

## 방송통신위원회(KCC)의 미디어 규제이념에 관한 연구

### '방송통신위원회 설치 및 운용에 관한 법률' 내용분석\*

김정성\*\*

한국외국어대학교 신문방송학과 박사과정

박주연\*\*\*

한국외국어대학교 언론정보학부 부교수

본 연구는 현재 우리나라의 미디어 규제기관인 방송통신위원회의 규제이념을 분석해 그 함의점을 도출하는 것이 목적이다. 이를 위해 방송통신위원회를 규율하는 '방송통신위원회 설치 및 운용에 관한 법률'의 각 조문에 대한 사전 모의분석과 역대 규제기관의 이념 고찰을 통해 도출된 15가지 이념을 분류기준으로 삼아 내용분석을 하였다. 분석 결과 '공정성'이 가장 높은 비중을 차지했으며 전체 이념대비 분포 비율이 '전문성'과 '독립성'의 2배 수준인 23.89%로 나타나 핵심 규제이념으로 분석됐다. 또 공익적 이념이 주류였던 옛 방송위원회의 규제이념과 달리 '공익적 가치'와 '산업적 가치'가 조화를 이뤘다. 방통위법 분석에서 '공정성'과 '독립성'이 지배적인 이념으로 나타난 것은 공정한 심결(審決)과 독립적인 정책 결정이야말로 합의제 규제기관인 방통위의 존립 근거이자 가장 우선적인 정치·사회적 요구라는 점을 방증한다.

**주 제 어** 미디어 규제이념, 방송통신위원회(KCC), 공정성, 독립성, 내용분석

\* 이 연구는 2011년도 한국외국어대학교 교내학술연구비 지원에 의하여 이루어진 것임.

\*\* lakejs@naver.com

\*\*\* berlinpark@hanmail.net, 교신저자

## 1. 문제 제기

방송·통신의 융합(Convergence) 체제와 환경에 맞는 새로운 통합규제 기구로서 2008년 3월 ‘방송통신위원회(KCC, Korea Communications Commission)’가 신설되어 초대 임기인 3년을 마치면서 그간 KCC가 관련 법률을 근거로 실현한 미디어 규제 이념과 책무가 적합했는지에 관하여 다양한 평가가 제기되고 있다. 초대 방송통신위원회(2008.3~2011.3)는 미디어 환경의 변화에서 촉발된 ‘미디어 융합’이란 기술적 가치와 정부의 정책공약인 ‘미디어 선진화’란 명제를 함께 기치로 내걸고 출발하여 다양한 논란을 파생시키면서 인터넷프로토콜TV(IPTV) 서비스의 개시, 신문·방송 등 미디어 간의 진입 규제의 완화, 종합편성채널의 허가, 유·무선 통합망의 구축, 4세대(4G) 정보통신 기술의 보급 등의 정책을 추진해왔다.

이로 인해 《연합뉴스》, 《매일경제》 등의 언론 매체는 2011년 2월말부터 초대 방통위를 결산하는 기획보도 등을 통해 “초대 방송통신위는 지난 3년간 정보기술(IT) 강국을 자부하는 우리나라에서 비로소 방송위원회와 정보통신부로 분산돼 있던 방송·통신 융합의 정책추진 체계를 일원화하는 동시에 통신 기술과 서비스의 수준과 품질을 높이고 이에 부응하기 위해 각종 규제를 완화함으로써 방송·통신 융합형 신규 미디어와 관련 산업에 대한 발전계획을 수립해 미디어 산업의 활성화를 기대할 수 있게 되었다”고 긍정적인 평가를 하였다.<sup>1</sup>

반면 2011년 1월~3월에 열린 한국기독교교회협의회의회 주최 ‘1기

---

1 《연합뉴스》. 2011년 2월 27일, 출범 3년 맞은 방통위의 성과와 과제; 《매일경제》. 2011년 3월 21일, 4G 서둘러야 스마트워크 시대 올 것; 《전자신문》. 2011년 6월 15일, 1.5기 방통위가 갖는 의미.

방통위 평가와 향후 과제’ 세미나와 언론연대가 개최한 ‘방통위 3년 평가 토론회’ 등에서는 “초대 방통위는 대통령의 정치적 후견인이 위원장에 임명되어 정부의 정책기조인 ‘비즈니스 프렌들리(business friendly)’를 미디어 정책에도 그대로 적용시키면서 미디어의 ‘공익성’보다 ‘산업성’에 치중하려는 경향을 나타냈다”는 평가가 제기됐다. 같은 토론회에서는 나아가 “초대 방통위 위원장은 방통위를 독단적으로 운영해 ‘합의제(合議制)’인 기관의 성격과 정치적 독립성을 훼손하는 등 미디어를 통치 수단으로 활용하려는 모습을 나타냈다”는 비판이 덧붙여졌다.<sup>2</sup>

제1기 방송통신위원회의 임기가 끝나면서 2011년 3월26일에는 제2기 방송통신위원회가 스마트 사회의 구축을 뜻하는 ‘스마트(Smart)’란 정책 키워드를 제시하며 출발했다. 그러나 방송통신위원회가 지난 3년간 방송정책과 규제를 통해 어떤 철학과 이념을 실현코자 했는지에 관해서는 제대로 규명되지 않은데다 방송통신위원회가 기존의 ‘방송법’이 아닌 ‘방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률(이하 ‘방송통신위원회법’)<sup>3</sup>이란 별도의 신법(新法)을 제정하여 설립 근거로 삼았기 때문에 해당 법률의 제정 목적과 규제 철학 등이 잘 알려져 있지 않은 상태이므로 연구할 필요성이 적지 않다. ‘방송통신위원회법’은 법계상 행정조직과 그 행정조직의 행정행위를 규율하고 구속하는 ‘행정조직법’으로 분류된다.

본 연구는 방통위의 설치와 운용의 유일한 근거인 ‘방송통신위원회법’ 내용에 대한 분석적 접근을 통해 방송·통신 융합시대의 산물인 방통위의 미디어 규제이념을 규명하고자 하는 데 초점을 두고 있다. 주지

2 《미디어오늘》. 2011년 1월 11일, 방통위 최시중 체제 3년 독립성 훼손 심각; 《경향신문》. 2011년 1월 25일, 방통위, 미국처럼 헌법기구로 만들어야; 《국민일보》. 2011년 3월 10일, NCCK, 1기 방통위 평가 토론회… ‘방송시장 양극화 심화’.

3 ‘방송통신위원회의설치및운영에관한법률’(제정 2008. 2. 26, 일부 개정 2010. 3. 22. ‘법률 제10165호’)

하듯, 미디어 규제기관의 정책은 정치·사회·문화적으로 다양한 잠재력을 행사(Napoli, 2003)하기 때문에 그 정책에 함의된 규제 철학과 이념은 민주주의의 발전과 확대, 공익과 시민의 권익 증진, 시민 간의 소통 확산과 문화 발전 등에서 중요한 의미를 지닌다. 특히 미디어 규제기관은 이해를 달리하는 ‘사회적 합의’로 태동해 복잡하고 다양한 수렴과정을 통해 정책으로 실현되고 있어 그 규제이념의 파악은 매우 중요한 과제다.

‘방송통신위원회법’은 여야의 합의에 따라 네트워크 규제를 담당하는 ‘방송통신위원회’와 콘텐츠 규제(심의)를 담당하는 ‘방송통신심의위원회’로 이원화하도록 법안의 골격이 마련되어 2008년 2월26일 제17대 국회 본회의에서 통과되었고, 같은 달 27일 국무회의를 거쳐 29일 공포됐다. 당시 방통위의 설립과 가동이 지연됐기 때문에 이례적으로 법 시행일을 공포한 날로 정했다. 이에 따라 방송통신위원회는 옛 ‘방송위원회’와 옛 ‘정보통신부’의 일부 기능 등을 합쳐 ‘대통령 직속의 합의제 행정기관’으로 편제해 대통령 2인, 국회 3인(여당 1인, 야당 2인) 등 상임위원 5명을 임명해 주요 정책을 결정토록 했다. 콘텐츠 규제기관은 방송위원회와 정보통신윤리위원회의 심의 기능을 통합해 ‘방송통신심의위원회’로 재편했다.

‘방송통신위원회법’에는 숭고한 헌법 이념과 헌법에 규정된 민주주의와 사회 및 경제발전을 견인하고 미래와 문화의 청사진을 제시할 여러 가지 철학과 이념이 투영되어 있을 것으로 예측된다. 신법인 만큼 방송·통신의 융합과 디지털 시대에 적합한 공익성과 경쟁 등의 이념이 새로운 환경에 맞게 재정의 되었을 것이란 기대가 가능하다. 이에 따라 미디어 규제 이념에 대한 분석에 앞서 미디어 규제원리와 우리나라에 대한 영향성이 높은 서구 민주주의 국가의 규제기관의 규제이념에 대한 고찰과 분석을 선행한다. 아울러 미디어 규제기관의 이념이 어떻게 계

승, 조정, 발전돼 왔는지 살펴보기 위해 관련 법률에 대한 문헌검토를 통해 방통위의 전신인 ‘방송위원회’와 ‘정보통신부’의 규제 이념을 함께 고찰하고자 한다.

이 연구는 가장 최근에 설립된 우리나라 미디어 규제기관의 철학과 이념을 규명함으로써 헌법에 규정된 민주주의 발전과 시민의 요구란 ‘사회·문화적 측면’과, 방송·통신 융합과 신기술의 진화란 ‘기술적 측면’에서 향후 어떤 이념이 미디어의 규제의 틀로 보강돼야 하는 지를 도출하는 데 기여할 것이다. 나아가 이미 언론과 학계에서 지적된 것처럼 ‘대통령 직속 합의제 기관’의 구조적인 모순점, 다시 말해 ‘정치적 독립성’ 및 ‘공정성’, 또는 ‘업무의 효율성’ 및 ‘신속성’ 가운데 어느 한 쪽도 명확하게 실현할 수 없는 문제점과 또 다른 법적 맹점 등을 해결하기 위한 방통위법의 개정 방향을 제시함으로써 향후 방통위의 조직 운영과 직무를 재정립하는 데 유의미한 함의점들(implications)을 제공할 것이다.

## 2. 문헌연구

### 1) 미디어 규제와 외국 규제기관의 미디어 규제이념

미디어 정책에 대한 규제이념은 미디어 정책에 대한 규제 원리로 적용되는 기준이자 가치를 말한다. 전통적으로 미디어 규제는 미디어 자원이 공공 자원이라는 점, 주파수의 물적 희소성, 매체가 갖는 영향성, 테크놀로지 관리의 필요성 등을 근거로 하였지만 신기술의 개발과 수용자들의 인식 변화 등으로 인해 그 기준이 모호해지고 있다. 미디어 규제기관들이 시행하는 커뮤니케이션 정책과 규제는 Nopoli(2001)와 Lesley(2006)가 지적한대로 커뮤니케이션의 영역을 뛰어넘어 사회·문화·

정치적으로 잠재적인 영향력을 행사한다. 따라서 각국의 미디어 규제 철학과 이념은 서로 다른 역사와 전통, 정치 체제, 문화적 배경에 바탕을 둔 ‘사회적 합의’의 결과물로 태동해 국가마다 유사성과 차별성을 나타낸다. 우리나라의 미디어 규제이념과 미국, 프랑스 등의 규제이념이 차이가 나는 것도 이런 원리 때문이다.

Nopoli(2001)는 미디어 규제가 갖는 이러한 독특한 성격 때문에 미디어 정책 규제가 ‘순수한 경제적 규제’인지 ‘순수한 사회적 규제’인지 구분하기 어려우며 규제의 책임 또한 범주화하기 어렵다고 하였다. 특히 Croteau & Hoynes(2001)은 미디어 규제정책은 역사적 맥락과 기술 환경에 뿌리를 두고 있다는 점을 전제하며 새로운 미디어 형식의 출현은 미디어와 사회의 상호작용 형성에 중요한 역할을 했으며 이윤추구를 중심으로 하는 ‘시장주의 모델’과 공론장의 활성화에 초점을 둔 ‘공론장 모델’에 대한 논의가 지속되어 왔다고 분석했다.

이런 논의는 2가지 모델이 서로 융합하거나 보완하는 방향으로 발전되고 있는데 그 기저에 깔린 규제이념들도 이에 맞춰 상보적으로 절충 또는 보강되고 있다. 또 서구 민주주의 국가들의 미디어 규제이념에서 경우 일정 특성을 공유하고 있다. 각국 연구자들의 분석을 종합하면 미국, 영국, 이탈리아, 프랑스 등에서는 민주주의의 근간인 ‘사상과 언론의 자유’ 또는 ‘자유주의’를 근간으로 ‘공익성’, ‘다양성’, ‘경쟁’, ‘보편적 서비스’, ‘지역주의’, ‘시청자에 대한 권익과 복지’, ‘사생활 보호’ 등을 공통적으로 반영하고 있다. 그러나 국가별로 개국 과정과 특징, 역사적 전통과 정치문화, 사회적 합의에서 추구하는 가치들의 우선순위가 다르기 때문에 각론에서는 강조하는 이념의 차별성이 드러난다. 특히 ‘정치적 독립성’에 대한 개념의 정의와 그것의 실현 방법에서는 격차를 드러내고 있다. 이와 함께 각국의 규제기관들은 앞으로 다가올 미디어 환경의 변화상에 초점을 두어 방송·통신의 융합과 디지털 환경에 적합한 ‘공익

성'과 '경쟁', '지역주의'의 이념을 재정의 하거나 이를 반영하려 노력하고 있는 것으로 분석됐는데, 이는 미디어 환경 변화에 대한 적절한 수렴과 대응이라 평가된다.

방송·통신 분야의 미디어 정책·규제기관은 우리나라의 경우 '방송통신위원회(KCC, Korea Communications Commission)'가 전담하고 있다. 미국은 '연방통신위원회(FCC, Federal Communication Commission)', 영국은 '방송통신위원회(Ofcom, Office of Communications)', 이탈리아는 '커뮤니케이션의 보장을 위한 위원회(Autorita, Autorita per le garanzie nelle comunicazione)', 프랑스는 '시청각위원회(CSA, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel)', 캐나다는 '방송위원회(CRTC, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)', 오스트레일리아의 '정보통신문화부(DOCITA)', 일본은 '총무성(總務省, Ministry of Internal Affairs and Communications)'이 담당하고 있다. 이 가운데 미국, 영국, 일본, 호주 등은 방송·통신에 대한 단일 규제 시스템을 채택하고 있다.

각국의 미디어 규제기관에 대한 설치·운용 근거법을 토대로 국가별 미디어 규제기관의 규제이념을 도출한 연구문헌들을 살펴보면 <표 1>과 같이 공통성과 차별성이 각각 드러난다. 먼저, 미국의 역대 '통신법'에 나온 FCC의 규제 이념은 Napoli(1998)·Christopher(1993)·이창근(2003)·김희수와 김형찬(2002)·박선영(2001)·장호순(1998)·황철중(1997) 등의 분석에 따르면 '보편적 서비스', '견제와 균형', '조화', '사상의 자유', '민주적 자치의 원리', '다양성', '공익성', '편리성', '정치적 중립성'과 '공정성', '효율성', '전문성' 등이다. 미국 FCC는 '1934년 통신법(The Communications Act of 1934)'을 근거로 설치됐는데, 박선영(2001)은 미국의 미디어 규제기관의 규제이념은 개국의 지난한 과정과 전통, 가치들이 반영된 '연방 수정헌법'을 기초로 하여 '자유주의'에

바탕을 두고 있다고 분석했다.

이창근(2003)·박선영(2001)은 '1934년 통신법' 분석에서 FCC는 커뮤니케이션에 대한 총괄 규제기관으로서 '보편적 서비스', '견제와 균형' 및 '조화'란 민주적 자치의 원리, '다양성', '공익성', '편리성', '정치적 중립성', '공정성', '효율성', '전문성'이란 이념을 충족시키도록 그 역할과 기능을 부여받았다고 평가했다. Napoli(2001)는 이를 더 간략화 하여 미국의 규제 정책의 규범적 원칙이자 평가 기준인 '수정헌법 1조', 그리고 '공익성', '사상의 자유 시장', '다양성', '경쟁', '보편적서비스', '지역주의' 등 7가지를 반영하고 있다고 제시했다.

특히 주목할 대목은 '1934년 통신법' 전문에 김희수와 김형찬(2002)·장호순(1998)·황철중(1997) 등의 분석처럼 FCC의 규제가 '보편적 서비스'와 '공익성'의 확대, '민주적 자치' 이념의 실현을 우선하고 있음을 드러냈다는 점이다. 또 제4조(SEC.4)에는 FCC 위원에 대해 의회(상원)의 조언 및 승인을 거치도록 하고 7명의 위원 중 4명만이 같은 정당 소속이어야 한다<sup>4</sup>고 명시해 Christopher(1993)가 강조한대로 '권력 견제'를 통한 민주주의 기능의 활성화를 꾀하였다. 민주주의의 기본 원리인 '견제와 균형'을 구체화한 것이다.

Harvey(2004), 김희수·김형찬(2002)과 장호순(1998) 등의 분석을 더하면 FCC는 같은 법률 301조(SEC.301), 303조(SEC.302) 등에서 '공익'을 반영키 위해 규칙을 제정하고, 청문회를 개최하며, 지침과 성명서를 발표하도록 권한을 부여받았다. 또 FCC는 방송사가 국민의 '이익(interest)', '편의(convenience)', '필요(necessity)'에 기여하는 방송을

---

4 이 조항은 나중에 개정돼 대통령이 의회의 인준을 받아 5년 임기의 위원 5명을 임명토록 바뀌었지만 정치적 다양성 확보를 위해 위원 가운데 같은 당적을 가진 자는 3명 이내로 제한되었다(박선영, 2001).



표 1. 주요 국가의 미디어 규제기관 관련 법률에 나타난 규제이념

국가 (규제기관)	규제기관 관련법	연구자	관련 법률에 분포된 주요 규제 철학 · 이념
미국 (FCC)	1934년 통신법	Christopher(1993), 황철중(1997), 장호순(1998), Napoli(2001), 박선영(2001), 김희수 · 김형찬(2002), 이창근(2003)의 분석 종합	사상의 자유, 민주적 자치의 원리, 다양성, 보편적 서비스, 견제와 균형, 공익성, 편리성, 정치적 중립성, 공정성, 효율성, 전문성, 경쟁 등
		Napoli(2001)	수정헌법 1조, 공익성, 사상의 자유 시장, 다양성, 경쟁, 보편적 서비스, 지역주의
		박선영(2001), 이창근(2003)	보편적 서비스, 견제와 균형, 민주적 자치, 다양성, 공익성, 편리성, 정치적 중립성, 공정성, 효율성, 전문성 등
	1996년 통신법	김희수 · 김형찬 · 이종화(2002)	방송 · 통신 융합이념, 경쟁, 보편적 서비스, 공익성의 부분 보강
영국 (Ofcom)	2003년 커뮤니케이션법	Verhulst(1998), 광동균(2001), Van Cuilenburg & McQuail(2003), 윤호진(2006)의 분석 종합	공정성, 다양성, 사생활 보호, 소수자 보호, 프로그램 품질(quality), 탈규제를 통한 자율성과 경쟁 강화, 효율성 등
		Verhulst(1998)	공정성, 경쟁, 시장의 자율성, 효율성 등
		광동균(2001)	독립성, 전문성, 품질, 다양성, 다원성, 사생활 보호, 자원의 효율적 활용, 소수자 보호 등
이탈리아 (Autorita)	1997년 방송통신법	Barile & Rao(1992), Robillard(1996), 김대호(1998), 광동균(2001) 등의 분석 종합	공익성, 공정성, 다양성, 독립성, 보편적 접근, 경쟁, 책임성, 소수자 보호, 산업성 등
프랑스 (CSA)	1986년, 1989년, 1994년 방송법	Robillard(1996), 이상훈(199), 성욱제(2009) 등의 분석 종합	자유, 다원주의, 공공성, 공익성, 경쟁, 효율성, 전문성, 품질, 투명성 등

출처: 각 연구자의 분석 결과 인용, 재정리

하지 않을 때 면허를 취소시킬 권한도 갖게 되었다. 이어 제정된 '1996년 통신법'에는 시내전화 시장에 경쟁체제 도입, 방송 사업자의 소유상한 규제완화 등을 추가해 기간 진전된 '방송·통신 융합 이념'과 '산업성'을 강화했다. 이어 FCC가 2011년 1월 발표한 '디지털방송시대 11가지 원칙들'을 통해 '민주주의의 발전'과 '공익성', '지역성', '소수자에 대한 보편적 접근성', '시청자 프라이버시 보호' 등을 보강했다(윤석민, 2002; 김희수·김형찬·이종화 등, 2002)

영국 규제기관의 규제이념은 의회민주주의의 탄생 국가답게 민주주의의 기본원리를 근간으로 현대 국가와 사회의 변화상을 반영한 현대 자본주의 이념을 고루 반영하고 있는 것으로 분석된다. '2003년 커뮤니케이션법(Communication Act 2003)'에 대한 윤호진(2006)·곽동균(2001)·Verhulst(1998)·Van Cuilenburg & McQuail(2003) 등의 분석을 살펴보면, Ofcom의 규제 이념은 '공정성', '다양성', '사생활 보호', '소수자 보호' 등 민주주의 기본 이념을 토대로, 프로그램의 '품질(quality)' 유지, 탈규제를 통한 '자율성'과 '경쟁'의 강화, '효율성' 등으로 집약되며, 각칙에는 이밖에도 많은 규제 이념이 포함되어 있다. 1988년 발표되어 1990년대 영국 방송정책의 근간이자 규제기관의 이념으로 자리 잡은 백서의 '경쟁', '선택', '질'(김대호, 1998)보다 훨씬 더 그 지평이 넓어진 것이라 평가된다.

영국은 2003년 12월 방송·통신 관련 규제기구를 모두 통합하여 독립규제위원회인 Ofcom을 출범시켰다. Verhulst(1998) 등은 "Ofcom의 설립은 디지털 시대에 적합한 '공정성'을 강화하고 '최소한의 규제원

---

5 'Broadcasting in the 90's: Competition, Choice, and Quality.' 1988년 영국 정부가 발표한 정책 협의 문서 성격의 백서로 상업방송의 구조 개편을 목표로 1990년 방송법을 개정하기 위해 미리 만들었다.

칙(Light Touch Regulation)’에 따라 규제를 대폭 완화하여 ‘시장의 자율성’과 ‘경쟁 체제’를 강화하며 ‘효율성’과 ‘일관성’을 높인 조치”라고 그 규제 이념을 평가했다. 광동균(2001)은 Ofcom이 규제 목표를 ‘선택’, ‘가격’, ‘서비스의 질’, ‘비용가치’ 등에서 보다 개방적이고 경쟁적인 시장을 형성하여 ‘콘텐츠의 고품질과 다양성 확보’, ‘공공의견의 다원성 확보’, ‘사생활 보호’, ‘주파수와 전화번호의 효율적 사용’, ‘소수자 보호’ 등을 실현하고자 포함한 것이라 분석했다. Ofcom은 특히 Verhulst(1998)가 강조한 최소한의 규제를 통한 사업과 경쟁의 활성화를 겨냥, 네트워크가 갖는 ‘기술 중립성’을 반영하여 콘텐츠 중심의 규제를 채택, 융합서비스인 IPTV(TV over DSL)에 도입했다. 이상식(2008)·임동민(2004)·광동균(2001) 등은 ‘2003년 커뮤니케이션법’은 Ofcom이 전통적으로 추구해온 ‘독립성’과 규제기관으로서의 ‘전문성’을 실현하고자 Ofcom 이사회 의장은 정부가 임명하지만 예산 편성 등에서는 정부의 간섭을 받지 않도록 하고 비상임위원 6명은 방송과 통신 분야에서 각각 3명씩 균분(均分)하여 임명토록 하는 등 다양한 장치를 뒀다는 점을 지적했다.

이탈리아는 유럽연합(EU)에서 최초로 방송·통신 융합 규제법률과 규제기구를 갖춘 국가다. 광동균(2001)·김대호(1998)·Robillard(1996)·Barile & Rao(1992)의 연구를 재분석하면 이탈리아 미디어 규제기관인 ‘아우토리타(Autorita)<sup>6</sup>’는 ‘1997년 방송통신법’에 따라 ‘전면적인 자율성과 판단·평가의 독립성을 보유한 행동하는 기관’으로 그 위상과 책무가 규정돼 ‘공익성’, ‘공정성’, ‘다양성’, ‘독립성’, ‘보편적 접근’, ‘경쟁’, ‘책임성’, ‘소수자 보호’, ‘산업성’ 등의 규제 철학을 구현하는

---

6 ‘Autorita per le garanzie nelle comunicazione’의 약어. ‘커뮤니케이션의 보장을 위한 위원회’ 또는 ‘방송통신위원회’로 풀이된다.

게 사명이다. 이탈리아는 1997년 새 ‘방송통신법’을 제정하고 독립적인 방송·통신 융합규제 기구로 Autorita를 같은 해 7월 설립했다. Autorita는 위원장을 포함, 임기가 7년 단임인 9명의 상임위원으로 구성돼 있으며 정치적 ‘독립성’과 ‘책임성’을 반영하고 있다. 또 위원은 상하 양원이 각각 4명을 임명하고 위원장은 수상과 정보통신부장관이 합의해 대통령령에 의거해 임명하는 구조다. 김대호(1998) 등은 방송통신법에는 주파수 할당, 사업자에 대한 의무 부과와 인허가 및 승인, 채널번호 할당과 요금 규제, 면허 소지자의 서비스에 대한 적법성 감시와 규제 등을 규정하여 ‘공익성’, ‘공정성’ 등의 이념을 실현토록 했다고 평가했다. 광동균(2001)·김대호(1998)는 이탈리아 방송통신법은 또 Autorita에게 전기통신 인프라의 상호접속과 액세스 기준 명문화와 요금한도 설정권한을 부여해 ‘보편적 접근권’이란 규제 이념을 신장토록 하고 휴대폰 사업에 경쟁체제를 도입해 ‘산업성’과 ‘보편적 접근권’을 확대했다고 분석했다.<sup>7</sup> 그러나 미디어 재벌인 피닌베스트 그룹의 오너 실비오 베를루스코니가 수상이 되는 등 내정 변화로 최영호(2009) 등의 지적처럼 Autorita는 ‘여론의 독과점’의 폐해와 ‘과당 경쟁’, 그리고 ‘다양성의 훼손’이란 부작용을 야기했다. 프랑스의 규제기관은 다인종 사회의 특성과 1789년 파리 인권선언에 기초한 ‘자유’와 정치적 ‘다원성’을 근간으로 ‘공공성’, ‘공익성’, ‘경쟁과 효율성’, ‘전문성’, ‘품질’, ‘투명성’ 등을 실현해야 할 목표이념으로 설정하고 있다(성욱제, 2009; 이상훈, 1998; Robillard, 1996). 프랑스는 방송·통신의 엄격한 분리 규제를 택하여 방송 규제는 ‘시청각위원회(CSA)’가, 통신 분야 규제는 통신규제

7 특히 기술혁신과 멀티미디어화 추진을 위한 조사연구 의무를 부과하고 방송과 통신의 경계영역 서비스에 대한 규제를 법제화해 디지털시대의 ‘공익성’의 이념을 규제의 틀로 재확립했다(광동균, 2001).

위원회(ART)가 각각 담당하고 있다. 특징적인 것은 이상훈(1998)의 분석처럼 ‘1986년 방송법’에서 규제기관으로 하여금 ‘정보와 정치의 다원성’, ‘방송사 간 다원성’을 의미하는 ‘다원주의’를 확고히 하여 반독점 행위 등에 대한 규제를 강화하여 수용자인 개인의 선택권을 넓히고 CSA의 위원을 특정 정파나 분야에 휩쓸리지 않도록 구성하여 ‘정치적 다양성’을 확보하도록 했다는 점이다.

## 2) 옛 ‘방송위원회’와 ‘정보통신부’의 미디어 규제 이념

‘방송위원회(KBC, Korean Broadcasting Commission)’는 ‘정보통신부’와 함께 ‘방송통신위원회’의 전신(前身)의 일부로 방송 플랫폼과 콘텐츠에 관한 정책·규제를 총괄했던 민간 독립기구다. 방송위는 1987년 11월28일 법률 제3978호로 제정된 ‘방송법’에 따라 1988년 8월3일 신설돼 1999년 ‘통합방송법’ 체제의 방송위원회를 거쳐 현행 방통위 출범 전인 2008년 3월까지 존속했다. 산하기구로 ‘통신위원회’를 두고 있던 ‘정보통신부(MIC, Ministry of Information and Communication)’는 1994년 21세기 정보 사회화에 능동적으로 대처하고, 정보통신 산업을 국가발전 전략산업으로 집중 육성하기 위하여 과학기술처·공보처 및 상공자원부의 정보통신 관련 기능을 흡수·통합하여 ‘체신부’를 확대 개편하면서 탄생했으며, 방송통신위원회 등으로 개편된 2008년 2월28일까지 존속했다. 두 기관은 새로 출범한 방송통신위 체제의 미디어 규제에 대한 프레임워크(framework)를 제공했다고 평가할 수 있다.

첫째, 옛 방송위원회의 규제 철학과 이념은 역대 방송법의 전문 등에 규정되어 법률 개정과 함께 발전되어 왔다. 방송위원회의 규제 철학과 이념에 대한 역대 연구는 방송위의 위상 등에 비해 부족한 편이라 판단되지만 관련 법률을 살펴보면 충분히 고찰할 수 있다. 방송법 전문 등

표 2. '방송위원회(방송법)와 '정보통신부'(정부조직법 · 전기통신기본법)의 규제이념

구분	관련 법률	연구자	해당 법률에 분포된 주요 규제 이념
방송 위원회	역대 방송법 종합 분석	이경자(1996), 황 근(2000), 원용진(2000), 김경환(2009) 등	공익성, 공정성, 독립성, 다양성, 지역주의, 경쟁, 전문성, 견제와 균형의 원리, 수용자 권익과 복지, 소수자 보호 등
	1987년 방송법(제정)	이경자(1996)	독립성, 공익성, 헌법의 기본이념(삼권 분립, 권력 간의 공화, 견제와 균형), 전문성, 도덕성 등
	1990년 방송법 (개정)	원용진(2000)	방송의 공정성, 공공성, 공적 책임성, 다양성, 독과점 방지, 경쟁, 수용자의 복지와 권익 향상 추가
	1999년 방송법 (통합방송법)	원용진(2000), 황 근(2000)	방송의 공적 책임, 공정성, 공익성 이념 재정리, 품질 향상, 공정경쟁 추가, 전문성, 사회적 다원성, 대의민주주의, 독립성, 효율성, 소수자 보호 등의 이념 보강
	2004년 방송법 (개정)	김승수(2006)	'산업성' 기반 마련, 방송광고의 '공익성'과 '책임성' 명시 (2003년 개정 방송법에서 '다양성', '전문성', '독립성' 강화)
정보 통신부	1994년 정부조직법	연구자(2011, 전문 분석), 김동욱(1999)과 김일호(2010) 부분 분석	효율성, 산업성, 공공성, 이용자 편의 등
	1995년 전기통신기본법		경쟁, 보편적 서비스, 이용자의 권익 보호, 다수결의 원리, 전문성 등

출처: 각 연구자의 분석 결과 인용, 재정리

에 제시된 방송위의 규제 이념은 전문에 제시된 대로 '언론의 자유'와 '국민의 알권리와 표현의 자유 보호 및 신장'이란 헌법적 가치를 토대로 '방송의 자유'와 '독립성' 보장, '민주적 여론 형성', '인권보호와 차별금지', '국민의 화합과 조화로운 국가 발전', '시청자의 권익' 등으로 요약된다. 김경환(2009) · 원용진(2000) · 황 근(2000) · 이경자(1996) 등의 연구

자들은 <표 2>에 정리한대로 방송법에는 공통적으로 방송위가 세부 정책을 통해 여러 가지 규제이념 가운데 ‘견제와 균형의 원리’ 같은 헌법 이념, 방송의 공적 책임 고양, 국민 문화의 향상 도모 등과 같은 ‘공익성’, 지역·세대·계층·성별 간 차별금지 등에 관련된 ‘공정성’과 ‘다양성’, 그리고 ‘전문성’, ‘균형성’, ‘지역주의’, 소수자나 보호와 수용자의 이익 실현에 관련된 ‘수용자의 권익과 복지’, 그리고 ‘경쟁’ 등의 원리를 실현토록 하고 있다고 평가했다.

방송위원회의 설립 근거인 ‘1987년 방송법’(제3장 제11조~24조) 등 역대 방송법을 살펴보면 이들이 분석한 규제이념들이 구체적으로 응축되어 있다. 단, 2008년 12월31일 일부 개정된 방송법(법률 제9280호)은 방송위원회가 방통위로 통합된 이후에 시행됐기 때문에 방송위원회에 대한 규제이념 분석에서는 제외하였다. 먼저, 여소야대(與小野大)의 정치 구도에서 제정된 ‘1987년 방송법’은 제3장에 방송위원회의 구성, 위원의 직무상의 독립과 신분 보장, 위원회의 직무, 방송심의에 관한 규정, 심의 규정 위반 시의 시정 및 제재 조치 등을 규정하고 있다. 이런 특성을 반영해 이경자(1996)는 “이로써 방송위원회란 제도가 권력과 자본에 대한 ‘정치적 독립성’을 구현하고 ‘공익성’을 실현하기 위한 장치로 출발하게 됐다”고 분석했다. ‘정치적 독립성’과 ‘사회·문화적 책임성’, ‘공정성’, ‘공공성’을 우선적인 규제 이념으로 실현하고자 해당 방송법 제3장 제11조에는 방송위에 대해 “방송의 공정 책임 및 공정성과 공공성을 유지하고 방송내용 전반의 질적 향상을 도모하기 위해 설치된 민간독립기구”라고 규정했다. 제12조에도 방송위는 “대법원장과 국회의장이 각각 3인씩 추천을 하여 대통령이 임명하는 총 9명의 방송관계전문가 및 학식·경험과 덕망이 있는 방송위원으로 구성된다”고 명시해 ‘삼권 분립’의 헌법이념을 토대로 ‘정치적 독립성’과 권력 간의 ‘공화(共和)’, ‘견제와 균형’의 원리를 실현하며, ‘전문성’과 ‘도덕성’이 발휘되도록 하였다.

1990년 8월1일 다시 개정·공포된 방송법은 ‘공정성’과 ‘공공성’ 등이 강화되고 ‘경쟁’, ‘수용자의 복지 및 권익’ 등 여러 가지 이념이 추가되었다. 이 법률에는 방송기술의 발달, 방송에 대한 수요 증대, 방송기능의 확대 등 국내외 방송 환경의 변화를 반영하고 1980년 이후 유지되어 온 공영방송 체제를 확장시켜 민영방송의 신설을 추가했다. ‘경쟁’ 원리를 도입한 것이다. 이와 함께 방송 법인의 주식소유 제한, 방송위원회의 위원수의 하향 조정(12인에서 9인) 등을 추가해 ‘공공성’과 ‘공정성’에 대한 수준을 높이고, 특히 ‘다양성’의 실현을 구체화하고자 하였다. 원용진(2000)은 “1990년 방송법 개정으로 방송의 공정성·공공성 및 공적 책임을 확고히 보장할 수 있는 제도적 장치를 보완하게 되었다”고 평가하였다.

1999년 12월 종전의 방송법·종합유선방송법·유선방송관리법 및 한국방송공사법을 하나로 통합한 이른바 ‘통합방송법’을 제정해 이듬해부터 시행했으며 이후 몇 차례 개정되면서 규제이념이 보충됐다. 방송위원회에 관한 내용은 제3장(제20조~제68조)에 규정됐다.<sup>8</sup> ‘2003년 개정 방송법’(5월10일 개정)은 규제 이념으로 ‘다양성’과 ‘자율성’, ‘견제

---

8 제20조에는 “방송위원회는 방송의 공정책임, 공정성, 공익성을 실현하고 방송 내용의 질적 향상 및 방송 사업에서 공정한 경쟁을 도모하기 위해 설치한다”고 규정함으로써 초대 방송위원회에 비해 ‘방송의 질적 향상’과 ‘공정 경쟁’이란 규제 이념이 추가됐다. 이는 Van der Wurff와 Van Cuilenburg(2001)가 강조한대로 ‘적정 경쟁(moderate competition)’ 환경의 조성을 통해 차별화와 다양성의 확대를 실현토록 한 것으로 분석됐다. 제21조에는 위원 추천시 정부보다 의회의 권한을 강화해 ‘대의민주주의 체제와 정신’에 걸맞도록 국민의 대표성을 높였다. 그러나 위원의 추천 과정에 정치권의 영향력이 보다 강화돼 위원회의 ‘정치적 독립성’은 이전보다 확대되지 못했다는 평가를 받았다. 제24조에는 위원의 영리 목적의 다른 직무 겸직 금지, 제25조에는 당원, 방송사업자 등의 위원 금지, 제29조에는 위원 본인 및 민법상 친족관계에 있는 자의 이해와 관련된 사항에 대한 심의의결 금지 등을 추가해 ‘공정성’의 이념을 강화했다. 제33조에서는 준법과 인권, 민족문화 함양, 공동체의 윤리 확립, 소수자 보호, 양성평등 등의 이념을 추가하였다.



와 균형'을 한층 강화하였다. 방송위원의 임명 조항을 “3인의 상임위원 가운데 위원장, 부위원장, 상임위원은 전문성을 고려해 위원회에서 각각 호선해 대통령이 임명하고, 상임위원 가운데 2인은 대통령이 속하지 않는 교섭단체 대표의원과 협의해 추천한다”로 개정된 점이 두드러졌다. 2004년 3월31일 개정된 ‘방송법(법률 7213호)’에서는 융합 환경을 반영해 ‘방송’의 정의를 조정하고, 신규 방송 서비스인 데이터 방송, 멀티미디어 방송의 도입 근거를 마련했다. 김승수(2006)는 “2004년 법률 개정으로 디지털과 방송·통신 융합시대를 겨냥해 마련된 ‘산업성’이 ‘공공성’, ‘공익성’과 융합되면 사회·문화적 가치가 배가될 것”이라고 평가했다.

둘째, 옛 ‘정보통신부’에 관한 직제와 운용에 관한 규정은 1994년에 개정된 ‘정부조직법’<sup>9</sup>과 ‘전기통신기본법’<sup>10</sup>에 근거하고 있다. 특히 ‘전기통신기본법’에는 정보통신부 산하 ‘통신위원회’에 관한 직제와 운용 규정을 담고 있다. 이 2가지 법률에 관한 문헌 검토 결과, 정책규제 기관으로서의 정보통신부의 규제이념은 ‘효율성’, ‘산업성’, ‘공공성’, ‘이용자 편의와 복지’, ‘경쟁’과 ‘보편적 서비스’, ‘이용자의 권익보호’, ‘다수결의 원리’, ‘전문성’ 등으로 분석되었다. 방송 분야와 다를 바 없이 통신 분야에서도 이렇게 종종 상치되는 이념이 병존하는 것에 대해 김일호(2010)는 서비스 개선을 통해 이용자의 이익에 기여하는 부분과 사업자의 자율경쟁의 폐해로 이용자의 피해가 커질 수 있는 통신 영역의 양면성을 고려해 상황에 따라 ‘경쟁’과 ‘규제’의 한 부분을 강조하는 조정의 시도가 나타난다고 지적하였다.

‘정부조직법’에 규정된 정통부에 관한 내용은 행정부에 정보통신부

9 ‘일부 개정 1994.12.23. 법률 제4831호’

10 ‘일부 개정 1995.1.5. 법률 제4905호’

를 직제하고(제4장 26조, 행정각부)에 정보통신부장관은 정보통신·전파관리·우편·우편환 및 우편 대체에 관한 사무를 관장한다(제38조)로 규정하였다. ‘전기통신기본법’에는 이 법의 목적이 전기통신을 효율적으로 관리하고 그 발전을 촉진함으로써 공공복리 증진에 이바지함을 목적으로 한다고 규정(제1장 총칙 제1조)하고 전기통신에 관한 사항은 정보통신부 장관이 관장하고(제1장 제3조)한다고 하여 ‘효율성’, ‘산업성’, ‘공공성’ 등을 반영하였다. 아울러 정보통신부 장관은 전기통신의 원활한 발전과 정보사회의 촉진을 위하여 전기통신의 이용 효율화에 관한 사항, 전기통신의 질서유지에 관한 사항, 전기통신기술의 진흥에 관한 사항, 기타 전기통신에 관한 기본 사항을 포함한 전기통신기본계획을 수립해 이를 공고해야 한다(제1장 제5조)고 명시함으로써 ‘산업성’과 ‘공공성’을 재차 강조하며 ‘이용자 편의’ 등의 이념을 추가했다. 권장준(2008)은 통신규제는 경쟁을 촉진하고 평균적이고 적절하며, 충분한 서비스를 보장하는 것과 성과와 능력이 있는 통신기반 시설을 촉진하는데 초점이 맞춰져 있다고 분석했다.

‘전기통신기본법’에는 정통부 산하기관인 ‘통신위원회’에 대해 규정(제5장 제37조~제44조)하여 ‘경쟁’과 ‘보편적 서비스’, ‘이용자의 권익보호’, ‘다수결의 원리’, ‘전문성’ 등의 이념을 강조하고 있다. 방송위원회의 규제이념을 대부분 포괄하고 있는데, 이는 김동욱(1999)이 강조한 것처럼 정보통신과 방송의 개념이 통합적으로 재구성되고 이에 따라 정책, 규제제도의 틀이 새롭게 마련돼야 한다고 점에서 부합하고 있다. 전기통신법에서 통신위원회를 정보통신부 산하에 설치하는 목적은 전기통신 사업자간 적정 경쟁의 확보, 전기통신업무 이용자의 권익보호 및 주요정책을 심의 또는 의결하기 위함(제37조 1)이라 규정해 ‘경쟁’과 ‘이용자 보호’ 이념을 반영하고 있다. 통신위원회는 기간통신 사업자의 허가, 정보 공개, 약관 및 정관 변경 등 적정 경쟁의 확보, 전기통신 설비의

상호접속 또는 공동사용 등 정보통신부와 관련된 주요 정책의 수립·시행에 관한 사항을 의결(제40조 1, 2)하며 9인의 위원 가운데 재적위원 과반수의 찬성으로 의안을 의결(제41조)하도록 하여 '적정 경쟁'을 강조하면서 '보편적 서비스'와 '다수결의 원리' 등의 이념을 추가했다. 위원의 자격요건은 판사·검사 또는 변호사, 법률학·경제학·경영학·전자공학·통신공학 기타 전기통신관련 학과를 전공한 자로 대학의 부교수 이상 또는 10년 이상 이에 상당하는 직에 있었던 자, 3급 이상의 공무원의 자격이 있는 자, 전기통신관련 기업·단체 또는 기관의 임원의 직에 10년 이상 있었던 자 등으로 규정(제38조 1)하여 신분보장을 함(제37조)으로써 '전문성'의 이념을 실현코자 하였다.

### 3. 연구문제와 연구방법

이 연구는 새롭게 출범한 방송통신위원회의 미디어 규제이념이 무엇이며 각각의 요소들은 어떤 비중과 중요성을 갖고 있는지 분석하고 그 결과가 함의하는 바를 도출하는 것이 목적이다. 따라서 연구 대상은 방송통신위의 규제이념에 대한 법률적 근거로 2008년 2월29일 공포·발효된 '방송통신위원법(법률 제10165호)'을 선정했다. 이 법률은 다른 행정조직법과 마찬가지로 '장(章)-조(條)-항(項)-호(號)'의 체제에 따라 '총칙(總則)', '각칙(各則)', '부칙(附則)'으로 구성돼 있다. 이 법률은 '제1장 총칙'(제1조, 제2조), '제2장 방송통신위원회의 설치 등'(제3조~제10조), '제3장 위원회의 소관사무'(제11조~제12조), '제4장 위원회의 운영'(제13조~제17조), '제5장 방송통신심의위원회'(제18조~제29조), '부칙'〈제8867호, 2008.2.29〉, '부칙'(정보통신산업 진흥법)〈제9708호, 2009.5.22〉, '부칙'(방송통신발전 기본법)〈제10165호,

2010.3.22) 으로 구성되어 있다. 그러나 제5장은 콘텐츠 심의·규제기관인 ‘방송통신심의위원회’에 관한 조항이므로 본 연구와 부합하지 않아 분석 대상에서 제외했다. 연구방법은 법률 조문에 대한 ‘내용분석(content analysis)’을 채택하여 아래와 같이 ‘연구문제’를 설정하고 이를 해결하기 위해 위 법률의 체계와 구성방식에 맞춰 분석대상인 ‘4개 장, 17개 조’에 대해 분석기준인 각 이념의 조작적 정의를 각 조문에 대입해 비교하고 각 조문이 어떤 ‘개별’ 또는 ‘복수’의 이념을 담고 있는지 엄정하게 판별하는 방식으로 축조심의를 하듯 분석하였다.

- 1) ‘방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률’에는 나타나 있는 방송통신위원회의 주요 미디어 규제이념은 무엇인가?
- 2) ‘방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률’에 분포된 미디어 규제이념은 해외 주요 국가 및 옛 ‘방송위원회’와 ‘정보통신부’에서 강조된 이념과 어떤 차이를 나타냈는가?
- 3) ‘방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률’에 나타난 미디어 규제기관의 규제이념 가운데 방송·통신 융합시대의 환경을 반영한 이념은 어떻게 나타나 있는가?

이 연구에서 분석 범주인 미디어 규제이념은 연구의 주관성과 자의성을 최소화하기 위해 법률에 대한 사전 ‘모의 분석평가’를 실시해 ‘사상과 표현의 자유(freedom of thought & speech)’, ‘대의제 이념(ideals of representative system)’, ‘공익성(public interest)’, ‘독립성(independency)’, ‘공정성(fairness)’, ‘지역주의(localism)’, ‘보편적 서비스(universal service)’, ‘다양성(diversity)’, ‘경쟁(competition)’, ‘산업성(industry development)’, ‘품질(quality)’, ‘전문성(professionalism)’, ‘효율성(efficiency)’, ‘시청자 권익과 복지(public sovereignty &

welfare)', '방송·통신 융합의 이념(ideals of broadcasting-telecommunication convergence)' 등 15가지로 추렸다. 아울러 기존 연구의 분류 기준을 핵심 근거로 삼고 사전적 정의 등을 추가로 반영해 <표 3>과 같이 각 범주에 대한 조작적 정의를 하였다. 사전 '모의 분석평가'는 신법인 방통위법의 이념적 정체성과 분포에 대한 연구문헌이 없어 각 분포 이념에 대한 추론이 불가능하기 때문에 사전 테스트를 실시해 분포 빈도가 높은 이념의 순서대로 선별했다. 여기에 옛 방송위원회의 설립과 운용 근거인 '방송법'과 정보통신부 설립과 운용의 근거 법률인 '정부조직법'과 '전기통신기본법', 그리고 미국, 영국 등 서구 민주주의 체제의 미디어 규제이념에서 중시된 이념들을 덧붙여 기준과 개념을 보강하였다.

본 연구에 적용한 내용분석 방법은 커뮤니케이션의 내용을 객관적, 수량적으로 분류하여 일정 기준에 입각하여 체계적으로 분석하는 조사 방법이다. 분석 대상인 방통위법은 '장-조-항-호'란 체제에 따라 총칙과 각칙, 부칙으로 구성되어 있어 분석 시 법률 조문의 구성 체제와 편별 위치에 따라 차등을 뒀야 하는지 의문이 따른다. 그러나 '총칙-각칙-부칙'의 구성 체제는 일반적인 것으로부터 특수한 것으로 방향을 취하는 '판덱텐 체계(Pandekten system)'란 법조문 구성방식으로 '총칙'은 공통적이고 일반적인 규정들을 모아 전치(前置)시킨 것이며 '각칙'은 특수하고 개별적인 규정을 담아 총칙에 후치(後置)시킨 것<sup>11</sup>이란 것이 다수설

---

11 이병태(2010)·지원림(2011)·김형배(2011) 등에 따르면 판덱텐 체계는 총칙, 물권, 채권, 친족, 상속 등 5편의 순으로 구성하여 배열한 독일식 조문 구성체제로 독일 사법학자가 로마법대전인 '학설휘찬(Pandectae)'에서 인용해 1863년의 삭센(Sachsen) 민법에서 처음 채용했으며, 우리나라와 일본 등의 민법전이 이에 따르고 있다. 체계적이고 논리 정연하다는 장점과 함께 일반적인 사항이 앞에 오기 때문에 개별적이고 특수한 사례를 적용하여 이해하는 데 어렵다는 단점도 함께 지니고 있다.

표 3. 분석 범주인 15가지 미디어 규제 철학과 이념에 대한 조작적 정의

범 주	개념에 대한 조작적 정의
사상과 표현의 자유	타인의 견해에 구애받지 않고 하나의 사실이나 관점 또는 사상을 유지하거나 생각하기 위한 개인적 자유와 사람의 내적 정신작용을 외부로 공표하는 정신활동의 자유
대의제 이념	국민의 대표인 의회가 시민들을 대신하여 행정부를 견제·감시하는 기능 등에 관한 것
공익성	사적인 영리에 치중하지 않고 다수인 공중, 사회, 공동체 등 공공의 이익을 도모하는 것
독립성	외부의 간섭, 압력, 속박을 받지 않고 독자 판단에 의해 의사결정, 업무를 할 수 있는 상태
지역주의	사상과 표현의 자유를 확대하는 미디어 서비스와 미디어의 기술이 국가 단위와 공동체, 지역차이의 원리에 입각하여 전국 및 지역 수준으로 기능하는 것
보편적 접근성	모든 시민들이 사상과 표현의 자유에 접근하고 그것을 이용·소비할 기회를 제공하는 것
다양성	개인, 집단, 계층, 지역 등에 따라 다른 여러 가지 시각과 생각이 골고루 반영되는 것
경쟁	수용자나 이용자들에게 서비스에 대한 선택의 폭을 확대하고 제공되는 서비스의 품질과 그 수준을 높이기 위해 진입 장벽을 없애고 시장에 참여할 기회를 보장하는 것
산업성	서비스 제공을 통해 채산성을 향상시키고, 경영 활성화, 고용 창출, 무역의 진흥과 확대 등 경제적인 가치를 추구하며, 이를 위해 규제완화를 하여 산업의 활성화를 기하는 것
품질	국민 문화와 정서의 수준을 높이기 위해 방송 프로그램의 수준과 품질을 높이고 상업주의와 선정주의 등을 경계하여 건강하고 유익한 서비스의 수준을 유지하고 추구하는 것
공정성	정치·사회·문화·경제적으로 어느 한쪽에 치우치지 않고 특정 개인과 이해 당사자, 이익집단, 경제 집단과 기업, 정파의 편을 들지 않는 것
수용자 권익과 복지	수용자 주권과 복지의 확대, 수용자 접근권(access)의 확보, 소수자와 소외 계층의 복지, 어린이와 청소년, 그리고 노인의 보호, 편의와 선택권 확대에 관한 것
전문성	전문가다운 높은 수준의 도덕성과 윤리성을 바탕으로 특정 분야에서 풍부한 경험, 숙련된 지식, 그리고 노하우를 토대로 수행능력을 월등하게 발휘하는 정도
효율성	효과와 능률, 원활한 일 처리, 생산성을 높이기 위한 일련의 시스템과 체제가 확보된 것
방송·통신 융합의 이념	방송·통신의 융합 환경을 반영하고 융합 환경의 기본 틀에 맞게 특화되어 강조된 이념

출처: 기존 연구와 문헌에 제시된 개념 정의 등을 토대로 설정

이다. 법학자들은 “이 체계는 법률 조문을 규정하는 위치나 배열의 의미만 지닐 뿐 법률 내에서 위계적 개념이 없으며 법률이 미치는 효력도 차별이 없다”는 것으로 보고 있다.<sup>12</sup> 따라서 방통위법에 분포된 이념을 분석할 때 그것의 위치나 배열에 따라 중요도나 가치에서 가중치 같은 차별성을 두지 않고 분석했다. 분석방법은 각각 장, 조, 항, 호에 각 규제이념이 직접 또는 간접적으로, 한 개 또는 복수로 표현되어 있는지 판별하는 방식을 적용했다. 그러나 보다 넓은 관점에서 “총칙 편은 원칙적으로 법 전체를 통할하는 지도이념”<sup>13</sup>이란 소수 의견이 있는 데다 분석 대상인 ‘총칙’(제1장)이 실제로 방통위 운영의 ‘지도원리’인 방통위의 설립 목적(제1조)과 운영 원칙(제2조)을 담고 있는 점을 고려해, 전체 연구의 정확도와 타당도를 높이고 총칙이 전부인 제1장과 나머지 다른 장과의 비교가 쉽고 ‘총칙’과 ‘각칙’에 대한 명확한 비교 분석이 도출될 장치를 두어 종합적인 분석을 했다.

이 같은 이론과 논의를 반영해 연구의 효율성을 높이고 결과가 나타내는 함의가 보다 쉽게 이해되도록 하기 위해 <표 4>와 같이 조문에 구체적인 용어와 문구로 나타난 각각의 이념에 대한 해석, 표현된 양과 빈도 등을 종합적으로 반영하여 과학적으로 산정하는 원칙을 설정해 연구의 편의상 ‘규제이념에 대한 분포지수(I)’로 명명하여 각 지수의 백분

12 지원림(2011)·김형배(2011) 등은 민법에서 ‘총칙’과 ‘각칙’의 구성은 추상적인 규범으로부터 구체적인 규범을 도출하는 방법의 하나로 ‘총칙’은 각 ‘각칙’에서 공통된 부분만을 뽑아 간추려 놓은 공통적이고 일반적인 규정으로 민법의 다른 모든 편에 공통적으로 적용되는 규정들을 모아 각칙에 전치시켜 놓은 것이라고 주장했다. 김권집·박수경(2005)은 ‘정부조직법’은 정부조직에 관한 기본법으로 제1장 ‘총칙’에는 일반 사항인 중앙행정기관의 설치와 조직, 합의제 행정기관의 설치, 기관장의 직무권한 등을 규정하고 있고, 제2~4장 등 ‘각칙’에는 국무회의 소집절차와 의안제출 등 구체적인 사항을 규정하고 있다고 강조하였다.

13 오영환(2004) 등은 민법의 ‘총칙’에는 ‘신의 성실의 원칙’ 등 민법 전체, 나아가서는 사법 전체를 통하는 원칙적 규정이자 지도이념을 담고 있다고 주장하였다.

표 4. '방송통신위원회법'에 나타난 규제이념에 대한 분포지수(I)와 백분비 산정방법

구 분		산정 방법(장·조·항·호별 표현 양과 빈도)	분포지수(I)	I의 백분비(%)	
총칙 (1장)	장(章)	a1. 분석대상 이념이 언급·내포된 장의 수	I=a1+b1+c 1+d1+a2+ b2+c2+d2	15개 이념별 분포지수(I)÷1 5개 이념별 분포지수의 총합	
	조(條)	b1. 분석대상 이념이 언급·내포된 조의 수			
	항(項)	c1. 분석대상 이념이 언급·내포된 항의 수			
	호(號)	d1. 분석대상 이념이 언급·내포된 호의 수			
각칙 (2~4 장) 부칙	장(章)	a2. 분석대상 이념이 언급·내포된 장의 수			
	조(條)	b2. 분석대상 이념이 언급·내포된 조의 수			
	항(項)	c2. 분석대상 이념이 언급·내포된 항의 수			
	호(號)	d2. 분석대상 이념이 언급·내포된 호의 수			
비 고		*총칙 내 이념별 분포지수(I1)=a1+b1+c1+d1 *각칙·부칙 내 이념별 분포지수(I2)=a2+b2+c2+d2 *총칙 및 각칙·부칙 내 이념별 분포지수의 백분비(%)는 I의 백분비 산출법과 동일 방식 적용 *전체 법률 조문에 나타난 주요 규제이념과 총칙(제1장)과 각칙(2~4장)·부칙에 나타난 규제 이념의 비교 분석이 동시에 이뤄지도록 '장·조·항·호'에 대한 통합 분석 방법을 적용			

비(%)를 구하였다. '규제이념에 대한 분포지수(I)'는 해당 법률 조문에 직접 또는 간접적으로 표현되어 있는 규제이념을 쉽게 이해하도록 구체 적인 수치로 환산한 것으로 분석에서 이념 간 분포의 차별성과 분석에 대한 독이성을 제공해 준다. 'I의 백분비'는 전체 법조문 내에서 특정 이 념이 나머지 다른 14가지의 범주와 비교해 얼마나 많은 비중을 차지하 는지 그 객관적인 위상을 나타낸다.

따라서 I는 연구 기법상 과학적이고 유용한 정치로 이를 산출하면 방통위법에 나타난 미디어 규제이념의 각 항목과 그것의 분포 상황, 각 각의 의미 등을 정확히 비교 파악할 수 있으며 이를 통해 타당한 합의점



을 도출하고 그것이 의미하는 바를 보다 쉽게 이해할 수 있다.

#### 4. 분석 결과

##### 1) '방송통신위원회법'에서 가장 중시된 미디어 규제 이념은 '공정성'

우리나라의 현행 미디어 규제기관인 '방송통신위원회'의 설치·운영 근거인 '방송통신위원회법'을 분석한 결과, <표 5>에 제시한대로 '공정성'이 예시된 15가지 규제이념 가운데 가장 많은 분포 비중을 차지하고 있는 것으로 분석되었다. 방송통신위원회는 '방송통신위원회법'에 구체적으로 나타난 법률 제정 취지와 목적, 세부 조문을 고려할 때 미디어 정책과 규제 등에서 '공정성'이란 이념을 가장 높이 받들고 중시해야 하는 것으로 나타난 것이다.

각 이념별 분포지수(1)와 분포지수의 백분비(% , 괄호 안의 수치)는 '공정성' 43(23.89%), '전문성' 20(11.11%), '독립성' 19(10.55%), '대의제 이념' 14(7.78%), '공익성' 11(6.11%), '지역주의' 11(6.11%), '효율성' 11(6.11%), '경쟁' 10(5.57%), '산업성' 10(5.57%), '수용자 권익과 복지' 9(5.00%), '보편적 서비스' 8(4.44%), '다양성' 5(2.78%), '품질' 5(2.78%), '사상과 표현의 자유' 2(1.10%), '방송·통신 융합이념' 2(1.10%)의 순으로 각각 분석됐다.

공정성에 이어 기술 진보와 미디어 융합의 복잡성을 고려해 시대적으로 요구되는 '전문성'과 정치적 이해와 권력으로부터 벗어나 독립적인 견지에서 정책을 수립하고 집행하는 개념의 '독립성', 의회 민주주의의 근간인 '대의제 이념', 그리고 미디어의 산업화시대에 균형추로 부상한 '공익성', 산업적 가치가 투영된 '효율성' 등도 상위권에 분포됐다.

표 5. '방송통신위원회법'에 분포된 방송통신위원회의 규제 이념

순위	규제 이념	규제 이념별 분포지수(I)			분포지수(I)의 백분비(%)		
		법률 전체	총칙	각칙· 부칙	법률 전체	총칙	각칙· 부칙
1	공정성(Fairness)	43	3	40	23,89	9,09	27,21
2	전문성(Professionalism)	20	0	20	11,11	0,00	13,61
3	독립성(Independency)	19	3	16	10,55	9,09	10,89
4	대의제 이념(Ideals of Representative System)	14	0	14	7,78	0,00	9,52
5	공익성(Public Interest)	11	5	6	6,11	15,15	4,08
	지역주의(Localism)	11	0	11	6,11	0,00	7,48
	효율성(Efficiency)	11	0	11	6,11	0,00	7,48
8	경쟁(Competition)	10	5	5	5,57	15,15	3,40
	산업성 (Industry Development)	10	5	5	5,57	15,15	3,40
10	수용자 권익과 복지(Public Sovereignty & Welfare)	9	5	4	5,00	15,15	2,73
11	보편적 서비스 (Universal Service)	8	3	5	4,44	9,09	3,40
12	다양성(Diversity)	5	0	5	2,78	0,00	3,40
	품질(Quality)	5	0	5	2,78	0,00	3,40
14	사상과 표현의 자유 (Freedom of Thought & Speech)	2	2	0	1,10	6,065	0,00
14	방송·통신 융합이념 (Ideals of B-T Convergence)	2	2	0	1,10	6,065	0,00
계(15개 분포 이념의 총합)		180	33	147	100	100	100

특히 ‘공정성’은 1가 15개 이념의 4분의 1에 육박할 정도(23.89%)로 두터운 분포 비중을 나타냈으며 각각 독립성과 전문성의 2배, 각각 ‘공익성’, ‘지역주의’, ‘효율성’, ‘경쟁’, ‘산업성’, ‘수용자 권익과 복지’ 등에 대해 3배 이상의 분포를 보였다. ‘전문성’과 ‘독립성’도 분포지수 비율이 각각 11.11%와 10.55%를 차지하여 상대적으로 두드러졌다. ‘대의제 이념’은 4위, ‘공익성’과 ‘지역주의’는 공동 5위를 나타냈으나 ‘수용자 권익과 복지’(10위), ‘다양성’(12위), ‘사상과 표현의 자유’(14위) 등의 민주주의 기본이념은 하위를 차지했다.

이 가운데 공정성과 전문성, 독립성의 분포 비중이 높은 것은 미디어 규제기관으로의 선결조건인 법적, 윤리·도덕적 엄정성과 전문지식 및 기술의 충분한 이해가 충족되길 바라는 사회의 요구가 반영한 것으로 평가됐다. 각종 정책과 분쟁에 대한 심결(審決)과 획정을 하는 규제기관의 특성을 고려한 입법 이념이다. 다른 관점에서 보면 입법 주체가 그간 방통위의 전신인 방송위가 공정성, 전문성, 독립성 이념들을 잘 준수하지 못했다는 경험적 평가를 수렴한 것으로도 분석된다. ‘전문성’이 두드러진 것은 입법주체가 입법과정에서 방송·통신의 급속한 진보와 기술적 복잡성을 충분히 고려하여 규제기관이 잘 작동되도록 고려했기 때문인 것으로 추정된다. 공익적 가치인 수용자 권익과 복지, 보편적 서비스, 다양성, 품질, 사상과 표현의 자유 등이 시장적 가치의 성격이 짙은 효율성, 경쟁, 산업성에 밀린 것도 주요 특징으로 분석됐다. 효율성, 경쟁, 산업성 등이 상대적으로 부각된 이유는 방통위 출범 직전에 정부가 제시한 미디어 분야의 규제 완화, 신문과 방송의 겸영을 통한 미디어 시장의 확대, 국내 미디어의 글로벌화 등의 주요 정책기조가 반영된 결과라고 평가되었다.

전체 법률을 ‘총칙’과 ‘각칙·부칙’으로 나눠 분석한 결과, 먼저 ‘총칙(제1조와 제2조)’에 나타난 이념은 15가지 범주 가운데 9가지에 국한

된 것으로 나타났다. I의 비중은 ‘공익성’ 5(15.15%), ‘수용자 권익과 복지’ 5(15.15%), ‘경쟁’ 5(15.15%), ‘산업성’ 5(15.15%), ‘공정성’ 3(9.09%), ‘독립성’ 3(9.09%), ‘보편적 서비스’ 3(9.09%), ‘사상과 표현의 자유’ 2(6.065%), ‘방송·통신의 융합이념’ 2(6.065%) 등의 순으로 나타나 총칙에서는 공익적 가치인 ‘공익성’과 ‘수용자 권익과 복지’, 그리고 산업적 가치인 ‘경쟁’과 ‘효율성’이 각각 같은 비중으로 강조되었다.

이에 비해 ‘각칙·부칙’에 나타난 이념은 ‘공정성’ 40(27.21%), ‘전문성’ 20(13.61%), ‘독립성’ 16(10.89%), ‘대의제 이념’ 14(9.52%), ‘지역주의’ 11(7.48%), ‘효율성’ 11(7.48%), ‘공익성’ 6(4.08%), ‘경쟁’ 5(3.40%), ‘산업성’ 5(3.40%), ‘보편적 서비스’ 5(3.40%), ‘다양성’ 5(3.40%), ‘품질’ 5(3.40%), ‘수용자 권익과 복지’ 4(2.73%) 등의 순으로 분석됐다. 분포 이념은 15가지 가운데 ‘사상과 표현의 자유’ 및 ‘방송·통신 융합이념’을 제외한 13가지로 국한되었다. 전체 법률에 대한 분석에서는 ‘공정성’이 가장 높은 분포 비중을 보인데 비해 총칙에서는 ‘공익성’과 ‘수용자 권익과 복지’가 가장 강조된 것이 특징적이다. 이런 결과가 나타난 이유는 총칙에서는 ‘공익성’과 ‘수용자 권익과 복지’에 대해 원칙적인 천명(闡明)을 하는 수준의 언급에 그쳤으며, 각칙에서는 ‘공익성’에 대해 조문마다 그것을 실현하는 구체적 방법을 충분하고도 상세히 규정했기 때문인 것으로 평가되었다.

전체 법률에 대한 분석에서 상위를 차지한 ‘공정성’, ‘전문성’, ‘독립성’이 규정된 세부 조문을 살펴보면, 먼저 ‘공정성’은 법률의 총칙인 제1장의 제2조(운영원칙), 제2장의 제8조와 제9조, 그리고 제10조, 제3장인 제13조와 제14조, 부칙조항인 제9조 등 법률 전반에 걸쳐 분포되어 있다. 제2조(운영원칙)에는 “방송통신위원회는 공정한 경쟁 환경의 조성을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 제8조(신분보장 등)에는 “소관 직무와 관련하여 부당한 이득을 취한 경우 등을 제외하고 방송통

신위원은 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다”고 규정돼 업무의 ‘공정성’을 강조하고 있다. 제9조(겸직금지 등)에는 상임위원의 영리 행위와 정치활동 금지, 제10조(결격사유)에는 ‘정당법’ 제22조에 따른 당원 또는 방송·통신사업 종사자 및 위원 임명 전 3년 이내에 종사자의 위원자격 결격 등을 규정하고 있다. 제12조(위원회의 심의·의결사항)에서는 유통 상의 공정거래 질서 확립과 분쟁 조정 등에서 공정한 업무집행을, 제13조(회의)에서는 공정성 확립수단으로 ‘회의 공개원칙’과 ‘회의록 작성·보존 의무’를 부과했다. 제14조(위원의 제척·기피·회피)에서는 이해관계가 있는 사안에 대한 직무 집행의 제척과 기피 등을 규정했다. 부칙조항 제9조(위원 임명의 특례)는 제10조 제1항의 위원의 결격 사유에도 불구하고 사업자 출신의 초대 위원 임명의 예외를 두는 조항으로 《경향신문》(2008. 07. 22) 등의 지적 등을 고려할 때 초대 방통위를 구성할 당시 여야가 특정인을 위원으로 임명하기 위해 삽입해 오히려 ‘공정성’을 저해하는 조항으로 평가됐다.

‘전문성’은 위원장 및 위원은 방송 및 정보통신 분야의 전문성을 고려하여 임명토록한 제5조(임명 등)에서 두드러졌다. 각호의 분석 결과, 활동 분야별 전문성과 경력 연차에 따른 전문성, 직급·직위는 규정하고 있지만 관련 분야의 지식적 전문성과 인품, 도덕성 등 내용적 측면의 전문성은 규정하고 있지 않아 개선점으로 지적됐다. ‘전문성’은 또 위원을 1회에 한하여 연임케 한 제7조(위원의 임기) 등에서도 나타났다. ‘독립성’은 제1조(목적)에 ‘방송통신위원회의 독립적 운영을 보장함으로써 ~ (후략)’란 조항에서 제시되었다. 이와 함께 다른 독립제 정부 기관과 달리 방송의 독립성 등을 보장하기 위해 합의제 기관으로 직제 하도록 한 제3조(위원회의 설치), 외부의 간섭 등을 받지 않도록 한 제8조(신분 보장 등), 위원회의 정치적 독립성을 보장하기 위해 위원의 정치활동 관여를 금지한 제9조(겸직금지 등), 정당법상 당원의 위원 자격 금지를 명

문화한 제10조(결격사유)에 포괄적으로 나타났다.

## 2) 과거보다 강화된 ‘산업적 가치’, 새롭게 추가된 ‘방송·통신 융합 이념’

분석결과 또 하나의 특징은 ‘효율성’, ‘경쟁’, ‘산업성’ 등 산업적 가치가 사상의 표현의 자유, 다양성 등과 같은 민주주의 기본 이념을 제치고 10 위권 안에 분포했다는 것이다. ‘공익성’, ‘공정성’, ‘다양성’, ‘균형성’ 등 공익적 가치가 주로 지배했던 옛 ‘방송위원회’의 규제이념 등과 크게 차이가 나는 것으로 보아 적정 경쟁과 산업 진흥을 강조하는 통신산업의 규제원리와 규제완화와 산업진흥을 강조하는 정부의 정책의지 등이 반영된 것으로 분석된다. 과거 정보통신부의 규제이념인 ‘효율성’, ‘산업성’, ‘공공성’, ‘이용자 편의와 복지’, ‘경쟁’과 ‘보편적 서비스’, ‘이용자의 권익보호’, ‘다수결의 원리’, ‘전문성’ 등은 대부분 방통위법에 반영되었다는 점도 이런 논리를 뒷받침한다. 방송법 전문에 명시된 ‘언론의 자유’와 ‘국민의 알권리와 표현의 자유 보호 및 신장’이란 헌법 가치와 ‘방송의 자유와 독립성 보장’, ‘민주적 여론 형성’, ‘인권보호와 차별금지’ 등의 대의명제는 거의 보이지 않았다. 이는 방통위를 설립하기 위해 방송법에 있던 규제기관 관련 조항을 빼내어 별도의 방통위법을 만들면서 총칙에 있던 주요 이념과 가치를 포함하지 않은 입법 전문가들의 ‘실책’이라 지적할 수 있다.

방통위법에 나타난 규제이념은 외국 규제기관의 그것과 비교할 때 유사성이 많았지만 차이점도 적지 않았다. 미국 FCC의 주요 규제이념은 연방 ‘수정헌법 1조’를 기초로 하여, ‘민주적 자치의 원리’, ‘공익성’, ‘사상의 자유 시장’, ‘다양성’, ‘경쟁’, ‘보편적서비스’, ‘지역주의’, ‘편리성’, ‘공정성’, ‘효율성’, ‘전문성’, ‘정치적 중립성’ 등이며, 특히 Napoli(2001)는 ‘수정헌법 1조’, ‘공익성’, ‘사상의 자유 시장’, ‘다양성’, ‘경쟁’, ‘보편적

서비스’, ‘지역주의’ 등의 순으로 비중을 두었다. 미국과 달리 우리나라 관련 법률은 ‘공정성’, ‘독립성’, ‘전문성’이 상위를 차지했다. ‘공익성’, ‘사상과 표현의 자유’, ‘다양성’, ‘경쟁’, ‘보편적서비스’, ‘지역주의’, ‘공정성’, ‘효율성’, ‘전문성’ 등은 양국 규제기관의 이념에 공통 반영된 것으로 분석됐다.

영국의 Ofcom의 규제 이념은 ‘공정성’, ‘다양성’, ‘사생활과 소수자 보호’, ‘프로그램 품질 유지’, 탈규제를 통한 ‘자유성’과 ‘경쟁’의 강화, ‘효율성’, ‘선택’으로 요약된다(윤호진, 2006; Van Cuilenburg & McQuail 2003; 광동균, 2001; Verhulst, 1998; 김대호, 1998). 영국과 우리나라 규제기관에서는 ‘공정성’이 상대적 우위를 차지했으나, 영국에서는 ‘다양성’, ‘사생활과 소수자 보호’, ‘품질’ 등의 가치가 우리나라보다 더 중시됨으로써 차별성을 나타냈다. 우리나라와 방송에 대한 관점이 다른 영국의 경우 산업적 가치인 ‘탈규제’와 ‘자유성’, ‘경쟁’의 강화, ‘효율성’, ‘선택’이 보다 강조된 것으로 평가됐다. 이탈리아 규제기관인 Autorita의 규제철학과 이념은 ‘공익성’, ‘독립성’, ‘보편적 접근’, ‘경쟁’, ‘책임성’ 등으로 분석(광동균, 2001; 김대호, 1998; Robillard, 1996; Barile & Rao, 1992)되었던 바, 우리나라와 분포구조가 가장 유사했다. ‘공익성’과 ‘독립성’이 상위를 차지한 것이 특히 그러하다. 프랑스 미디어 규제기관의 규제 이념은 ‘자유’와 정치적 ‘다원성’을 우위로 하여 ‘공공성’, ‘공익성’, ‘경쟁과 효율성’, ‘전문성’, ‘품질’, ‘투명성’ 등으로 분석(성육제, 2009; 이상훈, 1998; Robillard, 1996)됐는데 프랑스 특유의 개국 과정과 역사, 다인종 국가의 문화 특성을 반영해 ‘자유’와 ‘다원성’이 강조됐다. 프랑스는 방송사 간 다원성을 뜻하는 ‘다원주의’를 확립하고 반독점 행위 등에 대한 규제를 강화하고 개인의 선택권을 넓히기 위해 ‘공공성’, ‘공익성’, ‘투명성’ 등 공익적 가치를 중시하는 동시에 ‘경쟁’과 ‘효율성’ 등 산업적 가치를 반영하고 있다.

방송법에는 ‘방송·통신 융합’에 대한 규정이 없지만 방통위법에는 이에 관한 규제 이념과 철학이 총칙인 제1장 제1조에 원칙적, 선언적으로만 규정돼 있다. 제1조(목적)는 “이 법은 방송과 통신의 융합 환경에 능동적으로 대응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고~(후략)”라고 나타나 있다. 그 결과 방송·통신 융합이념은 제시된 15가지 이념 가운데 분포지수(2)와 그것의 분포비율(1.10%)이 매우 낮게 나타났다. 방송·통신 융합이란 개념이 법률 제정 훨씬 이전 시점부터 부상했으나 법 제정 당시 매체 정책에서의 방송·통신 융합은 실제 초기에 머물러 있어 그 양상과 방향성을 예측하기 어려워 이런 결과가 나온 것으로 분석됐다. 실제 방통위 출범 전까지는 융합이 제도·정책적으로 미확립되어 융합 서비스나 매체 융합에 대한 근거가 마련되지 않았다. 관련 산업도 무원칙적으로 성장했다. 관련 이념을 원칙적으로나마 명시한 것은 다행스럽지만 적어도 입법 시점에는 방송·통신의 융합이 급속도로 진전되고 있었던 만큼 관련 이념을 보다 구체적으로 규정했으면 하는 아쉬움이 남는다.

미국은 ‘1996년 통신법’과 FCC가 2011년 1월 발표한 ‘디지털방송 시대 11가지 원칙들’에 방송·통신 융합 환경에 걸맞은 규제이념을 포함시켰다. 여기에는 디지털 시대를 맞아 디지털 기술을 적극 활용한 수준 높은 공공 서비스 안내, 방송과 디지털 기술을 활용한 재난·위급 정보의 효과적 전달, 신기술을 활용한 공익성 증대 등을 명시했다(윤석민, 2002). 1996년 통신법에는 방송·통신 융합과 멀티미디어화, 융합 환경에 맞는 보편적 서비스와 공익성의 강화 등이 언급되어(김희수·김형찬·이중화 등, 2002) 있다. 영국은 ‘통신법’에 기술 중립성을 반영하여 융합시대에 적용되는 상호 접속과 네트워크 개방을 명시하고 방송과 통신의 경계 서비스에 대한 최소한의 규제를 가하며, 경계 사업에 대해 ‘공공성’ 이념을 적용하지 않기로 하는 규정을 담았다. 이탈리아의 ‘방송통



신법'도 규제기관인 아우토리타로 하여금 기술혁신과 멀티미디어화 추진, 방송과 통신의 경계영역 서비스에 대한 규제의 법제화 등을 수행하도록 규정하여 융합시대의 '공익성'의 개념을 추가하였다(곽동균, 2001).

## 5. 결론 및 제언

2008년 제정된 '방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률'을 분석한 본 연구 결과, 예시된 15가지 규제이념 가운데 '공정성'이 가장 높은 비중을 차지했다. 뒤이어 '전문성', '독립성', '대의제 이념', '공익성', '지역주의', '효율성', '경쟁', '산업성', '수용자 권익과 복지', '보편적 서비스', '다양성', '품질', '사상과 표현의 자유', '방송통신 융합이념' 순으로 분포되었다. '정치·사회·문화·경제적으로 어느 한쪽에 치우치지 않고 특정 개인과 이해 당사자 그룹, 경제 집단과 기업, 정파의 편을 들지 않는 것'으로 조작적 정의된 '공정성'은 분포지수가 43으로 전체의 23.89%를 차지하였다. 공정성은 가장 높은 분포율을 나타냈으며 분포 비중은 '전문성'과 '독립성'의 2배를 웃돌았다. 적정 경쟁과 산업 진흥을 강조하는 기존 통신산업의 규제원리, 규제완화와 산업진흥이란 현 정부의 정책기조, 그밖에 입법 추진에 관여하였던 산업론자들의 시각 등이 반영되어 산업적 가치인 '효율성', '경쟁', '산업성'이 실제 법률 내용에 포함되어 중위권 이상인 8위권 안에 들은 것으로 분석됐다.

양적인 면에서 '공정성'은 공익성, 지역주의, 효율성, 경쟁, 산업성, 수용자 권익과 복지 이념보다 3배 이상의 분포를 나타냈다. 공정성과 독립성이 높은 분포 비중을 나타낸 것은 미디어 규제기관이 추구해야 할 법적, 윤리·도덕적 엄정성을 충족시키고 게임의 룰이 공정하기를 바라

는 정치·사회적 요구, 법제정 시점인 정권 교체기의 여야의 바람과 우려가 동시에 반영되었기 때문인 것으로 평가됐다. 특히 ‘공정성’이 부각된 이유는 각종 정책과 분쟁에 대한 심결과 획정 업무가 곧 ‘게임’이며 ‘게임의 룰’은 공정해야 한다는 당위성이 반영된 것으로 분석된다. 반대로 그간 방통위의 전신인 방송위원회가 이런 조건들을 잘 준수하지 못했다는 경험적 평가가 입법에 수렴됐다고 추론된다. 공정성은 규제기관의 존립 근거로서 규제의 정당성을 제공한다. 또 규제기관의 심결과 행정에 대한 신뢰성을 상징하는 필수요소인 동시에 진보와 보수가 대립하는 양극화된 현행 국내 정치 구도에서 실질적이고 제도적인 균형추 역할을 하기 때문에 제시된 공정성의 부각은 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

‘전문성’이 2번째 분포를 차지한 것은 방송·통신 분야가 갖는 기술·사회·문화적 복잡성과 향후 예견되는 해당 분야의 급속한 진보와 발전상을 충분히 고려했기 때문인 것으로 분석됐다. 대표적인 공익적 이념 가운데 ‘공정성’, ‘독립성’, ‘대의제 이념’, ‘공익성’, ‘지역주의’는 5위권에 속했으나 ‘보편적 서비스’, ‘다양성’, ‘사상과 표현의 자유’는 10위권 밖에 분포됐다. ‘효율성’(5위), ‘경쟁’(8위), ‘산업성’(8위) 등 시장적 가치가 중위권에 분포됐는데, 이런 결과는 미디어의 산업화 추세와 미디어에 대한 탈규제, 미디어 기업의 글로벌화 등을 표방하며 ‘공익성’보다 ‘산업성’을 중시한 현 정부의 정책기조가 충분히 반영된 결과라고 평가된다.

방송·통신 융합시대의 환경을 반영하듯 ‘방송·통신의 융합 이념’도 반영됐으나 분포지수(2)와 분포비율(1.10%)은 매우 낮게 나타났다. 헌법이념 가운데는 ‘대의제 이념’(7.78%)이 4위로 분석됐으나 ‘다양성’(2.78%)은 12위로 저조했다. ‘사상과 표현의 자유’(1.10%)는 관련 법조항의 기술이 극히 미약하여 최하위인 공동 14위에 그쳤다. 방송통신위원회법에 나타난 규제이념을 방통위의 전신인 옛 ‘방송위원회’의 그

것과 비교할 경우 방송위는 공익성, 공정성, 다양성, 균형성 등과 공적 가치가 주류를 이룬 반면, 방통위는 공정성, 독립성 등 공익적 가치와 효율성, 경쟁, 산업성 등 시장적 가치가 혼재되어 있는 것으로 분석되었다.

방통위법에 나타난 규제기관의 이념분포는 외국의 규제기관의 그것과 비교할 때 비슷한 측면이 많았지만, 차별화되거나 미비한 측면도 없지 않았다. 미국의 미디어 규제기관인 FCC의 규제이념은 수정헌법, 민주적 자치의 원리, 공익성, 사상의 자유 시장, 다양성, 경쟁, 보편적 서비스, 지역주의, 편리성, 공정성, 효율성, 전문성, 정치적 중립성 등으로 우리나라 규제기관의 규제이념의 우선순위와 달랐다. 미국과 달리 우리나라 관련 법률은 공정성, 전문성, 독립성이 상위를 차지하였다. 공익성, 사상과 표현의 자유, 다양성, 경쟁, 보편적서비스, 지역주의, 공정성, 효율성, 전문성 등은 양국의 규제기관의 이념에 공통적으로 나타나 있다.

영국의 Ofcom의 규제이념은 관련법에 공정성, 다양성, 사생활과 소수자 보호, 프로그램의 품질 유지, 탈규제를 통한 자율성과 경쟁 강화, 효율성, 선택 등을 내포하고 있어 '공정성'이 최우선적 요소로 나타난 우리나라와 유사했다. 영국에서는 다양성, 사생활과 소수자 보호, 품질 등의 공익적 가치와 산업적 가치인 탈규제, 자율, 경쟁 강화, 효율성, 선택이 우리나라 보다 강조됐다. 이탈리아 규제기관인 Autorita의 규제 이념은 공익성, 독립성, 보편적 접근, 경쟁, 책임성 등으로 분석돼 공익성, 독립성이 상위를 차지한 우리나라와 가장 분포구조가 유사했다. 프랑스는 개국 과정의 특징, 개국 이래 역사와 문화, 다인종 국가의 특성을 반영하듯 '자유'와 정치적 '다원성'이 우선순위로 강조되어 우리나라와 달리 차별성을 나타냈다.

방송·통신 융합시대의 특징을 반영한 규제 이념은 방통위법에는 총칙인 제1장 제1조에 '방송·통신 융합 환경에 능동적으로 대응해 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고'란 원칙적인 표현으로만 명시된

바, 15가지 이념가운데 분포지수(0.20)와 그것의 분포비율(1.10%)은 극히 저조하게 나타났다. 법률 제정 당시 매체의 방송·통신 융합은 실제 초기 단계에 있어 구체적으로 규정하기 어려웠을 것으로 추정된다. 방송·통신 융합 이념이 새 법률에 명시된 것은 당연한 조치이나, 입법 시점이 이미 융합이 급진전되고 있는 상황이었다는 점을 고려하면 최신 입법인데도 신기술의 변화를 충분히 담지 못했다는 것은 실책이라 평가된다.

결론적으로 본 연구의 결과는 방송통신위원회가 향후 본 연구 등을 토대로 입법 주체와 협의하여 해당 법률을 보다 면밀하게 재분석해 당위적인 이념으로 재확인된 공정성, 전문성, 독립성 등은 더욱 발전시키고 필요하나 부족하거나 배제된 이념들을 추후 법률개정 과정에서 충분히 보완해야 한다는 것을 함의한다. 아울러 합의제 기관인 방송통신위는 많은 지적과 비판을 받아온 독립성과 공정성 침해 및 편파 운용 논란 등을 극복하고 공정성 등 법률에 규정된 주요 이념의 분포 등을 고려하여 새로운 운영의 틀과 실천방안을 확립해야 한다.

이를 위해 첫째, 방송통신위원회법 개정을 통해 총칙 등에 헌법적 가치 등을 추가·보완해 방송법과 분리입법으로 드러난 규제이념의 ‘사각지대’를 해소해야 할 것이다. 즉, 방통위법의 총칙에도 과거 방송위를 규율한 방송법에 규정된 것처럼 규제기관이 언론 자유, 국민의 알권리와 표현의 자유 보호 및 신장, 대의제 이념 등 헌법 가치를 절대적인 원칙으로 삼아 방송의 자유와 독립성 보장, 민주적 여론 형성 등을 실현하도록 관련 조항을 명시해야 한다. 헌법은 미디어 규제기관을 규율하고 통제하는 최상위의 규범이자 가치이기 때문이다.

둘째, 방송통신위원회법에는 미디어 규제기관이 소명과 책임의식을 갖고 실현해야 할 공정성, 공정성, 독립성, 다양성 등 공적 가치의 우선순위를 명확히 재설정 하고 방송통신위원장을 비롯한 방통위 공무원

들이 각 규제이념을 구체적으로 어떻게 실천해야 할지 절차, 방법, 책무 위반 또는 해태 시 처벌규정 등을 각칙과 부칙에 보다 구체화해야 한다. 경쟁, 산업성, 효율성 등 시장적 가치의 추가는 미디어 환경의 변화를 고려할 때 불가피하고 긍정적인 측면도 있지만, 미디어의 정책·규제가 지나치게 산업진흥의 관점에 쏠림으로써 초래될 미디어의 공익성과 독립성의 훼손을 우려하여 보다 명확히 규정되어야 한다. 아울러 방송·통신융합 시대에 걸맞은 규제이념들을 사회적 합의를 통해 도출해 구체적으로 명시해야 한다.

셋째, 방통위에 대한 운영 원칙을 규정한 방통위법에는 ‘공익성’과 ‘독립성’이 각각 1위, 3위의 이념으로 강조됐음에도 초대 방통위에 대한 언론의 평가보도 등을 고려할 때 실제 운영에서는 공정성과 정치적 독립성을 훼손했다는 시비가 적지 않았다는 배경을 인지하고 그 원인이 법 조항과 집행이 불완전한 것인지, 위법 사항에 대한 처벌규정이 빈약해 나타난 현상인지, 아니면 그런 시비나 논란, 비판이 실제적인 사실과 무관한 정치적 공방이나 논란에 불과한 것인지 면밀하게 검증해 그 대책을 추후 법률개정 과정에 충실히 반영해야 한다.

이 연구는 우리나라 커뮤니케이션 규제기관의 주요한 규제이념을 분석하는 데 초점을 뒀기 때문에 방통위가 책무성을 갖고 실현해야 할 모든 규제이념들을 규명하고 파악하는 데 한계가 있다. 왜냐하면 관련 법률 분석에서 방통위의 규제이념은 분류기준에 따라 작게는 십여 가지에서 크게는 수백 가지로 세분화가 가능한데다, 넓게 보면 방통위법 외에도 방송법과 그 시행령, 방통위법 시행령 등 관련 법령에도 두루 분포돼 있기 때문이다. 아울러 같은 규제기관이지만 방송통신위원회의 전신은 각각 ‘방송법’, ‘정부조직법’, ‘전기통신기본법’에, 방송통신위원회는 ‘방통위법’에 규제이념과 책무 등이 규정돼 있는 등 각 기관을 규율하는 법계가 달라 정확한 동등 비교가 적절치 않기 때문에 방통위의 전신인

두 기관의 규제이념이 방통위로 어떻게 계승·발전되어 왔는지 고찰하는 데 더 의미를 뒤야 한다. 외국의 규제이념도 미디어제도 탄생의 역사와 배경이 각각 다르다는 점을 전제하고 비교해야 한다.

이런 한계를 반영하여 상위법인 헌법부터 방통위법, 방통위법 시행령, 방송법, 방송법 시행령 등 방송·통신 관계법을 포괄하여 방통위가 철칙으로 삼아야 할 규제이념이 무엇인지 분석하는 종합적 연구가 수행되길 바란다. 아울러 방통위법에서 공정성, 전문성, 독립성이 가장 강조됐는데도 초대 방통위 3년간 방통위 운영에 대한 공정성과 독립성 훼손 시비가 끊이지 않은 원인을 사례별로 정밀 분석하여 개선점을 탐구하는 후속연구가 이어지길 기대한다.

## 참고문헌

- 권장준(2008). 통신법상 유효경쟁의 확보방안. 호남대학교 법학과 박사학위 논문.
- 곽동균(2001). 영국 OFCOM 설립 추진 과정과 시사점. 『정보통신정책』, 13권 22호, 21~40.
- 김권집·박수경(2005). 『한국행정조직론』. 이화.
- 김대식(2008). 방송통신위원회시대의 방송정책과제에 관한 연구. 한국방송학회, 『방송통신연구』, 66권, 23~47.
- 김대호(1998). 영국과 이탈리아 방송법제 동향, 『한국방송학회 '98 가을 정기 학술대회 논문집』, 발제문, 59~77.
- 김대호(1996). 방송위원회의 구성과 직무. 한국언론학회, 『'96년도 제2차 정책 포럼』, 5~17.
- 김동욱(1999). 통신방송융합에 대응하는 방송통신위원회의 설계에 관한 연구. 한국정책학회, 『한국정책학학보』, 8권 2호, 205~230.
- 김승수(2006). 방송통신위원회 설립 법안에 대한 검토: 공적 통제에서 국가 통제로의 비민주적 회귀. 한국방송학회, 방송통신위원회의 설립 및 운영에 관한 법률(안) 쟁점사항, 1~24.
- 김일호(2010). 통신법상 이용자 보호에 대한 고찰. 아주대학교 대학원 법학과 석사학위 논문.
- 김희수·김형찬·이종화 외 9인(2002). 미국의 1996년 통신법 개정의 영향 분석. 『정보통신정책연구원 연구보고』, KISDI.
- 김형배·김규완·김명식(2011). 『민법학 강의-이론, 판례, 사례』(제10판). 신조사.
- 박선영(2001). 방송정책기구의 위상 및 역할. 한국방송학회, 『방송통신연구』, 52권, 161~190.

- 백미숙·홍중윤·윤석민(2007). 국회 문화관광위원회 논의에 나타난 방송정책 이념. 『한국방송학보』, 21권 2호, 305~350.
- 법무부(1988). 『법무부사』. 법무부사 편찬위원회.
- 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>).
- 성욱제(2009). 프랑스 공영방송법 제정: 배경, 과정, 의미. 한국방송학회. 『방송통신연구』, 68권, 163~192.
- 오영환(2004). 『민법총칙』. MJ미디어.
- 원용진(2000). 통합방송법 평가. 문화과학사, 『문화과학』, 22호, 293~313.
- 유의선(1998). 방송위원회의 법적 위상 및 기능 정립에 관한 연구. 『사이버커뮤니케이션 학보』, 2권, 38~67.
- 윤석민(2002). 21세기 방송환경 변화와 새로운 방송이념. 『방송연구』, 54권, 89~115.
- 이병태(2010). 『법률용어사전』. 법문북스.
- 이상식(2008). 방송·통신 규제기구 통합과 효과에 관한 연구: Ofcom 사례 분석. 『언론과학연구』, 8권 2호, 272~306.
- 이상훈(1998). 프랑스 방송법의 기초와 변화. 『한국방송학회 '98 가을 정기학술대회 논문집』 발제문. 79~83.
- 이창근(2003). 미국 방송법의 '공공의 이익·편의·필요' 기준의 기원과 초기 성격에 대하여. 『언론과 사회』, 11권 1호, 6~44.
- 임동민(2004). 영국 Communication Act 2003의 통신·방송 융합서비스 관련 법령 분석. 『정보통신정책』, 16권 3호, 1~34.
- 장호순(1998). 통합방송법과 방송환경의 변화. 한국언론학회, 『저널리즘 비평』, 24, 54~6.
- 지원림(2011). 『민법 강의』(제9판). 홍문사.
- 황 근(2000). 독립 규제기구로서 방송위원회의 구조적 특성에 관한 평가연구. 『사이버커뮤니케이션 학보』, 6권, 264~298.
- 황철중(1997). 미국 1996년 통신법과 FCC의 패배. 『정보통신정책』, 9권 16호, 51~66.



- Autorita per le garanzie nelle comunicazione Sites(<http://www.agcom.it/>)
- Barile, P. & Rao, G.(1992). Trends in the Italian Mass Media and Media Law. *European Journal of Communication*, 7, 261~281.
- Bruce, M. O.(1977). Regulating Diversity: The Case of Radio Formats. *Communication. Journal of Broadcasting*, 21(3), 305~319.
- Christopher, J. B.(1993). 'Shared Understanding and the Democratic Way of Life'. In Chapman and Shapiro, *Democratic Community*, 67~87.
- Croteau, D. & Hoynes, W.(2001). *The Business of Media: Corporate Media and the Public Interest*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge.
- FCC Sites(<http://www.fcc.gov/>).
- Fred, H.(1983). The Federal Communications Commission and Broadcast Deregulation, In John J. Havick, *Communication Policy and The Political Process*. Westport, CT : Greenwood Press, 39~70.
- Freedman, J. D.(2006). Dynamics of Power in Contemporary Media Policy-making. *Media, Culture. & Society*, 28(6), 907~923.
- Harvey, S. (2007), *Who Rules TV? States, Markets, and the Public Interest*. in J. Wasko (ed.) *A Companion to Television*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Krasnow, E. G., & Goodman, J. N.(1998). The Public Interest Standard: The Search for the Holy Grail. *Federal Communications Law Journal*, 50, 606~635.
- Lesley, H.(2006). *Broadcasting Pluralism and Diversity: A Comparative Study of Policy and Regulation*. 1, Hart Publishing, Oxford, UK.
- Napoli, P. M. (1998). Government Assessment of FCC Performance. *Telecommunication Policy*, 22(4/5), 409~418.
- Napoli, P. M.(2001). *Foundations Principles and Communications Policymaking*. N.J.: Hampton Press.
- Napoli, P. M.(2003). *Foundations of Communications Policy*. N.J.: Hampton Press.
- Ofcom Sites(<http://www.ofcom.org.uk>).
- Robillard, S.(1996). *Television in Europe: Regulatory Bodies*. London, John Libbey.

- Telecommunications Act of 1996(<http://transition.fcc.gov/telecom.html>)
- Van Cuilenburg, J., & McQuail, D. (2003). Media Policy Paradigm Shifts. Towards a . New Communications Policy Paradigm. *European Journal of Communication, 18*(20), 181~207.
- Van der Wurff, R., & Van Cuilenburg, J. (2001). Impact of Moderate and Ruinous competition on Diversity: The Dutch Television Market. *The Journal of Media Economics, 14*(4), 213~229.
- Verhulst, S.(1998). *The United Kingdom, Regulating the Changing Media: A Comprehensive Study*. Clarendon Press: Oxford.

논문 투고일: 2011. 07. 30

논문 수정일: 2011. 11. 05

게재 확정일: 2011. 11. 09

A b s t r a c t

## **A Study on the Media Regulatory Ideology of the Korean Communications Commissions**

Content Analysis concerning Act on the Installation and Operation of KCC

### **Jeong-Seob Kim**

Doctoral Student, Hankuk University of Foreign Studies, Division of Journalism and Communication

### **Joo-Yeun Park**

Associate Professor, Hankuk University of Foreign Studies, Division of Journalism and Communication

The purpose of this study is to draw inside meaning of the Korean Communications Commissions(KCC)' policies and regulations by scrutinizing diverse regulatory ideologies. The KCC was reestablished in March, 2008 as a regulatory agency of the convergence in broadcasting and telecommunications. To measure them, I used fifteen different ideology categories that are extracted from pre-simulation analysis of 'Act on the installation and operation of KCC' and ideology contemplation on other relevant laws. The examination indicated that 'fairness' was the most valuable ideology KCC uphold. The former Korean Broadcasting Commission(KBC)'s mainstream regulatory ideology was public interest. On the contrary, 'public interest values' are in harmony with 'industrial values' in this chart. The fairness and independency appeared as the dominant ideology in this analysis suggests that unbiased referees and decision are not only the main reason for existence of collegial decision-making independent regulatory agency but also political and social needs first and foremost for the agency. In spite of these results, there were especially many

controversies over the infringement of independence and unfairness operating KCC(2008~2010). They imply that the future direction of revisioning the law is to be focused on guaranteeing the strict enforcement of the law.

**Key words** media legislation ideology, Korea Communications Commission(KCC), fairness, independency, content analysis