

방송규제의 이론적 근거

이 상 철 중앙대 신문방송학과 교수

방송은 주파수(airwaves)의 영향을 받게 되기 때문에 인쇄미디어와 같이 어느 특정 소수인이 이를 소유할 수 없는 성질의 것이다. 이는 마치 물이나 공기가 국민전체에 속하는 것 같이 주파수를 이용하는 방송도 국민전체에 속하는 공유물(public property)로 보는 것이 타당하다...

일반적으로 언론이나 표현의 자유는 개인이나 단체의 명예를 훼손했을 때, 내용이 외설적이며 음란하여(obscene) 사회질서나 도덕을 문란하게 하였을 때, 그리고 내용이 국가기밀을 폭로하여 국가의 안전을 위태롭게 할 때는 제재를 받게 되는 것이다.

I. 방송의 특성

우리나라에 라디오 방송이 처음 시작된 것은 1927 년이고 텔레비전 방송은 1956 년의 일이다. 신문이나 잡지와 같은 인쇄미디어보다 방송의 역사가 비교적 짧으나 보급은 인쇄미디어보다 빨라 가장 일반화된 미디어에 속한다. 방송은 어느 누구나 가장 손쉽게 접할 수 있고 우리 생활의 일부로 등장했기 때문에 인쇄 미디어와 구별되고 또한 영상 매체인 영화와도 구별된다.

정보시대에 살고 있는 현대인들은 다른 미디어보다 방송, 특히 텔레비전 시청에 보다 많은 시간을 할애하고 있는 것이다. 미국의 경우 하루평균 텔레비전 시청시간은 3 시간 이상인데 신문구독시간은 30 분에 불과하다. 이는 하루 일과 중에서 잠자는 시간과 일하는 시간을 제외하면 가장 많은 시간을 텔레비전 시청에 보내고 있다는 얘기가 된다.¹⁾

특히 국민학교 어린이들은 일주일에 27 시간을 텔레비전 시청에 소비하는데 이는 이들이 학교에서 보내는 시간보다 많은 것이다.²⁾

우리나라에 있어서도 하루평균 텔레비전 시청시간은 2 시간 21 분(일요일은 3 시간 49 분)인데 비해 신문강독시간은 36 분으로 나타났다.³⁾ 그리고 텔레비전의 시청시간은 우리나라의 경우에 있어서도 컬러 텔레비전의 일반화, 방영시간의 연장, 채널 수의 확대, 프로그램의 다양화(diversity)와 질적 향상 등 몇 가지 조건만 개선되면 계속 증가할 것으로 보인다. 이 같은 점에 비추어 볼 때 텔레비전은 우리 일상생활에 좋은 나쁜든 중요한 부분을 차지하고 있는 것이다.

본 논의 방송 규제와 관련해서 특히 텔레비전이 문제시되고 있는 것은 라디오는 음악, 일기예보, 가벼운 정보, 지방소식과 같은 비폭력적인 내용을 위주로 하는 반면 텔레비전은 매체의 성격상(시각을 중시) 폭력과 사치, 그리고 오락적이며 외설적인 내용에 치중하는 경향이 있기 때문이다.⁴⁾

텔레비전이 이같이 오락적이며 폭력적인 내용에 치중하게 되는 원인은,

- ①텔레비전은 신문과 같은 인쇄매체와 달리 수입의 100%를 광고에 의존하며,
- ②텔레비전의 광고료는 신문의 경우와 달리 전적으로 시청자의 수에 따라 결정되며,
- ③시청자는 텔레비전으로부터 정보나 교양적인 내용을 소구하기 보다는 오락적인 내용을 소구하며,
- ④신문과 같은 인쇄매체는 엘리트 층의 독자를 대상으로 할 수 있으나 텔레비전은 그 시청자층(segment of the audience)이 엘리트층이라기 보다는 비엘리트(nonelite)층이거나 청소년층이라고 할 수 있기 때문에 그 내용도 자연히 저속하며 오락위주가 되지 않을 수 없는 것이다.

그러므로 텔레비전을 많이 보는 계층(segment of the heavier television viewing)은 잘사는 계층보다는 못사는 계층, 어른보다는 어린이, 교육수준이 높은 계층보다는 낮은 계층으로 나타나 있다.⁵⁾

방송의 상업성과 지방방송이 잘 발달되어 있는 나라는 미국이라고 할 수 있다.

미국에는 1980 년 현재 8,752 개의 라디오 방송국과 988 개의 텔레비전 방송국이 있는데 이 가운데 상업라디오 방송국이 88%(7,714 개), 상업 텔레비전 방송국이 74%(735 개)를 차지하고 있다.

한편 미국의 방송국과 네트워크(networks)의 관계는 종속의 관계에 있는 것이 아니고 대등의 관계에 있다. 이는 마치 지방신문사가 통신사와 계약에 의해 필요한 뉴스(전국 뉴스와 국제 뉴스)를 공급 받는 것과 같이 각 방송국은 독립된 별개의 단체로서 네트워크와의 계약 하에 필요한 프로그램을 공급 받게 된다.⁶⁾

따라서 미국의 3대 네트워크는 가맹 방송국에 각각 1주 약 90시간 분의 네트워크 프로그램을 제공하고 있다. 가맹국은 네트워크의 프로그램을 거절할 수 있으며 네트워크의 프로그램을 공급하지 않는 시간대에는 독자적인 로컬 프로나 신디케이트 프로를 방영한다.⁷⁾

텔레비전 시청이 특히 사회적으로 문제가 되는 것은 감수성이 예민한 청소년이 폭력적이며 선정적인 프로그램을 시청 함으로서 그들의 반 사회적인 범죄나 부도덕한 행위에 영향을 끼친다고 보는 것이다.

이와 관련해서 텔레비전 폭력(televized violence)이 청소년들의 실제 폭력이나 반사회적행위에 관련이 있느냐 하는 것은 1960년대 초 영국과 미국을 중심으로 학문적 또는 정부적 차원에서 그 연구가 시도 되었다.

한 예로 영국의 힘멜바이트(Himmelweit) 교수의 연구에 이어 미국의 슈람(Schramm) 교수도 텔레비전과 청소년의 폭력행위(aggressive behavior) 사이에 어떠한 관계가 있는지를 연구했는데 이들 연구는 텔레비전 폭력이 청소년들에게 경우에 따라서 영향을 미칠 수도 있으나 모든 폭력행위가 텔레비전에 기인한다고는 보지 않았다.

그리고 미국의 Surgeon General 보고서도 폭력적인 프로그램이 청소년의 폭력가능성을 배제하지는 않았으나 폭력프로그램이 전적으로 청소년의 폭력행위에 영향을 미친다고 단정하지는 않았다.⁸⁾

또 다른 예로는 미국에서 1960년대 초 대대적인 흑인 폭동과 소요가 텔레비전의 소수민족 스테레오 타이프화(stereotyping)와 어떤 관계가 있는지에 대한 연구가 있었다.

이는 존슨 대통령이 임명한 시민소요에 대한 전국고문위원회(National Advisory Commission on Civil Disorders)에 의해서 연구, 분석되었으며, 이 위원회는 위원장인 일리노이 주의 주지사 오토 커너(Otto Horner)의 이름을 붙여 커너 위원회로 불리고 있다.

이에 따라 커너 위원회(1967)가 대통령에게 보고한 보고서 내용에 의하며, 미디어 특히 텔레비전은 소수민족의 처지나 어려운 점을 공정한 입장에서 보도하기보다는 무시하거나 스테레오 타이프화 하는 경향이 있다는 것이다.

즉 미디어는 백인의 입장에서 소수민족에 대한 보도를 하고 빈민가의 악이나 생활의 어려움, 이들의 불평이 제대로 보도, 전달되지 못한다는 것이다.⁹⁾

따라서 미디어는 소수민족의 소요(civil disorders)에 미디어가 전적인 책임은 질 수 없으나 다소 책임이 있다고 커너 보고서는 지적했다. 텔레비전은 이같이 선진국에서도 매체의 성격상 선정적이고 폭력과 오락적 내용에 치중하기 때문에 이의 영향력에 대한 연구가 계속되고 있는 실정이다.

이들 선진국의 조사는 청소년의 폭력행위나 소수민족의 소요행위가 반드시 텔레비전에 원인이 있다고는 한정하지 못하고 있으나 그렇다고 텔레비전의 영향력을 전적으로 배제하지도 못하고 있는 것을 볼 때, 텔레비전의 영향력이 어느 사회에서나 중요한 것임을 알 수 있다. 이와 관련해서 우리 정부도 최근 잇단 강력사건과 청소년 범죄가 텔레비전의 영향에도 있다고 보고 청소년에 악영향을 끼치는 방송내용을 크게 정화하는 조치를 취하게 되었다.

즉, 정부는 청소년의 접촉도가 높은 텔레비전 등 방송내용에 청소년의 정서를 해치는 요인이 있다고 보고, 이 유해요인을 강력히 제거하기로 한 것이다.

이 같은 정부시책을 유형별로 보면,

①일부 방송내용의 폭력, 외설, 저속표현이 청소년의 범죄유발의 동기가 되고 있으며, 연예·오락 프로그램의 선정, 환락, 퇴폐, 사치분위기가 청소년 정서를 해치는 요소라고 보고 있으며,

②TV 광고의 사치 소비풍조 조장과 선정적 내용들이 청소년들의 발신을 유발하고 성적 충동을 자극시킨다는 판단 아래 이런 부정적 요인들을 방송에서 제거하겠다는 것과,

③드라마 영화의 폭력 살인 등 인명경시 풍조를 개선하고 범죄수법의 상세한 묘사와 성적 충동을 자극하는 선정적 분위기, 이를 부채질하는 호화적인 무대를 추방한다는 것이다.

이에 따라 각 방송사는 봄 프로그램 개편부터 폭력과 선정적인 내용을 제거함은 물론 쇼의 현란한 조명, 드라마의 호화세트, 선정적 율동의 쇼, 저급한 내용의 코미디, 의상과 소품의 사치성도 배격하겠다고 공언한 바 있다.

본 논에서는 이 같은 정부당국의 방송프로그램에 대한 규제를 계기로 방송의 공공성 및 방송규제에 대한 법적 근거와 사례 등을 고시하고자 한다.

II. 방송의 공공성

방송은 주파수(airwaves)의 영향을 받게 되기 때문에 인쇄미디어와 같이 어느 특정 소수인이 이를 소유할 수 없는 성질의 것이다.

이는 마치 물이나 공기가 국민전체에 속하는 것 같이 주파수를 이용하는 방송도 국민 전체에 속하는 공유물(public property)로 보는 것이 타당하다.

따라서 방송국은 방송을 하는데 필요한 주파수를 영구 소유하는 것이 아니라 일정기간 동안 이를 보관(temporary custodians)하는 것이다.¹⁰⁾

이 같은 방송의 공적인 특이성 때문에 세계 어느 나라에 있어서도 정부의 허가에 의해서 운영되고 있으며 만일 방송이 허가조건에 명시되어있는 공적인 임무수행을 충실히 이행하지 못할 경우에는 방송의 권리를 박탈당하게 되는 것이다.

방송은 이같이 인쇄매체와 달리 공적인 개념이 강하기 때문에 미국의 경우에 있어서도 형평의 원칙 (fairness doctrine)을 인정하고 있는 것이다. 즉 FCC가 제정한 커뮤니케이션 법 315 조에 의하면 방송국은 특히 모든 정치 입후보자(qualified candidates)들에게 동일한 방송시간(equal time)을 제공할 것을 의무화하고 있다.¹¹⁾

이 같은 규정은 1949년부터 형평의 원칙(fairness doctrine) 개념으로 확대되어 방송국이 다만 정치적인 입후보자들 뿐 아니라 논쟁의 여지가 있는 모든 문제를 공적으로 토론하게 될 때에는(in public discussions of controversial issues) 찬, 반론자들에게 동등한 방송시간을 주도록 의무화한 것이다.

형평의 원칙은 1969년 Red Lion v. FCC의 판결에서도 지지되었는데 이의 판결을 보면 다음과 같다.

Red Lion 방송국은, 방송을 통해 자신의 좌익활동(left-wings activities)에 공격을 당한 Fred Cook 에 반론권, 즉 동등한 방송권(equal time)을 주지 않은데 대해 Cook 는 이 사건을 FCC 에 제소했으며 FCC 는 Red Lion 으로 하여금 Cook 에게 항변할 수 있는 기회를 주라고(to provide free time for Coot to reply) 지시 했다.

Red Lion 방송사측은 FCC 의 이 같은 지시에 따르지 않고 FCC 가 규정한 fairness doctrine 은 헌법에 위배된다는 이유로 법원에 제소를 하게 된 것이다.

이에 대해 미국 연방대법원은 Red Lion 방송사에 불리한 판결을 내렸는데 이 판결요지를 보면 언론자유와 관련해서 방송에서 특히 보호되어야 하는 측은 방송사측(licensee)이 아니라 시청자, 대중 (public)이라는 것이다.

즉 방송국이 공적 개념에 속하는 전파를 임의로 독점, 할애하는 것은 헌법의 기본 정신인 아이디어의 자유로운 교환(an uninhibited market place of ideas)을 오히려 막을 염려가 있다는 것이다.¹²⁾

이 같은 fairness doctrine 은 1960 년대 말 담배광고(cigarette advertising)에도 적용되었다.

담배광고에 대한 논쟁은 미국의 Surgeon General 보고서가 흡연(cigarette smoking)은 건강에 해롭다고 한데서 비롯된다. 이에 따라 FCC 는 담배광고에 대항하여 흡연 반대 단체들(anti-smoking agencies)이 흡연을 반대하는 광고를 할 수 있다고 결정을 하게 되었다.¹³⁾

이는 결국 방송(라디오 포함)으로 하여금 담배광고를 전면 금지(1971. 1. 2)하는 결과를 가져오게 했다고 볼 수 있다.¹⁴⁾

방송의 이 같은 액세스권 또는 fairness doctrine 이 인쇄매체에도 적용되는가에 대해서 알아보기로 하겠다.

미국의 저명한 매스컴 법 전문가인 Barren 교수에 의하면 헌법이 의미하는 언론자유는 미디어 소유자(owners of the media)들에만 있는 것이 아니고 모든 국민에게도 있다고 보고 방송에서도 항변권(Right to reply)을 인정하는 것과 같이 인쇄미디어도 항변권 즉 fairness doctrine 이 인정되어야 한다고 주장하고 있다.¹⁵⁾

이에 대해 Miami Herald v. Tornillo 사건(1972. 9)은 신문의 fairness doctrine 을 인정하지 않고 있다. 즉 Herald 는 Miami 주의회 출마자인 Tornillo 의 공적문제(public importance)를 비난하는 기사를 실은 데 대해 Tornillo 는 항변권 (space to reply)을 요청했던 것이다. 이에

대해 Miami 주 대법원은 Tornillo 에 승소판결을 내렸으나 연방대법원은 이를 번복하기에 이르렀다.

동 번복 판결에 의하면 언론의 자유는 액세스권이 매우 중요시되나 신문으로 하여금 논쟁거리가 되는 이슈마다 같은 양의 항변권을 인정하게 됨은 결국 신문의 사명인 편집권의 통제를 가져와 오히려 언론을 위축시킬 염려가 있다는 것이다.¹⁶⁾
방송은 이같이 인쇄미디어와 달리 공격이라 비판을 받은 당사자의 반론권을 인정해야 하기때문에 논쟁거리가 되는 프로그램을 피하는 경향이 있다.¹⁷⁾

III. 방송규제의 사례

세계 어느 나라고 언론의 자유는 그 도가 지나칠 때 제한을 받게 마련이며, 어느 정부든지 간에 무한한 비판을 허용할 수는 없는 것이다.¹⁸⁾

미국의 수정헌법 (First Amendment)은 의회는 언론과 표현의 자유 (freedom of speech, or of the press)를 제한하는 어떤 법도 제정할 수 없다고 규정하고 있다. 그러나 이에 대한 구체적인 의미(interpretation)가 무엇인지에 대해서는 수정헌법이 제정된 1790 년부터 현재에 이르기까지 일관적이며 절대적이었기 보다는 시대와 사회실정에 따라서, 그리고 미디어의 성격에 따라서 케이스 바이 케이스(case by case)로 해결되어 온 것이다.

일반적으로 언론이나 표현의 자유는 개인이나 단체에 명예를 훼손하였을 때, 남의 프라이버시를 침해했을 때, 내용이 외설적이며 음란하여(obscene) 사회질서나 도덕을 문란하게 하였을 때, 그리고 내용이 국가기밀을 폭로하여 국가의 안전을 위태롭게 할 때는 제의를 받게 되는 것이다.¹⁹⁾

이 가운데 명예훼손과 프라이버시가 민사적인 성격이라면 음란과 국가기밀에 관한 것은 형사적인 성격을 띠고 있다. 음란한 내용은 1957 년 미국 연방대법원에 의해 헌법에 위배된다는 판결이 나왔는데 이에 대한 기준은 각 주와 시대적 상황에 따라 결정이 된다.²⁰⁾

그리고 이 같은 내용의 위반에 대한 법적규제는 각 나라마다 다른데, 국가기밀에 관한 누설이 죄가 되느냐는 언론자유가 발달한 영국과 미국에 있어서도 사정은 다르다.

즉 영국에서는 Official Secrets Act 에 의해 언론이 국가기밀을 누설하는 자체가 죄(crime)가 되는 것이다.

이와 관련해서 최근 영국의 한 외교관리인 Jisdall 양은 정부의 기밀문서를 빼내 신문사에 제공한 죄로 법의 심판을 받게 되었으며 신문사도 문제의 문서사본을 법원 명령에 의해 정부에 제출하지 않을 수 없었던 것이다.²¹⁾

미국의 경우 freedom of information law 에 의거 비록 정부의 기밀문서라고 할지라도 Pentagon Papers 의 케이스에서 보여준 것과 같이 언론은 문제의 기밀문서가 비록 비합법적으로 유출(leaking)되었다고 할지라도,

①대중이 그 같은 문서를 볼 권리가 있으며,

②유출(leak)이 대중의 이익에(in the Public interest) 준하며,

③문제의 내용이 국가안전을 위태롭게 하지않는다고 항변할 수 있는 것이다.

그리고 이 같은 항변(defense)이 받아들여지면 동 신문사는 죄(crime)를 면할 수 있는 것이다.

방송은 전술한 바와 같이 공적개념에 입각하고 있기 때문에 세계 어느 나라에 있어서도 이에 대한 규제와 제재조치가 강하다고 보겠다.

따라서 미국에 있어서도 방송은 의회에 의해 창설된 FCC 의 제재를 받고 있다.

FCC 는 대통령에 의해 임명되는(7 년 임기) 6 명의 위원에 의해 운영되고 있다.

(1)FCC 는 첫째, 방송이 시청자 대중의 이익(interest)에 입각해서, 편의(convenience)를 위해서, 필요(necessity)에 따라서 운영하도록 규제하고 있다.

만일 어느 방송국이 대중의 이익에 위배되는 방송을 했을 때, 문제의 방송국은 면허를 취소당하거나, 벌금(최고 2 만 달러)을 물게 되거나 조건부로 면허(temporary license)를 허가 받게 될 수도 있는 것이다.²²⁾

그러면 대중의 이익이 무엇인지에 대한 구체적인 규정을 다음에서 살피고자 한다.

①방송은 대중에 봉사 (to broadcast service)하는 것이 무엇보다도 중요하며,

②방송은 논의의 여지가 있는 공적 토론(controversial public discussion)에 상당한 시간을 할애할 의무가 있으며,

③방송은 프로그램 내용에 독자성과 독립성을 유지해야 하며 따라서 네트워크(networks)나 광고회사의 영향을 배격해야 할 것이며,

④방송은 지역사회의 필요(needs)와 이해관계(interests)에 민감해야 하며,

⑤방송은 전적으로 상업적 목적으로 사용될 수 없으며, 어느 정도의 방송시간을 비상업적프로그램 (sustaining programs)에 할애해야 하고, 품위를 해치는 방송의 과대선전을 피해야 하며,

⑥방송은 소유의 다양성(diversity of ownership)을 지켜야 한다는 것이다.

이 같은 기준에 따라 FCC는 신문의 체인과 달리 어느 단체든지 7개 이상의 AM과 7개 이상의 FM 라디오 방송국, 또는 7개 이상의 텔레비전 방송국을 소유할 수 없으며, 한 시간짜리 프로그램에 있어서 15분내지 20분 이상의 광고를 하지 못하도록 규정하고 있다.²³⁾ 이외에 FCC는 같은 커뮤니티(communitiy)내에서 방송국이 동시에 신문을 소유하지 못하게 하는, 소위 교차미디어소유(cross-media ownership)를 금지하고 있다.

이 같은 교차미디어소유를 금지하는 것은 만일 어느 단체나 개인이 같은 커뮤니티 내에서 신문과 방송을 다 독점하면, ①소유의 다변화(diversity of ownership) 원칙에 어긋나며, ②이는 미디어 보도내용에 획일성을 가져올 수 있으며, ③따라서 이는 대중의 이익(public interests)에 불리한 결과를 가져오리라는 것 때문이다.

(2)FCC는 각 방송국이 다음과 같은 내용의 프로그램을 포함시킬 것을 규정하고 있다.²⁴⁾ 즉 ①지역의 특수성(local expression)을 살리는 프로그램, ②지역의 연기성 (local talent)을 개발하는 내용, ③어린이 프로그램, ④종교프로그램. ⑤교육프로그램, ⑥공사(public affairs)를 다루는 프로그램, ⑦농업에 관한 프로그램, ⑧뉴스프로그램, ⑨중요한 사건과 이슈에 대한 사실화(editorialization), ⑩스포츠프로그램, ⑪소수민족(minority)을 다루는 프로그램, ⑫ 경제문제와 시장문제, ⑬오락프로그램(entertainment), ⑭정치적인 문제와 이슈를 다루는 프로그램.

그러나 FCC는 각 방송국이 방송의 전적인 상업성을 배격하고 위의 14개 항목에 해당하는 내용을 방송하도록 규정하고 있지만 구라파의 공영방송제도, 한국의 공영방송제도와 같이 일정한 비율(portion)을 어느 특정내용에 할애한다고 하는 규정은 없는 것이다.

미국 방송은 초기부터 순수한 상업방송으로 시작되었으며, 이에 따라 프로그램 내용은 오락위주의 프로그램이 대부분을 차지하고 있다. 즉, 미국의 텔레비전 방송시간의 75%는 오락에 관한 것이고, 나머지 25%가 전술한 13개 항목에 관한 내용, 즉 뉴스, 종교, 스포츠, 교육 등에 관한 프로그램이다.²⁵⁾

한편 한국의 방송편성 시행령을 보면 모든 프로그램 내용을 교양, 보도, 오락으로 구분하여 각 항목에 관한 일정한 비율(ratio)의 내용을 방송하도록 의무화하고 있다. 그리고 우리방송은 교양프로를 강조하고 있는 경향이 있다.

즉 1964년 방송편성 시행령을 보면 교양프로가 20%인데(보도 10%), 1970년에는 30%(보도, 오락은 종전과 동일)로 증가했고, 1980년 공영방송제도 채택 후에는 교양프로가 40%(보도, 오락은 종전과 동일)로 증가했다.²⁶⁾

그러나 한국방송이 일본이나 구라파의 방송프로그램 편성시행령과 다른 점은 우리방송과 네트워크(상업 방송인 MBC와 공영 방송인 KBS)나 채널(KBS의 제1채널과 제2채널)의 특성에 관계없이 일률적으로 보도, 교양, 오락프로그램의 비율은 같게 정하고 있는 것이다.

(3)FCC는 또한 광고에 대한 규제를 강화하고 있는데 이에 의하면 ①광고의 양(amount)과 회수 (frequency)에 제한을 두고 있으며, ②그릇되고 현혹시키는 (false & misleading) 광고를 규제하고 있으며, ③지나치게 과장된 (loudness) 광고를 못하게 하고 있다.

FCC의 규정된 법률과 동등한 효력을 갖고있으며 만일 어느 방송국이 전술한 규정을 현저하게 위반하는 경우 FCC는 해당 방송국의 면허를 취소(미국 방송국의 면허는 3년마다 갱신)하거나 벌금을 과할 수 있다.

방송은 전술한 정부규제 외에 종교단체 등 각종 압력단체로부터 감시와 비판을 받기 때문에 방송내용이 지역사회의 규범을 무시하거나, 지나치게 외설적인 내용은 법적규제가 없더라도 방영될 수 없는 것이다.²⁷⁾

방송은 특히 온 가정의 모든 구성원이 함께 시청하는 가장 보편화된 매체이기 때문에 지나친 폭력행위와 성(sex)의 문제를 다루는 내용은 방영할 수 없고 대신 영화가 이 같은 내용물을 대신하고 있는 것이 일반적인 추세이다.²⁸⁾

IV. 한국방송의 규제

1980년 12월 한국방송은 공영방송제도의 도입과 함께 구조적인 변화(structural change)를 가져오게 되었다. 즉 종래의 상업위주 방송체제를 공영방송체제로 전환하여 KBS와 MBC로 이원화 시키고 TBC(동양방송)의 TV와 라디오를 KBS가 인수, 이를 KBS의 제2TV와 KBS 라디오 제3방송으로 개편했다.

KBS는 또한 DBS(동아방송)를 인수, KBS 라디오 제4방송, 즉 라디오서울로 개편, 수도권 생활뉴스와 오락방송에 치중했고, 1981년 2월에는 교육방송인 KBS 제3TV를 신설함으로써 교육과 교양프로그램을 통한 방송의 공익성과 공공성에 치중하게 되었다.

이 같은 한국방송의 제도적 개선은 전술한 바와 같이 미국적 상업방송체제를 지양하고 서구라파나 일본식의 공영방송제도를 강조한 것으로 보아야 하겠다.

미국에도 공영방송이 있으나 이는 우리의 방송개념에 비추어 보면 우리가 말하는 공영방송이 아니라 교육방송을 의미하는 것이다.

즉 미국의 공영방송은 1967년 교육방송(Educational Broadcasting)의 명칭을 바꾼 데 지나지 않는다. 즉 미국의 교육방송의 문제점에 관한 조사를 맡은 교육방송에 대한 Carnegie 위원회 (1965)는,

①교육방송 (Educational Broadcasting)의 교육이라는 어휘 자체가 일반대중에게 경멸적인 의미(Pejorative connotation)를 갖다 준다는 의미로 교육방송을 공영방송(Public Broadcasting)으로 바꿀 것을 건의했으며,

②기존의 교육방송에 대한 자금보조가 지나치게 영세성을 면치 못한다고 보고(severely underfunded) 교육방송의 발전과 활성화를 위해서는 정부적 차원에서의 보조는 물론 대규모의 민간단체의 기부금이 필요하다는 결론을 내렸다.²⁹⁾

이에 따라 1967년에 공영방송협회(1967)가 비영리단체로 설립되었으며, 이 협회예산의 반은 연방정부의 보조를 받고, 나머지는 자선단체의 기부금에 의해 충당되고 있는 것이다.

이 방송협회는 특히 어린이 프로그램의 개발에 치중, Sesame Street(3~5세 아동)나 Electric Company(8~12세 아동)와 같은 매우 성공적인 프로그램을 제작하기에 이른 것이다.³⁰⁾

그러나 한국의 공영방송제도는 문자 그대로 방송의 공공성을 강조하여 프로그램에서도 교양프로나 교육프로그램을 강조하고 있다. 한국의 공영방송 운영과 활성화를 위해 언론기본법은 방송위원회의 설치를 명문화하고 있다.

방송위원회 위원은 미국 FCC의 경우와 같이 대통령이 임명하도록 되어 있으며, 위원회의 임무도 방송의 운영과 편성 방침, 광고방송문제등에 관한 규제를 할 수 있으나 방송국의 방송위반사실에 대한 제재권한이 방송위원회에 없기 때문에 방송위원회의 권위성(authority)과 독립성에 문제가 있다고 보겠다.

다시 말해 미국의 FCC는 방송의 전담기구로서 방송국이 만일 FCC가 제정하는 편성기준과대중의 이익이나 편의, 그리고 필요성을 현저하게 위반하는 경우, 방송허가를 취소하든가, 벌칙을 가하든가, 임시허가를 내릴 수 있는 권한을 가질 수 있는 반면에 우리 방송 위원회는 이 같은 권한을 갖고 있지 않기 때문에 그 기능과 역할에 있어서 제한성을 갖지 않을 수 없는 것이다. 그리고 미국의 FCC 규정 (rulings)은 법률과 동등한 효력을 갖고 있기 때문에 이 규정은 오로지 연방법원이나 의회행위에 의해서만 번복될 수 있다.³¹⁾

한국방송은 1980년 언론통폐합 후 방송의 공공성을 강조하고 있다. 그리고 이 공공성의 보장을 위해 방송위원회라는 법상의 최고 관리기관을 두게 되었다.

공영방송체제 및 관리운영에 대한 위원회의 심의는 별다른 사유가 없는 한 문공부장관도 따라야 하도록 되어 있다.

이러한 권한을 행사할 수 있는 위원회 위원은 입법, 사법, 행정 3부가 3인씩 추천해서 대통령이 임명하는 9인으로 구성된다.

그러나 방송위원회가 그 동안 무슨 일을 해놓았는지 잘 모르는 사이에 제 1기 위원이 3년 임기가 만료되고, 1984년 4월 25일 제 2기 위원회가 새로 구성되어 출범했다.³²⁾

방송위원회가 방송의 공공성에 대한 임무수행을 원활하게 하기 위해서는,

①동위원회는 서구나 미국의 경우와 같이 동위원회가 정한 프로그램내용을 방송국이 위반할 경우 직접 제재할 수 있는 권한을 부여 받아야 하고,

②동위원회의 결정사항은 법적인 효력을 가질 수 있게 할 것이며,

③동위원회는 방송국에 통제권을 행사할 수 있어야 하며,

④동위원회는 대통령에 의해 임명되는 이상 행정부서로부터 독립 운영되어야 함과 동시에 최종적인 책임을 대통령이 질 수 있는 제도적인 개선이 필요하다고 본다.

<주>

1) George Comstock, Television in America, Beverly Hill; Sage, 1980, p.32.

2) Ray Hiebert, et. al. Mass Media II. New York; Longman, 1974, p. 19.

3) 조선일보, 1983,12, 6.p. 10.

4) George Comstock, op. cit., p.34.

5) George Comstock, op. cit., p. 31.

6) Melvin Defleur & Everette Dennis, Understanding Mass Communication. Boston; Houghton Mifflin, 1981, pp.176 ~183.

7) 방송위원회, 미국 ? 캐나다 방송제도 조사 시찰보고고서, 1983, p.42.

8) George Comstock, up. cit., p.99.

9) Phillips Davison, James Boylan & Frederict T. C. Yu. Mass Media Systems & Effects. New York Holt, Rinehart & Winston, 1982, p. 190.

10) Melvin Defleur & Everette Dennis. op. cit., p. 171.

- 11) Phillips Davison, James Boylan & Frederict T. C. Yu. up. cit., p.74.
- 12) Harold Nelson & Dwight Teeter. Low of Mass Communications. New York ; Foundation Press, 1982,pp.520~521.
- 13) Phillips Davison, at. at., p. 171.
- 14) Ray Hiebert et, al., Mass Media II , New York: Longman, 1974, p.301.
- 15) Melvin Defleur & Everett Dennis, up. cit., p. 134.
- 16) Don Pember. Mass Media Law, Dubuaue ; Wm. C. Brown, 1977, pp.92~93.
- 17) George Comstock, op. cit., p.75.
- 18) Dennis McQuail. Mass Communication Theory. Beverly Hills ; Sage, 1983, p.88.
- 19) Melvin Defleur & Everette Dennis, op. cit., p.87.
- 20) Melvin Defleur & Everette Dennis, op. cit., p.92.
- 21) International Herald Tribune, January 30, 1984, p.
- 22) 방송위원회, 미국·캐나다 방송제도 조사시찰 보고서, 1983. p.22.
- 23) Melvin Defleur & Everette Dennis, op. cit., p. 173.
- 24) Melvin Defleur & Sandra Ball-Rokeach. Theories of Mass Communication, New York ; Longman,1982,p. 173.
- 25) Melvin Defleur & Everette Dennis. or. cit., p. 189.
- 26) 이상철, "한국방송사 연구방법의 문제점" 방송연구,1983, 겨울, p. 143.

27) Melvin Defleur & Everette Dennis, op. cit., p. 173.

28) Ibid, p.78.

29) Mary B. Cassata & Molefi Asante, Mass Communication; Principles & Practices. New York: Macmillan, 1979, pp. 190~191.

30) 방송위원회, 미국 · 캐나다 방송제도 조사 시찰보고서.1983.p.59.

31) Melvin Defleur & Everette Dennis, op. cit., p.102.

32) 조선일보, 1984. 4. 28, p.2.

– 중앙대학교 법학과 졸업. 미국 미네소타 대학원 졸업(석사 및 박사)

– 저 술 : 「커뮤니케이션 발달사」 「국제정보론」 외 다수.

– 현재 중앙대학교 신문방송학과교수