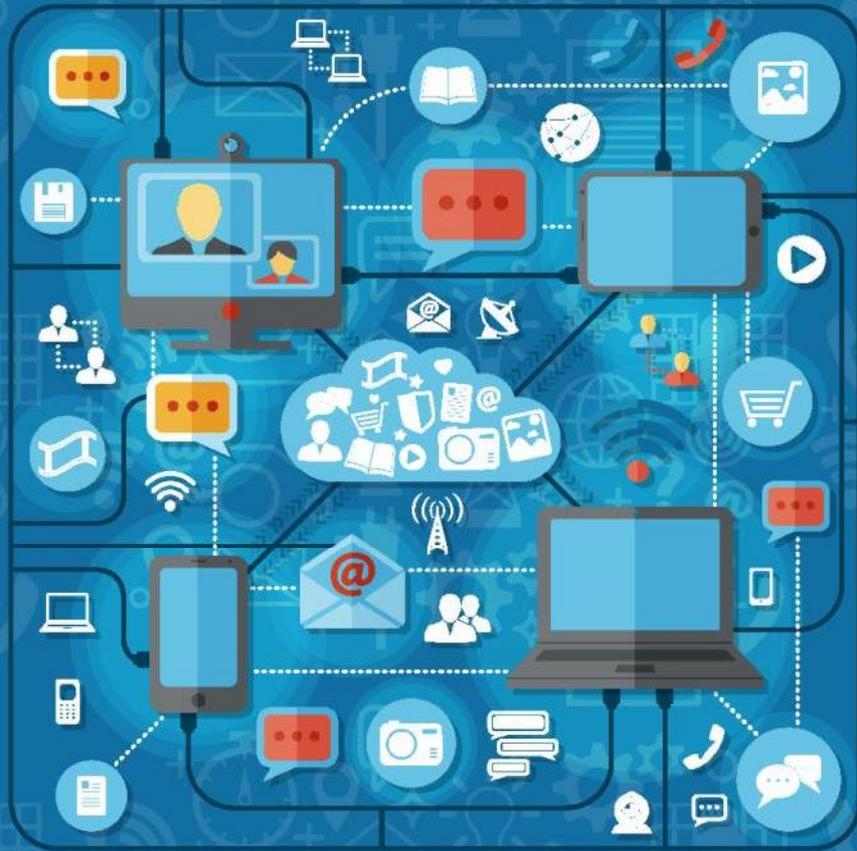
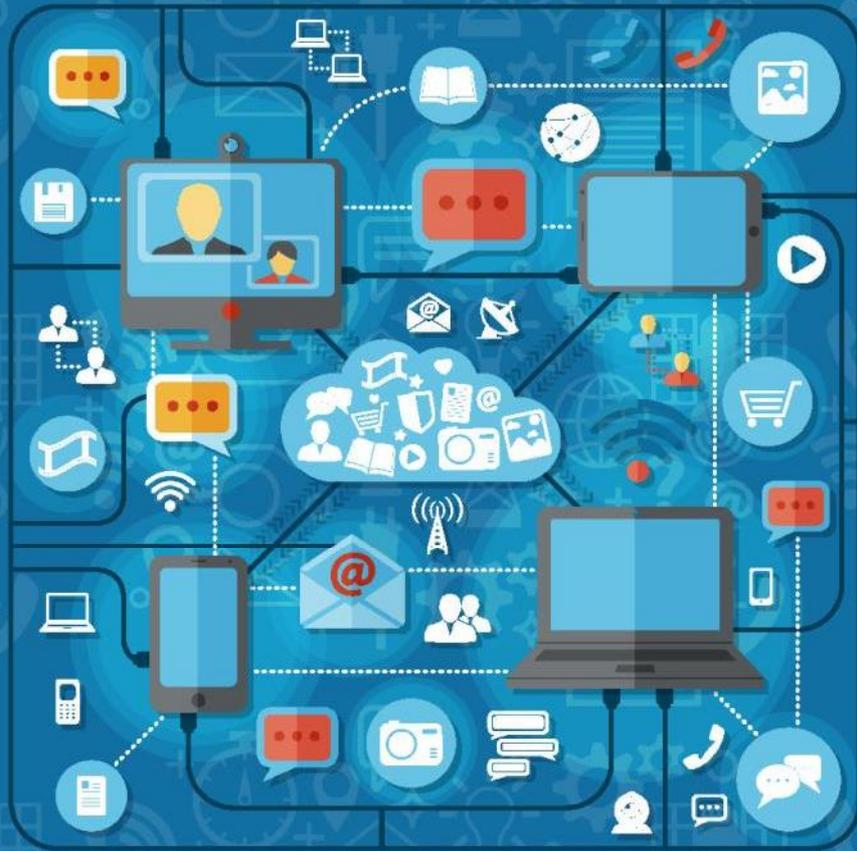


중장기 방송제도개선을 위한 정책제안서



방송제도개선 추진반

중장기 방송제도개선을 위한 정책제안서



방송제도개선 추진반

추진반 활동사진



방송제도개선 추진반 발족(2019.4.23)



제1차 통합회의(2019.4.23)



방송제도개선 추진반 워크숍(2019.8.26)



방통위 상임위원 워크숍(2019.11.8)



의견수렴 토론회(2019.11.28)



의견수렴 간담회(2020.2.5)



V. 미래지향적 규제체계 정비방안

1. 현행 국내 방송·통신 규제체계	74
2. 해외 방송·통신 규제체계 및 시사점	78
3. 방송 개념의 재정립 방안	82
4. 방송·통신 규제체계 정비방안	86
5. OTT 등 신규서비스 정책방안	93
6. 미래형 방송통신 융합서비스 활성화 방안	101

VI. 참고자료

1. 발제문	113
2. 회의록	229
3. 의견수렴 토론회	277
4. 기타 외부 토론회	353
5. 보도자료	359
6. 국민의견수렴	377

I

방송제도개선 추진배경 및 진행경과

1 추진배경

- (추진배경) 미디어 환경변화 대응, 방송의 공공성 강화 및 글로벌 경쟁력 확보를 위해 중장기 방송제도 개선방향을 정하고 추진전략 수립
- (추진체계) 방송·통신·미디어·법률 전문가 및 정책연구기관 등으로 '방송제도개선 추진반'을 구성
 - 효율적 논의를 위해 '방송규제체계 개선방안'과 '방송·통신제도 정비방안' 등 2개 분과로 운영

○ (추진과제)

방송규제체계 개선방안 (1분과)	방송통신제도 정비방안 (2분과)
① 공공영역과 민간영역 방송의 규제철폐 정립	① 네트워크 중심의 수직적 규제체계에서 서비스 중심의 수평적 규제체계 전환
② 공영방송 정의, 책무, 독립성 보장방안 및 이용자 권익 보호방안 등	② OTT 서비스 중장기 규제방안
③ 매체별 규제이슈(소유·광고·편성규제 등)	③ 미래형 융합서비스 활성화 방안

- (추진방식) 추진반을 통해 정책초안을 마련하되 전문가, 시민단체, 사업자, 시청자를 대상으로 폭넓게 의견을 수렴하여 정책제안서 마련
 - 방송관계학회 세미나 등과 연계하여 학계 전문가 의견수렴
 - 관련 정책연구과제와 연계하여 보다 심도 있는 방안 도출

2) 구성·운영방식

- (구성방식) 방송·통신·미디어·법률전문가 7인과, 분과별 정책연구기관 간사 각 1인으로 구성
 - 허육 상임위원을 중심으로 정보통신정책연구원 주관

구 분		성 명	소 속
1분과	간 사	이 종 원	정보통신정책연구원 방송미디어연구실 실장
	방송 규제 체계 개선 방안	방송/ 미디어 전문가	이 준 응 서울대학교 언론정보학과 교수
		법 률 전문가	정 준 희 한양대학교 정보사회미디어학과 겸임교수
2분과	간 사	황 준 호	정보통신정책연구원 방송미디어연구실 연구위원
	방송 통신 제도 정비 방안	방송/ 미디어 전문가	황 용 석 건국대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수
		법 률 전문가	김 정 현 고려대학교 미디어학부 교수
		법 률 전문가	최 세 경 중소기업연구원 연구위원
	법 률 전문가	최 경 진 가천대학교 법학과 교수	

○ (단계별 운영방안)

- ① 추진반에서 2~3주 간격으로 분과회의를 개최하고, 2개월 간격으로 1·2분과 통합회의를 통해 분과별 논의사항을 점검하여 추진 방향을 조율해 추진반의 정책방안 초안을 정리
- ② 추진반 정책방안 초안에 대해 상임위원회 워크숍을 통해 논의
- ③ 방송관계 학회장 등 원로 교수 및 전문가, 시민단체, 업계 등을 대상으로 간담회·토론회 등을 통한 각계 의견수렴
- ④ 홈페이지·블로그 등 온라인을 통한 대국민 의견수렴

3) 운영 경과

- (분과회의) 방송규제체계 개선방안 분과(1분과) 및 방송·통신제도 정비방안 분과(2분과)는 총 12회(각 6회)의 회의를 열어 정책과제별 개선방안을 논의
- (통합회의) 1·2분과의 논의결과를 조정하기 위해, 총 5회의 통합 회의를 열어 논의방향을 설정하고(1~3차), 주요 쟁점별 1·2분과 의견을 통합·조정하기 위한 워크숍을 개최(4차)
 - 5차 통합회의에서 각계 의견을 고려하여 조정한 정책제안서(안) 채택
- (상임위원 워크숍) 추진반의 중장기 방송제도개선을 위한 논의가 실질적으로 정책에 반영될 수 있도록 방통위 상임위원과 추진반 위원간 의견 교환
- (학계 연계 세미나) 한국방송학회 봄철 정기세미나에 방통위가 후원한 '미래지향적 방송통신 규제체계 합리화 방안' 관련 특별 세션(4.26, 제주대학교)을 개최

【세미나 발제 및 토론】

- ① OTT 등 신유형 방송통신 서비스의 확산과 방송통신산업 생태계 변화
 - 발제자 : 김대원(카카오 정책담당이사)
 - 토론자 : 김희경(성균관대 박사), 김익현(GD넷코리아 기자)
- ② 수평적 규제정책 도입 등 미래지향적 방송통신규제체계 마련 방안
 - 발제자 : 강재원(동국대 교수)
 - 토론자 : 홍원식(동덕여대 교수), 황준호(정보통신정책연구원 연구위원)

- (해외 동향 파악) 국제 방송 컨퍼런스(LOVE Broadcasting Summit 2019)에 참석하고, 영국 DCMS(문화미디어스포츠부), Ofcom, BBC 등에 방문하여 EU 수평적 규제체계 및 방송정책 동향 파악
- (의견수렴) 정책제안 초안에 대하여 2차례('19.11.28, '20.2.5)에 걸쳐 학계, 업계, 시민사회 등으로부터 토론회·간담회를 통해 형식으로 의견을 청취하고, 1개월간('19.11.29~12.31) 국민의견을 온라인 접수

방송제도개선 추진반 활동 일지

- **2019.4.23 : 통합회의 제1차 회의**
 - 논의대상 정책과제, 회의 운영방안, 향후 일정 수립 등
- **2019.4.26 : 학계 연계 세미나**
 - 방송학회 봄철 정기세미나에 방통위가 후원한 '미래지향적 방송통신규제 체계 합리화 방안' 관련 특별 세션(4.26, 제주대학교)을 개최
- **2019.5.13 : 1분과 제1차 회의**
 - 1분과 핵심 정책과제 정리
- **2019.5.20 : 2분과 제1차 회의**
 - 2분과 핵심 정책과제 정리
- **2019.5.27 : 통합회의 제2차 회의**
 - 1, 2분과 핵심 정책과제를 통합하여 보고서 목차 정리
- **2019.6.10 : 1분과 제2차 회의**
 - 방송제도 개선방향 및 방송의 개념 관련 위원들의 의견 취합 및 토론
- **2019.6.12 : 2분과 제2차 회의**
 - 해외 주요국의 융합시대 방송통신 규제 동향 파악 및 수평적 규제체계 국내 적용 및 한계에 대한 위원들의 의견 취합 및 토론
- **2019.6.18 : 1분과 제3차 회의**
 - 공영방송 공적책무와 평가방안 관련 위원들의 의견 취합 및 토론
- **2019.6.24~29 : 해외 동향파악**
 - EU 수평적 규제체계 논의 및 영국 DCMS, Ofcom, BBC 등 의견교류
- **2019.7.3 : 2분과 제3차 회의**
 - 방송통신서비스 분류체계 방안 관련 위원들의 의견 취합 및 토론, 영국 출장결과 공유

- **2019.7.18 : 통합회의 제3차 회의**
 - 1분과와 2분과의 중간 논의결과 보고 및 토론
- **2019.7.30 : 1분과 제4차 회의**
 - 방송시장 자원구조 위상정립 및 다각화 방안 관련 위원들의 의견취합 및 토론
- **2019.7.31 : 2분과 제4차 회의**
 - 융합서비스 중장기 규제방안과 미래지향적 서비스 분류체계 개선방안 관련 의견취합 및 토론
- **2019.8.13 : 1분과 제5차 회의**
 - 민간영역 방송규제 합리화 방안 및 국가운영 방송(국제방송 포함) 이슈 관련 의견취합 및 토론
- **2019.8.16 : 2분과 제5차 회의**
 - 방송플랫폼 개념과 분류 및 OTT 서비스 규제방안 관련
- **2019.8.20 : 1분과 제6차 회의**
 - 지역성 구현과 시청자 권익강화 방안, 광고, 편성, 소유·겸영규제 관련 규제합리화 방안에 대한 의견취합 및 토론
- **2019.8.21 : 2분과 제6차 회의**
 - 미래형 방송서비스 지원 관련 의견취합 및 토론
- **2019.8.26 : 통합회의 제4차 회의(워크숍)**
 - 정책제안서(안) 보고서 초안을 공유하고 주요 쟁점별 1, 2분과의 의견 취합
- **2019.9.2 : 방송의 날 특별 세미나 참석**
 - '방송산업의 위기와 대응방안-글로벌 경쟁격화와 지상파방송의 역할'을 주제로 방송정책국장 토론 참석
- **2019.10.11 : 서울대 공익산업법센터 세미나 참석**
 - '새로운 미디어 환경에서 방송의 공공성과 공익' 주제로 방송정책국장 토론 참석

- **2019.11.8 : 방통위 상임위원 워크숍 개최**
 - 방통위 상임위원과 추진반 위원간 그동안 논의된 사항을 중간보고하고 의견교환
- **2019.11.12 : 미디어개혁 시민네트워크 컨퍼런스 참석**
 - 미디어개혁 시민네트워크의 분과별 미디어개혁 방안 논의사항을 중간보고하는 컨퍼런스에 방송정책국장 토론 참석
- **2019.11.28 : 방송관계 학회장 간담회**
 - 방통위원장과 언론학회장, 방송학회장, 언론정보학회장 간 간담회를 통해 중장기 방송제도개선 방향성에 대한 제안 의견수렴
- **2019.11.28 : 의견수렴 토론회**
 - KISDI 주관으로 '중장기 방송제도 개선 및 미래지향적 규제체계 개편방안' 토론회를 개최하여 학계·업계·시민사회 등의 의견수렴
- **2019.11.29.~12.31 : 대국민 정책제안(11건 접수)**
 - 방통위·KISDI 홈페이지 및 블로그, SNS 등을 통해 '중장기 방송제도 개선 및 미래지향적 규제체계 개편방안' 토론회 발제문을 공개하고 국민 의견수렴
- **2020.2.5 : 중장기 방송제도개선 관련 의견수렴 간담회(비공개)**
 - 쟁점이 된 사안에 대해 학계, 업계, 시민사회 의견수렴
- **2020.2.5 : 통합회의 제5차 회의**
 - 그간의 논의 경과와 의견수렴 결과 등을 반영하여 정책제안서 채택하고 방통위 보고 후 공개하기로 결정(2월 추진반 위원간 의견정리)
- **2020.2.25 : 방통위 상임위원회 보고**
 - 추진반 정책제안서 보고
- **2020.3.11 : 방통위 전체회의 보고**
 - 추진반 정책제안서를 방통위에 제출한 후 홈페이지 등을 통해 공개

II 방송제도 평가 및 환경 진단

1) 그간의 정책평가('08~'19)

- (성과) 신규 플랫폼과 채널 도입을 통한 시청자 선택권 확대 및 방송산업의 성장에 기여
 - IPTV 및 종편·보도PP, 지상파 UHD 도입 등에 따른 국민의 시청 선택권 확대
 - 방송산업의 규모가 10여 년간 연평균(CAGR) 7.7% 성장('09년, 8조 8천억원→'18년, 17조 3천억원)

※ (CAGR) '09~'13년 9.9%, '14~'18년 4.0%

[연 혁]

- ◆ '08년, IPTV법 공포 및 IPTV 상용서비스 개시
- ◆ '11년, 종합편성PP 4개사 및 보도PP 개국, 중소기업전용TV 홈쇼핑채널 승인
- ◆ '14년, SO UHD방송 세계 최초 상용화
- ◆ '15년, 공영TV홈쇼핑채널 설립
- ◆ '17년, 세계 최초 지상파 UHD 본방송 실시

- (한계) 방송의 공적영역(지배구조, 운영 등) 재구조화를 위한 방송법 개정안이 국회계류 중이며, 방송시장의 공정경쟁 환경조성과 신규 융합형 서비스 대응 등 미흡
 - 공영방송 지배구조 개선에 대한 사회적 요구를 제도화하지 못함
 - 공정경쟁 환경조성을 위한 방송법과 IPTV법의 통합법 제정 무산
- ※ ('08~'12) 구방통위 내 융합실(IPTV), 방송정책국(SO, 위성방송)으로 유료방송 관할 분리 ('13~) 방통위(지상파,종편·보도PP), 과기정통부(유료방송)으로 관할 분리
- 네트워크 융합(기술결합), 스마트미디어 등 환경변화에 대응할 수 있는 활성화·제도화 관련 미래 전략 미흡

○ (시기별 정책평가) 역대 정부의 방송미디어 정책방향에 따라 신규 매체·채널 도입정책 등이 결정

시 기	주요 정책	신규 도입
김영삼 정부 '93~'97년	<지역성, 공익성 강화> - 방송위원회와 종합유선방송위원회로 이원화	<ul style="list-style-type: none"> • 케이블TV('95) • 지역민방('96)
김대중 정부 '98~'02년	<부분경쟁 도입 및 공익성 중시> - 통합 방송위원회 설립('99)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역민방('00~'02) • 위성방송('02)
노무현 정부 '03~'07년	<방통융합 도입> - 방송통신융합추진위원회 등 융합 논의	<ul style="list-style-type: none"> • 위성DMB('05) • 지상파DMB('05)
이명박 정부 '08~'12년	<통신/신문자본 방송진입 등 경쟁 확대> - 방송통신위원회 설립('08)	<ul style="list-style-type: none"> • IPTV('08) • 종편·보도PP('10) • 중기홈쇼핑('12)
박근혜 정부 '13~'17년	<창조경제론에 따른 방송산업화> - 방송통신위원회와 미래창조과학부로 이원화('13)	<ul style="list-style-type: none"> • 공영홈쇼핑('15)

- (김영삼·김대중 정부) 방송시장의 안정적 독점구조하에서 신규 서비스 도입을 위한 '매체간 균형발전'은 실효성이 높은 정책방향
- (노무현 정부) 경계영역 서비스에 대한 적극적 대응을 통한 '방송통신융합 도입'(방송통신융합추진위원회, IPTV 도입 정책방향 및 방송통신위원회 설립 근거 마련)
- (이명박 정부) 글로벌 미디어 그룹 양성 정책기조는 적절했지만, 전통 미디어 영역에 대한 전반적인 개편이 진행되지 못해 미디어 내부 플레이어간 갈등 확대
- (박근혜 정부) 창조경제는 인터넷 미디어 신시장 형성 국면과 맞물려, 방송부문의 혁신과 진흥을 기대할 수 있었으나 방송통신 융합 환경 대응을 위한 정부부처 역할 등 미흡

2 미디어 현황 및 문제점

■ 시장 측면

○ 최근 방송시장은 성장 정체에 따른 방송재원의 한계에 봉착

- 방송광고 보다 커진 디지털 광고시장과 방송광고시장의 성장 정체

[최근 3년간 국내매체별 광고시장 성장률] [방송광고 보다 커진 온라인 광고]



자료: KOBACO 방송통신광고비 조사 보고서

- 모바일·온라인 광고 성장과 전통적 방송시장 정체로 인해 방송시장 수익 창출과 가입자 확보를 위한 경쟁 심화

※ 5년간('14~'18) 모바일광고 0.9→3.6조 ↑, 방송 3.3→3.2조 ↓

[전체 광고매출 현황]

(단위 : 조원)

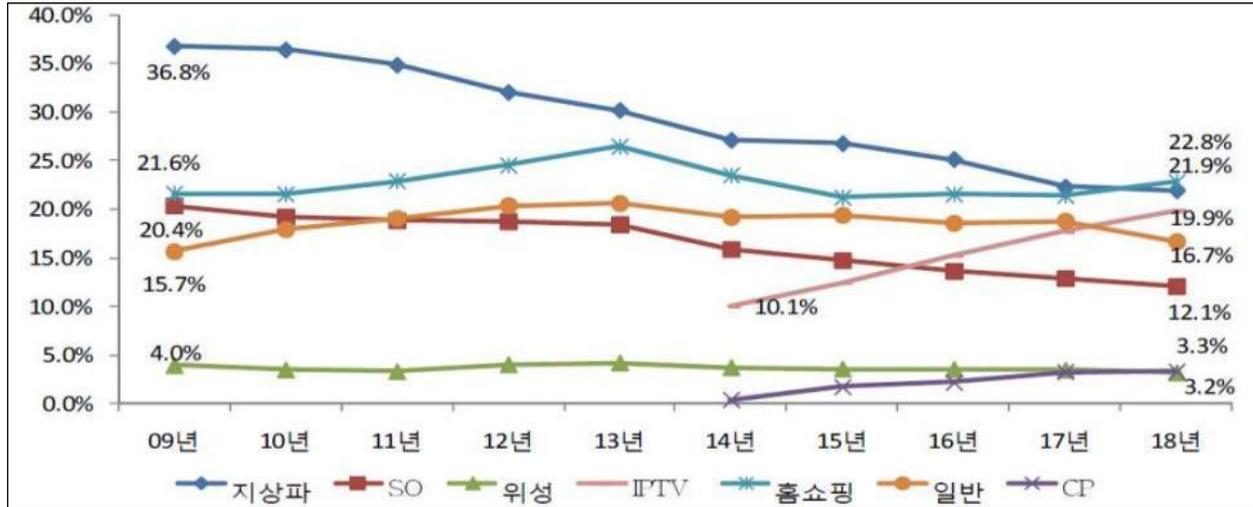


자료: 재산상황공표집, KOBACO 방송통신광고비 조사 보고서

- 공영방송 수신료의 장기간(39년) 동결 및 낮은 ARPU 등 방송재원의 위축으로 인해 방송사업자간 갈등 고조

※ 재송신 대가 갈등, 송출수수료 이슈, 프로그램 사용료 배분(PP-플랫폼)갈등, 중간 광고 허용여부 관련 미디어사업자간 갈등 등

[방송매체별 방송사업 매출액 점유율 추이 (2009~2018)]



자료: 방송사업자 재산상황공표집

○ 유료방송의 광고매출과 점유율, 시청점유율이 증가함에 따라 '17년 이후 지상파방송과 유료방송이 역전됨

※ 5년간 지상파광고 점유율 67.4→46.2%↓, 유료방송PP 광고점유율 43.6→57.5%↑, 지상파방송 시청점유율 58.7→47.6%↓, PP 시청점유율 41.3→52.4%↑

[방송광고 매출 및 점유율]

(단위 : 억원, %)



자료: 재산상황공표집

[지상파·유료 시청점유율 추이]

(단위 : %)



자료: 닐슨컴퍼니 코리아(유료채널 중 홈쇼핑/라디오/데이터/VOD PP 제외)

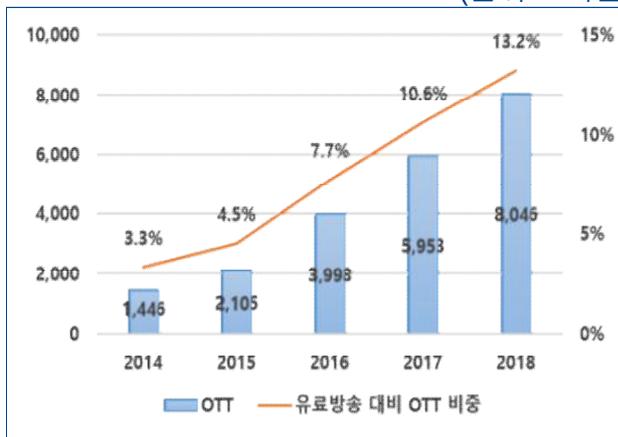
○ 신규 수익 창출과 가입자 확보를 위한 경쟁 심화 및 확대

- 방송통신융합의 진전, 모바일 결합 등 이용자 후생에는 긍정적인 측면도 존재하나 방송시장의 부속화 우려 지속 제기
- 디지털 융합기술 발달과 인터넷 망고도화에 따라 OTT와 글로벌 기업 국내 급성장에 따라 미디어 영역 확대로 내수기반 규모의 경제 구현 한계

※ 5년간 OTT 매출액 1,446→8,046억원 ↑, 유료방송 대비 OTT 비중 3.3→13.2% ↑

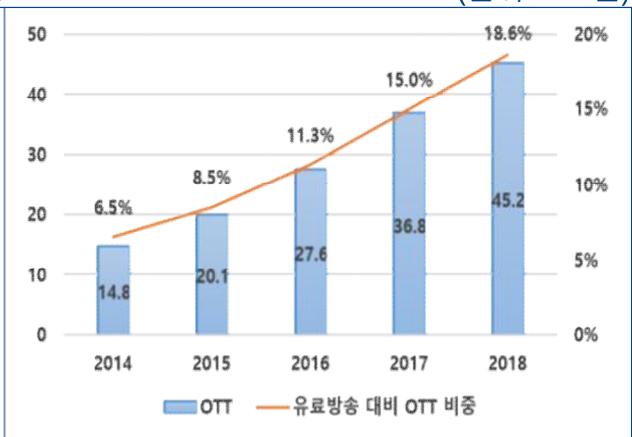
[국내 OTT 성장추이]

(단위 : 억원)



[국외 OTT 성장추이]

(단위 : 조원)



자료: PWC(2019)

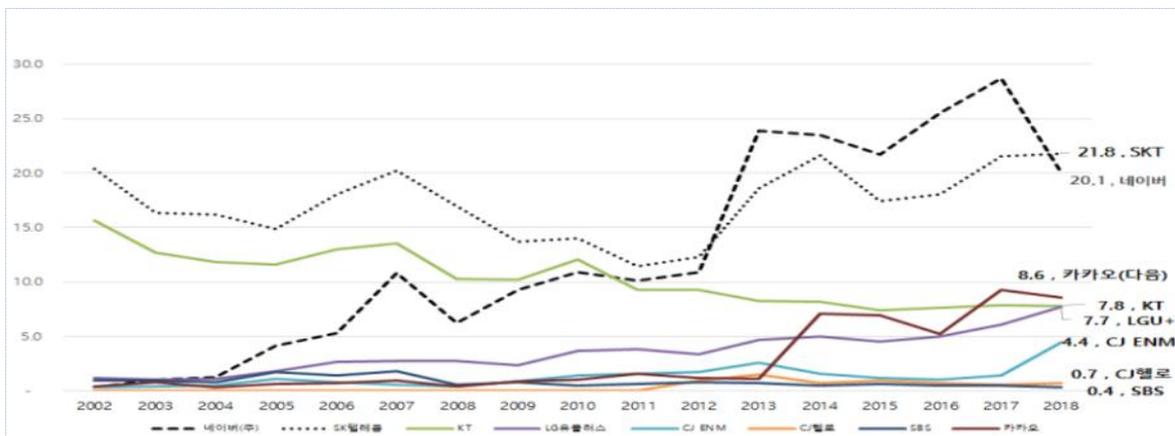
○ 재원 한계, 경쟁 심화에 따른 수익성 약화 및 투자 유인 부재

- 방송사업의 낮은 시장가치, 신규 투자를 유인할 수 있는 비전 부재

※ CJ E&M은 '18년 공격적인 콘텐츠 투자에 따른 성과가 시장가치에 반영

[국내 주요 사업자의 시가총액 추이(2002~2018)]

(단위 : 조원)



자료: KIS Value, 연말기준

○ 지상파방송사의 영업이익률이 하락하고, 적자 방송사의 등장

- '18년 지상파 매출액은 3조 7,985억원으로 전년과 비슷하나, 광고매출 감소 등으로 영업손실은 전년대비 1,870억원 늘어난 △2,237억원
- 이중 KBS와 MBC는 각 △585억원, △1,237억원이며, '19년 상반기만 각 △655억원, △445억원이고, SBS는 △186억원으로 적자 전환

[지상파 3사 매출액, 영업이익 등 경영실적 현황]

(단위 : 억원)

방송사	연도	매출액	광고매출액	영업손익	당기순손익
KBS	'17년도	14,326	3,666	202	564
	'18년도	14,351	3,328	-585	-321
	'19년 상반기	6,385	1,222	-655	-396
MBC	'17년도	6,706	2,926	-565	-288
	'18년도	6,821	2,736	-1,237	-1,094
	'19년 상반기	-	1,172	-445	-
SBS	'17년도	7,379	3,729	140	140
	'18년도	8,727	3,590	7	15
	'19년 상반기	3,582	1,918	-186	-153

- '18년 지상파 광고실적은 1조 3,007억원으로 전년 1조 4,121억원 대비 7.9%(K 9.2%, M 6.5%, S 3.7%) 감소했고, '19년 상반기도 3사 모두 큰 폭 감소

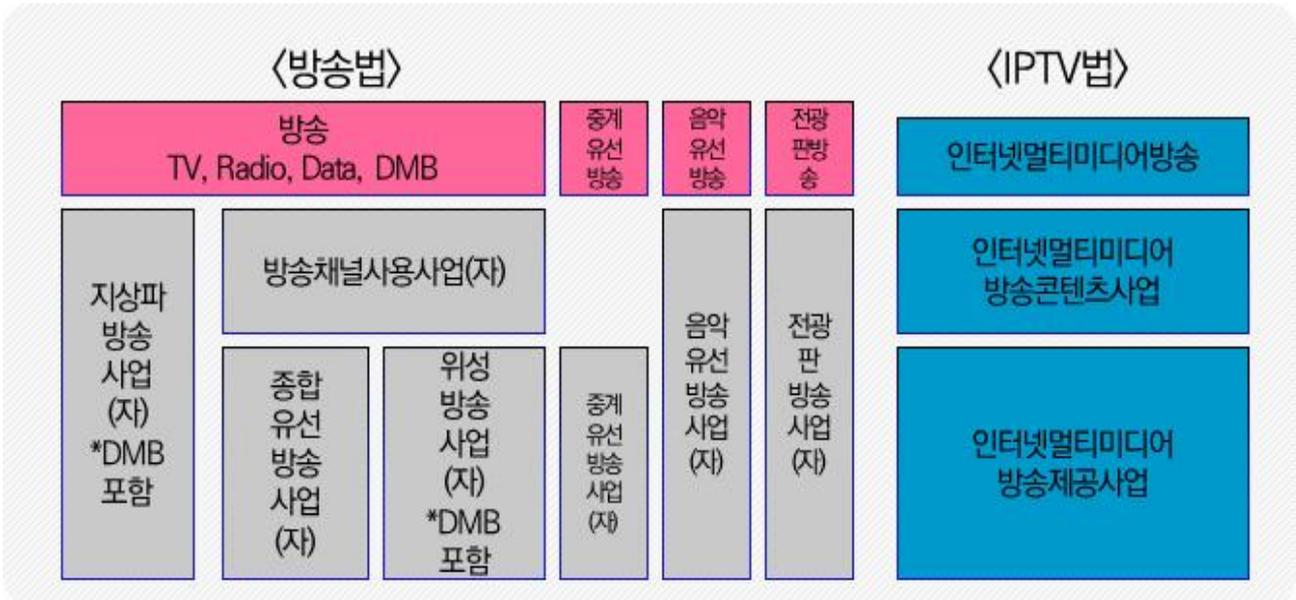
[미디어 광고시장 매출현황]

(단위 : 억원)

구 분	2017년	2018년			
		광고금액	증감액	증감률(%)	
지상파	14,067	12,958	-1,109	△7.9	
PP	3사계열PP	2,937	3,074	137	4.7
	CJ E&M	4,515	4,900	385	8.5
	종편PP	5,761	6,166	405	7.0
PC · 모바일	38,402	43,935	5,533	24.4	
인쇄	17,494	17,380	-114	△8.7	
옥외 등	24,136	24,000	-136	△0.6	
총 광고비	107,312	112,413	5,101	4.8	

■ 제도적 측면

- 2000년대 초반에 수립된 법제로는 글로벌 융합환경에 대응하기 곤란
 - 기술종속적 칸막이식(silo) 사업 분류체계와 설비 보유여부에 따른 규제 비대칭성



- 동영상 OTT 서비스 등 국경 없는 경계영역 서비스들에 대응하기 어려운 내수기반의 설비 중심 법률 체계
 - ※ 현 방송법은 물리적 설비(방송국)를 직접 소유(임차 포함)·운영을 전제로 방송 서비스 제공 가능
 - 이에 비해 인터넷 기반에서는 물리적 설비 없이 서비스 제공 가능(QoS를 위한 캐시서버만이 존재)
- OTT 등 경계영역 서비스 등장에 따른 규범체계간(방송 vs 통신) 갈등 확대
 - ※ (사례) '03~'04년 데이터방송(T-Commerce), DMB / '07~'08년 IPTV / '13년~ VOD / '16년~ OTT 동영상서비스
 - ※ 방송망의 양방향 고도화로 방송법상 데이터방송과 통신법상 부가통신간 역무 구분이 모호해진 상황
- 낡은 법제로 인한 규범체계간의 갈등이 시장의 불확실성을 고조

■ 이용자 측면

○ 2005년 이후부터 스마트폰이 TV를 제치고 필수매체로 포지셔닝

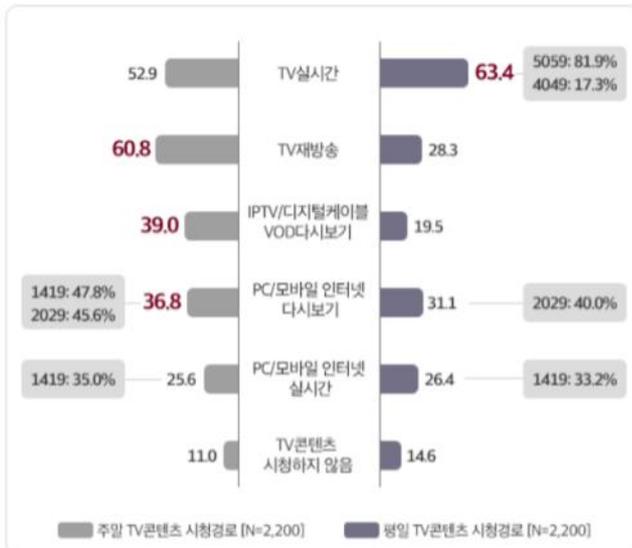
- 스마트폰의 보편화와 함께 온라인 미디어의 확대는 서비스, 콘텐츠, 디바이스 영역에서 이용자의 선택과 이용에 대한 통제권을 강화



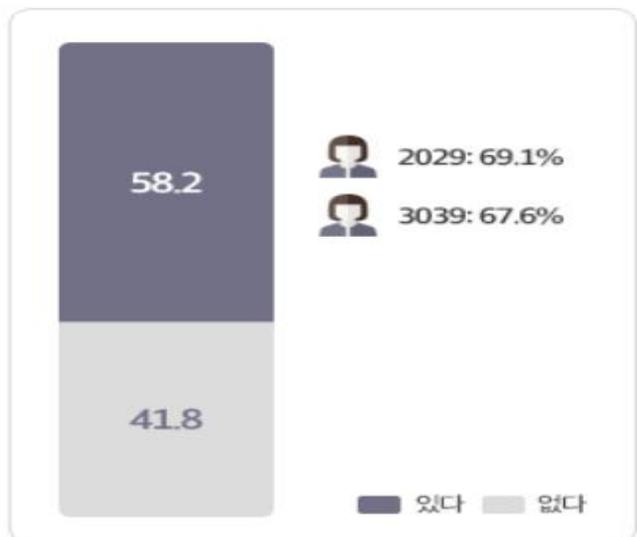
○ 방송프로그램의 채널 단위 시청에서 프로그램 단위 소비로의 변화

- 이용 행태의 변화로 인해 기존 채널시청 패턴에서 프로그램 단위 소비로 트렌드 변화

[TV콘텐츠 시청경로]



[특정 프로그램 몰아보기 경험(최근 1개월)]

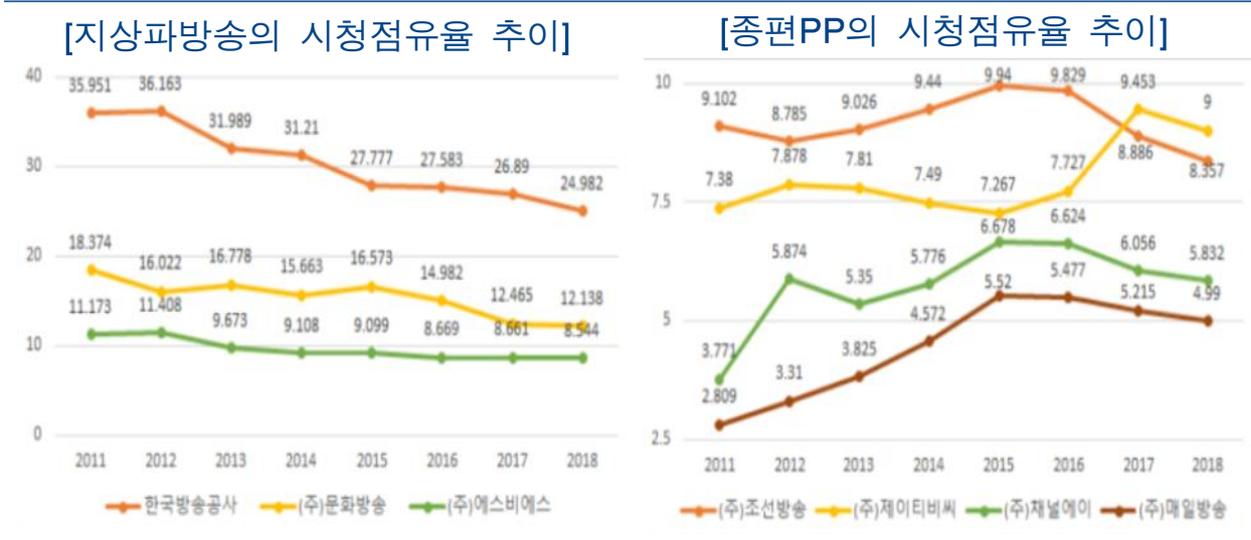


자료: 제일기획(2018), 온라인서베이, 전국

○ 유료방송, 온라인 미디어의 성장으로 지상파방송의 시청률이 지속적으로 하락한 반면 종편PP는 성장하는 추세

- 지상파방송사는 콘텐츠 파워 하락에 따른 경영 위기 속에 무한경쟁에 내몰리면서 방송의 공공성이 저해되는 상황

(단위 : %)



자료: 방송통신위원회 시청점유율 산정 결과

○ 1인 방송 등 이용자의 능동성은 강화되고 있으나, 참여와 소통 활성화를 위한 감시자로서의 방송의 역할과 지위는 흔들리고 있음

- 시민사회 등으로부터 방송은 시기에 따라 언론 적폐로 불리며 사회적 불신을 받는 등 공공성·공익성이 약화되는 경향



■ 매체적 측면

○ 방송콘텐츠 생산의 주체였던 전통적 방송의 제작 기반 약화

- 과거 지상파 3사 과점적 경쟁구도에서 완전경쟁체제로의 전환, 그에 따른 경쟁력 있는 지상파방송 제작요소(작가, 연기자 등)의 유출

[주요 제작관련 인력 이동 현황]

합류시기	제작인력	직전소속	대표콘텐츠
2011년 4월	이** PD	KBS	1박2일, 응답하라 시리즈, 미생, 꽃보다 할배 등
3월	김** PD	KBS	개그콘서트, 코미디빅리그
5월	신** PD	KBS	남자의 자격, 응답하라 시리즈
2012년 12월	나** PD	KBS	1박2일, 꽃보다 시리즈, 삼시세끼
N/A	고** PD	KBS	불후의 명곡2, 오늘부터 출근
2014년 1월	신** PD	SBS	강심장, 화신, 꽃보다청춘, 신서유기
2011년 3월	권** CP	MBC	우리 결혼했어요
2016년 1월	김** 작가	화담엔픽처스	상속자들, 시크릿가든, 도깨비, 태양의 후예
2016년 1월	박** 작가	문화창고	별에서 온 그대, 프로듀사, 푸른바다의 전설
9월	김** 작가	KPJ	대장금, 육룡이 나르샤, 뿌리깊은 나무

자료: 언론종합, CJ E&M 등

- 넷플릭스 등 글로벌 OTT사업자의 로컬시장 진출 전략으로 오리지널 콘텐츠 제작을 위한 국내 제작요소들과의 배타적 계약 추진

※ 미스터 션샤인, 킹덤, 돈을 갖고 튀어라 등 드라마·예능을 중심으로 확대

○ 방송·통신·인터넷이 융합되는 미디어 환경 변화와 방송의 신뢰성 하락 등으로 인해 방송 저널리즘의 위상이 달라짐

- 지상파방송의 저널리즘 영향력이 급격히 하락하고 인터넷 포털의 영향력이 높아짐

[누가 한국을 움직이는가 - 언론매체]

(복수응답 3개, %)

	가장 영향력 있는 언론매체			가장 신뢰하는 언론매체			가장 열독하는 언론매체		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
1	JTBC (57.7)	JTBC (50.4)	JTBC (48.4)	JTBC (55.8)	JTBC (43.9)	JTBC (39.2)	JTBC (37.3)	네이버 (25.6)	네이버 (26.1)
2	KBS (31.1)	KBS (27.7)	KBS (19.1)	KBS (18.0)	KBS (14.0)	KBS (15.3)	네이버 (33.4)	JTBC (25.6)	JTBC (25.4)
3	네이버 (22.5)	네이버 (25.7)	조선일보 (25.7)	한겨레 (13.2)	한겨레 (13.1)	한겨레 (12.5)	KBS (12.2)	다음 카카오 (14.2)	다음 카카오 (16.4)
4	조선일보 (22.2)	조선일보 (19.1)	네이버 (25.4)	네이버 (10.5)	경향신문 (10.1)	경향신문 (9.2)	조선일보 (11.2)	한겨레 (12.2)	한겨레 (12.3)
5	한겨레 (8.4)	MBC (10.8)	MBC (12.8)	조선일보 (9.0)	네이버 (7.4)	MBC (8.0)	다음 카카오 (9.9)	조선일보 (11.5)	조선일보 (11.2)
6	MBC (7.9)	한겨레 (7.9)	다음 카카오 (9.4)	경향신문 (7.9)	조선일보 (7.2)	조선일보 (6.9)	한겨레 (9.8)	KBS (8.4)	경향신문 (10.4)

주: 각계 전문가 1,000명을 대상으로 한 설문조사, 매년 조사

자료: 시사저널, 각 해당년도

○ 신기술 도입 및 활용의 한계

- 온라인 동영상서비스를 방송 플랫폼의 확장으로 한정(TV Outlet)한데 비해서 신기술의 도입은 제한적임

○ 콘텐츠 소비 플랫폼의 풍요 속에서 지상파방송사의 미래 포지셔닝이 불투명해지고 있는 상황

- 지상파방송사도 네트워크 범용화 시대에 플랫폼으로서의 역할과 콘텐츠 제작자로서의 역할 비중 등에 대해 심도 있는 검토 중

※ 미래 포지셔닝을 어떻게 규정할 것인가에 따라 투자대상 및 규모, 인력운영 및 배치, 거버넌스, 자산운용, 구조의 합리화 범위 및 규모 등에 결정적

3 미디어 환경 변화

직장인 A씨는 출퇴근길 지하철에서 스마트폰으로 웹툰을 보며 지루함을 달랜다. 주말에는 한 주간 못 본 드라마를 유료 결제해 OTT로 몰아보거나 넷플릭스 영화를 찾아보는 게 낙이다. 지난해 가장 인상 깊게 본 영화는 '신과 함께', 원작(IP)인 웹툰으로 봤을 때와 또 다른 재미에 두 번이나 극장을 찾았다.

○ (기술) 디지털 양방향 및 초연결 기술 시대로의 진입

- 디지털양방향 기술, 초고속/광대역 인터넷망(10G), 스마트/모바일 디바이스의 발전으로 언제, 어디서나 미디어 소비가 가능한 기술적 환경 제공
 - ※ 미디어 소비의 용량 시간·공간적 제약이 소멸, 모바일 융합 현상이 심화
- 4차 산업혁명의 핵심기술(AI, 빅데이터, Cloud, AR/VR 등)은 제조·서비스업간 가상과 현실간 연계를 통해 초연결 사회로의 진화를 촉진 하며, 이용자 친화적이고 시장 성공률이 높은 미디어 비즈니스 창출
 - ※ 정부('19.4), 혁신성장 전략을 위한 5G+전략 수립, 방송미디어 영역에 도입되고 있는 4차산업의 핵심기술(AI스피커, 맞춤형 알고리즘 추천 서비스 등)

○ (산업) 인터넷융합 촉진과 글로벌 생태계 구축을 위한 경쟁 심화

- 기술 발전으로 방송·통신·인터넷 영역이 상호 연결되고 경쟁하는 통합된 융합 생태계로 진화 발전
 - ※ 구글·애플·페이스북·아마존·넷플릭스(GAFAN) 등 글로벌 인터넷 기업들이 C-P-N-D 계층, 산업간 경계, 국경을 넘어 글로벌 시장을 주도
- 이에 대응하기 위해 규모의 경제 실현을 위한 사업자간 대형 M&A를 통해 글로벌 생태계 구축을 위한 경쟁에 돌입
 - ※ 최근 2~3년간 진행된 해외 대형 M&A(AT&T-Time Warner, Disney-21th Fox, AT&T-DirectTV 등)

- 4차 산업 기술기반의 미디어 서비스 고도화와 수익 창출을 위한 유료방송시장 구조개편 촉발

※ LG-CJH 주식인수, SKB-TBroad 인수합병, WAVVE 출범 등

- (사회·문화) 이용자친화적인 단말의 확산, 민주주의적 시민사회 가치의 성숙 등 시민참여 기회가 증대되며 우리사회의 탈권위주의화 확산

- 소비와 생산을 동시에 영위하는 프로슈머(유튜버)의 영향력 증대, 자기표현과 사회 참여욕구가 확대되며 개인화된 서비스와 참여형 미디어가 확산

※ SNS, 동영상 공유서비스(네이버, 구글, Youtube, Vimeo), 인터넷 개인방송(아프리카 TV, 다이아TV, 카카오TV), 팟캐스트(마을미디어, 인터넷뉴스)

- (환경변화 진단) 전통적인 방송사업자에게는 이러한 방송·통신·인터넷 융합의 환경변화가 위기이자 기회임

- 기술은 중립적이기 때문에 방송사업자에게 새로운 서비스 발굴을 위한 기회를 제공할 것으로 기대

- 반면 시장측면에서는 OTT서비스의 등장과 스마트/모바일 기기의 확산으로 전통적인 방송사업자의 위기가 더욱 증폭

- 인터넷미디어 서비스는 미래기술에 힘입어 신규 시장을 창출하고 있으나 전통적 의미의 방송시장에는 부정적인 영향을 주고 있음

- 방송사업자의 위기는 방송의 공적 가치·책무 구현을 위한 노력보다는 수익 추구(경쟁 지향)로 전개될 가능성이 더욱 높아지고 있음

- SNS 등 참여형 미디어의 확산에 따른 무분별한 정보 유통과 개인 정보 도용/유출 등 부정적인 사회 문제를 발생시키며 미디어의 공적 가치 약화 우려

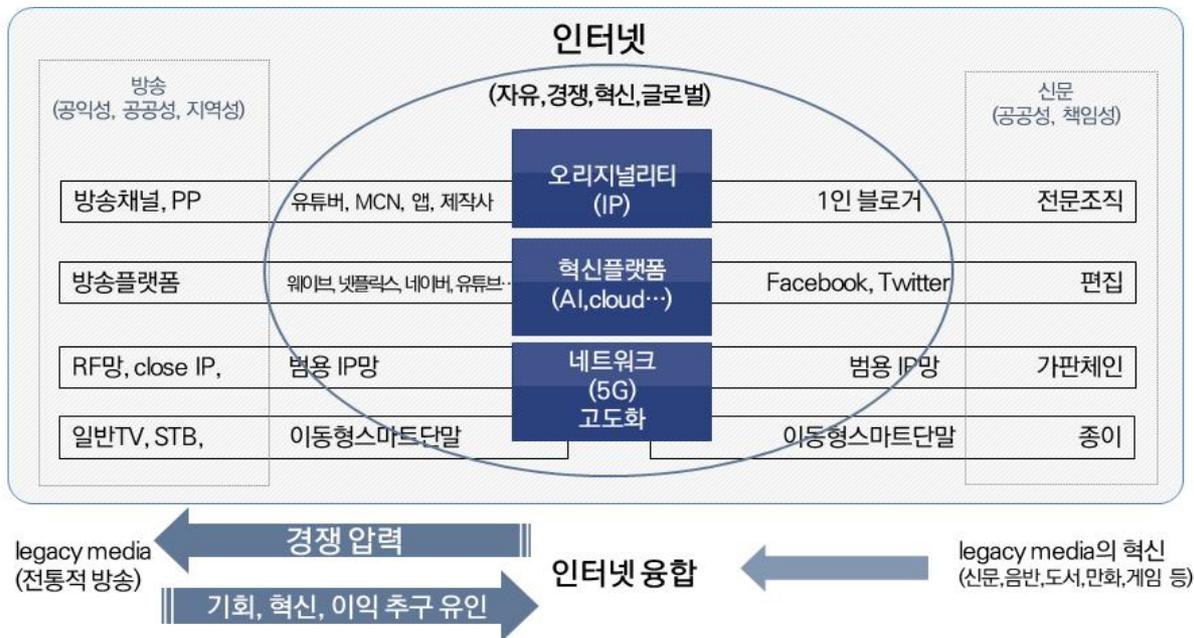
Ⅲ

중장기 방송제도개선 방향 및 정책목표

1 미디어 환경변화에 따른 전망 및 과제

- (개요) 융합환경 변화는 기존의 방송·통신네트워크를 보유한 사업자간 융합에서 망을 갖지 않은 플랫폼사업자들의 인터넷 융합으로 확대해 가는 추세, 그에 따라 전통적 방송영역간 규범 갈등이 확대

※ 방송의 사회적 책임 vs 인터넷의 자율성, 인허가 사업자로서의 공적책임과 의무 vs 등록(신고)사업자로서의 최소책임, 시장진입과 퇴출의 자유 차이 등



방송의 '공공성(공적책임)' ? & 방송·미디어의 '혁신' ?

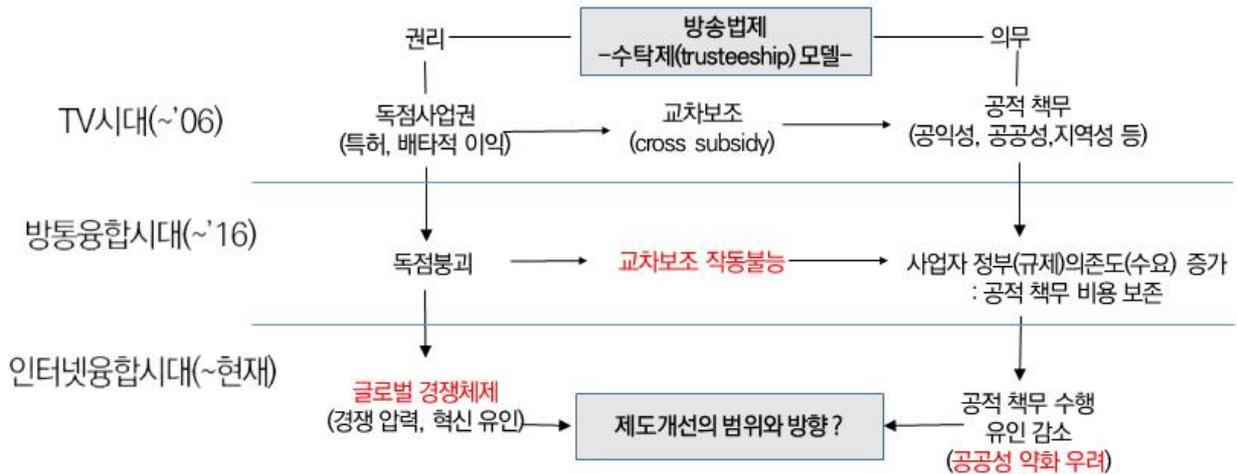
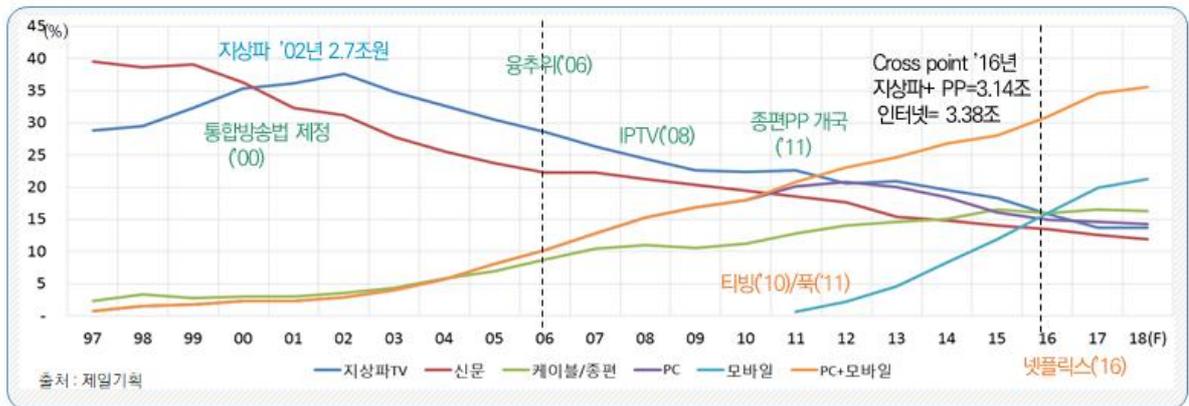
- 따라서 중장기 정책방향은 환경변화에 따른 방송의 공공성·공적 책임 유지 방법과 방송미디어분야에서 혁신을 발현할 수 있는 환경을 어떻게 조성할 것인가가 관건
 - ① 방송에게 부여한 공공성(공적책임)이 여전히 유효한가, 유효하다면 이를 어떻게 유지시킬 것인가와,
 - ② 융합 환경에서 전통적 방송사업자들의 혁신과 이익 추구를 유인하기 위한 환경(제도·시장)을 어떻게 만들어낼 것인가가 과제

○ (방송의 공적채무 구현의 정당화 논리) 2000년 통합방송법제의 방송의 공적채무 구현의 정당화 메커니즘은 주파수 희소성에 기반한 '수탁제 모델'하의 교차보조 시스템에 근거를 둠

* Trusteeship Model : 주파수 희소성에 따른 시장실패 문제를 보정하기 위해 정부가 믿을 만한 자에게 배타적 사업권한을 부여하고(monopoly regulation), 그에 따른 공적채무를 부과하는 모델(독점적 시장이윤 보장→공익부문 보전)

** 대표적 사례로 KBS2(광고수익)의 KBS1(수신료)의 보조, 중앙방송사의 지역방송사 광고 결합판매, 방송편성 규제 등 모든 방송사업자들의 공적채무 수행 원리가 이에 해당

〈연도별 매체별 광고비 구성비 변동 추세('97~'18)〉



- IPTV 도입, 종편·보도PP 등 신규채널 등장과 함께 매체별 독점적 시장구조가 해체되고 방송사업자의 독점적 이익이 감소함에 따라 공적 채무 비용 보전에 대한 어려움 존재(cross subsidy 여력 대폭 축소)

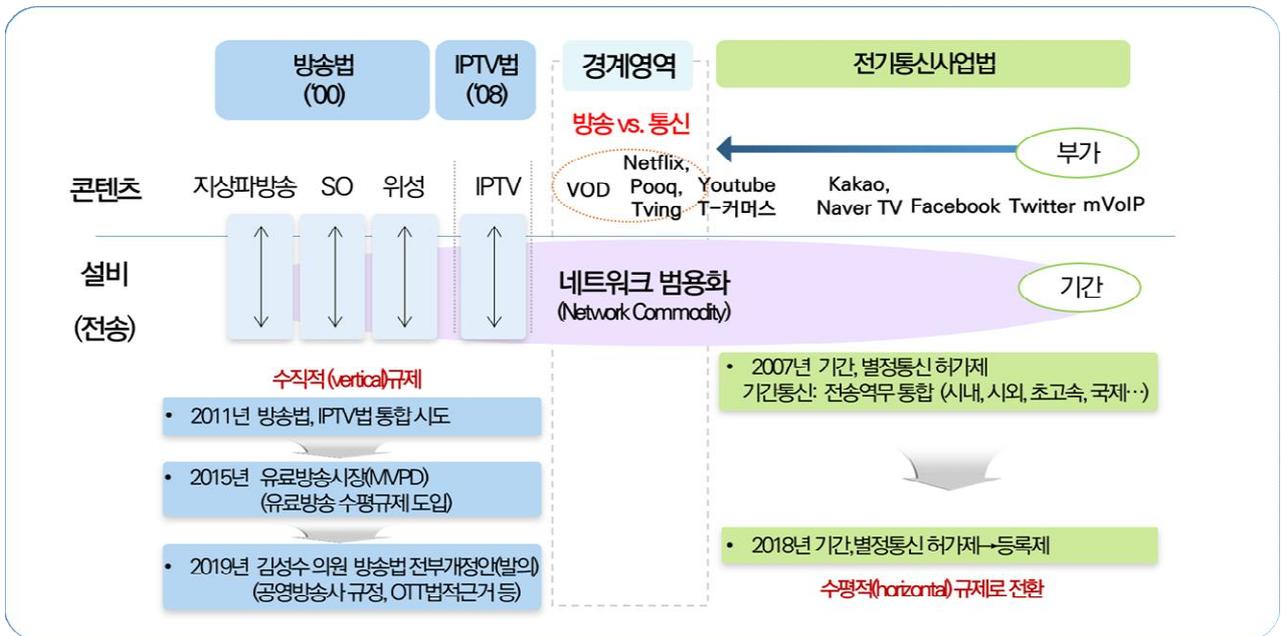
※ 종편PP 개국후 '10년 이후부터 '16년까지 방송사업자의 공적채무 비용 보전을 위한 규제 수요가 가장 많았던 시기(정부 의존도 높아짐)

- 따라서 융합환경에서 방송의 공공성 회복 및 강화가 중요하다고 할 때, 교차보조 시스템을 대체할 새로운 메커니즘을 디자인할 필요

○ (방송·미디어 혁신 기반 조성) 방송통신 서비스 분류체계 개선을 통한 기술·서비스 혁신 및 공정경쟁 환경 조성

- 통신은 융합환경에 부합하기 위해 '07년 역무별 허가체계를 전송역무로 통합하는 법률 개정 이후, '18년 기간통신사업을 허가제에서 등록제로 변경함으로써 수평적 규제로 전환
- 방송은 방송법, IPTV법 통합의 시도가 '11년과 '15년에 있었으나, 지상파와 신규 융합형 미디어에 대한 정책방향을 담지 못한 한계
- '19년 방송법 개정을 통해 경계영역서비스에 대한 포섭을 시도 하였으나 관련 업계 및 언론단체들로부터 문제 제기
 - ※ 김성수 의원 방송법 전부개정안 발의('19.1.11, 7.29)는 공영방송사를 법률로 규정 했다는 점에 의의가 있음
- 현행 방송통신 네트워크의 고도화로 경계영역 서비스를 포함한 방송, 통신 서비스들이 특정 네트워크에 종속되어 있지 않은 상황
- 융합환경에서 경계영역서비스를 포함한 기존의 방송서비스를 어떠한 기준과 방향에서 분류를 새롭게 정립할 것인가가 관건

방송통신 규제체계 정비 현황



2 제도개선의 범위와 방향

- (범위) 인터넷 융합 환경에 부합할 수 있도록 기존의 방송 규제 체계를 재구조화하고, 경계영역서비스 확산에 따른 중장기 방송 통신규제체계 수립으로 설정

※ 중장기 정책은 미디어환경 변화속도를 고려하여 향후 5~7년을 고려

[용어 정의]

- 제도(制度, system, institution) : 관습이나 도덕, 법률 따위의 규범이나 사회구조의 체계
- 규제(規制, regulation) : 규칙이나 규정에 의하여 일정한 한도를 정하거나 정한 한도를 넘지 못하게 막음

- (방송규제체계 재구조화) 현 방송부문의 문제점을 개선하고, 환경 변화로 파생되는 문제 및 전망을 고려해 방송규제체계를 개선

- 모든 방송사업자에게 동일한 공적 의무를 부여하는 현행 방송법 체계를 공공영역과 민간영역으로 분류하고, 그에 대한 규율철학과 운영기준을 확립
- 공공영역은 민간영역에서 구현할 수 없는 콘텐츠와 서비스 제공*을 통한 공공성 확보, 민간영역은 방송사업자로서 가져야할 최소한의 책임과 의무 규정을 통해 효율성·혁신기반을 조성

* 정치·사회·문화적으로 필요(needs)시 되는 서비스·콘텐츠로써 식견 있는 시민(informed citizen)의 실존적 강화, 시장원리(수요-공급)에 의해 제공될 수 없는 콘텐츠 등의 안정적 제공

- (방송통신규제체계 정비) 인터넷 기술의 진화에 따른 새로운 경계 영역적 서비스의 등장과 영향력을 고려한 방송통신규제체계 수립

- 수평적 규제체계로의 이행을 전제로 전송-콘텐츠 영역으로 분류하고, 계층별 지향 가치와 영역별 세부 서비스 분류 기준 마련
- 글로벌 융합환경에서 OTT 동영상서비스의 글로벌 사업자의 영향력 확대에 효과적으로 대응하고, 국내 사업자의 경쟁력 확보를 위한 정책 방안 마련

3) 중장기 정책 관련 그동안의 논의 및 시사점

○ (국내 그동안의 중장기 방송정책 관련 논의)

- ('94년 공영방송발전연구회) 공영방송의 정치적·상업적 독립성 확보, 방송의 내적·외적 압력으로부터의 자율성 확보, 매체간·채널간 특성에 따른 차별화 지향
- ('99년 방송개혁위원회) 방송의 독립성 확보, 방송의 공익성 강화, 시청자 권익과 복지의 향상, 방송구조 및 조직의 효율화, 디지털 방송 등 신규서비스의 개발 등
- ('07년 방송통신융합추진위원회) 방송통신 융합시대의 세계적 선도 국가 건설을 위해 공익성 강화, 산업 활성화, 시스템 개선 등

○ (해외 최근 중장기 미디어 정책목표)

- (미국 FCC '18~22년 전략계획) 디지털 격차 해소를 위한 광대역 확대, 방송사업자에 인터넷 혁신 기회 부여, 재난 대비 커뮤니케이션 기술 개발 등
- (영국 Ofcom '19~20년 전략목표) 광대역 고도화, 양질의 콘텐츠 제작 공급, 뉴스의 신뢰도 및 중립성 제고, 온라인 유해물에 대한 사회적 문제의식 환기 등 설정
- (일본 총무성 '18년 방송제도개혁) 정확하고 공정한 정보 제공, 공적서비스 미디어의 진화, 지역사회 기여, 글로벌 강화 등 설정

○ (시사점) 그동안 중장기 정책관련 국내 논의는 신규 매체의 등장 등 방송환경 변화에 대응하기 위해 방송의 정체성 확립과 관련 산업 활성화, 미래지향적 정책 추진등을 정책의 기본방향으로 설정

- 해외 주요국은 4차 산업혁명 시대를 대비하기 위한 정책에 집중하며, '네트워크 고도화', '경쟁', '콘텐츠 강화', '이용자 보호', '미래 대비' 등을 중장기 미디어 정책의 기본 방향으로 정하고 있음

< 참 고 >

국내 주요 중장기 방송정책의 정책목표

■ **공영방송 발전방안 연구보고서 (1994년)**

- 정치로부터의 독립
- 사적 이윤추구의 도구로 남용되어서는 안됨
- 내적, 외적 압력으로부터의 자율성 확보
- 지역간, 계층간 격차해소를 위해 노력
- 매체간 채널간 특성화
- 방송 접근권과 참여권의 보장

■ **선진방송발전정책 연구보고서 (1994년)**

- 방송 공익성의 구체적 실현
- 방송규제제도의 재정비
- 방송사의 자율성 제고
- 시청자 권익 중심의 방송 평가제도 정착

■ **방송개혁위원회 보고서 (1999년)**

- 방송의 독립성 확보
- 방송의 공익성 강화
- 방송·통신 융합추세에 능동적 대처
- 방송의 품격과 정체성 확보
- 시청자 권익과 복지의 향상
- 방송 매체간·채널간 다양성 확보
- 방송구조 및 조직의 효율화
- 독과점 방지 및 공정경쟁에 입각한 방송산업의 활성화
- 방송 제작체계의 합리화와 전문성 제고
- 디지털방송 등 신규 서비스의 개발

■ 중장기 방송발전연구 종합보고서 (2005년, 방송위원회)

- 방송통신법제 및 기구 일원화를 통한 정책 및 규제의 예측성 및 효율성 증대
- 신규 서비스 조기 도입 및 안착을 통한 방송산업 및 관련산업의 파급효과 극대화
- 지역방송 활성화를 통한 지역성, 다양성 등 공익성 실현과 지역간 균형발전 도모
- 방송콘텐츠 인프라 강화를 통한 산업경쟁력 강화 및 품질 제고
- 시청자 주권 강화와 방송 접근권의 실질화를 통한 시청복지환경 구축

■ 방송통신융합추진위원회 (2007년, 국무조정실)

- 공익적·보편적 서비스의 확대와 이용자 권익 보호
- 지식정보사회 기반 구축과 문화적 다양성 확대
- IT산업 활성화를 통한 국가경쟁력 강화
- 콘텐츠산업 활성화를 통한 신성장동력 창출
- 융합 환경에 맞는 규제정비와 공정경쟁 확립
- 방송통신 통합기구 설립을 통한 미래지향적 정책 추진

■ 미디어발전국민위원회 (2009년, 국회 문방위)

※ 위원회 활동결과 보고서로 별도의 정책 목표 설정 없었음

■ 방송공정성 특별위원회 (2013년, 국회)

※ 위원회 활동결과 보고서로 별도의 정책 목표 설정 없었음

< 참 고 >

해외 주요 중장기 미디어정책의 정책목표

■ 미국 FCC Strategic plan (2018~2022) 4대 전략목표

① 디지털 격차 해소

- 광대역 네트워크 확대, 광대역투자 활성화를 위한 최소한(light-touch)의 규제환경 조성
 - 설비투자에 대한 규제적 부담과 장벽 제거 및 완화, 보편적 서비스 기금(USF)의 현대화, 개선 그리고 단순화를 통해 광대역 서비스와 기술 혁신을 위한 기회 제공

② 혁신 촉진

- 미래네트워크 개선과 네트워크 기반의 신규 상품 및 서비스 개발 (혁신/투자의 걸림돌 제거)
 - * 차세대 방송표준 실현(방송사업자에 인터넷 혁신 기회 부여), 5G 네트워크 투자 촉진

③ 소비자보호/공공안전

- 모든 국민들을(장애인 포함) 위한 커뮤니케이션 서비스 개선, 긴급 위기(911) 커뮤니케이션 기술 개발

④ FCC 조직운영 개선

- 효율성·효과성·투명성 증진, 조직 운영의 효율화 근대화

■ 영국 OFCOM Annual plan (2019~2020) 전략목표

- ① 브로드밴드와 모바일 부문 투자 진작 및 커버리지 확대
- ② 소비자 후생 및 공정성 제고
- ③ 영국 방송사 성장 지원
 - ※ 공공서비스방송의 지난 5년간 목표 및 성과, 시장 변화에 대응한 정책적 이슈 검토, BBC의 뉴스 및 시사프로그램 성과 검토, iPlayer 및 Britbox에 대한 정책적 이슈 확인
- ④ 온라인 유해물에 대한 사회적 문제의식 환기
- ⑤ EU 탈퇴(Brexit)에 대응한 소비자와 기업 지원책 마련
- ⑥ 네트워크 안정성 제고
- ⑦ 다양성과 사회통합 증진
- ⑧ 보편적 우정 서비스 존속
- ⑨ 담당부처의 규제 접근 방식 혁신

■ BBC Annual Plan (2019~2020) 4대 우선순위

- ① 창의적, 고품질, 차별화되는 콘텐츠의 제작
- ② 디지털 서비스(iPlayer, BBC Sounds)의 발전
 - ※ BBC 온라인 비디오 서비스 iPlayer와 오디오 서비스 BBC Sounds의 변화로 개인 맞춤형 서비스 확충, 모바일 플랫폼의 강화
- ③ BBC 뉴스의 신뢰도 및 중립성 제고
- ④ 근무 환경 제고

■ 일본 총무성 방송제도개혁 ('18.7.18. 2차 보고서)

- ① NHK의 온라인 동시전송은 수신료 인하와 거버넌스 강화를 조건으로 인정, 민방과 협력해 전송플랫폼 개발
- ② 방송용 주파수 유효활용을 위해 유희주파수(white spaces) 활용 강화, 지상파4K 연구개발, 프로그램 온라인 전송, 방송통신 융합서비스 추진 등 필요
- ③ 위성방송 신규 허가나 재면허시 주파수 유효 활용 검증(HD→UHD), 총무대신이 지정하는 기준을 담보하도록 법제화, 허가는 콘텐츠 다양성과 4K프로그램 확보 우선시

■ 일본 NHK Corporate Plan (2018~2020)

- (비전) “여러분들이 필요로 하는 것, 여러분들이 그것을 필요로 할 때, 공적서비스미디어와 함께하는 당신의 삶”
- (6대 핵심 공적 가치)
 - ① 정확하고, 공정하며, 불편부당한 정보 제공 / ② 안전과 보안의 촉진
 - ③ 고품질의 문화적 경험 창조 / ④ 지역사회에 대한 기여
 - ⑤ 일본의 글로벌 관계 강화 / ⑥ 교육과 공공복지에 기여
- (5대 주요 정책목표)
 - ① 공적서비스미디어로서의 지속적인 진화
 - ※ 전송수단(인터넷방송 등)의 확대, 8K UHD 방송, NHK WORLD-JAPAN 국제 서비스 강화
 - ② 지역사회에의 기여
 - ※ 일본의 낯선 장소(지역)의 독특한 문화, 역사, 사회적, 자연적 특징을 전달
 - ③ 미래 대비(look to the future)
 - ※ Tokyo 2020 올림픽에 최고수준의 방송과 그 외의 서비스들을 소개
 - ④ 시청자들의 이해(understanding) 증진
 - ※ 인상된 수신료가 공정하다는 것 알리기(NHK '18년초 1% point 수신료 인상)
 - ⑤ 창의성, 효율성, 그리고 신뢰 증진을 위한 노력
 - ※ NHK의 지속가능한 조직을 위해 필요시 되는 것들에 대한 노력

4 제도개선의 목표 및 정책과제

○ (정책목표) 융합시대 미디어의 공공성 회복 및 이용자 권익 강화

- 정책목표 달성을 위해 아래의 3대 정책방향을 설정하여 추진

1 액세스권(Right of access) 강화를 통한 이용자 권리 확대

- 참여와 공유의 시대적 가치에 부합할 수 있는 개방적인 미디어 접근 및 정책 환경 마련
- 시민(citizen)이자 소비자(consumer) 성격의 이용자 권익 강화

2 방송규제체계 재구조화 및 규제개선

- 공공영역과 민간영역의 가치를 재정립한 규율철학, 운영기준을 확립
- 방송의 공적 가치는 강화하되 민간영역은 경쟁과 혁신 유도

3 공정경쟁 환경조성과 기술발전의 제도적 수용

- 동일서비스 동일규제 원칙을 바탕으로 국내외 사업자간 공정한 경쟁환경 조성
과 시대에 뒤떨어진 규제의 개선
- 새로운 기술발전의 요소들을 제도적으로 수용할 수 있는 기반 마련
(기술 중립성 지향)



○ 2대 정책분야 및 10대 과제

- 정책과제는 ‘방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복 방안’과 ‘방송·통신·인터넷 융합에 따른 미래지향적 규제체계 정비 방안’의 2대 정책분야로 구성
- 첫째, ‘방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복’을 위해
 - ▲ 공·민영 방송체계 개편방안 ▲ 공영방송의 공공성 확보방안
 - ▲ 방송재원의 위상정립 및 다각화 방안 ▲ 이용자 권익 강화방안
 - ▲ 지역성 구현 기반 확대방안 ▲ 보편적 서비스 구현 및 네트워크 운영 효율화 방안 등 6개 과제를 제시
- 둘째, ‘방송·통신·인터넷 융합에 따른 미래지향적 규제체계 정비’를 위해
 - ▲ 방송·통신 규제체계 정비방안 ▲ 방송 개념의 재정립 방안
 - ▲ OTT 등 신규서비스 정책방안 ▲ 미래형 방송통신 융합서비스 활성화 방안 등 4개 과제를 제시

(정책분야 1) 방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안

과 제	<ul style="list-style-type: none"> ① 공·민영 방송체계 개편방안 (공·민영 방송규제 개선방안) ② 공영방송의 공공성 확보방안 (공영방송의 공적책무 및 평가방안) ③ 방송재원 위상정립 및 다각화 방안 ④ 이용자 권익 강화방안 ⑤ 지역성 구현 기반 확대방안 ⑥ 보편적 서비스 구현 및 네트워크 운영 효율화 방안
--------	---

(정책분야 2) 방송·통신·인터넷 융합에 따른 미래지향적 규제체계 정비방안

과 제	<ul style="list-style-type: none"> ⑦ 방송·통신 규제체계 정비방안 ⑧ 방송 개념의 재정립 방안 ⑨ OTT 등 신규서비스 정책방안 ⑩ 미래형 방송통신 융합서비스 활성화 방안
--------	---

IV

방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안

1) 공·민영 방송체계 개편방안

■ 검토배경

- 현재 우리 방송구조는 공공영역의 방송과 민간영역의 방송이 추구해야 할 가치와 책무 등이 분명하지 않음
 - 방송법상의 모든 방송사업자는 공공성, 공익성 등의 가치를 동등하게 부여받고 있음
 - 해당 방송사업자는 소유형태, 재원의 유형, 사업의 방식 등과는 상관없이 공적책임을 무차별적으로 부여받고 있음
- 국가에서 위임한 공적가치의 실현 주체였던 방송은 그간 독점적 방송구조에서 그 역할을 잘 수행해 왔음
 - 그러나 최근 10여년간 새로운 서비스 및 신규채널의 등장, 글로벌 경쟁의 격화 등으로 방송은 공적 가치 실현의 의무, 산업·경영적 혁신도 이룰 수 없었음
- 현행 방송관계법령은 지금의 미디어 환경 변화에 대응해 방송의 공적 가치실현, 융합 경쟁을 활성화하기에는 한계

■ 현황 및 문제점

- 현행 지상파·유료방송 방송사업(자)은 배타적 사업권을 통해 발생한 이익(독점)을 전유하는 대가로 공적인 책무를 부여받았음
 - 현재 허가(승인)받은 방송사업자 외에 특정 목적을 실현하도록 하는 정부·공공기관 운영채널 등이 존재

- 방송환경의 변화로 허가(승인) 사업자의 독점적 이익구조가 붕괴함에 따라 공적 목표 실현, 경쟁력 제고를 기대하기 어려운 상황
 - 종편PP도입, 신규 인터넷미디어의 등장으로 한정적 재원을 둘러싼 경쟁이 확대되면서 공적책무 수행 및 투자 유인이 감소
- 현행 방송법은 방송사 특성, 방송사업의 유형에 따라 규제를 차별적으로 적용하기 보다는 방송사업자에게 일괄적으로 적용

■ 개선방안

- 소유구조, 자원조달 방식 등을 고려해 공공영역과 민간영역으로 분류
 - 모든 방송사업자가 공적 가치실현과 민간영역의 혁신(투자,성장)을 모두 부담하던 그간의 체계를 환경변화에 부합할 수 있도록 분류
- 영역별 중점 가치로써 공공영역은 공공성 회복 및 강화, 민간영역은 산업성·효율성 제고를 통한 미디어 발전 등을 지향
 - 각 영역별 비전과 정책의 중점 추구가치에 기반하여, 공공영역과 민간영역에서 공동으로 추구할 가치를 재정립

[영역별 정책/규제의 중점 가치]

	공공 영역 >>>	민간 영역 >>>
비 전	공공성 회복 및 강화 	산업성·효율성 제고 
추 구 가 치	공정성/형평성, 다양성, 보편적 가치 	창의성, 혁신성, 공정경쟁 
	소수자 보호, 진실 추구 	
정 책	공적책무를 명확히 하고 평가 강화 	글로벌 경쟁력을 제고할 수 있도록 제도적 기반 마련 

※ 각 영역별 방송사업자가 모두 추구해야할 공동의 가치이지만 정책적/규제적 측면에서 각 영역에서 보다 집중해서 추구해야하는 가치임을 전제로 함

1-1 공·민영 방송규제 개선방안

■ 검토배경

- 방송법은 공익규제 중심으로 시장규제가 약하다고 보는 주장이 있음
 - 방송법상 규제는 대부분 사회문화적 가치(보도 또는 표현의 자유, 여론의 다양성, 매체의 복수성 등) 실현을 위해 설계된 측면이 강함
 - 비경제적 규제 중에서도 편성규제, 광고규제와 내용규제는 경제적 규제와 관련성이 희박한 규제
- 그간 미디어 시장에서 오랫동안 규제방식의 변화를 필요로 했으나, 규제를 지속시키려는 경향이 있었음
 - 규제방식의 변화는 민간영역의 활성화로 이어져서 다양한 사업자들의 합종연횡이 전개될 것으로 보임
 - 이와 함께 공공영역의 공영방송이 우리 사회가 필요로 하는 것을 제공하고, 민간영역에서는 하지 말아야 할 사항만을 적시함으로써 건전한 공·민영 방송생태계 균형을 찾을 수 있을 것임

■ 현황 및 문제점

- 현 방송법은 지상파방송(공영/민영), 유료방송 등 모든 방송사업자에게 동일하게 많은 사전규제를 부과하고 있음
 - 그와 함께 규제의 성격상 방송규제는 경제적 규제와 사회적 규제 요소를 모두 갖고 있는 경우가 다수
- 방송법은 공익규제의 성격을 갖지만 방송사업자간 경쟁 등 방송환경변화에 따른 시장규제에 대한 규율체계가 취약
 - 공익규제의 필요성은 인정되지만, 공익실현의 목적을 달성하지 못했거나, 사업자간 경쟁을 왜곡하는 규제들에 대해서는 정비 필요

[방송법상 규제현황]

구분		주요 규제	
사전 규제	구조 규제	진입 규제	협회의 진입규제 : 허가, 승인(제9조) 및 재허가, 재승인(제17조) 기업결합 규제 : 합병 등 변경 허가(제15조) 최다액 출자자 변경 승인(제15조의2) 탈퇴 규제 : 폐업 및 휴업신고(제84조)
		소유 경영 규제	소유제한 규제(제8조, 제14조)
			사업경영금지(제8조)
	행태 규제	행위 규제	이용약관 신고 및 이용요금 승인의무(제77조) 방송편성 규제(제69조) 방송광고규제(제73조)
		상태 규제	경쟁상황평가 제도(제35조의5)
	시청점유율 규제(제69조의2)		
사후 규제	행태 규제	행위 규제	금지행위 규제(제85조의2)
		내용 규제	방송내용 규제(제32조, 제33조)

[용어 정의]

<규제의 유형>

- o 규제 시점 : 사전(ex ante)규제와 사후(ex post)규제
 - (사전규제) 행정객체의 법률행위 이전에 권리를 제한하거나 의무를 부과
 - (사후규제) 행정객체가 어떤 행위를 한 후에 객체에게 권리제한, 의무를 부과
- o 규제 방식 : 구조규제, 행위 또는 행태규제
 - (구조규제) 시장구조와 관련된 원인적 규제방식
 - (행태규제) 시장구조는 그대로 둔 채 시장행위 또는 상태에 의해 폐해가 나타나는 경우 그 행위 또는 상태를 규제(행태규제=행위규제+상태규제)
 - (행위규제) 특정한 행위 또는 일련의 행위 과정(course of actions)을 대상
- o 규제 목적 : 경제적 규제, 사회적 규제

■ 개선방안

- 규제의 구조 및 유형을 재구조화하고 단계적으로 차별화
 - 현행 규제의 구조를 공공영역과 민간영역, 콘텐츠·플랫폼·전송 계층으로 분류
 - 영역별, 계층별 특성에 부합하게 규제의 유형을 재구조화 및 차별화
- (공공영역) 공영방송, 공공서비스방송의 경우 특수성을 반영해 현재와 같은 '사전-구조규제' 유지
 - 국민의 기대와 요구에 맞추어 방송의 공적 가치를 강화하고, 시장에서 제공될 수 없는 서비스나 콘텐츠들을 제공

공공영역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 진입규제, 소유겸영규제, 방송광고 및 방송편성 규제 등 ○ 금지행위 규제, 방송내용 규제 등
------	--

- (민간영역) 전송 계층과 콘텐츠 계층의 정책목표를 고려해 전송 계층의 경우 경제적 규제(경쟁활성화, 행태), 콘텐츠 계층의 경우 사회문화적 규제(공익성, 사후-행태) 지향
 - 경쟁활성화, 투자 촉진 등에 목표를 두되, 적정 수준의 콘텐츠 규제는 필요하나, 플랫폼, 전송의 경우는 경제적 가치를 규제개선 방향으로 설정할 필요

※ 무선주파수(지상파, 위성)를 이용하는 방송사업자의 경우 사전적 진입규제 유지

민간영역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송광고 및 방송편성 규제, 시청점유율 규제 등 ○ 금지행위 규제, 방송내용 규제 등
------	--

< 참 고 >

방송법상 규제 현황

구 분	취지	주 요 내 용
①시장진입 규제	공적책임과 사업적 안정성 확보	인허가(허가/승인/등록/신고), 지역사업권 등
②소유·경영규제	여론 다양성 보장	1인/대기업/외국인/신문자본 소유제한 이종/동종사업자간 경영제한, 시장점유율 제한
③방송편성 규제	공익성, 소수자 보호 다양성 및 지역성 확보, 국내산업 육성	공공/공익/장애인 채널 등 의무송신 종합편성 오락편성비율 제한, SBS 수중계 비율 제한/외주제작 비율/국내제작 음악, 영화 프로그램 의무편성 비율 강제
④방송광고 규제	공익성, 지역 및 중소기업 보호 등 방송산업 균형발전, 어린이 보호	광고/프로그램 구분, 광고시간/횟수제한, 중간광고 금지(지상파), 가상광고, 광고금지 품목, 취약매체 결합판매제도 의무
⑤방송내용 규제	공익성, 객관성, 소수자 보호	방송내용 사후심의(불공정성, 편파성, 선정성, 폭력성 내용제재), 등급제
⑥금지행위 규제	공정경쟁, 이용자 보호	금지행위(필수설비 제공거부, 시청자 차별·이익침해)
⑦요금 및 약관 규제	공정경쟁, 이용자 보호	요금규제(유료방송 요금 사전승인 및 이용약관 신고 등)
⑧보편적 시청권	보편성	보편적 시청권(전국민 관심행사 고시) 편성 의무
⑨성과평가 규제	공공성·공익성, 공정성 확보	내용/편성/운영분야 방송평가->재허가 반영 방송콘텐츠 제작역량 평가(PP)
⑩대시청자 정책	시청자권익보호/증진	시청자 참여/평가 프로그램 편성의무, 시청자 권익보호 위원회/시청자위원회 설치의무

2) 공영방송의 공공성 확보방안

■ 검토배경

- 방송의 공공성은 방송이 지향해야 할 중요한 가치이자 규범임
 - ※ 한 개인이나 단체가 아닌 일반사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질, 방송전파의 소유권과 방송활동 주권이 수용자에 있다는 전제에서 방송의 공공성 필요
 - 방송의 공공성은 시대를 거치며, 정권에 따라 사업자 측면, 정책적 측면에서 부침을 겪어 왔음
 - 더불어 융합 및 경쟁 환경에서 방송의 공공성 후퇴에 대한 우려가 시민사회를 중심으로 더욱 커지고 있음
- 그간 방송의 공공성 확보를 위해 KBS, EBS, MBC가 다른 방송사들 보다 상대적으로 많은 부담을 갖고 노력해 왔지만,
 - 재원(수신료, 광고 등)의 약화, 조직 혁신 부재, 신기술 수용의 지체, 거버넌스 문제에 따른 정치적 부침 등으로 어려움을 겪음
- 공영방송의 정의, 책임과 의무, 역할 등이 구체적이고 명시적이지 않은 등 제도적인 문제가 큼

■ 현황 및 문제점

- 현행 방송법상 방송의 공적책임, 공정성, 공익성 관련 규정은 있으나, 공공성 관련 명시적 규정은 없음
 - 방송법 제5조(방송의 공적책임), 제6조(방송의 공정성과 공익성)는 가치목록적 규정으로 방송의 공공성 실현과 관련해 귀속성이 없음
- 또한 방송법상 공영방송 관련 정의 등이 없는 상황에서, KBS·EBS·MBC의 공적책임 역시 다른 지상파방송사업자와 차별적이지 않고, 추상적이고 선언적이며 구체적이지 못함
 - KBS에 대해 공사의 공적책임에 대해 방송법상 명시되어 있으나 그 내용이 추상적이며, 이행에 관한 규정도 부재
 - ※ 방송법 제44조(공사의 공적책임)

- KBS는 방송법 제4장 한국방송공사, MBC는 방문진법, EBS는 한국 교육방송공사법으로 분산되어 있고, 권한과 의무 등 체계성 결여
- 방송의 공공성, 공영방송의 공공성이 중요시되고 있으나 변화된 방송환경에서 현재와 같은 방송제도들이 유효한가에 의문이 제기
- 공영방송의 정의, 추구 가치, 공적 책무, 독립성 보장 등을 법적으로 규정하기 위해 방송관계법 개정방안 검토
- 현행법 상 모든 방송에 포괄적으로 부과된 공적 책임보다 명확하고 구체적인 책무를 부과하고 이행여부를 엄격하게 검증할 필요
- 공영방송의 지배구조(이사회, 사장)가 방송의 독립성과 공적 책무를 확보하기에 부족하다는 비판이 지속적으로 제기
- 이사회 및 사장 선임 과정에서 정치적 독립성과 중립성을 지키기 위한 절차가 부족하고, 이사진의 전문성 및 사회 대표성이 미흡

■ 개선방안

- ‘공영방송’과 ‘공공서비스방송’을 분리하여 방송의 공공성을 강화
 - 다만 공영방송 및 공공서비스방송은 현행 면허체계에 대한 전반적 재검토와 병행 필요
 - ※ KBS·EBS / MBC / 지상파민영방송 / 정부·공공기관 운영채널에 대한 제도개선과 연계
- 영조물(공사)로서의 공영방송 확립

[용어정의]

- o 영조물(Anstalten des öffentlichen Rechts), 공사(public corporation)
 - 공익목적의 지속실현을 위한 인적, 물적 시설물
 - 독립성 확보를 위해 공기업 혹은 공사(독일법상의 영조물)
 - * 1927년 공사로 출범한 BBC의 법적 지위는 공기업, 특수법인의 성격 강조하기 위해 일반법 아닌 칙허장에 근거해서 설립

- 공영방송을 영조물(공사)로서의 법적 실체로 규정하고, 공적 책무를 부과
- 공영방송 지배구조 개선과 관련한 방송관계법령 개정을 지원하고, 법 개정 전에도 공영방송 이사·사장의 선임방식을 공정하고 독립적으로 할 수 있도록 지배구조 개선을 위한 실행방안 마련 검토
- 공영방송 이사회는 정치적 후견주의를 완화하고, 합의를 통한 의사 결정을 촉진하며, 운영과정의 투명성을 제고할 수 있는 방향으로 선임과정 및 관련 제도를 개선할 필요

'18년 방송미래발전위원회 주요 제안내용

- (이사선임 주체) 방통위가 이사를 추천(선임)하는 현행 방식 유지
- (국민추천이사) 공영방송의 정치적 중립 또는 완충지대 역할을 담당할 이사선임을 위해 (가칭)국민추천이사제를 도입
- (정원) 이사회 구성의 다양성을 위해 13명으로 증원(EBS는 9명)
- (결격사유) 이사의 공정한 선임을 위해 현직에 있거나 퇴직한지 1년이 경과되지 않은 인사의 선임을 제한
- (기타) 이사 임기교차제, 연임 제한(1회), 보궐이사 선임 규정, 이사회 속기록 공개 의무화, 정치활동 금지 등 제안

- 공영방송 사장 선임 시 성과성을 완화하기 위한 특별다수제 도입 여부 등을 이사회가 자율적으로 결정하도록 권한 부여
- 공영방송에 부과된 특별한 책무 및 권한 수행을 위한 정부 지원의 근거를 마련하고, 규제와 지원 수준 등을 차별화

○ 공공서비스방송 면허체계 수립

- 현 방송사업 면허(허가·승인·등록 등)체계에 대한 전반적인 정비를 전제로 공공역무를 제공하거나, 향후 제공하고자 하는 사업자에 한해 공공서비스방송을 행할 수 있는 자격을 부여

- 공공서비스방송은 첫째, 법률로 공적 책무를 규정하고, 둘째, 법률에 따라 당해 방송사업자가 수행하고자 할 공공서비스 목록을 정함과 더불어 이를 실현할 수 있는 지배구조를 갖출 경우,
 - ※ 공공서비스 목록은 법률로 공적책무를 담보할 수 있는 유형이 될 것이며, 해당 방송사업자들이 공공서비스를 정할 필요(허가당국과 협의를 통해 정할 수 있음)
- 허가당국은 당해 방송사업자에게 설명책임을 부과하는 것과 함께 목록으로 정한 서비스를 제공할 수 있는 공적재원을 마련하고 지원
- 공공서비스를 제공하는 사업자(공적재원을 신청할 수 있는 조건을 갖춘 자)는 공적재원이 투입된다는 점에서 운영의 투명성, 책임성 등을 갖춘 차별적인 자격(면허) 부여를 통해 면허의 정당성 확보
 - ※ 민간(시장)영역에서 창출된 수익 및 지출 등과의 분리

■ 쟁점사항

- ‘영조물(공사)’로서의 공영방송 확립방안
 - (장점) 공공서비스 제공의 안정성 확보
 - (단점) 독점적으로 제공된 권리 부여에 따른 사후 책무성 방기 (moral hazard), 혁신의 부재와 비효율성 우려 등
- 공공서비스방송 면허체계 수립방안
 - (장점) 자원 운영의 안정성, 책임성이 강화, 공적책임 수행을 결정할 수 있는 권리(선택권) 부여
 - ※ 방통위 (가칭)공적자원분배위원회를 구성하여, 공적서비스 수행자에 자원 배분
 - (단점) 공공서비스 제공의 안정성이 감소할 수 있고, 경쟁력 없는 사업자가 공적서비스 시장으로 진입하여 공적 자원 수혜로 국민 부담 증가 우려

< 참 고 >

방송관계법령상 방송의 공적책무 관련 규정

방송통신발전기본법

제1조(목적) 이 법은 방송과 통신이 융합되는 새로운 커뮤니케이션 환경에 대응하여 방송 통신의 공익성·공공성을 보장하고, 방송통신의 진흥 및 방송통신의 기술기준·재난관리 등에 관한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 방송통신 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제4조(시청자와 이용자의 권익 보호) ① 방송통신사업자는 방송통신서비스 제공과 관련하여 정당한 사유 없이 시청자나 이용자를 차별하여서는 아니 된다.

② 방송통신사업자는 방송통신을 통하여 시청자와 이용자의 편익이 증대될 수 있도록 노력하여야 한다.

③ 누구든지 정당한 사유 없이 방송통신을 이용하여 타인의 명예를 훼손하거나 권리를 침해하여서는 아니 된다.

방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률

제1조(목적) 이 법은 방송과 통신의 융합환경에 능동적으로 대응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 방송통신위원회의 독립적 운영을 보장함으로써 국민의 권익보호와 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

방송법

제1조(목적) 이 법은 방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제5조(방송의 공적 책임) ① 방송은 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서를 존중하여야 한다.

② 방송은 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성에 이바지하여야 하며 지역간·세대간·계층간·성별간의 갈등을 조장하여서는 아니된다.

③ 방송은 타인의 명예를 훼손하거나 권리를 침해하여서는 아니된다.

④ 방송은 범죄 및 부도덕한 행위나 사행심을 조장하여서는 아니된다.

⑤ 방송은 건전한 가정생활과 아동 및 청소년의 선도에 나쁜 영향을 끼치는 음란·퇴폐 또는 폭력을 조장하여서는 아니된다.

제6조(방송의 공정성과 공익성) ① 방송에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 한다.

② 방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종등을 이유로 방송편성에 차별을 두어서는 아니 된다. 다만, 종교의 선교에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자가 그 방송 분야의 범위 안에서 방송을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 방송은 국민의 윤리적·정서적 감정을 존중하여야 하며, 국민의 기본권 옹호 및 국제친선의 증진에 이바지하여야 한다.

④ 방송은 국민의 알권리와 표현의 자유를 보호·신장하여야 한다.

⑤ 방송은 상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영하도록 노력하여야 한다.

⑥ 방송은 지역사회의 균형 있는 발전과 민족문화의 창달에 이바지하여야 한다.

⑦ 방송은 사회교육기능을 신장하고, 유익한 생활정보를 확산·보급하며, 국민의 문화생활의 질적 향상에 이바지하여야 한다.

- ⑧ 방송은 표준말의 보급에 이바지하여야 하며 언어순화에 힘써야 한다.
- ⑨ 방송은 정부 또는 특정 집단의 정책등을 공표함에 있어 의견이 다른 집단에게 균등한 기회가 제공되도록 노력하여야 하고, 또한 각 정치적 이해 당사자에 관한 방송프로그램을 편성함에 있어서도 균형성이 유지되도록 하여야 한다.

제4장 한국방송공사

- 제44조(공사의 공적 책임)** ① 공사는 방송의 목적과 공적 책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다.
- ② 공사는 국민이 지역과 주변 여건에 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다.
 - ③ 공사는 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발하여야 한다.
 - ④ 공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송 프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.

방송문화진흥회법

제1조(목적) 이 법은 방송문화진흥회를 설립하여 방송문화진흥회가 최다출자자(最多出資者)인 방송사업자의 공적 책임을 실현하고, 민주적이며 공정하고 건전한 방송문화의 진흥과 공공 복지 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

제5조(업무) 진흥회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 방송문화의 발전과 향상을 위한 연구 및 학술사업
2. 진흥회가 최다출자자인 방송사업자의 경영에 대한 관리 및 감독
3. 방송문화진흥자금의 운용·관리
4. 그 밖의 공익 목적의 사업
5. 제1호부터 제4호까지의 업무에 부대되는 업무

제14조(자금의 용도 및 관리) ① 자금은 다음 각 호의 사업에 사용한다.

1. 공익적인 방송에 대한 지원
2. 방송영상산업 진흥사업
3. 시청자단체에 대한 지원
4. 그 밖에 방송문화의 발전을 위하여 필요하다고 이사회가 심의·의결한 사업

한국교육방송공사법

제1조(목적) 이 법은 한국교육방송공사를 설립하여 교육방송을 효율적으로 실시함으로써 학교 교육을 보완하고 국민의 평생교육과 민주적 교육발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제7조(업무) 공사는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 텔레비전 교육방송의 실시
2. 라디오 교육방송의 실시
3. 위성 교육방송의 실시
4. 방송시설의 설치·운영 및 관리
5. 프로그램 제작 및 공급사업
6. 교육 관련 행사 등의 주관 및 국제교류
7. 교육방송에 관한 조사·연구
8. 제1호부터 제7호까지의 업무에 부대되는 사업

제13조(이사회 설치 및 운영) ① 공사는 교육방송의 독립성과 공공성을 확보하고 공사의 업무에 관한 중요사항을 의결하기 위하여 이사회를 둔다. (이하생략)

< 참 고 >

해외 주요국의 공적책무 구성 현황

구분	영국	독일	프랑스	일본	한국
민주적 가치	<ul style="list-style-type: none"> • 민주적 가치 	<ul style="list-style-type: none"> • 민주주의 질서 	<ul style="list-style-type: none"> • 인권 존중과 미성년 보호 		<ul style="list-style-type: none"> • 인간의 존엄성, 민주적 기본 질서 • 국민윤리 및 감정 존중 • 표현의 자유 보호와 신장
투명한 정보 제공			<ul style="list-style-type: none"> • 세상을 반영하며 열린 청문을 제공 • 정보의 정직성 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회생활의 기본 정보 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 보도의 공정성 • 알권리의 보장
공론장 제공	<ul style="list-style-type: none"> • 집단 간 커뮤니케이션의 장 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 개인과 공공의 자유로운 의견 형성 	<ul style="list-style-type: none"> • 민주사회 구현을 위한 토론과 대화의 장 마련 		<ul style="list-style-type: none"> • 국민화합과 민주적 여론 형성
다양성의 존중		<ul style="list-style-type: none"> • 의견 및 가치의 다양성 	<ul style="list-style-type: none"> • 차별 없는 사회 구성원 간 유대 • 정치적 다원성 • 차별에 반대하는 다양성 	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램의 다양성 	<ul style="list-style-type: none"> • 편성의 차별 금지 • 소수집단 보호
문화의 보편성	<ul style="list-style-type: none"> • 문화적 역할 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화생활에 기여 • 프로그램의 문화적 기여 			<ul style="list-style-type: none"> • 민족문화 창달
교육의 보편성	<ul style="list-style-type: none"> • 교육적 기능 			<ul style="list-style-type: none"> • 정보격차의 해소 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회교육 기능
기술적 이익의 균등화	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 기술 편익의 보편화 			<ul style="list-style-type: none"> • 방송기술의 발전 기여 및 보급 	
지역 간 유대	<ul style="list-style-type: none"> • 영국문화의 글로벌화 	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌-EU-연방-주 사이의 연계 추진 		<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 정보화에 맞춘 일본의 정보력 제공 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역균형

< 참 고 >

영국 BBC와 PSB의 공적책무

[BBC의 공적 목표(public purposes)]

5대 공적 목표	내용
① 불편부당한 뉴스와 정보의 제공	정확하고 불편부당한 뉴스, 시사보도, 팩트 기반의 프로그램편성을 통해 국민들이 영국 전역과 전세계에 대한 이해를 증진하도록 함
② 모든 연령의 국민을 위한 학습 지원	어린이, 청소년을 포함하여 모든 국민들이 다양한 분야에 대해 새로운 지식을 학습하고 창의적인 경험에 참여할 수 있도록 지원
③ 최고 수준의 창의성과 고품질의 독창적인 콘텐츠와 서비스를 제공	다양한 장르와 서비스 분야에서 영국은 물론 전세계적으로도 가장 우수한 품질의 콘텐츠를 제공
④ 영국 전역의 다양한 지역성을 반영	영국 사회 전역의 다양성을 반영함과 동시에 대안적인 관점을 증진하여 국민들의 다양한 요구를 충족시킴으로써 영국이 추진하고 있는 창조경제를 적극 지원
⑤ 영국의 문화와 가치를 전 세계에 알림	전 세계에 시청자들에게 고품질의 뉴스와 콘텐츠를 제공하여 영국의 문화와 가치에 대한 이해를 제고하고 향유하게 함

출처: BBC Royal Charter (2017-2027) 제6조

공공서비스방송(PSB, Public Service Broadcasting)

- 영국의 PSB에는 BBC, 채널4 외에 민영방송 채널3(ITV)과 채널5가 해당
- BBC는 PSB 이념을 구현해야 하는 공적책무를 가장 강력하게 부여 받음
- PSB 면허체계는 BBC와 채널4, 채널3, 채널5가 다름

[공공서비스방송(PSB)의 공적책무]

4대 공적 책무 (public service remit)

- ① 광범위한 주제의 프로그램을 편성하는 방송서비스 제공
- ② 다양한 시청자의 요구와 흥미를 충족하는 방송서비스 제공
- ③ 시청자의 요구와 흥미를 균형있게 충족하는 방송서비스 제공
- ④ 프로그램의 내용, 품질, 전문적인 기술과 편집상의 통일성의 측면에서 고품질을 보장할 수 있는 방송서비스 제공

출처: 영국 커뮤니케이션법 2003 제264조

2-1) 공영방송의 공적책무 및 평가방안

■ 검토배경

- 우리나라의 경우, 공영방송에 부여하는 공적책무가 구체적이지 않다는 문제가 있음
 - 영국은 커뮤니케이션법과 칙허장, 프랑스는 ‘까세’ 등 나라마다, 시기마다 부각되는 가치가 다름
- 지금까지 KBS의 경우 추상적으로 국민에게 설명책임을 가져왔으나, 설명의 대상과 주체가 분명하지 않은 경우가 많음
 - ※ 설명책임의 주체는 KBS 이사회임에도 불구하고 KBS 집행부가 국회와 방통위에 설명하고 사장이 직접 설명

[용어 정의]

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">○ 응답책임 / 설명책임(accountability) : 법률 용어는 아님, 계약에 의해 무엇인가 행한다는 것○ 책무(obligation) : 받았기 때문에 갚아야 하는 것, 약속해서 해야 하는 것, 선언적<ul style="list-style-type: none">* 소비자기본법 : 소비자 책무(obligation) 조항이 있음 |
| <ul style="list-style-type: none">○ 책임(liability) : 법적으로 배상이 따름○ 의무(duty) : 법의 명령을 따르는 행위, 행하지 않을 경우(위반시) 제재대상 |

- KBS 이사회가 사장을 선임하였기 때문에 설명책임을 가짐
- 공적 책무 규정방식과 평가체계는 해외사례 등을 고려하여 재설계

■ 현황 및 문제점

- 현행 공영방송의 공적책무 규정은 느슨하지만 그에 대한 평가는 다양한 방식으로 이뤄짐

o 방송법 제44조(공사의 공적책임)

- ① 공사는 ……방송의 공적책임, 공정성과 공익성 실현
- ② 양질의 방송서비스 국민이 제공받을 수 있도록 노력
- ③ 시청자 공익에 기여할 수 있는 새로운 연구개발

○ 공영방송의 경우 응답책임을 강제하는 지배구조와 수행하기 위한 흐름이 모호하고, 공적책무 설정과 평가시스템이 불안정

- 평가(assessment)는 공적책무에 대한 응답책임(accountability)의 연장

※ 누가 누구에게 어떤 방식으로 응답/설명하고 그 결과에 대해 책임을 질 것인가의 문제로서 공공조직의 대내외적 투명성과 책임성에 연관된 사안

○ 현재 공영방송사는 민영방송사와 동일 잣대로 주기적 재허가 심사와 재허가 조건 부과 방식으로 평가 실시

- 방송사업자는 3~5년 주기의 재허가 심사시에 방송법 제10조에 따른 7대 심사항목*과 제31조에 의한 방송평가** 결과를 반영

* 방송법 제10조(심사기준·절차)의 7대 심사항목

- ① 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성,
- ② 방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성,
- ③ 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성,
- ④ 조직 및 인력운영등 경영계획의 적정성, ⑤ 재정 및 기술적 능력,
- ⑥ 방송발전을 위한 지원계획, ⑦ 기타 사업수행에 필요한 사항

** 방송법 제31조(방송평가위원회)의 방송평가

- ① 방송프로그램 내용 영역(6개 항목), ② 방송프로그램 편성 영역(13개 항목),
- ③ 방송사 운영 영역(13개 항목), ④ 기타 감점(4개 항목)

- 방송법상 재허가 심사와 방송평가는 방송사업의 재허가를 위한 평가이기 때문에 공영방송과 민영방송 간에 공적책무 수행을 차별화하여 평가하는데 한계가 있음

※ 일부 방송평가 항목들 중에는 평가항목 적용 대상 사업자 구분, 평가점수 배점 구분 등을 통해 공영과 민영을 구분하는 경우는 있음

■ 개선방안

- 공적책무는 구체적으로 규정하고 이에 따른 평가는 단순화
 - 공영방송사는 민영방송사와는 달리 보다 엄격한 평가·심사기준을 적용하고, 현행 재허가·방송평가 제도보다 공적 책무의 특수성을 심층 평가할 수 있는 새로운 방식의 평가시스템 도입
- 공영방송의 공적책무를 '협약' 형태로 구체화하여 현행 재허가 제도를 '공적책무 협약'으로 운영
 - 3~5년 주기(민영방송보다 긴 기간)의 서비스별(TV, Radio, 온라인 등) 공적책무 방향 수립, 방통위와 공영방송 이사회가 협약
 - ※ 수신료를 포함한 공영방송 자원 대책과 결합
 - 공적책무는 기본책무와 해당 시기의 특별 책무로 구성
 - 공영방송사가 위의 내용이 포함된 '공적책무 이행실적 및 사업 계획서'를 정부에 보고하면, 방송·법률·경영·기술 분야 전문가와 시민단체 등으로 구성된 '공영방송평가위원회'에서 엄격하게 평가
 - ※ 英 BBC는 10년 단위로 왕실 칙허장(Royal Charter)을 갱신하고, BBC와 OFCOM간 공적 책무 관련 협정서 체결 → 불이행시 시정명령, 벌금 과태료 등 부과
- 공적책무 수행평가를 분야별로 명확화하게 구분하여 평가
 - '규제 필요성에서 제기되는 평가'와 '서비스 구성 목적의 평가' 구별
 - 공식적 평가시스템은 응답책임의 구조와 흐름이 분명한 곳으로 집중

구분	1년 단위 평가	5년 단위 평가
방송통신 위원회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송프로그램 평가 ○ 방송통신심의위원회 : 내용규제 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1년 단위의 평가와 감사결과 포함 전반적 평가
공영방송 이사회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경영/회계 평가 ○ 서비스 진행 상황 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전반적 평가 초안 제출

< 참 고 >

현행 방송법상 공적책무 평가방식

구분	명칭	내용	근거
규제기관 평가/심사	재허가 심사	• 5년마다 방송통신위원회로부터 방송면허를 재허가 받는 과정상의 평가	• 방송법 제17조 • 방송법 제10조
	방송평가제도	• 방송통신위원회의 방송프로그램 내용 및 편성과 운영 등에 관한 종합적인 평가	• 방송법 제31조 • 방송법 제7조3항호
	방송심의	• 방송통신심의위원회가 수행하는 방송의 공정성 및 공공성 유지여부, 공적 책임 준수 여부에 대한 사후심의	• 방송법 제32조
	금지사항 준수	• 일반국민의 보편적 시청권을 보장하기 위하여 대통령령에서 정하는 금지행위 등 준수 사항을 이행	• 방송법 제76조의3
내부기구 운영/윤리 규정	자율심의기구	• 자체적으로 방송프로그램을 심의할 수 있는 기구를 설치	• 방송법 제86조
	방송편성규약	• 제작의 자율성을 보장하기 위해 취재 및 제작 종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정, 공표	• 방송법 제4조
시청자 참여	시청자위원회	• 시청자의 권익을 보호하기 위하여 시청자위원회 설치	• 방송법 제87조
	시청자평가 프로그램	• 시청자 의견을 수렴하여 시청자 평가 프로그램을 편성	• 방송법 제89조
	시청자불만 처리위원회	• 시청자 의견의 수렴, 불만처리 및 청원사항을 효율적으로 수행	• 방송법 제54조
자기평가/ 정보공표	경영평가/ 경영평가의 공표	• 당해 연도 경영실적 및 성과에 대한 평가 • 경영평가 결과의 공표	• 방송법 제49조 • 방송법 시행령 제33조
	연차보고서	• 매년 공영방송의 경영과 콘텐츠, 기술 등 전반적인 영역별 현황을 공표	• 강제사항 아님

< 참 고 >

방송의 공적책무 관련 평가항목

■ 방송평가 중 공적책무 평가항목

※ '18.12.5 개정된 방송평가에 관한 규칙 중 지상파방송사업자 (중앙·TV) 대상 평가항목 (700점 만점)

① 내용영역(280점)

- 방송통신위원회의 프로그램 질 평가
- 자체심의 및 공정성 관련 자율규제
- 제도 운영 종합 평가
- 프로그램 관련 수상실적 종합 평가
- 방송사 자체 프로그램 질 평가
- 시청자 평가프로그램 편성 및 운영
- 현황 종합 평가
- 시청자 의견반영 종합 평가

② 편성영역(270점)

- 재난방송 편성 및 운영현황 종합 평가
- 어린이 프로그램 편성 평가
- 장애인 시청지원 프로그램 편성 평가
- 주시청시간대 균형적 편성 평가
- UHD 프로그램 편성 평가
- 시청자위원회 운영현황 및 결과
- 종합 평가
- 비상업적 공익광고 편성 평가

③ 운영영역(150점)

- 장애인/여성 고용 평가 등

■ 방송사업자 재허가·재승인 심사 중 공적책무 평가항목

※ '19.5.10 변경된 재허가·재승인 기본계획 중 지상파 재허가 심사사항 (1,050점 만점)

① 방송의 공적책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성(250점)

- 방송의 공적책임·공정성 관련 이행실적(기타 방송의 공적책임·공정성 제고 실적, 자체심의제도 운영 현황, 편성규약 제정 및 공표 등 현황)
- 방송의 공적책임·공정성 관련 실현 계획
- 시청자 권익보호 관련 이행실적(시청자 민원 처리 현황)
- 시청자위원회 운영 등 현황(시청자위원회 운영, 시청자 평가프로그램 편성, 시청자 평가원 선임 및 운영, 시청자 참여 프로그램 편성, 시청자 의견청취 관련 홈페이지 운영 등)
- 시청자 권익보호를 위한 계획
- 지역적·사회적·문화적 기여 실적
- 지역적·사회적·문화적 기여방안 및 실현계획

② 방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획(100점)

- 공익성 관련 방송프로그램 편성 이행실적(공익적 프로그램, 어린이·노인·다문화 프로그램, 장애인 방송 편성실적 등)
- 공익성 관련 방송프로그램 편성계획
- 지역 프로그램의 기획·편성·제작·구매·투자 실적
- 지역 프로그램의 기획·편성·제작·구매·투자 계획 등

③ 기타 사업수행에 필요한 사항(50점)

- 재난방송 실시에 관한 사항 등

■ 인수합병 변경허가시 공적책무 평가항목

※ 방송법 제10조(심사기준·절차)제1항에 따라 심사

- 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성
- 방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성
- 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성
- 조직 및 인력운영등 경영계획의 적정성
- 재정 및 기술적 능력
- 방송발전을 위한 지원계획
- 기타 사업수행에 필요한 사항

3) 방송재원의 위상정립 및 다각화 방안

■ 검토배경

- 신규 채널(종편PP) 등장, OTT 확산, 미디어 이용패턴 변화로 실시간 시청이 감소함에 따라 방송의 물적 토대가 취약해지고 있음
 - 종편PP의 콘텐츠 영향력 증가는 방송광고시장의 확대 보다 방송 광고재원의 이동으로 전개되면서 지상파방송의 경제적 기반을 약화
 - OTT의 대중화와 미디어 이용패턴의 변화는 광고시장의 변화, 즉 모바일 광고시장의 확대와 개인 맞춤형 광고의 확산으로 전개
 - TV수신료는 정치적 이슈로 자리 잡으면서 39년째 2,500원으로 동결됨에 따라 공적 재원으로 기능하기에는 충분하지 못한 상황
- 방송재원의 취약함은 공적서비스(콘텐츠)의 불확실성 증대, 혁신 유인의 소멸로 이어져 방송의 존재를 위협할 것임
 - 방송재원의 취약함은 방송사업이 아닌 기타 사업으로 집중(지역 방송)됨에 따라 방송콘텐츠의 안정적 제공을 위협
 - 방송콘텐츠 비즈니스에서 전송비즈니스(송출수수료)로 집중함에 따라 전송비즈니스의 불확실성이 방송사업 운영에 큰 영향을 끼침

■ 현황 및 문제점

- 현행 방송법령상 재원에 관한 근거는 KBS 공사의 경비 충당을 위해 필요시 되는 수입으로 명시하고 시행령에 범위를 한정
 - ※ 방송법 제56조(재원) 공사의 경비는 텔레비전방송수신료로 충당하되, 목적 업무의 적정한 수행을 위해 필요한 경우 방송광고수입 등 대통령령이 정하는 수입으로 충당
 - ※ 시행령 제36조(재원) 1. 방송광고수입, 2. 방송프로그램판매수익, 3. 정부보조금, 4. 협찬수입, 5. 위성방송 등 새로운 매체를 통한 수입, 6. 송신업무의 수탁에 따른 수입, 7. 사채 또는 차입금, 8. 전년도 이월금, 9. 기타방송사업에 부수되는 수입

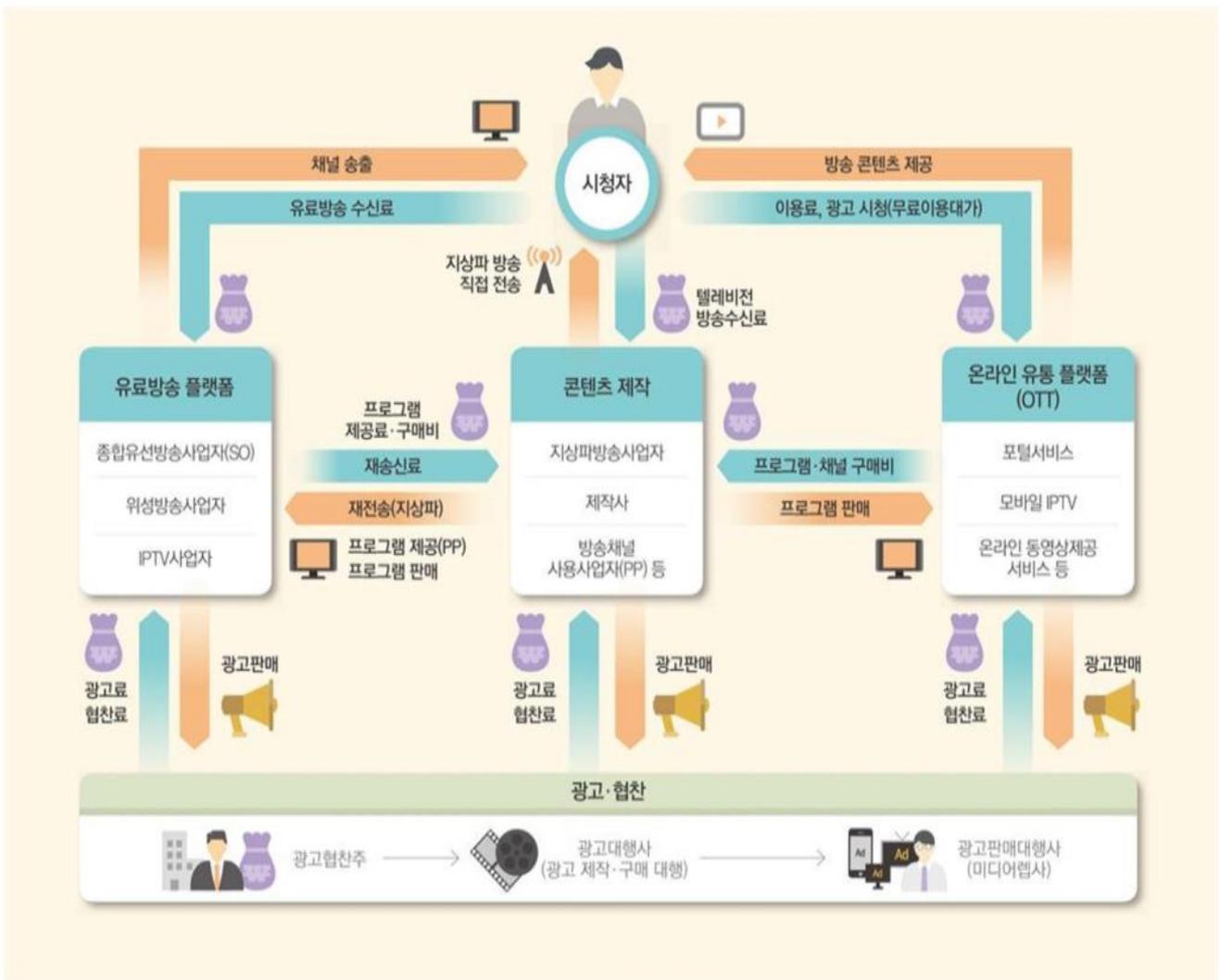
○ 방송사업자가 방송사업을 통해 창출하는 전통적인 방송 재원은 수신료, 방송광고, 방송프로그램 판매임

- 케이블TV, 위성방송, IPTV 등 전송사업을 통해 유료방송사업자가 창출하는 수익이 방송재원의 유형으로 포섭

○ 방송사업자의 상품(서비스) 거래 유형에 따라 도매시장과 소매 시장에서의 수입으로 분류

※ (도매시장 B to B) 방송프로그램·채널거래, 송출수수료, TV홈쇼핑방송매출(판매수수료)
 (소매시장 B to C) TV수신료, 유료방송수신료, 시청률(광고)

[방송재원의 유형과 흐름]



- (재원별 추세) 지난 6년간 방송재원의 추세는 유료방송수신료의 비중 증가, 방송광고의 감소, TV수신료 수입의 정체 등으로 대표

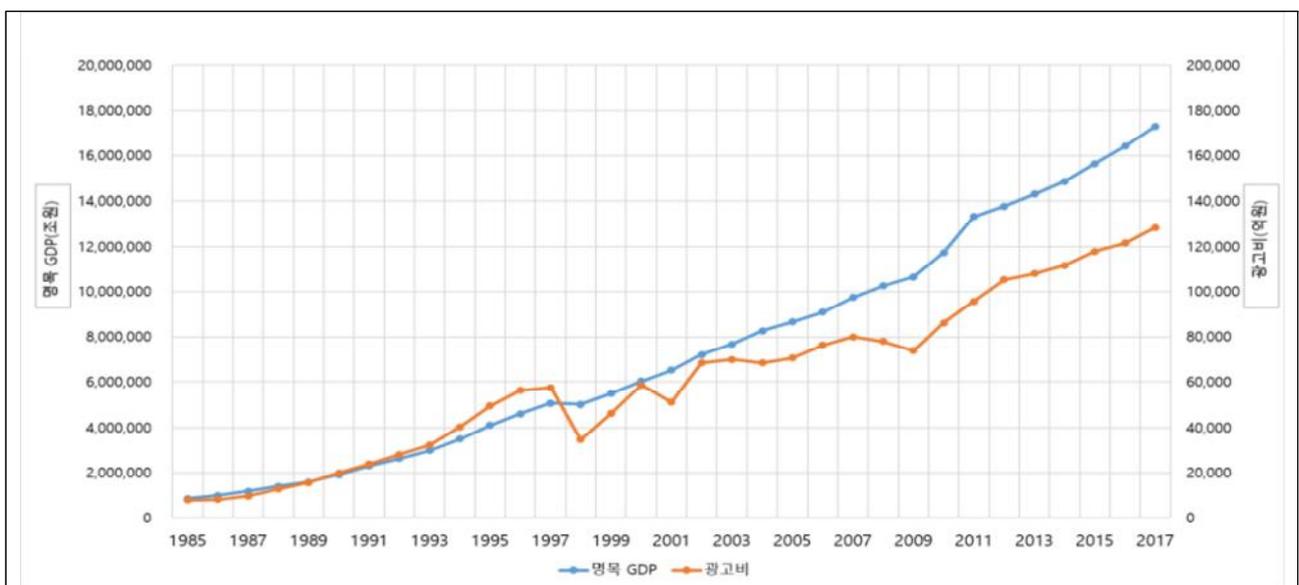
[방송재원 추이]

(단위 : 조원)



- (방송광고) 경제성장률과 광고비성장률이 연동되지만 점차적으로 내수광고시장의 규모가 축소되며, 방송광고가 크게 영향을 받음
- 국내 광고시장은 '98년 외환위기 이후 국내 총광고비가 경제성장 속도에 못 미치고 있으며 간극이 점차 확대

[국내 연도별 GDP와 총광고비]



자료: KOBACO 방송통신광고비 조사 보고서

- '11년 이후 '17년까지 전체 방송광고 대비 지상파광고 점유율 매년 10%(CAGR)씩 누적하여 감소, '11년 대비 '17년 감소폭 40~50% 수준
[최근 5개년간 방송광고비와 총광고비]

구분	11년	12년	13년	14년	15년	16년	17년	11-17 CAGR
KBS-TV	5,746	6,030	5,613	5,061	4,842	4,017	3,497	-8%
MBC-TV	7,899	6,506	6,249	5,813	6,130	5,002	3,752	-12%
SBS-TV(+9개 민방)	6,522	6,137	5,724	5,289	5,114	4,476	4,251	-7%
TV 3사 합계	20,167	18,673	17,586	16,163	16,086	13,495	11,500	-9%
지상파합계(A)*	23,616	21,830	20,643	18,947	19,069	16,182	14,067	-8%
점유율(A/B)	65%	61%	52%	48%	45%	40%	36%	-9%
점유율(A/C)	26%	23%	21%	19%	18%	15%	13%	-11%
전체 방송합계(B)**	36,343	36,071	39,847	39,399	42,281	40,485	39,303	1%
점유율(B/C)	40%	38%	40%	39%	39%	37%	35%	-2%
국내 총광고비(C)**	92,004	93,854	100,029	100,997	107,270	109,318	111,295	3%

자료: KOBACO 통계(*), 제일기획 통계(**)

- (비대칭 규제) 현 방송법 규제는 과거 매체간 균형발전 등을 이유로 지상파-유료방송간 비대칭 규제를 유지해 옴
 - 유료방송의 성장, 방송광고시장의 단일시장 확정 등 시장환경은 변하였지만, 관련 제도가 공정한 경쟁을 저해
- (교차보조) TV수신료는 40여년간 동결되었지만 방송광고를 통해 동결 손실분을 보조하는 구조로 시청자는 저렴한 비용으로 양질의 콘텐츠를 볼 수 있었으나 경쟁 열위의 콘텐츠 소비 환경으로 전환
- (광고판매제도) 방송사가 인터넷망을 통해 콘텐츠를 제공하는 등 콘텐츠 유통구조가 다변화되는 미디어 환경변화에 따라 방송·인터넷·모바일 등을 결합한 크로스 미디어(cross-media) 광고 증가
 - 방송광고 판매대행사업자는 방송광고 이외 광고는 판매가 불가능하여 광고시장 효율성이 저하
- (상생환경) 방송산업 환경이 수직적(기획-제작-송출)에서 수평적 가치사슬로 변화된 현실을 고려하여야 하나, 사업자간 비교우위 분야를 통한 협업 및 상생을 통한 결합이익 극대화 인식 부족

■ 개선방안

< 방송재원의 위상 정립 >

- 그동안 상업적 재원을 통해 공적영역의 가치를 구현해온 제도(교차 보조 시스템)를 변화된 환경과 방송의 미래를 고려해 방송재원의 성격과 역할을 재구조화할 필요
- 방송의 공공성 제고와 혁신을 위해 공적영역과 민간영역의 가치 실현을 위한 방송재원의 위상을 재정립
 - (공적 자원) 공영방송·공공서비스방송의 공적책무 수행을 위한 비용으로 제한
 - ※ 공영방송의 수신료와 비수신료는 회계분리 등을 통해 구분해서 관리
 - TV수신료, 기금 등 관련 자원 개선
 - 공적자원 기반 사후 유통시장(인터넷 유통 포함) 수익은 콘텐츠 재투자 유도를 전제로 제한적으로 허용(가격정책 신중)
 - (상업적 자원) 방송 및 관련 시장에서의 상업적 활동을 통해서 발생된 수익, 정부지원 제한
 - 방송광고시장의 자율성 확대를 위해 기존 지상파, 유료방송 광고 규제 전면 재정비
 - 현행 지상파, 종편PP 미디어랩 제도에 대한 재평가(도입 취지의 유효성)

구분	공적 자원	상업적 자원
정의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공영방송, 공공서비스방송 운영을 위한 비용으로 제한 - 인터넷 유통 등을 통한 콘텐츠 부가서비스 수익창출 예외 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송 및 방송관련 시장에서의 상업적 활동을 통해 발생된 수익 - 정부지원 제한
사례	<ul style="list-style-type: none"> ○ TV수신료 ○ 방송통신발전기금 ○ 국고 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송광고/협찬 ○ 방송프로그램 판매수익 ○ 재송신 ○ 홈쇼핑 수수료
정책 방향	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공적자원 확보 정당화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간자원 확보를 위한 공정경쟁 및 혁신 환경 조성

< 공적재원 확보의 정당화 >

- (TV수신료) 규제체계 변화에 따라 공영방송사의 경영합리화 담보 등을 전제로 수신료 현실화 방안 검토
 - (방발기금) 매체 영향력, 사회적 기여의 중요성, 공정경쟁 환경 조성 차원에서 기금 조성의 필요성, 정당화 논거 및 대상 등 검토
 - 경쟁적 방송환경에서 허가·승인사업자의 영향력 감소(지대 소멸)에 따른 기금 조성의 정당화 논거가 약해지는 상황
- ※ 기금조성의 근거는 허가(특허)에 의한 배타적 이익(지대)의 회수에 있음

< 상업적 재원 확보를 위한 공정경쟁 및 혁신 환경 조성 >

- (광고제도 개선) 지상파방송과 PP간 공정경쟁 환경 조성 차원에서 중간광고 허용 여부 검토 등 전반적인 방송광고제도 개선 필요
 - 유료방송(종편PP)은 시청률, 방송광고 매출 등에서 경쟁력이 확보됨에 따라 지상파와 동일한 수준의 규제 적용
 - (미디어랩제도) 지상파방송 독과점시대에 광고주의 부당한 압력 차단을 위해 도입하였으나, 융합환경하에서는 광고유치에 방해
 - 지역·중소방송사에 대한 공적자금 배분 제도 개선과 함께 미디어랩 제도에 대한 전면 검토 필요
 - (광고판매 확대) 연합OTT 웨이브, 온라인미디어랩(SMR), 모비딕·스브스 뉴스·비디오 머그 등 방송과 온라인간 통합 비즈니스를 활성화하기 위한 기존 규제를 식별하여 재정비
 - 방송콘텐츠 유통매체 확산(N-Screen)이라는 환경변화를 반영하고, 판매효율성 제고를 위해 미디어랩 판매영역 확대
- ※ V-Commerce, 디지털광고 등 크로스 미디어 광고 및 브랜드 콘텐츠 비즈니스 제도화 검토

4 이용자 권익 강화방안

■ 검토배경

- 방송·통신 융합 환경에서 그동안 이용자의 적극적인 정책이나 방송 참여보다는 소극적인 이익 보호에 집중되어 온 경향
 - 이용자 이익 침해 행위, 이용자 권익 등 소비자 보호 측면이 상대적으로 강했음
 - 반면 이용자 입장에서 방송에 접근하고, 방송정책에 참여할 수 있는 소통의 기회가 상대적으로 부족
- 참여, 공유의 시대적 가치에 부합할 수 있도록 정책에 이용자의 입장과 관점이 반영될 필요성이 더욱 높아지고 있음
 - 이용자의 참여와 비판을 통한 미디어의 공적가치 실현 장치 필요
 - ※ 시민 커뮤니케이션 권리 인정과 이를 위한 토대 마련 필요(미디어개혁시민네트워크 컨퍼런스, '19.11.12)

■ 현황 및 문제점

- 역사적으로 그동안 방송에서 시청자 권익이 중요시되는 것은 '수탁자(trusteeship) 모델'에서 기인
 - ※ 20세기 초 자유로운 전파사용에 따른 외부성 문제(말하는 자는 많으나, 들을 수 있는 자는 아무도 없었다)를 해결하기 위해 믿을 만한 자에게 방송할 권리를 부여
 - 그에 따라 수탁자에 대한 공중의 이익을 대변할 수 있는 제도 반영
- 우리 방송에서 시청자 권익의 중요성은 2000년 방송법에 최초 반영
 - ※ 제3조(시청자의 권익보호) 방송사업자는 시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하여야 하고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 하여야 한다.

- 이를 구현하기 위한 제도로 시청자권익보호위원회(방송법 제35조)와 시청자위원회(방송법 제87조, 제88조)가 대표적

제35조(시청자권익보호위원회) : 방송통신위원회 법정위원회

제86조(자체심의) : 모든 방송사업자

제87조(시청자위원회) : 종합편성, 보도전문편성, 홈쇼핑 사업자

제88조(시청자위원회의 권한과 직무)

제89조(시청자평가프로그램) : 종합편성 또는 보도전문편성 사업자

제90조(방송사업자의 의무) : 시청자위원회의 요구를 특별한 사유 없는 한 수용

제90조의2(시청자미디어재단) : 시청자의 방송참여와 권익증진을 위하여 미디어재단 설립

- 동제도를 통해 시청자 권익보호를 위해 방송사업자에게 방송편성 등에 관한 의견 제시 또는 시정 요구할 수 있음
- 그러나 운영상에 있어 시청자위원회의 전문성과 대표성, 진정성, 투명성에 문제가 있다는 지적이 제기
- 그 외 시청자위원회의 입법취지와 방송제작현장간 괴리가 있다는 지적도 있음
- 다매체 다채널 시대에 접어들며 유료방송의 영향력이 확대되었지만 시청자 권익 보호의 방향은 사회·문화적 이익과 인격적인 권리 수준에 머물
- 유료방송의 시청자 권익에 있어 재산적 이익에 대한 보호 부족
- 1인 방송, SNS 등의 확산으로 수탁자 모델의 정당화 논거는 취약
- 그러나 전파를 수탁 받은 사업자와 공중과의 약속이라는 점에서 방송사업자의 시청자 이익과 권익 향상 의무는 유효
- 1인 미디어 시대에 민주적 식견 있는 시민(이용자)으로서의 역할을 하기 위해서는 참여와 비판의 합리성을 갖추기 위한 시민 교육 기반의 확충이 요구됨

■ 개선방안

- (기본방향) 수탁자 모델의 '수동적 권익보호'에서 '능동적 이용자 참여모델'로 전환하고, 이용자 권익보호를 시청자 불만처리 수준의 소극적 측면에서 접근(access)적 관점의 적극적 측면으로 확대
- 정책·제도적 측면에서의 이용자 권익 강화하는 방안
 - (국민참여 강화) 주요 방송사 재허가, 국민관심이 높은 이슈에 대한 정책결정시 국민청문제도 검토
 - (방송평가 참여 강화) 재허가 심사시 '시청자위원회의 방송프로그램 평가' 활용을 확대하고, 방송평가 중 시청자 참여평가 항목 강화
 - (미디어 교육 확대) 전국 단위로 시청자미디어센터를 확대(17개 광역지자체센터 목표)하여 국민의 콘텐츠 활용능력 제고와 동시에 정보 판별력 강화를 위한 비판적 미디어교육 강화
- 방송·운영 측면에서의 시청자 권익을 제고하는 방안
 - (시청자위원회 운영 정상화) 시청자위원회의 대표성 확보, 공공 서비스방송 면허를 갖는 사업자에 한해 시청자와의 직접소통 확대
 - ※ 사례 : 모바일앱을 통해 시청자위원회-시청자, 시청자위원회-방송사 경영진간 소통창구를 운영함으로써 의견수렴 상시화 등
 - (지역시청자 참여기반 강화) 공동체라디오사업 전국 확대, 마을 미디어 활성화 지원, 시민이 참여하는 지역채널(시간대별)운영 등
 - ※ 지역 시청자미디어 센터와의 연계성 강화, 시청자 참여 프로그램 및 시청자 평가 프로그램(옴부즈만 프로그램) 편성 확대 등
 - (방송윤리강령 내실화) 방송사가 자체적으로 구비하고 있는 윤리 강령을 시대에 맞게 업데이트할 필요
 - ※ BBC의 윤리강령 내실화를 위한 5년마다 개정 의무화 사례 참고

< 참 고 >

현행 법령상 시청자 권익보호 제도

구분	시청자 참여 프로그램	시청자 평가 프로그램
정의	시청자가 직접 기획·제작한 방송 프로그램	방송사업자 방송운영과 프로그램에 관해 시청자의 의견을 수렴하여 편성하는 옴부즈만 프로그램 ※ 시청자평가원 출연
사례	KBS ‘열린채널’	KBS ‘TV비평 시청자데스크’ MBC ‘TV 속의 TV’
법적 근거	제69조(방송프로그램의 편성)제7항,10항	제89조(시청자평가프로그램) 제1항
의무 대상	KBS, 공동체라디오방송사업자	종편 또는 보도전문 방송사업자

구분	시청자위원회	시청자권익보호위원회
설치	종합편성·보도전문편성 및 홈쇼핑 방송사업자	방송통신위원회
근거	방송법 제87조(시청자위원회)	방송법 제35조(시청자권익보호위원회)
직무	-방송편성 및 방송프로그램 내용, 방송사업자의 자체심의규정 등에 관한 의견제시 또는 시정요구 → 방송사는 특별한 사유가 없는 한 이를 수용	-시청자 불만처리 및 청원사항에 관한 심의 → 심의결과에 따라 방송사에 권고·의견제시를 하거나 방송통신위원회에 시정명령·과징금 부과 등의 제재조치 건의
운영	-위원은 방통위 규칙에 따라 14개 분야의 단체로부터 추천을 받아 10~15인 이내로 선임하여 방송사 사장이 임명, 위원장은 호선	-9기 시청자권익보호위원회 운영 위원장(김창룡 상임위원) 포함 9인, 임기 1년('19. 2. 3 ~ '20. 2. 2)

5 지역성 구현 기반 확대방안

■ 검토배경

- 전국 사업자인 IPTV의 성장, 인터넷 기반 OTT서비스 활성화 등 미디어 환경의 변화로 인해 지역방송의 생존이 더욱 어려워지고 있는 상황
 - IPTV사업자의 케이블TV 인수·합병으로 지역성 구현 기반이 약화될 우려 존재
 - 지역 지상파방송사는 서울 중앙방송사의 경영 악화가 지역 지상파 방송사의 경영에 직접적인 영향을 주는 구조
- 지역성 기반 강화를 위해 그간 지역방송서비스의 전국화 등 지역 방송의 경쟁력을 갖추기 위한 논의 진행
 - 지역방송서비스의 전국화를 통해 매출 확대 가능성은 낮음
 - ※ 지역방송 연합채널 9colors(PP)의 경우 운영하는 데 어려움이 있는 상황
 - 지역방송의 지역성 의무가 중요한 가치임이 전제된다면, 재원구조 변화와 함께 그 재원의 성격에 따른 운영의 투명성을 담보해야 함
- 궁극적으로 해당 지역의 구성원들이 지역성이 무엇인지에 대한 조사를 통해 지역성을 재구성 할 필요
 - 1980~90년대의 지역성, 21세기의 지역성은 해당 지역의 구성원들은 다를 수 있을 개연성 충분
 - 지역 시청자, 지역구 정치인, 지역 대학교수, 지역 시민단체, 지역 미디어 종사자 등의 지역성에 대한 인식이 모두 다를 수 있음

■ 현황 및 문제점

- (지역성 의미) 특정 지역을 기반으로(공간·지리적 관점), 사회·문화적 관점에서 지역기반 콘텐츠를 제공해 지역민간 동질감과 유대감을 형성(사회·문화적 지역성)하는 서비스를 제공하는 것을 의미
 - 지역자치 기반의 모든 민주국가에서 지역성(정치, 경제, 문화)은 매우 중요한 가치이며, 이를 실현하기 위한 제도적 수단으로 방송은 효과적이며 효율적 수단이었음
 - 외국의 경우에도 대다수 국가의 방송사들이 지역성 구현을 위해 물리적 설비 기반의 방송국 체계를 구축하며 운영
- (환경변화) 유무선 네트워크의 고도화, 인터넷 1인 미디어의 확산 등 인터넷 기반의 미디어 환경 변화는 지역성 구현을 위한 기존 제도에 문제를 제기함
 - 배타적 지역사업권을 통한 사업자의 경제적 기반 보장, 그에 따른 지역성 구현 책무 수행이라는 교차보조 메카니즘 붕괴
 - 지역의 시청자 관점에서 지역방송(지상파, SO) 시청유인 감소
- (의무대상) 현행 방송법령상 지역성 구현의 의무는 지상파방송과 케이블TV에는 적극적인 의무를 부과하고 있으며, 위성방송과 IPTV에는 소극적 의무를 부과하고 있음
 - 지상파방송(TV/R/DMB)과 케이블TV는 방송사업을 지역 허가에 기반해 지역성 구현 책무 수행
 - 전국사업면허를 갖고 있는 위성방송과 IPTV는 local-into-local의 재송신 정책을 통해 지역방송사의 경제적 측면을 고려
- (지역 지상파) 그동안 지역 지상파방송사의 재무구조는 양호하였으나 최근 들어 적자 방송사들이 등장하는 상황

※ '18년 청주방송(-9억), 울산방송(-26억), 제주방송(-33억), 다수의 지역MBC 영업손실 발생

- 그간 지역방송사들은 지역시장의 한계 및 경제적 기반의 협소함으로 인해 규모의 경제를 기대하는 투자를 주저하고 키스테인션에 의존
- 반면 서울경기를 권역으로 하는 OBS의 경우 모두 자체편성을 통해 서울지역의 방송사들과 경쟁하며 적자 누적



- (케이블TV) IPTV 등장 이후, 경쟁 확대에 따른 SO 가입자 감소로 지역성 구현의 공적책무 실행 유인 감소

※ 지역 가입자 평균 비중 : 케이블 SO 42.1% vs IPTV 47.9 %

※ 최근 3년간('16년 기준) MSO지역채널 평균시청률(3사) 0.19%, 시청점유율 0.57%

- SKT-CJH 인수·합병 과정에서 SO지역채널 운용(권리 vs 의무), SO에게만 부여된 지역성 구현 의무 타당성 등과 관련 논쟁 전개

※ SO 가입자들의 지역성 가치 실현(수요)은 어떻게 담보할 것인가?
vs. IPTV 가입자의 경우 우리는 왜 지역의 소식을 들을 수 없나?

■ 개선방안

- (지역성 개념 재설정) 미디어 환경 변화에 대응하여 지역성의 개념 및 구현방식을 재설정할 필요

- 글로벌, 융합환경하에서 지역성을 어떻게 담보할 것인가, 즉 지역성 구현을 위한 최소한의 재정적 기반을 어떻게 확보할 것인가가 관건
- 지역성 가치는 지역주민, 지역대학, 지역시민단체, 지역정치인 등에 따라 다르다는 점에서 공통분모적 가치 정립이 필요하며, 현행 제도를 어떤 매체에 어떤 방식으로 유지, 보완할지 여부 등 검토

- 방송·통신·인터넷 융합환경에 대응하여 지역성 개념 및 구현방식을 재설정하여 지역성 관련 책무는 주되 최소한의 경쟁력을 갖출 수 있도록 관련 규제를 완화하는 방향 검토

○ (지상파방송사간 겸영규제 검토) 지상파방송사간 겸영규제 등을 완화하여 규모의 경제 실현 및 방송사업의 효율성 제고 검토

※ 지상파 겸영규제는 중앙방송사(SBS)의 지역민영방송사에 대한 영향력을 제한하기 위해 도입(1990년대 중반)

【방송사업자간 겸영규제 현황】

소유주체 소유대상	지상파방송사
지상파방송사	<ul style="list-style-type: none"> - 지분 7%이상 (쌍방 5%이상) - 전체지상파 사업자수 10% - 권역별 지상파 DMB사업자수 1/5(전체 6개 미만이면 1개)

※ 방송법상 특정방송사업자(특수관계자 포함)의 매출액은 전체방송사업자 매출액 총액의 33% 이내

- (찬성) 투자 및 관련 방송사업자 인접시장 진입 유도 가능
- (반대) 대주주 사유화 가능성이 있으며, 투자유인은 제한적일 것임

○ (결합판매제도) 중앙방송사의 방송광고결합판매 방식 검토 필요

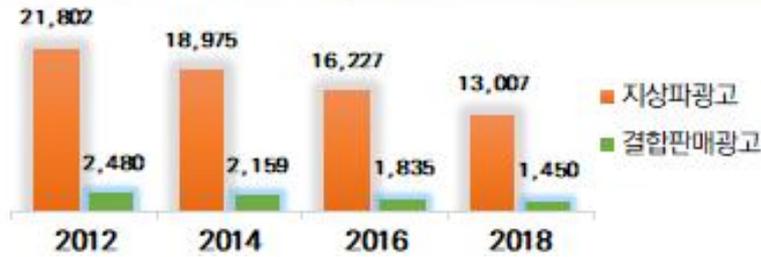
- 결합판매 비중이 높은 지역·중소방송의 경우 지상파 3사 광고매출 규모 감소에 영향을 받아 경영 위기 직면

【결합판매 현황】

미디어그룹	중앙3사	네트워크 지역(25개)	중소지상파방송사 (13개)
KOBACO	KBS	-	EBS, 경인, 극동, 불교, 원음
	MBC	지역MBC(16개)	CBS, 평화, YTN라디오, 영어방송(3개), 경기
SBS M & C	SBS	지역민방(9개)	OBS

지상파방송 미디어업사의 결합판매 지원금액

단위: 억원



- (수중계 편성규제 개선) 현행 자체편성비율에는 자체제작, 구매, 교차구매 등을 포함한 비율로 고시
 - 수중계 비율 기준을 자체제작 편성비율 기준으로 전환하여 지역성 강화 실효성 확보방안 검토
- (지역권역 적절성 검토) 전파의 물리적 특성, 지리·행정적 특성을 반영한 현행의 지역권역 구조를 미디어 환경과 경제적 측면을 종합적으로 고려
 - 지상파(TV/R/DMB)의 지역방송은 총 41개사(KBS 지역국 제외)이며, 케이블TV의 경우 78개 권역 92개 방송국 운영 중

【권역별 지상파방송국 현황】

구 분	KBS (단일법인)	지역방송		중소방송		계
		MBC	지역민방	DMB	라디오	
수도권	.	.	OBS	YTNDMB 한국DMB U1미디어	경기방송 경인방송 도로교통공단 기독교방송 불교방송 평화방송 원음방송 극동방송 YTN라디오	13개
강원권	춘천(총) 강릉(지) 원주(지)	춘천MBC 원주MBC 강원영동MBC	G1	춘천MBC G1		4개
충청권	대전(총) 청주(총) 충주(지)	대전MBC 충북MBC	대전방송 청주방송	대전MBC 대전방송		4개
전라권	광주(총) 전주(총) 목포(지) 순천(지)	광주MBC 전주MBC 목포MBC 여수MBC	광주방송 전주방송	광주방송 전주방송	광주영어 방송재단	7개
경북권	대구(총) 진주(지) 안동(지) 포항(지)	대구MBC 안동MBC 포항MBC	대구방송	안동MBC 대구방송		4개
경남권	부산(총) 창원(총) 울산(지)	부산MBC 경남MBC 울산MBC	KNN 울산방송	KNN 울산방송	부산영어 방송재단	6개
제주권	제주(총)	제주MBC	제주방송	제주MBC 제주방송	국제방송 교류재단	3개
계	18지역국	16개	10개	3개	12개	41개

■ 쟁점사항

- (유료방송의 지역성 구현) IPTV의 영향력 확대, OTT 등 인터넷 동영상서비스의 확산이 예상되는 시대에 설비기반의 지역사업권 기반의 지역성 구현 방식이 유효성 여부(미래지향적 규제체계와 연계)

[SO 사업권역 제한의 타당성 및 실효성]

유지주장	폐지주장
· 지역사업자로서 정체성 유지를 위해 지역 사업권을 유지할 필요	· 전국사업자에 대해 비교열위에 처해 있어 동일한 경쟁환경을 조성할 필요
· SO간 오버빌딩에 따른 중복투자로 출혈 경쟁 우려	· SO간 경쟁은 관로제약 등으로 현실성이 없으며, SO-IPTV간 경쟁가능성은 있음

- 지역성 확보가 SO만의 고유한 의무로 유지하는 것이 시청자권익·지역자치 강화 측면에서 바람직한지 의문

※ 지역 IPTV가입자의 로컬리즘 수요, IPTV의 지역산업에 대한 기여), IPTV, 지역 케이블 SO의 지역채널 재송신(대가 fee 계약)

- 지역에 대한 물리적 접근에서 사회문화적 접근으로 전환을 통해 '사업(서비스)권역과 지역성 구현 권역'을 분리(전국사업자 지역성 구현 의무 부여)

※ 지상파방송의 방송권역 등도 함께 고려할 필요

- (지역방송사 활로) 광역화·지역국 폐지 또는 지역방송 계열 PP 설립 등 검토 필요

- 현행 제도를 유지하며 지역방송사 계열PP를 통한 활로를 모색하는 방안도 검토 필요

< 참 고 >

방송법상 지역성 관련 규정

제5조(방송의 공적 책임) ② 방송은 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성에 이바지하여야 하며 지역간 · 세대간 · 계층간 · 성별간의 갈등을 조장하여서는 아니된다.

제6조(방송의 공정성과 공익성) ⑥ 방송은 지역사회의 균형 있는 발전과 민족문화의 창달에 이바지 하여야 한다.

제8조(소유제한등) ⑱ 과학기술정보통신부장관은 도서산간 등 위성방송 수신만 가능한 지역은 제16항 및 제17항에 따른 가입자 수 산정에서 배제할 수 있는 예외지역으로 지정할 수 있다.

제10조(심사기준 · 절차) ① 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 제9조제1항, 제2항 및 제11항에 따른 허가, 같은 조 제3항, 제5항, 제6항 및 제8항에 따른 승인을 할 때에는 다음 각호의 사항을 심사하여 그 결과를 공표하여야 한다.

3. 지역적 · 사회적 · 문화적 필요성과 타당성

제12조(지역사업권) ① 과학기술정보통신부장관은 제9조제2항에 따라 종합유선방송사업 또는 중계유선방송사업을 허가할 때에는 일정한 방송구역안에서 사업을 운영하는 권리를 부여할 수 있다. 제9조제3항의 규정에 의하여 종합유선방송사업을 승인할 때에도 또한 같다.

② 제1항의 규정에 의한 방송구역과 음악유선방송의 사업구역은 행정구역을 중심으로 지역주민의 생활권 및 지리적 여건과 전기통신설비등을 참작하여 관계중앙행정기관의 장 및 시 · 도지사와의 협의하여 과학기술정보통신부장관이 고시한다

제17조(재허가 등) ③ 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회가 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 재허가 또는 재승인을 할 때에는 제10조제1항 각호 및 다음 각호의 사항을 심사하고 그 결과를 공표하여야 한다.

4. 지역사회발전에 이바지한 정도

제33조(심의규정) ① 방송통신심의위원회는 방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위하여 방송 심의에 관한 규정을 제정 · 공표하여야 한다.

8. 인종, 민족, 지역, 종교 등을 이유로 한 차별 금지에 관한 사항

제42조의2(지역방송발전위원회의 설치) 방송통신위원회에 지역방송발전위원회를 둔다.

제43조(설치등) ④ 공사는 업무수행을 위하여 필요한 때에는 이사회회의 의결을 거쳐 지역방송국을 둘 수 있다.

제44조(공사의 공적 책임) ② 공사는 국민이 지역과 주변 여건에 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다.

제70조(채널의 구성과 운용) ④ 종합유선방송사업자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 지역정보 및 방송프로그램안내와 공지사항등을 제작 · 편성 및 송신하는 지역채널을 운용하여야 한다. 다만, 지역채널에서는 지역보도 이외의 보도, 특정 사안에 대한 해설 · 논평은 금지한다.

< 참 고 >

지역방송 통합 사례

구분	주요 사례
KBS	<ul style="list-style-type: none"> ○ '04년 지역국 기능 조정을 통해 7개 지역국을 통폐합하여 25개 지역국에서 현재의 18개 지역국으로 개편 - '04.3월, 감사원은 KBS 특별감사보고서를 통해 자체제작 비율이 낮고, 지역국 간부 증가를 지적하며, 16개 방송국 통폐합 권고하였으며, 이에 KBS 이사회에서 감사원 결과에 따라 7개 지역국* 통폐합 결정 <ul style="list-style-type: none"> * 여수, 군산, 남원, 공주, 영월, 태백, 속초 등 7개 지역국 폐지 - 당시 KBS 사측은 개혁추진단('03.6월)을 통해 지역국 기능조정을 주장했으나, 노조는 노사합의 없는 결정이라며 반발하였고, 해당 지역주민과 시민단체 등이 반대하며 지역방송 활성화 방안을 제안
MBC	<ul style="list-style-type: none"> ○ '11년 창원/진주가 MBC경남으로, '15년 강릉/삼척이 MBC강원영동으로, '16년 청주/충주가 MBC충북으로 통폐합하여 19개 지역계열사에서 현재의 16개 계열사로 개편 - '11년 창원/진주MBC 합병시 사측의 합병추진 방침에 대해 노조와 진주지역민 반대, 지역시청자 의견 미청취에 따른 심사 지연, 지역방송발전위원회 위원간 찬반 의견이 엇갈리는 등 진통 끝에 합병 - '15년 강릉/삼척 합병과 '16년 청주/충주 합병시에는 방송환경 대응을 위한 자발적 합병이며, 지역방송 활성화와 고용안정 보장 효과가 기대된다고 노사합의 및 지역 사회 동의를 거쳐 합병 추진 - 한편, '15년 울산/경남MBC 합병추진단이 구성되어 합병을 시도하였으나 노사 합의가 이루어지지 않아 무산된 사례도 있음
지역 민방	<ul style="list-style-type: none"> ○ '95년 1차(부산/대구/광주/대전), '97년 2차(전주/청주/울산/인천), '01~'02년 3차(강원/제주) 총 10개사가 있으며, '05년 부산방송(PSB)과 울산방송(UBC) 합병을 시도하였으나 무산됨 - '02년 방송위원회는 1도 1사 민영방송 광역화 정책목표에 따라 '03년 2월까지 부산방송과 울산방송의 자율적 상호합병을 권장, '05년까지 통합을 논의했으나 방송사 간 입장차이로 자율합의 실패 - 이후 방송위원회는 경남민방 설립을 위한 허가 절차를 진행했으나, SBS의 지역방송 장악 문제로 확대되며 신규 민방 설립 무산

○ '99년 방개위, '05년 중장기방송발전위 주도로 지역방송 광역화에 대하여 정책을 제안하였으나 실행되지는 않았음

6 보편적 서비스 구현 및 네트워크 운영 효율화 방안

■ 검토배경

- 지상파방송에 대한 무료 보편적 서비스 의무는 국가의 공공자산인 지상파 주파수를 별도 이용료 없이 사용하는 것에 대한 반대 급부

[용어 정의]

○ 보편적 서비스(universal service)의 연원

- 1907년 통신사업자 AT&T가 최초로 사용(“하나의 시스템, 하나의 정책, 보편적 서비스”), 당시 시내전화서비스는 상호접속이 없는 독립된 망을 운영하는 다수의 사업자에 의해 제공, 당시의 개념은 독립망을 운영하는 사업자들을 합병하여 다른 통신회사의 전화사용자들에게 전화를 걸 수 있도록 하는 시스템의 통합을 의미

○ 현재의 보편적 서비스 정책

- 기본적 전기통신서비스를 모든 국민들이 적정한 요금에 이용할 수 있도록 보장하기 위한 정책

- 지상파방송은 주파수 도달 범위를 넓힘에 따른 편익과 비용 사이에서 고민할 수밖에 없었음
 - 국가적 프로젝트로서 ‘무료 보편적 수신 범위 및 조건’이라는 것이 명확히 진척되지 못한 상태에서, 지상파 방송사나 국가나 별다른 고민 없이 유선방송을 통해 포괄 범위를 확대한 것이 문제의 원인
- ‘공적 서비스’와 ‘기본적 서비스’를 제공하기 위해 어떤 수단의 네트워크를 활용할 것인가에 대한 정책의 방향성을 제시할 필요
 - 지상파망을 고도화하여 해결할 것인지 아니면 대안적 네트워크를 활용할 것인지 등 네트워크 운영에 대한 정책적 판단이 필요
 - 지상파 네트워크의 기본적 체계를 가능한 한 통합하여 유지한 채, 위성이나 IP네트워크 등을 통해 수신할 수 있도록 하는 보완적 방안(필요시 보조금 지급 등)을 마련할 것인가 등이 주요 쟁점

■ 현황 및 문제점

- 보편적 서비스의 핵심은 '접근성'을 보장하는 데 있으며, 그것을 적정하고 합리적인 수준에서 제공하는 데 있음
 - 통신의 경우 적정하고 합리적인 요금을 통해, 방송서비스는 커버리지 확보를 통해 간접비용(광고=무료, 수신료)으로 제공
- 현재 우리 국민들이 지상파방송서비스에 접근하는 방식은 직접 수신을 통한 접근은 5%미만이며, 90% 이상이 유료방송서비스를 통해 접근하므로 대다수가 유료방송서비스 가입을 통해 이루어짐
- 지상파방송은 무료 보편적 서비스 의무를 지닌다는 말은 그 본원부터 재검토될 필요가 있음
 - 전 국민이 언제든 어디서든 원한다면 추가 비용 지불 없이 서비스를 이용할 수 있어야 한다는 말은 상당 부분 보편화되었으며, 문제의식 없이 관습적으로 활용해 왔으나 현실과 괴리가 있음
 - 공영방송 등 공공서비스는 해당 지위를 유지하기 위한 논거로서 보편적 서비스를 제시하지만 그 실질적인 측면을 어떻게 채워야 하는지에 대한 고민이 부족한 상황
- 인터넷 융합환경에서 4차 산업의 기술(클라우드, 인공지능, 빅데이터 등), OTT 서비스 등 IP 기반의 기술혁신이 방송사업자의 변화를 요구
 - IP 기반의 신규 서비스들은 기술운영과 진입측면에서 무규제에 가까운 제도적 이점을 통해 빠르게 성장하는 추세
- 기술이 새로운 서비스 모델과 시장을 창출하는 융합환경에서 현 방송서비스와 관련된 기술들은 폐쇄적이자 서비스 종속적인 구조
 - 지상파방송은 지상파망을 통해, 케이블TV는 케이블망, 위성방송은 위성망, IPTV는 프리미엄 인터넷망을 통해 송출
- 기술 종속적 구조에서는 방송네트워크의 운영의 자율성이 제약됨에 따라 새로운 비즈니스 모델을 강구하는 데 어려움이 존재

■ 개선방안

- (보편적서비스 개념·대상 규정) 무료 보편적 접근과 이용이 필요한 서비스가 무엇인지를 규정하고 이에 대한 해결 방안 마련
 - 재난방송 등 공적으로 소유되어 공적 목적으로 제공되는 미디어 서비스 중 어떤 서비스를 '기본적 서비스'로 설정해야 하는지 검토
 - 또한 그에 대한 접근 수단은 무엇이 되어야 하는지를 정립할 필요
 - ※ '보편적 서비스'와 '의무재송신(KBS1, EBS)', '보편적 시청권'은 구분됨

- (네트워크 운영의 유연화) 네트워크 정책에 있어 '기술 중립성'을 채택할 필요
 - 지상파 송출네트워크 외에 다양한 이종 네트워크들간의 결합 및 협업 등을 위한 제도 개선 추진
 - ※ 주파수 할당방식(RF only), IP only에서 전송방식별 하이브리드, 네트워크 결합 허용
 - 지상파 경쟁력 강화의 대안으로 네트워크 운영의 효율화 및 비즈니스 모델 개발 지원
 - 우선적으로 현행 방송법상 승인제인 지상파·유료방송간 기술결합 서비스에 대한 심사 및 진입규제 완화 등 추진
 - ※ 방송법 제2조(용어의 정의) 26. "기술결합서비스"란 지상파방송사업·종합유선방송사업 및 위성방송사업 상호간 또는 이들 방송사업과 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제4호가목에 따른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업 간의 전송방식을 혼합사용하여 제공하는 서비스를 말한다.
 - ※ 제9조의3(기술결합서비스의 승인) ① 지상파방송사업자(공동체라디오방송사업자 제외)·종합유선방송사업자·위성방송사업자 또는 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 기술결합서비스를 제공하고자 할 경우에는 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회의 승인을 받아야 한다.

< 참 고 >

방송송출 효율화 관련 국내외 사례

구분	주요 내용	
국내	'84년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송 송출부문 중복투자 효율화, 전파자원 균형 배분 등을 위해 송·중계소 위탁 운영계획이 수립 - '84.10월 KBS, MBC, 한국통신공사는 송·중계소 위탁 운영 협정 체결하고, 송·중계시설을 한국통신공사에 완전히 이관하기로 했으나, 시설사용료 수준, 자산 감정작업 등 합의 실패 - 방송사와 업무협조 문제 등 부작용으로 '88.6월 통신공사로 이관된 시설 및 자산과 인원을 방송사로 환원
	'90년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공보처는 방송송출 기능의 통합·관리가 필요성을 제기하였으나 광범한 의견수렴 등을 통해 신중한 접근이 필요하다는 의견 - 민방 부활 등 방송구조개편을 위한 방송법 개정논의에서 송출방송국과 프로그램 제작방송사의 분리 의견 제시
	'99년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송개혁특별위원회, 방송송출기능 통합운영을 위한 송출공사 설립 검토하였으나 지상파방송사 및 기술분야 종사자 반발로 무산
	'01년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송위원회(방송정책기획위원회)는 디지털방송 전환 시기에 송출시스템 및 인력 중복투자와 자연환경 훼손 방지를 위해 전문 송출공사 설립 방안을 제시
	'08년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 천영세 민주노동당 의원은 지상파DMB가 공적인 이동수신방송 역할 수행을 위해 지상파DMB 송출공사 설립을 제시 - 중계망에 소요되는 자본금을 방송발전기금과 지상파DMB 사업자, 단말기 제조업자 등 관련업체가 공동부담, 송출공사의 운영은 중계망 사용료 및 방송발전기금으로 충당하는 방안
국외	영국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1990년대 후반 지상파TV 방송의 디지털 전환이 이루어짐에 따라 다채널 방송 서비스가 도입됨 - 이에 따라 방송콘텐츠를 제공하는 TV서비스사업과 지상파를 이용한 다중송출 기능을 담당하는 다중송신(multiplex)사업으로 이분화 ○ Arqiva는 2007년 다중송신면허를 소유한 Crown Cattle 인수, 2013년 주파수재배치 과정에서 일정 기간 유휴대역이 된 600MHz대역 2개 다중송신 면허 취득 - 4개의 다중채널면허를 보유하고 있으며 BBC 지상파 방송프로그램 송출 담당
	프랑스	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지상파방송 사업 구조는 채널사업자(방송사), MUX 사업자, 네트워크 사업자로 구분되어 채널과 송출을 분리 - 채널사업자 : 방송콘텐츠를 제작하여 자신이 속한 MUX사업자에게 신호 전송 - MUX사업자 : 자기소속 채널사업자의 콘텐츠를 동일 주파수를 이용해 multiplexing - 네트워크 사업자 : 방송망 구축 및 방송을 송출하는 사업자
	독일	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송사가 공모절차를 통해 방송용 주파수를 확보하고 전문송출 사업자인 Media broadcast가 해당 주파수대역 활용하여 송출을 담당 - 2016년 아날로그가 디지털화되면서 Media Broadcast가 시범방송을 위해 직접 주파수를 할당받고 주요 대도시부터 방송채널 제공
	기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영국, 프랑스, 독일 등이 대표적 사례이며 미국, 일본에는 운영사례 없음

V

미래지향적 규제체계 정비방안

1 현행 국내 방송·통신 규제체계

■ 검토배경

○ 방송통신 디지털화 및 융합시대를 맞이하여 방송의 산업적, 공익적 역할을 제고하기 위해 기존 규제체계의 한계를 진단하고, 이를 개선하기 위한 제도적 대응의 중요성이 커지고 있음

- C-P-N-D 모든 영역에서 방송과 통신의 경계구분이 와해되는 융합 생태계가 조성되면서 이러한 구조적 변화를 반영하는 수평적 규제 체계의 도입이 제도적 대안으로 부상하고 있음

※ 2000년대 초에 EU를 중심으로 방송통신 산업을 전송계층과 콘텐츠계층으로 구분하고, 기술중립성 및 동일서비스 동일규제 원칙에 입각하여 각 계층별로 규제를 이원화하는 수평적 규제체계가 도입되었음

○ 우리나라는 '06년 이후 IPTV 도입방안 및 방송통신 통합 규제기구 설립방안을 둘러싸고 수평적 규제체계 도입에 관한 논쟁이 치열했지만 제도적인 수준에서 전향적인 변화를 가져오지는 못했음

- IPTV는 별도의 IPTV법을 제정하여 도입되었지만 이후 유료방송 시장의 규제 일원화를 위한 통합방송법 제정의 필요성이 대두

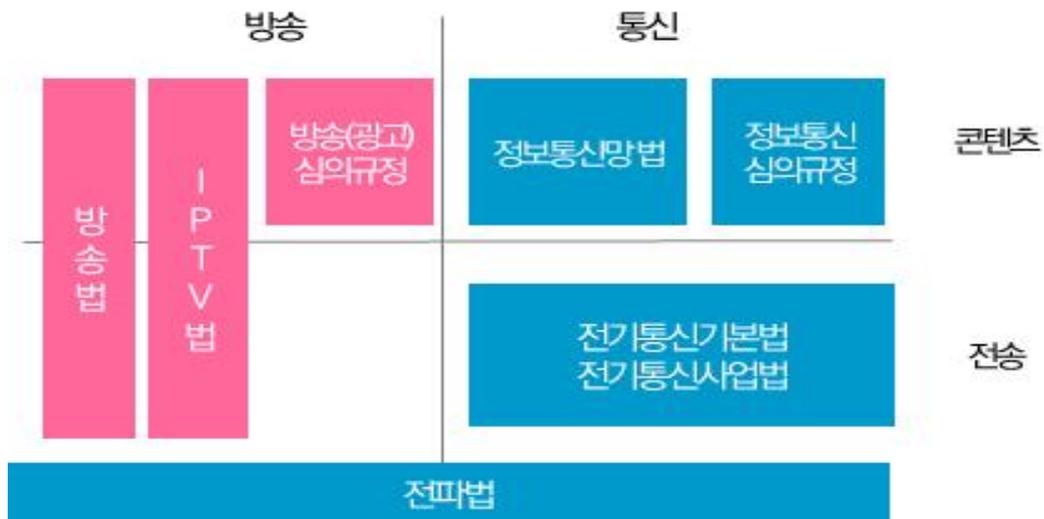
- '08년 방송통신 통합규제기구인 방송통신위원회가 설립되었지만, 이후 두 번의 정부를 거치면서 미디어 정책 관련 부처 분리*

* 방송통신위원회 / 미래창조과학부 → 과학기술정보통신부

- '10년 수평적 규제체계를 지향하는 방송통신발전기본법이 제정되었지만 방송과 통신의 이원적 법체계 하에서 큰 역할을 하지 못함

■ 현 황

- (수직적 규제체계) 우리나라는 서비스가 제공되는 전송망(방송망, 통신망)을 기준으로 방송과 통신을 구분하고 규제를 차별화하는 수직적 규제체계를 따르고 있음
 - 방송망(지상파, 케이블, 위성, IPTV) 서비스는 방송의 정의를 중심으로 방송법, IPTV법, 방송(광고)심의규정으로 규율되며,
 - 통신망(PSTN, PSDN, LAN, ISDN 등) 서비스는 전기통신역무(기간, 부가) 정의를 중심으로, 전기통신기본법, 전기통신사업법, 정보통신망법, 정보통신심의규정으로 규율



- (방송서비스 분류체계) 방송사업 개념을 중심으로 서비스를 분류하고, 사업면허 부여(허가, 승인, 등록, 신고) 및 각종 규제(소유·경영, 편성, 채널구성, 광고, 내용, 요금 등)를 차별화

법	방송	방송사업(자)	기타
방송법	텔레비전 방송 라디오방송 데이터방송 이동멀티미디어방송	지상파방송사업(자) 종합유선방송사업(자) 위성방송사업(자) 방송채널사용사업(자) 공동체라디오방송사업자	중계유선방송사업(자) 음악유선방송사업(자) 전광판방송사업(자) 전송망사업(자)
IPTV법	인터넷멀티미디어방송	IPTV 방송제공사업(자) IPTV 방송콘텐츠사업(자)	-

- (통신서비스 분류체계) 전기통신회선설비(망)의 보유여부와 의무(서비스)에 따라 기간통신의무와 부가통신의무로 구분하고 규제를 차별화

의무	사업	사업자
기간통신의무	기간통신사업	기간통신사업자
부가통신의무	부가통신사업	부가통신사업자
특수유형 부가통신의무	특수유형부가통신사업	특수유형부가통신사업자

- (기간통신서비스) 전기통신회선설비를 설치하거나 이용하여 기간통신의무를 제공하는 사업
 - ※ 전화·인터넷접속 등과 같이 음성·데이터·영상 등을 그 내용이나 형태의 변경 없이 송신 또는 수신하게 하는 전기통신의무 및 음성·데이터·영상 등의 송신 또는 수신이 가능하도록 전기통신회선설비를 임대하는 전기통신의무
 - 기간통신사업은 등록사업이며, 외국인 지분제한, 특정 사업 겸업 승인, 외국인 지분제한 49%, 인수·합병 인가, 주식취득 공익성 심사, 요금인가 등의 규제 적용
- (부가통신서비스) 기간통신의무가 아닌 모든 서비스(부가통신의무)를 제공하는 사업이며 별도의 특수유형 부가통신의무가 있음
 - 부가통신사업은 신고사업이며, 특별한 규제는 없음
 - 특수유형 부가통신사업은 등록사업이며, 콘텐츠 유통방지 등 기술적 조치 관련 규제가 있음
 - ※ 특수유형 부가통신사업에는 1) 저작권법 제104조에 따른 특수유형의 온라인 서비스제공자의 부가통신의무(P2P서비스 등), 2) 문자메시지 발송의 부가통신의무(IMS서비스)가 있음

■ 문제점

- (동일/유사 서비스 간 상이한 규제) 전송망만 다를 뿐 이용자 입장에서 동일(또는 유사)한 서비스가 각기 다른 법령에 따라 상이한 규제가 적용되면서 서비스 간 규제 불균형이 발생

※ 비록 전기통신기본법과 방송법 모두 전송망을 “전기통신설비”라는 용어를 사용하고 있지만, 방송의 경우 실제 사업 분류, 허가 단계에서 개별 전송망을 지정

- 전송망을 사용하는 유료방송플랫폼(케이블, 위성, IPTV)은 방송규제를, 인터넷망을 사용하는 OTT는 통신규제를 적용받음
- 동일한 서비스(다채널방송, VOD 등)를 제공하고 있으나 전송수단에 따라 SO, 위성, IPTV가 각기 다른 규제가 적용

※ 소유·경영규제, 사업권에서 SO·위성·IPTV 간 차이 존재

방송사업	인허가	외국자본	일간신문/뉴스통신	경영	지역채널 직사채널
종합유선방송사업	허가 (지역사업)	49%	49%	합산 매출액 33%, 가입자 1/3, 채널 1/5, 지상파 33%	지역채널 직사채널
위성방송사업	허가 (전국사업)			위성 2개 이상, 위성·SO 지분 33%, 합산 매출액 33%. 채널 1/5	직사채널
IPTV방송제공사업	허가 (전국사업)			채널 1/5, 가입자 1/3	-

- (플랫폼사업에도 높은 규제) 국내 방송규제는 유료방송(케이블 위성, IPTV)에도 높은 수준의 공익성과 규제를 부과하고 있는데, 방송통신 수평규제 도입 논의 때마다 계층분류 논쟁이 있었음

- 방송법은 유료방송플랫폼 사업에 대해 높은 수준의 공익성과 진입 규제(허가) 및 각종 규제(경영, 채널구성, 금지행위, 요금)를 적용
- EU의 수평규제체계는 방송통신 분야를 전송계층과 콘텐츠계층의 이원화하는데, 플랫폼 사업을 어느 계층에 가깝게 규정하는가에 따라 규제의 내용과 수준이 달라질 수 있음

2) 해외 방송·통신 규제체계 및 시사점

■ 현황 : 주요국 동향

- (수평규제 1단계) 융합 환경에 대응하고자 EU는 기술 중립성 및 동일서비스·동일규제를 기본원칙으로 방송통신서비스를 전송계층과 콘텐츠계층으로 이원화하고, 규제를 차별화하는 수평규제 도입

구분	전송 계층	콘텐츠 계층
규율 대상	전자커뮤니케이션네트워크(망) 전자커뮤니케이션서비스(전송플랫폼)	시청각미디어서비스(실시간TV, VOD) 정보사회서비스(인터넷콘텐츠)
추구 가치	경쟁 활성화	사회문화적 공익
규제 수단	규제프레임워크 지침 ('02년) (경쟁, 인가, 접근, 보편적서비스, 정보보호)	시청각미디어서비스 지침 ('07년) 전자상거래지침 ('02년)

※ EU의 수평규제체계에서 방송플랫폼 사업은 전송계층에 포함

- (기술중립성) 동일한 서비스가 각기 다른 기술에 의해 제공되어도 규제를 차별화하지 않는 원칙
- (동일서비스·동일규제) 동일계층(전송, 콘텐츠) 내에 속하는 서비스에 대해서는 동일한 규제를 적용하는 원칙
 - 전송계층과 콘텐츠계층 간 규제 차별
 - 전송계층 내 네트워크, 플랫폼 사업에 대한 규제 비차별
 - 콘텐츠계층 내 서비스 간 규제 차별
- (수평규제 2단계) EU는 '09년 이후 방송통신 분야의 환경변화(OTT 성장, 서비스 글로벌화) 및 이용자(소비자) 보호 강화 필요성을 반영하여 주요 규제지침을 개정
 - (전자통신부문 규제지침, '18년) EU 단일시장 활성화, ECS (Electronic Communications Service) 개념 확장, 차세대 네트워크 투자 촉진, 이용자 보호 강화, 시장지배적 사업자 의무 강화 등 추진

※ '18년에 개정된 EU의 전자통신부문 규제지침(The European Electronic Communications code, EECC Directive)은 '02년 규제프레임워크를 대체

- (시청각미디어서비스지침, '18년) VSP(Video Sharing Platform)를 규율 대상으로 포함하고, 미성년자 보호 강화, 증오유발 개념 확대, 실시간 방송 규제 완화 및 VOD 서비스에도 유럽산 제작물 쿼터제 적용 등

※ '18년 개정된 EU의 시청각미디어서비스 지침(The Audiovisual Media Service Directive) '07년에 제정된 지침을 개정한 것임

- (디지털세, '18년) EU내 온라인으로 700만유로 이상 수익, 10만명 이상 이용자 보유, 3,000개 이상의 온라인 비즈니스계약을 맺은 기업을 대상으로 과세하는 방안 (법인세 개념)

※ 다만, 디지털세 도입전까지 글로벌 수익 7억 5천만 유로 이상, EU내 5천만 유로 이상 기업에 대해 공정과세를 위해 3% 과세(디지털서비스세)

■ 외국사례 시사점

○ (수평규제의 보편화) 비록 유럽을 중심으로 도입되었지만, 최근 규제담론이 미국의 주요 글로벌 OTT(GAFAN)에 유럽이 대항하는 상황임을 감안할때, 글로벌 방송통신 규제체계는 수평규제가 보편화

- 네트워크-플랫폼-콘텐츠의 수직적 분류체계를 전송-콘텐츠 계층으로 이원화하여 융합으로 인한 변화를 규제체계로 포섭

- 수평규제의 핵심은 계층의 특성에 따라 규제목표와 규제내용을 이원화하는 것임

- (전송 계층) 경쟁극대화를 목표로 최소한의 규제를 통해 네트워크 고도화 및 서비스 활성화 추진
- (콘텐츠계층) 사회문화적 공익성 추구를 목표로 미성년자 보호, 유해물 규제, 상업광고 규제, 다양성 증진 등을 추구

- 서비스 분류를 사업자 입장이 아닌 이용자 입장에서 판단하고 있음

- (OTT서비스 규제) 방송과 통신 분야 모두 기존 서비스와 유사하면서도 규제가 약했던 OTT가 폭발적으로 성장함에 따라 공정 경쟁과 규제 형평성 차원에서 OTT에 대한 규제 필요성 증대
- (규제영역) 최근 전자통신부문 규제 지침, 시청각미디어서비스 지침 공히 OTT서비스를 규율대상에 포함하였고, 시청각 분야에서 OTT (VOD)에 대한 유럽제작물 쿼터제 신설 등
 - ※ 시청각미디어 분야에서 최근 포함된 OTT서비스는 VSP서비스(Video Sharing Platform Service)
- (내용규제) VOD 및 온라인 콘텐츠에 대한 내용규제를 강화
 - 개정된 시청각미디어서비스 지침은 VOD서비스의 내용 규제를 리니어서비스와 대등한 수준으로 강화
 - 소셜네트워크서비스 규제법(독일)*, 온라인 유해물 백서(영국), 온라인 유해물 규제법(프랑스) 등 최근 온라인 콘텐츠에서 범람하고 있는 유해물 규제 강화를 위한 대응책 마련
 - * 독일 내 200만 이상 가입자를 보유하고 있는 SNS서비스를 대상으로 특정 집단에 대한 차별, 혐오, 증오, 가짜뉴스 등이 게시되는 것을 규제하기 위한 법으로 '17.10월부터 시행 중
 - 영국과 프랑스의 온라인 콘텐츠 유해물 관련 법들은 독일의 소셜네트워크서비스 규제법(일명 페이스북법)을 기본 모델로 함
- (세금부과) 온라인 내용규제와 병행하여 미국 등 해외 주요 글로벌 OTT서비스에 대한 세금 부과 추진
 - OTT서비스에 대한 내용규제 강화와 디지털세 부과 추진은 인터넷 서비스에 대한 규제강화 및 대미 대응전략을 동시에 내포
 - ※ 프랑스 디지털세법 의결 (글로벌 7억5천만 유로, 프랑스 내 2,500만 유로 이상 기업에 3% 과세)

< 참 고 >

유럽연합 및 주요국의 규제체계 동향 최근 사례

국가	주요 내용
EU 전자통신 부문 규제지침	<ul style="list-style-type: none"> • (유럽 단일시장 활성화) 유럽 전역에 동일한 법규를 적용 (BEREC 신설) • (차세대 네트워크 투자촉진) 5G망, 번호자원 등 투자를 위한 경쟁 촉진 • (ECS개념 확장) 인터넷접속서비스, 개인간통신서비스를 ECS에 포함 • (소비자보호 강화) 비차별권리, 정보제공 받을 권리, 투명성 권리, 사업자 전환/이동성 권리, 보편적서비스 권리, 입수가능성 권리 등 강화 • (시장지배적 사업자 의무 강화) 중대한 시장력을 가진 사업자에 대해 투명성, 비차별성, 회계분리, 설비접근, 가격통제, 기능분리 등 • (보편적서비스 강화) 모든 시민은 기본적 서비스(e-mai, 검색, 온라인교육, 온라인뉴스, 소셜미디어 등)에 대한 접근 및 이용이 가능해야 함
EU 시청각 미디어 서비스 지침	<ul style="list-style-type: none"> • (VSP 포함) 유튜브 등 동영상공유플랫폼 규율대상에 포함 및 규제 신설 • (중요유발 개념 확대) 유럽기본권헌장 21조 내용(성별, 인종, 피부색, 민족, 유전, 언어, 종교, 신념, 정치적 견해, 소수집단, 장애, 연령, 성적지향) 반영 • (미성년자 보호 강화) 미성년자가 유해물 차단을 위한 기술조치 강화, 불법적, 고수위 유해콘텐츠 규제강화, 미성년자 개인정보의 상업행위 규제 등 • (실시간 방송 규제완화) 간접광고 규제완화, 광고시간 1일 총량제 도입 • (유럽산 제작물 쿼터제 강화) VOD서비스도 최소 30% 이상 포함
영국	<ul style="list-style-type: none"> • (ATVOD 폐지) 정부-민간 협력규제 모델로 설립되었던 ATVOD가 폐지되고, ODPS에 대한 규제권한은 OFCOM으로 이관 • (Online Harms 백서) 인터넷 유해물 규제를 위한 백서 발간 ('19년)
독일	<ul style="list-style-type: none"> • (소셜네트워크서비스 규제법) 유튜브, 페이스북 등에서 유통되는 각종 유해물을 적극 규제하기 위해 제정('17년 10월부터 시행) • (구글, 페이스북 규제) 쾰른 행정법원은 구글의 Gmail을 전기통신서비스에 해당하는 통신법 적용 판결('15년), 연방카르텔청은 페이스북을 개인정보 착취 및 경쟁법 위반으로 판결('19년)
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> • (디지털세) 연간 글로벌 수익이 7억5천만 유로 이상이면서 프랑스에서 2천5백만 유로 이상의 기업에 세금 부과하는 법 통과 ('19년) • (온라인 유해물 규제) 차별·혐오물 24시간 삭제 의무, 위반시 125만 유로 벌금 부과하는 법 통과 ('19년)

3) 방송 개념의 재정립 방안

■ 검토배경

- 인터넷 동영상 서비스의 확산으로 방송 영역이 해체되고 있음
 - 현대적 개념에선 위성방송이 등장하면서 지상파 방송만을 뜻하는 방송의 개념은 이미 1980년대에 붕괴
 - ※ 미국의 경우 MVPD는 방송이 아닌 서비스들에 대한 정의를 두고 있음
 - 넷플릭스, 유튜브, 폭, 티빙 등 OTT 서비스의 등장과 함께 전통적 방송과의 유사성, 영향력 등으로 인해 산업적, 사회적 혼란 발생
- 새로운 서비스를 포괄하기 위해서는 새로운 개념을 구축하고 방송 범위를 재설정할 필요
 - 전통적 방송이 추구해온 규범과 가치를 어느 서비스까지 적용할 것인가, 그리고 전통적 방송의 어느 영역을 유지하고 재구조할 것인가 등에 대한 방향과 연계
- 궁극적으로는 이상의 방향을 담기 위해서는 방송법 대신 (가칭) 시청각미디어서비스법과 같은 새로운 법체계가 성안될 필요
 - 콘텐츠를 편집하여 편성할 수 있는 권리를 갖는 인터넷사업자는 다수이나 방송이라는 이름하에 포섭하기는 곤란
 - 방송은 실시간성을 기술적 특성으로 중시하지만, 그 특성을 통해 모든 인터넷동영상서비스를 방송으로 분류하는 것은 부적절
 - 새로운 분류체계 수립을 통해 정책적 가치와 동시에 경제적·산업적 가치를 구현할 수 있는 방송·통신·인터넷 규제체계 정립

■ 현황 및 문제점

- 그동안 방송의 정의는 위성방송, SO, DMB, 데이터방송 등 신규 매체 또는 서비스의 도입과 함께 그 범위를 확대해 왔음
- 현행 방송의 정의 및 종류는 '04년의 정의를 근간으로 하고 있으며, 과거 방송위원회와 정보통신부의 방송통신 소관업무 분리의 산물
 - ※ 데이터방송의 등장과 함께 관할권(방송 vs 통신) 논쟁 촉발
- 허가체계의 정합성을 고려해, 전파법상 무선국 허가 분류와 일치하도록 개정
 - ※ (방송위) 방송사업 허가 추천, (정통부) 방송국 허가 및 방송국(설비)허가 체계

[방송의 정의 개정 연혁 및 특징]

시 기	정 의	특 징
1963	"방송"이라 함은 공중에게 수신될 것을 목적으로 정치·경제·사회·문화등 제현상을 보도·평론하며, 교양·음악·연예등을 전파하기 위하여 하는 무선통신의 송신을 말한다.	지상파방송
1987	"방송"이라 함은 정치·경제·사회·문화·시사등에 관한 보도·논평 및 여론과 교양·음악·오락·연예등을 공중에게 전파함을 목적으로 방송국이 행하는 무선통신의 송신을 말한다.	지상파방송
2000	"방송"이라 함은 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하고 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함하며, 이하 "視聽者"라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서 다음 각목의 것을 말한다. 가. 지상파방송, 나. 종합유선방송, 다. 위성방송	지상파, SO 통합, 위성도입
2004	"방송"이라 함은 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서 다음 각목의 것을 말한다. 가. 텔레비전방송, 나. 라디오방송, 다. 데이터방송 라. 이동멀티미디어방송	데이터방송, DMB 도입

- 현행 방송의 정의는 기존 지상파방송(free to air)을 고려한 개념
 - 유선방송(cable TV), 위성방송(DBS)이 등장하면서부터 방송의 정의와 개념을 해체하여 신규 서비스를 포섭
 - ※ 유선방송, 위성방송도 방송법에 포함하여 방송으로 부르기 시작

- 경계영역 서비스 등장 시 방송법상 지속적인 방송개념을 확장하는 것은 기술의 진화, 산업의 성장, 사회적 현실 등을 고려할 때 제도적으로 반영하기 곤란한 측면
 - '04년 데이터방송으로 부터 VOD, OTT서비스까지 양방향적 속성, 최선형(Best effort)망의 서비스 품질보장(QoS) 등 IP기술 및 유무선 네트워크의 고도화 지속(전송설비·전송방식별 기술종속성 붕괴)
 - ※ 전통적 지상파방송도 IP 전송방식을 채택(지상파UHD방송)
 - 방송관련 산업 성장이 전통적 방송(IPTV포함)에서 인터넷 비즈니스로부터 추동, 국가내(local) 경쟁에서 글로벌 경쟁체제로 급속한 전환
 - ※ 폭과 옥수수의 통합, 넷플릭스 등 글로벌 경쟁환경으로 전환
 - 사회·문화적으로 표현의 자유 증가, 다양성의 확대, 창의성 독려가 중요한 가치로 자리 잡고 있는 현실에서 '일-대-다'의 전통적 방송 규범(절제, 자기검열, 훈육·계몽 등)이 갖는 한계

■ 개선방안

- 방송의 범위를 융합 환경에 부합할 수 있게 재설정하고, 인터넷 서비스들 중 미디어적 성격을 고려한 서비스 개념을 신설
 - 융합 환경에서 방송의 규범 가치를 보존하고, 미디어적 공공가치를 실현하기 위한 새로운 방송통신 분류체계 개편을 고려해 개선

○ ‘방송’이 아닌 ‘방송서비스(역무)’를 정의하는 방안 검토

- 법적으로 방송을 구성해야 한다는 관점(법적 책임의 주체)*에서 ‘방송편성의 자유와 독립’의 관점을 승계하여 방송서비스를 규정

* 고전적인 방송은 전송기술과 면허체계, 조직, 공영방송으로서의 제도를 혼합하여 구성된 개념

- 방송역무를 규정 하는 핵심 요소는 콘텐츠 쏘싱(packaging), 스케줄링(editorial-ship)이며, ‘네트워크(방송통신설비)와 제작은 핵심요소가 아님

○ 새로운 개념, 즉 ‘(가칭)시청각미디어서비스’를 신설함으로써 방송 서비스를 재설정하는 방안 검토

- 네트워크의 성격과는 무관하게 편성권을 갖고 행사하는 동영상 서비스를 시청각미디어서비스로 분류
- 방송서비스는 시청각미디어서비스의 한 유형으로 재설정

현 행		변경안		
방송서비스 (실시간)	인터넷동영상 서비스 (주문형, 실시간)	시청각미디어서비스		
		실시간	주문형	
		실시간방송	실시간OTT	VOD서비스
방송망 (지상파, 케이블, 위성, IPTV 등)	인터넷망 (개방형)	방송망 & 인터넷망		

4 방송·통신 규제체계 정비방안

■ 검토배경

- 방송통신 서비스의 분류체계를 정립하는 것은 방송통신 규제체계를 정비하는 가장 핵심적인 사안임
 - 서비스A와 서비스B를 동일한 범주로 간주할 것인가에 따라 규제의 내용과 수준이 달라지기 때문에 서비스 분류체계가 곧 규제체계로 간주될 수 있음
 - ※ 가령, 현행 방송법제 및 규제체계 상 케이블SO(또는 위성방송)와 IPTV는 서비스 분류체계의 시작단계인 법이 상이하기 때문에 유사성에도 불구하고 상이한 서비스로 간주되면 규제의 내용과 수준이 달라질 수 있음
- 최근 방송통신 융합이 가속화되면서 특히 개방형 인터넷망을 통해 기존에 방송망을 통해 제공되던 서비스들과 매우 유사하거나 또는 새로운 유형의 서비스들이 제공되고 시장에서 영향력을 갖기 시작
 - 개방형 인터넷망을 통해 방송콘텐츠(방송프로그램, 방송채널)를 실시간 또는 주문형으로 제공하는 다양한 유형의 OTT 서비스 등장
 - 기존 방송콘텐츠와는 상이한 포맷과 내용의 각종 UGC 동영상을 공유하는 동영상 공유 플랫폼 서비스도 나타남
- 하지만 현행 규제체계 하에서는 서비스가 전송되는 망에 따라 분류하고 규제할 수밖에 없기 때문에 실제 서비스의 특성, 서비스 간 경쟁관계, 서비스로 인한 부작용을 효율적으로 대처하기 어려움
 - 또한 케이블, 위성방송, IPTV 등 전용망을 통해 다채널 유료방송을 제공하는 유사한 서비스 간에도 규제가 일원화되어 있지 못함
 - 방송 콘텐츠를 인터넷망을 통해 제공하는 OTT서비스의 경우도 부가통신으로 분류되기 때문에 서비스 속성에 따른 규제 차별화가 이루어지고 있지 못함

- OTT 규제 논의 시 다양한 유형의 OTT를 한데 묶어 논의하는 경향이 있는데, OTT는 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있음

구분	서비스 특징	사례
실시간 OTT서비스	방송채널이나 동영상 콘텐츠를 실시간으로 제공하는 서비스	WAVVE(지상파 3사), 티빙(CJ), seezn(KT) 등
주문형 OTT서비스	방송프로그램이나 프리미엄콘텐츠를 이용자의 선택에 따라서 주문형으로 제공하는 서비스	넷플릭스, 왓차플레이, 아마존프라임비디오 등
동영상공유 OTT서비스	불특정 다수의 이용자가 제작한 콘텐츠(UGC)를 업로드하고, 불특정 다수의 이용자가 공유하는 서비스	유튜브, 아프리카TV, 네이버TV 등

※ 대부분의 OTT 서비스는 실시간과 주문형서비스를 동시에 제공하는 경우가 많음

■ 현황 및 문제점

- 현행 방송통신 서비스 분류체계는 방송과 통신을 망으로 구분하는 수직적 규제체계를 기반으로 하고 있기 때문에 미디어 융합환경에 부합하지 않음

- 개방형 인터넷망을 통해 방송과 유사한 OTT 등의 동영상서비스가 제공되고 있지만 통신규제가 적용되기 때문에 규제 형평성 이슈가 발생(동일 서비스, 차별 규제)
- 방송법에서 정한 전송방식(망, 전송기술 등)을 따르지 않는 신규 서비스가 등장하는 경우 서비스 도입 허가 지연 또는 규제 공백 문제가 발생한 사례가 있음

※ DCS서비스, 8VSB서비스, 데이터방송, VOD서비스 등

- 방송법 내에서도 망의 종류에 따라 사업을 분류하고 사업영역과 규제를 차별하고 있어 형평성 이슈가 끊이지 않음

※ 그동안 유료방송 플랫폼 분야의 규제 일원화를 위한 법제도적 개선이 상당부분 진행되었지만, 아직도 사업권역, 소유·겸영규제 등에서 차이가 존재

- 이에 따라 서비스 분류체계와 시장현실과 이용자 인식 간에 큰 차이가 있음

< 참 고 >

현행 법령상 유료방송과 OTT 서비스 규제 비교

적용규제	유료방송	OTT
진입규제	<ul style="list-style-type: none"> • 지상파, 케이블, 위성방송, IPTV : 허가 • 종합편성, 보도전문, 홈쇼핑채널 : 승인 • 일반PP : 등록 	신고 (전기통신사업법)
소유·경영 규제	<ul style="list-style-type: none"> • 1인 지분 40% : 지상파, 종편, 보도 • 외국자본 : 지상파(금지), 종편(20%), 보도(10%), 유료방송(49%) • 대기업 : 지상파(10%), 종편/보도(30%) • 일간신문, 뉴스통신사 : 지상파(10%), 종편/보도(30%), 유료방송 플랫폼(49%) • 경영규제 : 지상파, 유료방송플랫폼, PP에 적용 	해당 사항 없음
점유율 규제	<ul style="list-style-type: none"> • 유료방송 전체 시장점유율 33.3% 규제 • 매체합산 영향력 지수 시청점유율 30% 제한 	해당 사항 없음 (단, 매체합산영향력 지수 산정시 N스크린 시청행태 조사 반영)
내용규제	<ul style="list-style-type: none"> • 방송심의규정 적용 	정보통신 심의규정 적용
편성규제	<ul style="list-style-type: none"> • 오락프로그램 50% 이하 편성 : 지상파, 종편 • 주된 분야 편성비율 : 전문편성PP • 국내제작(방송, 영화, 애니, 대중음악), 외주제작, 1개 국가(영화, 애니, 대중음악) 편성비율 • 시청자평가, 시청자제작프로그램 편성 	해당 사항 없음
채널 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 전체 운용 채널 수 70개 이상 편성 • 특정채널 의무송출 : 재송신, 보도, 공공, 공익, 종교, 장애인복지, 지역채널 등 	
광고규제	<ul style="list-style-type: none"> • 방송법 이외 규제(표시광고법, 개별법령 품목규제) • 방송법상 광고시간 및 품목 제한 • 가상광고, 간접광고, 중간광고 규제 • 협찬고지 규제, 공익광고 편성 • 방송광고판매대행 제도(지상파, 종편) 	방송법 이외 규제 (표시광고법, 개별법령 품목규제)
경쟁규제	<ul style="list-style-type: none"> • 방송시장 경쟁상황 평가 : 전체 방송시장 대상 • 금지행위 규제 : 전체 방송사업자 	해당 사항 없음

■ 개선방안 : 방송통신 서비스 분류체계 방안

- (기본방향) 방송통신 융합환경에 부합하고, 미래지향적 규제체계를 위해 서비스 분류체계는 다음 세 가지 기본방향 하에 추진
 - ① 동일서비스·동일규제를 위해 기술중립성에 입각하여, ② 규제 목적(경쟁활성화, 사회문화적 공익성, 이용자보호 등), ③ 규제 비례성(사업자 규모, 영향력)에 부합하는 수평적 서비스 분류체계 마련
- (서비스 분류체계안) 방송통신 서비스를 전송, 플랫폼, 콘텐츠 계층으로 구분하고 각 계층 내에서 서비스 특성에 따라 분류
 - (동영상 중심) 제공되는 콘텐츠가 동영상이 주된 서비스인지 여부에 따라 시청각미디어서비스와 정보사회서비스로 구분
 - 시청각미디어서비스 : 동영상 콘텐츠 제공이 주된 서비스
 - 정보사회서비스 : 동영상이 보조적인 서비스
 - ※ 동영상 콘텐츠라 함은 영상을 위주로 문자, 음성, 음향 등이 통합된 것을 의미하며, 따라서 텍스트-only, 오디오-only 콘텐츠는 제외
 - (편집권) 콘텐츠 소싱·편성(시공간)에 미치는 사업자의 영향력을 의미하며 편집권의 유무에 따라 콘텐츠·플랫폼·네트워크 계층으로 구분
 - 콘텐츠계층 : 개별 콘텐츠 제작, 조달, 편성단계에서 편집권 행사
 - 플랫폼계층 : 채널구성, VOD 배치 등 패키징단계에서 편집권 행사
 - 네트워크계층 : 편집권 없음
 - (실시간vs.주문형) 이용자에게 시간적으로 일방향으로 제공되는가, 양방향으로 제공되는가에 따라 실시간서비스와 주문형서비스로 구분
 - 실시간서비스 : 사업자가 정한 편성시간표에 따라 콘텐츠 제공
 - 주문형서비스 : 이용자가 콘텐츠 이용시간을 자율적으로 선택
 - (채널vs.플랫폼) 실시간 서비스 내에서 사업행위(채널편성vs.채널구성)와 시장행위(B2Bvs.B2C)에 따라 채널서비스와 플랫폼서비스로 구분
 - 채널 서비스 : 자체제작, 외주제작, 구매를 통해 확보한 콘텐츠를 시간대 배열로 편성하여 플랫폼사업자에게 유료로 채널상품을 제공하는 사업
 - 플랫폼서비스 : 채널사업자와 계약하여 확보한 다수의 채널을 구성(묶음, 패키징)하여 가입자에게 유료로 제공하는 사업

[방송통신 서비스 분류체계 (A안)]

		동영상 중심			동영상 중심	非동영상 중심
편집권유무	편성	시청각미디어 서비스				정보사회 서비스
		실시간 서비스		주문형 서비스		
	콘텐츠	방송채널 서비스 (지상파채널, 유료채널)	시청각미디어채널 서비스 (실시간OTT채널)	VOD 서비스		인터넷신문, 팟캐스트, 정보CP
패키징	플랫폼	방송플랫폼 서비스 (지상파방송, 유료방송)	시청각미디어플랫폼 서비스 (실시간 및 주문형 OTT플랫폼)			포털, 카톡, SMS (단문문자서비스), 콘텐츠플랫폼
	없음	네트워크	방송망(지상파, 유료방송) & 통신망(범용인터넷망)			

[방송통신 서비스 분류체계 (B안)]

		동영상 중심			동영상 중심	非동영상 중심
편집권유무	편성	시청각미디어서비스				정보사회 서비스
		실시간 서비스		주문형 서비스		
	콘텐츠	지상파방송 채널 서비스	시청각미디어채널 서비스 (유료채널, 실시간OTT채널)	VOD 서비스		인터넷신문, 팟캐스트, 정보CP
패키징	플랫폼	지상파방송 플랫폼 서비스	시청각미디어플랫폼 서비스 (유료방송, OTT플랫폼)			포털, 카톡, SMS (단문문자서비스), 콘텐츠플랫폼
	없음	네트워크	방송망(지상파, 유료방송) & 통신망(범용인터넷망)			

※ 대부분의 OTT(티빙, WAVVE, 유튜브 등)는 시청각미디어플랫폼 서비스에 해당하고, 넷플릭스는 시청각미디어플랫폼과 VOD서비스를 모두 포괄하는 형태

※ 시청각미디어채널서비스는 OTT에 실시간채널을 제공하는 콘텐츠사업자

○ A안과 B안의 차이

- (콘텐츠 계층) 시청각미디어서비스 내 실시간 서비스(채널)를 하위로 분류할 때, 유료방송PP를 방송채널에 포함하는가, 시청각미디어 채널에 포함하는가에 따라 A안과 B안이 다름
 - A안 : 유료PP를 지상파방송과 함께 방송채널서비스에 포함하고, OTT에 실시간채널을 제공하는 콘텐츠사업자만 시청각 미디어 채널서비스로 구분
 - B안 : 방송채널서비스에는 지상파채널서비스만 포함하고, 유료 PP와 OTT에 실시간채널을 제공하는 콘텐츠사업자를 모두 시청각미디어 채널서비스로 구분
- (플랫폼 계층) 시청각미디어서비스 내 실시간 서비스(플랫폼)를 하위 분류할 때 유료방송 플랫폼을 방송플랫폼에 포함하는가, 시청각 미디어플랫폼에 포함하는가에 따라 A안과 B안이 다름
 - A안 : 유료방송 플랫폼서비스와 지상파방송 플랫폼서비스를 방송 플랫폼서비스에 포함하고, OTT서비스만 시청각미디어 플랫폼서비스로 구분
 - B안 : 방송플랫폼서비스에는 지상파만 포함하고, 유료방송 플랫폼 서비스와 OTT서비스를 모두 시청각미디어 플랫폼서비스로 구분

○ A안과 B안의 총평

- (A안) 현행 방송통신서비스 분류체계를 유지하면서 방송서비스와 OTT서비스 간 시장현실(방송 > OTT)을 반영하는 점진적 방안
- (B안) 지상파방송을 제외한 유료방송과 OTT에 전향적인 수평적 규제 체계를 도입하여 지상파방송의 독자적 규제영역을 보존하면서도 방송과 인터넷을 포함하는 시청각미디어서비스 시장의 미래를 반영하는 방안

■ 쟁점사항

- (방송플랫폼 서비스 분류) 방송플랫폼 서비스를 전송계층에 포함할 것인가? 별도의 플랫폼 계층으로 분류할 것인가?
 - 우리나라 방송규제의 특수성(플랫폼에 높은 수준의 규제)을 고려할 때 플랫폼 서비스를 과연 콘텐츠 영향력을 배제한 전송계층으로 구분할 것인가? 별도의 플랫폼 계층이 필요할 것인가 검토 필요
 - (1안, 플랫폼계층으로 포함) 채널선택 및 구성, 채널번호 부여, VOD 편성, 지역·직사채널 운용 등 직간접적으로 상당한 수준의 콘텐츠 편집권을 행사한다는 견해
 - 콘텐츠사업자 및 이용자와 대면하는 양면시장에서 사업활동을 영위하는 플랫폼 사업자에게 불공정 거래, 이용자 보호를 위한 별도의 규제가 필요
 - 플랫폼 서비스를 전송계층으로 분류하고 OTT서비스를 정보사회 서비스로 분류하여 낮은 수준의 규제를 적용해왔던 EU도 VSP를 시청각미디어서비스 지침 규율대상으로 편입하는 등 규제정책 변화
 - (2안, 전송계층으로 포함) 플랫폼 사업의 핵심은 콘텐츠를 전송하는 것이며, 채널을 구성하여 가입자에게 제공하는 사업행위는 재판매(Reselling)일 뿐 콘텐츠 계층에 속성인 편집권으로 볼 수 없다는 견해
 - 기술, 서비스 혁신이 관건인 플랫폼 사업의 규제부담을 줄여 창의적인 서비스 개발을 독려할 수 있으며,
 - 유료방송 플랫폼 서비스의 콘텐츠 영향력 중 VOD콘텐츠 구성, 지역채널/직사채널 운용은 별도의 면허(콘텐츠 면허)를 부여하면 해결될 수 있다는 입장
- ⇒ 방송플랫폼 계층에 대한 위상(역할)과 규제철학의 정립이 중요
- 방송플랫폼 서비스와 인터넷동영상공유 플랫폼서비스(VSP)를 다른 범주로 분류할 것인가, 장기적인 차원에서 유사한 서비스로 간주할 것인가도 검토 필요

5) OTT 등 신규서비스 정책방안

■ 검토배경

- 인터넷 발달, 스마트기기 증가, 콘텐츠 이용행태 변화로 개방형 인터넷망을 통해 방송콘텐츠 등 프리미엄 콘텐츠를 제공하는 OTT의 영향력이 확대되고 있음
- 국내 유료방송 매출규모는 최근 5년간 연평균 8.5% 성장한 반면 OTT서비스는 53.7%로 비약적 성장

[국내 유료방송 및 OTT 매출액 추이]

(단위 : 억원)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	연평균성장률
OTT	1,446	2,105	3,998	5,953	8,046	53.6%
유료방송	43,867	47,174	51,625	56,312	60,808	8.5%
유료방송 대비 비중	3.3%	4.5%	7.7%	10.6%	13.2%	

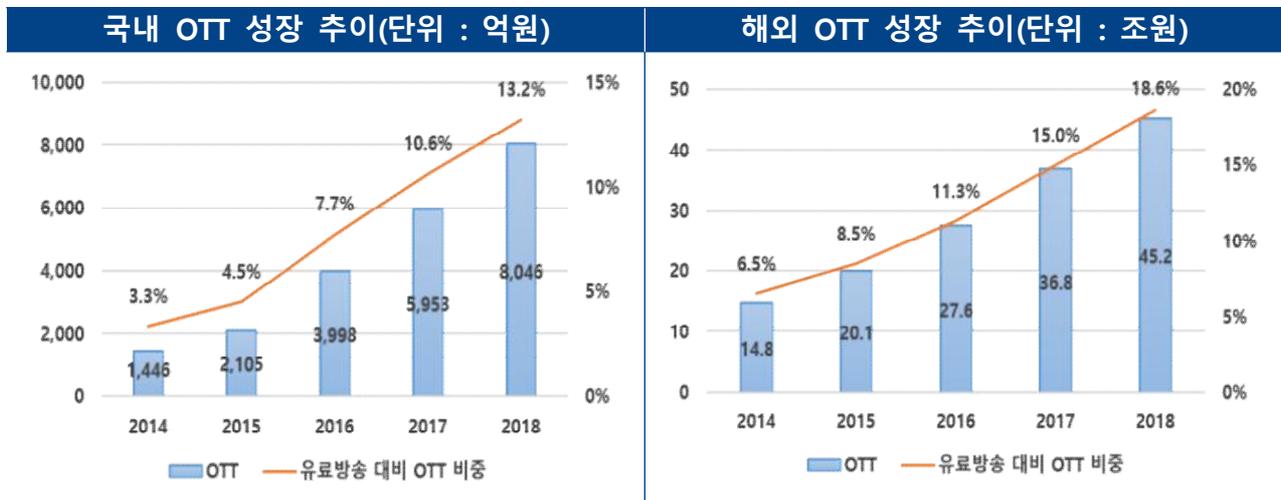
※ 출처: 유료방송은 2018년도 방송사업자 재산상황 공표집

[글로벌 유료방송 및 OTT 매출액 추이]

(단위 : 억원)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	연평균성장률
OTT	148,438	200,503	275,947	368,403	451,972	32.1%
유료방송	2,273,945	2,366,897	2,439,817	2,453,051	2,424,997	1.6%
유료방송 대비 비중	6.5%	8.5%	11.3%	15.0%	18.6%	

※ 출처: PWC(2019), Global Entertainment & Media Outlook 19 - 23(환율: 1,184원/\$)



- OTT 광고비 규모는 TV광고 지출규모의 7.6%('16년) → 8.8%('17년)로 늘어나 OTT 광고수요는 지속적 증가추세(정보통신정책연구원, 2017)
- 이용측면에서도 OTT 이용률은 증가 추세이며, 유료보다는 유튜브와 같은 무료 OTT 이용이 활발하게 이루어지고 있음
- 아직까지 국내에서 OTT가 유료방송에 미치는 영향(코드커팅, 광고비 감소 등)은 제한적이나, 향후 미디어 이용 행태 등 시장상황 변화에 따라 유료방송을 대체할 수 있다는 우려도 존재
- 또한, 최근 넷플릭스 등 해외사업자의 국내 제휴 및 콘텐츠 투자 증가로 해외자본의 국내 시장잠식 우려 역시 확대
 - '16년 5월 딜라이브-넷플릭스 제휴, '17년 11월 CJ헬로-넷플릭스 제휴, 18년 5월 LGU+ 넷플릭스 제휴
 - 넷플릭스는 '17년부터 '옥자', '킹덤', '미스터션사인' 등 오리지널 콘텐츠 제작에도 활발히 참여
- 한편, UGC를 주로 유통하는 OTT의 이용이 확대되면서 다양한 사회문화적 부작용이 발생하고 있어 법적, 제도적 대응이 필요
 - 1인 방송으로 불리는 다양한 유형의 동영상 공유 플랫폼 서비스의 확산으로 선정적, 폭력적, 증오유발, 가짜뉴스 등 다각적인 내용의 유해물이 급증하고 있음
- 반면, OTT에 대한 현행 규제는 부가통신 규제에 국한되고 있어 시장의 측면에서나 이용의 측면에서 효율적인 대처와 관리 미흡
 - 즉 OTT의 급속한 성장과 영향력 확대는 신규 서비스로서의 장점 뿐만 아니라 기존 규제체계의 불균형성 때문이기 때문에 기존 사업자-국내 사업자와의 형평성 확보를 위한 제도적 개선방안 필요

■ 현황 및 문제점

- 국내법상 개방형 인터넷망을 사용하는 모든 유형의 OTT서비스 (실시간, VOD, VSP)는 부가통신서비스에 해당하여, 방송서비스와는 물론 통신서비스 중에서도 가장 낮은 수준의 규제를 적용
 - (적용되는 규제) 신고에 의한 진입, 내용심의(불법정보 유통금지, 청소년유해매체물), 광고규제(표시광고법 거짓과장·기만·부당비교·비방), 금지행위, 이용자보호 등
 - (적용되지 않는 규제) 소유/겸영규제, 광고시간, 요금규제, 편성규제, 제작물규제, 장애인지원, 자료제출, 재난방송 등
- OTT서비스는 방송서비스와 동일(유사)한 서비스임에도 불구하고 규제 불균형이 발생하여 공정경쟁, 이용자보호 측면에서 발생하는 문제에 대해 효과적인 대처가 쉽지 않음

【 공정 경쟁 이슈 】

- (금지행위 규제) OTT서비스는 전기통신사업법 제50조(시행령 제42조)를 적용하고, 방송서비스는 방송법 제85조의2와 IPTV법 제17조를 적용
 - 방송법, IPTV법 금지행위 규제는 방송사업자간 및 사업자-이용자 간 관계를 규율하고 있어 방송사업자와 OTT사업자 간 발생가능한 콘텐츠 공급거절, 불공정 수익배분 행위 등을 규율하기 어려움
 - 한편, 전기통신사업법에도 다양한 유형의 금지행위 규제가 있으나 OTT서비스에 적용될 수 있는 규제는 매우 제한적임
 - 전기통신사업법은 다른 전기통신사업자에 대한 부당한 차별을 금지하고 있으나 부당한 차별의 내용이 기간통신사업자를 대상으로 설비제공 및 상호접속 등으로 한정되어 있어 OTT 서비스에는 적용되지 않음

- 전기통신사업법 금지행위 유형 중 수익배분 금지행위는 무선 인터넷상의 디지털 콘텐츠 거래로 한정하고 있어 OTT서비스에는 적용되지 못함

※ 전파법에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 전기통신역무를 이용하여 디지털 콘텐츠를 제공하기 위한 거래에서 적절한 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위

【OTT 서비스와 방송 서비스의 금지행위 규제 비교】

구분	방송법 제85조의2(금지행위)	IPTV법 제17조(금지행위)	전기통신사업법 제50조(금지행위)
적용 대상	방송사업자, 중계유선, 음악유선, 전광판, 전송망사업자	인터넷멀티미디어 방송 제공사업자	전기통신사업자
설비접근	채널, 프로그램, 설비 등에 대한 접근 거부, 중단, 제한	방송서비스 제공 거부	설비제공 · 상호접속 등에 대한 부당한 차별
수익배분	방송사업자간 적정 수익배분 거부 등	우월적 지위를 이용한 부당 계약 및 수익배분 거부	무선 인터넷 거래 시 적정 수익배분 거부 · 제한
시청자 (이용자)차별	요금 · 이용조건 등에 부당한 시청자 차별	부당한 이용자 차별	이용자 이익 저해 행위
약관 · 계약	약관 · 계약과 다른 행위	약관 · 계약과 다른 행위	계약조건 등 미고지
개인정보	시청자정보 부당유용	개인정보 부당유용	(정보통신망법 적용)

○ (분쟁조정 이슈) 방송사업자, IPTV사업자, OTT사업자 간 분쟁이 발생해도 ‘방송에 관한 분쟁’ 여부가 모호하여 방송콘텐츠가 개입된 방송사업자와 OTT 간 분쟁을 방송분쟁으로 조정하기 어려움

- 방송법상 방송분쟁조정위원회의 조정대상에 전기통신법상 부가 서비스인 OTT가 포함되나, 동법 제91조(조정외 개시)의 분쟁사유에 OTT 포함 여부가 모호하여 방송분쟁으로 조정하기 어려운 측면

※ 방송법 제35조의3(방송분쟁조정위원회 구성 및 운영) ① 방송통신위원회는 다음 각 호에 해당하는 자들 사이에서 발생한 방송에 관한 분쟁을 효율적으로 조정하기 위하여 방송분쟁조정위원회를 둘 수 있다. 다만, 분쟁조정의 주된 대상이 저작권에 관련된 경우에는 「저작권법」에 따른다.

1. 방송사업자, 2. 중계유선방송사업자, 3. 음악유선방송사업자, 4. 전광판방송사업자, 5. 전송망사업자, 6. 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자(이하 인터넷 멀티미디어 방송사업자), 7. 「전기통신사업법」 제2조제8호에 따른 전기통신사업자, 8. 외주제작사

【 이용자 보호 이슈 】

- (TV like 콘텐츠 내용심의) OTT를 통해 유통되는 콘텐츠 내용 심의는 정보통신망법과 정보통신심의규정을 적용받기 때문에 방송과 유사하거나 동일한 프로그램이 제공되어도 방송법상 심의대상이 아님
 - ※ '15년 인터넷 전용 콘텐츠로 제작된 “신서유기”가 일반 방송프로그램과 거의 동일한 포맷과 내용으로 제작되었으나 방송심의 규정이 적용되지 않아 과도한 간접광고, 비속어 등의 부작용을 규율할 수 없었음
- 정보통신망법, 정보통신심의규정은 청소년 유해물, 명백한 불법정보 (국제평화질서 위반, 헌정질서 위반, 범죄 기타 법령 위반, 선량한 풍속 기타 사회질서 위반)만을 규제하기 때문에 방송 내용심의의 주요 기준인 공정성, 공익성 등을 훼손하는 콘텐츠 규율에 한계
- (UGC 콘텐츠 내용심의) 1인방송, 개인방송으로 불리는 각종 UGC가 OTT를 통해 대량으로 유통, 소비되면서 각종 폐해(선정성, 폭력성, 사행성, 유해성, 상업성, 증오유발, 거짓정보 등)가 발생
 - 통신심의 규제(정보통신망법, 정보통신심의규정)로 명백한 불법정보나 유해물은 규제할 수 있으나, 사실관계 확인, 공정성, 객관성 여부를 가늠하기 어려운 주장에 대해서는 표현의 자유로 인해 적극적 규제 곤란
- (광고규제) OTT의 상업광고물에 대해 표시광고법 규제, 개별법령 등의 품목규제만이 적용되고 있어 무분별한 광고 노출과 내용으로 이용자 피해가 발생
 - 방송과 유사하거나 동일한 방송콘텐츠를 제공하는 OTT에 대해 방송법상 광고규제(시간량, 내용, 품목)가 적용되지 않아 규제 불균형
 - UGC를 제공하는 OTT서비스를 통해 노출되는 광고 역시 온라인에 특화된 양적, 내용적 규제가 없으며 더욱이 이용자가 불법적인 상품 광고를 제공하는 사례도 늘고 있음
 - ※ 인터넷 개인방송 중 화면 상단에 게재된 배너 광고를 통해 불법 사설 도박 사이트나 음란물 사이트로 연결되는 경우도 있음

■ 개선방안 : OTT서비스 규제방안

○ (기본방향) 방송통신 분야에 수평규제체계를 도입하고 콘텐츠 계층에 관한 서비스 분류체계를 정립하여 방송서비스와 OTT서비스 간의 규제 형평성과 차별성을 조율한 규제방안을 마련

- 다양한 유형(실시간, VOD, VSP)의 OTT서비스와 유료방송 서비스 간의 유사성 및 경쟁관계에 비례한 규제방안 마련

- OTT와 유료방송 간 규제 형평의 방향은 OTT를 유료방송의 규제 수준으로 강화하기보다는 유료방송 규제를 완화하는 방향으로 개선

- 다만 OTT의 유형별 특성에 따라 채널사업(콘텐츠계층)으로 규제하거나, 플랫폼사업(전송계층 또는 플랫폼계층)으로 규제

※ 실시간 채널제공 OTT는 유료방송 서비스와 유사하나 VOD제공 OTT는 채널 서비스와 유사

- EU의 시청각지침도 VOD제공 OTT는 콘텐츠 사업으로 규제

○ (세부 규제방안)

① (금지행위 및 분쟁조정) 방송사업자와 OTT사업자 간에 발생하는 금지행위를 규제하고, 분쟁을 조정할 수 있는 법적 근거 마련

- 방송법, IPTV법, 전기통신사업법에 법적 근거 상호 마련

② (사업자 자료제출 의무화) 방송서비스와 OTT서비스를 포함하는 광의의 동영상 서비스 시장상황 평가를 위해 필요한 기초자료 (매출액, 가입자, 상품정보, 요금, 이용실태 등) 제출을 의무화

- 일정 규모 이상(매출액, 가입자, 이용자 등)의 OTT서비스에 대해서는 기초자료 제출을 의무화

- 특히 국내 동영상서비스 시장에서 영향력이 급증하고 있는 해외 OTT에 대한 기초자료 제출이 시급

- ③ (내용규제) OTT에서 무분별하게 제공되는 동영상콘텐츠의 과도한 폐해(음란물, 폭력물, 미성년자의 신체적, 도덕적, 정신적 피해 등)를 규제할 수 있는 방안을 마련
 - 방송법상 기존 방송심의보다 완화된 수준의 기준을 적용하거나, 정보통신망법상 정보통신심의규정에 동영상콘텐츠의 내용규제 관련 조항 보완 등 검토

■ 쟁점사항

- (OTT 서비스 규제 vs. 유보) OTT서비스로 대표되는 신규 방송통신 융합서비스를 방송과 경쟁하는 서비스로 규제할 것인가, 아니면 활성화를 위해 규제를 유보할 것인가가 논란
 - (1안, 규제) 콘텐츠 유형, 제공방식, 유료가입 및 광고BM 등 유료 방송과 OTT는 유사성이 높은 경쟁관계로 공정경쟁을 위해 유료 방송과 동일한 규제가 필요
 - (2안, 유보) 유료방송 코드커팅, 광고매출 하락 등 서비스 대체성을 입증하는 근거가 부족하므로 유료방송에 준하는 규제는 시기상조
- (서비스 간 유사성) OTT서비스가 방송서비스와 유사한가에 대한 상이한 해석으로 OTT서비스의 규제내용과 규제수준을 정립하는데 두 가지 대립되는 의견이 존재
 - (다른 서비스라는 견해) 유사하긴 하나, 우리나라 시장에서 코드커팅, 광고매출 잠식 등 서비스 간 대체성을 입증할 수 있는 상황이 발생하지 않고 있어 대체가능한 유사서비스로 볼 수 없다는 견해

※ 실제로 유료방송 가입자 규모는 '14년 2,736만에서 지속적으로 증가하여 '18년 하반기 3,249만에 이르고 있으며, OTT서비스의 광고매출이 급성장하고 있긴 하나, 전체 방송광고 매출은 '09년 2조 8,139억에서 '18년 3조 2,275억원으로 증가

- (유사한 서비스라는 견해) 두 서비스가 망만 다를 뿐, 서비스 제공 방식, 제공 콘텐츠, 유료 가입 및 광고 비즈니스 모델 등 다각적인 측면에서 유사한 서비스라는 견해

※ 유료방송 코드커팅이 발생하지 않는 것은 우리나라 유료방송의 특수성(낮은 요금, 결합상품 등)에 기인하며, 광고 매출액, 가입자 규모 등에 관한 정확한 데이터가 부재하여 실증할 수 없을 뿐이라는 견해

○ (해외 OTT사업자 규제 실효성) OTT서비스에 대한 제반 규제 도입이 현실적으로 국내 사업자만을 규제할 우려가 있으므로 해외 사업자 규제의 실효성을 확보할 수 있는 방안이 필요

- 최근 해외 OTT서비스 규제 실효성 확보를 위해 역외적용 제도, 국내대리인 제도, 서버 국내 설치 의무화 등이 제안되고 있음

※ 국내 대리인 지정제도는 2018년 9월에 정보통신망법에 신설되었으며, 역외규정 제도는 2018년 12월에 국회 본회의에서 의결됨

- 하지만 역외적용에 기초한 개별 조치들이 WTO/FTA의 근본취지 및 협정상 의무와 양립할 수 있는지에 대한 우려가 존재

- 또한 국내 대리인 제도, 서버 국내 설치 의무화 규정이 한미 FTA의 현지주재 조항*과 합치되는지에 대한 우려가 존재

※ 현지주재 조항 : 협정 당사국이 서비스 공급을 위한 조건으로 공급자에게 현지국에 어떤 형태의 기업 설립이나 거주자 요건을 요구해서는 안 됨

- 반면 자유무역, 통상협정에 저촉되지 않는 다양한 방안을 강구할 수 있다는 견해도 존재

※ 사례 : 일정 규모 이상의 이용자를 보유한 서비스에만 적용, 이용자 보호를 위한 금지행위 조사 등 자료제출 의무의 타당성 등

6 미래형 방송통신 융합서비스 활성화 방안

■ 미래형 방송(동영상) 신기술 전망

- (4차 산업혁명 신기술) 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷, 가상/증강현실, 클라우드, 로봇, 홀로그래피 등 다양한 신기술이 방송(동영상) 서비스에 도입
 - 미디어와 미디어, 이용자와 주변 환경을 인지하여 상호연동하는 실감형, 지능형, 연결형, 맞춤형 시청각 서비스로 진화
- (5G 네트워크) 초고속, 초저지연, 초연결, 초효율성을 특징으로 5G가 본격 도입되면서 방송통신융합서비스 혁신이 가속화될 전망
 - 5G망과 4차 산업혁명 신기술의 연결은 초고화질·실감형 미디어 확산, 다중플랫폼, 멀티앵글영상, 빅데이터 기반 맞춤형 서비스 공급 확대에 이어져 5G 수요를 자극
 - ※ 세계 5G서비스 시장규모는 2026년에 전체 이동통신 시장의 50% 수준인 1조 1,588억 달러에 이를 것으로 전망(한국전자통신연구원, 2018)
 - 다양한 ICT 서비스와 융합으로 미디어 이용의 스마트화를 대중화 시킬 것임
- (ATSC 3.0) IP기반의 ATSC 3.0은 방송망과 인터넷망을 동시에 활용함으로써 기존 방송서비스의 약점을 보완하고, 다양한 신규 서비스를 가능케 함
 - 고품질 실감형 서비스 : 4K UHD, 3D, 실감형 오디오
 - 편리한 서비스 : SFN, VOD, 고정형/이동형 동시제공 등, 멀티뷰/멀티스크린 서비스, advanced TPEG 서비스, 개인별 맞춤형 서비스, 타겟 광고 등
 - 차세대 재난방송 : 방송망과 이동통신망을 통해 빠르고 다각적인 재난정보 제공

○ (알고리즘 체계로 전환) VOD와 OTT서비스 등장을 1단계 변화라 하면 AI기술은 고도의 알고리즘 체계로 2단계 변화 전망

- 고도의 알고리즘으로 운용되는 체계로 전환해 데이터기지에 저장된 미디어 객체들을 재조합하여 새로운 미디어 객체 생성이 가능해진 새로운 서비스가 나올 것으로 예측

※ 예시) 로봇이용 야구경기 뉴스제작, 넷플릭스 보다 정교한 다양한 콘텐츠 추천 시스템, GAN(generative adversarial network)을 이용한 새로운 콘텐츠 생성기술

■ 국내 방송사업별 변화 전망

○ (지상파방송) 그동안 누려왔던 장점(실시간, 고정형, 불특정 다수, 우수한 인력/자본, 소수의 채널, 안락한 독과점 시장구조 등)이 융합시대에 단점으로 작용하거나 약화되고 있음

- 하지만, 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠를 동시 보유한 사업자로 신기술, 5G, UHD 등을 적극 활용하는 여하에 따라 새로운 경쟁력 확보 가능

○ (유료방송) OTT 성장, 지상파 진화(ATSC 3.0)에 직면하여 MVPD는 다양한 자구책(상품다변화, 모바일연계, VOD 강화 등)에도 불구하고 가입자 이탈로 인해 포화상태에 이른 구조 조정 촉발

- 방송통신 결합판매 사업자가 유료방송을 ICT 플랫폼의 하나로 편입해 ICT 서비스와 결합해 판매할 것으로 전망

○ (방송채널) 단일 사업자가 대중 타깃의 방송채널과 개인화된 맞춤형 niche채널을 모두 공급하는 초멀티채널 사업자가 등장할 전망

- 이에 따라 콘텐츠 확보력을 중심으로 기존에 2차 윈도우를 위한 도매시장에서 거래되고 있는 상당수는 축소되거나 퇴출될 우려

※ 킬러콘텐츠를 갖춘 초멀티채널사업자는 직접 독립적인 플랫폼 구축 가능

- (방송콘텐츠) 신기술을 접목한 다양한 신규 콘텐츠가 양산되지만 인간의 직관, 감성, 창의력 관련 영역은 여전히 존재할 것으로 예측
 - 다만 자본력 취약으로 다양한 신기술에 대한 접근성이 떨어지는 영세 콘텐츠 제작사는 방송사, 플랫폼 의존도가 높아질 우려
- (방송광고) 모바일, 온라인 광고의 성장과 기존 방송광고의 위축 경향은 더욱 심화되고 OTT광고 성장이 두드러지겠지만 플랫폼 기술적응 과정에서 방송광고 역시 시장의 한 축을 유지
 - 빅데이터, 인공지능 등 기술을 활용한 개인화된 광고가 증가할 것

■ 법제도 및 정책 환경 문제점 및 개선방향

【혁신적 서비스 진입규제 검토】

- (현황 및 문제점) 방송관계법령에 정하지 않은 네트워크, 기술을 사용하는 신규 서비스를 허용하지 않는 사전적 기술규제
 - 방송사업별로 특정 네트워크, 주파수, 송수신 기술방식을 사전에 정의하여 기술결합, 기술응용 등 혁신적인 방송서비스 도입 곤란
 - ※ 종합유선방송 사업은 방송법 제9조제2항, 시행령 제5조제4항1호, 방송법 제79조 제1항 및 과학기술정보통신부 고시(유선방송국설비 등에 관한 기술기준)를 따라야 함
 - ※ 위성방송사의 DCS서비스, 케이블SO의 8VSB 서비스, 재핑광고, VOD 등
- (개선방안) 중장기적으로 특정 서비스에 대한 기술방식을 사전에 규정하지 않는 기술중립적 서비스 허가체계를 구축하여 사업자의 기술결합과 기술혁신에 대한 유인을 독려
 - 기술중립적인 역무(서비스) 기반의 면허 시스템, 즉 수평적 규제 체계의 도입을 통해 서비스 간 기술결합 및 기술혁신 유도

- 다만 단기적으로는 '신규 융합미디어 서비스 임시허가제'를 통해 혁신적인 신규 서비스가 시장에 즉시적으로 도입될 수 있도록 함
- ※ 신규 융합미디어서비스를 하고자 하는 사업자는 먼저 관계 당국에 신고하고 사업을 임시로 수행하며, 관계 당국은 일정 기간 내에 기존 인허가 체계에서 적합성을 고려하여 인허가 방식을 결정하고 사업자에게 통보

【방송통신 발전기금 개선방안 검토】

- (현황 및 문제점) 기금 징수대상(지상파, 종편, 보도채널, SO, IPTV, 위성, 홈쇼핑)이 허가, 승인사업자로 국한되며, 사용처도 미래형 방송서비스 활성화에 기여하지 못하고 있다는 비판

- 방송통신 발전기금은 특정 사업자에게 부여한 독과점적 사업면허에 대한 반대급부라는 성격 을 갖고 있음
- 따라서 최근 방송통신 환경 하에서 수익 경쟁력을 갖춘 국내 사업자 (유료PP, 인터넷포털) 또는 해외 사업자에 대해서는 징수되고 있지 못하고 있는 상황

※ '19년 법정분담금 6,966억원 중 방송사 분담금 1,974억원

- (개선방안) 방송통신 서비스와 관련되어 있는 다양한 사업자(방송사, 통신사, 제작사, CP, 가전사, 인터넷포털, SNS 등)가 광범위하게 참여하는 미래형 방송서비스 및 콘텐츠 진흥기금 조성방안 검토

- 방송통신 생태계는 네트워크, 디바이스, 플랫폼, 콘텐츠 분야 사업자들이 밀접히 연계되어 상생하는 융합 생태계이므로 혁신기금 조성 과 활용에 대한 명분과 실리를 확보할 수 있음
- 다만, 기금부과시 국내외 사업자간 형평성 문제와 통상이슈 등이 제기될 수 있으므로 기금의 성격과 징수대상, 활용방안 등에 대한 신중한 검토 필요

【미래형 서비스 지원방안 검토】

- (현황 및 문제점) 진입규제, 소유·경영규제가 지나치게 엄격하고, 창의적 사업행위를 제약하는 다양한 규제와 정책기조 유지
- (개선방안) 미래형 방송서비스 지원을 위해 M&A 활성화로 규모의 경제와 효율성을 높이고, 사업자의 자율성을 키워 창의적인 신규 서비스가 나올 수 있도록 규제 개선 필요
 - 다만 사회통합에 필요한 공영방송 제도와 방송의 공익성과 공정 경쟁, 이용자 보호를 위한 규제는 유지
 - 방송통신서비스에 상품거래 및 상품광고에 동영상을 활용하는 V-커머스에 대해서도 자율적인 Code of conduct를 만들고 사후규제를 통해 소비자 보호에 주력하는 방안 검토
 - 3G 시대(음원, SNS), 4G 시대(UGC)에 이어 5G 시대를 선도할 킬러 콘텐츠를 발굴하고 집중 육성하여 신기술을 접목한 신규 콘텐츠에 도전할 수 있는 지원
 - ※ VR·AR·MR 콘텐츠, interactive storytelling 콘텐츠 등 IoT 기반 콘텐츠가 주목 받았으나, 이용행태에 적합하지 않고 방송네트워크를 통해 구현이 어려움
 - 그 대신 드론을 띄워 5G망을 통해 공연이나 마라톤 중계서비스, 2채널 중계, 다수의 개인이 참여하는 방송, 방송+통신+영화 등의 시장 확장 가능성이 큼

【정부와 산업현장 협업시스템】

- (현황 및 문제점) 신규서비스가 나오면 시장의 동향을 지켜보고, 제도가 형성됨에 따라 기술발전의 속도를 제도가 따라가기 곤란
- (개선방안) 중장기 미디어 정책에 대한 철학을 가지고, 정부가 방송 통신 산업계와 시민사회, 이용자, 각계 전문가의 의견을 수렴하고, 함께 정책을 마련해 나가는 절차적인 네트워크 개선 필요

참고 자료



■ 회의록

1. 방송제도개선 추진반 1차 통합회의('19.4.23) 회의록	231
2. 방송제도개선 추진반 1분과 1차 회의('19.5.13) 회의록	233
3. 방송제도개선 추진반 2분과 1차 회의('19.5.20) 회의록	236
4. 방송제도개선 추진반 2차 통합회의('19.5.27) 회의록	239
5. 방송제도개선 추진반 1분과 2차 회의('19.6.10) 회의록	241
6. 방송제도개선 추진반 2분과 2차 회의('19.6.12) 회의록	245
7. 방송제도개선 추진반 1분과 3차 회의('19.6.18) 회의록	248
8. 방송제도개선 추진반 2분과 3차 회의('19.7.3) 회의록	251
9. 방송제도개선 추진반 3차 통합회의('19.7.18) 회의록	255
10. 방송제도개선 추진반 1분과 4차 회의('19.7.30) 회의록	258
11. 방송제도개선 추진반 2분과 4차 회의('19.7.31) 회의록	260
12. 방송제도개선 추진반 1분과 5차 회의('19.8.13) 회의록	263
13. 방송제도개선 추진반 2분과 5차 회의('19.8.16) 회의록	265
14. 방송제도개선 추진반 1분과 6차 회의('19.8.20) 회의록	268
15. 방송제도개선 추진반 2분과 6차 회의('19.8.21) 회의록	271
16. 방송제도개선 추진반 4차 통합회의 워크숍('19.8.26) 회의록	273
17. 방송제도개선 추진반 5차 통합회의('20.2.5) 회의록	275



■ 의견수렴 토론회

- 1. 의견수렴 토론회 개요 및 발제자료('19.11.28) 279
- 2. 의견수렴 토론회 속기록('19.11.28) 303
- 3. 의견수렴 간담회 개요('20.2.5) 344
- 4. 의견수렴 간담회 회의록('20.2.5) 345

■ 기타 외부 토론회

- 1. 방송의 날 기념 방송의 위기('19.9.2) 355
- 2. 서울대 공익산업법센터 주최 방송 공공성('19.10.11) 356
- 3. 미디어개혁 시민네트워크 컨퍼런스('19.11.12) 357

■ 보도자료

- 1. 방통위, 중장기 방송통신 제도개선 추진('19.4.23) 361
- 2. 방통위, 중장기 방송제도 개선을 위한 의견수렴('19.11.28) 363
- 3. 방통위, 중장기 미디어 정책방안을 마련한 '방송제도개선 추진반'
정책제안서 접수('20.3.11) 365

■ 국민의견수렴

- 1. 국민의견수렴 공지사항 379
- 2. 국민의견수렴 결과 381
- 2. 국민의견수렴 및 토론회 결과 요약표 465

발제문

1 방송의 정의 관련 자유토론 (1분과)

새로운 방송의 개념 (이준웅 교수)

1) 기존 방송 개념의 총위

- 기술 : 주파수 배치, 망의 형성, 주파수 변조 등
- 역무 : 수신 가구, 채널 선택, 비용 지불 등
- 지배구조 및 자원구조 : 사업자 분류 방식

2) 현대적 방송의 개념

- 이미 유선방송과 유료위성방송이 등장하면서 해체
- 불분명한 전통적인 방송 개념을 지속적으로 보완하면서 사용해 옴: 'TV같은' 등
- 새로운 '방송' 개념이 필요한지 자체가 의문

3) 공영방송

- 공공성의 3 원천 (1) 제한된 주파수 사용, (2) 가정 침투성, (3) 법으로 정한 공공성
- 공공성이 공영성도 아님 : ITV, 채널4, PBS 등의 사례

4) 제언

- 방송이 아닌 '방송역무'를 규정할 수 있을 뿐
- '방송역무'는 기술, 지배구조, 자원구조에 구속되지 않는 서비스(역무) 특성일 뿐
- 내용제공자, 망사업자, 플랫폼역무제공자와 동급에 있는 방송역무제공자
- 방송역무제공자는 결국 '편성'의 주체 : 편성책임자, 저작권 주체, 커미셔닝, 스케줄링 등

<그림 1> 기능, 가치, 권리 등을 중심으로 매체행렬을 이용한 각종 매체사업자 비교

기능 수준	재능 구입	내용 제작	채널내 편성	내용 집적	채널 편성	전송	도달
가치 수준	가치의 생산			가치 전이 및 부가가치 생성			가치실현
권리 수준	내용 주체		역무 주체				
사업자 수준	기획사	제작자	편성자	플랫폼 역무		단말기 (셋탑)	
	저작권 소유자	전통적 방송 제작		내용 집적	망 역무		
KBS	○	○	○	△	△	○	△
한국일보	△	○	○	○	△	○	○
TvN	○	○	○				
올레TV	○				○	○	○
네이버	○		△	○	○	○	
구글 검색				○	○	○	
넷플릭스	○	○	△	○	△	△	
유튜브 채널	△	○	△				
틱톡		△					

방송의 정의 관련 개요(이은주 박사)

※ 참고자료:

특집) 방송의 개념 재정립과 방송법 개정의 필요성(방송문화, 2019-봄호)

유홍식(중앙대). 방송산업 재정립을 위한 규제 패러다임 대전환의 필요성과 방향

정미정(전북대). 통합적인 방송법제 개정 방향에 대한 제언

1) 들어가며

○ 방송의 개념 정의 필요성

- (콘텐츠) 방송의 기능과 가치, 역할, 철학 등 가치-정보-의식재로서 콘텐츠(품)질에 관한 논의
- (시장 확정) 경쟁시장 조건, 상품 및 서비스제공(전송)사업자간 경쟁 및 성과 논의와 연결

2) 논의의 전개: 질문들

- 현행 방송법과 인터넷멀티미디어방송법에 해당되지 않는 OTT를 어떻게 정의하는냐 문제
 - 사업자관점-OTT서비스의 운영주체별 유형분류 및 주요사업자 현황(유홍식, 30쪽)을 보면 콘텐츠사업자와 플랫폼사업자, 단말기사업자 주체로 나뉘고, 각각 국내사업자와 해외사업자를 포함
 - 이용자-소비자차원에서는 실제 플랫폼이나 단말기, 국내·국외 상관없이 소비하고 있음. 세대별 특화된 소비 발생. 지속적으로 OTT 동영상 서비스 확산 추세
 - 방송정책적 관심-유료방송시장 역시 IPTV(통신)사업자 중심으로 3사주도 과점시장인 상황이고, OTT시장 역시 해외사업자 주도가 강화되는 추세. 현재의 공적서비스 주도 매체인 지상파를 어떻게 할 것인가(지상파에 부여된 공적 규제 문제)를 조율해야 함. 또한 이용자-콘텐츠-사업자-

시장과 산업 전반으로 융합 확장되는 유료방송서비스 및 유무료 동영상 서비스를 어떻게 확정할 것인가 핵심

- 결론부터 말하면, 1) 지상파는 지상파방송의 공적서비스(공적책무와 사회적서비스) 강화방안으로 집중한 법-제도개선 및 규제완화(지상파가 요구하는 각종 규제에 관한 검토 완화와 수신료인상 등)으로 논의. 2) OTT관련 콘텐츠와 서비스, 시장 정의는 유럽연합(2016)의 <시청각미디어 서비스지침 개정안>과 미국의 FCC 규제 논의 안을 참고로 논의해볼 수 있음(유홍식, 40쪽)

○ 제안된 기준들

- (유홍식) 새로운 통합방송법 제정과 네거티브 규제방식

1) '콘텐츠' 중심의 동일서비스, 동일규제 시스템 도입

2) 규제의 최소화와 네거티브 규제방식의 도입: 규제의 최소화는 국내 사업자에 대한 역차별 해소. 이 때, 공공성과 시장성의 조화, 규제의 동등성과 최소화 원칙 진행(지상파와 공영방송에 요구되는 사회적 책임, 공적책무 구별되고 지원 강화되어야 함) - 네거티브 방식은 OTT서비스를 실시간 채널로 제공하느냐, 어떤 콘텐츠 유형에 집중하느냐에 따라 사업자간 차이를 보이지만 방송서비스와 유사한 측면이 있음. 따라서 규제의 최소화는 "해서는 안되는 금지조항을 최소한으로 규정"하고, 이외 영역은 미디어시장과 기업의 자율에 맡기는 방식(<--구체성 필요할 듯) --> 자율성과 유연성을 지닌 생태계 구성(32-45쪽).

- (정미정)

1) 김성수안에 대한 검토와 이를 비판하는 오픈넷의 의견서 분석 제안- 개정안이 방송개념을 확장해 규제 대상을 확대하고 결국 규제를 강화하는 방안으로 제시되어 있기에 OTT 포괄의 근거가 불충분한 상황임. 시장에 대한 조사와 평가가 필요함

2) 통합방송법제 마련의 목적 제시: 방송역역에서 공공섹터의 안정화를 통한 공공성 강화, 공영방송 법제화와 책무 구체화, 지배구조 개선 / 미래지향적 방송생태계의 구축 --> 규제강화가 아닌 진흥과 지원방향으로 서비스 혁신 촉진의 지향으로 나서야 함.

국내법 상으로 검토되고있는 대응 방향

- 방송 개념의 확장주의 지속

- 현행 방송의 정의를 최대한 덜 손보면서
- 세부 방송사업 유형으로 비상시간 또는 신유형 서비스를 추가하는 방안이 주로 고려되고 있음
 - 1안: 확대 정의
 - 실시간 중심으로 포괄적인 정의 방식을 채택하되, 비상시간은 신유형방송으로 개념화하는 방안(정보통신정책연구원)
 - “방송이라 함은 전기통신설비를 이용하여 영상, 음성, 음향, 데이터 등을 공중에게 송신하는 것”으로 포괄적 재정의
 - 2안: 유지 기조 속에서 내적 구분 도입
 - 기존의 방송 개념을 유지하되, 방송을 현재와 같이 텔레비전, 라디오, 데이터, 이동멀티미디어 등으로 구분하는 것이 아니라, 실시간과 비상시간으로 구분

- 문제점

- 기술, 산업, 사회적으로 뒤떨어진 제도인 방송법에 대한 과대 의존
 - 모든 방송은 공공적이고 공익적이라 정의하지만, 실제 구분은 부재하고 공익성 담보의 실효적 방안이 뚜렷하지 않음
- 동등 사업자에 대해서는 하향 조정보다 상향 조정 방식이 중점 고려
 - 강화해야 할 것(공익적 주체의 공익적 의무 구체화, 취약계층 보호, 품질 개선)과 약화해야 할 것(사회정치문화적 표현의 자유 억압, 혁신적 사업자 진입 장벽, 다양성과 적정 경쟁의 공존 제약 등)

방송의 정의, 어떻게 할 것인가?

- 시나리오 검토
 - 확장
 - 지금까지의 확장주의는 한계에 다다랐으며, 과도한 개입주의로 인한 규제 과잉을 남김
 - 유지
 - 변화된 기술 및 산업 환경에 부응하지 못함
 - 축소
 - 어디까지로 축소할 것인가의 경계 설정 문제가 나섬
 - 폐지
 - 실질적으로 방송적 전송 수단과 수용 환경이 유지되고 있으며, 이용자들의 인식 및 (공공성/공익성에 대한) 사회적 기대가 남아있기 때문에 시기상조
- 방안
 - 전반적 재정의
 - TV 수상기를 통해, 상대적으로 수동적인 방식으로 수용하는, 비선형적 동영상 프로그램 패키지 흐름(flow)이 빠르게 없어지지는 않을 것
 - 따라서 유선연함과 유사하게, 채널 중심의 시청각매체 서비스 개념을 참안하고, 그 안에 전통적 방송(지상파, 위성, 케이블, IPTV)을 자리매김
 - 방송법을 폐지하고 미디어법 혹은 시청각매체법으로 대체하는 법개정 작업이 필요
 - 축소적 재정의
 - 공공성, 공익성, 영향력, 시장 조건, 이용자 경험 등을 고려하여 방송을 재구획
 - 미국의 경우처럼, 방송 개념은 지상파방송에게만 한정하고, 기타 방송유관 서비스는 기술적/산업적 형식에 맞추어 새로운 용어 적용

2

새로울 것도 별로 없는 방송의 개념 (이준웅 교수)

1 왜 '방송'인가?

- '방송'은 전통적으로 공공정책의 대상이었기 때문이다. 방송과 방송이 아닌 매체사업자의 차이는 매체사업자가 감수해야 할 규제와 내용과 강도라 할 수 있다.
- 대안적으로 매체시장 영역(예, TV-라디오(오디오)-텔레콤-인터넷-우편 분류체계: Ofcom)에 따라 분류하거나, 사업자규모(예, 매출, 이용자규모 등에 따른 순위)에 따른 서열화 등 분류 방식이 있으나, 각자 규제적 함의가 다르다. 전통적인 방송 개념은 다층적 의미를 갖고 있었다.
 - 가. 기술 : 주파수 배치, 망의 형성, 주파수 변조 등
 - 나. 역무 : 수신 가구, 채널 선택, 비용 지불 등
 - 다. 지배구조 및 재원구조 : 이사회구성, 수신료 배분, 광고대행사 영업권 등

모든 층위의 모든 요인들이 방송과 관련이 있지만, 이 중 어떤 층위의 어떤 요인도 '방송'에 본질적이지는 않다. 특히 과거 지상파 방송이 주파수 사용권, 망의 형성, 편성권, 광고사업권 등을 누렸던 것 중 어떤 개별 요인도 방송의 본질이라 말하기 어렵게 됐다.

2 현대적 방송이란 결국 '오래된 방송'을 지탱해

- 80년대 폐쇄회로를 이용한 유선방송과 '암호화된 신호'를 보내는 유료 위성방송이 등장하면서 전통적 방송 개념은 해체하기 시작했다. 규제자는 방송이란 용어를 지속적으로 확장하면서 사용해 왔는데, 과거 '유선방송'의 '방송'이란 용어나 'TV 같은 매체'의 'TV' 등이 대표적이다. 그러나 이런 유비적 용법은 엄밀하지 않다.
- 지금은 새로운 방송 개념이 필요하다기보다, 전통적 방송 개념의 해체를 인정하고, 새로운 매체개념을 이용해서 규제체제 정비를 해야 할 시점이라 할 수 있다.

3 공영방송의 '공공성'이 문제가 된다

- 공영방송은 '제도'적 개념일 뿐이다. 특정 방송 사업자를 염두에 두고, 법으로 공공성을 규정하면서 해당 사업자에게 공적 의무를 수행하게 만든 것일 뿐이다. 따라서 공영방송의 요점은 '방송'에 있는 것이 아니라 '공영'의 개념이 있다. '공영'은 공공성(또는 공익)을 실현하기 위해 운영한다는 뜻이므로, 결국 '공공성(또는 공익)'이 문제가 된다.
- 개별 공영방송 사업자들의 특성이나 사업을 집대성해서 방송의 '공공성'을 귀납적으로 도출해 봐야 소용없다. ITV, CH4, MBC, PBS 등 세계의 공영방송을 보면 반드시 (가) 공적 지배 구조를 갖추고, (나) 공적 재원으로, (나) 공익적 편성으로 방송하는 것이 아님을 알 수 있다. 실로 공공성 개념에는 3 원천이 있다.
 - 가. 제한된 주파수 사용: 일종의 특권
 - 나. 가정 침투성: 즉, 영향력
 - 다. 법으로 정한 어떤 공공성

- '가'와 '나'도 중요하지만, 결국 '다'의 관점으로 공공성을 규정하는 것이 바람직하다. 방송의 공공성을 일종의 '자기규율성'의 관점에서 법적으로 정의해 줄 수 있다. 어떤 방송사업자가 '목록으로 정한 공적 책임을 수행할 것을 공적으로 선언하고(가. 구체화된 공적 의무), 그에 합당한 정관과 지배구조를 갖추고(나. 공적 제도의 요건), 그에 따라 방송 역무를 제공(다. 공적 의무에 따른 설명책임의 수행)'하면, 그런 사업자를 규제자가 '공영방송'으로 규정하고 그에 따라 대접하면 된다는 것이다.

4 방송이 아닌 '방송 의무'를 규정할 수 있을 뿐이다

- 엄밀하게 말하자면, 네트워크 체제를 갖춘 지상파 방송만 방송이라 할 수 있는데, 이는 어쩐지 방송이란 용어를 부당하게 축소한 것처럼 들린다.
- 방송의 구성요소 가운데 '법적 책임의 주체'에 해당하는 것이 무엇인가 생각해 보면 된다. 방송법 제2조에 따르면, 방송은 '방송프로그램을 기획편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비를 사용해 송신하는 것'이다. 여기에 텔레비전, 라디오, 데이터, 이동멀티미디어 등 4종류 방송이 존재함을 규정하고 있다. 요컨대, 현행 방송법은 '편성-제작-송신'을 방송의 요점으로 본다는 뜻이다.
- 방송법을 살펴보면, 제4조(방송편성의 자유와 독립)에서 말하는 편성, 즉 '방송편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 않고 어떤 규제나 간섭도 할 수 없다'는 조항의 편성 독립성 개념이 등장하는 데, 이 요소가 법적 책임의 주체를 규정하는 핵심 조항임을 알 수 있다. 이하 제5조는 법이 정한 방송의 공적 책임의 나열이고, 제6조는 법이 정한 방송의 이념을 나열이다.
- 결국 '내용에 대한 편성권의 주체'인 편성 개념을 이용해서 방송을 규정하는 방법이 있다. 이렇게 보면, 방송에 대한 규제란 곧 편성에 대한 규제이고, 이는 곧 (가) 내용규제, (나) 편성주체에 따른 여론 형성력 규제, 즉 매체간 합산영향력 규제, (다) 방송권을 둘러싼 내용물 거래 규제, (라) 공적 재원을 사용하는 편성 주체의 공적 의무 규제 등 '편성 책임자'에 대한 규제를 뜻한다.
- 방송 의무가 아닌 다른 의무의 수준이 있다. (2) 내용제공(단위 내용물 기획사, 제작자 등), (3) 망, (4) 플랫폼 등은 (1) 방송과 구분되는 역무를 제공하는 독립된 사업영역이다. 따라서 방송사업자와 '개념적으로 독립적인' 내용제공사업자, 망사업자, 플랫폼사업자 등이 있다.
- 시청각매체법을 제정해서 (1) 방송, 내용제공, 망, 플랫폼 등 역무를 구분하고, (2) 방송역무에서 텔레비전, 라디오, 데이터 등 역무특성을 구분하고, (3) 방송역무제공 사업자가 내용제공, 망, 플랫폼 등 다른 역무를 제공하는 사업자들과 어떤 관계에 있는지 규정하면 된다.

기존 공적 책무 구성 및 평가 방식

구분	영국	독일	프랑스	일본	한국
민주적 가치	■민주적 가치	■민주주의 질서	■인권 존중과 미성년 보호		■인간의 존엄성 ■민주적 기본 질서 ■국민윤리 및 감성 존중 ■표현의 자유 보호와 신장
투명한 정보 제공			■세상을 반영하며 열린 공간을 제공 ■정보의 정확성	■사회생활의 기본 정보 제공	■모도의 공정성 ■일관성의 보장
공론장 제공	■집단 간 커뮤니케이션의 장 마련	■개인과 공공의 자유로운 의견 형성	■민주사회 구현을 위한 토론과 대화의 장 마련		■국민회합과 민주적 여론 형성
다양성의 존중		■의견 및 가치의 다양성	■차별없는 사회 구현 위한 균등 ■장자의 다원성 ■차별에 반대하는 다양성	■프로그램의 다양성	■관성의 차별 금지 ■소수집단 보호
문화의 보편성	■문화적 역할	■문화생활에 기여 ■프로그램의 문화적 기여			■민족문화 창달
교육의 보편성	■교육적 기능			■정보격차의 해소	■사회교육 기능
기술적 이익의 균등화	■새로운 기술 권익의 보편화			■방송기술의 발전 기여 및 보급	
지역 간 유대	■영국문화의 글로벌 변화	■글로벌·E-연방 주 사이의 연계 추진		■글로벌 정보화에 맞춘 일본의 정보력 제공 강화	■지역 균형

구분	명칭	내용	근거
규제기관 평가/검사	제허가 심사	■5년 마다 방송통신위원회로부터 방송면허를 제허가 받는 과정상의 평가	■방송법 제17조 ■방송법 제10조
	방송평가제도	■방송통신위원회의 방송프로그램 내용 및 편성과 운영 등에 관한 종합적인 평가	■방송법 제31조 ■방송법 제17조 3항 1호
	방송심의	■방송통신심의위원회가 수행하는 방송의 공정성 및 공공성 유지여부, 공적 책임 준수 여부에 대한 사후심의	■방송법 제32조
내부기구 운영/윤리 규정	금지사항 준수	■일반국민의 보편적 시청권을 보장하기 위하여 대통령령에서 정하는 금지행위 등 준수 사항을 이행	■방송법 76조의 3
	자유심의기구	■자체적으로 방송프로그램을 심의할 수 있는 기구를 설치	■방송법 제86조
시청자위원회	방송편성규약	■제작의 자율성을 보장하기 위해 취재 및 제작종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정·공표	■방송법 제4조
	시청자위원회	■시청자의 권익을 보호하기 위하여 시청자위원회 설치	■방송법 제87조
시청자 참여	시청자평가 프로그램	■시청자 의견을 수렴하여 시청자 평가 프로그램을 편성	■방송법 제89조
	시청자불만처리위원회	■시청자 의견의 수렴, 불만처리 및 청원사항을 효율적으로 수행	■방송법 제54조
자기평가/정보공표	경영평가/경영평가의 공표	■당해 연도 경영실적 및 성과에 대한 평가 ■경영평가 결과의 공표	■방송법 제49조 ■방송법 시행령 제33조
	연차보고서	■매년 공영방송의 경영과 콘텐츠, 기술 등 전반적인 영역별 현황을 공표	■강제사항 아님

기존 평가 체계 현황

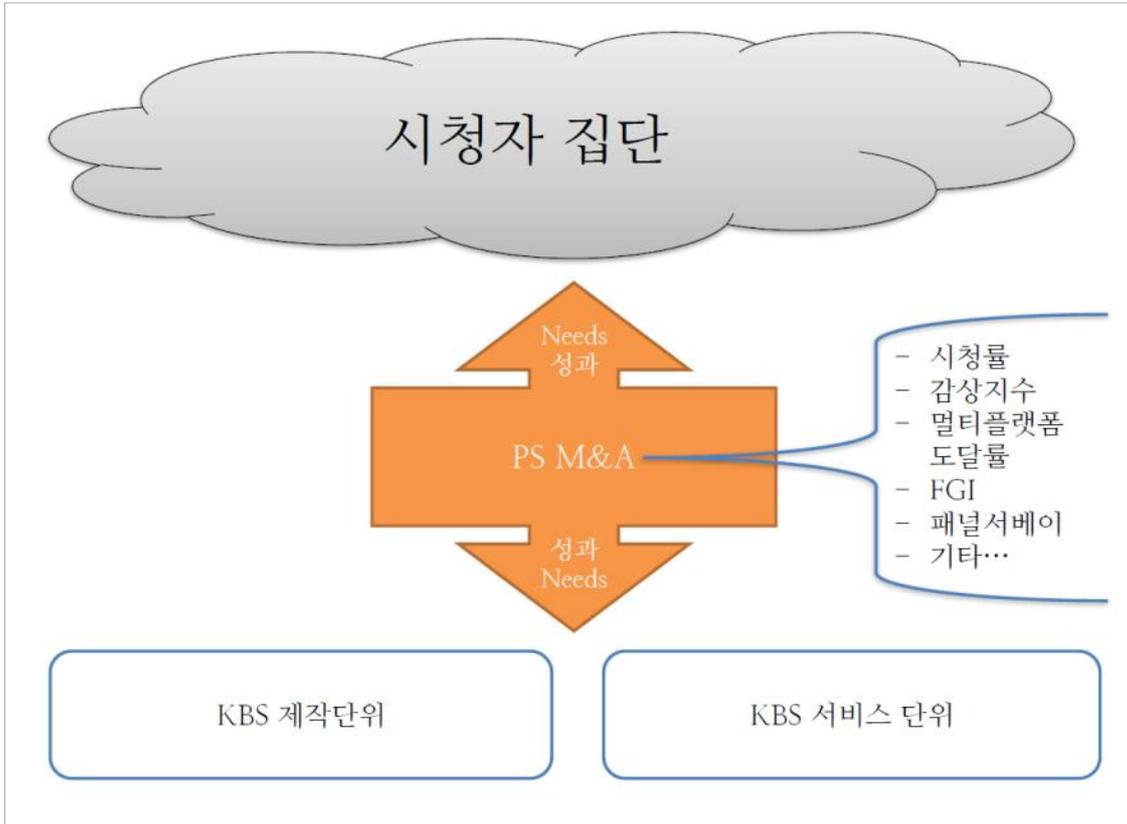
- 평가(assessment)는 공적 책무에 대한 응답책임(accountability)의 연장
 - 누가 누구에게 어떤 방식으로 응답/설명하고 그 결과에 대해 책임을 질 것인가의 문제로서 공공조직의 대내외적 투명성과 책임성에 연관된 문제
 - 1차적: 누가 누구에게 책임을 지는가(who is accountable to whom)?
 - 2차적: 누가 그 책임의 근거를 평가하는가(who will assess what on what grounds on behalf of whom)?
 - BBC의 경우
 - 2017년 칙허장 갱신 이전
 - 수신료 납부자의 권리와 이익을 보호하는 Trust가 매개, 집행부서가 트러스트에게 응답책임을 지고, 트러스트는 수신료납부자에게 응답책임을 갖게 됨, 그러나 여전히 모호성 존재
 - Trust는 수신료납부자에 의해 직접 통제되지 않기 때문에 국민을 대행하는 의회 혹은 정부에게 '대신' 설명하거나 그걸 강제할 필요에 대한 지적이 제기됨
 - 2017년 칙허장 갱신 이후
 - Trust를 해체하고 단일 이사회 체제로 변경
 - 규제에 대한 대응은 오픈폼 차원의 서비스 면허 평가, 구체적인 비즈니스는 단일 이사회 차원의 연차보고서 등
 - KBS 및 한국 공영방송의 경우
 - 거버넌스 체계가 BBC에 비해서도 불분명, KBS 이사회, 방통위, 정부, 국회 사이의 관계가 얽혀 있음
 - 응답책임을 강제하는 거버넌스 구조와 응답책임을 수행하기 위한 흐름이 대단히 모호한 상태에서는 공적 책무의 설정과 그에 대한 평가 시스템이 안착하기 어려움

공적 책무 구성 방식 개선

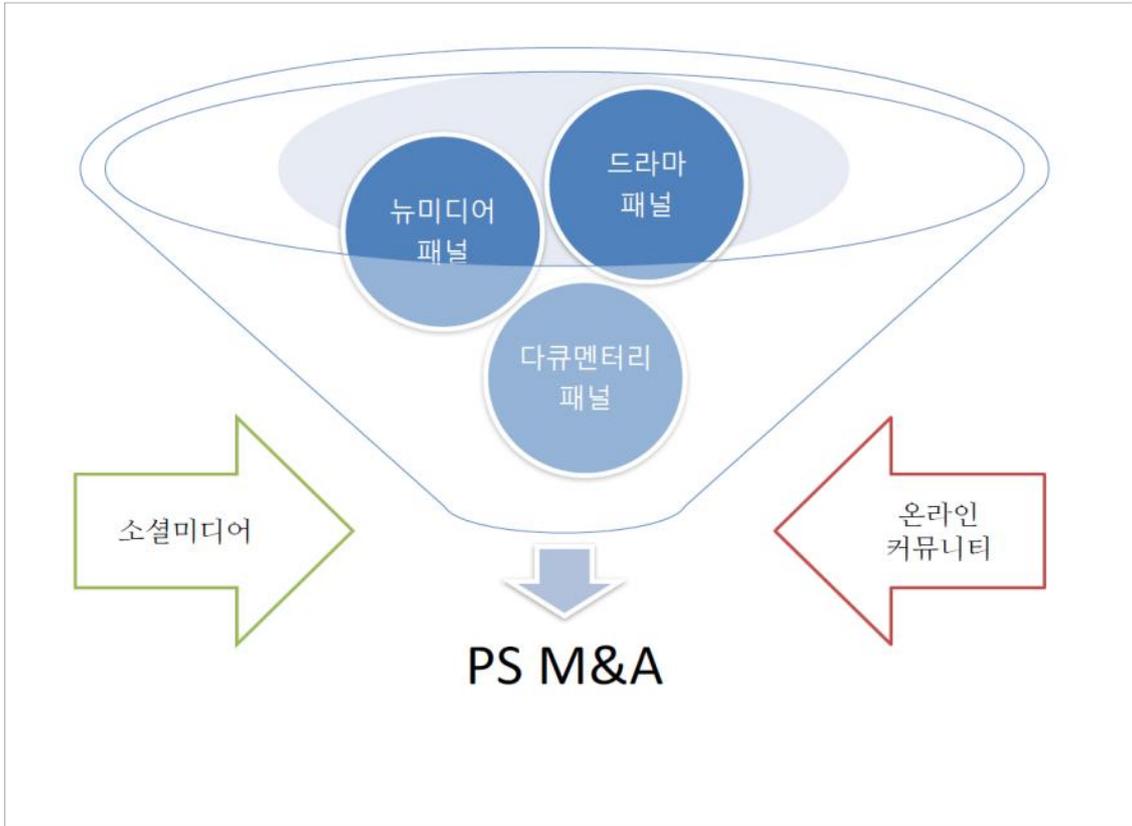
- 공영방송의 공적 책무 설정 방식 재구성
 - 방송법 상의 공영방송 공적 책무는 추상적이고 선언적
 - 시행령을 통해 '공영방송 공적 책무 협약' 형태로 구체화 해야
 - 현행 방송 재허가 제도를 공영방송의 경우에는 '공적 책무 협약'으로 별도 운영
 - 서비스 영역을 공공서비스 TV, 라디오, 디지털 + 상업서비스로 대분류, 이들 각각에 대한 5년 주기의 공적 책무 방향을 수립
 - 방송통신위원회와 공영방송 이사회 사이의 협약 형태
 - 기본 책무 + 해당 시기의 특별 책무로 구성
 - 수신료를 포함한 공영방송 재원 대책과 결합
 - 공영방송이 협약 제안서 제출 → 방송통신위원회 검토, 기존 평가 고려 → 협약 초안 → 공개협의 → 공포
 - 5년 단위의 협약 검토를 위한 평가와 이를 뒷받침하는 1년 단위의 평가를 결합
 - 총론
 - 기본 책무와 특별 책무의 전반적 이행 평가
 - 미디어 서비스 차원
 - 프로그램 내용을 제외한 전반적 서비스 상황 평가: 시청자위원회 의견/시청자 불만처리 상황 반영
 - 프로그램 내용 차원
 - 방송통신심의위원회의 심의 결과 + 방송통신위원회의 연간 방송 프로그램 평가
 - 경영/회계 차원
 - 기존 경영평가는 공영방송 이사회의 평가 + 공영방송 재정위원회가 구성된다면 이를 통한 감사로 대체

평가의 명확화와 분화

- 규제의 필요성에서 제기되는 평가와 구체적인 서비스 구성 목적의 평가를 구별
 - 공식적 평가 시스템은 응답책임의 구조와 흐름이 비교적 분명한 곳에 선택적으로 집중
 - 1년 단위의 평가 주체
 - 방송통신위원회: 방송 프로그램 평가, 방송통신심의위원회: 내용규제
 - 공영방송 이사회: 경영/회계 평가, 서비스 진행 상황 전반적 평가
 - 5년 단위의 평가 주체
 - 공영방송 이사회: 전반적 평가 초안 제출
 - 방송통신위원회: 1년 단위의 평가와 재정위원회 감사 결과를 포함하여 전반적 평가 및 부문별 평가 수행
 - 이를 제외한 영역에 대해서는 '실효적' 평가 혹은 실효적 커뮤니케이션에 초점을 맞추는 것이 바람직
 - 즉, 장식적이고 수사학적인 수치 평가는 그것의 형식적 필요성에 효율적으로 대응하는 방향으로 한정
 - 그 외의 '평가' 과정은 국민과의 실질적 연계성을 마련하기 위한 소통 과정에 집중하는 것이 타당
 - 콘텐츠/서비스를 매개로 수용자 집단과 직접 소통하는 방식
 - FGI(초점집단인터뷰) 중심의 영역별 (콘텐츠/서비스 장르를 중심으로 하고 연령 등의 인구통계학적 변수를 중심으로 하는 매트릭스) 수용자패널 구성
 - KBS 콘텐츠 제작, 서비스 공급 주체와 그것의 핵심 대상 사이의 상호 이해를 도모하는 공간으로 기획



- ## PS M&A
- 핵심 활동
 - 규제/경영감독/성과평가/서비스개발 등등의 목적에 구체적으로 부응하는 평가 패키지 개발 및 적용
 - 예컨대 다음과 같은 목적별 평가 패키지를 구성할 수 있을 것
 - 공공가치 평가: 특정 콘텐츠/서비스/사업이 얼마만큼의 공공가치를 유발하는가?
 - 공적의무 수행평가: 규제 차원에서 KBS에게 부과된 공적의무의 이행 정도는 어떠한가?
 - 프로그램 마케팅/평가: 특정 콘텐츠를 개발하는 과정에서 파악되어야 할 수용자의 needs는 무엇인가? 해당 프로그램은 수용자의 요구에 제대로 부응했는가?
 - 서비스 마케팅/평가: 특정 콘텐츠를 개발하는 과정에서 파악되어야 할 수용자의 needs는 무엇인가? 해당 프로그램은 수용자의 요구에 제대로 부응했는가?
 - 특정 콘텐츠/서비스/직무에 대한 수행성과 평가
 - 방법론
 - 광범위 사용자 패널 구성 + 목적별 하위패널 구성
 - 필요에 따라 이들을 대상으로 FGI, 서베이 등 진행
 - 광범위 사용자 패널은 KBS에 대한 구체적인 옹호와 비판을 제공하는 평의회 기능



4

민간영역 방송규제 합리화 방안 (홍대식 교수)

1 민간영역 방송과 공영방송의 구별 및 규제 차등화

(1) 현행법상 방송 및 방송사업의 분류 방식과 그 한계

■ 수직적 규제체계의 영향

- 현행 방송관련법은 「방송법」과 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」(‘IPTV법’)으로 이원화되어 있는데,¹⁾ 이는 방송법상 방송 개념에 포괄되기 어려운 새로운 유형의 방송사업인 인터넷 멀티미디어 방송(‘IPTV’) 사업에 대하여 정부가 별도의 법률을 제정하여 제도적 수요에 대응한 결과임
- 방송법과 IPTV법은 적용 대상이 되는 방송과 IPTV의 개념을 다른 방식으로 정의하고 있음. 예컨대, 방송법상 방송은 방송프로그램의 기획, 편성 또는 제작 기능을 핵심적인 개념요소로 하고 있음. 반면에 IPTV법상 IPTV는 이용자에게 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 기능을 중심으로 개념이 구성되어 있고 방송프로그램의 기획, 편성 또는 제작 기능은 개념요소를 구성하고 있지 않기 때문에, IPTV의 경우 일정한 기술적 제한 하에 이용자에게 단순히 콘텐츠를 제공하는 것만으로도 그 개념의 구성요소를 충족할 수 있음²⁾
- 방송의 경우 그 수행하는 기능이 동일 또는 유사하지만 아직 시장에서 경쟁관계가 형성되고 있다고 보기는 어려운 지상파방송과 유료방송 간에는 물론, 시장에서 경쟁관계가 형성되고 있는 유료방송, 즉 종합유선방송(SO), 위성방송, IPTV 간에도 진입, 소유·결영, 사업 또는 지배구조 변경 등과 같은 구조적 사항, 편성과 채널의 구성·운용, 사업의 상태, 다른 사업자 또는 시청자의 접근 관련 사항 또는 거래행위 등과 같은 행태적 사항과 관련된 각종 규제의 내용과 강도가 다르게 정해져 있는 경우가 많음. 이와 같이 방송과 통신 간, 방송사업 간, 통신업무 간 상이한 규제를 적용하는 체계를 수직적 규제체계(silo regulatory framework)라고 함
- 수직적 규제체계는 전송에 이용되는 네트워크별 서비스 구분이 명확한 기술적 환경에서 가능하였으며, 서비스의 성격과 도입 배경에 따라 서비스별로 정책 목적에 맞게 맞춤형 규제를 제공하였음.³⁾ 수직적 규제체계는 제공 서비스가 이용하는 네트워크 또는 제공되는 기반이 되는 플랫폼 별로 칸막이 식 분리가 가능하다는 것을 전제함
- 방송법은 제공되는 방송서비스의 성격이나 내용이 아니라 방송서비스가 제공되는 매체, 즉 그 전송 기반인 플랫폼의 형태에 따라 사업을 구분하여 이를 비대칭적으로 규제하고 있음. 결국 수직적 규제체계는 사업자별로 규제를 달리하는 체계인데, 사업자에 따른 구분이 곧 서비스의 대체성을 판단하는 기준이 될 수는 없다는 점에서 그 규제 근거가 특히 경제적 측면에서의 시장획정의 방식과 맞지 않음. 또한

1) 홍대식, “통합방송법 제정의 쟁점과 전망”, 법연 Vol. 14, 한국법제연구원 (2011), 8면. 방송관련법보다 더 넓은 개념으로는 미디어법이라는 개념을 상정할 수 있음. 미디어(media)는 일반 공중을 대상으로 한 소통을 가능하게 하는 매체를 의미하므로, 미디어법은 이러한 매체를 다루는 법을 의미함. 이런 개념에 의하여 법을 분류할 경우 미디어법에는 방송관련법 외에 「신문등의 자유와 기능보장에 관한 법률」이 더 포함될 수 있음. 이런 관점에서 미디어법의 범위를 규정한 문헌으로는 김태오, “미디어법의 주요 쟁점 및 내용”, 경제규제와 법 제2권 제2호 (2009), 182면. 미디어로서의 방송이 갖는 특징은 방송은 다른 미디어와 달리 시청각 미디어(audiovisual media)의 성격을 갖는 것에서 찾을 수 있음

2) 홍대식·김성유, “스마트 미디어 환경에서의 방송 개념의 재정립”, 방송통신연구 통권 제78호, 한국방송학회 (2012), 17-19면.

3) 박동욱, “융합 환경에서의 방송통신사업 분류체계와 진입규제”, 경제규제와 법 제3권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터 (2010), 112-113면.

둘 이상의 사업자가 동일한 서비스를 제공하는 경우에, 서비스의 동일성에도 불구하고 사업자가 누구냐에 따른 구분을 통해 각각 차별적인 규제를 받게 되어 규제 형평성 측면에서 불합리함을 가져옴. 나아가 규제체계상의 경직성으로 인해 스마트 미디어 환경에서 방송과 통신이 융합되는 영역의 새로운 서비스를 어느 한 쪽으로 포섭시키는 데 어려움을 초래하여 신규 서비스에 대한 규제의 공백 또는 불합리가 발생하고 있음. 더불어 사업자가 여러 가지 형태의 서비스를 묶어서 제공하는 때에 그에 대처한 합리적인 규율이 어렵다는 문제점을 지니고 있음

■ 유럽연합(EU) 규제체계의 시사점

- 2002년에 제정되고 2009년 개정된 종전의 EU 방송통신 규제체계에서 방송은 지상파, 케이블, 위성, 디지털 가입자회선(DSL) 등을 통하여 방송 콘텐츠를 최종이용자에게 전달하는 방송 전송 서비스(Broadcasting transmission services, to deliver broadcast content to end users)를 가리키고, 전자 커뮤니케이션 서비스(electronic communications service, ECS)에 포함됨. 이에 대하여 전송되는 내용에 대하여 편집 감독(editorial control)을 제공하거나 행사하는 서비스는 제외됨.⁴⁾ 방송 전송 서비스와 전송되는 내용에 대하여 편집 감독을 제공하거나 행사하는 서비스의 차이는 전송되는 내용에 대하여 편집 감독의 제공 또는 행사 여부이므로, 단순한 방송 신호의 전송 역할을 하는 것에 그치지 않고 양면시장형 사업모델을 갖고 자산으로서의 내용(content)에 대한 통제권을 갖는 방송 플랫폼 사업자의 서비스는 전송 계층에 속하지 않게 됨. 이는 이러한 서비스는 EU 규제체계에서 다루지 않는 콘텐츠 계층으로 본다는 의미임. 그에 따라 예컨대, 케이블 사업자의 경우 방송 전송 서비스와 방송 콘텐츠 서비스를 동시에 제공하게 되므로, 방송 전송 서비스에 관해서는 방송통신 규제체계의 규제를 받고 방송 콘텐츠 서비스에 대하여는 그 제공자 또는 배포자로서 다른 규제의 적용을 받을 수 있음. 편집 감독은 방송법상 방송의 핵심 개념요소인 방송프로그램의 기획, 편성 또는 제작 기능에 대응하는 요소임
- EU에서 콘텐츠 계층을 방송통신 규제체계에서 제외하는 이유는 이 계층에서는 문화적·언어적 다양성을 증진하고 미디어 복수성의 방어를 분명히 하기 위하여 별도의 규율이 필요하다고 판단하였기 때문임. EU에서는 콘텐츠 계층에 속하는 서비스를 가리키는 용어로 시청각 미디어(audiovisual services)라는 용어를 사용하고, 이에 대한 별도의 규제체계로서 2007년에 제정되고 2010년에 개정된 「시청각 미디어 서비스 지침」(Audiovisual Media Services Directive)을 두고 있음. 이 지침은 1989년에 텔레비전 방송만을 대상으로 제정되었던 「국경 없는 텔레비전 지침」(Television without Frontiers Directive)의 주요 내용을 개정 또는 보완하면서 종전에 사용하던 텔레비전이라는 개념 대신에 시청각 미디어 개념을 사용하고 있는데, 이는 실질적으로 텔레비전 방송과 동일 또는 유사한 기능을 하는 다양한 매체를 통일적으로 규율하는 틀을 제공하기 위한 것임
- EU는 2018. 10. 기존의 방송통신 규제체계를 개편하는 「EU 전자 커뮤니케이션 코드 지침」(Directive on EU Electronic Communication Code; EECC)⁵⁾을 제정하고 2018. 11.부터 시행하고 있는데, 이 지침에서의 주요 변화는 종전에 ECS의 범위에 포함되지 않았던 ① 인터넷 접속(access) 서비스, ② 개인간(interpersonal) 커뮤니케이션 서비스, ③ 기계 대 기계(machine to machine) 서비스의

4) EU의 2002년 규제 틀 지침(Framework Directive) 제2조 c항에서는 전자 커뮤니케이션 서비스를 전자 커뮤니케이션 네트워크에서 전체적으로 또는 주로 신호의 전달로 이루어지며 보상을 위하여 정상적으로 제공되는 서비스를 의미하고 여기에 전기통신 서비스와 방송을 위해 사용되는 네트워크에서의 전송 서비스를 포함한다고 정의하면서, 다만 전자 커뮤니케이션 네트워크와 서비스를 사용하여 전송되는 내용에 대하여 편집 감독을 제공하거나 행사하는 서비스는 제외(exclude service providing, or exercising editorial control over, content transmitted using electronic communications networks and services)한다고 규정하고 있음

5) DIRECTIVE (EU) 2018/1972 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code (Recast)

제공에 이용되는 전송 서비스가 추가된 것임. 다만 이 새로운 규제체계에서도 전송되는 내용에 대한 편집 감독 서비스를 포함한 방송 콘텐츠 서비스를 ECS의 범위에서 제외하는 틀은 유지됨

- EU에서 시청각 미디어와 콘텐츠 규제는 표현의 자유, 미디어 복수성, 불편부당성(impartiality), 문화적·언어적 다양성, 사회적 포용성, 소비자 보호와 소수자 보호와 같은 일반적 이익의 목표를 달성하는 것을 목적으로 함. 전송 계층 규제와 콘텐츠 계층 규제의 분리는 특히 미디어 복수성, 문화적 다양성과 소비자 보호를 위하여 두 계층 간에 존재하는 연결에 대한 고려에 영향을 주지는 않음⁶⁾

(2) 민간영역 방송(민영방송)과 공영방송의 구별

■ 공영방송의 의미와 성격

○ 행법상 공영방송

- 방송법상 지상파방송은 방송을 목적으로 하는 지상의 무선국을 관리·운영하며 이를 이용하는 방송으로 형식적으로 정의됨(방송법 제2조 제2호 가목). 방송법상 공영방송에 대한 별도의 규정은 없음
- 방송 관련법(방송법, 한국교육방송공사법, 방송문화진흥회법)에는 공영방송이라는 개념을 사용하고 있지는 않지만, 공영방송의 존재를 전제로 한 규정을 두고 있음. 예컨대, 방송법 제44조 제1항은 “(한국방송)공사는 방송의 목적과 공적 책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다”고 규정하고, 「한국교육방송공사법」 제1조는 “이 법은 한국교육방송공사를 설립하여 교육방송을 효율적으로 실시함으로써 학교교육을 보완하고 국민의 평생교육과 민주적 교육발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있으며, 「방송문화진흥회법」 제1조는 “이 법은 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자의 공적 책임을 실현하고 …” 라고 규정하여 KBS, EBS, MBC에 특별한 공적 책임을 부여하고 있음

○ 공영방송의 개념 규정 방식

- 공영방송의 개념 요소는 ① 소유 또는 경영의 주체(공적 주체인지 민간 주체인지), ② 재원의 출처(공적 재원인지 민간 재원인지), ③ 수행하는 기능(공적 급부 또는 공공서비스 제공 여부)에 따라 다르게 파악될 수 있음
- 헌법재판소는 재원의 출처를 기준으로 하여 투입된 재원의 원천이 국민의 재산인 경우 공영방송으로 보고 있음. 예컨대, KBS는 수상기 소지자로부터 징수되는 수신료를 재원으로 하므로 공영방송으로 분류되고,⁷⁾ MBC는 방송문화진흥회가 최다출자자가 되어 국가 재정의 투입을 받게 되었다는 이유로 공영방송으로 분류되었음⁸⁾

6) EECC DIRECTIVE, 전문 제7호.

7) 헌법재판소 2008. 2. 28. 선고 2006헌바70 전원재판부 결정(방송법 제64조등 위헌소원 사건)

8) 헌법재판소 2013. 9. 26. 선고 2012헌마271 전원재판부 결정(방송광고판매대행등에 관한 법률 제5조 제2항 위헌확인). “청구인은 비록 민영방송사로 출발하였으나, 위에서 본 바와 같이 5. 16 장학회라는 재단법인을 거쳐 국가에 반납된 주식 70%가 1988년 방송문화진흥회에 출연된 것이 계기가 되어 공영방송사로서 국가의 관리 감독을 받게 된 것으로, 방송문화진흥회법은 2000년 개정에서 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자의 공적 책임과 이에 대한 방송문화진흥회의 관리 감독권을 명시하여 청구인에 대한 공영성과 경영의 투명성을 확보할 수 있도록 하였는바, 국가 재정 투입을 계기로 보다 높은 공영성을 요구받게 된 청구인에 대해 그 규제가 비교적 덜한 독자적 미디어랩이나 민영미디어랩이 아닌 공영 미디어랩을 통해 방송광고를 판매하도록 하였다 하여 이것이 과도한 것이라 할 수 없다.”

■ EU 규제체계의 시사점

- 공공서비스방송(Public Service Broadcasting; PSB) 개념과 규율
 - EU에서는 공공서비스방송이라는 용어가 사용됨. 공공서비스방송이란 일반적으로 수신료와 같은 공적 자금의 지원을 받아 운영되는 비영리적이고 비상업적인 방송을 의미함⁹⁾
 - EU 내에서 공공서비스방송의 제공은 다양한 회원국별 방송체계를 통하여 정의되고 지원을 받지만, 그 역할은 회원국과 EU 조직 간의 협약에 기초하여 ‘사회적, 문화적, 민주적 기능’을 갖는 것으로 특정되어 있음. 공공서비스방송의 역할은 민주주의, 미디어 복수성(media plurality), 사회적 응집(social cohesion), 언어적 다양성(linguistic diversity)을 확실히 하는 데 필수적이라고 인식되고 있음¹⁰⁾

(3) 민간영역 방송과 공영방송의 규제 차등화

■ 규제 차등화 방향

- 민간영역 방송과 공영방송의 규제 차등화 방향에 시사점을 주는 것은 방송법과 IPTV법 사이의 규제 목적의 차이임. 방송법은 공영방송을 중심으로 설계된 규제가 민간영역 방송에 확대되는 과정에서 공영 방송에 대한 규제의 성격이 강하게 나타나고 있는 반면에, IPTV법은 민간영역 방송인 IPTV에 국한하여 적용되는 것을 전제로 하였기 때문에 어느 정도 차이를 보이고 있음

■ 방송법과 IPTV법의 규제 목적의 차이

- 방송법
 - 제3조 내지 제6조에서 방송법의 기본이념을 제시하고 있지만, 그 내용은 시청자의 권익 보호, 방송 편성의 자유와 독립, 공적 책임, 공정성과 공익성과 같이 경제적 가치와 구별되는 정치적 가치 또는 사회문화적 가치에 국한되어 있음. 공적 책임이 비단 공영방송에 그치지 않고 모든 방송에 부과되고 있는 것이 중요한 특징을 구성함
 - 이러한 방송법상의 가치 구성이 수직적 규제체계를 전제로 방송과 방송사업을 분류하고 그에 따라 비대칭적인 공익성 규제를 부과하는 기초가 되었음
 - 그러나 이는 방송시장의 변화된 현실에 잘 부합하지 않을 뿐만 아니라 그 규제가 경쟁관계가 성립하거나 성립할 수 있는 이종의 방송사업자 간의 경쟁유인과 그 능력에 차등적으로 작용하여 제도적인 경쟁제한 요인으로 작용하기도 함
- IPTV 사업법
 - 공정경쟁 규제와 관련된 이념적 근거를 담은 규정(제12조)을 갖고 있으면서 그에 근거하여 IPTV 사업에만 적용되는 관련 제도를 비교적 체계적으로 갖추고 있는 점에 차이가 있음
 - 양 법의 이런 차이는 오히려 국내 유료방송시장의 경쟁사업자인 SO, 위성방송사업자와 IPTV 제공사업자 간에 공정한 경쟁의 기본적 여건을 제도적으로 제공하지 못하는 요인이 되고 있음

9) 최영목, 한국방송정책론: 역사와 전망, 논형 (2010), 219면.

10) Harrison, Jackie & Lorna Woods, European Broadcasting Law and Policy, Cambridge University Press (2007), pp.290-291.

2) 민간영역 방수에 적용되는 규제의 유형

(1) 규제의 의의와 유형

■ 규제(regulation)의 일반적 의의

- 일반적 정의: 정해진 규범의 테두리 내에서 규제자가 행위주체의 자유 선택을 제한하거나 변경함으로써 의사결정과 행위에 개입하는 것
 - 규제의 핵심 구성요소: 개입(intervention)
 - 규제의 개념 구성요소
 - 규제자: 정부 vs. 수탁기관
 - 규제대상: 민간(기업, 국민) vs. 정부 자체
 - 규제성격: 제한 vs. 유인 부여
 - 규제수단: 강제력 vs. 협력(행정지도의 문제)
 - 규제효과: 금지, 조정, 행위 유도
 - 공법에서의 규제는 행정작용(행정입법, 행정행위)에 대응하며, 사법에서의 거래가 법률행위 또는 계약에 대응하는 것과 유사
- OECD의 정의: 정부 또는 정부의 권한을 위탁 받은 기관이나 기구들이 기업, 국민, 정부 자체를 대상으로 요건을 부여하는 법, 질서, 기타 규율¹¹⁾
- 이원우 교수의 정의: 규제를 공공주체가 생산이나 급부의 주체가 아닌 제3자로서 경제과정에 개입하여 경제주체들의 행위를 규율·유도·조정·금지·통제하는 작용 전체를 의미하는 것으로 파악¹²⁾

■ 규제의 일반적 유형

- 규제 검토의 방법론으로서의 규제의 유형
 - 규제는 여러 가지 기준에 따라 유형별로 구분될 수 있는데, 이러한 유형 구분은 어떤 사업자에게 어떤 규제를 부과할 것인가, 또한 그 규제를 누가 관리, 집행할 것인지를 결정하는 방법론을 구성하는 주요 요소로서 그 의미를 가짐
 - 규제 유형 구분 방식으로는 규제를 그 시점에 따라 사전(ex ante) 규제와 사후(ex post) 규제로 구분하는 방식, 그 방식에 따라 구조규제와 행위 또는 행태규제로 구분하는 방식, 그 목적에 따라 경제적 규제와 비경제적 또는 사회적 규제로 구분하는 방식이 있음
- 사전규제와 사후규제의 구분
 - 이는 규제의 효력이 발생하는 시점을 기준으로 규제를 구분하는 것임. 사전규제(ex ante regulation)는 행정목적 달성을 위하여 행정객체가 어떤 법률행위를 하기 위해서는 사전에 법령 등을 통해 주어진 어떤 조건이나 요건을 충족해야 하는 것과 같이 법령 등을 통하여 행정객체의 법률행위 이전에 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것을 의미함. 또한 사후규제(Ex-post regulation)란 행정기관이 행정목적 달성을 위하여 행정객체가 어떤 행위를 한 후에 행정객체에게 권리제한이나 의무부과와 같은 규제를 하는 것을 의미함¹³⁾

11) OECD (1997), *OECD Report on Regulatory Reform*, Paris

12) 이원우 (2006), 법에 있어서의 공익: 경제규제와 공익”, 서울대학교 법학 47권 3호, 100면.

- 사전규제와 사후규제의 구분은 전문분야(sector-specific) 규제당국과 경쟁당국 간의 역할을 구분하기 위한 기준으로 많이 사용됨. EU의 경우 2002년 방송통신 규제 패키지¹⁴⁾에 의하여 중대한 시장력(significant market power, SMP) 보유 사업자가 존재하는 시장을 식별하여 경제적 규제 대상으로 하되, 이런 시장에서는 경쟁법적 수단에 의한 대응이 어렵다고 보아 회원국으로 하여금 사전규제를 도입하도록 하는 제도의 틀을 마련하였음. SMP 사업자 지정 방식은 방송통신 영역에서 사전규제를 받을 수 있는 관련상품시장을 먼저 식별한 후 다음으로 각 시장별로 경쟁상황평가에 의하여 사전규제를 받아야 하는 시장을 판단하는 2단계로 이루어지는 방식임. 방송통신 영역에 속하는 시장은 모두 여기에 포함되므로, 네트워크 전송 영역뿐만 아니라 방송 플랫폼 시장도 이론적으로는 분석 대상이 될 수 있으나, 실제로는 분석 대상에서 제외되어 각 회원국의 규제 영역에 있음
- 사전규제와 사후규제의 구분 방식은 우리나라에서도 민간영역 방송에 적용되는 규제를 과학기술정보통신부(‘과기정통부’)와 방송통신위원회(‘방통위’) 사이에 배분하는 기준으로 사용되고 있음
- 사전규제와 사후규제는 시점에 따른 구분이므로, 사전규제이든 사후규제이든 규제의 방식이나 목적 관점에서 구조규제 또는 행위규제, 경제적 규제 또는 비경제적 규제가 모두 포함되어 있음. 원래 EU에서 사전규제와 사후규제의 구분은 경제적 규제를 대상으로 하여 사후규제인 경쟁법적 수단에 의한 대응이 어려운 사안에 대한 사전규제 수단을 전문분야 규제기관에 배분하기 위한 목적으로 구상된 것이므로, 경제적 규제뿐만 아니라 비경제적 규제 수단도 많이 활용되는 방송법제에 적합하지 않은 측면이 있음

○ 경제적 규제와 비경제적(사회적) 규제의 구분¹⁵⁾

- 넓은 의미의 경제적 규제는 기업의 본원적 활동에 대한 규제를 말하고, 기업의 선택 변수, 즉 가격, 수량, 기업의 수, 기타 변수에 직접적으로 영향을 미치는 규제임. 좁은 의미의 경제적 규제는 경쟁 및 불공정거래 규제를 제외한 다른 경제적 규제를 가리킴
- 좁은 의미의 경제적 규제는 독점가격을 통제하고 적정 수준으로 소비자를 보호하기 위한 정책수단의 집행과 관련되고, 소비자보호 목적과 산업보호 목적을 가짐. 이러한 규제는 경제적 효율성뿐만 아니라 분배적 차원의 의사결정도 내포하고 있어 정치적 성격도 가짐. 또한 동일 산업에 속한 기업 간의 자유로운 경쟁을 제약하는 속성, 특히 가격설정에 대한 규제는 경쟁규제와 충돌하는 성격이 있음
- 경쟁 및 불공정거래 규제는 기업의 본원적 활동에 대한 규제라는 점에서 넓은 의미의 경제적 규제에 포함되지만, 시장경쟁을 창달하거나 시장경쟁 하에서와 비슷한 시장성과를 확보하는 방향으로 이루어진다는 점에서 좁은 의미의 경제적 규제와 구별됨. 이는 기업의 경쟁제한행위를 통제하고 기업결합을 심사하는 경쟁규제와 거래의 공정성을 저해하는 행위를 규제하는 불공정거래 규제로 구분됨. 경쟁규제는 파이의 크기를 늘리는 배분적(allocative) 효율성의 문제에 집중하는 반면에, 불공정거래규제는 주어진 파이를 상충하는 이해집단 간에 나누는 분배적(distributive) 효율성의 문제에 집중하는 경향
- 비경제적(사회적) 규제는 환경오염, 근로자의 보건 및 안전에 대한 위협, 소비자권익의 침해 등과 같이 사회적 영향을 야기하는 기업의 사회적 행위에 대한 규제임. 이러한 규제는 국민들의 보다 나은 삶의 질 확보, 사회적으로 바람직하다고 여겨지는 가치의 실현, 사회적 형평 도모의 목적을 가

13) 임준·정경오·황주연 (2010), 『방송통신 진화에 따른 규제체계 고도화방안 연구』, 방송통신위원회 연구용역보고서, 정보통신정책연구원, 60-61면.

14) 종합적인 규제체계 지침과 4개의 특정 쟁점에 관한 지침(접속과 상호접속 지침, 인허가 지침, 보편적 서비스 지침, 데이터 보호 지침)으로 구성됨

15) 박찬호·한동훈, 주요국가의 기업규제 개혁법제에 관한 비교법적 연구[IX]-종합보고서-, 한국법제연구원 (2008), 21-23면.

짐. 이는 기업의 자율과 시장원리에 맡겨두어서는 해결될 수 없는 사회적 문제의 해결을 위해 정부가 개입하는 수단이 됨

(2) 구조규제와 행위 또는 행태 규제의 구별

■ 구조규제와 행태규제의 구분 방식

○ 구조규제

- 시장구조와 관련된 변수를 원인적으로 규제하는 방식
- 원인규제주의와 결합
- 경제적 규제 중 소유 및 경영규제, 시장 진입규제
- 경쟁규제 중 기업결합 규제가 여기에 해당함

○ 행태규제

- 시장구조는 그대로 둔 채 시장행위 또는 상태에 의한 피해가 나타나는 경우 그 행위 또는 상태를 규제하는 방식
- 피해규제주의와 결합
- 행위규제는 특정한 행위 또는 일련의 행위 과정(course of actions)을 대상으로 하는 것이라면, 상태규제는 특정한 행위가 아니라 그러한 행위로 인하여 형성된 상태를 대상으로 함(행태규제 = 행위규제 + 상태규제)
- 경제적 규제 중 가격, 수량 규제, 기타 행위 변수에 대한 규제
- 경쟁규제 중 독과점 규제, 카르텔 규제

■ 구조규제와 행태규제 구분 방식의 유용성

○ 사전·사후규제와의 관계

- 사전·사후규제 구분 방식에 의할 때, 동일한 방식인 행위규제라고 하더라도 어떤 규제는 전문분야 규제당국의 관할이 되고 어떤 규제는 경쟁당국의 관할이 되는 등 동일한 방식의 규제 간의 관할의 합리적 배분이 일어나지 않을 수 있음. EU에서는 행위규제를 사후에 행하는 것만으로는 유효경쟁을 회복하기 어려운 SMP 보유 사업자 존재 시장을 특정하여 사전적 행위규제를 도입하는 규제 틀을 제공하지만, 실제로 방송 전송 서비스에는 적용되지 않음
- 우리나라의 경우 방송분야에서의 행위규제에 대한 사전·사후규제의 배분이 전문분야 규제기관의 성격을 갖는 과기정통부와 방통위 간의 문제이므로, EU에서의 논의가 잘 맞지 않을 수 있음. 특히 전문분야 규제는 구조적인 시장실패에 대응하기 위한 미래지향적(forward-looking) 규제라는 점에서, 시장 기능을 침해하는 행위를 회고적으로(backward-looking) 교정하여 경쟁을 촉진하는 수단이 되는 경쟁법의 집행과 구별된다는 점에 유의할 필요가 있음. 전문분야 규제 영역에서는 경제적 규제도 유효하고 지속가능한 경쟁을 촉진하기 위하여 사전규제와 사후규제 수단이 결합된 혼합적 수단(hybrid remedies)의 형태로 규제의 제도적 설계가 이루어지고 있으므로,¹⁶⁾ 이러한 규제수단이 일관되게 시행될 필요가 있음

○ 경제적·비경제적 규제와의 관계

16) Geradin, Damien & Sidak, J. Gregory, "European and American Approaches to Antitrust Remedies and the Institutional Design of Regulation in Telecommunications" (2003. 12.), <http://ssrn.com/abstract=351100>에서 다운로드 가능), pp.25-26.

- 경제적 규제뿐만 아니라 비경제적 규제에도 구조규제와 행위규제가 모두 존재할 수 있음. 방송관련 법에 있는 많은 규제는 그 성격상 경제적 규제와 비경제적 규제의 요소를 모두 갖고 있는 경우가 많으므로, 단순히 규제를 경제적·비경제적 규제로 구분하는 것만으로는 방송관련법상 규제의 유형을 정확히 구분하는 것에 제약이 있음
- 방송관련법상의 규제 가운데 경제적 규제에 속하는 것으로는 경쟁상황평가와 금지행위 규제를 들 수 있음. 다른 규제들은 사회문화적 가치(예컨대, 정보 또는 표현의 자유, 여론의 다양성, 매체의 복수성) 실현을 위하여 설계된 측면이 강하므로, 기본적으로 비경제적(사회적) 규제로 분류될 수 있음. 특히 비경제적 규제 중에서도 방송편성 규제, 방송광고 규제와 방송내용 규제는 경제적 규제와의 관련성이 희박한 규제에 속함
- 그러나 사회문화적 가치 실현을 위하여 설계된 규제라고 하더라도 그 규제가 방송사업자에게 경제적 규제의 성격을 갖는 경우가 있음. 이러한 규제는 방송사업자의 경쟁유인과 그 능력에 영향을 줄 수 있다는 점에서 경제적 규제와 간접적인 관련성을 가짐. 진입규제, 소유 및 경영규제, 시청점유율 규제가 그와 같은 경우임. 한편 전기통신설비 동등접근 규제, 이용약관 규제, 시장점유율 규제의 경우에는 경쟁이 시장에서 자율적으로 형성되도록 방임하지 않고 정부가 시장의 규칙을 정립하고 그 규칙 하에 경쟁이 형성되도록 유도하는 기능을 하는 규제라는 점에서 경제적 규제와 간접적인 관련성을 갖는 규제임

○ 방송관련법상 구조규제와 행태규제의 분류

- 경제적 규제에 속하는 경쟁상황평가(사전적 상태규제)와 금지행위 규제(사후적 행위규제)는 모두 행태규제로 분류됨
- 경제적 규제와 간접적인 관련성을 갖는 규제는 사업자의 사업구조에 사전적으로 작용하는 구조규제와 사업자의 사업상의 행위 또는 상태에 사전적으로 작용하는 행태규제로 분류할 수 있음. 이러한 분류법에 따를 때, 진입규제, 소유 및 경영규제¹⁷⁾는 사전적 구조규제로, 전기통신설비 동등제공 규제, 시청점유율 또는 시장점유율 규제는 사전적 행태규제로 분류될 수 있음
- 이를 앞서 본 금지행위 규제, 경쟁상황평가 제도와 함께 방송법과 IPTV 사업법으로 나누어 각각 표로 구성하면 다음과 같음

<표 1> 방송법상 경제적 규제

사전 규제	구조 규제	진입 규제	협회의 진입규제: 허가, 승인 및 재허가, 재승인(제9조, 제17조)
			기업결합 규제: 합병 등 변경 허가, 최대액출자자 변경 승인(제15조, 제15조의2)
			탈퇴 규제: 폐업 및 휴업신고(제84조)
	소유 경영 규제	주식소유 제한(제8조)	
		사업경영금지(제8조)	

17) 임준·정경오·황주연, 방송통신 진화에 따른 규제체계 고도화방안 연구, 정보통신정책연구원(2010)에서는 소유 및 경영규제의 경우 구조규제와 행태규제의 중간영역에 해당하는 규제라고 보아 구조 및 행태규제라는 제3의 유형을 설정하여 이 유형으로 분류하고 있음. 그러나 소유 및 경영규제가 방송사업자의 행위 또는 상태에 작용하는 측면이 있다고 하더라도 이는 사업구조를 결정하기 위한 경영상의 행위와 관련된 것이라는 점에서 여기서는 단순하게 구조규제의 한 유형으로 분류함

	행태 규제	행위 규제	이용약관 신고 및 이용요금 승인의무(제77조)
		상태 규제	경쟁상황평가 제도(제35조의5)
			시청점유율 규제(제69조의2)
사후 규제	행태 규제	행위 규제	금지행위 규제(제85조의2)

<표 2> IPTV 사업법상 경제적 규제

사전 규제	구조 규제	진입 규제	협회의 진입규제: 허가 및 재허가(제11조)
		소유 겸영 규제	탈퇴 규제: 휴지, 폐지 시 신고의무(제22조)
			주식소유 제한(제8조, 제9조)
	행태 규제	행위 규제	사업겸영금지(제8조)
		상태 규제	전기통신설비 동등제공 규제(제14조)
			시장점유율 규제(제13조)
사후 규제	행태 규제	행위 규제	이용약관 신고 및 이용요금 승인의무(제15조) 경쟁상황평가 제도(제12조) 금지행위 규제(제17조) 콘텐츠 동등접근 규제(제20조)

(3) 구조규제

■ 규제의 성격

- 원칙적으로 방송의 지역성, 다양성과 같은 사회문화적 가치 실현을 위하여 설계된 제도임
- 방송사업자의 경쟁유인과 그 능력에 영향을 줄 수 있다는 점에서 경쟁과 간접적인 관련성을 가짐

1) 진입규제: 협회의 진입규제, 기업결합 규제

■ 협회의 진입규제: 허가 및 승인, 재허가 및 재승인 심사제도

○ 개관

- 방송의 공적책임과 안정적인 사업능력을 갖춘 적격사업자 선정을 위해 허가·승인·등록제 운영
- 행정법적으로 허가와 승인은 표현만 다를 뿐 동일한 의미로 사용되는 진입제도이고, 등록은 그보다 높은 요건이 완화된 진입제도임
- 허가는 원래 법령에 의하여 사업을 일반적으로 금지한 후 특정한 경우에 해제하여 적법하게 행할 수 있게 하는 행정처분을 가리킴. 학문적 의미에서의 허가는 허가의 대상이 되는 행위가 원래 개인이 누리는 자연적 자유로서 헌법상 기본권으로서 보호를 받는 것이라는 점에서 허가의 법정요건이 충족되면 행정처분을 하여야 하는 기속적 행위임. 반면에 여기서의 허가 또는 승인에는 기속적 판단의 전제가 되는 법정요건이 정해져 있지 않고 과기정통부 또는 방통위의 재량적 판단을 허용하는 심사기준만이 규정되어 있다는 점에서 학문적 의미에서의 허가와 구별됨. 편의상 여기서는 '심사기준 방식의 허가·승인제'라고 함

○ 방송법상 제도의 내용(제9조, 제9조의2, 제9조의3, 제10조, 제17조)

- 지상파방송: 방통위의 허가, 과기정통부의 기술심사
- 위성방송, 종합유선방송(SO), 중계유선방송(RO): 과기정통부의 허가(위성방송은 방송국 허가), 재허가(전국 또는 방송구역별), 방통위의 사전 동의. 다만 RO의 SO 전환은 과기정통부의 승인
- 일반 채널사용사업자(PP): 과기정통부 등록
- 종합편성, 보도 전문편성 PP: 방통위 승인
- 홈쇼핑 전문편성 PP: 과기정통부 승인
- 기술결합서비스: 지상파방송사업자는 방통위 승인, SO, 위성방송사업자, IPTV 제공사업자는 과기정통부 승인

○ IPTV법상 제도의 내용(제4조, 제5조의2, 제18조)

- IPTV 제공사업: 과기정통부 허가, 재허가(전국)
- 일반 IPTV 콘텐츠사업: 과기정통부 신고 또는 등록
- 종합편성, 보도 전문편성 IPTV 콘텐츠사업: 방통위 승인
- 홈쇼핑 전문편성 IPTV 콘텐츠사업: 과기정통부 승인

○ 허가·승인 심사제도

- 허가 심사와 관련하여 방송법은 과기정통부 또는 방통위가 제9조 제1항(지상파방송사업, 위성방송사업), 제2항의 허가(SO사업, RO사업) 또는 제3항(RO의 SO사업 전환), 제5항(종합편성, 보도, 홈쇼핑 전문 PP)의 승인을 할 때에는 ① 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성, ② 방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성, ③ 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성, ④ 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성, ⑤ 재정 및 기술적 능력, ⑥ 방송발전을 위한 지원계획, ⑦ 기타 사업 수행에 필요한 사항을 심사하여 그 결과를 공표하여야 한다고 규정함(제10조 제1항)
- IPTV 제공사업의 허가과 관련하여는 과기정통부가 ① 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성, ② 콘텐츠 수급계획의 적절성 및 방송영상 산업 발전에 대한 기여도, ③ 유료방송시장에서의 공정경쟁 확보 계획의 적정성, ④ 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성, ⑤ 재정 및 기술능력, ⑥ 신청인이 설립 중인 법인인 경우에는 해당 법인의 설립이 확실한지 여부, ⑦ 시설계획이 적정한지 여부, ⑧ 그 밖에 사업 수행에 필요한 사항의 사항을 심사하여 그 결과를 공표하여야 함(제4조 제4항)
- 방송법에는 허가의 절차에 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 위임하는 규정(제9조 제12항)만이 있을 뿐, 과기정통부 또는 방통위가 심사기준을 구체화하기 위한 세부심사기준을 정할 수 있도록 위임한 규정이 없음. 과기정통부 또는 방통위가 내부적인 세부심사기준을 정한 경우 이는 원칙적으로는 법규적 효력이 없음
- IPTV법의 경우 IPTV제공사업의 허가에 필요한 절차 외에도 심사기준에 대한 배점, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 위임한 후(제4조 제7항), 시행령에서 심사사항에 대한 배점을 규정하는 한편(제2조 제4항 관련 별표 1), 세부심사항목 및 그 밖에 필요한 사항을 과기정통부가 정하여 고시하도록 재위임하고 있음(제2조 제5항)

○ 재허가·승인 심사제도

- 방송사업자(PP 제외) 및 RO가 허가유효기간의 만료 후 계속 방송을 행하고자 하는 때에는 과기정통부 또는 방통위의 재허가를 받아야 함(방송법 제17조 제1항). IPTV제공사업의 재허가에 대하여는 제4조를 준용함(IPTV법 제5조 제2항).
- 방송법상 재허가 심사기준은 다음과 같음. 과기정통부 또는 방통위가 재허가 또는 재승인을 할 때에는 제10조 제1항 각 호(①~⑦) 및 ⑧ 방통위의 방송평가, ⑨ 시정명령의 횟수와 시정명령에 대

한 불이행 사례, ⑩ 시청자위원회의 방송프로그램 평가, ⑪ 지역사회발전에 이바지한 정도, ⑫ 방송 발전을 위한 지원계획의 이행 여부, ⑬ 기타 허가 또는 승인 당시의 방송사업자 준수사항 이행 여부의 사항을 심사하고 그 결과를 공표하여야 함(제19조 제3항).

- IPTV법상 재허가 심사기준은 법 제4조 제4항에 따른 심사사항(①~⑧)과 ⑨ 이전 허가 당시의 사업계획, ⑩ 허가조건 및 그 밖의 준수사항의 이행 여부, ⑪ 방통위 또는 과기정통부의 시정명령, 과징금·과태료 부과처분의 내용·횟수와 그 이행 여부의 사항으로 구성함(시행령 제4조 제2항)

■ 기업결합 규제

○ 합병 등 변경 허가, 승인, 등록

- 위성방송, SO, RO: 과기정통부의 변경 허가, 방통위의 사전 동의(방송법 제15조)
- IPTV 제공사업: 합병 등 변경허가(IPTV법 제11조)

○ 최대액출자자 변경 승인(방송법 제15조의2)

2) 소유·겸영규제: 주식소유제한, 겸영금지 및 주식소유제한(제8조, 영 제4조)

- 방송시장 내 방송매체별로 특정 방송사업자가 독과점적 지위를 갖게 되는 것을 사전적, 원인적으로 방지하여 여론 지배력의 형성을 방지하고, 방송매체 간 균형발전을 도모하고자 하는 데 그 취지가 있음
- 소유·겸영규제는 다양성이라는 가치와 관련해서는 주로 창구원(outlet) 소유자에 해당하는 방송 플랫폼 사업자에 초점을 맞추는 창구원 다양성 또는 미디어 복수성에 기초하고 있음
- 소유제한등에 관하여 규정하고 있는 방송법 제8조는 주식 또는 지분 소유만을 제한하는 조항(소유 제한 조항)과 주식 또는 지분 소유뿐만 아니라 상호 겸영도 제한하는 조항(겸영금지 및 소유제한 조항)으로 나뉨

■ 주식소유제한

- 지상파방송사업자 및 종합편성 또는 보도 전문편성 PP에 대한 주식 또는 지분 소유비율을 제한(제2항은 모든 개인 또는 법인에게 적용되는 기준을, 제3항은 대기업과 그 계열회사 또는 일간신문이나 뉴스통신 경영 법인에 적용되는 기준을 정함)하거나 금지(구독률 20% 이상의 일간신문을 경영하는 법인의 경우)하는 조항(제2 내지 4항)
- 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자에 대한 주식 또는 지분 소유비율을 제한(일간신문이나 뉴스통신 경영 법인의 경우)하는 조항(제5항)

구분	1인	대기업	일간신문 등	외국자본
지상파방송	40%	10%	10%	금지
종합 PP	40%	30%	30%	20%
유료방송(SO, 위성, IPTV)	없음	없음	49%	49%

■ 경영금지 및 주식소유제한

- 경영금지 및 소유제한 조항은 방송사업자 유형별로 다른 방송사업자에 대한 상호 경영을 금지하거나 주식 또는 지분을 소유하는 비율을 제한하는 조항임(제6 내지 9항). 경영의 정의에 대하여 방송법에는 아무런 규정이 없고, 경영금지 및 소유제한 조항의 위임에 따라 경영금지 및 소유제한의 구체적인 기준을 정하고 있는 시행령 제4조 제6항에서는 경영이라는 개념을 경영하는 경우와 주식 또는 지분 총수의 100분의 5 이상을 소유하는 경우를 포괄하는 개념으로 사용하고 있음
- 법에서는 지상파방송사업자, SO, 위성방송사업자에게 적용되는 경영금지 및 소유제한 위임규정(제6항. 수평적 관계에 있는 이종 플랫폼 사업자 간), 지상파방송사업자, SO, 위성방송사업자, PP 및 전송망사업자에게 적용되는 경영금지 및 소유제한 위임규정(제7항. 수직적 관계에 있는 이종 사업자인 플랫폼 사업자와 PP, 전송망사업자 간), 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 또는 위성방송사업자 상호간에 적용되는 경영금지 및 소유제한 위임규정(제8항. 동종 플랫폼 사업자 상호간), PP 상호간에 적용되는 경영금지 및 소유제한 위임규정(제9항. 동종 PP 상호간)을 별도로 규정하고 있음. 위임 기준은 제6, 8, 9항은 시장점유율 또는 사업자수 등이고, 제7항은 시장점유율, 방송분야 또는 사업자 수 등이며, 이를 고려하여 시행령에서 경영금지 및 주식소유가 제한되는 범위를 정하도록 위임하고 있음(“대통령령이 정하는 범위를 초과하여 ~할 수 없다”)
- 방송사업자(PP 제외): 특수관계자 포함 전체 방송사업자 매출액의 33%(영 제4조 제5항 제1호). 위임근거인 법 제8조 제6항은 적용 대상을 지상파방송사업자, SO, 위성방송사업자로 규정하고 있음에도 시행령에서 적용범위를 넓힌 문제가 있음. 예컨대, PP를 제외하더라도 방송사업자의 범위에는 공동체라디오방송사업자도 포함됨(법 제2조 제3호 참조)
- 수평적 관계에 있는 이종 플랫폼 사업자: 지상파방송사업자와 SO 상호간, 지상파방송사업자의 위성방송사업자에 대한 33% 초과 소유 금지(영 제4조 제5항 제2, 4, 5호). 유료방송사업자인 이종 플랫폼 사업자 상호간의 33% 초과 소유 금지 규정은 모두 폐지(2017. 12. 12. 마지막으로 위성방송사업자의 SO에 대한 33% 초과 소유 금지 규정(개정 전 시행령 제4조 제5항 제3호) 폐지)
- 수직적 관계에 있는 플랫폼 사업자와 PP 간: 지상파 → PP 사업자수 기준 3% 이내, 3% 가 6개월 경우 6개로 제한(영 제4조 제6항 제1호), SO, 위성방송 → PP 전체 사업자수 1/5 초과 금지(영 제4조 제6항 제2호)
- 동종 플랫폼 사업자 상호간: 유료방송사업자의 경우 위성방송 상호간 33% 초과 소유 및 2개 경영금지(영 제4조 제7항 제5, 6호)
- PP 상호간: 특수관계자인 PP 포함 전체 PP 매출액의 33%(홈쇼핑 전문편성 PP 제외)(영 제4조 제8항)
- 가입자 수 산정 및 검증 방식: 계약이 체결된 단말장치의 수 기준. 단말장치가 제공되지 않은 경우 계약이 체결된 단자의 수 기준 산정(영 제4조의2), 월별 현황 자료를 과기정통부에 제출하여 검증(영 제4조의3)

경영 주체 대상 매체	지상파	SO	위성	IPTV	PP
지상파	일방소유: 7% 상호교차소유: 5%	33%	33%	상한 규제 없음	상한 규제 없음
SO	33%	<폐지>	상한규제 없음	상한 규제 없음	<폐지>
위성	33%	상한 규제 없음	33% 2개 경영 금지	상한 규제 없음	상한 규제 없음
IPTV	상한 규제 없음	상한 규제 없음	상한 규제 없음	상한 규제 없음	상한 규제 없음
PP	사업자수 기준 3% 이내, 3% 가 6개월 경우 6개로 산정	사업자 수의 1/5	사업자 수의 1/5	사업자수의 1/5	전체PP 매출액의 33% (홈쇼핑제외) 이상일 경우 경영 및 소유 금지

(4) 행태규제

■ 규제의 성격

- 사전적 행태 규제 가운데 경제적 규제의 성격도 갖고 있는 것은 이용약관 규제, 전기통신설비 동등제공 규제, 시장점유율 또는 시청점유율 규제, 지상파 재송신 제도라고 할 수 있음
- 사전적 행태규제인 보편적 시청권 규제, 편성규제, 광고규제와 사후적 행위규제인 내용규제는 기본적으로 사회적 규제의 성격을 갖고 있음

1) 사전적 행위규제: 이용약관 규제, 전기통신설비 동등제공 규제, 편성규제, 광고규제, 보편적 시청권 규제, 지상파 재송신 제도

■ 이용약관 규제

○ 방송법상 이용약관 신고 및 이용요금 승인의무(제77조)

- 경쟁 형성을 유도하는 기능을 하는 규제라는 점에서, 경쟁과 간접적인 관련성을 가짐
- 과기정통부장관은 약관이 현저히 부당하다고 판단하는 경우 약관변경명령 권한을 가짐
- 기 승인받은 요금상품의 결합, 약정할인은 이용약관 신고로 처리: 가입자가 선택할 수 있는 서비스(선택형 서비스)에 대해서는 신고제로 완화(2016. 8. ~)
- 방송통신 결합상품의 경우에도 신고를 원칙으로 하되, 인가대상 서비스를 포함한 결합상품의 경우 별도의 결합심사를 통해 인가
- 현행 결합판매 인가심사지침에 의하면, 인가역무 및 인가역무 포함 결합상품 할인율이 30% 이내 일 경우 요금적정성 심사가 면제됨
- 인가역무(SKT 이동전화, KT 시내전화)를 제외한 방송통신 상품 간 결합할인율의 신설 변경은 신고로 처리
- 인가역무 포함 결합상품의 경우 '인가역무 결합판매 이용약관에 대한 인가심사기준 및 절차' 지침 적용
- 유료방송이 포함된 결합상품에 대한 요금심사지침이 일반적으로 존재하지는 않음

○ IPTV법상 요금 및 이용조건 규제(제15조)

- IPTV 제공사업: 이용약관 신고의무, 이용요금 승인제

■ 전기통신설비 동등제공 규제

○ 방송법의 경우

- 방송법은 SO의 경우 네트워크를 보유하지 않은 경우를 상정하여 네트워크를 제공하는 전송망사업자에 관한 규정(제2조 제13, 14호)을 두고 있지만, 실질적으로 방송 분야에서는 통신 분야와 달리 지상파방송사업자는 물론이고 유료방송 플랫폼 사업자의 경우에도 네트워크를 보유하는 경우가 대부분이기 때문에 네트워크 접근 보장의 문제가 별로 발생하지 않음
- 방송법에서 네트워크 접근과 관련된 별도의 규정이 없는 것도 그런 점에 기인하는 것으로 생각됨

○ IPTV법의 경우(제14조)

- 필수적인 전기통신설비에 대한 제공 거절, 사용 중단 또는 제한, 차별적인 대가·조건 제공 금지의 무를 그 내용으로 함
- 필수적인 전기통신설비란 그 설비를 직접 구축하거나 다른 사업자의 대체설비를 이용하게 될 경우 해당 시장에서 경쟁력이 현저히 저하되어 공정한 경쟁이 사실상 불가능해지는 설비를 말함(영 제12조 제1항)
- 네트워크 보유 여부와 관계없이 IPTV 제공사업자 간의 개방된 접속을 지향하는 규제이지만, 현실적으로는 네트워크를 보유하지 않은 IPTV 제공사업자가 없기 때문에 적용 여지가 거의 없음

■ 편성규제

○ 개관

- 편성규제는 콘텐츠 다양성을 목적으로 하여 방송 콘텐츠 사업자와 콘텐츠에 대한 편집 감독의 권한을 갖는 방송 플랫폼 사업자에 적용되는 규제로서, 방송법상 국내 방송프로그램과 외주제작 방송 프로그램을 포함한 방송프로그램 편성 규제(제69조, 제71조, 제72조)와 채널 구성·운영 규제(제11조, 제70조)로 구성됨
- 방송법에서 편성은 방송되는 사항의 종류·내용·분량·시각·배열을 정하는 것을 말하고, 종합편성과 전문편성으로 구분된다(제2조 제15, 18, 19호). 프로그램 편성 규제는 수직적 노출 다양성과 관련이 있음. 수직적 노출 다양성은 개별 채널 내에서 제공되는 콘텐츠의 다양성을 의미함
- 채널의 구성과 운영은 다채널 유료방송사업자들에게 적용되는 규정으로서, 이러한 채널의 구성·운영 규제는 수평적 노출 다양성과도 관련이 있음. 수평적 노출 다양성은 모든 이용 가능한 채널에 걸쳐 제공되는 콘텐츠의 다양성을 의미함

○ (프로그램 편성) 방송의 다양성, 지역성, 콘텐츠 육성 등을 위해 방송법령에 따라 프로그램 편성을 규제

- 다양성: 종합편성과 전문편성(경제, 게임 등)을 구분, 종합편성 PP는 오락비중 제한(월 50%), 전문편성 PP는 부편성 비중 제한(20%)
- 지역성: 지역민방이 자체방송을 제작하도록 SBS 수증계 비율 제한(최대 80%)
- 국내 콘텐츠 보호: 국내음악, 애니메이션, 영화 등을 의무적으로 편성
- 외주제작 보호: 지상파방송에 대해 외주제작 콘텐츠 의무적으로 편성

○ (채널 구성·운영) 유료방송사업자의 의무 송출채널 제도

- 현재 SO의 의무송출 채널은 총 19개(공공채널 3개, 공익채널 3개, 종교채널 3개, 종편PP 4개, 보도PP 2개, 장애인채널 1개, 지역채널 1개, 지상파재송신 2개)

■ 광고규제

- 방송은 신문, 인터넷 등에 비해 광고편성규제, 광고금지 품목 등 엄격한 규제 적용
- 광고거래는 광고주가 방송에 영향을 미치는 것을 방지하기 위해 미디어랩을 통한 거래 의무화
- (지상파방송) 광고유형별 규제(시간당 총 10분 : 프로그램 광고 6분, 토막광고 3분 등), 중간광고 금지
- (유료방송) 광고유형별 규제 없이 시간당 광고총량 규제(시간당 평균 10분, 최대 12분)

■ 보편적 시청권 규제

○ 규정의 내용

- 2007. 1. 26. 방송법 개정으로 신설된 방송법 제76조 제2항 내지 제76조의5에는 방송사 및 특정 중계권사업자의 스포츠중계 독점과 관련하여 국민관심행사등에 대한 보편적 시청권을 보장하는 제도를 도입하였는데, 제76조의3에서 금지행위 등 준수사항, 시정조치, 과징금 부과, 사실조사권한 규정을 두어 구체적인 제재 근거로 작용하고 있음. 금지행위 등 준수사항의 내용, 자료 제출 절차에 관한 자세한 규정은 시행령에 위임하고 있음
- 이 규정은 IPTV 콘텐츠사업자에 대하여도 준용됨(제21조 제4항→방송법 제76조의3, 제76조의5)

○ 규정의 취지와 성격

- 이 규정은 국민관심행사등에 대한 중계방송권자들을 대상 사업자로 하여 중계방송권을 다른 사업자에게 제공할 의무를 부과하는 구조를 취하고 있고 금지행위의 유형에서도 사후적인 평가개념을 포함하지 않고 있어 기본적으로 사전규제의 성격을 가짐
- 따라서 이 규제는 사후규제를 기본으로 하는 일반 경쟁법상의 규제와는 차원을 달리할 뿐만 아니라 규제의 목적이 경쟁 보호의 가치보다는 일반 국민의 시청권 보장이라는 방송 고유의 공익적 가치의 실현에 있어 구별됨

■ 지상파방송 재송신 제도

○ 제도의 내용

- 지상파방송 재송신 제도는 방송법 제78조에서 규정되어 있고, IPTV 사업법 제21조 제2항은 이를 IPTV 제공사업자에게 준용하고 있음
- 방송법 제78조 제1항은 SO, 위성방송사업자, RO에 대하여 KBS와 EBS가 행하는 지상파방송을 동시재송신¹⁸⁾할 의무를 부과하는 규정, 제2항은 다채널 지상파방송사업자(KBS)의 경우 의무 동시재송신 대상 채널을 1개로 지정·고시하도록 하는 근거 규정, 제3항은 의무 동시재송신의 경우에 저작권법상 동시중계방송권 적용 대상에서 제외하는 규정, 제4항은 SO, RO가 역외¹⁹⁾ 지상파방송 동시재송신을 하거나 위성방송사업자가 방송구역 외 지상파방송 동시재송신을 하는 경우 과기정통부장관의 승인을 얻도록 하는 규정임

○ 제도의 성격

- 지상파방송의 재송신은 (1) 법으로 강제되는 의무재송신(must carry)과 (2) 당사자 간의 자율적인 계약에 의한 재송신으로 구분되며, 자율계약에 의한 재송신 중에 SO의 역외 지상파방송 동시재송신과 위성방송사업자의 방송구역 외 지상파방송 동시재송신은 과기정통부의 승인을 필요로 하고, SO와 위성방송사업자의 역내(local-into-local) 재송신은 시장 자율에 맡기는 구조임

18) 재송신에는 동시재송신과 이시재송신이 있고, 동시재송신은 방송을 수신하여 방송편성을 변경하지 아니하고 동시에 재송신하는 것을 말함(시행령 제61조 제4항 제1호)

19) 역외 재송신은 방송구역이 정해져 있는 SO, RO가 당해 방송구역 외에서 허가받은 지상파방송사업자가 행하는 지상파방송을 재송신하는 것을 말함. 위성방송사업자의 경우 전국을 방송구역으로 하지만 재송신 대상인 지상파방송에 대한 방송국 개설허가가 전파법령상 방송구역별로 이루어지고 있으므로(전파법 제35조, 시행령 제58조) 지상파방송의 방송구역별로 역내 재송신만 할 수 있도록 승인되어 있음

2) 사전적 상태규제: 경쟁상황평가 제도, 시청점유율 규제, 시장점유율 규제

■ 방송시장 경쟁상황평가제도(방송법 제35조의5)

○ 제도의 취지

- 경쟁상황평가제도는 방송통신시장에서 경쟁이 이루어지고 있는 정도를 경제학적 분석을 통하여 평가하여 이를 그 시장에서의 시장지배적 사업자의 지정 또는 경쟁상 사전규제의 필요를 제기하는 문제점을 식별하는 근거로 활용하기 위한 제도²⁰⁾임
- 이러한 경쟁상황평가제도를 활용할 경우 방송시장에서 큰 영향력을 가진 사업자를 추출하고 그에 대한 경쟁상 사전규제의 필요를 제기하는 문제점을 식별할 수 있음. 즉 경쟁상황평가를 함에 있어서 방송시장에서 큰 영향력을 가진 사업자를 일종의 중대한 시장력(Significant Market Power; SMP)을 가진 사업자로 파악하여 그로 인하여 방송시장에서의 경쟁 및 시청자 이익에 미칠 영향을 고려한 규제방안을 마련하는 기초로 삼는 것임

○ 제도의 내용

- 방송시장경쟁상황평가위원회의 설치: IPTV를 포함한 방송시장의 효율적인 경쟁체제 구축과 공정한 경쟁 환경 조성 목적. 매년 방송시장의 경쟁상황평가를 실시함
- 경쟁상황평가제도와 방송 관련 정책 또는 구체적인 규제 관련 결정과의 연계성을 인정하는 법적 근거가 미약함. 방송법과 시행령에는 관련된 특별한 규정이 없음. IPTV법 시행령에서는 과기정통부장관에게 방송평가 결과를 토대로 IPTV 제공사업의 공정경쟁 시책 수립·시행 의무를 부과함
- 일반적으로 공정경쟁 규제 제도의 도입 및 정책 운영의 근거로 활용될 수 있음

■ 시청점유율 규제(방송법 제69조의2)

- 2009. 7. 31. 방송법 개정으로 신설된 규제임
- 제1항은 시청점유율 초과상태 금지 규정임. 여기서는 방송사업자의 시청점유율이 30/100을 초과하는 상태를 원칙적으로 금지하고, 정부 또는 지방자치단체가 전액 출자한 방송사업자의 경우에는 예외적으로 허용함. 또한 텔레비전 방송과 방송채널을 전제로 하는 시청점유율의 정의 규정을 두고 있음
- 제2항은 시청점유율 산정기준 규정임. 여기서는 해당 방송사업자의 시청점유율에 특수관계자 등의 시청점유율을 합산 산정하는 것을 원칙으로 하여 특수관계자 등의 시청점유율은 가중치를 다르게 부여하여 산정할 수 있도록 하는 근거 규정을 두고 있음. 특히 일간신문을 경영하는 법인이 방송사업을 경영하거나 주식 또는 지분을 소유하는 경우 그 일간신문의 구독률을 일정한 비율의 시청점유율로 환산하도록 함
- 제3항은 위임근거 규정임. 여기서는 시청점유율 산정의 구체적인 기준·방법 등 필요한 사항을 대통령령 및 고시에 위임함. 그 밖에 방통위의 시청점유율의 심사 반영의무 규정(제4항), 금지규정 위반 사업자에 대한 시정조치 규정(제5항)도 마련되어 있음
- 시청점유율 규제는 그 시행과 관련된 조직인 미디어다양성위원회 규정(제35조의4)과 함께 방송법상 노출 다양성과 직접적으로 관련된 규정임. 미디어다양성위원회는 방송의 여론 다양성을 보장하기 위한 직무를 행하는 방통위 소속 기구로서 그 직무 내용에 방송사업자의 시청점유율의 조사 및 산정, 매체 간 합산 영향력지수 개발이 포함됨

20) 이희정, “경쟁상황평가를 기초로 한 통신규제모델”, 행정법연구 제18호, 행정법이론실무학회 (2007), 2-3면.

■ 시장점유율 규제(IPTV법 제13조)

- IPTV 제공사업: 특수관계자인 다른 SO, 위성방송, IPTV 합산 전체 유료방송사업 가입자 수 1/3 초과 서비스 제공 금지
- 가입자 수 산정 및 검증 방식: 계약이 체결된 단말장치의 수 기준. 단말장치가 제공되지 않은 경우 계약이 체결된 단자의 수 기준 산정(영 제11조의2), 월별 현황 자료를 과기정통부에 제출하여 검증(영 제11조의3)
- SO와 위성방송을 포함한 부분은 2018. 6. 27.까지만 유효하였고, 일부 규정 일몰 후에는 IPTV 간 시장점유율 규제만 남아 있음

3) 사후적 행위규제: 금지행위 규제, 콘텐츠 동등접근 규제, 내용규제

■ 금지행위 규제

○ 방송법상 금지행위 규제(제85조의2)

- 방송사업자등: 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 일정한 유형의 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하는 행위 금지
- 사업자 간 공정경쟁저해성이라는 위법성 요건을 통하여 금지행위는 방송시장에서의 공정경쟁을 보호하기 위하여 이를 저해하는 방송사업자등의 행위를 사후적으로 규제하는 수단으로서의 지위를 갖게 됨
- 열거된 행위 유형 중에서 법 제85조의2 제1항 제1호에서 규정하는 채널의 제공 거부·중단·제한 행위, 프로그램의 제공 거부·중단·제한 행위, 다른 방송사업자등의 서비스 제공에 필수적인 설비 접근 거부·중단·제한 행위, 채널 편성 변경 행위, 그리고 제2호에서 규정하는 적정한 수익배분 거부·지연·제한 행위의 경우 공정경쟁저해성과 보다 관련성이 높은 행위 유형임
- ‘사업자 간’ 공정한 경쟁이라고 할 때의 사업자는 해석상 방송사업자에 한정되지 않음. 판례는 지상파방송사업자와 방송사업자가 아닌 OTT 사업자 간의 행위에도 금지행위 규정이 적용될 수 있다고 해석함. 제7호는 홈쇼핑 전문 PP와 방송사업자가 아닌 납품업자 간의 행위에, 제8호는 방송사업자와 방송사업자가 아닌 방송프로그램에 출연하려는 사람 간의 행위를 대상으로 함
- 시정조치 및 과징금 부과 대상
- 방통위의 시정조치. 홈쇼핑 전문 PP 금지행위 유형의 경우 과기정통부장관에게 사실 통보
- 방통위의 과징금 부과. 공정위와의 협의 절차
- 동일한 행위에 대하여 동일한 사유로 인한 중복제재 불가

○ IPTV법상 금지행위 규제-IPTV 제공사업자(제17조)

- 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 일정한 행위를 하거나 제3자로 하여금 하게 하는 행위 금지
- 방통위의 시정조치(제26조 제4항) 및 과징금(제17조 제2항) 부과 대상

○ 방송법과 IPTV법상 금지행위 규제 비교

- 기본적으로 방송법에 따른 금지행위 유형과 IPTV법에 따른 금지행위 유형은 상당히 유사함
- 방송법에 규정된 금지행위의 유형 중에서 IPTV법에는 홈쇼핑 PP에 대한 금지행위 유형(방송법 제85조의2 제1항 제7호)과 방송프로그램 출연자와 관련된 금지행위 유형(방송법 제85조의2 제1항 제8호)이 규정되어 있지 않음

- IPTV법은 정당한 사유 없는 서비스 제공 거부(IPTV법 제17조 제1항 제1호)와 우월적 지위를 이용한 부당한 계약강요(IPTV법 제17조 제1항 제5호)가 금지행위 유형으로 규정되어 있으나, 방송법에는 해당 유형의 금지행위가 규정되어 있지 않음

■ 콘텐츠 동등접근 규제

○ 방송법상 방송프로그램 공급 원칙

- 방송법에서는 방송프로그램 공급에 관하여 공정하고 합리적인 가격, 차별 없는 제공과 같이 사후적인 평가기준이 될 수 있는 원칙을 제시함(제76조 제3항)
- 이 원칙은 IPTV 콘텐츠사업자에 대하여도 준용됨(제21조 제4항→방송법 제76조)

○ IPTV법상 규제-IPTV 콘텐츠사업자(제20조)

- 주요 방송프로그램을 대상으로 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공할 의무 부과
- 주요 방송프로그램의 계약 행위 등에 있어 시청자의 이익 및 공정거래질서를 저해하는 행위 금지
- 과기정통부장관의 시정조치 부과 대상
- 프로그램 접근 규칙의 성격을 갖고 있으나, 주요 프로그램을 지정하지 않아 사문화

■ 내용규제

○ 방송의 공공성 및 공정성을 위하여 방송통신심의위원회(‘방심위’)는 방송내용을 사후심의

<방송심의에 관한 규정>

(공정성) 사실을 객관적으로 보도하고, 찬반이 있을 경우 균형 유지, 사실보도와 논평을 구분할 것 (권리침해금지) 개인의 사생활을 보호하며, 초상권 침해금지 및 재판 중인 피의자의 인권보호 등 (방송윤리 등)방송은 생명을 존중하고, 양성평등을 지향하며, 사회적 갈등을 조장해서는 아님

○ (심의 절차) 방송사업자의 자체심의→ 방심위의 사후심의 → 방통위 처분

- 방심위는 민간위원회로 행정처분권이 없어 정부기관인 방통위에 처분 의뢰

<제재조치>

- o 해당 프로그램의 정정·수정 또는 중지, 방송편성책임자 등 관계자 징계, 주의, 경고

(5) 전송 또는 플랫폼 계층의 규제와 콘텐츠 계층의 규제

- 사전적 행태규제 중 이용약관 규제, 전기통신설비 동등제공 규제, 편성규제는 전송 또는 플랫폼 계층의 규제에 속함
- 사전적 행태규제 중 광고규제, 보편적 시청권 규제는 콘텐츠 계층의 규제에 속함. 지상파 재송신 제도 역시 공익적 콘텐츠에 대한 시청권 보장에 그 취지가 있다는²¹⁾ 인식에 기초하면 콘텐츠 계층의 규제에 분류될 수 있음
- 사후적 행태규제 중 금지행위 규제는 전송 또는 플랫폼 계층의 규제에 해당하는 규정과 콘텐츠 계층의 규제에 해당하는 규정이 함께 들어 있음. 내용규제는 콘텐츠 계층의 규제에 분류될 수 있음

21) 김희수 외 8, 방송서비스의 다매체화 및 통신방송융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구(II), 정보통신정책연구원 (2007), 120면.

3 민간영역 방송에 적용되는 규제의 합리화 방안

(1) 규제 합리화의 원칙과 방법

■ 규제 설계의 방법론

○ 수평적 규제체계

- 수평적 규제체계는 수평적으로 구분되는 계층별로 시장확정을 통하여 경쟁사업자의 범위를 정하고 동일시장에 속한 사업자들에 대하여 동일한 규제를 적용함을 의미
- 수평적 규제체계로 전환함에 있어 최우선적인 과제는 계층별로 시장을 확정하는 것

○ 시장확정의 방식

- 시장확정은 방송부문의 가치사슬을 따라 존재하는 경제적인 거래관계를 명확하게 파악하는 것으로 부터 시작
- 거래관계가 확인되면 각각의 거래를 대상으로 시장을 확정
- 방송시장 경쟁상황을 평가하기 위한 단위시장 확정에서는 서비스의 수요대체성 및 공급대체성, 서비스의 제공범위 또는 지리적 범위, 서비스의 판매와 관련된 거래적 특수성, 서비스 이용자의 특성을 고려(방송법 시행령 제23조 제1항)

○ 확정된 시장과 규제 설계의 관련성

- 시장확정을 통해 확인된 경쟁사업자들에 대하여 동일한 규제를 적용하고, 경쟁상황 평가를 통해 시장지배력 또는 현저한 시장영향력이 확인된 사업자에 대해서는 그에 합당한 별도의 규제를 설계

■ 규제 설계를 위한 검토사항

1) 규제 목적의 설정

- 경제적 관점에서 정당한 규제인가? 경제적 관점에서의 정당성이 약해도 사회문화적 관점에서 타당성이 인정될 수 있는가?
- 경제적 목적: 사업자간 경쟁촉진 및 공정경쟁 질서 확립
- 사회문화적 목적: 여론의 다양성→콘텐츠 다양성(콘텐츠 서비스 계층), 채널의 운용, 매체 간 균형 발전→매체의 복수성(플랫폼 서비스 계층)
- 사회문화적 목적의 규제의 경우 경제적 측면에서 사회적 비용을 유발하므로, 정책 목적을 달성했다고 판단되는 경우 규제를 종료하는 규제 일몰제 적용이 타당

2) 대체가능한 규제수단의 식별

- 소유·경영규제, 시장점유율 규제: 사전적 구조/상대규제
- 요금규제, 채널 구성 및 운용 규제: 사전적 행위규제
- 금지행위 규제: 사후적 행위규제

3) 규제 목적에 맞는 규제수단과 규제수준의 선택

- 규제 목적과 상충되는 가치와의 비교형량. 특히 사회문화적 목적 달성을 위한 규제의 경우 규제 유지 여부나 그 수준 설정에 신중할 필요
- 집행비용(administration cost)과 오류비용(error cost), 영업의 자유 제한과 위축효과(chilling effect)의 문제
- 규제 목적은 사회문화적 목적보다 경제적 목적을 주로 하거나 사회문화적 목적을 설정하더라도 규제수단 선택 기준으로서 그 목적 추구로 인한 경제적 파급효과를 중요하게 고려하여야 함
- 원칙적으로 대체 가능한 규제수단 중에서는 가급적 규제 수준이 낮고(사전<사후, 구조<행위) 시장친화적인 대안적인 규제를 선택할 필요가 있음
- 규제 목적의 효과적 달성을 위하여 규제 수준이 높은 규제수단을 선택하더라도 규제 기준을 정비할 필요가 있음

(2) 구조규제의 개선

■ 공영방송과 민간영역 방송의 구분에 따른 구조규제의 개선

- 공영방송 체제로 운영되는 지상파방송사의 경우에도 제도적 관점에서는 기업이므로 그 건전하고 효율적인 운영이 중요하고 이는 구체적인 경영 주체가 선량한 관리자로서의 의무를 다하고 소유 주체가 주인의식을 갖고 이를 잘 감독하는 데서 나오는 것임. 공영방송의 민영화를 주장하는 견해의 배경에는 현재의 공영방송 체제만으로는 더 이상 그와 같은 주인-대리인의 건전한 상호작용을 기대하기 어렵다는 인식도 깔려 있다고 보임
- 현재의 공영방송 체제를 유지하면서 발전적인 대안을 모색하기 위해서는 현재의 공영방송 체제에 의한 소유-경영의 분리 방식에 아무런 문제가 없거나 적어도 문제가 과장되었다고 보는 것인지 아니면 어느 정도 문제는 있다고 보는 것인지 진단하고, 만일 문제가 있다고 본다면 현재의 체제를 유지하면서 지상파방송사 내·외부적으로 이를 개선할 대안을 모색할 필요가 있음
- 시장자유주의 방송 정책기조의 강화는 다채널유료방송매체 유형의 다양한 출현으로 나타나고 있고, 이는 전송 서비스와 콘텐츠 서비스를 구별하는 수평적 규제체계의 도입과 함께 결국 방송의 공공적 기능을 담보하는 방송프로그램의 제작, 편성 기능과 방송의 기업적 기능을 대변하는 방송프로그램의 단순한 전송 기능의 분리로 전개될 수 있음
- 공영방송 체제로 운영되는 지상파방송사가 공영과 민영의 혼합적 형태로 나타나는 것은 전송망 소유를 포함하여 수직적으로 통합된 형태로 두 가지 기능을 모두 수행하고 있는 데서 비롯된 것일 수도 있기 때문에, 공영방송 체제를 유지한다면 기능적인 분리가 보완책으로 검토될 필요도 있음

■ 허가·승인 또는 재허가·재승인 심사제도의 개선

○ 세부심사기준 제정을 위한 법적 근거 마련의 필요성

- 방통위 또는 과기정통부는 방송법에 법적 근거가 없더라도 전문적, 기술적 판단에 의하여 세부심사기준을 정하는 경우, 이는 법이 허용한 재량 범위 내에서 통일적이고도 동등한 재량 행사를 확보하기 위해 어떻게 재량을 행사할 것인가에 관하여 정한 행정규칙인 재량준칙으로 볼 수 있음
- 재량준칙이 그 정한 바에 따라 되풀이 시행되어 행정관행이 이룩되어 행정의 자기구속의 법리가 적용되는 경우에는 행정규칙이라고 하더라도 예외적으로 대외적인 효력을 갖게 됨(헌재 1990. 9. 3.자 90헌마13 결정). 따라서 방통위 또는 과기정통부가 세부심사기준을 정립하여 시행하는 경우 적어도 그 내용이 관계법령의 규정에 위반되거나 객관적인 합리성이나 타당성을 결여한 경우가 아

닌 한 방통위 또는 과기정통부의 행정처분의 적법 여부가 이 기준에 따라 평가되지만, 그 내용이 관계법령의 규정에 위반되거나 객관적인 합리성이나 타당성을 결여한 경우라면 그 기준을 적용한 행정처분이라고 하더라도 재량권의 일탈·남용으로서 위법해질 수 있음

- 방통위 또는 과기정통부가 방송법의 근거 없이 제정하는 세부심사기준이 제한적이거나 법적으로 의미를 가질 수 있다고 하더라도 보다 명확하고 예측 가능한 규범 정립을 위해서는 법적 근거를 마련할 필요가 있음

○ 세부심사기준 정비의 필요성

- 방송법상 SO에 대한 구조적 규제의 일종인 진입규제로서의 허가제는 방송의 기술적·사회적 특수성을 반영한 것으로서 정보와 견해의 다양성과 공정성을 유지한다는 방송의 공적 기능을 보장하는 것을 주된 입법 목적으로 하는 것으로서, 내용 중립적인(content-neutral) 규제임. 현재로서는 SO의 방송매체로서의 특징들을 무시할 수 있는 단계는 아니며, 방송시설기준을 법률로 정하도록 한 헌법 제21조 제3항이 규정하는 바에 비추어볼 때 진입규제로서의 사업허가제를 두는 것 자체는 헌법적으로 허용됨(헌재 2001. 5. 31.자 00헌바43, 52(병합) 결정)
- 다만 위 헌재 결정이 지적하고 있듯이, SO는 종래의 주류적 방송인 지상파방송에 비하여 상대적으로 정보유통 통로의 유한성이라는 특성이 약하고 방송매체에 대한 또 다른 규제근거로 논의되는 ‘사회적 영향력’도 SO이 유료가입신청제로 운영된다는 점에서 상대적으로 높지 않게 평가할 수 없다는 점에 유의할 필요가 있음. 이런 점은 다른 다채널 유료방송의 경우에도 대동소이함
- 따라서 비록 다채널 유료방송과 지상파방송의 허가 및 재허가 심사를 위하여 고려하여야 할 심사사항이 법에서는 동일하게 규정되어 있으나, 법에 정한 심사사항에 대한 고려를 배제하는 것이 아닌 이상 방송매체의 특성을 고려하여 다채널 유료방송과 지상파방송 간에는 구체적으로 심사사항의 배점이나 구체적인 심사항목의 구성에 미치는 영향을 다르게 나타나게 할 실질적인 필요가 있으며, 그렇게 하더라도 위법의 문제가 발생하지는 않을 것임

■ 다양성 목적을 추구하는 구조규제의 재검토와 개선

○ 구조규제의 재검토

- 다양성 목적 규제는 대체로 사전규제의 형태를 띠고 있으므로, 그 규제의 개선은 규제 목적의 설정, 대체가능한 규제수단의 식별, 규제 목적에 맞는 규제수단과 규제수준의 선택이라는 3가지 관점에서 그 방향을 검토해 볼 수 있음²²⁾
- 첫째, 규제 목적의 설정이라는 관점에서, 해당 사전규제가 다양성이라는 목적에 비추어 정당한 규제인가라는 점을 검토할 수 있음. 이러한 검토는 사회문화적 측면과 경제적 측면의 양쪽에서 이루어질 수 있음. 경제적 관점에서 정당한 규제라면 그 규제를 유지하는 데 큰 문제가 없다. 이에 비하여 사회문화적 관점에서만 정당성을 논의할 수 있는 규제라고 할 경우에는 오히려 그 규제의 존재가 상품시장에서 경쟁관계에 있는 방송사업자들 간의 경쟁제약의 정도에 영향을 주어 경쟁을 왜곡하는 원인이 될 수 있음. 이런 경우에는 그러한 규제로 인하여 경제적 측면에서 사회적 비용을 유발하므로, 그 규제의 근거가 되는 다양성을 평가할 수 있는 척도나 기준을 개발하여 그에 의한 정책 목적 달성 여부를 평가한 후, 그 목적이 달성되었거나 그 규제가 목적 달성에 도움이 되지 않는다는 판단이 내려지는 경우 규제를 종료하는 규제일몰제를 적용하는 것이 타당함
- 둘째, 대체가능한 규제수단의 식별이라는 관점임. 이러한 관점에서 볼 때, 특히 다양성을 목적으로 하는 소유·경영규제는 원인적 규제라는 점에서 가급적 규제 수준이 낮고 시장친화적인 대안적인 규제에 대체될 필요가 있음. 대안적인 규제 도입이 충분하지 않아 이를 유지하더라도 규제 기준을 정

22) 유익선·홍대식·송진, 스마트 시대를 대비한 통합방송법 제도 연구, 방송통신위원회 연구용역보고서 (2011), 206면.

비할 필요가 있음. 예컨대, 매출액, 사업자 수, 방송구역 기준보다는 가입자 수, 시청점유율 기준을 채택하는 것이 바람직함

- 셋째, 규제 목적에 맞는 규제수단과 규제수준의 선택이라는 관점이다. 이를 위해서는 규제 목적과 상충되는 가치와의 비교형량이 필요함. 특히 규제의 근거가 되는 다양성의 요소가 수사적 도구에 그치고 평가 및 분석 도구로 사용되기 어려운 반면 경쟁과 같은 경제적 목적과의 조화를 고려할 때 불합리하다고 생각되는 규제의 경우에는 해당 규제 자체나 그 수준을 유지할 것인지 여부를 신중하게 재검토해야 함

○ 구조규제의 개선

- 방송시장 특유의 구조적 규제수단은 외부적 다양성과 내부적 다양성 중 어느 것을 중시하는가에 따라 다르게 설계됨. 외부적 다양성을 중시하는 견해는 소유·경영 규제, 허가의 수 제한 등과 같은 규제수단에 초점을 맞추는 반면에, 내부적 다양성을 중시하는 견해는 편성규제, 채널 구성·운용 규제, 의무전송 규제 등과 같은 규제수단에 의하여 이를 충족하고자 함
- 그러나 내부적 다양성의 경우든 외부적 다양성의 경우든 그와 같은 규제만으로는 대처할 수 없는 시장실패 요인에 직면하고 있음. 즉 내부적 다양성 실현을 위한 규제만으로는 특정 연령층을 주된 대상으로 한 콘텐츠가 공급되는 콘텐츠 동질성(content homogeneity)의 문제에 대처하기 어렵고, 외부적 다양성 실현을 위한 규제만으로는 경쟁적인 시장구조가 여론의 다양성의 결과를 가져오지 않을 수 있다는 다채널의 역설(multichannel paradox) 문제에 대처하기 어려움
- 이러한 문제 상황에 기초하여, 전통적으로 사용되어 왔던 방송시장 특유의 구조적 규제수단이 다양성 목적을 위하여 타당성과 실효성을 갖는지에 대한 근본적인 검토와 함께 구조적 규제수단에 대한 의존도를 낮추면서 행태적 규제를 위주로 하는 경쟁 목적 규제와 상호작용을 하는 규제 틀을 개발하는 방안도 적극적으로 고려할 필요가 있음

(3) 행태규제의 합리화

■ 지상파방송 재송신 제도의 합리화

○ 현행 방송법상 지상파방송 재송신 제도의 한계

- 지상파방송 재송신 제도의 정책 목표에 대한 명확한 규정을 두고 있지 않음. 다만 SO를 포함한 유료방송플랫폼 사업자에게 일정한 의무를 부과하는 형식으로 규정한 점으로 볼 때, 의무재송신 대상인 지상파방송을 일종의 보편적 서비스로 보고 이에 대한 시청자의 시청권을 보장하는 것을 전제로 한 것으로 이해할 수 있음
- 보편적 서비스에 대한 시청자의 시청권은 방송법 제76조 제3항의 규정에 따른 일반국민의 보편적 시청권과는 구별되는 개념이지만, 이로부터 콘텐츠 제공사업자가 방송프로그램을 FRAND(공정하고 합리적인 가격의 차별 없는 제공) 조건으로 제공할 의무가 도출된다는 점에서 공통적임. 방송법 제76조 제1항은 “방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별 없이 제공하여야 한다.”는 규정을 두어 콘텐츠 제공사업자 일반에 대하여 추상적인 의무를 부과하고 있으나, 지상파방송사업자가 지상파방송채널의 제공사업자의 입장에 서는 경우 이 의무가 보다 구체화된다고 볼 수 있을 것임
- 의무재송신 대상이 되는 지상파방송을 법에 KBS와 EBS로 특정하여 법을 개정하지 않고는 그 범위를 확대하기 어려운 경직된 구조를 갖고 있을 뿐만 아니라 다채널 지상파방송사업자(KBS)의 경우 의무 동시재송신 대상 채널을 1개로 지정·고시하도록 규정하여 KBS2를 의무재송신 대상으로 추가하는 것도 어렵게 하였음

- 의무재송신 대상이 되는 지상파방송의 경우 저작권법상 동시중계방송권 적용 대상에서 제외하여 저작권법에 의한 사용료는 면제 받을 수 있도록 하였으나, 재송신 행위에 따른 다른 대가 수수의 가능성까지 배제한 것으로 보기는 어려움

○ 지상파방송 재송신 관련 거래 협상의 공정성 제고 방안

- 지상파방송채널 재송신권 거래시장에서 콘텐츠사업자인 지상파방송사업자와 유료방송플랫폼 사업자 간 거래는 지상파방송사업자를 공급자로 하는 방송채널 거래와 동시에 유료방송플랫폼 사업자를 공급자로 하는 시청자 기반에 대한 접근권(coverage) 거래라는 성격을 동시에 지님
- 2016. 10. 방통위와 과기정통부의 전신인 미래창조과학부는 지상파방송의 원활한 재송신 협상을 위하여 「지상파방송 재송신 협상 가이드라인」을 확정하였음. 가이드라인은 재송신 협상의 원칙과 절차, 성실협상 의무 위반 여부, 정당한 사유 없는 대가를 요구하는지 여부(대가 산정 시 고려요소) 등의 판단기준을 주요 내용으로 담고 있음
- 현재의 법적 분쟁이 지상파방송사가 대가 결정에서 우위에 있는 입장에서 대가 협의가 되지 않으면 정상적인 거래가 이루어지지 않는 점에서 비롯되고 있으므로, 제도적으로는 양자 간에 대가 협의와 관계없이 거래가 이루어지도록 하고 대가 협의는 그와 별도로 진행되도록 하는 것이 바람직함. 그 방식으로는 그 동안 논의된 바와 같이 유료방송플랫폼 사업자에게 의무를 부과하는 의무재송신 대상을 확대하거나 지상파방송 채널에 따라서는 지상파방송사에게 의무를 부과하는 의무제공(Must-offer) 제도를 신설하는 것이 될 것임. 어느 경우이나 한 당사자가 다른 당사자에게 일방적으로 대가를 지급하는 관계가 아닌 양자 간에 지상파방송 재송신으로 인한 수익과 비용을 배분할 수 있도록 하는 방식이 수반되도록 할 필요가 있음
- 수익 및 비용 배분이 방송법의 정책 목표에 집중하여 이루어질 수 있도록 의무재송신 대상이 확대되든 의무제공 제도가 신설되든 저작권법 규정의 적용 제외 범위를 확대하는 것이 필요함
- 지상파방송의 방송채널 제공 거부·중단·제한 행위는 방송법 제85조의2 제1항 제1호의 금지행위에 해당할 수 있음. 지상파방송사와 유료방송플랫폼 사업자 사이의 지상파 방송채널 재송신권 거래에서는 지상파방송사가 콘텐츠 사업자의 지위에 있으므로, 방송법 제85조의2 제1항 제1호에 열거된 행위 유형 중 채널의 제공은 유료방송플랫폼 사업자에, 프로그램의 제공은 지상파방송사에 대응함. 방통위는 금지행위 규정과 관련된 시행령 [별표 2의2]에 근거하여 지상파방송채널 재송신 제공에 관한 세부기준 고시를 제정할 수 있음. 세부기준 고시에는 지상파방송채널 제공의 거부·중단·제한에 해당하는 행위 유형과 정당한 이유의 판단기준이 포함될 수 있음. 정당한 이유의 판단기준을 제시할 때 지상파방송사업자와 유료방송플랫폼 사업자가 협상 과정에서 준수하여야 할 절차와 의무, 협상 내용으로서의 대가를 포함한 거래조건의 합리성, 공정성, 비차별성과 관련된 사항을 고려사항으로 포함할 수 있음

■ 금지행위 규제의 합리화

○ 규제 합리화의 과제

- 방송 관련 법률에 정한 일반적 금지행위 규정은 모든 시장에 공통적으로 적용되는 공정거래법상 불공정거래행위 규정과 통신시장에 특유한 규정을 두고 있는 전기통신사업법상 금지행위 규정이 모형이라고 할 수 있음
- 공정거래법상 불공정거래행위 규정 및 전기통신사업법상 금지행위 규정의 집행을 위하여 마련된 제도와 비교·분석할 때, 금지행위의 위법성 판단기준 정립, 위법성 내용에 부합하는 행위 유형의 구체화, 조사 및 심사절차의 개선, 규정의 집행기관인 방통위와 유관기관인 공정거래위원회(‘공정위’) 및 과기정통부와와의 협력 방안 구축, 사건처리절차와 관련 분쟁조정절차의 다양화 및 효율화 등의 과제를 갖고 있음

- 특히 방송법과 IPTV법상 금지행위 규정이 별도로 규정되어 있어 시장에서 경쟁관계에 있는 유료 방송사업자 간에 미치는 부정적 영향에 제도적으로 대처하기 어렵고, 방송 관련 법률과 전기통신사업법상 금지행위 규정 역시 분리되어 방송통신서비스 결합판매 등 방송통신융합에 따른 새로운 불공정거래행위 유형을 규율하는 데 한계가 있는 상황에 대한 제도적 보완이 요구됨

○ 규제 합리화 방안

- 통합방송법안은 IPTV법에 따른 IPTV제공사업자를 방송사업자에 포함시키고(통합방송법안 제2조 제3호 라.목), IPTV콘텐츠사업자는 SO로 편입하고 있음(통합방송법안 제2조 제3호 마.목). 또한, 통합방송법안은 현행 방송법과 같이 방송사업자를 금지행위의 적용대상으로 규정하고 있으므로(통합방송법안 제85조의2 제1항) IPTV법에 따른 IPTV제공사업자뿐만 아니라 IPTV콘텐츠사업자도 금지행위의 적용대상에 포함됨
- 통합방송법안은 기존에 방송법에 규정된 금지행위의 유형을 유지하면서, 다른 방송사업자들에게 부담한 계약을 강요하는 행위(법안 제85조의2 제1항 제2호)와 정당한 사유 없이 시청자에게 방송서비스의 제공을 거부·중단·제한하는 행위(법안 제85조의2 제1항 제4호) 유형을 신설하여 IPTV법에 규정되어 있었으나 방송법에 규정되어 있지 않던 금지행위 유형을 도입하고 있음. 따라서 통합방송법안이 입법화된다면 현행 방송법과 IPTV법에 따른 금지행위 유형의 차이에 따른 문제는 해결될 수 있을 것임
- 방송시장은 상품시장(product market)뿐만 아니라 여론시장(opinions market)의 관점에서도 방송사업자의 행위를 평가할 필요가 있음. 또한 가격이 아닌 다른 경제적인 가치인 편성권, 품질과 선택권, 나아가 비경제적인 가치인 지역성과 다양성이 그 평가기준으로 필요함. 비록 방송법상 금지행위 규정에서 공정경쟁저해성이라는 표현을 사용하고 있더라도 그 내용이나 구성요소가 공정거래법에서 사용하는 기준과 차별화될 필요가 있음. 이러한 기준 개발의 소재는 일차적으로 금지행위 입법 과정에서 검토되었던 방송의 특수성(방송의 다양성·공정성·독립성) 기준에서 찾을 수 있음. 특히 방송의 특수성을 구성하는 요소들 중 방송의 다양성은 방송의 공익성의 내용을 구성하는 사유의 자유시장의 은유로부터 파생되는 두 원칙인 경쟁과 다양성 중 하나로서 경쟁과 상호보완적인 관계에 있다는 점에 주목할 필요가 있음²³⁾
- 방송법상 금지행위가 경제적 가치로서의 경쟁 보호를 목적으로 하는 일반 경쟁법에 대응하면서 그 보다 더 넓게 비경제적 가치로서 다양성 보호와 구현의 목적을 포괄할 수 있게 된다면, 방송법상 금지행위 규정의 도입은 방통위가 방송시장이라는 전문분야의 규제자로서 공정거래법 적용만으로는 담보될 수 없거나 오히려 왜곡될 수 있는 방송시장 고유의 가치(다양성)를 어느 시장에서나 공통되는 가치(경쟁)와 조화롭게 보호할 수 있는 권한을 갖는다는 실질적인 의미를 가질 수 있게 될 것임. 방송법상 금지행위 규정을 통한 공정경쟁 규제에 방송시장 고유의 가치를 고려하는 방식으로는 공정경쟁저해성 판단에 영향을 주는 고려요소로서 다양성 관련 요소를 포함하는 방식이 가능함

23) 홍대식, “경쟁과 다양성: 방송관련법의 목적의 관점”, 법제연구 제44호 (2013), 85-86면.

5 방송시장 재원구조 현황과 특성 (이은주 책임연구원)

I 방송시장 환경변화: 광고시장과 이용자 미디어소비 행태의 변화

1. 국내 광고시장

■ 전체 규모 및 매체별 광고 비중 추이

- 2016년은 10조 4,338억원으로 전년대비 1.8% 증가, 방송과 인쇄매체 비중감소와 모바일 매체 비중 증가 추세 지속, 전체광고시장 규모는 전반적인 성장세 속에서 2008년 금융위기의 여파로 잠시 주춤한 후, 다시 성장하고 있는 추세(2017.12, 157쪽). 2017년은 10조 3,333억 원으로 전년대비 0.9% 감소. 위와 동일 2016년 대비 2017년 감소세(<2018년도 방송시장경쟁상황평가>, 2018.12, 161쪽)
- 주요매체별 광고비 비중추이: 매체별 광고 비중 추이 및 전체 광고시장 대비-“방송광고 비중-지속적 하락”(163쪽, <그림4-2-2> 주요매체별 광고비비중추이 참고) “모바일광고 급증가세”-2012년 2.2% 모바일광고는 2015년 12.5%, 2016년 16.7%로 PC광고를 넘은 뒤 2017년 21.4%로 방송매체 다음 2순위) “라디오 제외 방송광고 비중 2001년 40.0%-> 2017년 28.4%로 지속적 하락(<그림 4-2-3> 전체광고시장대비 방송광고(라디오제외)비중 추이)
- <2018 한국언론연감> (한국언론재단, 2018.12) 210쪽 표와 그림 3개: <표2-4-40> 방송매체별 광고비중, <표2-4-41> 방송매체별 광고매출 추이, <그림2-4-23> 방송매체별 광고매출 점유율 추이 <-- 3개 공통점-지상파 지속적 광고비 및 비중 하락, 방송채널사용사업자 지속적 증대 및 2017년 지상파(DMB포함)방송광고 규모와 비중 넘음(4장 방송산업 6절 <광고> 209~211쪽) + <-- 이외 방송산업실태조사보고서 요약(25~30쪽 참고 가능)
- <2018 방송통신광고비조사>-과기정통부·방통위·KOBACO(2018.12) 5~6쪽 표-그림 참고, 결과요약 16쪽을 보면, 2018년 방송광고시장 규모는 2017년 대비 2.6%(약 1,063억) 증가한 것으로 추정됨. 유료방송매체(PP, 위성, IPTV)의 광고매출 증가가 방송광고 시장 확대에 영향을 미친 것으로 보이며, 케이블PP의 성장세(9.0%)가 두드러진 것으로 조사됨. 반면 지상파매체(TV, DMB, 라디오)는 2017년 대비 전반적으로 감소한 것으로 추정되며, 2019년에도 감소세를 이어갈 것으로 예상됨. 다만 감소폭은 줄어들 전망

■ 국내외 방송통신광고시장 현황

- 전체 광고비 규모는 GDP대비 일정 수준 유지, 그러나 방송광고와 같은 전통매체 광고 매출 줄어드는 한편 모바일을 포함한 온라인 광고 성장으로 유지됨. 방송광고매출은 정체, 비중감소, 2016년 기점으로 교차됨. 방송광고가 어려움에 처한 근본원인은 이용자들의 미디어 이용행태가 온라인, 모바일 중심으로 변화했고, 디지털영역 광고 매출이 늘어난 것에서 기인함. 방송광고 매출 감소의 가장 큰 원인은 지상파TV 광고매출 감소. 소폭의 등락은 있지만 2012년부터 지속적 하락(정체).

■ 국내광고시장 환경변화와 이슈 (한은경, 2018년 광고시장의 현황과 전망, 47~51 참조)

2. 이용자 미디어소비 행태의 변화

■ 일상생활 필수매체 인식(2014년/2018년)-TV 44.3%--> 43.9% 감소, 스마트폰 37.3%-->57.2% 증가. 2015년 스마트폰이 역전(44.1/46.4) - 스마트폰 필수매체 인식관련 2017년보다 2018년 스마트폰 전 연령층 모두 증가(방송매체이용실태조사-2017/2018). tv와의 격차 커짐.

■ 유료방송가입자 규모(<2018년도 방송시장경쟁상황평가> 106쪽

- “IPTV증가, SO감소추세지속, 2017년 최초 추월”

- <그림2-1-11> 유료방송가입자 수 추이(단위: 천 단자) 2005년 15,732 이후 2017년 31,608로 증가(SO+ 위성+IPTV) <그림2-1-12> 플랫폼별 유료방송가입자 비중 추이-“비중을 보면, 2005년 88.2% 2008년까지 86.7%유지, IPTV등장 이후 2009년 78.3%로 하락, 2017년 44.4%로 하락, 비중 감소. 이는 IPTV가 2009년 9.0% --> 2017년 45.3%로 급증가세. 2017년 SO가입자 비중을 넘음. 위성은 2017년 10.3%. (그림에서 OTS 가입자는 IPTV(KT)와 위성에 0.5단자씩 분배. 2008년 이후 사업자 제출자료

■ 온라인동영상제공서비스(OTT) <2018 방송매체이용행태조사> (2019.2) 113~116쪽.

- (중복응답) OTT이용행태(N=7,234명) 유튜브 38.4%, 페이스북 11.5%, 네이버TV 7.1%, 아프리카TV 3.8%, 팟 2.5%, 옥수수 2.2%, 카카오TV-티빙-넷플릭스-유플러스/비디오포럼 등 모두(1.3%), 올레TV모바일 1.0%

- OTT이용률: 최근 3년간 전 연령대 모두 증가추세. 2018년 연령대별 20대 78.4%, 10대 71.7%, 30대 64.2%, 전체 평균 42.7%. OTT 시청빈도: 매일/1주일에 5-6일 15.4%, 1주일에 1~4일 22.5%, 전혀안봄/이용안함 57.3% - OTT이용자 3,087명 대상 정액제 또는 유료서비스 이용비율(중복응답) 평균 7.7%, 20대 10%, 30대 9.4% 순 - 온라인동영상제공서비스 방송프로그램 이용자(중복응답)-1,565명 중 67.4% 오락/연예, 드라마 32.6%

II 융합생태계 방송시장 변화 요인과 쟁점

1. (강명현, 2019.4.26.) 지상파방송에 대한 비대칭적 규제 현황과 문제점
2. (전범수, 2019.4.19) 유료방송 시장구조 변동과 새로운 복지 개념의 검토
3. (조성동, 2019.5.18.) 지상파방송 혁신을 위한 제도개선방안

1. 강명현-지상파방송에 대한 비대칭적 규제 현황과 문제점

환경 진단 지상파 매출, 광고, 재원구조 분석 비대칭규제 영역과 근거, 한계 (지상파 vs 채널사 용사업자)-타당성검토 / (지상파 vs 다채널 유료방송 사업자 vs OTT간 비대칭 규제) 결론

■ 환경진단: 유료방송 시장 재편(4), OTT성장(4), 1인미디어의 성장(4)

(1) 유료방송 플랫폼 시장의 M&A로 IPTV 과점체제 구축 / 플랫폼 과점으로 인한 콘텐츠 제작사의 협상력 약화 불가피 / 가입자·소비자 복지에 부정적 영향(요금, 다양성, 지역성 등) / 지상파 재전송료, VOD판매, 채널 편성권 등 지상파의 협상력도 약화될 전망

- (2) (현황) VOD서비스 이용률: 2017년 대비 16.5%증가 / 평균이용시간: 주당 64.8분 / 국내 OTT서비스 가입자(SVOD)수 지속적 증가 / 넷플릭스 등 해외 OTT 서비스 가입자수 지속적 증가
- (OTT서비스의 성장) 방송시장에 미치는 영향: 유료방송 가입자 시장(코드커팅 현상이 발생할 것인지-수요대체성 분석 필요), 광고시장(온라인 광고로 인한 방송광고 시장의 잠식현상-광고주 설문조사 결과, OTT 광고 지출액은 TV광고 지출액의 약 7.8% 정도), 직접판매시장(VOD 판매증가로 인한 지상파의 직접 판매 의존도 심화현상 초래), TV시청률(기존 방송미디어의 시청점유율 감소)
- (3) 1인미디어, MCN성장-모바일 스마트폰의 대중화로 시청행태의 급격한 변화초래/ 젊은 세대의 영상물(방송프로그램 등)이용 유튜브 의존형 고착/ 최근 50대 이상도 유튜브 이용도 증가

<표1> 2018년 하반기 유료방송사업 가입자 수 및 시장점유율 공고(과기정통부, 2019.5.9.)

□ 가입자 수 및 시장점유율 현황 (대상기간 : '18년 7월 ~ 12월)

(단위 : 단말장치 · 단자)

구 분	사업자	가입자 수 (6개월 평균)	시장점유율
SO	(주)CJ헬로	4,097,730	12.61%
	(주)티브로드	3,120,286	9.60%
	(주)딜라이브	2,044,277	6.29%
	(주)CMB	1,561,671	4.81%
	(주)현대HCN	1,338,696	4.12%
	개별SO(9개사)	1,702,122	5.24%
	(소 계)	13,864,782	42.67%
위성방송	(주)KT스카이라이프	3,234,312	9.95%
IPTV	(주)KT	6,861,288	21.12%
	SK브로드밴드(주)	4,652,797	14.32%
	(주)LG유플러스	3,877,365	11.93%
	(소 계)	15,391,450	47.37%
총 계		32,490,544	100.00%

* 개별SO(9개사) : JCN울산중앙방송(주), (주)아름방송네트워크, (주)서경방송, (주)KCTV제주방송, 금강방송(주), 남인천방송(주), CCS충북방송(주), (주)한국케이بلTV푸른방송, (주)한국케이بلTV광주방송

==> 유료방송시장 재편 이후 시장 점유율(좌: 2018상반기 기준(강) --> 우:현재시점 대체-2018년 하반기 기준, %)

- KT+KT스카이라이프 30.86 --> 21.12+9.95=31.07
- LG유플러스+CJ헬로 24.43 --> 11.93+12.61=24.54
- SK브로드밴드+티브로드 23.83 --> 14.32+9.60=23.92
- 딜라이브,CMB,현대HCN,개별SO 등 기타 20.88 --> 20.47

■ 지상파 재원구조 분석(매출액, 광고매출액, 재원구조 도표와 그림 참고) 12~13쪽 인용

- 2015년 기점으로 지상파 매출액 지속적 감소, 2017년 매출 3조 6,837억원으로 전년대비 7.9% 감소
- o 주요 방송사별 광고 매출액 3사 모두 하락, 특히, 2017년 MBC 광고매출액 2,926억으로 3천억원 밑으로 하락, SBS 3,729억, KBS 3,666억. 전년대비 큰 폭 하락. 반면 비지상파 PP인 CJ E&M 3,367억 및 JTBC 2,185억은 최근 급격하게 상승하며 지상파와 비슷한 수준임



- 출처: 강명현(2019.4.26.). 12-2쪽.

- 전통적 재원인 광고비중 축소되고(2013년 53.1-> 47.4-> 46.4-> 40.6-> 2017년 38.3) 대신 재송신료(2015년 3.7-> 5.7-> 2017년 6.9) 및 직접 판매비중 증가
- (<표2-2-2> 참고) 점차 유료방송 플랫폼에의 의존도가 심화되고 있음을 보여줌(재송신료: IPTV 독과점 체제 구축으로 지상파 협상력은 상대적으로 약화될 전망 / 직접판매: VOD 등 직접판매도 유료방송 및 OTT 플랫폼에는 의존 불가피

■ 비대칭규제 영역과 근거, 한계

- o (1. 지상파(콘텐츠계층) vs 채널사용사업자-종편/전문PP)-타당성검토 / (2. 지상파 (전송계층) vs 다채널 유료방송 사업자(SO, 위성, IPTV) vs OTT(부가유료방송사업자)간 비대칭 규제) <-- 2. 요약은 제외.
- <-- 비대칭규제의 근거(산업론적관점-매체균형발전론-경쟁적관점에서 후발사업자 육성 / 공익론적관점-매체특성론(지상파, 공공적 역할) + 한계(관리경쟁으로 인한 시장 왜곡, 유효경쟁의 시장여건이 조성될 때까지 적용되었어야 함(한시성의 원칙) --> 따라서 진입, 편성, 광고, 내용규제 검토 - 동일시장에 대한 판단기준을 시장지배력에 대한 판단과 수요/공급 대체성 판단이 제시되어야 함.
- 타당성 검토1 (사회적영향력): 방송분야 여론집중도(HHI지수기준)
- 타당성 검토2 (시장지배력): (방송매출)의 시장지배력, 즉 점유율 비중 약화 추이, 일반PP 점유율 증가/(방송광고) 점유율 감소추세, PP증가, 종편증가
- 타당성 검토3 (시청점유율) 가구일일평균TV시청시간 감소 추이, 지상파계열PP합한 시청시간도 지속적 하락, 2015년 이후 지상파방송계열 시청시간의 합이 최초로 50% 미만 기록 등 유료방송채널보다 낮은 시청점유율 기록(2013년 53.0%-> 2014년 50.8%-> 2015년 48.4%), 2017년 기준, 지상파 비중은 43.7%로 최근 들어 시청점유율 급격한 감소세

■ 결론: 합리적 규제 체계(수평적 규제체계의 필요성/지상파 비대칭규제해소/공영방송의 차별적 법적 지위 재정립)

2. 전범수-유료방송 시장구조 변동과 새로운 복지 개념의 검토

■ 환경변화

○ (해외) 글로벌 플랫폼 기업들(온라인기반: 구글, 아마존, 애플, 넷플릭스 등)은 수요 독점을 바탕으로 글로벌 콘텐츠, 정보, 상거래, 커뮤니케이션 시장 등을 실질적으로 통제. 이들과 같은 온라인기반 거대 플랫폼 기업은 서비스 요금을 낮추고 품질을 높이면서 생태계 독점을 취하고 있으며 부정적 효과는 적지 않음 (8~10쪽) / 디지털 온라인 기반의 시장에서 선점 효과와 기업결합을 통해 새로운 독점적 시장지배 기업들이 나타나고 있으며, 기존의 시장지배력에 따른 소비자 이용요금에 근거한 소비자 복지(consumer welfare)를 약화시키고 있음 / (국내) 유료방송시장의 경우, 플랫폼기업들의 인수합병에 따른 유료방송 시장 집중이 예상되는 데, 이들의 시장지배력이 높아짐에 따라 단순 서비스 요금이 아닌 생태계 보호와 혁신의 도입, 콘텐츠 품질 제고, 시장지배력 남용규제, 고용 창출, 지속적 성장 등을 포괄하는 복지 개념 적용을 검토해 볼 필요가 있음

○ (국내) 유료방송 플랫폼 시장 변동과 채널 쟁점들

- (1) 유료방송 플랫폼 시장 3개 과점구조로 변화 중-IPTV사업자들의 MSO인수, 합병시도와 이후 3개 통신사업자 중심으로 유료방송 시장 재편 가능성 (2) OTT 플랫폼의 유료방송 플랫폼 대체 가능성-콘텐츠 경쟁력 및 자산 확보 시 독자적 OTT 플랫폼 서비스로 대체 가능성 높을 것으로 추정 (3) 콘텐츠 시장의 불확실성 증가-광고시장 약화로 콘텐츠 투자 위축 가능성, VOD 및 모바일 콘텐츠 소비 증가로 국내외 OTT 플랫폼의 중요성 커지는 추세, 해외 한류 유통시장 개척 및 안정화 해결 시급, 유료방송 플랫폼 과점 구조에 따른 채널 협상력 축소 ==> (1) 레거시(전통미디어)기업들의 새로운 디지털플랫폼 기업에 대응하기 위한 전략 필요성 증대 (2) 플랫폼 사업자들의 시장 지배력 남용 규제 및 합리적 공정거래 제도 정착 필요 (3) 채널사용사업자들이 콘텐츠 투자를 확대, 활성화할 수 있는 거래 관행과 제도 필요 (4) 궁극적으로 플랫폼 사업자들의 기업결합 및 시장지배력 측정 개념의 변경 검토 시점

■ 통신사들의 케이블MSO 인수합병 후 쟁점

○ (13쪽) (1) “유료방송 서비스 가입자 규모가 클수록 수익은 증가, 플랫폼 시장의 집중은 규모의 경제를 통해 사업자 수익규모 증가 가능성 높을 것으로 추정됨. 가입자 규모가 커질수록 콘텐츠 구매 비용은 낮아짐, 프로그램 사용료 배분 기존의 결여로 PP사업자 집단별로 불균등한 성장, 플랫폼 사업자의 콘텐츠 구매 비용은 협상력에 따라 결정, 유료방송 플랫폼 기업결합에 따른 가입자 증가 시, 협상력 증가에 따라 콘텐츠 비용 절감 가능성 높아짐” --> “케이블SO 2008년 재허가 조건으로 방송수신료 25% 이상을 일반 PP에게 지급하도록 한 반면, IPTV는 13.3%에 해당되는 프로그램 사용료를 지불함(매일경제, 2018.8.22.) / 넷플릭스의 경우 수익의 90%를 가져가는 배분구조/ 유료방송 시장 재편 이후 플랫폼 사업자-PP간 협상력 격차 확대로 이용자 복지 감소 가능”

○ (19쪽) (2) 글로벌 & 로컬 OTT: 넷플릭스 반값요금 및 일주일 단위 결제로 국내 시장 마케팅 강화, 디즈니의 경우도 국내 IPTV사업자들과 독자적인 OTT서비스 런칭 논의, SK텔레콤 옥수수와 폭의 전략적 제휴 등 국내 유료방송 플랫폼 시장이 점차 OTT 플랫폼으로 이동 가능성이 높을 것으로 보임. 이 과정에서 국내 콘텐츠 사업자들의 채널 가치 변동 가능성, 기존 유료방송 플랫폼 서비스 가격 조정 가능성, 홈쇼핑 채널들의 플랫폼 선택권 증가 등 다양한 변화 일어날 수 있을 듯.

(3) (제언) 기업결합과 새로운 복지 개념 도입의 검토-디지털 플랫폼 시대의 경쟁 정책은 시장의 성장, 새로운 기업의 시장 진입, 혁신의 확대, 고품질 서비스 제공 등 단순히 요금이외 차원이 점차 중요해짐. 경

제와 사회, 민주주의에 미치는 영향력도 늘어나는 추세임. 앞으로 유료방송 시장을 포함해 디지털미디어/콘텐츠/정보 플랫폼과 연관된 시장은 단순 서비스 가격에만 집중하는 기업결합 기준이 아니라(서비스 가격 인하-적정 가격 공개를 비롯해) 이들의 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 영향력에 대한 포괄적 판단과 함께 비즈니스 생태계에 대한 독점적 지위 남용을 억제하고 고용과 혁신, 성장을 이룰 수 있는 지 핵심 승인기준으로 설정해야 할 것임

■ **향후 전략: 기업결합과 새로운 복지 개념의 검토**

○ (19~20쪽) (최근) 통신사들의 케이블 MSO 인수합병이나 미국 디즈니와 폭스의 합병, AT&T의 타임워너 인수 등에 공통적으로 내제되어 있는 전략은 OTT 플랫폼에 대한 견제와 콘텐츠 자산의 효율적 활용부분임 + 글로벌/로컬 OTT 서비스에 의해 기존 유료방송 플랫폼 및 콘텐츠 시장의 변동가능성이 높아짐 + 궁극적으로 글로벌 슈퍼 플랫폼들이 콘텐츠와 정보, 검색 시장을 독점해 가는 과정에서 국내외 미디어 시장이 편입될 가능성도 적지 않을 것으로 보임 + 이미 넷플릭스와 아마존, 페이스북 등 글로벌 플랫폼들이 온라인 광고를 독과점하고 있으며, 이를 바탕으로 독자적인 콘텐츠 투자를 늘리고 있는 추세

==> ○ (전략) (1) 단기적으로는 국내 플랫폼 사업자들의 기업 결합과 시장 재편이 이용자 이익이 부합해야 하며, 추가적으로 고용 및 혁신 창출, 상생 생태계조성, 성장의 개념을 포괄하는 범위로 진행되어야 할 것임 (2) 유료방송 플랫폼의 수평적 결합이 단순히 통신사의 비용 절감과 추가 수익차익이 아니라 이용자에 대한 만족(콘텐츠 품질, 프로그램 다양성, 적정 서비스 가격 등), 그리고 포괄적인 복지(고용, 혁신, 성장) 증가에 기여할 수 있는 방향에서 정책이 마련되어야 할 것임. (3) 중장기적으로 성장과 혁신을 바탕으로 글로벌 플랫폼 사업자에 대응할 수 있는 시장경쟁력을 갖출 수 있어야 할 것임

3. **조성동-지상파방송 혁신을 위한 제도개선방안**

■ (요약) **방송환경 변화와 제안점**

(1) '유료방송 도입/발전과정에서 '채널의 무한 생산, 경쟁력 갖춘 PP의 성장), 종편채널 4개사 승인/성장 등' 치열한 경쟁 가속화 (2) 비규제 영상서비스 사업자(OTT/온라인영역) 및 상대적으로 규제 적은 방송사업자(PP)의 급성장 (3) 지상파방송 거너번스(지배구조) 논의와 편성권/보도국 독립, 방송사 및 관련 제작영역의 환경 개선 추진 등' 개선방향 제안되고 있음. 그러나 자구 노력 부족으로 환원시키기엔 (4) 지나친 규제(오랜 기간 지속되온 불합리한 규제)에 대한 시의적절한 제도 개선의 부진함으로 방송콘텐츠 제작과 미래 기술혁신 투자까지 위축됨

○ (제안방향) 온라인 영역의 영상서비스는 신규 산업 전체로 확장시키는 가운데, 기존의 공공/공익적 방송 분야는 진흥함으로써 활성화 추진, 시청자/이용자 복지 확대 정책 설정이 바람직하다고 봄. 이에 따라 (1) 지상파 방송의 지속가능성 확보를 위한 규제 개선 및 (2) 시청자 후생 확대를 위한 방송 진흥 정책 추진 제안

■ **방송산업** <-- 성장 정체 및 사업자간 갈등: 방송광고보다 커진 디지털 광고시장 / 최근 3년간 국내매체별 광고시장 성장률 평균 ==> 공영방송 수신료 30년째 동결, 낮은 ARPU 등 방송재원의 위축에 따른 방송사업자간 갈등 고조(진단의 내용은 재송신 대가 갈등, 송출 수수료 이슈, 프로그램 사용료 배분(PP-플랫폼) 갈등, 중간광고 허용여부 등 미디어사업자간 갈등) ==> 방송 진흥형 정책방안 제안

■ **지상파방송 재원 현황, 지속가능성의 위기** - 광고/협찬, 프로그램 판매, 방송수신료/재송신료 등. 이를 기반으로 프로그램 제작 및 송출/공급을 수행해야 함. 그러나 지상파 방송사업매출 급감. pp사업자와 IPTV 사업자 지속 성장-특히 방송광고매출은 더욱 급감(5~6쪽 인용).



구분	2015년	2016년	2017년	'15년~'16년 증감률	'16년~'17년 증감률
지상파(DMB포함)	19,147	16,256	14,144	-15.1%	-13.0%
종합유선	1,392	1,354	1,375	-2.8%	1.5%
위성방송	240	280	480	16.5%	71.3%
방송채널사용	13,520	13,488	14,669	-0.2%	8.8%
IPTV	436	846	994	94.1%	17.5%
합계	34,736	32,224	31,663	-7.2%	-1.7%

○ 방송산업실태조사(방통위, 2018.12)에 따르면 지상파 방송의 사업 매출은 2017년도 3조 6,837억으로 2015년 4조 1,007억 대비 약 4,200억 정도가 급감함. 반대로 PP사업자와 IPTV사업자 등은 지속 성장하는 패턴을 보임. - 특히, 지상파 방송은 광고매출은 2017년 1조 4,144억으로 2015년 1조 9,147억 대비 5천억(약 -22.2% 감소)이 급감함(방송산업실태조사, 2018.12). - 지상파 방송의 주요 매출을 항목별로 비교해보면, 광고매출의 급감과 프로그램판매의 감소, 재송신료의 증가라는 특징을 확인할 수 있음.

구분	2015년	2016년	2017년	'15년~'16년 증감률	'16년~'17년 증감률
텔레비전방송수신료	6,433	6,510	6,643	1.2%	2.0%
재송신	1,520	2,298	2,539	51.2%	10.4%
방송프로그램제공	105	106	109	0.6%	2.6%
광고	19,112	16,228	14,121	-15.1%	-13.0%
협찬	4,089	4,181	4,062	2.2%	-2.8%
프로그램판매	6,840	7,876	6,430	15.2%	-18.4%
기타방송사업	2,908	2,788	2,934	-4.1%	5.2%
합계	41,007	39,987	36,837	-2.5%	-7.9%

- 최근 우리나라의 '물가 상승, 제작요소비용 증가, 방송사별 종사자의 증가 및 인건비 변동, 근로기준법 개정에 따른 주52간 기준 준수(추가 인력 수급 필요) 등'을 고려하면, 매출의 감소는 지상파 방송이 지속해야 할 공공적/공익적 의무와 책임 수행을 더욱 힘겹게 만드는 문제점이 될 가능성이 큼. - 특히나, 제도권의 결정에 따라서 매출에 큰 차이를 보일 수밖에 없는 수신료가 수십 년간 담보의 특성을 보이고, 방송 광고 및 프로그램판매 등의 수익이 급감한 상황을 고려할 때, 지상파 방송의 의무와 책임 수행을 위해서도 적절한 제도 개선(진흥 제도 포함)이 필요할 것임.

■ 지상파방송의 당면과제와 미래 혁신과제-기술, 내용, 조직, 제도측면의 종합적 추진 필요

- 콘텐츠혁신(콘텐츠 다양성 확보, 새로운 포맷 및 신규 장르 개발/제작, 공급) - 차별화되고 다양한 장르의 고급 프로그램 제작 공급(시민의 정서, 교양, 재미에 기여-지상파 방송의 의무와 책무를 위해 불합리한 규제와 불필요한 규제 개선으로 더욱 확장된 역할 수행) + 최근 변화하는 시청/이용환경 고려하여 OTT 및 온라인 영상서비스 이용행태 고려한 혁신 플랫폼 및 스크린에 최적화된 다양한 신규 장르 콘텐츠 제작과 기존 방송콘텐츠의 편집다양화 + 초고화질 추진, 3D, AI 등 새로운 기술 접목 + 지역방송과 라디오의 새로운 전략
 - 플랫폼 혁신(기술력/(시간성) 국내외 비실시간 서비스/(공간성) TV이동시청/라디오이동청취
- 지상파방송 위축 부적절 규제 개선(광고와 심의 영역-지상파-종편/유료방송-OTT/온라인-중간광고 등 도표로 제시-10~11쪽) + 중간광고 관련(해외별 공영지상파/민영지상파/유료방송과 비교 도표 제시12쪽) + 가상-간접광고 시간도 비교) = 방송광고시간(총량제)와 가상, 간접광고 시간 차등 적용의 비대칭 규제 등 계속 지속된다면, 중앙지상파의 지속가능성 위기 심화는 물론 상대적으로 재정이 취약한 교육방송, 지역방송, 종교방송과 라디오 등 취약매체부터 위기 도래 우려. 교육보편화, 지역·여론·미디어 다양성 훼손될 것임. 지역방송 및 라디오 등의 광고매출도 급락하고 있음 도표 제시 이외
 - 수신료
 - 방발기금
 - 방송편성
 관련규제의 문제점 제시

■ 수신료 및 방송통신발전기금(13~14쪽 인용)

- (수신료) 1981년 컬러TV수신료로 2,500원이 책정된 후, 지난 38년간 단 한 차례도 인상되지 않음.²⁴⁾ 지난 38년간 수신료가 동결어 공영방송 운영에 기여하는 수신료의 실질적 가치가 크게 하락함. 과거 조사된 2015년 기준을 연간 수신료는 우리나라의 경우 매우 부족한 현실임. 또한, 해외 주요국 공영방송의 재원은 77.5%~97%까지 수신료로 구성되지만, KBS는 40%대 수준임.
 - 수신료 기반의 지상파 방송은 그 설립과 운영의 목적을 위해서도 좀 더 안정적인 수신료 재원 충당이 이루어질 필요가 있음. 한국방송공사와 한국교육방송공사가 광고경쟁에 지나치게 몰입하도록 만드는 제도는 부적절함. 1981년 이후 단 한차례도 수신료를 인상하지 못한 우리나라와는 달리 주요 국가들은 시기에 따라 적정 수준으로 인상해 왔음.²⁵⁾ 수신료 제도를 채택한 우리나라도 적절한 수신료 기준을 마련하고 시기에 맞는 산정 방식으로 도입해야 할 것임.

24) 1963년 흑백TV 수신료가 신설되고 연도별로 인상되어오다가, 1984년 컬러TV 수신료가 신설되고 난 이후 단 한 차례도 인상이 이루어지지 못함(국회 논의 과정에서 통과되지 못함).

구분	1963년	1964년	1969년	1969년	1974년	1979년	1980년	1981년	1984년
흑백TV	100원	150원	200원	300원	500원	600원	800원	800원	폐지
컬러TV	-	-	-	-	-	-	-	2,500원	2,500원

25) 방송법 제65조에 따르면 수신료는 KBS 이사회가 수신료 금액을 심의·의결한 뒤, 방송통신위원회 회를 거쳐, 국회의 승인을 얻어 확정됨. 지난 2007년, 2011년, 그리고 2013년 「텔레비전 방송 수신료 인상안」을 국회에 제출했지만, 세 차례 모두 국회의 임기만료로 자동 폐기됨. 국회의 승인과정이 여당과 야당의 입장차이로 인해 적절히 이루어지지 못함(여당이 공영방송에 대한 영향력을 보다 컸던 과거 행태로 인해, 야당이 이를 견제하여 대립하는 방식으로 진행됨). 향후 정치적 결정 과정은 배제하는 방향이 정립될 필요가 있음.

구분	한국	영국	독일	프랑스	일본
1981년 수신료(연간)	30,000원	79,327원 (46파운드)	96,150원 (156마르크)	65,790원 (358프랑)	103,284원 (10,560엔)
2015년 수신료(연간)	30,000원	250,920원 (145.5파운드)	270,100원 (210유로)	176,210원 (137유로)	153,750원 (15,720엔)
1981년 대비	동결	2.6배	3.2배	2.2배	3.4배
2015년 대비	동결	8.4배	9.0배	5.9배	5.1배
'81년 이후 인상횟수	동결	24회	8회	21회	4회

○ (방송통신발전기금) 지상파방송은 2017년 5월 31일 시작한 UHD 본방송 안정화를 위해 '기술전환 및 수신활성화 비용, 양질의 UHD콘텐츠 제작비용' 등을 지출해야 함. 2027년까지 매년 시설/콘텐츠 투자액을 늘려 총 6조 7,902억 원을 투입할 계획임. 그러나 정부 기금 등의 지원은 전혀 없고,²⁶⁾ 동시에 기금 납부에 대한 적절한 감경이나 유예 조치 역시 없음.²⁷⁾ - 따라서 방송통신발전기금의 사용 용처를 보다 합리화하고, 이를 통해 공공적/공익적 방송 분야에 기금을 사용하는 제도개선이 필요함. 방송통신발전기금이 언론중재위원회 등 목적이 불분명한 곳에 투입되는 것은 향후 조정할 필요가 있음.

26) 지상파 UHD 방송서비스 시설투자에 소요되는 비용은 방송통신발전기금법 제26조의 "4. 방송통신서비스 활성화 및 기반조성을 위한 사업"에 해당하는 조항으로 기금의 직접 지원이 가능함. 또한, UHD 콘텐츠제작에 소요되는 비용은 "6. 방송통신콘텐츠 제작·유통 지원"에 해당하는 사항으로 기금을 직접 지원할 수 있음. 지상파 UHD 방송서비스는 시청자를 중심에 두고 추진하는 공공플랫폼 강화 구축 사업이고, 동시에 우리나라 방송산업 및 방송기기산업 모두를 한 단계 도약시키는 국익 신장 프로젝트이므로 시설투자 및 콘텐츠제작 투자 등에 정부의 적극적인 검토가 이루어져야 할 필요가 있음.

27) 방송통신위원회 고시 「방송통신발전기금 분담금 징수 및 부과 등에 관한 사항」 개정을 통해 지상파방송에 대한 기금 납부 면제나 감경 반영 필요. 방송통신발전기금법(제25조)은 분담금의 징수에 관한 사항을 방통위의 재량사항으로 정하며, 징수율을 방송통신위원회가 고시하도록 하고 있음. 동법 시행령은 분담금의 징수율을 정함에 있어 방송운영의 공공성, 방송시장의 경쟁상황, 해당사업자의 수익규모 및 재정상태 등을 종합 고려하여, 분담금의 산정 및 징수에 관하여 필요한 사항을 고시로 위임하고 있음. 따라서 방통위 고시 「방송통신발전기금 분담금 징수 및 부과 등에 관한 사항」에서 제5조 제1항 제2호의 단서조항("다만, 중앙지상파 사업자의 경우에는 총자본의 100분의 10을 초과하는 당기순손실이 발생한 경우에 한하여 추가 감경을 한다.")을 삭제하고, 제3호에 공익적 투자 등을 실시하는 경우를 신설조항으로 개정 필요.

III 방송시장 현황과 특성 및 주목 영역

- 출처: 방송시장경쟁상황평가(18.12), 방송산업실태조사(18.12), 방송사업자재산상황공표집(19.6) 등

■ 방송사업 매출액 및 점유율, 추이

: 2018년 방송시장 분석(2009~2018) 2018 방송사업자 재산상황 공표집(2019.6)

○ 주요 수익원별 비중

나. 주요 수익원별 매출

○ (매출 구성) 전체 방송매출 중 **홈쇼핑방송매출이 20.2%, 광고매출이 18.7%, 지상파와 유료방송사의 수신료매출이 23.3%**를 차지

- '17년 대비 **홈쇼핑방송매출과 광고매출의 비중이 감소하고, 프로그램 판매매출 및 홈쇼핑송출수수료매출 등이 차지하는 비중은 증가**

< 주요 수익원별 변화 추이('14년~'18년) >

구분	14년		15년		16년		17년		18년	
	매출	점유율								
방송사업매출	147,700	100.0%	153,168	100.0%	158,998	100.0%	165,102	100.0%	173,039	100.0%
①홈쇼핑방송	34,728	23.5%	32,504	21.2%	34,410	21.6%	35,669	21.6%	34,938	20.2%
②광고	33,047	22.4%	34,736	22.7%	32,225	20.3%	31,663	19.2%	32,275	18.7%
③방송수신료	32,578	22.1%	34,317	22.4%	35,479	22.3%	37,912	23.0%	40,244	23.3%
④프로그램판매	9,316	6.3%	10,263	6.7%	12,130	7.6%	10,487	6.4%	14,340	8.3%
⑤홈쇼핑송출수수료	10,383	7.0%	11,347	7.4%	12,561	7.9%	14,093	8.5%	16,439	9.5%
⑥프로그램제공	7,537	5.1%	8,039	5.2%	7,925	5.0%	9,025	5.5%	8,837	5.1%
⑦협찬	6,659	4.5%	7,748	5.1%	8,217	5.2%	7,916	4.8%	7,477	4.3%
⑧단말장치대여	4,162	2.8%	4,835	3.2%	5,808	3.7%	5,878	3.6%	6,544	3.8%
⑨재송신	1,551	1.1%	1,520	1.0%	2,298	1.4%	2,539	1.5%	3,184	1.8%
⑩기타	7,739	5.2%	7,860	5.1%	7,946	5.0%	9,921	6.0%	8,761	5.1%

○ 매체별 방송사업매출 현황(2009~2018). 4쪽

< 매체별 방송사업매출 현황('09년~'18년) >

구분	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년	16년	17년	18년	'17년 대비 '18년		'09~'18 CAGR*
											증감액	증감률	
지상파	32,564	36,497	39,145	39,572	38,963	40,049	41,007	39,987	36,837	37,965	1,127	3.1%	1.7%
SO	18,047	19,285	21,169	23,163	23,792	23,462	22,590	21,692	21,307	20,898	-409	-1.9%	1.6%
위성	3,503	3,515	3,739	4,993	5,457	5,532	5,496	5,656	5,754	5,551	-203	-3.5%	5.2%
IPTV	-	-	-	-	-	14,872	19,088	24,277	29,251	34,358	5,107	17.5%	23.3%
PP	33,004	39,602	47,177	55,480	60,756	63,067	62,224	63,801	66,396	68,402	2,006	3.0%	8.4%
홈쇼핑	19,140	21,616	25,748	30,288	34,145	34,728	32,506	34,264	35,337	39,514	4,177	11.8%	8.4%
일반	13,864	17,986	21,428	25,192	26,611	28,340	29,719	29,537	31,059	28,888	-2,171	-7.0%	8.5%
CP	-	-	-	-	-	613	2,655	3,482	5,442	5,761	319	5.9%	75.1%
지상파DMB	110	145	169	116	95	104	108	103	114	104	-10	-8.9%	-0.6%
위성DMB	1,334	1,214	954	189	-	-	-	-	-	-	-	0.0%	0.0%
계	88,563	100,258	112,351	123,512	129,063	147,700	153,168	158,998	165,102	173,039	7,937	4.8%	7.7%

* CAGR(Compound Annual Growth Rate) : 연평균성장률

※ 홈쇼핑PP의 방송매출 증가는 씨제이이앤앰(주)가 ㈜씨제이오쇼핑과의 합병 이후에 일반PP에서 홈쇼핑PP로 분류된 것에 기인하며, 홈쇼핑PP의 홈쇼핑방송매출은 '17년에 비해 감소

○ 방송시장규모

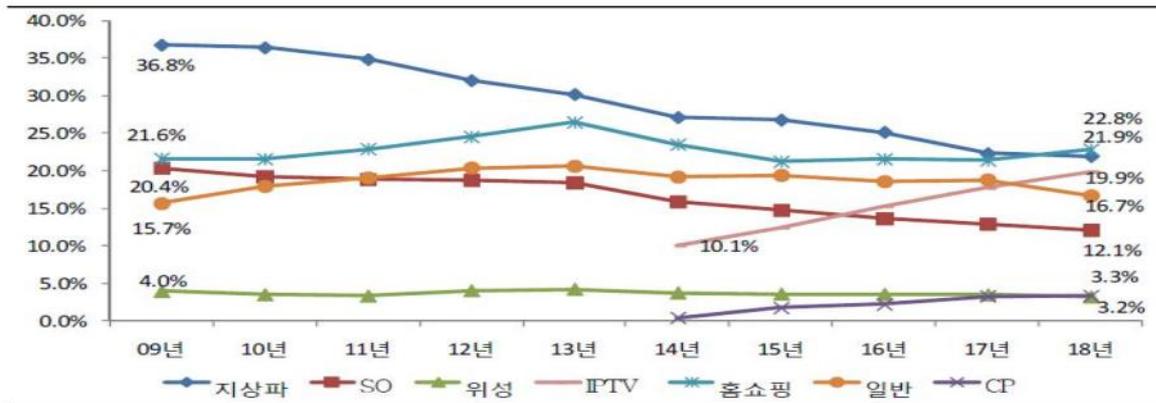
- (방송사업매출) '18년도 지상파, 종합유선(SO) 및 방송채널(PP) 등 전체 방송사업매출은 '17년에 비해 7,937억원(4.8%) 증가한 17조 3,039억원-지상파, IPTV, PP 및 CP 방송사업매출 증가, 위성, 지상파DMB, SO는 감소

- 전체 방송시장은 '09년 이후 10년간 평균 7.7% 성장하였는데 이 중 IPTV, 위성, PP는 각각 23.3%, 5.2%, 8.4% 성장한 반면 - 지상파는 1.7%로 상대적으로 낮은 성장 기록(2017년 기준, 08~17년의 연평균 성장률은 0.9%였음. 또한 2016년 대비 증감률 역시 -7.9%)

- 지상파는 2015년 기점으로 방송사업매출액 지속적으로 감소하다가 2018년 1,127억 증가. 2015년4조 1,007억원 → 2016년3조9,987 → 2017년3조6,837억원 → 2018년 3조7,965억원
- o (점유율) '09년 이후 홈쇼핑PP('09년 21.6% → '18년 22.8%), 일반PP(15.7% → 16.7%)의 방송매출 점유율은 증가 / SO(20.4% → 12.1%) 및 지상파(36.8% → 21.9%)의 점유율 감소, IPTV('14년 10.1% → '18년 19.9%)의 점유율 증가

○ 점유율 추이

< 매체별 방송사업매출 점유율 변동 추이('09년~'18년) >



<그림3> 방송매체별 방송사업 매출액 점유율 추이(2008-2018) 2018 방송사업자재산상황공표집.

지상파 점유율 지속적 하락(2008년 39.4%, 2009년 36.8% --> 2018년 21.9%) <그림> 매체별 방송사업매출 점유율 변동 추이(2009~2018). 5쪽

○ 지상파 vs 유료방송-지상파+계열pp포함 vs 유료방송

- 방송시장경쟁상황평가(2018.12)-97~99쪽부터. 지상파계열 방송사업자(지상파방송채널+지상파계열PP)가 전체 방송사업매출액에서 차지하는 비중은 지속적인 감소 추세. 계열pp를 제외한 지상파방송사업자의 방송사업매출 점유율은 2008년 39.4%에서 2017년 22.3%로 감소. 계열PP를 포함한 지상파계열 사업자의 방송사업매출 점유율을 2008년 44.1%에서 2017년 25.5% 감소.

[그림 2-1-3] 사업자군별 방송사업매출액 비중 추이(홈쇼핑, 라디오, VOD, 데이터 PP 제외) (단위: %)



주: 1) PP는 홈쇼핑 PP, 라디오 PP, VOD PP 및 데이터 PP를 제외한 값
 2) 유료방송은 종합유선방송, 중계유선방송, 일반위성방송, IPTV의 합
 3) 그림에는 표시되어있지 않으나 기타는 지상파DMB와 위성DMB의 합
 4) 수치로는 표시되어 있지 않으나 2015년부터 CP 포함
 자료: 『방송사업자 재산상황 공표집』 각 연도 및 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도

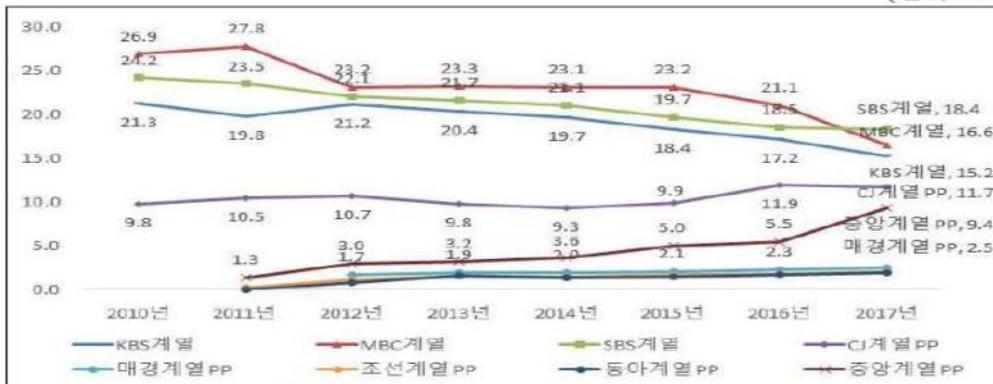
- 홈쇼핑, 라디오, VOD, 데이터pp를 제외할 경우, 그 격차는 지속적으로 감소하고 있으나, 지상파계열 사업자의 방송사업매출 점유율은 비지상파계열pp 점유율을 상회하고 있음. 2008년 48.5%에서 2017년 28.6%로 감소, 계열pp포함하면, 2008년 54.3%에서 2017년 32.8%로 감소. 그러나 pp방송사업매출액 비중보다는 높은 수준 <--그러나 유료방송 증가세, 비지상파방송계열 PP는 증가세임. (<그림2-1-3>-2018년 방송시장경쟁상황평가, 2018.12)

■ 방송광고 매출액 및 점유율 추이

<그림4-2-9> 주요 상위사업자 방송광고 매출 점유율 추이

[그림 4-2-9] 주요사업자별 광고매출액 점유율 추이

(단위: %)



주: 1) <표 4-2-16>의 수치

2) 라디오광고매출, 지상파라디오방송사, 라디오/PP 겸업 특수방송, 라디오/데이터/VOD/홈쇼핑 PP 제외

자료: 『방송사업자 재산상황 공표집』 각 연도 및 사업자 제출자료

○ 방송시장경쟁상황평가(159~160쪽 인용): 방송광고시장 분석, 공급측면 시장과 소결 인용

- 공급 측면 시장 특성: 지상파방송 3사가 유료방송채널로 진입하는 것은 큰 장애요소가 없음. 상대적으로 적은 투자가 필요하고, 등록만으로도 진입 가능한 방송채널사용사업의 특성상 진입장벽은 매우 낮음. 다만, 지상파방송사업자가 유료방송채널을 소유하는 데에는 방송법 상 제한이 존재 ※ 각 지상파방송사업자는 TV/라디오/데이터 방송채널사용사업별로 각각 총 사업자 수의 3%(6개 미만인 경우 6개)까지만 소유 가능 - 지상파방송으로의 진입에는 상당한 제도적·경제적 진입장벽이 존재하나, 콘텐츠 경쟁력 확보를 통해 유료방송채널이 지상파방송 3사와 광고경쟁 가능함. 지상파방송3사와 경쟁할 수 있는 양질의 방송프로그램 확보 및 후발주자로서 채널인지도 상승을 위한 투자비용 확보가 관건 - 광고가격, 시청시간 및 광고주 설문조사 결과 등을 볼 때, 지상파방송3사광고와 유료방송채널광고 간 수요대체성은 여전히 높은 것으로 판단됨 -(획정결과) 지상파 3사와 종편, CJ E&M의 채널광고간 유사성과 높은 수요 대체성을 반영해 전체 TV방송광고시장을 하나의 시장으로 획정 <-- ※ 지상파 광고규제 완화에 대한 근거될 수 있음.

■ 방송채널별 시청시간 자료

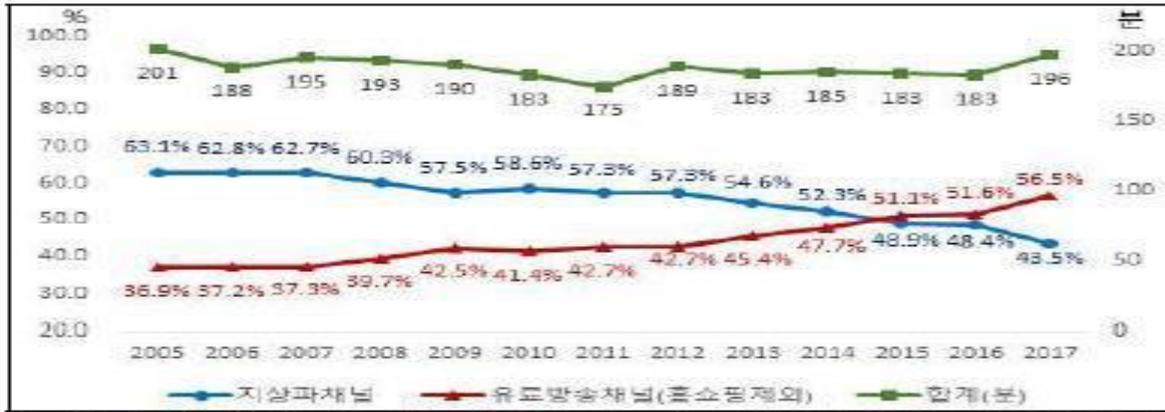
○ 방송 채널 시청시간 및 주요 채널 일일평균 개인 시청시간(157쪽)

- <그림 4-1-1> 지상파방송채널 vs 유료방송채널(홈쇼핑제외)시장 추이 <그림 4-1-2> 지상파방송채널(KBS1제외) vs 유료방송채널(홈쇼핑제외) 시청시간 추이

<-- (1) 2005년 201분(지63.1%, 유36.9%) --> 2012년 189분(지57.3%, 유42.7%) --> 2015년 기점으로 유료방송채널 비중 증가(지48.9%-유51.1%) --> 2017년 196분(2016년 183분에서 급증?-지43.5%-유

56.5%) (2) KBS1TV제외, 2005년 170분(지56.4%, 유43.6%) --> 2011년 0.2%p차이--> 2012년 기점으로 유료방송채널 비중 증가(지47.4-유52.6%) --> 2017년 174분(지36.1%-유63.9%) * 2017년 매우 큰폭으로 지상파채널시청시간비중 줄어듦. <== * 방송광고시장에도 영향을 줄 것이고, KBS1TV 시청시간 발견 (2005년 30분, 2017년 22분으로 감소)

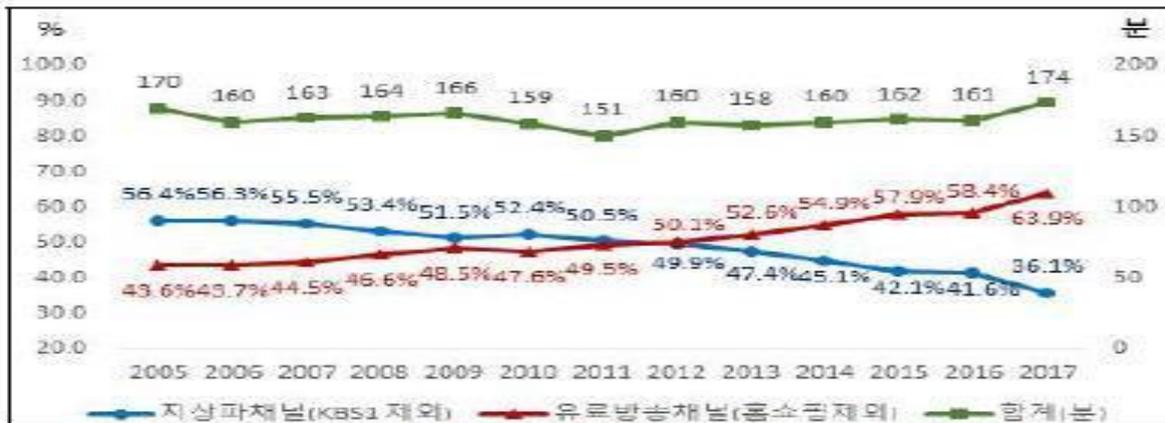
[그림 4-1-1] 지상파방송채널 vs 유료방송채널 시청시간 추이



주: 지상파방송채널은 13개지역, 24시간 기준, 유료방송채널은 National, 24시간 기준을 적용하여 평균시청시간을 추출

자료: 닐슨컴퍼니코리아

[그림 4-1-2] 지상파방송채널(KBS1제외) vs 유료방송채널 시청시간 추이



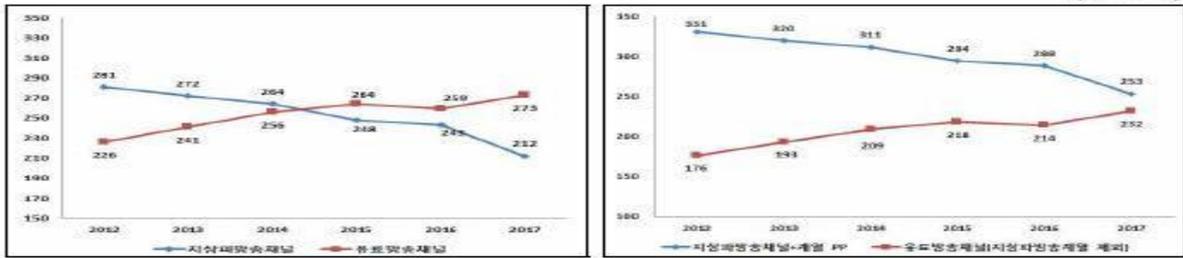
주: 지상파방송채널은 13개지역, 24시간 기준, 유료방송채널은 National, 24시간 기준을 적용하여 평균시청시간을 추출

○ (102쪽) <그림2-1-6> 일일평균 TV시청시간추이(가구, 분) <그림2-1-7> 일일평균 TV시청시간추이(개인, 분) 각각 지상파방송채널과 유료방송채널 / 지상파채널에 지상파계열PP포함과 유료방송채널로 2개 배치-총4개 그림. 이외 (103쪽) <그림2-1-8> 일일평균 TV 채널가구 시청시간 비중 추이(지상파 vs 유료) (분, %) / <그림2-1-9> 개인 시청시간 비중추이(지상파+계열pp vs 유료) (분, %) 2개 배치-총4개 그림 참고.

- 2017년 기준 개인의 일일평균TV시청시간은 195분, 지상파 86분(-3분), 비지상파 109분(+18분), 2015년에 이어 3년 연속 지상파방송채널시청시간을 비지상파방송채널이 추월함. 지상파방송채널+지상파계열pp 시청시간은 101분(-2분), 비지상파계열 유료방송시청시간 94분(+17분) <-- 계열pp시청 +15분 / 지상파계열 채널 시청시간이 더 많음

[그림 2-1-6] 일일 평균 TV 시청시간 추이(가구)

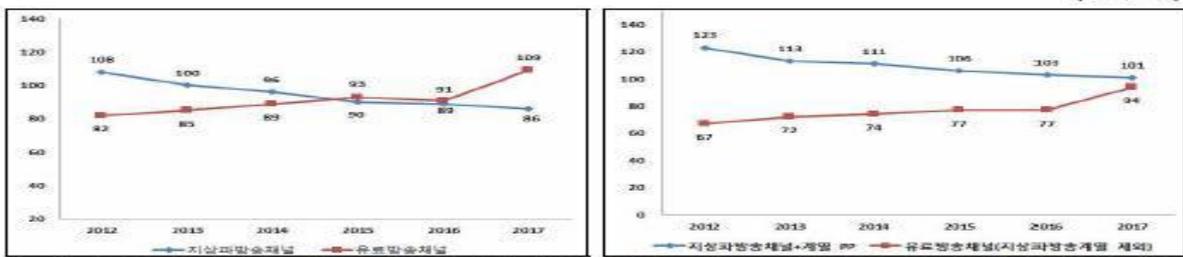
(단위: 분)



주: 1) 지상파계열 PP에는 KBS, MBC, SBS, EBS(EBS플러스1/플러스2, EBS English), OBS(OBS W) 계열 PP를 모두 포함
 2) 유료방송채널 시청시간은 지상파방송채널을 제외한 채널들의 시청시간 합으로 계산
 3) 24시간 기준, 전국 13개 지역의 평균 가구 시청시간
 자료: 님스컴퍼니코리아

[그림 2-1-7] 일일 평균 TV 시청시간 추이(개인)

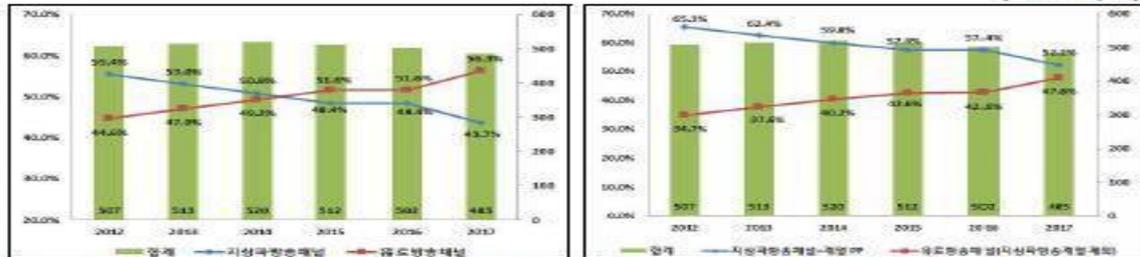
(단위: 분)



주: 1) 지상파계열 PP에는 KBS, MBC, SBS, EBS(EBS 플러스1/플러스2, EBS English), OBS(OBS W) 계열 PP를 모두 포함
 2) 유료방송채널 시청시간은 지상파방송채널을 제외한 채널들의 시청시간의 합으로 계산
 3) 24시간 기준, 전국 13개 지역의 평균 개인 시청시간
 자료: 님스컴퍼니코리아

[그림 2-1-8] 일일 평균 TV 채널 가구 시청시간 비중 추이(지상파 vs 유료)

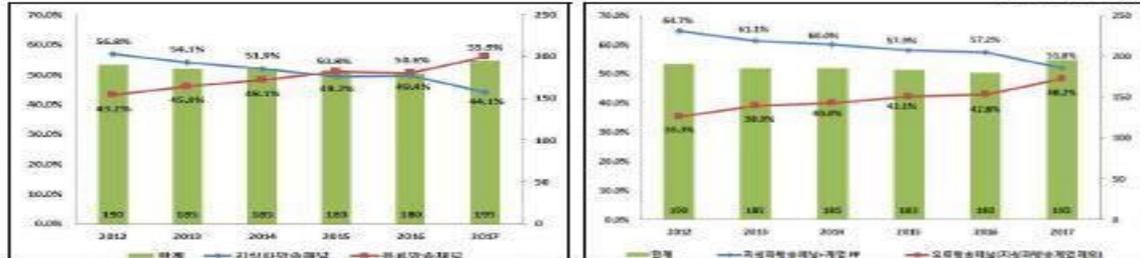
(단위: 분, %)



주: 1) 지상파계열 PP에는 KBS, MBC, SBS, EBS(EBS 플러스1/플러스2, EBS English), OBS(OBS W) 계열 PP 포함
 2) 유료방송채널 시청시간은 지상파방송채널을 제외한 채널들의 시청시간의 합으로 계산됨
 3) 24시간 기준, 전국 13개 지역의 평균 가구 시청시간
 자료: 님스컴퍼니코리아

[그림 2-1-9] 일일 평균 TV 채널 개인 시청시간 비중 추이(지상파 vs 유료)

(단위: 분, %)



주: 1) 지상파계열 PP에는 KBS, MBC, SBS, EBS(EBS 플러스1/플러스2, EBS English), OBS(OBS W) 계열 PP 포함
 2) 유료방송채널 시청시간은 지상파방송채널을 제외한 채널들의 시청시간의 합으로 계산됨
 3) 24시간 기준, 전국 13개 지역의 평균 개인 시청시간
 자료: 님스컴퍼니코리아

■ 지상파방송3사 채널 재송신권 거래시장

○ 현황(397~398쪽)

- 유료방송플랫폼사업자가 재송신 대가로 지상파방송 3사와 지역지상파 방송사에게 지급하는 재송신 대가 규모는 2017년 기준 2,539억 원으로 전년대비 10.5% 증가. 디지털가입자 증가와 1인당 재송신대가(CPS) 인상 등으로 지상파방송 채널재송신 매출액 규모는 성장세 유지. SO의 디지털가입자와 IPTV 가입자 증가 추세 유지 시 매출 규모 증가 가능성 높음(방시경평, 397쪽)
- 지상파방송사업자(KBS, MBC, SBS, 지역MBC, 지역민방)의 전체 방송사업매출액에서 지상파방송채널 재송신매출액이 차지하는 비중은 2011년 0.9%에서 2014년/2015년=3.9%/3.7% 수준에서 2017년 6.9%로 증가추세<그림6-3-1> 지상파방송 재송신매출 및 방송사업매출액 중 비중 추이
- 방송채널 간 경쟁은 요금 경쟁보다 품질 경쟁위주로 이루어지고 있음.

○ 종합평가(405~406쪽 인용)

- (시장구조) 지상파3사 채널의 필수재적 성격으로 채널 각각이 재송신권 시장을 형성함. 수요자인 유료방송플랫폼 입장에서 개별 3사 채널 각각을 여타 채널과 대체하는 것은 현실적으로 가능하지 않아, 각각의 채널을 별도의 시장으로 획정
- (시장행위) 일부 대형 유료방송플랫폼(수요자)은 지상파측 광고매출에 대한 기여와 대량구매 등을 통해서 지상파방송3사(공급자)에 대해 높은 수준의 협상력을 보유하고 행사할 가능성 존재 - 반면, 유료방송플랫폼 간 경쟁 활성화로 핵심 콘텐츠 확보가 더욱 중요해짐에 따라서, 지상파측에 대한 플랫폼측의 협상력이 낮아질 가능성도 완전하게 배제할 수는 없음 - 또한, 지상파채널에 대한 최종 수요자(유료방송이용자)의 선호가 감소하고 있는 것은 사실이나, 지상파방송3사 채널의 재송신 중단 시, 가입자 이탈에 따른 플랫폼측의 매출 손실 규모가 여전히 상당할 수도 있어 플랫폼측의 협상력이 제한될 가능성 존재
- (시장성과) 재송신권 거래의 대가로 인해 발생한 재송신권 제공 매출액 규모의 파악은 가능하지만, 해당 매출을 발생시키기 위해서 투입되는 비용과 여타 방송사업을 위해서 필요한 전반적인 비용을 분리하기가 어려워 평가 대상 시장에서의 시장성과 분석이 용이하지 않음
- 다만, 방송채널 간 경쟁 증가로 인한 방송광고매출액 감소 등으로 지상파방송 사업자의 전체 사업 기준 영업이익률은 전반적으로 양호하지 못한 상황이어서 수익성 개선을 위한 지상파방송사업자의 재송신 대가 인상 유인이 상당하다고 할 수 있음
- (결론) 공급자인 지상파방송3사의 시장집중도가 높은 동시에, 수요자인 유료방송플랫폼의 협상력 역시 상당해, 이들 양측이 모두 경쟁제한적인 행위를 함으로써 방송이용자 피해 발생 가능성 배제 불가
- 공급자(지상파방송3사)는 방송광고매출액 감소 등으로 인한 수익성 악화를 해소하기 위해서 재송신 대가 수준 인상을 요구할 높은 유인을 갖고 있음 - 반면, 가입자 확보 경쟁 심화, 유료방송채널에 대한 프로그램 사용료 지급 규모 확대 등으로 수요자(유료방송플랫폼)의 재송신료 수준 인상 여력은 제한적일 가능성 존재
- 향후 시장 상황 변동에 따라 지상파방송3사와 유료방송플랫폼측의 협상력과 시장획정의 범위 등이 변동될 가능성도 존재해, 관련 시장 상황에 대한 지속적인 모니터링 필요 - 종합편성PP 및 대규모 PP 등 비지상파 채널의 성장과 OTT 플랫폼 활성화 등에 따라, 향후 지상파방송3사 채널의 필수재적 성격이 약화되거나, 비지상파 채널이 이들에 대해서 상당한 수준의 경쟁압력을 제공할 가능성도 배제할 수 없음

■ 유료방송 결합상품 관련 분석(<2018방송시장경쟁상황평가> 301~303쪽, 310쪽 <그림 5-2-26> 결합상품 유형별 계약건수 추이(단위%)

○ 주요내용- 전체 결합상품(계약건수 기준) 규모는 지속적으로 상승하여 2017년에는 전년 대비 4.0% 증가한 1,742만 수준을 기록 - 사업자별 전년 대비 가입자 증가 규모는 KT 211,118, SK계열 147,647, LGU+ 272,278, SO 35,287 순이며, LGU+가 가장 큰 증가폭 기록 - 사업자별 점유율은 KT, SK계열, SO는 소폭 하락, LGU+는 증가

- 가장 많은 가입자 규모를 가지고 있는 KT의 점유율은 전년 대비 0.4%p 하락한 39.8%를 기록 - SK계열은 그동안 이어오던 증가 추세가 약해지면서 전년 대비 0.2%p 하락한 26.5%를 기록 - LGU+의 점유율은 증가 추세를 지속하며 전년 대비 0.9%p 증가한 18.6%를 기록

- 2015, 2016년에 가입자 규모가 감소했던 SO는 2017년에 가입자 규모가 소폭증가하였으나 점유율은 전년 대비 0.4%p 감소한 15.0%를 기록

- <표 5-2-34> 전체 결합상품 사업자별 가입자 규모 및 점유율(계약건수 기준) 302쪽 참고.

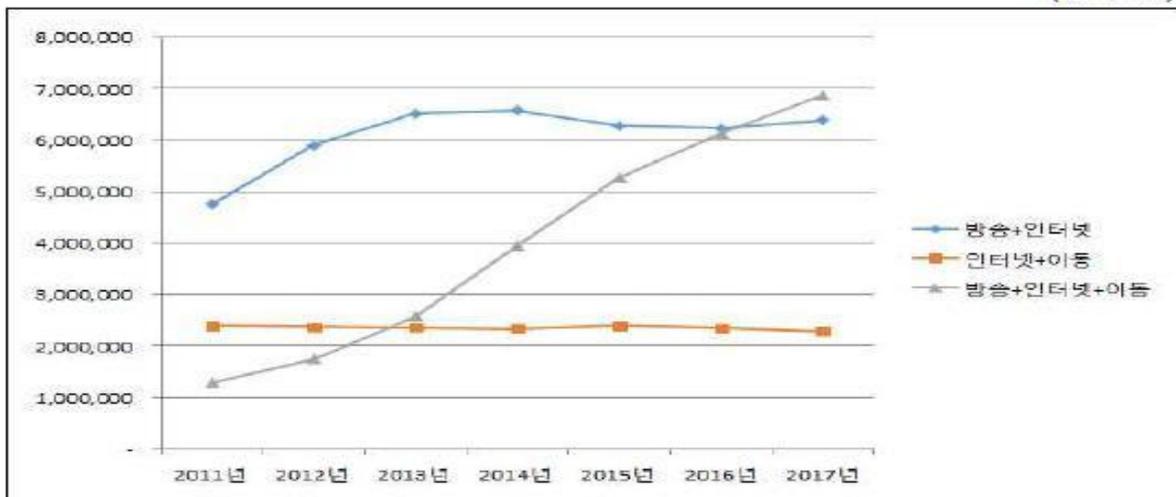
: 전체 계약건수 2012년 1,387만 1,778건 --> 2017년 1,741만 9,599건

○ 결합상품 유형별 비교 결과: DPS vs TPS (방송, 인터넷, 이동통신 서비스 포함 여부)

- DPS 가입자 규모 정체 또는 감소, TPS가입자 규모 지속적 증가 추세,

[그림 5-2-26] 결합상품 유형별 계약건수 추이

(단위: %)



자료: 『통신시장 경쟁상황 평가』 각 연도 사업자 제출 자료

※ IPTV사업자 주도 케이블SO 인수합병 발생, 방송시장 전체 과점체제 구축. 이에 따른 우려 발생 가능성 매우 높아짐

■ 방송통신발전기금 관련 최근 발표문 2개 참고 가능

○ 유홍식(2019.4.26.). 방송통신발전기금의 현재와 중장기적 개선방안-방송통신발전기금의 합리적인 조성 과 사용방안 특별세션 자료집, 한국방송학회 2019 봄철 정기학술대회. 7~27.

○ 김경환(2019.5.18.). 방송미디어혁신을 위한 방송통신발전기금 제도개선방안 특별세션 자료집, 2019 한국언론학회 창립60주년 기념학술대회. 3~19.

IV 생각해 볼 문제들

■ 미디어생태계 전환 이슈- 새로운 도전들

- 모바일, 동영상, OTT, 1인(가구)-(미디어)소비 / 지상파와 유료방송(PP, SO, IPTV) + OTT 확대(국내, 글로벌사업자...) / 미디어사업자들의 합종연횡
 - 유료방송시장 재편 -> IPTV 의존도 심화, 통신사업자주도 결합상품 증가, 재송신료 협상력 약화(?)
 - OTT성장 및 1인 미디어 성장 -> 시청점유율 잠식, 광고시장 잠식 -> 지상파 경쟁력 약화(?), 플랫폼 지배력 강화(?)
- 사업자-지상파/유료방송 시장에 미치는 영향-플랫폼(전송)-채널(콘텐츠) <-- 유효경쟁 사업자단위
- 이용자(소비자)에게 미치는 영향
- 방송제도 및 정책 수립에 관한 입장

■ 기타 고려사항

- 미디어소비와 이용자 복지에 관한 질문들- 세대 차이, 공통점과 차이
- 방송의 공공성과 공익성, 그리고 상업미디어(유료방송시장)의 전략
- 플랫폼 전쟁, 국내 플랫폼 과점?, 콘텐츠 온리, 콘텐츠경쟁, 다양성? 맥락성(시민성)?
- 가짜뉴스, 허위뉴스 생산과 확산, 팩트체크 어디까지 어떻게 해야 할 것인가
- 미디어다양성, 이용자 선택과 다양성, 보편적 복지

■ 방송의 비대칭규제 정책적 근거-전파의 희소성, 방송의 사회적 영향력, 매체산업 균형발전

- 신규사업자 진입 때마다 특혜 제공, 성장. + 현재 기반 기술 우위 시스템(통신, 인터넷, 모바일...)의 확장은 통신(IPTV)사업자의 결합상품과 서비스 우위에 따라 급속한 시장 재편(SO 유료방송시장 재편), 규제 기준이 낮은 승인사업자의 콘텐츠 우위가 가속되고 있음.
- 지상파 방송? 공영방송? 책무 서로 차등화시킬 필요. KBS-MBC-SBS 3사 차이, 지역mbc/지역민방

■ 정책목표: 사업자간의 공정, 최소 합리적 경쟁 환경 조성 및 이용자 복지(?)

- 정책진행과정
 - ① 이해 당사자들간의 격론과 협의 필요(중립적인 듯한 학자나 전문가 집단 넘어서기) : 이해당사자들의 자기 혁신, 시장 성장과 이용자 복지 혜택 전망 예상치 제출
 - ② 고전적 기준에 따른 규범적 논의가 아닌 최근 지난 5년~향후 5년을 대비할 수 있도록, 변화된 상황에 대한 인지기반 분석 필요성
 - ③ 정책결정 주체들의 지속적 추적과 전문성 강화
 - ④ 사업자들의 이용자 요금(지불비용) 결과에 대한 정보공개
- 정책성과: 이용자(소비자)에게 콘텐츠 품질 유지 제공, 접근 기회 확보, 이용 요금의 선택과 다양성 + 최저 기준(보편적 시청권/복지 확보)
- 국내 지상파 소유와 자원, 운영에 따라 공영이나 민영(혹은 상업)이나 등 지상파 방송제도 체계가 기형적이라는데서 출발하면 안됨. 즉 지상파 3사, 공적소유 2사, 광고 2사, 수신료 1사 등 층위가 다름. 지상파로서 책무가 있고, 공적 소유로서의 책무가 있고 수신료의 책무가 있고, 광고자원 운영의 자율성이 있음. K3/M2/S1 이라면 이들이 수행할 이용자 복지-콘텐츠의 고품질(품위)/이용접근-가격의 문제/다양성, 지역성, 소수자 보호 등은 3개사 모두 차등화시켜야 함

<-- 어느 하나를 택하라고 하는 것은 적절치 않음. 공영 아니면 상업, 공익 아니면 시장 이런 이분법에 동의하는 사람은 거의 없을 듯, 이를 구성하는 하위단위, 각 범주의 아래 구성 요소들을 촘촘하게 논의해 봐야 할 것임. 그 원칙은 이용자의 복지(선택 다양성, 고품질, 적정가격(낮은 무료...이런 게 아니라, 보편적 접근권)등

■ 참고문헌

- 강명현(2017). 방송시장 재원구조 합리화를 위한 제도적 개선과제. 특집 지상파정책 해결과제, 계간 방송문화 겨울호. 한국방송협회. 43~60.
- 강명현(2019.4.26). 지상파방송에 대한 비대칭적 규제 현황과 문제점. 방송산업의 비대칭규제 개선 방안, 한국방송학회 2019봄철 정기학술대회. 7~27.
- 김경환(2019.5.18). 방송미디어혁신을 위한 방송통신발전기금 제도개선방안 특별세션 자료집, 2019 한국언론학회 창립60주년 기념학술대회. 3~19.
- 김유정(2017). 새로운 차등규제를 위한 소고: 지상파방송의 안정적 재원확보를 위한 규제 개선방향 검토. 새 정보, 4차산업 콘텐츠가 답이다. 계간 방송문화 봄호. 한국방송협회. 49~74.
- 노창희·성지연·전주혜·이수연(2017.11). 미디어환경 변화에 따른 공영방송 재원구조 변화방안 마련을 위한 연구. (사)미디어미래연구소. 방송통신위원회.
- 박석철(2017). 융합미디어 시대 보편적 서비스 제공을 이한 지상파 광고제도 개선방향, 지상파방송의 보편적 서비스 강화. 계간 방송문화 가을호. 한국방송협회. 102~109.
- 유홍식(2019.4.26). 방송통신발전기금의 현재와 중장기적 개선방안-방송통신발전기금의 합리적인 조성 및 사용방안 특별세션 자료집, 한국방송학회 2019 봄철 정기학술대회. 7~27.
- 이은주(2018.5.26). 방송산업의 재원구조와 가치흐름: 방송산업 재원구조 특성과 쟁점, 앞으로의 전망. 방송산업 재원구조와 공영방송의 상업적 비즈니스전략 특별세션, 2018년 한국언론정보학회 봄철정기학술대회. 1~21.
- 전범수(2019.4.19). 유료방송 시장구조 변동과 새로운 복지 개념의 검토. 유료방송재편기, 합리적 거래환경 조성을 통한 동반성장의 길 모색, 한국방송학회. 7~17.
- 조성동(2019.5.18). 지상파방송 혁신을 위한 제도개선방안. 지능화미디어 시대 지상파방송의 위상재정립 특별세션, 2019 한국언론학회 60주년 기념학술대회. 1~19.
- 한은경(2018.12). 2017 방송통신광고비조사보고서. 과기정통부·방송통신위원회·KOBACO, 47~51.
- 방송통신위원회(2019.6). 2018년도 방송사업자재산상황공표집.
- 한국언론진흥재단(2018.12). 2018 한국언론연감.
- KCA(2018). 해외 주요국 방송 수신료 정책 및 특성. 심층리포트. 2018 KCA Media Issue & Trend. 02-1월호. KCA, 27~41.
- KISDI(2018.12.). 2018 방송매체이용행태조사. 방송통신위원회
- KISDI(2018.11.). 2017년 방송산업실태조사보고서. 과학기술정보통신부·방송통신위원회
- KISDI(2018.12). 2018년도 방송시장경쟁상황평가. 방송통신위원회
- KOBACO(2018.12). 2018 방송통신광고비조사보고서. 과학기술정보통신부

DCMS-Ofcom 관계, 그리고 영국정부 정책결정과정 시사점

2019. 07. 17. (수)

방송정책기획과

이정아 서기관

목 차

1. 배 경
2. DCMS - Ofcom 관계
3. 미디어 환경변화 대응
4. 정책결정 과정 시사점



1. 배경

출장기간 : 19.6.24~28 / 출장자 : 방송정책국 이정아 서기관, 김계영 주무관, KISDI 황준호 정책위원
출장목적 : 국제방송컨퍼런스(LOVE Broadcasting Summit 2019) 참관, 영국 정책기관, 방송사 간담회



2.1. DCMS-Ofcom 비교

구분	DCMS	Ofcom
명칭	디지털문화미디어스포츠포츠부 (Department for Digital, Culture, Media and Sport)	커뮤니케이션청 (Office of Communication)
연혁	- 92년 존메이저의 2차 내각에서 국가유산부 (Department of National Heritage, DHN)로 출범 - 97년 토니블레이어, 문화미디어스포츠포츠부 - 17년 테레사메이, 디지털문화미디어스포츠포츠부	- 방통융합시대에 대응하기 위해 방송, 통신분야 5개 독립기관 통합으로 03년 방송법 개정에 따라 03.12.29일 출범
소관	- 건축/디자인, 도박/경마, 문화재, 박물관/미술관 - 창조산업(광고/디자인/영화/예술/음악/출판), - 언론자유/규제, 인터넷, ICT 통신/브로드밴드	- TV, 라디오, 유무선 통신, 우편, 주파수 등 - 방송통신에 관한 독립적인 통합 규제기구
구성	- 마곳 제임스의의원(장관) 디지털과 창조산업전반 - 제레미 라이트의원(대외장관) - 제임스 데이비스의원(스포츠시민사회 정무차관) - 레베카 포우의원(예술유산관광 정무차관) - 하이드 애시튼경(정무차관, 명예직)	- 테렌스 번스 위원장 - DCMS 장관과 통상산업부 장관이 임명한 9명 위원

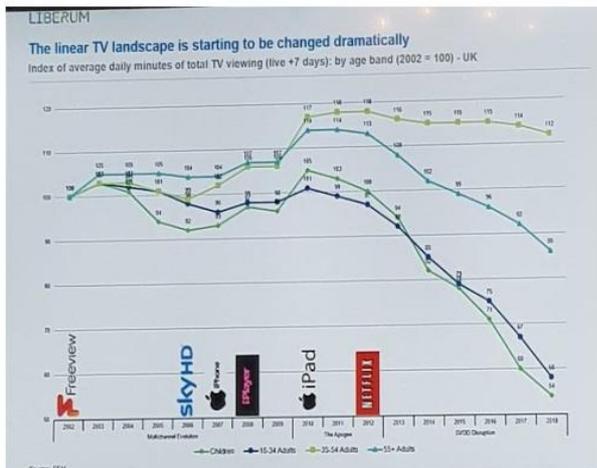
2.2. DCMS-Ofcom 관계

Government or Regulator?

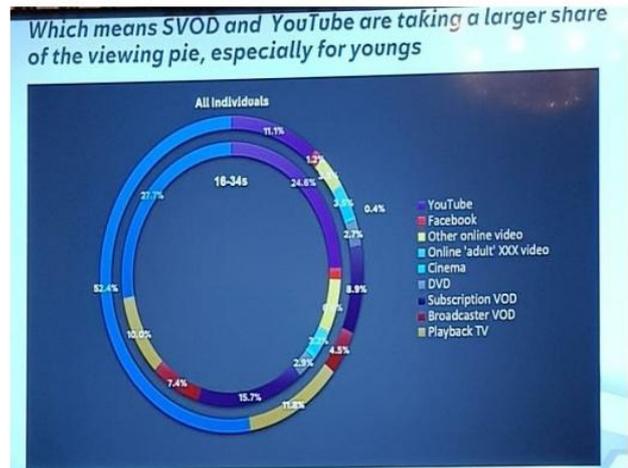
DCMS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정책 결정 ▪ 법령 개정 ▪ Ofcom 위원장 임명/연장 	Ofcom	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DCMS에 정책 제안 ▪ 방송사업자 인허가 ▪ 미디어 경쟁상황 분석
방통위	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 증장기 정책 ▪ 법령 개정/규제 정비 ▪ 국제교류/통상 이슈 	방통위	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 방송사업자 인허가 ▪ 매체이용행태조사 ▪ 방송시장경쟁상황 평가

3.1. 영국 미디어 환경변화

12년 넷플릭스 도입 후 전통적 방송 시청 급감



젊은 시청층 유튜브 시청 전량대 2배 이상



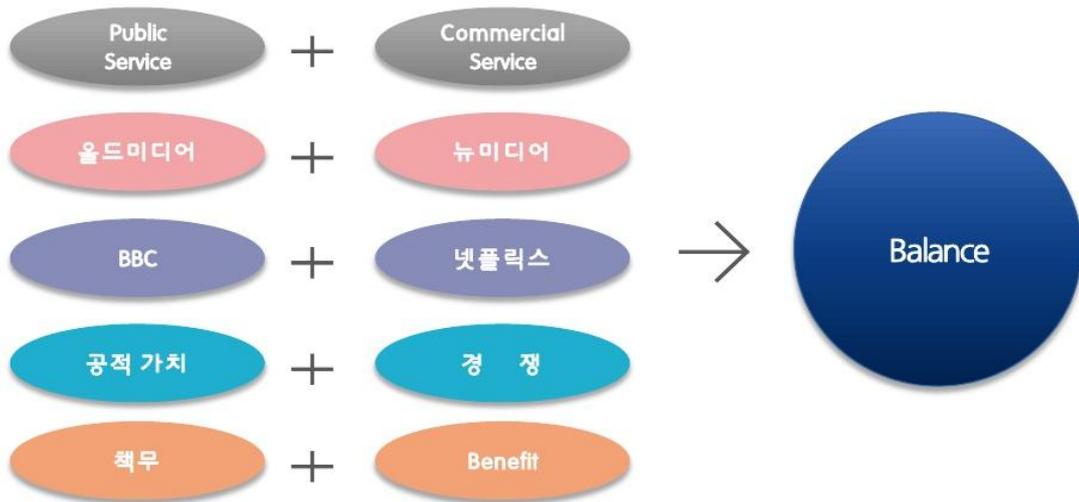
3.2. 미디어 환경변화 대응

<p>DCMS 정부부처</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국제적으로 강한 TV마켓 ▪ Public - Commercial 균형 ▪ PSB-지역방송간 협조권고 (Britbox : BBC스튜디오+ITV) 	<p>Ofcom 규제기관</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PSB 역할 유지 고민 ▪ 공정하고 정확한 뉴스 양질의 콘텐츠 ▪ 낡은 규제 틀 개선
<p>BBC 공영방송</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공적서비스+상업활동 ▪ 공정한 뉴스, 고퀄리티, 영국적 가치 ▪ 젊은 시청자 관계유지 	<p>BARB 시청률조사기관</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 가정용TV-모바일TV ▪ 도브테일 방식 ▪ N-스크린 시청률

3.3. BBC 환경변화 대응

<p>BBC 그룹</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 퍼블릭 서비스 ▪ 월드뉴스(영어, 광고) ▪ 월드서비스 (자국어, 공적 자금) ▪ 스튜디오(18. 4월) 	<p>BBC 전략</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공적서비스 유지 ▪ 시장경쟁 수익창출 ▪ 공적서비스 재투자 ▪ 넷플릭스는 위기&기회 (북미시장은 전체 6배)
<p>DCMS 정책기조</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민영방송 혼란 방지 ▪ 현행 수신료를 유지하되 BBC 자체 추가수익 창출 ▪ Ofcom 관리 이양 결정 (BBC도 경쟁 평가) 	<p>Ofcom 정책기조</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ BBC 감독/에뉴얼리포트 ▪ 투명성/공정성 유지 ▪ 디스인포/폐이크 뉴스 대응 위해 더 중요

3.4. 미디어 환경변화 대응 시사점



4.1. 정책 이슈 (시청각미디어서비스지침)



- VSP(Video Sharing Platform) 규정
- 소수자 보호, 증오유발 표현 규제 강화
- 유럽산 콘텐츠 제작 및 배포 규제 강화
- VOD 서비스에도 영화기금 조성
- 원산지 규정 적용
- TV광고 규제 완화

4.2. DCMS 정책결정 과정



Questions on business impact – Country of Origin

1. Will the additional references in jurisdiction criteria, relating to the location of staff making programme related decisions, or the reference to editorial decisions, relating to the day-to-day activity, affect you or your business?
 a. Yes (please give details)
 b. No
 c. Don't know

Questions on implementation – Protection of Minors

1. Do you agree with our proposed approach to amend s.368E of the Communications Act 2003 to align the protection of minor requirements for linear and on-demand?
 a. Yes
 b. No
 c. If No, please give details.

← DCMS 홈페이지 서베이
(산업 23문항/실행 27문항)



DCMS Stakeholder Session(19.6.28)

4.3. 정책결정시 시사점

<p>외국사례 인용시 주의사항</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 컨설팅이션 서류멘터리 의견수렴 공개과정 ▪ 일부 인용보도 OTT 규제 없는것으로 오역 ▪ 넷플릭스 규제이슈 큼 	<p>정책결정과정 투명하게 공개</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 홈페이지 자료 공개 ▪ 구체적 서베이 ▪ 이해관계자 의견수렴 ▪ 토론문화 발달 ▪ 의견수렴 결과 공표
<p>중장기 정책시 균형과 조화 중시</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공익/경쟁 ▪ 공적서비스/ 상업서비스 ▪ 정부보조/ 상업활동 ▪ 콘텐츠 투자선순환 구조 	<p>글로벌 협업 필요</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 미디어 환경변화 대응과 유사한 규제 이슈 고민 ▪ 카운터파트너 확인 ▪ 홈페이지 자료 공유 ▪ 기관간 의견 교류

7 온라인 플랫폼 시장 특성 (황용석 교수)



Digital Communication Research Center

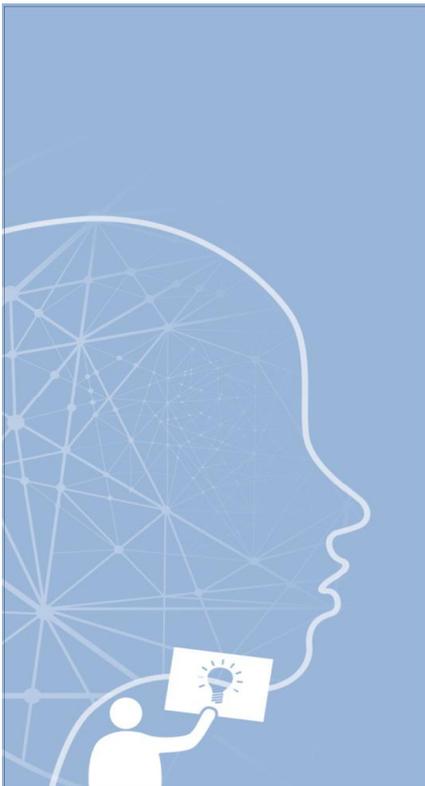
방송제도개선연구부

온라인 플랫폼 시장 특성



황용석

건국대 미디어커뮤니케이션학과 교수



수평적 규제체계



Digital Communication Research Center



- **수평 및 수직을 통합하는 새로운 융합 서비스의 등장**
 - 전송기술의 디지털화, 네트워크의 고도화 등이 진행
 - 스마트TV(Smart TV) 서비스, OTT(Over-the-Top) 서비스, N 스크린(N-Screen) 서비스 등
- **방송 통신으로 분할된 이원 적 규제체계의 문제점**
 - 현재의 방송·통신 규제체계는 특정 네트워크, 단말기와 서비스를 일치시킴으로써 네트워크에 기반을 둔 각 산업부문을 따라 수직적으로 분리 적인 방식이다. 이른바 수직적 사일로(vertical silo) 형태의 규제 패러다임으로, 네트워크, 서비스 및 단말기 규제를 일체 화해된 규제방식
 - 미국의 규제체계를 규제의 사일로 모델(silo model of regulation)로 명명한 바 있는데, 미국 커뮤니케이션 법(Communication Act 1934)의 경우 부(title)4)별로 네트워크에 연동해 서비스를 규정(Whitt(2004))
 - 통신 네트워크 사업자와 유료방송 사업자가 서로 상대방의 서비스를 제공함에 따라 이원 적 규제의 타당성이 크게 약화
 - 전송'과 '콘텐츠' 계층 분리 논의 본격화

- **EU의 2002년 규제지침(Regulatory Framework Directive) 공포 후 수평적 규제(horizontal regulations)로의 전환 움직임**
 - 방송통신서비스를 전자커뮤니케이션 네트워크(Electronic Communication Network), 전자커뮤니케이션 서비스(Electronic Communication Service), 콘텐츠 서비스로 구분 하고 기존의 규제 틀을 로 전환한다는 원칙을 천명
 - 영국
 - 2003년 방송과 통신의 규제기구를 Ofcom으로 통합 출범하고 기존의 방송법과 통신법 을 통합 한 "커뮤니케이션법"(Communications Act 2003)을 제정
 - 프랑스
 - 위 지침의 내용을 반영하되 기존의 방송법과 통합법의 내용을 수정 보완 하였으며 네트워크의 기술중립적 원칙(방송망과 통신망에 의한 플랫폼의 구분 없음을 의미)에 의하여 케이블TV, 위성TV, IPTV 등을 별도로 구분하지 않고 있음
- **OECD는 2004년 회원국의 네트워크 디지털화 에 따른 방송통신산업 및서비스 간 융합 관련 제도 정비를 위해 규제 프레임워크를 제안**
 - 규제체계를 전 송과 콘텐츠계층으로 이원화함으로써 동일한 서비스에 대하여 동일한 규제 환경을 제공하고 일관된 규제를 적용

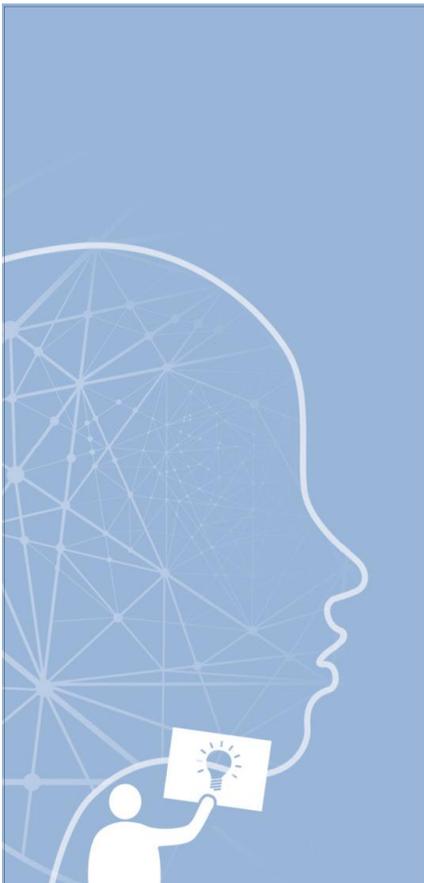
- 수평적 규제체계
 - 종전의 사업자별 규제를 통신과 방송 영역 모두 수평적 계층으로 구분하는 계층규제 모델에 근거
- 계층
 - 다양하게 구분이 가능하며, 크게 전송 부문과 콘텐츠 부문으로 나뉘며, 학자들마다 다양한 계층구분이 이루어지고 있음
 - 계층규제형들은 대체로 네 개 내지 다섯 개의 계층으로 구분되고 있으며, 일반적으로 물리적 망 계층(physical infrastructure layer), 논리적 망 계층(logical infrastructure layer: IP), 응서비스 계층 (applications or services layer) 및 콘텐츠 계층(content layer)들을 공통적으로 포함

수직적 규제모델	수평적(계층형) 규제모델
네트워크, 서비스, 콘텐츠의 수직적 통합	네트워크, 서비스, 애플리케이션, 콘텐츠가 수평적으로 분리
네트워크 전송 (transport)방식에 따른 구분	최종 서비스의 형태에 따른 구분
사업자에 따른 규제	서비스에 따른 규제

- 수평적 규제에서 수평적 규제체계로 전환됨에 따라 방송영역과 통신영역에 대한 규제가 전송계층에서 완화되고 일원화되는 것과 달리 콘텐츠계층에 대한 규제는 더욱 강화되거나 적어도 현재의 수준을 유지할 것으로 보는 관점 (유료방송사업자의 콘텐츠 면허권 관련 논의)
- EU는 2007년 "시청각미디어 서비스지침"(Audiovisual Media Service Directive)에서 콘텐츠에 대한 규제를 좀 더 차등화하고 강화하는 내용을 담음. 콘텐츠를 '전자커뮤니케이션 서비스상에서 이용되는 콘텐츠를 제공하거나 이러한 콘텐츠에 대한 편 집을 하는 서비스'로 정의하고, 콘텐츠계층을 시청 각서비스와 정보사회서비스로 분류
- 기존의 방송프로그램을 대체하는 시청각서비스를 방송프로그램이 사전에 시간적으로 편성이 되어 있는지 여부에 따라 Linear 서비스와 Non-Linear 서비스로 분류, Linear 서비스에 대해서는 기존의 방송프로그램에 준하여 콘텐츠규제를 적용하고 Non-Linear 서비스에 대해서는 최소한의 규제 기준을 적용

<표> 유럽연합의 수평규제체계 개요

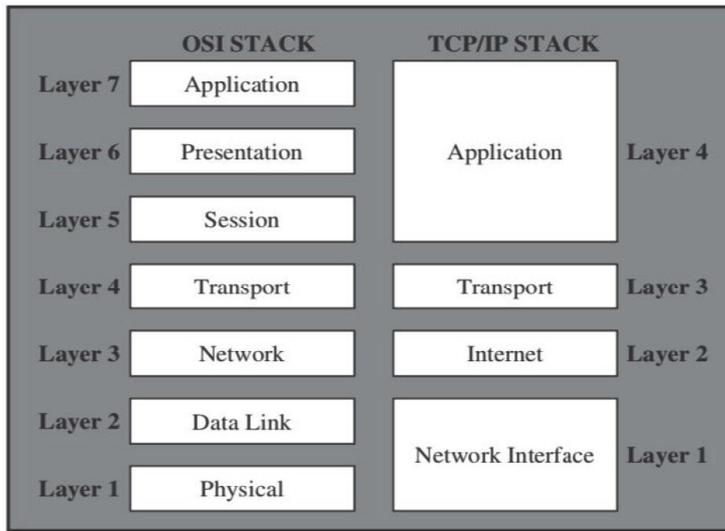
	정책가치	정책지침	규제대상	규제수단
콘텐츠 contents	공익	시청각미디어서비스지침 (Audiovisual Media Services Directive)	선형 / 비선형 콘텐츠	
	최소규제	전자상거래지침 (Electronic Commerce)	정보사회서비스 (Information Society Service)	
전송 transmission	경쟁극대화	전자커뮤니케이션 서비스	통신/케이블/위성/지상파 방송의 전송 부문)	규제프레임워크 지침 (Regulatory Framework) - 인가지침 - 경쟁지침 - 접근지침 - 보편적서비스지침 - 정보보호지침
		전자커뮤니케이션 네트워크	유선/무선/케이블/위성/인터넷 등 모든 종류의 네트워크	



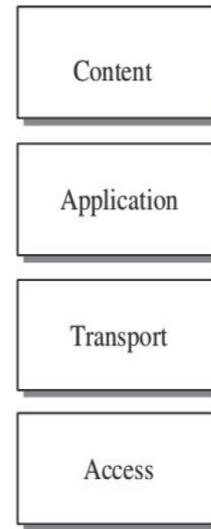
방송통신분야 수평적 규제체계 수용의 쟁점

- **방송부문**
 - 방송법에서는 방송과 방송사업자의 형태로 분류하고, 방송프로그램 제 공의 기반이 되는 플랫폼이나 단말기에 의하여 방송이나 방송사업자를 분류
- **통신부문**
 - 전기통신사업법에서 통신역무와 사업자의 형태로 분류하고, 네트워크의 보유 유무에 의하여 통신역무를 구분
- **계층별 분류체계 정비와 분류모형 통합 필요**
 - 종래의 분류체계가 사업허가 여부를 판단하는 수직적 기준으로 작용
 - 방송법과 전기통신사업법상의 각 분류체계를 통합하는 작업에 의하여야 할 것

- **산업적 관점, 시장지배력을 중심으로 한 경쟁법적 사후 규제**
 - 수평적 규제는 콘텐츠 중심의 내용규제에서 시장지배력 남용을 방지하기 위한 경제적 규제로의 이동을 의미하며, 이는 케이블, 위성방송 등 유료방송에 대한 탈규제의 근거로 제시하는 관점
 - 방송과 통을 아울러 계층별로 동일한 규제를 가한다는 점에서 방송영역에 대한 진입규제를 상당부분 완화
- **공익적 관점, 내용규제의 정비 및 강화**
 - 전통적인 방송플랫폼 뿐만 아니라 IPTV와 같이 융합서비스에 의하여 전송되는 방송프로그램까지 콘텐츠에 관한 최소한의 지침을 마련하는 것인데, 수평적 규제체계 채택에 의해 오히려 콘텐츠에 대한 규제는 직접규제로 전환된 것으로 해석하는 관점이 있음
 - 전통적인 방송플랫폼 뿐만 아니라 IPTV와 같이 융합서비스에 의하여 전송되는 방송프로그램까지 콘텐츠에 관한 최소한의 지침을 마련하는 것인데, 수평적 규제체계 채택에 의해 오히려 콘텐츠에 대한 규제는 직접규제로 전환된 것으로 해석하는 관점이 있음



. The OSI and TCP/IP Models.



. The Layered Model.
Sicker와 Mindel(2002)

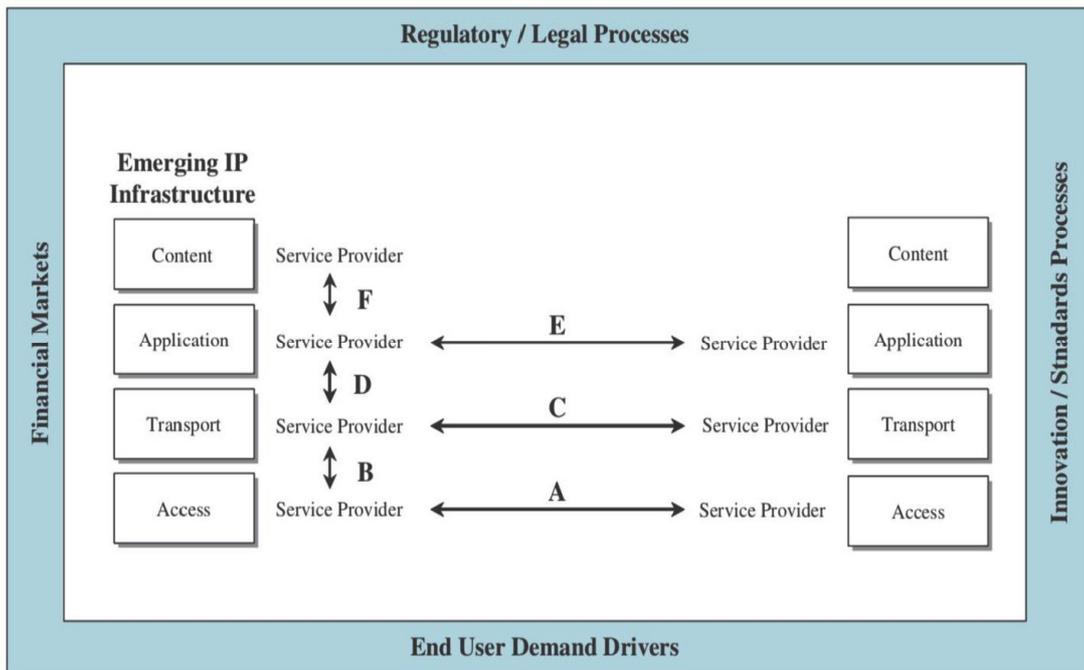


Fig. 5. Relationships in context of broader institutional influences.

- 서비스 제공자의 개념 모델
 - 통신 정책적인 관점,으로 IP 전송 제공자는 그것의 네트워크에서 애플리케이션을 사용할 것이지만, 그것이 대중에게 요금으로 전송 서비스를 제공하기 때문에, 전송은 관심 서비스
 - 애플리케이션 제공자는 그것의 애플리케이션을 공공 네트워크에 연결하기 위해 네트워크 인프라(액세스와 전송)를 채택할 것이지만, 서비스는 그들의 네트워크가 아닌 애플리케이션인 등 레이어간 관계성이 복잡하고 다양함

- 레이어간 상호작용
 - A—공급자에 액세스하기 위한 액세스 제공자
 - B - IP 전송 공급자에 대한 액세스 제공자
 - C—IP 전송 공급자에게 IP 전송 공급자
 - D—애플리케이션 서비스 프로바이더에 대한 IP 전송 프로바이더
 - E—애플리케이션 서비스 프로바이더에 대한 애플리케이션 서비스 프로바이더
 - F—컨텐츠 제공업체에 애플리케이션 서비스 제공자
 - G—통신 서비스 제공업체에 대한 인터넷 서비스 제공자

	2분류 체계	3분류 체계
내용	전송 및 콘텐츠(전송플랫폼을 전송에 포함)	네트워크, 플랫폼, 콘텐츠
장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ EU와 OECD 등 전세계적인 추세에 부합 ○ 전송 부문의 경쟁촉진 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 플랫폼은 여론형성 및 문화적 다양성 기능을 보유하므로 네트워크와는 분리하여 규제 가능 ○ 지배적 네트워크 사업자의 견제 가능
단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단순한 면허체제로 행정의 효율성 ○ 플랫폼과 네트워크에 서로 다른 규제 목표를 부과할 수 없음 (예: 플랫폼의 경우 다양성 등의 규제 목표가 필요함) ○ 네트워크 사업자의 시장지배력이 서비스 부문으로 전이 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 네트워크와 서비스의 분리시 설비 투자 유인의 감소 ○ 면허체계의 분리로 인한 행정의 비효율성

- 전기통신산업이나 방송산업에서 플랫폼이라는 용어는 흔히 사용되고 있으나, 플랫폼의 의미 자체는 각기 다르게 사용

- 유럽 연합은 전송계층에 대해서는 이에 속한 서비스를 전반적으로 관장하는 규제프레임워크 지침 (EU, 2002) 및 관련 지침들을 발표하였으나, 콘텐츠 계층에 대해서는 해당 분야 전체가 아닌 특정 범주만을 지정하여 정보사회 규제 지침 (EU, 2000)과 시청각미디어서비스 규제지침 (EU, 2007)을 발표하였다. 전자커뮤니케이션 네트워크를 통해 배포될 수 있는 콘텐츠는 워낙 다종다양하여 단일한 규제원칙을 세우기가 곤란하기 때문
- 수평적 규제체계 하에서도 시청각미 디어와 다른 미디어 부문 간에 법적 차원에서 '수직적 분할'이 상당 기간 존속

- 특정 사업 모형(business model)이자 중개자
 - 거래중개, 광고, 대금지급, 소프트웨어등다양한사업분야에 서 플랫폼(platform), 그것도 양면(two-sided) 또는 다면(multi-sided)적인 성격을 갖는 플랫폼을 중심으로 하는 사업 모형
 - 둘 또는 그 이상의 서로 다른 유형의 고객들이 하나의 장에 모여 서로를 발 견하고 가치를 교환하는 것을 원활하게 하는 중개자 또는 중개매체 (intermediary)
- 양면시장 또는 다면시장과 동의어로 사용
 - 차별화되는 두 개 이상의 이용자 그룹(소비자, 생산자, 개발자 등)간 상호작용을 촉진하는 일련의 규칙과 인프라 결합을 통해 가치를 창출하는 비즈니스를 의미(Parker & Alstyne, 2014)
 - 양면시장이란 상품 또는 서비스의 거래 또는 경제적 상호작용을 위해 서로 다른 그룹의 이용자들이 동일한 플랫폼을 이용하고, 직·간접적 네트워크 효과의 발생이 플랫폼의 가치 및 시장성과를 결정짓는 구조를 가지는 시장 (김성한 외, 2008)
 - 경제적으로 플랫폼은 서로 다른 복수의 이용자 집단이 거래나 상호작용을 원활하게 할 수 있도록 제공된 물리적, 가상적 또는 제도적 환경(이상규, 2010)
 - 양쪽의 이용자 그룹을 매개하여 간접적 네트워크 효과를 내부화함으로써 편익을 얻는 매 개체 또는 이를 공급하는 사업자
 - 양면시장 (two-sided market)의 성격을 갖는 사업분야에서 중개기관의 역할을 하는 경제 주체의 중개수단을 가리키는 것

Concept	Definition
Multisided platform	Mediating different groups of users, such as buyers and sellers
Multisided markets	Bring together (or match) distinct groups, whereas the value for one group increases as the number of participants from the other group increases
Direct network externalities	The value of the platform depends on the number of users in the same user group
Indirect network externalities	The value the platform depends on the numbers of users in a different user group
Digital platform (technical view)	An extensible codebase to which complementary third-party modules can be added
Digital platform (sociotechnical view)	Technical elements (of software and hardware) and associated organisational processes and standards
Ecosystem (technical view)	A collection of complements (apps) to the core technical platform, mostly supplied by third-party
Ecosystem (organisational view)	Collection of firms interacting with a contribution to the complements.
Applications	Executable pieces of software that are offered as apps, services or systems to end-users
Boundary resources	Software tools and regulations facilitating the arms' length relationships between the involved parties
Platform openness	The extent to which platform boundary resources support complements

Mark de Reuver, Carsten Sørensen, Rahul C. Basole (2018). The digital platform: a research agenda, Journal of Information Technology (2018) 33, 124-135.

- 플랫폼 기능이 전송이나 콘텐츠의 분류 문제를 '전 송에는 경제적 규제, 콘텐츠에는 사회문화적 규제'라는 단순 도식의 적용을 전제 로 논의하는 경향이 큼
 - 영국
 - 2003년 커뮤니케이션 법에 따라 위성 · 케이블 네트워크를 이용하여 TV 콘텐츠를 제공하려는 자는 TLCS(Television Licensable Content Service) 면허를 취득하여야 한다. 그런데 TLCS 면허의 발급대상에는 방 송채널 단위의 TV 콘텐츠를 제공하려는 자(국내 방송법상 PP에 해당)와 더불어 해당 콘텐츠에 대한 시청자의 접근을 가능케 하는 EPG(Electronic Program Guide) 를 제공하려는 자도 포함 (Ofcom, 2006).5)
 - 따라서 플랫폼 사업자가 자신이 제 공하는 서비스의 일부로 EPG를 제공하려면 콘텐츠 관련 면허를 취득해야
- 5G등 전송용량의 증대 등에 따라 방송형 플랫폼과 통신형 플랫폼 간의 차이는 점차 희석될 것으로 전망되며 방송형 플랫폼에 대한 현행 규제의 타당성을 약화시키는 요인으로 작용
- 플랫폼 서비스를 최종적으로 콘텐츠 계층에 귀속시키든 혹은 따로 플랫폼 계층을 신설하여 포섭하는 등 플랫폼에 대한 재개념화가 필요
- 방송채널 단위의 콘텐츠를 제공하는 서비스와 이용자 선택형 콘텐츠간의 서비스 결합에 따른 규제 강도 조율의 필요성 논의가 대두
- 수평적 규제체계 하에서 콘텐츠 계층 내 다양성 보호 방안(혹은 집중 억제 방안)이 무엇인지 탐색하는 단계의 논의에서는 우선 방송채널 단위의 콘텐츠 서

- 플랫폼 서비스를 최종적으로 콘텐츠 계층에 귀속시키든 혹은 따로 플랫폼 계층을 신설하여 포섭하는 등 플랫폼에 대한 재개념화가 필요
- 방송채널 단위의 콘텐츠를 제공하는 서비스와 이용자 선택형 콘텐츠간의 서비스 결합에 따른 규제 강도 조율의 필요성 논의가 대두
- 수평적 규제체계 하에서 콘텐츠 계층 내 다양성 보호 방안(혹은 집중 억제 방안)이 무엇인지 탐색하는 단계의 논의에서는 우선 방송채널 단위의 콘텐츠 서비스를 대상으로 삼는 것이 실리적인 접근이라고 생각된다.



감사합니다

8 사업분류체계 개편을 위한 논의 (최세경 연구위원)

1 논의배경

- 방송통신 융합의 진전, MCN, OTT 등 신규 서비스의 확산 등으로 매체특성에 근거한 사업분류체계의 개편 필요성 확대
 - 특히 방송과 통신의 여부에 따라 규제의 차이가 크기 때문에 신규 서비스를 방송으로 볼 것인가의 여부는 사업자에게 중요한 이슈
 - 방송은 인허가의 사업권과 함께 공적 책무를 부여하는 쌍무규제를 적용하므로 통신에 비해 강한 행위(내용)규제가 작동
 - 방송서비스 내에서도 사업분류에 따라 사전규제(인허가, 소유), 사후 규제(경쟁) 등에서 큰 차이가 존재
 - 최근 OTT 서비스를 둘러싸고 “유료방송이냐, 동영상이냐”의 논쟁이 발생하는 이유도 이러한 사업분류에 따른 규제수준 차이 때문임
 - 더 큰 문제는 現 방송사업분류가 2000년 「(통합)방송법」 이후 유지되어 오면서 미디어 생태계 변화를 수용·규율하지 못한다는 것임
 - IPTV 도입 당시 개편의 기회가 있었으나 방송-통신업계간 힘겨루기, 부처간 이기주의 등으로 무산
 - 따라서 DX로 상징되는 최근 미디어 생태계 변화를 수용하고 신규 서비스를 유연하게 규율할 수 있도록 사업분류체계 개편 시급
 - 신규 서비스 도입 때마다 야기되는 규제 공백 문제와 이해관계자 간 갈등을 풀기 위한 방통위의 책임이 매우 크다 할 것임
- ⇒ 핵심은 매체 특성 차이에 따른 그간의 사업분류체계를 역무(서비스) 차이에 따른 사업분류체계로 개편하는 것

2) 개편방향 설정을 위한 전제 검토

■ 방송 개념의 확장

- 사업분류체계의 개편 작업을 추진하기 전에 방송의 개념을 확장 또는 재정의할 것인가를 먼저 검토할 필요
 - 20세기 대중매체 시대의 산물인 ‘방송’의 범위를 확장할 것인가?
 - 방송법이란 낡은 틀을 깨고 미디어(방송+통신)를 포괄하는 새로운 법체계를 만들 것인가?
- 여기에서 방송의 범위를 확장한다는 것은 방송 서비스가 아닌 신규 서비스까지 방송법 체계로 규율하겠다는 의미는 아닐 것임
 - 사람들이 방송이라고 인식하는 어떠한 실체의 보편적 속성(본질·가치)은 이 시대에 변했는가, 여전한가의 물음에 응답할 수 있어야 한다는 의미
- 방송은 사회구성원의 욕구정합성을 확보하기 위한 “제도”이므로 특정 실체라기보다 오히려 ‘지향가치(이념)’를 실현하려는 대상에 가까움
 - ⇒ 그렇다면 방송의 개념은 변화해야 하는 것 아닐까?
- 실제로 방송법의 역사를 살펴보면 방송의 개념은 꾸준히 변화·확장
 - ①기술 발전에 대응, ② 신규 서비스의 수용, ③방송의 가치사슬 변화 등을 기존 개념에 Add-on 하는 법적 조치

년도	방송의 법적 정의
1963년	공중에게 수신될 것을 목적으로 정치·경제·사회·문화 등 제현상을 보도·평론하며, 교양·음악·연예 등을 전파하기 위하여 무선통신의 송신
1987년	정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론과 교양·음악·오락·연예 등을 공중에게 전파함을 목적으로 방송국이 행하는 무선통신의 송신
2000년	방송프로그램을 기획·편성 또는 제작 하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신 하는 것으로서 다음 각목의 것을 말한다. 가. 지상파방송, 나. 종합유선방송, 다. 위성방송
2004년	방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서 다음 각목의 것을 말한다. 가. 텔레비전방송, 나. 라디오방송, 다. 데이터방송, 라. 이동멀티미디어방송

- 하지만 현재의 미디어 생태계는 과거와 같은 Add-on 방식으로 방송과 여타 미디어 서비스를 구분하는 것이 불가능

- “DX가 가져오는 변화가 너무나 빠르고 광범위하며 기존 사회시스템에 근본적 영향을 미친다”는 K. Schwab의 주장 참고
- ⇒ 결국 방송을 정의하여 규율함으로써 얻으려는 본래의 가치에 초점을 두어야 하고, 그것을 시대에 맞게 대상화해야 함
- 만약 새로운 대상화로 볼 때, 기존 방송 개념과 인식의 괴리가 매우 크다면 ‘방송’의 개념을 놓아두고 새로운 ‘개념’을 창출해야 함
 - ⇒ 이 경우 방송법을 깨고 새로운 법체계를 만들 수밖에 없음
- (논의) 방송 제도화, 방송 규율의 지향가치는 ‘커뮤니케이션 자유’를 보호하기 위한 “여론영향력에 대한 공적 개입”
 - 여론영향력이 발휘되는 핵심 속성은 ‘침투성/즉시성’과 ‘편집책임’이며 현재 자주 언급되는 ‘TV like’가 이를 지칭
 - 지금까지 침투성/즉시성은 실시간성과 광범위성으로 판단되었고 그 법적 대상화가 바로 ‘전파(radio)’
 - 편집책임은 누가 내용을 통제하는가의 문제로 그 대상화가 바로 ‘편성(programing)’
- 이 두 가지를 OTT 서비스에 투영하면 다음과 같음
 - 동시 접속한 다수 이용자를 대상으로, 또는 다수 가입자의 개별적이나 집중 발생하는 주문에 제공되는 동영상/콘텐츠 스트리밍(streaming)
 - 콘텐츠를 선별하여 메타데이터에 따라 검색·추천하며 공간적 배치까지 결정하는 디지털 카탈로그와 게이트웨이
- 이제 다시 질문하고 여기에 있는 전문가들의 대답을 듣고 싶음
 - 만약 OTT 서비스가 두 가지 속성을 갖추었다면, 여론영향력에 대한 공적 개입의 대상이라 할 수 있는가?
 - 실시간/비실시간의 구분 또는 방송/통신의 기존 개념만으로 이 두 가지 속성의 해당 여부를 명확히 판단·확정할 수 있는가?
 - * KISDI(2016) 보고서는 방송을 실시간 중심으로 포괄적인 정의 방식을 채택하되, 비실시간은 신유형 방송을 개념화하는 방안을 제안
- (공적 개입 찬성) 방송의 개념을 확장하거나 새로운 개념을 창출하여 사업분류체계와 법체계를 개편해야 함

- 방송이라고 부를 수 있는 실체를 명확히 분리할 수 있다면 방송 개념의 확장, 그리고 방송법 개정으로 개편
- 기존 방송과 다른 서비스로서 특성이 강하지만 공적 개입은 찬성한다면, 새로운 개념의 창출, 그리고 (가칭)방송통신법 제정으로 개편
- (공적 개입 반대) 방송제도의 지향가치에 따라 규율할 영역이 아니므로 OTT 서비스는 본 연구반의 논의 대상이 아님
 - 기존 방송법 내 사업자만을 대상으로 사업분류체계를 고민하면 되는 것
- 사족을 이렇게 길게 달고 있는 이유는, 발제자는 공적 개입을 찬성하며, 기존 방송 개념으로 명확히 분리할 수 없을 뿐만 아니라 방송이란 개념이 방송제도의 지향가치를 실현하는데 방해가 된다는 입장에 있음을 명확히 하려는 것임
 - ⇒ 이후 제안하는 사업분류체계 개편은 그러한 인식에 기반한 것임

■ 수평분류체계의 도입 목표와 적용 가능성

- 수평분류체계는 전송-콘텐츠 간의 분리(de-coupling)로 인하여 매체의 특성이 서비스 간 차이를 더 이상 담보하지 않는다는 전제
 - Layered Model로 동일 계층을 어떻게 분류할 것인가의 문제가 본질이 아니며, **역무(서비스 제공)가 동일한가의 판단이 더 중요**
 - 계층을 산업의 구성요소(가치사슬)로 이해하여 논의하는데, 가치사슬 영역이 달라도 최종이용자 입장에서 동일한 역무가 있지 않을까?
- 수평규제체계(horizozontal regulation)는 기존 방송과 통신이 수직 규제체계 단점을 보완하기 위해 EU(2002)가 방송통신융합의 규제 체계 개선 방향으로 Frame Directive를 제시하면 보편화

구분	수직규제체계	수평규제체계
정의	방송과 통신 간, 방송사업(역무) 간, 통신사업(역무) 간 상이한 규제를 적용	방송통신 분야 서비스 또는 행위들을 몇 개의 계층(layer)으로 구분하고 해당 계층의 성격에 따라 동일 계층에서 동일 규제를 적용
규제 모형	- Vertical Silo Model - 전송수단/사업자별 칸막이 식 규제 (기술적 특성과 보호 법익의 상응이 핵심)	- Layered Model - 최종 서비스(역무)의 공통 특징에 따른 규제 (서비스 자체에 대한 규제에 초점을 둠)
규제 목표	- 방송과 통신의 규제 차별성 확보 (공익성과 시장성의 구분) - 보호법익을 위한 비대칭 규제 중시	- 기술중립성에 따른 규제의 형평성 확보 (공정경쟁의 여건 확보가 중요) - 신규서비스에 대한 가벼운 규제 (규제 유보주의)
주요 쟁점	- 시장획정과 규제수준이 서로 상이 - 동일서비스에 대한 비대칭 규제 - 신규서비스의 규제 공백이 발생	- 동일서비스의 판단·획정·분류 - 중첩서비스에 대한 규제 적용이 모호 - 방송의 사회문화적 가치 보호가 위축

○ 수평규제체계가 ‘동일 서비스 동일 규제’의 원칙을 지향한다는 것 때문에 다음과 같은 오해 발생

- “전송-콘텐츠 계층으로 구분하면 각 동일 계층은 동일 서비스이며, 동일 서비스에 대해 대칭 규제를 적용한다”
- 하지만 동일 계층 동일 서비스임에도 비대칭 규제가 가능
 - * Damajnovic(2007)는 전송의 차이로 콘텐츠의 사회적 영향력이 달라질 수 있기 때문에 전송과 콘텐츠의 규제를 완전히 분리한다는 것은 불가능하다고 주장

○ 이러한 이유로 수평규제체계를 도입하더라도 규제의 목적과 실익 등을 고려해야 하며, 이 도입을 통해 얻고자 하는 가치(경쟁규제)보다 사회적으로 더 중요한 가치(내용규제)가 있다면 그것이 우선할 수 있음

- 가장 대표적인 사례가 ‘공영방송’일 것이며, OTT 서비스가 여론 영향력의 공적 개입 대상이라 할지라도 SO·위성·IPTV와 다른 규제가 적용될 수 있음

⇒ 종합하면, 규제의 형평성, 공정한 경쟁의 여건을 위해 수평규제체계를 입안할 수 있으나 그것이 수평규제체계 입안의 모든 판단 기준은 아니라는 것임

3) 현 방송법 등의 진단

■ 방송법/IPTV법 상 사업자분류체계

- 방송 → 방송사업 → 방송사업자 분류의 체계를 갖고 있음
 - 방송의 네 가지 분류가 모호하며, IPTV방송이 별도로 분리
 - 전송수단에 따라 방송사업을 분류하고 그 사업의 허가권을 보유하면 사업자가 되는 구조

방송	방송사업	방송사업자	기타	
텔레비전 방송 라디오방송 데이터방송 이동멀티미디어방송	지상파방송사업 종합유선방송사업 위성방송사업 방송채널사용사업	지상파방송사업자 종합유선방송사업자 위성방송사업자 방송채널사용사업자 공동체라디오방송사업자	중계유선	방송, 사업, 사업자
			음악유선	
			전광판	
			전송망	사업, 사업자
인터넷멀티미디어방송	IPTV 방송 제공사업 IPTV 방송 콘텐츠사업	IPTV 방송 제공사업자 IPTV 방송 콘텐츠사업자	-	

- 방송법에서 규정하지 않은 전송수단으로 동일한 방송서비스를 제공할 경우 방송사업에 포함할 수 없어 규제 공백이 발생 가능
 - Pooq, Tving 등은 최선형 인터넷을 통해 방송채널, VOD 등을 제공하지만 방송사업에 해당되지 않음
 - 현재 이 두 OTT 서비스를 제공한 사업자가 방송사업으로 인허가를 받은 방송사업자라 쟁점이 되지 않으나, 다른 사업자가 방송채널을 가입자가 제공하는 경우 방송법의 규율 대상이 아님
- 방송채널, VOD 등을 동일하게 제공하나 전송수단이 다른 SO·위성·IPTV가 다른 규제가 적용되는 상황
 - 소유·결영규제에서 SO·위성·IPTV 간 차이 존재, 사업권에서도 SO와 위성·IPTV 간 차이 존재

방송사업	인허가	대기업	외국 자본	일간신문/ 뉴스통신	1인 지분	경영
지상파방송사업자	허가	10%	금지	10%(신문시장 점유율 20%의 경우 금지)	40%	지상파 지분 7%/5%, 위성·SO 지분 33%, PP 각 3%
종합유선방송사업자	허가 (지역사업)	-	49%	49%	-	합산 매출액 33%, 가입자 1/3, 채널 1/5, 지상파 33%
위성방송사업자	승인	-	49%	49%	-	위성 2개 이상, 위성·SO 지분 33%, 합산 매출액 33% 채널 1/5
IPTV방송제공사업자	허가		49%	49%		채널 1/5, 가입자 1/3
일반 PP	허가	-	49%	-	-	매출액 33%. SO 1/3
IPTV방송콘텐츠사업자	신고/등록		49%			
종합편성, 보도PP	승인	30%	20%/ 10%	30%(신문시장 점유율 20%의 경우 금지)	40%	PP 매출액 33%, PP 지분 40%
전송망사업자	허가	-	49%	-	-	

* 합산 매출액 33% 금지는 일몰되었으나 일몰연장에 대해 국회 논의 중

■ 전기통신사업법 상 사업자분류체계

- 방송사업분류와 달리 역무(서비스)에 따라 사업(자)을 분류
 - 기간통신역무를 제외한 전기통신역무는 부가통신역무
- 기간통신역무는 크게 두 가지
 - 전화·인터넷접속 등 음성·데이터·영상 등을 그 내용이나 형태의 변경없이 송수신하게 하는 전기통신역무
 - 음성·데이터·영상 등의 송신 또는 수신이 가능하도록 전기통신 회선설비를 임대하는 전기통신역무
- 부가통신역무에 특수유형 부가통신역무를 규정
 - 저작권법 제104조에 따른 특수유형의 온라인서비스제공자의 부가통신역무(P2P서비스 등)
 - 문자메시지 발송의 부가통신역무(IMS서비스)

역무	사업	사업자
전기통신역무	전기통신사업	
보편적역무	기간통신사업	기간통신사업자
기간통신역무	부가통신사업	부가통신사업자
부가통신역무	특수유형부가통신사업	특수유형부가통신사업자
특수유형 부가통신역무		

- 기간통신사업자는 등록 사업이며 외국인 지분제한, 특정사업 겸업 승인, 외국인 지분제한 49%, 인수·합병 인가, 주식취득 공익성 심사, 요금인가 등의 규제가 적용
 - 단, 특수유형 부가통신사업은 등록이며 부가통신사업은 신고이고 일부 콘텐츠 유통방지 등 기술적 조치 외 특별한 규제는 없음

■ 유료방송사업과 부가통신사업(OTT)의 규제 비교

- 현재 쟁점이 되는 OTT 서비스는 방송법 상 지위는 없고, 전기통신사업법 상 부가통신사업에 해당
 - OTT 서비스가 전기통신설비를 이용하여 이루어지는 서비스라는 점에서 부가통신사업
- 이러한 이유로 SO·위성·IPTV 등처럼 방송채널, VOD를 동일하게 이용자에게 제공하더라도, 전송수단이 최선형 인터넷이라는 차이로 인해 사업 분류와 규제가 차별되게 적용되는 문제 발생

구분	유료방송사업자(PP 포함)	부가통신사업자
인허가	(SO, 위성, IPTV) 허가 (PP) 등록 또는 승인 변경허가, 재허가, 허가등의 취소 등	(일반) 신고 (특수유형) 등록(P2P서비스, IMS서비스 등) 변경 신고
소유규제	특수관계자 주식 또는 지분 소유 규제 방송사업자간 상호경영 규제 최대출자자 등 변경승인 외국자본의 출자 및 출연 금지 등	사업의 양도, 양수 등의 신고
영업규제	종합, 전문 및 국내 프로그램 편성 규제 시청점유율의 제한 채널의 구성, 운영, 재송신 등 규제 방송사업 관련 자료 제공(매출, 재산상황 등) 이용약관의 승인, 휴, 폐업 신고 등 금지행위, 방송분쟁의 조정, 유지, 재개명령 등	휴, 폐지 신고 (특수유형) IMS사업자의 요금 신고
내용규제	프로그램과 광고의 구분 방송광고, 협찬고지 등의 규제 방송의 공정성, 공공성 심의 시청자 권익보호(자체심의 등)	통신의 내용 심의 (일반) 불법촬영물 등 유통방지 (특수유형) 청소년유해매체 표시 및 광고금지 관련 기술적 조치 불법정보의 유통방지 관련 기술적 조치 등

⇒ 이상을 정리하면, 방송법 내 유료방송사업자 간에도 전송수단에 따라 일부 다른 규제가 적용되고, 기존 방송법이 규율하지 않는 전송수단을 이용한 유료방송과 동일 또는 유사 서비스는 방송 규제가 적용되지 않는 문제 발생

4 방송사업분류 개편방향

■ 기본 원칙

- 역무(서비스) → 사업 → 사업자의 체계에 따라 “동일 서비스 동일 규제”의 원칙이 가능한 구조
 - 전송수단별 사업의 인허가로 역무(서비스)가 구분되는 기존 방식을 개선하여 신규 서비스를 유연하게 포섭할 수 있는 방안에 주력
- 동일 서비스라 하더라도 여론영향력과 거래상 영향력의 차이가 있다면, 그에 대한 공적 개입의 차이가 가능하도록 설계

■ 분류체계(안)

- 사업분류체계는 신유형 서비스를 방송역무로 포함시키는 방안과 이를 별도 역무로 규정하는 방안으로 나눌 수 있음
 - 전자는 방송법 개편에 적합하면, 후자는 새로운 개념을 창출하여 전기통신사업까지 고려한 법체계에 적합
- 방송법 개편을 고려한 사업분류(안)
 - 텔레비전, 라디오, 데이터 등의 방송의 구분은 폐지
 - 전송과 콘텐츠 계층을 포함하는 지상파방송은 별도 분리
 - 전송수단과 관계없이 방송채널(PP)과 공급 계약을 체결하여 변경 없이 송신하면 유료방송으로 규정 → 방송채널을 제공하는 OTT 서비스는 여기에 해당
 - 전송수단을 보유하지 않고 방송채널을 운영하여 방송프로그램을 제공하면 방송채널사용사업

방송서비스						방송전송망 제공서비스
지상파방송서비스		유료방송서비스	방송채널서비스			
지상파방송사업		유료방송사업	방송채널제공사업			방송전망제공 사업(자)
공영방송사	민영방송사업자	유료방송사업자 (SO, 위성, IPTV, 실시간 OTT 등)	종편 및 보도전문 PP	홈쇼핑 PP	전문편성 PP	

- 이 분류를 적용하기 위해서는 ‘방송채널’에 대한 개념을 개선하는 것이 필요
 - 현재 방송법에서 채널의 핵심은 “동일 주파수 대역”인데 ‘IPTV 콘텐츠 제공사업자’ 또는 ‘OTT 서비스의 채널’은 해당되지 않음
 - “동일한 주파수 대역으로”를 삭제하고 “방송서비스를 실시간의 연속적 흐름 또는 정보체계의 형태로 제공되는 단위”로 변경
- 방송법 내 동영상서비스를 포함하는 사업분류(안)
 - 전기통신사업법까지 통합하지 않고 방송서비스와 유사한 가입형 VOD 서비스를 사업분류에 포함하는 방안

- 방송서비스와 온라인동영상서비스로 역무를 이원화하고 온라인 동영상서비스를 가입형/개방형 또는 선형/비선형으로 세분화
- 가입형/개방형은 OTT 서비스와 같은 스트리밍 전송방식에서는 실시간성이 중요하지 않음을 고려한 것

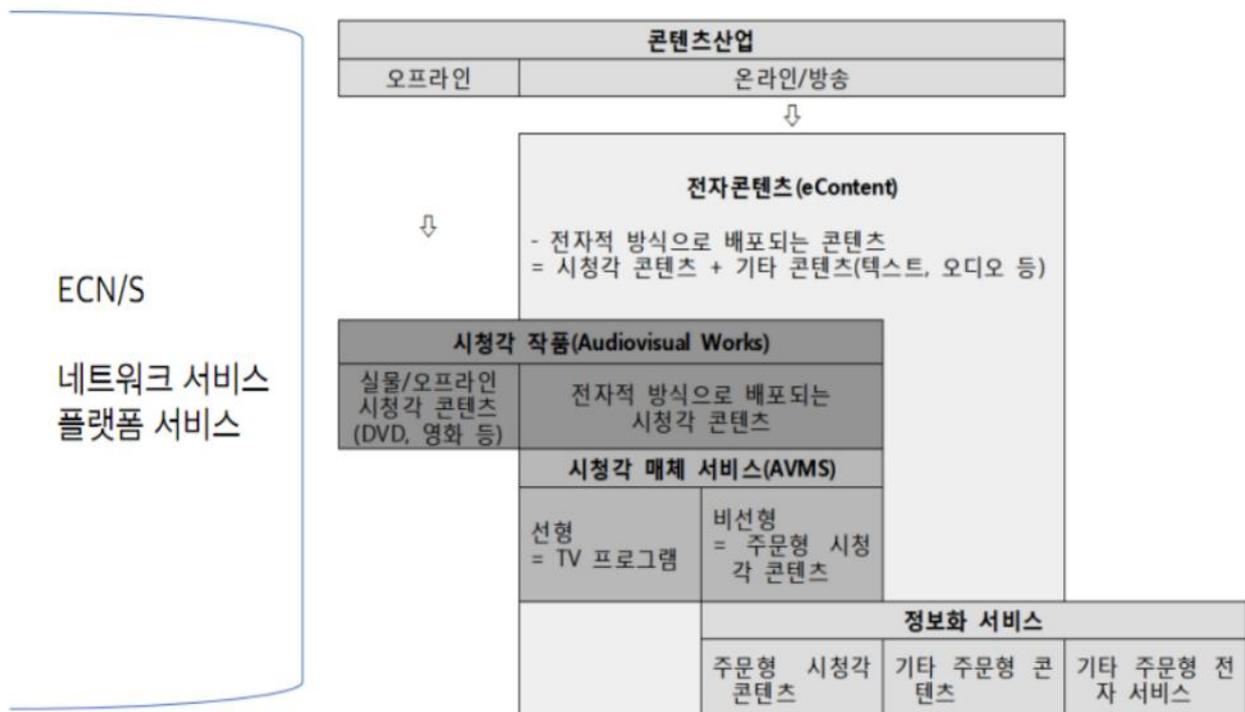
방송서비스						온라인동영 서비스	방송 전송망 제공 서비스
지상파방송 서비스		유료방송 서비스	방송채널서비스				
지상파방송 사업(자)		유료방송 사업(자)	방송채널제공 사업(자)			온라인동영상 제공사업(자)	방송 전송망 제공사업 (자)
공영 방송사	민영 방송 사업자	유료방송 사업자 (SO, 위성, IPTV)	종편 및 보도 전문 PP	홈쇼핑 PP	전문 편성 PP	가입형 (선형)	

○ (가칭)방송통신법 마련을 고려한 사업분류(안)

- 방송법과 전기통신사업법을 포함하여 전송-콘텐츠 계층에 따라 기존 방송과 통신 사업을 모두 포괄하는 방안
- 방송은 사업분류를 위한 역무(서비스)라기보다 공적 책무를 부여하기 위한 특정한 인허가 사업의 형태로 규정
- 방송통신콘텐츠는 쇼핑, 대화, 정보제공 등의 오프라인 활동을 방송통신서비스로 매개하는 콘텐츠
- 방송통신영상물서비스는 방송통신망으로 배포되는 동영상, 오디오, 텍스트 등의 전자적 형태의 콘텐츠
- 방송통신영상미디어서비스는 공중을 대상으로 사업자의 편집책임 하에 제공되는 방송통신영상물서비스
- 방송통신영상미디어서비스 중 선형서비스는 방송서비스에 해당하며, 사업자에게 공적 책무를 부여할 목적으로 별도의 인허가를 적용하는 서비스
- 방송서비스 내에 지상파방송과 유료방송을 구분하여 정의

콘텐츠	방송통신콘텐츠서비스(온라인정보, IMS, 카톡 등)		
	방송통신영상물서비스(동영상, 오디오, 텍스트 등)		
	방송통신영상 미디어서비스	비선형서비스(VOD, MCN, 동영상공유플랫폼)	
		선형서비스/ 방송서비스	유료방송서비스(SO, 위성, IPTV, 실시간 OTT)
지상파방송서비스(공영방송)			
전송	방송통신서비스		
	방송통신망제공서비스		

[참고] EU 방송 유관 서비스의 분류체계



자료: 정준희(2016.12)

9 플랫폼 계층 분류 및 제도화 사례 (황용석 교수)

1 플랫폼에 대한 개념 논의

- 물리적 구조물로서 플랫폼을 지칭했지만, 디지털 네트워크 경제가 도래하면서, 플랫폼의 의미가 다양하게 확대됨
 - 철도 플랫폼, 우주선 발사대 등 작업을 위한 공용화된 토대로서 이 구조물을 바탕으로 다양한 상호작용과 거래가 이루어지는 물리환경

<표> Definitions of Digital Platforms in Prior Literature (Asadullah, Ahmad & Atreyi Kankanhali, 2018)

Conceptualization View	Definitions of Digital Platforms
Technical (e.g., software development & production)	“a building block that provides an essential function to a technological system and serves as a foundation upon which complementary products, technologies, or services can be developed”
	“set of components used in common across a product family whose functionality can be extended by applications”
	“The extensible codebase of a software-based system that provides core functionality shared by the modules that interoperate with it and the interfaces through which they interoperate”
	“a set of subsystems and interfaces that form a common structure for/from which derivative applications can be developed and distributed”
	“a commercial network of suppliers, producers, intermediaries, customers ...and producers of complementary products and services termed “complementors” ...that are held together through formal contracting and/or mutual dependency”
Non-technical (e.g., B2B & B2C transactions)	“Two-sided networksthat facilitate interactions between distinct but interdependent groups of users, such as buyers and suppliers”
	“multisided platformexists wherever a company brings together two or more distinct groups of customers (sides) that need each other in some way, and where the company builds an infrastructure (platform) that creates value by reducing distribution, transaction, and search costs incurred when these groups interact with one another”
	“...value is created by facilitating the interaction between two or more mutually interdependent groups of customers”

○ 물리적 전송경로로서 플랫폼

- 물리적 전송방식에 따라서 지상파(지상파), 케이블, 위성, IP network, 전화선 등 전송 계층이 플랫폼과 동의어로 사용되는 경우가 있음

<표> 디지털방송의 기술표준 분류

Specification around the world				
		US	Eroupe	Korea
지상파	전송방식	ATSC	DVB-T	ATSC
	AV	MPEG-2 Dolby AC3	MPEG-2	MPEG-2 Dolby AC3
	양방향TV표준	ACAP	MHP	ACAP
위성	전송방식	DSS, DVB-S	DVB-S	DVB-S
	AV	MPEG-2	MPEG-2	MPEG-2
	양방향TV표준	DirectTV	MHP	MHP
케이블	전송방식	OpenCable	DVB-C	OpenCable
	AV	MPEG-2 Dolby AC3	MPEG-2	MPEG-2 Dolby AC3
	양방향TV표준	OCAP	MHP	OCAP

○ 시장(market places)으로서 플랫폼

- 특정 사업 모형(business model)이자 중개자로서 양면시장 또는 다면시장과 동의어로 사용됨. 즉, 차별화되는 두 개 이상의 이용자 그룹(소비자, 생산자, 개발자 등)간 상호 작용을 촉진하는 일련의 규칙과 인프라 결합을 통해 가치를 창출하는 비즈니스로 물리적, 가상적 또는 제도적 환경
- 서비스의 거래 또는 경제적 상호작용을 위해 서로 다른 그룹의 이용자들이 동일한 플랫폼을 이용하고, 직간접적 네트워크 효과의 발생이 플랫폼의 가치 및 시장성과를 결정 짓는 구조를 가지는 시장
- 거래중개, 광고, 대금지급, 소프트웨어 등 다양한 사업분야에 걸쳐 있으며 둘 또는 그 이상의 서로 다른 유형의 고객들이 하나의 장에 모여 서로를 발견하고 가치를 교환하는 것을 원활하게 하는 중개자 또는 중개매체(intermediary)
- transaction platforms 또는 digital matchmakers를 의미하며, 온라인 환경으로 진입하면서 다면시장의 중심 거래 네트워크로 자리 잡음

- 재판매업자(resellers)로서 플랫폼
 - 전송방식과 관계없이 최종 소비자에게 콘텐츠를 유통시키는 채널(distribution channels or delivery service)로서 플랫폼
 - Netflix가 가장 대표적인 예로서 Contents aggregator 또는 content distributor, content reseller로 부를 수 있음
 - Video-on-demand platform, Streaming Platform 등 콘텐츠가 전송 및 최종적으로 소비되는 방식은 중요하지 않음

- 소셜네트워크(social networks)로서 플랫폼
 - 소셜플랫폼의 기능을 수행하는 것을 의미하며, 핵심적인 기능은 콘텐츠 공유와 상호작용의 촉진임
 - 유튜브나 페이스북이 전형적인 소셜플랫폼으로, 참여자적 속성을 가진 이용자들이 의해 정보가 공유 및 확산됨

- 플랫폼의 플랫폼(Platforms of platforms)
 - 다른 플랫폼이 작동될 수 있도록 해주는 플랫폼으로서 에코시스템이라고 부르기도 함
 - 애플의 IOS나 안드로이드가 가장 대표적인 예로 다양한 플랫폼, 콘텐츠, 애플리케이션이 만들어져서 시장에 참여하도록 하는 기회를 제공하는 환경체계
 - 페이스북은 소셜네트워크이면서 플랫폼의 플랫폼 기능을 수행함. 페이스북의 로그인 시스템을 통해 다양한 하위 플랫폼이 형성됨

2) 규제 관점에서 플랫폼 분류화의 문제

가. 플랫폼특성, 공적가치, 규제수단의 동시 고려

- 플랫폼에 대한 분류 및 정의는 주로 플랫폼의 기술적, 경제적 관점에서 특성과 효과를 중심으로 분류되고 있지만, 접근방식에 따라 지칭하는 의미가 다르게 사용되고 있어 방송규제에 적합한 분류모형을 찾기 어려움
- 플랫폼에 대한 분류는 아래의 요소 등을 고려해서 설정되는 것이지, 선유적으로 결정된 조건은 아님
 - 플랫폼의 특성 (직접/간접 네트워크효과, 규모의 경제, 다른 플랫폼과의 연결성, 수직적/수평적 통합 가능성, 데이터기반 등)

- 공적 가치 (경쟁과 혁신, 소비자 이익, 부적절한 영향으로부터의 보호, 통합과 연속성)
- 규제옵션 또는 프레임워크
- 지향하는 정책가치와 플랫폼의 특징간의 상호작용성 전송과 콘텐츠 레이어를 공정경쟁과 공적가치와 같이 이분화해 기계적으로 구분하는 방식은 설명력이 떨어짐
- 플랫폼에 특성을 고려해서 어떤 정책가치를 중요하게 부여하는가에 따라서 플랫폼 분류를 하는 것이 타당함

나. 유럽연합의 플랫폼 규제 도구들의

- 온라인 플랫폼에 대한 별도의 법령 제정에 대한 논의가 있었으나, 집행위는 서로 특성이 다른 온라인 플랫폼을 일률적으로 규제하기 어려운 한계를 인정 하고 또한 신기술 분야에 대한 규제 강화가 오히려 혁신을 저해할 수도 있다는 비판을 감안
- 온라인 플랫폼 관련된 특별한 문제가 제기되거나, 기존 법령체계(통신, e-privacy, 전자상거래, 개인정보보호, 경쟁법령 등)로는 효과적으로 대응이 어려운 경우에 한해 신규 규제방안을 도입할 방침을 공표
- 그밖에 공정한 경쟁을 위한 동일 디지털 서비스에 대한 동일 수준의 규제 (Comparable rules for comparable digital services), 온라인 플랫폼 업계의 책임성 제고 및 신뢰/투명성/공정성 강화, 그밖에 디지털 신기술에 따른 혁신 가속화를 위한 자유로운 데이터 흐름 보장 및 혁신 친화적 사업환경 조성 등의 원칙을 제시
- 동일 서비스에 대한 동일 수준 규제 원칙에 따라 기존 통신 및 방송업계 등 사업자에 대한 규제부담은 완화되는 반면, 온라인 플랫폼 등의 사업자에 대한 규제는 상대적으로 강화되는 결과를 낳고 있음
- 경쟁법 (Competition law)
 - 지배적 지위의 남용(Abuse of dominant position)
 - 반경쟁적 담합(Anti-competitive agreements)
 - 인수와 합병(Mergers and acquisitions)
- 소비자 보호 (Consumer protection)
 - 소비자권리보호지침(Consumer Rights Directive, 판매자와 소비자간의 거래의 투명성 등을 확보해 소비자권리를 보호하고자 하는 지침)
 - 소비자권리보호지침 안에 앱, 음원, 비디오 등 디지털콘텐츠의 거래시 소비자가 가져야 할 권리를 별도로 명시
 - 불공정상거래행위지침(Unfair Commercial Practices Directive)

- 전자상거래지침(E-commerce Directive)²⁸⁾을 통해 디지털매개자 소비자 권리보호를 위해 취해야할 항변을 제시
 - 단순한 전달 항변(Mere Conduit Defence)
 - 캐싱 항변(Caching Defence)
 - 호스팅 항변(Hosting Defence)

- 시청각미디어지침 (Audiovisual Media Services Directive)
 - 소수자 보호(Protection of minors)
 - 유럽에서 일자리의 증진(Promotion of European works)
 - 증오를 선동 (Incitement to hatred)
 - 접근성(Accessibility)
 - 광고와 스폰서십(Advertising and sponsorship)

다. 방송분야 플랫폼 계층 논의의 고려점

- 규제대상 영역을 둘러싼 보호법익의 특성
- 인접 규제체제의 검토
- 플랫폼 특성에 따른 적정 규제수준의 설정과 기대가치의 매칭

3) 신문법에서 인터넷신문 도입 관련 사례제시

가. 신문법 개정을 통한 인터넷신문 및 인터넷뉴스서비스사업자의 제도적 포섭

- 2009년 「신문 등의 진흥에 관한 법률」(이하 ‘신문법’) 개정 이후 인터넷신문 및 인터넷뉴스서비스사업자가 매체법으로 정의되었으며, 이후 2017년 신문법 개정에서 부분적으로 조항이 변경

- 특징
 - 인터넷신문을 세계 유일하게 법제적으로 포섭하고 등록의무제를 실시

28) Rules on issues such as the transparency and information requirements for online service providers, commercial communications, electronic contracts and limitations on the liability of intermediary service providers

- 포털사이트와 같은 디지털플랫폼 또는 매개자를 인터넷뉴스서비스사업자로 정의내림
- 인터넷신문과 인터넷뉴스서비스사업자의 등록요건 및 법률적 의무조항을 명시
- 인터넷신문의 남발 및 부작용이 커지면서, 2015년 발의된 신문법 대통령안에서 인터넷신문 등록요건으로 상시근무인력의 5인(이전에 3인) 조건 등이 위헌결정을 받음

○ 주요용어

- "인터넷신문"이란 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론·정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물로서 독자적 기사 생산과 지속적인 발행 등 대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 것을 말한다.(제2조2호)
- "인터넷뉴스서비스"란 신문, 인터넷신문, 「뉴스통신진흥에 관한 법률」에 따른 뉴스통신, 「방송법」에 따른 방송 및 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」에 따른 잡지 등의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물을 말한다. 다만, 제2호의 인터넷신문 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제1호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것을 제외한다. (제2조5호)
- "인터넷뉴스서비스사업자"란 제5호에 따른 전자간행물을 경영하는 자를 말한다.

나. 발행자로서 인터넷신문의 정의

○ 법령상의 정의

제2조(인터넷신문) ① 「신문 등의 진흥에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제2조 제2호에서 "독자적 기사 생산과 지속적인 발행 등 대통령령으로 정하는 기준"이란 다음 각 호의 기준을 말한다. <개정 2015. 11. 11., 2017. 3. 15.>

1. **독자적인 기사 생산**을 위한 요건으로서 주간 게재 기사 건수의 **100분의 30** 이상을 자체적으로 생산한 기사로 게재할 것

2. **지속적인 발행**요건으로서 주간 단위로 새로운 기사를 게재할 것

② 제1항제1호에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자의 계열회사(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 계열회사를 말한다)가 다음 각 호의 자가 생산하는 기사를 인터넷을 통하여 일반에 제공하는 경우에는 자체적으로 생산한 기사가 100분의 30 미만인 경우에도 제1항제1호의 기준을 충족한 것으로 본다. <개정 2017. 12. 19.>

1. 신문사업자

2. 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조 제1호 가목 또는 라목에 따른 잡지 또는 기타간행물을 발행하는 자

3. 「뉴스통신진흥에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 뉴스통신사업을 영위하는 자

[2017. 3. 15. 대통령령 제27936호에 의하여 2016. 10. 27. 헌법재판소에서 위헌 결정된 이 조 제1항제1호가목을 개정함.]

- 발행자의 요건을 1) 독자적인 원천 기사의 생산, 2) 주기성의 충족이라는 두가지로 제시함

다. 매개자로서 인터넷뉴스서비스사업자 제도화

- 인터넷뉴스서비스사업자는 인터넷뉴스서비스를 전자적으로 발생하여 경영하는 자로서, 인터넷뉴스서비스의 범주를 법령으로 정의한 후 규제대상을 설정
 - 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조 제2호의 ‘인터넷신문’
 - 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조 제1호에 따른 ‘인터넷 멀티미디어 방송’
 - 그 밖에 대통령령으로 정하는 것
- 언론과 비언론의 내용규제를 이원화. 아래에 조건을 충족해야 해당함

<표> 인터넷뉴스서비스의 기사 생산 주체에 대한 법률적 정의

주체	법률 조항	정의	세부 분류
신문	「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조 제1호	정치·경제·사회·문화·산업·과학·종교·교육·체육 등 전체 분야 또는 특정 분야에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 같은 명칭으로 월 2회 이상 발행하는 간행물	일반일간신문: 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물 특수일간신문: 산업·과학·종교·교육 또는 체육 등 특정 분야(정치 제외)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물 일반주간신문: 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물(주 2회 또는 월 2회 이상 발행 포함) 특수주간신문: 산업·과학·종교·교육 또는 체육 등 특정 분야(정치 제외)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물(주 2회 또는 월 2회 이상 발행 포함)
인터넷 신문	「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조 제2호	컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론·정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물(독자적 기사 생산과 지속 적인 발행 등 대통령령 기준 충족 필요)	-
뉴스 통신	「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 제2조 제1호	전파법에 의하여 무선국의 허가를 받거나 그 밖의 정보통신기술을 이용하여 외국의 뉴스통신사와 뉴스통신계약을 체결하고 국내외의 정치·경제·사회·문화·시사에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파함을 목적으로 행하는 유무선을 포괄한 송수신 또는 이를 목적으로 발행하는 간행물	-

방송	「방송법」 제2조 제1호	방송프로그램을 기획·편성 또는 제작 하여 이를 공중(개별 계약에 의한 수신 자 포함)에게 전기통신설비에 의하여 송신 하는 것	텔레비전방송: 정지 또는 이동하는 사 물의 순간적 영상과 이에 따르는 음성· 음향 등으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 방송
			라디오방송: 음성·음향 등으로 이루 어진 방송프로그램을 송신하는 방송
			데이터방송: 방송사업자의 채널을 이용 하여 데이터(문자·숫자·도형·도표·이미지 그 밖의 정보체계)를 위주로 하여 이에 따르는 영상·음성·음향 및 이들의 조합 으로 이루어 진 방송프로그램을 송신하 는 방송(인터넷 등 통신망을 통하여 제 공하거나 매개하는 경우 제외)
			이동멀티미디어방송: 이동 중 수신을 주 목적으로 다채널을 이용하여 텔레 비전 방송·라디오방송 및 데이터방송을 복합 적으로 송신하는 방송
잡지	「잡지 등 정기간행 물의 진흥에 관한 법률」 제2조 제1호 가목	정치·경제·사회·문화· 시사· 산 업· 과학· 종교· 교육· 체육 등 전체 분야 또는 특정분야에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파 하기 위하여 동일한 제호로 월 1회 이하 정기적으로 발행하는 책자 형태의 간행물	-

○ 인터넷뉴스서비스 운영의 핵심

<표> 인터넷뉴스서비스사업자의 준수사항

구분	「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제10조	「신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령」 제8조
기사의 배열	기사배열의 기본방침이 독자의 이익에 충실하도록 노력하여야 하며, 그 기본방침과 기사배열의 책임자를 공개해야 함	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제공하는 인터넷뉴스서비스에서 언론의 기사를 연결하여 종합적으로 제공하는 화면 중 연결 단계 구조의 최상위 화면에 기사배열 기본방침과 기사배열책임자를 공개하되, 기사배열 기본방침의 구체적인 내용은 해당 화면이나 별도 화면으로 연결되어 볼 수 있도록 제공하여야 함 ○ 다음 중 하나에 해당하는 경우에는 기사배열 기본방침과 기사배열 책임자를 공개하지 않을 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> △ 인터넷뉴스서비스사업자가 기사배열 등 편집에 관여할 수 없는 형태로 언론의 기사를 매개하면서 그 사실을 해당 화면에 표시 한 경우 △ 인터넷뉴스서비스사업자가 등록이 제외된 경우(시행령 제7조 제3호 의거) ※ 시행령 제7조 제3호 인터넷뉴스서비스 중 특정 구역이나 별도 화면에서 직접 언론의 기사를 제공하거나 매개하지 않으면서 다음 중 하나에 해당하는 경우

		<ul style="list-style-type: none"> - 검색서비스(인터넷에서 특정 정보를 찾아주는 프로그램이 나 서비스)를 통하여 언론의 기사를 제공하거나 매개하는 경우 - 이용자의 선택에 따라 자동적으로 언론의 기사가 선택되거나 배열되도록 하여 이용자마다 개별적으로 언론의 기사를 제공하거나 매개하는 경우
기사의 수정	독자적으로 생산하지 않은 기사의 제목·내용 등을 수정 하려는 경우 해당 기사를 공급한 자의 동의를 받아야 함	
기사와 의견의 구분	제공 또는 매개하는 기사와 독자가 생산한 의견 등을 혼동되지 않도록 표시해야 함	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개별 기사에 대한 독자의 의견은 기사와 명확하게 구별될 수 있도록 표시해야 함 ○ 동일 서비스 영역에서 제공 또는 매개하는 기사와 독자가 생산한 의견 등이 함께 실린 경우에는 명확히 구분될 수 있도록 표시 해야 함
구분	「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제10조	「신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령」제8조
기사의 재전송	제공 또는 매개하는 기사의 제목·내용 등의 변경이 발생하여 이를 재전송 받은 경우 인터넷뉴스서비스사업자의 인터넷 홈페이지에 재전송 받은 기사로 즉시 대체해야 함	
구분	「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」제15조 제8항	「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 시행령」제11조의 2
기사 배열의 전자 기록	보도의 원본이나 사본 및 그 보도의 배열에 관한 전자기록을 6개월간 보관해야함	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보관하여야 하는 인터넷뉴스서비스 보도의 배열 전자기록은 다음 중 하나에 해당하는 기사를 대상으로 함 △ 인터넷뉴스서비스사업자가 제공하는 인터넷뉴스서비스의 최상위 화면에 게재된 기사 △ 인터넷뉴스서비스사업자가 언론의 기사를 연결하여 종합적으로 제공하는 화면 중 연결 단계구조의 최상위 화면에 게재된 기사 ○ 배열 전자기록에는 위의 각 기사에 대하여 다음 사항이 포함되어야 함 △ 기사의 제목 및 제공 언론사의 명칭 △ 해당 화면에서 기사가 배열된 위치 △ 해당 화면에 최초 노출된 시각 및 삭제된 시각 ○ 배열 전자기록의 보관 의무는 전년도 말을 기준으로 직전 3개월 1일 평균 이용자수가 10만 명 이상인 인터넷뉴스서비스사업자로 함

○ 합의

- 인터넷뉴스서비스사업자를 넷플릭스와 같은 재판매업자(reseller)로서 플랫폼으로 바라보고, 신문사 등 인터넷뉴스생산자들인 발행자(publisher)와 구별되는 법적 정의 및 의무를 부과하고 있음
- 인터넷뉴스생산자의 유통환경을 보호하고 소비자 이익 관점에서 도입

라. 신문법 제2조 제2호 등 위헌확인 (신문 등의 진흥에 관한 법률 제2조 제2호 등 위헌확인 [전원재판부 2015헌마1206, 2016. 10. 27.])

○ 헌법재판소(이하 헌재)는 평화뉴스 등이 ‘신문법 시행령 제2조 1항 1호’가 헌법에 위배된다며 낸 헌법소원심판에서 재판관 7대2 의견으로 위헌 결정을 내림

- 2015 11월에 개정된 신문법 시행령은 인터넷신문의 독자적 기사생산과 지속적인 발행 등을 대통령령으로 정하도록 위임하고, 그 요건으로 취재 인력 3명 이상을 포함해 취재 및편집 인력 5명 이상을 상시 고용하도록 규정했다. 요건을 충족하지 못하면 인터넷신문으로 등록할 수 없도록 함

○ 현재의 결정문 내용 (신문 등의 진흥에 관한 법률 제2조 제2호 등 위헌확인 [전원재판부 2015헌마1206, 2016. 10. 27.])

【결정요지】

가. ‘인터넷신문’은 지면이 아닌 인터넷을 통하여 발행·배포되는 신문을 뜻하는 것임이 분명하고, 정의조항은 독자적 기사 생산과 지속적 발행을 인터넷신문의 기본사항으로 명확하게 규정하고 있다. 또한, 시대적·기술적 변화 상황에 따라 유연하게 인터넷신문을 규율하기 위해서는 인터넷신문이 갖추어야 할 구체적 발행기준 등을 대통령령에 위임하여야 할 필요성이 인정된다. 한편, 신문법은 인터넷신문의 독립 및 기능을 보장하는 한편, 사회적 책임에 관한 규정을 두고 있고, 인터넷신문은 종이신문과 달리 물적 시설에 관한 기준이 필요하지는 않는 점에 비추어 볼 때, 대통령령에 규정될 인터넷신문의 요건은 주로 인터넷신문의 인적 기준 요건이 될 것임이 예측가능하다. 따라서 정의조항은 명확성원칙 및 포괄위임금지원칙에 위배되지 않는다.

나. 사전적 의미에서 ‘등록’은 일정한 법률사실이나 법률관계를 특정 등록 기관이 마련해 둔 장부에 기재하는 것으로, 그 뜻이 명확하다. 또한, 급격한 기술 변화와 발전에 대응하여 유연하게 인터넷신문을 규율할 필요성이 있고, 신문법 제2조 제2호의 문언에 비추어 보면, 인터넷신문 등록 시 적어도 “독자적 기사 생산 및 지속적 발행” 요건을 갖추었음을 확인할 수 있는 서류에 관한 내용이 대통령령에 규정될 것임을 충분히 예측할 수 있다. 따라서 등록조항은 명확성원칙 및 포괄위임금지원칙에 위배되지 않는다.

등록조항은 인터넷신문의 명칭, 발행인과 편집인의 인적사항 등 인터넷신문의 외형적이고 객관적 사항을 제한적으로 등록하도록 하고 있고, 고용조항 및 확인조항은 5인 이상 취재 및 편집 인력을 고용하되, 그 확인을 위해 등록 시 서류를 제출하도록 하고 있다. 이런 조항들은 인터넷신문에 대한 인적 요건의 규제 및 확인에 관한 것으로, 인터넷신문의 내용을 심사·선별하여 사전에 통제하기 위한 규정이 아님이 명백하다. 따라서 등록조항은 사전허가금지원칙에도 위배되지 않는다.

다. 언론의 자유에 의하여 보호되는 것은 정보의 획득에서부터 뉴스와 의견의 전파에 이르기까지 언론의 기능과 본질적으로 관련되는 모든 활동이다. 이런 측면에서 고용조항과 확인조항은 인터넷신문의 발행을 제한하는 효과를 가지고 있으므로 언론의 자유를 제한한다.

고용조항은 취재 및 편집 역량을 갖춘 인터넷신문만 등록할 수 있도록 함으로써 인터넷신문의 언론으로서의 신뢰성 및 사회적 책임을 제고하기 위한 것이고, 확인조항은 인터넷신문의 고용 인원을 객관적으로 확인하기 위한 조항으로 입법목적의 정당성 및 수단의 적합성이 인정된다.

인터넷신문의 부정확한 보도로 인한 피해를 규제할 필요가 있다고 하더라도 다른 덜 제약적인 방법들이 신문법, 언론중재법 등에 이미 충분히 존재한다. 그런데 고용조항과 확인조항에 따라 소규모 인터넷신문이 신문법 적용대상에서 제외되면 신문법상 언론사의 의무를 전혀 부담하지 않게 될 뿐만 아니라, 언론중재법에 따른 구제절차 대상에서도 제외된다. 또 소규모 인터넷신문의 대표자나 임직원은 '부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률'상 공직자등에도 포함되지 않게 되어, 소규모 인터넷신문의 언론활동으로 인한 피해를 예방하거나 이를 구제하는 법률의 테두리에서 완전히 벗어나는 결과를 초래한다.

인터넷신문이 거짓 보도나 부실한 보도 또는 공중도덕이나 사회윤리에 어긋나는 보도를 한다면 결국 독자로부터 외면 받아 퇴출될 수밖에 없다. 인터넷의 특성상 독자들은 수동적으로 인터넷신문을 받아 읽는데 그치지 아니하고 적극적으로 기사를 선택하여 읽고 판단하며 반응한다. 부정확한 보도로 인한 피해를 막기 위하여 이미 마련되어 있는 여러 법적 장치 이외에 인터넷신문만을 위한 별도의 추가 장치를 마련할 필요성은 찾아보기 어렵다. 인터넷신문 독자를 다른 언론매체 독자보다 더 보호하여야 할 당위성도 찾기 어렵다.

또한, 인터넷신문 기사의 품질 저하 및 그로 인한 피해가 인터넷신문의 취재 및 편집 인력이 부족하여 발생하는 문제라고 단정하기 어렵다. 오히려 이런 피해는 주요 포털사이트의 검색에 의존하는 인터넷신문의 유통구조로 인한 것이므로, 인터넷신문이 포털사이트에 의존하지 않고 독자적으로 유통될 수 있는 방안을 마련하는 것이 이런 문제를 해결하기 위한 더 근원적인 방법이다. 또한, 급변하는 인터넷 환경과 기술 발전, 매체의 다양화 및 신규 또는 대안 매체의 수요 등을 감안하더라도, 취재 및 편집 인력을 상시 일정 인원 이상 고용하도록 강제하는 것이 인터넷신문의 언론으로서의 신뢰성을 제고하기 위해 반드시 필요하다고 보기도 어렵다.

고용조항 및 확인조항은 소규모 인터넷신문이 언론으로서 활동할 수 있는 기회 자체를 원천적으로 봉쇄할 수 있음에 비하여, 인터넷신문의 신뢰도 제고라는 입법목적의 효과는 불확실하다는 점에서 법익의 균형성도 잃고 있다. 따라서 **고용조항 및 확인조항은 과잉금지원칙에 위배**되어 청구인들의 언론의 자유를 침해한다.

고용조항이 위헌인 이상, 기존에 등록된 인터넷신문사업자에 대하여 고용조항을 적용하는 부칙조항은 더 나아가 살펴 볼 필요 없이 헌법에 위배된다.

마. 신문법 제17조와 제34조 2조에 대한 위헌결정 (헌재 2016. 10. 27. 2015헌마1206 등, 공보 제241호, 1727 [위헌, 기각, 각하])

해당조항

제17조 (시장지배적사업자) 일반일간신문 및 특수일간신문(정보전달을 위하여 무료로 보급되는 일간신문을 제외한다. 이하 같다)을 경영하는 정기간행물사업자중 다음 각호의 1에 해당하는 사업자는 독점규제및공정거래에관한법률 제4조의 규정에 불구하고 같은 법 제2조제7호의 규정에 의한 시장지배적사업자로 추정한다.

1. 1개 사업자의 시장점유율이 전년 12개월 평균 전국 발행부수의 100분의 30 이상
2. 3개 이하 사업자의 시장점유율의 합계가 전년 12개월 평균 전국 발행부수의 100분의 60 이상. 다만, 시장점유율이 100분의 10 미만인 자를 제외한다.

제34조 (기금의 용도) ②다음 각호의 1에 해당하는 자에 대하여는 기금을 지원할 수 없다.

1. 무료로 제공 또는 발행되는 정기간행물의 사업자
2. 제17조의 규정에 해당하는 시장지배적사업자

○ 헌법재판소의 위헌결정

<신문법 제17조>

제17조 (시장지배적사업자) 일반일간신문 및 특수일간신문(정보전달을 위하여 무료로 보급되는 일간신문을 제외한다. 이하 같다)을 경영하는 정기간행물사업자중 다음 각호의 1에 해당하는 사업자는 독점규제및공정거래에 관한 법률 제4조의 규정에 불구하고 같은 법 제2조제7호의 규정에 의한 시장지배적사업자로 추정한다.

구체적으로 보면 이들이 공정거래법 소정의 일정한 거래분야, 즉 거래의 객체별·단계별 또는 지역별로 경쟁관계에 있거나 경쟁관계가 성립될 수 있는 분야(동법 제2조 제8호)에 해당하는지 매우 의문이다. 즉 중앙일간신문과 지방 군소일간신문, 일반일간신문과 경제신문·스포츠신문 등 특수일간신문을 서로 경쟁관계에 있는 동종(同種)매체로 볼 수 있는가의 근본문제가 발생한다.

공정거래법상의 시장은 '서로 대체될 수 있는 상품시장'으로 한정하는 것이 원칙인데도, 신문법 제17조는 종합적인 뉴스를 다루는 '일반일간신문'과 산업·과학·종교·교육 또는 체육 등 특정분야에 국한된 사상의 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물인 '특수일간신문'을 하나의 시장으로 규정하는 등 관련시장의 범위를 부적절하게 확대했기 때문에 이 규정으로는 신문시장의 과점을 해소한다는 입법 목적을 실현시킬 수 없고 불필요하고 부적절한 규제만 보탬 뿐이다.

따라서 신문법 제17조는 그 입법목적의 달성과는 직접적인 관계가 없는 부적절한 수단을 사용하고 있다는 점에서 입법적 한계를 넘은 것이라고 할 것이다.

물론 신문산업 역시 독점규제 내지 공정거래를 위한 규제에서 제외될 수는 없다. 일반 상품이나 용역시장의 경우 사업자가 단독으로 혹은 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격·수량·품질 기타의 거래조건을 결정? 유지 또는 변경할 수 있는 시장지배적 지위를 갖게 된다면 그러한 지위의 남용가능성이 높기 때문에 이를 엄격히 통제할 필요가 있다. 그러나 신문의 발행부수는 주로 독자의 선호도에 의하여 결정되는 것이고 발행부수를 기준으로 하여 인정되는 시장지배적 지위는 결국 독자의 개별적, 정신적, 정서적 선택에 의하여 형성되는 것인 만큼 그것이 불공정행위의 산물이라고 보거나 불공정행위를 초래할 위험성이 특별히 크다고 볼만한 사정은 없다. 그렇다면 신문이 시장지배적 지위를 남용할 가능성이 다른 상품이나 용역에 비하여 더 커서 이를 더 엄격히 통제하여야 한다고 볼 수 없는 것이다.

설혹 신문의 보급과정에서 나타날 수 있는 불공정행위가 문제된다면 이에 대하여는 이미 신문법 제10조 제2항, 제3항에서 특별히 규정을 두고 있고 독점금지과 공정거래에 관한 규정들이 따로 마련되어 있으므로 그것과 별도로 시장지배적사업자로 더 쉽게 추정까지 할 이유는 없다.

그럼에도 불구하고 신문사업자를 일반사업자에 비하여 더 쉽게 시장지배적사업자로 추정되도록 한 것은 이 점에서도 역시 합리성을 결한다.

이 조항이 신문의 다양성을 확보하기 위한 것이라고 하더라도 이를 위하여 독자의 선택 결과인 발행부수의 많음을 이유로 하여 일반사업자보다 신문사업자를 더 쉽게 시장지배적사업자로 추정하여 규제의 대상으로 삼는 것은 이상에서 본 바와 같이 그 차별에 합리적인 이유가 없을 뿐만 아니라 입법목적을 달성할 수단으로서의 합리성과 적정성도 인정하기 어렵다.

그렇다면 신문법 제17조는 합리적인 이유 없이 신문사업자를 공정거래법상의 다른 사업자와 차별하여 신문사업자의 평등권을 침해하고 불합리하고 부적절하게 신문의 자유를 침해하여 헌법에 위반된다.

이 부분 판단은 뒤의 '7.라.'와 같은 재판관 주선희, 재판관 이공현의 반대의견(합헌)이 있는 외에는 나머지 재판관 전원의 의견일치에 따른 것이다.

<신문법 제34조 제2항 제2조>

(1) 차별의 존재

신문발전기금은 정부의 직접 출연금 등으로 조성되며(제33조 제2항) 여론의 다양성 촉진과 신문산업의 진흥을 위한 사업 등에 사용되고(제34조 제1항) 신문발전위원회가 이 기금을 운용한다(제29조 제3호). 이 위원회는 문화관광부에 설치되고 문화관광부장관이 위촉하는 위원으로 구성된다(제27조, 제28조 제3항).

그런데 신문법 제34조 제2항 제2호는 제17조의 시장지배적사업자를 기금의 지원대상에서 배제하므로 시장점유율이 상대적으로 낮은 신문사업자만이 기금의 혜택을 보게 될 수 있고 따라서 시장지배적사업자와 그렇지 아니한 신문사업자 사이에 차별이 생긴다. 또한 시장지배적사업자의 추정은 시장점유율에 의하여 결정되고 시장점유율은 발행부수 하나만을 기준으로 하여 산출되므로 결국 그러한 차별은, 발행부수가 신문법 제17조 소정의 일정한 정도 이상으로 많은(이하 단순히 '발행부수가 많은' 이라고 표시한다) 신문사업자를 그렇지 않은 사업자에 비하여 차별하는 것이다.

(2) 차별의 합리성 유무

그런데 위 조항이 초래하는 차별은 다음과 같은 이유에서 합리성을 인정할 수 없다.

첫째로, 시장점유율만을 기준으로 신문사업자를 차별하는 것은 합리적인 것이라고 볼 수 없다. 발행부수가 많다는 것은 다른 특별한 사정이 없는 한 독자의 선호도가 높은 데 기인한다. 그렇다면 시장지배적사업자가 받는 차별의 주된 이유는 제3자라고 할 독자들의 자율적인 선호라는 것인데 그러한 차별 사유가 불합리한 일임은 설명을 요하지 아니한다.

둘째로, 공정거래법이 시장지배적사업자 추정에 관한 규정을 두는 이유는 시장지배적사업자에 해당하는 사업자가 시장의 지배력을 남용할 때 공정거래법상의 제재를 가하여 이를 억제하려고 하는 데 있다고 할 것이고 따라서 시장지배적사업자라고 하여도 지배력의 남용이 없는 경우에는 공정거래법상으로도 아무런 제재를 가할 수가 없는 것이다. 그러므로 어떤 신문이 높은 시장점유율을 획득하는 과정에서 위법행위가 있었다면 공정거래법이나 신문고시 등에 따라 그에 대한 제재를 가하는 것은 별론으로 하고 시장점유율만을 근거로 신문발전기금의 지원대상에서 일체 제외하는 것은 공정거래법의 취지에도 어긋나는 불합리한 차별이다. 따라서 발행부수가 많은 신문사업자를 공정거래법상의 시장지배적사업자제도를 이용하여 규제하려고 한다면 먼저 그 지배력의 남용 유무를 조사하여 그 남용이 인정될 때에만 기금지원의 배제라는 추가적 제재(공정거래법이 원래 정하고 있는 제재가 아니라는 점에서 '추가'의 의미를 갖는다)를 가하는 것이 공정거래법의 취지 내지 시장지배적사업자제도의 취지에 맞는 것이다.

그렇다면 이 조항이 지배력의 남용 유무를 묻지 않고 오직 발행부수가 많다는 한 가지 사실을 이유로 발행부수가 많은 신문사업자에게 기금지원배제의 제재를 한다는 것은 공정거래법의 취지에 어긋나는 불합리한 일이고 지배력의 남용이 있을 때 비로소 제재를 받는 일반사업자와 비교할 때에도 신문사업자를 불합리하게 차별하는 것이다.

셋째로, 신문의 다양성 추구라는 면에서 보더라도 신문시장의 구도, 지원대상 신문의 시장점유율, 재무구조, 독자층의 구성내용과 분포 등 여러 요인을 고려하여 지원의 범위와 정도에 있어 합리적 차등을 두는 것은 별론으로 하고 이 조항과 같이 시장지배적사업자로 추정된다는 하나의 이유만으로 기금 지원의 대상에서 아예 빼버리는 것은 입법목적과의 합리적 연관성을 인정할 수 없다. 신문의 발행부수가 많으면 구독수입과 광고수입도 많을 것이므로 발전기금을 지원할 필요가 없다고 볼 여지도 있지만 그것은 지원의 필요성을 판단할 때 참작할 수 있는 하나의 요소에 불과하다.

넷째로, 신문의 자유는 개별 신문의 존재와 내용에 영향을 주는 것뿐만 아니라 신문의 경쟁을 왜곡하지 말 것까지 요구한다. 발행부수만을 기준으로 특정 신문사업자를 정부가 기금지원에서 배제하고 다른 사업자에게만 기금을 지원하는 차별적 규제를 행하는 것은 자유롭고 공정한 경쟁을 통해 형성될 신문시장의 구도를 국가가 개입하여 인위적으로 변경시키는 것이고 이것은 헌법이 보장하려는 자유로운 신문제도에 역행하며 자유와 창의를 존중함을 기본으로 삼는 헌법상의 시장경제질서에 어긋난다.

(3) 소결

따라서 이 조항은 합리적인 이유 없이 발행부수가 많은 신문사업자를 차별하는 것이므로 평등의 원칙에 위배된다. 이 부분 판단은 재판관 전원의 의견일치에 따른 것이다.

10 융합서비스 중장기 규제방안 (최경진 교수)

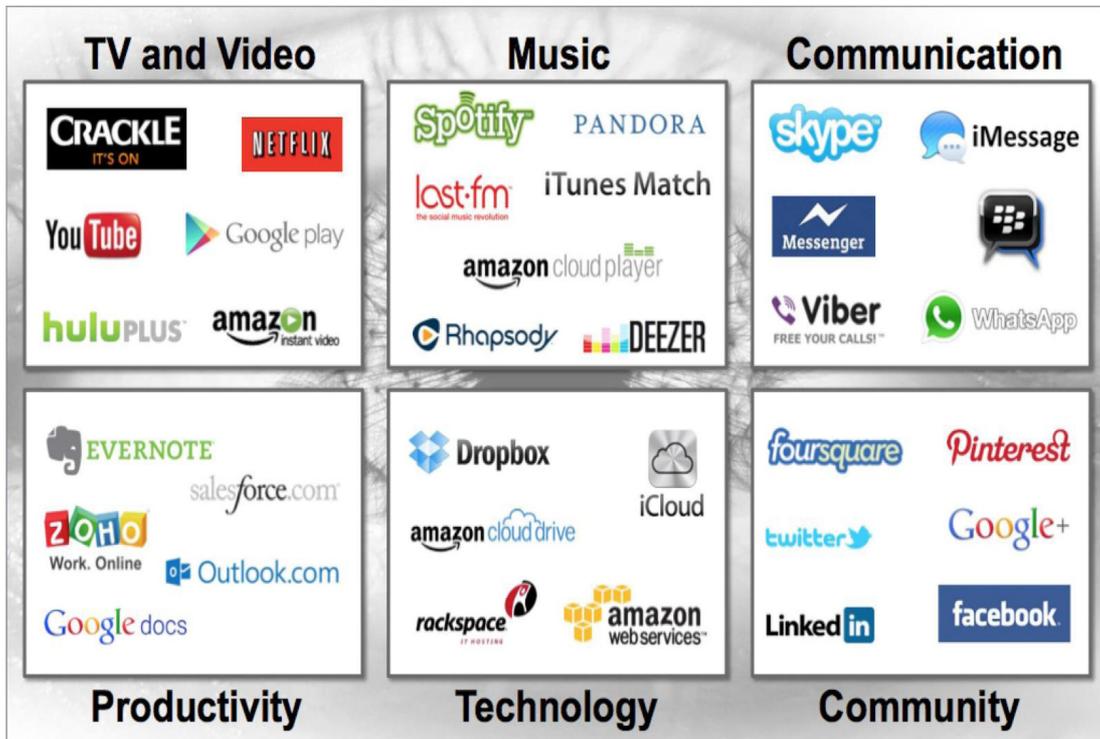
융합서비스 중장기 규제방안

최경진
가천대학교 법과대학 교수

2019
방송제도개선추진반

What is OTT?

Over-the-top

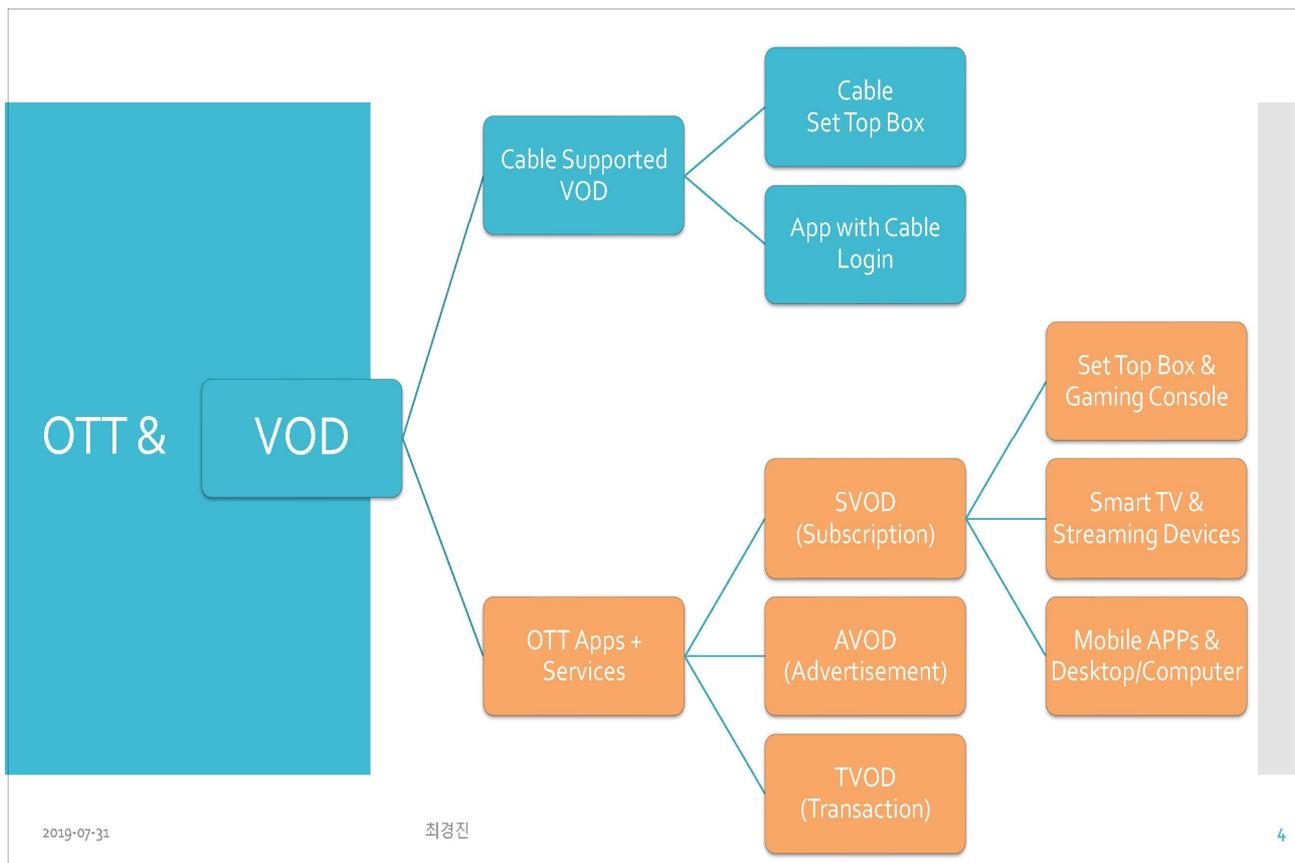


2019-07-31

최경진

From Google Images

3



2019-07-31

최경진

4

BEREC Regulation

2019-07-31

- 목적

- 디지털 싱글 마켓에 대한 법규의 지속적이고 예견가능한 적용을 담보하기 위하여 회원국 국내의 규제기관의 역할을 강화

- 주요 내용

- Regulation (EC) No 1211/2009에 의하여 설립되었던 BEREC 및 BEREC Office를 대체하고 그 인력과 설비 등을 이어받아 Regulation (EU) 2018/1971에 의하여 BEREC 및 BEREC Office 설립

최경진

7

European Electronic Communications Code Directive

2019-07-31

- Directive (EU) 2018/1972

- 2018.12.20 발효되었고, 2020년 12월 21일까지 회원국의 국내법으로 수용되어야 함

- 주요 내용

- 명백하고 포괄적인 규정: 포괄적 단일 시장의 비전을 실현하기 위하여 유럽 전역에 동일한 법규를 적용
- 고품질 서비스: EECC는 더 빠른 속도와 더 넓은 커버리지를 제공하는 5G와 같은 차세대 네트워크에 대한 투자 등을 위한 경쟁 촉진을
- 경쟁력 있는 가격: 상품을 다양화하고 더 많은 용량을 제공함으로써 요금이 하락할 것으로 기대
- 소비자보호: EECC는 전통적 통신사업자로부터 온라인 사업자에 이르기까지 모든 참여자가 최종 이용자를 위한 동등한 보호수준을 제공할 것을 허용하는 규제적 접근방식을 제안함. 이에 의하면, 전자통신서비스(ECS)는 OTT와 같은 메시징 앱이나 이메일과 같은 인터넷을 통하여 제공되는 서비스를 포함(BEREC, Report on OTT services, 2016.1.)

최경진

8

European Electronic Communications Code Directive

2019-07-31

- 규율범위
 - Electronic communications networks and services (ECN & ECS)
 - ECN 및 ECS 관련 설비와 서비스
 - 네트워크와 서비스의 허가
 - 전파 이용 및 번호 자원
 - ECN 및 관련 설비에 대한 접근 및 상호접속
 - 최종 이용자 보호
- 서비스의 “콘텐츠”를 규율하지 않음

최경진

9

European Electronic Communications Code Directive

2019-07-31

- 주요 목적
 - 유럽연합의 모든 시민과 사업체가 연결성, 최고용량의 네트워크에 대한 접속 및 그 수용자 비율의 증진
 - ECN 및 ECS의 제공에 있어서의 경쟁의 촉진
 - ECN 및 ECS, 전파 및 연결성 영역의 역내 시장 발전에 기여
 - 유럽 시민의 이익 증진. 장애가 있거나 나이 때문에 특별한 필요성이 있는 최종 이용자의 안전, 보호 및 접근 가능성이 명시된 목표에 포함됨
 - EECC는 EU의 주요 목적인 시민의 연결성을 강조. 표현의 자유, 다원주의, 민주주의, 문화, 사회적 응집력, 심지어 안전까지 보장하기 위해 연결성이 중요하다는 생각에 기초함

최경진

10

European Electronic Communications Code Directive

2019-07-31

- ECS의 개념 확장
 - 전통적인 ECS의 기능적 등가물은 거의 규제되지 않는다는 점을 기초로 ECS의 개념을 확장
 - OTT와 같은 인터넷을 통하여 전송되는 것도 ECS에 포함
 - 유형
 - 인터넷접속서비스
 - 개인간 통신 서비스(interpersonal communications services)
 - 번호 기반 개인간 통신 서비스와 번호로부터 독립된 개인간 통신 서비스
 - VoIP나 채팅 서비스(예, Whatsapp, Facebook Messenger, Skype)
 - 전부 또는 주로 신호의 전달로 구성되는 서비스

최경진

11

European Electronic Communications Code Directive

2019-07-31

- 중대한 시장력(significant market power)
 - 중대한 시장력을 가진 사업자(SMP)는 지배력(dominance)에 대응하는 지위를 향유함으로써 일정한 의무가 부과됨
- 부과되는 의무
 - 투명성
 - 비차별성
 - 회계 분리
 - 토목공학, 네트워크 요소 및 관련 설비에 대한 접근
 - 가격 통제
 - 신규 최고용량 네트워크의 배치
 - 기능 분리
- NRA는 SMP가 공동으로 투자한 신규 최고용량 네트워크에 의무를 부과하는 것을 제한해야 한다고 규정

최경진

12

European Electronic Communications Code Directive

- 전파 스펙트럼과 5G
- 소비자 보호 강화
 - 비차별 권리, 정보를 제공받을 권리, 투명성 권리, 사업자 전환 및 이동성 권리(원칙적으로 24개월까지 계약 기간 제한, 자동 계약 연장 시 계약 해지권 포함), 보편적 서비스 권리, 입수가능성 권리
- 보편적 서비스
 - 모든 시민은 기본적 서비스에 대한 접근 및 이용이 가능해야 함
 - 기본적 서비스: 이메일, 검색엔진, 온라인 훈련 및 교육 도구, 온라인 뉴스, 소셜미디어 등
- ECN 및 ECS의 일반 허가
- 접근 및 상호접속
- BEREC
 - EECC를 적용하는데 BEREC이 필수적인 역할 수행: 가이드라인 제정, 자문 및 의견 제시, 보고, 분석 등 수행

2019-07-31

최경진

13

AVMSD

- AMS
 - 텔레비전 방송(linear services)
 - On-demand services(non-linear services): 시청자가 선택한 시간에 시청을 위하여 ECN을 통하여 전송되는 시청자에 의하여 선택된 콘텐츠
 - 시청각 광고
 - 콘텐츠의 요건
 - 상업성
 - 공중을 위한 콘텐츠
 - 프로그램으로서의 콘텐츠
 - 미디어서비스제공자의 편집 책임 하에서 제공
- AMS 규제 원칙
 - 기술 중립성
 - 점진적인 규제

2019-07-31

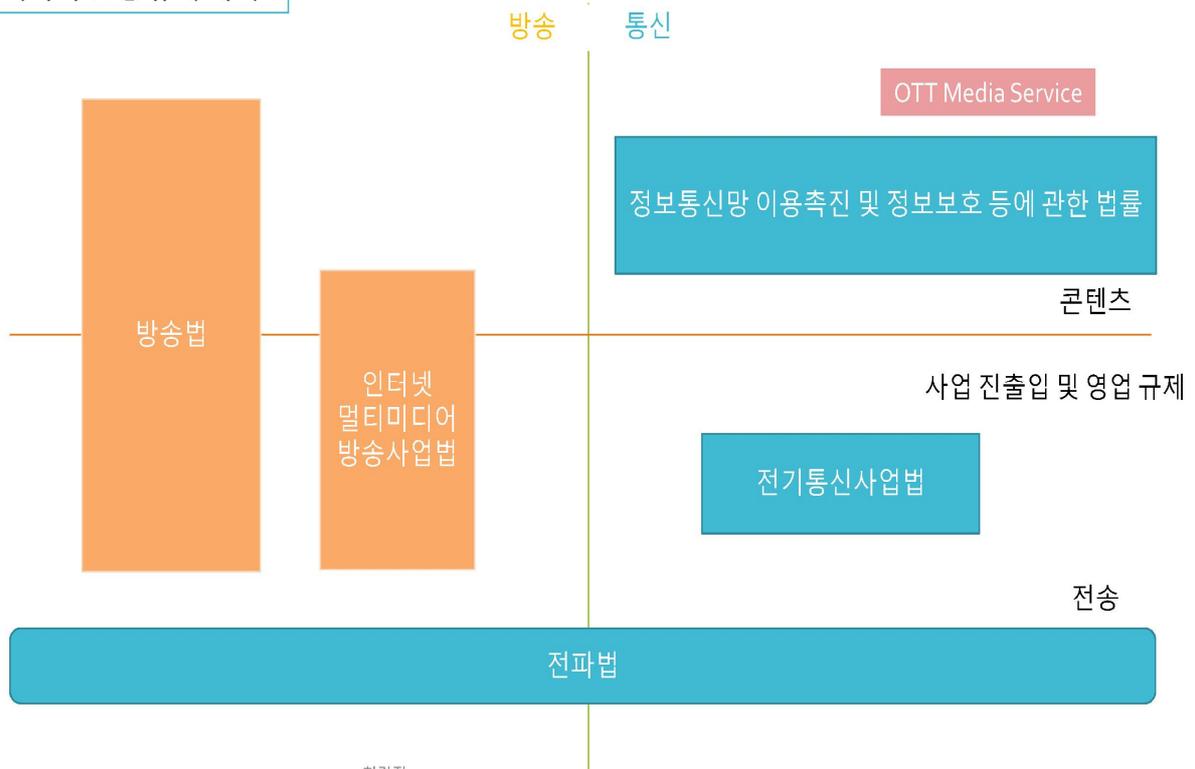
최경진

14

AVMSD

- 2016년 개정 제안 후 2018년 6월 잠정적으로 비공식적 합의
- 2018년 개정 AVMSD의 변화내용
 - 시청각 규칙의 적용 대상 확대
 - 비디오 공유 플랫폼: YouTube와 같은 서비스, Facebook과 같이 소셜 미디어에서 공유되는 시청각 콘텐츠
 - 미성년자 보호 강화
 - VOD 서비스에서의 미성년자의 보호를 강화함과 동시에 비디오 공유 플랫폼 서비스에 대하여도 적용 확장
 - 비디오 공유 플랫폼 서비스에 대하여 적절한 조치(appropriate measures) 부과
 - 폭력, 혐오, 테러 유발 콘텐츠에 대한 TV 및 VOD에 대한 보호 강화. 비디오 공유 플랫폼 서비스의 경우에도 폭력적, 혐오적, 범죄 유인 콘텐츠로부터 사람을 보호하기 위한 적절한 조치를 하여야 함

우리나라 현행 규제 체계



중단기 개선방안

- 방송법+IPTV법 통합을 통한 방송규제 일원화
- 방송콘텐츠와 통신콘텐츠를 구분하여 규율하는 체계가 유지되는 것을 전제로 한 'OTT 미디어 서비스'의 콘텐츠 규제방안
 - 1안: 통신 콘텐츠 규제로 일원화 하는 방안
 - 현재와 같은 규제 유지
 - 별도의 입법 불필요
 - 2안: 방송 속성과 통신 속성을 구분하여 규제를 이원화 하는 방안
 - 통합 방송법에 광의의 방송 콘텐츠 서비스 포함
 - '기타 방송' 유형 신설하는 방안
 - 방송을 포괄적으로 정의하고, 모든 방송 유형에 공통적으로 적용되는 콘텐츠 규제 조항 신설. 전통적 방송은 "기본 규제+" 형태로 규정하는 방안
 - EU AVMSD의 AMS 요건 참조 가능

2019-07-31

최경진

17

장기적 개선방안

- 수평적 규제체계로 완전 전환
 - 전송계층
 - 전파법
 - 방송통신사업법=방송법+전기통신사업법+IPTV법
 - 진입규제
 - 설비규제
 - 소유규제
 - 운영규제
 - 콘텐츠 계층
 - 시청각 미디어 서비스 법=방송법+정보통신망법
 - 내용규제
 - 행위규제
- 수평적 규제체계 하에서의 OTT 미디어서비스
 - 전송계층 규제 X
 - 콘텐츠계층 규제 O

2019-07-31

최경진

18

11 OTT 서비스 규제 (김정현 교수)

중장기 방송제도개선 연구반

OTT 서비스 규제

Regulate OTTs or Leave Them Alone?

2019년 8월 21일

김정현

고려대학교 미디어학부 교수

sowoonsr@korea.ac.kr



차 례

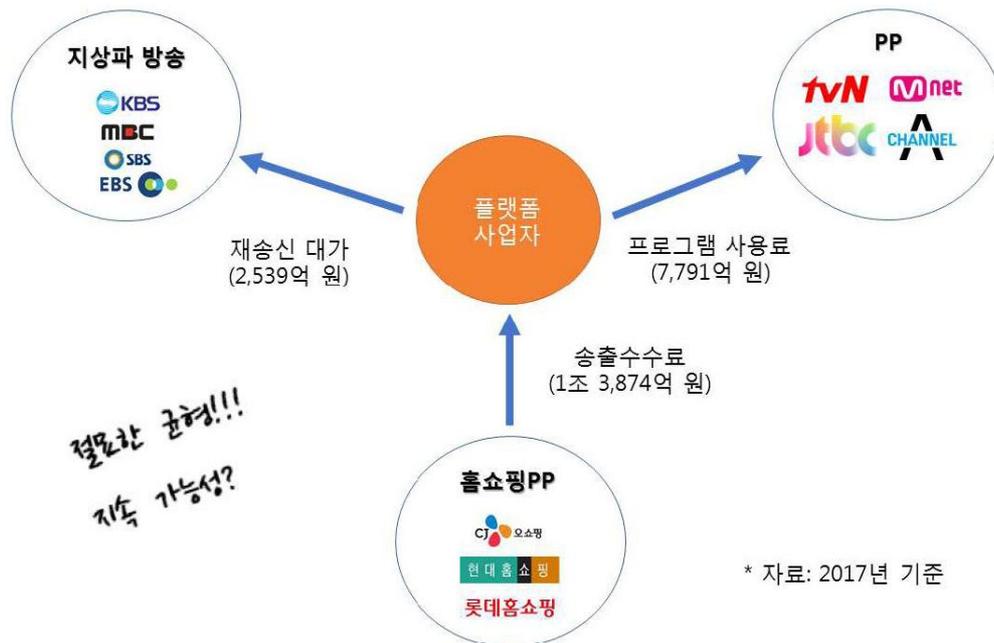
- 국내 유료방송 생태계와 OTT
- OTT 규제의 쟁점 (I): 유료방송과 OTT 간 공정경쟁
- OTT 규제의 쟁점 (II): 국내 OTT와 해외 OTT 간 공정경쟁
- OTT 규제에 대한 시각
- 검토 및 제언

국내 유료방송 생태계와 OTT

- OTT 서비스가 C(콘텐츠)-P(플랫폼)-N(네트워크)-D(디바이스)-U(이용자)의 가치사슬로 이어지는 ICT 미디어 생태계 전반에 확산되면서, 서비스의 사회적 영향력을 고려한 바람직한 규제 정책의 모색이 화두로 떠오르고 있음
 - 기존 방송사업자가 제공하는 방송서비스와 동일하거나 매우 유사한 서비스를 식별하여 동일 규제의 원칙을 적용하는 문제
 - “사회적 관점에서 공적 책임을 부여해야 하는 인터넷 콘텐츠의 범위는 어디까지인가?”
- OTT 서비스의 확산과 규제를 논하기 위해서는 국내 유료방송 생태계와 콘텐츠 제작 시장에 미치는 영향에 대해 광범위한 고려가 필요하며, 기존 방송 시장 규제 전반에 대한 종합적인 검토가 함께 이루어져야 함
 - 현재 유료방송 플랫폼 사업자는 가입자 수신료와 홈쇼핑 수수료 등의 수익 구조를 통해 지상파 방송과 PP 등의 방송콘텐츠 업계를 지원하고 있는 구조를 형성
 - 즉, ‘수신료와 홈쇼핑 → 유료방송 플랫폼 → 지상파방송과 PP’ 라는 구조의 방송생태계를 구성
 - 그러나 유료방송 사업자에 비해 거의 규제를 받지 않는 OTT사업자의 등장으로 인해 유료방송 가입자의 이탈이 발생하고 수익이 악화될 경우, 그 파급 효과는 홈쇼핑과 지상파방송 및 PP로 전이되어 우리나라의 방송 생태계 전체가 위협받는 구조가 될 수 있음¹⁾

1) 주정민(2017), “OTT 서비스의 확산, 규제 및 정책방향”, mimeo.

국내 유료방송 생태계의 갈등 구조



쟁점 (I): 유료방송과 OTT 간 공정경쟁

- OTT 서비스가 유료방송의 경쟁자로 부상하고 있으나, 방송법상 규제 대상으로 포섭되지 못하여 규제 형평성의 문제가 발생한다는 지적이 지속되고 있음

(1) 진입규제, 소유·경영규제

- 유료방송 플랫폼사업자(IPTV, 케이블TV, 위성방송)는 엄격한 허가 과정을 거쳐 시장에 진입하며 주기적으로 재허가 과정을 거침
- 또한, 일간신문, 뉴스통신, 외국자본의 소유 지분을 49%로 제한
- OTT 사업자는 부가통신사업자로서 단순히 신고만으로 시장 진입과 서비스 유지가 가능하며, 소유규제의 대상에서 제외되어 있음

(2) 점유율 규제

- 유료방송 플랫폼사업자의 경우 전체 유료방송시장에서 시장점유율이 33%를 넘지 못하도록 규제
- OTT 사업자는 해당 사항 없음

- 5 -

OTT Services Regulation

(3) 내용규제

- 유료방송의 방송채널사용사업자(PP)에 대해서는 ‘방송심의에 관한 규정’을 적용하여 방송 프로그램 내용에 대한 엄격한 사후 심의를 적용
- OTT 사업자는 부가통신사업자로서 정보통신망법에 의해 사업자의 심의 신청이나 이용자의 유해정보 신고가 있는 경우에 한정하여 심의가 이루어지며, ‘정보통신에 관한 심의규정’이 적용됨

(4) 편성규제

- 유료방송 플랫폼사업자의 경우 공통적으로 의무재송신과 의무편성(의무채널구성), 채널변경 승인 등 엄격한 편성 규제를 적용 받으며, 종합유선방송에는 지역 채널 편성 의무를 부여
- 방송채널사용사업자(PP)에 대해서는 국내 제작 방송 프로그램의 의무 편성 비율 적용
- OTT 사업자는 해당 사항 없음
- ※ OTT 사업자의 편성 행위에 대한 판단: 만약 앱을 통해 서비스할 경우, 앱 장터가 하나의 ‘채널’ 이고 앱을 각각의 ‘프로그램으로 볼 수 있어, 앱 장터 안에서 앱을 배열하는 행위를 편성으로 볼 수 있음²⁾

(5) 광고규제

- 방송채널사용사업자(PP)에 대해 방송광고 허용 유형을 세부적으로 규정하고 광고 시간을 제한하는 등 엄격한 포지티브 규제를 적용하고 있으며, 상당수의 방송광고 금지(시간대 제한)품목을 규정
- OTT 사업자는 해당 사항 없음

2) 주정민(2017), “OTT 서비스의 확산, 규제 및 정책방향”, mimeo.

- 6 -

OTT Services Regulation

규제 비교: 유료방송 vs. OTT

적용 규제		유료방송	OTT
진입규제	허가/승인 (재허가/ 재승인)	<ul style="list-style-type: none"> • 종합유선방송, 위성방송, IPTV: 허가 • 종합편성, 보도전문, 홈쇼핑채널: 승인 	<ul style="list-style-type: none"> • 신고
	등록	<ul style="list-style-type: none"> • 종합편성, 보도전문, 홈쇼핑채널을 제외한 나머지 PP: 등록 	
소유·경영 규제	소유/경영 규제	<ul style="list-style-type: none"> • 일간신문, 뉴스통신사의 방송소유 지분 제한: 종합유선방송, 위성방송, IPTV 각 49% • 방송채널사용사업(PP)의 경영 규제: 전체 PP 매출의 33% 상한 	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 사항 없음
	외국자본 규제	<ul style="list-style-type: none"> • 종합편성채널 20%, 보도전문채널 10% • 종합유선방송, 위성방송, IPTV, PP: 49% 	
점유율 규제	시장점유율 규제	<ul style="list-style-type: none"> • 유료방송 전체 시장점유율 33.3% 	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 사항 없음 ※ 매체합산영향력 지수 산정 시 N스크린 시청행태 조사 반영, 유튜브 시청행태 시범 조사 실시
	시청점유율 제한	<ul style="list-style-type: none"> • 매체합산 영향력 지수 산정 결과에 따른 시청점유율 30% 제한 	

내용규제	방송심의	<ul style="list-style-type: none"> • '방송심의에 관한 규정' 적용 • 방송 프로그램 내용에 대한 사후 심의 	<ul style="list-style-type: none"> • '정보통신에 관한 심의규정' 적용 ※ 사업자의 심의 신청이나 이용자의 유해정보 신고가 있을 경우
편성규제	프로그램 편성	<ul style="list-style-type: none"> • 오락 장르 50% 이하 편성: 종합편성채널 • 시청자 평가 프로그램 주당 60분 이상 편성: 종합편성채널, 보도PP 	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 사항 없음
	국내 제작 방송프로그램 편성	<ul style="list-style-type: none"> • 국내 제작 방송 프로그램의 의무 편성: PP 40% 이상 등 • 국내 제작 애니메이션의 신규 편성 의무: 종합편성채널(매출 700억원 이상) 1% 이상 등 	
	채널 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 전체 운용 채널 수 70개 이상 편성 • 의무편성채널: 종합편성채널, 보도PP(2개 이상), 공공채널(3개), 공익채널(분야별 1개 이상), 종교채널(3개), 장애인복지채널(1개) • 지역 채널 편성: 종합유선방송 • 시청자 자체 제작 프로그램 방송(요청시) 	

광고규제	방송광고 허용 유형 및 시간량	<ul style="list-style-type: none"> • 광고 시간 제한: 방송프로그램 편성시간 당 평균 17%, 최대 20% 초과 금지 • 간접·가상광고 시간 제한: 방송 프로그램 시간의 7% 이내 • 가상광고 허용 장르: 운동경기 중계, 오락, 스포츠 분야의 보도 • 간접광고에 대한 시청권 보호의무 규정 • 중간광고 횟수 및 시간 제한: 프로그램 길이에 따라 광고 횟수(45분 이내 1회 등)와 시간 제한(매회 1분 이내) 	• 해당 사항 없음
	협찬고지	<ul style="list-style-type: none"> • 협찬고지 위치(화면 하단)와 고지자막 크기(전체 화면의 1/4 초과 금지) 제한 • 1회 고지 45초 이내 • 행사 및 예고방송에서 협찬고지 횟수 제한: 3회 	
	미디어랩	<ul style="list-style-type: none"> • 종합편성채널: 미디어랩을 통한 위탁판매 	
	공익광고	<ul style="list-style-type: none"> • 공익광고를 전체 방송시간의 0.05% 이상 편성 	
경쟁규제	방송광고 금지품목	<ul style="list-style-type: none"> • 부분규제(시간대 제한): 고열량저영양, 대부업, 17도 이하 주류 등 • 전면규제(광고 금지): 의료인/의료법인/의료기관, 전문의약품 등 	• 해당 사항 없음
	경쟁상황평가 금지행위	<ul style="list-style-type: none"> • 전체 방송시장 대상 • 전체 방송사업자 해당 	

쟁점 (II): 국내 OTT와 해외 OTT 간 공정경쟁

- 넷플릭스 등 해외 OTT 사업자들의 국내 진출 이후 OTT 시장에서 국내사업자와 해외사업자 간 콘텐츠 수익 배분 방식의 차이 및 망 이용대가 지급 방식의 차이로 인해 국내사업자에 대한 역차별 문제가 제기되고 있음
 - 해외 OTT 사업자의 콘텐츠 수익배분 방식과 기존의 모호성 및 정보 비공개에 따른 불투명성 문제
 - 협상력의 차이에 따른 수익배분의 불균형과 차별 이슈
 - ISP와 OTT 사업자 간 망 이용계약 및 망 이용대가 지불과 관련된 국내·외 사업자 차별 이슈
- 현재로서는 이용 가능한 자료의 부재로 인해, 프로그램 거래 시장 및 네트워크 접속 시장에서 불공정행위가 발생했는지 또는 국내·외 OTT 사업자 간에 '부당한' 차별이 발생했는지의 여부 등을 엄밀히 판단하는데 한계가 있음
 - 인접시장에 미칠 수 있는 부정적 영향을 최소화하고 공정경쟁 기반을 확립할 수 있도록 향후 관련 자료 확보 노력 및 면밀한 모니터링이 필요함
- 해외 OTT 사업자의 국내 진출 이후 방송콘텐츠 제작 및 거래 시장의 생태계에는 긍정적 영향과 부정적 영향이 함께 나타나고 있음

(i) 긍정적 영향

- 글로벌 유통망 제공으로 한류 확산 및 안정적인 해외시장 매출에 기여
- 국내 콘텐츠 제작사의 주요 수요처로 기능하여, 콘텐츠 제값 받기 및 제작환경 개선에 기여
- 디지털 광고 시장 성장

(ii) 부정적 영향

- 콘텐츠 시장 종속 가능성 및 해외 유통망 독점화 우려
 - 국내 가입자 데이터 가치의 활용을 통한 국내 콘텐츠 시장 독점 우려
 - 넷플릭스의 투자 유치를 위해 특정 장르 중심으로 기획할 경우 오히려 다양성 저해
- 유튜브, 넷플릭스, 페이스북 등 해외 OTT(CP)들이 국내에 막대한 트래픽을 유발하면서도 적정 망 이용대가를 지불하지 않고 있다는 소위 ‘무임승차’ 논란은 필연적으로 국내 OTT 사업자들에 대한 역차별 이슈를 촉발하며, 궁극적으로 국내 콘텐츠 산업의 경쟁력을 제한하는 요소로 작용할 수 있다는 문제 제기로 이어짐
 - 국내 ISP들은 망 투자·운영비용 등을 고려할 때 해외 OTT(CP) 사업자들이 국내에서의 트래픽 전송에 대해 적정 수준의 망 이용대가를 지불하지 않고 있다고 주장하지만, 글로벌 사업자와의 협상력 차이에 의해 국내 OTT(CP)에 비해 낮은 망 이용대가를 받거나 전혀 받지 못하는 실정인 것으로 파악됨
 - 한편, 국내 OTT(CP)들은 글로벌 사업자들이 지불하지 않는 망 비용이 자신들에게 전가되는 가능성을 적극 경계하면서, 동일 계위 상호 정산 방식을 채택하고 있는 현행 인터넷 상호접속제도의 폐기와 무정산 방식으로의 회귀를 주장하는 등 관련 사업자 간 대립과 논쟁이 점점 격화되고 있음

-
- 국내의 사업자에게 동일하게 적용 가능하고 집행력도 확보할 수 있는 OTT 제도화 방안을 적극 모색할 필요가 있으며, 특히 **국제통상협정(WTO/FTA 등)과의 합치 여부에 대한 검토가 필요함**

(i) 공정거래법 등에서 규정하고 있는 **역외적용**을 전기통신사업법에 도입하는 방안

- 자유무역의 관점에서 역외적용에 내재한 일방적(unilateral) 성격이 얼마나 강한지, 역외적용에 의한 조치의 범위가 얼마나 포괄적(comprehensive)인지, 그리고 역외적용에 기초하는 개별 조치들이 WTO/FTA의 근본 취지 및 협정상 의무와 양립할 수 있는지의 이슈

(ii) 전기통신사업법에 **국내대리인 제도**를 도입하는 방안

- 역외 서비스 사업자에게 대리인 또는 서버를 국내에 설치하도록 의무화하는 규정이 한미 FTA 현지 주재 조항(협정 당사국이 서비스 공급을 위한 조건으로 공급자에게 현지국에 어떤 형태의 기업 설립이나 거주자 요건을 요구해서는 안 됨)과 합치되는지의 이슈
- ※ 한미 FTA에 저촉되지 않는 선에서 이용자 보호를 위해 금지행위 조사 관련 자료 제출 의무, 규제기관과의 협조 등 EU GDPR 수준으로 도입 가능하다는 견해가 있음

OTT 규제에 대한 시각

- OTT 규제 체계 정비와 관련하여 다음과 같이 세 가지 서로 다른 관점이 제시될 수 있음³⁾

(1) 규제 찬성

- 전통적 방송에 비해 전송하는 방식(best effort network)만 다를 뿐, 실시간·비실시간 방송을 제공하는 것은 동일함
- 편성력과 공연성을 보유하고 상당한 영향력을 미치고 있음
- 이용자 관점에서도 전통적 방송과의 차별성을 느끼지 않고, 코드커팅/셰이빙 등 기존 방송서비스와 경쟁관계를 보이고 있음
- ☞ 기존 유료방송서비스에 준하는 지위 부여 및 규제 수준 설정

3) 이종관(2019), “방송법제 개편과 OTT 정책 방향 세미나 토론문”, 국회 언론공정성 실현모임·국회입법조사처·한국언론정보학회 세미나(2019.1.16.) <방송법제 개편과 OTT 정책 방향 세미나: 통합방송법안을 중심으로> 토론 자료; 홍종윤(2019), “미래지향적 OTT 정책 방향의 모색”, 한국방송학회 세미나(2019.3.28.) <방송미디어 산업의 혁신과 공정경쟁 촉진을 위한 바람직한 OTT 정책 방향> 발표 자료 참조.

(2) 규제 반대

- 전통적 방송 개념과 상이함은 물론 인터넷을 기반으로 제공됨으로써 표현의 자유를 보장하고 개방과 혁신의 주체가 되어야 함
- 시청자 및 시장경쟁에 미치는 영향력이나 경쟁 관계가 명확히 판단되지 못하고 있음
- 자칫 시장의 혁신을 저해함으로써 산업발전에 역행할 수 있음
- ☞ 비규제 영역으로 존치하고 규제 유보 주의 적용

(3) 규제 신중(중도적 견해)

- 전통적 방송과는 구분되는 규제체계를 적용하되,
- 시장 혁신은 지원하고 공정경쟁과 이용자 보호, 유해콘텐츠 규제 등 공익적으로 꼭 필요한 최소한의 규제만을 적용
- ☞ 최소한의 사업자 지위만 부여하고 규제 수준 별도 설정

검토 및 제언

- OTT에 대한 규제 고려시 핵심 키워드: ‘공정경쟁’ & ‘혁신’
- (i) OTT 서비스에 대한 규제를 기존 유료방송서비스와 동일한 수준으로 끌어 올려 ‘상향 평준화’ 하고자 하는 논리가 설득력을 얻기 위해서는, 무엇보다 **경쟁상황평가 결과 두 서비스 간의 대체성이 충분하여 동일한 시장으로 획정되는 것이 전제되어야 함**
 - 그러나 코드커팅, 코드셰이빙 현상이 뚜렷이 관찰된 미국의 경우와는 달리, 낮은 ARPU가 고착화된 국내 유료방송시장 환경에서 OTT 서비스와 기존 유료방송서비스 간 대체성에 대한 실증적 근거는 아직 부족한 상황임
- (ii) 오히려 현 시점에서 OTT와 유료방송서비스 간 공정 경쟁의 기반을 마련하기 위해서는 **유료방송시장에 적용되는 규제 전반에 대해 합리성 검토를 수행함으로써 기존 사업자의 혁신을 저해하는 불합리한 규제 요소들을 식별하고 규제 완화(하향 평준화)를 모색하는 것이 바람직함**
 - 앞에서 살펴본 바와 같이 현재 우리나라 유료방송시장에 대한 규제는 과도한 수준으로 과거 아날로그 시대의 규제 틀에서 크게 벗어나지 못한 채 새로운 시장 흐름을 반영하지 못하고 있음
 - 사전(*ex ante*)규제, 포지티브 규제에서 이용자보호를 중심으로 하는 사후(*ex post*)규제, 네거티브 규제로 방향 전환 모색

- (iii) OTT의 확산과 활성화가 주는 시사점: 이용자의 선택이 제한적이었던 과거와 달리 유료방송시장에 대한 규제가 완화되더라도 시청자의 권익이 현저히 침해되는 일은 발생하기 어려울 것(← **신유형서비스로부터의 경쟁 압력 및 시청자의 선택권 확대·강화**)
- (iv) OTT를 기존 방송법 체계에 포함시켜 규제를 강화·적용하고자 하는 주장의 경우, 사실상 이로부터 얻고자 하는 규제 실익이 분명하지 않으며, 이러한 제도 변화가 현 시점에서 필요불가결한 조치라고 볼 수도 없음
 - OTT 사업자가 부가통신사업자의 지위를 갖는 현행 분류 체계 하에서도 최소한의(필수적인) 이용자보호를 위한 내용 규제는 충분히 가능하며, 필요한 경우 정보통신심의규정의 정비를 통해 보완할 수 있음. 즉, 이는 규제기관의 역량과 의지의 문제이며, 반드시 규제공백의 문제라고 보기는 어려움
 - 자료 확보의 문제 역시 방송사업자 지위 부여가 필수적인 전제 조건이라고는 볼 수 없음. 예컨대, 현행 분류 체계 하에서도 경쟁상황평가 대상을 전기통신사업자로 확대하는 사업법 개정을 통해 OTT 사업자에게 자료 제출 의무를 부여할 수 있음. 단, 모든 부가통신사업자에게 자료 제출 의무를 부여할 필요는 없으므로, 일정 가입자 수 이상 사업자로 한정하는 등의 방법을 통해 의무 부여 대상을 제한하여 운용의 모를 살릴 필요가 있음
 - 향후 수평적 규제체계를 전면 도입하여 방송통신 통합 분류 체계를 고안한 후 OTT 서비스를 적절히 위치시키는 것이 바람직함

(v) 기본적으로 OTT에 대한 규제의 문제는 인터넷 상 표현의 자유 문제와 연계될 수밖에 없으므로, 신중한 접근이 요망됨

- 헌법적 관점에서의 인터넷은 의사 표현의 매개체이고, 의사 표현 매개체로서의 인터넷을 둘러싼 법적 문제는 필연적으로 표현의 자유 문제와 연동될 수밖에 없음⁴⁾
- 기존의 방송과는 달리 인터넷 매체는 개방성, 상호작용성, 탈중앙통제성, 접근용이성 등의 특성을 가지므로, 이러한 구조적 특성으로 인해 정보에 대한 이용자 선택권이 보장되고 정보 다양성이 확보될 수 있다면 국가에 의한 공적 규제의 정당성이 약화됨

(vi) 결국 OTT 서비스 규제와 관련하여 현 시점에서 필요한 조치는 다음 두 가지로 요약됨

① 주요 OTT 사업자에 대한 회계자료 제출 의무 부과

- 향후 OTT 서비스의 발전과 경쟁상황 변화에 대해 지속적인 모니터링을 수행하는 것이 필수적임을 고려해볼 때, 정밀한 경쟁상황평가의 수행을 가능하게 하는 전제 조건으로서 주요 OTT 서비스 사업자에 대한 기본적인 회계자료 제출 의무를 부과할 필요가 있음
- 콘텐츠 수익 배분 관련 자료, 망 이용대가 관련 자료 포함
- 특히 국내 시장에서 영향력이 급증하고 있는 해외 OTT 사업자 관련 기초자료 확보가 시급

② 글로벌 사업자에 대한 규제 실행력 확보

- 특히 이용자보호의 관점에서 접근 필요

4) 황성기(2017), "OTT 서비스 규제기준에 관한 연구: 내용적 규제를 중심으로", 《법학논총》 34(1), 1-25.

(vii) 기술 발전과 시장의 추세 변화를 반영하여 등장한 새로운 서비스를 기존의 방송시장 구조에 끼워 맞추어 편입시키는 방향이 아니라, 새로운 미디어를 중심으로 기존 방송시장의 변화와 혁신을 추동할 수 있도록 근본적인 관점의 전환이 필요함

- OTT의 확산 배경에는 시공간을 아우르는 이용자 자율성 및 참여 증대와 같은 혁신적 측면이 내재하고 있으며, 이러한 혁신의 가능성은 모든 사업자들에게 열려 있음⁵⁾
- 즉, OTT의 확산은 기존 사업자들에게 위기 요인임과 동시에 기존 서비스를 혁신하고 확장하는 기회 요인이 될 수도 있다는 점에 주목할 필요가 있음

5) 홍종윤(2019), "미래지향적 OTT 정책 방향의 모색", 한국방송학회 세미나(2019.3.28.) <방송미디어 산업의 혁신과 공정경쟁 촉진을 위한 바람직한 OTT 정책 방향> 발표 자료.

목 의 의

1 방송제도개선 추진반 1차 통합회의('19.4.23) 회의록

■ 개 요

- (일시/장소) 2019. 4. 23(화) 10:00~ / 방통위 상황실
- (참석자) 전문가 7인, 방통위 6인, KISDI 3인 총 16인
 - 전문가 : 이준웅 교수, 정준희 교수, 홍대식 교수, 김정현 교수, 최경진 교수, 이은주 책임연구원, 최세경 연구위원
 - 방통위 : 허욱 상임위원, 김동철 국장, 장봉진 과장, 이정아 서기관, 김소정 주무관, 이남표 정책연구위원
 - KISDI : 이종원 실장, 황준호 연구위원, 정은진 연구원

■ 주요 내용

① 추진반 구성 및 운영계획 보고

- '제도개선 추진반 운영 계획' 및 '세부 운영방안' 보고

② 추진반 논의 아젠다 관련 의견

- 방송, 책무, 공익성 등 기본 개념에 대한 정의가 일관되어야 함
- 1, 2분과 내 중복되는 논의를 정리하고, 양분과에 모두 해당되는 내용은 통합회의에서 함께 논의하여 다양한 의견을 청취해야함
- 전통적인 방송의 공급자 중심 시각을 탈피하고 이용자 관점에서 통합적인 수평적 규제체계 마련이 필요
- 해외 주요국의 규제 및 제도 개선 동향이 유용할 것으로 기대됨

- 별첨 제안서 형태로 규제기관의 재정비 및 부처 개혁의 필요성도 강조할 수 있음

③ 추진반 운영 방식 관련 의견

- 효율적인 논의를 위해 분과회의에서 주제별로 전문가 위원 1인이 발제하고 다른 위원이 토론하는 방법으로 진행

< 논의주제별 발제 및 관심주제 논의 >

- 공민영 구분기준 및 규제철학
- 방송의 정의
- 방송산업 재원구조
- 공영방송의 공적책무
- 민간영역 규제합리화
- 수평적 규제체계
- 서비스 분류체계
- OTT 등 규제방안 및 공정경쟁

- 각 분과에서 논의한 내용은 통합회의를 거쳐 전체 추진반원이 함께 논의할 수 있도록 중간점검 회의를 개최
- 분과 운영 전에 전체 목차를 구성하는 것이 우선되어야 함
- 회의록 정리는 구체적인 내용 모두 적는 속기록 방식보다는 주요 내용을 요약하되 추진반 보고서에 공개되는 것을 전제로 함

■ 향후 계획

- 차기 회의 : 1분과 1차 회의 5월 13일, 2분과 1차 회의 5월 20일

2 방송제도개선 추진반 1분과 1차 회의('19.5.13) 회의록

■ 개 요

- (일시/장소) 2019. 5. 13(월) 08:30~ / 프레스센터 17층
- (참석자) 전문가 4인, 방통위 6인, KISDI 2인 등 총 12인
 - 전문가 : 이준웅 교수, 홍대식 교수, 정준희 교수, 이은주 책임연구원
 - 방통위 : 허욱 상임위원, 김동철 국장, 장봉진 과장, 이정아 서기관, 김소정 주무관, 이남표 정책연구위원
 - KISDI : 이종원 실장, 정은진 연구원

■ 주요 내용

① 목차 구성안 발제

- '목차 구성안' (위원 1)
 - 방통융합 관련 과거 논의와 비교, 중장기적 시대 정의를 인터넷 융합시대 또는 스트리밍 시대로 명명
 - 방송구조 개편을 위한 방송네트워크 효율화, 지역성 구현 방식의 변화와 내실화 관련 내용을 추가했으며, 연구반 발제가 아닌 회의 자료로 준비 가능
- '중장기 방송통신 규제 개선 및 혁신정책 수립 연구목차(안)' (위원 2)
 - 현 시대 정의가 필요하다는 점에 동의함. 규제체계 개선 및 혁신의 방향 결정시 콘텐츠의 질과 적정 가격, 다양성, 보편적 서비스 등 이용자 관점의 이익을 반드시 고려해야함
 - 크게 방송 생태계 규제 이슈와 방송 생태계 진흥 이슈로 구분해 목차 구성하고, 과거 연구에서 다룬 바 있는 방송기술 관련 논의는 이번 추진반에서 제외하는 것이 바람직함

○ ‘방송 및 미디어 연관 법제 개선을 위한 논의 영역’ (위원 3)

- 1) 고품질성, 창의성, 혁신성, 사회적 위험 등 내용적 측면의 가치 규범과 접근성, 보편성 등 전달적 측면의 가치규범을 고려해야함
- 2) 보존해야할 영역, 재구성해야할 영역, 정리해야할 영역을 구조적으로 개편하고 현재의 지상파를 고도화시킴으로서 공공콘텐츠를 발전시킬지, IP 위주의 산업에서 공공섹터를 보장할지 논의 필요
- 3) 공영방송과 지상파방송 분리 여부 및 재원 기준의 공공성의 층위를 구분 방안을 향후 논의에 포함

○ ‘방송규제체계 개선방향 목차안’ (위원 4)

- 목차는 크게 1) 규제환경의 변화와 규제체계 방향설정, 2) 주요 개념의 정의, 3) 매체 공공성 재정립 개선방안 제시, 4) 방송환경 재구조화로 구성
- 이용자 선택의 변화를 고려하여 방송영역의 해체를 진단할 필요가 있으며 제도 개선의 최종 목표는 이용자 선택과 후생의 극대화를 위한 공급 콘텐츠의 고품질화와 다양화가 되어야 함
- 허가·승인·등록대상 방송사업자에 대해 명확히 구분하고, 법적 영향력의 범위와 법 집행 권한을 개념적으로 정리해야 할 것임
- 공영방송 지배구조 관련 논의도 포함해야 하며, 공영방송을 포함한 모든 방송사업자의 공적 의무를 정리하고 이용자보호를 위한 불만 처리제도는 부처 통합을 통해 달성할 필요 있음

○ ‘민간영역 방송 규제 합리화 방안’ (위원 5)

- 민간영역 대상으로 현행 사전·사후규제 구분체계를 구조·행위 규제 구분체계로 이행해야. 특히 행위 규제 합리화가 중요
- 입법 과정에서 유인합치적 규제가 될 수 있도록 노력해야함

② 목차안 관련 의견

- 방통위 출범 이후 10년의 성과를 평가하고 향후 5년 시장 및 제도 전반에 영향을 미칠 변화 동력을 예측해야함
 - 중장기 과제(ex. 10대 과제)를 설정하고 우선순위를 제시할 것
 - '콘텐츠 경쟁력 강화 방안'을 목차에 포함하여 해외진출, 한류진작을 위한 제도 개선 방안을 고려해야함. 사회 분화와 사회적 위험을 감안한 내용규제가 중요한 이슈로 다뤄질 것으로 예상
 - 질적 경쟁을 활성화하기 위해 과감한 퇴출 기준도 논의하기 바람
- 좋은 프로그램을 만들어 시청자로부터 선택받을 수 있도록 하는 공급적 다양성을 고려해야 하며 상업방송 또한 사회문화적 공공기관으로서의 역할을 고려해야함
- 방송사업자 진영을 공영·민영으로 이원화하지 않고 보다 세분화하여 논의하기 바람

■ 향후 계획

- 차기 회의 : 통합회의, 5.27(월) 10시 과천청사

3 방송제도개선 추진반 2분과 1차 회의('19.5.20) 회의록

■ 개 요

- (일시/장소) 2019. 5. 20(월) 11:00~ / 달개비 컨퍼런스룸
- (참석자) 전문가 4인, 방통위 6인, KISDI 3인 등 총 13인
 - 전문가 : 황용석 교수, 최경진 교수, 김정현 교수, 최세경 연구위원
 - 방통위 : 허욱 상임위원, 김동철 국장, 장봉진 과장, 이정아 서기관, 김소정 주무관, 이남표 정책위원
 - KISDI : 이종원 실장, 황준호 연구위원, 정은진 연구원

■ 주요 내용

① 2분과 목차 구성안 발제

- '목차안' (위원 1)
 - OTT 성장으로 인한 변화를 주체별로 진단, 지향할 비전과 전략은 이용자 권익 보호, 규제·활성화 과제, 현행 법체계 개편의 세 가지로 구성
 - 방송/시청각미디어서비스의 구분(1단계), 방송내 서비스 분류체계 개편(2단계), 서비스별 역할·시장원리·규제원리 정립(3단계) 등 방송통신 융합시대에 부합하는 법제도 경계의 단계적 마련이 핵심임
- '목차안' (위원 2)
 - 1) 방송서비스에 수평규제체계 도입 필요. 현행 방송 정의를 재검토하여 전송계층과 콘텐츠계층으로 분류하고 구체적인 기준 마련할 것 (ex. 콘텐츠계층: 공·민영, 종합·전문편성, 프로그램제작능력 기준 등)
 - 2) OTT 서비스는 정의와 유형 분류 마련하고 주요 이슈를 진단하여 제도 개선 방안 도출

○ ‘새로운 10년을 위한 방송(통신)정책의 방향’ (위원 3)

- 1) 방송 공익성 재구조화, 2) 수평규제체계 정립, 3) 공정경쟁과 혁신 장려를 정책의 목표로 설정
- 공정경쟁 여건 조성을 위한 방안을 다각적으로 논의하되 대표적으로 시장지배사업자의 기준을 마련하고 사후규제를 강화해야함
- 서비스 혁신과 시청자 권익 보호를 목표로 OTT 서비스와 미디어 커머스 촉진, 블록체인기반 시청자 참여제도 도입 등 고려 가능

○ ‘초디지털 환경에서 방송개념의 확장과 제도개선방안’ (위원 4)

- 초디지털화, 방송시장 확장에 따라 방송정책의 가치설계와 방송법상 방송개념을 재검토해야 함
- 통신분야의 합산규제와 요금규제 등 인접매체 규제법과의 관계성 검토, 분쟁조정기구 강화, 사업자의 자료제출·통계조사참여 의무 확보 등 방송제도 검토 및 개선방안 마련 필요
- 제도개선의 방향은 1) 방송법내 특별법 마련 등 규제 거버넌스 개편, 2) 허가·승인·등록대상 구분 등 제도적 관점에서 방송 확정, 3) 개별 시장별 제도 논의의 순으로 구성

○ ‘방송제도개선 추진반 목차안’ 보고 (위원 5)

- 수평적 규제체계에 대한 환상에서 탈피해야 함
- 최근 금융의 변화도 방송과 유사함. 금융이 국민경제의 기반이 된다는 이념 하에 ‘기타 금융서비스’ 분류를 신설하여 신규 서비스의 시장 진입을 촉진하되 행위규제를 모든 금융서비스에 공통적으로 부과(EU Payment Services Directive 2 또는 ‘PSD2’ 사례참고)
- 해외서비스대상 세수 확보와 표현의 자유 보장, 미성년자·피해자 보호 등 국내이용자 편익 보장을 위해 해외사업자도 시장에 진입할 수 있도록 해야 함

② 목차안 관련 의견

- 용어 정의(ex. 이용자(능동적 시청자))의 통일 및 방송개념에 대한 관점(ex. 확장, 해체 등)의 정리 필요
- 향후 5년을 내다보는 관점에서 방송 및 유사서비스를 포괄할 수 있는 대분류 개념이 가능할지 검토
- ‘수평적 규제체계’에 대해서는 개인마다 이해하는 정의와 구현 방안이 다르기 때문에 용어 사용에 유의해야함
 - 해외에서 사용한 개념을 그대로 차용하는 것은 바람직하지 않음. EU에서도 가이드라인으로 제시하고 있으며, 그에 대한 적용은 각 국가별 상황에 맞게 적용하고 있음
 - 제도개선 추진반을 통해 미디어 환경변화와 우리나라의 상황에 맞는 미래지향적 규제 체계를 마련할 필요가 있음
- 추진반에서 제도개선의 방향과 철학에 대해 합의할 수 있으나, 단일 정책방안을 도출하기는 어려울 것으로 예상되므로 그 경우에는 다수의견과 소수의견을 정리하는 것도 하나의 방법임

■ 향후 계획

- 차기 전체회의 : 5.27(월) 10시 방통위 회의실

4 방송제도개선 추진반 2차 통합회의('19.5.27) 회의록

■ 개 요

- (일시/장소) 2019. 5. 27(월) 10:00~ / 방통위 정보화교육장
- (참석자) 전문가 7인, 방통위 6인, KISDI 3인 등 총 16인
 - 전문가 : 이준웅 교수, 정준희 교수, 이은주 책임연구원, 홍대식 교수, 김정현 교수, 최세경 연구위원, 황용석 교수
 - 방통위 : 허욱 상임위원, 김동철 국장, 장봉진 과장, 이정아 서기관, 김소정 주무관, 이남표 정책연구위원
 - KISDI : 이종원 실장, 황준호 연구위원, 정은진 연구원

■ 주요 내용

① 통합목차 구성안 보고

② 목차 구성안에 관련 의견

- 지난 1, 2분과 회의에서 추진반원이 제시한 목차안을 종합적으로 잘 정리한 것으로 보여짐
- “II. 방송제도 개선방향”에 보고서의 문제의식과 정책목표 보완 필요
 - 기술·사회적 변화뿐만 아니라 최근 정책쟁점(ex. 규제이원화, 가격 분쟁, 국내-해외사업자의 마찰)과 방송중심의 미디어 개편 필요성을 언급하면 본 보고서의 정당성 확보에 용이할 것
 - 이용자의 선택지 및 최대효용 극대화를 정책목표로 해야할 필요
 - 정책목표는 경쟁 활성화, 이용자 보호, 다양성 촉진 등 구현 가능한 수준으로 구성하는 것이 바람직

- 보고서 전반적으로는 산업 진흥 및 규제 완화의 방향성을 담아야 시장에 인센티브가 될 수 있을 것
- “II.-1. 그간의 성과”는 방통융합이후 10년간 제도에 대한 평가 및 진단을 담아야 함
- 분과별 회의 진행하며 목차순서 및 계위는 지속적으로 검토 필요
 - “III-4. 지역성 구현 기반 확대”는 미디어체계의 균형발전이라는 상위 개념으로 구분 가능
 - “IV. 방송재원의 위상 정립 및 다각화”는 수신료 등을 포함하고 있어 공영방송 역할관련 논의로 통합 가능
- 분과 간 일관성 유지를 위해 신규서비스의 기존 방송산업 대체성과 사업 분류 확정에 대한 위원들의 의견을 미리 검토할 필요 있음
 - 모든 위원이 동의할 수 있는 정책목표를 먼저 도출하는 작업 필요

③ 추진반 운영 방식 관련 논의

- 추진반 운영의 목표는 향후 5년간 방통위가 추진해야할 제도적 방향에 대한 중심축을 세우는 것. 세부적이고 구체적인 과제는 향후 과제로 제시할 수 있음
- 효율적인 진행을 위해 방통위와 KISDI에서 우선 “II. 방송제도 개선 방향”을 논의하고 분과별 회의 운영 과정에서 위원 의견을 청취, 7월 통합 회의에서 보다 정교하게 목차를 정비하고자 함

■ 향후 계획

- 차기 회의 : 1분과 2차 회의 6월 10일, 2분과 2차 회의 6월 12일

5 방송제도개선 추진반 1분과 2차 회의('19.6.10) 회의록

■ 개 요

- (일시/장소) 2019. 6. 10(월) 16:30~18:30 / 토즈 종로점
- (참석자) 전문가 4인, 방통위 4인, KISDI 2인 등 총 10인
 - 전문가 : 이준웅 교수, 홍대식 교수, 정준희 교수, 이은주 책임연구원
 - 방통위 : 장봉진 과장, 이정아 서기관, 김소정 주무관, 이남표 정책위원
 - KISDI : 이종원 실장, 정은진 연구원

■ 주요 내용

① 회의 운영방식

- 회의자료는 대외비로 관리하되 회의록은 이후 추진반 결과보고서를 통해 공개예정이며 전차 회의록 확인 부탁

② 방송제도 개선방향(안)에 대한 논의

[1, 2분과 논의 사항 관련]

- 통신은 '00년대 후반에 전송계층을 통합하고 '19년에 등록으로 전환, 수평규제체계로 전환. 유튜브부터 mVoIP까지 모두 부가통신서비스 인데 VOD, 넷플릭스 등 경계영역서비스를 어떻게 다룰지 논의가 필요하며 2분과에서 OTT 분류를 본격적으로 다룰 것으로 기대
 - 1분과에서는 방송법, IPTV법상에서 다루고 있는 기존 방송서비스에 대한 공적영역과 민간영역에 대한 분류와 규제 철학, 규제방식을 어떻게 재정립할지를 다룰 것임

[공적영역 / 민간영역 구분 기준 관련]

- 공적영역/민간영역 구분은 이원화 가능한 미디어 영역처럼 오해할 수 있으며 미디어 시장 내에서 행위자가 누구인지를 일컫는 것이 적절
 - 1) 허가로 독점사업자를 지정하는 기존 관점과 2) 특정 목적을 실현하도록 하는 영조물(공사) 관점이 겹쳐있으며 3) 제3의 영역이 발생하는데 즉, MBC와 SBS는 독점된 허가를 받되, 지주회사와 사기업으로서 이익을 내고, 목표는 공적인 이익에 수행 하고 있음
 - KBS같은 영조물(공사) 방식으로 넣고, 민간방식은 네거티브 방식으로 추구하는 이익이 공공의 이익에 효과를 가질 수 있도록 해야 할 것임. 공통규범(공정성, 소수자 문제, 거짓정보 규제)는 공민영역 모두 갖춰야 함 (위원 1)
- ‘영역’은 결국 재원을 구분기준으로 함. 두 개의 영역은 비대칭적이며 공적 영역이 사업자 수도 적고. 규모도 수신료 때문에 제한될 것임. 영역 대신 ‘재원구조에 따른’으로 구분기준을 변경하는 것이 바람직하며, 제도 개선 효과를 보려면 새로운 규범을 만드는 것이 아니라 기존 규범을 해체하고 사업자 자율규제를 복돋아야 함 (위원 2)
- 공적영역은 시장이 미치지 않는 공공재를 뜻하는 것으로 시장 실패 영역이며 민간영역은 시장의 영역임. 그러나 KBS도 광고와 상업적인 활동을 하므로 순수한 공공재가 아님. 공공재적 영역이 어디까지 남아 있는지 살펴보고 나머지는 시장영역으로 구분해야 함 (위원 3)
- 제3영역에 있는 사업자는 공민영 여부를 정부가 결정하기 보다는 사업주체가 결정하도록 해야 함. 즉, 공적 역무의 자기선언과 그에 따른 책임으로 재개념화할 필요가 있음 (위원 2, 위원 3)
- 오히려 종편·보도PP가 등 민간단이 이용자에게 공적 서비스를 제공하는 경우도 있으며 가짜뉴스가 자꾸 발생하기 때문에 이용자 관점으로 준공영식으로 재정비하는 것도 필요 (위원 4)

- 1분과 논의 핵심은 공영방송을 어떻게 할 것인가, 민간영역을 얼마나 자유롭게 해주고, 최소한의 규범을 정립하는 것임
- 공민영 분류기준 관련 KBS, EBS를 공적 영역에 넣으면 MBC와 SBS 나머지 지상파를 어떻게 분류할 것인지에 대해 차기회의에서 추가 논의 필요
- 공민영 영역의 구분에 따른 규제철학 및 규제체계 정립 보다는 정책목표와 비전을 먼저 설정하고 미디어 영역에서 사업자별로 추구해야할 가치와 규제방안을 정리하는 방식 검토 필요 (위원 5)

[정책목표 관련]

- 방통융합시대에서 기존의 규제 때문에 사업자들이 어려워하는 부분이 있는데 규제완화만이 능사인지 사회적, 국가적으로 지킬 영역이 있는지 정책목표를 명확히 할 필요 (위원 6)
- 새로운 서비스와, 이를 제공하는 사업자의 수가 많아져야 함. 기존 사업자들이 영역을 확장하거나, 인수합병을 하거나, 신규 서비스에 투자하는 등의 방송 활성화 방향성을 목표로 내세워야 하며, 시청자와 시민에게 더 많은 선택을 준다는 것으로 정당화 가능함
- ‘고품질’, ‘더 많은 선택’ 이 두 부분이 목표가 되어야함. 고품질은 공영방송사가, 더 많은 선택은 민간영역에서 해야 함 (위원 2)
- 공공서비스 강화보다는 지상파방송 자체를 ‘고도화’해야 함. 지상파 다채널화를 국내 바로 적용하기는 쉽지 않지만, 제3영역으로 불리는 지상파 영역을 영국의 PSB와 같이 할 필요가 있음 (위원 1)
- 정책목표 최상위에 1) 이용자 복지를 두고 하위개념으로 2) 시청자 선택과 3) 콘텐츠 고품질화를 두는 것으로 정리함. 이후 2분과 회의에서 논의되는 정책목표를 추가하는 방안 검토 (위원 5)

③ 방송의 개념에 대한 논의 (위원별 사전준비 자료 자유토론)

- 방송은 기술이나 재원구조, 지배구조에 국한되는 것이 아니라 실제 구속되지 않은 역무 특성이므로 방송역무제공자만 두면 되며, 방송역무제공자의 핵심 특징은 편성권에 있음. 미디어시장은 내용제공자, 망사업자, 플랫폼역무제공자, 방송역무제공자로 구분 (위원 2)
- 통신법에는 전송'역무', 고시단에 이동통신'서비스' 용어를 사용하고 있음. 방송법에서 편성이라는 개념이 협소한 개념인 점도 고려해야. editorial responsibility 또한 마찬가지로 임. OTT는 aggregator로 불렸으며, 지금의 배열은 curating 이라고도 부름
 - 편성이라는 개념을 어떻게 바꿔서 정의할 수 있을지 고민해야 하며 이에 따라 방송의 정의가 바뀔 수 있음 (위원 3)
- 지금까지 방송을 느슨하게 만들어서 확장하는 방식만 했는데, 우리가 포괄하려면 audiovisual service가 되었던 새로운 개념을 만들어야함
 - 기술적으로 방송과 유사한 것을 채널서비스 등으로 하위 서비스를 만드는 것이 1안이며, 무료보편적인 서비스를 하는 것으로 방송을 축소하는 방안이 2안인데, 1안이 더 바람직함 (위원 1)

■ 향후 계획

- 차기 회의 : 6.18(화) 10:00 / 방통위, 방송의 개념 및 공영방송의 공적책무 및 평가방안 발제
- 3차 통합회의는 7월 8(월) 오후, 10(수) 오전, 11(목) 오전, 18(목) 오전, 19(금) 모두 가능, 17(수) 위원 1명 제외 나머지 가능
 - 6.12일 2분과 위원들 일정 확인 후 최종 회의날짜 통보 예정

6 방송제도개선 추진반 2분과 2차 회의('19.6.12) 회의록

■ 개 요

- (일시/장소) 2019. 6. 12(수) 1:30~3:30 / 토즈 광화문점
- (참석자) 전문가 3인, 방통위 4인, KISDI 2인 등 총 9인
 - 전문가 : 황용석 교수, 김정현 교수, 최세경 연구위원
 - 방통위 : 김동철 국장, 장봉진 과장, 이정아 서기관, 김소정 주무관
 - KISDI : 황준호 연구위원, 정은진 연구원

■ 주요 내용

① 회의 운영방식

- 회의록은 이후 추진반 결과보고서를 통해 공개예정이며 전차 회의록 확인 부탁

② 방송제도 개선방향(안)에 대한 논의

[정책 목표 관련]

- 1분과 논의 결과, 정책목표 최상위에 이용자 복지를 두고 하위개념으로 시청자 선택 다양화 및 콘텐츠 고품질화를 두는 것으로 정리하였으며 2분과 회의에서 논의되는 정책목표를 추가하고자 함
- 이용자 후생 극대화가 중요하다는데 동의하나 상위 개념으로 '사회 후생 극대화'를 둘 수 있음. 이용자 후생 극대화뿐만 아니라, 산업의 동태적 효율성 증대, 기술적 발전, 투자 촉진 등의 시장발전을 최적화하는 것도 추진반 논의 대상에 포함될지 검토 필요 (위원 1)

- 수평적 규제체계에서 경제법적 사후규제와 내용규제가 두 중심축. 내용영역에서 공익성의 결과로 기대되는 이용자 편익 증진이 있지만, 경제적 측면에서는 기술발전에 대한 제도적 수용이 중요. 영상산업의 메가트렌드에 논의를 집중해야하는 이유 (위원 2)
- 규제 불확실성 감소도 정책 목표로 두어야 함. 공정경쟁·다양성·혁신의 가치를 실현해야함 (위원 3)

③ 해외 주요국 융합시대 방송통신 규제동향 (위원 4 발제)

- EU는 '18년 <Electronic Communications Code> 제정을 통해 전자상거래지침으로만 규율되어온 OTT·소셜미디어 등의 '정보사회서비스'를 전송계층의 '전자커뮤니케이션서비스(ECS)' 규율에 포함 (위원 4)
 - '18년 <시청각미디어서비스 지침> 개정을 통해 동영상공유플랫폼(VSP)에 대한 규율을 시청각미디어서비스 지침에 포함
- 규제 범위가 넓어졌으나, 최소한의 규제를 부과하는 것이 유럽의 정책방향임. 현행 국내 방송법을 바탕으로 규제범위만 넓힐 경우 유럽식 수평규제체계와는 다를 것 (위원 2)
- 국내 규범이 국제통상조약과 충돌되지 않는지 검토 바람 (위원 5)
 - 국제조약에서 부가통신영역 사업자의 행위규제는 진입규제, 소유규제에 국한됨. 국내 망법에서 해외사업자에 대한 불법행위에 대한 규제 적용 가능 (위원 2)
 - 이용자 보호를 목표로 하는 행위 규제는 국제조약과 충돌하지 않을 것으로 판단 (위원 1)

④ 수평적 규제체계 국내 적용 및 한계 (위원 2 발제)

- 현재 국내 온라인 동영상 시장에서 해외 사업자의 점유율이 높으며, 해외 사업자의 매출(광고 매출 등)에 대한 세금 부과가 현실적으로 어려움 (위원 2)
 - 유럽과 같이 규제 범위를 넓히되, 현행 국내법과 같은 수직체계를 유지한 상태에서 부가통신사업자에게 방송법과 같은 구체적인 내용 규제를 부과하는 것에 반대
 - 경쟁법적 규제와 이용자 보호 관점으로 장기적인 제도적 수용성을 높이는 것이 바람직함
 - 콘텐츠 계층에서의 수평적 규제체계 도입시 지상파 vs. 나머지로 이원체제로 분리할지 단일체제로 구성할지 논의해야함
- '플랫폼' 개념을 콘텐츠와 전송계층의 혼합으로 활용하고 있어 개념 정의에 유의해야함 (위원 2)
 - 유럽의 VSP(동영상 공유 플랫폼) 개념은 퍼블리셔·광고시장·이용자를 연결한다는 면에서 다면 네트워크 중개사업자이기 때문에 플랫폼 용례로 적합
- TV-like 개념이 유럽에서 폐기되었다고는 하나, OTT를 어느 정도 방송과의 유사성을 기준으로 그룹핑하는 작업도 필요(위원 1)

■ 향후 계획

- 차기 회의 : 7.3(수) 10:00 / 과천청사
 - 방송통신서비스 분류체계 발제
- 3차 통합회의는 7.18(목) 10:00 / 과천청사
 - 1, 2분과 통합 중간점검

7 방송제도개선 추진반 1분과 3차 회의('19.6.18) 회의록

■ 개 요

- (일시/장소) 2019. 6. 18(화) 10:00~12:00 / 과천청사 안내동 회의실
- (참석자) 전문가 4인, 방통위 5인, KISDI 2인 등 총 11인
 - 전문가 : 이준웅 교수, 홍대식 교수, 정준희 교수, 이은주 책임연구원
 - 방통위 : 김동철 국장, 장봉진 과장, 이정아 서기관, 김소정 주무관, 이남표 위원
 - KISDI : 이종원 실장, 정은진 연구원

■ 주요 내용

① 방송의 개념 정의 (위원 1 발제)

- 방송을 특징하는 것은 편성주체(editorial-ship), 사회적 영향력으로 정할 수 있으며, 지금까지의 방송 개념은 기술, 서비스, 지배구조 등 다양한 층위를 혼재되어 있어 방송 자체에 본질적이지 못했음
 - 기존 방송이 설비에 의존하다 보니 좁은 의미였고 방송과 유사한 서비스를 하는 경계영역이 등장해서 혼동이 일어나므로 방송을 네트워크가 아닌 행위로 규정하여 분리할 필요
- 공영방송은 제도적인 개념으로 국가마다 다르며, 미연방대법원에 따른 공익성은 ① 제한된 주파수 사용(일종의 특권, 면허사업자), ② 가정 침투성(영향력), ③ 법으로 정한 공공성으로 인해 규정
 - 우리나라는 ③번 성격이 강함하며, 공공성은 '자기 규율성'의 관점에서 사업자가 직접 규정하고 법적으로 인정되면 된다고 생각
 - 공영방송이 되고자 하는 사업자는 자사가 수행할 공적 책임을 목록(대외방송, 장애인 방송, 공정한 뉴스 등)으로 정하고, 제도적인 조건으로서 정관과 지배구조를 갖추고, 그에 따라 설명책임 의무를 수행하며, 책임을 이행하지 못할 경우 규제기관의 규제대상이 됨

- 공영방송에 대한 구분은 학계에 크게 2가지가 있으며 ① 영조물(공사)로 존재하는 것으로서 공영방송과 달리 ② 공적 서비스에 집중하는 방향으로 주된 학계 논의가 흘러가고 있음 (위원 2)
 - ① 영조물(공사)로 지정해 의무와 재원을 주는 방식은 법적 안정성이 있다는 장점이 있으며 ② 법적으로 공적서비스를 규정하고 사업자가 공적 책임을 지게 하는 것은 자원 운영과 책임성이 강화된다는 장점이 있을 것임 (위원 3)
 - 영조물(공사)을 법으로 정하여 공적책임을 지워주는 3안을 제안 (위원 1)
- MBC의 공영방송 여부에 대한 논의가 필요하며 공영방송으로 선언하려면 시장경쟁에서 이득이 있어야하는데, 한국에서 공영방송으로 선언하는 것이 시장에서 불리하게 인식 (위원 4)
 - Channel 4는 수신료를 받지 않고 BBC와 차별화해 광고서비스를 하고 있으며 시청률이 떨어져서 여러 대책을 논의했는데 공적 서비스를 메인으로 지탱하기 위한 다양한 상업서비스를 개발했으며, MBC도 같은 전략을 추구해야 것임 (위원 2)
 - 뉴스는 의무와 권리를 모두 가지는데 한국에서는 영향력을 통해 시장적 영향력을 넓히는 식으로 왜곡되어 있음

② 공영방송 공적책무와 평가방안 (위원 2 발제)

- 법에서 정한 책무는 느슨하고 선언적인데 비해 평가는 다양하게 실시하고 있음. 공영방송 뿐만 아니라 모든 사업자에게 동일하게 평가하며 이를 재편하기 위해 책무는 구체적으로 만들고, 평가는 책무에 맞춰서 단순화할 필요 (위원 2)
 - KBS는 추상적으로 국민에게 설명책임을 저왔는데, 이사회가 방통위에 얘기하는 경우는 거의 없고, 집행부가 국회와 방통위에 설명하고 있음. BBC는 이사장이 설명책임을 있고 우리도 이사회가 사장을 선임했기 때문에 이사회가 설명책임을 져야 함

- 공영방송의 공적책무는 시행령 단위에서 협약 형태로 구체화해야. 기본책무+특별책무(UHD 등). 방송사 협약제안서→방통위 검토→협약 초안→방통위 방송사간 협의→공표 순의 방법이 있음
- BBC 이외 다른 방송사의 설명책임 수준은 BBC는 포지티브 목록이 많고, ITV는 네거티브 목록 위주임
- Ofcom이 BBC를 관리감독하면서 발표한 최근 사례와 공영방송에 대한 재허가 기준, 방송평가와 차별화된 항목이 무엇인지 검토 필요
- 현행 평가 시스템에서는 과거에 대한 평가 점수에 비해서 미래 계획에 대한 약속평가 점수는 매우 약한 편임
- BBC는 칙허장과는 별개로 agreement를 DCMS랑 맺는데 굉장히 구체적인 책무와 계약을 담고 있음

③ 기타 논의 사항

- ① 의무는(duty) 법의 명령에 의한 것으로 위반시 법적 처벌
- ② 책무(obligation)은 의무와 구분되며, 약속하고 받았기 때문에 갚아 하는 것으로 수신료에 의해 발생하는 것으로 이해 가능
- ③ 책임(responsibility)은 모든 주체가 스스로 선언하는 것으로 자신이 책임을 수행하는 것에 대해 설명해야함 (위원 1)
- 법적으로 의무는 미이행시 제재대상이나 책무는 선언적임. 소비자 보호는 소비자기본법으로 바뀌었으며 소비자기본법에 소비자 책무 (obligation) 조항이 있음. 책임(liability)은 법적으로 배상이 따름. accountability는 법에 없음 (위원 5)

■ 향후 계획

- 차기 회의 : 7.18(목) 10:00, 3차 통합회의 과천청사
- 7.25(목) 10:00 1분과 4차 회의 과천청사 안내동 5호 회의실 (방송재원, 규제완화방안 발제)
- 8월말 1·2분과 통합회의는 워크숍 형태로 개최 예정

8 방송제도개선 추진반 2분과 3차 회의('19.7.3) 회의록

■ 개 요

- (일시/장소) 2019. 7. 3(수) 10:00~12:00 / 과천청사 안내동 회의실
- (참석자) 전문가 4인, 방통위 5인, KISDI 3인 등 총 12인
 - 전문가 : 황용석 교수, 김정현 교수, 최경진 교수, 최세경 연구위원
 - 방통위 : 김동철 국장, 장봉진 과장, 이정아 서기관, 김소정 주무관, 이남표 정책연구위원
 - KISDI : 이종원 실장, 황준호 정책위원, 정은진 연구원

■ 주요 내용

① 방송통신 분야 사업분류체계 개편을 위한 논의 (위원 1 발제)

- 방송이란 '커뮤니케이션 자유'를 보호하기 위한 '여론영향력에 대한 공적 개입' 대상으로 제도적 개념임. OTT의 여론형성력 및 공적 개입 필요성을 인정하는 바, 기존의 방송법상 방송의 개념을 탈피하고자 함 (위원 1)
 - 수평규제체계의 동일서비스 동일규제 원칙을 지향하되 여론형성력과 거래상 영향력의 차이에 따라 공적 개입의 차이 허용
 - 분류체계의 3가지 안 : ①방송법 개편을 고려한 사업분류(안), ②방송법 내 동영상서비스를 포함하는 사업분류(안), ③(가칭)방송통신법 마련을 고려한 사업분류(안)
- 전송-콘텐츠 계층에 따라 기존 방송과 통신 사업을 모두 포괄하는 방안을 추천. '방송통신영상미디어서비스' 등의 새로운 용어를 고안하고 기존 방송서비스에서 지상파방송을 나머지 유료방송(PP 및 실시간 OTT)를 구분하는 등의 구체적인 설계내용을 제안함

- ‘방송’은 학계 내외에서 넓은 의미로 사용되며 국민여론과 민주주의에 연계한 정치적 의미도 내포하는 용어임. 현재의 방송 의미를 확장해 OTT에 적용하는 것을 경계함 (위원 2)
 - 기존 ‘방송’의 넓은 용례를 인정하여 오히려 현행 방송법상 방송을 다른 명칭으로 작명하는 것을 제안 (위원 3)
 - 공통적인 사업자를 분류하는 과정에서 이를 통칭하는 용어에 대한 고민 필요함. 종합적으로 편성하는 채널(지상파 + 종편PP)을 한데 분류하는 방안 제안 (위원 4)
- 장기적으로 전송설비 계층은 통합될 것이며, 전송설비사업자를 허가제로 규율하되 다른 사업자들의 필수설비 접근권을 보장할 필요가 있음 (위원 5)
 - 1분과에서 현행방송법을 의식하지 않고 미래지향적으로 논의한 결과, 방송설비와 통신설비의 구분 의미가 없다는 점에 동의함. 개인적으로 공영방송을 예외로 한 전송설비(전송플랫폼) 계위는 콘텐츠와 분리하여 등록대상으로 규율해야한다고 봄 (위원 6)
 - 그러나 현행 방송제도는 역사적으로 전송수단에 대한 통제, 사업자 규제법이었기 때문에 전송망 구분의 완전한 폐지는 현실적으로 어려움. 권역의 재설계도 불가피 (위원 7)
- 콘텐츠 단에서는 ‘편집책임’ + ‘일방향성’을 기준으로 OTT까지 규율 대상으로 포섭하되 공영방송만 분리하고 나머지 콘텐츠 사업자는 등록제 시행 (위원 5)
 - 경계영역의 사업자도 시장에 진입할 수 있도록 진입규제 완화하고 경쟁법적 규제와 콘텐츠 규제를 부과하면, 콘텐츠 다양화, 고품질화를 달성할 수 있을 것

- 기존에 언급된 ‘편집책임’ 등의 개념을 활용하여 규율대상을 정의하되 과잉일반화 문제를 방지하기 위해 네거티브 리스트를 만들어야 함 (위원 7)
 - 전송계층과 콘텐츠계층의 면허를 이원화하여 콘텐츠 사업자는 등록제 시행. 전송과 콘텐츠의 분리가 어려운 지상파 사업자에게는 두 개의 면허 부여 가능
 - 단 강제등록제는 위헌적 요소가 있으므로 유럽의 네트워크 규제법과 같이 일정 수준 이상의 영향력이 인정되는 사업자만 등록하는 방안도 고려 가능
 - 등록제 시행을 통해 콘텐츠 계위에서 사업자들이 자유롭게 서비스를 제공하도록 하고 등록된 사업자에게 분쟁조정절차, 교육지원 등의 혜택이 제공되어야 함
 - 또한, 신문법 등 인접법 상 이중 등록 문제도 해결 필요
- 전송설비에 대한 규제모델의 단계적 제도마련 방안을 향후 발제에서 깊이 다뤄주기 바람 (위원 8)

2 영국 출장 결과보고 (위원 2 발제)

- 공정위는 SK와 Pooq의 합병심사를 위해 지상파 콘텐츠의 보편적 제공이 필요하다는 관점에서 타 OTT 서비스에의 차별적 제공 가능성을 우려하고 있음 (위원 9)
 - BBC의 경우 BBC Studio에서 판권 수익 창출 사업을 일임. 지상파 합작 OTT서비스(‘Britbox’)를 통해 독점제공하는 한편으로는 Netflix에 일부 콘텐츠를 제공하는 등 창구 다양화 시도 (위원 2)

③ AVMSD 협의자료 주요내용 보고 (서면자료 대체)

④ 기타 논의 사항

- 미래에는 OTT 서비스가 보도채널에 상응하는 콘텐츠를 제공할 것에 대비해야 함 (위원 9)
 - 종편·보도PP의 등록제 전환 검토 필요 (위원 6)
 - '편집책임'과 '일방향성'에 따라 규제 필요 (위원 5)
 - 이는 언론법적 관점에서 일관되게 규율해야 (위원 1)
 - 보도사업자 특정시 유사보도의 문제 발생 (위원 2)

■ 향후 계획

- 차기 회의 일정
 - 7.18(목) 10:00/ 방통위, 3차 통합회의
 - 7.31(수) 10:00/ 방통위, 4차 2분과 회의
OTT 서비스 규제방안 발제
 - 8월말 1, 2분과 통합 워크숍 예정

9 방송제도개선 추진반 3차 통합회의('19.7.18) 회의록

■ 개 요

- (일시/장소) 2019. 7. 18(목) 10:00~12:00 / 방통위 심판정
- (참석자) 전문가 6인, 방통위 5인, KISDI 3인 등 총 14인
 - 전문가 : 이준용 교수, 이은주 책임연구원, 홍대식 교수, 황용석 교수, 김정현 교수, 최세경 연구위원
 - 방통위 : 허욱 상임위원, 양한열 국장, 장봉진 과장, 이정아 서기관, 김소정 주무관
 - KISDI : 이종원 실장, 황준호 연구위원, 정은진 연구원

■ 주요 내용

① 그동안 추진반 분과회의 운영경과

- 논의 과제 중 시청자 권익보장을 위한 제도를 추가적으로 검토할 필요가 있으며, 시민단체·사업자·시청자 의견수렴방식보다는 정책 마련의 주체로 참여하는 방식을 고민하겠음

② 방송제도개선 추진반 중간보고(안)

○ 1분과 논의결과

- II. 방송제도 개선방향, III. 방송규제체계 개선(공민영방송 체계개편, 공영방송의 공공성 확보) 보고

○ 2분과 논의결과

- V. 인터넷융합에 따른 미래지향적 규제체계 정비(기존 규제체계에 대한 논의, 해외사례, 미래지향적 서비스 분류 체계) 보고

③ 비전과 정책목적 관련 쟁점

- 비전(안)을 제시하되 규제의 지향점에 맞추어 표현할 필요
 - 비전(안) '이용자 복지 및 사회적 후생'을 학술적 용례와 충돌하지 않도록 수정해야 함 (위원 1)
 - 이용자 복지뿐만 아니라 기업혁신을 통한 장기적, 동태적 효율성 증진, 시청각매체산업 활성화, 생태계 조성을 달성해야 함(위원 2, 위원 3, 위원 4)
 - 경제적·산업적 관점보다도 방송 산업의 영향력을 고려한 사회문화적 가치의 향상 및 제고에 초점 (위원 5, 위원 6)
- 정책목표(안) 보다는 제도개선의 목적을 제시하되 상하위 목표 간 위계와 논의주제와의 관련성을 고려하여 수정할 것을 제안
 - 정책목표(안)의 주제(ex. '방송콘텐츠의 고품질화')와 부제(ex. '공영방송 공적 가치 회복') 간 논리적 위계를 살펴보고 방송콘텐츠의 고품질화'는 타 정책목표의 부제로 조정 필요 (위원 3, 위원 6)
 - 추진반의 목적은 전반적인 정책제도, 추진체계 수립이 아닌 규제체계 논의에 집중할 필요 (위원 4, 위원 5)
 - 추진반에서 직접적으로 다루지 않는 주제('이용자 선택의 다양화', '방송콘텐츠의 고품질화')는 연관성이 다소 떨어짐 (위원 5)

④ 공영방송 정의 및 공적채무 관련 쟁점

- 공적 채무는 사회적 영향력, 재원, 운영주체 등에 의해 부여되는 것으로 공영방송은 구조적 보장과 정부에 의한 제공이 전제되나, 자기규율성에 따른 공적 채무수행이 현실적으로 가능한지 의문 (위원 4, 위원 5)
- 기존 사업자중심 방송 정의를 역무중심 방송 정의 체계로 전환할 필요성을 인식했기 때문. 법으로 정한 공적 채무에 따라 해당 역무를 제공하는 사업자를 공영방송사로 규정하는 방안을 1분과에서 제안함 (위원 3)

- 현행 영조물(공사) 제도의 혁신부재, 비효율성 등의 단점을 감안 하였을 때, 두 가지 안을 모두 검토할 필요 있음 (위원 6)
- 공공성의 정의에 대한 합의 부재(ex.내용의 공공성 vs. 정부제공)로 인한 불필요한 혼돈 발생 가능 (위원 1)

㉕ 방송통신서비스 분류체계 쟁점

- 1, 2안은 김성수 의원 발의 방송법 개정안 분류체계와 큰 틀에서 유사하므로 보다 미래지향적인 서비스 분류체계 개선을 위해 장기적으로 3안을 선택하여 세분화하여 추진할 필요 (위원 6)
 - 통합회의 결과, 1분과와 2분과가 수평규제체계로의 이행의 필요성에 대해 합의를 이룬 것으로 이해함 (위원 4, 위원 7)
 - 다만 3안에서 플랫폼을 채널, 콘텐츠, IP서버를 중계, 제공하는 개념으로 정의하는 등 개념적 정의를 보완해야 함 (위원 5)

■ 향후 계획

- 7.24까지 중간보고서에 대한 추진반 위원 검토 의견 요청
- 차기 회의 일정
 - 7.30 10:00, 4차 1분과회의 방송재원 발제
 - 7.31 10:00, 4차 2분과회의 OTT규제방안 발제
 - 8.26 14:00, 광화문 4차 통합회의

10 방송제도개선 추진반 1분과 4차 회의('19.7.30) 회의록

■ 개 요

- (일시/장소) 2019. 7. 30(화) 10:00~12:00 / 방통위 회의실
- (참석자) 전문가 3인, 방통위 4인, KISDI 3인 등 총 10인
 - 전문가 : 정준희 교수, 홍대식 교수, 이은주 책임연구원
 - 방통위 : 장봉진 과장, 이정아 서기관, 김소정 주무관, 이남표 정책위원
 - KISDI : 이종원 실장, 황준호 연구위원, 정은진 연구원

■ 주요 내용

① 방송시장 재원구조 (위원 1 발제)

- 선행연구에서 방송광고시장의 정체, OTT 서비스의 시장 잠식 등 방송시장 현황에 대한 자료를 구할 수 있음. 이해 당사자들간 격론과 협의 또한 정책수립에 유용할 것으로 판단 (위원 1)

② 방송재원의 위상정립 및 다각화 (위원 2 발제)

- 방송사업자 주재원을 무료방송과 유료방송으로 구분하는 것은 불필요. 공적 재원과 민간 재원으로 구분하여 개선방안 도출
 - 시청자 입장에서 시청플랫폼은 대부분 유료라는 점에서 무료방송의 현실적 가치 부족하다고 판단. 무료 지상파 플랫폼 고도화가 전제되어야 무료방송의 가치를 실현할 수 있는데 반해 매체환경변화를 고려했을 때 시의적절하지 않음 (위원 3, 위원 4)
- 시민사회 요구를 감안, 공영방송의 무료보편적 서비스 제공 목표 마련이 필수적임 (위원 3)
 - 무료보편적 서비스 제공은 시설 투자가 쟁점이기 때문에 수신료로

제공하는 것은 불가능. 수신료 활용은 다매체시대 콘텐츠 접근성 확대 목표와 연계되어야 적합함 (위원 4)

- 방송네트워크 효율화 파트와 연계해서 무료보편적 서비스 제공 필요성 및 제공방안을 보고서에 추가(위원 2, 위원 5)

○ 1. 재원현황 분석, 2. 재원 배분과 시장 확대방안 논의, 3. 공적재원/민간 재원 중심의 개선 방안 논의 순으로 전개 필요

- 서론에 광고, 가입료, 수신료, 홈쇼핑 등 부대수익의 4가지 재원 논의하며 기존 사업자들이 중첩된 영역과 각 재원별 성장 가능성 및 한계를 분석할 수 있을 것 (위원 4)

- 마지막 재원배분에 관한 개선방안 이슈는 수신료, 방발기금, 방송광고, 콘텐츠를 중심으로 구성하되, 뉴미디어 서비스 활성화를 통한 재원 확대는 2분과에서 함께 논의하기를 기대 (위원 2)

○ 해외의 공영방송사의 재원 다변화 사례 논의

- BBC는 공적영역이 훼손되지 않는 범위에서 Studio와 Worldwide 합병법인의 콘텐츠 유통의 상업적 수익기반 확대를 꾀하며 여기서 창출한 수익을 BBC에 재투자하여 선순환 구조를 달성하고자 함 (위원 5, 위원 6)

3] 추진반 운영 관련 의견

- 추진반 논의에 대한 이해 부족 및 건강 악화로 이은주 책임연구원의 추진반 향후 참석 어려움 표명

■ 향후 계획

- 8.13(화) 10:00/ 광화문, 5차 회의 홍대식 교수 규제완화 방안 발제
- 8.20(화) 10:00/ 과천, 6차 회의, KISDI 발제, 방통위 담당자 참석

11 방송제도개선 추진반 2분과 4차 회의('19.7.31) 회의록

■ 개 요

- (일시/장소) 2019. 7. 31(수) 10:00~12:00/ 과천청사 안내동 회의실
- (참석자) 전문가 4인, 방통위 4인, KISDI 3인 등 총 11인
 - 전문가 : 황용석 교수, 김정현 교수, 최경진 교수, 최세경 연구위원
 - 방통위 : 장봉진 과장, 이정아 서기관, 김소정 주무관, 이남표 정책위원
 - KISDI : 이종원 실장, 황준호 연구위원, 정은진 연구원

■ 주요 내용

① 융합서비스 중장기 규제방안 (위원 1 발제)

- 2018년 유럽연합은 수평규제체계 하에 EECC 발효 및 AVMSD 개정에 합의하여, EECC와 AVMSD는 표지 및 규율대상 요건을 달리하여 각각 전송계위와 콘텐츠계위의 규제를 관할
 - EECC는 기능적 등가성을 근거로 개인간 통신서비스까지 ECS의 개념을 확장, AVMSD는 비디오공유플랫폼으로 적용대상 확대하여 점진적 규제 적용
- 중단기적으로는 방송 속성과 통신 속성을 구분하여 규제를 이원화 하는 방안 제안. 유럽의 AVMS 요건*을 참조하여 광의의 방송 콘텐츠 서비스를 규정하고 통합방송법에 포함하는 방안이 바람직
 - * 상업성, 공중대상, 프로그램으로서 콘텐츠, 미디어서비스제공자의 편집책임
 - 장기적으로 수평적 규제체계로 완전 전환하는 방안을 제안함
- 국내 정보통신망법의 특별법 우선주의를 감안했을 때, 방송법에 OTT를 포섭하는 것만으로도 전송-콘텐츠 계층의 규제 분리를 달성할 것으로 기대 (위원 2)

- 점진적 규제 적용시 결국 전송수단에 따른 차등이 될 것을 우려 (위원 3)
- 유럽 EECC가 '중대한 시장력(significant market power)'을 지닌 사업자에 별도의 의무를 부과한다는 계획이 공정경쟁법상 시장 지배력(market dominance) 규제의 사전규제 형태에 불과했던 지금까지의 해석과 다를지 여부를 사례로써 확인해야함 (위원 4)

② 미래지향적 서비스 분류체계 재논의 (위원 5 발제)

- 3차 통합회의 결과로 채택된 미래지향적 서비스 분류체계 '제3안'에 대한 위원들의 검토
 - 원안에 따르면, 콘텐츠와 전송계위로 구분하고, 콘텐츠는 시청각 미디어서비스와 방송통신콘텐츠서비스로 구분, 다시 시청각미디어 서비스는 실시간서비스와 주문형 서비스, 공유형 서비스로 구분함 (위원 5)
 - 공영방송은 분류표에 포함하기 적합하지 않다는 의견을 드림. 오디오서비스 중 채널을 보유하는 라디오, Skylife 오디오채널을 방송통신콘텐츠서비스로 분류하는 것은 바람직하지 않음 (위원 3)
 - '플랫폼 서비스'는 용어의 정확성이 떨어져 구체적인 정의가 필요. '채널거래시장과 콘텐츠거래시장에서의 망기반 다면시장 사업자'로 정의할 수 있음 (위원 2)
- 시청각미디어서비스 내 주문형 서비스와 공유형 서비스의 세부 구분에 대한 위원들의 개별 의견 수용
 - 콘텐츠 독점권, 편집책임성을 가진 주문형사업자와 그렇지 않은 사업자를 구분하는 것이 바람직함. 공유형 서비스는 주문형 서비스의 하위 개념으로 포함 (위원 3)

- 국내 판례는 포털의 편집권 및 미디어로서의 지위를 인정함. 공유형 서비스에 주문형 서비스와 비슷한 사전규제가 부과될 것으로 판단 (위원 1)
- 각 분류별 규제차등화 여부에 따라 구분 필요 (위원 4)
- 주문형 서비스에 대한 규제가 기존 방송법과 유사해질 것을 감안하여 공유형 서비스는 별도로 구분할 수 있어야함 (위원 2)
- 독일 소셜미디어 규제 및 영국 온라인 유해물 규제를 참고하면 공유형 서비스 사업자에 대한 규제는 콘텐츠 게시자에 대한 처벌과 근본적으로 구분됨 (위원 5)
- 단일안 도출이 어려울 경우, 쟁점이 남은 부분에 대한 위원 의견 청취 필요 (위원 6)

■ 향후 계획

○ 차기 회의 일정

- 8.16(금) 10:00/ 과천, 5차 2분과 회의 OTT 규제방안 발제
- 8.21(수) 10:00/ 과천, 6차 2분과 회의
 미래지향형 서비스 관련 발제
 방발기금 징수대상 확대방안 논의도 포함

12 방송제도개선 추진반 1분과 5차 회의('19.8.13) 회의록

■ 개 요

- (일시/장소) 2019. 8. 13(화) 10:00~ / 토즈 광화문점
- (참석자) 전문가 3인, 방통위 4인, KISDI 3인 등 총 10인
 - 전문가 : 이준웅 교수, 정준희 교수, 홍대식 교수
 - 방통위 : 장봉진 과장, 이정아 서기관, 김소정 주무관, 이남표 정책위원
 - KISDI : 이종원 실장, 황준호 연구위원, 정은진 연구원

■ 주요 내용

① 민간영역 방송규제 합리화 방안 (위원 1 발제)

- 원칙적으로 대체 가능한 규제수단 중에서는 가급적 규제 수준이 낮고(사전<사후, 구조<행위) 시장친화적인 대안적인 규제를 선택 함으로써 방송관련 법제도의 시장경제적 측면을 보강하고 민간 영역의 활성화를 기대 (위원 1)
- 공적영역과 민간영역의 분리하고 전송영역과 콘텐츠영역의 분리 함으로써, 콘텐츠 영역에서 사회문화적 목적을 실현하고 방송의 기업적 기능을 대변하는 단순전송 기능에는 시장경제적 규제 부과 (위원 1)
- 사업자 중심 규제체계에서 역무 중심 규제체계로의 이행이 필요 (위원 2)
- 소유겸영 규제 등의 완화로써 새로운 서비스가 등장할 수 있도록 장려하고 사업자간 합종연횡의 기회를 제공해야함 (위원 3)

② 국가홍보방송(국제방송)의 현황 및 이슈 (위원 4 발제)

- KBS와 아리랑국제방송의 운영주체 이원화에 따른 기능 및 공적 재원 중복 문제가 발생하고 있음. 국가적 필요에 부합하도록 국가홍보방송 및 정부출자채널의 법적 위상 및 운영 방안을 개선할 필요가 있음 (위원 4)
- KBS World 및 아리랑TV를 통합하기에는 구성원 이질성이 문제될 것. 아리랑국제방송의 경우, 자생능력 및 전문인력에 대한 내부혁신은 필수적. KBS World는 분사를 통해 민간, 해외 사업 활로를 모색하는 것이 바람직하나 내부반발을 예상함 (위원 5)
- 한류 콘텐츠가 유튜브 등으로 소비되고 있는 현시점에서 개국가홍보방송채널 운영의 실효성에 의문을 표함. 지상파 채널의 시간 분할을 통한 관련 콘텐츠 제공이 바람직하다는 의견도 제기된 바 있음 (위원 2)

■ 향후 계획

- 차기 회의 : 1분과 6차 회의 8월 20일

13 방송제도개선 추진반 2분과 5차 회의('19.8.16) 회의록

■ 개 요

- (일시/장소) 2019. 8. 16(금) 10:00~12:00 / 과천청사 안내동 회의실
- (참석자) 전문가 3인, 방통위 4인, KISDI 3인 등 총 10인
 - 전문가 : 김정현 교수, 황용석 교수, 최경진 교수
 - 방통위 : 장봉진 과장, 이정아 서기관, 김소정 주무관, 이남표 정책위원
 - KISDI : 이종원 실장, 황준호 연구위원, 정은진 연구원

■ 주요 내용

① 플랫폼 계층 분류와 제도화의 사례 (위원 1 발제)

- 플랫폼에 여러 개념적 정의가 혼재되어 사용되고 있음. 플랫폼은 ① '물리적인 전송경로' ② '시장으로서의 플랫폼'으로서 양면시장의 중개자 ③ 넷플릭스의 원형과 같은 'reseller로서의 플랫폼' ④ 소셜 네트워크 플랫폼 ⑤ IOS, Android와 같은 '플랫폼의 플랫폼'의 다섯 가지로 개념적 정의를 내릴 수 있음 (위원 1)
- 플랫폼 계층을 분류하기 위해서는 플랫폼의 고유한 특성뿐만 아니라 정책의 목표적 가치, 규제프레임워크의 3가지 요소를 모두 고려하여 matrix를 만들어야 함 (위원 1)
- 유럽의 전자상거래지침에 따라 디지털매개자로서 플랫폼은 소비자 권리보호 이슈에 대해 단순도관으로서 항변(mere conduit defense)이 가능하나, 최근 들어서는 플랫폼의 책임을 강화하는 제도적 시도가 이루어짐 (위원 2)

- '19년 6월부터 플랫폼 규제(Platform Regulation)를 도입하여 플랫폼 사업자가 최종소비자뿐만 아니라 사업이용자(business user)를 보호할 책무까지 부과
- 플랫폼 체계 규율시 인터넷 신문 등록의무제의 제도적 시행착오를 참고할 필요 있음 (위원 1)
 - 신문법은 '인터넷 신문', '인터넷뉴스서비스'의 정의조항을 구분하여 전자는 퍼블리셔(publisher)로서의 편집적 책임을 물고, 후자는 플랫폼(distributor)로서의 공정한 기사배열을 위한 데이터 저장 의무를 부과
 - 기존 '인터넷 신문'의 정의조항에 포함된 상시고용 조건은 접근성 규제의 타당성이 낮다는 이유로 위헌 결정, 시장지배적 사업자를 신문발전기금 지원에서 배제하는 조항은 차별의 합리성이 낮다는 이유로 위헌 결정됨
 - 법적으로 등록을 강제함에 따라 사업권/면허 취득의 자발적 유인이 적고 실태 모니터링이 이루어지지 않아 등록제가 사문화되었다는 문제점이 있으며,
 - 인터넷뉴스서비스 사업자의 편집책임자를 내국인으로 제한하는 조항으로 인해, 구글 등 외국사업자에 규제를 적용하는데 어려움이 있어 개선사항으로 논의되는 중

② OTT 서비스 규제 (위원 3 발제) ※ 발제자료 추후 보완 예정

- 현재 유료방송시장의 균형은 지상파, 홈쇼핑PP, PP, 유료방송사업자 간 복잡한 이해관계로 유지되고 있음. OTT 제도 또한 유료방송 서비스 생태계를 종합적으로 검토하여 도입되어야 함 (위원 3)
- 인터넷기반 서비스로 인해 정보에 대한 이용자 선택권이 보장되고 정보 다양성이 확보되고 있다는 측면을 인정할 필요 있음. 다만,

이용자보호를 위해 해외 OTT 사업자에 대한 규제 실행력을 높이고 유료방송시장 규제완화를 통한 규제 '하향평준화'를 통해 공정경쟁 환경 구축 필요 (위원 3)

- 네트워크 계층의 진입 규제 폐지를 통하여 지역SO도 전국사업을 할 수 있도록 개방 (위원 2)
- 편성규제, 광고규제 등 규제 완화 (위원 3)
- 유료방송사업자에 대한 규제가 지역사업권을 제외하면 없는 현재상황에서 하향평준화를 실현할 수 있는지 의문 (위원 4)

○ 규제체계 안에 전송망사업자와 플랫폼사업자를 별개로 분류하는 방안
에 대한 위원간 찬반 의견 교환, 향후 쟁점으로 보류

- 물리적 전송망을 직접 소유하는 사업자와 퍼블리셔는 구분 필요. 물리적 전송망 사업자는 접근에 대한 보장, 중립의 의무 등 고유한 정책적 의무가 있으며, 퍼블리셔로서의 플랫폼사업자는 단순도관으로 치부할 수 없으며 사회문화적 가치를 수행 (위원 1)
- 분류를 통한 사전규제의 이점이 없으므로, 공정경쟁, 지위남용 등의 이슈를 중심으로 사후적 행위규제로서 규율 가능함 (위원 2)

○ 수평적 규제체계에서 사업자에게 콘텐츠 계층에서의 책임과 네트워크 또는 플랫폼 계층에서의 책임을 별도로 부과 가능 (위원 2)

- 예컨대 배타적 거래, 시장지배력 남용 관련하여 플랫폼 계층으로서 규율되고, 내용심의 관련하여는 콘텐츠 계층으로서 규율 (위원 3)
- 사업권 또는 면허별로 심사할 수 있도록 현재의 수직적 재허가 심사를 재정비할 필요 있음 (위원 1)

■ 향후 계획

○ 차기 회의

- 8.21. (수) 10:00/ 과천, 6차 2분과 회의

14 방송제도개선 추진반 1분과 6차 회의('19.8.20) 회의록

■ 개 요

- (일시/장소) 2019. 8. 20(화) 10:00~12:00 / 방통위 회의실
- (참석자) 전문가 3인, 방통위 7인, KISDI 2인 등 총 12인
 - 전문가 : 정준희 교수, 홍대식 교수, 이준용 교수
 - 방통위 : 양한열 국장, 장봉진 과장, 이정아 서기관, 김소정 주무관, 이남표 정책위원, 백설영 사무관, 김종우 사무관
 - KISDI : 이종원 실장, 정은진 연구원

■ 주요 내용

① 지역성 구현 기반 확대 및 시청자 권익 강화 (위원 1 발제)

- 지역지상과 지역성 구현 기반의 재구조화, 전국사업자에 지역성 구현 의무 부여 필요 (위원 1)
 - 이를 위해, 1) 지역방송사의 결합판매 금지 2) 수중계 비율 기준을 자체제작 비율로 전환, 3) 단계적 소유겸영 규제를 완화하여 투자 유도, 4) 지역권역을 광역화할 것을 제안함
- 지역방송채널을 전국으로 전송할 수 있도록 전국사업권 허용 필요. 기술적 기반 마련을 위해, 지상파도 IP기반 플랫폼 개발을 허용하는 등 새로운 사업권 허가 필요 (위원 2)
- 지역콘텐츠의 전국적 편성이 매출확대에 기여할지 의문. 지역방송사의 생존에는 공적재원 투입과 운영 투명성 제고가 불가피 (위원 3)
- 지역국 폐지는 지역성 가치에 역행. 규제 완화를 통한 지역국 활로 개선 필요하다고 판단 (위원 4)

- 시대적으로 요구되는 지역성이 무엇인지 사회인식 조사 필요. IP기반 지상파 플랫폼 개발은 사업자 유인이 클지 의문이나, 새로운 사업에 대한 허가를 유연하게 발부해야 한다는데 동의 (위원 5)
- 시청자 불만처리 관련하여 내용측면은 방심위에 의지하고, 수신료 등 서비스측면에서는 대응방안이 부재하는 등 방통위 역할 미비 지적
 - 구조적 응답 책임을 강화하고, 허위정보 유포, 청소년 위해 등의 중대한 행위에는 징벌적 과징금을 부과할 것을 제안함 (위원 2)
- 홈쇼핑 또는 유료방송시장에서는 사회문화적 이익뿐만 아니라 재산적 이익 관점에서 시청자 보호가 필요함 (위원 6)
- 시청자위원회 제도의 실효성 제고 필요 (위원 2)
- 지금 시대에 맞는 시청자 참여모델 정립 필요 (위원 4)

2 방송광고 규제 개선 관련 (위원 7 발제)

- 방송광고와 관련된 쟁점을 개선하기 위해 다음의 사항 검토 필요
 - 지상파 방송의 중간광고 허용 등 비대칭 규제를 해소
 - 기타방송광고 유형을 신설하여 신유형광고 규제탄력성 제고
 - 결합판매에 대한 중앙방송사의 지역방송사 견해차를 고려하여 개선안 검토
 - 이해관계 대립을 고려하여 크로스미디어 판매 허용 검토 등 (위원 7)
- 중앙사와 지역방송사의 광고 결합판매방식은 공정거래 원칙을 정면 위반하는 모델 (위원 6)
- 결합판매 폐지시, 중앙방송사에 대한 광고유치 유인 증가하여 광고시장 확대가 기대되나, 신중한 결정이 필요한 사안 (위원 7)

③ 방송편성 규제 개선 관련 (위원 8 발제)

- 비대칭규제를 개선하고 규제 타당성과 실효성 확보 필요
 - 지상파방송사 방송편성 규제 완화
 - 지역민영방송사 편성규제는 수중계 비율 대신 자체제작 편성 비율로 전환
 - 영화/애니메이션/음악 분야별 편성률 인정기준 재정비
 - 국내제작물 인정 기준의 영진위-방통위간 불일치 해소
 - 국내제작물 의무편성제도 폐지안의 경우는 FTA 협정의 협상력을 고려하여 신중하게 결정해야함 (위원 8)
- 본 추진반에서 기본적인 규제 합리화 방향과 철학을 정리하고, 세부적인 것은 각 담당부처와 과에서 논의하는 것이 바람직 (위원 4)

④ 소유겸영 규제 개선 관련 (위원 9 발제)

- 소유규제 완화하고 사후규제로서 대기업의 불공정행위 금지 필요 (위원 2)
 - 편성규제 부과 가능. 시청점유율 제도의 재정비도 필요 (위원 6)
- 중소·지역방송사의 대주주는 엄격한 편성규제 도입시 투자 유인이 축소되어 실질적으로 지역발전과 중소방송사 발전에 효과가 있을지 우려 (위원 3)
- 단기적으로 겸영 규제 완화부터 시작할 수 있음 (위원 1)
- 외국자본 투자제한 완화에 대한 일부 사업자의 니즈도 제기됨 (위원 9)

■ 향후 계획

- 차기 회의
 - 8.26(월) 오후 2:00 / 분과통합 워크숍

15 방송제도개선 추진반 2분과 6차 회의('19.8.21) 회의록

■ 개 요

- (일시/장소) 2019. 8. 21(수) 10:00~12:00 / 과천청사 안내동 회의실
- (참석자) 전문가 4인, 방통위 5인, KISDI 2인 등 총 11인
 - 전문가 : 황용석 교수, 최경진 교수, 김정현 교수, 최세경 연구위원
 - 방통위 : 양한열 국장, 장봉진 과장, 이정아 서기관, 김소정 주무관, 이남표 정책위원
 - KISDI : 황준호 연구위원, 정은진 연구원

■ 주요 내용

① 미래형 방송서비스 지원 (위원 1 발제)

- 4차 산업혁명, 5G, ATSC 3.0 등의 기술적 진보로 방송통신 융합 서비스 및 콘텐츠 다각화, 서비스 고품질화 추진됨 (위원 1)
- 제도적, 정책적 환경이 미래형 방송서비스의 발전을 제약하는 측면을 검토, 미래형 방송서비스 지원 필요 (위원 1)
 - 신기술, 네트워크 진입을 허용할 수 있도록 사전적 기술규제에서 기술중립적 허가체계 또는 임시허가제 도입
 - 전통적인 방송뿐만 아니라 미래형 서비스사업자를 방송통신발전 기금 징수대상 포섭
 - V커머스 사업 육성을 위한 광고의 법적 정의 개선
 - 세분화된 경영, 광고, 편성규제 등을 개선하여 투자 유도 등 제안
- 미디어환경변화에 맞춰, 미디어랩 기반 광고판매, 종교·지역방송의 광고결합판매 체제는 이제 불필요하다고 판단됨 (위원 2)

- 새로운 사업을 촉진하는 기본방향을 제시하되, 사후규제에 대한 검토 필요한 시점. 방송사업자들이 V커머스, 브랜드드 콘텐츠를 이미 도입하고 있음 (위원 3)
- 특정 커머스 또는 신사업을 지원하기보다는 신사업 개발을 촉진하는 체계를 마련하는 것이 정부의 역할로 적합. 자회사 분리 또는 사업 다각화는 개별기업의 자발적 선택에 맡기는 것이 바람직함 (위원 4)
- 신사업 육성을 위한 규제 샌드박스 제도, 임시 허가제도 도입 필요. 先신고, 後규제심사 또는 사후규제로 이용자 후생 증진 (위원 4, 5)
- 신기술로 인한 방송시장 변화 예시으로써, 5G 기술은 방송산업의 제작 효율성에 기여 (위원 4)
 - 다채널중계, 다중사용자 릴레이방송, 인접시장간 융합도 단기적으로 현실화될 콘텐츠 (위원 3)
 - 장기적으로는 관련 부처 간 규제체계 분리로 인해 진흥되지 못하는 자율주행자동차 등 기술도 검토 필요 (위원 6)

② OTT 서비스 규제 (위원 7 발제)

- 기존 유료방송사업자는 1) 진입규제와 소유경영규제, 2) 불합리한 점유율 규제, 3) 내용심의와 관련된 규제수준, 4) 의무편성 등 편성 규제(OTT사업자가 편성행위에 대해 볼 수 있는지에 대한 논의는 있으나 편성으로 보는 의견 다수), 5) 광고규제(시간대 제한, 시간 제한, 금지품목 등) 측면에서 OTT와 규제수준이 다름 (위원 7)
 - 사전규제를 폐지하고, 기존 유료방송서비스에 대한 규제 완화를 통한 OTT-유료방송시장 간 하향평준화가 바람직함. 사업자의 유인과 호환성이 높은 규제를 도입해야 함
- 해외사업자 대리인제도는 국내지사의 퇴출로 이어질 수 있어 우려됨. 등록제 중심의 접근도 신중하게 고려해야 함. 독일과 같이 영향력이 높은 사업자에 한해 규제를 부과하는 방안을 제안함 (위원 4)

16 방송제도개선 추진반 4차 통합회의 워크숍(19.8.26) 회의록

■ 개 요

- (일시/장소) 2019. 8. 26(월) 14:00~18:00 / 상연재 컨퍼런스룸
- (참석자) 전문가 4인, 방통위 11인, KISDI 7인 등 총 24인
 - 전문가 : 정준희 교수, 이준웅 교수, 김정현 교수, 황용석 교수, 최세경 연구위원
 - 방통위 : 허욱 상임위원, 양한열 국장, 장봉진 과장, 이정아 서기관, 김소정 주무관, 이남표 정책위원 등
 - KISDI : 이종원 실장, 황준호 연구위원, 정은진 연구원 등

■ 주요 내용

① 방송제도개선추진반 정책제안서 초안 발제

- 자료 및 추진반 개요 설명
- 1분과 발제 (방송제도 개선방향, 방송규제체계 개선, 방송재원의 위상 정립 및 다각화 등)
- 2분과 발제 (방송·통신·인터넷 융합에 따른 미래지향적 규제체계 정비 등)

② 방송 정의 및 서비스 분류 관련 토론 결과

- 미디어 환경 변화에 따라 방송과 통신을 아우르는 계층(콘텐츠/플랫폼/전송)을 수평적으로 분류하는 방안 제안
 - '시청각 미디어서비스'와 '통신서비스(정보사회 콘텐츠)'를 구분하고, 미디어서비스 내에서 방송의 역무·범위와 규제수준을 정하는 방안 제안

< 서비스 분류체계 안 >

		시청각미디어서비스			동영상 유무 ○ X
		실시간	주문형		정보사회서비스
편성	콘텐츠	방송채널 (지상파, PP)	시청각미디어 채널 (실시간OTT)	VOD서비스	인터넷신문, 팟캐스트, 정보CP
편집권유무	패키징	방송플랫폼	시청각미디어 플랫폼		포털, 카톡, SMS, 콘텐츠플랫폼
X	네트워크	방송네트워크	유선, 무선 네트워크 (인터넷)		

③ 공영방송 구분 기준 토론 결과

- 공영방송과 공공서비스를 분리하여 방송의 공공성을 강화하는 방안 검토
 - 공영방송은 현행과 같이 영조물(공사)로서의 법적 실체를 규정 (KBS, EBS)하고, 공적 책무를 부과
 - 이외 공공서비스는 ① 먼저 책무를 정하고 방송사가 ‘자기 규율성’ 관점에서 스스로가 공공서비스 방송임을 선언하면, ② 그에 따른 거버넌스와 설명책임을 부과하되, ③ 정부는 공적재원을 지원

④ 후속조치 관련 토론 결과

- 정책제안서 형식을 쟁점별 개선방안을 제시하기보다는 검토배경과 문제의식을 던지고, 지향하는 가치와 철학을 바탕으로 미디어 개혁의 방향성을 제시하는 방식으로 보완할 필요
 - 정부 부처뿐만 아니라 시민사회, 이해관계자, 각계 전문가와 함께 범사회적 협의체를 구성하여 의견수렴을 넘어 정책협의 방식 검토

17 방송제도개선 추진반 5차 통합회의('20.2.5) 회의록

■ 개 요

- (일시/장소) 2020. 2. 5(수) 18:00~19:00 / 방통위 심판정
- (참석자) 전문가 6인, 방통위 5인, KISDI 3인 등 총 14인
 - 전문가 : 이준웅 교수, 홍대식 교수, 황용석 교수, 김정현 교수, 최세경 연구위원, 최경진 교수 (불참 : 정준희 교수)
 - 방통위 : 허욱 상임위원, 양한열 국장, 장봉진 과장, 이정아 서기관 등
 - KISDI : 이종원 실장, 황준호 연구위원, 정은진 연구원

■ 주요 내용

- 추진 목적 및 그간의 경과, 각계 주요 의견수렴 결과 등 논의
- 추진반 정책제안서 수정·보완방안 논의
 - 정책방향에 공정경쟁, 기술중립성 등 사업자 관점을 하나로 합치고, 이용자 관점을 보완하여 공공성 강화와 시청자 권익강화 내용 보완
 - 공공/민간 영역의 추구가치를 정책/규제의 추구가치로 전환하고, 공민영 규제체계의 단계별 전환 방향성 관련 그림 표현 수정
 - '자기 규율성 관점의 공공서비스방송'을 '공공서비스 면허체계에 기반한 공공서비스'로 수정
 - 방송통신서비스 분류체계(안)의 콘텐츠/플랫폼/네트워크 계층별 구분 기준 내 공영/공공/민영방송 구분 표현 제외
- 중장기 방송제도개선을 위한 정책제안서(안) 채택·공개 여부 논의
 - 정책제안서 수정(안)을 추진반 위원간 서면으로 회람 후 동의하면 보고서를 채택하기로 결정
 - 방통위 상임위 간담회/전체회의에 정책제안서 보고 후 공개하는 방안에 대해 찬성

의견수렴 토론회

1 의견수렴 토론회 개요 및 발제자료('19.11.28)

- 일 시 : 2019년 11월 28일(목) 14:00 ~ 18:00(4시간)
- 장 소 : 방송회관 3층 회견장(목동 소재)
- 제 목 : 중장기 방송제도 개선 및 미래지향적 규제체계 개편 방안
- 국민을 위한 방송통신, 미래를 향한 제도개선

시 간	주 요 내 용
14:00 (10분)	[축 사] 한 상 혁(방송통신위원회 위원장) ※ 행사 진행 : 성 옥 제(KISDI 방송제도그룹장)
14:10~ 14:45 (35분)	[제1세션] 미디어 환경변화 전망 및 중장기 정책방향(총론) (사 회) 허 욱(방송통신위원회 상임위원) (발 제) 이 종 원(KISDI 방송미디어연구실장) (제 언) 김 춘 식 언론학회장, 한동섭 방송학회장, 손병우 언론정보학회장
15:00~ 16:20 (80분)	[제2세션] OTT정책방향 및 미래지향적 규제체계 정비 방안 (사 회) 권 남 훈(차기 정보통신정책학회장, 건대 경제학과 교수) (발 제) 황 준 호(KISDI 연구위원) (토 론) 고 흥 석(IPTV협회 팀장) 김 동 원(언론노조 정책자문위원) 김 정 현(고려대 미디어학부 교수) 남 석 희(방송채널진흥협회 정책실장) 박 석 철(SBS 정책위원) 신 호 철(케이블TV협회 미디어정책팀장) 이 희 주(웨이브 플랫폼사업본부장) 최 세 경(중소기업연구원 연구위원) 한 석 현(YMCA 시민운동본부 팀장)
16:35~ 18:00 (85분)	[제3세션] 방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어생태계 회복방안 (사 회) 강 명 현(한림대 언론정보학부 교수) (발 제) 이 종 원(KISDI 미디어연구실장) (토 론) 고 차 원(지역방송협의회 공동의장) 곽 혁(광고주협회 상무) 김 동 찬(언론개혁시민연대 처장) 김 대 식(KBS 대외협력부 팀장) 김 영 수(KNN 정책부장) 최 광 목(TV조선 정책기획팀 차장) 윤 명(소비자시민모임 사무총장) 정 수 영(MBC 연구위원) 정 준 희(한양대 언론정보대학 정보사회미디어학과 겸임교수) 홍 대 식(서강대 법학전문대학원 교수)

중장기 방송제도개선 및 미래지향적 규제체계 개편 방안

2019. 11. 28.



Session **1**

미디어 환경변화 전망 및 중장기 정책방향성

발표: 이종원 실장
(정보통신정책연구원)

그간의 정책평가('08~)



정책 성과

- 신규 플랫폼·채널 도입, 국민 시청권 확대 및 방송산업 성장에 기여
 - IPTV 및 종편·보도PP, 지상파UHD 도입
 - 방송산업 10여 년간 연평균(CAGR) 7.7% 성장 * (CAGR): '09~'13 9.9%, '14~'18 4.0%



한계

- 방송의 공적 영역 재구조화 실패
 - 공영방송 지배구조 개선을 위한 사회적 요구 외면
- 방송시장의 공정경쟁 환경조성 미흡
 - 방송법, IPTV법 통합법제 무산('11, '15, '16 계류 중)
- 융합형(경계영역) 서비스 대응 부족
 - OTT 동영상서비스, 네트워크 융합(기술결합) 등 스마트 환경에 대응할 수 있는 활성화 제도화 전략 부족

방송현황 및 문제점

시장

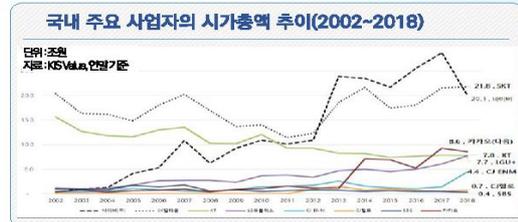
- 방송재원(광고)의 성장한계 직면



- 방송재원 위축에 따른 사업자간 갈등 고조
 - 수신료 38년째 동결, 낮은 ARPU



- 방송사업자 수익성 악화, 신규 투자 유인 부재
 - 영업이익률 하락, 적자 방송사 등장
 - * '19년 상반기 (KBS) -655억원, (MBC) -445억원, (SBS) -257억원
 - 방송사업의 낮은 시장가치(네이버 2조 vs SBS 0.4조)



방송 현황 및 문제점

매 체

• 방송콘텐츠 제작 기반 약화

〈주요 제작관련 인력 이동〉

합류시기	제작인력	직전소속	대표콘텐츠
2011년 4월	이** PD	KBS	미생
3월	김** PD	KBS	개그콘서트
5월	신** PD	KBS	남자의 자격
2012년 12월	나** PD	KBS	꽃보다 시리즈
N/A	고** PD	KBS	불후의 명곡2
2014년 1월	신** PD	SBS	강심장
2011년 3월	권** CP	MBC	우리 결혼했어요
2016년 1월	김** 작가	화담엔터테인먼트	태양의 후예
2016년 1월	박** 작가	문화창고	별에서 온 그대
9월	김** 작가	KPJ	대장금

- 넷플릭스 등 오리지널 콘텐츠 제작을 위한 국내 제작요소들과의 배타적 계약 체결
※ 미스터션사인, 킹덤, 돈을 갖고 튀어라 등 드라마, 예능 중심 확대

• 방송저널리즘의 위상 하락, 포털의 영향력 확대

〈누가 한국을 움직이는가-언론매체 (자료: 시사저널)〉

	가장 영향력 있는 언론매체			가장 신뢰하는 언론매체			가장 열독하는 언론매체		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
1	JTBC	JTBC	JTBC	JTBC	JTBC	JTBC	JTBC	네이버	네이버
2	KBS	KBS	KBS	KBS	KBS	KBS	네이버	JTBC	JTBC
3	네이버	네이버	조선일보	한겨레	한겨레	한겨레	KBS	다음	다음
4	조선일보	조선일보	네이버	네이버	경향신문	경향신문	조선일보	한겨레	한겨레
5	한겨레	MBC	MBC	조선일보	네이버	MBC	다음	조선일보	조선일보
6	MBC	한겨레	다음	경향신문	조선일보	조선일보	한겨레	KBS	경향신문

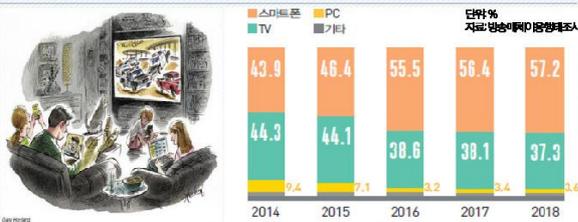
- 전통 방송사업자들의 미래 포지셔닝 불투명
- (지상파) 플랫폼 vs 콘텐츠
- (케이블TV) 로컬방송 vs 융합플랫폼

방송 현황 및 문제점

시청자(이용자)

• 스마트폰이 TV를 제치고 필수매체로 포지셔닝

연도별 필수매체 인식 추이



• 채널 단위 시청에서 프로그램 단위 소비로 전환

〈TV콘텐츠 시청경로〉

〈특정프로그램 몰이보기 경험(주 1개월)〉



• 유료방송, 온라인 미디어의 영향으로 지상파방송의 시청률 지속적으로 하락

지상파방송 3사 시청점유율

자료 : 방송통신위원회 시청점유율 선정 결과



• 1인 방송 등 시청자(이용자)능동성 강화되며, 방송의 공적 포지셔닝 위협



방송 현황 및 문제점

제도

- '00년 통합방송법 체제로는 글로벌 융합환경에 대응하기 곤란
- 기술종속적 칸막이식(silo) 사업 분류 체계
- 설비 보유(방송사업자) vs 설비 비보유(OTT사업자)

- **경계영역 서비스 등장**에 따른 **규범체계간 갈등**이 지속적으로 발생
- (2003~2004) 데이터방송(T-Commerce), DMB
- (2007~2008) IPTV
- (2013~ 현재) VOD
- (2016~ 현재) OTT 동영상서비스



환경 변화

기술

- AI, Big Data, Cloud 등 미디어의 지능화
- 5G/10Giga
- 모바일 융합 확대

시장

- 글로벌 경쟁 확대
- Legacy Media 위기
- M&A 유인 증가
- ➔ 유료방송 구조개편

사회·문화

- 프로슈머의 영향력 증대
- 참여형 미디어 확산



"4G LTE시대 PC가 휴대폰으로 들어왔다면, 5G 시대에는 TV가 폰에 들어올 것이다."
(박정호 SKT CEO, CES 2019)



전망 및 과제

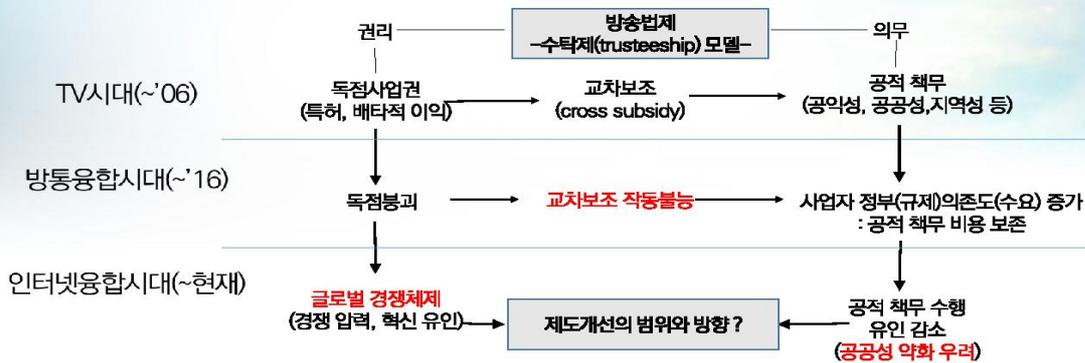
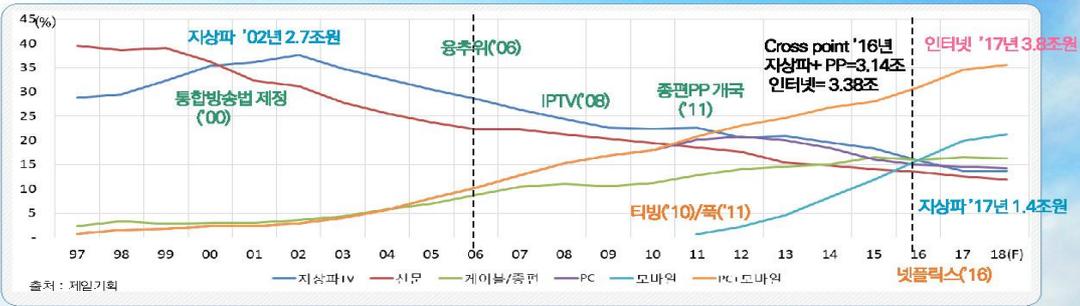
방송 (공익성, 공공성, 지역성)		인터넷 (자유, 경쟁, 혁신, 글로벌)		신문 (공공성, 책임성)	
방송채널, PP	유튜버, MCN, 엠, 제작사	오리지널리티 (IP)	1인 블로거	전문조직	
방송플랫폼	웹이브, 넷플릭스, 네이버, 유튜브...	혁신플랫폼 (AI, cloud...)	Facebook, Twitter	편집	
RF망, close IP,	범용 IP망	네트워크 (5G) 고도화	범용 IP망	가판체인	
일반TV, STB,	이동형스마트단말		이동형스마트단말	종이	



방송의 '공공성(공적책무)' ? & 방송·미디어의 '혁신' ?

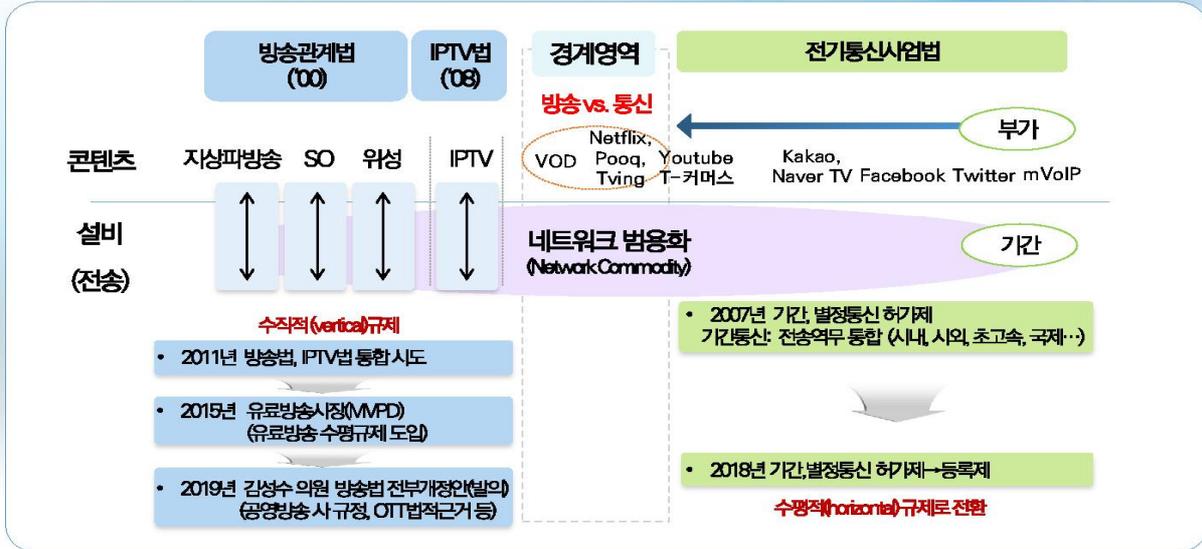
방송의 공적책무 구현의 정당화?

〈연도별 매체별 광고비 구성비 변동 추세(97~18)〉



방송·미디어의 혁신 ?

방송통신 규제체계 정비 현황



제도개선의 범위와 방향

- 경계영역서비스(OTT) 확산에 따른 **중장기 방송통신 규제체계 수립**
- 인터넷 융합환경에 부합할 수 있도록 **기존의 방송규제체계를 재구조화**

방송통신 규제체계 정비

- **수평적 규제체계로의 이행**을 전제로, 계층별 지향가치와 영역별 세부 서비스 분류 기준 마련
- **OTT 동영상서비스**의 글로벌 사업자 영향력 확대에 대응하고, 국내 사업자 경쟁력 확보를 위한 정책방안 마련



방송규제체계 재구조화

- 우리사회가 방송에 부여한 책무와 역할을 고려해 규제체계를 **공적 영역과 민간 영역**으로 분류
- * **공적책무 수행을 위한 그간의 '교차보조' 시스템 폐지**
- 그에 대한 **규율철학과 운영 기준**을 확립
- **(공적 영역)** 민간영역에서 제공할 수 없는 콘텐츠와 서비스 제공을 통한 **공공성 확보**
- **(민간 영역)** 방송사업자 **최소한의 책임과 의무** 규정을 통해 **상대적 자율성 · 효율성 · 혁신기반 조성**

해외 주요국의 정책적 대응

FC Federal Communications Commission
Strategic plan (2018-2022)

디지털 격차 해소
 - 광대역 네트워크 확대
 - 투자 활성화 위한 최소한 규제

혁신 촉진
 - 5G네트워크 투자 촉진
 - 방송사업자에 인터넷 혁신 기회

소비자 보호 및 공공안전
 - 커뮤니케이션서비스 개선, 911기술개발

FCC 조직운영 효율화 및 최적화

Ofcom
Annual Plan (2019-2020)

광대역/모바일 투자 및 커버리지 확대

소비자 후생 및 공정성 제고

방송사 성장 지원
 - PSB 지난 5년간 성과, 시정대응 검토
 - BBC 뉴스, 시사프로그램 성과 검토

온라인 유해물에 대한 사회적 문제의식 환기

다양성과 사회통합 추진

BBC Annual Plan (2019-2020)

창의적, 고품질, 차별화 콘텐츠 제작

디지털 서비스의 발전

BBC 뉴스의 신뢰도 및 중립성 제고

NHK Plan (2018-2020)

공적서비스미디어로서의 지속적 진화

지역사회에 기여

미래대비(look to the future)

시사점

- 해외 주요국 모두 미디어 환경변화에 대응하는 정책 수립 노력
 Ex) 미국(디지털격차 해소, 혁신촉진, 소비자 보호 등)
 영국(투자 확대, 방송사 성장 지원, 온라인 고려, 뉴스의 신뢰도 제고 등)
 일본(공적서비스로서의 지속적 진화, 지역사회 기여, 미래대비)
- 공통적으로 '융합대응', '투자촉진', '공익제고', '소비자보호' 등을 정책의 기본 목표로 설정

제도개선의 목표

공적 영역과 민간 영역의 가치 재정립





Session 2

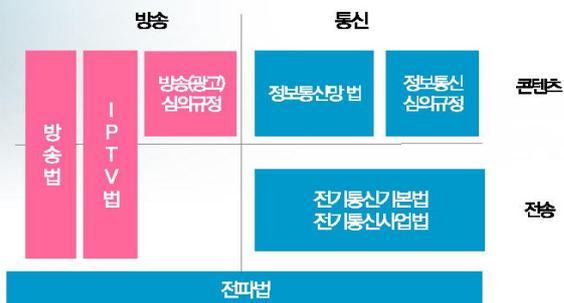
OTT 정책방향 및 미래지향적 규제체계 정비방안

발표 : 황준호 연구위원
(정보통신정책연구원)

현행 국내 방송·통신 규제체계

방송과 통신의 수직적 규제체계

- 서비스가 제공되는 **전송망**을 기준으로 방송과 통신을 구분하고, 규제를 차별화하는 **수직적 규제체계**
- 방송망 (지상파, 케이블, 위성, IPTV망) 서비스는 방송법, IPTV법, 방송(광고)심의규정으로 규율
- 통신망 (PSTN, PSDN, LAN, ISDN 등) 서비스는 전기통신기본법, 전기통신사업법, 정보통신망법, 정보통신심의규정으로 규율



방송과 통신의 서비스 분류체계

- **(방송)** 방송(정의 및 종류) → 방송사업(자)으로 분류
- 사업면허(허가, 승인, 등록, 신고)에 따라 규제(소유, 겸영, 편성, 채널구성, 광고, 내용, 요금 등) 차별

방송(정의 및 종류)	방송사업(자)	
방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 공중에게 전기통신설비에 의해 송신하는 것	텔레비전방송 라디오방송 데이터방송 이동멀티미디어방송	지상파방송사업(자) 종합유선방송사업(자) 위성방송사업(자) 방송채널사용사업(자) *공동체라디오방송사업(자)

- **(통신)** 전기통신회선설비 보유 및 의무(서비스)에 따라 기간통신의무와 부가통신의무로 분류하고 규제 차별
- **(기간)** 전기통신회선설비를 설치 또는 이용하여 기간통신의무를 제공하는 사업
- **(부가)** 부가통신의무 (기간통신의무 외) 제공 사업

해외 방송·통신 규제체계 동향

수평적 규제체계 1단계 (2000년~)

- 기술중립 및 동일서비스·동일규제를 원칙으로 EU는 방송통신서비스를 **전송계층과 콘텐츠계층으로 이원화**하여 규제하는 수평적 규제체계 도입

구분	전송계층	콘텐츠계층
규율대상	전자커뮤니케이션네트워크(망) 전자커뮤니케이션서비스(플랫폼)	시청각미디어서비스(실시간, VOD) 정보사회서비스(인터넷콘텐츠)
추구가치	경쟁 활성화	사회문화적 공익
규제수단	규제프레임워크 지침(02년)	시청각미디어서비스 지침(07년) 전자상거래 지침(02년)

- **(기술중립성)** 특정 서비스가 각기 다른 기술에 의해 제공되어도 기술에 따라 규제를 차별하지 않는 원칙
- **(동일서비스·동일규제)** 동일계층 내(전송, 콘텐츠)에 속하는 서비스에 대해서는 동일한 규제를 적용
- * 동일서비스·동일규제 원칙
 - 1) 전송계층과 콘텐츠계층 간 규제 차별
 - 2) 전송계층 내 네트워크, 플랫폼 사업에 대한 규제 비차별
 - 3) 콘텐츠계층 내 서비스 간 규제 차별

수평적 규제체계 2단계 (2009년 이후)

- 방송통신 환경변화(OTT성장, 서비스 글로벌화) 및 이용자 보호 강화 필요성을 반영하여 주요 지침 개정
- **(전자통신코드, '18년)** EU 단일시장 활성화, **ECS 개념 확장**, 차세대 네트워크 투자촉진, 이용자 보호 강화, 시장지배적 사업자 의무 강화 등
 - * '02년 EU 규제프레임워크 지침을 대체
- **(AVMS지침, '18년)** **VSP 포함**, 미성년자 보호 강화, 중오유발 개념 확대, 실시간 방송 규제완화, 유럽산 제작물 쿼터제 VOD 적용 등
 - * '07년 시청각미디어서비스 지침을 개정
- **(디지털세, '18년)** EU 내 온라인 700만 유료 이상, 10만명 이상 이용자, 3000개 이상 비즈니스 계약을 맺은 기업 대상 (법인세 개념)
 - * 다만, 디지털세 도입전까지 글로벌수익 7억5천만 유로, EU내 5천만 유로 이상 기업에 3% 과세(디지털서비스세)

17

해외 방송·통신 규제체계 시사점

융합 환경에 부합하는 규제체계 정립

- 네트워크-플랫폼-콘텐츠의 수직적 분류체계를 **전송-콘텐츠 계층으로 이원화**하여 융합으로 인한 변화를 규제체계로 포섭
- 서비스를 사업자 측면이 아닌 **이용자 입장에서** 분류
- 각 계층 특성에 부합하는 규제목표, 규제내용을 통해 서비스 활성화 및 규제 효율성을 동시에 달성
- **(전송계층)** 경쟁극대화를 목표로 최소한의 규제를 통해 네트워크 고도화 및 서비스 활성화 추진
 - * EU 수평적 규제체계에서 방송플랫폼은 전송계층에 해당
- **(콘텐츠계층)** 미성년자보호, 유해물규제, 상업광고 규제, 다양성 증진 등 **사회문화적 공익성** 추구

OTT 서비스 규제 필요성 대두

- 방송통신서비스와 유사하지만 규제가 약했던 다양한 **OTT를 공정경쟁 차원에서 필요한 규제를 도입**

통신서비스		인터넷서비스
ECS	ECS외	
OTT-0	OTT-1	OTT-2
음성전화 (공중전화망 서비스와 통합가능)	음성전화(기발변호), 인스턴트 메시징	전자상거래, 비디오, 음악스트리밍 서비스

- **(규율대상)** 통신(ECC), 방송(AVMSD) 모두 규율 대상에 OTT를 확대 포함(ECS 범위 확장, VSP)
- **(내용규제)** OTT서비스 내용규제 강화
 - * 독일(페이스북법), 영국(온라인유해물백서), 프랑스(온라인 유해물규제법) 신설
- **(과세)** 해외 OTT서비스에 대한 과세 추진
 - * 프랑스 디지털세법 의결 (글로벌 7억5천만유로, 프랑스내 2,500만유로 이상 기업에 3% 과세)

18

융합 환경에 부합하는 방송의 개념 재정립

현황

- (방송의 **현행 법적 정의**) '00년 방송법을 근간으로 하며, 과거 내용중심적 개념에서 송신방식으로 변화
- ('00년 이전) 방송내용물 중심 (보도, 교양, 오락 등)
- ('00년 이후) 방송프로그램 기획·편성·제작, 전기통신설비에 의한 송신
- * '04년 이후 방송의 종류 개정 (TV, R, 데이터, DMB)

시기	방송의 법적 개념 변천
1963	공중에게 수신될 것을 목적으로 정치·경제·사회·문화 등 제한상을 보도·평론하며, 교양·음악·연예 등을 전파하기 위하여 하는 무선통신의 송신
2000	방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하고 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것 가. 지상파방송, 나. 종합유선방송, 다. 위성방송
2004	(상등) 가. 텔레비전방송, 나. 라디오방송, 다. 데이터방송
2006	(상등) 가. 텔레비전방송, 나. 라디오방송, 다. 데이터방송, 라. 이동멀티미디어방송

문제점

- 현행 방송의 정의는 지상파방송의 특성에 기반한 개념으로 유료방송은 물론, 다양한 방식의 **기술진화 (양방향, 융합)를 반영하기 어려움**
- 방송의 종류와 기술방식을 사전에 지정하고 있어 신유형 서비스가 등장할때마다 법적논란이 발생하여 **혁신적인 서비스 도입이 지연**
- * VOD, 8VSB, DCS, IPTV, OTT 등
- 방송의 종류와 방송사업을 분류하는 기준 사이에 **정합성이 떨어져 법적, 규제적용상 혼란이 가중**
- 방송의 종류(텔레비전, 라디오, 데이터, DMB)는 **전송신호 및 송수신 방식의 특성으로 분류**
- 방송사업(지상파, 케이블, 위성, PP)은 **전송수단과 비즈니스 형태를 기준으로 분류**

19

융합 환경에 부합하는 방송의 개념 재정립

방송의 개념을 융합환경에 부합하도록 재설정

- '방송'이 아닌 '방송서비스(역무)'로 정의
- 시청각미디어서비스(가칭) 개념 신설을 통한 방송서비스 포지셔닝

방송서비스(역무) 개념 정의

- 방송서비스를 규정하는 핵심요소를 **콘텐츠 소싱 (packaging)과 스케줄링(editorial ship)**으로 설정
- 방송통신설비(네트워크), 전송기술, 수신 방식, 제작은 방송서비스를 규정하는 요소에서 제외

현행

방송서비스 (실시간)	인터넷동영상서비스 (실시간, 주문형)
방송망 (지상파, 케이블, 위성, IPTV 등)	인터넷망 (개방형)

시청각미디어서비스 개념 신설

- 네트워크의 특성과 관계없이 편집권을 갖고 행사하는 동영상서비스를 시청각미디어서비스로 분류
- **방송서비스를 시청각미디어서비스의 한 유형으로 포지셔닝**

변경안

시청각미디어서비스		
실시간 서비스	주문형 서비스	
실시간방송	실시간OTT	VOD (방송, OTT)
방송망 & 인터넷망		

20

미래지향적 방송통신 서비스 분류 체계

현황 및 문제점

융합환경에 부합하지 않는 현행 규제체계

- 인터넷망을 통해 방송과 유사한 동영상서비스에 대해 통신규제가 적용되므로 **규제 형평성 논란** 발생
 - TVlike OTT(실시간채널, VOD), 동영상공유OTT가 방송시장을 위협(코드커팅, 광고이동)하고 있으나, 방송규제가 적용되지 않아 규제 형평성 이슈가 지속
- 방송법 내 서비스 간에도 전송방식(망, 송신기술)에 따라 사업분류, 규제차별이 유지

〈 방송법상 유료방송서비스 간 규제 차별 〉

방송사업	허가(사업권)	외국/신분/뉴스통신	경영	지역/직사채널
종합유선	허가(지역)	49%	매출액33% 가입자1/3, 채널1/5 지상파33%	지역, 직사
위성	허가(전국)		매출액33% 채널1/5 위성-50 33%	직사
PTV	허가(전국)		가입자1/3, 채널1/5	-

현행 방송과 OTT서비스 규제 비교

적용규제	유료방송	OTT
진입	허가(지상파, 케이블, 위성, PTV) 승인(중편, 보도, 혼소평), 등록(일반PP)	신고(선지통신사업법)
소유경영	1인자본(지상파, 중편, 보도) 외주자본(지상파, 중편, 보도, 유료방송) 대기업(지상파, 중편, 보도) 신문, 뉴스통신사(지상파, 중편, 보도, 유료방송) 경쟁규제(지상파, 유료방송, PP)	해당사항 없음
점유율	유료방송 전체 시청점유율 33% 규제 매체합산 영향력 지수 시청점유율 30%	해당사항 없음 (단, 매체합산 영향력 지수 산정시 뉴스크린 시청행태조사 반영)
내용	방송심의규정 적용	정보통신심의규정 적용
편성	오류프로그램 편성비율(지상파, 중편) 주된분야 편성비율(선도면상F) 국내제작, 외주제작, 17개국가 편성비율 시장자 평가, 시장자제작 프로그램 편성	해당사항 없음
채널구성	전체 운용 채널 수(70개 이상) 특정채널 의무송출(지상파, 중편, 보도, 공공, 공익, 종교, 장애인복지, 지역채널)	해당사항 없음
광고	방송법 외 규제(표시광고법, 개별법령 품목규제) 방송법 규제(광고시간, 품목제한, 중간광고, 가상광고, 2중광고, 합친표지, 등) 방송광고판매대행 제도(지상파, 중편)	방송법의 규제 (표시광고법, 개별법령 품목규제)
경쟁	방송시장경쟁상황 평가 적용 금지행위 규제	해당사항 없음

방송통신 서비스 분류체계 정립을 위한 쟁점사항

방송플랫폼 계층의 분류

- (쟁점) **방송플랫폼**을 전송계층에 포함할 것인가, 별도의 플랫폼계층으로 분류할 것인가
 - (1안, 전송계층) 플랫폼 기능의 핵심은 콘텐츠 전송이며, 채널구성은 재판매이므로 편집권으로 볼 수 없다는 견해
 - (장점) 기술서비스 혁신이 관건인 **플랫폼사업의 규제 부담을 줄여 창의적인 서비스 개발 독려**
* EU, 미국 등 해외 주요국에서 플랫폼은 전송계층에 해당
 - (2안, 플랫폼계층) 채널구성, 채널번호, VOD편성, 지역-직사채널 운용 등 콘텐츠 편집권이 있다는 견해
 - (장점) 콘텐츠사업자, 이용자와 대면하는 과정에서 **불공정 거래, 이용자 보호를 위해 별도의 규제 필요**
- ➔ **방송플랫폼 사업자가 B2B, B2C 양면시장에서 행사하는 직간접적인 편집권을 고려하여 플랫폼 계층을 별도로 분류**

방송의 범위 (콘텐츠, 플랫폼)

- (쟁점) 시청각미디어서비스 내 **방송의 범위**를 현행 지상파에 한정할 것인가, 유료방송까지 포함할 것인가
 - (1안, 유료방송) **유료방송까지 방송으로 포함**하고, OTT서비스만 시청각미디어채널(플랫폼)으로 분류
 - (장점) 융합환경에 부합, 신규서비스 도입논란 최소화
 - (단점) 방송의 특수성 형해화, 통신역무와 경계 모호
 - (2안, 지상파) **방송은 지상파에 한정**하고, 유료방송과 OTT를 시청각미디어채널(플랫폼)으로 분류
 - (장점) 지상파의 특수성(무료, 공적책임) 보존, 신규서비스 도입 및 유료방송 규제완화 견인
 - (단점) 방송의 공적책임 담지자 축소
- ➔ **1안과 2안 복수안 제시**

미래지향적 방송통신서비스 분류 체계 : 개선방안

융합환경에 부합하는 미래지향적 규제체계 정립의 3대 기본방향

- 동일서비스, 동일규제를 위해 기술중립성에 입각한 **수평적 서비스 분류체계**
- **규제목적**(경쟁활성화, 사회문화적 공익성, 이용자 보호)에 부합하는 서비스 분류체계
- **규제 비례성**(사업자 규모, 영향력)에 부합하는 서비스 분류체계

〈방송통신 서비스 분류체계 A안〉

		동영상 중심 여부				
		동영상 중심			동영상 중심 아님	
		사청각미디어서비스			정보사회 서비스	
		실시간 서비스		주문형 서비스		
편성	콘텐츠	방송채널			사청각미디어채널 (실시간OTT)	VOD서비스
		공영	공공 서비스	민영 지상파 PP		
패키징	플랫폼	방송플랫폼 (지상파, 유료방송)		사청각미디어플랫폼 (OTT)		
				포털, SNS, SMS, 콘텐츠플랫폼		
없음	네트워크	방송망(지상파, 유료방송) & 통신망(범용 인터넷망)				

〈방송통신 서비스 분류체계 B안〉

		동영상 중심 여부				
		동영상 중심			동영상 중심 아님	
		사청각미디어서비스			정보사회 서비스	
		실시간 서비스		주문형 서비스		
편성	콘텐츠	지상파방송채널		사청각미디어채널 (유료PP, 실시간OTT)	VOD서비스	
		공영	공공 서비스			민영
패키징	플랫폼	지상파방송플랫폼		사청각미디어플랫폼 (유료방송, OTT)		
				포털, SNS, SMS, 콘텐츠플랫폼		
없음	네트워크	방송망(지상파, 유료방송) & 통신망(범용 인터넷망)				

방송통신 서비스 분류체계 기준 설명

서비스 분류체계 세부 기준

- **(편집권) 콘텐츠 소싱 및 편성(시공간)에 미치는 사업자 영향력**을 말하며, 편집권의 유무와 행사되는 지점에 따라 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크 계층으로 구분
 - 콘텐츠 계층은 개별 콘텐츠의 제작, 조달, 편성 단계에서 보유
 - 플랫폼 계층은 채널구성, VOD 배치 등 패키징 단계에서 보유
 - 네트워크 계층은 편집권 없음
- **(동영상 중심) 콘텐츠가 동영상이 주된 서비스인지 여부**에 따라 사청각미디어서비스, 정보사회서비스로 구분
 - 사청각미디어서비스는 동영상콘텐츠 제공이 주 서비스
 - 정보사회서비스는 동영상이 보조적인 서비스
- **(실시간 vs. 주문형) 콘텐츠가 이용자에게 시간적으로 일방향적으로 제공되는가, 양방향적으로 제공되는가에 따라 실시간서비스와 주문형서비스로 구분**
 - 실시간서비스는 사업자가 정한 편성시간표에 따라 콘텐츠 제공
 - 주문형서비스는 이용자가 콘텐츠 이용시간을 자율적으로 선택

A안과 B안의 비교

- **(콘텐츠 계층) 실시간 서비스 하위 분류 차이**
 - (A안) 방송채널(지상파, PP)과 사청각미디어채널(OTT)로 구분
 - (B안) 지상파방송채널과 사청각미디어채널(PP, OTT)로 구분
- **(플랫폼 계층) 플랫폼 서비스 하위 분류 차이**
 - (A안) 방송플랫폼(지상파, 유료방송)과 사청각미디어플랫폼(OTT)으로 구분
 - (B안) 지상파방송 플랫폼과 사청각미디어플랫폼(유료방송, OTT)으로 구분
- **(A안 총평) 현행 방송통신서비스 분류체계 유지 및 시장현실을 반영하는 점진적 방안**
 - 방송과 OTT를 동일한 사청각미디어서비스 범주 내에 포함하면서도 시장현실 (방송 > OTT)을 반영
- **(B안 총평) 지상파방송을 제외한 유료방송과 OTT에 전향적인 수평적 규제체계 도입**
 - 지상파방송의 독자적 규제영역 보존
 - 방송과 인터넷을 포함하는 동영상서비스 시장의 미래 반영

글로벌 융합환경에서 OTT 규제방안

현황 및 문제점

OTT서비스는 부가통신 규제 적용

- **(적용 규제)** 진입(신고), 내용(불법정보, 청소년유해물), 금지행위, 이용자 보호
- **(미적용 규제)** 소유경영, 광고, 요금, 편성, 제작물, 장애인지원, 자료제출, 재난방송 등
- OTT와 방송서비스 간 **규제 불균형**으로 공정경쟁, 이용자보호 측면에서 효과적인 대처가 어려움

공정 경쟁

- **(금지행위)** 방송법상 금지행위로는 방송사와 OTT간 불공정 거래 행위를 규율하기 어려움
 - * '15년 MBC-티빙 간 콘텐츠 공급중단에 관한 법원 판결
 - * 전기통신법상 금지행위 중 OTT에 적용가능한 범위는 협소
- **(분쟁조정)** 방송사-OTT 간 분쟁 시 방송분쟁 인정이 모호하여 **사업자 간 분쟁을 조정하기 어려움**
 - * 방송법상 사업자 분쟁사유에 OTT 포함여부가 모호

내용 규제

- **(TVlike 콘텐츠)** 방송프로그램과 동일한 콘텐츠임에도 **방송심의 대상이 아님**
 - * '15년 tvN의 "신서유기" 사례
 - 방법, 정보통신심의규정은 청소년유해물, 명백한 불법정보만을 규제(공정성, 공익성 규제에 한계)
- **(UGC 콘텐츠)** UGC를 통한 폐해(선정성, 폭력성, 사행성, 유해성, 상업성, 증오유발, 거짓정보)가 증가
 - 통신심의회는 명백하게 불법성, 유해성을 입증할 수 없는 내용에 대해서는 적극적인 내용규제가 어려움

광고 규제

- 표시광고법, 일부 품목규제만이 적용되고 있어 무분별한 광고 노출과 내용으로 이용자 피해 발생
 - 실시간OTT에 대해 방송법상 광고규제 미적용
 - 불법적인 광고제공 사례 등(도박, 음란물, 유해물 등)

25

글로벌 융합환경에서 OTT 규제방안

OTT에 대한 합리적 규제방안 마련을 위한 2대 기본방향

- OTT와 유료방송 간 유사성 및 경쟁관계에 비례하는 규제방안
- OTT의 활성화를 위해 규제범위와 규제수준은 최소화

※ 규제대상 : 콘텐츠 계층(실시간, VOD), 플랫폼 계층 (OTT 플랫폼)

금지행위 및 분쟁조정

- 방송사와 OTT사 간 **금지행위 규제 및 분쟁조정을 위한 법적 근거 마련**
 - 방송법, 전기통신사업법에 금지행위 및 분쟁조정 관련 법적 근거 상호 마련

자료제출 의무화

- 시장 경쟁상황평가를 위해 **기초자료 (매출, 가입자, 상품정보, 요금, 이용실태 등) 제공 의무화**
 - 일정 규모 이상(매출액, 가입자, 이용자) OTT서비스만 의무화
 - * 해외 OTT의 기초자료 제출이 시급

내용 규제

- **OTT 유해물 규제의 법적 근거 마련**
 - **(1인)** 방송심의규정 적용 (방송보다는 완화된 심의 기준 적용)
 - **(2인)** 방법, 정보통신심의규정에 동영상 콘텐츠 규제 조항 신설

26

미래형 방송(동영상)서비스 신기술 전망

4차 산업혁명 기술

- 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷IoT, VR/AR, 클라우드, 로봇 등 다양한 신기술이 동영상 서비스에 응용
- 미디어와 미디어, 이용자와 주변환경을 인지하여 연동하는 실감형, 지능형, 연결형, 맞춤형 서비스화

5G

- 초고속, 초저지연, 초연결, 초효율의 5G와 4차 산업혁명 기술이 연결되어 방송통신 융합서비스 혁신가속화 전망
- 초고화질-실감형 미디어, 다중플랫폼 콘텐츠, 멀티영상 서비스, 빅데이터 기반 맞춤형 서비스 등 확대
- 이는 다시 5G 수요를 자극하고, 다양한 ICT서비스와 융합되어 미디어 이용의 스마트화를 촉진 (선순환)
- * 세계 5G서비스 시장은 '26년에 전체 이동통신 시장의 50%에 달하는 1조 1,588억 달러로 전망 (ETRI, 2018)

ATSC 3.0

- IP기반의 신규 전송기술로 방송서비스의 약점을 보완하고, 다양한 신규 서비스를 창출
- 고품질 실감형서비스(4K UHD, 3D, 실감형오디오)
- 하이브리드 서비스 (방송망과 인터넷망 동시 활용)
- 멀티뷰, 멀티스크린 서비스, 맞춤형 양방향 서비스 (advanced TPEG, 타겟 콘텐츠, 타겟광고 등)
- 차세대 재난방송 (신속, 정확, 다양, 맞춤형)

알고리즘

- AI를 적용하는 알고리즘 체계로 진화하여 데이터와 미디어를 재조합하는 신규서비스 전망
- 로봇이용 콘텐츠 제작, 다양한 콘텐츠 추천 시스템, GAN을 이용한 콘텐츠 생성기술 등

27

미래형 방송서비스 활성화를 위한 개선방향

현황 및 문제점

혁신 서비스 도입 및 활성화 지연

- 방송법에 정하지 않은 네트워크, 송수신기술을 사용하는 신규 서비스를 사전적 기술규제
- 기술결합, 응용 등 혁신서비스 도입 지연

방송통신발전기금 징수 및 운용의 문제

- 징수대상이 허가승인사업에 국한되며, 사용처도 미래형 방송서비스 활성화에 기여하지 못함
- 수익성이 양호한 해외 사업자, 국내 사업자 (유료 PP, 인터넷포털)는 징수대상이 아님

미래형 서비스 활성화를 제약하는 규제와 정책

- 진입, 소유-경영규제가 과도하며, 창의성을 제약하는 규제와 정책기조
- 대기업-외국자본 소유규제, 복잡한 경영규제, 인수 합병 불허 사례 등

개선방안

기술중립에 입각한 혁신 서비스 진입규제 개선

- 중장기적으로 기술중립적 서비스기반 면허시스템을 도입하여 서비스 간 기술결합 및 기술혁신 유도
- 단기적으로 신규 융합미디어 서비스 임시허가제를 통해 신규 서비스가 시장에 즉시 도입 검토

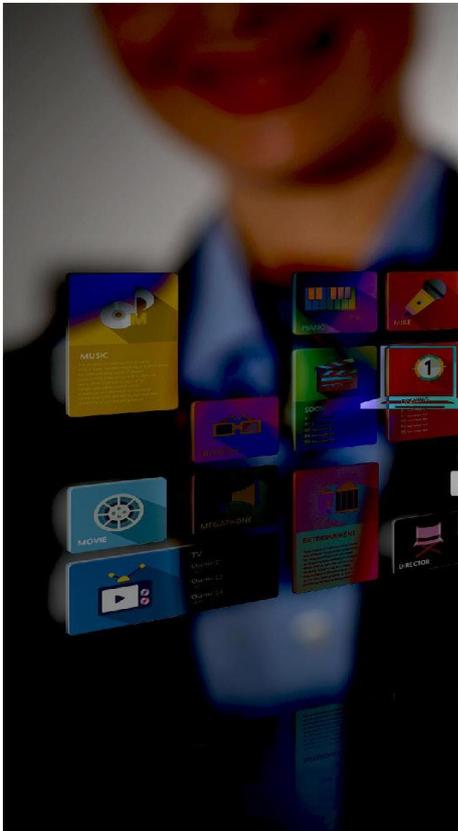
콘텐츠 진흥기금 조성 검토

- 방송통신 생태계 내 다양한 사업자(방송, 통신, 제작, CP, 가전, 포털, SNS 등)가 참여하는 진흥기금 조성 검토
- 해외 사업자도 징수대상에 포함되도록 제도 고안

미래형 서비스 활성화를 위한 제도적 지원 확대

- 사업자 자율성, 창의성을 제고할 수 있는 규제 개선, M&A 활성화로 규모의 경제와 효율성 제고
- 사후규제 중심 전환, V커머스 활성화, 5G 시대 킬러 콘텐츠 육성 등

28



3 Session

방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안

발표 : 이종원 실장
(정보통신정책연구원)

공·민영방송 체계 개편

검토 배경

- 우리 방송은 **공적영역의 방송과 민간영역의 방송**이 추구해야 할 **가치와 책무가 분명하지 않음**
 - * 책무(obligation)
 - 받아야 하기 때문에 값어치 있는 것, 약속해서 해야 하는 것, 선언적
 - * 소비자기본법 : 소비자 책무 조항이 있음
- 방송법상의 모든 방송사업자는 공공성, 공익성 등의 가치를 동등하게 부여 받고 있음
- 국가에서 위임한 공적가치 실현자 방송은 그간 독점적 방송구조에서 그 역할을 잘 수행해 왔음
- 그러나 **현행 방송체계**는 지금의 미디어 환경 변화에 대응해 방송의 **공적가치 실현, 융합 경쟁을 활성화** 하기에는 **한계**

현황 및 문제점

- 현재 **허가(승인)받은 방송사업자**, 특정 목적을 실현하도록 하는 **공영방송사 존재**
- 환경 변화로 **독점구조가 붕괴함에 따라 공적 목표실현, 경쟁력 제고** 기대 곤란
 - 종편PP도입, OTT의 등장으로 재원확보 경쟁이 확대, 공적책무 수행 및 투자유인 감소
- **현행 방송법**은 방송사 특성, 방송사업의 유형에 상관없이 규제가 무차별



공·민영방송 체계 개편 방안(안)



소유구조, 재원조달 방식 등을 고려해 공적영역, 민간영역으로 분류

- 모든 방송사업자가 공적 가치실현과 민간영역의 혁신(투자, 성장)을 모두 부담하던 그간의 체계를 환경변화에 부합할 수 있도록 분류
- 각 영역별 비전, 추구가치를 정의하고 공통의 추구 가치 재정립

	공적 영역	민간 영역
비전	공공성 회복 및 강화	산업성·효율성 제고
추구 가치	공정성/형평성, 다양성, 보편적 가치	창의성, 혁신성, 공정경쟁
	소수자 보호, 진실 추구	
정책	공적책무를 명확히 하고 평가 강화	글로벌 경쟁력을 제고할 수 있도록 제도적 기반 마련

공영방송의 공공성 확보

검토 배경

- 방송의 공공성은 방송이 지향해야 할 **중요한 가치**이자 **규범**
 - 방송의 공공성은 시대, 정권에 따라 사업자 측면, 정책적 측면에서 부침을 겪어 왔음
- 그간 KBS, EBS, MBC가 상대적으로 많은 부담을 갖고 공공성 확보를 위해 노력
 - 재원 위축, 조직 혁신 부재, 신기술 수용 지체, 거버넌스 문제 등 어려움을 겪음
- 공영방송이 처한 어려움은 **제도의 문제가 상당함**
 - 공영방송 정의, 책임과 의무, 역할, 거버넌스 등이 구체적, 명시적이지 않음

현황 및 문제점

- 방송법상 방송의 **공공성 규정**이 부재
 - 방송법 제5조, 제6조는 가치목적적 규정으로 공공성 실현과 관련해 귀속성이 없음
- 방송법상 공영방송(KBS, EBS, MBC)의 **공적책무** 역시 **추상적**이고 선언적
- 공영방송의 **지배구조**(이사회, 사장)가 방송의 독립성과 **공공성 확보**에 **한계**



공영방송의 공공성 확보 방안(안)



‘공영방송’과 ‘공공서비스방송’을 분리,정립하여 방송의 공공성을 강화

영조물로서의 공영방송

- * 영조물(Anstalten des öffentlichen Rechts), 공사(public corporation)
 - 공익목적의 지속실현을 위한 인적, 물적 시설물
 - 독립성 확보를 위해 공기업 혹은 공사(독일법상 영조물)
- * (BBC, 1927) 공기업, 특수법인, 칙허장에 근거해 설립
- 공영방송의 **정치적 중립**(완충지대 역할)을 위해 (가칭) 국민추천이사제 및 특별다수제 도입
- **KBS, EBS를 현행과 같이 영조물로서의 법적 실체를 규정하고 공적 책무를 부과**
- 공영방송에 부과된 특별한 책무·권한수행을 위한 정부 지원 근거 마련(**규제와 지원의 차별화**)

‘자기규율성’ 관점에서 공공서비스방송

- * 공공(공적)서비스방송(Public Service Broadcasting)
 - 영국 PSB, 채널3(TV)와 민영방송 채널5가 해당
- **새로운 면허체계 확립**
- **방송의 공공성을 법으로 규정**
 - 환경변화로 방송의 공공성·공익성 정당화 논거인 전파허소성, 사회적 영향력 명제는 유약
- ‘자기 규율성’ 관점에서 PSB방송을 선언
 - ① 법률로 **공적책무를 규정**,
 - ② **방송사가 공적서비스 방송임을 선언 하면(신청)**,
 - ③ **거버넌스와 설명책임 부과하되(면허 부여)**
 - ④ **공적재원을 지원**
- 현 **MBC, 정부·공공기관 운영채널** 제도개선과 연계

33

공영방송의 공적 책무와 평가방안

검토 배경

- 우리나라는 **공영방송에 부여하는 공적책무가 구체적이지 않아 혼돈이 발생**
- 영국은 커뮤니케이션법과 칙허장, 프랑스 까세, 시기마다 부각되는 가치가 다름
- KBS의 경우 추상적으로 국민에게 설명책임을 가져왔으나 **설명 대상과 주체가 불분명**
- * **설명책임(accountability)/응답책임** 법률용어는 아님, 계약에 의해 무엇인가 행한다는 것
- ※ 설명책임의 주체는 KBS 이사회임에도 불구하고, KBS집행부가 국회와 방통위에 가서 설명하고, 사장이 직접 가서 설명
- 공적 책무 규정방식과 평가체계는 해외사례 등을 고려하여 재설계

해외 사례

BBC의 5대 공적 목표(BBC Royal Charter)

- ① 불편부당한 뉴스와 정보의 제공
- ② 모든 연령의 국민을 위한 학습지원
- ③ 최고 수준의 창의성과 고품질의 독창적인 콘텐츠와 서비스를 제공
- ④ 영국 전역의 다양한 지역성을 반영
- ⑤ 영국의 문화와 가치를 전세계에 알림

PSB의 4대 공적 책무(Communications Act 2003)

- ① 광범위한 주제의 프로그램을 편성하는 방송서비스 제공
- ② 다양한 시청자의 요구와 흥미를 충족하는 방송서비스 제공
- ③ 시청자의 요구와 흥미를 균형있게 충족하는 방송서비스 제공
- ④ 프로그램의 내용, 품질, 전문적인 기술과 편집상의 통일성의 측면에서 고품질을 보장할 수 있는 방송서비스 제공

34

공영방송의 공적 책무와 평가방안

현황 및 문제점

- 현행 공영방송의 **공적책무 규정은 느슨하지만, 평가는 다양한 방식**으로 이뤄짐

* 방송법 제44조(공사의 공적책임)

- ① 공사는... 방송의 공적책임, 공정성과 공익성 실현
- ② 양질의 방송서비스 국민이 제공받을 수 있도록 노력
- ③ 시청자 공익에 기여할 수 있는 새로운 연구개발

- 공영방송의 경우 **응답책임을 강제하는 지배구조와 수행하기 위한 흐름이 모호하고, 공적책무 설정과 평가 시스템이 불안정**
- 공영방송은 3~5년 주기의 재허가 심사 시에 방송법 7대 심사항목과 제31조에 의한 방송평가 결과를 반영
- 재허가와 방송평가는 **공영, 민영방송간 공적책무 수행을 차별화하여 평가하는데 한계**

우리나라 공적책무 평가 방식

구분	명칭	근거
규제기관 평가심사	재허가심사	방송법 제17조 방송법 제10조
	방송평가제도	방송법 제31조 방송법 제17조제1호
	방송심의	방송법 제32조
	금지사항 준수	방송법 제76조의3
내부기구 운영/관리 규정	지율심의기구	방송법 제86조
	방송편성규약	방송법 제4조
시청자참여	시청자위원회	방송법 제87조
	시청자평가 프로그램	방송법 제88조
	시청자불만 처리위원회	방송법 제54조
자기평가/ 정보공표	경영평가/ 경영평가의 공표	방송법 제43조 방송법 시행령 제33조
	연차보고서	경제사랑아님

35

공영방송의 공적 책무와 평가방안(안)

책무는 구체적으로 규정, 책무수행 평가는 단순화

- 공영방송사는 민영방송사와 달리 보다 엄격한 평가·심사기준, 평가시스템 도입
- 평가대상을 세분화·구체화하고, 5년 단위 평가와 1년 단위 평가(annual report)를 결합

공영방송의 '공적책무 협약'

- 공적책무를 **'협약'형태로** 구체화, 현행 재허가 제도를 **'공적책무 협약'**으로 운영
- 3~5년 주기의 서비스별(TV, R, 온라인 등) 공적책무 방향 수립, 방통위와 공영방송 이사회가 협약
- * 수신료를 포함한 공영방송 자원 대책과 결합
- 공적책무는 기본책무와 해당시기 특별책무로 구성
- 공영방송사가 **'공적책무 이행실적 및 사업계획서'**를 정부에 보고, **'공영방송평가위원회'**에서 평가
- **영 BBC는 10년 단위로 왕실 칙허장(Royal Charter)을 갱신하고, BBC와 OFCOM간 공적 책무 관련 협정서 체결**
→ 불이행시 시정명령, 벌금 과태료 등 부과

공적 책무 수행 평가의 명확화와 분화

- **'규제 필요성에서 제기되는 평가'와 '서비스 구성 목적의 평가'** 구별
- 공식적 평가시스템은 **응답책임의 구조와 흐름이 분명한 곳으로 집중**

평가주체	1년 단위 평가	5년 단위 평가
방통위	<ul style="list-style-type: none"> • 방송프로그램 평가 • 방송통신심의위원회 내용규제 	<ul style="list-style-type: none"> • 1년 단위의 평가와 감사결과 포함한 종합적 평가
공영방송 이사회	<ul style="list-style-type: none"> • 경영/회계 평가 • 서비스 진행상황 평가 	<ul style="list-style-type: none"> • 전문적인 평가 초안 제출

36

공·민영 방송규제 개선

검토 배경

- 방송법은 공익규제, **시장규제 부분이 약함**
- 방송법상 규제는 대부분 사회문화적 가치실현을 위해 설계된 측면이 강함
- 그간 **규제방식의 변화 필요성이 언급되었지만, 시장에 대한 이해 부족, 규제를 지속시키려는 경로의존성이 존재**
- 규제방식의 변화는 **공적영역의 공영방송이 '우리 사회가 필요로 하는 것'을 제공**
- **민간영역에서는 '하지 말아야 할 것'을 적시**
- 건전한 **공·민영 방송생태계 균형** 추구

규제의 유형

- o 규제 시점 : 사전(ex ante)규제와 사후(ex post)규제
 - **(사전규제)** 행정객체의 법률행위 이전에 권리를 제한하거나 의무를 부과
 - **(사후규제)** 행정객체가 어떤 행위를 한 후 객체에게 권리를 제한하거나 의무를 부과
- o 규제 방식 : 구조, 행위 또는 행태규제
 - **(구조규제)** 시장구조와 관련된 원인적 규제방식
 - **(행위규제)** 특정한 행위, 일련의 행위과정을 대상
 - **(행태규제)** 시장구조 상수, 시장행위 또는 상태에 의해 폐해가 나타나는 경우, 그 행위 또는 상태를 규제
- o 규제 목적 : 경제적 규제, 사회적 규제

공·민영 방송규제 개선

현황 및 문제점

- 현 방송법은 **모든 방송사업자에게 많은 사전규제**를 부과
- 방송법은 공익규제의 성격을 갖지만, 경쟁 등 방송환경변화에 따른 **시장규율체계 취약**
- 공익규제의 경우 **공익실현의 목적을 달성 못했거나, 사업자간 경쟁을 왜곡하는 규제들 정비 필요**



방송법상 규제 현황

구분			주요 규제
사전 규제	구조 규제	진입규제	협회의 진입규제: 허가, 승인(제19조) 및 재허가, 재승인(제17조) 기업결합 규제: 합병 등 변경 허가(제15조) 최다액 출자자 변경 승인(제15조의2) 탈퇴 규제: 폐업 및 휴업신고(제14조)
		소유경영 규제	소유제한 규제(제13조, 제14조) 사업겸영금지(제13조)
	행태 규제	행위규제	이용약관 신고 및 이용요금 승인의무(제77조) 방송편성 규제(제69조) 방송광고규제(제73조)
		상태규제	경쟁상황평가 제도(제35조의5) 시장점유율 규제(제69조의2)
사후 규제	행태 규제	행위규제	금지행위 규제(제65조의2)
	내용규제	내용규제	방송내용 규제(제32조, 제33조)

공·민영 방송규제 개선 방안(안)



규제의 구조 및 유형을 재구조화하고 단계적으로 차별화

- 현행 규제의 구조를 **공적영역과 민간영역**(전송계층과 콘텐츠 계층)으로 분류
- **영역별, 계층별 특성에 부합**하게 규제의 유형을 재구조화 및 차별화

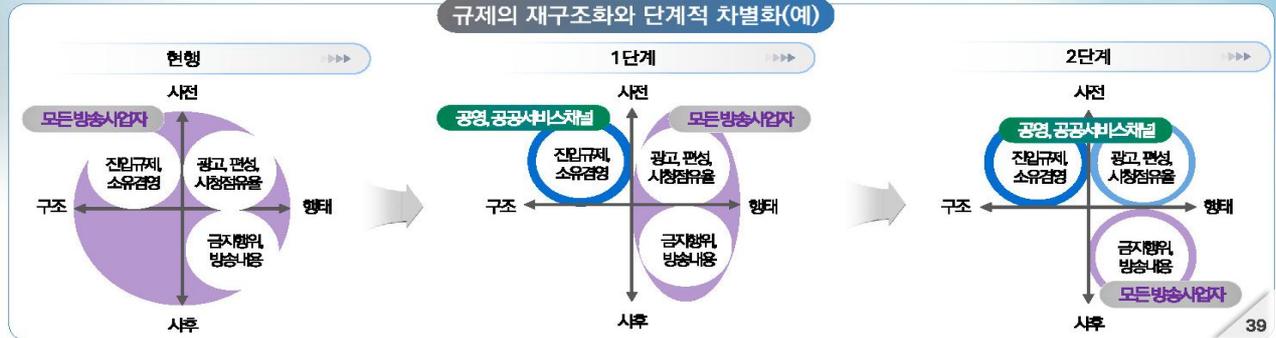
공적 영역

- **공영방송, 공공서비스채널**의 경우 특수성 반영해 현행 **‘사전-구조규제’** 유지
- 공적 가치 강화, 시장에서 제공될 수 없는 서비스 및 콘텐츠 제공

민간 영역

- 정책목표를 고려해 전송(플랫폼)계층과 콘텐츠 계층에 대한 규제를 차별화
- (전송계층) **경쟁활성화**를 목표로 **‘행태규제’**
- (콘텐츠계층) **공익성제고**를 목표로 **‘사후-행태 규제’**

규제의 재구조화와 단계적 차별화(예)



39

시청자 권익 강화

검토 배경

- **방송·통신 융합 환경**에서 시청자 보다는 **이용자이의 보호에 집중**되어 온 경향
- 이용자이의 침해 행위, 이용자 권익 등 소비자 보호 측면이 상대적으로 강했음
- 반면 **시청자 입장에서 방송에 접근**하고, **방송정책에 참여**할 수 있는 기회가 **상대적으로 결여**
- 참여, 공유의 시대적 가치에 부합 할 수 있도록 정책에 시청자의 입장과 관점이 반영될 필요성이 더욱 높아지고 있음
- **시청자의 참여, 비판**을 통한 미디어의 **공적 가치 실현의 장치 필요**

※ 시민 커뮤니케이션 권리 인정과 이를 위한 토대 마련 필요
(미디어개혁시민네트워크 컨퍼런스 '19.11.12)

현황 및 문제점

- 방송에서 시청자 권익이 중요시되는 것은 **‘수탁자(trusteeship) 모델’**에서 기인
- 동 모델에 따라 수탁자에게 공중의 이익을 대변할 수 있는 제도를 반영
- 우리 방송에서 **시청자 권익의 중요성**은 **’00년 제정 방송법에** 최초 반영
- 이를 구현하기 위한 제도로, 시청자권익보호위원회(방송법 제35조)와 시청자위원회(동법 제87,88조)가 대표적
- 그러나 동 위원회의 전문성과 대표성, 진정성, 투명성에 문제가 있다는 지적(운영상 문제)
- **시청자위원회의 입법취지와 방송제작현장간 괴리**

40

시청자 권익 강화 방안(안)



수탁자 모델의 '수동적 권익보호'에서 '능동적 시청자 참여모델'로 전환

- 시청자 권익보호의 주안점을 '불만처리' 수준의 소극적 측면에서 **'접근(access)'** 적 관점의 **적극적 측면으로 확대**

정책·제도 측면

- 국민 참여 강화
 - 주요 방송사 재허가, 국민관심이 높은 이슈에 대한 정책결정시 **국민청문제도 검토**
 - 재허가심사시 시청자 위원회의 방송프로그램 평가 활용 확대, 방송평가 항목 중 **시청자 참여평가 항목 강화**
 - **공영방송 이사, 시장선임시 국민참여 방안 마련**
- 시청자권의 전담기구 설치 등
 - 미디어재단 내 부설기관으로 추진하되 장기적으로 독립화
- 미디어 교육 확대
 - 전국단위로 미디어센터 확대(17개 광역자치체 센터 목표)
 - 국민콘텐츠 활용능력 제고, 정보판별력 강화를 위한 비판적 미디어 교육 강화

방송·운영 측면

- 시청자 위원회 운영의 정상화
 - **시청자위원회 위원의 대표성을 확보할 필요 (시청자위원회 추천위 내실화)**
 - **공공서비스방송 면허를 갖는 사업자에 한해 시청자와의 직접소통확대**
- 지역시청자 참여 기반 강화
 - 공동체라디오사업 전국확대
 - 마을미디어 활성화 지원
 - 시민이 참여하는 지역채널(시간대별) 운영 등
- 지역 시청자미디어재단과의 연계성 강화



방송재원의 위상정립 및 다각화

현황 및 문제점

- 방송의 물적토대, 방송재원이 취약해지고 있음
- 방송재원의 취약함은 제도의 문제와도 관련
 - (배분의 문제) 비대칭규제, 교차보조
 - (자원확대 가능성 제약) 광고판매제도 등
- 취약한 방송재원은 **공적서비스(콘텐츠) 제공의 불확실성 증대, 혁신 유인을 소멸**

방송재원 추이



방송의 공공성 회복과 혁신을 위해 재원을 '공적 자원'과 '상업적 자원'으로 정립

- **(공적자원)** 공영방송, 공공서비스채널(PSB) 운영을 위한 비용으로 제한
- **(상업적 자원)** 방송 및 관련시장에서의 상업적 활동을 통해 발생된 수익(정부지원 제한)

공적 자원

- 공민영체제 개편에 기반한 TV수신료, 기금 등 관련 자원 개선
- **공적 자원 기반 사후유통시장(인터넷유통포함) 수익은 제한적 허용**
- 콘텐츠 재투자유도(가격정책 신중)

상업적 자원

- 방송광고시장의 자율성 확대를 위해 **기존 지상파, 유료방송 광고규제 전면 재정비**
- **현행 지상파, 종편PP 미디어업 제도에 대한 재평가(도입 취지의 유효성)**

지역성 구현 기반 확대

현황 및 문제점

- 미디어 환경변화로 **지역방송의 생존이 어려움**
- 지역성 기반 확충을 위한 논의들이 진행
 - 지역방송(지상파, SO) 시청유인 감소
 - 지역성 재구성, IPTV 지역성 구현 의무 부과 등
- **글로벌, 융합환경에서 지역성을 어떻게 담보할 것인가(지역성 구현을 위한 최소한의 재정적 기반)**

지역지상파방송사 경영현황



지상파방송 미디어협회의 결합판매 지원금액



환경변화에 대응할 수 있는 지역성 구현방식 재설정

- 지역성 구현 책무는 부여하되, 최소한의 경쟁력 확보를 위해 **관련 규제 검토**
- 현 지역성 관련 제도를 어떤 매체에 어떤 방식으로 유지·보완할지 검토

동반상승(synergy) 유인

- 지역방송시간 경영규제 개선 검토
 - (찬성) 투자 및 관련 방송사업자 인접시장 진입 유도
 - (반대) 대주주 사유화 가능성, 투자 제한적
- 미디어 환경변화를 고려해 지역성 구현의 권역 제도 적절성 검토

재원의 불확실성 관리

- 중앙방송(key station)의 방송광고결합판매 방식 검토 (중앙방송사 판매실적이 지역방송의 경영에 영향)
 - 공적재원의 활용성 제고 vs 지역방송의 공적책무 강화
- 방송콘텐츠 수급 환경의 현실화(수중계 편성기준)
 - 수중계 편성기준을 자체제작편성기준으로 전환

방송의 보편적 서비스 구현 & 네트워크 효율화

현황 및 문제점

- 지상파 방송의 **무료 보편적 서비스 의무는 주파수를 무료로 사용하는 것에 대한 반대 급부로서 사후에 관습적으로 부과한 것**
 - 지상파방송의 보편적서비스는 주파수 도달 범위를 넓힘에 따른 편익과 비용 사이에서 고민해온 역사
 - 정책상 '무료 보편적 수신 범위 및 조건'이 명확하지 않은 상태에서 유선방송을 통해 포괄범위를 확대해온 것이 문제
- **지상파 네트워크 운영에 대한 결단이 필요한 시점**
 - ※ 직접수신을 통한 접근 5% 미만, 90% 이상이 유료방송서비스를 통해 접근

보편적 서비스 대상 규정, 네트워크 운영의 유연성 확보

보편적 서비스 대상 규정

- **무료 보편적 접근과 이용이 필요한 서비스를 규정**
 - 공적 서비스 중 어떤 서비스가 기본적 서비스로 설정되어야 하는지를 검토(ex 재난방송)
 - 그에 대한 접근 수단(기본적+대안적)을 정립

※ 보편적 서비스와 의무재송신 (KBS1, EBS), 보편적 시청권은 구분됨

네트워크 운영의 유연화

- 지상파 송출네트워크 외에 **다양한 이종 네트워크들간의 결합 및 협업** 등을 위한 제도개선
 - 주파수 할당방식(RF only), IP only에서 전송방식별 하이브리드, 네트워크 결합 허용
 - 네트워크 운영효율화 및 비즈니스 모델 개발

감사합니다



○ 진행 (성육제 KISDI 연구위원)

- 그러면 정보통신정책연구원이 주최하고 방통위가 후원하는 '중장기 방송제도 개선 및 미래 지향적 규제체계 개편 방안' 토론회를 시작하겠습니다. 먼저 방통위 한상혁 위원장님의 축사를 들겠습니다. 박수로 부탁드립니다. (박수)

○ 한상혁 방송통신위원회 위원장

- 반갑습니다. 방송통신위원회 위원장 한상혁입니다. 바쁘신 중에도 중장기 방송제도 개선 토론회에 참석해 주신 내외 귀빈 여러분 감사드립니다. 특히 오늘 정책 제언을 위해 참석해 주신 김춘식 언론학회장님, 한동섭 방송학회장님, 손병우 언론정보학회장님, 사회를 맡아주신 권남훈 교수님, 강명현 교수님, 그리고 시민단체와 사업자를 대표해 토론회에 참석해 주신 방송통신 관계자 여러분께 감사의 인사드립니다. 그리고 중장기 방송제도 개선방안을 마련해 주신 제도개선추진반 위원님들과 토론회를 준비해 주신 정보통신정책연구원 관계자 여러분들께도 고마운 인사 말씀 전해 드립니다.

미디어 제도의 틀에 근본적인 변화가 있어야 한다는 요구가 커지고 있습니다. 취임 후 국정 감사와 크고 작은 행사를 치르고, 크고 작은 개별적인 이슈들을 처리해 왔지만 이제는 좀 더 큰 틀에서 중장기 비전을 고민하려고 합니다. 그런 의미에서 오늘 토론회는 매우 뜻깊고 중요하다고 생각합니다. 디지털 기술발달과 망 고도화로 방송과 통신의 경계가 허물어진지 오래입니다. 기존의 규제체계 또한 실효성이 약화되고 있습니다. OTT와 같은 글로벌 서비스가 본격적으로 진입하고 전통적인 방송사업은 재편되고 있습니다. 그리고 국민의 미디어에 대한 기대는 더욱 높아지고 있습니다. 이렇게 변화하는 융합환경에서도 방송의 공공성을 유지하여 건전한 미디어 생태계를 구축할 수 있도록 방통위는 사업자보다는 이용자 입장에서 정책을 수립하고 추진해 나갈 것입니다.

정책결정 과정에서는 많은 전문가와 이해관계자, 그리고 시민사회와의 소통이 매우 중요하다고 생각합니다. 미디어 환경 변화에 대한 거대담론이든 현안 해결을 위한 대안이든 방통위가 추구해야 할 정책방향에 대한 다양한 의견을 경청하겠습니다.

방통위는 오늘 논의된 의견과 정책제안 그리고 대국민 의견수렴 결과를 적극적으로 반영해 중장기 방송제도 개선방안을 마련할 계획입니다. 이번 토론회가 급변하는 미디어 환경 변화에 대응하는 실마리를 찾는 출발점이라고 생각합니다. 기탄없는 의견을 주시기 바랍니다. 참석해 주신 모든 분들께 다시 한 번 감사 인사드립니다. 감사합니다. (박수)

○ 진행 (성육제 KISDI 연구위원)

- 위원장님 감사드립니다. 그러면 1세션을 곧바로 시작하겠습니다. 1세션의 발제는 '미디어 환경 변화 전망 및 중장기 정책방향성'이라는 제목으로 KISDI의 이종원 실장께서 발표해 주시겠습니다.

○ 이종원 KISDI 방송미디어연구실장 /1세션 발제/

○ 진행 (성옥제 KISDI 연구위원)

- 발제 감사합니다. 1부 세션의 사회는 방통위 허 옥 상임위원께서 해 주시겠습니다. 허 옥 위원님과 나머지 3개 학회 회장님들은 앞으로 나오시면 진행은 허 옥 위원님께 넘기겠습니다.

○ 사회 (허 옥 방송통신위원회 상임위원)

- 안녕하십니까? 방통위 상임위원 허 옥입니다. 바쁘신 중에도 중장기 방송제도 개선을 위한 토론회에 참석해 주신 많은 참석자 여러분께 먼저 감사를 드립니다. 1세션 발제 내용이 굉장히 많은데도 짧은 시간에 발제해 주신 이종원 실장님께도 감사드립니다.

지금 내용으로 보면 전체 '미디어 환경변화 전망 및 중장기 정책방향성'입니다. 오히려 토론의 이슈, 또 쟁점들이 훨씬 더 많겠지만 구체적으로 디테일한 내용들을 살펴보기 위해 2세션과 3세션 시간이 길고, 이 부분은 언론사학회 회장님들께서 중요한 정책 코멘트를 해 주시는 정도로 조금 간략히 매듭짓고자 합니다. 저희에게 주어진 시간이 35분입니다. 그래서 학회장님들께서도 4분 정도 코멘트를 해 주시고 플로어까지 차례가 갈 수 있을지는 시간대를 보고 진행하도록 하겠습니다.

먼저 학회장님들께서 언론학회 김춘식 회장님, 방송학회 한동섭 회장님, 언론정보학회 손병우 회장님께서 나와 주셨는데 개별 소개는 간략히 하고 각 회장님들께 이야기를 듣는 것으로 하겠습니다. 그동안 약 8개월 정도 중점적인 토론, 또 논의, 워크숍까지 진행됐었습니다. 추진반 논의과정에서 향후 미디어 정책이 추진해야 할 비전과 목표가 무엇이나 하는 내용과 둘째로 공·민영 부분의 정책적 논거, 그리고 규제개선 방향을 어떻게 해야 할 것인가 하는 내용들이 쟁점이 됐었습니다. OTT의 제도적 대응을 위한 수평적 규제체계 모델에 관해서도 많은 고민, 또 토의 그리고 여러 가지 찬반이 있었습니다. 그런 결과들을 정리해서 오늘 최대한 간략하게 이종원 실장이 발표를 해 주신 것이고, 이에 대한 회장님들 코멘트를 듣겠습니다.

제4기 방통위 입장에서 보면 굉장히 중차대한 과제입니다. 과거 방송제도개혁위원회 결과물이거나 그렇지 않으면 방송통신융합추진위에서 나왔던 결과로 2008년도 방송통신위원회가 출범했습니다. 이른바 2008년 체제라고 할 수 있는 이 방통위원회가 결국 10년여가 넘었습니다. 그래서 작년이 10년이요 올해가 11년째인데 중간에 2013년도에 뜻하지 않게 당초 계획과 다른 미래부와 방통위 조직 분리되었고 2000년 통합방송법은 당시의 의미가 있었지만 낡은 시스템과 제도가 현재까지 유지되고 있습니다. 그래서 이제는 뭔가 새로운 변화, 그리고 새로운 제도의 개선이 절실히 요구되는 시기이기도 합니다. 방송 현안 및 문제점 전반, 또 환경 변화 예측을 기술, 시장, 사회, 문화 전반에 걸쳐 이야기해 주셨고, 특히 향후 전망과 과제와 관련해서 교차보조 시스템이 무너진 시대에 어떻게 변화될 것인가, 그러면 방송 미디어 혁신의 방향은 무엇인가, 방송의 경계영역서비스 출범, 즉 OTT가 상시화된 이런 구조 속에서 어떻게 나아가야 할 것인가 하는 논지를 제기해 주셔서 융합시대에 3개의 과제를 정리하고 제시한 것 같습니다. 그러면 3개 학회장님들 의견을 듣도록 하겠습니다. 김춘식 언론학회장님께서 먼저 코멘트를 부탁드립니다.

○ 김춘식 한국언론학회장

- 안녕하세요. 지금 소개받은 한국언론학회 회장 김춘식입니다. 사실 저희는 처음에 세미나 초대 말씀 듣고서 그냥 가면 되는 줄 알았는데 말씀하시라고 해서, 지금 발제하셨던 10쪽에 보면 제도개선의 목표를 크게 3가지로 만들었습니다. 그중 저는 다른 정책이나 혹은 규제와 관련된 혹은 기술 발달에 관한 이야기를 하기는 제가 지식이 부족하니까 공적 영역과 민간 영역의 가치 재정립에서 공적 영역에 대한 이야기를 조금 하겠습니다.

잘 아시겠지만 방송의 공적책무라고 하는 것이 공적책무를 결정하는 가장 중요한 요인은 크게 2가지입니다. 하나는 정치적인 독립이고, 또 하나는 시장의 압력으로부터의 독립입니다. 대부분의 규제 논의나 아니면 진흥의 논리가 대개 정치적인 독립은 논외로 하고 거의 시장의 압력, 여기에서 시장이라는 것은 기술의 발전까지 포함시키는 것이겠지요.

최근 기술 발달 이후 정보원이 다양화되면서 문제가 되고 있는 것이 이른바 '가짜뉴스'라고 생각합니다. 그래서 이 가짜뉴스에 대한 문제를 정책적으로 다루기 전에 저희가 먼저 말씀드리고 싶은 것은 지금 방송에 관한 신뢰도, 혹은 언론에 관한 신뢰도가 전반적으로 낮은 상태인데, 일단 사회적 신뢰도가 올라간다면 제 생각에는 방송에 대한 규제논의나 정책적 지원 논의 자체가 지금과는 전혀 다른 차원에서 이루어질 수 있다고 생각합니다. 그래서 제 생각에는 가장 먼저 해야 할 것이 방송매체를 포함한 지상파, 종편, 보도전문채널을 포함해서 IPTV든 모든 매체의 사회적 신뢰도를 높이는 작업이 우선되어야 하지 않겠느냐, 그러려면 결국 방송이 생산해 내는 콘텐츠의 공적 성격이 문제가 될 텐데, 이 공적 성격을 좀 더 고양시키는 제도적 지원이 필요하지 않나 싶습니다.

그래서 지금 논의가 되고 있는 것을 보면 대부분 가짜뉴스와 관련해서 13개의 법안이 제기되고 있는데 그중 6개 법안이 정보통신망법 개정안입니다. 정보통신망법이나 다른 법의 개정에 보면 잘못하면 언론의 활동을 위축시키거나 저해할 가능성이 높습니다. 그래서 저는 사실 언론의 진흥이나 언론의 활동을 증진시키되, 언론의 콘텐츠의 공적 수준을 높인다면 가짜뉴스가 영향을 줄 수 있는 공간을 최소화시킬 수 있다고 생각합니다. 그래서 정책적 논의도 필요하지만 언론매체에 종사하는 기자 분들뿐만 아니라 매체의 경영진들 또한 공적 콘텐츠를 만들어낼 수 있는 환경조성이 필요하다고 생각합니다.

금년도에 봤던 여러 가지 정치적 사안에 관한 문제를 보면 방송을 포함해서 언론보도의 사회적 만족도가 매우 낮은 상황이기 때문에 언론보도의 만족도를 높일 수 있는 방안에 대한 논의가 필요하다고 생각합니다. 예를 들면 저널리즘 관행을 개선해서 좀 더 공적요소를 생산해 낼 수 있는 자체적 노력이 선행될 필요가 있다고 생각합니다. 그뿐만 아니라 방송통신위원회를 비롯해서 정책적 기관이 중심이 되는 것보다도 지원하는 차원에서 자율적 민간기구 중심의 모니터링 시스템들이 활발하게 진행될 필요가 있다고 생각합니다.

그래서 허위정보 관련해서 실시간 모니터링 시스템을 구축하거나 또 민간 자율 심의기관 등의 협의체를 통해 허위정보에 공동 대응하는 것이 필요합니다. 가령 예를 들면 가짜뉴스라는 개념이 굉장히 포괄적으로 적용됩니다. 그래서 가짜뉴스의 개념과 위해성에 관한 사회적 차원, 혹은 학문적 차원의 논의가 필요하다는 생각이 드는데, 방송통신위원회 차원에서 이런 국가기관 차원에서 가짜뉴스의 개념 정의뿐만 아니라 사회적 영향력에 대한 종합적 논의가 필요하지 않나 싶습니다. 그런 논의를 거친 다음에, 그런 논의라는 것이 결국 공적 합의의

성격을 지니는 것이고, 공적 합의의 성격을 지니게 된다면 어떤 정책을 합의에 부응하는 정책 수립이 혹은 실천 자체가 크게 어려움 없이 진행될 수 있지 않을까 싶습니다.

요즘처럼 언론환경이 굉장히 극심하고 경쟁이 치열한 상태에서 시장의 압력에만 그대로 내버려두기에는 상당히 어려운 환경이다, 그래서 방송통신위원회에서 예를 들어 규제도 중요하지만 규제보다도 자율적 심의기구의 제도화, 그리고 민간기구 참여의 활성화, 그리고 학계와 민간 시민단체, 그리고 정부기관과의 협업체계를 통해 공적영역의 성격을 좀 더 넓혀가는 작업이 필요하지 않을까 생각합니다.

이를 위해서는 언론 자체가 재정적 측면에서 어려움이라든지 공적지원의 성격을 계속 강조하고 있는데, 그러려면 결국 시민의 기대에 부응하는 공적 콘텐츠의 생산이 전제되어야 한다는 것을 말씀드리고 싶습니다. 그것을 위해서는 모든 관련 업계와 단체와 학계의 공동 노력이 필요하다고 말씀드리고 싶습니다. 실제 시간이 걸리더라도 그런 협업적 논의가 필요하다는 생각이 들고, 그것이 결국 향후 계속 변화될 미디어 시장의 장기적인 제도 확립에도 크게 도움이 될 것이라고 생각하고 있습니다. 이상입니다.

○ 사회 (허 옥 방송통신위원회 상임위원)

- 고맙습니다. 이어서 한동섭 방송학회장님께 마이크를 넘기겠습니다.

○ 한동섭 한국방송학회장

- 제가 중장기라고 보면서 많은 생각을 했습니다. '중장기', 1990년대인 것 같은데 제가 유학 갔다가 책을 1권 발견했는데 그때 디지털화가 몰고 올 여파에 대해 말하자면 시뮬레이션을 하고 이러한 문제들이 생길 것이다, 다양성이 사라지고 상업적인 경쟁들이 첨예화되고, 공영성은 하락하게 되고 이런 내용들이었습니다. 어떻게 됐든 기술의 발전은 모든 것을 예견하지 못했지만 그런 상황이 되지 않았습니까?

제가 학회장을 하다 보니까 세미나를 많이 갔습니다. 다양한 주제로, 다양한 세미나를 가는데 간단히 요약됩니다. 아까 발제도 하셨지만 '힘들다', '어렵다', '죽겠다' 이런 이야기들입니다. 이러면 어떻게 해야 할 것인가? 구조적인 측면이 있는 것처럼 보입니다. 이것은 학회장으로서 말씀드리는 것이 아니라 학자 '한동섭'으로 말씀드리면 새로운 기술이 발전하면서 과거 오프라인에서 있었던 자본주의 발전과정이 있지 않습니까? 경쟁적 자본주의, 국가 독점 자본주의로 발전하는 과정에서 아주 첨예한 경쟁적 자본주의의 모습들이 온라인상에서 벌어지고 있는 것 같습니다. 막 터져 나오는 것 같고, 그러다 보니까 오늘 말씀하셨지만 공영성의 문제, 또 여러 가지 측면의 문제점을 말씀하셨지만 그런 부분에 더 관심을 갖게 되는 것이고, 동시에 많은 매체들은 도태되고 독점이 발생하고 이런 문제지요. 당연히 국가기구는 '이것 어떻게 하지', '어떻게 하지' 개입하게 되고, 너무 빨리 발전하다 보니까 이러지도 못하고 저러지도 못하는 부분들이 있었고, 규제체계도 제대로 잡히지 못한 상황인 것 같습니다.

그래서 과거를 한탄하면 무엇을 하겠습니까? 빨리 정당한 규제체계를 만들어야겠다. 앞으로 2, 3년 후만 내다본다면 지금 'OTT', 'OTT' 그러지만 저희 학교도 보니까 '자율형자동차'를 해서 성수대교를 다니더라고요. 무엇으로 채울 것입니까? 이제는 그야말로 세상의 모든 것이 플랫폼이 되는 시대가 곧 올 텐데, 저는 선제적 조치가 필요하다고 생각합니다. 현상을 자꾸

질질 따라가다 보면 안 되는 것이지요. 우리가 게임을 하는데 룰을 먼저 만드는 것이 중요합니다. 그리고 수정해서 적용하는 것이 중요하다고 생각합니다. 그것이 필요하고 여러 이해관계자들이 모여 있다 보니까 잘 안 되는데, 협조를 해야 하는 상황이라고 생각합니다. 협조해서 규제라는 것이 레귤레이션이 컨트롤이 아니지 않습니까? 레귤레이션은 컨트롤이 아닙니다. '규제'의 반대말 '진흥', '진흥'의 반대말 '규제' 이것은 아니라고 생각합니다. 좋은 룰을 만들면 진흥도 되는 것이라고 생각합니다. 그래서 그런 좋은 룰을 만들 수 있도록 노력해야겠다.

그리고 이렇게 복잡하고 힘들 때는 기본으로 돌아갈 필요가 있다고 생각합니다. 심호흡을 하고 '도대체 미디어가 무엇 때문에 존재하는가?' 우리가 백투베이직스(Back to Basics) 이런 말씀을 하시는데, 아까 여러 선생님들이 말씀하신 '이용자 복지' 이런 말씀을 하셨는데 저는 '이용자 중심'이라는 말이 맞다고 생각하는데, 이용자 중심적 사고를 할 필요가 있다고 생각합니다. 요즘 KBS 드라마 <동백꽃 필 무렵>, 여대생들이 시청시간을 맞춰서 본다고 합니다. 저도 깜짝 놀라서 가서 봤더니, 제가 나름대로 분석했는데 짧게 말씀드리면 대단한 공감능력을 가지고 있지 않았나, 전부 OTT의 시대라고 하는데 시간 맞춰서 와서 볼 수 있는 프로그램, 이것은 그런 공감능력이 있어야 하는 것이라고 생각합니다. 그 공감능력은 과학적 분석력에 기초해야 한다고 생각합니다.

넷플릭스가 추천 시스템을 하는데 그 알고리즘 만드는 사람들은 5,000명 된다고 합니다. 전 세계에 비슷한 성향을 가진 사람들을 100만명, 이런 식으로 이것이 과거 규모의 경제가 아닌 것이지요. 그것은 수용자를 잘 이해하면서 그렇게 해 나가는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다. 공감능력이라는 것은 그런 것 같습니다. 단순히 정치·사회·경제적으로 이해하고 이런 것에서 나아가서 그들의 입장이 되고 그들의 대변인이 되고, <동백꽃 필 무렵>, 세상의 모든 악조건을 다 가지고 있는데 요즘 젊은 여성들이 그런 나락으로 떨어질 공포가 있다고 생각했습니다. 그리고 그런 것들은 통계로 나타나는 현상이고, 그런 노력들이 필요하지 않겠느냐 싶습니다.

저는 예전부터 그런 생각을 했었는데 '같은 콘텐츠를 지상파로 보나 케이블로 보나 IPTV로 보나 왜 이렇게 복잡하게 이러지?' 이런 생각들을 했습니다. 커뮤니케이션학 입장에서 보면 커뮤니케이션학의 핵심이 메시지입니다. 메시지를 빼면 다른 학문들과 잘 구별이 안 됩니다. 통합적 규제체계 이런 것들을 만드는 것들이 필요하겠다는 생각을 합니다.

또 요즘 워낙 가짜뉴스 이야기도 많은데 이것이 살기 어려울 때 그 영역의 존엄성마저 잃어버리면 무너집니다. 그래서 이전투구식의 모습들이 보이지 않았으면 좋겠습니다. 문명화된 커뮤니케이션 채널이 됐으면 좋겠다, 그리고 이것은 다 같이 노력해야 할 부분입니다. 다함께 노력해야 할 부분이다, 우리가 우리의 민도를 높인다, 대한민국의 민도를 높이는 생각들을 가지고 모두가 노력해야 할 부분입니다. 이것은 정부가 규제할 수 있는 문제도 아닙니다. 하기도 어렵지 않습니까? 모두가 우리 커뮤니케이션 영역을 맑게 만들어서 양질의 정보가 오고 가고 건전한 커뮤니케이션이 이루어지고, 우리 저널리즘 금언 중에 그런 이야기가 있습니다. 제가 잘 쓰는 내용인데 '의견은 자유이나 사실은 신성하다' 사실을 가지고 의견을 표현하고 서로 커뮤니케이션할 수 있는, 그래서 그런 맑은 커뮤니케이션 채널들이 되어야 이용자들도 신뢰하지 않겠습니까? 그렇게 생각합니다.

제가 규범적으로는 말씀드린 것들은 아니고, 제가 사실은 베이스가 경제학 베이스라서 그렇게 하는 것이 시장에서의 생존도 가능하게 하는 일이 아닐까라는 제 나름대로의 분석이었습니다. 감사합니다. (박수)

○ 사회 (허 옥 방송통신위원회 상임위원)

- 고맙습니다. 이어서 손병우 언론정보학회 회장님 부탁드립니다.

○ 손병우 한국언론정보학회장

- 안녕하세요. 언론정보학회장 손병우입니다. KISDI의 발제는 그동안 늘 느꼈던 건데 항상 일목요연하게 정리가 잘 되어 있는 발제들이 대표적인 것 같습니다. 오늘도 역시 이종원 실장님의 발제문이 많은 도움이 되었습니다.

이 자리는 방송통신위원회의 정책방향성에 대한 고민과 모색 속에서 어떻게 하면 학술 3개 학회가 거기에 좋은 조언을 드릴 것인가, 그렇게 마련된 자리라고 들었습니다. 그래서 언론정보학회의 회장으로서 저도 많이 공감하고 책임감을 느낍니다. 구체적인 사안들에 대한 조언은 2부, 3부에 전문가들께서 잘해 주실 테니까, 저는 우리 언론정보학회가 2019년, 2020년도의 학술적 기본방향에 대해 간략하게 설명드림으로써 방송통신위원회의 정책적인 통찰과 방향성을 잡는데 조언이 되기를 기대합니다.

2019년, 2020년도의 언론정보학회의 학술적인 방향성을 요약하자면 갈등과 반목 상황에 매몰되지 않고 더 근본적인 변화를 준비하자입니다. 여기에는 지식인이 내면 그리고 사회적인 커뮤니케이션 시스템, 더 나아가서 동북아와 국제 정세, 그리고 한반도의 분단 현실 큰 범주와 작은 범주가 부단히 연결되는 노력을 해야 한다는 취지입니다. 따라서 저희가 2019년, 2020년에 준비하고 있는, 그리고 이미 실행한 세미나들은 크게 5가지 범주에 해당하는데, 그것들이 바로 한번 하고 말지 않는 세미나, 보통 세미나 후원해 주시는 곳의 실무하시는 분들이 주로 학회에 대한 아쉬움이 항상 한번 하고 마는 세미나, 그리고 늘 제자리걸음하는 논의 이런 점이었는데 저희 언론정보학회에서는 그것을 조금이라도 한 발짝씩 발전시켜 보고자 5가지 범주에서 한번 하고 말지 않고 그것을 계속 이어가고 축적하는, 항상 최신의 논의를 한번 우리가 담아보자는 쪽으로 준비하고 있습니다.

그 5가지를 간략하게 소개해 드리면 하나는 작은 언론과 기성 언론의 협업관계, 커뮤니케이션 생태계 속에 빠르게 확산되고 있는 병리상황을 어떻게 우리가 고쳐갈 것인가 하는 고민 속에서 건강한 자생력을 길러 주어야 한다는 취지입니다.

두 번째는 김춘식 교수님과 한동섭 교수님께서도 말씀하셨는데, 허위·조작정보 상황 극복을 위해 대체 어떻게 해야 할 것인가? 언론재단에서도 연구보고서들이 많이 나와 있습니다. 훌륭한 보고서들이 많이 있는데 내일 모레 서울대 아시아연구소에서 개최하는 언론정보학회 가을 학술대회에서 4편의 최신 논문을 준비했습니다. 관심 있는 분들은 오셔서 같이 많은 토론해 주시기 바랍니다. 거기에 아주 재미있는 새로운 개념도 제기가 되니까 많이 방문해 주시기 바랍니다.

그리고 올해 2019년도에 한반도에 닥친 아주 큰일들 가운데에서 하나가 바로 한·일 갈등이라고 할 수 있는데, 이 한·일 갈등과 동북아 세력관계의 지도 속에서 한반도에 대해 우리 미디어와 커뮤니케이션 연구자들도 매우 밀접하게 그 고민의 맥락 속에 있다는 문제의식 속에서 화이트리스트 보도 양태에 대해 관련 6개국 한·일·중·미·러·북 해서 긴급세미나를 한번 가졌고, 그리고 내일 모레 학술대회에서 일본 쪽 시민운동에 거의 유일한 연구자라고 할 수 있는 메이지(明治)대학교의 호하타 히로시 교수님을 모시고, 또 동양커뮤니케이션연구회 학자와 ‘한국에서 보는 일본의 보도 양태는 어떠한지’, 그리고 ‘일본의 시민사회단체에서는 도대체 미디어 이용을 어떻게 하고 있는지’ 하는 내용을 가지고 한·일 갈등 관련해서 세미나를 이어갑니다. 거기에 더해서 저널리즘연구회에서는 우리 내부에 있는 냉전적인 사회체계, 지식인의 4대주의, 그리고 전문가와 미디어의 지식네트워크 이런 부분에 대해 또한 논문 발표들을 하게 되겠습니다.

그리고 이 한·일 갈등이 가장 큰 이슈로 제기되는 듯하다가 갑자기 묻힌 것이 바로 최근 시민사회에서 분출되고 있는 언론개혁의 요구 아니겠습니까? 지난 두 달 반 동안 언론개혁 요구가 아주 강하게 밀려들고 있는데, 그에 대해 저희가 또 준비해서 취재보도 관행과 저널리즘 원칙에 대해 다시 한 번 근본에서부터 짚어보는 세미나를 10월 말에 했습니다. 그것을 내일모레 다시 이어서 검찰수사 보도, 그리고 정치보도 그 사례분석과 언론의 공정성 개념, 언론보도의 선정주의 이렇게 또한 4편의 논문을 발표할 생각입니다. 그리고 거기에 덧붙여서 지역언론과 또 언론 노동상황들이 디지털의 충격, 또 포털이 지배하는 상황에서 어떻게 우리가 그것을 극복해 가야 할 것인가 하는 논문들도 같이 준비를 했습니다.

그리고 8월에 학회 연수회 때의 주제이기도 하면서 또한 방송의 날 세미나의 주제이기도 했는데, 이미 두 번의 세미나를 한 주제입니다. 방송의 산업의 위기와 공공성 회복의 과제, 이것에 대해 두 번의 세미나를 했는데 그 또한 이번 내일모레 학술대회에서 ‘공공서비스 미디어의 사회적 책무’, ‘법·제도적인 정비 방안’으로 해서 그리고 ‘지역방송의 공공성’ 해서 한 3편의 논문을 발표할 것입니다. 즉, 저희가 준비한 이 내용은 항상 큰 범주와 작은 범주가 계속 교류해야 한다는 그 바탕 위에 있는데, 시대적 요구 속에서 우리가 현안에 대해 대응하고 있는가, 고민하고 있는가 하는 점입니다. 따라서 방송통신위원회의 방송정책과 또 규제정책 관련한 이런 여러 가지 닦쳐있는 현안들도 우리가 시대적인 요구, 시대정신을 항상 생각하면서 함께 고민하고 모색해 보자는 말씀드립니다. 고맙습니다. (박수)

○ 사회 (허 옥 방송통신위원회 상임위원)

- 고맙습니다. 이종원 실장님께서 발제를 워낙 잘해 주셔서 그렇기도 하고, 학회장님들께서 상당히 책임감이 무거우신 것 같습니다. 그래서 발표내용에 관해서 구체적 코멘트를 하기에는 부담감을 많이 느끼신 것이 아닌가 싶은 생각입니다. 제가 다시 정리하기에는 시간 여유가 많지 않은 것 같아서, 이종원 실장님 발표하신 것 가운데 13쪽 ‘제도개선의 범위와 방향’입니다. 크게 경계영역서비스(OTT) 확산에 따른 방송통신 규제체계 수립, 그리고 인터넷 융합환경에 부합할 수 있도록 기존 방송규제체계를 재구조화되는 것, 그래서 공적 영역과 민간 영역을 어떻게 구분할 것이고, 어떤 역할을 담당해야 할 것인가 하는 문제가 상당히 향후 제도개선의 방향으로서 주요하게 제시가 된 것이고, 이것이 2세션, 3세션에 계속적으로 논의될 예정입니다.

방통위는 앞으로도 학회와 계속 교류하면서 정책을 만들어 나가도록 하겠습니다. 방송 3학회뿐만 아니라 참석하신 시민사회단체 그리고 제반 기관에서 모든 분들이 제기해 주신 의견 충분히 수렴하고 또 적극적으로 정책에 반영하도록 하겠습니다. 언제든지 아낌없는 조언을 부탁드립니다. 이상으로 1세션을 마치도록 하겠습니다. 감사합니다. (박수)

○ 진행 (성육제 KISDI 연구위원)

- 이것으로 1세션을 마치겠습니다. 이로써 1세션을 마치겠습니다. 방통위원장님 포함해서 세 분이 계시고 한 자리에 모시기 어려운 3학회 회장님들이 같이 하는 의미 있는 토론회인 것 같습니다. 15분간 잠깐 휴식시간을 갖고 바로 3시 5분에 시작하겠습니다.

【14시 52분 정회】

【15시 05분 속개】

○ 진행 (성육제 KISDI 연구위원)

- 2세션을 시작하겠습니다. 2세션의 발제 제목은 'OTT 정책방향 및 미래지향적 규제체계 정비 방안'이라는 제목으로 KISDI의 황준호 연구위원께서 발제해 주시겠습니다.

○ 황준호 KISDI 연구위원 2세션 발제/

○ 사회 (권남훈 차기 정보통신정책학회장, 건국대 경제학과 교수)

- 안녕하십니까? 제2세션의 사회를 맡은 건국대 경제학과의 권남훈 교수입니다. 제가 이 사회를 맡게 된 이유가 아마 차기 정책통신정책학회장이어서인데, 이렇게 되면 보통 정보통신정책 학회는 무엇을 하는 학회다, 이런 것을 선전도 해야 하는데 시간상 그러기는 어려울 것 같습니다. 그냥 정보통신 정책을 위해 경제·경영·미디어법을 연구하는 학자들이 모여서 공부하는 학회라고 말씀드리겠습니다.

OTT의 중요성과 정책 마련의 필요성 이런 것들은 더 이상 강조할 필요가 없을 정도라고 생각되고, 특히 많은 분들이 의견제시할 수 있는, 해야 하는 부분이기 때문에 지금 이 자리에도 무려 9명의 토론자가 나와 계십니다. 보통은 토론자가 어떤 분들인지 소개해 드려야 하는데 그러면 그것으로 시간이 많이 가기 때문에 토론순서 때 어떤 분이 토론을 나오셨다 이렇게 말씀드리는 것으로 하겠습니다. 저희에게 주어진 시간이 약 50여분밖에 되지 않습니다. 그래서 생각해 봤는데 보통 이런 곳에 나와서 토론을 하면 이왕 나왔으니까 어느 정도 할 이야기는 다 하고 가야 되겠다, 이렇게 접근하다 보면 시간이 너무 많이 갑니다.

그래서 제가 황준호 박사님이 발표하신 내용의 핵심이 되는 부분들, 의견이 형성될 수 있는 부분들을 아주 간략하게 말씀드리고, 이것이 토론이 아니라 방송 인터뷰를 한다고 생각하시고 '이런 부분들에 대해 의견을 묻습니다' 그러면 아주 간단하게 제가 각자에게 3분 정도 타깃으로 제시하겠습니다. 그리고 말씀하시고, 그다음에 그렇게 해서 시간이 남으면 나중에 서로 인터랙션을 한다든지, 아니면 답변을 한다든지 이런 시간을 갖는 형태로 하겠습니다. 그래서 토론들께서는 그런 부분을 유의해 주십시오.

제가 볼 때 황준호 박사님께서 많은 말씀을 아주 짧은 시간에 요약해 주셨지만 자료집 28페이지의 핵심은 크게 3가지라고 생각합니다. 첫 번째로는 자료집 28페이지에 OTT를

포함한 방송통신 서비스 분류체계 A안, B안으로 말씀하셨는데, 여기에서 약간의 차이들이 있습니다. 특히 케이블을 어디에 포함시킬 것이냐 이런 부분들에 대해 먼저 의견을 제시해 주셨으면 합니다. 그다음에는 자료집 31페이지 몇 가지 OTT 규제방안에 대해 말씀해 주셨는데 금지행위 및 분쟁조정, 그다음에 자료제출 의무화, 그리고 내용 규제에 대해 말씀해 주셨습니다. 그 규제방안에 대한 의견이 두 번째가 될 것이고, 마지막으로 33페이지에 진입규제 개선, 그다음에 콘텐츠 진흥기금 조성 검토, 그리고 제도적 지원 확대, 특히 기금 조성 이런 것들이 눈에 띄는데 이런 부분에 대해 의견제시해 주면, 그 3가지 영역에 대해 각각 의견을 제시해 주시면 될 것 같습니다.

여기 토론자 아홉 분을 분류해 보면 앞에 다섯 분은 OTT와 긴밀하게 연관된 사업자라고 생각하시면 될 것 같습니다. 그다음에 언론노조와 시청자를 대표해서 YMCA에서 나오셨고, 그다음에 두 분의 학계 분들이 있습니다. 그래서 첫 번째 순서는 IPTV를 대표해서 고흥석 한국IPTV방송협회 정책기획팀장께 마이크를 드리겠습니다. 그래서 지금 드린 질문에 대해 IPTV를 대표해서 말씀해 주시는 방향으로 부탁드립니다.

○ 고흥석 한국IPTV방송협회 정책기획팀장

- 반갑습니다. 방금 소개받은 한국IPTV방송협회 정책기획팀을 맡고 있는 고흥석입니다. 제가 말씀드리려고 했던 맥락을 정확하게 짚어주셔서 감사드립니다. 기본적으로 방송의 개념에 대한 새로운 논의, 접근방식에 대한 부분, 그리고 방송서비스 개념 부분과 시청각미디어 서비스 개념을 신설하는 방안에 대해 많이 고민을 하셨다는 부분에 대해 공감을 충분히 하고 있습니다.

사회자님께서 말씀하셨던 첫 번째 플랫폼 영역에서의 계층 분류인데 플랫폼 계층에서 IPTV 사업자 부분들이 플랫폼사업자의 기능을 하고 있는데 기본적으로 플랫폼사업자들이 가지고 있는 핵심적인 기능 중 하나들이 채널구성을 하는 권한과 VOD 편성 권한 등이 있는데 실질적으로 현재 방송법이나 IPTV법에도 채널 구성에 관한 부분들이 보장되어 있긴 하지만 현실에서는 그런 채널 구성에 관한 권한들이 충분히 담보되고 있지 못하다는 부분을 말씀드립니다. 이런 현실적인 사업자들이 가지고 있는 고민들도 규제 제도 개선 부분에서 어떻게 녹여낼 수 있을지 한번 고민을 같이 해 주십사 하는 부분을 말씀드리고 싶습니다.

또 하나 부분은 말씀하셨던 분류체계 A안, B안에서 어떤 것이 저희 IPTV 사업자들의 대표적인 의견이라고 단정적으로 말씀드리는 것은 아닙니다. 오해는 말아주시고요. 다만, 저는 개인적으로 그런 부분을 생각해 봤습니다. 왜 분류체계 안에서 많은 연구자 분들이 지상파 사업자를 플랫폼에서 계속 묶어두고 있느냐? 실질적으로 기존 과거와는 달리 지상파사업자들이 가지고 있는 다양한 기능들, 그 부분에서 특히 플랫폼의 기능으로서는 상당 부분 상실하고 있지 않느냐는 생각을 하고 있습니다. 거기에 대한 문제의식도 상당히 많은 분들이 공감하고 있다고 생각하고 있습니다. 실질적으로 라디오방송을 제외하고는 직접수신율이 5% 미만으로 떨어지고 있는 상황에서 과연 지상파사업자들에게 플랫폼 기능을 끝까지 계속 부여하고 제도개선을 계속 고민해야 하는지 그 근본적인 회의를 한번 고민해야 할 시점이 아닌가 하는 생각을 하고 있습니다.

두 번째는 OTT 규제방안에 대해서도 말씀드리고 싶지만, 일전 해외 사례에 대해 다양한

세미나나 토론회를 진행할 때도 저는 개인적인 의견이었지만 말씀드렸던 부분이 있습니다. 그것이 뭐냐 하면 OTT 개념에 대한 정립이 먼저 선행되어야 한다, 물론 같은 고민을 다시 대부분 많은 분들이 같이 하고 계신 것 같습니다. 다만, 그 접근방식 자체가 현재 현황에 대한 분석, 예를 들면 경쟁관계라든지 TV와의 서비스 유사성을 기본으로 해서 개념적으로 접근하고 계신 것 같은데, 그래서 개념정립이 일단 우선적으로 선행되어야 한다는 부분을 말씀드리고 싶습니다.

그리고 자원의 콘텐츠기금, 방발기금과 관련해서 말씀드리자면 이것은 사족이 될 수 있지만 지난주 저희 협회가 '지속가능한 미디어 생태계'라는 지미콘 행사를 가졌습니다. 그때 생태학자 분을 모시고 저희가 생태학에 대한 기본적인 개념부터 한번 고민해 보고 생태학, ecology에서 이야기하는 에코시스템이 우리 미디어 생태계에 어떤 함의를 줄 수 있느냐, 그때 기조연설해 주셨던 분께서는 6가지 함의를 말씀해 주셨는데, 그중에 새로운 지속가능한 생태계를 위해 가장 핵심적으로 제가 인상적이었던 부분은 자원의 흐름과 순환이라는 부분입니다. 그래서 각자 다양한 플레이어들 간 자원의 흐름과 플러스해서 정부의 기금이나 자원도 이 흐름과 순환이라는 관점에서 접근해서 종합적으로 검토해야 하지 않을까 생각하고 있습니다.

이미 알고 계시겠지만 과기부에서는 방발기금에 대한 중장기 제도개선을 이미 발표한 것으로 알고 있고, 거기에 해외 OTT 사업자들도 기금 납부 부가대상으로 다 준비하고 계신 것으로 알고 있습니다. 그런 방향성에 대해 당연히 옳다고 생각하고 있습니다. 이상으로 마치겠습니다. 감사합니다. (박수)

○ **사회 (권남훈 차기 정보통신정책학회장, 건국대 경제학과 교수)**

- 감사합니다. 너무 독촉을 하는 것 같아서 죄송합니다. 그래도 빨리 핵심적으로 말씀해 주셔서 대단히 감사드리고, 다른 분들도 그렇게 부탁드립니다. 두 번째는 한국방송채널진흥협회의 정책실장을 맡고 계신 남석희 정책실장님께 토론을 부탁드립니다.

○ **남석희 한국방송채널진흥협회 정책실장**

- 한국방송채널진흥협회 남석희 정책실장입니다. 제가 발제문을 받아서 엄밀히 쫓 살펴봤었는데 기본적으로 서두에 방통위원장님께서 말씀하신 바와 같이 지금 방송·통신 영역들이 혼재하고 융합되고 있는 상황에서 이런 새로운 개념과 취지, 그리고 이것을 제시하는 시점이 굉장히 적절하다고 생각합니다.

앞에 제1세션에서도 말씀하셨지만, 저희 회원사들이 다 PP사들이다 보니까 거기에 공적 영역, 사적 영역을 나누는 부분들이 있었습니다. 저희들이 과기정통부에 등록되어 있는 PP가 400개가 넘는 상황에서 지금 적용되고 있는 방송법이나 이런 부분들은 기본적으로 지상파와 거의 동일하게 적용을 받고 있습니다. 그중 400개 중에서 거의 절반 정도는 저희들이 약간 불량PP 쪽에 가깝다고 생각되고 있는데, 그러면 이분들이 과연 공공성을 같이 담보하면서 할 수 있느냐? 그런 저희가 가지고 있는 생각들을 이렇게 구체화해 주셔서 굉장히 고맙게 생각합니다.

또한 제안해 주시는데 기존에 있는 방송법의 전제를 기반으로 하지 않고, 아예 제로베이스

에서 새로운 개념을 가지고 나오셨기 때문에 이런 부분에 대해서도 저는 굉장히 반갑고 PP사 또는 전체 방송미디어를 관계하고 계시는 모든 분들이 동감하시리라 생각합니다. 전체적으로 게임의 룰이 바뀌어가고 있는 상황에서 기존에 있는 방송법만을 가지고 가장 큰 화두가 되고 있는 OTT의 도약을 저희가 꼭 규제를 떠나서 같이 진흥하고 발달해야 하는 상황에서 어떻게 건드릴 수 없는 부분들이 많이 있습니다. 이것을 OTT가 등장했다고 하고 회의를 하고 있지만 이것을 미디어 종사자, PP사, SO, IPTV 입장에서 살펴본다면 직접적으로 광고매출이 엄청나게 떨어지고 있고, 그다음에 특히 OTT, 넷플릭스 등이 발전하게 되면서 최근 VOD 세일즈들이 많이 떨어지고 있습니다. 저희 미디어 종사자 입장에서는 오늘의 저희가 가지고 매출이 떨어지고 있기 때문에 2020년에 비즈니스 계획들이 굉장히 불확실성을 가지게 되는 현상을 갖게 됩니다.

지금 방송통신 서비스 분류체계 A안, B안에 대해서는 장·단점이 있기 때문에 이것에 대해서는 제가 명확하게 답변드리기는 어렵다고 생각합니다. 두 번째 말씀드릴 수 있는 OTT 규제 방안, 이 부분은 어느 정도 OTT를 규제하는 것이 목적이 아니고 OTT를 저희 협회처럼 진흥을 하면서 제도권 안으로 들어와서 기존 방송사업자들과 같이 할 수 있는 범위 안에서 해야 한다는 데에 적극 공감하고, 지금 현재 있는 OTT 넷플릭스 또는 유사한 OTT인 유튜브를 보면 콘텐츠 내용은 상관도 없이 여러 가지 브랜드라든지 아니면 내용 규제에서 할 수 없는, 방송에서는 볼 수 없는 정도의 많은 노출을 하고 있습니다. 그런데 이것을 해서 그렇게만 되면 좋은데 그것들이 현실화되어서 monetize되고 있어서 광고시장이 많이 넘어가고 있다는 부분들이 있기 때문에, 그래서 전제가 되는 방송법에서 출발해서 추가하는 것이 아니라 새로운 개념을 가지고 새롭게 접근하는 방법에 대해서는 적극 찬동하고 진행되어야 한다고 생각합니다. 이상으로 마치겠습니다. (박수)

○ 사회 (권남훈 차기 정보통신정책학회장, 건국대 경제학과 교수)

- 감사합니다. 이번에는 지상파를 대표해서 박석철 SBS 정책위원회께 토론을 부탁드립니다.

○ 박석철 SBS 정책위원

- SBS 전문위원 박석철입니다. 지상파를 대표해서 이야기할 수 있을 것 같지 않습니다. 왜냐하면 너무 이슈가 광범위하기 때문에, 일단 제 생각 플러스 지금까지 방송협회 차원에서 논의되었던 내용 중심으로 해서 입장을 말씀드리는 것으로 대신 해야 할 것 같습니다. 먼저 황 박사님의 발제는 정말 지금까지 우리가 한번 생각해야 할 문제를 아주 시의적절한 시점에 잘 제기하시고, 또 앞으로 제도화하는 과정에서 굉장히 여러 가지 논란은 있겠지만 그래도 큰 틀의 줄기를 잡고 잘 간다는 점에서 정리를 잘하신 것 같습니다. 이 차원에서 사업자 간 이해관계도 있을 수 있고, 조금 억울한 면도 있을 것 같지만 논의를 많이 하다 보면 뭔가 조절이 되지 않을까 하는 생각입니다. 지상파도 무조건 제도화 과정에서 반대만 할 생각은 없고, 좋고 합리적인 제도라면 지상파도 충분히 룰세팅에 따라 거기에 수긍하고 따라가야 한다는 생각을 하고 있습니다.

먼저 규제와 관련해서 말씀드리면 저희가 국회에서 발의된 법안에 관해서는 그런 입장을 표명한 적이 있습니다. 일단 OTT 규제가 만들어진 것 자체는 저희가 반대하지 않겠는데 국내 사업자를 규제하기 위해 만들어진 법으로만 작동하지 않겠느냐, 실제로 자료제출이라든가 예를 들면 금지행위와 관련된 법을 집행하려고 할 때 외국사업자가 따르겠느냐는 것입니다. 일단 허가든 승인이든 사업자 등록부터 해서 제가 외국 사업자라고 하더라도, 외국에

기반한 사업자라 하더라도 굳이 한국의 이용자들은 광고하지 않아도 가입률이 높아지고 있는데 한국 규제기관이 무엇이라고 하든 간에 저 같아도 그렇게 따르지 않을 것 같습니다.

일단 먼저 해야 할 것은 꼭 방통위 차원은 아니지만 국세청이든 공정거래위원회든 간에 해외에 기반을 둔 OTT 사업자를 규제할 수 있다는 뭔가 액션, 행위, 행정력을 한번 발휘해 보는 것이 필요할 것 같습니다. 세금을 부과한다거나 시장에서 실패, 자료조사를 위해 현재 가입자, 이용률 등 이런 자료를 내놓아라, 행정력이 정말 미치는지 한번 보여준 다음에 '다른 일개 사업자와 외국 사업자들도 규제할 수 있으니까 국내 사업자도 이 정도의 룰은 따라 주어야 합니다'라고 이야기하면 아마 쉽게 규제체계를 만들어질 수 있을 것 같다는 생각입니다.

그다음에 서비스 분류체계는 이것이 제가 볼 때는 기존에 논의됐던 것들을 시대에 맞게 약간 분류해 본 것 같은데, 먼저 정리해야 할 것이 있을 것 같습니다. 다른 부분 IPTV에서 지상파를 말씀하셔서 저도 IPTV에 대해 할 말이 많지만 지금 그 이야기는 아니고, 지상파방송에 국한해서 말씀드리겠습니다. 예를 들면 공공서비스방송이 있고 공영방송이 있고 그다음에 민영방송, 지금 현재도 네이밍은 그렇게 있는데 실제로 우리가 이 네이밍을 따온 것은 외국에서 따온 것이지 않습니까? 그런데 외국처럼 작동이 안 되고 있습니다. 공영방송의 수신료가 재원의 50%도 안 되는 상황, 이런 방송에게 공영방송의 역할을 강요할 수 없는 것입니다.

그다음 공공서비스방송이라고 하면서 의무만 있고 어드밴티지는 하나도 없습니다. 그다음에 민영방송이 SBS와 지역민방이 있는데 SBS는 지역 민영방송에도 불구하고 공공서비스방송 이상의 의무를 하고 있습니다. 예를 들면 결합판매, 그다음에 전과료 배분 이것은 당연히 해야겠지만 결합판매, 기금, 외주와 관련된 규제 적용은 전부 다 공공서비스 방송보다 더 높은 역할과 책임을 부여받고 하고 있는 것입니다.

먼저 이것을 한번 해결해 보십시오. 공영방송의 수신료를 우리가 늘 BBC 인용하시는데 85% 이상 보장해 주어야 하고, 그다음에 KBS는 국내에서 사업적 활동을 못 하게 해야 합니다. BBC 월드와이드처럼 해외에서 돈 벌어서 국내에 부족한 수신료를 충당하게끔 만드는 구조를 만들어주고, MBC도 선택하게 만들고, 민영방송과 지역민방에 대해서는 일종의 굉장히 자유로운 활동을 하되, 그렇다고 해서 내용 규제를 안 받겠다는 것은 아니니까, 그런 세팅이 된 다음에 하면 쉽게 될 것 같은데 그런 것들이 다 안 되어 있습니다. 안 됐는데 지금 이 논의를 왜 하고 있냐 하면 OTT가 들어 왔기 때문에 한다는 것입니다. 기존의 법체계를 빨리 털어버리고 불필요한 규제를 빨리 정리하고 턱 다음에 이 시대에 맞게 어떻게 룰을 만들어갈 것이냐 이런 논의로 되어야 하는데, 기존 룰은 그대로 놔두고 OTT만 추가한 방식의 논의는 제가 볼 때 그렇게 효율적으로 빨리 나가기 어려울 것 같다는 생각입니다. 우리가 반대해서 그런 것이 아니고 사회적 합의나 공론의 과정에서 걸림돌이 될 수밖에 없다는 것입니다. 이 부분 강조해서 말씀드리고, 혹시 기회가 된다면 나중에 더 추가적으로 말씀드리겠습니다.

○ 사회 (권남훈 차기 정보통신정책학회장, 건국대 경제학과 교수)

- 감사합니다. 일단 사업자 분들 말씀을 다 듣고 정리하고 그렇게 가는 것으로 하겠습니다. 다음은 한국케이블TV방송협회의 신호철 정책미디어팀장님께 토론을 부탁드립니다.

○ **신호철 한국케이블TV방송협회 미디어정책팀장**

- 안녕하십니까? 한국케이블TV방송협회 신호철 팀장입니다. 분류체계와 OTT 그리고 콘텐츠 진흥기금 이렇게 3가지에 대해서 답변을 부탁하셨는데, 일단 기본적으로 우리나라 방송산업이 통신산업과 조금 다른 부분이 통신은 기간통신서비스와 부가서비스 그리고 별정서비스 명확하게 구분되어서 그 부분에 대해 사업자들 이해관계가 별로 없습니다. 그런데 방송산업은 이상하게 공익과 산업의 조화라는 가치 속에서 사업을 영위하다 보니까 누가 공익사업자이고 누가 민영사업자인지 구분이 애매한 상황입니다. 그러다 보니까 사업자 간 분쟁도 많고 경쟁도 치열하고 채용 가지고 다툼도 많이 생기는 것 같습니다. 그래서 분류체계 부분에 있어서는 물론 사업자를 어떻게 네트워크, 콘텐츠 이런 부분으로 분류하느냐도 중요하지만 앞에서 SBS에서도 말씀하셨지만 기본적으로 공익사업자, 공익서비스 사업자와 민영사업자 구분이 먼저 되어야 하지 않나 싶습니다. 왜냐하면 지금 현재 잘 아시겠지만 유료방송과 지상파방송의 채용 부분이 서로 맞물려 있습니다. 사적 채용이 공적 채용으로 맞물려 있고, 사적 채용이 공적 채용으로 넘어가고 있는 상황입니다. 그러다 보니까 결국은 채용 정책 부분이 제대로 마련되어야 할 부분도 필요하고, 거기에 따라 공익사업과 민영사업 쪽이 명확하게 시장획정이 되고 분류가 되어야 구분에 있어서 사업자들끼리 분쟁이나 이런 다툼이 발생하지 않으면서 제대로 된 사업을 영위할 수 있을 것이라고 생각합니다.

그리고 지금 OTT가 들어 와서 결국은 경쟁매체로서 발휘할 것이라고 보입니다. 유료방송 코드커팅이 일어나느냐, 마느냐 하는데 시간이 지나면 결국 OTT도 유료방송 대체제가 될 가능성이 높다고 봅니다. 그렇게 되면 결국 유료방송은 지금 기존의 레거시 미디어라고 이야기하는 지상파, 케이블, 위성 그리고 IPTV부터 신생 미디어라고 해서 규제가 거의 없습니다. 그러면 미래지향적으로 갔을 때 결국 기존 레거시 미디어 쪽도 진입에 있어서 당연히 필요한 부분, 허가나 이런 것이 필요하겠지만 사업운영에 있어서 규제들을 확실하게 풀어 주어야 하지 않을까, 왜냐하면 그래야 사업을 하는 부분에 있어서 여러 사업자들이 자기의 경쟁력을 가지고 비즈니스를 할 수 있지 않을까 싶습니다.

그다음에 OTT에 대한 규제 부분은 케이블의 입장이라기보다는 개인적인 생각인데 실시간 방송을 제공하는 OTT는 어쨌든 기본적으로 유료방송 간 실시간 방송에서 대체제 성격을 가지고 있기 때문에 실시간 방송을 제공하는 OTT는 규제가 필요하다고 봅니다. 그것을 제공하지 않는 일반적인 VOD 제공사업자는 규제가 그렇게 필요하지 않다고 생각합니다.

그리고 콘텐츠 진흥기금 관련해서는 일단 기본적인 생각은 잘 모르겠습니다. 이것이 맞는지 모르겠지만 방송콘텐츠를 통해 수익사업을 하고 수익을 창출하는 사업자라면 국내의 방송 산업과 미디어 성장에 기여할 필요가 있지 않나 하는 생각이 들어서, 물론 방법론으로는 고민을 많이 해야겠지만 원칙적으로는 방송 콘텐츠를 활용해서 수익을 창출하는 사업자는 기금을 부과하는 것이 맞다고 생각합니다. 이상입니다. (박수)

○ **사회 (권남훈 차기 정보통신정책학회장, 건국대 경제학과 교수)**

- 감사합니다. 그러면 OTT 이야기를 당연히 들어봐야겠지요. 웨이브의 이희주 플랫폼사업 본부장님께 토론을 부탁드립니다.

○ **이희주 웨이브 플랫폼사업본부장**

- 안녕하세요? 황준호 박사님 28페이지 분류 체계 개선방안에 따르면 콘텐츠에서 2관왕, 플랫폼에서 1관왕, 도합 3관왕을 할 위기에 빠져 있는 콘텐츠 WAVVE의 플랫폼사업본부장이희주입니다. 저는 여기 섭외전화를 이종원 실장님에게 듣고 왔는데, 이종원 실장님이 “이번에 방송법 짝 뜯어고칠 것 같다”는 말씀을 하셔서 제가 기대감을 가지고 왔는데 실망이 많습니다.

지금 우리들이 몇 년째 방송분류 하는 데에 너무 집착하고 있다는 생각도 많이 하고 있고, 규제를 위한 규제를 또 생각하는 것 아닌가, 지금 제가 너무 위험한 발언을 하나요? 저는 오늘 그 이야기를 하고 싶습니다.

결국은 아까 SBS에서도 박 위원님이 이야기하셨지만 규제의 실효성 부분을 어떻게 담보하느냐가 이 판에서 가장 중요한 부분인 것 같습니다. OTT와 유료방송, 이렇게 우리가 이렇게 형평성 이야기도 하지만 더 정확하게 볼 필요도 있는 것 같습니다. 인터넷이 국경이 없어서 대한민국에서 웨이브 때문에 유료방송이 곤란하고, 이런 콘셉트는 아니지 않습니까? 유튜브가 왔고, 넷플릭스 왔고, 유튜브가 가장 위험합니다. 제가 저번 주 무슨 보도자료에서 본 기억이 있는데 ‘매체 중에서 7시 이후에 당신은 무엇을 보니까?’ 유튜브가 56.7%, 지상파 방송사가 18.8% 이렇게 되어 있습니다.

대한민국의 모든 미디어와 방송통신위원회와 문체부나 과기정통부 다 포함해서 우리는 유튜브를 봐야 되는 것이지요. 웨이브가 아니라 어떻게 하면 유튜브를 죽일 것인가를 생각해야 할 때가 아닌가 하는 생각을 합니다. 그래서 우리 아들도 유튜브를 보면서 야한 동영상을 보고 있는데 방송의 규제를 왜 하는가를 생각해 봅니다. 원래 지상파방송사가 <모래시계>가 60% 나오는 시청률을 할 때 지상파방송사는 위험한 것이지요. 지금은 발톱 다 빠져서 개 목걸이 사슬 차고 있는 상황인데, 아까 규제 실효성이 가능할까라는 생각을 해 봤습니다. 아까 황준호 박사님이 기억 못 하겠지만 이야기하시면서 아까 진흥기금 징수한다고 할 때 가능하면 해외사업자도 진흥기금 징수했으면 좋겠다는 말씀하셨습니다. 거기에서 뭔가 시사하는 느낌이 있습니다. 과연 유튜브를 규제할 수 있는가 하는 부분을 한번 생각해 볼 필요가 있습니다.

지금 우리가 이 규제체계 분류를 논의하기 이전에 글로벌 OTT들, 유튜브나 넷플릭스나 디즈니플러스도 올 테고 다 몰려올 텐데, 이 글로벌 OTT들에 대한 규제 실효성을 어떻게 담보할 것인가에 대한 연구가 선행될 필요가 있다, 그들을 규제할 수 있다면 그다음에 이 이야기하는 것이고, 우리가 유럽처럼 구글세를 건을 수 있다면 또는 몇 조의 벌금을 물릴 수 있다면, 중국처럼 말 안 들으면 IP를 막아버릴 수 있다면 이 이야기하는 것이 맞는 것 같습니다. 그렇지 않다면 우리는 이 이야기를 할 수 없습니다. 국내 레거시 미디어 중에서 유튜브의 영향을 받지 않는 것이 없지 않습니까? 다들 유튜브 싫어하는데 유튜브 막을 수 있는지, 어떻게 막을 것인지 이 여부가 먼저 되어야 이런 분류체계들 다 의미가 있을 것 같습니다.

저는 원래 지상파DMB 사업자인 유원미디어에서 근무했었고, DMB는 규제 때문에 망했습니다. 지금 유원미디어 직원 13명입니다. 제 고향에서 시청자위원회 아직도 하고 있고, 오락과 교양비율 맞추고 있습니다. 그래서 규제가 싫어서 OTT로 왔는데 여기에서 또 규제한다고 해서 우리도 그렇게 되지 않을까 하는 생각입니다.

토종 OTT 웨이브가 어떻게든, 저희는 넷플릭스 담당인데 넷플릭스를 이겨 내고 해외에 진출하고 글로벌 OTT로 성장하는 꿈을 가지고 있는데, 자칫하면 우리만 발목 잡히는, 이 부분이 자꾸 머릿속에 그려지고 주변 전문가들에게 물어보면 '그렇게 될 거야'라는 이야기를 들으면 너무 답답함이 오는 것이지요.

첫 번째로 유튜브나 넷플릭스나 글로벌 OTT들 막아낼 수 있다면 규제의 실효성이 분명히 담보가 된다면 이대로 가시면 될 것 같습니다. 그것이 안 될 것 같으면 기존 레거시 미디어에게 부여했던 그런 규제 사슬들을 다 풀어줄 필요가 있습니다. 국내에서 뚝뚝 뭉쳐서 유튜브와 넷플릭스 이겨야 되는 것이니까요. 단순히 규제를 위한 규제를 한다거나 'OTT가 왔는데 이것을 어디에 집어넣지?' 이런 콘셉트로 생각할 것은 아닌 것 같습니다. 규제 실효성에 대해 그 부분에 대한 말씀드리겠습니다. 감사합니다. (박수)

○ 사회 (권남훈 차기 정보통신정책학회장, 건국대 경제학과 교수)

- 감사합니다. 지금까지 다섯 분의 사업체를 대표해서, 꼭 대표할 수 있는지 모르겠다고 말씀하시기도 했습니다만 보니까 분류체계 자체에서 뭐가 어디에 들어가느냐, 이런 것은 크게 관심사라고 보기는 어렵다는 말씀이셨습니다. 그보다는 분류체계 실효성 문제, 실제로 OTT를 집어넣기 위해 이 분류체계가 만들어졌지만 여기에서 공영방송이라고 되어 있는 지상파가 과연 공영방송의 역할을 제대로 하고 있는가, IPTV가 과연 편성권을 제대로 하고 있는가 이런 본질적인 문제, 규제체계에서는 드러나지 않는 실효성을 확보해야 한다는 평가가 있었습니다.

그다음 해외사업자와의 규제 형평성 이런 문제에 있어서 계속해서 제기되는 문제지만 그것이 무엇보다도 더 중요하다는 말씀하셨습니다. 그런 것이 되지 않는 상황에서 규제를 강화하는 쪽보다는 완화하는 쪽이 필요하다는 말씀을 해 주신 것 같습니다. 전반적으로 요약해 보면 그런 것 같습니다. 이번에는 시각을 바꿔서 언론계에 실제로 종사하는 분들을 대표해서 언론노조의 김동원 정책자문위원께 토론을 부탁드립니다.

○ 김동원 언론노조 정책자문위원

- 언론노조에 있는 김동원입니다. 관점을 바꾸라고 하셔서 상당히 압력을..., 그런데 말씀하신 쟁점들이 아주 중요한 쟁점들인데 9명이나 되는 토론자에서 특히 어려운 점은 죄송하지만 솔직히 이야기하지 않습니다. 정확하게 원하는 것이 무엇인지와 무엇이 어려운지에 대해 명확하게 이야기하지 않고 규제가 너무 지나친다는 추상적 수준의 논의들이 많습니다. 그런 점에서 생각해 볼 때 아쉬운 것이 그런 것입니다. 아까 사회자님이 지정해 주셨던 쟁점 몇 가지에 대해 빨리 말씀드리면, 첫 번째는 유료방송을 방송에 포함시킬 것인가에 대한 것이 먼저 나와 주어야 합니다. 다시 말해 케이블이나 IPTV가 지상파 같이 방송으로 들어 와야 하느냐? 그 대신 우리가 고려하지 않을 수 없는 것이 통신 3사가 앞으로 과점시장을 형성하게 될 텐데, 그러면 통신 3사들의 과점시장, 유료방송시장이 방송만 있느냐는 것입니다.

지금 다 아시겠지만 IPTV 사업자들이 실시간방송으로 수익 냅니까? 안 됩니다. LGU+는 홈서비스로 내지요. 그다음에 SKB는 VOD나 콘텐츠 서비스로 수익을 냅니다. 지금 우리가 플랫폼을 유료방송시장 쪽에 대해 방송에 태워서 전송하는 것으로 보면 여전히 지금과

똑같은 규제 프레임이 유지하게 됩니다. 그렇게 봤을 때 기본적으로 유료방송사업자는 다 아시지 않습니까? 결국에는 가입자 장사하는 것입니다. 얼마나 많은 가입자들을 확보해서 이것을 가지고 콘텐츠 사업자의 경쟁우위로 서는가에 대한 권한의 문제이고, 어떻게 보면 당연한 주장인데 고흥석 팀장님이 “유료방송의 채널구성 권한이 담보되고 있지 못하다, 권한을 더 확대해 달라”고 하셨는데 저는 지금도 충분한 권한이라고 봅니다. 아시겠지만 200개가 넘는 채널들을 가지고서 그중 어디에 배치할지는 엄청난 권한입니다, 나눠주는 수신료 분의 몫도 그렇고. 이미 충분히 권한을 가지고 있습니다. 그런 부분들에 대해 실시간이 사실상 일단 통신 3사의 과점으로 들어갈 경우 실시간방송이 콘텐츠의 메뉴판이 됩니다. 메뉴판이라는 이야기는 말 그대로 뭐가 있는지 보기만 한다는 것입니다, 나머지 소비는 VOD나 주문형으로 하게 되고.

그런 상황이라고 본다면 왜 유료방송이 플랫폼으로 들어와야 되느냐의 문제는 관점을 바꿔서 이용자들이 대한 컨트롤과 채널 편성의 배치를 통해 이용자들의 규모의 경제, 수요치 규모의 경제를 가지고 시장을 장악할 수 있기 때문에 분명히 규제대상이 되어야 한다는 것입니다. 그런 점이기에 때문에 단순히 이것을 콘텐츠를 전송해 주는 수단이기 때문에, 그런 부분은 맞지 않는 것 같습니다.

그래서 그런 점에서 봤을 때는 방송통신 서비스 분류체계에 대해서 입장을 말씀드리면 기본적으로 저는 콘텐츠계층과 플랫폼계층 2개를 구분했으면 좋겠는데 A안, B안을 내셨지 않습니까? 저는 결론부터 말씀드리면 콘텐츠계층에서는 B안으로 가고, 플랫폼계층에서는 A안으로 갔으면 좋겠습니다. 왜냐하면 지상파방송 때문인데 지금 중요한 부분이 아까 실시간방송을 말씀드렸지만 유료방송사업자들이 가지고 있는 상당한 권한은 실시간방송 채널에 대한 편성의 권한입니다. 무엇을 앞에 넣고 무엇을 뒤로 뺄지, 물론 지금 상황에도 공공채널이라든지 공익채널들이 부담스럽다고 하시겠지만 그것마저도 빼버리면, 마찬가지로. 그렇다면 실시간방송이라는 것들에 대해 아까 말씀에 따르면 패키징이지요. 패키징은 24시간 단위의 채널편성이 아니라 동시간대 채널들을 어떤 채널을 앞에 넣어서 어떠한 채널들의 주목도를 더 높일 것인가의 문제 아닙니까? 그것이 패키징이고 그것이 방송의 권력이지요. 그렇게 봤을 때는 여전히 실시간 플랫폼을 가지고 있는 지상파와 유료방송 플랫폼은 같은 쪽으로 가는 것이 맞다고 봅니다. 수익을 더 많이 내는 곳이 VOD니까 주문형은 시청각미디어플랫폼으로 가는 것이 맞지요. 그렇기 때문에 여전히 실시간방송이라는 것에 대한 영향력은 엄청납니다. 아무리 우리가 지상파가 약해졌다고 하더라도 스포츠, 대형 이벤트는 실시간이 중요하지요. 그런 방송들 때문이라면 플랫폼 체계에 있어서는 A안으로 가는 것이 맞고, 그리고 콘텐츠 부분에 있어서는 말씀하신 것처럼 아까도 이야기가 나왔지만 분명히 지상파와 민간 사업자들은 구분되어야 합니다.

다른 안을 보니까 지상파 지역민방과 유료PP를 같이 묶어 놓으셨는데 그것은 절대로 아닌 것 같습니다. 특히 이 문제는 콘텐츠만의 문제가 아니라 앞으로 과점화가 될 통신사업자들과의 채널 거래 문제도 관련되어 있습니다. 다시 말해 공적의무를 지어서 의무편성으로 들어가거나 어떤 공적기금을 요구하는 지상파의 지위와 그렇지 않고 순수한 시장거래로서, 지금 종편의 의무편성도 그래서 문제가 되는데, 왜 종편에 의무편성 기준이 가는지는 이런 이유 아닙니까? 시장거래와 사업자의 자유로운 계약을 통해 계약을 맺어야 할 종편들이 마치 지상파와 동일한 의무전송을 하고 있습니다. 이런 것을 해소하기 위해서라도 지상파 채널에

대한 단위와 유료방송 PP의 구분은 확실히 이루어져야 합니다.

그러니까 콘텐츠 계층에 대한 분류체계와 플랫폼계층에 대한 분류체계는 다르게 가야 하는 것이지요. 공적의무가 어디에 있는가 문제는 콘텐츠라면 플랫폼은 말씀드렸던 것처럼 실시간을 통한 권한들, 시장에서의 권한 행사 부분들이 분명히 고려가 되어야 한다는 생각입니다.

그리고 OTT 규제 아까 말씀하셨는데 저는 OTT 말씀하신 것을 들으면서 그런 생각도 했습니다. 이상하게 국내사업자들이 글로벌사업자들을 이야기할 때는 스스로에 대한 정당성을 글로벌사업자에게 찾습니다. 무슨 이야기냐 하면 종편사업자들이 우리 광고해 달라고 할 때 지상파 예를 들었던 것처럼, 때로는 지상파는 어떨 때는 지상파인 것으로, 어떤 때는 종합편성과 동일한 수준으로 이렇게 왔다 갔다 합니다. 상대방을 통해 자신의 규제 완화의 근거로 삼는다는 것은 말이 안 되고, 그렇게 봤을 때 기본적으로 OTT 규제방안에서 제일 필요한 부분은 저는 아까 두 번째 정책으로 말씀하셨는데 OTT와 유료방송 간의 경쟁관계에 비례한 규제, 아주 중요하지만 제일 중요한 것은 두 번째 말씀하셨던 것처럼 자료제출의 의무화라고 봅니다. 기본적으로 데이터를 내놓지 않지요.

넷플릭스가 하는 말이 그것 아닙니까? ‘우리는 광고로 돈 버는 사업자가 아닌데 왜 가입자를 공개합니까?’ 이런 식의 논리를 가고서는 안 되는 부분들이고, 저는 그런 점에서 기본적으로 시장경쟁상황에 필요한 기초자료라는 부분들, 앞에서 EU 사례를 아주 잘 드셨는데 EU는 가입자 규모 및 매출의 수준에 따라 시장지배적사업자의 지위를 부여할 수 있다면 방송통신위원회든 특히 과기정통부 쪽에서도 분명히 확실히 입장을 명확히 해서 글로벌사업자들의 법정대리인을 통해서라도 기본적인 데이터는 받는 것이 필요하다는 생각입니다.

또 하나 중요한 부분은 OTT 사업자들이 가지고 있는 가장 큰 권한은 알고리즘이라는 기술적 독립성을 통한 콘텐츠 배치와 채널사업자에 대한 노출 권한입니다. 이것이 핵심이지요. 이 부분을 알고리즘이라고 이야기하고 있는데, 제가 얼마 전에 아주 반가운 뉴스를 봤던 것 중 하나가 방통위와 KISDI가 글로벌사업자를 포함해서 ‘이용자 중심의 지능정보사회 원칙’이라는 것을 발표하셨습니다. 내용을 읽어봤는데 굉장히 윤리적이고 규범적이지만 바람직합니다. 그런데 문제는 이러한 가이드라인들이 과연 글로벌사업자에게 어떻게 강제력을 발휘할 수 있는가가 관건인데, 이렇게 본다면 알고리즘도 마찬가지로 그것을 다 깔아서 어뷰징 하라는 이야기가 아니라 알고리즘을 만드는데 기본적으로 개입된 가치와 방향이 뭔지를 공개 하라는 것입니다. 이런 부분들이 있지 않으면 서로가 콘텐츠사업자들, 특히 이용자들에게는 권한이라고도 말할 수 없지요.

제가 넷플릭스를 보고 있는데 제가 봤던 콘텐츠를 지울 수 있는 권한이 저에게는 없습니다. 심지어 어제도 보도가 되었지만 영국에서의 넷플릭스는 이미 가입자가 탈퇴했는데 그 가입자 계정 로그인도 그대로 있고 그것을 통해 요금이 부과되는 상황이 벌어집니다. 결국에는 OTT 사업자들이 기본적인 자료를 공개해야 할 의무들은 콘텐츠사업자가 아니라 이용자들에 대한 공적책무 때문입니다. 우리가 OTT 이야기할 때 자꾸만 콘텐츠를 대비해서 콘텐츠에 대한 공영을 생각하지 마시고, 확실하게 이용자 베이스로 움직이는 OTT 사업자라고 한다면 이용자들에 대한 책임을 근거로 해서 공적책임과 투명성이 어떻게 보장되어야 할지 분명히 이야기 해야 한다, 그렇지 않고 콘텐츠사업자의 관점에서 계속 이야기하면 결국에는 부적절한 부재라든가 아마 앞에서 이야기했던 것처럼 그런 것이 나오지 않을까 하는 우려가 드는 것이

사실입니다. 주어진 시간 내에 빨리 이야기하느라고 고생했습니다. 감사합니다. (박수)

○ 사회 (권남훈 차기 정보통신정책학회장, 건국대 경제학과 교수)

- 감사합니다. 꽤 생각해 봐야 할 일거리를 많이 제시해 주셨는데, 이런 논의를 하루 종일 해도 모자란데 이렇게 짧은 시간에 집약해서 하느라고 굉장히 고생이 많으십니다. 나중에 짧게라도 발표자에게 답변시간을 드리면서 이런 이야기들을 어드레스할 수 있도록 하겠습니다. 그다음에는 시청자의 입장을 대변해서 한석현 시청자시민운동팀장님께 토론을 부탁드립니다.

○ 한석현 YMCA 시청자시민운동팀장

- 서울YMCA의 한석현입니다. 시간이 너무 짧아서 제가 몇 장 써 온 것이 있는데 다 소용없는 것 같습니다. 기본적으로 저 앞쪽에서도 OTT 포럼을 하고 있는데 한국 방송산업계 입장에서는 아주 큰일인 것 같습니다. OTT 서비스가 아주 큰 이슈인 것 같습니다. 제가 보기에는 미래예측이 실패한 것이 가장 큰 요인인 것 같고, 넷플릭스가 우리나라에 올해 들어온 것도 아니고, 다행인 것은 디즈니플러스가 당장은 들어오지 않고 2년 후에 들어온다는 것입니다. 저희가 2년은 위기이긴 하지만 시간을 번 것 같습니다.

제가 시청자 입장에서만 말씀드리면, 산업계에 별로 도움을 드릴만한 이야기를 드릴 수 없습니다. 왜냐하면 저도 시청자 운동을 하고 있는데 TV를 거의 안 보고 있습니다. 왜 TV를 안 보게 되는지 그 이유를 설명드리겠습니다. 일단 보통 집에 TV가 1대면 리모콘이 1개입니다. 리모콘 주도권을 누가 쥐고 있는냐에 따라서 나머지 사람들은 자기가 보고 싶은 것을 못 본다는 것입니다. 그다음에 시간은 계속 흘러갑니다. 그러니까 자기가 보고 싶은 프로그램이 있더라도 그 시간을 놓치면 안 보게 되지요. 그러니까 OTT 서비스들을 저도 넷플릭스도 보고 웨이브도 보고 텔레비전도 보고 애플TV도 보고 다 보고 있습니다. 시청자 운동을 하는 저도 저의 생활패턴 자체가 OTT로 많이 옮겨갔지요. 일반 시청자들의 생활패턴 자체도 이미 OTT가 일반 시청자들의 생활패턴에 가장 걸맞은 서비스로 자리매김하고 있는 것입니다.

그런데 이런 것들이 자리매김할 동안 우리 규제 부분이나 법체계 부분, 제도적인 부분들이 빨리 그것들을 컨트롤하지 못했다는 것이 가장 큰 문제인데, 지금 2년의 시간이 더 주어졌기 때문에 제가 보기에는 얼마 전에 제가 아이들 둘을 데리고 와서 '겨울왕국 2'를 보고 왔는데 디즈니플러스 들어오면 진짜 제가 보기에는 OTT로 다 나갈 것 같습니다. 넷플릭스도 한국에서는 망할 것 같습니다. 왜냐하면 한국에서는 디즈니가 최고니까요. 그런 것으로 봤을 때는 제가 보기에는 몇 가지 말씀드리면 미래지향적 방송통신 분류체계 개선방안 2개가 나왔는데 어떤 안을 하시든지 빨리 하시는 것이 좋겠다, 그리고 거기에서 수정해 나가는 것이 낫지, 이것 가지고 옥신각신하다가 디즈니플러스 들어오면 다 망합니다.

그다음에 31페이지 '자료제출 의무화' 이것을 보고 나서 제가 그 생각을 했습니다. 국정감사 때마다 저희가 늘 구글코리아 사장 부르지 않습니까? 방송통신위원회에서 잘 아시겠지만 듣고 싶은 답변 한 번도 들어본 적이 없지요. 그것이 자꾸 오버랩이 됩니다. 그러니까 철저하게 준비해야겠지요. 이런 자료제출 의무화하거나 방송사업자들과 동일한 규제를 했을 때 동일한 것들을 얻어낼 수 있고, 자료를 확보할 수 있고, 또 동일한 시청자 피해들에 대해서도 규제가 가능하게끔 만들어 놓아야겠지요. 2년밖에 시간이 없다는 것 다시 말씀드립니다.

그다음에 세 번째 개선방안, 방송진흥 규제 안으로 다 포섭을 한다면 2가지 맞습니다. 규제 안으로 다 포섭하든가 기존 규제를 완화하든가, 아마 토론자 분들도 이 2가지 양쪽이신 것 같습니다. 그런데 이것은 결정해야 할 것 같습니다. 정부에서 어쨌든 의견수렴을 해서 하나로 결정하고, 제가 보기에는 어떤 것으로 결정하든지 모든 사업자들을 만족시킬 수 없습니다. 제가 보기에는 항상 방송 관련 이야기가 나오면 말씀드리지만 시청자들이 이해할 수 있는 부분으로 하면 국내 방송산업이 다 망가진 다음에는 솔직히 지금 나뉘어져 있는 사업자들이 매출액 당장 어떤 규제로 인해 줄어드는 것에 너무 목숨 걸 필요는 없다는 생각입니다. 방송산업 전체가 어느 정도 유지되어야 그 안에서 파이를 나누어 갖는 것이지, 그 파이를 다른 데서 다 가져가 버리고 나면 당장 손해 보는 것에만 너무 목숨을 거시면 미래의 먹거리들을 한 톨도 못 가져간다는 것을 알아야 하니까, 그런 부분에서는 당장 어느 규제체계, 아까 A안, B안에서 대칭규제로 가면 좋겠지요. 그런데 대칭규제라고 해서 모든 사업자들이 그것에 아무 말씀 안 하실 수는 없지 않습니까? 그러니까 제가 보기에는 어떤 안이든지 빨리 시행하고 거기에서 나오는 문제점들을 또 빨리 노정해 가는 것이 가장 중요하다, 그런 것들을 제가 보기에는 4, 5년 전에 했어야 하는 것들을 못 했기 때문에 저희가 지금 더 좌불안석이 되어서 걱정하고 있는 것 같습니다.

그다음에 앞으로 또 저희가 OTT 이야기가 나왔는데 이것이 또 어떤 식으로 발전할지 모르고 유튜브 이야기도 나오고 있지만, 제가 보기에는 가장 큰 문제는 지금 현재도 저희가 네이버로 뉴스를 보고, 넷플릭스로 영화, 드라마 보고, 콘텐츠를 소비하고 그다음에 유튜브로 검색하고 모든 것을 거기에서 다 하고 있는 지금 저희 자식들이 있습니다. 미래 세대들이 다 그러고 있기 때문에 거기에서 방송은 없습니다. 저희가 이야기하는 지상파도 없고 유료방송도 없고 아무것도 없습니다. 그들의 생활에서는 오히려 그런 것보다는 게임을 하는 시간이 더 많기 때문에 그런 부분에서 이런 생활패턴들이 바뀌어 나가고 있는 것들에 우리 방송산업들이 어떻게 유기적으로 접근해서 시청자들의 기대감들을 충족시킬까를 연구하시고 그런 부분에 집중하고 미래 예측을 해야 합니다. 지금 같은 위기가 계속 반복되어서, 저희가 항상 방송 산업은 10년이 가도 위기이고 오늘도 위기이고 10년 후에도 위기일 수 없지 않습니까? 그러니까 10년 후에는 좋은 이야기를 하고 우리가 해외로 어떻게 진출해서 어떤 과실을 따올까를 걱정하는 그런 세미나가 10년 후에는 이루어졌으면 좋겠습니다. 이상입니다. (박수)

○ **사회 (권남훈 차기 정보통신정책학회장, 건국대 경제학과 교수)**

- 감사합니다. 빠른 액션이 중요하다는 말씀하셨고, 그다음에 아까 김동원 선생님과 마찬가지로 자료제출 의무화 부분을 어떻게 실효성을 가져갈 것이냐는 부분을 강조해 주셨습니다. 학계의 두 분 말씀을 들어야겠는데 먼저 고려대학교 미디어학부의 김정현 교수님께 역시 저희가 시간이 빨리 지나가고 있기 때문에 뒤로 갈수록 압력이 높아지는데 짧게 부탁드립니다.

○ **김정현 고려대 미디어학부 교수**

- 고려대 미디어학부에서 미디어 경제학을 공부하고 있는 김정현입니다. 뭔가 바둑을 두다가 초읽기에 몰린 느낌인데, 우리가 2010년도에 방송통신발전기본법을 만들었습니다. 제5조에 동일서비스에 대해서는 규제기관이 동일규제를 적용하도록 노력해야 한다는 그 한 줄이 들어가 있습니다. 그것을 우리가 수평적 규제원칙을 천명한 것으로 보는데, 사실상 그 이후에 실질적으로 법·제도적인 측면에서 앞으로 나간 바 실질적으로 없다고 판단됩니다. 이번에 중장기 제도개선반에 저도 참여해서 같이 고민하고 토론하면서 오늘 발표하신 결과가 정말

많은 토론과 고민 속에 탄생된 것입니다. 그런 면에서 저는 개인적으로 오늘의 이와 같은 발표는 이 맥락에서 굉장히 큰 의의가 있다고 자평해 봅니다. 저도 제도개선반에 있었기 때문에 오늘 발표해 주신 내용에 전적으로 동의하는 입장이기 때문에, 그래서 오늘 제가 어떤 역할을 해야 할지 잘 모르겠습니다. 뭔가 황준호 교수님을 방어하는데 제가 한 힘을 보태 드려야 하는지, 빠르게 몇 가지만 제 개인적인 의견을 말씀드리겠습니다.

분류안, 오늘 굉장히 여러 가지 인사이트가 많이 담겨 있습니다. 이것을 잘 보시면 제가 여기에 참여했기 때문에 이런 말씀드리기가 굉장히 쑥스러운데 하나하나 짚어보다 보면 굉장히 인사이트들이 들어 있습니다. 여기에서 가능하시면 황준호 박사님께서 아까 A안, B안을 나누면서 실선이라는 것이 어떤 규제의 차이라든지 면허의 차이를 가져올 수 있다는 말씀을 하셨는데 그것을 구체적으로 말씀해 주실 수 있으면 과연 A안, B안이 어떻게 대비되면서 실제로 어떤 규제의 차이, 어떤 사업자들에게 어떤 영향을 주는지 청중 분들이 좀 더 잘 이해하실 수 있지 않을까 싶습니다. 그래서 수평규제 스피릿에 맞춰서 각각의 레이어, 또는 서브 레이어에 적용될 규제를 좀 더 구체적으로 예를 들어 설명해 주실 수 있다면 더욱 더 풍성한 논의가 될 수 있지 않을까 생각합니다.

그리고 저는 융합시대에도 공·민영 분리는 굉장히 필요하다고 봅니다. 앞서서도 이와 관련된 이야기들을 해 주셨지만 공영방송이라는 것은 시장에서 달성할 수 없는, 경쟁이 달성할 수 없는 공익적 가치창출의 책무를 지는 것이지요. 그래서 전송계층에 있어서도 결국은 경쟁을 극대화하겠다는 철학이 공영방송과는 무관하게 적용되어야 할 문제이기 때문에 특히 공영 지상파방송 같은 경우 저는 오늘 발표된 이런 틀에서 완전히 빼내서 별도로 취급하는 것이 어떨까 이런 생각을 해 봅니다.

OTT에 대해 31쪽에서 금지행위 및 분쟁조정, 자료제출 의무화, 내용 규제 측면에서 논하고 계신데 여기에 전반적으로 동의합니다. 제가 말씀드리고자 하는 것은 오늘과 같이 방송통신 정보 사회 서비스를 모두 아우른 일관적인 그런 서비스 분류체계 방식을 제안한 후 그 안에 OTT를 위치시키고 그에 따라 적절한 규제를 설정하는 것은 궁극적으로 굉장히 바람직한 방향인데, 굉장히 중장기적인 과제라고 볼 때 단기적으로 어떻게든 지금 현행 방송법 내 OTT를 집어넣어서 금지행위도 만들어 보고 내용 규제도 방송심의 규정을 받게 하고 이러한 시도가 있을 수 있습니다. 그런데 오늘의 발표는 그렇게 읽히지 않았으면 합니다.

그래서 현행 방송법 체계 내에 OTT를 집어넣고 뭔가 규제를 더 강화시키겠다는 것은 저는 바람직하지도 않고 그렇게 시급하지도 않은 문제라고 생각합니다. 일례로 금지행위에 대해 30쪽 2015년에 지상파와 TV는 콘텐츠 공급 중단에 대한 법원판결의 예를 들면서 현행 방송법상 금지행위로는 방송사와 OTT 간 불공정 거래행위를 규율하기 어렵다는 표현을 쓰셨습니다. 이 사건이 서울중앙지법 사건인 것 같은데, 결국 CJ 측에서는 “계약 만료 후에 과도한 재송신 대가를 요구하는 것은 정당한 사유 없는 프로그램 재원 거부다” 이렇게 주장을 했는데, 법원의 판단은 금지행위가 여기에 적용될 수 없다는 것이라기보다는 금지행위는 적용될 수 있지만 정당한 사유가 있다는 이유로 CJ 항변이 기각된 것으로 저는 해석하고 있습니다. 따라서 현행 방송법상 금지행위 규제는 방송사업자 등이 사업자 간의 공정한 경쟁, 또는 시청자 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위를 금지하고 있는데 이때 사업자가 아니라는 것이 반드시 방송사업자만을 의미하는 것은 아니라는 것이 일반적인 해석이 아닐까 싶습니다. 홍대식 교수님께서 동의해 주시라고 믿습니다.

그래서 현재로서도 방송사업자의 이와 같은 금지행위는 OTT 사업자에 대한 공정경쟁 저해 행위는 사실상 규제 가능하다고 보는 것이 맞습니다. 단지 OTT의 금지행위는 전기통신사업법상 적용대상이 협소하다는 말씀은 적절하고, 그래서 이 부분을 좀 더 리파인해야겠다는 말씀은 옳다고 생각합니다. 그리고 이용자보호를 위한 내용 규제는 부가통신사업자로서 현행 분류체계 하에서도 최소한의 이용자보호는 충분히 가능하다는 입장입니다. 이것은 어떻게 보면 규제기관의 역량과 의지의 문제이고 규제 공백의 문제라고 볼 수 없지 않나 싶습니다.

그래서 결론적으로 말씀드리면 저는 OTT 서비스 규제와 관련해서 현 시점에서 정말 필요한 조치는 앞서서도 여러 분들이 말씀하셨지만 결국 자료제출 의무 부과, 이것이 가장 중요합니다. 왜냐하면 뭔가 경쟁상황이 어떻게 되어 있는지를 알아야 되니까요. 그다음에 글로벌 사업자에 대한 규제 실행력 확보의 문제입니다. 앞서서도 말씀하셨지만 몰라서 우리가 그런 것은 아니고, 과연 구체적으로 이것을 어떻게 시행할 것이냐는 문제에 대해 지금도 지혜가 모아지고 있다고 보는데, 이 2가지 최소한의 조치가 필수적이고, 결국은 OTT에 대해 뭔가 규제를 부과하기보다는 사실상 앞에서 발표에서도 나왔지만 현재 유료방송시장에 적용되는 수많은 과거 아날로그 시대부터 이어져 내려오던 규제에 대한 전반적인 합리성 검토를 정말 수행해서 불합리한 규제요소들을 식별하고 유료방송시장에 대한 규제 완화를 통해 결국은 유료방송과 OTT 서비스 간 규제 형평성을 제고하는 것이 기본적으로 맞는 방향이라고 생각합니다. 고맙습니다. (박수)

○ 사회 (권남훈 차기 정보통신정책학회장, 건국대 경제학과 교수)

- 감사합니다. 그러면 마지막으로 중소기업연구원의 최세경 연구원님께 마지막 토론 부탁드립니다.

○ 최세경 중소기업연구원 연구위원

- 최세경입니다. 김정현 교수님이 연구반의 입장에서 많은 설명을 하셨기 때문에 저는 아주 짧게 3가지만 말씀드리겠습니다. 첫 번째, 아주 구체적인 규제에 너무 매몰돼서 바라보지 않았으면 좋겠습니다. 이 의미는 방송의 정의가 바뀌어야 한다는 시대의 흐름에 맞게 규제 체계를 어떻게 한번 바꿔볼 것인가에 대한 의미가 있는 것이라고 생각합니다. 그러면 방송의 개념이 아닌 콘텐츠라든지 시청각미디어서비스라 이런 것 속에서 더 이상 OTT라는 어떤 상징물이 왔는데 그것이 방송이라는 이름으로 우리가 사용되지 않는다는 것은 결국 과거 현실 속에 있었던 방송제도가 달라졌다는 의미입니다. 그러면 큰 틀에서 새롭게 뜯어서 봐야 한다는 시대적인 환경에 우리가 처해 있고, 그런 측면에서 어떻게 하면 큰 틀에서 이것을 접근할 것인가를 고민하고 있다는 차원에서 우리가 접근하고 해석해야 하고 좋은 해안을 얻어야 한다고 생각합니다.

두 번째, 저도 항상 느끼는데 오류가 있는 것 같은데 분류체계가 있다고 해서 규제가 강화 되는 것은 아니라고 생각합니다. 그런 것에 너무 집착하시는 것 같습니다. 분류체계라는 것은 현상에 있어서 어떤 제도를 설계할 때 어떤 식으로 바라볼 것이냐, 과연 과거와 같은 방송의 개념 속에서 방송의 공익성이나 공정성을 접근할 것이냐, 아니면 여론의 다양성이나 아니면 여론의 영향력 이런 다른 틀 속에서 바라볼 것이냐, 이런 것들을 우리가 논의하려는 기준 속에서 어떻게 볼 수도 있고, 물론 사업자 규제를 위해 필요하기도 하지요. 그렇지만 그것이

모든 것을 강하게 한다는 것은 아니라는 생각입니다. 분류체계를 볼 때 그런 시각이 없었으면 좋겠습니다.

마지막 감히 제가 이런 말을 해야 할지 모르겠지만 방송통신위원회가 아까 시청자 쪽에서 말씀하신 것처럼 큰 틀에서 빠른 결정을 내림으로써 불확실성을 제거하는 해안이 필요하다, 그런 해안을 위해서라면 사업자도 국민의 사람으로서 고려해야겠지만 너무 사업자 관점에서 정책 수요라는 수요를 반영한다는 이유만으로 너무 고민할 필요는 없지 않은가, 시민의 이익이라든지 공동체 민주주의를 바라보는 눈, 그다음에 시장의 효율성 이런 큰 틀 속에서 규제 기반이 해안을 발휘하면서 적극적으로 이 문제를 놓기보다는 이끌어가면서 결정을 내려야 할 때가 다가왔다는 말로 제 토론을 마치겠습니다. 이상입니다. (박수)

○ 사회 (권남훈 차기 정보통신정책학회장, 건국대 경제학과 교수)

- 감사합니다. 이것이 아주 압박이 심한 가운데에도 좋은 말씀들을 많이 해 주셨는데, 저희가 시간은 거의 다 됐지만 그래도 시간 안에 한 기념으로 발표자에게 짧게 우선 먼저 답변할 수 있는 기회를 드리겠습니다.

○ 황준호 KISDI 연구위원

- 아홉 분의 토론자 여러분들의 말씀 하나하나 명심하겠습니다. 저 혼자만 하는 것은 아니고 앞으로 계속해야 하는 연구이기 때문에 한 분 한 분 말씀 제가 다 받아 적었습니다. 앞으로 계속 업데이트해 나갈 것입니다. 그런데 한 분 한 분의 내용에 토를 단다든지, 다시 재반박한다든지 하는 것보다는 이 작업을 여러 분의 전문가들과 같이 하면서 했던 애로사항과 그것을 통해 앞으로 무엇이 더 필요한지에 대해 간단하게 말씀드리겠습니다.
이 분류체계라는 작업은 기본적으로면서도 굉장히 중요한 작업이라는 생각은 가지고 있습니다. 분류체계를 잘 만들어놓으면 법이나 규제를 잘 디자인할 수 있다는 믿음을 가지고 있습니다. 그런데 이 분류체계는 한 장의 종이에 모든 것을 망라해서 그리지 않으면 힘듭니다. 어떤 한쪽 국면만 보고 분류체계를 만들다 보면 그것이 현실상에서 큰 그림 안에서 나타날 때는 다른 부분이 빠져거리기 때문에, 일단 한 장의 종이 안에서는 크게 분류체계를 그릴 필요가 있다는 생각입니다.

그렇기 때문에 분류체계는 다분히 현실과는 약간 괴리될 수밖에 없습니다. 현실을 지나치게 감안하면 미래지향적인 분류체계가 나오지 않고 현실을 또 지나치게 무시하면 분류체계 자체가 의미 없어질 수 있습니다. 그런 차원에서 이 분류체계를 끝까지 한 장의 종이에 모든 것을 망라해서 끝까지 만들어낸 작업의 일환으로 초안으로 보시는 A안, B안이 되겠고, 오늘 김동원 국장님도 이 A안, B안을 이렇게 섞어서 다른 안도 말씀해 주셨고, 이것을 하나 더 업데이트 한다면 노란 칸 안에서 지상파방송 중에서도 공영방송만 빼고 다 뺄 수도 있고, 여러 가지 안이 나올 수 있을 것 같습니다. 그런 안들을 앞으로 끝까지 계속해서 수십 개 정도 나오면 그중에서 가장 좋은 안을 선별할 수 있을 것 같습니다.

그래서 분류체계의 중요함과 만드는 데 애로사항, 그다음에 하나만 더 말씀드리면 분류체계라는 것은 여기에 콘텐츠계층, 플랫폼계층, 실시간 주문형도 있지만 따지고 보면 공영과 민영도 있고 여러 가지 차원이 있을 수 있어서 사실은 3차적인 입체적인 그림이 가능할 수도 있습니다. 그런데 제가 그 입체적인 것을 평면의 종이에 어떻게 그리지는 못하겠더라고요.

그래서 좀 더 입체적이고도 현실을 반영하면서도 미래지향적인 분류체계를 계속해서 여러 전문가들과 함께 상의하고 연구하도록 노력하겠습니다. 감사합니다. (박수)

○ 사회 (권남훈 차기 정보통신정책학회장, 건국대 경제학과 교수)

- 감사합니다. 원래는 플로어에서도 더 의견을 받고 토론이 더 진행이 되면 좋는데 시간상 그것이 허용되는 것은 아닌 것 같고, 오늘 3세션까지 다 끝나고 나면 그럴 기회가 조금은 있지 않을까 싶습니다. OTT와 관련된 부분은 다들 뭐가 중요한지에 대해 감은 다 비슷하신 것 같습니다. 오늘 아홉 분이 나오셨는데 의견의 차이를 우리가 찾아보기는 생각보다 차이가 크지 않다는 것을 발견할 수 있었습니다. 어떻게 보면 빠른 액션, 그리고 실효성의 강화 이런 부분에 있어서 방통위에 숙제가 많이 부여되는 결론을 얻은 것 같습니다. 시간 안에 다텔을 함에도 불구하고 이렇게 시간을 맞춰 주신 발표자, 토론자 그리고 여러분들께 감사드립니다. 제2세션은 이것으로 종료하는 것으로 하겠습니다. 감사합니다. (박수)

【15시 29분 정회】

【15시 43분 속개】

○ 진행 (성육제 KISDI 연구위원)

- 3세션을 시작하겠습니다. 3세션의 발제는 '방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어생태계 회복방안'이라는 주제를 가지고 이종원 실장께서 발제해 주시겠습니다.

○ 이종원 KISDI 방송미디어연구실장 β세션 발제/

○ 사회 (강명현 한림대 미디어스쿨 교수)

- 안녕하십니까? 3세션 사회를 맡은 한림대 미디어스쿨의 강명현 교수입니다. 반갑습니다. (박수) 오늘 이 세미나가 2000년 통합방송법 제정 이후 근 20년이 됐더라고요. 모두에서 말씀이 있었겠지만 그 사이 방송환경은 항상 많이 변하고 있는데 변한 것 치고는 모범이 그동안 오래 유지가 되지 않았나 하는 생각이 들었습니다. 물론 그때그때 케이블이 들어서고 IPTV가 등장하고, 특히 IPTV 등장할 때 제가 기억하기로 수평적 규제체계, 방송통신 융합 때문에 논의가 사회적으로 굉장히 활발했었던 것으로 알고 있습니다. 그 뒤로 종편도 있고, 오늘 논의됐었던 새로운 OTT까지 정말 많은 변화가 있었던 것이 사실입니다. 그래서 그동안 이런 규제체계 논의가 없었던 것은 제가 볼 때 아니었던 것 같고, IPTV 등장할 때도 그랬고, 그다음에 최근에도 통방방송법을 제정한다, 그렇게 구체적인 안까지 나왔었는데 여러 가지 이유로 아직까지는 실현되지 않은 것으로 알고 있습니다.

그럼에도 불구하고 방송통신위원회와 KISDI가 이런 새로운 환경에서 제로베이스에서 규제체계를 모색하는 것은 나름 늦었지만 굉장히 중요한 시의적절한 작업이라고 생각합니다. 오늘은 제가 알기로 오늘 보니까 토론자가 많으신 것은 그만큼 다양한 분들의 의견을 수렴하고 싶은 욕심 때문에 그렇지 않았나 하는 생각입니다. 두 번째 세션이 OTT를 비롯해서 새로운 사업자가 들어왔을 때 규제체계를 어떻게 바꾸느냐에 초점을 맞춘 것 같습니다. 그래서 이름도 '미래지향적 규제책'인데, 그렇다고 해서 3세션이 비례하지 않은 규제체계냐 그런 것은 아닌 것 같고, 여기도 마찬가지로 논의는 물론 우리가 '레거시 미디어'라고 해서 약간 폼하하긴 하지만 주로 지상파방송, 기존에 있는 공공섹터가 어떻게 조율을 해서 기존의 공

공성을 미래지향적으로 조응해야 할 것인지에 대한 논의이기 때문에 거기에 초점이 맞춰진 것 같습니다.

그래서 각계에 제가 보기에 기관의 대표성은 있는 것 같지 않지만, 그래도 오랫동안 이 부분에 전문성을 가지고 계신 분들을 모셨기 때문에 다양한 의견이 도출되리라고 기대해 봅니다. 그러면 먼저 소개를 간단히 하고 그다음에 토론에 들어가도록 하겠습니다.

맨 오른쪽에 고차원 지역방송협의회 공동의장님 나오셨습니다. (박수) 반갑습니다. 그다음에 광 혁 한국광고주협회 상무님 나오셨습니다. (박수) 그다음에 김대식 KBS 대외협력부 팀장님 나오셨습니다. (박수) 반갑습니다. 그다음에 지역방송에서 김영수 KNN 정책부장님 나오셨습니다. (박수) 반갑습니다. 그다음에 MBC 정수영 연구위원님 나오셨습니다. 반갑습니다. (박수) 그다음에 최광목 TV조선 정책기획팀 차장님 나오셨습니다. 반갑습니다. (박수) 그다음에 김동찬 언론개혁시민연대 사무처장님 나오셨습니다. (박수) 그다음에 윤 명 소비자시민 모임 사무총장님 나오셨습니다. 반갑습니다. (박수) 그다음에 요즘에 TV에 많이 나오시는데 한양대 언론정보대학 겸임교수 정준희 박사님 모셨습니다. (박수) 그다음에 홍대식 서강대 법학전문대학원 교수님 나오셨습니다. (박수) 반갑습니다.

열 분이나 되시기 때문에 주최 측에서 많은 분들 의견을 듣고자 하는 충정은 충분히 이해 하는데 아까도 이야기했지만 이렇게 많은 분이 오셔서 피상적으로 흐를 수 있습니다. 그럼에도 불구하고 핵심적인 것, 아까 2세션에서는 이슈를 집약해서 그것에 대한 답변을 요구하셨는데 저는 오늘 '공공성 확보 방안' 이런 것, 시청자위원회 문제라든지 지역성 등 여러 가지를 주장하셨지만 그것에 상관없이 또 다른 측면에서의 제언도 필요하리라고 생각합니다. 그래서 여기에 국한하지 마시고 자유롭게 해 주시면 좋고, 저는 사회자로서 가장 중점을 두고 싶은 것이 아시겠지만 시간 관리입니다. 3분 제한을 해도 하다 보면 5분이 될 수도 있습니다. 그래서 기본적으로 3분에 맞춰 주시기를 바라고, 저도 요즘 유튜브를 많이 듣는데 유튜브 보시면 일반 배속으로 많이 안 듣지 않습니까? 하시고 싶은 말씀이 많으시면 1.25~1.5배속으로 빨리 말씀하셔도 좋을 것 같습니다. 그러면 먼저 맨 오른쪽에 고차원 의장님 지역방송 말씀을 해 주실 것 같은데 토론을 들어보도록 하겠습니다.

○ 고차원 지역방송협의회 공동의장

- 시간에 쫓기다 보면 발언이 잘릴 것 같아서 먼저 지역방송의 입장에서 말씀드리고 싶은 것을 말씀드리겠습니다. 발제자께서 지역성의 재구성, IPTV 지역성 구현 의무 부과에 대해 언급하셨는데, 사실상 IPTV의 MSO 인수합병 국면에서 방통위의 역할이 주목을 받고 있습니다. 그런데 지역성에 대한 역할을 IPTV 사업자에게 직접사용채널의 운영을 허용한다든지 이런 방식으로 가기보다는 어떻게 됐든 SO의 채널과 그다음에 지역방송을 포함한 지역공동체라디오라든지 마을미디어 이런 쪽에 콘텐츠를 진흥할 수 있는 책무를 부여하는 방식이 제기될 필요가 있지 않을까 싶습니다.

그다음에 지역방송사가 겸영규제를 완화하자는 제안을 하셨는데 이것은 굉장히 폭발력 있는 사안이기 때문에 정말 신중히 접근할 필요가 있다고 봅니다. 특히 사업자들의 요구와 지역사회와 지역방송사, 특히 민영방송 노동조합의 입장이 극명하게 엇갈리고 있는 사안입니다. 그렇기 때문에 이 부분에 대해서는 사실상 물적 토대 측면 외에도 저널리즘, 그다음에 어떻게

보면 공적책무를 부과하면서 공적재원을 투입하는 방안까지도 아이디어가 나왔기 때문에 이런 부분이 적절하게 가미가 되어야 할 필요가 있다고 생각합니다.

한 가지 궁금했던 것은 지금 현재 공적책무를 방통위와 공영방송, PSB로 도입된다면 그쪽 방송사들이 공적책무 협약을 통해 재원 부분까지도 해결할 수 있다는 식의 아이디어가 나왔는데 이 부분이 약간 현실적으로 지금 현재 상황을 극복하는 데서 어려움이 많이 있을 것 같아서 좀 더 구체적인 모델링이 필요하지 않을까 싶습니다. 왜냐하면 어떻게 됐든 공적재원의 가장 중요한 부분은 수신료일 텐데 이 수신료 부분은 국회가 결정권을 가지고 있지 않습니까? 그런데 사업자와 방통위의 협약으로 이것을 해결할 수 있다는 것은 현재 법 체계를 완전히 바꾸어야 하는 상황이고, 국회가 그 권한을 내놓지는 않을 것 같다고 보기 때문에 이 부분에 대해서도 논의가 있어야 할 것 같습니다.

그다음에 시청자 문제에 있어서는 사실상 각 사업자들이 구성하고 있는 시청자위원회가 직업이나 연령 또 계층의 대표성을 전혀 확보하고 있지 못합니다. 아시다시피 일부 특정 직군들이 전문성을 이유로 거의 다 과점하고 있는 상황이고, 그렇기 때문에 이 부분이 어떻게 민주적 원리에 의해 구성될 수 있을지, 그리고 현실적으로 사업자들이 시청자위원회 구성에 있어서 좀 더 획기적이고 전환의 발상을 할 수 있을지, 이 부분이 필요할 것 같습니다.

그다음에 시청자위원회가 사실상 방송사업자의 제작 자율성을 침해하지 않으면서도 시청자로서의 권한을 충분히 확보할 수 있는 그런 제도적 보완도 필요하다고 생각합니다. 왜냐하면 시청자들이 미디어 참여를 권유하면서도 권한이 행사되지 않는다면 사실상 그 참여가 별 의미가 없다고 생각하고 있습니다. 이런 부분이 확보가 되어야 할 것 같습니다.

그다음에 공영방송의 이사, 또 사장 국민참여방식을 제안하셨는데 필요합니다. 아시다시피 MBC도 차기 사장 선임에 있어서는 100% 국민참여방식을 제안했는데 결국은 걸림돌이 이사회와의 충돌이지 않습니까? 이 부분을 어떻게 할 것인가가 참 고민인데, 사실상 저희가 생각할 때 이것이 사장의 구성도 중요하지만 이사들 역시 공영방송 이사라면 국민참여방식으로 해야 할 것이고, 또 이 자리를 마련하신 방통위에는 조금 죄송한 말씀이지만 사실상 방통위 위원의 추천도 지금과 같이 정당의 배분이 아니고 오히려 어떻게 보면 방통위원들에 대한 선임이 더 국민참여방식, 국민추천방식으로 가는 것이 훨씬 더 사업자들에게 영향력이 있을 것 같다는 말씀드리겠습니다. (박수)

○ 사회 (강명현 한림대 미디어스쿨 교수)

- 지역방송협의회에서 나오셨지만 지역방송 문제뿐만 아니라 다른 시청자위원회나 공영방송 거버넌스 이사 추천의 문제도 좋은 말씀을 주셨습니다. 특히 지역방송 관련해서는 경영규제 완화를 하는 것이 약간 우려스러운 점도 있다는 부분을 지적해 주셨습니다. 그러면 두 번째로 광고주협회 꼭 혁 상무님 모시겠습니다.

○ 꼭 혁 한국광고주협회 상무

- 광고주협회 꼭 혁입니다. 저는 아무래도 재원과 관련된 문제 중심으로 말씀드리겠습니다. 방송광고 재원을 보면 올해 10월만 보더라도 기업들이 모바일이나 동영상 광고가 10월에 920억원 정도 집행되었는데 세부내역을 보면 유튜브가 422억원이고, 페이스북이 209억원

그다음에 인스타그램이 100억원입니다. 전체적으로 동영상 광고에 80%가 흔히 유튜브, 페이스북, 인스타그램이 독점하고 있는 형태들이고, 국내 대표적인 포털 네이버도 금액으로 따지면 36억원밖에 안 되고, SBS나 MBC 같은 경우 10억원 정도밖에 안 됩니다. 제1대 광고주를 보면 동서식품인데 10월에만 동영상 광고비로 10억원 정도 비용을 지출하고 있고, 주요광고주는 삼성전자, LG전자, 현대차, 기아자동차 사실 과거 방송의 주 광고주였던 대상들이 실제 모바일이나 동영상 쪽으로 이전되고 있는 형태들입니다. 이렇게 이전되는 이유 중 가장 큰 문제가 비대칭규제 문제가 작용하고 있고, 실질적으로 광고효과적인 측면에서 아무래도 경매방식이 이해되니까 효율성이 증대되는 측면이 있고, 가격 효율성이 있고, 그다음에 세분화된 타겟팅이 가능하다는 것들이 있습니다.

예를 들어 40대 같으면 유튜브에서 가장 많이 검색하는 것이 관절염 쪽을 검색하게 되는데, 그렇다면 광고하는 입장에서 방송의 세대에 구분 없이 무작정 트는 것보다는 오히려 유튜브 쪽에 광고하는 것이 효율성이 높기 때문에 그런 측면들이 작용되고 있는 것 같습니다. 광고 효과에 대해 실제로 단순 노출할지, 아니면 앱을 얼마나 다운받는 것으로 할지, 아니면 특정한 퍼포먼스에 목적을 주고 그것을 달성했을 때 비용을 지불하든지, 여러 가지 방식들이 있는데 그런 부분이 지상파에 전혀 없는 것 같습니다.

특히 기존 방송에 대해 광고주들이 많이 집행하지 않는 이유 중 몇 가지가 있을 것 같습니다. 첫 번째 광고 표현에 대한 규제 부분이 있습니다. 물론 지금 현재로서는 방송광고 심의규정들이 자율심의의 하고 있지만 그 기준이 예전 방통통신위원회의 방송광고심의규정을 준용하고 있기 때문에 외부에서는 일반의 비교광고 같은 경우가 국내에서는 여전히 잘 안 되고 있고, 그다음에 외래어 표현들, 그다음에 증빙자료에 대한 과도한 요구, 실제로 방송에서는 아무 거리낌 없이 하는 내용이 방송 프로그램에서는 다 나가고 있지만 광고에서는 그렇지 않습니다. 그런데 오히려 더 광고가 과도한 규제를 받고 있는 측면이 있습니다.

그다음 광고품목에 대해서도 재론할 필요가 있습니다. 대표적으로 전문의약품 같은 경우 '95년도에 방송광고심의규정을 개정하면서 그 당시 금지되어 있어서 는데 환자의 입장에서는 의사의 처방전이 일방적이고 의존할 수밖에 없습니다. 도대체 정보 비대칭성이나 소비자가 정보에 대해 알 수 없게 하는 것이 과연 소비자에 대한 편익인지, 오히려 광고를 함으로 인해 소비자가 선택할 수 있는 폭을 넓혀 주는 것이 바람직한지 그런 것에 대한 재론을 고민할 필요가 있을 것 같습니다.

고열량식품도 실제로 광고로 인해 그것이 원인인지 그런 부분들에 대해 아무 검증 없이 단지 정부부처에서 규정함으로 인해 광고가 금지되는 부분들도 있습니다. 그다음에 이종매체간 광고영업금지도 지금은 풀 때가 되지 않았나 싶습니다. 최근 PP를 하는 기업 입장에서 보면 본방, 재방, 케이블TV, VOD, SMR 이런 식으로 계속 나가고 있는데, 오히려 어떤 곳은 지상파만 파는 형식이 아니고 광고주가 원하면 전체를 다 통으로 해서 계약하거나 아니면 이 두 매체 간 결합을 하거나 선택의 폭을 넓혀 주면 훨씬 더 광고판매방식에서도 경제 원리가 작용될 수 있을 것 같습니다.

PP들도 보면 기존 단순 노출이나 기능성 노출이 되고 있지만 사실상 워낙 많은 규제 때문에 활성화가 안 되는 측면이 있는데, 이제는 제작자의 역량이나 제작자의 양심에 맡겨도 일정

정도 가능하지 않겠느냐, 그렇게 되면 PP들도 활성화될 소지가 있습니다. 간접광고나 가상 광고도 형식이나 크기를 세부적으로 규정하고 있는데 그 부분들 운용의 폭도 좀 더 넓혀 놓으면 보다 광고가 활성화되지 않겠느냐 보고 있습니다.

종교방송이 결합판매에는 기업 입장에서 끼워 팔기입니다. '80년 이후에 기업의 일방적 희생을 전제로 해서 지금까지 유지해 왔는데 이 부분은 앞으로도 물론 아까 말씀하실 때 결합판매방식에 대해 검토하겠다고 했지만 기업 입장에서는 끼워 팔기이고 사실 원하지 않는 광고시간을 구매하는 행위 때문에 지상파를 더 기피하는 주요한 원인이 되고 있기 때문에 이 부분도 서울방송과 지방방송국 간 결합판매 문제는 광고주와 방송사의 개별적인 협약에 맡기더라도 종교방송 관련해서는 한번 검토가 지원하든 그런 식의 검토가 있어야 할 것 같습니다. 특히 OBS나 CBS도 결합판매 대상으로 해야 하는, 어느 정도 매체력이 있고 자체적으로 방송판매가 가능한 곳은 오히려 풀어주는 것이 더 낫지 않을까 생각하고 있습니다.

그다음에 중간광고 금지에 대해서는 지상파, 요즘 유튜브도 이미 사람들이 광고가 나갈 때 벌써 SKIP에 올려놓고 나서 딱 시간 지나면 광고를 회피하는데 지상파는 광고가 많을 때는 40개, 50개, 60개 이렇게 붙는 상황에서 누가 그 광고를 다 보고 있겠습니까. 채널 다 돌아 갑니다. 그러면 광고주 입장에서는 여기에 광고비를 지불해야 할 전혀 이유가 없는데 그런 것을 따져보면 중간광고를 풀어주고 광고총량제도 방송사의 자율성에 맡겨봐도 되지 않을까 생각합니다.

그리고 방송사 쪽에서 개선되어야 할 것들 2가지 정도를 말씀드리고 싶습니다. 온라인 쪽에 광고 활성화되는 것 중 첫 번째가 실시간도 있고 광고효과에 대해 검증된 자료들을 충분히 광고주가 받아서 그 데이터를 활용할 수 있는데 지상파는 시청률 이외의 자료가 아무것도 없습니다. 방송사에서 광고주를 설득하려면 단지 광고시청률뿐만 아니라 경쟁사의 비교라든가 그 데이터들을 충분히 제공할 필요가 있을 것 같습니다. 기존 광고 청약도 보면 일정 정도 비용을 할인해 주는 것들은 있지만 기업의 입장에서 보면 복불복입니다. 정말 잘 골라서 광고시청률이 나오면 비용의 효과를 발휘하지만 정말 잘못 고르면 중간에 프로그램이 없어지기도 하는데, 그런 것도 방송도 온라인처럼 실시간 판매방식까지는 아니더라도 다양한 판매 방식 등 그런 자구책을 마련할 필요가 있다고 봅니다. 방송의 공공성은 프로그램과 관련된 부분이지만 방송광고에 대해서는 상업적으로 아까 말씀하신 것처럼 전면적인 재검토를 하시겠다고 하신 이상 기업들이 광고할 수 있는 여건을 만들어주면 좋지 않을까 생각하고 있습니다. 이상입니다. (박수)

○ 사회 (강명현 한림대 미디어스쿨 교수)

- 아주 좋은 말씀 많이 해 주셨습니다. 여러 가지 규제 완화, 특히 방송광고매체로서의 방송의 규제가 너무 세기 때문에 심의규제, 품목규제, 중간광고 등 여러 가지 그동안 오랫동안 묵어왔던 방송광고의 규제완화 내용들이 있었는데, 요즘 같이 다양한 매체 OTT, 유튜브, 중간광고되고 매체광고가 다 그런 쪽으로 쏠림이 되는 것이 극심한 상황에서 과연 이것이 아직까지 해결되지 않은 문제, 재원과 연동되기 때문에 좋은 싫든 간에 지상파방송이나 기존 광고 의존도가 높은 매체이기 때문에 이런 부분에 있어서 효율성, 이제는 저도 개인적으로는 전향적으로 검토할 때가 되지 않았나 싶습니다. 공공 영역과 상업적 재원으로 나눈다고 하셨기 때문에 상업적 카테고리가 같이 묶일 경우에는 방송광고의 경쟁력을 넓혀 주는

쪽으로 전향적으로 규제가 완화될 필요가 있다는 생각이 들고, 저도 그런 정도로 요약이 되고, 그다음에 내부 연구반이신 홍대식 교수님께서 오늘 개인적인 사정으로 맨 밑에 토론순서지만 먼저 기회를 드리도록 하겠습니다. 홍 교수님 부탁드립니다.

○ 홍대식 서강대 법학전문대학원 교수

- 감사합니다. 끝까지 자리를 지켜야 하는데 사정이 있어서 먼저 토론하겠다고 요청드렸습니다. 저는 내부 연구반의 일원이기 때문에 이 자리에서는 가급적이면 발표자를 잘 방어해 줄 위치일 수 있겠는데, 하여튼 우리가 많이 논의한 것들이 정리가 되었고, 저는 개인적으로 법학을 전공하고 있고, 법학에서도 경쟁, 소비자 보호 위주라서 공·민영 구분에 관해서는 저는 공·민영 구분을 전제로 민영 쪽의 규제를 완화할 것인가가 제가 주로 관여했던 부분입니다.

그래서 그 이야기를 잠깐만 드리면, 결국 민영방송들은 OTT 같은 새로운 매체의 도전을 받고 있기 때문에 기본적인 생각은 그렇습니다. 그전에는 비교가 공영과 비교했다면 지금 민영은 새로운 시장 환경에서의 생존과 그것을 통한 이용자들의 이익 증대에 더 신경을 써야 하기 때문에 그런 경쟁력을 갖추는데 저해가 되는 규제들은 과감히 풀어야 하는 상황이라고 생각하고 있습니다. 그에 비해 공영은 어떤가? 관심이 많으실 테니까 공영에 집중해서 말씀드리면, 지금 공영이 있고, 또 공영서비스방송이라는 새로운 카테고리를 만든 것은 지금 우리의 방송 현실을 고려한 것으로 생각합니다. 공영이라고 할 때 법에서는 공영을 딱 정의하고 있지 않지만 저는 법학을 전공하는 사람이다 보니까 판례를 많이 보는데, 판례에 나타난 것을 보면 잘 알 수 있습니다. 방송산업을 보면서 이해가 넓혀졌지만, 재판하는 사람들은 방송 잘 모릅니다. 법만 보고서 판단하는데 판례에 보면 방송하신 분들이 갑갑해 하실 것입니다. 그런데 그것이 현실입니다.

지금 법에서는 아무 말이 없지만 법의 내용과 제도적 구조를 보면 공영방송을 전제로 한 규정들이 있습니다. 그런데 그것이 공영이라는 의미가 경영하는 것인데 그런 의미는 아니고 지배구조의 측면, 기능의 측면, 또 재원의 측면으로 그때그때 다르게 이해되고 있습니다. 그런데 지배구조, 기능 그리고 재원이 다 일치해서 공영적 성격을 가지고 있는 것은 KBS밖에 없고, MBC는 재원과는 전혀 관계없고 기능 측면 그리고 지배구조 측면에서 공영적 성격을 가지고 있는 것으로 보이는데, 문제는 현재 방송법이 기능이라는 측면에서는 모든 방송사업자가 다 기능적으로 공영처럼 보입니다. 그런 의무를 부과하고 있는데 이런 부분을 분리 하자는 것입니다. 그래서 재원에 관해 뒤에 발표자께서 해안이 있다고 하는데 제가 못 듣고 갑니다만, 지금 공영서비스방송을 할 때 그 재원을 어떻게 할 것이냐? 그리고 또 공영서비스 방송이 됨으로 인해 또 지금과 달라져야 하는 것은 무엇이나 할 때 제가 생각하는 가장 중요한 것은 여전히 KBS처럼 수신료를 재원으로 할 수 없기 때문에 기금이 필요하지만 그러한 공적인 재원을 받는 대신 그렇다고 모든 사업에 의한 수익을 다 차단할 수는 없을 것 같습니다. 사업도 허락하지만 문제는 지금 지상파의 공영적인 성격은 공중파를 거의 보지 않기 때문에 그런 망으로서의 공영성보다는 콘텐츠일 텐데, 그런 공적인 시각을 봐서 콘텐츠를 만들 때는 그 콘텐츠가 적어도 실시간으로 보내지는 것에 대해서는 지금 같은 시스템에 문제가 있지 않은가 하는 것입니다. 이것이 VOD로 팔리는 것은 그다음 문제더라도, 그러한 부분들은 체계를 바꾸어서 그런 것을 받아들이면서 공영서비스가 들어와야지, 공적인 지원도 가능하고 또 다른 사업자들이 공적인 기금을 낼 때도 우리가 수익을 받았기 때문에, 부담금은 무조건 수익자 부담입니다. 수익을 받았기 때문에 그만큼 내놓는다, 이것이 연계

되지 않을까 하는 생각을 해 봤습니다. 저는 물러나겠습니다. (박수)

○ 사회 (강명현 한림대 미디어스쿨 교수)

- 감사합니다. 홍대식 교수님께서 아까 발제자께서 저도 오늘 굉장히 유니크한 카테고리 중 하나가 공공서비스방송이라는 카테고리였는데, 영국에서 아마 지상파를 통칭해서 그렇게 하는 카테고리로 알고 있습니다. 말 그대로 지배구조와 재원의 모델과의 일치성 부분에 대해 설명이 부족했는데 그 부분에 대해 홍대식 교수님께서 보완해서 설명을 잘해 주셨습니다. 제가 파악하기는 그것에 해당되는 것이 아마도 MBC 정도의 모델이 거기에 해당될 것 같은데 바로 정수영 연구위원님을 모셔서 여기에 대한 입장을 들어보도록 하겠습니다.

○ 정수영 MBC연구위원

- 저는 순서가 앞에 두 분 하시고 다음에 제가 한다고 생각하고는 냅을 놓고 있었습니다.

○ 사회 (강명현 한림대 미디어스쿨 교수)

- 이따 하시는 것이 편하시겠습니까? 제가 갑자기 생각이 들어서, 죄송합니다. 연관되어서 그렇게 하시는 것이 좋을 것 같아서 순서를 바꾸었는데 당황하셨나 봅니다. 그러면 순서대로 하겠습니다. 김대식 KBS 대외협력부 팀장님께 마이크를 넘기겠습니다.

○ 김대식 KBS 대외협력부 팀장

- 준비하시느라 대단히 고생하셨습니다. 저는 대외협력부 팀장으로 있지만 사실상 수신료 관련해서 긴 시간 연구를 해 온 연구자이기도 합니다. 그래서 관련된 질문도 거기에 상당한 부분 할애되어 있다고 생각합니다. 제가 발제자로부터 미리 프레젠테이션을 보내왔습니다. 그것을 읽으면서 상당한 허탈감도 들었고, 괴리감도 있었습니다. 그리고 그에 따라 상당히 많은 질문도 제안에 이르렀습니다. 오늘은 토론이라기보다는 그 질문을 여쭙고, 그리고 그 괴리감을 줄여가는 형식으로 해야 하지 않을까 싶습니다.

미리 5가지 정도 질문을 준비했었는데 2가지 정도는 프레젠테이션을 들으면서 일정 부분 해소된 부분이 있어서 3가지만 질문하겠습니다. 첫 번째, 질문입니다. 현 정부가 출범하기 전에 '기울어진 운동장'이라는 이야기를 했습니다. 저희 같은 공영방송 현장에 있는 사람들이나 연구자들, 시민사회단체 등 모두가 그런 지적들을 하고 있었습니다. 그리고 오늘 발제자께서도 상당히 염려하시는 공공성 하락의 부분도 그런 논의의 연장선이라고 생각합니다. 근본적인 질문이기도 한데 이런 기울어진 운동장, 혹은 방송의 공공성 하락의 근본원인이 뭔지, 그리고 책임은 또 누구에게 있다고 생각하는지 궁금합니다. 첫 번째 질문으로 드리겠습니다.

제가 보기에는 방통위의 비대칭규제에 의해서 그다음 공공성 구현의 축을 떠받들고 있던 지상파 영역이 침탈되고 그리고 유료시장이 과도해졌고, 그래서 발제자도 지적하셨듯이 직접수신율이 5%밖에 현재의 무료 보편적 서비스의 붕괴를 초래했다고 생각하는데 발제자께서는 어떻게 생각하시는 지 궁금합니다. 여전히 오늘 발제문을 보면 공영방송과 공공서비스 방송에 규제가 강화되면 기울어진 운동장이 회복되고 그리고 지상파의 공공성이 회복될 수 있을 것이라고 생각하는 것이 아닌지 의문이었습니다.

두 번째 질문입니다. 앞서 고차원 의장님께서도 말씀하셨지만 발제 36쪽에 보면 3~5년

주기별로 공적책무 방향을 수립, 방통위와 공영방송 이사회가 협약을 맺고, 그래서 수신료를 포함한 공영방송 재원대책과 결합하겠다는 내용들이 있었습니다. 이 내용을 읽으면서 1999년에 내려졌던 현재 판결이 떠올랐습니다. 참고로 읽어드리면 “공사의 수신료 금액 결정에 관하여 공보처장관의 승인을 얻도록 규정하고 있으나 이는 행정기관에 의한 방송통제 내지 영향력 행사를 초래할 위험이 내포되어 있어서 이 수신료의 결정은 의회에 유보되어 있다” 이런 판결문입니다. 다시 말해 재원과 관해서는 방통위에 그 책임과 권한이 유보되어 있는 것이 아니라 의회에 유보되어 있다는 판결문이었습니다. 그래서 지금 협약을 맺고 공영방송 재원 대책과 결합하겠다, 이것이 상당히 위험스러운 발상이라는 지적을 하고 싶습니다. 그래서 거기에 대한 복안이 있는지 그 질문을 두 번째로 드리겠습니다.

세 번째 질문입니다. 공적 재원에 TV수신료를 언급하셨습니다. 그래서 관련 재원의 개선을 도모하겠다, 어떤 복안인지 궁금합니다. 현재 방송법 제65조를 보면 수신료의 승인이 국회의 완전한 재량에 맡겨져 있습니다. 국회의 완전한 재량에 맡겨져 있다는 것은 사실상 수신료의 인상은 불가능하다고 보입니다. 따라서 방송법 제65조는 부작위 입법이다, 저는 그렇게 생각하고 있는데 발제자께서는 어떻게 보시는지 궁금합니다. 이상입니다. (박수)

○ 사회 (강명현 한림대 미디어스쿨 교수)

- 감사합니다. 3가지 질문을 주셨고, 대체적으로 수신료 문제인데 이것은 굉장히 정치적이고 철학적이고 여러 가지 문제이고, 일단 발제자에게 답을 요구하셨는데 지금 현재 공공성 퇴화 부분에 대한 원인이 어디에 있다고 생각하는지 물어보셨습니다. 그다음에 현재 수신료 제도 개선에 대한 포괄적인 이야기만 하셨는데 지금 상황에 이런 법·제도화에서 어떻게 가능한지, 구체적인 방안들을 물어보신 것이 아닌가, 저는 그렇게 이해했습니다. 그러면 지역에서 멀리 부산에서 오셨는데 김영수 KNN 정책부장님으로부터 지역방송의 여러 가지 시각을 들어 보도록 하겠습니다.

○ 김영수 KNN 정책부장

- 반갑습니다. 김영수입니다. 고차원 의장님 하시고 광고주 갔다가 KBS 갔다가 저에게 오는 것을 보면 논지를 약간 분산하는 경향도 있겠지만 한편으로는 붙여 놓으면 싸울 것 같으니까 조금 쉽표를 둔 것이 아닌가, station break 광고를 친다는 개념으로 하지 않았나 싶습니다.

저는 내용을 잘 몰라서 저와 관련된 부분은 6가지 정도 있는 것 같습니다. 이 부분에 대해서만 간략하게 말씀드리겠습니다. 첫 번째 문제가 지역방송 경영 이야기, 그리고 두 번째 방송권역 이야기, 세 번째 결합판매 이슈, 수중계 비율 투자에 대한 부분, 네트워크망에 대한 부분입니다. 그 기본이 로컬리티입니다.

저는 1번 지역방송 경영과 결합판매 이슈를 같은 선상에서 보고 말씀드리고, 그리고 방송권역과 망 이런 부분들 같은 권역으로 말씀드리겠습니다. 그리고 수중계 비율과 로컬리티 개념을 섞어서 말씀드리겠습니다. 저도 우리 회사가 먹고 살아야 하지 않습니까? 저는 KNN의 지속가능성에 대해 계속 살펴보고 있는 중이고, 오늘 제가 충격적인 이야기를 들어서, 내년에 지상파 광고가 1조원이 무너진다고 합니다. 올해 저는 9월까지 1조 1,000억원 정도 할 줄 알았는데 10월에 조금 좋았습니다. 그런데 11월도 조금 좋았는데 12월이 되면 확 무너지더라고요. 그래서 MBC 계시지만 어제 제가 충격적인 이야기를 들었습니다. 12월 서울MBC

스타트가 100억원이 안 된다고 합니다. 서울MBC 스타트가요. 이 엄청난 숫자를 듣고 저는 ‘야, 이렇게 해서 먹고 살겠느냐? 얼마나 버티겠느냐?’ 이런 생각이 들더라고요.

그래서 이것이 결합판매 문제들과 같이 어우러지는데 우리가 프리미엄 CB를 했지 않습니까? 요즘 광고제도가 옛날에는 결합이 안정적으로 이루어졌는데 지금은 프리미엄 CB를 팔면 믹스를 거의 안 붙입니다. 그러면서 그 광고는 올라가면서 지역방송에 들어갈 재원들이 빠지기 시작하지요. 그래서 이번 11월에 SBS M&C가 지역방송에 해야 할 비율, 97%에 무려 5억원이나 미달됩니다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 결합판매 제도개선이 있어야 할 것 같다는 생각입니다. 프로그램 연계판매만으로 결합판매를 인정하는 부분에 대해서 변화가 필요하다는 생각합니다.

왜냐하면 전파료라는 부분에서 PCM이 확대되지 않습니까? 그러면 정률제 전파에 한계가 있습니다. 그런 부분에 있어서 결합판매 제도개선이 상당히 필요하다는 부분, 광고주협회 과 혁 상무님과 똑같은 생각을 가지고, 방송광고 품목제한, 이 부분도 상당히 많이 제한을 완화해야 한다고 제가 말씀드리고 있지만 작은 목소리라서, 그리고 이것이 관련법과 연결되어 있기 때문에 역시 이루어지지 못하고 있는 부분이 있습니다. 대체로 광고주협회와 지역방송과 색깔이 많이 다른데 오늘은 상당히 비슷한 구조로 가고 있다는 말씀드립니다.

그리고 지역방송 경영과 관련해서 방송법 시행령에 나와 있습니다. 2003년도, 2004년도에 우리가 통합방송법 개정되면서 교차소유 같은 경우 5%, 그리고 소유는 10% 규제를 하고 있는데 이것은 2002년도에 SBS가 지역민방의 주식을 사기 시작했습니다. 지금도 현재 SBS의 계열사인 태영인더스트리가 저희 회사 지분을 6% 정도 보유하고 있습니다. 이것은 중앙 지상파방송국이 아까 박석철 박사는 서울지역방송이라고 했지만 아무도 인정하지 않습니다. 수직적 결합을 위해서 망을 확대전략이다, 일종의 MSO들이 하는 전략과 유사한 전략을 폈었는데 지금은 SBS가 지역방송 주식을 살 생각이 전혀 없습니다. 그리고 지금 현재 저희 회사도 특정 방송사에 인수 검토를 했었습니다. 다 아시고 계시지만 안 된 것이 너무나도 다행스럽습니다. 왜냐하면 1년 전에 저는 가능성이 있다고 적극적으로 검토를 했습니다. 올해 그 회사의 적자가 얼마인지 아십니까? 30억원입니다. 내년엔 적자가 어떻게 되느냐? 40억, 50억원 됩니다. 그러면 이 회사가 가지고 있는 유보금 자산 상태를 보면 한 300억원 정도 있을 것입니다. 6년이면 끝납니다. 해결할 수 있는 방법이 전혀 없습니다. 이 부분에 대해 그러면 시장의 가능성을 좀 더 열어주어야 한다, 왜냐하면 진출입이 자유로워야 합니다. 누가 그 회사 주식을 사겠습니까? 살 수 없습니다.

그렇다면 여기에서 우리가 고민을 해야 하는 것이, 그리고 제가 예전의 TBS교통방송의 수도권 지역성이라는 것을 발표했습니다. 방송프로그램으로 제작이 됐는데 그때 수도권의 로컬리티에 대해 고민을 하더라고요. 그런데 저는 부산, 경남, 울산의 로컬리티에 대한 고민을 해 봅니다. 부산 해운대에서 울산을 갈 때 옛날에 2시간 반 걸렸습니다. 동해를 거쳐 금정을 거쳐 양산 덕계를 거쳐 울산 태화강까지 갑니다. 현재 해운대에서 울산까지 몇 분에 가는지 아십니까? 30분이면 갑니다. 그래서 경영이나 이런 부분들의 정리는 시대적인 대세를 풀어야 한다는 말씀을 드립니다.

방송권역만 말씀드리고 다른 것은 말씀드리지 않겠습니다. 방송권역은 지금 지켜가야 하지만

그것이 콘텐츠로 지켜야 하는 기본을 가지고 있지만 현재 직사가 5% 정도 되지 않습니까? 직사가 5%밖에 안 되지만 중앙 지상파방송사에서 지역방송의 많은 가치, 권역의 가치를 인정하지 않으려고 합니다. KBS는 이미 단일권역이고, MBC도 그렇게 되어 있지만 방송권역이 지켜져야 할 이유는 로컬리티에 기반을 가져가야 한다는 것입니다. 이 로컬리티의 개념은, 제가 로컬리티를 봐도 세계적인 측면에서도 한국의 로컬리티가 있는 것이고, 대한민국에서는 또 부산경남의 로컬리티가 있는 것입니다. 그래서 이 로컬리티 개념을 다층적으로 봤으면 좋겠다는 말씀드립니다. 망과 인력종사자에 대해 할 말이 너무 많은데 그만 하겠습니다.

그리고 하나 말씀드리고 싶은 것은 무선종사자 기준, 저희 회사는 스무 몇 명 무선종사자를 보유하고 있습니다. 이 부분에 대해 망은 줄어드는데 무선종사자 인원은 갈수록 늘어납니다. 사람을 뽑아야 되는데 뽑을 수 없는 구조입니다. 제가 입사 24년차입니다. 제가 우리 회사 120명 중 70위 정도 됩니다. 그러면 나중에 구조개편이 있으면 사람들이 줄고, 같이 살 수 있는 환경도 되고, 그래서 망에 대한 무선종사자, 이 부분 해결되었으면 좋겠습니다. 간략하게 마치겠습니다. (박수)

○ 사회 (강명현 한림대 미디어스쿨 교수)

- 감사합니다. 아까 세션에서도 그렇지만 직접수신비율이 점차적으로 아니고 지상파는 거의 없는 상황이지요. 점차적으로 망에 대한 가치가 없어지다 보니까 그런 부분에 대한 진짜 진지한, 아까는 심지어 지상파방송 따로 전송단계에서 그런 부분을 같이 봐야 한다는 말씀을 할 정도로, 특히 배타적 광역성을 유지해야 하는 지상파 입장에서는 이런 부분이 굉장히 앞으로 심각한 위기가 되지 않느냐는 생각입니다. 그래서 더 어쩔 수 없이 결합판매에 의존할 수밖에 없을 것 같은데, 또 서울에서는 가급적이면 오히려 탈피하려는 이런 정책적인 딜레마가 굉장히 있는 것 같습니다. 재원이 점차 없어지는 상황에서 이런 부분도 굉장히 중요한 문제이고, 그런 부분을 중요하게 지적해 주셨습니다. 그다음에 저도 갈수록 time pressure를 느끼고 있습니다. 시간을 효율적으로 사용해 주기를 바랍니다. 그러면 정수영 MBC 연구위원께 마이크를 넘기도록 하겠습니다.

○ 정수영 MBC 연구위원

- 안녕하세요. 정수영입니다. 지금 51분인 것 같고 55분까지는 끝낼 수 있도록 최선을 다해서 말씀드리겠습니다. 중간에 말의 속도가 빨라질 수도 있을 것 같은데 양해 부탁드립니다.

사실은 발제문을 받아보고 제도개선추진반에서 다른 3세션의 주제 자체가 굉장히 복잡하다는 것을 저도 잘 알고 있습니다. 비슷한 주제와 관련해서 다른 곳에서 논의구조에서도 들어가 있어서 문의를 하고 있기 때문에 얼마나 복잡하면 답을 내기 쉽지 않은 주제라는 것을 너무나 잘 알고 발제문을 받고 대단히 죄송한 말씀이지만 아니나 다를까, 이것이 끝난 논의가 아니라 이제 시작해야 할 논의인 것이구나, 그래서 8개월 동안 고생하신 제도개선추진반 여러분들께서 이 중요한 주제들이 이 미디어 공공성, 방송 공공성을 우리가 어떻게 키워갈 것인가, 공·민영 이원체제, 저는 적극 동의합니다. 여기에서 공영방송, 공공미디어 영역을 우리가 어떻게 모두 함께 확대해 갈 것인가라는 관점에서 이 중요한 논의를 앞으로 공론의 장에서 좀 더 활발하게 논의될 수 있는 물꼬를 터주셨다는 점에서 굉장히 감사의 말씀드립니다. 앞으로 논의되어야 할 공론의 장에서 오늘 발표해 주신 내용들이 하나의 안으로서 다른 의견과 입장과 안들 속에서 다루어지고 사회적 논의가 이루어지면 좋겠다는 말씀드리면서

저도 빨리빨리 말씀드리겠습니다.

여러 가지 준비를 해 왔는데 핵심만 빨리 말씀드리는 것이 나올 것 같습니다. 일단 공·민영 이원체제나 영국의 BBC나 일본의 NHK라고 하는 각각의 국가에서 핵심기관 미디어로서 사회적 신뢰와 확고한 지위를 지키고 있는 영국의 BBC와 일본의 NHK를 모델로 삼았다는 점에서도 저는 굉장히 긍정적이라고 생각하고, 설명책임으로 번역되어 있는 accountability나 응답책임을 굉장히 중요한 공영방송의 하나의 규범적 가치로서 다루셨다는 점에서 저는 굉장히 큰 박수를 드리고 싶습니다.

그럼에도 불구하고 여전히 제가 ‘이제부터 시작이구나’라고 하는 우려와 혼란스러움이 어디에서 출발하느냐 하는 점을 말씀드리면, 공적 영역과 민간 영역과 그리고 그 중간에 애매하게 걸쳐져 있는 퍼블릭 서비스 브로드캐스팅(Public Service Broadcasting), PSB 영역을 어떤 기준에서 어떻게 구분하셨는지가 굉장히 모호하고, 실례되는 말씀이지만 굉장히 편의를 주의적이고 자의적이고 혹은 방송법과 기타 방송과 관련된 국내의 기타 제도들이 제도적 불비로 인하여 사업자와 종사자들과 그리고 우리 시민들이 현실적으로나 정신적으로나 굉장히 많은 상처와 피해를 받고 있다, 그러한 현실적인 정책적인 문제진단, 인식이 있음에도 불구하고 왜 기존의 방송법이나 제도적인 불비에서 규정하고 있는 애매한 개념이나 용어들을 그대로 가지고 오셔서 공영방송과 PSB와 민간 영역을 구분하셨는지 저는 이해가 안 됩니다. 굉장히 많은 논의 속에서 고심한 결과, 어떤 절충안이 나왔을 수도 있겠지만 몇 가지 말씀드리겠습니다.

사실은 오늘 오면서, 제가 MBC 소속이지만 공영방송을 20년 가까이 관심을 가지고 공영방송이 살아야 우리 미디어가 살고 우리 사회가 산다는 신념으로 연구해 온 연구자 입장에서 MBC가 국내에서 이 제도적 불비 속에서 KBS가 국가기간방송이나 국가 재난 주관방송사로서 역할 등등 책무 이외 대부분의 법적책무를 부과받고, 지금도 하고 있고, 그럼에도 불구하고 공영방송으로서의 제도적인 지원, 재정적인 지원 없이 굉장히 곤란한 힘들을 겪고 있는데, PSB 영역에 MBC가 대표적으로 포함되어 있는 것 같습니다. 아까 제가 공영방송 연구자라고 말씀드린 이유는 MBC 소속이기 때문이기도 하거니와 공영방송 연구자로서도 이런 식의 구분은 전체 미디어 환경의 질적 제고와 다양성을 제고해서 건강하고 좋은 공론장을 재건해서 우리 사회를 좋은 사회로 만들어 나가기 위하여 공적 영역을 지켜 주고 같이 만들어 가야 한다는 목적 달성에 실패할 수밖에 없을 것이라는 생각을 합니다.

영국의 BBC와 일본의 NHK 모델을 드셨지만 이런 식의 축소지향형의 공적 영역을 설정하신다면 오히려 미국의 PSB 변두리에 있는 공영방송의 위상이나 역할에 그칠 수밖에 없을 것이라는 생각입니다. 일부 앞에 단상에 계신 분들과 앞부분에 MBC의 법적 지위에 대한 자료를 제가 정리해서 일부 배포해 드렸습니다. 한번 봐주시기 바랍니다. 제가 왜 제도적인 불비 속에서 KBS에 준하는 공영방송으로서 역할과 책무를 해 왔음에도 불구하고 여전히 공영과 민영 사이에 어설픈 애매한 위치에 머물러 있도록 강제되어야 하는가에 대한 말씀을 이 자료를 보시면 방송법에서 KBS나 EBS처럼 공영방송으로 규정은 되어 있지 않으나, 방송법이나 방송법 시행령이나 기타 관련법에서 KBS에 준하는 역할과 책무를 분명하게 부과받아서 이행해 왔습니다.

4페이지를 보시면 현재 판례가 있습니다. 2013년에 나온 현재 판례에서도 “방송문화진흥회가

최다출자자인 청구인과 같은 공영방송사, 즉 MBC는 그 존립근거나 운영주체의 특성상 상대적으로 더 높은 수준의 공공성을 요구받는 것이 당연하다” 공영방송사로 현재 판례에서 판결했습니다. 2015년 지금 발제문의 42페이지를 보면 영조물로서의 공영방송 KBS와 EBS를 말씀하셨지만 MBC는 거기에 포함되지 않기 때문에 PSB, 제가 보기에 PSB는 현재 KBS와 MBC, SBS로 묶이는 지상파로서의 최소한의 공적책무나 규제나 여러 가지를 그대로 유사하게 상정하고 KBS는 공영방송으로 빠지고, SBS는 민간영역으로 빠지고, MBC는 애매하게 묶여 있는, 여전히 애매합니다.

4페이지를 다시 보시면 2015년 판례에 의하면, “MBC는 공법상 영조물 법인인 방송문화진흥회가 70%를, 비영리재단법인인 정수장학회가 30%를 투자한 방식에 의해 설립된 특수한 성격의 법인이다” 영조물로서, 공법상 영조물 법인으로서 공영방송이라는 헌법 판례가 이미 2015년 4월에 나왔습니다. 이런 것들을 봤을 때 공·민영 이원체계를 명확하게 구분하고, 공적 영역과 민간 영역을 구분하고, 여기에서 민간 영역은 이제 방송만 있는 것이 아닙니다. 신문, 인터넷, 유튜브 모든 것이 확장되는 이런 환경 속에서 공영방송이 공극의 공영방송으로서 공익과 공적서비스로서 우리 사회에 기여하기 위해서는 이미 헌법 판례에서도 공영방송으로 규정되어 있는 MBC를 애매한 PSB 영역으로 밀어낼 것이 아니라 공영방송의 파이를 함께 키워나갈 수 있는 주체로서 인정하고, 거기에 걸맞은 제도적 틀, 공적자금, 수신료 제도 등등 풀어놓고 그동안 제도적 법적 불비에서 발생했던 것들을 함께 수정해 나가야 할 필요가 있다는 것을 강력하게 말씀드리면서 지역성이나 보편적 서비스 부분이나 시청자 권익보호에 대한 중요한 이슈들 뒤에서 말씀하셨는데, 사실은 이 논의들도 앞부분에서 공·민영 이원체계를 논의하고 여기에서 지켜져야 할 우리 사회에서 공적가치는 무엇인가라는 부분에서 함께 논의되어야 할 이슈가 아닌가라는 말씀드립니다. 이와 관련해서 앞으로 많은 공론의장에서 활발한 토론 그리고 굉장히 미래지향적이고 긍정적인 결과가 도출되기를 진심으로 희망합니다. 감사합니다. (박수)

○ 사회 (강명현 한림대 미디어스쿨 교수)

- MBC가 요즘 힘들어서 그런지 아주 맏힌 것이 굉장히 많이 있어 보입니다. 오히려 새로운 애매모호한 PSB라는 영역 카테고리를 만들 것이 아니라 오히려 공영방송 카테고리에 더 구체적으로 제도적으로 담았으면 좋겠다는 취지로 말씀하셨습니다. 진짜로 시간에 쫓깁니다. 아무리 좋은 강의도 학생들은 시간이 넘으면 굉장히 싫어합니다. 조금 더 단축해서 요약적으로 2분씩 한다고 생각하시고 못한 것은 나중에 하도록 하겠습니다. 종편 TV조선 정책기획팀 최광목 차장님 모시고 말씀 들겠습니다.

○ 최광목 TV조선 정책기획팀 차장

- TV조선의 정책기획팀 최광목입니다. 제가 토론을 잘하는 방법은 가장 빨리 끝내는 것이라고 생각하는데 가능한 한 가장 빨리 끝내겠습니다. 앞에서 MBC의 정 위원님께서 너무 세게 말씀하셔서 저는 이 발제문을 보고 굉장히 많은 공감을 했습니다. 지금 방송상황이 너도나도 다 힘들다고 하는 상황이지 않습니까? 지상파는 지상파대로 광고가 줄어서 걱정이고, 또 플랫폼 사업자들, 저희 같은 유료방송사업자들도 지상파방송사업자들과 채널사용료 가지고 또 분쟁을 하고, 또 홈쇼핑사업자들도 송출수수료 가지고 힘들고, 플랫폼사업자들도 힘드니까 M&A 하고, 하여튼 전부 다 힘든 상황이지, 힘들지 않은 사업자는 없기 때문에 이러한 상황을 그대로 존속시킬 것인가, 그럴 수는 없다고 생각하고 그런 문제의식 속에서 이런 중·장기적인

제도 개편이나 이런 논의가 나왔다고 생각합니다.

공·민영 규제체계 이원화, 혹은 분리해서 하자는 것들은 저희가 2017년도에 케이블방송협회와 종편이 같이 협의해서 2017년 국회에 정책제언을 한 바 있습니다. 그런데 그때 했던 내용과 비슷합니다. 그러한 상황에서 저희 의견을 말씀드리면, 여러 번 나왔듯이 발제문에도 나오지만 공적영역에 대한 구분이 아주 모호합니다. 방송법상 거의 대부분의 방송사업자가 거의 비슷한 규제를 받고 습니다. 저희도 마찬가지이고, 종편도 마찬가지입니다. 이렇게 하면 그렇게 해서 공공성이나 공영성이 높아지면 참 좋겠지만 그렇게 되기 어렵습니다. 왜냐하면 공공성 부문만이 아니라 시장 활성화라든지 재원 확보 이런 부분도 상당히 중요하고 그런 부분이 같이 연결될 수밖에 없기 때문에 규제를 다 같이 해서 공공성을 높이는 방안이 더 이상 하기 어렵지 않나 이런 생각을 합니다.

그래서 공적영역과 민간영역을 나누는 것은 불가피한 선택이라고 보이고, 어떻게 나눌 것이냐 방식의 문제인데, 결국 저는 앞 세션에서 나왔던 2가지 방안 중에서 <2안>을 더 선호하는 편이긴 한데, 어쨌든 공영방송 섹터와 민간 방송 섹터와 나누어서 규제하고, 다만 공영방송 섹터는 조금 더 법적으로 구분하는 것이 좋다고 생각합니다. 지금은 같은 법제 속에 포함할 것인지, 아니면 나눌 것인지에 대한 것들은 더 논의가 되어 봐야겠지만 더 별도로 여기에서 이야기하는 PSB가 아니라 하더라도 공영방송, 우리나라의 공적 기간방송이라고 하는 KBS 같은 경우 별도로 법률로 제정하거나 관리해서 그 안에서 그 틀 내에서 별도로 관리해서 운영하는 방법이 좋다고 생각합니다.

그리고 재원 부분이 있는데 재원 부분 때문에 이 모든 논의가 문제가 발생하는 것이라고 보는데, 재원 부분을 해결하지 않고서는 이 문제가 해결하지 않을 것이라고 봅니다. 아까 국회에서 수신료 부분 해결을 말씀하셨는데 그것은 맞을 것 같습니다. 이 자리에서 논의해서 한꺼번에 해결할 수 없는 부분이기 때문에, 그렇지만 방법론 쪽에서는 그렇다는 것입니다. 방향성 부분 면에서는 수신료 문제나 이런 것들을 해결해서 어느 정도 재원 부분을 터주고, 그래야 민간방송에서 그 부분에 대한 룬이 생길 것이기 때문에 그런 방식으로 가야 할 것 같습니다. 그런 방식으로 상업적인 민간 영역은 어쨌든 지금보다 규제를 완화해 줘서 갈등의 여지를 줄여주는 것이 방송시장을 다시 한 번 정상화하는 계기라고 생각합니다.

한 가지만 더 말씀드리고 끝으로 마치겠습니다. 중장기적인 제도개선이라고 하셨기 때문 과연 이것이 언제 어떻게, 논의를 아까 시작하자고 하셨는데, 그러면 또 시간이 가지 않습니까? 그래서 시간이 가는 동안 또 OTT 서비스 방송환경은 계속 변할 텐데 그러면 논의만 하다가 끝날 것이냐? 그래서 제가 제언드리고 싶은 것은 규제기관인 방통위 부분에서는 현재 중장기 개선방안은 이 개선방안대로 논의하시되, 현재 많이 논의하고 계신 것처럼 당장 규제를 완화해 주실 수 있는 부분들, 광고규제나 편성규제나 저희 당장 피부적으로 와 닿을 수 있는 규제 개선을 빨리 논의해서 시행되게 해 주셨으면 하는 바람입니다. 이상입니다. (박수)

○ 사회 (강명현 한림대 미디어스쿨 교수)

- 감사합니다. 이 세션의 발제내용이 방송의 공공성 강화인데 그동안 각각의 사업자들의 요구 사항이 많았던 것 같습니다. 그렇지 않은 부분에서 시민단체나 아니면 소비자단체에서는 이렇게 새로운 환경에서 어떤 측면에서 공공성 강화가 필요한지 들어보도록 하겠습니다.

김동찬 언론개혁시민연대 사무처장님 모시겠습니다.

○ 김동찬 언론개혁시민연대 사무처장

- 제가 미디어개혁시민네트워크의 의견을 전달하는 역할까지 같이 맡아서 먼저 미디어개혁 시민네트워크의 의견을 간단히 말씀드리고 뒤에 언론연대 의견을 덧붙이도록 할 것입니다. 발제문을 화요일에 받았습니다. 그래서 여러 단체가 모여 있는 네트워크다 보니까 논의를 충분히 하지 못해서 합의된 의견은 아니라는 말씀드리겠습니다.

먼저 미디어개혁시민네트워크 의견부터 말씀드리겠습니다. 첫 번째, 이 네트워크 안에서도 PSB에 대한 우려가 나왔습니다. MBC를 PSB로 할 수 있다는 이런 관점은 공적 영역의 규범과 기능을 사회의 필요성에 따라 고민하기보다는 산업적 관점에서 접근한 것이 아니냐 이런 문제제기였습니다.

두 번째, 지역성 구현에 대해서도 의견이 있었는데 이와 유사한 것입니다. 이 내용과 마찬가지로 지역사회 공론장으로서 지역언론으로 접근하는 것이 아니라 지역방송 산업의 측면에서 기울어져서 논의를 접근한 것 아니냐는 문제 지적이 있었습니다.

세 번째 46쪽 규제유형의 분류방식에 대한 지적이 있었습니다. 이러한 분류방식이 공적 규제의 필요성이 작동하는 범위를 축소시킬 위험성이 있다는 의견이 있었습니다. 예를 들어 플랫폼 층위에서 유료방송과 OTT의 영역을 확대할 것인데 이들 대부분도 대기업이고 해외도 글로벌 대기업들 아닙니까? 대기업으로의 경제 권력 집중 문제를 무시해도 되는 것이냐 하는 질문이 있었습니다.

정리해서 말씀드리면 공·민영 방송 체제 개편을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 목표가 무엇인지 뚜렷하지 않다, 그리고 공·민영을 아우르는 방송의 최소층과 여기에 더해질 공영 방송의 특별한 책무가 명확히 수립되지 않은 상태에서 공·민영 이분법 틀을 적용할 경우에 공영의 축소, 민영의 규제 완화라는 뜻하지 않은 결과로 나아가는 것 아니냐는 의견 있었습니다. 여기까지가 네트워크 의견입니다.

그다음에 시청자 권익 부분에 대해서 제가 말씀드려야 할 것 같아서 준비를 해 왔는데 짧게 말씀드리겠습니다. 일단 시청자 정책의 주안점을 수동적 권익 보호에서 능동적 참여 모델로 전환한다는 문제의식에 동의합니다. 하지만 아쉽게도 이 50쪽에 적혀 있는 구체적인 정책방안들은 이미 제4기 방통위원회가 몇 해 전부터 계속 저희에게 제시했던 방안들과 동일하다, 달라진 것이 없다, 이래서 매우 아쉽다는 생각입니다.

예를 들어 공동체라디오와 마을미디어영역 같은 경우 지역시청자가 방송에 참여하는 방송 운영 측면의 하위 범주로 설정되어 있는데 저희는 생각이 다릅니다. 공동체 미디어 영역 같은 경우 시청자가 방송의 수용자로서 참여하는 그런 권리가 아니라 시민이 국가로부터 보장 받아야 할 기본적인 커뮤니케이션 권리라는 관점에서 접근을 합니다. 이런 관점의 차이들이 각 구체적인 정책방안마다 모두 드러나고 있기 때문에 충분히 논의해야 할 시간이 필요할 것 같습니다. 오늘 같이 시간에 쫓기지 않는 별도의 논의 자리가 있었으면 좋겠습니다.

끝으로 질문 몇 개만 드리고 마치겠습니다. 현재 공동체라디오방송 같은 경우 민영 지상파

방송으로 분류가 되는데, 앞으로 이 공동체라디오는 어디에 속하게 되는지 궁금합니다. 민영인지, 아니면 PSB인지 만약 PSB에 속한다면 공동체라디오에게도 동일한 거버넌스와 설명 책임이 부과되는 것인지, 이 분류체계에서 공동체라디오가 어느 위치를 차지하고 있는지 정확하게 설명해 주셨으면 좋겠습니다.

지역성 관련해서 2가지 질문입니다. 전체적인 원칙이 공영은 공영답게 민영은 민영답게라는 원칙인 것 같고, 공적 영역에서는 우리 사회가 필요로 하는 것을 제공해야 한다, 이렇게 말씀하셨는데 그렇다면 지금까지 지역 민영방송이 구현해 온 지역성의 가치는 더 이상 우리 사회가 필요로 하는 것이 아닌 것인지, 공영방송이나 PSB를 통해 충분히 구현할 수 있는지 궁금합니다. 두 번째 앞서서 겸영규제 개선에 대한 이야기들이 나왔는데 이런 정책 방안이 언급되어 있는 것으로 볼 때 민영 영역에서 인수합병이나 겸영을 통해 광역화나 규모의 경제를 추구하는 것으로 이해가 됩니다. 만약 광역화가 이루어지면 발생할 수 있는 소규모 단위의 지역성 축소 문제, 그리고 인수합병에 따른 인력구조조정 문제에 대해서도 같이 고민하셨는지, 고민하신 내용이 있으면 소개 부탁드립니다.

그리고 또 한편으로 지역방송사업자 중에서 PSB로 전환하는 경우도 있을 수 있을 것 같은데 이들을 지원할 수 있는 공적 재원이 필요할 것인데 그 규모는 어느 정도가 타당하다고 생각하시는지 수신료가 사용되는 것인지, 아니면 33쪽에 나와 있는 콘텐츠진흥기금으로 충당 가능한 것인지 질문드립니다.

마지막 종편 이야기 하나만 덧붙이고 끝내려고 합니다. 이 공·민영 분류체계에서는 그간 우리가 방송의 주요 가치를 중시해 왔던 다양성이 어떻게 분류되는 것인지 불확실한 것 같습니다. 여론의 다양성을 보장하기 위해 이 편성범위에 보도를 포함하는 종편 또는 보도 전문채널에게 소유 및 경영한도 제한을 사전 규제로 적용해 왔는데, 아까 설명에 따르면 종편에 대한 사전규제가 다 사라지게 되는데 이 부분이 여론 다양성에 미칠 영향은 없을 것인지에 대해 답변 부탁드립니다. 이상입니다.

○ 사회 (강명현 한림대 미디어스쿨 교수)

- 역시 시민단체에 우려했던 여러 가지 공공 섹터의 역할 문제 지적해 주셨습니다. 그래서 PSB에 대한 뒷받침될 재원의 모호성을 또 지적해 주셨습니다. 민영방송 M&A 했었을 때 지역성 역할 문제도 공통적으로 질문해 주셨습니다. 이어서 소비자단체 의견을 들어보도록 하겠습니다. 윤 명 소비자시민모임 사무총장님 모시겠습니다.

○ 윤 명 소비자시민모임 사무총장

- 소비자시민모임의 윤 명입니다. 저는 이 주제가 방송의 공공성 강화였습니다. 그런데 조금 발제를 듣고 또 논의를 듣다 보니까 공영방송의 재편, 혹은 공영방송의 재정립이 되어 가는 것 같아서 조금 아쉬운 부분이 있습니다. 저는 우리가 소비자들, 국민들이 방송이라고 느끼는 부분에 있어서는 콘텐츠나 다른 플랫폼사업자들과 다르게 방송이라고 우리가 규정하고 있는 부분에 있어서는 공공성이 다 같이 강화되어야 한다고 보입니다. 그런데 그중에서 공적인 책무를 하겠다고 한 공영방송들은 그 책무가 더 부과되는 것이고 강화되는 것이지, 모든 방송 사업자는 공공성 부분에 있어서 다 동일하게 필요한 부분이라는 말씀을 먼저 드리겠습니다.

그리고 앞서서도 말씀들이 많이 나오고 있는데 지금 공영방송과 민영방송으로 구분하는 것이 과연 이 시점에서 필요할 수도 있습니다. 그리고 방송산업의 발전 측면에서도 중요하다고 보입니다. 그런데 시청자 입장에서 보면 그것이 과연 그렇게 구분될 수 있는 것인가, 시청자는 공영방송도 볼 것이고 민영방송도 볼 것이고 다른 콘텐츠도 볼 텐데 거기 안에서 우리가 공영이냐, 민영이냐 그런 것들을 구분할 수 있는 구조인 것인가, 그렇다면 공공성의 강화를 전반적으로 올리는 방향에 있어서 논의가 조금 더 필요하지 않았을까 하는 생각입니다.

그리고 지금 주신 내용 중에서 공적인 책무를 더 강화하는 방송이 있었으면 좋겠다. 동의하는 부분도 있습니다. 공적인 책무가 더 강화되는 부분에 있어서 협약을 통해서 혹은 그 공적인 책무를 조금은 더 명명하고 그 사업자들이 공적인 책무에 대해 실행계획이나 이행계획을 내고 그것들이 잘 지켜지고 있는지를 정부나 아니면 다른 허가, 여러 가지 심사를 통해 확인 하겠다, 이 부분에 있어서는 어느 정도 필요한 부분이었다고 보입니다. 그것이 과연 지금 다른 민영방송이라고 말하는 민영 영역과 공영의 역할에 있어서 그렇게 이분법적으로 딱 나누어질 수 있는 구조인가에 대한 것은 한 번쯤 다시 생각해 볼 필요가 있다고 보입니다.

두 번째로 말씀드리고 싶은 것은 시청자의 권익이 강화되는 방향으로 나가야 한다고 적혀 있습니다. 그러면 지금 현재 시점과 다르게 더 시청자 권익을 위해 보이는 비전이 별로 보이지 않아서 조금 안타깝습니다. 그리고 시청자와 관련된 권익보호에 있어서 시청자위원회의 대표성이나 전문성을 강화하겠다, 물론 필요합니다. 그런데 지금도 저는 시청자위원회가 대표성이나 전문성 때문에 이 부분이 약화되었다고 보이지 않습니다. 다만, 그 시청자위원회를 너무 형식적으로 이끌어가고 있는 면, 그리고 시청자위원회의 의견을 정말로 그 방송사가 받아들여서 의견을 반영하려는 구조, 아니면 그런 것들을 방송에 녹아낼 수 있는 체계가 만들어져 있지 않은 것이지, 시청자위원회의 대표성이나 전문성이 약해서 이것이 잘 안 되고 있다고 보이지 않습니다. 시청자위원회 의견이라든지 아니면 시민의 의견, 시청자의 의견은 방송사가 어떻게 받아들이고 그것들을 체계화할 것인가에 대해 조금은 더 고민해야 한다고 보입니다.

또 하나는 저는 미디어 교육의 확대에 있어서는 이 부분이 조금 더 강조되었으면 좋겠습니다. 미디어교육이라는 것이 무엇인가, 과연 시민들이 미디어를 제작하는 것이 미디어 교육인 것인가, 아니면 미디어를 올바르게 보고 미디어를 비평하고, 미디어의 감시자 역할을 할 수 있는 부분의 역량을 키워주는 것이 미디어교육인가, 제가 보기에 지금까지 미디어 교육은 제작을 하거나 시청자 프로그램을 만드는 데에 투여된 것이 더 많지 않았나 보입니다. 앞으로 우리가 가야 되는 미디어 교육의 방향이 조금 더 명확하게 설정되었으면 좋겠다는 의견이 있습니다.

그다음에 지역성과 관련해서 저도 어디 가서 늘 지역성 중요하다고 합니다. 그런데 지금 시점에서의 지역성은 한 번쯤은 다시 한 번 고민해 봐야 하지 않을까, 글로벌 시대이고 그다음에 이 지역이라는 개념이 모호해졌는데 그러면 우리가 말하는 방송의 지역성은 무엇인가에 대한 의미가 조금은 변해야 하지 않을까, 과연 그 지역의 방송사가 책임지고 있는 그 지역의 내용을 담는 것이 지역성일까 하는 부분에 있어서 저는 여전히 고민이 있고, 앞으로는 이 고민들이 조금은 더 같이 논의되어서 이것이 논의의 시작이지, 이것이 끝이 아니라고 보입니다. 그렇기 때문에 발전하는 방향의 개선안에서는 조금은 더 시청자의 권익, 그다음에

방송의 공공성, 공적책임이 모든 방송사가 다 같이 할 수 있는 방향으로 조금 논의가 되었으면 좋겠습니다. (박수)

○ 사회 (강명현 한림대 미디어스쿨 교수)

- 좋은 말씀 감사합니다. 여러 가지 시청자 권익, 시청자위원회 문제, 미디어교육의 패러다임도 제작보다는 교육 쪽으로 가야 한다, 이렇게 좋은 지적을 많이 해 주셨습니다. 마지막으로 정준희 교수님 들어가야 하는데 정준희 교수님은 학회 토론회를 보면 정말 중요한 말씀을 많이 하시는데 많이 하세요. 그래서 압축적으로 오늘은 부탁드립니다.

○ 정준희 한양대 언론정보대학 겸임교수

- 제가 압축하다 보면 3배속 정도 되어서 마이크 대고 짧은 내용만 말씀드리겠습니다. 끝에 있으면 제일 안 좋은 것이 할 말이 없어지는 것인데 끝에 가서 할 말이 많아져서 문제인 것 같습니다. 저는 한 가지만 말씀드리고 싶은데 오늘 공·민영 이렇게 나누는 것이 가능하나, 그것이 너무 모호하지 않냐, 이런 식의 이야기들이 주를 이루는 것 같은데, 실제로 지금 문제는 잘못하면 다 같이 죽게 생긴 상황이 제일 문제인 것 같습니다. 그리고 공공성의 강화, 제가 공영론자이기 때문에 공공성의 강화를 누구보다도 좋아하는데 공공성 자체가 재구성되지 않으면 안 되는 상황이라는 것이 더 중요한 것 같습니다.

그래서 지금 각자가 머릿속에 품고 있는 공공성이라는 이유로 끌고 나온 내용이 실제로는 사실은 사업자의 관점에서든 또는 시민이라는 이름의 관점에서든 간에 알고 보면 작은 범위의 생존 내지는 작은 범위의 이익에 좀 더 가까운 것이 아닌가라고 하는 아주 냉정한 판단이 필요하지 않은가 싶습니다. 물론 이해당사자라는 것의 특성상 자신의 이익을 투영시키는 것이 맞지요. 그런데 중요한 것은 큰 그림을 전제로 해서 내가 어떻게 공적으로 기여할 수 있을 것인가라는 문제를 들고 나와야 한다고 생각합니다.

결국 다른 문제 다 떠나서 지금 우리가 해야 할 것은 2개라고 봅니다. 공적가치를 높이는 사례나 상황들을 만들어 내야 합니다. 지금까지 이야기한 공익성이라는 개념은 거의 다 무너지고 있다고 생각하기 때문에 관습적인 것 말고 정말 무엇이 공적인 것이냐, 무엇이 공익적인 것이냐고 하는 것을 사업자들이 만들고 그것을 지원해 주는 방식으로 새로운 협약들이 만들어져야 한다고 봅니다.

두 번째로 먹고 살 수 있는 시장 환경과 또는 공적 지원의 환경을 만들어 주어야 합니다. 그러면 실제로 산업이 활성화되어야 하고 그다음에 공적으로 지원해 줄 수 있는 거리들이 만들어져야 하는 것이지요. 결국 이것을 어떻게 만들 것인가가 핵심적인 것인 것 같고, 결국에는 지금 각자가 이러한 방향이 옳은가, 예를 들면 수신료를 높인다거나 중간광고를 도입하자라든가 이런 식의 것들이 결국 이렇게 해서 만들어낸 사례를 들고 시장이나 시민에게 가서 선택받을 수 있는지 한번 자문해 봤으면 좋겠습니다.

저는 최근에 발견한 것은 굉장히 큰 격차를 발견합니다. 정작 시민이라고 이야기하는 사람들이나 소비자라고 이야기하는 사람이 공익성이라는 이름으로 요구하고 있는 내용들이 그렇지 않은 경우들을 굉장히 많이 만나기 때문인 것이지요. 이상입니다. (박수)

○ 사회 (강명현 한림대 미디어스쿨 교수)

- 기대했던 대로 압축적으로 중요한 말씀해 주신 것 같습니다. 시간이 너무 많이 지나서 플로어를 생략할까 하지만 그래도 주최 측 의견보다는 정말 이 이야기는 꼭 한번 하고 싶다고 하시는 분 계시면 한 분 모셔서 기회를 드리겠습니다. 간단하게 한 말씀 부탁드립니다.

○ 성재호 KBS

- KBS의 성재호입니다. 지금 끝에서 몇 분 말씀해 주셨는데 저희가 현업에 있는 종사자 입장에서는 아까 말씀하신 생존의 문제가 훨씬 더 중요한 문제이고, 그 생존의 문제는 신뢰의 위기와 맞닿아 있다고 생각합니다. 다들 아시겠지만 소비자 입장에서는 TV에서 보는 것은 방송이고 모바일에서 보는 것은 다르게 인식하고 있는 상황인데, 지금 방송의 공공성 이야기하는 것도 좋고, 레거시 미디어의 생존방안 찾는 것도 좋지만 문제는 우리가 가지고 있는 현재 이용해 왔다는 방송 플랫폼, 지상파 플랫폼, 케이블 이것이 중요한 것이 아니라 많은 소비자들이나 수용자들은 모바일을 통해 접하고 있는 상황이라면, 공공성이 있는, 공익성이 있는 콘텐츠를 만들 수 있는, 만들어왔던 이 사업자들이 이런 모바일 속에서 웹 환경에서 앞으로 앱을 통한 환경 속에서 어떻게 살 수 있는지를 더 고민해 줘야 하지 않느냐는 생각이 많이 들었습니다. 그 부분에 대해 방통위라든지 앞으로 이 제도를 고민하실 분들의 방안이 집중되었으면 하는 바람이 있어서 말씀드립니다.

○ 사회 (강명현 한림대 미디어스쿨 교수)

- 맞습니다. 그러면 많은 질문도 있었지만 질문 겸 제언도 많았던 것 같습니다. 다 답변하실 필요는 없을 것 같고 하시고 싶은 말씀 한마디 해 주십시오.

○ 이종원 KISDI 방송미디어연구실장

- 짧게 말씀드리겠습니다. 처음에 제가 오면서 한 가지만 동의를 구하고 가자는 생각입니다. 첫 번째가 뭐냐 하면 현재 어려운 상황을 제도적인 측면에서 현행 방송법에 기대서는 해결될 수 없다, 그것은 제가 1세션에서 이야기했듯이 교차보조 시스템이라는 것이 무너졌다, 이것에 의존해서 갈 수 없다, KBS에서 김대식 팀장님께서 나오셨지만 KBS 2,500원에 굉장히 좋은 콘텐츠를 감사하게 우리는 잘 받아왔다, 그것은 KBS2가 교차보조했기 때문인데, 그것이 누가 그랬건 어떻든 간에 지금 아주 안 좋은 상황에서 기본적으로 이것만은 동의를 구하자, 그래서 새로운 방송의 공익성에 대한 공공성 강화, 회복, 아니면 상업적인 환경변화에 대응할 수 있는 산업적인 부분을 구현하기 위한 제도적인 틀로 공·민영을 구분해서 가자, 그 부분만 우리가 동의를 구하면 지금 나온 모든 것들이 콘셉트 라인입니다.

지금 정 박사님도 이야기하셨지만 더 공론화되면서 살을 붙여나가야 되는, 그렇지만 기본적인 전제는 우리가 동의하고 가는 것이 오늘 굉장히 큰 의미가 있다는 생각이고 그런 면에서 오늘 여러 가지 질문을 해 주셨지만 그것은 저희가 굉장히 깊게 생각하면서 향후 진행하겠습니다. 이상입니다.

○ 사회 (강명현 한림대 미디어스쿨 교수)

- 감사합니다. 장시간 동안 자리를 지켜주신 여러분들 대단히 감사드립니다. 저도 전체적으로 보니까 방송생태계가 다른 외부 경쟁에 의해 굉장히 어려운 것이 사실인 것 같습니다. 그래서 공통되는 의견은 방송의 규제 완화 그런 것들은 다 컨센서스가 있는 것 아닌가 하는 생각

입니다. 오늘 나왔던 의견들 수렴을 잘하셔서 이제는 20년 아니고 30년 더 이상 가는 장기적인 규제체계도 모색이 돼서 좋은 모델을 수립하는데 오늘 유익한 시간이 되기를 바랍니다. 그러면 총평을 허 옥 상임위원님 모셔서 들어보도록 하겠습니다.

○ 허 옥 방송통신위원회 상임위원

- 늦은 시간까지 열띤 자세와 또 열띤 토론 정말 고맙습니다. 그만큼 관심이 많은 것 아닌가 싶은 생각이 들어서 어깨가 무겁습니다. 규제체계 개편과 중기방송제도 개선은 더 이상 미룰 수 없는 과제라는 공감대를 확인하는 시간이 아닌가 생각됩니다. 미디어환경 급변에 따른 정책과제 대응노력에 대해 책임감을 많이 느낍니다. 하나는 설명책임이고, 또 다른 하나는 해결에 대한 책임감이기도 합니다.

글로벌사업자의 규제 실효성 방안, 더욱 고민하겠습니다. 다만, 글로벌사업자가 결국 철용성이 아닙니다. 저는 해결의 가능성이 반드시 있다고 봅니다. 정책 의사결정에 있어서 골든타임은 지났지만 실버타임까지 놓칠 수 없다는 생각입니다. 그래서 그 타이밍을 놓치지 않도록 더욱 더 주력하겠습니다. 이런 과정에서 시청자, 이용자, 또 시민사회와 미디어업계, 그리고 전문가들 의견을 충분히 수용하겠습니다.

오늘 토론시간도 짧아서 많이들 아쉬우실 텐데 내일부터 KISDI와 방통위에서 홈페이지를 통해 여러분들 정책제안들을 모두 받습니다. 아까 이종원 실장님이 이야기했듯이 지금은 콘셉트 라인, 즉 뼈대를 제시했습니다. 방향은 기본적으로 옳아야 한다, 방향부터 어긋나면 굉장히 곤란하기 때문에 방향은 일치해서 합의되는 부분들은 끊고 넘어가는 자세가 필요하다고 봅니다. 지금 미디어정책 토론의 장이 공적 영역에서 시민진영이 아니라 새롭게 가동됐다는 것에 오늘 세미나에 의미가 있지 않을까 하는 생각입니다.

저희들 국민 다수가 인정하는 그런 방법들, 또 방송제도 개선의 방향을 최대한 모아하겠습니다. 내년엔 가급적이고 중요하고 급한 과제들은 저희들 대안을 제시하려고 하는 생각입니다. 내년 7월이 4기 방통위 임기 마무리입니다. 그 안에 가능한 분까지는 최대한 해결하겠습니다. 구동존이(求同存異)의 자세로 하겠습니다. 동의하는 부분들은 일정 정도 해결해 나가고, 그리고 이견이 많은 부분들은 차후 장기적 과제로 남기면서 어떤 형태로든 해결하고 나가는 자세에 더욱 더 큰 책임을 가지고 추진해 나가도록 하겠습니다. 준비하신 여러분 그리고 늦게까지 토론과 패널에 참여해 주신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다. 고맙습니다. (박수)

○ 사회 (강명현 한림대 미디어스쿨 교수)

- 오늘 토론회를 모두 마치도록 하겠습니다. 감사합니다.

【18시 23분 폐회】

3 의견수렴 간담회 개요('20.2.5)

- 일 시 : 2020년 2월 5일(수), 14:00 ~ 17:00(3시간)
- 장 소 : 방송통신위원회 4층 대강당
- 제 목 : 중장기 방송제도 개선 관련 의견수렴 간담회

시 간	주 요 내 용
14:05~ 14:10 (5분)	[인사말] 허 욱(방송통신위원회 상임위원) (진 행) 황 준 호(KISDI 방송미디어연구실 연구위원)
14:10~ 14:30 (20분)	[발 제] 이 종 원(KISDI 방송미디어연구실장)
14:30~ 16:50 (140분)	[토 론] (추진반) 이 준 웅(서울대 언론정보학과 교수) 홍 대 식(서강대 법학전문대학원 교수) 황 용 석(건국대 미디어커뮤니케이션학과 교수) 김 정 현(고려대 미디어학부 교수) 최 세 경(중소기업연구원 연구위원) 최 경 진(가천대 법학과 교수) (학 계) 조 향 제(부산대 신문방송학과 교수) 노 동 렬(성신여대 미디어커뮤니케이션학과 교수) 이 승 선(충남대 언론정보학부 교수) 박 주 연(한국외대 미디어커뮤니케이션학부 교수) (시민단체) 김 서 중(시민네트워크 정책위의장) 강 혜 란(여성민우회 대표) 김 동 찬(언론개혁시민연대 사무처장) (업 계) 최 상 훈(한국방송협회 정책실 부장) 신 호 철(케이블TV협회 미디어정책팀장) 김 영 수(한국지역민영방송협회 간사) 고 차 원(지역방송협의회 공동의장)
16:50~ 17:00 (10분)	[마무리] 허 욱(방송통신위원회 상임위원)

- 장봉진(방통위 방송정책기획과장): /개회/
- 황준호(KISDI 연구위원): /진행순서 안내, 참석자 소개/
- 허욱(방통위 상임위원): 오늘 이 자리는 쟁점으로 부각된 사항들에 대해 보다 집중해서 정부와 민간, 학계와 업계 시민사회가 한자리에 모여 머리를 맞대고 의견을 모으는 자리. 오늘 바로 결론을 낸다기보다는 다양한 의견과 새로운 아이디어를 나누고, 이후 중장기 추진 방향을 수립하는데 참고할 수 있도록 하는 자리인 만큼 기탄없이 말씀해 주시기 바랍니다.
- 이종원(KISDI 방송미디어연구실장): /발제/
- 조항제(부산대 교수): 구체적으로 공공성이 강조되어 긍정적으로 평가했으며 균형 발전의 허구성에 대한 지적은 저와 같은 생각임. 다만 실효성 높은 보고서를 위한 몇 가지 조언을 드리고자 함. 공적 재원 마련에 대한 구체적인 대안 필요, 특히 수신료의 인상방안 논의 필요함. 대표적인 공적 재원인 수신료에 대한 기존의 인상시도는 실패로 끝남. 최근의 논의를 보면 거버넌스 개선에서 정치적 논쟁을 빚기만 하고, 수신료를 종속 변수 정도로만 간주하는 경향이 있지 않나 지적하고 싶음. 한국방송의 특징은 공공성과 상업성이 맞물려 있다는 점임. KBS, EBS 모두 이에 해당함. BBC의 힘은 시장점유율에서 나옴. 나쁜 공영방송은 국민이 외면하는 방송임. 경직된 공공성을 추진하다 보면 공적 영역에서 추진하는 민간의 활력을 낮추게 되어 우려됨. 내부 논리의 완결성을 높이려는 것은 이해하지만 이 보고서에서 말하는 교차보조 시스템의 경직성이 우려됨. 방송학에서는 자기규율성이라는 개념이 생소함. 자기규율성 관점에서 규정된 공영방송의 거버넌스는 어떻게 되는지 법에 따라 MBC가 규정되어 있는 것은 이제 무효하다는 뜻인지 설명 부탁드립니다. 공영방송 거버넌스를 국민추천제로 결정하는 것은 여야 간 나눠 먹기로 귀착이 되는 문제임. 우리 사회에는 시민사회를 대표할만한 representative system이 없다고 봄. 우리 사회에서는 시기상조라는데 학자들이 의견이 모이고 있지 않나? 규제기관에서는 규제 정신에 고착되는 문제가 있음. 기회의 시나리오가 분명히 드러나야 하는데, 나타나지 않음. 기술발전의 기회에 대한 구체적인 실현 가능성 제공 필요.
- 이준웅(서울대 교수): 조항제 교수님이 핵심을 지적해주셔서 이에 대한 추가 발언을 하고자 함. 기존 방송법 체계로는 담아낼 수 없으니 새로운 프레임이 필요하다는 점에 의견을 드리게 됨. 첫 번째 공적 재원의 마련 방안. 정책제안서에는 담기지 않았지만, 수신료 연구반에서 나온 결과의 요점은 공적재원을 수신료보다 높은 수준에서 재정의하는 것이 필요. 공적 보조금은 KBS 수신료에 제한되지 않고 방송에서 공적 서비스를 제공할 수 있는 보조금으로 논의해야 함. 공공서비스의 면허 신청, 면허 발급, 의무 이행으로 이루어지는 자율규제성이 공적 교차보조의 활력을 잃는 것이 아닌가하는 지적을 해주심. 구체적인 답안은 없다고 보지만 예컨대 MBC가 보도본부만 지원해주시라고 면허장을 요청하는 proposal을 쓸

것 같지는 않음. 내용의 합당성을 보고 어울리는 구체성을 볼 것. 사업계획서로서 인건비와 사업비의 몇 퍼센트를 지원할 것인지. 공영방송 명실상부하게 만들자는 것이 요점임. EBS와 MBC의 개선을 위해 필요하다고 생각. 또한 자기규율성 원칙을 따르면 MBC도 거버넌스를 마련하는 방안이 될 것이라고 생각.

○ **노동철(성신여대 교수):** 문제점에 대해 촘촘한 분석을 진행하여 도움이 될 것으로 기대. 그러나 문제점을 잘 분석한 것 치고는 해법의 제안이 방송시장에 일하는 사람들의 목덜미를 잡는 수준에 불과하다는 점. 이것은 중장기 방송제도개선이 아닌 중장기 '규제' 개선이 아닌가 싶음. 방송을 성장시키겠다는 그림 하에서 개선방안을 신호로 줘야 함. 본 보고서에서 오랜만에 대하는 단어가 두 가지 있었음. 생태계라는 단어. 4~5년 전에 유행하던 단어 아닌가. 두 번째는 메커니즘 디자인이라는 단어임. 이에 대해 덧붙여 말하자면 메커니즘 디자인을 하지 않으면 규제도 시장도 방향성을 잃게 됨. 그러나 본 보고서에는 새로운 메커니즘이 없음. 기술발전 때문에 방송시장이 변화되기 때문에 규제를 바꾸겠다는 것일 뿐. 상임위원님의 인사 말씀에서 언급한 융합시대의 새로운 규제체계는 새로운 방송시스템에 대한 방향성의 제시, 즉 메커니즘이 선제적으로 있어야함. 따라서 개선사항은 다음과 같음. 공영방송 제도개선은 거버넌스를 포함한 방송 체제에서 출발하는데 사실 공공성과 상업성에 대한 개념보다는 운영의 비효율이라든지 이런 차원에서 생기는 것임. 도덕적 해이는 어떻게 대응할 것인지. 그리고 공민영 체제를 고민하면서 수신료, 광고에 대한 고민이 부재하여 아쉬움. MBC의 포지셔닝은 어떻게 할 것인가. KBS의 광고를 어떻게 할 것인가. 수신료, 광고, 정부 지원방식의 3가지 문제를 해결해야 함. 제 생각에는 현재 KBS는 광고를 폐지하는 조건에서의 공영방송 시스템을 고민해야 할 것. CPND 차원에서 incentive conflict를 해결할 방법을 찾아야함. 여러 유형의 광고가 어떻게 허가되어 있는지, 수신료가 어떠한지를 이해하고 해야함. 어떻게 규제할지가 아니라, 어떻게 자생력을 만들 수 있을 것인지를 고민해야함. 다시 말하지만 CPND의 그림을 그려놓고, 수신료와 광고, 그리고 유료방송의 요금제도 등 어디가 막혀있는지 파악하고 incentive flow를 담보해야. 현재의 미디어 환경은 한국 시장을 글로벌 시장으로 편입시키는 방식으로 변화. Wavve나 기타 로컬 OTT를 넷플릭스에 대응해 어떻게 유지할 것인가를 봐야 함. 지금 OTT 시장이 이렇게 변화해가는데 지역방송을 발전시키는 방법이 지역성에만 국한되면 안 됨. 글로벌 시대에는 지역방송이 지역성을 딛고 경쟁력 있는 콘텐츠를 만들 수 있도록 해야 함. 지역방송사에 생존과 발전 방향을 제시할 수 있어야 함. 공공영역은 공공성을 지켜야 하고 민간 영역은 상업성을 지켜야 한다고 자꾸 말씀하시는데, 모든 방송 콘텐츠는 공공적이어야 함. 민간과 공공영역을 이분법적으로 나누면 안 됨. 똑같은 우를 범하는 것이 다큐멘터리는 공공, 드라마와 예능은 상업이라고 하곤 하는 것. 방송통신위원회에서는 드라마와 예능도 공공적으로 만들 수 있도록 해야 함. 실질적으로 구분하기 어려운 개념을 마치 이분법적으로 나눌 수 있는 것처럼 말씀하시는 것은 착오임. 공공성은 방송사업자라면 누구나 지켜야 하는 공통분모로 간주하여야 함. 선점하는 서비스가 주도권을 잡기 쉬움. 우리 신서비스 출범이 너무 늦었음. 우리는 이미 후발사업자임. VR AR 개발 사업자들이 내수시장뿐만 아니라 글로벌시장을 겨냥했을 때 성장할 수 있도록 해야 함. 앞으로의 규제는 방송사업자들이 시장을 선점할 수 있는 환경을 만들어야 할 것.

○ **고차원(지역방송협의회 공동의장):** 지역성 논의에 이어서 발언하겠음. MBC 소속이다 보니 중장기 방송제도개선 페이지가 나왔을 때 MBC만 해결되면 PSB 개념은 성공할 것이라는

정서가 팽배했다는 데 문제의식을 느낌. 우선 지역성이라는 용어가 비단 공공성 공익성이라는 용어에 비해 더 재정의, 재평가되어야 하는 이유를 이해하기 어려움. 지역시청자, 지역 대학교수, 지역 미디어종사자 등의 지역성에 대한 인식이 다르다고 했는데, 마찬가지로 시청자, 미디어종사자, 대학교수의 공공성에 대한 인식이 다르다고 바꿔 말해도 말이 되지 않는가. 아시다시피 현재 지역방송의 가장 안정적이고 큰 비중을 차지하는 수익은 결합판매에 의한 것임. 결합판매 개선에 따른 대안이 무엇인가? 그래서 지역방송이 PSB를 선택했으면 하는 것인가? 논리가 거칠어 좀 더 대화와 설명이 필요한 부분. 유료방송의 지역성 구현과 관련해서도. IPTV 가입자의 지방주의 수요가 있다는 말은 생소함. 근거가 무엇인지 궁금함. 4장에 대해서 전반적으로 말씀드리면, 현재 방송법이 차별적 역무를 규범적으로 규정하지 않는다고 해서 사회적인 해악을 끼친 적이 없지 않은가? 한국적 상황에서 KBS, MBC, SBS는 사업자가 자유롭게 선택한 것이 아니라 정치사회적인 산물이며 투쟁의 역사가 녹여져 있음. 이런 부분을 고려하면 MBC가 현재 수행하는 역할에 초점을 맞춰 개선할 것을 제안함. 서비스 분류체계에서 공영방송과 PSB 개념을 분화를 시켜 3개의 zone으로 가야 한다는 논리의 합리성이 생략되어 있음. 상상력에 의존하여 해석해야 하는 부분이 불친절함. 11월 토론회에서도 PPT 자료만이 공개되어 지향점을 해석하는 데 어려움을 겪었음.

- o 김서중(시민네트워크 정책위의장): 강조하고 싶은 부분을 먼저 말씀드리고자 함. 저는 공공성을 강화하려는 취지가 있다는 점에 동의하지만, 제안서에서 쓰이는 기본적인 개념을 재구성할 필요가 있겠다. 민영방송의 경쟁력을 위해 공익성이나 공공성 의무를 줄여준다는 방향에 착오가 있음. p.27 창의성과 혁신 경쟁은 민간 영역이다. 라는 표현은 어폐가 있음. 기본적인 공적 가치를 공영방송만의 의무로 치환하는 것은 위험하다고 봄. 투명성 의무는 민간 영역에는 공정경쟁에, 공공영역에는 추가로 설명책임성으로 부과할 수 있고. 국민의 참여는 공공영역에 좀 더 부과해야 함. 표현을 좀만 달리 표현하면, 방송에는 기본적으로 부여해야 할 기본가치가 있으며, 부가적인 가치를 공영방송에 좀 더 부과할 수 있겠다고 할 수 있음. p.37 예를 들면 현행 1단계 2단계에서 1사분면에 있는 시청점유율을 들어보자. 원래 공적 영역에는 아예 제한하지 않는 것 아닌가? 민간 영역에서 사업자가 과도한 영향력을 수행하는 것을 경계하기 위함이 아니었나? 소비자와 수요에 의한 것은 모두 일리가 있다고 말하고 싶은 것인가? 실제로 방송제도개선을 통해 신규사업자 진입을 활성화해왔는데, 대다수 콘텐츠는 우리가 기대했던 것만큼 양질이 아니었다고 평가됨. 방통위는 시장에서 실패를 필수서비스, 재난방송만 담당하는 것이 아니라 공영방송이 기본적인 양질의 콘텐츠를 무료보편서비스로 제공하도록 해야 하고, 어떻게 지원할 것이며, 민간 영역은 최소한으로 지켜야 할 기본은 지켜야 한다는 인식을 가져야. PSB 관련해서 너무 도식적으로 접근하는 것이 아닌가. 면허체계가 BBC와 같아야만 공영방송인가? 우리나라에 이미 다양한 형태의 공적 방송이 있는데 굳이 자기규율성이라는 규제기구가 책임을 갖고 판단할 수 없는 개념을 가져와서 방송영역에 떠넘기며 도식에 끼워 맞춰야 하는지 모르겠음. 지금 민간 영역의 부담을 줄여서 시장 성장을 꾀하려는 것 같은데 방송통신위원회가 이 산업을 키워야 할 책임이 있는지 모르겠음. 공공성에 맞는 제안을 해주시기 바람

/휴식시간/

- o 이승선(충남대 교수): 서울에 있는 방송사 관점으로 작성되었다는 인상이 들었음. 서울에서 제작하여 지역으로 할당하면 지역성이라는 것도 해소될 것 같은 인식을 기반으로 있지는

않은가 자성 필요. 지역방송 결합판매 제도는 서울사의 걸림돌이 되는 것으로 고려하고 제도를 바꾼 후 지역방송은 어쩌면 PSB로 들어오도록 한 것이 아닌가. 재원을 어떤 식으로 해소할 것인지. 방송이 공공성이 필요한가에 대해서는 의문의 여지가 없음. 방송의 공공성, 공익성을 요구할 수 있는 강한 토대는 우리 사회의 민주주의가 아닌가. 민주주의를 위해서는 공적 정보가 필요한데, 신문과 방송 등의 미디어가 중요한 임무를 수행하고 있음. 유료인가 무료인가 소유형태가 어떠한가에 따라서 구분하기보다는, 시사 보도 등 민주사회의 시민에게 시민 소양을 갖추기 위해 필수적인 공적 정보를 제공하는 사업자와 아닌 사업자로 구분하여 접근하는 것을 제안함. 공적 정보를 제공하는 사업자에게는 강한 공적 책무를 부여하되, 공적 재원으로서 지원해야 함. 정보를 보도해야 할 의무를 세금으로써. 신문 구독료에 대한 세금을 공제하는 방식의 지원이 논의되는 것처럼 수신료도 단순히 KBS에 대한 수신 대가가 아니라 공공성을 갖춘 방송정보를 받는 대가로서 지불할 의무를 부과해야 함. 인상된 방송수신료 납부에 대해서는 세금공제 방식으로 시민의 부담을 덜어준다면 재원 확대의 가능성이 마련되지 않을까 싶음. 이처럼 수신료 납부/징수의 정당성을 부여하는 방향으로 방송의 개념을 재구성할 필요 있음

○ 강혜란(여성민우회 대표): 신종코로나로 인해 신년회와 졸업식이 취소되는 시점에 간담회가 혹시 속도에 대한 압박이 있나 우려됨. 이 간담회가 최종 프로세스가 되긴 어렵겠다고 말씀드리고 싶음. 첫 번째 보고서라는 점에서 가지는 의의는 있음. 지상파를 포함해서 공공서비스를 제공해왔던 영역들이 위기의 길을 걷고 있으므로 명분 있도록, 고양하도록 하기 위한 규제시스템 개선의 시도로 보임. 그러나 보고서에 제안된 내용으로는 어려움 있어 보임. 공공성 강화보다는 사적 영역의 규제 완화로서 부담을 줄여주는 방안으로밖에는 안 보임. 공영방송에 대한 논의를 토론과 선택 없이 두루뭇술하게 지나가고 성취될 수 있는가? 정치적 논쟁을 돌파할 수 있을 것이라 보지 않음. 공공영역을 강화하는 것이 매우 중요한데, 이렇게 접근해서는 이를 수 있을 것인가? 정치적 긴장 속에서 뉴미디어와 전송계층과의 관계에서 공영방송은 손발이 묶여 있는 상황이었음. 전송계층에 대한 새로운 접근이 가능하다는 점이 미약하게 논의되어 있지만, 이렇게만 논의해서는 결과까지 나아갈 수 없을 것. KBS의 경쟁자가 누구인지 시민에게 물어보면, 넷플릭스이고 유튜브이고 네이버이고 구글임. 이미 환경은 많이 변화되어 있음. 공공영역을 묶는 것이 아니라 진흥시켜야 할 타이밍임. 새로운 사업을 할 수 있는 아이디어를 좀 더 구체적으로 담아내야 한다고 봄. PSB 영역도 진흥의 영역을 좀 더 담을 수 있었지 않나. 공적 영역과 민간 영역이라는 이분법은 많은 토론이 필요해 보임. 잘나가는 콘텐츠 사업자들이 의무를 벗어나고 공공영역은 더 큰 부담을 얻을 것으로 보임. 이용자와 시청자영역에 관한 영역에 관심 기울이겠다는 것은 선언에 불과함. 여기서 예시로 제시된 시청자권익보호위원회 회와 같이 제 임무를 수행하지 못하고 있는 기존의 소극적이고 미약한 관여에 머무는 단계에 머물 것이 아니라 적극적 관여의 단계의 국민참여방식을 추진해야 함. 보고서상 용어에는 국민참여라고 되어 있지만, 실질적인 추진의사를 확인하긴 어려웠음. 단순히 주변인이나 거수기로서가 아니라 국민이 정책을 제안하고 구현하는 방식으로 이사회나 사장 선출 과정에서 현실화하는 방향으로 변화되고 있는 듯함. 이승선 교수님이 또 다른 거수기로 변질하는 것을 우려했지만 그렇지 않을 것. 공공성을 실질적으로 강화하고 안정적으로 진흥시킬 수 있는 추가접근을 이어나가 고자. 그리고 시청자 보호와 참여를 위한 추가방안을 논의해주십사 말씀드리고자 함

○ 최세경(중소기업연구원 연구위원): 기술한 내용이 잘못 전달되는 것을 바로잡고자 함. 민간

영역이 그 안에 사업자들 개념이 전혀 공적인 부분이 없다고 전제한 것이 아님. 스펙트럼에서 우리는 어떻게 하면 공공의 틀 속에서 더 많은 책무를 부여할까 하는 것을 고민했던 것임. 무작정 민간 영역에 책무를 주기보다는 권한도 비례 되게 주려고 한 것. 구체적인 방안을 담지 못했다는 지적은 뼈아프게 생각하고 있음. 재원의 논쟁을 담아서 논란을 키우기 보다는 얼마나 제도적 책무가 부여하는 것이 우선이라고 봄. 적절한 수준을 논의하기 위한 용어 선택이었음. 근심 어린 말씀 잘 고려해야 할 것. 서술을 통해 보완해야 할 것.

- 강혜란(여성민우회 대표): 다만 지금 제시하고 있는 재원의 규모나 여러 가지 서비스의 확장 가능성, 규제 완화 가능성이 구체적으로 적시되지 않았기 때문에 기존의 흐름 속에서 이분법적으로 이해할 수밖에 없다는 것을 지적하고 싶은 것임.
- 최세경(중소기업연구원 연구위원): 충분히 기술의 문제가 있다면 방통위 차원에서 담을 것이라고 봄. 의도성을 설명해드리자면, 추진반이라는 이름 속에 여러 위원의 다양한 의견이 정리된 결과라는 점. 재원조달의 문제의식이 부채함이 결국 메커니즘의 부채에 대한 지적과 연결되는 부분임. 그 논의를 하는 것이 대개 논쟁이 필요한데 큰 틀에 대한 부분만 얘기한 것.
- 황용석(건국대 교수): 2분과 논의가 앞에 가고 1분과 논의가 뒤로 가는 것이 맞지 않나. 과거에 방송은 제도가 시장을 디자인해줌. 제도 밖에 있는 외부시장요소가 이 시장에 더 많은 영향을 미치고 수용자 관점에서 방송 외적인 콘텐츠에 영향을 많이 받고 있어 시장 재편의 어려움이 있음. 유럽연합이 다양한 directive로서 점진적 규제모델과 수평규제 모델이 있음. 점진적 규제모델은 코어로서 보호되어야 하는 영역이 무엇인가. KBS와 같이 공적 책임과 그에 따르지만 좀 더 자유를 갖는 부분, 그리고 민간 영역은 차등화해서 점진적 규제모델로 구조를 새롭게 디자인하자는 것. 산업에 대한 지형과 제도가 병렬적으로 가도록 하는 것. 어떻게 보면 새로운 규제체계를 세우고 핵심적인 pillar를 세울 때. 토론과정에서 나오긴 하지만 그것이 해결책을 지향하는 토론은 아니었음. 방송법이 없어질 수도 있을 것 이란 논의와 어떤 프레임이 바람직한가 등을 논의하길 기대함. p.74의 개선방안에 대해 논의가 진전되기를 기대했는데. 독자들이 읽는 데 있어서 좀 더 친절하지 못하게 구성된 점이 있음. 중점적인 설계는 유럽의 프레임워크를 상당 부분 가져와 한국적인 모형으로 수용하여 규제기구에서 참조할 수 있는 프레임워크 제공을 목표로 했음.
- 최상훈(한국방송협회 정책부장): 주요 회원사들의 입장과 의견이 모두 다름. 한국방송협회가 대표성이 있다고 간주하면 안 됨. 각사들의 의견을 개진할 수 있도록 해야 함. 공영방송과 PSB로 분류되었을 때, 제시된 내용만으로는 어떤 지배 구조와 재원 구조 어느 정도의 규제와 책무의 수준이 부과되는지 알 수 없다는 추상성이 있음. 방송사들이 정확한 의견을 제시하려면 판단이 있어야 함. 교차보조 시스템 붕괴 이후 새로운 메커니즘이 필요하다, 그리고 공공성 회복이 필요하다는 한편으로는 OTT 규제수준에 맞춰서 규제수준을 낮춰야 한다는 말이 혼재되어 있어서 해석의 어려움이 있음. 지상파 방송사들은 비대칭규제로 인해 그동안 힘들게 토론했는데, 비대칭규제의 심화로 나가는 것은 아닌지 우려됨. 수평적 규제 체계 도입의 취지와 내용이 맞는지도 질문드리고 싶음. 지역적이지만 OTT를 실시간과 주문형 콘텐츠를 나눴는데, 사실 한 서비스 내에서 동시적으로 이루어지는데, 앞으로 신규 서비스 출시에서 과연 이 개념들이 유의미할지 모르겠음. 마지막으로 중장기 방송제도개선 보고서

연구위원과 KISDI와 방통위가 모두 온도 차가 있다고 들어옴. 아이디어를 모아서 정리하는 것인지 입법화하려는 것인지 구체적인 방통위 견해를 들어보고 싶음

- **신호철(케이블TV협회 미디어정책팀장):** 공공성 강화가 중점이 되어서인지 유료방송업계에 서는 저만 와있음. 지역성 부분 때문에 부른 것인지 의아함. 케이블TV 사업자는 유료방송 사업자, 공적 책무 사업자 면모를 모두 갖추고 있음. 이러한 구조가 결국 케이블TV업계를 옥죄는 요인이 됨. 과거 케이블TV의 독점구조는 IPTV 사업자의 등장 이후 깨졌음. 권역 내에서 절반은 케이블TV 전반은 IPTV임. 케이블 TV의 의무채널이 만약 공적 재원에 의해 지원되었으면 다른 방향으로 논의가 진행되었지 않나. 정부에서 공적재원을 투입한 채널이라면 IPTV든 위성에 제공하는 것이 맞지만, 실제로는 그동안 자사의 재원을 투입해서 지역 채널을 운영해온 것이기 때문에 사용료를 제대로 받을 수 없는 상황에서 채널을 타사에 제공하기에는 어려움. 지역성 구현 차원보다는 효율성 차원을 강화하는 결과일 것으로 보임. SO에 대한 정책이나 지원이 부재함. 지역성 가치에 대한 구현은 방통위의 소관임. 과기정통부는 사업적인 영역에 한정됨. 유료방송사업자가 동일서비스 동일규제라는 말씀을 많이 하는데 과연 그러한지? 인수합병도 보면 IPTV(전국방송사업자)의 케이블(지역방송사업자)의 인수로 이해해야 함. IPTV와 케이블은 비즈니스는 같겠지만 지역 채널 관련된 부분에 대해서는 아직 해답이 안 나온 것 같음. 지역방송의 대상에는 지역방송사와 지역민방뿐만 아니라 SO도 포함된다고 생각함. 지역 채널을 통한 코로나바이러스에 대한 방송이 촘촘하게 지역 시민을 위한 정보를 제공하는 것인지, 광역의 지역방송과 협역의 지역방송이 존재하고 그것에 따른 역할 구분이 필요하다고 봄.
- **김영수(한국지역민영방송협회간사):** 이렇게 지역의 목소리를 중요하게 듣는 것은 방송통신 위원회에서 오랜만임. SBS와 지역민방을 포함한 민영방송협회를 대표해서 말씀드릴 수 있을 듯 함. 넷플릭스와 디즈니는 실시간 방송을 하지 않음. p.62와 같이 전송망은 다르지만, 서비스의 형태는 유사함. 이들에 의해 지역의 가치가 훼손되고 있는 부분에 대해 제도개선이 논의되어야 함. SBS를 포함한 민영방송이 공적 영역에서 더 많은 부담을 느끼고 있음. 지역민방은 공적 재원은 투자되고 있지 않지만, 매출의 14%를 콘텐츠제작에 투자해야 할 의무가 있음. 처음 발족한 황금알을 낳는 거위일 때에야 적절했겠지만 지금도 그러한지 의문을 던지고자 함. 공공서비스방송과 민영방송을 따로 분리하는데 있어서 지역민영방송은 공공서비스방송이라고 간주를 하시는데 재원이나 지배 구조는 완전히 다름. SBS가 15%를 문화재단에 출연하고 있지 않은가. 이 부분들이 제대로 논의되었는지 의문. 대한민국에서 수도권권을 제외한 것이 모두 지역일 것이고, 행정구역의 중심으로 한 소규모 지역성이 여전히 중요한가에 대한 재해석 필요. 지역을 다차원적으로 접근해야 함. 대한민국에서의 지역으로만 접근해서는 안 됨. 지역방송을 너무 잘 게 정의하고 있지 않나. 민주적인 공론을 통해 앞으로 나아가는 것이 아니라 지역이기주의로 발현되고 있음. 지역 지상파의 재정 여건이 갈수록 취약하고 있음. 진흥은 차치하고 불필요한 규제부터 개선해주기 바람. 경영규제 완화하고, 규모의 경제를 이룰 수 있도록 해야함. 자산규모 10조 이상 되면 팔아야 하는 규제도 개선해야 함. 또한 지역민방 같은 경우, 지상파dmb는 기존 지상파 채널과 거의 동일하게 방송되고 있음에도 무선중사자 별도 배치. 지상파방송도 IP전송방식을 채택(지상파 UHD방송)하고 있음에도, 여전히 무선중사자 배치 규정 준수 요구하고 있음. 무선중사자 배치 의무도 인적 구성이 다양할 수 없도록 하는 장애임. 특히 기술국 중사자가 직급이 높고 임금이 높아서 빅데이터나 전자상거래에 대한 신규 인력을 뽑고 싶어도 어려움이 있음.

지역 민영방송의 대주주가 방송의 내용에 영향을 미친다는 프레임이 있는데, 대주주가 지배력을 행사하는 것은 방통위의 지속적인 모니터링으로 이제 완전히 불가능한 일임. 방통위가 생각과 정책 프레임워크를 변경해야 할 때가 옴.

- **박주연(한국외대 교수):** 중장기 방송제도개선의 추진반이 1년 동안 많은 일을 했는데, 제안서의 페이지나 발표의 양이 적어 그 틀만 보여주어 아쉬움. 미래지향적 제도 마련을 위한 첫 번째 조건은 방송의 시청자와 이용자를 보호하는 방안이 되어야 함. 하지만 경쟁하는 사업자들이 비대칭규제를 적용받고 있는 부분을 해소하는 것이 원칙처럼 이해됨. 이것이 중장기 방송제도개선이라는 제목과 맞지 않는 것 같음. 글로벌 사업자들이 국내 미디어 사업에 들어와서 미치는 영향은 크다고 봄. 큰 틀 안에서 공정경쟁을 할 수 있는 수평규제 차원의 틀 마련이 논의가 중점적으로 이루어지기 바람. 유럽 내에서도 미국 글로벌 서비스가 문화다양성, 콘텐츠다양성에 미치는 영향력을 인식하고 각 나라와 유럽시장 안에서 보호해야 할 부분을 고민한 결과 공영플랫폼을 강화하고 있음. 이러한 접근에서 유럽은 공영방송에 미래지향적인 서비스를 수용하는 방안에 대한 논의도 진척되고 있음. 방통위가 혼자 할 수는 없겠지만, 2분과에서 논의한 것과 같은, 미디어 환경변화에 대응하여 공민영방송 구분 없는 협력틀과 취지를 가장 최상위 과제로 놓을 필요 있음. 사람들이 OTT를 통해 보는 콘텐츠가 그동안 방송이 제공하던 시민 역량을 키우는 콘텐츠와 달리 사회통합을 저해하는 요소가 있는만큼 공적 서비스의 역할이 축소되지 않도록 해야 함. 현재 우리나라만의 공영방송 모델이 성립되어 있음. 종편 사업자들도 공적 영역에서 역할을 하고 있음. 공영과 민영을 이분화하면 오히려 이러한 공적 영역이 축소될 것으로 우려됨. 공적 영역이 창의성과 혁신성을 가져야 더 많은 사람이 이용하고 시청할 것. 방송 전반이 여론 다양성, 공익성, 공공성이라는 의무를 지니는 큰 틀 안에서 같이 데려가는 것이 중요할 것 같음
- **최세경(중소기업연구원 연구위원):** p74를 보면 비록 큰 틀의 서비스 분류체계가 있는데 왜 공영방송과 민영방송을 논의했는가에 대해 변론을 드림.
- **조항제(부산대 교수):** 자기규율성이라는 단어가 생소하므로 혼란 증폭될 수 있으므로 *corregulation*이라고 표현하는 것이 맞겠음. 유럽에 대한 의견을 계속 주시는데, 유럽의 공영방송은 다채널에 자기 플랫폼 갖고 있고 안정된 시청률과 시청자를 가지고 있으며 오랜 역사를 갖고 있음. 다만 우리나라 공영방송은 종편과 같이 역사를 역행하는 채널들이 만들어지는 등, 지난 10년간 하락세를 보이지 않는가.
- **김동찬(언론개혁시민연대 사무처장):** 공민영 체계 구분에 대해 말씀 많이 하셨는데, 공적 영역을 강화하기 위한 것은 동의함. 다만 공영은 묶고 민영은 푼다는 오해의 소지가 큼. 공적 영역에 어떻게 차별화된 책무를 줄 것인가에만 논의하고, 규제 이슈로 보면 공적 영역에도 상당히 많은 규제가 완화할 부분이 있어서 정리가 필요해 보임. p.74의 A안과 B안을 보면 OTT를 시청각미디어서비스 체계 안으로 포괄하려는 것인데. 이런 그림을 그리고 앞의 방송체계를 논의하는 것은 가능하겠지만 세부 규제방안으로 가면 곤란할 것으로 우려됨. 또한 개선방안으로 내용규제를 제시하시는데, 유럽의 방송내용규제와 인터넷 내용 규제와, 한국의 규제수준이 너무나도 다르기 때문에 해석에 유의해야함. 유럽에서는 인터넷 내용규제가 부재했기 때문에 온라인 비디오에 대한 규제가 필요했다고 알고 있음. 반면 우리나라는 통신심의와 다양한 통신규제가 있는데 오히려 그 안에 인터넷 사업자들을 포섭한다는 의미

이기 때문에 정치 쟁점화되어 논의를 어렵게 하고 있음. p.45 시청자 권익 강화방안이 너무 수준이 떨어짐. 2020년 업무계획에 불과해보임. 시청자권익보호위원회, 시청자 미디어재단, 시청자 전달기구 등으로 분화하는 방안은 복잡할 뿐만 아니라 실효성이 없음. PSB는 여전히 말끔하게 이해되지 않은 것 같음. 제가 이해하는 MBC는 현재의 실질적으로 공영방송 지위를 사회적으로나 법적으로 부여받고 있다고 보는데, MBC가 PSB로 전환하기 위해서는 어떤 절차와 체계가 필요할지 반드시 논의되어야 함

- **이준웅(서울대 교수):** 규제적 관점에서는 공동규제라고 하면 될 듯한데, 자기규율성이라는 논의가 나온 배경을 설명해드리고자 함.
- **김서중(시민네트워크 정책위의장):** 한국 방송시장을 보호하는 방안의 상이 있어야. 그리고 공적 책임이 무엇인지 구체적으로 정해진 것이 없어서 혼란이 있었음. 따라서 실제 존재하는 방송사들이 어떻게 강화하면 좋을지 보완해주시면 좋겠음.
- **장봉진(방통위 방송정책기획과장):** 환경분석 진단에서 글로벌 시장으로의 전환, 그리고 융합 서비스로 인한 방송의 약화에서 대응을 어떻게 해야 하나가 방향성임. 시장을 바라보고 만든 것은 아니고 제도나 규제체계를 마련하기 위함임. 정책제안서는 방향성의 제시이고, 방통위는 숙성시켜 제도화하려면 사회적 공론화가 필요함. 단계적으로 추진하고자 함.
- **양한열(방통위 방송정책국장):** 보고서 형태로 한 단계 마무리하고, 추후 사회적 논의가 필요한 부분들은 고민 중임. 실행과정에서 법제화할 때 구체적인 방안도 논의할 계획.
- **허욱(방통위 상임위원):** 방통위는 오늘 논의된 사항 중 이견이 많은 부분에 대해서는 중장기적 과제로서 더 심도 있는 연구와 의견수렴 과정을 통해 더 큰 책임을 지고 추진해 나가도록 하겠음. 단기적으로 추진 가능한 과제에 대해서는 방통위 업무계획에서도 밝혔듯이 올해 안에 가능한 규제개선 먼저 시행해 나가겠음.

“끝”

기타 외부 토론회

1 방송의 날 기념 방송의 위기('19.9.2)

- (일시/장소) '19.9.2(월) 14:30~, 한국방송회관 3층 회견장
- (주제) 방송산업의 위기와 대응방안 - 글로벌 경쟁격화와 지상파방송의 역할
- (주최) 한국방송협회/한국언론정보학회
- (사회) 성공회대 김서중 교수
- (토론) 방통위 양한열 국장, KOBACO 정두남 박사, 언론인권센터 정미정 정책위원, KBS 공영미디어연구소 최민음 박사, 동덕여대 흥원식 교수

① 미디어 공공성과 공론장의 재구축을 위한 성찰(정수영, MBC 전문연구위원)

- (문제점) 방송 공공성과 산업 효용성을 위한 정책과정에서 둘다 위기 초래
 - 지상파의 위기는 ① 언론적폐로 상징되는 사회적 불신, ② 콘텐츠 파워 하락에 따른 경영 위기 속 무한경쟁에 내몰려 공공성 저해
- (개선방안) '11년 종편 등장, '12년 지상파 파업 이후 지상파 광고 매출 급감하고 종편PP의 영향력은 커졌으므로 지상파-종편간 비대칭 규제 해소 필요(중간광고, 콘텐츠 제작비와 재방 비율, 수출입 비중 등)
 - 미디어 공공성과 산업성의 딜레마 속에 공영방송과 지상파는 전체 미디어 환경을 견인하기 위한 기간미디어로서의 역할 기대

② 그 많던 치즈는 누가 옮겼을까 : 기민한 산업으로의 재탄생을 위한 아픈 결단(정준희, 한양대 교수)

- (문제점) 지상파의 매체 영향력 저하는 수용자 도달 수단 상실, 우수 제작요소 유입 실패, 여론영향력 급락에 대한 냉소와 무관심 문제
 - 기술 발달, 글로벌화, 사회문화적 변동 등 외부요인 이외 상층의 정치협상으로 문제 해결하는 내부 타협자, 공공서비스 가치수호 노력 부재로 등으로 방송사 스스로의 정체성 문제 봉착
- (개선방안) ①제도 의존적인 폐쇄 엘리트 구조 타파, ②폭수수 등 개방적 제휴와 협력을 통한 새로운 공동수익원 창출, ③광고와 프로그램 판매에서 제1원도우로서 TV힘 복원, ④ 혁신적 콘텐츠 개발·유통

- (일시/장소) '19.10.11(금) 15:00~, JW메리어트 호텔
- (주제) 새로운 미디어 환경에서 방송의 공공성과 공익
- (주최) 서울대 공익산업법센터
- (사회) 서울대 이원우 교수
- (토론) 방통위 양한열 국장, 과기정통부 이창희 국장, 서울대 윤석민 교수, 고려대 이희정 교수, 건국대 황용석 교수, 법무법인 세종 이종관 박사, 한국소비자연맹 정지연 사무총장, MBC 정수영 박사, IPTV협회 김대훈 사무총장, KCTA제주방송 공대인 대표

① '방송의 공공성과 공익 논의의 과거, 현재, 그리고 미래'

(강형철 교수, 숙명여대 미디어학부)

- 방송환경의 변화에 따라 방송의 공공성과 공익성 개념 명확화 필요
 - 그간 공익성 개념은 철학적, 하위개념적, 실행적(정책·제도)논의가 분절화되어 체계적이지 못함
- 전통적 공익론(공정성, 정치·경제적 독립성, 다양성)에서 신공익론(미디어 복지 및 시청자 주권, 경쟁력 강화 및 건전한 시장주의) 등으로 확대 전환 필요

② '미디어 다양성 정책-개념과 사례' (성욱제 박사, KISDI)

- 미디어 다양성은 민주주의 유지를 위해 중요하다는 사회적 합의 필요
 - (해외) 미국 FCC 다양성지수, EU 미디어 다양성 모니터링(MPM), 프랑스 다양성 바로미터, 포르투갈 정치적 다양성 분석 EMD
 - (국내) 미디어 다양성 평가 측정기준은 채널 소유주체, 주제, 프로그램 형식, 내용 등으로 다양성 모니터링 시행 중

3 미디어개혁 시민네트워크 컨퍼런스('19.11.12)

- (일시/장소) '19.11.12(화) 10:00~, 프레스센터 19층 기자회견장
- (목적) 미디어시민네트워크* 주관으로 미디어 개혁 과제 및 정책방안의 중간 보고 및 각계 의견수렴
- * 29개 언론미디어시민단체(공동대표 : 정연우, 최성주, 오정훈, 강혜란)

[시민의 커뮤니케이션 권리 확장 (총론 발표)]

- (채영길 외대 교수) 보수 미디어 자본 미디어 등장(종편), 국제 거대 독점미디어기업 성장, 기존 공공미디어 쇠락과 시민 권익 소외 문제
- 미디어 개혁의 의의는 ① 공론장 진입과 참여조건의 평등한 분배, ② 공동언어와 자원 소유, ③ 공공선을 창출하기 위한 연대 필요
- (오병일 진보네트워크센터 대표) 전통적 미디어 운동이 포괄하지 못한 ① 인터넷 프라이버시와 개인정보 이슈, ② 망 중립성 등 통신 인프라 정책, ③ 진흥정보사회에서 알고리즘의 부정적 효과 등도 논의할 필요

[미디어개혁을 위한 사회적 논의기구의 필요성]

- (강혜란 여성민우회 대표) 미디어 개혁을 위한 사회적 논의의 장을 마련해야 하며, ① 커뮤니케이션 보장, ② 미디어 공공성의 확대, ③ 미디어 다양성과 표현의 자유 보장 등을 목표로 함

[분과별 개혁 과제 발표 및 종합토론]

- (플랫폼네트워크 : 김동원 분과장) ① 유료방송 플랫폼, ② 포털과 뉴스 미디어, ③ 인터넷과 표현의 자유, ④ OTT 등 온라인 동영상 서비스의 쟁점과 관계부처 기관의 대응을 평가하고 향후 전망
- (규제체계 : 노영란 분과장) ① 방통위-과기부(문화부) 이원화와 규제와 진흥 분리, ② 독립성 보장과 위원 선임 방식, ③ 방송의 정의 재정립 및 기구 개편, ④ ICT 컨트롤타워 부재 등이 쟁점
- (콘텐츠 : 정수영 분과장) 미디어 공론장의 재건을 위해 로드맵을 설정하고, 편집·편성의 독립과 자율성 확보를 위해 노력할 필요

보도자료



방송통신위원회

보도자료



2019년 4월 23일(화) 배포시점부터
보도하여 주시기 바랍니다.

제공일: 2019.4.23.(화)

문의 : 방송정책국 방송정책기획과 장봉진 과 장(☎2110-1410)
이정아 서기관(☎2110-1415, yca00@korea.kr)

방통위, 중장기 방송통신 제도개선 추진

- ‘방송제도개선 추진반’ 운영과 폭넓은 의견수렴을 통해 미래지향적 방송통신 규제체계 개선방안을 마련할 계획 -

방송통신위원회(위원장 이효성)는 미디어 환경변화에 대응하고 글로벌 경쟁력을 확보하기 위해 중장기 방송통신 규제개선 방향을 설정하고 구체적인 추진전략을 수립할 계획이다.

이를 위해 4월 23일(화) 방송정책국을 중심으로 외부 방송·통신·미디어·법률전문가 및 정책연구기관 등으로 「방송제도개선 추진반」(이하 ‘추진반’)을 구성하고, ‘방송규제체계 개선’과 ‘미래방송통신 제도’ 등 정책과제를 논의하여 금년 내로 방통위에 개선방안을 제안할 예정이다.

추진반에서는 방송의 공적영역의 책무는 강화하면서 미디어 생태계의 활력을 제고할 수 있는 방안과 방송통신 융합 환경 하에서 수평적 규제 체계로의 전환 등을 논의할 예정으로, 효율적인 논의를 위해 산하에 2개의 분과를 운영한다.

1분과는 ‘방송규제체계 개선’ 방안을 정책과제로 하여 공적영역과 민간영역 방송의 규제철학을 정립하고, 공영방송의 공적 책무와 독립성 보장방안, 지역방송과 유료방송 등의 규제합리화 방안에 대해 논의한다.

2분과에서는 ‘미래방송통신 제도’를 정책과제로 하여 수평적 규제체계 전환, OTT 등 융합서비스 중장기 규제방안과 미래형 플랫폼 및 신유형 콘텐츠 서비스 활성화 방안 등을 논의한다.

방통위는 “급변하는 미디어 생태계는 새로운 규제 철학을 요구하고 있어 기존 제도 틀을 정비하여 미래지향적인 방송통신 규제체계를 마련할 필요가 있다”면서

이를 위해 “추진반에서 마련한 방안을 토대로 관계부처 협의와 함께 관련 학회 등 방송통신 전문가, 시민단체, 사업자, 시청자 등 다양한 의견들을 폭넓게 수렴한 후에 방통위 상임위원들간 논의를 거쳐 개선 방안을 만들겠다”고 밝혔다.

학계 의견수렴의 일환으로 4월 26일(금) 한국방송학회 정기 학술대회 특별기획 세션을 마련하여 수평적 규제체계 전환의 필요성과 OTT 등 신유형 방송통신서비스 제도화와 관련된 학계의 목소리를 청취할 예정이다.



방송통신위원회

보도자료



2019년 11월 28일(목) 배포시점부터
보도하여 주시기 바랍니다.

제공일: 2019.11.28.(목)

문의 : 방송정책국 방송정책기획과 장봉진 과 장(☎2110-1410)

이정아 서기관(☎2110-1415, yca00@korea.kr)

방통위, 중장기 방송제도 개선을 위한 의견수렴 - 학계·시민사회·업계 토론회 및 방송관계 학회장 간담회 개최 -

방송통신위원회(위원장 한상혁, 이하 '방통위')는 중장기 방송제도 개선 방안 마련을 위해 학계 및 시민사회, 방송사 등 이해관계자, 시청자의 의견을 듣고 논의하는 절차를 시작하였다.

이를 위해 방통위는 11월 28일(목)에 국민을 위한 방송통신·미래를 향한 제도개선을 위해 '중장기 방송제도개선 및 미래지향적 규제체계 개편방안' 관련 토론회를 방송회관에서 개최하였다.

정보통신정책연구원 주관으로 개최된 토론회는 방통위가 '19년 연두 업무계획 따라 지난 4월 구성한 '방송제도개선 추진반'의 논의결과와 쟁점사항들을 공개하는 자리였다.

이번 토론회는 '미디어 환경변화 전망 및 중장기 정책방향', 'OTT 정책방향 및 미래지향적 규제체계 정비방안' 및 '방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안' 등 3개 세션으로 구성되었다.

1세션은 방통위 허욱 상임위원의 사회로 방송관계 주요 학회장의 중장기 정책방향에 대한 제언을 듣고, 2세션은 미래 방송통신 규제체계 정비방안을, 3세션은 기존 방송제도 개선방안을 다루고 지상파·지역 방송·유료방송 등 방송사 뿐만 아니라 통신사·OTT·광고 관련 협회와 시민사회단체에서 추천한 인사가 참석하여 토론하였다.

한상혁 위원장은 축사를 통해 “사업자 보다는 이용자 입장에서 정책을 수립하고, 변화하는 융합 환경에서도 방송의 공공성은 유지하되 건전한 미디어 생태계를 구축하기 위해 노력하겠다”라고 하면서, “오늘 토론회는 급변하는 미디어 환경변화에 대응하는 실마리를 찾는 출발점으로 다양한 의견을 경청해 중장기 방송제도 개선방안을 마련할 계획”이라고 밝혔다.

같은 날 한상혁 위원장은 방송관계 주요 학회장(김춘식 한국언론학회장, 한동섭 한국방송학회장, 손병우 한국언론정보학회장)과 간담회를 가지면서, 미디어 환경변화에 따른 현실 진단과 미래 비전에 대해 학계와 의견을 교환하고 학계도 깊은 관심을 가지고 미디어 정책방안을 제언해줄 것을 부탁하였다.

이번 토론회 발제문은 방통위와 정보통신정책연구원 홈페이지를 통해 공개할 예정이며, 이에 대한 국민들의 의견과 정책제안을 11월 29일(금)부터 12월 10일(화)까지 10일간 접수할 계획이다.

방통위는 학계 전문가·시민사회·업계 및 국민의견 수렴결과를 적극적으로 반영해 향후 중장기 방송제도 개선방안을 마련할 예정이다. 끝.



방송통신위원회

보도자료



2020년 3월 11일(수) 배포시점부터
보도하여 주시기 바랍니다.

제공일: 2020.3.11.(수)

문의 : 방송정책국 방송정책기획과 장봉진 과 장 (☎ 02-2110-1410)

이정아 서기관 (☎ 02-2110-1415)

방통위, 중장기 미디어 정책방안을 마련한 ‘방송제도개선 추진반’ 정책제안서 접수

**- 방송·통신·인터넷 융합시대에 대응하고,
방송의 공공성과 글로벌 경쟁력 강화를 위한 정책방안 제시 -**

방송통신위원회(위원장 한상혁, 이하 ‘방통위’)는 3월 11일(수) 전체회의에서 「중장기 방송제도개선 추진반(이하 ‘제도개선 추진반’)」이 제출한 정책제안서를 접수하였다.

방통위는 미디어 환경변화 대응과 방송의 공공성 강화 및 글로벌 경쟁력 확보를 위한 중장기 정책방안을 마련하기 위해 2019년 4월부터 방송·통신·미디어·법률 전문가 등으로 제도개선 추진반을 구성·운영해 왔다.

추진반은 ‘융합시대 미디어의 공공성 회복 및 이용자 권익제고’를 정책목표로 ▲ 액세스권 강화를 통한 이용자 권리확대, ▲ 방송규제체계 재구조화 및 규제개선, ▲ 공정경쟁 환경조성 및 기술발전의 제도적 수용을 3대 정책 추진방향으로 정하고 다음과 같은 방안을 제시하였다.

세부 정책과제는 ‘방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복 방안’과 ‘방송·통신·인터넷 융합에 따른 미래지향적 규제체계 정비 방안’의 2대 정책분야, 10대 과제로 구성되었다.

첫째, ‘방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복’을 위해 ▲ 공·민영 방송체계 개편방안 ▲ 공영방송의 공공성 확보방안 ▲ 방송 재원의 위상정립 및 다각화 방안 ▲ 시청자 권익 강화방안 ▲ 지역성 구현 기반 확대방안 ▲ 보편적 서비스 구현 및 네트워크 운영 효율화 방안 등 6개 과제를 제시하였다.

둘째, ‘방송·통신·인터넷 융합에 따른 미래지향적 규제체계 정비’를 위해 ▲ 방송·통신 규제체계 정비방안 ▲ 방송 개념의 재정립 방안 ▲ OTT 등 신규서비스 정책방안 ▲ 미래형 방송통신 융합서비스 활성화 방안 등 4개 과제를 포함하고 있다.

추진반은 약 10개월 동안 17차례에 걸친 회의와 방송관계 학회장 간담회(19.11.28), 학계·업계·시민단체 토론회(19.11.28)와 간담회(20.2.5) 및 대국민 정책제안(19.11.29~12.31) 등 의견수렴을 거쳐 정책제안서를 마련하였다.

그동안 추진반을 이끌어온 허욱 상임위원은 “급변하는 미디어 환경에 대응하기 위한 방송통신 미디어 제도개선은 더 이상 미룰 수 없는 과제라는 사회적 요구가 큼에 따라 추진반에 참여하신 모든 분들이 무거운 책임감을 느꼈다”고 말하며 “제도개선 추진반의 논의과정과 축적된 자료, 의견수렴 결과 등을 모두 공개함으로써 정책의 투명성을 확보하기 위해 노력하였다”고 밝혔다.

방통위는 제도개선 추진반의 정책제안서를 접수하고, 각 정책과제별 시급성과 추가 논의 필요성 등을 고려하여 장단기 과제로 구분하여 이행하기로 하였다.

단기적으로 광고·편성·기술규제 등 개별 규제개선과 지역방송 발전 방안 및 이용자 권익 강화를 위한 정책방안 등은 2020년 업무계획에 따라 적극 추진하고, 방송의 공공성 강화 및 방송통신 통합 규제체계 방안 등 범사회적 숙의와 방통위 차원의 논의가 필요한 과제는 정책 연구 및 의견수렴 등을 지속 추진할 계획이다.

한상혁 방송통신위원장은 “금번 정책제안서는 방송·통신·인터넷의 융합과 방송의 공공성 약화 및 글로벌 미디어 기업의 급성장 등 급변하는 미디어 환경에 대응하기 위한 중장기 미디어정책 비전과 제도 개선 방향을 제시한데 의의가 있다”고 평가하였다.

아울러 “미래지향적 미디어 제도개선의 방향과 개념적 틀을 제시한 것으로 향후 사회적 공론의 장에서 치열한 논의를 위한 마중물이 되길 기대한다”고 언급하며,

“방통위는 이용자 입장에서 미디어의 공공성은 유지하되 건전한 미디어 생태계 구축을 위한 정책 추진을 위해 지속적으로 노력해 나가겠다”고 밝혔다.

정책제안서는 방통위와 정보통신정책연구원 홈페이지를 통해 공개하고 보고서로 발간할 계획이다.

- 붙임. 1. 「중장기 방송제도개선 추진반 정책제안서」 주요 내용.
2. 「중장기 방송제도개선 추진반」 명단. 끝

I. 추진 체계 및 운영

□ 추진반 구성·운영

- 방송·통신·미디어·법률 전문가 7인 및 연구기관 등으로 ‘방송제도 개선 추진반’을 구성한 후 10개월 간 운영('19.4월~'20.2월)
- 추진반 내 2개 분과를 설치하여 분과별 소관 주제를 논의하고, 통합회의를 통해 분과 간의 논의를 종합하여 조정
- ※ 허육 상임위원을 중심으로 정보통신정책연구원이 주관하여 운영

방송규제체계 개선방안 (1분과)	방송·통신제도 정비방안 (2분과)
① 공공영역과 민간영역 방송의 규제철학 정립	① 네트워크 중심의 수직적 규제체계에서 서비스 중심의 수평적 규제체계 전환
② 공영방송 정의, 책무, 독립성 보장방안 및 이용자 권익 보호방안 등	② OTT 서비스 중장기 규제방안
③ 매체별 규제이슈(소유·광고·편성규제 등)	③ 미래형 융합서비스 활성화 방안

□ 진행 경과

- 통합회의 5회, 분과회의 12회 등 총 17회, 각계 의견수렴 토론회·간담회 2회, 국민의견 수렴 1개월(온라인)
- '19. 3월 '19년 업무계획으로 중장기 방송규제체계 개선계획 발표
- '19. 4.23.~ 방송제도개선 추진반 2개 분과 구성·운영(총 17회)
- '19. 4.26. 방송학회 등 관련 세미나 지원 및 참석(총 4회)
- '19.11. 6. 중장기 추진반 논의결과 상임위원회 워크숍
- '19.11.28. 학계·업계·시민사회 의견수렴 토론회
- '19.11.29.~12.31. 국민 의견수렴(방통위·KISDI 홈페이지 등)
- '20. 2. 5. 학계·업계·시민사회 의견수렴 간담회
- '20. 2월 추진반, 의견수렴 결과 등을 반영하여 정책제안서 채택

II. 주요 논의내용

1. 중장기 정책 방향

□ 추진 배경

미디어 환경 변화

기술	시장 · 산업	사회 · 문화
<ul style="list-style-type: none"> 망 고도화(5G/10Giga) AI 등 미디어의 지능화 스마트/모바일 기기 발달 ⇒ 인터넷 융합 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> OTT서비스 성장 글로벌 미디어 확산 M&A 유인 증가 ⇒ 미디어간 경쟁 심화 	<ul style="list-style-type: none"> 프로슈머의 영향력 증대 개인화된 서비스 활성화 참여형 미디어 확산 ⇒ 이용자 권익 향상 필요 

◇ 방송 공공성 강화 및 이용자 권익 제고 필요

- 융합 및 경쟁 환경 하에서 방송의 공공성이 약화되고, 참여형 미디어 확산으로 이용자의 적극적 미디어 이용과 정책참여 수요 확대

◇ 경쟁과 혁신을 발현할 수 있는 미디어 생태계 요구

- 기존 미디어는 신규 서비스·글로벌 기업 등 무한 경쟁에 내몰림에 따라 공공성·공익가치 실현 이외의 낡은 규제에 대한 문제 제기

◇ 방송·통신·인터넷 융합시대 대응을 위해 새로운 규제프레임 필요

- OTT 등 경계영역 서비스를 포괄하는 방송·통신 규제체계를 정비하여 공정경쟁과 이용자 보호를 위한 최소한의 규제원칙 마련 기대

□ 제도개선 목표 및 주요 정책 추진방향

[목표] 융합시대 미디어의 공공성 회복 및 이용자 권익 제고

< 3대 정책 추진방향 >

- ① 액세스권 강화를 통한 이용자 권리 확대
- ② 방송규제체계 재구조화 및 규제개선
- ③ 공정경쟁 환경조성 및 기술발전의 제도적 수용



□ 2대 정책분야 및 10대 과제

[정책분야 1] 방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안

- | | |
|--------|--|
| 과
제 | <ul style="list-style-type: none"> F4 공·민영 방송체계 개편방안 F5 공영방송의 공공성 확보방안 F6 방송재원 위상정립 및 다각화 방안 F7 이용자 권익 강화방안 F8 지역성 구현 기반 확대방안 F9 보편적 서비스 구현 및 네트워크 운영 효율화 방안 |
|--------|--|

[정책분야 2] 방송·통신·인터넷 융합에 따른 미래지향적 규제체계 정비방안

- | | |
|--------|---|
| 과
제 | <ul style="list-style-type: none"> F10 방송·통신 규제체계 정비방안 F11 방송 개념의 재정립 방안 F12 OTT 등 신규서비스 정책방안 F10 미래형 방송통신 융합서비스 활성화 방안 |
|--------|---|

2. 방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안

1. 공·민영 방송체계 개편방안

- (검토배경) 공공영역과 민간영역이 추구해야 할 가치와 책무가 명확하지 않아 방송의 공적가치 실현과 산업적 혁신 모두 어려운 상황
- (개선방안) 소유구조·재원조달 방식 등을 고려하여 공공/민간영역을 구분하고 각 영역별 비전, 중점가치 및 정책목표를 재정립
 - (공공영역) 방송의 공공성을 목표로 시장에서 제공되기 어려운 공공서비스 제공을 유지하도록 하고 필요한 사전적 구조규제(진입, 소유규제 등) 유지
 - (민간영역) 경쟁 활성화와 투자 촉진을 목표로 사전적 구조규제 방식에서 사후적 행태규제(내용심의, 금지행위 등) 방식으로 단계적 전환

	공공 영역	민간 영역
비전	공공성 회복 및 강화 	산업성·효율성 제고 
추구 가치	공정성/형평성, 다양성, 보편적 가치 	창의성, 혁신성, 공정경쟁 
정책	공적책무를 명확히 하고 평가 강화 	글로벌 경쟁력을 제고할 수 있도록 제도적 기반 마련 
	소수자 보호, 진실 추구 	

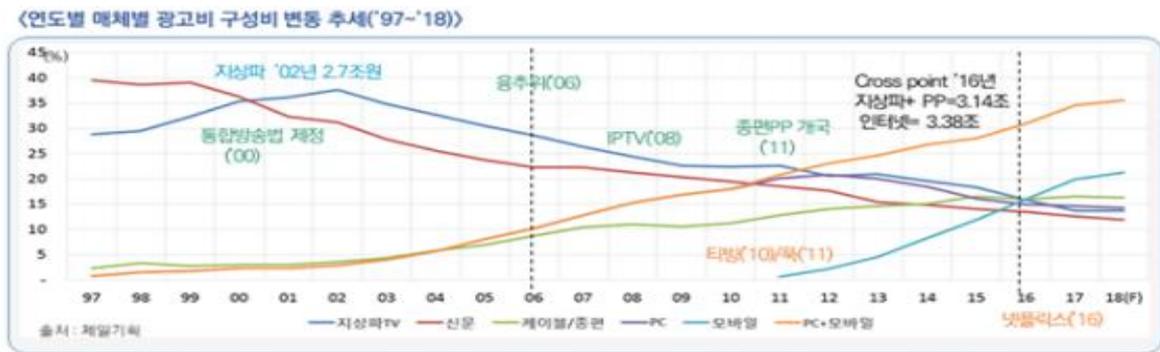
※ 사업자가 모두 추구해야 할 가치이나 각 영역별 정책/규제 측면에서 보다 집중해야 할 가치

2. 공영방송의 공공성 확보방안

- (검토배경) 방송의 공공성은 방송이 지향해야 할 중요한 가치임에도 치열한 경쟁 환경 하에서 공공성 후퇴에 대한 우려가 커지고 있는 상황
- (개선방안) 모든 방송에 포괄적으로 부과된 공적책임을 면허체계 개편을 전제로 '공영방송'과 '공공서비스방송'으로 분리하여, 허가 체계별 명확한 책무를 부과
 - (공영방송) ① 영조물(공사)로서의 법적 실체를 규정하고, ② 구체적인 공적 책무를 부과하여, ③ 새로운 평가시스템으로 엄격하게 검증
 - (공공서비스방송) ① 법률로 공적책무를 정하고, ② 방송사가 수행하고자 하는 공공서비스와 지배구조를 갖추면, ③ 정부는 설명책임을 부과하되 공공서비스를 제공할 수 있도록 필요한 공적재원을 지원

③ 방송재원 위상정립 및 다각화 방안

- (검토배경) 모바일·온라인 광고 약진, 방송광고 감소, 수신료 정체 등으로 방송재원 취약
- (개선방안) 공공영역과 민간영역에 적합한 가치 실현을 위해 방송재원 다각화 방안 모색
 - (공적 재원) 공영방송의 경영합리화를 전제로 수신료 현실화 및 사회적 기여도 등을 고려하여 OTT 등 방발기금 부과대상 확대 검토
 - (상업적 재원) 지상파·PP간 비대칭 규제 해소를 위한 중간광고 등 광고규제 개선, 미디어랩 배분제도 개선 및 판매영역 확대 검토



④ 이용자 권익 강화방안

- (검토배경) 기존 시청자 불만처리 수준에서 적극적인 미디어 활용과 정책결정 참여 등 이용자 권익을 확대할 필요
- (개선방안) 이용자 관점이 반영되도록 미디어 정책 결정시 국민참여 강화, 시청자위원회 운영 정상화 및 평가 강화, 미디어 교육 확대 등

⑤ 지역성 구현 기반 확대방안

- (검토배경) 지역방송은 IPTV 성장과 OTT 활성화 등으로 인해 생존이 어려워짐에 따라 지역성 약화 우려
- (개선방안) 지역성 개념을 재설정하고, 경영규제 완화, 공적재원 배분 방안, 편성·권역규제 등을 재검토함으로써 지역성 구현기반 확대

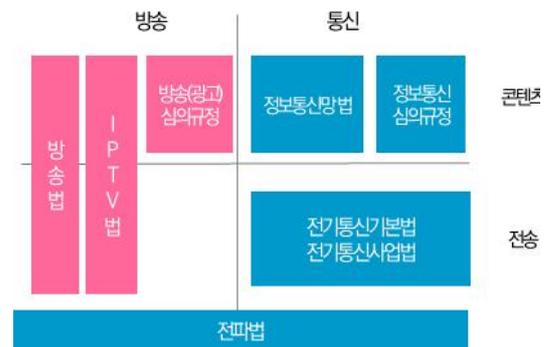
6 보편적 서비스 구현 및 네트워크 운영 효율화 방안

- (검토배경) 유·무료 관계없이 보편적 서비스를 요구하는 현상 상황에서 정책적으로 보편적 서비스의 개념, 대상, 수단을 설정하는 등 개선 필요
- (개선방안) 재난방송 등 무료 보편적 서비스와 그 대상을 규정하고, 수단의 확장을 위해 '기술중립성' 원칙하에 지상파 네트워크가 다양한 네트워크·전송방식을 이용할 수 있는 제도적 환경 마련

3. 방송통신인터넷 융합에 따른 미래지향적 규제체계 정비방안

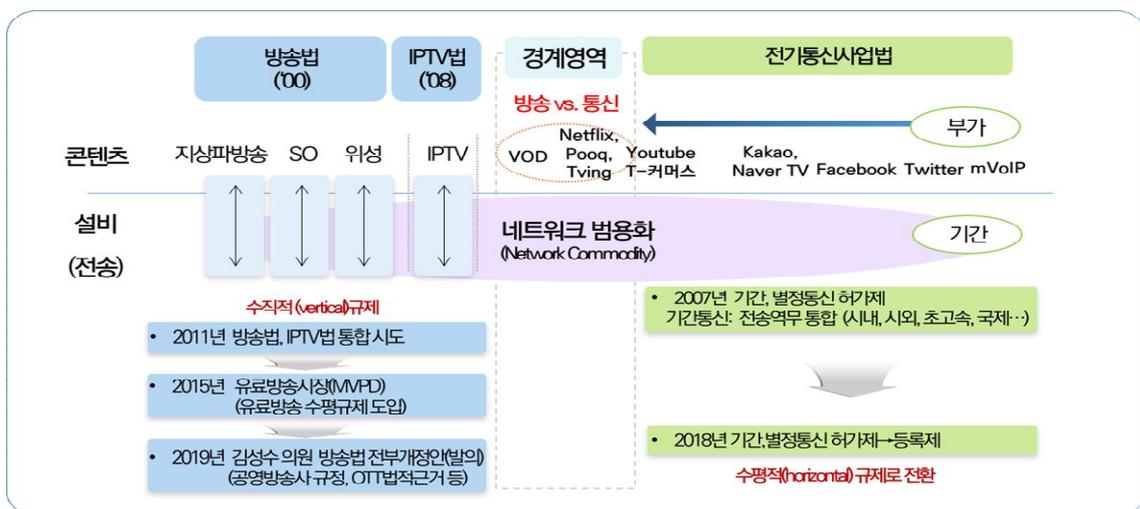
7 방송·통신 규제체계 정비방안

- (검토배경) EU 등 주요국은 수평적 규제체제로 전환하였으나, 우리는 방송·통신 수직적 규제체제로 동일한 서비스에 대해 규제 불균형 문제



- (개선방안) ① 동일서비스·동일규제 원칙, ② 공익성, 이용자 보호 등 규제 목적, ③ 사업자 규모·영향력 등에 부합하도록 콘텐츠·플랫폼·네트워크별 계층으로 구분하는 새로운 규제체계 마련 필요

방송통신 규제체계 정비 현황



8 방송 개념의 재정립 방안

- (검토배경) 인터넷 동영상 서비스 확산되는 상황과 기술 진화 등을 고려하여 방송법상 방송개념의 확장보다는 방송의 범위 재설정 필요
- (개선방안) '방송'의 개념을 서비스 중심으로 바꾸고 방송·통신·인터넷 융합환경에 맞도록 미디어적 성격을 고려한 새로운 개념(가칭 '시청각 미디어서비스') 신설

※ 동영상 여부를 기준으로 시청각미디어서비스와 정보사회 서비스를 구분

		동영상 여부		정보사회 서비스	
		동영상 중심	非동영상 중심		
		시청각미디어 서비스		인터넷신문, 팟캐스트, 정보CP	
		실시간 서비스	주문형 서비스		
편성	콘텐츠	방송채널 서비스 (지상파채널, 유료채널)	시청각미디어채널 서비스 (실시간OTT채널)		VOD 서비스
편집권	플랫폼	방송플랫폼 서비스 (지상파방송, 유료방송)	시청각미디어플랫폼 서비스 (실시간 및 주문형 OTT플랫폼)		포털, 카톡, SMS, 콘텐츠플랫폼
유무	네트워크	방송망(지상파, 유료방송) & 통신망(범용인터넷망)			

※ 방송통신서비스 분류체계 A안으로 B안은 지상파방송 채널/플랫폼 서비스를 별도로 분리하는 안

9 OTT 등 신규서비스 정책방안

- (검토배경) 글로벌 미디어 기업의 국내 시장 잠식, 유료방송과 규제 불균형 문제 등 공정경쟁과 이용자 보호 측면에서 효과적 대처 곤란
- (개선방안) 최소 규제 원칙하에 시장 모니터링을 위한 자료제출 의무화, 금지행위 및 분쟁조정 등의 근거 마련, 국내외 역차별 문제가 발생하지 않도록 해외 사업자 규제 실효성 확보 방안 마련 필요

10 미래형 방송통신 융합서비스 활성화 방안

- (검토배경) 기술규제 등에 묶여 다양한 AI, 빅데이터 등 신기술, 5G 네트워크, IP기반 ATSC 3.0 등을 활용한 다양한 미래형 서비스 곤란
- (개선방안) 혁신적 서비스의 진입규제를 완화하고, 방송통신 서비스와 관련 사업자 대상 방송통신 발전기금 부과 및 콘텐츠 지원 활용, 미래형 서비스 지원방안 등 검토 필요

붙임2

「중장기 방송제도개선 추진반」 명단

구 분		성 명	소 속
1분과 방송 규제체계 개선	간 사	이 종 원	정보통신정책연구원 방송미디어연구실 실장
	방송/ 미디어 전문가	이 준 응	서울대학교 언론정보학과 교수
		정 준 희	한양대학교 정보사회미디어학과 겸임교수
	법 률 전문가	홍 대 식	서강대학교 법학전문대학원 교수
2분과 미래 방송통신 제도 정비	간 사	황 준 호	정보통신정책연구원 방송미디어연구실 연구위원
	방송/ 미디어 전문가	황 용 석	건국대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수
		김 정 현	고려대학교 미디어학부 교수
		최 세 경	중소기업연구원 연구위원
	법 률 전문가	최 경 진	가천대학교 법학과 교수

국민의견수렴

1 국민의견수렴 공지사항

[중장기 방송제도 개선 및 미래지향적 규제체계 개편방안에 관한 국민 여러분의 의견을 듣습니다.]

- 방송통신위원회·정보통신정책연구원은 방송제도 개선 추진반이 마련한 ‘중장기 방송제도 개선 및 미래지향적 규제체계 개편을 위한 정책제안서’에 대한 국민의 의견을 **12월 31일(화)**까지 공개적으로 접수합니다.
- 이번 국민 의견접수는 그간의 논의를 통해 마련된 방송제도 개선 추진반의 정책제안서에 대해 보다 광범위한 의견을 수렴하고, 검토하기 위해 실시하는 것입니다.
- 국민 누구나 방송제도 개선 추진반 정책 제안서의 내용에 의견을 제출할 수 있으며, 의견 수렴의 대상인 핵심 사안은 아래와 같습니다. 정책 제안서의 세부내용은 첨부된 보고서를 참고하시기 바랍니다.

- 1) 미디어 환경변화 전망 및 중장기 정책방향성
- 2) OTT 정책방향 및 미래지향적 규제체계 정비방안
- 3) 방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안

- 상기 주제에 대해 의견이 있으시면 첨부양식을 참고하시어 아래의 방법으로 제출하여 주시기 바랍니다.

· 접수 기간 : 2019. 11. 29(금) ~ 2019. 12. 31(화)

· 접수 방법 : e-메일 또는 우편접수

1) E-메일 : jhwang@kisdi.re.kr

2) 우편 : 충청북도 진천군 덕산면 정통로 18 정보통신정책연구원 방송미디어연구실

※ 의견 제출시에는 양식에 성명 또는 단체명, 주소, 연락처, 제출일 등을 기재하여 신분 확인이 되어야 하며, 제출하신 의견 및 개인정보는 정책 참고 및 활용 이외의 다른 용도로는 사용되지 않음을 알려드립니다.

성명 또는 단체명	
주소	
연락처	
제출일	

제 의견은요! 제 의견은요!



**중장기 방송제도 개선 및 미래지향적
규제체계 개편방안에 관한**

국민 여러분의 의견을 듣습니다

접수 내용

- 1) 미디어 환경변화 전망 및 중장기 정책방향성
- 2) OTT 정책방향 및 미래지향적 규제체계 정비방안
- 3) 방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안

접수 방법

2019년 12월 31일(화)까지 이메일 또는 우편 접수

- 1) 이메일 - jhwang@kisdi.re.kr
- 2) 우편 - 충청북도 진천군 덕산면 정통로 18
정보통신정책연구원 방송미디어연구실

공개 접수 예

2 국민의견수렴 결과

1. 전국언론노조 MBC본부 부산지부 제출의견

성명 또는 단체명	전국언론노조 MBC본부 부산지부
주소	☞
연락처	☞
제출일	2019년 12월 9일

■ 주제3 <방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안>에 대한 의견 제출

1. 지역 MBC는 지역에서 공영방송으로서의 공공적 책무를 다해왔습니다. 이는 전체가 한 회사인 KBS와는 또 다른 것으로, 지역의 목소리를 어떤 방송사보다 구체적으로 대변했고, 지역의 공적 가치를 지키고 권력을 감시해왔으며 지역민들의 다양한 목소리를 담아 헌법적 가치인 지역 커뮤니케이션 권을 지키려고 노력해왔습니다.
2. 그러나 이번 방통위의 연구에서 MBC는 공영방송으로 분류되지 못해 깊은 우려를 나타내고 싶습니다.
3. 지금까지 지역 MBC가 지역에서 수행해온 다양한 공적 책무가 무기력하게 되지 않을까 우려됩니다.
4. 물론 PSB의 형태로 한다고는 하나, 지역 MBC는 공영방송의 위상을 지키기 위해 공격적으로 사업에 뛰어드는데 한계가 있었고, 현재 재정위기를 겪고 있어, 지역 MBC 라도 공영방송의 테두리에 넣고 공적 책무를 수행하게 하여 재정적인 지원해줘야 한다고 생각합니다.
5. 또한 지역 권역을 무너뜨리는 OTT에 지역방송발전기금을 출연하게 하여 지역 MBC의 제작비를 지원하게 하여, 공익을 위한 프로그램이 많이 만들어져야 한다고 생각합니다. 또한 공중파 3사가 만든 wavve에도 지역방송 송출이 이뤄져야 한다고 생각합니다.
6. 또한 전국적으로 수도권 집중화와 지역의 저출산 문제가 심각해짐에 따라, 예를 들어, 저출산 관련 프로그램을 일정부분 이상 편성하도록 하고, 지역 MBC를 지원해주는 방식 또한 좋다고 사료됩니다.
7. 부디 방통위에서 그동안 지역MBC가 지키기 위해 노력해온 여러 가지 가치가 자본 논리에 의해 사라지지 않도록 제도적 뒷받침이 필요합니다.
8. 만약 이대로 방치될 경우 지역 MBC는 더 이상 지역의 공적 역할을 수행하지 못하게 고사하게 될지도 모르니, 정책이 반영하여 주시기 바랍니다.

2. 지역MBC사장단/ 지역MBC노조 제출의견

성명 또는 단체명	지역MBC사장단/ 지역MBC노조
주소	☒
연락처	☒
제출일	2019.12.10

■ 주제 1 <미디어 환경변화 전망 및 중장기 정책방향성>에 대한 의견 제출

1. 제도개선의 범위와 방향_ 방송규제체계 재구조화

공적책무 수행을 위한 교차보조 시스템 폐지

- 교차보조 시스템은 전파의 희소성에 따른 기존 지상파방송사업자의 독점 사업권 허용과 특허 및 배타적 이익을 폐지하겠다는 의미
- 교차보조 시스템 폐지를 위해서는 독점시대에 과도하게 부과되었던 지상파 방송사업자에 대한 의무와 규제에 대한 전폭적인 완화가 전제되어야

■ 주제 2 <OTT 정책방향 및 미래지향적 규제체계 정비방안>에 대한 의견 제출

1. '규제 체계 3대 정립방안' 중 '규제목표'에 대한 의견

- 경쟁 활성화, 사회문화적 공익성, 이용자 보호에 부합하는 서비스 분류 체계를 규제 목적으로 설정
- 그러나 규제목적의 가중치와 비교형량의 문제를 고려하고 있는지 의문
- 경쟁 활성화를 위해 사회문화적 공익성과 이용자 보호를 희생해도 되는지, 공익성과 이용자 보호를 위해 경쟁 활성화를 희생해도 되는지, 상반된 두 유형의 규제 목표가 양립할 수 있는지,
- 기존 미디어 규제의 방향은 이 두 가지 중 경쟁 활성화에 초점을 맞춰온 것이 사실이며, 이로 인해 무분별한 매체와 채널의 도입으로 콘텐츠 시장의 규제 체계 질서과 붕괴되었음은 물론이고, 시장은 기형적으로 변화
- 경쟁 활성화가 아닌 사회문화적 공익성, 이용자 보호에 대한 문제 고려해야

2. 기본적으로 A안 찬성

- (유료방송시장에 대한 통신사업자의 지배력 강화) 유료방송을 OTT와 함께 시청각미디어플랫폼에 포함할 경우, 케이블을 인수합병하는 통신사업자의 지배력 확장에 대한 규제 체계 작동 불가능
- 유료방송 시장이 통신 3사를 중심으로 하는 과점체계에 돌입할 경우, 3사의 카르텔 구조가 형성, 방송시장의 나눠 먹기식 구조 가능, 가격 담합, 신규 사업자 진입 불가 등과 같은 불공정경쟁 환경 조성
- (방송의 공익성, 이용자 보호에 차질) 유료방송을 시청각 미디어 플랫폼으로 분류할 경우, 경쟁 활성화라는 규제 목표를 달성할 수 있지만 향후 인수 합병이나 재허가 시 유료방송 사업자에 대한 책임을 물을 수 없어 방송의 공익성, 이용자 보호에 차질 초래

- (지역 및 콘텐츠 시장의 협상력 강화) 더욱이 통신 사업자는 케이블 인수합병을 통해 유료방송시장의 지배력 강화 및 플랫폼 병목현상의 중심에 위치
- 특히 지역방송 시장의 가장 강력한 플랫폼으로 부상, 지역방송과의 콘텐츠 협상력 우위로 지역 콘텐츠의 공공성 하락 우려
- 허가 및 재허가 과정을 통해 유료방송의 공공성 실현 방안 구축
- (지역)방송시장과 (지역)시청자 보호를 위해 기존 공정경쟁 규제 및 이용자 보호 강화 방안 등 유료방송에 대한 최소한의 규제 필요

3. 조건부 B안 찬성

- (지상파 및 지역지상파방송에 대한 규제 완화) 공적 영역을 담당하는 지상파와 지역지상파에 대한 대대적인 규제 완화 필수
- (유럽의 최근 움직임은 자국내 방송사업자에 대한 규제 완화) EU 및 프랑스, 영국의 경우에도 영향력이 점점 강해지고 있는 OTT(최근에는 VSP까지)에 대한 내용규제를 확대하는 한편, 지나친 규제로 인해 성장을 멈춘 자국 내 방송사업자에 대한 규제완화를 대대적으로 진행할 예정이며, 이미 진행
- 유료방송을 OTT와 함께 시청각미디어플랫폼으로 분류할 경우, 지상파 및 지역지상파방송에 대한 규제완화는 필수적 전제조건

■ 주제 3 <방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안>에 대한 의견 제출

1. 공영방송의 공공성 확보 방안_영조물로서의 공영방송

- 지역MBC는 그 동안 공영방송의 지위에서 해당 책무를 수행해왔음
 - “방송문화진흥회가 최대출자자인 청구인과 같은 공영방송사는 그 존립근거나 운영주체의 특성상 상대적으로 더 높은 수준의 공공성을 요구하는 것이 당연하다” 방송광고판매대행 등에 관한 법률 제5조 제2항 위헌확인[2012 헌마271, 2013.92]
 - “자본의 소유구조면에서 볼 때 공법상 영조물법인인 방송문화진흥회가 70%를 투자한 방식에 의해 설립된 특수한 성격의 법인이다”
 “<방송문화진흥회법>제1조, 제6조 제4항 및 제5항, 제7조 제10조 등에 따라 문화방송은 방송문화진흥회를 매개로 국가의 관리감독을 받고 있는 공적기관의 성격을 지니고 있을 수 있다”
 “<공직선거법> 제8조의7 제2항 제1호, 제82조의2 제10항, 제137조의2 제4항, <정당법> 제39조제2항에서도 공영방송으로 특별과 권한과 책임 부여”
 “지역문화방송은 계열사 체제인 문화방송 네트워크를 통해 문화방송과 대내외적으로 통일적인 시스템 하에서 기능하여 문화방송의 공영방송으로서의 성격을 이어받고 있는 동시에 지역뉴스와 일부 자체방송의 제작과 편성을 통해 해당 지역을 대표하는 지역중심 방송으로서의 역할을 하고 있다”방송법 제8조제8항 위헌소원 [2012 헌마358. 2015.4.30.전원재판 부]
- MBC에 대한 PSB 정체성 부여는 그 동안 MBC 및 지역MBC의 공적 역할과 공영방송으로서의 지위와 정체성을 부정하는 행위
- 지역MBC가 향후에도 지역의 유일한 공영지역방송으로서의 역할과 책임을 수행할 수 있도록 방송법상 지역공영방송의 역할과 책무 개정 작업 필요
 - KBS는 지역방송으로서의 정체성과 역할을 상실한지 오래며, 지역민방은 대주주 자본으로 공영방송으로서의 역할을 수행하기 어려운 구조

2. 공민영 방송규제 개선 방안_규제의 재구조화와 단계적 차별화

- (1단계 규제 채택) 1단계인 공영·공공서비스 채널만 사전 및 구조규제(진입·소유겸영 규제)를 받고, 모든 방송사업자가 사전 및 사후 행태규제(광고, 편성, 시청점유율, 금지행위, 내용규제)를 받는 것에 찬성

- (광고와 시청점유율 규제는 모든 미디어 공히 규제해야) 방송시장 경쟁 격화 시대에 아무리 공영과 공공 채널이라 할지라도 완벽한 공적 자금에만 의존하지 못하는 추세가 계속된다면 광고와 시청점유율 규제는 공히 모든 미디어가 적용되어야
- 2단계인 공영·공공서비스 채널에 대해 사전규제로서 구조와 행태 규제 (광고, 편성, 시청점유율) 모두를 적용해야 한다면 이 두 사업자에 대해서는 완전한 공적자금(수신료 및 정부기금 등)으로 운영되는 것이 전제되어야

3. 시청자 권익 강화 방안

- 지역시청자 참여기반 강화를 위한 지역지상파방송의 역할과 기능 부재
- 지역지상파방송의 공적 인프라 활용 방안에 대한 고려 부재

4. 지역성 구현 기반 확대

1) 지역방송사간 경영규제 개선

- 지역방송의 재정적 문제로 투자는 제한적
- 오히려 건축 및 부동산 자본, 민간 기업의 대주주 사유화 가능성
- 방송사업 수익 방송 콘텐츠 제작 재투자 불가, 대주주 이윤 극대화

2) 방송 콘텐츠 수급의 현실화

- 지역지상파에 부과된 외주제작 편성 비율 30%를 25%로 인하
- 지역외주제작사는 제작이 아니라 유통에 중점을 두고 있으며, 지역외주제작사 자체가 거의 부재, 외주제작 편성의 목적과 필요성 실종
- 수중계 편성 기준의 현실화 찬성, 자체 편성기준으로 전환 필요

3) 미디어 환경 변화를 고려한 지역성 구현의 권역 제도 적절성

- OTT 시대, 권역의 구분은 무의미해지고 있지만 여전히 권역은 물리적·정신적 개인의 정체성을 결정
- 권역 내 관심사를 공유하고 전달하는 매개체로서 지역방송의 중요성 강조
- 규모의 경제를 위해 권역 통폐합 및 광역화 논의가 진행되고 있지만 보도 및 지역성 프로그램은 여전히 권역을 중심으로 제작
- 그러나 지나친 권역 제한으로 방송 프로그램과 보도 소재를 제한하는 문제에 대한 고려 필요

■ 기타 의견

지역방송 공적 자금 재원 조성 방안

- 수신료와 방발기금 증액의 부담을 줄이기 위해 통신사업자의 방송사업자 인수합병 국면에서 지역방송발전 분담금 각출하는 방안 고려
- 통신 3사가 일시금으로 각 1천억원, 인수합병 이후 10년간 각 1천억원, 총 6천억원의 분담금 조성
- 2015년 SKT의 CJ헬로 인수합병 예고 당시 SKT은 방송 콘텐츠 활성화에 5년간 5조원 투자계획 발표한 바 있음
- 지역MBC는 지역공영방송사업자로 분류될 수 있어 이와 같은 기금의 가장 큰 수혜자가 될 수 있으나 통신사의 기업결합이 케이블을 통해 이루어지고 있다는 점을 감안할 때, 지역채널이 포함되어야 하고, 지역방송 및 소규모 지역 미디어인 공동체 라디오, 마을 미디어 등 재원 구조가 취약한 지역 미디어 매체 포함

3. 고차원(지역방송협의회 공동의장/언론노조 MBC본부 수석부본부장) 제출의견

성명 또는 단체명	고차원(지역방송협의회 공동의장/ 언론노조 MBC본부 수석부본부장)
주소	☞
연락처	☞
제출일	2019.12.10

■ 주제 3 <방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안>에 대한 의견 제출

1. PSB 개념 도입과 관련해

- 1-1. 공영존의 핵심 재원인 수신료는 국회승인 필요함에도 사업자간 책무 협약으로 재원을 해결하겠다는 전제 자체가 성립 불가함.
- 1-2. 이로인해 PSB 재원 마련 방안이 너무 추상적이며 전체적으로 방송 공공성이 지나치게 취약해진다는 단점 발생함.
- 1-3. 또한 그동안 공영방송으로 분류한 MBC를 허술한 전제로 PSB로 분류하겠다는 논리가 매우 상식적이지 않음.
- 1-4. PSB 도입과 상관없이 지역방송에게 공적책무를 부여하고 공적지원을 해야 함.

2. 지역성 구현 관련

- 2-1. 지역성 개념의 모호함과 지역방송의 역할을 같은 범주에서 다루는 것은 상식적이지 않음. 지역방송은 지역 신문에 비해 신뢰도가 높고 공정한 지역내 공론장 역할을 해오고 있는 현실을 반영해야 함.
- 2-2. IPTV 사업자에게 지역성 구현을 요구하기 위해, MSO 인수합병시 지역 미디어 콘텐츠 제작 지원을 방통위가 사전동의로 부과해야 함.

- 2-3. 합병이 아닌 인수사의 경우 도래하는 재허가 승인이 부과하면 됨.
 - 2-4. 국내 통합 OTT의 실시간 재전송으로 역외재송신 금지 개념이 무너지고 있으므로 전반적인 지역성 구현의 측면에서 기존 법체계와 모순되지 않도록 조정할 필요가 있음.
 - 2-5. 정책기관은 지역성 구현이라는 추상적 개념을 넘어 지역성 구현 주체인 지역방송을 어떻게 지역사회에 안정적으로 존재하게 할 것인가를 고민해야 함.
3. 지상파 네트워크 운영 결단 관련
- 3-1. 네트워크 협약을 통해 전국 송신망을 확보한 키사와 지역사간 관계가 설정되는 만큼 해당 운영방식이 변경될 경우 이에 미칠 영향을 면밀히 시뮬레이션해야 함.
 - 3-2. 지상파의 네트워크 협약 붕괴나 전국 송출망 체제 해체시 혼란이 야기될 수 밖에 없고 향후 유료방송과의 CPS 협상 등에서 크게 불리해질 수 있으며, 이로 인해 지역방송의 자원과 위상은 더 악화될 가능성이 큼.

4. 한국교육방송공사(EBS) 제출의견

성명 또는 단체명	한국교육방송공사(EBS)
주소	☎
연락처	☎
제출일	2019. 12. 10.

주제 1 <미디어 환경변화 전망 및 중장기 정책방향성>에 대한 의견 제출

① 3페이지, 그간의 정책평가('08~)_정책성과/한계

제안 내용



의견

- 정책성으로 제시한 '신규플랫폼·채널 도입, 국민 시청권 확대 및 방송산업 성장에 기여'에 대해 동의하기 어려움.
- IPTV 도입으로 '국민 시청권 확대'를 이룰 수 있었음. 반면, '지상파UHD'는 본방송 3년이 지났음에도 수상기 보급대수, 서비스 효과 등이 공표되지 않고 있으며, 전국단일네트워크인 EBS는 방송을 시작조차 못하고 있음.
- 2011년도 '종편4사 및 보도PP 개국'으로 방송산업 성장에 일부 기여하였으나, 올바른 여론형성을 통한 민주주의 실현이라는 언론공공성 측면에서는

역효과를 가져옴. 신문과 방송 겸영허용으로 종편4사의 정파성은 심화되었음. 이로 인해 다양한 정보와 해석을 바탕으로 공론의 장을 제공받아야 하는 시청자의 정보접근권은 오히려 왜곡됨.

② 4페이지, 방송현황 및 문제점_시장

제안 내용

방송현황 및 문제점



의견

- '방송재원 위축에 따른 사업자간 갈등 고조' 진단에 동의함. '수신료 38년째 동결, 낮은 ARPU'는 적절한 언급임. 1차적으로 공영방송 TV수신료 현실화를 통해 방송사업자의 '성장한계' 상황을 개선해 나가고 '공영방송의 책무'를 강화해야 함.
- 방송재원 가운데 '광고'는 양질의 콘텐츠 제작을 위한 방송사의 필수 재원임. '양질의 콘텐츠 제작 → 이용자 증대 → 광고 수익증가 → 양질의 콘텐츠 제작'의 선순환 구조를 만들기 위해서는 고품질의 우수 콘텐츠 발전소 역할을 하는 방송사업자가 지속적으로 투자할 수 있도록 지상파방송사와 유료방송사 간 차별적인 '광고규제'를 철폐해야 함.

③ 5~6페이지, 방송현황 및 문제점_매체/ 시청자(이용자)

제안 내용

방송 현황 및 문제점



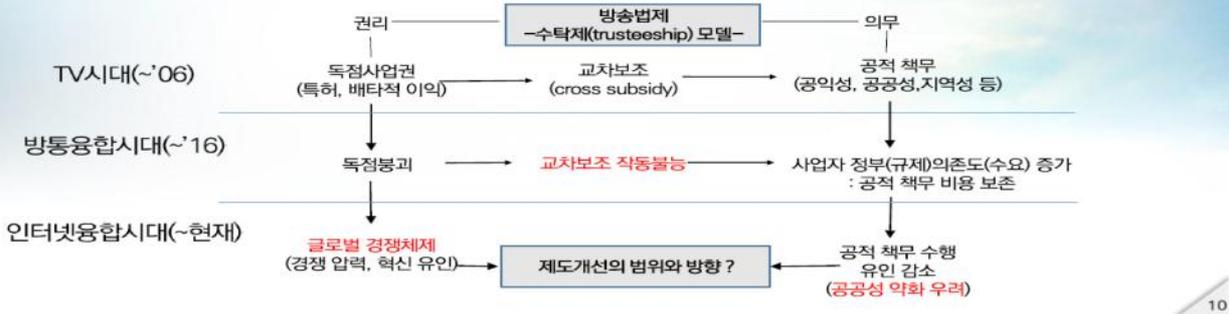
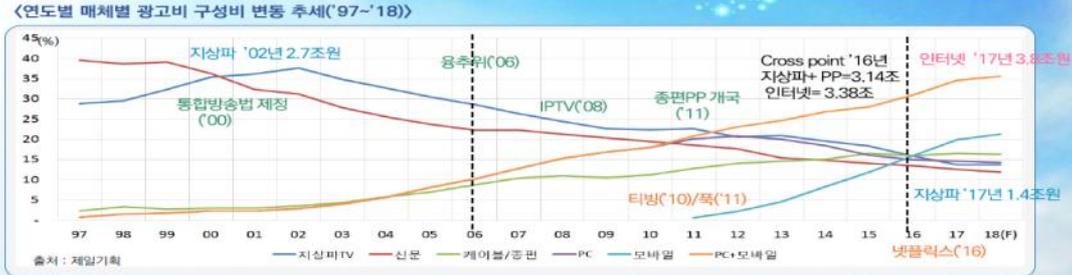
의견

- '방송콘텐츠 제작 기반 약화'를 지적하며 주요 제작관련 인력 이동에서 언급되었듯이, 지상파방송사는 우리나라 방송콘텐츠의 주요한 제작기반 중 하나임. 무료 보편적 공공서비스인 지상파방송의 콘텐츠 제작기반 확립은 올바른 민주적 여론 형성과 문화정체성을 확립하는 측면에서 우리나라 방송정책의 중요한 방향으로 반영되어야 함.
- 중장기 방송제도 개선 및 미래지향적 규제체계 개편방안을 수립하면서 방송현황 및 문제점을 사업자적 관점과 산업적 관점에서 접근하고 있음. 시청자의 이용행태 변화, 지상파방송 시청점유율 변화에 앞서, 편향된 정보접근, 가짜뉴스 등 왜곡된 저널리즘, 보다 선정적인 콘텐츠의 유통 등 이용자적 관점의 문제제기가 보완되어야 함.
- 중장기 방송제도는 사업자가 아닌 '이용자'가 중심이 되어, 올바른 여론형성을 통한 민주주의가 구현될 수 있어야 함.

④ 10페이지, 방송의 공적책무 구현의 정당화?

제안 내용

방송의 공적책무 구현의 정당화?



의견

- 미디어 환경이 변화함에도 방송이 지니는 공익성, 공공성, 지역성 등의 책무는 소중한 가치임. 여론 형성과 교육문화 측면에서 방송의 영향력은 여전히 전함. 공공성이 약화된 원인을 진단하고, 공공성·공익성·지역성을 회복하기 위한 정책마련이 선행되어야 함.
- 방통융합시대 (~'16)에서 독점이 붕괴되고 인터넷융합시대 (~현재)를 맞이하면서 글로벌 경쟁체제 상황이 도래함. “공공성 약화”는 “우려”가 아닌 현실임. 보다 적극적이고 현실적인 정책대안을 수립해야 할 시점임.

⑤ 12페이지, 제도개선의 범위와 방향

제안 내용

제도개선의 범위와 방향

- 경계영역서비스(OTT) 확산에 따른 **중장기 방송통신 규제체계 수립**
- 인터넷 융합환경에 부합할 수 있도록 **기존의 방송규제체계를 재구조화**

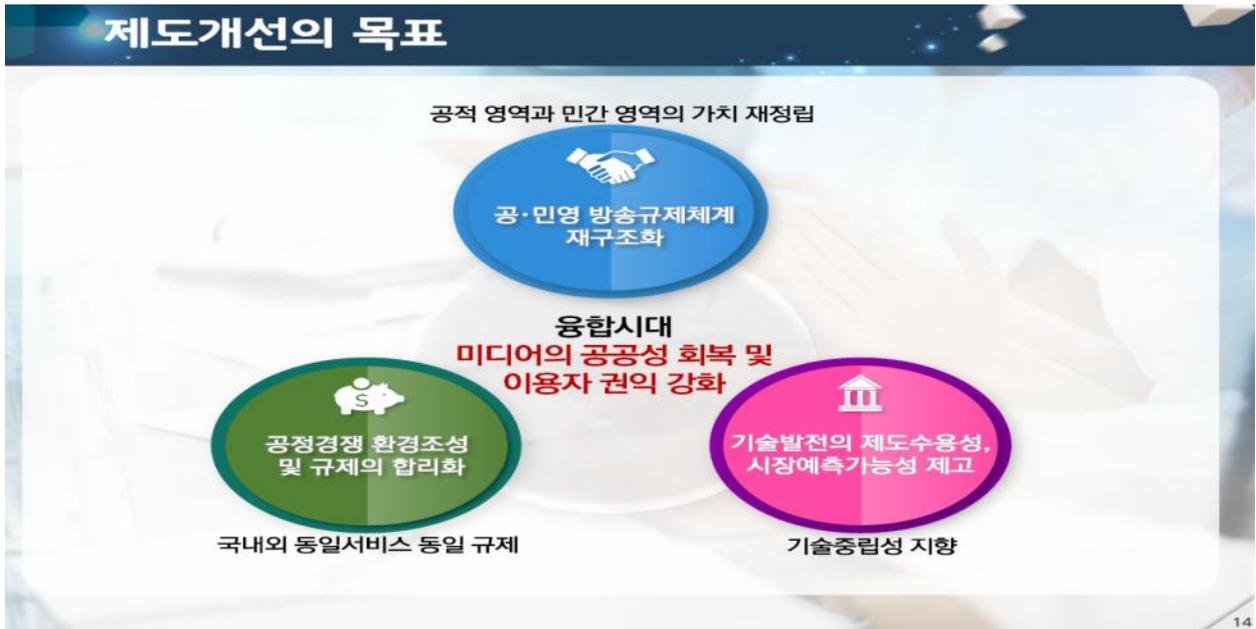
방송통신 규제체계 정비	방송규제체계 재구조화
<ul style="list-style-type: none"> • 수평적 규제체계로의 이행을 전제로, 계층별 지향가치와 영역별 세부 서비스 분류 기준 마련 • OTT 동영상서비스의 글로벌 사업자 영향력 확대에 대응하고, 국내 사업자 경쟁력 확보를 위한 정책방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 우리사회가 방송에 부여한 책무와 역할을 고려해 규제체계를 공적 영역과 민간 영역으로 분류 <ul style="list-style-type: none"> * 공적책무 수행을 위한 그간의 '교차보조' 시스템 폐지 - 그에 대한 규율철학과 운영 기준을 확립 • (공적 영역) 민간영역에서 제공할 수 없는 콘텐츠와 서비스 제공을 통한 공공성 확보 • (민간 영역) 방송사업자 최소한의 책임과 의무 규정을 통해 상대적 자율성·효율성·혁신기반 조성

의견

- '수평적 규제체계로의 이행', 'OTT 동영상 서비스 대응'을 위한 방송통신 규제체계 정비 필요성에 공감하나 방송규제체계를 '공적 영역과 민간 영역'으로 이분화하고 그간의 '교차보조' 시스템을 폐지하는 방향은 재고할 필요가 있음.
- 중장기 방송정책방향 수립의 과정은 '신도시 건설'이나 '재개발·재건축'이 아닌 '리모델링'의 과정이어야 함. 산업성을 우선할 때 공적 영역과 민간영역으로 구분할 수 있으나, 언론의 역할 또한 고려되어야 함. 예를 들어 종합편성채널, 보도전문PP를 민간영역으로 분류하여 최소한의 책임과 의무만을 규정할 때의 문제점도 고려되어야 할 것임(현재 방송법은 종합편성PP, 보도전문PP 등을 승인사업자로 규율함).

⑥ 13~14페이지, 제도개선의 범위와 방향/ 제도 개선의 목표

제안 내용



의견

- 해외 주요국은 '융합대응', '투자촉진', '공익제고', '소비자보호' 등을 정책의 기본목표로 설정하고 있음을 제시함. 그러나 산업진흥이 아닌 저널리즘 구현 측면에서 보면, '신뢰도', '공정성', '중립성', '다양성', '사회통합', '온라인 유해물 대응' 등 또한 중요하게 다루고 있음.
- '융합시대, 미디어의 공공성 회복 및 이용자 권익 강화'를 비전으로 삼는 것에 공감함. 그럼에도 △공·민영 방송규제체계 재구조화, △공정경쟁 환경조성 및 규제의 합리화, △기술발전의 제도수용성, 시장예측가능성 제고 등은 산업진흥을 염두에 두고 있어, '민주적 여론형성', '언론으로서 방송의 기능' 등 보다 '방송' 본연이 지니는 가치와 역할이 고려되어야 함.

주제 2 <OTT 정책방향 및 미래지향적 규제체계 정비방안>에 대한 의견 제출

① 22페이지, 방송통신 서비스 분류체계 정립을 위한 쟁점사항

제안 내용

방송통신 서비스 분류체계 정립을 위한 쟁점사항

방송플랫폼 계층의 분류

- (쟁점) 방송플랫폼을 전송계층에 포함할 것인가, 별도의 플랫폼계층으로 분류할 것인가
 - (1안, 전송계층) 플랫폼 기능의 핵심은 콘텐츠 전송이며, 채널구성은 재판매이므로 편집권으로 볼 수 없다는 견해
 - (장점) 기술·서비스 혁신이 관건인 플랫폼사업의 규제 부담을 줄여 창의적인 서비스 개발 독려
 - * EU, 미국 등 해외 주요국에서 플랫폼은 전송계층에 해당
 - (2안, 플랫폼계층) 채널구성, 채널번호, VOD편성, 지역·직사채널 운용 등 콘텐츠 편집권이 있다는 견해
 - (장점) 콘텐츠사업자, 이용자와 대면하는 과정에서 불공정 거래, 이용자 보호를 위해 별도의 규제 필요
- ➡ 방송플랫폼 사업자가 B2B, B2C 양면시장에서 행사하는 직간접적인 편집권을 고려하여 플랫폼 계층을 별도로 분류

방송의 범위 (콘텐츠, 플랫폼)

- (쟁점) 시청각미디어서비스 내 방송의 범위를 현행 지상파에 한정할 것인가, 유료방송까지 포함할 것인가
 - (1안, 유료방송) 유료방송까지 방송으로 포함하고, OTT서비스만 시청각미디어채널(플랫폼)으로 분류
 - (장점) 융합환경에 부합, 신규서비스 도입논란 최소화
 - (단점) 방송의 특수성 형해화, 통신업무와 경계 모호
 - (2안, 지상파) 방송은 지상파에 한정하고, 유료방송과 OTT를 시청각미디어채널(플랫폼)으로 분류
 - (장점) 지상파의 특수성(무료, 공적책임) 보존, 신규서비스 도입 및 유료방송 규제완화 건인
 - (단점) 방송의 공적책임 담지자 축소
- ➡ 1안과 2안 복수안 제시

의견

- 방송플랫폼 계층을 플랫폼 계층으로 별도로 분류하는 2안을 지지함. 유료 방송을 통해 방송을 시청하는 비중이 높은 우리나라 방송환경에서 유료방송 사업자의 채널구성, 채널번호, 직사채널 운영 등은 이용자에게 영향을 미침. 동시재송신, 공공·공익채널 운영에도 영향을 미칠 수 있음. 아무리 시청자 편익을 제고하기 위해 다양한 교육적·공익적 프로그램을 제공한다고 해도 채널을 쉽게 찾아보기 힘든 구조라면 시청자들의 공공서비스에 대한 접근은 축소될 수밖에 없음. 유료방송(홈쇼핑 등) 및 종편 채널 등이 전국 단일 번호를 통해 용이한 접근성을 보장 받는데 비해, 의무재송신 공영방송의 채널 번호를 임의적으로 부여함의 개선이 필요함.
- 방송의 범위(콘텐츠, 플랫폼)는 방송구조 개편이 아닌 중장기 방송제도 개선이 논의의 범위이기 때문에 유료방송까지 방송으로 포함하는 현행 수준의 1안이 적절함.

② 23페이지, 미래지향적 방송통신서비스 분류체계 : 개선방안

제안 내용

미래지향적 방송통신서비스 분류 체계 : 개선방안

융합환경에 부합하는 미래지향적 규제체계 정립의 3대 기본방향

- 동일서비스, 동일규제를 위해 기술중립성에 입각한 **수평적 서비스 분류체계**
- **규제목적**(경쟁활성화, 사회문화적 공익성, 이용자 보호)에 부합하는 서비스 분류체계
- **규제 비례성**(사업자 규모, 영향력)에 부합하는 서비스 분류체계

〈 방송통신 서비스 분류체계 A안 〉

		동영상 중심 여부				
		동영상 중심		동영상 중심아님		
		시청각미디어서비스				정보사회 서비스
		실시간 서비스		주문형 서비스		
편성	콘텐츠	방송채널	시청각미디어채널 (실시간OTT)	VOD서비스	인터넷신문 팟캐스트 정보CP	
		공영 공공 사회사				민영 자 상 파 PP
패키징	플랫폼	방송플랫폼 (지상파, 유료방송)		시청각미디어플랫폼 (OTT)		포털, SNS, SMS, 콘텐츠플랫폼
		방송망(지상파, 유료방송) & 통신망(범용 인터넷망)				
면적권	유무	방송망(지상파, 유료방송) & 통신망(범용 인터넷망)				
		네트워크				

〈 방송통신 서비스 분류체계 B안 〉

		동영상 중심 여부				
		동영상 중심		동영상 중심아님		
		시청각미디어서비스				정보사회 서비스
		실시간 서비스		주문형 서비스		
편성	콘텐츠	지상파방송채널	시청각미디어채널 (유료PP, 실시간OTT)	VOD서비스	인터넷신문 팟캐스트 정보CP	
		공영 공공 사회사				민영
패키징	플랫폼	지상파방송플랫폼	시청각미디어플랫폼 (유료방송, OTT)		포털, SNS, SMS, 콘텐츠플랫폼	
		방송망(지상파, 유료방송) & 통신망(범용 인터넷망)				
면적권	유무	방송망(지상파, 유료방송) & 통신망(범용 인터넷망)				
		네트워크				

의견

- 3대 기본 방향(△수평적 서비스 분류체계, △규제목적, △규제 비례성)에 공감함. 다만, 규제목적을 ‘경쟁활성화’, ‘사회문화적 공익성’, ‘이용자 보호’에 부합하기 보다는 ‘민주적 여론형성’, ‘다양성 강화’, ‘사회문화적 공익성’, ‘이용자 중심’, ‘경쟁활성화’ 등에 부합하는 방향이 옳다고 판단함.
- 지상파와 유료방송의 시청점유율, 종편·보도PP 채널의 영향력, 신문방송 경영 등의 우리나라 방송환경을 감안할 때 방송통신서비스 분류체계는 A안이 타당함. 케이블TV와 IPTV 등 현행 유료방송은 방송 규제의 틀에 두고, OTT는 시청각미디어플랫폼 영역에 두는 게 적절함.

③ 26페이지, 글로벌 융합환경에서 OTT 규제

제안 내용

글로벌 융합환경에서 OTT 규제방안

OTT에 대한 합리적 규제방안 마련을 위한 2대 기본방향

- OTT와 유료방송 간 유사성 및 경쟁관계에 비례하는 규제방안
- OTT의 활성화를 위해 규제범위와 규제수준은 최소화

※ 규제대상 : 콘텐츠 계층(실시간, VOD), 플랫폼 계층 (OTT 플랫폼)

금지행위 및 분쟁조정

- 방송사와 OTT사 간 **금지행위 규제 및 분쟁조정을 위한 법적 근거 마련**
- 방송법, 전기통신사업법에 금지행위 및 분쟁조정에 관한 법적 근거 상호 마련

자료제출 의무화

- 시장 경쟁상황평가를 위해 **기초자료 (매출, 가입자, 상품정보, 요금, 이용실태 등) 제공 의무화**
- 일정 규모 이상(매출액, 가입자, 이용자) OTT서비스만 의무화
* 해외 OTT의 기초자료 제출이 시급

내용 규제

- **OTT 유해물 규제의 법적 근거 마련**
- (1인) 방송심의규정 적용 (방송보다는 완화된 심의 기준 적용)
- (2인) 망법, 정보통신심의규정에 동영상 콘텐츠 규제 조항 신설

의견

- OTT에 대한 합리적 규제방안 마련을 위한 2대 기본방향(①유료방송 간 유사성 및 경쟁관계에 비례하는 규제방안 ②OTT의 활성화를 위해 규제범위와 규제수준은 최소화)에 동의함.
- '금지행위 및 분쟁조정', '자료제출 의무화', '내용규제' 등이 반드시 필요하며, 내용규제 방안은 '완화된 방송심의기준'을 적용하는 1안이 적절함.

④ 28페이지, 미래형 방송서비스 활성화를 위한 개선방향

제안 내용

미래형 방송서비스 활성화를 위한 개선방향

현황 및 문제점	개선방안
<p>혁신 서비스 도입 및 활성화 지연</p> <ul style="list-style-type: none"> • 방송법에 정하지 않은 네트워크, 송수신기술을 사용하는 신규 서비스를 사전적 기술규제 - 기술결합, 응용 등 혁신서비스 도입 지연 	<p>기술중립에 입각한 혁신 서비스 진입규제 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> • 중장기적으로 기술중립적 서비스기반 면허시스템을 도입하여 서비스 간 기술결합 및 기술혁신 유도 - 단기적으로 신규 융합미디어 서비스 임시허가제를 통해 신규 서비스가 시장에 즉시 도입 검토
<p>방송통신발전기금 징수 및 운용의 문제</p> <ul style="list-style-type: none"> • 징수대상이 허가·승인사업에 국한되며, 사용처도 미래형 방송서비스 활성화에 기여하지 못함 - 수익성이 양호한 해외 사업자, 국내 사업자 (유료 PP, 인터넷포털)는 징수대상이 아님 	<p>콘텐츠 진흥기금 조성 검토</p> <ul style="list-style-type: none"> • 방송통신 생태계 내 다양한 사업자(방송, 통신, 제작, CP, 가전, 포털, SNS 등)가 참여하는 진흥기금 조성 검토 - 해외 사업자도 징수대상에 포함되도록 제도 고안
<p>미래형 서비스 활성화를 제약하는 규제와 정책</p> <ul style="list-style-type: none"> • 진입, 소유·경영규제가 과도하며, 창의성을 제약하는 규제와 정책기조 - 대기업·외국자본 소유규제, 복잡한 경영규제, 인수 합병 불허 사례 등 	<p>미래형 서비스 활성화를 위한 제도적 지원 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사업자 자율성, 창의성을 제고할 수 있는 규제 개선, M&A 활성화로 규모의 경제와 효율성 제고 - 사후규제 중심 전환, V커머스 활성화, 5G 시대 길러 콘텐츠 육성 등

의견

- ‘혁신 서비스 진입규제 개선’, ‘콘텐츠 진흥기금 조성’, ‘미래형서비스 활성화를 위한 제도적 지원 확대’에 공감함. 특히, 해외사업자를 콘텐츠 진흥기금 징수대상에 포함시키는 방안은 매우 적절함.
- 미래형 방송서비스 활성화에 앞서 기존 방송플랫폼의 기술적 특징점을 활용할 수 있어야 함. 지상파다채널방송(MMS)과 지상파UHD방송(ATSC 3.0)의 IP연동, 지상파UHD의 모바일 방송은 기술적으로 입증되었음에도 시청자에게 기술발전에 따른 편익을 제공하지 못하는 실정임.

주제 3 <방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안>에 대한 의견 제출

① 31페이지, 공·민영방송 체계 개편 방안(안)

제안 내용

공·민영방송 체계 개편 방안(안)

소유구조, 재원조달 방식 등을 고려해 공적영역, 민간영역으로 분류

- 모든 방송사업자가 공적 가치실현과 민간영역의 혁신(투자, 성장)을 모두 부담하던 그간의 체계를 환경변화에 부합할 수 있도록 분류
- 각 영역별 비전, 추구가치를 정의하고 공통의 추구 가치 재정립

	공적 영역	민간 영역
비전	공공성 회복 및 강화	산업성·효율성 제고
추구 가치	공정성/형평성, 다양성, 보편적 가치	창의성, 혁신성, 공정경쟁
정책	공적책무를 명확히 하고 평가 강화	글로벌 경쟁력을 제고할 수 있도록 제도적 기반 마련

31

의견

- 방송 체계를 획정함에 있어 **소유구조, 재원 조달 방식, 역할(지향점, 책무 등)**을 고려해야 함. 공적영역과 민간영역이 지향하는 가치의 특성이 차별 될 수는 있으나 비전, 추구가치, 정책의 기준으로 이분화 될 경우 자칫 **방송 전반의 공적 기능이 축소 될 가능성이 높음.**
- ‘각 영역별 비전, 추구가치를 정의하고 공통의 추구 가치를 재정립’하기에 앞서 **‘방송’의 역할과 책임을 우선하여야 함.** 자료에서 제시한 추구가치 중 ‘소수자 보호, 진실추구’처럼 ‘공공성·공익성’, ‘공정성’은 모든 방송이 추구해야할 비전이며 가치일 수밖에 없음. 민간영역의 혁신(투자, 성장)은 방송체계 개편이 아닌 시청각서비스미디어 도입, OTT 규제체계 수립 등 하위 정책시행으로 구현 가능한 사안임.

② 33페이지, 공영방송의 공공성 확보 방안(안)

제안 내용

공영방송의 공공성 확보 방안(안)

'공영방송'과 '공공서비스방송'을 분리,정립하여 방송의 공공성을 강화

영조물로서의 공영방송	'자기규율성' 관점에서 공공서비스방송
<ul style="list-style-type: none"> * 영조물(Anstalten des öffentlichen Rechts), 공사(public corporation) <ul style="list-style-type: none"> - 공익목적의 지속실현을 위한 인적, 물적 시설물 - 독립성 확보를 위해 공기업 혹은 공사(독일법상 영조물) * (BBC, 1927) 공기업, 특수법인, 칙허장에 근거해 설립 • 공영방송의 정치적 중립(완충지대 역할)을 위해 (가칭) 국민추천이사제 및 특별다수제 도입 • KBS, EBS를 현행과 같이 영조물로서의 법적 실체를 규정하고 공적 책무를 부과 • 공영방송에 부과된 특별한 책무·권한수행을 위한 정부 지원 근거 마련(규제와 지원의 차별화) 	<ul style="list-style-type: none"> * 공공(공적)서비스방송(Public Service Broadcasting) <ul style="list-style-type: none"> - 영국 PSB, 채널3(TV)와 민영방송 채널5가 해당 • 새로운 면허체계 확립 • 방송의 공공성을 법으로 규정 <ul style="list-style-type: none"> - 환경변화로 방송의 공공성·공익성 정당화 논거인 전파희소성, 사회적 영향력 명제는 유약 • '자기 규율성'관점에서 PSB방송을 선언 <ul style="list-style-type: none"> - ① 법률로 공적책무를 규정, - ② 방송사가 공적서비스 방송임을 선언 하면(신청), - ③ 거버넌스와 설명책임 부과하되(면허 부여) - ④ 공적재원을 지원 • 현 MBC, 정부·공공기관 운영채널 제도개선과 연계

의견

- 공공서비스방송(PSB)은 방송을 국민의 일상생활 영위에 필수적인 공공서비스로 보고 시장에서 충분히 공급되지 못하거나 특정 공적인 목적을 수행하기 위해 공공부문이 제공하는 서비스를 뜻함. 이에 서비스 즉 역할(책무) 수행이 강조되는 개념임.
- '영조물로서의 공영방송'과 '자기규율성 관점에서 공공서비스 방송'은 양립할 수 있음. 자료에 제시된 것처럼 영국BBC는 영조물로서 공영방송, 영국 PSB, 채널3와 민영방송 채널5를 공공서비스 방송으로 두는 방안임.
- '공영방송의 공공성을 확보'하기 위해서는 'TV수신료 현실화', '방송광고제도 개선', '지상파다채널방송(MMS) 확대', '지상파 UHD방송 활성화' 등 **당면한 방안을 제시해야 함**. 글로벌·OTT 등 미디어 환경변화 속에서 존립의 위기에 처한 공영방송을 살리는 게 우선임. 면허체계 개선, 법적 공적책무 부과 강화 등은 '재원의 위기', '저널리즘 위상의 위기'를 극복한 이후에 검토해도 무방함.

③ 36페이지, 공영방송의 공적 책무와 평가방안(안)

제안 내용

공영방송의 공적 책무와 평가방안(안)

책무는 구체적으로 규정, 책무수행 평가는 단순화

- 공영방송사는 민영방송사와 달리 보다 엄격한 평가·심사기준, 평가시스템 도입
- 평가대상을 세분화·구체화하고, 5년 단위 평가와 1년 단위 평가(annual report)를 결합

공영방송의 '공적책무 협약'

- 공적책무를 '협약' 형태로 구체화, 현행 재허가 제도를 '공적책무 협약'으로 운영
- 3~5년 주기의 서비스별(TV,R,온라인 등) 공적책무 방향 수립, 방통위와 공영방송 이사회가 협약
- * 수신료를 포함한 공영방송 재원 대책과 결합
- 공적책무는 기본책무와 해당시기 특별책무로 구성
- 공영방송사가 '공적책무 이행실적 및 사업계획서'를 정부에 보고, '공영방송평가위원회'에서 평가
- 英 BBC는 10년 단위로 왕실 칙허장(Royal Charter)을 갱신하고, BBC와 OFCOM간 공적 책무 관련 협정서 체결
→ 불이행시 시정명령, 벌금 과태료 등 부과

공적 책무 수행 평가의 명확화와 분화

- '규제 필요성에서 제기되는 평가'와 '서비스 구성 목적의 평가' 구별
- 공식적 평가시스템은 응답책임의 구조와 흐름이 분명한 곳으로 집중

평가주체	1년 단위 평가	5년 단위 평가
방통위	<ul style="list-style-type: none"> • 방송프로그램 평가 • 방송독립심의위원회 내용규제 	<ul style="list-style-type: none"> • 1년 단위의 평가와 감사결과 포함한 전반적 평가
공영방송 이사회	<ul style="list-style-type: none"> • 경영/회계 평가 • 서비스진행상황 평가 	<ul style="list-style-type: none"> • 전반적인 평가추진 제출

의견

- '책무를 구체적으로 규정'하는 데 동의하지만, '보다 엄격한 평가·심사기준, 평가시스템 도입'에는 반대함. 공영방송사 조차 명확하게 규정되어 있지 않으며, 소유구조, 지배구조 등으로 볼 때 공영방송사로 분류하는데 이의가 없는 EBS와 KBS는 현행 법·제도 아래에서도 다층적으로 차별적인 규제와 평가(예. 국회 국정감사, 감사원 감사, 국회 결산 승인, 방통위 임원 선임, 방통위 방송평가 수감 등)를 받고 있음.
- '공영방송의 공적책무 협약'은 현행 재허가 제도에 비해 진전되었다고 보기 어려움. 공영방송사로하여금 '공적책무 이행실적 및 사업계획서'를 정부에 '보고'하도록 하는 방안은 '방송의 독립성'을 최우선하는 '공영(公營)'의 입지를 부정하는 것임. 영국BBC의 사례 준용은 TV수신료로 운영되고, 이사회 구성이 정파성으로부터 자유로울 때 가능함.
- 규제기구의 평가는 불가피하나 방송프로그램 평가, 방송독립성 저해 요인으로 작용하지 않도록 안전장치가 필요함.

④ 39페이지, 공·민영 방송규제 개선 방안(안)

제안 내용

공·민영 방송규제 개선 방안(안)

규제의 구조 및 유형을 재구조화하고 단계적으로 차별화

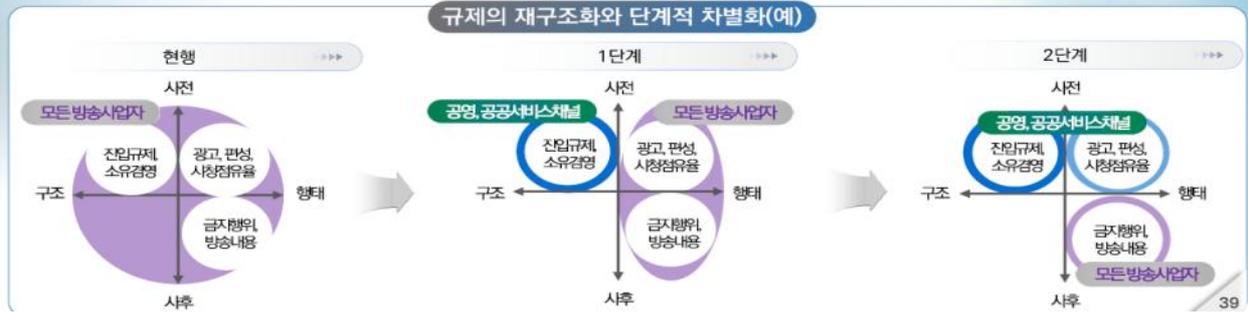
- 현행 규제의 구조를 **공적영역과 민간영역**(전송계층과 콘텐츠 계층)으로 분류
- **영역별, 계층별 특성에 부합하게** 규제의 유형을 재구조화 및 차별화

공적 영역

- **공영방송, 공공서비스채널**의 경우 특수성 반영해 현행 '사전-구조규제' 유지
- 공적 가치 강화, 시장에서 제공될 수 없는 서비스 및 콘텐츠 제공

민간 영역

- 정책목표를 고려해 전송(플랫폼)계층과 콘텐츠 계층에 대한 규제를 차별화
- (전송계층) **경쟁활성화**를 목표로 '행태규제'
- (콘텐츠계층) **공익성제고**를 목표로 '사후-행태 규제'



의견

- 방송규제를 실시함에 있어 중요한 목적은 '여론 다양성'에서 찾을 수 있음. 여론의 다양성은 민주주의의 근간이며 방송의 영향이 커 이를 규제하는 것임. 방송의 사전 규제가 방송산업(특히 유료방송, 민간방송) 발전의 중요 요인으로 분석하고 있으나, 허가 사업자, 승인 사업자의 진입규제, 소유겸영 규제 완화 및 폐지는 신중해야 함.
- 국가와 권력(자본), 정파성으로부터 자유롭게 정보를 획득하고, 소수자의 이익, 소외계층의 목소리를 대변 할 수 있는 창구를 확보해야 함. 이러한 측면에서 제안이 내세우고 있는 공영방송, 공공서비스 채널의 경우는 현행 '사전-구조규제'를 유지하고, 민간 영역은 '행태규제' 또는 '사후-행태 규제'하는 방식은 방송산업의 난개발을 초래할 수 있음.

⑤ 41페이지, 시청자 권익 강화 방안(안). p41

제안 내용

시청자 권익 강화 방안(안)

수탁자 모델의 '수동적 권익보호'에서 '능동적 시청자 참여모델'로 전환

- 시청자 권익보호의 주안점을 '불만처리' 수준의 소극적 측면에서 '**접근(access)**' 적 관점의 **적극적 측면으로 확대**

정책·제도 측면

- 국민 참여 강화
 - 주요 방송사 재허가, 국민관심이 높은 이슈에 대한 정책결정시 **국민청문제도 검토**
 - 재허가 심사시 시청자 위원회의 방송프로그램 평가 활용 확대, 방송평가 항목 중 **시청자 참여평가 항목 강화**
 - **공영방송 이사, 사장 선임시 국민참여 방안 마련**
- 시청자권의 전담기구 설치 등
 - 미디어재단 내 부설기관으로 추진하되 장기적으로 독립화
- 미디어 교육 확대
 - 전국단위로 미디어센터 확대(17개 광역자치체 센터 목표)
 - 국민콘텐츠 활용능력 제고, 정보판별력 강화를 위한 비판적 미디어 교육 강화

방송·운영 측면

- 시청자 위원회 운영의 정상화
 - **시청자위원회 위원의 대표성을 확보할 필요 (시청자위원회 추천위 내실화)**
 - **공공서비스방송 면허를 갖는 사업자에 한해 시청자외의 직접소통 확대**
- 지역시청자 참여 기반 강화
 - 공동체라디오사업 전국확대
 - 마을미디어 활성화 지원
 - 시민이 참여하는 지역채널(시간대별) 운영 등
- 지역 시청자미디어재단과의 연계성 강화

의견

- '방송사 재허가 시 국민 청문제도 검토, 공영방송의 이사, 사장 선임 시 국민참여 방안 마련'이라는 큰 흐름에는 동의함. 다만, 수탁자(trustee)로서 공영방송 주인의 권리와 책임은 'TV수신료'에서 출발함. 현행 우리나라 공영방송 재원구조는 영국 BBC, 일본 NHK 등과는 비교할 수 없을 정도로 상업적임. 국민참여 강화는 시청자로서 권리뿐만 아니라 공영방송 주인으로서 책임도 동시에 강화되어야 함.
- 현재 방송을 둘러싼 다양한 규제, 심의기구가 존재하고, 방송사 내 시청자 위원회가 운영되는 등 '시청자권의 전담기구'를 별도로 설치하는 것은 재고가 필요함.
- 미디어 교육 확대 방향에는 동의하나 전국단위로 미디어센터를 확대하는 방향보다는 'EBS'와 같은 교육전문방송을 적극 참여시키고 활용하는 방안이 보다 효율적일 수 있음.

⑥ 42페이지, 방송재원의 위상정립 및 다각화

제안 내용

방송재원의 위상정립 및 다각화

- 현황 및 문제점**
- 방송의 물적토대, 방송재원이 취약해지고 있음
 - 방송재원의 취약함은 제도의 문제와도 관련
 - (배분의 문제) 비대칭규제, 교차보조
 - (재원확대 가능성 제약) 광고판매제도 등
 - 취약한 방송재원은 공적서비스(콘텐츠) 제공의 불확실성 증대, 혁신 유인을 소멸



방송의 공공성 회복과 혁신을 위해 재원을 '공적 자원'과 '상업적 자원'으로 정립

- (공적자원) 공영방송, 공공서비스채널(PSB) 운영을 위한 비용으로 제한
- (상업적 자원) 방송 및 관련시장에서의 상업적 활동을 통해 발생된 수익(정부지원 제한)

공적 자원

- 공민영체제 개편에 기반한 TV수신료, 기금 등 관련 자원 개선
- 공적 자원 기반 사후유통시장(인터넷유통포함) 수익은 제한적 허용
- 콘텐츠 재투자 유도(가격정책 신중)

상업적 자원

- 방송광고시장의 자율성 확대를 위해 기존 **지상파, 유료방송 광고규제 전면 재정비**
- **현행 지상파, 종편PP 미디어렙 제도에 대한 재평가(도입 취지의 유효성)**

의견

- 공영방송의 공적재원은 'TV수신료'로 한정해야 함. '기금'은 정부재원으로 목적성 사업에 투입되는 만큼 방송의 독립성을 보장하고 시민이 주인인 공영방송에 투입되는 공적재원으로 분류하기 곤란함.
- '방송광고시장의 자율성 확대를 위한 기존 지상파, 유료방송 광고규제 전면 재정비' 방향성에 동의함. 다만, 수평적 규제체계에 입각하여 방송사업자별 차별적인 광고규제를 우선적으로 해소해야 함.

⑦ 43페이지, 지역성 구현 기반 확대

제안 내용

지역성 구현 기반 확대

- 현황 및 문제점**
- 미디어 환경변화로 **지역방송의 생존이 어려움**
 - 지역성 기반 확충을 위한 논의들이 진행
 - 지역방송(지상파, SO)시청유인 감소
 - 지역성 재구성, IPTV 지역성 구현 의무 부과 등
 - 글로벌, 융합환경에서 지역성을 어떻게 담보할 것인가(지역성 구현을 위한 최소한의 재정적 기반)



환경변화에 대응할 수 있는 지역성 구현방식 재설정

- 지역성 구현 책무는 부여하되, 최소한의 경쟁력 확보를 위해 **관련 규제 검토**
- 현 지역성 관련 제도를 어떤 매체에 어떤 방식으로 유지·보완할지 검토

- 동반상승(synergy) 유인**
- 지역방송시간 경영규제 개선 검토
 - (찬성) 투자 및 관련 방송사업자 인접시장 진입 유도
 - (반대) 대주주 사유화 가능성, 투자 제한적
 - 미디어 환경변화를 고려해 지역성 구현의 권역 제도 적절성 검토

- 재원의 불확실성 관리**
- 중앙방송(key station)의 방송광고결합판매 방식 검토 (중앙방송사 판매실적이 지역방송의 경영에 영향)
 - 공적재원의 활용성 제고 vs 지역방송의 공적책무 강화
 - 방송콘텐츠 수급 환경의 현실화(수중계 편성기준)
 - 수중계 편성기준을 자체제작편성기준으로 전환

의견

- '지역성 구현 책무는 부여하되, 최소한의 경쟁력 확보를 위해 규제 검토' 라는 방향은 부적절함. 지역채널이 최대 경쟁력을 확보할 수 있도록 **특별한 지원책이 필요함**. 방송광고결합판매방식은 자력 판매가 힘든 구조에서 최선의 대책임. 특화된 방송광고 판매방식은 장점을 살려 유지시킬 필요가 있음.
- 지역성은 지역방송사 경쟁력 확보 못지않게 전국단일권역 방송사를 통해 지역을 알리고, 지역프로그램을 적극 지원하는 방법으로도 강화할 수 있을 것임.

⑧ 44페이지, 방송의 보편적 서비스 구현 & 네트워크 효율화

제안 내용

방송의 보편적 서비스 구현 & 네트워크 효율화

현황 및 문제점

- 지상파 방송의 **무료 보편적 서비스 의무**는 **주파수를 무료로 사용하는 것에 대한 반대 급부로서 사후에 관습적으로 부과한 것**
- 지상파 방송의 보편적 서비스는 **주파수 도달 범위**를 넓힘에 따른 편익과 비용 사이에서 고민해온 역사
- 정책상 '무료 보편적 수신 범위 및 조건'이 명확하지 않은 상태에서 유선방송을 통해 포괄범위를 확대해온 것이 문제
- **지상파 네트워크 운영에 대한 결단**이 필요한 시점
- ※ 직접수신을 통한 접근 5% 미만, 90% 이상이 유료방송서비스를 통해 접근

보편적 서비스 대상 규정, 네트워크 운영의 유연성 확보

보편적 서비스 대상 규정	네트워크 운영의 유연화
<ul style="list-style-type: none"> • 무료 보편적 접근과 이용이 필요한 서비스를 규정 - 공적 서비스 중 어떤 서비스가 '기본적 서비스'로 설정되어야 하는지를 검토(ex.재난방송) - 그에 대한 접근 수단(기본적+대안적)을 정립 <p>※ 보편적 서비스와 의무재송신 (KBS1, EBS), 보편적 시청권은 구분됨</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 지상파 송출네트워크 외에 다양한 이종 네트워크들간의 결합 및 협업 등을 위한 제도개선 - 주파수 할당방식(RF only), IP only에서 전송방식별 하이브리드, 네트워크 결합 허용 - 네트워크 운영효율화 및 비즈니스 모델 개발

의견

- 보편적 서비스 대상을 규정하여 시청자 접근권을 확대하는 정책방향에 공감함.
- 의무재송신은 실효성을 발휘하기 위하여 유료방송 등 다른 전송매체에서 **채널번호 변경 없이 방송될 수 있어야 함**. 다채널환경에서 채널번호에 대한 규정이 없어 TV수신료 납부자가 TV수신료로 운영되는 채널을 쉽게 접근할 수 없는 불편이 초래되고 있음.
- '다양한 이종 네트워크 간의 결합 및 협업'을 위한 제도개선 방향에 동의함. **지상파방송 UHD의 ATSC 3.0규격**은 IP와 연동하는 강점을 갖고 있음. 또한 **모바일 방송**이 가능한 기술규격임. 지상파방송과 **IP의 결합**은 새로운 비즈니스 모델을 구현할 뿐 아니라 시청자 편의를 향상시킬 수 있는 획기적인 대안임.

■ 기타 의견

□ 방송의 여론형성 기능 강화

- 공론장으로서 역할, 방송의 환경감시 기능은 민주주의 발전을 위해 필수적이다. 방송의 독립성 보장 아래, 방송이 공적기능을 충실히 수행할 수 있는 법적·제도적 기반 강화되어야 함.

□ 'TV수신료위원회' 설치 및 '수신료 현실화'

- 현 정부 대선공약이기도 한 독립적인 'TV수신료위원회'를 설치하여, 수신료 결정절차와 배분시스템을 개선하여야 함.
- 38년째 동결된 수신료를 현실화함으로써 **공영방송의 존립기반을 공고히 하고, 공적책무를 강화하며, 독립적인 운영을 보장**하여야 함.

□ 지상파 UHD 활성화 및 EBS UHD 방송 조속 실시

- 지상파 UHD방송은 지상파방송 전송망을 되살릴 수 있는 좋은 기회임. 또한, EBS UHD는 과거 위성방송과 이더닝이 EBS를 통해 활성화되었듯이 지상파UHD는 IP연동 양방향 교육서비스를 통해 그 진가를 발휘할 수 있음.
- EBS는 지상파DMB 서비스를 실시하지 못함. EBS UHD는 모바일 방송 가능성을 열어 줌. 지상파UHD의 모바일 방송실험은 평창동계올림픽을 통해 확인하였음. EBS UHD 모바일을 허용함으로써 우리나라 방송기기 산업을 활성화시킬 수 있음.

□ 지상파 다채널 방송 활성화 및 EBS 2TV 활성화

- 방송의 공공성 강화는 무료보편적인 채널 제공이 관건임. 영국의 사례를 참고하여 무료 보편적으로 시청이 가능한 지상파방송 채널을 확대해야 함.

끝.

5. 사단법인 오픈넷 제출의견

성명 또는 단체명	사단법인 오픈넷
주소	☞
연락처	☞
제출일	2019. 12. 10.

■ 주제 2 <OTT 정책방향 및 미래지향적 규제체계 정비방안>에 대한 의견 제출

1. 매체 특성이 근본적으로 다른 OTT(온라인동영상서비스)를 현행 '방송법' 규제 체계 하에 무리하게 편입하여 규제하려는 시도는 지양해야 합니다.

정책제안서에서는 OTT 서비스와 방송 서비스에 대해 '수평적 규제', '동일서비스 동일규제', '규제 형평성' 등의 용어를 사용하며, 규제 체계의 통합을 전제하고 있습니다.

그러나 기존 '방송법'의 입법 목적, 즉, 방송 콘텐츠나 서비스를 다른 표현물과 달리 엄격히 규제하는 이유를 근본적으로 고찰하면, 이들을 규제 체계를 통합해야만 하는 '동일 서비스'로 규정하기 어렵습니다. 방송콘텐츠와 다른 표현물의 구분은 '표현물이 유통되는 경로, 즉, 전달 매체의 특성'에서 비롯된다고 보아야 합니다. ① 표현물이 공중에 동시적, 일방향적으로 침투시키는 구조의 매체를 통해 유통되었는가, ② 이러한 매체를 이용하여 표현물을 유통할 권리가 공공재적 성격을 가지는 전파의 희소성 등으로 인하여 제한적으로 부여되는가, ③ 이로 인하여 수신자인 일반 국민들의 선택권, 통제력이 현저히 제약되는가가 '방송'을 정의하는 기준이 되어야 합니다. 그러한 특성의 매체를 통해 대중에게 일방적으로 침투하는

표현물의 영향력, 그러한 매체를 이용할 권리를 부여받은 한정된 소수들이 콘텐츠 시장 혹은 사상의 시장에서 발휘할 수 있는 영향력이 상대적으로 크기 때문에, 이러한 특혜를 부여한 국가가 방송사업자에게 공적 책임을 함께 부여하고 이들을 통제한다는 것이 방송에 대한 국가 규율의 정당화 근거입니다.

그에 반해 인터넷은 양방향적 매체이며, 누구나 자유롭게 이 매체를 이용하여 표현물을 전달할 수 있기 때문에 무수히 많은 다양한 콘텐츠, 채널, 서비스, 플랫폼이 존재하는 매체입니다. 이용자들은 자신이 원하는 콘텐츠만을 적극적, 능동적으로 취사선택해서 보고, 다른 수많은 콘텐츠나 서비스에 대한 자유로운 선택권이 상시적으로 보장됩니다. 한편 인터넷 동영상 서비스 사업자들은 국가로부터 어떠한 매체 사용권이나 시장에서의 독점력을 부여, 보장받은 바도 없습니다.

즉, 인터넷은 방송과는 전혀 다른 매체로써, 동일한 콘텐츠라도 인터넷을 통해 유통되는 경우와 방송 매체를 통해 유통되는 경우는 '다른 서비스'로 보아야 합니다. 기존 방송사업자와 동일하거나 유사한 '시청각 콘텐츠'를 제공하고 있다는 이유만으로 '동일서비스'로 볼 수 없으며, 인터넷을 통해 유통되는 표현물을 기존 방송 법제로 규율할 동일성, 정당성이 없습니다.

우리 헌법재판소 역시 일찍이 “공중파방송은 전파자원의 희소성, 방송의 침투성, 정보 수용자측의 통제능력의 결여와 같은 특성을 가지고 있어서 그 공적 책임과 공익성이 강조되어, 인쇄매체에서는 볼 수 없는 강한 규제조치가 정당화되기도 한다. 그러나 인터넷은 위와 같은 방송의 특성이 없으며, 오히려 진입장벽이 낮고, 표현의 쌍방향성이 보장되며, 그 이용에 적극적이고 계획적인 행동이 필요하다는 특성을 지닌다.(헌재 2002. 6. 27., 99헌마480)”라고 판시하

며, 방송과 인터넷 매체의 특성이 근본적으로 다름을 천명한바 있습니다. 이에 따르면 인터넷 매체를 통해 유통되는 표현물과 유통사업자들을 '방송법'으로 편입시켜 규율하는 것은 헌법적으로 부당합니다.

해외의 경우에도, 같은 이유에서 미국과 일본은 방송과 통신을 구분하여 여전히 별도의 수직적 규제 체계를 유지하고 있으며, 방송은 지상파, 케이블, 위성방송 등만을 규제하고, 인터넷동영상서비스는 통신서비스로 규제되고 있습니다.²⁹⁾ 콘텐츠를 기준으로 한 수평적 규제체계를 도입했다고 알려진 EU 지침의 경우에도, 모든 OTT 서비스를 기존의 방송 규제로 편입한 것이 아니라, '시청각미디어서비스' 규제 체계를 새롭게 설정한 후, 각각 다른 층위로 구분하여 규제를 하고 있는 것입니다. 즉, '텔레비전 방송'은 '편성 스케줄에 따라 일반 대중의 동시 시청을 위해 일방향으로 제공되는 시청각미디어서비스'만을 의미하고, '주문형 서비스'(Video on-demand services), '공유 플랫폼 사업자'(Video sharing platform services)를 구분하여 각각 다른 수준의 규제를 규정하고 있습니다. 주문형 서비스 사업자의 경우에는 미성년자 보호, 소비자 보호, 쿼터제의 적용을 받고, '공유 플랫폼 사업자'는 미성년자 보호, 증오 및 테러 유발 방지 의무를 적용받는 수준입니다. OTT 서비스를 '방송 서비스' 시장에 포섭하여 '형평성'을 이유로 규제하는 것이 아니라, 시청각 콘텐츠의 영향력을 고려하여 최소한의 이용자 보호를 위한 규제만을 적용하고 있는 것입니다. (또한 이는 아래에서 검토할 바와 같이 우리나라가 현재 인터넷 콘텐츠에 적용하고 있는 '통신심의' 기준보다도 매우 약한 수준의 규제입니다.)

2. 규제 대상 OTT 서비스를 광범위하고 포괄적으로 규정할 경우, 일반 국민의 표현의 자유를 부당하게 침해할 위험이 높습니다.

정책제안서와 같은 취지에서 발의된 관련 법안들은 대체로 규제 대상 OTT 서비스를 매우 광범위하고 포괄적으로 규정하고 있습니다. 이에 따르면 정보통신망 등을 통해 일반에 공개된 모든 시청각 콘텐츠를 방송 콘텐츠로 보고, 이를 유통하여 수익을 얻음으로써 방송미디어 시장에 영향력을 미치는 OTT 사업자를 모두 방송법 규제 대상 사업자로 보고 내용규제 등을 적용하고 있는 것으로 보입니다. 이 경우 유튜브나 아프리카TV와 같이 이용자가 제작한 콘텐츠를 유통하는 플랫폼 역시 규제 대상 서비스에 포함됩니다.

과징금이나 제재조치 의무를 지는 주체는 사업자라고 할지라도, 내용심의와 금지 대상은 그 서비스 내에 유통되는 콘텐츠이고, 표현의 자유를 제한받는 당사자는 결국 해당 콘텐츠를 제작한 일반 국민입니다. 즉, OTT 서비스에 대한 규제는 곧 일반 국민의 표현의 자유를 제한하는 조치입니다.

내용규제의 경우, 방통심의위와 방통위가 추상적이고 불명확한 개념으로 심의기준을 만들고 적용하게 되는 경우, 표현물에 대한 과도한 건전성 검열이나 정치 심의 등으로 이어질 위험이 있습니다. 즉, OTT 콘텐츠에 대한 내용규제는 헌법상의 명확성 원칙, 과잉금지 원칙 등에 위배하여 일반 국민의 표현의 자유와 알 권리를 침해할 위험이 높고, 인터넷 미디어를 통한 소통 문화와 제반 산업도 경직·위축시킬 소지가 큼니다.

3. '내용규제를 통한 이용자(시청자) 보호'라는 정책 목적은 현행법 규제로도 충분히 달성 가능합니다.

방송통신심의위원회의 통신심의제도로 불법, 유해정보에 대한 삭제, 차단의 시정요구 및 청소년유해정보 지정을 통한 청소년접근제한조치의 시정요구도 가능합니다. 방송통신심의위원회의 '정보통신에 관

한 심의규정'은 오히려 과도하다고 평가될만큼 추상적인 기준으로 불법이 아닌 '유해'정보에 대한 심의를 진행하고 있습니다. 불법정보 유통의 경우에도 판례상 일정조건 하에 사업자가 법적 책임을 집니다. 또한 넷플릭스와 같은 서비스의 유통 콘텐츠의 경우에는 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률에 따른 비디오물 등으로 분류되어 사전 제출 및 등급분류를 받고 있으며, 가입시의 본인확인 및 계정 사용 설정에 따라 콘텐츠 접근이 결정되고 있습니다. 즉, 이용자 보호 측면에서 인터넷 콘텐츠 규제 of 사각지대가 존재한다고 보기 어렵습니다.

4. 무리한 규제 체계 통합 및 규제 강화보다는 합리적 수준으로 규제를 완화하여 경쟁력을 확보하고 이용자의 권익을 향상시키는 방향을 모색해야 합니다.

정책제안서에 언급된 '방송미디어 시장의 공정경쟁 촉진'이나 '규제 형평성'은 그 자체만으로는 규제 체계를 통합할 적절한 근거가 될 수 없습니다. 기존의 규제 자체가 적정한 것인지, 적정하다면 기존의 규제를 새로운 매체에 적용하는 것이 정당화될 수 있을 만한 동일성이 있는지, '동일한 시장'인지를 먼저 검토해야 합니다. 그러나 위에서 검토한 바와 같이 인터넷 매체는 방송 매체와 근본적으로 다른 특성이 있기 때문에 '동일한 시장'으로 볼 근거가 부족합니다. 특정 시장에 실질적으로 영향을 준다는 것만으로는 다른 서비스를 같은 규제 체계 내에 포섭시킬 충분하고 정당한 근거가 될 수 없습니다. 대중이 인터넷상의 텍스트 정보를 더 많이 소비하게 되어 출판물 시장이 침체되었다는 이유로 인터넷 커뮤니티 등 각종 플랫폼 서비스를 출판법으로 규제하거나 이용자들이 올리는 게시글을 간행물윤리위원회의 심의를 거치도록 할 수 없는 것과 마찬가지로입니다.

또한 인터넷 서비스에 대한 규제 강화는 관리 비용의 증대로 인한 이용료의 상승으로 이어지는 등 일반 이용자인 국민에게도 불이익으로 돌아옵니다. 해외 서비스가 규제를 피하기 위해 국내 서비스를 중단하거나 국내 콘텐츠를 유통시키지 않게 되면 이용자들은 국내 콘텐츠를 보기 위한 서비스에 별도로 가입하여 이용료를 지불해야 하는 상황으로 이어질 수도 있습니다. 또한 인터넷 콘텐츠 서비스 사업으로의 진입장벽이 높아져 서비스의 다양성이 줄어들고 소수의 통신사, 방송사와 연계된 플랫폼만들이 유통을 독점하게 될 경우의 폐해도 생길 수 있습니다.

매체의 발달로 콘텐츠의 유통 경로가 다양화되어 기존 방송사업자들의 영향력도 분산되고 있는 오늘날에는, 오히려 기존의 불필요한 방송 규제를 완화하여 국내 콘텐츠 시장의 경쟁력을 확보하는 방향을 모색하여야 합니다. 다양한 형식의 매체가 끊임없이 등장하는 시대에, 정부와 국회는 기존의 매체와 성격이 다른 새로운 매체를 기존의 개념에 무리하게 포섭하여 규제를 통해 해결해야만 한다는 구시대적 사고방식에서 탈피할 필요가 있습니다.

■ 기타 의견

행정기관의 공식적인 대국민 의견수렴 절차임에도 의견 형성의 대상이 되는 정책제안서가 명확한 문장이나 완성된 문서 형식으로 구성되어 있지 않고, 요약적·도식적인 프레젠테이션 형식(토론회 발제문)으로 공개된 상태에서 의견수렴을 진행하는 점이 상당히 아쉽습니다.

29) 국회입법조사처, '온라인동영상서비스(OTT)의 쟁점과 개선과제' (NARS 현안보고서, 제287호, 2015)

6. 박장준 / 더불어민주당은 희망연대노동조합 정책국장 제출의견

성명 또는 단체명	박장준 / 더불어민주당은 희망연대노동조합 정책국장
주소	☞
연락처	☞
제출일	2019.12.10.

■ 주제 1 <미디어 환경변화 전망 및 중장기 정책방향성>에 대한 의견 제출

- “전통 방송사업자들의 미래 포지셔닝이 불투명하다”는 진단에는 이론의 여지가 없음. 다양한 종류의 서비스와 디바이스를 통해 미디어이용행태가 급변했고, 콘텐츠에 대한 플랫폼/네트워크의 우위가 본격화됐음. OTT(Over The Top)를 포함한 ‘유료방송플랫폼’이 미디어시장을 선도하고 압도하기 시작.
- 플랫폼/네트워크사업자는 콘텐츠사업자와 이용자를 단순 중개하는 애그리게이터(agggregator) 역할을 넘어 미디어서비스의 최상위 주체로 성장하고 있음. 이용자 경험(UX)을 수집하고 이를 알고리즘(algorithm)으로 활용해 이용자의 체류시간과 매출을 획기적으로 늘리고 있음. 플랫폼 간의 경쟁 결과, 소수의 대형 플랫폼들이 미디어시장을 점유하고 있는 상황.
- 플랫폼 간 인수합병, 새로운 플랫폼과 서비스가 등장하면서 플랫폼이 콘텐츠와 이용자에게 미치는 영향이 커짐. ‘플랫폼사업자 의무’ ‘이용자 권리 확보’ ‘콘텐츠 선순환’ 등을 원칙으로 방송통신 규제체계를 재구조화할 필요 있음.
- 특히 한국의 경우, 통신자본이 유료방송플랫폼 점유율을 확대하기 위해 동시다발 인수합병을 추진 중. 유선+무선에 이어 방송+통신 융합과 독과점이 예상됨. 방송통신 관련 규제의 중장기 정책기조는 방송통신 독과점 사업자에 대한 사회적 규제 원칙을 기초로 설계되어야 함.

- 플랫폼사업자들이 가입자를 거래하고 독과점을 시장을 구축하려 하지만 이용자, 지역시민, 노동자가 개입할 수 있는 방법은 사실상 전무함. 정부는 시청자의견서를 접수하고, 공청회를 개최하는 수준을 넘어 이용자, 지역시민, 노동자의 의견을 적극적으로 수렴하고 이를 심사에 반영해야 함. 심사기준과 (재)허가 조건에 대한 사회적 논의가 선행되어야 함.

■ 주제 2 <OTT 정책방향 및 미래지향적 규제체계 정비방안>에 대한 의견 제출

- 기존 '방송' 개념으로는 현재의 방송통신 플랫폼과 서비스를 설명하지도, 제도 내로 포괄하지 못함. 이런 이유로 '시청각미디어서비스' 개념을 도입하는 것에 대해 동의. 방송통신 생태계 선순환을 위해 다양한 사업자들이 재원을 부담하는 방안에 대해서도 동의. 다만, 규제체계를 정비하면서 시민들의 창작의 자유, 표현의 자유를 저해하는 규제는 최소화해야 함.
- 그러나 '유료방송플랫폼에 편집권이 있느냐 없느냐'는 쟁점을 제기하고 이에 대한 해석에 따라 유료방송에 대한 공적 규제를 할지 말지 판단하며 복수안을 제안하는 것은 사실상 '규제완화' 여론을 유도하는 것.
- 유료방송사업자에 대한 현행의 규제가 적절한지, OTT(Over The Top)에 대한 규제 강화가 필요한지 판단하면 됨.
- 현재 유료방송 가입자는 2500만. 가입자는 포화상태에 이름. 특징적인 것은 가입자들이 유·무선 방송·통신서비스에 결합돼 있고, 사업자들은 꾸준히 결합상품 가입을 유도해서 가입자 락인(Lock in)을 시도 중.
- 유료방송·통신은 레드오션이 아님. VOD(Video On Demand) 구매 증가 등 미디어이용행태 변화와 IoT(Internet of Things), AI(Artificial Intelligence), VR(Virtual Reality), 헬스케어 등 신규서비스와 디바이스, 다양한 스마트홈 서비스를 통해 가입자당 매출(Average Revenue Per User)은 대폭 증가할 것으로 예상됨.
- 방송, 통신의 공공성과 공공재적 성격은 더욱 보호되고 강조되어야 함. 이는 단순히 소수의 통신자본이 시장을 독과점해서 막대한 영업이익을 챙기는 문제가 아님. 이용요금은 물론 개인정보가 독과점 사업자에게 직접되고, 공공재에 대한 통제권이 자본에 넘어가는 문제임. 이에 대한 공적 견제, 감독과 통제가 필요함.

■ 주제 3 <방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안>에 대한 의견 제출

- 영조물로서 '공영방송'과 자기규율성 관점에서 '공공서비스방송(PSB)'을 구분했는데, 이에 대한 구분 기준이 명확하지 않음. 현재대로라면 MBC, SBS, 종편4사, 보도전문채널, 정부·공공기관 운영채널 등은 모두 PSB가 됨. KBS와 EBS를 제외한 다른 인허가·승인 사업자나 공적 지배구조의 방송을 한데 묶어 PSB로 개념화하자는 것인지 제안의 내용이 모호함.
- 방통위 연구반과 KISDI는 공영방송과 PSB를 제외하고 규제를 완화하자고 제안하는데, 이는 오히려 유료방송플랫폼의 영향력이 확대되는 현실을 외면하는 처방.
- 제시된 지역성 구현 기반 확대의 총론과 정책 또한 오히려 지역성을 훼손할 가능성이 큼. 방통위 연구반과 KISDI는 미디어 환경 변화로 지역방송의 생존이 어려워지니 지역방송사간 겸영규제를 완화하고 지역성 구현의 권역을 광역화하자는 제안인데, 이대로라면 지역언론의 역할은 대폭 축소될 것. '지역성 재구성' 또한 레토릭만 있고 정책방안이 없음.
- IPTV사업자에 지역성 구현 의무를 부과하자는 제안도 실내용은 누락돼 있음. 현재 IPTV-MSO 인수합병 심사가 진행 중이고 지역채널을 포함해 방송의 지역성 강화 방안에 대한 사회적 논의가 본격화된 만큼 정부가 명확한 정책방향을 제시하고 사업자에게 의무를 부과해야 함. 심사 종료 후에는 '최소 규제 원칙' '규제 일관성' 등을 이유로 지역성 강화가 사실상 불가능할 것. IPTV사업자(통신자본)에 대해 어떤 방식으로 지역성 의무를 부과할지 방통위와 과학기술정보통신부가 움직여야 할 때.

7. 김선용 제출의견

성명 또는 단체명	김선용
주소	☞
연락처	☞
제출일	2019. 12. 6.

■ 주제 1 <미디어 환경변화 전망 및 중장기 정책방향성>에 대한 의견 제출

- * 미디어환경이 자본의 논리를 좇아서 변화하고 있습니다. 돈이 되는 콘텐츠는 경쟁력이 있고, 유익하고 잘 만든 콘텐츠는 수익이 안 되기 때문에 사장되고 있습니다. 그런 의미에서 방송을 공적영역과 민간영역으로 구분하는 것은 올바르다 할 것입니다.
- * 하지만 방송을 공영과 민영방송으로만 구분할 경우 지역방송은 이 영역에서 외면받고 있습니다. 지역방송에도 공영방송이 있고 민영방송이 있는데, 이는 중앙의 공,민영방송과 많은 차이가 있습니다. 지역방송은 공영방송을 논의할 때 가장 먼저 논의되어야 합니다.
- * 방송광고시장의 파이가 거의 없는 지역방송의 경우를 살펴보면, 민영방송은 광고수입을 대체하기 위해 공익적 기능을 포기한지 오래되었습니다. 심지어 뉴스에까지 자본의 논리가 지배하고 있는 실정입니다. 반면 지역MBC는 수년째 적자에 허덕이면서 인력을 감축하고 있지만 광고수입을 대체하기가 불가능한 상황입니다. 지역MBC에 대한 특단의 조치가 없다면 공영방송인 지역MBC는 계속 인원을 줄여서 축소되던지, 아니면 민영방송처럼 자본의 논리를 좇아갈 수 밖에 없습니다.
- * KBS와 EBS는 국민의 세금으로 운영되는 국가기간방송이면서 공영방송이고 MBC는 공익법인인 방송문화진흥회가 운영하지만 광고수입으로 운영되는 독특한 구조입니다.
- * KBS는 중앙에서 통제하는 시스템으로 지역총국을 운영하고 있습니다. 지역MBC는 각 지역에 있고 지역성을 중심으로 방송하지만, 주식의 소유구조를 서울MBC에 두고 있는 독특한 방식입니다. 지역MBC의 공영성 문제는 서울MBC에 종속된 점, 즉 계열사 체제를 바꾸어야 합니다.(아시다시피 이는 언론 통폐합의 산물입니다. 그것은 부산MBC가 MBC의 모태사라는 사실에서도 알 수 있습니다.)
- * 따라서 지역방송의 공영성 문제는 지역MBC의 문제점을 해결하면 됩니다.

- * 지역MBC의 소유구조를 서울MBC 산하계열사가 아니라 방송문화진흥회 소속으로 바꾸어야 합니다. 이것이야말로 지역방송의 공정성뿐만 아니라 지역MBC의 경쟁력을 강화하는 방안입니다. 지역MBC가 서울MBC의 계열사 체제에서는 로컬방송비율도 전파료배분도 편성권도 심지어 중요한 의사결정도 할 수 없는 구조입니다. 중장기정책방향에 지역MBC의 공영성과 지역성 확보문제를 고려해주시기 바랍니다.

■ 주제 3 <방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안>에 대한 의견 제출

- * 방송의 공공성 강화에도 지역방송에 관한 내용이 전무합니다. 지역방송은 방송의 공공성 강화에 매우 중요한 부분입니다.
- * 첫째, 방송의 공공성을 강화하기 위해서는 지역MBC의 소유구조를 서울MBC가 아니라 공익법인인 방송문화진흥회로 변경해야 합니다. 이것은 중앙방송의 공공성을 논의하기 전에 가장 중요한 문제임에도 불구하고, 현재 논의 대상에서 완전히 배제되어 있습니다. 방송의 공공적 역할에 관한 제도적 개선은 지역MBC의 소유구조 개편이 없으면 껍데기에 불과합니다.
- * 둘째, 방송문화진흥회에 산하에 지역방송위원회와 지역방송발전기금을 설치하여 지역방송의 공익적 역할을 수행할 수 있도록 지원하는 것이 방송의 공공성과 지역성 두 가지를 다 실현할 수 있는 방안입니다.
- * 새로운 미디어생태계는 지역방송이 광고수입으로 방송을 유지할 수 없기 때문에 1인 미디어 시장경쟁에 노출되고, 방송으로 수익을 올리기 위해 방송내용을 자극적으로 바꾸어가고 있습니다. 1인 미디어와 지역지상파의 방송이 서로 경쟁한다면 방송의 공공성은 확보할 수가 없습니다. 지역지상파가 방송의 공공성을 확보할 수 있도록 기금을 조성하는 것이 매우 시급한 문제입니다.
- * 현재 지역신문기금은 법으로 지원하고 있지만, 지역방송발전기금은 실질적으로 지역방송의 발전에 전혀 기여하고 있지 못합니다.
- * 현재 제안된 개편안은 지역방송사 문제는 배제된 채 중앙의 방송사들만으로 문제를 다루고 있습니다. 우리나라 방송의 민주화와 미래지향적 방송제도를 만들기 위해서는 지역방송, 특히 지역MBC 문제를 해결하는 것이 매우 중요하다는 말씀을 다시 한번 상기해주시기 바랍니다.

■ 기타 의견

- * 현재 방송법에서는 중소제작사를 보호하고 성장시키기 위해 외주비율을 강제하고 있습니다. 그 결과 현재 영향력이 큰 외주제작사가 등장하기도 했습니다. 하지만, 지역에는 프로그램을 완성할 만한 외주제작사도 없고 광고수익이 낮기 때문에 외주제작사를 성장시킬 만큼 외주를 줄 수 있는 지역방송사도 없습니다. 지역방송사는 외주비율의 강제 규정 때문에 값싸고 저렴한 프로그램을 찾을 수 밖에 없는 환경으로 내몰고 있습니다. 지역방송에서 외주비율규정을 조정해야 합니다.
- * 방송법은 중소방송사뿐만 아니라 지역방송사도 보호하고 성장시켜야 합니다. 지역방송사가 공동제작하거나 교환구매하는 프로그램을 외주비율로 인정해준다면, 지역방송사의 성장에 큰 도움이 될 것입니다. 방송법이 지역방송을 보호할 수 있도록 방통위의 규정을 변경해주시기 바랍니다.

8. [주]문화방송 제출의견

성명 또는 단체명	(주)문화방송
주소	✂
연락처	✂
제출일	2019. 12. 16(월)

■ 주제 3 <방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안>에 대한 의견 제출

■ 개 요

- 방송과 미디어 관련 법제도 및 정책적 불비가 방송의 독립성과 공공성 확보, 건강한 재원구조 구축의 걸림돌이 되고 있으며, 작금의 미디어 위기를 불러 온 가장 큰 원인으로 작동하고 있다는 문제의식에 동의함.
- 미디어 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복을 위해 공영방송(PSB: Public Service Broadcasting) 중심의 공·민영 이원체계를 구축하고 관련 법제도를 정비하겠다는 정책의 기본적 틀과 방향성에 동의함.
- 단, 공·민영 이원체계는 공영방송이 민간 영역의 대척점에 이분법적으로 위치해 있는 구도가 아니라, 기간 미디어(core media)로서 민간상업방송을 포괄하는 전체 미디어 환경의 질적 제고 및 다양성 확대, 사회 문화 전체의 공적 가치를 견인하는 구도로 설계되어야 함.
- 그렇다면, 우리 사회에서 요구되는 방송 및 미디어 공공성, 추구해야 할 비전과 가치, 이를 수행하기 위해 필요한 공영방송과 공적 영역의 범주, 방송의 공공성과 건강한 미디어 생태계 구축에 장애물로 작동하고 있는 법제도적 불비는 각각 무엇인가? 이에 관한 정치한 검토와 분석, 성찰이 선행되어야 함. 또한 법제도적 개선을 위한 정책 설계 및 집행은 그 목적과 기준의 명확성, 일관성, 절차적 정당성과 합리성, 투명성 등이 충분히 담보되어야 함.
- 문화방송은 공법상 영조물 법인 방송문화진흥회가 최다출자자로 설립한 공영방송임. 국가기간방송인 한국방송공사와 함께 양대 공영방송을 구성

하는 주체이며 다른 방송사와 차별화되는 공적 책무와 사회적 역할을 수행해 왔음. 이러한 역사성과 사회적 맥락을 바탕으로 방송법 및 관련 법제도에서도 문화방송이 공영방송으로서 이행해야 할 공적책무를 별도 규정하고 있음. 헌법재판소 역시 판례를 통해 문화방송은 공영방송이라는 것을 확인하고 있음.

- <공영방송 - PSB - 민간영역>이라는 분류는 공영방송 및 PSB라는 용어와 개념 자체에 대한 인식과 해석, 적용상의 오류를 드러낸 것임. 더욱이 문화방송을 PSB 영역에 포함시킨 것은 우리 사회와 방송이 걸어 온 역사성, 시청자 시민의 기대와 사회적 필요, 현재 판례 등 법제도 상의 실체적 규정 등을 철저히 배제한 것임. “법제도적 문제로 인해 공영방송(KBS, EBS, MBC)이 어려움을 겪고 있다”(정책제안서 32쪽)고 언급한 방송통신위원회 및 정보통신정책연구원 스스로의 현실 진단과도 크게 상치됨.
- 이번 정책제안서는 공공성 축소 및 상업성 확대를 지향하는 것으로 해석될 만큼의 논리적 모순과 한계를 담고 있음. 절차적 정당성과 투명성, 책임성마저도 결여된 것으로 판단됨. 방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복을 뒷받침할 수 있는 제도적 토대 마련을 위해, 관련 정책 기조와 방향성, 구체적 방안 등에 관한 소관 부처의 책임 있는 설명과 함께 범사회적 논의가 시작되어야 함을 강력히 요청하는 바임.

■ 의견

1. 미디어 위기의 원인으로 지적되고 있는 현행 제도적 불비의 내용을 그대로 차용함으로써 제도 개선의 목적과 정책 방향성을 모호하게 만들고 있음

기존 방송법과 관련 제도적 틀은 작금의 미디어가 직면한 각종 위기를 초래한 원인 중 하나로 지적받고 있음. 이번 정책 제안서는 이를 성찰하고 개선하기 위한 법제도적 개편을 목적으로 하고 있음. 그럼에도 불구하고, 개선되어야 마땅한 기존의 틀을 모호한 방식으로 차용함으로써 공영방송과 공적 영역의 정의 및 범주를 더욱 모호하게 만들어 불필요한 오해와 혼란, 소모적 논쟁을 야기하고 있음. 특히, 공영방송과 PSB의 분류 기준 및 방식이 자의적이고 편의주의적일 뿐 아니라, 현재의 제도적 불비에서 기인하는 한계와 모순을 더욱 확장시키고 이를 다시 법제도적으로 고착화시키는 결과를 초래할 것으로 우려됨.

- 정책제안서(42쪽)에서 영국 BBC를 사례로 제시하며 <영조물로서의 공영방송>과 <자기규율성 관점에서의 공공서비스방송(PSB)>을 구분하여 제시하였음. 그러나 영국의 BBC나 일본의 NHK 등 해외 공영방송은 모두 PSB, 즉 “Public Service Broadcasting”에 해당함. PSB라는 용어와 개념을 번역하여 국내에 도입한 것이 공영(公營)방송임. 공공서비스와 공익을 추구하기 위해 국영(國營)이나 민영(民營)과 차별화되는 소유·경영 형태를 채택한 제도적·역사적 산물이며, KBS, MBC, EBS를 지칭하는 용어이자 개념으로 사용되고 있음.
- 그러나 현행 통합방송법(2000)에서는 공영방송의 정의와 범주, 공적책무 등에 관해 구체적이고 명시적인 규정을 담지 못하였음. 이러한 한계를 수정 보완하기 위하여 방송법 개정안이 다수 발의된 바 있음. 대표적으로 2019년 김성수 의원이 대표 발의한 <방송법 전부개정법률안>에서는 KBS, MBC, EBS 등을 공영방송사로 규정하였음.

● 참고

방송법 전부개정법률안 (2019.1.11. 김성수 의원 대표발의, 의안번호 2021707)

제2조 (용어의 정의)

12. “공영방송사”란 「한국방송공사법」에 따른 한국방송공사, 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사, 「방송문화진흥회법」에 따른 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자를 말한다.

- 상기 <방송법 전부개정법률안>의 공영방송 범주 설정은 우리 사회의 역사성과 사회적 맥락, 관련 법제도 및 정책 현실, 시청자 시민의 일반적 인식과 태도 등을 종합적으로 고려한 것으로 평가할 수 있음. 정책제안서(32쪽)에서도 “공영방송(KBS, EBS, MBC)이 상대적으로 많은 부담을 갖고 공공성 확보를 위해 노력해 왔으나 방송법과 제도의 문제로 인해 어려움에 처해 있다”고 진단하였음. 그럼에도 불구하고 공영방송과 PSB 영역을 별도로 분류하여 설정하고 문화방송을 공영방송이 아닌 PSB 영역에 포함시킨 이유와 목적, 구체적인 맥락 등을 이해하기 어려움.

2. 공적 영역과 미디어 공공성의 축소, 민간 영역과 상업성의 확대로 귀결될 것이 우려됨

공영방송 및 공적 영역에서 추구해야 할 공공성과 비전, 가치는 무엇인지에 관한 성찰적이고 심도 있는 논의가 결여된 상태에서 공적 영역과 민간 영역

각각의 비전과 추구가치가 파편적이고 나열적으로 제시되었음. 이로 말미암아 공공성, 비전과 가치를 구성하는 구체적 내용의 설정과 구현 과정에서 혼란과 모순을 발생시켜 작금의 미디어 위기 극복과 건강한 미디어 생태계 구축이라는 궁극의 정책 목표 달성에 부정적으로 작용할 여지가 큼.

- 민간 영역의 기하급수적 확장이 예상되는 미디어 현실에서 공공성과 공적 가치들이 축소되고 이윤 추구를 위한 상업적 경쟁만이 확대될 것이라는 우려가 높아지고 있음. 따라서 제도 개선을 위한 정책 방향성은 공적 영역에서 추구하고 구현해야 할 공공성과 공적 가치의 확장을 지향하는 것이어야 하며, 이러한 현실 인식과 진단을 바탕으로 공영방송의 범주 및 구체적 역할이 설정되어야 함.
- 정책제안서(39쪽)에서는 공적 영역을 “공적 가치 강화, 시장에서 제공될 수 없는 서비스 및 콘텐츠 제공”을 위한 영역으로 규정하고 있음. “공적가치”의 경우, 공적 영역과 민간 영역에서 각각 추구해야 할 비전과 가치, 정책을 이분법적으로 분류하여 제시하고 있으나(정책제안서 31쪽), 매우 모호하고 자의적임. 이들 비전과 추구가치를 이분법적으로 나눌 수 있는 것인지, 민간 영역은 공공성이나 다양성이라는 비전과 가치에서 자유로울 수 있는 것인지, 공적 영역은 창의성이나 혁신성, 글로벌 경쟁력에서 자유로울 수 있는 것인지도 의문임. 시청자 권익 강화 방안(정책제안서 40~41쪽), 지역성 구현 기반 확대(정책제안서 43쪽), 방송의 보편적 서비스 구현 및 네트워크 효율화(정책제안서 44쪽) 등 역시 공적 영역과 민간 영역에서 추구해야 할 공공성 및 비전과 가치로서 함께 논의되어야 마땅함.
- “시장에서 제공될 수 없는 서비스 및 콘텐츠”는 구체적으로 무엇을 지칭하는 지도 모호함. 정책제안서(13쪽)에서 정책 대응의 해외사례로 제시한 영국의 BBC, 일본의 NHK가 각각의 사회에서 부여받은 기대와 역할은 시사 보도 장르 뿐 아니라, 드라마나 예능 등 “시장에서도 제공될 수 있는 서비스 및 콘텐츠” 속에서 공공성과 공적 가치를 구현하는 것에 있음. 일상적이고 보편적이며 지속가능한 핵심적 공론장(the Core Public Sphere)으로서 전체 미디어 환경의 질적 제고와 다양성 확대는 물론, 건강한 사회와 문화와 소통과 공감을 견인해 가는 기간 미디어로서의 정체성에서 기인함. 이를 위해 BBC나 NHK 등 해외 공영방송은 공공서비스

미디어(Public Service Media)로의 진화 발전을 적극적으로 도모하고 있음.

- “시장에서 제공될 수 없는 서비스 및 콘텐츠 제공”이라는 역할은 BBC나 NHK가 아니라, 미국의 공영방송 PBS(Public Broadcasting Service)의 사회적 위상 및 역할과 유사함. 공영방송 PBS는 민간상업방송 중심의 미국 미디어 환경에서 다큐멘터리나 교육 프로그램 등 틈새콘텐츠를 제공하고 있음. 사회적 존재감과 영향력이 매우 미약한 주변적 위치에 머물러 있다는 평가와 함께, 세계의 공영방송 모델 중 “축소지향형”으로 분류됨.

● 참고

축소지향형 모델 (계몽민주주의 모델) : 미국 PBS

- 시장에서 제공될 수 없는 콘텐츠 제공. 교육적 미디어라는 차별성 지향. 전체 방송 시장에서 틈새 서비스를 제공하는 역할 수행. 저조한 시청점유율과 주변적 위치. 전체 사회와 문화, 다른 미디어에 미치는 영향이 미미. 주요 재원은 정부교부금·기업이나 단체 후원금·개인 기부금 등

이상주의형 모델 (공공서비스 모델) : 영국 BBC, 일본 NHK, 독일 ARD/ZDF 등

- 공공성 개념의 본질을 강조. 전체 미디어 환경과 문화를 견인해 가는 기간 미디어이자 핵심적 공론장의 역할. 국가적·사회적·문화적 정체성과 가치 중시. 보편적 서비스와 다양성 구현 등에 기여. 국가와 사업자 본으로부터 독립. 주요 재원은 수신료·광고수입 등

- 영국의 BBC와 일본의 NHK를 공영방송 모델로 제시하고 공공성 강화를 지향하면서 미국의 PBS와 유사해 보이는 정책 방안을 제시하는 것은 어불성설임. 더욱이 영국의 경우 BBC 뿐만 아니라 광고 재원을 기반으로 하는 공영방송 채널4가 존재함. NHK는 일본 유일의 공영방송이라는 독점적 지위와 수신료 단일 재원 방식에서 기인하는 매너리즘이 조직의 비대화, 비판정신의 결여, 저널리즘의 질적 하락 등으로 이어지고 있다는 비판이 계속되고 있음.
- 우리 사회와 미디어 환경의 역사성, “보편적 서비스와 지역성”, “사회적 통합과 다원성” 등의 가치 구현이 동시에 요구되는 사회적 맥락 등을 고려했을 때, 독일의 공영방송제도에서 보다 유용한 정책적 시사점과 제도적 실천 방안을 발견할 수 있을 것으로 판단됨. 독일에서는 ARD와 ZDF가 각각 제1 공영방송과 제2 공영방송으로서 차별화된 역할을 수행하면서 기간 미디어로서의 공적 책무를 함께 수행하고 있음.

3. 우리 사회와 방송의 역사성, 사회적 맥락, 법제도적 실체, 문화방송 종사자가 견지해 온 소명의식과 오랜 노력이 철저히 배제되었음

공영방송의 정의와 범주 설정 과정에서 “목적과 기능”, “소유구조”, “재원형태” 등의 핵심 요소와 기준들을 모호하게 혼용하고 있음. 특히, KBS와 EBS를 “영조물”로서의 공영방송으로 설정하였음. 문화방송은 공법상 영조물인 법인이 최다 출자자로 설립한 법적 실체임에도 불구하고, 공영방송이 아닌 PSB로 분류되었음(정책제안서 42쪽). 그렇다면, 정책제안서의 공영방송 분류는 “수신료 재원 = 공영방송”이라는 등식에서 출발한 것으로 판단됨.

- 수신료는 공영방송을 구성하는 필요조건이 아니라 충분조건이며, 공영방송 재원 구조를 구성하는 다양한 선택지 중의 하나일 뿐임. 해외 유수의 공영방송들이 채택하고 있는 재원 형태는 수신료 이외에도 광고·협찬, 세금, 후원금, 기타 공적자금 등 매우 다양함. 각각의 사회적 맥락과 현실적 상황 속에서 가장 적합한 재원 구조의 형식과 내용을 결정해 온 것임.
- 공영방송은 다양한 원칙과 기준, 요소들로 구성되는 복합체임. 따라서 공영방송의 범주는 규범적 사회적 현실적 맥락에 대한 단계적 검토를 거쳐 설정되어야 함. 첫째, 궁극적으로 추구하는 목적과 기능은 무엇인가? 둘째, 그 목적 달성을 위해 바람직한 소유구조는 무엇인가? 셋째, 목적 달성과 소유구조 유지를 위해 사회적·현실적으로 가능한 재원은 무엇인가?
- 문화방송은 공공서비스와 공익, 공공성 추구를 “목적·기능”으로 하며, 공법상 영조물인 법인 방송문화진흥회가 최다 출자자로서 설립한 “공영”이라는 소유구조 하에서, 수신료 수입이나 기타 공적지원 없이 광고 등의 상업적 수입을 “재원”으로 해 온 공영방송에 해당됨.
- 방송법, 방송법 시행령, 기타 관련 법률과 고시, 공직선거법, 정당법 등에서도 문화방송을 한국방송공사 및 한국교육방송공사 등과 함께 별도 규정하고 있으며, 국가기간방송이자 대표 공영방송인 한국방송공사와 함께 “양대 공영방송”으로서의 공적 책무를 수행해 왔음. 이에 따라, 헌재 판결(2013, 2015)에서도 “문화방송은 공영방송”임을 명확히 확인하고 있음. ([첨부: 문화방송의 정체성 및 책무 규정] 참조)

● 참고

방송광고판매대행 등에 관한 법률 제5조 제2항 위헌확인 [2012헌마271, 2013. 9. 26., 전원재판부]

- 방송문화진흥회가 최다출자자인 청구인과 같은 공영방송사는 그 존립근거나 운영주체의 특성상 상대적으로 더 높은 수준의 공공성을 요구받는 것이 당연

방송법 제8조 제8항 위헌소원 [2012헌바358, 2015. 4. 30., 전원재판부]

- 문화방송은 상법에 의해 설립된 주식회사로 정부의 재정지원 없이 운영에 필요한 대부분의 재원을 광고 수익으로 조달하고 있다는 점에서 상업방송의 외양을 가지고 있지만, 자본의 소유구조면에서 볼 때 공법상 영조물법인인 방송문화진흥회가 70%를, 비영리 재단법인인 정수장학회가 30%를 투자한 방식에 의해 설립된 특수한 성격의 법인
 - 문화방송은 방송문화진흥회를 매개로 국가의 관리 감독을 받고 있는 공적기관의 성격
 - <공직선거법>, <정당법>에서도 공영방송으로서 특별한 권한과 책임을 부여
 - 지역문화방송은 문화방송의 공영방송으로서의 성격을 이어받고 있는 동시에, 지역뉴스와 일부 자체방송의 제작과 편성을 통해 해당 지역을 대표하는 지역중심 방송으로서 역할
- 정책제안서(42쪽)에서는 PSB 영역에 문화방송과 함께 정부·공공기관 운영 채널을 포함시키고 있음. 정부·공공기관 운영채널은 정부 정책에 근거하여 설립된 특수목적 방송으로서 세금이나 공적자금으로 운영되고 있는 채널(예: 아리랑TV, 국악방송, 국회방송 등)을 지칭함. 이들 채널의 목적과 기능, 소유 구조, 자원형태 등은 국영방송과 유사함. 위에서 살펴본 바와 같이, 문화방송의 역사성과 사회적 맥락, 방송법 및 현재 판례 등에서 규정하고 있는 공영방송으로서의 지위와 공적 책무, 소유 구조 등을 종합하여 고려했을 때, 문화방송과 정부·공공기관 운영채널은 명확히 차별화되어야 마땅함.
- 문화방송 종사자들은 정치적 독립성과 제작 자율성 침해라는 질곡을 겪었을 뿐 아니라, 현재는 사상초유의 경영 위기에 직면해 있음. 정책제안서(32쪽)에서도 언급한 바와 같이, 방송법과 관련 제도, 기타 정책적 불비로 말미암아 발생한 문제임. 그럼에도 불구하고 문화방송 종사자들은 공영방송으로서 사회적 신뢰를 회복하기 위해 노력하고 있음. 앞으로도 양대 공영방송을 구성하는 주체로서의 정체성과 사회적 소명에 걸맞은 역할 및 공적 책무를 변함없이 수행해 갈 것임. 이러한 관점에서 현행 법제도 및 정책적 불비로 인한 실체적 모순과 한계가 시급히 개선되어야 하며, 이번 정책제안서 역시 원점에서 재검토되어야 함.

첨부 : 문화방송의 정체성 및 책무 규정

1. 영조물로서의 문화방송 정체성

■ 방송문화진흥회법

- 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자 = 문화방송(MBC)
- 문화방송 설립 총자본금: 방송문화진흥회 70%, 정수장학회 30%

■ 문화방송 = 공영방송

- 목적·기능: 공공서비스(Public Service), 공익, 공공성, 보편적 서비스 등
- 소유: 공영(공법상 영조물 법인 방송문화진흥회)
- 재원: 광고 등 상업적 수익

2. 공영방송으로서 문화방송의 공적책무 별도 규정 사례 (일부 발췌)

■ 방송법

제69조 (방송프로그램의 편성등)

- 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 아니된다.

■ 방송법시행령

제57조 (국내제작 방송프로그램의 편성)

..... 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지상파방송사업자는 지상파텔레비전방송사업으로 허가받은 해당 텔레비전방송채널에서 연간 방송되는 전체 프로그램중 국내에서 제작된 애니메이션을 해당 채널의 전체 방송시간의 100분의 1 이상 신규로 편성하여야 한다.

1. 공사
2. 「방송문화진흥회법」에 의한 방송문화진흥회가 친대출자자인 지상파 방송사업자
3. 직전 3개 사업연도의 평균 매출액이 3천억원 이상인 지상파방송사업자

■ 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률

제12조 (위원회의 심의·의결 사항)

2. 한국방송공사의 이사 추천 및 감사 임명에 관한 사항
3. 방송문화진흥회의 이사 및 감사 임명에 관한 사항
4. 한국교육방송공사의 사장·이사 및 감사의 임명에 관한 사항

■ 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령

제13조 (고유식별정보의 처리)

2. 법 제12조제2호부터 제4호까지의 규정에 따른 한국방송공사의 이사 추천 및 감사 임명, 방송문화진흥회의 이사 및 감사 임명, 한국교육방송공사의 사장·이사 및 감사의 임명에 관한 사무

■ 방송통신위원회와 그 소속기관 직제

제6조 (방송정책국)

- ③ 방송정책기획과장은 다음 사항을 분장한다.
 1. 공영방송 정책 수립 및 시행
 2. 한국방송공사 수신료 정책 수립 및 시행
 3. 한국방송공사, 한국교육방송공사 및 방송문화진흥회 정관 인가, 예·결산 등 관리 감독

■ 방송광고판매대행 등에 관한 법률

제5조 (방송광고의 판매대행)

② 제1항 본문에도 불구하고 「방송법」에 따른 한국방송공사, 「방송문화진흥회법」에 따라 설립된 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자 및 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사는 제24조에 따른 한국방송광고진흥공사가 위탁하는 방송광고에 한정하여 방송광고를 할 수 있다.

제6조(광고판매대행자의 허가)

② 제24조에 따른 한국방송광고진흥공사는 제1항에 따른 허가를 받은 것으로 본다. 이 경우 제24조에 따른 한국방송광고진흥공사는 「방송문화진흥회법」에 따라 설립된 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자의 네트워크 지원방안을 방송통신위원회에 제출하고 승인을 받아야 한다.

■ 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시

제9조 (순수외주제작 방송프로그램의 편성)

1. 한국방송공사.
2. 「방송문화진흥회법」에 따른 방송문화진흥회가 최다출자자인 지상파 방송사업자 및 그 지상파방송사업자가 최다출자자인 지상파방송사업자.

■ 장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시

제6조 (필수지정사업자의 장애인방송 의무 편성비율 목표치)

1. 방송법 제69조의 한국방송공사(지역(중)국 제외) 및 특별법에 의한 방송사업자는 방송통신위원회가 인정하는 방송시간 중 폐쇄자막방송 100%, 화면해설방송 10%, 한국수어방송 5%에 해당하는 장애인방송물을 제작·편성하여야 한다.
2. 방송법 제69조의 방송문화진흥회가 출자한 방송사업자와 서울지역을 주 방송권역으로 하는 지상파방송사업자는 방송통신위원회가 인정하는 방송시간 중 폐쇄자막방송 100%, 화면해설방송 10%, 한국수어방송 5%에 해당하는 장애인방송물을 제작·편성하여야 한다.
3. 방송법 제69조의 한국방송공사 지역(중)국, 방송문화진흥회법에 의한 방

송문화진흥회가 **최디출자자**인 방송사업자와 계열회사 관계에 있는 **지상파 방송사업자** 및 서울이외의 지역을 주 방송권역으로 하는 지상파방송사업자는 방송통신위원회가 인정하는 방송시간 중 폐쇄자막방송 100%, 화면해설 방송 10%, 한국수어방송 5%에 해당하는 장애인방송물을 제작·편성하여야 한다.

■ **국정감사 및 조사에 관한 법률**

제7조 (감사의 대상)

4. 제1호부터 제3호까지 외의 지방행정기관, 지방자치단체, 「감사원법」에 따른 감사원의 감사대상기관. 이 경우 본회의가 특히 필요하다고 의결한 경우로 한정한다

【2019년도 국정감사 계획서】

3. 감사실시 대상기관

나. 본회의 승인 대상기관 (「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제7조제4호 해당기관)

구 분	기 관 명	비 고
제4호 해당기관	과학기술연합대학원대학교 과학기술인공제회 별정우체국연금관리단 한국과학기술단체총연합회 한국과학기술한림원	과학기술 정보통신부 관련기관
	방송통신심의위원회 한국방송공사 한국교육방송공사 방송문화진흥회	방송통신위원회 관련기관
소 계	9개	

과학기술정보방송통신위원회소관기관 (<http://science.na.go.kr/science/guide/info03.do>)

방송통신위원회 (8)	공기업 (1)	한국방송광고진흥공사
	준정부기관 (1)	시청자미디어재단
	유관기관 (5)	방송통신심의위원회 한국방송공사 한국교육방송공사 방송문화진흥회 (주)문화방송

■ 공직선거법

8조의7 (선거방송토론위원회)

② 각급선거방송토론위원회는 다음 각 호에 따라 구성하며, 위원의 임기는 제2호 후단의 경우를 제외하고는 3년으로 한다. 이 경우 위원정수에 관하여는 제8조의2제2항 후단을 준용한다.

1. 중앙선거관리위원회에 설치하는 **중앙선거방송토론위원회**(이하 "중앙선거방송토론위원회"라 한다) 및 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)선거관리위원회에 설치하는 **시·도선거방송토론위원회**(이하 "시·도선거방송토론위원회"라 한다)

국회에 교섭단체를 구성한 정당과 **공영방송사 (한국방송공사와 「방송문화진흥회법」에 따른 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자를 말한다. 이하 같다)가 추천하는 각 1명**, 방송통신심의위원회·학계·법조계·시민단체가 추천하는 사람 등 학식과 덕망이 있는 사람 중에서 중앙선거관리위원회 또는 시·도선거관리위원회가 각각 위촉하는 사람을 포함하여 중앙선거방송토론위원회는 11명 이내, 시·도선거방송토론위원회는 9명 이내의 위원

제82조의2 (선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)

⑩ **공영방송사는 그의 부담으로 대담·토론회를 텔레비전방송을 통하여**

"방송광고판매대행 등에 관한 법률 제5..."(헌재결정례, 2012헌마271)

중계방송하여야 하되, 대통령선거에 있어서 중앙선거방송토론위원회가 주관하는 대담·토론회는 오후 8시부터 당일 오후 11시까지의 사이에 중계방송하여야 한다.

제137조의2 (정강·정책의 방송연설의 제한)

④ 제1항의 규정에 의한 방송연설의 비용은 당해 정당이 부담하되, 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 **공영방송사를 이용하여 방송연설을 하는 때에는 각 공영방송사마다 텔레비전 및 라디오 방송별로 행하는 월 1회의 방송연설비용(제작비용을 제외한다)**은 당해 공영방송사가 이를 부담하여야 한다.

⑤ 제4항의 규정에 의하여 **공영방송사가 비용을 부담하는 방송연설을**하고자 하는 경우 그 방송연설의 일시·시간대 기타 필요한 사항은 당해 **공영방송사와 당해 정당이 협의하여 정한다.**

■ 정당법

제39조 (정책토론회)

② **공영방송사 (한국방송공사와 「방송문화진흥회법」에 의한 방송문화진흥회가 최다 출자자인 방송사업자를 말한다. 이하 이 조에서 같다)는 정책토론회를 당해 텔레비전방송을 통하여 중계방송하여야 하며, 그 비용은 공영방송사가 부담한다.**

3. 헌재 판례 : 문화방송 = 공영방송

■ **방송광고판매대행 등에 관한 법률 제5조 제2항 위헌확인** [2012헌마271, 2013. 9. 26., 전원재판부]

- **공영방송사의 경우 공영미디어법인 한국방송광고진흥공사만을 통해 방송광고 판매를 하도록 한 것은 미디어법 경쟁 체제에서 나타날 수 있는 방송의 상업화 등 부작용을 방지하고, 공영방송사에 대한 광고주나 특정인의 부당한 영향력 행사를 차단하여 방송의 공공성, 공정성, 다양성을 확보하기 위한 것으로, 방송문화진흥회가**

최다출자자인 청구인과 같은 공영방송사는 그 존립근거나 운영주체의 특성상 상대적으로 더 높은 수준의 공공성을 요구받는 것이 당연하다.

■ **방송법 제8조 제8항 위헌소원 [2012헌바358, 2015. 4. 30., 전원재판부]**

- 문화방송은 상법에 의해 설립된 주식회사로 **정부의 재정지원 없이 운영에 필요한 대부분의 재원을 광고수익으로 조달하고** 있다는 점에서 상업방송의 외양을 가지고 있지만, 자본의 소유구조면에서 볼 때 **공법상 영조물법인인 방송문화진흥회가 70%, 비영리 재단법인인 정수장학회가 30%를 투자한 방식에 의해 설립된 특수한 성격의 법인이다.**
- <방송문화진흥회법> 제1조, 제6조 제4항 및 제5항, 제7조, 제10조, 등에 따라서 **문화방송은 방송문화진흥회를 매개로 국가의 관리 감독을 받고 있는 공적기관의 성격을 지니고 있음**을 알 수 있다.
- <공직선거법> 제8조의7 제2항 제1호, 제82조의2 제10항, 제137조의2 제4항, <정당법> 제39조 제2항에서도 **공영방송으로서 특별한 권한과 책임**을 부여
- **지역문화방송**은 계열사 체제인 문화방송 네트워크를 통해 문화방송과 대내적·대외적으로 통일적인 시스템 하에서 기능하여 **문화방송의 공영방송으로서의 성격을 이어받고 있는 동시에, 지역뉴스와 일부 자체방송의 제작과 편성을 통해 해당 지역을 대표하는 지역중심 방송으로서의 역할**을 하고 있다.

9. 강현 제출의견

성명 또는 단체명	강현
주소	✕
연락처	✕
제출일	2019년 12월 18일

■ 주제 1 <미디어 환경변화 전망 및 중장기 정책방향성>에 대한 의견 제출

준키국 도입을 제안합니다.

KBS-MBC-SBS 네트워크의 효율성을 제고하기 위하여 '준키국'을 도입하는 것을 제안합니다. 예를들어, MBC의 경우 시니어급 (50대 이상) 기자의 부재로 인하여 사내에서 기사를 쓸 수 있는 기자가 적은 상태입니다. 이런 가운데 메인뉴스인 '뉴스데스크'의 경우에는 90분 가까운 편성으로 결국 기자 개개인의 업무가 가중되고 있습니다. 그래서 세종시를 중심으로 세종-대전-충남-충북의 지역방송을 합병하여 준키국으로 출범하는 것을 제안합니다.

세종-대전-충남과 충북의 갈등은 사실, 미디어에서 기인한 것이 큼니다. 이 지역의 동반 발전과 상생을 위하여 준 키국으로 통합할 것을 제안합니다. 이는 단순한 지역방송의 광역화가 아닌, 지상파 방송사들의 고질적 문제인 '시니어 기자'의 부재를 해결할 수 있습니다. 현장에 참여하는 기자들의 수 증가와 함께 세종시의 정부부처 등과 현장 거리가 가까우므로 시간적으로도 정보력으로도 더욱 유리할 수 있으며 출혈경쟁을 지양해야하는 지상파방송 특성상 기자들의 이동에 소요되는 유류비도 아낄 수 있을 것으로 보입니다.

다만, TJB(대전방송)와 CJB(청주방송)은 서로 다른 기업이므로 합병대신 방송 구역 광역화를 제안합니다. 대부분의 국민들은 최근 '공영방송 3개와 민영방송 1개'라는 인식을 가졌습니다. 언론으로써 정부와의 독립성이 떨어졌기 때문입니다. OBS는 투자가 적어서 시청자들에게 외면 받았고, 대체재로써 부각 받지 못한 채 기형적인 편성만 이어졌습니다. 세종시에 '준키국'이 도입된다면 TJB와 CJB를 합병하는 것이 아닌 각 채널의 방송 권역만 광역화하여 둘 중 한 채널을 제2민방 네트워크를 만들어 옮기는 것을 제안합니다. (제2민방 네트워크는 별도로 첨부한 MBN-OBS 합병안처럼, 지금의 OBS 슬롯에 보다 경쟁력있는 채널이 론칭되면 현재처럼 20-34% 이상 자체편성을 하는 지역민방 네트워크를 만들자는 제안입니다. 다만, 전국적인 네트워크가 아닌 수도권과 세종-대전-충북-충남간 네트워크를 뜻합니다. 나머지 지역에는 역외 재송신 형태로 CATV로 송출되는 것을 제안합니다.)

■ 주제 3 <방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안>에 대한 의견 제출

국회방송을 MMS채널로 '지상파 송출'하는 것을 제안합니다.

2016년 필리버스터가 이슈가 되었을 때 국회방송의 시청률은 평균 0.01%에서 0.10%로 약 10배 뛰었다고 합니다. (중앙일보 : <https://news.joins.com/article/19665426>)

현재 보도기능은 대부분 행정부분을 중심으로 하고 있으며, 자신의 지역구 국회의원의 얼굴과 이름도 모르는 국민들이 대다수입니다. 그래서 정치에 조금이라도 더 관심을 가질 수 있도록 공공채널인 국회방송을 KBS의 MMS 채널로 도입하는 것을 제안합니다. 시청할 수 있는 방법이 다양해진다면 분명, 국민들도 관심으로 호응을 보일 것입니다.

이어 영국의 BBC Parliament를 참조하여 가칭 KBS 3TV로 바꾸는 안도 제안합니다. 현재 국회방송의 경우 의사중계 일정 외에는 EBS나 외주 채널의 다큐멘터리를 재방송 해주는데, KBS의 네트워크를 통해서 지역 의회의 중계나 하이라이트를 송출하는 것도 지역성에 기여할 수 있다고 생각합니다. (일부 지역 자체방송을 뜻하는 것이 아니라 전국 단일채널을 기준으로 작성했습니다.)

첫째, 국회방송을 MMS 지상파 채널로 전환하는 것을 제안합니다.

둘째, KBS가 국회방송을 운영하는 것을 제안합니다.

■ 기타 의견

수신료를 4,500원으로 인상할 것을 제안합니다.

PPT에서 수신료 현실화에 관한 의견은 하나도 없어서 아쉬웠습니다.

몇 년 전, 국민들에게 이슈가 되었던 담뱃값 인상을 기억하실 겁니다.

현재 수신료는 1981년 이후 한 차례도 인상하지 않았는데, 2500원은 다른 선진국에 비하여 매우 낮은 요금입니다. 인상전의 담뱃값과 비슷한 것입니다.

그러나, 인상 전후 반발에 비하여 담뱃값은 현재 4500원에 정착했습니다.

담뱃값 역시 몇 년 전만해도 2500원이었는데 말이죠. 담뱃값은 국제 협약에 따라 인상을 한 뒤에는 사실상 인하할 수도 없습니다.

수신료와 담뱃값을 연동하게 되면, 공영방송인 KBS가 사실상 담뱃값 인상에 대하여 비교적 중립적인 스탠스를 취할 수 있게 할 것입니다. 인상에 찬성한다면, 수신료 인상으로 이어지니 국민들이 반발할 테고 한국방송공사의 수입이 직결된 문제이니 쉬이 반대할 수 없을 것이라고 생각합니다.

이 뿐만이 아닙니다. 한국교육방송공사는 최근 '보니하니'와 같은 프로그램에서 영리를 추구하면서 기형적인 방송 형태를 만들었고, 수신료가 부족해 공교육기관이 교재를 팔아서 돈을 버는 일까지 생겼습니다. 사실상 공교육기관이 시장경제에 매달리고 있는 셈입니다. 이는 분명히 문제가 있습니다.

첫째, 수신료 현실화에 대하여 논의할 필요가 있습니다.

둘째, 수신료와 담뱃값을 연동형으로 하는 것에 대해 논의할 필요가 있습니다.

셋째, 한국방송공사와 한국교육방송공사, 그리고 한국전력의 수신료 배분 비율을 변경할 필요가 있습니다.

10. KBS 제출의견

성명(또는 소속단체)	한국방송공사
주소	✕
연락처	✕
제출일	2019.12.31.

■ 주제 1 (<미디어 환경변화 전망 및 중장기 정책방향성>)에 대한 의견 제출

▣ “정책평가 방법” 에 관한 의견

1. 방통위 ‘설립 목적’ 과 ‘운영원칙’ 에 따른 성과 및 구체적인 평가지표의 부재

- 미디어 환경변화 전망 및 중장기 정책방향성에 대해 정리한 주제 1은 전반적인 방송통신 정책에 대한 그간의 성과와 문제점 및 환경변화의 주요 동인을 토대로 제도 개선의 목표를 설정하는데 주안점을 두고 있음.
- 우선 정책평가에 있어 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 상 방송통신위원회의 ‘설립 목적’ 과 ‘운영원칙’ 에 따른 성과 및 구체적인 평가지표가 부재함(※이번 중장기 방송제도 개선의 주관부처인 방송통신위원회와 관련, 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 은 제1조를 통해 방송통신위원회의 설립 목적을 1) 방송통신 융합환경에 대한 능동적 대응, 2) 방송의 자유와 공공성 및 공익성 향상, 3) 방송통신위원회의 독립적 운영을 통한 국민의 권익 보호 및 공공복리 증진으로 규정하고 있으며, 또한 동법 제2조는 1) 방송통신 이용자의 복지 및 보편적 서비스의 실현에 대한 노력, 2) 공정경쟁환경 조성 노력, 3) 방송통신 사업이 공공의 이익에 부합될 수 있는 대책마련을 그 운영원칙으로 삼고 있음).

- 즉, 지난 기간 동안 방송통신 융합환경에 대해 어떠한 대응이 있었고, 방송의 자유뿐만 아니라 공공성 및 공익성을 어떠한 지표를 통해 유지했으며, 방송통신의 이용요금 변화나 불만의 연간 변화와 같은 구체적인 국민의 권익보호의 내용이 부재함.
- 환경변화에 대한 진단(정책제안서 제8면)에서도 주요 현상의 영역별 나열일 뿐 국내 미디어정책에 위협이나 새로운 질서에 영향을 미치는 요인의 우선순위나 정책 대응의 시급한 변화 등이 고려되지 못함.
- 해외 주요국의 정책적 대응 측면에서(정책제안서 제13면) 오픈마켓의 공영방송에 대한 정책검토 내용 등을 일반적인 용어인 ‘방송사 성장지원’ 으로 기술함으로써 정확한 의미기술에 아쉬움이 있음.

2. 정책목표와 이행과제를 분명히 할 필요

- 법률상 이미 존재하는 목적과 구체적인 정책목표는 구분될 필요가 있으며, 제도개선의 이행과제(remits)가 보다 분명해질 필요가 있음.
- 공적영역과 민간영역 간 가치 재정립에 앞서 국내 미디어 산업 전반의 공적영역의 규모와 민간영역의 규모의 비교 등 달라진 산업 환경, 글로벌 미디어에 대한 제도대응 등을 재정립하기 위한 목표와 이행과제가 무엇인지 보다 명확해 진다면 실효적인 규제체계 개편이 보다 용이해질 것으로 판단됨.

■ 주제 2 (<OTT 정책방향 및 미래지향적 규제체계 정비방안>)에 대한 의견 제출

■ <글로벌 융합환경에서 OTT 규제방안> 에 관한 의견 (정책제안서 제25~26면)

- OTT에 대한 용어가 명확한 기준 없이 사용되고 있으며, 향후 법률화되기 위한 기초체계인 미래지향적인 방송통신서비스 분류체계에 있어 유사하게 혼재되어 있음.
- 인터넷을 통해 다양하게 전송되는 실시간채널을 굳이 실시간 OTT라고 구분할 필요가 있는지 의문이며, 구체적으로 넷플릭스, 아마존 프라임 등과 유튜브 등이 시청각 미디어 플랫폼으로 동등하게 분류하는 것이 적절한지 불명확함.

■ <미래형 방송서비스 활성화를 위한 개선방안> 에 관한 의견 (정책제안서 제28면)

- 방송통신발전기금 징수 및 운용의 문제 관련
 - 부과대상을 확대함으로써 다양한 사업자가 참여하는 진흥기금을 조성한다는 방향성은 바람직하다고 보이며, 그 동안 방송통신 생태계에서의 영향력에도 불구하고 기금 부과대상에서 제외되어 있었던 포털, MPP등에 대한 부과를 적극적으로 고려해야 할 때임.
 - 기금과 관련하여 방발기금과 정진기금 통합 논의가 있는 바, 통합과정에서 자칫 방송 분야에 대한 지원이 축소되지 않도록 예방책을 마련할 필요가 있음.

■ 주제 3 (<방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안>)에 대한 의견 제출

▣ <공·민영방송 체계 개편 방안(안)>에 관한 의견 (정책제안서 제31면)

※ (전제) 정책제안서의 내용이 그간 방통위가 운영해 온 <방송제도개선 연구반>의 최종 보고서가 아니라, 단지 해당 간사들이 발제한 내용에 의거할 수밖에 없으므로, 명확하고 세부적인 의견을 제시하기는 어려움. 다만 배포된 자료를 바탕으로 추정 또는 판단에 근거하여 다음과 같은 문제를 제기함.

1. 지상파(공영방송) 위기에 대한 진단과 대응방안의 괴리감 - 대응방안의 합목적성에 대한 의문

- 정책제안서 주요 내용으로 볼 때, 우선 방송 산업 시장이 지난 10여 년간 7.7% 성장한 가운데(제안서 제3면) 첫째, 방송광고비 성장이 한계에 직면했고(정책제안서 제4면), 둘째, 최근 3년간 지상파 광고시장 성장률이 -10.4%에 이르며(정책제안서 제4면), 셋째, 그 결과 지상파의 매출액 점유율이 낮아지고(정책제안서 제4면), 나아가 지상파 방송사의 제작인력의 유출은 물론(정책제안서 제5면), 시청점유율의 급격한 하락을 보이고 있음(정책제안서 제6면). 결국 지상파의 미래는 매우 어둡고 불투명하며, 절체절명의 위기라는 진단임.
- 하지만 이러한 진단에 대한 처방은 애초에 정책제안서가 진단하고 있는 문제를 제대로 해결할 수 있을지에 대한 의문이 있으며, 나아가 처방이 가지는 합리성과 합목적성에 대한 의문이 제기되고 있음. (아래 2.~4.에서 상술)

2. 공적 영역(공영방송과 공공서비스방송)의 경우 공적책무를 명확히 하고 평가를 강화하겠다는 처방에 대해 (정책제안서 제31면)

- 공적 영역에 투입될 방송재원의 확보 방안을 명확하게 제시하지 않은 채, 오히려 규제를 강화하는 것은 자칫 현재의 공적 영역에 속한 방송의 위기를 보다 확대할 가능성이 있다는 점에서 적절하지 않은 방안임.

- 또한 민간의 영역에서는 보다 자율성을 확대하여 글로벌 경쟁력을 제고할 수 있도록 하는 조치를 취하면서도 굳이 공적 영역에는 기존의 규제를 강화하는 방안을 제시하고 있는 점이 모순적임.
- 따라서 공적 재원의 확보방안이 우선적으로 해결해야 할 과제이며 이후, 공적 책무에 대한 강화가 이루어져야 하는 것임.

3. 공적 책무를 ‘협약’ 형태로 구체화하여 수신료를 포함한 공영방송 자원 대책과 결합한다는 구상에 대해 (정책제안서 제36면)

- 공영방송의 자율성과 정치적 독립은 거버넌스의 문제이기도 하지만 궁극적으로 재원의 문제라 볼 수 있음. 재원의 문제가 자율적이고 독립적이지 않은 한 결코 공영방송이 자율적이고 독립적일 수 없기 때문임.
- 공적 책무를 협약으로 하여 구속력을 강화하고, 이를 수신료를 포함한 공영방송의 자원과 결부시킨다는 점은 강화된 규제의 이행결과를 재원의 문제에 종속시킬 수밖에 없다는 점에서 공영방송의 자율성과 독립성이 보장되기 매우 어려운 구조로 전환되는 것을 의미함.
- 따라서 규제의 구속력과 재원을 결부시키는 것은 매우 위험한 발상임.
- 또한 “공영방송사가 ‘공적책무 이행실적 및 사업계획서’ 를 정부에 보고하고 이를 별도의 ‘공영방송평가위원회’ 에서 평가” 하도록 하는 경우 공영방송 이사회 기능과 충돌할 우려가 있음.

4 공영방송 이사회의 원충지대 구성방법의 실효성에 대한 의문과 공영방송의 공적 재원의 확보방안에 대해 (정책제안서 제33면)

- 현행 공영방송 이사회 구성의 핵심적인 문제는 “정치적 후견주의” 임. 이는 오랜 경험에서 나오는 결과가 그러하고 동시에 강력한 정당정치가 행해지는 한국사회에서는 당연히 그럴 수밖에 없는 결과일 것임.

- 그동안 공영방송의 자율성과 독립성을 위해 구성된 이사회가 결코 자율적이고 독립적으로 운용되지 못한 이유는 바로 정당정치의 후견주의가 이사회 구성과 운영에 간여해 왔기 때문임.
- 정치적 후견주의를 벗어나는 방법은 공영방송 내부의 전문성을 높여 내적 저항력을 배양시키는 방법도 있겠지만 무엇보다도 구성과 운영에 있어서 정당의 영향을 최소화할 수 있는 제도를 고안하는 것임.
- 그러기 위해서 정당이 직·간접적으로 추천권을 갖는 현행의 제도는 변경될 필요가 있음. 즉 정당이 직접 대상자를 공모하거나 추천하는 형식에서 벗어나, 추천할 수 있는 단체나 대상, 그리고 그 구성을 법률적으로 규정하는 것이 필요함.
- 이러한 점에서 독일의 평의회 구성에 대한 부분은 참조할 만함. 비록 독일과 한국 사회의 각 사회단체가 갖는 성숙도의 차이가 있다는 지적이 있긴 하지만 그럼에도 불구하고 법률적으로 각 사회단체들이 공영방송 이사회를 구성하고 운영하는 것이 현재에나, 그리고 미래를 위해서도 필요할 것으로 보임.

■ <방송재원의 위상정립 및 다각화> 에 관한 의견 (정책제안서 제42면)

1. 공·민영체제 개편에 기반한 TV 수신료 등 관련 자원 개선에 관해

○ 공적 자원 확보의 원천적 불가능성

- 공적 자원 확보를 위한 TV 수신료 개선은 불가능한 목표로 판단됨. 그것은 현행 법률상 수신료의 국회 승인은 구조적으로 불가능하며, 실제로도 현행 법률상 승인받은 역사가 없기 때문임.
- 현행 「방송법」 제65조는 수신료를 KBS 이사회가 심의·의결하고 국회의 승인을 얻어 확정하는 것으로 규정하고 있음. 이는 헌법재판소가 이전 법률

(「한국방송공사법」)에 대해 “한국방송공사가 독자적 행정주체이고 수신료는 특별부담금으로서 국민의 재산권에 대한 제한을 가하는 행정작용이므로, 수신료 금액은 입법자가 결정하여야 할 사항임에도 국회의 결정 내지 관여를 배제한 것은 법률유보원칙에 어긋난다”는 취지로 헌법불합치 결정(헌법재판소 1999. 5. 27 자 98헌바70 결정)을 했기 때문임.

- 이에 따라 2000년에 제정된 통합방송법에는 국회의 승인을 얻어야 한다는 내용으로 수정, 제정된 바 있음. 이러한 변경은 결국 수신료의 결정이 매우 어렵거나 불가능한 것으로 되고만 결과를 초래하였음. 수신료의 결정 주체가 KBS 또는 KBS 이사회로 규정되어 있으나 수신료를 결정하기 위한 어떠한 정치적 행위도 할 수 없는 주체인 반면, 수신료를 승인하는 국회는 그것을 정치적 이익을 도모할 수 있는 과정으로 쟁점화 할 수 있기 때문에 결국 국회의 승인은 수신료의 정치화, 또는 KBS를 통제하려는 수단으로 활용할 수 있기 때문임. 이는 세 번의 수신료 인상 시도, 즉 2007년, 2011년, 2013년의 수신료 인상과정에서 확인할 수 있으며, 결국 세 번 모두 국회의 임기만료로 자동폐기 되고만 결과로 귀결된 것임.
- 따라서 수신료 결정과정을 구체화하거나 실효성 있게 변경하지 않는 한, 수신료 인상을 통한 공적 자원 확보는 불가능한 목표일 수밖에 없음.

○ ‘공적 자원’ 과 ‘상업적 자원’ 구분

- 방송의 공공성은 방송의 내용적 공공성과 더불어 산업 내 공적자원 규모가 공공성의 주요 척도가 됨. 공영방송사의 공적재원과 상업재원간의 비교가 아닌 국내 미디어산업전반의 공적자원 규모 대비 상업재원 규모간의 비교를 통해 미디어 산업이 얼마나 상업화 되고 있는지를 제시할 필요가 있으며, 이를 토대로 방송재원의 위상을 구체적으로 목표화 할 필요가 있음.
- 또한 공적자원(TV수신료, 기금 등)과 상업적 재원을 구분함에 있어 ‘상업적 활동’의 정의와 범위에 대해 신중한 접근이 필요할 것임.

2. TV수신료 부과대상 기기의 명확화 필요 (TV수상기 ⇨ TV수신기기) ※ 방송환경변화 반영 절실

○ 필요성 : 텔레비전방송 수신료제도가 도입된 1963년 당시에는 고전적인 형태의 텔레비전수상기 이외에는 텔레비전방송을 수신하여 시청할 수 있는 기기가 없었음. 그러나 지금은 PC를 기반으로 한 인터넷기술 발달 등으로 다양한 형태의 수신기기를 통해 텔레비전 방송프로그램 시청이 가능해졌고 이를 반영하는 것이 세계적인 추세임.

그런데 한국의 방송관계법령에서는 이러한 수신기기 다양성의 방송환경변화를 반영 개편하지 않고 있어, 수신료 부과대상 수상기 여부에 대한 소모적인 논란과 민원 등 국민 불편과 행정낭비가 심화되고 있음

○ 외국사례 (TV수신료부과 대상 기기, 현실화 반영)

- 영국 : 실시간 방송을 보거나 저장할 수 있는 모든 장치
- 일본 : NHK의 방송을 수신할 수 있는 모든 수신 설비
- 프랑스 : 텔레비전 수상기 또는 텔레비전 방송을 수신할 수 있는 기기

○ 관련 경과

- 2018.2. 방송법 일부개정법률안 (민경욱의원 대표발의)

“텔레비전수상기”란 단독으로 또는 다른 장치와 결합하여 텔레비전 방송프로그램을 수신할 수 있는 기기를 말한다. (단, 휴대폰 등 휴대용 수상기는 TV수신료 부과대상 제외)

- 2019.1. 한국방송공사법안 (김성수의원 대표발의)

수신료납부대상은 텔레비전방송을 수신하기 위하여 텔레비전수상기 또는 텔레비전방송을 수신할 수 있는 수신기기로 한다.

○ 기대효과

- 관련 민원의 획기적 해소
- 법률 미비점 보완, 제도의 완성도 제고

3. TV수상기 등록 방법 개선 (당사자의 소지 신고 ⇨ 미소지 신고) ※ 비현실적 제도 개선 필요

○ 필요성 : 현행 방송법시행령은 수상기 소지·이전·폐기 여부를 당사자가 KBS에 신고하도록 규정하고 있고, 당사자 신고가 없는 한 KBS는 이를 알 수가 없기 때문에 수신료가 착오로 부과되는 문제가 발생하고 있음. 이는 수상기 소지자가 신고 없이 이사를 가고, 수상기가 없는 가구가 이사를 와서 수신료를 납부하게 됨으로써 민원이 발생되고 있는 것임

○ 민원관련 통계

- 2018년 기준 연간 민원건수 : 310,237건

* 이중 환불로 처리된 건수 : 32,190건

- 2018년 기준 연간 전입신고건수 : 4,728,323건 (TV수상기 이전신고가 거의 이루어지지 않고 있음)

○ 외국사례

- 프랑스 : TV 미보유시 주민세신고서를 이용해 신고

- 이탈리아 : TV 미보유시 매년 신고

- 스위스 : 면제대상 가구는 신청가구에 한해 적용

※ 참고 : 독일, 스위스는 TV수상기 소지여부와 상관없이 모든 가구 수신료 부과 징수

○ 기대효과

- 관련 민원의 획기적 해소

- 법률 미비점 보완, 제도의 완성도 제고

■ <방송의 보편적 서비스 구현 & 네트워크 효율화> 에 관한 의견 (정책제안서 제44면)

1. “지상파 방송의 무료보편적 서비스 의무는 주파수를 무료로 사용하는 것에 대한 반대 급부 “ 라는 주장에 대해

○ (개요) 다음을 인용함. “방송의 보편적 서비스 개념은 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 통신의 보편적 서비스와 거의 동일한 개념으로, 모든 사람들이 방송서비스에 접근할 수 있도록 보장하는 것이다. 즉, 방송사들의 전송전파가 전국의 모든 지역에 도달하도록 하고, 지리적으로는 난시청지역을 제거하는 일이 그것이다. 특히 TV 수상기를 보유하는 모든 국민에게서 준조세 성격의 수신료(license fee)를 징수하고 있는 공영방송사의 경우에는 이러한 의무가 확실하게 전제되어 있다. 둘째는 방송에 있어서 독특한 의무로써, 방송내용이 전 국민을 대상으로 보편적이어야 한다는 것이다. 이는 전국뉴스(national news), 시사프로그램, 전 국민의 관심사인 특정 스포츠 이벤트 등으로부터 그 누구도 소외당하지 않도록 하는 것이 방송에 있어서의 보편적 서비스의 한 축을 이루고 있음을 뜻한다.” <출처 : 2006. 방송위원회. “지상파다채널방송 영향분석 연구” >

○ (상황) 지상파 방송은 주파수 사용에 대해 전파료를 납부하기 때문에 주파수를 무료 사용한다는 주장은 과도한 측면이 있음.

○ (의견) 지상파 방송의 무료보편적 서비스에 대해 보다 정확한 상황 인식과 정책적인 인식 공유가 필요한 것으로 보임.

2. “지상파 네트워크 운영에 대한 결단이 필요한 시점을 언급하면서 ‘직접수신을 통한 접근 5% 미만. 90%이상이 유료방송서비스를 통해 접근’ 한다는 주장에 대해

- (개요) 지상파 방송의 직접수신율은 과거 케이블 방송의 역할 및 기여에 대한 근거자료로 생산된 것으로 지상파 방송의 무료 보편적 서비스 의무와 직접적인 관련이 있다고 보기 어려움. 이와는 별도로 수신환경 개선 관련 해외 사례 분석의 예에서도 볼 수 있듯이 일본과 영국의 수신환경 개선사례를 언급하면서 정부주도의 적극적인 수신환경 개선 정책을 권장하고 있음 <출처: 2012. 방송통신위원회. “지상파방송 직접수신환경개선 및 채널재배치방안연구” >
- (상황) 유료방송 가입가구의 지상파 수신현황은 유료방송에 가입하면서 여분의 TV 또는 PC 모니터/노트북/빌트인 TV를 이용해 지상파 방송을 수신하여 시청하고 있는 가구는 전체 조사 대상 가구 중 11.2%으로 보고 있으며 이는 유료방송을 통해서가 아닌 안테나/공시청 등을 통해 무료로 지상파방송을 시청하는 경우임. <출처 : 2018. 방송통신위원회. “2018년 방송매체 이용행태 조사” >
- (의견) 과거 조사<2010. 방송통신위원회. “제주특별자치도 지상파 디지털 TV방송 수신환경 실태 조사”>에서 유료 TV방송을 이용하는 이유로 “다양한 채널에서 다양한 프로그램을 시청하기 위해서” 로 언급된 것과 같이 이제 유료방송 선호는 이용자 선택의 문제이지 직접 수신환경의 불비 문제는 아님. 따라서 직접수신은 재난방송 등 국가비상방송 체제의 유지 관리에 필요한 개념으로 이해해야 하고 유료방송의 이용은 다양한 미디어에 대한 접근권을 보장하는 시청자 미디어 복지로 다뤄지는 인식 전환이 필요함.

■ 기타

- <시청자 권익 강화 방안(안)> 에 관한 의견 (정책제안서 제41면)
 - 시청자위원회 정상화의 토대는 민주적인 위원회 구성으로 엄밀히 볼 때, 방통위가 정하는 분야별 단체가 아닌 풀뿌리 민주주의 형태의 대표성이 제도화 될 필요가 있으며, 필요시 공영방송부터 적용하는 방안을 모색할 필요가 있음.
- <지역성 구현 기반 확대> 에 관한 의견 (정책제안서 제43면)
 - 중앙방송의 방송광고결합판매 방식에 대한 재검토를 한다는 부분에 대해서, 그동안 광고결합판매가 지역방송사 독립성을 저해하는 요인이자 지상파 광고 경쟁력 저하의 주요인으로서 반드시 폐지되어야 한다는 지적이 이어져온 만큼 바람직한 제도 개선을 기대함.

11. 미디어개혁 시민네트워크 제출의견

성명(또는 소속단체)	미디어개혁시민네트워크
주소	☞
연락처	☞
제출일	2019. 12. 31

■ 주제 1 (<미디어 환경변화 전망 및 중장기 정책방향성>)에 대한 의견 제출

○ 미디어 환경변화에 따른 정부 차원의 제도 개선 논의 돌입, 중장기 정책 방향성에 있어 '미디어공공성 회복 및 이용자 권익 강화'라는 제도 개선의 목표 설정은 바람직 함.

○ 위 목표 달성을 위한 제도 개선 논의를 위해서는 시장의 변화라는 현상에 대한 파악을 넘어 그간 정부의 정책 기조에 대한 보다 면밀한 평가와 성찰이 필요함. 따라서 종편과 신규플랫폼 서비스의 도입에 대해서 시청권 확대와 방송산업 성장이라는 외형적 지표로만 평가해서는 곤란함. 그보다는 새로운 서비스의 도입이라는 정책적 변화가 공공성과 이용자 권리 실현 측면에서 어떠한 기여를 했는지 평가해야 함.

○ 이와 같은 과정이 누락된다면, 제도 개선의 목표가 선언이나 수사에 그치고 논의 내용이 시장의 변화에 따른 규제의 다변화 또는 완화로 집중될 수 있음. 방송 규제 체계 재구조화에서 규제의 기본 틀을 공적 영역과 민간 영역으로 크게 나누고 공적 책무 수행을 위한 그간의 '교차보조' 시스템 폐지를 검토한 부분이 대표적 사례라 할 수 있음. 방송, 미디어라는 우리 사회의 '공공영역'에 어떠한 가치와 책무를 부여할 것인지, 그동안 약화된 부분, 보완해야 할 과제를 명확히 정리하지 않은 가운데 전통적인 소유형태를 중심으로 규제의 수월성만을 강조해 산업적 구획에 치우쳐있다는 인상을 지울 수 없음.

교차보조의 대상인 지역, 중소방송의 구조적 문제, 현실적 위기에 대한 논의 없이 정책 폐지를 검토한다는 것이 과연 공공성과 이용자 권익에 부합하는 일인지 점검해야 함.

○ 플랫폼/네트워크 사업자에 대한 규제 사회적 원칙도 재정비해야 함. 예컨대 유료방송·통신 시장은 레드오션이 아님. VOD(Video On Demand) 구매 증가 등 미디어이용행태 변화와 IoT(Internet of Things), AI(Artificial Intelligence), VR(Virtual Reality), 헬스케어 등 신규서비스와 디바이스, 다양한 스마트홈서비스를 통해 가입자당 매출(Average Revenue Per User)은 대폭 증가할 것으로 예상됨.

○ 플랫폼/네트워크사업자는 콘텐츠사업자와 이용자를 단순 중개하는 애그리게이터(aggregator) 역할을 넘어 미디어서비스의 최상위 주체로 성장하고 있음. 이용자 경험(UX)를 수집하고 이를 알고리즘(algorithm)으로 활용해 이용자의 체류시간과 매출을 획기적으로 늘리고 있음. 플랫폼 간의 경쟁 결과, 소수의 대형 플랫폼들이 미디어시장을 점유하고 있는 상황.

○ 플랫폼 간 인수합병, 새로운 플랫폼과 서비스가 등장하면서 플랫폼이 콘텐츠와 이용자에게 미치는 영향이 커짐. ‘플랫폼사업자 의무’ ‘이용자 권리 확보’ ‘콘텐츠 선순환’ 등을 원칙으로 방송통신 규제체계를 재구조화할 필요 있음.

○ 특히 한국의 경우, 통신자본이 유료방송플랫폼 점유율을 확대하기 위해 동시다발 인수합병을 추진 중. 유선+무선에 이어 방송+통신 융합과 독과점이 예상됨. 방송통신 관련 규제의 중장기 정책기조는 방송통신 독과점 사업자에 대한 사회적 규제 원칙을 기초로 설계되어야 함.

○ 플랫폼사업자들이 가입자를 거래하고 독과점을 시장을 구축하려 하지만 이용자, 지역시민, 노동자가 개입할 수 있는 방법은 사실상 전무함. 정부는 시청자의견서를 접수하고, 공청회를 개최하는 수준을 넘어 이용자, 지역시민, 노동자의 의견을 적극적으로 수렴하고 이를 심사에 반영해야 함. 심사기준과 (재)허가 조건에 대한 사회적 논의가 선행되어야 함.

○ 방송, 통신의 공공성과 공공재적 성격은 더욱 보호되고 강조되어야 함. 이는 단순히 소수의 통신자본이 시장을 독과점해서 막대한 영업이익을 챙기는 문제가 아님. 이용요금은 물론 개인정보가 독과점 사업자에게 집적되고, 공공재에 대한 통제권이 자본에 넘어가는 문제임. 이에 대한 공적 견제, 감독과 통제가 필요함.

○ 방송, 통신 산업의 유지·발전은 해당 산업이 우리 사회에 미치는 영향 때문에 중요하게 다뤄져야 함. 따라서 공공성, 즉 시민의 커뮤니케이션 권리 실현, 이를 위한 국가와 사업자, 시민의 역할과 책무를 재정립하기 위한 논의로부터 중장기 정책방향성을 수립해나가야 함. 기술 혁신 등 환경 변화는 논의를 위한 조건 일뿐 과잉결정 요소로 작용해서는 안 될 것. 규제는 기술혁신 속도를 앞서가거나 따라잡을 수 없음. 즉 시장의 변화에 걸 맞는 규제 체제의 정비도 중요하지만 그에 앞서 시민 중심, 시민의 커뮤니케이션 권리 지향이라는 규제의 철학과 가치를 재정립해 다가 올 변화에 능동적으로 대처하기 위한 사회적 합의를 도출하는 것이 중요함.

■ 주제 2 (〈OTT 정책방향 및 미래지향적 규제체계 정비방안〉)에 대한 의견 제출

○ OTT는 레거시 미디어와의 새로운 경쟁 사업으로 볼 수도 있으나 거대 방송사와 차별화된 시민의 커뮤니케이션 권리를 구현할 수 있는 매체라는 점이 간과될 수 없음. OTT를 통한 시민의 커뮤니케이션 권리는 아동 착취, 개인 정보 유출, 소수자 혐오 및 차별 등으로부터 보호받을 인권을 또한 전제로 해야 함. 이와 같은 커뮤니케이션 권리에 대한 인식이 없이 시장경쟁만을 염두에 둔 규제 체제의 도입은 사업자 간의 이해조정에 그칠 수밖에 없음. OTT의 시장경쟁은 사업자 이익보다 편향되지 않는 콘텐츠의 선순환, 글로벌 문화 다양성의 보장이라는 시민의 권리를 사회적 가치로 두어야 함. OTT 서비스를 둘러싼 쟁점은 '부가방송사업'이나 '온라인동영상사업'과 같이 기존 방송법과 규제체제로의 일방적인 흡수가 아닌 새로운 규제 프레임을 상상하는 계기가 되어야 할 것.

○ OTT를 둘러싼 방송법 개정 논란은 현행 방송법 뿐 아니라 전기통신사업법 등 통신분야까지 포함되는 방송통신 규제체계에 큰 변화가 필요함을 의미. 그러나 OTT의 법적 지위와 관련한 현재의 논의는 과거 IPTV 도입 시 불거졌던 방송/통신이라는 이분법과 소관부처의 논란을 떠올리게 함. OTT의 법적 지위는 현행법의 일부 수정으로 가능한 것이 아님. 글로벌 미디어 환경을 고려하면서 국내 미디어 생태계 전체를 바라보는 새로운 규제체계에 대한 사회적 논의를 진행하면서 다뤄져야 함.

○ OTT 서비스가 레거시 미디어와 다른 가장 큰 차이는 콘텐츠보다 플랫폼을 통해 확보한 이용자를 가장 큰 자원으로 한다는 점. 단순한 채널/콘텐츠의 편성이 아니라 이용자 데이터를 근거로 한 추천 알고리즘과 프로모션이 OTT 서비스 수익의 핵심. 데이터와 알고리즘은 OTT를 통해 배급되고 배열되는 콘

텐츠의 소비를 촉진할 뿐 아니라 특정한 편향을 강화하는 효과를 낳고 있음. 혐오와 차별의 콘텐츠가 단순히 조회수가 높다는 이유로 우선 추천되는 시스템은 이용자에 최적화된 콘텐츠 제공이 아닌 수익 목적의 알고리즘에 적응하는 이용자를 만들고 있음. 국내 OTT 사업자 뿐 아니라 글로벌 사업자까지 콘텐츠의 편향성에 대한 논의가 이루어져야 함. '이용자 최적화'는 콘텐츠와 플랫폼의 다양성과 다른 용어가 아님.

○ 영상(시청각) 콘텐츠제작사(사업자)와 광범위한 이용자를 매개하는 OTT 서비스는 콘텐츠에 대한 규제에 앞서 이용자에 대한 책임을 근거로 다른 분야의 공적 책무가 부여되어야 함. 유해 콘텐츠, 개인 정보 유출, 저작권 침해 등의 내용 규제에 관련된 문제는 이용자에 대한 책무로부터 논의되어야 함. 영업 비밀을 침해하지 않는 수준에서 OTT 서비스의 추천 알고리즘은 어떤 원칙과 목적으로 만들어진 것인지, 이용자가 원하지 않는 콘텐츠 이용 기록의 삭제는 가능한지, OTT 서비스에 제공하는 개인 정보의 범위를 이용자가 스스로 결정할 수 있는지 등의 문제가 제기될 수 있음. 현재와 같이 국내 사업자와 글로벌 사업자 간의 경쟁, 글로벌 경쟁력 강화 등과 같은 사업자 중심의 규제와 진흥의 논의에서 누락된 이용자에 대한 책임은 관련 부처 뿐 아니라 시민사회와의 긴밀한 협의를 더욱 필요로 함.

○ 사업자와 시장에 대한 규제는 시장 행위자 뿐 아니라 이용자와 정부 당국까지 다양한 주체들이 규제 필요성에 대한 합의, 규제 범위와 수준, 규제 수단, 소관 부처 및 규제 정책의 평가까지 일련의 절차가 필요함. OTT 서비스 또한 규제가 필요하다면 현재 미디어 생태계에서 이들이 위치한 지위와 영향력에 대한 확인이 우선되어야 함. 따라서 OTT 서비스 간의 시장경쟁 상황에 대한 공신력있는 평가가 필요함. 광고 수익 기반이 아니므로 가입자 수를 공개할 수 없다거나 콘텐츠 거래가 영업 비밀에 속한다는 대응은 시장경쟁의 투명성을 더욱 약화시켜 비대칭규제나 역차별의 논란으로 이어질 뿐. OTT 서

비스에 부여할 수 있는 투명성의 범위를 어디까지 할 것이며 그 강제 수단이 가능한지의 논의가 규제에 우선되어야 함.

○ OTT 서비스에 대한 방통위, 과기부, 문체부 등 관련 부처와 기관의 대응은 무차별 칸막이 역무와 책임 전가였을 뿐. 유튜브나 넷플릭스와 같은 글로벌 사업자 대응은 소관 업무가 한정된 방통위에게는 역부족이며, 경쟁 사업자를 육성하겠다는 계획에는 이용자 의견과 국내 콘텐츠 제작분야의 요구가 반영될 경로가 없었음. OTT 서비스의 규제와 진흥 모두 이용자에 대한 책임, 콘텐츠 분야의 다양성과 선순환을 중심으로 논의되어야 한다면 이를 책임질 컨트롤타워가 부재했던 것. 무엇보다 OTT 서비스가 새로운 미디어 규제 프레임틀을 만들어야 할 도전 과제라면 미디어개혁위원회와 같은 사회적 논의기구를 통해 칸막이를 허물고 관계부처와 이해당사자들의 활발한 참여가 시급함.

■ 주제 3 (<방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안>)에 대한 의견 제출

○ 제안서에서는 “방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복”을 정책 목표로 제시하였음. 그럼에도 불구하고 구체적인 내용은 “공적 영역의 축소 및 공공성 약화”, “민간영역의 규제완화 및 상업성 강화”라는 결과를 초래할 것으로 우려됨. 공적 영역과 민간 영역의 이분법적 분류 틀을 매우 모호하고 자의적으로 적용하고 있기 때문으로 판단됨.

○ 플랫폼 층위에서 유료방송과 OTT의 영향력 확대가 가속화되고 있는 가운데 통신회사 중심의 대기업과 경제 권력에 의한 독과점 형성 추세를 더욱 가속화시킬 것으로 우려됨.

○ 지역성, 시청자 참여 확대와 권익보호, 지역성, 보편적 서비스 등은 공적 영역과 민간 영역이 함께 추구해 나가야 할 중요한 공적 가치임. 그럼에도 불구하고 이들 공적 가치에 대한 구체적이고 성찰적인 논의는 결여된 상태에서 기존의 실효성 없는 정책들을 그대로 반복하거나 선언적 제시에 그치고 있음.

○ 현행 방송법에서 지상파방송사업자 중 하나로 분류되어 있는 공동체라디오사업자에 대해서 사회적 필요성에 근거한 근본적 제도 개편에 관한 체계적 논의가 요구되는 상황임. 공/민영 체계와는 분리된 별도의 영역으로 설정하여 규제 위주에서 진흥 중심으로 전환하는 정책적 논의가 시급함. 그럼에도 불구하고 이에 대한 체계적 정책적 논의 없이 ‘지역시청자 참여기반 강화’ 사업의 일환으로 의제를 설정하여 그 논의를 축소하고 있음.

○ 이 밖에도 △미디어재단 내 시청자권익 전담기구 설치, △센터 건립 위주의 미디어교육 정책, △시민이 참여하는 지역채널 운영 등은 방송 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복을 위해 매우 중요한 의제임에도 불구하고,

여전히 설익은 아이디어 수준의 제안, 혹은 이미 방통위가 시행 중인 정책들을 나열적으로 제시하는 데 머물러 있음. 시민의 (호혜적) 커뮤니케이션 권리를 증진하기에는 매우 미흡한 것으로 평가할 수 밖에 없음.

○ 종합하자면, 이번 정책제안서는 “공적 영역 및 공공성의 축소, 민간 영역 및 상업성의 확대”라는 결과로 이어질 가능성이 매우 높아 보임. 공민영 이원체계의 바람직한 형태를 구축해 나가기 위해서는 먼저 우리 사회에 요구되는 공적영역 및 공적 가치의 범주와 내용이 무엇인지, 위기를 맞이하게 된 근본적 원인은 무엇인지 등에 대한 성찰적 논의가 범사회적 차원에서 선행되어야 함. 이를 바탕으로 정책 방향성을 설정하고 다양한 기준과 척도를 개발하여 플랫폼과 매체와 채널들 각각의 다양한 특성에 걸맞은 공공성의 수위와 내용을 조정하고 부여해 나가야 함.

○ 공영방송, PSB, 민간영역이라는 세 가지 범주의 배타적 설정에 관해서는 이미 다수의 언론보도와 연구자들이 의문을 제기하고 있는 상황임.

공공서비스방송 선택지 던진 방통위...MBC 내부는 “글썸” <한겨레신문> (2019.12.19.)

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=028&aid=0002478609>

◇ 강형철 숙명여대 교수

“공영방송과 피에스비를 배타적 관계로 보는 것은 잘못이다. 공영방송이 소유나 운영의 공공성을 뜻한다면 피에스비는 서비스의 공익성을 뜻한다. 공적 서비스를 목표로 하는 유럽과 공적 소유를 중시하는 우리는 상황이 다른데도 이를 무조건 갖다 붙이는 건 건강부화”라고 짚

었다. 그는 이어 “**김대중 정부 시절 방송개혁위원회를 꾸려 오랜 기간 논의한 것처럼 방송사 이해 당사자들이 모여 공론화할 필요가 있다**”고 덧붙였다.

◇ **조항제 부산대 교수**

“미디어 환경이 달라진 만큼 규제 체계의 교통정리 필요성엔 공감하나 **한국적 상황을 제대로 반영하지 않은 형식논리적 접근엔 문제가 있다**”며 “**공영방송으로서 자기 정체성이 강한 방송을 왜 민영으로 밀어내려는지 모르겠다. 방송민주화 운동의 유산 등 역사성을 살려 미래를 짜야 한다**”고 권고했다.

MBC, 자율 아닌 선택 강요 <미디어스> (2019.12.11.)

<http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=169651>

◇ **윤성옥 경기대 교수**

이번 안대로라면 MBC는 민영방송 쪽으로 갈 수밖에 없다. 그게 합리적인 행위이기 때문이다. 공공서비스방송에 추가로 국악방송, 국정홍보방송과 같은 국영방송까지 연계할 가능성도 회자되고 있다. 그렇다면 MBC가 국영채널과 함께 공공서비스방송에 남을 것인지, SBS와 함께 민영방송으로 묶일 것인지 선택의 문제이다. 그런데 **공적 재원을 어마어마하게 투입할 것이 아니라면(사실 가능하지도 않다) MBC가 국영방송과 함께 남을 이유가 없다. 많이 돌아왔지만 결국 MBC에게 민영방송을 선택하라는 주문과 다르지 않다. 자율이 아니라 선택 강요로 보이는 이유이다.**

영국의 공공서비스방송 제도는 이번 안과 취지가 다르다. 공영과 민영을 구분하기 위한 개념이 아니라 통합하는 개념이다. 공공서비스방

송은 민영이든 공영이든 지상파방송을 의미한다. 국민들이 원하는 방송서비스를 지상파방송(공공서비스방송)이 수행하도록 하고 대신 재원이 가능한지 항상 살펴본다는 게 원리이다. 따라서 공공서비스방송은 방송사가 선택할 사안이 아니라 정부나 규제기관이 선택할 제도이다.

<질문1> 공적영역을 공영방송과 PSB라는 배타적 개념으로 분류할 수 있는가?

▪ 영어권에서 통용되고 있는 PSB(Public Service Broadcasting)는 영국의 BBC나 일본의 NHK, 독일의 ARD, ZDF 등을 지칭하는 용어임. 관련 용어와 개념, 제도 등을 국내에 도입하여 번역한 것이 “공영방송”임. 즉, 국내의 정치 사회 문화적 맥락에 따라서 공공 서비스를 이행하기 위해 가장 중요한 소유 형태는 “공영”이라는 차원에서 “공공서비스방송”이 아니라 “공영방송”이라는 용어를 사용해 왔음. 일례로, 일본에서는 동일한 개념과 제도를 “공공방송”이라는 용어로 정착시켜 왔음. 즉, 공영방송과 PSB는 배타적으로 분류할 수 없음. “공영방송 = PSB”와 같이 동일한 용어와 개념과 제도를 지칭하는 것으로 보는 것이 타당함.

▪ 다만, 영국의 경우에는 PSB에 공영방송 BBC와 채널4와 함께 채널3(ITV)나 채널5 등의 지상파 민영상업방송 모두를 포함시키고, 각각의 방송사에게 공공 서비스 이행이라는 의무와 내용을 차별적으로 부여하고 있음. 전통적으로 영국 방송 정책의 출발이자 토대는 공적 영역과 공공성의 범주를 확대하는 것에 있기 때문임.

▪ 반면, 이번 제안서는 영국 모델을 차용하면서도 공민영 분류를 <공영방송 (=KBS, EBS)>, <PSB(=MBC, 특수목적 방송 등)>, <민간영역(=SBS, 종편, PP 등)> 등을 배타적 개념으로 설정하여 제시하였음. 영국 모델과 기준에 따르면, KBS, EBS, MBC, 특수목적방송, SBS, 종편 등이 모두 PSB 개념과 범주에 포함되는 것이 마땅함. 그러나 제안서에서는 세 가지 범주를 배타적으로 설정하여 제시하고, SBS나 종편 등은 민간 영역에 포함시켜 규제 완화의 대상으

로 설정하였음. PSB라는 동일한 용어를 사용하고 있음에도 불구하고, 영국은 공적 영역의 제도적 확장, 이번 제안서는 공적 영역의 제도적 축소를 지향하고 있음이 명확히 드러남.

- 예컨대, 현행 방송법에서도 지상파 민방이나 종편 역시 여론 다양성 보장과 최소한의 공적 책무 이행을 위해 “소유/경영 규제” 등을 적용하고 있음. 그러나 제안서에서는 이들을 모두 민영사업자로 간주하여 진입규제를 포함하여 최소한의 공공성 유지를 위한 각종 규제 대상에서 모두 제외하는 안을 제시하였음. 사후 내용규제만으로 민주적 여론형성과 다양성 유지라는 정책목표를 달성할 수 있는지에 관해서 충분한 검토와 논의, 그리고 사회적 합의가 필요함.

<질문2> MBC를 공영방송이 아니라 아리랑TV나 국방TV 등의 특수목적 방송과 함께 PSB 범주에 포함시키는 것이 타당한가?

- 영국의 공영방송 BBC는 칙허장에 의해 규율되고 수신료 재원으로 운영되면서 공적 책무를 수행하고 있음. 이와 별도로 “광고수입으로 운영되는 공영방송 채널4”가 존재함. 채널4는 공공서비스를 목적으로 하며, 공영이라는 소유구조를 채택하여 광고수입이라는 재원형태로 운영되는 공영방송이며, 차별화된 내용과 속성의 공공서비스 이행이라는 법적 의무를 부여받고 있음. MBC와 가장 유사한 형태의 방송사에 해당함. 그럼에도 불구하고 제안서에서는 채널4에 대한 언급을 일체 배제하고 있음. 그 이유와 맥락을 이해하기 어려움.

- 반면, 제안서에서 영국의 PSB 사례로 제시한 채널3(ITV)와 채널5 등은 민영상업방송임. 굳이 비교하자면 SBS와 유사한 형태의 방송사에 해당함. 영국에서는 채널3과 채널5를 PSB 범주에 포함시키고 있으나, 채널3과 채널5와 유사한 SBS는 PSB가 아니라 민간영역의 범주에 포함시키고 있음. 제안서에서 PSB 사례로 채널3(ITV)와 채널5를 제시하고 채널4를 제외한 것 역시, 영국의 공영방송 및 PSB 개념을 자의적이고 편의적으로 취사선택하여 적용하고 있음

을 다시 한번 확인할 수 있음.

- 아리랑TV, 정책TV 등은 정부 정책에 의해 특수 목적을 달성하기 위해 설립 운영되는 방송임. 운영재원은 세금 또는 공적자금임. 정부 소유의 국영방송으로 분류하는 것이 타당함. 공영방송 MBC의 목적과 소유구조, 재원형태는 물론, 역사적 사회적 맥락이나 시청자 시민 사회의 인식과 태도와도 명확히 구별된다는 것은 명약관화함.

<질문3> ‘자기규율성 관점’에서의 선언과 방송사업자의 선택에 의해 PSB와 민간영역 범주를 분류하는 것이 타당한가?

- MBC를 PSB로 분류하겠다는 시도는 국내에서 요구되는 공영방송 범주의 규모나 역할이 무엇인지에 관한 성찰이나 사회적 필요와 맥락을 근거로 삼은 것이 아니라, 산업적 차원이나 규제 편의적 관점에서만 접근한 것으로 판단됨. 공영방송 및 공적 영역의 범주는 국내 미디어 환경과 사회 문화 역사적 맥락 속에서 정책적으로 접근해야 할 문제임. 또한 사업자는 물론 시민사회를 포괄하는 범사회적 논의를 통해 결정되어야 함. 만일, 공적 영역을 유지하는 데에 사회적 비용(공적 재원)의 추가가 필요하다면, 이는 정책적으로 해결해야 할 사회적 의제에 해당함. 따라서 정책 당국 역시 책임 있는 자세로 관련 정책과 제도상의 불비를 개선하고 시민사회를 설득해 나가야 함.

- 지난 10여년 동안 MBC는 KBS와 함께 정치적 독립과 제작 자율성 회복을 위한 장기간 파업에 나설 수밖에 없었음. 두 방송사 모두 공영방송이었기 때문에 겪었던 일로 볼 수 있음. 그렇다면 가장 큰 원인은 공영방송 거버넌스에 관한 법적 제도적 불비에 있으며, 가장 큰 책임 소재는 공영방송을 정치적 이해득실에 따라 좌지우지해 온 정부와 국회, 방송정책 소관부처에게 있음. 그럼에도 불구하고 방송사업자의 선언이나 선택에 의해 PSB 또는 민간영역의 범주를 확정하겠다고 밝힌 이번 정책 제안서의 기본 구상은 정책 소관 부처로서의 기본 책무를 회피하는 것에 다름 아님.

- <2019 미디어정책 컨퍼런스 ~ 미래를 위한 미디어 정책, 모두를 위한 커

뮤니케이션 권리>(미디어개혁시민네트워크, 2019.11.12.)에서 제시된 바와 같이, 방송통신규제(정책) 기구로서 방송통신위원회의 개혁이 시급한 과제로 요구되는 작금의 현실을 방통위 스스로가 다시 한 번 증명한 것으로 판단됨.

<질문4> 공영방송 수신료 및 공적 영역 확장을 위한 공적재원을 어떻게 확보할 것인가?

▪ 제안서에서는 공영방송 수신료와 기타 공적 자금으로 공적 영역 재원을 확보하겠다고 서술하고 있으나, 구체적이고 실효성 있는 방안에 대한 논의는 결여되어 있음. 우리 사회에서 공영방송과 공적영역의 재원으로 무엇이 가장 바람직한 지는 범사회적 논의 과정에서 결정되어야 마땅함. 만일, 수신료가 가장 적합한 재원 방식이며 따라서 수신료 금액 인상이 필요하다면, 공영방송 사업자는 물론 정책 당국역시 논의 과정에 참여하여 사회적 합의가 도출될 수 있도록 적극적으로 노력해야 함.

▪ 이를 위해서는 공영방송이 이행해야 할 공적 책무의 구체적 내용은 무엇이며 이를 어떻게 평가할 것인가, 공적 책무 이행을 위해 필요한 재원의 범위와 구체적인 용도는 무엇인지 등에 대한 계획이 먼저 명확하고 투명하게 수립되어야 함. 또한 그 과정에는 시청자시민이 참여하여 의사를 반영할 수 있는 체계가 마련되어야 함.

▪ 수신료제도 뿐 아니라, 방송발전기금 등의 공적재원이나 광고 협찬 제도 등 방송 재원 관련 제도들을 종합적으로 검토하여 촘촘하고 일관성 있는 제도로 개편해 나가야 함.

■ 기타 의견

○ 이번 정책 제안서의 주체가 방송통신위원회인지, 정보통신정책연구원인지가 매우 모호함. 방송 공공성 정책 소관부처인 방송통신위원회의 역할과 책임은 어디에서부터 어디까지 인지, 이번 정책제안서의 위상은 무엇인지에 관해서 구체적이고 일관된 설명이 제시되지 않고 있음. 이에 직접적 이해 당사자인 시민사회 및 방송사업자들은 물론 방송 정책 연구자나 취재보도 현장의 기자들 역시 이번 정책 제안서의 위상과 내용에 관해 설왕설래하는 상황임. 이에 대한 명확한 해명이 요구됨.

○ 정보통신정책연구원의 보도자료에 따르면, 이번 제안서는 방송통신위원회가 중장기 정책방향과 미래지향적 규제체계 개편방안을 마련할 목적으로 2019년 4월 출범시킨 자문기구 『방송제도 개선 추진반』(이하 추진반, 위원장 허욱 방통위 상임위원)이 마련한 것이며, 정보통신정책연구원은 추진반의 간사 역할로 참여한 것으로 파악됨. 그런데, 2019년 11월 28일 개최된 토론회는 <주최: 정보통신정책연구원, 후원: 방송통신위원회>로 공개되었음.

○ 11월 28일 토론회 현장에서의 방통위 상임위원 발언 및 기타 각종 언론보도에 따르면, 방통위에서는 이번 제안서를 바탕으로 2020년 총선 직후 입법 작업에 나서겠다고 공언하고 있음. 그러나 방통위 소속 일부 정책 담당자나 추진단 소속 전문가들 중에는 이번 정책 제안서의 위상에 대해서 “단순한 아이디어 수준일 뿐 실제 정책에 반영하기 어렵다”고 하거나, 내용에 대해서도 “방통위 추진반 내에서 전혀 합의된 바 없는 내용”이라고 발언하는 등 전혀 다른 의견을 피력하고 있는 실정임.

○ 또한, 방송통신위원회와 정보통신정책연구원에서는 PPT 형태의 정책제안서만을 게재하고 국민의견을 받고 있음. 주지하다시피 이번 정책 제안 내용은 PPT만으로는 파악하기 어려운 다양한 쟁점을 다루고 있으며 그 쟁점들 하나하나가 매우 복잡한 관계와 이해 속에 놓여 있기 때문에 보다 정치하게 분석

하고 살펴보아야 할 것들임. 그럼에도 불구하고 각각의 쟁점과 구체적인 내용들이 어떤 배경과 근거, 맥락 속에서 논의되었는지 관련 설명이 전혀 제공되지 않았음. 사업자는 물론 일반 시민 입장에서라도 이번 정책 제안서에 대해 어떤 의견을 어떻게 제시해야 할지 난망할 지경임. 따라서 구체적인 내용과 맥락, 설명이 먼저 공개되어야 함.

○ 정보통신정책연구원의 보도자료에 따르면, 추진반은 2개 분과(1분과 방송 규제체계 개선, 2분과 미래 방송통신 제도 마련)로 구성되었으며, 전문가 총 7인(방송, 통신, 미디어, 법률)이 참여하였으며, 4월부터 11월까지 전체 회의 4회, 분과별 회의 12회(각 6회)를 개최한 바 있음.

○ 공공기관 및 공영방송 이사회의 의사록을 투명하게 공개해야 한다는 것은 이미 우리 사회에서 합의된 기본 원칙 중의 하나임. 방송통신위원회 및 정보통신정책연구원, 그리고 추진반 소속 전문가들이 중차대한 의제에 대하여 지난 8개월 동안 책임성 있는 논의를 진행해 왔다면, 그동안 어떤 맥락과 근거 속에서 어떤 논의가 전개되었는지, 다수 의견과 소수 의견은 무엇이 있었는지 등등, 구체적인 과정과 맥락, 내용에 대해서 공영방송 이사회의 의사록 공개 이상으로 더더욱 투명하게 공개되어야 마땅함.

○ 정부가 말한 대로 이번 작업은 20년 만에 미디어 법제도를 뜯어 고치는 것. 통신대기업이 유료방송 시장 전체를 장악하고, 글로벌-대형화한 미디어기업들의 영향력이 확대되는 지금, 정부는 무엇보다도 시민의 커뮤니케이션 권리를 중요하게 여겨야 함. 변화된 환경에 맞게 제도를 재조합할 것이 아니라 시민 권리 확대를 위해 더 나은 변화를 모색해야 함. 미디어 공공영역의 근간, 시민의 권리에 대한 논의는 한 달 가량의 홈페이지 의견 수렴으로 끝나서는 안 될 것. 시민, 정부, 사업자, 학계 등 관련 주체가 폭넓게 참여하는 사회적 논의로 위기를 극복해 나가야 함. 시민 커뮤니케이션 권리 확대와 미디어 공공성 강화를 위한 사회적 논의기구의 구성과 실행을 다시 한 번 촉구함.

※ 미디어개혁시민네트워크

- 공동대표 : 강혜란(한국여성민우회), 오정훈(전국언론노동조합), 정연우(민주언론시민연합), 최성주(언론개혁시민연대)
- 정책위의장 : 김서중(민주언론시민연합)
- 참여단체 : 더불어민주당연대노동조합, 동북마을미디어네트워크, 매체비평우리 스스로, 미디어공공성포럼, 미디어기독연대, 민주사회를 위한변호사모임 미디어언론위원회, 민주언론시민연합, 강원민주언론시민연합, 경남민주언론시민연합, 경기민주언론시민연합, 광주전남민주언론시민연합, 대전충남민주언론시민연합, 부산민주언론시민연합, 전북민주언론시민연합, 충북민주언론시민연합, 서울마을미디어네트워크, 언론개혁시민연대, 언론소비자주권행동, 자유언론실천재단, 전국미디어센터협의회, 전국언론노동조합, 전북지역마을공동체미디어활성화네트워크, 참교육을 위한 전국학부모회, 한국기독교교회협의회 언론위원회, 한국언론정보학회, 한국여성민우회, 한국인터넷기자협회, 한국PD연합회, 표현의자유공대위 (29개단체)
- 문의 : 운영지원팀 (02-739-7285)

3

국민의견수렴 및 토론회 결과 요약표

□ 미디어 환경변화 전망 및 중장기 정책방향성

의견 제출자	의견 주요내용
KBS (국민의견수렴)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책평가 방법에 있어 방통위 '설립 목적'과 '운영원칙'에 따른 성과 및 구체적인 평가지표가 부재 ○ 공적영역과 민간영역간 가치 재정립에 앞서 목표와 이행과제를 보다 명확히 할 필요
지역MBC사장단 /지역MBC노조 (국민의견수렴)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교차보조 시스템 폐지의 전제는 지상파방송사업자에 대한 의무와 규제를 대폭적으로 완화하는 것
EBS (국민의견수렴)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송통신 규제체계정비 필요성은 공감하나 공적영역-민간영역의 이분화, 교차보조 시스템 폐지 방향은 재고할 필요 ○ 산업진흥적 방향성이 강함. 민주적 여론형성, 언론으로서 방송의 기능, 방송의 가치와 역할이 더 고려될 필요
미디어개혁 시민네트워크 (국민의견수렴)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중장기 정책 방향성에 있어 '미디어공공성 회복 및 이용자 권익 강화'라는 제도 개선의 목표 설정은 바람직 ○ 신규서비스 도입이 공공성과 이용자 권리·실현측면에 기여한 바를 평가해야 함 ○ 교차보조의 대상인 지역, 중소방송의 구조적 문제, 현실적 위기에 대한 논의 없이 정책 폐지를 검토한다는 것이 공공성과 이용자 권익에 부합하는 일인지 점검 필요 ○ 시장의 변화에 맞는 규제 체제의 정비도 중요하지만 시민 중심, 시민의 커뮤니케이션 권리 지향이라는 규제의 철학과 가치를 재정립하고 사회적 합의를 도출하는 것이 중요
박장준 (더불어사는희망연대 노동조합정책국장) (국민의견수렴)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송통신 관련 중장기 정책기조는 방송통신 독과점 사업자에 대한 사회적 규제 원칙을 기초로 설계되어야 함 ○ '플랫폼사업자 의무' '이용자 권리 확보' '콘텐츠 선순환' 등을 원칙으로 방송통신 규제체계를 재구조화할 필요 ○ 이용자, 지역시민, 노동자의 의견을 수렴하여 심사에 반영
강현 (국민의견수렴)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세종시를 중심으로 세종-대전-충남-충북의 지역방송을 합병하여 준기국으로 출범하는 것을 제안
김선용 (국민의견수렴)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송을 공적영역과 민간영역으로 구분하는 것은 올바른 ○ 지역방송은 공영방송을 논의할 때 가장 우선적이어야 함 ○ 적자상태인 지역MBC에 대한 특단의 조치가 필요함

□ 방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안

의견 제출자	의견 주요내용
<p>KBS (국민의견수렴)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지상파(공영방송) 위기에 대한 진단과 대응방안의 괴리감이 존재, 대응방안의 합목적성에 대한 의문이 듦 ○ 공적 영역의 경우 공적채무를 강화하는 데 따른 공적영역에 투입될 재원 방안이 명확하지 않음 ○ 공영방송의 자율성과 독립성은 재원의 문제이므로 재원이 자율적이고 독립적이지 않는 한 공영방송은 자율적이고 독립적일 수 없음 <ul style="list-style-type: none"> - 공적채무 협약은 구속력을 갖기에 재원과 결부시키는 것은 위험 ○ 공영방송 이사회의 완충지대 구성방법의 실효성을 위해 독일의 평의회 구성 부분을 참조할 필요 ○ 공적 재원 확보를 위한 TV 수신료 개선은 불가능한 목표로 판단됨 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 법률상 수신료의 국회 승인은 구조적으로 불가능하며, 실제로도 현행 법률상 승인받은 역사가 없기 때문임 ○ 국내 미디어산업 전반의 공적재원 규모 대비 상업재원 규모 간 비교를 통해 방송재원의 위상을 목표화 할 필요 ○ 방송환경의 변화를 반영하여 TV수신료 부과대상 기기의 명확화 및 TV수상기 등록 방법 개선 필요 ○ 직접수신은 재난방송 등 국가비상방송 체제의 유지 관리에 필요한 개념으로 이해해야 함 ○ 지역성 구현 기반 확대 관련 중앙방송의 방송광고결합판매 방식에 대한 재검토 방향은 바람직함
<p>MBC (국민의견수렴)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미디어 위기의 원인으로 지적되고 있는 현행 제도적 불비를 그대로 차용함으로써 제도 개선의 목적과 정책방향성을 모호하게 만듦 <ul style="list-style-type: none"> - 공영방송과 공적영역의 정의 및 범주를 모호하게 만듦(공영방송과 PSB의 분류 기준 및 방식이 자의적·편의적) ○ 공적영역과 미디어 공공성의 축소, 민간 영역과 상업성의 확대로 귀결될 것이 우려됨 ○ 공적영역과 민간영역 각각의 비전과 추구가치가 파편적이고 나열적, 정책목표 달성에 부정적으로 작용할 것임 <ul style="list-style-type: none"> - 제도개선의 방향은 공적영역에서의 공공성과 공적 가치의 확장을 지향하는 것으로 설정할 필요 - 독일의 ARD(제1공영)와 ZDF(제2공영)제도가 유용함 ○ 우리 사회와 방송의 역사성, 사회적 맥락, 법제도적 실체, 문화방송 종사자가 견지해 온 소명의식과 오랜 노력이 철저히 배제되었음

의견 제출자	의견 주요내용
지역MBC사장단 /지역MBC노조 (국민의견수렴)	<ul style="list-style-type: none"> ○ MBC는 공영방송(PSB 정체성 부여 반대) ○ 방송규제개선 1단계로 공영방송과 PSB만 사전/구조규제를 받고, 모든 방송사업자 사전/사후 행태규제 받는 것에 찬성 ○ 다만, 공영방송과 PSB에 대해 사전적 구조/행태규제를 적용하려면 완전한 공적재원으로 운영되어야 함 ○ 지역성 관련하여 지역방송 공적자금 재원 조성 필요, 지역방송 시간 겸영규제 개선, 방송콘텐츠 수급 현실화(외주비율 인하 및 수중계 비율 현실화) 찬성, OTT 시대 지역방송권역은 보도 및 지역성 프로그램 제작 측면에서 중요
전국언론노조 MBC본부 부산지부 (국민의견수렴)	<ul style="list-style-type: none"> ○ MBC가 공영방송으로 분류되지 못해 깊은 우려 ○ OTT에 지역방송발전기금 납부케 하여 지역MBC 지원 ○ wavve 지역방송 송출 필요 ○ 저출산 관련 프로그램 편성의무 및 지원 필요
EBS (국민의견수렴)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공적/민간영역으로 이분화 될 경우 방송의 공적기능 이 축소될 가능성 높음 ○ 공영방송과 공공서비스방송은 양립가능 ○ 공영방송의 공공성 확보는 재원 문제 해결에서부터 출발 ○ 공영방송 공적채무 협약은 방송의 독립성을 훼손 할 우려 ○ 공·민영 방송규제개선 방안은 방송산업의 난개발 초래할 수 있음 ○ 공영방송의 공적재원은 TV수신료로 한정, 기금은 정부재원으로 공영방송의 공적재원으로 분류하기는 곤란 ○ 방송의 보편적 서비스 구현 및 네트워크 운영 효율화 방안에 동의
TV조선 (‘19.11.28. 토론회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공민영을 구분하여 규제하는 것은 필수적이며, 정부는 중장기 개선방안은 논의하되, 규제를 당장 완화해 줄 수 있는 편성, 광고 규제를 먼저 빠르게 시행해 주시기 바람
KNN (‘19.11.28. 토론회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역방송은 광고가 부족해 결합판매 제도개선이 필요하고, 지상파간 겸영규제는 시대 상황에 맞춰서 완화해야 하며, 지역성 가치는 시대에 맞게 바꾸어야 함
미디어개혁 시민네트워크 (국민의견수렴)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공·민영 분류체계는 ‘공적영역의 축소 및 공공성 약화’, ‘민간 영역의 규제완화 및 상업성 강화’라는 결과를 초래할 것임 ○ 추구해야 할 공적가치에 대한 구체적이고 성찰적 논의가 결여, 정책적 선언제시에 머물고 있음 ○ 공동체라디오사업자와 관련해 사회적 필요성에 근거한 근본적 제도 개편 논의 필요

의견 제출자	의견 주요내용
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공영방송과 PSB는 배타적 개념으로 분류하기 곤란하며, MBC를 공영방송이 아니라 특수목적 방송과 함께 PSB 범주에 포함시키는 것은 문제가 있음 ○ 공영방송 수신료 및 공적 영역 확장을 위한 공적재원 확보 방법에 대한 논의가 결여되어 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 공영방송과 공적영역의 재원으로 무엇이 가장 바람직한 지는 범사회적 논의 과정에서 결정되어야 마땅함
소비자시민모임 (19.11.28. 토론회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공영방송의 공공성 강화나 방송 전체의 공공성 강화가 중요, PSB의 공적 책무를 구체화하고 방송사가 제출한 실행계획을 정부가 확인하는 것은 바람직하며, 시청자위원회는 대표성 문제가 아니라 형식적 운영이 문제, 방송의 지역성에 대해서는 다시 논의할 필요
광고주협회 (19.11.28. 토론회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 동영상 광고의 80%를 유튜브, 페이스북이 독점하는 상황에서 광고 품목·표현 규제, 이중매체간 광고판매 금지, 광고결합판매 제도, 중간광고·광고총량제 금지 등 방송과 온라인의 비대칭적 규제는 개선이 시급
지역방송협의회 (19.11.28. 토론회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역성 강화를 위해서 IPTV의 직사채널 확대보다는 지역방송에 공동체라디오나 마을미디어 진흥 책무를 부여하는 것이 바람직하며 겸영규제 완화는 우려되는 사안임
고차원 (지역방송협의회 공동의장 및 언론노조 MBC본부 수석부본부장) (국민의견수렴)	<ul style="list-style-type: none"> ○ PSB의 재원마련 방안이 추상적이며, 방송의 공공성이 취약해질 수 있음(MBC를 PSB로 분류하는 것은 비상식적) ○ 지역성 개념의 모호함과 지역방송의 역할 정립은 분리해서 접근할 필요 ○ OTT(wavve)의 실시간 채널 송신에 따른 기존 역외재송신 제도와 충돌 발생, 법체계 조정 필요 ○ 지상파 네트워크(키-지역사) 운영방식 변경은 신중할 필요
박장준 (더불어사는희망연대 노동조합정책국장) (국민의견수렴)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영조물로서 '공영방송'과 자기규율성 관점에서 '공공서비스방송(PSB)'간에 구분이 모호함 ○ 지역성 재구성에 대한 구체적인 정책방안 필요. 지역방송사간 겸영규제 완화 및 권역 광역화 방안은 지역언론의 역할을 축소
강현 (국민의견수렴)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국회방송을 MMS 지상파 채널로 전환하여 KBS가 운영하는 것을 제안
김선용 (국민의견수렴)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송의 공공성 강화를 위해 지역MBC 소유구조를 변경 ○ 지역지상파방송이 방송의 공공성을 확보할 수 있도록 기금을 조성하는 것이 매우 시급한 문제 ○ 지역방송사 외주비율규정조정, 외주비율 인정대상 프로그램 확대 필요

의견 제출자	의견 주요내용
<p>조항제 (부산대 신문방송학과 교수) (‘20.2.5. 간담회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공성 강화방안을 추진하기 위해 공적 자원 확보방안 고민 필요 ○ 경직된 공공성 기준은 공적 영역에서의 민간의 활력을 저하할 것 ○ ‘자기규율성’ 관점과 공영방송의 거버넌스 구조, 기존 방송법제(방문진법)와 마찰 가능성 고려 필요 ○ 시민사회의 대표성 보장되지 않으면 국민추천제의 정당성 미약 ○ 기술성장 등 구체적인 기회의 시나리오를 향후 제시하길 기대
<p>노동렬 (성신여대 미디어커뮤니케이 션학과 교수)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공영방송사 운영의 비효율과 도덕적 해이에 대한 해결책이 공공성 강화보다 시급 ○ KBS 광고 폐지 등 수신료·광고·정부지원에 대한 해결책 제시 필요. 막혀있는 인센티브 흐름을 원활히 할 방안 담보 필요 ○ 지역방송이 글로벌 경쟁력을 담보할 수 있는 생존 전략 필요 ○ 공공성은 공적 영역 사업자에 국한되지 않는 모든 방송사업자의 공통의무
<p>고차원 (지역방송협의회 공동의장 및 언론노조 MBC본부 수석본부장) (‘20.2.5. 간담회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역방송의 PSB 여부, 결합판매 개선의 대안 등 추가설명 필요 ○ IPTV 가입자의 로컬리즘 수요에 대한 구체적인 근거 의문 ○ 현재 MBC가 수행하는 기능을 고려하여 공영방송 제도를 개선할 것을 제안
<p>김서중 (시민네트워크 정책위의장) (‘20.2.5. 간담회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전체 방송에 부여되는 기본가치를 지키되, 부가적 공적가치를 공영방송에 부과해야 함 ○ 민간영역의 무조건적 규제 완화는 지양해야 하며 방통위는 산업진흥보다는 공공성 보호의 책임이 있음 ○ 자기규율성은 규제기구가 책임을 갖고 판단할 수 없는 개념이며 기존 공적 방송의 다양한 형태를 새로운 도식에 맞출 필요성 낮음
<p>이승선 (충남대 언론정보학부 교수) (‘20.2.5. 간담회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수도권중심 관점을 지양하여 지역방송 결합판매 제도, PSB 제도를 다시 고민해주기 바람 ○ 민주사회 시민에게 필수적인 공적 정보/시사보도를 제공하는 사업자와 나머지를 구분하여 접근할 것을 제안 ○ 공공성 보유한 방송정보를 제공받는 대가의 납부의무로 수신료를 부과해야 하며, 수신료 인상분 세금공제로 시민부담 절감 가능

의견 제출자	의견 주요내용
<p>강혜란 (여성민우회 대표)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간 영역의 부담 저하를 위한 규제 완화에 대한 우려 ○ 공영방송과 PSB의 경쟁자는 넷플릭스 등 글로벌 미디어 기업으로 환경변화를 고려하여 공공영역을 규제가 아닌 진흥이 필요 ○ 시청자권익보호위원회 등 소극적 관여보다 국민이 직접 이사회, 사장 선출 과정에 관여할 수 있는 국민참여방식이 바람직
<p>최상훈 (방송협회 정책실 부장)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지상파 방송사들이 비대칭규제로 인해 그동안 힘들음을 토로해왔음에도 불구하고 비대칭규제 심화로 나가는 것이 아닌지 우려
<p>신호철 (케이블TV협회 미디어정책팀장) (‘20.2.5. 간담회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역성 가치 구현 등 관련 SO에 대한 정책, 지원 부재 ○ 케이블사는 공적 재원이 아닌 자사 재원을 투입해 지역 채널을 운영하고 있음. 적정 수준의 채널사용료 책정이 어려운 상황에서 지역채널을 IPTV 또는 위성에 제공하는 것은 부당함 ○ 같은 유료방송사업자라도 IPTV는 전국사업자, 케이블은 지역사업자이므로 동일서비스 동일규제원칙상 달리 취급해야 함 ○ 광역의 지역방송, 협역의 지역방송이 존재하며 역할 구분 필요. 지역방송에는 지역민방뿐만 아니라 SO도 포함할 필요 있음
<p>김영수 (한국지역민영방송 협회 간사) (‘20.2.5. 간담회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공적 재원 투입 없이 지역민방에게 매출액 대비 제작비 투자 14% 의무를 재허가 조건으로 부과하는 것은 비대칭규제임 ○ 소유겸영규제로 인해 규모의 경제 실현이 어려워지며 무선중사자 배치규정으로 인해 다양한 인적 구성의 어려움이 있음. ○ 시장 변화를 고려하여 오래된 규제 프레임워크를 벗어나 불필요한 규제를 완화하기를 기대
<p>박주연 (한국외대 미디어 커뮤니케이션학부 교수) (‘20.2.5. 간담회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비대칭규제 해소도 중요하나 이용자 보호가 우선시되어야 함 ○ 유럽 내 문화다양성과 각 자국 콘텐츠 보호를 위해 공영플랫폼에 미래지향적인 서비스를 수용하고 강화하고 있으며 사회통합을 위해서도 공적 서비스의 역할이 축소되면 안됨 ○ 공적영역에도 창의성과 혁신성을 부여하고 여론다양성, 공익성, 공공성은 방송 전반의 의무로 부여할 수 있어야 함
<p>김동찬 (언론개혁시민연대 사무처장) (‘20.2.5. 간담회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공적영역에 차별화된 책무 부여를 논의하되, 공적영역에도 규제 완화의 필요성이 높음 ○ 시청자권익 강화방안이 단기적 업무계획에 그쳐 아쉬우며 시청자권익보호위원회, 시청자 미디어재단 등 시청자전담기구가 분화되어 복잡하고 실효성 낮을 것으로 우려됨 ○ MBC가 공영방송 지위를 사회적, 법적으로 부여받은 현 상황에서 MBC를 PSB로 전환하기 위해 필요한 절차와 체계 논의 필요

□ OTT 정책방향 및 미래지향적 규제체계 정비방안

의견 제출자	의견 주요내용
<p>KBS (국민의견수렴)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ OTT에 대한 용어가 명확한 기준 없이 혼재되어 사용되고 있음 ○ 넷플릭스, 아마존 프라임 등과 유튜브 등이 시청각 미디어 플랫폼으로 동등하게 분류하는 것이 적절한지 불명확 ○ 방발기금 부과대상을 확대하여 다양한 사업자가 참여하는 진흥기금을 조성하자는 방향성은 바람직함
<p>지역MBC사장단 /지역MBC노조 (국민의견수렴)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3대 규제목표(경쟁활성화, 공익성제고, 이용자보호)들은 서로 양립 가능하지 않음, 공익성제고와 이용자보호가 중요 ○ 서비스 분류체계는 기본적으로 A안 찬성 ○ 지상파방송에 대한 규제완화 전제 시 조건부로 B안도 찬성
<p>SBS (19.11.28. 토론회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ OTT 규제가 국내에만 작동할 가능성이 큼에 따라 공정위, 국세청 등 타 부처의 행정력이 작동된 이후 미디어사업자로서 규제하는 접근 방법이 필요
<p>EBS (국민의견수렴)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송통신서비스 분류체계는 A안이 적절 ○ 규제목적은 민주적 여론형성, 다양성 강화, 사회문화적 공익성, 이용자 중심, 경쟁 활성화를 강조할 필요 ○ OTT 규제방향에 동의. 내용규제는 완화된 방송심의 기준을 적용하는 것이 적절
<p>콘텐츠웨이브 (19.11.28. 토론회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 새로운 규제가 자칫 토종 OTT들만 발목을 잡힐 수 있으며, 해외 사업자에게도 동일 규제를 적용할 수 없다면 기존 전통 미디어에 부여했던 규제를 완화하는 방향으로 추진할 필요
<p>전국언론노조 (19.11.28. 토론회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유료방송은 통신3사 과점시장으로 전환, IPTV는 실시간이 아닌 가입자(구독) 기반의 VOD 수익모델로 채널편성권을 가진 플랫폼 규제는 타당, 콘텐츠/플랫폼 계층분류는 동의하나 규제방식을 믹스하는 것도 고민할 필요, OTT는 유료방송과 경쟁관계로 특히 이용자 보호를 위해 일정규모이상 사업자의 자료제출 의무화 중요

의견 제출자	의견 주요내용
미디어개혁 시민네트워크 (국민의견수렴)	<ul style="list-style-type: none"> ○ OTT는 거대 방송사와 차별화된 시민의 커뮤니케이션 권리를 구현할 수 있는 매체라는 점이 중요 ○ OTT를 통한 시민의 커뮤니케이션 권리는 아동 착취, 개인 정보 유출, 소수자 혐오 및 차별 등으로부터 보호받아야 할 인권을 전제로 해야 함 ○ OTT의 법적 지위는 글로벌 미디어 환경을 고려해 국내 미디어 생태계 전체를 바라보는 새로운 규제체계에 대한 사회적 논의를 통해 다뤄져야 함 ○ OTT 서비스가 새로운 미디어 규제 프레임을 만들어야 할 도전 과제라면 미디어개혁위원회와 같은 사회적 논의기구를 통해 관계자들의 활발한 참여를 이끌 필요
YMCA (19.11.28. 토론회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 디즈니 플러스 도입 전 제도개선이 논의되어서 다행, 어떤 안이든 신속히 논의되어 규제체계가 마련될 필요, 자료제출 의무화 등 OTT가 규제되더라도 국내외 동일한 집행력 행사 필요, 규제 포섭하던지 또는 기존 규제를 완화하던지 모든 사업자 만족할 수 없고 이는 시청자가 수궁할 수 있는 방안으로 마련되어야 함
IPTV협회 (19.11.28. 토론회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제도개혁에 대한 새로운 시도는 적절 다만, ① 플랫폼사업자의 편집권이 채널구성권을 전적으로 담보하지 않는 현실, ② 지상파의 플랫폼 기능 상실, ③ OTT 서비스 우선적 개념정립 필요
케이블TV협회 (19.11.28. 토론회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전통 미디어에 대한 규제 완화가 필요 특히, 실시간 방송을 제공하는 OTT는 기본적으로 유료방송 및 실시간 방송의 대체 역할을 하기 때문에 동일한 규제가 필요
방송채널협회 (19.11.28. 토론회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 400개 이상의 PP도 지상파에 가깝게 규제를 받고 있음에 따라 규제완화가 필요하며, OTT는 규제가 아닌 진흥을 위해 제도권 안으로 포섭하여 기존 방송사와 함께 적용해야 한다는데 공감

의견 제출자	의견 주요내용
<p>사단법인 오픈넷 (국민의견수렴)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 매체 특성이 다른 OTT(온라인동영상서비스)를 현 방송법 규제 체계 하에 편입하여 규제하려는 시도는 지양해야 함 ○ 규제대상 OTT서비스를 포괄적으로 규정할 경우, 국민의 표현의 자유를 부당하게 침해할 위험이 높음 ○ '내용규제를 통한 이용자(시청자) 보호'라는 정책 목적은 현행법 규제로도 충분히 달성 가능 ○ 무리한 규제 체계 통합 및 규제 강화보다는 합리적 수준으로 규제를 완화하여 경쟁력을 확보하고 이용자의 권익을 향상시키는 방향을 모색해야 함
<p>박장준 (더불어사는희망연대 노동조합정책국장) (국민의견수렴)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ '시청각미디어서비스' 개념을 도입하는 것에 동의 ○ 유료방송·통신은 신규서비스, 스마트홈서비스 성장에 따라 ARPU는 증가할 것임, 레드오션 시장이 아님 ○ 공공재에 대한 통제권이 자본으로 넘어가는 문제를 제어하기 위해 공적 견제 및 감독, 통제가 필요
<p>노동렬 (성신여대 미디어 커뮤니케이션학과 교수) (‘20.2.5. 간담회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내 신유형 서비스(VR, AR 등)의 글로벌 시장 선점 환경 조성 필요
<p>최상훈 (한국방송협회 정책실 부장) (‘20.2.5. 간담회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단일 OTT 내 실시간과 주문형이 동시에 이루어지고 있으며 향후 신규서비스에서 기존 개념들이 유의미할지 의문
<p>김영수 (한국지역민영 방송협회 간사) (‘20.2.5. 간담회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전송망은 다르지만, 서비스는 유사한 OTT가 지역의 가치를 훼손하고 있진 않은지 진단하고 OTT 등의 권역별 재송신 논의 필요
<p>김동찬 (언론개혁시민연대 사무처장) (‘20.2.5. 간담회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유럽은 인터넷 내용규제가 부재한 상황에서 온라인 비디오에 대한 규제를 도입한 반면 우리는 통신심의 및 규제가 존재하는 상황에서 인터넷사업자를 규제영역으로 포섭하기 때문에 논쟁