

# 역대 방송관련법령(1961~2008)에서 '다양'과 '선택'의 의미 사용에 관한 연구\*

임정수\*\*

(서울여자대학교 언론영상학부 교수)

이 연구는 우리나라 역대 방송관련법령(1961~2008년)에서 '다양'과 '선택'이라는 용어 사용의 빈도와 의미를 분석함으로써 다양성과 선택성이 방송관련법령에서 실제로 다른 의미로 사용되고 있는지, 정치변화와 기술변화가 어떻게 이들 개념의 법률적 수용에 차별적으로 영향을 미치는지를 파악해 보고자 한다. 조사결과, 방송관련법령에서 '다양'은 특히 정치변화를 기점으로 사용빈도의 수가 증폭되는 경향을 보였고, '선택'은 정치변화와 무관하게 최근 디지털 환경 하에서 상호작용적 서비스(연동형 데이터, 주문형서비스 등)와 같은 기술변화에 의해 사용빈도가 증가되는 경향을 보였다. 다양성은 선택성보다는 더 보편적으로 방송정책에서 사용되어온 데 반해, 선택성 개념은 상호작용적 방송 서비스가 현실화되기까지 방송관련법령에서 다양성이란 표현 속에 침잠(沈潛)되어 있었다. 우리나라 방송관련법령에서 '다양'은 공급자의 의무를 규정하는 반면, '선택'은 시청자를 행위의 주체로 보고 있다는 점에서 차이가 있다. 이 연구는 역대 방송관련법령에서 '선택'이 단순히 채널 선택권이 확장되었다는 의미를 넘어서 디지털 미디어 기술에 힘입은 상호작용적 활동으로서의 '선택'을 의미하면서, '다양'과는 차별적으로 사용되고 있음을 확인했다.

**key words** : 다양성, 선택성, 방송법, 상호작용성, 주문형서비스

---

\* 본 연구는 2009학년도 서울여자대학교 교내학술특별연구비의 지원으로 수행되었음.

\*\* whotalks@swu.ac.kr, <http://blog.naver.com/whotalks>

## 1. 서론

다양성(diversity)과 선택성(selectivity)은 커뮤니케이션 연구의 주요 대상이었을 뿐 아니라 방송정책 및 방송관련법에서 공익성에 버금갈 정도로 중요한 의미를 제공하는 방송윤리였다. 방송에서의 의견 다양성을 실현하는 것은 공익성의 한 측면을 실현하는 것을 의미했지만 다양성이 언제나 공익성과 같은 궤도를 달리고 있었던 것은 아니었다.

다양성은 쉽게 합의될 수 있는 개념이 아니다. 아이디어의 자유경쟁시장은 미국의 수정 헌법 제1조가 추구한 표현자유 의미에서 다양성을 신장시켰다고 할 수 있다. 그러나 그 과정에서 조직화된 미디어 권력에 의해서 소수 의견이 소외되고 배제될 수 있다는 점에서는 다양성의 상실이 발생하기도 한다. 이런 점에서 다양성은 공익성의 하부 개념이기도 하면서 때로는 다양성의 결과가 기대와는 달리 공익에 역행하기도 했다. 다양성이 공익성을 실현시키는 방안으로 제시되고 있지만, 다양성 자체도 그다지 명확하게 파악되는 개념은 아니며, 나폴리(Napoli, 1991, 2001)의 예처럼 언론학자들은 대체로 다양성을 다차원적으로 접근하고 있다.

‘다양’하다는 것은 선택성이 높다는 것을 의미하므로 굳이 ‘다양’과 구분하여 ‘선택’이라는 표현을 다룰 필요가 있을까도 싶지만, ‘다양성’과 ‘선택성’을 동의어로 사용하는 데에는 신중할 필요가 있다. 다양성이 향상될 때 선택성도 향상되는 것이 상식이지만, 다채널 플랫폼에서조차 기술적·경제적 이유로 채널수용력에 한계가 존재하는 현실에서 어떤 형태의 다양성은 수용자의 선택성을 높이지 않을 가능성이 있다. 예를 들어 50개 채널을 이용할 수 케이블방송 시청자가 어떤 시점에 특정 채널을 선택할 산술적 가능성은 1/50이지만, 실제로 그 시청자가 전혀 선호하지 않는 채널들은 아예 선택의 대상이 아니므로 실질적 확률은 1/20, 1/10 등과 같이 훨씬 높아진다. 이는 선택의 폭이 축소됨을 의미한다. 또, 채널의 수가 늘어나더라도 시간의 흐름에 따라 편성되는 기존의 방송형태에서 특정 시점에 시청자가 갖는 선택의 폭은 크게 증가하지 않는다. 이처럼 미디어에서의 다양성은 공급자 중심에서 접근하는 경향이 강한 반면, 선택성은 주로 수용자 중심에서 접근하고 있다는 차이가 분명히 존재한다.

방송에서 다양성과 선택성 개념은 새로운 미디어 기술의 도입과 무관하지 않았다. 특히, 다채널 방송서비스와 주문형 서비스는 텔레비전의 전파회소성과 일방향성의 한계를 극복하고 다양성과 선택성의 확장 가능성을 보여주었다. 케이블방송이 1995년부터 본방송을 시작하였고, 2005년에는 디지털케이블서비스가 본격화되었다. 디지털위성방송은 2002년에 본방송이 시작되었고, 2005년에는 위성DMB와 지상파DMB가 도입되었다. 2000년대에 들어서면서 본격화된 텔레비전의 디지털 전환은 지상파방송뿐 아니라, 케이블방송의 디지털 전환도 촉진시켰다. 텔레비전의 디지털화는 텔레비전의 상호작용성을 높여 PPV와 VOD 서비스를 가능하게 하였다. 2008년에는 IP-TV가 도입되어 본격적인 텔레비전과 인터넷의 융합 서비스가 제공되고 있다. 한편, 2005년 이후 유튜브 선풍이 일어나 인터넷 동영상에 대한 인식이 새로워졌고, 아이팟(iPod) 등의 휴대형 매체들이 등장하면서 수용자의 선택적 이용이

보다 활성화되는 등 미디어 시장의 양상이 크게 바뀌었다.

이러한 새로운 미디어의 도입 과정에서 다양성과 선택성은 방송시장의 독과점, 편성규제, 채널운용과 구성에 대한 규제 등과 같은 쟁점을 다룰 때 주요한 이론적 근거를 제공해 왔다고 할 수 있다. 새로운 방송형태와 연계된 다양성과 선택성 논의는 방송정책 형성과정에 반영되고, 최종적으로는 방송관련법령에 반영됨으로써 규범으로써 자리 잡았다. 방송관련 법령은 사회적 논의도 거치지만 최종적으로 채택되어 시행되기 위해서는 정치적 논의의 과정을 거치게 되므로 정치변화와 유관하게 전개될 수밖에 없다.

기존의 많은 정책연구들이 다양성과 선택성의 개념적 논의를 통해서 방송정책과 제도마련의 이론적 근거를 제공하려는 시도를 계속해 왔으며, 드물기는 하지만 법제도의 형성과정에 대한 연구들(백미숙 · 윤석민 · 홍종윤, 2006; 이세용, 1996)도 있었다. 그러나 이론적으로 논의된 개념들이 방송관련법령에 어떻게 반영되어 있는지를 살펴보는 데에는 상대적으로 소홀하였다. 많은 이론적 연구들은 다양성과 선택성 개념을 다양한 차원에서 접근하지만, 방송관련법령은 논의된 모든 이론적 시각과 개념을 포괄하는 것이 아니라, 특정 개념과 용어와 의미를 지극히 선택적으로 채택한다. 이 선택의 과정에는 방송의 기술적 필연성과 정치적 맥락 등이 복합적으로 개입된다. 따라서 방송관련법령에서 용어의 사용은 무작위적이거나 우연적이지 않으며, 의도적이고 필연적인 선택으로 봐야 할 것이다.

이 연구는 우리나라 역대 방송관련법령(1961~2008년)에서 ‘다양’과 ‘선택’이라는 용어 사용의 빈도와 의미를 정치변화와 기술변화와의 관계 속에서 분석함으로써 다양성과 선택성이 방송관련법령에서 실제로 다른 의미로 수용되고 있는지, 그리고 정치변화와 기술변화가 어떻게 이들 개념의 법률적 수용에 차별적으로 영향을 미치는지를 파악해 보고자 한다. 이 주제를 다루기 위해 다음 두 개의 연구문제를 제시하고자 한다.

- 연구문제 1 : 정치변화와 기술변화는 역대 방송관련법령에서 ‘다양’과 ‘선택’의 사용 빈도의 변화에 어떤 영향을 주었는가?
- 연구문제 2 : 역대 방송관련법령에서 ‘다양’과 ‘선택’은 대체어로 사용되었는가, 차별적으로 사용되었는가?

## 2. 이론적 논의

### 1) 다양성과 정책적 함의

다양성을 높이려는 정책은 시청자의 선택성을 높이려는 취지를 가지고 있었지만, 시간의 흐름에 따라 구성되는 TV 편성에서 정책이 추구한 다양성이 선택성으로 이어지는 데는 한계가 있었다. 공급의 다양성과 선택의 다양성 간의 불일치는 ‘노출의 다양성’(Napoli,

1999, 2001)이란 표현에 의해 함축적으로 드러나기도 했다.

나폴리(2001)는 다양성을 소스의 다양성(source diversity), 콘텐츠의 다양성(content diversity), 노출의 다양성(exposure diversity) 등으로 나누고 각 유형별로 세부항목을 제시하였다. 소스의 다양성은 누가 생산한 콘텐츠인지를 다룬다. 소스의 다양성은 미디어 소유주와 미디어 기업 내 노동인력 구성의 다양성 등을 포함하였다. 소스 다양성 중에서 미디어 기업 내 노동인력의 구성 다양성은 방송정책에서 규제 대상으로 다루어지지 않았다. 반면, 방송정책에서 주로 방송사 인허가와 소유에 대한 제한들이 소스의 다양성 정책을 대표하였다.

방송사 소유의 다양성을 보장하려는 정책은 채널 간 경쟁심화로 인해서 오히려 인기장르와 포맷의 프로그램을 집중적으로 시장에 제공하도록 만들기도 했다. 이러한 현상은 소유가 다양한 시장이 소유가 집중된 시장에서보다 프로그램 다양성이 저하될 수도 있다는 논리를 만들어냈다. 미디어 경제학자들은 규제기관이 추구하는 바가 소유의 다양성을 통해서 실현될 수 있는지에 대한 의문을 제기하였다(Owen & Wildman, 1992). 다채널 시대에 채널경쟁이 치열해지면서 프로그램의 다양성이 저하되었다는 실증적 보고도 나오으로써(박소라, 2003; 이은미, 2002), 소유 다양성은 정책결정의 시점에 늘 논란의 대상이 되었다.

콘텐츠의 다양성은 포맷의 다양성, 등장인물의 인구학적 다양성, 아이디어의 다양성 등을 포함하였다. 나폴리가 언급한 포맷의 다양성은 장르 다양성에 가까운데, 채널 구성 및 운용과 프로그램 편성정책에 반영되고 있다. 등장인물의 인구학적 다양성은 등장인물의 성, 직업, 인종, 국적 등의 편중이 사회에 대한 이미지와 사회를 보는 시각 등 사회 문화적 영향을 미친다는 데에 초점을 맞추고 있다. 이는 문화적 연구의 대상이기는 하지만 규제 대상이 되지 않는 것이다. 아이디어 다양성은 콘텐츠가 내포하고 있는 정치적 입장, 이데올로기, 사회 문화적 견해 등의 다양성을 의미하는데, 측정은 고사하고 질적으로 평가하기조차도 지극히 어렵다(Einstein, 2004). 카스(Cass, 1981)는 다양성의 모호함에도 불구하고, 단일한 것보다는 다른 많은 프로그램들이 제공되는 것이 더 좋다는 점에서 다양성은 가치를 가진다고 했다. 모든 다양성이 궁극적으로 추구하는 바는 아이디어의 다양성이지만 이를 직접적으로 사회적 합의 하에서 통제할 수 있는 방안은 없으므로, 결국 소스 다양성이나 장르 다양성을 대상으로 방송정책이 형성될 수밖에 없다. 르덕(Le Duc, 1982)은 다양성의 결핍은 규제기관이 콘텐츠 자체보다는 경쟁관계로서 채널들을 보기 때문으로 해석하였고, 미디어 정책이 아이디어의 자유시장과 경제적 관점을 강조하면서 다양성이 증진되기보다 오히려 퇴보할 수 있는 환경을 조성했다고 지적했다.

노출의 다양성은 수용자가 특정 프로그램이나 채널에 노출되는 정도를 말한다. 아이디어의 시장 모델은 다양한 선택을 가진 수용자는 다양한 콘텐츠를 이용한다는 것을 사실상 전제하고 있다. 그러나 실제로 시청은 특정 유형의 프로그램에 집중되는 현상이 지속적으로 목격되었다(Youn, 1994). 콘텐츠의 다양성이 노출의 다양성을 이끌어내지 못할 때, 콘텐츠 다양성 관련 정책들은 그 정당성을 확보하는 데 어려움을 겪는데, 이는 결코 드문 일이 아니다. 공익적 차원에서 의무화된 프로그램이나 채널이 미미한 시청률을 보일 때, 이러한 정책 취지와 결과의 괴리가 나타난다.

## 2) 선택성과 정책적 함의

선택성과 다양성은 일상적으로는 유사한 의미에서 사용되는 경우가 많지만, 커뮤니케이션 연구에서 선택성 관련 연구는 다양성 관련 연구와는 별도로 출발했다. 선택성 연구는 다른 두 개의 맥락 하에서 연구되어 왔는데, 하나는 라자스펠드(Lazarsfeld, 1944), 클래퍼(Klapper, 1960) 등이 행한 선택적 노출 연구이며, 다른 하나는 웹스터 외(Webster & Wakshlag, 1983)에 의해서 1980년대 이후에 본격화된 프로그램과 채널의 선택과 관련한 시청패턴 연구이다. 이 두 연구 영역들이 선택성을 전혀 다른 의미에서 개념화하고 있는 것은 아니었으며, ‘선택성’이라는 개념 하에 연계성을 갖고 있었다. 선택적 노출 연구는 행동적(behavioral), 지각적(perceptual), 인지적(cognitive) 차원의 선택성을 모두 다루고 있는 반면, 시청패턴 연구들은 행동적 차원의 선택성을 주로 다루었다. 행동적 차원의 선택성 연구는 미디어 정책논의에 기여한 다양성 연구와 연계됨으로써, 정책적 함의를 얻게 되었다.

클래퍼(1960)는 선택적 노출(selective exposure), 선택적 지각(selective perception), 선택적 기억(selective retention) 등의 세 개념으로 메시지의 수용을 설명하였다. 이 설명은 수용자가 평소 공감하는 메시지에 선택적으로 노출되며, 선택적으로 지각하며, 선택적으로 기억하는 것을 의미한다. 선택적 노출은 메시지에 대해 반응(선택 혹은 회피)하는 무의식적인 주의(unconscious attention)일 뿐 아니라 프로그램 및 채널 선택과 같은 행동적 차원의 선택도 포괄하는 의미이다. 질만과 브라이언트(Zillmann & Bryant, 1985)는 선택적 노출을 특별한 자극의 지각적 통제를 획득하고 유지하기 위해 의도적으로 행해지는 ‘행동’으로 정의한 바 있다.

1980~1990년대에는 메시지에 대한 지각, 인지활동과는 별개로 행동적 차원의 선택을 보다 구체적으로 개념화하여 효과연구의 틀을 벗어나서 수용자 행동 연구가 본격화되었다. 레비와 윈달 등은 수용자의 선택적 행동을 채널이나 프로그램을 선택하는 행동적 차원의 ‘시청 전 활동(reactivity)’, 선택한 프로그램을 시청하는 중에 특정 내용에 집중하는 지각적 차원의 ‘시청 중 활동(duractivity)’, 그리고 시청 후에 특정 콘텐츠를 기억할 때 개입되는 인지적 차원의 ‘시청 후 활동(postactivity)’ 등으로 구분하여 설명하고 있다(Levy & Windahl, 1984, 1985; Levy, 1983; Perse, 1990). 그렇게 함으로써, 1960년대에 클래퍼 등이 사용했던 ‘선택적 노출’ 개념이 수용자의 행동적 측면과 지각적 측면을 모호하게 결합하고 있는 점을 수정하여, 행동적 차원의 선택을 지각적 차원과 인지적 차원의 선택과 명료히 나누었다.

선택성 개념의 이러한 분리는 수용자 능동성을 선택성(selectivity)과 관여성(involve)의 두 개념으로 정의한 퍼스(1990)에게서도 드러났다. 퍼스에 따르면, 선택성은 사람들이 목적지향적으로 미디어와 콘텐츠를 선택하는 행동적 차원이고, 관여성은 콘텐츠에 대한 노출 이전에 미디어 콘텐츠에 대한 기대를 의미하는 의도성과 콘텐츠 이용 시에 특정 콘텐츠에 대해 집중하려는 지각 및 인지적 노력을 의미하였다.

1980년대부터 보다 철저히 행동적 차원에서 시청자의 시청행동을 연구하는 영역들이 부각되었다. 웹스터와 펄런(Webster & Phalen, 1997), 웹스터 외(Webster, Phalen, & Lichty, 2005)가 행한 시청의 흐름, 시청률 관련 등의 연구가 기본적으로 이 영역에 해당하다. 이러한 경향의 연구들은 ‘선택성’을 채널의 수적 증가와 함께 확장되는 것으로 인식함과 동시에 소

수의 특정 채널들에만 수용자들이 집중하는 수용자 양극화 현상에도 주목하였다(Webster & Phalen, 1997; Webster, 2005). 이들 연구들을 통해서 시청자의 행동적 차원의 선택도 지각이나 인지적 활동 못지않게 커뮤니케이션학과 미디어 정책에서 주목받기 시작했다.

미디어 정책에서 규제는 메시지의 수용과정의 인지적 차원에 개입하는 것이 아니라 행동적 차원과 관련되어 있기 때문에 행동적 차원의 선택성이 규제정책의 판단의 근거로 작용해왔다. 행동적 차원의 선택성은 크게 프로그램의 선택성과 채널의 선택성으로 나누어진다. 프로그램의 선택성은 프로그램의 수적 측면은 물론이고, 프로그램의 장르, 아이디어, 소스 등의 측면에서 콘텐츠의 다양성이 보장됨으로써 개별 프로그램의 선택이 이용자의 의지와 무관하게 유도되지 않는 정도를 의미한다. 채널의 선택성은 채널의 수적 측면은 물론이고, 채널의 소유, 장르, 아이디어 등의 측면에서 다양성이 보장됨으로써 채널의 선택이 이용자의 의지와 무관하게 유도되지 않는 정도를 의미한다.

다채널 환경 하에서의 외형적 다양성에도 불구하고, 프로그램과 채널의 선택성에 대해서 회의적인 견해를 보이는 학자들이 많다. 뉴먼(Neuman, 1991)<sup>1)</sup>, 나폴리(Napoli, 1999, 2001), 임정수(2004)<sup>2)</sup> 등이 제기했던 여러 가지 차원에서의 집중과 웹스터와 펠런(Webster & Phalen, 1997) 등이 언급했던 수용자 양극화(audience polarization) 개념 등은 전과 희소성이 사라진 시대의 새로운 쟁점을 요약한 표현이다.

외형적 다양성이 실질적 다양성에 도달하지 못하고 있다는 생각은 다채널 플랫폼에 대해서도 규제를 고려하게 하는 근거가 되었다. 특히 이러한 생각들은 다채널 플랫폼에 대해서도 공익적 콘텐츠나 채널로 규정된 영역을 최소한으로 선택성을 보장하는 규제의 근거가 되었다. 방송법은 외형적 다양성이 제공한 최소한의 보장은 선택성의 진정한 보장이 아니라고 보고, 보다 실질적인 다양성을 제공하려는 취지에서 공익적 영역의 보장을 위한 규제를 하고 있다. 그러나 아이러니하게도 실질적인 다양성의 보장을 위한 규제는 결국 공익적 영역을 최소한으로만 보장하려는 정책이 되었다. 규제를 통해서 제공되는 채널들은 시청자에 의해서 외면당함으로써, 노출의 다양성 문제를 야기하며, 형식적 다양성의 또 다른 형태를 보여줄 뿐이었다.

### 3) 방송관련법의 변화 배경

방송관련법의 신설, 개정 및 폐지는 크게 두 가지 변화, 정치 변화와 기술 변화에 의해서 영향을 받아왔다. 정치변화는 정권의 교체를 주로 의미하였다. 방송사업은 신문, 잡지 등의 인쇄미디어와는 달리 주파수 할당 등과 같은 정책적 개입의 여지가 커서 정치적 변화에 민감하였다. 정치적 변화에 따른 방송관련법의 큰 변화를 중심으로 살펴보겠다.

1961년 5·16 쿠데타 이후 1962년 개정헌법이 선포되었고, 1963년에 방송법이 제정되

1) 뉴먼(Neuman, 1991)은 미디어 상품, 포맷, 시장, 기업의 집중 등으로 미디어의 집중 유형을 정리했다.

2) 임정수(2004)는 경제적 집중, 콘텐츠 집중, 수용자 집중 등으로 집중 유형을 정리했다.

어 1964년 1월 1일자로 시행되었다. 당시 방송법에는 방송의 정의, 방송윤리위원회와 방송국의 역할 및 준수사항 등을 포함하는 형태로 구성되어 있다.

1980년 10월 27일에 쿠데타 정권에 의해서 새 헌법이 제정되고, 뒤이어 1980년 12월 31일자로 기존 방송법이 폐지되고, 1981년 1월 29일자로 언론기본법이 시행되었다. 언론기본법은 정기간행물과 방송을 아우르는 언론전반에 걸쳐 다루고 있으며, 방송위원회와 언론중재위원회의 신설을 규정하고 있으며, 언론의 통폐합을 유도한 법이었다.

1987년 11월 28일에 언론기본법은 폐지되고, 새 헌법의 제정과 함께 방송법이 다시 제정되었다. 1998년 선거에 의한 여야 교체가 이루어지면서, 2000년 1월 12일에 종합유선방송법(1992. 7. 1 제정), 유선방송관리법(1987. 7. 1 제정), 한국방송공사법(1972. 12. 30 제정) 등 방송관련 법률을 통합한 일명 통합방송법이 제정되어 2000년 3월 13일부터 시행되었다. 백미숙·윤석민·홍중윤(2006)과 이효성(1996) 등의 연구를 통해서 볼 때, 통합방송법의 제정은 긴 시간을 두고 국회가 갈등을 겪어온 결과로, 기술변화에 따른 요구에 즉시적으로 반응한 것이기보다는 정치적 갈등과 조율의 산물로 볼 수 있다.

2008년 이명박 정부가 들어서면서 방송과 통신 규제기구가 통합되어 방송통신위원회가 만들어지고, 이를 반영한 방송법의 개정이 있었으며, 미디어 제도 전반에 대한 개선이 2009년 현재 진행 중에 있다. 이 과정에서 기술변화에 따른 측면보다 정치적인 갈등이 노출되고 있어 방송법이 정치적 변화에 민감한 사안임을 다시 한 번 보여주게 되었다(최영목, 2009). 이 역시 방송과 통신의 융합적 미디어 환경으로부터 기인한 방송제도의 개선에 대한 요구가 시의적절하게 반영된 것이 아니라 정치적 변화와 결부되어 추진되고 있다고 볼 수 있다.

기술변화도 방송관련법의 변화에 영향을 미쳤다. 케이블방송, 위성방송, 위성DMB, 지상파DMB, WiBro 등의 모바일방송 등 다채널 방송의 도입은 이들 플랫폼 사업자의 인허가, 소유, 채널 운용과 구성 등에 대한 법적 규정을 필요로 한다. 2005년에 출범한 유튜브 등이 방송을 본격적으로 위협하기 시작하면서 인터넷동영상의 저작권 침해 논쟁은 관련법의 제정비를 촉구하는 계기가 되었다. 2008년 2월에는 새로운 플랫폼인 IPTV 등을 규정하는 인터넷멀티미디어 방송사업법이, 2008년 6월부터는 지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털 방송의 활성화에 관한 특별법이 시행되었다. 방송의 영역이 확대되고 방송과 통신의 융합이 이루어지면서 기존의 방송법 하에서 다룰 수 없는 형태의 방송형태가 등장하자 방송법과는 별도의 법령이 제정되고 있다.

기술변화는 방송관련법의 신설, 개정 및 폐지에 있어서 실질적인 이유일 뿐 아니라, 정치적 이유와 맞물려 있기도 했다. 2000년의 ‘통합방송법’ 역시 케이블방송, 중계유선 등 다채널방송의 성장에 따른 통합적 제도운영의 필요성에 따른 법개정으로 볼 수 있는 한편, 1998년 출범한 ‘국민의 정부’의 미디어 정책의 일환으로도 볼 수 있기 때문에 정치변화와 무관하지 않다(이경자, 1996; 장호순, 1998).

2008년의 방송법 개정은 방송통신 융합의 시대를 맞아 규제기관이 방송위원회에서 방송통신위원회로의 전환을 반영하였다. 마찬가지로 이 법 개정도 미디어 기술적 변화를 반영하고 있으며 수년 전부터 논의되어 온 결과이기도 하지만, 개정된 내용은 이명박 정부의 미디어 정책을 반영한 것으로 정치변화로부터 기인하는 부분이 크다고 할 수 있다.

### 3. 연구방법

이 연구는 정치변화와 기술변화와 관련하여 방송관련법령에서 다양성 및 선택성에 대한 인식의 관계를 규명해 보고자 하는 의도에서 우리나라 역대 방송관련법령(1961~2008년)에서 '다양'과 '선택'이라는 용어 사용을 분석하였다.

조사대상은 KBS의 전신인 서울텔레비전 방송국의 개국이 있었던 1961년부터 2008년까지 제정되었던 방송관련법령들로 유선방송수신관리법, 유성방송관리법, 한국방송공사법, 종합유선방송법, 한국교육방송공사법, 언론기본법, 방송법, 인터넷 멀티미디어 방송사업법, 지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법 등과 해당 법의 시행령을 포함하였다.

조사는 '다양'과 '선택'의 2개 단어의 사용 빈도를 조사하였다. 용어의 빈도는 정치변화와 기술변화의 시기와 병치하여 관련성을 논하려고 하였다. 또한, 정치변화와 기술변화에 따라 '다양'과 '선택'을 포함하는 법령조항이 다양성과 선택성의 어떤 하부 측면을 다루고 있는지를 분석하였다. 다양성은 앞서 논의했던 나폴리(1999, 2001)의 분류를 채택하여 소스, 콘텐츠, 노출 다양성으로 분류하였고, 선택성은 본 연구의 앞부분에서 논한 채널 선택성과 프로그램 선택성으로 분류하였다. 이 분류에 기초하여 우리나라 역대 방송관련법령에 표현된 '다양'과 '선택'이 각각 어떤 의미로 사용되었는지를 살펴보았다.

정치변화는 이 글의 2장에서 논의한 바에 기초하여 5개 시기로 나누었다. 제1기는 1961~1980년, 제2기는 1981~1987년, 제3기는 1988~1997년, 제4기는 1998~2007년, 제5기는 2008년 이후부터 2009년 현재까지이다.

기술변화는 정치변화보다 시대구분을 명확히 나누기 어려운 점이 있었지만, 방송기술의 획기적 변화에 기초하여 3개로 나누었다. 제1기는 1961~1994년으로 케이블 방송이 서비스를 시작하기 이전인 지상파방송사 중심 시대로 설정했다. 제2기는 1995년 1월부터~2004년 10월로 케이블방송, 위성방송 등이 서비스를 도입하여 성장한 시기이다. 제3기는 스카이라이프가 연동형 데이터 서비스와 같은 상호작용적 서비스를 시작한 2004년 11월부터 2009년 현재까지로 설정했다. 이 기간 중인 2005년에는 디지털 케이블방송의 시작과 함께 CGV가 VOD 서비스를 시작했고, 위성방송 스카이라이프도 본격적인 주문형 서비스를 시작하였다.

그 외 국회 방송법 관련 상임위원회 및 특별위원회의 회의록과 공청회 기록들을 검토하였다. 본 연구에서 용어의 분석은 학계, 업계, 국회 등에서의 논의의 최종적인 결과물로서의 법령만을 대상으로 하고 있으므로, 회의록과 공청회 기록은 정치변화와 기술변화에 따라 다양과 선택을 둘러싼 법제개정 논의가 어떻게 진행되었는지를 이해하기 위해 참고하였다.

## 4. 분석 결과

### 1) ‘다양’과 ‘선택’의 사용빈도

<표 1>은 역대 방송관련법령에 나타난 ‘다양’과 ‘선택’의 빈도의 변화 추이를 정리하여 제시하고 있다. 위의 2개 단어 중 적어도 한 단어의 사용빈도에서 변화가 있는 경우에만 정리하였다. 예를 들면 유선방송수신 관리법은 1961년 제정되어 1987년 폐지될 때까지 소폭의 수정은 있었지만, 다양과 선택, 2개 단어의 사용빈도가 0으로 전혀 변화가 없었기 때문에 <표 1>에서 한 번만 기록하였다. 그러나 방송법 및 방송법시행령은 제정 및 개정에 따라 특정 단어의 사용빈도가 변화했기 때문에 그 변화를 표에 반영하여 여러 항목에 걸쳐 정리하였다.

1964년 1월 1일 방송법이 제정되었을 당시 방송법과 방송법시행령에는 다양, 선택 등의 단어가 하나도 검색되지 않았다. 참고로 이 당시의 방송법에는 심지어 ‘공익’이라는 표현도 등장하지 않았으며, ‘공공’은 2건 등장했다. 1980년 12월 31일 제정된 언론기본법에서는 ‘공공’과 ‘공익’이 각각 7건, 6건 등장하였지만, ‘다양’과 ‘선택’은 여전히 나타나지 않았다. 이

<표 1> 역대 방송관련법령에 나타난 다양과 선택의 사용빈도 (단위: 횟수)

정치 변화	기술 변화	제정 및 개정된 법령의 시행일	관련 법령	다양	선택
1기	1기	1961. 8. 24 / 1961. 9. 22	유선방송수신관리법/시행령	0/0	0/0
		1964. 1. 1 / 1964. 2. 10	방송법/시행령	0/0	0/0
1972. 12. 30 / 1973. 2. 16		한국방송공사법/시행령	0/0	0/0	
1980. 12. 31 / 1981. 1. 29		언론기본법/시행령	0/0	0/0	
3기		1987. 7. 1 / 1987. 7. 1	유선방송관리법/시행령	0/0	0/0
		1987. 11. 28 / 1988. 4. 19	방송법/시행령	1/0	0/0
4기	2기	1992. 7. 1 / 1992. 7. 1	종합유선방송법/시행령	2/0	0/0
		2000. 3. 13 / 2000. 3. 13	한국교육방송공사법/시행령	0/0	0/0
	2000. 3. 13 / 2000. 3. 13	방송법/시행령	6/2	0/0	
	- / 2002. 12. 26	방송법/시행령	6/3	0/0	
	3기	- / 2004. 9. 17	방송법/시행령	6/3	0/1
- / 2007. 8. 7		방송법/시행령	6/3	0/2	
2007. 10. 28 / 2008. 2. 22		방송법/시행령	7/3	0/3	
5기	2008. 2. 29 / 2008. 8. 12	멀티미디어법*/시행령	1(6)/0(3)**	0/0	
	2008. 6. 29 / 2008. 7. 17	디지털특별법***/시행령	1/0	0/0	

\* 인터넷 멀티미디어 방송사업법

\*\* ( )안의 숫자는 각각 방송법과 방송 시행령을 준용한 부분에 ‘다양’이 나타나는 경우를 포함한 수

\*\*\* 지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법

시기는 지상파TV 중심이던 시기로 채널의 수가 EBS를 제외하고 3개 이내였던 때이다. 정권에 의한 언론탄압이 노골적이던 시기로, 언론기본법은 방송의 '공공성'과 '공익성'을 강조함으로써 언론에 대한 통제력을 높이고자 한 것으로 보인다.

정치변화를 중심으로 볼 때, '다양'은 언론에 대한 정치적 탄압이 표면화되어 있던 1, 2기에는 나타나지 않았으며, 3기(제5공화국 개헌) 이후인 1987년 이후부터 나타나기 시작했다. 기술변화에 있어서 그 이전 시기는 지상파TV 중심으로, 케이블방송이 도입되기 전이다. 이 시기에 채널의 다양성은 제도상으로뿐 아니라 기술적으로도 크게 의미가 없었다.

'다양'은 1987년 11월 28일 방송법에서부터 사용되기 시작했으며, 방송법시행령에서는 2000년 3월 13일 개정부터 2건 사용되다가 2002년 12월 26일 개정부터 3건 사용되어 현재에 이른다. 1991년 종합유선방송법에서 '다양'은 2건 발견되며 방송법 시행령에서는 나타나지 않았다. 1987년부터 2000년 사이에는 정치변화가 중요하게 반영되지는 않았지만, 케이블방송의 도입이라는 기술변화가 중요한 변수로 작용하였다. 방송법이 미치지 않는 케이블방송 영역을 다루기 위해서 종합유선방송법이 제정된 것도 그러한 배경 하에서이다. 1999년 '국민의 정부'가 수립되어 정치 변수가 작용하면서, 2000년에는 기존의 방송법과 종합유선방송법을 폐지하고, 이른바 '통합방송법'을 제정하게 된다. 바로 이때부터 '다양'의 사용빈도는 크게 증가하여 방송법에서는 6건, 방송법시행령에서는 2건 등장하기 시작했다.

2000년대 중반에는 지상파DMB와 위성DMB의 도입을 다루기 위해 방송의 정의에 대한 수정이 불가피하였고, 이는 2004년 3월 22일 개정된 방송법에 반영되었다. 즉, 방송을 지상파방송, 종합유선방송, 위성방송 등으로 분류하다가 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송 등으로 재정의했다. 2007년부터 디지털 미디어의 도입이 가속화되면서 방송법과 방송법시행령에서 '다양'의 사용빈도도 다소 늘어났을 뿐 아니라 '선택'의 사용빈도는 2건, 3건으로 늘어났다. 새로이 도입된 주문형 미디어의 필연적 결과로 볼 수 있다. 그러나 제도정비는 기술변화에 민첩하게 반응하지는 않았으며 정권교체의 정치적 변화가 있을 때까지 관련법의 재정비가 충분히 이루어지지지는 않았다.

2008년은 정치적으로는 이명박 정부가 출범하였고, 기술측면에서는 IPTV가 본격화되기 시작했다. 2008년에는 방송통신위원회로 방송과 통신의 규제기구가 통합되면서 그에 따른 방송법의 개정이 있었을 뿐 아니라 인터넷 멀티미디어 방송사업법과 지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법도 제정되었다. 새로 제정된 이 두 법에서 '선택'은 나타나지 않고, '다양'이 1건 나타난다. 위 두 법의 시행령에서는 두 단어 모두 나타나지 않았다. 이 두 법은 방송법을 준용하는 부분이 크므로 단순히 방송법과의 빈도 비교를 할 수는 없다. 예를 들어 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제21조제3항은 "인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 제공하는 실시간 방송프로그램에 관하여는 방송법 제70조제1항부터 제3항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 '종합유선방송사업자'는 '인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자'로, '채널'은 '인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 제공하는 실시간 방송 프로그램의 단위'로 본다"고 명시하고 있는데, 준용된 방송법 제70조제1항에 '다양'이라는 표현이 나타난다. 이처럼 방송법을 준용한 내용에 '다양'을 포함하는 경우가 5건 발견되어, 이를 합하면 총 6건 나타나는 것으로 볼 수 있다.

## 2) 법령에 포함된 ‘다양’과 ‘선택’의 의미

우리나라 방송관련법령에서 ‘다양’은 주로 나폴리(1999, 2001)의 분류 중 콘텐츠 다양성을 명시하기 위해서 사용되었다. 반면 소스 다양성을 포괄적으로 의미하는 경우는 있었지만 직접적으로 소유의 문제를 다루기 위해서 사용된 경우는 드물었고, 노출의 다양성을 의미하는 예는 없었다.

1987년의 방송법(1987. 11. 28) 제4조제2항에서는 “방송은 공익사항에 관하여 취재· 보도· 평론 기타의 방법으로 민주적 여론형성에 기여하여야 하며, 사회 각계각층의 다양한 의견을 균형 있게 수렴함으로써 그 공적임무를 수행”이라고 명시됨으로써, 나폴리(1999, 2001)가 분류한 다양성의 유형 중에서 콘텐츠 다양성 중 아이디어 다양성을 강조하는 표현이 나타났다. 케이블방송이 도입되기 이전인 이 시기에 다양성은 채널 다양성을 의미하고 있지는 않았다. 그렇다고 당시의 방송법이 ‘다양’이란 표현에 의해서 특별히 프로그램 장르의 다양성을 강조하고 있지는 않았으며, 다분히 추상적 수준에서 방송의 공익적 의무의 한 측면을 제시한 것으로 보인다.

<표 2>에 정리했듯이, 케이블TV가 1995년 본방송하기 전인 1992년에 마련되었던 종합유선방송법 제14조는 방송프로그램 공급분야와 관련하여 “방송프로그램의 공급이 특정분야에 편중되지 아니하고 그 전문성과 다양성이 실현될 수 있도록 하기 위하여 방송프로그램의 공급분야를 지정할 수 있다”고 명시하였고, 동법 제22조제1항도 채널 운용과 구성에 관하여 거의 동일한 내용을 포함하고 있다. 케이블TV의 도입을 위한 법조항에서 비로소 채널 장르의 다양성을 언급하는 내용이 포함되었다. 동법 제22조제2항에서는 “국가가 공공의 목적으로 이용할 수 있는 채널을 두어야 한다”, 동법 제22조제3항에서는 “스스로 제작한 지역 정보 및 방송프로그램 안내와 공지사항 등을 송신하는 지역채널을 운용할 수 있다” 등을 규정함으로써 별도조항에서 케이블TV의 공공성과 지역성을 강조하고 있다. 따라서 종합유선방송법에서 언급한 ‘다양성’은 구체적으로 정의되어 있지는 않지만, 채널의 장르와 관련되어 있다고 보는 것이 타당하다. 케이블TV는 전문화된 다수의 채널들을 구성하여 서비스하는 매체이므로 관련법은 채널의 전문성과 다양성을 언급할 수밖에 없었다.

기존의 방송관련법들을 통합하여 하나의 법으로 통합한 2000년 통합방송법이 마련되면서 다양성에 대한 언급은 프로그램 장르와 채널 장르의 다양성으로 구분됨으로써 보다 구체적으로 세분화되었다. 방송법 제2조에서 ‘종합편성’을 “보도· 교양· 오락 등 다양한 방송분야 상호 간에 조화를 이루도록 방송프로그램을 편성하는 것”으로 정의함으로써 프로그램 차원에서의 장르 다양성을 언급하였다.

채널 차원에서의 장르 다양성과 관련된 조항으로는 방송법 제11조에 “방송프로그램의 전문성과 채널의 다양성이 구현될 수 있도록 하기 위하여 전문편성의 방송분야와 방송프로그램의 종류에 따른 편성비율 등을 고시할 수 있다”는 내용을 담고 있다. 또 방송법 제70조제1항은 “이동멀티미디어방송을 행하는 지상파방송사업자· 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 특정 방송분야에 편중되지 아니하고 다양성이 구현되도록 대통령령이 정하는 바에 의하여 채널을 구성· 운용하여야 한다”고 명시하고 있다. 방송법 시행령 제53조제1

〈표 2〉 방송관련법령에 '다양' 포함 조항

관계 법령 조항	영역	다양성 유형	최초 시행 년도
〈방송법〉 제4조제2항 방송은 공익사항에 관하여 취재· 보도· 평론 기타의 방법으로 민주적 여론형성에 기여하여야 하며, 사회 각계각층의 <b>다양한</b> 의견을 균형 있게 수렴함으로써 그 공적임무를 수행한다.	방송의 공적 책임에 대한 명시	콘텐츠다양성 (아이디어)	1987. 11. 28 (2000. 1. 12 폐지)
〈종합유선방송법〉 제14조 공보처장관은 제13조의 규정에 의한 허가를 함에 있어서는 방송프로그램 의 공급이 특정분야에 편중되지 아니하고 그 전문성과 <b>다양성</b> 이 실현 될 수 있도록 하기 위하여 방송프로그램의 공급분야를 지정할 수 있다.	방송프로그램 공급분야의 지정	콘텐츠다양성 (채널장르)	1992. 7. 1 (2000. 1. 12 폐지)
〈종합유선방송법〉 제22조제1항 종합유선방송국의 채널은 방송분야의 <b>다양성</b> 이 구현되도록 구성· 운용 되어야 하며 특정분야에 편중되어서는 아니된다.	채널의 구성과 운용	콘텐츠다양성 (채널장르)	1992. 7. 1 (2000. 1. 12 폐지)
〈방송법〉 제2조제18호 〈인터넷 멀티미디어 방송사업법〉에서 준용. 종합편성이라 함은 보도· 교양· 오락 등 <b>다양한</b> 방송분야 상호 간에 조화를 이루도록 방송프로그램을 편성하는 것을 말한다.	용어정의: 종합편성	콘텐츠다양성 (프로그램장르)	2000. 3. 13
〈방송법〉 제11조 방송프로그램의 전문성과 채널의 <b>다양성</b> 이 구현될 수 있도록 하기 위하 여 전문편성의 방송분야와 방송프로그램의 종류에 따른 편성비율 등을 고시할 수 있다.	방송분야 등의 고시	콘텐츠다양성 (채널장르)	2000. 3. 13
〈방송법〉 제69조제1항 〈인터넷 멀티미디어 방송사업법〉에서 준용. 방송사업자는 방송프로그램을 편성함에 있어 공정성· 공공성· <b>다양성</b> · 균형성· 사실성 등에 적합하도록 하여야 한다.	방송프로그램의 편성규정	소스 및 콘텐츠 다양성 (포괄적)	2000. 3. 13
〈방송법〉 제70조제1항 〈인터넷 멀티미디어 방송사업법〉에서 준용 이동멀티미디어방송을 행하는 지상파방송사업자· 종합유선방송사업 자 및 위성방송사업자는 특정 방송분야에 편중되지 아니하고 <b>다양성</b> 이 구현되도록 대통령령이 정하는 바에 의하여 채널을 구성· 운용하여야 한다.	채널의 구성과 운용에 관한 규정	콘텐츠다양성 (채널장르)	2000. 3. 13
〈방송법〉 제71조제1항 〈인터넷 멀티미디어 방송사업법〉에서 준용. 방송사업자는 국제문화 수용의 <b>다양성</b> 을 보장하기 위하여 외국에서 수 입한 영화· 애니메이션 및 대중음악 중 한 국가에서 제작한 영화· 애니 메이션 및 대중음악이 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상을 초과하지 아니하도록 편성하여야 한다.	국내방송프로그램 의 편성 규정	소스 및 콘텐츠 다양성 (포괄적)	2000. 3. 13
〈방송법〉 제92조제1항 정부는 국민이 <b>다양한</b> 방송을 균등하게 향유할 수 있도록 하고 방송문화 의 발전 및 진흥을 위하여 노력하여야 한다.	방송발전의 지원규정	소스 및 콘텐츠 다양성 (포괄적)	2000. 3. 13
〈방송법〉 제78조의2제2항 〈인터넷 멀티미디어 방송사업법〉에서 준용. 방송통신위원회는 제1항에 따라 외국방송사업자의 승인 신청을 받은 경 우에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 심사하여야 한다. (생략) 4. 문화적 <b>다양성</b> 및 사회적 필요성	외국방송사업자의 국내 재승신 승인	소스 및 콘텐츠 다양성 (포괄적)	2007. 10. 28
〈방송법시행령〉 제50조제2항 (생략) "오락에 관한 방송프로그램"이라 함은 국민정서의 함양과 여가생 활의 <b>다양화</b> 를 목적으로 하는 방송프로그램을 말한다.	프로그램 장르 정의	-	2000. 3. 13*

관계 법령 조항	영역	다양성 유형	최초 시행 년도
〈방송법시행령〉 제53조제1항 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 법 제70조제1항의 규정에 의하여 특정 방송분야에 편중되지 아니하고 <b>다양성</b> 이 구현되도록 다음 각 호의 사항을 준수하여 채널을 구성·운용하여야 한다.	채널의 구성과 운용	콘텐츠다양성 (채널장르)	2000. 3. 13 (2004. 9. 17에 아래 항목과 같이 개정됨)
〈방송법시행령〉 제53조제1항(개정) 〈인터넷 멀티미디어 방송사업법〉에서 준용. 지상파이동멀티미디어방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 법 제70조제1항에 따라 특정 방송분야에 편중되지 아니하고 <b>다양성</b> 이 구현되도록 다음 각 호의 사업자별로 각 목의 사항을 준수하여 채널을 구성·운용하여야 한다.	채널의 구성과 운용	콘텐츠다양성 (채널장르)	2004. 9. 17**
〈방송법시행령〉 제67조제3항제5호 (생략) 다음 각 호의 사항을 심사하여 승인 여부를 결정하고, 그 결과를 60일 내에 신청인에게 통보하여야 한다. (생략) 5. 방송프로그램 내용의 공익성· <b>다양성</b>	재송신 규정	콘텐츠다양성 (포괄적)	2002. 12. 26
〈인터넷 멀티미디어 방송사업법〉제18조제2항 (생략) 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 보도 또는 상품 소개와 판매를 전문으로 하거나 보도·교양·오락 등 <b>다양한</b> 분야를 종합적으로 편성한 콘텐츠를 제공하고자 하는 자는 방송통신위원회의 승인을 받아야 한다.	콘텐츠 공급 관련	콘텐츠다양성 (프로그램장르)	2008. 2. 29
〈지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법〉 제3조제2항제8호 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. (생략) 8. <b>다양한</b> 디지털방송 서비스의 제공에 관한 사항	디지털전환 및 활성화 기본계획	콘텐츠다양성 (서비스)	2008. 6. 29

\* 해당 조항은 2001년 3월 20일, 2007년 8월 7일에 걸쳐 개정되었지만, 표에 언급된 내용은 변화가 없이 2000년 3월 13일 제정된 내용 그대로 유지됨.

\*\* 해당 조항의 세부항목들을 수차례 개정되었지만, 표에 언급된 내용은 변화가 없이 2004년 9월 17일 개정된 내용 그대로 유지됨.

항에서는 “지상파이동멀티미디어방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 법 제70조제1항에 따라 특정 방송분야에 편중되지 아니하고 다양성이 구현되도록 다음 각 호의 사업자별로 각 목의 사항을 준수하여 채널을 구성·운용하여야 한다”고 명시하였다. 이 조항은 인터넷 멀티미디어 방송사업법에도 준용되어 있다. 다채널방송플랫폼이 도입됨에 따라 채널의 다양성은 이들 새로운 플랫폼들의 본질적인 부분이 되었다. 채널의 다양성은 주로 채널 장르의 다양성을 통해서 구체화될 수 있었고, 관련 법령은 가시적으로 통제가 가능한 장르 다양성을 여러 조항에 걸쳐 규정하였다.

그 밖에 문화적 다양성을 의미하지만, 소스와 내용의 다양성 등을 폭넓게 포괄하는 조항들이 있다. 방송법 제71조제1항은 국제문화 수용의 다양성을 보장하기 위하여 영화·애니메이션 및 대중음악 등의 수입이 특정 국가에 집중되지 않도록 규제하고 있다. 방송법 제78조의2제2항에서의 외국방송사업자의 승인 요건으로서 언급된 문화적 다양성도 유사한 맥락으로 볼 수 있다. 방송법 제69조제1항과 방송법 제92조제1항 등은 보다 추상적이고 선언적인 의미에서의 다양성이란 용어를 사용하고 있어서 행위에 대한 뚜렷한 규제적 성격을 갖

〈표 3〉 방송관련법령에서 '선택' 포함 조항

관계 법령 조항	영역	선택성 유형	최초 시행 년도
〈방송법시행령〉 제13조의3제2항제3호 시청자가 특정 시간 및 특정 방송프로그램을 <b>선택</b> 하여 시청할 수 있도록 방송프로그램을 제공하는 방송채널사용사업의 경우에는 동일인이 제공하는 동일한 방송분야별로 1개의 방송채널사용사업으로 산정한다.	방송채널사용사업 수의 산정기준 (VOD 채널산정방식)	프로그램 선택성	2008. 2. 22
〈방송법시행령〉 제53조제2항제2호바목(3) 시청자가 특정 시간 및 특정 방송프로그램을 <b>선택</b> 하여 시청할 수 있도록 방송프로그램을 제공하는 채널	채널구성과 운용 관련하여 VOD를 정의하는 표현	프로그램 선택성	2007. 8. 7
〈방송법시행령〉 제59조제2항제4호가목. 방송사업자가 데이터방송채널을 안내하고 <b>선택</b> 할 수 있도록 구성하는 최초화면(이하 이 항에서 "최초화면"이라 한다)에서는 방송광고를 할 수 없다.	데이터방송의 최초화면에서의 방송광고 금지	채널 선택성	2004. 9. 17

지 않는다. 이 조항들도 역시 인터넷 멀티미디어 방송사업법에도 준용되어 있다.

이 글의 앞부분에서 커뮤니케이션 연구에서 '선택'이 연구의 대상이 된 것은 디지털 미디어와 무관하게 수십 년의 역사가 있음을 보았는데 그럼에도 불구하고 방송관련법령에서 '선택'이란 용어가 등장한 것은 디지털 미디어의 도입과 함께 시작된 일로 볼 수 있다. 다양성이라는 개념 자체가 방송정책에서는 수용자의 선택성을 추구하고 있지만 디지털 미디어의 도입 이전에는 정제된 언어를 사용하는 법령조항에서 '선택'이라는 표현은 찾을 수 없었다.

2004년 9월 17일 개정된 방송법 시행령에서 비로소 처음으로 '선택'이라는 용어가 1건 사용되기 시작했으며, 2007년 8월 7일 개정 방송법 시행령에서부터는 '선택'이 2건, 2008년 2월 22일부터는 3건 사용되었다. <표 3>에 정리했듯이, 2004년에 데이터방송의 광고 관련 방송법 시행령 제59조제2항제4호가목에서 “방송사업자가 데이터방송채널을 안내하고 선택할 수 있도록 구성하는 최초화면에서는 방송광고를 할 수 없다”고 규정하였다. 방송법 시행령 제13조의3제2항제3호와 방송법시행령 제53조제2항제2호바목(3)에서는 “시청자가 특정 시간 및 특정 방송프로그램을 선택하여 시청할 수 있도록 방송프로그램을 제공하는 채널”이라는 표현이 등장하는데, 이는 VOD를 정의한 것으로 볼 수 있다. 방송법시행령 제13조의3제2항제2호에서는 “동일인이 동일한 방송분야를 일정한 시차를 두고 여러 채널을 통하여 방송하는 경우”가 언급되는데, 이는 PPV(Pay Per View)<sup>3)</sup>를 정의한 것으로 프로그램 데이터베이스에서 시청자가 원하는 프로그램을 선택하여 원하는 시간에 시청할 수 있는 VOD와는 구분되는 서비스로 볼 수 있다.

인터넷 멀티미디어 방송사업법과 지상파텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법에서는 '선택'은 등장하지 않았다. 이 법들이 제정되던 시기의 방송법

3) 2009년 현재, 스카이라이프에서 자체 채널을 통해서 제공하는 PPV 서비스가 유일하다.

과 방송법시행령에서 ‘선택’이 나타난 것과는 달리 직접적으로 관련된 법령에서 ‘선택’이 나타나지 않는 것은 흥미로운 일이다. 이는 두 법이 방송법을 주법(主法)으로 하고 있으며, 주로 새로운 사업영역의 인허가, 소유, 운영 등에 중점을 두면서 공급자 측면에서 접근을 하고 있기 때문으로 이해할 수 있다. 이 두 법에서 채널구성과 운용 등에 관한 내용(인터넷 멀티미디어 방송사업법 제21조 등)의 많은 부분은 방송법을 준용하고 있다.

## 5. 토의

### 1) 방송관련법령 속의 ‘다양’

본 연구의 조사결과는 방송관련법령 속의 ‘다양’의 빈도가 기술변화보다는 정치변화에 더 민감하게 반응하고 있음을 보여주었다. 방송관련법령에서 처음으로 ‘다양’이 등장한 때는 1987년 11월 28일 시행된 방송법으로 방송기술의 중요한 변화와는 무관한 시기였다. 1987년은 독재정권이 막을 내리고 선포된 민주 헌법에 기초해 독재의 상징물이었던 언론기본법이 폐지되고 새로운 방송법이 제정된 것이다. 정치적으로나 사회적으로나 문화적으로나 의무가 강조되는 경직된 분위기에서 다양성이 강조된 시기로 볼 수 있다.

1987년 봉두완, 김형효 의원 등이 발의한 방송에 관한 법률개정안 제4조제2항의 방송의 공적 책임에 대한 조항에서는 ‘다양’이란 표현이 직접적으로는 등장하지 않았으며, “민주적 여론수용에 기여함으로써”라는 표현이 대신하였다(제135회 문교공보위원회 회의록 제4호, 1987. 8. 26). 정재원 의원 외 19인이 발의한 방송법안 제4조제2항은 “방송은 취재, 보도, 논평 기타의 방법으로 민주적 여론에 기여함에 있어 다수인의 의견과 통념에 반하여 소수인의 의견이 있을 때에도 이를 충분히 존중하여야 한다”고 함으로써 소수 의견의 반영 차원에서 다양성을 포함하였다(제136회 문교공보위원회 회의록 제1호, 1987. 9. 11). 결국, 국회를 통과한 방송법(1987. 11. 28 시행)에서는 “사회각계각층의 다양한 의견을 균형 있게 수렴함으로써”라는 표현이 채택됨으로써 보다 가치중립적인 의미에서 다양성에 접근하려는 의도가 엿보였다. 이는 단순히 ‘다양’이라는 용어 사용의 문제를 넘어서 정치적 변화를 수용하는 과정의 단면을 보여주는 것으로 이해될 수 있다.

다양의 의미를 관념적으로 사용하던 이전 시대와는 달리 1990년대 이후 다채널 플랫폼 시대에는 채널 다양성과 프로그램 다양성을 의미하기 위해 주로 사용되었다. 1992년 7월 1일부터 시행된 제정된 종합유선방송법에서 ‘다양’의 사용빈도는 2건이었는데, 2000년 3월 통합방송법이 시행될 때까지 유지되었다. 기술의 본질상 채널과 프로그램의 다양성을 특징으로 하는 케이블방송을 규정하는 종합유선방송법의 제정 과정에서 다양성에 대한 규제기관의 우려 혹은 부담감이 표출되기도 했다. 예를 들면 공보처 장관이 국회문화공보위원회에서 케이블방송은 “정보, 예술, 스포츠 등 여러 채널로 구성되는 만큼 이의 공공성과 윤리성

을 유지하고 방송프로그램의 저질화를 방지하기 위해서” 종합유선방송위원회의 설치가 필요하다고 설명하였다(제156회 문화공보위원회 회의록 제10호, 1991. 10. 31).

그럼에도 불구하고, 종합유선방송법안 관련 국회 공청회 등에서는 ‘정보의 다양화’, ‘다채널화’ 등의 언급이 더러 나타났으며, 다양화의 실현을 위해서 프로그램 공급사업자에 대한 정부의 인허가 개입이 부정적일 수 있다는 지적이 나왔다. 또한 기존 방송체제 하에서 정치적 견해와 여론의 다원화 등과 같은 관념적 차원에서 접근하던 다양성이 케이블 방송을 직면하면서 채널의 다양성, 프로그램의 다양성 등과 같은 보다 현실적인 쟁점으로 변해갔다. 프로그램 제작사측은 프로그램 생산 여건의 개선 없이는 채널의 수적 증가가 다양성을 보장하지 않는다는 현실을 전달하기도 했다(제156회 문화공보위원회 회의록 제11호, 1991. 11. 1).

‘다양’은 2000년 방송법에서 6건, 방송법시행령에서 2건(2002년 12월 26일부터 3건) 등장하여 극적인 증가가 있었다. 이 시기는 앞선 장에서 설명했듯이, 기술변화로부터의 요구와 정치적 변화로부터의 요구가 동시에 작용한 것으로 볼 수 있다(김택환, 1996; 이효성, 1996). 케이블방송, 중계유선방송 등이 새로운 법제도 하에서 운영되고 있었고, 2000년 위성방송 사업자 선정이 있는 등 뉴미디어에 대비한 제도적 마련이 시급하게 요구되고 있던 시기였다(김택환, 1996). 그러나 이 같은 기술변화로부터의 시대적 요구는 케이블방송이 출범한 이후 계속 논의되어 오던 것으로 2000년을 전후하여 갑작스럽게 시작된 일은 아니었다. 기존법의 폐지와 2000년 방송법의 제정에는 기술변화뿐 아니라, 1998년 보수와 진보의 정권교체라는 정치적 배경에 기인하는 바를 간과할 수 없다. 1998년 4월에 이미 여당인 민주당은 혁신적인 방송개혁안을 제시하면서 통합방송법의 가닥을 잡아가고 있었고, 사회적 합의에 기초해 방송법이 제정된 선례가 되고 있다(『한겨레』, 2009. 3. 4).

‘다양’의 빈도가 정치변화에 더 민감하게 반응했다는 증거는 또 있다. 스카이라이프가 2004년 연동형 데이터방송을 실시하였고, 2005년 스카이라이프와 CGV초이스가 VOD서비스를 실시함으로써 본격적인 주문형 서비스를 시작하는 등 중대한 변화들이 방송산업에 있었다. 2005년에는 위성DMB와 지상파DMB가 도입되었고, 2000년대 내내 모바일미디어의 성장으로 3G 보급이 확산되었다. 그러한 기술변화를 겪으면서도 2000년 이후 2007년 10월 28일 개정 때까지 방송법에서 ‘다양’의 빈도에 변화가 전혀 없다가 1건 증가했으며, 동법시행령에서의 빈도는 현재까지도 3건으로 동일하다. 한국방송협회가 2007년 6월 18일에 방송법시행령 개정안에 대해 제시한 의견에서도 방송법령이 복합적인 다양한 형태로 진화하는 방송의 현실을 반영하지 못하고 있다고 비판한 바 있다.<sup>4)</sup>

최근 상호작용적인 미디어를 대상으로 하는 법에서도 ‘다양’은 순수하게 기술적 발전을 반영하기보다는 정치적 측면을 함축하고 있었다. 2008년에 제정된 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제18조제2항에 ‘다양’이 표현된 것은 일차적으로는 다양성 제공이 가능해진 기술적 배경에 기인하지만, 이 조항은 보도를 포함하는 ‘다양성’을 제공하는 콘텐츠사업자는 승인

4) 방송법시행령 제50조에서 프로그램 장르를 보도, 교양, 오락 등으로 삼분하는 방식을 고수하고 있는 점을 한국방송협회가 비판한 것임. 2009년 12월 현재까지도 이 분류는 방송법시행령에서 유지되고 있다.

대상임을 규정하는 것이다. 이는 2007년 방송통신특별위원회(2007)에서 정청래 의원 등의 제안이 반영된 부분이다. 디지털 특별법에서는 서비스의 다양화를 의미하기 위해 ‘다양’이 사용되어 기존의 프로그램과 채널과는 또 다른 차원에서의 콘텐츠 다양성을 언급하고 있었다.

## 2) 방송관련법령 속의 ‘선택’

선택성 개념은 상호작용적 방송 서비스가 현실화되기까지 방송관련 법조항에서 다양성이란 표현 속에 침잠(沈潛)되어 있었다. 선택성 개념이 방송법령에 직접적으로 표출되진 않았지만 방송미디어의 기술적 발전에 따른 선택성의 변화는 방송편성정책을 수립함에 있어서 방향성을 제시하는 지침이 되어 왔다. 다만, 상호작용적인 방송 미디어가 도입되기 전에는 선택성과 다양성 개념이 구분 없이 혼재되어 이루어졌고, 이는 관련 방송법령에 반영되었다. 연동형 데이터 서비스, 주문형 서비스 등의 본격적인 상호작용적인 방송환경이 형성되면서 선택성 개념은 다양성 개념으로부터 분리되어 시청자 주도적 새로운 방송환경을 설명하기 시작했다. 방송관련 법조항은 규제 대상이 공급자이므로 선택성을 정책적 근거와 취지로 제시하기보다는 공급자 중심적인 다양성 개념을 채택하는 것이 보다 유용했다. 한편, 상호작용적인 방송 서비스가 도입된 최근에는 이용자 중심적인 선택성 개념의 도입이 불가피했다고 볼 수 있다. 그러나 지상파TV 시대이든 VOD 시대이든 간에 방송정책이 궁극적으로 추구하는 것은 공급자 중심적인 다양성이 아닌 선택의 다양성이므로 이 연구에서 선택성 개념을 다양성과는 별개로 방송관련법령과의 관계를 다루었다.

‘선택’은 비교적 최근에 방송법시행령에 등장하였는데, 정치변화와는 무관하게 기술변화를 반영하고 있었다. ‘다양’이 정치변화에 반응한 것과는 차이를 보이고 있다. ‘선택’은 2004년 9월 17일 방송법시행령에 데이터방송의 최초화면에서의 방송광고 금지를 규정하기 위해서 1건 나타난 것이 처음이었다. 이에 앞선 2004년 3월 2일 개정된 방송법은 DMB 등 신규방송미디어의 도입 근거를 마련했으나 ‘다양’과 ‘선택’의 빈도를 증가시키지는 않았다. 이는 DMB가 새로운 플랫폼 선택권을 미디어 이용자에게 제공한 측면은 있지만, DMB 자체가 다양성과 선택권에서 획기적인 진전을 가져오지 못했던 데서 기인하기도 한다. 이후 2007년 8월 7일과 2008년 2월 22일 방송법 개정에서 VOD 서비스의 채널산정기준과 운용을 규정하기 위한 조항들에서 VOD 서비스를 정의하기 위해서 ‘선택’이라는 단어를 사용하였다.

우리나라 방송관련법령에서 ‘다양’은 공급자의 의무를 규정하는 반면, ‘선택’은 시청자를 행위의 주체로 보고 있다는 점에서 차이가 있다. 방송법시행령 제13조의3제2항과 동법 제53조제2항에서 “시청자가 특정시간 및 특정 방송프로그램을 선택하여 시청할 수 있도록”이라고 표현되어 있다. 이는 이 연구가 ‘다양’을 ‘선택’과 구분하여 다루기 위해 제시했던 논리를 뒷받침하고 있다. 방송관련법령에서 ‘선택’은 단순히 시청자의 프로그램이나 채널의 선택성을 높이는 것만을 의미하는 것이 아니라 시청자가 선택의 주체가 되는 방송환경을 의미하고 있다. ‘선택’이 프로그램이나 채널의 선택성만을 의미했다면 ‘다양’으로도 충분히 의도가 전달되었을 것이다. 그러나 이 연구는 ‘선택’이 단순히 채널 선택권이 확장되었다는 의

미를 넘어서 디지털 미디어 기술에 힘입은 상호작용적 활동으로서의 ‘선택’을 의미하면서, ‘다양’과는 차별적으로 사용되고 있음을 확인했다.

기존 텔레비전 방송에서 편성은 프로그램과 시간대를 결부시켜 놓고 있다. 프로그램을 선택하는 것은 곧 특정 시간대를 동시에 선택하는 것이 되며, 반대로 시청 시간대를 선택하는 것은 곧 이용할 수 있는 채널들에서 시청할 프로그램들의 후보군을 선택하는 것이 된다. 시청자가 특정 프로그램을 시청하기로 선택하는 행위는 시청자 자신의 의지에 따른 것이지만 그 프로그램의 시청에 수반되는 시청 시간대는 시청자의 의지와 무관할 수 있다. 선호하는 프로그램을 선택하여 시청할 수 있었다는 것은 시청자가 의도적으로 시간대를 선택하지 않았다고 하더라도 프로그램에 결부된 편성시간에 자신의 일정을 맞춘 결과로 볼 수 있다. 이러한 시청자에게서 선택은 전적으로 자신의 의지의 산물은 아니다. 한편, 시청시간대를 먼저 정하고 그 시간대에서 선호하는 프로그램을 선택하는 경우도 있다. 예를 들어, 어떤 시청자가 개인적 사정에 의해서 하루 중 TV를 시청할 수 있는 시간대가 밤11시 이후로 제한된다면 그 시청자는 밤11시 이후 편성된 프로그램만 이용할 수 있도록 프로그램 선택이 제한된다. 방송사는 편성에 의해서 어떤 집단의 시청자들을 특정 프로그램의 시청으로부터 배제시키고 있는 것이다.

기존 방송 시청에서 선택 행위와는 달리 텔레비전 주문형 서비스의 이용에서 선호 프로그램과 선호 시간대는 독립적이다. 선호 프로그램에 대한 선택이 이루어진 다음, 시청 시점은 프로그램과 결부되지 않은 별도의 선호 시간에 이루어진다. 시청할 프로그램의 선택 단계에서 시청자의 선택은 오로지 프로그램에 대해서만 이루어지며, 편성 시간대는 고려의 대상이 아니다. 주문형 서비스에서 시청을 고려할 시점에 시청자는 이미 시청을 위해 시간을 할애할 용의가 있기 때문에 프로그램의 선택만 하면 된다. 주문형 서비스가 보편화된 방송 환경에서 관련법령조항은 ‘다양’을 통해서 공급자 중심의 규제 편향적 의미뿐 아니라 시청자 중심의 ‘선택’을 담지 않을 수 없다.

### 3) 결론

이 연구는 방송에 대한 한 시대의 인식이 정제된 언어로 표출된 관련법령을 대상으로 하여 ‘다양’과 ‘선택’이라는 용어의 빈도와 사용의 의미를 분석하였다. 커뮤니케이션 연구와 방송정책의 실천적 과정에서 다양성과 선택성이 줄곧 중요한 부분을 차지해 온 데 비해 이 두 개념이 공익성이나 공공성 등과는 달리 우리나라 방송관련법령에서 처음부터 언어로 표현되지는 않았다. 공익성이나 공공성이 방송의 보편적인 가치로 인식되어 방송관련법령에서 줄곧 언급되었던 데 반해, ‘다양’이라는 표현은 1987년 11월 시행된 방송법에서, ‘선택’이라는 표현은 2004년 9월 시행된 방송법시행령에서 비로소 등장하여 점차 사용량이 증가하였다. 이 연구결과의 의미는 크게 세 가지로 정리될 수 있다.

첫째, ‘다양’과 ‘선택’은 방송관련법령에서 대체어로서 사용되지 않았으며 다른 의미로 사용되었음을 확인했다. 방송관련법령은 공급자 행위에 대한 규제로서 공급자가 다양한 소

스나 콘텐츠를 제공할 수 있는 환경을 조성하는 데 중점을 두어 왔다. 시청자의 선택은 공급의 다양성에 수반된 결과 정도로 간주되었다. 그러나 공급의 다양성이 반드시 노출의 다양성으로 이어지지는 않는 문제가 발생했다. 한편 상호작용적인 디지털 미디어는 공급자의 의지보다 시청자의 의지가 보다 더 중요해진 방송환경을 만들어갔다. 이러한 기술변화로부터의 영향이 방송관련법령에 반영되어 수용자의 행위 측면을 의미하는 ‘선택’은 더 이상 ‘다양’에 의해서 대체될 수 없게 되었다. 디지털 상호작용적 기술은 계속 발전 과정에 있으므로 장기적으로 볼 때, 이와 관련한 법령이 소스, 채널장르, 프로그램 장르 등의 외형적인 공급자 중심의 다양성 제고를 위한 규제보다는 시청자들의 실질적인 선택성을 높이는 방향으로 진행될 것이라고 예측해 볼 수 있다.

둘째, 이 연구는 방송관련법령에서 ‘다양’과 ‘선택’의 빈도 변화가 정치변화와 기술변화와 연관되어 있음을 보여주었다. ‘다양’은 특히 정치변화를 기점으로 사용빈도의 수가 증폭되었고, ‘선택’은 정치변화와 무관하게 최근 디지털 환경 하에서 상호작용적 서비스(연동형 데이터, 주문형 서비스 등)와 같은 기술변화에 의해 등장하고 사용빈도가 증가되는 것을 확인했다.

셋째, 학계에서 미디어 다양성 개념을 상당히 광범위하게 정의하는 데 비해서 법령상에서는 매우 제한적 의미로 채택하고 있음을 알 수 있다. ‘다양’은 주로 콘텐츠 다양성을 의미했고, 일부만 포괄적 의미에서 소스 다양성을 의미하기도 했다. 보다 구체적으로 말하자면, 방송법령에서는 장르와 아이디어의 다양성을 다루기 위해서 ‘다양’을 사용하였다고 볼 수 있다. 노출의 다양성은 공급자 행위규제의 방송법령에서 법적 규제의 대상이 아니었다. 또한 소스 다양성 중 소유의 다양성 등은 법령에서 ‘다양’이라는 용어로는 표현되지 않았으며, 인허가 규제와 시장 점유율 제한 등의 산업규제로 나타났다. 다시 말해 방송관련법령에서 ‘다양’은 산업규제적 측면보다는 언론윤리적 측면을 다루기 위해서 채택되었다고 할 수 있다.

이 연구는 ‘다양성’과 ‘선택성’을 취지로 하는 법령조항을 대상으로 삼지 않고, 순전히 ‘다양’과 ‘선택’ 두 단어의 사용을 조사한 결과에 기초하여 논하였다. 이러한 방법은 ‘다양’과 ‘선택’을 주로 사용 빈도에 기초하여 분석함으로써 다양성과 선택성에 대한 주관적 해석의 여지를 좁혔다. 이 점은 이 연구의 장점이자 동시에 비판의 대상이 될 여지도 있다. 이를 보완하기 위해서 결과의 해석과정에서 국회회의록과 공청회 자료, 신문기사, 연구자료 등을 참고하였지만, 여전히 한계점으로 남는다. 그러나 본 연구의 조사결과, 두 단어가 다양성과 선택성을 의미하지 않으면서 우연히 사용된 경우는 한 건도 없었다. 만일 분석 대상이 신문기사나 회의록 등이라면 문제가 될 소지가 있었지만, 가장 정확한 언어의 사용을 추구하는 법령의 분석에서는 이러한 방법이 중대한 문제를 유발시키지는 않았다.

■ 참고문헌 ■

- 김택환 (1996). 커뮤니케이션 기술발전에 따른 방송법제 연구: 민주적 공론구조를 위하여. 『한국언론학보』, 38호, 125 ~ 158.
- 문교공보위원회 (1987). 제135회 문교공보위원회 회의록, 제4호(1987. 8. 26). 대한민국국회사무처.
- 문교공보위원회 (1987). 제135회 문교공보위원회 회의록, 제6호(1987. 8. 28). 대한민국국회사무처.
- 문교공보위원회 (1987). 제136회 문교공보위원회 회의록, 제1호(1987. 9. 11). 대한민국국회사무처.
- 문화공보위원회 (1991). 제156회 문화공보위원회 회의록, 제10호(1991. 10. 30). 대한민국국회사무처.
- 문화공보위원회 (1991). 제156회 문화공보위원회 회의록, 제11호(1991. 11. 1). 대한민국국회사무처.
- 방송통신특별위원회 (2007). 제269회 방송통신특별위원회 회의록, 제12호(2007. 11. 20). 대한민국국회사무처.
- 박소라 (2003). 경쟁도입이 텔레비전 프로그램 장르 다양성에 미치는 영향력 연구. 『한국언론학보』, 47권 5호, 222 ~ 250.
- 백미숙 · 윤석민 · 홍종윤 (2006). 국회 문광위원회 논의에 나타난 ‘방송정책이념’에 관한 연구. 한국언론학회 2006 가을철 정기학술대회 발표논문.
- 변재호 (2008). 미국 케이블TV 사업자의 결합서비스 시장진출 현황. 『주간기술동향』, 1353호. 15 ~ 24.
- 유의선 (1994). 종합유선방송법제 발전방안 연구: 정책론적 관점에서. 『한국언론학보』, 31호, 195 ~ 238.
- 이경자 (1996). 통합방송법안의 주요 쟁점. 한국언론학회 제2차 정책포럼.
- 이세용 (1996). 방송정책 결정과정과 여론. 한국방송학회 정책포럼.
- 이은미 (2002). 1990년대 텔레비전 방송의 다양성 분석. 『한국언론학보』, 46권 1호, 388 ~ 414.
- 이효성 (1996). 방송의 산업규제와 내용규제에 관한 여 · 야 방송법안의 비교. 한국언론학회 제2차 정책포럼.
- 임정수 (2004). 세 가지 미디어 집중현상의 개념화와 미디어 산업규제정책에서의 함의. 『한국언론학보』, 48권 2호, 138 ~ 163.
- 장호순 (1998). 통합방송법과 방송환경의 변화. 『저널리즘 비평』. 24권, 54 ~ 61.
- 최영목 (2009). 방송법 개정 논란과 공영방송의 미래. 2009 방송법 개정안 대토론회 발제문.
- 한겨레 (2009. 3. 4). 앞선 2차례 방송법 개정 땀 합의기구 제안 대부분 반영.
- Enstein, M. (2004). *Media diversity: Economics, ownership, and the FCC*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Klapper, J. (1960). *The effect of mass communication*. New York: Free Press.
- Le Duc, D. R. (1982). Deregulation and the dream of diversity. *Journal of Communication*, 32(4), 164 ~ 178.
- Levy, M. R. (1983). Conceptualizing and measuring some aspects of audience activity. *Journalism Quarterly*, 60, 109 ~ 114.
- Levy, M. R., & Windahl, S. (1984). Audience activity and gratifications: A conceptual clarification and

- exploration. *Communication Research*, 11(1), 51 ~ 78.
- Napoli, P. M.(1999). Deconstructing the diversity principle. *Journal of Communication*, 49(4), 7 ~ 34.
- Napoli, P. M. (2001). *Foundations of communications policy: Principles and process in the regulation of electronic media*. Cresskill, NJ: Hampton Press.
- Neuman, W. R. (1991). *The future of the mass audience*. New York: Cambridge University Press.
- Perse, E. M. (1990). Audience selectivity and involvement in the newer media environment. *Communication Research*, 17(5), 675 ~ 697.
- Webster, J. G. (2005). Beneath the veneer of fragmentation: Television audience polarization in a multichannel world. *Journal of Communication*, 55(2), 366 ~ 382.
- Webster, J. G., & Lin, S. (2002). The internet audience: Web use as mass behavior. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 46(1), 1 ~ 12.
- Webster, J. G., & Phalen, P. F. (1997). *The mass audience: Rediscovering the dominant model*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Webster, J. G., & Wakshlag, J. J. (1983). A theory of program choice. *Communication Research*, 10(4), 430 ~ 446.
- Youn, S. (1994). Program type and preference and program choice in a multichannel situation. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 38, 465 ~ 475.
- Zillmann, D., & Bryant, J. (1985). Selective exposure phenomena. In D. Zillmann & J. Bryant(Eds.), *Selective exposure to communication*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

최초 투고일 2009년 6월 12일

게재 확정일 2009년 9월 19일

논문 수정일 2009년 9월 29일

## A Study on Uses of ‘Diversity’ and ‘Selectivity’ in Broadcasting-related Laws(1961 ~ 2008)

Jungsu Yim

Associate Professor, School of Communications & Media, Seoul Women’s University

The analysis of the frequency and meanings of ‘diversity’ and ‘selectivity’ that were expressed in the broadcasting-related laws from 1961 to 2008 attempted to see if diversity and selectivity had actually different meanings in the laws and if political and technological changes affect the adoption of the two concepts in the laws. The results showed that the uses of ‘diversity’ were more influenced by political changes than technological changes. On the other hand, the uses of ‘selectivity’ were influenced by technological changes, such as interactive services(interactive data services and VOD) in the digital environment. While diversity had been the more frequently used term in the broadcasting-related laws, selectivity had rarely been used. Whereas diversity in broadcasting-related laws is involved in the program providers’ obligations, selectivity is more focused on the viewers’ behaviors in the process of choosing channels or programs. The term ‘selectivity’ in the broadcasting-related laws was not adopted until the commercial introduction of interactive media technologies such as data-on-demand services and video-on-demand services. This study showed that the term ‘selectivity’ in the broadcasting-related laws differentiates from diversity by encapsulating the interactive media environment beyond simply the extension of the channel choices.

Key words : Diversity, Selectivity, Broadcasting Law, Interactivity, On-demand Services