의 재정의라 평가할 수 있음

(2) 행정부의 심사 금지

○ 우리 헌법재판소는 행정권이 주체가 된 사전심사절차를 헌법에서 금지하고 있는 검열의 요소로 정의하고 있음

○ 어떤 사상과 견해가 옳고 그른지, 또는 가치 있고 가치 없는 것인지를 평가하고 결정하는 것은 '정부'가 아니라 국민의 '사상의 공개시장'이기 때문에 정부가 표현내용을 심사하여 선별적인 취급을 해서는 아니 됨. 다만, 경합을 통해서 그 해악이 해소될 수 없는 일정한 표현유형에 대한 사후규제는 용인될 수 있음

○ 법치주의의 원리에 의해 중립성과 독립성이 보장되는 사법기관의 판단과, 국가권력의 영향력 하에 있으면서 비밀주의와 일방주의가 지배하는 행정기관의 심의는 그 의미가 크게 다름. 사법기관이 아닌 행정기관이 불법성의 판단 또는 범죄의 구성요건을 이루는 부분에 대한 판단을 하는 것은 바람직하지 않음

10) 박경신, "미국의 사전제재(prior restraint)법리, 3권분립 그리고 명확성의 원칙의 상관관계", 헌법실무연구회 발표문, 2008.9.19. 참조. 이러한 관점에서는 미발표 표현물에 대한 법원의 방영금지처분 명령 역시 위헌의 소지가 있음. 한편 우리 헌법재판소는 법원의 방영금지처분 명령을 사전검열에 해당하지 않는다고 보고 있음(헌재결 2001.8.30. 2000헌바36 합헌)

○ 헌법재판소는 불온통신 규제제도에 대하여 “형식적으로는 표현의 자유에 대한 사후제한이지만, ‘이용자-전기통신사업자’ 및 ‘전기통신사업자-정보통신부장관’의 역학관계에 비추어 볼 때 전기통신사업자는 정보통신부장관의 취급거부 등 명령이 없더라도 미리 이용약관 등에 의하여 이용자의 통신내용을 규제하고 이에 따라 이용자는 스스로 조심할 수 밖에 없는, 실질적으로는 상시적인, 자체 검열체계로 가능하기 쉽다.”라고 판단하여 간접적인 행정부의 내용 심사도 엄격한 위헌성 심사 대상으로 삼은 바 있음¹¹⁾

2-2. 사후적 제한

(1) 법률 유보의 원칙

○ 우리 헌법 제37조의 2항에서는 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”라고 하였음. 따라서 표현의 자유 제한이 헌법적으로 정당화되기 위해서는 비례의 원칙과 법률유보의 원칙을 준수하여야 함

- 정당하고도 구체적인 목적이 존재하여야 하고, 그 목적 달성을 위해 필요한 최소한의 범위 내에서 정보유통을 억제하여야 함(비례의 원칙)

- 또 그러한 억제정책은 민주적 정치과정인 입법절차에 의해 명확하게 표명되어야 함(법률유보의 원칙). 표현물에 대한 제작 및 발표를 제한하는 법률은 일정한 원칙을 충족해야 합헌성을 인정받을 수 있음

(2) 불법적 표현 금지

11) 헌재 2002. 6. 27. 앞의 결정.

○ 표현의 자유는 가장 기본적인 권리이지만, 자신과 다른 사람의 권리를 동시에 보장하고 공공의 가치를 보호하기 위하여 어떤 경우에는 제한함

- 헌법 제21조 제4항은 “언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다.”라고 하여 표현의 자유의 헌법적 한계를 선언하고 있음

- 다만 표현물의 제작과 배포에 대한 금지는 명확한 법률에 의해서만 가능함

○ 법률에 의해서 금지되는 ‘불법표현물’이란 법률에 의하여 민·형사 책임을 지는 표현물을 의미함. 불법표현물은 유통뿐 아니라 제작까지도 금지되어, 이를 위반한 경우에는 형사처벌이 가해지고, 민사책임을 지는 것이 일반적임

- 현행법률에 따라 불법표현물에 해당하는 대표적인 경우가 음란죄(형법 제243조 및 제244조, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7 제1항 제1호), 명예훼손죄(형법 제307조 및 제309조, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제70조), 공직선거법상의 허위사실공표죄 내지 공직선거후보자비방죄(공직선거법 제82조의4, 제250조, 제251조), 반국가단체의 찬양·고무죄(국가보안법 제7조) 등의 구성요건을 충족하는 내용의 표현물들임

- 미연방대법원은 전통적으로 헌법상 보호되지 않는 표현으로서, 음란(obscenity), 명예훼손(defamation), 욕지거리(fighting words), 기망적인 왜곡묘사(fraudulent misrepresentation), 불법행위의 선동(advocacy of imminent lawless behavior) 등을 제시하고 있음

○ 그렇지만, 표현의 자유 제한은 결코 그 자체가 목적이 될 수 없으며 타인의 권리보호와 사회진보의 달성이라는 목적을 위하여 예외적으로 허용되는 수단임. 언론·출판의 자유가 지니는 헌법적 가치의 중요성을 고려할 때 그 기준의 적용은 매우 신중하고 엄격히 이루어져야 함. 헌법재판소는 음란표현은 언론자유조항의 보호영역에 속하지 않지만, 저속한 표현(성표현물)은 헌법의 보호영역에 속한다고 판시하여 표현의 불법성에 대한 해석을 엄격히 하고 있음

○ 표현물에 대한 사전 검열이 금지되는 한편, 표현물의 제작이나 배포에 따른 법률적 책임은 표현물의 제작자나 배포자가 사후적으로 직접 부담해 왔음

- 표현물의 불법성에 대한 중극적인 판단은 사법부의 관할 아래에 있으며 사법부는 그 관할의 공정한 행사를 위해 3심제도를 구비하고 있음

- 비영리 시민참여 콘텐츠의 경우 그 불법성 판단에 더욱 엄격을 기하여 법원이 아닌 행정기관이나 사업자가 자의적으로 법해석을 하거나 그 결과를 토대로 표현의 자유를 제한하는 것이 허용되어서는 안 됨

- 다만 소송 절차에는 시간이나 비용이 많이 소요되기 때문에, 최근에는 신속한 구제나 사적 분쟁 해결을 위하여 다양한 핫라인(hot-line)¹²⁾이나 중재기구¹³⁾ 등의 보완적 제도가 개발되어 왔음

(3) 유해적 표현 관리

○ 표현물의 선정성, 폭력성 등이 실정법에는 저촉되지 않지만 공동체의 문화적 규범에 근거해 유해하다고 판단되는 경우 유해 등급을 부여하는 것이 인정되어 왔음. 유해 표현물은 제작이 금지되지는 않지만 등급에 따라 취약계층에 대한 유통이 통제됨

○ 대표적인 유해 표현물은 청소년보호법상 ‘청소년유해매체물’로서, 법률에 의하여 그 제작이나 유통이 금지되지는 않지만, 청소년에게 유통시키는 경우에만 법적 제재가 가해지는 내용의 표현물을 의미함

- 청소년유해매체물을 관리하는 방법으로는 청소년유해매체물의 유통시 상대방의 연령을 확인하여 청소년에 대하여 판매를 금지할 의무(청소년보호법 제17조 제1항), 청소년유해매체물에 대한 표시의무, 포장, 구분 및 격리의무가 있음(청소년보호법 제14조 제1항, 제15조 제1항, 제17조 제2항 및 제3항, 제18조 제1항 및 제2항)

12) 핫라인이란 불법, 유해 콘텐츠에 대한 정보를 사업자나 사법기관에 제공하는 민간자율감시망을 의미함

13) 명예훼손에 대한 분쟁중재나 분쟁조정 제도가 발달해 왔음

- 매체별로 방송프로그램의 경우에는 방송시간대의 제한을 통해서 청소년의 접근을 통제하고(청소년보호법 제19조), 전기통신을 통한 음성정보·영상정보 및 문자정보의 경우에는 정보를 제공하는 자가 프로그램을 시작하기 전에 “이 프로그램은 19세 미만 청소년이 이용해서는 안 됩니다.”라는 자막표시를 하여야 하고(청소년보호법시행령 제13조 및 [별표 2]), 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 일반에게 공개를 목적으로 정보를 제공하는 자는 전기통신을 통한 음성정보·영상정보 및 문자정보로서 청소년유해매체물로 결정·고시된 매체물에 대하여 대통령령이 정하는 표시방법에 따라 당해 정보가 청소년유해매체물임을 표시하여야 함(정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제42조)

○ 현행 청소년보호법 제2조에 따르면, ‘청소년유해매체물’로서 법적 효력이 발생하기 위해서는 일정한 형식적·절차적 요건이 구비되어야 함

- 청소년보호위원회 및 각 심의기관이 당해 매체물이 청소년에게 유해하다는 것을 ‘결정 또는 확인’한 뒤, 보건복지가족부장관이 당해 매체물에 대해서 ‘고시’를 해야 함

○ 청소년보호의 필요성이 인정된다고 하더라도, 그러한 목적의 표현물 규제입법이 무한정 허용되는 것은 아님

- 청소년보호를 위한 표현물 규제는 청소년의 알권리와 접근의 자유를 제한하는 것임. 청소년도 우리 헌법상의 기본권 주체이므로, 청소년보호를 위한 목적으로 표현물을 규제하는 경우에도 기본권제한 원칙을 따라야 함. 청소년보호를 위한 표현물 규제입법은 명확성의 원칙에 위배되어서는 안 되며, 과잉금지의 원칙에 위배되어서도 안 됨. 특히 등급분류는 기본권제한의 효과를 가져오기 때문에 등급분류기준이 명확하게 규정되어야 함. 규제되는 표현의 개념을 세밀하고 명확하게 규정할 것이 요구됨

- 청소년에게 유해할 수 있는 표현물일지라도 이들 표현물에 대한 성인의 접근까지 막아서는 안 됨

- 청소년과 부모 간에 국가가 너무 과도하게 개입하는 것은, 자율적인 사적 영역으로서의 가족관계의 형성(가족의 자율성: family autonomy)과 청소년에 관한 부모의 교육·양육권을 침

해할 소지가 있음. 부모에게 국가의 기준을 무조건 강요하는 것은 헌법적 한계를 넘어서기 때문에, 부모가 자신의 자녀에게 적절하다고 판단한 경우에는 국가가 청소년에게 유해하다고 판단한 표현물에 대한 청소년의 접근을 인정하는 예외를 인정해야 함

- 따라서 현행 청소년보호법도 청소년유해매체물을 청소년에게 시청·관람·이용토록 하여 벌칙이 적용되는 대상을 ‘영리의 목적’에 국한시키고 있음(청소년보호법 제50조 제1호)

○ 우리나라에서 채택하고 있는 등급제는 민간의 자율에 의하는 것이 아니라, 전적으로 국가가 제도운동을 담당하고 그에 따르지 않으면 형사처벌이 부수되는 국가 등급제라고 할 수 있음.¹⁴⁾ 헌법재판소는 행정기관에 의한 청소년유해매체물 규제에 대해서 합헌결정을 내린 바 있음¹⁵⁾

- 그러나 청소년보호를 위한 모든 사전·사후심의제도가 우리 헌법이 금지하고 있는 검열에 해당되지 않는지에 대해서는 여전히 논란이 계속되고 있음

- 위헌성 시비를 없애기 위해서는 청소년유해매체물 심의가 현재처럼 행정기관에 의해 일방적으로 이루어지는 것이 아니라 독립적인 민간기구에 의해 자율적으로 이루어지는 방식으로 개편될 필요가 있음

○ 청소년 보호를 위한 목적을 가지고 있다 하더라도 비영리 시민참여 콘텐츠는 행정기관의 사전심의에서 제외할 필요가 있음

- 비영리 시민참여 콘텐츠에 대한 청소년유해등급 부여 여부는 기본적으로 이를 비영리적 목적으로 제작하거나 배포하는 시민의 자율에 의해 이루어져야 함

- 비영리 시민참여 콘텐츠의 경우 행정기관의 사전 등급 심사에서 제외되어야 함. 다만 공중파 방송 등 매체별 특성에 따라 필요한 경우, 행정기관이 아닌 민간자율 심의기구가 사전 등급 심사를 맡는 것이 바람직함

- 비영리 시민참여 콘텐츠에 부여된 등급의 적절성에 대한 사회적 통제는 사후적으로 이루어

14) 여기서 심의기관이란 구체적으로 한국간행물윤리위원회, 방송통신심의위원회, 영상물등급위원회를 말함.

15) 헌재 2000. 6. 29. 99헌가16, 구 청소년보호법 제2조 제3호 가목 등 위헌제청사건, 판례집 12-1.

어져야 함. 그 사후 심의를 매체에 따라 행정기관이나 민간자율 심의기구가 담당할 수 있음. 행정기관은 사후에 등급의 적절성을 평가할 수 있지만 이를 강제하지 않는 것이 필요함

- 사후 심의는 반드시 규제당사자의 항변권과 이의제기권이 충분히 보장되어야 하며, 전편에 대한 심의가 아니라 신고나 불만요청제기에 따른 일부 심의로 한정할 필요가 있음

2-3. 매체별 심의

○ 소위 ‘매체특성론’ 내지 ‘매체특성론적 접근방법(a medium-specific analysis)’이란 특성이 서로 다른 매체에 따라 규제에 관한 법적 원리가 달라야 한다는 문제의식으로서, 매체의 구조적 특성에 따라서 표현의 자유에 대한 제한의 문제를 다루어야 한다는 접근방법을 뜻함¹⁶⁾

○ ‘인쇄모델’은 방송을 제외한 기타의 매체시장에 모두 적용되어 온 대표적인 탈규제모델임
- 인쇄매체의 경우 독자의 문자해독능력과 취사선택이 전제된다는 점에서 내용규제로부터 가장 자유로운 매체로 인식되어왔음

- 이론적으로 볼 때 언론의 자유는 인쇄매체가 형성하는 ‘분권적이고 개방적인 커뮤니케이션 구조’ 속에서 잘 발휘될 수 있음. 누구나 자신의 의견을 출판하고, 여러 다양한 견해를 대표하는 인쇄매체가 다수 존재하면서 정보수용자에게 다양한 선택가능성이 제공되고, 이렇게 형성된 사상의 자유시장에는 정부가 개입할 이유가 거의 존재하지 않음. 때문에 그 동안 헌법상의 언론의 자유는 소극적 관점, 즉 정부규제로부터의 자유 내지는 침해배제청구권으로 이해되어 왔음

- 인쇄모델은 <신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률>과 <잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률> 상의 신문·통신·잡지·기타 간행물, <출판문화산업 진흥법> 상의 간행물, <영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률>, <음악산업진흥에 관한 법률> 상의 영화·비디오물·음반, <공연법> 상의 음악·무용·연극·연예·국악·곡예 등의 공연물에 적용되어 왔음

16) 조희순, “인터넷 내용규제정책의 진단과 개선과제”, NCA CIO REPORT (04-14호), 2004. 10. 31.

○ ‘통신모델’은 사적인 통신 수단을 대상으로 하는 규제모델로 우편, 전신, 전화 등에 적용되어 왔으며 최근 이메일, 비공개 게시판 등 인터넷 일부 서비스에 적용되고 있음

- 통신서비스는 언론자유를 실현하기 위해서 지역이나 대상에 상관없이 저렴한 요금으로 일정한 품질 이상의 서비스를 보편적으로 제공할 의무(universal services)를 저왔음

- 다른 한편으로 통신의 비밀은 헌법적으로 사생활권의 주요한 내용이기 때문에 통신사업자는 타인의 통신내용에 대해 편집하거나 검열할 수 없는 중립의무를 지고 있음

○ 기존의 아날로그 공중파 방송에 적용되어 왔던 소위 ‘방송모델’은 독특한 지위를 가지고 있음

- 라디오와 텔레비전의 아날로그 방송은 그 주파수의 희소성과 소유 및 경영에 거액의 자금이 소요되는 특성을 가지고 있음. 따라서 소수가 이들 매체를 장악하고 중앙집권적으로 정보의 흐름을 제어할 수 있기 때문에 상대적으로 강도 높은 정부의 규제가 적용되어 왔음

- 폐쇄적인 커뮤니케이션 환경에서는 사상의 자유시장이 형성되기 어렵기 때문에 정부로부터 언론매체의 자유를 지키는 것만으로는 언론자유를 확보하기 어려워졌음. 이에 공중파 방송에 대한 다양성을 확보하기 위해 정부의 개입이 불가피해졌음. 미 연방대법원은 “보다 우위에 있는 것은 방송인의 (말할) 권리가 아니라 시청자·청취자의 (다양한 견해를 받을) 권리이다.”라고 지적하였고 ‘다양한 사상과 견해를 받을 수 있는 시청자 및 청취자의 권리’를 언론자유에 한 내용으로 확인함¹⁷⁾

- 다른 한편으로 아날로그 공중파 방송은 ‘정보수용자측 통제능력의 결여’라는 특징을 가지고 있음. 가정에 직접 침투해 들어오는 방송전파는 무심결에 채널을 돌리는 어린이에게 여과과정 없이 직접 전달되기 때문에 방송내용으로부터 어린이를 보호하기 위한 정부의 내용적 규제가 헌법적으로 정당화되어 왔음

- 방송모델의 구체적인 법리로서는, 진입장벽으로서 중립적인 허가제의 인정, 편집권의 제한, 소유 및 경영의 제한, 방송내용에 대한 예외적 허용 등을 들 수 있음

17) Red Lion Broadcasting Co. v. FCC 사건

- 방송모델이 인쇄모델과 그 이념적 기초를 달리하는 것은 결코 아님. 달라진 정보환경에서 본래적 언론자유 가치인 견해의 다양성 확보와 공개토론의 활성화를 추구하기 위해 방송표현자의 언론자유를 부분적으로 제약하는 것일 뿐임. 방송표현자의 언론의 자유는 그 자체로 헌법 제21조의 보호영역이며 청소년보호라는 명목으로 성인의 알권리를 제한하는 것은 헌법적으로 승인되기 어려움

- 요컨대, 방송매체에 대한 제한적인 정부규제가 헌법적으로 승인되는 것은 그동안의 아날로그 방송매체가 지니고 있던 구조적 특성에 기인한 것임¹⁸⁾

2-4. 자율 심의

○ 최근 커뮤니케이션 환경이 급변하면서 정보의 전파 속도와 범위가 확장되었고, 이에 방송사, 포털 등 표현물 유통사업자에 의한 자율 심의가 확산되어 왔음

- 유통사업자의 자율 심의는 불법성 판단부터 유해성 판단이나 등급 심사 등 포괄적으로 이루어지고 있음

- 표현물 제작자가 유통사업자의 심의를 받는 것이 법률적 의무는 아니지만 유통을 관리하는 사업자 심의는 매우 강력한 규제 효과를 발휘하고 있음

- 공중파 방송의 경우 각 방송사별로 방송사 내부 표현물에 대한 사업자 심의가 사전적으로 이루어지기도 함

○ 그러나 자의적인 사업자 심의와 그 결과로 인한 표현물의 발표 규제는 헌법상의 권리를 침해하는 것이 분명하며, 최근 사적 검열 논란이 커지는 배경이 되고 있음

○ 특히 사업자는 정치적 부담을 질 수 있는 정치적 표현물에 대해서 규제위주적인 결정을

18) 80년대 후반에 들어 미연방통신위원회는 방송에 있어서 공정성원칙을 폐기하였는데, 통신위원회의 이러한 입장변화는 기술 발전의 결과 방송채널의 수가 확대되어가는 커뮤니케이션의 환경변화에 대응한 것으로 알려짐. 기계적 중립성에 가까운 '공정성 원칙'보다 그 모태가 되는 '다양성 원칙'을 상기하는 것이 디지털 시대에 더욱 중요함.

내리는 경향이 크고, 정반대로 선정적 표현물에 대해서는 영리 추구를 목적으로 하는 사업자 특성상 소극적으로 규제를 결정할 소지가 큼

○ 따라서 자율 심의 역시 기본권적 표현의 자유를 존중하는 한도 하에서 이루어질 필요가 있음

- 비영리 시민참여 콘텐츠에 대한 청소년유해등급 부여 여부는 기본적으로 이를 비영리적 목적으로 제작하거나 배포하는 시민의 자율에 의해 이루어져야 함. 다만 공중파 방송 등 매체 별 특성에 따라 필요한 경우, 민간자율 심의기구가 사전 등급 심사를 맡는 것이 가능함. 민간자율 심의기구에 의한 등급 심사는 사업자 일방이 결정하는 것이 아니라 시청(취)자 위원회 등 이해당사자가 의사결정에 참여하는 의사결정 구조 하에 결정되어야 함.

- 비영리 시민참여 콘텐츠에 부여된 등급의 적절성에 대한 사회적 통제는 사후적으로 이루어져야 함. 사후 심의는 반드시 규제당사자의 항변권과 이의제기권이 충분히 보장되어야 하며, 전편에 대한 심의가 아니라 신고나 불만요청제기에 따른 일부 심의로 한정할 필요가 있음

- 심의규정은 명확성의 원칙에 따라서 규제되는 표현의 개념을 세밀하고 명확하게 규정해야 함

3. 비영리 시민참여 콘텐츠에 있어 표현의 자유의 보장

○ 시민이 비영리적 목적으로 생산하고 배포하는 콘텐츠는 영리적 콘텐츠와 구분하여 심의할 필요가 있음

○ 비영리 시민참여 콘텐츠의 경우라 하더라도 그 제작과 유통이 금지되는 불법적 표현에 대한 심의가 이루어져야 하지만 사전 심사는 검열로서 허용되지 않음. 사후 심의인 경우에도 법원이 아닌 행정기관이나 사업자가 자의적으로 법해석을 하거나 그 결과를 토대로 표현의 자유를 제한하는 것이 허용되어서는 안 됨. 다만 법원 심사를 보완하기 위하여 다양한 핫라인이나 중재기구 등 제도 보완이 이루어질 필요가 있음

○ 불법은 아니지만 청소년의 접근으로부터 격리할 의무가 존재하는 유해적 표현물 관리를 위하여 비영리 시민참여 콘텐츠에 대하여서도 등급을 부여할 필요가 있지만, 자율적으로 이루어져야 함. 독립적인 민간자율 심의기구가 사전에 등급을 부여하거나 사후에 관리를 할 수 있지만 방송사, 포털 등 사업자 일방이 결정하는 것이 아니라 시청자 위원회, 이용자 위원회 등 이해당사자가 참여하는 의사결정 구조 하에 결정되어야 하며, 전편에 대한 심의가 아니라 신고나 불만요청제기에 따른 일부 심의로 한정할 필요가 있음. 행정기관은 사후에 등급의 적절성을 평가할 수 있지만 이를 강제하거나 사전에 등급을 부여하지 않는 것이 필요함. 현행 청소년보호법은 청소년유해매체물을 청소년에게 시청·관람·이용토록 하여 벌칙이 적용되는 대상을 '영리의 목적'에 국한시키고 있다는 점을 참고할 것(청소년보호법 제50조 제1호)

구분	사전 심의			사후 심의		
	행정기관 심의	법원 심의	자율 심의	행정기관 심의	법원 심의	자율 심의
인터넷 이용자 제작 콘텐츠	불허 (검열)	비현실적	비현실적 * 제작/유통하는 당사자가 자율적으로 등급 부여	등급 심의 * 이용자 신고에 따른 심의 * 강제성 없음	불법 심의 * 핫라인, 중재기구 등 제도 보완	등급 심의 (핫라인) 불법 심의 (핫라인) * 이용자 신고에 따른 심의 * 사업자 일방심의를 아니라 독립 이용자 위원회가 바람직
방송 시(청)취자 참여프로그램	불허 (검열)	가처분	등급 심의 * 불법성에 대한 자의적 내용 심의 원칙적 불허, 다만 공중파방송 참여프로그램의 경우 내용심의 가능 * 라디오 참여프로그램의 경우 등급심의가 비현실적 * 사업자 일방심의를 아니라 독립 시청(취)자 위원회가 바람직	등급 심의 * 불만요청제기에 따른 일부 내용심의 * 강제성 없음	불법 심의	시청(취)자 방송평가회 * 사업자 일방심의를 아니라 독립 시청(취)자 위원회가 바람직
영화 비영리 독립제작 영화 및 비디오	불허 (검열)	가처분	등급 심의 * 현행 행정기관에 의한 등급 심의는 민간 자율 기구에 의한 심으로 대체돼야	등급 심의	불법 심의	등급 심의

〈표 1〉 비영리 시민참여 콘텐츠의 일반 심의원칙



비영리 시민참여 콘텐츠의 매체별 심의현황과 개선방향



1. 인터넷

- 이용자 제작 콘텐츠의 심의제도를 중심으로

(1) 현황

가. 인터넷의 특성

○ 인터넷은 인류역사상 유례없이 사상과 정보의 자유로운 교환을 가능하게 하는 놀라운 표현매체로 등장함

- 표현의 자유 유엔특별보고관인 Ambeyi Ligabo는 인터넷이 “낮은 비용, 탈집중적 성격, 영향이 미치는 범위의 광대함으로 인해” 국가당국과 정책에 대해 독립적인 의견을 전달할 수 있는 중요한 표현수단이 되었다는 점에 주목함¹⁹⁾

- 인터넷을 비롯한 최근의 디지털 전자매체는 기존의 아날로그 전자매체가 형성시켰던 중앙집권적이고 폐쇄적인 커뮤니케이션 환경을 다시 분권적이고 개방적인 구조로 변화시키고 있음. 이를 가능케 한 인터넷의 기술적 특성으로 탈중앙화된 분배구조와 정보수문장의 부존재, 무한한 정보생산능력과 정보유통채널의 존재, 정보전달에 있어서 시간과 공간의 극복, 매우 저렴한 정보생산과 유통의 비용, 정보전달의 쌍방향성, 정보구성의 연상적 구조(Hypertext), 상대적 익명성, 암호도구의 사용 등을 들 수 있음

○ 역사적으로 볼 때, 정부는 새로운 미디어가 출현할 경우 그 해악가능성을 들어 표현의 자유를 부인하거나 제한해 왔음

- 초기 인쇄매체의 출현에 대해 당시의 권력당국이었던 교황청과 세속정부는 가혹한 검열과 통제로 일관하였고, 19세기 후반에서 20세기 초에 전신, 전화, 라디오, 텔레비전, 영화 등의

19) 류은숙, 2008. 7. 23., 앞의 글.

아날로그 전자매체가 출현하였을 때에 미국의 연방대법원과 연방의회는 이들 새로운 미디어에 대해 언론자유를 가치를 충분히 고려하지 않은 채 소극적인 태도를 취하였음

- 이상의 역사적 현상은 인터넷이라는 새로운 매체에 대해 최근 우리 정부가 그 해악가능성을 들어 도입한 불온통신의 단속, 인터넷 실명제 등 여러 규제체제에서도 재현되고 있음²⁰⁾

○ 인터넷에 어떤 매체모형을 적용할 것인가를 두고 혼란이 계속되고 있음

- 정부는 대체로 불온, 저속, 자살 사이트 등 인터넷의 사회적 해악에 초점을 맞추어 왔다는 점에서 공중파 방송규제 모델과 흡사한 모델을 적용해 왔음

○ 이에 대하여 헌법재판소는 2002. 6. 27. 불온통신 조항에 대한 위헌 결정을 통해 기본적으로 인터넷에 인쇄모델의 적용을 인정하고 있음

- 헌법재판소는 “인터넷은 공중파방송과 달리 ‘가장 참여적인 시장’, ‘표현촉진적인 매체’이다. 공중파방송은 전파자원의 희소성, 방송의 침투성, 정보 수용자측의 통제능력의 결여와 같은 특성을 가지고 있어서 그 공적 책임과 공익성이 강조되어, 인쇄매체에서는 볼 수 없는 강한 규제조치가 정당화되기도 한다. 그러나 인터넷은 위와 같은 방송의 특성이 없으며, 오히려 진입장벽이 낮고, 표현의 쌍방향성이 보장되며, 그 이용에 적극적이고 계획적인 행동이 필요하다는 특성을 지닌다. 오늘날 가장 거대하고, 주요한 표현매체의 하나로 자리를 굳힌 인터넷상의 표현에 대하여 질서 위주의 사고만으로 규제하려고 할 경우 표현의 자유의 발전에 큰 장애를 초래할 수 있다. 표현매체에 관한 기술의 발달은 표현의 자유의 장을 넓히고 질적 변화를 야기하고 있으므로 계속 변화하는 이 분야에서 규제의 수단 또한 헌법의 틀 내에서 다채롭고 새롭게 강구되어야 할 것이다.”라고 실시함

20) “우리의 경우에는 이에 더하여 지난 수십 년 동안 표현매체를 바라보는 왜곡된 언론관이었던 소위 “가부장적 언론관” 내지 “권위주의적 언론관”이 이러한 규제체제의 배면에 함께 작용하고 있는 것으로 판단된다. 특히 성적 표현과 관련해서, 나는 보아도 그 해악을 자체적으로 해소할 수 있어서 괜찮으나 너는 그런 능력이 없기 때문에 보아서는 안 된다는 식이다.” 정재황 등, 2002. 12, 앞의 자료.

- 헌법재판소는 이러한 관점에서 “온라인 매체상의 정보의 신속한 유통을 고려한다면 표현물 삭제와 같은 일정한 규제조치의 필요성 자체를 부인하기는 어렵다고 하더라도, 내용 그 자체로 불법성이 뚜렷하고, 사회적 유해성이 명백한 표현물이 아닌 한, 내용을 이유로 함부로 표현물을 규제하거나 억압하여서는 아니 된다”고 보았음²¹⁾

- 이러한 관점에서 사이버공간은 언론자유와 헌법적 가치가 진정으로 꽃필 수 있는 공간이며, 따라서 이 표현매체에 대한 정부의 내용적 및 구조적 규제는 헌법적으로 쉽게 용인되어서는 안 되며, 고도의 엄격심사를 통해 언론자유와 헌법적 가치가 실현될 수 있도록 헌법해석을 해야 할 것임

○ 해외에서도 인터넷에 인쇄모델의 적용을 인정해 왔음

- 미국은 1996년과 1997년 잇따른 통신품위법 위헌 판결에서 인터넷에 대한 방송규제 모델의 적용을 부인하였음. 당시 판사들은 방송매체에 대한 규제근거들 즉, 방송에 대한 광범위한 정부규제의 역사, 주파수의 희소성, 방송의 침투적 성격 등이 ‘사이버공간’에 존재하지 않는다는 점을 지적하였음. 또한 인터넷의 매체적 특성에 대하여, 인터넷 이용자가 특정 정보를 검색하기 위해서는 적극적이고 숙고적으로 행동해야 하므로 방송보다는 전화에 가깝다고 지적하였음. 또한 인터넷은 지금까지 존재해 온 언론매체 중에서 ‘가장 참여적인 시장’을 형성해 왔으며, 인쇄매체보다도 더 표현촉진적인 매체이므로 정부의 간섭으로부터 가장 많은 보호를 받아야 한다고 지적하였음²²⁾

- 미국 판례들은 ISP(Internet Service Provider, 인터넷서비스제공자)에 대하여 ‘내용에 관한 통제 가능성(편집권 또는 편집가능성)’을 기준으로 출판업자(Publisher), 배포자(Distributor), 공중전달자(Common Carrier)의 세 가지 유형으로 구분하여 판결해 왔음. 즉 편집권을 행사하는 ISP는 출판업자로 인정하여 그 책임을 긍정하였고, 편집권이 없는 ISP의 경우에는 서점 혹은 도서관과 같은 배포자로 인정하여 책임을 부정하였음. 그러나 이 논리에 의할 경우, 불법 정보

21) 헌재, 2002. 6. 27., 앞의 결정

22) 정재황 등, 2002. 12., 앞의 자료.

를 적극적으로 관리하는 ISP는 책임을 지게 되고 관리를 해태하는 ISP는 책임을 면하게 되는 모순이 발생하여 논란이 계속되어오다 결국 CDA(Communication Decency Act, 통신품위법)가 ISP에게 면죄부를 부여해 주는 소위 ‘선한 사마리아인’ 조항으로 입법적 해결이 이루어진 바 있음. 즉, 이용자의 신고 등에 의해 ISP가 불법 정보를 인지하게 되는 경우에 삭제 등의 조치를 취하면 이에 따른 민형사상 책임을 면하게 한 것이 그 골자임. 이를 통상 “고지에 따른 처리”(notice and takedown) 규제 모델로 분류함²³⁾

- 유럽 역시 “인터넷상의 정보는 인쇄기반의 정보로서 자유로운 소통이 보장되어야 함과 동시에 표현의 자유 및 프라이버시와 같은 기본권이 존중되어야 함”이라고 보았음. 미국보다 ISP의 사회적 책임을 강조한다는 점에서 차이가 있지만 불법 정보의 경우 “고지에 따른 처리”를 따르고 있음. 독일은 ‘정보통신서비스법’ 제5조에서 ISP의 책임을 명시하였는데 ① ISP는 자신이 직접 제작한 콘텐츠에 관해서는 일반법상의 책임을 지고 ② 제3자가 제공한 불법적 콘텐츠에 대하여는 구체적인 내용을 ISP가 인지하고 있고 그 유통의 방지가 기술적으로 가능하고 합리적으로 기대할 수 있는 경우에 한하여 책임을 지며, ③ 접속만을 제공한 경우에는 책임을 지지 않는다고 규정하고 있음. 영국과 프랑스의 경우도 주로 ISP의 규제에 주목하면서 기존 법률에 존재하던 전통적인 매체에 새로이 컴퓨터 관련매체를 포함시키는 개정을 해오고 있으며, 구체적인 규제내용은 하드코어 포르노나 아동 포르노 또는 인종차별 등에 국한되고 있음. 유럽의 경우 자율규제가 폭넓게 활성화되어 있다는 점이 주목할 만한 특장점으로 평가되고 있음²⁴⁾

나. 현행 인터넷 규제 법률

23) 오길영, “인터넷통제구조에 대한 비판적 검토”, 민주법학 통권 제38호; 전응휘, “인터넷 의사표현의 자유”, 제2회 미래과학기술 방송통신포럼 (인터넷 규제 정책방향 모색을 위한 토론회 : 인터넷 의사표현의 자유와 책임을 논한다), 미래과학기술·방송통신 포럼, 이용경 의원실 주관, 2008.9.11.

24) EU의 ‘SIP(Safe Internet Plus) 2005-2008 4대 주요 실행계획’에 따르면 불법 콘텐츠에 대한 대처법으로서 “핫라인을 통한 일반 대중들의 신고를 지원하고, EU는 회원국별 인터넷 핫라인의 공조를 위한 네트워크(INHOPE) 및 개별 핫라인 운영에 지속적인 자금 지원”을 제시하고 있음. 조화순, 2004. 10. 31., 앞의 글과 오길영, 앞의 글 참조.

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

제44조(정보통신망에서의 권리보호)

- ① 이용자는 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보를 정보통신망에 유통시켜서는 아니 된다.
- ② 정보통신서비스 제공자는 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 제1항에 따른 정보가 유통되지 아니하도록 노력하여야 한다.
- ③ 방송통신위원회는 정보통신망에 유통되는 정보로 인한 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인에 대한 권리침해를 방지하기 위하여 기술개발·교육·홍보 등에 대한 시책을 마련하고 이를 정보통신서비스 제공자에게 권고할 수 있다.

제44조의2(정보의 삭제요청 등)

- ① 정보통신망을 통하여 일반에게 공개를 목적으로 제공된 정보로 사생활 침해나 명예훼손 등 타인의 권리가 침해된 경우 그 침해를 받은 자는 해당 정보를 취급한 정보통신서비스 제공자에게 침해사실을 소명하여 그 정보의 삭제 또는 반박내용의 게재(이하 “삭제 등”이라 한다)를 요청할 수 있다.
- ② 정보통신서비스 제공자는 제1항에 따른 해당 정보의 삭제 등을 요청받으면 지체 없이 삭제·임시조치 등의 필요한 조치를 하고 즉시 신청인 및 정보게재자에게 알려야 한다. 이 경우 정보통신서비스 제공자는 필요한 조치를 한 사실을 해당 게시판에 공시하는 등의 방법으로 이용자가 알 수 있도록 하여야 한다.
- ③ 정보통신서비스 제공자는 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 제42조에 따른 표시방법을 지키지 아니하는 청소년유해매체물이 게재되어 있거나 제42조의2에 따른 청소년 접근을 제한하는 조치 없이 청소년유해매체물을 광고하는 내용이 전시되어 있는 경우에는 지체 없이 그 내용을 삭제하여야 한다.
- ④ 정보통신서비스 제공자는 제1항에 따른 정보의 삭제요청에도 불구하고 권리의 침해 여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간에 다툼이 예상되는 경우에는 해당 정보에 대한 접근을 임시적으로 차단하는 조치(이하 “임시조치”라 한다)를 할 수 있다. 이 경우 임시조치의 기간은 30일 이내로 한다.
- ⑤ 정보통신서비스 제공자는 필요한 조치에 관한 내용·절차 등을 미리 약관에 구체적으로 밝혀야 한다.
- ⑥ 정보통신서비스 제공자는 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 유통되는 정보에 대하여 제2항에 따른 필요한 조치를 하면 이로 인한 배상책임을 줄이거나 면제받을 수 있다.

제44조의3(임의의 임시조치)

- ① 정보통신서비스 제공자는 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 유통되는 정보가 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해한다고 인정되면 임의로 임시조치를 할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 임시조치에 관하여는 제44조의2제2항 후단, 제4항 후단 및 제5항을 준용한다.

제44조의4(자율규제) 정보통신서비스 제공자단체는 이용자를 보호하고 안전하며 신뢰할 수 있는 정보통신서비스를 제공하기 위하여 정보통신서비스 제공자 행동강령을 정하여 시행할 수 있다.

제44조의7(불법정보의 유통금지 등)

- ① 누구든지 정보통신망을 통하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 유통하여서는 아니 된다.
1. 음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공공연하게 전시하는 내용의 정보
 2. 사람을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보
 3. 공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하도록 하는 내용의 정보
 4. 정당한 사유 없이 정보통신시스템, 데이터 또는 프로그램 등을 훼손·멸실·변경·위조하거나 그 운용을 방해하는 내용의 정보
 5. 「청소년보호법」에 따른 청소년유해매체물로서 상대방의 연령 확인, 표시의무 등 법령에 따른 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 정보
 6. 법령에 따라 금지되는 사행행위에 해당하는 내용의 정보
 7. 법령에 따라 분류된 비밀 등 국가기밀을 누설하는 내용의 정보
 8. 「국가보안법」에서 금지하는 행위를 수행하는 내용의 정보
 9. 그 밖에 범죄를 목적으로 하거나 교사(敎唆) 또는 방조하는 내용의 정보
- ② 방송통신위원회는 제1항 제1호부터 제6호까지의 정보에 대하여는 심의위원회의 심의를 거쳐 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자로 하여금 그 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있다. 다만, 제1항 제2호 및 제3호에 따른 정보의 경우에는 해당 정보로 인하여 피해를 받은 자가 구체적으로 밝힌 의사에 반하여 그 취급의 거부·정지 또는 제한을 명할 수 없다.
- ③ 방송통신위원회는 제1항 제7호부터 제9호까지의 정보가 다음 각 호의 모두에 해당하는 경우에는 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자에게 해당 정보의 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명하여야 한다.
1. 관계 중앙행정기관의 장의 요청이 있었을 것
 2. 제1호의 요청을 받은 날부터 7일 이내에 심의위원회의 심의를 거친 후 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제21조 제4호에 따른 시정 요구를 하였을 것
 3. 정보통신서비스 제공자나 게시판 관리·운영자가 시정 요구에 따르지 아니하였을 것
- ④ 방송통신위원회는 제2항 및 제3항에 따른 명령의 대상이 되는 정보통신서비스 제공자, 게시판 관리·운영자 또는 해당 이용자에게 미리 의견 제출의 기회를 주어야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 의견 제출의 기회를 주지 아니할 수 있다.

1. 공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우
2. 의견청취가 뚜렷이 곤란하거나 명백히 불필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
3. 의견제출의 기회를 포기한다는 뜻을 명백히 표시한 경우

제44조의10(명예훼손 분쟁조정부)

- ① 심의위원회는 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 사생활의 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보와 관련된 분쟁의 조정업무를 효율적으로 수행하기 위하여 5명 이하의 위원으로 구성된 명예훼손 분쟁조정부를 두되, 그중 1명 이상은 변호사의 자격이 있는 자로 한다.
- ② 명예훼손 분쟁조정부의 위원은 심의위원회의 위원장이 심의위원회의 동의를 받아 위촉한다.
- ③ 명예훼손 분쟁조정부의 분쟁조정절차 등에 관하여는 제33조의 2제2항, 제35조부터 제39조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 “분쟁조정위원회”는 “심의위원회”로, “개인정보와 관련한 분쟁”은 “정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 사생활의 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보와 관련된 분쟁”으로 본다.
- ④ 명예훼손 분쟁조정부의 설치·운영 및 분쟁조정 등에 관하여 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제70조(벌칙)

- ① 사람을 비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공공연하게 사실을 드러내어 다른 사람의 명예를 훼손한 자는 3년 이하의 징역이나 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다.
- ② 사람을 비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공공연하게 거짓의 사실을 드러내어 다른 사람의 명예를 훼손한 자는 7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처한다.
- ③ 제1항과 제2항의 죄는 피해자가 구제적으로 밝힌 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다.

제73조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.

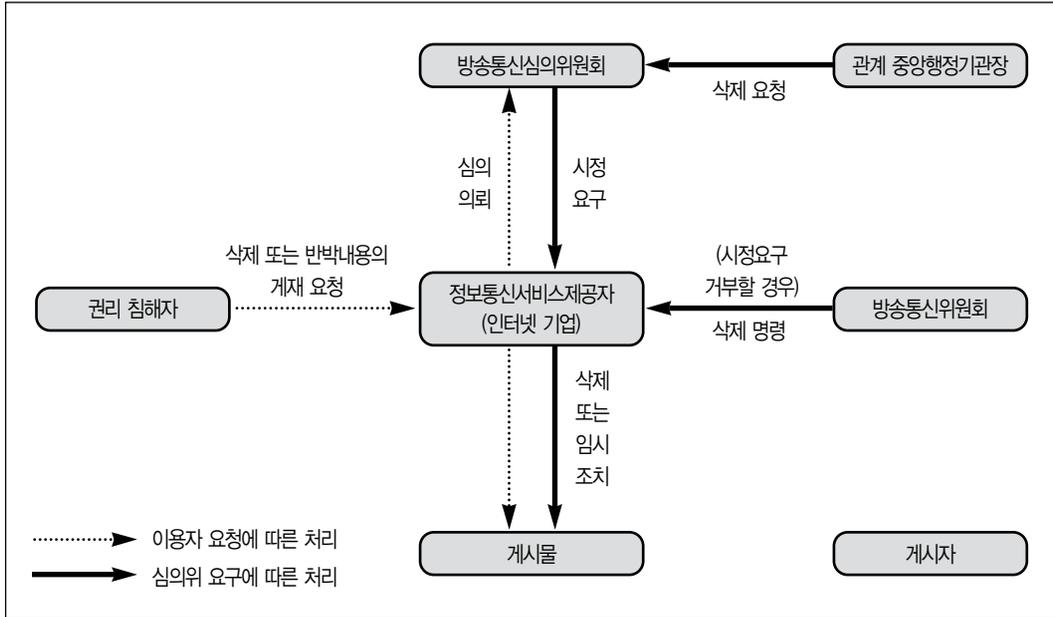
5. 제44조의7 제2항 및 제3항에 따른 방송통신위원회의 명령을 이행하지 아니한 자

○ 위 규정에 따라 이루어지는 불법정보 규제는 두 가지 경우를 들 수 있음

- 첫째, 방송통신위원회가 불법정보를 직접 규제하는 경우로서, 방송통신심의위원회의 심의를 거쳐 ISP 등에게 당해 불법정보의 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명령함(제44조의7 제2항)

- 둘째, 관계 중앙행정기관장의 요청에 의하는 경우로서, 요청일로부터 7일 이내에 방송통

신심의위원회의 심의를 거쳐 ISP 등에게 시정요구를 하고, 이에 불응할 경우 그 취급을 거부·정지 또는 제한토록 명령함(제44조의7 제3항). 이러한 명령을 위반할 경우에는 2년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처해지게 됨(제73조의 제5호)²⁵⁾



〈그림 1〉 게시물 삭제 흐름도

(2) 문제점

가. 방송통신위원장의 취급거부·정지·제한명령제도의 위헌성

25) 오길영, 앞의 글.

〈사례〉

방송통신심의위원회(이하 '방통심의위')는 2008년 7월 1일 인터넷 포털사이트인 다음(Daum) 내 '광고 불매운동 게시글' 58건에 대해 '불법정보' 라는 이유로 '해당 정보의 삭제' 를 시정요구하는 결정을 하였다.

방통심의위는 삭제요구를 한 근거로 정보통신윤리심의규정 제7조(범죄 기타 법령위반) 제4호의 '기타 범죄 및 법령에 위반되는 위법행위를 조장하여 건전한 법질서를 현저히 해할 우려가 있는 정보' 라는 점 및 같은 규정 제8조(선량한 풍속 기타 사회질서 위반 등) 제4호(타인의 권리를 침해하는 정보) 마목의 '기타 정당한 권한 없이 타인의 권리를 침해하는 내용' 을 제시하였다.

하지만, 이 시정요구는 위헌적인 결정이라는 비판이 제기되었다. 위 심의규정은 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7 제1항 제9호의 '그 밖에 범죄를 목적으로 하거나 교사 또는 방조하는 내용의 정보' 라는 규정을 근거로 한 것이지만 이는 헌법재판소가 이미 위헌판단을 한 '불온통신' 의 하나인 '범죄행위를 목적으로 하거나 범죄행위를 교사하는 내용' 과 동일하여 역시 위헌 법률에 불과하고, 위헌 법률을 근거로 하는 심의규정과 그에 근거한 삭제요구 또한 위헌일 수밖에 없다는 것이다.

헌법적 논란을 떠나 이 결정이 법률에 의하여 부여된 권한의 범위도 넘어선 월권행위라는 비판 또한 제기되었다. 광고불매운동 게시글에 대한 위법 논란은 광고불매운동 게시글이 업무방해에 해당되는 지에 관한 것인데 '내용' 심의기관인 방통심의위가 어떻게 업무방해 여부를 판단하겠다는 것인지 이해할 수 없다는 것이다.

방통심의위의 시정요구의 성격도 문제로 지적되었다. 구 정보통신윤리위원회의 업무를 인수한 방통심의위가 어떤 정보를 '불법정보' 라고 결정하고 그 삭제를 요구할 경우, 정보통신서비스제공자나 게시판 운영자로서는 이를 거부할 수 없다. 방통심의위의 삭제요구를 따르지 않을 경우, 방송통신위원회가 직접 나서 삭제를 명령할 수 있기 때문이다. 명목상 독립기구인 방통심의위의 삭제요구는 사실상 방송통신위원회라는 강력한 행정기관의 뒷배경 속에서 이루어지고 있는 것이다.

결국 누리꾼들과 시민사회단체들은 7월 16일 방통심의위의 결정에 대하여 헌법소원을 제기하였다.

- 방송통신위원회는 불법정보에 대하여 방송통신심의위원회의 심의를 거쳐 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자로 하여금 그 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있음. 특히 국가기밀·국가보안법 위반·그 밖에 범죄를 목적으로 하거나 교사(教唆) 또는 방조하는 내용의 정보인 경우 정보통신서비스 제공자나 게시판 관리·운영자가 방송통신심의위원회의 시정 요구에 따르지 않는 경우, 관계 중앙행정기관의 장의 요청이 있으면 반드시 해당

정보의 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명하여야 함. 이 명령에 따르지 않을 경우 2년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금의 형사처벌에 처해짐(정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7 제2항과 제3항 및 제73조)

- 현재 주로 이용되고 있는 취급거부·정지·제한명령의 구체적 수단은 전기통신사업자에 대한 사이트폐쇄명령, 이용자명(ID)정지명령, 삭제명령임

○ 이는 행정기관인 방송통신위원회의 장이 인터넷상의 표현 행위를 과도하게 제한하는 규정일 뿐만 아니라, 극단적인 경우 이를 형사 처벌하는 등의 강제 수단을 통해 규율하는 것으로 헌법상의 과잉금지 원칙에 반함

- 인터넷에서도 불법 표현물은 금지됨. 그러나 행정기관이 일방적으로 불법성 여부를 판단하고 곧바로 사상의 자유시장에서 강제적으로 제거 내지는 퇴출시킨다면, 헌법상 보호받는 표현에 대해서까지 심각한 위축효과를 초래할 수 있음

○ 이와 관련하여 헌법재판소는 2002. 6. 27. 불온통신 규제제도에 대하여 “형식적으로는 표현의 자유에 대한 사후제한이지만, ‘이용자-전기통신사업자’ 및 ‘전기통신사업자-정보통신부장관’의 역학관계에 비추어 볼 때 전기통신사업자는 정보통신부장관의 취급거부 등 명령이 없더라도 미리 이용약관 등에 의하여 이용자의 통신내용을 규제하고 이에 따라 이용자는 스스로 조심할 수밖에 없는, 실질적으로는 상시적인, 자체 검열체제로 가능하기 쉽다.”라고 하여 행정기관의 사후적인 내용심의에 따른 행정조치의 위헌적 소지를 일정하게 인정하였다는 사실에 주목할 필요가 있음

나. 방송통신심의위원회의 시정요구권한의 위헌성

○ 방송통신심의위원회는 행정기관으로서 그 심의에 따른 조치는 행정처분성을 가지고 있음
- 방송통신심의위원회는 독립적으로 사무를 수행하는 것이 명시되어 있고(방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제18조 제1항) 그 시정요구는 법률적 의무가 따르지 않는 권고적 성격을

가지고 있음

- 그러나 헌법재판소는 1996년 10월 4일의 구 영화법 제12조 등에 대한 위헌결정에서 공연 윤리위원회의 법적 성격과 관련하여 “검열을 행정기관이 아닌 독립적인 위원회에서 행한다고 하더라도 행정권이 주체가 되어 검열절차를 형성하고 검열기관의 구성에 지속적인 영향을 미칠 수 있는 경우라면 실질적으로 보아 검열기관은 행정기관이라고 보아야 한다. 왜냐하면 그렇게 해석하지 아니한다면 검열기관의 구성은 입법기술의 문제이므로 정부에게 행정관청이 아닌 독립된 위원회의 구성을 통하여 사실상 검열을 하면서도 헌법상 검열금지원칙을 위반하였다는 비난을 면할 수 있는 길을 열어주기 때문이다.”라고 실시하였음

- 또한 구 정보통신윤리위원회의 경우 2007년 대법원이 정보통신윤리위원회의 심의결과의 행정처분성을 인정한 만큼²⁶⁾ 정보통신윤리위원회의 업무와 권한을 포괄승계한 방송통신심의위원회 역시 재론의 여지없이 행정기관이며, 그 심의결과에 대해서는 행정처분성이 인정된다고 볼 수 있음

- 이러한 점에서 방송통신심의위원회가 비록 독립적인 위원회의 성격을 가지고 있다고는 하지만 그 심의 및 시정요구를 ‘공권력의 행사’로 볼 수 있음

○ 실질적으로 정보통신서비스 제공자나 게시판 관리·운영자가 방송통신심의위원회의 시정 요구에 따르지 않을 수 없는 구조임

- 정보통신서비스 제공자나 게시판 관리·운영자가 방송통신심의위원회의 시정 요구에 따르지 아니하였을 경우 방송통신위원장이 해당 정보의 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있고, 이 명령에 따르지 않을 경우 2년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금의 형사처벌에 처해짐

○ 사법기관이 아닌 행정기관이 불법성의 판단 또는 범죄의 구성요건을 이루는 부분에 대한 판단을 하고 그에 따른 행정처분을 하는 것은 위헌적임

26) “정보통신윤리위원회의 결정이 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다”. 대법원 2007. 6. 14. 선고, 2005두4397 판결

- 해당 규정 위반시 형사처벌이 뒤따른다는 점을 고려해볼 때 범죄의 구성요건을 이루는 부분을 행정기관이 심의결정토록 하는 구조임. 이러한 판단은 행정기관 스스로 직권취소하거나 사법권의 중국적인 판단이 있기 전까지는 공권력으로 인해 그 적법성을 추정받게 됨

- 방송통신심의위원회의 구성과 성격상 스스로의 심의결정을 번복하는 일은 거의 기대할 수 없다는 점, 방송통신심의위원회의 결정에 불복하더라도 사법권의 판단은 상당한 시간이 소요된다는 점, 심의의 구체적 내용이 표현의 자유라는 헌법상 기본권을 직접 제한하는 것이라는 점 등을 고려해보면, 방송통신심의위원회의 불법여부에 대한 판단은 형식에 있어서는 잠정적 판단에 불과하나 그 효과의 실제에 있어서는 거의 중국적인 판단과 유사하다고 보아야 함

- 특히 제한적 본인확인제처럼 주요 인터넷 사이트에 대하여 강제적인 국가 실명제가 도입되어 신원이 노출되어 있는 상황에서 이용자의 글을 행정기관이 심의한다는 것은, 이용자의 입장에서 행정기관을 마주하여 직접 대화하는 것과 다를 바가 없음. 이러한 심리강제는 결국 자기검열을 강제하여 표현의 자유를 위축시킴

다. 불명확한 심의규정의 위헌성

〈사례〉

2008년 5월 29일 방송통신심의위원회(이하 '방통심의위')는 다음카페 '이명박 탄핵을 위한 범국민운동본부' 내 특정 게시글에 대해 심의한 결과, 해당 정보통신서비스제공자를 통해 '언어순화 및 과장된 표현의 자제권고'를 하기로 결정했다. 문제가 된 글은 카페 회원이 5월 3일 올린 '이명박 아주 지능형입니다'란 제목의 글로 공기업 및 의료보험 민영화의 문제를 비판하는 내용을 담고 있다. 방통심의위는 심의기준에 대하여 "이 대통령을 간사한 사람 '머리용량 2MB' 등으로 표현, 인격을 폄하했다."고 밝혔다. 이 글은 경찰청이 방통심의위에 신고한 것으로 밝혀져 논란이 일기도 하였다. 불법적이지 않은 글의 일부 표현을 문제 삼아 경찰이 정부를 비판하는 국민의 글을 사후에 검열하는 데 방통심의위를 이용한다는 비판이 제기된 것이다.

○ 방송통신심의위원회의 심의범위는 '정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7에 따른 불법정보 및 청소년에게 유해한 정보

등 심의가 필요하다고 인정되는 정보'를 대상으로 하고 있음(방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령 제8조 제1항). 그 심의 결과에 따라 ① 해당 정보의 삭제 또는 접속차단, ② 이용자에게 대한 이용정지 또는 이용해지, ③ 청소년유해정보의 표시의무 이행 또는 표시방법 변경 등과 그밖에 필요하다고 인정하는 사항 등의 시정요구를 ISP에 함(방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령 제8조 제2항). ISP가 이에 응하지 않을 경우 그 취급을 거부·정지 또는 제한토록 명령하게 됨(방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령 제8조 제4항)

○ 심의위원회의 이러한 삭제요구권은 표현의 자유를 저해할 우려가 있는 기본권 제한에 해당하므로 당해 내용은 법률유보의 원칙에 의해 법률에 의해 제한되어야 마땅할 것이나 포괄적으로 시행령에 위임되어 있고, '필요하다고 인정되는 / 인정하는 사항' 이라고 하여 법문 자체에서 이미 자의적 판단의 가능성을 전면적으로 열어두고 그 규정 내용 또한 모호하여 위헌성이 심각함

○ 또한 방송통신심의위원회의 심의범위인 불법정보로서 '그밖에 범죄를 목적으로 하거나 교사 또는 방조하는 내용의 정보'라는 모호한 규정을 두고 있음(정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7 제1항 제9호). 이는 '명확성의 원칙'에 위배될 뿐더러, 해당조문의 위반 시 2년 이하의 징역형이라는 형사처벌을 받게 된다는 점을 감안한다면 '죄형법정주의'에도 저촉됨

○ 온라인매체에 관한 규제에 대하여 헌법재판소는 온라인매체에서 일정한 규제가 가능하나 그 규제는 "내용 그 자체로 불법성이 뚜렷하고, 사회적 유해성이 명백한 표현물", 예를 들면, "아동 포르노, 국가기밀 누설, 명예훼손, 저작권침해"와 같은 것으로 제한된다고 밝힌 바 있음²⁷⁾

27) 헌재, 2002. 6. 27., 앞의 결정.

라. 사이버 명예훼손에 대한 형사처벌의 문제점

○ 소위 '악플', 즉 악성 댓글은 법률적으로 불법 정보에 해당하는 '명예훼손'에 해당하며 '사이버 명예훼손'의 경우 형법상 명예훼손보다 가중처벌하고 있음(정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제70조)

○ 그러나 댓글 작성자의 상당수를 10대 청소년이 차지하고 있는 현실 속에서 사이버 명예훼손의 형사처벌 확대가 청소년 범죄자의 양산으로 이어지고 인터넷 문화 개선 효과는 크지 않을 것이라는 우려의 목소리가 존재함

- 최근 청소년의 온라인 폭력실태 설문조사에 따르면 서울 초중고생의 절반 가까이 온라인 상 언어폭력 가해경험이 있었으며(KBS, 추적60분, 서울 초, 중, 고학생 각 300명씩 총 900명 대상 설문조사), 10대의 댓글 작성률은 전체의 21.1%에 달했고(2006년 네이버 조사), 전체 사이버 범죄의 54.3%를 10~20대가 차지하는 것(2007년 경찰청 사이버범죄 통계)으로 드러났을 뿐 아니라 최근 트랜스젠더 하리수, 동성애자임을 커밍아웃한 홍석천씨가 밝힌 바에 따르면 지속적인 악성댓글 작성자가 모두 초등학생이었음²⁸⁾

- 다른 사람을 배려하는 인터넷 문화는 형사처벌이 아니라 교육문화적 접근방법으로 도달할 수 있음

○ 국제적으로 명예훼손이 자유로운 비판을 가로막고 국가기관에 의한 언론 탄압에 이용되는 상황에 주목하여 명예훼손에 관하여 형사처벌보다 민사적 해결이 확대되고 있음. 특히 표현의 자유 유엔특별보고관인 Ambeyi Ligabo은 모든 형사법적 명예훼손은 철폐되어야 한다고 지적하였음

- 형사처벌은 검찰 본연의 업무이므로 권력자는 아무런 비용을 들이지 않고 자신의 영향력 하에 있는 검찰을 동원하여 자신에게 비판적인 개인 및 단체들에게 타격을 가하거나 이들을 제압할 수 있음

28) "청소년 미래 볼모집는 사이버모욕죄 사업예산 전액삭감해야", 최문순 의원 보도자료, 2008.11.13

- 특별보고관은 2008년 2월 《의견과 표현의 자유에 대한 권리 증진과 보호에 관한 보고서》에서 명예훼손 법률의 주관적 성격이 불의를 폭로하는 저널리즘을 가로막고 비판을 침묵시키는 강력한 장치로 변질됐다고 비판함

- 특별보고관은 2002년 언론매체의 자유에 관한 OSCE(유럽안보협력기구) 대표, 표현의 자유에 관한 OAS(미주기구) 특별보고관과 합동으로 공동선언문을 발표하면서 “형법으로 명예훼손을 처벌하는 것은 표현의 자유에 대한 정당한 제한이 아니다. 모든 형법상 명예훼손 법은 철폐되어야 하며 필요하다면 적절한 민법으로 대체되어야 한다.”고 지적하였음²⁹⁾

○ 미국, 유럽 등 세계 여러 나라에서 명예훼손에 대한 형사처벌이 줄고 있는 추세임

- 미국에서는 1964년 명예훼손 처벌법 자체를 위헌처분한 판결 이후 뉴욕, 캘리포니아, 일리노이, 텍사스 주를 포함한 많은 주들의 명예훼손 처벌조항이 위헌처분되거나 주의회에 의해 자발적으로 폐기되었음. 사법부나 입법부에서 이렇게 형사상 명예훼손을 폐지하였던 이유로 1920부터 1956년 사이의 형사상 명예훼손 사건의 2분의 1 정도가 권력자가 검찰을 동원하여 비판적 개인을 탄압하려는 시도였다는 연구결과가 제시됨. 2004년 현재 14개주만이 명예훼손에 대한 형사처벌규정을 유지하고 있고 이들 주들에서 제기되는 명예훼손 형사사건들을 모두 합쳐도 1년에 약 2건에 머물 뿐임. 1990년부터 2002년 사이에 있었던 명예훼손 형사건의 23건의 반이 정치적인 시도였다는 연구결과가 있고 이 사건들의 대부분이 상급법원에 의해 번복되었음

- 유럽인권재판소는 언론인들이 정부를 비판하여 명예훼손 형사처벌을 받은 여러 사건들에서 회원국 최고법원의 결정들을 번복하였음. 대표적으로 유럽인권재판소는 우크라이나 총리를 비판한 기자에 대해 우크라이나 검찰이 형사처벌을 가한 것에 대해 인권침해라고 규정하여 우크라이나 법원의 유죄판결을 번복하였음

- 아메리카인권재판소 역시 협약에 가입한 중남미의 국가들 내에서 언론인들이 자국의 정

29) 류은숙, 의견과 표현의 자유에 대한 권리 증진과 보호에 관한 유엔특별보고관(Ambeyi Ligabo) 보고서, 인권오름 제113호, 2008.7.23. 류은숙, [세계인권선언의 현재적 의미] 제19조 의견과 표현의 자유, 인권오름 제127호, 2008.11.5.

치인들에 대해 비판적인 기사를 써서 명예훼손 처벌을 당하는 것에 대해 인권협약에 위반된다는 결정을 하였음

- 2007년에는 회교국가인 바레인에서도 명예훼손의 형사처벌 폐지가 논의되었음³⁰⁾

마. 광범위하고 자의적인 임시조치의 문제점

○ 인터넷 사업자가 권리를 침해받은 사람의 요청에 의하여 삭제나 임시조치 등 필요한 조치를 하면 이로 인한 배상책임을 줄이거나 면제받을 수 있음(정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의2 제6항)

○ 일방의 주장에 의하여 광범위한 임시조치(블라인드 처리)가 가능해지면서 기업이나 정치에 대한 비판글에 재갈로 작용하고 있음³¹⁾

- 2007년 6월 포털사이트 다음이 삼성코레노 사(使)측의 명예훼손이라는 주장에 따라 삼성코레노 노조측의 카페를 임시차단했다가 정보통신윤리위원회로부터 해당 카페의 게시물은 명예훼손이 아니라는 결정이 내려져 40여 일 만에 복구됨

- 2007년 8월 (주)이랜드월드가 다음, 네이버 등 주요 포털사이트에 게시된 이랜드 파업 관련 게시물에 대해 “회사의 명예를 훼손했다”고 주장함에 따라 수십 건의 게시물이 한꺼번에 임시조치되었다가 정보통신윤리위원회의 “해당없음” 결정으로 일주일 뒤에 복구되기도 함

- 2007년 8월 네이버 카페 ‘그림책 읽어주는 엄마’에서 흥출판사의 어린이용 책값을 매장별로 비교한 뒤 최저 가격을 알려준 게시물이 흥출판사의 명예훼손이라는 주장에 의해 임시조치되었음

30) 박경신, “명예훼손 형사처벌 폐지해야”, 경향신문 2008. 7. 17.자.

31) “댓글 차단, 법대로? 포털 마음대로?”, 아이뉴스24 2008. 11. 4.자; “포털 글삭제 맞선 나의 분투기”, 미디어스 2008. 10. 27. 자; “포털 ‘임시삭제’는 권력집단 보호막”, 미디어스 2008. 10. 24. 자; “기업·정치인, 포털 임시삭제 ‘비판글 재갈’ 악용”, 한겨레 2008. 10. 23.자; “조중동이 요청해 삭제된 게시물 1300건”, 미디어오늘 2008. 10. 22.자; “최문순 ‘포털 게시물 무차별 삭제로 표현자유 제약’”, 연합뉴스 2008. 10. 20.자; “햄버거가 이럴수가?” 소비자들, 패스트푸드 광고에 대불만”, 데일리서프라이즈 2008. 10. 18.자; “사이버수사대는 경찰청장 해결사?”, 뉴스메이커 786호 2008. 8. 5. 자. 등 참조.

- 2008년 8월 경찰이 어청수 경찰청장을 비판하거나 패러디한 게시물, 이미지, 동영상 수백 건에 대하여 임시조치를 요청한 것으로 알려져 논란이 일어남

- 2008년 10월 롯데리아 햄버거가 과대광고라는 소비자의 주장이 임시조치되었음

- 2008년 10월 동원에프앤비 참치에서 이물질이 나왔다고 비판한 블로거의 포스팅이 명예 훼손이라며 임시조치되었음

- 2008년 10월 주성영 의원은 자신에 대한 비판적 게시물이나 이미지를 게재한 게시물에 대하여 명예훼손이라며 임시조치를 요구하였음

○ 광범위하고 자의적인 불법성 판단에 따른 임시조치에 제한을 가할 필요가 있음

- 공정거래위원회는 2008년 7월21일 포털이 고객의 게시물을 구체적 근거 없이 삭제 등의 조치를 할 수 있도록 한 약관이 불공정하다며 시정명령을 내림. 시정명령의 대상이 된 네이버와 다음의 약관에는 “게시물 등을 회원의 사전 동의 없이 임시게시 중단, 수정, 삭제, 이동 또는 등록 거부 등의 관련조치를 취할 수 있다”고 되어 있었음

- 현행 법률은 “해당 정보의 삭제 등을 요청받으면 지체 없이 삭제 및 임시조치를 해야 한다.”라고 하여 해당 정보의 삭제가 타인의 권리 침해여부에 대한 어떠한 사법적 또는 행정적 판단이 없는 시점에서 이루어짐

- 따라서 임시조치는 ISP의 책임에 관한 규정이라기보다는 독자적인 삭제권한 또는 임시조치권한을 명시적으로 부여하고 있으므로 ISP의 권한에 관한 규정에 가까움. ISP에게 권한을 부여한다는 것은 전세계적으로 유례가 없고 불필요함. 미국에서는 인터넷에서의 내용삭제를 허용한 명령이 취소되었거나, 심지어 그 내용이 영업비밀에 해당하는 것이어서 그 내용의 공표가 현행법에 위배될 소지가 있어도 자의적인 내용삭제가 인정될 수 없다는 판례까지 있음³²⁾

- 국가가 ISP에 불법성 판단을 위탁하는 성격이 강해 이를 엄밀한 의미에서의 자율규제라 보기도 어려움

- 또한 정보게재자가 정보의 삭제, 반박내용의 게재 또는 임시조치에 대하여 이의를 제기할

32) 오길영, 앞의 글.

방법이 규정되어 있지 않아, 규제당사자(게시자)의 표현의 자유를 침해할 가능성이 있음. 일방의 주장에 의해 글이 삭제된 후 삭제당한 게시자가 재개시를 요청하기 위해서는 권리 침해사실에 대해 반박하는 입증을 해야 하는데, 이는 기본권 침해 소지가 매우 큼. 또한 일부 포털의 경우 임시조치 게시물 내용에 대한 규제 당사자(게시자)의 접근권조차 부여하지 않고 있음.

- 삭제 및 임시조치를 면책이 아닌 의무조항으로 해석하는 경우 서비스제공자는 되도록 안전하게 삭제요청이 있는 모든 게시물에 대해서 삭제 및 임시조치를 하려고 할 것이고, 이는 결국 합법적인 게시물마저도 삭제 및 임시차단하는 광범위한 표현의 자유 침해로 이어질 수 있음.³³⁾

- 포털 이용자들은 임시조치의 명확한 기준도 알지 못하는 상태여서 혼란이 증증하고 있음. 명확한 기준 마련이 시급함.

○ 한편 대법원은 명예를 훼손한 글이 게시되었다 하더라도 정보통신서비스 제공자, 게시판 관리·운영자가 이를 무조건적으로 삭제할 의무를 지고 있다고 보지 않았음. “온라인 서비스 제공자인 인터넷상의 홈페이지 운영자가 자신이 관리하는 전자게시판에 타인의 명예를 훼손하는 내용이 게재된 것을 방치하였을 때 명예훼손으로 인한 손해배상책임을 지게 하기 위해서는 그 운영자에게 그 게시물을 삭제할 의무가 있음에도 정당한 사유 없이 이를 이행하지 아니한 경우여야 하고, 그의 삭제의무가 있는지는 게시의 목적, 내용, 게시기간과 방법, 그로 인한 피해의 정도, 게시자와 피해자의 관계, 반론 또는 삭제요구의 유무 등 게시에 관련한 쌍방의 대응 태도, 당해 사이트의 성격 및 규모, 영리목적의 유무, 개방정도, 운영자가 게시물의 내용을 알았거나 알 수 있었던 시점, 삭제의 기술적, 경제적 난이도 등을 종합하여 판단하여야 할 것으로서, 특별한 사정이 없다면 단지 홈페이지 운영자가 게시하는 게시판에 다른 사람에 의하여 제3자의 명예를 훼손하는 글이 게시되고 그 운영자가 이를 알았거나 알 수 있었다는 사정만으로 항상 운영자가 그 글을 즉시 삭제할 의무를 지게 된다고 할 수는 없다.”³⁴⁾

33) 박경신, 2008. 10. 1., 앞의 글.

34) 대법원 2003. 6. 27 선고 2002다72194 판결.

(3) 개선방향

○ 불법 게시물에 대한 방송통신심의위원회와 방송통신위원장의 자의적 판단과 삭제 권한은 폐지되어야 함

- <정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률> 제44조의7 제2항과 제3항 및 제73조 등 방송통신위원회의 삭제(취급 거부·정지 또는 제한) 명령 권한과 삭제 명령을 이행하지 않는 자에 대한 형사 처벌규정은 즉각 삭제되어야 함

- 불명확한 규정으로 자의적인 불법성 판단을 허용하고 있는 <정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률> 제44조의7 제1항 9호와 <방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률> 시행령 제8조 제4항 등은 조속히 폐지되어야 함

○ 일반 시민의 비영리적 참여 콘텐츠의 제작이나 인터넷 배포에 따른 법률적 책임은 표현물의 제작자나 배포자가 사후적으로 직접 부담하는 것을 원칙으로 함

- 다만 헌법의 보호대상이 아닌 불법정보를 신속히 차단시켜야 할 긴급한 상황이 발생할 때 고지에 따른 신속한 처리가 가능하도록 핫라인 등 제도 보완과 활성화가 이루어질 필요가 있음

- 한편, 불법정보를 신속히 차단시켜야 할 긴급한 상황이 존재한다고 인정되는 경우, 행정청이 법원에 가처분을 신청하고 법원이 빠른 시일 안에 일정한 대립당사자적 구조 하에 가처분 결정을 하는 제도 개선이 학계 일각에서 제안되기도 하였음³⁵⁾

- 현행 방송통신심의위원회의 불법 정보에 대한 권한은 핫라인으로 명확히 한정하고 장기적으로 민간기구화할 필요가 있음

○ 긴급한 상황이라 하더라도 그 불법성 판단절차에 있어 최소한의 공정성과 신속성이 담보되어야 함

- 불법정보 삭제에 있어 현행 법률은 그 규제 대상을 정보통신서비스 제공자, 게시판 관리·

35) 정재황 등, 2004. 12, 앞의 자료.

운영자로 규정하여 규제 당사자(게시자)의 항변권이나 사법적 구제 절차가 갖추어져 있지 않음

- 따라서 불법표현물의 심의 대상을 규제 당사자(게시자)로 명확히 규정하고 그 항변권이나 사법적 구제 절차를 갖추어야 함

- 핫라인의 고지 등에 의한 임시조치 혹은 삭제는 무조건적으로 이루어지는 것이 아니라 민간자율 심의기구에 의해 최소한의 공정성이 확보되어야 함

○ 다만 명예훼손 등 사인간의 분쟁에 대하여는 일방적인 게시물 삭제 보다 민사적 분쟁조정기구(ADR)의 기능을 활성화하는 것이 바람직함

- 소송은 민사분쟁의 해결방안으로 가장 일반적인 것이나, 재판지연, 비용과다, 복잡난해 등의 단점이 있어 미국을 중심으로 하여 새로운 분쟁해결방안으로서 ADR(Alternative Dispute Resolution : 소송에 갈음하는 분쟁해결 또는 재판외 분쟁해결)이 각광을 받고 있음. 소송은 상대방의 의사나 태도에 관계없는 국가권력에 의한 강제적 해결방법임에 대하여, ADR은 당사자 쌍방의 일치된 자율적 의사에 기한 자주적 해결방식인 점에서 소송과는 성질을 달리함³⁶⁾

- 당사자들이 분쟁조정절차에 참여할 기회가 보장된 상태에서 분쟁조정기구의 결정이 이루어져 당사자들에게 통보되면 양 당사자가 직접 결정을 수용하여 그에 따른 게시물 삭제 혹은 복구를 결정할 수 있을 것임. 일방 당사자가 불복하는 경우에는 법원으로 이관할 수 있음

- 분쟁조정절차로 이관하는 과정에서 임시조치가 제한적으로 허용될 수 있음

- 다만 현재의 '명예훼손분쟁조정부'는 방송통신심의위원회 산하로서 그 위원은 방송통신심의위원회 위원장이 방송통신심의위원회의 동의를 받아 위촉하도록 하였음.(정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의10 제2항) 헌법재판소 결정³⁷⁾에 따르면, 행정위원회의 조직 및 권한에 있어서 중립성 내지 독립성, 조정절차에 있어서의 신중성과 공정성이 담보되어야만 행정위원회 조정에 대한 재판상 화해의 효력 부여로 인한 위헌 가능성이 감소할 것인 바, 현행 방송통신심의위원회 산하로 되어 있는 명예훼손분쟁조정부를 독립적으로 구성되고 활동하도록 할 필요가 있음

36) 나경원, <인터넷상 권리침해 방지를 위한 '명예훼손분쟁조정부' 역할의 재조명>, 제278회 정기국회 국정감사 정책자료집 4, 2008. 10.

37) 헌재, 1995. 5. 25. 91헌가7 결정.

○ 불법은 아니지만 청소년의 접근으로부터 격리할 의무가 존재하는 유해적 표현물 관리를 위하여 비영리 시민참여 콘텐츠에 대하여서도 등급을 부여할 필요가 있지만, 자율적으로 이루어져야 함

- 행정기관은 사후에 등급의 적절성을 평가할 수 있지만 이를 강제하거나 사전에 등급을 부여하지 않는 것이 필요함. 현행 청소년보호법은 청소년유해매체물을 청소년에게 시청·관람·이용토록 하여 벌칙이 적용되는 대상을 '영리의 목적'에 국한시키고 있다는 점을 참고할 것(청소년보호법 제50조 제1호)

- 민간자율 심의기구가 사후에 등급을 관리할 수 있지만 포털 등 사업자 일방이 결정하는 것이 아니라 이용자 위원회 등 이해당사자가 참여하는 의사결정 구조 하에 결정되어야 하며, 전편에 대한 심의가 아니라 신고나 불만요청제기에 따른 일부 심의로 한정할 필요가 있음

2. 방송

- 시청(취)자참여프로그램(Public Access Program)의 심의제도를 중심으로

2000년 '시청자참여프로그램'이라는 이름으로 도입된 퍼블릭 액세스는 방송국 등 기존 미디어에 의해 일반적으로 제공되는 미디어가 아닌 대중의 방송 참여, 대중의 표현의 자유를 확장하기 위한 권리적 개념으로 도입된 제도입니다. 현재 공영방송 KBS와 지역지상파방송, 케이블TV의 지역채널의 시청자참여프로그램, 위성방송의 시민방송 RTV 등 매체별로 다양한 형태의 시청자참여프로그램이 편성 중입니다. 지난 2005년부터는 공동체라디오 시범방송이 본격화되면서 지역 주민이 참여하고 운영하는 공동체 참여 방송이 이루어지고 있으며, 공동체라디오방송의 대부분은 청취자가 직접 참여하는 프로그램으로 운영되고 있습니다.

그러나 그동안 시청자참여프로그램은 방송위원회와 방송사의 이중 심의로부터 자유롭지 못하였으며, 심의를 둘러싼 논란은 초기부터 계속되어 왔습니다. 2002년 KBS <열린채널> 운영협의회는 <주민등록증을 찢어라>(제작 진보넷, 연출 이마리오)에 대하여 비속어 사용/공무원 초상권 침해/박정희 생가 장면/제목의 과격함 등을 이유로 편성불가를 결정하였고, 이는 법정싸움까지 가는 공방 속에 2년 여 만에 운영협의회에서 재논의를 거쳐 방영될 수 있었습니다. 2006년에는 이미 운영협의회 심의를 통과하고 방영예정이었던 <우리 모두가 구분주다>(제작 태준식)에 대하여 KBS 심의실은 이 프로그램에서 다루고 있는 내용이 재판에 계류 중이라는 이유로 무기한 방송보류 결정을 내렸습니다. 이 외에도 사회적으로 이슈가 되고 있거나 찬반양론이 대립하고 있는 사안을 다루는 시청자참여프로그램에 대한 방송사의 일방적인 방송불가 결정으로 인한 시청자와 방송사의 갈등은 계속되고 있습니다.

이러한 문제의 근본 원인은 '시청(취)자참여프로그램'과 같은 새로운 방송모델에 대한 새로운 형태의 심의 시스템이 마련되지 못하였기 때문입니다. 현행 심의규정에 대한 방송사의 자의적 해석과 근본적으로는 시청자참여프로그램의 성격과 맞지 않은 방송심의규정에 근거한 사전심의회 사실상 헌법에서 금하고 있는 '사전검열'로 작용하고 있다는 비판이 미디어운동단체들은 물론 전문가들에 의해 제기된 바 있습니다. 또한 방송사에 의한 심의뿐만 아니라 같은 규정에 의한 방송통심심의위원회의 심의가 이중으로 이루어지고 있다는 점에서 시청자참여프로그램의 표현의 자유를 위축시킬 수 있는 현재의 심의 체계를 개정할 필요가 있습니다.

'시청(취)자참여프로그램'에 대한 심의는 내용규제가 중심이 아닌 시민들의 참여와 권리를 확대하고 보장하는 방향으로 이루어져야 합니다. 이 글은 퍼블릭 액세스의 본래 취지인 일반 대중의 표현의 자유를 실현하고 국가나 방송사의 검열로부터 자유로울 수 있는 시청(취)자참여프로그램에 대한 심의 개선방향을 제시하고자 합니다.

(1) 현황

가. 시청자 참여프로그램 제도의 의의

○ 방송사업자가 운영하는 채널에 전적으로 시청자 자신이 제작한 프로그램을 송출할 수 있도록 하는 시청자참여프로그램 편성의무 제도는 시청자가 방송의 주인이라는 방송법의 정신을 가장 구체적으로 구현하는 것으로 볼 수 있으며, 시청자, 시민의 표현의 자유 확장이라는 측면에서 미디어 민주주의 구현을 위해 매우 중요한 제도라 할 수 있음.

○ 현행 방송법의 시청자 참여프로그램 편성의무 제도는 세계적으로 봐도 매우 획기적이고 진보적인 제도로 평가되고 있음.

○ 방송통신위원회의 방송발전기금의 사용 용도의 하나도 시청자가 직접 제작한 방송프로그램을 규정하여, 시청자 참여프로그램의 제작 활성화를 뒷받침하고 있음.(방송법 제38조 제4호)

나. 각 매체별 시청(취)자 참여프로그램 현황

1) 지상파공영방송 KBS의 시청자 참여프로그램 편성제도

○ 한국방송공사는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램을 편성하여야 함.(방송법 69조 제6항)

- 시청자 참여프로그램의 범위(시행규칙 제13조 제1항)

- ① 시청자가 직접 기획·제작한 방송프로그램
- ② 시청자가 직접 기획하고 방송발전기금 등의 지원을 받아 제작한 방송프로그램

- 편성의무 채널과 편성분량

- 한국방송공사는 지상파텔레비전 방송사업의 허가를 받아 행하는 텔레비전방송의 채널

에서 매월 100분 이상의 텔레비전 방송프로그램을 시청자가 직접 제작한 시청자 참여 프로그램으로 편성하여야 함.(시행령 제51조 제1항)

- 시청자 참여프로그램의 운영

- 한국방송공사는 시청자 참여프로그램의 편성기준을 정하고 이를 공표하여야 함.(시행령 제51조 제2항)
- 시청자 참여프로그램의 운영에 관한 사항은 한국방송공사의 시청자위원회에서 담당함.(시행규칙 제13조 제2항) → 이에 따라 KBS 시청자위원회는 산하 소위원회로 ‘시청자 참여프로그램 운영협의회’를 구성하여 관련 직무를 수행하고 있음.
- 한국방송공사의 시청자위원회는 필요하다고 인정하는 경우에는 한국방송공사에 시청자 참여프로그램의 제작에 소요된 제작비용의 일부에 대한 지원을 요청할 수 있으며, 이에 경우 한국방송공사는 제작비의 일부를 지원할 수 있도록 규정하고 있음.(시행규칙 제13조 제3항)
- 시청자 참여프로그램의 방송을 요청받은 한국방송공사는 무상으로 시청자 참여프로그램을 방송하여야 하며, 방송된 시청자 참여프로그램의 저작권은 제작자에게 있음.(시행규칙 제13조 제4항)

- 방송위원회의 시청자 참여프로그램 제작 활성화를 위한 시책의 수립·시행 의무

- 방송위원회는 시청자 참여프로그램의 제작비 지원 등 제작의 활성화를 위한 시책을 수립·시행하여야 함.(시행규칙 제13조 제5항)

2) SO 및 위성방송사업자의 시청자제작방송프로그램 방송제도

○ 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 방송위원회규칙이 정하는 바에 의하여 시청자가 자체 제작한 방송프로그램의 방송을 요청하는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 이를 지역채널 또는 공공채널을 통하여 방송하여야 함.(법 제70조 제7항)

○ 해당 방송사업자가 시청자 제작프로그램의 방송을 요청받은 경우에는 방송기술 및 방송 편성의 제약이 없는 한도에서 최대한으로 방송하여야 한다고만 규정함으로써, KBS의 시청자 참여프로그램 편성제도와는 달리 방송 분량에 대한 특별한 의무규정은 없음.(시행규칙 제18조 제1항)

○ 해당 방송사업자는 방송을 위하여 불가피한 경우에는 제작자와 협의하여 최소한의 범위에서 시청자 제작방송프로그램을 편집할 수 있으나 방송프로그램의 본질적 내용을 훼손하여서는 아니 됨.(시행규칙 제18조 제2항)

○ 해당 방송사업자는 시청자 제작방송프로그램의 내용이 법령에 위배되는 경우에는 시청자 제작방송프로그램의 방송을 요청한 자에게 관련 내용의 수정을 요구할 수 있음.(시행규칙 제18조 제3항)

○ 해당 방송사업자는 시청자 제작방송프로그램을 편성할 수 없는 경우에는 그 사유를 명시하여 서면으로 통보하여야 함.(시행규칙 제18조 제4항)

3) 공동체라디오방송사업자의 청취자참여프로그램

○ 방송법 제69조(방송프로그램의 편성 등) ⑨ 공동체라디오방송사업자는 청취자참여프로그램을 매월 전체 방송시간의 100분의 50범위 안에서 대통령령이 정하는 비율 이상 편성해야 한다.

○ 방송법 시행령 제52조의2(청취자 참여프로그램) 법 제69조 제9항에 따라 공동체라디오방송사업자는 청취자참여프로그램을 매월 전체 방송시간의 100분의 20 이상 편성하여야 한다.

○ 방송법 시행규칙 제14조의2(청취자참여프로그램) 법 제69조 제9항의 규정에 의한 청취자참여프로그램은 청취자가 제작에 참여한 방송프로그램을 말한다.

다. 시청(취)자참여프로그램 심의제도

1) 방송프로그램에 대한 심의 일반 현황

항목	방송사 자체심의	방송심의위의 사후심의
근거 법령	<ul style="list-style-type: none"> • 방송법 제86조(자체심의) • 방송통신심의위원회 규칙 <ul style="list-style-type: none"> - 방송법 33조에 따른 방송심의에 관한 규정 • 자체심의 운영지침 <ul style="list-style-type: none"> - 방송사 사규 : 방송 프로그램 심의규정 	<ul style="list-style-type: none"> • 방송법 제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의) <ul style="list-style-type: none"> 제33조(심의규정) 제34조(심의위원회) 제100조(제재조치등) • 심의규정 <ul style="list-style-type: none"> - 방송법 33조에 따른 방송심의에 관한 규정
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 사전심의 <ul style="list-style-type: none"> - 방송 전 프로그램 내용에 대한 수정/삭제/재제작등 심의의견 제시 - 지시사항 이행여부 확인 - 불이행시 → 제재조치 • 사후심의 <ul style="list-style-type: none"> - 방송된 프로그램 내용에 대한 제규정 이행 및 저촉여부 확인 - 경미한 사항은 구두경고로 주의 환기 - 제재가 필요한 사항은 제재조치 결정 	<ul style="list-style-type: none"> • 사후심의 <ul style="list-style-type: none"> - 각 매체별 '심의원'에 의한 의무 모니터링 제도 - 방송의 공정성 및 공공성 심의 <ul style="list-style-type: none"> : 방송심의에 관한 규정에 따른 내용심의 : 제재가 필요한 사항은 제재조치 결정 - 어린이 청소년유해성 <ul style="list-style-type: none"> : 연령등급분류 심의 : 등급분류 조정요구

〈표 2〉 방송프로그램에 대한 심의 일반 현황

○ 현행 방송법의 심의 관련 제도

- 방송은 방송전파가 갖는 공공성과 희소성, 그리고 사회적 파급력 등을 고려하여 다른 어떤 매체보다도 강력한 내용규제를 받음.
- 사전심의 : 방송사업자는 자체적으로 심의 기구를 두고 보도 프로그램을 제외한 모든 프로그램에 대해서 사전 심의를 수행하며 반드시 등급 분류를 공지해야 함.(방송법 86조)

제86조(자체심의) 방송사업자는 자체적으로 방송프로그램을 심의할 수 있는 기구를 두고, 방송프로그램(보도에 관한 방송프로그램을 제외한다)이 방송되기 전에 이를 심의하여야 한다. 다만, 공동체라디오 방송사업자의 경우에는 방송권역 청취자가 참여하는 방송평가회를 연 1회 이상 실시하여야 한다.

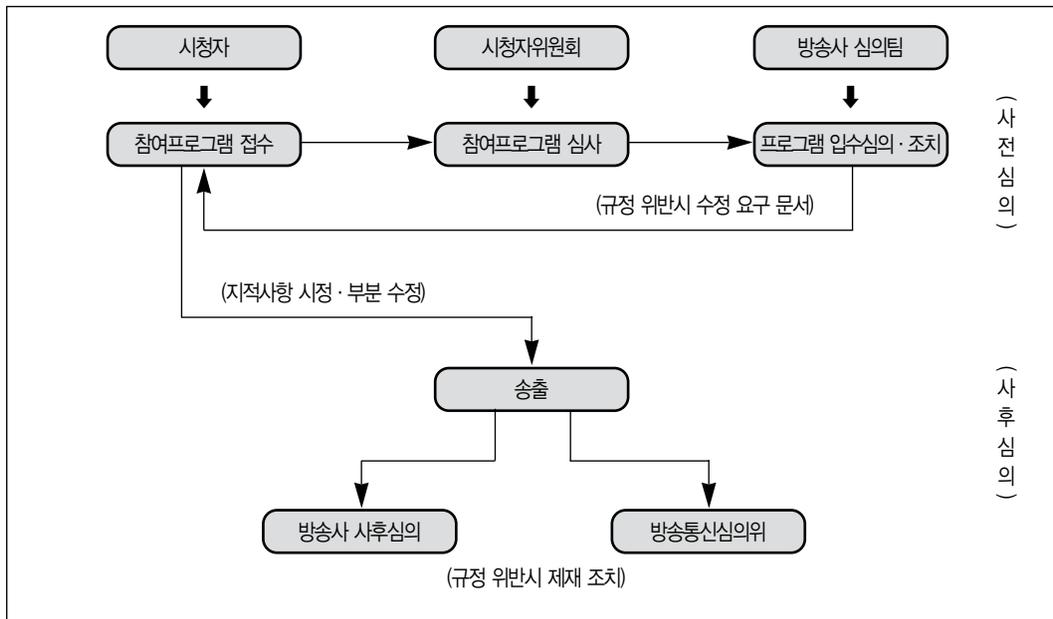
- 사후심의 : 방송통신심의위원회는 방송심의기준을 제정하고 이 규정에 근거해서 광고를 제외한 방송 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의 의결하며 심의규정을 위반한 경우 제재조치를 명할 수

있음. [방송법 제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의), 제33조(심의규정), 제34조(심의위원회), 제100조(제재조치 등)]

- 현행 방송통신심의위원회의 심의는 방송 내용에 대해 제3자 외부기구의 모니터링 결과를 갖고 판단하는 것으로서 각 매체별, 채널별 심의원들이 의무 모니터링 후에 심의하는 방식을 취함. 미국과 영국과 같은 방송 선진국에서도 사후 타율심의를 시행하고 있으나 우리와는 달리 수용자들로부터 불만(complaints)이 제기된 후 해당 프로그램에 대한 규정 위반 여부를 논의하는 방법으로 운영됨³⁸⁾.

2) 시청(취)자참여프로그램에 대한 심의 현황

○ KBS <열린채널> 심의 현황



〈표 3〉 KBS <열린채널> 시청자참여프로그램 심의 과정

38) 강남준, '미국방송협회(NAB) 자율심의 제도의 변천과정 : 한국 방송심의제도에 던지는 함의', 방송연구, 2006년 겨울호, p.181

- KBS <열린채널>의 시청자참여프로그램은 시청자위원회의 선정심의(운영지침 제12조, 13조)와 KBS의 자체심의를 반드시 받아야 함. KBS 심의팀의 수정요구를 제작자가 수용하여 수정해야만 방송을 할 수 있음. 선정심의회에서 선정되더라도 KBS 자체심의를 통과하지 못해 방송 보류 및 불가 판정을 받는 사례들이 계속 발생하고 있음³⁹⁾.

- <열린채널> 관련 심의문제가 계속 논란이 되자, 이중심의를 일원화하기 위한 법제도적 개선노력이 이어졌으나⁴⁰⁾ 당시 방송위원회와 KBS의 책임 회피로 인하여 시청자참여프로그램의 심의 문제 해결은 여전히 과제로 남아 있음

○ 케이블, 위성 방송의 시청자참여프로그램 심의 현황

- 케이블방송의 지역채널을 통해 방송되는 시청자참여프로그램의 경우 현행 방송법상 '특별한 사유가 없는 한' 모두 방송하여야 하며, 본질적 내용을 훼손할 수 없고 법령에 위배되는 경우에만 수정을 요청할 수 있으며, 편성 불가 사유는 반드시 서면으로 제출할 것을 명시하고 있으나 실제로는 KBS <열린채널>과 유사한 방식으로 이중심의(선정심의-자체심의)가 이루어지고 있음. KBS의 시청자위원회가 법적 위상을 가진 기구인데 반하여 케이블의 경우 참여프로그램운영위원회의 구성 권한이 방송사에게 있으므로 독립적 운영이 어려운 실정임. 실제로 심의 기준 적용에 있어 법률에 기반 하지 않은 자의적 해석으로 문제가 제기되고 있음⁴¹⁾.

39) <한총련과 국가보안법>, <우리는 일하고 싶습니다>(하이닉스 매그나칩 사내하청노동자들의 해고 투쟁 기록) <우리 모두가 구본주다>(교통사고로 사망한 미술가 구본주씨의 생명보험 지급 문제와 관련해 삼성화재가 고인의 예술인 경력을 인정하지 않아 논란이 된 사건 기록) 등과 같은 프로그램은 정치적으로 민감한 소재이거나 재벌과 같은 거대 권력의 압력이 가해지는 경우, 시청자위원회에서 선정이 되었다 할지라도 KBS 자체 심의에 의해 방송이 보류되었음.

40) 2006년 천영세 국회의원의 대표발의로 시청자참여프로그램 자체 심의 면제 조항을 포함한 관련 방송법 일부개정법률안이 국회에 상정되었으나 당시 방송위원회와 KBS의 비협조적인 태도로 법안통과가 무산된 바 있다.

41) 2004년 6월, 방송법 제 70조에 의거하여 종합유선방송사업자인 '한빛전주방송'에 한 시민이 <인간적인 의료문화를 위하여>라는 제목의 프로그램을 방송 요청하였으나, 방송사 측은 한달 정도의 시간이 경과한 후 유선상으로 방송불가를 통보하였으며, 그 사유로 "밝은 메시지를 전달해야 한다"는 자체 편성기준에 맞지 않는다고 밝힘.

- 위성방송의 시청자참여프로그램은 시민방송 RTV를 통해 방송되고 있음. RTV는 시청자 참여프로그램전문채널로서 퍼블릭 액세스의 취지를 살려 영상물 내용에 대한 심의는 하지 않으며, 주로 영상, 음향, 자막 등 기술적인 부분에 대해서만 심의를 진행함. 단, 영상물과 연관성이 없는 폭력적, 선정적인 내용 및 특정 기업, 종교, 정치 홍보 등의 콘텐츠에 대해서는 제작자에게 수정, 보완을 권고한 후 협의에 따라 편성 여부를 조정하도록 하고 있음. 특히 반 인권적 내용이 담긴 영상물에 대해서는 편성을 하지 않도록 함. 편성국의 수정, 보완 등의 권고에 시민 제작자가 동의하지 않거나 이의 제기를 할 경우 편성기획위원회에 상정하여 재검토, 재심의를 하도록 함

○ 공동체라디오 청취자참여프로그램 심의 현황

- 일반적으로 라디오프로그램의 경우, 그 특성상 생방송프로그램이 주를 이루는 경우가 많아 방송사 자체 프로그램이라고 할지라도 완성본에 대한 사전심의를 하는 경우는 거의 없어(필요한 경우 대본이나 큐시트 심의) TV보다는 완화된 내용규제를 받고 있다고 할 수 있음. 그러나 공동체라디오방송은 기존 지상파방송과 거의 동일한 규제를 받으면서 자체 내 심의기구를 마련하여야 하고, 청취자가 참여하는 방송평가회를 연 1회 이상 실시하여야 하며, 방송 후에도 규제기구에서 임명한 심의원의 사후 모니터링을 받아야 하는 등 공동체라디오방송의 취지와 맞지 않은 지나친 규제를 받고 있음.

(2) 문제점

현재의 방송심의제도는 기존 방송사업자에 대한 심의를 기준으로 제정되었기 때문에 시청자의 퍼블릭 액세스권을 보장하는 시청(취)자프로그램의 특성을 전혀 반영하고 있지 못하며, 오히려 현재의 심의제도가 시청자들의 표현의 자유를 억압하고 제한하는 결과를 초래하고 있음. 그동안 시청(취)자참여프로그램에 대한 이중, 삼중심의 등 중복심의로 인하여 시청자와 방송사와의 갈등이 지속적으로 발생하였음에도 불구하고, 주무기관인 방송통신심의위원회는 이

에 대한 개선안을 마련하고 있지 않으며, 지나치게 엄격한 사후심의를 통해 시청자참여프로그램에 대한 내용 규제를 강화해 왔음.

가. 내용심의 기준의 문제

○ 현행 방송심의규정은 대상과 범위, 기준 등이 광범위하고 모호해 위원 판단 기준인 ‘명확성의 원칙’을 위배하고 있으며 명예훼손, 음란물 처벌 등 타 법률이나 다른 규제조항 등으로 해결할 수 있는 부분까지 상설 심의위원회에서 내용규제를 하는 것은 과잉금지 원칙에 위배됨.

○ 시청자참여프로그램은 기존 방송의 보도프로그램과 같은 공정성의 잣대가 아닌, 소수의견의 반영이라는 다양성의 기준에 의해 평가되어야 함. 현행 방송심의규정 제9조(공정성)⁴²⁾ 조항은 “방송은 사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안을 다룰 때에는 공정성과 균형성을 유지하여야 하고 관련 당사자의 의견을 균형 있게 반영하여야 한다”고 규정함으로써 시청자참여프로그램의 본질적 의미와 정면으로 배치되는 내용을 담고 있음. 이 심의규정에 근거하면, 사회적 쟁점이나 갈등관계에 있는 사안에 대해 당사자 혹은 소수자의 입장을 대변하는 시청자참여프로그램은 방송을 할 수 없게 되며, 이는 방송에 대한 시청자들의 참여권과 표현의 자유를 심각하게 위협하는 요소로 작용하고 있음.

○ 방송심의규정 제5조(심의의 기본원칙)는 위원회는 방송매체와 방송채널별 창의성, 자율성, 독립성을 존중하여야 하며 심의를 할 때는 방송매체와 방송채널별 전문성과 다양성의 차이를 고려하여야 한다고 명시하였지만, 심의 시에 기존방송프로그램과 시청(취)자참여프로그램과 같은 새로운 방송프로그램에 대한 차이를 고려하고 있지 않으며, 매체별 시청(취)자참여프로그램에 대한 차이, 다양성 역시 고려하고 있지 않음.

42) 최근에는 방송심의규정 제9조(공정성)가 모법인 방송법 제33조에 명시된 11가지 심의사항 가운데 9호의 ‘보도 논평의 공정성 공공성에 관한 사항’을 자의적으로 방송 일반으로 확대해석한 것이며, 이는 상위법이 제정한 범위를 벗어나는 위헌적 요소를 가지고 있다고 비판받고 있다.

○ 방송심의규정은 방송사의 자체심의규정이나 시청자참여프로그램 운영지침 제정 시에 가이드라인으로 작용하는 만큼 방송심의규정의 개선을 통해서만이 시청자참여프로그램에 대한 방송사의 자의적 검열이나 표현의 자유 침해를 막을 수 있음.

나. 사전심의 : 방송사 자체심의의 문제

○ 역사적으로 방송심의제도가 정치적 억압, 검열 혹은 방송에 대한 표현의 자유 억압 수단으로 작용하는 것을 막기 위해서 적극적으로 제도화된 것이 자율심의제도임. 그러나 자율심의 제도의 일환으로 시행되고 있는 방송사업자의 자체심의제도는 ‘자율’이 아닌 방송법에 의해 강제화 되어 있으며, 방송심의규정을 법률로 정하고 있기 때문에 심의 행위의 주체가 방송사일 뿐 실제로는 국가의 심의의 영향력에서 자유롭지 못한 것이 현실임.

○ 과거에는 표현의 자유 운동에 있어서 국가에 대한 언론, 특히 방송의 독립이 중요한 과제였다면, 이제 변화된 매체 환경 속에서 거대화되고 독점화된 기존 방송에 대한 시청자들의 표현의 자유 보장 역시 중요한 과제로 부상하고 있음. 방송사가 시청자참여프로그램을 사전심의하는 것은 과거에 국가가 방송사의 독립성을 인정하지 않고 타율심을 한 것과 다르지 않으며, 국가 검열과 함께 사업자에 의한 사전검열의 문제는 점차 심각해지고 있음.

○ KBS 열린채널의 경우 시청자위원회의 선정심의회와 KBS 심의팀의 자체심의라는 이중심의라는 과잉 규제를 받고 있음. 한정된 방송편성시간에 대한 어쩔 수 없는 조치로서 선정과정을 인정한다고 할지라도, 이미 선정된 프로그램에 대한 방송사 심의팀의 재심의를 방송사의 간섭을 강화할 수 있다는 점에서 반드시 배제되어야 함.

○ 방송사업자들은 방송사의 시각이 포함되지 않은 시청자참여프로그램에 대한 심의를 하지 않기를 원하고, 시청자들 또한 방송사의 간섭으로부터 자유롭기를 바란다고 하여도 자체심의를 강제하고 있는 현행 방송법을 개정하지 않고서는 시청자참여프로그램에 대한 심의 문제

를 해결하기 어려움.

다. 사후심의 : 방송통신심의위원회의 사후심의 문제

○ 사후심의 자체는 형식 논리상으로는 위헌소지가 없지만, 방송통신위원회가 준국가기구라는 관점에서 그리고 심의 대상이 시간적 연속적 성격을 띠는 방송 프로그램이라는 점에서 표현의 자유를 위축시킬 수 있는 위협효과를 가져올 수 있어 위헌이라는 문제제기를 받고 있음. 즉, 사후심의가 결과적으로는 앞으로 방송될 내용에 대한 영향을 미칠 수 있으며, 프로그램 제작 시 자기검열로 작용할 수 있음. 또한 동일한 내용이 방송위원회 사후심의에서 또 걸러지는 심의의 이중성 문제도 제기되고 있음.

○ 심의대상 채널의 폭증으로 인한 기계적 심의와 효율성 부족 : 현재 방송법 상 매체별, 채널별 차이를 인정하고 있기는 하지만, 전 채널의 프로그램을 모니터해 일괄적으로 심의한다는 것은 비효율적임. 특히 시청(취)자참여프로그램에 대한 사전이해 없이 방송심의규정을 일괄적으로 적용하는 현행 사후 모니터링 제도는 모니터 요원의 구성 및 훈련 여부에 따라 심의기준이 공평하게 적용되지 않을 소지가 있음⁴³.

○ 시청자참여프로그램의 특성상 소수자 프로그램, 지역 이슈 제기 프로그램 등을 편성하므로, 방송통신심의위원회의 표적심의의 대상이 되기도 함. 표적심의를 퍼블릭액세스의 특성을 전혀 고려하지 않고, 시청자참여프로그램에 대한 과도한 내용 규제를 통해 시청자들의 표현의 자유를 위축시키는 부정적 영향을 미치고 있음. 뿐만 아니라 시청자참여프로그램 심의에 대한

43) 마포FM 'L양장점' 제재조치에 관한 건(2007.7.24) <진행자와 출연자가 1970년대 미국의 레즈비언 미술역사에 대해 이야기하던 중 여성의 성기를 지칭하는 단어를 여러 차례 반복한 내용에 대해 '주의' 조치 의결. 위반사항 : 방송심의규정 제26조(품위유지) 방송은 저속한 표현 등으로 시청자에게 혐오감을 주어서는 아니된다.> 그러나 방송심의에서 문제가 된 '보지'는 음란하거나 퇴폐적인 비속어가 아닌 국어사전에 정식 등록된 단어이며 레즈비언과 여성주의 진영에서 사용을 지향하는 단어이다. '보지'를 품위유지에 위반하는 표현으로 결정한 것은 방송심의위원회의 무지에서, 좁게는 그들의 공동체 방송에 대한 이해 부족에서 비롯된 것일 뿐 L양장점에 문제가 있는 것은 아니다. - L양장점 제작자 레주파의 사점심의 거부 의사 문서 중

책임이 방송사에게 주어지면서, 방송사는 사후 심의를 통해 제재를 받을 경우 시청자참여프로그램을 축소/ 폐지하거나, 시청자참여프로그램 제작자들에게 과도한 내용 간섭을 하게 되는 계기를 제공해 주고 있음.

(3) 개선 방향

가. 시청자참여프로그램 심의 제도 개선 방향

○ 시청자 참여프로그램이 사회적 약자나 소수계층, 소외된 사람들의 목소리를 방송에 직접 반영한다는 점에서 시청자들의 표현의 자유가 최대한 보장될 수 있도록 해야 함.

○ 미국, 독일 등 퍼블릭 액세스 방송을 보장하고 있는 다른 나라에서는 모든 사전심의를 원칙적으로 배제하고 있음.

○ 시청자 참여프로그램의 표현의 자유를 최대한 보장하기 위하여 별도의 심의규정 필요함. 방송법시행령과 시행규칙, 방송심의규정을 통하여 방송 매체, 프로그램의 성격, 방영 시간대의 특징에 따라 상세한 내용을 규정할 수 있는 근거 규정을 방송법에 마련하여야 함.

○ 방송법 제86조 방송사업자가 보도에 관한 방송프로그램을 제외한 모든 방송프로그램을 반드시 사전에 심의하도록 한 조항으로 인하여 시청자참여프로그램의 도입 취지가 훼손될 수 있으므로 법안 개정이 필요함

○ 보도에 관한 방송프로그램과 함께 시청자 참여프로그램을 방송사 자체 심의 대상에서 제외하고, 시청자 참여프로그램의 경우에는 방송사의 자체 심의가 아니라 시청자 대표성을 갖는 별도의 협의회에서 자율 심의를 하도록 하는 것이 바람직함.

○ 시청자참여프로그램의 내용심의는 매체별로 차별화 하며, 규제가 목적이 아니라 시청자들의 방송참여 권리와 표현의 자유를 확대하고 보장하는 방향으로 이루어져야 함

나. 시청자참여프로그램 심의 제도 개선 내용

1) 시청자참여프로그램의 표현의 자유 보장을 위한 심의규정

○ 현행 방송법을 개정⁴⁴⁾하여 시청자참여프로그램의 표현의 자유를 최대한 보장하기 위하여 방송사의 자체심의 면제와 별도의 심의규정 마련하여야 함. 방송법시행령과 시행규칙, 방송심의규정을 통하여 방송 매체, 프로그램의 성격, 방영 시간대의 특징에 따라 시청자참여프로그램에 대한 상세한 내용을 규정할 수 있는 근거 규정을 방송법에 마련하여야 함.

현행	개정안
제33조(심의규정) ① 위원회는 방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위하여 방송심의에 관한 규정을 제정 공표하여야 한다. ② 제1항의 심의규정에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.	제33조(심의규정) ① 위원회는 방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위하여 방송심의에 관한 규정을 제정 공표하여야 한다. ② 제1항의 심의규정에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. 12. 시청자참여프로그램에 관한 사항 ⑥ 시청자참여프로그램의 심의에 관한 사항은 방송매체와 방송분야 별 특성 등을 고려하여 위원회규칙으로 정한다.
제86조(자체심의) 방송사업자는 자체적으로 방송프로그램을 심의할 수 있는 기구를 두고, 방송프로그램(보도에 관한 방송프로그램을 제외한다)이 방송되기 전에 이를 심의하여야 한다.	제86조(자체심의) 방송사업자는 자체적으로 방송프로그램을 심의할 수 있는 기구를 두고, 방송프로그램(보도에 관한 방송프로그램과 시청자참여프로그램을 제외한다)이 방송되기 전에 이를 심의한다.

〈표 4〉 시청자참여프로그램 관련 법 일부 개정안

○ 제한적 내용심의제 마련

시청자참여프로그램은 내용이나 형식에 관여하지 않고 최대한 일반 시청자의 표현의 자유를 보장하여야 하므로, 기존 방송프로그램에 대한 심의와 달리 제한적 내용심의를 실시하여야

44) 2006년 퍼블릭액세스 관련 법 개정을 위한 TF구성(민변, 천영세의원실, 퍼블릭액세스네트워크). 법개정안 초안을 만들고 국회정책토론회, 퍼블릭액세스네트워크 회의 등을 통해 의견수렴한 후 2006년 말 정기국회 때 법개정을 발의하였으나, 당시 방송위원회와 방송사들의 반대로 통과되지 못하였음. 여기 실린 내용은 TF에서 논의된 기본안 중 일부이며, 2006년 9월 12일 국회에서 열린 〈KBS 열린채널은 열려있는가-시청자참여프로그램 활성화, 해법을 찾는다〉 토론회 발제문 내용에 일부 수정을 했음을 밝힘.

함. 제한적 내용심의란 시청자참여프로그램의 표현의 자유는 불법적, 상업적, 차별조장 등의 경우에만 제한적으로 그 유통과 방송을 제한할 수 있음. 그러나 불법성에 대한 방송사업자의 자의적 내용심의는 원칙적으로 불허함.

• 시청자참여프로그램의 제한적 내용심의 사안

- 법률에서 제작, 유통금지하고 있는 내용(음란, 명예훼손, 선거기간 정치광고 등)
- 상업적 목적의 상품, 서비스 내용의 프로그램 및 광고
- 차별을 조장하는 내용(hate-speech)

○ 반론권 보장

시청자참여프로그램의 경우, 소수의견의 반영이라는 시청자참여프로그램의 특수성을 고려하여 시민들의 의견을 자유롭게 표현할 수 있게 하여야 함. 단, 방송이 된 이후 다른 의견을 가진 사람 혹은 단체의 문제제기가 있을 경우, 형평의 원칙(fairness doctrine)에 입각한 반론권을 상반되는 견해를 지닌 사람 혹은 단체에게 주는 것이 바람직함. 시청자참여프로그램의 공정성은 한 프로그램 내에서 산술적 균형, 객관성에 있지 않으며, 다양한 의견들이 나올 수 있는 공론의 장을 마련하는 것을 통해 실현될 수 있음.

2) 매체별 심의 기준 차별화

○ 지상파 방송과 케이블, 위성방송의 접근비용과 사회적 영향력이 다르다는 점을 고려하여 관련 시청자참여프로그램에 대한 심의 기준도 차별화 함. 일반적으로 전파를 이용하여 불특정 다수에게 전달되는 지상파 방송은 케이블 및 위성방송에 비하여 더 많은 시청자층을 확보하고 있으며 전국을 가시청권으로 하기 때문에 사회적 영향력 또한 큼. 이에 비해 케이블 TV의 경우는 지역채널로서의 성격이 강하고, 위성방송의 경우는 전국에서 시청 가능하지만, 그 영향력 면에서는 지상파 방송에 못 미침. 이러한 각 매체의 특수성을 고려하여 심의규정을 차별화하여 적용해야 함. 앞으로 다채널 다미디어의 시대에 보다 확장될 시청자/이용자의 참여에 기반한 쌍방향 미디어 환경을 고려한 새로운 심의 기준 및 제도 마련이 필요함.

○ 지상파TV의 시청자참여프로그램에 대한 사전심의는 내용심의와 등급심의를 기본으로 함. 단, 지상파TV의 경우 한정된 편성시간을 고려하여 명확하고 합리적인 시청자참여프로그램 내용심의 기준을 마련하여야 함.

○ 케이블 TV와 위성방송의 경우, 시청자참여프로그램이 다양한 시청자들의 의견들을 표현하는 장이라는 의미에서 사전 내용심의는 불허하며, 유해 표현물 관리를 위한 등급심의만을 시행.

○ 공동체라디오의 청취자참여프로그램의 경우 라디오라는 매체의 특성상 내용심의와 등급 심의를 모두 면제하고, 청취자가 참여하는 방송평가회 등의 활동을 통해 자율적으로 공동체 내에서 심의가 이루어질 수 있도록 함.

○ 사후 자율심의의 경우, 방송사의 사후심의는 불허하며, 시청(취)자가 참여하는 방송평가회 등을 통해 시청자참여프로그램에 대한 평가가 이루어질 수 있도록 함. 평가의 결과가 시청자들에게 공표되어, 시청자들의 참여프로그램에 대한 이해를 높일 수 있도록 함

○ 방송통신심의위원회의 사후심의를의 경우, 현행과 같은 모든 채널의 프로그램에 대한 의무 모니터링을 통한 심의가 아닌, 수용자들로부터 불만(complaints)이 제기된 후 해당 프로그램에 대한 규정 위반 여부를 논의하는 방법으로 운영되는 것이 바람직함. 사후심의를의 경우에도 시청자참여 프로그램의 표현의 자유를 최대한 보장하는 차원에서 별도 심의 규정에 따른 심의가 이루어져야 하며, 자의적 법해석이나 그 결과를 토대로 표현의 자유를 제한하는 것이 허용되어서는 안 됨.

3) 시청자참여프로그램의 심의주체

: 방송사 심의 아닌 시청자 대표성 갖는 별도 협의체에서 자율 심의

○ 시청자참여프로그램의 경우 방송사의 자체심의를 받지 않고 별도의 위원회를 구성하여 심의한다. 시청자참여프로그램을 송출하는 방송사업자는 시청자대표로 구성된 위원회를 구성하고 그 위원회에서 편성기준을 마련하고 내용심의 혹은 등급심의를 담당한다. 시청자참여프로그램의 내용이 시청자참여프로그램 심의규정이나 현행법에 위배되는 경우에 위원회의 심의를 거쳐 방송을 거부할 수 있다. 단, 방송을 거부할 경우 제작자는 위원회에 재심을 청구할 수 있다.

4) 시청자참여프로그램 제작자를 보호하기 위한 제도적 장치 마련

○ 시청자참여프로그램 방송으로 유발될 수 있는 명예훼손 등의 민·형사상 법적 책임에 대해 시청자제작자 보호를 위한 제도적 장치(구제절차/변호사 등)를 마련할 필요가 있음. 현재 방송사를 보호하기 위해서 보증보험 제출을 의무화하고 있지만, 개인의 경우, 모든 법적 책임을 제작자 개인에게 전가하고 있을 뿐(방송 전 서약서 제출), 제작자 보호를 위해서는 아무런 제도적 장치가 마련되어 있지 않음. 따라서 방송통신위원회는 시청자제작자 보호를 위한 다양한 장치를 마련하여야 함.

○ 방송 이전에 시청자제작자가 기획과 제작단계에서 법적인 문제에 대한 자문을 받을 수 있는 단위가 필요함. 또한 방영 이후 발생할 수 있는 문제(명예훼손 등으로 인한 고소)에 대해서 제작자를 보호해 줄 수 있는 장치가 필요함(변호사 등).

구분	사전 심의				사후 심의			
	자율심의		행정기관 심의	법원심의	자율심의		행정기관 심의	법원심의
	독립자율심의	방송사심의	방송통신심의위원회		독립자율심의	방송사심의	방송통신심의위원회	
지상파 TV 참여 프로그램	내용심의 ○ (별도 심의 가이드라인 마련) 등급심의 ○ (시청자위원회로 심의일원화)	×	×	가처분	시청자 방송평가회	×	등급분류심의 ○ 모니터링 내용심의 × (불만요청 제거에 따른 일부 내용심의)	○
케이블· 위성 참여프로그램	내용심의 × 등급심의 ○ (참여프로그램 운영위원회)	×	×	가처분	시청자 방송평가회	×	등급분류심의 ○ 모니터링 내용심의 × (불만요청 제거에 따른 일부 내용심의)	○
청취자 참여프로그램	내용심의 × 등급심의 ×	×	×	가처분	청취자 방송평가회	×	등급분류심의 × 모니터링 내용심의 × (불만요청 제거에 따른 일부 내용심의)	○

〈표 5〉 시청(취)자참여프로그램의 심의 개선안

3. 영화

- 비영리 독립제작 영화의 심의제도를 중심으로

(1) 현황

가. 비영리 독립제작 영화의 증가

○ 오늘날 영리를 목적으로 하지 않는 영화 제작 및 상영은 매우 일반적이고 필수적인 표현양식이 되어가고 있음. 개인 캠코더의 보급률이 10%에 이르고 최근에는 동영상 촬영 기능이 결합된 디지털 카메라, 웹캠, 폰캠 등 간단히 영상을 제작할 수 있는 도구들이 일상화되고 있음. 또한 사회 각 주체들이 주최하는 영화제가 셀 수 없이 증가하고 있으며, 개인 홈페이지에 자신이 직접 만든 영화를 올리는 등 상영방식도 다변화되고 있음.

○ 그러나 현행 영화 및 비디오에 관한 법률(이하 영비법)은 한 편의 영화를 상영하기 위해서는 누구든지 의무적으로 상영등급분류를 받도록 하고 있고, 그렇지 않을 경우 처벌 받도록 규정하고 있음.

○ 사실상 영화로 향유하는 표현의 자유를 규제하고 있는 것임. 비영리 시민참여 콘텐츠로서 제작되는 영화는 영상산업의 규제 방식과 달리 표현의 자유를 최대한 허용하고 보장하는 방식이어야 함.

나. 현행 영화 규제 법률

1) 의무등급제도

■ 영화

〈관련조항〉

제29조 (상영등급분류) ①영화업자⁴⁵⁾는 제작 또는 수입한 영화(예고편 및 광고영화를 포함한다)에 대하여 그 상영 전까지 제71조의 규정에 의한 영상물등급위원회로부터 상영등급을 분류 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 영화에 대하여는 그러하지 아니하다.

1. 대가를 받지 아니하고 특정한 장소에서 청소년이 포함되지 아니한 특정인에 한하여 상영하는 소형 영화·단편영화
2. 영화진흥위원회가 추천하는 영화제에서 상영하는 영화
3. 국제적 문화교류의 목적으로 상영하는 영화 등 문화관광부장관이 등급분류가 필요하지 아니하다고 인정하여 영화

② (생략)

③ 누구든지 제1항 및 제2항의 규정에 위반하여 상영등급을 분류 받지 아니한 영화를 상영하여서는 아니 된다.

.....

제45조 (영화상영관의 영업정지 및 등록취소) ①시장·군수·구청장은 영화상영관 경영자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 3월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명하거나 영화상영관의 등록을 취소할 수 있다. 다만, 제1호 또는 제8호에 해당하는 경우에는 그 등록을 취소하여야 한다.

1. (생략)
2. 제29조 제3항 내지 제6항의 규정에 위반한 때

.....

제94조 (벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제29조 제3항의 규정을 위반하여 상영등급을 분류 받지 아니한 영화를 상영한 자

○ 영비법 29조에 따라 ‘영리를 목적’으로 하는 ‘영화업자’는 제작 또는 수입한 영화에 대하여 그 상영 전까지 영등위로부터 상영등급을 분류 받아야 함.

45) 영비법 제2조(정의) 9. "영화업자"라 함은 영리를 목적으로 하는 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 영
화제작업자 : 영화제작을 업으로 하는 자. 나. 영화수입업자 : 영화수입을 업으로 하는 자. 다. 영화배급업자 : 영화배급을 업
으로 하는 자. 라. 영화상영업자 : 영화상영을 업으로 하는 자

○ 등급분류가 필요하지 않은 예외조항을 두고 있음. (29조 1항 1, 2, 3호)

○ 영화제작·수입·배급·상영을 하더라도 영리를 목적으로 하지 않는 자는 영화업자에 해당하지 않으므로 영화 상영등급분류의 적용대상에 포함되지 않음.

○ 그러나, 29조 3항에서 “누구든지 상영등급을 분류 받지 아니한 영화를 상영하여서는 아니 된다.”라고 규정하고, 이를 위반한 영화상영관 경영자는 “영업정지 및 등록취소”(45조), 영화를 상영한 자는 “3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금”(94조)이라는 처벌 조항이 있어 영리를 목적으로 하지 않는 자라 하더라도 의무적으로 상영등급을 분류받도록 하고 있음.

■ 비디오

<관련조항>

제50조 (등급분류) ①비디오물을 제작 또는 배급(수입을 포함한다. 이하 같다)하는 자는 당해 비디오물을 공급하기 전에 당해 비디오물의 내용에 관하여 영상물등급위원회로부터 등급분류를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 비디오물의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 대가를 받지 아니하고 특정한 장소에서 청소년이 포함되지 아니한 특정인을 대상으로 하여 시청에 제공하는 비디오물
2. 대가를 받지 아니하고 정보통신망을 이용하여 공중의 시청에 제공하는 비디오물
3. 문화관광부장관 또는 관계중앙행정기관의 장이 추천하는 영상물 대회, 전시회 등에서 시청에 제공하는 비디오물
4. 등급분류를 받은 영화(제한상영가 영화를 제외한다)를 동일한 내용으로 제작하는 비디오물. 이 경우 당해 영화의 상영등급을 비디오물의 등급으로 본다.
5. 그 밖에 비디오물의 제작 주체, 유통 형태 등에 비추어 보아 등급분류가 필요하지 아니한 비디오물로서 대통령령이 정하는 것

.....

<영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 시행령> [제정 2006.10.26 대통령 제19714호]

제23조 (등급분류가 필요하지 아니한 비디오물) ①법 제50조 제1항제5호에서 “대통령령이 정하는 것”이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 비디오물을 말한다.

1. (생략)

조제1항에 따라 방송위원회로부터 제재조치를 받은 방송프로그램을 제작하는 것을 제외한다.

3. 국내에서 교육·학습 또는 종교 활동 등에 사용하기 위하여 제작하는 비디오물.

4. 등급분류를 받은 비디오물을 동일한 내용으로 하여 다른 매체로 제작하거나 배급하는 비디오물. 다만, 비디오물의 내용을 다시 편집하여 제작 또는 배급하거나 다른 내용의 영상을 부가하는 경우를 제외한다.

5. 외교·문화교류·자선·사교 등 비영리목적으로 제작되거나 수입되는 것으로서 문화관광부장관이 인정하는 비디오물

○ 비디오는 영화와 달리 등급분류를 받지 않는 예외조항의 단서로 ‘영리’가 아닌 ‘대가’를 근거 기준으로 삼고 있음.

○ 대가를 받지 않고 정보통신망을 이용하는 공중에 시청되는 비디오물은 등급분류 없이 자유롭게 상영할 수 있음.

○ 비디오 등급분류는 ‘문화관광부장관 또는 관계 중앙행정기관의 장이 추천하는’ 등 행정기관의 권한이 강화되어 등급분류의 예외조항으로 포함되어 있음.

○ 방송프로그램의 동일한 내용으로 제작한 비디오물에 대하여 유통매체가 비디오물이라 하더라도 방송위원회의 제재조치를 받은 경우에는 예외조항에서 제외되어 또다시 등급분류를 받도록 하고 있음.

2) 상영등급분류의 기준과 내용

〈관련조항〉

영화 및 비디오물 등급 분류기준 제4조(등급분류기준)

① 전체관람가 : 모든 연령에 해당하는 자가 관람할 수 있는 영화 (기준 생략)

② 12세 이상 관람가 : 12세 이상의 자가 관람할 수 있는 영화 (기준 생략)

④ 청소년관람불가 : 청소년은 관람할 수 없는 영화

1. 주제 및 내용의 표현은 사회생활 등에서 습득한 지식과 경험이 없는 내용이나 관람객과 일반인이 소화할 수 있는 것. (이하 기준 생략)

⑤ 제한상영가 : 상영 및 광고·선전에 있어서 일정한 제한이 필요한 영화로서 다음 각 호의 내용 및 표현기법이 반국가적·반사회적·비윤리적인 내용인 것으로 일반 국민정서에 악영향을 미칠 우려가 있는 것

1. 대사의 표현이 사회적 취약계층 집단에 대한 경멸적·모욕적 용어를 과도하게 사용하여 인간의 보편적 존엄과 가치를 현저하게 손상하는 것

2. 인간 신체를 도구적 관점에서 잔혹하게 표현하거나 잔인한 것을 미화하고 범죄를 조장, 충동하여 사회질서를 문란하게 하는 것

3. 수간·근친상간·혼음을 구체적이고 노골적으로 표현하거나 청소년을 대상으로 한 잔학한 내용, 성욕 자극만을 추구하여 미풍양속을 해하는 것

4. 객관적인 사실에 근거하지 아니하고 우방 국가를 의도적으로 적대시하는 등 외국과의 정상적인 국교관계를 해할 우려가 있다고 인정되는 것

5. 기타 정상적인 인간관계 등을 심히 훼손하는 것 등 반국가적·반사회성의 정도가 극히 심하여 예술적, 문학적, 교육적, 과학적, 사회적 가치를 현저히 훼손한다고 인정되는 것

〈표 6〉 영상물등급위원회 등급분류 현황

(2007 영상물등급위원회 등급분류연감)

제작	제작	전체관람가	12세 이상 관람가	15세 이상 관람가	청소년관람불가	제한 상영가	총
한국 영화	2007	20편	28편	53편	32편	·	133편
외국 영화	2007	49편	80편	125편	155편	2편	411편
	2006	53편	74편	101편	64편	2편	294편

○ 영화 등급 분류 항목은 전체상영가, 12세 이상 관람가, 15세 이상 관람가, 청소년관람불가, 제한상영가 등 5개 등급으로 분류하여 연령등급만을 알리고 있음.

○ 영상물등급위원회(이하 영등위)는 2006년 이후 청소년관람불가 영화 편수가 현저히 늘어났고, 이는 “한국영화가 폭력성, 외설·선정성 등 자극성이 점점 심해지고 있는 현실을 그대로 보여주는 수치”라며 “폭력성, 필요 이상의 욕설과 폭력 강도가 점점 증가”하고 있다고 평가함.

○ 영등위는 외국영화에서도 2006년과 비교해서 15세 이상 관람가와 청소년관람불가 영화의 비중이 현저하게 증가했다며 제한상영가로 판정된 두 편의 영화 <천국의 전쟁>과 <숫버스>의 제한상영가 판정 근거로 두 편 다 직접적이고 과도한 성애묘사 및 동성애, 향문성교 등 과도한 외설·선전성을 제시함.

<사 례>

주식회사 월드시네마는 2005.11.18. 영등위에 카르로스 레이가다스(Carlos Reygadas) 감독의 <천국의 전쟁(Battle in Heaven)>에 대하여 등급분류 신청을 하였다. 영등위는 영화의 내용 중 '발기된 남성 성기의 구강섹스, 속까지 보여주는 여성 성기 및 발기된 남성 성기의 노골적 노출, 발기된 남성 성기 확대장면, 예수 그림 속의 음모노출, 남녀가 나체로 누워 있는 장면 등 섹스장면의 리얼함이 여과 없이 묘사되어 있고, 전례 없이 노골적인 표현으로 판단된다'는 이유로 제한상영가등급 판정처분을 하였다. 이에 주식회사 월드시네마는 서울행정법원에 이 사건 처분의 취소를 구하는 행정소송을 제기하고 위헌제청신청을 하였다.

○ 그러나 최근 헌법재판소 전원재판부는 “제한상영가등급”에 대해서 ‘명확성 원칙과 포괄 위임금지원칙에 위배된다’는 이유로 헌법불합치결정을 선고함(2008.07.31. 2007헌가4 전원재판부) 헌법재판소는 이 등급의 영화가 사후에 어떠한 법률적 제한을 받는지만을 규정할 뿐, 제한 상영가 영화가 어떤 영화인지를 밝히고 있지 않고, 이 규정 이외에 다른 관련 규정들도 제한 상영가 등급의 영화가 어떤 영화인지를 알려주고 있지 않으므로 위 법률 규정은 명확성 원칙에 위배되고 나아가, 이 규정은 제한 상영가 등급 분류의 구체적 기준에 관하여 영등위의 규정에 위임하고 있는 바, 위 규정과 관련 규정 내용이 구체적으로 무엇인지 전혀 알 수 없도록 규정하고 있으므로 포괄위임금지 원칙에 위배된다고 함.

○ 영등위에 의한 비디오물 등급분류 보류 제도를 규정하고 있는 구 음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률 제20조 제4항에 대하여도 헌법재판소 전원재판부는 ‘행정기관에 의한 사전 검열에 해당한다’는 이유로 헌법에 위반된다는 결정을 선고하였음(2008.10.30 2004헌가18). 결정요지에서 등급분류 보류는 비디오물 등급분류의 일환으로 유통 전에 비디오물을 제출받아 그 내용을 심사하며, 영등위는 그 위원을 대통령이 위촉하고, 운영에 필요한 경비를 국고에서

보조할 수 있으며, 국고 예산 등이 수반되는 사업계획 등은 미리 문화관광부장관과 협의하도록 규정하고 있고, 등급을 분류받지 아니한 비디오물은 유통이 금지되어 등급분류가 보류된 비디오물이나 등급분류를 받지 아니한 비디오물에 대하여 공무원으로 하여금 이를 수거하여 폐기하게 할 수도 있고 이를 유통 또는 시청에 제공한 자에게는 형벌까지 부과될 수 있으며, 등급분류보류의 횟수제한이 설정되어 있지 않아 무한정 등급분류가 보류될 수 있으므로 영등위는 실질적으로 행정기관인 검열기관에 해당하고, 이에 의한 등급분류보류는 비디오물 유통 이전에 그 내용을 심사하여 허가받지 아니한 것의 발표를 금지하는 제도, 즉 검열에 해당되므로 헌법에 위반된다고 함.

○ 영등위는 헌법재판소의 영화 제한상영가 제도의 헌법불합치 결정에 따라 ‘제한상영가’에 대한 개선안⁴⁶⁾에서 “현재의 제한 상영가 등급은 제도적으로 많은 문제점을 가지고 있기 때문에 이를 해소하면서 새로운 등급을 신설하는 것이 필요하다”며, 새로운 등급의 명칭에 대하여 “기존의 4등급의 연령등급 이외에 등급이라는 의미에서 ‘등급외 영화’라는 개념을 사용하기로 하였다”고 밝힘. 그 ‘등급외 영화’의 개념에 대해서는 “19세 미만의 자는 관람할 수 없는 성과 폭력 등의 과도한 묘사가 있는 영화”로서, 내용 수준은 “현재의 제한상영가 등급과 동일하기 때문에, 등급분류의 구체적 기준도 현재의 제한상영가 등급에서 인정되는 정도의 수준으로 예정하고 있다”고 함.

○ 또한 영등위는 ‘비디오물의 등급분류 보류제도’를 폐지하고 ‘등급외 비디오물’을 신설하겠다고 밝히고, 이 등급의 정의와 구체적인 내용은 영화의 ‘등급외 영화’와 동일하다고 함.

(2) 문제점

46) 영화 제한상영가 및 비디오 등급분류보류 제도개선을 위한 토론회 발제문 중 ‘영화 및 비디오 등급분류 개선(안)’ 황창근(현 영상물등급위원회 위원).

가. 의무등급제도의 문제

〈사 례〉

2008년 12회 인권영화제(2008년 5월 30일~6월 5일)는 집회 신고를 내고 서울 마로니에 공원에서 야외 상영을 하였다. 지난 12년간 영화의 사전검열을 없애기 위해 싸워온 인권영화제는 현행 영비법이 의무화하고 있는 '상영등급분류' 제도에는 여전히 사전 검열의 잔재가 있다고 보고 거부하여 왔다. 상영등급분류제도의 문제는 영리를 목적으로 하지 않더라도 영화를 상영하기 위해서는 '누구든지' 의무적으로 상영등급분류를 받도록 강제한다는 점이다. 상영등급분류제도에는 "영화진흥위원회(이하 영진위)가 추천하는 영화제에서 상영하는 영화" 등 몇 가지 예외조항을 두고 영등위로부터 등급분류필증을 받지 않아도 상영할 수 있도록 하고 있으나, 이 등급분류면제추천제도가 표현의 자유를 침해할 수 있어서 폐지를 주장하고 있다. (일각에서는 영진위의 등급분류면제추천이 "사전 검열이라는 주장은 무리"라고 말하지만, 지난 2001년 서울국제만화애니메이션페스티벌에서 상영작으로 예정되어 있던 작품 중 〈메조포르테〉와 〈카이트〉가 "성적인 노출과 폭력의 강도가 높다"라는 이유로 상영등급분류면제추천을 받지 못하기도 했으니 "형식적인 절차"만은 아니다.)

지난 7년 동안 극장들은 인권영화제에 대한 영진위의 상영등급분류면제추천이 없어도 대관을 허용해 왔으나, 올해에는 등급분류면제추천 없이는 대관이 불가능하다고 했다. 영비법에 상영등급분류를 받지 않고 상영할 경우, "누구든지", "3년 이하 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금"이나 상영관의 "영업정지"나 "등록 취소" 등 처벌 조항이 있기 때문에 대학상영관이나 예술영화전용관이라 하더라도 영비법 위반에 따른 처벌은 현실적으로 감당하기 어렵다.

1) 비영리 독립제작 영화도 상영등급분류를 의무적으로 받도록 하고 있음

○ 영리를 목적으로 하지 않는 자가 영화를 상영할 때에는 동법 29조에 따라 상영등급을 받을 의무가 없음에도 불구하고, 동조 제3항에서 "‘누구든지’ 상영등급을 분류 받지 아니한 영화를 상영하여서는 아니 된다"하며, 이를 위반 하였을 경우, 상영을 금지하거나 상영 중인 영화를 정지(42조), 3년 이하 징역 또는 3천만 원 벌금(44조) 등 처벌 조항을 두고 있어 의무적으로 상영등급분류를 받도록 하고 있음.

○ 이 규정은 영화를 제작, 상영, 배급하는 데 있어, '영리'를 목적으로 하지 않는 비영리 독립영화에 대한 규정이 없이, '영리'를 목적으로 하는 영화업자와 동일하게 등급분류를 강제하

고 있음.

○ 비디오물에 대해서는 영화보다 더욱 강화된 규제를 받도록 하고 있음. ‘비디오물의 제작 또는 배급을 업으로 하는 자’가 아니라 ‘비디오를 제작 또는 배급하는 자’는 누구든지 등급분류를 받도록 하고 있어, 비디오 제작판매 등을 ‘업’으로 하지 않는 자라 하더라도 일정한 대가를 받는 경우에는 등급분류를 받아야 함.

2) 영상산업과 관계없는 비영리 독립제작 영화에 대해서까지 상영등급분류를 의무화하는 것은 표현의 자유라는 기본권 침해의 소지가 있음.

○ 비영리 독립제작 영화의 의무적인 상영등급분류⁴⁷⁾는 표현의 자유에 대한 과도한 규제로서 사전 검열⁴⁸⁾로 볼 수 있음.

- ① 일반적으로 허가를 받기 위한 표현물의 제출 의무 : 영화를 상영하고자 하는 영화업자는 누구든지 영등위의 등급분류를 받도록 하고 있으며(29조) 이를 위해서는 표현물의 제출을 의무로 두고 있고,
- ② 행정권이 주체가 된 사전심사 절차 : 영등위는 그 위원을 대통령이 위촉하고 그 운영에 필요한 경비는 국고에서 보조 받고 있으며, 기관 구성 방법이나 그 필요경비의 조달에 비추어 영상물 등급위원회 실질적으로 행정권 주체라 할 수 있으며,

47) 헌법재판소는 구 영화진흥법 제21조 ‘등급분류보류제도’가 사전검열에 해당한다고 이유로 위헌선고(2001.8.30.2000헌가9)를 한 바 있는 있으며, 이와는 달리 구 음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률 제18조 제5항 중 ‘등급분류를 받지 아니한 비디오물의 유통 금지 부분에서 등급보류 부분을 제외한 부분’이 헌법에 위반되지 않는다는 결정을 선고하였다.(2007.10.04.2004헌바36)

48) 사전 검열이라 함은 가)일반적으로 허가를 받기 위한 표현물의 제출 의무, 나)행정권이 주체가 된 사전심사 절차, 다)절차 허가를 받지 아니한 의사표현의 금지 및 심사 절차를 관철 할 수 있는 강제 수단 등의 요건을 갖춘 경우를 말한다.

③ 절차 허가를 받지 아니한 의사표현의 금지 및 심사 절차를 관철할 수 있는 강제 수단 등의 요건을 갖춘 경우 : 비영리를 목적으로 영화를 상영한다 하더라도 등급분류를 받지 않은 영화를 상영할 경우, '누구든지' 영화 상영을 취소·금지 당할 수 있으며, 이를 위배한 경우 벌칙규정에 의해 처벌받도록 규정하고 있음.

○ 현행 영비법은 비영리 독립제작 영화까지도 등급분류심의를 의무적으로 받도록 하고 있고, 등급분류를 받지 않고 상영할 경우 처벌을 규정하고 있음. 이는 영리를 목적으로 하는 영상산업의 피해를 막기 위한 제한조치(상영등급분류) 과정에 영상산업과 관계없는 비영리 독립제작 영화 또는 영화제에서 상영되는 영화, 실험적으로 제작되는 창작 영상물, 특정 공간에서 상영되는 영상물 등도 동일한 제한 규정을 적용하고 있어, 입법 목적을 달성하기 위한 적절한 수단과 조치라고 보기 어려우며, 이 제한은 본래의 기본권 향유의 피해가 최소화 되어야 한다는 원칙을 명백하게 위반함.

○ 상영등급분류의 예외규정인 “상영등급분류면제추천”(29조 1항 2호)을 들어 그 피해의 최소성에 위배되지 않는다 할 수 있으나, 영진위 역시 그 위원을 문화부장관이 위촉하고 그 위원 선임 기준 등 그 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하고 있고 운영에 필요한 경비는 국고에서 지원할 수 있도록 하고 있기 때문에 영등위와 다를 바 없이 행정기관으로 봐야 하며, 영진위의 추천을 받지 않으면 상영관을 확보할 수 없다는 점, 추천 없이 상영할 경우, 처벌을 피할 수 없다는 측면에서 적절한 예외조치라고 볼 수 없음.

○ 또한, 영진위의 추천 기준⁴⁹⁾은 모호하고 포괄적으로 위임하고 있어 추천권 행사 여부에 대한 권한 남용의 우려가 있음.

49) [영화상영등급분류면제추천에관한규정] 제4조(기준) ①위원회가 상영등급분류 면제를 추천하는 기준은 다음 각호와 같다. 1. 행사주체 적격여부와 행사의 공공성과 공익성 2. 행사의 목적 및 사업추진 성과도 3. 상영영화의 함목적성 및 작품성

3) 제도적 허점과 행정기관의 과도한 사전 통제

○ ‘대가를 받지 아니하고 정보통신망을 이용하여 공중의 시청에 제공하는 비디오물’은 등급분류를 받지 않고 자유롭게 상영할 수 있으나, 이 비디오물을 정보통신망 밖에서 상영될 경우에는 대가를 받지 않더라도 상영등급분류를 받아야 하는 제도적 허점이 있음.

○ 비디오를 판매하더라도 그 ‘대가’라는 것이 실제 비디오물의 제작비에 대한 실비에 대한 지불일 수도 있으므로, 비디오도 동일하게 영화의 ‘영리’를 판단기준으로 적용하여 비디오의 배급이나 공급을 허용해야 함.

○ 비디오물의 등급분류 예외조항에는 행정기관이 허용하는 조건을 강조하고 있음. 문화관광부장관 또는 관계 중앙행정기관의 장이 추천하거나, 등급분류가 필요하지 아니한 비디오물을 대통령령으로 정하고 있어 국가 권력이 과도하게 사전에 통제하고 규제하는 방식을 취하고 있음.

○ 지금과 같이 영등위가 행정적 권한을 계속 유지한다면 앞으로도 헌법재판소는 영등위가 검열기구라는 규정을 바꾸지 않을 것이므로 영등위의 존립은 논란의 여지가 이어질 것임.

나. 상영등급분류의 기준과 내용의 문제점

1) 등급분류의 자의적 해석은 표현의 자유를 침해함.

○ 등급분류기준의 ‘주제 및 내용의 이해’, ‘사상·종교·풍속 등에 관한 묘사’, ‘반국가적·반사회적·비윤리적인 내용인 것’을 운운하는 기준은 개인의 차이를 인정하지 않을 뿐만 아니라, 사상·양심의 자유를 위축하여 표현의 자유를 침해할 수 있음.

○ 모호한 기준은 콘텐츠 참여자들이 창작품을 제작하는 데 혼란을 줄 수 있으며, 자신이 앞

으로 만들어낼 창작물이 어떤 등급을 받을지 예측할 수 없어 창작 행위를 위축시킬 수 있고, 결과적으로 문화 창작의 다양성과 발전을 막음.

2) 제한적이며 권위적인 등급분류 기준

○ ‘건전한 가치관과 인격형성’, ‘미풍양속’, ‘정상적인 인간관계’ 등 분류기준의 표현들은 몇몇 심의위원들의 권위적인 해석이나 판단에 의존, 마치 사회적 합의 기준이 있는 것처럼 전제하고 있으면서 그 기준을 따르도록 강요하고 있음.

○ 비디오물의 제작 주체, 유통 형태 등에 비추어 등급분류가 필요하지 아니한 비디오물로서 대통령이 정하는 것으로 하면서 ‘국내에서 교육·학습 또는 종교 활동 등에 사용하기 위하여 제작하는 비디오물’로 국내 작품으로 한정하고 있어, 수입 비디오물을 수단으로 한 교육용 비디오물을 제한하며, ‘외교·문화교류·자선·사교 등 비영리목적으로 제작되거나 수입되는 것’이라 하더라도 ‘문화관광부장관이 인정하는 비디오물’로 규정하고 있어 비영리목적으로 제작된 작품의 자유로운 유통을 막을 수 있음.

3) 교묘한 검열과 문화적 권리 침해

○ 심의 기본 정책을 ‘표현의 자유’와 ‘청소년 보호’가 대립·충돌하는 관계로 설정하고 있어, ‘표현의 자유’를 보장하기보다 ‘차별하고 규제’하는 방식에 치중하여, 청소년들뿐만 아니라 성인들까지도 문화생활에 참여하고 기여할 수 있는 기회를 제한하고 있음.

○ 제한 상영권이 없는 현실에서 ‘제한상영가’ 등급분류는 명백한 검열이며, 제한상영가 등급을 받은 작품은 비디오나 DVD를 출시할 수도 없으므로 창작자와 향유자가 만날 수 있는 기회를 원천적으로 막아 문화 향유권을 침해 함.

4) 현실 불가능한 등급분류의 규제

- 영화관 혹은 비디오 등의 오프라인 매체뿐만 아니라, 온라인 동영상 등 영상물의 양적 증가가 폭발적이므로, 모든 영상물을 규제 위주의 심의로 제한하는 것은 현실적으로 불가능함.
- '제한상영가' 영화는 비디오나 DVD 출시가 금지되고 있어, 제한상영가 영화나 비디오 등 등급분류 보류인 작품들은 결과적으로 인터넷을 통한 불법다운로드로 확산됨. 결국 정부가 이를 조장하고 지원하는 모양새인데, 책임은 고스란히 이용자가 지고 있음.

5) 영화를 선택하는 데 필요한 상세한 내용정보⁵⁰⁾가 부족

- 연령등급은 결과적으로 관람 가능한 연령만을 알릴 뿐, 향유자들이 스스로 보거나 보지 않을 권리를 선택할 기회를 충분히 제공하지 못함.
- 영화를 선택하는 데 필요한 내용과 표현수위를 알 수 있는 내용정보의 제공이 절실함.

(3) 개선방향

가. 비영리 독립제작 영화에 대한 별도의 심의 체계 마련할 필요

(등급을 받지 않을 권리도 포함하는 사전적 완전등급제의 도입)

- 영화 제작 및 상영, 배급을 업으로 하지 않는 비영리 독립제작 영화나 상영회, 영화제 등

50) 영등위는 2008. 12. 31일부터 등급분류 역할에 이용자들의 편익을 도모한 정보제공 성격을 강화하여 영상물의 내용기술제를 시행하겠다는 공지를 한 바 있음. (영상물등급위원회 공고 제 2008 - 14호)

에 대해서는 등급분류 심의를 받지 않을 권리도 포함하여 자율적으로 영화를 상영할 수 있는 사전적 ‘완전등급제’를 도입해야 함. 이 영화들의 불법성 여부에 대해서는 사후에 그 책임을 묻도록 함.

○ 영비법 29조에 상영등급분류의 예외규정인 “상영등급분류면제추천”(29조 1항 2호)을 두고 있으나 이 또한 행정기관에 의한 사전검열이라는 위헌의 소지가 있을 뿐 아니라 동조 3항 및 42조, 94조 등의 처벌 규정에 의해 실효성을 갖는다고 보기 어려우므로 비영리 독립제작 영화 및 비디오에 대해 등급면제를 부여하는 적극적인 법조항 신설이 절실함.

○ 이를 위해 영리를 목적으로 영화 및 비디오물을 제작, 상영, 배급, 판매하는 것을 전제로 하는 현행 영비법을 개정해야 함. 영리를 목적으로 하지 않는 비영리 독립제작 영화 및 비디오는 자유롭게 제작, 상영, 배급하도록 허용해야 함. 영상물의 불법성 여부에 대해서는 사후에 그 책임을 묻도록 함.

나. 자율적인 민간 협의체의 심의제도

○ 영화에서 파생되는 다양한 콘텐츠가 쏟아지고 있는 상황을 고려하여, 모든 영상 표현물에 대하여 일일이 사전심의를 한다는 것은 현실적으로 불가능함. 영등위가 가지고 있는 심의 기능을 위임할 필요가 있으며, 민간이 참여하는 자율적인 민간 협의체의 사전적 심의제도를 구성해야 함.

○ 심의 기구를 구성할 때에는 문화다양성과 사회 공공성 확보라는 가치를 함께 구현하고, 사회의 다양한 구성원이 민주적으로 참여하여 심의할 수 있도록 자율적인 민간 협의체의 심의 기구로 만들어야 함.

○ 위원회 구성에 있어서 특정 기관의 독점적인 추천방식을 삭제하고 다양한 사회 주체들이

참여, 사회적 소수자들도 위원회로 활동할 수 있는 제도를 마련하여 일반 시민이 문화생활에 참여·기여할 수 있는 기회를 제공하여 문화적 표현의 다양성을 보호하고 증진하는 데 중요한 역할을 하도록 보장해야 함.

다. 민주적이고 공개적인 심의 기준과 내용

○ 하나의 창작물이 다양한 매체를 통해 전파되는 현실을 고려하여, 등급분류는 표현의 자유를 최대한 보장하고 허용하는 범위로 적용되어야 함.

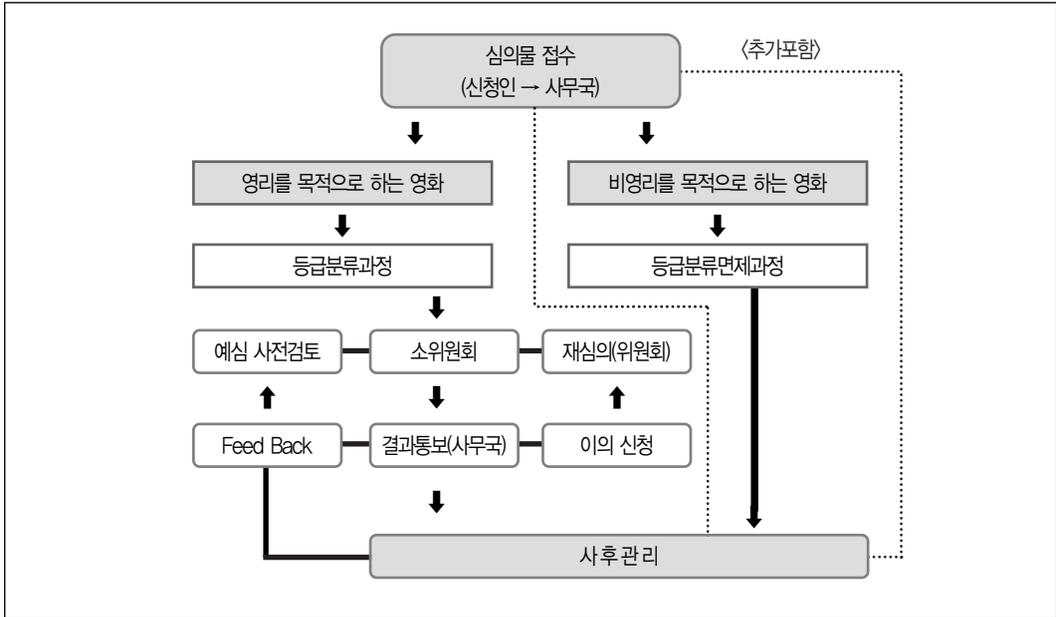
○ 창작물의 제작자가 자신이 창작품에 대해 원하는 등급을 받을 수 있도록 등급분류에 참여할 수 있는 통로를 만들어야 하며, 재심의 과정에서도 소수의 의견과 반론을 보장하도록 하는 구조적 절차가 필요함.

○ 심의 기준을 정하는데 있어서 일반 시민들이 참여할 수 있도록 하고 다양한 의견을 수렴하여 보완하는 심의기준 연구시스템을 만들어야 함. 의견 수렴과정은 공론화를 통해 대화하고 합의하는 민주적인 과정을 거쳐야 하며, 그 절차는 공개적이어야 함.

라. 내용기술제 도입

○ 영화에 대한 사전 정보를 제공하는 내용기술제도를 도입하여 청소년뿐만 아니라, 성인들도 자신이 원하거나 피하고 싶은 영상물을 선택하여 관람할 수 있도록 하는 등급서비스로 거듭나야 함.

○ 내용기술제는 정보 서비스와 문화적 권리의 지원, 문화향수라는 관점에서 바라봐야 함.



〈표 7 상영등급분류 추진체계 개선〉

〈참고문헌〉

이원재, '표현의 자유 확대와 심의정책의 재구성', 〈표현의 자유 확대와 영비법개정 공동행동 워크숍자료집〉 2008. 04. 07

이재정, 현행 '영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률상 등급분류제의 문제점에 대한 법적 검토', 〈표현의 자유 확대와 영비법개정 공동행동 공개토론회 자료집〉 2008. 05. 21

문화산업진흥을 위한 영상물등급제도 개선방안, 한국문화관광정책연구원 2003

한국영화 〈동향과 전망〉 특집 기사 '영화등급분류제도의 현안과 쟁점', 영화진흥위원회격월간 2008. 04. Vol. 76

영화 전문 주간지 기사, '표현의 자유논쟁 다시 불붙나?' 씨네21, no.655

황창근, '영화 및 비디오물 등급분류 개선(안)' 〈영화 제한상영가 및 비디오 등급분류보류 제도개선을 위한 토론회 자료집〉 영상물등급위원회 2008. 11. 12.

2007 등급분류연감, 영상물등급위원회



IV 부 록



《세계인권선언》(1948.12.10 채택)

제19조

모든 사람은 의견과 표현의 자유를 누릴 권리를 가진다. 이 권리는 간섭을 받지 않고 자신의 의견을 가질 자유를 포함하며, 또한 모든 수단을 통하여, 국경을 넘거나 넘지 않거나에 관계없이, 정보와 사상을 추구하고 받고 전할 자유를 포함한다.

《시민·정치적 권리에 관한 국제규약》(1966. 12. 16 채택, 1976. 1. 3 발효)

제19조

1. 모든 사람은 간섭받지 아니하고 의견을 가질 권리를 가진다.
2. 모든 사람은 표현의 자유에 대한 권리를 가진다. 이 권리는 구두, 서면 또는 인쇄, 예술의 형태 또는 스스로 선택하는 기타의 방법을 통하여 국경에 관계없이 모든 종류의 정보와 사상을 추구하고 접수하며 전달하는 자유를 포함한다.
3. 이 조 제2항에 규정된 권리의 행사에는 특별한 의무와 책임이 따른다. 따라서 그러한 권리의 행사는 일정한 제한을 받을 수 있다. 다만, 그 제한은 법률에 의하여 규정되고 또한 다음 사항을 위하여 필요한 경우에만 한정된다.
 - (a) 타인의 권리 또는 신용의 존중
 - (b) 국가안보 또는 공공질서 또는 공중보건 또는 도덕의 보호

《경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약》(1966. 12. 16 채택, 1976. 1. 3 발효)

제15조

1. 이 규약의 당사국은 모든 사람의 다음 권리를 인정한다.
 - (a) 문화생활에 참여할 권리
 - (b) 과학의 진보 및 응용으로부터 이익을 향유할 권리
 - (c) 자기가 저작한 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 생기는 정신적, 물질적 이익의 보호로부터 이익을 받을 권리
2. 이 규약의 당사국이 그러한 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취하는 조치에는 과학과 문화의 보존, 발전 및 보급에 필요한 제반조치가 포함된다.
3. 이 규약의 당사국은 과학적 연구와 창조적 활동에 필수불가결한 자유를 존중할 것을 약속한다.
4. 이 규약의 당사국은 국제적 접촉의 장려와 발전 및 과학과 문화분야에서의 협력으로부터 이익이 초래됨을 인정한다.

《일반 대중의 문화생활에 대한 참여 및 기여에 관한 권고》⁵¹⁾

Recommendation on Participation by the People at Large
in Cultural life and their Contribution to it

1976년 11월 26일

제19차 유네스코총회에서 채택

1976년 11월 30일 나이로비에서 제19차 유네스코총회에서,
세계인권선언 제27조 ‘모든 사람은 그 사회의 문화생활에 자유롭게 참여하고 예술을 즐기며
과학의 진보와 그 혜택을 공유할 권리를 가진다’ 를 상기하고,

유네스코 헌장 전문에 문화의 폭넓은 보급 다양성, 정의, 자유, 평화를 위한 인간성 교육은
인간 존엄성에 있어 필수적임을 상기하고,

1966년 11월4일 제14차 유네스코총회에서 채택된 ‘국제문화협력의 원칙선언’ 규정과 특히,
제1조에서 “각 문화는 존엄성과 가치를 지니며 존중되고 보존되어야 한다” 및 제4조 “누구든지
지식에 접근할 수 있고, 예술이나 모든 사람들의 문학을 즐길 수 있으며, 세계 모든 학문분야에
서 이루어낸 성과나 그 결과 얻어진 이익을 공유할 수 있고, 문화생활을 살찌우기 위해 기여해
야 된다”와 또한, 유럽안보협력회의 최종 법률 준비의 취지에서 참가국이 “평화 및 민족간 이
해를 강화시키거나, 인종, 성별, 언어 또는 종교에 따른 차별 없이 인간성을 정신적으로 풍부하
게 하는 데 기여한다”는 취지로 참가국 스스로가 다른 국가들 중에서 그들이 존중하는 문화적
성취에 대한 모든 것에 접근을 향상시킬 수 있도록 해야 할 것을 상기하고,

문화발전은 일반적인 발전을 보완 및 조절할 뿐만 아니라 진보를 위한 진정한 도구가 될 수
있다는 것을 고려하고,

또한 다음을 고려하여 :

(가) 문화는 사회생활의 집약된 부분이기 때문에 문화정책은 일반적인 국가정책의 광범위한

51) 번역 출처: 유네스코 한국위원회 http://www.unesco.or.kr/front/unesco_global/global_04_view.asp?articleid=60

분야에서 나타날 수 있고, 문화는 그 진수로서 개인이 창조활동에 참여하거나 협력한 결과로서 나타나는 사회적인 현상이고;

(나) 문화는 오늘날 인간생활에 있어서 중요한 요인이 되고 있으며, 인류발전에 있어서 필수 요소의 하나이다. 그리고 그러한 발전을 위한 필수 전제조건으로써 사회의 정신적이고 잠재적인 성장을 끊임없이 보장해야하며, 이 성장은 모든 회원국들의 완전한 조화 발전과 그들의 창조능력의 자유로운 구사에 바탕을 두고 있고;

(다) 문화는 단순히 엘리트가 그것을 모든 도달 가능한 곳에 두기 위한 생산, 수집, 보존하는 작업이나 지식의 축적물이 아니라, 한 민족이 과거의 문화나 문화유산 속에서 풍요롭게 생활했던 한 인간이 다른 사람들에게 제공해 주는 모델로, 이 모델은 그들 자신의 역사가 그들에게 제공해주지 못했던 것이다. 문화는 예술이나 인문학 작품에 접근하는 데 제한을 두지 않으며, 한 번 또는 동일한 지식을 습득하거나 생활방식에 대한 요구를 하거나 의사소통의 욕구에 대하여는 제한이 있다는 것;

가능한 한 많은 사람들의 참여와 그들 자신이 자유롭게 선택한 다양한 문화 활동 모임들에 참여하는 것이 기본적인 인격도야 및 개인의 존엄성에 필수조건이며, 문화적 가치에 대한 일반 사람들의 접근은 사회경제적 여건에 의해 창조된 경우에만 보장되어야 하며, 이것이 그들로 하여금 문화적 이익을 즐길 수 있을 뿐만 아니라 전반적인 문화생활 및 문화발전과정에 적극 참여할 수 있게 해준다는 것을 고려하고,

문화에 대한 접근과 문화생활에 대한 참여는 동일한 두 가지 보완적인 양상을 지니는데 이것은 하나가 다른 것에 영향을 주는 방법을 보면 명백해진다. 즉, 접근은 문화생활에의 참여를 증대시킬 수도 있으며, 참여는 문화의 참된 의미로서 그것에 부여된 문화에의 접근을 넓혀 준다. 참여가 없는 문화에의 단순한 접근은 문화발전 목표에 반드시 도달하지 못한다는 것을 고려하고,

문화행위는 종종 전체 인구의 일부분만 포함하고 있기 때문에 더욱이 현존 조직이나 단체, 방법들은 그들의 부적절한 교육, 낮은 생활수준, 열악한 주거 조건, 경제 사회적 의존도 때문에 특히 취약한 입장에 있는 사람들의 요구를 항상 충족시킬 수는 없다는 점을 명심하고,

현실과 지향해야 할 이상, 선언된 의도와 사업 또는 예상된 결과 사이에는 종종 큰 차이가 있

다는 것을 명심하고,

목표, 내용, 방법을 한정하는 것은 문화생활에 종사하고 있는 대중들의 참여정책에 있어 필수적이고 시급한 반면, 주어진 해결책은 그 나라의 사회, 경제적 상황과 정치적 상황사이에 현존하는 차이점을 고려하여 볼 때 모든 나라들에 동일하지 않다는 것을 고려하고,

그 나라의 통치권, 다른 나라의 내정불간섭과 평등권, 민족자결권을 존중한다는 원칙을 굳게 믿고,

목표달성을 위해 문화정책 권한이 회원국들에게 양도되어 있다는 책임감을 깨닫고, 이러한 책임감은 유엔헌장과 유네스코 헌장, 경제, 사회, 문화적 권리를 위한 국제규약과 국제문화협력의 원칙에 선언되어 있음을 인식하고,

다양한 분야의 사람들을 과학기술에 기반을 둔 지식에 접근하는 것과 그들 스스로의 문화욕구를 알고, 광범위한 참여를 하는 것을 금지하고 있는 경제, 사회적 불평등을 없애야 한다는 것; 이러한 장애요인들에는 변화에 대한 저항, 정치, 상업적인 폐쇄 사회의 영향으로 야기된 온갖 종류의 장벽들도 추가되어야 한다는 것을 명심하고,

이러한 접근과 참여의 문제는 생활의 다양한 분야와 생활양식과 연결되는 총체적인 접근에 의해 해결될 수 있다는 것; 그러한 접근은 각 사회 특성에 따라서 다양화되어야 하며, 생활을 위한 진정한 설계를 전반적으로 구성하는 데에는 근본정책이 요구된다는 것을 고려하고,

문화에 대한 접근과 문화생활에 대한 참여는 대중노동자, 노동단체, 여가시간, 가족생활, 교육 훈련, 도시계획 환경 등의 조건을 다루는 전반적인 사회정책에 필수적 요소라는 것을 고려하고,

문화적, 사회적 생활에 있어 다음의 중요한 역할들: 사회진화 및 진보에 기여하는 청소년들; 자녀들의 문화교육과 그들의 창의성 개발에 결정적인 영향을 주는 부모들; 새로운 사회, 문화적 기능을 수행하는 노인들; 사회변화에 활동적인 기여로 인한 노동자들; 문화적 가치의 창조자 내지는 보유자로서의 예술가들; 모든 분야의 사람들이 문화생활에 효과적으로 참여하도록 하고, 이런 목적으로 그 지역사회의 자발적인 지도자로서 협력을 확신하면서 그들의 희망을 표현하고 주장하는 문화발전 종사자들이 있어야 한다는 것을 알고,

접근과 참여는 누구에게나 기회를 제공해 주며, 즉 이익을 받을 수 있을 뿐만 아니라 사회생활의 모든 환경에서 자기 자신을 표현하고 문화훈련의 각 분야에서 최대의 자유와 관용, 문화

의 창조와 보급을 내포하고 있다는 것을 고려하고,

문화생활에 참여한다는 것은 개성의 확언과 개성의 존엄성 및 가치, 또한 유엔 헌장이나 인권에 관한 국제기구에 의해 보증되는 인권의 기본적인 권리 및 자유권 등이 실행되는 것을 전제로 하고, 개인의 문화적 발전은 다른 원인에 의한 것은 물론 침략정책이나 식민지주의, 신식민주의, 파시즘, 인종차별주의 등과 같은 모든 형태나 실행과 같은 현상으로 인해 방해될 수 있다는 것을 고려하고,

문화생활에의 참여는 동질성의 주장이나, 진위성, 존엄성 등의 형태를 취하며; 동질성의 보전은 여러 원인들에 의해서 위협받을 수 있는데, 특히 부적절한 모델의 만연이나 완전히 숙련되지 않은 기술들에 의해서 위협받게 된다는 것을 고려하고,

문화적 동질성의 주장은 고립된 단체들의 구성에 의한 결과가 아니라, 그와 반대로 폭 넓고 빈번한 접촉을 위한 상호육구에 의해 보조를 맞춘 결과이고, 그런 접촉들은 본 권고의 목표가 없이는 이룰 수 없는 근본적인 요구들을 고려하고,

평생교육의 맥락에서 완전한 문화발전에 이르기 위해, 일반교육, 문화교육, 예술적 훈련들에 의해 행해지는 근본적인 부분과 노동시간이나 여가시간의 사용을 명심하고,

대중전달 매체는 문화 확장의 도구로 사용될 수 있다는 것 즉 문화발전의 전례 없는 가능성을 공개하거나, 개인의 숨어있는 문화잠재력을 해방시켜줌으로써, 문화의 전통적인 형태를 보존하거나 대중화하는 데 기여함으로써 뿐만 아니라 새로운 형태를 창조해서 보급하거나 또는 이들 새로운 형태들을 대중전달을 위해 매개체를 바꾸거나, 사람들에 의한 직접 참여를 신장시키기도 한다는 것을 고려하고,

접근과 참여의 궁극적인 목적은 대체로 인간적인 가치에 근거한 사회의 정신적 문화적인 수준을 끌어올려서, 인문학적이거나 민주주의적인 내용으로 문화에 기여할 수도 있고 이것이 교대로 '상업적인 대중문화'로 인한 악효과에 대항할 수 있도록 하는 것이며, 이 상업적인 대중문화는 국가문화나 인류문화 발전을 위협하며, 인간성을 붕괴시키거나 특히 젊은 세대들에게 나쁜 영향을 줄 수 있다는 것을 고려하고,

이 회기의 의제 28로서 주로 문화생활에 참여하고 있거나 문화생활에 기여하는 대중들의 참여에 관한 제안들을 상정하고,

제18차 총회에 이 현안은 국제규약상의 당면과제로 다루어져야 하며, 회원국들에게 권고하는 형태를 취하도록 결정한 바,

1976년 11월 26일 본 권고를 채택한다.

I. 본 권고의 정의와 범위

1. 본 권고는 사회발전의 요구에 부응하여 모든 개인으로 하여금 문화 창조나 이익들에 자유롭게 완전하게 참여할 수 있도록 하기 위해서 문화 활동의 수단과 기구들을 대중화하기 위해 회원국이나 당국자들에 의해 취해질 수 있는 모든 것과 관련되어 있다.

2. 본 권고의 목적상 :

(가) 문화에의 접근 은 모든 사람들에게 구체적인 기회가 가능하도록 하는 것을 의미한다.

특히, 적절한 사회, 경제적 여건의 창출을 통하여 자유롭게 정보를 얻고 연습할 수 있고, 지식과 이해를 할 수 있도록 하거나 문화가치와 문화 자산을 즐길 수 있도록 해주는 여건 창출을 통하여 가능하도록 하는 것을 의미한다;

(나) 문화생활에의 참여 라 함은 모든 단체들이나 개인들로 하여금 그들 인격과 조화로운 삶, 사회의 문화진보를 완전하게 발전시킬 목적으로 그들 스스로가 자유로이 표현할 수 있고, 전달 또는 활동하거나 창조적인 활동에 종사할 수 있도록 구체적인 기회를 보장하는 것을 의미한다.

(다) 커뮤니케이션이라 함은 그룹이나 개인들이 자유롭게 정보와 아이디어, 지식 (대화나 일치된 행동, 이해, 각각의 독창성이나 차이점을 존중한다는 전제하에 상호이해와 평화를 강화시키기 위한 공동체 의식을 촉진하는 관점에서의)들을 교환, 공유할 수 있도록 해주는 관계를 의미한다.

3. 본 권고의 목적상:

(가) 문화 라는 개념은 단체나 개인들의 생활방식이나 예술 활동에 있어서의 모든 형태의 창조성이나 표현들을 포함하는 의미로 확대되고 있다;

(나) 일반국민들의 문화에 대한 자유민주적인 접근 은 적절한 경제, 사회정책이 실재하고 있다는 것을 전제로 한다;

(다) 문화생활에의 참여는 행동이나 활동평가는 물론 문화정책에 관계된 결정을 함에 있어 다른 사회동반자들을 포함하는 것을 전제로 한다;

(라) 문화생활에 대한 자유로운 참여라 함은 다음 사항들과 관련되어 있다:

- (1) 경제발전 및 사회 정의를 위한 개발정책;
- (2) 모든 사람들의 요구와 야망을 만족시킬 수 있도록, 또한 그들 자신의 잠재 능력을 일깨워 주며, 그들에게 문화교육과 예술적인 훈련을 제공해 주고, 자기표현 능력을 향상시켜주며, 그들의 창의력을 자극시켜주고, 이렇게 함으로써 그들로 하여금 더욱더 성공적으로 사회적 변화에 적응할 수 있고, 사회공동생활에 완전하게 참여할 수 있도록 해주는 평생교육정책;
- (3) 사람들의 문화적 동질성 보호를 결정할 수 있도록 동기부여할 수 있는 과학기술 정책;
- (4) 직접적으로는 진보를 향한, 더 분명하게는 핸디캡 있는 어떤 단체나 개인들의 불평등 - 그들을 배제시킨다는 관점에서 - 을 감소시킬 수 있는, 특히 그들의 생활조건, 기회와 그들의 야망실현을 위한 최소한의 특권을 줄 수 있는 사회정책;
- (5) 개인 및 사회의 완전한 발전을 유인해 낼 수 있는 생활환경을 만들어 낼 수 있도록 계획된 공간의 사용 및 환경보호를 위해 설계된 환경정책;
- (6) 상호이해를 증진시키거나 이러한 목적으로의 사용을 권장하고, 문화목적의 현대적, 전통적 매개체의 강화와 이를 고취시킬 수 있도록 정보, 아이디어 및 지식의 자유로운 교환을 강화시킬 수 있도록 설계된 커뮤니케이션정책;
- (7) 문화의 평등, 상호존중, 이해와 신뢰, 평화를 강화시킨다는 원칙에 바탕을 둔 국제협력정책.

II. 입법과 규칙제정

4. 회원국들에게 다음 사항을 권장한다. 만약 회원국들이 아직 그렇게 하지 않았다면 그들의 국가의 헌법절차에 맞게 법령이나 규칙을 제정하거나 현재 시행중인 법조문들을 다음과 같이 수정할 것을 권고한다:

- (가) 문화생활에 참여하거나 접근할 수 있는 권리와 같은 인권을 보장할 것, 이 인권은 세계인권선언과 경제, 사회, 문화적 권리에 관한 국제규약과 시민적, 정치적 권리의 정신에 맞게, 유엔 헌장이나 유네스코 헌장에 선언된 이상과 목표에 일치되어야 한다.
- (나) 인종, 유색인종, 성별, 언어, 종교, 정치적 신념, 국적이나 사회, 재정상황이나 기타 이유로 인한 차별이나 차별대우 없이 사회 모든 구성원들에게 국내외 문화에 대한 자유로운 접근이 보장되어야 한다. 그렇게 함으로서 문화가치 창출과정에 있어 모든 분야의 인간들에 의해 자유로운 참여를 유도해낼 수 있어야 한다.
- (다) 문화접근 및 효과적인 문화생활에 참여할 수 있도록 여성들에게 완전한 권리를 보장하는데 주의를 기울여야 한다.
- (라) 잘 알려진 다른 사람들의 문화성취를 이룰 수 있도록 그리고 우애와 상호이해를 강화시킬 목적의 국내문화 발전과 보급 및 국제협력발전을 신장시켜야 한다.
- (마) 인간들로 하여금 그들 사회의 미래를 건설하는 데 있어 점차 적극적인 역할을 할 수 있도록 그리고 그 과정에 있어서 책임과 의무를 다 할 수 있도록 하거나 권리들을 연습할 수 있도록 적절한 여건들을 창출해 내야 한다.
- (바) 문화평등에 대한 인정이 보장되어야 한다. 모든 인류의 공통유산의 일부를 구성하고 있는 소수민족이나 외국소수민족이 존재한다면 그들의 문화를 포함해서 보장해야 한다. 차별 없이 모든 분야에 있어 증진시킬 수 있도록 보장되어야만 한다. 소수민족이나 소수외국인들도 그들이 특별한 기여를 하여 살찌우게 하기 위하여 그들이 발견한 나라의 문화생활에 접근하거나 참여할 수 있는 완전한 기회를 보장해주어야 한다. 한편 그들 문화의 동질성을 보존할 수 있는 권리를 보장해 주어야 한다.
- (사) 민족적, 지역적 언어나 방언, 민속예술, 과거와 현재의 전통, 다른 사회단체들의 문화와 마찬가지로 지방문화 등 모든 형태의 문화를 표현할 수 있도록 보호, 보장, 강화되어야 한다.
- (아) 핸디캡으로 인하여 문화생활에 있어 인종차별을 받지 않는 것이 보장되어야 한다. 문화생활에 기여할 수 있는 기회가 보장되어야 한다.
- (자) 교육 접근에 있어 평등성이 보장되어야 한다.

- (차) 인간 이상을 강화시킬 수 있는 표현 및 통신의 자유를 보장해야 한다.
- (카) 창조적인 일에 기여하는 여건을 조성해서 창조적인 예술가의 자유를 보장하고 그들의 일과 권리를 보호해야 한다.
- (타) 문화정책 실행에 요구되는 다양한 범주의 개성을 가진 전문가 계층을 양성해야 한다.
- (파) 문화교육과 예술연습은 교육과정과 연습실시를 할 수 있는 적절한 장소가 제공될 것이 보장되어야 한다. 교육과정 외에 인간에게 예술유산을 즐길 수 있도록 보장되어야 한다.
- (하) 지적이거나 수공의 또는 몸짓 등으로 창조할 수 있는 다양한 기회들, 예술과 생활을 통합한다는 관점에서의 예술연습과 경험과 표현 등을 고무시킬 수 있어야 한다.
- (가) 대중매체는 독립이 보장될 수 있어야 한다. 창조적인 예술가 및 대중의 효과적인 참여가 있도록 당연히 주의를 기울여야 한다. 이 매체는 문화의 독창성을 위협하여서는 안 되며, 그들의 질을 손상시켜서도 안 된다. 이 매체는 문화적인 지배를 위한 도구로 사용되어서는 안 되며, 상호 이해와 평화를 도와줄 수 있어야 한다.
- (나) 문화유산과 관련된 모든 것을 보호하고 강화될 수 있도록 의무를 조정해야 한다. 현재와 현대를 표현할 수 있도록 조망하는데 필요한 관습과 과거를 보호하고 강화될 수 있도록 의무를 조정해야 한다.
- (다) (1) 과거의 유산을 보호하고 강화해야 하는데 특히 고대의 기념물이나 관습은 급속한 산업화와 도시화에 직면하고 있는 사회의 균형발전에 필수적인 요소가 될 수도 있고;
 (2) 도시계획이나 건축물의 중요성을 대중들이 알게 해야 하는데 그것은 문화와 사회 생활을 반영하고 있을 뿐만 아니라 결국 삶의 배경 바로 그 자체이기 때문이며;
 (3) 자연환경의 질은 인격의 완전한 발전에 필수적이기 때문에, 국내 및 국제 수준에서 자연환경 보존과 관리를 위해서 사람들과 협력해야 한다;
- (랴) 각자 개인에게나 모두에게나 문화 창조를 위한 기회를 제공하기 위해 적당한 단체를 통해 일과 여가를 가능하게 할 수 있는 여건을 조성하고, 문화기관들의 운영조직과 노동 시간과 여가시간을 통제할 수 있는 여건들을 만들어가면서, 되도록 많은 사람들을 문화에 접근할 수 있게 하고, 문화생활에 참여할 수 있도록 한다;

- (마) 품위를 떨어뜨리는 아이디어와 실천방안은 물론 혼란과 침략, 지배, 멸시, 인종편견 등에 바탕을 두면서 개최되는 가칭 문화행사를 반대한다;
- (바) ‘국제문화협력의 원칙선언’에 맞게 평화와 국가간 이해를 도모하기 위한 노력을 강화하고 평화와 안전과 협력을 강화시킬 수 있는 아이디어와 문화상품 보급을 촉진한다.

III. 기술, 행정, 경제, 재정 조치

5. 만약 회원국들이 아직까지 그렇게 조치하지 않았다면, 중요하지 않은 위치에 있는 문화 활동을 향상시킬 수 정책을 가능하게 하는 데 필수적인 기술적, 행정적, 재정적인 수단을 취할 것을 권고한다. 이러한 문화 활동은 그들이 평생교육이나 문화발전 목표를 달성할 수 있도록 하거나 대부분의 사람들을 문화에 접근하거나 자유로이 문화생활에 최대한의 참여를 보장할 수 있는 효과적인 수준으로 도달할 때까지는 여전히 격하되어 있을 수도 있다. 이러한 목적으로 회원국들은 다음과 같은 조치를 취해야 한다.

가. 문화행위를 위한 방법과 수단

시설과 활동, 결정들의 탈중심화

6. 회원국들과 당국들은:
 - (가) 문화 활동을 분산시켜서 지방 센터를 발전시키거나, 인구가 적은 변두리나 혜택을 덜 받은 지역에 특별히 관심을 가져야 한다;
 - (나) 큰 도시에 있건 작은 도시나 마을, 심지어는 도시 이웃에 이르기까지, 문화예술기구의 조직을 장려하고 확장하거나 강화시켜야 한다;
 - (다) 사용자들의 요구에 가장 잘 맞게 시설물을 설치할 수 있게 장려하고 문화 활동에 사용하기 위한 시설물의 완성을 촉진하여 사회 교육적 작업을 위해 설계된 어느 정도는 이동 가능하도록 설계된 시설물 통합은 광범위한 대중들로 하여금 인식을 증가시키고, 문화발전을 위해 요구되는 모든 수단들을 가능하게 한다;
 - (라) 단체나 개인들 간의 전달을 높이기 위해 모든 공공시설물을 문화목적에 사용될 수 있

도록 추진해야 한다;

(마) 지역사회 및 지방간의 교류를 촉진한다;

(바) 지역이나 지방의 독창력을 격려하여, 결정권자들에게 적정수준에 맞는 필요한 대책을 제공하거나 문화적 문제에 관심 있는 다른 팀들의 대표자들에게 결정 기능을 공유하게 해주고, 이러한 결과로 행정결정에 있어 이차적인 중심을 개발시킨다;

(사) 주거지역이나 일터에서의 사람들 자신의 조직에 기초한 일반대중에 의한 증진책이나 예술적 창작 그리고 문화 활동을 발전시킨다;

(아) 도시빈민가에 거주하는 사람들이나 어린이들, 장애인, 병원이나 감옥에서 생활하는 사람들, 멀리 떨어진 곳에 위치하는 사람들에게 특별한 관심이 주어져야 하며, 결정과 책임은 가능한 한 활동에 참여하는 그룹들에게 맡겨두며, 어떤 혜택을 받지 못하는 단체나 발전이 미진한 문화생활 환경의 개선을 위하여 특별한 조치를 적용한다.

일치된 행동

7. 회원국 및 당국들은 활동자체나 결정을 함에 있어 일치된 행동이나 협동을 촉구해야 한다:

(가) 창조적인 문화 활동이나 예술적인 비 기관이나 비 전문가적인 활동에 특별히 관심을 기울여야 하며, 다양한 아마추어 활동들에는 모든 가능한 지원을 해 주어야 한다.

(나) 시골이나 지방에 국가수준의 자문기구를 설립하여 문화 활동의 목표나 방법, 조치, 결정을 함에 있어 참여하기를 원하는 전문가 및 사회단체의 대표자들도 함께 데려와야 한다.

노동조합과 다른 노동자 단체들

8. 회원국이나 당국자들은 노동조합이나 기타 노동자 단체들에 소속된 사람들, 봉급생활자들, 자영업자들(농부, 장인 등)에게 도움을 줄 수 있는 모든 조치를 취해야 한다. 이들은 그들이 스스로가 문화정책 및 계획을 자유롭게 수행함으로써 문화적인 가치를 즐길 수 있을 뿐만 아니라 사회문화생활에 중요한 역할을 차지하고 있다.

애니메이션

9. 회원국이나 당국은:

- (가) 문화발전 종사자들의 훈련에 기여할 수 있어야 하는데, 특히 애니메이션 작가들은 정보, 통신, 표현의 매개자로서 역할을 하여, 사람들을 서로 접촉하게 하거나 대중으로 하여금 예술작품과 예술가들 또는 대중과 문화단체들을 서로 연결시켜주는데 기여할 수 있어야 한다.
- (나) 그러한 요원들에게 활동수단을 제공함으로써 한편으로는 지역단체들의 자발적인 애니메이션 작가들에게 지원이 가능하게 하고, 다른 한편으로는 필요한 훈련방법을 사용함으로써 자발적인 참여를 자극한다.
- (다) 교육적인 가치를 가지며 또한 창작을 위한 잠재력을 제공하는 커뮤니케이션과 표현을 위한 도구나 기구를 공공도서관이나 박물관 등과 같은 문화센터나 기관들에게 이 용할 수 있도록 장려한다.

예술적 창작

10. 회원국이나 다른 특정당국은:

- (가) 예술가, 작가, 작곡가들에게 자유로운 창조 작업을 하는 데 필요한 사회, 경제, 재정적 여건들을 창출해야 한다;
- (나) 이러한 목적을 위해 법적 조치에 추가하여 예술작품의 복제권이나 보호와 관련된 법적 조치에 추가하여 다음사항을 규정해야 한다:
 - (1) 모든 전문 예술가들에게 적용되는 사회적인 조치 및 예술창작활동의 집단적인 형태(연극, 영화 등)뿐만 아니라 개인적인 예술가들을 도와줄 수 있도록 계획된 재정적인 조치들;
 - (2) 친목, 포상, 국가위원회, 예술가들의 고용정책, 특히 공공건물의 건설이나 장식을 위한 고용정책;
 - (3) 문화보급정책 (전시, 음악, 연극작품의 공연 등);
 - (4) 개인 예술가나 그룹, 단체들에게 성공적인 결과물을 생산해야 한다는 강요 없이

예술가와 문화부흥을 촉진할 수 있는 방식으로 다목적 작업장에서 실험과 연구를 할 수 있다는 가능성을 제공할 수 있는 연구정책;

- (다) 예술 활동에 도움을 줄 수 있는 기금을 조성해야 한다;
- (라) 예술창작을 할 수 있는 직업을 가진 사람들이 노력할 수 있도록 장려하고, 젊은 사람들이 어떤 차별 없이 그들의 재능을 개발하는 데 도움을 줄 수 있어야 하며, 모든 예술 분야에 있어서 전문적인 훈련을 제공할 수 있는 특별시설을 강화해야 한다;
- (마) 고품질의 예술작품과 문학작품의 출판이나 번역, 음악작품(악곡)을 재현, 공개할 수 있는 기회를 늘려야 한다;
- (바) 문화정책의 수립과 실행에 있어 모든 분야의 예술가들과 협의해야 한다;
- (사) 재정원의 다양성은 물론 창조적인 예술가들의 자유를 보장하기 위한 예술작품 평가 및 회원권의 규칙적인 갱신을 요구할 수 있는 다양한 법인체를 보장해야 한다;
- (아) 아마추어 예술가 그룹들에게 기술적 행정적 재정적 지원을 해주어서 비전문가와 전문예술인 사이의 협력이 이루어질 수 있도록 지원해야 한다.

문화산업

11. 회원국들과 당국은 이익을 만드는 기준이 문화 활동에 결정적인 영향을 주지 않도록 명심해야 한다. 문화정책을 수립함에 있어 개인 문화산업가들과 협의한 후 최초의 장비들을 보완해 주거나 교체해주는 것은 물론 기계장치들을 제공해 주어야 한다는 것을 명심해야 한다.

보급

12. 회원국들과 당국자들은 다음사항을 준수해야 한다:
 - (가) 문화상품과 서비스에 대해서 장려금을 주거나 포상해주는 정책을 채택하고, 문화상품과 서비스가 보급될 수 있도록 보장할 여건을 조성하여 가장 넓은 가능한 사회범주에 특히 상업적인 기획으로 인해 무시되는 문화 분야에 접근할 수 있도록 한다;
 - (나) 국가적 지역적 수준에 있는 문화협력활동을 발전시키기 위해 적절한 장려금과 계약

정책있는 조치를 취한다;

- (다) 문화상품의 소극적인 소비보다는 대중들의 마음에 적극성을 심어줄 수 있는 보급 형태에 관심을 집중한다.

연구

- 13. 회원국과 당국은 문화정책과 연결될 수 있는 새로운 조치를 가능한 한 채택할 수 있는 관점에서 새로운 실험을 자극하거나 가능한 한 광범위한 청중들에게 주는 충격을 연구함은 물론 현재의 활동들을 평가할 수 있는 국내외 목표의 문화발전 연구프로젝트를 육성해야 된다.

나. 문화행위에 관련된 정책들

커뮤니케이션

- 14. 회원국과 당국자들은:

- (가) 개인, 대중, 창조적인 예술가들, 아마추어와 제작자들 간의 대화를 촉진시키거나 아이디어의 지속적인 교환을 촉진시킬 목적으로 모든 가능한 경우의 통신수단, 즉 회합, 토론, 대중공연, 단체 활동, 축제 등을 증진시켜야 한다;
- (나) 스포츠 행사나 자연탐구, 예술과 미학교육, 주요행사, 관광 등에 의해 제공되는 문화적 접촉 및 교류를 위한 기회를 개발해야 한다;
- (다) 광범위한 그들의 회원들에게 정보와 자유로운 문화적 표현을 향상시킬 수 있도록 하기 위해, 문화 활동을 통하여 그들 간에 서로 잘 알 수 있게 되고 화합될 수 있도록 하기 위해서 일상적인 사회매개체(지역사회, 기관, 대리점, 노동조합, 기타 단체 등)를 장려해야 한다;
- (라) 피드백과 개인적인 동기부여가 쉽게 야기될 수 있도록 정보를 제공해야 한다;
- (마) 이동적이고 평이한 보급 형태를 준비함으로써 문서작품들에 접근이 용이하게 해야 하며, 도서관이나 독서실 같은 곳에서 공개될 수 있어야 한다;

- (바) 사람들 대부분이 도달 가능한 범위 내에서 매개체가 확실히 도와줄 수 있는 구술전통을 수집해서 응용할 수 있는 것을 포함하여 과거와 현재를 통틀어 가장 최고의 문화를 가져오게 할 수 있도록 시청각 매개체의 광범위한 사용을 확장시켜야 한다;
- (사) 대중들로 하여금 프로그램 수집과 생산에 참여할 수 있도록 대중, 예술가와 제작자들 사이에 아이디어의 항구적인 교류를 촉진시켜야 하며, 지역 및 공동체에서 대중들이 사용할 수 있게 제작소 건립을 촉진하는 등 대중들의 적극적인 참여를 신장시켜야 한다;
- (아) 청중들의 폭넓은 다양성을 염두에 두면서, 청중들에게 광범위한 선택범위를 제공해 주기 위한 프로그램의 수 및 다양성을 제공해 주기 위해, 청중을 위해 고안된 프로그램의 문화적인 질을 강화시키고, 모든 관중들이 쉽게 접근 가능한 회화체와 시각적인 언어를 선택하고, 선전이나 광고보다는 정보나 교육목적에 봉사할 수 있는 우선권을 제공해 주거나, 대량생산 형태로 인한 잠재적인 악영향으로부터 국가문화를 보호하는 데 특별한 관심을 기울일 수 있도록 통신매체를 장려해야 한다;
- (자) 예술가, 대중매체와 사회와의 사이에서와 같은 상호영향이나 제작과 문화프로그램의 효과와의 사이의 관계에 대한 비교학습과 연구를 증진시켜야 한다;
- (차) 평생교육의 관점에서, 어릴 때부터 차별화하여, 전달매체나 프로그램을 선택하게 함을 물론 시청각 언어를 소개해 주어야 한다;
- (카) 관중들로 하여금 현대사회에 유포되고 있는 대량정보를 취사선택할 수 있도록, 일반적인 방법으로 관중의 특성을 적용시킬 수 있는 교육과 훈련형태를 개발해야 한다.

교육

15. 회원국과 당국은:

- (가) 가정, 학교, 지역사회생활, 직업훈련을 받아들일 수 있고, 교육문화적 활동을 계속할 수 있는 평생교육의 범위 내에서 문화계획과 교육계획을 제도적으로 연결시켜야 한다;
- (나) 지역사회생활에 참여할 수 있도록 하거나 교육제도와 내용, 방법 등에서 요구할 지도 모르는 어떤 변화와 같은 사회경제적 여건을 창출해낼 필요성이 있음을 염두에 두면서 대중들이 지식에 접근할 수 있도록 도와줘야 한다;

(다) 예술가나 예술 활동에 책임 있는 사람들로부터 기부를 받을 수 있는 모든 분야의 문화교육과 예술프로그램을 조직적인 방법으로 개발해야 한다.

청년

16. 회원국과 당국은 젊은이들의 요구와 야망에 부응하는 광범위한 문화 활동을 제공해 주어야 하고, 또한 그들에게 사회 책임감을 느낄 수 있도록 해주어야 하며, 그들 조국의 문화유산 및 모든 인류의 문화유산에 관심을 가질 수 있도록 해주어야 하며, 우정과 국가 간 이해와 평화의 정신으로 문화협력의 관점에서 휴머니즘의 이상을 향상시키거나 널리 인정되는 교육, 도덕적 원칙을 존중해 주어야 한다.

환경

17. 회원국과 당국은:

(가) 도시건설계획이나 거주하고 있는 건물배치에 대한 준비와 실행, 그리고 또한 현대 환경과의 조화를 위하여 역사적인 지역과 도시, 유적 등의 보호에 있어 거주자들이나 그들의 대표자들로 하여금 긴밀한 협조를 통해 일치된 행동을 취할 수 있는 기구를 설치해줘야 한다;

(나) 정부간 조직과 같은 문제를 다룰 수 있는 국제적 기구를 고려해야 한다.

IV. 국제협력

18. 회원국과 당국은:

(가) 일반적으로 인정되는 국제법과 유엔의 이상과 목표인 각국의 통치권이나 독립, 상호 이익, 문화의 동등성 등 원칙에 입각해서, 양국간 혹은 다국가간 지역적 국제적인 문화협력체제를 강화해야 한다.;

(나) 국민들로 하여금 다른 국민들을 존중하게 함으로써, 무력이나 지배, 침략에 의한 국제 혼란이나 정책에 찬동하는 행동을 거절토록 해야 한다;

(다) 국민들 간에 더 나은 이해를 이끌어 낼 수 있도록 문화적 가치나 이념의 유통을 격려

해야 한다;

- (라) 문화의 가치에 대한 더 깊은 이해를 촉진할 수 있는 관점에서의 문화교류를 증진하고 다양화시켜야 한다. 특히 그들 문화의 동질성을 존중하는 표시로 개발도상국들의 문화에 관심을 기울여야 한다;
- (마) 문화프로젝트의 실행 및 공동노력에 의해 창조된 작품들의 제작, 보급에 적극 기여해야 한다. 그리고 문화발전에 대한 연구는 물론 단체나 문화 분야에서 적극 활동하는 사람과의 사이에 직접적인 접촉이나 교류를 촉진시켜야 한다;
- (바) 대중들을 위한 비 정부조직, 사회문화단체, 무역협회, 사회직업단체, 여성단체, 청년회, 협의회 기타 조직(예술협회 등)들을 장려해서 국제문화교류나 발전에 참여할 수 있도록 해야 한다;
- (사) 사람들의 교류나 서로 다른 나라와의 전문가들 사이의 협의의 결과인 상호이익을 고려해야 한다;
- (아) 문화의 복합성과 평등성을 인정하기 위해 사람들의 마음을 개방하기 위해서는 목표가 서로 다른 나라의 문명과 문화에 대한 관심을 불러일으키게 될 때 문화도입과정이나 정보에 대한 요구는 더욱더 커진다는 것을 명심한다;
- (자) 문화에 대한 접근기회가 전 국제사회를 위해서 중요한 것이 될 수 있도록 전세계적인 방식에 삽입되거나 재 삽입될 수 있도록 선택된 메시지가 보장되어야 한다;
- (차) 언론, 도서, 시청각 매체 특히 텔레비전 등이 국민들의 상호이해를 돕거나 다른 나라의 문화 성취 정도를 아는데 중요한 기여를 한다는 것을 고려해야 한다. 원거리 통신 위성을 포함한 평화이념, 인권, 기본적인 자유, 사람들 사이의 우정, 국가간 이해와 협동을 신장시킬 수 있도록 통신매체의 사용을 장려해야 한다. 이와 같이 함으로써 그들 국가의 문화로 하여금 젊은이들에게 주는 반대적인 결과와 타락시키는 효과를 준다는 관점에서의 민족간, 전쟁, 포격, 인종차별주의 등과 반목적인 이념에 대항할 수 있도록 하는 필수적 여건을 만들어 낼 수 있게 해 준다;
- (카) 승인받은 재정적 시설을 국제교류와 문화협력을 증진시킬 목적의 활동에 제공해야 한다.

V. 연방국가

19. 본 권고의 시행에 있어 연방헌법을 가진 회원국은 연방헌법의 권한으로 헌법제정권이 있는 국가와 지방 혹은 주에서 각각에 헌법적 권한을 부여했을 때는 본 권고의 여러 규정들을 수행하지 않아도 된다.

이상은 유네스코 총회가 나이로비에서 개최되어 1976년 11월 30일에 폐회를 선언한 그 제19차 회기에 있어서 정당히 채택한 권고의 진정한 본문이다.

《민중 커뮤니케이션 헌장》⁵²⁾

The People's Communication Charter

2006년 1월 버전

우리, 이 헌장의 조인자들은 다음을 공인한다.

커뮤니케이션은 모든 개인 및 그들 공동체의 삶에 필수적이다. 모든 사람은 커뮤니케이션 및 그에 관한 의사결정 과정에 참여할 권리를 가진다. 세계 인구의 대다수가 생존 및 커뮤니케이션에 필요한 최소한의 기술적 자원이 부족한 상태에 놓여있다. 이들의 절반 이상이 전화를 한 번도 걸어본 적이 없다. 미디어의 상업화와 소유 집중이 공공영역을 훼손시키고 있고 민주주의에 필요한 의견의 다원성 및 문화적 표현과 언어의 다양성을 포함하여 문화적, 정보적 필요에 부응하지 못하고 있다. 대규모로 이루어지는 사회 곳곳에 만연한 미디어 폭력이 사회를 양극화시키고, 갈등을 심화시키며, 공포와 불신을 조장하면서, 사람들을 취약하고 의존적인 상태로 만들고 있다. 상투적인 묘사는 우리 모두를 제대로 대변하지 못하며 가장 취약한 자들을 낙인찍는다. 그러므로 우리는 이 헌장의 비준을 통해 민주주의 국가 및 국제법에서 준수해야 할 커뮤니케이션 권리와 책임을 규명하고자 한다.

제1장 상호 존중

사적 그리고 공적 커뮤니케이션에서 모든 사람은 존중받을 권리를 부여받았다. 이러한 권리는 기본적인 인권과 존엄성, 온전성, 정체성 및 비차별의 기준에 따른다.

52) 민중커뮤니케이션 헌장은 1990년대 초, Third World Network(TWN, 말레이시아) 및 TWN의 제휴단체인 Consumers Association of Penang(CAP)과 연계한 학자 및 활동가들이 커뮤니케이션과 문화 분야에서 세계적 차원의 민중 운동의 가능성에 대한 논의를 시작한 것에서 출발하여, 1996년 Cultural Environment Movement(미국)에서 최초로 비준되었고, 1997년 6월 WACC(크리스천 커뮤니케이션 협회)에서 승인, 1998년 AMARC(세계공동체라디오연합) 총회에서 공식적으로 채택되었다. 자세한 사항은 다음을 참조할 것. www.pccharter.net

제2장 자유

모든 사람은 간섭을 받지 않고 자유롭게 표현할 권리를 가진다. 이 권리는 그 제한이 민주주의를 수호하는 데 절대적으로 필요한 경우에만 규제받을 수 있다. 그러한 제한은 항상 민주적으로 결정되고 비례의 원칙에 따라야하며 효과적이고 임시적인 성격이어야 한다.

제3장 액세스

권리를 행사하기 위해 사람들은 전통 및 현대적인 커뮤니케이션 채널을 위한 지역 및 전지구적 차원의 자원과 시설에 공정하고 평등하게 접근할 권리를 가져야 한다. 사람들은 또한 그들이 일반적으로 사용하고 이해할 수 있는 언어로 견해와 정보, 사상을 얻을 수 있어야 한다. 또한 다양한 취향과 관심을 충족시키기 위해 만들어진 다양한 문화적 생산물을 얻을 수 있어야 하고, 미디어의 소유 및 정보원에 관한 사실에 쉽게 접근할 수 있어야 한다. 정보 접근에 대한 제한은 공공선과 납득할만한 이유에 의해서만 가능하다. 즉, 민주 사회를 수호하거나 다른 이들의 기본권을 보호하는 데 필요하거나 또는 국제 기본 인권 기준에 의해 규정된 경우가 그러하다.

제4장 독립

사람들이 자립적인(self-reliant) 커뮤니케이션 구조의 발전에 참여하고 공헌하며 혜택을 받을 권리를 실현하기 위해서는 독립미디어의 발전, 전문적인 미디어 종사자들을 위한 훈련 프로그램, 독립적이고 대표적인 미디어 연합체/조합체/노동조합의 설립, 국제적 표준의 수용을 위한 국제적 지원이 필요하다.

제5장 리터러시

모든 사람은 공적 논의와 커뮤니케이션에 온전히 참여할 수 있는 정보와 기술을 획득할 권리를 갖는다. 이것은 읽고, 쓰고, 이야기를 할 수 있는 능력, 비판적인 미디어 인식, 컴퓨터 작동능력, 그리고 사회에서 커뮤니케이션의 역할에 대한 교육을 요구한다.

제6장 언론인 보호

언론인은 특히, 무장 갈등지역에서 국제 인권법을 포함하여 법의 보호가 완전히 보장되어야 한다. 그들은 안전을 보장받아야 하며, 정보원에 대해 제한 없는 접근을 할 수 있어야 한다. 그리고 필요시, 국제기구를 통해 처방을 추구할 수 있어야 한다.

제7장 반론하고 정정할 권리

모든 사람은 부정확하고 그릇되며 차별적이거나 피해를 일으키는 형태의 공적 정보로부터 보호받을 권리를 갖는다. 그러한 경우에는 옴부즈맨(Ombudsmen)이나 언론중재위원회, 법원과 같은 기관에 쉽게 접근할 수 있어야 한다.

제8장 문화 정체성

모든 사람은 그들의 문화적 정체성을 보호할 권리를 갖는다. 이것은 사람들이 그들 자신의 문화적 발전을 추구하는 것에 대한 존중과 그들이 이해하는 언어로 자유로이 표현할 권리를 포함한다. 사람들의 문화적 공간과 유산을 보호할 권리는 다른 인권 혹은 이 현장의 조항을 침해할 수 없다.

제9장 언어의 다원성

모든 사람은 언어의 다원성에 대한 권리를 갖는다. 이것이 의미하는 바는 그들 자신의 언어로 표현된 정보에 접근하고 그들 자신을 표현할 권리를 갖는다는 것이며, 국가의 지원을 받는 교육기관에서 그들의 언어를 사용할 권리, 필요한 장소에서 소수언어 이용이 적절히 제공될 권리를 갖는 것을 포함한다.

제10장 정책결정에의 참여

모든 사람은 정보의 제공에 대한 공공 정책 결정과정에 -직접적으로 또는 선출된 대표를 통해- 참여할 권리를 갖는다. 이는 또한 지식의 개발과 이용, 문화의 확산·보호·발전, 커뮤니케이션 테크놀로지의 선택과 적용에서도 마찬가지이다. 민간 미디어 산업은 그들의 소유 구조, 운영 정책에 있어 관련 이해관계자들이 납득할 수 있을 만큼의 투명성을 유지해야 한다.

제11장 어린이의 권리

어린이들은 매스 미디어 상품이 어린이들의 요구와 이익을 충족시키고 그들이 건강하게 육체적 정서적 감정적 발전을 고양할 수 있게끔 고안되어야 할 권리를 갖고 있다. 어린이들은 집, 학교, 놀이 공간, 혹은 일터 등에서 해로운 미디어 상품으로부터 보호되어야 하고, 상업적 혹은 다른 착취로부터도 보호되어야 한다. 국가는 그들의 언어로 어린이들을 위해 고안된 고품질의 문화와 오락물이 생산되고 배급되도록 조치를 취해야 한다.

제12장 가상공간

모든 사람은 사이버 공간에 보편적으로 접근하고 공평하게 이용할 권리를 갖는다. 가상공간에서의 자유롭고 열린 커뮤니티에 대한 권리, 전자적 표현에 대한 자유, 전자적인 감시와 침해로부터의 자유가 보호되어야 한다.

제13장 프라이버시

모든 사람은 공익과 상관없는 진술이 공적으로 유포되는 것으로부터 보호받을 권리가 있으며, 허락 없이 사적인 사진이나 여타의 사적 커뮤니케이션, 비밀리에 제공되거나 받은 개인적인 정보가 공표되는 것으로부터 보호받을 권리가 있다. 개인적 혹은 직장 내에서의 커뮤니케이션과 거래로부터 유출된 정보는 허락 없이 사업적 혹은 일반 감시의 목적으로 사용되어서는 아니 된다. 그러나 국가는 프라이버시의 보호가 표현의 자유 혹은 정의의 집행을 방해하지 않도록 주의해야 한다.

제14장 해악

사람들은 미디어가 적극적으로 증오, 편견, 폭력, 전쟁에 대한 선동에 대항할 것을 요구할 권리가 있다. 폭력은 정상적인 것, “남성다운” 것, 혹은 오락적인 것으로 제시되어서는 안 되며, 폭력의 진정한 결과와 대안이 제시되어야 한다. 유해한 커뮤니케이션의 영향을 간과해서는 안 되나, 무엇이 수용될 수 없는 해악인가에 대한 이슈는 유해한 영향으로부터의 보호와 표현의 자유 보호 사이에 균형을 찾기 위해 공적 토론의 장에서 공개적으로 논의되어야 한다.

제15장 재판

사람들은 미디어가 재판에 관한 보도에서 정당한 절차의 기준을 존중할 것을 요구할 권리가 있다. 이것이 의미하는 것은 미디어가 유죄판결 이전에 유죄를 추정하지 말아야 하며 피고인의 프라이버시를 침해하지 말아야 한다는 것을 의미한다. 또한 재판이 진행되고 있는 과정에서 실시간으로 범죄재판을 텔레비전으로 방영하지 말아야 한다.

제16장 소비자 보호

사람들은 유용하고 사실에 입각한 소비자 정보에 대한 권리를 갖는다. 그리고 잘못되고 왜곡된 정보로부터 보호받을 권리가 있다. 미디어는 뉴스와 오락으로 위장된 판매촉진(정보 광고, 상품 배치, 프랜차이즈 된 캐릭터와 장난감을 이용한 어린이 프로그램 등)을 회피하고 필요시 폭로해야 한다. 또한 낭비적이고 불필요하며 해롭거나, 생태학적으로 위협적인 요구, 필요, 상품과 활동 등도 마찬가지이다. 어린이들을 대상으로 한 광고는 특별한 주의를 기울여야 한다.

제17장 지적재산권

사람들은 공익과 관련된 문제에 대한 정보, 과학 및 기술적 지식, 그리고 문화 생산물에 저렴하게 접근할 권리를 갖는다. 지적재산권의 보호가 이를 저해해선 안 된다. 그러므로 정보와 지식, 문화를 생산하는 자와 이용하고 소비하는 자 간에 균형을 찾을 필요가 있다. 최소한 저작권 보호 기간이 현재 널리 받아들여지는 기한보다 연장되어서는 안 되며, 저작권물이라 하더라도 비상업적 용도에 대한 “공정 이용”의 원칙이 유지되어야 한다.

제18장 책임

모든 사람은 이 현장에 입각한 기준을 고수하며 일반 공중에 책임을 지는 미디어를 가질 권리를 갖는다. 이러한 목적을 위해 미디어는 동의를 얻기 위해 취해진 조치에 대한 설명과 감시 활동을 할 수 있는 자체 규제 메커니즘을 구축해야 한다.

제19장 이행

조인자와의 협의에 따라 이 현장을 널리 알리고, 가능한 많은 국가 및 국제법에 구현하며 이와 같은 기준에 입각하여 국가 및 미디어의 수행을 감시 및 평가하고, 위반에 대한 불만을 접수하며, 적절한 수정 조치를 권고하고, 이 현장을 정기적으로 검토, 발전, 수정하기 위한 절차를 수립하기 위하여 국내 및 국제적 메커니즘을 조직할 것이다.



미디어액트

서울 종로구 세종로 139번지 일민미술관 5층
전화 02·2020·2260 팩스 02·2020·2265
www.mediact.org



인권운동사랑방

서울 중구 중림동 398-17 3층
전화 02·365·5363 팩스 02·365·5364
www.sarangbang.or.kr



진보네트워크센터

서울 서대문구 충정로3가 227-1 우리타워 3층
전화 02·774·4551, 701·7687
www.jinbo.net