

방송통신위원회
지정 2009-20



국내 제작 편성규제 제도 개선 방안 연구

 방송통신위원회
KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION

 한국전파진흥원

국내 제작 편성규제 제도 개선 방안 연구



이 보고서는 2009년 방송통신위원회 방송발전기금 조사연구사업의 연구 결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식 입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘국내 제작 편성규제 제도 개선 방안 연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2009년 9월

주관연구기관 : 한국방송학회

책임연구원 : 정 윤 식(강원대학교 신문방송학과 교수)

연 구 원 : 김 학 천(前 건국대학교 신문방송학과 교수)

이 상 훈(전북대학교 신문방송학과 교수)

Contents

요약	vii
I	서론
II	독일의 방송과 제작 편성 규제 제도
	1. 법적, 이념적 토대 3
	2. 범 유럽적 규제 4
	3. 미디어 간 경쟁에 관한 해석 6
	4. 제작형태별 편성 변화 8
	5. 외주 제작사의 존립과 특성 13
	6. 평가 및 시사점 16
III	영국의 방송과 제작 편성 규제 제도
	1. 영국 구조규제(소유, 兼營규제) 완화 정책의 역사 개관 20
	2. 공영방송의 채널 특성화와 편성규제 정책 22
	3. BBC와 ofcom의 협의한 편성규제 정책 24
	4. 기타 영국의 제작, 편성관련 정책 고찰 26
	5. 평가 및 시사점 29
IV	영국의 방송과 제작 편성 규제 제도
	1. 방송 쿼터 정책 31

2. 방송 영화 쿼터제	32
3. 외주제작쿼터	34
4. 방송사의 영화 제작 및 외주	34
5. 지역 방송 프로그램 제작을 제도적으로 보장: 공영방송 F3	35
6. 지역 텔레비전 광고 규제 완화	36
7. 제작 진흥정책	36
8. 평가 및 시사점	37

V 미국의 방송과 제작 편성 규제제도

1. 미국 방송 통신 정책기조	38
2. 지역주의와 다원주의 정책 유지	40
3. 지상파 TV와 지역방송 중심체제	43
4. PTAR제도와 Fin-Syn Rule의 폐지	44
5. 저주파 FM 라디오 활성화 촉진	44
6. 소수 인종을 위한 방송복지 정책	45
7. 상업 방송사에도 시각 장애자를 위한 서비스 의무화	47
8. 어린이, 청소년 보호 프로그램	48
9. 평가 및 시사점	48

VI 캐나다 방송과 제작 편성 규제제도

1. 정책과 현실 사이의 간격	50
2. 편성 조정을 통한 문화보호 정책	51
3. 정책목표의 실현방법	54
4. 평가와 시사점	58

VII**국내 제작 편성규제 개선 방안(1)**

1. 한국의 국내제작물 인정기준에 관한 논의	61
2. 국내 제작 인정 기준 쟁점에 대한 제안	68
3. 북한 영상물 관련 기준 시안	70
4. 편성장르 조정 시안	71
5. 1개 국가 편성쿼터 조정안	73
6. 쟁점내용 판정을 위한 위원회 구성 시안	73
7. 해외제작물 유통과 편성규제	74

VIII**국내 제작 편성규제 개선 방안(2)**

1. 국내 제작 프로그램 제도 및 인정기준 案 검토	76
2. 북한 영상물 인정 기준안 검토	77
3. 장르 별(영화, 애니메이션, 대중음악) 인정기준 안 검토	77
4. 장르별(영화, 애니메이션, 대중음악) 1개 국가 편성 기준	79
5. 지역민방의 자체제작비율 규제(안) 검토	80
6. 지역방송 편성규제	82

IX**중장기 제작 편성규제 제도 개선방향**

1. 방송법과 편성의 자유	85
2. 방송사의 제도적 특성(운영주체, 자원 등)과 편성원칙	86
3. 수평적 규제체제와 제작 편성 규제: 장기적 관점	87
4. 제작 편성을 장려해야 할 프로그램 영역	88
5. 지역채널의 운용 및 편성규제	91
6. 시청자 참여 프로그램	92

7. 정량분석방법의 편성규제에서 정성분석방법의 편성규제로 전환	96
8. 공공, 종교, 공익 채널의 운용과 편성규제	100
9. 편성 및 평가위원회의 구성	104
10. 보도/교양/오락의 균형과 제작 편성규제	105
11. 전문 편성규제	107
12. 해외 프로그램 개방과 편성 규제	110
13. 외주제작 편성규제	121
14. 채널 수 편성 규제	125

X

결론 및 제언

Contents

표 목 차

〈표 1〉 2006~2008년 독일 주요 공·민영방송사 편성 TV 픽션물 원산지 추이	6
〈표 2〉 80년대 본방송과 재방송 변화 추이 ARD 1	8
〈표 3〉 80년대 직접제작 추이	8
〈표 4〉 제작 형태 분류	9
〈표 5〉 90년대의 본방송과 재방송 변화 추이 <ARD 1>	9
〈표 6〉 90년대의 직접제작 추이 <ARD 1>	9
〈표 7〉 2001/2002년의 오락프로그램의 시장점유율 순위	11
〈표 8〉 2002년의 「정보프로그램」 시장 점유율	12
〈표 9〉 수주액수별 제작사 분포 2008년	14
〈표 10〉 수주규모별 제작사명	14
〈표 11〉 독립제작사 “MME MOVIEMENT” 운영 구조	15
〈표 12〉 방송물 쿼터 정책	32
〈표 13〉 영화 방영 제도와 관련된 의무 사항들	32
〈표 14〉 France3 주시청 시간대 장르별 프로그램 방영 비율(CSA, 2009)	35
〈표 15〉 France3 2007~2008년 지방 언어별 프로그램 방영 시간 총 297시간	36
〈표 16〉 20년간(1975~1995년)의 캐나다 TV수입 현황	53
〈표 17〉 독일 TV의 편성 장르 변화	65
〈표 18〉 신구조문 대비표	81

Contents

그림 목차

[그림 1] 독일 1956~1978년 20년간의 매체별 광고료 추이	7
---	---

요 약 문

본 연구는 독일, 영국, 프랑스 등 공영방송 체제를 중심으로 방송질서와 규범을 형성해 왔던 유럽 국가들과 미국, 캐나다 등 북미 제국들의 방송구조개편과정 속에서 제작 및 편성 규제 제도를 평가 분석해 보고 이를 타산지석으로 하여 국내 방송의 제작 편성 제도를 분석해 보고 그 개선방안을 제시해 보고자 하였다.

본 연구에서는 독일, 영국, 프랑스, 미국, 캐나다 등 해외 사례분석 뿐만 아니라 ○ 국내 제작 방송프로그램과 국내 제작 장르쿼터의 편성 규제제도 개선방안 ○ 국내 제작 방송 프로그램 인정 기준 ○ 지역방송 편성규제제도 개선방안 등 국내 방송 제작 및 편성규제의 현안 과제를 검토해 보았다. 현안 과제에 대해서는 연구자들간의 견해가 일치되는 부문도 있고 다소 차이점도 있었다. 또한 의견이 일치하더라도 그 논리의 전개과정이 차이가 있었으므로 각각의 다른 견해들을 본문에서 모두 제시하였다. 아울러 본 연구에서는 당장의 현안 과제뿐만 아니라 방송법, 시행령, 편성고시 등에 명기된 편성규제 제도 전반을 평가, 분석해 보았다.

즉 본 연구에서는 방송사업자의 현실적 제작 여건을 감안하면서도 변화하는 방송환경에 적응할 수 있는 중장기 편성규제 제도 개선방안을 제시해 보고자 하였다.

독일은 방송 일선에서 가장 현저하게 문화와 경제를 수용자에게 연결시키는 정책으로 국내제작, 외주, 특수국 영상물에 대한 조절을 실천했다. 이와 같은 정책의 구현은 독일 방송이 지닌 법적, 이념적 토대와 EU의 구성 국가로서 유럽적 규제의 특성, 미디어의 성장과 경쟁에 따른 방송 내부의 정책 수용과 실천, 전통적 편성 방식의 영향력을 토대로 가능했음을 알 수 있다.

법적, 이념적 토대는 국민정서에 위배되는 영상물이 과도하게 유입되는 형상을 막고 스스로 개발하는 영상체제로 국민 정서에 접근하기 위해서는 그 기준이 되는 방송철학과 이를 민주적으로 구현하는 방법, 즉 편성의 자유보장을 원칙으로 삼는 법적, 제도적 표시가 완벽한 편이다. 즉 방송의 기본철학을 의견의 다양성과 이를 위한 의견 형성 기능으로 정했고 편성의 자유를 방송사 권리의 핵심 개념으로 했다.

독일 헌법재판소의 판결은 「모든 입법자는 방송관련 법규를 제정함에 있어 다양성을 보장하고 유지 시키는 조항을 명문화 하도록」 했다. 이 판결은 EU의 방송원칙과 방송사의 편성 운영에 까지 영향을 미쳤다.

「유럽 연합의 텔레비전 방송 방침-Die EG-Fernseh Lichtline」은 포괄적이고 기본적인 조항만으로 회원국이 입법을 하는 가이드라인 정도를 제시한다. 즉 유럽에서 제작된 프로그램과 그 밖의 독립제작의 방송 의무 조항을 「실질적인 이행가능성의 범위내에서 방송시간의 주요 부분을 적절한 방법으로 채워야 한다」 표시되어 있다. EU→국가→방송사로 이어지는 규제 원칙속에서 방송사들은 일률적이지는 않지만 대부분 픽션장르 중 69%가 국내제작 및 공동제작(해외 포함)이며 10%가 他 유럽 회원국의 제작물이고 미국제작사의 제작물은 20%정도를 유입하고 있다.

매우 포괄적인 규제법규에도 불구하고 독일이 현재와 같이 규제를 이행할 수 있는 데는 이미 60년대 확립한 미디어간 경쟁에 관한 연구와 판정(1967년 미첼위원회), 20년 이상 장기간에 걸친 편성조절을 통하여 방송사 경영/경쟁 토대를 이룩한 점에 기인한다. 이와 같은 공영방송의 규범적 운영이 상업방송 보다 시장지배력에서 성공하고 있는 사례를 보여준다.

편성의 안정성 확보와 외주사의 발전을 보면, 자국제작물의 수량과 품질유지는 내적으로 경쟁력을 확보한 편성구조와 외주로 조달되는 프로그램의 안정적 생산구조와도 관련을 갖고 있다. 편성장르의 경우는 방송사가 규제원칙을 놓고 고민할 필요가 없는 정도로 안정되어 있다. 이점은 한국도 참조할 수 있는 항목이 된다. 현재는 외주의 시행비율도 독일 방송 전체의 평균으로 정보가 35%, 픽션 28%, 엔터테인먼트 32%로 이상적 균형을 나타내고 있다.

독일에는 공영방송과 민영방송의 외주비율은 6:4로 역시 공영의 규범적 운영이 입증되고 있다. 물론 제작사들은 시대의 추이에 따라 합병과 분할이 이루어지고 있지만 방송사에게 안정적으로 프로그램을 공급하는 제작사는 그 운영에 있어서도 탄탄한 기반을 이루고 있다. 결국 독일은 자국 제작물, 외주, 특정국영상물의 조절 정책을 이행함에 있어 프로그램 편성, 제작과정의 경제성 추구, 공영, 민영 방송의 영역 및 편성 특성의 유지, 민영에 대한 특이한 규제방식 활용, 독립제작사의 경영을 위한 방송사의 보조방식 등의 특색있는 방법을 통하여 위의 정책의 비교적 성공적인 모델을 형성했다고 볼 수 있다.

이상과 같은 독일의 방송과 제작, 편성 시스템 분석을 통해 큰 흐름을 개관해 보았지만 이외에도 독일의 사례가 국내 방송 제작 편성 제도 개선에 시사하는 바는 많다.

첫째, 일부 채널을 제외하고는 대체로 유럽 프로그램이 10%, 미국 프로그램이 20% 수준으로서 독일도 다른 유럽 국가와 같이 외국 자본 개방에는 관대하지만 프로그램 개방에는 신중한 모습을 보이고 있다.

둘째, 전반적으로 공영방송의 경우 재방송과 외주 제작을 늘리는 경향이 있다. 그러나 이러한 정책 추진과정은 급격하고 신속한 변화보다는 매년 1%씩 20년에 걸쳐 점진적으로 변화를 시도하고 있다는 점이다. 매년 조금 씩 그 변화를 추진했지만 20년이라는 시간은 근본적인 변화를 초래하고 있는 것이다.

셋째, 외주 제작 프로그램 장르가 우리나라와 같이 일부 장르에 국한되지 않고 정보 35%, 픽션 28%, 오락 32% 등 장르별로 고른 분포를 보이고 있다는 것이다.

넷째, 방송용 영화는 제작 단계에서부터 콘텐츠 진흥기금과 해외 판권으로 50%를 확보하고 방송사는 50%, 애니메이션은 방송사가 30~35% 자금만 충당하고 있다. 이와 같이 국내에서도 방송용 영화와 애니메이션이 자체 제작보다는 이러한 다양한 자금원에 의존하는 방식으로 전환할 필요가 있겠다.

1980년대 대치 보수당 정권 이후 영국의 방송 정책은 단언컨대 세계에서 가장 빠른 규제완화, 탈규제 정책을 추진하고 있다. 그러나 내용규제 영역이라 할 수 있는 편성규제 및 정책 영역에서는 상대적으로 강력한 규제정책을 추진하고 있다. 즉 구조규제(소유권 및兼營규제)는 완화하되 내용규제와 편성규제를 강화하여 구조규제 완화에서 비롯될 수 있는 역기능을 완화하거나 차단하려는 의도인 것으로 보인다. BBC는 종합편성 정책을 1, 2에서 그대로 추진하고 있지만 디지털 다채널에서는 유아, 10대, 젊은 층을 새로운 주요 대상으로 하고 있음을 확인할 수 있었다. 국내 방송정책에 시사하는 바가 매우 크다. 짐작컨대 인터넷으로 이동하고 있는 영 제너레이션의 매체접촉을 다시 방송 쪽으로 견인하려는 의지가 아닌가 생각된다. 90년 대 중반부터 상업화와 글로벌화 전략(주로 BBC 월드와이드)을 통해 영상산업 육성책을 드라이브 하고 있는 BBC는 루퍼트 머독과 같은 대기업 그리고 미국의 Crown Castle과 같은 외국기업과도 전략적 제휴를 통해 새로운 플랫폼을 운영하고 있다. BBC는 신규 디지털 다채널 편성, 상업화와 글로벌 전략 등을 통해 프로그램 제작 및 편성의 외연을 확대하는 동시에 분리자회사 방식을 통해 과감한 구조조정 정책도 실현하고 있다. 아울러 이러한 다양한 프로그램을 통한 제작 및 편성전략은 불가연동제에 기초한 안정적 수신료 체제와 함께 기타 수입의 기반을 이루고 있다.

BBC에 대한 전반적인 규제는 ofcom과 별도로 BBC 트러스트(Trust)에 의해 독자적으로 이루어지지만 제작, 편성, 심의규제는 ofcom이 주도하고 있다. 양자 간에 협의한 제작, 편성 규제 조항을 분석해 보면 뉴스와 시사정보, 지역 프로그램에 대한 보호정책이 아주 강력함을 볼 수 있다. 여기에 더해 국내 영상물 보호, 주요 시간대 규제, 외주제작 비율 준수, 시간할당제와 예산 할당제 규제 등 세밀하고도 광범위한 규제가 진행되

고 있다. 국내에서는 공영방송이나 일반 지상파방송이나 편성규제에 있어서 별도의 차별화가 없다. 다른 지상파방송과 공영방송 KBS와는 편성에 있어서 차이가 있어야 한다.

BBC는 종합편성채널에 대해서는 가장 광범위하고 세밀한 규제를 받고 있지만 동시에 상업화와 글로벌화 등을 통해 새로운 미지의 세계를 개척해 나가는 선도적 역할도 동시에 담당하고 있다.

기타 영국 제작 편성관련 정책을 평가해 보고 시사점을 검토해 보면 다음과 같다.

첫째, 외주제작 25% 규정과 외주전문채널 Ch 4의 설립이 영국 외주제작사의 활성화에 큰 도움이 되었음을 알 수 있다. 독립제작사의 영향력이 방송사의 제작능력과 대동소이함을 볼 때 영국의 외주제작정책은 성공했다고 하겠다.

둘째, 영화와 다큐멘터리가 장르를 주도 하고 있다. 한국은 드라마 이외에 새로운 장르 개발이 필요하고 이런 점에서 BBC의 디지털 다채널 편성전략을 주목할 필요가 있다.

셋째, 방송사와 독립제작사의 저작권 분쟁에서 저작권을 프로그램 제작자의 권리로 인정함으로써 독립제작사를 보호하고 있다.

넷째, 영국에서 엄격하게 추진하고 있는 표준제작비 정책은 당연히 국내에서도 강력히 추진되어 그 실효성을 거두어야 할 것이다.

다섯째, 제작 및 편성 규제기간을 통상 1년으로 부여하되 탄력적으로 그 이듬해까지 방송사가 그 규제원칙을 준수하도록 허용해 주고 있다. 국내 편성규제는 분기별 규제와 연도별 규제가 혼합되어 있는데 통상 1년 정도를 표준화하고 이를 지키지 못할 경우 다음 해까지 그 기회를 보장할 필요도 있겠다.

프랑스의 제작 편성규제정책을 평가해 보고 국내 정책에 대한 시사점을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 사르고지의 미디어 개혁조치에도 불구하고 제작, 편성규제는 특별한 변화 없이 지속되고 있다. 대체로 프랑스의 제작 편성규제는 상당히 강력하고 구체적이다.

둘째, 국내 제작물(프랑스적인)과 유럽제작물에 대한 보호주의 정책을 다른 유럽제국보다 강력히 추진하고 있다. 특히 지상파 주요 방송사에 대해서는 공/민영 구분없이 주요 시간대 규제에 이르기까지 상당히 강력한 제작 편성규제 정책을 추진하고 있다. 방송 영화물에 대해서도 편수, 시간대에 이르기까지 강력한 제작, 편성 규제정책을 추진하고 있다.

셋째, 외주 제작, 방송 양상물의 제작 및 외주정책에 있어서는 주요 시간대, 할당량 뿐만 아니라 투여된 제작비 기준을 설정하고 있다.

넷째, 공영방송 F3는 지역방송중심체제로 운영되고 있다.

미국의 방송의 구조규제(Structural regulation: 소유, 경영규제를 의미함)와 내용규제의 영역인 제작, 편성규제를 동시에 개관하면서 미국방송의 특성을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 미국은 외형적으로는 소유, 경영규제(구조규제)와 내용규제 영역에서 90년대 이후 급격한 규제완화 정책을 추진하고 있다. 앞에서 살펴본 유럽국가(영국, 프랑스 독일 등)는 구조규제는 완화하면서 제작 편성규제는 강력하게 추진하고 있지만 미국은 구조규제, 내용규제 양 측면 모두 규제완화를 추진하고 있다는 점에서 차이가 있다.

둘째, 그렇다하더라도 미국의 방송체제가 영국이나 독일과 비교하여 규제완화의 속도와 범위가 신속하고 광범위하다고 주장할 수는 없다. 영국의 소유권 규칙 철폐와 외국자본 완전 개방 그리고 수평적 규제체제 도입과 독일의 Kirch 그룹 매각 사례 등은 미국의 구조규제가 오히려 이들 보다 강력하다고 볼 수 있다.

셋째, 내용규제, 제작 및 편성규제를 미국이 완화했다 하더라도 최근 마이클 잭슨 여동생 乳頭 노출 사건에 대한 FCC의 벌금형 조치, 비록 심의 규정은 없거나 미비하더라도 특정 사안에 대해서는 방송국 허가취소를 요구할 정도로 강력한 시민단체의 영향력 등을 고려할 때 내용규제가 약하다고 볼 수는 없다.

넷째, 지상파방송의 지역주의 방송중심체제, 케이블 TV의 지역독점권(프랜차이즈제도)제도, 제작 편성과정에서의 소수 민족 배려, 어린이 시간대 할당 등은 방송매체의 지역성, 다원성 등 방송의 공익성 보장장치 들을 편성규제 제도를 통해 그대로 보전하고 있음을 확인할 수 있다.

캐나다는 정서적으로 유럽적 분위기를 많이 보유한 북미의 국가지만 현실적으로는 미국의 영향력이 거의 절대적이다. 특히 매스미디어가 주는 영향력 범위 안에서 경제, 문화적으로 캐나다 고유의 정서를 지키고 유지하려는 노력은 세계적으로도 유례가 드문 「캐나다 제작물의 권장 정책」으로 현실화 되었다. 시장을 중심으로 불가피하게 유입되는 미국의 콘텐츠에 대항하여 정부는 방송사에 직접적으로 운영예산을 조달해주면서 방송문화의 고유성을 지키려했고 국가 주도로 설립한 주요 민간 개발기구를 통하여 민간방송과 상업적인 영상콘텐츠에까지 자금보조 방식으로 정책의 효율성을 유지하려 했다.

뉴미디어 즉 케이블과 위성 방송이 활성화하고 기존방송에 대한 정부보조금이 감소하고 아울러 광고수입도 케이블에 대항할 만큼 증가하지 않게 되자 기존방송, 특히 CBC는 인력과 재정규모를 해마다 감축하는 어려움을 겪게 되었다. 물론 캐나다 프로그램의 60%원칙이 흔들린 것은 아니지만 시장상황이 변화와 수용자 주권 개념의 대두

및 발전계획의 미국기준 적용 등은 전반적으로 80~90년대의 캐나다 방송의 발전 속도에 제한을 가하는 요인이 되었다. 여기에서 시장상황의 변화란 미국의 국경지역 방송(케이블) 등이 캐나다에서 광고수입을 급속도로 증가 시킨 점, 미국프로그램의 캐나다 프로그램을 압도하는 마진율, 캐나다 민영방송의 점유율 하락, 캐나다프로그램의 실질적 감소 등으로 볼 수 있다. 여기에 역시 90년대 중반부터 대두한 수용자 입장에서의 이념적 의문 즉 채널의 증가에도 불구하고 프로그램의 강요보다는 선택을 요구하는 경향의 대두, 캐나다 적 커뮤니케이션 내부에서 캐나다 정서의 지속성에 관한 의문, 시장의 자율규제 기능에 관한 새로운 인식 등이 대두하면서 미국 프로그램 규제에 관한 일사불란한 정책은 다소 혼란을 일으키게 되었다.

외국 영상물의 견제와 자국 생산물에 대한 장려는 2000년대에 들어서면서도 디지털 텔레비전의 방송방식을 결정하면서 캐나다 제작물 보호에 대한 혼란은 줄어들지 않았다. 이때 전 세계에서 거의 유일하게 ATSC, 즉 미국의 전송방식을 결정, 수용하면서 CRTC는 전통적인 캐나다 제작물 보호와 미국콘텐츠 유입의 제도적 문호를 더욱 개방하는 모순을 나타내게 된 것이다. CRTC는 방송을 위시한 경제 전반의 미국과의 관계를 역설하고 그로 인해 방송방식도 미국의 방식을 택할 수밖에 없었다고 해명했으나 그 설명의 바탕에는 그와 같은 결정이 최선책이 아니었음을 공공연히 설명한 바 있다. 2000년대 문턱에 들어서면서 민영방송에 까지 캐나다 제작물의 의무규격을 강조했지만 사실상 이 정책은 상징적으로 존재하는 문화보호 규정인 셈이다. 결국 캐나다는 제도적인 재정지원의 정책에도 불구하고 방송에 반영되는 캐나다 정신의 유지에는 저항을 받지 않았으나 실제적 수용자 접근, 즉 시장규제에는 크게 성공하지 못한 셈이다.

뿐만 아니라 70년, 80년대의 활발하게 개척한 해외 시장도 90년대에 보조금이 줄어들고 미국 영상물이 정식 허가를 얻어 진출하게 되자 점차 축소되는 경향을 보였다. 앞으로 DTV 방식이 시행되면 자국프로그램의 유지와 시장에서의 반응은 캐나다 방송의 큰 과제라고 볼 수 있다.

본 연구 VII, VIII 부문에서는 현재 방송규제기관 및 방송계 일각에서 논의되고 있는 제작 편성규제 관련 현안 과제들을 쟁점별로 연구진 중 김학천과 정윤식이 정리해 보았다. 먼저 김학천의 견해를 요약해 보면 다음과 같다.

국내 제작 인정 기준에 대해 다음과 같이 제안하였다.

- 방송법에 의한 방송사업자 또는 문화산업 진흥 기본법에 의한 방송영상, 독립 제작사가 제작 및 기획한 방송프로그램(기존안 같음)
- 감독, 작가 및 주요 연기자(주연)가 국내인인 방송프로그램(기존안 등)
- 제작투여 자본의 50%이상 국내 자본(개정)
- 제작투여 자본이 50%에 미치지 못하지만 인력투여점수가 2점 이상인 방송프로그램(신규)
- FTA 협정에 의거 외국 투자액이 50%이하인 채널사용사업자가 인력투여 2점 이상으로 제작프로그램(신규)
- 외국과의 자유무역 협정에 따른 기타 공동제작 물론 방송통신 위원회가 인정한 방송프로그램

위 시안은 자본투여 방식의 규제를 일부 축소했으나(국내 지출부분) FTA협정에 따른 새로운 제작자(외국 투자사)에 관한 규정은 필요하므로 규제항목 자체는 축소되지 않았다. 다만 FTA협정이 발효되는 시기에는 채널사용사업자(PP)는 외국자본의 소유까지 가능하므로 이 부분의 규제조항은 다시 논의할 여지를 남기고 있다.

북한영상물은 인정기준안의 가능성으로 국내제작, 외주제작, 또는 편성을 규제하는 전체 방송시간 시간에서 처음부터 제외하는 방법 등이 제시되고 있지만 교류가 시작되는 시기를 기점으로 일정기간을 설정하여 북한의 방송사와 남한의 방송사에 최대한의 편성상 편의를 제공할 수 있는 방향으로 결정되는 것이 타당 할 것이다. 북한 영상물 관련 기준 시안은 다음과 같다.

- 북한의 영상물은 기준규정이 발효시 부터 3년간은 전체 편성비율고시 산정에서 제외한다.
- 북한의 영상물은 편성비율고시 산정에서 제외되고 3년 후 부터 다시 3년간 국내제작물과 외주제작물로 동시에 인정한다.
- 북한의 영상물은 국내제작물과 외주제작물로 인정한 3년의 기간이 끝나면 국내제작물로만 인정한다.

위와 같은 새 기준안은 실제 적용단계에서는 몇 가지 보완책이 필요할 것이다.

즉 앞으로 일정한 기간 내에 북한영상물을 국내외 상거래, 교역의 규제원칙에서 벗어난다는 표시를 하는 일이다. 경우에 따라서는 FTA의 협정에도 표시를 할 필요가 있을 것이다. 다만 규정을 초월하는 정책에 대해서는 방송, 또는 기타의 사안을 다루는 북한과의 교류협의기관과도 협의를 할 필요가 있을 것이다. 남한의 그와 같은 방송수용에 관한 의지를 북한에도 알리고 가능한 응답을 기대해야 하기 때문이다.

편성장르 조정 시안은 다음과 같다. 보도, 교양, 오락으로 구분한 것 보다는 장르 수

가 많긴 하지만 프로그램의 성격과 대상을 분명히 하고 전통적인 오락장르, 즉 버라이어티쇼와 퀴즈의 영역은 그대로 유지하되 교양과 오락이 혼합된 프로그램은 그대로 혼합포맷으로 별도 구분했다.

위원회 구성은 외부전문가까지 참여한 위원회를 구성하여 처리하는 방식은 편리하긴 해도 효율적이기는 어려울 것이다.

현재 방송규제기관 및 방송계 일각에서 논의되고 있는 제작 편성규제 관련 현안 과제들에 대한 정윤식의 견해는 다음과 같다.

국내 제작 프로그램 제도 및 인정기준 案에 대해서 정성분석은 그대로 하되, 정량분석은 “all or nothing”이 아니라 비율의 원칙과 “continuum” 방식을 채택하는 것이 바람직 할 것이다. 즉 제작투자자본이 40%, 전체 자본이 60% 인 경우는 탈락하는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 제작투자자본 * 전체 자본 = 0.21 이상인 경우(예를 들면 제작투자자본 25% * 전체 자본 80%)는 국내 제작물로 인정하자는 것이다. 0.21 이하도 제작물에 따라 상(0.75편 = 0.15 - 0.20) 중(0.5편 = 0.1-0.15) 하(0.25편 = 0.05 - 0.1)로 구분하여 가중치를 부여할 수 있겠다. 북한 영상물 인정 기준안에 대해 북한 프로그램이 국내 방송법의 규율을 받지 않고 편성, 제작되는 상황에서 국가 정체성 논리로 국내 프로그램으로 무조건 간주하는 것은 과도한 형식논리이다.

북한과의 공동제작 프로그램의 경우에 한해서만 국내 제작 프로그램인지? 아닌지를 판별하면 바람직 할 것이다.

국내 영화, 애니메이션 제작 인정기준은 장기적인 측면에서는 국내 방송 프로그램 인정 기준과 동일시하는 것이 바람직하다고 하겠다. 다만 영화나 애니메이션 프로그램 제작에 참여하는 것은 방송사 입장에서 보면 투여되는 제작비용 뿐만 아니라 다른 기회비용도 클 것이므로 가중치를 부여하여 다른 편성규제를 완화해 주는 것이 바람직하다고 하겠다. 이런 의미에서 방송 편성규제는 총량 점수제로 전환하는 것도 검토해 볼 만 하다. 즉 영화와 애니메이션을 구분할 것이 아니라 같은 장르에 포함시켜 총량 점수제로 계산하는 것도 검토해 볼 만 할 것이다. 영화와 애니메이션은 재방송도 가산점을 주거나 - 예를 들면 본방송 제작기준의 1/3 - 특정 주요 시간대에 방송하는 경우에도 가산점을 부여하는 방식을 검토할 것을 제안한다.

장르별(영화, 애니메이션, 대중음악) 1개 국가 편성 기준은 국내 영화 제작 프로그램 인정 기준과 해외 국적 판단기준은 일치 시킬 필요성이 있다. 또한 국내 애니메이션 제작 프로그램 인정 기준과 (해외)국적 판단기준을 일치 시킬 필요성이 있다. 아울러 국내외 프로그램 인정기준과 영화, 애니메이션 프로그램 인정 기준의 일치를 검토해 보

아야 할 것이다. 프로그램의 특성상의 차이는 주로 투여되는 제작비용과 기회비용 등을 고려하여 가중치의 차별화로 전환하는 것이 바람직 할 것이다. 이와 같은 가중치와 총량점수제로의 전환은 방송사별 특성화와 차별화를 유도할 수 있고 전체 방송시장에서의 프로그램의 다양성, 균형성을 유도할 수 있을 것이다.

지역민방의 자체제작비율 규제(안)을 검토해 보면 다음과 같다.

지역성 구현 의무를 달성하면서도 방송사의 부담을 실질적으로 완화할 수 있도록 자체편성비율을 자체제작비율로 전환함이 바람직할 것이다. 그러나 자체제작비율은 점진적으로, 년도별로 그 비율을 높여가야 할 것이다. 독일 방식으로 매년 조금씩 변화하는 방식을 검토해 볼 수 있겠다. 직접 제작한 방송프로그램을 편성하도록 하는 경우에도 '제작'의 범위를 자체제작으로 볼 것인지, 공동제작을 포함하는 것인지 개념을 정립할 필요가 있을 것이다. 공동제작의 경우에도 투여된 제작비와 인원 등을 고려하여 그 가산점이나 비중치를 계산해야 할 것이다. 공동 제작을 외주제작으로 볼 것인지? 자체 제작으로 볼 것인지는 비율의 원칙에 따라 계산하는 것이 바람직 할 것이다.

지역 MBC·KBS도 자체 제작비율을 증가해야 할 것이다. KBS는 국가기간방송이며 공영방송이면서도 지역방송 제작비 비중이 가장 낮다.

독일 공영방송 ARD 모델을 제안한다. 道 또는 광역 지역방송국의 시청자수 (인구) 및 예산 규모를 고려한 비례의 원칙에 따라 프로그램 제작비를 투입하는 방안이다. 예를 들어 충청방송국은 KBS 전국 프로그램의 10%를 제작하며 경상방송국은 15%, 강원 방송국은 3~5% 등을 제작하도록 편성규제를 실시해야 한다. 이러한 비율의 원칙과 현재 방송사의 제작인원수, 투입한 예산, 프로그램의 질 등을 고려하여 지역방송 프로그램 편성 규제와 공영방송인 편성 규제정책을 실현할 것을 제안한다.

본 연구에서는 방송법, 시행령, 편성고시 등에서 명기한 국내 제작 편성규제 제도를 개관해 보고 중장기적 측면에서 그 개선 방안을 제시해 보고자 하였다.

국내 방송법은 편성규제가 강력하고 전 분야에 걸쳐 광범위하다. 주지하는 바와 같이 방송법, 시행령, 시행규칙, 편성고시 등을 통해 전 프로그램 영역에 걸쳐 아주 세밀하고도 구체적인 규제를 실시하고 있다. 따라서 방송사 단위의 차별화와 특성화를 구현하기 어렵고 편성의 재량권을 확보하기 어려운 구조이다.

따라서 장기 미래 비전과 이념을 정책기조로 하고 점진적이고 단계적인 방법으로 그 개선방향을 찾아야 할 것이다. 그리고 지금보다는 규제완화 형태를 선택해야 할 것이다.

KBS1, EBS는 공영방송, KBS2, MBC, SBS, 지역민방은 공공서비스 방송, 뉴미디어 방송 및 융합서비스를 상업적 서비스로 구분하여 허가 진입규제, 소유/겸영 규제, 제작

편성규제 등을 실시하는 것이 바람직 할 것이다. 즉 운영주체와 재원구조에 따라 편성규제의 차별화가 추진되어야 한다. 그러나 장기적으로는 매체별 편성의 차별화를 없애는 수평적 규제체제를 검토해 보아야 한다.

방송통신위원회는 어린이, 청소년 보호 분야, 일자리 창출 분야, 사회 통합과 다양성 분야에의 프로그램 편성을 편성, 제작하는 방송사에게 가산점을 부여하고 다른 편성규제를 완화해 주어야 할 것이다.

케이블 TV의 지역채널에게도 생활정보 프로그램이라는 명목으로 언론매체로서의 기능을 제한할 것이 아니라 언론매체 및 풀뿌리 방송으로서 그 역할을 허용하되 그에 상응하는 책임을 물으면 될 것이다. 즉 방송통신위원회나 광역자치단체가 공동으로 추천하는 인사를 중심으로 시청자위원회를 구성하고 시청자위원회가 프로그램에 대한 편성 및 심의 정책을 담당하는 방안을 검토해 볼 수 있겠다. 지역채널도 1개 채널로만 국한할 것이 아니라 1개 이상으로 확대하는 방안도 검토할 수 있겠다.

KBS 시청자 참여 프로그램을 KBS 뿐만 아니라 다른 지상파방송 채널에도 확대할 필요가 있을 것이다. 향후 종합편성채널이 도입될 경우 여기에도 시청자참여 프로그램을 개방할 필요가 있다. 시청자들의 경우 창의력과 참신성은 있으나 프로그램 시간이 긴 경우에는 프로그램 구성력이 약화되는 경향이 있기 때문에 10분 또는 20분짜리 프로그램을 장려할 필요가 있을 것이다. 공동제작 프로그램이나 시청자 참여 프로그램에 대해서는 가산점을 주어 다른 편성규제를 완화해 줄 필요성도 있을 것이다. 청취자 참여 프로그램은 방송사업자와 공동제작 형태로 진행하는 것이 바람직 할 것이다.

국내 제작 편성규제는 정량분석방법의 편성규제에서 정성분석방법의 편성규제로 전환할 필요가 있다. 값이 싼 프로그램 10편 보다 많은 제작비가 투입된 질 높은 프로그램 1편을 외주제작으로 하는 것이 오히려 바람직 할 것이다. 이 경우 투입된 제작비와 프로그램의 질을 평가하는 시스템이 구축되어야 할 것이다. 벌금제도의 도입, 고아고중단, 허가단축, 허가정지 등의 방안도 검토할 수 있다.

방송통신위원회는 일부 방송사의 반발이 예상되고 시행착오를 감안하더라도 방송평가제를 실시하고 그 결과를 공개한다면 규제기관으로서의 도덕적 권위를 확보할 수 있으며 방송의 공익성을 촉진할 수 있을 것이다.

미국에서 실시하고 있는 Pay or play 모델에 주목할 필요가 있다. 이 모델은 방송사업자에게 전과요금을 지불함으로써 공익의무를 면제받을 것인지 아니면 기존의 수탁자 모델이 요구하는 공익적 규제를 받아들일 것인지를 선택하도록 한다. 일견 방송사업자에게 선택의 자유를 부여하여 자율적 판단을 이끌어낸다는 점에서 합리적이고 효

울적인 방안인 듯이 보인다. 시장주의적 발상에 기초한 이 모델은 결국 전과요금을 지불한 방송사업자들은 공익적 프로그램 편성의 문제에서 벗어나 시청률을 끌어올릴 수 있는 경쟁력 있는 프로그램 제작에만 전력투구 할 수 있게 된다.

공공, 종교, 공익 채널의 운용과 편성규제 정책을 보면, 시청자들이 외면하고 프로그램 질도 낮은 수준인데 공공, 종교, 공익이라는 명분만으로 채널을 허가 또는 할당아 방송 사업을 무임승차로 운영하는 경향이 강하다고 할 수 있다.

질도 우수하고 시청률도 확보하고 있는 공공, 종교, 공익 채널들에게는 첫째, 의무적인 편성규제도 완화해 주며 둘째, 신규 채널 진입에 우선권을 부여하며 셋째, 광고 정책에 대한 배려와 경제적 지원 정책 등을 모색해 볼 수 있을 것이다. 반대로 질 평가도 낮은 점수를 받으면서 시청률도 저조한 채널들에 대해서는 제재조치를 검토해 보아야 할 것이다. 아울러 강력한 편성규제도 도입해야 할 것이다.

현재 정부가 운영하는 공공채널은 숫자가 너무 많다. 예산구조, 저 시청률 상태이다. 따라서 이들 공공채널간의 과감한 합병(M&A)이나 민영화가 요청된다고 하겠다. 정부가 작은 정부, 규제완화와 시장친화정책을 표방하면서 자기 스스로 다수의 채널을 확보한다는 것은 모순이다.

방송통신위원회는 최근 분야별로 1개 이상의 채널을 의무 재송신하도록 되어 있는 공익채널을 기존 6개 분야(시청자참여, 사회적 소수이익 대변, 저 출산 고령화사회 대응, 문화예술 진흥, 과학기술진흥, 공교육 보완, 사회교육 지원)에서 3개 분야(사회복지, 과학문화진흥, 교육지원)로 줄였다. 이는 매우 바람직한 정책이다. 일정 부분의 크기로 통폐합을 추진한 사업자들에게는 의무재송신을 보장해주거나 광고 정책으로 배려하거나 신규 채널 진입의 우선권을 부여할 수도 있겠다. 프로그램 질 평가와 시청률을 의무 재송신의 평가기준으로 해야 할 것이다. 프로그램의 질과 시청률을 확보한 채널에 대해서는 편성규제를 완화해 주어야 할 것이다.

방송통신위원회는 미래 방송분야 정책 개발을 위해 <다양성>, <편성 및 평가>, <방송 재정(수신료, 요금 정책)>, <시장경쟁상황평가>, <글로벌>위원회를 구성하여 방송 정책의 전문성을 제고해야 한다.

<편성 및 평가위원회>는 프로그램의 편성 정책과 질 관리 및 평가업무를 담당해야 할 것이다. 지금까지 프로그램 편성규제 정책이 규제기관과 사업자간 협의를 통해 조정되어 왔다면 동 위원회에서는 미래 방송의 발전, 공익성 심사, 프로그램 질 평가, 산업 경쟁력 강화 차원에서 전문적이고 심층적인 연구와 조사, 정책 대안 제시를 주요 목표로 해야 한다. 따라서 편성 및 평가위원회는 전문가 조직이 되어야 한다. 방송사와

같은 이해당사자가 직접 참여하기보다는 방송사의 이해관계를 반영할 수 있는 방송사 출신의 전직 편성전문가들이 참여하는 것이 바람직 할 것이다. 또한 언론학, 경제학, 법학 등 학계의 참여도 요청된다고 하겠다.

보도/교양/오락의 균형 조항은 일본 방송법에서 명기한 이른바 “프로그램 상호 조화의 원칙”을 모방한 것으로 보인다. 장르별 %까지 규정하는 법규는 우리나라가 유일무이할 것이다. 장르 융합이 대세인 제작 환경 하에서 장르 구분은 불필요하다는 반론도 지상파방송사로부터 줄곧 제기되고 있는 실정이다.

독일과 같이 프로그램 장르를 더욱 세밀하게 구분하여 장르 분류에 따르는 혼선을 방지할 수도 있을 것이다. 프로그램 장르 구분이 애매모한 일부 혼성 프로그램(교양 + 오락, 보도 + 교양, 보도 + 오락, 보도 + 교양 + 오락)에 대해서는 가산 점수나 비중치를 고려해 볼 수도 있을 것이다. 전문가 중심의 위원회의 판단에 따라 예를 들어 A 프로그램은 교양 40%, 오락 60%. B 프로그램은 보도 20%, 교양 80% 방식으로 구분해 보자는 것이다. 이 방식은 지금 분류방식보다는 보다 과학적이고 심층적이라 할 수 있으나 자칫 객관적인 기준 설립이 애매모호하면 위원회의 자의적 판단에 따를 소지가 클 것이다. 보도 프로그램 제작 비율만 규정하는 방안이다. 보도 프로그램만 의무적으로 20%~30% 편성하고 나머지는 자율적으로 편성할 수도 있다.

부편성 제도는 당초 전문편성 채널을 도입한 취지를 무색하게 할 뿐만 아니라 방송의 상업주의 경향을 확대 재생산하는데 일조할 것이다. 전문 편성 프로그램의 질 그리고 시청률을 확보하고 있는 사업자나 채널들에게는 부편성 방송시간을 확대하고 그렇지 않는 사업자에게는 부편성 방송시간을 부여하지 않거나 줄이자는 것이다. 비유컨대 “제사에는 마음도 없고 제사 밥에만 관심을 두는 사업자”에게는 숨 쉴 여지를 부여하지 않는 것이다. 편성고시 등 하위법령을 통해 연간 2~3%씩 부편성 비율을 줄이고 전문편성 비율을 확대해야 할 것이다. 지상파방송의 사회적 영향력을 고려하거나 기존 편성규제에서 지상파방송에 대해서는 유료방송에 비해 엄격한 기준을 적용하던 것과는 달리 전문편성 분야에서는 유료방송보다 훨씬 규제완화 정책을 채택하고 있는 것은 편성정책의 일관성이라는 차원에서는 모순되는 규제 정책이라 하겠다.

해외 프로그램 개방과 편성 규제정책을 분석해 보면 다음과 같다. 영국, 독일, 프랑스 모두 유럽국가들은 해외자본(주로 미국자본임)에 대한 개방에 대해서는 적극적이면서도 프로그램 유통에 대해서는 제한적 또는 적대적이다. 그러나 국내 방송정책은 프로그램 개방에 대해서는 관대하면서도 특히 지상파방송에 대한 자본개방에 대해서는 완강히 저항적이다.

해외자본을 유치하여 국내 프로그램 제작과 경영능력을 향상시켜 한류 열풍을 확산하는 한편, 해외 프로그램 쿼터양을 줄이는 편성규제 정책을 추진하는 것이 바람직하다. 이것이 앞에서 설명한 이른바 영국, 독일, 프랑스 등 유럽식 해외개방정책이 될 것이다.

국내 소유권 및 프로그램 모두 대외 개방 폭이 선진국에 비해서도 매우 큰 편이다. 프로그램 개방은 문화주권과도 관계가 크므로 지상파방송 및 지상파방송채널사용사업자는 독일과 같이 20% 수준 또는 그 이하, 케이블TV 사업자와 위성방송사업자는 30%, 케이블 TV PP와 위성방송 PP는 50% 까지 제한적으로 해외 프로그램을 개방하는 방향을 제언한다. 향후 FTA나 WTO 등에 대비하여 쿼터양을 축소하는 것이 장기적인 정책 방향에서 유리할 수도 있다. 국내 콘텐츠 생산의 경쟁력을 향상시키기 위해 편성고시 등을 통해 매년 2~3% 수준으로 프로그램 쿼터양을 축소할 수 있을 것이다. 특히 지상파방송의 경우는 프로그램 수출이 수입보다도 월등히 많은 편이므로 프로그램 개방 폭을 확대하고 제한적 범위 내에서 해외자본 개방도 추진하는 것이 바람직하다. 문제는 케이블 TV 및 위성방송 PP 프로그램 개방을 편성규제 정책을 통해 제한해야 할 것이다.

장르별 편성규제는 상한선만 규제해야지 상, 하한선을 동시에 규제하는 것은 바람직하지 못하다. 해외영화를 전체영화방송시간의 60% 이상으로 강제하는 것은 바람직하지 못하다. 국내 영화 제작여건상 80% 이내로 규제하는 것은 바람직하지만 60% 이상으로 규정하는 것은 현실적으로는 타당하다 하더라도 범형식상 문화제국주의를 수용하는 것 같아 바람직하지 못한 것이다.

외국 채널 및 프로그램 재송신 편성규제는 프로그램 장르에 있어서도 오락성이 강한 채널보다는 종합 교양 뉴스 중심의 채널들이 주종을 이루고 있어 방송의 공익성을 제고하려는 방송통신위원회의 의지를 엿볼 수 있다. 재전송 채널 종류에 따라 차별적인 개방의 폭을 설정할 수 있을 것이다. 해외 프로그램 유입은 편성규제를 강화하고 재송신은 그 범위를 확대하는 것이 오히려 바람직 할 것이다. 방송시장 개방 법제와 정책은 외자유제와 프로그램 유통 및 재송신에 대한 비율 제한 이외에도 문화 주권, 국가안보, 공익성 심사(공적 책임 조항 등) 등 방송의 특수성을 고려한 다양한 규범과 기준을 개발하여 외형적으로는 개방 폭을 확대하더라도 실질적으로 국내에서 유통을 제한하는 방법을 검토해 볼 수 있을 것이다. 즉 비유컨대 축구경기로 말하자면 일자 수비 방식을 탈피하고 빗장 수비 방식을 방송법제 개편 과정에서 개발할 필요가 있을 것이다.

국내 외주제작제의 도입은 일부 대형 독립제작사의 출현을 가져오기도 했지만 인기

연예인의 출연료와 제작비 인상의 한 요인이 되기도 하고 그 결과 지상파방송은 우수 제작진과 연예인의 유출, 제작비의 상승 등으로 인해 경쟁력이 약화되고 있는 것 같다. 지상파방송 주요 시간대 드라마 프로그램은 거의 외주 제작 프로그램으로 채워지고 있는 실정이다.

그렇다면 외주 제작 회사들은 경쟁력을 확보하고 있는가? 경제 침체기이기도 하지만 일부 주연급의 천정부지와 같은 출연료인상으로 인해 외주 제작사 또한 심각한 경영상의 애로를 겪고 있는 것으로 보인다. 요약컨대 외주 제작 측은 지상파방송사나 외주 제작사 모두에게 정책적 실효성을 거두지 못하고 있으며 바로 이와 같은 상황 속에서 쌍방 간에 저작권 문제 등으로 갈등을 겪고 있다.

KBS는 다른 지상파방송보다 인력구조가 적체된 상황임을 고려할 때 외주 제작을 과도하게 부담시키는 것은 문제가 있다. 향후 공영방송법이 제정되고 KBS의 주요 재원이 수신료로 책정된다면 KBS는 여기에 상응하여 제작 능력을 제고해야 하며 따라서 자체 제작능력을 향상시켜야 한다. 특히 지역국 인력들을 활용할 필요가 있을 것이다. 교육방송(EBS)의 경우는 외주 제작 비율을 20% 이상으로 하였으나 이 비율은 현실적으로 더 높여도 될 것이다. 분기별로 외주 제작비율을 할당하기 보다는 연도별로 외주 제작비율을 할당하는 것이 바람직 하다. 외주제작비율로 편성규제를 하기보다는 실제 외주제작 비용(투여된 제작비)으로 편성규제를 하는 것이 정책적 실효성이 있을 것이다. 영국의 사례에서 보는 바와 같이(전 매체 동일하게 25%) 운영주체나 매체의 특성별로 차별화할 것이 아니라 전 매체에게 동등하게 외주 제작의 편성규제를 실시하는 것이 바람직 할 것이다. 즉 인력과 제작비를 고려한 비율의 원칙에 따라 공동제작의 경우 30% 또는 60% 등 그 비중치를 계산할 수 있을 것이다. 독일의 사례에서 보는 바와 같이 재방송을 확대할 필요가 있다. 외주 재방송 프로그램은 본 방송 프로그램과 합산하여 1과 1/3 또는 1과 1/2로 계산할 수도 있을 것이다.

채널 수 편성 규제는 종합유선방송의 경우 향후 100개 채널을 초과할 것이므로 100분의 10 이내로 직접 사용채널을 활용할 수 있을 것이다. 그러나 향후 종합유선방송체제가 MSP 체제로 전환될 가능성이 높으므로 이 규제는 완화하는 것이 바람직 할 것이다. 특수관계자에게 임대하는 채널수를 전체 TV 방송 채널의 100분의 20, 또는 특정 방송채널사용사업자 임대 채널수를 100분의 20으로 제한하는 것은 채널 운용의 다양성이라는 측면에서는 이해할 수 있으나 MSP로의 구조개편을 제약하는 단점이 있다. 따라서 “본인 또는 특수관계자가 종합유선방송사업자인 방송채널사용사업자에게 임대하는 텔레비전방송채널수의 합계가 운용하는 텔레비전방송채널수의 100분의 35를 초과

(위성방송사업자는 제외한다)하는 경우” 조항만 존치하면 바람직하다고 하겠다. 종합 유선방송 채널 등에 지상파방송 채널을 20%로 제한한 것은 지상파방송의 독과점 구조가 유료방송에까지 전이하는 것을 방지하자는 취지인 것으로 해석할 수 있다. 그러나 이는 채널수로 제한할 것이 아니라 시청점유율(예를 들어 40% 또는 50%)로 규제하는 것이 바람직하지 않을까 한다. 즉 시장점유율이 상한선을 초과할 경우 신규 지상파방송 채널의 진입을 규제하자는 것이다. 특수관계자 및 특정 채널사용사업자 규제 등도 시장점유율 규제로 전환하는 것이 바람직 할 것이다.

향후 국내 방송 편성 규제 제도가 지향해야 할 목표와 이념 그리고 정책방향을 결론적으로 제시하면 다음과 같다.

1. 제작 편성규제제도 개선방향은 이념적 지향성을 설정하고 그 방향에 따라 편성 규제 정책을 추진해야 한다. 이념과 미래 정책이 부재할 때 미디어 정책은 사업자의 이해관계와 타협하게 되며 규제정책도 사업자에게 포획될 우려가 있다. 편성규제 및 정책의 목표는 국내 방송법 1조에서 명시하고 있는 <방송의 공적 책임>을 수행하는 한편, 국내 방송사업의 경쟁력 강화를 위한 프로그램을 제작, 편성할 수 있도록 편성규제 정책이 선도적 역할과 가이드라인을 설정해야 한다. 방송의 공적 책임이란 다양한 해석이 가능하지만 방송의 사회통합적 기능과 지역성, 다양성 등 공익성 원리들이 국내 방송에도 그대로 통용되어야 할 것이다.
2. 단위 방송사와 매체별로 방송의 자유와 독립을 실현할 수 있도록 편성상에 있어서도 규제완화 정책이 요청된다. 규제완화란 시장주의적 오락 프로그램의 편성을 위한 면죄부의 성격을 의미하는 것이 아니라 단위방송사와 매체별로 창의적이고 특성화된 방송 프로그램을 제작할 수 있도록 편성, 제작과정의 자율성을 부여하는 것을 의미한다. 주지하는 바와 같이 다매체, 다채널 시대에는 매체별 경쟁이 치열해짐에 따라 선정주의, 상업주의 프로그램이 범람하게 될 우려가 크다. 따라서 규제완화 정책이 이러한 과정을 답습하지 않도록 프로그램의 질에 대한 평가, 공익성 심사를 강화되어야 한다. 다시 말하면 편성규제는 완화하되, 프로그램 평가제 등을 통한 질(quality) 관리를 강화하도록 정책 전환이 필요하다. 예를 들면 교양, 오락 프로그램의 연간 또는 분기별 제작 비율과 구성이 중요한 것이 아니라 오락 프로그램의 수준과 질이 국민 교양과 정서함양에 있어서도 기여할 수 있도록 유도해야 한다. 요약컨대 편성 규제 정책에서 프로그램 질 향상과 공익성 및 경쟁력 강화 차원으로 이행해야 할 것이다.
3. 지금까지 국내 편성 규제 제도가 프로그램 편성 비율을 단순히 준수하는 이른바

정량 분석 차원이었다고 한다면 향후 편성정책은 프로그램 질을 평가하는 정성분석 차원으로 이행해야 할 것이다. 이를테면 애니메이션 3편을 방영하는 것이 중요한 것이 아니라 오히려 많은 제작비와 질 높은 프로그램 1편을 제작할 수 있도록 편성정책이 수립되어야 할 것이다. 또한 지역 밀착형 프로그램에 대해서는 가산점을 주거나 제작을 유도해야 할 것이다. 이런 의미에서 연구진이 제안한 편성의 규제완화 정책은 방송의 질이라는 측면에서는 규제강화 정책으로도 이해해야 할 것이다.

4. 질이 높은 프로그램을 제작하는 방송사에게는 편성규제를 완화해 주는 한편, 신규 방송 채널 진입에 대한 우선권 부여, 광고시간 확대 및 중간·간접광고의 허용 등 실질적인 경제적, 정책적 배려를 허용해야 한다. 반대로 편성비율은 준수하더라도 프로그램 질이 낮거나 청소년, 아동 보호에 위해한 선정성, 폭력성 질은 프로그램에 대해서는 유럽에서 채택하고 있는 벌금형, 광고중단, 허가단축 등 강력한 제재수단이 동원되어야 할 것이다.
5. 단위 프로그램 별 또는 분야별로 규제할 것이 아니라 전체 프로그램을 기준으로 점수 총량제를 실시하는 것을 제안하고자 한다. 예를 들어 영화와 애니메이션 등 장르를 통합하여 규제하는 방안을 검토할 수 있다.
6. 본 연구진이 제안한 이러한 편성규제 및 정책 개편안은 급격히 이행하면 예상치 않는 부작용도 우려되므로 독일과 같이 단계적, 점진적인 절차를 거쳐야 할 것이다.
7. 방송환경변화 및 시대변화에 따라 시청자가 원하는 것(want)과 시청자에게 필요한 것(need)이 변화할 가능성이 높으므로 방송법은 대략의 원칙과 가이드라인만 설정하고 상세한 규정은 하위법령과 편성고시 등을 통해 탄력적으로 편성규제 및 정책하는 것이 바람직 할 것이다. 방송법과 시행령보다는 편성고시 및 규칙 등 하위법령으로 위임하는 것이 바람직 할 것이다.
8. 국제규범과 질서를 탐색하고 연구하여 이른바 글로벌 스탠다드를 지향할 필요가 있다. 방송시장개방의 경우 지상파방송을 제외하고는 외국인 소유 및 투자 부문은 우리가 미국보다 앞서 있으며 프로그램 개방도 이미 세계적 수준이다. 우리 프로그램에 대한 개방을 쌍무협상이나 다자간 협상과정에서 강력하게 요구하는 한편으로 해외 프로그램이나 자본개방에 대해서도 적극적인 필요가 있다. 즉 이미 우리 개방수준이 자본면이나 프로그램 개방 측면에서 이미 세계적 수준이기 때문이다.
9. 제작 및 편성규제 기간을 분기별, 년도 별로 분리하지 말고 년도 별로 표준화하는 것이 바람직 할 것이다. 선진국의 경우 1년 안에 그 기준을 준수하지 못할 경우

다음 해 까지 기간을 연장해 주기도 한다. 올해와 같이 방송사의 경제 사정이 열악 할 경우에는 다소 그 기준을 완화했다가 다음 해에 보완하면 될 것이다. 열제, 시간 량, 편수, % 규제 등 외형적인 양적 규제보다는 투여된 제작비 등 실질적인 정량분석이 요청된다고 하겠다. 이를 테면 외주 제작의 경우 편수 규제보다는 투여된 제작비 규제가 바람직 할 것이다.

10. KBS1, EBS는 공영방송, KBS2, MBC, SBS, 지역민방은 공공서비스 방송, 뉴미디어 방송 및 융합서비스를 상업적 서비스로 구분하여 허가 진입규제, 소유/겸영 규제, 제작 편성규제 등을 실시하는 것이 바람직 할 것이다. 즉 운영주체와 재원 구조에 따라 편성규제의 차별화가 추진되어야 한다. 그러나 장기적으로는 매체별 편성의 차별화를 없애는 수평적 규제체제를 검토해 보아야 한다.
11. 방송통신위원회는 일부 방송사의 반발이 예상되고 시행착오를 감안하더라도 방송 평가제를 실시하고 그 결과를 공개한다면 규제기관으로서의 도덕적 권위를 확보할 수 있으며 방송의 공익성을 촉진할 수 있을 것이다. 미국에서 실시하고 있는 Pay or play 모델에 주목할 필요가 있다.
12. <편성 및 평가위원회>는 프로그램의 편성 정책과 질 관리 및 평가업무를 담당해야 할 것이다. 지금까지 프로그램 편성규제 정책이 규제기관과 사업자간 협의를 통해 조정되어 왔다면 동 위원회에서는 미래 방송의 발전, 공익성 심사, 프로그램 질 평가, 산업 경쟁력 강화 차원에서 전문적이고 심층적인 연구와 조사, 정책 대안 제시를 주요 목표로 해야 한다. 따라서 편성 및 평가위원회는 전문가 조직이 되어야 할 것이다.
13. 향후 국내 제작 편성규제 제도 개선 및 정책 방향 연구는 방송 재정 정책, 구조규제(소유권, 겸영 문제), 질 평가 등과 동시에 진행되어야 할 것이다.

I. 서 론

1980년대 신보수주의 정권의 출범이후 계속 진행되고 있는 미디어 산업 전반에 걸친 규제완화 정책은 1990년대 후반과 21세기 이후 디지털 혁명, 미디어 융합, 글로벌화의 진전에 따라 더욱 더 가속화되고 있음은 공지하는 바와 같다.

'96년 통신법(Telecommunication Act) 이후 방송과 통신의 융합을 주도하고 있는 미국, 2003년 커뮤니케이션 법(2003 Communication Act) 제정을 통해 수평적 규제체제의 도입, 외국자본 진입 철폐, 소유권 조항 철폐를 추진하고 있는 영국, 戰後 공영방송 체제로 출범했지만 80년대 후반 신문과 방송의 兼營을 추진하고 최근에는 외국자본을 개방하고 있는 독일, 다수 공영방송사 들을 지주회사제로 통합하면서 아울러 수신료 100% 체제로 전환하여 공영방송의 힘을 강화하는 한편, 실질적으로 민영방송과 유료 방송에게는 광고 재원을 확충하고 있는 프랑스 우파 사르고지 정권의 최근 미디어 개혁에 이르기까지 미디어 구조규제(소유, 겸영규제) 는 이른바 규제완화라는 정책방향이 그 대세를 이루고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

그러나 이러한 소유, 겸영규제의 완화 정책이 공익성, 다양성, 지역성 등 방송의 공적 책임과 가치를 훼손시킬 것이라는 우려가 제기되면서 내용규제나 방송 취재 보도 과정 상에 있어서의 윤리 - 명예훼손과 사생활 보호 등 - 문제, 본 연구의 주제인 제작 및 편성규제는 오히려 강화될 필요성도 동시에 제기되고 있다.

주지하는 바와 같이 최근 국내에서는 IPTV 도입 과정에서 통신사업자의 방송시장 진입 문제가 본격적으로 논의된 바 있으며, 미디어 법 개정 과정에서는 신문, 대기업의 방송 시장 진입 문제를 둘러싸고 소유, 겸영규제에 관한 논의가 활발하게 진행된 바 있다. 그러나 방송 운영의 현장이며 산출과정인 제작 및 편성규제에 대한 논의는 상대적으로 매우 부진한 상태이다. 방송구조개편과정은 방송 재정 정책과 방송 제작 및 편성규제 정책과 동시에 검토되어야만 그 실효성을 기대할 수 있지만 국내 미디어 정책 연구는 각각 분리된 상태로 독자적으로 진행되고 있다.

본 연구에서는 이와 같은 인식을 기초로 하여 독일, 영국, 프랑스 등 공영방송 체제를 중심으로 방송질서와 규범을 형성해 왔던 유럽 국가들과 미국, 캐나다 등 북미 제국들의 방송구조개편과정 속에서 제작 및 편성 규제 제도를 평가 분석 해 보고 이를 타산지석으로 하여 국내 방송의 제작 편성 제도를 분석해 보고 그 개선방안을 제시해 보고자 하였다. 또한 본 연구에서는 제작 및 편성규제 제도를 다룸에 있어서 방송 구조개편과

정도 일부 다루어 보았다.

본 연구에서는 독일, 영국, 프랑스, 미국, 캐나다 등 해외 사례분석 뿐만 아니라 ○ 국내 제작 방송프로그램과 국내 제작 장르쿼터의 편성 규제제도 개선방안 ○ 국내 제작 방송 프로그램 인정 기준 ○ 지역방송 편성규제제도 개선방안 등 국내 방송 제작 및 편성 규제의 현안 과제를 검토해 보았다. 현안 과제에 대해서는 연구자들간의 견해가 일치되는 부문도 있고 다소 차이점도 있었다. 또한 의견이 일치하더라도 그 논리의 전개과정이 차이가 있었으므로 다른 견해들을 본문에서 모두 제시하였다. 아울러 본 연구에서는 당장의 현안 과제뿐만 아니라 방송법, 시행령, 편성고시 등에 명기된 편성규제 제도 전반을 평가, 분석해 보았다.

현재 방송법, 시행령, 편성고시 등에 명기된 편성규제는 규제완화 정책에 대응하여 편성규제를 강화한 모델(영국, 프랑스 등)도 아니며 그렇다고 하여 소유, 경영규제완화와 동시에 편성규제도 동시에 완화한 모델(미국)도 아니다. 다시 말해 국내 제작 및 편성규제는 뚜렷한 방송 정책이나 규제에 대한 이념이나 방향도 없이 방송사업자의 제작 여건과 현실을 고려한 온정주의적 성격이 강한 것 같다. 즉 방송법, 시행령, 편성고시에 표출된 편성규제 정책이나 제도는 외형적으로는 강력하고 세밀한 규제형태를 띠고 있지만 실제로는 규제기관과 방송사업자간의 현실적 타협의 과정임을 질게 반영하고 있다. 그러므로 본 연구에서는 방송사업자의 현실적 제작 여건을 감안하면서도 변화하는 방송환경에 적응할 수 있는 중장기 편성규제 제도 개선방안을 제시해 보고자 하였다.

II. 독일의 방송과 제작 편성 규제 제도

전파매체가 인간 생활에 비중을 차지하기 시작한 이후 이 분야의 종사자들은 메시지를 다루는 기법과 방식에 대해서 생각해 낼 수 있는 거의 모든 방법을 동원해 왔다. 이와 같은 방법들을 대중매체 소비자의 요구와 소망에 따라 방송으로 구현하는 일을 편성이라고 했을 것이다. 특히 편성을 위해서는 여러 구성방법 중에서 택한 장르를 결정해야 된다. 그러므로 장르는 편성에 있어 가장 마지막 단계의 방법론이 된다. 다만 지역과 시기에 따라 대중 소비자의 요구와 희망은 각기 다르게 나타나고 이에 부응하는 방법이 너무 경영 경제적 계산에만 치우칠 때 장르가 형성하는 편성 자체는 균형을 잃고 문화적으로 편식에 가까운 제공형태로 고착 될 수 있는 것이다. 결국 편성자체를 조망하고 국내에서 만든 것을 어느 만큼 반영하는 것이 균형에 도움을 줄 것이라는 조언을 하거나 경영의 조건으로 제시하게 된다.

그러나 이런 제의나 조건 제시는 편성의 자유와 생산자의 책임 수행과 반드시 일치하는 것은 아니기 때문에 항상 논쟁의 여지를 안고 있는 것이다.

독일은 제도상 방송의 철학을 40년대에 영국으로부터 수입한 나라지만 방송의 공익적 기틀을 법과 자율적 문화철학 위에서 안정적으로 유지한 유럽의 주요국이다. 콘텐츠가 균형적 공급이 되도록 인식과 제도 경험 및 장치를 갖고 있기 때문이다. 장르의 균형 발전을 위한 이들의 경험적 편성 모델과 법적, 제도적 장치는 곧 이들 방송의 특성이며 산업적인 면에서도 유지시키는 방법이라고 볼 수 있다.

현재도 편성과 장르의 균형에 큰 영향을 주는 요소로서 법적, 이념적 토대, 유럽의 특성 즉 EU의 구성 국가로서 받는 규제와 조절(국내제작), 미디어의 성장과 발전에 따른 내부적 조절(국내제작·외주·구매), 전통적 편성방식이 주는 영향력 등을 들 수 있다. 이 요소를 고려하지 않고는 독일의 장르 조절과 유지 대책에 대하여 다른 나라와 비교가 의미 없기 때문이다.

1. 법적, 이념적 토대

잘 알려진 독일 연방 헌법 재판소의 텔레비전 판결은 1961년, 1971년 그리고 1981년 즉 10년 간격으로 공영방송과 민영방송은 헌법의 테두리 안에서는 하나의 개념임을 밝

했다. 즉 방송이란 그 실체의 의미가 조직체계에 있는 게 아니라 “자유롭고, 포괄적이며 진실에 입각한 의견형성을 보장해주는 방송의 자유에 있다”고 판결한 것이다.

이와 같은 방송의 자유를 보장하는 데는 “의견이 다양성”이 불가결하다는 판결로 이어졌다(Hermann Meyn, 2004). 이와 같은 법의 해석은 독일방송의 기본 철학과 목표를 의견형성과 의견의 다양성으로 고정시키는 역할을 했는데 이 목표를 이룰 수 있도록 하는 기본적인 방법으로 헌법 재판소는 방송사의 “편성의 자유”를 방송사 권리의 핵심 개념으로 강조하고 “모든 입법자는 방송 관련 법규를 제정함에 있어 다양성을 보장하고 유지 시키는 조항을 명문화 하도록” 했다. 그러므로 의견형성기능의 발의와 발전은 30년 이상 유지된 독일 방송편성의 핵심 요소였다.

그리고 1994년의 판결은 수신료의 결정과 배분 등이 정치적 영향을 받는 일이 없도록, 즉 각 州의 정치체제로부터 독립성을 유지하도록 선언해 준 판결인 것이다. 이들 판결과 그에 대한 해석들은 오랜 기간에 걸쳐 독일 방송의 특징 형성에 결정적 영향을 주었다. 즉 의견형성의 중시와 그 방법론 모색, 그리고 이를 뒷받침하는 예산 대책에 대한 법원의 심사숙고는 독일 방송의 기본적 성향을 오락보다는 저널리즘쪽에 기울게 한 것이다. 그 영향은 60년대 이후의 장르를 구분하는 편성경향에서도 뚜렷하게 나타나고 있다.

2. 범 유럽적 규제

매체의 산업적 활용이 확장되고 법의 적용이 복잡해짐에 따라 이른바 유럽 연합 조약(EG-Vertrag)의 적용범위는 늘어났으나 그 영향력은 초기의 그것에 비하여 증가했다고는 볼 수 없을 것이다. 그러나 유럽연합조약의 근본정신은 유럽 연합 회원국에게 아직은 신중하고 깊게 각인 되어 있다. 그 중에서도 「유럽 연합의 텔레비전 방송 방침」(Die EG-Fernseh Lichtlinie)은 유럽연합이 주도하는 회원국의 문화지킴이 역할을 해 온 것은 사실이다. 그러나 유럽연합이 유럽의 자기문화를 지키는 방법으로서 「강력한 규제모델」을 형성하고 있지는 않다.

지극히 포괄적이고 기본적인 조항만으로 각각 회원국이 입법하고 시행할 수 있는 최소의 가이드라인 정도를 제시하기 때문이다. 실제로 EU조약의 텔레비전 방침으로 미세하게 규제되는 부문은 담배, 의료수단 알코올에 대한 광고제한이며 포괄적이지만 무게 있는 강조조항은 청소년 보호와 인간성 보호 항목 정도이다(Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen: 2002/2001). 이를 테면 청소년 보호 항목에서는 판단력 없는 미성년자에 대한 가혹행위 방송금지조항 등이 그러하다. 방송에 직접

영향을 주는, 특히 콘텐츠의 국적과 생산지에 대한 할당 조항으로서 방송 방침인 제 3장은 조약 제정과 변경 때마다 논쟁이 많았던 것으로 기록되어 있다.

이 조항은 유럽에서 제작된 프로그램과 그 밖에 독립제작의 방송 의무 범위를 규정한 조항이다. 물론 이 조항에 구체적인 수량이나 비율을 명시하지는 않았고 “실질적인 이행가능성의 범위 내에서 방송시간의 주요 부분을 적절한 방법으로 채워야한다”라고 되어 있기 때문이다.¹⁾ 그 외에는 유럽에서 복잡하게 다루어질 수밖에 없는 저작권 문제와 뉴미디어를 포함하는 송출기준 등이 있다. 그러나 텔레비전이 전성기를 맞으면서, 또한 미디어의 활용 영역이 넓어지면서 유럽의 영상문화를 보호하는 방송방침은 EU 소속 국가들에 중요한 기준으로 작용하고 있음은 분명하다.

독일의 예를 본다면 방송·텔레 미디어 국가협약²⁾ 제 6조는 「유럽 제작물, 자체·외주 및 공동 제작물」을 규정하는 조항이다. 조항의 내용은 “독일어권 및 유럽지역에서의 다양성과 유럽 영화 및 TV 제작물 진흥을 위하여 방송사들은 극영화, TV시리즈, 다큐멘터리 등 제작물 편성시간의 대부분(Hauptteil) 을 유럽제작물로 충당 한다”로 되어 있다. 이처럼 국가협약에서는 구체적인 편성비율을 정하지 않고 유럽협약에서처럼 「대부분」이라는 표현을 쓰고 있는 것이다. 「Hauptteil」이란 대부분이라고 해석 할 수도 있고 「주요시간대」라고도 해석 할 수 있다. 다만 공영방송의 경우는 내부적 편성 지침(Stellungnahme)을 제정하여 EU가 규정하고 있는 유럽회원국 제작물 추천범위에서 크게 이탈하지 않도록 노력하고 있다. 또한 EU에 격년으로 규제이행 여부에 관한 보고서를 제출하고 있다. 물론 이 이행보고는 EU나 국가협약 차원의 규정이행 보고라기보다는 원칙에 대한 방송사가 정한 규정이행 보고인 셈이다.

EU → 국가 → 방송사로 이어지는 규제 구조 속에서 방송사들은 일률적인 이행실적을 내고 있지는 않다. 공영방송인 ARD가 전통적인 편성범위 내에서 전체 픽션장르 중 69%가 국내제작 및 해외공동 제작물이며, 10%가 유럽 다른 회원국 제작물이고 미국 제작사 생산물은 20%로 계산되고 있다(서명준, 2009).

ZDF도 크게 차이가 나지 않는다. 그러나 상업방송인 경우에는 다르다. 전체 편성에서 픽션, 즉 오락을 포함하는 장르가 50%정도에 이르는 pro7은 방송한 픽션 장르의 80%정도가 미국생산물인 까닭에 비록 포괄적이지만 EU의 원칙제시를 위반하고 있는 셈이다. 그 이유는 독일의 미디어 재벌인 Kirch Group이 미국자본에게 매각되었고 그 회사가 Pro7이 되었기 때문인 것으로 해석된다. 즉 Pro7은 이제 미국회사인 것이다. 공

1) 유럽연합조약(EG-Vertrag)중 방송방침 제3장 4조 및 5조.

2) 원래 「방송국가협약」이던 법률이 뉴미디어 확장 이후 그와 같이 명칭변경되었다.

영채널과 경영상 연관이 있는 RTL과 SAT1의 미국영상물은 감소하는 추세이며 pro7을 제외하면 EU와 국가협약의 일반적 권장사항을 준수하고 있는 셈이다. 이것은 2006~2007년의 현황이다. 그럼에도 불구하고 Pro7의 시장 점유율은 다른 채널에 비하여 미약한 편이다.

<표 1> 2006~2008년 독일 주요 공·민영방송사 편성 TV 픽션물 원산지 추이

구분	ARD/Das Erste			ZDF			RTL			Sat1.			ProSieben		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
분/일일															
독일	334	340	351	248	233	237	177	171	182	257	201	271	55	54	73
유럽내 국가	48	58	49	54	61	41	2	2	10	5	8	6	7	10	13
미국	104	109	100	91	84	84	167	166	147	125	154	152	361	323	425
기타	13	13	10	19	25	24	12	12	19	6	12	14	39	33	29
총계	499	520	510	412	403	387	357	351	359	394	375	443	462	419	540
%															
독일	67	65	69	60	58	61	49	49	51	65	54	61	12	13	14
유럽내 국가	10	11	10	13	15	11	1	1	3	1	2	1	2	2	2
미국	21	21	20	22	21	22	47	47	41	32	41	34	78	77	79
기타	3	2	2	5	6	6	3	3	5	2	3	3	8	8	5
총계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

출처: Media Perspektiven, 4/2009, S.216

3. 미디어 간 경쟁에 관한 해석

장르에 관한 규제는 결국 편성에 영향을 주는 요인일 것이다. 또는 편성의 일탈적인 변화에 대한 예측으로 이를 예방하는 방침일 수도 있다. 어느 쪽이든 그것은 편성의 균형과 소비자와 방송 산업에 대한 이익을 전제로 결정되는 것이다.

방송사가 외주나 수입을 통한 콘텐츠를 편성하는 관행도 결국은 시장점유와 이를 통한 이익 추구 방편중의 하나이다. 또한 대중매체의 수익기반은 대부분의 대중매체가 광고에 두게 되기 때문이다. 광고를 놓고 벌이는 경쟁은 매체의 형식과 특성을 형성하게 만든다. 신문과 간행물, 라디오 텔레비전이 그러하다. 그러나 영화는 텔레비전 수용자의 증가와 함께 관객의 감소를 의식하게 된다.

독일은 이들 대중매체의 경쟁관계를 파악하여 각 매체의 발전방향을 모색했는데 이

것이 각 매체의 존립 방식과 전망, 그리고 경영측면에서 상호관계를 파악하는 계기가 되었다. 이를 다룬 위원회를 미첼위원회(Die Michel Kommission)라 불렀고 1964년 구성하여 1967년에 보고서를 내었다. 미첼위원회는 그 보고서에서 매체 간 경쟁의 실태를 분석하고 그에 따라 매체의 위상을 설명함으로써 정부와 소비자가 매체발전을 위하여 해야 할 기능에 대해서도 지적해 주었다.³⁾

그 보고서의 주요 항목은 신문과 방송, 방송과 영화의 경쟁 실태 및 그 존속 전망으로 구성되었는데, 내용 중 신문과 방송의 경쟁에 관해서는,

- 신문이나 잡지의 발행부수에 텔레비전은 영향을 주지 않는다.
- 신문과 방송내용을 제한하는 경쟁관계는 존재하지 않는다.
- 신문이 말하는 경쟁이란 어디까지나 신문끼리의 경쟁을 의미한다. 라는 결론을 내었다.

[그림 1] 독일 1956~1978년 20년간의 매체별 광고료 추이

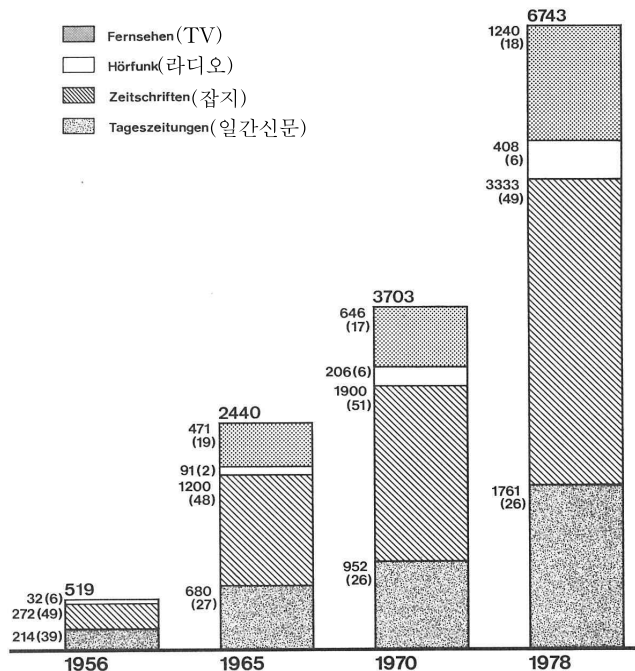


Abbildung 10: Brutto-Werbe-Umsätze für Markenartikel und überregionale Dienstleistungen in Millionen DM (und Prozent) Nicht eingeschlossen sind die Ausgaben für Plakatanschlag, Kino- und Adreßbuch-Reklame sowie sonstige Werbekosten. (Schmidt & Pohlmann, Hamburg, nach: Media Perspektiven)

출처: Hermam Meyn: Massen medien in der BRD

3) 미첼위원회는 서독 의회의 결정으로 정부가 구성, 운영하였으며 7명의 교수 및 전문가로 구성되어 2년 반에 걸친 연구, 분석 작업을 수행하였다.

이와 같은 연구결과는 오랫동안 신문과 방송이 각자 특징적인 자기 영역 개발을 통해서 광고 경쟁에 임하도록 했으며 위원회의 분석 후 10여년이 지난 후에도 유효한 분석으로 인정받았다. 1950년부터 1987년까지 20년간의 매체별 광고 규모가 이를 증명한다.

방송과 영화의 경쟁 진단에서도 위원회는 영화관객의 감소와 TV수상기의 급격한 증가 등을 측정 분석 한 후 결론으로,

- 전통적인 미디어가 새 미디어를 이익감소의 원인으로 판단하는 것은 잘못된 판단이다.
- 영화의 위기란 어디까지나 불량 영화의 위기를 뜻한다.
- 일련의 구조적인 취약점이 적절한 시기에 대중들의 소망을 성취시키는데 장애가 되고 있다(Hermann Meyn, 1979).

등의 연구결과를 내고 영화계에 대하여 경영상의 개선을 촉구했다. 물론 TV에 대해서도 방송은 반드시 극장에서 개봉된 지 2주후에 내보낸다는가, 관람료에 포함된 진흥기금을 조금 올린다는가 또는 방송에서 받은 영화 구입요금의 일부를 영화협회로 하여금 발전기금으로 쓰게 하는 등의 조치를 취했다. 그러나 이와 같은 경쟁 진단과 영화에 대한 진흥책은 일단 방송에서의 다루는 영화 수를 줄게 만들었다. 이것은 텔레비전에서 영화를 편성하는 근거와 모델을 제시한 결론이기도 하다.

4. 제작형태별 편성 변화

〈표 2〉 80년대 본방송과 재방송 변화 추이 ARD 1

(단위: %)

	1980	1985	1986	1987	1988	1989
본방송	78.5	75.5	71.7	74.5	76.0	75.9
재방 및 중계	본 방송 외 %					

〈표 3〉 80년대 직접제작 추이

(단위: %)

	1980	1985	1986	1987	1988	1989
직접 제작	51.2	48.2	45.0	45.7	46.9	44.0
외주	직접제작 외 %					

출처: ARD Jahrbuch 1990

〈표 4〉 제작 형태 분류

(단위: %)

	1989	1998
순수공동제작	4.8	12.3
재방송	18.9	38.1
순수외주	6.3	8.3
양도	5.3	-
구매	18.2	2.4
자회사 공동제작	2.5	6.5
직접제작	44.0	32.3

〈표 5〉 90년대의 본방송과 재방송 변화 추이〈ARD 1〉

(단위: %)

	1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998
본방송	76	74.9	73.4	71.9	66.7	61.9	61.9
재방송	본 방송 외 %						

〈표 6〉 90년대의 직접제작 추이〈ARD 1〉

(단위: %)

	1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998
직접제작	43.9	38.6	37.1	36.4	31.3	30.1	32.3

출처: ARD Jahrbuch 2000.

위 표에서 보여주는 추이는 ARD1 채널, 즉 독일의 공영이며, 기간방송이긴 하지만 80년대에서 90년대 까지 약 20년에 걸쳐서 본방송은 거의 평균적으로 1%씩 감소하고 그에 따라 재방송시간은 1%씩 늘어 2000년대에 들어설 즈음엔 본방송이 60%, 재방송이 40% 정도에 까지 이르렀다는 점이다.

또한 직접 제작과 외주의 변화추이도 역시 20년에 걸쳐 1년에 1% 평균으로 20%정도가 감소했다. 직접제작은 1980년에 51%에서 1998년에는 32%로 감소했기 때문이다. 독일은 외주제작은 공동 제작, 자회사 공동제작, 외국 필름(구매) 그리고 순수한 외주로 나누어 비율을 기록하지만 어쨌든 이것은 모두 직접제작이 아닌 편성물이다. 특히 구매영상물, 즉 외국 영화의 경우는 불과 10년 사이에 16% 정도가 감소하고 있다. 이와 같은 경향은 같은 공영이지만 특이할 정도로 「방송 내용의 다양성」을 강조하는 ZDF도

크게 다르지 않다. 다만 위에서 지적했지만 상업 방송으로 일정 수준의 시장 점유율을 지닌 Pro7 만 픽션, 즉 오락, 영화 부문의 편성 비중이 두드러지게 높고 그로 인해 EU 조약의 TV 조항과 국가 방송협약을 철저히 준수하지 못하는 것으로 평가받고 있는 것이다.

그러나 법 조항 자체가 「방송사 현실을 감안하여 적절하다고 판단되는 정도로……」라고 표시해 놓음으로서 그 자체로 벌칙이 적용되는 편성현상은 아니라고 보고 있는 것이다.

미국 영화의 경우도 Pro7은 ARD1에 비해서 무려 자체 편성량 대비 4배 가까이를 편성하고 있기 때문이다. 그러나 아주 오랫동안 독점을 해온 공영방송 ARD와 ZDF의 편성 경향은 장기적인 변동추이를 놓고 볼 때 “강제적인 규정에 따른 편성”이 아닌 것만은 분명하다. 경제성을 고려한 내부의 시기적 편성 방침으로 소모성을 최대한 감소시키는 “재방송의 확대”와 “직접 제작의 축소”를 이행한 것으로 판단된다.

외국 영상물, 또는 외주사에 발주하는 프로그램은 나름대로 문화적 이거나 경제적 기대치를 안고 있을 것이다. 방송사로서는 다양성을 제고 시키고 사회전반의 산업체계로서 독립적인 제작사의 발전을 도모하되 편향된 기호품으로서만 대중을 설득하지 않도록 일정국가의 과도한 영상물 공급에 대해서는 조절과 규제를 시행하는 것이다. 국가적으로 그와 같은 시책에 대해서는-적어도 이와 같은 규범이 지켜지지 않았을 경우의 사회현상에 대하여 염려하는 현상은 독일도 다른 나라와 크게 다르지 않았다. 그러나 이와 같은 권장과 규제에 대응하는 방식은 다른 곳과는 차이가 난다는 판단이다.

즉 대중소비자의 요구와 경제적 이익을 최고 목표로 하는 상식적인 경영방식에만 따랐다면 20년 이상의 기간을 두고 경제적이고(재방송) 윤리적이며(모든 장르의 편성균형) 규범적(외국 제작물의 최소화와 외주확대)인 흐름을 유지하지는 못했을 것이기 때문이다. 흔히 예측하듯 EU의 방송방침과 국가 협약을 충실히 이행하지 못한다는 유일한 Pro7 채널의 사회적 호응도를 본다면 의문이 생길수도 있다. 순수한 의미의 오락물 경향의 편성을 50%정도 유지하면서 경영면에서 크게 성공을 거둔다면 위의 공영채널의 오랜 기간이 걸린 점진적 변화는 더욱 이해하기 어렵기 때문이다. 그러나 2000년대의 독일 대중의 반응은 일반적 예상과는 틀린 것이었다.

〈표 7〉 2001/2002년의 오락프로그램의 시장점유율 순위

프로그램과 송출국	시청자(백만)	시장점유율
Rangplatz/Sendung	Zuschauer in Mio	Marktanteil in %
2001		
1. Wetten, dass...(ZDF)	14.89	48.6
2. Wer wird Millionär?(RTL)	9.67	32.2
3. Die 10 Millionen SKL-Show(RTL)	7.16	23.3
4. Feste der Volksmusik(Das Erste)	6.86	23.9
5. Die Camper(RTL)	5.61	17.7
6. Ritas Welt(RTL)	5.54	19.6
7. Melodien für Millionen(ZDF)	5.34	16.3
8. Guinness-Show(Das Erste)	5.11	17.6
9. Musikantenstadl(Das Erste)	5.06	17.2
10. Mein Leben & ich(RTL)	4.86	16.6
2002		
1. Wetten, dass...(ZDF)	13.41	45.2
2. Wer wird Millionär?(RTL)	9.29	30.0
3. Feste der Volksmusik(Das Erste)	6.34	22.3
4. Verstehen Sie Spaß(Das Erste)	6.19	21.6
5. Die 80er Show(RTL)	5.90	21.2
6. Die 5 Millionen SKL-Show(RTL)	5.87	18.9
7. Melodien Für Millionen(ZDF)	5.74	16.7
8. Die Camper(RTL)	5.68	18.0
9. Ritas Welt(RTL)	5.61	20.9
10. Musikantenstadl(Das Erste)	5.60	19.5

1) Ohne Karnevalsübertragungen und andere einmalige Programmereignisse.

[Quelle: AGF/GfK, PC#TV, aus: MEDIA PERSPEKTIVEN, H. 4/2003, S. 163

출처: Hermam Meyn: Massen medien in der BRD 2004 재인용

자체제작과 외주, 그리고 외국으로부터 구매 영상물이 균형을 이루고 타당성을 나타내는 편성은 공영과 상업채널에서 그 차이가 나타난다는 점에서 독일도 예외가 아니다. 그러나 일반적인 현상으로 보기는 어렵다. 더구나 Pro7 채널을 제외하고 장기간에 걸쳐 변동이 아주 적은 편성체제를 유지해 오는 데는 방송사의 경영적인 판단 외에 수용자의 반응도 작용하는 분위기를 엿 볼 수 있다. 20년 이상을 충분히 예측할 수 있는 정도의 변화를 보이면서 외주를 늘려 왔음에도 2000년대의 수용자와 시장의 반응은 모두

EU의 방송 원칙과 국가협약에 충실한 편성을 한 채널에 호의적이었다. 동시에 어느 정도 파격적인 콘텐츠 운용을 한 채널은 이들 수용자 반응의 상위 그룹에는 끼지 못했다.

〈표 8〉 2002년의 「정보프로그램」 시장 점유율

프로그램과 송출국 Rangplatz/Sendung	시청자(백만) Zuschauer in Mio	시장점유율 Marktanteil in %
2001		
1. Brennpunkt(Das Erste)	5.40	17.8
2. ZDF-spezial	4.08	15.3
3. Report Mainz(Das Erste)	3.55	11.6
4. Report München(Das Erste)	3.47	11.5
5. Fakt(Das Erste)	3.33	11.1
6. Berlin direkt(ZDF)	3.26	13.1
7. Die Reportage(ZDF)	3.23	11.1
8. Stern TV(RTL)	3.22	18.4
9. Frontal 21(ZDF)	3.21	11.4
10. Panorama(Das Erste)	3.18	11.4
11. Monitor(Das Erste)	3.10	10.9
12. Auslandsjournal(ZDF)	2.84	10.0
13. ZDEReporter	2.77	9.6
14. WISO(ZDF)	2.74	10.9
15. Kontraste(Das Erste)	2.73	9.8
16. Weltspiegel(Das Erste)	2.65	10.3
17. ARD-Exklusiv	2.63	10.2
18. Spiegel TV(RTL)	2.57	11.9
19. Akte 01(SAT.1)	2.53	13.3
20. Plusminus(Das Erste)	2.44	10.1
21. Bericht aus Berlin(Das Erste)	1.80	8.8
22. ML-Mona Lisa(ZDF)	1.75	8.3
23. Länderspiegel(ZDF)	1.68	12.5

출처: Hermam Meyn: Massen medien in der BRD 재인용

유럽에서 프로그램 장르 분류에 있어서 “오락-Unterhaltung”은 버라이어티·쇼와 퀴즈로 국한해왔다. 프로그램 개념이 다소 모호해지기 시작하면서 “오락” 보다는 “픽션”으로 범위를 넓혀 표시하기 시작했다. 시장 점유율과 시청자 수로 순위를 매긴 위

표에는 공영인 ARD1, ZDF과 상업채널인 RTL밖에는 보이지 않는다. 또한 인포메이션, 즉 정보, 시사(뉴스포함), 교양 등을 포괄하는 부문의 순위에서도 ARD1, ZDF, RTL, SATI 정도가 보일 뿐이다. 이 자료들에서 나타난 커다란 성향은 포괄적이긴 하지만 규정에 크게 구애되지 않고 제작물을 선택한 채널은 기대한 만큼의 호응도에 이르지 못했고 점진적인 변화로 현재의 편성특성을 형성한 대부분의 공영 및 민영채널⁴⁾은 규제 조항에 저촉하는 형태로 운영하는 기구가 아니란 점을 보여주고 있는 것이다.

5. 외주 제작사의 존립과 특성

1) 외주사의 존립과 변화

여기에서 외주 제작사란 실제 편성권을 갖는 방송사와 지분 소유 관계가 없는 순수한 독립제작사와 일정부분 소유관계를 공유하는 이른바 자회사를 모두 포함한다. 물론 이들은 독일 내에서 활동하는 독일국적의 회사들이다.⁵⁾ 이 연구에서는 방송사와의 제작사들을 분석하는데 있어 몇 가지 관점을 활용했다.

첫째, 민영방송 일부를 제외한 거의 전 방송망이 지니고 있는 편성과 편성변화에 대한 규범적이고 보수적인 특성이다. 위에 제시한 콘텐츠운영의 경제성 도모와 그에 따른 지극히 규격화한 원칙을 고려하는 방송사의 방침에 동조하는 제작사의 분포와 기능을 살피는 일이다.

둘째, 시장점유율이 높은 방송사들이 아무리 규범적이고 계획된 범주 내에서만 변화를 모색한다 하더라도 이미 시장의 대세로 자리 잡는 소비자의 요구나 산업적 분위기의 팽창에 어떻게 대응 하는가 이다.

셋째, 보수적 규범과 시장논리 사이에서 제작사는 과연 어떤 공공적 규제나 보완 정책에 의존하는 경영방법을 유지하는가 하는 점이다.

최근의 독일의 독립제작사의 분포와 운영형태를 분석하면 편성과 그 정책에 영향을 주는 위 세 가지 성향이 모두 보이는 것으로 판단할 수 있다. 최근의 전체적인 유통 자료를 참고하면 독일에는 2008년 현재로 1,583개의 콘텐츠 제작사와 453개의 극영화 제작사 있으며 전체적인 외주는 공영방송과 민영방송이 6:4 비율로 의뢰하고 있다.⁶⁾ 이를

4) RTL과 SATI은 공영인 ARD와 ZDF와 방송방향에서 협력 및 운영참여를 하고 있는 채널이다.

5) 최근의 독일에는 BBC Worldwide의 현지회사 설립이 추진 중이다.

6) 이 자료 일부는 Berlin 대학의 서명준으로부터 최근의 독일 방송의 콘텐츠 제작 현황을 자문 받은 것이다.

지불하는 예산으로 추산하면 2008년 총 광고료 약 80억 유로와 수신료 약 45억 유로를 합한 125억 유로 중 외주 콘텐츠에는 약 20억 유로를 쓴 것으로 되어 있다.

외주의 수용비율은 정보가 35%, 픽션 28%, 엔터테인먼트 32%이다.

여기에서 픽션과 엔터테인먼트의 프로그램성격은 우리와는 다른 몇 가지 요소가 있지만 어쨌든 방송의 3가지 기본영역의 외주 양상은 균형을 이루고 있다. 이 분야의 균형을 지적하는 이유는 외주를 시행하던 초기와 그 규모가 발전적 증가를 할 무렵에 한국은 이른바 방송사의 대중적 인기와 수익성을 고려하여 주된 외주 장르는 이른바 교양을 비롯한 정보 장르였기 때문이다.

외주를 담당하는 제작사의 분포에서도 외주 정책과 관련한 의미를 엿 볼 수도 있다. 약 2,000개소에 달하는 독일의 외주 제작사는 2000년대 후반에는 세계 유수한 어느 국가나 마찬가지로 통폐합이 활발하고 거래 액수도 큰 차이가 나고 있다.

〈표 9〉 수주액수별 제작사 분포 2008년

연간 2,500만 유로 이상	32개사
연간 1,200~2,500만 유로	32개사
연간 500~1,250만 유로	40개사
연간 500만 유로 이하	405개사
연간 50만 유로 이하	1,085개사

〈표 10〉 수주규모별 제작사명

(단위: 백만유로)

UFA/Bertelsmann	320
Studio Hamburg	300
Bavaria Film	283
Constantin Film	120
MME MOVIEMENT	87
Endemol	71
Brainpool	70
Odeon Gruppe	50
Granada Deutschland	40
NDF	35

* 출처: 서명준, 독일의 콘텐츠 산업, 2009.

이들 제작사중 규모가 비교적 큰 독립제작사인 “MME MOVIEEMENT”는 그 운영규모와 방법에서 시사점을 주는 모델이다. 구조와 수주 및 판매대상을 보면 다음과 같다.

〈표 11〉 독립제작사 “MME MOVIEEMENT” 운영 구조

		비 고
인력	512명	458명이 제작자 사무 54 인턴 58
업무내용	콘텐츠제작	영화, TV, 음악, 멀티미디어 콘텐츠, 해외 공동 제작
수주사	27% RTL 29% SATI 9% pro 7 26% 공영	공영이란 ARD·ZDF를 말한다.
연간규모	45,000분	
매출액	5,080만유로	세전이익 470만 유로

* 출처: 서명준, 독일의 콘텐츠 산업, 2009.

이와 같은 분포와 구조는 정부, 방송사 그리고 독립제작사의 관계특징을 나타내고 있다.

2) 영화 제작 개요

60년대의 미첼 위원회가 매체간의 영향 범위를 분석하고 각 매체의 존립방법을 제시한 이래 영화는 타 매체와 정부사이에서 거의 독립적인 존립방식을 유지했다. 법적으로는 영상 진흥법을 토대로 발전을 모색하는데 이는 정부가 순수한 극장용 영화만을 대상으로 지원금을 제공하기 때문이다. 물론 텔레비전으로 방송되는 영화는 소정의 방송료를 징수한다. 그러나 90년대 중반까지도 순수하게 독일이 제작한 영화는 미국에서 수입한 것에 비하면 아주 적은 시장 점유율을 지녔다.

1995년에 비하여 두 배 이상 상승한 점유율임에도 독일 영화는 전체 관객 수의 16.2%로 전체 관객의 6분의 1에 미치지 못했기 때문이다. 또한 동원 관객의 80%이상이 미국 영화에 흡수되었기 때문이다.

방송과 연결되지 않은 극장용 영화는 실적이 있고 품질을 보증 받은 조건으로 영화 협회로부터 지원금을 받는다. 이를 자동 지원금이라 하며 대개 2억 원에서 7억 원에 이르는 규모이다. 또한 이자가 없는 대부금 성격의 선별지원금을 받을 수 있다. 그밖에 배급업자를 위한 지원금도 지급한다. 이들 지원금은 독일 국적으로 제작되고, 제작자가

15%이상을 투자했고, 배급 계약이 확정된 작품에 한한다. 정부나 협회로부터 지원이 매우 구체적이고 규모도 적은 편이 아니란 점에서 영화도 연극처럼 “보호하는 대중문화”임이 분명하다.

그럼에도 불구하고 독일 영화가 대중적 호응도에 있어 만족할 만한 수준이 아닌 점은 그 부문의 콘텐츠 연구로 분석해야 할 것이다. 연구자의 견해로서는 밀려드는 미국 영화에 대해서 연극 수준의 고급문화 성격 즉, 지원을 하는 품질 수준을 높게 설정하고 있는 이유도 있다고 판단된다.

방송이 직접 기획하고 제작하여 송출하는 영화(방송용 영화)는 운영방식이 다르다. 규모가 큰 방송이라 하더라도 영화는 대부분 공동제작으로 만들어지며 콘텐츠 진흥기금과 해외 판권 매각으로 비용의 50%를 충당하고 방송사는 50%정도의 제작비를 부담하는 방식이다(서명준, 2009). 이와 같은 운영이 가능한 것은 방송사에서 직접 만들어 방송하는 영화의 수가 많지 않다는 이유도 있을 것이다.

애니메이션의 경우에는 방송사에서 영화를 제작하는 방법에 준해서 30~35%의 제작비를 제공하고 나머지는 공동으로 부담하는 형식을 갖추고 있다. 다만 영화나 다른 프로그램과 다른 점은 공동제작을 통해서 “영어”로 제작 되는 것이 대부분이란 점이다. 이것은 국내제작이라 하더라도 외국에 판매를 의도하지 않으면 불리하다는 의미일 것이다. 애니메이션이 획기적인 전환기를 맞은 때는 통일 후 ARD와 ZDF가 공동 투자하여 어린이 채널을 만든 사례이다.⁷⁾ 이를 위해서 두 공영 방송사는 8,700만 달러를 투자했다.

통일 후 넓어진 방송영역에 공익적 내용으로 민영방송과 경쟁을 촉진한 방안이었으며 불과 4~5년에 일단 성공적인 정착을 했다. 다만 채널 개설 시에 어린이 채널에 대해서는 애니메이션 부문의 확대발전을 기대했던 점이 특이하다.

이에 관한 규제는 물론 일반 영화에 준하는 형태이다.

6. 평가 및 시사점

위에서 살펴 본대로 독일 방송의 장르별 콘텐츠 발전 정책과 이에 적응하는 채널들은 다음 네 가지 특징을 지니고 있다.

- 프로그램의 제작, 방송과정의 경제성 추구
- 공영, 민영 방송의 영역 및 편성 방식의 차이점 유지

7) ARD와 ZDF는 통일 후 공동으로 어린이 채널(KIKA)과 다큐멘터리 채널(Phoenix)을 개설했다.

- 민영에 대한 규제 방식, 특히 국내 제작 콘텐츠의 활성화와 문화적 다양성을 위한 특이한 규제방식

- 독립 제작사의 산업과 문화의식에 따른 경영방식의 차이

등이 거의 독보적일 정도로 특성을 보이고 있다. 외국 제작물과 국내 제작물에 대한 경제, 문화적, 통제방식을 수용하기 전에 전통적인 공영방송은 장기간에 걸쳐 일정한 템포로 재방송 시간과 외주 시간을 증가시켰다.

결국 2000년대 말에 재방송은 40%대에 머물고 본 방송시간 중 외주 비율은 30%선을 넘어서는 규모를 보이고 있다. 이것은 통제나 행정 행위만으로 조정되는 편성이나 방송방침으로 볼 수는 없다. 이미 80년대와 90년에 연구자가 방문한 쾰른의 WDR 방송에서 편성간부는 일정수준 이상의 비용을 들인 프로그램은 1년 중 4번쯤의 재방송이 방송사와 시청자를 위해서도 매우 경제적인 송출방법이라고 피력한 바 있다. 이와 같은 재방송 방침은 통일 전까지 운영해오던 ARD의 3TV, 즉 교육전문채널에 있어서도 매우 효율적인 방법으로 강조되었다.

또한 외주의 전체적인 특징도 공영방송이 민영보다 높은 비율로 발주한다는 점이었으며 장르가 고르게 분포되는 특징을 보인다. 그밖에도 공영의 1채널, 즉 ARD채널이 전국에 분포한 주 단위 ARD방송사와 할당된 편성량을 연결하는 방식 또한 내용의 다양성과 함께 경제성을 도모하는 방식으로 자리 잡았으며 특별한 규제에 얽매일 필요가 없도록 하는 원인이라고 볼 수 있다.

제도적 규제에 있어서는 독일을 비롯하여 유럽의 유수한 나라들이 3단계의 콘텐츠, 문화보호 및 영상산업 보호의 조절 기능을 갖고 있다. EU의 규정과 방송법 차원의 각국의 법규와 방송사 단위의 편성규정이 그것이다. 법률로 규정된 내용이 원칙과 이념은 분명하되 표시했으나 규모와 범위를 매우 포괄적으로 표시함으로써 방송사의 재량 권역시 폭 넓게 인정하고 있다. 그러나 공영방송과 경영상 공영과 관련이 있는 민영방송의 경우는 점진적이지만 외주를 늘리는 외국 제작물을 스스로 통제하는 경향이지만 아예 오락과 외국제작물을 위주로 하는 일부 채널(미국자본에 매각된 Pro7)은 위에 법규정 정신을 그대로 따르지 않고 있다.

흥미있는 점은 원칙규정을 어기고 외국, 특히 미국의 영상물을 방송하고 있는 채널에는 점유율, 또는 수용자의 반응은 지극히 낮게 나타나고 있는 점이다.⁸⁾

8) 전형적인 외국 영상물 방송채널인 pro7와 VOX 등은 제시한 상위 10, 또는 20 위 프로그램에 포함된 프로그램이 없다.

이런 현상은 일반적으로 관찰되는 모두 분석해 내기 어려운 점이며 오랫동안 공영방송과 함께 이룩해온 방송에 대한 전통적인 이해가 축적된 결과라고 추측하게 된다.⁹⁾ 또한 국가적으로는 산업적 측면에서 일부 채널을 규범의 테두리에서 얼마간 예외를 인정해주는 현상으로 인식되는데 그 바탕에는 수용자의 기호도가 염려할 정도로 편향적이지 않는다는 판단도 작용한다고 생각된다.

연구자는 그런 현상의 하나로 전국 곳곳에 문을 열고 있으나 결코 발전적이지 못한 포르노 극장을 연상한다.

공 민영을 포함하여 방송사들이 외주를 수주하고 대중의 기호와 규범을 동시에 만족시키는 독립제작사들의 분포 상황도 많은 시사점을 준다고 볼 수 있다. 우선 일반적 양상이 주는 의미는,

- 독일 전체의 외주 제작사를 약 2,000개소에 달하는데 여기에도 군소 제작사는 인수 합병이 많다.
- 인수합병 대상이 되는 작은 규모의 제작사는 전체의 약 절반 정도이나 이들은 대부분 특수, 전문 분야를 다룬다.
- 어느 정도 규모가 큰 제작사들은 대부분 공영채널이나 민영채널과 소유권 일부씩을 공유하고 있어 제작 계약도 양측과 자유롭게 하고 있다.
- 극영화 제작사들이 아직은 높은 개런티 등 비용운용에 어려움을 겪는 단계는 아니다.
- 통일 후 독일 전역에 약 3,500만 가구를 유지하는 방송 수용자 층에 비해서 독립제작사들 모두가 참여한 상업주의만 몰두하는 체계는 아니란 점이 특이하다. 외주로 계약되는 장르가 아직은 균형을 이루고 있기 때문이다.¹⁰⁾
- 외국에서 구매하는 프로그램의 규모는 10%이하로 국내 외주사의 수주량은 기본적인 수준을 유지한다.
- 독립 제작사들의 분포와 경영이 비교적 안정적임에도 불구하고 큰 방송사의 자회사에 비하여 점차 증가하는 상업적인 분위기를 감안하여 공영방송의 지원이나 그 밖에 공적 지원이 필요하다는 주장이 일고 있다.

이상과 같은 독일의 방송과 제작, 편성 시스템 분석을 통해 큰 흐름을 개관해 보았지만 이외에도 국내 방송 제작 편성 제도 개선에 시사하는 바는 많다.

첫째, 일부 채널을 제외하고는 대체로 유럽 프로그램이 10%, 미국 프로그램이 20%

9) EU와 국가방송협정상의 제작물 소속규정을 일반적으로 준수하지 않고 있는 채널들도 공영적 성격을 띤 채널을 포함하고 있는 그룹에 속해 있다.

10) 2006년 현재의 각 장르의 외주 비율은 30% 내외의 평균을 이룬다.

수준으로서 독일도 다른 유럽 국가와 같이 외국 자본 개방에는 관대하지만 프로그램 개방에는 신중한 모습을 보이고 있다.

둘째, 전반적으로 공영방송의 경우 재방송과 외주 제작을 늘리는 경향이 있다. 그러나 이러한 정책 추진과정은 급격하고 신속한 변화보다는 매년 1%씩 20년에 걸쳐 점진적으로 변화를 시도하고 있다는 점이다. 매년 조금 씩 그 변화를 추진했지만 20년이라는 시간은 근본적인 변화를 초래하고 있는 것이다.

셋째, 외주 제작 프로그램 장르가 우리나라와 같이 일부 장르에 국한되지 않고 정보 35%, 픽션 28%, 오락 32% 등 장르별로 고른 분포를 보이고 있다는 것이다.

넷째, 방송용 영화는 제작 단계에서부터 콘텐츠 진흥기금과 해외 판권으로 50%를 확보하고 방송사는 50%, 애니메이션은 방송사가 30~35% 자금만 충당하고 있다. 이와 같이 국내에서도 방송용 영화와 애니메이션이 자체 제작보다는 이러한 다양한 자금원에 의존하는 방식으로 전환할 필요가 있겠다. 국내 제작, 편성 규제도 시간량 규제에서부터 제작비 규제로 전환할 필요가 있다.

Ⅲ. 영국의 방송과 제작 편성 규제 제도

1980년대 대처 보수당 정권 이후 영국의 방송 정책은 단언컨대 세계에서 가장 빠른 규제완화, 탈규제 정책을 추진하고 있다. 그러나 내용규제 영역이라 할 수 있는 편성규제 및 정책 영역에서는 상대적으로 강력한 규제정책을 추진하고 있다. 즉 구조규제(소유권 및 兼營규제)는 완화하되 내용규제와 편성규제를 강화하여 구조규제 완화에서 비롯될 수 있는 그 역기능을 완화하거나 차단하려는 의도인 것으로 보인다. 여기에서는 영국의 과감하고도 대담한 구조규제 완화의 흐름을 개관하고 제작 편성규제 정책을 분석해 보기로 한다.

1. 영국 구조규제(소유, 兼營규제) 완화 정책의 역사 개관

1) 피코크 위원회의 소비자 주권론

1979년 집권한 대처 정부는 경제학자인 피코크를 좌장으로 하는 “Peacock 위원회”를 만들어 이른바 “소비자 주권론”을 내세우면서 BBC의 구조개혁을 추진하였다. 소비자 주권론의 핵심내용은 ○ BBC의 수신료 체제를 해체하고 BCC도 프로그램 시청률과 소비자의 선택에 따라 프로그램에 돈을 지불하는 pay channel 또는 pay per view 방식의 도입하며 ○ 영국의 영상산업과 독립프로덕션 육성을 위해 BBC를 비롯해서 모든 방송사업자는 외부제작 프로그램을 25% 이상 의무적으로 외주제작을 하도록 하는 것이었다. BBC를 유료채널로 전환하려는 피코크 위원회의 제안은 BBC 노동조합의 강력한 반발로 공수포로 돌아갔으나 외주제작 25% 案은 방송법에 반영되어 지금까지 준수되고 있다. 25% 안은 영상산업 육성이라는 대의명분도 있지만 BBC의 힘을 약화시키려는 간접 우회 전략으로 연구자는 추론하고 있다.

2) 뉴미디어 시장의 외국자본 및 투자 개방

집권하자마자 IMF사태를 맞은 대처 보수당 정부는 케이블 TV 산업 육성으로 미국 자본(미국 전기통신사업체 들)의 진입을 허용하였고 위성방송은 호주의 신문재벌 출신

이자 영국에서도 최대 신문재벌이었던 루퍼트 머독에게 위성방송(합병으로 인해 지금은 유업 최대의 위성방송사업자인 BSKYB) 진입을 허용하였다.

3) 노동당의 반발과 타협

1990년 방송법 개정도 머독이 주도한 것이나 다름없을 정도였다. 당시 방송법 개정 문제의 핵심중 하나는 신문과 방송의 교차 소유에 관한 것이었다. 다시 대처수상은 교차 소유 제한을 더욱 완화하고, 머독 계열 회사에 대해서는 규제 대상에서 제외 시켰다. 이후 영국의 방송정책은 정부의 손에서 머독의 손으로 넘어갔다는 비판이 쏟아졌다.

이와 대조적으로 야당인 노동당은 방송 민영화 정책을 완강히 반대하였다. 상업적 가치가 방송을 지배해서는 안 된다는 논리였다. 그러자 여론을 장악한 뉴스 코퍼레이션사의 머독은 노동당이 시대에 뒤떨어진 사회주의를 추종한다고 이념적 색깔을 씌웠다. 이런 색깔론은 유권자에게 먹혀 들어가 노동당의 집권은 불가능해 보였다. 선거마다 패배한 노동당은 전통적인 공익성 및 노동 중시 정책을 폐기하고 자본의 이익을 보존하고, 시장의 논리를 신봉하는 것을 골자로 하는 신노동당 강령으로 채택하였다. 토니 블레어 노동당 당수는 뉴스 코퍼레이션과 대립해서는 도저히 선거에 이길 수 없다는 점을 인식하고 집권하면 '개방적이고 경쟁적인 시장'으로 바꿀 것을 약속하였다. 1997년 신자유주의 기치를 내선 노동당이 선거에 이기면서 방송시장을 바꾸는 작업에 들어갔다.¹¹⁾ 그 첫 번째 결과는 1998년 '커뮤니케이션의 규제', 2000년에는 '커뮤니케이션의 새로운 미래'라는 정부 보고서가 발간되었다.

1998년 보고서는 공영방송이 더 이상 방송의 중심이 아니라고 선언하였고, 2000년 보고서는 경쟁만이 국민의 선택을 확대하고, 품질을 향상시킬 수 있는 것이라고 지적하였다. 공익성 사상이 영국 방송정책에서 철퇴를 맞는 순간이었다. 그래서 학계와 대표적인 시민언론운동단체인 CPBF는 정부의 백서(white paper)를 시장의 논리에 백기(white flag)를 든 것이라면서 정부 정책에 반발하였다.

대처 정권의 신자유주의 정책을 계승한 노동당 토니 블레어 수상은 자유와 경쟁 그리고 선택을 국정 의 기치로 삼았다. 이것은 사회 전 부문에 걸쳐 공공서비스의 전통을 약화시키는 한편 사유화, 상업화를 강화하는 것이 골자이다. 노동당 정권은 21세기 영국을 'e-society'로 재정립한다는 야심 찬 계획 아래 국가의 모든 자원과 정책을 e-society

11) O'Malley, T., 'Communications revolution: who benefits?', CPBF. 2000.

구축에 투입하는 경향이다. 이러한 국가적 목표 아래 대대적인 사회경제 구조의 재편을 단행하고 있다. 방송의 디지털화는 관광, 교육과 함께 21세기 국가 기관 산업으로 육성하려는 전략적 포인트이다. 이에 따라 방송 산업 정책도 급격한 변화가 있었다. 이것은 다채널, 디지털화, 시장개방의 가속화라는 정책으로 표면화되었다. 전통적인 공공 서비스 체제가 상당히 약화되고 시장 논리가 지배하게 되었다.

4) 2003년 커뮤니케이션 법 제정의 의미

이제 영국은 2003년 커뮤니케이션 법(Communication Act) 제정을 통해 세계에서 가장 규제완화가 강한 국가가 되었다. 2003년 법 이후 영국 방송은 (1) 방송시장의 외국자본에 대한 완전 개방, (2) 시장점유율 규제(중전에는 1 방송사업자가 전체 영국 방송시장의 15%까지 점유할 수 있었음)의 철폐, (3) 수평적 규제체제의 도입, (4) BBC의 상업적 활동과 글로벌화 추진 등으로 규제완화의 절정을 이루고 있다. 이러한 규제완화 정책은 미디어 환경의 변화과정 즉 미디어 및 커뮤니케이션 업계의 통합화와 디지털화, 그리고 이에 따른 탈규제 정책 대한 필요성에 대처하기 위한 것이다.

2003년 커뮤니케이션 법은 방송과 통신을 규제하는 기구들을 통합하여 ofcom이라는 단일 조직을 만들었으며 방송법과 통신법도 단일법으로 통합하였다. 또한 BBC는 경영위원회 대신 BBC 트러스트(Trust) 제도를 도입하여 BBC의 독립성을 강화하였다.

BBC는 1990년대 중반부터 BBC 칠퍼장을 통해 BBC의 <상업화>와 <글로벌화>를 추진하고 있다. BBC는 공공활동과 상업 활동을 위한 분리되고 투명한 회계 시스템을 유지하고 있다. 즉 BBC 지상파는 공공서비스, BBC 디지털 채널은 상업적 활동을 추구한다.

2. 공영방송의 채널 특성화와 편성규제 정책

여기에서는 상업화와 글로벌화를 추진하고 있는 BBC의 채널 특성화 정책과 Ofcom과 BBC의 협의 내용을 살펴보고자 한다.

1) BBC의 채널 특성화 정책

BBC는 아날로그 2채널에 대해서는 전통적인 방송저널리즘인 종합편성채널로서의

기능을 부여하고 있지만 늘어나는 신규 다채널에 대해서는 다음과 같이 다양한 채널 편성 전략을 추진하고 있다.

- 지상파 아날로그 채널
 - BBC 1: 주류 시청자를 위한 종합편성채널
 - BBC 2: 사실 프로그램, 혁신적인 코미디와 드라마(종합편성채널)
- 지상파 디지털 방송서비스
 - BBC 3: 젊은 층을 대상으로 한 종합편성 채널
 - BBC 4: 지적이고 문화적인 대안 편성
 - CBeebies: 유아대상 교육 및 오락 편성
 - CBBC: 10세 이전의 어린이들을 위한 혼합편성 채널
 - BBC News 24: 24시간 뉴스와 분석/정보 프로그램
 - BBC parliament: 영국 의회 /지역의회 생방송 토론, 위원회 및 정치 관련 프로그램

최근 BBC의 미래 청사진을 밝힌 보고서 “Creative future”는 다음과 같은 신규 시장 개척 전략을 제안하고 있다.

- 인터넷 방송, 모바일, 브로드밴드 포털 등 다양한 플랫폼 진입 및 활용
- 10대 시청자 등 틈새시장 및 잠재 고객 유치 전략
- 전문가 스카우트 및 육성 전략
- 시청자 맞춤형 및 개인화된 서비스개발, 시청자 참여 프로그램 개발
- 다양한 장르 및 인기 프로그램의 개발

이상에서 살펴 본 바와 같이 BBC는 디지털 신규 다채널에 대해서는 주로 10세 이전부터 유아, 10대, 청소년 층 등 젊은 층을 주요 대상으로 채널 특성화와 편성전략이 추진되고 있음을 확인할 수 있다.

2) BBC의 상업적 활동과 글로벌 정책

2007년 칙허장에서는 BBC의 상업적 활동을 공인하고 있다. 주지하는 바와 같이 BBC 월드와이드는 다큐멘터리 등의 해외 판매를 통해 상당한 수입을 올리고 있다. 또한 BBC는 Freeview 서비스를 BSKYB(루퍼트 머독의 위성방송)와 미국자본인 Crown Castle과 합작으로 운영하고 있다. 공영방송과 대자본의 결합이 추진되고 있는 것이다. BBC는 광고 없이 수신료(75%)와 기타수입으로만 재정이 충당된다. 수신료는 물가연동제이며 기타 수입은 이와 같이 다양한 상업적 활동과 글로벌 전략에 의해 충당된다.

3. BBC와 ofcom의 협의한 편성규제 정책

BBC의 규제기관은 트러스트(Trust)이지만 편성, 심의 등 내용규제 영역에서는 ofcom의 영향력이 강하다. ofcom은 BBC에 대해 벌금을 부과하는 등 강력한 내용규제 정책을 실시하고 있다 여기에서는 BBC와 Ofcom간에 협의한 편성규제 정책을 살펴보기로 한다.

1) BBC 1과 Ofcom이 협의한 편성규제

- 최소 25%의 독립제작사 프로그램 방영: 25% 외주제작비율 준수
- 방송시간의 70%(피크타임은 90%)는 영국물: 주요시간대 국내물 보호
- 현재의 뉴스방영패턴은 유지하되 그 중 네트워크 뉴스의 최소 1,380시간(6~10:30까지의 피크는 275시간)은 통역: 뉴스 보급 확산
- 지역뉴스는 최소 3,920시간(그중 2,010시간은 피크대): 지역뉴스 시간규제 및 주요 시간대 규제
- 피크대 1,030시간 지역프로그램 및 피크 주변 대 추가 355시간(이 때 BBC1 뉴스는 제외): 지역 프로그램 주요 시간대 규제
- 시사정보 프로그램 BBC 1, 2 합쳐서 적어도 피크대의 105시간 방영: 시사정보 프로그램 주요 시간대 규제
- 지역프로그램은 BBC 1, 2상의 모든 장르에 걸쳐서 최소 6,580시간(BBC1의 지역 뉴스 포함): 지역프로그램 장르 및 시간 할당
- 지역프로그램은 적어도 95%는 관련 지역에서 제작(BBC1, 2 포함): 지역의 제작능력 제고
- 관련 프로그램 제작예산의 적어도 30%는 네트워크TV에 할당(이는 M25 외곽의 총 제작시간의 25% 해당): 제작 예산규제
- M25 외곽에서 제작된 현재의 광범위한 프로그램을 유지하는 등 전 영국의 제작센터를 이용: 지역단위 제작능력 제고

2) BBC2와 Ofcom이 협의한 편성규제

- 최소 25%의 독립제작사 프로그램 방영: 25% 외주제작비율 준수

- 방송시간의 70%(피크타임은 80%)는 영국물: 주요시간대 국내물 보호
- BBC 1, 2를 합쳐 네트워크뉴스의 최소 365시간 네트워크 시사정보 프로그램 방영: 시사정보 프로그램 장르
- 지역프로그램은 BBC 1, 2상의 모든 장르에 걸쳐서 최소 6,580시간(BBC1의 지역뉴스 포함): 지역프로그램 장르 할당
- 지역프로그램의 적어도 95%는 관련 지역에서 제작(BBC 1, 2 포함): 지역의 제작능력제고
- 피크대 1,030시간 지역프로그램 및 피크 주변대 추가 355시간(이때 BBC 1 뉴스는 제외): 지역 프로그램 주요 시간대 규제
- 관련 프로그램 제작예산의 적어도 30%는 네트워크TV에 할당(이는 M25외곽의 총 제작시간의 25% 해당) 제작 예산규제
- M25외곽에서 제작된 현재의 광범위한 프로그램을 유지하는 등 전 영국의 제작 센터를 이용: 지역단위 제작능력 제고

이상에서 살펴 본 바대로 공영방송 BBC는 ofcom에 의해 다양한 규제를 받고 있다. 첫째, BBC도 예외 없이 영국의 다른 지상파, 유료방송과 마찬가지로 외주제작 25% 규정을 준수해야 한다.

둘째, 국내영상물 보호 정책으로 주요 시간대(피크타임) 규제를 실시하고 있다. 주요 시간대에서는 국내 프로그램을 주로 할당하되, BBC 1과 BBC 2는 채널별로 다소 차이를 두고 있다.

셋째, 뉴스 보급 및 확산을 위해 통역 시스템을 강조하고 있다.

넷째, 지역뉴스는 시간 량 규제 및 주요 시간대 규제를 하고 있다.

다섯째, 시사정보는 주요 시간대 규제를 하고 있다.

여섯째, 지역 프로그램의 장르 및 시간 할당을 하고 있다.

일곱째, 지역의 제작능력 제고 방안을 추진하고 있다.

여덟째, 시간할당과 함께 예산 할당 방법도 선택하고 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 공영방송 BBC에 대해서는 지역 뉴스를 비롯한 지역 프로그램에 대한 각별한 정책적 배려가 돋보인다. 또한 뉴스, 시사정보에 대한 규제 그리고 주요 시간대의 시간대 보호, 국내 영상물 보호, 시간할당제와 함께 예산 할당제 등이 주목을 요한다.

4. 기타 영국의 제작, 편성관련 정책 고찰

1) 외주제작체제와 방송법

영국은 1990년 방송법부터 지금까지 일관적으로 연간 방송물 가운데 25% 이상을 외주제작으로 편성하도록 의무화하고 있다. 외주제작이 25%를 넘지 않으면 익년에 부족분을 부가, 외부제작비율을 상향 조정 등의 조치를 취할 수 있다.

영국은 외주제작체제와 독립제작사에 대한 가장 강력한 정책과 역사를 가진 국가 중 하나이다. 영국이 독립제작 시장을 활성화시키려 했던 동기는 할리우드 영화가 자국 영화 시장의 점유율을 90%나 장악하고 있었던 현실에 기반 했다. 즉 영상산업의 경쟁력을 확보하기 위한 정책이었다.

2) 독립제작사의 영향력

최신 통계는 아니지만 1999년 지상파방송의 전체 프로그램에서 뉴스를 포함 방송사 자체 제작물이 29% 수준이었다. 외화 등 구입 프로그램(acquired programme)¹²⁾ 제외하고 2000년 영국 지상파방송이 편성한 프로그램의 원 제작자를 보면 방송사가 48%, 독립제작사 44%, 기타 8%를 차지하였다. 독립제작사가 만만치 않은 힘을 가졌다고 평가된다.

3) 외주전문채널의 설립과 외주 제작 시스템 강화

1982년에 출판형 방송사인 Channel 4의 설립으로 독립제작사를 위한 독자적 유통 창구를 마련함으로써 영국 방송 프로그램 제작과 유통 시장의 동시적 발전에 큰 성과를 이루어냈다. 이전의 프로그램 제작은 수직적으로 통합된 방송사 자체 제작이 일반적이었으며 독립제작사들은 영세성을 면치 못하는 상태였다. Channel 4의 성공으로 방송 프로그램 제작과 유통 시장이 발전하였다. Channel 4가 등장한 지 불과 1년 만에 100개의 독립제작사가 생겼고, 이 중 50%가 방송 프로그램 전문 제작사였다. 이러한 경쟁의 효과로 수년 동안 제작비에 대한 고려 없이 프로그램을 만들어온 방송사에도 효율적

12) 구입 프로그램은 외주와 달리 방송사가 개입할 수 없는 프로그램을 말한다. 외화나 국제 프로그램 건본 시장에서 구입한 것들을 말한다.

운영 개념이 도입되었으며, BBC는 1990년 초반부터 수백만 파운드의 예산을 절감할 수 있게 되었다.

영국의 독립제작사의 발전은 이와 같이 방송법상의 25% 외주 규정과 외주 전문채널(Ch4)의 설립에서 비롯된 것이라 할 수 있다.

4) 영화와 다큐멘터리가 장르 주도

영화와 다큐멘터리는 다채널 체제를 주도하는 장르이다. 어린이 대상 프로그램도 공급량이 많으며, 스포츠와 드라마도 상당한 비중을 차지한다. 취미와 관련된 프로그램의 송출량이 많은 것도 특징의 하나이다. 하지만 수요에 못 미치는 제작 능력은 여전히 영국 방송 산업의 한계로 지적된다. 채널이 늘고, 시장이 다변화되었지만 프로그램 공급은 이를 뒷받침하지 못하기 때문이다.

5) 소수 민족 보호

2003년 Ofcom에 통합된 ITC(Independent Television Commission: 독립 텔레비전 위원회)는 여러 분야에서 소수 민족에 관한 방송조치들을 채택했다. 먼저 채널에서 고용과 기회의 평등에 있어서 라디오 방송에 관한 1990년의 법 38장은 Channel 3, 4, 5의 고용을 담당하는 회사는 남녀 간 그리고 다른 민족 그룹들 간에 기회의 평등을 보장해야 한다고 명시하고 있다.

프로그램에 있어서 ITC의 규정은 소수 민족이 전반적 방송 편성에서 공정하고 평등한 방식으로 표현되도록 주의할 것을 방송사들에게 권고하고 있다. 1990년 방송법의 14장에서는 Channel 3의 지역 방송 허가를 받기 위해서는 대상 지역을 잘 이해하고 파악해서 민족의 다양성을 존중하는 프로그램을 방송할 수 있어야 함을 강조하고 있다. 소수 민족을 잘 표현하기 위한 이러한 노력에서 ‘문화적 다양성의 네트워크(Cultural Diversity Network)’가 창설되었다.

주제별 채널을 보면 영국 텔레비전 방송 채널들과 더불어 유럽 조정 기관에 의해 허가를 받은 채널들이 여러 민족 공동체를 대상으로 영국에서 방송되고 있다. 중국인 시청자를 위한 2개의 텔레비전 채널, 영어와 인도 파키스탄의 여러 언어들로 방송되는 영화, 오락, 정보를 제공하는 20개 채널, 아프리카계 카라이브 공동체를 대상으로 하는 1개의 채널 등이 있고, 아랍어, 이란어, 일본어 채널들도 있다.

6) Ofcom의 저작권 가이드라인(2003년 12월): 프로그램에 대한 권리는 제작자의 권리

Ofcom은 저작권의 권리문제에 특별히 관심을 가지고 시행규칙의 수립 및 이행과 관련하여 감독하고 조정하는 역할을 하고 있다. Ofcom은 영국의 TV제작시장을 감독하며 조정하는 역할을 맡고 있다. Ofcom은 영국의 TV제작 부문에 대한 보고서를 통해 시장을 분석하고 그 성과를 평가하고 있다. 독립제작사가 제작한 프로그램을 방송사업자에게 완전하게 매각하지 않는 한, 프로그램에 관한 권리는 제작자가 보유해야 한다고 명시하고 있다. 따라서 방송사업자는 시행규칙에서 그들이 확보하는 최저한의 권리에 대해 정의해야 한다.

Ofcom의 가이드라인에 입각해 영국의 독립제작사협회(PACT)와의 협의에 입각해 시행규칙, 계약조건을 정하고 이를 일반에 공개하도록 되어 있다. 경우에 따라 방송사가 100% 제작비를 투입했다고 하더라도 일반적으로 1차적 권한을 제외하고 2, 3차 저작권은 독립제작사에 귀속된다.

1차적 권한이란 방송사가 최초로 독점적으로 방송할 권한으로 자체 플랫폼 유통과 방송사가 완전히 소유하는 채널에 방송가능하다. 일반적으로 5년(추가요금 지불하면 2년 연장 가능)이며 기간 내 3회까지 방송이 가능하다. 포맷권은 방송국이 보유한다. 2차는 타 방송사나 채널에 대한 배급 혹은 판매권, 3차는 마지막 단계 유통창구나 상품화 단계로 DVD나 캐릭터 상품 등이다.

7) 표준 제작비 의무화

Ofcom의 가이드라인에 입각해 표준제작비를 산정하도록 의무화하고 있다. 특히2003년 커뮤니케이션 법은 방송사로 하여금 독립제작사와의 공정한 거래 관계를 위한 시행규칙(Code of Practice)을 마련하도록 강제하고 있다. 2006년 Ofcom의 “TV제작부문에 대한 검토(Review of the Television Production Sector)”에 따르면 시행규칙들의 도입 이후 방송사와 제작사들 양자 모두 분명한 이익을 볼 수 있었으며, 시행 규칙이 잘 작동하고 있다는 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. Ofcom의 기본적인 시각은 방송사는 독립제작사에게 방송될 프로그램 제작비의 전액을 지급해야 하며, 프로그램의 저작권은 기본적으로 독립제작사 소유여야 한다는 입장이다.

시행 규칙의 이행에 따라 독립제작사의 해외 판권 수입은 기존의 30%에서 85%까지

확대되고 있고, 이와 더불어 독립제작사의 재정 여건도 개선되고 있는 것으로 평가된다.

5. 평가 및 시사점

1980년대 대처 보수당 정권 이후 영국의 방송 정책은 단언컨대 세계에서 가장 빠른 규제완화, 탈규제정책을 추진하고 있다. 특히 2003년 커뮤니케이션 법(Communication Act)은 외국인 자본 및 투자의 완전 개방, 수평적 규제 체제 도입, 시장점유율 규제 철폐 등을 통해 대폭적인 규제완화 정책을 추진하고 있다. 여기에 더해 BBC는 1990년대 칙허장 부터 추진해 오고 있던 BBC 월드 와이드 등을 통한 글로벌 전략과 상업화전략을 2007년 칙허장에서도 재차 공인하고 있다. 그러나 이러한 소유권 및 兼營부분과 같은 구조규제 부분에서 추진되고 있는 규제완화, 탈규제 정책을 보완하기 위하여 제작 및 편성규제와 정책은 더욱 강화하고 있는 것으로 보인다. 영국은 소유 겸영규제완화 정책과 함께, 여기에 대한 우려로 내용, 편성, 제작 규제 강화가 동시에 강력하고 작동하고 있는 것이다.

BBC는 종합편성 정책을 1, 2에서 그대로 추진하고 있지만 디지털 다채널에서는 유아, 10대, 젊은 층을 새로운 주요 대상으로 하고 있음을 확인할 수 있었다. 국내 방송정책에 시사하는 바가 매우 크다. 짐작컨대 인터넷으로 이동하고 있는 영 제너레이션의 매체접촉을 다시 방송 쪽으로 견인하려는 의지가 아닌가 생각된다. 90년 대 중반부터 상업화와 글로벌화 전략(주로 BBC 월드와이드) 을 통해 영상산업 육성책을 드라이브 하고 있는 BBC는 루퍼트 머독과 같은 대기업 그리고 미국의Crown Castle 과 같은 외국기업과도 전략적 제휴를 통해 새로운 플랫폼을 운영하고 있다. BBC는 신규 디지털 다채널 편성, 상업화와 글로벌 전략 등을 통해 프로그램 제작 및 편성의 외연을 확대하는 동시에 분리자회사 방식을 통해 과감한 구조조정 정책도 실현하고 있다. 아울러 이러한 다양한 프로그램을 통한 제작 및 편성전략은 물가연동제에 기초한 안정적 수신료 체제와 함께 기타 수입의 기반을 이루고 있다. 이러한 BBC 구조개편 과정은 국내 공영 방송 발전의 타산지석이 될 수 있다.

첫째, 디지털 다채널 시대에 KBS는 현재의 종합편성 전략 이외에도 상업화와 글로벌화 그리고 새로운 대상층(영국과 같이 유아, 10대, 젊은 층 등)을 겨냥하여 새로운 시장을 개척하여 그 외연을 확대할 수 있다. 다채널 전략은 MMS 전략에도 시사하는 바가 클 것이다.

둘째, 루퍼트 머독과 같은 대기업 그리고 외국자본과도 전략적 제휴를 하고 있는

BBC의 유연성과 분리자회사 방식을 통한 구조조정 정책도 시사하는 바가 크다. 즉 공영방송의 경영합리화와 구조조정 정책으로 대기업과 외국자본과의 전략적 제휴를 통한 신규 사업에 대한 투자방식을 적극 검토해 볼 수 있겠다.

BBC에 대한 규제는 ofcom과 별도로 BBC 트러스트(Trust)에 의해 독자적으로 이루어지지만 제작, 편성, 심의규제는 ofcom이 주도하고 있다. 양자 간에 협의한 제작, 편성 규제 조항을 분석해 보면 뉴스와 시사정보, 지역 프로그램에 대한 보호정책이 아주 강력함을 볼 수 있다. 여기에 더해 국내 영상물 보호, 주요 시간대 규제, 외주제작 비율 준수, 시간할당제와 예산 할당제 규제 등 세밀하고도 광범위한 규제가 진행되고 있다.

국내에서는 공영방송이나 일반 지상파방송이나 편성규제에 있어서 별도의 차별화가 없다. 다른 지상파방송과 공영방송 KBS와는 편성에 있어서 차이가 있어야 한다. BBC는 종합편성채널에 대해서는 가장 광범위하고 세밀한 규제를 받고 있지만 동시에 상업화와 글로벌화 등을 통해 새로운 미지의 세계를 개척해 나가는 선도적 역할도 동시에 담당하고 있다.

기타 영국 제작 편성관련 정책을 평가해 보고 시사점을 검토해 보면 다음과 같다.

첫째, 외주제작 25% 규정과 외주전문채널 Ch 4의 설립이 영국 외주제작사의 활성화에 큰 도움이 되었음을 알 수 있다. 독립제작사의 영향력이 방송사의 제작능력과 대동소이함을 볼 때 영국의 외주제작정책은 성공했다고 하겠다.

둘째, 영화와 다큐멘터리가 장르를 주도하고 있다. 한국은 드라마 이외에 새로운 장르 개발이 필요하고 이런 점에서 BBC의 디지털 다채널 편성전략을 주목할 필요가 있다.

셋째, 방송사와 독립제작사의 저작권 분쟁에서 저작권을 프로그램 제작자의 권리로 인정함으로써 독립제작사를 보호하고 있다. 그러나 국내의 경우 영국과 같이 2,3차 저작권을 독립제작사의 권리로 인정할 경우 독립제작사에 대한 보호정책으로 기능할 것인가?는 의문이 남는다. 오히려 2, 3차 저작권도 감안하여 독립제작사에 대한 제작비 투여가 더 적어질 소지가 클지도 모른다. 이 문제는 국내 방송정책의 미완의 숙제이지만 가상의 역학 관계를 고려한 신중한 접근 자세가 필요할 것이다.

넷째, 영국에서 엄격하게 추진하고 있는 표준제작비 정책은 당연히 국내에서도 강력히 추진되어 그 실효성을 거두어야 할 것이다.

다섯째, 제작 및 편성 규제 평가기간을 통상 1년으로 부여하되 탄력적으로 그 이듬해까지 방송사가 그 규제원칙을 준수하도록 허용해 주고 있다. 국내 편성규제는 분기별 규제와 년도별 규제가 혼합되어 있는데 통상 1년 정도를 표준화하고 이를 지키지 못할 경우 익년까지 그 기회를 보장할 필요도 있겠다.

IV. 프랑스 방송과 제작 편성 규제제도

프랑스는 최근 사르코지 대통령의 일대 미디어 개혁을 통해 세계의 이목을 집중시켰다. 사르코지 미디어 개혁의 핵심 내용은 첫째, 다수의 현재 공영방송사들을 지주회사 제로 통합 운영한다. 둘째, 공영방송의 재원을 100% 수신료로 운영한다. 기존 공영방송 운영은 40%가 광고비였다. 셋째, 공영방송 사장은 대통령이 지명하되 국회의 동의를 받는다. 이러한 구조개혁 조치는 외형적으로는 공영방송 개혁이지만 실질적으로는 우파 사르코지 정권의 민영방송을 밀어주기 정책이라고 야당은 완강히 반대하였다. 즉 공영방송이 100% 수신료 체제로 가면 중국에는 이른바 “흘러내림 효과(trickle down effect)”에 의해 민영방송만 이득을 본다는 것이다. 이러한 사르코지 개혁은 프랑스 전체 방송 산업 육성을 위한 재정 확대 및 구조조정 정책으로 이해된다.

그동안 프랑스는 “문화적 예외”를 내세우면서 미국의 영상 개방 압력에 대한 반대노선의 선도적 역할을 담당했으며 과거 미테랑 사회당 정부에서는 지역정보화를 캐치프레이즈 대담한 케이블 플랜을 추진했으나 시장실패를 경험하게 되었다.

즉 프랑스의 영상유통의 대미 배타 노선과 지역정보화 정책 등 진보노선은 그 이념적 선명성은 부각되었지만 프랑스의 방송 영상산업 육성에는 큰 걸림돌로 작용한 것으로 이해된다. 사르코지의 구조개혁 조치가 외형적으로는 규제강화 조치이면서 실질적으로는 규제완화 조치인지는 그 평가가 이른다. 그러나 이와 같은 혁신적인 미디어 개혁 조치에도 불구하고 전통적으로 이어오는 강력한 제작, 편성 규제 정책은 80년대 이후 그다지 변화를 보이지 않고 있다. 프랑스의 제작 편성규제 제도의 특성을 분야별, 부문별로 정리해 보면 다음과 같다.

1. 방송 쿼터 정책

1986년 9월 30일 수정법령의 27조항을 개정한 1992년 1월 18일 법령은 프랑스 우수 방송사들은 “유럽 작품 60%를 프라임 타임에 방송해야 하며 그중 40%는 프랑스적인(EOF) 작품이어야 한다”고 규정하고 있다 프라임 시간대에 이러한 쿼터를 준수해야 할 의무는 공영 방송사들과 민영방송사인 TF1, 그리고 1996년부터는 Canal+에도 적용된다. 주요 시간대는 France 2, France 3, TF1은 모든 요일의 18시~23시와 수요일 14

시~23시이며 Canal+는 20시 30분에서 22시 30분까지이다.

이 법령에 따르면 프랑스 방송 쿼터 정책은 다음과 같이 요약할 수 있겠다.

첫째, 프랑스 프로그램 전체에 대한 쿼터제를 실시하고 있다. 국내 제작물(프랑스 적인 작품 40%)과 유럽 제작물(60%)에 대한 쿼터제를 실시함으로써 보호주의 정책을 추진하고 있다.

둘째, 주요 시간대 규제를 실시하고 있다. 공영방송사인 France2, France3 그리고 민영방송이라 하더라도 한 때 프랑스 최대 공영방송사였던 TF1 등 3대 지상파방송에 대해서는 특별히 주요시간대(프라임 타임) 규제를 실시하고 있다

〈표 12〉 방송물 쿼터 정책

구분		France2	France3	La 5ème	TF1	M6	Canal+
프로그램 전체에 대한 쿼터	‘프랑스적인’ 작품	47.4%	45.1%	61.3%	55.4%	46.3%	54.9%
	유럽 작품	70.0%	62.1%	79.8%	63.4%	62.3%	73.8%
프라임 시간에 대한 쿼터	‘프랑스적인’ 작품	54.9%	58.4%	- *	53.4%	42%**	45.6%
	유럽 작품	71.0%	82.8%	-	61%	60.2%**	76%

* 출처: CSA, 1996

** 그의 방영 시간을 고려하여 프라임 시간대의 쿼터가 La 5ème에는 적용되지 않는다.

*** 유효 시청 시간대.

2. 방송 영화 쿼터제

방송 영화의 쿼터는 방송물과 동일하다. 또한 법령은 영화와 관련된 방영쿼터 적용을 위해 20시 30분에서 22시 30분 사이를 프라임 시간대로 정하고 있다.

〈표 13〉 영화 방영 제도와 관련된 의무 사항들

구분	지상파 국영 방송	RFO와 해외 지역 방송	지상파 Canal+
연간 장편영화 최대 방영편수	<ul style="list-style-type: none"> 192편 방영 프라임 시간대 외 예술 영화 및 실험영화 52편 추가 방영가능 	<ul style="list-style-type: none"> 192편 방영 19시30분 이전 재방송 52회 추가 방영가능 	<ul style="list-style-type: none"> 정오와 자정 사이 365편 방영 자정과 정오 사이 120편 방영
프라임시간대 장편영화 최대 방영편수	<ul style="list-style-type: none"> 20시 30분과 22시 30분 사이에는 104편 방영(케이블은 144편) 	<ul style="list-style-type: none"> 19시 30분과 21시 30분 사이에는 144편 방송 	-

구 분	지상파 국영 방송	RFO와 해외 지역 방송	지상파 Canal+
극장 상영과 TV 방영 사이의 최소기간	<ul style="list-style-type: none"> • 극장상영 비자교부일로부터 3년 • 채널이 공동제작자일 경우 2년 	<ul style="list-style-type: none"> • 극장상영 비자교부일로부터 3년 • 채널이 공동제작자일 경우 2년 	<ul style="list-style-type: none"> • 프랑스 개봉관 개봉일로부터 1년
장편영화 방영 금지시간	<ul style="list-style-type: none"> • 수요일 저녁과 금요일 저녁(22시 30분 이후의 “Ciné-club” 작품 제외) • 토요일 중일 • 일요일 20시 30분 이전 	<ul style="list-style-type: none"> • 금요일 저녁(21시30분 이후의 “Ciné-club” 작품 제외) • 토요일 중일 • 일요일 19시 30분 이전 	<ul style="list-style-type: none"> • 수요일 13시~21시 • 금요일 18시~21시 • 토요일 13시~23시 • 일요일과 공휴일 13시~18시
방송 전체에 대한 그리고 프라임 시간대 방영에 있어서의 ‘프랑스적인’ 장편 영화와 유럽 장편 영화의 최소 방영	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽 60% • EOF 40%(20시 30분~22시 30분) 	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽 60% • EOF 40%(19시 30분~21시 30분) 	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽 60% • EOF 40%(18시~2시)

출처: CNC

프랑스는 민영 지상파 방송사를 위한 영화의 방영 규정에 관해 명확히 지시하고 있다. 또한 동일한 의무 규정이 공영 지상파 방송사인 France2와 France3의 계약과 의무 규정서에도 기재돼 있다. 프랑스 방송사들은 다음과 같은 사항을 준수해야 한다.

- 연간 승인된 최대 영화 방영 편수 192편
 - 방송 날짜와 시간에 부과된 제한 사항들: 192편 중 104편은 전체적으로 또는 부분적으로 20시 30분에서 22시 30분 사이에 방영
 - 극장 상영 비자의 교부와 TV에서의 첫 방송 사이의 방영 유예 기간
- 이외에 방송사들은 연간 52편을 추가로 방영 가능하며 다음의 규정을 지켜야 한다.
- 원어로 방영되는 예술 영화 및 실험 영화
 - 방영 금지 요일을 준수하면서 저녁 비프라임 시간대에 방영
 - 최근 작품(30년 이내)
 - 방영 예정일로부터 최근 3년간 공영 지상파 방송사에서 방영된 적이 없는 작품
 - 국적별 쿼터 준수
 - 원어로 방영(외국 영화의 경우)

이상에서 본 바와 같이 프랑스의 방송 영화물 정책은 각별한데 그 내용을 요약해 보

면 다음과 같은 특징을 지닌다.

첫째, 공영방송 및 지상파 민영방송 그리고 유료방송인 케이블 TV에 이르기까지 방영 편수를 지정할 정도로 강력한 쿼터제를 실시하고 있다.

둘째, 방송 영화물에 대해서도 주요 시간대 규제를 실시하고 있다.

셋째, 일반 방송물과 마찬가지로 유럽물, 국내 제작물에 대한 제작 편성규제를 실시하고 있다.

넷째, 극장영화와 방송영화사이의 최소 시간 규정 등이다.

3. 외주제작쿼터

지상파 방송사들은 전년도 총매출액의 최소한 15%를 ‘프랑스적인(EOF)’ 방송물 구매에 할애해야 하며 저녁 프라임 시간대인 20시와 21시 사이에 방영이 시작되어야 한다. ‘프랑스적인’ 작품이나 유럽 작품을 연간 최소한 120시간 방영해야 한다.¹³⁾

이와 같은 프랑스 외주 제작 쿼터제의 특징을 다음과 같이 요약할 수 있겠다.

첫째, 외주제작 쿼터량을 연간 시간량뿐만 아니라 방송사의 전년도 매출액을 기준으로 하고 있다. 우리 국내 제작 편성규제제도 개선 과정에서도 구체적인 비용기준방안을 도입할 필요가 있을 것이다.

둘째, 외주 제작제도에 있어서도 주요 시간대 규정을 도입하고 있다.

셋째, 국내 제작물(프랑스적인)과 유럽 작품에 대한 할당제를 도입하고 있다.

4. 방송사의 영화 제작 및 외주

방송사들은 매년 전년도 총매출액의 최소한 3%를 유럽 영화 제작에 할애해야 하는데, 이 중 적어도 2.5%는 ‘프랑스적인(EOF)’ 작품 제작에 할애되어야 한다.

이와 같은 프랑스 방송사의 영화 제작 및 외주 정책의 특성은 다음과 같이 요약할 수 있겠다.

첫째, 방송사의 영화 제작에 구체적으로 투여 비용을 적시하고 있다.

13) 예외적으로 방송사들은 15%를 상회하는 비율을 정하기 위해 프랑스 방송 위원회와 협정을 맺을 수도 있고(민영 방송사의 경우) 그들의 계약 규정서에 변경을 요구할 수도 있다(공영 방송사의 경우). 그 대신 프랑스 방송위원회(CSA)나 정부는 공영 방송사들을 위해 ‘프랑스적인’ 작품이나 유럽 작품의 연간 방영 시간을 120시간 미만으로 정할 수 있다.

둘째, 투입된 제작비의 상당 부분은 국내 영화 제작에 투입해야 한다.

5. 지역 방송 프로그램 제작을 제도적으로 보장: 공영방송 F3

프랑스 사회는 오늘날 다양한 민족과 문화를 포용하고 있다. 다양성은 프랑스 문화의 대명사가 되었고, 보전과 발전의 대상이다. 프랑스의 지역방송 육성 및 지원 정책은 문화의 다양성을 보장하기 위한 제도적 장치로 이해된다.

현재 프랑스 방송법의 기초가 되는 1986년 커뮤니케이션 법안에 의하면, 제2공영 채널인 France3의 주요 임무 가운데 하나는 지역방송으로서의 의무를 수행하는 것으로 정의되어 있다. 실제로 France3은 90여 개의 지역방송국을 설치하고 있으며 3분의 2에 달하는 직원이 지방에서 근무하고 있다.

〈표 14〉 France3 주시청 시간대 장르별 프로그램 방영 비율(CSA, 2009)

STRUCTURE 18h/23h

Genre de programme	2008		Rappel 2007	
Information, émissions de service	281h41	17.5%	294h47	18.4%
Documentaires et magazines	244h02	15.1%	221h47	13.9%
Fiction cinématographique	107h47	6.7%	103h23	6.5%
Fiction télévisuelle	335h08	20.8%	346h34	21.7%
Divertissement, musique et spectacle	308h15	19.1%	319h55	20.0%
Sport	75h09	4.7%	68h11	4.3%
Autres émissions(publicité, téléachat, bandes-annonces, autopromotion...)	261h44	16.2%	245h48	15.4%
Total	1,613h46	100%	1,600h25	100%

Source: CSA-Direction des programmes.

프랑스 공영방송 F3에서는 아래 표에서 보는 바와 같이 지방언어에 대한 특별한 배려를 하고 있다.

〈표 15〉 France3 2007~2008년 지방 언어별 프로그램 방영 시간 총 297시간

	2008	Rappel 2007
Langue bretonne	68 heures	75 heures
Langue alsacienne	53 heures	62 heures
Langue corse	120 heures	135 heures
Langue provençale	22 heures	20 heures
Langue basque	2 heures	5 heures
Langues catalane et occitane	32 heures	33 heures
Total	297 heures	330 heures

출처: CSA. 2009.

6. 지역 텔레비전 광고 규제 완화

1992년 3월 27일 칙령에 의하면, 총기류, 주류, 담배, 의료보험 대상 약품류 등 제한의 이유가 명백한 상품의 광고 금지 외에도 영화, 문학 출판, 신문 등 인쇄물, 유통 분야(특정 영업소, 체인점의 광고 금지) 역시 텔레비전 광고가 금지되고 있다. 이들 분야의 광고 금지는 여론의 다양성과 방송의 독립성을 보장하기 위해 제정된 것이다. 문제는 이로 인해 지역 텔레비전이 각 지역의 최대 광고주라고 할 수 있는 하이퍼마켓 체인, 자동차 영업소 등으로부터의 광고 수익을 기대할 수 없다는 점이다. 우리나라와 가장 유사한 규제체도를 시행하고 있는 프랑스의 방송위원회(CSA)는 2001년부터 지역 텔레비전의 활성화 방안으로 크게 두 가지의 법적 완화를 건의한 바 있다. 첫째는, 지역 텔레비전의 광고 금지법을 부분 해제하는 것이다. 다시 말해, 지역 텔레비전 광고 수익을 늘릴 수 있도록 유통 업계의 광고를 부분적으로나마 용인하자는 것이다. 둘째는, 미디어 차별 금지법의 완화이다. 방송 자본의 집중을 유난히 반대하는 프랑스의 전통으로 보아 가히 획기적인 건의라고 할 수 있다.

7. 제작 진흥정책

프랑스 방송정책은 방송영상산업의 진흥 및 지원정책이 체계적으로 다각도에서 진행되고 있다. 지원제도는 제작비 지원의 차원에서뿐만 아니라 제작비 대출을 위한 보증제도, 제작 후 흥행의 실패에 대비한 보증보험 제도 등도 운영되고 있다. 그리고 새로운 미디어나 장르에서 창조적이고 혁신적인 제작자의 발굴이나 지역으로의 확대를 위

한 다양한 지원 제도들도 만들어져 있다.

8. 평가 및 시사점

앞에서 살펴 본 프랑스의 제작 편성규제정책을 평가해 보고 국내 정책에 대한 시사점을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 사르고지의 미디어 개혁조치에도 불구하고 제작, 편성규제는 특별한 변화 없이 지속되고 있다. 대체로 프랑스의 제작 편성규제는 상당히 강력하고 구체적이다.

둘째, 국내 제작물(프랑스적인)과 유럽제작물에 대한 보호주의 정책을 다른 유럽제국보다 강력히 추진하고 있다. 특히 지상파 주요 방송사에 대해서는 공/민영 구분없이 주요 시간대 규제에 이르기까지 상당히 강력한 제작 편성규제 정책을 추진하고 있다. 방송 영화물에 대해서도 편수, 시간대에 이르기까지 강력한 제작, 편성 규제정책을 추진하고 있다.

셋째, 외주 제작, 방송 양상물의 제작 및 외주정책에 있어서는 주요 시간대, 할당량 뿐만 아니라 투입된 제작비 기준을 설정하고 있다.

넷째, 공영방송 F3는 지역방송중심체제로 운영되고 있다.

V. 미국의 방송과 제작 편성 규제제도

미국은 96년 통신법 이후 미디어 소유권 규제를 대폭 완화하였고, 주지하는 바와 같이 90년대 이후 공평의 원칙(fairness doctrine), PTAR(Prime Time Access Rule), Fin-Syn rule의 폐지 등 프로그램 제작 및 편성정책에서도 규제완화와 ‘탈규제’ 정책을 본격화하고 있다.

그러나 이와 같은 같은 규제완화 정책에도 불구하고 2003년부터 FCC의 공화당 추천 위원들이 추진해 왔던 “동일 지역에서 신문과 지상파방송의 兼營” 정책은 FCC 민주당 추천 위원, 의회, 시민단체, 법원의 반대로 무산된 것으로 보아 경쟁정책은 방송과 통신의 융합이라는 명분하에 주로 케이블 TV와 전화사업간의 M&A로 귀결되고 있다. 또한 미국은 연방제 국가의 특성에 부합하게 신문이나 지상파방송, 케이블 TV 사업자 구도가 지역을 단위로 허가 되고 있으며 소수자, 지역매체, 어린이, 청소년 보호 정책은 제작 및 편성규제 정책에도 여전히 유효하다는 사실을 볼 때 미국의 방송 정책이 규제 완화라고 일방적으로 재단할 수는 없는 것이다.

제작 및 편성규제 정책을 분석하는 과정에서는 소유권과 경영규제와 같은 구조규제와 함께 동시에 분석하여야 하며 제작 및 편성 규제 정책은 소유권 및 경영규제와 같은 구조규제 정책과 상호보완적 특성을 지니고 있다는 전제하에 미국의 소유권 및 경영규제와 제작 편성규제 흐름을 역사적으로 살펴보기로 한다.

1. 미국 방송 통신 정책기조

공화당 부시 행정부가 출범하고 파월 국무장관의 아들인 반독점 변호사인 FCC의장 Michael Powell이 집권하면서 96년 통신법 제정이후 전개되었던 미국의 방송 통신 분야에서 규제완화 정책은 더욱 본격화되었다. 신문과 지상파방송의 兼營을 추진하다 실패하고 사임하였지만 그는 디지털 시대의 정보통신환경의 변화에 대응하는 규제변화에 대해 다음과 같은 입장을 표명하였다.

1) 혁신(Innovation)에 대한 유인

규제에 있어서 가장 중요한 것은 혁신에 대한 유인이다. 전통적인 경제에 있어서는 가격경쟁이 시장을 효율적으로 한다고 설명하고 있으며, 따라서 반독점정책(antitrust policy)은 경쟁을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다. 그러나 지금은 가격을 통한 경쟁보다는 혁신을 통한 경쟁이 더욱 중요하다. 즉 과거에는 누가 얼마만큼 저렴한 가격을 내세우느냐에 따라 경쟁력이 좌우되었다면, 디지털 시대에는 누가 어떤 기술을 확보하여 혁신(Innovation)을 이끌어 낼 수 있는가에 경쟁우위가 좌우된다.

2) 규제완화와 시장경쟁

과거 舊소련 등과 같은 중앙통제하의 경제는 많은 것을 달성하였으나 가장 중요한 혁신과 기업가 정신을 상실하게 함으로써 실패하게 되었다. 혁신이 번영의 원동력이 되는 Schumpeterian¹⁴⁾의 신경제에서는 부적절한 규제에 의해 시장이 저해 받고 왜곡되지 않도록 경쟁시장을 잘 돌보아야 할 것이다. 또한 혁신에 있어서 불확실성이나 어려움이 발생하는 부문이 무엇인가를 신중하게 살펴보아야 할 것이며, 성급하게 시장실패를 단정지어 규제를 하려고 해서는 안 될 것이다. 한편 소비자 보호문제도 지속적으로 중요시되어야 할 것이다.

3) 규제구조의 합리화

통합된 기술 및 시장에서 규제가 서로 조화를 이루도록 하기 위해서는 신중하여야 하며 공익에 대한 유연한 해석이 필요하다. 또한 전화, 케이블, 광대역서비스, 방송, 무선, 위성 등과 같은 통신서비스 전반에 걸쳐 디지털 전환이 이루어지고 있음을 인식하여야 한다. 따라서 규제기관은 전 분야에 걸쳐 경험과 지식을 습득해 나가는 동시에 지속적이고 원칙에 따른 접근을 유지해 나가야 할 것이다.

14) 마이클 파웰 FCC위원장은 미국의 경제학자 쉘페터(schumpeter)의 '기술 혁신론'을 옹호하였다. 기술혁신이란 말은 쉘페터가 사용한 innovation과 동일한 의미로서, 쉘페터는 혁신이 기술의 발전을 이끌고, 새로운 시장의 개척, 상품공급 방식의 변경 등 경제에 충격을 주어 경제변화를 야기 시키는 동인으로 보았다. 즉 이것에 의해 동태적(動態的) 이윤이 발생하므로 혁신은 기술발전의 도입과 이것이 보급되는 과정을 포함하고 있다는 점에서 기술혁신과 같다고 할 수 있다.

4) 규제원칙의 개발

정책에 영향을 미치는 기술적인 요인들을 습득하기 위한 지식을 지속적으로 배우고 혁신이론, 경제적 유인 등을 더욱 잘 이해할 수 있어야 한다. 특히 자본시장, 반독점, 시장경제에 대한 상세한 이해 등이 요구된다.

5) 신속하고 효율적인 규제절차

지금의 규제 진행은 인터넷시대에 대응하기에는 너무 느리다. 시장변화에 대응하여 규제가 신속히 이루어지기 위해서는 규제의 투명성, 규제의 단순화가 요구된다. 또한 시장을 모형화하여 개발하려는 유혹을 버리고 시장의 기능에 의해 의사가 결정되도록 두어야 한다.

6) 규제의 독립성

지속적인 변화가 발생하는 시장에 있어서는, 많은 사업자들이 규제의 틀 속에서 보호받거나 규제를 이용하여 경쟁사업자들에게 짐을 지우려는 유인이 발생한다. 따라서 FCC는 정치적 선호나 압력으로부터 벗어나 사려 깊게 판단할 수 있어야 한다. 파웰(Powell)이 규제의 방향으로 언급하고 있는 규제구조의 합리성이나 규제기관의 독립성, 규제완화 및 시장경쟁촉진이라는 문제는 기존의 FCC의 입장과 크게 다르지 않다. 그러나 특히 파웰(Powell)은 규제의 중요한 요인으로써 과거에는 단순히 경쟁을 촉진하는 정책을 이용하였고, 이를 통해 가격을 인하시켜 소비자의 후생을 증가시키는 것을 목적으로 하였으나, 앞으로는 가격경쟁이 아닌 창조적인 혁신경쟁을 촉진하여야 한다고 주장하였다. 파웰(Powell)이 제시한 정책 방향은 과거 FCC가 1996년 통신법을 통하여 방송, 통신 산업을 독점적인 사업에 대한 규제형태에서 경쟁으로의 촉진을 추구한 이면은 단순히 가격인하의 정태적 효율성 뿐 아니라, 생산성 증가 및 경쟁을 통한 기술 발전 등의 동태적인 효율성을 염두에 두고 있다고 하겠다.

2. 지역주의와 다원주의 정책 유지

동일 지역에서 신문과 지상파방송의 겸영 반대를 이미 표방하고 있는 민주당 오바마

정부가 향후 어떤 미디어 정책을 추진할 것인지는 예단하기 어렵지만 규제완화와 경쟁을 정책기조로 하는 미국의 정책이 근본적으로 수정되지는 않을 것이다.

그러나 앞에서 제기한 바대로 미국의 방송 통신 정책 기조가 시장경쟁을 강조하고 있다 하더라도 지역주의와 다원주의 정책은 그래도 남아있다.

미국에서 방송매체가 등장할 시기에는 신문기업의 체인화, 사기업의 신문 독점에 대한 폐해가 제기되었고 따라서 시민과 국가는 방송매체는 더 이상 신문기업과 같이 사기업 질서와 시장원리에 일임할 수는 없다는 자각이 발생하였다. 또한 미국에서는 뉴딜 정책의 일환(공공 복지정책)으로 FCC, FTC (Federal Trade Commission) 등의 위원회형태의 조직이 생겼다. FCC는 방송규제논리(이념)을 설정하는 과정에서 철도의 이념인 “공공의 필요”, “편의”, “이익”(public interest)이라는 캐치프레이즈가 원용되었다고 한다. 그러나 실질적으로 공공의 필요와 편의는 별 지금 의미가 없으며 거의 사문화된 수사(rhetoric)에 그치고 있다.

미국에서는 수정헌법 1조와 함께 공익의 개념은 미국의 방송 통신 정책, 규제, 법제, 규범, 질서를 규율하는 대원칙이 되고 있다. 공익의 하위개념은 지역성(localism), 다원성(diversity), 경쟁(competition)이며 최근 FCC에서는 기술도입(innovation)을 첨가하고 있다. 빨강, 노랑, 파랑 3원색의 조합으로 다양한 색깔을 내듯이 이 3개념의 다양한 조합으로 미디어의 기술변화, 사회변화, 가치관의 변화에 적응해 나가고 있다. 수정헌법 1조에서 강조하고 있는 미디어의 정치적 독립성은 신문, 방송, 인터넷에 이르기까지 모든 미디어에 통용되는 상위 개념이며 다만 공익은 방송, 통신 등 전자미디어(electronic media)에 적용되는 개념이라 할 수 있다. 미국에서 공익의 한 개념인 경쟁논리는 다수사업자의 존재(pluralism)가 경쟁을 촉진하며 여론시장의 다양성을 보장하는 것이었다. 따라서 경쟁과 다양성 개념은 상호 모순적 대립적 관계가 아니었다. 그러나 96년 통신법 제정 이후 경쟁정책의 결과 미디어 융합이 촉진되고 미디어 자이언트가 속속 출현되자 특히 다원주의자들은 경쟁과 다원성은 대립적인 관계로 인식하고 있다.

미국에서는 96년 통신법 이전에는 미국의 미디어 정책은 지역성(localism)이 가장 우선시 되어 왔다. 1984년 AT&T 분할 이후 특히 케이블 TV와 전화시장은 지역전화의 독점체제(7 RBOC: Regional Bell Operating Company), 장거리 전화의 과점체제(AT&T, MCI, Sprint 등), 케이블 TV 지역독점체로 고착되어 왔었고, 케이블 TV/지역/장거리 전화의 독과점체제에서 비롯된 요금 인상과 서비스 질의 문제는 소비자들의 불만사항으로 이어졌고 마침내 의회 주도로 60년 만에 획기적으로 통신법 개정이 추진되었던 것이다.

따라서 96년 통신법에는 공익 개념 중 경쟁원리가 다원성, 지역성 보다 우선시된다고 명시하고 있다. 특히 법 개정 당시에는 지역 전화서비스의 독점이 가장 큰 문제였는데 이를 타파하기 위해 장거리 전화사업자와 케이블 TV 사업자의 지역전화서비스 사업이 허용되었다. 케이블 TV사업자의 독점을 깨기 위해서는 지역전화사업자와 장거리 전화사업자에게도 영상서비스 사업이 허용되었고 이것이 바로 방송과 통신 융합 정책이다. 미국에서 방송과 통신의 융합은 케이블 사업과 전화사업의 상호진입을 의미하는 것이었다. 즉 96년 미국 통신법 개정에서 출발한 방송과 통신의 융합은 지역전화사업, 장거리전화사업, 케이블 TV 사업의 독과점 구조와 진입장벽을 철폐하기 위한 전략적 선택이었다.

96년 통신법 이후 AT&T는 지역전화사업과 케이블 TV, 초고속 인터넷 사업에 진입하기 위해 대형 케이블 MSO를 연이어 매입(MediaOne, TCI)하였고 AOL 또한 콘텐츠 회사인 Time Warner를 M&A하였다. 그러나 AT&T와 AOL에 의한 미디어 시장에서의 대형 M&A는 주가의 폭락, 경영상의 실패로 귀결되고 말았다. 여기에 대응하여 7개 지역전화사업자들은 상호 M&A하여 지금은 4개의 RBOC로 구조개편 하였다. 케이블 TV사업자 또한 상호 M&A로 대형화 되었다. 즉 미국의 경쟁촉진정책은 미디어 융합을 초래하였고 미디어 융합은 미디어 독점체제를 초래하고 말았다. 따라서 최근 미국에서의 경쟁논리는 다원주의자들에게는 미디어 융합과 독점을 초래하는 것으로 이해되고 있는 것이다.

시장/경쟁 지향적 관점이 미국의 미디어 법제나 정책 형성과정에서 주도적인 역할을 수행하고 있지만 미국 미디어 소유권 규제나 M&A과정에서 다양성의 원리나 지역성의 원리가 상당히 퇴색했다고 보기에는 아직은 시기상조이다. 사회적으로 영향력과 여론형성을 주도하고 있는 미국의 신문매체와 4대 네트워크는 소유권 규제 및 M&A 관련 법제 때문에 새로운 시장개척이 어려운 실정이다. 미국의 미디어 소유권 규제 및 법제 속에는 실질적으로 어느 나라 보다 지역성과 다원성의 원리가 강하게 터 잡고 있는 것이다. FCC는 비교적 여론형성에 대한 사회적 영향력이 상대적으로 미비하다고 판단되는 텔레콤 사업체와 케이블기업에 대해서는 소유권 규제 및 M&A에 대한 개방적 법리를 허용하고 있다. 다시 말해 신문과 4대 네트워크에 대해서는 구조규제 및 M&A에 대한 제한적 법제를 채택하고 있으면서도 텔레콤 네트워크의 확장, 초고속 인터넷 서비스의 확산 그리고 지역전화의 독점적 구조를 타파하고 경쟁체제로 전환하기 위한 전략적 선택으로서 텔레콤기업의 케이블 회사간의 M&A를 허용해 주고 있다.

3. 지상파 TV와 지역방송 중심체제

미국 방송은 민간 상업방송체제이며 지상파 텔레비전은 ABC, CBS, NBC, FOX의 4대 네트워크와 신생 네트워크인 WB(Warner Brothers), UPN(United Paramount Network), Pax 네트워크를 포함해 7개 네트워크가 전국 방송서비스를 실시하고 있다. 지역방송국은 네트워크가 직접 소유하고 있는 계열국(직영국 이라고도 함), 네트워크와 계약하여 주로 네트워크 프로그램을 방송하는 가맹국, 그리고 네트워크와 관계없이 독자적으로 프로그램을 방송하거나 신디케이트로부터 프로그램을 조달하는 독립국으로 구성된다(NHK, 2004).

네트워크의 소유권을 가진 미디어 자이언트들은 Viacom(이중네트워크 소유규칙에 따라 CBS, UPN 소유), Walt Disney Company(ABC 소유 및 다수의 케이블 프로그램 회사 보유), General Electronic(NBC 등), 루퍼트 머독의 News Corp.(Fox 네트워크 등)이다.

한국과 비교했을 때 가장 큰 차이점은 네트워크와 지역 방송사간의 수평적인 결합이 법적으로 제한된다는 점이다. 즉, 네트워크가 직접 소유할 수 있는 방송사의 수(계열국, 직영국)는 전국 가구 대비 39%미만으로 제한된다. 이 때 가구 수는 단위 방송국들이 전파를 발사하여 도달하는 가구 수이기 때문에 실제 네트워크가 직접 소유할 수 있는 방송국 수는 30~40개 정도이다. 미국의 인구나 국토 규모를 고려할 때 미국의 네트워크의 소유 범위는 상당히 제한적이라 할 수 있다.

가맹국(affiliate)에 대한 허가는 로컬리즘을 고려하여 엄격한 기준과 FCC 규칙에 따라 결정된다. 다시 말해 미국의 방송은 그 출발부터 집중과 분권, 다양성과 로컬리즘을 전제로 출발했다. 다만 미국에서는 96년 통신법에서 전국 라디오 소유권에 대한 제한이 철폐됨에 따라 Clear Channel 채널과 같은 독점사업체가 출현하여 우려의 대상이 되고 있다.

제6차 방송 판결을 통해 공영방송의 존속, 발전을 보장받아 출판, 위성방송, 온라인 사업에 이르기까지 사업다각화가 활발한 독일, 그리고 방송의 국제화와 경영다각화를 추진하고 있는 영국의 BBC, 세계 최초로 위성방송을 발사하고 최근에는 방송국제화를 선도하고 있는 일본의 NHK, 위성방송의 단일 콘소시엄의 대주주로 참여함을 물론 프로그램 공급까지도 담당하고 있는 한국의 지상파방송들과의 비교해 보더라도 미국의 4대 네트워크의 구조규제는 상당히 제한적임을 확인할 수 있다.

미국은 규제완화와 경쟁정책을 적극 추진하지만 앞에서 보는 바와 같이 지역TV 방송국이나 케이블 TV가 아직 지역매체로서의 역할이 상당하다. 통신 분야에서도 지역 전화사업자의 시장지배력도 상당하다.

4. PTAR제도와 Fin-Syn Rule의 폐지

미국은 지역방송 중심체제이기는 하지만 지역방송의 편성 쿼터제도는 없다. 다만 현재 대체로 지역방송사의 자체제작 편성률은 약 10% 미만이다. 앞에서 살펴본 바대로 네트워크 국이나 신디케이션으로부터 프로그램을 조달받는다.

실제 외주제작정책과 관련하여 가장 자주 언급되는 미국의 관련정책은 주시청시간대 접근규칙(PTAR: Prime Time Access Rule)과 Fin-Syn Rule이다. 이는 미국의 네트워크 규제 정책의 일환으로 네트워크의 지배가 공공정책의 목적을 위협하고 있다고 보고 네트워크의 상업적 관행을 정부가 규제함으로써 네트워크의 지배력을 약화시키려는 의도에서 과거 실시되었다. 따라서 이 정책들은 독립제작사 육성을 목표로 한 정책은 아니었다. 그러나 결과적으로 유통 및 독립제작사의 육성효과를 가져왔다는 점에서는 의미가 있다.

PTAR은 상위 50대 시장 내의 네트워크계열 방송국으로 하여금 주시청시간대(7pm~11pm) 네트워크의 오락프로그램 방영시간을 4시간 중 3시간 이내로 편성하도록 제한하는 것을 주 내용으로 한다. Fin-Syn Rule은 네트워크는 국내시장에서 프로그램 신디케이션을 하지 못하며, 외주제작물에 대해서는 해외에서도 신디케이션을 불허한다. 또한 외주제작물의 전시, 배급 및 사용과 관련하여 일체의 소유권 및 재정적 이윤권을 가질 수 없으며, 다만 미국 시장 내 네트워크 방영권만을 가질 뿐이다.

이 규칙들은 중앙 네트워크의 힘을 약화시키고 지역방송(PTAR)과 외주 제작사(Fin-Syn Rule)을 보호, 육성하기 위한 편성규제정책이라 할 수 있다. 이 규칙들은 1970년대에 도입되어 약 25년 동안 지속되어 왔으며 1995년 FCC는 제작사와 방송사간 경쟁구도가 이루어졌다는 판단 하에 FCC는 이 규칙들을 폐지하였다.

5. 저주파 FM 라디오 활성화 촉진

FCC는 저주파 FM 활용을 적극 추진하고 있다. 저주파 FM 방송국과 관련된 규정들은 기존과는 완전히 다른 커뮤니티 지향 라디오 서비스 구축을 목표로 이미 지난 2000

년에 도입되었다. 이 규정에 따라 3.5마일 반경에 미치는 100와트 출력의 방송국들이 합법화될 수 있는 길이 열렸다.

FCC의 기존 규정은 방송 허가의 우선권을 이미 지역 내에서 활동하고 있는 단체, 또 매일 방송할 수 있는 여력을 가진 단체에게 주도록 하고 있다.

6. 소수 인종을 위한 방송복지 정책

미국은 방송이 갖는 ‘다양성 추구’라는 기본 명제를 충실히 이행하기 위해 계층의 다양성, 구체적으로 소수인종의 존재와 목소리를 TV에 최대한 반영하기 위한 방송복지 정책을 추진하고 있다.

1) 고용정책

소수인종배려정책은 고용부문, 프로그램 편성과 등장인물의 캐스팅, 그리고 소유권 부문에 이르기까지 광범위하게 이루어지고 있다. 먼저 고용부문부터 살펴보면.¹⁵⁾

- 소수 인종 방송작가를 위한 직위 신설
- 프로그램 제작자들에게 소수인종 방송작가의 활용을 적극적으로 권장
- 2000~2001년 시즌에 소수인종 제작자를 적극 고용
- 소수인종을 위한 인턴십과 대학 장학금을 더욱 확대
- 향후 18개월 동안 소수인종이 운영하는 독립제작사의 프로그램을 최소 1,000만 달러 이상 구입

2) 소수인종 프로그램의 편성확대

CBS는 2000년 초부터 소수인종 드라마 ‘천사의 도시’(City of Angels)를 방송하고 있다. 기존에도 소수인종을 주제로 하거나 소수인종이 주연을 맡은 드라마가 없었던 것은 아니지만, 이 드라마는 등장인물에서부터 방송대본, 촬영, 연출에 이르는 모든 과정을 소수인종들이 맡고 있다. 이 프로그램에서 소수인종(주로 흑인)은 등장인물의 85%를, 그리고 제작진의 70%를 차지하고 있다. ‘천사의 도시’ 이외에도 현재 CBS는 흑인

15) “美, 소수인종 우대정책 구체화”, 해외방송정보, 2000. 5

이 주로 등장하는 드라마 ‘천사의 손길’(Touched by an Angel)을 방송하고 있다. 이러한 추세는 NBC, ABC, FOX 등의 다른 네트워크들에게도 반영될 전망이다.¹⁶⁾

3) 등장인물의 캐스팅

NAACP와 같은 시민단체들은 소수인종을 배경으로 하는 프로그램 수의 단순한 증가 뿐만 아니라, 일상적인 프로그램에서 얼마나 많은 소수인종이 화면에 등장하느냐 하는 점에도 관심을 갖고 있다. 즉 수적인 면에서도 소수인종은 실제 세계만큼 등장되어야 하고, 역할 면에서도 중요한 배역이 주어져야 한다는 것이다. 소수인종을 배경으로 하거나 이들이 주연을 맡아 성공을 거둔 대표적인 프로그램으로 80년대의 ‘Cosby Show’나 ‘Jamie Fox Show’를 들 수 있다. ‘천사의 도시’와 같은 프로그램이 주목을 받는 이유 또한 소수인종의 이야기를 다루었다는 점보다는 소수인종의 등장비율이 높고 또 이들이 중요한 역할을 맡고 있다는 점에 있다.

관련 단체들의 이러한 요구에 네트워크들은 프로그램의 제작과정이나 배우들의 캐스팅에 각별한 신경을 쓰고 있다.¹⁷⁾

4) 소유권의 확보

소수집단이 자신들의 목소리를 내는데 있어 오너십의 확보만큼 효과적인 수단도 없다. 미디어를 직접 소유함으로써 그만큼 쉽게 자신들의 의견을 개진할 수 있는 것이다. 현재 미국에서는 여성이나 소수인종 집단의 텔레비전과 라디오 소유를 돕기 위한 여러 가지 방안들이 강구되고 있다. 소수인종의 방송사 경영·소유를 지원하기 위한 기금 마련도 이러한 방안의 일환으로 진행되고 있다. 일부 방송사와 시민단체를 중심으로 마련되고 있는 이 기금은 라디오, 텔레비전 방송사의 소유를 원하는 여성과 소수집단을 위해 쓰여 질 것으로 전망된다.¹⁸⁾

16) New York Times, 2000년 1월 8일자, 2월 4일자

17) Broadcasting & Cable, 2000년 1. 10일자

18) ‘美 소수인종 우대정책 구체화’, 앞의 글, p.50

5) 평등고용기회 제공

방송에서의 소수집단의 차별을 없애고 다양성을 확보하기 위한 노력은 정부 차원에서 이루어지고 있다. FCC는 2000년 1월 ‘평등고용 기회제공에 관한 규정’(Equal Employment Opportunity Rules: EEO)을 채택했다. 이 규정은 모든 라디오, 텔레비전 그리고 케이블 회사들이 직원을 고용함에 있어서 성별이나 민족, 종교 그리고 피부색 등에 의한 어떤 차별도 금지하고 있다.¹⁹⁾ 이 규정은 구체적으로 방송면허를 받은 모든 방송사는 직원 채용 시 여성이나 소수민족을 포함한 모든 사람들이 동등한 기회를 갖도록 충분한 정보를 제공해야함을 명시하고 있다.

그러나 이 규정에서는 소수집단을 위한 특정한 지위의 마련이나 이를 위한 외부적인 압력을 강제로 규정하고 있지는 않다. 그리고 직원 수 5명 이하의 작은 방송사들은 이러한 규정에 적용을 받지 않도록 하고 있다. 그러나 적용을 받게 되는 모든 방송사는 EEO에 관한 이행여부를 면허획득 중간연도에 FCC에 보고해야 하고, FCC는 각 방송사의 EEO 이행여부를 면밀히 검토한 후 이를 면허갱신에 반영하고 있다.

7. 상업 방송사에도 시각 장애자를 위한 서비스 의무화

FCC는 99년 11월 상위 25위권 상업방송사들은 텔레비전에 나오는 장면을 말로 설명해주는 별도의 서비스를 의무적으로 제공해야 한다는 법안을 채택했다.²⁰⁾ 이는 약 8백만~1,200만으로 추산되는 미국의 시각장애자(부분적인 시각 장애자 포함)들에게 일반 사람들과 똑같은 시청경험을 공유할 수 있도록 하기 위함이다. 부가 음성 프로그램 채널(Second Audio Programming: SAP)로 불리는 이 서비스를 방송사들이 실시하게 되면, 시각 장애자들은 대화가 없는 중간 중간에 지금 화면에서 어떤 장면이 전개되고 있는지를 나레이터의 해설을 통해 들을 수 있게 된다.

이 부가서비스를 위해서는 먼저 프로그램을 제작할 때, 메인 사운드 트랙 이외에 장면 해설을 위한 별도의 사운드 트랙을 만들어야 한다. 물론 이 같은 채널을 인식해주는 장치가 부착된 텔레비전이나 비디오가 필요한데, 현재 각 가정에 보급된 텔레비전의 약 59%에 SAP 채널 인식 장치가 부착되어 있는 것으로 추산되고 있다.²¹⁾ 채널 인식

19) Broadcasting & Cable, 2000년 4월 24일자

20) “美 FCC, 상업방송사에도 시각 장애자를 위한 서비스 의무화”, 해외방송정보, 2000. 1, pp.40~41.

21) New York Times, 1999. 11. 23

장치가 없는 TV를 소유하고 있는 경우는 이를 인식해주는 별도의 컨버터를 따로 부착해야 한다.

이 규정이 시행에 들어가면, 시행 18개월 안에 상위 25위권에 속하는 상업 텔레비전 방송사들(빅 4 네트워크 가맹사들)은 주당 4시간씩 주 시청시간대나 어린이 프로그램에 대한 화면 해설 서비스를 의무적으로 제공해야만 한다. 단, 장면의 상세한 설명이 요구되거나 설명이 어려울 것으로 보이는 스포츠와 뉴스 프로그램들은 규정에서 제외됐다. 이 규정은 일단 아날로그 지상파 방송에만 적용되지만 점차 디지털 지상파 방송과 케이블 및 위성방송으로 그 적용범위를 넓히게 된다. 디지털 방송이 본격화되면 이용할 수 있는 채널이 현재보다 많아지기 때문에 이와 같은 부가 서비스의 운용이 한결 쉬워질 전망이다.

8. 어린이, 청소년 보호 프로그램

미국은 1996년 “어린이 TV 법(Children’s Television Act)”을 제정하여 주당 3시간씩 교육 및 정보 관련 프로그램 시간을 의무화하고 있다.

9. 평가 및 시사점

미국의 방송의 구조규제(Structural regulation: 소유, 경영규제를 의미함)와 내용규제의 영역인 제작, 편성규제를 동시에 개관하면서 미국방송의 특성을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 미국은 외형적으로는 소유, 경영규제(구조규제)와 내용규제 영역에서 90년대 이후 급격한 규제완화 정책을 추진하고 있다. 앞에서 살펴본 유럽국가(영국, 프랑스 독일 등)는 구조규제는 완화하면서 제작 편성규제는 강력하게 추진하고 있지만 미국은 구조규제, 내용규제 양 측면 모두 규제완화를 추진하고 있다는 점에서 차이가 있다.

둘째, 그렇다하더라도 미국의 방송체제가 영국이나 독일과 비교하여 규제완화의 속도와 범위가 신속하고 광범위하다고 주장할 수 없다, 영국의 소유권 규칙 철폐와 외국 자본 완전 개방 그리고 수평적 규제체제 도입과 독일의 Kirch 그룹 매각 사례 등은 미국의 구조규제가 오히려 이들 보다 강력하다고 볼 수 있다.

셋째, 내용규제, 제작 및 편성규제를 미국이 완화했다 하더라도 최근 마이클 잭슨 여

동생 乳頭 노출 사건에 대한 FCC의 벌금형 조치, 비록 심의 규정은 없거나 미비하더라도 특정 사안에 대해서는 방송국 허가취소를 요구할 정도로 강력한 시민단체의 영향력 등을 고려할 때 내용규제가 약하다고 볼 수는 없다.

넷째, 지상파방송의 지역주의 방송중심체제, 케이블 TV의 지역독점권(프랜차이즈제도)제도, 제작 편성과과정에서의 소수 민족 배려, 어린이 시간대 할당 등은 방송매체의 지역성, 다원성 등 방송의 공익성 보장장치 들을 편성규제 제도를 통해 그대로 보전하고 있음을 확인할 수 있다.

VI. 캐나다 방송과 제작 편성 규제제도

1. 정책과 현실 사이의 간격

캐나다는 그 지리적 위치와 국민의 구성면의 다양성으로 인하여 문화의 정체성을 유지하는데 세계 어느 곳과도 비교하기 어려운 환경을 지녔다. 인구의 대부분이 미국과 경계를 이루는 국경근처에 밀집해 살고 있는 환경을 뜻하는 것이며 국민 구성의 다양성은 국어로 영어와 불어를 동시에 사용해야 하는 여건을 뜻한다. 캐나다는 그 문화적 뿌리는 유럽 쪽에 치우쳐 있었으나 생활의 터전은 전형적인 산업중심 국가인 미국과 인접해 있었기 때문에 그 정체성 확립과 유지에 각별한 노력을 기울이는 국가가 된 것이다.

이들의 생활 속에 정보와 오락을 전하는 방송이 자리 잡게 되자 그들은 이미 30년대에 방송이 지니고 해결할 세 가지 과제를 설정했다(Marc Raboy, 2001). 그것은 첫째 방송의 존립을 결정하는 경제, 비용에 관한 과제로 국가예산과 민간 자본의 활용을 모두 포함하는 개념으로 설정했으며, 둘째 방송의 사회 문화적 위상으로 이 과제 역시 국가와 공공성을 동시에 인식하거나 그 중간에 위치하는 개념으로 설정했다. 셋째는 방송내용의 지향점에 관한 과제인 바 이것은 캐나다의 「국가적 단일성」에 중점을 두도록 유도했다.

30년대에 구상한 방송의 이념적이고 실제적 지향점 중에서 바로 이 세 번째 과제, 즉 「국가적 단일성 추구」의 과제는 방송의 제도변화와 경제적 변동, 그리고 기술적인 발전 과정에서도 캐나다의 최우선 방송과제이며 모든 방송정책을 압도하는 유일한 정책 목표가 되었다. 이와 같은 국가적으로 긴요한 요구가 정부로부터, 또는 입법사항으로²²⁾ 방송기관에 직접 규제사항으로 전달되고 이를 수행하는 과정에서 민주주의 국가라면 어디에서나 인식되는 “방송의 자율성” 개념을 뛰어넘어 스스로의 생존과 문화적 정체성을 유지하기 위하여 마땅히 수용해야 할 방법론으로 인식하는 특이한 규제, 조정 모델을 형성하게 되었다. 이 개념이 형성될 초기에는 “북아메리카 대륙주의의 압력에서

22) 1991년 개정된 캐나다 방송법에는 공영방송인 CBC의 편성 규범으로 “캐나다의 우수한 독자성을 발휘한 프로그램을 제공할 것”이라는 조항과 “국민으로서 국가의식 및 국가의 정체성을 공유할 수 있는 프로그램을 제공할 것”이라고 표시되었다.

벗어나고자 하는 캐나다 방송의 소망을 실천하는 일”에서 비롯했으므로 그 이후에도 “캐나다적-캐나다 성향의” 방송으로 표현되었으나 실제 방송사에서는 “미국으로부터 직접 유입되지 않고, 캐나다에서 만든 프로그램”으로 구체화되고 대외적으로는 “캐나다적인 방송”으로 표시와 실제의미가 통일되었다. 물론 이 캐나다적인 방송은 뉴미디어와 상업채널이 출발하기 전에는 공영방송인 CBC가 편성권유 대상으로 유일했으나²³⁾ 1971년 이후는 민영방송이 출발하여 예산 제공과 방송의 정체성 유지는 좀 더 어려워지는 경향을 보였다. 현재까지도 모든 방송채널은 영어와 프랑스어로 나뉘어 방송을 해야 하는 부담이 있지만 상업방송이 출발한 이후에도 규정으로 CBC는 하루 전체 방송량의 60%이상, 특히 주 방송 시간대엔 60% 이상을 캐나다 방송으로 편성하도록 규정하고 있다.

나머지 40%는 일체의 외국프로그램을 의미하지만 실제로는 미국프로그램을 지명하며 통제하는 것과 마찬가지로 현실이다. 실제로 CBC의 경우는 전체 방송시간 중 캐나다 프로그램의 비율은 해마다 약간의 차이는 있으나 지난 30년 가까이 평균 82%~84%의 편성 규모를 보이고 있다(세계방송사 현황, 1997).

다만 정부로부터 지원되는 국고보조예산은 90년대 중간부터 감소하면서 CBC는 어려움에 봉착했으나 아직은 편성을 통한 상업적 방법으로 경영을 개선하려는 기색은 크지 않다.

2. 편성 조정을 통한 문화보호 정책

캐나다는 공영방송 네트워크(CBC)²⁴⁾에 TV는 영·불어 2개 네트워크, 라디오와 AM과 FM, 그리고 국제방송(8개 국어)을 운영한다. 지상파 상업 TV사는 CTV의 전국영어 네트워크, TVA사의 전국 불어 네트워크로 구성되었다.²⁵⁾

역시 상업채널로 지역네트워크인 Television Quatre Saison(불어, 몬트리올)과 Atlantic Television Network(영어, 할리팩스)가 있다. 그 밖에 전국 대상의 지상파는 아니지만 주정부의 교부금으로 운영되는 주립 교육 방송국이 5개가 활동한다.

23) CBC(Canadian Broadcasting Corporation)는 캐나다의 지상파 공영방송이다. 다만 캐나다적 방송 즉 캐나다와 캐나다 문화의 정체성 확립을 위하여 예산의 70% 이상을 국고보조로 받는다는 점에서 특이하다.

24) CBC는 영어네트워크에 직영국 11, 가맹국 21, 불어 네트워크에 직영국 8, 가맹국 21국을 운영한다.

25) CTV는 37개의 가맹국으로 구성되며 TVA는 6개의 직영국과 4개의 가맹국으로 구성되었다.

그 중에 TV Ontario(토론토, 영어/불어)는 다른 주와 세계의 여러 교육방송에도 영향을 주는 활발한 전문방송이다.

지역이 광대하고 인구는 미국과의 국경지역에 밀집해 있으나 원거리 송신이 필요한 지역을 위하여 1972년 통신 위성을 발사한 이래 주로 캐나다와 미국의 프로그램을 원거리 송신 서비스하고 있다. 다시 1991년 Telesat Canada 사가 2개의 Anik 위성을 이용하여

- 캐나다 의회 활동 중계
- CBC 뉴스월드
- 케이블 TV에 뉴스 제공 서비스
- 북부지역(원거리)에 CBC 중계
- 기타 전문 채널의 케이블 대상 서비스

를 제공하고 있다. 위성은 독립적인 방송 경영체제는 아니기 때문에 위성 서비스라고 부른다. 물론 이 위성 서비스는 케이블방송이 시작되고 부터는 새로운 모습으로 독립적 운영형태를 갖추게 된다.²⁶⁾

1970년대 케이블 방송은 미국의 TV방송을 재전송하는 사업을 시작하면서 독자적인 사업체를 형성했다. 그러나 이미 시행되었던 1970년부터는 더욱 강화된 미국프로그램의 수입규제 정책과 대립하는 양상을 보였다. 기존의 채널을 재송신하는 베이직 서비스와 영화를 위주로 구성되는 프리미엄 서비스, 그리고 역시 영화가 주류를 이루는 pay-per-view 서비스로 채널이 운영되었다.

이 케이블 채널을 통하여 미국의 상업 네트워크를 직접 중계하는 사업방식으로 경영은 가능해 졌으나 기존의 채널들이 오랫동안 유지해오던 미국 프로그램에 대한 견제정책을 흔들리게 했다. 물론 이들 케이블채널에도 캐나다 프로그램에 대해 권유 방침이 적용되었지만 아예 미국채널을 중계하는 채널의 증가가 그와 같은 동요를 일으키게 한 것이다(Marc Roboy, 2001).

사실상 모든 상업 방송에 대해서도 공영과 마찬가지로 캐나다 프로그램의 편성비율을 일일 전체 프로그램의 60%로 확정된 것은 1999년이였다.

그간의 공영방송이 의무적으로 이행해오던 편성비율과 다른 점은 주시청시간대의 비율이 50%로 공영보다 10%가 적다는 차이뿐이다.

26) 캐나다 케이블 방송은 초기의 공청 안테나 역할을 확대한 난시청지역 해결책으로 출발했으나, 위성과 연결되고 payTV가 시작되면서 새로운 방송체제를 갖추었다.

결국 캐나다 방송은 미국 프로그램을 견제하면서 그 실행을 위하여 공영방송에 제공 하던 정부보조금(국고)을 감소시킨 점과 80년대 초에 출발한 여러 뉴미디어들이 경영 측면에서 광고판매를 위하여 미국프로그램을 증가시키면서 나타난 갈등 조절이 현재 까지의 방송정책의 골격이라고 볼 수 있는 것이다.

캐나다 방송은 전체적으로 미국프로그램의 수입 및 송출통제에 저항하지는 않았지만 케이블 및 위성 서비스를 통하여 유입되는 프로그램을 정책 원칙대로 효율적으로 방어하지는 못했다. 특히 90년대 이전에는 CBC를 목표로, 이후는 4개의 보조금 지급 기관이나 펀드를 통하여 방송망 전체에 캐나다 프로그램을 장려하는 보조금 정책을 썼으나 지급이 확실하게 보장되는 국고보조가 점차로 줄어들어 미국 방송망의 점유율은 오히려 상승하는 양상을 보였다.

<표 16> 20년간(1975~1995년)의 캐나다 TV수입 현황

(단위: %)

연도 \ 항목	1975	1980	1985	1990	1995
가입료	22	23	28	37	44
광고	40	43	40	39	35
국고보조	32	29	26	18	15
기타	6	5	6	6	6
총액(단위: 백만)	\$684	\$1,453	\$2,662	\$4,165	\$5,746

출처: 문화 관광부, 해외 산업 지원정책, 2004.

위의 표는 방송예산의 절대액수는 크게 증가했음에도 광고료와 정부보조는 크게 감소했음을 보여주고 있다. 그러나 가입료는 100% 정도 증가율을 보여주고 있는데 이것은 광고수입을 토대로 유입된 미국 프로그램 송출채널의 점유율 증가를 뜻하기도 한다. 실제로 CBC는 1995년도까지 예산의 70%를 국고로 충당했으나 그 이후 현저하게 감소되어 1990년대 중반부터 직원의 10~20%를 감원하는 고육책을 쓰고 있다.

이 무렵 CRTC는 보고서를 내어 “캐나다 문화의 현실적 재구성 방안”에 대하여 논의 결과를 발표했다. 여기에서 “시장의 자율규제 기능이 캐나다의 문화생산물에 어떤 영향을 끼치는가”를 재검토하고 “캐나다 정서와 이념의 지속성이 캐나다적 커뮤니케이션 시스템 안에서 오히려 위협 받을 수 있다”고 종래의 편성 통제 규범을 강화했다(CRTC Report, 1995). 그리고 1999년에 상업채널까지 이른바 캐나다 프로그램 60% 규정을 적

용하도록 했다.

이와 같은 보강정책이 나오기 까지 1990년대 중반에는 캐나다 방송의 확대와 그에 따른 수입규제는 두 가지 쟁점을 유발했다. 첫째는 기존의 방송이 점유율이 줄어들면서 혼란을 겪은 국면이고 둘째로 채널이 증가함에도 선택의 폭이 넓지 않다고 판단하는 수용자들의 저항현상이었다. 캐나다의 이론적 전문가들은 이 시기의 갈등 현상을 최초의 “수용자 주권 개념”의 발생으로 보고 있다.

90년대에 필연적으로 발생한 현실적 경영과 지속되어온 규범(캐나다 프로그램 강조)과의 조화는 정책으로서의 강력한 권유보다는 미국프로그램의 구매와 소비가 캐나다 프로그램의 그것보다 약 3배의 가격차이, 소득차이가 난다는 점에서 오래도록 갈등으로 표출된 것이다.

CRTC가 캐나다 프로그램의 지배력 상승을 위하여 수립한 기본전략, 즉

- 접근권 보장
- 저작권 보장
- 새로운 자원의 활용 촉진
- 시장논리의 도입

이라는 원칙도 캐나다 프로그램 60%의 권장정책과는 모순된 측면을 나타낸다.

3. 정책목표의 실현방법

다른 나라에 비하여 캐나다는 지향하는 편성 목표가 오히려 간명하다. 국가가 원하는, 권장하는 프로그램의 성격과 규모를 분명하게 제시하고 추진을 원했기 때문이다. 그러나 그 추진방법이 정부가 단독으로, 보조금의 직불을 통해서만 이행되는 데는 여러 가지 난관과 시대의 변화, 시장의 변화에 직면하게 된다. 이와 같은 어려움을 극복하는 방안으로 캐나다는 방송초기에 설정했던 방송의 위상, 즉 “방송자본의 위치”가 “정부와 민간 사이에” 있도록 한다는 전제를 반영하여 몇 가지 형태의 비용조달 기구를 설치하여 운영하게 된다. 그것은,

- ① CRTC의 기금운영
- ② Telefilm Canada의 설치 및 운영
- ③ National Film Board of Canada의 설치운영
- ④ The Canadian International Development Agency

⑤ 주정부 단위보조

의 다섯 가지 방법으로 이들이 복잡해진 캐나다 방송정책의 유지 및 시장개발의 역할을 맡고 있다. 그러므로 캐나다 프로그램 60%와 미국프로그램 견제 정책의 흐름과 성패는 위 다섯 기관의 장점과 취약점 분석을 통해서 파악할 수 있다.

1) CRTC와 기금

CRTC(Canadian Radio-Television Commission)는 1962년 방송법 시행과 함께 종래의 방송관리위원회(BBG)를 확대 개편한 규제기구이다. 이 기구는 미국의 FCC와 함께 전 세계에 새롭고 개성 있는 방송규제기구로 인정받은 바 있고, 일찍이 방송통신융합의 분위기를 반영하여 1991년 새롭게 제정한 방송법에 따라 Canadian Radio-Television and Telecommunication Commission으로 약어 표시 CRTC는 같으나 통신 분야를 첨가하는 기능을 갖게 되었다. 여기에서 국고는 아니지만 가장 공공성을 지니는 기금을 두 종류 마련하여 방송콘텐츠, 즉 캐나다적 방송콘텐츠 제작을 촉진하는 기금을 운용한다.

한국의 방송통신위원회의 방송통신 발전자금과 같은 성격이라고 볼 수 있다. 그것은 제작기금과 케이블 제작기금 두 가지로 분류되는데 하나는 방송 배급자들에게 연간 총 수입의 5% 이상씩을 각출하여 조성한 기금이며 또 한 가지는 케이블 허가자에게 기부 받은 돈으로 조성한 케이블 제작 기금이다.

지원액수가 해마다 변동되기는 하나 이들 기금은 캐나다의 방송통신위원회가 직접 관리하거나 지정한 운영기구에 위탁하여 사용하는 기금으로 기간 방송인 CBC에 지급되는 국고에 준하는 상징적인 보조금 역할을 하고 있다.

2) Telefilm Canada의 예산 지원

이 기구는 1960년대에 설립되어 CRTC가 공공적 방송분야에 거의 일방적인 지원을 하는 방식과는 달리 텔레비전 및 비디오 산업의 민간영역을 종합적으로 돕는 공사형태의 기구이다.

영상물의 수출 공사로서의 기능과 이를 위한 연구개발, 제작 및 공동제작, 배급, 마케팅, 보조금 운영 등 거의 모든 기능을 갖추고 있다. 여기에서는 TV 프로그램과 영화 부문에서 거의 무이자 선지원금의 형태를 지원하되 지원의 요점은 역시 캐나다 프로그램

램이다. 기금의 종류로는

- 캐나다 TV 프로그램 발전기금(49% 한도)
- 휘처 영화 기금(49% 한도)
- 영화 배급 기금(무이자·선지원)
- 캐나다 제작물 마케팅 기금(보조금·선지원)
- 특별 제작 기금(제작비 3분 1 한도)
- 영화·비디오 페스티벌 기금(15% 한도)
- 국제 행사용 캐나다 프로그램 보조금
- 해외 판매 기금(경비의 50% 한도)
- 극장용 영화 배급 지원금(The Guide: 1995)

영상진흥이나 개발을 위하여 어느 나라나 진흥기관을 설치하고 있는 현실이지만 이처럼 연구개발에서부터 공동제작과 해외마케팅까지 포함하는 전방위 개발기구로 Telefilm Canada는 거의 독보적이다. 기금지원의 항목마다 캐나다 제작물을 규정하지는 않았다 하더라도 기금 사용의 실질적 범위는 전량 캐나다 제작물인 셈이다.

90년대는 1년 평균 1억 5천만~2억 달러를 투자한 것으로 나타난다.

3) NFB—National Film Board of Canada

캐나다의 영상물, 즉 영화와 TV 프로그램의 제작 및 판매 보급기관의 원조 격인 NFB는 1939년에 설립되었다.

역시 외국제작물을 다루는 곳이 아니고 캐나다와 외국에 「캐나다를 알리는 프로그램」을 직접 제작하고 전국에 설립한 400여개의 도서관을 통해서 제품을 알리는 공공기관이다. 여기에서는 전국, 국제 보급과 함께 캐나다 내의 방송사에도 작품을 판매한다. 방송사에서 먼저 기획한 콘텐츠가 아니고 NFB가 기획하고 제작한 작품을 방송사에 제공하는 특수한 제작사인 셈이다.

여기서는 다른 독립제작사들과도 공동으로 제작하는 기금을 운영한다.²⁷⁾ 이것은 「공동제작 기금」인데 지급 대상은 「캐나다인이 제작하는 한 시간 반 혹은 그 이상 길이의 드라마와 애니메이션, 또는 다큐멘터리」로 되어 있다.

공동제작물만을 담당하는 규모는 NFB의 예산규모의 일부이지만 NFB가 공공 기관

27) 매년 420만 달러의 기금을 운영한다.

인 만큼 의회에서 할당하는 예산액은 경제구조의 변동에 따라 삭감이 되는 취약점을 지니고 있다.²⁸⁾ 그와 같은 경제구조의 변동과 그에 따른 경영의 축소와 어려움에도 불구하고 역시 캐나다 제작물을 국내와 국외에 전파하는 역할 비중에는 큰 변화가 없는 셈이다.

4) CIDA-The Canadian International Development Agency

국제 문제에 관한 캐나다 제작자와 연구개발 종사자에게 지원금을 지급하는 기관이다. 주로 영화와 비디오 프로젝트에 대해서 개인은 제작비의 49%, 액수로는 15만 달러를 지급한다. 연구개발 프로젝트에는 1만 4천 달러까지 지급할 수 있다. 역시 캐나다 영화와 비디오 제작에 국한함으로써 캐나다 문화 보호의 한 부분을 차지하는 기구이다.

5) 기타 재정 및 행정 보완 수단-주정부단위

캐나다의 각 주 정부는 영화와 텔레비전의 유지와 발전을 위하여 주 정부 단위의 보완정책을 시행하고 있다.

특히 규모가 큰 Ontario 주 정부의 보조 및 재정지원 정책은 유명하다. 활용하는 방법 으로서는 캐나다 제작자들에 대한 세금혜택이 있고, 제작물을 판매하는 회사에 대한 여러 측면의 지원활동이 있다. Ontario주는 특히 교육·교양콘텐츠가 이름이 나 있어 80년대와 90년대까지 국내외에 융성기를 누렸다. 지원하는 방법도 중앙정부 및 타 주에 모범이 되고 실제 캐나다의 영상산업 상징처럼 활동하는 면모를 보였고 제작 현업을 돕는 제도는 크게 두 가지로 요약되는데, 그것은

- OFTTC: Ontario Film and Television Tax Credit

- OFDC: Ontario Film Development Corporation

이들은 주정부의 제작원조 시행 위탁 체제로 연방기관에서 시행하는 프로젝트와 비슷한 사업형태를 지녔다. 즉

- 제작물(영화 및 TV프로그램) 발전 보조(5만, 3만 5천 달러의 무이자 대출)

- 작가 발전 보조(작가 대상 대출)

- 투자 형태의 제작 지원

28) 1990년대 중반 예산의 30%이상이 삭감되어 전체 예산이 5천 5백만 달러 수준에 머물고 있다.

- 신예작가 작품 지원
- 투자자를 돕는 지원(영화 및 TV 프로그램)
- 온타리오 영화 배급자 지원
- 국제 이벤트 사업자 지원

이와 같은 지원형태의 가장 큰 특징은 물론 대내외적 캐나다 제작물의 발전과 유지이다. 세계 어느 나라나 문화정책의 기본적 규모를 갖추고 있는 곳에서는 모두 시행하는 방법이겠으나 캐나다는 자국 생산물에 대한 의무를 부과하고 생각해 낼 수 있는 거의 모든 방법을 동원하여 지원방식을 개발하고 이를 제도화한 특징을 갖고 있다.²⁹⁾

4. 평가와 시사점

캐나다는 정서적으로 유럽적 분위기를 많이 보유한 북미의 국가지만 현실적으로는 미국의 영향력이 거의 절대적인 위치에서 살아왔다. 특히 매스미디어가 주는 영향력 범위 안에서 경제, 문화적으로 캐나다 고유의 정서를 지키고 유지하려는 노력은 세계적으로도 유례가 드문 「캐나다 제작물의 권장 정책」으로 현실화 되었다. 시장을 중심으로 불가피하게 유입되는 미국의 콘텐츠에 대항하여 정부는 방송사에 직접적으로 운영예산을 조달해주면서 방송문화의 고유성을 지키려했고 국가 주도로 설립한 주요 민간 개발기구를 통하여 민간방송과 상업적인 영상콘텐츠에 까지 자금보조 방식으로 정책의 효율성을 유지하려 했다.

그러나 규제의 방식은 미국프로그램의 계량적 제한선 설정방식이 아니고 어디까지나 캐나다 프로그램의 권장규모제시 방식이었다. 이와 같은 규제는 예산을 전적으로 정부보조금에 의존하는 CBC방송에서는 무리 없이 수용되었다.

그리고 1970년부터는 정책, 규제기구인 CRTC가 수입을 규제하고 위에 제시한대로 공공기구들이 민간, 개인에 대한 제작보조를 활성화하면서 캐나다는 한동안 영상산업국으로 발돋움하기도 했다. 80년대와 90년대 초까지는 활발한 영상수출국으로도 명성을 얻었기 때문이다.

그러나 뉴미디어 즉 케이블과 위성 방송이 활성화하고 기존방송에 대한 정부보조금이 감소하고 아울러 광고수입도 케이블에 대항할 만큼 증가하지 않게 되자 기존방송,

29) 온타리오의 영상물은 주로 교육적인 특성을 띠고 있어 80년대부터 90년대까지 한국을 포함한 영상개발 국가들에 활발한 거리치 역할을 해왔다.

특히 CBC는 인력과 재정규모를 해마다 감축하는 어려움을 겪게 되었다. 물론 캐나다 프로그램의 60%원칙이 흔들린 것은 아니지만 시장상황이 변화와 수용자 주권 개념의 대두 및 발전계획의 미국기준 적용 등은 전반적으로 80~90년대의 캐나다 방송의 발전 속도에 제한을 가하는 요인이 되었다.

여기에서 시장상황의 변화란

- 미국의 국경지역 방송(케이블)들이 캐나다에서 광고수입을 급속도로 증가 시킨 점
- 미국프로그램의 캐나다 프로그램을 압도하는 마진율
- 캐나다 민영방송의 점유율 하락
- 캐나다 지방의 캐나다프로그램의 실질적 감소

등으로 볼 수 있다. 여기에 역시 90년대 중반부터 대두한 수용자 입장에서의 이념적 의문 즉,

- 채널의 증가에도 불구하고 프로그램의 강요보다는 선택을 요구하는 경향의 대두
- 캐나다 적 커뮤니케이션 내부에서 캐나다 정서의 지속성에 관한 의문
- 시장의 자율규제 기능에 관한 새로운 인식

등이 대두하면서 미국프로그램 규제에 관한 일사불란한 정책은 다소 혼란을 일으키게 되었다. 외국 영상물의 견제와 자국 생산물에 대한 장려는 2000년대에 들어서면서도 디지털 텔레비전의 방송방식을 결정하면서 캐나다 제작물 보호에 대한 혼란은 줄어들지 않았다(Marc Roboy, 2001). 이때 전 세계에서 거의 유일하게 ATSC, 즉 미국의 전송방식을 결정, 수용하면서 CRTC는 전통적인 캐나다 제작물 보호와 미국콘텐츠 유입의 제도적 문호를 더욱 개방하는 모순을 나타내게 된 것이다. CRTC는 방송을 위시한 경제 전반의 미국과의 관계를 역설하고 그로인해 방송방식도 미국의 방식을 택할 수밖에 없었다고 해명했으나 그 설명의 바탕에는 그와 같은 결정이 최선책이 아니었음을 공공연히 설명한 바 있다. 2000년대 문턱에 들어서면서 민영방송에까지 캐나다 제작물의 의무규격을 강조했지만 사실상 이 정책은 상징적으로 존재하는 문화보호 규정인 셈이다.

결국 캐나다는 제도적인 재정지원의 정책에도 불구하고 방송에 반영되는 캐나다 정신의 유지에는 저항을 받지 않았으나 실제적 수용자 접근, 즉 시장규제에는 크게 성공하지 못한 셈이다.

뿐만 아니라 70년, 80년대의 활발하게 개척한 해외 시장도 90년대에 보조금이 줄어들고 미국 영상물이 정식 허가를 얻어 진출하게 되자 점차 축소되는 경향을 보였다. 그와 같은 현상에도 불구하고 캐나다는 독일과 같이 규정상의 억압정책을 쓰지는 않았다.

다만 그와 같은 포괄적인 이념유지 대책은 실제 시장의 현실과는 거리가 있다는 사례라고 볼 수 있다. 또 한 가지 독일과 다른 점은 허가를 받은 채널인가 또는 규정위반의 채널인가와 관계없이 미국프로그램을 많은 다루는 채널은 시장 점유율이 높다는 점이다.

앞으로 DTV 방식이 시행되면 자국프로그램의 유지와 시장에서의 반응은 캐나다 방송의 큰 과제라고 볼 수 있다.

Ⅶ. 국내 제작 편성규제 개선 방안(1)

- 현안문제 중심: 김학천의 견해 -

현재 방송규제기관 및 방송계 일각에서 논의되고 있는 제작 편성규제 관련 현안 과제들을 쟁점별로 정리해 보았다. 여기에서는 연구진 중 주로 김학천의 견해를 반영하였다.

1. 한국의 국내제작물 인정기준에 관한 논의

보다 장기적 안목에서 그리고 국내 영상물의 유지 및 발전방안을 고려하는 관점에서 국내제작물의 방송규모를 규제하는 원칙자체에는 크게 반론이 없다. 방송 산업이 참여한 산업으로 보호, 육성이 현저하게 필요한 선진국, 즉 유럽이나 캐나다 같은 나라도 그와 같은 규제가 보편적이기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우는 방송영상물의 해외 진출과 함께 국내생산물을 적절한 수준으로 보호해야 기존의 생산체계가 무리 없이 유지될 수 있는 경계선상에 있는 나라인 만큼 원칙과 이를 지키기 위한 기준 사이에서 복잡한 논의와 요구사항이 있는 것으로 나타난다.

방송정책기구와 편성, 제작의 대부분을 차지하는 기존 방송사간 협의에서 이 문제는 스스로없이 논의되는 쟁점이기 때문이다. 정책과 방송실무 사이의 이와 같은 문제제기는 규제를 위한 규정이 구성되는 과정에서 분석과 여론의 참작이 필요한 당연한 현상일 수도 있다.

즉 규정을 다루어야 할 방송통신위와 이를 실천해야 할 방송사는 똑같이 좀 더 명확하고 설득력 있는 기준을 찾기 위하여 이미 설정된 주요 기준의 전반에 걸쳐 보다 나은 기준요건을 요구하고 있는 바. 이유는

- 국내제작 프로그램의 인정기준이 불분명하다는 점.
- 북한 영상물의 법적 위상에 관한 견해차 또는 견해차가 발생할 전망.
- 편성쿼터와 장르별 쿼터의 중복문제와 그에 따른 방송장르 전반의 재분류 문제.
- 영화, 애니메이션, 대중음악 등 방송의 부대조건들에 대한 규제의 정책 실효성 문제.
- 이들 문제를 다루고 기준을 개선할 장치에 대한 의견들.
- 일개국가 프로그램의 편성규제에 관한 발전적 대책 요구.

로 나타나고 있다. 더 납득할 수 있는 기준설정을 위하여 이들 쟁점의 핵심적 내용을 본다면 우선 「국내제작 프로그램 인정기준의 확실성」을 위하여 현재 시행령에 명기된·기획 및 제작형태·기획 및 제작인력구성·투자재원 항목 중 투자재원 문제의 적정성이 반복해서 비중 있게 논의 되었다. 여기에서 공동제작을 국내제작으로 인정하는 결정과 연결하여 투입되는 투자의 형태에 대한 논의가 가장 구체적이고 분석이 필요한 항목이 된 것이 이들 논의 과제를 순서대로 정리한다면

첫째 국내제작 방송프로그램의 인정기준(안)에 관한 의견이 있다. 우선 기준안 자체는,

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - 방송법과 문화산업진흥기본법에 의한 방송사업자 또는 방송영상독립제작사가 제작 및 기획한 프로그램 - 감독·작가·주요연기자가 국내인인 방송프로그램 - 제작투자자본 50%이상 국내자본, 전체자본의 50%이상 국내지출 방송프로그램 - 제작투자 자본의 30%이상 국내자본, 전체자본의 70%이상 국제지출 방송프로그램 - 외국과 자유무역 협정에 따른 공동제작물 등 방송통신위원회가 인정한 작품 |
|---|

으로 되어 있는데, 이에 대해서 첫 번째 문제제기 의견은

- 외국 자본이 참여한 독립제작사 제작방송프로그램의 인정여부
- 투자 및 제작인력 투자규정 부분에서 계량적 명시보다는 「국내제작프로그램의 인정기준을 포괄적으로 정할 수 없는가」 등을 제시하고 있다. 이는 계량적 표시의 한계와 외국의 예 등을 참작하여 제시된 보편적 의견 제시로 볼 수 있고 발전적이고 주관적 분석과 결정이 필요한 항목으로 보인다. 기준의 명확성을 위하여 정밀성을 겸한 계량적 제시는 오히려 그 자체로 모호한 경계를 지니기 때문이다. 두 번째 논점으로 북한 영상물 관련 논의가 심도있는 의문을 던지고 있다. 위에서 제안한 내용은 국내법 체계상 북한을 국가로 보고 있지 않기 때문에 북한에서 제작된 프로그램을 국내편성 비율로 인정하고 있는데 국제법상 우리나라와 북한은 별개의 UN가입국으로 문제가 발생할 경우 GAT 제2조 1항 규정에 따라 즉시 다른 WTO국에도 자격을 인정할 의무가 생긴다는 것이다. 그러므로 이 문제는 국내 제작과 외주제작의 판정을 하는 경우에도 같은 어려움이 예상된다는 것이다.

실제로 규정제정을 모색하는 정책기구는 북한영상물에 대한 인정기준(안)으로 3가지 방안을 준비하고 있으므로 논의와 결정의 문턱에 와 있는 사안이다.

- 국내제작물로 인정하되 외주제작물로는 인정하지 않는 안
- 전체 방송시간 산정에서 아예 제외함으로서 편성비율고시에 저촉되지 않도록 하는 방안
- 국내 제작물로 인정하면서 외주제작물로도 인정하는 방안

즉 이들 방안은 이미 지적된 GAT의 규정이나 앞으로 활용될 FTA규정들을 예상하면서도 제시된 3가지의(안)은 남북한의 정치적 특성과 전망을 위주로 구성되어 있다. 다만 국내제작물로만 인정하는 경우는 「남북한교류의 활성화」를 염두에 둔 방안이며, 편성비율고시 상정에서 제외하는 두 번째 경우는 「북한 영상물의 보급 촉진」의 의미를 담았고, 세 번째 국내제작물 인정에 외주제작물 인정을 포함하는 경우에는 국내 독립 제작사의 쿼터가 줄게 되는 구체적 이해관계를 고려하고 있다.

이 사항의 논의는 몇 가지의 관점을 그대로 현실적 조건으로 인정하면서 속행하기는 어렵다는 생각이다.

그 현실적 조건이란 현재 교류가 이루어지는 프로그램이 거의 없으며 정치, 사회적여건과 기술·경제적 여건으로 보아 앞으로도 기대한 만큼의 교류가 가능할 것인가 하는 의문이 바로 그것이다. 그러나 그 의문이 풀리고 해결될 시점이란 누구도 가늠할 수 없는 형편이며 국가적으로는 성의 있고 절실한 담론을 통해서 그 의문해결의 시간차를 줄이는 것이 급한 과제인 만큼 어느 사안 못지않게 구체적이며 정부와 방송사가 목표로 하는 교류규모와 방법을 목표로 하여 이른 바 인정기준을 결정해 놓아야 할 것이다. 보다 편리한 방법으로는 통일시의 독일의 사례를 참고하는 방안도 도움이 될 것이다. 결국 이 사안은 한국의 분단 상황의 특수성과 교류의 시급성이 각종 상업적인 국제규정을 초월하거나 정확한 예외규정으로 표시하고 활용할 수 있는 방안이 필요하다고 볼 수 있다.

이에 따라 방송사는 지금까지의 프로그램의 편성이 갖는 상업적 짜임새에 북한 프로그램에 대한 수용과 제공의 여유를 예측하고 준비하는 기획이 반드시 필요하다는 판단이다.

세번째로 「편성쿼터와 장르별쿼터의 중복문제」가 제기되고 그에 따라 장르 전반의 재분류 문제까지 제기되고 있다.

기준설정을 위한 편성장르의 문제는 제작자를 판별하는 쿼터의 결정논의를 훨씬 능가하는 방송체제 전체의 정비과제라고 할 수 있다. 실제로 과거의 방송위원회와 학계는 선진외국과 크게 차이가 나는 장르의 개선을 위해 여러 차례 심도있는 논의를 해왔으나 결국은 2004년에 실시되었다는 「텔레비전 프로그램 장르설정 기준 연구」를 바탕

으로 종래의 「보도」 「교양」 「오락」 영역은 그대로 두고 여기에 좀 더 구체적인 해석을 붙인 것이다.

보도범위 → 뉴스·시사보도 교양범위 → 다큐멘터리, 생활정보, 토론, 교육, 문화, 예술 오락범위 → 애니메이션, 드라마, 버라이어티 쇼, 음악 쇼, 퀴즈와 게임 쇼, 영화, 코미디, 스포츠
인포테인먼트 <연예, 연애, 음식, 패션, 희귀성, 진귀성 등을 주된 소재로 한 가십성 프로그램은 오락 분류> <생활정보, 윤리적 상식(캠페인 등) 미담을 주된 소재로 한 프로그램은 교양 분류>

그러나 위와 같은 분류에서 언제나 쟁점을 유발하는 분야는 분류에 단서를 붙였는바,
 - 자선을 목적으로 한 버라이어티쇼는 교양분류
 - 상식 교양을 목적으로 하는 퀴즈프로그램은 교양분류
 - 보도성 성격이 강한 스포츠프로그램은 보도 분류
 로 주로 오락분야를 추가 정리해 놓았다.

장르분류에 단서를 붙인 해석의 확대나 조정부분은 대부분 오락의 성격이 강하지만 프로그램의 목적을 고려하여 교양부문으로 판정하거나 해석할 수 있다는 추가해석의 성격을 띠었다. 그러므로 편성쿼터와 장르별 쿼터의 중복문제는 크게 볼 때 편성내의 오락쿼터에 대한 쟁점이며 그 오락 중에서도 영화, 애니메이션, 대중음악부문에 대한 정책실효성 논의이라고 볼 수 있다. 편성전체에 대한 인정기준과 지적인 「교양으로도 해석할 수 있는 오락물」에 대한 규제 폭과 거기에 포함되는 영화, 대중음악 등의 규제 폭이 같지 않다는 지적인 것이다.

이 쟁점에 관하여는 기준설정의 명확한 범위나 방법을 제시하기에 앞서 편성장르 설정에 관한 논의와 개선이 먼저 이루어져야 한다고 판단된다. 분명하게 보도, 교양, 오락으로 나누어 판정하기 어려운 장르는 「인포테인먼트」와 「에듀테인먼트」 외에도 조금씩 늘어나는 추세인데 반하여 그에 관한 유리한 판정, 해석을 기대하는 쟁점은 언제나 똑같이 되풀이되기 때문이다.

이와 같은 현상을 방지하기 위하여, 또는 일반 수용자에게 프로그램의 성격구분을 쉽게 하도록 하는 배려에서 주요 외국의 편성장르 분류방식은 참조할 필요가 있는 것이다.

방송체제와 형식, 편성 등을 가장 장기적으로 유지하는 독일과 영국의 경우는 80년대

이전에 비교적 단순하게 분류한 장르를 점진적으로 형태별, 대상별로 세분화시키는 변화를 보였다.

〈표 17〉 독일 TV의 편성 장르 변화

1980년 ARD (케이블·위성방송 출발전)		1989년 ARD (통일 직전·민영방송정착)		1998년 ARD (통일 후 8년)	
극 구성물	31.5	극 구성물	17.1	극 구성물	6.1
오 락	10.5	오 락	9.4	오 락	9.6
음 악	3.2	음 악	2.2	음 악	0.2
정 보	49.9	정 보	24.4	정 보	11.2
종합구성	1.6	종합구성	2.2	종합구성	12.6
교환 프로그램	3.3	교환 프로그램	3.1	교환 프로그램	8.2
		시사·전망	9.4	시사·전망	17
		스포츠	14.8	스포츠	1.7
		예고 및 주간진단	1.9	예고 및 주간진단	20
		영화·수사물	16.2	영화·수사물	
		기 타	2.6	문화·학술	5.9
				가 족	17.5
				종 교	0.7
				일 기	0.3
				광 고	1.2
				기 타	3.5
출처: ARD Jahrbuch 1981년		출처: Herman Meyn Massen- medien in der Bundesrepublik Deutschland 1990		출처: ARD Jahrbuch 2000	
		1988년 ZDF			
		TV극 및 영화	22.6		
		시 사	11.4		
		국내정치	4.4		
		국외정치	1.8		
		경제·사회·교양	4.2		
		스포츠	11.0		
		어린이·청소년	10.5		
		문 화	8.0		
		오 락	6.5		
		연극·음악	4.0		
		기 타			

여기에서 종합구성이란 한국의 편성장르에 방송잡지라는 매거진 형식은 아니고 오락과 교육이나 교양이 합쳐진 장르라고 볼 수 있다.

이와 같은 분류는 필요에 따라 분류자료를 만드는 데는 번거로울 수 있으나 오락인가, 교양인가 하는 논쟁이나 대상이 불명확하기 때문에 초래되는 혼란은 막을 수 있다는 판단이다.

또한 전통적으로 오락장르를 버라이어티쇼와 퀴즈프로그램으로 한정하기 때문에 오락 외의 장르는 그 목표와 성격을 뚜렷하게 구성하는 특색을 보이게 된다.

영국도 일찍부터 독일이 2000년대 정도에 결정한 것과 같은, 대상과 목적이 세분되는 편성장르를 구성한다.

한국과 비슷한 일본의 경우도 일찍부터 교양과 교육은 분리함으로써 종합형식의 애매한 분류를 피하고 있다. 이와 같이 점진적으로 장르가 세분되는 또 하나의 이유는 프로그램의 대상을 구체적으로 정하여 편성전체의 균형성을 쉽게 파악하는데도 도움이 되기 때문일 것이다.

결국 분류하여 법적용을 받도록 되는 편성장르가 방송사의 이해관계나 정책기구의 규제의 편의성 때문에 모호한 부분이 존재한다면 개선해야 할 필요성은 있다고 하겠다.

장르 전체로 처리하는가, 개별프로그램으로 처리하는가 하는 상반된 요구를 담고 있는 「영화, 애니메이션, 대중음악」에 대한 규제기준은 실제로 요구의 타당성과 모순을 함께 지니고 있다.

여러 차례의 검토, 연구를 거쳐서 마련된 비교적 구체적인 기준이겠으나 방송현장에서의 기존 기준방향에 대한 재검토 요구는 그보다 더 세부적이거나 포괄적 재구성을 동시에 요구한다고 볼 수 있다.

우선 영화의 경우는 방송관련 규정과 영화진흥법에 의한 기준이 동시에 적용되기 때문에 대체로 현재의 기준을 인정하는 추세이다.

그러나 애니메이션과 대중음악은 편성하는 규모 자체가 적용비율을 고려할 정도로 크지 않다거나 음악내용과 프로그램 구성 성격규정이 모호해서 규제의 존재자체가 의미가 없다고 지적하는 경향이다. 이를테면 일 년에 한두 편 방송하는 애니메이션 규모에 60%의 적용은 사실상 불가능하다든가, 수입활용의 주 대상국이 일본밖에 없는 현실에 규제비율을 적용한다면 국내제작자에 특혜를 주는 성격이라는 것이다. 이와 같은 편성규모에서는 영화도 역시 마찬가지로 지적하고 있다.

대중음악은 비율적용 내용이 곡 단위가 아니라 해당프로그램 단위이며 그 프로그램의 제작주체를 판정기준으로 하기 때문에 역시 규제비율적용이 애매하고 불합리하다

는 지적이다.

그러나 실제 비율적용 방식에서 장면전환 음악이나, 뮤직비디오 등은 제외하고 있어서 적용현장에서는 2002년 이래 위반사례가 없다는 것이다. 대체로 제도 자체의 실효성이 없다는 것이다. 다만 적은 량이라도 방송에 활용을 하는 경우에는 국제기간단위를 확대해서 6개월은 1년으로 하는 등의 활용기간을 확대하여 편성의 편의성을 제외하고 있다.

기준제시와 그에 관한 타당성 및 편의성을 위한 주장과 제안을 연구 논의 입장에서 본다면, 영화는 투입된 제작책임 인력이 5점 만점에 3점 이상이면 국내제작으로 판정하는데 이의가 없다고 생각된다. 다만 제작과정에서 참여인력, 또는 주관인력이 가장 중요한 기준으로 인정하면 투자규모에 따른 판정에도 인력의 참여조건과 연계하는 것이 합리적일 적이다.

쟁점은 항상 기준으로 제시한 수치의 조금 못 미치는 예외를 어떻게 인정받을까 하는 의도에서 비롯되기 때문이다.

기본취지, 즉 규범적인 원칙에 동의한다면 미세한 차이를 이유로 기준을 낮춘다든가 예외를 기대한다면 문화보호나 국내의 문화산업의 촉진과 같은 매우 주관적인 장려책은 불가능하기 때문이다. 문화산업을 일정수준 이상 유지하는 국가로서 「60% 이상은 규제 한다」는 수준은 결코 높은 비율은 아니다.

애니메이션은 실제 편성량이 많지 않다는 지적을 하고 있으나 이런 경우는, 즉 규모가 큰 방송사가 실제로 편성에 활용하는 수량에 비해 적용비율이 불합리하다면 규제단위기간을 늘리는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 다만 그와 같은 경우가 보편적 경향일 때에는 국내 애니메이션 산업이 받는 영향, 또는 피해를 1년 또는 2년 단위로 신고, 공개하는 방법도 가능할 것이다.

특정한 특혜가 아니라는 사실은 알려야 하기 때문이며 그로 인해 해당산업체가 실질적으로 도움을 받아야 하기 때문이다.

대중음악은 여러 해 동안 저축, 적용 사례가 없다는 주장에도 불구하고 대중음악의 정확한 분류 자체가 모호하기 때문에 이 규제 기준은 만들 필요가 없다는 주장에는 신중하게 대응해야 한다는 생각이다.

음악은 생활에 밀착된 예능행위이기 때문이다.

넷째로 위의 쟁점들을 조정하고 판정할 기구의 설치 여부가 논의되었다. 즉 국내 제작물의 판정기준과 외국 프로그램의 판정기준을 결정하는 일-특히 쟁점이 될 만한 규제 경계선상의 영상물에 최종판정을 내릴 수 있는 방법에 대해서 정책기구는 당사자들

과 외부의 인력까지 포함하는 위원회 구성 여부에 대해서 의견을 내놓았고 방송사들은 외부 인력 필요성 보다 방송당사자와 책임정책기구가 함께 구성하는 것이 타당하다는 의견을 냈다.

이것은 한국의 전통적인 방송규제 방식에 있어 방송사와 정책기구가 각각 보유하고 있는 자체 내 기구가 결정적 책임성을 갖고 있지 못하다는 의미일 수도 있으며 외부전문가에 대한 정확하고 현실적인 판단력을 모두 신뢰하지 않는다는 의미도 담긴다.

그러므로 검토·판정위원회의 새로운 구성에 앞서 책임을 부여받은 자체 내의 검토, 분석, 판정 기구에 대한 검토와 성찰이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

다섯째 1개국 제작 프로그램의 편성에 대한 발전적 대책인데 이것에 관해서는 외국의 사례참작과 계량적 측면만 참고할 게 아니라 비교단위 국가의 방송철학의 구성측면과 목표달성을 위하여 내부, 또는 외부의 지원방식과 이를 준수하는 의식 등이 고려되어야 할 것이다.

2. 국내 제작 인정 기준 쟁점에 대한 제안

1) 자본투여 비율과 기준시안

방송프로그램의 국내 제작인정과 그 편성 비율 결정의 궁극적 목표는 두 가지를 생각할 수 있을 것이다.

첫째는 변하는 대중의 기호에 맞추어 첨예한 경쟁기능을 갖추고 밀려드는 외국 제작물에 대해서 한 국가의 문화적 정체성을 유지하고 건전한 국민정신이 일탈하는 일이 없도록 예방하는 기능일 것이다.

둘째로는 무분별하고 첨예한 경쟁에 대비하지 않은 경우 그 장르의 국내 산업 기반이 취약해지므로 이를 방지하기 위한 조치이기도 한 것이다.

국민 생활에 있어 계층과 연령을 불문하고 불균형한 문화의 공급은 성장, 진로, 그리고 사회, 경제적 생활 전반에 결정적 영향을 끼치기 때문이다.

국민이 성장과 생활에 방송콘텐츠가 끼치는 영향을 인정하는 까닭에 유럽과 미주지역은 미국 제작물에 대하여, 아시아 지역은 일본 제작물에 대하여 모두 일정 수준의 규제나 이에 대응할 국내 제작물에 대한 장려책을 시행하고 있는 것이다.

한국의 경우도 이와 같은 국내제작물 장려와 해외 제작물의 일정한 규제 원칙에는 대부분 동의하고 있는 현실이다. 그러나 세밀한 부분이 시행방법에 있어서는 몇 가지

쟁점을 노출하고 있다. 원칙에는 동의하지만 뚜렷한 목표와 이유가 논리적으로 제시되지 않았기 때문에 이해관계가 조금이라도 상충하는 부분에서는 개선을 요구하게 되는 것이다.

앞에서 제시한 독일의 경우는 국내 제작 촉진이 비교적 성공한 사례로 그 원인은

- 국내 제작 개념을 외국 제작물의 배척에 목표를 두기보다 국내 제작물 활용범위 자체를 크게 확대하여 방송사의 경영과 콘텐츠 생산 업계의 이익을 함께 고려한 정책으로

- 국내 제작 비율이 방송사의 시청자에 대한 인식도나 문화적 평가에 부정적 영향의 틈을 제공하지 않고 있으며

- 공영방송과 민영방송이 유럽 제작물과 미국 제작물의 활용규모를 서로 보완적으로 균형을 이루도록 했으며

- 특수한 채널을 제외하고는 모두 미국 제작물은 장기에 걸쳐 20%~40%로 선택하고 있다.

- TV용 영화는 대부분 공동제작으로 50%의 투자선을 유지하고 있다.

결국 독일은 국내 제작 기준을 유지하는 이유와 방편으로 EU나 국가 협약에 제시된 규제 법령 보다는 방송사 스스로 개발한 경영원칙이 성공의 비결이란 것이다. 그러나 캐나다의 경우는 긴박하고 절실한 목표, 즉 국경지역에 밀집한 캐나다 국민에게 미국에서 밀려드는 바탕이 다른 문화를 조절, 통제한다는 목표로 정책을 매우 강력하게 추진했지만 크게 성공하지는 못한 사례로 꼽을 수 있는데 그 이유는

- 캐나다적 프로그램, 즉 국내 제작물을 사명감을 갖고 제작, 방송했으나 시장에서 크게 호응을 받지 못한 점

- 정부와 공공기관이 방송사의 경영을 뒷받침하기 위하여 적극적인 재정 부담을 했으나 이 과제는 결국 예산지원만으로 해결이 되지 않는다는 점

- 미국과의 시장경쟁에서 허가를 받고 유입되는 상품들을 막아내지 못한 점

등을 들 수 있다. 이 두 가지 사례에서 국내의 문화 정체성 유지와 함께 산업보호를 추진하는 정책은 국가나 공공단체의 재정지원만으로 성공하는 것이 아니며 방송사의 인식과 의지, 즉 원칙 자체의 대한 합의와 문화 정체성을 해치지 않고 방송의 경제성으로도 모할 수 있는 방법의 개발에 있다고 할 것이다.

그러므로 방송 산업이 글로벌화 하는 시점에서 국내 제작 방송프로그램의 기준은 지금까지의 쟁점 내용과, 앞으로 체결, 시행될 수 있는 FTA 내용과 이미 제시된 인정기준(안)을 모두 고려할 때,

- 제작자(국내인) 부분의 판정점수의 영향이 제작투여 자본판정에 까지 미치게 하는 방법
- FTA 협정에 따른 외국자본 투자사의 인정 방법 명시 등으로 재구성 할 수 있을 것이다.

본 연구자는 이상과 같은 인식을 기초로 하여 다음과 같은 제안을 하고자 한다.

- 방송법에 의한 방송사업자 또는 문화산업 진흥 기본법에 의한 방송영상, 독립제작사가 제작 및 기획한 방송프로그램(기존안 같음)
- 감독, 작가 및 주요 연기자(주연)가 국내인인 방송프로그램(기존안 동)
- **제작투여 자본의 50%이상 국내 자본(개정)**
- **제작투여 자본이 50%에 미치지 못하지만 인력투여점수가 2점 이상인 방송프로그램(신규)**
- **FTA 협정에 의거 외국 투자액이 50%이하인 채널사용사업자가 인력투여 2점 이상으로 제작프로그램(신규)**
- 외국과의 자유무역 협정에 따른 기타 공동제작 물론 방송통신 위원회가 인정한 방송프로그램

위 시안은 자본투여 방식의 규제를 일부 축소했으나(국내 지출부분) FTA협정에 따른 새로운 제작자(외국 투자사)에 관한 규정은 필요하므로 규제항목 자체는 축소되지 않았다. 다만 FTA협정이 발효되는 시기에는 채널사용사업자(PP)는 외국자본의 소유까지 가능하므로 이 부분의 규제조항은 다시 논의할 여지를 남기고 있다.

3. 북한 영상물 관련 기준 시안

북한 영상물의 법적위상과 거래방식 때문에 발생할 수 있는 국제적 논쟁의 가능성에 대해서는 어디에도 유례가 없는 고유의 정치적 상황을 고려하여 결정할 필요가 있을 것이다.

북한영상물은 인정기준안의 가능성으로 국내제작, 외주제작, 또는 편성을 규제하는 전체 방송시간 시간에서 처음부터 제외하는 방법 등이 제시되고 있지만 교류가 시작되는 시기를 기점으로 일정기간을 설정하여 북한의 방송사와 남한의 방송사에 최대한의 편성상 편의를 제공할 수 있는 방향으로 결정되는 것이 타당할 것이다.

- 북한의 영상물은 기준규정이 발효시 부터 3년간은 전체 편성비율고시 산정에서 제외한다.
- 북한의 영상물은 편성비율고시 산정에서 제외되고 3년 후 부터 다시 3년 간 국내제작물과 외주제작물로 동시에 인정한다.
- 북한의 영상물은 국내제작물과 외주제작물로 인정한 3년의 기간이 끝나면 국내제작물로만 인정한다.

위와 같은 새 기준안은 실제 적용단계에서는 몇 가지 보완책이 필요할 것이다.

즉 앞으로 일정한 기간 내에 북한영상물을 국내외 상거래, 교역의 규제원칙에서 벗어난다는 표시를 하는 일이다. 경우에 따라서는 FTA의 협정에도 표시를 할 필요가 있을 것이다.

다만 규정을 초월하는 정책에 대해서는 방송, 또는 기타의 사안을 다루는 북한과의 교류협의기관과도 협의를 할 필요가 있을 것이다. 남한의 그와 같은 방송수용에 관한 의지를 북한에도 알리고 가능한 응답을 기대해야 하기 때문이다.

이 항목의 참고할 만한 선례는 과거의 동서독이 유일한 경우일 것이다.

90년대 통일 이전의 동서독은 방송전파가 자유롭게 유입되었기 때문에 인력과 자본이 동원되는 교류시책이 실천되지 않는 않았지만 동독으로 유입되는 방송전파에 대해서 서독으로서의 목표를 분명하게 정하고 장기적인 설득방식을 택했었다. 그리고 통일이 임박해 올 무렵 콘텐츠와 성격변화와 일종의 경제적 도움을 동시에 성공시키는 방법을 실천했다. 그것은 동독이 제작능력을 지닌 TV사극에서 상투적인 계급투쟁의 주장을 순화시키고 역사드라마의 정통성을 살리도록 설득한 점이며 그 결과로 연간 약 100편의 사극, 극구성물을 구입해주고 서독에서 방송한 것이다.

이 규모는 공통의 편성채널로 활용하는 1TV, 즉 ARD채널의 편성비율 중 8%를 점하는 분량이었으며 통일 후에도 그 편성수준은 그대로 유지되었다.

위의 새 기준안에는 동서독과 비슷한 유통의 규모를 목표로 하여 마찰을 일으킬 수도 있는 교역국에 설명할 수 있는 법적 조치를 갖추는 게 타당하다는 생각이다.

4. 편성장르 조정 시안

편성장르가 지나치게 포괄적으로 분류되어서 현재는 어느 장르에도 속하기 어려운 분야들에 대해서 무리한 규제가 시행되고 있다는 주장과 어느 장르로든 분류를 해야

규정된 시행규칙을 적용할 수 있다고 보는 정책기구의 의도는 여전히 절충을 찾지 못한 채이다. 다만 약간의 편의를 위해서 프로그램의 구성형태와 사용목적을 구분해서 오락장르와 교양장르로 「예외적」 판정을 할 수 있도록 되어 있다.

그러나 앞장에서 독일의 예로 제시한 바와 같이 서구는 이미 30년 전 쯤에 개선을 했다. 보도, 교양, 오락으로 구분한 것 보다는 장르 수가 많긴 하지만 프로그램의 성격과 대상을 분명했고 전통적인 오락장르, 즉 버라이어티쇼와 퀴즈의 영역은 그대로 유지하되 교양과 오락이 혼합된 프로그램은 그대로 혼합포맷으로 별도 구분했다. 한국의 변화된 프로그램 형식 중 「연예인 방담」과 같은 형식을 토론이나 교양으로 분류할 수 있지 않을까 고민할 필요는 없다. 그것은 프로그램 구성의 목적이 무엇이든 오락으로 분류하면 될 것이다.

또한 유럽에서 분류하는 방식 중 「극·구성물」과 「정보」의 분류가 우리와 다른데 이를 개선하는 기초논리로는

- 드라마와 영화(애니메이션 포함)를 「극·구성물」로 분류하되 오락영화와 예술영화 또는 오락드라마와 예술드라마 등의 개념분류는 불가능하다.
- 시사·보도·교양 등은 「정보」로 분류한다.
- 오락은 서구의 전통적 분류방법인 버라이어티쇼와 퀴즈 등을 골격으로 분류하고 여기에 한국에서 새롭게 편성되는 「연예인관련 프로그램」을 포함시킨다.
- 이른 바 「에듀테인먼트」 「인포테인먼트」 등은 별도의 장르, 즉 「혼합구성」으로 분류한다.
- 스포츠, 음악(고전음악), 청소년/어린이 대상물은 서구형식대로 별도 장르로 분류하거나 「정보」에 포함시킬 수 있다. 교양이나 교육도 넓은 의미에서 「정보」 장르에 속하기 때문이다.
- 「음악」 장르의 분류는 서구에서 국민들의 생활 활용 개념에 맞추어 「고전음악, 또는 중음악」 「경음악」 「댄스음악」으로 분류하지만 한국의 경우는 「대중음악」이 더 생활에 밀접하므로 고전음악, 민속음악, 대중음악으로의 분류는 무난하다고 판단된다.

위와 같은 장르분류의 개선을 전제로 한다면 국내제작 편성쿼터와 장르별 편성쿼터의 중복문제는 어느 정도 해결될 것이다.

애니메이션과 대중음악의 국내제작 및 1개국 제작물의 규제 비율이 발생시키는 모순들은 규제기간 내에 적용이 어려울 때는 단위기간을 늘릴 수도 있을 것이다. 즉 편성기간 내에 1~2편만 방송하는 방송사에 60%를 적용하는 것이 불합리하다면 1년 또는 2

년을 기준으로 운영하는 방식이다(애니메이션의 경우). 다만 이와 같은 경우에 그와 같은 방식으로라도 보호하지 않으면 유지가 어려운 국내산업에 대해서는 적절한 공개설명이 있어야 할 것이다.

대중음악의 경우는 최근의 상당기간 동안 이를 적용할 사례 자체가 없었기 때문에 비율설정이 의미가 없다는 의견이 있으나 이 항목 역시 변화하는 문화환경을 고려하여 상징성 있는 유지가 합리적일 것이다. 여기에서도 단위음악(곡)에 적용할 것인가 프로그램제작자 국적을 적용할 것인가 하는 점은 방송사가 특별히 규제의 불편을 호소하지 않는 한 음악(곡)에 기준을 두는 것이 마땅할 것이다.

5. 1개 국가 편성쿼터 조정안

캐나다(40%) 독일(50%)에 비하여 한국의 60% 기준은 10~20%의 융통성을 보이고 있다. 그러나 이 기준을 개정할 때는 기준 확정시의 영화산업의 상황과 기준을 준수해 온 지금까지의 영화산업의 변화에 대해서 포괄적으로라도 자료제시 설명이 필요할 것이다. 텔레비전에서 방송하는 국내영화의 발전상황도 마찬가지이다. 시기적인 비교결과에 따라 규제를 없애는 방법과 그대로 유지하는 방법 중 선택해야 할 것이다.

지금 당장 그와 같은 처리가 어려울 경우에는 FTA협정이 구체화할 때까지 한시적으로 1개국 제한 비율을 그대로 유지하는 방안이 있을 것이다.

6. 쟁점내용 판정을 위한 위원회 구성 시안

국내 제작인가 외국의 제작물인가, 편성쿼터로 부여한 비율을 지킨 것인가, 위반한 것인가 하는 쟁점의 관한 판단을 외부전문가까지 참여한 위원회를 구성하여 처리하는 방식은 편리하긴 해도 효율적이기는 어려울 것이다.

이에 관한 1차적인 판단은 방송사에 설치된 자율기구에서 분류, 판정하고 방송통신 위원회에 제출된 누적된 보고서를 방송사와 방송통신위원회(또는 방송심의 위원회)가 6개월 또는 1년에 위반사실의 누적 등을 판정하는 장치로 충분할 것이다.

다만 위반의 누적에 대해서는 책임을 묻는 방법은 명기되어야 할 것이다.

7. 해외제작물 유통과 편성규제

방송프로그램의 국내제작 인정기준과 국내제작 방송프로그램 편성제작비율의 분석은 두 모델의 사례, 즉 독일과 캐나다와의 비교결과를 고려할 때 다음과 같은 몇 가지 결론을 도출할 수 있었다.

첫째는 위 정책을 수행하는 한국의 방송산업의 성격을 가늠할 수 있다는 것이다. 미국과 일본이 제작하여 경쟁시장에 내놓는 공격적인 거래형태에 대하여 우리는 방어적인가 공격적인가 하는 점이다. 앞에 서술한 바대로 캐나다는 정부의 직접적인 재정지원과 정부의 위탁을 받은 공공지원기구를 배경으로 철저하게 방어적인 위치에서 자국의 방송계와 국가의 위상자체를 보호하는 정책을 써왔다.

그러나 독일은 방송사 스스로 설계하는 경제적 방식을 토대로 미국의 영화나 기타 프로그램, 또는 영화사에 대해서 비교적 개방적이고 오히려 공격적인 대응책을 사용했다. 그러나 그 정책의 효율성은 독일이 캐나다보다 훨씬 성공적인 경향을 나타나고 있다.

한국은 아직은 규제의 비율이 나타내는 바로는 그 중간쯤의 위치이지만 규제의 방법을 놓고 유연성(개방성)과 정밀성(더 세분화된 규제의 필요성)이 마주 대하고 있는 미묘한 위상이다.

둘째로는 어떤 나라든 자국의 방송영상산업 보호와 문화특성 유지를 위하여 사용하고 있는 인정기준정책에 동의하고 합의에 이르는가 여부이다.

이 정책은 원인이 포함된 원칙 자체에 방송주체가 동의하지 않는다면 규제 비율의 미세한 조정자체는 무의미하기 때문이다. 여기에서 합리적인 장르결정과 예외적인 해석이 가능한 장르를 대폭 줄여서 국민, 정부, 방송사가 지향하는 방송방향과 철학에 대하여 최소한의 공감대를 형성하는 일이 중요하다는 의미이다. 국내제작과 그 편성에 관한 비율을 모두 사업경영의 안목으로만 보거나 이념의 잣대로만 해석해서는 끝내 그 타당성을 인정할 수 없기 때문이다.

미국과 일본의 영상물을 거래하는 과정에서 한국의 입장은 아직 명확한 처지가 못된다는 판단이다.

셋째로 여러 가지 복잡한 여건에도 불구하고 규제는 독일식으로 포괄적이고 최소한의 규모로 시행되어야 한다는 점이다. 엄격하고 세밀한 규제에 확대될수록 이 분야는 편법을 활용할 범위도 넓어지기 때문이다.

넷째로 바람직한 정책의 효율성과 방송사 스스로의 이익을 위해서도 이 정책이 갖는 방송사와 외부산업체의 상호영향력에 대하여 공개하는 관행을 갖는 일이다. 독일을 분

석하는 과정에서 첨예한 경쟁 하에서 외주정책과 재방송방침을 약 20년 동안에 걸친 장기간 동안 거의 동일한 규모로 확대하면서 방송사의 경제성을 도모한 사례는 특이할 정도이다. 또한 그 과정이 소상하게 계수화하여 공개됨으로써 정책이 갖는 효율성과 정책에 대처한 방송사의 경영비전이 알려지고 평가를 받을 수 있게 되는 것이다.

마지막으로 장기적인 안목으로는 정책의 견고성을 유지했으나 시기적으로 성공과 실패를 거듭한 캐나다의 예에서 보여준 정부와 방송사의 협동체제를 들 수 있다. 정부는 캐나다방송의 정체성유지와 그것을 기반으로 미국영상물의 침투를 방어하도록 방송운영예산의 50% 이상을 공급했다. 그러나 그것만으로 끝나지 않고 일반 제작사에도 지원기관을 통하여 정부예산 못지않은 규모의 재정을 보냈다.

그러나 바로 지적에서 시장논리를 바탕으로 유입되는 미국영상물을 막아내지는 못했다. 그랬음에도 방송역사에 기록되어 있는 이른 바 「캐나다주의」는 캐나다 방송사와 국민들이 인식하는 캐나다방송의 정체성의 이해와 수용으로 인하여 유지되는 것으로 나타난다.

자국 방송프로그램에 대한 스스로의 정체성이해가 이들 각종 규제를 극복해주는 마지막 키워드인 셈이다.

Ⅷ. 국내 제작 편성규제 개선 방안(2) - 현안문제 중심: 정윤식의 견해 -

현재 방송규제기관 및 방송계 일각에서 논의되고 있는 현안 과제들을 쟁점별로 정리해 보았다. 여기에서는 연구진 중 주로 정윤식의 견해를 반영하였다.

1. 국내 제작 프로그램 제도 및 인정기준 案 검토

방송법령상 현재 국내방송프로그램의 구별은 (1) 당해 프로그램의 기획 및 제작 형태, (2) 기획 및 제작형태, (3) 기획 및 제작 인력의 구성, (4) 제작에 소요된 투자재원 등을 기준으로 되어 있으며 다음의 하나에 해당하는 프로그램이다.

- 방송법에 의한 방송사업자 또는 문화산업진흥기본법에 의한 방송영상독립제작사가 제작 및 기획한 방송프로그램
- 감독, 작가 및 주요 연기자(주연)가 국내인인 방송프로그램
- 제작투자 자본의 50% 이상 국내자본, 전체 자본의 50% 이상 국내 지출 방송 프로그램
- 제작투자 자본의 30% 이상 국내 자본, 전체 자본의 70% 이상 국내 지출 방송 프로그램
- 외국과의 자유무역협정에 따른 공동제작물 등 방송통신위원회가 인정한 방송 프로그램

위의 제안에 대해 다음과 같은 의견을 제시해 보고자 한다.

첫째, 국내 제작 인정기준을 네거티브 방식으로 진행하여 규제항목 수를 최대한 축소하는 것이 바람직하다는 국내 지상파방송사의 의견이 있으나 네거티브 방식을 마련하기가 실질적으로 곤란하다고 하겠다.

둘째, 정성분석은 그대로 하되, 정량분석은 “all or nothing”이 아니라 비율의 원칙과 “continuum” 방식을 채택하는 것이 바람직할 것이다. 즉 제작투자자본이 40%, 전체 자본이 60%인 경우는 탈락하는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 제작투자자본 * 전체 자본 = 0.21 이상인 경우(예를 들면 제작투자 자본 25% * 전체 자본 80%)는 국내 제작물로 인정하자는 것이다. 0.21 이하도 제작물에 따라 상(0.75편 = 0.15 - 0.20) 중(0.5편 =

0.1 - 0.15) 하(0.25편 = 0.05 - 0.1)로 구분하여 가중치를 부여할 수 있겠다.

2. 북한 영상물 인정 기준안 검토

북한 영상물 인정 기준안에 대해 다음과 같은 방안이 검토되고 있다.

1안: 국내 제작물로 인정하되, 외주제작물로는 인정하지 않는 방안

남북한 방송 분야의 교류, 협력을 활성화하기 위하여 국내 제작물로 인정하되 국내 외주제작 활성화와 배치되는 부분이 있으므로 외주제작물에선 산정 제외

2안: 전체 방송시간 산정에서 제외하여 각종 편성비율고시 산정의 분모, 분자에서 제외하는 방안

북한영상물 보급을 촉진하면서 방송사업자에 부담을 주지 않음

3안: 국내제작물을 인정하고 외주제작물로도 인정하는 방안

국내제작물로 인정할 경우 방송법 체계상 외주로 인정되며 국내 독립제작사 쿼터는 줄게 됨

그러나 북한 영상물을 무조건 국내 제작물로 인정하는 것은 문제이다. 북한 프로그램이 국내물인가? 아닌가?의 여부는 앞에서 제시한 정성, 정량분석에 따르는 것이 바람직할 것이다. 북한 프로그램이 국내 방송법의 규율을 받지 않고 편성, 제작되는 상황에서 국가 정체성 논리로 국내 프로그램으로 무조건 간주하는 것은 과도한 형식논리이다.

WTO, FTA 등 다자간, 쌍무협상 과정에서도 북한 프로그램을 국내제작물로 간주할 경우 북한의 시장의 개방 수준과 폭 까지도 우리가 감내해야 할 자충수가 될 수도 있다. 북한 프로그램을 외주 프로그램으로 간주하는 것도 결국 국내 프로그램으로 이전하는 것이 되므로 무리한 판단이라 생각된다. 따라서 북한과의 공동제작 프로그램의 경우에 한해서만 앞에서 제시한 방법으로 국내 제작 프로그램인지? 아닌지?를 판별하면 바람직할 것이다.

3. 장르 별(영화, 애니메이션, 대중음악) 인정기준 안 검토

1) 국내 제작 영화 인정 기준

현재 검토되고 있는 국내 제작 영화 인정 기준은 다음과 같다.

- 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제2조 제3호에 따라 한국영화로 인정한 영화

* 2개국 공동제작출자비율 20% 이상, 3개국 이상 공동제작 비율 10% 이상(영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률시행규칙 제2조)

○ 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제27조 제2항에 따라 영화진흥위원회가 공동제작영화 및 예술영화의 인정 등에 관한규정에 따라 한국영화로 인정한 공동제작 영화

* 100점 만점에 25점 이상 득점 시 한국영화로 인정(공동제작영화 및 예술영화의 인정 등에 관한규정)

이 인정기준 案에 대해 지상파방송사(MBC, SBS)에서 동의하고 있으며 또한 다른 관계법령을 존중한다는 측면에서 현행 영화진흥법 인정기준에 동의하는 것이 바람직할 것이다. 다만 국내 방송제작 프로그램 인정 기준보다는 이상의 기준은 한층 완화된 기준이며 논리상 일관성이 없다고 하겠다.

2) 국내 제작 애니메이션 인정기준 안

국내 제작 애니메이션 인정 기준 안은 다음과 같다.

○ 국내 인이 국내에서 제작하고 각 분야별(2D, 3D, 스톱모션) 점수의 합계가 20점 (총 30점) 이상인 애니메이션

○ 제작 투여 자본의 30% 이상을 출자하고 각 분야별(2D, 3D, 스톱모션) 점수의 합계가 16점(총 30점) 이상인 애니메이션

방송사에서는 산업계의 이해관계만을 반영한 제도로 국내 애니메이션 제작이 활발하게 이루어지지 않고 애니메이션 전문 채널의 등장 등 방송환경이 변화된 상황에서 지상파에 산업발전의 책임을 전가하는 조치(MBC, SBS)라고 반대하고 있다. 또한 이 규정은 국내 방송 제작 프로그램 인정 기준과 차별이 된다. 이러한 인정 기준은 영화, 애니메이션의 산업의 특수성을 반영한 것인가? 아니면 기존 관련 법률을 방송법에서 원용한 것인지?가 분명하지 않다.

3) 국내 제작 대중음악 편성 쿼터 실효성

제도의 실효성은 없으나 FTA 체결상황을 감안, 존치하자는 입장과 규제자체의 실효성을 이 벗으며 규제를 지속할 필요가 없으며 관련 규정 삭제도 바람직하다는 의견도 제시되고 있다. 정책적 실효성이 없다면 관련 규정을 삭제하는 것이 바람직하다고 하겠다.

앞에서 제기한 국내 영화, 애니메이션 제작 인정기준은 장기적인 측면에서는 국내 방송 프로그램 인정 기준과 동일시하는 것이 바람직하다고 하겠다. 다만 영화나 애니메이션 프로그램 제작에 참여하는 것은 방송사 입장에서 보면 투여되는 제작비용 뿐만 아니라 다른 기회비용도 클 것이므로 가중치를 부여하여 다른 편성규제를 완화해 주는 것이 바람직하다고 하겠다.

이런 의미에서 방송 편성규제는 총량 점수제로 전환하는 것도 검토해 볼만 하다. 우선 영화와 애니메이션을 구분할 것이 아니라 같은 장르에 포함시켜 총량 점수제로 계산하는 것도 검토해 볼 만 할 것이다.

영화와 애니메이션은 재방송도 가산점을 주거나—예를 들면 본방송 제작기준의 1/3—특정 주요 시간대에 방송하는 경우에도 가산점을 부여하는 방식을 검토할 것을 제안한다.

4. 장르별(영화, 애니메이션, 대중음악) 1개 국가 편성 기준

1) 영화, 애니메이션 국적 판단기준

영화, 애니메이션의 현행 국적 판단 기준은 다음과 같다.

○ 시나리오(1점), 감독(1점), 제작사(2점), 주연(1점) 중 3점 이상의 점수를 획득한 국가를 국적으로 함

* 애니메이션의 경우 주연의 국적은 제작사의 국적으로 함

* 영화진흥위원회의 한국 영화 인정기준에서도 100점 만점에 시나리오 작가(4점), 감독(10점), 주연(10점) 항목이 34점의 비중을 차지(25점 득점 시 한국영화로 인정)

국내 영화 제작 프로그램 인정 기준과 해외 국적 판단기준은 일치 시킬 필요성이 있다. 또한 국내 애니메이션 제작 프로그램 인정 기준과 (해외)국적 판단기준을 일치 시킬 필요성이 있다. 아울러 국내외 프로그램 인정기준과 영화, 애니메이션 프로그램 인정 기준의 일치를 검토해 보아야 할 것이다. 프로그램의 특성상의 차이는 주로 투여되는 제작비용과 기회비용 등을 고려하여 가중치의 차별화로 전환하는 것이 바람직할 것이다.

이와 같은 가중치와 총량점수제로의 전환은 방송사별 특성화와 차별화를 유도할 수 있고 전체 방송시장에서의 프로그램의 다양성, 균형성을 유도할 수 있을 것이다.

2) 1개 국가 대중음악 편성 쿼터 실효성

1개 국가 대중음악 편성쿼터는 정책 실효성이 없다면 지상파방송사의 제안대로 삭제하는 것이 바람직할 것이다.

3) 장르별 국내제작 및 1개 국가 편성쿼터 적용 예외(안)

지금 검토되고 있는 장르별 국내 제작 및 1개 국가 편성 쿼터 적용제외(안)은 다음과 같다.

- 전체 영화, 애니메이션, 대중음악 방송시간이 분야별로 연간 전체 방송시간의 1000분의 1을 초과하지 않는 경우 국내 제작 편성쿼터 적용 배제
- 외국에서 수입한 전체 영화, 애니메이션, 대중음악 방송시간이 분야별로 매분기 전체 방송시간의 1000분의 3을 초과하지 않는 경우 1개 국가 제작 편성쿼터 적용 배제

이 안의 문제점과 개선 방안은 다음과 같다.

첫째, 국내 제작 편성쿼터와 1개 국가 제작 편성쿼터 기준이 다르다. 국내는 연간, 1개 국가는 매분기별로 적용하고 있다. 매 분기별로는 방송사에 대한 압력이 강하므로 연간으로 하는 것이 바람직하다. 또한 현재 경제 불황기라는 국내 방송사가 처한 여건을 고려할 때 2년을 기준으로 하는 것도 검토해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 국내는 1000분의 1, 1개 국가는 1000분의 3을 편성 쿼터 기준의 마지노선으로 설정하고 있는데 이 또한 불합리하다고 하겠다. 표준화하여 동일시하는 것이 바람직하다고 하겠다.

셋째, 한미 FTA와 WTO 등 대외개방 압력을 고려할 때 적용제외 기준에서 1개 국가 기준이 국내 기준보다 완화되어야 할 것이다.

넷째, 미국 영화와 일본 애니메이션이 시장에서 차지하는 비중 및 대시청자 서비스 측면을 고려할 때 비율을 확대하는 방향으로 정책이 검토되어야 할 것이다.

5. 지역민방의 자체제작비율 규제(안) 검토

지역 민영 지상파방송사업자에 대하여 다른 한 방송사업자의 제작물을 일정 비율 이상 편성하지 못하도록 한 규정을 자체제작비율 규제로 전환하는 방안이 검토되고 있다.

지역 민방에 대해 다른 한 방송사업자의 제작물을 대통령령이 정하는 비율 이상 편성하지 못하도록 한 현행 규정은 동시재전송의 허용한도가 되는 비율을 정하는 것으로 해석하고 있으나, 실제 운영은 동시재전송의 반대 개념인 자체편성비율을 정하는 것으로 운영되어온 지역 민방에 대한 편성규제이다.

<표 18> 신구조문 대비표

현 행	개 정 안
방송법 제69조(방송프로그램의 편성 등) ⑥ 한국방송공사 및 특별법에 의한 방송사업자, 방송문화진흥회법에 의한 방송문화진흥회가 출자한 방송사업자 및 그 방송사업자가 출자한 방송사업자를 제외한 지상파방송사업자는 다른 한 방송사업자의 제작물을 대통령령이 정하는 비율 이상 편성하여서는 아니 된다.	방송법 제69조(방송프로그램의 편성 등) ⑥ <u>지상파방송사업자는 직접 제작한 방송프로그램을 대통령령이 정하는 비율 이상 편성하여야 한다.</u>

즉 이번 개정안은 지역 민방에 대한 자체편성비율 규제를 자체제작비율 규제로 전환하도록 하는 것이다. 지역 민방은 디지털 전환 등 투자비는 확대되는 반면 신규매체 증가에 따라 광고수입은 감소되고, 낮방송 시간 확대로 총 방송시간이 증가함에 따라 지역 민방은 기존의 편성비율 규제를 방송현실에 맞도록 개선하기 위해 지역성 구현 관련 지역민방의 의무인 자체편성비율규제를 완화하고 장기적으로는 자체제작비율로 전환해줄 것을 요청하고 있다. 지역광고시장 규모, 낮방송시간 확대 등 방송환경 변화를 고려해서 기존 규제를 개선하는 정책방안이 필요할 것으로 판단된다. 낮방송 확대로 자체편성비율규제는 편성시간의 부담이 가중되었고, 편성비율을 맞추기 위해 지역성 구현과 관계없는 프로그램을 방영하는 폐해가 발생하므로 개선이 필요하다. 따라서 지역성 구현 의무를 달성하면서도 방송사의 부담을 실질적으로 완화할 수 있도록 자체편성비율을 자체제작비율로 전환함이 바람직할 것이다. 또한 자체편성비율을 축소하는 방향으로 개선할 경우 자체제작 프로그램이 축소될 우려가 있어 지역성 구현을 위해서는 자체제작비율로 전환하는 것이 타당하다. 다만, 자체제작비율전환은 2001년 지역민방 설립이후 적용된 자체편성비율 규제를 최초로 변경하는 것이어서 제도 정착을 위해 신중한 의견수렴과 연구를 통해 제도 정립이 이루어져야 한다. 자체제작비율 체제로의 전환을 전제로 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

첫째, 자체 제작비율은 지역민방의 현실적 특수성을 배려하여 시행령 또는 편성고시에서 구체적으로 명기되어야 할 것이다.

둘째, 그러나 자체제작비율은 점진적으로, 년도 별로 그 비율을 높여가야 할 것이다. 독일 방식으로 매년 조금씩 변화하는 방식을 검토해 볼 수 있겠다. 지역 민방은 지역주민들의 욕구를 반영하고 지역주민들의 생활향상과 여론형성에 기여함을 그 목적으로 설립했다면 당초 그 목적에 부합하게 편성규제정책이 실현되어야 할 것이다.

셋째, 투입되는 제작비와 프로그램의 질 평가를 통해 총점 가산제가 실시되어야 할 것이다. 단순히 프로그램의 양이나 편성 할당량만 채우는 것은 무의미하다고 하겠다.

넷째, 직접 제작한 방송프로그램을 편성하도록 하는 경우에도 ‘제작’의 범위를 자체 제작으로 볼 것인지, 공동제작을 포함하는 것인지 개념을 정립할 필요가 있을 것이다. 앞서도 이미 제기한 바대로 공동제작의 경우에도 투입된 제작비와 인원 등을 고려하여 그 가산점이나 비중치를 계산해야 할 것이다. 공동 제작을 외주제작으로 볼 것인지? 자체 제작으로 볼 것인지는 비율의 원칙에 따라 계산하는 것이 바람직할 것이다.

6. 지역방송 편성규제

- 지역 민방을 중심으로 -

1) 지역민방 편성 규제 관련 법조항

방송내용의 다양성 보장, 우리 문화의 보호 및 지역성 구현, 방송영상산업 발전 등을 위해 방송프로그램 의무편성비율을 규제해 왔다. 이 중 지역방송에 대한 편성규제는 방송사 부담 정도에 따라 다음과 같이 분류할 수 있다.

첫째, 종합편성을 행하는 방송사업자의 지위에서 오락프로그램 비율과 국내제작 방송프로그램 편성의무를 똑같이 부담한다.

둘째, 국내영상산업 육성을 위해 외주제작 방송프로그램과 신규애니메이션의 편성비율을 지상파방송사별로 차별적으로 부담한다.

셋째, 지역민방의 경우에만 특별히 지역성 구현을 위해 자체편성비율을 규제한다.

여기에서는 주로 지역민방의 편성규제정책에 대한 분석과 함께 개선방안을 제시해 보고자 한다. 우선 관련 법, 시행령, 편성고시를 살펴보기로 한다.

<방송법>

69조 6. 한국방송공사 및 특별법에 의한 방송사업자, 방송문화 진흥회 법에 의한 방송문화진흥회가 출자한 방송사업자 및 그 방송사업자가 출자한 방송사업자를 제외한 지상파 방송사업자는 다른 한 방송사업자의 제작물을 대통령령이 정하는 비율 이상 편성하여서는 아니 된다.<개정 2006. 10. 27>

<시행령>

50조 6. 법 제69조제6항에 따라 지상파방송사업자가 다른 한 방송사업자의 제작물을 편성할 수 있는 비율은 다음 각 호의 구분에 따른 비율의 범위 안에서 당해 지상파 방송사업자의 경영상태 및 방송프로그램수급여건 등을 고려하여 방송통신위원회가 고시하는 비율로 한다.

1. 지상파텔레비전방송사업자가 다른 한 지상파텔레비전방송사업자의 제작물을 편성할 수 있는 비율: 채널별로 매월 전체 방송시간의 100분의 50 내지 100분의 85
 2. 지상파라디오방송사업자가 다른 한 지상파라디오방송사업자의 제작물을 편성할 수 있는 비율: 채널별로 매월 전체 방송시간의 100분의 40내지 100분의 80
 3. 지상파 이동 멀티미디어방송사업자가 다른 한 지상파방송사업자의 제작물을 편성할 수 있는 비율: 채널별로 매월 전체 방송시간의 100분의 50이상
 4. 지상파 이동 멀티미디어방송사업자가 다른 한 방송채널사용사업자의 제작물을 편성할 수 있는 비율: 채널별로 매월 전체 방송시간의 100분의 50이상
- ⑦ 제1항 제2호 및 제4항 제2호의 규정에 의한 방송내용물의 구체적인 산정기준은 방송통신위원회규칙으로 정한다.<신설 2004. 9. 17, 2007. 8. 7, 2008. 2. 29>

<편성에 관한 고시>(2008. 12. 31. 공포·시행)

제2조(다른 한 방송사업자가 제작한 방송프로그램 편성비율)

① 지상파텔레비전방송 사업자

1. 부산방송(KNN), 대구방송, 광주방송, 대전방송: 채널별로 매월 전체 방송 시간의 100분의 69 이내.
2. 전주방송, 청주방송, 울산방송: 채널별로 매월 전체 방송 시간의 100분의 71 이내.
3. 강원민방, 제주방송: 채널별로 매월 전체 방송 시간의 100분의 77 이내.

위의 편성고시를 자체 프로그램 편성비율로 전환하면 1차 민방(부산·대구·광주·

대전) 31%이상, 2차 민방(전주·청주·울산) 29% 이상, 3차 민방(강원·제주) 23%이상 자체 편성비율을 두도록 하고 있다.

이상의 편행 지역민방 편성규제정책은 다음과 같이 전환할 필요가 있다.

첫째, 앞에서 제기한 바대로 자체 편성비율을 자체제작비율로 전환할 필요가 있다

둘째, 자체편성비율 비율 또는 자체제작비율을 점차 확대하는 지역방송사에게는 간접광고, 가상광고, 광고시간의 확대 등 장려시스템을 도입할 필요가 있다. 아울러 외주 제작비율 등 다른 부문에서의 편성규제를 완화해 줄 수 있을 것이다.

셋째, 방송법 제6조의 ‘지역사회의 균형 있는 발전’ 의무는 지역 방송사 모두 부담하는 것이 형평성에 맞으므로, 지역 MBC·KBS도 자체 제작비율을 부담해야 할 것이다. KBS는 국가기간방송이며 공영방송이면서도 지역방송 제작비 비중이 가장 낮다.

넷째, 독일 공영방송 ARD 모델을 제안한다. 道 또는 광역 지역방송국의 시청자수(인구) 및 예산 규모를 고려한 비례의 원칙에 따라 프로그램 제작비를 투입하는 방안이다. 예를 들어 충청방송국은 KBS 전국 프로그램의 10%를 제작하며 경상방송국은 15%, 강원방송국은 3~5% 등을 제작하도록 편성규제를 실시해야 한다. 이러한 비율의 원칙과 현재 방송사의 제작인원수, 투입한 예산, 프로그램의 질 등을 고려하여 지역방송 프로그램 편성 규제와 공영방송인 편성 규제정책을 실현할 것을 제안한다.

다섯째, 자체 편성비율 또는 제작비율의 증대는 경제상정을 고려하여 점진적으로 개선해 나가야 할 것이다.

IX. 중장기 제작 편성규제 제도 개선방향

여기에서는 방송법, 시행령, 편성고시 등에서 명기한 국내 제작 편성규제 제도를 개 관해 보고 그 개선 방안을 제시해 보고자 하였다.

1. 방송법과 편성의 자유

독일 헌법재판소는 편성의 자유를 방송사 권리의 핵심 개념으로 파악하고 있으며 국 내 방송법에서도 편성의 자유를 다음과 같이 보장하고 있다.

<방송법> 제4조(방송편성의 자유와 독립)

- ① 방송편성의 자유와 독립은 보장된다.
- ② 누구든지 방송편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다.
- ③ 방송사업자는 방송편성책임자를 선임하고, 그 성명을 방송시간 내에 매일 1회 이 상 공표하여야 하며, 방송편성책임자의 자율적인 방송편성을 보장하여야 한다.
- ④ 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자는 방송프로그램제작 의 자율성을 보장하기 위하여 취재 및 제작 종사자의 의견을 들어 방송편성규약 을 제정하고 이를 공표하여야 한다.

제4조 4항에서는 취재 및 제작종사자의 의견을 들어 편성규약을 제정하고 이를 공표 하도록 되어 있어 “방송사 내부”의 자유도 보장하고 있다.

그러나 실제 국내 방송법은 편성규제가 강력하고 전 분야에 걸쳐 광범위하다. 주지 하는 바와 같이 방송법, 시행령, 시행규칙, 편성고시 등을 통해 전 프로그램 영역에 걸 쳐 아주 세밀하고도 구체적인 규제를 실시하고 있다. 따라서 방송사 단위의 차별화와 특성화를 구현하기 어렵고 편성의 재량권을 확보하기 어려운 구조이다.

본 연구진이 판단컨대 국내 방송법사의 편성규제는 객관적이고 과학적인 데이터와 방법론 또는 미래지향적인 방송정책에 근거하거나 기본원칙과 이념에 충실하기 보다 는 현실적인 사업자의 이해관계와 현실을 배려한 온정주의적 성격도 깊게 내포하고 있

는 것처럼 보인다. 다시 말하면 국내 방송법을 문언(文言)적으로 해석하면 강력한 편성 규제 형태를 보이고 있지만 실질적으로는 방송사업자의 제작 여건과 국내 방송환경을 둘러싼 다양한 이해관계를 수렴한 현실주의 편성규제와 편성정책이라 할 수 있다.

따라서 장기 미래 비전과 이념을 정책기조로 하고 점진적이고 단계적인 방법으로 그 개선방향을 찾아야 할 것이다. 그리고 지금보다는 규제완화 형태를 선택해야 할 것이다.

2. 방송사의 제도적 특성(운영주체, 자원 등)과 편성원칙

현행 방송법에 따르면 지상파방송, 종합유선방송, 위성방송, DMB, IPTV 등 방송매체별 규제방식-소유규제, 편성규제, 광고규제, 시청자 규제 등-은 이른바 네트워크의 특성에 따라 차별화되는 전형적인 수직적 규제체제 방식이라 할 수 있다.

공영방송인 KBS와 MBC는 종합편성으로서 민간 상업방송인 SBS와 동일한 편성규제를 받고 있다. 그렇다면 방송 프로그램 내용이 동일하거나 유사한데 공영방송이라 강변하는 이유와 근거는 무엇인가?

다양한 방송사업자에 대한 편성 규제는 차별화해야 한다. 예컨대, 공영방송과 민영방송, 지상파방송과 뉴미디어(종합유선방송·위성방송) 등의 규제정도를 차별화하는 것이 그것이다. 이러한 방송규제의 차별화는 방송사업자에게는 본인에게 적합한 표현수단을 선택할 수 있는 폭을 넓혀 주고, 시청자에게는 폭넓은 정보선택의 기회를 제공한다는 점에서 의의가 있다. 더 나아가 이것은 규제를 달리하는 방송사업자간에 다른 의견의 표명기회를 제공하고, 이를 통하여 방송 매체 간에 상호 견제하는 기능도 발생시킨다. 이것은 ‘송신자의 자유’와 ‘수신자의 권리’ 상호간의 조화로운 현실화를 도모함과 동시에 다른 규제를 받고 있는 매체간의 공존을 인정하고 있다.

공영방송의 존속 발전은 ① 오늘날 뉴미디어의 보급이 급속하게 진행되어 국민전체의 정보생활은 대단히 향상되었지만, 이와 동시에 경제적 이유 등에 의하여 개인 간 정보격차의 발생이 예상되기 때문에, 국민전체가 저렴한 가격으로 정보를 향수할 수 있는 기본적 방송수단으로서의 공영방송의 존재가 불가결하다. ② 뉴미디어시대의 전개와 더불어 정보향수의 개인화 즉, 사람이 협소한 범위내의 정보향수에만 매몰되는 경향이 발생이 예상되기 때문에, 이러한 상황을 해소하기 위하여 폭넓은 관점에서의 종합편성프로그램을 누구나 손쉽게 또한 안정적으로 향수할 수 있는 기간방송매체를 고려하여야 한다. ③ 방송의 영역에서 시장경쟁원리의 신뢰성이 완전히 확인되지 아니한

상황 하에서 ‘경쟁’으로부터 상대적으로 독립하여 방송의 공공성을 담보할 수 있는 “최후의 근거(last resort)=청정지대론”으로써 기간방송매체를 확보하여야 한다는 점이다.

공영방송의 이상적 범주화는 “소유권(공적 구조)-재원 구조(수신료)-편성규제”를 일관성 있게 하는 것이다. 그러나 현실적으로 국내 공영방송 재원 구조의 한계로 공영방송의 이념형을 현실적으로 수행하는데 문제가 있음은 공지하는 바와 같다. 국내 방송 현실에서는 실질적으로 KBS1과 EBS만을 공영방송으로 범주화하고 있는 것으로 보인다. 그 단적인 사례로 종합유선방송에 대한 지상파의무재송신 제도는 KBS1 과 EBS에만 적용되고 있다. 공영방송은 운영주체에 따른 분류가 가장 이상적이지만 현실적으로는 재원구조, 프로그램 특성에 따라 분류하는 것이 바람직할 수도 있다. KBS1, EBS는 공영방송, KBS 2, MBC, SBS, 지역민방은 공공서비스 방송, 뉴미디어 방송 및 융합서비스를 상업적 서비스로 구분하여 허가 진입규제, 소유/경영 규제, 제작 편성규제 등을 실시하는 것이 바람직 할 것이다. 실제 일부 편성규제는 이상과 같이 실현되고 있으나 전체적으로는 지상파방송에 있어서는 운영주체와 재원에 따른 편성규제를 실시하지 않고 동일한 편성규제를 실시함으로써 일관성을 결(缺)하고 있다.

3. 수평적 규제체제와 제작 편성 규제: 장기적 관점

지금 EU와 영국을 비롯한 선진 제국에서는 지상파, 뉴미디어 등 네트워크에 따른 소유규제/편성규제/광고규제(미디어 랩)/요금규제의 차별화를 없애는 이른바 수평적 규제체제 도입을 적극 검토하고 있다. 수평적 규제체제란 망(網)에 따른 방송역무의 차별(수직적 규제체제)을 없애는 경쟁체제 도입을 의미한다. 수평적 규제체제하에서는 네트워크 사업자는 일반 경쟁법의 규제를 받으며 망의 중립성 원칙을 준수해야 한다. 네트워크 사업자는 다양한 콘텐츠 사업자에게 망의 투명하고도 공정한 접속, 시장지배력의 남용을 방지해야 한다.

수평적 규제체제는 EU가 경쟁정책 및 회원국 간의 미디어 통합 차원에서 회원국에게 권고하였으며, 영국이 2003년 커뮤니케이션 법(Communication Act) 제정을 통해 채택하였다. 영국은 2003년 커뮤니케이션 법의 제정을 통해 (1) 방송과 통신을 단일 법제화하였으며, (2) BBC의 국가기간방송으로서의 지위를 강화하기 위해 방송통신통합기구인 ofcom과는 별도의 기구로 “BBC 트러스트(Trust)”를 신설하였다. (3) BBC를 제외한 모든 방송매체에 대해 외국자본의 진입이 가능하게 하였으며, (4) 기존의 시장 점유율 규제(15%)도 삭제하여 방송사업자 간 완전경쟁과 M&A를 유도하고 있다. 요약

컨대 영국에서 수평적 규제체제는 공영방송으로서 BBC만 제외하고 모든 지상파방송, 케이블 TV, 위성방송, 융합서비스의 역무 상의 구분, 소유/경영 규제, 편성규제 등을 표준화하거나 철폐하는 이른바 “경쟁체제”로의 이행을 의미한다고 할 수 있다.

국내에서 수평적 규제체제를 도입한다면 KBS 또는 공영방송사의 특수한 지위와 역무만 제외하고 그 외 지상파방송, 케이블 TV, 위성방송, IPTV 등의 소유 및 경영규제, 편성규제, 허가/진입규제 등을 표준화하는 것으로 해석된다. 동일 프로그램이 유통되는 네트워크에 따라 차별적인 규제를 받는 것은 불합리하므로 매체 간 공정경쟁을 위해서 수평적 규제체제의 도입은 우리가 지향해야 할 장기적이고도 합리적인 정책이라 평가할 수도 있다.

그러나 지상파 방송, 유료방송, 융합서비스는 매체 도입 당시의 시대정신이나 사회적 상황 그리고 방송매체의 사회적 책무를 반영하기 때문에 역사적으로 다른 허가/진입규제, 소유 경영규제, 편성규제를 받아 왔다. 따라서 네트워크에 따른 규제 장치의 표준화, 동일화한다는 것은 영국과 같이 완전 경쟁체제의 도입을 의미하는 것이다. 방송의 공익성이 강조되고 지상파 방송, 종합유선방송, 위성방송, DMB 등 매체별로 사업자의 지위와 역무가 판이한 이른바 수직적 규제체제에 익숙한 국내에서는 네트워크와 콘텐츠의 분리 규제를 그 핵심으로 하는 수평적 규제체제의 도입은 소유/경영규제, 허가/진입규제, 편성 규제 등이 자유화 되지 않고서는 현 단계로서는 수용하기 어려운 과제이다.

그러므로 국내에서 수평적 규제체제를 도입하기 위해서는 매체간 상이하게 규제되고 있는 허가/진입규제, 편성규제, 소유/경영규제를 어느 정도 표준화한 이후 점진적으로 검토해 보는 것이 바람직하다. 다만 콘텐츠의 사회적 영향력이 약한 통신 영역부터 수평적 규제체제를 도입하고 방송부문에서는 “융합서비스-유료방송-지상파방송” 순으로 그 도입을 점진적으로 검토해야 할 것이다. 그러나 장기적으로 수평적 규제체제를 염두에 두고 지상파방송, 뉴미디어 방송, 융합 서비스간의 과도한 편성규제의 차별화를 줄이고 상호 수렴하는 편성규제 및 정책 방향을 검토해야 할 것이다.

4. 제작 편성을 장려해야 할 프로그램 영역

여기에서 제안하는 프로그램 영역은 국내 방송매체가 선도적으로 수행해야 할 국가적 과제이다. 방송이 사회에 미치는 그 영향력과 확산성 그리고 여론형성기제로서의 기능과 역할에 주목할 때 다음과 같은 프로그램 편성에 더욱 관심을 가져야 한다. 방송통신위원회는 이러한 프로그램 편성을 편성, 제작하는 방송사에게 가산점을 부여하고

다른 편성규제를 완화해 주어야 할 것이다.

1) 어린이, 청소년 보호 분야

독일은 ARD/ZDF가 어린이 채널에 공동 투자하였으며, BBC도 디지털 채널에서는 유아, 10대 프로그램 제작에 관심을 보이고 있다. 미국은 어린이 채널 편성시간을 의무화하고 있다. 미국의 <1996년 Children's Television Act>에 따르면 어린이들에게 교육 및 정보 관련 프로그램을 일주일에 3시간 이상 방송하도록 하고 있다. 미국의 4대 네트워크의 하나인 루퍼트 머독의 FOX 채널도 10대 채널로 특성화하고 있다. 이러한 유아, 10대, 청소년 채널 및 프로그램에 대한 관심은 다음과 같은 이유에서 비롯된 것으로 해석된다.

첫째, 다 미디어 다채널 상황이 전개됨에 따라 방송의 상업주의와 선정주의가 범람하고 있다. 따라서 그 역기능을 해소하고 어린이, 청소년들을 보호하기 위한 대책이 범국가적으로 요청되고 있다. 둘째, 어린이, 청소년들은 방송매체에 대한 적극적, 능동적 시청자이며 아울러 음반, DVD, 게임기 등 방송파생상품에 대한 소비 욕구도 상당하다. 따라서 이들은 새로운 방송시장 개척을 위한 틈새시장(niche market)으로서 기능할 수 있는 가능성이 상당하다.

침체되어 있는 국내방송시장 및 산업의 활로를 개척하기 위해서도 어린이, 청소년 프로그램 개발이 요청된다. 이러한 프로그램을 제작하는 사업자에게는 다른 편성규제를 완화해주거나, 신규 방송사업체나 채널에 진입하는 데 우선권을 부여하거나, 광고규제를 완화(간접광고 및 가상광고 허용 등)해 주는 등의 혜택을 부여할 수 있을 것이다.

2) 일자리 창출 분야

남북이산 가족찾기 프로그램은 한국 방송역사상 가장 의미 있는 <미디어 이벤트>로 기억된다. 남북분단의 아픔과 그 역사적 질곡을 전 세계에 감동적으로 알린 이 프로그램은 시청률분야에서도 단연 압도적이었으며 이른바 시청자 참여 프로그램이라는 측면에서도 그 의의가 상당하다.

이른바 고령화 사회, 지식기반사회를 맞이하여 일자리 창출이야말로 우리 시대의 가장 중요하고도 시급한 국가적 어젠다로 부각되고 있다. 일자리 창출 프로그램을 통해

실업자들의 고통을 위무해 주며 우리 사회에 새로운 비전을 제시해 줄 수 있는 프로그램을 개발해야 할 것이다.

3) 사회 통합과 다양성 분야

방송에서 말하는 다원주의 또는 다양성의 개념은 개개의 의견이나 정보가 각각 유리된 요소가 아니라 상호관계 속에 위치하고 있으며, 방송은 국가전체에 대한 통합기능과 밀접하게 관련되고 있다는 것을 말한다. 통합의 개념은 통제 등의 용어와는 전혀 다른 개념을 가지고 있으며 사회 내에서 다른 가치관을 가지고 있는 집단이 기본적인 가치관을 공유하는 범위 내에서 대립하는 견해들을 공유하는 것을 의미한다. 그것은 사회에 있어서 다원적인 가치의 존재를 전제로 하고 그들의 諸 가치의 이성적 조정을 도모하면서 사회적으로 기본적인 합의를 도출해 나가는 민주주의의 변증법적인 생활과정을 의미한다. 그렇기 때문에 사회적으로 막강한 영향력을 가진 방송에 대해서는 사회적으로 존재하고 있는 다양한 사고방식을 프로그램 속에서 적극적으로 다루고 상호의 이성적인 이해와 대화를 추구할 기회를 제공해 나가는 것이 요청되는 것이다. 독일에 있어서 다양성이란 이와 같이 사회적 통합을 전제로 하는 의미를 가지며, 종종 개인적인 욕구충족의 의미가 농후한 공리주의적 다양화론과는 성격이 판이한 것이다.

지금 우리 사회는 민주화가 진전되는 과정에서 사회 각계각층의 다양한 욕구가 표출되고 있지만 그 역기능으로 세대 간, 노사 간, 계층 간, 정당 간, 신문/방송간 대립 등 사회적 갈등이 심화되고 있다. 방송의 다양성으로는 프로그램 포맷의 다양성, 다 미디어 다채널을 통한 출구의 다양성, 주제의 다양성 등도 중요하지만 미국의 FCC나 독일의 공영방송에서는 “대립되는 견해의 다양성”을 가장 중요한 방송의 자유로 인식하고 있다. 최근 우리 방송에서는 여러 포맷의 토론 프로그램 등을 통해 정치·사회적 쟁점을 다루고 있으며 이런 의미에서 방송의 다양성 수준은 크게 향상되고 있는 것으로 평가된다. 다만 이런 프로그램이 집단 간 화해와 여론 수렴기능보다는 갈등을 증폭할 수 있는 위험을 경계해야 한다.

남북문제와 햇볕정책 그리고 북한 핵문제를 둘러싸고 우리 사회에서는 이른바 보수와 진보집단 사이에 남-남 갈등이 증폭되고 있다. 이러한 사회적 갈등을 치유하고 민족통합, 사회통합을 실현할 수 있는 프로그램의 개발이 요청된다.

이외에도 제작 편성을 장려해야 할 프로그램으로는 지역 채널과 시청자 참여프로그램에 주목할 수 있다.

5. 지역채널의 운용 및 편성규제

종합유선방송은 지역매체로서 이른바 풀뿌리 방송으로서 출발하였으나 최근 국내 종합유선방송은 오락방송으로서 그리고 초고속 인터넷, 인터넷 전화 등 TPS(Triple Play Service) 서비스 확산에 주력하고 있다. 지역매체로서도 해설과 논평이 배제된 생활정보 프로그램에만 국한되어 있다. 관련 법 조항을 보면 다음과 같다.

<방송법>

70조 ④ 종합유선방송사업자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 지역정보 및 방송프로그램안내와 공지사항 등을 제작·편성 및 송신하는 지역채널을 운용하여야 한다.

<시행령>

제55조(지역채널의 운용) ① 종합유선방송사업자는 법 제70조제4항의 규정에 따라 1개의 텔레비전방송 채널을 지역채널로 운용하여야 한다.<신설 2004. 9. 17>

② 종합유선방송사업자는 제1항의 규정에 의한 지역채널을 운용하고자 하는 때에는 지역채널운용계획서를 방송통신위원회와 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 각각 제출하고, 지역채널운용계획서에 따라 지역채널을 운용하여야 한다. 지역채널운용계획을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.<개정 2004. 9. 17, 2008. 2. 29>

③ 지역채널을 통하여 송신할 수 있는 방송프로그램의 범위는 다음 각호와 같다.<개정 2004. 9. 17, 2008. 2. 29>

1. 법 제70조제7항의 규정에 의하여 시청자가 자체 제작하여 방송을 요청하는 방송 프로그램
2. 방송통신위원회규칙이 정하는 기준에 의한 종합유선방송구역안의 지역생활정보 방송프로그램
3. 지방자치단체의 시책홍보를 위한 방송프로그램
4. 방송프로그램안내
5. 기타 지역사회 발전 및 지역주민 편의를 위하여 방송통신위원회 또는 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 방송프로그램

<시행규칙>

제24조(지역채널의 운용 등) ① 영 제55조제2항 전단에 따른 지역채널운용계획서는

별지 제34호의 서식과 같다.

② 종합유선방송사업자가 영 제55조제2항 후단에 따라 지역채널운용계획을 변경하고자 하는 경우에 제출하여야 하는 지역채널운용변경계획서는 별지 제35호의 서식과 같다.

③ 영 제55조제3항제2호에서 “방송통신위원회규칙이 정하는 지역생활정보 방송프로그램의 기준”이라 함은 다음 각 호와 같다. 다만, 특정사안에 대한 해설과 논평은 금지한다.

1. 당해 방송구역내의 지역보도 프로그램 및 주민생활정보프로그램
2. 당해 방송구역이 속한 광역자치단체내의 보도프로그램 및 생활정보프로그램 중 지역주민의 공동 관심사항으로 지역사회 발전과 지역주민의 편의를 도모하기 위한 생활 정보

사실 지역보도 프로그램에서 일반 스트레이트 뉴스와 해설, 논평을 구분한다는 것은 이론적으로는 가능하나 실제로는 어려운 과제이다. 그러므로 지역채널에게도 생활정보 프로그램이라는 명목으로 언론매체로서의 기능을 제한할 것이 아니라 언론매체 및 풀뿌리 방송으로서 그 역할을 허용하되 그에 상응하는 책임을 물으면 될 것이다.

즉 방송통신위원회나 광역자치단체가 공동으로 추천하는 인사를 중심으로 시청자위원회를 구성하고 시청자위원회가 프로그램에 대한 편성 및 심의 정책을 담당하는 방안을 검토해 볼 수 있겠다. 지역채널도 1개 채널로만 국한할 것이 아니라 1개 이상으로 확대하는 방안도 검토할 수 있겠다.

6. 시청자 참여 프로그램

시청자 참여 이른바 악세스 채널 및 프로그램은 시청자주권을 확립하고 매스미디어의 일방적 전달이라는 단점을 보완할 수 있다. 인터넷 매체는 다른 어느 매체보다도 수용자의 참여가 활발하고 그 쌍방향적 기능 때문에 기존 매체를 대체하는 여론형성매체로서 그 역할과 기능이 증대하고 있다. 한국의 방송매체도 시청자 참여 프로그램을 확대함으로써 방송매체에 대한 국민들의 친화감도 증대시키는 한편 시청자들의 발언권을 확대하고 여론형성과정에서 국민들의 참여와 기회를 제공해 줄 수 있을 것이다.

미국에서는 케이블 TV 도입 초창기에 3개 채널까지 허용하였으나 프로그램이 조악하고 시청률이 저조하여 최근에는 법적으로는 1개 채널만 허용하고 있다. 이와 같이 시

청자 참여 프로그램은 그 취지와 목적은 긍정적이나 그 운영의 효율성 측면에서는 문제점이 제기되고 있다.

여기에서는 이러한 관점을 전제로 하여 국내 시청자 참여 프로그램에 대한 편성규제 관련 법 조항을 살펴보고 개선방안을 찾아보고자 한다.

1) 한국방송공사 시청자 참여 프로그램

<방송법>

69조7 한국방송공사는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램을 편성하여야 한다.<개정 2006. 10. 27>

<시행령>

제51조(시청자 참여프로그램) ① 법 69조제7항에 따라 공사는 지상파텔레비전방송사업의 허가를 받아 행하는 텔레비전방송의 채널에서 매월 100분이상의 텔레비전방송프로그램을 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램으로 편성하여야 한다.<개정 2004. 9. 17, 2007. 8. 7>

② 한국방송공사는 시청자 참여프로그램의 편성기준을 정하고 이를 공표하여야 한다.

③ 시청자 참여프로그램의 운영, 제작지원 및 방송권 등에 관하여 필요한 사항은 방송통신위원회규칙이 정하는 바에 따른다.<개정 2008. 2. 29>

<방송통신위원회규칙>

제19조(시청자 참여프로그램) ① 법 제69조제7항에 따른 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램은 다음 각 호의 방송프로그램을 말한다.

1. 시청자가 직접 기획·제작한 방송프로그램
 2. 시청자가 직접 기획하고 방송발전기금등의 지원을 받아 제작한 방송프로그램
- ② 영 제 51조3항에 따른 시청자참여프로그램의 운영에 관한 사항은 한국방송공사의 시청자위원회에서 담당한다.
- ③ 한국방송공사의 시청자위원회는 필요하다고 인정하는 경우에는 한국방송공사에 시청자참여프로그램의 제작에 소요된 제작비용의 일부에 대한 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 한국방송공사는 제작비의 일부를 지원할 수 있다.

④ 시청자참여프로그램의 방송을 요청받은 한국방송공사는 무상으로 시청자참여 프로그램을 방송한다. 다만, 방송된 시청자참여프로그램의 저작권은 제작자에게 있다.

⑤ 방송통신위원회는 시청자참여프로그램의 제작비지원 등 제작의 활성화를 위한 시책을 수립·시행하여야 한다.

KBS 시청자 참여 프로그램을 KBS 뿐만 아니라 다른 지상파방송 채널에도 확대할 필요가 있을 것이다. 향후 종합편성채널이 도입될 경우 여기에도 시청자참여 프로그램을 개방할 필요가 있다. 인터넷 언론인 “오마이뉴스”가 시민기자를 활용하여 성공한 사례에서 보듯이 시청자참여 프로그램을 잘 활용한다면 지상파방송사 입장에서도 제작비를 줄이고 프로그램 시청률을 높일 수 있을 것이다. 시청자들의 경우 창의력과 참신성은 있으나 프로그램 시간이 긴 경우에는 프로그램 구성력이 약화되는 경향이 있기 때문에 10분 또는 20분짜리 프로그램을 장려할 필요가 있을 것이다.

현재 KBS의 경우 프로그램의 내용에 대해서는 편성책임을 지지 않고 있으나 향후에는 시청자단체 등과 공동으로 제작하는 프로그램을 확대할 필요가 있다.

공동제작 프로그램이나 시청자 참여 프로그램에 대해서는 가산점을 주어 다른 편성규제를 완화해 줄 필요성도 있을 것이다.

2) 청취자 참여 프로그램

<방송법>

제69조 9. 공동체라디오방송사업자는 매월 전체 방송시간의 100분의 50범위 안에서 대통령령이 정하는 비율 이상 편성하여야 한다.<신설 2006. 10. 27>

<시행령>

제52조의2(청취자 참여프로그램) 법 제69조제9항에 따라 공동체라디오방송사업자는 청취자 참여프로그램을 매월 전체 방송시간의 100분의 20 이상 편성하여야 한다.

[본조신설 2007. 8. 7]

<방송통신위원회 규칙>

제21조(청취자 참여프로그램) 법 제69조제9항에 따른 청취자 참여프로그램은 청취자

가 제작에 참여한 방송프로그램을 말한다.

공동체라디오방송사업자에게는 시행령상 매월 20% 이상 청취자 참여 프로그램을 방송할 것을 요청하고 있다. 그러나 앞에서 제기한 바와 같이 청취자 참여 프로그램은 프로그램의 질 측면에서나 참여자의 사회적 책임이라는 측면에서 문제가 제기될 가능성이 높으므로 방송사업자와 공동제작 형태로 진행하는 것이 바람직할 것이다.

3) 종합유선방송 및 위성방송사업자의 시청자 참여 프로그램

<방송법>

70조 ⑦ 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 방송통신위원회 규칙이 정하는 바에 의하여 시청자가 자체 제작한 방송프로그램의 방송을 요청하는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 이를 지역채널, 또는 공공채널을 통하여 방송하여야 한다.

<개정 2008. 2. 29>

<시행규칙>

제26조(종합유선방송사업자 및 위성방송사업자의 시청자제작 방송프로그램 방송)

① 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자가 법 제 70조제7항에 따라 시청자제작 방송프로그램의 방송을 요청받은 경우에는 방송기술 및 방송편성의 제약이 없는 한도에서 최대한으로 방송하여야 한다.

② 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 방송을 위하여 불가피한 경우에는 제작자와 협의하여 최소한의 범위에서 시청자제작방송프로그램을 편집할 수 있으나 방송프로그램의 본질적 내용을 훼손하여서는 아니된다.

③ 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 시청자제작방송프로그램의 내용이 법령에 위배되는 경우에는 시청자제작방송프로그램의 방송을 요청한 자에게 관련 내용의 수정을 요구할 수 있다.

④ 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 시청자제작방송프로그램을 편성할 수 없는 경우에는 그 사유를 명시하여 서면으로 통보하여야 한다.

현재 방송법상에서는 종합유선방송이나 위성방송에 있어서는 시청자의 요구가 있으면 가능한 한 시청자제작프로그램을 방송하도록 되어 있으나 이는 문제가 있다. 실질

적으로 아직 시청자제작프로그램이 거의 없는 상황에서는 이 조항이 유명무실하겠지만 시청자들의 참여 욕구가 폭발적으로 확대된다면 이는 방송사업자의 편성권 침해로 귀결될 것이다. 따라서 상한선 편성규제는 필요할 것으로 보인다. 20% 정도 수준이 바람직할 것으로 보인다.

7. 정량분석방법의 편성규제에서 정성분석방법의 편성규제로 전환

프로그램 편성규제도 기존의 정량분석 방법으로부터 탈피하여 프로그램의 질을 평가하고 그 결과를 평가하는 정성분석으로 그 내용을 전환하는 것이 바람직할 것이다. 예를 들면 프로그램 편수나 방송시간, 채널수를 방송사업자에게 강제하기 보다는 투여되는 제작비와 프로그램의 질을 평가하는 방식이다. 값이 싼 프로그램 10편 보다 많은 제작비가 투여된 질 높은 프로그램 1편을 외주제작으로 하는 것이 오히려 바람직 할 것이다. 이 경우 투여된 제작비와 프로그램의 질을 평가하는 시스템이 구축되어야 할 것이다.

앞에서 제기한 편성을 장려할 프로그램을 확산하고 질 높은 프로그램을 보급하기 위해서는 방송시간 및 방송 채널수의 할당보다는 다음과 같은 다양한 질 평가방법, 제재 장치와 장려방안이 검토되어야 할 것이다.

1) 제재조치의 현실화

방송법 100조 제재조치에서는 방송위원회는 방송사업자가 심의규정을 위반했을 경우에는 1. 시청자에 대한 사과 2. 해당 프로그램의 정정, 중지 3. 방송편성책임자 또는 해당 방송프로그램의 관계자에 대한 징계를 하도록 되어 있다. 그러나 향후에는 벌금과 광고 중단 등과 같은 경제적 조치와 허가단축, 허가정지 방안도 검토할 필요가 있다고 본다.

(1) 벌금제도 도입

미국의 Basic fine 제도(기본 벌금제도)를 살펴보면 외설(Indecency) 또는 정치후보자의 광고가 지나칠 때 12,500\$을 지불하고 있다. 또한, 폭력이 고의적이거나 실질적인 해악이 있을 때는 벌금부과가 크다. 방송사가 과거 누적된 우량한 행위의 역사가 있거

나, 또는 벌금이 실질적으로 방송사의 경제적 곤경을 야기할 때는 기본벌금보다 적게 할 수도 있다. 또한 1회 침해 시에 전체벌금이 25,000\$를 초과할 수 없다. 영국도 주의, 경고뿐만 아니라 Ch3, Ch4에 대해 경제적 제재(financial penalty)를 부과하고 있다. 재허가 규제나 경제적 규제에 있어 BBC를 제외하고 있다는 것이 그 특징이다. 경제적 제재는 광고비에 대해 부과되는데 방송국 허가 당해연도 1년간에는 광고비의 3%, 그 이후에는 광고비의 5%까지이다. 프랑스의 CSA는 1년 총수입의 3%, 그 이후에는 1년 수입의 5%까지 경제적 제재가 가해지고 있다. 벌금제도의 이점은 재허가시의 총괄적인 처벌(general sanction)보다 문제가 발생했을 때마다 특정 프로그램 침해를 처벌할 수 있어 그 실효성을 기대할 수 있다. 선진국에서도 재 면허 취소는 선언적 규정일 뿐 벌금제도를 선호하고 있다.

(2) 허가단축, 허가정지

영국은 Ch3 허가기간 10년 중 2년까지를 단축할 수 있다. 프로그램 기준(Program Standard)을 계속 위반하면 허가를 취소할 수 있음을 사전에 경고하고 있다. 프랑스의 CSA도 1989년 법을 통해 1년 동안 허가중지를 할 수 있으며 허가 취소 또한 가능성을 밝히고 있다. 미국의 FCC는 프로그램 정책에 부응하지 못한 피 면허자는 재 면허 취소가 가능하고 또한 허가기간을 단축할 수 있다. 우리 현실을 고려할 때 재 면허 취소보다는 일정 기간 허가 정지나, 허가단축 등이 실질적인 효과가 있을 것으로 보인다.

2) 시정 및 제재의 대상문제

방송프로그램이 제재의 대상이 되었을 때 그 처벌의 대상자는 누구인가, 벌금제도를 채택했을 때 벌금은 누가 지불해야 할 것 인가하는 문제가 제기될 수 있는 것이다. 현행 방송법 21조(시정 및 제재)에서는 해당 방송순서의 책임자나 관계자를 시정 및 제재 조치의 대상자로 규정하고 있는데, 통상적으로 제작자가 그 시정 및 제재의 대상자이다.

그러나 방송국의 자율심의를 강화하기 위해서는 당해 방송국의 편성 또는 심의기준 책임자도 시정 및 제재의 대상자가 되는 방안도 검토할 수 있다고 본다. ‘편성-제작-심의’ 과정을 거친 방송프로그램에 대해 제작자에게만 책임을 전가하는 것은 형평상의 원리에 부합되지 않는 면이 있을 수 있다. 다만 이 방식은 연대책임의 형태이기 때문에

방송 송신자에 대한 과도한 규제강화조치로 이해될 수도 있다. 따라서 시정 및 제재조치가 일정수준을 초과할 경우(이를테면 6개월 이상~1년 이내 연출정지)에만 연대책임을 묻는 방안도 검토할 수 있다. 벌금제도를 채택할 경우는 방송국의 장이 그 책임을 지는 것이 바람직하다. 담당 제작자가 벌금을 지불할 경우는 방송제작자의 자유를 과도하게 위축시킬 우려가 있기 때문이다.

3) 부정적 기준의 질 평가와 긍정적 기준의 질 평가

부정적 기준(negative standard)과 긍정적 기준(positive standard)의 질 평가방법을 동시에 고안하여 편성규제에 적용할 필요가 있다. 지금까지 우리나라 제재조치는 주로 부정적 기준만을 적용해 왔다. 예를 들면 A방송국은 80%정도의 우수한 내용을 방송하고, 20%정도의 내용이 프로그램의 심의기준을 위반했으며, 반대로 B방송국의 경우 프로그램 심의제재만 회피한 부실한 프로그램을 제작했다면 심의대상이 실제 누가 되어야 할 것인가? 하는 의문이 제기될 수 있다. 현재 심의 및 평가기준으로는 모험적이고 실험적인 프로그램의 제작보다는 최소의 비용으로 시청률만 제고하고 심의제재의 그물망만 피해나갈 수 있는 프로그램이 선호될 수 있다. 따라서 부정적 기준과 긍정적 기준을 효율적으로 배합해야 할 필요성이 있다.

4) 프로그램 평가제의 정책 방향

(1) 계량화 작업과 평가결과의 공개

국내 방송 프로그램이나 채널 평가결과는 매년 공식자료로 공개되어야 하고, 실제 제재조치 및 장려 방안과 연계되어야 어느 정도 그 실효성을 기대할 수 있을 것이다. 평가제 도입과 적용 문제는 객관적 기준의 설정문제가 중요하다. 그러나 프로그램 질(Quality), 공정성, 다양성, 공익성 등 프로그램 내용에 대한 객관적 기준과 지표의 설정은 사실상 매우 곤란하다. 특히 매체차별론을 전제할 때 공영방송, 뉴미디어 방송, 융합 서비스에 대해 다양한 평가기준을 마련해야 할 것이며 이는 가능하면 수량화, 계량화되어야 한다. 개발된 지수와 지표는 방송통신위원회 홈페이지에 개방하여 학자들과 전문가들, 방송사업자의 견해와 반론을 거쳐야 한다. 방법론상의 오류가능성도 검증받아야 할 것이다. 방송통신위원회는 일부 방송사의 반발이 예상되고 시행착오를 감안하더

라도 방송 평가제를 실시하고 그 결과를 공개한다면 규제기관으로서의 도덕적 권위를 확보할 수 있으며 방송의 공익성을 촉진할 수 있을 것이다.

(2) 장려 시스템 도입

방송통신 위원회는 방송발전자금 등을 활용하여 방송사업자 및 PP로 하여금 통일, 환경, 교육, 문화, 소수 계층(노인 및 장애인 등) 등 이른바 공익적 프로그램을 제작하는데 지원할 수 있다. 방송통신위원회는 케이블SO가 MSO로 전환하거나 신규 방송시장을 개척할 때 또는 재허가 시 공익 프로그램의 방송실적을 적정하게 방송 평가과정에서 반영할 수 있을 것이다.

방송사에 대한 지원은 모든 방송사에게 자동적으로 지원되는 것이 아니라 엄격한 사전 사후심사 등 공정한 평가 절차를 거쳐 지원책이 마련되어야 할 것이다. 사후 평가가 우수한 사업자에게는 대폭 지원이 강화되어야 하며 사후 평가 점수가 낮은 방송사에게는 패널티를 물게 하거나 향후 기회를 박탈하는 등 엄격하고도 다양한 당근과 채찍 전략이 구사되어야 할 것으로 본다.

미국에서 채택하고 있는 다음과 같은 공익적 모델은 국내 미디어 정책에도 타산지석이 될 수 있을 것이다.

① 의무적 유료방송 모델(mandatory pay model)

미국은 모든 디지털 채널사업자들에게 전과요금을 부과하여 기금을 만들고, 그 기금을 활용하여 프로그램의 공익성을 유지하는 정책방안이다. 이 모델은 전과요금 모델이라고도 하는데 방송사 수입 가운데 일정 비율을 요금으로 징수하여 조성한 신탁기금으로 공익적 프로그램의 제작을 지원하거나 공익채널의 재정을 지원하는 것이다. 상업방송사에게 수탁자 모델에 입각한 내용규제정책을 적용하는 데에는 한계가 있다는 점을 정책적 타당성의 근거로 삼고 있다.

② Pay or play 모델

이 모델은 의무적 유료방송에 유연성을 가한 것이다. 방송사업자에게 전과요금을 지불함으로써 공익의무를 면제받을 것인지 아니면 기존의 수탁자 모델이 요구하는 공익

적 규제를 받아들일 것인지를 선택하도록 한다. 일견 방송사업자에게 선택의 자유를 부여하여 자율적 판단을 이끌어낸다는 점에서 합리적이고 효율적인 방안인 듯이 보인다. 시장주의적 발상에 기초한 이 모델은 결국 전과요금을 지불한 방송사업자들은 공익적 프로그램 편성의 문제에서 벗어나 시청률을 끌어올릴 수 있는 경쟁력 있는 프로그램 제작에만 전력투구할 수 있게 된다.

③ pay plus access 모델

이 모델은 pay or play 모델과 동일한 틀을 유지하지만 비교적 공익적 의무를 적게 면제해 주는 방법이다. 전과요금의 지불의사가 있는 방송사업자라 하더라도 일정 시간 동안 정치인에게 채널 접근권을 허용하거나 채널 대여 임무를 담당토록 하며 이외에는 공적 의무를 면제해 주는 것이다.

후보자들의 정견 발표는 디지털방송은 시청률이 낮은 공익채널에서 보다는 시청률이 높은 상업채널에서 더 큰 효과를 낼 것이므로 이 방안은 상업채널로 하여금 다양한 정견을 공표하도록 하고 있다.

8. 공공, 종교, 공익 채널의 운용과 편성규제

국내 편성규제 및 정책에서 가장 어려운 영역이 공공, 종교, 공익 채널 영역이 될 것이다. 공공, 종교, 공익 채널의 운용 및 활성화는 다 미디어 다채널 경쟁상황에서 제기되는 방송의 상업주의와 선정주의를 극복하고 이른바 방송의 공공성, 공익성을 보장할 수 있는 정책적 대안이 될 것이다. 또한 앞에서 제기한 바대로 편성을 장려해야 할 프로그램 영역에 해당된다고 하겠다.

그러나 국내 공공, 종교, 공익 채널들에서 방송하고 있는 프로그램의 질이 우수하거나 시청률이 높다고 할 수는 없을 것이다. 오히려 시청자들이 외면하고 프로그램 질도 낮은 수준인데 공공, 종교, 공익이라는 명분만으로 채널을 허가 또는 할당하여 방송 사업을 무임승차로 운영하는 경향이 강하다고 할 수 있다. 물론 범람하는 상업주의 다 채널들과 경쟁하는 상황속에서 공공, 종교, 공익채널들이 틈새시장을 개척한다는 것은 실제 용이한 일이 아니다. 그렇다 하더라도 0% 가까운 시청률로 채널만을 확보함으로써 다른 채널들의 시장진입을 실질적으로 봉쇄하고 있으며 이는 결국 시청자의 권리와 국내 콘텐츠 제작산업의 걸림돌로도 작용될 수 있을 것이다.

따라서 공공, 종교, 공익 채널의 질 평가를 하는 동시에 시청률도 동시에 평가하여-시청률이야말로 질 평가의 중요한 요소일 것임-편성규제를 실시해야 할 것이다.

즉 질도 우수하고 시청률도 확보하고 있는 공공, 종교, 공익 채널들에게는 첫째, 의무적인 편성규제도 완화해 주며 둘째, 신규 채널 진입에 우선권을 부여하며 셋째, 광고 정책에 대한 배려와 경제적 지원 정책 등을 모색해 볼 수 있을 것이다. 반대로 질 평가도 낮은 점수를 받으면서 시청률도 저조한 채널들에 대해서는 앞에서 제기한 제재조치를 검토해 보아야 할 것이다. 아울러 강력한 편성규제도 도입해야 할 것이다.

먼저 공공 및 종교채널의 운용과 관련된 법 조항을 분석해 보기로 한다.

1) 공공 및 종교채널의 운용

<방송법 70조>

③ 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자(이동멀티미디어방송을 행하는 위성방송사업자를 제외한다)는 대통령이 정하는 바에 의하여 국가가 공공의 목적으로 이용할 수 있는 채널(이하 “공공채널”이라 한다) 및 종교의 선교목적을 지닌 채널을 두어야 한다.<개정 2004. 3. 22>

<시행령 54조>

제54조(공공채널 및 종교채널의 운용) ① 종합유선 방송사업자 및 일반위성방송사업자는 법 제70조제3항의 규정에 의하여 방송통신위원회가 인정하는 공공채널과 종교의 선교목적을 지닌 채널(이하 “종교채널”이라 한다)을 텔레비전방송 채널로 각각 3개 이상 두어야 한다. 이 경우 종교채널을 두는 경우에는 특정 종교를 위한 종교채널만을 두어서는 아니된다.<개정 2004. 9. 17, 2008. 2. 29>

② 종합유선방송사업자 및 일반위성방송사업자는 방송기술상의 문제 등 특별한 사유가 없는 한 공공채널 또는 종교채널을 통하여 방송되는 내용을 변경하여 송신하여서는 아니된다.<개정 2004. 9. 17>

정부가 운영하는 공공채널은 숫자가 너무 많다. KTV, 아리랑 채널, 국회방송 등 정부 및 공공기관이 운영하는 채널은 무려 10여개이다. 앞으로도 계속 정부부처마다 방송사 설립 계획을 가지고 있는 것으로 보아 공공채널이 늘어날 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 이러한 공공채널은 국가목적사업을 수행한다는 측면에서 방송의 공공성과

공익성을 부정할 수는 없으나 한결 같이 저 예산구조, 저 시청률 상태이다. 따라서 이들 공공채널간의 과감한 합병(M&A)이나 민영화가 요청된다고 하겠다. 정부가 작은 정부, 규제완화와 시장친화정책을 표방하면서 자기 스스로 다수의 채널을 확보한다는 것은 모순이다.

정부와 공공기관은 이왕 방송 채널을 운영할 바에는 과감한 투자와 제작비를 투여해야 당초 설립의 취지와 정책의 실효성을 거둘 수 있다.

종교채널도 과감한 투자와 제작비를 투여할 수 있도록 규제기관이 유도해야 할 것이다. 취약매체라는 명분으로 규제기관의 특혜만을 기대할 것이 아니라 우수한 프로그램에 대해서는 광고정책에 대한 배려를 실시함으로써 시장경쟁 상황에서도 존속 발전할 수 있는 정책을 수립해야 할 것이다. 공공 채널이며 종교채널이라고 하여 인위적으로 각각 3채널을 할당하는 것은 과도한 정책적 배려이다. 채널수와 상관없이 프로그램 평가제에 의거 시청률과 프로그램의 질을 확보한 사업자에게는 채널 할당은 물론 인센티브를 부여해야 할 것이다.

2) 공익채널의 선정 및 운용

공익채널 운용에 관련된 법조항을 살펴보면 다음과 같다.

<방송법>

법 70조 8 ⑧ 종합유선방송사업자, 위성방송사업자(이동멀티미디어방송을 행하는 위성방송사업자는 제외한다)는 당해 방송분야의 공익성 및 사회적 필요성을 고려하여 방송통신위원회가 고시한 방송분야에 속하는 채널(이하 “공익채널”이라 한다)을 운용하여야 한다. 이 경우 공익채널의 선정절차, 선정기준, 운용범위 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.<신설 2007. 1. 26, 2008. 2. 29>

<시행령>

제56조의 2(공익채널의 선정 및 운용) ① 종합유선방송사업자 및 일반위성방송사업자는 법 제70조제8항 전단에 따라 방송통신위원회가 고시한 방송분야에 속하는 채널(이하 “공익 채널”이라 한다)을 1개 이상 운용하여야 한다. 다만, 제3항에 따라 해당 방송분야별로 공익채널이 선정되지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

<개정 2008. 2. 29>

② 법 제70조제8항에 따라 방송통신위원회가 고시한 방송분야별로 공익채널로 선정되려는 자는 공익채널 선정신청서를 매년 9월 30일까지 방송통신위원회에 제출하여야 한다.<개정 2008. 2. 29>

③ 방송통신위원회는 제2항에 따른 공익채널 선정신청서를 제출받은 경우에는 매년 11월 20일까지 다음 각 호의 사항을 결정하고 공익채널 선정서를 발급하여야 한다.<개정 2008. 2. 29>

1. 해당 채널의 신청 방송분야에의 적합성
2. 해당 채널의 공정성·공익성 및 실현가능성
3. 해당 채널 운영계획의 적정성
4. 공적 책임의식 및 사업수행능력
5. 시청자불만 및 민원의 처리 현황

④ 제3항에 따른 공익채널 선정의 유효기간은 1년으로 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에 규정된 것 외에 공익채널 선정에 필요한 구체적인 절차 및 방법 등에 필요한 사항은 방송통신위원회규칙으로 정한다.<개정 2008. 2. 29>

[본조신설 2007. 8. 7]

방송통신위원회는 최근 분야별로 1개 이상의 채널을 의무 재송신하도록 되어 있는 공익채널을 기존 6개 분야(시청자참여, 사회적 소수이익 대변, 저출산 고령화사회 대응, 문화예술진흥, 과학기술진흥, 공교육 보완, 사회교육 지원)에서 3개 분야(사회복지, 과학문화진흥, 교육지원)로 줄였다. 이는 매우 바람직한 정책이다. 공익채널의 활성화를 위해 다음과 같은 정책을 제언하고자 한다.

첫째, 방송통신위원회는 공익채널간의 통폐합을 유도해야 한다. 통폐합을 실현하여 방송사업의 규모의 경제를 추진하도록 해야 한다. 일정 부문의 크기로 통폐합을 추진한 사업자들에게는 의무재송신을 보장해주거나 광고 정책으로 배려하거나 신규 채널 진입의 우선권을 부여할 수도 있겠다.

둘째, 프로그램 질 평가와 시청률을 의무재송신의 평가기준으로 해야 할 것이다.

셋째, 프로그램의 질과 시청률을 확보한 채널에 대해서는 편성규제를 완화해 주어야 할 것이다.

9. 편성 및 평가위원회의 구성

방송통신위원회는 미래 방송분야 정책을 위해 <다양성>, <편성 및 평가>, <방송 재정(수신료, 요금 정책)>, <시장경쟁상황평가>, <글로벌>위원회를 구성하여 방송 정책의 전문성을 제고할 것을 제언하고자 한다.

최근에 개정된 방송법 개정(案)에서는 <미디어 다양성위원회>를 설립하도록 규정하고 있다. 미국의 FCC는 정기적으로 미디어 환경을 검토하고 소유권 규칙(media ownership rule)을 개정한다. 향후 방송통신위원회에서는 미디어 다양성위원회를 통해 소유, 경영규제의 원칙과 가이드라인 그리고 방송매체의 다양성 보장 장치를 수립하도록 해야 할 것이다.

<방송재정위원회> 설립을 통해 수신료 인상 문제, 광고 및 요금 정책의 전문성을 제고해야 한다. 그동안 29년 동안 동결되어 왔던 수신료의 현실화, KOBACO 독점체제에서 경쟁체제의 이행을 추진하고 있는 미디어 랩 제도 도입과 이른바 취약매체(지역방송, 종교방송 등)에 대한 정책적 배려, 지상파방송과 뉴미디어 방송 간의 프로그램 공급과정에서의 유료화 문제 등의 쟁점이 재정위원회에서 다루어져야 할 것이다. 또는 통신 요금 정책을 동시에 다루는 가칭 <방송통신재정위원회> 또는 <미디어재정위원회>의 설립을 검토해야 할 것이다. 독일에서도 <방송재정위원회>를 설립하여 수신료 정책을 집중적으로 여기에서 다루고 있다. 연방의회나 주수상들은 특별한 문제가 없는 한 방송재정위원회의 결정에 따라 수신료 인상을 결정한다. 연방 의회나 주 수상회의에서 수신료 인상 문제를 결정할 때에는 늘 정치적 쟁점으로 비화했기 때문에 정치적 논쟁을 차단하기 위해 경제전문가 중심으로 동 위원회를 설립하였던 것이다.

<시장경쟁상황평가>위원회는 국내 방송시장의 규모와 경쟁상황을 정기적으로 평가함으로써 사업자간 공정경쟁 질서를 수립하는 데 기여해야 할 것이다. 주지하는 바와 같이 현재 방송시장에서의 공정경쟁 문제는 방송법제의 미비로 주로 공정거래위원회 심결에 의해 결정되고 있다. 방송시장에서의 공정경쟁 문제도 주무부서 답게 방송통신위원회가 그 역할과 기능을 수행하도록 법 개정이 이루어져야 하며 아울러 동 평가위원회가 주도적으로 이 문제를 다루어야 할 것이다.

<글로벌 위원회>는 미디어 정책에 관련된 한미 FTA, WTO 등 양자간, 다자간 협상 문제를 다루는 한편, 국내 미디어 기업의 해외 시장 진출 문제 등을 검토할 수 있을 것이다.

<편성 및 평가위원회>는 프로그램의 편성 정책과 질 관리 및 평가업무를 담당해야 할 것이다. 지금까지 프로그램 편성규제 정책이 규제기관과 사업자간 협의를 통해 조정되어 왔다면 동 위원회에서는 미래 방송의 발전, 공익성 심사, 프로그램 질 평가, 산업 경쟁력 강화 차원에서 전문적이고 심층적인 연구와 조사, 정책 대안 제시를 주요 목표로 해야 한다. 따라서 편성 및 평가위원회는 전문위원회를 설립해야 할 것이다. 방송사와 같은 이해당사자가 직접 참여하기보다는 방송사의 이해관계를 반영할 수 있는 방송사 출신의 전직 편성전문가들이 참여하는 것이 바람직 할 것이다. 또한 언론학, 경제학, 법학 등 학계의 참여도 요청된다고 하겠다.

이미 법정기구로 방송법 개정안에 명시한 <다양성위원회>를 제외하고는 모든 위원회가 전문가 중심의 자문위원회의 성격을 유지하는 것이 바람직 할 것이다. 향후 일부 위원회는 그 중요성이 강화되면 법정기구로서의 승격도 검토해 볼 수 있을 것이다.

10. 보도/교양/오락의 균형과 제작 편성규제

국내 방송법에서는 보도, 교양, 오락 프로그램의 균형을 도모하도록 되어 있다. 관련 법조항은 다음과 같다.

<방송법>

69조 3 종합편성을 행하는 방송사업자는 방송프로그램의 편성에 있어서 대통령령이 정하는 기준에 따라 보도·교양 및 오락에 관한 방송프로그램을 포함하여야 하고, 그 방송프로그램 상호간에 조화를 이루도록 편성하여야 한다. 이 경우 대통령령이 정하는 주시청시간대(이하 “주시청시간대”라 한다)에는 특정 방송분야의 방송프로그램이 편중되어서는 아니된다.

<시행령>

50조(방송프로그램의 편성 등) ① 종합편성을 행하는 방송사업자는 법 제69조제3항 전단의 규정에 의하여 보도에 관한 방송프로그램 및 오락에 관한 방송프로그램이 상호간에 조화를 이루도록 편성하되, 그 구체적인 기준은 다음 각 호와 같다.

<개정 2001. 3. 20, 2004. 9. 17, 2007. 8. 7>

1. 텔레비전방송프로그램 및 라디오방송프로그램의 경우 오락에 관한 방송프로그램을 당해 채널의 매월 전체 방송시간의 100분의 50 이하로 편성할 것

2. 데이터방송프로그램의 경우 오락에 관한 방송프로그램을 당해 채널의 매월 전체 방송내용물의 100분의 60이하로 편성할 것

② 제1항에서 “보도에 관한 방송프로그램”이라 함은 국내외 정치·경제·사회·문화 등의 전반에 관하여 시사적인 취재보도·논평 또는 해설 등의 방송프로그램을, “교양에 관한 방송프로그램”이라 함은 국민의 교양향상 및 교육을 목적으로 하는 방송프로그램과 어린이·청소년의 교육을 목적으로 하는 방송프로그램을, “오락에 관한 방송프로그램”이라 함은 국민정서의 함양과 여가생활의 다양화를 목적으로 하는 방송프로그램을 말한다.<개정 2001. 3. 20, 2007. 8. 7>

③ 법 제69조제3항 후단의 규정에 의한 주시청시간대는 다음 각호와 같다.

1. 평일: 오후 7시부터 오후 11시까지

2. 토요일·일요일 및 공휴일: 오후 6시부터 오후 11시까지

이상의 원칙은 일본 방송법에서 명기한 이른바 “프로그램 상호 조화의 원칙”을 모방한 것으로 보인다. 이 기준은 이른바 지상파방송과 종합편성의 기본 원칙으로 오랫동안 자리매김을 해 왔다. 과거 보도, 교양, 오락 분야 별로 프로그램 양(%)을 규제했던 방식에서 탈피하여 오직 오락 프로그램만 50% 이하여야 한다는 현행 규제방식은 진실로 규제완화 된 방식이라 하더라도 장르별 %까지 규정하는 법규는 우리나라가 유일무이할 것이다. 장르 융합이 대세인 제작 환경 하에서 장르 구분은 불필요하다는 반론도 지상파방송사로부터 줄곧 제기되고 있는 실정이다.

다음과 같은 몇 가지 정책 대안을 제시하고자 한다.

첫째, 독일은 버라이어티, 쇼, 퀴즈는 오락으로 정보, 시사, 교양을 인포메이션으로 분류하고 있다. 독일의 프로그램 분류체계를 모방하자는 것이 아니라 독일과 같이 프로그램 장르를 더욱 세밀하게 구분하여 장르 분류에 따르는 혼선을 방지할 수도 있을 것이다.

둘째, 프로그램 장르 구분이 애매모한 일부 혼성 프로그램(교양+오락, 보도+교양, 보도+오락, 보도+교양+오락)에 대해서는 가산 점수나 비중치를 고려해 볼 수도 있을 것이다. 전문가 중심의 위원회의 판단에 따라 예를 들어 A 프로그램은 교양 40%, 오락 60%. B 프로그램은 보도 20%, 교양 80% 방식으로 구분해 보자는 것이다. 이 방식은 지금 분류방식보다는 보다 과학적이고 심층적이라 할 수 있으나 자칫 객관적인 기준 설립이 애매모호하면 위원회의 자의적 판단에 따를 소지가 클 것이다.

셋째, 보도 프로그램 제작 비율만 규정하는 방안이다. 실질적으로 교양 프로그램의 오락화가 진전되는 상황에서 퀴즈 프로그램이라고 하여 당연히 교양 프로그램의 분류

하는 것도 과도한 형식논리에 불과하다고 하겠다. 따라서 지금까지 장르 구분에서 비롯된 혼선을 방지하기 위해서는 대체로 분류가 확실한 뉴스, 보도 프로그램 편성기준과 비율만 제시하자는 것이다. 즉 보도 프로그램만 의무적으로 20%~30% 편성하고 나머지는 자율적으로 편성하자는 것이다.

넷째, 주 시청시간대 규정도 삭제할 필요가 있다. 미국도 한 때 지역프로그램 보호육성을 위해 PTAR(prime time access rule)제를 도입하였으나 그 정책적 실효성 때문에 폐기하고 말았다. 주 시청시간대 규제가 방송의 공익성 보장에 실질적 효과가 있는지는 의문이다. 주 시청시간대에는 방송사가 주 수입원 확보를 위해 필사적으로 시청률 경쟁을 할 수밖에 없을 것이다. 이러한 상황에서 교양, 오락의 구분은 무의미할 것이다. 외형적으로는 교양프로그램이라 하더라도 프로그램을 구성하는 본질적인 요소는 오락성을 추구할 수밖에 없을 것이기 때문이다.

다만 주시청시간대 규제는 편성을 장려해야 할 프로그램(지역채널, 어린이 채널 등)과 정책적으로 육성해야 할 프로그램(영화, 애니메이션)에만 제한해야 할 것이다.

11. 전문 편성규제

국내 방송법은 편성의 범주를 보도, 교양, 오락 프로그램의 균형과 조화를 요구하는 종합편성채널과 단일 유형의 프로그램만을 제공하는 전문편성 채널로 구분하고 있다. 관련된 법 조항을 검토한 후 편성규제 상의 개선방안을 제시해 보고자 한다.

<방송법>

69조 ④ 전문편성을 행하는 방송사업자는 허가를 받거나 승인을 얻거나 등록을 한 주된 방송분야가 충분히 반영될 수 있도록 대통령이 정하는 기준에 따라 방송프로그램을 편성하여야 한다.

<시행령>

50조 ④ 전문편성을 행하는 방송사업자는 법 제69조제4항의 규정에 의하여 허가 또는 승인을 얻거나 등록을 한 주된 방송분야의 방송프로그램을 다음 각호의 기준에 따라 편성하여야 한다.<개정 2004. 9. 17, 2007. 8. 7>

1. 텔레비전방송채널 또는 라디오방송채널의 경우 사업자별로 다음 각 목의 비율에 따라 편성할 것

- 가. 지상파 방송사업자: 당해 채널의 매월 전체 텔레비전방송프로그램 또는 라디오방송프로그램 방송시간의 100분의 60이상
 - 나. 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자: 당해 채널의 매월 전체 텔레비전방송 프로그램 또는 라디오방송프로그램 방송시간의 100분의 70이상
 - 다. 방송채널사용사업자: 당해 채널의 매월 전체 텔레비전방송프로그램 또는 라디오방송프로그램 방송시간의 100분의 80이상
2. 데이터방송채널의 경우 당해 채널의 매월 전체방송내용물의 100분의 60이상 편성할 것

<전문편성의 보도프로그램 금지>

<법 69조 5항>

전문편성을 행하는 방송사업자가 허가를 받거나 승인을 얻거나 등록을 한 주된 방송분야 이외에 부수적으로 편성할 수 있는 방송프로그램의 범위와 종류는 대통령령으로 정한다.<신설 2006. 10. 27>

<시행령 50조 5항>

법 제69조제5항에 따라 전문편성을 행하는 방송사업자가 부수적으로 편성할 수 있는 방송프로그램은 제2항에 따른 교양에 관한 방송프로그램 또는 오락에 관한 방송프로그램으로 한정한다. 다만, 제54조에 따른 공공채널과 영어 등 외국어를 주 언어로 하여 국내채류 외국인에게 대한민국에 관한 정보제공을 목적을 하는 채널 등 방송통신위원회가 고시하는 채널의 경우에는 그러하지 아니하다.

<신설 2007. 8. 7, 2008. 2. 29>

전문편성 규제정책은 지상파방송의 경우 종교방송이나 특수방송에 적용되고, 종합유선방송이나 위성방송 등 유료방송 채널은 전체 방송사업자를 규율하는 편성정책이라 하겠다.

종합편성채널은 지금까지 지상파방송 편성의 핵심이며 이번 방송법 개정안이 원안대로 추진되면 종합유선방송이나 위성방송, IPTV 등 유료방송에도 종합편성 채널이 도입될 예정임은 공지하는 바와 같다.

그러나 시행령 50조에서 보는 바와 같이 전문편성은 지상파방송은 방송시간의 60% 이상, 종합유선방송, 위성방송은 100분의 70이상, 방송채널사용사업자(pp)는 100분의

70 이상, 데이터방송 채널의 경우 100분의 60 이상만을 규정하고 있어, 이른바 전문편성을 제외한 부편성제도를 도입하고 있다. 즉 전문편성이외에 다른 프로그램 편성의 여지를 두고 있는 것이다. 이러한 부편성 제도는 전문편성만으로는 방송사업자의 경영안정성을 보장할 수 없다는 현실적 배려에서 비롯된 정책이라 하겠다. 그러나 이러한 부편성 제도는 당초 전문편성 채널을 도입한 취지를 무색하게 할 뿐만 아니라 방송의 상업주의 경향을 확대 재생산하는데 일조할 것이다. 종교방송에서 중국 무술영화를 방송하는 사례나 공공채널에서 지상파 오락 프로그램이 재방송되는 변칙 편성을 허용하는 것이다. 이러한 부편성 제도는 방송 편성규제 정책 전체를 유명무실화 할 가능성이 크다. 즉 전문편성은 겉 무늬만 남고 실제 방송사들은 부편성에 전력을 경주할 것이기 때문이다.

따라서 이러한 부편성제도의 결함을 해결하기 위하여 다음과 같은 정책을 제언하고자 한다.

첫째, 설사 부 편성제도를 실시하더라도 앞에서 제기한 바대로 전문 편성 프로그램의 질 그리고 시청률을 확보하고 있는 사업자나 채널들에게는 부편성 방송시간을 확대하고 그렇지 않는 사업자에게는 부편성 방송시간을 부여하지 않거나 줄이자는 것이다. 비유컨대 “제사에는 마음도 없고 제사 밥에만 관심을 두는 사업자”에게는 숨 쉴 여지를 부여하지 않는 것이다.

둘째, 전문편성 시간을 확대하는 사업자에게는 광고시간 확대 등을 통해 점진적으로 전문편성제도를 정착시키도록 해야 할 것이다.

셋째, 편성고시 등 하위법령을 통해 연간 2~3% 씩 부편성 비율을 줄이고 전문편성 비율을 확대해야 할 것이다.

넷째, 지상파방송에 대한 전문편성상의 규제완화는 종교방송과 특수방송에 대한 정책적 배려로 이해되며 아울러 전문편성 규제를 유료방송 채널에 강화한 것은 유료방송이 채널의 전문성, 특성화를 그 바탕으로 발전하고 있는 세계적 추세를 반영하고 있는 것으로 해석된다. 그러나 지상파방송의 사회적 영향력을 고려하거나 기존 편성규제에서 지상파방송에 대해서는 유료방송에 비해 엄격한 기준을 적용하던 것과는 달리 전문편성 분야에서는 유료방송보다 훨씬 규제완화 정책을 채택하고 있는 것은 편성정책의 일관성이라는 차원에서는 모순되는 규제정책이라 하겠다.

12. 해외 프로그램 개방과 편성 규제

-프로그램 개방 및 재송신 규제를 중심으로-

국제간 방송시장의 교역제한의 형태를 살펴보면 (1) 방송 소유나 투자에 대한 제한, (2) 방송 프로그램 등 구체적 콘텐츠에 대한 제한, (3) 외국 프로그램의 재송신 규제 등으로 구분해 볼 수 있으며 여기에서는 (2), (3)에 대해 구체적인 국내 정책 방향을 제시해 보고자 한다. 다만 방송소유나 투자제한 문제는 (2), (3)의 정책과도 관련성이 크기 때문에 미국, 유럽, 일본의 정책 동향을 중심으로 동시에 살펴보고자 하였다. 아울러 국내의 해외 프로그램 개방 및 편성규제 정책, 재송신 정책도 해외 자본의 국내 방송 소유나 투자 정책과의 관련성을 동시에 검토하면서 정책대안을 제시해 보고자 하였다.

1) 해외 방송시장 개방 정책 분석

(1) 외국 자본 소유 및 투자 제한에 대한 해외사례분석

방송사업에 대한 외국자본의 소유 및 투자 정책을 매체별로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

지상파방송에 대한 개방은 첫째, 영국과 같이 BBC와 Ch4 등 공영방송만 제외하고 Ch3(ITV)와 Ch5 등 지상파 민영방송까지도 외국자본 투자를 개방하고 있는 국가군(群), 둘째, 미국, 프랑스, 호주, 캐나다, 대만 등 20% 정도 수준에서 부분적으로 개방하고 있는 국가군 셋째, 일본, 인도, 한국 등 전혀 개방하지 않는 국가군으로 구분할 수 있다.

케이블 TV 및 위성방송에 대한 개방은 첫째, OECD 11국가를 비롯 영국, 일본 등 완전 개방을 하는 국가 군 둘째, 49% 선에서 개방하는 오스트리아, 인도, 한국(대만은 50%) 셋째, 호주, 캐나다 등 20% 선에서 개방하는 국가군 등으로 구분할 수 있다.

프랑스는 민영방송에 대해 EU회원국과 비 EU국에 따라 자본투자 허용비율을 49%와 25%로 달리 적용하고 있다. 또한 유럽국가 내에서는 EU회원국의 경우 EU 회원국 자본을 외국자본으로 보지 않기도 한다.

매체에 대한 규제의 정도는 대체로 지상파 TV에 대한 규제가 케이블 TV나 위성 TV 보다 강하게 적용된다. 이것은 지상파 TV가 타 매체보다 방송의 공익성을 중요시

하는 특성에서 비롯된다.

외국인 투자를 적극적으로 유치하여 뉴미디어 방송을 성공적으로 정착시키고 있는 대표적인 국가는 영국과 일본이다. 영국에서는 1980년대에 케이블 TV와 위성방송사업을 위해 외국자본을 개방하였고 2003년 이후에는 비유럽자본도 완전개방하였다. 일본 역시 케이블 TV 사업자에게 전기통신사업자 면허를 부여하고 외국자본 규제를 완화함으로써 케이블 TV 보급률이 증가 추세에 있다(강인수 외, p.202).

이와 같이 외국 자본 소유 및 투자는 WTO나 지역규범 그리고 쌍무협상에 의한 개방보다는 방송 산업 발전을 위한 개별국가의 자구책으로 추진되고 있다. 디지털 전환 과정에서는 방송사업자에게는 막대한 자금이 요청되는 바 개별 국가 단위에서 자발적 개방의 범위와 폭이 확대될 것으로 전망된다.

(2) 외국 프로그램 유통 및 편성 제한

미국, 일본과 같은 나라는 국내외 TV 방송시장에서 탄탄한 경쟁력을 갖추고 있는 국가로 제작물에 대한 어떠한 편성제한도 두지 않고 있다. 한편 체코와 터키, 멕시코와 같은 국가들도 제작물 편성에 제한을 두지 않고 있는데 미국과 일본과는 반대의 이유에서 편성 제한을 필요로 하지 않는다. 체코와 터키는 국내 TV 프로그램 제작량이 극히 적기 때문에 수급이 원활하지 않아 제작물 편성제한을 둘 수 없다. 편성 제한을 둘 경우 오히려 TV 프로그램 편성시간을 채울 수 있는 제작물이 부족하기 때문이다.

OECD 국가들 중 22개국이 국내 제작물 편성 쿼터제를 도입한다. 대부분의 국가들이 각국의 방송영상물과 방송시장의 안정적 구축을 위해 이 제도를 실시하고 있다. 국내 제작물에 대한 편성 규제를 하고 있는 국가들은 대부분 50%~60%의 수준에서 쿼터제를 실시하고 있다. 영국과 독일은 유럽 국가 내에서 편성비율을 명확히 제시하지 않는 나라이지만 “국경 없는 TV지침(Television without Frontiers Directive)”에 따라 유럽 제작물의 상당량을 편성하도록 요구하는 의무사항만 적시해 놓고 있다. 이 지침이 50% 이상의 유럽제작물을 반영하도록 되어 있다.

유럽국가 내 프랑스와 벨기에 그리고 중국은 국내 제작물에 대하여 상세하게 세부항목을 정하여 편성 쿼터제를 실시한다. 프랑스는 의무규정서를 통해 유럽제작물과 국내 제작물을 분류하여 주시청시간대에 각각 60% 이상, 40% 이상 방영을 의무화한다. 게다가 프랑스는 여기에 언어 쿼터와 투자쿼터까지 두고 있어 국내 영상물 보호를 위한 각고의 노력을 보여 준다. 벨기에 역시 언어쿼터와 투자쿼터를 두고 있는 나라이다. 중

국도 벨기에와 마찬가지로 국내 TV 시장보호와 다양성 확보를 위해 엄격한 편성 제한을 두고 있는데 수입 프로그램의 경우 국가 방송 총국의 기준을 얻는 프로그램만이 방영을 할 수 있으며 주시청시간대 15% 이내에서만 방영가능하다. 또한 장르에 따른 편성 비율과 편성 가능한 시간대, 또는 주시청시간대 편성비율, 국가기관의 기준 등 까다로운 규정들을 명시해 두고 있다(정보통신정책연구원, pp.187~190). 중국은 최근 한류 등으로부터 자국 문화와 프로그램을 보호하기 위해 가일층 외국 프로그램 규제를 강화하는 추세에 있다.

(3) 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본의 방송시장 개방 정책 비교 분석

미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본의 5개국의 외국 자본 및 투자 개방과 프로그램 개방 문제를 총괄하여 비교분석해 보면 다음과 같다.

영국이 BBC를 제외한 지상파방송, 케이블 TV, 위성방송을 외국자본에게 개방하고 있기 때문에 법적으로는 그 개방 정도가 가장 큰 것으로 보인다. 프랑스는 외국 자본의 소유 및 투자에 대해 지상파 방송은 20%, 케이블 TV와 위성방송에 대해서 완전 개방하고 있기 때문에 법적으로는 영국 다음으로 개방 폭이 크다고 하겠다. 일본은 지상파 방송에 대해서는 외국인 진입을 금지하고 있지만 케이블 TV, CS위성방송, 전기통신역무이용방송 등 뉴미디어 방송에 대해서는 거의 완전 개방 상태이다. 독일은 시장점유율로 개방하고 있으나 지상파방송은 공영방송이기 때문에 외국자본의 진입이 금지되어 있는 것으로 보이고 뉴미디어(만영방송) 전체의 35% 까지 외국자본의 진입이 가능하다. 따라서 법적으로는 독일의 외국자본에 대한 방송 시장 개방이 독일이 가장 엄격하다고 할 수 있으나 실질적으로는 독일의 전체 방송시자의 22%의 시장을 점유하고 있는 Kirch Group(ProSieben 방송)을 미국 자본이 매수했기 때문에 독일이 현재 해외 자본 소유 및 투자 비율이 가장 높을 수도 있다.³⁰⁾ 미국은 지상파방송, 뉴미디어 방송 전부 20% 범위 내에서만 외국 자본의 소유 및 투자를 허용하고 있기 때문에 그 개방 폭이 법적으로도 가장 제한적이며 외국 자본의 진입 절차도 복잡하며 규제기관의 자의적 판단이 개입될 소지가 가장 크다. 5개국의 외국 프로그램 유통 및 편성 제한은 법적으로는 미국, 일본이 가장 개방적이라 할 수 있으나 실질적으로 두 국가의 프로그램 경

30) 영국의 방송시장에서 위성방송 BskyB를 비롯 케이블 TV 및 지상파민방의 외국 자본 침투 실태와 시장점유율을 비교해 보면 독일과의 비교가 가능해 질 것이나 연구진은 그 데이터를 추출할 수 없었다.

쟁력을 고려하면 별 다른 의미가 없는 것이다. 영국, 독일, 프랑스와 같은 유럽 제국들은 공동규범인 “국경없는 TV 계획”에 따라 실질적으로 상당한 프로그램 유통 및 편성 제한을 하고 있다고 볼 수 있다. 유럽 제국 중에서도 특히 프랑스의 규제가 가장 제한적이라 할 수 있다. 요약컨대 영국, 독일, 프랑스 모두 유럽국가들은 해외자본(주로 미국자본임)에 대한 개방에 대해서는 적극적이면서도 프로그램 유통에 대해서는 제한적 또는 적대적이다. 그러나 국내 방송정책은 프로그램 개방에 대해서는 관대하면서도 특히 지상파방송에 대한 자본개방에 대해서는 완강히 저항적이다.

2) 국내 방송시장 개방 관련 편성규제 및 정책 방향

(1) 외국자본 소유 및 투자제한 관련 규제

국내 방송 산업의 해외 자본 개방은 법적으로는 케이블 TV, 위성방송, IPTV는 49%까지 개방하고 있다. 그리고 최근 방송법 개정으로 종편 PP는 20%, 보도 PP는 10%까지 허용하였으나 지상파방송에 대해서는 종전대로 전혀 개방하지 않고 있다. 과거 케이블 TV의 경우 방송법상 해외자본을 33%에서 49%로 확대하여 개방한 결과 자산가치가 높게 평가되는 계기가 되어 경영활성화에 크게 도움이 되고 있다. 대체로 유럽이나 일본의 방송 산업에 투자한 외국 자본은 주로 미국 자본이다. 그러나 국내 방송 산업에 투자한 해외자본은 미국, 유럽, 일본, 아시아 등 다양한 국가로 분포되어 있다. 유럽과 일본에 투자한 자본은 미디어 전문 자본이기 때문에 “자본 투자 + 프로그램 투자”가 동시에 투입되는 경향이 있다. 그러나 국내 방송 산업에 투자한 해외 자본은 일부 미디어 전문기업의 자본도 있으나 대체로 해외 금융자본이 다수이다.

그러나 실제 국내 케이블 TV사업자(SO)들도 일부 케이블 사업자를 제외하고는 해외 자본 및 그 투자 비율이 대체로 미미한 수준이다. 아직 해외 자본이 국내 방송 산업에 차지하는 비중은 현 단계로서는 크게 우려할 바는 아니다. 이런 측면에서 해외 자본 개방을 적극적으로 추진하고 해외 프로그램 편성 규제를 강화하는 정책이 바람직하다고 하겠다. 즉 해외자본을 유치하여 국내 프로그램 제작과 경영능력을 향상시켜 한류 열풍을 확산하는 한편, 해외 프로그램 쿼터양을 줄이는 편성규제 정책을 추진하는 것이 바람직하다. 이것이 앞에서 설명한 이른바 영국, 독일, 프랑스 등 유럽식 해외개방정책이 될 것이다.

(2) 국내 방송법상의 외국 프로그램 유통 및 편성 규제

국내 방송법상의 국내외 프로그램 제작 및 편성규제 조항은 다음과 같다.

해외 프로그램 편성규제는 사업자별, 장르 별, 국가별 규제 유형으로 구분할 수 있다. 사업자별 규제는 지상파방송이 가장 강한 규제를 하고 있으며 그 다음이 케이블 TV와 위성방송과 같은 유료방송사업자. 그리고 규제가 가장 완화된 사업 영역은 프로그램 채널사업자 영역이라 하겠다. 장르별로는 대중음악이 규제가 가장 강하며 그 다음이 애니메이션 그리고 규제가 가장 완화된 장르는 영화이다.

① 사업자별 편성규제

<방송법>

제71조(국내 방송프로그램의 편성) ① 방송사업자는 당해 채널의 전체 프로그램 중 국내에서 제작된 방송프로그램을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율이상 편성하여야 한다.

<시행령>

제57조(국내제작 방송프로그램의 편성) ① 방송사업자는 법 제71조제1항의 규정에 의하여 국내에서 제작된 방송프로그램을 다음 각호의 범위안에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상 편성하여야 한다.<개정 2004. 9. 17, 2007. 8. 7, 2008. 2. 29>

1. 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자: 당해 채널의 매분기 전체 방송시간의 100분의 60이상 100분의 80 이하
2. 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자: 당해 채널의 매분기 전체 방송시간의 100분의 40이상 100분의 70 이하
3. 지상파방송채널사용사업자를 제외한 방송채널사용사업자: 당해 채널의 매분기 전체 방송시간의 100분의 20이상 100분의 50 이하

앞에서 본 방송법 및 동 시행령 규정을 통해 해외 프로그램에 대한 편성규제는 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 외국 프로그램을 20%~40%, 케이블 TV사업자와 위성방송사업자는 30%~60%, 케이블 TV PP와 위성방송 PP는 50%~80%까지 편성해야 한다. 주지하는 바와 같이 향후 한미 FTA가 체결되면 해외 PP가

100% 간접투자방식으로 국내에 진출할 수 있다. 이상의 관련 편성규제 조항을 볼 때 국내 프로그램 유통은 과도하게 해외 시장에게 개방하고 있는 실정이다. 다음과 같은 정책 대안을 제시하고자 한다.

첫째, 프로그램 개방은 문화주권과도 관계가 크므로 지상파방송 및 지상파방송채널 사용사업자는 독일과 같이 20% 수준 또는 그 이하, 케이블TV 사업자와 위성방송사업자는 30%, 케이블 TV PP와 위성방송 PP는 50%까지 제한적으로 해외 프로그램을 개방하는 방향을 제언한다. 향후 FTA나 WTO 등에 대비하여 쿼터양을 축소하는 것이 장기적인 정책 방향에서 유리할 수도 있다.

둘째, 국내 콘텐츠 생산의 경쟁력을 향상시키기 위해 편성고시 등을 통해 매년 2~3% 수준으로 프로그램 쿼터양을 축소할 수 있을 것이다.

셋째, 국내 프로그램 편성 비율이 높은 방송사업자에게는 광고시간 배려, 신규 미디어 사업 진출의 우선권 부여 등 장려시스템을 부여할 수 있다.

넷째, 특히 지상파방송의 경우는 프로그램 수출이 수입보다도 월등히 많은 편이므로 프로그램 개방 폭을 확대하고 제한적 범위 내에서 해외자본 개방도 추진하는 것이 바람직하다. 문제는 케이블 TV 및 위성방송 PP 프로그램 개방을 편성규제 정책을 통해 제한해야 할 것이다.

다섯째, 상기 방송법 및 시행령은 국내 방송 편성을 강제함으로써 그 역으로 해외 방송 프로그램 쿼터양을 강제적으로 할당하고 있다. 다시 말해 해외 방송 프로그램 쿼터양의 상한선만을 규정해야지 하한선과 상한선을 동시에 규율하는 것은 법형식상으로도 바람직하지 못한 것 같다.

② 장르별 편성규제

장르별 편성규제에 대한 관련된 법조항은 다음과 같다.

<방송법>

71조 ② 방송사업자는 연간 방송되는 영화·애니메이션 및 대중음악 중 국내에서 제작된 영화·애니메이션 및 대중음악을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다. 다만, 지상파방송사업자는 당해 채널에서 연간 방송되는 전체 프로그램 중 국내에서 제작된 애니메이션을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 신규로 편성하여야 한다.<개정 2004. 3. 22>

<시행령>

57조 2 ② 방송사업자는 법 제71조제2항 본문의 규정에 따라 연간 방송되는 영화·애니메이션 및 대중음악 중 국내에서 제작된 영화·애니메이션 및 대중음악을 다음 각호의 범위안에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상 편성하여야 한다. 다만, 종교 또는 교육에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자의 경우에는 국내에서 제작된 영화·애니메이션방송시간의 100분의 40이하의 범위안에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상을 편성하여야 한다.<개정 2001. 3. 20, 2004. 9. 17, 2008. 2. 29>

1. 영화: 당해 채널의 전체 영화방송시간의 100분의 20 이상 100분의 40이하
2. 애니메이션: 당해 채널의 전체 애니메이션 방송시간의 100분의 30이상 100분의 50이하
3. 대중음악: 당해 채널의 전체 대중음악방송시간의 100분의 50이상 100분의 80이하

이상의 관련 법조항을 볼 때, 해외 영화는 전체 영화방송시간의 60%~80%, 애니메이션은 전체 애니메이션 방송시간의 50%~70%, 대중음악은 전체 대중음악방송시간의 20%~50% 외국 프로그램을 편성하도록 되어 있다. 해외 프로그램 편성규제와 관련된 개선방향을 제시하면 다음과 같다.

물론 이러한 법조항들은 한국의 제작여건을 고려한 것이지만 해외 영화를 60%와 80% 사이에 해외영화프로그램을 편성하거나, 해외 애니메이션 프로그램을 50%~70%로 강제하여 편성을 규제하는 국가는 대한민국이 유일무이 할 것이다. 즉 상한선만 규제해야지 상, 하한선을 동시에 규제하는 것은 바람직하지 못하다. 해외영화를 전체영화 방송시간의 60% 이상으로 강제하는 것은 바람직하지 못하다. 국내 영화 제작여건상 80% 이내로 규제하는 것은 바람직하지만 60% 이상으로 규정하는 것은 현실적으로는 타당하다 하더라도 범형식상 문화제국주의를 수용하는 것 같아 바람직하지 못한 것이다.

③ 1개 국가 편성비율 제한

현행 방송법에서는 1개 국가의 프로그램 유입에 대해 그 개방 폭을 제한하고 있는데 그 대상 프로그램은 영화와 애니메이션이다. 관련 법 조항은 다음과 같다.

<방송법>

제57조(국내제작 방송프로그램의 편성) ④ 방송사업자는 법 제71조제3항의 규정에

의하여 외국에서 수입한 영화·애니메이션 및 대중음악 중 1개 국가에서 제작된 영화·애니메이션 및 대중음악을 분야별로 당해 채널의 매분기 전체 외국에서 수입한 영화·애니메이션 및 대중음악 방송시간의 100분의 60 이내에서 방송통신위원회가 고시하는 비율을 초과하지 아니하도록 편성하여야 한다.<개정 2004. 9. 17, 2007. 8. 7, 2008. 2. 29>

⑤ 방송통신위원회는 제1항 내지 제4항의 규정에 의한 편성비율을 고시하는 경우에는 문화체육관광부장과 합의하여야 한다.<개정 2004. 9. 17, 2008. 2. 29>

⑥ 제1항의 규정에 의한 국내에서 제작된 방송프로그램, 제2항의 규정에 의한 국내에서 제작된 영화 애니메이션 및 대중음악, 제3항의 규정에 의한 외국에서 수입한 영화 애니메이션 및 대중음악의 구별기준은 당해 방송프로그램의 기획 및 제작의 형태, 기획 및 제작인력의 구성, 제작에 소요된 투자재원 등을 기준으로 하여 방송통신위원회가 정하여 고시한다.<신설 2004. 9. 17, 2008. 2. 29>

<시행령>

71조 ③ 방송사업자는 국제문화 수용의 다양성을 보장하기 위하여 외국에서 수입한 영화·애니메이션 및 대중음악 중 한 국가에서 제작한 영화·애니메이션 및 대중음악이 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상을 초과하지 아니하도록 편성하여야 한다.

④ 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 방송프로그램의 편성비율은 방송매체와 방송분야별 특성 등을 고려하여 차등을 둘 수 있다.

<방송프로그램 등의 편성에 관한 고시>

제7조(수입한 외국의 영화·애니메이션·대중음악 중 한 나라에서 제작된 영화·애니메이션·대중음악의 편성비율) 방송사업자는 외국에서 수입한 영화·애니메이션·대중음악 중 1개 국가에서 제작된 영화·애니메이션·대중음악을 분야별로 해당 채널의 매분기 전체 외국에서 수입한 영화·애니메이션·대중음악 방송시간의 100분의 60을 초과하여 편성할 수 없다.

방송법과 시행령은 대강의 원칙과 가이드라인만 설정하고 실제적으로는 방송통신위원회 고시로서 해외 프로그램을 제한하고 있다. 이 방법은 매우 효율적인 프로그램 제

한 방법이라고 판단된다. 방송법과 시행령에서 구체적으로 명시하면 우리 방송사업자나 프로그램 공급업자의 현실을 무시한 경직적인 정책이 될 것이다. 그러나 방송통신위원회 고시 방법을 활용한다면 그 해 방송사업자 및 프로그램공급업체들의 제작 여건, 수용자의 요구도 등을 반영하여 탄력적이고 유연한 정책을 추진할 수 있을 것이다. 미국의 FCC도 소유권 규칙 제정(rule making)을 통해 4년마다 한번 씩 소유권 범위를 개정해 나가고 있다. 이른바 디지털 컨버전스 환경 속에서는 방송환경도 급속히 변화하고 있으며 그 미래를 예측하기 곤란하기 때문에 방송 규제기관의 탄력적인 운영과 방법에 의해 방송정책을 추진하는 것이 바람직 할 것이다. 영화와 애니메이션의 현실을 고려할 때 60%로 제한하는 것은 비현실적일 수 있다.

미국의 영화, 일본의 애니메이션의 경쟁력 그리고 국내 방송사업자의 자율성을 고려할 때 인위적으로 1개 국가 편성비율을 제한한다는 것은 정책실패로 귀결되지 않을까? 하는 우려가 있다. 영화, 애니메이션의 1개 국가 쏠림 현상을 방지하고 다양한 국가로부터 프로그램을 유입하여 문화의 다양성을 추구한다는 측면에서 이 관련 법조항의 제정 취지를 이해할 수 있지만 국제 프로그램 유통의 공급관계나 방송사업자의 현실적 여건, 수용자의 접촉 성향 등을 무시한 일방적인 할당량 규제는 정책실패를 가져올 가능성이 제기된다.

3) 외국 방송 채널 및 프로그램 재송신 편성규제

CNN, NHK, CCTV 등의 채널 재송신은 외국자본의 입장에서는 자본을 거의 투자하지 않고 시청료를 가져갈 수 있는 가장 경제적인 시장진출 방안이다(정용준, p.11). 외국 채널 단순 재송신 승인제도는 1999년 통합방송법의 실시와 함께 도입된 제도이다. 당시 중계유선방송과 케이블 TV의 외국 위성방송 불법 수신을 양성화하기 위한 것이다. 제도 도입과 함께 케이블 TV 전체 채널 용량의 10/100으로 비율규제를 하였으나 2004년 9월 방송법 시행령 개정에 의해 20/100으로 규제완화를 하였다(정용준, p.3). 방송법 78조에 규정된 재송신 규정을 보면 다음과 같다.

<방송법>

78조(재송신) ⑤ 綜合有線放送事業者 및 衛星放送事業者가 外國의 放送事業者(이 법에 의하여 許可·승인 또는 登錄하지 아니한 者를 포함한다)가 행하는 放送을 수신하여 再送信하고자 하는 때에는 방송통신위원회의 승인을 얻어야 한다.

⑥ 제4항 및 제5항의 규정에 의한 재송신의 유형 및 승인의 요건·절차·유효기간 등에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.<개정 2002. 4. 20, 2006. 10. 27>

<시행령>

제53조(채널의 구성과 운용)

1. 지상파이동멀티미디어방송사업자
 - 외국방송을 재송신하는 채널을 포함하지 아니할 것
2. 종합유선방송사업자 및 일반위성방송사업자
 - 외국방송을 재송신하는 채널의 수는 운용하는 텔레비전방송채널·라디오방송채널 및 데이터방송채널별로 각각 100분의 20 이내로 할 것
3. 위성이동멀티미디어방송사업자
 - 외국방송을 재송신하는 채널의 수는 운용하는 텔레비전방송채널·라디오방송채널 및 데이터방송채널별로 각각 그 채널 수의 100분의 10 이내로 할 것

방송법 및 동 시행령에서는 해외 재송신을 인정하고 있으며 다만 방송통신위원회의 승인을 받아야 실시할 수 있다. 지상파방송과 지상파 DMB사업자는 외국방송 재송신채널을 허용하지 않고 있으며 종합유선방송사업자와 위성방송사업자 그리고 위성 DMB사업자에게만 외국방송 재송신이 허용되고 있다. 종합유선방송사업자와 위성방송 SkyLife 에게는 채널 수 별로 20% 이내, 그리고 위성 DMB 사업자는 채널 수 별로 10% 이내만 허용되고 있다.

지금까지 방송통신위원회가 승인한 주요 재송신 채널을 국적 별, 프로그램 유형 별로 재분류해 보면 다음과 같다.

- 미국 채널: Fashion TV(여성 패션), Cartoon Network(어린이 만화), CNN International(보도), Soundtrack Channel(영화음악), CNBC(경제뉴스, 정보) Discovery Channel(다큐멘터리) Disney channel(어린이 및 가족) Playhouse Disney Channel(어린이 교육), Bloomberg TV(경제/증권)
- 영국 채널: BBC World(뉴스 정보), BBC Prime(일반 오락)
- 프랑스 채널: Trace TV(음악)
- 호주 채널: Australia Broadcasting Corporation
(종합-교양, 보도, 어린이, 교육 등)
- 중국 채널: CCTV9(종합뉴스 채널)

- 싱가포르 채널: Channel News Asia(뉴스 정보)
- 필리핀 채널: Living Asia Channel(여행, 생활정보)
- 일본 채널: NHK World Premium(종합/뉴스, 스포츠, 다큐, 예술, 어린이, 음악)
- 대만 채널: EBC(Eastern Broadcasting Corporation(종합-교양, 보도, 어린이, 드라마, 오락 등)

재송신 현황 자료를 기초로 그 특성을 분석해 보면 다음과 같다. 미국 채널이 다수이지만 영국의 BBC, 일본 NHK, 미국의 디스커버리, CNN 등 해외 유수의 유명 방송사 채널들이 채널 승인을 받고 운용되고 있어 국내 방송문화 발전에도 기여할 것으로 보인다. 또한 프로그램 장르에 있어서도 오락성이 강한 채널보다는 종합 교양 뉴스 중심의 채널들이 주종을 이루고 있어 방송의 공익성을 제고하려는 방송통신위원회의 의지를 엿볼 수 있다. 방송법 및 기타 국내 법령을 위반한 경우, 저작권법상의 저작권 침해 문제가 발생하는 경우, 허위 기타 부정한 방법으로 재송신 승인을 얻은 경우, 국가안보 및 공공의 일반적 감정을 현저히 침해하는 내용을 방송하여 재송신승인을 철회하는 것이 공공의 이익에 부합하는 것으로 방송통신위원회가 판단하는 경우는 재 승인을 취소할 수 있다. 향후 편성규제 및 정책 방향을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 재전송 채널 종류에 따라 차별적인 개방의 폭을 설정할 수 있을 것이다. 예컨대 오락채널인가 뉴스 채널인가에 따라서 규정을 차별적으로 적용할 수 있고 국내 방송사업자가 제공하지 못하는 장르부터 단계적으로 재전송의 폭을 확대할 수도 있을 것이다.

둘째, 일부에서는 자막 허용과 더빙 허용에 대해서는 절대적인 금지를 주장하기도 한다. 국내 방송사업자가 수입한 프로그램의 경우 이미 자막이나 더빙으로 방송되고 있는 상황에서 재전송되는 외국 채널에 대해서만 유독 이를 금지하는 것은 형평성 또는 문화적 정체성의 확립 차원에서 아무런 정책적 효과가 없다(정보통신정책연구원, p.250). 앞에서 살펴 본 바와 같이 유익한 채널에 대해서는 적극적으로 시청을 권장할 필요도 있을 것이다. 특히 뉴스 채널의 경우 언어장벽을 해소하고 이른바 국제화 시대에 세계 곳곳에서 발생하는 다양한 정보를 접근할 수 있게 하는 것이 시청자 주권 확보 측면에서도 의의가 있다.

셋째, 해외 프로그램 유입은 편성규제를 강화하고 재송신은 그 범위를 확대하는 것이 오히려 바람직 할 것이다. 시행령에 따르면 지상파 DMB는 재송신이 불가능하고 위성 DMB도 전체 채널의 100분의 10 이내로 제한하고 있다. 종합유선방송 및 위성방송도 100분의 20으로 과도하게 제한하고 있다. 지상파 DMB를 보면서 세계 뉴스 채널인 CNN 프로그램을 시청할 수는 없는가?

넷째, 미국의 공익심사 조항과 유사한 방송법상의 공적 책임 조항을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 즉 외국 자본이나 프로그램 개방, 재송신 허용시에 단순한 비율 제한을 적용 시킬 것이 아니라 문화주권과 방송의 공익성을 보장할 수 있는 자본과 프로그램의 유입, 재송신이 검토되어야 하는 것이다. 또한 방송통신위원회 고시 제도를 적극 활용할 필요가 있다. 방송법과 시행령에는 포괄적인 규정만 명시하고 고시 제도를 통해 탄력적인 개방 방법을 개발할 필요가 있을 것이다. 즉 방송시장 개방 법제와 정책은 외자규제와 프로그램 유통 및 재송신에 대한 비율 제한 이외에도 문화 주권, 국가안보, 공익성 심사(공적 책임 조항 등) 등 방송의 특수성을 고려한 다양한 규범과 기준을 개발하여 외형적으로는 개방 폭을 확대하더라도 실질적으로 국내에서 유통을 제한하는 방법을 검토해 볼 수 있을 것이다. 즉 비유컨대 축구경기로 말하자면 일자 수비 방식을 탈피하고 빗장 수비방식을 방송법제 개편 과정에서 개발할 필요가 있을 것이다.

13. 외주제작 편성규제

외주제작제를 본격적으로 도입한 나라는 1980년대 영국이다. 영국의 보수당 정부인 대처수상은 집권하자 피코크위원회(Peacock Committee)를 설립하여 영국방송시장에서의 규제완화 정책을 추진하였다. 또한 보수당 정부는 영국 공영방송 BBC 대한 구조개혁 정책으로 <소비자 주권론>을 내세워 유료방송 체제로의 전환을 시도하였으나 이 개혁조치는 불발로 돌아갔다. 대신 대처정부는 영국 방송사업자들은 지상파든, 케이블이든, 위성방송이든 구분없이 25% 프로그램을 의무적으로 외주 프로그램으로 충당할 것을 방송법으로 명기하였다. 2003년 최신 커뮤니케이션법에서도 이 조항은 아직까지 유효하다. 대처정부가 외주제작제를 법적으로 강제한 것은 국내 영상산업의 육성과 대외 경쟁력강화라는 명분과 함께 BBC의 힘을 약화시키려는 이른바 분할통치(divide and rule policy) 전략도 개입된 것으로 보인다. 즉 외주제작제는 BBC의 우수 제작인들이 독립제작사들을 설립하여 독자적으로 프로그램을 제작할 수 있는 제작 공간을 마련해 줄 수 있는 것이다.

그렇다면 한국의 외주제작 편성규제는 어떤 목적에서 도입되었으며 그 정책적 실효성을 거두고 있는가? 짐작컨대 국내 외주제작제의 도입은 지상파방송 중심의 제작시스템을 탈피하고 다양한 제작 시스템을 활성화함으로써 방송산업 전반에 걸쳐 창의적이고 활력있는 경쟁시스템을 구축하기 위한 것이라 하겠다. 또한 지상파방송사로서는 외주제작비는 인력감축이나 경영의 효율성을 제고시킬 수 있는 방안으로도 인식되었다.

이러한 국내 외주제작제의 도입은 일부 대형 독립제작사의 출현을 가져오기도 했지만 인기 연예인의 출연료와 제작비 인상의 한 요인이 되기도 하고 그 결과 지상파방송은 우수 제작진과 연예인의 유출, 제작비의 상승 등으로 인해 경쟁력이 약화되고 있는 것 같다. 지상파방송 주요 시간대 드라마 프로그램은 거의 외주 제작 프로그램으로 채워지고 있는 실정이다.

그렇다면 외주 제작 회사들은 경쟁력을 확보하고 있는가? 경제 침체기이기도 하지만 일부 주연급의 천정부지와 같은 출연료인상으로 인해 외주 제작사 또한 심각한 경영상의 애로를 겪고 있는 것으로 보인다. 요약컨대 외주 제작 제는 지상파방송사나 외주 제작사 모두에게 정책적 실효성을 거두지 못하고 있으며 바로 이와 같은 상황 속에서 쌍방 간에 저작권 문제 등으로 갈등을 겪고 있다. 여기에서는 이와 같은 인식을 전제로 외주제작제와 관련된 편성규제를 법 조항들을 중심으로 살펴보고 정책대안을 검토해 보기로 한다.

<방송법>

제72조(외주제작 방송프로그램의 편성) ① 방송사업자는 당해 채널의 전체 방송프로그램중 국내에서 당해 방송사업자가 아닌 자가 제작한 방송프로그램(이하 “외주제작방송프로그램”이라 한다)을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다.

② 방송사업자는 제1항의 규정에 의한 외주제작 방송프로그램을 편성함에 있어 특수관계자가 제작한 방송프로그램을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상을 초과하지 아니하도록 편성하여야 한다.

③ 종합편성을 행하는 방송사업자는 외주제작 방송프로그램을 주시청시간대에 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다.

④ 제1항의 규정에 의한 외주제작 방송프로그램의 편성비율은 방송매체와 방송분야별 특성 등을 고려하여 차등을 둘 수 있다.

<시행령 58조>

제58조(외주제작 방송프로그램의 편성) ① 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 법 제72조제1항의 규정에 의하여 국내에서 당해 방송사업자가 아닌 자가 제작한 텔레비전방송프로그램(영화를 제외하며, 이하 “외주제작 방송프로그램”이라 한다)을 당해 채널의 매분기 전체 텔레비전방송시간의 100분의 40이내에서

방송통신위원회가 고시하는 비율 이상 편성하여야 한다.

<개정 2004. 9. 17, 2008. 2. 29>

② 제1항의규정에 따라 외주제작 방송프로그램을 편성함에 있어 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 법 제72조제2항의 규정에 의하여 전체 외주제작 방송프로그램의 100분의 30의 범위 안에서 방송통신위원회가 고시하는 비율을 초과하여 방송사업자의 특수관계자가 제작한 방송프로그램을 편성하여서는 아니 된다.<개정2004. 9. 17, 2008. 2. 29>

③ 종합편성을 행하는 방송사업자는 법 제72조제3항의 규정에 의하여 외주제작방송프로그램을 당해 채널의 매분기 주시청시간대 텔레비전방송시간의 100분의 15 이내에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상 편성하여야 한다.

<개정 2004. 9. 17, 2008. 2. 29>

④ 방송통신위원회는 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 편성비율을 고시하는 경우에는 문화체육관광부장관과 협의하여야 한다.<개정 2008. 2. 29>

<방송프로그램 등의 편성에 관한 고시>

제8조(외주제작 방송프로그램의 편성) ① 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 다음 각 호에서 정한 비율 이상 외주제작 방송프로그램을 편성하여야 한다.

1. 한국방송공사

가. 지상파제1텔레비전방송: 해당 채널별 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 24 이상

나. 지상파제2텔레비전방송: 해당 채널별 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 40 이상

다. 지상파이동멀티미디어방송: 해당 채널별 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 20 이상

2. 「방송문화진흥회법」에 따른 방송문화진흥회가 최다출자자인 지상파방송사업자 및 그 지상파방송사업자가 최다출자자인 지상파방송사업자

가. 지상파텔레비전방송: 해당 채널별 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 35 이상

나. 지상파이동멀티미디어방송: 해당 채널별 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 28 이상

3. 제1호 및 제2호에 해당하는 방송사업자를 제외한 직전 3개 사업연도 평균 매출액이 3천억 원 이상인 지상파방송사업자
 - 가. 지상파텔레비전방송: 해당 채널별 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 35 이상
 - 나. 지상파이동멀티미디어방송: 해당 채널별 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 28 이상
4. 한국교육방송공사: 해당 채널별 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 20 이상
5. 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자: 당해 채널별로 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 4 이상
(다만, 제1호부터 제4호까지의 지상파방송사업자는 해당 각호에 따른다.)

다음과 같은 정책 대안을 제시해하고자 한다.

첫째, KBS 2의 경우 외주제작비율이 과도하게 높게 책정되어 있다. 주지하는 바와 같이 KBS 2는 그 주요 운영 재원이 광고비이기 때문에 오락방송으로 자리매김해 왔다. 그렇다 하더라도 국가기간방송이며 공영방송인 KBS 2가 자체 제작비율이 낮은 것은 문제가 있다. KBS는 다른 지상파방송보다 인력구조가 적체된 상황임을 고려할 때 외주 제작을 과도하게 부담시키는 것은 문제가 있다. 향후 공영방송법이 제정되고 KBS의 주요 재원이 수신료로 책정된다면 KBS는 여기에 상응하여 제작 능력을 제고해야 하며 따라서 자체 제작능력을 향상시켜야 한다. 특히 지역국 인력들을 활용할 필요가 있을 것이다.

둘째, 교육방송(EBS)의 경우는 외주 제작 비율을 20% 이상으로 하였으나 이 비율은 현실적으로 더 높여도 될 것이다. EBS는 지상파 1채널 이외에도 다수의 위성채널, 온라인 채널, 라디오 방송 등 다수의 채널을 운영하는 대신에 자체 제작인력이 적기 때문에 실제 상당량을 외주제작으로 충당할 수밖에 없는 여건이기 때문이다.

셋째, 분기별로 외주 제작비율을 할당하기 보다는 연도별로 외주제작비율을 할당하는 것이 단위 방송사업자로서는 외주정책을 수립하기에 용이할 것이며 규제기관 입장에서도 감독하기가 용이할 것으로 보인다.

넷째, 외주제작비율로 편성규제를 하기보다는 실제 외주제작 비용(투여된 제작비)으로 편성규제를 하는 것이 정책적 실효성이 있을 것이다. 즉 값싼 프로그램만을 외주제작사에게 맡기고 그 프로그램으로 방송시간만을 채우는 현행 편성규제는 외주 제작 활

성화라는 당초 목표를 달성하는데에도 효과적인 방법이 아니다.

다섯째, 영국의 사례에서 보는 바와 같이(전 매체 동일하게 25%) 운영주체나 매체의 특성별로 차별화할 것이 아니라 전 매체에게 동등하게 외주 제작의 편성규제를 실시하는 것이 바람직 할 것이다. 위에서 제시하고 있는 외주 편성규제는 특정한 정책방향 없이 그동안의 관행이나 현행 방송사의 현실적 여건을 감안한 정책이라 할 수 있다. 즉 원칙과 이념이 부재한 편성규제정책이 아닌가 한다.

여섯째, 방송사와 외주제작사와의 공동 제작을 장려할 필요가 있다. 투입된 인력과 투입된 제작비를 고려하여 공동제작도 외주제작의 일부로 수용할 필요가 있다. 즉 인력과 제작비를 고려한 비율의 원칙에 따라 공동제작의 경우 30% 또는 60% 등 그 비중치를 계산할 수 있을 것이다.

일곱째, 독일의 사례에서 보는 바와 같이 재방송을 확대할 필요가 있다. 외주 재방송 프로그램은 본 방송 프로그램과 합산하여 1과 1/3 또는 1과 1/2로 계산할 수도 있을 것이다.

14. 채널 수 편성 규제

현행 방송법에서는 방송채널의 구성과 운용에 있어서 방송매체별로 채널수를 제한하고 있다. 이러한 정책은 방송의 다양성 보장을 고려한 조치로 이해될 수 있을 것이다. 관련 법조항을 분석해 보고 정책 대안을 제시해 보고자 한다.

1) 지상파 DMB, 위성 DMB, 종합유선방송, 위성방송 채널 수 제한과 철폐

<방송법>

제70조(채널의 구성과 운용) ① 이동멀티미디어방송을 행하는 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 특정 방송분야에 편중되지 아니하고 다양성이 구현되도록 대통령령이 정하는 바에 의하여 채널을 구성·운용하여야 한다.<개정 2004. 3. 22>

<시행령>

제53조(채널의 구성과 운용) ① 지상파이동멀티미디어방송사업자·종합유선방송사

업자 및 위성방송사업자는 법 제70조제1항에 따라 특정 방송분야에 편중되지 아니하고 다양성이 구현되도록 다음 각호의 사업자별로 각 목의 사항을 준수하여 채널을 구성·운영하여야 한다.<개정 2001. 3. 20, 2004. 9. 17, 2007. 8. 7, 2008. 2. 22, 2008. 2. 29, 2008. 12. 31>

1. 지상파이동멀티미디어방송사업자

가. 텔레비전방송채널·라디오방송채널·데이터방송채널중 2개 이상의 방송채널을 포함하여 운영하도록 할 것

나. 삭제<2008. 2. 22>

2. 종합유선방송사업자 및 일반위성방송사업자

가. 전체운용 텔레비전방송 채널의 수를 70개 이상으로 할 것

나. 법 제9조제5항 단서에 따라 방송통신위원회의 승인을 받아 종합편성을 행하는 방송채널사용사업자의 채널을 포함할 것

다. 법 제9조제5항 단서에 따라 방송통신위원회의 승인을 받아 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 채널을 2개 이상 포함할 것

라. 삭제<2008. 2. 22>

3. 위성이동멀티미디어방송사업자

가. 텔레비전방송채널·라디오방송채널 및 데이터 방송 채널을 포함할 것

나. 전체 운용채널 수를 15개 이상으로 할 것

다. 전체 운용 텔레비전방송채널의 수가 전체 운용 채널수의 3분의 2를 초과하지 아니하도록 할 것

라. 종합편성을 행하는 방송채널사용사업자의 방송채널 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 방송채널을 1개 이상 포함할 것

마. 삭제 <2007. 8. 7>

바. 삭제 <2008. 2. 22>

지상파 DMB, 위성 DMB, 종합유선방송, 위성방송 등 유료방송 채널은 디지털 전환 등으로 채널수가 대폭 증대함에 따라 시행령 53조에서 규정한 채널 제한 수 규정을 철폐한 것으로 보인다.

2) 유료방송 사업자의 직접사용채널, 특수 관계자, 특정 방송채널사용사업자 채널 임대 규제

현행 방송법에서는 유료방송사업자의 직접 사용 채널수를 제한하고 있다 아울러 유료방송사업자의 특수 관계자 및 특정 방송채널사용사업자 채널 임대를 다음과 같이 규제하고 있다.

<방송법>

70조 ② 이동멀티미디어방송을 행하는 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 대통령령이 정하는 범위를 초과하여 방송채널을 직접 사용하거나 당해 방송사업자의 특수관계자 또는 특정 방송채널사용사업자에게 채널을 임대하여서는 아니된다.<개정 2004. 3. 22>

<시행령>

제53조 ② 법 제70조제2항에서 “대통령령이 정하는 범위를 초과”하는 경우라 함은 사업자별로 다음 각 호에 해당하는 경우를 말한다.<개정 2004. 9. 17, 2007. 8., 2008. 2. 22, 2008. 12. 31>

1. 지상파이동멀티미디어방송사업자로서 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 경우가 직접 사용하는 채널과 특수관계자에게 임대하는 채널의 합이 3개 채널(직접 사용하는 채널 또는 특수관계자에게 임대하는 채널에 데이터방송채널이 포함되는 경우에는 4개 채널)을 초과하는 경우
2. 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
 - 가. 종합유선방송사업자가 직접 사용하는 채널의 수가 3개 채널(법 제70조제4항의 규정에 의한 지역채널을 제외한다)을 초과하는 경우. 다만, 전체 운용채널 수가 100개를 초과하는 경우에는 나목의 규정에 의한다.
 - 나. 위성방송사업자가 직접 사용하는 채널의 수가 운용하는 텔레비전방송채널 또는 라디오방송채널별로 각각 그 채널 수의 100분의 10(운용하는 텔레비전 방송채널 또는 라디오방송채널이 10개 미만인 경우에는 각각 1개 채널, 10개 이상 40개 미만인 경우에는 각각 4개 채널)을 초과하거나, 운용하는 데이터

방송채널의 100분의 30(운용하는 데이터 방송채널이 3개 이하인 경우에는 1개 채널)을 초과하는 경우

- 다. 특수관계자에게 임대하는 채널의 수가 운용하는 텔레비전방송채널수의 100분의 20(운용하는 텔레비전방송채널이 5개 미만인 경우에는 1개 채널)을 초과하거나, 운용하는 라디오방송 채널수의 100분의 50(위성이동멀티미디어방송사업자의 경우에는 100분의 20)을 초과하거나, 운용하는 데이터방송채널수의 100분의 30을 초과(운용하는 데이터방송채널이 3개 이하인 경우를 제외한다)하는 경우
- 라. 특정 방송채널사용사업자에게 임대하는 채널의 수가 운용하는 텔레비전방송채널수의 100분의 20(운용하는 텔레비전방송채널이 5개 미만인 경우에는 1개 채널)을 초과하거나, 운용하는 라디오방송채널수의 100분의 50을 초과하거나, 운용하는 데이터방송채널 수의 100분의 30을 초과(운용하는 데이터방송채널이 3개 이하인 경우를 제외한다)하는 경우
- 마. 본인 또는 특수관계자가 지상파방송사업자인 방송채널사용사업자에게 임대하는 텔레비전방송채널(교육, 종교 또는 지역에 관한 전문편성을 행하는 채널 및 지상파방송이 재송신되는 채널은 제외한다)수의 합계가 운용하는 텔레비전방송채널수의 100분의 20을 초과(위성이동멀티미디어방송사업자를 제외한다)하는 경우[유효기간 2010. 12. 31]
- 바. 본인 또는 특수관계자가 종합유선방송사업자인 방송채널사용사업자에게 임대하는 텔레비전방송채널수의 합계가 운용하는 텔레비전방송채널수의 100분의 35를 초과(위성방송사업자는 제외한다)하는 경우. 다만, 다음의 방송채널사용사업자의 채널은 텔레비전방송 채널수의 산정에 포함하지 아니한다.
 - (1) 시청자와의 계약에 따라 채널단위로 대가를 받고 제공하는 방송의 해당 채널
 - (2) 동일인이 운용하는 채널로서 동일한 방송분야를 일정한 시차를 두고 여러 채널을 통하여 방송하는 채널
 - (3) 시청자가 특정 시간 및 특정 방송프로그램을 선택하여 시청할 수 있도록 방송 프로그램을 제공하는 채널
 - (4) 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 채널[유효기간 2010. 12. 31]

이상의 범조항은 향후 종합유선방송의 MSP 편성규제와 직결될 것이다.
다음과 같은 정책제언을 하고자 한다.

첫째, 종합유선방송의 경우 향후 100개 채널을 초과할 것이므로 100분의 10 이내로 직접 사용채널을 활용할 수 있을 것이다. 그러나 향후 종합유선방송체제가 MSP 체제로 전환될 가능성이 높으므로 이 규제는 완화하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 특수관계자에게 임대하는 채널수를 전체 TV 방송 채널의 100분의 20, 또는 특정 방송채널사용사업자 임대 채널수를 100분의 20으로 제한하는 것은 채널 운용의 다양성이라는 측면에서는 이해할 수 있으나 MSP로의 구조개편을 제약하는 단점이 있다. 따라서 상기 편성규제 조항을 철폐하고 “본인 또는 특수관계자가 종합유선방송사업자인 방송채널사용사업자에게 임대하는 텔레비전방송채널수의 합계가 운용하는 텔레비전방송채널수의 100분의 35를 초과(위성방송사업자는 제외한다)하는 경우” 조항만 존치하면 바람직하다고 하겠다.

셋째, 종합유선방송 채널 등에 지상파방송 채널을 20%로 제한한 것은 지상파방송의 독과점 구조가 유료방송에까지 전이하는 것을 방지하자는 취지인 것으로 해석할 수 있다. 그러나 이는 채널수로 제한할 것이 아니라 시청점유율(예를 들어 40% 또는 50%)로 규제하는 것이 바람직하지 않을까 한다. 즉 시장점유율이 상한선을 초과할 경우 신규 지상파방송 채널의 진입을 규제하자는 것이다.

넷째, 특수관계자 및 특정 채널사용사업자 규제 등도 시장점유율 규제로 전환하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 선진국의 사례를 보면 대체로 케이블 MSO에 대한 규제는 있지만 PP에 대한 규제는 자유화하는 추세이다. 규제완화 측면에서 편성규제도 완화방향으로 정책기조를 삼아야 할 것이다.

X. 결론 및 제언

향후 국내 방송 편성 규제 제도가 지향해야 할 목표와 이념 그리고 정책방향을 결론적으로 제시하면 다음과 같다.

1. 제작 편성규제제도 개선방향은 이념적 지향성을 설정하고 그 방향에 따라 편성 규제 정책을 추진해야 한다. 이념과 미래 정책이 부재할 때 미디어 정책은 사업자의 이해관계와 타협하게 되며 규제정책도 사업자에게 포획될 우려가 있다. 편성규제 및 정책의 목표는 국내 방송법 1조에서 명시하고 있는 <방송의 공적 책임>을 수행하는 한편, 국내 방송사업의 경쟁력 강화를 위한 프로그램을 제작, 편성할 수 있도록 편성규제 정책이 선도적 역할과 가이드라인을 설정해야 한다. 방송의 공적 책임이란 다양한 해석이 가능하지만 방송의 사회통합적 기능과 지역성, 다양성 등 공익성 원리들이 국내 방송에도 그대로 통용되어야 할 것이다.
2. 단위 방송사와 매체별로 방송의 자유와 독립을 실현할 수 있도록 편성상에 있어서도 규제완화 정책이 요청된다. 규제완화란 시장주의적 오락 프로그램의 편성을 위한 면죄부의 성격을 의미하는 것이 아니라 단위방송사와 매체별로 창의적이고 특성화된 방송 프로그램을 제작할 수 있도록 편성, 제작과정의 자율성을 부여하는 것을 의미한다. 주지하는 바와 같이 다매체, 다채널 시대에는 매체별 경쟁이 치열해짐에 따라 선정주의, 상업주의 프로그램이 범람하게 될 우려가 크다. 따라서 규제완화 정책이 이러한 과정을 답습하지 않도록 프로그램의 질에 대한 평가, 공익성 심사를 강화되어야 한다. 다시 말하면 편성규제는 완화하되, 프로그램 평가제 등을 통한 질(quality) 관리를 강화하도록 정책 전환이 필요하다. 예를 들면 교양, 오락 프로그램의 연간 또는 분기별 제작 비율과 구성이 중요한 것이 아니라 오락 프로그램의 수준과 질이 국민 교양과 정서함양에 있어서도 기여할 수 있도록 유도해야 한다. 요약컨대 편성 규제 정책에서 프로그램 질 향상과 공익성 및 경쟁력 강화 차원으로 이행해야 할 것이다.
3. 지금까지 국내 편성 규제 제도가 프로그램 편성 비율을 단순히 준수하는 이른바 정량 분석 차원이었다고 한다면 향후 편성정책은 프로그램 질을 평가하는 정성분석 차원으로 이행해야 할 것이다. 이를테면 애니메이션 3편을 방영하는 것이 중요한 것이 아니라 오히려 많은 제작비와 질 높은 프로그램 1편을 제작할 수 있도록

록 편성정책이 수립되어야 할 것이다. 또한 지역 밀착형 프로그램에 대해서는 가산점을 주거나 제작을 유도해야 할 것이다. 이런 의미에서 연구진이 제안한 편성의 규제완화 정책은 방송의 질이라는 측면에서는 규제강화 정책으로도 이해해야 할 것이다.

4. 질이 높은 프로그램을 제작하는 방송사에게는 편성규제를 완화해 주는 한편, 신규 방송 채널 진입에 대한 우선권 부여, 광고시간 확대 및 중간.간접광고의 허용 등 실질적인 경제적, 정책적 배려를 허용해야 한다. 반대로 편성비율은 준수하더라도 프로그램 질이 낮거나 청소년, 아동 보호에 위해한 선정성, 폭력성 같은 프로그램에 대해서는 유럽에서 채택하고 있는 벌금형, 광고중단, 허가단축 등 강력한 제재 수단이 동원되어야 할 것이다.
5. 단위 프로그램 별 또는 분야별로 규제할 것이 아니라 전체 프로그램을 기준으로 점수 총량제를 실시하는 것을 제안하고자 한다. 예를 들어 영화와 애니메이션 등 장르를 통합하여 규제하는 방안을 검토할 수 있다.
6. 본 연구진이 제안한 이러한 편성규제 및 정책 개편안은 급격히 이행하면 예상치 않는 부작용도 우려되므로 독일과 같이 단계적, 점진적인 절차를 거쳐야 할 것이다.
7. 방송환경변화 및 시대변화에 따라 시청자가 원하는 것(want)과 시청자에게 필요한 것(need)이 변화할 가능성이 높으므로 방송법은 대략의 원칙과 가이드라인만 설정하고 상세한 규정은 하위법령과 편성고시 등을 통해 탄력적으로 편성규제 및 정책하는 것이 바람직할 것이다. 방송법과 시행령보다는 편성고시 및 규칙 등 하위법령으로 위임하는 것이 바람직할 것이다.
8. 국제규범과 질서를 탐색하고 연구하여 이른바 글로벌 스탠다드를 지향할 필요가 있다. 방송시장개방의 경우 지상파방송을 제외하고는 외국인 소유 및 투자 부문은 우리가 미국보다 앞서 있으며 프로그램 개방도 이미 세계적 수준이다. 우리 프로그램에 대한 개방을 쌍무협상이나 다자간 협상과정에서 강력하게 요구하는 한편으로 해외 프로그램이나 자본개방에 대해서도 적극적인 필요가 있다. 즉 이미 우리 개방수준이 자본면이나 프로그램 개방 측면에서 이미 세계적 수준이기 때문이다.
9. 제작 및 편성규제 기간을 분기별, 년도 별로 분리하지 말고 년도 별로 표준화하는 것이 바람직할 것이다. 선진국의 겨우 1년 안에 그 기준을 준수하지 못할 경우 다음 해 까지 기간을 연장해 주기도 한다. 올해와 같이 방송사의 경제 사정이 열악할 경우에는 다소 그 기준을 완화했다가 다음 해에 보완하면 될 것이다. 열매, 시간 량, 편수, % 규제 등 외형적인 양적 규제보다는 투여된 제작비 등 실질

적인 정량분석이 요청된다고 하겠다. 이를 테면 외주 제작의 경우 편수 규제보다는 투여된 제작비 규제가 바람직할 것이다.

10. KBS1, EBS는 공영방송, KBS 2, MBC, SBS, 지역민방은 공공서비스 방송, 뉴미디어 방송 및 융합서비스를 상업적 서비스로 구분하여 허가 진입규제, 소유/경영 규제, 제작 편성규제 등을 실시하는 것이 바람직 할 것이다. 즉 운영주체와 재원 구조에 따라 편성규제의 차별화가 추진되어야 한다. 그러나 장기적으로는 매체별 편성의 차별화를 없애는 수평적 규제체제를 검토해 보아야 한다.
11. 방송통신위원회는 일부 방송사의 반발이 예상되고 시행착오를 감안하더라도 방송 평가제를 실시하고 그 결과를 공개한다면 규제기관으로서의 도덕적 권위를 확보할 수 있으며 방송의 공익성을 촉진할 수 있을 것이다. 미국에서 실시하고 있는 Pay or play 모델에 주목할 필요가 있다.
12. <편성 및 평가위원회>는 프로그램의 편성 정책과 질 관리 및 평가업무를 담당해야 할 것이다. 지금까지 프로그램 편성규제 정책이 규제기관과 사업자간 협의를 통해 조정되어 왔다면 동 위원회에서는 미래 방송의 발전, 공익성 심사, 프로그램 질 평가, 산업 경쟁력 강화 차원에서 전문적이고 심층적인 연구와 조사, 정책 대안 제시를 주요 목표로 해야 한다. 따라서 편성 및 평가위원회는 전문가 조직이 되어야 할 것이다.
13. 향후 국내 제작 편성규제 제도 개선 및 정책 방향 연구는 방송 재정 정책, 구조규제(소유권, 경영 문제), 질 평가 등과 동시에 진행되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

〈외국 문헌〉

- AIJA,(2000)). Antitrust and Media.
ARD Jahrbuch(1990)(2000)(1981)
August E. Grant & Jennifer Harman Meadows, Communication Technology Update,
Seventh Edition, Focal Press, 2000.
BARB ‘Annual Report’, 각년도.
BBC, ‘Annual Report & Accounts’, 각년도.
Broadcast 각 호.
Broadcasting & Cable YearBook, 각년도.
CNC, Info-Bilan 1999, 276호, 2000년 5월.
_____, EAO, Analyse comparative des systèmes d’aide nationaux-Les mécanismes
publics d’aide au cinéma et à l’audiovisuel en Europe volume I, 1998.
_____, Info-Bilan 2001.
Competition Commission, ‘Annual Review and Accounts 2000/2001’, 2001.
Competitive Media Reporting IDATE 2001Institut Multi-Medias, IDATE, 2001.
CPBF. Free Press 각호.
CRTC Report 1995.
CSA/CNC, Le Cinéma à la télévision: 1996, 1997, 1998.
CSA(A), France Television 2 Le bilan 2009.
_____(B), France Television 3 Le bilan 2009.
_____, Directions des programmes, 2009.
Daily Mirror 2001. 11. 16.
David Graham & Associates, ‘Out of the Box: The Programme Supply Market in the
Digital Age’, A Report for the Department for Culture Media and Sport. 2000.
DCMS, “Creative Industries: Mapping Document 2001”, 2001.
DGA, Annual Report, 1999.

DTI & DCMS, 'A new future for communications', 2000.

European Audiovisual Observatory. 2000.

FCC, News Release 각 호.

_____, Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming, 2001. 2.

Glen Diskson, "HDTV Programming Gains Momentum—More Shows to Come Through 2000", <<http://www.dtvweb.org/programming/programming.html>>

Guardian 2001. 11. 16., 11. 19.

Hermann Meyn(1979). Massen Medien in BRD.135.

_____ (2004). Massen Medien in Deutschland, 135~136.

Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen(2000/2001). 73~75.

IDATE, (Institut de l'audiovisuel et des télécommunications en europe), Market and Structure, 2001.

_____, 'The world film and television market', 2001.

_____, (Institut de l'audiovisuel et des télécommunications en europe), Player 2001

"Interactive Television: An ITC Public Consultaion", 2000. 2, <<http://www.itc.org.uk>>

Informa Media Group, TBI yearbook 2001.

ITC, OfTel, OFT, 'advice to government on digital television: Consultant document', May 2000.

_____, Annual Report and Accounts 2000', 2001.

_____, "Television audience share figures", 2 August 2001.

L.Franceschini et al., Les Questions Cles de L'Audiovisuel, Paris, 1996, DIXIT.

Marc Raboy(2001). Das Rundfunksystem Kanadas. 'Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen', 775.

Marqusee, M., "Cashing in on sport", CPBF. Free Press 117, August/September 2000.

M. Balnaves, J. Donald, S. Hamelryk Donald Atlas Des Medias dans le monde, Collection Atlas/Monde., 2001.

Medias, Introduction a la presse, la radio et la television, Paris, 1999, ellipses.

Media Perspektiven(4/2009). 216

Michael K. Powell, The Great Digital Broadband Migration, 2000. 12.

NCTA, Cable Television Industry Overview, 2000,
New media Markets 각 호.
New York Times, 1999, 11, 23.
NHK, 세계의 방송, 2004.
_____, 세계의 방송, 2005.
(www.soumu.go.jp/joho-tsusin/pressrelease/english/broad/new)
Nomura Research Institute, ‘The Future of the Interactive Digital Media Industry’,
2000.
OECD, Communication Outlook, 2001
_____, “Competition Policy and Film Distribution”
<<http://www.oecd.org/daf/clp/Roundtables/film08.htm>>
Ofcom, The Communication Bill Overarching regulatory impact assessment, 2003).
O’Malley, T., ‘Communications revolution: who benefits?’, CPBF. 2000.
Paul Kagan, State of Digital TV, Paul Kagan Associates, Inc. 1999.
Paul Kagan Associates. Cable TV Financial Databook.
Screen Digest, 각 호
Shu-Chu Sarrina Li & Chin-Chih Chiang, “Market Competition and Programming
Diversity: A Study on the TV Market in Taiwan”, The Journal of Media
Economics, 14(2), 2001.
“Strategy Analytics Research: 56 Million Homes Switch on to Digital TV”,
<<http://www.strategyanalytics.com/press/PRDM021.htm>.>
“Strategy Analytics Research: Interactive TV Audience Forecast to Grow 180% in
2000”, <http://www.strategyanalytics.com/press>.
Telegraph 2001. 11. 16.
Times 2001. 11. 16.
TV International, May 1, 2000.
Yankee Group Press Releas, “The Yankee Group Forecasts Direct Broadcast
Satellite To Reach 25 Million Subscribers by 2005”, e, September 19, 2000.
Zenith Media. ‘U.K. Media Yearbook’, 2001.

참고사이트

<http://www.tvinsite.com/broadcastingcable/index.asp?layout=story&articleId=CA179879&display=searchResults>

<http://www.upn.com/upn.html>

<http://www.culture.gouv.fr/>

<http://www.cinema.diplomatie.fr/culture/france/cinema/>

<http://www.cnc.fr/>

<http://www.csa.fr/html/commet.vep?page=CSA399.hei&date=1999>

<http://www.csa.fr/html/commet.vep?page=CSA401.hei&date=1999>

<http://www.csa.fr/html/commet.vep?page=CSA402.hei&date=1999>

<http://www.csa.fr/html/commet.vep?page=CSA403.hei&date=1999>

<http://www.csa.fr/html/commet.vep?page=CSA413.hei&date=1999>

<http://www.csa.fr/html/commet.vep?page=CSA424.hei&date=2000>

<http://www.csa.fr/html/commet.vep?page=CSA425.hei&date=2000>

<http://www.csa.fr/html/commet.vep?page=CSA429.hei&date=2000>

<http://www.csa.fr/html/commet.vep?page=CSA437.hei&date=2000>

<http://www.csa.fr/html/commet.vep?page=CSA464.hei&date=072001>

<http://www.csa.fr/html/commet.vep?page=CSA468.hei&date=072001>

<http://www.csa.fr/html/audio1.htm>

<http://www.csa.fr/html/audio2.htm>

<http://www.csa.fr/html/audio3.htm>

〈국내 문헌〉

강인수 외, 방송산업 발전을 위한 정책과제, 정보통신정책연구원, 1998

김주영, “NTL의 공격적 행보와 엄청난 부채 압박”, 『방송21』, 2001. 9.

- “퀴즈쇼 열풍, TV가 백만장자 이뤄준다”, 방송21, 2000. 12,

박선영, 언론의 공정성 확보를 위한 법리변화에 관한 연구: 소유제한에서 시장 점유율 제한으로, 공법연구 제29집 제4호. 2001, p.198

박소라, 방송시장 개방에 따른 국내 방송시장의 변화 연구, 방송시장개방과 문화정체성 확보 방안 연구, 방송위원회, 정책연구, 2001-7.

방석호, 방송시장에서의 참여규범에 관한 법적 소고, 정보통신정책연구원, 정보사회연구 가을호, 1994.

방송통신위원회(2009) 국내제작제도개선협의회 회의자료.

방송진흥원, 『동향과 분석』, 각호.

방송위원회, 『방송 21』, 각 호.

방송위원회 FCC, “경쟁촉진을 위한 미국의 방송규제정책”, 해외방송정책자료, 1999-12호.

방송위원회(2000), 프랑스 방송법, 서울, 방송위원회.

방송통신위원회. 2008년 방송산업 실태조사 보고서.

방송위원회, 방송연구 1990년 여름호.

_____, 2006년 방송산업 실태조사 보고서.

서명준(2009), 독일의 방송콘텐츠 현황, 『방송과 콘텐츠』 9, 90.

송종길, “다매체·다채널 시대 국내 재송신 정책 수립방안에 관한 연구”, 한국방송진흥원, 2001. 8.

심광현, 언론노보 2006. 10. 18.

심석태, 문화적 예외와 방송시장 개방, 나남출판, 2004.

유기주, “디지털 광대역 통신으로의 이주와 규제에 대한 FCC의 견해”, 정보통신정책연구원 연구보고서, 2000, 12. 16.

이상훈(2004): 영상산업의 제3세력, 캐나다, 149.

장 일, 영국 커뮤니케이션 법안의 주요 내용, 한국언론재단, 세계의 언론법제 하권.

정보통신정책연구원, 『정보와 사회』, 각 호

_____, “디지털 방송산업 종합발전계획 수립”, 2001. 2.

_____, WTO체제하의 방송산업 변화에 대한 연구(I), 2003. 12.

정연구·조성호, 방송용 프로그램 유통시장 구조분석 연구, 방송개발원, 1994.

정용준, 외국방송 재송신 승인정책 수립을 위한 전문가 토론회, 방송위원회, 2005. 2. 23.

정윤식, 방송산업의 국제화에 관한 법 제도론적 연구, 한국무선국관리사업단, 1999. 8.

정인숙, 한국케이블TV협회 지역채널세미나, “SO-지역방송 겸영의 영향 분석”, 2009. 9. 4

최배석, 경쟁논리와 방송정책론, 삶과 꿈, 1997.

한국방송공사(KBS), 세계 방송사 현황(1997), 162

_____(KBS)/MBC/SBS(2009), 국내 제작 제도개선 관련 서면 의견.

_____(KBS), 『해외방송정보』, 각호.

_____(KBS), 해외방송정보, 2003. 5.

한국방송협회, 『방송문화』, 각 호.

한국언론재단, 『해외언론동향』, 각 호.

허원제 의원 외(2009), 방송법 일부개정 법률안, 2009.

방송통신위원회 지정 2009-20

국내 제작 편성규제 제도 개선 방안 연구

발행일 2009년 9월 (비매품)

발행인 최시중

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 (세종로100번지) 방송통신위원회

대표전화: 02-750-1114

E-mail: webmaster@kcc.go.kr

Homepage: www.kcc.go.kr

인쇄처 인성문화
