

방송프로그램 편성규제정책에 대한 접근방법 및 방향성에 관한 연구*

황 성 기

(한양대학교 법학전문대학원 부교수)

【 초 록 】

방송을 둘러싼 매체환경의 변화로 인해 방송과 관련된 각종 규제정책의 정당성과 실효성에 대한 다양한 담론이 형성되고 있다. 방송에 대한 내용규제정책의 일환인 방송프로그램 편성규제도 예외는 아니다. 다매체·다채널시대로 통칭되는 방송매체환경의 변화 속에서 과연 기존의 방송프로그램 편성규제정책을 유지할 필요성이 있는지 여부, 방송프로그램 편성규제정책의 이념적 근거 내지 목적이 여전히 유효한지 여부, 개별 방송프로그램 편성규제정책들의 실효성이나 효과성이 담보되고 있는지 여부 등의 다양한 문제제기와 논의들이 현재 진행중이다.

이 글은 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 내지 목적을 고찰하고, 다매체·다채널시대로 통칭되는 방송매체환경의 변화 속에서 방송프로그램 편성규제정책에 대한 새로운 접근방법 및 방향성을 모색하고 있다. 보다 구체적으로 향후 방송프로그램 편성규제정책을 설계함에 있어서의 원칙과 기준으로서 방송프로그램 편성규제정책에서의 '차별화 대응전략'을 제시하였다. 그리고 차별화 대응전략을 뒷받침하는 명제로서 '매체와 채널의 특성'을 고려해야 한다는 점을 주장하였다. 즉 "방송매체와 방송채널의 특성이 그 자체로 방송프로

* 이 글은 2010년 방송통신위원회에서 수행한 연구과제 「방송 편성규제 법령 정비방안 연구」 중 필자가 집필한 부분의 내용을 기초로 작성하여, 일부 수정·보완한 것임을 밝혀 둔다.

그램의 다양성 확보를 통해서 수용자의 선택권을 보장해 주고 있는지에 따라서 방송프로그램 편성규제의 방식과 정도가 결정되어야 한다”는 명제가 차별화 대응전략의 원칙과 기준으로서 기능할 수 있다고 생각한다. 그리고 매체간·채널간 차별적 편성규제정책을 위한 정당화모델을 제시하였다.

주제어 : 다매체다채널, 방송프로그램 편성규제, 표현의 자유, 방송의 자유, 매체간채널간 차별적 편성규제, 매체특성모델

【차 례】

I. 들어가는 말	3. 방송환경 변화에 따른 방송프로그램 편성 규제정책의 변화 필요성
II. 방송프로그램 편성규제의 개념 및 의의	IV. 방송프로그램 편성규제에 있어서 접근방식의 변화 모색
1. 방송프로그램 편성규제의 개념과 의의	1. 기존 방송프로그램 편성규제의 문제점
2. 방송프로그램 편성규제의 헌법적 함의	2. 방송프로그램 편성규제정책의 설계시 차 별화 대응전략의 필요성
III. 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 방 송프로그램 편성규제정책의 변화 필요성	3. 매체간·채널간 차별적 방송프로그램 편성 규제정책을 위한 정당화모델
1. 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 목적	V. 나오는 말
2. 방송프로그램 편성규제정책의 설계시 고 려요소	

I. 들어가는 말

방송을 둘러싼 매체환경의 변화로 인해 방송과 관련된 각종 규제정책의 정당성과 실효성에 대한 다양한 담론이 형성되고 있다. 방송에 대한 내용규제정책의 일환인 방송프로그램 편성규제도 예외는 아니다. 다매체·다채널시대로 통칭되는 방송매체환경의 변화 속에서 과연 기존의 방송프로그램 편성규제정책을 유지할 필요성이 있는가? 방송프로그램 편성규제정책의 이념적 근거 내지 목적이 여전히 유효한가? 개별 방송프로그램 편성규제정책들의 실효성이나 효과성이 담보되고 있는가? 등의 다양한 문제제기와 논의들이 현재 진행 중이다. 기존의 방송프로그램 편성규제정책에 대해서는 그 정당성 내지 타당성과 실효성을 중심으로 비판이 이루어지고 있다. 특히 다매체·다채널시대로 통칭되는 방송매체환경의 변화를 맞이하는 현 시점에서는 이러한 비판론적 문제제기가 점점 더 설득력을 얻어가고 있는 실정이다.

바로 이 글은 이러한 상황 속에서 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 내지 목적을 고찰하고, 다매체·다채널시대로 통칭되는 방송매체환경의 변화 속에서 방송프로그램 편성규제정책에 대한 새로운 접근방법 및 방향성을 모색하는 것을 목적으로 한다. 특히 이 글은 매체간·채널간 차별적 편성규제정책을 정당화하는 이론적 모델을 제시하고, 이러한 모델에 기반하여 매체간·채널간 차별적 편성규제정책의 방향을 제시하고자 한다.

II. 방송프로그램 편성규제의 개념 및 의의

1. 방송프로그램 편성규제의 개념과 의의

현행 방송법상 방송편성이란 “방송되는 사항의 종류·내용·분량·시각·배열을 정하는 것”으로 정의되고 있다(방송법 제2조 제15호).¹⁾ 그리고 편성의 종류로는 “보도·교양·오락 등 다양한 방송분야 상호간에 조화를 이루도록 방송프로그램을 편성하는 것”(방송법 제2조 제18호)을 말하는 ‘종합편성’과 “특정 방송분야의 방송프로그램을 전문적으로 편성하는 것”(방송법 제2조 제19호)을 말하는 ‘전문편성’으로 구분되고 있다. 이와 같이 현행 방송법이 정의하고 있는 방송편성의 개념을 염두에 둘 때, 방송프로그램 편성규제란 일정한 공익을 위하여 혹은 일정한 가치를 지향하기 위하여 방송프로그램 편성의 주체인 방송사업자의 종합편성이나 전문편성을 제한하거나 규제하는 것으로 정의될 수 있다.²⁾

한편 방송프로그램 편성규제는 방송심의와 아울러 방송에 대한 ‘내용적 규제(content regulation)’를 구성한다. 방송심의가 실제 방송된 서비스 내용의 질적 측면에 대한 규제(채널을 구성하는 프로그램의 질적 측면에 대한 규제)로서 negative list approach이자 사후적 접근방법이라고 한다면, 방송프로그램 편성규제는 방송서비스 내용의 기본틀에 대한 규제(채널의 구성과 관련된 규제)로서 positive list approach이자 사전적/예방적 접근방법이라는 점에서³⁾, 양자는 내용적 규제라는 점에서는 동일하지만 차이가 분명히 존재한다. 또한 네거티브 콘텐츠 규제가 시청자에 대한 위해(harm)의 방지를 목적으로 하는 반면, 포지티브 콘텐츠 규제는 일반적으로 ‘양질(good quality)’의 콘텐츠를 ‘활성화’하기 위한 것으로 간주된다.⁴⁾ 이러한 분류에 따르면, 방송프로그램 편성규제는 그 내용 및 성격상 후자에 해

-
- 1) 방송에 있어서 편성이 프로그램의 기획 제작을 준비하는 단계이고, 편집은 편성에 기초하여 실제로 의미를 연결 제작 구성하는 실천단계를 의미한다면, 두 가지 개념은 구분될 수 있다. 박기성, “텔레비전 방송 편성과 편집의 제도화”, 「한국방송학보」, 제20-5호, 한국방송학회, 2006. 10, 111면.
 - 2) 넓은 의미의 편성규제에는 현행 방송법 제70조가 규정하고 있는 공공채널, 종교채널, 공익채널 등의 의무전송을 통한 케이블사업자(SO)의 채널편성권 제한도 포함된다. 왜냐하면 그 목적이 채널 구성의 다양성 제고 및 시청자의 실질적인 채널 선택권의 보장에 있기 때문이다. 이영주 외 2인, “공익성 방송 분야의 의무전송 규정에 관한 타당성 고찰”, 「한국언론학보」, 제50권 제2호, 한국언론학회, 2006. 4, 149면. 하지만 본 연구에서는 주로 채널 내의 편성을 전제로 하는 방송프로그램의 편성정책만 논의하기 때문에, 채널의 구성에 관한 편성정책에 관한 논의는 생략하기로 한다.
 - 3) 윤석민·박아현, “방송통신 융합시대 방송의 공익성과 내용규제정책”, 「방송연구」, 제66호, 방송위원회, 2008년 여름, 215-216면.
 - 4) Jackie Harrison & Lorna Woods, *European Broadcasting Law and Policy*, Cambridge University Press, 2007, 244면.

당한다고 할 수 있다.

여기서 방송프로그램 편성규제의 개념정의 및 정당성과 관련하여 다음과 같이 두 가지 구성요소가 추출될 수 있다.

첫째, 방송프로그램 편성규제가 추구하는 일정한 공익 또는 일정한 가치가 무엇인가의 문제이다. 이 문제는 바로 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 목적이 무엇인가의 문제와 일치한다. 따라서 방송환경의 변화에 따른 다매체·다채널 시대에 있어서 방송프로그램 편성규제정책의 새로운 방향을 모색하기 위해서는, 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 목적, 방송프로그램 편성규제가 추구하는 일정한 공익 또는 일정한 가치가 다매체·다채널 시대로 상정되는 오늘날의 방송환경에서도 여전히 유의미하고 유효한가의 문제가 우선적으로 검토되어야 할 것이다.

둘째, 방송프로그램 편성규제를 어떠한 방법이나 방식을 통해서 어느 정도 할 것인가의 문제이다. 방송프로그램 편성규제가 추구하는 공익이나 가치가 유의미하다면, 이러한 공익이나 가치를 추구하기 위해서 구체적인 규제방법이나 규제방식, 그리고 규제의 정도를 검토하는 것이 필수적이다. 일반적인 모든 정책에서도 목적과 수단 간의 균형을 유지하는 것이 당해 정책의 정당성과 실효성을 확보하기 위한 기본전제이듯이, 방송프로그램 편성규제에 있어서도 그 수단적 방법이나 방식, 그 정도가 추구하는 공익이나 가치의 달성에 효과적이고 적합한 것인가에 대한 검토가 필요하다. 더욱이 방송환경의 변화에 따른 다매체·다채널 시대에 있어서 방송프로그램 편성규제정책의 새로운 방향을 모색함에 있어서는, 기존의 방송프로그램 편성규제정책이 채택하였던 방법이나 방식, 그 정도가 과연 새로운 방송환경에 효과적이고 적합한 것인지에 대한 검토가 전제되어야 하며, 이에 따른 개선방향이 제시되어야 함은 물론이다.

2. 방송프로그램 편성규제의 헌법적 함의

방송프로그램 편성규제의 이념적 근거의 문제, 방송프로그램 편성규제의 방법론적 문제를 다루기 위해서는, 기본전제로서 방송프로그램 편성규제의 헌법적 함의를 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련하여 등장하는 기본권이 바로 표현의 자유 및 방송의 자유라고 할 수 있다. 특히 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거의 문제, 방송프로그램 편성규제의 방법론적 문제는 표현의 자유 및 방송의 자유의 기능 및 성격과 관련되어 있는 것들이라는 점에서, 표현의 자유 및 방송의 자유가 추구하는 가치, 이들 기본권의 기능 및 성격에 대한 일정한

고찰이 필요하다.

우선 표현의 자유가 궁극적으로 추구하는 가치와 관련하여, 표현의 자유는 ① 개인의 자기성취를 보장하기 위한 수단으로서 필요하고, ② 지식을 증진하고 진실을 발견하기 위해서 필요한 과정이며, ③ 사회의 모든 구성원이 의사결정에 참여할 수 있도록 해주는 데 필요하고, ④ 환경변화에 잘 적응하고 따라서 보다 안정된 공동체사회를 건설하고, 건전한 분열과 합의간의 조화를 유지하기 위한 방법이라고 볼 수 있다.⁵⁾

위와 같은 가치들은 표현의 자유가 추구하는 '주관적 가치'와 '객관적 가치'로 분류할 수 있다. 여기서 주관적 가치란 인간의 존엄성 및 가치의 실현, 인격의 자유로운 발현의 실현 등과 같은 인간의 기본적 수요의 충족을 의미하고, 객관적 가치란 자유로운 여론형성과 여론존중 등을 통한 민주주의의 구현을 의미한다. 표현의 자유가 추구하는 가치에 주관적 가치뿐만 아니라, 객관적 가치도 포함된다는 것은 표현의 자유가 이종적 성격을 갖고 있다는 것을 의미한다. 독일에서도 표현의 자유를 보장하고 있는 독일기본법 제5조를 인간의 존엄성 및 인격의 자유로운 발현권의 구현으로서 자유로운 의사소통에 대한 인간의 기본적 수요를 보장하는 근거규정이자, 동시에 민주적 헌법국가 내에서의 정치적 공론과정(Prozeß politischer Öffentlichkeit) 내지 자유로운 여론형성과정으로서의 언론체도를 보장하는 근거규정으로 이해한다.⁶⁾ 우리나라의 헌법학계도 언론·출판의 자유의 성격과 관련하여 독일의 영향을 받아서, 자유권적 성격뿐만 아니라 더 나아가서 민주적·법치국가적 질서를 형성하고 유지하기 위한 자유로운 여론형성과 여론존중 보장 의미에서의 제도적 보장으로서의 성격도 가지고 있는 것으로 파악하고 있다.⁷⁾

방송프로그램 편성규제는 헌법적으로 방송사업자의 방송의 자유와 관련되어 있는 규제이다. 방송사업자의 방송의 자유는 비록 명문의 규정은 없지만, “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다”고 규정하고 있는 헌법 제21조 제1항으로부터 도출되는 기본권이다. 헌법 제21조 제1항이 보장하는 언론·출판의 자유는 의사표현·전파의 자유를 의미하고, 의사표현·전파의 자유에 있어서 의사표현 또는 전파의 매개체는 어떠한 형태이건 가능하며 그 제한이 없기 때문에, 이러한 언론·출판의 자유에는 방송의 자유가 포함됨은 물론이다. 그런데 이러한 방송의 자유도 신문의 자유와 마찬가지로⁸⁾ 개인의 주관적 기본권으로서 보호될 뿐만 아니라⁹⁾, 객관적 제도로서도 보장되고

5) Thomas I. Emerson, *The System of Freedom of Expression*, The Random House(1970), 6-8면.

6) Horst Dreier(hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band I, 2.Aufl. Mohr Siebeck, 2004, 574면; Albert Bleckmann, *Staatsrecht II - Die Grundrecht*, 3.Aufl., Carl Heymanns Verlag KG, 1989, 664-668면.

7) 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2010, 497면; 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2009, 541-542면.

있다.¹⁰⁾ 즉 방송의 자유도 위에서 설명한 바대로 표현의 자유가 갖는 이중적 성격을 가지고 있는 셈이다.¹¹⁾

방송의 자유의 이중적 성격과 관련하여, 방송의 자유를 제한하는 각종 입법적 규제가 방송의 자유에 대한 제한적 입법에 해당하는지, 아니면 형성적 입법에 해당하는지가 논란이 될 수 있다. 생각건대 방송프로그램 편성규제는 방송사업자의 방송의 자유를 ‘제한’하는 규제에 해당한다고 본다.¹²⁾ 왜냐하면 방송프로그램 편성은 방송주체인 방송사업자의 가장 본질적인 방송활동이면서 동시에 방송주체인 방송사업자의 고유한 권한이기 때문이다. 이것은 신문사업자에 있어서 신문편집이 갖는 의미와 동일하다고 할 것이다. 따라서 방송의 자유는 방송프로그램 편성의 자율성과 독립성을 보장하는 것으로 이해된다.¹³⁾ 우리 법원도 방송의 자유의 핵심내용을 편성권으로 이해하기도 한다.¹⁴⁾ 현행 방송법도 제4조 제1항에서

-
- 8) 헌재 2006. 6. 29. 2005헌마165, 신문등의자유와기능보장에관한법률 제16조 등 위헌확인 등: “신문의 자유는 개인의 주관적 기본권으로서 보호될 뿐만 아니라, ‘자유 신문’이라는 객관적 제도로서도 보장되고 있다. 객관적 제도로서의 ‘자유 신문’은 신문의 사경제적·사법적(私法的) 조직과 존립의 보장 및 그 논조와 경향(傾向), 정치적 색채 또는 세계관에 있어 국가권력의 간섭과 검열을 받지 않는 자유롭고 독립적인 신문의 보장을 내용으로 하는 한편, 자유롭고 다양한 의사형성을 위한 상호 경쟁적인 다수 신문의 존재는 다원주의를 본질로 하는 민주주의사회에서 필수불가결한 요소가 된다. 이와 같이 신문은 본질적으로 자유로워야 하지만, 공정하고 객관적인 보도를 통하여 민주적 여론형성에 기여하고 국민의 알 권리를 충족시켜야 한다는 점에서 자유에 상응하는 공적 기능을 아울러 수행하게 된다.”
- 9) 방송의 자유가 주관적 권리로서의 개인의 기본권도 보장하는지에 관한 독일에서의 논쟁에 관한 자세한 설명은 전정환, “헌법상 방송의 자유와 관련한 제문제 - 독일기본법 제5조 제1항 2문의 논의를 중심으로 -”, 「법학연구」 제13집, 대명출판사, 2003. 12, 27-34면 참조.
- 10) 헌재 2003. 12. 18. 2002헌바49, 방송법 제74조 위헌소원: “방송의 자유는 주관적 권리로서의 성격과 함께 신문의 자유와 마찬가지로 자유로운 의견형성이나 여론형성을 위해 필수적인 기능을 행하는 객관적 규범질서로서 제도적 보장의 성격을 함께 가진다.”
- 11) 방송의 자유의 이중적 성격에 관한 자세한 설명으로는 전정환, “방송자유와 법적 성격”, 「법학연구」 제14집, 한국법학회, 2004. 1, 25-49면 참조. 하지만 신문영역은 주관적 자유의 성격이 강한 반면에, 방송영역은 객관적 자유의 성격이 강하다는 점에서, 동일한 이중적 성격을 지니고 있음에도 불구하고, 신문의 자유와 방송의 자유는 그 성격이 상이하다는 지적이 있다. 이에 관해 자세한 것은 김진웅, “신문의 자유와 방송의 자유: 언론자유 이원성을 중심으로”, 「언론과학연구」 제7권 2호, 한국지역언론학회, 2007. 6, 111-142면 참조.
- 12) 독일에서는 프로그램에서의 다양성과 균형성에 대한 방송특수적 의무는 방송의 자유의 ‘제한’이 아니라 ‘형성’에 해당하는 것으로 이해된다. 전정환, “방송자유와 보호영역과 제한 - 독일기본법 제5조 제1항 2문에 관한 논의를 중심으로 -”, 「법학연구」 제16집, 한국법학회, 2004. 11, 32면.
- 13) 이재진, “방송 편성규제와 자유 - 실천적 방송의 자유를 위하여 -”, 「방송문화」 제272호, 한국방송협회, 2004. 2, 15면.
- 14) 서울고법 제9민사부 1994. 9. 27. 선고 92나35846, 사죄광고: “원래 헌법상 방송의 자유란 방송의 편성 및 운영 등 방송주체의 존립과 활동이 국가권력의 간섭으로부터 벗어나 독립함을 의미하는 데 그 주관점이 있었으나, 현대에 이르러서는 국가권력 이외에 방송의 자유를 침해하는 사회 제 세력에 대하여도 그 효력을 주장할 수 있다고 하는 데 학설이 일치하고 있다. 따라서 현대적 의미에서 방송의 자유는 방송의 설립 및 조직과 운영 편성 등 방송활동 일체에 관한 여러 국면에서 방송의 운영주체 및 그 종사원 등 관계자가 국가권력으로부터 독립되는 한편 자유민주주의 헌법상 국민의사 결정의 원리에 따라 다양성원칙과 공정성의무에 의해 제한되는 제도적 자유로 이해

명문으로 방송편성의 자유와 독립성을 보장함으로써, 방송편성의 자유와 독립성이 방송의 자유의 핵심요소라는 점을 전제하고 있다. 결국 방송프로그램 편성규제는 방송편성권 내지 방송편성의 자유라고 하는 방송사업자의 방송의 자유의 주관적 권리 부분을 제한하는 것으로 이해하는 것이 타당하다. 따라서 방송프로그램 편성규제에 관한 입법은 객관적 규범 질서로서 제도적 보장을 위한 형성입법으로 이해하기 보다는 주관적 권리로서의 방송의 자유에 대한 제한입법으로 이해하여야 한다고 본다.

방송프로그램 편성규제를 주관적 권리로서의 방송의 자유에 대한 제한으로 이해하든, 혹은 객관적 규범질서로서 제도적 보장을 위한 입법형성의 영역으로 이해하든¹⁵⁾, 방송프로그램 편성규제는 그 나름대로의 헌법적 한계를 가질 수밖에 없다. 이러한 헌법적 한계를 구성하는 것이 헌법 제37조 제2항의 기본권제한의 일반원칙과 비례의 원칙¹⁶⁾이라고 할 수 있다.

지금까지 설명한 것은 방송프로그램 편성규제의 헌법적 의의와 한계에 대한 헌법이론적

하는 것이 타당하다. 자유민주주의의 헌법체제 아래서 제도적 자유로 이해되는 방송의 자유 내지 편성권의 주체는 전파법상 허가를 받고 방송을 행하는 방송국을 경영하는 방송법인(전파법 제4조, 방송법 제2조 제4호)이라 할 것이고, 방송법인이 이러한 방송의 자유를 행사하는 과정에서 특히 프로그램의 편성과 제작을 위한 제 권한은 법령상 방송법인을 대외적으로 대표하고 대내적으로 업무를 통괄하는 방송법인의 기관이 담당한다고 할 것이다”.

- 15) 우리 헌법재판소는 협찬고지의 경우에는 방송의 자유의 객관적 측면인 방송사업자의 방송운영에 관한 활동의 범위에 관한 것으로 이해하고 있다. “협찬고지는 그 본질이 방송운영에 특유한 광고 방송의 한 종류에 속하는 것이므로 그에 대한 규율은 방송의 형성에 속하는 사항으로서 그 허용 범위의 문제는 방송의 자유의 객관적 측면인 방송사업자의 방송운영에 관한 활동의 범위를 정하는 것이다. 앞서 본 입법 경위와 목적 및 이 사건 법률조항의 문면을 종합하면, 입법자는 이 사건 법률조항의 신설에 의해 협찬고지를 방송운영의 자유의 한 부분으로서 허용하는 동시에 그 허용 범위를 형성하였다고 볼 수 있으므로 이 사건 법률조항은 이러한 영역을 규율하는 형성 법률인 것이다. 따라서 이 사건 법률조항의 주된 성격은 비록 그 허용범위가 제한적이지만 형성적, 허용적 규정이며, 방송사업자의 주관적 권리는 이 사건 법률조항의 형성에 의하여 비로소, 그리고 오로지 형성된 기준에 따라서만 성립될 수 있으므로, 비록 이 사건 법률조항에 대한 위헌행위에 대하여 과태료 등의 제재가 수반되더라도 이를 들어 이 사건 법률조항의 성격을 기본권 제한규정으로 볼 것은 아니다”(헌재 2003. 12. 18, 2002헌바49, 방송법 제74조 위헌소원).
- 16) 우리 헌법재판소는 협찬고지사건에서 형성법률에 대한 위헌성 판단은 기본권 제한의 한계 규정인 헌법 제37조 제2항에 따른 과잉금지 내지 비례의 원칙의 적용을 받는 것이 아니라, 그러한 형성법률이 그 재량의 한계인 자유민주주의 등 헌법상의 기본원리를 지키면서 방송의 자유의 실질적 보장에 기여하는지 여부에 따라 판단되어야 한다고 판시하였다(헌재 2003. 12. 18, 2002헌바49, 방송법 제74조 위헌소원). 하지만 협찬고지의 범위를 제한하는 것은 기본권제한적 법률에 해당함을 전제로, 방송의 자유도 기본권의 하나로서 주관적인 측면이 경시되어서는 아니되며, 기본권제한의 일반원칙이 그대로 적용되어야 하고, 방송의 자유를 제약하는 입법자의 형성의 자유도 기본권제한의 일반원칙을 넘어서서 인정될 수 없다는 유력한 견해가 존재한다. 이 견해는 헌법재판소가 방송의 자유의 법적 성격을 객관적인 제도보장으로 이해함으로써 기본권제한의 일반원칙을 넘어서 방송의 자유에 대한 침해에 이르는 제약을 허용하는 입법형성도 가능하다는 논리전개를 하였다라는 점을 비판하고 있다. 자세한 것은 김명식, “방송의 자유의 제한구조에 관한 소고”, 『성균관법학』 제17권 제3호, 성균관대학교 비교법연구소, 2005. 12, 1-23면; 김명식, “방송의 자유의 법적 성격과 제한 구조”, 『공법논총』 제2호, 광주·전남공법학회, 2006. 6, 151-177면 참조.

관점에서의 논의인데, 실제로 방송프로그램 편성규제정책의 방향성을 어떻게 설정하고, 기존의 방송프로그램 편성규제정책의 문제점과 개선방향을 제시함에 있어서 실질적으로 의미를 가지는 영역은 오히려 아래에서 논의할 보다 구체적인 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 목적에 관한 부분이라고 할 수 있을 것이다.

III. 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 방송프로그램 편성규제정책의 변화 필요성

1. 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 목적

방송프로그램 편성규제를 비롯한 각종 방송규제의 이념적 근거는 가장 추상적인 수준에서는 방송의 공적 기능이나 방송의 공익성에서 찾을 수 있을 것이다. 방송의 공익성은 방송이 단지 개인이나 개별 방송사업자의 이익을 위해서가 아니라 전체 국민의 복리나 권익을 위해서 활용되어야 한다는 것을 의미한다. 물론 공익성의 구체적인 내용이 무엇인가는 확정하기 쉽지 않고, 또한 여러 가지 요소들을 고려해야 하겠지만, 모든 유형의 방송규제는 방송의 공익성을 그 이념적 근거로 설정할 수 있음은 분명하다. 방송프로그램 편성이 방송의 공익성을 구체화하는 대상이자 수단이 된다는 점¹⁷⁾을 염두에 둔다면, 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거도 방송의 공익성에서 찾을 수밖에 없을 것이다.¹⁸⁾ 그런데 모든 유형의 방송규제가 방송의 공익성을 그 이념적 근거로 설정하고 있다고 하더라도, 개별 방송규제들의 구체적인 목적이 모두 동일하다고 볼 수는 없을 것이다. 즉 개별 방송규제가 지향하는 구체적인 목적들은 공익성이라는 가장 추상적인 범주에 포섭된다고 하더라도, 개별 규제가 지향하는 구체적인 목적들의 차이가 존재할 수 있다.

그럼 구체적으로 방송프로그램 편성규제의 목적은 무엇인가? 여러 가지가 제시될 수 있겠지만, 일단 ‘시청자의 이익과 권리’¹⁹⁾, 보다 구체적으로는 ‘방송의 다양성 확보를 통한 수

17) 김수정, “오락프로그램 편성비용 규제의 쟁점과 프로그램 분류체계의 과제”, 『미디어경제와 문화』 제5-1호, 커뮤니케이션북스, 2007년 겨울, 15면.

18) 방송프로그램 편성규제는 방송주체인 송신자가 시청자에 대해서 제공하는 공적 서비스(public service)라는 측면에서 궁극적으로 ‘수용자의 이익’의 의미를 가지고, 따라서 방송법이 추구하는 공익성과 관련되어 있다는 견해가 존재한다. 김진웅, “방송 공익론의 법적 접근: 방송법을 중심으로”, 『커뮤니케이션학 연구』 제14권 2호, 한국커뮤니케이션학회, 2006. 6, 105-107면.

용자의 선택권 보장'을 들 수 있을 것이다.²⁰⁾ 이러한 취지의 방송프로그램 편성규제의 목적은 현행 방송법 제69조 제1항에서도 찾을 수 있다. 예컨대 현행 방송법 제69조 제1항은 “방송사업자는 방송프로그램을 편성함에 있어 공정성·공공성·다양성·균형성·사실성 등에 적합하도록 하여야 한다”고 규정하고 있고, 동조 제2항은 “종합편성을 행하는 방송사업자는 정치·경제·사회·문화 등 각 분야의 사항이 균형있게 표현될 수 있도록 하여야 한다”고 규정함으로써, 방송프로그램 편성규제의 목적 내지 목표 등을 제시하고 있다.

그런데 방송프로그램 편성규제가 지향하는 목적에도 불구하고, 방송법이 규정하고 있는 방송프로그램 편성규제는 그 내용과 취지를 검토해 볼 때, ‘다양성 확보 목적의 편성규제’와 ‘산업정책적 목적의 편성규제’로 다시 구분할 수 있다. 특히 후자인 산업정책적 목적의 편성규제는 엄밀하게 이야기하면 ‘다양성 확보’라고 하는 편성규제의 본래의 이념적 근거 및 목적 이외에 산업정책적 목적이 ‘부가’된 규제라고 할 수 있다.

다양성 확보 목적의 편성규제에 해당하는 것으로는 종합편성 방송사업자의 오락프로그램에 관한 편성규제(방송법 제69조 제3항 전단, 방송법시행령 제50조 제1항 및 제2항), 종합편성 방송사업자의 주시청시간대에 관한 편성규제(방송법 제69조 제3항 후단, 방송법시행령 제50조 제3항), 전문편성 방송사업자의 주된 방송분야에 관한 편성규제(방송법 제69조 제4항, 방송법시행령 제50조 제4항), 전문편성 방송사업자의 부수적 방송프로그램에 관한

19) 현재 2001. 5. 31, 2000헌바43, 구 유선방송관리법 제22조 제2항 제6호 중 제15조 제1항 제1호 부분 위헌소원, 구 유선방송관리법 제22조 제2항 제8호 중 제17조 제4호 부분 위헌소원: “방송의 자유는 주관적인 자유권으로서의 특성을 가질 뿐 아니라 다양한 정보와 견해의 교환을 가능하게 함으로써 민주주의의 존립·발전을 위한 기초가 되는 언론의 자유의 실질적 보장에 기여한다는 특성을 가지고 있다. 방송매체에 대한 규제의 필요성과 정당성을 논의함에 있어서 방송사업자의 자유와 권리뿐만 아니라 수신자의 이익과 권리도 고려되어야 하는 것은 방송의 이와 같은 공적 기능 때문이다. 종래 전자적 대중매체는 가용주파수가 제한되어 있고 방송시설의 설치·운영에는 많은 비용이 드는 관계로 소수의 기업이 매체를 독점하여 정보의 유통을 제어하는 것이 가능한 구조였다. 따라서 소수에 의한 매체독점을 방지하고 다양한 정보와 견해의 교환을 활성화하기 위해서는 국가가 매체시장에 개입하는 것이 허용되고 또한 필요하다고 인정되어 왔다. 최근에는 매체산업과 기술의 급속한 발달에 힘입어 이른바 “다미디어·다채널” 시대가 도래함에 따라 기술적 측면에서의 방송매체독점의 요인은 사라져 가는 추세이고 이 사건에서 문제되고 있는 유선방송의 경우에도 예외가 아니다. 그러므로 정보와 견해의 다양성을 확보하기 위한 규제의 필요성은 점차 감소되는 추세임이 분명하다. 그러나 아직까지는 정보유통 통로의 유한성이 완전히 극복되었다고 할 수 없으므로 매체시장에서의 독점을 방지하여 정보와 견해의 다양성과 공정성을 보장하기 위한 국가의 규제가 허용될 수 없는 단계에까지 이르렀다고는 보기 어렵다.”

20) 방송프로그램의 다양성(programme diversity)이라는 것은 모든 영역의 방송프로그램(a full range of programming)에 대한 접근가능성(availability)을 보장하는 것으로 이해될 수 있다. 그리고 모든 영역의 방송프로그램을 제공하는 것은 다양한 유형의 시청자(audiences), 취향(tastes) 및 이익들(interests)이 모두 고려될 수 있다는 것을 의미하기 때문에 중요하다. Lesley Hitchens, *Broadcasting Pluralism and Diversity: A Comparative Study of Policy and Regulation*, Hart Publishing, 2006, 152면.

편성규제(방송법 제69조 제5항, 방송법시행령 제50조 제5항), 지상파방송사업자에 대한 다른 한 방송사업자의 제작물 편성비율 규제(방송법 제69조 제6항, 방송법시행령 제50조 제6항), 한국방송공사의 시청자 참여 프로그램의 편성의무(방송법 제69조 제7항, 방송법시행령 제51조), 공동체라디오방송사업자의 청취자 참여 프로그램의 편성의무(방송법 제69조 제9항, 방송법시행령 제52조의 2), 방송사업자에 대한 1개 국가 제작 영화·애니메이션 및 대중음악의 편성규제(방송법 제71조 제3항, 방송법시행령 제57조 제4항) 등을 들 수 있다. 이러한 다양성 확보 목적의 편성규제는 방송프로그램의 다양성 확보, 중앙방송에 대한 지역방송의 종속성 해소를 통한 지역방송의 정체성 확립 및 지역사회의 균형발전, 국제문화 수용의 다양성 확보 등을 구체적인 목표로 설정하고 있다.

반면 산업정책적 목적의 편성규제에 해당하는 것으로는 방송사업자에 대한 국내제작 방송프로그램의 편성규제(방송법 제71조 제1항, 방송법시행령 제57조 제1항), 방송사업자에 대한 국내제작 영화·애니메이션 및 대중음악의 편성규제(방송법 제71조 제2항 본문, 방송법시행령 제57조 제2항), 지상파방송사업자에 대한 국내제작 애니메이션 신규편성규제(방송법 제71조 제2항 단서, 방송법시행령 제57조 제3항²¹⁾), 방송사업자에 대한 외주제작 방송프로그램의 편성규제(방송법 제72조 제1항 및 제2항, 방송법시행령 제58조 제1항 및 제2항), 종합편성 방송사업자에 대한 주시청시간대의 외주제작 방송프로그램 편성규제(방송법 제72조 제3항, 방송법시행령 제58조 제3항) 등을 들 수 있다. 이러한 산업정책적 목적의 편성규제는 영화·애니메이션 및 대중음악을 비롯한 국내 영상산업의 활성화, 독립제작사의 육성 등을 구체적인 목표로 설정하고 있다.

위와 같이 ‘다양성 확보 목적의 편성규제’와 ‘산업정책적 목적의 편성규제’로 구성되어 있는 현행 방송프로그램 편성규제는 방송의 공익성, 보다 구체적으로는 ‘방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장’에 기반하고 있다. 따라서 향후 다매체·다채널시대로 통칭되는 방송매체환경의 변화 속에서 방송프로그램 편성규제정책의 새로운 방향을 모색함에 있어서는, 이러한 편성규제의 이념적 근거 및 목적을 관철시키면서도 새로운 방송매체 환경에 부합하는 방법론을 어떻게 모색할 것인가에 초점을 맞출 필요가 있을 것이다.

21) 애니메이션 의무편성제도를 산업적인 측면보다는 어린이·청소년 보호를 위한 규제로 인식하는 견해도 존재한다. 물론 이 견해는 불필요한 규제로 비판받고 있는 애니메이션 편성규제 대신 어린이·청소년 프로그램 편성규제로 대체하는 방안을 고려할 필요가 있다는 의견을 제시하고 있다. 이호영·윤성욱, “어린이·청소년 보호 방송정책에 대한 의견 조사 연구 - 편성규제, 청소년시청보호시간대, 프로그램등급제를 중심으로 -”, 『한국방송학보』 제24-1호, 한국방송학회, 2010. 1, 152-196면 참조.

2. 방송프로그램 편성규제정책의 설계시 고려요소

(1) 방송사업자의 '방송의 자유'에 대한 고려

방송프로그램 편성규제정책을 설계함에 있어서는 위에서 고찰한 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 목적 이외에도, 몇 가지 고려해야 할 요소가 존재한다. 먼저 기본권으로서의 방송사업자의 방송의 자유에 대한 고려이다. 방송프로그램 편성규제는 헌법적 관점에서 보면, 기본권으로서의 방송사업자의 방송의 자유를 제한하는 것이다. 물론 방송프로그램 편성규제는 방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장이라는 이념 내지 목적을 추구하기 때문에, 헌법적 한계원리를 준수하는 한, 그 자체는 헌법적으로 정당화될 수 있다. 하지만 방송프로그램 편성규제정책 자체가 헌법적으로 정당화된다고 하더라도, 방송의 자유를 제한하는 것인 만큼, 구체적인 방송프로그램 편성규제정책을 설계할 때는 방송사업자의 방송의 자유를 과도하게 제한하지 않도록 해야 한다. 결국 이것은 방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장이라고 하는 방송의 공익성과 방송사업자의 방송의 자유 간의 형량의 문제로 귀결될 수밖에 없다.

(2) 방송'사업'자의 상업적 이윤 추구 내지 방송의 상업성에 대한 고려

두 번째로 고려해야 할 요소는 방송'사업'자의 상업적 이윤 추구 내지 방송의 상업성에 대한 고려이다. 방송의 공익성이 그동안 대부분의 방송규제의 정당화 근거로서 기능해 왔지만, '영리적 사업' 내지 '산업'으로서의 방송의 상업성 내지 상업적 이윤 추구를 무시할 수는 없을 것이다. 이러한 측면에서 방송프로그램 편성규제는 '방송의 다양성'으로 대표되는 방송의 공익성과 방송의 산업성 또는 방송사업자의 상업적 이윤 추구 간의 형량의 문제로서의 성격도 지니고 있다. 그런데 이러한 형량에 있어서 보다 구체적으로 고려해야 할 요소는 방송의 다양성과 시장원리간의 상관관계에 관한 것이다. 일반적으로 언론에 있어서 다양성의 확보는 사상의 자유시장론의 이념적 기초로 기능하는 가치로 인식되고 있다. 특히 근대 시민혁명의 사상적 모태가 되는 자유주의적 관점에 따를 것 같으면, 사상의 자유시장에서의 자유롭고도 공개된 경쟁, 그리고 자율조정과정은 진리발견을 위한 최선의 메커니즘이다. 물론 방송의 특수성, 예컨대 전파의 희소성, 방송의 침투성, 방송의 영향력 등으로 인하여 방송의 경우에는 다른 매체와의 차별적 접근이 가능하고, 다른 매체에서는 볼 수 없는 규제가 정당화되기도 하지만, 기본적으로 방송도 언론매체에 포함되므로 사상의 자유시장론이 적용될 수 있는 영역인 점은 분명하다. 따라서 사상의 자유시장에서의 시장실패

가 존재하지 않는 이상, 즉 시장원리를 통해서 방송의 다양성이 확보될 수 있다고 한다면, 굳이 방송의 상업성 내지 상업적 이윤 추구를 제한하는 방식으로 방송규제를 할 필요는 없다. 이 점은 특히 다매체·다채널시대로 통칭되는 방송매체환경 하에서는 유의미할 수 있다.

3. 방송환경 변화에 따른 방송프로그램 편성규제정책의 변화 필요성

방송환경의 변화, 특히 다매체·다채널 시대가 방송프로그램 편성규제정책에 시사하는 함의가 무엇인가? 어떻게 보면, 다매체·다채널 시대는 기술적·물리적으로 수용자의 선택권의 확대를 의미한다. 이 말은 곧 '방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장'을 이념적 근거 및 목적으로 하는 국가에 의한 '법적' 방송프로그램 편성규제가 외부적 환경변화로 인해 그 규범적 정당성이 점점 약화되고 있다는 것을 의미할 수도 있다.

그러면 여기서 등장하는 의문은 다음 두 가지로 요약될 수 있을 것이다.

첫째, 방송프로그램 편성규제정책을 유지할 것인가의 문제이다. 위에서 언급한 것처럼 방송환경의 변화로 인해 국가의 법적인 개입 없이 방송프로그램 편성규제의 목적이 달성된다고 한다면, 방송편성규제정책을 그대로 유지하는 것은 방송사업자의 방송의 자유에 대한 과도한 규제가 될 것이고, 따라서 비례의 원칙에 부합하지 않게 될 것이다. 하지만 다매체·다채널 시대라고 하는 방송환경의 변화에서도 방송의 공공성과 공익성의 개념을 완전히 폐기할 수 없을 것으로 보인다.

특히 다매체·다채널 시대라고 하는 방송환경의 변화에 직면하여 방송프로그램 편성규제가 여전히 유효한가에 대한 현재의 논란에 비추어 보면, 쉽게 방송의 공익성 개념을 폐기하기는 어려울 것으로 보인다. 예컨대 방송의 공익성에 기초한 내용규제가 방송내용의 정치적 중립보장, 다원성 제고, 공정성 구현, 질적 완성도 제고 등을 의미하고, 교육적, 시민적, 문화적인 콘텐츠를 지원하는 반면, 사회적으로 위협하고 해로운 내용을 제한하는 것으로 정의할 때, 케이블이나 위성, DMB, IPTV 등을 통해서도 여전히 지상파채널의 영향력이 강하다는 점, 사회적 취약계층, 특히 청소년의 경우에는 방송시청의 개별화로 인해 부모의 시청지도(parental guidance)가 갈수록 취약해지고 있다는 점, 소수의 인기프로그램들의 재방송전략이 오히려 방송의 다양성을 저해하고 있다는 점 등을 이유로, 여전히 방송의 공익성을 명분으로 하는 내용규제가 다매체·다채널 시대에도 유효하다는 주장²²⁾이 존재한다.

22) 윤석민·박아현, "방송통신 융합시대 방송의 공익성과 내용규제정책", 「방송연구」 제66호, 방송위

반면에 특히 지상파방송에 대한 편성규제의 근거가 전파의 희소성과 매체의 영향력 두 가지라는 점을 전제로, 다매체 다채널화의 전개로 인하여 이러한 논리들은 설득력을 잃어 가고 있고, 따라서 편성과 같은 방송 내용에 대한 규제보다는 시장에서의 독점방지 내지는 공정경쟁을 통한 공익성 실현 차원에서 규제정책이 마련될 필요가 있다는 주장도 제기된다.²³⁾ 하지만 이러한 변화 속에서도 특히 기존의 공영방송이 제공해 왔던 공공서비스의 지속적인 제공을 통한 프로그램 내용에서의 문화적 다양성 확보의 필요성 또한 다매체·다채널 시대의 공익적 가치로 그 중요성이 부각되고, 이는 방송의 최종적 비용부담자인 수용자의 권리의 보호라는 측면에서 공익성으로 귀결될 수 있다는 지적 또한 존재한다.²⁴⁾

이러한 논란은 대매체·다채널 시대가 '기술적·물리적·외형적'으로는 수용자의 선택권의 확대를 의미하지만, '구조적·실질적'으로는 아직 수용자의 선택권의 확대를 가져오지 못하고 있다는 것을 의미할 수 있다. 이러한 측면에서 보면 결국 '방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장'이라는 방송프로그램 편성규제의 이념과 목적, 그에 기반한 방송프로그램 편성규제 자체는 여전히 유의미할 수 있다는 결론이 가능하다.

둘째, 방송프로그램 편성규제정책을 유지한다면, 그 접근방법이나 방식을 어떻게 새롭게 디자인할 것인가의 문제이다. 다매체·다채널 시대가 기술적·물리적으로 수용자의 선택권의 확대를 의미한다고 한다면, 전파의 희소성을 기반으로 하는 기존의 지상파방송 중심의 방송프로그램 편성규제정책은 그 패러다임적 변화가 필수적이라고 할 것이다. 방송프로그램 편성규제정책이 변화되어야 한다면, 어떠한 방향으로 변화되어야 하며 그 접근방법에서는 어떠한 요소들을 고려해야 할 것인가가 등장하게 된다.

먼저 기본적인 방향성과 관련하여서는 방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장이 여전히 필요하고 유효한 영역은 기존 방송프로그램 편성규제의 유지 내지 강화를 전제로 하는 합리화가 필요할 것이다. 반면에 방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장이 유효하지 않거나 약화된 영역은 방송프로그램 편성규제의 폐지 내지 완화를 전제로 하는 합리화가 필요할 것이다. 특히 후자의 경우에는 방송프로그램 편성규제의 정당성 및 실효성이 떨어지는 영역과 공정한 경쟁질서만 확보되면 시장원리에 따라 다양성이 확보될 수 있는 영역으로서 산업성 내지 산업경쟁력 강화에 대한 고려가 필요한 영역과 일치한다고 볼 것이다.

원회, 2008년 여름, 210-211면.

23) 배진아, "편성규제 이대로 좋은가", 「방송문화」 제283호, 한국방송협회, 2005. 1, 36면.

24) 최충용 외 4인, 「다매체·다채널 시대 편성정책 연구」, 정책연구 2001-6, 방송위원회, 2001. 12, 53-54면.

접근방법에서의 고려요소와 관련하여서는, 방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장이 적용되는 매체나 채널, 혹은 영역을 '선택적'으로 결정할 수 없다는 점을 고려할 때, '매체와 채널의 특성'을 고려할 수밖에 없을 것이다. 즉 방송매체와 방송채널의 특성이 그 자체로 방송프로그램의 다양성 확보를 통해서 수용자의 선택권을 보장해 주고 있는지에 따라서 방송프로그램 편성규제의 방식과 정도가 결정되어야 한다.

IV. 방송프로그램 편성규제에 있어서 접근방식의 변화 모색

1. 기존 방송프로그램 편성규제의 문제점

지금까지의 방송프로그램 편성규제에 대해서는 다양한 관점에서 그 문제점이 지적되어 왔다.

우선 방송프로그램 편성규제와 관련하여 가장 자주 지적되는 문제는 비율을 맞추어야 할 규제의 수가 너무 많다는 점이다.²⁵⁾ 아울러 방송프로그램 편성규제의 근거가 되는 방송법 제69조 제1항이 제시하는 공정성, 공공성, 다양성, 균형성, 사실성 등이 상호 어떤 관계가 있는지 또는 공공성이라는 상위 개념 아래 공정성, 다양성, 균형성 등이 하부개념으로 구성되는 것인지 등을 구체적으로 제시하지 못함으로써, 결국 명확하지 않은 개념과 근거를 명분으로 지나치게 많은 분야에서 편성쿼터 제한을 하고 있다는 비판이 존재한다.²⁶⁾ 이러한 비판은 현재의 방송프로그램 편성규제가 일정한 원리 하에서 일관되게 적용되고 있는가라는 문제제기 차원에서 현행 방송프로그램 편성규제의 무원칙성, 규제의 통합성 및 일관성의 결여, 매체별·채널별 차별화에 있어서의 명확하고도 일관성있는 기준의 부재 등을 지적하는 비판²⁷⁾과 궤를 같이 하는 것으로 이해된다.

또한 지금까지의 방송프로그램 편성규제는 방송사의 편성자율권을 침해할 뿐만 아니라, 그 타당성과 실효성의 측면에서 정책적 효과를 유발하지 못함으로써²⁸⁾, 오히려 지상파방송

25) 배진아, "편성규제 개선: 편성규제 완화의 원년되어야", 『방송문화』 제295호, 한국방송협회, 2006. 1. 11면.

26) 윤성욱, "방송법 내 과도한 편성규제 재정비 필요", 『방송문화』 제315호, 한국방송협회, 2007. 11. 51면.

27) 윤석민·박아현, "방송통신 융합시대 방송의 공익성과 내용규제정책", 『방송연구』 제66호, 방송위원회, 2008년 여름, 227면.

사의 경쟁력마저 약화시키고 시청자의 권익을 저해하는 결과를 초래하였다는 비판도 이루어진다.²⁹⁾ 특히 전체 방송시장에서 지상파방송이 차지하는 비중이 계속 감소하고 있어서 공공서비스를 제공할 수 있는 기반 역시 좁아지고 있는 상황에서, 지상파방송에 대한 편성 규제만으로 방송의 공익성을 담보하기는 어려우므로, 규제보다는 지원을 통해 공공서비스가 충분히 제공될 수 있도록 해야 한다는 주장이 이루어진다.³⁰⁾

2. 방송프로그램 편성규제정책의 설계시 차별화 대응전략의 필요성

위와 같이 현행 방송프로그램 편성규제들이 노정하는 문제점들은 근본적으로 방송프로그램 편성규제의 무원칙성, 매체별·채널별 차별화에 있어서의 명확하고도 일관성있는 기준의 부재에 있는 것으로 보인다. 따라서 향후 방송프로그램 편성규제정책을 설계함에 있어서는 원칙과 명확하고도 일관성있는 기준의 제시가 먼저 선행되어야 할 것이다. 이러한 원칙과 기준으로서 일단 방송프로그램 편성규제정책의 설계시 ‘차별화 대응전략’이 필요한 것으로 보인다.

이러한 차별화 대응전략과 관련하여, 방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장이 여전히 필요하고 유효한 영역은 기존 방송프로그램 편성규제의 유지 내지 강화를 전제로 하는 합리화가 필요하고, 반면에 방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장이 유효하지 않거나 약화된 영역은 방송프로그램 편성규제의 폐지 내지 완화를 전제로 하는 합리화가 필요하다는 점은 이미 언급하였다. 그리고 차별화 대응전략을 뒷받침하는 원칙과 기준으로서 ‘매체와 채널의 특성’을 고려해야 한다는 점도 이미 언급하였다. 즉 “방송매체

28) 예컨대 지역 지상파방송사에 대한 의무 외주비율 및 자체 편성비율 규제정책은 거의 무의미하고, 오히려 지역방송사의 제작 능력의 향상보다는 지역 방송프로그램의 질적 저하를 가져오게 될 수도 있다는 비판적 견해도 이러한 비판의 한 종류이다. 이에 관해서는 김병선, “프로그램 편성 비율 고시가 지역 지상파 방송 편성에 미치는 영향: 의무 외주 제작 비율 및 자체 편성 비율 고시를 중심으로”, 『언론과학연구』 제8권 제3호, 한국지역언론학회, 2008. 9, 117-164면 참조. 또한 지상파 방송에 대한 의무외부편성정책에서도 이와 유사한 비판이 이루어진다. 이러한 비판에 의하면, 지상파방송에 대한 의무외부편성정책은 제작 주체의 다수만을 강제할 뿐, 이러한 제작 주체의 다수화가 곧 제작 시장의 다양화를 의미하는 것은 아니라고 한다. 또한 주문 제작으로서의 외주정책은 프로그램 유통시장의 다양화와는 아무런 상관관계를 지니고 있지 못하다고 한다. 왜냐하면 유통되는 채널 수나 편성시간이 의무외주제작을 통한 정책으로는 전혀 달라지지 않기 때문이다. 이에 관해 자세한 것은 김진웅, “다원주의와 방송자유 관점에서의 외주정책”, 『커뮤니케이션학연구』 제10-1호, 한국커뮤니케이션학회, 2002. 10, 25-47면 참조.

29) 전경란, “편성의 자유 실종된 방송규제”, 『방송문화』 제290호, 한국방송협회, 2005. 8, 14-17면.

30) 심미선, “‘규제’보다 ‘자유’로 편성정책 목표 실현할 때”, 『방송문화』 제312호, 한국방송협회, 2007. 8, 13면.

와 방송채널의 특성이 그 자체로 방송프로그램의 다양성 확보를 통해서 수용자의 선택권을 보장해 주고 있는지에 따라서 방송프로그램 편성규제의 방식과 정도가 결정되어야 한다”는 명제가 차별화 대응전략의 원칙과 기준으로서 기능할 수 있다고 생각한다. 그런데 여기서 차별화 대응전략을 정당화할 수 있는 모델이 필요하다. 이하에서는 매체간·채널간 차별적 편성규제정책을 위한 정당화모델을 제시하고자 한다.

3. 매체간·채널간 차별적 방송프로그램 편성규제정책을 위한 정당화모델

매체간·채널간 차별적 방송프로그램 편성규제정책을 입안하기 위해서는 그것을 정당화할 수 있는 논리나 정당화모델의 개발이 선행되어야 한다. 그렇지 않은 경우에는 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 목적을 유지하면서도, 다매체·다채널 시대로 상징되는 방송환경의 변화에 부응하는 합리적인 방송프로그램 편성규제정책을 설계하기가 어려울 것이다. 더 나아가서 이러한 정당화논리나 정당화모델이 제시되지 않고서는, 매체간·채널간 차별적 방송프로그램 편성규제라고 하는 차별적 대응전략은 헌법적인 관점에서 평등원칙의 위반이라는 시비로부터 자유로울 수가 없을 것이다.

한편 차별적 방송프로그램 편성규제정책은 매체간 뿐만 아니라 채널간에도 필요할 수 있다. 따라서 ‘매체간 차별적 편성규제정책’의 정당화논리와 ‘채널간 차별적 편성규제정책’의 정당화논리가 별도로 필요하게 된다. 우선 매체간 차별적 편성규제정책의 정당화논리로서 다음과 같은 소위 ‘매체특성모델’을 제시하고자 한다.³¹⁾

31) 필자는 이미 이전에 여기에서 소개하는 매체특성모델을 이용하여 특히 방송에 있어서 매체간 차별적 심의정책의 정당화논리에 관한 이론구성을 시도한 바 있다. 예컨대 송석운·박선영·황성기, 「신유형의 인터넷 콘텐츠에 대한 심의모델 개발」, 정보통신부 지정연구 00-12, 2001. 2, 10-18면; 황성기, 한진만, 유의선, 배현석, 「방송환경 변화에 따른 방송심의정책 전환에 관한 연구」, 방송위원회, 2001. 11, 25-35면; 황성기, 「IPTV(인터넷방송)에 적합한 심의모델에 관한 이론적 연구」, 「인터넷법연구」, 제5권 1·2호, 한국인터넷법학회, 2008. 10, 129-155면 참조. 따라서 매체특성모델에 관한 본문의 일반적 설명부분은 필자의 선행연구에서의 일반적 설명부분과 일부 중복된다는 점을 밝혀 둔다. 한편 방송심의정책과 방송편성규제정책이 방송에 대한 내용규제라는 점에서 공통점을 지니고 있고, 매체특성모델은 내용규제의 정당화 논리로서 매체의 특성을 고려하여 개발된 내용규제 정당화모델이기 때문에, 비록 심의정책과 편성규제정책의 차이점과 매체특성모델의 한계를 고려한다고 하더라도, 매체간 차별적 편성규제정책의 정당화논리로서도 의미가 있다고 판단된다. 따라서 이 글에서는 매체특성모델을 매체간 차별적 편성규제정책의 정당화모델로서도 사용하고자 한다. 원래 매체특성모델은 인터넷에 대한 내용적 규제의 기준을 설정하기 위한 모델로 필자가 개발하였다. 자세한 것은 황성기, “언론매체규제에 관한 헌법학적 연구-방송·통신의 융합에 대응한 언론매체 규제제도의 개선방안-”, 서울대학교 법학박사학위논문, 1999. 8, 99-118면 참조. 하지만 매체특성모델은 매체의 특성을 고려한 내용규제정책의 차별화를 위한 정당화모델로 개발된 것이기 때문에, 반드시 인터넷에 국한될 필요는 없을 것이다.

(1) 새로운 규제정당화모델로서의 매체특성모델의 의의

궁극적으로 모든 매체가 통합되는 경우에는 언론매체에 관한 기존의 전통적인 3분할모델³²⁾은 전혀 적용될 여지가 없을 것이다. 아니면 기존의 전통적인 3분할모델을 구성하는 개별 모델인 인쇄모델, 방송모델, 통신모델 중 하나를 선택하여 적용하는 방식으로 결론이 날 수 있겠지만, 이것 또한 논란의 여지가 있는 부분이다. 기존의 전통적인 3분할모델은 특히 융합매체가 등장하면서 규제근거 내지 규제정당화모델로서의 의미가 많이 반감되고 있는 실정이다. 따라서 기존의 3분할모델이 아닌 새로운 모델에 따른 규제근거의 도출이 필요하고 요청되게 된다.

이러한 새로운 모델의 설정에 있어서는 ‘매체’라는 개념을 바라보는 관점에 있어서의 차별화를 요구한다. 즉 기존의 전통적인 3분할모델이 ‘매체’의 개념을 단순히 기술적 자원을 중심으로 하는 물리적 개념으로 파악했다고 한다면, 새로운 매체의 개념은 ‘의사소통수단’으로서 넓게 파악할 필요가 있다. 다시 말하면, 커뮤니케이션의 ‘방식’이나 ‘기능’도 매체의 개념 속에 포섭시켜서, 매체의 개념을 재구성할 필요가 있다는 것이다. 이러한 광의의 매체 개념이 필요한 이유는 동일한 자원을 사용하는 동일한 물리적 매체일지라도, 그것을 통해서 이루어지는 의사소통행위는 그 기능을 달리할 수 있기 때문이다. 대표적인 예가 바로 인터넷일 것이다. 비록 인터넷의 물리적 기반이 ‘통신’에 있다고 하지만, 인터넷을 통해서 이루어지는 커뮤니케이션의 방식이나 기능은 전형적인 방송과 같이 ‘일 대 다’의 형태로 이루어지기도 하지만, 전형적인 통신과 같이 ‘일 대 일’의 형태로 이루어지기도 한다. 즉 인터넷을 기반으로 이루어지는 커뮤니케이션의 방식과 기능은 매우 다양하기 때문에, 기존의 전통적인 3분할모델에 의해서는 설명되지 않는 영역이 매우 많다. 이러한 점에서 인터넷에 대한 규제모델을 정립하는데 있어서, 보다 구체적으로 내용규제를 위한 정당화모델을 정립하는데 있어서 기존의 전통적인 3분할모델은 한계를 지닐 수밖에 없는 것이다.

그리고 방송의 개념은 지금까지 기술의 발전으로 인해 확대되어 온 경향이 있다. 예컨대 전통적인 지상파방송 → 케이블방송 → 위성방송 → DMB → IPTV → 웹캐스팅의 순서로 방송개념이 확대되어 왔다. 여기서 던질 수 있는 질문이 바로 전통적인 3분할모델을 구성

32) 기존의 매체규제시스템은 인쇄매체, 통신매체, 방송매체 등 개별 매체마다 다른 규제원리와 규제 방식을 적용하는 것을 전제로 해 왔다. Pool은 이러한 규제방식을 ‘3분할 커뮤니케이션시스템(a trifurcated communications system)’이라고 부른 바 있다. Itihel de Sola Pool, *Technologies of Freedom* The Belknap Press of Harvard University Press, 1983, 2면. 이러한 3분할시스템 혹은 3분할모델은 3개의 개별모델로 구성되어 있다. 즉 인쇄모델, 방송모델, 통신모델이 각각 그것이다.

하는 요소 중의 하나인 방송모델로 이 모든 방송의 유형을 과연 포섭할 수 있을 것인가의 문제이다. 어떻게 보면 방송개념의 확대의 역사는 방송의 공익성 내지 공적 기능의 변화의 역사, 방송규제의 변화의 역사와 맞물려 있기도 하다. 만약 전통적인 방송모델이 이 모든 유형의 방송개념을 제대로 포섭하지 못하고, 설명하지도 못하며, 방송규제의 정당화논거로서의 설득력이 떨어진다고 한다면, 기존의 방송모델을 대체하는 혹은 보완하는 새로운 규제정당화모델이 필요할 수밖에 없는 것이다. 이러한 맥락에서도 매체간 차별적 편성규제정책의 정당화를 위한 새로운 논리가 필요하게 된다.

(2) 매체특성모델의 구성요소 및 매체특성모델에 따른 매체의 분류³³⁾

1) 정보통제방식

‘정보통제방식’은 정보의 흐름에 있어서 정보가 통제되는 방식을 의미한다. 즉 일정한 주체가 매체를 소유하고 폐쇄적으로 운영하면서 정보의 흐름을 통제하느냐 아니면 매체가 개방되어 있어 모든 사람이 자유롭게 매체에 접근할 수 있고 또한 매체를 통하여 정보를 제공할 수 있는가를 의미한다. 정보통제방식을 결정짓는 요소가 ‘정보통제자(gatekeeper)’의 존재 여부인데, 여기서 정보통제자란 정보의 흐름을 통제하고 관리하는 자를 의미한다. 정보통제자의 존재 여부가 중요한 이유는 바로 표현의 자유가 추구하는 가치인 ‘다양성’을 정보통제자가 직접 관리하고 통제할 수 있기 때문이다. 즉 정보통제자의 존재 여부는 정보의 다양성의 정도와 밀접한 관련성을 갖고 있다고 볼 수 있다. 헌법적 관점에서 보면, 정보통제자의 개념은 표현의 자유(신문의 자유 및 방송의 자유 포함)와 관련하여 소위 ‘편집·편성권 혹은 편집·편성의 자유’ 내지 ‘편집의 자율성’으로 나타난다. 이러한 ‘편집·편성권 혹은 편집·편성의 자유’ 내지 ‘편집의 자율성’은 표현의 자유를 보장받는 중요한 지표로서 작용하고 있을 뿐만 아니라, 반대로 규제를 위한 지표로서도 작용한다. 아무튼 정보통제방식, 즉 정보통제자의 존재 여부에 의하여, 매체는 ‘중앙통제적 매체’와 ‘탈중앙통제적 매체’로 구분이 가능하다.

2) 정보전달방식

‘정보전달방식’이라는 요소는 정보제공자와 정보수용자간에 정보가 전달되는 방식을 의미한다. 즉 정보수용자에게 정보제공자가 제공하는 정보를 통제하고 선택할 수 있는 기회

33) 매체특성모델의 구성요소 및 매체특성모델에 따른 매체의 분류에 관해 자세한 설명은 황성기, “언론매체규제에 관한 헌법학적 연구-방송·통신의 융합에 대응한 언론매체 규제제도의 개선방안-”, 서울대학교 법학박사학위논문, 1999. 8, 104-116면 참조.

가 주어져 있느냐, 주어져 있다면 어느 정도로 주어져 있느냐를 의미한다. 따라서 '정보전달방식'은 자신이 수용하는 정보에 대한 정보수용자의 '통제가능성'과 직접적으로 관련되어 있다. 왜냐하면 정보가 일방적으로 정보수용자에게 전달되는 경우에는, 정보수용자의 통제가능성은 적을 것이고, 반면에 정보가 쌍방향 내지 상호작용적으로 전달되는 경우에는 정보수용자의 통제가능성은 매우 크다고 할 수 있기 때문이다. 이러한 '정보전달방식'이라는 요소는 매체에 대한 내용적 규제와 관련하여 매우 중요한 의미를 지닌다. 왜냐하면 정보수용자에게 정보의 수용 여부에 대한 통제권이 인정되는지 그리고 실질적으로 통제능력이 부여될 수 있는지에 따라서 국가에 의한 내용적 규제의 정도가 달라지기 때문이다. 이러한 논리는 방송프로그램 편성규제에 있어서도 동일하게 적용될 수 있다. 위에서도 언급한 것처럼, 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 목적인 '방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장'은 정보수용자의 통제가능성이 방송에 적용된 개념이기 때문이다. 따라서 방송매체의 특성에 따라 수용자의 선택권 보장의 정도가 결정된다고 한다면, 방송매체간의 차별적 편성규제가 가능하게 되는 것이다. 아무튼 정보전달방식, 즉 정보수용자의 통제가능성의 존재 여부에 의하여, 매체는 '일방적 매체'와 '쌍방향적 매체'로 구분이 가능하다.

3) 매체특성모델에 따른 매체의 분류

위와 같은 구성요소들을 가지고 있는 매체특성모델에 따르면, 매체들은 그 특성 및 조합에 따라 모두 네 가지로 분류가 가능하게 된다. 즉 중앙통제적·일방적 매체, 중앙통제적·쌍방향 매체, 탈중앙통제적·일방적 매체, 탈중앙통제적·쌍방향 매체 등 네 가지가 바로 그것이다.

이하에서는 위의 분류에 따라 방송매체의 유형들을 분류하여 그 특성을 설명하고, 방송프로그램 편성규제에 있어서 갖는 정책적 함의를 조명하기로 한다.

(3) 매체특성모델에 따른 방송매체의 분류와 방송프로그램 편성규제에서의 정책적 함의

1) 중앙통제적·일방적 매체

'중앙통제적·일방적 매체'란 정보의 흐름에 있어서 정보통제자가 존재하고, 따라서 편집 자율성을 향유하는 매체인 동시에, 정보전달방식이 일방적인 경우를 말한다. 이 유형에 해당하는 방송의 유형으로는 전통적인 매스미디어인 지상파방송뿐만 아니라, 케이블방송, 위성방송 등도 포함될 수 있다. 여기서 지상파방송뿐만 아니라 케이블방송이나 위성방송도

중앙통제적·일방적 매체에 해당하는 이유는, 케이블방송사업자나 위성방송사업자가 '정보 통제자'로서 전송하는 채널들을 선택하여 일방적으로 보내는 신호를 수용자는 단지 채널의 선택을 통해서 수용할 뿐이기 때문이다.

하지만 여기서 동일한 중앙통제적·일방적 매체라 하더라도 지상파방송과 케이블방송/위성방송은 구분될 여지는 존재한다. 이와 관련하여서는, 비교집단의 설정에 있어서 지상파방송 v. 케이블방송/위성방송의 구분과 지상파방송 v. 케이블방송/위성방송의 PP간의 구분이라는 관점에서 분리해서 접근하는 것이 필요하다. 왜냐하면 케이블방송 또는 위성방송은 '채널간 편성'은 할 수 있지만, '채널 내 편성'은 할 수가 없기 때문이다. 즉 '채널 내의 편성'개념을 전제로 한다면, 기존의 지상파방송과 케이블방송/위성방송을 비교집단으로 설정하는 것보다는, 기존의 지상파방송과 케이블방송/위성방송의 PP를 비교집단으로 설정하는 것이 오히려 합리적인 접근방식이라고 볼 수 있기 때문이다.

첫째, 지상파방송 v. 케이블방송/위성방송의 구분이라는 관점에서 접근할 때, 방송의 3대 요소라고 할 수 있는 제작, 편성, 송출 중에서 지상파방송은 외주제작의 경우를 제외하고 제작, 편성, 송출 모두를 담당한다. 하지만 케이블방송이나 위성방송은 제작, 편성, 송출 중에서 송출만 담당한다고 볼 수 있다. 케이블방송이나 위성방송이 송출만 담당한다고 하더라도, 채널수가 많아짐으로 인해 수용자의 채널선택의 폭이 넓어졌다는 점에서, 기존의 지상파방송과는 달리 그 자체만으로도 방송의 다양성을 확보할 수 있는 메커니즘을 내재적으로 보유하고 있다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 보면 중앙통제적 매체 중에서도 지상파방송은 '강 중앙통제적 매체'에 해당하고, 케이블방송이나 위성방송은 '弱 중앙통제적 매체'에 해당하는 것으로 다시 재분류가 가능하다.

둘째, 지상파방송 v. 케이블방송/위성방송의 PP간의 구분이라는 관점에서 접근할 때, 지상파방송은 무료방송으로서의 속성을 지니는 반면에, 케이블방송 또는 위성방송은 '수용자의 적극적인 가입'을 전제로 한다. 따라서 케이블방송이나 위성방송은 수용자의 적극적이고도 능동적인 자발성을 전제로, 특정한 시청자층을 대상으로 차별화, 계층화된 서비스를 제공한다는 점에서, 기존의 지상파방송과는 다른 속성을 지니고 있다. 이러한 측면에서 보면 일방적 매체 중에서도 지상파방송은 '강 일방적 매체'에 해당하고, 케이블방송이나 위성방송의 PP는 '弱 일방적 매체'에 해당하는 것으로 다시 재분류가 가능하다.

결국 동일한 중앙통제적·일방적 매체라 하더라도, 지금까지 설명한 지상파방송과 케이블방송이나 위성방송의 서비스방식의 차이, 특성 등을 고려할 때, 지상파방송과 케이블방송 및 위성방송이 구분될 여지가 있다면, 지상파방송 v. 케이블방송 혹은 위성방송(의 PP)

간의 차별적 편성규제정책은 의미가 있을 수 있다.

한편 DMB의 경우도 어떻게 보면 ‘다채널’의 형태로 서비스를 제공한다는 점에서 케이블방송이나 위성방송과 동일한 유형의 매체에 해당한다고 볼 수 있다. 하지만 DMB 중에서 지상파DMB의 경우에는 초기단계에서 기존 지상파방송의 이동수신 취약점에 대한 대책으로서 보완매체 성격이 더 강했다는 점과 실제로 지상파DMB 사업자의 대부분이 기존의 지상파사업자라는 점을 고려할 때, 규제정책의 디자인에 있어서는 지상파DMB를 지상파방송과 동일하게 취급하여야 할 것이다.³⁴⁾ 반면 위성DMB의 경우 방송법상 위성방송사업자로 분류될 수 있다면, 위성방송과 동일하게 취급해도 무방할 것이다. 그리고 위성DMB의 경우에는 유료방송이라는 점에서 위성DMB의 채널을 통해 방송프로그램을 공급하는 PP는 위성방송의 PP와 동일하게 취급할 수 있을 것이다.

2) 중앙통제적·쌍방향 매체

‘중앙통제적·쌍방향 매체’란 정보의 흐름에 있어서 정보통제자가 존재하고, 따라서 편집자성을 향유하는 매체이지만, 한편으로는 그 정보전달방식이 단순히 일방적인 것이 아닌 쌍방향의 것인 경우를 말한다. 이러한 유형에 해당하는 방송매체로는, 우선 IPTV의 VOD(Video on Demand)시스템을 생각할 수 있다. 왜냐하면 VOD시스템의 경우 분명히 정보의 흐름을 지배하는 정보통제자는 존재하지만, 정보의 흐름에 있어서 정보수용자의 다양한 선택이 가능하고 정보수용자에 의한 정보 및 프로그램의 통제가 가능하기 때문이다.³⁵⁾ 즉 IPTV의 VOD시스템의 경우에는 기존의 전통적인 ‘시간적 편성’의 개념이 적용되지 않고, ‘공간적 편성’의 개념만이 적용되기 때문이다. 따라서 이러한 IPTV의 VOD시스템의 경우에는, 기존의 방송프로그램 편성규제정책에서 상정하는 편성개념이 시간적 편성을 전제로 하는 한, 방송프로그램 편성규제는 적용될 여지가 없는 것이다. 또한 IPTV의 VOD시스템의 경우에는 공간적 편성을 전제로 하고 있고, 이러한 공간적 편성은 ‘물리적 한계’가 거의 없다는 점에서, 시장원리를 통한 방송의 다양성 확보가 가능한 영역이라고 할 수 있다.

물론 IPTV의 실시간방송은 예외라고 볼 수 있다. 사실 IPTV의 실시간방송의 경우에는

34) 방송통신 융합과정의 일환으로 논의되고 있는 지상파DMB사업자에 대한 규제완화 및 사업자 분류 변경 등 관련 정책 수행에 있어서는 지상파DMB와 기존 지상파방송사업자와의 관계 및 매체 도입 목적이 간과되어서는 안된다는 지적이 있어 왔다. 김정태, 「디지털시대 방송법 해설」, 개정 2판, 커뮤니케이션북스, 2010, 109면.

35) 황성기, “IPTV(인터넷방송)에 적합한 심의모델에 관한 시론적 연구”, 「인터넷법연구」, 제5권 1·2호, 한국인터넷법학회, 2008. 10, 136-137면.

전통적인 방송과 별 차이가 없다는 점을 알 수 있다.³⁶⁾ 따라서 IPTV의 실시간방송의 경우, 그 메커니즘이 케이블방송이나 위성방송과 동일하다고 한다면, 방송편성규제정책의 적용 수준에 있어서는 케이블방송이나 위성방송과 동일하게 취급하는 것이 가능할 것이다. 예컨대 현행 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」은 IPTV의 실시간방송을 종합유선방송에 준해서 취급하고 있다(제21조 제3항 및 제4항).

한편 IPTV의 실시간방송에 대해서 방송프로그램 편성규제정책을 어떻게 적용할 것인가의 문제에 있어서는 방송편성규제정책과 뉴미디어의 발전과의 상관관계를 고려할 필요성도 존재할 수 있다. 이러한 고려는 위에서 언급한 방송‘사업’자의 상업적 이윤 추구 내지 방송의 상업성에 대한 고려와 맞물려 있다고 할 것이다.

3) 탈중앙통제적·일방적 매체

‘탈중앙통제적·일방적 매체’란 정보의 흐름에 있어서 정보통제자가 존재하지 않고, 따라서 편집자율성이 인정될 필요가 없는 매체인 반면에, 한편으로는 정보전달방식이 일방적인 경우를 말한다. 이러한 유형에 해당하는 매체는 인터넷상에서의 스팸메일(spam mail)과 같은 일방적 표현행위, 그리고 인터넷상에서 운영되는 웹사이트 중 정보수용자가 단지 정보를 수용만 할 수 있을 뿐, 어떠한 영향력도 행사할 수 없는 사이트가 여기에 해당한다고 할 수 있다. 방송매체와 관련하여서는 방송의 유형 중 현재 이러한 유형의 매체에 해당하는 것은 없는 것으로 보인다.

4) 탈중앙통제적·쌍방향 매체

‘탈중앙통제적·쌍방향 매체’란 정보의 흐름에 있어서 ‘정보통제자’가 존재하지 않고, 따라서 ‘편집자율성’이 인정될 필요가 없는 동시에, 정보전달방식도 쌍방향인 경우이다. 이 유형의 매체에 해당하는 것으로는 인터넷상에서의 커뮤니케이션행위 중에서 e-mail, 인터넷채팅, 이용자의 피드백이 가능한 웹과 같은 원격정보검색 등이 여기에 해당한다고 할 것

36) 전정환 교수는 방송개념의 본질적 구성요소로 대중매체로서의 특성, 여론형성에 기여하는 기능적 특성, 물질화되지 않은 형태로의 전파라는 기술적 특성 세 가지를 거론하면서, IPTV가 제공하는 서비스 중에서 통신서비스를 제외한 서비스들은 대중매체로서의 특성, 방송의 여론형성에 기여하는 기능적 특성, 기술적 특성을 충족하므로 헌법상 방송의 개념에 포섭된다고 한다. 전정환, “방송의 자유에 대한 전제조건으로서 헌법상 방송개념의 확정과 IPTV”, 「원광법학」 제23권 제1호, 원광대학교 법학연구소, 2007. 6, 88-89면. 지성우 교수도 IPTV에서 제공되는 서비스들 중 극히 일부 서비스들을 제외하고는 통신의 비밀보장이라는 통신의 자유의 기본원리를 구현하고 있지 못하고, 오히려 최종 소비자의 입장에서 보면 사상·표현을 전달하는 수단적 의미로서의 ‘방송의 자유’에 해당한다는 입장이다. 지성우, “멀티미디어 시대에 있어 방송개념의 가변성에 관한 연구 - IP-TV 문제를 중심으로 -”, 「성균관법학」 제17권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2005. 12, 131면.

이다. 더 나아가서 오늘날 트위터로 대표되는 마이크로블로깅 등의 SNS(social network service) 서비스도 이러한 유형의 매체에 해당한다고 할 수 있다. 특히 SNS 서비스는 인터넷의 개방성, 상호작용성이 극대화되고 진화된 형태의 커뮤니케이션방식이라고 할 수 있다.

방송의 유형에 포함되는지에 대한 논란이 있기는 하지만, 방송과 관련성이 있는 것으로서는 웹캐스팅(web-casting)이 바로 이러한 유형의 매체에 해당한다고 할 수 있다. 웹캐스팅은 “인터넷을 통해 영상, 음향정보를 방송적인 형태로(실시간으로 그리고 이용자의 컴퓨터에 저장되지 않는 방식으로) 제공하는 정보통신서비스”를 말한다고 할 수 있다. 즉, 유선이든 무선이든 인터넷 TCP/IP 프로토콜에 의해 비디오, 오디오와 같은 멀티미디어 데이터를 전송하되 이를 파일전송(File Download) 방식이 아닌 스트리밍(Streaming) 방식에 의해 전송하는 서비스를 말한다.³⁷⁾ 웹캐스팅은 그동안 ‘인터넷방송’이라는 개념하에 통신매체와 방송매체간의 미디어 융합현상이 가장 극명하게 드러나는 영역으로 인식되어 왔으나, 사실 이러한 인식은 방송영역에서 주로 제작되어 왔던 비디오/오디오 ‘콘텐츠’와 통신영역에서의 기술적 발전에 의해 새로이 생겨난 인터넷이라는 ‘물리적 매체’간의 결합가능성만 고려하였다는 점에서 한계를 지니는 것이었고, 인식의 오류가 있었다. 따라서 사실 웹캐스팅은 인터넷을 통해 제공되는 콘텐츠 중의 하나에 불과하다는 점에서, 매체 ‘그 자체’가 방송과 통신의 중간적 성격을 갖는 것은 아니라고 할 수 있다.

설령 웹캐스팅을 방송의 유형에 포함시킨다고 하더라도, 웹캐스팅에 대한 이용자의 접근방식은 기존의 방송과 현격히 다르다. 웹캐스팅 이용자가 채널을 유연히 돌림으로써 방송에 노출되는 것이 아니라, 의도적으로 접근해야만 비로소 이용할 수 있다는 점에서 비의도성이 강조되는 일반 공중과방송과는 다른 측면이 분명히 존재한다.

(4) 매체특성모델이 방송프로그램 편성규제에 있어서 갖는 이론적·실천적 의의 및 한계

1) 의의

위에서 제시한 매체특성모델은 방송프로그램 편성규제와 관련하여 다음과 같은 이론적·실천적 의미를 가진다고 판단된다.

첫째, 방송에 대한 규제를 정당화했던 기존의 논거들, 예컨대 전파의 희소성, 침투성, 영

37) 송석윤·박선영·황성기, 「신유형의 인터넷 콘텐츠에 대한 심의모델 개발」, 정보통신부 지정연구 00-12, 2001. 2, 5면.

향력 등의 논거들을 이용하지 않고서도 방송에 대한 규제를 정당화할 수 있다는 점에서 그 의의를 발견할 수 있다.

둘째, 매체에 대한 국가의 '내용적 규제(content regulation)'에 있어서 매체 전반을 아우르면서도, 차별화 대응전략으로서 매체간의 차별적 기준의 적용을 정당화할 수 있는 이론적·실천적 근거 내지 '일반적 원칙과 기준'으로서 기능할 수 있다는 점도 매체특성모델이 갖는 장점이라고 할 수 있다. 예컨대 중앙통제적·일방적 매체들은 중앙통제성과 일방성이라는 특성 때문에, 구조적으로나 본질적으로 표현의 자유가 추구하는 핵심가치 중의 하나인 '다양성의 확보'에 한계를 지닐 수밖에 없을 뿐만 아니라, 정보수용자의 측면에서도 통제능력이 결여될 수밖에 없다. 따라서 다양성을 확보하기 위해서 그리고 정보수용자의 통제능력을 강화시키기 위해서 이들 매체에 대한 국가의 내용적 규제가 정당화될 수 있다는 논리가 가능하다. 반면에 탈중앙통제적·쌍방향 매체는 탈중앙통제성과 쌍방향성이라는 특성 때문에, 구조적으로나 본질적으로 '다양성의 확보'에 순기능적이고도 긍정적인 역할을 수행할 수 있을 뿐만 아니라, 정보수용자의 통제능력을 강화시킬 수 있다. 따라서 이러한 특성으로 인해 이들 매체에 대한 국가의 내용적 규제의 정당성은 약화될 수밖에 없다는 논리가 가능하다. 이러한 논리에 따르면, 결국 내용적 규제에 있어서 그 정도를 중앙통제적·일방적 매체 → 중앙통제적·쌍방향 매체 → 탈중앙통제적·일방적 매체 → 탈중앙통제적·쌍방향 매체의 순으로 완화시키는 것이 매체특성모델에 의해 정당화될 수 있는 것이다.³⁸⁾ 따라서 이러한 매체특성론적 관점을 일관되게 유지한다면, 매체별 특성에 따른 방송프로그램 편성규제정책의 차별화를 정당화할 수 있는 논거와 논리가 충분히 도출될 수 있는 것이다.

결론적으로 이상과 같은 의미들을 종합해 볼 때, 여기서 제시하는 매체특성모델은 이전의 전통적인 매체들뿐만 아니라 기술의 발전에 따라 새롭게 등장하는 매체들을 모두 포괄하여 '통합적'으로 그 특성들을 설명해 낼 수 있는 '통합모델'이라는 것을 알 수 있다. 이러한 통합모델로서의 매체특성모델은 일정한 규제가 그 정당성과 타당성을 확보하기 위한 전제로서 규제의 일관성을 담보해 낼 수 있는 '일반적 원칙과 기준'으로 기능할 수 있다는 점을 보여준다. 이러한 측면에서 매체특성모델은 매체 전반에 대한 내용적 규제의 이론적 분석틀로서 기능할 수 있다는 점에서 그 의의를 지닐 뿐만 아니라, 실천적인 측면에서도

38) 텔레비전을 방송형, 케이블형, 통신형, 혼합형으로 규정하고 편성과 편집의 기반이 설정되어야 한다는 견해도 이러한 매체별 특성에 따른 새로운 접근방식이라고 할 수 있다. 박기성, "텔레비전 방송 편성과 편집의 제도화", 「한국방송학보」 제20-5호, 한국방송학회, 2006. 10, 140면.

구체적으로 매체간의 차별적 내용규제정책의 입안을 정당화할 수 있는 모델로서 기능할 수 있다는 점에서도 그 의의를 발견할 수 있다.

더 나아가서 방송프로그램 편성규제가 기본적으로 방송에 대한 내용적 규제의 하나로서 존재한다면, 이러한 매체특성모델은 방송프로그램 편성규제정책의 차별화를 위한 정당화 모델로서도 기능할 수 있다는 점에서도 그 이론적·실천적 의의를 인정할 수 있을 것이다.

2) 한계

방송프로그램 편성규제에 대해서 매체특성모델을 적용하는 경우, 이론적·실천적 의의도 존재하지만, 그 한계도 존재한다. 즉 현행 방송법상의 방송프로그램 편성규제를 모두 설명하거나 커버할 수는 없다는 한계를 지니고 있다. 왜냐하면 현행 방송법상의 방송프로그램 편성규제 자체가 '다양성 확보 목적의 편성규제'와 '산업정책적 목적의 편성규제' 두 가지로 구성되어 있기 때문이다. 즉 이 두 가지의 편성규제가 지향하는 목적이 상호간에 논리적 정합성 내리 논리적 연관성이 부족할 수 있기 때문이다.

보다 구체적으로, 매체특성모델은 다양성 확보 목적의 편성규제를 설명하거나 정당화하는 논거로서는 설득력이 있지만, 산업정책적 목적의 편성규제를 설명하거나 정당화하는 논거로서는 부족한 것이 사실이다. 이러한 점에서 매체특성모델은 분명히 그 한계가 존재한다.

하지만 그럼에도 불구하고, 산업정책적 목적의 편성규제가 지향하는 목적이 다양성 확보라고 하는 편성규제의 이념적 근거 및 목적에 '부가'된 것이라고 한다면, 이러한 범위 내에서는 매체특성모델은 산업정책적 목적의 편성규제를 설명하는 논거로서도 여전히 유의미할 수 있다.

(5) 채널간 차별적 편성규제의 정당화논거

지금까지 설명한 매체특성모델은 매체간 차별적 편성규제정책의 정당화논거로서 기능하는 것인데, 이러한 매체간 차별적 편성규제정책 이외에 채널간 차별적 편성규제정책을 정당화하는 논거가 필요할 수 있다. 이와 관련하여 현재 방송법상 채널간의 구분기준이 고려될 수 있을 것이다. 현행 방송법상 채널간의 구분기준으로 작용할 수 있는 것으로는 다음과 같이 '편성의 종류', '채널허용방식', '유료 여부' 등을 상정할 수 있다.

첫째, '편성의 종류'라는 기준이다. 현행 방송법은 편성의 종류를 '종합편성'과 '전문편성' 두 가지로 상정하고 있다. 먼저 '종합편성'이란 "보도·교양·오락 등 다양한 방송분야 상호

간에 조화를 이루도록 방송프로그램을 편성하는 것”을 말하고(방송법 제2조 제18호), ‘전문 편성’이란 “특정 방송분야의 방송프로그램을 전문적으로 편성하는 것”을 말한다(방송법 제2조 제19호). 그리고 방송법은 ‘채널’을 “동일한 주파수 대역을 통해서 연속적인 흐름 또는 정보체계의 형태로 제공되어지는 텔레비전방송, 라디오방송 또는 데이터방송의 단위”로 정의하고 있다. 따라서 채널에 대한 현행 방송법상의 개념정의는 편성에 대해서 개방적인 태도를 취하고 있다. 즉 채널에 따라 종합편성을 하는 채널과 전문편성을 하는 채널로 구분될 수 있는 것이다. 실제로 케이블이나 위성방송에서의 종합편성 PP가 존재하기 전까지는 종합편성은 지상파채널, 전문편성은 케이블이나 위성방송채널이라는 구도가 형성되어 있었다. 즉 종합편성 v. 전문편성의 구도는 지상파방송 v. 케이블방송/위성방송(의 PP)의 구도와 동일하게 인식되어 왔다. 따라서 종합편성이나 전문편성이나라는 구분기준은 지상파방송 v. 케이블방송/위성방송(의 PP)간의 차별적 편성규제를 정당화할 수 있는 논거로서 기능할 수 있다. 물론 종합편성 PP가 등장한 경우에는 이러한 구분기준이 약화될 수 있지만, 아래에서 설명하는 채널허용방식이나 유료 여부라는 기준들과 종합적으로 고려하는 경우에는, 편성의 종류라는 기준은 채널간 차별적 편성규제정책을 정당화할 수 있는 논거로서의 의미를 여전히 지닐 수 있다.

둘째, ‘채널허용방식’이라는 기준이다. 이 기준은 현행 방송법상 일종의 ‘진입규제방식’에 따른 기준이라고 할 수 있는데, 현행 방송법상 위에서 설명한 ‘편성의 종류’라는 기준과 상호 관련되어 있다.³⁹⁾ 예컨대 방송법 제9조 제5항은 방송채널사용사업, 전광판방송사업 또는 음악유선방송사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회에 ‘등록’하도록 규정하고 있으면서도, 종합편성이나 보도 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 하고자 하는 자에 대해서는 방송통신위원회의 ‘승인’을 얻도록 규정하고 있다.⁴⁰⁾ 특히 방송채널사용사업에 대한 이러한 방송법의 이중적 진입규제방식은 바로 ‘종합편성이나 보도 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성’에 대해서는 보다 강화된 규제가 가능하다는 것을 전제로 하는 것이다. 따라서 방송법 제9조 제5항이 진입규제에 있어서 차별을 두는 것이 사회적 공신력과 책임성 등에 기반하는 등, 그 차별에 대한 합리적 근거 내지 이유가 인정된다면, 편성의 종류와 상호 관련되어 있는 채널허용방식이라는 기준에 따라 채널간 차별적 편성규제정책이 정당화될 수 있을 것이다.⁴¹⁾

39) 황성기, 한진만, 유의선, 배현석, 「방송환경 변화에 따른 방송심의정책 전환에 관한 연구」, 방송위원회, 2001. 11, 34면.

40) 이러한 채널들에 대해서 승인제가 적용되는 것은 사회적 공신력과 책임성이 요구되는 측면을 반영한 것으로 해석된다. 김정태, 「디지털시대 방송법 해설」, 개정 2판, 커뮤니케이션북스, 2010, 85면.

셋째, '유료 여부'라는 기준도 채널간 차별적 편성규제정책을 정당화할 수 있는 주요한 논거가 될 수 있다. 왜냐하면 '유료 여부'라는 기준은 정보의 수용 여부에 대한 수용자의 '적극적인 자발성'이라는 요소와 관련되어 있기 때문이다.⁴²⁾ 그리고 수용자의 적극적인 자발성이라는 요소는 위의 매체특성모델의 요소 중의 하나인 정보전달방식과 관련하여, 수용자에 의한 정보통제능력의 강화 내지 보장과 관련되어 있기 때문이다. 예컨대 현행 방송법 제2조 제20호는 '유료방송'을 "시청자와의 계약에 의하여 수개의 채널단위·채널별 또는 방송프로그램별로 대가를 받고 제공하는 방송"으로 정의내리고 있다. 이러한 유료방송의 개념정의의 핵심요소는 '계약', '수개의 채널단위·채널별 또는 방송프로그램별', '대가'라고 할 수 있다. 여기서 '계약'과 '대가'라는 요소는 계약체결에 있어서 당사자 간의 '자유로운 의사' 내지 수용자의 '적극적인 자발성'을 전제로 하는 것이다. 또한 '수개의 채널단위·채널별 또는 방송프로그램별'이라는 요소는 채널단위·채널별 또는 방송프로그램별로 차별적인 접근이 가능하다는 것을 의미한다. 따라서 방송법 제2조 제20호가 규정하고 있는 유료방송의 법적 정의의 그 자체가 이미 채널별·방송프로그램별 내용규제정책의 차별화를 예정하고 있다고도 할 수 있는 것이다. 결국 유료에 의해 제공되는 채널의 경우에는 국가에 의한 내용규제의 기준이나 정도가 약화되어야 한다는 것을 의미하고, 방송프로그램 편성규제에 있어서도 그 기준이나 정도가 약화되어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 정책적 함의는 특히 케이블방송이나 위성방송에서 제공하는 채널 중에서 PPV(Pay per View) 채널의 경우에는 더욱 더 설득력이 있다. 이러한 PPV의 경우에는 시청을 위해서는 기본가입비 이외에 별도의 이용료를 지불해야 하므로 보다 더 수용자의 적극적이고 능동적인 자발성을 전제로 하기 때문이다.

(6) 매체간 채널간 차별적 편성규제의 기본구조

이상에서 설명한 매체간 차별적 편성규제의 정당화논거와 채널간 차별적 편성규제의 정

41) 이러한 관점에서 종합편성채널은 보도, 교양, 오락프로그램을 모두 편성할 수 있다는 점에서 지상파방송과 큰 차이가 없어서 전문분야의 프로그램만을 편성하는 전문PP들과는 구분되는 상대적으로 엄격한 규제가 필요한 반면에, 한정된 수용자를 대상으로 하는 유료TV라는 점에서 지상파방송이 갖는 공익적 책무를 똑같이 요구하기는 어려워서 지상파방송과 동등한 규제를 하는 것은 무리가 있을 수 있으므로, 종합편성채널에 대한 편성규제는 현재 지상파방송에 대한 규제와 채널사용사업자의 규제의 중간 수준에서 일정한 절충점을 찾을 필요가 있다는 주장이 가능하다. 박성철, "유료TV채널의 프로그램 편성 규제와 콘텐츠 수급", 『전파방송통신저널』 제12호, 한국전파진흥원, 2009. 4, 25-27면.

42) 황성기, 한진만, 유의선, 배현석, 「방송환경 변화에 따른 방송심의정책 전환에 관한 연구」, 방송위원회, 2001. 11, 33-34면.

셋째, IPTV의 실시간방송의 경우에는 그 메커니즘상 케이블방송 또는 위성방송과 동일하게 취급하되, VOD의 경우에는 매체의 성격상 약한 중앙통제성과 쌍방향성을 지니고 있으므로, 편성규제를 적용하지 않는다.

넷째, 웹캐스팅의 경우에는 매체의 성격상 탈중앙통제성과 쌍방향성을 지니고 있으므로, 편성규제를 적용하지 않는다.

V. 나오는 말

지금까지 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 내지 목적을 고찰하고, 다매체·다채널 시대로 통칭되는 방송매체환경의 변화 속에서 방송프로그램 편성규제정책에 대한 새로운 접근방법 및 방향성을 모색하였다. 보다 구체적으로 향후 방송프로그램 편성규제정책을 설계함에 있어서의 원칙과 기준으로서 방송프로그램 편성규제정책에서의 ‘차별화 대응전략’을 제시하였다. 그리고 차별화 대응전략을 뒷받침하는 명제로서 ‘매체와 채널의 특성’을 고려해야 한다는 점을 주장하였다. 즉 “방송매체와 방송채널의 특성이 그 자체로 방송프로그램의 다양성 확보를 통해서 수용자의 선택권을 보장해 주고 있는지에 따라서 방송프로그램 편성규제의 방식과 정도가 결정되어야 한다”는 명제가 차별화 대응전략의 원칙과 기준으로서 기능할 수 있다고 생각한다. 그리고 매체간·채널간 차별적 편성규제정책을 위한 정당화모델을 제시하였다.

방송매체환경의 변화는 방송개념의 변화, 방송에 대한 규제내용이나 규제방식의 변화 등 방송과 관련된 모든 제도들의 변화를 요구하고 있다. 이러한 상황 속에서 방송프로그램 편성규제에 대해서도 새로운 접근방법 및 방향성이 요구되는 것은 당연하다고 할 것이다. 이러한 측면에서 이 글에서 제시하고 있는 것으로서 방송프로그램 편성규제에 있어서 매체와 채널의 특성에 따른 차별화 대응전략, 매체간·채널간 차별적 편성규제정책을 위한 정당화모델은 그 한계에도 불구하고 나름대로의 의미를 지닌다고 하겠다. 향후 방송프로그램 편성규제정책의 새로운 설계에 있어서, 이 글이 제시하고 있는 접근방법과 방향성이 나름대로 합리적인 원칙과 기준으로서 기능할 수 있기를 기원하면서 이 글을 마친다.

■ 참고문헌

- 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2010
- 김정태, 「디지털시대 방송법 해설」, 개정 2판, 커뮤니케이션북스, 2010
- 송석운·박선영·황성기, 「신유형의 인터넷 콘텐츠에 대한 심의모델 개발」, 정보통신부 지정연구 00-12, 2001. 2
- 최충웅 외 4인, 「다매체·다채널 시대 편성정책 연구」, 정책연구 2001-6, 방송위원회, 2001. 12
- 황성기, 한진만, 유의선, 배현석, 「방송환경 변화에 따른 방송심의정책 전환에 관한 연구」, 방송위원회, 2001. 11
- 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2009
- 김명식, “방송의 자유의 제한구조에 관한 소고”, 「성균관법학」 제17권 제3호, 성균관대학교 비교법연구소, 2005. 12
- 김명식, “방송의 자유의 법적 성격과 제한 구조”, 「공법논총」 제2호, 광주·전남공법학회, 2006. 6
- 김병선, “프로그램 편성 비율 고시가 지역 지상파 방송 편성에 미치는 영향: 의무 외주 제작 비율 및 자체 편성 비율 고시를 중심으로”, 「언론과학연구」 제8권 제3호, 한국지역언론학회, 2008. 9
- 김수정, “오락프로그램 편성비율 규제의 쟁점과 프로그램 분류체계의 과제”, 「미디어경제와 문화」 제5-1호, 커뮤니케이션북스, 2007년 겨울
- 김진웅, “다원주의와 방송자유 관점에서 의외주정책”, 「커뮤니케이션학연구」 제10-1호, 한국커뮤니케이션학회, 2002. 10
- 김진웅, “방송 공익론의 법적 접근: 방송법을 중심으로”, 「커뮤니케이션학 연구」 제14권 2호, 한국커뮤니케이션학회, 2006. 6
- 김진웅, “신문의 자유와 방송의 자유: 언론자유의 이원성을 중심으로”, 「언론과학연구」 제7권 2호, 한국지역언론학회, 2007. 6
- 박기성, “텔레비전 방송 편성과 편집의 제도화”, 「한국방송학보」 제20-5호, 한국방송학회, 2006. 10
- 박성철, “유료TV채널의 프로그램 편성 규제와 콘텐츠 수급”, 「전파방송통신저널」 제12호, 한국전파진흥원, 2009. 4
- 배진아, “편성규제 이대로 좋은가”, 「방송문화」 제283호, 한국방송협회, 2005. 1
- 배진아, “편성규제 개선: 편성규제 완화의 원년되어야”, 「방송문화」 제295호, 한국방송협회, 2006. 1
- 심미선, “‘규제’보다 ‘자유’로 편성정책 목표 실현할 때”, 「방송문화」 제312호, 한국방송협회, 2007. 8
- 윤석민·박아현, “방송통신 융합시대 방송의 공익성과 내용규제정책”, 「방송연구」 제66호, 방송위원회, 2008년 여름
- 윤성옥, “방송법 내 과도한 편성규제 제정비 필요”, 「방송문화」 제315호, 한국방송협회, 2007. 11
- 이영주 외 2인, “공익성 방송 분야의 의무전송 규정에 관한 타당성 고찰”, 「한국언론학보」 제50권 제2호, 한국언론학회, 2006. 4
- 이재진, “방송 편성규제와 자유 - 실천적 방송의 자유를 위하여 -”, 「방송문화」 제272호, 한국방송협회, 2004. 2
- 이호영·윤성옥, “어린이·청소년 보호 방송정책에 대한 의견 조사 연구 - 편성규제, 청소년시청보호시간대, 프로그램등급제를 중심으로 -”, 「한국방송학보」 제24-1호, 한국방송학회, 2010. 1
- 전경란, “편성의 자유 실종된 방송규제”, 「방송문화」 제290호, 한국방송협회, 2005. 8

- 전정환, “헌법상 방송의 자유와 관련한 제문제 - 독일기본법 제5조 제1항 2문의 논의를 중심으로 -”, 「법학연구」 제13집, 대명출판사, 2003. 12
- 전정환, “방송자유 의 법적 성격”, 「법학연구」 제14집, 한국법학회, 2004. 1
- 전정환, “방송자유 의 보호영역과 제한 - 독일기본법 제5조 제1항 2문에 관한 논의를 중심으로 -”, 「법학연구」 제16집, 한국법학회, 2004. 11
- 전정환, “방송의 자유에 대한 전제조건으로서 헌법상 방송개념의 확정과 IPTV”, 「원광법학」 제23권 제1호, 원광대학교 법학연구소, 2007. 6
- 지성우, “멀티미디어 시대에 있어 방송개념의 가변성에 관한 연구 - IP-TV 문제를 중심으로 -”, 「성균관법학」 제17권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2005. 12
- 황성기, “언론매체규제에 관한 헌법학적 연구-방송·통신의 융합에 대응한 언론매체 규제제도의 개선 방안-”, 서울대학교 법학박사학위논문, 1999. 8
- 황성기, “IPTV(인터넷방송)에 적합한 심의모델에 관한 시론적 연구”, 「인터넷법연구」 제5권 1·2호, 한국인터넷법학회, 2008. 10
- Albert Bleckmann, *Staatsrecht II - Die Grundrecht*, 3.Aufl., Carl Heymanns Verlag KG, 1989
- Horst Dreier(hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band I, 2.Aufl. Mohr Siebeck, 2004
- Ithiel de Sola Pool, *Technologies of Freedom*, The Belknap Press of Harvard University Press, 1983
- Jackie Harrison & Lorna Woods, *European Broadcasting Law and Policy*, Cambridge University Press, 2007
- Lesley Hitchens, *Broadcasting Pluralism and Diversity: A Comparative Study of Policy and Regulation*, Hart Publishing, 2006
- Thomas I. Emerson, *The System of Freedom of Expression*, The Random House, 1970

투고일자 2011.01.12 심사개시일자 2011.01.28 게재확정일자 2011.02.14

Hongik Law Review, Vol. 12, No. 1(2011)

[ABSTRACT]

A Study on Approach and Direction about the Regulation of Broadcasting Programming

Hwang, Sung Gi

As the environment of media surrounding broadcasting changes, the diverse discourses is being formed about justifiability and effectiveness of the regulation policies in relation with broadcasting. The regulation of broadcasting programming as one of content regulations of broadcasting is the same. The regulation of broadcasting programming is connected with the freedom of expression, in other words, freedom of broadcasting in a viewpoint of constitutional law. And the regulation of broadcasting programming is a problem of balancing between public interests pursued by the regulation and freedom of broadcasting of broadcasters.

This study starts from questions as follows.

Firstly, is it needed to maintain current regulation policy of broadcasting programming under the changes of the environment of broadcasting media symbolized as 'multi-media and multi channel era'?

Secondly, is the idealogical rationale or objective of regulation policy of broadcasting programming still meaningful?

There is much criticism about current regulation policy of broadcasting programming

focusing justifiability and effectiveness of the regulation policy. Especially these days, under the changes of the environment of broadcasting media symbolized as 'multi-media and multi channel era', these critical challenges are becoming more persuasive.

Beginning from these questions, this study presents principles and standards to make new approach and direction about the regulation of broadcasting programming as follows.

First, this study reviews the ideological rationale or objective of regulation policy of broadcasting programming.

Second, this study emphasizes new approach and direction about the regulation of broadcasting programming.

Third, this study proposes discriminatory programming regulation between broadcasting media and channels according to characteristics of broadcasting media and channels.

Fourth, this study presents medium-specific model to justify discriminatory programming regulation between broadcasting media and channels.

Key Words : multi-media and multi channel, broadcasting programming regulation, freedom of expression, freedom of broadcasting, discriminatory programming regulation, medium-specific model