

언론환경변화에 따른 언론개념의 재정립

황 상 제
한양대학교 신문방송학과 교수

1. 도전받는 커뮤니케이션 관련법 체계

새로운 커뮤니케이션 및 컴퓨터기술의 발전은 매체융합 뿐만 아니라 기능이 통합된 혼성미디어를 출현시키고, 이와 더불어 언론환경을 급격히 변화시키고 있다. 대표적으로 전자신문, 뉴스전광판, 전자게시판, VOD 를 들 수 있다.

예를 들어 각 신문사들이 경쟁적으로 서비스를 제공하고 있는 전자신문은 정보를 제공하는 주체들이 대부분 신문사이지만 전송수단은 종래의 인쇄된 페이퍼가 아닌 통신망을 통해서 제공되며 제공되는 정보도 공적인 기능을 지닌 정보 이외에도 신문사들이 보유하고 있는 상업적인 데이터형 정보도 아울러 제공하고 있다. 그리고 점차 종래의 신문사 이외에도 여타의 사업자들이 통신망을 이용하여 전자신문과 유사한 서비스를 제공하는 사례도 나타나고 있다.

또한 신문사들이 본사 사옥이나 대형건물에 옥외광고물 형태로 제공하는 뉴스전광판 서비스도 종래의 문자를 중심으로 한 정보가 아니라 영상이 중심이 된다는 면에서 인쇄매체로 간주할 수 없으며, 전자신문과 같이 개인 주문이나 혹은 검색에 의한 정보유통체계도 아니기 때문에 전자출판물로 간주하기도 어렵다.

방송법(제 2 조)의 정의에 따르면, 방송은 "정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론과 교양·음악·오락·연예 등을 공중에게 전파함을 목적으로 방송국이 행하는 무선통신의 일종"으로 종합유선방송법의 방송은 "영상(문자 및 정지화상을 포함한다)·음성·음향등을 유선전기 통신시설을 이용하여 수신자에게 송신"하는 사업이다.

이와 같은 방송에 관한 정의에 따르면 뉴스전광판도 방송과 유사한 형태로 분류할 수 있으나 서비스 제공 주체자가 전파법에 따라 무선국으로 허가를 받지 않았으며 그 전송수단도 무선통신이 아니라는 점에서 고전적인 의미의 방송이라고 할 수 없다.

18 세기 이후 등장한 일간신문, 19 세기에 서비스를 시작한 통신, 20 세기 문명의 산물인 방송은 각각 정보를 제공한다는 유사한 기능에도 불구하고 그 탄생과정, 정보 전송수단 그리고 사회적 영향력 등의 차이로 인하여 1980 년대까지 서로 독립되고 구별된 사회적 하부기관으로 발전해왔다. 서비스를 제공하는 사업자들도 구분되었으며, 정보를 제공하는 사업자와 그 서비스를 관리하는 사회의 규율체계와 법체계도 서로 달랐다. 예를 들면 민주사회를 지향하는 모든 국가에서 신문은 방송이나 통신과 달리 환경 감시와 여론조성이라는 사회적 기능 때문에 사회로부터 가장 폭넓은 자율을 부여 받아 시장진입에 있어서나 제공하는 서비스에 대한 정부의 간섭이 원칙적으로 금지되었다. 반면 방송과 통신은 시장진입에 있어서나 서비스의 내용과 성격에 이르기까지 정부의 간섭이 정당화되어

왔다. 방송은 방송법에 의하여 공보처의 정책영역에 속하며 통신은 전파법에 따라 정보통신부의 관할권에 있는 현재의 제도적, 정책적 형식은 이를 잘 보여주는 예라 하겠다.

하지만 앞서 언급한 것처럼 급격한 정보통신기술과 컴퓨터의 융합으로 인하여 촉발된 커뮤니케이션 혁명은 종래에 정립된 언론환경을 그 뿌리에서부터 흔들어 놓고 있다. 변화의 소용돌이를 초래한 원인과 그 혼돈의 구체적인 양상은 다음과 같이 정리할 수 있다.

방송과 통신 신문서비스 경계선을 구분하는 기준의 모호성을 의미하는 융합이라는 개념에 있어서 핵심은, 이 독립된 영역들이 점차 표현양식과 제공방식 차원에서의 융합으로 인해 기술적으로 분리하기 어려워지고 있다는 점이다. 종래에는 아날로그형태로 전송되던 영상이 디지털로 통합, 저장되어 이용자에게 통합적으로 전달됨에 따라 전송양식에 따른 서비스의 구분은 점차 무의미해졌다. 디지털전송방식에서의 융합은 방송과 통신, 인쇄매체의 상이한 전송체계를 멀티미디어로 지칭되는 통합형 단말기내에서의 이용을 가능하게 함으로써, 방송과 통신 그리고 텍스트문자 위주의 신문이 서로 통합된 기술적인 형태로 완성되는 것이다. 이미 인터넷에서 웹의 등장으로 방송과 통신 그리고 신문이 통합된 형태로 제공되고 있다. 단일망을 통하여 문자, 음성, 영상 등의 멀티서비스가 통합적으로 제공될 수 있게 됨에 따라 전송방법에 따른 전통적인 서비스의 구분은 더 이상 의미를 지니지 못하게 되었다.

기업차원에서 매체의 융합을 유발시키는 요인으로 먼저 전통적인 방송, 통신, 신문서비스시장에서의 성장이 한계에 도달한 사업자들의 시장다변화를 위한 노력을 지적할 수 있다. 예를 들면 지금까지 필요한 재원을 이용시간에 비례하여 수용자에게서 직접 조달하던 통신사업자들도 1980년대 들어서자 기본전화의 보급이 포화점에 달함으로써 수익성장이 정체되는 경영상의 문제에 직면하게 되었다. 더 이상 기본전화서비스의 시장에만 의존할 경우 기업으로서의 생존을 기대할 수 없게 된 것이다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 공중통신사업자들은 자신들의 망을 임대하거나, 또는 망을 단순히 제공하는 망사업자의 역할에서 더 나아가 자신들이 직접 정보를 처리하고 정보를 판매하는 정보제공업자로의 전환을 모색한다. 우리나라의 예에서도 알 수 있듯이 사업다각화 노력은 신문사들과 방송사들도 예외는 아니다.

방송과 통신, 인쇄매체의 융합은 단지 방송과 통신의 양 분야를 관통하는 기술의 발전과 그로 인한 새로운 뉴미디어 서비스의 출현 그리고 이러한 서비스의 상업적 가치를 구체화하고자 하는 기업들의 노력에 의해서만 이루어진 것은 아니다. 이러한 일련의 전환과정에는 전세계적으로나 국내적으로 탈규제로의 커뮤니케이션정책 패러다임 변화가 토대를 마련해 주었기 때문에 매체의 결합이 현실화되었다고 할 수 있다.

전통적으로 커뮤니케이션 하부구조를 이루고 있는 방송과 통신은 이들 서비스가 미치는 사회적, 문화적, 정치적, 또는 군사적인 영향력 때문에 인쇄매체와는 달리 정부로부터 강한 규제 하에 있었다. 정부는 이들 양 분야에 대한 시장진입자격을 엄격히 제한시킴으로써 사업자들의 독점적 시장지배를 용인하는 대신에, 서비스의 종류와 요금 등 다양한 측면에 걸쳐 사업자 행위에 대한 규제정책을 통하여 방송과 통신의 역할을 국가의 정책목표에 부합시켜왔던 것이 지금까지의 일반적인 정책기조였다. 하지만 이와 같은 정책기조는 기술이

선도한 일련의 매체 융합과 WTO 체제로 대변되는 세계 미디어시장 환경 변화로 더 이상 유지하기 어려운 실정에 이르렀다.

산업구조가 정보화 사회로 개편되는 과정에서 새로운 개념정의를 자신들에게 유리한 방향으로 유도하기 위하여 기존의 이해집단들 외에도 매체시장에 새로이 진입하려는 대자본가와 같은 신규사업자들간 경쟁이 이미 시작되었다. 위성방송의 트랜스폰더를 이용하여 일반인 대상이 아니라 기업이나 특정한 집단을 대상으로 하는 폐쇄위성방송 서비스를 정보통신부는 확장된 통신서비스의 일종으로 간주하려고 하는 반면에 공보처는 이를 방송의 확장된 개념에 포함시키고자 하는 논의가 그러한 예의 하나다. 둘째, 각 매체를 규율하는 법이 지향하는 이념재정립의 문제이다. 이념이라 함은 법을 통해서 추구하고자 하는 사회적 가치로 모든 법은 명시적으로나 함축적으로 법안에 이념을 담고 있다. 우리나라에서 신문과 같은 인쇄매체를 규율하는 법인 "정기간행물법"이 추구하고자 하는 법이념은 "언론의 자유와 책임"이라 할 수 있다. 반면에 "방송법"에서 추구하고자 하는 법이념을 "공익"이라고 한다면 전파법은 "보편적 서비스의 제공"이라고 할 수 있다.

따라서 신문과 비슷한 언론적 기능을 수행하는 방송은 공익이념을 우선시하여 사전검열과 같이 언론 자유의 유보나 규제가 법적으로 정당화되었던 반면에 신문은 법적으로 사전검열을 엄격히 금지하고 있다. 통신은 보편적 서비스 제공이라는 사회적으로 공인된 이념을 위하여 전송되는 메시지에 대한 제삼자의 간섭이 금지되는 반면에 통신사업자에 대한 정부의 요금과 기술적인 통제는 정당시되었던 것이다 하지만 매체의 융합은 지금까지 정립된 이념의 혼란을 초래하며 우리에게 새로운 이념정립을 강요하고 있다.

셋째, 규제 영역과 규제기관 재정립의 필요성이다.¹⁾ 과거 수백 년 동안 정립된 언론자유제 원칙에 따라 신문과 같은 인쇄매체는 정부로부터 가장 폭넓은 자유의 혜택을 누려왔다. 하지만 신문과 같은 인쇄매체도 자신들이 제공하는 서비스에 대한 사회적 감시로부터 완전히 벗어날 수는 없었다. 신문사들이 제공하는 정보가 특정인의 명예를 훼손하거나 또는 개인의 사생활을 침해할 경우는 신문사도 법이 정하는 테두리 안에서 그 책임을 져야 하는 것이다. 하지만 신문에 있어서 규제의 영역은 신문이 발행된 후에 문제가 된 정보 내용에 한정시켰으며 규제기관의 최종 책임은 법원이 담당해 왔던 것이다. 방송은 사업하거나 시장조건 그리고 제공하는 정보의 종류와 내용에 이르기까지 광범위한 분야가 규제 대상이며 규제도 방송사업자 허가처럼 행정부가 직접 하거나 또는 행정부의 영향력이 미칠 수 있는 공익기관이 책임을 맡고 있는 것이 일반적인 유형이었다. 그리고 통신사업자들이 망을 제공하는 시장에서 정보를 제공하는 서비스로 시장을 다변화하기 이전에는 정부가 지정한 독점적 사업자가 서비스를 제공했으며 규제의 영역도 앞서 기술한 것처럼 서비스 요금과 기술문제에 국한되었으며 행정부가 직접 규제의 책임을 지었다. 하지만 매체에 따른 규제영역과 규제기관이 서로 분리되었던 과거와 달리 규제영역과 규제기관들이 중첩되고 혼재되어 있는 것이 오늘의 현실이다. 예를 들면 전통적으로 요금과 기술규제 영역에 한정되었던 정보통신부의 규제영역이 통신망을 이용하여 제공되는 정보음성서비스나 정보통신서비스에 대한 내용규제로 규제 영역이 확대되었으며, 통신망을 이용하여 서비스가 전송되는 전자신문과 같은 유형의 서비스가 과거의 인쇄매체와 달리 정보통신부 규제관할권에 놓이게 되었다. 위에서 정리한 매체융합으로 인한 매체환경의 급격한 변화가

초래한 갈등과 혼돈의 뿌리는 새로이 등장하는 혼성 미디어에 대하여 사회적으로 합의된 개념을 정립하는 문제와 새로이 등장하는 혼성미디어가 제공하는 제 서비스의 영역을 어느 정도까지 그리고 어떤 기준에 의하여 언론행위로 인정할 것인가 하는 문제이다.

II 신문, 방송, 통신에 관한 정의의 현재와 미래

1. 사례를 통해서 본 정의

신문에 관한 법적 정의를 살펴보기로 하자. 예를 들면 일본의 '일간신문지의 주식과 지분의 양도 제한 등에 관한 법률'을 보면 일간신문을 "일정한 제호를 사용하여 시사에 관한 사항을 게재하는 일간신문지"로 정의하고 있으며 '미국의 신문보호법'에서는 신문 발간물을 "매주 1 또는 2 호 이상의 호로 발행되며 (동일한 도시, 지역 또는 대도시 구역에서 동일한 소유주에 의하여 발행되는 하나의 발간물로서 일간신문 및 일요신문을 포함한다), 그 내용의 실질적인 부분이 뉴스와 편집자의 의견의 전파에 배정되는 뉴스로서 제작된 발간물을 말한다"로 정의하고 있다. 한국의 "정기간행물 등록 등에 관한 법률"에서는 신문을 일반일간신문과 특수일간신문 등으로 분류하여 일반일간신문은 "정치, 경제, 사회, 문화, 보도, 논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매일 발행되는 간행물"로 정의하고 있다.

주요국가의 방송과 통신에 관한 정의를 보면 <표>와 같다.

신문에 관한 정의를 살펴보면 크게 신문정보의 전송수단으로서 페이퍼와 그 내용(시사, 뉴스, 여론)에 주목하고 있음을 알 수 있다. 각국이 처한 미디어 환경과 규제제도에 따라 다르지만 통신에 대한 정의에 있어서는 정보를 전달하는 수단이 유선이든 무선이든 관계없이 정보의 전송방식인 전자적 방식이라는 점과 쌍방향성(다시 말하면 정보에 대한 접근이 폐쇄적)에 주목하고 있다.

<표>에서 살펴본 통신에 관한 정의는 각국이 대부분 유사한 반면에 방송에 관한 정의는 국가마다 많은 차이점을 살펴볼 수 있다. 예를 들면 스페인이나 노르웨이 그리고 한국이나 싱가포르와 같은 국가에서는 방송에 대한 정의에서 방송국에서 제공하는 정보의 성격에 주목하고 있는 반면에, 일본이나 영국과 같은 국가에서는 정보의 성격에 대해서는 전혀 언급이 되어 있지 않다. 하지만 이러한 차이점에도 불구하고 각국이 공통적으로 방송에 대한 정의를 구성하는 구성요인으로 공중(public - 방송서비스에 대한 접근이 공개적)이라는 방송서비스 이용자의 특성을 강조하고 있음을 알 수 있다.

〈표〉 주요국가의 방송과 통신 정의

방 송	통 신
<p>일본 : 육선, 무선 및 전자적 방식에 의해 부호, 음향 또는 영상을 보내고, 전달, 수신하는 것(전기통신사업법 제2조1)</p> <p>싱가포르 : 또는 기타의 전자시스템에 의하여 신호, 기호, 문장, 이미지, 음성 또는 모든 자연의 정보를 전송, 방사, 수신하는 것. 이 경우에 있어서 신호, 기호, 문장, 이미지, 음성 또는 모든 자연정보가 전송, 방사, 수신과정 중에 어떤 수단에 의하여 재조정, 컴퓨터화, 또는 다른 처리가 되느냐 여부는 문제시되지 않는다(Telecommunication Authority of Singapore Act 제2조)</p> <p>영국 : (전기통신서비스) 전기통신서비스란 전기통신시스템으로 연설, 음악, 다른 음성, 영상이미지, 기타 인간과 인간, 사물과 사물, 사물과 인간간에 통제를 위해 서비스되는 신호를 전달하는 것과 그러한 서비스관련 디렉토리 서비스, 그리고 전기통신 시스템과의 접속되는 기구의 제배치, 철거, 운반, 설치 보수 유지 등을 포함한다 (전기통신사업법 제4조).</p> <p>프랑스 : (전기통신서비스) '전파이용서비스'와 '케이블에 의하여 제공되는 라디오, TV방송서비스' (1989년 법에 의해 수정된 커뮤니케이션 자유에 관한 1986년 법률, 제11편 'Telecommunication의 제 방식의 이용')</p> <p>미국 : 무선커뮤니케이션과 유선커뮤니케이션(1934년 커뮤니케이션법 제1조)(무선커뮤니케이션 또는 무선에 의한 커뮤니케이션) : 글, 신호, 기호, 회화 그리고 모든 종류의 소리를 무선으로 전송하는 것. (유선커뮤니케이션 또는 유선에 의한 커뮤니케이션) : 글, 신호, 기호, 회화 그리고 모든 종류의 소리를 전선이나 케이블 혹은 통신의 발신지와 수신지를 연결하는 기타의 장비나 시설을 이용하여 전달하는 것 (동법 제3조)</p>	<p>일본 : 공중에 의해 직접 수신되는 것을 목적으로 하는 무선통신의 송신(방송법 제2조, 전파법 제5조)</p> <p>프랑스 : '방송시청각통신' : 지상과 또는 위성에 의해 공중에 의한 직접 수신되는 것을 목적으로 하는 시청각통신서비스의 무선송신</p> <p>독일 : 공중을 위한 것으로 접속도선없이 또는 도선에 의한 전기전동을 이용하여 언어, 음향 및 화상의 여러 가지의 표현의 전파(수신료협정 제1조, 노르드라인베스트팔렌주 방송법)</p> <p>- 독일 기본법 제5조는 표현의 자유의 보장에 대해서 방송을 명시하고 있으나 정의규정은 없으며 주 방송협회설치법에도 방송의 정의를 두고 있지 않은 것이 통례이다.</p> <p>오스트리아 : 무선 및 유선 기타의 설비 운영을 통해 공중을 위해 언어, 음성 및 영상에 의한 모든 종류의 연출을 전달하는 것 (방송법 제1조).</p> <p>노르웨이 : 유선 또는 무선에 의하여 언어, 음악, 영상 등을 일반 대중에게 직접 전파하는 행위(방송법 제1조)</p> <p>스페인 : (TV방송) 정치, 종교, 문화, 교육, 예술, 보도, 상업광고 그리고 단순한 오락이나 선전광고의 목적을 갖고 일반대중이나 그 일부 특정 대상자에게 대해서 적, 간접적으로 전파나 유선을 이용하여 영상과 음향을 동시에 제작, 송출하는 것 (방송법 제1조 4)</p> <p>싱가포르 : (방송국) 일반 공중에 의해 수신될 목적으로 유선 및 무선으로 방송프로그램을 전송하는 스테이션, 모든 음악, 영상 및 기타 오락물, 콘서트, 강의, 연설, 발표, 뉴스, 기타 전달할 수 있는 모든 정보를 포함하여 음향 및 영상 수신 또는 둘 다인 경우를 막론하고 방송국에 의해 전송되는 기호 및 신호(방송법 제2조)</p>

출처 : 통신개발원, 방송발전 장기전략 수립, 1993, p.42.

방송

일본 : 유선, 무선 및 전자적 방식에 의해 부호, 음향 또는 영상을 보내고, 전달, 수신하는 것(전기통신사업법 제2조 1)

싱가포르 : 또는 기타의 전자시스템에 의하여 신호, 기호, 문장, 이미지, 음성 또는 모든 자연의 정보를 전송, 방사, 수신하는 것. 이 경우에 있어서 신호, 기호, 문장, 이미지, 음성 또는 모든 자연정보가 전송, 방사, 수신과정 중에 어떤 수단에 의하여 재조정, 컴퓨터화, 또는 다른 처리가 되느냐 여부는 문제시 되지 않는다(Telecommunication Authority of Singapore Act 제2조)

영국 : (전기통신서비스) 전기통신서비스란 전기통신시스템으로 연설, 음악, 다른 음성, 영상이미지, 기타 인간과 인간, 사물과 사물, 사물과 인간간에 통제를 위해 서비스되는

신호를 전달하는 것과 그러한 서비스관련 디렉토리 서비스, 그리고 전기통신 시스템과의 접속되는 기구의 재배치, 철거, 운반, 설치 보수유지를 포함한다 (전기통신사업법 제 4 조).

프랑스 : (전기통신서비스) '전파이용서비스'와 '케이블에 의하여 제공되는 라디오, TV 방송서비스'(1989 년 법에 의해 수정된 커뮤니케이션 자유에 관한 1986 년 법률, 제 11 편 'Telecommunication 의 제 방식의 이용')

미국 : 무선커뮤니케이션과 유선커뮤니케이션(1934 년 커뮤니케이션법 제 1 조)(무선커뮤니케이션 또는 무선에 의한 커뮤니케이션) : 글, 신호, 기호, 회화 그리고 모든 종류의 소리를 무선으로 전송하는 것 (유선커뮤니케이션 또는 유선에 의한 커뮤니케이션) 글, 신호, 기호, 회화 그리고 모든 종류의 소리를 전선이나 케이블 혹은 통신의 발신지와 수신지를 연결하는 기타의 장비나 시설을 이용하여 전달하는 것 (동법 제 3 조)

통신

일본 : 공중에 의해 직접 수신되는 것을 목적으로 하는 무선통신의 송신(방송법 제 2 조, 전파법 제 5 조)

프랑스 : '방송시청각통신' : 지상파 또는 위성에 의해 공중에 의한 직접 수신되는 것을 목적으로 하는 시청각통신서비스의 무선송신

독일 : 공중을 위한 것으로 접속도선 없이 또는 도선에 의한 전기진동을 이용하여 언어, 음향 및 화상의 여러 가지의 표현의 전파(수신료 협정 제 1 조, 노루트라인베스트팔렌주 방송법)-독일 기본법 제 5 조는 표현의 자유의 보장에 대해서 방송을 명시하고 있으나 정의규정은 없으며 주 방송협회설치법에도 방송의 정의를 두고 있지 않는 것이 통례이다.

오스트리아 : 무선 및 유선 기타의 설비 운영을 통해 공공을 위해 언어, 음성 및 영상에 의한 모든 종류의 연출을 전달하는 것 (방송법 제 1 조).

노르웨이 : 유선 또는 무선에 의하여 언어, 음악, 영상 등을 일반 대중에게 직접 전파하는 행위(방송법제 1 조)

스페인 : (TV 방송) 정치, 종교, 문화, 교육, 예술, 보도, 상업광고 그리고 단순한 오락이나 선전광고의 목적을 갖고 일반대중이나 그 일부 특정 대상자에게 대해서 직, 간접적으로 전파나 유선을 이용하여 영상과 음향을 동시에 제작, 송출하는 것 (방송법 제 1 조 4)

싱가포르 : (방송국) 일반 공중에 의해 수신될 목적으로 유선 및 무선으로 방송프로그램을 전송하는 스테이션, 모든 음악, 영상 및 기타 오락물, 콘서트, 강의, 연설, 발표, 뉴스, 기타 전달할 수 있는 모든 정보를 포함하여 음향 및 영상 수신 또는 둘 다인 경우를 막론하고 방송국에 의해 전송되는 기호 및 신호(방송법 제 2 조)

출처 : 통신개발원, 방송발전 장기전략 수립, 1993, p.42.

2. 새로운 개념정의의 방향성 : 기술중심주의와 내용중심주의

급격한 변화의 소용돌이속에서 많은 언론사들이 자신들의 미래를 때로는 낙관적인 전망으로 때로는 비관적인 예측으로 바라보고 있다. 많은 급격한 변화들이 그러하듯이 이러한 변화에 대한적응과정은 많은 장애물과 고통을 수반할 것이다. 현재 우리나라에서 목격하고 있는 위성방송에 관련된 언론집단들과 정책입안가, 정치집단들간의 갈등 사례에서도 알 수 있듯이 우리나라 언론환경의 미래에 대한 청사진에 대하여 많은 논쟁이 제기되고 있다. 이러한 논쟁중의 하나가 기존의 규제모델을 새로운 매체환경에 따라 어떻게 변화시킬 것인가 하는 문제이며 그 논쟁의 뿌리는 앞서 지적한 것처럼 신문, 방송, 그리고 통신에 대한 새로운 개념정의에 놓여있다.

새로운 미디어 개념정의의 방향은 크게 기술중심적 입장과 내용중심적 입장이 있다. 기술중심적 입장은 정보의 제공방식에 주목하며 페이퍼를 이용하여 정보가 제공되는 미디어를 신문(the press)으로 정의한다. 방송과 통신에 관한 정의를 살펴보면 방송과 통신은 상대적 개념이며 전자의 해당범위가 주로 후자의 범위에 속하는 것을 알 수 있다. 따라서 전자적 수단을 이용하여 정보가 전달되는 방송(broadcasting)을 통신(telecommunications)의 일종으로 간주하는 반면에 서비스 이용양식이 쌍방향이면 통신으로, 일방향적일 경우에는 방송으로 간주하는 것이다.

예를 들면 이용자들이 방송사에 디지털신호로 저장된 방송프로그램 DB에 접근하여 자신들의 필요에 따라 디지털로 저장된 영상프로그램을 선택, 시청할 수 있는 VOD 서비스는 통신이라는 개념정의에 있어서 전자수단이라는 필요조건과 쌍방향이라는 충분조건을 만족시키기 때문에 통신의 영역에 포함되지만, 전광판 뉴스는 전자적 수단을 이용하지만 서비스의 이용방식이 일방적(이용자가 공중)이라는 점에서 통신서비스가 아닌 방송서비스에 속한다. 이와 같은 개념정의에 따르면 인터넷방송과 전자신문도 정보의 이용방식이 일방적이라는 점에서 방송 영역에 해당된다.

내용중심적 분류는 어떤 기술방식을 이용하여 정보가 전달되는가에 관계없이 정보의 사회적 기능에 주목한다. 이러한 입장은 매체에 대한 정의에 앞서 기존 매체 관련법에서 매체를 법률적으로 정의하는 이유를 묻고 있다. 그 이유는 매체에 따라 정보를 전송하는 기술과 서로 다른 사회적 기능 때문에 각 매체를 병적으로 달리 취급하기 위한 것이라고 한다.

무선을 이용하여 정보가 공중에 무차별적으로 전송되는 전통적인 공중파 방송은 주파수의 제한, 간섭효과 그리고 대효과 등의 이유 때문에 그리고 통신의 자연독점적 성격과 국방 또는 안보 등의 이유로 시장진입 조건이나 서비스 내용과 형식 등에 있어서 법적으로 신문과 다른 대접을 받았다.

하지만 우리가 인터넷에서 목격하고 있듯이 매체의 패러다임이 '기존의 매체시스템-멀티미디어 시스템-하이퍼미디어 시스템-토탈미디어시스템'으로 진화하는 커뮤니케이션 혁명은 신문, 방송, 통신의 기술적 차이와 서비스의 성격에 근거한 매체구분과 그에 기반한 차별적인 법적용의 정당성을 무의미하게 만들고 있다.

이처럼 기존의 매체환경질서 속에서 정립된 매체구분이 무의미해지는 환경으로 변화함에 따라 내용중심주의 입장에서는 기존의 신문, 방송, 통신 등의 구분이 무의미해짐으로써 보다 중요한 쟁점은 민주사회를 지탱하는 초석으로 간주되는 "언론자유의 제원칙²⁾"에 의하여

법으로 보호를 받는 언론과 그렇지 않은 언론을 어떤 기준에 의하여 구분 짓는가 하는 점이다.

언론에 대한 명확한 규명 없이 그 동안 정립되어온 언론자유 제 원칙을 적용할 경우 언론이라는 미명하에 사적 이익만을 추구하는 정보제공업자까지 법적으로 보호함으로써 사회적 혼란을 가중시킬 수 있으며, 또한 언론 책임에 대한 지나친 강조는 언론에 대한 공공력의 직, 간접적인 간섭과 통제 가능성을 제도적으로 열어놓을 가능성이 많다.

융합이라는 용어를 학문 영역에서 최초로 사용한 폴 교수는 80년대 초에 미국 역사에서 신문과 방송, 통신이 법률적으로 달리 대우받는 이유의 근원이 언론 자유를 명시한 수정헌법 제 1 조에 대한 법적인 적용의 차별성에 기인하고 있음을 우리에게 설득적으로 제시하고 있다. 그는 미디어융합으로 인쇄매체가 전자수단에 통합됨에 따라 법적으로 가장 폭넓은 언론자유를 누린 신문이 방송이나 통신과 같은 매체처럼 취급되어 언론 자유가 위축될 가능성을 우리에게 경고하고 있다.

내용중심주의 입장에서 언론자유와 관련된 법적인 쟁점의 초점은 미래의 언론 규제구조를 일원화시켜야 할 것인지, 또 일원화시킨다면 어떤 모델로 일원화시킬 것인가 하는 문제에 모아진다고 볼 수 있는데 여기에는 두 가지 주장이 상존하고 있다. 첫째는 방송규제모델을 완화시켜 언론자유를 법적으로 자율성이 가장 많은 신문규제모델로 전환시키자는 주장, 둘째는, 현재와 같은 이원규제모델을 유지하는 방안이다.

이 두 가지 모델 중 이원적 규제모델을 주장하는 볼린저의 주장³⁾에 따르면 언론의 이원적 구조를 뒷받침하는 각각의 모델이 서로 영향을 미치는 상호관계에 있는데 이러한 상호관계에 의해 이들 두 모델 병존이 일원적 구조아래에서는 기대할 수 없는 이익을 가져온다는 것이다.

그의 주장을 좀 더 자세히 살펴보면 방송매체에 대한 규제가 있음으로써 인쇄매체로 하여금 이런 종류의 규제가 언젠가 자신에게도 적용될지도 모른다는 끊임없는 위협을 느끼게 하고, 그 결과 인쇄매체는 방송규제의 표적이 되는 나쁜 행위를 스스로에 대한 경계로 설정하고, 방송규제에서 바람직한 것으로 인정되는 '공평' 등의 가치에 더욱 관여하게 된 것처럼 방송매체의 경험이 인쇄매체의 행위에 많은 영향을 미쳐왔다고 주장한다. 따라서 그는 매체의 이원적 규제시스템의 상호관련성을 중시하여 방송규제를 철폐하여 신문규제 모델로 일원화하는 결정은 간접적이기는 하지만 상당한 정도로 신문전체가 방송이 추구하는 가치에 덜 관여하게 되는 결과를 초래할 것이라고 설파하고 있다.

그는 언론자유 원칙에 입각한 신문의 자율규제모델이 다양한 종류의 매체들이 추구해야 하는 중심모델이 될 수 있는가 하는 의문을 우리에게 던져주고 있다. 볼린저는 새로운 미디어의 출현 및 인쇄매체 소유의 집중화와 독과점 등으로 신문자유의 중심사상인 '사상의 자유시장 원칙'이 붕괴됨으로써 지금까지 당연시 되었던 신문이 규제를 따르지 않고 자율을 향유해야 한다는 중심적 이미지는 언론 자유에 관한 스펙트럼상에 위치 지운다면 그 한쪽 극단에 지나지 않는다는 것이다. 그리고 언론은 시장의 실패만이 아니라 인간의 본성상 공공적 토론보다 오락 쪽을 선호하는 경향, 즉 우리들 자신의 '지성의 실패'가 불가피하기 때문에 완벽한 사상의 자유시장이 존재한다고 하더라도 우리들의 인간성 때문에 양질의 공공적 토론과 정책결정이 자연발생적으로 생겨나지 않는다는 것이다. 따라서 사회 구성원

대다수가 스스로의 지적 한계에 대처하기 위하여 어떤 제도적이고 구조적인 교구책이 필요하다는 인식에 따라 방송의 공적 규제를 선택하는 것이라면 이에 대해서는 엘리트주의라든가 간섭주의라는 비난이 적용되지 않는다는 것이다.

하지만 그의 이원적 또는 부분적 규제모델은 다음과 같은 반론에 직면하고 있다. 즉 인쇄매체인 신문과 전자매체인 방송을 차별적으로 규제하는데 근거가 되었던 전파의 희소성원칙이 더 이상 설득력을 지니지 못한 상황에서 두 가지 커뮤니케이션 수단 가운데 어느 한 쪽만을 규제하는 것은 정당성을 확보하기 어렵다는 것이다. 따라서 인쇄매체인 신문을 규제하는 것은 안되고 방송을 규제하는 것은 허용될 수 있다는 볼린저의 결론은 완전히 자의적이라는 것이다.

게리⁴⁾는 신문 자율규제모델로의 일원화를 주장한다. 그의 주장에 따르면 기술적 융합과 경제적 융합(신문과 방송의 교차소유)으로 인하여 수정헌법 제 1 조에 의하여 완전한 보호를 받는 신문과 정부에 의한 규제가 정당시되는 다른 매체 사이에 존재하였던 경계가 불분명해지고 있다는 것이다. 그리고 등시간 조항 철폐시 제기되었던 논리적 근거를 상기하면서 그는 방송규제모델이 과거에도 그랬지만 현재는 치명적인 결점을 지니고 있다고 본다. 그 근거로 그는 과거의 방송규제가 실제에 있어서는 텔레비전 프로그램 다양성과 창의성을 상실시켰다는 사실을 지적하고 있다. 통신규제모델도 통신망의 다변화와 통신시장의 탈규제로 규제의 정당성을 찾을 수 없다는 것이다. 아울러 매체의 증가에 따라 매체 규제에 관련된 정부기관이 대폭적으로 증가함에 따라 사회비용이 비약적으로 증가하고 있는 사실도 지적하고 있다. 따라서 매체의 성격에 따른 언론규제모델의 이원화 정당성은 현재는 물론이고 매체가 융합되는 미래의 매체환경에서는 더욱 의문시 된다는 것이다.

III. 일원적 규제모델에서 언론⁵⁾ 개념에 대한 법률적 정의의 중요성

미디어의 융합으로 우리가 오늘날 느끼는 혼란과 당혹감은 그 정도와 질에 있어서 차이는 있지만, 과거에도 신문의 탄생 이래로 새로운 미디어(방송과 통신)가 등장할 때마다 반복되는 문제로서 갈등과 혼란의 뿌리는 인쇄매체인 언론이 역사적으로 인정받았고 향유하였던 언론자유의 제 원칙이 여타의 미디어에 어떻게 적용될 것인가 하는 것으로 귀결된다. 미디어 융합으로 우리나라에서도 현재 목격하고 있는 쟁점들의 일부를 부연하여 서술하면

○ 신문사의 전광판 뉴스서비스도 신문기와 동등하게 언론자유의 혜택을 누릴 수 있는가?

○ 신문사가 아닌 부가가치통신사업자로 등록한 사업자가 정보를 수집하고 기사를 작성하여 전자신문을 발행할 경우 이들 사업자들이 제공하는 서비스도 법률적으로 언론자유 원칙을 적용 받아야 하는가?

○ 케이블방송사들이 자신들의 유희채널을 이용하여 문자화된 시사정보를 제공할 때 케이블방송사업자들도 언론 자유원칙에 의하여 보호받아야 하는가?

우리나라는 물론이고 언론 역사가 오래되고 언론에 관련된 법원 판례가 가장 잘 정비되어 있다는 미국에서조차도 언론에 관한 법적인 정의를 찾아볼 수 없다. 왜냐하면 최근에

이르기까지 언론산업은 양적인 성장에도 불구하고 질적인 면에서는 거의 변화가 없었으며 그동안 언론에 관한 법적 문제는 언론 활동에 관한 것이었지 언론실체에 관한 것이 아니었기 때문이다. 하지만 급변하는 미디어 환경변화로 기존의 매체영역에 대한 법률적인 적용범위와 사회적 관례에서 벗어나는 혼성미디어들이 정보서비스를 제공하고 있으며, 전통적인 언론사들의 서비스중에서도 언론기능을 행하는 서비스와 그렇지 않은 서비스들이 혼재되어 유포되고 있는 현실에 있다.

언론규제의 일원화를 주장하는 계리에 따르면 그동안 과거 수 백년동안 정립된 언론자유제 원칙을 법적으로 서로 다른 매체에 어떻게 적용하는가 하는 판단은 매체의 기술적 수단이나 사회적 영향력에 따라서가 아니라, 매체가 제공하는 서비스가 과연 언론의 자유원칙에 따라 법적으로 보호받을 만한 가치가 있는 언론인가 아닌가 하는 판단에 달려있다는 것이다. 이러한 주장에 따라 그는 언론에 관한 법적 정의의 중요성을 강조하고 있다. 하지만 언론활동과 관련된 법원 판례가 가장 많다는 미국에서조차도 언론에 대한 법적인 정의를 찾아볼 수 없다. 1960년대까지 미국은 수정헌법 제 1 조의 법 적용에 있어서 조직으로서의 언론(The press) 행위를 개인의 스피치 활동과 동등하게 취급하여 언론을 별도로 정의할 필요성을 느끼지 않았다. 따라서 수정헌법 제 1 조에 관한 판례의 대부분이 미국사회의 주류적인 가치나 제도에 부합되지 않는 스피치 한계를 규정하는 작업에 치중하여 스피치에 대한 정의는 상세히 분류하고 있는 반면에 언론에 관한 법 정의는 찾아보기 힘들다.

하지만 이러한 상황이 1960년대 월남전과 워터게이트라는 사회적 혼란을 겪으면서 수정헌법 제 1 조의 법 적용에 있어서 언론과 스피치행위를 구별하는 판례가 나타나기 시작한다. 당시 베트남전쟁과 워터게이트 사건을 배경으로 사회적 혼란이 가중되는 현실에서 정보를 은폐하려는 정부와 이를 파헤치려는 언론은 정부와 잦은 마찰을 빚게 되며 언론과 정부의 갈등은 결국 법원 판결로 이어진다. 당시 법원은 판결을 통해서 이전과 달리 수정헌법 제 1 조의 법 적용에 있어서 개인의 스피치행위와 조직으로서의 언론행위를 구분하기 시작하면서 그 근거로 언론의 제 4부 이론(the Fourth Estate Theory)을 제시한다. 우리는 제 4부 이론에서 제시한 판례를 통해서 당시 스피치와 구별되는 언론에 대한 법률적 인식을 알 수 있다.

언론의 제 4부 이론은 정부권한 남용과 부패를 공중에게 알리는 언론 역할을 강조하는 견해로서, 이러한 의견에 따르면 저널리스트를 근본적으로 권한 남용이 불가피한 정부권한을 감시하는 공중의 대리인으로 간주해야 한다고 믿는다. 저널리스트가 공중의 대리인으로서 역할을 수행하기 위해서 저널리스트는 뉴스를 수집하기 위한 특별한 권한을 소유하고 있다고 보기 때문에, 제 4부 이론에서는 자유로운 언론을 정보수집 특권을 소유한 저널리스트와 동일시 한다. 우리는 이와 같은 언론에 대한 인식에서 언론을 하나의 제도나 또는 언론이라는 조직에 참여하는 참여자(발행인, 편집인 또는 기자)의 입장에서 접근하고 있음을 알 수 있다. 제 4부 이론에 근거한 언론에 대한 법률적 인식은 1980년대 들어와 다음과 같은 반론에 직면하고 있다 언론자유는 언론의 자유경쟁과 자정원칙 즉 사상의 자유시장이 전제조건이다. 하지만 언론이 1970년대를 지나면서 빠른 속도로 기업화, 집중화, 계열화, 거대화되면서 환경(권력집단)을 감시해야 하는 언론 그 자체가 권력집단에

편입되는 추세가 가속화되고 있다. 따라서 수정헌법 제 1 조를 법률적으로 적용하는 데 있어서 언론사에게 특권을 부여하는데 이론적 배경이 되었던 제 4 부 모델은 언론사가 권력집단화 되어 언론사 이익과 공중 이익이 분리됨에 따라 정당성을 상실했다는 것이다. 뿐만 아니라 오늘날의 저널리스트들은 언론자유라는 법률적 특권 하에서 자신들의 이익만을 확대, 발전시키고 일반 공중들의 관심인 공동 선에 무관심한 이익집단들이라는 것이다.

따라서 언론의 제 4 부 이론에 기인한 언론에 관한 법률적 인식은 언론사가 제공하는 서비스 유형이 다양화되고 매체 유형도 다변화됨에 따라 더 이상 적합하지 않을 뿐만 아니라, 법률적으로 특권을 누리는 기존 언론사의 독점 체제를 영속화시켜 미디어 환경변화로 나타난 새로운 미디어들의 언론활동을 위축시킬 가능성이 많다. 따라서 미디어 융합 시대에 언론에 관한 법적인 정의는 언론사라는 특정한 사회조직의 활동이나 저널리스트라는 특수 이해 집단들의 행위에서 출발할 것이 아니라 민주사회에서 언론이 수행하는 기능에 입각하여야 할 것이다. 이와 같은 언론에 관한 정의는 미디어융합과 매체소유권이 변화됨에 따라 언론사들의 활동 중 극히 제한된 일부분만 언론활동에 관여하는 시대에 더욱 가치가 있다. 기능적 언론정의는 자유로운 언론이 수행하는 사회적 역할과 기능에 주목하는 것이다. 자유로운 언론이 민주주의 사회 안에서 추구해야 하는 사회적 기능이란 "정치진실의 달성," "정부권력과 남용에 대한 견제" 그리고 "민주주의적 담화에 공중의 참여를 촉진시키는 것"이다.

언론은 더 이상 특정 신문사 편집실에만 있는 것이 아니기 때문에 전통적인 언론사들이 제공하는 정보서비스라고 할지라도 사회적 기능을 수행하지 못한다면 언론자유 원칙에 의하여 법적으로 보호받을 가치가 없는 반면, 일반 공중을 대상으로 자신의 정치적 견해를 전자게시판에 실어 나르는 실체가 비록 언론사나 저널리스트가 아닐지라도 법적으로 언론자유 원칙에 준하여 보호를 받아야 할 것이다. 따라서 이러한 기능론적인 입장에 선 언론에 관한 정의는 기존 언론사나 저널리스트들이 독점하고 있는 언론활동 범위를 벗어나서 언론의 영역을 확장하는 것이다.

주

1) OECD(1992)보고서는 기존의 정보산업에 대한 전통적 규제모델을 3 가지로 분류해 놓고 있다. 첫째는 정치적 다원주의를 보호하기 위한 신문발행모델로서 이것은 최대한의 발행 및 편집상의 자유를 보장하면서 독과점폐해를 막기 위해 규제를 필요로 하는 모델이다. 둘째는 공공모델로서 방송내용에 주로 관심을 기울인다. 셋째는 통신모델로서 이것은 공공서비스의 실현, 고수준의 투자와 침투율, 낮은 수준의 관세를 보장함으로써 사회적, 경제적 목표를 구현하고자 하는 전송수단을 대상으로 하는 규제모델이다. 이 3 가지 모델은 서로 보완적이라기 보다는 모순된다는 특성을 지니고 있는데 신문발행모델은 다원주의를 위해 독점을 제한하나 통신은 기술적, 경제적 효율성을 위해 독점을 정당화하는 것이 그 일례이다. OECD, Telecommunications and Broadcasting: Convergence or Collision? Information Computer Communication Policy 29, 1992, pp.83-84.

2) 언론자유는 제 원칙이라 함은 언론사가 언론자유와 관련 지어 그 동안 법적으로 인정받은 권리들을 의미하는 것으로 우선 사전억제없이 발행할 수 있는 자유를 포함하여, 국민의 알 권리를 충족시키기 위하여 공공기관에 대한 접근 및 취재의 권리 그리고 편집권의 독립 등을 의미한다.

3) 볼린저(Lee C. Bollinger)가 1991년 간행한 저서 <자유언론의 이미지(Image of a Free Press)>에서 전개한 내용으로 이에 대한 자세한 내용은 방송개발원에서 번역한 "방송제도의 패러다임"의 61-92 참조.

4) Patrick M. Garry, Scrambling for Protection. The New Media and the First Amendment, (Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 1994) .

5) 우리나라 헌법 21 조에는 언론의 자유를 명시하고 있지만 언론관련법 조항 어디에도 언론에 대한 정의가 없다. 학자들과 사전 등에서 서술한 언론에 관한 정의를 살펴보면, 우선 광복산은 언론을 공공적 현실의식의 대중사회적인 대화의 현상을 체계적으로 인식하는 것으로 신문지의 제약을 뛰어넘는 방송, 잡지, 영화 등의 공공적인 사회커뮤니케이션 현상 전부를 포함하여야 한다고 보았다. 한편 한국언론연구원에서 발간한 매스컴대사전에서는 언론을 "메스커뮤니케이션의 한 유형으로 신문사, 시사잡지사, 방송국, 통신사 등의 언론기관들이 세상에서 일어나는 여러 가지 사건이나 현상들에 관한 보도, 논평, 해설 등을 목적으로 그에 관한 뉴스와 정보를 취재하고 때로는 그에 의견을 첨가하여 이들을 기사나 프로그램 따위로 작성하여 대중들에게 정기적으로 제공해 주는 활동"으로 정의하고 있다.

- 연세대학교 사학과 졸업, 대학원 신문방송학과 졸업, 미국 텍사스대학 언론학 박사
- 한국방송개발원 연구위원
- 저술 케이블 TV와 직접위성 방송의 정착화에 관한 연구