

# 放送의 多樣性確保를 위한 法制改善方案研究

1999. 8

研究者：金昌奎(研究委員)

한국법제연구원





(나) 內容規制 .....	35
2. CATV事業 .....	36
(1) 1984年 CATV政策法과 規制緩和 .....	37
(2) 1992年 CATV消費者保護法과 再規制 .....	38
(3) 1996年 電氣通信法과 再規制緩和 .....	38
3. 衛星放送事業 .....	40
II. 放送制度上的 公正性原則 .....	42
1. 公正性原則의 意義 .....	42
2. 公正性原則의 適用 .....	46
3. 公正性原則의 廢止 .....	48
4. 公正性原則의 廢止와 FCC의 放送內容規制 .....	49
第3節 獨逸의 放送制度和 放送의 多樣性 .....	52
I. 放送政策의 變化와 放送制度 .....	52
1. 公共放送制度의 維持 .....	52
2. 民營放送制度의 導入 .....	54
3. 民營放送制度의 發展 .....	56
II. 放送制度上的 放送의 多樣性 .....	58
1. 放送의 多樣性의 意義 .....	58
2. 放送의 多樣性의 適用 .....	60
3. 放送의 多樣성과 바덴-뷔르템베르그州의 미디어法 .....	64
(1) 免許·監督機關의 多元的 構成 .....	65
(2) 放送事業者의 多數性確保 .....	66
(3) 放送事業者의 多元的 構成 .....	66
(가) 放送時間分割 또는 共同事業體의 設立 .....	66
(나) 內部的 多元主義 .....	67
(4) 集中排除措置 .....	68
第4節 放送의 多樣性의 現代的 意義 .....	68

第4章 統合放送法 制定과 多樣性確保方案 .....	71
第1節 概 說 .....	71
第2節 放送規制機構의 構成과 多樣性確保 .....	73
I. 統合放送委員會의 位相과 權限 .....	74
II. 統合放送委員會의 組織과 構成 .....	76
III. 公共·民營放送과 統合放送委員會 .....	78
IV. 通信·放送融合과 統合放送委員會 .....	79
第3節 放送所有規制의 緩和과 多樣性確保 .....	82
I. 現行 放送關係法上的 放送所有規制 .....	82
II. 相互所有規制와 放送의 多樣性 .....	84
III. 統合放送法과 所有規制方案 .....	86
第4節 放送內容規制의 明確化와 多樣性確保 .....	87
I. 放送事業者의 自律規制와 許可審査制度 .....	88
II. 放送內容規制의 基準과 制度 .....	90
1. 放送內容의 規制基準 .....	91
2. 放送內容의 規制制度 .....	92
III. 青少年保護와 放送內容規制 .....	95
IV. 政黨·選舉放送과 放送內容規制 .....	100
V. 訂正·反論放送과 放送內容規制 .....	102
第5章 結 論 .....	105



## 第1章 序 論

방송은 사회의 각 분야에서 발생하는 상황을 정확하고 신속하게 보도함으로써 국민에게 정확·신속한 정보를 제공할 뿐만 아니라 정확한 정보를 기초로 하여 여론을 형성함으로써 국가와 사회를 감시하고 비판하는 기능을 수행하고 있으며, 이러한 방송의 여론형성기능은 민주정치를 구현하기 위한 필수불가결한 수단이다. 따라서 방송은 국가의 권력적 간섭이나 사회세력의 영향을 받지 않도록 독립성이 보장되어야 할 뿐만 아니라 국민 각계각층의 다양한 의사가 왜곡 또는 조작됨이 없이 중립적인 입장에서 기회균등하게 반영될 수 있는 다양성과 공정성이 보장되어야 한다.<sup>1)</sup>

그리고 음성과 영상을 통하여 이루어지는 방송매체는 동시적이고 직접적으로 전파되기 때문에 강한 호소력이 있으며, 방송은 누구나 쉽게 접근할 수 있어서 인쇄매체 보다는 통제하기가 어려울 뿐만 아니라 방송영상의 구성, 기법, 시간 배정 또는 내용배정에 따라서는 대중조작이 가능하고, 방송매체에 대한 사회적 의존성이 증가하는 사회현상으로부터 방송의 영향력은 그 만큼 사회적으로 강한 영향력을 발휘하게 된다(방송의 사회적 영향력). 또한 방송은 무선전파를 사용하여 행해지며, 사용가능한 주파수대는 유한하고 희소하다(방송주파수의 희소성). 따라서 방송은 전통적으로 공적 매체로서 규정되고, 그 공공적 성격이 강조되어 다른 언론매체(인쇄매체)에 비하여 많은 규제를 받아 왔다.

이러한 지상파중심의 기존 방송질서는 최근 뉴미디어의 급격한 발전으로 인하여 일대 전환이 요구되고 있다. 즉, 종합유선방송(CATV) 및 위성방송 등과 같은 뉴미디어방송의 등장은 다매체·대채널시대를 초래함으로써 기존의 지상파에 대한 방송규제의 근거가 되었던 방송의 '사회적 영향력' 및 '방송주파수의 희소성'의 타당성을 약화시키고 있다. 뿐만 아니라 디지털신호라는 공통기반기술의 출현을 통하여 기존의 정보분배에 목적을 두고 있던 방송영역과 정보교환에 목적을 두고 있던 통신영역이 급속히 융합되고 있으며, 이로 인하여 방송과 통신으로 구분하기 곤란한 경계영역적 서비스들이 등장함과 아울러 비교적 엄격하게 구분되고 있던 방송사업자와 통신사업자들의 사업영역도 붕괴되고 있

1) 김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 5면.

다.2) 이것은 방송의 사회적·문화적 성격만을 강조하던 기존의 정책과 제도를 경제적·산업적 측면까지 고려한 종합적 패러다임으로 변화시킬 것을 요구하고 있을 뿐만 아니라 방송의 다원화 및 수용자시대에 부응하여 기존의 지상파위주의 공정성 및 공공성 개념에 대한 수정을 요구하고 있다.

또한 세계무역기구(WTO)의 출범과 더불어 방송시장의 개방화·국제화가 급속히 전개되고 있는 현 시점에서 국경을 초월하여 송·수신되고 있는 위성방송은 방송시장개방의 주역이 되고 있으며, 기존의 지상파방송 등과 기본적으로 기술 및 발사체계를 달리하는 위성방송의 등장은 기존 방송매체가 갖고 있던 방송의 자유와 공적 책임의 이론에 근본적인 패러다임의 변화를 초래하고 있다.3)

그러나 민주사회에 있어서 방송정책의 핵심을 이루는 내용은 '방송의 다양성' 확보에 있음은 주지의 사실이다. 이러한 '방송의 다양성' 확보의 필요성은 단지 민주사회의 생활과정에서 불가결한 요소로 인식되고 있음에 머무는 것이 아니라, 오늘날 국민의 가치관 및 생활양식의 다양화 또는 개성화와 더불어 현저하게 증대하고 있는 방송수요의 다양화·고도화에의 대응방안의 일환으로서도 중요한 의미를 가지고 있다.4)

우리나라의 방송법은 권력과 자본으로부터의 자유라는 방송의 소극적 자유의 보장과 더불어 '방송의 다양성'이라는 가치를 존중하고 있다. 예컨대, 방송법은 방송의 자유와 공적 기능을 보장함으로써 민주적 여론형성·국민문화의 향상, 그리고 공공복리의 증진에 기여함을 목적으로(동법 제1조) 방송편성의 자유를 보장함(동법 제3조)과 동시에 방송의 공적 책임으로서 특히 균형있는 의견의 다양성을 추구하고(동법 제4조), 방송의 공정성·공공성으로서 특히 보도의 공정성 및 방송의 정치적 공평성을 강조하고 있다(동법 제5조).5)

그러나 우리나라에서는 종래 '방송의 다양성'에 대한 검토가 미흡한 상황이었

---

2) 통신·방송융합에 대비한 법제정비방안에 관한 자세한 내용은 <김창규, 통신·방송융합에 대비한 법제정비방안연구, 한국법제연구원(1998.12)>을 참조.

3) 성낙인, 언론정보법, 나남출판, 1998, 176면.

4) 浜田純一, メディアの法理, 日本評論社, 1990, 221頁.

5) 통합방송법의 제정을 추진함에 있어서 최근 국회에 제안된 방송법(안)들, 예컨대 1999년 7월 3일의 여당의 방송법안 및 1998년 11월 20일의 한나라당 방송법안들도 모두 현행법과 동일한 내용을 담고 있다. 다만, 이들 법안들은 방송법의 목적조항에서 "방송의 독립성 및 시청자의 권익보호"라는 문구를 추가·강조하고 있으며, 특히 여당안은 시청자의 권리보호조항을 신설 규정하는 등의 특징을 보이고 있다(동법안 제3조).



다. 이것과 대조적으로 독일에 있어서는 연방헌법재판소의 판결을 통하여 '방송의 다양성' 확보의 중요성에 대한 활발한 논의가 전개되었다. 여기에서 특히 주목되는 것은 '방송의 다양성' 확보는 단지 공영방송에만 요구되는 것이 아니라, 그 원칙의 적용방법과 정도의 차이는 있을지라도 민영방송에도 요구되는 의무라는 사실이다(1981년 제3차방송판결).<sup>6)</sup> 이것은 방송의 자유가 '제도적 자유'(institutionelle Freiheit), '봉사적 자유'(dienende Freiheit)로서 기본적으로 방송사업자의 이익 보다는 사적·공적인 의사를 자유롭게 형성하기 위하여 보장된다고 보기 때문이다(1961년 제1차방송판결).<sup>7)</sup> 결국, 방송의 자유는 일차적으로 국민전체에 속하는 자유이기 때문에, 방송사업자는 단지 국민 전체로부터 위임받은 방송의 자유를 행사한다고 볼 것이다.<sup>8)</sup> 물론, 방송사업자의 주관적인 권리가 완전히 배제되는 것은 아니다.

이러한 방송의 자유는 단순한 '의사표현의 자유'라기 보다는 그 '객관적 가치 질서'로서의 성격이 특히 강하게 나타난다. 이러한 관점에서 방송을 시장경쟁 논리에 완전히 위임할 수 없는 이유가 존재하며, 방송의 남용으로부터 '방송의 다양성'을 확보하기 위한 방송규제의 필요성이 제기된다고 할 것이다.

따라서 방송사업자가 방송을 설립·운영·편성할 때, '방송의 다양성'을 확보할 수 있도록 하는 방송질서의 형성의무가 입법자에게 부여되게 되는 것이다. 다만, 이러한 '방송의 다양성'의 요청은 '내용규제'에 있어서 제한적으로 적용되어야 한다.<sup>9)</sup> 이것은 '방송의 다양성'이라는 불확정법개념은 그 기준이 명확하지 않아서 방송의 표현활동에 대한 위축효과 또는 방송에 대한 국가의 부당한 개입을 초래할 위험성이 존재하기 때문이다. 이러한 관점에서 종래 '방송의 다양성'을 확보하기 위한 수단으로서 '내용규제' 보다는 '구조규제'가 중요한 의미를 가지고 있었다. 예컨대, 방송매체의 소유집중을 배제하거나 경영금지, 방송매체에 대한 액세스권의 인정 등이 그것이다.

6) BVerfGE 57, 295(325).

7) BVerfGE 12, 205(260).

8) 전정환, "방송사업의 허가제도에 대한 위헌성여부의 고찰", 공법연구 제24집제4호, 한국공법학회(1996.6), 281면.

9) '방송규제'는 일반적으로 방송의 구조와 기능에 직접 또는 간접적으로 영향을 미치는 모든 형태의 조치를 의미하는데, 크게는 '구조규제'와 '내용규제'로 구분된다. 특히, 여기에서 '구조규제'는 방송사의 허가·소유·경영 등에 관한 규제를, '내용규제'는 방송프로그램의 편성과 그 내용에 대한 규제를 의미한다(최용주, "통합방송위원회의 심의정책", '98 방송편성·정책연구위원회 종합보고서, 방송위원회(1998.12), 149면).

그러나 오늘날의 민주사회에 있어서 '방송의 다양성' 확보가 여전히 중요하다는 사실에는 이론이 없음에도 불구하고, 방송환경의 변화, 특히 방송의 다매체·다채널화와 더불어 '방송의 다양성론'은 새로운 문제에 직면하고 있음에 또한 주의하여야 한다. 예컨대, '방송의 다양성'을 어떠한 방송시장의 영역에서 요구할 것인가, 그리고 민영방송(상업방송)의 영역에서는 어떠한 방법으로 실현할 것인가 하는 등의 문제가 그것이다.

이에 본 연구보고서는 방송의 환경변화, 특히 방송의 다매체·다채널시대에 있어서의 방송의 과제와 방향성을 진단하고, 이와 동시에 최근 추진중인 통합방송법<sup>10)</sup>을 제정함에 있어서 바람직한 '방송의 다양성' 확보방안을 제시함으로써 국가입법정책에 이바지하고자 한다.

---

10) 우리나라는 1995년부터 지금까지 현행 방송법과 종합유선방송법을 통합함과 동시에 새로이 위성방송의 근거규정을 마련하는 '방송법'개정을 추진중이지만, 아직 그 결실을 보지 못하고 있다. 그리고 이러한 과정에서 1995년 및 1996년의 정부안, 1996년의 의원단일안, 1998년의 국회의원안, 1998년의 한나라당안, 1999년의 여당안 등의 다수 법안이 발표되기도 하였다. 다만, 이들 방송법안은 종래와 달리 지상파방송, 종합유선방송, 위성방송을 통합규율하는 내용으로 이루어져 있기 때문에, 일반적으로 '통합방송법(안)'이라고 총칭되고 있다.

## 第 2 章 放送의 自由와 規制

### 第 1 節 概 說

민주사회에서 '방송의 자유'는 '신문의 자유'와 마찬가지로 중요한 가치로 인식되고 있다. 그러나 헌법에 명시적으로 '방송의 자유'를 규정한 경우는 드물다. 그 대표적인 국가가 독일이다. 독일은 기본법 제5조제1항제2문에서 언론의 자유와 동시에 '방송의 자유'(Rundfunkfreiheit)를 규정하고 있다.

이와 대조적으로 우리나라 헌법 제21조제1항은 "모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다"고 하여 '언론·출판의 자유'만을 규정하고 있다. 이러한 입법례는 미국과 일본 등에서도 동일하다. 예컨대, 미국의 수정 헌법 제1조도 '언론·출판의 자유'에 대하여는 명문의 규정을 두고 있지만, '방송의 자유'에 대하여는 규정이 없다.

그러나 헌법상 '방송의 자유'의 규정여부를 불문하고, '방송의 자유'가 헌법상 보장된다는 사실에는 이론이 없다. 다시 말해서, 우리나라 헌법 제21조제1항의 '언론·출판의 자유'는 일반적으로 자신의 의사를 표현·전달하고, 의사형성에 필요한 정보를 수집하며, 객관적인 사실을 보도·전파할 수 있는 신문의 자유 및 방송·방영의 자유 등을 그 내용으로 하는 것으로 광의로 이해되기 때문에,<sup>11)</sup> '방송의 자유'가 헌법상의 '언론·출판의 자유'의 일내용을 이루고 있음은 당연하다.<sup>12)</sup>

이러한 '방송의 자유'는 '신문의 자유'와 달리, 특수한 규제를 받고 있다. 예컨대, 방송매체에 대하여는 인쇄매체의 경우에 인정되지 아니하는 방송법 및 전파법상의 구조규제·내용규제 등이 존재한다. 이러한 방송규제가 전통적으로

11) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 1999, 446면; 김철수, 헌법학개론, 박영사, 1999, 615면; 허영, 한국헌법론, 박영사, 1999, 521~523면.

12) 우리나라 헌법재판소도 동일한 취지를 판시한 바가 있다. 즉, 헌법재판소는 "일반적으로 헌법상의 언론·출판의 자유의 내용으로서는 의사표현·전파의 자유, 정보의 자유, 신문의 자유 및 방송·방영의 자유 등을 들고 있다. 이러한 언론·출판의 자유의 내용중 의사표현·전파의 자유에 있어서 의사표현 또는 전파의 매개체는 어떠한 형태이건 가능하며 그 제한이 없다. 즉, 담화·연설·토론·연극·방송 등 모든 형상의 의사표현 또는 의사전파의 매개체를 포함한다"고 하였다(헌재결 1993.5.13., 선고 91헌바 17, 구음반에관한법률 제3조 등에 대한 헌법소원심판결정, 헌법재판소판례집 제5권1집(헌법재판소), 275면 이하).

인정되는 것은 전파공물론 또는 공공소유론, 방송주파수의 희소성론, 방송의 사회적 영향력론이라는 이론적 근거에 기초한다.

그러나 오늘날 방송환경의 변화, 특히 방송의 다매체·다채널화라는 새로운 방송질서는 전통적인 방송규제근거의 존립을 어렵게 하고 있다. 이러한 상황에서 새로운 방송질서에 대비한 '방송규제'의 정당성을 확인하는 작업이 필요하고, 특히 이를 위해서는 '방송의 자유'의 본질문제에 대한 재검토가 요구된다.

## 第2節 放送規制의 傳統的인 理論的 根據

우리나라 헌법 제21조제1항의 '언론·출판의 자유'가 인쇄매체인 신문과 마찬가지로 방송에서도 보장됨에도 불구하고, 신문매체 보다도 방송매체에 엄격한 규제가 존재하는 이유는 무엇인가? 다시 말해서 방송사업은 허가제를, 신문사업은 등록제를 채택하고 있으며, 특히 방송매체에 대하여 소유집중의 배제 및 겸영금지, 방송의 공적 책임 및 공정성·공공성의 확보, 더 나아가 제한적으로 방송프로그램에 대한 내용규제 등이 행하여지는 정당화의 근거는 무엇인가?

이러한 방송규제의 근거에 대하여는 종래 다양한 논거들이 제시되었다.<sup>13)</sup> 그 주요내용을 살펴보면, 다음과 같다.<sup>14)</sup>

### I. 電波公物論 또는 公共所有論

전파(주파수)는 공공자산이므로 주파수를 방송용으로 사용할 경우에는 공공(정부 또는 정부를 대신한 규제기구)이 허가의 책임을 진다는 가장 전통적인

13) 이와 관련한 자세한 내용은 <Kalven, "Broadcasting, Public Policy and the First Amendment", 10 Journal of Law and Economics 15(1967); Bollinger, "Freedom of the Press and Public Access: Toward a Theory of Partial Regulation of the Mass Media", 75 Mich. Law Rev. 1(1976); Carter, "Technology, Democracy and the Manipulation of Consent", 93 Yale Law Rev. 581(1984); Barendt, Broadcasting Law: A Comparative Study, Clarendon Press: Oxford(1992)> 등을 참조.

14) 이와 관련한 국내문헌은 <Barendt, Broadcasting Law: A Comparative Study, 김대호(역), 세계의 방송법, 한울아카데미(1998), 20~28면; 박용상, 방송법제론, 교보문고(1988); 최용주, 전계논문, 150~151면; 전정환, 전계논문, 284~286면> 등을 참조.

이론이다. 이것은 국민에게는 본래 전파를 사용할 권리가 없지만, 공공에 의하여 특별히 사용을 허가받은 경우에만 그 사용이 가능하다는 것이다. 따라서 전파의 사용에 대하여는 공공의 광범위한 규제가 미치고, 공정성 등의 요구도 인정된다고 한다.

이에 따라 유럽에서는 전파의 국가독점사상에 기초하여 방송을 공영제로 운영하게 되었고, 이미 민영방송(상업방송)체제가 정착한 미국에서도 이러한 논거가 종래 방송사업의 규제를 위한 강력한 이론적 근거로서 사용되었다. 예컨대, 미국 통신법상의 중요한 방송규제기준, 즉 '공공의 이익, 편익 또는 필요'(public interest, convenience or necessity)라는 이른바 '공익기준'(public interest standard)은 바로 이러한 전파공물론 또는 공공소유론에 근거를 두고 있다.

그러나 이러한 논거는 정부 또는 정부를 대신한 규제기구에 대하여 광범위한 방송규제를 허용하는 것으로서, 국민이 방송매체를 소유하고 방송하는 자유를 전면적으로 부정하는 결과를 초래하기 때문에, 오늘날 수용하기 어렵다는 비판을 받고 있다.

## II. 放送周波數의 稀少性論

방송은 무선전파를 사용하여 행해지는 바, 사용가능한 주파수대는 한정되어 있기 때문에, 혼신을 피하여 방송을 하기 위해서는 사용가능한 주파수대를 정하여 배분하지 않으면 안된다. 이러한 의미에서 주파수대는 유한하고 희소하며(물리적 희소성), 또한 사용가능한 주파수대의 수 보다는 사용을 희망하는 사람의 수가 많다고 하는 유한성 내지는 희소성이 발생한다는 것이다(사회적 희소성). 따라서 주파수의 사용을 허용받은 사람은 국민의 알권리에 봉사하는 국민의 '수탁자'(trustee)로서, 방송의 다양성, 방송의 공정성 등의 확보를 위한 다양한 법적 규제를 받는다고 한다.

이러한 방송주파수의 희소성론은 오랫동안 지지를 받아왔다. 예컨대, 미국에서는 '레드 라이온'(Red Lion)사건에 대한 연방대법원 판결<sup>15)</sup>에서 "할당된 주파수 보다 방송하고자 하는 개인이 많을 때에 모든 개인이 말하거나 쓰거나 출판할 수 있는 권리를 보장하는 수정헌법 제1조를 인용하는 것은 어리석은 일"이라고 언급하고 있다. 또한 독일의 경우, 연방헌법재판소가 공영방송의 독

15) Red Lion Broadcasting v. FCC, 395 US 367, 388.

점을 정당화하는 근거로서 언급하기도 하였다.<sup>16)</sup>

그러나 이러한 논거에 대하여는 최근 정보통신기술의 발달과 뉴미디어의 등장에 따른 방송의 다매체·다채널화의 급속한 전개와 더불어 비판이 제기되고 있다. 즉, 종합유선방송·위성방송 등과 같은 뉴미디어의 등장은 방송채널의 수를 현저히 증가시켰고, 이에 따라 방송주파수의 희소성론에 따른 방송규제론은 그 근거를 상실하게 되어 새로운 이론적 근거의 모색이 불가피하다는 비판 등이 그것이다. 다만, 이러한 비판에 대하여는 신규 방송국을 허가할 때에 아직도 상당한 다수의 신청자가 경합하는 상황이고, 뉴미디어가 급속하게 보급되고 있는 현 시점에서 보편적 방송매체로서 지상파방송의 지위가 유지되고 있다는 등의 이유로 '방송주파수의 희소성론'이 그 규제근거를 상실하였다고 단정하기에는 신중한 고려가 필요하다는 반론<sup>17)</sup>도 존재함에 주의하여야 한다.

### III. 放送의 社會的 影響力論

방송에는 인쇄매체에서 볼 수 없는 특수한 사회적 영향력이 있다고 한다. 즉, 방송은 영상이나 음성을 이용하는 호소력이 높은 매체이며, 동시에 가정에 직접 전달되어 수신자의 적극적인 노력이 없이도 정보를 전달받는다는 점에서 인쇄매체와 달리 특별히 강한 사회적 영향력을 갖는다는 것이다. 더구나 방송이 대상으로 하고 있는 지역전체에 즉시 그리고 동시에 정보를 전달하기 때문에, 영향력은 더욱 증가한다는 것이다. 따라서 방송의 다양성의 확보, 방송의 공정성의 확보라는 관점에서 규제의 필요성이 있다는 것이다.<sup>18)</sup>

이러한 '방송의 사회적 영향력론'은 미국의 '패시피카'(Pacifica)사건에 대한 연방대법원 판결<sup>19)</sup>에서 지지되었다. 그리고 영국에서는 이러한 논거가 '방송기준위원회'(BSC : Broadcasting Standards Council)의 설치를 통한 성과

16) BVerfGE 12, 205, 262.

17) 浜田純一, 前掲書, 149頁.

18) 이와 관련하여 '방송의 사회적 영향력론'이 강하게 적용되는 분야는 방송프로그램에 관한 규제로서 음란·폭력 등 사회의 기본가치를 위협하는 내용에 대한 규제 및 청소년보호를 위한 프로그램규제, 그리고 광고방송에 대한 규제이며, 미국에서 방송에 대하여 수정헌법 제1조의 적용과 동시에 그 검열권이 부정됨에도 불구하고 사회적 법익을 보호하기 위하여 방송프로그램에 대한 연방통신위원회(FCC)의 규제가 인정되는 것도 이러한 맥락에서라는 주장도 있다(최용주, 전제논문, 150면).

19) FCC v. Pacifica Foundation, 438 US 726.

폭력에 관한 법적 규제를 강화하는 배경이 되었다. 또한 독일에서도 이와 유사한 주장이 연방헌법재판소의 1981년 제3차방송판결<sup>20)</sup>에서 제기되었다. 즉, 방송주파수의 다소여부에 불문하고, 방송의 다원주의와 다양성을 보장하기 위하여 규제가 필요하다는 입장이다. 다시 말해서 자유경쟁시장에 있어서 방송은 신문이나 잡지와 같은 다양성을 제공하지 않기 때문에, 프로그램의 내용은 규제되어야 하며, 반독점법을 통하여 매체독점을 감소시켜야 한다는 것이다. 물론, 독일의 연방헌법재판소의 입장과 전술한 미국의 연방대법원의 입장은 형식적으로 상당한 차이가 있지만, 방송의 위력과 대중에 미치는 특별한 영향력을 강조하고 있다는 점에서 양국의 입장은 공통점을 갖는다고 할 것이다.<sup>21)</sup>

그러나 이러한 논거에 대하여 방송이 다른 매체에 비하여 특수한 사회적 영향력을 가진다고 하는 논의는 엄밀하게는 논증할 수 없으며, 사회전체에의 정보제공능력의 관점에서 방송의 영향력과 마찬가지로 신문의 영향력도 크다는 점 등을 이유로 비판이 제기되고 있다.

### 第3節 放送環境의 變化와 放送規制패러다임

#### I. 序 說

오늘날의 방송환경은 기존의 방송질서와는 다른 새로운 모습을 보이고 있으며, 이에 따른 새로운 방송질서의 형성을 요구하고 있다. 그 주요내용을 살펴보면, 다음과 같다.<sup>22)</sup>

첫째, 뉴미디어의 발달과 방송·통신의 융합화 등은 방송개념 자체의 변화를 요구하고 있다. 예컨대, 종합유선방송 및 위성방송 등과 같은 뉴미디어의 등장과 방송·통신의 융합화는 종합유선방송망 및 위성방송망을 이용한 공중 이외의 분배방식, 쌍방향의 방송신호를 전달하는 방식 등을 창출함으로써, 이들을 새로운 방송개념에 수용하여야 할 필요성을 제기하고 있다. 이것은 공중을 대상으로 방송신호를 전달하는 무선통신, 일방적 전송을 특징으로 하는 기존의 방송개념에 대한 확장을 요구하고 있는 것이다.

20) BVerfGE 57, 295, 322~323.

21) Barendt, Broadcasting Law: A Comparative Study, 김대호(역), 전계서, 24면.

22) 김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 68~69면.

둘째, 정보화사회의 확장, 방송시장의 개방화·국제화에 따라 기존의 방송개념은 문화적, 정치적 함의만을 가진 것이 아니라 경제적, 기술적, 산업적 함의를 가진 사회적 단위로의 변화가 요구되고 있다.

셋째, 방송서비스산업의 발달, 방송의 다원화현상은 그 규제방식의 변화를 요구하고 있다. 즉, 다매체·다채널시대의 도래는 기존의 방송규제근거에 대한 정당성을 상실케 하고 있다.

넷째, 새로운 방송환경의 변화에 따른 다매체의 등장, 그리고 이에 따라 등장하는 다양한 방송사업자 상호간 및 수신자와의 관계에서 그 이해관계가 첨예하게 대립될 것이 향후 예상되기 때문에, 방송법치주의관점에서 그것들을 정책적으로 조화롭게 조절할 수 있는 방송질서의 형성이 요구되고 있다.

이러한 방송환경의 변화와 더불어 특히, 방송의 다매체·다채널시대가 전개됨으로써 전통적인 방송규제근거의 정당성이 의문시되게 되었고, 이에 따른 새로운 방송규제패러다임의 정립필요성이 제기되고 있다. 이와 관련해서는 다양한 논의가 전개되었지만, 그 중에서 가장 대표적인 접근방법은 다음의 두가지를 예시할 수 있다. 예컨대, 그 하나는 1980년대에 공정성원칙(Fairness Doctrine)을 철폐한 미국의 FCC가 제시한 '방송의 자유론'이고, 다른 하나는 독일 연방헌법재판소의 판결을 중심으로 형성된 유럽의 지배적인 '방송의 자유론'이다.<sup>23)</sup> 여기에서 전자의 경우는 '방송의 자유'에 대하여 미국의 수정헌법 제1조하에서 법률에 의한 규제는 받지만, 방송사업자가 그 자신이 원하는 바대로 방송할 수 있는 권리로 이해한다. 따라서 '방송의 자유'는 개인적 권리로 인식됨과 동시에 그러한 자유로운 언론의 권리행사는 피면허자 또는 채널의 소유자에게 귀속된다고 한다. 결국, 이것은 '방송의 자유'를 송신자의 권리라는 관점에서 그 자체가 자기목적적인 권리로서의 성격을 가짐과 동시에 정부로부터의 간섭과 규제를 받지 않는 피면허자에 의한 방송의 무계약적인 자유로 파악하고 있는 것이다. 이러한 자유론에 입각하면, 방송의 다양성 및 공정성 등에 근거한 국가의 방송프로그램규제는 '방송의 자유'를 침해하는 것으로서 허용되지 않는 것으로 이해된다. 이러한 접근방법과는 대조적으로 후자의 경우에는 '방송의 자유'에 대하여 그 자체 자기목적적인 것으로 파악하는 것이 아니라, '언론의 자유'라는 보다 기본적인 자유에 봉사하는 제도적 자유로 이해한다. 따

23) 田島泰彦, "放送の自由と公平原則 - 公平原則の正當化と制度のあり方をめぐって", 法律時報68卷2號, 日本評論社(1996.2), 80~81頁.



라서 '방송의 자유'는 국가의 간섭과 개입으로부터의 독립이라는 소극적인 자유의 보장에 머물지 않고, 국가와 자본의 지배로부터 자유로운 언론을 보호함과 동시에 시청자가 다양한 프로그램과 의견, 그리고 소수자의 의견에 접근할 수 있는 이익을 보장하기 위한 방송프로그램규제 등과 같은 입법조치를 적극적으로 요청하는 자유라고 한다. 결국, 이것은 '방송의 자유'를 수신자의 권리라는 관점에서 수단적 또는 파생적 성격으로 이해하고 있는 것이다. 이러한 자유론에 입각하면, 방송의 다양성 및 공정성 등에 근거한 국가의 방송규제는 '방송의 자유'를 침해하는 것이 아니라, 그것을 촉진하는 것으로서 적극적으로 요구된다고 이해된다.

이와 같이 '방송의 자유론'에 있어서 서로 다른 두가지의 접근방법이 존재하는 것은 '방송의 자유'의 '이중성'에 기초하고 있다고 생각된다. 즉, '방송의 자유'는 방송에 있어서 표현자가 의견을 표명하여 정보를 유포하는 자유를 보장하는 측면(주관적 측면)과 사회에 유통하는 의견 및 정보의 폭넓은 다양성을 보장하는 측면(객관적 측면)을 동시에 가지고 있는 것이다.

여기에서 중요한 문제는 이러한 '방송의 자유'의 주관적 측면과 객관적 측면의 관계설정이다.<sup>24)</sup> 예컨대, '신문의 자유'도 '방송의 자유'와 마찬가지로 주관적 측면과 객관적 측면이 동시에 존재하는데, 신문은 자유로운 표현활동을 통하여 사회의 다양한 의견이 표현된다는 사고, 다시 말해서 주관적 측면의 보장으로부터 자연스럽게 객관적 측면이 보장된다는 사고가 역사적 과정에서 사회적 공리로서 정착되었다. 이에 대하여 '방송의 자유'는 아직 이러한 사회적 공리를 형성하지 못하고 있다. 결국, 이것은 '신문의 자유'와는 달리 '방송의 자유'에 있어서는 주관적 측면의 보장만을 통하여 만족한 결과를 얻을 수 없다는 것을 의미한다.

따라서 '방송의 자유'에 있어서 '신문의 자유'와 마찬가지로 주관적 측면의 보장으로부터 자연스럽게 객관적 측면이 보장된다는 사고가 사회적 공리로서 정착되지 아니하는 한, 오늘날 방송의 다매체·다채널화의 전개에 따라 방송주파수의 희소성이 완화·해소되고, 방송의 사회적 영향력이 약화될지라도, '방송의 다양성'의 확보라는 객관적 측면의 보장을 위한 방송규제의 존재는 불가피하

24) 기본권의 주관적 측면과 객관적 측면의 관계에 관한 자세한 내용은 <浜田純一, "制度概念における主觀性と客觀性 - 制度と基本權の構造分析序說 -", 現代憲法學研究會(編), 現代國家と憲法の原理, 有斐閣(1983), 485頁 이하>를 참조.

다. 결국, 이것은 '방송의 자유'라는 기본권은 '미성숙한 기본권'으로서, 방송의 적정한 기능을 도모하기 위하여 국가의 규제가 허용·요청된다는 것을 의미한다.

이러한 관점에서 우선적으로 방송환경의 변화에 대응한 '방송의 자유'의 본질, 즉 '방송의 자유'의 이중성과 이들간의 관계를 구체적으로 검토하고, 이를 바탕으로 새로운 방송규제패러다임을 제시할 필요가 있다.

## II. '放送의 자유'의 二重性: '放送의 자유'의 本質

'방송의 자유'는 표현자가 의견을 표명하여 정보를 유포하는 자유를 보장한다는 측면(주관적 측면)과 사회에 유통하는 의견 및 정보의 폭넓은 다양성을 보장한다는 측면(객관적 측면)을 동시에 내포하고 있다.<sup>25)</sup>

그러나 '방송의 자유'의 본질에 대한 접근방법은 각 국가 또는 학자마다 차이가 존재한다. 특히, 이러한 차이는 각 국가의 방송정책의 정당성에 대한 거증책임의 배분문제 등에 지대한 영향을 미친다고 생각된다.<sup>26)</sup> 예컨대, '방송의 다양성'을 실현하기 위한 방송규제정책에 있어서 그 목적과 수단의 대응관계에 관한 거증책임은 방송의 자유의 주관적 측면을 강조하는 입장에서는 무거울 것이고, 객관적 측면을 강조하는 입장에서는 가벼울 것이다. 이것과 대조적으로 방송정책에 있어서 시장경쟁원리를 도입할 때에는 주관적 측면을 강조하는 입장은 시장경쟁원리의 적절한 기능에 대한 증명정도가 낮아도 그 도입을 허용하지만, 객관적 측면을 강조하는 입장은 시장경쟁원리가 '방송의 다양성'의 실현으로 연결될 것이라는 높은 개연성이 증명되지 않는 한, 그 도입을 허용하지 않을 것이다.

이와 관련하여 우리나라에서 '방송의 자유'의 본질에 대한 구체적인 논의는 종래 거의 없었지만, 최근 주관적 측면을 강조하는 경향도 보이고 있다.<sup>27)</sup> 그

25) 방송의 자유의 이중성에 대하여는 <Hoffmann-Riem, Medienfreiheit und der Außenplurale Rundfunk, AöR(1984), S.306ff.; Jarass, In welcher Weise empfiehlt es sich, die Ordnung des Rundfunks und sein Verhältniss zu anderen Medien - auch unter dem Gesichtspunkt der Harmonisierung - zu regeln?, Gutachten G zum 56. Deutschen Juristentag Berlin 1986(1986), S.G13ff.>을 참조.

26) 浜田純一, *メディアの法理*, 日本評論社, 1990, 215~216頁.

27) 이러한 경향의 대표적인 최근 논문은 <곽상진, "방송의 자유의 제한에 관한 소고", 금

러나 독일의 연방헌법재판소는 '방송의 자유'를 '봉사적 자유'라고 특징지움과 동시에 명확하게 객관적 측면을 중시하는 입장을 취하고 있다. 이러한 사고는 미국의 경우에는 일반적으로 수용될 수 없는 것처럼 보이지만, 미국 연방대법원의 판결중에서도 "수정헌법 제1조의 목적은 사상이 방해되지 않는 시장을 유지하는 것이다"라든지, "사회적·정치적·심미적·도덕적 기타 사상 및 경험에 적절하게 접근할 수 있는 공중의 권리"라는 표현, 그리고 이러한 이익을 실현함에 있어서 의회의 적극적인 역할(affirmative duties)을 강조하고 있는 판례<sup>28)</sup>들을 고려할 때에는 사실상 독일의 경우와 유사한 측면도 있다고 생각된다.

여기에서 중요한 문제는 이러한 주관적 측면과 객관적 측면이 어떠한 관계에 있는가 하는 점이다. 이 경우에 기본적으로 세가지의 방법이 고려될 수 있다. 첫째, '방송의 자유'의 객관적 측면은 주관적 측면의 보장을 통하여 자연스럽게 실현된다는, 즉 개개인의 방송활동에 있어서 자유를 최대한 인정함으로써 사상의 자유시장이 당연히 확보된다는 사고방법이다. 이러한 입장에서는 객관적 측면의 보장을 위한 고유한 조치의 예정은 불필요할 것이다. 둘째, 기본적으로 첫 번째의 견해에 입각하면서도 현실적으로 주관적 측면의 보장이 곧바로 객관적 측면의 보장으로 연결되지 않는 경우에는 이미 주관적 측면의 보장은 이루어지고 있기 때문에, 객관적 측면의 보장을 위하여 그것을 현실화할지의 여부를 시민사회의 자율에 위임하여야 한다는 사고방법이다. 셋째, 방송의 자유의 객관적 측면인 사회에 유통하는 의견 및 정보의 다양성이라는 가치는 현대민주주의의 생활과정에 있어서 불가결한 의의를 가지고 있는 바, 이러한 객관적 측면의 현실화가능성을 불안정한 상태로 방치하는 것은 바람직하지 않기 때문에, 주관적 측면의 보장에만 머물 것이 아니라 객관적 측면을 보장할 수 있는 조치를 마련하여야 한다는 사고방법이 그것이다.

이와 관련해서는 '방송의 자유'와 '신문의 자유' 상호간의 성격상의 차이에 대한 새로운 인식이 필요하다. 예컨대, '방송의 자유'와 '신문의 자유' 상호간의 성격상의 차이에 대하여는 종래 각각의 기술적 특성에 초점을 맞추어 논의되었

량김철수교수 정년기념논문집 '한국헌법학의 현황과 과제', 박영사(1998), 479~511면을 참조.

28) Red Lion Broadcasting Co. v. FCC, 395 US 367, 390, 392(1969).; FCC v. League of Women Voters of California et al., 104 S. Ct. 3106, 3115-3118(1984).

지만, 이제는 이러한 각각의 자유에 대한 역사적 성립과정에 기초한 사회적 '인지'(perception)의 차이에서 탐구할 것이 필요하다고 할 것이다.

'신문의 자유'에도 주관적 측면과 객관적 측면이 모두 존재하고 있다. 다만, 이러한 자유는 신문이 자유로운 표현활동을 행함으로써 사회에 있어서 다양한 표현이 보장된다는 것, 다시 말해서 주관적 측면의 보장을 통하여 자연스럽게 객관적 측면이 보장된다는 기능모델이 역사적 과정속에서 사회적인 인지를 거친 공리로 규범적 명제속에 결정화(結晶化)되어 있다. 즉, 검열제도 등을 포함한 다양한 문제와 관련하여 절대주의 지배체제에 대항하면서 확립된 '신문의 자유'의 역사적 성립과정을 회고해 보면, 이것은 무엇보다도 국가로부터의 자유가 가장 중요한 과제였고, 또한 이를 통하여 신문·출판은 시민사회에서 사상의 자유시장을 실현할 수 있는 것으로 - 적어도 규범적인 이념형으로서는 - 간주되었던 것이다. 따라서 주관적 측면의 보장을 실현하는 것만이 규범상의 유일한 관심사였다.

이것과 비교하여 '방송의 자유'를 살펴보면, 방송의 자유로운 표현활동을 통하여 당연히 다양한 의견 및 정보의 시장이 보장된다는 기능모델은 방송에 대한 사회적 '인지'를 고려할 때에 사람들의 규범적 가치의식속에 정착하고 있는 상황이라고 말하기는 어렵다고 생각된다. 왜냐하면, 방송의 자유는 국가권력과 투쟁을 통하여 확립되었다기 보다는 이미 국가로부터의 일반적인 자유의 보장이 우선적으로 확보됨으로써 사적 권력의 남용이 문제화되고 있는 것이고, 또한 수신자의 권리의식의 향상과 더불어 육성된 것이기 때문이다. 따라서 '방송의 자유'는 '신문의 자유'와 같이 주관적 측면의 보장만을 규범화하여서는 만족한 결과를 얻기 어렵다고 생각된다.

이러한 관점에서 '방송의 자유'에 대하여 '신문의 자유'와 마찬가지로 주관적 측면의 보장으로부터 자연스럽게 객관적 측면이 보장된다는 사고가 사회적 공리로서 사람들의 '인지'를 통하여 정착되지 아니하는 한, 오늘날 방송의 다매체·다채널화의 전개에 따라 방송주파수의 희소성이 완화·해소되고, 방송의 사회적 영향력이 약화될지라도, '방송의 다양성'의 확보라는 객관적 측면의 보장을 위한 방송규제의 존재는 불가피하다. 결국, 이것은 '방송의 자유'라는 기본권이 현단계에서는 '미성숙한 기본권'이라는 것을 의미한다. 여기에서 '미성숙'이란 '신문의 자유'의 그것과는 달리 자유의 주관적 측면과 객관적 측면의 자연적 일체화의 시스템이 아직 충분히 기능할 수 있는 단계에 이르지 않았

기 때문에, 그 시스템의 적정한 기능을 보장하기 위하여 일정한 국가의 규제를 허용 내지는 요청하고 있다는 것이다. 이와 같이 방송의 자유를 '미성숙한 기본권'으로 파악하는 사고는 독일과 미국에서도 발견할 수 있다. 즉, 독일에서는 방송의 자유를 '봉사적 자유'(dienende Freiheit)로 이해하고 있기 때문에 이러한 사고가 명백한 전제로 되고 있다고 생각한다. 예컨대, 독일의 연방헌법 재판소는 1981년 제3차방송판결에서 "인쇄매체에 있어서는 역사적 발전이 현존의 일정한 균형을 초래한 것이다. 따라서 오늘날 인쇄매체에 의한 포괄적인 정보와 의견형성을 보호하기 위해서는 기본적으로 현존하는 (자유경쟁의) 상황을 보장하면 충분하지만, 민영방송의 경우에는 적어도 처음부터 그러한 (자유경쟁의) 상황에서 출발할 수는 없다"고 판시하였다.<sup>29)</sup> 이것은 그 당시 출발단계의 민영방송의 보호를 고려한 측면도 무시할 수 없지만, 자유경쟁모델의 정당성을 '역사적 발전과정'에서, 그리고 인쇄매체의 자유를 성숙한 역사적 과정을 바탕으로 하는 사회의 '인지'에서 도출함과 동시에 이러한 역사적 발전과정을 거치지 아니한 방송의 영역에서는 '경쟁의 자기법칙성'이 제대로 기능할 수 없다는 사실을 전제로 하고 있음을 발견할 수 있다.<sup>30)</sup> 그리고 미국의 연방대법원의 일련의 판례에서도 이러한 사실은 발견된다. 예컨대, 미국의 연방대법원은 한 판결<sup>31)</sup>에서 방송규제의 합헌성심사에 있어서 '불가결한 정부이익'(compelling governmental interest)의 기준이 아니라, '실질적인 정부이익'(substantial governmental interest)을 촉진하여야 하는 한정된 경우에만 규제가 허용된다는 완화된 기준을 적용하였다. 미국에 있어서 일반적으로 이러한 심사기준의 완화는 '표현의 자유'의 영역에 있어서 영리적 언론 및 성적 표현 등과 같이 표현의 내용에 따르거나 또는 '내용중립적'(content neutral) 규제에서 보듯이 규제의 성질에 따른 형태에서만 인정되고 있는 것이다. 그러나 여기에서는 표현의 내용 및 규제의 성질에 관계없이 방송의 자유에 대한 규제전반에 대하여 포괄적으로 심사기준을 완화하고 있다. 또한 그 근거로서 방송의 '독특한 성격'(unique characteristic)을 인정하고 있는데, 이것은 결국 방송의 자유가 '미성숙'한 기본권이라는 잠재적인 인식을 전제로

29) BVerfGE 57, 295, 323.

30) Jarass, a.a.O., S.G22.

31) FCC v. League of Women Voters of California et al., 104 S. Ct. 3106, 3115-3118(1984).

하고 있음을 의미한다. 즉, 방송의 자유에 있어서는 주관적 측면의 보장이 곧 바로 객관적 측면의 실현을 초래한다고는 생각되지 않기 때문에, 객관적 측면을 위하여 행하는 주관적 측면의 규제의 합헌성이 비교적 완만하게 인정되는 결과를 초래하였다고 생각된다.

### Ⅲ. '放送의 自由'의 具體的인 保障方法

이상과 같이 방송의 자유에 있어서는 주관적 측면과 객관적 측면 상호간의 자연적 일체화가 자연스럽게 형성되지 않는다는 인식하에서는 객관적 측면의 현실화를 위한 국가의 적극적 역할이 요구되고 있으며, 이것이 오늘날 방송정책의 기본을 이루고 있다.

물론, 방송정책을 수립함에 있어서 본질적으로는 주관적 측면을 최대한 발휘할 수 있도록 배려하여야 하는 것은 당연하다. 그러나 방송에 있어서 주관적 측면의 강조만으로는 객관적 측면의 구체화를 실현할 수 없다는 관점에서 주관적 측면의 활성화를 도모함과 동시에 기존의 방송사업체 이외의 주체가 '방송의 자유'의 실현을 위하여 적극적으로 참여할 수 있는 방안의 모색이 필요하다고 할 것이다. 이를 위해서는 절차법적 및 실체법적 보장방법이 동시에 고려되어야 한다.

#### 1. 節次法的 保障方法

방송의 자유에 있어서 주관적 측면을 강조할지라도 방송주파수의 희소성으로 인하여 방송을 본질적으로 모든 사람들이 향수하기 어렵고, 또한 그러한 권리행사의 수단(방송주파수)이 사용희망자의 수와 비교하여 부족한 경우에는 모든 사람들이 스스로 그러한 수단을 행사하는 대신에 그러한 수단을 이용할 수 있는 사람에게 어떠한 통제와 기회를 부여하는 방법이 고려될 수 있을 것이다.

기본권의 행사에 있어서 일반적으로 그 기본권을 자신이 아니라, 타인으로 하여금 행사하게 한 경우에는 그 효과가 자신에게는 무의미한 것이 보통이다. 그러나 '표현의 자유'의 영역에서는 자기 자신이 의견을 표명할 수 없어도 자신이 공감할 수 있는 의견을 타인이 표명한다면, 그것으로부터 일정한 만족을 얻을 수 있다. 따라서 방송의 영역에 있어서는 방송의 실시 그 자체에는 직접참가할 수 없어도, 제한된 사람들에 의한 방송의 실시과정에 절차적으로 참가할 수 있

다면, 그러한 권리행사의 욕구는 어느 정도 충족할 수 있을 것으로 생각된다. 여기에서 독일의 헤벌레(Häberle)가 1971년 독일공법학자대회에서 주창한 '절차적인 기본권의 구체화'(prozessuale Grundrechtskonkretisierung)라는 사고가 적절히 응용될 수 있다고 생각된다.<sup>32)</sup> 즉, 그는 오늘날 급부국가에 있어서 기본권은 배분청구권(Teilhaberecht)으로 이해되어야 한다는 입장에서 '절차적 능동적 지위'(status activus processualis)라는 사고를 언급함과 동시에 그것은 기본권의 현실화를 위한 국가의 급부활동상의 과정에 참가하는 것으로서 '당사자성', '직접성' 등의 개념요소를 요구하지 않는 새로운 급부작용의 영역에 대한 새로운 권리보호형식을 의미한다고 하였다. 그리고 이러한 절차법적 해결방법은 실체법적 청구권의 한계에 대응하여 상호 경합하고 있는 기본권의 충돌이 발생하기 이전에 조화를 수용할 수 있다고 지적하였다.

이러한 절차법적 보장방법은 신규허가 또는 재허가와 같은 방송허가절차에의 참가, 프로그램심의제도의 기능의 활성화, 방송매체의 소유관계 등의 공개와 같은 방송기업의 투명화 등에 고려될 수 있다. 그러나 이러한 절차법적 보장방법만으로는 주관적 측면의 활성화를 보장할 수 없기 때문에, 그 실체법적 보장방법도 동시에 고려될 필요성이 있다고 할 것이다.

## 2. 實體法的 保障方法

'방송의 자유'를 보장하기 위한 실체법적 보장방법을 구상함에 있어서 야라스(Jarass)의 견해<sup>33)</sup>는 시사하는 바가 크다. 즉, 그는 독일의 기본법이 보장하고 있는 '방송의 자유'를 구체화하기 위해서는 '개방적 커뮤니케이션제도'(offene Kommunikationsverfassung)의 원리가 적용되어야 한다고 한다. 예컨대, 서로 다른 구조유형을 가진 매체가 다수 등장하면 할수록 사회에 있어서 커뮤니케이션욕구를 가진 모든 사람들이 현실적으로 표현활동을 할 수 있는 기회가 증대된다. 이것은 '다구조적'(polystruktural)으로 구성된 커뮤니케이션질서에 있어서 '방송의 자유'의 주관적 측면이 활성화된다는 것을 의미한다. 다만, 여기에서는 '방송의 자유'의 행사주체가 양적으로 확대되는 것만을 의미하는 것이 아니라 표현주체에 있어서 자유와 규제의 결합정도를 달리하는 다양한 구조유형의 존재가 전제되고 있다. 따라서 각 구조유형에 있어서 자유의 행사형태

32) Häberle, "Grundrechte im Leistungsstaat", VVDStRL, H.30(1972), S.86ff.

33) Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, 1978, S.248f.

상호간에 적절한 '견제와 균형'이 작용함으로써, '방송의 자유'의 객관적 측면을 보다 효과적으로 실현할 수 있다는 질적인 의미가 함축되어 있는 것이다.

이와 유사한 견해로서는 '매스미디어의 부분적 규제의 이론'을 제시한 볼링거(Bollinger)의 견해가 있다.<sup>34)</sup> 즉, 그는 인쇄매체와 구별되는 방송의 특수성이 지금은 존재하지 않기 때문에, 방송에 대한 특수한 규제의 근거가 존재하지 않는다고 하면서도 공정성원칙과 같은 방송에 대한 규제는 여전히 그 정당화가 가능하다고 한다. 다시 말해서 사상의 자유시장을 적절히 기능하게 하기 위해서는 이러한 종류의 규제는 필요하며, 또한 방송규제가 국가에 의해 남용될 위험성에 대하여는 사상의 자유시장에 대한 규제로부터 완전히 자유로운 인쇄매체가 존재함과 동시에 그것이 견제기능을 수행하고 있기 때문에, 이러한 위험성은 회피 내지는 시정될 수 있다고 한다.

이러한 '표현기회의 불평등'에 대한 시정과 '편집의 자유'의 보장이라는 전통의 양립을 도모하는 사고는 기능적 측면에서 살펴보면, 이론상 방송과 인쇄매체의 관계에서 뿐만 아니라 방송의 내부관계에서도 응용될 수 있다. 즉, 방송의 영역에 있어서 자유로운 부분과 규제되는 부분을 결합시켜 다양한 표현주체의 등장가능성을 확보함과 동시에 그들 상호간의 '견제와 균형'을 이루는 조치를 마련하여 전체로서 '방송의 자유'에 있어서 객관적 측면의 현실화가 보장될 수 있다는 것이다.

또한 방송의 자유와 규제의 공존을 통하여 다양한 방송실시주체 상호간의 '견제와 균형'을 도모한다는 사고는 뉴미디어시대, 즉 방송의 다매체·다채널화 시대에 적극적으로 대처할 수 있게 한다. 예컨대, 이러한 사고는 개방적 방송 질서하에서 액세스채널·시분할방식의 채널·쌍방향CATV 등의 활용 및 '방송 내부의 자유'의 구체화 등에 적절한 이론적 근거를 제공하게 될 것이다.

#### IV. 開放的 放送秩序의 形成과 放送規制패러다임

오늘날의 방송환경은 기존의 방송질서와는 다른 새로운 모습을 보이고 있으며, 이에 따른 새로운 방송질서의 형성을 요구하고 있음은 전술한 바와 같다.

이러한 상황하에서 지금까지 살펴본 '방송의 자유'의 이중성을 동시에 최대한

34) Bollinger, op. cit., p.26.



도모할 수 있는 새로운 방송질서의 형성이 필요하다. 특히, 이를 위해서는 공영방송에 의한 방송독점 또는 이원적 방송제도라는 종래의 폐쇄적 공간에서만 방송질서를 고려할 것이 아니라, 다양한 자원·조직형태, 그리고 다양한 규제 형태하에 존재하는 다양한 방송주체를 허용할 수 있는 개방적 방송질서의 형성을 고려하여야 한다.

여기에서 우선적으로 고려되는 것이 '경쟁'을 그 운동원리로 하는 방송질서이다. 다만, 이것은 '시장경쟁원리'만을 경쟁형태로 이해하는 것이 아니라, 기타의 다양한 경쟁형태를 적극적으로 수용함과 동시에 이들 경쟁형태의 결합관계를 그 운동원리로 한다는 것을 의미하는 점에 주목하여야 한다.

물론, 새로운 방송질서를 형성함에 있어서 오늘날 정보통신기술의 발전에 따라 방송의 다매체·다채널화가 전개되어 방송주파수의 희소성과 방송의 사회적 영향력이 감소되고 있는 현 상황을 고려할 때에 방송질서의 형성에 대한 국가의 역할을 부정하고, '시장경쟁원리'만에 입각하여 방송영역에 있어서도 기본적으로 사기업의 자유경쟁에 위임해야 한다는 사고가 존재할 수 있다.

이와 관련한 대표적인 주장으로서는 먼저, 미국의 FCC위원장을 역임한 파울러(Fowler)와 그의 법무보좌를 담당한 브렌너(Brenner)의 공동논문에서 발견된다.<sup>35)</sup> 즉, 그들은 "우리의 주제는 방송사업자를 커뮤니티로부터 신탁을 받은 피신탁자라는 사고로부터 시장의 참가자라는 사고로 전환되어야 한다는 것이다. 커뮤니케이션정책은 공중이 원하는 서비스를 최대화하는 방향에서 이루어져야 한다. 연방통신위원회는 공중의 수요를 파악하고, 이 수요에 따른 프로그램편성의 적절한 방안들을 강구할 것이 아니라, 일반적인 시장메카니즘을 통하여 시청자의 요구를 판단하고 있는 방송사업자의 능력을 신뢰하여야 한다. 그리고 여기에서는 공중의 관심이 공공의 이익을 결정하는 것으로 된다. 따라서 수정헌법 제1조는 표현내용에 대한 규제를 원칙적으로 부정하고 있음에 비추어 보면, 위원회는 피면허인에 의하여 행해지는 프로그램의 결정에 간섭하는 것을 자제하여야 한다"고 주장하였다. 이것은 국가가 시청자의 수요에 자발적으로 대응할 수 있도록 방송사업자에 대한 규제를 해소함과 동시에 방송주파수의 배타적 이용권에 대한 매매를 자유롭게 인정하는 것이 방송주파수자원의 본래적 유효한 이용을 이룰 수 있음과 동시에 시청자의 이익극대화실현에 이바지한다는 것을 의미한다.

35) Fowler/Brenner, 60 Texas Law Rev. 207. p.209.

그러나 방송을 방송사업자의 능력과 자유경쟁에 대한 신뢰에만 위임하는 것은 수용하기 어렵다. 왜냐하면, 전술한 방송에 있어서 공정성원칙의 합헌성을 인정한 '레드 라이온'(Red Lion)판결에서도 이 경우에는 방송사업자에 의한 '무계약의 사적 검열'의 발생위험이 있음을 경고한 바이고, 또한 시장메카니즘을 통하여 이러한 위험이 배제된다는 주장에 대한 확고한 현실적 보장이 없는 한, '시장경쟁원리'만에 입각한 주장은 하나의 신념의 표현에 불과할 뿐, 방송정책의 결정적인 원리로서는 수용하기 어렵기 때문이다.

또한 오늘날 정보통신기술의 발전에 비추어 보면, 다른 경제분야에서 그 효용성이 입증되고 있는 '시장경쟁원리'는 방송의 영역에서도 적용될만한 조건이 성숙된 것처럼 보이기도 한다. 그러나 전술한 바와 같이 '방송의 자유'는 미성숙한 기본권이기 때문에, '시장경쟁원리'가 가지는 일정한 의의는 인정될지라도 종래 시청자의 이익보호를 위하여 존재하였던 방송규제가 그 동안 성취한 현실적인 성과를 곧바로 부정할 수 없음이 오늘날의 현 상황이라고 할 것이다.

더 나아가 인간은 적어도 방송이라는 정신적 생산물의 유통과정에서 항상 '경제적 동물'로서, 즉 경제적인 합리주의에 입각하여 행동하는 것도 아니다. 이것은 시청자(소비자) 뿐만 아니라 방송사업자(공급자) 모두에게 적용된다. 예컨대, 인간은 자신이 대가를 지불하고자 하는 생각이 없었던 방송프로그램을 시청한다든지, 종합패키지로 구성된 방송에 있어서 그 대가성을 전혀 의식하지 않고 시청하기도 한다. 이것에 대하여 정보공급자도 우선 당장은 이익이 없을지라도 어떤 메시지를 수신자에게 전달하고자 한다. 이러한 유통과정상의 특성은 일반적인 상품에 있어서는 아주 예외적인 경우에만 인정되는 것이지만, 방송과 같은 정신적 생산물에 있어서는 비교적 일상적으로 보여지는 현상이라고 할 것이다.

그리고 방송시장에 있어서 '가격기구'는 수신자의 개별적인 구매결정과정에서 지배적인 의미를 가지는 것으로서, 일응 다양성을 보장하는 것처럼 보인다. 다만, 이 경우에는 방송에 있어서 구매결정을 행하는 수신자를 단순히 '경제적 동물'이라는 모노타입화한 인간상으로만 상정하고 있다. 그러나 방송정책의 최대 목표가치로서의 다양성은 본질적으로 다양한 가치관·세계관을 가진 인간의 존재 및 행동양식을 전제로 하고 있는 바, 이것은 경제적 가치척도만에 근거하여 모노타입화한 인간상과는 정반대의 것이다.

다음으로, 전술한 파울러/브렌너(Fowler/Brenner)와 유사한 견해가 독일

의 불링거(Bullinger)에게서도 발견된다.<sup>36)</sup> 즉, 그는 모든 사람들이 전통적 형태의 방송을 초월하고 있는 광파이버를 이용한 광대역케이블망을 통하여 정보제공자로서, 전기적 미디어에 대하여 자유로운 접근을 할 수 있으며, 시청자들이 시청각 소재를 개별적으로 취사선택할 수 있는 상황을 제시함과 동시에 이러한 전기적 미디어에 의한 사상의 시장에 있어서 자유로운 수급관계가 형성되고, 더 나아가 자유로운 의견의 형성을 가능케 하기 위한 의견 및 의견담당자의 동태적·비조화적이며 경쟁적인 공존의 시장이 형성된다고 한다. 여기에서 불링거(Bullinger)는 시장메카니즘에 의한 다양성의 실현을 기대하고 있으며, 그 사고의 전제로서 다원주의적 공동체에 있어서 이러한 자유로운 의견형성의 과정은 본질적으로 무제한적이며, 규제되어서는 안된다는 것에 입각하고 있다. 이와 더불어 불링거(Bullinger)는 인쇄매체와 방송에 있어서 표현기회의 사실상의 평등 보다는 개인적 자유의 요소를 우선적으로 강조하기 때문에, 과도한 권력집중을 배제하기 위한 경우를 제외하고는 기회의 평등을 확보하기 위한 인위적인 구조의 설정을 부정하고 있다.

그러나 여기에서 중요한 것은 불링거(Bullinger) 자신도 표현기회의 평등이라는 요소의 중요성을 완전히 부정하고 있는 것이 아니라, 이것을 단지 개인적 자유 보다는 후순위에 두고 있다는 사실이다.

따라서 새로운 방송질서, 즉 개방적 방송질서의 형성, 그리고 그 방송질서에서의 규제패러다임은 순수한 시장경쟁원리(개인적 자유의 요소)만을 강조할 것이 아니라, 표현기회의 평등(방송의 다양성)과 개인적 자유라는 두 요소간에 어느 정도의 선택폭을 부여하는 방법이 고려되어야 할 것이다.

이러한 관점에서 먼저, 새로운 방송질서로서의 개방적 방송질서를 구성하는 주요원리를 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 방송매체를 사람들의 광범한 이용에 개방함으로써 탄생되는 다양한 다수 방송사업자를 인정하여야 한다. 이것은 특히 제도적으로 방송의 경영·제작·전송 등의 측면에서 폭넓은 선택구조가 갖추어진 때에 사회에 있어서 커뮤니케이션욕구를 가진 사람들의 현실적인 표현활동기회의 증대를 촉진할 수 있

36) Bullinger, "Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen - Abschied vom Modell harmonisierender Meinungspflege durch gewaltenaufteilende Press- und Rundfunkunternehmen", AöR(1983), S.161ff.; ders., "Freiheit und Gleichheit in den Medien - Zur Rechtsprechung der Verfassungsgerichte", JZ(1987), S.260f., 265.

다. 더 나아가 방송매체의 특성을 고려한 다양한 방송사업자간의 경쟁이 촉진될 때에 수신자의 향수가능한 정보선택의 범위는 그 내용이나 시청형태의 면에서도 확대되게 될 것이다.

둘째, 다양한 방송사업자에 대한 규제를 차별화하여야 한다. 예컨대, 공영방송과 민영방송, 민영방송상 VHF와 UHF, 지상파방송과 뉴미디어(종합유선방송·위성방송) 등의 규제정도를 차별화하는 것이 그것이다. 이러한 방송규제의 차별화는 방송활동을 행하고자 하는 자에게는 본인에게 적합한 표현수단을 선택할 수 있는 폭을 넓혀 주고, 시청자에게는 폭넓은 정보선택의 기회를 제공한다는 점에서 의의가 있다. 더 나아가 이것은 규제를 달리하는 방송사업자간에 다른 의견의 표명기회를 제공하고, 이를 통하여 방송매체간에 상호견제하는 기능도 발생시킨다. 이것은 '송신자의 자유'와 '수신자의 권리' 상호간의 조화로운 현실화를 도모함과 동시에 다른 규제를 받고 있는 매체간의 공존을 인정한 볼링거(Bollinger)의 '매스미디어의 부분적 규제'(partial regulation)론에서도 인정되고 있음은 전술한 바와 같다.<sup>37)</sup>

셋째, 기간방송매체(지상파공공방송)라는 관념을 유지하여야 한다. 이것은 ① 오늘날 뉴미디어의 보급이 급속하게 진행되어 국민전체의 정보생활은 대단히 향상되었지만, 이와 동시에 경제적 이유 등에 의하여 개인간 정보격차의 발생이 예상되기 때문에, 국민전체가 저렴한 가격으로 정보를 향수할 수 있는 기본적인 방송수단으로서의 기간방송매체의 존재가 불가결하다. ② 뉴미디어시대의 전개와 더불어 정보향수의 개인화, 즉 사람이 협소한 범위내의 정보향수에만 매몰되는 경향의 발생이 예상되기 때문에, 이러한 상황을 해소하기 위하여 폭넓은 관점에서의 종합편성프로그램을 누구나 손쉽게 또한 안정적으로 향수할 수 있는 기간방송매체를 고려하여야 한다. ③ 방송의 영역에서 시장경쟁원리의 신뢰성이 완전히 확인되지 아니한 상황에서 '경쟁'으로부터 상대적으로 독립하여 방송의 공공성을 담보할 수 있는 '최후의 근거'(last resort)로서<sup>38)</sup> 기간방송매체를 확보하여야 한다는 등의 이유에서 그러하다.

다음으로, 이를 바탕으로 개방적 방송질서하에서의 방송규제패러다임을 간략

37) Bollinger, op. cit., p.36.

38) Junichi Hamada, "The Core Media and the Outskirts Media: A Model of the Media Landscape in the Near Future", in: Institute of Journalism and Communication Studies, The University Tokyo(ed.), Information and Its Function(1988), p.369.

하게 제시하면, 다음과 같다.<sup>39)</sup>

첫째, 원론적으로 '방송의 자유'를 직접적으로 침해할 위험성이 높은 내용규제에 대하여는 가능한 한 회피·완화된 기준을 적용하여야 하고, 소유규제 등을 포함한 구조규제에 대하여는 간접적인 방법을 이용하는 것이 바람직하다.

둘째, 구조규제 중에서 소유규제와 관련하여 특히 방송에 대한 엄격한 규제는 방송사업의 위축과 '방송의 자유'를 침해할 위험성이 높다는 점에서 보다 한정적인 제도화 등에 머물러야 한다.

셋째, 내용규제에 있어서는 가능한 한 권력적으로 규제할 것이 아니라, 방송규제기구 등을 통한 사후 권리구제와 방송윤리 및 자주규제에 따른 규제방안이 마련되어야 한다.

---

39) 田島泰彦, 前掲論文, 80頁.



### 第3章 主要先進國의 放送制度와 放送의 多樣性

#### 第1節 概說

오늘날 정보통신기술의 발전에 따른 방송환경의 변화, 즉 방송의 다매체·다채널화에 대비하여 각 국가들은 새로운 법제도와 규제정책을 적극적으로 모색하고 있다. 이러한 사정은 주요 선진국들이 약속이나 한 것처럼 1996년에 방송법을 개정하였음에서도 보여진다. 특히, 그들은 새로운 법제도를 모색함에 있어서 일관된 방향성을 보이고 있다. 예컨대, 그들은 공통적으로 방송매체의 소유제한을 완화하고, 새로운 방송매체의 도입을 적극적으로 추진함과 동시에 수신자의 선택의 자유를 확대하고, 수신자에 대한 서비스 공급기회의 확대를 기본으로 하여 수신자주권에 입각한 시장경쟁원리를 통한 새로운 방송매체를 규율하는 경향을 보이고 있다.<sup>40)</sup>

이러한 경향과 더불어 영국에서는 방송프로그램에 의한 피해자구제기구로서 방송고충처리위원회(1980년)와 방송기준심의회(1988년)를 통합한 방송기준위원회(BSC)가 1997년 4월에 설립되었고, 미국에서는 증가하는 범죄에 대하여 TV가 미치는 영향이 높음을 고려하여 1996년 2월에 V칩제도의 도입을 위한 1934년 통신법의 개정이 60여년만에 성립하였다. 또한 유럽에서는 종래 공공방송의 독점해체와 더불어 민영방송의 급속한 발전, 복수국가를 대상으로 하는 영상국제위성방송의 실시, 그리고 이를 규율하는 공통규범의 제정이 행해졌다. 이러한 주요 선진국들의 방송제도를 도표화하면, 다음과 같다.

40) 김대호, “방송법과 뉴미디어”, 경희법학 제32권제1호, 경희법학연구소(1997.8), 305~306면.

<주요 선진국의 방송제도 개관>

	방송개념	방송체제	방송법제	감독기관
미 국	<p>-방송이란 '직접 또는 중계국을 경유하여 공중 중에 의하여 수신되는 것을 목적으로 하는 무선통신의 수신'(통신법 제3조)</p> <p>*지상파방송이 해당</p> <p>-'직접방송위성서비스'란 '우주국에 의해 신호가 전송 또는 재전송되고, 일반대중에 의하여 직접 수신되는 것을 목적으로 하는 무선통신서비스'(FCC규칙 100.3)</p> <p>*위성방송이 해당</p> <p>-'케이블서비스'란 '(케이블시스템에 의해) 비디오 프로그램 또는 기타 프로그램서비스의 가입자에의 일방향 전송(통신법 제602조)</p> <p>*CATV가 해당</p>	<p>-민영방송중심</p> <p>*공공방송은 주로 교육을 목적으로 비영리민간단체, 교육기관(대학 등), 지방공공단체에 의해 소유·운영</p>	<p>-전기통신법</p> <p>-FCC규칙</p>	<p>-연방통신위원회(FCC)</p> <p>*1934년 통신법에 근거하여 설립(통신법 제1조)</p>
영 국	<p>방송법상 방송의 개념 자체는 규정되어 있지 아니하고, 방송법의 대상으로 되는 민영방송 사업자의 방송서비스로서 'TV서비스', 라디오 서비스, '지역배신서비스'를 규정(방송법 제2조, 제72조, 제84조)</p> <p>*TV서비스에는 지상파 방송, 위성방송, CATV를 위한 프로그램제공서비스가 해당</p> <p>*라디오서비스에는 지상파방송, 위성방송의 라디오방송, 유선에 의한 라디오방송을 위한 프로그램제공서비스가 해당</p> <p>*지역배신서비스에는CATV 등을 운영하는 서비스가 해당</p>	<p>-공공방송의 BBC (British Broadcasting Corporation)와 민영방송의 병존체제</p> <p>-방송의 송신은 민영방송에 대하여는 NTL (National Transcommunications Ltd.)에 의해 실시</p>	<p>&lt;민영방송&gt;</p> <p>-방송법</p> <p>-독립TV위원회(ITC)가 정하는 코드(ITC프로그램코드 및 ITC광고코드)(BBC)</p> <p>-특허청, 면허청에서</p> <p>*특허청은 국왕에 의한 BBC의 설립근거이고, BBC의 목적, 조직, 재무 등의 업무운영의 개요를 규정.</p> <p>*면허청정서는 국민문화성과 BBC간에 체결되는 것이고, 무선국의 운용, 프로그램에 대한 정부의 권한, 면허의 취소 등을 규정</p>	<p>-국민문화성: 방송행정</p> <p>-전파청: 무선국의 면허</p> <p>-ITC, 라디오청(RA): 민영방송의 방송서비스에 대한 면허·감독</p>
프 랑 스	<p>-'시청각커뮤니케이션'이란 '사신의 성격을 가지지 아니하는 모든 종류의 부호, 신호, 문언, 영상, 음향 또는 메시지를 어떤 전기통신의 방법에 의해 공중 또는 다양한 범주의 공중에 게 제공하는 것 일체를 말한다'(시청각커뮤니케이션법 제2조)</p> <p>*지상파방송, 위성방송, CATV가 해당</p> <p>*위의 정의는 1982년의 법개정에 의한 민영방송의 도입과 더불어 법률상 명문화, 그 이전은 법률상 방송의 개념이 명확화되지 않았고, 'TV라디오방송'이라는 용어를 무정의로 사용</p>	<p>-공공방송과 민영방송의 병존체제(공공방송중심으로 발전)</p> <p>-방송의 송신은 대부분 프랑스방송중심회사(TDF) 및 프랑스텔레콤에 의해 실시</p>	<p>-시청각커뮤니케이션법 (정식명칭은 '커뮤니케이션의 자유에 관한 법률)</p> <p>-정령(광고에 관한 정령 등)</p> <p>&lt;민영방송&gt;</p> <p>-시청각최고평의회(CSA)와 민영방송의 협약</p> <p>&lt;공영방송&gt;</p> <p>-정령(업무운영규칙)</p>	<p>-문화성: 방송행정</p> <p>-CSA: 주파수사용의 허가, CATV의 허가, 시청각커뮤니케이션서비스의 감독</p> <p>*시청각커뮤니케이션법에 근거하여 설립(시청각 커뮤니케이션법 제1조)</p> <p>*위원은 대통령, 하원의장, 상원의장이 각각 3명씩 임명(시청각커뮤니케이션법 제3조)</p>



	방송의 개념	방송체제	방송법제	감독기관
독 일 (비텐-뷔르텐 베르그주)	'방송'이란 "전자전동을 이용하여 접속도선없이 또는 도선을 이용하여 언어, 음향, 영상에 의한 모든 종류의 정보표현을 송신하는 것이고, 그 송신이 계획적 또한 시간의 흐름에 따라 질서지워지고 공중이 동시에 수신할 수 있는 것(주미디어법 제1조제2항) *지상파방송, 위성방송, CATV가 해당 *위의 '방송'에 해당하지 않고, 또한 개인간의 통신도 아닌 것(VOD, 문자다중방송 등)은 '방송 유사정보통신'으로서 상리(주미디어법 제1조제2항)	-공공방송과 민영방송의 병존체제(공공방송을 중심으로 발전) -방송의 송신은 대부분 일텔레콤에 의해 실시	통일독일에 관한 주간협정 (민영방송) -주미디어법 (공영방송) -공공방송의 설립법, 동법에 근거한 정관 *방송을 규율하는 권한은 각 주에 있음.	-연방우편전기통신청: 무선설비 등의 설치·운용의 허가 -주정부: 방송행정 -주커뮤니케이션청: 민영방송에 대한 면허·감독 *주커뮤니케이션청은 주 미디어법에 근거하여 설립. 이사회와 미디어위원회에 의해 구성
일 본	'방송'이란 "공중에 의해 직접수신되는 것을 목적으로 하는 무선통신의 송신"(방송법 제2조제1호) *지상파방송, 위성방송이 해당 -유선TV방송이란 "공중에 의해 직접수신되는 것을 목적으로 하는 유선전기통신의 송신"(유선TV방송법 제2조제1항) *유선라디오방송을 제외함 *CATV가 해당	-공영방송(NHK)과 민영방송의 병존체제 *기타 방송대학원이 있음.	-방송법 -전파법 -유선TV방송법	-무정성 *지상파방송, 위성방송에 대하여는 예비면허부여 등 일정한 사항에 관하여 전파감리심의회에 자문할 것(전파법 제99조의11) *CATV에 대하여는 시설의 허가 등 일정한 사항에 관하여 전기통신심의회에 자문할 것(유선TV방송법 제26조의2)

이와 같이 방송환경의 변화에 따라 새로운 방송법제도를 형성하고 있는 현 상황에서라도 민주사회를 지탱하는 '사상의 자유' 또는 '언론의 자유'의 중핵을 이루는 '방송의 다양성'이라는 가치의 재음미는 중요한 작업이라고 할 것이다. 특히, 이러한 '방송의 다양성'의 존재의의를 명확히 규명하기 위해서는 서로 다른 방송이념에 입각하고 있는 대표적인 국가로서의 미국과 독일의 논의상황을 검토할 필요가 있다. 다시 말해서, 방송영역에 있어서 '시장경쟁원리'의 도입과 함께 1980년대에 미국의 FCC가 폐지한 '공정성원칙'에 대한 재검토와 이러한 원칙을 지금도 법적인 제도로서 유지하고 있는 독일의 방송제도를 구체적으로 살펴볼 필요가 있는 것이다.

## 第2節 美國의 放送制度와 公正性原則

### I. 放送政策의 變化와 放送制度<sup>41)</sup>

#### 1. 地上波放送事業

1920년대 이후, 미국의 NBC·CBS는 계열방송국을 서서히 매수하여 동일한 프로그램을 방송하기 시작하였다. 이것은 방송사업자에게 규모의 이익을 통한 프로그램제작비의 절감과 동시에 전 미국의 수신자에게 광고하기를 바라는 광고주의 유인을 통한 광고료수입의 증대라는 이중의 효과를 얻도록 하였다. 그러나 이것은 미디어산업의 독점화에 따른 폐해, 즉 소수 자본에 의하여 여론이 조작되고, 민주주의의 근간을 이루는 언론의 자유가 침해될 위험성을 초래하였다. 이에 FCC는 1941년에 네트워크방송국을 '2이상의 국에 동일프로그램을 동시방송하는 곳'으로 정의하고, 소유가능한 방송국수의 제한과 1사에 의한 복수네트워크의 소유금지를 결정하였다. 그리고 1946년에는 그후에 보급된 TV에 대하여도 동일한 제한을 부과하였다.

네트워크 TV는 1960년대부터 1970년대에 황금시대를 맞았고, 1975년에는 3대 네트워크(ABC·CBS·NBC)의 프라임타임 시청률이 93%에 이르렀다. 이러한 네트워크들은 여러 해 지방국의 프로그램전송을 전화회사의 영상용회선에 의뢰하였다. 마이크로회선에 의한 프로그램의 전송은 막대한 회선료를 부담하지 않으면 안되었고, 그것이 네트워크사업의 신규진입을 저해할 수 있는 요인의 하나로 되었다. 그러나 통신위성(CS)의 출현에 의하여 마이크로회선을 이용하지 않고, 전미에의 프로그램송신이 가능하게 되었다. 제4대 네트워크로서의 FOX사의 성공은 통신위성을 이용하여 비약적인 발전을 한 CATV의 재송신에 따른 독립국들의 비약적인 증가와 깊은 관계가 있다고 할 것이다.

오늘날 영상프로그램시장을 종래 지배하던 미국의 3대 네트워크들은 FOX의 등장과 다채널형CATV, 직접위성방송(DBS), 무선케이블, 비디오 등을 패키지화한 미디어의 보급에 따라 그 지위를 위협받고 있다. 또한 지상파방송은 종래 사회적 영향력·전파회소성 등을 이유로 하는 방송서비스의 공공성에 입

41) 이와 관련한 자세한 내용은 <김창규, 통신·방송융합에 대비한 법제정비방안연구, 한국법제연구원(1998.12)>을 참조.

각하여 전화사업 및 CATV사업과는 다른 규제가 존재하였지만, 전송로의 광대역화라는 정보통신기술발전, 지상파방송의 전송매체로서의 역할저하, 뉴미디어의 등장에 따른 다채널화의 실현 등에 의하여 그 규제의 근거를 상실하고 있는 실정이다.

이러한 상황하에서 미국의 1996년 전기통신법은 지상파방송사업의 경쟁력강화를 위하여 소유규제를 대폭 완화하였다. 이에 따라 네트워크들은 직영국을 포함한 독립방송국의 매수·합병을 활발하게 추진하고 있는데, 특히 최근에 발생한 월트 디즈니사의 ABC 매수, 웨스팅하우스의 CBS 매수 등은 지상파방송업계의 재편을 촉진시키는 대형 M&A로서 주목을 집중시키고 있다.

(1) 1996年 電氣通信法과 放送周波數의 柔軟性確保

미국의 1996년 전기통신법은 방송주파수의 유연성<sup>42)</sup>을 확보하기 위한 규정을 두었다. 이에 따라 지상파방송사업자에게는 고도TV용주파수의 이용에 있어서 유연성이 부여되었고, 공공이익에 관한 일정조건을 충족하게 되면 나머지 주파수들을 프로그램전송 이외의 서비스에도 이용할 수 있게 되었다. 그리고 이를 통하여 지상파방송사업자들은 종래의 사업영역을 초월한 다른 서비스를 제공하는 것이 가능해 짐에 따라 문자정보서비스 등의 제공에 이미 주파수의 미사용부분을 이용하고 있는 실정이다.

42) 이러한 방송주파수의 유연성부여와 관련한 1996년 전기통신법의 규정을 살펴보면, 다음과 같다(동법 제201조, 1934년 통신법 제336조를 추가). 즉, "(a) 고도TV서비스: 고도TV서비스(ATV: Advanced Television Service)란 디지털기술 또는 다른 고도기술을 이용하여 제공되는 TV서비스를 말한다. (b) FCC의 활동: FCC는 추가면허를 부여할 때에는 최초의 적격자를 현존하는 방송사업자에 한정하고, FCC가 정한 일정기간의 경과후에는 기존면허든지 신규면허든지 모두를 부여하여야 한다. 또한 FCC는 면허소유자가 지정된 주파수를 사용하여 공공이익에 적합한 보조적 서비스(ATV)를 제공하도록 하기 위한 규칙을 채택하여야 한다. (c) 규칙의 내용: 상기의 FCC규칙은 아날로그서비스에 FCC규칙이 적용되는 것과 완전히 동일하게 보조적 서비스(ATV)에도 적용되지만, 제614조 및 제615조에 근거한 재송신의 권리는 없다. 상기의 FCC규칙은 고도TV서비스에 사용하는 신호의 품질을 확보하기 위한 요건을 채택하여야 한다. 또한 필요한 경우에는 1일에 해당하는 신호송신의 최저시간수를 정하는 규칙을 채택할 수 있다. (d) 요금: FCC는 규칙에서 보조적 서비스(ATV)를 제공하는 방송사업자가 가입자로부터 요금을 징수하는 것을 인정할 수 있다. 그 경우, FCC는 면허를 부여한 사업자로부터 연간사용료를 징수하여야 한다. 징수한 사용료는 재무부에 귀속하는데, 프로그램 개발·실현에 요하는 비용 및 고도TV서비스의 규제·감시에 요하는 비용은 공제할 수 있다"고 규정한다.

(2) 1996年 電氣通信法과 地上波放送의 規制緩和

미국에 있어서 지상파방송에 대한 규제는 주로 소유규제와 내용규제가 있다. 여기에서 소유규제는 의견의 다양성유지라는 목적하에 부과되는 규제로서 방송서비스시장의 경쟁촉진 및 공평성유지의 의미를 동시에 가진다. 또한 내용규제는 방송서비스의 공공적 성격 및 사회적 영향력에 근거하여 부과되는 규제이다.

(가) 所有規制

소유규제에는 1사업자가 전국적으로 소유할 수 있는 국수 및 대체대커버리지에 의한 제한, 동일시장내에서 소유할 수 있는 국수를 제한하는 규제가 존재한다. 그 밖에 미디어의 집중배제를 목적으로 하는 동일시장내에서의 미디어간의 겸영규제 등이 있었다.

그러나 1996년 전기통신법은 지상파방송서비스의 경쟁력을 높이기 위하여 이들 소유규제와 관련하여 전국수준의 국수제한규제를 폐지하고, 1사업자의 시청세대수의 전국TV시청세대에 접하는 비율제한을 완화하였으며, CATV사업자와의 겸영금지를 폐지하였다.<sup>43)</sup> 즉, 미국의 1996년 전기통신법은 한 사업자가 전국적으로 소유할 수 있는 라디오와 TV방송국의 수제한을 없애는 대신에 전국점유율의 한계를 종전 25%에서 35%로 상향조정하였고, FCC로 하여

43) 1996년 전기통신법은 지상파방송의 소유규제완화와 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다(동법 제202조, FCC규칙을 수정). 즉, "(a) 라디오국 (1) 전국소유제한: 1사가 전국에서 소유할 수 있는 라디오국의 제한에 대하여는 폐지한다. (2) 지역소유제한: 현행의 3~4국을 5~8국으로 늘인다. (b) TV국 (1) 전국소유제한 1) 국수제한: 전국에 12국까지의 제한을 폐지한다. 2) 시청가능세대수제한: 현행 전국시청가능세대수의 25%까지를 35%까지로 인상한다. (2) 지역소유제한: FCC는 1시장에서 1사가 소유할 수 있는 TV국의 수를 1국으로 제한하고 있는 복점제를 재검토한다. (c) 1시장 1국주의의 완화: FCC는 현재, 1지역에서의 TV국 및 라디오국의 소유를 1국에 제한하고 있는 FCC규칙을 탄력적으로 운영하여 상위 25위의 도시에 대하여는 적용을 제외하고 있는데, 이 적용제외를 상위 50위의 도시로 확대한다. (d) 복수네트워크의 소유: FCC는 1사업체에 의한 복수의 네트워크 소유를 금지하고 있는 규칙을 이하의 경우 이외에는 인정하도록 변경하여야 한다. ①복수의 네트워크가 모두 4대 네트워크인 경우, ②하나의 네트워크가 4대 네트워크이고, 다른 하나가 영어프로그램배급서비스인 경우 (e) CATV와의 겸영: FCC는 1사업체에 의한 방송네트워크와 케이블시스템의 상호소유를 금지한 규칙을 변경하여야 한다. (f) 지역마케팅 협정: 지역마케팅협정은 FCC규칙을 준수하고 있는 한, 기존의 협정은 계속, 갱신가능하고, 신규의 협정도 체결가능하다. (g) FCC의 재심사: FCC는 1996년법에 근거한 것을 포함하여 모든 방송국의 소유에 대한 규칙이 공공이익을 위하여 필요한지의 여부를 2년마다 재검토하고, 필요없다고 판정되는 것에 대하여는 폐지하여야 한다"고 규정한다.

금 'TV방송국의 지역적 소유제한'(TV Duopoly Rule)에 대한 연구수행 및 결정권을 부여하였으며, 종래 한 지역에서 라디오와 TV방송국을 동시소유할 수 없도록 규제하여온 '일지역 일매체 소유규정'(One to a market Rule)에 대하여 50위이내의 큰 지역에 한하여 예외를 적용함으로써 동시소유를 허용하도록 하였고, 더 나아가 방송국과 네트워크의 동시소유 뿐만 아니라 방송국과 케이블시스템을 일개 사업자가 동시에 소유할 수 있도록 허용하여 기존 금지조항을 개정하였으며, 계열사가 아닌 방송국이 케이블시스템의 채널배정과 관련하여 차별적 대우를 받지 않도록 규정하고 있다.44)

(나) 內容規制

내용규제는 전파의 희소성·사회적 영향력 등을 이유로 종래 방송서비스에만 적용되고, 다른 신문, 잡지 등의 인쇄매체에는 없던 규제이다. 특히, 전파의 희소성은 주파수라는 유한자원을 이용하는 방송사업에 대하여 공공성을 부여하는 근거로서 작용하였다. 예컨대, 표현의 자유가 헌법에 의하여 보장되는 미국에서도 방송서비스에 대한 내용규제를 방송서비스의 이러한 특수성에 근거하여 인정하고 있었다. 그러나 기술혁신의 결과, 영상프로그램의 전송매체가 증가함에 따라 전파의 희소성이 가지는 의미는 퇴색되고 있다. 따라서 오늘날에는 최근 이동체통신서비스 등의 성장에 따른 전파수요가 급증하여 이동체통신서비스·DBS·무선케이블 등의 주파수배분에 경쟁입찰제도가 도입되고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 지상파방송사업자만이 무상으로 주파수를 이용하는 현 제도에 대하여는 재검토의 요구가 제기되고 있다. 그러나 지상파방송의 주역할이 아직은 공공적 의무의 수행에 치중하고 있을 뿐만 아니라 기본적으로 무료로 방송서비스를 전국에 제공하고 있음에 따라 경쟁입찰의 적용대상은 아니다.

지상파방송의 내용규제는 종래 방송의 공익성을 보장하기 위한 다양한 방송프로그램의 요구와 선정적이고 폭력적인 방송내용을 규제하는 형태로 이루어져 왔다. 특히, 후자와 관련해서는 1990년대에 연방의회가 '어린이TV법'(Children's Television Act)과 'TV폭력법'(TV Violence Act)을 제정하여 대처하였지만, 큰 실효를 얻지 못하였다. 이에 1996년 전기통신법은 1999년 이후 생산되

44) 미디어집중금지와 관련하여 고려될 수 있는 유형은 신문·방송의 겸영금지, 전화·CATV의 겸영금지, 지상파방송·CATV의 겸영금지 등이 상정될 수 있는데, 1996년 전기통신법은 이 가운데 마지막 유형의 금지를 폐지한 것에 해당한다.

는 13인치이상의 모든 TV수상기에 'V칩'을 설치하도록 의무화하고 있다(동법 제551조).<sup>45)</sup> 이것은 방송국에서 전송되는 프로그램에 등급을 부여하고, 이를 선별하여 차단함으로써 청소년들의 섹스와 폭력성이 강한 프로그램으로부터 보호하고자 하는 시도이다. 또한 FCC는 방송사·시민단체·부모대표 등으로 구성되는 자문위원회를 조직, 1년 이내에 프로그램의 폭력성과 선정성을 표시하는 등급제를 마련하고, 프로그램배급자는 이 등급을 방송신호와 함께 송출하여야 한다고 규정하고 있다.

## 2. CATV事業

미국의 CATV사업은 초기에 지상파방송의 난시청해소를 목적으로 탄생하였으나, 정보통신기술의 발전과 더불어 다채널서비스가 실현됨으로써 차츰 도시 지역으로의 진출이 시작되었다. 이에 지상파방송국들은 CATV시스템이 다른 시장으로부터 프로그램을 재송신하여 수신자들을 흡수하고 있음에 대하여 강력히 반발하였다.

1960년대에 이러한 상황을 반영하여 FCC는 지방방송국의 경제적 보호를 위하여 케이블시스템에 지방국의 프로그램을 제공하도록 의무화하는 규칙을 제정함과 동시에 CATV사업을 독자적인 산업으로 육성하기 위하여 전화회사, 지방방송국, 네트워크방송국과의 사이에 소유규제를 제정하였다. 이것은 다음과 같은 목적에 기초하고 있다. 첫째, CATV사업자와 전화회사간의 소유규제

---

45) 1996년 전기통신법은 'V칩'설치의무와 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다(1934년 통신법 제303조에 추가). 즉, "(b)TV의 등급코드의 설정 : ①FCC는 양친, TV방송사업자, TV프로그램제작자, CATV사업자, 공공이익단체 등의 이해관계자로 구성된 공정한 자문위원회를 설치, 1년 이내에 최종보고서를 제출하도록 요청하여야 한다. ②FCC는 자문위원회의 권고에 기초하여 성, 폭력, 기타 저질의 소재를 자녀가 보기 전에 양친이 내용을 판정할 수 있도록 프로그램을 등급화하기 위한 가이드라인을 정하여야 한다. ③ FCC는 프로그램배급업자가 등급을 전송, 양친이 자녀에게 부적절하다고 판단한 프로그램을 제어할 수 있도록 하는 규칙을 정하여야 한다. ④본항은 본법제정 1년후(1997년 2월 8일)에 발효한다. 다만, 비디오프로그램배급자가 그 이전에 FCC가 승인가능하도록 자주규칙을 제정 또한 프로그램의 등급을 포함하여 방송하는 것에 자주적으로 동의한 경우에는 그 적용이 없다. (c) 프로그램을 제어하는 TV의 제조요건 : ①FCC는 미국에서 제조 또는 주간통상에서 출하되는(제조지에 관계없이) 13인치이상(대각선으로 측정)의 모든 TV장치에 공통의 등급을 가진 일체의 프로그램을 양친이 제어할 수 있도록 하는 기능(V칩)을 장착하도록 요구하여야 한다. ②FCC는 TV제조업자와 협의, 본항의 발효일을 결정하여야 한다. 발효일은 본법제정일의 2년후(1998년 2월 8일) 보다는 이전에 이루어져야 한다"고 규정한다.

는 이미 가입자선을 소유, 경제적으로 우위성을 확보하고 있는 전화회사의 독점력이 CATV산업에 영향력을 미치는 것을 방지하기 위함이었다. 둘째, CATV사업자와 지방방송국간의 소유규제는 그 당시 자체 프로그램제작능력을 갖지 않았던 CATV사업자에게 프로그램제작을 가능케 하여 독자적 미디어매체로서의 성장을 도모함과 동시에 지방미디어시장에서의 방송프로그램의 다양화를 실현하기 위함이었다. 셋째, CATV사업자와 네트워크방송국간의 소유규제는 네트워크방송국의 강력한 시장지배력이 CATV사업에 영향을 미치는 것을 방지하기 위함이었다.

그러나 이미 CATV사업자가 미디어로서 완전한 지위를 확립함으로써, 이러한 겸영규제구조는 그 근거를 상실, 점차 규제의 완화 또는 폐지되는 방향으로 나아갔다.

(1) 1984年 CATV政策法과 規制緩和

1970년대 후반, 국내 통신위성의 등장을 통하여 CATV사업은 급성장하게 되었다. 예컨대, CATV사업은 지방방송국의 재송신과 더불어 위성통신을 이용한 영화·스포츠·뉴스 등의 전문프로그램의 제공도 가능하게 되었다.

이에 미국의 연방의회는 1984년에 CATV사업의 전반을 규율하는 'CATV 정책법'(Cable Communication Policy Act of 1984)을 제정하였다. 이 법을 통하여 종래 주정부와 FCC의 규제를 받던 CATV사업은 연방과 FCC의 관할하에 놓이게 되었다. 이 법의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 소유규제와 관련하여 지상파방송국이나 지역전화사업자가 자사 구역내에서 CATV사업을 겸영하지 못하도록 규정하고 있다. 둘째, 프랜차이즈와 관련하여 지방자치단체에 의한 프랜차이즈 부여 및 매출액 5%를 상한으로 하는 프랜차이즈료(franchise fee)를 규정하고 있다. 셋째, 요금규제와 관련하여 지상파방송과의 경쟁이 존재하는 경우에는 기본적으로 규제하지 않도록 규정하고 있다. 그 밖에 지방자치단체의 CATV정책에 대한 가이드라인의 제시, 공공접속채널의 설치, 프랜차이즈의 PEG채널(Public, Educational, Governmental)의 확보 등을 규정하고 있다.

CATV사업은 동법에 의하여 사실상의 독점과 비규제가 인정되어 급성장을 하였지만, 이러한 독점시장의 출현에 따라 기본서비스의 요금인상과 전송프로그램의 질저하를 초래하는 결과가 발생하였다.

(2) 1992年 CATV消費者保護法과 再規制

CATV사업은 1984년의 CATV정책법에 의하여 급성장하였으나, 기본요금의 상승과 서비스의 질저하에 대한 소비자들의 불만이 증대함에 따라 CATV사업에 대한 새로운 재규제의 필요성이 제기되게 되었다.

이러한 상황을 반영하여 민주당주도의 연방의회는 1992년에 CATV를 재규제하는 법안을 가결하였는데, 'CATV소비자보호법'(Cable Communications Consumer Protection and Competition Act of 1992)이 그것이다. 이 법은 요금규제의 강화, 지방자치단체에 대한 배타적 프랜차이즈부여의 금지, 고객서비스기준의 설치, 소유규제, 마스트케리규칙(must carry rule)의 강화 등 다양한 규제가 담겼다.

(3) 1996年 電氣通信法과 再規制緩和

1992년의 CATV에 대한 재규제는 CATV업계의 강한 반발을 초래하였고, 이에 공화당주도의 연방의회는 1996년에 이르러 다시 규제완화로 나아가게 되었다. 이것은 영상프로그램시장에 대하여 위성방송 및 무선케이블사업자가 본격적으로 진출함과 동시에 전화회사의 진입규제가 폐지되었음에 기인한다.

1996년 전기통신법은 CATV의 요금규제를 완화하고, 아울러 CATV시장에서의 경쟁촉진을 주요내용으로 한다(동법 제301조).<sup>46)</sup> 특히, CATV사업자의 전화시장에서의 진출을 용이하게 하는 조치를 담고 있다. 또한 전화회사와 CATV사업자간의 소유규제를 조건부로 폐지하고, 오픈 비디오 시스템(OVS : Open Video System)과 같은 새로운 제도의 도입을 통하여 전화회사가

46) 이와 관련하여 1996년 전기통신법은 "(b) b. 유효한 경쟁이 존재하는 시장에 있어서의 동일요금체계규제의 폐지 : 지금까지 케이블사업자는 동일서비스구역내에서는 동일요금체계를 적용함을 의무화되었지만, 이하의 경우에는 동일요금체계를 적용할 필요가 없다. ①유효한 경쟁이 존재하는 케이블시스템 ②채널 또는 프로그램별로 제공되는 비디오 프로그램 ③복합주택의 거액할인. 다만, 유효한 경쟁이 존재하지 않는 케이블사업자가 약탈적 요금을 부과하지 않는 경우에 한한다. c. 유효한 경쟁 : 지역전화회사 또는 다채널 비디오프로그램제공자가 직접위성방송서비스 이외의 수단으로 가입자에게 비디오프로그램서비스를 제공하고 있는 경우에도 그 프로그램이 케이블사업자에 의하여 제공되는 프로그램에 견줄만하는 것인 한, 유효한 경쟁이 존재한다고 간주되고, 동일요금체계를 적용할 필요는 없다"고 규정한다(1934년 통신법 제623조를 수정).



CATV사업에<sup>47)</sup> 보다 유사한 형태로 영상프로그램시장에 진출할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제302조)<sup>48)</sup>. 이러한 정보통신환경의 변화는 CATV사업자의 사업다각화를 요구하고 있다. 예컨대, 경쟁접속사업에의 투자, 장거리통신사업자와의 제휴를 통한 PCS사업에의 진출, 자사망의 고도화를 통한 전화서비스시장에의 진출, 기존 케이블망을 통한 인터넷서비스의 제공 등의 전략이 그것이다.

47) 이와 관련하여 1996년 전기통신법은 "(b) 매수의 금지 a. 통신사업자의 매수 : 지역 전화회사 및 그 계열회사는 그 서비스구역내에서 케이블서비스를 제공하는 케이블사업자의 10%를 초과하는 주식 또는 경영권을 취득할 수 없다. b. 케이블사업자에 의한 매수 : 케이블사업자 및 그 계열회사는 그 프랜차이즈지역내에서 전화서비스를 제공하는 지역전화회사의 10%를 초과하는 주식 또는 경영권을 취득할 수 없다. c. 합병 : 동일구역에서 서비스를 제공하는 지역전화회사와 케이블사업자는 당해 시장에서 전화서비스 및 비디오프로그램을 제공하기 위한 합병 또는 제휴를 하여서는 안된다. d. 적용제외 : 생략"이라고 규정한다(1934년 통신법 제652조를 추가).

48) 이와 관련하여 1996년 전기통신법은 "(c) OVS의 설치 a. OVS : ①지역전화회사는 OVS를 통하여 케이블서비스를 제공할 수 있다. ②케이블시스템사업자 이외는 FCC가 공공의 이익 등에 합치한다고 규정하는 규칙에서 인정되는 범위내에서 OVS를 통하여 비디오프로그램을 제공할 수 있다. ③OVS를 통하여 비디오프로그램을 제공하고자 하는 사업자는 다음 항 b에 의하여 FCC가 정한 규칙에 따르고 있음을 증명하여야 한다. ④증명을 수령한 FCC는 승인하거나 각하하거나 10일 이내에 결정하여야 한다. ⑤FCC는 OVS에 관한 분쟁을 해결하는 권한을 가지는데, 수리후 180일 이내에 해결하여야 한다. b. 규칙의 제정 : FCC는 1996년법 제정후 6개월 이내에 다음의 규칙을 제정하여야 한다. ①OVS사업자가 비디오프로그램제공자를 차별하는 것을 금지한다. ②OVS의 채널용량을 초과하는 수요가 있는 경우, OVS사업자와 그 계열회사가 채널용량의 1/3을 초과하는 비디오프로그램을 선택하는 것을 금지한다. ③OVS사업자가 2이상의 비디오프로그램제공자가 제공하는 비디오프로그램서비스를 하나의 채널로 송신하는 것을 허가한다. ④스포츠프로그램의 배타성, 네트워크의 중복금지, 신디케이트의 배타성에 관한 FCC규칙을 OVS에도 적용한다. ⑤OVS사업자는 가입자의 OVS프로그램선택 용에 제공하는 정보에 관하여 OVS사업자 및 그 계열회사가 유리하게 되도록 차별을 해서는 안된다. 또한 OVS사업자는 비디오프로그램제공자 및 저작권소유자이지만, 가입자에게 프로그램을 제공하고 있음을 명시하여야 한다. 공중통신사업자는 FCC가 정한 규칙에 따를 것을 전제로, 소비자가 프로그램에 접속할 수 있도록 하기 위한 조건에 대하여 비디오프로그램제공자와 교섭할 수 있다. c. 규칙의 경감 : OVS사업자에게는 제Ⅱ편 '공중통신사업자'의 적용은 없다. 인증되지 않은 OVS사업자에게는 제Ⅳ편 '케이블통신'이 적용되는데, 인증된 OVS사업자에 대하여는 제Ⅳ편의 모든 조항이 적용되는 것은 아니다. 또한 OVS사업자는 제Ⅲ편 '무선에 관한 규정' 제325조가 적용된다"고 규정한다(1934년 통신법 제653조를 추가).

### 3. 衛星放送事業

미국에 있어서 우주기술의 개발과 연구는 국가기관인 항공우주국(NASA)에서 담당하고 있지만, 위성방송서비스의 판매는 자유화되어 있다. 즉, 미국의 위성방송정책은 1972년부터 추진된 Open Skies정책에 의하여 위성방송서비스시장에의 진입제한을 폐지하고, 자금과 기술이 뒷받침되는 사업자에게는 누구든지 사업을 허가하고 있는 것이다. 다시 말해서, 미국에 있어서 위성방송사업을 하고자 하는 사업자들은 누구든지 미국내 위성제조업체와 계약을 체결, 위성을 제조·구입하여 보유하고, 채널을 프로그램공급업자에게 임대하거나 외부제작프로그램을 편성하여 자체 방송하는 것 등이 가능하다. 이러한 정책은 규제에 의한 것 보다는 시장경제의 원리에 따르는 것이 위성분야 자체의 발전에 바람직할 뿐만 아니라 위성분야의 조속한 발전이 공공의 이익에도 부합된다는 인식에서 비롯된 것이다.

미국이 이와 같이 지상파방송과 달리 위성방송분야에 대하여 그 규제를 완화하고 있는 이유는 첫째, 방송 신호를 전송하는 위성과 그 위성에서 발사되는 전파를 위성방송사업자가 소유하고 있기 때문에 상대적으로 사유재적 성격이 강하다고 인식한 것이다. 둘째, 지상파방송은 불특정다수가 아무런 제약없이 수신할 수 있기 때문에 공공적 성격이 강한 반면에, 위성방송은 유료방송이기 때문에 위성방송사업자와 가입자간의 계약체결에 의하여 수신이 가능하므로 사적인 통신의 성격이 강하다고 본 것이다. 셋째, 위성방송이 기술적으로 첨단분야이므로 현재 계속적인 발전단계에 있으며, 앞으로도 많은 발전가능성을 가지고 있는 분야라는 것이다. 또한 첨단기술개발에는 항상 위험부담이 따르기 때문에 기술개발에 따른 이익을 사업자가 누릴 수 있도록 정부의 간섭을 제한하고, 더 나아가 자율적인 사업을 보장함으로써 우주분야에서의 기술개발과 산업발전이 촉진될 수 있도록 배려한다는 것이다.<sup>49)</sup>

이러한 미국의 위성방송정책은 CATV 보다 후발주자인 위성방송이 경쟁력을 갖추고 방송서비스를 할 수 있는 여건을 만들어 주지 못하는 결과를 초래하여 초기 위성방송의 정상케도진입을 어렵게 하였다. 그러나 1990년대에 접어

49) 류춘렬·이병섭, "위성방송의 전망: 시장과 기술", 국내위성통신 및 방송서비스 활성화방안에 관한 세미나, 서울대학교 언론정보연구소(1997.11.4), 49면.

들면서 방송환경의 변화와 더불어 위성방송사업자들이 국내 뿐만 아니라 미국에 인접한 해외시장의 개척에 대한 적극적 노력을 통하여 새로운 발전을 모색하고 있는 상황이다.

현재 미국의 위성방송사업자는 위성채널의 임대와 그 운영만을 전문으로 하는 사업자와 이들을 이용하여 프로그램을 방송하는 사업자로 구분되고 있다. 예컨대, 미국에 있어서 1984년 제2차 직접위성방송 사업신청자들이 전자의 경우에 해당하는데, 이들은 프로그램의 구입 및 편성과 전혀 무관한 사업자라는 점에서 CATV사업자와도 구분된다고 할 수 있다.<sup>50)</sup> 이 처럼 미국의 위성방송은 그 유통경로가 다른 국가에 비하여 상대적으로 다양한 것이 특징이다. 이러한 미국의 위성방송사업은 지상파방송 및 CATV와 동일하게 미국의 1996년 전기통신법과 연방통신위원회(FCC)의 규제를 받고 있다. 특히, 미국의 위성방송사업에 대하여는 FCC의 규정에서 상세히 규정하고 있다(47 C.F.R 100, DBS : Direct Broadcast Satellite Service).<sup>51)</sup> 이것은 총칙, 행정절차, 기술요건, 운영요건, 경매절차 등의 다섯 부분으로 구분되어 있는데, 그 내용을 간략히 요약하면 다음과 같다. 첫째, 총칙부분에서는 동 규정의 근거와 목적, 직접위성방송서비스의 정의를 규정하고 있다. 특히, 동 규정은 무선주파수스펙트럼이 잠정적인 직접위성방송서비스의 발전에 이용될 수 있는 방법에 관하여 규정함을 그 목적으로 하고(100.1), 동시에 '직접위성방송서비스'를 우주국에 의하여 송신 또는 재송신되는 신호가 일반공중에게 직접수신(개별수신과 공동수신을 포함)되는 것을 목적으로 하는 무선통신서비스로 정의하고 있다(100.3). 둘째, 허가취득의 행정절차와 관련하여 동 규정은 신청자격(100.11), 신청요건(100.13), 허가부여절차(100.15), 허가기간(100.17), 상당한 주의요건(100.19) 등을 규정하고 있다. 특히, 동 규정은 이 규정이 적용되는 비방송시설에 대한 허가발급기간을 10년, 방송시설에 대한 허가발급기간을 5년으로 규정함과 동시에 직접위성방송의 허가를 발급받은 모든 자는 상당한 주의를 기울여 직접위성방송시스템의 건설에 임하여야 하고, 건설허가를 부여받은 자는 그 건설허가의 부여로부터 1년 이내에 위성방송국의 건설계약체결을 완료하여야 하며, 또한 위성방송국은 건설허가가 부여

50) 방석호, 미디어법학, 법문사, 1995, 247면.

51) 이것에 대한 전문번역한 내용은 <김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 114면 이하>를 참조.

된 때로부터 6년 이내에 운영되어야 한다고 규정하고 있다. 셋째, 기술요건과 관련하여 동 규정은 위성방송서비스에 관한 1983년 지역무선통신주관청회의 이전의 잠정적인 직접위성방송시스템은 1977년 제네바에서 개최된 제2·3지역의 11.7~12.2GHz와 제1지역의 11.7~12.5GHz 주파수대에 있어서의 위성방송시스템의 기획을 위한 세계무선통신주관청회의의 최종의정서 부칙 제8조와 제9조에 포함된 공동의 할당기준과 기술특성에 따라 운행되어야 하지만, 예외적으로 적절하다고 판단되는 때에 최종의정서에 규정된 것과는 다른 기술특성을 사용하는 시스템은 최종의정서 부칙 제9조에 따라 결정된 범위를 초과하여 다른 운영시스템 또는 계획된 시스템에 대한 방해를 초래하지 아니한 경우, 운행될 수 있다고 규정하고 있다(100.21). 넷째, 운영요건과 관련하여 동 규정은 평등한 고용기회(100.51), 지리적인 서비스요건(100.53) 등을 규정하고 있다. 다섯째, 직접위성방송의 경쟁입찰절차와 관련하여 동 규정은 경쟁입찰대상(100.71), 직접위성방송건설허가의 경쟁입찰방식(100.72), 경쟁입찰메카니즘(100.73), 입찰의 철회, 불이행 및 자격상실에 대한 변상금(100.74), 입찰신청서 서식 및 공탁(100.75, 100.76, 100.77), 담합행위금지(100.79), 위성방송허가의 양도공개(100.80) 등에 대하여 상세히 규정하고 있다.

이러한 위성방송사업과 관련하여 1996년 전기통신법은 위성방송서비스제공자에 대한 지방세면제(동법 제602조), 직접위성방송(DBS)에 대한 통신비밀의 보호 및 FCC관할권을 규정(동법 제205조)한 것이 주목된다. 즉, 위성방송서비스제공자는 지방세를 면제하되, 그 징수권은 주가 가지고(신설), 통신의 비밀을 보호하는 규정도 직접위성방송서비스에 적용될 뿐만 아니라 직접위성방송에 대한 배타적 관할권을 FCC가 가진다(1934년 통신법 제705조를 수정)는 것이 그것이다.

## II. 放送制度上의 公正性原則

### 1. 公正性原則의 意義

미국의 '공정성원칙'은 FCC(연방통신위원회)가 지상파방송의 규제를 위하여 형성한 원칙임은 주지의 사실이다. 미국에 있어서 라디오무선은 처음에 주로 선박간 또는 선박과 항만간의 통신을 위하여 광범위하게 이용되고 있었다. 그

러나 그 당시 라디오무선에 대한 규제가 존재하지 않았기 때문에, 현저한 혼신의 문제가 발생하였다<sup>52)</sup>.

이러한 문제에 대처하여 연방의회는 1912년 라디오법을 제정, 통상노동부장관의 면허없는 라디오국의 운영을 금지하였다. 이러한 법률하의 통상노동부장관의 권한은 본질적으로 교통정리를 하는 수준에 불과하였다. 그러나 그 당시의 통상노동부장관은 이러한 권한에 기초하여 라디오국의 면허를 제한하고자 하였지만, 이것을 법원이 불허함으로써 실질적으로 라디오국에 대한 규제는 실패하고 말았다. 그 결과, 라디오국의 수가 급증하여 혼신은 더욱 심화되는 상황을 초래하였다.

그후, 연방의회는 1927년 라디오법을 제정, 연방라디오위원회를 설치함과 동시에 그 위원회에 규제권한을 부여하게 되었다. 특히, 동법은 전파를 '공적 자원'으로 간주하여 면허를 받은 방송국에 대하여 그 사용은 인정하지만, 소유는 인정하지 않음을 선언하였다. 이에 근거하여 '연방라디오위원회'는 교통정리 이상의 역할, 즉 '공공의 이익, 편익 또는 필요'를 위하여 규제하는 권한이 인정되게 되었다. 이러한 1927년 라디오법은 1934년 통신법으로 승계되었다.

1934년 통신법의 성립과 동시에 종래의 '연방라디오위원회'는 FCC(연방통신위원회)라는 새로운 독립행정위원회로 대체되었고, 또한 동법에 의하여 FCC에게는 '공공의 이익, 편익 또는 필요'에 따른 라디오국의 면허를 부여하는 권한이 주어졌다. 그리고 FCC는 이러한 광범한 면허권한을 근거로 면허갱신을 거부하는 등의 방송내용규제를 행하기 시작하였다. 예컨대, 기본적으로 1934년 통신법 제315조는 피면허자가 어떤 공직후보자에게 방송국의 사용을 허락하는 경우에는 다른 후보자에게도 평등한 기회를 부여하여야 한다('평등시간'(equal time)를)는 규정은 두었지만, 방송내용이 일반적으로 공정하여야 한다는 규정은 두지 않았다. 오히려 1934년 통신법 제326조는 검열을 금지하고 있었다. 이처럼 연방의회는 방송에 있어서 공정성의 필요성을 법률에 명시하지 않았기

52) 이와 관련한 자세한 내용은 <Simmons, The Fairness Doctrine and the Media 9-56, University of California Press(1978); Franklin/Anderson, Mass Media Law 668-91, Foundation Press(1995); Krattenmaker/Powe, Regulating Broadcast Programming 1-32, 61-65, MIT Press(1994); Robinson, "The FCC and the First Amendment: Observations on 40 Years of Radio and Television Regulation", 52 Minn. L. Rev. 67, 131-136(1967); Barrow, "The Fairness Doctrine: A Double Standard for Electronic and Print Media", 26 Hast. L. J. 659, 665-674(1975)> 등을 참조.

때문에, 이러한 FCC의 규제권한이 인정되는지의 여부에 대하여는 명확하지 않는 상황이었다. 이러한 상황에서 FCC는 '공공의 이익, 편익 또는 필요'라는 일반적 기준에 근거한 규제권한하에서 개개의 절차를 통해 방송에 있어서 공정성을 요구하는 '공정성원칙'을 발전시켰던 것이다.

이러한 공정성원칙이 구체적인 모습을 갖추게 된 것은 1946년에 FCC가 "방송피면허자의 공공서비스책임"이라고 제목한 가이드라인을 공표한 때부터이다.<sup>53)</sup> 이것은 방송국의 방송내용에 FCC가 더욱 주의를 집중할 것을 명확히 하고 있다. 이와 더불어 1948년에는 FCC가 종래 논설방송을 금지하게 하였던 결정을 재검토하여 논설방송을 장려함과 동시에 이것에 대체하여 방송의 공정성을 요구하게 되었다. 더 나아가 FCC는 이러한 공정성의 요구를 1949년 "방송피면허자의 논설방송에 대하여"라는 보고서에서 정식화하였다.<sup>54)</sup>

그후, 1959년에 연방의회는 1934년 통신법 제315조를 개정하여 제315조의 의무로부터 '선의의 뉴스보도'를 제외하였다. 이와 더불어 "전술한 문장은 본장하에서 부과되는 공익을 위하여 사업을 행하고, 공적으로 중요성을 가진 논점에 있어서 상이한 견해에 대하여 합리적인 토론기회를 부여한다는 의무를 - (중략) - 방송사업자로부터 면제하는 것으로 해석되어서는 안된다"고 부가하였다. 이것에 대하여 그 당시의 FCC는 연방의회가 '공정성원칙'을 법률화한 것으로 이해하였다.

이러한 공정성원칙은 두 개의 요구로 구성된다. 예컨대, 첫째는 방송국에게 "피면허자에 의하여 방송을 수신하는 커뮤니티에 있어서 공중이 관심을 가지고 있는 대단히 중요한 논쟁적인 논점을 커버할 것"을 요구한다. 둘째는 "그러한 논점에 대하여 대립하는 견해를 제시할 합리적인 기회를 부여할 것"을 요구한다.

이와 관련하여 FCC는 더 나아가 공정성원칙의 파생요구로서 몇 개의 보다 구체적인 요구를 전개하였다.<sup>55)</sup> 첫째, '개인공격'률이다. 이것은 방송프로그램이 특정한 개인 내지 집단의 성실성, 성격 또는 고결성에 대한 공격을 포함하는 경우에는 그 취지를 고지하고, 공격내용의 원고 내지 테이프를 교부하며, 그 방송시설을 사용하여 반론할 수 있는 합리적인 기회를 부여할 것을 요구한

53) 松井茂記, "「公正原則」(Fairness Doctrine)と放送の自由", 榎原 猛先生古稀記念論集 '現代國家の制度と人權', 法律文化社(1997), 354頁.

54) Editorializing by Broadcast Licensees, 13 FCC 1246(1949).

55) 松井茂記, 前掲論文, 355頁.

다. 둘째, '정치적 논설'물이다. 이것은 방송국이 공직후보자를 지지하든지, 그것에 반대하는 정치적 논설을 행하는 경우에는 다른 후보자 또는 반대되는 후보자에게 방송일시를 고지하고, 논설의 원고 내지 테이프를 교부하며, 그 방송 시설에서 반론할 수 있는 합리적인 기회를 부여할 것을 요구한다. 또한 법률상의 요구로서 통신법 제312조(a)(7)은 연방의 공직후보자에게 방송시설에의 합리적인 액세스를 부여할 것을 규정하고('합리적 액세스'물), 동법 제315조는 어떤 공직후보자에게 방송국을 사용하도록 한 경우에는 다른 후보자에게도 평등한 기회를 부여할 것을 규정('평등시간'물)하고 있다. 다만, 이들 '합리적 액세스'물과 '평등시간'물(총칭하여 '정치적 방송'물이라고 함)은 법률상의 요구로서 일반적인 공정성원칙과는 약간 법적 성격을 달리하는 점에 주목할 필요가 있다.

이러한 '공정성원칙'은 결국 1969년의 '레드 라이온'사건<sup>56)</sup>에서 연방대법원에 의하여 지지되기에 이르렀다. 예컨대, 면허받은 무선국으로서의 '레드 라이온'방송국은 어떤 목사의 프로그램을 방송하였는데, 그 방송에서 목사가 어떤 저서의 작가를 공격하는 발언을 하였다. 이것을 시청한 그 작가가 개인적으로 공격을 받았다는 이유로 FCC의 '개인공격'물에 따른 무료반론시간을 요구하였는 바, '레드 라이온'방송국은 이것을 거부하였다. FCC는 동 프로그램이 개인 공격에 해당하기 때문에, '레드 라이온'방송국은 공격받은 사람에게 테이프 내지 원고를 송부하고, 무료반론시간을 부여하여야 한다는 의무에 위반된다는 사실을 인정하였다. 이와 관련하여 연방대법원은 "방송은 명확하게 수정헌법 제1조상의 이익의 영향을 받는 미디어이지만, 새로운 미디어특성상의 차이가 그것에 적용되는 다른 수정헌법 제1조의 기준을 정당화한다"고 함과 동시에 "방송을 위하여 이용가능한 주파수의 수는 유한하기 때문에, 면허제가 불가결하고, 이용가능한 주파수의 수 보다 이용을 희망하는 개인의 수가 많은 이상, 언론·출판의 자유와 동일한 방송의 자유를 상정할 수는 없다"고 판시하였다. 또한 연방대법원은 동 판결에서 수신자의 관점에서 수정헌법 제1조를 다음과 같이 판시하였다. 즉, "방송주파수의 희소성에 근거하여 정부는 이러한 독특한 미디어에서 표명되어야 할 견해를 가진 자를 위하여 면허를 부여받은 사람에게 제한을 가하는 것이 허용된다. 그러나 전체 국민은 라디오에 있어서 자유로운 언론에 대한 이익과 이 미디어가 수정헌법 제1조의 목적·목표에 합치하는 형태

56) Red Lion Broadcasting Co., Inc. v. FCC, 395 US 367(1969).

로 기능시키는 집단적인 권리를 보유하고 있다. 중요한 것은 방송을 행하는 사람의 권리가 아니라, 시청자의 권리이다. 수정헌법 제1조의 목적은 정부에 의해서든 사인에 의해서든 시장의 독점을 묵인하는 것이 아니라, 진리가 궁극적으로 승리를 거두어야 할 억압되지 않는 사상의 자유시장을 보장하는 것이다. - (중략) - 여기에서 결정적인 것은 사회적·정치적·미적·도덕적 기타의 사상 및 경험에 적절한 액세스를 부여받는다든 공중의 권리이다. 이 권리는 헌법상 연방의회에 의하든 FCC에 의하든 제한되어서는 안된다"고 하였다.

## 2. 公正性原則의 適用

FCC는 공정성원칙에 대한 정식의 규칙을 제정하지 않았다. 따라서 그 개요는 1964년에 공포된 '공정성지침'(Fairness Primer)의 가이드라인 중에 표시되고 있을 뿐이다.

공정성원칙의 첫째 요구는 ① 방송을 수신하는 커뮤니티에서 공중이 관심을 가지고 있는 대단히 '중요한', ② '논쟁적인 쟁점'을 커버하는 것이다. 그러나 이러한 요구에 관하여 FCC는 무엇이 '논쟁적 쟁점'이고, 무엇이 취급되어야 할 '중요한' 논점인지를 규정하는 명확한 지침을 가지고 있지 않다. 결국, 기본적으로 FCC는 방송국의 판단을 존중한다는 것이다.

공정성원칙의 둘째 요구는 그러한 논점에 대하여 '대립하는 견해'를 제시할 수 있는 '합리적인 기회'를 부여할 것을 요구하는데, FCC의 입장상 공정성원칙은 반드시 방송국의 모든 개개의 프로그램에 있어서 다른 입장을 제시할 것을 요구하는 것이 아니라, 방송국의 전체 프로그램중에서 다른 견해가 제시되고 있으면 충분하다. 결국, 일정기간내의 전체 프로그램을 종합적으로 판단하는 것이다. 또한 다른 견해간에 엄격한 균형까지는 요구하지 않는다. 그리고 방송국은 상정되는 모든 다른 견해를 제시할 필요는 없고, 어떠한 견해가 제시되어야 할지, 그 대표자를 누구로 할지 등의 결정은 방송국의 재량에 위임되는 것이다.

본래 '공정성원칙'의 요구는 이와 같이 엄격한 것은 아니었다. 그래서 FCC는 1960년대 종래 공정성원칙위반의 신청을 면허갱신시에만 심사하던 것을 그때마다 심사하는 것으로 하였다. 또한 공정성원칙에 따라 방송국은 일방의 견해만을 제시하는 경우에는 대립하는 견해를 무료방송하는 의무를 부담한다고 이해되게 되었다.



그럼에도 불구하고 1960년대말에 FCC는 담배광고에 공정성원칙을 적용하여 담배가 공중의 건강에 위협하다는 입장의 대표자에게도 합리적인 방송기회를 부여하여야 한다고 판단하였다.<sup>57)</sup> 이것은 FCC가 공정성원칙을 엄격하게 집행할 의도를 표시한 것으로 받아들여졌다. 게다가 1970년에는 FCC가 공정성원칙위반을 이유로 어떤 방송국의 면허갱신을 거부하였다.<sup>58)</sup> 이러한 경향은 방송업계에 커다란 충격을 주었다.

그러나 공정성원칙은 논설방송에 관한 준칙이다. 따라서 그것은 예컨대 뉴스 보도에 있어서 허위사실의 보도 및 사실의 왜곡보도 등에는 적용되지 않는다. 게다가 FCC는 스스로 이 공정성원칙의 준수를 감시하고 집행하는 것이 아니라, 공정성원칙의 집행을 위하여 시청자로부터의 신청에 의거한다. 결국, FCC는 시청자로부터 공정성원칙위반의 신청이 있을 때, 그 신청에 이유가 있는지 어떤지를 심사하여 일단 이유가 있다고 판단될 때에만 방송국에 대하여 변명을 요구한다. 그 경우, 그 변명이 납득되지 않거나 공정성원칙위반이 있다고 판단되는 때에는 방송국에 대하여 다른 견해의 제시를 요구하는 것이다.

이러한 공정성원칙의 위반에 대하여는 FCC가 방송국의 면허를 취소할 수 있고, 면허갱신시에 면허갱신을 거부하든지 면허를 단기간에 한정하여 부여할 수 있다. 또한 FCC는 이론적으로 중지명령을 발하든지 그것에 따르지 않을 경우에 벌금을 부과할 수 있다. 그러나 이러한 상황에서 적어도 공정성원칙의 첫째 요구에 대하여는 FCC가 거의 그것을 집행하지 않았다. 공정성원칙의 이러한 첫째 요구에 반하는 사례는 오직 1건뿐이었다고 한다.<sup>59)</sup> 둘째 요구에 대하여는 몇 개의 사례에서 공정성원칙의 위반이 인정되었지만, 공정성원칙위반이 방송국의 면허취소까지 이른 것은 하나도 없다. 실제로 공정성원칙위반이 이유로 되어 불이익이 부과된 사례는 전술한 바의 공정성원칙위반을 이유로 면허갱신이 거부된 1건과 통상 5년간 인정되는 면허갱신이 1년간에 한정되어 갱신된 1건뿐이었다고 한다.<sup>60)</sup>

57) *Banzhaf v. FCC*, 405 F.2d 1082(D.C.Cir.1968).

58) *Brandywine-Main-Line Radio, Inc.*, 24 FCC 2d 18(1970).

59) *Simmons*, op. cit., p.211.

60) *In the Matter of Inquiry into Section 73.1910 of the Commission's Rules and Regulations Concerning the General Fairness Doctrine Obligations of Broadcast Licensees*, 102 FCC 2d 145, 146(1985), p.164.

### 3. 公正性原則의 廢止

1980년대에 접어들면서 공정성원칙에 대한 비판이 강하게 제기되었다. 특히, 공정성원칙의 주요근거로 존재한 '방송주파수의 희소성론'에 대한 의문을 제기하는 견해가 유력하게 주장되었다. 이러한 상황에서 연방대법원의 판결<sup>61)</sup>중에서도 기술의 발달에 따른 '방송주파수의 희소성'에 대한 비판 및 공정성원칙의 합헌성에 대한 의문 등이 제기되었다.

이러한 상황을 반영하여 FCC는 1985년의 한 보고서<sup>62)</sup>에서 '공정성원칙'이 이제는 공익을 촉진하지도 않고, 오히려 수정헌법 제1조의 표현의 자유를 제한하고 있다는 결론을 내리기에 이르렀다. 예컨대, 동 보고서는 다음과 같이 주장하고 있다. 첫째, '공정성원칙'이 인정되는 근거는 '방송주파수의 희소성' 뿐만 아니라, 시청자의 다양한 견해에의 액세스가 확보되고 있지 않다는 점에 있는데, 오늘날 기술진보에 따라 시청자의 다양한 견해에의 접근이 가능하게 되었다. 둘째, 지금의 '공정성원칙'은 방송사업자에게 중대한 부담을 주고 있는 바, 그 결과 방송사업자가 논쟁적인 논점의 토론을 회피하는 경향을 나타내고 있다는 것이다. 따라서 지금의 '공정성원칙'이 시청자에게 다양한 견해를 전달하고자 하는 목적을 달성할 수 없을 뿐만 아니라, 통신법의 목적인 공익에도 적합하지 않다는 것이다.

이것은 결국 '공정성원칙'의 합헌성 자체에도 의문이 있다는 것을 의미한다. 그러나 FCC는 스스로 공정성원칙을 위헌이라고 선언하는 것을 회피하고, 최종적인 판단을 연방의회에 위임하였다. 그 이유는 공정성원칙이 법률상의 요구이기 때문에, FCC가 그것을 스스로 폐기할 수는 없다는 것이었다. 이것에 대하여 법원은 허용하지 않았다. 예컨대, 그 당시 FCC는 뉴욕주의 WTVH방송국에 대한 공정성원칙위반의 신청을 심리하고 있었다. 동 방송국은 원자력발전 소건설을 지지하는 의견광고를 방송하여 공정성원칙위반이 문제되었다. WTVH방송국의 소유자는 공정성원칙의 위헌성을 주장하여 FCC에 재검토를 신청하였다. FCC는 공정성원칙의 합헌성에 대한 판단을 연방의회에 위임하고

61) FCC v. League of Women Voters of California, 468 US 364(1984).

62) In the Matter of Inquiry into Section 73.1910 of the Commission's Rules and Regulations Concerning the General Fairness Doctrine Obligations of Broadcast Licensees, 102 FCC 2d 145, 146(1985)

자 하였는데, 불복신청을 받은 콜럼비아특별고등법원은 FCC에게 그 판단을 요구하였다. 그 이유는 콜럼비아특별고등법원의 경우, 이미 공정성원칙은 법률상의 요구가 아니라 FCC의 정책에 불과하다고 판단하고 있었기 때문에, 공정성원칙의 합헌성에 대하여 FCC에게 결단을 요구한 것이다.<sup>63)</sup> 이에 대하여 FCC는 1987년에 '시라쿠즈 피스 카운실'(Syracuse Peace Council)사건에서 정식으로 공정성원칙의 폐지를 결정하였다. 그리고 콜럼비아특별고등법원은 이러한 FCC의 판단을 결과적으로 지지하였다.<sup>64)</sup> 다만, 그 이유에 대하여 법관들의 의견은 차이가 있었다. 예컨대, 공정성원칙의 양 요구가 공익에 적합하지 않다고 하여 법률상의 이유로 공정성원칙을 부정하는 견해, 공정성원칙의 둘째 요구, 즉 공정성의 요구에 대하여는 공익에 반한다고 판단하면서도 첫째 요구, 즉 논쟁적 쟁점커버의 요구에 대하여는 공익에 반한다는 증명이 불충분하다는 견해, 공정성원칙의 양 요구가 수정헌법 제1조에 반한다는 것을 FCC가 증명하였다고 하는 견해 등이 그것이다.

이러한 공정성원칙의 폐지와 대조적으로 연방의회에서는 민주당을 중심으로 공정성원칙을 법률화하는 법안이 제출되었다. 그러나 공정성원칙에 반대하는 공화당정권의 레이건대통령이 거부권을 발동하여 결국 그 개정은 성공하지 못하였다. 또한 1989년에도 동일한 시도가 있었지만, 부시대통령이 거부권발동을 고려하였기 때문에, 결국 개정은 성공하지 못하였다. 그후, 민주당의 클린턴정권이 수립되어 공정성원칙의 법률화의 가능성이 높아졌지만, 1994년의 중간선거에서 상하양원을 공화당이 다수 차지하게 됨으로써 결국 그 가능성은 멀어지고 말았다. 그리고 1934년 통신법의 대폭개정을 이룬 1996년 전기통신법에 있어서도 공정성원칙은 수용되지 못하였다. 결국, 현 시점에서는 FCC가 자신의 정책으로서 공정성원칙을 부활시킬 가능성만이 남아 있는 실정이다.

#### 4. 公正性原則의 廢止와 FCC의 放送內容規制

미국에 있어서 현재 공정성원칙은 폐지되었다. 그러나 FCC는 일반적인 '공공의 이익, 편익 또는 필요'의 기준하에서 방송국에 대한 허가권한을 행사할 수 있다. 따라서 그 검열은 금지되지만, 법적으로는 FCC가 이러한 권한하에서 방송내용을 규제할 수는 있다.

63) Meredith Corp. v. FCC, 809 F.2d 863(D.C.Cir.1987).

64) Syracuse Peace Council v. FCC, 867 F.2d 654(D.C.Cir.1989).

그리고 법률상 방송내용에 대하여 명문의 제약이 있는 것으로는 통신법 제 312조(a)(7)의 '합리적 액세스'를 및 제315조의 '평등시간'률의 '정치적 방송'를 이외에 미국법전 제18편 제1464조에 의한 외설적 표현 및 '저속한' 표현의 금지, 형법 제18편 제1304조에 의한 복권광고에 관한 제약 및 미국법전 제15편 제135조에 의한 담배광고의 금지 등이 있다. 따라서 기타의 사항은 FCC의 권한에 위임되고 있는 것이다.

또한 현재 공정성원칙이 폐지된 상황에서 FCC의 규칙에 의하여 방송내용이 규제되고 있는 것으로는 광고주의 명시적무규정 및 현상광고에 관한 규제뿐이다. 다만, 공정성원칙 그 자체는 폐지되었지만, 공정성원칙의 파생적 요구로 생각되고 있는 '개인공격'률과 '정치적 논설'률은 폐지되지 않았다.<sup>65)</sup> 그리고 본래 뉴스보도는 공정성원칙의 적용범위밖에 있는데, FCC는 사실의 의도적 왜곡 등에 대하여는 이것을 허용하지 않는 정책을 채택하고 있다. 즉, FCC는 '의도적인' 왜곡이 증명되는 경우를 제외하고는 언급하지 않는 방침을 채택하고 있으며, 법원도 이러한 방침을 지지하고 있다.<sup>66)</sup>

그밖에 TV에 있어서의 폭력이 문제로 되었는데, 자주규제를 통하여 대처함에 합의가 성립하였고, 법률에 의한 규제는 벗어났다.<sup>67)</sup> 그리고 이미 방송된 프로그램이 진실과 상당히 달라서 혼란을 초래한 사례가 문제로 되었는데, FCC는 1992년에 규칙을 제정하여 범죄 및 재해에 대하여 그 정보가 허위임을 알았고, 방송이 중대한 공중에의 피해를 발생케 할 것이 예견가능하고, 실제방송의 결과 중대한 공중에의 피해를 직접 발생케 하는 방송을 금지하였다.<sup>68)</sup> 더 나아가 FCC는 마약사용을 예찬하는 가사의 가요방송 등을 문제로 삼기도 하였다.<sup>69)</sup>

또한 어린이프로그램에 있어서 애니메이션 등이 많다는 것이 문제로 되었는데, 이것과 관련하여 방송국에 일정량의 어린이교육프로그램의 방송을 의무화하여야 한다는 주장이 제시되었지만, FCC는 이러한 귀터제를 채택하지 아니하고, 방송면허갱신시에 그 방송영역에서 어린이의 이용을 고려하고 있음을 표시할 것을 요구함에 머물렀다. 이 결정은 법원에서도 분쟁이 발생했지만, 법원

65) Franklin/Anderson, op. cit., pp.690~691.

66) Galloway v. FCC, 778 F.2d 16(D.C.Cir.1985).

67) Franklin/Anderson, op. cit., pp.729~730.

68) Franklin/Anderson, op. cit., p.732.

69) Franklin/Anderson, op. cit., p.734.

도 이것을 지지하였다.<sup>70)</sup>

그후, 연방의회는 1990년에 '어린이TV법'(Children's Television Act)을 제정하여 피면허자가 그 프로그램 전체를 통하여 어린이교육정보의 사용에 부응하고 있음을 고려하도록 FCC에게 명하였다. 그리고 FCC는 종래 설정되어 있던 어린이프로그램에 있어서의 광고방송(CM)양을 제한하는 가이드라인을 철폐하였는데, 이것이 법원에서 부인되었고,<sup>71)</sup> 연방의회는 1990년 '어린이TV법'(Children's Television Act)에 광고방송(CM)양을 제한하는 규정을 두었다.

저속한 프로그램에 대하여 FCC는 어린이가 볼 수 없는 '안전한 시간'을 제외하고는 이것을 금지하는 방침을 채택하였다. 이것과 관련하여 1996년 전기통신법에서는 어린이가 폭력적인 프로그램 등을 보는 것을 보호자가 방지할 수 있도록 하기 위하여 업계에 통일적인 프로그램의 대상연령제한을 수립하도록 요구하고, 폭력적인 프로그램을 차단할 수 있는 V칩을 TV수신기에 설치하도록 의무화하였다.

이상과 같이 오늘날에도 FCC는 일반적인 규제권한은 가지고 있다. 다만, 현재의 FCC는 종래와 달리 방송국이 다루어야 할 논쟁적 논점을 다루지 않는 다든지, 그 논쟁적 논점에 대한 논설방송이 불공정하다든지 하는 것을 이유로 규제하지는 않는다.

그리고 FCC는 신규의 면허부여결정 및 면허갱신결정에 있어서 프로그램의 내용을 고려할 수 있다. 종래에는 면허신청 및 면허갱신시에 다양한 프로그램 간의 균형성이 강조되었다. 이를 위하여 FCC는 종래 면허신청시 충족하여야 할 프로그램의 포맷기준을 설정하지 않고, 일정한 비공식의 가이드라인만을 표시하였다. 사실상 이러한 가이드라인은 절대적 기준으로 간주되었고, 이에 따라 각 방송국들의 프로그램 포맷은 거의 유사한 형태를 취하게 되었다. 그러나 1980년대에 들어서 규제완화의 일환으로써 FCC는 이러한 가이드라인을 폐지하였다. 그 결과, 현재 프로그램의 내용에 대한 일반적 기준 등은 존재하지 않게 되었다.

또한 오늘날의 FCC는 신규의 면허신청시에 원칙적으로 프로그램의 내용에 의거하여 면허부여결정을 하지 않는다는 입장을 채택하고 있으며, 면허갱신신

70) Action for Children's Television v. FCC, 756 F.2d 899(D.C.Cir. 1985).

71) Action for Children's Television v. FCC, 821 F.2d 741(D.C.Cir. 1987).

청시에도 커뮤니티의 필요성과 이익, 그리고 그 방송국이 확인한 사실에 부응하게 그 방송국이 프로그램을 '상당한 정도'로 방송하고 있는 한, 면허갱신을 허용하는 입장을 채택하고 있다. 뿐만 아니라 1996년 전기통신법도 피면허자가 '공중의 이익'에 봉사함에 있어서 동법 등에 중대한 위반이 없고, 전체적으로 되풀이하여 납용을 하고 있다는 사실이 인정되지 않는 한, FCC는 피면허자의 면허갱신을 하여야 한다는 내용을 담고 있다. 그 결과, 미국에 있어서 방송내용이 외설 또는 저속한 내용인 경우를 제외하고는 사실상 방송내용을 이유로 면허갱신이 거부되는 경우는 거의 없는 상황이다.

### 第3節 獨逸의 放送制度와 放送의 多様性

#### I. 放送政策의 變化와 放送制度<sup>72)</sup>

독일의 방송제도에 있어서 그 기본구조는 기본법에 근거하고 있으며, 방송사업은 종래 공적 손에 의하여 담당되었다.

그러나 1980년대 후반에 이르러 민영방송의 도입을 통하여, 이러한 방송제도는 큰 변화를 맞게 되었다.<sup>73)</sup>

##### 1. 公共放送制度<sup>74)</sup>의 維持

독일은 1980년대 후반까지 공공방송만이 존재하였다. 아울러 제2차세계대전의 패전국이었던 독일은 주파수할당이 적어서, 각 가정에서 수신가능한 TV방송은 전국방송 2개, 주지역방송 1개로서 총 3개의 채널만이 존재하였다. 이러한 공공방송은 종래 주파수의 희소성, 사회적 영향력이라는 방송의 특수성에 기초하여 성립되었다.<sup>75)</sup> 즉, 방송사업을 시장원리에 위임할 경우에는 독점화

72) 이와 관련한 자세한 내용은 <김창규, 통신·방송융합에 대비한 법제정비방안연구, 한국법제연구원(1998.12)>을 참조.

73) 독일 방송제도의 변화과정에 대하여는 <鈴木秀美, "情報メディアの融合と放送制度の變容", 東京大學社會情報研究所(編), 放送制度論のパラダイム, 東京大學出版會(1994), 217頁 이하>를 참조.

74) 독일의 공공방송제도에 대하여는 <石村善治, "西ドイツにおけるマスコミ法學への一つの示唆", 言論法研究 I, 新山社(1992), 117頁 이하>를 참조.

75) BVerfGE 12, 205.

와 미디어권력의 남용이 발생할 것이라는 우려에 기인한 것이다.

그리고 1984년 민영방송이 도입된 이후, 독일의 방송제도가 2원적 방송제도로 이행한 이후에도 여전히 공공방송은 중심적 지위를 점하고 있다. 이와 관련하여 특히, 연방헌법재판소의 1986년 제4차방송판결에서 공공방송을 방송의 '기본적 공급'(Grundversorgung)의 담당자로 인정하였고,<sup>76)</sup> 더 나아가 1991년 제6차방송판결에서 공공방송의 '존속과 발전의 보장'이 헌법상의 요청<sup>77)</sup>이라고 판시하였다.

독일의 공공방송중에서 전국방송은 주방송영조물(Rundfunkanstalt)들의 연합체인 독일공공방송영조물연맹(ARD : Arbeitsgemeinschaft der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland)과 주공익영조물인 제2독일TV(ZDF : Zweites Deutsches Fernsehen)가, 주지역방송은 서부독일방송(WDR : Westdeutscher Rundfunk), 헤센(HR : Hessischer Rundfunk) 등의 주방송영조물이 담당하고 있다. 그리고 공공위성방송은 ARD와 ZDF가 외국의 공공방송기관과 공동으로 제공하는 3SAT(오스트리아·스위스 공동실시), ARTE(프랑스 공동실시) 등이 있다. 또한 공공라디오방송은 주방송영조물이 담당하고 있으며, 전국라디오방송은 1994년에 '독일라디오'가 신설, 담당하고 있다. 이러한 공공방송제도의 특징은 다음과 같다.

첫째, 방송영조물의 강한 독립성이다. 즉, 방송영조물은 법인격을 가진 공법상의 영조물(Anstalt)이다. 여기에서 '영조물'이란 특정의 공공목적을 수행하기 위하여 국가의 수직적·계층적 조직구조로부터 일정한 독립성을 부여한 공법상의 독립행정체중에서 사단 및 재단을 제외한 것을 말한다. 이와 같이 방송영조물을 공법인으로 하는 것은 국가와 사회의 특정세력으로부터 독립된 방송제공자를 제도적으로 보장하기 위함이다. 다시 말해서, 방송영조물은 공적 손에 의하여 설립된 조직이지만, 방송의 자유를 침해당하는 경우에는 국가에 대하여 기본권을 주장할 수 있는 기본권주체로서의 성격을 가진다고 할 것이다. 이러한 이유로 방송영조물을 자유보장기능을 가진 영조물로 부르기도 한다.<sup>78)</sup>

76) BVerfGE 73, 118.

77) BVerfGE 83, 238.

78) 大久保規子, "ドイツ", 菅谷 實·清原慶子(編), 通信·放送の融合 -その理念と制度變容-, 日本評論社(1997), 191頁.

둘째, 다양한 의견형성을 보장하기 위하여 다양한 이해집단의 대표가 방송영 조물의 내부기관에 참가하고 있다. 예컨대, 공중의 이익을 대표하고, 예산인가 권 등을 중요한 권한으로 하는 '방송위원회'(Rundfunkrat)는 경제·문화·교육·학문 등의 영역에서 사회적으로 중요한 집단의 대표와 정부위원 등으로 구성하고, 집단대표의 선정권은 대표를 파견하는 집단에 부여하고 있다. 다만, 이 경우에도 위원들은 어떠한 기관 또는 집단에 구속되지 않는다. 이와 같이 공공방송영역은 방송영조물 내부에서 의견의 다양성확보가 도모되고 있음(내부적 다원주의)에 대하여, 출판영역은 기본적으로 시장원리에 입각한 자유로운 경쟁을 통하여 의견의 다양성확보를 도모하고 있음(외부적 다원주의)에 큰 차이가 있다. 이것은 사회적 권력으로서의 출판영역은 조직구조가 다른 복수의 담당자에게 배분되어야 하지만(저널리즘의 권력분립), 공공방송영역은 그 독점화의 위험성이 보다 크다는 관점에 기초한 것이다.

## 2. 民營放送制度의 導入<sup>79)</sup>

독일에 있어서 민영방송(privater Rundfunk)의 도입문제는 이미 1950년 대부터 여러 차례 정치적 과제로 등장하였지만, 1984년에 이르러 비로소 도입되었다. 이러한 민영방송의 도입배경은 위성방송과 CATV 등의 기술발전에 의한 주파수부족의 극복(다채널화), 1982년 CDU를 중심으로 하는 연립정권의 성립, 방송분야의 국제적 경쟁화 등을 지적할 수 있다.<sup>80)</sup>

독일의 연방헌법재판소는 1980년대 이후부터 민영방송의 도입이 '방송의 자유'의 보장과 대립되는 것이 아니라는 기본적인 인식을 명확히 함과 동시에 민영방송도입을 위한 대강적 조건을 제시하였다. 예컨대, 다양성의 확보 및 일방적 영향력의 배제, 그것을 위한 국가에 의한 적극적인 질서형성의 필요성이라는 공공방송제도의 기본구조는 민영방송에 있어서도 유지되어야 한다(1981년 제3차방송판결).<sup>81)</sup> 그리고 공공방송은 '기본적 공급'(Grundversorgung)을 행할 책무를 부담하지만(1986년 제4차방송판결),<sup>82)</sup> 그 존속 및 발전의 보장

79) 독일의 민영방송제도에 대하여는 <石川 明, "メディア秩序の變容と西ドイツの放送政策", NHK 放送文化調査研究年報30集(1985), 35頁 이하; 内野隆司·上野政英, "ドイツ商業放送10年の歩み", 放送研究と調査 513号(1994), 14頁 이하>를 참조.

80) Hesse, Rundfunkrecht, 1990, S.160f.

81) BVerfGE 57, 295.

82) BVerfGE 73, 118.



은 기본법상의 요청이고(1991년 제6차방송판결),<sup>83)</sup> 민간방송의 규제는 그 정도가 공공방송 보다는 완화될 수 있다(1986년 제4차방송판결)고 판시하였다.

이와 관련하여 독일에서는 1984년부터 1989년에 걸쳐 각 주에서 입법작업이 이루어졌고, 1987년에는 민영방송에 관한 공통원칙을 규정한 방송주간협정(1991년에 독일통일에 의하여 개정)이 성립하였다. 특히, 1987년의 방송주간협정은 그 전문에서 공공방송의 존속과 발전의 보장에 대응, 민영사업자를 위하여 민영방송제도의 정비와 계속적 발전이 실현되어야 한다는 것을 규정하였다. 이것은 민영방송에도 지상파방송, 위성방송의 이용을 인정함과 동시에 민영방송의 재원확보를 위하여 공공방송의 광고수입에 제한을 가하는 등의 규정을 설정하여 민영방송에 대하여 현실적인 발전의 기회를 부여하였다는 점에서 주목된다.

이러한 연방헌법재판소의 판결과 방송주간협정을 수용한 각 주들의 방송법정비와 더불어 1984년에 이미 라인란트-팔츠(Rheinland-Pfalz)주에서 CATV 사업의 운영이 시작되었고, 이것을 시발로 케이블, 위성, 미사용의 지상파(지역용만)를 이용한 민영방송의 등장을 통하여 독일의 방송제도는 공공방송과 민영방송의 2원적 방송제도가 정착되게 되었다. 특히, 독일의 민영방송제도는 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 민영방송에 대하여는 허가(Zulassung)제가 도입되었다. 그 목적은 예방적 감독, 다양성보장을 위한 프로그램의 조정, 한정된 전송용량의 공정한 배를 행하기 위함이다. 그리고 방송허가는 새로운 방송용전송로가 정비된 경우에 조정절차를 거쳐 기한부로 부여된다. 만약, 조정이 성립되지 아니한 경우에는 서류전형(銓衡) 또는 방송시간대의 분배로 이루어진다. 특히, 허가에 있어서는 다원성·다양성의 확보가 중시되고, 전문방송 보다는 종합방송이, 개인사업자 보다는 다양한 사회세력이 참가하는 공동사업자가 우선한다.

둘째, 민영방송에 대한 규제는 주미디어청(Landesmedienanstalt)이 한다. 주미디어청의 주요임무는 방송의 다원성확보 및 과점방지, 사업허가권 및 법률위반시에만 허용되는 프로그램에 대한 감독권 등의 행사에 있다. 이러한 주미디어청은 각 주의 방송법에 근거하여 모든 주에 설치되어 있는 주정부로부터 독립된 공법인이다. 그 명칭은 주미디어청, 주뉴미디어청, 주커뮤니케이션청, 주방송위원회 등과 같이 주에 따라 다르다. 특히, 주미디어청이 주정부로

83) BVerfGE 83, 238.

부터 독립하여 조직되는 것은 방송에 대한 국가의 직접적인 관여를 배제하고, 방송의 국가로부터의 자유를 확보하기 위함이다. 주미디어청은 한정적으로 주 정부로부터 감독을 받지만, 자율성을 확보하기 위하여 내부적 사항에 대한 규칙제정권을 가지고 있다. 주미디어청의 재원은 그 독립성을 유지하기 위하여 주정부의 예산이 아니라 방송수신료의 일부로 충당한다. 또한 주미디어청은 통상 장관으로 대표되는 사무집행기관과 권한사항에 관한 결정을 내리는 주요기관인 합의체기관의 2중 구조로 구성된다. 특히, 그 결정기관에는 다양한 이익 집단의 대표·전문가가 참가하고, 이들에 의하여 '방송의 자유'의 보장이 도모되고 있다.

셋째, 방송내용에 관하여는 방송주간협정에서 ① 인간의 존엄, 국제적 상호 이해의 촉진 및 헌법질서의 유지, ② 폭력·전쟁찬양의 금지, ③ 청소년복지를 위협하는 프로그램에 대한 시간대의 제한, ④ 유럽정책프로그램·자국제작프로그램의 보호·육성, ⑤ 광고방법·광고시간·광고내용에 관한 광고규제 등이 규정된다(② 내지 ④의 항목은 공공방송과 공통규정). 또한 그밖에 각 주법은 정보입수에 관한 주의의무, 프로그램에 관한 책임소재의 명확화, 프로그램의 보관의무 등의 독자적인 규정을 두고 있다.

### 3. 민영放送制度의 發展

독일의 민영방송제공자는 전국TV방송이 10개이상이고, 지역방송이 30개이상 존재한다. 이 중에서 대형TV방송은 RTL과 SAT1로서, 모두 종합방송을 행하고 있다. 그밖에 오락프로그램방송의 Pro7, 스포츠전문방송의 DSF, 유료TV의 Premiere 등이 있다. 또한 라디오방송은 전국방송과 지역방송을 합하여 약 200개 정도인데, 대부분 지역방송이다.

그리고 이러한 민영방송에 대하여 출판·영화·음악분야 등의 다양한 기업들이 자본참가를 하고 있다. 이들에 대하여는 독점을 방지하기 위하여 소유제한규정을 두고 있다. 그러나 소유제한규정에도 불구하고, Bertelsmann 및 Kirch의 자본집중현상이 발생하였다. 예컨대, Bertelsmann은 RTL·RTL2·VOX·Premiere에, Kirch는 SAT1·DSF·Premiere에 다액을 출자하고 있었다. 또한 이것은 민영방송의 시청률이 공공방송을 초과하는 사태를 발생시켰다.

이러한 상황에 대처하여 독일은 현재 1997년 1월 1일부터 효력이 발생하고 있는 제3차수정 방송주간협정을 체결, 이중미디어소유를 인정하고, 시장진입의

자유를 보장하며, 더 나아가 종전의 미디어소유제한방식인 지분제한 및 채널수 제한방식을 대체한 '시청점유율'방식으로 전환하여 소유제한을 완화하고 있다. 이것은 국제경쟁에 직면한 독일의 민영방송사업을 강화하는 성격을 가진다는 점에서 그 의의를 발견할 수 있다. 그 주요내용을 살펴보면, 다음과 같다.<sup>84)</sup> 첫째, 종래 1사업자는 전국TV방송국의 최고 50%미만, 25%를 초과하여 소유하고 있는 사업자는 그 밖의 TV국 2개까지 소유하되, 각각 25%미만까지만 소유할 수 있었다. 그러나 개정된 방송주간협정은 1사업자가 전국TV방송국의 100%소유를 인정하며, 소유하는 방송국수에도 제한을 두지 않고 있다. 다만, 25%이상을 소유하는 방송국의 합계 시청자점유율이 전체의 30%를 초과할 수 없도록 하고 있다. 둘째, 프로그램의 기획자는 기본법의 효력이 미치는 범위내에서 전 연방에 걸쳐 라디오방송과 TV방송에서 하나의 일반프로그램과 하나의 특별프로그램에 한정하여 전파할 수 있다. 여기에는 전 연방에 걸쳐 통산적으로 수신되는 동일기획자가 기획한 다른 종류의 독일어프로그램을 포함한다. 이러한 프로그램에는 주법률이 정하는 기준에 따른 지역프로그램을 포함할 수 있다. 기획자 또는 기획자단체에 관하여는 주식법 제15조가 규정하고 있는 결합기업의 관계에 있거나 당해 프로그램의 제작에 단독 또는 공동으로 지배적인 영향을 미칠 수 있는 자 또는 이에 준하여 다른 기획자나 기획자단체의 영향력 하에 있는 자는 기획자에 포함한다. 영향력의 행사는 자본 및 의결권이 있는 지분 또는 프로그램의 25/100이하로 제한되며, 제3문에 따른 예외가 존재하지 아니하는 경우에는 그 영향력은 지배적으로 보지 아니한다(동협정 제8조 제1항). 셋째, 제1문의 요건(최소 3개이상의 민영프로그램이 다른 기획자에 의하여 전연방에 걸쳐 전파되지 아니한 경우)이 존재하는 경우, 기획자는 - 방송프로그램에 효과적인 영향력을 행사하는 프로그램 자문위원회와 같은 - 적절한 예방수단을 통하여 전연방에 걸쳐 전파되는 민영방송이 주민의 의사형성에 대하여 지배적인 영향력을 미치지 못하도록 보장하여야 한다. 다만, 기획자단체에 의하여 기획된 프로그램에 있어서는 계약이나 자치법규를 통하여 자본 및 의결권의 50/100이상을 소유한 참가자중 1인의 지배적인 영향력이 배제되었을 경우에는 그러하지 아니하다(동협정 제8조 제2항)고 규정하고 있다.

84) 방석호·정영철·최우석, 방송통신의 융합에 따른 방송통신관계법정비방안연구, 한국방송개발원(1997.12), 20~21면.

## II. 放送制度上의 放送의 多樣性

### 1. 放送의 多樣性的의 意義

독일에 있어서 '방송의 다양성'이라는 요청은 연방헌법재판소의 방송판결중에서 명확히 제시되고 있다. 예컨대, 1961년 제1차방송판결은 방송이 여론형성을 위한 '불가결한 현대적 대중언론매체'임과 동시에 여론형성과정에 있어서 단순한 '매체'(Medium)가 아니라 그 자체가 여론형성의 중요한 '요소'(Factor)라는 인식하에서 출발하여 "기본법 제5조는 의견형성의 현대적 도구로서의 방송이 국가 또는 특정한 사회집단에 위임되어서는 안된다는 것을 요구하고 있다. 따라서 방송사업자는 모든 관련자가 방송에 영향력을 행사하고, 전체프로그램에 있어서 표현을 행할 수 있도록 하며, 더 나아가 전체프로그램의 내용에 있어서 최소한의 내용상 균형성·객관성·상호적 배려를 보장하는 근본원칙이 의무화되도록 조직되어야 한다"고 하였으며,<sup>85)</sup> 1981년 제3차방송판결은 "방송은 하나 또는 소수의 사회집단에게 위임되어서는 안되고, 고려할만한 가치있는 관제자들의 다양한 의견이 전체프로그램공급(Gesamtprogrammangebot)중에 표현될 수 있어야 한다"고 하였으며,<sup>86)</sup> 1986년 제4차방송판결도 '방송의 자유'의 요청에는 "방송에 있어서 의견의 다양성을 가능한 한, 광범하게 완전히 표현시켜 포괄적인 정보가 제공되도록 하는 임무를 보장하는 것"이 포함된다고 판시하였다.<sup>87)</sup>

'방송의 자유'에 기초한 이러한 헌법적 요청에 대하여 종래에는 '균형성'(Ausgewogenheit)이라는 용어가 자주 사용되었지만, 1981년 제3차방송판결 이후부터는 오히려 '다양성'(Vielfalt)이라는 용어가 빈번하게 사용되고 있다. 이 경우, 엄밀한 의미에서 말하면, '균형성'은 "존재하는 의견방향의 다양성이 주(州)의 전체프로그램공급에 있어서 표현되어야 하는 형식 내지 태양"을 의미하기 때문에(1986년 제4차방송판결),<sup>88)</sup> 원칙적으로는 '다양성'과 구별되는 개념이지만, 자주 '균형을 이룬 다양성'(gleichgewichtige Vielfalt)이라

85) BVerfGE 12, 205, 262f.

86) BVerfGE 57, 295, 325.

87) BVerfGE 73, 118, 124f.

88) BVerfGE 73, 118, 156.

는 표현이 사용되고 있음에서도 보여지듯이 독일의 연방헌법재판소가 사용하는 '다양성'의 관념은 '균형성'을 내재한 개념으로 이해할 수 있다.<sup>89)</sup>

이러한 '균형성'을 내재한 '다양성'의 개념은 '다양성'을 구성하는 개개의 의견·정보가 제각기 분리된 요소로서가 아니라, 상호관계속에서 평가된다는 것을 의미하기 때문에, 이것은 방송의 역할로서 기대되는 '국가전체에 대한 통합기능'<sup>90)</sup>과 '다양성'이 밀접한 관련성을 맺고 있음을 시사한다. 물론, 여기에서 '통합'(Integration)이란 '스멘드'(Smend)가 주창한 '통합이론'(Integrationslehre)에 기초한 것이기 때문에, '통제'(Gleichschaltung)라는 개념과는 전혀 다른 의미를 가지고 있다.

따라서 균형성을 내재한 '다양성'은 특정한 사회속에서 다른 가치관을 가진 집단들이 그 사회의 기본적인 가치관을 공유하면서도 정면에서 대립하지 않고 공생하는 것을 의미한다고 할 수 있다. 다시 말해서, 이것은 사회에 있어서 다원적인 가치의 존재를 전제로 하면서 그들의 제가치의 이성적인 조정을 도모함과 동시에 사회의 기본적인 콘센스를 창출하는 민주주의의 변증법적인 생활과정을 의미한다.

또한 이것은 사회적으로 영향력이 강력한 방송에 있어서 사회에 존재하고 있는 다양한 의견을 방송프로그램(방송순서)중에 적극적으로 수용하고, 그들 상호간의 이해와 대화를 도모할 수 있는 기회의 제공을 요구한다. 이러한 관점에서 오늘날 뉴미디어의 도입과 더불어 빈번하게 사용되고 있는 '방송의 다양화'라는 용어와도 구별된다고 할 것이다. 예컨대, 오늘날 빈번하게 사용되고 있는 '방송의 다양화'란 일반적으로 "방송프로그램(방송순서) 종류의 증가 또는 특정 분야 정보의 상세화 등과 같은 방송프로그램의 다양화를 의미함과 동시에 방송의 수신에 있어서 시청자가 필요한 것을 필요한 때에 시청(수시성) 또는 기록(기록성)할 수 있게 하는 등과 같은 방송시청형태의 다양화를 포함하는 것"으로 정의되고 있는데,<sup>91)</sup> 이것은 개인적 욕구충족의 의미가 강한 개념으로 파악된다. 따라서 개인적 욕구충족의 의미가 강한 이러한 '방송의 다양화'라는 개념과 사회적 통합의 전제로서의 의의를 가짐과 동시에 민주사회의 생활과정과 밀

89) 浜田純一, 前掲書, 173~174頁.

90) BVerfGE 31, 314, 329.

91) 이와 관련한 자세한 내용은 <郵政省, 放送の多樣化に關する調査研究會議報告書, 1982>를 참조.

접하게 결합되어 있는 '방송의 다양성'이라는 개념은 그 차원을 달리한다고 할 것이다.

이와 더불어 독일에 있어서 '방송의 다양성' 확보는 대단히 중요한 '공적 임무'(öffentliche Aufgabe)로 인식되고 있음에 주목하여야 한다. 물론, 이것은 독일에 있어서 '방송의 자유'를 '제도적 자유', '봉사적 자유'로 이해하고 있는 '방송의 자유론'과 밀접한 관련을 맺고 있음은 전술한 바와 같다.<sup>92)</sup> 이러한 관점에서 '방송의 다양성'이라는 요청은 이러한 방송의 공적 임무를 구체화하는 한 장면으로서의 의미를 가짐과 동시에 그 실현을 위하여 실제적·조직적·절차적 규율을 요구할 수 있는 성격의 것이라고 할 수 있다.

## 2. 放送의 多樣性의 適用

독일에 있어서 '방송의 다양성' 확보라는 과제는 처음에 공공방송의 조직과 관련하여 문제로 되었다. 이것은 독일의 방송제도가 오랫동안 공공방송의 독점 체제를 유지하였기 때문이다. 이러한 공공방송에 대하여 이론없이 인정되고 있는 것이 '내부적 다원주의'(Binnenpluralismus)이다. 즉, 다양한 의견형성을 보장하기 위하여 다양한 이해집단의 대표가 방송영조물의 내부기관에 참가하도록 하는 것이다. 예컨대, 공중의 이익을 대표하고, 예산인가권 등을 중요한 권한으로 하는 '방송위원회'는 경제·문화·교육·학문 등의 영역에서 사회적으로 중요한 집단의 대표와 정부위원 등으로 구성하고, 집단대표의 선정권은 대표를 파견하는 집단에 부여하고 있다. 다만, 이 경우에도 위원들은 어떠한 기관 또는 집단에 구속되지 않는다.

그러나 이러한 '내부적 다원주의'에 의한 '방송의 다양성론'은 1980년대에 이르러 민영방송이 등장함으로써, 새로운 문제상황에 직면하게 되었다. 즉, '방송의 다양성'이라는 요구를 민영방송에도 요구할 것인가, 요구한다면 어떠한 방법으로 실현할 것인가 하는 문제가 제기되었다.

92) 이와 관련하여 독일의 '바덴-뷔르템베르그주' 미디어법(LMedienG)은 "①민영방송은 공영방송에 대하여 부가적으로 자유로운 의사형성에 봉사한다. ②모든 방송프로그램은 전체적으로 의견의 다양성 및 문화적 다양성을 표현하여야 한다. 이러한 목적은 다음 각 호를 통하여 보장된다. - (중략) -"고 하여 '방송의 다양성'을 규정함(동법 제14조)과 동시에 "민영방송은 공익과 관련된 사건에서 정보를 취재·유포하고, 입장을 표명하며, 비판을 수행하거나 또는 기타의 방법으로 의견형성에 협력함으로써 공적 임무를 수행한다"고 하여 '방송의 공적 임무'를 규정하고 있다(동법 제15조).

이와 관련하여 독일의 연방헌법재판소는 1981년 제3차 방송판결에서 “국내방송의 공급이 전체적으로 존재하고 있는 의견의 다양성을 실제적으로 또한 기본적으로(auch tatsächlich im wesentlichen) 반영하여 적절한 예방조치가 보장되는 한, 입법자는 다른 조직형식을 채택할 수 있다”고 판시함으로써 ‘외부적 다양성’(externe Vielfalt) 내지 ‘외부다원주의적 다양성’(außenpluralistische Vielfalt)이라는 관념을 제시하였다.<sup>93)</sup> 이와 더불어 1981년 제3차방송판결은 “개개의 방송사업자에 대하여 균형성을 의무화하지 않는다. 다만, 그에게는 적절하게 또한 포괄적으로 진실에 상응하는 정보를 제공할 것과 최소한의 상호적 배려만이 부과된다”고 판시하였다.<sup>94)</sup>

이러한 ‘외부적 다원주의’에 입각하면, 개개의 방송사업자가 각각의 특성에 맞는 방송활동을 하고, 그 결과로서 방송사업자의 전체시장에서 다양성을 확보하는 것이 이상적이다. 이러한 관점에서 ‘외부적 다원주의’를 논함에 있어서는 다양성확보를 담보할 수 있는 내부다원주의적 조직을 그 자신중에 내재시키고 있는 공공방송은 배제하는 것이 바람직할 것이다.<sup>95)</sup>

그러나 1986년 제4차방송판결은 ‘방송의 다양성’ 확보의 평가와 관련하여 민영방송과 공공방송을 동시에 고려하면서, 민영방송의 설립조건을 완화하고 있다.<sup>96)</sup> 즉, 동판결은 “여기에서 고려되어야 하는 것은 헌법에 의하여 보장되는 방송의 자유는 방송제도의 전체, 즉 민영방송 뿐만 아니라 공법상의 방송에도 관련된다는 점이다. - (중략) - 따라서 예시된 임무들의 유지가 공법상의 방송에 의하여 효과적으로 확보되고 있는 한, 민영방송에 있어서 프로그램공급의 확대와 균형있는 다양성의 보호에 대하여는 공법상의 방송에 부여되는 정도의 높은 요구를 부과하지 않는 것도 정당화된다”고 판시하였다. 이것은 민영방송에 대하여 ‘방송의 다양성’이라는 관점에서 행해지는 규제를 모두 철폐하고, 그 발전을 ‘시장의 힘’에만 위임한다는 취지가 아니라, 공공방송에서 의견의 다양성이 확보되고 있다는 전제하에 민영방송에 있어서 방송내용의 불균형은 증대하지 않는 한, 허용되는 것을 의미한다.

이와 같이 ‘방송의 다양성’ 확보의 평가단위로 되는 방송시장의 범위를 확대

93) BVerfGE 57, 295, 325f.

94) BVerfGE 57, 295, 326.

95) 浜田純一, 前掲書, 175頁.

96) BVerfGE 73, 118, 157ff.

하는 경향은 주미디어법에서도 발견되고 있다. 예컨대, 독일 바덴-뷔르템베르그주의 미디어법(LMedienG) 제14조제3항은 "의견의 다양성과 문화적 다양성 평가는 주에서 허용된 민영방송 이외에 또한 주방송국의 방송프로그램, 통상적으로 수신될 수 있는 방송프로그램 및 제11조97)에 따라 전파가 허용된 방송프로그램도 고려하여야 한다. 방송에 준하는 통신서비스가 방송프로그램 대신에 또는 부가적으로 방송프로그램으로부터 제공·인수되고 그와 같이 특정한 이익이나 프로그램 기대가 충분히 유효한 한, 방송에 준하는 통신서비스는 함께 고려될 수 있다"고 규정하고 있다. 다시 말해서, 동법은 '방송의 다양성' 평가를 '민영방송' 뿐만 아니라 '공공방송', '주에서 통상 수신가능한 방송프로그램', '다른 주로부터의 재송신프로그램', 일정조건하의 '방송유사통신서비스' 등을 포함하는 전체 방송시장에서 요구하고 있는 것이다.

다른 한편, '방송의 다양성' 확보와 관련하여 특히 이종미디어간, 즉 신문과 방송간의 상호소유문제가 중요하게 제기되었다.

독일에서는 종래부터 신문과 방송이라는 이종매체간의 상호 독립성에 대하여 '저널리즘상의 권력분립'(publizistische Gewaltenteilung)이라는 용어가 사용되었다. 이것은 신문은 사기업, 방송은 공법상의 영조물이 각각 담당하게 함으로써, 그 사업형태가 다른 이종미디어간에 힘의 균형을 이루는 상호간의 경쟁관계를 성립시켜 사회에서 의견의 다양성을 확보할 수 있다는 사고에 바탕하고 있다.

독일의 '저널리즘상의 권력분립론'은 1950년대부터 1960년대에 걸쳐 대형신문사가 민영방송사업에 진입하고자 하는 시도와 관련한 논의에서 형성되었다. 특히, 이러한 분립론의 성립배경을 이룬 것은 그 당시 집중문제가 심각하였던 신문영역의 상황을 방송영역에서 수용할 수 없다는 점, 그리고 이러한 신문영역의 집중에 대한 '평등추'(Gegengewicht)로서의 역할을 방송이 담당하여야 한다는 점 등에 있었다.<sup>97)</sup>

이러한 분립론을 지지하는 독일의 대표적인 입장으로는 독점위원회(Mono-

97) 동법 제11조는 "유도장치, 케이블 또는 통신위성을 통하여 수신된 방송프로그램, 접근 텍스트서비스, 접근음향서비스와 활동영상서비스 등 주외에서 법적으로 허용된 방법으로 일반의 직접적인 수신을 위하여 전파되는 방송프로그램 및 통신서비스는 다음의 기준에 따라 케이블망을 통하여 계속적으로 전파될 수 있다. - (중략) -"고 규정하고 있다.

98) Ehmke, "Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform des Pressewesens", FS für A. Arndt(1969), S.87f.



polkommission)가 1981년 11월에 발표한 '민간의 라디오 및 TV방송 도입시의 경쟁문제'에 관한 특별감정서(Sondergutachten)<sup>99)</sup>와 1984년 6월에 발표한 경제전반의 집중과 규제상황에 관한 제5차 주감정서(Hauptgutachten)<sup>100)</sup>가 있다. 여기에서 독점위원회는 민영방송사업의 도입 그 자체는 의견의 다양성을 촉진한다는 점에서 긍정하였지만, 민영방송사업에 신문기업이 진입하는 것에 대하여는 원칙적으로 부정하는 견해를 표명하였다. 그것은 민영방송사업이 이종미디어에 의존하게 되면, 민영방송의 등장을 통한 저널리즘전체의 경쟁강화라는 효과가 상실된다는 이유에 근거하고 있다. 이러한 관점에서 독점위원회는 이것을 억지하기 위한 조치로서 독일 경쟁제한금지법상의 합병규제를 의제하여 신문기업의 방송면허취득에 있어서도 '합병'의 구성요건에 해당하는 것으로 해석하여야 함을 제안하였다. 다시 말해서, 방송면허의 취득에 있어서 시장지배적 지위의 성립 내지는 강화가 발생한다고 연방카르텔청이 판단하는 경우에는 방송면허신청을 거부하여야 한다는 것이다. 또한 이러한 입장을 지지하고 있는 대표적인 학자로서는 쿨블러(Kübler)를 예시할 수 있다. 그는 신문과 방송간의 상호소유가 초래하는 위험성을 다음과 같이 지적하고 있다.<sup>101)</sup> 예컨대, 신문과 방송간의 상호소유인정은 신문과 방송의 편집에 있어서 비용절감차원에서 편집내용의 균질화를 초래하고, 상호소유되는 미디어간의 비판이 상실되며, 방송이 상호소유되는 신문을 후원함으로써 경쟁지를 압박, 수신자시장의 경쟁을 제한하고, 광고주에 대한 방송과 신문의 컴비네이션가격 제공을 통한 공정경쟁을 왜곡시키며, 사회 및 국가의 의사형성과정에 일방적인 영향을 미칠 위험이 있다는 것 등이다.

이에 대하여 연방정부는 독점위원회가 지적한 '방송의 다양성' 확보의 필요성, 시장지배적 지위의 형성에 대한 경계의 필요성 등은 인정하면서도 이러한 규제의 관할권과 관련하여 소극적인 입장을 취함으로써, 이것은 주의 입법권한으로 위임되게 되었다. 하지만 1984년 이래로 민영방송도입을 규정한 주미디

99) Monopolkommission, Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen, Sondergutachten 1981, abgedruckt in : Media Perspektiven 1981, S.860ff.

100) Fünftes Hauptgutachten der Monopolkommission 1982/1983, Bundestagesdrucksache 10/1791.

101) Kübler, Medienverflechtung - Eine rechtsvergleichende Untersuchung der Marktstrukturprobleme privaten Rundfunks, 1982, S.93ff.

어법에 있어서 복수방송국의 소유규제와 달리, 미디어간 상호소유규제를 규정한 사례는 거의 보이지 않고 있다. 다만, 독일의 니더작센주와 함부르크시의 미디어법에서 보여지는 정도이다.

이러한 상황에서 민영방송에 대한 다양한 기업들의 자본참가가 행해지게 되었으며, 최근에는 Bertelsmann 및 Kirch의 자본집중현상이 심화되게 되었다. 이러한 문제에 대처하여 독일에서는 1997년 1월 1일부터 효력이 발생하고 있는 제3차수정 방송주간협정을 체결, 이중미디어소유를 인정함과 동시에 시장진입의 자유를 보장하고, 더 나아가 종전의 미디어소유제한방식인 지분제한 및 채널수제한방식을 대체한 '시청점유율'방식으로 전환하여 소유제한을 완화하는 경향을 보이고 있음은 전술한 바와 같다.

### 3. 放送의 多様성과 바덴-뷔르템베르그州의 미디어法

독일에서는 '방송의 다양성' 확보방안과 관련하여 지금까지 원칙적으로 공공방송은 '내부적 다원주의'를, 민영방송은 '외부적 다원주의'를 채택하고 있다.

그러나 독일의 연방헌법재판소는 미국의 경우와는 달리 민영방송사업에의 '자유경쟁체제'의 도입이 당연히 '방송의 다양성'을 실현한다는 것에 대하여는 부정적인 태도를 보이고 있다. 예컨대, 1981년 제3차방송판결<sup>102)</sup>에서는 경쟁원리를 통하여 '방송의 다양성'을 확보한다는 것이 '하나의 가능성'으로는 인정될지라도, 역사적 발전과정에서 일정한 균형상태에 도달한 신문과는 달리 지금 출발단계에 있는 민영방송의 경우에는 경쟁의 자기법칙에 의해 다양성을 가진 의견시장이 성립한다는 것에 대하여 충분한 확실성을 가질 수 없다고 하였다. 더 나아가 1986년 제4차방송판결<sup>103)</sup>에서는 민영방송사업자가 사업활동의 운영재원을 오로지 광고수입에 의존할 수밖에 없어서 고시청률을 요구하고, 또한 이러한 요구는 시청자수의 최대화라는 관점에서 가능한 저렴한 비용으로 대중을 유인할 수 있는 프로그램을 방송하고자 하는 경향을 초래하여 고비용과 관련된 다수 시청자의 관심을 끌지 못하는 프로그램 및 문화프로그램은 충분하게 방송될 수 없기 때문에, 의견형성에 필요한 폭넓고 포괄적인 정보의 제공은 기대될 수 없다고 하였다. 이러한 연방헌법재판소의 입장은 '방송의 자유'를 '제도적 자유', '봉사적 자유'로 이해하고 있는 독일의 '방송의 자유론'과 밀접한 관련

102) BVerfGE 57, 295, 322f.

103) BVerfGE 73, 118, 155f.

을 맺고 있음은 전술한 바와 같다.

그렇다면, 이와 같이 자유경쟁에 의하여 '방송의 다양성'이 실현되기 어려운 경우에 이러한 '방송의 다양성'을 확보하기 위하여 독일에서는 어떠한 방법으로 대처하였는지를 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련해서는 바덴-뷔르템베르그주의 미디어법(LMedienG)이 주목된다(1985.12.16. 제정). 동법 제14조제2항제1문은 "모든 방송프로그램은 전체적으로 의견의 다양성 및 문화적 다양성을 표현하여야 한다"라고 규정하여 '방송의 다양성' 원칙을 선언하였다. 그리고 동법 제14조제2항제2문은 '방송의 다양성'을 보장하기 위한 구체적인 원칙들을 제시하였다. 예컨대, 방송프로그램에 대한 정부의 지배적 영향력의 배제(제1호), 개인, 결사, 조직, 종교적·이념적·정치적·경제적 또는 기타 사회적 견해와 이익이 대표되고(사회적 세력), 자신의 방송프로그램이나 자기책임으로 제작된 프로그램에서 자신의 견해와 이익을 주장하거나 또는 기타 전체 방송프로그램에서 적절하게 발언될 수 있는 가능성의 유지(제2호), 개별적인 사회적 세력에 대한 방송 전체에 있어서의 지배적 또는 기타 극히 불균형적인 영향력행사의 배제(제3호), 주와 주의 관할구역, 독일연방과 기타 유럽국가의 문화적 특수성을 적정히 표현할 수 있는 가능성의 유지(제4호) 등이 그것이다.

이와 더불어 동법은 개별조항에서 '방송의 다양성'을 확보하기 위한 제조치를 규정하였다. 이것을 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.<sup>104)</sup>

#### (1) 免許·監督機關의 多元的 構成

민영방송에 대한 규제권한은 주정부로부터 독립한 공법상의 영조물로서의 '주커뮤니케이션청'(Landesanstalt für Kommunikation)이 담당하고 있다(동법 제57조, 제72조). 이러한 주커뮤니케이션청은 '이사회'(Vorstand)와 '미디어자문위원회'(Medienbeirat)에 의하여 구성된다(동법 제63조, 제65조).

그리고 주커뮤니케이션청의 '이사회'는 법관의 직무를 수행할 수 있는 능력자 가운데 주의회로부터 의원정족수 2/3의 찬성으로 선출, 수상이 임명하는 5명의 위원으로 구성되고, 전송로(무선파·케이블망)이용계획의 책정, 면허의 부

104) 이밖에 독일의 각 주미디어법에서 채택하고 있는 '방송의 다양성' 확보방안을 자세히 제시하고 있는 문헌으로는 <Bullinger, "Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen", AöR(1983), S.199ff.>를 참조.

여, 면허부여시 경쟁자간의 조정 등을 그 임무로 하고 있으며(동법 제58조 내지 제62조), '미디어자문위원회'는 주요한 사회세력을 대표하는 28명으로 구성되고, 이사회에의 그 대표자 지명, 면허부여와 같은 주요 이사회결정에 대한 동의 등을 그 임무로 하고 있다(동법 제65조 내지 제69조).

독일의 바덴-뷔르템베르그주는 이와 같이 '방송의 다양성' 확보를 위하여 민영방송에 대하여 주정부로부터 독립한 공법상의 영조물(주커뮤니케이션청)을 통하여 주미디어법을 집행하게 하고, 그 감독기구의 모델로서 의회의 특별다수결로 선출되는 독립한 소수위원으로 구성되는 '이사회모델'을 채택하고 있다는 점에 그 특징이 있다. 다만, 여기에서 바덴-뷔르템베르그주가 채택하고 있는 '이사회모델'은 종래 다수의 주에서 채택하고 있던 '의회모델'에 대한 위원들의 정치적 양극화에 따른 폐단, 조직의 방대화에 따른 비능률성의 단점해소라는 측면에서는 장점이 있지만, 전통적인 다원주의적 대표의 관념에서는 비판이 제기될 수 있다는 점에 주목하여야 한다.

### (2) 放送事業者의 多數性確保

계량화가 어려운 '방송의 다양성'의 존재를 확인하는 방법으로서 '방송사업자의 다수성'이라는 관념이 바덴-뷔르템베르그주에서 채택되었다. 예컨대, 주미디어법은 종합방송 또는 시사정보와 여론형성에 기여하는 중요한 내용을 담은 독일어 전문방송의 면허에 있어서 최소한의 경쟁채널(공공방송이외에 3개이상)이 존재하는 때에만 면허가 부여되고, 사후에 이러한 채널수가 확보되지 아니한 때에는 그 면허를 취소할 수 있다고 규정하고 있다(동법 제20조). 다만, 여기에서 감독기관이 이러한 기준에의 해당성을 판단함에 있어서 극히 형식적인 관점에서 행하여야 한다는 점에 주목하여야 한다. 이것은 면허신청자 및 방송사업자에게 필요한 명백성과 확실성을 초래한다는 점에서는 높이 평가되지만, 이러한 채널수가 '방송의 다양성'을 확실하게 보장하는 징표라고는 말할 수 없기 때문이다.<sup>105)</sup>

### (3) 放送事業者의 多元的 構成

#### (가) 放送時間分割 또는 共同事業體의 設立

면허신청자의 수와 비교하여 방송주파수나 케이블망(전송용량)이 부족한 경

105) BVerfGE 73, 118, 164.

우에 면허신청자 상호간의 방송시간분할에 의한 전송망의 이용방식 또는 공동사업체의 설립방식이 바덴-뷔르템베르그주에서 채택되었다(동법 제18조).

이러한 방식은 1981년 제3차방송판결에서도 제시된 바가 있다. 예컨대, 제3차방송판결은 "충분한 수의 주파수이용이 불가능한 경우, 방송의 자유를 보장하여야 하는 입법자의 책임은 각각 시간적으로 한정된 동일한 주파수이용을 가능케 하는 시스템의 창출을 요구한다"고 하였다.<sup>106)</sup> 그리고 이러한 방식은 이후 다수의 주에서도 채택되었는데, 특히 이와 관련하여 방송시간분할의 조정과 공동사업체의 형성은 우선적으로 면허신청자들간의 협의를 통한 자율적인 합의의 형성을 유도하고, 그래도 합의가 형성되지 아니할 때에 비로소 감독기관에 의한 조정을 도모하는 방법이 일반적으로 채택되었다. 다만, 이러한 방식은 소수자 뿐만 아니라 다수신청자의 방송사업에의 참가를 가능케 하는 장점이 있지만, 그것에 의하여 기업간의 경쟁이 침해되고, 전체 미디어영역의 다양성이 축소될 우려가 있다는 비판<sup>107)</sup>이 존재함에도 주목하여야 한다.

#### (나) 內部的 多元主義

전술한 최소한의 경쟁채널이 존재하지 않는 경우에도 한정적으로 방송의 면허를 부여하는 방식이 바덴-뷔르템베르그주에서 채택되었다(동법 제20조). 다시 말해서, 특정한 사회세력이 당해 방송구역에 있어서 방송을 통한 여론형성에 지배적 또는 기타 극히 불균형적인 영향력을 갖고 있지 아니함이 확실시되는 경우에는 최소한의 경쟁채널이 존재하지 않을지라도 면허를 할 수 있다는 것이다(동법 제20조제1항). 특히, 이러한 경우로서는 방송사업자가 당해 방송구역에서 중요한 의견의 대표자들의 지지를 받는 경우, 방송사업자가 그의 조직상 당해 방송구역에서 중요한 의견의 대표자들로 구성되는 프로그램자문위원회를 형성하거나 그의 프로그램편성 및 프로그램원칙상 그의 방송이 전체적으로 균형잡힌 여론형성을 매개할 것이라는 충분한 보장이 존재하는 경우 등이 예시되고 있다(동법 제22조제2항).

이러한 보장은 전형적으로 '내부적 다원주의' 모델에 의하여 구체화될 것이다. 그러나 이러한 '내부적 다원주의'에 대하여는 전술한 바와 같이 현실적인 운영

106) BVerfGE 57, 295, 325.

107) Jarass, In welcher Weise empfiehlt es sich, die Ordnung des Rundfunks und sein Verhältniss zu anderen Medien - auch unter dem Gesichtspunkt der Harmonisierung - zu regeln?, Gutachten G zum 56. Deutschen Juristentag Berlin 1986(1986), S.G92ff.

상의 문제점이 존재하고 있음에 주목하여야 한다.

#### (4) 集中排除措置

당해 방송지역에서 주미디어법에 근거한 방송면허에 의하여 이미 방송사업을 운영하는 자, 외부로부터의 재송신방송사업을 운영하는 자, 지역에서 통상 수신가능한 방송사업을 운영하는 자, 면허소유자 자신은 아니라도 이것과 밀접한 소유관계에 있거나 또는 기타의 방법으로 프로그램제작에 중대한 영향을 미치는 관계에 있는 '간접적 방송사업자'에게 새로운 방송면허를 원칙적으로 부여하지 않는 집중배제조치가 바덴-뷔르템베르그주에서 채택되었다(동법 제19조).

이러한 규정의 취지는 방송시장에 있어서 지배적인 언론독점의 형성을 규제함에 있다. 그리고 이러한 규제는 경제법적 관점에서 행해지는 연방법상의 집중배제규제를 주의 권한에 속하는 미디어법상의 관점에서 보완하는 형태로 존재함은 전술한 바와 같다. 특히, 이러한 바덴-뷔르템베르그주의 규제방식은 당해 주미디어법에 근거하여 방송면허를 부여받은 사업자 이외에도 당해 지역에서 현실적으로 방송되고 있는 '사실상의 수신가능성'(tatsächliche Empfangbarkeit)과 '사실상의 지배력'을 고려하여 '간접적 방송사업자'를 동시에 규제하고 있다는 점에서 다른 주와 비교하여 엄격한 규제라고 할 수 있다. 다만, 여기에서 중요한 것은 최근 독일에 있어서는 제3차수정 방송주간협정을 통하여 이종미디어소유가 인정되고 있으며, 동시에 그 소유제한방식도 종래와 달리 '시청점유율'방식으로 전환되었다는 사실에 주목하여야 한다.

### 第4節 放送의 多樣性的의 現代的 意義

'방송의 다양성'이라는 요청이 오늘날에도 중요한 가치를 가지는 것은 그것이 민주사회를 지탱하는 '사상의 자유' 또는 '언론의 자유'의 중핵을 이루고 있기 때문임은 물론이다.

그러나 이상에서 살펴본 바와 같이 이러한 요청을 확보하기 위한 구체적인 제도화과정에 있어서는 각 국가간에 상당한 차이를 보이고 있다. 이것은 '방송의 자유론'에 대한 이해차이에 기인하고 있음 또한 전술한 바와 같다. 다만, 여기에서 중요한 것은 '신문의 자유'와 달리 '방송의 자유'는 미성숙한 기본권이므로 '방송의 다양성' 확보를 위한 규제의 필요성이 여전히 존재하고, 또한 이러

한 방송규제의 제도화에 있어서는 순수한 '시장경쟁원리'만이 고려될 것이 아니라 방송의 다양성과 개인적 자유라는 두 요소간에 어느 정도의 선택폭을 부여하는 방법이 고려되어야 한다는 사실이다.

이러한 관점에서 오늘날의 방송환경하에서 '방송의 다양성'이라는 요청의 존재방법과 이를 제도화하는 과정에서 고려되어야 할 기본적인 사항을 몇가지 제시하면, 다음과 같다.<sup>108)</sup>

첫째, '방송의 다양성'이란 무엇을 의미하는 것인가라는 그 기준에 대한 어느 정도의 명확한 규정을 설정하여야 한다. 이러한 방식은 영국의 프로그램코드에서 보여지는데, 미국이나 독일의 경우에는 다소 일반성·추상성을 보이고 있음은 전술한 바와 같다. 다만, 이러한 기준을 너무 상세하게 규정화하는 것은 오히려 '방송의 자유'를 침해할 수 있음에 주의하여야 한다.

둘째, '방송의 다양성'의 위반을 판정, 제재를 가하는 기관의 성격을 명확히 하여야 한다. 이러한 기관의 성격에 대하여는 각 국가별로 약간의 차이는 있지만, 일반적으로 독립행정위원회 또는 제3자적 민간전문기관이라는 형태가 선호되고 있다. 우리나라의 경우, 현행법상 방송위원회는 제3자적 민간심의기관의 형태를, 통합방송법안(최근의 여당안)상 새로운 방송위원회는 독립합의제행정기관의 형태를 채택하고 있다.<sup>109)</sup>

셋째, '방송의 다양성'은 그 적용에 있어서 방송프로그램의 내용과 영역에 따라 차별화하여야 한다. 예컨대, 방송프로그램의 내용이 선거에 관한 방송일 경우에는 다른 프로그램 보다는 '방송의 다양성'이 엄격하게 적용되어야 한다. 특히, 이 경우에는 액세스의 권리 및 반론권 등이 동시에 보장되어야 한다. 이와 관련하여 미국의 통신법 제315조도 다른 후보자에의 평등한 시간의 보장('평등시간'률)을 규정하고 있음은 전술한 바와 같다.

넷째, '방송의 다양성'은 그 적용에 있어서 방송사업체의 성격에 따라 차별화하여야 한다. 예컨대, '방송의 다양성'이라는 요청은 공영방송과 민영방송 모두에 공통적으로 적용되지만, 민영방송의 경우에는 보다 완화된 기준이 적용되어야 한다. 이와 관련하여 독일에 있어서 종래 공공방송의 경우에는 각 채널마다 '방송의 다양성'이 요구되었지만(내부적 다원주의), 민영방송의 경우에는 일정한 복수의 채널이 존재하는 때에 '방송의 다양성' 확보가 추정되었음(외부적 다

108) 田島泰彦, 前掲論文, 82~83頁.

109) 성락인, 방송개혁을 위한 방송위원회의 좌표, 고시계(1999.9), 26면.

원주의)은 전술한 바와 같다.

다섯째, '방송의 다양성'은 그 적용에 있어서 기본적으로 방송사자율규제의 방법이 고려되어야 한다.

여섯째, '방송의 다양성'의 위반에 따른 제재조치에 대하여는 제재의 종류 등을 체계적이고도 명확하게 규정하여야 한다. 또한 이러한 불이익조치를 부과할 경우에는 피면허자의 청문보장 등과 같은 적절한 조치를 확보하여야 한다. 특히, 방송규제기구의 내용심의조치는 방송사업의 허가·재허가심사와 연계되어야 한다.

일곱째, '방송의 다양성'과 관련하여 수신자의 보호라는 관점에서 프로그램에의 불만처리제도, 면허갱신시에의 수신자참가제도 등과 같은 다양한 방송에의 참가와 액세스의 보장방안이 동시에 고려되어야 한다.



## 第 4 章 統合放送法 制定과 多樣性確保方案

### 第 1 節 概 說

우리나라 방송법은 방송의 자유와 공적 기능을 보장하고 있다(동법 제1조). 이와 더불어 방송의 공적 기능을 보장하기 위하여 제4조(방송의 공적 책임)에서 방송은 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서를 존중하여야 하고, 민주적 여론형성에 기여하여야 하며, 사회 각계각층의 다양한 의견을 균형있게 수렴하여야 한다고 하고, 동시에 동법 제5조(방송의 공정성과 공공성)에서 방송은 특정한 정당·집단·이익·신념 또는 사상을 지지 또는 옹호할 수 없다고 규정하고 있다. 또한 방송프로그램(방송순서)의 편성과 관련해서는 정치·경제·사회·문화 등 각 분야의 이익이 균형있게 적정한 비율로 표현될 수 있도록 하여야 한다고 규정하고 있다(동법 제31조제1항). 이것은 국민이 다양한 정보와 견해에 접할 수 있도록 보장함과 동시에 이를 통하여 다양한 사상을 형성하고 표현할 수 있도록 기회를 제공하는 것이 방송의 책무임을 강조하고 있다. 물론, 이러한 요청이 방송의 '다양성'(Vielfalt) 내지 '공정성원칙'(Fairness Doctrine)을 의미함은 당연하다.<sup>110)</sup>

오늘날의 방송환경의 변화에도 불구하고, 이러한 요청의 보장이 민주사회에서 여전히 중요한 가치를 가지는 방송의 최대목표라는 사실은 최근 발표된 방송개혁위원회<sup>111)</sup>의 최종보고서<sup>112)</sup>에서도 발견되고 있다. 예컨대, 방송개혁위원회는

110) 우리나라 방송법상 '방송의 공적 기능'으로서 '방송의 공적책임'과 '방송의 공정성과 공공성'이 명문화된 것은 1987년부터이다. 즉, 1963년 12월 16일에 제정된 당시의 방송법(법률제1535호)은 제1조(목적)에서 '방송의 자유'의 보장만을 강조하고 있었으나, 1987년 11월 18일의 방송법(법률 제3978호)부터 제1조(목적)에서 '방송의 자유'와 동시에 '방송의 공적기능'의 보장이 강조되었고, 또한 '방송의 공적 기능'으로서 제4조(방송의 공적 책임)와 제5조(방송의 공정성과 공공성)가 추가·신설되어 현행법에 이르고 있다. 다만, 방송사업의 허가제는 제정당시부터 존재하였다.

111) 정부는 1998년 12월 대통령자문기구로 방송개혁위원회를 발족하여 한국방송 전반의 문제를 점검하고, 21세기 한국방송의 나아갈 방향을 종합적으로 제시하도록 하였는데, 방송개혁위원회는 2개월 동안의 활동결과로 '방송개혁의 방향과 과제'라는 최종보고서와 함께 보고서에 기초한 방송법시안을 1999년 2월 27일 대통령에게 제출하고 활동을 마감하였다. 특히, 방송개혁위원회의 방송법시안은 그 기본 골격을 유지한 채, 여당에 의하여 여당안으로 채택되어 1999년 7월 3일 제205회 국회에 제출되었다.

112) 방송개혁위원회, 방송개혁의 방향과 과제(1999.2), 3~8면.

'방송의 기본이념'으로서 ① 민주적 가치 실현, ② 민족문화의 창달, ③ 변화와 혁신 추구, ④ 시청자 권익 신장 등의 4개항목을 제시하고, 동시에 그 실천방안으로서 "방송은 인간의 존엄성과 가치를 보장하고 개인과 집단의 사상과 의견의 다양성을 존중하며 이를 품위있게 표현하는 사회의 공기로서의 책임을 다하여야 하고, 국가권력이나 사회·경제적 이익집단의 부당한 영향력으로부터 자유로워야 하며 민주적인 여론형성과정에 이바지하여야 한다"(민주적 가치 실현), 그리고 "방송은 계층이나 집단·지역·성별 등에 차별없이 모든 국민에게 고르게 봉사하여야 하며, 시청자가 여론형성과정에 적극적으로 참여하도록 하여 실질적인 방송의 주인이 되도록 하여야 한다"(시청자 권익 신장)고 제시하고 있다.

또한 방송개혁위원회는 '방송개혁의 기본방향'으로서 ① 방송의 독립성 확보, ② 방송의 공익성 강화, ③ 방송·통신 융합추세에 능동적 대처, ④ 방송의 품격과 정체성 확보, ⑤ 시청자 권익과 복지의 향상, ⑥ 방송 매체간·채널간 다양성 확보, ⑦ 방송구조 및 조직의 효율화, ⑧ 독과점 방지 및 공정경쟁에 입각한 방송산업의 활성화, ⑨ 방송제작체계의 합리화와 전문성 제고, ⑩ 디지털 방송 등 신규서비스의 개발 등의 10개항목을 제시하고, 동시에 그 실천방안으로서 "방송은 사회구성원의 다원적 관심과 의견을 반영하는 질 높은 프로그램을 다양하게 제작·방송함으로써 민주적 여론형성에 기여하고, 국민의 교양과 문화수준을 향상시키는데 이바지하여야 하고(방송의 공익성 강화), 시청자는 방송의 주인이자 재원의 부담자이므로 다양하고 수준높은 방송프로그램을 요구할 권리를 갖는 바, 방송은 그 운영과 프로그램내용에서 시청자의 권익을 최대한 신장하며 시청자의 적극적인 방송참여와 자유로운 접근을 보장하여야 하고(시청자 권익과 복지의 향상), 모든 유형의 방송은 사회적 역할에 따라 각각의 특성에 맞는 프로그램 형식과 내용을 개발하여야 하며, 동일매체내에서도 채널간 차별성을 추구하여 사회의 다양한 목소리를 담아내어야 한다(방송 매체간·채널간 다양성 확보)"고 제시하고 있다. 뿐만 아니라 이러한 '방송의 다양성'이라는 요청은 1995년 이래로 발표된 모든 통합방송법안에서도 반영되고 있음은 물론이다.

그러나 우리나라의 방송법 및 방송행정은 종래 방송법 제4조(방송의 공적 책임)와 제5조(방송의 공정성과 공공성)가 내포하고 있는 '방송의 다양성'이라는 요청의 확보 보다는 방송규제를 정당화하는 '방송의 공공성'의 논리에 치중하였다는 사실에 주목하여야 한다. 이러한 경향은 실질적으로 방송의 독립성과 자율성을

확보하기 위한 법적·제도적 장치의 부재, 권력과 언론의 유착관계, 정치권력의 직·간접적인 방송편성과 내용에의 개입 등의 문제점을 제기하기도 하였다.

또한 오늘날 방송에 있어서 다매체·다채널화가 급속하게 전개되고 있는데, 이러한 다매체·다채널화는 현대사회에 있어서 '빛과 그림자'를 제공하고 있다.<sup>113)</sup> 예컨대, 이것은 방송을 통한 다양한 표현기회를 제공하고, 다양한 전문 프로그램의 제공을 통하여 수신자의 다양한 수요를 충족시키며, 방송에 대한 수신자의 능동적인 선택을 가능하게 한다. 이것에 대하여 방송의 다매체·다채널화는 프로그램의 전문화·세분화를 통하여 민주사회생활에서 절대적으로 필요한 정보의 공유를 어렵게 하고, 국민의 공통의식형성을 저해할 위험성도 내포하고 있다. 더 나아가 이러한 방송의 다매체·다채널화는 프로그램의 다양화를 추구하는 과정에서 양질의 프로그램과 더불어 저질의 프로그램을 양산할 위험성을 내포하고 있다.

이러한 관점에서 21세기를 대비한 방송법제는 방송의 다매체·다채널화가 사회에 미치는 '빛의 부분'과 '그림자의 부분'에 대한 대비책이 동시에 고려되어야 한다. 여기에서 '빛의 부분'에 대한 대비책이란 '수신자보호'라는 관점에서 방송산업의 적극적 활용을 위한 방송법제의 정비를 의미하고, '그림자의 부분'에 대한 대비란 '수신자보호'라는 관점에서 행해지는 방송법제의 정비를 말한다. 이하, 통합방송법의 제정과 관련하여 '수신자보호'의 관점에서 '방송의 다양성'의 확보방안을 모색하기로 한다.

## 第 2 節 放送規制機構의 構成과 多樣性確保

방송규제기구는 공정하고 효율적인 방송정책의 입안 및 집행을 위하여 정치적 압력과 자본의 영향력으로부터 독립성이 보장되어야 한다.

그러나 우리나라의 경우, 방송법상의 법정기구로서 현행 방송위원회가 방송의 공적 책임 및 공정성·공공성의 유지와 방송내용의 질적 향상의 임무를 담당하고 있지만, 실제운영면에서 지금까지 정부로부터 자유롭지 못하였을 뿐만 아니라, 그 권한도 방송정책이나 방송행정에 관한 권한은 철저히 배제된 채,

113) 방송의 다매체·다채널화의 의의와 문제점에 대한 자세한 내용은 <多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談會(編), 放送多チャンネル時代: 視聴者中心の放送に向けて, 日刊工業新聞社, 1997, 1~5頁>을 참조.

방송심의와 제한된 제재권한만을 행사함에 머물렀다.

이러한 상황에서 '방송의 자유'를 구현하기 위한 전제로서 방송위원회의 위상 재정립문제가 지속적으로 제기되었다. 그 결과, 통합방송법 제정과정에서 통합방송위원회의 위상과 관련하여 직무상 정부로부터 독립한 방송전반에 대한 총괄적인 정책수립 및 규제업무를 수행하는 '독립규제위원회'의 형태로 설치할 것에 대한 합의가 형성되게 되었다.

그러나 통합방송위원회의 위상과 권한, 위원선임방식 등의 구체적인 구성방법에 대하여는 다양한 의견이 제기되고 있는 상황이다. 따라서 이하에서는 통합방송위원회와 관련한 법적 제문제들을 검토하고, '방송의 다양성' 확보라는 관점에서 바람직한 통합방송위원회의 모습을 제시하기로 한다.

### I. 統合放送委員會의 位相과 權限

국가의 방송작용을 총괄하는 기구를 정립함에 있어서는 두가지의 방법이 고려될 수 있다. 그 하나는 방송작용에 관한 일반을 일반적인 국가행정작용과 동일시하여 이를 정부의 일반행정조직인 부·처에서 담당하는 방법이고, 다른 하나는 독립된 방송위원회라는 특수한 기구를 운영하는 방법이다. 전자의 방법은 일본의 우정성이 채택하고 있는 방식으로서 행정의 통합성, 효율적이며 신속한 정책의 수립과 집행, 책임있는 정책의 추진가능, 방송규제비용의 최소화라는 장점이 있지만, 방송규제의 객관성 및 규제업무의 전문성 결여, 정치적 이해로부터 독립성 위협의 우려가 있다는 단점이 있다. 이에 대하여 후자의 방법은 미국의 FCC를 포함한 대부분의 국가가 채택하고 있는 방식으로서 행정부로부터의 독립성 확보로 업무수행의 안정성 및 지속성의 유지, 합리적 의사결정의 가능, 방송규제절차의 정당성 확보 및 전문적 방송규제업무의 수행이 가능하다는 장점이 있지만, 높은 방송규제비용, 방송정책기관과 분리된 경우 정책변화에 대한 신속한 대처가 어렵다는 단점이 있다.

우리나라의 경우, 방송업무의 특수성에 비추어 방송작용에 관한 한 기존의 정부조직체계내에서 논의하는 것은 바람직하지 않다는 일반적인 인식에 기초하여 종래 독립된 방송위원회라는 특수한 기구를 운영하는 방식이 채택되어 왔다. 그러나 우리나라의 방송위원회는 이러한 방식을 채택하였음에도 불구하고, 지금까지 독자적 위상을 제대로 확보하지 못함으로써, 통합방송법의 제정과 더

불어 통합방송위원회의 새로운 위상정립을 위한 논의가 진행되고 있는 것이다.

이와 관련하여 여당안<sup>114)</sup>은 '제3의 독립된 합의제행정기관'의 형태를 채택하고 있다. 다시 말해서, 통합방송위원회는 국가의 방송에 관한 모든 정책과 행정을 총괄하는 사실상의 유일기구로서, 방송정책의 수립 및 집행, 방송평가, 방송의 공정성 및 공공성의 심의, 규칙제정 등과 같은 준입법권 및 준사법권을 모두 행사할 수 있는 기구라는 것이다(동법안 제20조, 제27조, 제31조 내지 제35조 등). 이에 대하여 한나라당안<sup>115)</sup>은 국가기관으로부터 '독립적 합의제 민간기구'의 형태를 채택하고 있다(동법안 제41조, 제48조 등).

통합방송위원회를 '제3의 독립된 합의제행정기관'화하는 이러한 여당안에 대하여는 몇가지 의문이 제기된다. 예컨대, 통합방송위원회는 방송허가 등의 경영에만 관여하는 것이 아니라, 방송프로그램의 편성업무에도 영향과 결정을 행사하므로 이것을 국가기관화하면 '방송의 자유'를 침해할 우려가 있다는 것<sup>116)</sup>, 헌법의 명시적인 수권이 없음에도 불구하고 제3의 국가기관을 법률로서 창설할 수 있는가 하는 것<sup>117)</sup> 등이다. 이러한 관점에서 통합방송위원회는 방송법상 독립적 합의제민간기구로 자리매김하면서 인허가·주파수관리, 북한 방송개방정책 등의 국가고유사무는 정보통신부 및 문화관광부 등의 국가기관에 담당시키되, 통합방송위원회는 인허가의 갱신 등에 대한 의결권과 추천권을 갖도록 방송법에 명문화하고, 특히 이 경우에는 문화관광부 등의 국가기관은 형식적으로만 면허권을 갖도록 하며, 통합방송위원회 사무국의 직원은 공무원의 파견보조를 받는 민관혼합적 성격으로 구성하고, 통합방송위원회는 준입법권과 준사법권은 행사하되, 관련 정부부처와 협의하도록 하고, 의회의 통제를 받도록 하며, 예산은 방송발전자금을 주재원, 국가예산을 보조적으로 충당하게 하여야 한다는 주장이 있다.<sup>118)</sup>

114) 이것은 신기남 등의 여당의원이 1999년 7월 3일 제205회 국회에 제출한 방송법안을 말한다.

115) 이것은 강용식 등의 야당의원이 1998년 11월 20일 제198회 국회에 제출한 방송법안을 말한다.

116) 방정배, "방송개혁과 방송위원회", 한국언론학회 전자자료실(KSJCS) DB자료(1999.2.10), 8면.

117) 성락인, 전개논문, 22면. 이와 아울러 그는 방송위원회의 제3의 국가기관화 문제는 명시적인 헌법적 수권이 없음에도 불구하고, 이를 관철하기 위해서는 헌법상 국민적 정당성을 직접적으로 담보하고 있는 국민의 대표기관인 국회와 대통령의 전적인 합의를 통해서만 이를 극복할 수 있다는 견해를 피력하고 있다.

그러나 통합방송법 제정논의와 관련하여 방송법의 개정과 동시에 종래의 공보처가 가지고 있던 방송행정사무를 새로이 구성되는 통합방송위원회에 이관하기로 여야가 합의하여 정부조직법의 개정시 부칙 제4조에 규정함으로써 국민의 대표기관인 국회와 대통령의 전적인 합의가 성립된 상황이며, 이에 따라 방송정책을 담당하던 공보처가 폐지된 마당에 통합방송위원회가 여전히 반관·반민적인 성격을 갖는 것은 바람직하지 않다는 점에서 '제3의 독립된 합의제행정기관'의 형태를 채택함도 무방하다고 생각한다. 다만, 통합방송위원회의 구성에 있어서 국민의 대표기관인 의회의 영향력이 강화되어야 할 것이다.

## II. 統合放送委員會의 組織과 構成

우리나라의 방송위원회는 종래 형식적으로 대통령·국회·대법원장이라는 3권분립에 기초한 각 부에서 1/3씩 추천하는 위원으로 구성되었다. 그러나 방송위원회의 구성에 있어서 3부가 자기 추천하는 형식을 채택하는 경우는 입법례상 찾아보기 어렵다.<sup>119)</sup> 예컨대, 미국의 FCC는 5인의 위원으로 구성되며 상원의 인준을 받아 대통령이 임명한다. 프랑스의 CSA는 9인의 위원을 대통령과 양원의장이 각 3명씩 선임한다.<sup>120)</sup>

이와 관련하여 종래 방송위원회 위원 3인을 사법부에서 추천하는 제도에 대하여는 이의가 제기되었다. 왜냐하면, 사법부란 행정적 성격을 갖는 기구의 구성에 관여할 것이 아니라 최종적으로 국민의 권리구제를 위한 보루여야 한다. 그럼에도 불구하고, 사법부가 방송위원회의 구성에서 1/3이라는 상당수를 점하는 것은 궁극적으로 방송위원회의 처분과 관련된 쟁송에 사법부의 판단을 받아야 할 것인데, 그 사법부의 구성원의 1/3이 개입한 방송위원회의 결정에 대하여 법원이 다시 판단한다는 것이 바람직하지 않고, 또한 국민의 대표성이나 정당성의 기초가 없는 사법부에서 방송위원회 위원 3인을 추천하는 것은 아무래도 그 정당성에 의문이 제기되기 때문이다.<sup>121)</sup>

118) 방정배, 전계논문, 8면.

119) 성락인, 전계논문, 27면.

120) 이밖에도 독일의 전국공영방송인 ZDF의 방송위원회(Fernsehrat) 위원수는 66인에 이르고 있다. 특히, 이와 관련하여 주요 국가의 방송위원회 구성에 대한 자세한 내용은 <방송개혁위원회, 전계서, 128면>을 참조.

121) 성락인, 전계논문, 27면.

이러한 이유로 통합방송법의 제정과정에서는 방송위원회의 구성과 관련한 사법부의 추천제도가 사라지게 되었다. 예컨대, 여당안은 방송위원회를 전문성 및 사회 각 분야의 대표성을 고려하여 대통령이 임명하는 9인의 위원으로 구성하되, 그 위원중 3인은 국회의장이 추천한 자를 임명하고, 3인은 시청자대표성을 고려하여 국회 문화관광위원회에서 2배수로 추천한 자 중에서 임명하도록 규정하고 있다(동법안 제21조). 이에 대하여 한나라당안은 방송위원회를 방송관계전문가 및 학식·경험과 덕망이 있는 자중에서 사회 각 분야의 지역별·계층별 대표성을 고려하여 대통령이 임명하는 9인의 위원으로 구성하되, 위원중 6인은 국회교섭단체가 추천하는 자중에서 국회의장이 교섭단체간의 협의와 본회의 의결을 거쳐 추천한 자를 대통령이 임명하도록 하고 있다(동법안 제41조).

이와 더불어 통합방송위원회의 위원수와 관련하여 그 동안 현행 9인의 유지안에서부터 12인안, 14인안 등이 다양하게 제기되었지만, 지금은 현행 9인안에 합의가 성립한 상황이다.

방송규제기구의 구성원칙으로는 일반적으로 소수의 위원으로 구성하되, 의회의 특별결의를 요하는 '이사회'형과 수신자를 대표하는 다수의 위원으로 구성하는 '의회'형이 존재한다. 특히, 이와 관련하여 독일에 있어서 공공방송의 경우에는 '내부적 다원주의'에 입각한 '의회'형이, 민영방송의 경우에는 주의 특성에 따라 '외부적 다원주의'에 입각한 '의회'형 및 '이사회'형이 공존하고 있다. 그러나 '의회'형은 위원들의 정치적 양극화에 따른 폐단과 조직방대화에 따른 비능률성의 초래라는 문제점이, '이사회'형은 전통적인 다원주의적 대표성의 희박화라는 문제점이 있음은 전술한 바와 같다.

우리나라의 경우에 있어서는 통합방송위원회 운영의 효율성을 보장하고, 최근 성립한 이해관계자들의 합의를 존중한다는 관점에서 현행 9인안이 타당하다고 생각된다. 다만, 위원회의 구성방법에 있어서는 3인은 대통령, 6인은 사회 각 분야의 다양한 이해를 대표하는 협의체가 2배수로 추천한 자 중에서 국회 문화관광위원회의 의결을 거쳐 추천한 자를 국회가 본회의 의결을 거쳐 선출하고, 대통령이 임명하는 방안이 바람직하다. 그리고 이와 더불어 법적으로 위원의 인사검증장치가 마련되어야 하고, 국회 문화관광위원회가 추천하는 6인의 위원에 대하여는 그 추천기준과 사유가 제시되도록 하여야 한다. 특히, 이러한 방법은 국회가 국민의 대표기관이라는 관점에서도 민주적 정당성이 부

여된다.

### III. 公共·民營放送과 統合放送委員會

통합방송위원회를 구상함에 있어서 방송의 조직원리와 방송목적이 다른 공영방송과 민영방송을 동일한 조직하에서 동일한 목적으로 규율할 수 있는가 하는 문제가 제기되었다. 예컨대, 주요 선진국의 방송규제기구를 살펴보면, 민영방송에 대하여는 방송행정을 통괄하는 독립위원회들(영국의 ITC, 독일의 Medienanstalt, 미국의 FCC 등)이 설치·운영되고 있는 반면에, 조직원리와 재정운영방식을 달리하는 공영방송에 대하여는 영국의 BBC경영위원회, 독일의 방송위원회, 미국의 NTIA(전기통신청) 등과 같이 다른 기관이 담당하고 있으며, 또한 현행 방송법은 방송운영 및 편성·제작에 있어서 광고시간과 관련하여 방송광고수입을 주재원으로 하는 민영방송과 시청료에 의존하는 공영방송을 구분없이 동일하게 10/100으로 제한함으로써 방송의 생존논리를 거부하고 있기 때문에, 통합방송위원회라는 동일한 조직체하에서 동일한 목적으로 민영방송과 공영방송을 규율하는 것은 불합리하다는 것이다.

이러한 관점에서 통합방송위원회가 동일한 조직체하에서 동일한 목적으로 민영방송과 공영방송을 동시에 규율하는 점에 대하여는 원칙적으로 반대하지만, 우리나라의 특수성을 고려하여 민영방송과 공영방송을 동시에 규율하는 20명 내외의 위원으로 구성되는 통합방송위원회를 설치하되, 그 내부에 상설공영방송소위원회와 상설민영방송소위원회를 두고, 방송규제는 이원적으로 운영하여야 한다는 주장도 있다.<sup>122)</sup> 즉, 방송규제기구의 방송행정 및 감독권은 규칙을 통하여 민영방송에 있어서는 방송의 소유권과 방송경영권 및 편집권이 보장되는 범위내에서 최소화하여 행사되어야 하고, 공공방송에 있어서는 방송의 소유권이 공공에 있으며, 그 설립목적도 모든 국민의 보편적 방송권익의 보장에 있기 때문에(기간방송), 방송규제가 강화되어야 한다는 것이다.<sup>123)</sup>

그러나 우리나라의 방송현실을 살펴보면, 지상파방송의 경우에 소유구조형태

122) 방정배, 전계논문, 5~6면.

123) 이와 더불어 방정배교수는 통합방송위원회를 20인 내외의 위원으로 구성하되, 통합방송위원장, 공영방송소위원장, 민영방송소위원장, 지상파담당위원, 뉴미디어담당위원 등의 5인은 상임위원으로 하고, 나머지 15인은 비상임위원으로 하자고 주장한다(방정배, 전계논문, 7면).



에서는 공영방송과 민영방송이 구별되고 있지만, 재원확보형태에서는 공영방송과 민영방송의 구별이 어렵다.<sup>124)</sup> 또한 지상파방송의 경우에 프로그램의 편성 및 제작면에서도 사실상 공영방송과 민영방송의 구별이 어려운 것도 사실이다. 다만, 뉴미디어의 등장에 따른 방송의 다매체·다채널화를 고려할 때, 지상파 방송과 뉴미디어방송의 프로그램규율상의 차별화는 고려되어야 할 것이다. 물론, 향후 지상파방송에 있어서 순수하게 시청료에 의존하는 공영방송제도가 확립된다면, 공영방송과 민영방송의 프로그램규율상의 차별화도 고려되어야 할 것이다.

따라서 명실상부한 공영방송제도의 확립을 전제로 공영방송과 민영방송을 동시에 규율하는 통합방송위원회를 설치하되, 위원회 내부에서 위원장 1인을 제외한 지상파공영방송, 지상파민영방송, 종합유선방송·위성방송, 유사방송 등을 담당하는 각 2인의 위원으로 구성하고, 이들 전원을 상근위원화함과 동시에 방송프로그램의 규제는 매체별 특성을 고려하여 차별화함이 바람직하다.<sup>125)</sup> 특히, 이와 같이 통합방송위원회의 위원들이 상근위원화되어야 하는 이유는 이들이 종래 방송행정을 총괄하던 행정기관장의 권한을 분담하게 되었고, 또한 이들의 구성에 있어서 국민의 대표기관인 의회가 상당한 영향력으로 관여함으로써 민주적 정당성이 부여되었기 때문이다.

#### IV. 通信·放送融合과 統合放送委員會

우리나라의 통신·방송사업은 그 정보형태와 전송형태에 따라 각기 다른 기관들이 정책, 내용규제, 반경쟁규제를 담당하고 있다. 예컨대, 통신정책은 정보통신부가 전담하고 있지만, 일반적인 방송정책은 문화관광부와 방송위원회(방송의 운용·편성의 기본정책)가, 방송망정책은 정보통신부와 문화관광부가 각각 담당하고 있다. 그리고 통신의 내용은 정보통신윤리위원회가 담당하고, 지상파의 내용은 방송위원회가, 종합유선방송의 내용은 종합유선방송위원회가 담당하고 있으며, 영화·비디오 등의 내용은 한국공연예술진흥협의회(공연법 제25

124) 최양수, "통합방송법과 방송편성규제 정책", 한국언론학회 전자자료실(KSJCS) DB 자료(1999.5.31), 9면.

125) 이와 관련하여 여당안은 위원장 1인 및 부위원장 2인과 2인의 상임위원을 포함한 4인을 상근위원으로 규정하고 있으며(동법안 제21조제3항), 한나라당안은 위원장 1인 및 부위원장 2인을 포함한 3인을 상임위원으로 규정하고 있다(동법안 제41조제4항).

조의3)가 각각 담당하고 있다. 특히, 통신의 공정경쟁 및 사업자간의 분쟁조정  
은 정보통신부장관, 통신위원회, 공정거래위원회가 각각 담당하고 있다.

그러나 정보통신기술의 발달에 따라 정보형태의 디지털화와 전송형태의 쌍방  
향 광대역화가 전개되고 있는 지금의 시점에서 종래의 통신·방송규제기구는  
그 기능의 재조정이 필요하다고 할 것이다. 그 정비방안을 제시하면, 다음과  
같다.

첫째, 통신·방송정책기구의 기능조정문제이다. 우리나라의 경우, 통신·방  
송정책을 정보통신부와 문화관광부(구 공보처)가 각기 분장함으로써 1991년  
종합유선방송법의 도입과 관련한 종합유선방송·중계유선방송의 갈등문제,  
1995년 정보화촉진기본법의 도입과 관련한 초고속망사업자·종합유선방송사업  
자의 갈등문제, 위성방송과 중간영역적 서비스(VOD·전광판)의 도입과 관련  
한 갈등문제 등의 폐해가 있었다. 이것은 종래 방송정책과 방송전송·매체정책  
(방송망정책)의 구분이 모호함에서 발생한 결과라고 할 것이다. 오늘날 통신·  
방송의 융합이 급속도로 전개되고, 방송의 디지털화를 통한 다매체·다채널화  
가 실현되고 있는 상황을 고려할 때, 향후 방송정책의 대부분은 방송전송 및  
매체정책으로 될 것이다.<sup>126)</sup> 이것은 최근 각 국가들이 정보고속도로구축을 적  
극적으로 추진함과 동시에 통신망과 방송망의 연계정책을 강구하고 있음에서도  
확인할 수 있다. 우리나라도 이미 1995년부터 정보화촉진기본법의 제정과 더  
불어 초고속망구축사업을 전개하고 있다.

이러한 관점에서 통신·방송정책과 관련한 주무부처간의 견제와 영역다툼으  
로 인한 행정낭비를 방지하고, 정부의 신뢰성과 능률성을 제고하기 위하여 통  
신·방송관련 정부업무의 재조정을 신중히 검토하여야 할 것이다.<sup>127)</sup> 예컨대,  
정보통신부장관은 통신정책과 방송전송·방송매체정책을 통일적으로 수립하도  
록 하고, 통합방송위원회는 방송프로그램정책을 수립하도록 엄격하게 구분하여  
야 한다.

둘째, 통신·방송내용규제기구의 기능조정문제이다. 현행 통신·방송의 내용  
에 대한 규제는 동일정보가 각기 다른 미디어 또는 전송로로 보급됨을 전제로,

126) 조진·류춘열·김대호, 방송·통신융합촉진을 위한 법·제도개선방안, 통신개발연구  
원(1996.12), 142면.

127) 장호익, "통신과 방송의 융합촉진을 위한 법제정비방안", 삶의 질 향상을 위한 법제연  
구, 법제처(1997.12), 195면.

각기 다른 법률과 심의기구를 통하여 이루어지고 있다. 예컨대, 통신의 내용심의는 정보통신윤리위원회(전기통신사업법 제53조의2)가, 지상파방송의 내용심의는 방송위원회(방송법 제17조)가, 종합유선방송의 내용심의는 종합유선방송위원회(종합유선방송법 제38조)가, 영화·비디오 등의 내용심의는 한국공연예술진흥협의회(영화진흥법 제12조, 음반및비디오물에관한법률 제17조)가 각각 담당하고 있다. 그러나 통신·방송의 융합에 따라 다양한 중간영역적 서비스(VOD, 인터넷방송, PPV 등)가 등장함으로써, 통신·방송·영상물 등의 전통적인 매체간의 구분이 모호해짐과 동시에 그 심의주체의 책임소재가 불명확하여 지고, 동일 영상물이 방송·패키지미디어·인터넷·PC통신 등을 통하여 창구의 다변화가 진행됨으로써, 사업자에게 창구별로 심의를 거쳐야 하는 불편을 줌과 동시에 이러한 통신·방송융합서비스는 여러 심의기구를 거치면서 민감한 시장수요에 탄력적으로 대처할 수 없게 되며, 또한 WTO·OECD가입 등에 따라 내용규제도 국제규범과 질서의 준수가 요구됨으로써, 이에 공동으로 대처할 수 있는 심의 및 규제환경이 필요하게 되었다.

이러한 관점에서 통신·방송내용규제기구의 일원화가 필요하다고 할 것이다. 여기에는 두가지 방법이 고려될 수 있다.<sup>128)</sup> 예컨대, 종래의 내용규제기관을 통합한 독립내용규제기관으로서 '(가칭)정보윤리위원회'를 구성하는 방법, 통합방송법제정과 더불어 설치되는 통합방송위원회가 현행 방송내용심의를 일원적으로 담당하면서 정보통신윤리위원회 및 한국공연예술진흥협의회와 협의체를 구성하여 심의절차를 간소화하는 방법이 그것이다. 즉, 전자의 방법은 현행 정보통신윤리위원회·방송위원회·종합유선방송위원회·한국공연예술진흥협의회 등의 정보내용심의권들을 통합하여 동일한 심의기준을 적용하고, 정부로부터 독립된 위원회로서의 독립내용규제기구를 구성하는 방법이다. 후자의 방법은 지상파방송·종합유선방송·위성방송을 포괄하는 통합방송법상의 방송위원회가 방송내용규제를 일원화한 후에 종래 영화·비디오 등의 내용규제기구인 한국공연예술진흥협의회, 통신의 내용규제기구인 정보통신윤리위원회 등과 상설 협의체를 구성, 지상파방송의 심의를 거친 영상물은 다른 매체에서의 심의면제, 뉴미디어방송의 심의를 거친 영상물은 지상파방송을 제외하고는 다른 매체에서의 심의면제, 어린이 관람가로 판정된 영화는 지상파방송·뉴미디어방송·비디오

128) 정보통신정책연구원, 『정보통신산업발전종합계획(1998~2002) : 제3편 정보통신산업 발전을 위한 주요정책과제(1997.12)』, 135~137면.

등에서의 심의면제 등의 방식으로 심의절차를 간소화하는 방법이다. 장기적으로는 전자의 방법이 고려될 수 있지만, 현실적으로는 후자의 방법이 타당하다고 할 것이다.

셋째, 통신·방송반경쟁규제기구의 기능조정문제이다. 현재 방송사업에서의 독과점규제를 담당하는 기관은 존재하지 않지만, 통신사업의 경우에는 통신위원회가 이를 담당하고 있다. 그러나 원칙적으로 독과점 및 반경쟁적 행위에 대한 규제는 일반경쟁법에 근거하여 공정거래위원회가 그 권한을 행사하는 것이 원칙이다. 그리고 통신·방송사업에 경쟁이 도입됨에 따라 과거와는 달리 독과점규제의 중요성이 크게 부각되고 있음도 사실이다. 하지만, 방송에 비하여 먼저 경쟁이 도입된 통신서비스 조차도 여러 가지 이유로 충분한 경쟁적인 시장 구조를 갖추지 못하였기 때문에 독과점규제 뿐만 아니라 사업영역규제 또는 가격규제와 같은 경제적 규제가 필요한 실정이다. 또한 일반경쟁법에 의한 독과점규제는 일반적으로 사후적인 규제로서 문제가 발생한 후에 개입하는 형태인데, 일부 독점적 기업에 대하여는 회계분리, 상호접속협정 등의 다양한 경쟁보장장치를 사전적으로 시행에 옮겨야할 경우가 많다. 이처럼 경제적 규제 등의 사전적 규제와 독과점규제 등의 사후적인 규제가 함께 이루어져야 하는 현재의 통신서비스사업의 상황을 보거나 아직 제대로 경쟁이라는 개념 조차도 생소한 방송사업의 현황을 고려할 때에 전송망간의 경쟁이 어느 정도 이루어지고, 서비스제공사업자간의 경쟁 또한 활발하기 이전에는 통신·방송사업의 특유한 규제기관이 필요하다고 생각된다.

이러한 관점에서 장기적으로는 통신·방송사업의 반경쟁규제는 공정거래위원회가 담당하여야 하지만, 현실적으로는 통신·방송사업의 독과점규제 및 일부 경제적 규제를 통신위원회가 담당하고, 방송사업의 내용규제를 방송위원회가 담당하도록 기능을 재조정하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

### 第3節 放送所有規制의 緩和와 多樣性確保

#### I. 現行 放送關係法上的 放送所有規制

현행 방송관계법은 방송매체별·사업자별로 구분, 별개의 법률로 구성되어

있다. 특히, 지상파방송은 전파법과 방송법의 규율을, 종합유선방송은 종합유선방송법의 규율을 받는다. 그러나 위성방송은 근거법률이 없이 시설허가 등과 관련하여 전파법의 규율을 받고 있다. 이러한 방송관계법의 구조하에서 지상파방송과 종합유선방송에 대한 소유규제내용을 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 지상파방송의 경우에는 국가 또는 지방자치단체가 방송법인에 출자하는 경우·특별법에 의하여 설립된 법인이 방송법인의 주식 또는 지분을 소유하는 경우·종교의 선교를 목적으로 설립된 법인이 방송법인에 출연하는 경우 등은 제한이 없지만, 그 이외에는 누구든지 대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자가 소유하는 주식 또는 지분을 포함하여 동일한 방송법인의 주식 또는 지분을 그 총수의 30/100이내에서만 소유가능하다(방송법 제6조제1조). 다만, 대통령령이 정하는 대기업·그 계열기업 및 그와 특수한 관계에 있는 자, 정기간행물의등록에관한법률 제7조의 규정에 의한 일간신문사, 통신사는 방송법인의 주식 또는 지분을 소유할 수 없고(동법 제6조제2항, 제7조제1항), 방송법인도 정기간행물의등록에관한법률 제7조의 규정에 의한 일간신문 또는 통신을 겸영할 수 없다(동법 제7조제1항). 그리고 방송법인은 외국인 또는 외국의 정부나 단체로부터 어떠한 명분으로도 재산상의 출연을 받을 수 없고(동법 제8조제1항), 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자, 외국정부 또는 그 대표자, 외국의 법인 또는 단체, 더 나아가 그들이 소유하고 있는 주식이 총 발행주식의 49/100를 초과하는 법인 또는 단체는 무선국의 개설이 허용되지 않기 때문에, 지상파방송을 할 수 없다(전파법 제5조제1항).

둘째, 종합유선방송의 경우에는 종래 방송의 수평적·수직적 겸영이 전면적으로 금지되고 있었는데, 종합유선방송의 활성화를 위한 겸영금지규정의 완화요구가 강하게 제기되었고, 이를 통합방송법에 반영하고자 하였으나 통합방송법제정이 지연됨에 따라 우선적으로 종합유선방송법의 개정을 통하여 겸영금지 등의 규정이 완화되게 되었다(1999.2.8, 법률제5926호). 예컨대, 종합유선방송국·프로그램공급업·전송망사업은 자산총액 또는 매출액의 규모와 시장점유율 등을 기준으로 대통령령이 정하는 범위내에서 상호겸영이 가능하고(종합유선방송법 제4조제1항), 종합유선방송국의 상호겸영(MSO)은 종합유선방송구역안의 인구수와 시장점유율 등을 기준으로 대통령령이 정하는 범위내에서 가능하며, 프로그램공급자의 상호겸영(MPP)도 시장점유율 등을 기준으로 대통령령이 정하는 범위내에서 가능하다(동법 제4조제2항). 다만, 종합

유선방송국과 지상파방송국의 상호겸영은 불가능하다(동법 제4조제3항). 그리고 신문사·통신사 및 대기업은 종합유선방송국의 주식 또는 지분 총수의 33/100이내에서 소유할 수 있다(동법 제4조제4항, 제5항). 또한 누구나 프로그램업종 보도에 관한 프로그램공급업(보도프로그램업)에 대하여는 30/100이내에서만 소유할 수 있다(동법 제4조제7항). 다만, 대기업·신문사·통신사는 보도프로그램업을 행하는 법인을 경영하거나 소유할 수 없다(동법 제4조제8항). 그리고 종합유선방송국은 외국의 정부나 단체 또는 외국인으로부터 33/100이내에서 출연 또는 출자를 받을 수 있다. 다만, 보도프로그램업에 대하여는 외국인 또는 외국의 정부나 단체로부터 출연 또는 출자를 받을 수 없다(동법 제6조).

## II. 相互所有規制와 放送의 多樣性

방송에 있어서 종래 이중매체간의 상호소유규제는 언론독점의 방지에 그 목적이 있었다. 특히, 방송이 국내적으로 대기업이나 언론사에게 허용될 경우에는 자본으로부터의 구속, '저널리즘상의 권력분립'의 해체 등이 초래되고, 국외적으로 외국인에게 허용될 경우에는 자국의 문화보존이 어렵다는 이유에 기 초하였다. 다시 말해서, 지상파방송이 중심이던 종래에는 방송주파수가 유한한 자원이었기 때문에, 이를 대기업·언론사 등에게 허용할 때에는 언론독점으로 인한 폐단 뿐만 아니라 방송의 지나친 상업화, 방송프로그램의 저질화 등을 초래하여 '방송의 자유', 즉 방송의 다양성 및 공공성을 침해하게 된다는 것이다.

이에 대하여 오늘날 뉴미디어의 등장, 특히 위성방송은 주파수가 한정된 지상파방송과 달리 채널수가 상당히 많기 때문에 방송채널 하나의 사회적 영향력이 지상파방송에 비하여 상대적으로 축소될 수밖에 없으므로 위성방송사업에의 참여를 개방하더라도 방송의 공공성이 크게 위협받을 위험성은 없고, 뉴미디어의 특성상 설비투자비용의 부담이 큰 반면에 그 이윤창출효과는 상당한 기간동안 불확실한 위험부담이 따르기 때문에 자금력과 전문성을 확보한 기업의 참여가 불가피하며, 아울러 외국의 위성방송이 국내의 방송시장에 진출하게 되는 방송환경의 개방화에 직면하여 국내방송시장의 보호와 우리 방송산업의 경쟁력을 높이기 위해서도 기술과 자본력, 그리고 프로그램제작능력 면에서 역량을

갖춘 신규참여자의 위성방송참여를 허용하지 않을 수 없는 상황이 발생하였다. 129)

그러나 오늘날에 있어서도 방송의 다양성을 확보한다는 관점에서 방송의 상호소유규제는 필요하다. 다만, 방송의 소유규제방식을 모색함에 있어서는 방송매체의 특성이 고려되어야 한다. 이와 관련하여 방송사업에의 대기업·신문사 등의 진입 및 외국자본의 허용여부가 중요한 문제로 제기되게 된다.

첫째, 방송사업에의 대기업·신문사 등의 진입문제에 대하여 살펴보면, 결론적으로 방송매체별 특성을 고려하여 일정부분 대기업·신문사 등의 방송시장참여를 허용하되, 그들의 방송시장참여에 따른 부작용을 최소화하는 방법이 모색되어야 한다. 130) 이를 위해서는 소수의 자가 방송을 독점하거나 전체 미디어시장을 독점하지 않도록 '미디어소유제한'을 통하여 규제하는 방법이 고려되어야 한다. 특히, 오늘날에는 방송미디어의 시장점유율을 기초로 미디어소유를 규제하는 방법이 각 국가에서 애용되고 있다. 이것은 방송의 다매체·다채널시대에 있어서 방송의 구조규제에 대한 법제도를 마련하는 하나의 방향을 제시하고 있는 점에서 바람직하다고 생각한다. 이러한 제도의 도입은 우리나라에서도 보여지는데, 전술한 1999년의 개정 종합유선방송법과 여당안이 그것이다. 이것은 상당히 고무적인 것으로 높이 평가된다.

둘째, 국내방송시장에의 외국자본의 허용문제에 대하여 살펴보면, 현재 두 견해가 대립하고 있다. 그 하나는 국내영상시장의 기반구축이 미흡한 상태에서 경쟁력이 강한 외국자본의 참여허용은 국내방송시장의 파멸을 초래하므로 일정한 제한이 필요하다는 것이고, 다른 하나는 최근 어려움을 겪고 있는 뉴미디어의 활로를 찾기 위해서는 외국자본의 개방이 불가피하다는 것이다. 그러나 WTO·OECD협정 등에 의거하여 자본시장의 개방이 불가피한 현 상황에서 외국자본참여의 허용문제는 이제 그 허용기준치가 문제일 뿐이라고 할 것이다. 이러한 관점에서 방송미디어별 특성을 고려하여 지상파방송사업은 전면 금지하

129) 위성방송사업의 대기업·신문사·통신사 참여문제에 대한 자세한 내용은 <신홍균, "위성방송 법제연구", 세미나자료집 : 위성방송의 전망과 과제, 고려대학교 신문방송연구소(1996.6.26), 28~35면>을 참조.

130) 뉴미디어의 성공, 특히 위성방송사업의 성공을 위해서는 다양한 방송프로그램의 확보가 필요하기 때문에 대규모 자본의 참여가 불가피함을 미국·일본 등의 외국사례들이 입증하고 있다(방석호, "방송법개정을 둘러싼 논의들의 재검토", 입법조사연구 통권 제 240호(1996.8), 45면).

되, 뉴미디어는 통일적으로 일정범위내에서 허용하는 것이 바람직하다고 생각한다.

### Ⅲ. 統合放送法과 所有規制方案

새로운 방송매체를 통괄하는 통합방송법의 제정과정에서 방송의 소유규제에 대한 다양한 논의가 전개되었다. 그러나 지금은 어느 정도 국민적 합의가 형성된 단계이다. 이러한 국민적 합의를 수용, 종래의 입장을 수정·조문화한 법안이 1999년 여당안이라고 평가할 수 있다. 이것은 본 보고서의 결론과 궤를 같이 하기도 한다.

이러한 관점에서 방송소유규제의 합리적 조정방안으로서 여당안의 내용을 제시하면, 다음과 같다. 즉, 지상파방송은 국가 또는 지방자치단체가 방송법인에 출자하는 경우, 특별법에 의하여 설립된 법인이 방송법인의 주식 또는 지분을 소유하는 경우, 종교의 선교를 목적으로 설립된 법인이 방송법인에 출연하는 경우에 제한없이 소유가능하지만, 그 이외에는 누구든지 동일한 방송법인의 주식 또는 지분 총수의 30/100이내에서 소유가능하다(법안 제8조제1조). 다만, 대기업·신문사 등은 지상파방송은 소유할 수 없지만(동법안 제8조제3항), 종합유선방송 및 위성방송은 그 주식 또는 지분 총수의 33/100이내에서 소유가능하다(동법안 제8조제4항).

또한 지상파방송·종합유선방송·위성방송은 시장점유율 또는 사업자수 등을 고려하여 대통령령이 정하는 범위내에서 상호겸영 및 소유가 가능하다. 다만, 지상파방송과 종합유선방송은 상호겸영 및 소유가 불가능하다(동법안 제8조제5호). 종합유선방송·방송채널사용사업·전송망사업은 시장점유율 또는 사업자수 등을 고려하여 대통령령이 정하는 범위내에서 상호겸영 및 소유가 가능하고(동법안 제8조제6호, 제7호), 종합유선방송 상호간(MSO) 또는 방송채널사용사업 상호간(MPP)에는 시장점유율 또는 사업자수 등을 고려하여 대통령령이 정하는 범위내에서 겸영 및 소유가 가능하다(동법안 제8조제7호, 제8호).

그리고 외국의 정부나 단체, 외국인, 외국의 정부나 단체 또는 외국인이 대통령령이 정하는 비율을 초과하여 주식 또는 지분을 소유하고 있는 법인 등의 경우, 지상파방송, 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사



용 및 중계유선방송사업에는 출자·출연이 불가능하지만(동법안 제14조제1항), 종합유선방송·위성방송·종합편성 또는 보도전문편성을 제외한 방송채널 사용사업에는 33/100이내에서, 전송망사업에는 49/100이내에서 출자·출연이 가능하다(동법안 제14조제2항, 제3항).

#### 第 4 節 放送內容規制의 明確化와 多樣性確保

현행 방송법은 '방송의 자유'를 보장함과 동시에 방송편성의 자유를 보장하고 있다(동법 제3조제1항). 따라서 방송프로그램(방송순서)의 편성·제작이나 방송국의 운영에 관하여는 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭을 할 수 없다(동법 제3조제2항).

그러나 현행 방송법은 방송의 공적 책임 및 공정성·공공성을 확보하기 위하여 방송위원회에 대하여 방송국의 방송내용에 대한 '사후심의'와 '사전심의'를 허용함과 동시에 방송국이 방송위원회의 심의규정을 위반한 경우에는 시청자에 대한 사과, 해당 방송내용의 정정·해명 또는 취소, 해당 방송프로그램의 책임자나 관계자에 대한 징계 또는 출연·연출의 정지 등의 시정 및 제재조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제17조, 제21조). 이와 더불어 방송국에 대하여는 자체심의기구를 통하여 보도프로그램을 제외한 모든 방송프로그램에 관한 사전 심의를 행하도록 하고, 방송프로그램의 자문기구로서 시청자위원회를 방송국 내부에 설치·운영하도록 하고 있으며, 또한 방송프로그램의 편성에 있어서는 사회 각분야의 이익이 균형있게 적정한 비율로 표현될 수 있도록 함과 동시에 다양한 프로그램내용간의 조화 및 일정비율을 초과하지 않는 한도내의 외국 수입 방송프로그램·광고방송 등을 의무화하고 있다(동법 제30조 내지 제35조).

그리고 현행 방송법은 방송에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자에 대하여 그 공표가 행해진 동일한 방송주파수를 통하여 동일한 효과를 발생시킬 수 있는 방법으로 무료의 반론보도가 행해지도록 방송국에게 요구할 수 있는 반론보도청구권을 인정하고 있다(동법 제41조).

그러나 이러한 방송내용규제에 대하여는 다양한 개선요구가 제기되고 있는 실정이다. 따라서 이하에서는 통합방송법의 제정과 관련한 법적 제문제들을 검토하고, '방송의 다양성' 확보라는 관점에서 바람직한 통합방송법상의 방송내용규제의 모습을 제시하기로 한다.

## I. 放送事業者의 自律規制와 許可審査制度

우리나라의 지상파방송에 있어서 KBS·MBC·SBS는 종래 각각 자체 심의기구를 설치·운영하고 있지만, 자체 심의요원만으로는 사실상 전국대상의 모든 방송내용을 사전심의하기가 어려워 방송평가요원이라는 외부 방송모니터 요원을 활용, 이들에 의존하고 있는 실정이며, 또한 각 방송사들은 방송내용에 대한 자문기구로서 형식적으로 10인이상 15인이내의 위원으로 구성되는 시청자위원회를 자체 설치·운영하고 있지만, 사실상 그 실효성을 거두지 못하고 있다. 이러한 사정으로 인하여 우리 정부는 방송위원회를 통한 자율규제를 강조하고 있는 실정이다.<sup>131)</sup>

그러나 '방송의 자유'와 방송사의 자주성을 확대·보장한다는 관점에서 통합방송법의 제정에 있어서는 방송내용에 대한 방송규제기구의 자율규제로부터 방송사 자체의 자율규제로 전환할 필요가 있다. 이것은 통합방송법의 제정과정에서 통합방송위원회의 위상과 관련하여 지금까지 형성된 국민적 합의를 고려할 때, 새로이 탄생하는 통합방송위원회는 방송행정전반을 통괄하는 규제기구로서 정부로부터 완전한 독립성을 확보할 뿐만 아니라 종래의 방송위원회와는 달리 막강한 권한을 보유할 것이기 때문이다. 다만, 이 경우에도 통합방송위원회의 방송내용에 대한 사후심의권한과 제재조치는 존속되어야 할 것이다.

그리고 이러한 자율규제로의 전환을 위해서는 방송사 자신의 자율규제에 대한 책임의식이 강화되어야 하고, 방송사 내부의 실제적인 제도장치가 마련되어야 한다. 이를 위해서는 현재 형식적으로 운영되고 있는 '시청자위원회'를 방송사 자율심의에 대한 감시역할을 담당하는 실질적인 내부 감독기구로 조직화하여야 한다.<sup>132)</sup> 예컨대, 시청자위원회의 위원은 시청자대표성을 확보하기 위하여 통합방송위원회 규칙에서 정하는 단체가 추천하는 자로 위촉하며, 또한 시청자위원회의 권한강화를 위하여 방송편성에 관한 의견제시 또는 시정요구, 방송사업자의 자체 심의규정 및 방송프로그램 내용에 관한 의견제시 또는 시정요구, 시청자평가원의 선임, 기타 시청자권익보호와 침해구제 관련업무 등을 부여함과 동시에 방송사가 특별한 사유없이 시청자위원회의 의견제시나 시정요구

131) 권영설, "방송심의제도의 헌법문제", 금강 김철수교수정년기념논문집 '한국헌법학의 현황과 과제', 박영사, 1998, 426~427면.

132) 최용주, 전개논문, 170면.

를 거부할 경우에는 통합방송위원회에 시청자불만처리를 요청할 수 있도록 하여야 한다. 133)

또한 현재의 방송심의와 방송사의 허가심사는 별개로 이루어지고 있는 실정이다. 즉, 방송사의 허가 및 재허가심사는 기술적 설비와 재정적 안정성에 대한 사항만을 주요 허가기준으로 취급함으로써, 방송심의가 전혀 연계되지 못하고 있다. 이러한 관점에서 방송내용규제에 있어서 자율규제로의 전환과 더불어 방송심의와 방송사의 허가·재허가심사를 연계하는 방안이 고려되어야 한다. 134)

이것은 통합방송위원회의 방송사에 대한 허가·재허가심사에 있어서 방송사의 프로그램편성계획과 사후 이행여부를 중요한 기준으로 삼아야 하기 때문이다. 특히, 이러한 연계방안은 방송의 자율규제제도를 정착시킴과 동시에 방송사의 자율규제를 강화시키는 중요한 역할을 할 것이다.

그러나 방송심의와 허가심사제의 연계방안이 문제가 없는 것은 아니다. 예컨대, 허가심사시의 객관적 기준의 설정이 어렵고, 공영방송의 경우에 사실상 허가취소가 불가능할 뿐만 아니라 민영방송의 경우에도 전술한 미국의 예에서 보듯이 허가취소가 행해진 예는 거의 드물기 때문이다. 이러한 관점에서 방송심의와 허가심사를 연계함에 있어서는 허가심사기준을 명확히 함과 동시에 허가를 취소하기 보다는 허가기간을 단축하거나 일정기간 허가를 중지하는 방안을 강구하는 것이 효과적일 것이다. 특히, 방송사의 허가심사에 대한 명확하고, 객관적인 기준의 설정이 어려운 경우에는 과태료와 같은 경제적 제재방법이 강구되어야 한다. 135) 이러한 방송규제기구의 제재조치와 관련한 외국의 입법례를 도표화하면, 다음과 같다. 136)

133) 방송개혁위원회, 전계서, 33~34면.

134) 이와 관련하여 여당안은 통합방송위원회가 정보통신부장관에게 방송사업자의 재허가 추천시 방송(평가)위원회의 방송평가(동법안 제31조에 신설된 제도) 내용을 고려하도록 규정하고 있다(동법안 제17조제2항제1호).

135) 정운식, "멀티미디어시대의 심의제도", 방송위원회, 멀티미디어시대의 효율적인 심의 규제체계연구, 1996, 170~172면.

136) 이와 관련하여 방송개혁위원회는 방송내용규제를 자율심의를 원칙으로 하되, 사후제재를 강화할 것을 제안하고 있다. 다만, 광고방송에 대하여는 통합방송위원회가 사전심의를 할 수 있도록 하되, 광고방송물 사전심의에 관련된 업무는 대통령령이 정하는 바에 따라 민간기구나 단체에 위탁할 수 있도록 하고 있다. 또한 방송개혁위원회는 방송내용심의를 매체별·채널별 특성을 고려하여 차별화하고, 이러한 심의규정을 위반한 경우에는 그 제재조치로서 일정액 이하의 과태료를 부과할 것을 제안하고 있다(방송개혁위원회, 전계서, 30면).

〈외국 방송규제기구의 제재조치〉

미 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>-위반행위의 정지명령(통신법 제312조) : 통신법, FCC규칙에 위반한 경우 등</li> <li>-금전적 제재(통신법 제503조) : 통신법, FCC규칙에 고의로 또는 되풀이하여 위반한 경우, FCC가 발한 위반행위의 정지명령에 따르지 않은 경우 등</li> <li>-면허취소(통신법 제312조) : 금전적 제재와 동일한 요건</li> </ul>
영 국	<p>〈민영방송〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-정정방송, 사죄방송(방송법 제40조) : 면허의 조건이 달성불가능하고, 정정방송, 사죄방송을 행함으로써 이것이 보상되게 되는 경우</li> <li>-재방송의 금지(방송법 제41조) : 오인된 방송을 한 경우</li> <li>-금전적 제재(방송법 제41조) : 방송법에 위반한 경우</li> <li>-면허기간단축(방송법 제41조) : 금전적 제재와 동일한 요건</li> <li>-면허취소(방송법 제42조) : 방송법에 위반하고, 또한 그 위반이 면허취소할만한 경우</li> </ul> <p>〈BBC〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-면허취소(협정서 제23조) : 특허장·면허협정서에 위반하고, 또한 주의를 주었음에 상당기간내에 시정을 행하지 아니한 경우</li> </ul>
프 랑 스	<ul style="list-style-type: none"> <li>-경고(시청각커뮤니케이션법 제42조, 제48-1조) : 시청각커뮤니케이션법에 위반한 경우</li> <li>-커뮤니케의 삽입(시청각커뮤니케이션법 제42-4조, 제48-3조) : 시청각커뮤니케이션법에 위반한 경우</li> <li>-금전적 제재(시청각커뮤니케이션법 제42-1조, 제48-2조) : 시청각커뮤니케이션법에 위반한 경우 또는 CSA의 경고에 따르지 아니한 경우</li> <li>-허가 또는 프로그램의 일부정지(시청각커뮤니케이션법 제42-1조, 제48-2조) : 금전적 제재와 동일한 요건</li> <li>-허가기간단축(시청각커뮤니케이션법 제42-1조) : 금전적 제재와 동일한 요건</li> <li>-허가취소(시청각커뮤니케이션법 제42-1조) : 금전적 제재와 동일한 요건</li> </ul> <p>※공공방송에 대하여는 경고, 커뮤니케의 삽입, 금전적 제재, 프로그램의 일부정지에 한정</p>
독 일 (비덴-부르크 텐베르크주)	<p>〈민영방송〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-경고(주미디어법 제32조제2항) : 주미디어법 기타의 법률의 규정에 위반한 경우</li> <li>-금전적 제재(주미디어법 제82조제3항) : 선전광고에 관한 주미디어법의 규정에 위반한 경우 등</li> <li>-면허취소(주미디어법 제28조) : 주커뮤니케이션청의 경고에 따르지 아니한 경우</li> </ul>
일 본	<ul style="list-style-type: none"> <li>-운용정지명령(전파법 제76조제1항) : 전파법, 방송법 또는 이들 법률에 근거한 명령 또는 처분에 위반한 경우</li> <li>-운용허용시간·주파수·공중선전력의 제한(전파법 제76조제1항) : 운용정지명령과 동일한 요건</li> <li>-면허취소(전파법 제76조제1항) : 무선국의 운용정지, 운용허용시간·주파수·공중선전력의 제한에 따르지 않는 경우</li> </ul>

II. 放送內容規制의 基準과 制度

방송편성과 관련한 방송위원회의 심의제재조치는 종래 프로듀서나 기자 등과 같은 실무자에게 국한되어 행해짐으로써, 방송경영자나 관리자에 대한 효과적인 규제수단으로 작용하지 못하였을 뿐만 아니라 단기적인 효과만을 지향하고 있었기 때문에, 각 방송사의 질적 수준에 대한 종합적인 평가자료를 마련하기 어렵게 하였다. 또한 방송내용에 대한 심의기준도 매우 추상적인 공공성 및 공

정성의 개념으로 일관하고 있을 뿐만 아니라 각종 방송매체간의 차별성을 고려하고 있지 않았기 때문에, 방송규제의 비효율성이 발생하였다.

이러한 관점에서 방송심의기준을 설정함에 있어서는 방송의 다양성 및 공정성·공정성을 보장하기 위한 일관된 심의기준과 매체별 특성을 고려한 차별적 심의기준이 동시에 포함되어야 한다. 이와 더불어 이러한 심의기준의 객관성 및 명확성을 담보하는 제도적 장치가 고려되어야 할 것이다.

### 1. 放送內容의 規制基準

방송내용은 방송프로그램 및 방송매체의 종류에 따라 사회적 영향력이 다르기 때문에, 그 규제기준 또한 차별적으로 이루어져야 한다. 다만, 방송은 '공적 책임'이 부여되기 때문에, 방송프로그램의 일정한 내용에 대하여는 방송매체의 구분없이 일관된 규제기준이 적용되어야 할 것이다. 예컨대, 폭력 및 음란물, 청소년대상물, 선거방송 등이 그것이다. 이와 관련한 자세한 내용을 다른 항에서 고찰하기로 하고, 여기에서는 방송매체간의 차이에 따른 방송내용규제기준의 적용정도를 살펴보기로 한다.

이러한 방송매체간 방송내용규제기준에 대한 차별적인 적용의 근거와 관련하여서는 '수신자의 다양성', '수신자의 선별력', '방송채널의 경제성'이라는 관점에서 고찰이 필요하다.<sup>137)</sup>

첫째, '수신자의 다양성'이라는 관점에서 지상파방송은 어디에서나 시청가능하기 때문에, 방송영역이 매우 넓지만, 종합유선방송·위성방송 등은 가입신청을 하여야만 시청이 가능하다. 따라서 모든 계층이 쉽게 접근할 수 있는 채널일수록 그 방송내용이 공개성을 띠게 되고, 다양한 계층에 미치는 영향도 크기 때문에, 규제정도는 강하여야 한다.

둘째, '수신자의 선별력'이라는 관점에서 시청자의 시청형태를 살펴보면, 지상파방송은 우연히 시청할 확률이 높지만, 종합유선방송·위성방송은 우연히 시청할 확률이 상대적으로 낮다. 이것은 수신자의 능동적 선택이 증대할수록 프로그램을 시청하는 목적과 의도가 뚜렷하기 때문에, 프로그램의 내용이 선택적으로 수용되는 경향을 보이게 된다는 것이다. 따라서 누구나 쉽게 접근할 수 있는 지상파방송은 모든 계층을 대상으로 하는 프로그램을 제작하여야 하지만,

137) 홍기선, "케이블TV의 윤리기준 및 심의규정에 관한 연구", 종합유선방송위원회, 종합유선방송의 심의기준 및 제도, 1993, 29~32면.

종합유선방송·위성방송은 특정계층을 대상으로 하는 프로그램의 제작을 요구한다. 이것은 종합유선방송·위성방송으로 접근할수록 수신자가 세분화·전문화하기 때문에, 시청행위에 대한 수신자의 책임도 증대되게 된다는 것을 의미한다. 따라서 수신자의 능동성이 적은 방송으로 접근할수록 우연한 시청자를 보호하기 위하여 방송내용의 규제기준이 강화되어야 한다.

셋째, '방송채널의 경제성'이라는 관점에서 지상파방송은 채널수가 적고, 시청료 또는 광고에 의존하기 때문에, 흥미 보다는 상대적으로 프로그램의 질을 우선시할 것이 요구된다. 그러나 종합유선방송·위성방송은 채널수가 많기 때문에, 치열한 경쟁이 발생한다. 따라서 방송사업의 수익성을 고려할 때에 지상파방송에서 위성방송으로 접근할수록 방송내용의 규제기준이 완화되어야 한다.

결국, 이러한 근거에 입각할 때에 지상파공공방송, 지상파민영방송, 종합유선방송, 위성방송 등의 순으로 방송내용의 규제기준이 완화되어 방송매체간 차별적으로 적용되어야 할 것이다.

이와 관련하여 여당안도 방송·중계유선방송·전광판방송의 내용과 기타 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후에 심의할 때에는 매체별·채널별 특성을 고려하도록 규정하고 있다(동법안 제32조제1항).

## 2. 放送內容의 規制制度

방송내용규제는 규제주체와 규제대상이 가능한 서로 합의에 도달할 수 있는 객관적인 기준에 의하여 그 결과가 도출될 때에 효과가 높다고 할 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 불명확하고, 추상적인 규제규정들을 축소하고, 구체적이고 실천가능한 내용으로 명문화될 필요가 있다.

이와 관련하여 방송심의의 실질적인 대안으로서 제시되고 있는 것이 방송프로그램의 등급제와 방송평가제이다. 이러한 제도에 대하여 그 도입여부를 검토하면, 다음과 같다.

먼저, 방송프로그램 등급제이다.<sup>138)</sup> 이것은 표현과 창작의 자유를 보호하고,

138) 이와 관련한 자세한 내용은 <방송프로그램 등급제 연구위원회, 방송프로그램 등급제에 관한 종합연구, 방송위원회(1997.12); 강남준·안정임, 방송프로그램 등급제에 관한 2차연구 -등급 가이드라인 시안 실행연습 결과보고-, 방송위원회(1998.12)>를 참조.

수신자들의 다양한 선택권을 보장함과 동시에 폭력·선정적인 프로그램으로부터 청소년 등을 보호한다는 목적에서 탄생한 제도이다.<sup>139)</sup> 세계 각국에서는 이러한 등급제가 널리 제도화되고 있다.<sup>140)</sup> 그러나 우리나라에서 이러한 등급제의 도입에 관한 본격적 논의가 시작된 것은 1996년 10월의 헌법재판소 결정<sup>141)</sup>과 1997년 7월 1일부터 발효하고 있는 청소년보호법의 제정에서 비롯되었다.<sup>142)</sup>

그러나 이러한 등급제는 다양한 문제점을 내포하고 있다.<sup>143)</sup> 예컨대, 등급제는 전작제가 가능한 프로그램을 전제로 하고 있지만, 프로그램의 전작제 비율이 낮은 우리나라에서는 과연 효율적으로 도입될 수 있을지, 등급제운영에 있어서 여러 단체들의 대표성을 어떻게 확보하며 제작자·시청자·규제기구·각종 이해관계자들의 의견을 어떻게 조정할 것인지, 등급제를 통한 선정성·폭력성의 규제가 오히려 영상물의 표현의 자유 및 영상산업 전반의 냉각효과를 초래하지 않을지 등의 문제가 그것이다. 이러한 문제점에 대한 해결책을 모색하기 위하여 방송위원회를 비롯한 다양한 노력이 전개되었는데, 그 중에서도

139) 강남준·안정임, 전계서, 90면.

140) 세계 각국의 프로그램 등급제 도입현황에 대한 자세한 내용은 <강남준·안정임, 전계서, 51~57면>을 참조.

141) 헌재결 1996.10.26. 선고, 93헌가13·96헌바10(병합). 여기에서 헌법재판소는 영화의 경우에 그 영상매체라는 특수성으로 인하여 그 파급효과가 클 뿐만 아니라 음란적이거나 폭력적인 영화로부터 청소년을 보호할 필요성에서 영화에 대한 등급심사를 사전에 하더라도 이는 금지되는 검열이 아니라고 판시하고 있다.

142) 이러한 청소년보호법과 방송심의의 문제에 대한 자세한 내용은 <권영설, 전계논문, 439~446면>을 참조. 특히, 청소년보호법은 청소년문제와 관련해서는 청소년보호법이 우선적으로 적용되고, 청소년보호위원회는 방송위원회가 청소년 유해여부에 대한 심의를 하지 아니할 경우에는 그 심의를 요청할 수 있을 뿐만 아니라 청소년보호와 관련하여 각 심의기관간에 동일한 내용의 매개물에 대하여 심의한 내용이 상당한 정도로 차이가 있을 경우에도 그 심의내용의 조정을 요구할 수 있으며, 청소년시청보호시간대(오후 1시~오후 10시)에는 청소년 유해매체물을 방송하지 못하도록 규정하고 있다. 이것에 대하여 권영설 교수는 청소년보호법에 의하면, 청소년규제가 있어서는 청소년보호위원회가 방송위원회의 상위기관으로 해석되기 때문에, 방송위원회의 독립성이 훼손될 우려가 있을 뿐만 아니라 그 위원장의 직급에 있어서도 불균형이 초래되고, 또한 청소년시청보호시간대의 설치는 방송사의 '방송의 자유'를 과도히 제한하는 것으로 위헌의 소지가 있다고 주장하고 있다.

143) 우리나라의 프로그램 등급제 운영현황과 문제점에 대하여는 <강남준·안정임, 전계서, 58~72면>을 참조. 특히, 여기에서 그들은 우리나라에서 현재 운영중인 등급제들은 모두 프로그램제작 당사자에 의한 자율판정 보다는 제3자에 의한 타율판정의 형식을 취하고 있을 뿐만 아니라 일부 자율판정의 기회를 주기는 하나 대부분 판정기구 단일창구에 의한 타율판정이 주종을 이루고 있기 때문에, 등급제라기 보다는 심의제에 가깝다는 평가를 하고 있다(강남준·안정임, 전계서, 72면).

'방송프로그램 등급제 연구위원회'의 1997년 보고서는 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 이에 기초하여 방송프로그램 등급제의 도입방안을 제시하면, 다음과 같다.

첫째, 통합방송위원회는 등급제의 일반적·기본적인 사항을 위원회 규칙으로 정하여 공표하고, 구체적·실질적인 등급제의 운영이나 표시는 각 방송국이 자율적으로 시행하도록 하여야 한다. 이러한 운영과정에 있어서 각 방송국의 실질적 내부 감독기관으로서의 시청자위원회의 역할이 강조되어야 한다.

둘째, 구체적인 등급기준은 연령기준에 의한 평가등급제 보다는 내용을 기준으로 하는 내용등급제가 바람직하지만, 평가등급제가 시청자들에게 인식되기 쉽기 때문에, 평가등급제를 바탕으로 하여 내용등급제를 첨가하는 방식을 채택하여야 한다. 특히, 이 경우에 청소년들의 시청형태를 고려하여 보호시청시간대를 설정하는 것이 바람직하다.

셋째, 등급심의에 있어서 모든 방송매체에 적용되는 동일기준의 등급심의원칙을 정립한 뒤에 방송매체별로 그 특성에 따라 차별적으로 적용하여야 한다.

이와 관련하여 여담안은 방송사업자에게 아동과 청소년을 보호하기 위하여 방송프로그램의 폭력성과 음란성 등의 유해정도, 시청자의 연령 등을 감안하여 방송프로그램의 등급을 분류하고, 방송중에 표시하도록 의무화하고(동법안 제 33조제3항), 통합방송위원회에게 이러한 방송프로그램 등급분류와 관련하여 분류기준 등 필요한 사항을 위원회규칙으로 정하여 공표하도록 함과 동시에 이러한 분류기준은 방송매체와 방송분야별 특성 등을 고려하여 차등을 둘 수 있다고 규정하고 있다(동법안 제33조제4항). 여기에서 주의할 사항은 이 경우에 통합방송위원회의 규칙으로 정하는 분류기준 등은 일반적·기본적인 사항에 머물러야지, 구체적·실질적인 사항에 도달해서는 안된다는 것이다. 이것은 방송사의 '방송의 자유'를 침해할 우려가 있기 때문이다. 다만, 통합방송위원회는 이러한 사항의 위반에 대한 사후심사를 강화하는 방향으로 나아가야 한다.

다음으로, 방송평가제이다. 전술한 방송프로그램의 등급제가 방송내용에 관한 평가제도인 반면에, 방송평가제는 방송내용 뿐만 아니라 방송편성, 채널의 사회적 기여도, 시청자의 평가, 방송사의 경영평가 등의 방송활동 전반에 관한 평가제도이다. 이러한 관점에서 방송평가제는 방송심의와 방송허가제도를 연결하는 방송내용규제의 구체적인 집행방법이라고 할 것이다.

따라서 방송내용규제의 자율규제로의 전환과 함께 방송평가제도의 도입이 고



려되어야 한다. 다만, 이러한 방송평가제도는 주관적 요소가 개입될 여지가 많기 때문에, 독립기구에 의한 운영과 이 기구에 의한 체계적이고 종합적인 평가 기준의 정립이 요구된다고 할 것이다.

이와 관련하여 여당안은 통합방송위원회는 방송사업자의 방송프로그램 내용 및 편성과 운영 등에 관하여 종합적으로 평가할 수 있으며, 이러한 평가업무를 효율적으로 수행하기 위하여 방송평가위원회를 둘 수 있다고 규정하고 있다(동법안 제31조제1항).

### Ⅲ. 靑少年保護와 放送內容規制

청소년과 방송내용의 관계는 방송규제에서 가장 핵심적인 사회문제로 대두되고 있다. 오늘날 각 가정마다 TV수신기를 여러대 구비하고 있는 것은 보편화된 현상이고, 또한 여유시간대에 있어서 부모와 자녀가 동시에 방송을 수신하는 공간도 점점 축소됨으로써, 부모와 자녀들은 각각 자신의 공간에서 자신들이 선호하는 방송프로그램을 즐기는 경향이 증대하고 있다. 이러한 수신형태의 변화와 더불어 충분한 판단력이 형성되지 못한 청소년의 보호문제는 그 중요성이 더욱 높아지고 있는 것이다.

방송에 있어서 청소년보호와 관련하여 세계 각국에서는 다양한 방안의 법제도가 추진되고 있는데, 그 대표적인 방안으로는 방송시간대제한, 프로그램등급의 사전표시, 부모의 사전방송차단 및 V-Chip장착 등이다.

이러한 제도의 도입은 청소년보호라는 긍정적 효과 뿐만 아니라 이러한 제도에 따른 청소년 및 부모의 시청권제한, 방송사에 대한 방송의 자유의 침해우려라는 부정적 효과도 가지고 있다. 이러한 관점에서 이들 제도의 도입여부를 검토하면, 다음과 같다.

첫째, 방송시간대제한제도이다. 이것은 청소년이 수신하는 시간대에 청소년에게 부적합하다고 생각되는 선정성·폭력성 등을 내포한 방송프로그램을 방송사에게 방송하지 못하도록 하는 제도이다. 이러한 제도는 청소년보호라는 관점에서 세계 각국에서 가장 널리 보급된 방안이다. 예컨대, 미국에서는 오전 6시부터 오후 10시까지의 사이에 저속한 프로그램의 방송이 금지되고 있으며(FCC규칙 73.3999), 영국에서는 오전 5시 30분부터 오후 9시까지의 사이에 청소년에 대한 부적당한 프로그램의 방송을 금지하고 있다(ITC 프로그램코드

1.4(i)). 프랑스 및 독일에서도 마찬가지이다.<sup>144)</sup> 그리고 일본의 경우에는 방송법상 청소년보호에 관한 직접적인 규정은 없지만, 방송사업자에게 제정·공표가 의무화되어 있는 프로그램기준(방송법 제3조의3제1항, 제2항, 방송법 제3조의4제3항)에서 청소년배려에 관한 사항을 규정하고 있는데,<sup>145)</sup> 이것을 기초로 청소년에 대한 부적당한 프로그램은 방송시간을 심야로 하여야 한다는 등의 배려를 하고 있다. 또한 이와 관련하여 일본의 담배업계 등이 광고방송(CM방송)에 있어서 방송시간대 등에 관한 자율기준을 설치·운영하고 있다.<sup>146)</sup>

이러한 방송시간대제한제도는 방송이 청소년에게 미치는 영향이 지대할 뿐만 아니라 청소년의 건전한 육성은 민주사회에 있어서 가장 중요한 과제의 하나라는 점에서 도입의 필요성이 있다고 할 것이다.<sup>147)</sup> 다만, 이러한 제도의 도입과 더불어 프로그램의 등급분류 등의 사항에 대하여 기본적인 가이드라인은 통합방송위원회의 규칙을 통하여 제시되어야 하지만, 구체적·실질적인 운영은 방송사의 자율에 위임되어야 한다는 점에 주의하여야 한다.<sup>148)</sup> 이와 관련하여 청소년보호시간대의 설정에 있어서 강제적인 보호시간대를 설정할 것이 아니라, 방송프로그램의 내용강도에 따라 연령등급에 의한 방송시간대별 허용등급 범위만을 제시하는 방안이 제기되기도 한다.<sup>149)</sup> 그러나 이러한 방식은 수신자에 대한 미디어교육이 전제로 되어야 한다는 점에서 현실적으로 어려움이 있기 때문에, 청소년들의 생활주기를 정밀하게 검토하여 효율적인 방송시간대를 획일적으로 설정하는 방안이 타당하다고 생각한다.

144) 프랑스에서는 오전 6시부터 오후 10시 30분까지의 사이에 성적인 프로그램, 폭력을 선동하는 프로그램을 방송해서는 안된다고 하고 있다(시청각커뮤니케이션법에 근거한 1989년 5월 5일의 정령). 또한 독일에서는 오전 6시부터 오후 11시까지의 사이에 청소년의 육체적, 정신적 건전성을 해할 우려가 있는 프로그램은 방송해서는 안된다고 한다(바덴-뷔르템베르그주미디어법 제49조).

145) 민방연방송기준의 서문에서는 방송에 있어서 아동 및 청소년에게 주는 영향 등을 중시하여 프로그램 상호간의 조화와 방송시간에 유의할 것 등이 기술되고 있다.

146) 담배의 CM방송에서는 담배업계가 자주기준에 따라 토요일 CM방송의 금지, 평일 시간대규제(오전 5시부터 오후 10시 54분까지 TV의 CM방송을 금지) 등을 규정하고 있다. 이밖에 주류 등의 CM방송에서도 업계가 자주기준을 규정하고 있다.

147) 多チャンネル時代における視聽者と放送に関する懇談會(編), 前掲書, 24頁.

148) 이러한 관점에서 방송시간대제한제도의 도입에는 신중하여야 한다는 의견도 있다(田島泰彦, "放送から青少年をどう保護するか", 法律時報 71卷 2號(Vol.71 No.2), 日本評論社(1999.2), 69頁).

149) 강남준·안정임, 전제서, 154면.

둘째, 프로그램등급의 사전표시제도이다. 이것은 청소년보호와 관련하여 방송시간대제한제도는 비디오기기의 보급확대에 따라 그 실효성의 확보력이 감소될 뿐만 아니라, 당해 시간대에는 일률적으로 청소년대상 프로그램이 제공됨에 따라 부모의 시청권이 침해된다는 단점을 보완하여 창출된 제도이다. 즉, 이것은 부모의 시청권을 확보하면서 청소년의 보호를 도모한다는 관점에서 청소년에게 부적당한 프로그램을 방송에서 사전표시하는 것이다. 이러한 제도도 또한 세계 각국에서는 널리 제도화되었다. 예컨대, 영국에서는 청소년의 보호를 위한 방송시간대제한제도와 동시에 그밖의 방송시간대의 경우 청소년에게 부적당한 프로그램을 방송하는 때에는 경고하도록 하고 있으며(ITC 프로그램코드 1.12), 또한 프랑스에서도 청소년의 감성을 해치는 프로그램을 방송하는 때에는 적절한 방법으로 경고하도록 하고 있다(시청각커뮤니케이션법에 근거한 1989년 5월 5일의 정령).

이러한 프로그램등급의 사전표시제도는 당해 프로그램에 대한 청소년의 관심을 오히려 고조시킬 우려가 있기는 하지만, 부모들의 수신권을 보장함과 동시에 부모가 능동적인 선택권을 행사하여 청소년에게 부적합한 프로그램을 보여주지 않을 수 있도록 한다는 의미에서 도입의 필요성이 있다고 할 것이다. 이 경우에도 이러한 프로그램등급의 사전판정은 방송사의 자율에 위임하고, 통합방송위원회는 사후 규제를 강화하여야 한다는 점에 주목하여야 한다. 이와 관련하여 우리나라의 여당안에서도 방송프로그램등급제와 더불어 프로그램등급의 사전표시제도를 도입하고 있음은 전술한 바와 같다(동법안 제32조제3항).

셋째, 부모의 사전방송차단 및 V-Chip장착제도이다. 오늘날 정보통신기술의 발전에 따라 방송수신에 있어서는 프로그램등급에 따른 코드부여가 가능하게 되었고, 방송수신에 있어서는 프로그램에 대한 사전 수신기조작을 통하여 자동적으로 수신을 거부할 수 있게 되었다. 이러한 정보통신기술의 발전과 더불어 청소년보호를 위하여 고안된 제도가 부모의 사전방송차단제도이다. 이것은 부모 보다는 기계조작능력에 있어서 청소년이 우월하기 때문에, 부모의 충분한 관리를 기대할 수 없다는 단점도 있지만, 부모가 프로그램에 대한 능동적인 선택권을 행사하여 청소년이 부적합한 프로그램을 보지 못하도록 차단함에 있어서는 오히려 '프로그램등급의 사전표시제도' 보다도 뛰어나다는 장점이 있다. 이러한 제도는 오늘날 위성디지털 다채널방송 뿐만 아니라 지상파방송에도 도입되는 경향을 보이고 있다. 예컨대, 미국에서는 위성방송 뿐만 아니라 지상

파방송, CATV에 대해서도 1996년 2월 1934년 통신법개정을 통하여 이러한 기능을 가지는 V-Chip(Violence-Chip)을 13인치이상의 TV수신기에 내장할 것 등을 의무화하기도 하였다.<sup>150)</sup> 이것은 미국의 FCC가 방송규제의 규제 완화조치와 더불어 1980년대 '공정성원칙'을 포함한 광고시간 및 어린이프로그램에 대한 편성규제원칙 등을 폐지하였으나, 방송·통신사업의 전 영역에서 음란물이 난무하는 등의 프로그램의 저질화·상업화가 가속화됨에 따라 방송내용 규제를 강화하게 된 결과이다.

그러나 이러한 부모의 사전방송차단 및 V-Chip장착제도는 프로그램등급을 부여하는 방송사업자에게 경제적 부담을 초래하고, 또한 V-Chip을 내장한 TV수신기로 교체하여야 하는 수신자에게도 경제적 부담을 초래한다는 점에서 우리나라의 경우 도입하기에는 시기상조라고 생각한다. 이러한 청소년보호제도와 관련한 외국의 입법례를 도표화하면, 다음과 같다.

---

150) 1996년 전기통신법 제5편 '통신품위법'(Communications Decency Act of 1996)은 이와 관련하여 인터넷 등을 통하여 18세미만의 미성년자에게 외설적이거나 저질의 정보를 제공하는 자에게 25만달러미만의 벌금 또는 2년이하의 금고형을 부과하고 있으며(동법 제502조), 동시에 CATV사업자에게는 이러한 내용의 방송차단을 위한 스크램블의 의무화와 전송거부권을 인정하고 있다(동법 제505조, 제506조).

<외국의 청소년보호제도>

	방송시간대제한등	사전표시	V칩	광 고
미 국	<p>-'저질의 프로그램'은 방송 시간대(오전6시~오후10시 사이는 방송금지)를 제한(FCC규칙 73.3999)                      ※저질의 프로그램이란 방송매체에 대한 현시점에서의 사회적 판단기준에 비추어 명확하게 '도발적인 성적 또는 배설에 관한 행위, 기관에 대하여 기술하는 프로그램(1987년 FCC결정)                      -CATV, 직접위성방송에 대해서는 수신자의 선택에 의해 수신되는 것이기 때문에, 시간대제한은 없음.</p>		<p>-폭력적 프로그램 등을 수신자의 선택에 따라 자동적으로 수신불능으로 하는 V칩을 13인치 이상의 TV수신기에 내장할 것. 또한 프로그램의 등급은 방송사업자가 실시(통신법 제303조)</p>	<p>&lt;민영방송&gt;                      -아동대상 프로그램에 있어서 광고방송의 시간량을 제한(FCC규칙 73.670)                      -담배광고 등의 금지(FCC규칙 73.4055,4250 등)                      &lt;공영방송&gt;                      -광고방송을 금지(통신법 제399B조)</p>
영 국	<p>&lt;민영방송&gt;                      -청소년에 대하여 부적당한 프로그램의 방송시간대(오전 5시 30분~오후 9시 사이는 방송금지)를 제한(ITC프로그램코드 1.5(i))                      ※유료방송에 대해서는 수신자의 선택에 의해 수신되는 것이기 때문에, 방송시간대 및 프로그램내용에 대한 제한이 완화                      &lt;BBC&gt;                      -청소년보호를 위하여 프로그램을 적절한 시간에 방송할 것(협정서 부칙)                      ※BBC는 자주적으로 민영방송과 동일한 방송시간대의 제한을 실시</p>	<p>&lt;민영방송&gt;                      -청소년보호시간대 이외에 청소년에 대하여 부적당한 프로그램을 방송하는 경우는 경고할 것 (ITC 프로그램 코드 1.5(i))</p>		<p>&lt;민영방송&gt;                      -광고의 총 방송시간을 제한(광고코드)                      -광고와 프로그램을 분리할 것(광고코드)                      -담배광고, 아동대상 프로그램에 있어서의 알콜 광고를 금지(광고코드)                      &lt;BBC&gt;                      -광고방송을 금지(협정서 제12조)</p>
프랑스	<p>-성적인 프로그램, 폭력을 선동하는 프로그램의 방송 시간대(오전6시~오후10시30분 사이는 방송금지)를 제한(CSA정령)                      -스크램블이 걸린 방송에 대해서는 수신자의 선택에 의해 수신되는 것이기 때문에, 시간대제한이 완화</p>	<p>수신자, 특히 청소년의 감성을 손상시키는 프로그램을 방송하는 경우, 적절한 방법으로 경고할 것(CAS정령)                      -위 적절한 방법의 선택은 종래 각 방송사업자에게 위임되었는데, 폭력·성의 정도에 따라 프로그램을 분류하고, 연색의 ○, 동색의 △, 적색의 □의 표시를 붙여 방송하는 통일적인 방법이 1996년 11월 18일부터 도입되어 실시중(협약·운영규칙)</p>		<p>-광고의 총 방송시간을 제한(정령, 규칙, 협약)                      -광고와 프로그램을 분리할 것(정령, 규칙, 협약)                      -담배광고, 알콜 광고를 금지(정령, 규칙, 협약)</p>

	방송시간대제한등	사전표시	V칩	광 고
독 일 (비덴-뷔르 텐베르그주)	-청소년의 육체적, 정신적 건전성을 해할 우려가 있 는 프로그램의 방송시간 대(오전6시~오후11시 사이)는 방송금지(주미 디어법 제49조, 협 정 1.3) -청소년을 도덕적으로 대 단히 추락시킬 우려가 있 는 프로그램의 방송은 금 지(주미디어법 제49조, 협정 1.3)		-1994년에 대형 민영방 송회사(RTL)와 수신기 메이커가 자주적으로 도 입하고, 현재 민영방송 12사가 실시. 프로그램 의 등급은 각사의 청소년 보호책임자가 행함.	-광고의 총 방송시간의 제한(협정 제15조제1 항) -광고와 프로그램을 분 리할 것(주미디어법 제 30조제3항, 제30b조 제1항) -소비자 및 청소년의 이 익을 손상하는 광고 등 을 금지(주미디어법 제 30조제3항, 제30b조 제1항, 협정 제1.6조제 3항)
일 본	-청소년보호를 위한 직접 적인 규정은 없음. *일본민간방송연맹방송기 준(발체): 방송에 있어서 는 다음의 점을 중시하여 프로그램의 상호조화와 방송시간에 유의함과 더 불어 즉시성, 보편성 등 방송이 가진 특성을 발휘 하여 내용의 충실에 노력 한다. 1. - 3. 생략 4. 아동 및 청소년에 주는 영향 5. 생략			<민영방송> -광고와 프로그램을 식 별할 수 있도록 할 것 (방송법 제51조의2) -학교용 교육프로그램에 있어서 학교교육이 방 해되는 광고를 금지(방 송법 제52조의2) *프로그램기준에 있어 서 광고시간량의 제한 등을 규정 <NHK> -광고방송을 금지(방송법 제46조제1항)

#### IV. 政黨 · 選舉放送과 放送內容規制

방송은 정치 및 선거와 깊은 관련성을 맺고 있기 때문에, 정치적 중립성이 강하게 요구된다. 즉, 방송의 중요한 역할 중의 하나가 정치적 판단에 있어서 국민에게 정확하고 공평한 정보를 제공함으로써 주권자로서의 여론형성에 이바지하고, 또한 선거에 있어서 국민에게 정당 및 후보자의 정견 등을 공평하게 제공함으로써 주권자로서의 정치적 의사결정에 이바지하게 하는 것이다.

이러한 관점에서 세계 각국은 정당의 방송시간제한<sup>151)</sup> 및 선거운동기간중의 방송의 공평성 등을 고려하고 있다. 우리나라의 경우에도 선거운동을 위한 방송광고(광고시간 1회 1분), 후보자 등의 방송연설, 방송사주관 후보자연설의 방송, 방송사의 경력방송 등을 인정하고 있다(공직선거및선거부정방지법 제70

151) 영국에서는 정당방송(선거운동기간외에 있어서 일정한 룰에 근거하여 행해지는 방송)에 있어서의 각 정당에의 시간배분은 정당, BBC 및 ITC로 구성된 정당정치방송위원회를 통하여 전회의 선거에 있어서의 득표수 등에 따라 행해지고 있다. 또한 프랑스에서는 보도프로그램 등에서 정부, 여당 및 야당의 3자에 관한 방송시간을 각각 1/3씩으로 하는 3분할룰이 있다.

조 내지 제74조)152).

이와 관련하여 '방송의 다양성' 확보라는 관점에서 정당·선거방송의 구체적인 기준의 법정화가 필요한가 하는 문제가 제기된다. 그러나 '방송의 다양성'이라는 개념자체가 추상적·불확정적 개념인 점을 고려할 때에 구체적인 법정화보다는 통합방송위원회의 규칙을 통한 규제가 효율적이라고 생각한다. 특히, 이러한 방송규제가 과도하게 진행되면, 방송사업자의 방송편집자유권을 위축시킬 우려가 있기 때문에, 실질적인 운영은 방송사업자의 자율에 위임하되, 통합방송위원회의 사후 규제를 강화하는 방법이 바람직하다고 생각한다. 이러한 정당·선거방송에 관한 외국의 입법례를 도표화하면, 다음과 같다.

〈외국의 정당방송·선거방송제도〉

	의견의 다양성, 정치적 공평	정당방송·선거방송·정치적 광고방송
미 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>-방송프로그램에 대한 일반적인 공정성은 법률상 요구되고 있지 않음.</li> <li>〈인영방송〉</li> <li>-정치적 사실방송중에서 특정한 후보자의 지지 등을 표명하는 경우, 다른 지지되지 않았던 후보자 등에게 반론기회를 제공할 것(FCC규칙 73.1930)</li> <li>〈공공방송〉</li> <li>-특정의 후보자에 대하여 지지 또는 지지거부를 표명하지 아니할 것(통신법 제399조)</li> <li>※사회적인 논쟁사항의 방송에 적절한 시간량을 할당할 것, 당해 방송에서 대립의견을 공정하게 제시할 것을 의무화하는 공정성원칙이 FCC규칙에 규정되어 있었는데, 동원칙은 1987년에 폐지.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〈선거방송〉</li> <li>-후보자에게 합리적인 범위에서 방송국을 사용시킬 것(통신법 제312조)</li> <li>-특정의 후보자에 대하여 방송국의 사용을 인정할 경우는 다른 모든 후보자에게도 동등의 기회를 제공할 것(통신법 제315조)</li> </ul>
영 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정치, 노동의 논쟁사항 등에 대하여 공정한 방송을 행할 것(방송법 제6조제1항)</li> <li>-이들의 상황에 관하여 방송사업자의 의견표명을 삼가할 것(방송법 제6조제4항)</li> <li>※ITC는 공정성에 관한 프로그램코드를 작성(방송법 제6조제3항)</li> <li>〈예〉</li> <li>-정치적 논의에 관한 뉴스에서는 주된 다른 의견을 공정한 비중으로 방송하여야 함.</li> <li>-정치토론프로그램의 참가자는 대립하는 시점을 반영하는 관점에서 선택되어야 함.</li> <li>-방송사업자가 의견을 기술하는 것을 피하는 것은 공정성을 보장하기 위하여 불가결함.</li> <li>-반드시 한 프로그램내에서 모든 의견이 취급될 필요는 없음 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>《선거방송, 정당방송》</li> <li>〈인영방송〉</li> <li>-선거방송, 정당방송을 행할 것(방송법 제36조)</li> <li>※BBC도 실태상 선거방송, 정당방송을 실시</li> <li>※정당정치방송위원회(정당, ITC, BBC에 의해 구성)가 전회의 득표수 등에 따라 각 정당에 방송시간을 배분</li> <li>《정치적 광고방송》</li> <li>-정치적 광고방송을 금지(방송법 제8조제2항)</li> </ul>

152) 미국에서는 통신법에 의하여 방송사업자는 후보자에게 합리적인 범위에서 방송국을 사용시킴과 동시에 특정한 후보자에 대하여 방송국의 사용을 인정할 경우에는 다른 모든 후보자에 대해서도 동일한 기회를 제공할 것을 의무화하고 있고, 일본에서는 중의원 의원, 참의원의원 및 도도부현지사의 선거에 대해서는 공직선거법에 의하여 선거운동기간에 있어서의 후보자 및 정당의 정견방송, 후보자의 경력방송 등에 대하여 규정하고 있는데, 정견방송에 대해서는 방송회수·방송시간 뿐만 아니라 방송사업자의 편집을 금지하는 등 상세한 규정을 설치하고 있다. 특히, 일본에서는 정견방송을 중파방송 또는 TV 방송에 의하여 행하도록 규정하고 있다(일본의 공직선거법 제150조).

第 4 章 統合放送法 制定과 多樣性確保方案

	의견의 다양성, 정치적 공평	정당방송·선거방송·정치적 광고방송
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>-의견의 다양성, 취급의 평등을 확보할 것(시청각커뮤니케이션법 제1조, 제13조)</li> <li>※정치적 공평성에 대해서는 정부, 여당, 야당의 방송시간을 3분의 1씩으로 하는 3분할룰에 의해 실효성을 확보</li> <li>※CSA는 대상프로그램을 모두 녹화하고, 매월 3자의 방송시간수의 집계결과를 의회에 보고함과 동시에 일반에게도 공표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>《선거방송, 정당방송》(공영방송)</li> <li>-선거방송, 정당방송을 행할 것(시청각커뮤니케이션법 제16조, 제55조)</li> <li>※선거방송은 CSA가 정하는 규칙에 근거하여 실시(시청각커뮤니케이션법 제16조)</li> <li>-정당방송의 각 정당에의 시간배분은 CSA가 정하는 방식에 의함(시청각커뮤니케이션법 제55조)</li> <li>《정치적 광고방송》</li> <li>-정치적 광고방송을 금지(시청각커뮤니케이션법 제14조제2항)</li> </ul>
독일 (비데-뷔르텐-베르그주)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정치, 경제, 사회 등의 문제에 대하여 다양한 견해에 발언의 기회를 부여할 것(주미디어법 제14조제2항, 정관 제2조제2항, 제4항)</li> <li>-특정한 당파, 신조, 세계관 등에 종속하지 아니할 것(주미디어법 제14조제2항, 정관 제2조제2항, 제4항)</li> <li>※민영방송에 있어서 의견의 다양성이 확보되고 있는지 않는지는 주커뮤니케이션청중에 설치된 미디어위원회(사회의 다양한 단체의 대표에 의해 구성)가 판단, 이 경우에는 개개의 민영방송의 채널별이 아니라 민영방송, 공영방송을 포함한 방송전체에서 판단(주미디어법 제14조제3항, 제65조제1항, 제2항, 제66조제4항)</li> <li>※공영방송에 있어서 의견의 다양성을 확보하기 위하여 최고의사결정기관인 방송위원회를 사회의 다양한 단체의 대표로 구성(정관 제4조제2항)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>《선거방송》</li> <li>-선거방송을 위한 방송시간을 정당에게 제공할 것(주미디어법 56조3항, 정관 2조4항, 협정 제1.24조2항)</li> <li>-정당에 방송시간을 제공하는 경우에는 모든 정당을 공평하게 취급할 것(주미디어법 제56조제3항, 정관 제2조제4항, 협정 제1.24조제2항)</li> <li>《정치적 광고방송》</li> <li>-정치적 광고방송을 금지(주미디어법 제30조제8항, 협정 제1.6조제7항)</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정치적으로 공평할 것(방송법 제3조의2제1항제2호, 유선TV방송법 제17조제2항)</li> <li>-의견이 대립하고 있는 문제에 대하여는 가능한 한 다수의 각도에서 논점을 명확히 할 것(방송법 제3조의2제1항제4호, 유선TV방송법 제17조제2항)</li> <li>※각 방송사업자는 위 규정을 구체화하는 프로그램 기준을 작성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>《선거방송》</li> <li>-특정의 후보자에게 정견방송 등을 시키는 경우는 다른 후보자로부터의 청구에 따라 동등한 조건으로 방송시킬 것(방송법 제45조, 제52조, 유선TV방송법 제17조제2항)</li> <li>※공직선거법에서 정견방송, 경력방송 등에 대하여 규정.</li> </ul>

V. 訂正·反論放送과 放送內容規制

방송에 의하여 인권·프라이버시 등의 권리가 침해되는 경우에는 방송의 사회적 영향력의 지대성으로 인하여 되돌릴 수 없는 피해를 입게 된다. 이러한 상황에 대처하여 방송에 의한 권리침해를 적극적으로 억제함과 동시에 권리침해가 발생한 경우에는 피해자가 신속하고, 공정하게 구제될 수 있는 제도의 마련이 필요하다.

우리나라 방송법은 이와 관련하여 “방송에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 한다”(동법 제5조제1항)고 규정함과 동시에 방송에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자(피해자)는 그 사실보도가 있음을 안 날로부터 1월이내에 방송국에 서면으로 반론보도의 방송을 청구할 수 있고, 그 비용은 무료이며, 반론보도는 사실적 진술과 이를 명백히 전달하는데 필요한 설명에 국한되고, 자수 또한



이의의 대상이 된 공표내용의 자수를 초과할 수 없으며, 그 공표가 행하여진 동일한 방송주파수에 의하여 동일한 효과를 발생할 수 있는 방법으로 하도록 규정하고 있다(동법 제41조). 다만, 피해자가 반론보도청구권의 행사에 정당한 이익을 갖지 아니한 경우나 청구된 반론보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 경우 또는 상업적인 광고만을 목적으로 하는 경우, 그리고 국가·지방자치단체 또는 공공단체의 공개회의와 법원의 공개재판절차에 관한 사실방송의 경우에는 이의 방송을 거부할 수 있다고 규정하고 있다(동법 제41조제3항단서, 제7항).

우리나라 방송법상의 반론보도청구권에 의한 반론보도문의 방송은 사실상 사실보도에 의한 피해자의 소극적인 보장을 의미하는 '정정방송'에 해당한다고 할 것이다. 이러한 정정방송제도는 방송에 의한 피해자의 구제에 유효한 역할을 수행하고 있음은 사실이다. 다만, 정정방송의 청구가 있는 경우에 그 진실성 여부의 판단을 방송사에게 위임하고 있는 것은 문제라고 할 것이다. 왜냐하면, 방송의 정치적 중립성 보장의 문제와는 달리 사인의 권리가 침해된 경우에는 '방송의 자유'와의 조정을 도모할 여지가 없으며, 또한 타인의 권리를 침해하는 '방송의 자유'는 적어도 법논리상 인정할 수 없기 때문이다.<sup>153)</sup> 이러한 관점에서 이러한 정정방송의 진실성 여부에 대한 판단은 통합방송위원회의 관할사항으로 하는 것이 바람직하고, 또한 그 청구기간도 피해자의 권리구제라는 차원에서 3개월 정도로 연장하는 방안이 타당하다.

또한 이와 관련하여 '방송의 다양성' 확보라는 관점에서 문제로 되는 것은 방송사가 특정한 주장에 관한 방송을 행한 경우에, 적극적으로 이와 다른 주장을 가진 사람의 반론을 방송하도록 의무화하는 반론방송제도의 도입여부이다.<sup>154)</sup> 이러한 '반론방송'의 도입에 대하여 방송사업자가 자주적으로 도입하는 경우는

153) 舟田正之, “多チャンネル時代の放送番組規律”, 西谷 剛·藤田宙靖·磯部 力·碓井光明·來生 新(編), 成田頼明先生古稀記念 '政策實現と行政法', 有斐閣, 1998, 532頁.

154) 제외국에 있어서 반론방송제도가 도입된 경우도 많다. 예컨대, 프랑스에서는 명예 또는 명성이 침해된 피해자는 방송사업자에 대하여 반론방송의 청구를 할 수 있고(시청각 커뮤니케이션법 제6조), 독일에서도 오인된 방송에 의한 피해자는 방송사업자에 대하여 반론방송의 청구를 할 수 있다(바덴-뷔르템베르그 주미디어법 제55조 등). 양국 모두 방송사업자가 반론방송을 거부한 경우는 피해자의 신청에 의하여 법원이 반론방송을 실시할지 않을지를 최종적으로 결정한다. 양국의 제도는 신문 등의 인쇄매체에 설정되어있는 반론제도를 방송에도 수용한 것이다. 또한 미국에서는 공공적 중요성이 있는 논쟁문제에 관하여 특정한 사람 또는 단체의 인격적 자질을 공격하는 의견의 방송이 행해진 때에는 당해 개인 등에 대하여 반론의 기회를 제공하는 것이 의무화되고 있다(FCC규칙 73.1920, CATV사업자에 대하여는 FCC규칙 76.209).

물라도 이것을 법정화하여 의무화하는 것은 방송사업자의 경제적 부담이 증대하고, 방송의 자유를 침해할 우려가 있다는 등의 지적이 있지만,<sup>155)</sup> 전술한 바와 같이, 방송사가 자신과 다른 주장을 방송함으로써 자신의 권리가 침해된 경우에는 '방송의 자유'와 조정의 문제는 발생하지 않으며, 또한 타인의 권리를 침해하는 '방송의 자유'는 적어도 법논리상 인정될 수 없기 때문에, 통합방송법의 제정에 있어서는 이러한 반론방송제도를 도입하는 것이 바람직하다고 생각한다. 이러한 정정·반론방송에 관한 외국의 입법례를 도표화하면, 다음과 같다.

〈외국의 정정·반론방송제도〉

미 국	〈반론방송〉 -방송사업자는 공공적 중요성이 있는 쟁점문제에 관하여 특정의 사람 또는 단체의 인격적 자질을 공격하는 의견의 방송이 행해진 경우에 반론의 기회를 제공할 것(FCC규칙 73.1920, 76.209) ※일반적으로는 명예훼손, 프라이버시침해는 민사소송에 의해 다루어지는 것으로 되는데, 그 손해배상액은 대단히 고액으로 되는 경향
영 국	〈피해자구제로서의 고충처리〉 -방송고충처리위원회(BCC)는 부정, 부당한 취급, 프라이버시침해에 관한 고충을 접수, 심사, 고충이 정당하다고 재정된 경우에는 재정의 요약물 방송 등을 통하여 공표하도록 방송사업자에게 명령(방송법 제143조~제146조) ※1980년 방송법에 의해 설립, 그 위원은 국민문화성장관이 임명(방송법 제142조제2항) ※BCC에의 고충신청기간은 합리적인 기간내(운용상은 원칙적으로 방송후 90일 이내) ※1996년 방송법에 의해 1997년 4월부터 BCC와 BSC는 방송기준위원회(BSC)로 통합.
프랑스	〈반론방송〉 -명예 또는 명성을 침해당한 피해자는 방송사업자에 대하여 반론방송의 청구가 가능(시청각커뮤니케이션법 제6조) ※반론방송의 청구기간은 방송후 8일 이내 -방송사업자가 반론방송을 행하지 아니하는 경우에는 법원이 판단
독 일 (비덴-뷔르텐 베르그주)	〈반론방송〉 -오인된 방송에 의한 피해자는 방송사업자에게 반론방송의 청구가 가능(주미디어법 제55조, 정관 제2조에 근거한 기준) ※반론방송의 청구기간은 방송후 6주간 이내 -방송사업자가 반론방송을 행하지 아니하는 경우에는 법원이 판단
일 본	〈정정방송〉 -진실하지 아니한 사항의 방송에 의해 권리를 침해당한 피해자 등으로부터 정정방송의 청구가 있었던 경우, 방송사업자는 진실인지 아닌지를 조사하여 진실하지 아니한 것이 판명된 경우에는 정정방송을 실시할 것(방송법 제4조, 유선TV방송법 제17조제2항) ※정정방송의 청구기간은 방송후 3개월 이내

155) 多チャンネル時代における視聽者と放送に関する懇談會(編), 前掲書, 29頁.

## 第5章 結 論

방송의 여론형성기능은 민주정치를 구현하기 위한 필수불가결한 수단이다. 따라서 방송은 국가의 권력적 간섭이나 사회세력의 영향을 받지 않도록 독립성이 보장되어야 할 뿐만 아니라 국민 각계각층의 다양한 의사가 왜곡 또는 조작됨이 없이 중립적인 입장에서 기회균등하게 반영될 수 있는 다양성과 공정성이 보장되어야 한다. 이를 보장하기 위하여 현행 방송법은 방송이 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서를 존중하여야 하고, 민주적 여론형성에 기여하여야 하며, 사회 각계각층의 다양한 의견을 균형있게 수렴하여야 하고, 특정한 정당·집단·이익·신념 또는 사상을 지지 또는 옹호할 수 없다고 규정함과 동시에 방송프로그램의 편성과 관련해서는 정치·경제·사회·문화 등 각 분야의 이익이 균형있게 적정한 비율로 표현될 수 있도록 하여야 한다고 규정하고 있다.

그러나 이러한 방송의 다양성확보를 위한 구체적인 제도화의 상황은 각 국가 간에 상당한 차이가 나타나고 있는데, 이것은 '방송의 자유론'에 대한 사고의 차이에 기초하고 있다. 다만, 여기에서 '방송의 자유'는 인체매체의 자유와는 달리 아직은 미성숙한 기본권이라는 사실에 주의하여야 한다. 따라서 오늘날의 민주사회에 있어서도 방송규제의 필요성은 여전히 존속하고, 또한 이러한 방송규제의 제도화에 있어서는 순수한 시장경쟁원리만을 고려한 방송사업자의 자유(방송의 자유의 주관적 측면)만이 고려될 것이 아니라, 사회에 유통하는 의견 및 정보의 폭넓은 다양성을 보장하는 측면(방송의 자유의 객관적 측면)도 동시에 고려되어야 한다는 것이다.

이러한 관점에 입각하여 먼저, 방송의 다양성확보를 위한 제도화 내지 방법을 정립함에 있어서 기본방향을 제시하면, 다음과 같다. 첫째, '방송의 다양성'이란 무엇을 의미하는 것인가라는 그 기준에 대한 어느 정도의 명확한 규정을 설정하여야 한다. 다만, 이러한 기준을 너무 상세하게 규정화하는 것은 오히려 '방송의 자유'를 침해할 수 있음에 주의하여야 한다. 둘째, '방송의 다양성'의 위반을 판정, 제재를 가하는 기관의 성격을 명확히 하여야 한다. 셋째, '방송의 다양성'은 그 적용에 있어서 방송프로그램의 내용과 영역에 따라 차별화하여야 한다. 넷째, '방송의 다양성'은 그 적용에 있어서 방송사업체의 성격에 따라 차

별화하여야 한다. 다섯째, '방송의 다양성'은 그 적용에 있어서 기본적으로 방송사자율규제의 방법이 고려되어야 한다. 여섯째, '방송의 다양성'의 위반에 따른 제재조치에 대하여는 제재의 종류 등을 체계적이고도 명확하게 규정하여야 한다. 또한 이러한 불이익조치를 부과할 경우에는 피면허자의 청문보장 등과 같은 적절한 조치를 확보하여야 한다. 특히, 방송규제기구의 내용심의조치는 방송사업의 허가·재허가심사와 연계되어야 한다. 일곱째, 수신자의 보호라는 관점에서 프로그램에의 불만처리제도, 면허갱신시에의 수신자참가제도 등과 같은 다양한 방송에의 참가와 액세스의 보장방안이 고려되어야 한다.

다음으로, 이러한 기본방향에 입각하여 통합방송법을 제정함에 있어서 '방송의 다양성' 확보를 위한 구체적인 입법방향을 제시하면, 다음과 같다. 첫째, 통합방송위원회는 '제3의 독립된 합의제행정기관'의 형태를 채택하여야 한다. 다만, 이 경우에 그 구성에 있어서 국민의 대표기관인 의회의 영향력을 강화하여야 한다.

둘째, 통합방송위원회는 9인의 위원으로 구성하되, 그 구성방법에 있어서는 3인은 대통령, 6인은 사회 각 분야의 다양한 이해를 대표하는 협의체가 2배수로 추천한 자 중에서 국회 문화관광위원회의 의결을 거쳐 추천한 자를 국회가 본회의 의결을 거쳐 선출하고, 대통령이 임명하도록 하여야 한다. 다만, 이 경우에 위원의 인사검증, 국회 문화관광위원회 추천위원 6인의 추천기준 및 사유의 제시 등에 대한 제도적 장치를 명문화하여야 한다.

셋째, 명실상부한 공영방송제도의 확립을 전제로 공영방송과 민영방송을 동시에 규율하는 통합방송위원회를 설치하되, 위원회 내부에서 위원장 1인을 제외한 지상파공영방송, 지상파민영방송, 종합유선방송·위성방송, 유사방송 등을 담당하는 각 2인의 위원으로 구성하고, 이들 전원을 상근위원화하여야 한다.

넷째, 지상파방송은 주식 또는 지분총수의 30/100이내에서 소유할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 지상파방송·종합유선방송·위성방송 상호간은 시장점유율 또는 사업자수 등을 고려하여 대통령이 정하는 범위내에서 상호겸영 및 소유할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 지상파방송과 종합유선방송 상호간은 겸영 및 소유를 금지하여야 한다.

다섯째, 종합유선방송·방송채널사용사업·전송망사업 상호간은 시장점유율 또는 사업자수 등을 고려하여 대통령이 정하는 범위내에서 겸영 및 소유할

수 있도록 하여야 한다. 그리고 종합유선방송 상호간(MSO) 및 방송채널사용사업 상호간(MPP)에는 시장점유율 또는 사업자수 등을 고려하여 대통령령이 정하는 범위내에서 경영 및 소유할 수 있도록 하여야 한다.

여섯째, 대기업·신문사 등에 대하여는 지상파방송의 소유를 금지하여야 한다. 다만, 종합유선방송사업 및 위성방송사업은 그 주식 또는 지분 총수의 33/100이내에서 소유할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 외국인 및 외국단체 등에 대하여는 지상파방송, 종합편성 또는 보도전문편성의 방송채널사업과 중계유선방송사업의 소유를 금지하여야 한다. 다만, 종합유선방송사업, 위성방송사업, 종합편성 또는 보도전문편성 이외의 방송채널사용사업은 그 주식 또는 지분 총수의 33/100이내에서, 전송망사업에는 그 주식 또는 지분 총수의 49/100이내에서 소유할 수 있도록 허용하여야 한다.

일곱째, 통합방송법제정에 있어서 방송내용의 규제방식은 방송규제기구의 자율규제로부터 방송사 자체의 자율규제로 전환하여야 한다. 다만, 이 경우에도 통합방송위원회의 방송내용에 대한 사후심의권한과 제재조치는 존속되어야 할 것이다. 그리고 이러한 자율규제의 실질적인 보장을 위해서는 현재 형식적으로 운영되고 있는 '시청자위원회'를 방송사 자율심의에 대한 감시역할을 담당하는 실질적인 내부 감독기구로 조직화하여야 한다. 이와 더불어 방송심의와 방송사의 허가·재허가심사를 연계하는 방안을 고려하여야 한다. 다만, 이 경우에는 허가심사기준을 명확히 함과 동시에 허가를 취소하기 보다는 허가기간을 단축하거나 일정기간 허가를 중지하는 방안을 강구하여야 한다. 특히, 방송사의 허가심사에 대한 명확하고, 객관적인 기준의 설정이 어려울 때에는 과태료와 같은 경제적 제재방법이 강구되어야 한다.

여덟째, 통합방송법에 있어서 방송심의기준을 설정함에 있어서는 매체별 특성을 고려한 심의기준이 포함되어야 한다. 또한 이러한 심의기준의 객관성 및 명확성을 담보하는 제도적 장치가 고려되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 방송프로그램의 등급제, 방송평가제가 도입되어야 한다. 다만, 프로그램 등급제의 도입에 있어서는 다음의 사항을 고려하여야 한다. ① 통합방송위원회는 등급제의 일반적·기본적인 사항을 위원회 규칙으로 정하여 공표하고, 구체적·실질적인 등급제의 운영이나 표시는 각 방송국이 자율적으로 시행하도록 하여야 한다. 이러한 운영과정에 있어서 각 방송국의 실질적 내부 감독기관으로서의 시청자위원회의 역할이 강조되어야 한다. ② 구체적인 등급기준은 연령기준

에 의한 평가등급제 보다는 내용을 기준으로 하는 내용등급제가 바람직하지만, 평가등급제가 시청자들에게 인식되기 쉽기 때문에, 평가등급제를 바탕으로 하여 내용등급제를 첨가하는 방식을 채택하여야 한다. 특히, 이 경우에 청소년들의 시청형태를 고려하여 보호시청시간대를 설정하는 것이 바람직하다. ③ 등급심의에 있어서 모든 방송매체에 적용되는 동일기준의 등급심의원칙을 정립한 뒤에 방송매체별로 그 특성에 따라 차별적으로 적용하여야 한다.

아홉째, 통합방송법을 제정함에 있어서 청소년보호와 관련하여 방송시간대제한 및 프로그램등급의 사전표시제도는 도입하여야 한다. 그러나 부모의 사전방송차단 및 V-Chip장착제도의 도입은 바람직하지 않다. 그리고 정당·선거방송의 경우에는 구체적인 법정화 보다는 통합방송위원회의 규칙을 통한 규제를 활용하여야 한다. 다만, 이러한 방송규제가 과도하게 진행된다면, 방송사업자의 방송편집자유권을 위축시킬 우려가 있기 때문에, 실질적인 운영은 방송사업자의 자율에 위임하되, 통합방송위원회의 사후 규제를 강화하는 방법을 고려하여야 한다.

열째, 통합방송법을 제정함에 있어서 현행 방송법상의 정정방송제도는 유지하되, 정정방송의 진실성 여부에 대한 판단을 통합방송위원회의 관할사항으로 하고, 그 청구기간도 3개월 정도로 연장하도록 하여야 한다. 또한 방송사가 특정한 주장에 관한 방송을 행하는 경우에 적극적으로 이와 다른 주장을 가진 사람이 대처할 수 있는 반론방송제도가 도입되어야 한다.

연구보고 99-03

放送의 多樣性確保를 위한 法制改善方案研究

---

1999년 8월 25일 印刷

1999년 8월 30일 發行

發行人 徐承完

發行處 한국법제연구원

印刷處 東亞商社

서울특별시 서초구 양재동 90-4

전화 : (579)0090, 0308

등록번호 : 1981.8.11. 제1-a0190호

---

값 7,000 원

- 本院의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
- ISBN 89-8323-103-3 93360

