

여론 다양성과 방송보도의 공정성 증진방안 연구



이 보고서는 2009년 방송통신위원회 방송발전기금 조사연구사업의 연구 결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘여론 다양성과 방송보도의 공정성 증진방안 연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2009년 11월

주관 연구 기관: 선문대학교 산학협력단

책 임 연 구 원: 황 근(선문대학교 언론광고학부 교수)

연 구 원: 최일도(한국외국어대학교 연구원)

이효복(한국외국어대학교 박사과정)

박종제(한국외국어대학교 석사과정)

요약	vii
I 연구목적과 필요성	
II 방송보도와 여론형성	
1. 여론과 방송보도	4
2. 여론 다양성과 보도 공정성	7
1) 여론 다양성	7
2) 보도 공정성	14
III 우리나라 미디어 시장의 여론독점	
1. 미디어시장 현황	19
1) 신문시장 현황 및 문제점	19
2) 방송시장 현황 및 문제점	21
2. 미디어시장과 여론 다양성	24
1) 여론 독점과 미디어시장	24
2) 지상파방송 독과점 구조와 여론 독점	26
3. 공영방송과 여론 다양성	32
1) 공영방송의 이념	32
2) 변화하는 공영방송 위상과 보도 공정성	36
IV 주요 국가의 여론 다양성 및 보도 공정성확보 방안 비교	
1. 미국	39

1) 진입 및 소유규제	39
2) 윤리강령 및 보도준칙	41
3) 심의제도와 규정	43
2. 영국	44
1) 진입 및 소유규제	44
2) 윤리강령 및 보도준칙	45
3) 심의제도와 규정	50
3. 프랑스	54
1) 진입 및 소유규제	54
2) 윤리강령 및 보도준칙	56
3) 심의제도와 규정	57
4. 독일	59
1) 진입 및 소유규제	59
2) 윤리강령 및 보도준칙	61
3) 심의제도와 규정	63
5. 일본	67
1) 진입 및 소유규제	67
2) 윤리강령 및 보도준칙	68
3) 심의제도와 규정	73
6. 각국의 보도 공정성 규제에 대한 평가	74
1) 방송보도 공정성 문제에 대한 각국의 접근	74
2) 각국의 방송보도 공정성 규제 평가	76

V

디지털방송시대의 여론 다양성 제고 방안 검토

1. 공정성 확보를 위한 정책 모색	80
2. 여론다양성과 신규보도채널 허용 방안	85
1) 보도매체 경쟁체제에서의 여론 다양성 확보 방안	86
2) 신규 보도채널 승인과 여론 다양성	91
(1) 보도전문채널 추가 승인 필요성	91
(2) 보도전문채널과 종합편성 채널의 동시 승인 정책	92
3. 방송시장 점유율 상한제도의 현실화	94
4. 방송통신심의위원회의 공정성 심의 및 자율규제 강화	96

5. 기타 공정성 확보 방안98

Ⅵ 함의 및 결론

Contents

표 목 차

<표 1> 여론 다양성과 방송보도 공정성 확보를 위한 규제 관계	3
<표 2> 미디어의 다양성과 각각의 개념	8
<표 3> 국내외 주요 다양성 관련 연구 주제 및 연구 결과	13
<표 4> 맥퀘일의 언론사 보도편견 유형분류	16
<표 5> 보도의 공정성 분석틀	18
<표 6> 지상파방송 시청점유율	28
<표 7> 2008년 언론수용자 의식조사	28
<표 8> 2005년 언론수용자 의식조사	28
<표 9> 2005년 국민생활시간대 조사	29
<표 10> 2008년 언론수용자 의식조사	29
<표 11> 해외 주요 공영방송사 구조 비교(영국, 일본, 독일, 프랑스)	35
<표 12> 여론 다양성과 방송보도 공정성 확보를 위한 규제 관계	38
<표 13> 주요 국가의 진입 및 소유제한 규제	78
<표 14> 각국의 미디어 다양성 정책 개념	79
<표 15> 여론의 왜곡 방지와 다양성 확보를 위한 규제수단	84
<표 16> 여론 다양성 및 보도 공정성 보장을 위한 층위별 정책방안	85
<표 17> 동시 승인과 별도 승인의 장단점	93
<표 18> 보도전문채널과 종합편성채널의 차이	94

Contents

그림 목 차

<그림 1> 객관성의 구성 기준(Westerstahl, 1983)	14
<그림 2> 미국 방송정책의 목표	81
<그림 3> 미디어 구조와 수행에서 자유의 기준	83
<그림 4> 미디어 수행성과 원칙으로서의 평등 및 관련 개념들	83

요 약 문

본 연구는 다채널 미디어 환경에 요구되는 여론 다양성 및 보도 공정성 확보에 필요한 정책 방안을 제안하기 위한 목적에서 진행되었다.

따라서 여론 독점에 대한 논의와 여론독점 실태와 문제점 등을 검토하고, 여론 다양성 제고를 위한 보도채널 확대 방안과 승인정책 방향을 제시하였다. 더불어 보도 채널 확대 방안과 보도공정성 확보를 위한 승인정책, 승인 후 공정성 확보를 위한 규제방안도 제시하였다.

연구목적에 따라 여론 다양성을 확보하기 위한 구체적 방안을 모색하기 위해 주요 국가의 여론 다양성 및 보도 공정성 확보 방안을 고찰하였다. 이를 통해 각국의 보도 공정성 규제 사례를 통해 본 연구 목적에 바람직한 정책 방안을 구상하기 위한 근거로 활용했다.

방송의 여론 다양성과 보도 공정성을 확보하기 위한 규제정책에는 구조적 조건과 수행가치가 복합적으로 고려될 필요가 있음을 제안하였다.

한편, 보도매체 경쟁체제에서의 여론 다양성 확보를 위해서는 상당기간 외적 복수주의로의 전환을 모색하면서 동시에 내적 다원주의에 의한 형평성과 균형보도 그리고 공정보도 구현에 필요한 정책이 보완되어야 할 필요가 있음을 밝혔다. 신규 보도채널 승인을 통한 여론 다양성 확보를 위해 보도전문채널 추가 승인이 필요하다는 논의도 전개되었다.

이와 함께 방송시장 점유율 상한제도의 현실화도 필요할 것으로 판단하였다. 신문/방송 두 시장의 독점사업자가 다른 시장으로 진입하는 것이 문제라면, 두 시장의 여론지배력을 별도로 측정하고, 일정 기준을 초과하는 사업자에 대해서 소유·겸영을 전부 혹은 일부 제한하는 방식이 바람직할 것으로 생각된다.

방송통신심의위원회의 공정성 심의 및 자율규제 강화를 위해 공정성심의기준을 더욱 구체화하고, 각 방송사의 자율심의기준이나 윤리규정을 더욱 강화하는 것도 필요하다고 판단되었다.

또한, 여론다양성 및 기타 공정성 확보를 위해 성격이 다른 보도·종합편성채널을 대칭적으로 승인해 승인과정에서의 외적 다양성을 정책목표로 제시하며 평가에 반영하는 것도 필요할 것으로 사료된다. 이와 함께 시청자들의 불만처리 제도를 강화

하여 시청자에 의한 감사를 강화할 필요가 있음을 제시하였다.

위와 같은 여러 방안들에 따라 정책 방향을 수립하고 제도적 장치 등이 보완된다면 여론다양성과 방송 보도의 공정성을 확보하는 과정에 나타나는 문제들이 상당부분 극복될 수 있을 것이라 생각된다. 그럼에도 본 연구 역시 구체적인 정책대안을 제시하는데 한계를 가지고 있을 수밖에 없다. 따라서 가장 바람직한 방법은 인·허가 과정에서 여론 다양성과 보도 공정성을 확보를 위해 다양한 정책적 기준을 제시하고 요구하되, 실제 방송보도 운영 과정의 공정성은 방송사 스스로에 맡기는 자율적 방법이 바람직 할 것이다. 자율적 규제를 기본으로 하되 방송통신심의위원회의 사후 내용규제를 더욱 구체화시키고, 그 심의 결과를 재허가/승인 과정에 반영시킬 수 있어야 할 것이라 생각된다.

I. 연구목적과 필요성

21세기에 들어서면서 방송환경은 급속한 디지털 기술발달에 힘입어 엄청난 변화의 흐름을 맞이하고 있다. 특히 아날로그방송에서 디지털 방송으로 진화하면서 다매체 다채널 시대를 넘어 새로운 방송패러다임시대에 들어서고 있는 것이다. 기술적으로만 본다면, 이러한 방송환경 변화는 여론의 다양성, 시청자 선택의 기회 등 사회적 다양성을 증가시킬 수 있는 기회를 제공 할 수 있을 것이다. 또 이러한 기술적 다양성은 궁극적으로 공급자 위주로 구축되었던 매스미디어 시대의 여론형성 시스템을 재편하는 계기가 될 것이다.

지금까지 방송의 여론형성 기능은 지상파방송 중심의 소수 채널들에 의해 독점적으로 지배되어 왔다. 하지만 급증하고 있는 다양한 채널들과 디지털 매체들로 인해 얼마 가지 않아 소수 매체에 의한 여론독점시대는 종식을 고하게 될 것으로 생각된다. 때문에 지금까지 유지되어 온 여론형성에 미치는 매체의 영향력과 보도 공정성 문제 등에 근거한 규제중심의 허가, 승인제도에 대한 근본적인 정책 패러다임의 변화가 요구되고 있다. 특히, 디지털 케이블TV, IPTV 등 양방향 다채널 방송플랫폼들이 상용화되면서, 보도의 다양성을 확대하고 동시에 공정성을 확보할 수 있는 새로운 규제시스템을 모색해야 할 시점에 와 있는 것이다. 최근 정부가 방송법과 신문법 개정을 통해 대기업을 비롯한 다양한 자본의 방송시장 진입 규제를 완화하고, 종합편성채널, 보도채널을 신규로 승인하겠다는 정책방향은 이러한 환경변화에 따른 규제 패러다임 변화를 잘 보여주는 것이라 할 수 있다.

실제로 이제까지 강력한 진입규제들에 의해 형성된 방송보도 분야의 독과점 구조 때문에 방송 매체의 보도내용이 전체 여론에 막대한 영향을 미쳤으며, 이로 인한 사회적 폐해도 적지 않게 지적되어 왔다. 물론 최근 들어 단일보도매체의 영향력은 급속히 약화되고 있다. 이와 같은 맥락에서 생각해 볼 때, 1989년, 1990년 지상파방송만 있었던 시절의 일부 방송사 파업은 우리사회에 큰 미쳤다. 하지만, 인터넷과 같은 양방향 뉴스원이 보도영역의 상당 부분을 차지하고 있고, 정보뉴스채널 등 다양한 뉴스정보원이 늘어났기 때문에 이러한 영향력은 많이 줄어들 상태이다. 실제로 최근 들어 있었던 YTN과 외부방송사들의 파업에도 불구하고 일반국민들의 뉴스정보 차단으로 인한 불편함은 상대적으로 매우 적었던 것으로 평가된다. 이에 따라 여러 사회적 쟁점들에 대해서 다양한 시각을 보여줄 수 있는 다채널 뉴스정보통

신환경을 반영한 보도규제 모델이 모색되어야 할 것이다.

다른 나라들 역시 디지털미디어시대에 들어서면서, 이른바 '내적 다원주의'에 근거했던 채널내의 다양성보다 채널 간 다양성을 추구하는 '외적 다원주의' 원칙에 의해 보도의 공정성을 모색하는 방향으로 규제철학이 변화하고 있다. 즉, 주파수 희소성에 기초했던 전통적인 방송매체의 보도공정성 규제근거가 디지털 기술 발달에 따라 매체 간 다양성을 추구하는 신문매체 모델로 전환되고 있는 중이라 할 수 있을 것이다.

그 동안 방송보도의 공정성, 객관성에 관한 연구들은 주로 저널리즘 차원에서 채널 내 혹은 단일 프로그램에서 어떻게 공정하게 보도할 것인가의 문제와 이를 실천하기 위한 보도자의 윤리적 규범에 대한 연구들이 주를 이루고 있다. 이러한 연구 결과들은 대부분 큰 정책적 함의나 의미를 가지고 있지 못했다는 한계를 지니고 있다. 또한 케이블TV, 위성방송, IPTV 등 신규 다채널 플랫폼들이 지속적으로 등장하면서, 이른바 매체의 다양성 문제에 대해서도 많은 연구들이 진행되었지만, 대부분의 연구들이 영화, 오락, 스포츠, 다큐멘터리 등 보도 이외의 장르 혹은 프로그램들의 다양성 문제에 집중되어 있었다. 그 이유는 보도가 허용된 지상파방송사들은 원칙적으로 내적 다양성에 근거한 보도준칙을 고수해왔고, 보도전문채널 역시 승인제에 의한 독과점 형태로 운영되어 왔기 때문에 매체 간 다양성에 입각한 연구들이 진행될 필요가 없었던 것이다. 하지만 이제 보도채널 승인제도와 같은 강력한 진입 규제를 통해 유지해 왔던 방송보도의 공정성 구현정책이 여론시장에서의 매체 간 경쟁을 통한 보도의 다양성 실현 정책으로 전환될 필요가 있다. 이에 따라 새로운 매체환경에 걸맞은 여론 다양성과 여론 독과점에 대한 이론적 논의를 바탕으로, 국내외 방송보도 법·규제 현황을 검토해보고, 바람직한 보도채널 도입과 규제정책을 모색해야 할 것이다.

이러한 배경에서 본 연구는 디지털 다채널 시대에 걸맞는 여론 다양성 및 독점에 대한 이론적 논의와 우리나라의 여론독점 실태와 문제점 등을 검토하고 디지털 다채널방송시대 여론 다양성 제고를 위한 보도채널 확대 방안과 승인정책 방향 제시하고자 한다. 아울러 보도채널 확대 방안과 보도공정성 확보를 위한 승인정책, 승인 후 공정성 확보를 위한 규제방안 모색해 볼 것이다. 한마디로 방송 기술의 디지털화에 따라 다채널시대가 도래하고, 사회분화에 따른 여론다양화 추세에 맞는 보도채널 추가 승인 및 방송보도 공정성에 대한 정책 방안도 모색할 필요가 있는 것이

다. 특히 지금까지 연구된 윤리적이고 규범적인 관점에서의 보도공정성 및 여론형성에 대한 연구가 어떤 제도와 규제정책이 실질적으로 방송보도의 공정성을 도모할 수 있는가를 논의해 보고자 한다.

이러한 연구목적에 따라 본 연구는 다음과 같은 형태로 구성되어 있다. 규제체계 관점에서 볼 때, 여론 다양성과 방송보도의 공정성을 위한 규제정책은 사전규제 영역과 사후규제 영역으로 나누어 볼 수 있다. 여기서 사전규제와 사후규제는 다시 구조적 규제와 내용적 규제로 나눌 수 있다. 이중에 사전규제 영역은 구조적으로 진입장벽, 공영방송 운영이나 신문방송 겸영제한과 같은 규제들이 포함된다. 또한 내용적으로는 윤리강령이나 보도준칙 등의 규제들이 포함된다. 한편 사후규제 영역에는 구조적으로 여론 다양성 확보를 위한 사후 시장점유율규제 등이 있고, 내용적으로는 심의규정 등이 있다. 따라서 본 연구는 <표 1>에서 제시한 다양한 규제들을 먼저 검토해보고, 이를 바탕으로 여론 다양성과 방송보도의 공정성을 확보할 수 있는 개선방안을 제시하고자 한다.

<표 1> 여론 다양성과 방송보도 공정성 확보를 위한 규제 관계

구분		구조	내용
규제	사전	진입장벽	윤리강령, 보도준칙
	사후	시장규제	심의규정

Ⅱ. 방송보도와 여론형성

1. 여론과 방송보도

일반적으로 여론이란 '중요성을 지닌 쟁점에 대해 상당히 많은 사람들이 표명한 여러 가지 선호 의견들'로 정의될 수 있다(Hennessy, 1981). 사전적으로는 '(어떤 개인이나 사회에 대한) 사회대중의 공통된 의견, 세상 사람이 부르짖는 의론, 세론, 공론 등'으로 정의되기도 한다. 즉, 국민 대다수가 관심있는 사안에 대해 얼마만큼의 일치된 의견이 존재하고 있느냐 하는 정도를 지칭하는 의미를 지니고 있다 할 것이다. 때문에 '동일한 사회집단의 성원이 특정 문제에 관해 가지는 태도' 또는 '특정 장소에서 특정 집단의 사람들이 일반적으로 가지고 있는 다수 의견' 혹은 '특정사안에 대한 개개인의 의견과 더불어 그 사안에 대해서 다른 사람들이 어떻게 생각하는 지에 대한 그 개개인들의 지각'까지도 포함하는 매우 포괄적인 개념인 것이다.

이러한 포괄적 속성 때문에 여론은 구체성을 지니고 있는 완료형의 개념이라기보다는 진행형으로서의 의미가 강하다 할 수 있다. 즉, 특정 사안에 대한 국민들의 의견은 그 사안의 진행방향에 따라, 구체적인 파악의 시점에 따라, 그리고 이를 구체화시키는 방법에 따라 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 박강숙·이관열(2004)은 여론은 '일정한 항상성을 가진 정형적 현상이라기보다는 끊임없이 변화하는 총체적인 현상을 가진 존재'라고 지적한 바 있다. 이러한 의미에서 여론은 항상 같은 모습을 띠지 않고 수시로 변형이 일어나는 현상으로 사안과 상황에 따라 가변적일 수밖에 없다. 그러므로 여론형성이란 '하나의 사안에 대해 다수의 의견이 생성되고, 다시 몇몇 공통된 의견으로 모아지며, 2-3개의 의견이 하나의 의견으로 모아지거나 다시 여러 의견으로 분리되는 과정'이라고 할 수 있다.

이 같은 여론형성 과정에서 매스미디어는 개별 국민들에게 사실과 의견을 제공한다는 점에서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 문제는 매스미디어는 특정 사건을 공정하게, 객관적으로 보도하기도 하지만, 직·간접적으로 특정 입장에 대한 선호를 표출하기도 한다는 점이다. 언론 매체가 특정한 정치적 가치나 이데올로기를 선전하는 편향성을 보이는 이유도 이 때문이다. 따라서 미디어에 의해 설정된 의제는 매스미디어 보도가 가지고 있는 편향성을 내포한 '제공된 사실 보도(정보나 뉴스)'

인 경우가 많다. 결국 일반적으로 형성된 여론은 매스미디어에 의해 전달된 의제나 뉴스에 반응하는 사람들의 의견(주장)이나 댓글(논평)에 의해 큰 영향을 받을 수밖에 없다. 실제로 매스미디어를 통해 제공되는 뉴스들 가운데 '무엇이 중요한 쟁점'이며 또 '무엇에 대해 이야기할 것인가'를 결정하는 것이 의제 설정이라고 한다면, 여론은 이러한 의제에 대해 '많은 사람들이 선호하는 의견들'이라고 정의될 수도 있을 것이다.

'여론'이라는 사회적 현상에 대해서는 다양한 학문 분야에서 관심을 끌어왔으며, 그 중에서도 사회학, 심리학, 정치학 등 사회과학 영역에서 많은 연구가 이루어져왔다. 특히 20세기 중반부터 매스미디어의 여론형성 효과와 관련해 언론학에서 가장 많은 연구가 진행되어 왔으며, 더욱이 매스미디어가 정치와 선거에서 중심적인 역할을 하게 되는 소위 '미디어 정치' 시대에 들어서면서, 여론연구는 정치커뮤니케이션 연구의 중심 위치를 차지해오고 있다. 언론학에서 연구되어 온 여론관련 연구들은 크게 매스미디어와 관련된 여론 연구와 그렇지 않은 연구로 구분될 수 있다. 매스미디어와의 관계를 고려하지 않은 연구들은 주로 여론을 개인 의견들의 총합으로 보는 시각을 견지하고 있다. 반면에 여론을 매스미디어와 연관지어 접근하는 연구들은 여론을 언론과의 상호 관계 속에서 파악되고 이해되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

더 나아가 최근의 연구들은 개개의 수용자들이 여론이 사실인지에 대해서는 신뢰하지 않아도 여론이라는 것을 따르는 경향이 있다는 점을 강조하고 있다. 즉, 일반 대중들은 스스로 다른 의견을 갖고 있음에도 여론을 거스르기 어렵기 때문에 의사 표현을 스스로 억제하게 한다는 것이다. 대표적인 연구가 노엘레 노이만(Noelle Neuman)의 '침묵의 나선효과(spiral of silence)'라 하겠다. 그녀에 따르면 여론은 편견으로 가득 차 있고 편향되어 있다는 것이다. 때문에 '다수의 의견, 즉, 여론은 진실로 볼 수 있을 것인가'라는 물음에 대해, 다수가 믿고 있는 생각으로서의 상식이 곧 진실이 아닐 수 있듯이 여론이 곧 진실이 아닌 경우가 많다이고 편향다. 물론 모든 사회적 커뮤니케이션 매체들이 모두 진실만을 유통시킨다면, 구성원들은 바른 의견을 갖게 될 것이다. 그 의견들이 모여 여론이 형성될 때, 그 여론은 진실이 될 수 있다. 곧성원실제로 득 하고 있는 다양한 사회적 커뮤니케이션 매체들은 진실만을 유통시킬 수 없다. 유통되는 정보에는 참과 거짓이 섞여있으며, 그 속에서 진실을 분별해내기가 쉽지 않다. 더구성원개인과 공중에 영향을 미칠 수 있는

커뮤니케이터들은 자신의 가치와 이데올로기에 의해 선택되고 작성된 정보(의견)를 전달하는 것이다. 때문에 매스미디어는 판단이 개입된 정보를 가지고 개인과 공중에게 영향을 미치는 것이다. 이것이 매스미디어를 통해 형성된 여론이 항상 진실이 아니게 되는 이유이며, 소수의 의견이 그 사회의 지배적인 의견으로 형성될 수 있는 메커니즘이기도 하다.

윌터 리프먼(Walter Lippmann)은 그의 저서 『여론』에서, 수용자가 주변 환경에 대해 아는 대부분은 직접적으로 얻어진 확실한 지식이 아니라 간접적으로 습득한 것이다. 때문에 “실상이라고 믿는 것은 무엇이든, 마치 그것이 환경 그 자체인 것처럼 오인하기 때문이다”라고 지적한 바 있다. 요컨대 사람들은 타인에 의해 제공된 우리의 바깥 세상에 대한 그림에 의존할 수밖에 없다는 것이다. 즉, 사람들은 실상을 보고 믿는 것이 아니라 그들의 '머릿속에 있는 그림(the picture in their heads)'을 믿고 있으며, 그렇게 머릿속에 있는 그림이 바깥세상을 잘못 판단하게 만든다고 지적한다(Lippmann, 1922). 그 이유로 검열, 사회적 접촉의 제한, 공공문제에 주의를 기울일 시간의 부족, 짧게 압축시킨 메시지에서 오는 왜곡, 복잡한 세상을 묘사하는데 부족한 어휘, 그리고 삶을 위협하는 사실에 대면하기를 두려워하는 것들을 들고 있다. 특히 의사(pseudo) 환경이 존재할 경우, 사람들은 이 의사환경에 따라 반응한다는 것이다. 따라서 그는 “인간의 환경적응은 허구라는 매체를 통해서 일어난다.”고까지 주장한다. 리프먼에게 여론이란 변칙이는 이미지들의 결합, 표피적인 인상, 스테레오타입(stereotype), 편견, 이기심의 반영에 불과한 것으로 인식되고 있다. 그의 이러한 통찰력은 민주주의와 언론, 여론의 형성 및 작용에 관해 오늘날에도 많은 점을 시사해주고 있는 것이 사실이다.

우리 사회에서도 소수 매스미디어의 의견이 지배적인 여론으로 군림하고 경우가 적지 않으며 매스미디어의 의견은 종종 기득권 집단의 이해관계를 반영하는 경우가 적지 않다. 또한 매스미디어는 소수 지배집단의 의견을 다수 대중으로 하여금 자기 의견으로 받아들이도록 하는 힘을 가지고 있다. 특히 상대적으로 분별력이 취약한 일반 대중들은 다른 구성원들도 매스미디어와 같은 의견을 갖고 있는 것으로 오인하게 되고, 그 결과 왜곡된 여론이 형성될 수 있는 것이다. 특히 자신의 이해관계가 걸린 사안들에 대해서 매스미디어가 진실 보도하기란 결코 쉽지 않다. 자신의 이익에 맞도록 필요에 따라 의제를 확대하거나 축소, 또는 누락시키면서 여론을 왜곡시킬 수도 있다. 종종 매스미디어는 또 이렇게 조성된 여론을 무기로 정치적 위력을

발휘하기도 한다.

이처럼 미디어의 보도가 중요할 수밖에 없는데, 그 이유는 현대사회에서 대중의 '알 권리'가 매스미디어의 보도에 크게 의존하고 있기 때문이다. 더구나 정보 접근에서 수동적 일 수밖에 없는 대중 입장에서는 매스커뮤니케이션 보도내용을 객관적인 정보로서 수용할 수밖에 없다. 더욱이 산업사회 이후 전통적인 공동체 영역의 해체로 인해 매스미디어는 일체의 정보를 모든 구성원들에게 일률적으로 제공하는 독보적 존재로 자리매김 하고 있다. 즉, 사회적 시각에서 볼 때, 방송보도는 의제설정 기능을 담당하는 의견 지도자(opinion leader)의 역할을 하게 되고 여론 형성에 큰 영향을 주는 존재일 수밖에 없는 것이다.

2. 여론 다양성과 보도 공정성

1) 여론 다양성

미디어 다양성(diversity)은 크게 정보원의 다양성(source diversity)과 내용의 다양성(content diversity), 노출 다양성(exposure diversity) 등으로 구분된다(Napoli, 2001). 첫째, 정보원의 다양성은 다양한 특성을 지닌 다양한 미디어의 존재가 다양한 여론을 구현한다는 것이다. 이는 주로 프로그램 제작 공급원의 다양성을 뜻하는 것으로 방송국 소유 회사의 분포와 프로그램 제작인력들의 다양성 등을 통해 구현될 수 있다는 것이다. 둘째, 내용의 다양성은 미디어를 통해 형성된 내용들이 다양한 사회 현상을 반영하는 것을 의미하는 것이다. 이러한 내용의 다양성은 프로그램 유형 측면과 인구학적 측면, 의견의 다양성 측면 등으로 다시 나누어 볼 수 있다. 셋째, 노출 다양성은 미디어에 의해 형성된 여론이 다양한 계층에게 전달될 수 있는 물리적 다양성을 의미한다. 이는 또다시 시간대의 다양성을 의미하는 수직적 다양성과 동일 시간대에 여러 채널의 존재를 의미하는 수평적 다양성으로 나눌 수 있다.

이러한 나폴리의 다양성의 개념은 정치적 다원주의(pluralism) 사고에서 비롯되는 것이라 할 수 있다. 또한 특정한 미디어의 정치적 영향력을 제한하는 것을 비롯해 정치적 영향력이 있는 제작물에서 정치적 관점들의 균형을 유지하는 것, 미디어 전반에 대한 특정한 사업자의 영향력을 제한하는 것(소유 집중 문제), 사회 전 부문이

미디어에 접근할 수 있도록 보장하는 것(소수자, 소외계층 반영 문제), 미디어 제작물의 다양성을 보장하는 것 등이 모두 정치적 다원주의 발상에서 나온 것이라 할 수 있다.

그동안 이러한 미디어의 다양성은 커뮤니케이션 정책 차원에서 공공성, 공정성, 지역성과 함께 공익을 구현하는 가장 중요한 핵심 목표로 인식되어왔다. 하지만 디지털 기술 진화에 따른 매체 환경 변화, 즉 채널의 증가, 방송 및 뉴미디어를 통한 많은 보조적·대안적 매체의 출현으로 이러한 미디어 다양성 개념은 이제 변화의 필요성에 봉착하고 있는 것이다.

〈표 2〉 미디어의 다양성과 각각의 개념

구분		개념
미디어의 다양성 (source diversity)	소유구조	방송국 소유 수와 프로그램 제작사 소유구조
	인력구성	방송 인력의 전체적 구성 상황
내용의 다양성 (content diversity)	프로그램	프로그램 다양성에 의한 선택기회 확장 정도
	인구학적	인종, 성별에의 다양성 고려
	의견다양성	사회, 정치, 문화적 시각의 다양성
노출 다양성 (exposure diversity)	수직적	특정 시간대 제공되는 채널의 수
	수평적	특정 채널에 편성된 프로그램의 수

그동안 다른 모든 나라들은 물론이고 우리나라에서도 정보원 다양성을 확보하기 위해 소유 제한, 내용 제한, 기타 콘텐츠에 대한 제한 등 다양한 정책들이 시행되어왔다. 우리나라의 경우, 지상파 방송 외주제작 의무 비율, 지역 민방의 허가, 다채널 플랫폼 도입, 편성쿼터, 광고시간 제한, 사후심의 등 매우 다양하다(유승관, 2004). 물론 방송의 다양성과 관련된 규정들이 방송법 여러 부분에 걸쳐 산재되어 있는데, 대표적으로 방송법 제6조¹⁾라 하겠다.

내용 다양성 측면에서는 주로 상업주의, 중앙키스레이션 의존 등으로 인한 채널 동질화 문제가 가장 많이 지적 되어왔다(홍기선·강대인, 1984; 한진만, 1995). 시장 경쟁과 프로그램의 다양성을 분석한 이은미(2001)에 따르면, 1990년대 지상파 방송

1) 방송의 공정성과 공익성 규정에서 동법 제4항에서 국민의 알권리와 표현의 자유를, 제5항에서 방송은 상대적으로 소수이거나 이익 추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영해야 한다고 명시하고 있다.

시간 경쟁으로 주시각시청대의 프로그램 다양성이 감소하고 있는 것으로 조사되었다. 급속한 채널 증가와 대안 미디어의 등장으로 양적 다양성은 신장되었지만, 프로그램의 질적 다양성 및 여론 다양성, 콘텐츠 다양성을 보장하지 못하고 있다는 것을 뒷받침해주고 있는 것이다. 이는 방송시간 경쟁이 가속화되면서 문화적 다양성, 다양성에 대한 책임의식 등이 위축되고 있기 때문이라는 것이다. 한편 의견의 다양성과 관련해서 공적 담론을 형성하는 토론 프로그램, 뉴스 등과 같은 프로그램들의 다양성이 확보되어야 한다는 것이다. 프로그램 다양성 확보를 위해서는 채널 및 미디어 등의 양적 다양성은 물론이고, 프로그램 장르, 문화적 다양성과 같은 내용적 측면과 수용자 노출, 정보원 다원화 등 다양성을 보장해줄 수 있는 다각적 정책이 요구되고 있다.

이와 더불어 다양성과 관련해 미디어 시장구조 역시 미디어 정책입안자나 연구자들의 주된 관심사가 되어 왔다. 시장구조가 얼마나 독점적이나 혹은 경쟁적이나에 따라 시장에서 활동하고 있는 사업자들의 행위가 달라질 수 있고, 그에 따라 최종 산출물로서의 미디어 상품 내용이 달라질 수밖에 없기 때문이다. 반데폴프와 반쿨렌버그(2001)는 경쟁유형을 과당경쟁(ruinous competition)과 적정경쟁(moderate competition)으로 나누어 설명하고 있다. 이론적으로 과당경쟁이란 심각한 가격경쟁이 존재하는 상태를 말하고, 반면에 적정경쟁은 상품을 차별화하면서 지나친 경쟁이 없는 상태를 말한다. 이렇게 경쟁 개념을 구분하는 이유는 구조적 경쟁 환경유형에 따라 기업의 전략과 성과가 달라지기 때문이다.

그러므로 지금 우리 방송시장과 같은 과점적 미디어 시장에서의 경쟁행위 역시 다양한 형태로 나타날 수 있다. 이론적으로는 적정경쟁 하에서 가격 경쟁력을 선점하거나 차별화전략 모두가 가능하다는 상태이다. 다시 말해서, 생산과정에서 혁신을 추구하거나 동일한 품질의 제품 가격을 낮추는 등 반영적 다양성을 증가시킬 수 있다. 물론 전략적 차별화와 함께 가격 경쟁력을 선점할 가능성이 더 높다. 때문에 과당경쟁 아래서는 결국 가격경쟁이 불가피 하게 되고, 전통적 경쟁 모델에 가까운 행위를 할 가능성이 높다. 즉, 혁신보다는 가격에 집중하게 되고 내용은 획일적으로 될 수밖에 없다. 특히 이러한 현상은 주로 새로운 진입자가 생겨났을 때 발생하게 된다. 바로 이러한 이유 때문에 신규 방송사업자의 진입이 방송의 다양성에 기여할 수 있을 것인가에 대해서는 상반된 입장이 대립하고 있는 것이다.

즉, 경쟁을 도입해 독점의 폐해를 막아야 한다는 입장과 지나친 경쟁을 막아야 한

다는 입장이 대립해온 것이다. 경쟁 도입이 다양성을 증가시킬 수 있다는 논리에 근거해 가능한 많은 미디어 기업에 기회를 주어야 한다는 관점에서 시행된 정책들은 지상파방송의 외주 의무 비율, 지역민방의 채널 허가, 케이블 텔레비전 도입정책 등이 있다. 그러나 지나친 경쟁의 폐해로 상업성 증대에 따른 프로그램의 질적 저하 및 비슷한 프로그램의 양산을 문제 삼는 시각도 적지 않다. 이러한 경쟁상황을 야기할 수 있는 지나친 상업주의 확산과 저질 프로그램 편성에 대한 우려에서 나온 정책들로 내용 사후심의, 광고시간과 요금 제한, 편성쿼터 규제 등이 있다. 즉, 시장 원리에 따라 경쟁이 도입되면 더욱 다양한 프로그램이나 서비스를 제공할 것이라는 시각과 양적으로 증가된 채널과 프로그램들이 이념이나 사상의 다양성을 보장할 수 없다는 시각이 갈등하고 있는 것이다. 결국 문제는 시장 경쟁이 얼마나 다양성을 구현하고 있는가에 달려있는 셈이다.

스타이너(Steiner, 1952)에 따르면, 프로그램의 다양성 감소와 방송사들 간의 경쟁 심화 간에 밀접한 연관성이 있는 것으로 조사되고 있다. 방송사 입장에서는 소수취향의 새로운 포맷을 개발하는 것보다 기존의 인기 있는 방송프로그램의 포맷형식을 따라가는 것이 더 쉽게 이윤을 남길 수 있기 때문이라는 것이다. 그렇지만 미디어 시장구조와 경쟁에 대한 연구들 간에도 매우 상반된 결과들을 보여주고 있다. 도미닉과 피어스(Dominick & Pearce, 1976)는 1953년부터 1974년까지 미국의 지상파 프라임타임 프로그램들을 분석한 결과, 시장 내 경쟁과 다양성간에 정적인 상관관계가 있음을 지적하고 있다. 리트만(Litman, 1979)은 1976년 미국 지상파 방송사간에 경쟁이 심화되면서 수평적, 수직적 다양성이 급격히 증가함을 밝혀낸 바 있다. 애드워터(Atwater, 1984)는 시장 내에 경쟁하는 방송국 수가 많을수록 뉴스 프로그램에서 다뤄지는 뉴스 아이템의 수는 증가하지만 한 가지 기사에 할애되는 시간은 오히려 줄어들었다고 지적하였다. 와크슬락과 아담스(Wakshlag & Adams, 1985)는 PTAR(프라임타임 시간대 접근 법, Prime Time Access Rule)이 프로그램 다양성에 미치는 영향을 분석했는데, 그 결과 시장 경쟁이 감소해 궁극적으로는 프로그램 다양성이 감소했음을 보여주고 있다. 반면에 채널수와 프로그램의 다양성과의 관계를 분석한 그랜트(1994)는 채널수의 증가가 프로그램 다양성과 정적 상관관계가 있음을 보고하였다. 한편 찬움스테드(Chan-Olmsted, 1996)는 케이블TV 도입에 따른 어린이 채널의 증가로 다양한 어린이 프로그램들이 제공되고 있음을 밝히고 있다. 또한 배현석(Bae, 1999)은 뉴스 전문 채널증가로 인해 다뤄지는 뉴스의 내용이 차별화

되고 있음을 보여주고 있다. 그밖에 음반 산업, 라디오, 신문 등 다른 미디어 산업에 대한 연구들은 대부분 경쟁 증가가 다양성을 증대시키고 있음을 보여주고 있다 (Everett & Everett, 1989; Lacy, 1987, 1998, 1999; Roger & Woodbury, 1996; Rothenbuhler & Dimmick, 1982).

이처럼 많은 연구들이 미디어 기업들의 경쟁으로 보도 내용의 다양성이 증가했음을 보여주기도 하지만, 반대의 결과를 보여주는 연구들도 적지 않다(Burnett, 1992; Lin, 1995a; Lin, 1995b; Liu, 1997). 특히 뉴스 내용에 있어서도 경쟁이 오히려 다양성을 감소시켰다는 연구결과들도 있다. 레이시(Lacy, 1998)는 텔레비전, 케이블, 라디오 등 타 매체가 신문내용에 미치는 영향을 분석한 결과, 경쟁이 내용에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 즉, 실제로 채널 용량이 늘어났다고 다양한 프로그램 편성이 이루어지는 것은 아니라는 것이다(Webster, 1986). 한편, 아인슈타인(2004)의 연구에서는 미국 주시청시간대 프로그램 다양성이 증가했다가 감소하는 등 기복이 있었고, 사실상 60년대와 크게 다르지 않다고 지적하고 있다. 또한 공급원의 다양성과 내용의 다양성 간의 관계를 분석한 연구들도 있다. 케이블 네트워크를 대상으로 연구한 그랜트(Grant, 1994)의 연구 결과는 특정 프로그램 유형의 채널이 증가한다고 해서 프로그램 유형의 다양성이 증대하는 것이 아니라고 밝히고 있다.

한편, 우리나라에서도 방송시간 채널 동질화에 대한 문제가 많이 연구되어왔는데, 동질화의 원인으로 주로 상업주의, 법 규제 중앙집권적 경영방식 등의 이유가 지적되고 있다(유승관, 2004). 특히 방송시장의 경쟁 정도는 프로그램의 장르 다양성에 영향을 주는 주요한 요인으로 간주되어왔기 때문에 내용 다양성과 관련한 국내 연구들은 주로 프로그램 장르를 중심으로 이루어졌다(이준호, 1998; 이은미, 2001; 박소라, 2003; 이준호 & 조경섭, 2003; 우세경 & 김미라, 2005; 황상재 & 정영주, 2005; 박소라 & 양현모, 2006). 이러한 연구 결과에는 새로운 채널이나 뉴미디어가 시장경쟁을 촉발해 프로그램 다양성을 증가시킨다는 내용과 도리어 다양성을 감소시킨다는 내용들이 공존하고 있다.

1990년대 지상파방송의 프라임타임대 편성다양성 지수를 분석한 이은미(2001)는 10년 동안 다양성이 감소했다고 지적하고 있다. 특히 민방 도입시기인 1992년과 케이블 도입시기인 1995년을 기준으로 크게 감소하여 방송시장에서 경쟁이 심화될수록 다양성이 감소되고 있다고 지적하고 있다. 1989년부터 2002년까지 주요 지상파 방송사의 프로그램 다양성을 분석한 박소라(2003)는 경쟁 사업자가 새로이 진입할

경우, 경쟁이 심한 시간대에 다양성이 크게 감소하는 경향을 보이고, 경쟁에 민감한 드라마의 경우 그 성향이 더욱 강하다고 주장한다. 민영방송 SBS의 등장 이후에 프로그램 편성의 다양성 변화를 분석한 안정임(1995)의 연구에 의하면, 새로운 채널의 등장은 시청자 선택권을 증가시키기보다 프로그램 유형과 내용의 중복 편성 때문에 도리어 다양성이 약화된 것으로 나타났다.

이렇게 상반된 연구결과가 나오는 이유는 각각 다른 차원의 경쟁 또는 다양성 개념을 검토하였기 때문인 것으로 생각된다. 반덴볼프와 반쿨렌버그(2001)의 연구에서는 경쟁의 정도에 따라 다양성이 달라지는 것을 지적했는데, 다양성 형태는 내용 관련 다양성과 접근 관련 다양성으로 구분되며 경쟁 형태에 따라서 다른 결과가 나타난다고 주장한다. 결론적으로 다양성은 적정수준의 경쟁에서는 증가하는 경향이 있지만 극심한 경쟁상황에서는 오히려 감소하고 있다는 것이다. 결국 지금 우리 방송시장에서의 신규 매체 도입을 통한 여론 다양성 증진 정책은 어느 정도 수준에서 어떤 형태의 경쟁을 유지·운영하느냐와 밀접하게 관련되어 있다고 할 수 있을 것이다. 앞에서 언급한 다양성과 관련된 연구결과들은 <표 3>에 요약되어 있다.

〈표 3〉 국내외 주요 다양성 관련 연구 주제 및 연구 결과

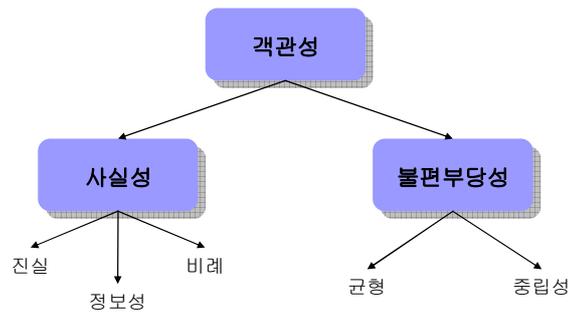
연구자	연구주제	연구방법	연구결과
Dominick & Pearce(1976)	정부규제와 지상파방송 프로그램 다양성	실증연구	강력규제와 다양성의 정적 상관관계
Mitchell(1978)	정부규제와 지상파방송 프로그램 다양성	실증연구	강력규제와 다양성의 정적 상관관계
Owen(1977)	정부규제와 지상파방송 프로그램 다양성	질적연구	강력규제와 다양성의 정적 상관관계
De Jong & Bates(1991)	채널수와 케이블 프로그램 다양성	실증연구	채널수 증가는 프로그램 다양성 증가로 이어지지 않음
Grant(1994)	채널수와 케이블 프로그램 다양성	실증연구	채널수 증가는 프로그램 다양성과 정적 상관관계
Ryu(2000)	정부규제와 케이블 프로그램 다양성	실증연구	정부규제와 수직적 다양성의 정적 상관관계
Lee(1995)	정부규제, 경쟁, 시청률과 케이블 프로그램 다양성	실증연구	강력규제나 탈규제보다 중간정도규제가 프로그램 다양성과 정적상관관계를 보임
Roof, Trauth & Huffman(1993)	정부규제와 케이블 프로그램 다양성	실증연구	규제와 다양성의 정적상관관계
Hurwitz(1978)	정부규제와 케이블 프로그램 다양성	질적연구	유의미한 상관관계 없음
Le Duc(1973)	정부규제와 케이블 프로그램 다양성	질적연구	유의미한 상관관계 없음
Shak(1990)	정부규제와 케이블 프로그램 다양성	실증연구	유의미한 상관관계 없음
이은미(2001)	경쟁과 지상파 방송 프로그램 다양성	실증연구	경쟁심화는 프로그램 다양성을 하락
박소라(2003)	경쟁과 지상파 방송 프로그램 다양성	실증연구	경쟁심화는 주시청시간대의 프로그램 다양성을 하락
Hellman & Soramaki(1994)	비디오산업의 노출다양성	실증연구	경쟁심화는 노출다양성을 하락
Napoli(1997)	지상파방송 시청자수와 노출다양성	실증연구	시청자 수와 노출다양성 간의 정적상관관계
Webster(1986)	케이블전문채널 시청자의 노출다양성	실증연구	전문채널 시청자의 기본채널 시청 감소 경향
Youn(1994)	케이블 시청자의 시청형태	실증연구	케이블 가입자는 비가입자 보다 비선호 프로그램에 대한 노출다양성이 낮음
Waterman & Grant(1991)	케이블 시청자의 시청형태	실증연구	채널증가는 시청자의 드라마, 스포츠 등 오락프로그램에 편중되는 시청형태를 보임

2) 보도 공정성

언론보도와 관련해 미디어의 다양성 개념과 더불어 가장 많이 언급되는 용어는 '객관성(objectivity)'이다. 하지만 '객관성'이라는 용어는 과학적으로 정의된 개념이 아니라 “감정에서 초월해 사실과 의견을 분리하여 보도하려는 노력”이라고 개념적으로 정의될 수 있을 뿐이다. 마이클 셔드슨(Michael Schudson)은 객관성이란 “사실을 신뢰하고 가치를 불신하며 양자를 분리하는 것”이라고 정의한다. 따라서 어떤 사람들은 객관성이란 하나의 신화이자 이상에 불과하며 실천 불가능한 개념이라고 까지 말하기도 한다.

이러한 객관성 개념에 대해 웨스터스탈(Westerstahl)은 '사실성'과 '불편부당성' 차원으로 나누어 설명하고 있다. 즉, 진실성과 적절성으로 구성되는 '사실성'과 “각 당파에 똑같은 양의 시간이나 지면을 할당하느냐, 특정 사안에 대하여 일정한 입장이 있느냐, 각 이해당사자에 대하여 긍정적이냐 부정적이냐”의 판단여부를 말하는 '불편부당성' 개념으로 나누고 있다. 그리고 불편부당성 개념의 하위개념으로 '균형성(balance)'와 '중립적 제시(neutral presentation)'를 들고 있다. 그러면서 그는 당파적 성격을 띠고 있는 다양한 언론들이 존재하는 환경아래서는 불편부당성 문제가 크게 문제되지 않는다고 지적한다. 한 매체가 특정 입장에서 보도하더라도 다른 시각에서 보도하는 언론매체가 있기 때문이라는 것이다. 반면에 중립적 제시는 보도자가 사건으로부터 일정거리를 유지하는 표현방식에 있어서의 태도로서 매체환경변화와는 관계없이 항상 중요하다고 주장한다.

<그림 1> 객관성의 구성 기준(Westerstahl, 1983)



이 논리에 의하면 비교적 다양한 신문사들이 경쟁하고 있는 신문보다 독점적 성

격이 강한 방송에서의 공정성이 더 중요할 수밖에 없다. 방송의 공정성과 관련해서 최대의 화두가 공정보도인 이유도 여기에 있다 할 것이다. 한마디로 공정보도란 '어느 한쪽의 의견이나 입장에 치우침이 없이 특정인물이나 사건을 중립적으로 보도·논평하는 자세'를 말한다(권혁남, 2002). 이처럼 공정보도가 중요한 이유는 객관성은 실현되기 어려운 개념으로, 실천개념으로서의 공정성 개념을 사용할 수밖에 없기 때문이다. 즉, 절대적인 객관성이란 존재하기도 실현되기도 어려울 뿐 아니라 평가도 쉽지 않다는 것이다. 그러므로 다양한 의견들을 있는 그대로 정확하게 보여 줌으로써 다양성을 실현하고, 그 결과로서 시청자들이 진실을 판단할 여건을 조성해주는 공정성이야말로 객관성을 실현하는 거의 유일한 현실적인 방법이 될 수밖에 없는 것이다.

이러한 접근방법의 대표적인 사례로 미국의 '동등시간원칙(equal time law)'이나 '형평성의 원칙(fairness doctrine)'을 꼽을 수 있다. 이는 미국 방송정책의 궁극적 목표라 할 수 있는 다양성(diversity) 실현이 왜 방송의 공정성과 밀접히 관련되어 있는가를 보여주는 것이기도 하다. 그렇지만 방송매체의 경우, 외적 다양성 추구에 한계가 있고, 여전히 제한된 주파수를 사용하는(뉴스를 포함하고 있는 전국 규모의 지상파 방송과 같이) 방송의 경우 소유권 다양성을 의미하는 다원주의(pluralism)에 있어 한계가 있다는 점에서 좀 더 적극적인 다양성 실현정책이 요구될 수밖에 없다.

앞에서 논한 바와 같이, 나폴리(Napoli, 2001)는 다양성 개념을 소유권의 다양성인 '다원주의', '내용상의 다양성', '시청자 노출의 다양성' 개념으로 나누고, 실질적으로 수용자에게 공정한 정보가 제공되기 위해서는 '노출의 다양성'이 가장 중요하다고 주장한다. 그러므로 방송의 경우에는 소극적 의미의 객관성보다 적극적인 의미에서 진실된 사실들을 정확하게 보여 주고, 시청자의 균형 있는 선택을 가능하게 만들어야 한다는 것이다.

그렇지만, 적극적인 입장에서 다양성구현이나 심층보도 같은 것들은 도리어 보도의 공정성과 객관성을 훼손할 수 있고, 반면에 소극적인 객관성 추구는 의미 없는 보도 혹은 알맹이 없는 형식주의 보도에 빠져 시청자들에게 유용한 정보를 제공하지 못하게 될 가능성도 있다. 그렇게 본다면 보도의 공정성과 유용한 정보제공은 상호 이율배반적이기 때문에 목표하는 바가 서로 충돌될 수도 있다. 그렇기 때문에 대안으로 시청자들이 원하는 쟁점을 중심으로 보도하는 시민저널리즘의 역할도 나름대로 중요할 수 있고,²⁾ 그것은 어쩌면 방송보도가 소극적인 공정성을 벗어나 적

극적인 공정성을 실현할 수 있는 하나의 대안이 될 가능성도 있다.

앞서 지적한 바와 같이, 우리 언론 특히 방송의 공정성 문제는 커다란 전환점에서 있다고 할 수 있다. 즉, 언론보도의 공정성을 해치게 되는 원인이 외부의 직접적인 정치적 통제가 아닌 상업적 목적 또는 방송사 자체의 목적에 의한 것으로 변화되고 있기 때문이다. 따라서 공정성을 해치는 편견(bias)의 개념 역시 변화되고 있다. 맥퀘일(McQuail)은 '필연성(necessity)' 개념과 '독립성(independence)' 개념을 통해 언론사보도에는 객관적 요소와 비객관적 요소가 동시에 포함되어 있다고 주장한다. 따라서 이러한 내·외적인 요인들에 의해 순수하게 객관적인 뉴스란 생산될 수 없고 본질적으로 편향적일 수밖에 없다는 것이다. 즉, 보도과정에서 현실을 있는 그대로 보도해야 한다는 당위론과 주관적 판단과 평가를 행사하는 주관적이고 자유로운 영역 즉, 비객관적인 영역이 공존해야 한다고 주장하면서 비객관적 영역 즉 편견을 <표 4>와 같이 분류하고 있다.

<표 4> 맥퀘일의 언론사 보도편견 유형분류

		편견의 공개 여부	
		공개	비공개
의도성 여부	의도적	언론매체의 사시, 편집방침 등	선전 (객관보도로 호도되기도 함)
	비의도적	언론사의 내외적 요인, 언론사 소유구조 등	이데올로기

출처 : 황근, 2002, 제16대 대통령선거와 방송의 선거보도 평가(2)

전통적으로 우리 언론은 정치와 관련해서 비의도적이고 공개적 편견들이 지배해 왔다고 생각된다. 때문에 특정 언론사가 특정 정치집단을 유리하게 보도하는 것이

2) 미국 Poynter 연구소가 제안한 시민저널리즘에서 다루어야 할 주요 선거보도주제는 다음과 같다. ① 후보자들이 제시하는 의제 -> 시민들이 제시하는 의제 ② 후보자 경쟁상황에 대한 여론조사 -> 이슈에 대한 여론조사 ③ 선거운동전략 -> 후보자의 제안 또는 해결방안 ④ 이벤트 중심적 보도 -> 이슈를 비교하는 이슈 중심의 보도 ⑤ 에피소드를 다루는 보도 -> 여러 핵심요인에 대한 반복적인 보도 ⑥ 개별적인 이슈 -> 상호 연관된 이슈 ⑦ 언론담당자 -> 사실 점검팀 ⑧ 후보자의 인기 -> 후보자의 적격성 ⑨ 후보자의 개인적 행태 -> 당면 이슈와 관련된 후보자의 행태 등이다.

일상적으로 이루어져왔다. 그러다 보니 우리 언론의 보도는 선전유형에 해당되는 의도적이면서 공개되지 않은 편견이 지배하고 있다. 법적으로 언론사는 특정 정치인과 정파를 지지할 수 없는 공정성의 책무를 부여받고 있지만, 실질적으로 모든 언론사들이 내면적으로 자신들의 이해득실에 적합한 후보자나 정당을 지지하는 편향성을 가지고 있는 것이 사실이다.

방송의 경우에는 공식적으로 공개적이고 의도적인 입장보도가 허용되지 않는다. 그러나 주파수 희소성이나 사회적 영향력과 같은 근거가 약화되고 매체가 급증하면서 상업적 이해와 같은 내·외적 압력은 더욱 커지고 있다. 따라서 여전히 강한 공정성을 요구하는 법적·윤리적 사회 분위기는 방송사로 하여금 파행적으로 의도적이면서 은밀한 편견을 강요하고 있는 것도 사실이다. 이러한 의도적이고 비공개적인 편견 즉, 편향보도는 선전이 가지고 있는 속성상 교묘하게 이루어질 수 있다는 점에서 더 많은 문제를 야기할 수 있고, 겉으로는 공정성을 표방하고 있기 때문에 수용자들을 현혹할 수도 있다. 이러한 이유에서 방송보도 역시 최소한의 공정보도 원칙을 지키면서 지금까지 고수해온 내적 다원주의가 아닌 외적 복수주의에 의한 보도균형성 구현 방법을 모색해 볼 때가 되었다고 생각된다.

이와 같은 보도 공정성 문제는 어떻게 구체적으로 평가할 수 있을 것인가의 문제로 이어진다. 그동안 이와 관련해 구체적인 평가연구들이 진행되어 왔다. 이민용(1991)은 공정성의 하위개념으로 진실성, 적절성, 균형성, 다양성, 중립성, 이데올로기를 들고 있는데, 우선 진실성이란 정확한 정보의 제공으로서의 정확성과 부분적 사실의 정확을 넘어 종합적으로 맥락적 정보를 제공해야 하는 완전성을 포함한다. 둘째, 적절성이란 특정 아이템이 선택되느냐의 여부와 기사로 선택된 이후 어떻게 처리되느냐의 두 가지 측면을 포함한다. 셋째, 균형성이란 시간 배분, 아이템 순서, 인터뷰 음성, 영상처리의 측면에서 양적인 균형을 이루었는가와 상반된 이해당사자의 주장을 균형있게 제공하는 하는 질적균형을 모두 포함하는 것이다. 넷째, 다양성이란 사회적으로 중요한 이슈에 대해 다양한 입장이나 정보가 제공되는가의 측면과 다양한 사회 계층들의 입장과 관심사가 골고루 반영되고 있는가를 포함한다. 다섯째, 중립성(불편부당성)은 양시양비론적 입장을 취하면서 궁극적 판단을 시청자에게 맡기는 소극적 중립성과 이슈에 접근하는데 있어서는 중립적 자세를 취하지만 충실한 취재를 통해 진실에 근거해 판단을 유도하는 적극적 중립성 모두를 포함한다. 마지막으로 이데올로기는 세계관 또는 계급적으로 추상화할 수 있는 비교적 중립적

이고 분명한 의미, 가치, 신념체계를 의미한다. 참고로 강태영(2000)이 제시한 분석 유목은 아래 <표 5>와 같다.

<표 5> 보도의 공정성 분석틀

공정보도의 조건	공정성 하부개념	분석 유목
○ 정확한 보도	진실성	- 기초자료의 정확성 - 신뢰할만한 정보원 - 추측보도가 아닌 사실보도
○ 질적·양적 균형보도	적절성	- 아이탬선정과 배제 - 선정된 아이탬의 배치
○ 누락되지 않은 적절한 정보	균형성(양적)	- 방송시간의 균형 - 꼭지제시순서의 제시
○ 종합적 정보		- 보도형식의 균형 - 보도유형의 균형
○ 다양한 정보/견해 반영	다양성	- 다양한 계층의 입장·정보 - 이슈에 대한 다양한 입장·정보
○ 양비양시론의 지양	중립성(질적)	- 보도태도의 중립성 - 보도논조의 중립성
○ 불편부당한 보도		종합성

Ⅲ. 우리나라 미디어시장 및 여론독점

1. 미디어시장 현황

미디어시장 규제완화를 통해 여론다양성 확보가 가능한가를 알아보려면, 우선 방송시장과 신문시장의 현황과 문제점을 면밀히 검토할 필요가 있다. 그래야만 매체시장의 규제완화가 미디어 시장의 여론형성 기능을 개선하는 수단이 될 수 있는가 살펴볼 수 있기 때문이다.

2008년 한국언론재단이 전국의 시민 5천명을 1:1면담으로 조사한 언론수용자 의식조사에 의하면, 우리나라 사람들은 지상파 방송을 가장 영향력 있는 매체로 생각하고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 KBS(32.5%), MBC(21.7%), 네이버(17.1%), 다음(4.2%), 조선일보(3.7%)를 꼽았고, 가장 신뢰하는 매체로는 KBS(31.1%), MBC(21.6%), 네이버(13.5%), 조선일보(4.5%), 다음(3.2%)을 꼽아 전체적으로는 방송이 54.2%의 영향력과 52.7%의 신뢰도를 가지는 것으로 조사되었다.

이러한 조사 결과는 인터넷 등 다양한 매체 등장에도 불구하고, 신문과 방송이 여전히 우리 사회에서 가장 중요한 여론형성의 매체역할을 하고 있음을 볼 수 있다. 그렇지만 미디어 경영이라는 측면에서 보면 우리 언론사들은 낮은 생산성과 경영난 등으로 어려운 처지이다. 또 다른 문제는 모든 언론사들이 정치적 지형이다. 독과점 폐해 등으로 언론기관으로서의 정상적 기능수행에 많은 장애를 받고 있는 것도 사실이다. 이처럼 주요 언론사들이 경영난을 겪게 될 경우 정상적인 구조 속에서 올바른 보도 및 프로그램 편성이 가능할 수 있겠느냐는 의문이 제기되는 것은 너무나 당연한 일이기도 하다. 특히 신문시장은 다양한 매체들이 등장하면서 경영난이 더욱 가중되고 있으며 이로 인해 구조적인 생존 문제까지 제기되고 있는 것이 현실이다. 이 같은 상황을 전제로, 우리나라의 신문과 방송시장의 현황 및 문제점을 살펴볼 필요가 있다.

1) 신문시장 현황 및 문제점

우선 신문시장은 지속적인 감소 추세에도 불구하고 사업자가 증가하고 있다는 특성을 보여주고 있다. 정기간행물은 크게 일간신문, 통신, 인터넷신문, 주간, 월간, 격

월간, 계간, 격년, 기타 일간지로 구분될 수 있는데, 2003년 등록된 정기간행물은 6,689개였으나 2005년 7,536개, 2006년 8,551개, 2007년 9,464개, 2008년에는 9,641개로 계속 증가하는 추세다. 특히 인터넷신문은 2005년 첫째 286개, 2006년에는 626개, 2008년에는 1,040개가 등록되어 2005년 대비 3.5배 이상 증가한 것으로 나타나고 있다.

일간신문 사업자 수도 2000년 119개가 등록된 이후 2006까지 매년 증가하여 2006년 193개, 2007년 281개로 대폭 증가하였고, 2008년 기준으로 288개가 등록되어 있다. 때문에 신문 사업자 수가 구독자 대비 포화상태를 넘어선 것으로 평가되기도 한다. 이 같은 추세로 구독자 수는 정체되어 있는 반면 지속적으로 증가하는 사업자 수 때문에 경쟁력은 더욱 약화되고 경영난이 가중될 수밖에 없다는 것을 위미하는 것이라 하겠다. 때문에 신문이 생존할 수 있는 방법은 다양한 미디어 시장으로의 진출이나 연계 등의 방법밖엔 없다는 지적이 타당해 보이는 것도 이 때문이다.

한편 신문종사자 수의 변화도 신문시장의 특성을 잘 보여주고 있다. 신문종사자는 2006년에는 12,679명으로 감소했지만, 2007년과 2008년 각각 17%, 23%씩 증가하여 14,897명, 18,329명이 되었다. 그렇지만 전국일간지 종사자 수는 1988년 6,601명에서 1993년에는 1.5배인 9,702명까지 증가하더니, 1997년 이후 계속 감소하여 2007년에 4,871명, 2008년에는 4,903명으로 1990년대 중반의 절반 수준으로 줄어들었다. 여기서 주목할 부분은 신문사업자 특히, 일간신문 사업자 수는 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 종사자 수는 꾸준히 감소하고 있다는 것이다. 이것은 신문의 전문 취재, 보도인력이 감소하고 있다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 이는 언론의 공정성과 다양성 확보에도 심각한 문제를 야기할 수 있음을 보여주는 것이라 하겠다.

이 같은 구조적 문제점은 신문의 매출액 증감을 보면 더욱 명확히 드러난다. 신문시장의 전체 매출액은 2007년에 3조 2,305억원을 기록하여 1999년의 2조 3,667억원보다 54.4% 증가하였다. 그 중에 전국일간신문이 전체 신문시장의 56.9%를 차지하여 2007년에 1조 8,387억원을 기록하였으나, 1999년의 점유율 73.2% 보다는 크게 감소된 것이다. 사업자 별로 살펴보면, 2007년 기준 전국일간신문 중 조선일보가 4,031억원으로 가장 큰 매출을 기록하였고, 중앙일보와 동아일보가 각각 3,420억원, 2,803억원으로 2위와 3위를 기록했다. 그나마 전국 일간신문 중 조선일보, 중앙일보, 동아일보 등만이 평균 이상의 매출액을 기록했을 뿐이다. 일반 일간신문, 특수 일간신문,

외국어 일간신문, 일반 주간신문, 특수 주간신문을 포함한 광의의 신문시장에서 조선일보, 중앙일보, 동아일보(이하 “신문 3사”라 함) 등의 매출액 기준 점유율은 2007년 기준으로 36.9%이다. 이 비율은 1980년의 74.4%는 물론이고, 2003년의 69%보다 크게 낮아진 것이다.

이처럼 외형적으로 신문시장은 증대된 것처럼 보이지만 실질적인 경영환경은 급속도로 악화되고 있는 것이 현실이다. 그 이유는 다양한 매체 다양화와 신문사간 과당경쟁 때문인 것으로 보인다. 이러한 이유로 신문시장의 사양화는 더욱 가속화될 것으로 전망된다. 특히, 인터넷 발달로 인터넷신문이 늘어나고, 다양한 무가지와 포털사이트 뉴스가 새로운 매체로 부각되면서 젊은 층을 중심으로 신문매체의 기능을 대체하고 있다는 것도 무시할 수 없다. 또한 여기에 다양한 방송 채널들이 신문독자의 폭을 계속 잠식해 오고 있는 것도 문제다. 따라서 신문시장의 생존을 위해서는 소유나 경영 등의 규제완화를 통한 활로 모색이 시급한 상황이다.

또 신문사업자 간의 과대경쟁도 신문시장 축소의 원인이 되고 있다. 특히 신문시장이 축소되면서 구독자 확보와 광고수주를 위한 신문사 간 경쟁이 극심해져 무가지, 경품 살포 등 과도하고 불공정한 경쟁이 계속되면서 신문사 간에도 부익부 빈익빈 현상이 심화되고 있다. 이렇듯 과도한 경쟁으로 원가는 상승하고, 지나친 광고 의존도와 낮은 구독료 및 구독료 매출 저하로 수익구조는 더욱 악화되고 있는 실정이다. 결론적으로 자본력이 있는 신문사는 그나마 현상을 유지할 수 있지만, 중소신문사들은 존재의 임계점에 직면해 있는 것이 사실이다.

특히 신문사 간 과도한 경쟁은 단순히 영업이나 광고수주에서의 경쟁자가 아니라 보수와 진보 이념성향까지 섞이면서 특정신문을 보수, 진보 양대 구도로 분열되어 공정 보도와 올바른 여론 형성에 더욱 부정적 영향을 미치고 있다. 이 같은 신문의 위기는 신문 기업의 존재문제는 물론이고, 신문시장의 실패와 함께 여론 다양성과 민주주의의 위기를 초래할 가능성이 있다. 때문에 신문시장의 안정과 활성화를 통해 언론 보도의 공정성과 여론 다양성을 확보하기 위해서는 정부의 정책적 대응이 필요한 상황이다.

2) 방송시장 현황 및 문제점

방송사업은 크게 지상파방송, 유선방송, 위성방송, 방송채널사용사업, 기타방송으

로 구분되는데, 2008년 495개가 등록되어 있는데, 이 중에 지상파 TV는 33개, 라디오는 11개이다. 특히 2006년부터 위성 및 지상파 DMB(Digital Multimedia Broadcasting) 사업자가 새롭게 등장해 그 범위는 더 늘었다. 한편 1999년 29개였던 방송채널사용사업자는 매년 꾸준히 증가하여 2008년 기준 188개가 등록되어 있다. 또한 2009년에는 IPTV가 상용화되어 기존의 케이블방송 등과 경쟁하고 있다.

이 같은 방송시장 환경 변화는 지상파 방송을 중심으로 구조화된 방송 시장 환경에 커다란 변혁을 불러올 것으로 예측되고 있지만, 아직까지 콘텐츠 수급 부족 등으로 부진을 면치 못하고 있는 실정이다. 지상파 방송사의 방송시장 지배력이 여전히 견고하게 유지되고 있기 때문이다. 이러한 방송시장의 독과점 구조는 방송종사자, 매출액, 규제제도 등 방송환경 요인을 통해서도 쉽게 알 수 있다. 방송매체 종사자수는 2000년 1만 9,711명이었다가 2001년 큰 폭으로 상승하여 2만 8,749명이 되었지만, 2003년 이후 감소추세를 계속하여 2007년 기준 2만 8,913명이다. 이 중에 지상파사업자가 가장 높은 비율을 차지하여 2000년 이후 1만 3천명 수준을 유지하고 있고, 유선방송 종사자 수는 2001년 1만 402명이었다가 이후 계속 감소하여 2007년 기준 5,401명이다. 방송채널사업 종사자는 2000년 이후 계속 증가하여 2007년 기준 9,102명이고, 위성방송 종사자 수도 2002년 이후 꾸준히 상승하여 2007년 기준 513명이다.

구체적으로 KBS에 5,294명, MBC에 3,861명, EBS에 599명으로 지상파 방송 종사자의 70% 정도인 9,754명이 여기에 소속되어 있고, 민영방송인 SBS 종사자 수는 884명이며, 지역민영방송을 포함한 전체 민영방송 종사자 수는 2,511명으로 전체 지상파 종사자의 17%에 불과하다. 한편 종교, 교통방송의 종사자수는 1,496명이다.

매출액 규모에서도 방송시장의 불균형은 그대로 나타나고 있다. 2007년 기준 방송시장 전체 매출액은 10조 5,343억원으로 2000년 5조 574억 원에 대비 두 배 이상 신장되었다. 사업자별로 살펴보면, 방송채널사용사업자는 3조 9,843억원의 매출로 방송시장 매출액의 38%를 차지하고 있다. 다음은 지상파 방송이 3조 8,901억원의 매출을 기록하여 전체 매출액의 36.9%를 차지하고, 3위는 유선방송이 2조 1,527억원의 매출로 전체 매출액의 20.4%를 차지하고 있다. 한편 위성방송은 2002년 635억원 매출을 기록한 이후 매년 상승하여 2007년에는 5,071억원의 매출을 기록하고 있다. 한편 중요한 점은 2007년 기준으로 KBS, MBC, EBS 등 3개 공영 혹은 공적구조의 방송이 전체 지상파 방송 매출액의 69.2%를 점유하고 있다는 점이다. 이 중 KBS는

1조 3,007억원으로 전체 지상파 방송 매출액의 33.5%를 차지하고, MBC는 1조 2,199억원으로 31.4% 이고, 거의 매년 10%씩 증가해 왔다. 한편 EBS는 1,672억원 매출을 기록했다. 민영방송은 전체 지상파 방송 매출액의 22.8%를 차지하고 있는데, SBS가 2000년 이후 매년 평균 7.8%씩 증가하여 2007년 6,353억원의 매출을 기록해 전체 지상파 방송 매출액의 16.4%를 차지하고 있다. 나머지 지역민영방송은 2,496억원, 특수방송은 3,085억원으로 각각 지상파 방송 매출액의 6.4%와 8%씩 차지하고 있다.

이 같은 편중된 매출구조는 방송시장이 신문시장과 그 성격은 다르지만 소수 지상파 방송사의 독과점 시장구조임을 잘 보여주고 있다. 최근 매체의 양적, 질적 분화로 방송사 간의 경쟁이 계속 가열되고 있기는 하지만, 안정적 독과점 구조를 통해 공익을 구현한다는 명분 아래 지상파 방송사들이 방송시장을 지배하고 있는 형태다. 이러한 상황에서 민영방송들도 역시 공익성을 강요받으면서, 공영방송과 상업방송 간에 차별이 없는 방송구도를 유지하고, 방송산업의 활성화와 방송의 공익성 모두 위축되고 있는 것이다. 이러한 공익성을 앞세운 강한 진입장벽과 소유·지분제한 규정들이 기존 사업자들의 기득권을 유지하기 위한 반경쟁적 이념과 구조에 의해 고착되어 왔다. 더욱이 독과점 구조에 따른 협소한 저가시장이 고착되면서 투자 활성화를 통한 시장개선이 불가능한 상황이라는데 더 큰 문제가 있다.

이 같은 구조는 지상파 방송의 상업적 성향을 억제하면서 경쟁력 높은 지상파방송, 네트워크체제를 유지할 수 있다는 장점은 있지만, 공영방송의 공영성이 침해되는 결정적인 취약구조를 가지고 있다고 할 수 있다. 또한 KBS 2TV나 MBC와 같이 상업방송의 형태로 운영되면서 공적 소유 구조를 가지고 있는 정체성 문제도 제기되고 있다. 이러한 우리 방송시장의 문제점은 비효율적인 규제제도에도 기인한다. 특히 자본의 공익성과 사업자의 공익적 의지를 방송진입의 요건으로 하고 있는 지나치게 형식적인 공익적 방송규제체계는 모든 매체들이 지상파방송사를 축으로 지상파 콘텐츠를 재전송하는 형태의 수직적인 구조에 편입하도록 만들고 있다.

이와 같은 여러 문제점들로 인해 공익성을 앞세운 견고한 진입장벽은 방송사업의 자본 유연성을 취약하게 했고 방송시장에 콘텐츠 유연성마저 약화시키고 있다. 이로 인해 뉴미디어방송은 독자적 생존이 불가능하고, 공영방송 역시 현실적으로 국민들에게 수신료 인상의 정당성을 설득하기가 쉽지 않은 상태이다. 이로 인해 모든 방송사업자들이 광고수입에 매몰되고 있기도 하다. 한편 지역방송은 재정적으로나

내용적으로 더욱 취약한 상태로 전락해 존폐 위기를 맞고 있다. 이 같은 추세가 계속될 경우 경쟁력 있는 콘텐츠 생산과 공급이 사실상 불가능해진 상태에서 모든 방송매체들이 광고재원에 절대적으로 의존하게 되어 저가경쟁은 더욱 가열될 수밖에 없을 것이다. 즉, 지금과 같은 지상파방송 콘텐츠에 모든 매체들이 수직적으로 편승하는 왜곡된 구조가 더욱 고착될 가능성이 높은 상황이다. 결국 지금처럼 공익성에 경도된 방송규제정책이나 규제기구로서는 경직된 방송시장에서 정책혼선만 유발하여 방송시장에서의 경직성만 더 심화시키게 될 것이다.

2. 미디어시장과 여론 다양성

1) 여론 독점과 미디어시장

시장 내 경쟁 형태를 살펴볼 때, 시장 내에 단 하나의 공급자만 있어 경쟁이 전혀 없는 '독점(monopoly)'은 하나의 극단적인 경쟁 형태이고 그 반대의 극단에는 한 시장 안에 수많은 공급자와 수요자가 경쟁을 벌이는 '완전 경쟁 시장(perfect competition)'이 존재한다. 또한 소수의 공급자와 수요자가 경쟁하는 체제인 '과점(oligopoly)'은 양 극단의 중간에 위치하는 경쟁 형태라고 할 수 있다. 그리고 많은 공급자와 수요자가 경쟁하고 있는 점에서 완전 경쟁과 비슷하나, 각 공급자가 약간씩 차이 나는 상품을 생산, 공급하는 '독점적 경쟁' 형태도 있다.

독과점 시장을 판단하는 기준은 다음과 같은 몇 가지로 구분될 수 있다. 첫째, 상품의 성질이 동질적인가, 이질적인가하는 문제이며 둘째, 시장의 진입과 탈퇴가 가능한가에 대한 문제이고 셋째, 시장에 참여하고 있는 경제 주체가 완전한 정보를 갖고 있는가에 대한 문제 등이다. 여기서 독점은 대체재가 존재하지 않아야 완전한 독점이 될 수 있다. 예를 들면 우리나라에서 철도가 독점 시장이라 분류되지만, 버스와 택시라는 대체재가 존재하기 때문에 완전한 독점이라 보기 어렵다. 때문에, 독점 시장 보다는 과점 시장이 일반적으로 현실에서 더 많이 존재할 수밖에 없다.

독과점 시장은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 독점 기업은 한 상품의 유일한 공급자이므로 시장 수요가 곧 한 기업의 상품에 대한 수요가 된다. 경쟁 기업은 개별 공급 곡선의 합계가 시장 공급 곡선이지만 독점 시장은 공급자가 한 기업에 의해 이루어지므로 개별 공급 곡선이 시장 공급 곡선이 되어 이 기업은 수요 곡

선에 따라 상품의 공급량을 결정할 수 있다. 둘째, 독점 기업은 공급량을 변동시킴으로서 가격에 영향을 끼쳐 최대 이윤을 보장하는 수준에서 가격을 결정할 수 있다. 즉, 경쟁 시장보다 가격은 높고 생산은 적게 하는 것이 가능하다는 것이다. 그 이유는 경쟁에 대한 압력이 경쟁 시장보다 적기 때문이다.

한편, 과점 시장의 특징은 과점 기업 간의 의존 관계가 크다는 것이다. 과점의 본질은 한 기업의 영리 행위가 타 기업의 영리 행위에 현저한 영향을 줄 수 있는가의 문제이다. 예를 들면, 방송사가 두 개 밖에 없다고 가정하고 각 회사가 시장 총 수요의 반씩 공급하고 있다고 할 때, 만약 A라는 방송사가 수신료를 인하한다면 프로그램의 품질이 유사하다는 조건에서 B방송사는 자기도 수신료를 인하하지 않는 한 시청자를 A방송사에 빼앗기게 되고, 따라서 영리 상태에 중대한 영향을 미칠 것이라는 판단을 하게 되고 동반 인하를 하게 되는 것이다.

이러한 상태에서는 어느 기업도 타 기업의 눈치를 보지 않고 자기의 행동을 결정할 수 없다. 다시 말하면 한 기업의 결정은 타 기업의 결정에 의존하게 될 수밖에 없다. 때문에 과점 기업 간에는 경쟁보다는 담합하는 현상이 발생하게 된다. 그리고 이러한 행위로 말미암아 생산량은 적게, 가격은 높게 형성되게 된다.

결론적으로, 독과점의 의미는 시장을 소수의 사업자들이 독점 내지 과점하고 있는 상태를 말하는데, 우리나라에서 시장지배적 사업자(독과점 사업자) 판단의 근거가 되는 법률은 1980년 제정된 『독점규제및공정거래에관한법률(이하 공정거래법)』이다. 공정거래법은 제1조에서 독과점폐해를 규제하고 시장경제체제의 기본원리인 사업자간의 자유롭고 공정한 경쟁질서를 확립하기 위한 경제활동의 기본질서를 규정하고 있다. 즉, 공정거래법은 사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업 활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형적 발전을 도모함을 목적으로 명시하고 있다. 때문에 공정거래법은 독과점으로 인한 경쟁감소와 이로 인한 가격인상 등으로 소비자 피해가 발생하는 것을 막기 위한 경쟁법(competition law)이며, 경제활동의 전 분야에 걸쳐 적용되는 포괄적 속성을 가지고 있다고 할 수 있다.

독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 공정거래법)에서 시장지배적사업자에 대해 “일정한 거래 분야의 공급자나 수요자로서 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격, 수량, 품질 기타의 거래조건을 결정, 유지 또는 변경할 수 있

는 시장지위를 가진 사업자를 말하고, 시장지배적사업자를 판단함에 있어서는 시장 점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모 등을 종합적으로 고려한다”라고 규정하고 있다(동법 제2조 제7호).

하지만 이것은 제품 시장에 적용될 경우 명확하지만 여론시장에 대해서는 이러한 독과점/과도한 지배력 기준을 설정하는 것이 사실상 어렵다. 특히 특정 의견이 사회 여론으로 집중되는 현상을 '여론의 수렴'이 아닌 '여론 독과점'이라 부를 수 있는지에 대한 논란의 여지도 있다. 특히 우리나라의 경우 방송은 허가·승인제로 제한된 채널들로 여론 독과점이 발생할 가능성이 매우 높다. 최근에 인터넷 등의 대안 미디어 사용이 증가하고 있는 것은 사실이지만, 여전히 TV를 가장 많이 이용한다는 점이 좋은 예가 될 수 있다. 또한 오랜 기간 독과점 틀 내에서 안정된 사업구도를 영위해온 방송사업자들이 신규 미디어 도입에 대해 '방송의 공익성 침해', '거대 자본 침입', '방송 상업화' 등을 이유로 적극 반대한다는 점에서(황근, 2008) 지상파 방송사를 중심으로 하는 여론 독과점이 여전히 매우 높은 것이 사실이다. 또한 다른 매체들이 잘 만들어진(well-made) 지상파 방송사 및 계열사의 콘텐츠를 재활용(혹은 재송신) 하고 있다는 점에서 동일한 메시지의 반복으로 인한 여론 독과점 현상도 발생할 수 있기 때문에 미디어에 의한 여론 독과점 현상은 매우 복잡한 문제인 것이다.

2) 지상파방송 독과점 구조와 여론 독점

앞에서 설명한 공정거래법상의 독과점규제와 무관하게, 방송법에서는 지배적 사업자에 대한 규제조항이 있지만, 방송법상의 독과점 규제조항은 그 실효성이 거의 없는 실정이다. 그 원인을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 전체 방송시장의 70%이상을 차지하고 있는 KBS와 MBC가 독과점규제 대상에서 제외되어 있기 때문이다. 즉, 방송법상 20-30% 정도에 불과한 나머지 지상파방송과 뉴미디어 다채널TV방송만을 규제대상으로 하고 있어 규제의 실효성 즉, 정책목표를 실현하는데 큰 효과를 못보고 있는 것이다. 그러므로 방송법상에 전체 매출액 제한규정에서 두 지상파방송사업자에 대한 제외 규정이 삭제될 필요가 있다.

둘째, 실질적으로 방송시장에서의 독점사업자를 규제하기 위해서는 지금과 같은 매출액 시장점유방식이나 사업자수에 의한 규제방식은 합리적이라고 할 수 없다.

특히 외부효과가 강하게 나타나는 방송사업의 특수성을 감안해 볼 때, 시장에서의 실질적 독점상태를 매출액만으로는 명확히 평가할 수 없다. 더욱이 사전규제 성격이 강한 진입규제 형태의 사업자 수에 의한 규제는 규제완화추세에도 맞지 않는다. 그러므로 '시청시간 점유율'에 의한 독점규제방식을 도입해야 할 것이다. 그나마 이런 방송법 개정안에 사후 '시청점유율 규제' 방식을 도입한 것은 바람직한 개선이라 할 수 있다.

셋째, 현재 우리 방송시장의 독점적 폐해가 더욱 문제되는 이유는 시장의 불투명성 때문이다. 지상파방송사의 매출액은 물론이고 케이블TV사업자의 가입자 수, 매출액, 영업별 매출구조, 계약관계가 매우 불투명해 제대로 된 시장독점규제가 불가능한 상황이다. 따라서 시청률, 시청점유율 등을 명확하게 평가할 수 있는 '시장조사위원회' 같은 상설기구의 설립이 요구된다.

이론적으로 독과점 관련 방송정책은 절대선의 문제가 아니다. 때문에 방송시장의 독과점과 공익성 문제를 연계시키는 것은 결코 바람직하지 않다. 더구나 지상파3사의 독과점적 시장점유율을 공익성과 연관해 논의한다면, 본질적인 문제해결이 더 어려워질 수밖에 없다. 결국 방송시장 구조조정에 대한 논의는 방송시장구조의 불합리성에 대한 문제제기라 하겠다. 그러므로 우리나라 방송산업이 구조적으로 문제가 있다면, 결국은 가장 큰 비중을 차지하고 있는 지상파3사에 대한 규제한계로부터 이 문제를 풀어나가야 할 것이다.

이런 측면에서 우리나라의 여론독점 실태들도 중요하게 살펴보아야 한다. <표 6>3)에서 나타는 것처럼 전반적으로 지상파방송의 시청점유율은 완만하게 줄어드는 추세이기는 하지만, 여전히 62.3%의 점유율을 보이면서 독점적 구조를 보이고 있다. 이는 지상파방송의 영향력이 여전히 압도적이라는 점을 보여주는 것이라 하겠다.

이와 같은 지상파방송에 의한 독과점 상황은 여론수용자들의 각 매체별 일일 평균 이용시간을 통해서도 명확하게 드러나고 있다. 우리 국민들은 전체 여가 시간 중 약 6시간 정도를 매체이용에 할애하고 있으며, 그 중 32.9% 정도를 지상파방송 TV시청에 할애하는 것으로 나타났다. 2005년과 비교하여 2008년에 그 정도가 다소 감소하였지만, 전반적으로는 여전히 지상파방송 TV 시청이 여가시간을 주도하고 있는 것으로 볼 수 있다. 특이점으로 2008년의 경우 뉴스를 포함하고 있는 뉴미디어 방송과 인터넷 이용시간이 급증하고 있다는 점이다. 이는 우리나라 수용자들의

3) TNS미디어코리아의 한국 방송(지상파, 뉴미디어) 시청점유율 조사

매체별 이용에 있어 뉴스 시청에 할애하는 시간이 늘어났다는 점과 관련하여 생각해볼 때, 지상파방송의 정치적 여론독점력과 직접 관련은 없지만, 여론매체의 독과점상태를 추정해볼 수 있다.

〈표 6〉 지상파방송 시청점유율

(단위 : %)

	KBS1	KBS2	MBC	SBS	EBS	지상파방송*	뉴미디어방송**	기타***
2004	17.7	15.6	17.4	17.3	1.7	68.5	21.4	10.1
2005	15.9	15.9	15.3	17.5	1.9	65.1	26.6	8.3
2006	14.9	15.9	15.8	17.7	2.3	65.2	25.9	8.9
2007	14.9	13.9	17.4	15.9	2.1	62.9	27.4	9.7
2008	14.7	14.5	16.1	15.8	2.2	62.3	30.6	7.1

출처 : TNS미디어코리아

* 지상파방송 = KBS1 + KBS2 + MBC + SBS + EBS

** 뉴미디어방송 = 케이블TV + 위성방송(총 202개 채널중에 상위 115개 채널)

*** 기타 = 소규모 뉴미디어방송채널 + TV를 이용한 게임 + DVD + 기타

〈표 7〉 2008년 언론수용자 의식조사

	지상파 TV	뉴미디어 방송	신문	생활 정보지	라디오	인터넷	전체 매체이용시간
시간	1시간57분	1시간13분	24분	3분	40분	1시간22분	5시간55분
점유율	32.9%	20.6%	6.8%	0.8%	11.4%	23.1%	100%

〈표 8〉 2005년 언론수용자 의식조사

	지상파 TV	뉴미디어 방송	신문	책	라디오	인터넷	컴퓨터 게임	전체 매체이용시간
시간	2시간22분	15분	2분	6분	17분	12분	16분	6시간16분
점유율	37.8%	4.1%	0.7%	1.7%	4.6%	3.3%	4.3%	100%

우리나라 수용자들의 여가생활에서 그 비중을 늘려가고 있는 뉴스시청과 관련해 각 매체별 일일 평균 뉴스 이용시간을 살펴보면 다음과 같다. 2005년에는 지상파방송이 KBS1 22분, KBS2 4분, MBC 11분, SBS 7분으로 총 44분인 반면, 케이블보도

전문채널의 경우 YTN 6분, MBN 3분으로 총 9분이며, 이는 지상파방송의 1/4 수준에도 못 미치고 있다. 신문의 경우 2분으로 지상파방송의 1/10 수준에도 못 미치고 있다. 2008년에는 지상파방송 28분, 뉴미디어방송 12분, 신문 24분, 라디오 6분, 인터넷 16분으로 2005년에 비해 지상파방송 이용시간이 줄어들고, 인터넷이 뉴스공급 매체로 급부상하고 있다는 점을 특징으로 들 수 있다. 하지만, 새롭게 성장하고 있는 인터넷 뉴스가 전통적인 뉴스매체(지상파방송, 신문 등)의 콘텐츠를 기본으로 하고 있다는 점에서 기존 독과점 체제를 유지한다고도 볼 수 있을 것이다.

〈표 9〉 2005년 국민생활시간대 조사

지상파방송					케이블보도전문채널			신문
KBS1	KBS2	MBC	SBS	지상파 합계	YTN	MBN	합계	
22분	4분	11분	7분	44분	6분	3분	9분	2분

〈표 10〉 2008년 언론수용자 의식조사

지상파TV	뉴미디어방송	신문	라디오	인터넷
28분	12분	24분	6분	16분

신문과 인터넷의 비중이 급격히 증가한 2008년의 언론수용자 의식조사의 경우 미국산 쇠고기 수입과 관련된 촛불집회가 한창인 시기에 조사된 자료로 쇠고기 및 촛불집회와 관련된 쟁점에 대해 지상파방송보다는 인터넷에서 많은 콘텐츠가 생산·유통되었고, 신문의 사설을 통해 다양한 의견이 표출되었다는 점에서 생각해 볼 때, 특정 이슈 및 쟁점에 대한 매체의 특성이 반영된 결과로 볼 수 있다. 즉, 특별한 쟁점 및 이슈와 관련해 매체에 의한 콘텐츠 생산·유통의 특성이 반영되지 않는다면 여전히 우리 여론시장에 있어 지상파방송의 독과점 형태는 여전히 지속되고 있는 것으로 볼 수 있다.

하지만, 이러한 지상파방송 독과점 부분에 대해서는 상반된 시각이 존재하고 있다. 그렇기 때문에 우리나라의 방송과 신문시장을 포함한 여론 독과점 문제에 대한 명확한 판단이 요구된다. 우선 전체 여론시장이 얼마나 되는가의 문제이다. 전통적인 신문과 방송, 그리고 최근에 급신장하고 있는 인터넷 미디어까지 포함한 여론시장에 대한 평가가 전제되어야 한다. 이 경우에 단순한 독자 크기나 시청률 혹은 인

터넷 접속률 등을 어떻게 동일 선상의 가치로 전환할 수 있는가의 문제가 존재한다. 여론 지도자 층에 높은 영향을 미치는 신문보도, 동영상에 의한 즉각적 효과를 가진 방송(TV)의 영향력, 양방향 접속 매체로서 특정 계층에게 급속한 과급효과를 지닌 인터넷 매체 등도 서로 다른 잣대가 적용될 수 있기 때문이다. 또한 여론에 영향을 미치는 정치보도와 사실·논평을 다루는 매체와 그렇지 않은 매체를 구분하는 것이 용이하지 않다. FCC가 제시한 미국의 다양성 지수(Diversity Index)가 문제점으로 지적받는 것도 바로 매체 간 가중치 부여 문제였다는 점은 이를 잘 말해주고 있다.

이러한 이유로 신문과 방송 각각의 시장에서의 여론 독점 정도를 판정하는 것이 중요하다. 즉, 신문시장에서의 여론독점력과 방송시장에서의 여론독점력을 각각 평가하여 어디가 더 독점상태인가를 판단하는 것이다. 이렇게 본다면, 신문과 방송 모두 소수 신문사와 방송사에 의해 독과점 형태의 여론시장을 형성하고 있지만, 앞에서 언급한 바와 같이, 방송시장 내에서의 여론독점력이 신문시장보다 더 집중되어 있다는 것을 알 수 있다.

미디어의 여론 독과점은 “특정 미디어 사업자가 사회적 현안에 대한 일정 의견을 강화하고, 의견의 자유로운 경쟁을 저해하는 것”이라 정의할 수 있다. 즉, 미디어 시장에서 특정한 미디어가 일방적인 여론을 형성시키는 상태라 할 수 있다. 실제 2004년 탄핵보도, 2008년 촛불 및 미국산 쇠고기 관련 보도 등을 분석해보면, 특정 미디어에 의해서 사회적 현안에 대해 특정 방향의 의견을 지속적으로 강화하는 등 지배적 미디어에 의한 여론 독과점이 발생하고 있다고 볼 수 있다.

전체적으로 미디어의 여론 독과점은 미디어의 상업적 영향력과 구분되는 특정 미디어의 과도한 정치적 영향력 행사, 또는 여론 형성과정에 대한 과도하고 일방적인 효과(의제설정, 프레이밍, 프라이밍)로 볼 수 있다. 이 경우 여론 독과점 규제의 목표를 특정미디어의 과도하고 일방적인 효과로 제한할 수 있지만, 전체적으로 미디어의 여론 독과점의 의미는 여전히 정의하기 어려운 부분이다.

일반적으로 미디어 소유 집중은 여론 독과점을 초래한다고 가정하지만, 시장 차원에서 효율성 증진이라는 장점과 시장지배력의 확대라는 단점을 모두 지니고 있다. 효율성 증진은 사회적 자원의 활용도를 개선해 줌으로써 전체 경제에 이득이 되지만 시장 지배력 증가는 경쟁사와 소비자에 위협을 가하며 공익을 훼손하게 된다. 결국 시장 차원의 장점을 부각시키기 위해서 미디어 소유 집중을 인정할 경우, 독

과점 문제와 함께, 윤리, 보도의 공정성 등의 문제가 야기될 수 있다. 즉, 특정 여론을 형성할 수 있고, 게이트 키핑을 통하여 정보자체를 조작할 수 있는 문제로 이어질 수도 있다. 결과적으로 미디어에 의한 여론의 독과점을 정의하기는 어렵지만, 분명히 존재하는 부분이고 해결해야 할 문제라 하겠다. 그렇기 때문에 여론 다양성을 추구하는 방안에 대한 적극적 논의 및 정책적 방안이 모색되어야 할 것이다.

특히 우리 방송정책이 혼선을 빚고 규제의 실효성이 떨어지는 가장 큰 원인은 불투명한 공/민영 이원체제 때문이라고도 할 수 있다. 특히 광고수입에 의존하는 공영방송의 상업적 전략은 전체 방송구도에 혼선을 야기하고 있을 뿐만 아니라, 상업적 성격의 뉴미디어 방송 매체 정착에도 심각한 부정적인 영향을 미치고 있다. 이 때문에 모든 방송영상시장에서 공/민영 구분 없이 지상파방송과 상업적 다채널방송들 간에 무차별 경쟁이 벌어지고 있다.

이로 인해 방송매체 전반에 걸쳐 공공성이 크게 훼손되고 있는 것이 사실이고, 실제 그런 현상이 문제시되고 있다. 또한 모든 방송매체들이 상업적 경쟁에 매몰되어 있어 매체 간에 차별화된 공공성과 구현 방법을 요구할 수도 없는 상황이다. 또한 다채널TV 시장 내에서의 독과점화와 이로 인한 불공정경쟁 역시 급속히 확산되고 있다. 따라서 시장에서 열세할 수밖에 없는 후발사업자를 위한 비대칭 규제는 엄두조차 내지 못하고 있는 실정이다.

결국 미디어의 다양성은 '정보원의 다양성', '내용의 다양성'이나 '노출의 다양성' 등 여러 형태로 구현될 수 있다. 하지만 우리 방송구조는 불합리한 규제체계 때문에 좀처럼 미디어의 다양성을 구현하지 못하고 있다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 다양한 보도채널들의 추가 등장과 경쟁력 있는 자본과 자원을 가진 채널진입을 통해 채널의 다양화를 꾀하여 독과점 구조를 약화시킬 필요가 있다. 다시 말해 다양한 시각을 가진 매체들이 경쟁하도록 함으로써 시청자의 선택성을 증가시켜야 할 것이다.

즉, 방송시장 역시 다양한 스펙트럼 간 경쟁이 이루어져 시청자 선택에 근거하는 것이 공정경쟁이고, 누구든지 신문이나 방송산업에 진입 할 수 있게 하여 미디어의 다양화로 사람들이 각자의 견해를 표출할 통로가 다양하게 하는 것이 여론시장의 다양화 방안이라고 할 수 있다. 그래야만 현재처럼 진입이 차단되어 기존 방송사들의 영역이 보장된 경직된 지상파 방송구조를 탈피할 수 있을 것이다.

이와 같은 맥락에서 볼 때, 다양한 매체가 상용화되고 있는 현재와 같은 상황에서

미디어에 대한 통제는 사전 진입규제가 아니라 사후 내용규제 방식으로 전환되어야 할 것이다. 신문의 의제설정능력을 감안할 때, 두 개의 매체가 결합할 경우의 나타날 수 있는 막대한 영향력을 차단하기 위하여 사회적 합의에 따라 일정 부분 사후 규제도 필요할 것이다. 또한 특정 자본에 의한 미디어의 독점적 소유로 인해 취약한 매체들의 정부 비판 기능을 보호하는 제도적 장치도 마련되어야 할 것이다.

실제로 독일 헌법재판소에서는 방송이 특정 집단에 장악되지 않도록 함과 동시에 제반 사회세력이 의사를 표출할 수 있는 예방조치가 취해진 경우에만 민영방송의 도입이 가능하다고 판결한 바 있다. 이러한 예방조치는 주파수 희소성과 고도의 비용을 요하는 방송의 특수성이 기술발전에도 불구하고 여전히 남아 있다는 점을 인정한 것이라 할 수 있다. 그러므로 특정미디어 특히 방송매체의 여론독점문제는 사전적 진입규제로 해결할 문제가 아니라, 여론다양성을 보장해줄 수 있는 제도적 장치들이 마련된 상태에서 규제완화를 통한 외적 복수주의를 구현하는 방식으로 전환되어야 할 것이다.

3. 공영방송과 여론 다양성

1) 공영방송의 이념

공영방송은 나라에 따라 다른 형태로 발전해왔으며, 그 기능과 역할도 각기 다르게 정의되어 왔다. 독일의 공영방송은 건전한 여론의 형성이라는 정치적인 기능과 함께 국민들에게 보편적인 방송서비스를 제공한다는 방송복지적 기능을 일차적인 목표로 하고 있다. 프랑스에서도 공영방송은 최대한의 시청자를 위한 '공공서비스' 또는 '공공영역'에 해당하는 것으로 간주되고 있다. 영국의 공영방송인 BBC 역시 공영방송으로서 구체적인 목표가 급변해왔지만, 일차적인 목적을 '유효경쟁(effective competition)을 통한 소비자 혜택 극대화(benefiting consumer)'로 규정하고 있다. 우리나라의 경우에도 지난 방송법 제44조에 공영방송인 KBS가 방송의 공정성과 공익성을 추구하고, 양질의 방송서비스를 제공하고, 공익에 기여할 수 있는 방송프로그램, 서비스 및 기술을 연구 개발하도록 그 책임을 부여하고 있다.

이처럼 국가별로 다양한 목표를 가지고 있는 공영방송들에 대해 블루머(Blumer, 1992)의 주장을 통해 일반적인 특성을 유추해볼 수 있을 것이다. 블루머는 서구 공

영방송의 특성을 첫째, 포괄성 윤리(ethic of comprehensiveness) 둘째, 일반화된 규정(generalized mandates) 셋째, 다양성(diversity), 다원성(pluralism), 광범위성 넷째, 문화적 역할 다섯째, 정치적 공간(place in politics) 여섯째, 비상업성(non-commercialism) 등으로 정리한 바 있다.

한편 영국의 '방송연구소'(Broadcasting Research Unit, 1986)는 공영방송의 이념으로 다음의 여덟 가지 기준을 제시한 바 있는데, 그것은 다음과 같다.

- ① 보편성 (Universality) :
방송 프로그램은 전체 인구가 접근할 수 있어야 한다.
- ② 소구의 보편성(Universality of appeal) :
방송 프로그램은 모든 이해와 기호에 부응해야 한다.
- ③ 소수자 보호(Particular provision for minorities) :
소수자, 특히 장애인들은 특별한 보호를 받아야 한다.
- ④ 국가 정체성 및 공동체 의식(Sense of national identity and community) :
공영방송사는 국가 정체성과 공동체 의식에 주의를 기울여야 한다.
- ⑤ 이해 집단에서의 독립성(Distance from all vested interests) :
공영방송은 모든 이해 집단, 특히 현 정부에서 독립되어야 한다.
- ⑥ 부담의 보편성(Universality of payment) :
공영방송사의 주요 기구는 수혜자 전체에 의해서 재정이 지원되어야 한다.
- ⑦ 질에 대한 경쟁(Competition in good programming) :
공영방송은 수가 아니라 질적 프로그램에 대한 경쟁을 독려하는 방향으로 구조화되어야 한다.
- ⑧ 제작자의 자유(Liberation of programme makers) :
공영방송에 대한 공적 규제는 제작진을 제한하기보다는 그들을 자유롭게 해야 한다.

이러한 공영방송의 이념은 영국 정부의 그린페이퍼에 대한 응답으로 BBC(2005)가 BBC의 공적 목적(public purpose)을 구체적으로 밝힌 바 있는데, 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 최신의 사상들에 대한 뉴스, 정보, 분석을 통하여 시민의식을 유지하고 들

제, 광범위한 주제와 이슈들에 대한 내용을 공식 또는 비공식적으로 접근 가능하도록 함으로써 교육과 학습을 촉진하고 셋째, 뛰어난 독창적 프로그램을 통하여 창의성, 재능, 문화참여를 고취시킴으로써 창의성과 문화적 수월성을 촉진하고 넷째, 다양한 수용자에게 봉사하는 동시에 영국의 다양한 문화를 반영함으로써 국가로서의 영국, 영국내의 지역과 공동체들을 반영하며 다섯째, 세계에 대한 이해를 확산시키고 세계의 모든 사람에게 영국의 고품질 콘텐츠를 가져다주어 세계로의 영국과 영국으로의 세계를 가능케 한다.

〈표 11〉 해외 주요 공영방송사 구조 비교(영국, 일본, 독일, 프랑스)

구분	영국	일본	독일	프랑스
공영 방송사	BBC	NHK	ARD, ZDF	France Televisions
성격	공공법인	특수법인	공공기관	지주회사
소유구조	국가	특수법인	국가	국가가 지분 100%
근거법령	칙허장과 협정서	방송법	ARD 국가협약, ZDF 국가협약	1986년 9월 30일 방송법
지배구조	BBC 트러스트	경영위원회	ARD, ZDF 방송위원회 / ARD, ZDF 경영이사 회	경영위원회(의회, 정부, CSA, Francec Televisions이 임 명)
재원구조	수신료: 77.6% 정보보조금: 6.5% 상업활동: 15.2% 기타: 0.7%	수신료 96.6% (2007년도 예산)	- ARD: 수신료83.6% 광고3.2%, 기타:13.2% - ZDF: 수신료 86.6% 광고2.6%(2006년기준)	수신료: 64 광고: 29 기타: 7
수신료	135.5파운드 (2007년 4월 이후)	컬러 14,910엔 위성컬러 25,520엔	TV & 라디오 합산: 월 17.03 유로	116유로
예·결산 과정	DCMS(문화미디어스포츠 부) 장관이 최종수신료 결정, 연차보고서 의회 제출, 국가감사청의 감사	예산은 총무대신을 거쳐 국회승인, 결 산은 총무대신을 거쳐 국회보고	각 공영방송사 경영이 사회 및 방송위원회/ KEF	문화부와 재경부가 공동 으로 예산안 상정, 의회에 서 예산과 결산 심의와 승인
규제기관	Ofcom, DCMS	총무성	ARD, ZDF 공영방송위 원회 / 주지사협의회	CSA
면허(Lic ense)	10년마다 칙허장 갱신	5년(전과법)	법에 의해 설립된 공공 기관이므로 각 공영방 송사는 면허교부의무 없음	국가와 France Televisions 사이에 3-5년 단위의 사 업 목적계약이 갱신. 현재 는 2007~2010년의 3년 계 약 기간 중
콘텐츠에 대한 공적 임무	Ofcom 내용 위원회 규 제, BBC 트러스트 규제, Ofcom방송규약, 독립제 작사 프로그램 쿼터 준 수	재해보도, 국제방 송, 각종조사연구	독일어권과 유럽연합에 서 제작된 극영화, 방송 용 영화, 텔레비전연속 극, 다큐멘터리를 일정 비율 방영하도록 권고	정치, 종교, 문화 프로그 램의 의무방송, 사회통합, 장애인을 위한 의무 방송

출처: 방송위원회(2007). 「공영방송 정체성 확립방안 연구」.

2) 변화하는 공영방송 위상과 보도 공정성

앞서 밝힌 공영방송의 이념과 목적에도 불구하고 최근 공영방송의 존재의의는 크게 위협받고 있다. 로우랜드와 트레이시(Rowland & Tracey, 1990)는 공영방송의 위기가 첫째, 전 세계적으로 시장 및 경쟁원리의 도입을 주장하는 신보수주의의 득세로 인한 공공서비스 및 공공문화의 존립위기 둘째, 공적 재원의 실질적인 감소와 상업방송과의 경쟁에 따른 수입 감소로 인한 재원의 위기 셋째, 다매체 다채널화에 따른 공영방송의 시청자 감소로 인한 공영방송의 정당성 위기 등과 같이 세 가지 차원에서 발생하고 있다고 지적하고 있다. 특히 전파자원의 희소성이라는 공적규제 논리의 상실, 다양한 매체의 등장으로 인하여 공영방송에 대한 기대 감소 등의 원인은 공영방송 무용론의 근거로 지적되고 있다. 이러한 위기로 인하여 공영방송은 새로운 매체들이 속속 등장할 때마다, 공영방송에 대한 정치적 입장들의 변화에 따라 그 위상이 흔들리고 있는 것이다.

실제로 다매체 다채널시대에 공영방송이 위기에 대처해 나아가기가 그렇게 쉽지 않은 것이 사실이다. 하지만 방송을 시장 자율에 내버려둘 경우 다양성이 보장되는 것이 아니라, 집중화로 인한 독점이 가속화될 우려 또한 존재한다. 이 같은 결과는 결국 다양성의 축소로 연결되며, 외형적으로 늘어난 채널의 수도 다양성을 보장하는 것이 아니라 유사한 방송프로그램들만이 늘어나는 상황을 초래할 수도 있다. 따라서 상업적 민영방송들이 수행하지 못하는 공익적 역할과 프로그램 제공을 공영방송이 수행할 수 있다면 공영방송의 존재의의를 찾을 수 있을 것이다. 하지만 자칫 상업적 민영방송이 외면하는 방송장르와 프로그램분야로 공영방송의 역할과 기능이 축소될 가능성도 적지 않다.

때문에 공영방송은 본연의 역할을 충실히 수행할 수 있도록 노력함으로써 공공부문의 존재가치를 부각시키는 것이 필요하다. 즉, 상업채널과의 시청률 경쟁에 집중하기 보다는 공영방송이 아니면 방송시장에서 제공될 수 없는 프로그램들도 개발·제공함으로써 그 존재의의를 부각시켜야 할 것이다. 특정 장르, 특정 분야의 프로그램, 특정 역할에 한정지어 공영방송이 축소 되서는 안 된다. 이를 위해서도 현재 주어져 있는 공영채널들을 축소하기 보다는 급속히 늘어나고 있는 상업적 방송채널들에 대응해 고품질의 프로그램을 제공할 방송으로 구조화시켜야 할 것이다. 또한 방송정보서비스가 유료화되는 시장환경 속에서도 공적 재원으로 운영되는 공영방송은

방송복지의 관점에서 어떠한 매체에서도 손쉽게 접할 수 있도록 해야만 할 것이다. 이는 공영방송이 모든 영상관련 플랫폼에서 무료 혹은 가능한 저렴하게 제공되어야 한다는 것을 의미한다. 예를 들어 영상을 수신할 수 있는 단말기를 보유할 경우에는 위성 DMB에서도 기본패키지의 가입 혹은 그렇지 않더라도 공영방송 수신이 이루어질 수 있도록 해야 한다는 것이다. BBC가 디지털기술을 모든 이들이 손쉽게 향유할 수 있도록 노력하는 것을 정책 목표로 삼고 있는 것처럼 우리나라의 공영방송도 빈부격차로 인해 발생하는 디지털 디바이드를 최소화할 수 있어야 할 것이다.

더불어 공영방송의 시청자 감소로 인한 공영방송의 정당성 위기는 공영방송프로그램이 재미없다는 공식을 벗어남으로써 개선될 수 있을 것이다. 여기서 공영방송 프로그램들이 재미없는 것은 대부분의 경우 적은 예산으로 좋은 프로그램을 만들려는 무리한 노력에서 발생하는 것이다. 따라서 제작에 충분한 시간과 예산이 지원될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 아울러 공영방송이 상업방송이나 다른 매체와 수용자를 둘러싸고 경쟁하는 방식보다 수용자에 미치는 영향력을 염두에 두고 경쟁해 나가야 할 것이다. 결국, 공영방송의 위기는 공영방송의 존재가치를 다시 확인하는 계기가 되고 거기에 따른 새로운 지향점을 모색하는 계기가 될 것이다.

이러한 존재 이유와 정책목표가 재정립된 상태에서 공영방송의 보도 공정성 및 여론 다양성을 위한 새로운 방향이 모색될 수 있을 것이다. 재정적으로 안정되지 못한 공영방송이나 정치적으로 영향 받는 공영방송사에게 보도 공정성이나 여론 다양성을 기대하기는 어려울 것이기 때문이다.

IV. 주요 국가의 여론 다양성 및 보도 공정성 확보 방안 비교

방송의 사회적 역할과 요구되는 규범수준에 있어 각 나라마다 적지 않은 차이가 있지만 여론다양성과 방송보도의 공정성을 제고하기 위하여 모든 나라들이 다양한 법·제도적 장치들을 가지고 있다는 점에서는 동일하다. 하지만 모든 나라들의 보도 공정성확보를 위한 법·제도들은 나름대로의 독자적인 경험을 바탕으로 두고 있다는 점에서 차이가 있다. 이러한 이유에서 우리 방송 환경의 여론 다양성과 보도 공정성 제고를 위해 우리보다 오랜 방송역사와 경험을 가지고 있는 다른 나라들이 여론 다양성과 보도 공정성을 담보하기 위하여 어떤 법·제도적 장치들을 가지고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 이중에 시장 및 공공성 차원에서 여론 다양성과 보도 공정성을 면밀히 검토하고 법·제도적 장치를 발전시킨 미국, 영국, 프랑스, 독일 및 일본의 제도들을 중심으로 비교해 보고자 한다.

본 장에서는 각국의 여론 다양성 및 보도 공정성 확보를 위한 여러 제도적·윤리적 장치들을 앞에서 제시했던 사전적·사후적 규제와 구조적(경제적)·내용적 규제로 나누어 살펴볼 것이다.(<표 12> 참조) 이미 언급한 바와 같이 사전적 구조규제는 주로 진입 및 소유규제와 관련된 것들이고, 사후규제는 진입 이후 시장 규제들이라 할 수 있다. 여기에서는 이 두 가지 규제를 통합하여 진입 및 소유규제로 함께 설명하였다. 또한 사전적 내용규제는 주로 규제기구 혹은 방송사 스스로 정한 자율적 윤리강령 칩 보도준칙들이라 할 수 있다. 그 이유는 외부의 사전적 내용규제는 표현의 자유문제와 관련해 문제가 야기될 수 있기 때문이다. 마지막으로 사후적 내용규제는 주로 심의제도 및 심의규정으로써 방송보도의 다양성 및 공정성과 관련한 외부 심의 체계를 의미한다. 이러한 틀 내에서 각국의 방송보도의 다양성 및 객관성과 관련된 제도적 장치들을 비교·검토해 보고자 한다.

〈표 12〉 여론 다양성과 방송보도 공정성 확보를 위한 규제 관계

구분		구조	내용
규제	사전	진입장벽	윤리강령, 보도준칙
	사후	시장규제	심의규정

1. 미국

1) 진입 및 소유규제

미국의 경우 전통적으로 미디어에 대해 '기본적으로 동일지역 방송사 소유의 상한을 정하는 복점 규칙(Duopoly Rule)', '전국 시장에서 방송사 소유의 상한에 대한 복수 소유(Multiple Ownership)의 제한', '동일지역에서 신문의 TV 방송 소유금지', 'TV 네트워크의 케이블 방송 소유금지', '전화회사에 대한 해당 서비스지역에서 케이블 방송의 소유금지' 등의 소유규제원칙들이 존재한다.

1941년 FCC는 '방송연합보고서(Report on Chain Broadcasting)'를 발표한 이래, Network에 의해 소유될 수 있는 방송사의 수를 제한하는 정책을 펴왔다. 이에 따라 NBC(RCA)가 NBC-Blue(추후에 ABC가 됨)를 처분가능하게 되었고, 1945년에는 95%의 방송사들이 3개의 주요 network와 제휴되게 된다. 이후 1975년 FCC는 동일 지역 내 일간신문과 방송사(TV 및 라디오)의 교차소유를 금지하도록 하는 규칙을 제정하였고, 그 이후 FCC는 이에 저촉되는 종래의 신문-방송겸영 사업자들에게 신문이건 방송사건 어느 한쪽을 처분하도록 했다. 그렇지만 2000년대에 들어서면서, FCC는 미디어 소유규제 완화 정책을 본격적으로 추진해오고 있다. 이러한 소유정책 변화에 따라 미국의 주요 미디어기업(타임워너 디즈니 뉴스코퍼레이션 베텔스만 바이어컴 등)이 4대 네트워크(ABC, NBC, CBS, FOX-TV)를 소유하게 되었고, 동일지역을 제외하고는 다양한 교차소유를 통해 모든 미디어 기업들이 다른 미디어영역으로 진출하고 있다. 마찬가지로 신문시장 역시 10개 신문기업이 신문시장의 절반 이상을 소유하는 구조로 변화하게 된다.

그 후 1996년 개정된 통신법(Telecommunication Act)을 통해 방송과 통신시장을 개방하고, 소유권 제한을 완화하여 매체 간 경쟁을 촉진시켰다. 물론 이러한 소유제한 완화는 미디어 대기업내의 제작사와 지상파 네트워크, 그리고 케이블 사업자나 위성방송의 내부거래 가능성을 증가시켜 다른 미디어 기업에의 프로그램 공급을 제약하는 부작용도 야기하게 된다. 또한 주요미디어 기업들은 지상파 네트워크와 방송사, 영화제작사, 케이블 네트워크와 사업자, 위성방송 등을 함께 소유하고, 프로그램의 제작에서 유통, 배급에 이르는 수직적 통합을 이루어 독립적인 미디어 기업이 시장에 진입하기 어렵게 하는 장벽(barrier to entry)으로 기능하면서 다양성

(diversity)에 부정적인 영향을 미치기도 하였다.

그럼에도 불구하고 FCC는 다양한 채널의 증가와 인터넷 같은 뉴미디어의 등장으로 정보원이 다양해졌다는 이유에서 지역시장에서의 교차소유 규제완화를 지향해왔다. 하지만, 미국 의회는 소유의 다양성이 여론의 다양성을 촉진시킨다는 기존 입장을 고수하면서, 2003년 FCC가 TV 네트워크의 시청자 도달률 상한을 45%까지 확대한 법안에 대하여 상한을 39%로 하향조정하는 등 FCC와는 다소 상이한 시각을 보여 주고 있다.

이에 따라 2003년 FCC는 동일지역 내에 3개 이하의 방송사가 있는 경우에 종전대로 교차소유를 제한하지만, 동일지역 내에 4-8개의 방송사가 있는 경우 제한적으로 교차소유 허용하는 정책을 발표했다. 또한 9개 이상의 방송사가 있는 경우 교차소유 금지를 폐지하도록 했다. 하지만 이러한 FCC 개정안은 2004년 법원에서 패소(Prometheus Radio Project v FCC)하여 기각되었다. 당시 FCC는 신문과 방송 교차소유를 허용하면서, 최소한의 다양성 확보를 위하여 이종매체 간 교차소유를 판단할 수 있는 기준으로 '특정 시장에서의 다양성 지수(Diversity Index)라는 개념을 도입했다. 하지만 연방항소법원(필라델피아 제3순회심판소)은 뉴스를 전혀 보도하지 않는 라디오 방송사를 하나의 의견을 가진 정보원으로 간주하거나, 뉴욕의 시민대학(Community College)의 텔레비전 방송사와 ABC의 가맹사를 동등한 것으로 취급하는 등 개별적 시장상황을 고려하지 않고 모든 미디어를 일률적으로 다룬 것은 잘못되었다는 이유로 거부하게 된다.

그 후 2007년 12월 FCC는 또 다시 미국 내 상위 20대 미디어시장(DMA)에 한하여 4대 네트워크(ABC, CBS, NBC, FOX)를 제외한 방송에 대해서는 교차소유 이후 그 지역의 주요 일간신문과 종합편성 지상파채널의 숫자의 총합이 8개 이상 존재하는 것을 조건으로 교차소유를 허용하는 정책을 결정하게 된다. 즉, FCC는 군소 지상파방송이 없어지게 되면 해당 지역의 방송 다양성이 훼손될 수 있으므로 한 지역의 신문과 군소 지상파방송이 합쳐 군소 지상파방송을 살릴 수 있다면 방송의 다양성이 확보될 수 있다고 판단한 것이다. 하지만, 2008년 5월에 재정난을 겪는 군소지상파방송사들이 신문사에 의해 소유될 가능성을 염려한 상원의 반대로 무산되게 된다.

이와 같은 과정을 거쳐 현재 시행되고 있는 미국의 미디어 진입규제의 틀은 첫째, 동일지역 내가 아닌 이상 원칙적으로 모든 미디어 기업 간의 교차소유가 허용된다.

둘째, TV 방송국의 A등급 권역, 혹은 라디오 방송국의 주요 서비스 지역이 신문 발행지역과 전부 중복되는 경우에는 한 기업의 일간신문과 종합서비스방송국(지상파 TV방송이나 라디오방송)에 대한 소유는 금지된다. 셋째, 한편, FCC는 여론의 다양성을 보장하기 위하여 주요 네트워크들이 다른 네트워크를 소유할 수 없도록 한복수 네트워크 규칙(Dual Network Rule)을 1946년 이후 유지하고 있다. 그 내용은 4대 네트워크 즉, ABC, CBS, NBC, Fox 간 합병을 금지하는 것이다. 다만, 이들 네트워크들이 신생 네트워크인 WB나 UPN을 소유하는 것은 허용된다는 것 등이다. 이러한 제한은 미디어 집중과 여론다양성 침해, 지역성 및 소수자보호, 편집권 독립과 미디어 독립성의 위기, 뉴스의 오락화 등에 따른 저널리즘의 위기 도래, 검열의 강화, 음란하거나 외설스러운 콘텐츠가 범람할 가능성을 배제할 수 없다는 점 등에 근거하고 있다.

2) 윤리강령 및 보도준칙

미국의 방송 윤리강령 및 보도준칙으로는 FCC에 의해 제정된 공정성 원칙이 있다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 공익에 따라 방송국을 운영하여 하는 방송사업자는 사회에서 논쟁적인 공공문제에 관하여 충분한 프로그램 및 시간을 배분하여야 하고, 그것에 관하여 반대 관하여 지고 있는 사람들에게 그들의 견해를 표명할 상당한 기회를 제공하여야 할 의무를 부담하며, 이를 이행하지 아니하는 것은 방송허가 갱신불가의 사유가 된다. 방송사업 후 방송사 자율에 의한 사전심의가 권장되고, FCC가 사후규제 중심으로 규제방침으로 변화시키면서 방송사마다 사전심의에 해당하는 윤리강령 및 보도준칙이 제정되어, 1987년 이후 사실상 유명무실하게 되었다. 현재 미국의 방송사들이 보편적으로 적용하고 있는 'FCC의 공정성 원칙'은 다음과 같다.

- ① 방송국은 공동체의 중요하고 논쟁적인 문제를 확인해 이를 방송으로 제시할 의무가 있다.
- ② 이러한 문제들은 정규 뉴스방송에서 주로 다루되, 특정한 견해를 가진 사람이 출연하는 다큐멘터리, 패널 토론회, 특별 인터뷰 혹은 전화참여 프로그램 등에서도 추가적으로 취급할 수도 있다.

- ③ 이러한 프로그램은 다른 의견을 가진 사람들에게 성실한 기회를 제공해야 한다. 이것은 동시에 모두 이루어질 필요는 없으나, 합당한 시간 내에 꼭 이루어져야 한다.
- ④ 방송국은 다양한 견해를 가진 사람들을 찾아 균형 잡히고 공정한 방송을 하기 위해 합당한 뉴스 판단을 해야 한다.
- ⑤ 방송국은 논쟁적인 공공문제에 관해 특정 견해를 옹호하는 사람들에게 방송시간을 팔 수 있다. 그러나 만약 그럴 경우에 방송국은 다른 견해를 가진 사람들에게 방송시간을 팔거나 프로그램에 다른 견해를 제시함으로써 균형을 유지해야 한다.
- ⑥ 방송국은 또한 공공문제에 대해 특정한 해결책을 지지하는 논평을 할 수 있다. 만약 그럴 경우 방송국은 다른 견해를 가진 사람들에게 방송시간을 제공해야 한다.
- ⑦ FCC의 결정에 불만을 제기할 수도 있다.
- ⑧ 공정성 원칙을 따르는지 여부는 방송국 면허를 갱신할 때 참고할 요소들 중 하나이다. 이론적으로 방송국이 공정성 원칙을 심각하게 위반하게 되면 면허권을 잃을 수 있다.
- ⑨ 논쟁적인 공공문제에 대한 토론 중에 인신공격을 받은 사람은 신고를 통해 답변할 기회를 가지고 있다. 그렇지만 공정성 원칙에 따라 방송에 대한 개인의 액세스권은 엄격하게 제한한다.

이와 같이 FCC가 제시하고 있는 보도의 공정성 원칙은 방송국에 이중의 의무를 부여하고 있는 것으로 평가된다. 첫째, 방송국은 공공의 문제를 다루는데 합당한 방송시간을 할애해야 하고 둘째, 공공문제를 다루는데 있어 대립되는 견해를 가진 사람들에게도 상당한 방송기회를 가질 수 있게 균형을 유지해야 한다는 것이다. 전자의 의무는 수정헌법 제1조에 따른 방송의 표현의 자유를 구현하고자 하는 '적극적 의무(affirmative obligation)'이고, 후자의 의무는 '방송인의 균형의무(broadcaster's balance obligation)'라 할 수 있다. 하지만 지금까지는 주로 첫 번째 의무를 FCC가 강력하게 요구하지 않았기 때문에 느슨하게 적용되어 오고 있다. 반면에 두 번째 의무는 위원회에서 다루는 대부분의 쟁점들이 집중될 정도로 강하게 적용되고 있다.

3) 심의제도와 규정

미국에서 방송은 “직접 또는 기지국의 개입을 통해 공중에 수신될 것을 의도하여 배포되는 무선통신(radio communication)”으로 정의하고 있어 심의 역시 연방통신위원회(FCC)의 심의규정에 근거하고 있다. FCC가 가지고 있는 규제 기능은 구조적 차원과 내용적 차원으로 나눌 수 있는데 전자는 방송의 구조적 상황에 대한 규제 권한을 의미하고, 후자는 주로 프로그램 내용에 대한 원칙들이다.

원칙적으로 수정헌법에서는 FCC가 방송 내용물을 검열하거나 표현의 자유를 침해하는 것을 금지하고 있고, 개별 라디오 및 TV 방송국에게 독립적으로 방송내용 및 무엇이 지역사회에 기여할 것인가를 결정하는 모든 재량권을 부여하고 있다. 이에 따라 방송국들은 오락 프로그램뿐만 아니라 뉴스, 지역 이슈, 공공 문제, 지역, 종교 문제 관련 프로그램들도 자율적으로 결정하며, 이는 편집과 편성에도 적용된다. FCC는 방송되는 프로그램 및 광고에 대하여 방송국에 자신의 판단을 강요하거나 예술적 기준, 포맷, 언어, 프로그램의 질 등에 대하여 충고 할 수 없다. 다만 선거기간 중의 후보자 광고에 대하여는 예외이다. 하지만 FCC는 방송 내용이 서비스하고 있는 공동체의 요구를 충족시키는가에 대하여 사후감독권을 행사할 수 있다.

방송 공공성의 측면에서 FCC가 가지고 있는 원칙은 '동시간 법칙(equal-time law)'과 '형평의 원칙(fairness doctrine)'이다. '동시간 법칙(equal-time law)'은 “방송국 면허소지자가 민선공직을 갖고자 선거에 출마한 합법적인 자격을 갖춘 후보자에게 방송국을 이용하도록 허가한 경우, 같은 민선공직을 갖고자 선거에 출마한 다른 모든 합법적 자격을 갖춘 후보자들에게도 동등한 자격을 부여해야 한다(연방통신법 315조)”는 것이다. '형평의 원칙(the fairness doctrine)'은 1969년 제315조 예외 조항을 마련하면서 성문화된 것으로, “공공의 이익을 위해 운영하고 또 중요한 공공의 문제에 관한 상반된 견해의 토론을 위해 적당한 기회를 제공해야 한다”는 내용이다. 그러나 레이건 행정부 시절 형평의 원칙은 방송사들로 하여금 오히려 공공의 문제를 다루는 것을 회피하게 만든다는 이유로 폐지되었다.

그렇지만 아직까지도 유사한 내용의 원칙이 각 방송사들에게 권고되고 있다. 여전히 정치 후보자나 공무원이 방송을 하도록 허가받았을 경우에는 법에 의거하여 “모든 후보자에 대한 동일한 기회 제공”의 원칙이 요구되고 있으며, 각 방송사는 후보자가 방송하는 내용에 대하여 어떠한 검열도 할 수 없고, 특정 후보자를 지지 혹

은 반대하는 정치 사설을 방송하는 경우 방송 시간을 명시하고 방송내용을 기록으로 남겨야 하며, 후보자에게 반박의 기회를 주어야 한다는 것 등이다.

한편 개인이나 집단, 제도에 대한 공격 및 희화화에 대해서도 규제하고 있다. 특히 인종, 종교, 국적, 성 등의 개인적 특성에 대한 편견이나 모욕등의 내용을 방송하는 것은 금지되고 있으며, 정부 및 공무원을 포함하여 인정되는 관습이나 제도를 비방하는 것도 금지되고 있다. 한편 “명백하고 현저한 위험”이 있을 경우에 언론의 자유를 축소할 수 있다는 대법원의 결정에 근거해, 방송을 통해 위험한 활동을 촉발하려 하거나 그러한 결과를 유발할 수 있는 경우에는 형법에 의하여 방송 내용을 규제할 수 있도록 하고 있다.

2. 영국

1) 진입 및 소유규제

영국의 방송시스템은 전통적으로 전파의 희소성에 근거한 공영방송을 축으로 강력한 공공 독점구조를 유지해 왔다. 이 같은 엄격한 규제를 통해 다양성을 확보하려는 기존정책은 1996년과 2003년 두 차례에 걸쳐 방송관련법이 개정되면서 변화되게 된다. 특히 1996년 방송법은 규제 기준을 기존의 지분(Interest) 중심에서 시청자 점유율(Audience Share) 중심으로 바꾸면서 동종 미디어 기업이나 이종 미디어 기업들 간의 교차 소유를 허용하게 된다. 더 나아가 2003년의 커뮤니케이션법에서는 방송을 방송만의 독립적 존재가 아니라 커뮤니케이션이라는 포괄적인 개념으로 규정해 소유규제를 보다 더 완화하였다.

이런 규제완화 흐름에 따라 1996년 방송법 개정 직후부터 합병을 추진해왔던 상업방송 ITV는 2003년 커뮤니케이션법을 통하여 단일 ITV(채널 3)로 통합되었다. 그 후 채널4가 광고방송을 시작하고, 채널5까지 등장하면서 광고시장에서의 독점적 지위는 다소 약화되었으나, ITV는 여전히 광고주들에게 강력한 존재로 영향력을 행사하고 있다. 케이블TV 산업도 1992년 29개의 사업자에서 1997년에 13개로 줄었고, 2003년 NTL(National Transcommunications Limited)과 Telewest 두 개의 메이저 사업자로 집중되었다가 2005년에는 하나의 사업자로 통합되었다.

이 같은 소유규제 완화로 인한 공정 경쟁이나 여론 다양성 위축에 대한 우려를

감안하여, 공익성 심사제도 등을 통해서 다양성과 공익성을 견지하고 있다. 전체 커뮤니케이션 영역을 규제하는 Ofcom 역시 3년에 한 번씩 시장변화에 대한 보고서를 제출하면서 지속적인 감시 활동을 유지하고 있다. 특히 2003년 커뮤니케이션법은 특정 미디어 기업(혹은 소유자)이 시장에서 일정 기준 점유율을 초과하지 못하도록 규제하고 있다. 이를 위해 각 미디어 소유자별로 시장점유율을 측정하기 위해 이용 시간, 가중 이용시간, 수용자 점유, 수입, 수입에 비중을 둔 수용자 점유, 도달정도 등 여러 기준들이 제시되고 있다. 하지만 이 기준들에는 모두 장, 단점이 존재하여 아직까지도 논란이 되고 있다.

현재 영국의 소유/진입 규제 내용을 살펴보면, 첫째, 신문과 지상파 방송간 겸영이나 결합은 일반적으로 허용되며 동일지역 내에서 신문과 특정 지상파 TV방송사간의 겸영은 금지된다. 둘째, 시장점유율이 20% 이상인 전국 일간지는 상업방송(Channel 3)에 대한 면허를 취득할 수 없고, Channel 3는 시장점유율 20%이상인 전국 일간지의 지분을 20%까지만 취득할 수 있다. 셋째, 신문과 다른 유료 플랫폼(위성, 케이블 SO, IPTV 등), 그리고 PP 간 겸영에는 제한이 없다 등이다.

2) 윤리강령 및 보도준칙

2004년 허튼 청문회 직후, BBC는 편집 기준을 점검할 목적으로 BBC 보도 담당 이사를 역임한 로날드 닐(Ronald Neil)을 위원장으로 하는 패널을 만들었다. 그 이후에 이른바 '닐 패널'은 BBC저널리즘을 강화하기 위해 몇 가지 권고와 지침을 제시하게 된다. 닐 보고서에서는 우선 '영국에서 가장 많은 기자를 고용한 BBC는 보도 기법의 훈련을 강화하고, 언론의 기준과 방송 윤리 논쟁을 주도할 의무가 있다'고 지적했다.

이에 따라 닐 보고서는 다음과 같은 저널리즘의 5기준을 제시하였는데 내용은 다음과 같다.

① 진실성과 정확성(Truth and Accuracy)

의견(opinion)보다는 맥락(context)상의 사실(fact)에 근거하며, 이를 위해 정보출처를 명확히 하고, 적절한 증거자료에 기반하여, 철저하게 검증된 보도를 행한다. BBC가 알지 못하는 것에 대해 정직하게 개방하고,

근거가 없는 추측은 회피한다.

② 공익을 위한 봉사(Serving the Public Interest)

수용자에게 적절한 중요성을 갖고 있는 내용들을 우선순위에 따라 나누어 보도하면서 충분한 정보에 배경을 둘 수 있도록 한다. BBC의 뉴스 및 시사 저널리즘은 캠페인을 하는 것이 아니라 저널리즘에 적합한 이슈와 이야기들을 추구하고 어느 특정한 의제에 부당한 우선성을 부과하지 않는다.

③ 의견의 불편부당성과 다양성(Impartiality and Diversity of Opinion)

BBC에게 '불편부당성'은 법적인 요구사항이다. BBC 언론인들은 사실을 우선적으로 보도하면서, 그것의 맥락을 이해하고 설명할 것이며, 필요한 지점에서는 전문가적인 판단을 제공할 것이지만, 그들 개인의 견해를 조장하지는 않을 것이다. 언제나 일정한 증거를 갖추고 있는 상황에서 여러 가지 의견들을 점검하여 수용자들이 그날의 이슈에 대해 그들 스스로 판단할 만한 최대한의 기회를 제공할 것을 목적으로 한다.

④ 독립성(Independence)

BBC는 국가는 물론 제반의 당파적 이익(partisan interest)으로부터도 독립적이며, 강력한 권력을 갖고 있는 기구와 개인들을 독립적으로 감시하는 조직이다. 따라서 부적당하게 정치적 혹은 상업적 압력이나 개인적인 편견의 결과가 아니라, 건전한 편집상의 이유에 근거하여 저널리즘적인 판단을 내릴 것이다. BBC 외부의 어떠한 조직이나 개인이 BBC로 하여금 보도하게 하고 싶어하는 것을 보도하는 것이 아니라, 수용자를 대신하여, 오로지 BBC의 편집상의 가치에 근거한 결정을 내릴 것이다.

⑤ 책임성(Accountability)

BBC가 가장 일차적인 충성도를 보여야 하는 대상은 BBC의 수용자이며, 바로 그들이야말로 BBC가 책임을 지고 답변해야 하는 대상이다. BBC 언론보도에 대한 수용자들의 지속적인 신뢰야말로 수신료 지불자로서의 수용자들과 맺고 있는 계약의 핵심적인 부분이다. BBC는 실수가 발생했을 경우에 그것을 인정할 것이고, 그에 관해 사과하는 것에서 모호함이 없을 것이며, 그것으로부터 교훈을 도출해 내는 것이 주저함이 없는 문화를 촉진시킬 방침이다.

이러한 지침은 세계적 공영방송 임을 자처하고 있는 BBC의 자조적 가치관이 반영된 방송 저널리즘 방향을 명시한 것이라 할 수 있다. 이에 근거하여 BBC Editorial Guideline(2005)에서는 '불편부당성'을 BBC의 핵심가치로 규정하고, '적절한 불편부당성'에 대해 '공정하고 열린 마음을 갖고 관점들의 범위와 논쟁들을 조사하여 모든 중요한 의견들을 반영하기 위해 노력해야 한다'고 명시하고 있다. 또한 '공공 정책이나 정치적 혹은 산업적 논쟁에 대해 적절한 경우에 전문가적인 판단을 할 수 있지만, 특정 관점을 절대 홍보하지는 말 것'을 명시하고 있다. 구체적인 BBC의 Editorial Guideline(2005)은 진실성, 정확성, 불편부당성, 공정성 등에 대해 다음과 같은 자체 가이드라인을 제시하고 있다.

① 진실성과 정확성(Truth and Accuracy)

BBC는 정확하고 무슨 일이 생겼는지에 대해 진실을 밝히려고 노력한다. 정확성(accuracy)은 속도보다 더 중요하며 사실을 정확하게 얻었는지에 대한 질문 이상을 의미한다. BBC는 진실에 다가가기 위해 모든 관련 사실들과 정보를 심사숙고할 것이다. 우리의 프로그램은 정확한 증거에 기반하고 있으며 깊이 검증했으며 명확하고 정확한 언어로 제시될 것이다. BBC는 BBC가 모르는 것에 대해서는 정직하고 열려있는 자세를 취해서 불필요한 억측을 피할 것이다.

② 불편부당성과 의견의 다양성(Impartiality and Diversity of Opinion)

BBC는 관점들의 범위와 갈등을 살핌으로써 공정하고 열린 자세를 갖고 모든 중요한 의견들을 반영하기 위해 노력한다. 우리는 주제 접근에 있어서 객관적이고 공평할 것이다. BBC는 필요하다면 전문적인 판단을 할 것이지만 공공 정책 혹은 정치적, 산업적 논쟁과 관련된 사안에 대해 특정 관점을 지지하지는 않을 것이다.

③ 균형성(Fairness)

BBC의 프로그램은 공정성, 개방성, 객관성에 기초하고 있다. 프로그램에서 참여자들은 정직하게 다뤄질 것이며 존중받을 것이다.

④ 실천의 관점에서 불편부당성의 의미

BBC는 적절한 시간 안에 우리의 모든 프로그램들을 통해서 넓은 범위

의 주제와 관점으로 이루어진 균형 잡힌 서비스를 제공하려고 노력한다. 특히 정치적 혹은 산업적 논쟁이나 공공정책과 관련된 주요 사안을 다룰 때 주의한다.

이러한 저널리즘 가이드라인 기준에 근거해 BBC의 보도방침은 광범위한 의견을 반영하고 관점들 간의 갈등과 범위를 공정하게 설정하도록 노력하고 있는 것으로 평가되고 있다. 특히 의도적으로 어떤 사상들이 반영되지 않을 것을 강조하고 있지만, BBC에게 어떤 주제에 관해서도 나름대로 편집권 자유를 허용하고 있다. 이에 따라 BBC는 이슈의 특정 부분을 살펴보거나 보도할 수 있고, 단일 관점을 표현할 기회도 갖고 있는 것이다. 그렇지만 그 과정에서 BBC가 반대 견해를 호도하지 않도록 하고 있는데, 이는 반대 의견들 역시 응답할 권리를 요구할 수 있다고 보기 때문이다.

더불어 BBC는 논쟁적 주제들에 대해 편견이나 관점들의 불균형을 피하려 노력하도록 하고 있다. 이에 BBC의 기사구성 방식이나 톤(tone)은 BBC의 editorial 가치를 반영해야만 하며, 사회자, 리포터들과 특파원들은 공인이고 BBC의 목소리로서 불편부당성에 주요한 영향을 미칠 수 있다는 사실을 주지시키고 있다. 즉, 뉴스와 시사 프로그램 부분에서 일하는 BBC의 저널리스트들과 사회자들에게 전문가적 판단은 허용되지만, 공공정책 사안이나 정치적 혹은 산업적 논쟁과 관련해서 자신의 의견을 표현할 수 없도록 하고 있다.

또한 시청자들의 반감을 불러일으킬 수 있는 관점을 가진 사람들을 인터뷰하거나 보도할 경우에는 적절한 출처를 밝힌 뒤 사후에 유발될 수 있는 반감보다 공공의 이익이 더 중요하다는 확신을 전제로 방송할 것을 강조하고 있다. 따라서 인터뷰 동안에 논쟁적 관점을 표현하는 방송 참여자들에게 충분한 응답을 할 수 있는 공정한 기회를 주면서, 동시에 엄격하게 시험하는 과정을 거칠 것을 요구하고 있다. 아울러 다른 기관에 속한 학자들이나 저널리스트들의 의견이 특정 관점과 관련되어 있을 경우, 반드시 외적 타당성과 검증은 완료한 후에 방송하는 것을 원칙으로 하고 있다. BBC 가이드라인은 불편부당성 적용(achieving impartiality)에 있어, 프로그램 유형별로 다음과 같은 구체적인 원칙을 제시하고 있다.

첫째, 국가 혹은 지역에 중요한 영향을 미칠 수 있는 '논쟁적인 주제(controversial subjects)'이다. 이는 정치적 혹은 산업적 문제나 지역 정부에 의해

이미 결정되었거나 논쟁 중인 주제 혹은 심층 토론의 주제를 포함하고 있다. 특히 국제 분쟁에 대한 보도에 있어서는 역사적 맥락에서 이들 국가의 분쟁을 심층적으로 이해할 필요가 있으며, 뉴스에서 사용하는 언어에도 주의를 기울여야 한다고 지적하고 있다. 또한 국제 보도에 있어서의 왜곡을 줄이기 위해서 숙련된 전문가들의 판단과정을 권고하고 있다. 물론 사실과 의견은 명확하게 구분되어야 한다고 명시하고 있다. 특히 매우 논쟁적인 사안이거나 사안에 대한 결정이 필요한 경우에는, 모든 관점들이 프로그램에 반영할 것을 강조하고 있다. 따라서 공공 혹은 정치적 논쟁과 관련된 정부부처의 공식적인 메시지나 영상(information films)을 방송하려고 할 때는 반드시 Chief Adviser Politics에게 보고하도록 하고 있다.

둘째, 'BBC가 내용의 주체'일 경우에는 정확하고 공정하고 불편부당한 태도를 유지해 BBC의 불편부당성이 의심받아서 안 되며, 리포터나 프로그램 진행자가 향후 논란에 빠져서도 안 된다고 규정하고 있다. 또한 프로그램에서 BBC를 “우리”, BBC의 콘텐츠를 “우리의 것”이라고 지칭해서도 안 되며, BBC가 관련된 쟁점에 대해서는 관련된 사람들과 책임을 지는 사람들 간에는 구분이 있어야 한다고 명시해 최대한의 공정성과 공공성을 확보하려 노력하고 있다.

셋째, '시리즈물'의 불편부당성에 대해서도 역시 보도와 동일한 공정성의 원칙을 적용하고 있다. 즉, 적절한 기간 동안에 명확하게 연결되어서 같은 혹은 관련된 이슈를 다루는 프로그램들 또는 공통된 제목을 가진 여러 개 혹은 두 개의 프로그램들(예를 들어 드라마와 드라마와 관련된 토론 프로그램), 같은 주제에 관한 시리즈물은 시리즈 간 혹은 시리즈 내의 여러 개의 프로그램들 내에서도 불편부당성을 공통적으로 준수할 것을 원칙으로 한다. 특히, 여러 개의 프로그램들 간에서 불편부당성을 준수하려면 사전에 계획되어야 하며, 일반적으로 첫 번째 프로그램이 방송될 때 시청자들에게 공시되어야 한다고 규정하고 있다. 즉, 한 프로그램에서 다른 프로그램으로 넘어 갈 때 다른 이슈를 다루지만, 공통의 제목을 갖는 관련된 프로그램들의 경우 시리즈를 전체로서 보기 보다는 개별 프로그램 내에서 혹은 편집적으로 연결된 프로그램차원에서 불편부당성을 준수해야 한다는 것이다.

넷째, '드라마'의 경우에는 현재 살아있는 사람이나 현재 상황을 논쟁적인 방법으로 그릴 때 정확해야 하며, 주요 사실들에 대해서 공정성 의무를 갖도록 하고 있다. 정확하지만 편파적이거나 논쟁적인 주제의 일부분만을 다룰 경우에는 프로그램의 객관성과 타당성이 보장될 때만 프로그램을 진행하도록 하고 있다. 이 경우에도 사

전에 시청자들에게 명확하게 공지를 해야 하며, 드라마가 논쟁적일 경우 같은 프로그램 내에서 다른 관점을 제시할 것인지를 숙고하여 방송 여부를 결정하도록 하고 있다.

다섯째, '개인 견해(personal view)' 프로그램의 경우에는 개인적 견해의 범위를 언론인, 논평자, 학자들이 다수의 의견과 다른 의견을 제시하는 경우로 제한하고 있다. 이 같은 개인 견해 프로그램이 논쟁적 사안을 다룰 때는 사전 공지를 통해, 그리고 프로그램 시작 부분에서 사실을 밝히도록 하고 있다. 개인 견해 프로그램이나 개인적으로 제작된 프로그램이 공공 정책이나 정치적 혹은 산업적 논쟁을 다루는 경우 ① 사실적 정확성을 지켜야 하며 ② 적절하다면 반대 견해도 공정하게 제시해야 하며 ③ 적절하다면 응답할 기회를 제공해야 하며(예를 들어 미리 준비된 토론 프로그램들을 통해서 적절한 시간 내에서 비슷한 종류와 비슷한 비중을 가진 프로그램 내에서 충분히 넓은 관점이 포함되도록 해야 한다.) ④ 뉴스 혹은 공공 정책 관련 프로그램과 관련된 BBC 스태프나 정기적인 BBC 사회자 혹은 리포터가 논쟁적인 주제에 대한 개인적인 생각을 제시하는 것을 금하도록 하고 있다.

여섯째, '정치적 불편부당성 (선거 캠페인 기간)'과 관련해서는 정치와 공공 정책 관련 불편부당성 조항을 별도로 명시하고 있다. 여기에서 BBC는 정책이나 정치적 혹은 산업적 논쟁을 다룰 때 적절한 정확성과 불편부당성을 준수해야 하며, 방송을 제외한 시사나 공공 정책에 대한 사적 의견을 표현해서는 안 된다고 명시하고 있다. 또한 BBC는 캠페인 활동을 하거나 캠페인에 이용되어서는 안 된다고 규정함으로써 선거 보도의 공정성을 특히 강조하고 있다.

3) 심의제도와 규정

2003년 7월 17일, 오랜 논의 끝에 새롭게 재정한 영국의 커뮤니케이션 법은 세계에서 가장 역동적이고 경쟁적인 커뮤니케이션 산업을 창출하고, 고품질의 다양한 서비스 선택에 대한 보편적 접근을 보장하는 한편, 시민과 소비자를 보호하겠다는 영국 정부의 야심을 담고 있다고 스스로 밝히고 있다. 실제로 의회 통과 이후 여왕의 승인(Royal Assent)을 받기 19시간 전에 시민과 소비자의 이익 증진 조항이 규제기구 Ofcom의 주요 임무로 추가되는 등 마지막 순간까지 타협과 조정을 거쳐 탄생한 커뮤니케이션법은 방송·통신의 융합이라는 디지털 시대에 대응하는 대표적인

법이다.

이 같은 제도에 따라 영국의 심의제도는 Ofcom과 BBC Trust의 이원적 심의체제로 이루어져 있다. Ofcom(Office of Communications)은 Communication Act(2003)에 근거해 방송기준 위원회(Broadcasting Standards Commission), 상업 텔레비전 위원회(Independent Television Commission), 통신위원회(Ofcom: Office of Telecommunication), 라디오 위원회(Radio Authority), Radio communications Agency 등 5개 규제기구를 통합한 조직으로 2003년 12월 29일 공식 출범했다.

Ofcom은 기본적으로 방송 규제 기구이므로 방송의 해악성(harm), 공격성(offense)과 공정성과 사생활침해 (fairness and privacy)에 근거해 규제 권한을 부여받고 있다. Ofcom의 규제는 모두 사후 규제이며 방송 전 사전 규제는 전혀 없다. 또한 Ofcom은 BBC가 아닌 다른 공공서비스 지상파 방송(예: channel 4)의 불편부당성에 대해서 심의할 수 있으며, BBC 프로그램 내용 가운데에서도 공격성과 사생활침해 등 불만이 제기되는 부분만 심의할 수 있다. 다만, BBC의 내용 가운데 정확성(accuracy)과 불편부당성(impartiality)에 한해서는 Ofcom이 아닌 BBC Trust(전 경영위원회)가 자체기준(editorial guideline)으로 자율적으로 심의하도록 되어있다.

한편 BBC가 불만(complaints)을 접수하여 처리하는 과정은 3단계로 나누어져 있다. 첫 단계에서는 프로그램 팀(Programme team)이나 BBC 정보(BBC Information)에 의해 처리된다. 1단계에서 만족할 정도로 불만이 처리되지 않는다면, the Independent Editorial Complaints Unit이나 적절한 BBC 부서의 원로 구성원들이 그 문제를 다루게 된다. 2단계에서 내려진 판결에도 불만이 있다면 마지막으로 the Editorial Standards Committee(ESC)로 넘어가게 되고 ESC는 그 불만이 적절한지를 검토하여, 단계별 불만수준에 따라 적절한 심의가 이루어지도록 하고 있다.

특히 공정성 심의의 법적 근거는 2003년에 제정된 커뮤니케이션 법 제319, 320 조항 '라디오, 텔레비전 방송이 '적절한 불편부당성'의 원칙을 준수'하도록 한 규정에 나와 있다. 여기서는 Ofcom이 방송이 공정성과 관련해 벌금이나 면허 취소 등 법적 효력을 갖는 강력한 법규인 방송 코드(broadcasting code)를 제정하도록 하고 있다. 또한 모든 형태의 뉴스가 적절한 불편부당성(Due Impartiality) 기준을 준수해야 한다고 명시하고 있다. 여기서 '뉴스'란 방송사가 방송하는 모든 형태의 뉴스를 의미하고, 지상파방송, 위성방송, 케이블방송 등 매체 종류와 가시청 범위와 관계없이 모든 방송사에게 적용하고 있다(이창근, 2005). 이러한 법규정 중에 공정성 논의와 관

련된 몇 가지 조항을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 주요 정치적, 산업적 논쟁과 현행 공공 정책에 대한 사안에 대하여, 전국 규모의 라디오, 모든 TV, 텔레텍스트, 전국 디지털 사운드 서비스 제공자는 적절한 불편부당성(Due Impartiality) 기준을 준수해야 한다.(Sec 320(1)(b),6(a),(b))
- ② 주요 정치적, 산업적 논쟁과 현행 공공정책에 대한 사안에 대하여 라디오, TV 방송사는 서비스 제공자의 견해나 의견을 프로그램에서 표현할 수 없다.(Sec.320(1)(a), 6(a)(b))
- ③ 프로그램 연속물 (a series of programmes)은 특정 채널의 프로그램 전체(as a whole)를 고려하여 적절한 불편부당성(Due Impartiality)기준의 충족 여부를 평가할 수 있다(Sec. 320(4)).

이 외에도 Ofcom 방송규정에서는 10개 항에 걸쳐 방송 콘텐츠 내용규제와 관련된 중요한 항목들을 서술하고 있다. 즉, 어린이와 청소년 보호, 유해정보와 폭력, 범죄, 종교, 견해와 의견에 대한 불편부당성과 정당한 정확성, 선거와 국민투표, 공정성, 사생활침해, 협찬, 광고 참조 및 간접광고 등이다(방송위원회, 2007). 이 중에서 공정성, 즉 불편부당성 관련 조항은 방송규정(Broadcasting Codes) 제5조에 담겨 있다.

방송규정 제도를 살펴보면, BBC는 BBC Governors에 의해 규제받는다라는 내용부터 시작해서, 어떤 형태이든 “뉴스는 적절한 정확성(accurate)을 바탕으로 보도되어야 하며, '적절한 불편부당성(due impartiality)'의 원칙을 지켜야 한다.”고 명시하고 있다. 여기서 불편부당성이란 어느 한 의견을 다른 의견에 비해 더 선호하지 않는 것을 의미하며 “적절한(due)”이란 프로그램의 주제와 성격에 적합한 혹은 적절한 것을 의미한다고 밝히고 있다. 이와 같은 의미에서 볼 때, “적절한 불편부당성(due impartiality)”은 모든 관점에 대해 같은 시간을 분배하거나 논쟁 되고 있는 모든 사실들이 표현되는 것을 의미하는 것은 아니다. 즉, 적절한 불편부당성은 주제의 성격, 프로그램과 채널의 종류, 시청자들의 콘텐츠에 대한 기대 가능성, 시청자들에게 전달되는 콘텐츠와 접근의 정도에 따라 다양할 수 있다는 것이다.

방송규정(Broadcasting Codes)의 제5조에 명시된 뉴스의 적절한 불편부당성과 적

절한 정확성에 대한 원칙은 다음과 같다

- ① 어떤 형태의 뉴스든지 적절한 정확성을 바탕으로 보도되어야 하며, 적절한 불편부당성원칙아래 표현되어야 한다.
- ② 정치인은 어떤 뉴스 프로그램에서도 newsreader, 인터뷰어, 혹은 리포터가 될 수 없다. 다만 편집상 정당화된 경우라도 그 사람의 정치적 성향을 사전에 시청자들에게 명확하게 밝혀야 한다. 이때 '특별한 불편부당성 요구'(special impartiality requiremets)를 강조하고 있는데, 특별한 불편부당성 요구(Special Impartiality Requirements)란 정치적 혹은 산업적 논쟁과 관련된 사안에 대해 정치인들 혹은 미디어가 논쟁중인 것을 의미한다. 이때 정치적 혹은 산업적 논쟁과 관련된 사안과 공공 정책과 관련된 사안에서 적절한 불편부당성은 서비스 제공하는 사람의 책임으로 지켜져야 한다. 적절한 불편부당성은 프로그램 내에서거나 프로그램 전체로서 지켜져야 한다.
- ③ “프로그램 시리즈 전체로서 (series of programmes taken as a whole)”란 같은 서비스, 편집적으로 연결된, 같은 혹은 관련된 이슈를 적절한 기간 동안 다루고, 비슷한 시청자들을 목표로 하는 하나 이상의 프로그램을 의미한다. 이 경우에 방송사는 같은 주제를 다루는 편집적으로 연결된 프로그램들을 시청자들에게 명확하게 제시되어야 한다.
- ④ 견해와 사실은 잘못 제시되어서는 안 된다. 견해는 적절한 타임프레임에서 적절한 가중치(due weight)을 지키며 제시되어야 한다. 특히 프로그램의 적절한 불편부당성에 대해 의문이 제기될 수 있는 리포터나 사회자의 개인적 관심은 시청자들에게 명확하게 명시되어야 한다. 즉, 사회자와 리포터(뉴스 프로그램의 리포터와 뉴스 사회자는 제외), “개인적 견해”의 사회자 혹은 “저작물”의 사회자와 토론 프로그램의 사회자는 정치적 혹은 산업적 논쟁이나 공공 정책과 관련된 사안에 대해 자신들의 견해를 표현할 수 있다. 다만 이 경우에 그와 반대되는 견해도 적절하게 프로그램에서 혹은 프로그램 전체에서 시리즈 내에서 표현되어야 한다. 그렇지만 사회자가 정기적 출연의 이점을 통해 자신의 견해를 장려해서는 안 된다. 특히 전화참여 프로그램에서 사회자는 대안적인 견해

를 제외시키지 않도록 노력해야 한다.

- ⑤ 개인적 견해 혹은 저작물 프로그램은 시작할 때 시청자들에게 공지해야 한다. 여기서 “개인적 견해(personal view)”와 “저작물(authored)”이란 특정 견해 혹은 관점을 제시하는 프로그램이다. 여기서 “개인적 견해 프로그램”에는 아주 편향된 견해를 표현하는 것, 예를 들어 로비 집단의 일원인 사람에 의한 것과 주제에 대해 캠페인이 진행 중인 것에서부터 저널리스트, 논평자나 그 분야에 전문가인 학자의 저작(authored) 의견까지 포함한다.
- ⑥ 주요 정치적, 산업적 논쟁과 공공정책과 관련된 주요 사항들을 다루는데 있어서 적절하게 넓은 범위의 주요 견해들이 반드시 포함되어야 하며, 적절한 가중치(due weight)가 각각의 프로그램에 반영되어야 하며, 시기 적절하게 프로그램들이 제공되어야 한다.

3. 프랑스

1) 진입 및 소유규제

프랑스는 전통적으로 문화적 다양성에 대한 정치적 배려가 높고, 프로그램 다양성을 보장하기 위하여 세계에서 가장 강력한 방송 프로그램 지원 정책을 실시하고 있는 나라이다. 특히 방송편성분야에서 자국 프로그램의 정체성을 매우 중시해 왔지만, 10년이 넘는 우파정부의 정치적 다원주의와 문화 다양성이 강조되면서 미디어 간 집중현상이 늘어오고 있는 추세다. 1986년에 제정된 현행 방송법은 지상파 디지털 채널 도입을 위한 2001년의 개정과 유럽차원의 방송통신법 개정 움직임을 반영한 2004년의 전자커뮤니케이션법 개정을 통해 지속적으로 변화되고 있지만, 미디어 집중현상에 대한 확고한 규제정책이 정착되었다고 보기는 어렵다.

종전에 제시되었던 규제정책들은 대체로 추상적이고 원론적 수준을 벗어나지 못하고 있다. 매체산업의 집중을 조사하기 위해 2005년 3월에 설립된 랑슬로 위원회(Lancelot Committee)는 방송분야 집중규제의 우선 규제대상인 TF1(TF1 그룹이 경영하는 유럽 최대의 프랑스 상업 TV 방송국)의 현실적인 시장지배 정도를 고려하면서 동시에 방송기업의 성장을 촉진하기 위하여 전국 시청률 시장의 37.5% 제한을

제안한 바 있다. 또한 '지배적 사업자'를 시장점유율이 50% 이상인 경우로 상향시키고, 이중매체간 교차소유에 대하여 소위 '3/3, 3/2, 1/3' 원칙 즉, 한 방송사가 방송 시장 제한 상한선인 37.5%의 2/3인 전국 방송시청률의 25% 이하인 경우, 신문시장의 20%까지 소유할 수 있게 하는 등의 방법으로 시장규제를 변화하고자 한바 있다. 하지만, 반대로 진보주의 지식인 단체인 OFM(Observatoire franais des mdias: 프랑스 매체감시연구소)은 정보 다원주의를 적극적으로 실현하기 위해 특정기업이나 개인의 매체소유와 통제나 매체 대기업의 모든 이중매체 교차소유를 금지하는 한편, 기업의 매체자본소유의 한계를 정하고, 모든 미디어에 균등한 공적 지원을 하며, 미디어 기업의 정보수단 및 문화 카르텔 형성을 감시하는 기구를 창설하여야 한다고 반대해 왔다.

결국 프랑스는 2008년 12월 국영방송의 통폐합, 국영방송의 시청료 징수폐지 등 획기적 내용의 방송법을 개정했지만, 좌우파의 의견대립으로 신문, 대기업의 방송 소유에 대해서는 종전 규정을 그대로 유지하고 있다. 현재 시행되고 있는 프랑스의 규제내용은 크게 전국기준과 지역기준으로 구분되며, 각각 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 먼저 전국기준의 측면에서 다음의 세 가지 경우 중 두 가지까지만 교차소유를 허용하고 있다. 첫째, 4백만 이상의 주민에게 방송되는 지상파 텔레비전을 하나 또는 복수로 소유하는 경우 둘째, 3천만 이상의 주민에게 방송되는 라디오 방송국을 하나 또는 복수로 소유하는 경우 셋째, 전국 일간지 중 배포 부수의 20퍼센트 이상에 해당하는 일간지의 직접 발행 또는 지배하는 경우이다.

한편 지역기준의 경우에는 첫째, 전국대상 여부를 막론하고, 해당지역에 수신되는 지상파 텔레비전방송을 하나 또는 그 이상 소유하는 경우 둘째, 전국대상 여부를 막론하고, 해당지역에서 잠정적인 누적 시청률이 10퍼센트를 초과하는 라디오방송을 하나 또는 그 이상 소유하는 경우 셋째, 전국지이든 아니든 해당지역에서 일간지(정보정론지)를 하나 또는 그 이상 발행하는 경우 중 두 가지 이상에 속한 사업자는 어떤 새로운 방송국 허가도 받을 수 없도록 하고 있다. 다만, 위 세 가지 경우 중 두 가지 교차소유 제한에 해당하더라도 사업자가 6개월 내에 위반사항을 수정한다면 조건아래 새로운 방송허가를 받을 수 있다.

또한, 지상파 방송(TV, Radio), 유료 플랫폼(위성, 케이블 SO, IPTV 등), PP 간의 겸영 제한은 없으나, 사업자가 소유한 모든 채널(플랫폼 제외)의 시청률은 30%로 제한하고 있다.

2) 윤리강령 및 보도준칙

프랑스의 공영방송사가 제정한 '사명과 책임의 규약서: 프랑스 2TV 규약서'에는 프랑스 방송의 윤리강령 및 보도기준이 제시되어 있다. 주요 내용을 살펴보면, 제2조에는 “CSA(시청각 고등평의회)의 '권고사항과 동등 대우(equal treatment)원칙'을 존중하면서, 방송사업자는 정직성과 독립성, 정보의 다양성을 보장해야 한다”는 내용을 명시해 공정성과 다양성에 대한 기본 원칙을 제시하고 있다. 여기서 정보의 다양성은 현재 상황에 대한 생각과 의견의 다원적 표현을 의미하는 것으로 방송사업자는 시청자에게 제공할 양질의 정보제공에 방해 되는 방법이나 수단을 사용해서는 안 된다고 하고 있다.

제3조에는 방송사업자가 인간의 존엄과 가치를 존중해야 한다는 내용을 담고 있다. 방송사업자는 방송프로그램과 정보처리, 사회 문제들을 통하여 모든 종류의 소외나 배척, 차별을 없애는데 공헌해야 하며, 소수자의 품성과 정서, 가치관을 해칠 수 있는 프로그램들을 방송하는 것을 삼가도록 하고 있다. 또한 어린 시청자들의 보호에 관련된 정책으로 방송프로그램을 분류할 것을 요구하고 있다. 또한 방송사업자가 사건을 재현하는 프로그램을 방송할 경우, 방송사업자는 재현된 것이라는 것을 알리고, 사건이 극화(dramatization)되거나 과장되지 않도록 유의해야 하는 규정도 있다. 또 방송사업자는 해당 사건 중 팩트(facts)의 일 부분만을 제시하는 것은 금해야 하는데, 이는 사실의 왜곡을 예방하기 위한 목적이다.

특히 제3조 1항에 '방송사업자는 방송에서 민족 공동체를 구성하는 문화와 혈통(기원)의 다양성을 고려해야 한다'고 규정하여 문화와 전통의 중요성을 강조하고 있다. 따라서 방송사업자는 방송프로그램이 프랑스 사회가 가지고 있는 모든 다양성을 가장 현실적이고(realistic) 가능한(possible) 모습으로 보여주도록 유의해야 하며, 방송은 다양한 집단에 대한 내용을 다룰 때에는 특히 더 주의하도록 하고 있다. 더불어 보편적 가치로서, 방송사업자는 문화와 시민정신(citizenship)의 가치를 장려해야 함을 명시하고 있다.

한편 제10조에는 방송사업자는 정부의 발표나 커뮤니케이션을 위한 방송을 무료로 시간제한 없이 보장할 것을 규정하고 있고, CSA의 규정에 따라 항변의 권리도 준수하도록 하고 있다. 또한 제11조에서는 선거방송과 관련해서 CSA가 정한 규정

을 존중하며, 법률에 따라 이뤄지는 선거캠페인 관련 프로그램을 방송하도록 하고, 정부는 이 방송으로 인해 발생된 제작비 및 방송비용을 지원하도록 되어 있다. 아울러 제13조에는 방송사업자는 의회 내 정치 집단의 직접적인 의견 표명을 다루는 정규 프로그램을 편성하도록 하고 있다. 또한 방송심의위원회가 규정 하는 방식에 따라야 하고 여기에 필요한 경비는 방송사업자 이사회에서 정해진 한도 내에서 방송사업자가 부담하도록 규정하고 있다.

이 외에도 제21조에는 다양성과 관련해서 다양하고 풍부한 내용을 제공하기 위해서 모든 종류의 다양한 프로그램을 방송하도록 하고 있다. 따라서 방송사 이사회는 의무 이행을 보장하기 위해, 규칙적으로 방송규정과 방송편성의 세밀한 변경 사항을 확인하고 검토하도록 의무규정화 하고 있다. 이 같은 프랑스 방송의 규약서를 보면, 자율성과 다양성을 극대화 하되, 사회의 공공성이나 문화의 다양성을 보장하기 위한 내용들을 의무화하고 있음을 볼 수 있다.

3) 심의제도와 규정

프랑스는 방송을 '기호, 신호, 문자, 영상, 소리 또는 사적 속성을 가지고 있지 않은 모든 종류의 메시지를 통신 방식에 의해 공중 또는 공중의 유형에게 제공하는 것(커뮤니케이션 자유법, 1986)'이라 정의하고 있다. 이에 프랑스의 방송 규제는 1986년 제정된 커뮤니케이션 자유법이 개정된 1989년의 '개정 커뮤니케이션 자유법'에 기초하고 있다. 이 법은 1994년과 1996년에 미디어 환경 변화에 대처하기 위하여 세부 사항을 재개정하기도 했다. 1989년 개정법에서는 독립 행정위원회인 시청각최고위원회(Conseil Supérieur De l'Audiovisuel: CSA)가 TV와 라디오, 케이블 텔레비전 등의 커뮤니케이션 전반에 대해 규제하도록 하고, 상업방송 사업자의 인가 제도를 정비하고, 집중배제의 원칙을 확인하며, 공영방송부문의 각 조직과 재정을 규정하였다.

한편 1994년 개정 방송법은 CSA의 감독권을 확대하고, 재허가 절차를 2회에 한하도록 간소화하였다. 그리고 TV 채널의 자본 소유 상한선을 총주식의 25%에서 49%까지로 높였다. 프로그램 측면에서는 모든 방송 채널이 프라임타임 시간대인 저녁 6시에서 8시 사이 방송 프로그램의 60%를 유럽에서 제작된 프로그램으로 방송해야 한다는 기존의 조항을 유지하였다. 하지만 새로 허가가 갱신되는 M6 채널은

오후 2시에서 새벽 1시까지 그 적용 범위를 확대하였으며, M6 총매출액의 20%를 프랑스나 유럽의 독립제작사 프로그램에 투자하도록 했다. 또한 방송사가 독립제작사에 총매출액의 15~20%를 투자할 수 있도록 규제를 완화하였다. 그리고 어린이, 청소년의 보호와 인권, 텔레비전의 의무와 관련된 사항들이 제대로 수행될 수 있도록 TF1과 M6의 폭력 프로그램을 그 폭력성의 정도에 따라 1에서 5까지 등급으로 분류하여 어린이나 청소년에 대한 노출을 제한하였다.

프랑스의 방송규제기구인 CSA는 법률적으로는 문화통신부에 속해 있지만 실질적으로는 독립적으로 운영되고 있다. 문화통신부가 문화정책 차원에서 방송 정책을 접근하고 있다면 CSA는 방송의 집중배제, 독점배제, 다원성의 유지 등에 주된 관심을 두고 방송국의 감독과 허가 업무를 관장하고 있다. CSA는 '인간의 존엄성, 타인의 자유와 개성, 사상의 표현이 가지는 다원성의 존중' 등과 같은 기본적 원칙의 보호에 중점을 두고 있다. 이에 따라 CSA는 라디오 및 텔레비전 등 공공 분야에서의 독립성과 불편부당성의 보장, 방송의 자유경쟁, 프로그램의 질과 다양성 등 보장을 도모하며, 프랑스 영상 매체의 제작과 창작의 발전을 유도하는 역할을 한다. 또한 프랑스 언어와 문화를 보호하고 프로그램의 질을 향상시키기 위한 조치들을 입안하도록 하고 있다. 행정부 및 입법부는 독립 규제 기관인 CSA로 하여금 TV, 라디오 및 뉴미디어에 대해 지침을 내리고 요구하면서 동시에 규제 정책을 실시할 수 있는 권한을 부여하기도 한다.

CSA의 주요 임무와 권한은 방송국 허가에서 프로그램 심의에 이르기까지 매우 광범위한 영역에 걸쳐 있다. 우선 프랑스의 민간방송사업자에 대한 인허가 제도는 기술 부문에 대한 '기술허가'와 프로그램 공급 사업에 관한 '편집허가' 또는 '사업허가'로 나뉜다. 방송사업자는 기술 허가와 사업 허가를 모두 취득해야 하는데 허가권자가 CSA로 일원화되어 있어 실제로는 사업 허가 취득으로 자동적으로 기술 허가가 따르는 형태이다.

방송 내용 규제와 관련해서는, 프랑스 방송법은 방송의 목적, 프로그램 편성의 원칙, 프로그램 분야에 따른 방송 운영상의 의무 등을 방송 심의에 필요한 일반적 원칙에 의해 규제하고 있다. 하지만 실제로는 공영방송은 정부의 명령으로 제정하는 업무운영규칙(Cahiers des Missions)을 통해서, 상업방송은 방송위원회가 프로그램 편성에 관한 지시에 대해 결정권을 갖고 면허를 부여할 때 교부하는 허가 조건 명세서(Cahiers des Charges)를 통해서 규제된다. 프랑스의 방송 정책은 많은 부분 창

작의 자유를 인정하는 편이다. 그러나 어린이 및 청소년 대상 프로그램은 강력히 규제를 하고 있으며, 폭력이나 성 묘사는 방송 가능 시간대가 제한되는 등 엄격하게 규제된다. 특히 미성년 시청자 대상의 프로그램에 대해서는 엄격한 규제 방안을 마련하고 있다.

또한 CSA는 의회가 부여한 적용범위 내에서 제한된 대상에 관련된 규칙을 정할 수 있다. 예컨대 CSA는 방송과 관련된 선거운동의 조직에 관한 규칙들을 제정할 수 있다. 후보자들의 직접 선거유세방송 및 후보자들의 텔레비전 토론 그리고 정부 측 발표에 대한 반론권 관련 규정 등이 이에 해당한다. CSA는 소견 혹은 연구를 위해 정부, 상하원 의장들과 의회에 상응하는 권한이 있는 위원회들의 요구가 있을 경우 자문 역을 맡는다. 즉, 방송통신 영역에서 자유경쟁원칙이 침해될 경우, 경합심의회(Conseil de la concurrence) 등에서 소견을 묻기 위해 CSA에 사건을 맡길 수도 있는 것이다. 예를 들어 CSA는 방송통신 설비나 기술에 관련된 규범을 의무화 시키기 위하여 모든 방송 설비 계획안에 대해 자문을 하고 이에 대한 권고 사항을 제시해야 한다. 또한 방송위원회는 국립 프로그램사의 프로그램 특히 정치 뉴스의 방송에서 사상과 여론 경향의 다원론적 표현의 준수를 보장하도록 방송서비스 개발자에게 선거운동 기간 동안 권고를 행할 수 있다.

이와 함께 CSA는 공영방송 및 민영방송사들에게 적용할 수 있는 통신의 자유를 보호하고 규정하는 규칙들을 제정할 수 있다. 이에 따라 CSA는 '인간의 존엄성, 타인의 자유와 개성, 사상의 표현이 가지는 다원성의 존중'(법률 제1조) 등과 같은 기본적인 원칙의 보호에 주의를 기울이고 있다. 이 중에 하나는 방송사들의 프로그램 관련 의무 조항들을 확실하게 준수하도록 하는 것이다. 이 의무 조항들은 주로 첫째, 보도의 다원성과 공정성 둘째, 영화 및 시청각 작품의 방영 셋째, 텔레비전 채널의 영화 및 시청각 작품 제작 발전에의 기여 넷째, 어린이와 청소년의 보호 다섯째, 광고, 스폰서 및 텔레비전 홈쇼핑 관련 사항 여섯째, 프랑스어의 수호 및 함양 등 6개 분야이다.

4. 독일

1) 진입 및 소유규제

독일의 미디어시장은 신문이나 잡지를 포함하는 인쇄미디어 시장, 라디오와 TV 프로그램의 제작 배포 등의 방송시장 및 멀티미디어 시장으로 나누어, 서로 다른 법을 통해 차별적 규제를 받고 있다. 방송시장은 공영방송(ARD, ZDF)과 민영방송(RTL그룹, 프로지벤트아인스그룹)으로 구분(신문시장은 종합일간지, 발행인 신문, 지역판신문 10대 언론재벌이 55.7%소유)되는데, 민영방송에 대해서는 미디어 간 교차소유가 허용되고 시장진입의 자유를 보장함으로써, 수용자의 선택권을 신장하여 여론다양성을 보장하고 있다. 그렇지만 전체 시청점유율이 30%를 넘지는 못하게 하고 있다. 또한 방송집중관리위원회(KEK)에서 3년마다 독일 전체 미디어 시장 집중도 평가를 통해 정책 타당성을 검증하고 있다. 그렇지만 지역미디어의 교차소유 허용여부는 지역정부 관할로, 중앙정부는 관여하지 않는다. 신문기업은 경쟁제한방지법에 따라 기업합병 인수와 관련된 규제를 받고 있지만, 방송은 기업의 인수 합병과 관련하여 경쟁제한방지법 및 방송국가협정에 의해 이중적으로 규제를 받고 있다. 일반법 성격을 지닌 경쟁제한방지법은 경제적 경쟁을 보장하기 위한 목적을 가지고 있으며, 방송국가협정은 의견 다양성이라는 규제목표를 가지고 있다. 때문에 전체적으로 볼 때 독일은 여론다양성 확보를 위한 다양한 구조적인 규제제도를 가지고 있는 것으로 평가된다(한국언론재단, 2007).

이 같은 제도가 정착되기 이전인 1996년까지는 독일 역시 개인이나 기업이 민영방송을 소유할 수 있는 지분 상한선을 정하고, 방송의 독과점을 막기 위하여 방송그룹별 소유 지분 상한선을 정하여 미디어의 집중을 통제해왔다. 하지만 특정기업의 소유지분이 상한 이내인 경우에 다수의 채널을 소유하더라도 규제받지 않는다는 허점을 이용해 소수 언론기업들이 합자 또는 공동출자 방식으로 다수의 채널을 소유하게 되는 문제가 발생하였다. 이 같은 미디어 집중현상을 예방하기 위하여 1997 이후에는 미디어 시장에 최대한 자유를 허용하되, 그 영향력은 시청자를 기준으로 판단하는 '시청자점유율 제한방식(Zuschaueranteils Model)'이라는 세계 최초의 미디어 집중규제방식을 도입하게 된다. 즉, 시청자점유율 30%를 넘지 않는 한 미디어기업의 모든 수평적, 수직적, 혼합적 결합을 허용하여 이중 미디어간의 소유를 인정하는 것이다. 이는 규제완화를 통해 수용자의 선택권을 높여줄 뿐만 아니라, 여론의 다양성을 보장하겠다는 것이다.

앞에서 언급한 바와 같이, 이러한 규제완화와 더불어 시장을 감독하기 위해 KEK(Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich: 미디어분

야 집중조사위원회)를 설치·운영하고 있다. KEK는 3년에 한번 씩 미디어시장 집중도 평가방법의 타당성을 점검하고 소유 집중에 의한 여론 집중도를 평가해 오고 있다. 2000년과 2003년에 발표된 KEK의 보고서에 따르면, 독일의 방송시장은 공민영방송사들이 양분하고 있으며, 민영방송은 RTL 그룹(독일 최대의 상업TV 방송국)과 프로 지벤자트 아인스(Pro Sieben SAT.1 Media AG)가 양분하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 민영방송 도입 초기부터 형성된 양대 민영방송사 그룹에 의한 분할양상은 2002년 키르히 그룹의 파산 이후 주체만 바뀌었을 뿐 지금까지 계속되고 있다고 평가하고 있다. 또한 다매체 환경이 진행되면서 양대 민영 미디어 그룹의 점유율이 여타 매체로 이전되는 현상이 나타나고 있지만, 시청자점유율 방식이 도입된 이래 시청자점유율 상한 30%에 도달한 기업은 아직 나타나지 않고 있는 것으로 조사되고 있다.

여전히 적지 않은 국가들이 미디어 간 합병에 대한 한계를 설정하기 어렵고, 소유 규제 완화가 쉽지 않은 상황이지만, 독일의 진입규제완화와 사후규제를 통한 규제 체계로의 전환은 모범적 사례라 할 수 있다.

2) 윤리강령 및 보도준칙

독일에서 여론다양성과 보도 공정성에 관한 윤리규정들은 주로 공영방송사의 방송지침에 규정되어 있다. 독일 공영 방송제도는 2차 대전 이후, 영국의 공영방송인 BBC를 모델로 출발했으며 이는 '방송의 공공성을 최우선 목적으로 한다'는 사회적 합의를 반영한 것으로 볼 수 있다. 독일 공영 방송의 가장 큰 특징으로는 방송의 정치적 독립성(정파성으로부터의 독립, 방송사의 자율적 운영)과 방송의 사회적 통제(social control: 프로그램의 다양성과 공정성, 불편부당성 요구)를 두 축으로 운영되고 있다는 점을 들 수 있다. 즉, 내부적으로 복잡한 거버넌스(governance) 구조 속에서 다수의 참여자가 상이한 목표를 가지고 경쟁하는 양상이다. 따라서 독일 공영방송의 업무는 긴장의 연속(full of tensions)이고, 상호 경쟁적 목표(competing goals)를 추구하고 있는 것으로 평가된다. 때문에 실제 방송정책은 최소한의 합의 도출을 통한 점진적 변화라는 특징을 가지고 있다.

공영방송 ZDF의 방송지침은 독일의 기본법 준수와 프로그램 평가를 위해, ZDF 방송협약의 기본원칙(5-11)과 방송국가협약에서 규율하고 있는 요구조건(3, 4, 5,

11)의 이행을 위해, I호에서 IX호에 이르기까지 다양한 준칙들을 상세히 규정하고 있다. 구체적으로는 인간존엄성 존중(I), 프로그램의 다양성(II), 민주주의와 사회적 법치국가원리의 프로그램 반영(III), 독일 언어를 통한 문화국가원리의 구현(IV), 평화·독립·유럽통합의 반영(V), 종교적 다양성의 존중(VI), 기본법 가치질서의 존중(VII), 미디어서비스의 임무(VIII), 새로운 매체로서 온라인 서비스의 역할(IX)에 관한 내용에 대해 프로그램 심의 지침 등이다.

ZDF의 방송 프로그램 지침에서 사전 심의규제 특히, 공정성과 직접적으로 관련된 준칙 조항으로 제1, 2, 3, 7조에 명시되어 있다. 먼저 제1조에서는 ① 인간의 존엄, 자유, 자기책임성은 모든 방송 프로그램에서 지켜져야 한다. ② 모든 인간은 고유한 삶에 대한 권리를 지닌다. 방송 프로그램에서 인격권, 특히 사생활 내면에 대한 권리는 존중되어야 한다. ③ 방송 프로그램은 개인들로 하여금 독자적 평가를 할 수 있도록 해야 한다. 프로그램은 개인의 양심을 깨우치며, 개별적 사회적으로 자유로운 형성을 장려해야 한다. ④ 보도는 진실과 객관성의 유지를 위해 제한 없는 의지에 따라야 한다. 뉴스의 신뢰성에 대한 의심은 표현되어야 한다. ⑤ 뉴스와 논평은 분리되어야 한다. 논평은 개인적 의사표명으로 표시되어야 한다. 등이다. 한마디로 인간의 존엄성을 기반으로 하는 보도와 프로그램 내용의 객관성을 골자로 하고 있다. 특히 보도 즉, 뉴스와 논평 부분을 엄격하게 분리시킴으로써 여론 다양성 확보를 강조하는 준칙을 가지고 있다.

한편 제2조의 내용은 ① 방송 프로그램은 주로 다양한 연령과 성별, 그리고 교육과 성숙도에서 차이가 나는 가족 구성원들이 시청하게 된다. 따라서 방송 프로그램 제작자들은 가족들에 대한 특별한 책임을 진다. 특히 청소년 보호와 관련하여 ZDF의 방송지침은 준수되어야 한다. ② 방송 프로그램은 포괄적 정보를 제공하고 고무적인 오락과 교육에 기여한다. 또한 비판적 사고를 고양하고 대화와 독자성을 일깨워야 한다는 것 등이다. 즉, 청소년 보호와 사회교육적 기능을 중심으로 명시하고 있다.

제3조에는 ① 기본법에서 민주적 사회적 법치국가의 기본원칙들은 방송 프로그램에서 확실히 표명 되어져야 한다. 방송 프로그램은 모든 비민주적 행태에 대해 비판적 태도를 견지할 의무를 진다. ② 방송 프로그램에서 민주주의에 대한 공동체의 의지와 합치된 확신은 다양한 의견과 마찬가지로 표명되어야 한다. 프로그램은 독일 국민의 다양한 정치적, 사회적, 내부 구성 집단사이의 이해관계를 반영하여야 한

다. 윤리적 의미의 사회적 약자는 존중 되어야 한다. 객관적 정보를 바탕으로 한 정치논평에 대한 능력이 강화되어야 하며, 임무와 결정 가능성을 통해 책임능력과 의지를 장려한다. ③ 방송 프로그램은 독일의 현실에 대해 포괄적인 정보를 제공하고, 세계관에 대한 객관적 조망을 제공하여 사회의 모든 부분에 대해 근접하여야 한다. ④ 정보에 대한 방송 프로그램은 중요한 자료의 소개를 통해 고유의 의사형성에 기여해야 한다. 이를 위해 방송 프로그램은 중요한 사실에 대한 생략, 위조, 암시적 방법으로 개인의 판단을 오도하는 기도를 해서는 안 된다. ⑤ ZDF는 불편부당해야 할 의무가 있다. 전체 종합편성프로그램의 형평성은 각 개별적 방송 프로그램에서의 불편부당성을 조건으로 하지는 않는다. 논쟁이 되는 사안에 대해 하나의 (특정한) 관점 (입장)을 제시하고자 하는 방송 프로그램은 이에 상응하는 조정(균형)이 필요하다. 한 프로그램에서 하나의 특정 의사가 표현되는 경우에는 가능한 한 보충(보충)하는 다른 프로그램에 대해 안내해 줄 필요가 있다. ⑥ 상호 대치되는 입장을 가능한 동일한 비중으로 다루도록 주의를 기울여야 한다. 사람과 사실 관계에 대한 가치평가는 개인 또는 편집국의 의견인지 드러나도록 해야 한다. 이러한 가치평가는 저널리즘의 공정성이 지켜져야 한다는 내용을 명시하고 있다. 여기에서는 다양성과 공정성을 구현하는 구체적인 방법을 제시하고 있다.

마지막으로 제7조에서는 ① 방송 프로그램은 기본법이 보장하는 도덕적인 가치질서의 일반적인 인정을 위해 중요한 기여를 해야 한다. 인간의 생명에 대한 외경심, 인간의 자유와 신체의 온전성, 삶의 자연적 기초의 장려와 보존, 공익에 기여하는 준비성은 특별한 주의를 요구한다고 조항을 통해, 방송보도의 윤리적 가치관과 사회적 책임 같은 본질적인 소명의식을 강조하고 있다.

3) 심의제도와 규정

독일에서는 방송을 <방송에 대한 국가 간 협약>에 의하여 “중계자 없는 전자기파 또는 전선을 통해 또는 전선을 매개로 문자, 소리, 영상 등 모든 유형의 상연물을 제작하여 일반 공중에게 제공하고 전파하는 것”으로 정의하고 있다. 이러한 원칙에 따라 독일은 공영방송과 민영방송에 대해 개별적인 기구와 법을 통하여 이원적으로 규제하고 있다. 이에 따라 공영방송인 ARD와 ZDF는 방송사 내부의 평의회(Rundfunkrat)에 의하여 자체적으로 규제되며, 민영방송의 경우 정부 기구인 주미디

어국(LMA : Landesmedienanstalten)의 관할아래 각 주의 방송법에 의거하여 규제 받는다.

독일 중앙방송(ARD)의 방송평의회는 각 주에 속한 11개의 독립 방송국으로 구성되어 있으며, 이 중에 콜로뉴의 WDR과, 함부르크의 NRD가 프로그램 제작과 편성의 대부분을 담당하고 있다. ARD의 이러한 탈중심화된 구조는 나찌 체제에서의 방송에 대한 전면적 통제를 예방하기 위한 것이다. 이에 따라 독일의 공영방송은 법적자율성, 경제적 자립성, 프로그램 제작의 독립성이 보장되며, 실질적으로도 인사, 재정에 대하여 의회에 대해서만 책임을 짐으로써 주정부로부터는 독립되어 있다.

방송 평의회는 독일에서 방송의 공영성을 보장하는 핵심적 기구로서, 방송국 내의 최고 의사결정 기구이며, 방송 내용에 대한 포괄적 감시, 감독권을 행사한다. 방송평의회는 공중의 이익을 대표하는 기관으로 방송의 규모에 따라 10여명에서 65명에 이르는 의원들로 구성되어 있다. 이들 의원들은 정당, 의회, 주정부, 교회, 대학 등 공인된 기관으로부터 파견되거나 주의회에서 선출된다. 평의회는 각 주 방송사의 행정관(intendant)을 선출하고, 이 행정관은 방송법에 따라 방송국 내에서 최고 결정권자의 역할을 한다. 평의회 내부에 있는 관리위원회는 방송 평의회에서 선출된 10명 내외의 위원들로 구성되며, 이들은 방송 평의회 내에서 선출방송사 내의 업무수행을 감독한다.

한편 방송법에서는 방송평의회가 방송의 보편성과 공공성 유지 수용자의 이익을 위해 존재하고 있음을 명시해 놓고 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 방송위원회는 관리위원회의 구성원 및 행정관을 선출하고, 예산 기획과 연말 결산을 담당한다. 평의회는 예산을 관장함으로써 방송사의 전체 운영을 통제하고 감독하는 권한을 획득하게 된다. 둘째, 평의회는 특히 프로그램 편성과 내용에 대하여 행정관에게 조언을 할 수 있다. 또한 행정관이 평의회에 권고를 존중하지 않을 경우 행정소송을 제기하고, 이런 경우가 되풀이 될 때 행정관을 소환할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이는 방송이 다양한 사회집단의 관점을 존중하고 다원성을 구현하기 위한 것이라 할 수 있다.

ARD의 2대 방송국 중 하나인 WDR(Westdeutscher Rundfunk)의 경우, 방송평의회는 42명으로 구성되며, 이들 평의회 의원은 주의회에서 비례대표로 선출된 13명, 교회, 노동조합, 경영자 단체 등의 사회조직이 선출한 17명, 언론, 문화, 예술, 학술 등의 단체나 기관이 선출한 9명, 고령자, 장애인, 외국인 대표 각 1명씩으로 구성되

어 있다. 방송평의회는 호선에 의하여 의장, 부의장 각 1명씩을 선출한다. 방송평의회
의 권한은 회장의 임면, 회장의 신청에 의한 임면, 관리평의회 의원 9명 중 7명의
임면, 방송 프로그램 전반에 대한 조언, 프로그램 기준의 준수에 대한 감독, 예산의
승인, 결산의 확정 등 협회의 기쁨 각 업무에 대한 심의 결정을 한다. 평의회 의원
의 임기는 6년이다. 또한 방송평의회 내부에는 관리위원회가 존재하며, 총 9인의 관
리위원 중 7인은 방송평의회가 선임하며 2명은 직원협의회가 선임한다. 한편 보도
공정성과 관련해 WDR에는 불만처리위원회를 설치해 프로그램 기준과 관련한 불만
에 대해서 1개월 이내에 문서로 회답하도록 하고 있다. 이와 같은 조치가 이행되지
않을 경우는 방송평의회에 제소할 수 있다. 또한 프로그램 내용의 사실 여부에 관
한 당사자의 반론 방송과 데이터 보호에 관한 내용도 규정되어 있다.

한편 ZDF는 1963년에 설립된 독일의 제 2 공영방송으로 허가권료와 광고를 통해
예산을 충당한다. ZDF의 운영기구는 텔레비전평의회(Fernsehrat), 관리평의회, 의장
등으로 구성된다. 텔레비전평의회는 ARD의 방송평의회와 거의 유사한 성격을 갖는
다. 평의회는 77인의 의원으로 구성되며, 이들은 정당 및 주정부, 연방정부의 대표와
교회, 대학, 언론, 자치단체 등 사회 각 집단의 대표로 구성된다. 텔레비전평의회 산
하에는 기획위원회, 재무·예산·광고위원회 등 2개의 행정관련 위원회와 5개의 프로
그램위원회가 설치되어, 프로그램을 심의하고, 의장에게 조언하는 역할을 한다. 또한
프로그램 위원회는 각각 정치·시사프로그램위원회, 문화·학술 프로그램위원회, 청
소년·가정 프로그램위원회, 예능·음악 프로그램위원회, 케이블·위성 방송 프로그
램 위원회 등으로 나누어 활동하고 있다.

텔레비전평의회는 기능은 앞에서 언급한 ARD 방송평의회와 유사하다. 첫째, 의장
을 선출하고, 관리위원회의 제의에 따라 의장 해임을 승인한다. 그리고 관리위원회
위원 14인 중 8인을 선출한다. 의장은 텔레비전 평의회 투표자 수의 5분의 3 이상
의 찬성으로 선출되며, 업무를 통괄하고 협회를 대표한다. 회장의 임면은 TV평의회
의 투표자 수 5분의3 이상의 찬성으로 선출된다. 의장은 관리평의회 동의하에 프
로그램, 보도, 관리위원장을 임명하고 협회 업무를 총괄하여, 프로그램 전반에 대한
최고 결정권을 갖는다. 둘째, 예산안과 결산안을 승인하며 셋째, 프로그램의 방향을
결정하고 내용 및 편성에 대하여 조언할 수 있다.

한편 보도 공정성과 관련해서는 NDR 규약 제5조, 제8조 등에서 비교적 상세한
보도관련 준칙들이 규정되어 있다. 즉, 이 조항들은 NDR은 시청자와 청취자의 중요

한 일상생활과 관련해서 -국제적, 전국적, 지역적- 이슈에 대해 객관적이고 폭 넓은 논평(objective and broad review)을 제공하는 것을 원칙으로 하고 있다. NDR은 진실에 복종해야 하며 시청 구역 안에 있는 모든 관련된 정치적, 철학적, 사회 세력과 집단이 발언권을 적절하게 가질 수 있어야 하며, 특정 정당이나 그룹, 종교적 신앙 등이 우호적으로 보도되는 편향성이 있어서는 안 되며, 각각의 관련된 개인과 집단, 세력은 언론보도에 있어서 적절하고 공평하게 대표되어야 한다고 명시하고 있다.

이밖에도 민영방송에 대해서는 주(州) 방송법상에 명기된 기본 임무에서 방송 프로그램이 통제받지 않고 잘못된 방향으로 나아가지 않도록 규제하고 다양성을 확보해야 한다고 명시하고 있다. 한 예로, 주 미디어법 가운데 가장 먼저 제정된 니더작센 주 방송법의 주요 특징은 다음과 같다. 니더작센 주 방송법에서는 방송 프로그램 내용은 헌법질서에 기속되어야 하며, 자유민주적 기본질서의 실현에 기여할 의무에 기속되어야 한다는 특정한 기본원칙에 위배되지 않아야 하고(제11조), 객관적이고 포괄적으로 보도하며(제13조), 주요한 정치적 세계관적 사회적 세력과 집단이 적절히 발언하게 해야 하며(23조), 이들 프로그램 전체는 어떤 정당이나 집단, 이익 공동체, 종교적 집단, 세계관적 집단 등에 일방적으로 기여해서는 안 된다(23조)고 규정하고 있다.

한마디로 독일 방송 정책의 최종 목표는 공공성과 다양성(Meinungsvielfalt)의 확립이라고 할 수 있다. 그렇지만 독일 또한 새로운 방송 기술의 등장으로 전반적인 방송 환경에 변화가 나타남에 따라 관련 방송법도 헌법 조항에 근거해서 다양한 의견의 수렴과 반영을 위해 신축적으로 변화되고 있다. 독일의 연방기본법은 방송의 자유(5조1항), 방송에 대한 정책 행사권한을 각 주(州)에 부여하는 지방분권 명시(30조), 방송의 내용에 대한 규제 주체 분리(70조) 등을 규정하고 있다.

독일의 경우 다른 나라들과 달리 방송정책에 대한 갈등 조정(규제) 역할을 연방 정부가 아닌 연방헌법재판소가 담당하고 있다는 특징을 가지고 있다. 연방헌법재판소는 공영방송의 사회적 책임성을 강조하고 있는데, 이는 “방송의 자유는 개인의 자유에 봉사하는 자유(broadcasting freedom as serving freedom)”라는 규정을 통해 그 의미를 확인할 수 있다. 독일연방헌법재판소는 다양한 방송 판결을 통하여 방송의 자유에 관한 사항을 헌법사항으로 격상시켜 놓았는데 이는 방송에서 현존하는 다양한 의견과 정보를 제공하는 것을 보장하기 위해서이다. 이에 따라 공영방송에게는 정당의 정파성을 제어하는 헌법적 안전장치(constitutional safeguards)를 통해

균형 있는 다양성을 강조하고 있고, 개별정당이 일방적으로 정치적 통제를 가할 수 없는 사회적 피신탁인(trustees)으로 인정하고 있다는 것이다(Meier, 2006).

이러한 내용은 독일 연방헌법재판소의 공영방송에 대한 역할 규정에 대한 판례 동향에서도 확인해 볼 수 있는데, “(공영) 방송의 자유는 방송에 의한 자유롭고 광범위한 의사형성의 보장에 기여하는 자유이다. 이에 미디어로서의 방송은 암시성, 광범위성, 현실성 때문에 특별한 공적 기능과 임무를 부여받고 있다. 따라서 방송의 자유를 개인(저널리스트)의 방어권으로 이해하기에는 불충분하다”고 판결한바 있다. 결국 독일연방헌법재판소의 입장은 방송의 공적 과업의 달성이라는 과제는 결국 방송운영기관의 조직을 법적으로 강제함으로써 관철된다는 시각을 가지고 있다. 반면, 민영방송에 대해서는 상대적으로 완화된 수준을 요구하고 있는데, 이는 공영적 프로그램을 보완, 확장하는 기능을 충족시키는 것에 목표를 두고 있기 때문이라 생각한다.

5. 일본

1) 진입 및 소유규제

일본은 신문과 방송의 자유로운 교차소유를 허용하고 있는 대표적인 나라이다. 실제로 일본의 매스미디어 산업은 신문사를 중심으로 도쿄에 있는 지상파TV 방송국 키국들이 계열화되어 있고, 다시 도쿄의 키국이 지역방송사 및 기타 미디어를 지배하는 구조를 이루고 있다. 도쿄의 키국 대부분이 신문자본과 연계돼 있는데, 니혼TV는 요미우리신문, TBS는 마이니치신문, 후지TV는 산케이신문, TV아사히는 아사히신문, TV도쿄는 니혼게이지신문 등과 자본은 물론이고 뉴스 제공 및 인력 교류에 있어 협력관계를 유지하고 있다.

신문의 방송진출을 초기부터 허용해 온 일본은 신문사가 지상파 방송사 1개를 소유할 경우에는 아무 문제가 없다. 하지만 매체집중배치원칙에 따라 2개 이상을 소유할 경우에는, 동일지역은 1/10이상의 의결권, 다른 지역은 2/5이상의 의결권을 보유할 수 없도록 하고 있다. 또한 신문, TV, AM 라디오를 1개 사업자가 동시에 모두 경영하는 '3사업 지배금지'와 동일 지역 내에서 하나의 사업자가 방송국을 2개 이상을 소유하지 못하도록 규정한 '복수국 지배금지'를 원칙으로 하고 있다. 규제의

목적은 물론 여론다양성 확보에 있다. 하지만 신문사가 제3자의 명의를 이용해 지역방송사를 소유하는 등 매스미디어 집중배제원칙 위반 사례가 속출하고 있어, 논란이 되고 있다.

2000년대 이후 일본 역시 매스미디어 집중배제원칙의 문제점을 개선하기 위해 독점 분포에 의한 규제를 보다 명확히 하는 방향이 모색되고 있다. 특히 출자관계 위주의 소유규제 정책에서 독일과 유사하게 시청점유율 기준으로 규제를 변환하는 개선방안이 논의되고 있다. 그렇지만 일본의 매스미디어 집중배제원칙은 방송의 다양화에 어느 정도 기여해 왔고, 특정 방송사의 여론지배를 방지해 언론, 표현의 자유를 신장시키는데 기여해온 것으로 평가되고 있다. 반면에 뉴미디어 방송은 지상파 방송과 달리 이러한 규제가 적용되지 않고 자유 경쟁이 허용되고 있다. 2007년 12월 방송법 개정으로 미디어 집중배제원칙을 완화해, 복수의 지상파방송 및 위성방송국을 자회사로 두는 '방송지주회사' 설립이 가능해졌으며, 한 개 기업의 출자한도는 1/3미만까지 허용하고 있다.

이처럼 일본은 특정 사업자의 방송시장 독점을 시장경쟁 차원에서 규제하고 있지만, 미디어 간 교차소유는 비교적 자유롭게 허용되고 있다. 법적으로 NTT(Nippon Telegraph and Telephone)와 외국인을 제외한 모든 기업이 미디어를 소유, 지배하는 것이 가능하고, 대기업의 방송진입이나 소유도 자유로우며, 특히 뉴미디어 분야에서는 지상파 방송과 달리 소유, 경영규제나 외국인 지분규제를 적용하지 않아 자유로운 경쟁정책이 적용되고 있다.

2) 윤리강령 및 보도준칙

일본에서의 방송내용 규제와 관련해서는 사전적 자율규제 형태로서 NHK와 일본 민간방송연맹(이하 '민방련', 회원사 186사)이 공동으로 제정한 '방송윤리기본강령'이 있다. <방송윤리기본강령>은 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다.

- ① 일본민간방송연맹과 일본방송협회는 각 방송국 방송기준의 근본에 있는 이념을 확인하고 방송에 기대되는 사명을 달성한다는 결의를 새롭게 다지기 위해 이 방송윤리기본강령을 정했다.
- ② 방송은 그 활동을 통해 복지 증진, 복지 향상, 교육·교양의 증진, 산

업·경제 번영에 이바지하며 평화로운 사회 실현에 기여하는 것을 사명으로 한다.

- ③ 방송은 민주주의 정신에 따라 방송의 공공성을 중시하고 법과 질서를 수호하며 기본적 인권을 존중하고 국민의 알 권리에 부응해 언론·표현의 자유를 지킨다.
- ④ 방송은 지금 국민에게 가장 친숙한 미디어로서 그 사회적 영향력은 매우 크다. 우리들은 이 사실을 자각하여 방송이 국민생활, 특히 아동·청소년 및 가정에 미치는 영향을 고려하여 새로운 세대의 육성에 공헌함과 동시에 사회생활에 유익한 정보과 건전한 오락을 제공하여 국민의 생활을 풍요롭게 하는 데 노력한다.
- ⑤ 방송은 의견이 분분한 문제에 대해서는 가능한 한 많은 각도에서 논점을 밝혀 공정성을 유지해야 한다.
- ⑥ 방송은 적정한 언어와 영상을 이용함은 물론 품위 있는 표현을 위해 노력한다. 또, 만일 잘못된 표현이 있었던 경우 잘못을 바로잡는 것을 두려워해서는 안 된다.
- ⑦ 보도는 사실을 객관적이고 정확, 공평하게 전하며 진실을 추구하기 위해 최선의 노력을 기울여야 한다. 방송인은 방송에 대한 시청자·국민의 신뢰를 얻기 위해 그 누구로부터도 침해받지 않는 자주적·자율적인 자세를 견지하며 취재·제작의 과정을 적정하게 유지하도록 노력한다.
- ⑧ 또 민간방송의 경우는 그 경영기반이 되고 있는 광고의 내용이 진실을 전하고 시청자에게 유익한 것이 되도록 세심한 주의를 기울이는 것도 민간방송이 지닌 시청자에 대한 중요한 책무이다.
- ⑨ 방송에 종사하는 모든 사람들이 이 방송윤리기본강령을 존중하고 준수함으로써 비로소 방송은 그 사명을 달성함과 동시에 시청자와 국민의 신뢰와 사랑을 받는 방송이 될 것이라 확신한다.

이와 별도로 NHK는 <NHK방송가이드라인>을 통해 보도의 공정성 및 다양성을 준수하도록 하고 있다. <NHK방송가이드라인>은 머리말에서 “취재·제작현장에 새로운 규제를 더하려는 것이 아님”이라고 밝혀, 표현의 자유를 최상의 규제 목표로

두고 있음을 분명히 하고 있다. 다만 “매일 매일의 취재·제작현장에서 직면하는 문제에 대처하는 기준이 될 지침과 주의사항을 실제상황을 고려하여 가능한 한 구체적으로 제시한 것”이라고 하여 구체적인 행동강령의 성격임을 강조 하고 있다.

보도의 공정성과 관련해 주목할 만한 것은 공정성이 최상의 개념이 아니라 다른 개념을 성취하기 위한 하위 개념으로 인식하고 있다는 점이다. 가령, “NHK는 늘 방송이 미치는 영향과 인권을 깊이 고려하면서 정확하고 공정한 뉴스·프로그램을 시청자에게 제공하려는 노력을 계속해왔다”, “정확하고 공정한 방송의 근저에 있는 것은 거기에 종사하는 개개인의 양심이지 자질구레한 규칙이 아니다”와 같은 내용에서 보듯이, 개인의 양심적 판단과 방송의 영향력, 인권을 뒷받침하기 위한 수단으로서 방송의 공정성을 고려한다는 것이다.

NHK방송가이드라인 '총론'에서는 공정성을 다음과 같이 규정하고 있는데, 제2조(공평·공정)의 내용을 보면 ① 방송은 공평·공정을 유지하기 위해 시청자에게 가능한 한 폭넓은 시점에서 정보를 제공한다. ② 공평이라는 것은 의견상 단순한 중립성에 의해서만 얻어지는 것이 아니고 공평함을 추구하는 엄격한 자세에 의해 확보되는 것이다. ③ 의견이 대립하는 공공의 문제를 취급하는 프로그램에서는 개개의 프로그램 내, 동일 시리즈 내 또는 일정기간 내의 적절한 곳에서 균형을 취할 필요가 있다. ④ 토론 프로그램에서는 특정 의견을 강요하거나 조작하고 있는 것으로 보이지 않도록 프로그램 전체적으로 균형적인 자세를 취한다. 취할프로그램의 치우침을 피하기 위해 출연자는 다양한 의견을 반영할 수 있도록 널리 섭외되도록 특정 인물을 장기 또는 빈번히 출연시키는 경우에는 프로그램 내용 및 편성 전체에 치우침이 없도록 해야 한다. ⑥ 선거에 관한 뉴스·프로그램에 대해서는 특별한 고려를 필요로 한다. 정치적인 균형에 세심한 주의를 기울일 필요가 있고 내용에 관한 판단과 함께 공평함의 기준으로서 시간 배분 등 수량적인 균형을 고려할 필요가 있는 때도 있다. ⑦ 객관적인 방송이라는 형태를 위장하면서 여론을 유도·조작하려 해서는 안 된다는 것 등이다.

이는 일본의 방송법 제3조 2항에서 정의하고 있는 정치적 공평성을 실천적으로 구체화한 것이라 할 수 있다. 즉, 총론에서 일반적인 공정성에 대한 가이드라인을 제시한 후, 각론에서 구체적인 맥락과 현장에서 NHK 구성원들이 어떻게 가이드라인을 따라야 하는지를 상술하고 있다. 특히 취재·제작 현장에서 공정성을 지킬 것을 강조하고 있는데, 이중에 공정성과 관련된 항목만 발췌하면 다음과 같다.

우선 인터뷰 태도와 관련된 부분에서는 ① 인터뷰의 원칙은 인터뷰 상대방의 말을 공평·공정하게 취급하는 일이다. ③ 시청자에게 공평한 인터뷰라고 인정받기 위해서는 시청자의 관심에 맞는 질문을 날카롭게 할 필요가 있다. ⑧ 인터뷰시의 소위 「몰래카메라」는 설령 속내를 들을 수 있다고 하더라도 상대에 대해 공정하지는 않기 때문에 원칙적으로 해서는 안 된다. 취재 메모로서 녹화·녹음할 경우에도 상대의 이해를 구하는 규정들이 포함되어 있다.

또한 복수의 사람들과 인터뷰할 때 공정성 확보를 위해 ① 여론이 나누어져 있는 테마를 다루는 방송은 가장 공평함이 요구된다. 다양한 의견을 취재하는 것은 객관적인 보도의 대전제이므로 편향된 보도는 일탈하는 일이 된다. ② 인터뷰 시에는 대립하는 의견을 갖는 양방의 사람들에게 똑같은 마음가짐으로 냉정한 태도로 임해야 한다. 인터뷰는 모든 상대방에게 같은 톤으로 해야 하고 일방에 적의를 가지고 인터뷰를 해서는 안 된다. ③ 여론이 분산된 주제의 프로그램의 경우, 대립하는 단체와 개인 모두가 응하지 않을 수 있다. 그 경우에도 프로그램을 성립시킬 필요가 있을 때는 참석하지 않은 단체와 개인의 의견을 대표할 수 있는 출연자를 찾거나 지금까지의 발언과 출판 등을 기초로 그 의견을 소개하는 등 대립하는 의견을 공평하게 소개하기 위해 최대한의 노력을 할 필요가 있다. 최종적으로 프로그램을 만들 수 있을 지 혹은 어떤 형태로 프로그램을 만들 것인지는 본부장, CP, 기자데스크에 보고하고 부장의 판단을 구해야 한다. ④ 정치적 쟁점이 되는 테마를 다룰 경우에는 가능한 한 다각적으로 취급한다. ⑤ 형사상의 고소사건이나 민사상 제소된 문제는 소송을 제기한 측이 반드시 옳은 것은 아니다. 당사자 쌍방의 주장을 잘 들어보고 신중히 다룸과 함께 관계자의 견해, 제3자의 비판 등을 소개하는 것도 공평을 기하는 일이다. ⑥ 공평성의 확보라는 것은 반드시 한편의 프로그램, 1항목의 뉴스 가운데 모든 관계자에게 발언기회를 주는 것은 아니다. 어느 적절한 기간을 통해 광범위한 의견과 관심을 공평하게 취급했다고 말할 수 있어야 한다. ⑦ 한편, 선거에 관한 방송과 국회에서 의결단계에 있는 정치적 테마를 취급하는 경우에는 한편의 프로그램에서 주요한 관점을 모두 망라할 필요가 있다. ⑧ 동일한 테마로 복수의 사람들과 개별적으로 인터뷰를 할 경우, 인터뷰를 받는 측이 다른 사람의 인터뷰의 내용을 알게 되면 유리해질 가능성이 있을 것으로 판단하는 경우에는 그 인터뷰 내용을 밝혀서는 안 된다 등 매우 상세한 지침을 제공하고 있다.

이처럼 비교적 세세한 준칙을 선정한 이유는, 취재·제작 현장의 인터뷰에서 공정

성을 가장 중요한 덕목으로 하고 있으며, 그래야만 제작진의 철저한 가이드라인 준수가 프로그램에 대한 공정성을 더욱 높일 수 있을 것으로 보고 있기 때문이다.

그렇지만 선거취재에 있어서는 보다 엄격한 공정성을 요구하고 있다. 선거 취재 및 선거보도가 편향될 경우, 유권자는 그릇된 정치적 선택을 할 가능성이 높아지고 이는 공익과 국익에 커다란 해악을 끼칠 수 있기 때문이다. 특히 현대 정치에서 유권자의 선택에 미치는 미디어의 영향력이 막대한 만큼 선거취재에 대한 방송의 공정성 강조는 아무리 지나치다 해도 부족함이 없다는 것이다. 선거취재와 보도에서의 공정성과 관련한 NHK의 방송가이드라인은 아래와 같다.

먼저 선거보도와 관련해서는 ① 선거보도는 재해보도와 함께 NHK 보도의 기준 중의 하나이다. ② 시청자의 신뢰를 얻기 위해서는 정확함과 불편부당, 공평함, 공정성이 강하게 요구된다. ③ 선거보도는 <방송프로그램 편집의 자유>에 따라 NHK가 자율적으로 판단한다. ④ 선거보도는 공고(고시)전, 선거 기간 중, 투표일의 각 단계에 따라 그 목적, 내용, 다루는 방법이 다르다. <공고(고시) 전>의 경우 유력후보의 입후보 표명이나 정당에 의한 공인결정(공천) 등을 뉴스로 전달한다. 그 때에는 반드시 타당(타후보)의 움직임도 동시에 전달하고 공평하고 균형 있게 보도한다. <공고일(고시일)>에는 입후보자의 소개는 전원을 공평하게 취급한다. <선거운동 기간 중>에는 각 후보의 주장이나 선거의 쟁점, 과제 등을 전달한다. 유권자에게 판단자료를 제공하는 것이 목적이다. 당에조사 결과 등에 기초해 각 후보의 우위 당부에 대해 언급하는 것은 공평성을 위협하는 것이므로 절대로 해서는 안 된다. <투표일>에는 투표 종료 시까지는 입후보자에 대한 공평함을 유지해야 한다. 개표 속보에 대해서는 출구조사 등을 기초로 개표의 향방을 냉정하고 침착하게 분석하여 신속 정확하게 전달해야 한다 등이다. 결국 다른 사안보다 더욱 높은 잣대를 적용하고 있음을 알 수 있다.

또한 선거 입후보자 관련 보도에서도 TV를 통해 이름이 널리 알려져 있는 사람이 입후보하거나 정당의 정견방송에 출연하여 내레이션을 하는 경우에 대해서 기술하고 있다. 기준은 “정치상의 제 문제는 공평하게 취급한다”라고 되어 있고, <프로그램기준핸드북>에서는 “선거운동기간 이전이라도 입후보가 예상되는 사람은 원칙적으로 프로그램에서 다루지 않는다. 선거운동을 하는 텔런트에 대해서도 신중한 고려가 필요하다”고 설명하고 있다.

마지막으로 공정성이 요구되고 있는 부분은 NHK 방송가이드라인의 말미에 시청

자 등의 요구에 대한 대응 부분이다. 즉, 시청자 등의 요구에 대한 대응 요령에 대한 부분으로, ① NHK는 방송테이프에 대해 방송 후방송 전을 불문하고 방송목적 이외에 사용하지 않는 것을 기본으로 한다. 이것은 방송목적외에 사용될 경우, 취재대상자와의 신뢰관계를 해쳐서 취재의 자유에 제약을 가져올 수 있으며, NHK의 뉴스프로그램의 공정성에 대해 오해를 불러일으킬 염려가 있는 등의 이유에 따른 것이다"라고 명시하고 있다. 결국 일본 NHK의 공정보고 관련기준은 보도 공정성과 방송의 신뢰성을 함께 고려해야한다는 점을 강조하고 있다고 볼 수 있다.

3) 심의제도와 규정

현재 일본의 방송규제체제는 1950년 전파법, 방송법, 전파감리위원회 설치법 등 전파3법에 의해 틀이 완성되었다. 전파3법에 의해 비영리 공영방송과 사기업에 의한 상업방송이 병존하는 사업형태가 탄생하였으며, 이러한 공·민영 이원체제는 지금까지도 유지되고 있다. 그러나 1952년 전파행정을 담당하는 독립행정법인인 전파감리위원회가 발족 2년 만에 폐지되고 방송행정업무가 다시 정부부처인 우정성으로 이관되었다. 또한 전파감리위원회가 폐지되는 대신에 우정대신의 자문기관성격으로 전파감리심의회가 설치되었다. 그러다가 2001년 1월 중앙성청등개혁기본법이 제정됨에 따라 신설된 현재 총무성으로 방송행정 및 규제, 정책수립업무가 이관되었다. 총무성 내국으로 설치된 방송관련부서로는 정보통신정책국과 총합통신기반국이 있다. 우선 정보통신정책국은 방송을 포함한 전기통신의 기본적 시책·종합적 시책에 대해 담당하고 있으며 산하에 14과를 두고 있다. 총합통신기반국은 주파수 전반의 관리배분 및 통신에 대해 담당하고 있으며 3부 14과를 두고 있다. 방송인허가 업무 등 방송행정, 방송정책수립 등을 담당하는 부서가 정보통신정책국과 총합통신기반국이다. 총무성 내에서 특히 정보통신정책국은 방송에 관한 정책의 기획과 추진, 방송국의 면허와 감독 등의 업무를 수행하고 있다.

결국 일본의 방송 규제는 미국의 연방통신위원회와 같은 독립 기구가 아닌 정부부처인 총무성에 의하여 행해지고 있으며, 방송규제의 내용들도 전파법과 방송법에 준거하고 있다. 일본의 방송 관련 법체계는 기본적으로 방송법과 전파법에 근간하고 있다. 전파법은 전파행정의 기본법으로 공공복지 증진을 목적으로 무선국의 면허, 방송을 포함한 전파일반의 기술적 측면을 규율하고 있다. 방송법 역시 공공복지

증진을 목적으로 방송의 보급, 방송의 자율, 민주주의에의 공헌 원칙에 따라 그 조직과 방송내용을 규율하고 있다. 구체적으로는 프로그램 편집준칙, 프로그램 조화원칙 등 프로그램에 대한 규정과 일본방송협회, 일반 방송사업자, 수탁방송사업자, 위탁 방송사업자 등의 방송사업자에 대한 제규정을 담고 있다. 유선방송은 '유선 텔레비전 방송법'이라는 별도 법률에 의해 규제된다.

6. 각국의 보도 공정성 규제에 대한 평가

1) 방송보도 공정성 문제에 대한 각국의 접근

방송보도는 방송의 표현의 자유와 관련하여 가장 중요한 부분이다. 때문에 대부분 나라에서 방송보도에 관한 문제는 법을 통한 외부의 규제보다는 방송사 스스로 자율적인 규제를 원칙으로 하고 있다. 그렇지만 방송사가 스스로 의견을 갖는 이른바 '편집권(editorializing)'은 일반적으로 인정하기 어려운 것이 사실이다. 즉, 정치적, 경제적 문제 또는 논란이 되고 있는 공공정책 문제를 다루는데 개인의 의견이나 입장을 표명하지 못하도록 하고 있는 것이다. 때문에 일반적으로 방송보도에 대해서는 편집권보다 공정성 문제가 더 강조되고 있다. 여기서 공정성 원칙이란 '어떤 채널이 하나의 입장을 가질 수 없으며, 동시에 균형 있는 의견을 제시하도록 하는 법적 의무'를 진다는 것이다(Barent,1992).

그러나 이 문제에 대하여 미국과 유럽 국가들은 서로 다른 입장을 가지고 있다. 미국의 경우, 1987년 FCC가 '방송사의 편집권 보고서(Editorializing by Broadcast Licensees Report)'에서 방송사가 논란이 되고 있는 사안에 대해 자신의 의견을 방송하도록 허용한 것이다. 이에 따라 FCC는 쟁점이 되고 있는 이슈에 대해 균형 있고 다양한 의견을 반영하는데 방송설비를 이용할 수 있도록 허용하였다. 이는 결국 미국이 전통적으로 유지해 온 '동등시간법'과 '형평의 원칙'이 폐지되는 근거가 된다. 이렇게 방송사의 편집권을 인정하게 된 배경에는 소수의 지상파방송사만 존재 하던 시대를 넘어서 다양한 채널들이 등장하면서 시청자들에게 다양한 의견을 제공할 수 있게 되었다는 논리 때문이었다. 또한 지나치게 형평의 원칙이 강조되면서, 쟁점이 되고 있는 중요한 정책현안들을 방송사들이 회피하고 있다는 지적도 또 다른 이유가 되었다.

결국 이와 같은 미국에서의 정책변화는 전통적으로 고수해왔던 방송보도의 '내적 다원주의 원칙'에서 매체 간 균형을 통한 의견다양성을 추구하는 '외적 복수주의 원칙'로 전환되었음을 의미하는 것이다. 그러한 외적 복수주의로의 전환을 극명하게 보여주는 부분은 공영방송까지도 편집권을 갖도록 한 것이라 하겠다. 1984년 미국 대법원은 'FCC 대 캘리포니아 여성유권자연맹(FCC vs. League of Women Voters of California)' 판결에서 '공정재원을 받는 비상업적 교육방송사의 편집권을 금지한 1967년 공영방송법의 조항은 수정헌법 1조에 위반된다'고 판결한 것이다. 이 판결에서 브레넌 판사(Brennan)는 '프로그램이나 재원모금 안내방송과 같은 허가받은 의견과 편집권을 차별적으로 금지하는 것은 헌법에 위반된다'고 밝히고 있다. 결국 방송사 보도내용은 의견의 종류에 따라 차별하는 것은 잘못되었다는 것이다.

반면에 유럽 국가들의 경우에는 전체적으로 '내적다원주의'에서 '외적복수주의'로의 전환추세는 인정하지만, 여전히 모든 방송사에게 포괄적인 편집권을 허용하지는 않고 있다. 유럽국가에서 방송사에게 요구되는 공정성의 원칙을 적용하는 기준은 개별 채널에게 허용여부를 결정하느냐 아니면 특정 국가나 지역에서 시청할 수 있는 모든 채널의 방송 프로그램 전체에 적용하느냐를 놓고 나라마다 다른 입장을 취고 나라마다 독일의 경우에는 공영방송과 민영방송을 구분하여 접근고 나라마다 즉, 공영방송은 각 채널마다 균형성을 유지하도록 요구하지만, 민영방송의 경우에는 프로그램 전체에 걸쳐 균형을 이룰 것을 강조고 나라마다 대체로 독일의 많은 주들이 3개 이상의 민영채널이 존재할 경우에 전체적인 균형이 가능하다 나간주고 나라지만, 이 숫자에 대해서는 여전히 논란이 되고 있다. 그렇지만 대부분의 주 규제기구들은 개별 채널들이 이를 충족시켜 주기를 요구하고 있고, 한 채널이 완전히 특정 입장을 표명하는 것은 금지하고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 민영방송사에게 요구되는 공정성수준 역시 공영방송에 요구되는 수준과 유사한 것이 현실이다.

이와 달리 영국의 경우에는 공영방송과 상업방송에 모두에게 동등한 수준에서 비교적 강한 공정성 기준을 요구하고 있다. 앞에서 살펴 본 바와 같이, 공영방송인 BBC의 경우에는 BBC트러스트가 정한 자체 규칙에 의해 공정성이 규율되지만, 상업방송에 대해서는 커뮤니케이션 법안에 '정치적, 경제적인 문제 또는 논란이 되고 있는 공공정책 문제에 대하여 공정성을 유지해야 한다'는 의무를 부여하고 있다. 특히 뉴스에 대해서는 정확성과 공정성을 동시에 요구하고 있다. 물론 이 문제에 대해 구체적인 지침들이 있지만 여전히 논란이 되고 있는 부분들이 적지 않다. 가장

핵심적인 문제는 '무엇이 중요한 문제인가'하는 점이다. 또 공정성이라는 것이 구체적으로 어떤 형태를 의미하는 것인지, 개별 프로그램인지 시리즈 프로그램인지에 대한 논란도 여전히 제기되고 있다. 다만 영국의 경우, 지상파방송과 달리 케이블 TV와 같은 뉴미디어 방송에 대해서는 매우 약한 공정성 의무를 적용해, 특정 후보를 부당하게 지지하지 않는 정도의 수준만 요구하고 있다.

이처럼 미국과 유럽국가들 모두 방송보도의 공정성 문제는 매체환경이 변화되면서 새롭게 재정립하는 과정에 있다고 할 수 있다. 무엇보다 전통적으로 유지해 온 내적 다원주의를 어느 수준에서 유지할 것인가의 문제는 아직도 나라마다 논란이 되고 있다. 또한 다양한 매체들이 늘어나면서, 기존의 공영/민영방송간의 차이는 물론이고 매체 간에 공정성 수준을 어떻게 차별화할 것인가도 과제로 남아 있다. 그렇지만 전통적으로 공정성에 대한 지나친 규제가 자칫 방송편성의 자유 더 나아가 표현의 자유 문제를 위축시킬 수 있다는 문제는 여전히 논쟁이 되고 있다. 미국의 경우 FCC가 프로그램에 대한 지나친 공정성 감시가 이루어지면서 과잉규제의 문제가 제기된 바 있고, 영국에서는 상업방송의 공정성을 지나치게 강조하게 되면서, 논란이 될 가능성이 있는 프로그램 제작을 포기하는 역효과가 발생하기도 하였던 것이다.

2) 각국의 방송제도 공정성 규제 평가

<표 13>에서 보듯이 주요 국가들의 보도 다양성과 공정성을 제고하기 위해 취하고 있는 규범적, 제도적, 윤리적 장치들은 매우 다양하지만 나름대로 공통점도 가지고 있다. 전체적으로 볼 때, 다양성과 공정성을 보장하기 위한 사전적 진입규제는 크게 완화되고 있는 추세인 반면 사후규제인 심의규제가 로 불보완하는 형태가 주를 이루고 있다 할 수 있다. 하지만 사후 심의규제에 대해서는 다매체 시대의 특성상 규제실효성에 문제점이 제기되고 있고, 외부 규제에 의한 표현의 자유문제도 제기되고 있어 개별 는 형들의 자율규제 형태의 윤리규정이나 보도준칙에 의존하는 경향이 늘어나고 있다는 공통점을 보이고 있다. 전반적으로 보도 공정성이나 다양성 규제는 늘어난 매체 수에 따라 는 형의 자율적인 편성영역으로 옮겨가는 추세이고, 이에 대한 판단은 시청자의 선택에 맡기는 자유주의적 규제모델로 나아가고 있다고 할 수 있다.

우선 진입규제를 통한 다양성/공정성 구현 방법들을 보면, OECD 가입 30개국 중 조건 없이 신문·방송 겸영을 허용하고 있는 국가는 벨기에, 덴마크, 핀란드, 헝가리, 아이슬란드, 멕시코, 뉴질랜드, 스페인, 스위스, 터키 등 10개국이고, 단일지역 시장 내의 사업자 간 결합제한 등 일정한 조건 하에 겸영을 허용하는 국가는 호주, 오스트리아, 체코, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 슬로바키아, 영국, 미국, 캐나다, 독일, 그리스, 룩셈부르크, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 스웨덴 등 19개국이다(염용섭 외, 2009). 반면에 전면적으로 신문·방송 겸영을 금지하고 있는 나라는 우리나라가 유일하다. 한편 각 국의 진입/소유규제 형태나 규제내용 역시 다양하지만, 전 세계적으로 매체 간 융합추세가 강화되고 인터넷 같은 정보매체의 증가로 일정한 기준아래 교차소유나 겸영을 허용하는 나라들이 증가하고 있다. 결국 다양성 보장을 위한 미디어의 소유규제 정책은 각 나라의 미디어 시장 상황과 특성에 따라 다르지만, 일반적인 경향은 엄격한 사전규제를 완화하고 사후규제 방침을 강조하는 방향으로 진행되고 있다고 할 수 있다. 특히 규제방식을 '소유권 규제'에서 '시청 점유율' 규제나 '방송 매출액' 규제로 전환하면서, 그 범위와 기준도 점차 완화하는 추세이다.

물론 이처럼 자유로운 소유, 겸영으로 야기될 수 있는 방송의 다양성, 공정성 문제를 규제할 수 있는 별도의 규제 방안이 함께 모색되고 있다. 즉, 시장을 활성화하고 표현의 자유를 확대하는 방향으로 다양성을 추구하되, 시장이 해결할 수 없는 부분은 국가가 사후적으로 개입하는 추세인 것이다. 한마디로 세계 주요 국가들의 소유 규제정책은 우리처럼 단순히 개별 미디어 분야별로 지분상한, 방송권역을 규제하거나 교차소유를 원천 금지하는 방식이 아니라 진입은 허용하되 의견의 다양성, 공정성을 제고하기 위한 사후적 장치를 강화하는 방향으로 나아가고 있다.

〈표 13〉 주요 국가의 진입 및 소유제한 규제

구분	유료방송매체	지상파방송	특징
미국	<ul style="list-style-type: none"> ■ 신문, 유료플랫폼(위성, 케이블SO, IPTV 등), PP 결합경영제한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기본적으로 경영제한 규제 없음 - 단, 지역별 동일시장내에서의 신문사, 지상파방송사간 결합금지 - 동일시장(DMA: Designated Market Area): 전과도달거리를 중심으로 방송지역을 210개로 분리 	<ul style="list-style-type: none"> ■ '03, '06년 FCC, 동일지역 내 신문방송 결합 허용 정책 추진했으나, 의회 반대로 무산
일본	<ul style="list-style-type: none"> ■ 신문, 유료플랫폼(위성, 케이블SO, IPTV 등), PP 결합경영제한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 신문/지상파방송사간 경영 허용 - 단, 동일지역내에서 1개 사업자가 신문/라디오TV 동시소유 금지 - 동일지역 내에서 하나의 사업자(신문)가 복수의 방송국 소유 금지(2개 이상 소유시 의결권 제한) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일본의 5대 신문사들이 5대 지상파 민방의 대주주
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> ■ 신문, 유료플랫폼(위성, 케이블SO, IPTV 등), PP 결합경영제한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기본적으로 경영 허용 - 단, 동일지역내에서 일정기준 이상의 신문/라디오TV 동시소유 금지 - two out of three rule: 다음의 3가지 중 두가지 경영은 허용 (1) 가시청 400만 이상의 지상파 TV, (2) 가시청범위 3,000만 명 이상의 지상파라디오, (3) 전국지로서 시장점유율 20%을 초과하는 정치 또는 종합일간지 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최근사르코지 미디어 개혁정책에 의해 완전 폐지 추진 중
영국	<ul style="list-style-type: none"> ■ 신문, 유료플랫폼(위성, 케이블SO, IPTV 등), PP 결합경영제한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제한적 경영 허용 - 영국내 모든 지역에는 분리된 TV, 라디오, 신문이 제공되어야 함 - 시장점유율 20% 이상의 전국일간지는 전국 지상파방송인 채널3 20%까지 소유 - 채널3 면허자, 시장점유율 20% 이상의 전국일간지 20%까지 소유 가능 - 전국방송인 채널5 경영제한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 英 언론시장의 지배력이 강한 머독의 방송소유규제만을 제한하는 소위 '머독 조항'이라고 함
독일	<ul style="list-style-type: none"> ■ 신문, 유료플랫폼(위성, 케이블SO, IPTV 등), PP 결합경영제한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경영제한 없음 - 한 사업자가 소유한 모든 채널의 시장점유율 30%로 제한 - 해당 기업이 신문 등 다른 미디어 영역에서 지배적 위치인 경우 25%로 축소 	

출처: 엽용섭 외(2009), '방송규제의 경제적효과 분석', KISDI 이슈리포트 90-01, p.6

<표 14>에서 보면, 각국의 미디어 다양성 정책의 방향을 객관적으로 볼 수 있다. 우선 EU를 비롯한 주요 국가들이 미디어의 다양성을 정보원의 다양성을 통해 실현 하되, 전달 내용의 다양성을 동시에 요구하고 있음을 볼 수 있다. 그러면서 과거와 달리 매체 간 경쟁을 강조하고 있는 것을 볼 수 있다. 독일은 '보도적 경쟁'과 '경제적 쟁점'을 통한 여론 다양성을 강조하고 있고, 미국 역시 미디어 시장의 경쟁 도입으로 시청자 편익의 증진을 목표로 내걸고 있다. EU 역시 시민들의 다양한 미디어 접근을 강조하고 있는데 이는 궁극적으로 시청자들이 접근할 수 있는 매체의 다양성과 그들 간의 경쟁을 의미하는 것이라 할 수 있을 것이다.

<표 14> 각국의 미디어 다양성 정책 개념

국가	미디어 다양성 정책
EU	<ul style="list-style-type: none"> - 소수의 다양성과 정보원의 다양성, 접근 가능한 콘텐츠의 다양성 - 대부분의 학자들은 미디어 다양성 보호정책을 '소유의 다양성'으로 해석함. 소유의 다양성이 보장되면, 특정의견이 여론시장에서 독주하지 않게 되며, 소수의견의 전달도 보장된다는 논리. 2005년 이후 미디어다양성 보호는 다양한 의견을 가진 시민들이 미디어에 접근할 수 있도록 접근권을 보장하는 형태로 이뤄져야 함
독일	<ul style="list-style-type: none"> - '여론지배력'의 등장을 억제하고 경쟁을 통해 가능한 폭넓은 분야에서 상충하는 다양한 여론들과 완전한 표현의 자유보장, 포괄적인 정보제공을 내용으로 하는 '긍정적 질서유지'를 강조 - 다양한 여론이란 일방적인 정치적 주장이 지배하지 못하도록 여론의 다양성을 보장해 줄 수 있는 다양한 매체를 제공해 주고, 사회적 가치와 문화발전에 기여할 수 있도록 보호하는 것을 의미 - 여론의 다양성은 보도적 경쟁과 경제적 경쟁을 통해 보호됨. 보도적 경쟁과 경제적 경쟁은 여론의 다양성이 보장되어야 함
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 미디어 다양성은 정치적, 문화적 다원주의를 의미함. 이를 위해서 기술적, 사회적, 경제적 조건들을 규제함. 미디어다양성 보호는 공공의 이익과 시민의 이익을 조화시키기 위한 조치로 궁극적으로 여론의 다양성과 문화의 다양성을 보호하기 위한 조치임 - 프랑스헌법재판소는 1984년 국가는 언론의 다양성을 보호할 의무가 있다고 판결함. 국가가 언론의 자유와 정보 취득권을 보장할 의무를 지니고 있음을 의미. 신문법은 신문의 위상을 투명성과 독립성을 보장해야 하는 특수한 위상으로 정함
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 1945년 미국연방대법원은 수정헌법 제1조의 언론이라고하더라도 반독점법의 규율대상임을 선언, 현재 다른 산업과 마찬가지로 언론은 이 법의 적용을 받고 있음. - 다양성 논의는 매체 시장 전반에 걸쳐 광범위한 논의가 확대되어 옴 - FCC의 미디어 및 통신 시장에 대한 정책의 방향은 경쟁 도입을 활성화함으로써 전체적인 편익을 극대화하겠다는 경제적 목표에 집중됨

V. 디지털방송시대의 여론 다양성 제고 방안 검토

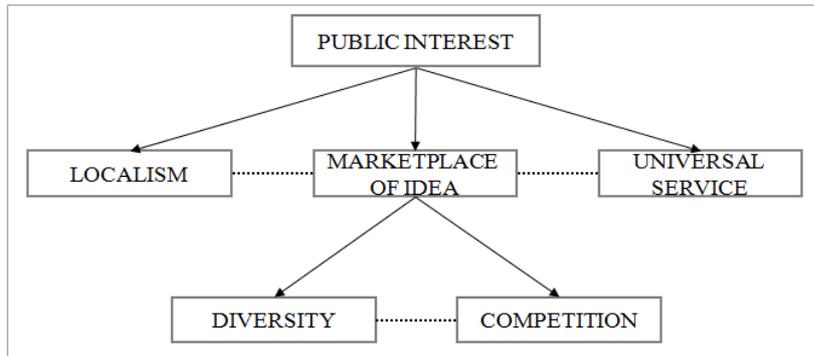
1. 공정성 확보를 위한 정책 모색

민주주의의 정치적 근간은 사회적으로 다양한 구성원들의 다양한 이해관계, 그리고 이를 표현가능하게 하는 다원주의의 바탕위에 형성되는 것이라 할 수 있다. 이는 앞서서도 언급한 바와 같이, 민주주의가 제대로 작동하기 위해서는 모든 시민들이 다양한 의견에 접근할 수 있어야 한다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 그러므로 국민들에게 다양한 의견을 제공할 수 있는 다양한 매스 미디어의 존재는 매우 중요한 민주주의의 근간이라고 할 수 있을 것이다. 매스 미디어의 다양성을 확보할 수 있는 방안은 여러 형태가 있으며, 그 중에서 소유의 다양성은 의견의 다양성을 확보하기 여러 수단 중에 하나라고 할 수 있다.

현재 우리 방송법에서도 방송의 의견 다양성을 확보하기 위하여, ① 소유규제(제8조) ② 편성 규제(제4조, 제11조) ③ 내용심의규제(제6조, 제32조, 제33조) ④ 허가(제9조) 및 재허가(제17조) ⑤ 체재조치(제18조, 제19조) ⑥ 국가기간방소의 설립, 운영(제4장) 등을 규정하고 있다. 이 중에서도 방송에 있어 의견다양성 문제를 규제하는 핵심은 소유규제라 할 수 있다. 이를 통해 설립이 비교적 자유로운 신문과 달리 방송에 대해서는 비교적 강한 소유규제를 통해 여론다양성을 확보하는 방안이 사용되고 있는 것을 알 수 있다.

이처럼 방송에 있어 소유규제를 통한 다양성을 추구해 온 이유는 수용자가 적극적으로 접근하여 정보를 추구하는 신문매체와 달리 방송은 다수의 수용자들이 우연한 접근에 의해 정보를 습득할 수 있다는 점 때문이라 할 수 있다. 그렇지만 방송정책의 목표가 여론다양성에만 있는 것이 아니라는 점은 중요하다. 즉, 나폴리(2000)가 제기한 바와 같이, 다양성이라는 정책목표는 미디어 공익성의 3대 구성요소라 할 수 있는 지역성(localism), 다양성(diversity), 경쟁(competition)을 반영한다. 그렇지만 나폴리도 시청자 입장에서 가장 중요한 것은 다양성이라고 지적하고, 미국 미디어 정책의 최종 목표는 궁극적으로 다양성이라고 지적하고 있다.

〈그림 2〉 미국 방송정책의 목표



여기서 방송의 다양성은 '관점 다양성' 측면과 '소비자 이용비용' 측면으로 나누어 설명할 수 있다. 특히 관점 다양성은 방송의 언론적 역할에 있어 가장 중요한 궁극적 목표이기도 하다. 즉, 관점 다양성은 '방송의 다양성' 개념의 핵심 축이라 할 수 있다. 하지만 최근 들어 미디어의 다양성 개념은 단순히 제공하는 측면에서 뿐만 아니라 적극적 의미에서 수용자들이 실제 다양한 내용에 접근 가능한가의 문제와 같이 다양한 층위로 확대되고 있는 추세이다. 이는 다른 말로, 소유구조에 의한 다양성이 다소 위축되더라도, 내용다양성과 노출다양성을 증진시켜 결과적으로 시청자 입장에서 다양한 의견에의 접근기회를 증진시키는 형태로 미디어 규제철학이 변화하고 있는 것이다.

그 동안 우리나라에서 방송의 다양성 문제는 나폴리가 제시한 '정보원 다양성(Source Diversity)', '내용 다양성(Content Diversity)', '노출 다양성(Exposure Diversity)' 중에 주로 '정보원 다양성' 그 중에서도 한 부분이라고 할 수 있는 매체 소유구조를 통해서만 다양성이 구현되는 것으로 인식되어 왔다고 할 수 있다. 하지만 최근 들어 사전 규제적 성격의 소유구조에 의한 다양성 구현 정책은 약화되고 있는 반면, 사후 규제적 성격인 내용 다양성 즉, 프로그램 유형이나 인구학적 다양성, 사상·관점의 다양성이 상대적으로 강조되고 있는 추세이다. 특히 자유주의 언론 학자들은 대립되는 견해들 간의 다양성을 가장 중시하고 있다. 다시 말해, 소유 규제를 통해서가 아니라 사회적 규제의 대상인 프로그램과 그 내용을 중심으로 다양성을 구현하는 형태로 변화되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

이러한 배경에서 최근 정부가 추진하고자 하는 종합편성PP와 보도채널의 도입은 내용 다양성의 사상·관점의 다양성을 증진시키는 효과를 기대할 수 있으며, 다른

한편으로는 시청자들의 접근가능성을 의미하는 노출 다양성을 확장시킬 수 있는 기회이기도 한 것이다. 즉, 시청자들이 선택할 수 있는 미디어 내용 혹은 다양한 시각들이 제공될 수 있게 되어, 종합편성·보도PP의 허용은 시청자들에 노출 다양성을 증대시킬 수 있을 것으로 기대된다.

현재의 우리 방송구조는 모든 층위에서 미디어 다양성 구현에 실패하고 있는 상태라 할 수 있다. 더구나 지나치게 경직된 경제적(구조적) 규제들로 인해서 변화의 동력을 찾지 못하고 있는 상황이기도 하다. 때문에 다양한 보도채널들의 등장과 대기업이나 정향성을 가진 신문매체들의 보도채널진입이 이른바 여론의 독과점을 유발할 것이라는 주장은 방송의 여론다양성에 대한 환경변화에 맞지 않는 주장이라고 생각된다. 우선 산술적으로 보도채널이 다양해지면 독과점은 더욱 약화될 수밖에 없고, 또한 기본적인 보도윤리를 크게 벗어나지 않는 상태에서 다양한 시각을 보여주는 매체들이 경쟁하는 것은 궁극적으로 시청자의 선택성을 증가시키게 될 것이기 때문이다.

한편 여론다양성이라는 측면에서 안정적 경영기반을 가진 매체보다 그렇지 못한 매체들이 보도공정성이나 책임성에서 더욱 문제가 많다는 것은 이미 시장에서 확인된 부분이기도 하다. 물론 대자본의 독점적 운영으로 인해 보도공정성을 위협할 수 있는 문제보다 도리어 부실한 경영구조에서 나타나는 언론의 폐해가 커질 수 있다는 점에서 이는 선택의 문제이고 사후규제의 문제라고 할 수 있을 것이다.

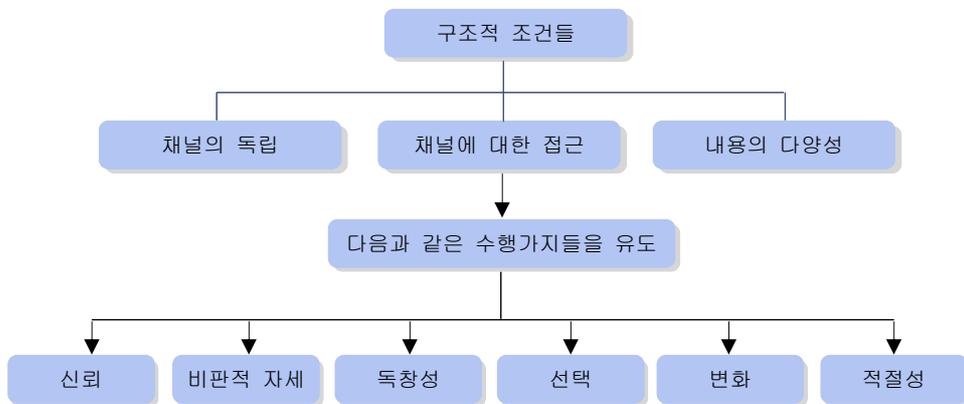
앞에서 언급한 바와 같이, 방송보도의 공정성 문제는 미디어 소유구조와 같은 구조적 층위에서부터 개별 보도종사자의 개인적 윤리와 같은 수행적 층위까지 다양하게 걸쳐 있다고 할 수 있다. 외국사례에서 지적한 바와 같이, 보도의 공정성 문제는 기본적으로 표현의 자유와 관련된 문제이므로 강한 법제도적 규제와 같은 직접 규제는 바람직하지 않다. 그런 규제는 자칫 다른 나라들에서 나타났던 것과 같이 공공문제에 대해 방송사들이 소극적으로 임하게 만드는 위축효과를 발생시키기도 한다. 그러므로 방송의 공정성 문제는 다양한 층위에서 어떤 규제가 가장 방송의 보도행위를 위축시키지 않으면서 효율적으로 성취 가능한가의 판단이 우선되어야 할 것이다.

실제로 맥퀘일은 미디어와 자유와 평등문제와 관련된 정책이념들이 구조적 조건들과 다양한 수행가치적 조건들이 복합적으로 걸쳐 있는가를 아래의 <그림 3> <그림 4>을 통해 설명하고 있다. 그에 따르면, 미디어의 자유와 관련하여 구조적인 규

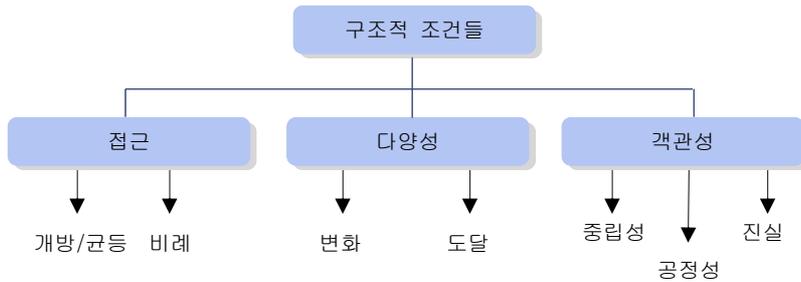
제(조건)들을 통해 채널의 독립, 채널에 대한 접근, 내용의 다양성 등에 대한 기본적인 조건을 충족시킨다 하더라도, 실제 방송행위단계에 있어 개별 종사자들의 다양한 수행가치들이 수반되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 그러한 수행가치들에는 <그림 3>에서 보는 바와 같이, '신뢰' '비판적 자세' '독창성' '선택' '변화' '적절성'과 같은 것들을 제시하고 있다. 마찬가지로 미디어의 평등적 목표와 관련해서는 실제로 구조적인 규제(조건)들이 충족된 이후에, 접근과 관련해서는 개방/균등과 비례, 다양성과 관련해서는 변화와 도달, 객관성과 관련해서는 중립성, 공정성, 진실 등의 수행가치들을 들고 있다.

<그림 3> 미디어 구조와 수행에서 자유의 기준

자유원칙



<그림 4> 미디어 수행성과 원칙으로서의 평등 및 관련 개념들



실제 현행 우리 방송법에도 이러한 다양성 증진에 걸친 다양한 규제들이 규정되어 있다. 방송법 제17조와 제18조 1항에 허가기간만료 및 재허가 심사가 이루어

지도록 하고 있고, 재허가가 아니더라도 광고승인, 허가승인기간 단축과 같은 다양한 취소 및 단계 규제들이 새롭게 추가되었다. 또한 제7조에 편성규제의 다양성을 보장하도록 하고 있고, 제86조에는 내용에 대한 규제가 가능하도록 하고 있다. 특히 제100조에는 심의규정 위반 시 제재조치에 대해 규정하고 있다.

〈표 15〉여론의 왜곡 방지와 다양성 확보를 위한 규제수단

규제명	규제내용	근거법령
편성규제	방송 프로그램의 종류에 따라 방영시간을 제한	방송법 §17
내용규제	프로그램의 내용에 대해 사전·사후심의 시행	방송법 §86
시청자위원회	방송의 제작, 편성, 경영 등에 시청자 의견 반영 의무화	방송법 §87
심의규정(§33) 위반시 제재조치	심의규정 등을 위반할 경우 방송통신위원회가 시청자에 대한 사과, 해당 방송 프로그램의 정정·수정 또는 중지, 방송편성책임자·해당방송프로그램의 관계자에 대한 징계, 주의 또는 경고 등 제재조치를 취할 수 있음 방송통신위원회는 시정명령, 과태료, 과징금, 허가 및 승인 취소 등 제재조치를 취할 수 있고, 방송법의 중요 조항을 위반할 경우 방송사업자는 벌금형과 징역형의 법적 처벌을 받게 됨	방송법 §100 ①
허가기간 만료 후 재심사	허가 만료 후에도 계속 방송을 행하고자 할 때에는 방송통신위원회의 엄격한 방송 평가와 재허가 심사를 받아야 함	방송법 §17
재허가 취소정책 보완방안	광고 중단, 허가 승인기간 단축 등 취소 전 단계 규제가 새롭게 도입될 예정임	방송법 개정안 §18 ①

출처 : FKI(2009), 미디어 관련법 개정안의 주요 쟁점과 현실

결과적으로 이렇게 방송의 여론다양성 그리고 이를 위한 공정성을 확보하기 위해서는 구조적인 조건들과 개별 행위자 차원의 수행가치들이 복합적으로 이루어져야 하는 것이다. 만일 구조적 조건들이 지나치게 수행가치의 문제를 침범하게 되면, 표현의 자유가 위축되고 도리어 방송의 보도기능이 약화될 수도 있고, 도리어 미디어에 대한 통제수단화 될 수도 있을 것이다. 반면에 구조적조건들을 과도하게 줄이고 개별 방송사들의 수행가치에 의존하게 되면, 공정성과 같은 긍정적 측면보다 방송사들의 주관적 보도가 일반화되면서 다양성이 약화될 가능성도 있다. 그러므로 이러한 두가지 요인들이 적절하게 조화될 필요성이 있다. 그러한 배경에서 여론다양성과 방송보도의 공정성을 보장하기 위한 정책방안들을 <표 16>와 같이 층위별로 나누어 모색해 볼 수 있을 것이다.

〈표 16〉 여론 다양성 및 보도 공정성 보장을 위한 층위별 정책방안

단 위	규제 방안	가능한 정책
전체 매체시장	사후 시장규제(포괄적 시청점유율)	- 매체합산 시청점유율 체계 - 신문·방송 겸영 규제
전체 방송시장	사후 시장규제(방송시청점유율)	- 1인 미디어기업 시청점유율 상한제 - 보도·종합편성 채널 의무전송제도 한시적 운영
보도매체 시장	인·허가상의 소유구조 다양성 고려 편집권 인정 여부	- 종합보도채널 승인정책 (시기 및 사업자 구도)
한 채널 내	편집권 독립 / 보도의 다양성 자율심의 규정 강화	- 편집권 독립 요구, 자율심의 및 규제 강화
개별 프로그램 내	프로그램 사후 심의	- 방송통신위원회의 공정성 심의기준 개선 - 시청자 불만처리제도 강화

2. 여론다양성과 신규보도채널 허용 방안

미디어 정책에 있어서 중요한 부분은 바로 미디어의 산업적 효과와 더불어 이른바 여론에 미치는 영향이라고 할 수 있다. 자유 민주주의국가에서 올바른 정치란 시민의 뜻, 즉, 여론은 정확히 파악하고 수렴하여 이를 정책에 반영하고 집행할 때 가능하기 때문에 정부정책에 대한 시민들의 반응은 여론이라는 집단적 의견으로 수렴되어 표출된다. 이러한 여론은 정부권력과 언론과 시민 세 주체가 끊임없이 서로 상호작용하면서 형성하는 하나의 결과물(안동근, 2005)이라 할 수 있다.

그러므로 올바른 여론이란 결국 의견의 다양성을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 많은 학자들이 지적하는 것처럼 다양성은 방송규제정책의 최상의 목표로, 다른 목표들의 상위에 존재하는 우산꼭지와 같은 역할을 하고 있는 것이다. 이러한 미디어의 여론다양성 기능은 시청자 선택 가능성으로 해석될 수 있기 때문에 의견의 다양성이란 "다양하고 대립적인 소스로부터 나온 정보의 광범위한 전파"로 정의된다. 결국 최근 들어 언론의 의견다양성 문제는 매스 미디어 등장 초기에 형성되었던 '사상의 공개시장 원리'로 회귀되는 추세로 볼 수 있다. 이는 Holmes 판사가 말한 "자유로운 교환을 통해 달성될 수 있는가"의 문제로 귀결되며, 다양한 정보원이 존재하는 것이 민주주의에서 필수불가결한 전제조건을 보장하는 것을 의미하는 것으로 인식되고 있다. 다시 말해 매스미디어의 다양성 논의는 밀턴이나 제퍼슨이 주장했던 것처럼, '진실은 사상의 자유로운 공개시장에서 다양한 의견과 정보가 상호 교류되

고 충돌할 때 얻어질 수 있다'는 믿음과 맥락을 같이 한다고 볼 수 있을 것이다.

오랜 기간 주파수 희소성에 의해 방송시장에서 공개시장원리는 크게 제한되어 왔지만, 최근 뉴미디어와 디지털 융합으로 다매체 다채널 시대가 도래하면서 이제 방송에서도 경쟁을 통한 다양성 추구가 가능해졌다는 주장이 설득력 있게 받아들여지고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 방송시장은 신문/통신시장과 달리 진입/퇴출이 자유롭지 않고, 주파수 희소성 이외에도 경제적 희소성으로 인한 진입장벽이 존재하고 있는 상황에서 방송매체의 다양성 구현 방법은 정책적으로 애매한 전환기적 상황이라고 할 수 있다.

이러한 배경에서 신규 보도·종합편성채널의 여론 다양성 문제는 전통적인 사상의 자유시장 문제와 방송의 공적 책임이라는 두 가지 문제가 충돌되는 영역에 존재하고 있다고 할 수 있기 때문에 이러한 문제에 대한 이론적인 논의와 절충적 정책적 대안들이 모색되어야 한다.

1) 보도매체 경쟁체제에서의 여론 다양성 확보 방안

신규보도·종합편성채널 승인에 대한 문제의 출발점은 지금의 미디어 환경이 여론다양성을 보장해 주고 있는가에서부터 출발한다. 즉, “전체 매체환경에서 다양성이 보장되고 있는가?”라는 물음에 대해 물리적인 보도매체의 숫자, 질적으로 다른 성향의 보도매체의 존재, 매체 조직 환경에서 보도매체가 제대로 기능하고 있는가를 살펴보아야 한다. 또한 수용자 접근 가능성의 문제는 선택성의 문제이기 때문에 보도·종합편성채널의 여론 다양성문제는 다양한 수준에서 논의되어야 한다.

여론 다양성을 살펴보기 위해서는 여론의 5가지 구성요소를 먼저 살펴보아야 하며, 여론의 5가지 구성 요소는 아래와 같다.

- ① 여론형성 주체로서 주어진 쟁점에 대해 공통적인 관심을 갖는 집단 즉, 공중이 있어야 함.
- ② 이슈에 관심을 갖는 상당수의 사람들 즉, 여론 일정 수준 이상의 사람들이 관심을 가져야 함.
- ③ 공동의 관심사이거나 공동의 이익과 관련된 논쟁의 성격을 가져야 함.
- ④ 특정 이슈를 중심으로 사람들이 선호하는 몇가지 방향성을 가져야 함.

⑤ 여론은 표현되어야 함.

여기서 ①, ②는 주로 여론의 주제가 될 수 있는 내용의 문제로 사회적으로 의미 있는 주제들이어야 한다는 것을 명시한다. 이는 시청자의 알권리와 관련된 문제로 사회적으로 국민들이 알아야 할 필요가 있는 내용이라는 의미라고 해석할 수 있다. 한마디로 주로 사회, 정치적 이슈들에 관한 것들이 대상이 된다고 보아야 할 것이다⁴⁾. 그러므로 이 부분은 정치/사회적 이슈를 다루는 정치적 보도에 있어서의 여론 다양성 존재유무와 관련되어 있다는 결론내릴 수 있을 것이다. 그렇게 본다면 지금 우리의 다채널방송구조가 과연 다양한 여론형성에서 충분한 상황인가에 대한 판단이 우선되어야 할 것이다. 실제 100여개의 채널 중에서 지상파방송 3사와 두 개의 보도전문채널만 가진 우리나라의 보도환경이 과연 여론다양성을 구현할 수 있는 구조인가에 대한 실증적 평가에서부터 시작되어야 할 것으로 보인다.

다음으로 ③, ④는 논쟁거리와 의견의 방향성으로 이른바 다양성을 구성하는 핵심 부분이라고 할 수 있다. 이것은 어쩌면 여론 다양성과 관련된 가장 중요한 부분이라고 할 수 있는데, 이 경우 대체로 언론학에서는 다음과 같은 두 가지 모델이 제기되어 왔다.

첫째, 내적다원주의로서 한 매체 혹은 채널이 자체 내에서 다양한 의견을 균형 있게 보도하는 것으로 주로 지상파방송을 중심으로 한 방송매체에 적용되어 왔다. 내적다원주의를 구현한 사례로는 미국의 '형평의 원칙(fairness doctrine)'이나 '동등시간접근(equal time law) 등이 대표적이라 할 수 있다. 영국방송에서 추구하는 정당 방송시간 분배 규정 등도 여기에 해당된다. 이 부분에 대해서는 우리나라에서도 방송법에서 다양한 의견을 균형 있게 보도하도록 규정하고 있다.

둘째, 외적복수주의로서 다양한 의견을 가진 매체들 간에 경쟁을 통해 수용자들에게 선택할 수 있는 기회를 주어야 한다는 원칙이다. 이것은 주로 매체 진입장벽이 거의 없는 신문매체에 적용되어 온 모델로서 신문사들이 자유롭게 자신들의 정치적 의견을 제시할 수 있는 근거가 되고 있다.⁵⁾ 따라서 이 모델은 이른바 '사주로 공개

4) 물론 최근 들어 스포츠, 연예 등과 같은 국민들의 관심사가 다양해지면서, 이른바 국민들이 누구나 보고 싶어하는 스포츠와 같은 프로그램에 대한 보편적 접근권(universal access)이 도입되고는 있지만, 이는 여론의 다양성과는 다른 차원의 문제라 할 수 있음. 결국 여론다양성 문제는 정치적인 공론장과 같은 공적 영역에서의 논의를 중심으로 논의되는 것이 여전히 일반적이라 할 수 있음.

5) 그렇지만 여기서 중요한 것은 신문의 정치적 의견은 이른바 사실과 같은 의견기사에 한정된 것이고, 일반 스트레이트 기사에는 적용되지 않는 것이 일반적이다. 실제로 신문의 특정후보지지

시장(The open marketplace of idea)' 사상에 근원을 두고 있다.

최근에는 이러한 외적 복수주의 모델이 신문을 넘어서 방송매체로까지 확대되는 성향을 보이고 있다. 즉, 매체기술이 발달하고 채널수가 증가되면서, 이른바 주파수 희소성에 근거한 매체독점력이 약화되면서 도리어 방송사업자들에게 부담으로 작용하고 있는 내적다원주의에서 벗어나 외적 복수주의 정책으로 전환되는 추세에 있는 것이다. 실제로 미국에서 1980년대 말 '형평의 원칙'이나 '동등시간접근' 등이 폐지되고, 모든 방송사들이 자유롭게 후보자들을 초청해 토론회를 개최할 수 있도록 한 것이 이를 증명하는 대표적인 사례라 할 수 있다. 때문에 방송역시 일반 보도가 아닌 논평에 있어서 정치적 의견개진이 가능한 방향으로 규제완화 추세에 있다⁶⁾.

그렇지만 정치문화가 완전히 성숙되지 않고, 보도·종합편성 채널에 대한 승인제를 유지하고 있는 우리의 현재 구조에서 완전한 외적 복수주의로의 전환은 사실상 어렵다고 판단된다. 하지만 전적으로 내적 다원주의에 의존할 경우, 신문사의 정치적 성향이 간접적으로 방송보도에 영향을 미칠 수밖에 없다는 현실을 감안해, 허가 과정에서 외적 다원주의를 보완하는 방안이 필요할 것이다. 예를 들면, 승인과정에서 흔히 보수성향의 신문사라 할 수 있는 조선·동아·중앙일보 중에 하나를 보도·종합편성 채널로 접근하게 되면, 진보적 성향의 신문에 대한 대칭적 승인도 고려해 볼 수 있을 것이다. 그렇지만 진보적 성향의 신문사들이 방송사업에 진출할 수 있는 여력이 크게 부족하다는 점을 감안한다면, 현실성은 그리 높지 않다고 판단된다.

이런 상황을 고려해 볼 때, 결국 신문과 방송경영 혹은 보도·종합편성 채널의 다양성 추구는 여전히 내적다원주의에 크게 의존할 수밖에 없을 것으로 보인다. 그러므로 보도·종합편성에 대한 방송법상의 보도중립성과 형평성을 더욱 보강하는 방법과 내적으로는 보도·종합편성채널의 보도준칙이나 편성규약 등을 엄격히 하는 방법이 있을 것이다. 그리고 현재 신문사의 편집권 독립에 관한 신문법상의 규정들을 방송

(endorsement)는 사실에 한정되고 일반기사에 영향을 주지 말아야 한다. 그러므로 신문의 논조가 방송에 영향을 준다는 것은 엄격하게 말하면, 관념적인 것이고 실제 잘못된 관행이라 할 수 있다. 그런 의미에서 특정후보를 지지할 수도 없고, 특정 정파성을 부정하는 이른바 '정론지(正論紙)'를 지향하는 우리 신문의 편향된 일반기사들은 신문이 본질적으로 그런 것이 아니고 잘못된 언론의 병폐인 것이다.

6) 이러한 보도에 있어서의 규제완화추세에도 불구하고, 실제로 방송사의 보도는 극단적으로 편파적이지 않은 것이 사실이다. 그 이유는 광고를 재원으로 하는 방송사들의 경우 신문과 달리 정치적, 사회적 편향성이 시장에서 경쟁력을 약화시키게 되기 때문이다. 실제 신문과 방송이 완전히 겸영되고 있는 아 니 신문사가 방송사를 소유하고 있는 일본의 지상파방송사들의 정치적 편향성 문제는 그렇게 심각하게 제기되고 있지 않다. 도리어 탈 정치화되는 지나친 상업성이 문제가 되고 있는 것이다.

법상에 도입하는 방안도 생각해 볼 필요가 있다.

하지만 일부에서 제기되는 것과 같은 컨소시엄 구성의 다양성을 통한 다양성구현은 현실성이 없다는 점은 분명히 인식할 필요가 있다. 그 이유는 1대주주의 영향력이 절대적인 우리 방송사업구도 특성상 2, 3대 혹은 그 이하의 주주로서 성향이 다른 신문사나 매체의 참여는 현실적으로 불가능하거나 참여한다고 해도 아무런 의미가 없고, 실제 컨소시엄은 보도의 다양성보다 방송사업 시너지 효과가 더 우선되어야 한다는 점에서 도리어 부정적인 결과를 야기할 가능성도 있다⁷⁾.

더불어 ③, ④ 항목과 관련하여 제기될 수 있는 문제는 이른바 외적 다원주의가 이른바 시장독점력에 의해 영향을 받을 수 있을 것이라는 점이다. 하지만 기본적으로 모든 종합·보도편성채널들은 의무전송제도를 적용받으므로 출발점이 동일하게 적용되어 엄청난 시장독점력의 차이는 발생하지 않을 것으로 보인다. 흔히 언론자유이론에서 가장 중요한 전제라고 할 수 있는 '출발점의 평등'이 보장된다고 할 수 있다⁸⁾.

하지만 문제는 방송시장 혹은 신문시장에서의 독점력을 평가하는 법적·제도적 장치가 매우 미흡하다고 하는 점이다. 특히 여론독점력과 시장독점력은 상호 일정부분 상관관계는 있지만 같은 것이 아니라는 점에서 더욱 그러하다. 이는 여론독점력이 발생하기 위해서는 시장독점력이 전제되어야 하는 것이지만, 시장독점력이 여론독점력으로 직접 전이되는 것은 아니기 때문이다. 앞서서도 언급한 바와 같이, 핵심 문제는 해당 매체가 정치적/사회적 여론에 영향을 미치는 내용을 포함하고 있는가의 문제라고 할 수 있다. 그러므로 '정치/사회적 보도를 다루는 매체'와 '정치/사회적 보도를 다루지 않는 매체'를 구분하는 시장획정이 중요한 정책과제로 부각되고 있다⁹⁾.

그렇지만 우리나라의 경우에는 이러한 의미의 시장획정도 이루어져있지 않고, 더

7) 위성방송사업자 선정과정에서 경쟁하고 있는 두 사업자를 조합하는 이른바 '그랜드 컨소시엄'방식과 논의된 바 있지만, 이는 방송사업을 영위하는 기본적인 철학을 무시하는 사회조합주의적 방식으로 현실성이 거의 없는 이상적인 논의에 그치고 말았음. 하지만 현실적으로 독자적인 콘서시엄 구성이 불가능한 진보적 신문사들이 여론 다양성을 명분으로 이러한 요구를 할 가능성이 전혀 없는 것은 아님.

8) 흔히 자유경쟁주의에 대한 사회주의자들의 불평등 문제를 자유주의자들은 '출발선의 평등'을 보장하는 것으로 설명하고 있다. 즉, 출발점은 사회가 구조적으로 평등하게 하지만, 경쟁과정에서의 차이는 사회가 인정한다는 것이다. 보도·종합편성채널에 대한 의무전송제도는 바로 그러한 출발선을 보장하는 것이 될 수 있을 것이다.

9) 프랑스의 방송법이 신문방송겸영 혹은 방송시간 겸영 승인 과정에서 여론독과점 정도를 판정하는 기준으로 '정치적 시사·논평을 포함하고 있는 매체를 기준으로 하고 있는 점은 한번 검토해 볼 필요가 있음.

구나 시장독점력의 근거가 되고 있는 방송시청점유율 조사 조차도 민간영역에서 이루어져 공적 신뢰도를 확보하고 있지 못한 상태이다. 아울러 신문시장 역시 공신력을 가진 발행부수나 독자조사가 이루어지지 못하고 있는 상태에서 시장독점력은 물론이고 여론독점력과 관련된 신문시장에 대한 조사는 엄두조차 내지 못하고 있는 상황이다.

이를 보완하기 위해서는 결국 방송과 신문시장 점유율을 공신력 있게 측정할 수 있는 시청률조사기관과 신문발행부수 조사기구가 만들어질 필요가 있다. 아울러 여론독점력을 측정할 수 있는 이른바 여론시장에 대한 시장획정이 반드시 이루어져야 한다. 또한, 이를 통해서 이른바 여론시장에 대한 사후 독점력규제장치가 마련되어야 할 것이다. 이러한 제도적 장치 없이 사후점유율 규제는 현실적으로 불가능할 것으로 판단된다.

⑤항의 내용 중 여론은 표현되어야 한다는 규정은 보도·종합편성의 여론형성과 관련해 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 실제로 보도·종합편성채널이 우리 방송 시장에서 미치는 파급효과는 보도를 다루고 있다는 사실에 있다기보다는, 방송법상에 의무전송으로 되어 있다는 점이다. 마찬가지로 보도를 편성하고 있는 지상파방송 역시 의무전송 내지는 사실상 동일한 지위를 가지고 있다고 할 수 있다.

이는 결국 모든 보도·종합편성 채널들이 승인만 되면 바로 모든 시청자들에게 접근가능하다는 것을 의미한다. 이는 보도·종합편성채널이 이른바 다양성을 구현할 수 있는 기본조건이 되고 있다. 만일 이러한 의무전송제도가 없어진다면, 보도채널들 역시 경제력이나 매체 영향력의 차이로 인한 플랫폼 접근능력에서 차이가 나게 되고, 균형 있고 다양한 의견표출의 기회를 상실할 수 있기 때문이다. 그러므로 보도·종합편성채널 초기단계에서는 매체 간 다양성을 의무전송제도를 통해 보장할 수 있을 것이다. 하지만 장기적으로 보도·종합편성채널이 많아지고 궁극적으로 등록제 형태로 전환되게 되면, 이른바 시장의 선택에 맡기는 방향으로 의무전송제도가 폐지될 수 있을 것이다.

결론적으로 여러 가지 방송 내·외적 환경을 감안해 볼 때, 현재의 상태에서 보도·종합편성채널이 신규로 추가 승인된다면, 의견의 다양성문제는 완전한 경쟁시장 즉, 사상의 자유시장을 통해 구현할 수는 없을 것으로 보인다. 그러므로 상당기간 내적 다원주의에 의한 형평성과 균형보도 그리고 공정보도 구현이 중요한 정책 과제로 남을 수밖에 없을 것이다.

2) 신규 보도채널 승인과 여론 다양성

(1) 보도전문채널 추가 승인 필요성

현재 보도전문채널은 YTN과 MBN(경제보도전문) 두 채널이 있지만, 디지털 전환과 IPTV와 같은 경쟁 플랫폼 등장추세에 비추어 볼 때, 종합보도채널이 1개에 불과하다는 것은 전체 채널 수나 채널유형별 균형이라는 차원에서 바람직하지 않은 것으로 생각된다. 이것은 미디어 선진국의 경우를 통해서도 알 수 있는데 예를 들어 미국의 경우 케이블TV에만도 약 10여개의 보도전문채널이 편성되어 있기 때문이다.

따라서 지금처럼 1-2개의 보도전문채널이 다채널 플랫폼을 통해 제공될 경우, 단일 채널이 뉴스 시장 지배력은 매우 커질 수밖에 없다(YTN 사태에서 보듯이, 독점적 보도채널이 방송에 차질을 빚을 경우, 보도서비스 기능이 심각하게 위축되는 부작용이 있음. 그러므로 복수의 보도전문채널이 필요한 상황임).

이러한 독점적 보도전문채널은 법적 근거와 무관하게 '공영방송 혹은 공정방송'과 같은 독점사업자의 성격을 갖게 되어, 지상파방송 독과점 구조와 유사하게 공급자위주의 채널로 성격이 변질되게 될 우려가 있다. 이로 인해 채널정책에 전반에 걸쳐 어려움을 유발하게 될 수 있는 것이다. 따라서 보도전문채널의 복수화와 경쟁 도입은 보도의 질적 향상과 여론다양성 확보를 도모할 수 있는 기회가 될 것으로 파악된다.

특히 보도 전문채널은 '여론의 다양성'과 가장 밀접하게 관련된 부분인데 한 채널 내에서 다양성을 구사하는 이른바 '내적 다양성'보다는 다양한 채널들을 통해 다양한 시각을 제공하는 '외적 다양성'을 추구하는 것이 일반적인 추세를 나타내고 있다.

그 동안 '내적 다양성'의 근거는 주파수 희소성이라는 물리적 제약에 근거한 것이지만, 최근 유무선 네트워크의 발달로 이러한 물리적 근거가 약화되면서, 신문모델과 같은 다양한 시각을 가진 보도매체 간의 경쟁을 통해 시청자의 접근가능성을 증대시키는 방향으로 다양성 정책이 변화되고 있기 때문이다.

여기서 신문모델 혹은 제한된 신문모델(케이블TV모델이라고도 함)이 적용되기

위해서는 주파수 희소성과 같은 물리적 제약뿐만 아니라 이른바 '경제적 희소성'과 같은 사회적·사회·경제적 진입제약 조건들도 해결되어야만 한다. 그러므로 이를 위해서는 보도전문채널에 대한 진입규제를 대폭 완화해서 누구나 경쟁할 수 있는 여건을 조성해 주어야 할 것으로 판단된다.

그렇지만 일부에서 비판하는 것과 같은 소수의 목소리, 약자의 목소리를 대변하는 것이 다양성이므로 규제완화가 가진 자의 목소리를 대변하는 보도채널만 증가시키게 될 것이라는 비판에 대해서는 법률적 문제가 아니라 정책적으로 추구해야 할 문제라 할 수 있으므로 여론다양성 확보와 보도의 공정성 확보라는 선순환적 구조에 대한 논의와는 대상이 다른 부분이다.

보도전문채널의 추가는 방송주권이라는 차원에서도 중요한 부분이기도 하다. 이미 알려져 있는 바와 같이, 우리나라의 보도부분은 세계적으로 가장 경쟁력이 약한 방송장르로 지적되고 있는 것이 현실이다. 그 이유는 보도 분야에 대해서는 이른바 정보주권이라는 차원에서 국가의 보호아래 외국 방송의 진입을 강력히 규제해 온 영역이라는데 있다.

특히 보도 분야는 선진국의 미디어 시스템이 도입되는 과정에도 제약이 되어왔다. 2007년 한미FTA에서도 보도 분야는 유보되어 있는 상태이다. 하지만 실제로는 단순재전송을 통해 CNN, BBC 월드와이드, NHK 등이 이미 진입해 있는 상태이고, 2007년 한미FTA 처럼 단순재전송의 자막, 더빙 등을 요구하고 있어 사실상 보도 분야의 개방이 임박했다고 생각된다. 실제 글로벌시대에 보도 분야의 진입규제는 현실적으로 불가능하게 될 것으로 전망되는 상황이므로 보도채널의 증가와 경쟁력 확보를 위한 정책 방안은 매우 시급한 것이 현실이다.

이러한 상황에서 국내 보도전문채널의 신규 승인을 통해 경쟁촉진과 경쟁력 있는 자본의 투입으로 정보주권을 수호할 수 있는 대책이 필요한 것이다. 더 나아가서는 오락프로그램에서의 열세를 보도/정보/다큐멘터리 프로그램의 세계 시장을 주도하고 있는 영국방송의 글로벌 전략도 모색해 볼 수 있을 것이다.

(2) 보도전문채널과 종합편성 채널의 동시 승인 정책

보도전문채널과 종합편성채널은 방송법상 의무송신으로 되어 있고, 사실상 매우 유사한 성격의 채널이지만 실제적으로 많은 차이를 보이고 있어, 동시 승인 혹은

개별 승인의 문제를 정책적으로 고민해야 할 것으로 보인다. 동시승인과 별도승인에 관련된 장단점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈표 17〉 동시 승인과 별도 승인의 장단점

구분	장점	단점
동시 승인	정책적 탄력성과 균형성 확보에 유리	동시에 과도한 의무송신채널 승인으로 시장에 부담 가능성
별도 승인	각 승인채널별로 차별화된 정책목표와 도입방안 모색 가능	단기간에 두 번의 승인절차를 밟는 것이 현실적으로 가능한가의 문제

보도전문채널 및 종합편성채널 동시 승인을 추진할 경우 정책적 선택 및 탄력 가능성이 생기므로 종합편성채널과 보도전문채널의 정책목표 차이를 통한 정책균형성도모가 용이하다는 장점이 있다.

즉, 신규 채널승인정책에서 '방송산업활성화'와 '여론다양성'이라는 두 가지 목표를 균형적으로 추진해, 마치 방송의 산업적 측면만 강조한다는 비판에 대해 정당성을 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

이 같은 이유는 상대적으로 큰 자본을 요구해 진입희망자가 제한될 수 있는 종합편성채널에 비해 적은 자본을 필요로 하는 보도전문채널을 동시에 승인해, 불업을 조성할 수 있고 그런- 분위기에서 정책적으로 선택할 수 있는 기회가 많아질 수 있기 때문이다.

보도전문채널과 종합편성채널을 동시에 승인함으로써, 대기업/중소기업, 메이저신문사/군소신문사, 일반기업/방송관련 기업 등을 균형적으로 선택하는 것이 용이하게 된다. 즉, 조중동, 재벌에게 방송을 준다는 비판을 불식시키고 다양한 사업자에게 기회를 준다는 인식을 줄 수 있는 것이다. 특히 진보적인 신문사, 제작사 등 열세 사업자에게 진출희망을 줄 수 있다는 점이 장점으로 분류된다(예를 들면, 종편은 대기업군, 보도는 신문사 군과 같은).

반면, 보도전문채널 및 종합편성채널의 동시 승인을 추진할 경우 승인절차에서 두 채널을 차별화시킬 수 있는 정책목표와 승인심사 과정을 소화시킬 수 있을 것인가의 문제가 도출될 수 있다. 자칫 정치적으로 '모양 만들기'를 했다는 비판을 받을 가능성이 있기 때문이다.

〈표 18〉 보도전문채널과 종합편성채널의 차이

구분	종합편성 채널	보도전문채널
정책목표	방송산업활성화 방송시장 경쟁촉진	여론다양성
현황	-	YTN, MBN
자본규모	매우 큼 (5,000억 이상 추정)	상대적으로 적음 (500억 - 1,000억 추정)
시장과급 효과	의무송신 시 비교적 큼	적지는 않지만, 상대적으로 약함 (광고시장에 미치는 영향은 큰 편)
정책적 고려사항	산업적(시장) 관점에서 활성화 및 공정경쟁 문제	보도의 공정성 저널리즘적 폐해
진입예상	예상진입희망자 제한적	진입희망자 비교적 많을 가능성

결과적으로 진보신문이나 중소기업에게 일부 채널이 승인된다면 다행이지만, 종편은 대기업, 보도전문채널을 보수신문사가 선정될 경우, 상당한 저항에 부딪칠 가능성도 있는 것으로 판단된다. 또한 이와 별도로 의무송신 채널을 동시에 3-4개 허용할 경우에 문제가 발생할 수도 있다. 때문에 유료방송시장에 미치는 영향을 감안한다면, 동시 경착륙보다는 단계별 연착륙이 바람직할 수도 있다.

3. 방송시장 점유율 상한제도의 현실화

대기업과 신문의 방송사업 특히 보도가 포함된 방송사업진입을 놓고 의견다양성이 훼손될 것에 대한 우려의 목소리가 적지 않다. 그러므로 이미 개정 방송법에 포함시킨 것과 같은 특정 방송사업자 혹은 집단의 방송시장 점유율 상한제를 도입할 필요가 있을 것이다. 앞장에서 살펴본 바와 같이, 독일의 경우에는 미디어사업자의 시청점유율이 30%로 제한되어 있고, 한 기업이나 그룹에 속한 방송사의 시청점유율이 이를 초과할 경우에는 추가적인 방송합병이나 주식소유, 지분참여, 추가의 채널

소유를 금지하고 있다. 더구나 미디어그룹이 신문과 같은 다른 미디어영역의 지배적 사업자일 경우에는 25%로 낮추고 있다. 미국 역시 시청도달률을 기준으로 하나의 사업자가 전국 TV보유가구수를 기준으로 39%를 넘지 못하도록 하고 있다.

그런데 이러한 시청점유율에 의한 여론지배력 제한규정이 정착되기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 조건을 충족할 필요가 있다. 첫째, TV시청률과 신문구독율을 정확히 조사할 수 있는 공증된 검증기관이 존재해야 한다는 것이다. 민간회사에서 수행하고 있는 시청률조사를 국가가 설립하거나 공인할 수 있는 기관에서 수행하게 해야 할 것이다. 시청점유율로 시장을 규제하는 유럽국가들의 경우에는 주로 국가에서 설립한 시청률 조사기관에서 수행하고 있다. 아울러 신문시장 지배력에 대해서도 명확한 측정장치가 마련되어야 할 것이다. 지금의 구독률은 매우 자의적이고 정확하지 않으므로, 비교적 정확한 지배력 잣대가 될 수 있는 ABC제도를 공식화하고 이 기준을 활용하는 것이 바람직하다고 생각된다.

둘째, 사후 시장규제의 목적이 시장에서의 독점사업자를 규제하는 목적도 있지만, 여론독점을 규제한다는 목적에 있다면, 보도와 시사를 포함한 시장범위를 명확히 하는 것이다. 프랑스에서와 같이 정치보도와 기사를 다루는 매체로 제한하는 방법도 있고, 정부가 방송법 개정안에서 밝힌 바와 같이, 공영방송인 KBS와 EBS를 규제대상에서 제외하는 방법도 있을 것이다. 신문사업자 역시 정치보도와 논평을 다루는 매체와 그렇지 않은 매체를 구분할 것인지, 아니면 종합신문과 전문지를 구분할 것인지에 대한 판단도 선행되어야 할 것이다. 바람직한 방법은 정치적인 영역을 다루는 보도를 포함한 방송과 신문매체만을 여론독점규제 대상으로 포함시키는 것이라 생각된다. 그 이유는 방송의 산업활성화와 여론다양성 문제를 차별적으로 규제할 수 있다는 점이다. 물론 공영방송의 범주가 분명하게 정해질 경우에는 공영방송을 제외한 시장만 규제하는 방법도 있을 것이다.

셋째, 향후 논란이 될 수 있는 것이 '매체 간 합산 시청점유율'이라는 사후시장 규제와 관련된 부분이다. 법안 내용은 신문, 방송, 인터넷을 단일 여론시장으로 보고 각각의 영향력을 산출해 단일 점유율로 합산한다는 것이다. 하지만 이 제도는 지구상에 어느 나라도 시행하지 않고 있는 방식으로 적지 않은 논쟁과 갈등이 예고된다. 여론시장을 분점하고 있는 신문과 방송 그리고 인터넷 매체에 이르기까지 다양한 매체의 여론지배율을 합산해 사후규제를 한다는 취지는 바람직하다 할 것이다. 하지만 문제는 과연 서로 다른 이종매체간에 시장점유율을 어떤 기준으로 단일 척도

화할 수 있을까하는 점이다.

실제로 2007년 미국 FCC가 신문/방송간 소유규제완화를 위해 제시하였던 '다양성 지수(diversity index)'가 바로 이 문제에 걸려 좌절되었던 경험을 가지고 있다. 즉, 모든 매체의 여론지배력을 측정하는데, 서로 다른 매체들에게 차등적으로 적용하고 있는 가중치가 객관성을 담보할 수 없다는 이유이다. 쉽게 말해, 방송시청률 1%와 신문구독률 1%를 어떤 비율로 합산할 것인가의 문제이다. 때문에 매체 간 합산 사후규제방식은 지구상에 어떤 나라도 선뜻 도입하지 못하고 있어, 우리가 세계 최초의 나라가 되는 셈이다.

도리어 매체 간 겸영으로 여론지배력이 문제된다면, 각각의 신문과 방송시장에서 특정 비율 이상을 점유하고 있는 사업자는 다른 시장에 참여하는데 제한을 두게 하는 방식이 그나마 규제합리성을 담보할 수 있을 것이다. 물론 개정법에 미디어다양성위원회를 구성해 매체합산 영향력 지수를 개발하고 여론집중도를 평가할 수 있겠지만, 공영방송 범주설정을 놓고 갈등만 심화될 가능성도 있다. 그러므로 다른 나라 들처럼 신문/방송 두 시장의 독점사업자가 다른 시장으로 진입하는 것이 문제라면, 두 시장의 여론지배력을 별도로 측정하고 일정 기준을 초과하는 사업자에 대해서 소유·겸영을 전부 혹은 일부 제한하는 방식이 바람직하다고 생각된다.

4. 방송통신심의위원회의 공정성 심의 및 자율규제 강화

방송심의에서 공정성 문제는 표현의 자유라는 헌법적 가치와 관련되어 있다. 때문에 방송위원회의 보도 심의는 국가권력을 감시하고 견제해야 하는 언론을 국가가 감시하는 격이라고 비판받고 있고, 최영목(2005)은 방송법상의 심의결과를 재허가시 평가점수에 반영하는 것은 이중 규제적 성격을 가지고 있고 상설심의위원회 역시 과잉금지원칙에 위반된다고 주장하고 있다. 그러면서 최영목(2005)은 우리 방송심의 제도가 가지고 있는 문제점들을 다음과 같이 지적하고 있다. ① 국가기관 방송(통신)위원회 내용심의 자체의 위헌 소지 ② 심의규정의 모호함과 심의내용의 자의성 ③ 중복규제와 과잉규제 ④ 뉴스 등 보도프로그램의 심의 ⑤ 심의위원회 심의의 비효율성 ⑥ 오랜 타율규제 전통으로 방송사 자율규제의 무기력화 등이다.

그렇지만 방송통신위원회의 사후심의가 가진 공익적 성격을 감안한다면 반드시 위헌적이고 불합리한 것이라고 보기는 어려울 것이다. 도리어 언론 공정성을 확보

하기 위해 국가가 심의기구를 통해 개입할 수 있는 정당한 범위를 설정하는 것이 관건이라고 생각된다. 실제로 우리나라 방송심의기준을 매우 애매하고 추상적이어서 과잉규제 혹은 반대로 규제실효성 부재의 문제점을 가지고 있다는 점이다. 실제로 방송심의규정에 방송통신심의위원회의 심의기준이 설정되어 있기는 하다. 그 심의대상을 공정성, 객관성, 권리침해 금지, 윤리적 수준, 소재 및 표현기법, 어린이 청소년 보호, 간접광고, 방송언어, 기타 등으로 분류하고 있다.

특히 공정성과 관련해서는 방송심의규정 제1조에 공정성, 사실보도와 해설의 구분, 재판이 진행 중인 사건, 정치인 출연 및 선거방송, 토론프로그램과 관련 내용들을 포함하고 있다. 구체적으로 제9조에서 공정성에 대한 하부 개념으로 진실성, 객관성, 균형성 등을 규정하고 있다. 그렇지만 이러한 공정성에 대한 애매한 기준들을 방송의 공정성 심의와 관련해서 많은 문제점을 야기하고 있는 것이 사실이다. 물론 학문적으로도 공정성 개념은 보편적 진리나 진리탐구가능성과 같은 존재론적, 인식론적 가정을 포함하고 있는 복잡하고 다차원적 개념(홍성구, 2007)이다. 따라서 학자마다 정의하는 방식이 다르고, 객관성, 중립성, 불편부당성, 균형성 등의 개념과 혼재되어 사용되는 경우가 많다.

그렇지만 지금처럼 애매모호하고 추상적인 공정성 개념으로는 올바른 심의가 이루어질 수 없다. 특히 언론의 공정성문제는 특정보도의 공정성 여부가 문제가 아니라 민주주의사회의 한 조건이라는 점에서 언론의 독립성과 밀접히 연관된 문제인 것이다. 그러므로 한진만(2009)은 공정성 심의가 제대로 이루어지기 위해서는 방송심의기준의 공정성 규정이 보완되어야 한다는 지적하고 있다.

첫째, 공정성 개념에 대한 세부개념들이 명확하게 정의되어야 한다는 점이다. 즉, 방송의 공정성의 하위개념으로 인식되고 있는 사실성, 타당성, 균형성, 불편부당성 등에 대한 명확한 그리고 가급적이면 객관적으로 검증될 수 있는 형태로 조작적 정의가 이루어져야 할 것이다. 실제로 앞에서 살펴 본 다른 나라들의 예에서 보듯이, 프로그램의 형태, 유형, 주제 등에 따라서 매우 구체적으로 공정성을 위한 조작적 정의들이 되고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러므로 '쟁점이 되는 주제에 대해 다양한 취재원을 공정하게 사용하고 있는가?' '뉴스의 취재원을 특별한 이유가 없는가 밝히고 있는가?' 등은 충분히 조작적으로 정의될 수 있는 부분이라고 할 수 있을 것이다.

둘째, 공정성 심의대상을 분명히 설정하는 것이다. 우선 매체 간에 차별화된 기준

을 적용할 것인가의 문제를 해결하여야 한다. 방송의 공익성과 규제수준이 매체 간 차이를 두는 이유 중에 하나는 매체의 사회적 영향력의 크기라고 할 수 있다. 그러므로 지상파방송, 케이블TV, IPTV 간에 동일한 기준이 적용되어야 하는가 문제를 설정할 필요가 있다. 뉴스보도 프로그램에 대해서는 비교적 동일한 잣대를 적용해야 하겠지만, 그 외 시사, 교양 프로그램에서의 공정성 수준을 어떻게 할 것인가도 중요한 문제라 하겠다.

셋째, 방송심의기구의 심의기준으로 모든 뉴스프로그램을 심의하는 것은 사실상 거의 불가능하다. 그러므로 방송심의기준에 위반된 프로그램들이 규제형평성 차원에서 불이익을 당했다고 생각할 수도 있다. 때문에 가장 바람직한 것은 공정성심의 기준을 각 방송사의 자율심의기준이나 윤리규정에 명확히 하는 것이다. 실제로 우리나라 방송사들의 자율심의규정을 가지고 있지만, 주로 선언적 차원의 규정들이어서 자의적인 경우가 많고, 구체적인 경우에 있어 서로 다른 잣대를 가지고 있는 사례도 적지 않다. 주요 방송사들의 공정성 심의규정을 분석한 한진만(2009)의 연구에 의하면, KBS는 선언적 수준의 규정들이 많고, MBC는 뉴스와 선거관련 프로그램들에만 공정성을 요구하고 있고, YTN은 보도전문채널로서 구체적인 심의기준을 제시하고 있지만 여전히 추상적인 개념들이 많다는 것이다. 한편 SBS는 윤리강령에 공정성과 관련된 조항 자체가 부실해 실천가능한 조항들이 추가되어야 한다고 지적하고 있다.

5. 기타 공정성 확보 방안

방송보도의 규제는 미디어의 다양성과 여론다양성을 해칠 수 있다는 점에서 논점이 되어 왔다. 따라서 장기적인 안목에서 볼 때 방송보도의 규제를 완화함으로써 다양성문제를 해결하는 방안이 모색될 필요가 있다. 앞에서 제안한 정책 이외에도 방송보도 규제 방안으로 다음과 같은 것들이 생각해 볼 수 있다.

첫째, 현실적으로 외적 다원주의를 승인과정에서 최대한 노력하는 방안이다. 이것은 성격이 다른 보도·종합편성채널을 대칭적으로 승인하고 승인과정에서의 외적 다양성을 정책목표로 제시하며 평가에 반영하는 것이다. 특히, 편성규약, 보도준칙 등을 강화하여 심사에 반영하고 실제 적용여부 감시하는 것이다. 둘째, 의무전송제도를 한시적으로 운영하여, 성향이 다른 보도매체 간에 나타날 수 있는 송출/접근

가능성에서의 차이를 최소화하는 방안이다. 이 방안은 장기적으로 자유시장경쟁으로 전환하는 것을 전제로 한시적 적용이 가능하다. 셋째, 시청자들의 불만처리 제도를 강화하여 시청자에 의한 감사를 강화하는 것이다.

이 같은 방안들을 우리 방송시장의 현실에 맞춰 적용한다면 방송보도의 규제를 통해 제한된 다양성에 대한 보장이 상당부분 해결 될 수 있을 것으로 보인다.

VI. 합의 및 결론

본 연구는 디지털 기술발달에서 비롯된 다채널 미디어 환경에 요구되는 여론 다양성 및 보도 공정성 확보에 필요한 정책 방안을 제안하기 위한 목적을 지니고 있다. 이를 위해 여론 독점에 대한 이론적 논의와 우리나라의 여론독점 실태와 문제점 등을 검토하고, 그 결과를 바탕으로 디지털 다채널방송시대 여론 다양성 제고를 위한 보도채널 확대 방안과 승인정책 방향을 제시하고자 하였다. 이와 함께 올해 안에 추진될 보도채널 확대 방안과 보도공정성 확보를 위한 승인정책, 승인 후 공정성 확보를 위한 규제방안도 제시하고자 했다.

이러한 연구목적에 따라 본 연구는 세부적으로 다음과 같은 형태로 진행됐다. 우선 제2장과 3장에서 여론 다양성과 방송보도의 공정성을 위한 규제정책을 사전규제 영역과 사후규제 영역으로 나누어 고찰했다. 사전규제와 사후규제는 다시 구조적 규제와 내용적 규제로 구분될 수 있다. 구조적 사전규제에는 진입규제, 공영방송 운영이나 신문방송 겸영제한과 같은 규제들을 포함시켰다. 내용규제에는 윤리강령이나 보도준칙 등의 규제들도 다루어졌다. 사후규제에서는 여론 다양성 확보를 위한 사후 시장점유율규제와 심의규정 등을 다루었다. 또한 방송보도와 여론형성 과정을 미디어 다양성과 보도 공정성 차원에서 이론적으로 면밀하게 검토하였다. 더불어 우리나라 미디어시장 및 여론독점의 실태를 신문과 방송영역으로 나누어 분석하였다. 특히 여론 독점 현상이 나타나게 되는 미디어시장의 특수성을 고찰하고, 문제가 되고 있는 지상파방송 독과점 구조와 여론 독점의 상관관계를 대비시켜 분석했다.

여론 다양성을 확보하기 위한 구체적 방안을 모색하기 위해 주요 국가의 여론 다양성 및 보도 공정성확보 방안을 비교 정리하였다. 이에 따라 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등의 진입 및 소유규제에 관련된 규제들을 살펴보고, 윤리강령 및 보도준칙, 심의제도와 규정 등의 내용도 비교·검토하였다. 이를 통해 각국의 보도 공정성 규제 사례를 통해 본 연구 목적에 바람직한 정책 방안을 구상하기 위한 근거로 활용했다.

이러한 이론적 검토와 국내외 실태 및 규제현황을 바탕으로 디지털방송시대의 여론 다양성과 보도 공정성 확보를 위한 신규보도채널 신규 허용 이슈, 보도매체 간 경쟁체제에서의 여론 다양성 문제, 신규 보도채널 승인과정에서 여론 다양성 모색 방안, 장기적인 방송보도 규제완화 방안들을 모색해 보았다.

먼저 방송의 여론 다양성과 보도 공정성을 확보하기 위한 규제정책에는 구조적 조건과 수행가치가 복합적으로 고려될 필요가 있음을 제안하였다. 만일 구조적 조건들이 지나치게 수행가치의 문제를 침범하게 되면, 표현의 자유가 위축되고 도리어 방송의 보도기능이 약화될 수도 있고, 도리어 미디어에 대한 통제수단으로 변질될 수도 있기 때문이다. 반면에 구조적조건들을 과도하게 줄이고 개별 방송사들의 수행가치에 지나치게 의존하게 되면, 공정성과 같은 긍정적 측면보다 방송사들의 주관적 보도가 일반화되면서 다양성이 약화될 가능성도 있다. 그러므로 이러한 두 가지 요인들을 적절하게 조화시켜야 한다는 것이다.

한편 여론다양성과 신규보도채널 허용 방안을 모색하기 위해서는 방송 규제원칙의 변화에 대한 이해가 필요하다. 지금까지 방송시장 특히 보도시장은 주파수 희소성에 의해 사상의 공개시장원리가 크게 제한되어 왔지만, 최근의 디지털 방송 환경에 들어서면서 경쟁을 통한 다양성 추구가 가능해졌기 때문이다. 따라서 신규 보도·종합편성채널의 여론 다양성 문제는 전통적인 사상의 자유 시장 문제와 방송의 공적 책임이라는 두 가지 문제가 충돌되는 영역 이라고 할 수 있다. 그러므로 보도매체 경쟁체제에서의 여론 다양성 확보를 위해서는 상당기간 외적 복수주의로의 전환을 모색하면서 동시에 내적 다원주의에 의한 형평성과 균형보도 그리고 공정보도 구현에 필요한 정책이 보완되어야 할 것으로 판단된다.

신규 보도채널 승인을 통한 여론 다양성 확보를 위해 보도전문채널 추가 승인이 필요하다는 논의도 전개되었다. 지금까지 1-2개의 보도전문채널이 다채널 플랫폼을 통해 제공될 경우, 단일 채널이 뉴스 시장 지배력은 여전히 클 수밖에 없기 때문이다. 따라서 보도전문채널의 복수화와 경쟁도입은 보도의 질적 향상과 여론다양성 확보를 도모할 수 있는 기회가 될 것으로 파악된다. 보도전문채널과 종합편성 채널의 동시 승인 정책에는 장단점이 존재하는데, 장점은 보도전문채널 및 종합편성채널 동시 승인을 추진할 경우, 정책적 선택 및 탄력 가능성이 가능해져 종합편성채널과 보도전문채널의 정책목표 차이를 통한 정책균형성 도모 용이하다는 것이다. 반면, 문제점으로는 보도전문채널 및 종합편성채널의 동시 승인을 추진할 경우 승인절차에서 차별화라는 정책목표와 승인심사 과정을 소화시킬 수 있을 것인가의 문제가 도출될 수 있다. 특히 유료방송시장에 미치는 전체적인 파급효과를 감안한다면, 동시 경착륙보다는 단계별 연착륙을 모색해 볼 수 있을 것이다.

이와 함께 방송시장 점유율 상한제도의 현실화도 필요할 것으로 보인다. 매체 간

겸영으로 여론지배력이 문제된다면, 각각의 신문과 방송시장에서 특정 비율 이상을 점유하고 있는 사업자는 다른 시장에 참여하는데 제한을 두게 하는 방식이 그나마 규제합리성을 담보할 수 있을 것이다. 물론 방송법 개정안에 미디어다양성위원회를 구성해 매체합산 영향력 지수를 개발하고 여론집중도를 평가할 수 있겠지만, 공영 방송 범주설정을 놓고 갈등이 더욱 심화될 가능성도 있다. 그러므로 다른 나라들처럼 신문/방송 두 시장의 독점사업자가 다른 시장으로 진입하는 것이 문제라면, 두 시장의 여론지배력을 별도로 측정하고, 일정 기준을 초과하는 사업자에 대해서 소유·겸영을 전부 혹은 일부 제한하는 방식이 바람직할 것으로 생각된다.

방송통신심의위원회의 공정성 심의 및 자율규제 강화 방안도 제안되었다. 방송심의에서 공정성 문제는 표현의 자유라는 헌법적 가치와 관련되어 있기 때문에 규제에 있어서 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 언론 공정성을 확보하기 위해 국가가 심의기구를 통해 개입할 수 있는 적절한 범위를 설정하는 것이 관건이라고 생각된다. 그렇게 본다면 우리나라 방송심의기준을 매우 애매하고 추상적이어서 과잉규제 혹은 반대로 규제실효성 부재의 문제점을 가지고 있다고 할 수 있다. 물론 방송심의규정에 방송통신심의위원회의 심의기준이 설정되어 있기는 하다. 그렇지만 지금처럼 애매모호하고 추상적인 공정성 개념으로는 올바른 심의가 이루어질 수 없기 때문이다. 그러므로 가장 바람직한 것은 공정성심의기준을 더욱 구체화하고, 각 방송사의 자율심의기준이나 윤리규정을 더욱 강화하는 것이라 판단된다. 실제로 우리나라 방송사들도 각자 자율심의규정을 가지고 있지만, 주로 선언적 차원의 규정들이어서 자의적인 경우가 많고, 구체적인 사례에 있어 서로 다른 잣대를 가지고 있는 경우가 많다.

이밖에 여론다양성 및 기타 공정성 확보를 위해 방송보도 규제를 완화함으로써 다양성문제를 해결하는 방안도 필요한 것으로 생각된다. 이를 위해 현실적으로 외적 다원주의를 승인과정에서 최대한 노력하는 방안도 요구된다. 즉, 성격이 다른 보도·종합편성채널을 대칭적으로 승인해 승인과정에서의 외적 다양성을 정책목표로 제시하며 평가에 반영하는 것이다. 특히, 편성규약, 보도준칙 등을 강화하여 심사에 반영하고 실제 적용여부도 감시하는 방안도 있다. 또한, 의무전송제도를 한시적으로 운영하여, 성향이 다른 보도매체 간에 나타날 수 있는 송출/접근 가능성에서의 차이를 최소화하는 방안도 필요할 것이다. 더불어 시청자들의 불만처리 제도를 강화하여 시청자에 의한 감사를 강화해야만 할 것이다.

위와 같은 여러 방안들을 우리 방송시장의 현실에 맞춰 적용할 수 있도록 정책 방향을 수립하고 제도적 장치 등을 보완한다면 여론다양성과 방송 보도의 공정성을 확보하는 과정에 나타나는 내적, 외적 문제들이 상당부분 극복될 수 있을 것이라 생각된다.

그렇지만 본 연구 역시 구체적인 정책대안을 제시하는데 한계를 가지고 있을 수 밖에 없다. 그 이유는 무엇보다 방송보도의 공정성 문제를 국가가 정책적으로 지나치게 개입하는 것이 바람직하지 않기 때문이다. 또한 매체 간 경쟁을 통한 복수주의를 지향하는 규제철학에 비추어 보면, 더욱 문제가 될 수도 있기 때문이다. 따라서 가장 바람직한 방법은 인·허가 과정에서 여론 다양성과 보도 공정성을 확보를 위해 다양한 정책적 기준을 제시하고 요구하되, 실제 방송보도 운영 과정의 공정성은 방송사 스스로에 맡기는 방법이 바람직 할 것이다. 그렇지만 사후심의 기구인 방송통신심의위원회의 사후 내용규제를 더욱 구체화시키고, 그 심의 결과에 대해서는 강한 제제조치를 취하고 재허가/승인 과정에 반영되어야 할 것이라 생각된다.

<참고문헌>

- 강태영(2000). 방송사 보도성향 및 공정성 비교 연구 : 방송3사 저녁 종합뉴스의 정치/경제/북한 관련보도를 중심으로. 방송위원회 <방송의 공정성에 관한 연구>.
- 권혁남(2002). 선거환경변화에 따른 효과적 선거방송 운영방안 연구. 방송위원회 <공정선거방송 모델 연구>.
- 박강숙·이관열(2004). 정치적 이슈의 여론 형성에 관한 탐색적 연구. 한국방송학보. 18(4). pp.271-305.
- 박소라(2003). 경쟁도입이 텔레비전 프로그램 장르 다양성에 미치는 영향에 대한 연구 : 1989년 이후 지상파 방송 편성표 분석을 통하여. <한국언론학보>, 47권 5호, pp.222-250.
- 박소라·양현모(2006). 외주정책이 제작시장과 외주제작 공급 및 프로그램 다양성에 미친 영향에 관한 연구. <한국방송학보>, 20-1호.
- 방송위원회(2007). 「공영방송 정체성 확립방안 연구」.
- 안정임, 송현경, 전경란.(1995). '94 텔레비전 편성의 다양성 분석 보고서(I). 방송위원회.
- 염용섭 외(2009). '방송규제의 경제적효과 분석'. KISDI 이슈리포트 90-01, p.6
- 우세경·김미라(2005). 지상파 방송3사의 HDTV 프로그램 편성에 관한 연구. <한국언론정보학보>, 29권 A, pp.111-148.
- 유승관(2004). 방송환경 변화에 따른 다양성 영역에 관한 법제 및 정책연구. 『한국방송학보』, 17권 3호, 7-47.
- 이민웅(1991). 보도공정성의 한국적 기준을 위한 연구. 한국언론연구원 <취재보도시스템>.
- 이은미(2001). 1990년대 텔레비전 방송의 다양성 분석. <한국언론학보>, 46(1).
- 이은미(2001). 1990년대 텔레비전방송의 다양성 분석. <한국언론학보>, 46권 1호, pp.88-414.
- 이준호(1998). 정부정책과 방송사 경쟁구도의 변화에 따른 편성 다양성의 변화에 관한 연구: 1962-1995. <한국방송학보>, 10권, pp.257-288.
- 이준호·조경섭(2003). 미국 다채널TV의 채널 다양성 결정 요인에 관한 연구. <미

- 국학논집>, 제35집 2호, pp.260~291.
- 최영목(2005). 방송심의제도 쟁점과 개선방향 : 디지털시대 방송심의 제도 개선방안. 한국방송협회.
- 한국언론재단 (2007). 『세계의 언론법제』 .
- 한진만(1995). 한국 텔레비전 방송연구. 서울: 나남.
- 한진만(2009). 방송의 공정성 심의를 위한 연구. 방송통신심의위원회.
- 홍기선·강대인(1984). 한국 텔레비전 방송의 현황과 바람직한 방향. 크리스찬 아카데미.
- 홍성구(2007). 인터넷 언론과 선거보도의 공정성. 17대 대선과 인터넷 언론의 공정성 세미나.
- 황근(2002). 제16대 대통령선거와 방송의 선거보도 평가(2).
- 황근(2008). 방송콘텐츠 시장의 진입규제와 쟁점. 한국방송학회·KISDI 공동주최, IPTV 사업 규제제도 : 현실과 대안, 세미나 발제문.
- 황상재·정영주(2005). 방송채널 사용사업자 등록제 이후 케이블 방송의 다양성 변화에 관한 연구. <한국방송학보>, 19권 2호, pp.200~239.
- 한국언론재단(2008). 『2008 언론수용자 의식조사』 . 서울: 언론재단.
- FKI(2009). 미디어 관련법 개정안의 주요 쟁점과 현실.
- KEK(2006). *Beteiligungsveränderungen bei Tochtergesellschaften der ProSiebenSAT.1 Media AG*, Aktenzeichen: KEK 293-1, bis-5, Beschluss.
- TNS미디어(2005). 『2005 연간 시청행태보고서』 . 서울: TNS미디어코리아리서치.
- TNS미디어(2008). 『2008 연간 시청행태보고서』 . 서울: TNS미디어코리아리서치.
- Atwater, T. (1984). Product differentiation in local TV news. *Journalism Quarterly*, 61, pp.757~762.
- Bae, H. S. (1999). Product differentiation in cable programming : The case in the cable national all-news networks. *Journal of Media Economics*, 12, pp.265~277.
- Blumler, J.(1999). "Political communication systems all change: A response to Kee Brants", *European Journal of Communication*, 14(2).
- _____(1992). "Public service broadcasting before the commercial deluge", In J.

- Blumler(Ed.), *Television and the public interest: Vulnerable values in West European broadcasting*, London: Sage.
- Burnett, R. (1992). The implications of ownership changes on concentration and diversity in the phonogram industry. *Communication Research*, 19, pp.749-769.
- Chan-Olmsted, S. M. (1996). Audience composition and television content : The mass audience revisited. In S. J. Ball-Rokeach & M. G. Cantor (Eds.), *Media, audience, and structure* (pp.214-225). Beverly Hills : sage.
- Dominick, J. R., & Pearce, M. C. (1976). Trends in network prime-time programming, 1953-1974. *Journal of Communication*, 26(1), pp.70-80.
- Einstein, M.(2004). *Media Diversity : Economics, Ownership, and the FCC*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Everette, S. c., & Everette, S. E. (1989). How readers and advertisers benefit from local newspaper competition. *Journal of Media Economics*, 17, pp.145-155.
- Grant, A. E. (1994). The promise fulfilled? An empirical analysis of program diversity on television. *Journal of Media Economics*, 7(1), pp.44-51.
- Henk Erik Meier(2006). For a Few Cents Less? Nested Games in German Broadcasting Regulation. *German Politics*, 15(2), pp.166-191.
- Hennessy, B.C.(1981), *Public Opinion*, Books/ Cole Publishing Co.
- Lacy, S. (1987). The effects of intra-city competition on daily newspaper content. *Journalism Quarterly*, 64, pp.281-290.
- Lacy, S. (1998). The impact of intercity competition on daily newspaper content. *Journalism Quarterly*, 65, pp.339-406.
- Lacy, S. (1999). A model of demand for news : Impact of competition on newspaper content. *Journalism Quarterly*, 66(1), pp.40-48.
- Lin, C. A. (1995a). Diversity of network prime-time program formats during the 1980s. *Journal of Media Economics*, 8(4), pp.17-28.
- Lin, C. A. (1995b). Network prime-time programming strategies in the 1980s. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 39, pp.482-495.

- Liu, Y. L. (1997). Multiple TV channels and their audiences. Taipei, Taiwan : Shyr-Ying.
- Litman, B. (1979). the television networks, competition and program diversity. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 23, pp.393-409.
- Napoli, P. M.(2001). Foundations of communications policy. NJ: Hamton Press.
- Rogers, R. P., & Woodbury, J. R. (1996). Market structure, program diversity, and radio audience size. *Contemporary Economic Policy*, 14(1), pp.81-91.
- Rothenbuhler, E. W., & Dimmick, J. W. (1982). Popular music : Concentration and diversity in the industry, 1974~1980. *Journal of Communication*, 32(4), pp.143-149.
- Rowland, W. Jr., & Tracey, M. (1990). Worldwide challenge to public service broadcasting. *Journal of Communication*, 40(2), 8~27.
- Steiner, P. O.(1952). "Program patterns and preferences and the workability of competition in radio broadcasting", *Quarterly Journalism of Economics*, 66.
- Van der Wurff, R., & Van Cuilenburg, J. (2001). Impact of moderate and rinous competition on diversity : The Dutch television market. *Journal of Media Economics*, 14, pp.213-229.
- Wakshlag, J., & Adams, W. J. (1985). trends in program variety and the prime time access rule. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 29, pp.23-24.
- Walter Lippmann(1991). *Public Opinion*. Transaction Pub.
- Webster, J. (1986). Audience behavior in the new media environment. *Journal of Communication*, 36(3), 77~100.
- Westerstahl, J.(1983). Objective News Reporting. *Communication Research*, Vol. 10. No. 3.
- Banzhaf v. FCC; WTRF-TV Inc. V. FCC; Tobacco Institute Inc. v. FCC, 405 F. 2d 1082(1968).
- Frends of the Earth V. FCC, 449 F. 2d 1164 (1971).
- The BBC Trust Impartiality Report: BBC Network News and Current Affairs Coverage of the Four UK Nations. BBC Trust, 2008.

OFCOM Consultation on the proposed Ofcom Broadcasting Code. Section 8.

OFCOM Broadcasting Code. OFCOM, 2005.

ZDF(2006) Programm-Perspektiven des ZDF 2007-2008.

방송통신위원회 정책 2009-06

여론 다양성과 방송보도의 공정성 증진방안 연구

발행일 2009년 12월 (비매품)

발행인 최시중

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 (세종로100지) 방송통신위원회

대표전화: 02-750-1114

E-mail: webmaster@kcc.go.kr

Homepage: www.kcc.go.kr

인쇄처 외대오피스
