

방통융합미래전략체계연구 정책2012-13

멀티플랫폼 시대 방송규제 및 방송법제 개편 연구

A Study on Broadcasting Regulation &
Law Reform in Multiplatform Age

2012. 12

연구기관 : 강원대학교 산학협력단

방통융합미래
전략체계연구

정책2012-13

멀티플랫폼 시대 방송규제 및 방송법제 개편 연구

(A Study on Broadcasting Regulation &
Law Reform in Multiplatform Age)

정윤식/강명현

2012. 12

연구기관 : 강원대학교 산학협력단



방송통신위원회

KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION

이 보고서는 2012년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방통융합 미래전략체계연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『멀티플랫폼 시대 방송규제 및 방송법제 개편 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2012년 12월

연구기관: 강원대학교 산학협력단

총괄책임자: 정윤식 강원대 교수

참여연구원: 강명현

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적 및 필요성	1
제2절 본 연구의 정책기조와 기본 관점	5
1. 정치적 독립과 균형	5
2. 공정성과 옴부즈맨 제도	5
3. 품격 있는 방송	5
4. 청소년/아동 보호	5
5. 제한된 경쟁론(유효경쟁론)	5
6. 소유·겸영·자본의 유연성	6
7. 매체 간 전략적 제휴	6
8. 수익모델의 유연성	7
9. 콘텐츠의 유연성	7
10. Beyond Convergence, Beyond Broadcasting	8
제3절 연구 내용 및 방법	9
제2장 멀티플랫폼 시대 선진국 방송규제 및 법제 분석	10
제1절 미국 방송규제 및 법제 분석	10
1. 방송법	10
2. 규제기관(regulatory body)과 거버넌스(Governance)	10
3. 방송제도 및 유형	13
4. 소유/겸영 규제: 방송-통신 융합/신문-방송 겸영을 중심으로	14
5. 내용규제	16
6. 최근의 방송정책 동향 및 이슈	17
7. 결론 및 해석	17

제2 절 영국 방송규제 및 방송법제 분석	19
1. 방송법(커뮤니케이션 법(2003 Communication Act)> 제정)	19
2. 규제기관(regulatory body)과 거버넌스	20
3. 영국의 방송제도 및 유형	22
4. BBC 분석	23
5. 소유/경영 규제 및 법제(2003년 법을 중심)	26
6. 내용/편성 규제 및 법제	27
7. 최근의 정책 동향(2010년 5월부터 보수/자민 연합정권으로 정권교체)	28
8. 결론 및 해석	28
제3 절 독일 방송규제 및 법제 분석	29
1. 방송법	29
2. 규제기관과 거버넌스 구조	29
3. 방송 제도 및 유형	30
5. 공영방송 분석	31
4. 소유/경영규제	34
5. 최근의 정책 동향	35
6. 결론 및 해석	35
제4 절 프랑스 방송규제 및 법제 분석	36
1. 방송법 개정과 사르코지 방송 개혁	36
2. 현행 방송법	37
3. 규제기관 및 거버넌스	37
3. 방송제도 및 유형	38
4. 공영방송의 구조 및 체제	40
5. 소유/경영규제	41
6. 내용/편성 규제	41
7. 결론 및 해석	42
제5 절 일본 방송규제 및 법제 분석	42
1. 방송법	42

2. 규제기관 및 거버넌스 구조	44
3. 방송제도 및 유형	44
4. 공영방송 NHK 분석	45
5. 소유/겸영규제(매스미디어 집중배제의 원칙)	48
6. 결론 및 해석	48
제 6 절 종합 트렌드 분석	49
1. 방송정책은 정치의 영역이며, 정치지도자의 리더쉽이 중요	49
2. 방송법 개편	50
3. 정치권력의 방송정책에 대한 개입 강화 추세	51
4. 신문, 공영방송 정책이 미디어 정책의 핵심	51
5. 뉴미디어 방송 정책	53
6. 소유/겸영규제	53
7. 내용/편성규제	57
8. 방송산업은 전반적으로 현상유지이며, 탈출구가 보이지 않음	57
제 3 장 방송통신 정책/규제기관 및 정책체계 정립	59
제 1 절 한국 방송정책결정과정의 갈등과 혼돈	59
제 2 절 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본의 규제기관 분석	60
1. 미국 FCC 및 방송/통신 정책결정구조	60
2. 영국의 방송통신 정책/규제기구: 정부는 정책, Ofcom은 규제업무로 이원화	62
3. 프랑스 방송통신 정책/규제기구: 정책/규제 분리	64
4. 독일의 방송통신 정책/규제기관: 방송은 주 정부, 통신은 연방정부	65
5. 일본 총무성	67
6. 시사점	68
제 3 절 한국 방송통신 정책/규제기관 재정립	70
1. 방송통신위원회·방송통신심의위원회 설립과 평가	70
2. 정보미디어부로의 개편	72
제 4 절 정책결정체계	74
1. 공개성, 투명성 그리고 논리의 진검승부(미국 FCC 방송정책결정 모델)	74

2. 정책이념의 우선순위, 매체간 역할 분담, 계량적 접근	75
3. 사회조합주의 모델과 패키지 딜	76
4. 개척자 우선의 원칙	77
5. 시범사업과 Hand off policy	77
6. 결어: 관용과 상상력	77
참고문헌	79
제 4 장 공영방송 규제 및 법제 개편	80
제 1 절 멀티플랫폼 시대 공영방송의 위기 국면	80
제 2 절 방송의 공익 및 공적 책임의 현대적 해석	82
제 3 절 공영방송의 공익성 구현 방향	85
1. 정치적 독립과 균형	85
2. 다양성과 통합	88
3. 공정성과 음부즈맨 제도	89
4. 품위	91
5. 지역성	91
6. 청소년 아동보호/선정성, 폭력 문제	92
제 4 절 멀티플랫폼 시대 신규 서비스와 공영방송의 역할 -다채널 전략(K-view), 글로벌 전략, 통신서비스-	93
1. 공영방송의 경영범주 논쟁	94
2. K-view 다채널 전략	97
3. 700 MHz 활용: 이동통신과 MMS	97
4. 케이블 TV 사업 M&A 및 전략적 제휴	98
5. 공영방송의 글로벌 역할	98
6. 분리자회사 모델(BBC Worldwide 모델)	102
제 5 절 멀티플랫폼 시대 공영방송의 수신료와 재정	102
1. 독일 헌법재판소 7차, 8차 방송판결과 혼합재정 정책	102
2. 다양한 재원구조 검토: 수신료, 광고, 유료, 기타 수입 등 혼합재정	103

3. 수신료의 법적 성격 명확화	104
4. 신매체 수용과 수혜자 부담의 원칙	104
5. 수신료와 시민의식	105
6. 국고/정부 자본금/법인세	106
제6 절 결론: 방송법 개정을 중심으로	107
1. 공영방송의 정의 및 범주	107
2. 수신료 산정위원회 설립과 수신료 책정의 정기성	108
3. 공영방송위원회 설립 검토	108
4. 결어	110
참고문헌	111
제 5 장 뉴미디어 방송규제 및 법제 개편	112
제 1 절 유료방송 시장 경쟁현황	112
제 2 절 케이블과 IPTV 간 비대칭 규제	113
1. 경쟁상황 평가 및 분쟁조정 제도	113
2. 방송시장의 공정경쟁 규제와 금지행위	115
3. 직접사용 채널의 운용규제	117
제 3 절 유료방송 시장에서 이종결합 서비스의 규제	119
1. DCS 도입에 대한 찬반 입장	121
2. DCS 관련 법제 개편방안	123
제 4 절 뉴미디어 관련 법제 개편 방향	125
1. 통합 방송법의 제정	125
2. 수평적 규제체계 정립	126
참고문헌	132
제 6 장 미디어렐 규제와 법제 개편	133
제 1 절 미디어렐 제도의 의의와 한국방송광고공사	133
제 2 절 현재 판결로 본 방송광고공사 체제 문제점	134

제3 절 새로운 미디어법 법안 내용과 문제점	135
제4 절 개선 방안	136
제7 장 방송 소유규제 및 법제 개편	137
제1 절 선진국 방송 소유규제 및 법제 개편 동향	137
1. 신문/방송의 역사와 미디어 규범체계의 형성	137
2. 80년대 신 보수 정권으로의 정권교체와 뉴미디어 방송(제1차 미디어 빅뱅)	138
3. 방송과 통신 융합(디지털 컨버전스) 환경과 새로운 미디어 질서와 규범 (제 2차 미디어 빅뱅)	141
4. 미국, 유럽, 일본의 방송 소유권 규제 및 법제 개편 방향 분석	144
제2 절 국내 방송 소유권 규제 및 법제 개편	150
1. 혼합모델: 공영방송 기능 확대와 민간시장 소유권 규제완화	150
2. 시장점유율규제: 미래 방송 소유권 모델/1공영 2상업체제 (독일 모델/공영 40%, 상업 60%)	151
3. KBS 와 EBS/국책방송 등의 통합(NHK 모델)	153
4. MBC의 실질적 공영방송 체제 편입과 多 공영 체제(독일, 프랑스 모델)	153
5. KBS 2 및 MBC 민영화 논쟁	153
6. 방송시장개방 법제와 정책(외국자본 및 투자 문제)	154
참고문헌	158
제8장 방송 소유권 패러다임 논쟁: 경쟁/산업적 관점과 다양성/공익적 관점	
-미국, 독일, 한국 신문-방송 경영 논쟁 분석-	160
제1 절 문제의 제기	160
제2 절 연구방법	162
제3 절 미국의 2003년 신문 방송 경영 논쟁의 분석결과	164
1. 신문 방송 경영 논쟁의 정치사회적 배경	164
2. 경쟁/산업적 관점	167
2. 다양성/공익적 관점	169
제4 절 독일 신문 방송 경영 논쟁의 분석결과	172

1. 신문 방송 겸영 논쟁의 정치사회적 배경	172
2. 다양성/공익적 관점	173
3. 경쟁/산업적 관점	175
제5 절 한국 신문 방송 겸영 논쟁의 분석결과	177
1. 한국의 신문 방송 겸영 논쟁의 정치사회적 배경	177
2. 경쟁/산업적 관점	178
3. 다양성/공익적 관점	179
제6 절 비교 분석 및 시사점	180
1. 국가별 비교분석	180
2. 국가별 공통점	183
2. 국가별 차이점	185
제7 절 제언 및 결어	186
참고문헌	188
제9 장 방송 편성/심의규제 및 법제 개편	190
제1 절 편성규제 분석 및 법제개편	190
1. 국내 편성규제의 현황	190
2. 외국의 편성규제 체계	199
3. 편성규제에 대한 법제 개편 방향	203
4. 현행 법체계에서의 개편방향	205
5. 장기적 개편방안: 수평적 규제로 전환	207
제2 절 심의규제 분석 및 법제개편	212
1. 방송통신 심의위원회의 위상과 성격	212
2. 심의규정 및 운용의 문제	214
3. 심의체계 개선방향	218
참고문헌	220
제10 장 콘텐츠 동등접근 및 공정경쟁 규제 및 법제개편	222

제1 절 의무재송신	222
1. 지상파 재송신 관련 분쟁 사례	222
2. 외국의 지상파 재송신 현황	226
3. 국내 지상파 재송신 관련 법 체계	231
4. 국내 의무재송신 쟁점 분석	232
5. 법제 개선방안	234
제2 절 프로그램 동등접근 제도	235
1. 국내 분쟁 사례	235
2. 미국의 PAR 제도분석	237
3. 유럽자율협약제도 분석	241
4. 국내 프로그램 동등접근 법 체계	243
5. 제도적 개선방안	244
참고문헌	248
제 11 장 결어: 한국 방송 규제 및 법제 개편 제언	250
제 1 절 방송정책의 이념	251
참고문헌	276

표 목 차

〈표 3-1〉 영국의 법령, 정책 및 규제 기관 현황	63
〈표 3-2〉 프랑스의 법령, 정책 및 규제기관 현황	64
〈표 3-3〉 독일의 법령, 정책 및 규제 기관 현황	66
〈표 3-4〉 국내외 방송 통신 행정기관 형태 종합	67
〈표 5-1〉 유료매체별 가입 점유율 현황(2011년 3월말 기준)	112
〈표 5-2〉 경쟁상황 평가제도 관련 법규(IPTV 법)	114
〈표 5-3〉 경쟁상황 평가제도 관련 법규현황(방송법)	114
〈표 5-4〉 IPTV 법에 명시된 금지행위	116
〈표 5-5〉 방송법에 명시된 금지행위	116
〈표 5-6〉 방송법에 보장된 직접사용 채널 관련 규제내용	117
〈표 5-7〉 방송법과 IPTV 법에 규정된 규제비교	119
〈표 5-8〉 방통발전 기본법에 명시된 시청자 권익보호	121
〈표 5-9〉 방송법과 IPTV사업법의 의무구분 및 사업 정의	124
〈표 5-10〉 전송규제와 콘텐츠 규제 비교	127
〈표 5-11〉 전자 커뮤니케이션 서비스의 하위 서비스	129
〈표 5-12〉 일본의 통신·방송법제 개편(안)	130
〈표 5-13〉 (구)정통부와 방송위원회의 수평적 규제체계 도입(안)	130
〈표 9-1〉 국내 제작물 편성쿼터 관련 법체계	191
〈표 9-2〉 국내 영화/애니메이션/음악에 대한 의무쿼터 비율	191
〈표 9-3〉 외주제작 편성쿼터 관련 법체계	192
〈표 9-4〉 자체 편성비율 관련 법체계	194
〈표 9-5〉 연도별 지역민방의 수증계 제한 편성비율 변화추이	195
〈표 9-6〉 지역MBC 및 지역민방 자체제작 및 편성 비율 현황(2010년 기준)	196
〈표 9-7〉 지역민방의 유형별 세부 편성 현황(%)	197

〈표 9-8〉 유형별 쿼터 관련 법체계	198
〈표 9-9〉 주요국의 분야별 쿼터 정책 유무	203
〈표 9-10〉 현행 국내 편성의 별도 규정 유무	206
〈표 9-11〉 국내 편성쿼터의 평가기간 비교	207
〈표 9-12〉 EU의 수평규제 체계에 따른 계층간 규제의 적용	208
〈표 9-13〉 영국의 수평적 분류체계	210
〈표 9-14〉 국내 심의 관련 법체계	213
〈표 9-15〉 국내 심의규정 관련 법체계	215
〈표 9-16〉 현 심의체계의 분산화 현황	219
〈표 10-1〉 미국의 지상파재송신 정책 추이	228
〈표 10-2〉 스카이라이프-MPP 분쟁 경과	236
〈표 10-3〉 미국의 MVPD 경쟁 추이	240
〈표 10-4〉 영국의 특별지정 스포츠 이벤트(UK listed sporting events)	242
〈표 10-5〉 IPTV법에 규정된 콘텐츠 동등접근	243

제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

독점 자본주의의 병폐가 문제시된 19세기 말과 20세기 초, 정파지(政派紙)와 선정주의적 황색신문이 범람하고 가족신문의 체인화가 사회적 문제로 제기될 무렵, 전파기술에 힘입어 방송매체가 등장했다. “사회적 영향력”이 크고 “주파수가 유한 희소”한 신생매체인 방송매체만은 신문매체와 같이 사기업에 맡겨서는 안 되며 공익에 봉사해야 한다는 합의가 정치권력과 시민사회에 형성되었다. 이러한 신념에 입각해 서구 자본주의 국가에서는 대체로 공영방송 체제를 수용했고 민영방송 체제를 도입한 미국에서도 방송의 이념은 공익으로 정착되었다. 국가마다 방송정책의 내용과 특성이 다르지만 공익을 방송이념으로 하거나 공영방송 체도를 채택했던 서구 자본주의 국가에서는 1980년대 이후 두 번의 큰 방송정책의 전환이 있었다.

1980년대 미국, 유럽, 일본의 신보수주의 정권의 등장과 함께 케이블TV, 위성방송 등 뉴미디어 방송 도입 과정에서 추진된 신문 기업과 대기업의 방송시장 진입과 민영화, 규제 완화 정책이 첫 번째 방송정책 전환(1차 미디어 빅뱅)이었다면, 미국의 1996년 통신법 제정과 2003년 영국의 커뮤니케이션법 제정 이후 최근 급속히 추진되고 있는 디지털 전환, 방송과 통신의 융합, 글로벌화 정책이 두 번째 방송정책의 전환과정(2차 미디어 빅뱅)이라 할 수 있다. 이러한 방송정책은 전통적인 방송의 이념과 가치인 공익 또는 공적 책임을 전제하면서도 민영화, 경쟁, 글로벌화, 미디어 융합 등 규제 완화 정책으로 전환하는 것을 의미한다.

미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 선진제국은 디지털 전환, 미디어 융합, 글로벌 방송질서에 대비하여 이미 90년대 후반이나 2000년대 초반부터 본격적으로 미디어 법제를 개편해 나가고 있다.

미국은 1996년 통신법(Telecommunication) 개정을 통해 미디어 융합과 경쟁정책을 추진

하였다. 84년 AT&T 분할 이후 정착된 통신시장 구조는 당초의 기대와는 달리 지역전화, 장거리 전화시장의 독과점 구조를 강화하였고, 지역 프랜차이즈 제도에 기반한 케이블 TV 시장 또한 독점구조였다. 이러한 미디어 시장의 독과점 구조를 타파하여 경쟁체제로 전환함으로써 소비자 복지-질 높은 서비스와 요금인하-를 강화하자는 것이 96년 통신법 제정의 목적이었다. 그 정책적 수단으로서는 지역전화/장거리전화/케이블 TV(방송)사업자간 상호진입장벽을 철폐(방송 통신 융합)하여 미디어시장의 경쟁체제를 강화하는 것이었다. 2003년 FCC의 소유권 규칙 개정 이후 지속적으로 진행 중인 신문-방송 兼營 논쟁은 '미디어 다양성 지수' 논쟁을 유발하고 있으나 아직 사회적 합의를 유도하지 못하고 있는 실정이다.

영국은 2003년 커뮤니케이션법(Communication Act) 제정을 통해 방송과 통신의 규제를 통합한 '수평적 규제체제'를 채택하였으며 그 외에도 "외국자본 자유화", "시장점유율 규제 폐지" 등을 통해 방송산업 육성 정책을 추진하였다. 아울러 영국은 공영방송 BBC에 대해서는 공익성 강화조치로 방송통신규제기구인 ofcom과는 다른 별도의 규제기관인 트러스트(Trust)를 설치하였고, 디지털 전환이후 확대된 채널(중전은 2개 채널, 지금은 8개 채널)로 유아, 10대, 청소년 프로그램을 개발하고 있다. 2007년 칙허장을 통해 BBC는 상업화와 국제화를 통한 경영다각화 전략을 공인받고 있다.

프랑스는 사르코지 대통령의 '미디어 개혁' 조치를 통해 (1) 공영방송사들의 통합과 지주회사제 채택 (2) 수신료 100% 체제로의 전환(중전 60%)을 통한 공영방송의 재정안정화(뉴미디어, 민영방송에 대한 광고비 지원의 간접적 효과) (3) 대통령의 공영방송 사장 지명 및 국회 동의 정책을 채택하였다.

독일은 시장점유율 제(30%)와 매체합산지수 개발을 통해 방송시장의 확대를 추진하고 있으며 연방헌법재판소는 6,7,8차 방송판결을 통해 공영방송의 경영다각화(혼합모델), 재정건전화(혼합재정)를 정책을 지원하고 있다.

일본은 최근 60년만에 전면적인 방송/통신법 개정을 통해 방송 통신융합을 강화하고 있다. 다수의 미디어 법령을 축소, 통합하는 한편 주파수를 할당받은 사업자는 방송 통신서비스를 동시에 제공할 수 있게 되었다. 이 법안에 힘입어 일부 방송사업자는 방송 休止시간에 송신설비를 통신사업자에 대여하고 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 선진제국은 시장점유율 규제, 수평적 규제체제, 방송 통신 융합, 글로벌 미디어 육성 등을 통해 미디어의 규제완화 정책을 채택하면서도 동시에 방

송의 공익성, 다양성 강화 조치를 추진하고 있다. 공익성, 다양성 강화조치로서는 공영방송 기능 확대론-‘다채널’, ‘통폐합 조치’, ‘수신료 안정화’, ‘규제기구 강화’등-과 편성규제 강화 조치가 그 대표적이다.

최근 스마트폰, 스마트패드, 스마트 TV 등 이른바 ‘스마트 미디어’의 등장과 ‘SNS(Social Network System)’ 등 멀티플랫폼의 등장은 방송정책 및 패러다임의 전환을 예고하고 있다. 3차 미디어 빅뱅을 예고하고 있는 것이다. 미디어 권력 이동이 1, 2차 미디어 빅뱅을 통해 콘텐츠 사업자로부터 네트워크 사업자로 이동했다면, 3차 미디어 빅뱅은 디바이스 사업자-구글, 애플, 삼성전자 등-가 주도적 역할을 담당하게 될 것으로 예상된다. 비유컨대 ‘디바이스가 왕(Device is King)’의 시대가 열리고 있는 것이다. 또한 스마트 미디어의 등장은 이른바 N스크린 시대를 예고하고 있다. 스마트 미디어는 ‘TV+인터넷+모바일 미디어’의 결합이므로 시청자 입장에서는 언제, 어디서나 TV 프로그램, VOD, 앱 등 다양한 온라인 콘텐츠를 즐길 수 있다. 즉, 시간과 공간을 초월해 미디어 활용이 가능하다. 기존 국내 방송사업자 입장에서 보면 다양한 디바이스나 네트워크를 통해 새로운 출구와 비즈니스 전략을 수립할 수 있다. 그러나 따지고 보면 다양한 기존 방송사업자를 비롯해 온라인 콘텐츠 사업자나 앱 사업자들이 폭발적으로 증가하고 외국 사업자까지 검열 없이 N스크린을 통해 국내 시장에 진출함으로써 방송시장의 경쟁은 가속화될 것이다. 스마트 미디어 사업자들은 다양한 어플리케이션 사업자에게 오픈 마켓을 개방함으로써 기존 방송매체가 주도하던 콘텐츠 사업 영역을 무한 경쟁체제로 전환하고 있다. 여기에다가 SNS의 확산은 방송 및 영상 콘텐츠 중심의 미디어 권력을 사회 커뮤니케이션 영역으로 이동시킴으로써 방송 시청 시간과 점유율을 축소시키고 있다. 스마트 미디어와 SNS의 확산은 방송미디어의 돈줄인 광고시장에 침투할 것으로 예상된다. 청소년들은 인터넷과 스마트 미디어, SNS와 친화력을 발휘하면서 방송 접촉 시간을 줄여나갈 것이다. 시청 시간과 광고 시간이 줄어들면 방송사의 재정 압박은 더욱 심화될 것이다. 이와 같이 전 세계적으로 미디어 환경은 멀티 플랫폼 시대라는 새로운 전환기를 맞이하고 있으나 미디어사업자간 경쟁상황의 진전으로 방송매체는 시청자의 이탈과 재정 압박으로 그 미래가 불투명한 상황이다.

주지하는 바와 같이 1980년대 이후 공영방송과 지상파방송 중심 체제를 구축한 한국 방송은 그 이후 SBS를 비롯한 지역 민영방송의 출범, 뉴미디어 방송의 성장, 종합편성채널에 이르기까지 다미디어 다채널 시대에 진입했지만 방송의 정치적 독립성과 공공성 확보 등

방송의 공익에서부터 방송 재정과 경영, 노동, 기술 문제에 이르기까지 그 미래가 불투명하다. 아시아를 진원지로 했지만 유럽 청소년들도 열광하고 있는 한류와 케이팝(K-pop)의 열풍, 케이블TV를 비롯한 위성방송, IPTV, DMB 등 괄목할 만한 뉴미디어 방송(유료방송) 시장 확대는 한국 방송의 빛나는 성과다. 그러나 국내에서는 MB 정부 출범이후 미디어 법 개정을 통해 '신문사의 종합편성채널 진입'과 '미디어랩 경쟁체제 도입' 등 제한적인 영역에서 규제완화 정책이 추진되었으나 'KBS 수신료 인상' '지상파 재전송' '올림픽 중계권' 문제 등을 두고 사회적, 정책적 합의의 미비로 정책갈등을 유발했음은 공치하는 바와 같다. 아울러 한국은 최근 전 세계적으로 스마트 미디어 확산을 주도하고 있으며 사회 커뮤니케이션으로 SNS 현상이 정착되고 있다. 이와 같이 한국 방송의 현주소와 미래를 조망할 때 그 빛과 그림자가 교차하고 있지만 아무래도 무게 중심이 어두운 그림자 쪽에 있다는 것은 비단 연구자들의 기우만은 아닐 것이다. 이러한 상황 속에서 신속하고 효율적이며 사회적 합의가 필요한 방송정책 수립과정에서도 여러 정파와 이익집단 간의 갈등으로 한국 방송의 미래는 예측하기 어려운 불확실성과 혼돈의 와중에 있다. 더욱이 국내 방송규제나 법제 패러다임은 멀티플랫폼 환경이나 디지털 전환과 방송 통신융합에 적응하기 어렵고 방송법제나 정책의 투명성이나 정책우선순위도 불명확한 실정이다.

본 연구는 이러한 인식을 기초로 한국 방송규제 및 방송법제 개편 방향을 검토함으로써 새로운 미디어 질서와 규범에 대응하기 위한 방송정책방향을 제시하는데 그 연구의 목적과 필요성이 있다. 아울러 새로운 미디어 환경에 대응하기 위한 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 선진제국의 방송규제 및 법제개편도 분석해 보기로 한다. 향후 국내 방송규제 및 법제 개편방향은 선진제국의 방송규제 및 법제 개편과정을 타산지석으로 하여 멀티플랫폼 시대에 대응하는 규제완화 정책을 추진하면서도 아울러 방송의 공익성과 다양성을 강화하는 정책을 추진해야 한다. 본 연구는 국내 방송규제 및 방송법제 개편 방향을 종합적으로 검토해 보고자 한다. 다시 말해 단편적이고 제한적인 규제 및 법제 개편 방향이 아니라 광범위하고, 전면적이고 종합적인 개편방향을 모색해 보고자 한다.

본 연구와 기존 국내외 연구와의 차별성 및 독창성은 다음과 같은 두 가지 측면에서 찾을 수 있다. 첫째, 본 연구는 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 선진제국의 방송규제 및 법제 개편과정을 연구함으로써 국내 방송 연구의 차원이나 개별 국가 연구 차원을 넘어서서 세계 방송규제와 법제 개편의 전반적인 트렌드를 집중 분석할 것이다. 둘째, 본 연

구는 정책기구의 개편에서부터 공영방송 및 뉴미디어 방송, 소유규제, 내용규제(편성/심의), 행위규제 및 공정경쟁 정책, 스마트 미디어의 규제 및 법제 개편에 이르기까지 다양한 정책쟁점들을 집중적으로 연구할 것이다. 이와 같은 의미에서 본 연구는 전 세계적인 방송정책 추세를 조망하는 동시에 아울러 다양한 정책쟁점을 분석하고 이를 토대로 방송 규제 및 법제 개편 방향을 모색한다는 점에서 여타의 연구와는 차별성 및 독창성을 지닌다고 하겠다.

제 2 절 본 연구의 정책기조와 기본 관점

본 연구는 다음과 같은 정책기조와 기본 관점을 전제로 출발하였다. 방송의 전통적 이념인 공익성과 공공성을 준수하면서도 아울러 규제완화 추세에 대응하는 혼합 모델을 지지하고자 한다. 즉 정치적 독립과 균형, 공정성과 음부즈맨 제도, 품격 있는 방송, 청소년/아동 보호 등 공익성 보장장치를 확보하면서도(이 부문에 대해서는 제4장 공영방송 규제 및 법제 분석에서 상술하고자 한다) 다양한 규제완화 및 경쟁정책을 본 연구의 정책기조와 기본 관점으로 제시하고자 한다. 여기에서는 다양한 정책기조와 기본 관점을 열거하였다.

1. 정치적 독립과 균형
2. 공정성과 음부즈맨 제도
3. 품격 있는 방송
4. 청소년/아동 보호
5. 제한된 경쟁론(유효경쟁론)

디지털 전환(방송)·브로드밴드망 구축(통신) 등 신기술 개발로 투자비용은 증가하는데 미디어 시장에서 경쟁체제는 가속화되어 미디어 요금은 계속 인하 압박을 받고 있다. 라이벌 기업과 경쟁에서 살아남기 위해 투자비용을 조달하자면 외국 자본 유입이 불가피하다. 그러나 국내 우수 통신사업체의 외국 자본 침투는 위험수위이며 뉴미디어 방송시장에도 외국 자본 유입이 매년 증가하고 있다. 그러므로 국가정책적으로 완전경쟁보다는 사업

자 수를 고려한 '제한된 경쟁체제' 또는 '유효경쟁' 체제를 도입해야 한다. 미디어 기업의 존속·발전을 위한 제도적 보장책이 경쟁 정책보다 우선해야 한다. 현재와 같은 경쟁체제로서는 국내 모든 미디어와 방송 기업이 공멸의 필드를 질주해 갈 뿐이다.

6. 소유·경영·자본의 유연성

방송사업자 간 과감한 인수 합병(M&A) 또는 전략적 제휴로 미디어 사업자 수를 과감히 줄여야 한다. 전국 일간지는 200여 개나 되며 케이블TV 사업 권역은 77개에 이른다. 통신 사업을 제외하고 전통 언론인 신문이나 방송시장은 사업자 수가 너무 많다. 수익 모델이 창출될 수가 없다. 미디어 소유권 규제 완화 같은 법제적 뒷받침이 요청된다. 유럽은 1공영 2상업체제로 구조개편을 서두르고 있다. 국내 통신사업자도 빅 3체제다. 통신 산업이 방송 산업보다 규모의 경제를 (매출액 4~5배) 실현하고 있는 것은 ① M&A를 통해 소수의 사업자가 시장을 주도 ② 외국 자본의 유입(통신자본은 실제 50% 이상이 외국 자본임) ③ 종량제 요금 체제 때문인 것으로 분석된다. 국내 지상파방송 산업은 방송의 공공성 논리 때문에 대기업과 외국 자본의 진입이 차단되어 있어 자본의 유연성과 투자효과를 기대할 수 없다. BBC처럼 대자본(Rupert Murdoch), 외국 자본(Crown Castle)과도 과감히 제휴할 수 있는 유연성을 확보해야 한다.

7. 매체 간 전략적 제휴

전통 언론매체인 신문과 지상파방송이 위기에 놓이게 된 것은 지금까지 전통 언론인 한국의 신문과 지상파방송이 20년 동안 '매체 우월주의'에 빠져 다른 매체와 전략적 제휴와 합병, 비유권대 적과의 동침을 외면해 왔기 때문이다. 종합편성채널 도입 이전까지는 국내 신문사는 지상파방송 및 뉴미디어 방송 진입에 실패했으며, 지상파방송 또한 유료방송 시장 확대에 실패했다. 미디어 정치학적 측면에서만 본다면 공영방송 제도를 채택하고 있는 유럽과 일본은 신문과 지상파방송의 뉴미디어 시장 진출이 활발하며 시장 지배력이 크다고 할 수 있다. 오직 미국과 한국의 신문과 지상파방송만이 미디어 경영에 실패하고 있는 것으로 판단된다. 미디어 시장의 패권이 케이블TV, 통신, 포털 등으로 이전하고 있는 상황에서 국내 신문과 지상파방송은 이데올로기 대립, 재정적 대립(광고시장)으로 상호 발목

을 잡아 미디어 시장을 개척해 나갈 수 없는 상태이며, 규제기관에서도 정치적 역학상 정책적 수단을 찾기 어렵다. 보도의 경향성이나 세계관, 가치관은 다르더라도 미디어 시장과 영역을 개척하는 데 상호 협력 체제를 구축할 필요가 있다. 케이블TV와 IPTV, 지상파와 IPTV, 지상파와 케이블TV 간 전략적 제휴와 합종연횡 그리고 M&A 등이 활발히 추진되어야만 매체의 경쟁력을 확보할 수 있다. 아울러 콘텐츠(방송), 네트워크(통신), 단말기(가전 업체) 기업들 간에도 활발한 전략적 제휴가 실현되어야 한다. 다중플랫폼 시대, 이른바 방송의 춘추전국시대(다미디어 다채널 또는 멀티 플랫폼)에는 합종연횡만이 그 탈출구요, 난세를 헤쳐 가는 해법이다.

8. 수익모델의 유연성

국내 TV 수신료는 30년간 동결되어 있으며, 광고제도 및 방법도 개선(중간광고, 광고총량제, 간접광고, 가상광고, 민영미디어랩 등)되지 못하고 있다. 일본의 NHK는 97%가 수신료이나 영국의 BBC, 독일의 공영방송 등은 75~80%가 수신료 체제다. 국내 수신료 수준은 현재 40% 수준에서 75~80% 수준으로 인상하는 것이 바람직할 것이다. 일본의 경우는 미디어마다 별도 수신료를 징수하고 있다. 국내 지상파 DMB나 디지털 수상기 보유자에게 별도의 수신료를 부과하는 방안도 검토할 수 있다. 30여 년 수신료가 동결되었다는 사실은 정치적 독립성과 방송의 공정성 시비로부터 비롯된 것이며, 정권 교체와 상관없이 시청자의 저항과 야당의 반대가 지속되어 왔다고 볼 수 있다. 국내 신문, 지상파방송, 뉴미디어 방송(케이블TV, 위성방송)은 과도하게 광고 재원에 의존하고 있는 모델이다. 따라서 세계 최고의 저가 시장 구조다. 국내 신문과 방송 모두 재정원(돈줄)이 동일하게 광고이기 때문에 매체 간 대립과 분쟁도 치열하게 전개될 수밖에 없다. 장기적으로는 영국 모델과 같이 공영방송은 수신료 중심 체제, 지상파방송은 광고 중심 체제, 뉴미디어 방송은 가입료 체제(pay channel), IPTV 등 융합서비스는 페이 퍼 채널(pay per channel) 등으로 매체 간 돈을 벌 수 있는 방식이 바람직할 것이다. 이는 제한적 경쟁론의 한 방법이다.

9. 콘텐츠의 유연성

국내 방송 프로그램은 드라마와 예능 등 버라이어티 프로그램이 킬러 콘텐츠(killer

contents)이며 수신료와 광고를 그 재정원으로 하고 있다. BBC의 다큐멘터리나 월드 뉴스와 같은 새로운 킬러 콘텐츠를 찾지 못하고 있다. 미국의 지상파방송인 FOX 채널이나 영국 BBC 등은 유아, 10대, 청소년, VOD, 스포츠, 월드 뉴스 등 다양한 콘텐츠 실험에 착수하고 있다. 포털 등 인터넷 서비스가 새로운 콘텐츠 영역을 개척해 나가듯 지상파, 케이블, IPTV 등도 유료 요금 체제에 바탕을 둔 새로운 콘텐츠 개발 전략을 추진해야 한다.

10. Beyond Convergence, Beyond Broadcasting

전 세계 미디어 산업은 그 위기를 탈출하기 위해 미디어 융합을 추진하고 있다. 신문의 방송시장 진입은 1980년대 유럽에서 본격적으로 추진한 바 있으며, 통신 사업자의 방송시장 진출은 1990년대 후반부터 본격적으로 추진되고 있다. 이제 방송산업은 미디어 융합의 차원을 넘어서서 다른 산업과 전략적 제휴를 본격적으로 추진해야 할 것이다. 즉 차량 및 운송(유통), 상거래, 금융, 교육 등 다른 시장 및 산업과 융합을 추진해야 할 것이다. 케이블TV의 홈쇼핑 채널은 유통, 상거래와 결합을 의미하는 것이며, 방송의 스포츠 프로그램은 스포츠와 결합이다. 드라마는 영화의 결합으로 이해할 수 있다. 뉴스는 정치와 결합일 것이다. 연구자는 20조 원 이상의 한국 과외 교육시장, 인터넷으로 이동한 10대, 유아 콘텐츠 시장, 게임 시장 등이 한국 방송 산업의 새로운 콘텐츠 영역이라고 판단한다. 다만 이러한 시장을 개척하는 과정에 더 이상 돈줄로 작동하기 어려운 수신료와 광고체제에 의존해서는 방송의 미래는 보이지 않는다. 새로운 콘텐츠와 종량제와 같은 새로운 요금체제를 개발해야 한다. 한국의 방송시장은 내수시장을 넘어서 글로벌 시장을 개척해야 한다. 자동차, 조선, 반도체는 글로벌 일류산업으로 성장했지만 국내 미디어 산업은 내수시장만을 기반으로 하기 때문에 이제 성장의 한계에 직면하고 있다. 미디어 환경변화와 방송구조 개편은 기존 시장과 기존 모델에 의존해서는 그 미래가 보이지 않는다. 한국 방송은 언론의 자유와 책임, 방송의 공공성과 수신자의 참여 등 전통적인 가치와 규범을 준수하면서도 새로운 콘텐츠와 글로벌 방송 시장을 개척하고 재정, 소유, 자본, 수익 모델, 노동정책의 유연성을 확보해야만 그 미래를 개척해 나갈 수 있을 것이다. 방송정책의 초점도 여기에 맞추어야 한다.

제3절 연구 내용 및 방법

본 연구는 주로 문헌연구에 의존하여 선진제국의 최근 방송규제 및 법제 개편 내용을 분석하고자 한다. 아울러 정책결정과정에서 제기된 다양한 정책쟁점들을 제기할 것이다. 1차적인 분석 자료로는 선진제국에서 개정된 최근 미디어법이나 방송법이 될 것이며, 2차적인 분석 자료로서는 정책기관에서 발간된 공식문건, 3차적인 자료로서는 전문가, 학자, 미디어 업계에서 제시한 자료들이 분석 대상이 될 것이다.

국내 방송규제 및 법제분석은 현행 방송법, 시행령, 시행규칙 등이 그 분석대상이 될 것이다. 또한 정책기관의 공식자료, 학자 및 전문가들의 연구성과를 집중적으로 분석한 후 연구진 입장에서 미래 정책 비전을 최종적으로 제시하고자 한다.

이 연구는 연구내용이 광범위하기 때문에 공동연구(연구책임자: 정윤식/연구자: 강명현)를 통해 그 내용을 분담하고 상호간 토론을 통해 합의점을 유도하고자 하였으나 일부 견해가 다른 점은 연구자의 관점대로 그대로 서술하였다. 특히 수평적 규제체제에 대해서는 견해를 달리 하였다.

제 2 장 멀티플랫폼 시대 선진국 방송규제 및 법제 분석

여기에서는 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 선진제국의 최근 방송규제 및 법제 개편 방향을 연구자가 재정리 해보았다. 방송의 역사를 개관해 보면 공영방송과 지상파방송, 뉴미디어 방송, 방송과 통신 융합, 그리고 최근 멀티플랫폼 시대를 거치면서 각국의 방송규제와 법제는 다양하게 변화하여 왔다. 즉 정치 경제적 상황, 기술적 수용, 글로벌화의 진전 등 다양한 변수에 직면하면서 새로운 방송질서와 규범을 창출해 왔다. 이 장에서는 연구자 나름대로 최근 선진제국의 방송 규제 및 법제 동향을 분석, 요약함으로써 본 연구의 전개과정에 타산지석으로 삼기로 했다. 원고의 분량이 많아 개조식으로 정리했음을 양해해 주기 바란다.

제 1 절 미국 방송규제 및 법제 분석

1. 방송법

- electronic media=telecommunication(print media를 제외한 모든 미디어)을 규제하는 법률로 1934년 통신법(Communications Act of 1934) 제정
- FCC가 통신법에 기초하여 제정하는 규칙(rule) 集: rule making
 - FCC는 법률제정권이 없음.
- 1996년 통신법(Telecommunications Act of 1996)
 - 1934년 법을 대체하는 것이 아니라 일부 보완
 - * 방송/통신 단일 법제이기는 하나 영국 2003년 법과 같이 화학적 결합이 된 것은 아님(분야별로 분류한 물리적 결합)

2. 규제기관(regulatory body)과 거버넌스(Governance)

- 1) FCC(미방통신위원회: Federal Communications Commission)
 - 1934 년 Communication Act와 함께 출범

- 임기 5년의 5명의 위원
 - 여:야=3:2, 상하원 및 각료의 추천을 받은 후보자 중 대통령이 지명
 - 대통령 선거 캠프 출신(최근 부시 대통령 시절)
- 직원 수 약 1900 명, 2010년 예산 3,580 만 불, 위원은 5~7명의 전문위원으로부터 정책보좌
- 2009년 6월부터 민주당 추천 위원장<줄리어스 제나코프스키(Julius Genachowski)>
- FCC 규칙제정절차(Rule making process)
 - Notice of Inquiry: 방송업계의 정보 수집 및 의견청취
 - (Final) Report & Order: 업계의 코멘트 내용, 정책결정 이유, 정책 결정 내용 등
 - FCC 규칙은 CFR(Code of Federal Regulations)의 제 47권에 기재
 - 미디어사업자들은 FCC 규칙에 불복할 경우는 미 콜롬비아특별지구 연방항소재판소에 제소
 - * 긴 논쟁과 정책의 공개성, 투명성=진검승부, 이론의 투쟁장
- 공익(public interest)을 기본 이념
 - 공공의 편익(public necessity), 공공의 필요(necessity), 공공의 이익(public interest)을 이념으로 하고 있으나 실제로는 공익이 목표
 - 공익은 지역성(localism), 다양성(diversity), 경쟁(competition)을 의미함(허가. M&A 심사 과정에서 필수조건)
 - 다양성에는 의견/관점의 다양성(viewpoint diversity), 출구 다양성(outlet diversity), 프로그램 다양성, 내용 다양성 등이 있음
 - * 96년 법은 경쟁의 원칙을 우선시

2) 법원

- FCC 규칙(rule)에 불복하는 사업자는 법원에 제소할 수 있음. 법원은 FCC rule에 대해 정지명령(injunction)을 내릴 수 있음.

3) 의회

- FCC는 의회에 대해 책임을 지며 의회는 FCC예산 동결권, 상임위 출석 명령, 위원 추천권 등을 행사함.

- 상원의 상무·과학·운수위원회와 통신소위원회, 하원의 에너지·상무위원회 및 전 기통신소위원회 관할—공청회 출석, 정책 보고서 및 연차보고서 제출
- 4) 경쟁당국(법무부: Department of Justice = DOJ, 연방거래위원회: Federal Trade Commission = FTC)
- 미디어 기업결합(M&A) 1 차 심사는 경쟁당국(주로 DOJ), 2차 심사는 FCC가 공익성 심사(public interest test)를 실시
 - 경쟁법(Antitrust law)이 미디어 법과 충돌할 경우는 경쟁법이 우선
 - 1차 심사 결과는 그대로 존중하고(주로 효율성: efficiency, 반독점 여부 심사), 최종보고서는 FCC가 작성(공익성 심사와 소유권 규칙 적용)
 - 방송, 통신사업자가 경쟁법을 위반할 경우 반트러스트 局이 재판소에 제소
 - 불법정보를 제공하거나 형법에 위반되는 저속한 언어를 포함하는 프로그램에 대해서는 범죄국이 소추
 - 방송광고의 감시, 규제 및 프로그램 시청률에 관한 조사는 FTC가 규제
- 5) NTIA(National Telecommunications and Information Administrations: 상무부 전기통신 정보국)
- 방송, 전화, 통신 등 에 관한 연방정부의 정책입안
 - 비상업방송에 교부된 연방정부자금의 감리
 - 연방정부 제 기관에서 이용되는 전파의 감리
- 6) 국무성(Department of State)
- 전파의 할당이나 위성의 궤도위치 등에 관한 국제협정
 - 통신기기의 무역문제
- 7) 요약
- FCC는 힘 없는 학과장 수준(실세들 틈새에서 서류들고 왔다갔다하는 초라한 신세)
 - 의회/법원의 역할이 지대하고 최근 미디어 기업 결합심사과정에서 DOJ의 역할 증대
 - 미 법원도 수 차례 FCC 소유권 규칙이 근거가 없다고 무효화
 - 미 의회는 예산 동결 압박, 의회를 중심으로 중단 없이 FCC의 무용론이 제기됨

- DOJ 가 기업결합심사를 우선함
- 국민정서가 핵심: 공청회(public hearings)가 매우 많고 역시 국민정서가 좌우(마이클 잭슨 여동생 乳頭노출 사건으로 신문-방송 兼營 백지화, 음란물 규제 강화)

3. 방송제도 및 유형

○ 세계 최대 TV/라디오의 보급: 지상파방송 이외 케이블 TV 방송, 위성방송이 전국적으로 보급 되고 있으며 최근에는 인터넷 동영상 서비스 활성화(IPTV 서비스는 저조)

1) 지상파 방송: 지역방송(로컬리즘) 중심/상업방송 체제/4대 네트워크 보급 체제(대기업 소유 및 합병)

* 미국은 연방제 국가이며, 로컬리즘이 미디어 정책의 핵심이다.

○ 지역방송 체제: 1,784 개의 TV 局, 그중 상업방송국이 1,393局(2010년 6월 통계)

- 직영국, 가맹국, 독립국으로 구성

- 상업방송국의 80% 이상이 네트워크의 가맹국 또는 직영국(대체로 가맹국이 많음)

- 4대 네트워크의 직영국은 전과도달가구수의 39%까지 보유(약 30~40개 이내 추정)

- 독립국은 신디케이트(syndicate: 할리우드 독립제작사들이 프로그램 공급)로부터 프로그램 조달

○ 4대(ABC, CBS, NBC, FOX) 네트워크 + CW 등 small network 프로그램 공급

- 4대 네트워크는 지상파 PP로 해석해야 함

- 4대 네트워크는 글로벌 미디어 기업들이 소유: ABC(월트디즈니 소유), (CBS Viacom 소유), NBC(최근 케이블 최대 사업자인 Comcast가 NBC Universal가 합병), FOX(루퍼트 머독의 뉴스 코퍼레이션 社가 소유)

- CW(2006. 9) = CBS 산하 UPN + TimeWarner 산하 WB 사 통합

- 히스패닉계 주민대상의 univision, Telemundo 등 소규모 네트워크가 있음

○ 비상업방송국은 공공방송(PBS)를 중심으로 391 국

2) 케이블 TV 방송

○ 6110만(TV 소유 세대보급율 약 48%): 위성방송과 IPTV 약진으로 감소 추세

- 1위 system operator Comcast/2위 TimeWarner Cable

- CNN 등 500개 케이블 네트워크(PP)가 위성을 이용하여 프로그램 공급
- 케이블 TV와 위성방송의 보급 비율은 2:1 수준이나 점차 위성방송이 약진하는 추세

3) 위성방송

- 3300만 가입자(세대보급율 29%): Direc TV(약 1870만)/Echo Star(약 1300만 (2010년 3월 통계))

4) 디지털 전환

- 지상파디지털은 998년에 시작하여 2009년 6월 12일에 종료

4. 소유/경영 규제: 방송-통신 융합/신문-방송 겸영을 중심으로

1) 96년 통신법 제정 이후 방송/통신 융합 논쟁

(1) 통신법 제정 배경: 경쟁체제로 전환-클링턴과 앨고어의 작품

- 1984년 AT&T 분할 이후 지역전화회사(7 RBOCs; Regional Bell Operating Company)의 독점, 장거리 전화회사의 과점(AT&T, MCI, Sprint), 케이블 TV의 지역독점(프랜차이즈제)으로 요금 인상과 서비스 질 저하-독점체제에서 경쟁체제로의 전환 필요성 대두(시민들의 민원사항-국회에서 압박을 받음)
- 특히 지역전화서비스가 문제

(2) 정책수단

- 케이블/지역전화/장거리 전화간의 상호 경쟁과 진입장벽 철폐(방송과 통신의 융합 즉 케이블과 전화와의 융합)
- 정보고속도로(information superhighway)는 캐치프레이즈

(3) 경과, 그 승자의 저주

- AT&T의 선두 깃발: 잃어버린 왕국의 건설(84년 분할 이전, 지역전화서비스가 주목적)과 TPS(Triple Play Service)전략
 - AT&T는 대형 케이블 회사들을 M&A(미국 최대 MSO가 되다)
 - 지역전화회사들 사이의 M&A: 7 RBOCs가 3개 회사로 재편
 - 케이블 회사도 대형 MSO로 재편

○ AOL-TimeWarner의 합병

－ 세계 사상 최대의 M&A 이며, 인터넷 네트워크와 콘텐츠 회사의 결합

* 통신사업자 주도로 방송시장 M&A가 추진되었으며 미국 금융계 월 가(wall street)도 깊숙이 개입

(4) 결과

○ 주가 폭락으로 방송-통신 융합은 실패

○ AT&T는 SBC라는 지역 전화회사에게 M&A 당했음(SBC는 AT&T社名을 그대로 사용), 현재 미국 통신시장은 AT&T와 Verizon 양강 체제

○ 독점체제를 경쟁체제로 전환하려는 96년 통신법 개정의 목표는 오히려 독점을 강화한 형국(부메랑 효과)

2) 2002~2003년 소유권 규칙 개정 논쟁: 신문-방송 겸영 문제를 중심

* FCC는 4년마다 소유권 규칙 검토가 의무화

(1) 배경

- 1975년부터 동일 지역(DMA: Designated Measurement Area)에서 신문-지상파(지역)방송의 겸영을 배제해 왔음.(그 이전 겸영을 했던 사업자는 현재 그대로 유지)
- 96년 통신법 개정 이후 규제완화 물결속에서 신문과 지상파방송의 경영다각화 욕구 분출

(2) 경과

- 전직 M&A 전문 변호사였으며 파월 국무장관의 아들이었던 Mark Powell(공화당 추천) FCC 위원장(현재는 NCTA 회장) 주도로 3:2 날치기 통과
- 찬성론: 미디어 관련시장의 확대(media relevant market theory), 대형회사(신문-방송 겸영회사 등)가 지역성, 다양성을 더 보장한다는 조사결과 등
- 반대론: 전국 순회 공청회 등에서 콕스(Copps) 민주당 위원의 활약(역사학자 출신)/의회의 강력한 반대(신문-방송 겸영은 선거과정에서 미디어가 주도권 행사-여론 독점)/정리해고를 우려한 작가, 저널리스트/96년 통신법 이후 음란물이 양산되었다는 시민단체들의 항의
- 국민정서의 힘: 이 와중에 재닛 잭슨의 乳頭사건으로 여론전환

(3) 결과

- 미 의회는 FCC에 대한 예산 동결 협박
- 미 법원은 정지명령(injunction), 그리고 FCC 소유권 규칙이 명백한 근거가 없다고 판결-FCC 다양성 지수(DI: Diversity Index) 개발했으나 법원은 무효화
- 2006~7년 개정안
 - 상위 20위 내의 미디어 시장에서 한 회사가 신문사와 방송사(라디오 또는 텔레비전 방송사)를 동시에 소유할 수는 있으나 시장에 최소한 8개 이상의 다른 신문사나 방송사가 존재해야 함.
 - TV 방송국과의 합병인 경우, 그 DMA내 시청률 상위 4개 방송국은 안됨.
 - ABC, CBS, NBC, 또는 Fox 등 주요 4대 네트워크의 방송사는 신문사와의 교차소유가 불가
 - 한 회사가 신문사와 방송사를 모두 소유하더라도 편집권의 독립이 보장되어야 함

5. 내용규제

1) V(Violence)-chip 제도

- 2001년부터 TV 수상기에 내장
- 프로그램 등급제는 내용등급제와 연령등급제가 있음

2) 어린이 프로그램 의무: 어린이 교육용 프로그램을 주 3시간 방송

3) 규제완화 정책

- 미국은 80년대 이후 형평의 원칙(fairness doctrine), PTAR, Fin-Syn 규칙 등 수많은 내용규제 규칙을 폐지하였음
- 내용규제, 제작 및 편성규제를 미국이 완화했다 하더라도 최근 마이클 잭슨 여동생 乳頭 노출 사건에 대한 FCC의 벌금형 조치, 비록 심의 규정은 없거나 미비하더라도 특정 사안에 대해서는 방송국 허가취소를 요구할 정도로 강력한 시민단체의 영향력 등을 고려할 때 내용규제가 약하다고 볼 수는 없다. 소수 민족 배려, 어린이 시간대 할당 등은 편성정책을 통해 방송의 공익성을 추구하고 있다.(연구자의 견해는 미국은 내용규제가 강한 나라임)

6. 최근의 방송정책 동향 및 이슈

1) 줄리어스 제나코프스키(Julius Genachowski) FCC 10년 개혁

- 2010년 3월 발표: FCC의 최대 목표/전미 브로드밴드 계획(National Broadband 계획)
 - 인구 중 1억이 브로드밴드에 접속이 불가능/2020년까지 전미에 광역 고속브로드밴드 망을 구축)
 - 주파수 경매를 통해 재원조달 계획
 - 지상파방송도 자발적으로 주파수 경매 자금 수입확보
 - 무선 인터넷 사업자는 부족한 주파수를 공급 받음

2) 망중립성(Net Neutrality) 논쟁

- 2010년 4월 미국 최대 케이블 회사인 Comcast 社가 자사에서 유통되는 콘텐츠를 제한할 의사를 표명
- FCC가 망중립성의 원칙에 따라 제한하지 말 것을 권고-법원은 FCC가 그럴 권한이 없다고 판결
- 구글과 Verizon이 기업의 판단에 맡길 것을 요청하자 시민들의 반대
- 2010년 12월 21일 민주당 추천위원 3인의 찬성으로 망중립성 원칙 채택(의회는 공화당이 다수여서 엄격한 심사를 받을 것으로 예상)
 - FCC는 케이블 사업자 등이 보유한 유선회선으로 특정의 콘텐츠를 선별하는 것은 금지되지만 휴대단말 등 무선회선에 대해서는 사업자가 판단할 여지를 남겨두었다.

7. 결론 및 해석

1) 미국은 시장/경쟁 친화적인 국가가 아니다.

- 미디어 경제학 수준의 진화한 방송 정책: 작은 담론으로 거대담론을 제압하는 정교함
 - FCC 다양성 지수(DI: Diversity Index) 개발 및 실패: 법원의 통계지수의 지속적인 요구
- 토론문화의 극치, 이것이 민주주의 이다-정책결정 너무 느리다
- 세계에서 가장 미디어 규제가 강한 청교도 국가: 겉으로는 시장인데 진입하면 가시덤불 천지

- 지상파방송, 케이블 TV, 지역전화회사, 신문 등 로칼리즘이 사업 기반
- 1975년부터 신문/방송 겸영배제 다만 오락. 기술진화적인 케이블'전화간의 M&A 만 허용(일본은 5대 일간지가 5대 지상파방송 소유, 유럽 국가는 80년대 중 후반 뉴미디어 방송에 진입)
- 내용규제는 완화했으나 한번 걸리면 엄청난 벌금제, 면허취소, 시민단체운동과 감시체계(유력 변호사들의 집결체)를 염두에 두어야: “보이지 않는 원형감옥”
- 외자규제는 세계에서 가장 엄격(지상파, 뉴미디어 방송 일괄적으로 20% 만 허용)
- 청소년/아동보호는 금단의 성역
- 수많은 FCC 규칙과 금기사항, 법원의 제소와 재판, 의회의 공청회 등으로 미디어 사업체의 운신의 폭이 적음

2) 정책의 체계와 법치, 절차의 투명성의 단연 최고: 방송정책은 결국 정치의 영역이나 분쟁을 처리할 수 있는 정책체계 메카니즘이 완전함(법치주의 국가의 장점)

3) 클링턴과 같은 민주당 정부에서 경쟁정책을 추진하여 성공적으로 법 제정, 다만 시장 실패로 방송/통신융합은 실패

- 클링턴과 엘고어의 상상력과 위대한 국가건설 의지와 그랜드 디자인
- 승자의 저주와 아름다운 실패: 96년 통신법

4) 정책결정의 지연-신문/방송 겸영 논쟁, 이렇게 길게 토론할 수 있을까?-위대한 국민, 위대한 지성사 그러나 세상은 빨리 변하는데? 놓고 있는 건 아닐까?

5) 미디어는 株價이다: 시장에서 성공하지 않으면 망하는 것은 서비스 산업의 숙명

6) 지상파방송 연대, 신방송질서에 어떻게 대처할 것인가?

- 700 MHZ 주파수 싸움: 통신사업체에게 마음 뺏긴 FCC를 어떻게 할 것인가?
- 온라인 동영상(OTT: Over the top), 스마트 시대 대비 전략
 - 미국과 유럽을 중심으로 인터넷을 통한 동영상 수요 확대로 시장 급성장: 삼성, 애플, 구글 등이 자사의 스마트 TV 플랫폼에서 서비스 할 콘텐츠를 확보하기 위하여 총력을 기울임에 따라 주문형 비디오(Video on Demand) 서비스 시장이 급성장 하고 있음

- Nefix는 미국 최대의 온라인 DVD 대여 업체로 2010.4/4분기만 5억 9,600만 달러의 매출과 4,710만 달러의 순이익 기록: 현재 1,200 만 명의 유료 가입자를 보유하고 있으며, 애플과 구글, 삼성 등은 앞 다투어 Netflix를 제휴사업자로 끌어 들였음. 북미 지역 peak-time(오후 8시~10시)에 인터넷 트래픽의 20% 이상 점유
- 미국 NBC 방송과 폭스가 합작으로 설립한 Hulu는 2009년부터 “광고 기반 영상물 서비스” 제공: 2009년도 매출 1억800만 달러, 2010년도 매출 2억4,000만 달러 시현 (2배 이상 성장): 2010년도에 월정액 9.99달러로 영화와 TV프로그램을 이용할 수 있는 홀루플러스(Hulu+) 서비스를 시작하였으며, 스마트 TV에서도 이용 가능. 현재 기업공개(IPO)를 추진중이며, 업계에서는 20억 달러 이상 가치를 인정받을 것으로 예상

제 2 절 영국 방송규제 및 방송법제 분석

1. 방송법(커뮤니케이션 법('2003 Communication Act)〉 제정)

- 1990년 방송법, 1996년 방송법, 2003년 커뮤니케이션법, 2010년 디지털경제법 등 4개의 법률로 규정되어 있으나 핵심은 2003년 커뮤니케이션법
- 방송과 통신 단일법으로 통합-수평적 규제로 화학적 결합 시도
- EU와 함께 세계 최초로 <수평적 규제체제 도입>, 방송시장의 <외국자본 자유화>(민간방송 ch3, ch5) 및 <시장점유율 규제> 철폐
- 루퍼트 머독의 신문만 방송시장 진입 규제(20-20 rule): 신문 시장의 20% 점유율을 가진 사업자는 방송시장의 20% 이내, 방송시장의 20% 이상 시장점유율을 가진 사업자는 신문시장의 20% 이내 만 소유
- 2003년 법에 대한 해석
 - 영국의 2003년 커뮤니케이션법의 의의는 외형상 <통합법> 제정과 <규제기관 통합(ofcom)>을 통해 방송과 통신의 융합을 추진한 것에 있음.
 - 그러나 실질적으로 2003년 커뮤니케이션 법은 위기의 영국 미디어 산업 진흥을 목적으로 비유럽자본(주로 미국자본)을 유치하는 한편, 시장점유율 규제도 철폐하여

1 방송사업자가 BBC를 제외하고 모든 지상파, 뉴미디어 방송을 M&A 할 수 있도록 종래의 시장점유율 규제(15%)도 철폐하였음

- 아울러 수평적 규제체제를 도입하여 지상파와 케이블 등 망을 소유한 사업자는 방송/통신 서비스를 구분하지 않고 서비스를 할 수 있게 하였으며 종전의 “수직적 규제체제를 수평적 규제체제로 전환함으로써 방송시장 내부에서도 “망에 따른 역무의 차이” 를 철폐하였음.
- 영국 BBC는 종전의 경영위원회와는 다른 <트러스트(Trust)>라는 별도의 규제기관을 설치하여 공영방송에 대한 규제 감독 업무를 강화하였음.
- 요약컨대 2003년 영국 커뮤니케이션 법의 특징은 영국 미디어 산업 진흥을 목적으로 (1) BBC만 방송시장의 청정지대(그린 벨트, last resort)로 남겨두고 (2) 방송과 통신의 구분도 없애고, (3)자본의 이동을 자유화 하고, (4) 시장점유율 규제를 철폐하여 미디어 산업의 M&A를 유도하여 미디어 시장의 집중과 규모의 경제를 추진하였음.
- 미국의 미디어 산업 저조로 영국으로의 자본 유입이 용이하지 않으며 실제 2003년 법이 추진했던 <자유화>와 <경쟁> 그리고 <융합> 정책은 큰 성과를 거두고 있다고 보기 어려움.

2. 규제기관(regulatory body)과 거버넌스

- 1) 이원체제: 실세는 정부조직인 DCMS(문화미디어스포츠부: Department for Culture, Media and Sport)
 - 방송 규제기관은 정부조직인 <문화미디어스포츠부>와 신설된 <ofcom(office of communication)>으로 구분할 수 있음
- 2) 정부의 정치적 통제력 보장
 - 상업방송을 규제하는 1990년 방송법 규정 제 81조 1항
 - 각료도 BBC에 대해 고지방송을 요청할 수 있다.
 - 81조 4항: 각료는 특정사항에 대하여 방송 또는 기타의 방법으로 유포되지 않을 것을 명령할 수 있다.(방송금지 강권 발동)
 - 1988년 1월 대처정권은 이 권한을 최초로 행사하여 북아일랜드의 테러활동에 관

계하는 조직을 지원하는 성명을 방송하는 것을 금지 시킴(1994년 9월에 해제시킴)

3) 문화미디어스포츠부(DCMS: Department for Culture Media and Sport)의 임무

- BBC 트러스트(Trust) 12명 위원 임명
- ofcom 위원 전원 선임
- BBC 칙허장(Royal Charter) 및 협정서(Agreement)갱신
- 수신료 결정의 주무 부서
- BBC와 ofcom의 연차보고서 제출
- BBC 신규 서비스 도입 거부권
- 방송사간의 M&A 최종 결정권

4) ofcom(office of communication)의 임무

- 2003년 법 제정 이후 영국의 방송/통신 규제 통합기구
- 재방송 불가명령, 정정방송
- ofcom 발표문 방송 지시
- 벌금, 면허기간 단축, 면허취소 등 부과(주로 민영방송 대상)
- ofcom의 BBC에 대한 제한된 규제
 - BBC에 대해서는 내용규제
 - 5년후 BBC 재정에 관한 전반적인 조사
 - BBC의 공정경쟁 등 경제적 규제
 - BBC 신규 사업 진입 시 시장영향 평가

5) 영국 규제기관의 역할과 임무, 거버넌스에 대한 해석

- 영국의 방송, 통신 규제기관은 ofcom이며 통합된 단일 규제기관으로 해석하는 것은 오류임.
- 영국 방송규제기관의 실질적인 핵심은 문화미디어스포츠부라고 할 수 있음. 문화미디어스포츠 부는 ofcom에 대해서는 위원 선임권, BBC에 대해서는 칙허장 갱신, 수신료 결정과정의 개입을 통해서 그리고 뉴미디어 방송에 대해서는 M&A과정을 통해서 개입하고 있음.(정책의 핵심을 장악)
- 여기에 비해 ofcom은 2003년 이전 영국의 심의기관과 불만처리위원회 등 주로 방

송/통신의 내용규제기관만을 통합한 것으로 볼 수 있으며 주로 내용규제, 민영방송에만 개입하고 있음.

- 공영방송은 BBC Trust를 통해 민간방송과 통신영역은 ofcom을 통해 규제하지만 DCMS는 BBC 트러스트, ofcom에 대한 100% 인사권, BBC에 대한 임무 결정권(칙허장과 협정서)과 돈줄(수신료)을 장악하고, 민간방송에 대해서는 M&A 권한을 보유— 즉 핵심 콘트롤 파워를 가지고 방송정책을 수립청정하고 있음
- 영국 정부가 방송에 대한 법적 통제권이 가장 강한 것으로 보임.
토니 블레어 총리 시절 이락 사태에 대해 수상 친구였던 BBC 사장은 반기를 들었음. 정부가 프로그램 중단권을 발휘한 것은 80년 BBC역사에 1번 밖에 없었음— 사회적 평판과 품격, 젠틀맨십의 절정

3. 영국의 방송제도 및 유형

- 지상파 방송: 공/민영 혼합 제도=5채널(지상파방송을 공공서비스 방송으로 규정)

1) 공영방송

- (1) BBC—수신료 중심: 시장점유율 40%/BBC 1, 2(아날로그 2채널), 디지털 서비스 6개 채널)
- (2) Ch4(광고재원이며 비영리법인—MBC와 유사?, 자체 제작 없음)/S4C(웨일즈 지역에서 웨일즈어 방송: 광고+정부보조금)

2) 지상파 민영방송

- Ch3(과거 ITV)
 - 지역(州) 방송체제
 - 안락한 복점체제 형성
 - 15개 지역방송사가 연합한 형태(런던에는 2개), 2개를 제외하고는 칼튼과 그라나다 소유
 - 2003년 칼튼/그라나다 합병
- Ch5
- Teletext

3) 지상파 대연합: Freeview 성공

- 2002년 10월 말부터 공영방송 BBC를 중심으로 출발하여 2010년 6월 말 현재 50개 TV 채널로 무료방송 실시(1010만 세대)
- 성공요인: BBC는 다채널로 수신료 인상, ITV는 광고 확대 전략(케이블 방송 저조, 위성은 주로 유료방송이므로 시장이 가능)

4) 케이블 TV

- ntl 과 telewest의 과점이었으나 합병(Virgin Media)
- 2010년 6 월 가입자수는 디지털 계약 약 330만

5) 위성방송

- 루퍼트 머독의 BSYB는 1990년 11월에 방송을 개시하여 유료위성방송 시장을 독 점 (1010만 세대), 1998년 10월부터 SKy Digital을 개시하고, 2001년 9월에 아날로그 서비스를 완전 종료(930만 세대)
- 위성방송 Freesat: 루퍼트 머독, BBC, ITV가 공동으로 무료위성방송 서비스 개시 (2008년 5월부터)
- 적과의 동침 또는 전략적 제휴: Freeview, Freesat 등 뉴미디어 영역에서 루퍼트 머독, BBC, ITV가 협력

4. BBC 분석

1) 역사 및 개관

- 1922년 영국방송회사 BBC (British Broadcasting Company)로 설립되어 1927년 1월 1일에 국왕의 특허장에 기초한 공공사업체 (British Broadcasting Corporation)로 설립 (80년의 역사)
- 10년마다 칙허장 (Royal Charter)과 문화부장관과의 협정서 (Agreement)에 의해 임무 규정(2007년 1월 1일 새 협정서 교부 : 8차 특허장)
- 광고없는 수신료 중심체제이며 국내방송, 국제방송(글로벌화), 상업방송으로 구분

2) 내부 지배구조(거버넌스)분석: BBC Trust(BBC 전담 규제기관)

(1) 트러스트(새 규제기구) 설립 및 이유

- 2007년 1월 1 일 부터 경영위원회를 대체: 경영위원회 보다 더 독립적이고 막강한 권한 부여
- 수신료와 공익의 수호자(guardians of the licence fee and the public interest)
- 과거 경영위원회는 BBC와 밀접하여 조사/감독 업무 소홀

(2) 트러스트의 구성

- 위원은 문화미디어스포츠부 장관이 추천에 의해 국왕이 임명
 - 위원장, 부위원장, 일반 위원 10명(총 12명)
 - 일반 위원 10명 중 4명은 지역대표(잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드)
 - 위원의 임기는 5년, 한 차례 연임 가능
- 권한과 의무
 - BBC의 신규 서비스 허가 및 진입(과거 DCMS)
 - BBC 방송 내용, 목표, 공적 서비스의 방향 결정
 - BBC 활동 및 내용 불만처리
 - BBC 활동 및 수행 감시 및 평가
 - BBC 집행이사회(Executive Board)의 성과를 평가
- BBC 내부 경영에는 전혀 참가하지 않음, 내부 경영은 집행위원회

(3) BBC Executive Board(집행위원회)

(가) 구성

- 비상임 위원 최소 4명(전체 이사의 1/3-1/2)
- 상임위원은 비상임위원의 2배 이내
- 위원장은 트러스트가 임명
- 상임위원중 이사장이 결정될 경우는 사장(Director General)이 이사장직 수행/사장은 집행위원회 상임이사/위원장직을 수행하지 않는 사장의 임명은 트러스트 승인

(나) 정치적 독립성

- 문화부장관과 트러스트가 BBC 규제
- BBC사장은 트러스트 승인 또는 트러스트 위원장이 임명

- 정부가 프로그램 중단권도 행사할 수 있음
- 최근 이라크 사태 보도로 정권과 불화(사장 퇴임)
- * BBC는 법/제도적으로는 세계 공영방송사 중 가장 정치권의 개입이 용이한 거버넌스 구조이나 실제로는 공영방송 운영의 자율성, 공영방송 사장의 독자적 임무 수행등을 통해 방송의 자유와 독립을 유지하여 왔음
- * BBC 사례를 볼 때 공영방송의 자유와 독립은 법제적 규율 보다는 개별 국가의 문화적 역량과 민주 시민의식에 달려 있는 것으로 보임

3) BBC의 재정 분석

(1) 수신료 중심 체제

- 특징: 수신료 중심체제(75%)/광고가 없음/부수입 및 기타 수입=25%
- 수신료는 물가 연동제이며, 매년 소매가격지수(Retail Price Index: RPI)에 1.5%를 플러스
- 부수적 상업활동 + BBC worldwide 수입 + 국고보조금(국무장관)=25%
- 문화부장관이 최종 결정(재무부장관도 개입)

(2) 상업적 활동 공인

- 1990년대 중반부터 BBC 칙허장을 통해 BBC의 <상업화>와 <글로벌화>를 독려하고 있음.
- BBC는 공공활동과 상업 활동을 위한 분리되고 투명한 회계 시스템 유지
- 수신료를 사용하여 상업 활동을 교차보조하면 안됨
- BBC 지상파는 공공서비스/BBC 디지털 채널은 상업적 활동

(3) 구조개혁/경영혁신/언론노동

- 칙허장 갱신 과정에서 “돈의 가치계획”(Value for Money) 도입
- BBC 송신공사 매각으로 디지털 전환 비용 조달
- 컨설팅 회사 <매켄지 보고서>에 따라 구조개혁 단행

4) BBC 네트워크 및 콘텐츠 분석

(1) 2개 아날로그와 6개 디지털 TV 채널(공영방송 중 가장 다채널?)

(가) 지상파 아날로그 채널

- BBC 1: 주류 시청자를 위한 종합편성채널

- BBC 2: 사실 프로그램, 혁신적인 코미디와 드라마(종합편성채널)
- (나) 지상파 디지털 방송서비스
 - BBC 3: 젊은 층을 대상으로 한 종합편성 채널
 - BBC 4: 지적이고 문화적인 대안 편성
 - CBeebies: 유아대상 교육 및 오락 편성
 - CBBC: 10세 이전의 어린이들을 위한 혼합편성 채널
 - BBC News 24: 24시간 뉴스와 분석/정보 프로그램
 - BBC parliament: 영국 의회/지역의회 생방송 토론, 위원회 및 정치 관련 프로그램
 - * Young generation을 타겟 오디언스
- (2) 뉴미디어 및 상업적 활동
 - (가) 지상파 플랫폼 Freeview 도입
 - BBC/BSKYB(루퍼트 머독의 위성방송)/Crown Castle 합작
 - 의의: 공영방송과 대자본의 결합
 - (나) Creative future(BBC 최근 보고서: 신규 시장개척 전략)
 - 인터넷 방송, 모바일, 브로드밴드 포털 등 다양한 플랫폼 진입 및 활용
 - 10대 시청자 등 틈새시장 및 잠재 고객 유치 전략
 - 전문가 스카우트 및 육성 전략
 - 시청자 맞춤형 및 개인화된 서비스개발, 시청자 참여 프로그램 개발
 - 다양한 장르 및 인기 프로그램의 개발
 - (다) Beyond Broadcasting
 - 2007년 12월 25일부터 BBC는 <I Player> 실시-인터넷 동영상 서비스, 케이블 업계에도 제공
 - BBC, BT, 민간상업방송회사와 조인트 벤처로 Youview 인터넷 동영상 서비스 실시

5. 소유/경영 규제 및 법제(2003년 법률 중심)

- 영국 모든 지역에는 적어도 3개의 분리된 상업 미디어 기업이 TV, 라디오, 신문을 제공하고 있어야 함.

- 전국지 신문시장의 20% 이상을 지배하는 자는 직간접적으로 전국 지상파 채널3(ITV 또는 GM TV)의 20% 이상을 소유할 수 없다.
 - 지역 채널3의 면허를 소유한 자는 같은 지역에서 지역신문의 20% 이상을 소유할 수 없다.
 - 지역 채널3의 면허를 소유한 자는 같은 지역에서 45% 이상 도달하는 지역 라디오 방송국을 소유할 수 없다.
 - 지역신문을 소유한 자는(3개 이상의 방송이 존재하는 지역에서) 신문발행 부수가 방송 도달범위 내 지역신문 발행 부수의 50% 이상인 경우 지역 라디오를 소유할 수 없다.
 - 모든 교차미디어 소유행위는 소유권의 다양성과 경제적 이익을 보장하고, 시장에 해로운 영향을 주지 않도록 하기 위한 공익 심사를 거쳐야 함.
- * 외국자본 진입 자유화, 시장점유율 규제를 철폐했으나 머독 견제조항과 지역 제한 규정을 통해 로칼리즘 보존-세계에서 가장 강력한 경쟁/시장정책으로 해석됨

6. 내용/편성 규제 및 법제

- 영국의 방송 정책은 급속한 소유/경영의 규제완화 정책을 추진하면서 편성정책에서는 강력한 규제정책을 추진하고 있다. 즉 구조규제(소유권 및 兼營규제)는 완화하되 편성규제를 강화하여 구조규제 완화에서 비롯될 수 있는 그 역기능을 완화하거나 차단하려는 의도인 것으로 보임
- 공영방송 BBC 1.2는 ofcom에 의해 다양한 규제를 받고 있는데 양측이 합의한 내용은 다음과 같다. 첫째, BBC도 예외 없이 영국의 다른 지상파, 유료방송과 마찬가지로 외주제작 25% 규정을 준수해야 한다. 둘째, 국내영상물 보호 정책으로 주요 시간대 규제를 실시하고 있다. 주요 시간대에서는 국내 프로그램을 주로 할당하되, BBC 1과 BBC 2는 채널별로 다소 차이를 두고 있다. 셋째, 지역뉴스 및 시사정보는 시간량 규제 및 주요 시간대 규제를 하고 있다. 넷째, 지역 프로그램의 장르 및 시간 할당을 하고 있다. 다섯째, 시간할당과 함께 예산 할당 방법도 선택하고 있다.

7. 최근의 정책 동향(2010년 5월부터 보수/자민 연합정권으로 정권교체)

- 1) BBC 압박 작전과 공공부문 삭감 트렌드
 - 수신허가료를 2016년까지 현행 년 145.50 파운드 그대로
 - 정부교부금으로 운영되어 온 국제방송 BBC World Service 및 S4C도 수신허가료로 부담
 - BBC는 2013년부터 2016년 까지 4년간 재정상 16% 효율화(정부는 공공부문의 25% 삭감)
 - 그동안 디지털 전환기에는 수신허가료 인상이 보장되어 왔음
 - 자금부족이 예상되는 로칼부문에 대해서는 파트너십 보장
- 2) 2016년 까지 전국 방송 프로그램의 50% 이상을 지방에서 제작
- 3) 상업방송과 마찬가지로 현행 25% 외부제작 의무비율을 점차 50% 까지 할 것

8. 결론 및 해석

- 1) 공공성과 시장/경쟁 체제의 동시 패션-가장 공익적이고 가장 시장적
 - BBC칙허장, 협정서를 통해 다채널 전략(8개 채널), 상업화 선언, 글로벌 전략으로 공영방송 확대, 강화론
 - 2003년 커뮤니케이션 법으로 방송·통신 융합, 외국자본 자유화, 시장 점유율 규제 철폐, 수평적 규제체제 등 시장/경쟁 정책 추진
- 2) 정부의 법적 통제가 가장 강력한 구조이나 역사적으로는 가장 정치적 독립성 보장- 품격과 젠틀맨쉽-방송은 법제도가 아니라 문화와 품격
- 3) 적과의 동침, 전략적 제휴-공영방송사와 민간상업방송 외국자본의 조화와 협력
- 4) 지역성 강화
- 5) 디지털 전환과 지상파연대의 성공
- 6) 정책의 유연성

제 3 절 독일 방송규제 및 법제 분석

1. 방송법

- 각 州의 개별 방송법
- 州間 협약(1987년 연방방송법에 준하는 放送國家協定 체결 시작-8 차 개정)
- 연방헌법재판소(우리나라 대법원) 판결(10차 판결까지 나옴)
 - 좌파 및 우파 진영, 시장/경쟁론자와 공익론자, 신문/대기업(민영방송)과 공영방송, 연방정부와 주정부의 대립을 조정
 - 1,2차 방송판결(내부적 다원주의: 공영방송 모델): 이익집단, 사회조합주의 모델
 - 3,4,5 차 방송판결(외부적 다원주의 모델: 민영방송과 뉴미디어 모델)-외부적 다원주의 모델, 기본적 공급과 補陽적 공급, 事實의 規範力
 - 6차 방송판결: 공영방송의 존속 발전 보장 (경영다각화 및 상업화 보장)
 - 7차 방송 판결: 수신료 판결(내용관여 배제의 원칙과 수신료 산정위원회 설치)
 - 8차 방송판결: 혼합재정(수신료와 광고, 기타 재정의 혼합이 이상적. 수신료만 집중하는 것은 재정 불안 요소/7차 판결 보완)

2. 규제기관과 거버넌스 구조

- 연방: 정보통신, 방송의 기술적 요소
- 州정부: 방송(문화적 요소)
- 특징 및 해석
 - 연방은 통신, 州정부는 방송을 규율하므로 융합서비스 규율에 마찰
 - 2차 대전 이후 히틀러의 방송장악에 대한 반성과 연합국 사령부(GHQ: General HeadQuarter)의 의지에 따라 연방정부의 방송통제권 박탈
 - 따라서 州 정부의 개별 방송법이 있으며 국가 전체의 방송법은 州間 協約에 따라 결정. 연방헌법재판소의 판결이 방송질서와 규범을 창출하기도 함
- 참고사항: 독일연방기본법 73조(연방과 주의 권한 배분)
 - 연방정부: 외교, 국방, 국경수비, 여권, 화폐와 금융, 국세, 대외무역, 항공, 철도, 우

편, 전신

- 주정부: 문화, 경찰, 교육, 보건, 신문, 방송, 행정자치
- 방송정책은 주 정부 및 주간협약으로, 공영방송사는 이익집단이 통제하는 사회조합주의 모델로, 민영방송사는 州 미디어위원회에서 관장하는 구조이나 실질적으로는 주 정부연합 (집권당)이 전체적 통제력 발휘

3. 방송 제도 및 유형

- 지상파방송=공영방송, 뉴미디어 방송=민영방송으로 이원화

1) 지상파방송: 공영방송(ARD/ZDF 중심체제)

- ARD소속의 9개 지역방송+ZDF(ARD 회원사 소속)
 - ARD는 지역방송연합체, ZDF는 중앙집권형 전국방송, 두 방송사는 상호협력(교차편성)과 견제
 - ARD(제1방송: 독일방송협회)=1950년, ZDF(제2방송)=1960년
 - ARD: 公法상의 營造物
 - 지역에 따라 9~14개 채널을 제공하고 있음
- Arte: 독일 프랑스 각각 50% 출자 공동설립(문화채널)
- Phoenix: ARD, ZDF 공동 운영(시사/다큐멘터리 채널)
- DR(도이칠란트 라디오: 전국라디오 방송)
- Deutsche Welle(정부기관의 직접적인 규제)

2) 뉴미디어 방송(케이블 TV/위성방송) 사업자: 민영방송

- RTL 그룹(베텔스만 그룹)
- ProSiben&SAT.1 미디어 그룹(Kirch 그룹: 미국 자본에게 매각)
 - * 전국 6개 도시권에 한해 각각 4~5개 채널을 제공
 - * 공영방송 시청률이 약 40%, 두 그룹 시청률이 각각 30% 수준에 가까운 것으로 보임 (소유/경영규제의 시청점유율 참조)

3) 케이블 TV

- 독일은 유럽 최대 규모의 시청세대를 보유(3,743만 세대), 그 중 49.6%가 케이블TV, 43%가 위성방송으로 시청하고 있다.(케이블 TV와 위성방송의 균형발전)
 - 지상파방송은 노인층이 이용하며 5.3%
- 케이블 TV는 가입세대 약 200만으로 유럽 최대의 규모.
- 州 全域 또는 複數의 州에 걸친 광역간선망부터 지역망까지를 운영하는 빅 사업체는 KDG, Unitymedia, Kabel BW 3대사
 - 소규모 사업자도 다수

4) 위성방송

- 다수 방송국이 ASTRA 위성을 사용하여 무료방송을 하고 있다. 무료방송은 디지털로 150개 이상의 풍부한 채널 제공
- 유료위성 플랫폼으로는 Sky Deutschland와 HD + 가 제공되고 있지만 가입율은 위성 수신세대의 약 10%

5) IPTV

- DT(독일 텔레콤)와 3사가 서비스를 제공하지만 이용자는 TV 시청세대의 1.7%
 - 케이블 TV, 위성방송의 발달로 저조한 것으로 판단됨

6) 디지털 전환

- 지상파방송은 2008년 11월에 디지털 방송으로 완전 이행

5. 공영방송 분석

1) 지역주의 원칙

- 각 주(州)마다 개별 방송사가 있으며 <주 방송국 연합체>가 제1방송(ARD)이며, ARD 방송사들이 출자하여 만든 방송사가 제2방송(ZDF)임
 - ZDF는 ARD의 자회사이나 지역방송연합체가 아니라 단일회사임. -ARD와 ZDF는 상호 협력과 경쟁체제

2) 내부적 다원주의: 방송위원회/방송평의회 모델

- 연방헌법재판소의 1, 2차 방송 판결로 지지
- 정당대표, 사회단체 대표, 직능대표, 종교단체 대표 40-50명으로 구성(socially significant interest group)/사회조합주의 모델
 - 기능: 사장의 임면, 프로그램 통제, 예/결산 통제
 - 비판: 연방의회의 축소판(실질적으로 정치권의 과도한 개입)
이익단체 대표도 정당인 들이 다수

3) 비율의 원칙

- ARD 지역방송사들은 비례의 원칙(인구 및 재정 규모)에 따라 ARD 전국용 방송프로그램을 제작. 예를 들면 경상도 방송국은 500편, 충청도 방송국은 300편, 강원도 방송국은 150편 등 제작
- 방송위원회 및 방송평의회 구성 시에도 전라도의 농업인구가 20%라면 50명의 20%인 10명, 상업인구가 30%라면 15명의 위원이 배정되는 방식
<참조> 민영방송 지배구조(州 미디어위원회): 외부 규제기관
- 이익집단, 정당 대표 등 비율의 원칙에 의거하여 구성

4) 공영방송 재정

(1) 7차 방송 판결

- <공영방송 소요재원 규모를 조사하기 위한 위원회(KEF): 이하 수신료 산정위원회로 명명함>: KEF 구성과 운영 재확인
 - 16명: 거의 회계, 경영 전문가(방송전문가 배제)
 - 4년 임기/재임명 가능: 주간협약에 따른 법적 기구가 아니라 주 수상 자문기구
 - 2년 마다 주 수상에게 심사보고서 제출
- 내용관여 배제의 원칙
 - 국가/정부 개입 배제: 국가는 포괄적으로 이해해야 할 방송의 자유를 보장하는 주체로서 필수적인 존재이지만 다른 한편으로 국가의 대표자는 그만큼 방송의 자유를 국가의 이해관계에 종속시킬 위험을 안고 있다. 국가의 의사소통매체에 대하여 간섭하지 못하게 하는 것은 의사소통의 기본권이 세웠던 목표이며, 보도

에 대한 국가의 통제로부터 방어하는 것은 오늘날도 이 기본권의 가장 중요한 적용영역이다.

- 국회 참여 배제: 방송을 도구화하려는 성향은 정부에만 있는 것이 아니라 의회에 진출한 정당에도 있다. 의회에 대해서도 방송의 기능을 담보할 법률적 프로그램 기준을 넘어서면, 마찬가지로 방송사의 프로그램의 내용과 형식에 대한 어떤 영향력을 행사할 가능성도 허용해서는 안 된다. 프로그램 자유와 재원확보 사이의 긴밀한 연관관계는 또한 수신료를 확정할 때 입법자의 자유에 맡기는 것을 금지한다. 이렇게 하지 않을 경우 입법자는 재원조달에 제한을 가하는 방식으로 프로그램에 대한 영향력을 행사할 수 있는데 이는 헌법이 금지하는 바이다. 입법자는 매체정책적 또는 프로그램 유도적 성격의 결정을 하면서 일반적인 방송법률의 정립이라는 수단을 원용하고 있다. 수신료를 확정한다는 것은 일반 미디어 정책적 고려로부터 자유로워야 하기 때문에 헌법 역시 의회가 수신료 액수를 그 때마다 결정하라고 강요하지는 않는다.
- 공영방송사도 참여 배제: 위원회 보고서 채택이전에 공영방송 사장에게 견해를 밝힐 기회 부여, 중간보고서 주요 부분 통지
- 공정성 등 수신료 인상의 전제조건 등은 방송법 개정 등 입법 활동으로 가능(내용 트랙, 수신료 트랙을 분리).

(2) 8차 방송 판결(수신료 판결: 혼합재정 모델 제시)

- 광고수입은 프로그램 다양성의 위협을 야기하므로 수신료 재정이 갖는 정당성을 잃지 않는 범위 내에서만 부분적으로 허용
- 정치단체의 입장 배제 및 재정위원회설립: 수신료 책정과정에서 주수상회의 역할을 가능한 한 배제하고 입법부도 KEF(방송 재정위원회: 방송재정수요조사 심의회)의 수신료 책정을 추진하는 수준에서 그 역할을 제한
 - 주수상들(주 의회 포함)이 KEF의 수신료 인상액수에 대하여 수정을 시도할 수 있는 유일한 경우는 그 인상액이 사회친화 적이지 못할 때, 즉 일반 시청자가 지불할 수 없는 경우에만 가능
- 독일 연방헌법재판소의 판단은 공영방송이 100% 수신료로 운영하는 것은 바람직하지 않다는 것임. 수신료 체제만으로는 공영방송의 경영을 효율적으로 운영

하기 어렵기 때문에 수신료를 주 수입원으로 하되, 일부 광고가 보완적 재원으로 기능하는 “혼합 재정”을 이상적 모델로 제안하고 있음.

5) 공영방송 네트워크 및 콘텐츠

—6차 방송판결을 중심으로—

- 새로운 (뉴미디어) 진출 및 상업적 활동 보장: 공영방송의 혼합모델 제시
- 공영방송의 존속과 발전의 보장은, 장래 전통적 방송기능을 계승하는 신기술에 의한 신서비스(뉴미디어, 유료방송)에까지 이른다.
- 이원방송질서에 있어서, 공영방송과 민영방송을 엄격히 분리하는 것을 헌법상의 무화하지는 않는다.(“모델의 수미일관성”이 아님, 혼합모델)
- 사업자의 제휴 또는 기타 형태로 공동제작프로그램을 할 수 있다.

4. 소유/경영규제

- 독일은 소유/경영규제가 시장점유율 규제 (30%)임. 즉 1방송사업자가 소유한 방송사들의 방송시간을 측정하여 전체 방송시간의 30%에 이를 때 까지 방송사를 소유할 수 있음.
- 독일의 공영방송(ARD/ZDF)은 40% 시장점유율을 가지고 있으며 뉴미디어 방송(민영방송)은 2개 그룹이 양분하고 있음. 2개 미디어 그룹은 거의 20%~30%에 가까운 시장점유율을 가지고 있었으나 Kirch 그룹이 미국자본에게 매각되었음
- 영국의 2003년 법의 외국자본 자유화 조치나 독일의 사례를 볼 때 우리나라도 외국자본의 수용 및 그 파급효과에 대해서 진지하게 고민해 볼 시점이라고 판단됨. 유럽은 프로그램 및 콘텐츠 개방에 대해서는 국제기구 협상이나 미국과의 쌍무협상 과정에서도 배타적이나 오히려 소유권개방에 대해서는 관대함. 그러나 우리나라는 반대의 입장임. 자본도 유출되고 문화도 종속되는 프로그램 개방에 대해서는 관대하고 소유권 개방
 - 특히 지상파—에 대해서는 배타적인 입장임.

5. 최근의 정책 동향

- 1) 2009년 6월 제 12차 방송 州間協定: 인터넷 동영상 기준과 원칙
 - 인터넷 (동영상) 서비스가 TV, 라디오 서비스와 마찬가지로 공공 방송의 임무로서 위치 부여
 - 프로그램 공급은 원칙적으로 방송후 7일간
 - 프로그램에 관계되지 않는 신문 잡지 유사서비스를 제공해서는 안 된다.
 - 기존 인터넷 동영상 서비스의 공공서비스의 적절성 여부에 따라 공공방송 내부 감독 기관(방송평의회, 방송위원회)은 2010년 말 까지 심사, 그 중 ARD 는 약 10만건. ZDF는 약 11만건을 삭제
- 2) 2010. 12. 15 각 州 수상은 <수신료제도개혁법> 조인
 - 수신료는 지금까지 수신기 고유 여부에 따라 결정되었지만 금후는 수신기 소유 유무에 상관없이 모든 세대에 일률적으로 부담금 지불 의무가 있음
 - 각 주 의회의 비준을 받아 2013년 1월부터 도입

6. 결론 및 해석

- 1) 방송 규제 및 제도의 분권화
 - 주 정부의 방송 규제, 방송-통신 규제권한의 분리
 - 공영방송 ARD는 州 방송협의체
- 2) 시장점유율 규제(시청시간점유율 규제): 1방송사업자가 30%
- 2공영(40% 시장점유율) 및 2 민간 미디어 그룹(60%를 양분)
- 3) 거대 민간 방송그룹 (Kirch 그룹)을 외국 자본에게 매각
- 4) 공영방송의 상업화를 연방헌법재판소가 인정(실제는 심각하지 않음)
- 5) 공영방송의 혼합제정을 이상적 모델로 제시
- 6) 방송재정위원회 (KEF)를 통해 정기적으로 공영방송 수신료 징수 간 소화

제 4 절 프랑스 방송규제 및 법제 분석

1. 방송법 개정과 사르코지 방송 개혁

- 공영방송 개혁을 핵으로 하는 개정방송법 <시청각커뮤니케이션과 텔레비전의 공공서비스에 관한 법률>-(2009년 3월)
- 2009. 1. 1부터 France Televisions를 전국프로그램회사로 개조하고, 산하 5社(F2, F3, F4, F5, RFO)를 통합한다.
 - * 종전 지주회사를 단일 회사체제로 전환- 보도, 교양 등 부문별로 재조직화 작업 추진
 - * F1은 공공방송 社 였으나 미테랑 대통령이 자기 친구에게 민영화 (현재 프랑스에서 가장 시청률이 높은 방송사)
- 공공방송기관의 회장은 대통령이 지명하고 해임도 가능하다
 - * 종전에는 CSA(시청각최고평의회)에서 임명
 - * CSA(방송위원회)에 출석하여 9명의 심사를 받음(사실상의 청문회)-상원과 하원에 서는 단순 동의 여부(정족수의 2/3 이상이 반대할 경우 국회는 거부권 행사 가능)
- 공공방송의 광고방송을 2009년부터 오후 8시 이후부터 다음 날 아침 6시까지 폐지한다. 2011년 아날로그 종료와 함께 광고방송은 완전 폐지한다.-그기에 따른 재원 감소는 정부보조금, 상업방송의 광고수입, 통신사업자에 대한 신규 과세로 보완한다.
 - * 종전 수신료 60% 체제(광고 40%)를 100% 수신료체제로 전환: 좌파 진영에서는 상업방송 밀어주기라고 비판
 - * 연구자가 보기에는 비교적 유럽에서 방송산업 영역이 퇴조한 프랑스를 한번에 그 문제점을 해결한 호쾌하고 단순하고 역동적인 정책
- 걸림돌 2가지
 - 긴축재정 압박을 받고 있는 프랑스 정부의 사정
 - 재원보충방안으로 통신사업자의 국내 총수입에 대해 0.9%의 과세를 2009. 3월부터 시작하는 것에 대해 EU의 행정집행기관인 EC(구주위원회)는 2010. 9. 30 “통신사업자의 수익에 대한 과세를 공공방송의 광고 폐지에 보상하는 것은 EU의 통신사업규칙에 위반하는 것이며 프랑스 정부에 과세를 중지할 것” 을 명하였다.

- 상업방송의 광고수입을 증가시키기 위하여 영화프로그램의 방송 시에는 2회의 중간광고를 인정한다(종래는 1회 원칙)
- 수신료에 대한 세금을 <공공방송부담세>로 개칭하고 그 세액을 2010년부터 소비자물가지수의 예측치에 연동한다(수신료 물가연동제)
- 해외용 국제방송을 행하는 프랑سه외방송회사 (AEF)가 국영프로그램회사로 규정된다
- EU의 시청각 미디어 서비스 指令(directive)을 국내 법제화한다.

2. 현행 방송법

- 프랑스 방송법은 1982년 제정 이래 수차례 개정되었으며 정권 교체에 따라 방송법, 제도질서가 가장 요동치는 국가
- 현행 방송법은 <커뮤니케이션 자유에 관한 1986년 9월 30일 법률>을 개정, 보완한 것

3. 규제기관 및 거버넌스

1) 정부 부처

- 총리: 공영방송 전반 관장/공영방송 임무와 발전방향에 관한 최종 결정권
- 문화와 커뮤니케이션부: 프로그램 제작 및 방송 등에 관여/방송법 입안 의회 제출
 - 방송을 포함한 영상, 음성커뮤니케이션 정책에 관한 입안과 실시, 규칙/기준의 제정을 행한다.
 - 구체적으로는 공영방송에 대한 업무운영규칙의 제정 및 일부 경영위원의 임명, 공공방송부문의 연차 예산책정 등
 - 정부와 공영방송사는 매년 <채널 임무 협약서> 체결(영국과 유사)
- 재정경제부: 공영방송 재정(수신료 결정, 의회 제출), 국가지원, 광고 시장 발전
- 기타 정부부처: 기획예산처/산업부(방송의 기술적 부문)
- 의회: 공영방송 원칙 규정/수신료 관련 제반 사항 결정/방송 관련법 제정, 공영방송의 예산, 결산 심사

2) CSA(방송최고위원회/시청각위원회)

- 1989년 설립된 국가기구: 사무국, 방송사업자, 프로그램, 기술/법무, 연구/예측 局이 있으며 400명의 직원
- 9인의 위원(대통령 3명, 상원의장 3명, 하원의장 3명 지명, 위원장은 대통령이 지명한 위원 중에서 대통령이 지명)
 - 각종 규칙의 제정, 주파수 할당을 포함한 방송용전파의 감리, 운용
 - 상업방송사업자 면허부여, 의무위반사업자에 대한 제재(벌금, 방송정지, 면허단축 등)
- France Televisions의 경영위원, 각 공영방송사 경영위원, (공영 방송 사장 임면-대통령에게 넘어감)
 - * 공영방송에 대한 실질적인 규제권한은 주로 정부가 가지고 있으며 CSA는 상업방송에 대한 규제감독-영국 규제시스템과 유사한 것으로 보임

3. 방송제도 및 유형

1) 공영방송 체제: 정부가 100% 지분을 소유한 다수의 방송국으로 구성.(단일 회사로 통합) <과거 구조>

- France 2: 전국 종합방송
- France 3: 지역방송의 네트워크 형태(지역별 특화 프로그램)
- France 4: (디지털 지상파방송사)- 청소년과 현대문화)- 방송국이라기 보다는 중계 기능(?)
- France 5: 지식/교육/직업 특화 전국방송
 - Arte
 - RFO(해외 프랑스령)
 - * 최근 영화 제작, 판매 및 방송

2) 지상파 상업방송

- TF 1, Canal Plus, M6 등 3 局이 1채널
 - TF 1은 1986년 대형 건설업체인 Bouygues(뷰이그) 그룹은 정부로부터 주식 50%를 매수(주식 35%로 1대 주주-당시 법정 한도)

- * 1인 지분제한 49% 조항은 최근 폐지됨
- Canal Plus는 스크램블을 건 유료방송으로서 영화, 축구중계 중심
- * 1일 3회 약 4시간 30분 무료방송이 의무화
- * 현재 미디어 그룹 비방디 산하
- M6: 독일의 베틀스만 산하의 RTL 그룹이 모회사(청소년 중심의 음악, 축구 프로그램에서 종합편성으로 전환)

3) 케이블 TV

- 1982년 Plan Cable(케이블망 건설계획)이 정부주도 사업으로 실시
 - 미테랑 좌파 정부의 대실패: 지역정보화와 미국 프로그램 개방에 소극적
 - 이념과 시장의 부조화
- 그 후 4대 사업자체제에서 2005년 2대사업자 체제로 전환, 2006년에 2사가 합병하여 Numericable-Noos가 탄생
 - 10월에는 4사 네트워크를 통일한 서비스를 개시하고 명칭을 Numericable로 개칭
 - 주주는 영국투자 펀드 Cinven(35%), 룩셈부르크 케이블 사업자 Altice(27.2%), 미국투자 펀드 Carlyle(37.8%)
 - 2010년 3월 말 가입세대 수는 350만

4) 위성방송

- 2007년 1월 2대 사업자 CanalSat와 TPS가 합병하여 CANAL+France(서비스명은 CanalSat)
- 2010년 2월 주주 구성은 비방디 그룹이 80%
- 가입세대수는 2010년 6월말까지 1079만 세대
 - 이외 소수의 위성방송 사업자가 있음

5) IPTV

- 세계 최대의 IPTV 시장으로 성장
 - 2010년 3월 현재에는 브로드밴드 계약총수의 49.4% 인 930만 세대
- 정부가 20억 유로의 거액을 투자하여 광파이버 구축

- 파리지내 위성방송 안테나 설치 금지
- 케이블 TV 가입 저조

6) 디지털 전환

- 2011 년 11월 완료 예정이며 커버되지 않는 지역은 위성방송으로 커버 예정

4. 공영방송의 구조 및 체제

1) France Televisions 경영위원회

(1) 역할

- 공영방송사 전체의 전략 수립
- 국가와의 방송계약 협상
- 공영방송사의 방송편성 전략 결정 및 승인
- 공영방송사에 수신료 배분

(2) France Televisions 경영위원회의 구성

- 14인의 위원으로 구성되고, 위원 임기는 5년(상원 1명, 하원 1명, 정부 5인, CSA 5인 임명, 2인은 France Televisions에서 자체 선출)
- F3, F4, F5 등 각 방송사는 8인의 위원으로 구성된 경영위원회
 - 의회 2인, 정부 2인, CSA 2인, 자체 방송사 2인 추천

2) 정치적 독립성

- 정부의 권한 행사가 과도함(정부의 규제권)
- 정부가 다수의 공영방송사 소유(소유권)
- 정권교체 때 마다 방송체제 변화

3) 구조개혁/경영혁신/언론노동

- 자발적 명예퇴직제 운영
- 비정규직 수의 감소추진
- 부서별, 직급별 균형있는 채용
- 노동강도 분석

4) 수신료

- 수신료는 프랑스의 40 여종 공과금의 일종
- 2009. 3부터 <공공방송부담세>로 개칭
 - 봄에 소득 신고시 텔레비전 비소유자는 신고해야 함 그렇지 않으면 보유자로 간주
 - 11월 주거세 납입시에 과세통지서에 주거세와 공공방송부담세가 동시에 통지된다.(가장 쉬운 징수구조)**

5. 소유/겸영규제

- 지상파TV, 라디오, 신문 등 3개 시장에서 2개의 시장에서만 지분소유 가능(전국수준: 다음의 셋 중 두 가지만 교차소유 가능): 2 OF 3
 - 400만 이상(2004년 이전, 600만)의 주민에게 방송되는 지상파 텔레비전을 하나 또는 복수로 소유.
 - 3천만 이상의 주민에게 방송되는 지상파 라디오 방송국을 하나 또는 복수로 소유.
 - 전국의 일간지 배포 부수의 20% 이상에 해당하는 일간지의 직접 발행 또는 통제.
- 지역수준: 다음 셋 중 두 가지에 해당되면 신규 허가 불가
 - 전국이나 관련 지역에 수신되는 지상파 텔레비전을 하나 또는 그 이상 소유.
 - 전국 라디오든 관련지역에서 잠정적인 누적 시청률이 10%를 초과하는 라디오를 하나 또는 그 이상 소유.
 - 전국지이든 아니든 관련 지역에서 일간지를 하나 또는 그 이상 발행.

6. 내용/편성 규제

- 프랑스의 편성규제는 80년대 이후 특별한 변화 없이 지속되고 있다. 대체로 프랑스의 제작 편성규제는 상당히 구체적이다. 국내 제작물(프랑스적인)과 유럽 제작물에 대한 보호주의 정책을 다른 유럽제국보다 강력히 추진하고 있다.
- 특히 지상파 주요 방송사에 대해서는 공/민영 구분없이 주요 시간대 규제를 하고 있다. 방송 영화물에 대해서도 편수, 시간대에 이르기까지 강력한 제작, 편성 규제정책을 추진하고 있다. 외주 제작, 방송 양상물의 제작 및 외주정책에 있어서는 주요 시간

- 대, 할당량 뿐 만 아니라 투여된 제작비 기준을 설정하고 있다
- 공공방송의 경우는 정부가 법으로 사업운영규칙, 상업방송의 경우는 면허의 전제로서 CSA와 체결하는 협약에 규정된 의무를 준수해야 한다.
 - 방송용 프로그램은 유럽제작 프로그램이 60% 이상, 프랑스 오리지널 프로그램이 40% 이상이어야 한다.
 - 청소년/아동 폭력, 성표현 규제를 위해 1996년부터 시청연령제한표시 실시
- 허가단축, 방송중지, 등 규제가 강함

7. 결론 및 해석

- 1) 정부가 다수의 공영방송사를 소유(국영방송 체제)
- 2) 과도하게 분산된 방송/통신 규제기관
- 3) 방송과 정치의 다이내믹스가 가장 큰 국가
- 4) 사르코지 공영방송 개혁으로 민방까지 활성화

제 5 절 일본 방송규제 및 법제 분석

1. 방송법

- 1950년 방송법 제정: 방송 통신의 규제기관은 통합되어 있으나 법제는 분리됨
- 2010. 11에 60년만에 방송 통신융합시대에 대비하여 관련 법제 개편
- (1) 방송법(콘텐츠 법률)/전파법, 전기통신사업법(전송서비스법률)/유선전기통신법(전송 설비법률) 등 4개 법률로 집약-종전은 8개 법률
 - 레이어(layer)별 체계로 전환: 수평적 규제체계 유사 모형(?)
- (2) 종전 면허제도가 방송, 통신 등 용도별로 한정되었으나 1개의 무선국 면허를 받으면 방송/통신 서비스를 모두 할 수 있음-예를 들면 TV국이 방송을 하지 않는 시간대에

통신서비스가 가능

(3) 방송의 유형을 기간방송과 일반방송으로 이분화

- 지상파방송, BS 방송, CS방송, 위성역무이용방송, 케이블 TV방송, IP 멀티캐스트방송 등으로 세분화 된 것을 이원화
- 기간방송은 방송용으로 전적으로 또는 우선적으로 할당된 주파수를 사용하는 방
- 지상파방송, BS 방송, 동경 110도 CS 방송, 동경 124/128도 CS방송, 케이블 TV, IP 멀티캐스트방송은 일반방송으로 분류

(4) 지상파방송의 하드-소프트 일체의 원칙을 분리의 원칙도 가능

- 방송사업자가 방송설비를 공유하여 경영합리화를 추진할 수 있음
- 무선국을 소유하지 않고도 지상파방송 운영가능

(5) 지상파방송 및 종합편성에 프로그램 종류별 방송시간 공표 의무화

- 쇼핑 프로그램(통신판매) 증가에 대한 비판이 제기됨에 따라 지상파방송이나 종합 편성을 행하는 BS 사업자에게는 보도, 교양, 교육, 오락 등 프로그램 종류, 분류기준, 방송시간의 공표를 의무화

(6) 매스미디어 집중배제의 원칙을 방송법에서 규정

- 소유규제 근거인 매스미디어 집중배제의 원칙을 관련 부처의 규칙(省令)인 방송국과 관련된 표현의 자유 향유 기준'으로 규정되어 있었음

(7) 복수국 지배 금지의 원칙 완화

- 하나의 기업이나 단체가 복수의 기간방송사업자를 지배하는 것을 금지하고(기존 복수 지배국 지배 금지의 원칙 존치), 지배의 기준이 되는 출자 비율의 상한을 종전 10분의 1 이상 3분의 1 미만의 범위에서 20% 미만에서 3분의 1 미만으로 완화(20% 이내 출자하는 것은 지배가 아님)

(8) NHK 회장 기능 강화

- NHK 회장을 경영위원회위원에 추가-회장이 경영위원을 겸임해 의결권을 갖는다면 집행부의 방침이 반영될 가능성이 높다.

2. 규제기관 및 거버넌스 구조

1) 행정부(총무성)가 방송 규제기관

- 미국, 독일, 영국, 프랑스 중에서 유일함: 단일 정부부처가 방송과 통신을 모두 관장하는 관료 행정의 대표적인 국가(민주당 정권이 위원회 모델을 검토한 적은 있음)
- 방송/통신 통합 규제기관
 - * 통합형: 미국 FCC, 일본 총무성, 한국 방송통신위원회
 - * 분리형: 영국(ofcom이 방송/통신을 동시에 관장하나 정부부처는 분리), 독일, 프랑스

3. 방송제도 및 유형

1) 지상파방송(1 공영 多 민영: 공/민영 二元방송체제)

- 1공영: 1950년 방송법 제정과 함께 공영방송 일본방송협회(NHK: 영국 BBC모델) 설립
 - 사단법인으로부터 수신료를 재원으로 하는 特殊法人으로 전환
- 지상파 민방
 - 1951년 광고수입을 재원으로 하는 민간방송이 탄생
 - 민간방송사업자에 의한 민간방송연맹이 결성되어 현재(2010년 1월) 201사가 가맹
 - 5대 지상파민방은 신문사와 계열사 관계
 - 니혼 TV(NNN)-요미우리 신문
 - 도쿄방송(JNN)-마이니찌 신문
 - 후지 TV(FNN)-산케이 신문
 - TV아사히(ANN)-아사히 신문
 - TV도쿄(TXN)-니혼게이지 신문
 - * 전 세계에서 신문과 지상파방송의 兼營이 신문사 중심으로 구현되고 있는 국가는 일본 밖에 없음. 즉 신문의 영향력과 힘이 가장 강한 국가가 일본이라 할 수 있음.

2) 케이블 TV

- 2010년 3월 현재 自主放送을 행하는 사업자가 675사, 가입세대수 2473만 세대(1년 동안 7.4% 증가)

- NHK 위성방송은 세계 최초, 최대의 방송이었음. 80년대, 90년대 케이블 TV는 지상파 재송신체제였으나 외국자본(미국자본)을 유입하고 공동 경영 결과 케이블 TV가 상당히 발전하고 있는 추세

3) 위성방송

- BS(방송위성)을 사용하는 아날로그 방송과 디지털 방송, CS(통신위성)을 이용한 디지털 방송을 실시
- NHK BS 아날로그 하이비전 방송은 2007년 9월 30일에 종료
위성 아날로그 방송은 디지털전환과 함께 2011년 7월 24일에 종료 예정
- 2000년에 개시된 BS 디지털방송(NHK와 민간방송사업자 9社)은 2010년 3월부터 잠정적인 난시청 대책을 위한 방송(BS 디지털 방송은 지상파방송 중심)
- 동경 110도 CS 디지털 방송은 65개 채널이 방송 동경 124 도와 128도 CS 디지털 방송은 96개사가 248 채널
- * 요약: 아날로그 위성방송은 종료 예정/BS 디지털 방송은 지상파방송사업자 주도/CS 방송은 민간사업자 주도 다채널 방송

4) 디지털 전환

- 2011년 7월 24일에 아날로그 지상파 방송 종료

4. 공영방송 NHK 분석

1) 지배구조: 경영위원회 12명

- 교육, 문화, 과학, 산업 기타 각 분야의 대표 중에서 일본의 8개 지역에서 각 1명, 전국을 대표하는 4명
 - 지역대표성과 직능대표성을 고려하여 경영위원을 선출하고 있으나 실제 경영위원의 사회적 지명도가 낮음.
 - 경영위원은 참의원과 중의원의 동의를 얻어 총리대신이 임명
 - 동일 정당에서 5명 이내
 - 경영위원장은 호선
- 경영위원회는 NHK의 경영방침과 업무운영에 관한 중요사항을 결정하는 권한 및 책임

- 집행기관인 이사회 의 회장, 감사, 부회장, 이사 임명 동의(최고 인사권)

○ NHK 회장은 특별다수제에 의해 경영위원 3/4의 동의

2) 집행기관: 이사회

○ 회장 1인, 부회장 1인, 이사 7인 이상 10인 이내로 구성(임기는 회장과 부회장은 3년, 이사는 2년 재임 가능)

○ 회장은 경영위원회 9인 이상의 다수의 의결에 의해 임면/부회장과 이사는 경영위원회의 동의를 얻어 회장이 임면

* BBC와 NHK는 조직 내부에 감독기관과 집행기관을 별도로 설치하고 있음. 이는 공영방송의 감독 및 규제를 강화하여 공영방송의 공적 기능을 강화하는 한편, 다른 방송매체가 국가의 방송규제기관의 감독을 받는 것과는 차별화하여 별도의 규제기관을 제도화하여 공영방송을 다른 방송과 차별화하려는 의도로 해석할 수 있음.

3) 정치적 독립성 분석

○ NHK 예산/결산 심의를 국회에서 심의: 예산안을 심의하면서 프로그램에 대한 사전 설명 관행이 있으며 NHK를 통제하려는 경향이 있음

○ NHK는 특수법인 형태(정부가 출자하지 않음): 정부로부터 소유권 독립(?)

4) 재정 분석

(1) 수신료 중심 체제

○ 광고 없는 수신료 체제: 공영방송 중 수신료 비중이 가장 높음(97% 수준)

○ 매체별로 다양한 수신료 부가: <수익자 부담의 원칙>

- 칼러 TV를 보는 자, 흑백 TV를 보는 자, 디지털 수상기를 보는 자, 위성방송을 보는 자 등으로 수신료 차별화

- 영국, 독일, 프랑스 등은 일괄적인 방식이나 일본만이 다양한 요금 부과 방식이며 합리적인 수익자 부담의 원칙임.

○ 징수의 강제성이 약함

- 영국은 수신료의 성격 규정이 "수신 허가료(license fee)", 프랑스는 조세적 성격을 갖는 등 어느 정도 수신료 징수에서 반 강제성을 내포하고 있는 반면 일본과 한국은 "특별부담금" 형태로 수신료를 안내도 시청자에게 별칙과는 무관한(?) 상태임.

○ 수신료 거부운동

- 다나카 수상 록히드 스캔들 과정에서 NHK는 뉴스 보도 중 “다나카 님”으로 호칭하여 국민적 반발을 야기함. 이는 무죄가 확정되지 않는 범인에게 “님”자를 붙이면 안되는 일본의 보도 가이드라인을 깬 것이며 다나카 수상과 당시 일본 NHK 회장과와의 정치적 밀월 관계를 보여주는 상징적 사건으로 국민들은 인식하였음
- 2004년 7월: 프로그램 제작비 부정 지출
- 2005년 1월: 정신대 관련 프로그램이 여당 유력 정치인의 압력에 의해 방영 직전에 재편집(예산권 심의과정에서)

5) 구조조정 및 설명책임(accountability)

- 수신료 거부 운동이 최고조에 이른 최근에는 한 때 수신료 징수율이 60%에 이른 적도 있음
- 일본 정부는 최근 수신료 인하와 NHK 구조조정을 동시에 추진하고 있음
- 시청자들은 NHK에게 경영 투명성과 함께 설명책임(accountability)을 요구하고 있음

6) 뉴미디어 및 상업 활동

- 세계 최초, 최대의 NHK 위성방송
- 방송법 제 9조 4항(영리를 목적으로 하는 업무를 실시해서는 안 된다)
* NHK 업무는 이 조항을 어떻게 해석하고 적용하느냐에 따라 달려 있음. 지상파 민영방송사들과는 인터넷 등의 뉴미디어 및 신규 사업 진출, 자회사 등에 의한 업무영역 확장 등에 대한 논쟁이 발생하고 있음.
- 최근 NHK는 IPTV 등에 VOD 서비스를 할 수 있는 법적 근거를 마련하고 IPTV 사업에 진입 중

7) NHK 네트워크 및 콘텐츠 분석

(1) NHK의 목적 및 법적 업무 범위

- 필수업무/임의업무/목적 외 법정업무(수탁업무 등)

(2) 필수업무

- 국내 방송: 텔레비전 국내방송(종합, 교육, 지상디지털, BS아날로그 방송)/중파방송(종합,교육), 초단파방송(FM)

- 텔레비전방송에 의한 위탁국내방송업무(BS 디지털 방송)
- 방송 및 수신자의 진보발전에 필요한 조사연구: 방송기술연구소, 방송문화연구소 등
- 국제방송: 라디오 일본(단파국제방송), NHK 월드 TV(TV국제방송)

(3) 보유 채널

- 지상파 2채널(총합/교육)
 - * 총합-기간적인 종합 서비스 채널(교육 프로 10% 이상/ 교양 20% 이상)
 - * 교육: 교육 프로 75% 이상, 교양 프로 15% 이상
- 위성 3채널
 - * 위성 1: 국내외의 뉴스/정보, 스포츠 생중계.
 - * 위성 2: -세계 정상급의 오락,예술, 문화 소개(한류소개)
 - * 위성하이비전: 국내 외 오페라, 가부키, 뮤지컬 등 문화예술
- 라디오 방송
 - * 라디오 제1 방송(중파/AM)-생활정보
 - * 라디오 제 2방송(중파/AM)-평생학습채널
 - * FM 방송-종합음악채널
- 기타 방송
 - 보완방송-데이터방송/문자방송, 자막방송/텔레비전, 라디오 국제방송

5. 소유/경영규제(매스미디어 집중배제의 원칙)

- 3사업 지배금지의 원칙: 신문, TV, AM라디오를 1개 사업자가 동시에 경영하는 것은 금지. 신문-지상파방송 경영 가능한 이유
- 복수국 지배금지의 원칙: 동일 지역 내에서 하나의 사업자가 방송국을 2개 이상을 소유하지 못하도록 규정한 <복수국지배금지>를 규정. 신문도 방송국을 1국에 한해 소유 가능하고, 2개 이상 소유할 경우에만 규제.

6. 결론 및 해석

- 정부가 방송/통신을 단일 기관 (총무성)에서 관장

- 신문사가 지상파 민방을 주도(신문의 영향력 가장 강함)
- NHK가 위성방송 주도: 세계 최대의 공영 위성방송
- 공영방송 재원에서 수신료 비중이 가장 높음(97%)
- 국제화, 재난 방송 등 특수임무 부과
- 수신료 거부 운동 이후 설명책임 등 수용자 주권 강화

제 6 절 종합 트렌드 분석

1. 방송정책은 정치의 영역이며, 정치지도자의 리더십이 중요

1) 일본 나카소네 수상

- 〈戰後 정치의 총결산〉을 캐치프레이즈로 하고 1984년을 뉴미디어 원년으로 선포—
위성방송, HDTV 성공과 소프트 입국론으로 일본의 경제력 세계에 과시
- 행정개혁, 교육개혁, 뉴미디어 개혁을 통해 신보수정권의 사회개조 작업 성공

2) 사르코지 대통령

- 공영방송사의 통합, 100% 수신료 체제로의 전환(기존 60%)으로 공영방송의 힘을 강화하는 동시에 민영방송의 시장 확대도 동시에 추구: 대범하고 간결한 한 방/한 규의 정책
- 공영방송 사장 임명도 대통령이 직접 지명함으로써 기존의 우회적, 간접적 지명방식보다 정치적 책임을 지는 방식을 선택—단 규제기관과 의회의 동의 절차를 거침

3) 클링턴 대통령과 엘고어 부통령—민주당 정권—의 96년 통신법 개정

- 방송의 역사상 경쟁의 원칙을 최초로 법제화한 정치적 인물들
- 지역성, 다원성의 개념으로 위장하고 있던 미국 미디어산업체의 부패구조를 청산하려고 했던 민주당 정권—좌파가 좌파를 치는 상상력과 도덕성

4) 토니 블레어 노동당 정부의 2003년 통신법

- 노동당 정권으로 감히 상상하기 어려운 시장/경쟁 친화적인 법제를 도입했으나 실제 큰 변화는 발생하지 않았음.

- 수평적 규제체제의 도입은 과도한 이상주의로 비쳐지고, 외국자본 자유화와 시장점
율규제 철폐도 실제 상황에서는 별 의미가 없는 것으로 보임
- 레토릭은 화려했으나 용두사미 아닐까?

5) 미테랑 프랑스 대통령

- 지역정보화 정책의 일환으로 광케이블 건설을 했으나 시장실패
- 시장을 무시한 이념의 실패
- * 상상력과 대범함, 간결성, 역지사지(좌파가 우파 정책을 추진; 클링턴과 블레어)가
요청됨
- * 결국 재정정책이 핵심 요체 - 빈수레만 요란할 수도 있음(2003년 법?, 미테랑 정책)

2. 방송법 개편

1) 방송법제의 개편은 크게 두가지 영역

즉 수신료 및 공영방송 확대론과 함께 (영국, 프랑스, 독일) 시장/경쟁 친화적인 정책
(2003년 영국법, 최근 일본법)이 동시에 추진되고 있음

2) 미국, 영국이 단일법이나 미국은 물리적 단일 법이며 영국은 수평적 규제체제를 통해
화학적 결합 추진

3) 독일, 프랑스, 일본은 방송/통신 법제가 구분되어 있으며 최근 일본 법제가 방송/통신
통합을 향한 점진적 개혁 형태

4) 일본 법제 개편에서 배울 점

방송 통신 관련 법제를 간소화 한 점, 1개 무선국 허가로 방송/통신 서비스를 동시에 할
수 있게 한 점, 무선국 허가 없이도 지상파방송을 할 수 있게 한 점은 특히 국내 지상파
방송의 개혁조치에도 도움이 될 것으로 판단된다.

5) 미국 FCC의 Rule Making 절차를 국내에도 도입하면 좋겠음 - 보고서와 전문성 대결,
공개의 원칙, 관련 당사자의 진검승부

3. 정치권력의 방송정책에 대한 개입 강화 추세

- 1) 프랑스의 사르코지 대통령의 미디어 개혁입법에 대통령이 공영방송 수장 임명
- 2) 일본 방송법 개정에 NHK 회장의 경영위원회 출석
- 3) 영국 문화미디어스포츠 부의 기능 강화
- 4) 영국, 프랑스는 민간위원회는 주로 민영방송과 프로그램 규제 등의 역할에 국한하고 정치영역과 핵심 영역은 정부가 수렴청정

4. 신문, 공영방송 정책이 미디어 정책의 핵심

- 1) 신문 정책
 - 미국의 신문-방송 겸영 논쟁, 영국 2003년 법의 머독 견제 조항, 한국의 미디어 법 개정에서 보듯이 신문의 겸영 문제가 핫 이슈
 - 경쟁법이 적용되지 않고 다양성 지수, 여론독점 문제가 쟁점
- 2) 공영방송 정책
 - (1) 수신료 정책이 핵심
 - 영국은 수신료 물가연동제이나 국가긴축재정정책 때문에 당분간 동결 및 효율화 정책(16% 절감 효과)-보수당 집권으로 BBC압박?
 - 독일은 수신료 책정시 “내용관여배제의 원칙”으로 징수과정 간소화 혼합재정으로 재정정책의 유연성 확보
 - 프랑스 세금으로 주거세와 함께 징수. 물가연동제 도입, 100% 수신료 체제로 공영방송 공고화
 - 일본과 한국이 수신료 정책이 불안
 - 법적장치 문제: 특수부담금으로 규정되어 미납해도 제재방법 없음
 - 한국은 KBS 이사회, 방송통신위원회, 의회를 거치는 다단계 구조
 - (2) 경영다각화 문제(상업화와 글로벌화 문제)
 - 영국은 1990년대 중반부터 칙허장과 협정서에서 상업화 인정

- Freeview, Freesat 등 추진과정에서 지상파 민방, 머독, 외국자본과도 전략적 제휴(적과의 동침)
- 독일은 6차 방송판결에서 모든 플랫폼 진출을 보장 받았으며 최근 주간협약으로 인터넷 동영상 서비스 진출 허락
- 프랑스 공영방송은 상업화는 언급이 없으나 자체 방송국이 세계 최대 다수 공영방송사
- 일본 NHK는 상업화가 금지되었으나 국제화의 선봉으로 법적 보장, 최근 인터넷 동영상 서비스 진출
 - 세계 최대 위성방송 사업자
- (3) 공영방송 지배구조 비교분석
 - 영국: Trust(트러스트)라는 별도의 공영방송 규제기관/집행위원회도 있음
 - 규제기관과 집행위원회(이원 모델)
 - 독일: 방송위원회/방송평의회(다수의 이익집단, 정당, 종교단체 대표)
 - 규제기관 겸 이사회(일원 모델)
 - 프랑스: 경영위원회(일원 모델)
 - 일본: 경영위원회와 이사회(이원 모델)
- (4) 공영방송의 인사권/소유권 분석
 - 정부가 인사권: 영국, 프랑스, 일본
 - 소유권 측면: 프랑스, 한국(정부가 소유) 영국, 일본(특수법인) 독일(공법상의 營造物)
- (5) 정치적 독립성
 - 법/제도적 측면에서 이상적 모델: 독일
 - 실제 정당 등 정치집단 개입
 - BBC는 법제적 측면에서는 정부의 영향력이 강하나 실제 관습적으로는 정부의 개입이 거의 없다는 것이 역사적으로 입증
 - BBC 의 이념은 <품위>
 - 프랑스는 정권교체 마다 방송법/제도가 개편
 - 일본은 국회의 NHK 예산 심의 과정에서 통제적 요소가 강함
 - 政-言 유착이 강한 것이 일본 풍토

(6) 공영방송의 재정 및 자본의 독립성

- 영국 BBC는 광고 없음
 - 수신료 불가연동제
 - 수신료 75% 수준
 - 기타 수입 25%
 - 독일: 수신료 80%, 광고 20%
 - 프랑스: 수신료 60%, 광고 40%
 - 광고 비중이 높아 불안한 재정구조
 - 일본: 수신료 중심(97%)
 - 시청자거부운동으로 불안한 재정 수입
- * 영국이 가장 안정적

<결론>

- BBC가 정치적 독립, 자본의 독립, 노동의 유연성, 상업적 활동과 뉴미디어 진입 (시장 개척), 품질(품위 있는 방송), 콘텐츠 다양성, 디지털 전환 등 모든 면에서 높은 점수

5. 뉴미디어 방송 정책

- 케이블 TV가 발전한 국가(미국)에서는 위성방송이 점진적으로 약진하고 위성방송이 발전한 국가(영국, 일본)에서는 케이블 TV가 점진적으로 약진하는 추세
- IPTV는 뉴미디어 방송이 발전하지 않는 프랑스에서 발전
- 뉴미디어 방송 영역에서는 M&A로 시장 조절(영국, 프랑스 등);
 - 케이블과 위성 각각 1 사업자 체제로
- 지상파 디지털 전환은 대체로 연착륙, 보완책은 위성으로

6. 소유/경영규제

1) 신문, 대기업, 통신자본, 외국자본의 방송시장 진입 문제

- 지상파 공영방송 중심체제로 운영되어 왔던 서구의 방송체제는 80년대 1차 미디어 빅뱅과정에서는 신문, 대기업의 방송시장 진입문제가 최대 쟁점이었다고 한다면 90

년대 후반 이후 전개되고 있는 신방송질서하에서는 통신자본, 외국자본의 진입 문제가 쟁점이 되고 있다.

- 통신자본의 방송시장 진입 문제는 미국이 주도했으며 주로 케이블 TV와의 M&A 방식으로 추진되었으나 그다지 성공적이지 못했으며 최근에는 미국, 유럽, 한국등지에서 IPTV도입으로 재개되고 있음.

2) 일본은 신문-방송 겸영 주도/미국은 방송-통신 융합 주도

- 신문-방송의 兼營 문제를 국가 간에 비교해 보면 신문매체의 미디어 시장에서 시장지배력이 가장 큰 곳이 일본이다. 일본의 5대 신문사들은 일본의 지상파 5대 지상파 민방의 대주주이며 영화사, 뉴미디어 방송에도 진입하고 있다. 대신 일본에서는 NTT 등 통신자본의 방송시장 진입을 통제하는 경향이 있다.

미국은 96년 통신법 개정이 후 통신사업자와 케이블 TV 사업자간의 M&A는 활발했으나 동일 지역에서 신문과 지상파방송의 결합은 1975년 이후 지속적으로 금지하고 있다.

3) 영국, 독일은 외국자본에 방송시장 대폭 개방

- 최근 독일과 영국에서는 국내 방송자본의 파산으로 공공방송만 제외하고는 미국자본의 진입이 활발(독일 Kirch Group의 매각)하거나 미국자본의 진입을 유도하기 위해 영국과 같이 2003년 커뮤니케이션법을 제정하여 비유럽국가의 자본진출을 유도하고 있다. 영국은 비유럽자본(주로 미국자본을 의미하는 것으로 볼 수 있음)에게도 국내 자본이나 유럽자본과 차별 없이 개방하고 있는 것이다.
- 일본은 케이블 TV와 CS 위성방송 사업을 활성화하기 위해 미국 자본을 100% 개방하였고 그 성과가 상당하다. 유럽시장에 대한 미국의 개방 압력은 영화시장이나 방송 프로그램시장에 국한되어 있으며 유럽이나 일본에서는 미국자본과 경영 노하우에 대한 필요성 때문에 자발적으로 해외자본 개방을 적극 추진하고 있는 것이다.
- 우리나라는 프로그램 개방에 대해서는 관대한 편이나 자본개방에 대해서는 특히 지상파방송에 대해서는 국민 정서 적으로나 정책적으로도 적대적인 것 같다. 유럽은 반대로 자본개방은 관대한 편이나 프로그램 및 편성규제는 강력하다. 우리나라 해외 개방정책도 유럽방식으로 전환하는 것이 효과적이다. 프로그램 개방은 결국 자

본도 문화도 동시에 개방하는 것이기 때문이다.

4) 유럽은 1공영 2상업체제를 권고

EU 위원회에서는 유럽은 이상적인 미래 방송 시장 모델로 1공영 2상업방송 체제를 권고하고 있다. 즉 방송매체 간 M&A와 소유권 규제완화 및 공공방송의 경영다각화가 진행되면 3개 정도의 회사만이 존속할 것이라고 전망하고 있다. 그러나 이러한 방송 미래상은 규제기관에 의해 인위적으로 조정되는 것이 아니라 규제완화와 경영다각화의 사후적 결과로 귀착될 것이라는 점이다.

5) 공영방송의 시장점유율=40% 수준

지배적 방송사업자의 시장 점유율 문제를 국가 간에 비교해 보면 미국에서 지배적 방송사업자인 4대 네트워크는 케이블 방송과 위성방송의 도전으로 전체 미디어 시장에서의 시청점유율이 50% 정도 이하로 떨어지고 있는 추세이며 2003년에는 케이블 TV의 매출액이 지상파방송의 매출액을 초과했다. 그러나 미국의 지상파방송 사업자들은 다양한 방송 사업에 참여함으로써 전체 미디어 시장에서도 지배적 사업자의 위치를 차지하고 있다. 영국, 독일, 프랑스의 공공방송 들은 국내 전체 방송시장에서 40% 정도의 시장점유율(영국 40.8%, 독일 43%, 프랑스 42.9%)을 차지하고 있다. 다만 일본의 NHK의 시장점유율도 한참 못 미친다. 5대 지상파 민방 때문인 것으로 추측된다.

6) 시장점유율 규제

유럽에서는 시장점유율 규제를 공공방송에는 적용하지 않고 상업방송에만 적용하고 있다. 공공방송의 존속 발전보장을 통해 민영방송의 규제완화에서 비롯되는 방송 상업화를 일정 부분 견제하려는 의도 등이 복합적으로 작용하는 것 같다. 시장점유율 규제를 통한 기존 사업자에 대한 규제는, 새로운 시장점유율 규제방식을 채택하더라도 기존 대형 방송사업자의 시장점유율을 약간 초과하는 선에서 시장점유율이 정해진다. 그리고 새로운 시장점유율이나 방송규제강화 정책이 채택되더라도 기존 사업자에게는 적용되지 않는다. 즉 소급하여 규제를 하지는 않는다. 그러나 미디어 독점사업자나 규제기관이 소유권 규제를 희망하는 사업자에 대해서는 새로운 신규 사업의 진입이나 시장점유율 확대를 차단할 수는 있다. 비유컨대 “과거는 묻지 않으나 미래는 보장하지 않을 수 있는 것”이다. 관련 방송 시장에서의 시장 점유율은 선진제국에서는 1 사업자가 소유할 수 있는 미디어 사업체는

전체 시장의 30%까지 허용하는 추세이다. 영국은 2003년 법으로 수평적 규제체제를 도입하고, 비유럽자본을 자유화하면서 종전의 시장점유율 규제(15%)도 철폐해 버렸다.

7) 수평적 규제체제

수평적 규제체제란 망에 따른 방송역무의 차별(수직적 규제체제)을 없애는 완전 경쟁체제를 의미한다. 수평적 규제체제하에서는 네트워크 사업자는 일반 경쟁법의 규제를 받으며 망의 중립성 원칙을 준수해야 한다. 네트워크 사업자는 다양한 콘텐츠 사업자에게 망의 투명하고도 공정한 접속, 시장지배력의 남용을 방지해야 한다. 수평적 규제체제는 EU가 경쟁정책 및 회원국간의 미디어 통합 차원에서 회원국에게 권고하였으며 영국이 2003년 커뮤니케이션 (Communication Act) 제정을 통해 채택했다.

영국에서 수평적 규제체제는 공영방송으로서 BBC만 제외하고 모든 지상파방송, 케이블 TV, 위성방송, 융합서비스의 역무상의 구분, 소유/경영 규제, 편성규제 등을 표준화하거나 철폐하는 이른바 완전 경쟁체제를 의미한다고 할 수 있다. 수평적 규제체제를 도입한다면 다음 사항을 검토해야 한다.

공영방송사의 특수한 지위와 역무만 제외하고 그 외 지상파방송, 케이블 TV, 위성방송, IPTV 등의 소유 및 경영규제, 편성규제, 허가/진입규제 등을 표준화하는 것으로 해석 된다. 동일 프로그램이 유통되는 네트워크에 따라 차별적인 규제를 받는 것은 불합리하므로 매체 간 공정경쟁을 위해서 수평적 규제체제의 도입은 장기적이고도 합리적인 정책이라 할 수 있다. 그러나 지상파 방송, 유료방송, 융합서비스는 매체 도입 당시의 시대정신이나 사회적 상황 그리고 방송매체의 사회적 책무를 반영하기 때문에 역사적으로 다른 허가/진입 규제, 소유 경영규제, 편성규제를 받아 왔다. 따라서 네트워크에 따른 규제 장치를 표준화, 동일화한다는 것은 영국과 같이 완전 경쟁체제의 도입을 의미하는 것이다. 방송의 공익성이 강조되고 지상파 방송, 종합유선방송, 위성방송, DMB 등 매체별로 사업자의 지위와 역무와 판이한 이른바 수직적 규제체제에 익숙한 국가에서는 네트워크와 콘텐츠의 분리 규제를 그 핵심으로 하는 수평적 역무제도의 도입은 현 단계에서는 현실적으로 수용하기 어려울 수 있으며, 소유/경영규제, 허가/진입 규제, 편성 규제 등이 자유화 되지 않고서는 현 단계에서는 불가능하다.

국내 방송계에서 주장하는 3분류(네트워크-플랫폼-콘텐츠) 방식은 엄밀한 의미에서 수평적 규제체제가 아니며 수직적 규제체제의 변형 정도일 것이다. 플랫폼의 특성을 고려

한다는 것은 기존 수직적 체계와 무엇이 다른가?

수평적 규제체제를 도입하기 위해서는 수평적 규제체제의 치외법권 지대로서 공영방송의 정의와 범위 설정, 매체 간 상이하게 규제되고 있는 허가/진입규제, 편성규제, 소유/겸영규제를 어느 정도 표준화한 이후 점진적으로 검토해 보는 것이 바람직 할 것이다. 다만 콘텐츠의 사회적 영향력이 약한 통신 영역부터 수평적 규제체제를 도입하고 방송부문에서는 융합서비스-유료방송-지상파방송 순으로 그 도입을 점진적으로 검토해야 할 것이다.

수평적 규제체제로의 전환은 기존의 방송의 역사성과 질서 그리고 규범체계를 표준화하는 것이기 때문에 기존 방송계의 반발이 강력하게 마련이며 따라서 영국을 제외하고는 수평적 규제체제는 이론적 당위성에도 불구하고 그 도입이 지연되고 있는 것으로 보인다.

7. 내용/편성규제

- 1) 미국은 소유/겸영규제도 완화, 내용규제도 완화 추세이나 소유, 겸영규제 완화는 지역 독점 타파라는 차원에서 그리고 내용규제완화는 사회 저변에 뿌리 깊은 감시체제를 전제로 해석해야 함-세계에서 가장 지역주의, 다양성 등이 강한 체제임을 전제하고 재해석 할 필요가 있음
 - 청소년/아동 보호는 금단의 영역이며 음란물 규제도 강력함
- 2) 영국, 독일, 프랑스 등 모두 공영방송을 중심으로 편성규제가 강력함, 소유/겸영규제가 강화될 수록 공공방송 기능 확대론과 함께, 지역방송, 내용/편성규제는 강화되는 추세

8. 방송산업은 전반적으로 현상유지이며, 탈출구가 보이지 않음

- 1) 경기침체로 정책추진의 실효성 의문
 - 영국 BBC 건축 재정, 프랑스 공영방송 정부보조금 불확실
 - 미국 지상파방송사 구조조정
- 2) 인터넷 동영상 서비스 진출을 지상파가 일제히 추진하고 있지만 그 득과 실은 가늠하기 어려움-다 플랫폼, 다 단말기 시대(이른바 N Screen 시대는 결국 지상파의 독점

력을 상실하지 않을까?

3) 주파수 문제가 지상파방송정책의 핵심이 될 것임

- 미국의 사례에서 보는 바와 같이 (1) 지상파방송에게 경매 자금을 일부 할당하고 통신용으로 용도 변경하는 방식 (2) 대체로 지상파방송이 난시청이나 다채널, 신방송 기술 개발에 활당하는 방식 등이 검토될 수 있으며 갈등이 예상됨

제3장 방송통신 정책/규제기관 및 정책체계 정립

제1절 한국 방송정책결정과정의 갈등과 혼돈

현 정부에 들어와 미디어법 제정과정은 한나라당이 주도했으며, 헌법재판소는 야당이 제출한 법안 무효 소송에 대한 최종 판결을 내렸다. 헌법재판소에서 KOBACO 독점체제에서 실질적 경쟁체제로의 전환을 판시한 미디어법제도는 국회에서 개정 법안이 확정되었고, KBS 이사회-방송통신위원회의 심의를 거친 수신료 인상안은 국회에서 계류 중이다. 지상파재송신 문제는 방송통신위원회를 거치지 않고 지상파방송과 케이블 TV 社 들 사이의 법적 분쟁으로 치달았다. 이 처럼 방송정책결정과정에서 방송통신규제기관인 방송통신위원회의 역할보다 국회와 법원의 역할이 상대적으로 막강해졌다. 입법부와 사법부의 방송정책결정과정에서의 영향력 확대는 방송정책결정과정의 합리성과 민주화라는 긍정적 측면도 있지만 정책 결정을 지연시키고, 다수의 정책주체들의 참여는 방송정책결정 과정에서 사회적 갈등을 증폭시키고 있다. 문화관광부와 방송통신위원회는 콘텐츠 정책을, 방송통신위원회와 공정거래위원회는 경쟁정책을 두고 관할권 논쟁을 벌이고 있음은 공지는 바와 같다.

이들 방송정책결정자 뿐만 아니라 언론노동조합, 시민단체, 미디어사업자들 등 다양한 이익집단들과 학자들도 편 가르기 싸움에 동참하고 있다. 우리 사회가 보수-진보의 이념적 스펙트럼으로 분열되어 있는 상황 속에서 그 사회적 영향력이 큰 방송구조개편과정에서의 갈등과 혼돈은 자연스러운 현상으로 볼 수도 있지만, 과도한 감성적, 즉흥적, 대립적, 편 가르기 식 혼돈과 갈등구도는 참으로 우려할 만한 현상이 아닐 수 없다.

여기에서는 이러한 갈등과 혼돈현상을 완화할 수 있는 몇 가지 대안을 찾아보기로 한다. 그 내용 및 절차는 다음과 같다.

첫째, 미국, 유럽(영국, 독일, 프랑스), 일본 등 선진제국의 방송통신 정책/규제 시스템을 분석하여 그 특성을 살펴 본다.

둘째, 현행 방송통신위원회 및 방송통신심의위원회의 성과를 평가한 후 그 대안으로 새

로운 방송통신 거버넌스 모델을 탐색해 보고자 한다.

셋째, 방송정책은 여당과 야당, 산업론자와 공익론자, 미디어 사업자와 시민단체 등 다양한 이익집단간의 이해조정이 요청된다. 국내에서도 미디어법 제정 과정에서 드러난 정책갈등과 혼선 그리고 사회적 대립을 조정하거나 완화할 수 있는 정책체계 모형을 제안하고자 한다.

제 2 절 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본의 규제기관 분석

여기에서는 외국의 규제기관을 분석하여 한국 규제기관 통합에 관련된 시사점을 도출하고자 하였다. 최근 정책 및 규제기관 통합 논의와 관련하여 외국의 사례가 자주 인용되고 있는바 다른 정부조직(행정부, 의회, 법원)과의 역학관계나 국가별 미디어 여건이나 환경이 고려되지 않은 채 단순히 정책 및 규제기관의 표면적인 형태만 모방하는 경향이 짙다. 본 고에서는 제한된 범위에서나마 기존 논의의 이러한 흠결을 보완하는데 노력하고자 하였다.

1. 미국 FCC 및 방송/ 통신 정책결정구조

—독립규제위원회 모델/의회, 법원, 법무부 역할 강화로 사실상 분산된 정책 결정구조—
FCC의 법적 지위는 미국법상 발전된 행정위원회(行政委員會)이다. 1934년 FCC는 Communication Act에 의해 설립되었으며, 행정권·준 입법권·준사법권을 통합하여 행사하는 이른바 독립 규제위원회이다. 그러나 커뮤니케이션에 대한 입법은 주로 의회가 수행하며 FCC는 주로 규칙(rule) 제정을 통해 정책을 구현하고 있다. FCC 위원장은 7명, 위원은 5인의 전문가들의 보좌를 받고 있다. 보좌진들은 커뮤니케이션 전문 변호사, 과거 FCC 직원, 정부의 행정 경험자 등 실질적으로 정책능력이 있는 자들이다. 직원 수는 2,000 여명에 가깝다. FCC 위원 구성은 정당 간 절충 시스템으로서 의회에서 집권당이 추천한 3인, 야당이 추천한 2인의 위원을 대통령이 임명하며 그 임기는 5년이 재임이 가능하다. 미국 양당제의 힘의 균형을 반영하고 있는 것으로 보인다. 형식논리상 방송매체의 정치적 독립성을 어느 나라나 강조하고 있지만 실질적으로는 정치세력간의 정치적 배분이 중요하며 이런 의미에서 정책/규제기구에서 정파 간 균형성을 유지하고 있는 나라는 미국뿐이다. 다른 나라들은 위원의

수가 9~11 명 정도이며 집권당 또는 세력이 차지하는 위원의 비율이 FCC 보다 높다. 즉 정파 간 배분이 미국이 가장 균형적이다. 미국의 FCC 위원 수가 가장 적은 이유는 민영방송제도이기 때문인 것으로 이해된다. 프랑스와 한국과 같이 공영방송 사장을 임명하는 절차가 없기 때문에 위원의 수가 작아도 무관한 것으로 보인다. 공영방송사의 사장을 위원회에서 임명하는 대륙법 계통에서는 다수의 친 여권 인사의 선발이 필요하다.

부시(아들) 공화당 정권 시절 미국의 FCC 위원장이었던 Powell은 독과점법 전문 변호사 출신으로서 전 국무장관이었던 Powell의 아들이다. 민주당 추천위원이며 신문/방송 경영규칙 반대의 선봉에서 이를 부결시켰던 콧스 위원은 역사학자 출신으로서 민주당 대통령 선거 캠프에서 상당한 역할을 수행했던 인물이다. 민간 출신으로 구성된 위원회 조직이라고 해서 정치적 독립성이 보장된다는 가설은 미국 FCC나 한국 방송통신위원회에서나 경험치상 인정하기 어렵다. 미국 FCC와 같이 의회에서 임명하거나, 우리나라와 같이 의회나 대통령이 추천하는 인사가 임명하는 데 어떻게 정치적 독립성과 중립성을 요구할 수 있는가? 정책/규제기관으로서 위원회 조직의 의미는 첫째, 정치적 독립성 보장이라는 언론 표현의 자유 명제를 형식논리상 훼손하지 않으면서 집권세력이 미디어를 관할 또는 지배하는 방법이며 둘째, 야당 또는 비판세력에게도 미디어 통제권을 일부 균점하는 타협의 장인 것이다.

FCC는 미디어 정책과정에서 법무부(DOJ: Department of Justice)와 법무부 직속기구인 통상위원회(FTC: Federal Communications Commission)와 상호 업무 조율을 거치는 데 특히 미디어 M&A 과정에서는 법무부와 통상위원회의 역할이 막강하다.

미국은 96년 통신법 이후 경쟁과 방송 통신 융합 정책을 촉진하고 있으므로 M&A 정책이 미디어 정책의 핵심이 되고 있다. 미디어 기업의 M&A는 반독점법(Antitrust Law)에 따라 DOJ와 FTC에서 1차적으로 관장한다. 따라서 실질적으로 통신사업자와 방송사업자의 융합은 DOJ와 FTC가 주도적으로 결정한다. 1996년 텔레커뮤니케이션법의 내용과 반독점법의 내용이 상충할 경우 현재의 사법부는 반독점법에 우선권을 부여한다. 따라서 FCC의 공공의 이익(public interest) 심사와 소유권 규칙에 관한 정책보다 반독점법이 우선한다.

96년 통신법에 이 법안에 서명한 당사자인 빌 클린턴 대통령 역시 당시 이 법의 서명을 전제로 다음과 같은 사항을 의회기록에 분명히 했다. “내가 서명하게 될 이 법안이 효력을 발휘한 이후에도 기존의 반독점법은 이와 관계없이 미디어·텔레커뮤니케이션 산업 간의 경제행위에 적용될 것이다. 따라서 텔코-케이블(Telco-Cable) 합병 건을 비롯한 여타 다

른 미디어회사와 텔레커뮤니케이션 회사들의 경제행위 들은 1996년 텔레커뮤니케이션법
이나 FCC 가 어떠한 판결이나 집행을 강행하더라도, 여전히 반독점법의 영향력 안에 있
다” 는 것이다. 국무성은 WTO 협상 대표권, 전파할당·위성제도 국제협력을 주도하며 FBI
는 외국통신사업자와의 M&A시 안보 문제에 대해 개입하고 있다.

FCC와 의회와의 관계를 보면 의회는 FCC 위원 추천·동의, 예산 배정 및 심의, 청문,
FCC 규칙을 검토한다. FCC의 2003년 소유권 규칙에 대한 반발로 의회는 예산 동결을 추
진한 바 있다.

FCC와 법원과의 관계를 보면 법원은 FCC의 규칙·통신법안의 정지명령 및 폐지를 할 수
있다. FCC는 사회적 쟁점이 되거나 논란이 되는 FCC 규칙에 대해서는 정지명령을 발동하고
있다. 법원은 최근 FCC의 소유권 규칙을 재판 과정에서 전부(6개) 무효화 시켰는데 그 이유
는 주로 객관적 데이터와 근거가 없다는 것이다. FCC와 사업자와의 관계를 보면 사업자들은
FCC에 청원과 의견을 제시할 수 있으며 FCC 규칙이나 통신법에 대해 무효소송을 법원에 할
수 있다. FCC와 주 공익위원회(Public Utility Commission)와의 관계를 보면 FCC는 연방차원
(주간 장거리 통신 및 국제통신), 주 공익위원회는 주차원에서 의사결정을 분담하고 있다.

요약컨대 미국에서는 M&A 과정에서는 독과점법이나 DOJ 의 영향력이 FCC보다 강한
편이며 전통적인 양당제도에 기반을 두어 야당의 의사결정권도 강하다고 볼 수 있다. 법
원이나 , 의회의 기능이 다른 나라 보다 훨씬 강하다. FCC는 입법 기능이 없으며 규칙제정
권만 발휘하고 있을 뿐이다. 비유컨대 FCC는 실제 선임 교수를 마후에 둔 “대학의 힘없는
학과장” 정도인 것으로 보이며 모든 의사결정은 외곽에서 이루어지고 최종 결정의 보고서
만 작성하는 기관이며 의회에서 간단없이 그 무용론과 폐지론이 제기되고 있는 상태이다.
DOJ 에서는 FCC가 독과점법 전문가도 없는 무능한 집단으로 비판하고 있다.

FCC는 외형적으로는 방송/통신 정책/규제기구의 통합 형태이나 실질적으로는 가장 분
산된 의사결정기구라 해도 과언이 아닐 것이다.

2. 영국의 방송 통신 정책/규제기구: 정부는 정책, Ofcom은 규제업무로 이원화

영국의 경우 2003년 커뮤니케이션 법을 통해 규제제도를 대폭적으로 바꾸고 규제기구를
개편함으로써 획기적 법체계를 마련하였으며, Ofcom으로 규제기구를 단일화하였는데
특징이 있다. 영국의 법령, 정책 및 규제 기관 현황을 정리하면 다음 <표 3-1>와 같다.

〈표 3-1〉 영국의 법령, 정책 및 규제 기관 현황

기존법령		통신	통신 방송 융합	방송
		통신법	-	방송법
융합법령	콘텐츠	-		방송법
	네트워크	Communication Act 2003		
정책		통상산업부(DTI)	문화매체체육부(DCMS)	
규제	경제적 (독과점 규제)	OFCOM		
	사회적 (내용 규제)	-	OFCOM	

출처: 현 대원. 국내 미디어 융합 형 서비스의 법체계 개편 방향에 대한 모색. 국회세미나 발제 논문. 2006.

영국은 통상산업부 (DTI)가 통신, 문화매체체육부(DCMS)가 방송 정책과 진흥업무를 관장하고 있으며 방송 통신의 규제업무는 ofcom이 담당하고 있다.

영국은 2003년 12월에 통신과 방송에 관한 5개 행정·규제기구(독립텔레비전위원회(ITC), 방송기준위원회(BSC), 라디오방송위원회, 통신청(the Radio Authority), 통신청(OFTEL), 무선통신청(RA))를 통합하여 Ofcom을 설립하였는데 과도하게 분산되어 있던 방송/통신 규제기구를 일원화 한 것이다. 비유컨대 우리나라의 통신위원회, 방송위원회 심의 기능과 정보통신윤리위원회 정도를 통합한 정도라 하겠다.

ofcom의 위원은 정부와 장관이 실질적으로 위원을 임명하고 있다. 의장을 포함한 비상임 이사 6인 및 3인의 상임이사 등 총 9인으로 구성되는데 통상산업부(DTI) 장관과 문화매체체육부 장관은 6인의 비상임 이사 선출한다. 6인의 비상임 이사는 1인의 상임대표이사 선출하며 상임대표이사의 추천으로 비상임 이사들이 2인의 상임이사 선출한다. 3인의 상임이사가 실질적인 업무를 담당하고 6인의 비상임 이사 의사결정에만 참여한다.

통상산업부 장관은 미디어 사업자간의 인수 합병(M&A)을 주도한다. 커뮤니케이션 법 (Communication Act of 2003)은 2002년 사업법을 개정하여 통상 산업부 장관이 미디어 합병에도 주도적인 역할을 하도록 규정하였다. 미디어 합병에 대해서도 통상적으로는 OFT와 CC가 규제권한을 가지지만, 장관이 개입의사를 표명한 후(Intervention Notice)에는 OFT, CC, 그리고 미디어 규제 기관인 ofcom(Office Of Communication)은 법적 지위와 책임은 없으며 다만 자문과 조언 역할만 수행한다.(Enterprise Act 2002: Public interest

intervention in media mergers-Guidance on the operation of the public interest merger provisions relating to newspaper and other media mergers, 2004.).

영국은 2003년 법에서 외국자본의 진입규제 완전 철폐, 1 방송사업자가 BBC를 제외하고 모든 방송사업체를 소유할 수 있도록 경쟁촉진 정책을 추진하고 있는바 따라서 실질적으로 M&A가 가장 중요한 미디어 정책과제이다.

요약컨대 영국의 미디어 정책은 정부, 규제는 Ofcom이 담당하며 방송 통신 정책기능은 이원화, 규제기능은 ofcom으로 일원화된 3원 구조이다. 그러나 우리나라에서는 영국을 ofcom 일원체제로 설명하는 경우가 많다.

3. 프랑스 방송 통신 정책/규제기구¹⁾: 정책/규제 분리

프랑스는 2004년 ‘전자 커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법’ 과 ‘디지털 경제에서의 신뢰에 관한 법’을 제정하여 적극적으로 미디어 융합에 대응하고 있는 것이 특징이다. 이를 통해 방송과 통신 영역을 엄격히 구분하던 수직적인 규제 체제에서 네트워크, 서비스, 콘텐츠 세 개의 영역으로 구분하는 수평적 규제체제로 전환하는 EU의 지침을 그대로 반영하고 있는 것이 큰 특징으로 나타난다.

〈표 3-2〉 프랑스의 법령, 정책 및 규제기관 현황

		통신	통신 방송 융합		방송
기존법령		우편 및 통신법전	-	-	방송법
융합법령	콘텐츠	-		?	방송법
	네트워크	전자커뮤니케이션법			
정책		MEFI(재정경제산업부)		MCC(문화매체부)	
규제	경제적 (독과점 규제)	ART(유선케이블)			CSA(무선)
	사회적 (내용 규제)	-		CSA	

출처: 현대원. 국내 미디어 융합 형 서비스의 법체계 개편 방향에 대한 모색. 국회세미나 발제 논문. 2006.

1) 이상우: 방송 통신 융합에 따른 해외사례 비교분석, 방송위원회, 2004년 여름호 참조

프랑스는 방송정책은 문화부 장관(법률제정권)의 지도와 통제를 받는 미디어 발전지도(DDM)가 담당한다.(수상 직속기구). 방송규제업무는 시청각최고회의(CSA) 담당한다. 상임위원회는 대통령 3인, 하원의장이 3인, 상원의장이 임명하는 9인으로 구성되며 임무는 주파수 사용권 및 방송서비스 사업허가, 공영방송사 사장의 임명, 방송에 관한 국제협약 체결, 프로그램 사후심의 및 협약내용 준수여부 감시한다. 통신정책은 재경경제산업부 산하 기관인 “체신 및 정보기술과 산업일반지도국(DIGITIP)”에서 담당하며 통신규제는 통신규제청(ART)에서 맡고 있다. 통신사업자의 면허신청서 처리, 시장 감시 및 경쟁상태 유지, 사업자간 분쟁조정, 번호관리 등을 담당한다.

방송과 통신 정책 또는 규제업무가 충돌할 경우에는 조정기구인 “퐁세이유 데타”라는 기관에서 업무를 조정한다. 이 기관은 수상의 자문을 담당하고 있는 최고 행정기관으로서 정부정책의 주요 조정역할을 수행하고 있다. 방송 통신 융합문제로 인한 통신규제청과 시청각최고회의 간의 분쟁도 여기서 조정한다.

프랑스는 방송과 통신의 정책/규제기관의 통합계획이 없다고 밝히고 있다. 프랑스는 시청각 표현의 자유 및 문화적 다원성의 원칙이 전자커뮤니케이션과 관련된 경쟁의 자유 및 시장의 통합원칙과 분리될 수밖에 없다는 입장이며 주요 쟁점사안에 대해서는 양쪽이 수시로 만나서 협의해 나가야 한다.

요약컨대 프랑스는 첫째, 방송과 통신을 분리하여 정책/규제업무를 실시하고 있다. 둘째, 정책과 규제도 분리하여 정책은 정부, 규제는 위원회 형태에서 관장하고 있는 4분할 체제이다. 셋째, 방송과 통신정책/규제업무간의 조정은 조정기구(퐁세이유 데타)에서 담당하고 있다.

4. 독일의 방송 통신 정책/규제기관: 방송은 주 정부, 통신은 연방정부

독일의 법령, 정책 및 규제 기관 현황을 정리하면 <표 3-3>과 같다.

독일은 첫째, 통신은 정부조직으로 일원화, 방송은 州정부 및 州間協約에 따라 결정된다. 2차 대전 후 연합국의 의지와 과거 히틀러의 방송조작에 대한 반성으로 연방정부는 방송 정책 및 규제에 대한 권한이 없으며 방송기술 및 통신에 대한 권한만 가진다. 1998년 1월 1일부터 연방정부의 경제노동성(BMWA)에서 이 권한을 행사한다.(과거는 우전성: Bundespost) 방송정책/규제업무는 독일 기본법(헌법)에 따라 주정부 또는 주간 협약(주 수상회의, 방송

〈표 3-3〉 독일의 법령, 정책 및 규제 기관 현황

		통신	통신 방송 융합		방송
기존법령		텔레커뮤니케이션법	-	-	방송국가협약
융합법령		텔레커뮤니케이션법	텔레서비스법	미디어 서비스 국가협약	방송국가협약
정책		연방경제부		-	
규제	경제적 (독과점 규제)	Reg TP		州 미디어위원회	
	사회적 (내용 규제)	-		州 미디어위원회	

출처: 현 대원. 국내 미디어 융합 형 서비스의 법체계 개편 방향에 대한 모색. 국회세미나 발제 논문. 2006.

법)에 따라 결정된다. 연방헌법재판소의 판결에 따라 방송에 대한 문화적 요소, 내용에 대한 관할권은 각 주의 전속적인 관할권에 귀속되어야 하며, 연방의 권한은 그 기술적 인프라를 제공하는 것으로 제한되고 있다. 연방헌법재판소는 방송관련 쟁점이나 현상들에 대한 판결을 내리고 독일 전국 16개 주정부는 방송주권에 따라 독자적인 주 방송법(미디어법)을 제정하며, 16개 주 전체에 유효한 방송질서는 주들 간에 방송국가조약을 맺어 확립한다. 공영방송은 방송사 내부조직으로서 사회적으로 중요한 이익단체의 대표들이 비율의 원칙에 따라 참여하는 방송위원회에서 방송사의 사장, 프로그램에 대한 통제권을 행사한다. 민간방송(케이블 TV 및 위성방송 등) 부문은 주 미디어위원회(협회, 위원회로 번역하는 것이 타당: 민간독립규제기구: 다원적 이해관계를 반영하여 다수의 위원으로 구성)에서 허가 및 규제 업무를 담당한다.

멀티미디어와 관련해 방송과 통신에 대한 법적 개념을 재정의 하였다. 독일 연방정부는 “정보와 커뮤니케이션 서비스법”, 주정부들은 국가협약형태로 “미디어 서비스 협약”(1996년 12월 공동발표)을 발표하여 연방정부는 개별주문을 기초로 한 텔레서비스를 관장하고 있다. 즉 데이터 서비스, 특히 온라인 서비스들, E-Mail 비디오회의 텔레뱅킹, 텔레의료, 전자예약제도 등이 여기에 해당한다. 주정부는 사회일반을 대상으로 하는 멀티미디어 서비스 분야(Pay TV, Pay Per View, 전자신문, 텔레쇼핑, VOD)의 규제를 관장한다. 그러나 최근 독일은 텔레미디어법을 제정하여 미디어서비스와 텔레서비스 규율문제를 단일 법제화하였다.

독일의 시사점은 첫째, 통신은 정부조직으로 일원화, 방송은 주정부 및 주간협약에 따라

결정된다. 또한 방송사에 대한 통제는 공영방송은 방송위원회가 민영방송은 주 미디어 협회로 이원화 되어있으나 공히 사회적으로 다원화된 이해관계를 반영하여 사회적으로 중요한 이익집단의 대표로 구성된다. 둘째, 정책기능과 규제기능의 구분은 없으나 연방정부와 주정부의 대립으로 연방은 통신 주정부는 방송업무를 관장하고 있다. 셋째, 방송·통신 정책/규제의 이원화는 우리나라의 규제환경과 유사하며 방송·통신 융합서비스 규제 관할권의 이원화와 타협과정은 규제기관 통합 이전까지 우리에게 유효한 모델일 수 있을 것이다.

5. 일본 총무성

일본은 총무성이라는 정부조직에서 방송과 통신 정책/규제업무를 동시에 담당하고 있다. 일본은 <행정개혁위원회>의 보고서에 따라 2002년 1월 방송 통신정책을 담당해 오던

<표 3-4> 국내외 방송 통신 행정기관 형태 종합

유형	국가	구분	관련분야		
			정책 수립 및 집행	경제 및 기술규제	프로그램/콘텐츠 규제
단일규제 시스템	미국	방송	FCC		FCC사후심의
		통신			자율
	영국	방송	OFCOM		자율/ITC(상업)
		통신			자율
	일본	방송	총무성		자율
		통신			
복합규제 시스템	프랑스	방송	MCC(문화매체부)	CSA(시청각위원회)	CSA(시청각위원회)
		통신	MEFI(재정경제산업부)	ART(통신규제위원회)	자율
	호주	방송	정보통신문화부(DCITA)	ACMA	
	통신				
	독일	방송	-	주(州)매체기구	주(州)매체기구
		통신	연방경제성	Reg-TP(통신우편규제위)	자율
	우리나라	방송	방송위원회 (정보통신부, 문화관광부)	방송위원회	
		통신	정보통신부	통신위원회	정보통신 윤리위원회

출처: 현대원, 국내 미디어 융합형 서비스의 법 체계 개편 방향에 대한 모색, 국회세미나 발제 논문, 2006.

우정성이 해체되고, 그 기능을 총무성으로 이관하였다. 방송에 대한 내용규제는 제3기관에 맡기고 있다. 2003년 2월 17일 NHK와 민간방송연맹은 분리되었던 규제기구를 “방송윤리·프로그램향상기구”(BPO: Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization)로 통합하였다. 일본에서도 ‘방송통신위원회’ 설립을 검토하였으나 백지화되었는데 이는 일본의 관료행정국가의 특성을 반영하는 것이기도 하다.

6. 시사점

앞에서 살펴본 외국의 방송 통신 정책/규제기구를 분석을 통해 다음과 같은 시사점을 발견할 수 있다.

첫째, 어느 국가든지 방송의 정치적 독립성을 확보했다고 보기 어렵다. 미국의 FCC는 외형상 방송의 정치적 독립성을 확보한 것처럼 보이지만 실질적으로는 집권정당, 행정부, 주 정부의 역할이 강하게 작동하며 또한 의회와 법원의 역할도 상당한 이른바 의사결정의 분립구조라 할 수 있다. 또한 FCC 위원들은 거의 대선 캠프 출신들로서 정치적 지향성이 강하며 따라서 FCC는 정치적 독립성보다는 여야 간 3:2로 정치적 배분과 균형을 고려한 시스템이라 할 수 있다. 영국에서도 정부조직이 방송규제기관에 대한 인사권, M&A 결정권, 정책권을 가짐으로써 집권당의 의지대로 방송정책과 규제권을 행사하고 있다고 하겠다. 프랑스는 방송정책은 “문화통신부”(MCC) 통신정책은 “경제재정산업부”(MINEFI), 방송규제는 “CSA”, 통신규제는 “ARCEP”가 담당하는 4분할 체제이다. 이들 간의 갈등조정은 국무총리실에서 조정한다. 프랑스 역시 정책권을 정부가 가지며 관련 기관들 간의 최종 분쟁을 정부 조직에서 조정하고 있다. 독일만이 유일하게 방송정책상 정부로부터 독립된 의사결정 구조를 가지고 있다고 하겠다. 독일은 방송의 다양성과 정치적 독립성을 보장하기 위해 공영방송사(ARD와 ZDF)들은 州 단위의 방송사 내부조직으로서 우리의 KBS 이사회 같은 방송위원회를 두고 있다. 방송위원회는 다양한 지역주민들의 이해관계를 반영하여 주요한 ‘사회 이익집단의 대표’(socially significant interest group)들을 인구 비례에 따라 40~50명으로 구성한다. 방송위원회에서는 공영방송사의 사장, 프로그램 통제권, 예산 결산의 심사 등 모든 방송정책/규제권을 행사하는데 실제로는 정당들이 방송위원들을 막후에서 조정함으로써 방송의 독립성 문제가 제기되고 있다. 다시 말해 독일의 공영방송은 내부적 다원주의를 통해 방송의 다양성과 정치적 독립성을 보장하고 있지만 실제 상황은 그

렇지 못하다는 분석이 제기되고 있는 것이다. 일본은 정부기관인 총무성에서 방송 통신 정책과 규제를 통괄하여 관장하고 있으며 유일하게 관료조직이 방송, 통신 정책과 규제를 맡고 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 미국과 같이 위원회 형태의 조직이라 하더라도 친 여권 인사나 대선 캠프 출신(미국), 정부조직의 인사권(영국), 이익집단 대표 등에 따른 간접통제(독일), 정책과 규제의 분리(영국, 프랑스) 등 다양한 방법을 통해 방송/통신 행정기관에 대해서는 정치권력과 정부가 개입하고 있다. 특히 방송 정책권은 집권 세력이나 정당의 몫이며 다만 야당과 비판 세력이 어느 정도 정치적 배분과 균형을 통해 일방적인 여당의 독주를 여하히 견제하는가? 에 초점이 두어지고 있다. 따라서 방송의 정치적 독립성 확보는 정당 간 또는 정부/위원회간의 효율적인 균형체제를 통해 실현하는 것이 오히려 현실적이고 실용적인 접근방법이라고 하겠다.

형식논리상 방송매체의 정치적 독립성을 어느 나라나 강조하고 있지만 실질적으로는 정치세력간의 정치적 배분이 중요하며 이런 의미에서 정책/규제기구에서 정파 간 균형성을 유지하고 있는 나라는 미국뿐이다. 다른 나라들은 위원의 수가 9~11명 정도이며 집권당 또는 세력이 차지하는 위원의 비율이 FCC 보다 높다. 즉 정파 간 배분이 미국이 가장 균형적이다.

미국의 FCC 위원 수가 가장 적은 이유는 민영방송제도이기 때문인 것으로 이해된다. 프랑스와 한국과 같이 공영방송 사장을 임명하는 절차가 없기 때문에 위원의 수가 작아도 무관한 것으로 보인다. 공영방송사의 사장을 위원회에서 임명하는 대륙 법 계통에서는 다수의 친 여권 인사의 선발이 필요한 것으로 보인다.

둘째, 방송과 통신 정책을 분리하고 있는 국가는 영국, 독일, 프랑스이며, 통합하고 있는 국가는 일본뿐이다. 미국은 일견 외형적으로는 통합형이나 실질적으로는 가장 분리된 정책결정과정을 보여주고 있다. 정책(정부)과 규제(위원회)를 분리하고 있는 국가는 영국과 프랑스이다. 영국과 프랑스는 정부가 주도하여 방송 통신 정책을 수행하고 있으며 OFCOM 과 CSA는 규제기능만을 수행하고 있다. 영국은 방송/통신 규제는 OFCOM으로 일원화했으나 프랑스는 방송/통신 규제업무도 방송규제기구와 통신 규제기구로 이원화하고 있다. 일본만이 실질적으로 방송과 통신의 정책과 규제를 일원화하고 있다.

셋째, 민간 출신으로 구성된 위원회 조직이라고 해서 정치적 독립성이 보장된다는 가설

은 미국 FCC나 한국 방송위원회에서나 경험칙 상 인정하기 어렵다. 미국 FCC와 같이 의회에서 임명하거나, 우리나라와 같이 의회나 대통령이 추천하는 인사가 임명하는 데 어떻게 정치적 독립성과 중립성을 요구할 수 있는가? 정책/규제기관으로서 위원회 조직의 의미는 정치적 독립성 보장이라는 언론 표현의 자유 명제를 형식논리상 훼손하지 않으면서 집권세력이 미디어를 관할 또는 통제하는 간접적, 우회적 수단이며, 야당 또는 비판세력에 게도 미디어 통제권을 일부 균점하는 타협의 장인 것이다.

제 3 절 한국 방송 통신 정책/규제기관 재정립

1. 방송통신위원회 · 방송통신심의위원회 설립과 평가

이명박 정부는 출범 초기 정부조직 개편을 서둘렀고, 이러한 정부조직 개편의 핵심사항 중 하나가 舊 정보통신부와 舊 방송위원회를 통합한 '방송통신위원회'의 설립이었다. 정부조직법 개정과 함께 '방송통신위원회 설립 및 운영에 관한 법률'이 마련되었다. 방송통신위원회는 정치적 독립성과 균형성을 보장하기 위해 여권 추천 위원은 위원장을 포함한 3명, 야당 추천 위원은 2명 등 3년 임기의 위원 5명으로 구성되었다. 이른바 미국식 FCC 모델이라 하겠다. 방송통신위원회 출범은 방송·통신 융합 시대에 대비해 방송 영역과 통신 영역 간 갈등을 조정하고 정책의 일관성을 유지하기 위한 정책적 선택이었다. 또한 방송위원회의 심의업무와 정보통신심의위원회의 심의업무를 통합하기 위해 방송통신심의위원회가 출범했다.

방송통신위원회가 출범함에 따라 과거 방송·통신 융합 서비스가 등장할 때마다 부처간 관할권 분쟁으로 신규 서비스의 도입이 지연되던 사례는 사라졌다. 즉, 오랫동안 만연했던 방송 영역과 통신 영역의 갈등구조는 방송통신위원회의 정책결정으로 수렴되었다. 그러나 방송통신위원회는 실제 운영 과정에서 여러 문제점을 노출했고, 최근에는 새 정부 출범과 함께 방송통신 정책기관을 개편해야 한다는 의견이 강하게 표출되고 있다. 그동안 운영 과정에서 나타난 문제점은 다음과 같다.

첫째, 정보통신부는 종래 산업정책과 발전자금의 상당 부문이 지식경제부, 행정안전부, 문화관광부 등으로 이관되었다. 따라서 정보통신 영역에서 방송통신위원회의 기능이 상당

히 축소되었다.

둘째, 舊 정보통신부 인맥과 舊 방송위원회 인맥이 조직 통합 과정에서 융화하지 못함에 따라 조직 운영의 비효율성이 노출되었다. 또한 여당 추천위원과 야당 추천위원 간의 정책노선 차이로 방송·통신 정책의 신속성, 효율성을 도모하기 어려운 측면이 있었다.

셋째, 방송통신위원들의 3년 임기보장은 조직성원들의 승진 욕구를 좌절시킴으로써 조직 운영의 역동성과 활성화를 추진하기 어려웠다.

넷째, 미디어 융합 현상이 진전됨에 따라 방송정책 결정과정에서 방송통신위원회, 입법부, 사법부 등 방송정책 기구 간 혼선과 대립이 가속화되었다. 입법부와 사법부의 방송정책 결정과정에서 영향력 확대는 방송정책 결정 과정의 합리성과 민주화라는 긍정적 측면도 있지만 정책 결정을 지연시키고 다수의 정책주체들의 참여는 정책 갈등을 높일 수도 있다. 방송정책 결정과정에서 경쟁 정책의 비중이 높아지면서 경쟁당국(국내에서는 공정거래위원회)과 방송통신위원회의 정책 대립도 현재보다 커질 것으로 예상된다.

다섯째, 효율성과 책임성의 문제이다. 한국 방문 시에 Powell 전 FCC 위원장은 자기가 “실제 위원회를 운영해 보니 5명도 인원이 많은 것 같다”고 술회한 적이 있다. 방송매체에 대한 철학과 이념이 다른 다수 위원들의 의견을 수렴하여 결정하는 합의제 방식은 의사결정의 민주화를 위한 제도적 장치일 수도 있지만 실제로는 정책결정의 비효율성을 유발할 수 있을 것이다. “사공이 많으면 배가 산으로 간다”는 우리 속담처럼 5명으로 구성된 방송통신위원회는 의사결정의 신속성 보다는 의사결정을 지연하거나 회피하는 사례가 오히려 많았던 것 같다. 독임제 부처의 장관이나 차관의 경우 행정능력에 부족하거나 사고가 발생할 경우 책임행정의 일환으로 대통령이 이들을 교체한다. 그러나 방송통신위원은 3년 동안 무사안일하거나 행정능력이 부족하더라도 이를 견제할 수 있는 방법이 없다.

이명박 정부 출범 이후 舊 방송위원회의 방송 심의 기능과 舊 정보통신심의위원회의 정보통신 심의 기능을 통합해 방송통신심의위원회가 출범했다. 방송통신심의위원회는 방송, 통신, 인터넷, 스마트 미디어 등 전자매체(electronic media) 전반에 걸쳐 심의체제를 일원화함으로써 그동안의 방송 영역과 정보통신 영역으로 양분되었던 심의 정책의 갈등과 혼선을 효율적으로 조정했다. 그러나 다음과 같은 운영의 문제점을 드러냈고 개선방안이 모색되고 있다.

첫째, 방송통신위원회와 마찬가지로 구 방송위원회의 조직 구성원과 구 정보통신심의위

원회조직 구성원이 통합하는 과정에서 조직 운영의 비효율성이 노출되었다. 또한 여당 추천위원이 6명, 야당 추천 위원이 3명으로 구성됨으로써 심의 과정에서 공정성 시비가 제기되기도 했다.

둘째, 지상파방송은 심의 규제를 강하게 하고 뉴미디어 방송과 유료방송은 시청자가 가입비를 지불하는 만큼 규제를 약하게 하는 전통적인 심의 규제 패러다임을 준수할 것인가, 또는 지상파방송, 뉴미디어 방송, 유료방송 등 망의 특성에 따른 심의기준의 차별화를 없애고 일원화 할 것인가에 대한 명백한 기준이 부족했다. 셋째, 방송통신심의위원회와 같은 방송행정 기관에서 방송, 통신, 인터넷에 대한 심의를 하는 것이 과연 바람직한 것인가, 또는 사업자의 자율심의 체제로 이행해야 할 것인가에 대한 명백한 원칙과 가이드라인이 없었다.

2. 정보미디어부로의 개편

각 국가마다 방송정책결정과정과 그 절차는 상이하지만 정부부처가 정책 결정의 관할권을 주로 행사하는 일본, 영국, 프랑스 형의 집중형 정책체계와 미국(의회, 사법부, 경쟁당국), 독일(주 정부와 연방헌법재판소)의 분립형 모델로 구분할 수 있겠다. 미국은 이른바 삼권분립의 원칙과 방송의 정치적 독립 보장 장치로 분립형 정책체계 모델을 채택하고 있는 것으로 보인다.

독일은 연방제 국가의 특성과 나찌 독일의 방송정책에 대한 반성으로 州 정부가 방송정책을 주도하고 있는 한편, 방송정책의 갈등 조정자로서 연방헌법재판소의 역할이 지대하다. 정책결정체계 분립형은 미국의 사례에서 보듯이 2003년에 제기되었던 신문-방송兼營 문제가 아직까지 논의가 진행 중일 정도로 정책 결정이 지연되고 사회적 갈등이 점증한다는 사실이다. 독일의 경우도 여러 州 사이의 “州間協約”을 통해 국내 방송 법제를 제정해야 하며, 헌법재판소의 판결에 따라 정책 결정이 되는 경우가 많으므로 변화하는 미디어 환경에 신속히 대처할 수가 없다. 이처럼 사공이 많으면 배가 산으로 간다는 속담에 부합하는 국가가 미국과 독일이라 하겠다.

그러므로 멀티플랫폼 시대의 국내 방송정책결정체계는 집중형 모델이 바람직하다고 판단된다. 집중형으로 정책체계가 개편되더라도 사회 민주화가 진전되면 입법부와 사법부의 관할권은 지금처럼 강화되기 마련이다. 방송/통신정책의 이른바 콘트롤 타워로서 “청

와대 정보미디어 수석” 신설과 방송통신위원회의 “정보미디어부”로의 개편을 적극 검토해야 해 볼만 하다. 다만 방송 영역의 정치적 독립성을 보장하기 위해 ① 정보미디어부 내에 별도의 ‘방송규제위원회’를 설립해 여·야 추천위원으로 구성하자는 의견 ② 정보미디어부가 방송 통신 영역을 일괄적으로 규제하되 공영방송위원회를 설립하자는 의견 ③ 문화관광부와 정보미디어부를 통합해 신문, 광고, 저작권, 방송, 정보통신, 인터넷 등 모든 미디어를 규제하는 방안 등 다양한 개편 방안이 제기되고 있다.

정보미디어 부내에 별도의 방송규제위원회를 두는 방안은 기존의 방송통신위원회와 비교해 볼 때 야당이 통신에 대한 규제권을 상실하고, 방송에 대한 규제권은 약화된 형태로 유지, 확보하는 것이다. 또한 정부부처내에 방송규제위원회를 설치함으로써 형식논리상 방송의 정치적 독립성에 대한 반발이 제기될 수 있겠다.

따라서 정부부처로 개편했을 경우 우려되는 방송의 정치적 독립성, 중립성과 관련되는 문제는 KBS, MBC 이사회의 개편을 통해 정치적 균형을 검토해 보는 것이 바람직하다. 또는 영국의 BBC 트러스트(Trust)와 같이 “공영방송위원회”를 설립하여 KBS, MBC, EBS 등 공영방송 영역은 정부부처와 별도로 규제하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 공영방송위원회를 설립하면 (1) 정보미디어 부로의 전환 명분도 생기며(방송분야를 정부부처로부터 독립시켰다는 --) (2) KBS, EBS 만을 청정지대로 둬으로써 방송의 공익성을 강조하는 후광효과가 있으며 (3) 미디어랩 사례 처럼 MBC를 공영 존으로 남을 것인지? 민영 존으로 갈 것인지?를 압박하는 효과가 있을 것이다.

공영방송위원회는 독립된 규제기구 형태로서 여 야 상임위원을 각각 3명과 2명을 임명하도록 한다. 또는 BBC 트러스트와 같이 주 2~3일 제 또는 주 4일제 등 準상임위원제로 할 수 있다. 상임 또는 準 상임(주 2-3제 등)위원을 소수(3:2)로 두고 다수의 비상임을 직능, 지역별로 보완할 수도 있겠다. 1단계로 KBS/EBS 를 대상으로 하고 2단계는 MBC, 3단계는 국책방송 일부도 포괄하는 규제기관으로 검토할 수 있다.

정보미디어부와 공영방송위원회와의 관계는 영국 문화미디어스포츠부(DCMS)와 BBC 트러스트(trust)와의 관계를 참조할 수 있다. 즉 정보미디어부가 법안제출권을 가지고 있으며 방송정책 전체는 정보미디어부가 통괄하되 공영방송위원회는 현존 이사회 기능 (비상임 등)을 강화하는 차원이다. 현재 KBS, EBS 비상임 구조로는 전문성, 책임성을 확보하기 어렵다. 멀티플랫폼 시대 신문, 방송, 통신, 광고, 콘텐츠정책 등 전 미디어 산업 정책의 일원

화라는 차원에서 문화관광부와 방송통신위원회와의 통합도 검토해 볼 수 있다. 현재 신문 정책, 콘텐츠 정책, 광고정책은 문화관광부 관할로 되어 있으나 미디어 정책의 일관성이라는 측면에서 大 부처주의를 추진할 수 있겠다.

방송통신심의위원회의 역할과 기능 개편 방안으로는 방송통신위원회의 위원 임명은 상임위원의 경우 여야의 구성 비율을 방송통신위원회와 같이 3대2로 하고 비상임위원은 전문가 중심의 다수(15인)로 구성하되 여·야가 합의하는 인물로 구성할 것을 제언한다.

제 4 절 정책결정체계

국내 방송정책결정과정은 미디어법 제정과정에서 보았듯이 정책적 대립이 심각하다. 여기에서는 이러한 정책적 대립을 조정할 수 있는 정책결정체계를 선진국의 사례를 참조하여 그 대안을 모색해 보기로 한다.

1. 공개성, 투명성 그리고 논리의 진검승부(미국 FCC 방송정책결정 모델)

앞에서 제기한 바 대로 미국의 방송정책결정과정은 과도한 분립 형으로 문제점도 많으며 그 결과 신문-방송 兼營문제는 국회와 법원의 반대로 무산되었다. 그러나 정책결정과정의 그 공개성과 투명성은 국내 방송정책결정과정에서도 타산지석이 될 것 같아 상세히 소개하고자 한다.

(1) FCC는 정책결정 이전에 사전 연구과제 형태로 유수의 학자들에게 학술과제를 위탁한다. 이 연구결과를 바탕으로 소유권 규칙 (4년마다 정기적 검토)을 개정한다. (2) 여론수렴과정(Notice of Inquiry)을 거친다. 관련 이해당사자 및 사업자는 자신의 이익과 입장을 대변하는 보고서를 제출한다. 이 보고서 작성 과정에서 언론학자, 법학자, 경제학자, 변호사 등이 실명으로 다수 참여하며 실증적 데이터를 제출한다. 아울러 일반 시민들도 FCC 홈페이지를 통해 여론을 전달한다. 이 과정에서 스타 학자, 변호사, 이론가들이 등장하여 논리적 진검승부가 펼쳐진다. (3) 공청회 (Public hearings)는 각 州를 순회하면서 대학교 강당에서 학술세미나 형태로 개최된다. FCC 위원 5명은 冒頭 연설을 통해 개인적 견해를 표명한다. 위원 들 간에도 이론적 대결이 펼쳐진다. 미국의 신문-방송 경영 논쟁에서는

역사학자 출신이었던 콕스(Copps) 위원이 단연 돋보였다. 대학교수, 저널리스트, 시민단체 대표 등도 의견발표에 참여한다 (4) FCC는 최종 정책결정을 내리면서 Report&Order를 발간한다. 이 장문의 보고서에서는 왜 FCC가 그런 결정을 내렸는가? 에 대한 상세한 이론적 검증과 논리가 제시된다. 아울러 사업자들이 제출한 보고서의 문제점은 무엇인가? FCC 프로젝트에 참여한 학자들의 보고서도 검토대상이 된다. (5) FCC 결정에 불복하는 사업자는 법원에 소송을 제기한다. 법원 판결문도 연구보고서와 같은 책1권 분량이다. 소유권 규칙의 역사와 과정이 모두 언급되면서 최종 판결이 내려진다. 법원뿐만 아니라 위에서 언급한 모든 보고서는 계량적, 이론적 접근에 충실한 학술보고서들이다.(6) 국회 상/하원위원회에서 청문회가 개최된다. 미국의 정책결정과정의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 공개성, 투명성이다. 둘째, 치열한 이론적, 논리적, 실증적 데이터의 검증이 이루어지며 학자들이나 정책결정자간에는 누가 누가 잘하나? 식의 이론적 진검승부가 펼쳐진다. 셋째, 정기성이다. 미디어 소유권 규칙(media ownership rule)은 4 년마다 정기적으로 개정을 검토한다. 국내 방송정책결정과정은 단기적, 선동적, 힘겨루기 식 정책결정과정이라면 미국의 정책결정과정은 전 국민의 학습과정이며, 투명하고 공개적인 공론의 장이며 , 이론적 진검승부가 펼쳐지는 논리적 대결과정이라 하겠다.

2. 정책이념의 우선순위, 매체간 역할 분담, 계량적 접근

국내 방송법 및 방송 관련 법률에서 제시한 이념은 주로 공익이나 공적 책임에 대해 언급하고 있으며 “방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률”에서는 방송통신 융합, 국제경쟁력, 기술발전, 공정경쟁 등의 이념을 제시하고 있다. 전자가 공익적 관점이라면 후자는 산업적/경쟁적 관점을 제시하고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 다양한 방송 이념이나 정책 방향의 제시는 정책결정과정에서 이해관계를 반영하는 수단으로 거대담론을 동원할 여지가 크다. 정부나 집권정당, 그리고 방송통신위원회는 명확하고 뚜렷한 방송정책 이념을 제시해야 한다. 비유컨대 “두루 뭉실 한 공자 말씀”을 열거해서는 정책갈등이 증폭된다. “누이 좋고 매부 좋은 식”의 립 서비스로서는 대립되는 다양한 견해들을 수렴하기 어려운 것이다. 즉 정책의 우선순위를 명확히 공표하고 그 비관을 견뎌내는 인내력을 발휘해야 하는 것이다.

매체별로 기능과 역할을 분담하여 공영방송이나 종합편성채널 등에 대해서는 다양성 등 공적가치를 강조하고 뉴미디어 방송에서는 시장/경쟁원리를 도입하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 또한 방송법에서는 거대 담론(공적 책임, 시청자 주권 등)을 제시하기 보다는 미국과 같이 지역성, 다양성, 경쟁, 효율성, 기술개발 등 단순한 하위개념으로 재정비 할 필요가 있다. 하위 개념은 지수화, 계량화해야 할 것이다. 미국의 신문-방송 겸영 과정에서는 다양성 지수(diversity index)가 개발되었고, 국내 미디어 법 시행과정에서도 <다양성위원회>가 신설되면서 지수화 작업이 진행되고 있다. 경쟁원리 도입 시에도 시장획정, 시장 지배적 사업자의 지위, 기업결합의 기준, 시장상황평가 등에 대해 계량적 접근방법이 적극 모색되어야 할 것이다. 지수화, 계량화 작업은 추상적인 이념 논쟁을 약화시키고, 사회적 합의를 유도할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이다. 미국 법원은 계량화되지 않는 FCC의 거대담론(다양성, 지역성 등)을 전부 무효화시키고 있다. 숫자로 입증되지 않는 거대담론은 의미가 없는 것이다. 이른바 “막연하면 무효”인 것이다.

3. 사회조합주의 모델과 패키지 딜

김 대중 정부 출범 후 구성된 방송개혁위원회는 이른바 보수-진보 진영의 학자, 사업체, 언론노조 등 다양한 이익집단들의 대표들로 구성된 협의체(실행위원회는 30명, 위원회는 10명으로 구성)로서 이른바 사회조합주의 모델의 전형이라 할만하다. 이 위원회에서는 수개월에 걸친 토론과정을 거쳐 “공보처 폐지와 방송위원회 설립”, “위성방송의 1 그랜드 컨소시엄 구성”, “종합유선방송과 중계유선방송과의 합병 유도”, “편성위원회 구성” 등 다양한 방송개혁 안을 제시하였고 이를 토대로 방송법 개정이 이루어졌다. 이 모델의 장점은 다양한 정책결정과정을 일원화, 체계화하여 사회적 여론을 수렴하며 아울러 방송정책 이슈를 패키지 딜로 다루는 협상 모델이라는 장점이 있다 다만 일부 이익집단 간에 원칙을 따르기보다는 나눠먹기 식 협상이 진행될 가능성이 높으며 막후 로비가 치열하다는 단점이 있다. 현 정부에 들어와 미디어 법, 미디어 랩, 수신료, 지상파재송신 등 현안 이슈들을 방송통신위원회의 주도로 사회조합주의 모델과 패키지 딜로 다루었다면 정책결정과정의 혼돈과 갈등은 축소되었을 것이며 국회와 법원의 역할도 그다지 크지 않았을 지도 모른다.

4. 개척자 우선의 원칙

개척자우선의 원칙은 신규 방송사업자 허가 시에 일정한 기준을 통과한 사업자에게 선착순으로 사업권을 부여하는 방식이다. 예를 들면 종합편성채널사업자 선정시에 기자, PD 500명 고용(일자리 창출), 투자비용 4000억원 확보, 프로그램 300편 제작, 방송제작설비 2000억원 투자 등을 실천한 사업자에게 선착순으로 허가권을 부여하는 방식이다. 이 방식은 RFP 방식처럼 다수의 사업자가 동일 시간에 방송을 개시하는 것이 아니라 허가조건을 충족하는 사업자 순서대로 사업을 시작하는 것이다. 지금과 같이 이른바 RFP(request for proposal) 방식은 주주의 구성만 제외하고 화려한 계획서(립 서비스)로 사업자가 결정된다. 따라서 사업권 취득 후 사업자의 경제여건에 따라 사업계획서를 무시한 경영이 이루어질 수도 있다. 향후 개척자 우선의 원칙에 따라 방송사업자를 선정한다면 특혜시비나 다수 사업자 참여에 따른 과잉경쟁이나 중복투자 등도 사라질 것이다.

5. 시범사업과 Hand off policy

독일은 과거 80년대 방송민영화와 신문/대기업의 케이블 TV(종합유선방송) 진입 문제를 둘러싸고 국내 미디어법 제정처럼 보수-진보 진영 간에 일대 격론이 벌어졌다. 이 과정에서 양 진영은 4개 州에서 시범사업을 실시하였고 그 결과를 토대로 뉴미디어 방송을 실시한 바 있다. 미국은 신규 서비스-예를 들면 IPTV-를 도입할 때 일정 기간 관련 법안을 제정하지 않고 사업전개과정을 지켜본다(wait&see). 즉 신생매체의 사회적 영향력이나 역할을 지켜 본 후 방송관련법을 제정하는 것이다. 국내 종편도입과정에서는 여권에서는 “일자리 창출” 야권에서는 “보수신문의 방송시장 장악”을 모토로 하여 일대 격전을 치룬바 있다. 우리의 경우 장님 코끼리 만지기식으로 매체의 영향력을 예단하여 방송법을 제정하거나 또는 반대했다. 지금 종편의 현실을 보면 그 당시 시범사업을 하거나 Hand off policy를 선택했다면 나라가 뒤집힐 정도로 양 진영이 싸울 필요가 있었던가? 하는 의문이 든다.

6. 결어: 관용과 상상력

국내 방송정책의 혼선과 갈등의 원인을 단순화하면 결국 정치적으로는 보수적 시각과 진보적 이념의 차이, 방송이념으로서는 공익/공영 론과 산업/경쟁/시장 논리의 대립에서

비롯되는 측면이 크다. 프랑스 미테랑 사회당 정부의 지상파방송(TF 1) 민영화, 미국 클링턴 민주당 정부의 96년 통신법 개정(방송-통신 주도 및 경쟁체제 도입), 2003년 토니 블레어 노동당 정부의 2003년 커뮤니케이션법 제정(방송-통신 융합, 외국자본 진입 자유화, 시장점유율 규제 철폐 등) 등은 보수정당이 아니라 오히려 진보정당이 주도하였다. 한미 FTA도 노무현 진보정권이 시작했기 때문에 그 성과가 있었을 것이다. 복지정책은 진보정당이 추진하는 것보다 오히려 보수정당이 추진해야만 국민적 설득력을 가질 수 있을 것이다. 국내 미디어법 제정과정에서 진보신문이나 언론에게도 참여의 기회를 주었다면 미디어법 제정과정에서 그 치열한 갈등현상은 완화되었을 것이다.

보수정당이 진보적인 방송정책을 추진하고 진보정당이 산업/경쟁적인 방송정책을 추진할 정도의 관용과 상상력이 요청된다. 사업자들도 역시 업종별 칸막이로 매체별 대립각을 세울 것이 아니라 적과의 동침이나 전략적 제휴를 추진해야만 그 미래를 개척해 나갈 수 있다. 관용과 상상력, 이 화두는 방송정책 뿐만 아니라 한국사회의 혼돈과 갈등을 조절해 나가는 이념형일 것이다.

참 고 문 헌

- 김동욱(2005), 『통신방송 융합에 대응한 규제기구 재정립 방안』, 한국방송협회 세미나 자료.
- 김원식·이상우·신호철(2005), 『융합환경의 네트워크, 콘텐츠 규제』, 정보통신정책연구원.
- 김원식·한은영·임동민(2004), 『유럽 주요국의 통신방송융합 대응사례 분석』, 정보통신정책연구원.
- 방송위원회(2005), 중장기방송발전연구위원회 종합보고서.
- 성숙희(2005), 『독일의 텔레미디어법 입법의 의미』, 동향과 분석, 통권 219호, 한국방송영상산업진흥원.
- 유의선(2005), 『방송·통신융합시대의 규제관리기구 정립방안』, 한국방송협회 세미나 자료.
- 윤재식(2004), 『호주 방송위원회와 커뮤니케이션 위원회 합병 논의』, 동향과 분석, 통권 191호, 한국방송영상산업진흥원.
- 윤재식(2005), 『해외의 방송 및 통신관련 법제 사례』, 동향과 분석, 통권 216호, 한국방송영상산업진흥원.
- 이기현·성숙희·윤호진·김영덕·김대호(2005), 『세계 주요국의 미디어 융합형 서비스』, 커뮤니케이션 북스.
- 이원우(2005), 『현행법상 방송 및 통신시장의 규제와 방송·통신의 융합에 따른 공정경쟁 이슈-인터넷방송을 중심으로』, 한국정보법학회 2005년 심포지움 발표논문.
- 임동민(2003), 『호주의 전파관리 효율성 제고를 위한 사례 분석』, 정보통신정책 제 15권 3호, 통권 318호.
- 정인숙(2005), 『방송통신(구조개편)위원회 구성에 대한 정책과정론적 평가』, 방송위원회 컨퍼런스 자료.

www.dt.co.kr 디지털 타임스 2005. 7. 21. 기사 인용

www.acma.gov.au

www.fcc.gov

www.culture.gov.uk

제 4 장 공영방송 규제 및 법제 개편

제 1 절 멀티플랫폼 시대 공영방송의 위기 국면

공영방송의 존재 의미는 민주주의 국가발전에 필수 불가결한 언론보도의 다원성을 확보하기 위해 유한 희소한 전파를 활용하며, 또한 진입 가능한 사업주체가 제한되어 있는 방송분야에서 국민 내부의 여론형성의 다양성이 그 구성 및 활동에 충분히 반영되도록 제도화되어야 한다는데 있다. 일반적으로 민주주의 국가에서 언론의 자유는 정부로부터 거리를 유지하면서 정치권력을 비판/감시하는 이른바 제4부로서의 역할이 기대된다. 그러므로 방송의 자유는 제도적으로 보장되어야 하는데 그 제도적 보장이란 공영방송의 인사권, 소유권, 규제권의 정부로부터의 독립성을 의미하는 것이다. 공영방송은 신문사와 민영방송과는 달리 특정 정파나 이데올로기에 편향되지 않고 사회적 갈등을 조정하고 다원적 이해관계를 반영하는 이른바 사회적 통합기제로서 그 기능을 수행해야 한다. 사회적 통합기능과 수용자에 대한 봉사적 사명을 수행하기 위해서는 공정성, 객관성, 불편부당성, 중립성, 다양성 등의 가치관의 수용이 기대된다. 다시 말해 사기업적 전통을 가진 인쇄매체가 <주관적 자유>를 구가한다면 방송매체는 시청자를 이익을 대변하는 이른바 <객관적 자유>나 <봉사적 사명>이 요청된다고 하겠다. 또한 공영방송은 변모하는 미디어 환경 속에서도 경제적 자립을 확보하고 프로그램의 질적 수준을 확보하기 위해서는 수신료를 비롯한 안정된 재정적 기반을 보유해야만 민영방송과의 경쟁 하에서도 그 존립과 발전을 보장받는다. 그러므로 공영방송은 민영방송이 실현하기 어려운, 예를 들면 방송보급이 어려운 원격지에도 정보를 전달하는 공적 임무 또는 보편적 서비스(Universe Service)의 기능을 수행하며, 광고주의 압력으로부터 벗어나 시청률에 구속을 받지 않는 프로그램 제작이 가능한 것이다. 그러나 앞에서 설명한 바와 같이 1, 2차 미디어 빅뱅을 거치면서 공영방송 및 지상파방송은 위기에 직면하게 되었다.

첫째, 재정상의 문제가 가장 큰 요인이다. KBS가 수신료를 인상하면서 광고를 축소한다면 MBC와 SBS, 지역민방에게도 “흘러내림 효과(trickle down effect)”가 있을 것이다. 그

러나 수신료 인상은 30년간 동결상태이며 경제적 여건상 향후 광고수입도 늘어날 조짐을 보이지 않고 있다. 국내 유수 기업들의 해외 마케팅 비는 증가하지만 국내 광고비는 축소 지향적이다. 종합편성채널은 아직 그 영향력이 미미한 상태이지만 케이블 TV, 위성방송, IPTV 등 뉴미디어 방송들의 진전은 지상파방송의 방송의 시청시간을 계속 축소시켜 나갈 것이다. 디지털 전환을 비롯한 새로운 투자비용에 대한 증가는 광고수입과 비례하지 않고 있다. 지상파방송간의 시청률 경쟁과 종편의 등장은 스타 출연진들의 몸값만 올리고 있다.

둘째, 네트워크의 위기이다. 케이블 TV는 방송서비스 뿐만 아니라 전화, 초고속인터넷 서비스 등 파생상품을 개발할 수 있으나 지상파방송은 망의 한계로 용이하지 못하다. 케이블 TV는 몇 100개 채널이 가능하나 지상파방송은 1~2개 소수의 채널에 그치고 있다.

셋째, 공영방송과 지상파방송은 방송법상 대자본과 외국자본의 유입이 금지되어 있어 자본의 유동성도 원활하지 못하다.

넷째, 콘텐츠의 위기이다. 공영방송과 지상파방송은 미디어 방송과 달라 편성, 심의규제가 비교적 엄격하므로 콘텐츠 제작상의 한계가 있다.

거기다가 돌이켜 보면 국내 공영방송 및 지상파방송은 정책상 몇 가지 패착이 있었다. 첫째, 케이블 TV 네트워크나 한전망 사업 등에 투자했어야 한다. 신문과 지상파방송의 위기는 결국 네트워크의 한계 때문이다. “콘텐츠 is King”의 시대는 지나갔고 “네트워크 is king”의 시대가 도래했음은 네이버/다음 등 인터넷 포털, KT/SKT 등 통신사업자의 부상, 케이블 MSO의 약진을 볼 때 명약관화하다. 스마트 미디어의 등장은 이제 “디바이스 is King”의 시대를 예고하고 있다. 지금도 새로운 비전있는 네트워크 사업에 진입해야 지상파방송의 미래가 보인다. 둘째, 지상파 DMB의 확산은 지상파방송이 뉴미디어 사업에 진입하여 성공한 첫 케이스였다. 그러나 요금정책(수신료와 광고 등)에 실패하여 비즈니스 모델을 구축하지 못했다. 기존 지상파방송과 다른 별도의 수신료를 받거나 광고 확대 또는 유료서비스 등 비즈니스 모델을 개발했어야 한다. 무료 보편적 서비스 정책을 추진했던 것이 패착이다. 지상파방송도 이전 유료서비스 체제로의 전환을 모색해야 한다. 셋째, 케이블 TV, 위성방송 등 뉴미디어 방송에게 무료 또는 저가로 프로그램을 공급한 것도 국내 신문매체가 인터넷 포털에게 기사를 공급한 것과 유사한 패착이다. 지금 지상파방송사들이 지상파재송신 정책을 통해 뒤늦게 긴급 대책을 강구하고 있지만 이미 시청자들에게 망의 접촉 포인트를 빼앗겨 버려 협상력 확대가 용이하지 않다.

바로 이와 같은 시점에서 최근 스마트 폰, 스마트 패드, 스마트 TV 등 이른 바 스마트 미디어의 등장과 SNS 등 멀티플랫폼의 등장은 다음과 같은 방송 정책 및 패러다임의 전환을 예고하고 있다. 3차 미디어 빅뱅을 예고하고 있는 것이다.

멀티플랫폼의 등장은 1, 2차 미디어 빅뱅 과정에서 경험한 바 대로 공영방송 및 지상파 방송에게는 새로운 시장개척의 기회를 부여하겠지만 동시에 새로운 도전과 시장상실의 위기로 다가올 것이다. 스마트 미디어와 SNS 가 주도하는 멀티플랫폼 시대에는 미디어 권력은 뉴미디어 방송사업자와 네트워크 사업자로부터 글로벌 미디어 기업인 디바이스 및 스마트 미디어 기업으로 이동할 것이다. 1, 2차 미디어 빅뱅이 뉴미디어 방송 도입과 방송과 통신의 융합 과정에서 콘텐츠 사업자와 네트워크사업자와 갈등과 혼선 그리고 협력문제였다고 한다면 멀티플랫폼 시대에는 콘텐츠사업자, 네트워크사업자, 디바이스 사업자간의 갈등과 혼선 그리고 협력관계로 확대될 것이다. 이 과정에서 이 글의 핵심주제인 공영방송사업자가 전통적인 방송의 사명인 방송의 공익 및 공적책임 임무를 완수하면서도 신방송질서에 적응하기 위해서는 다양한 신규 서비스 개발과, 재정 문제, 방송법 개정 등을 점검해야 할 시점이다. 본고에서는 이와 같은 인식을 기초로 하여 멀티플랫폼 시대 공영방송의 진로와 역할을 모색하는데 그 목적을 두고자 한다. 정책의 우선순위와 전략을 정교하게 제시하지 못하고 다양한 쟁점만을 열거한 데 그친 것은 시간적 제약도 있었지만 이 글의 흠결로 남는다.

제 2 절 방송의 공익 및 공적 책임의 현대적 해석

언론의 자유에 대한 헌법상 보장은 개인의 자유권으로서 뿐만 아니라 언론이 지니고 있는 사회적 기능을 유감없이 발휘할 수 있도록 해야 한다. 공익 또는 공적 책임은 언론이 사회적 기능을 수행하기 위하여 걸머지고 해야만 하는 일이라고 할 수 있다.(박 용상, 1981). 이것을 미국에서는 공익 그리고 독일에서는 공적 책임 또는 공적 임무라고 한다.

미국에서는 수정헌법 1조와 함께 공익의 개념은 미국의 방송 통신 정책, 규제, 법제, 규범, 질서를 규율하는 대원칙이 되고 있다. 미국 텔레커뮤니케이션 법이나 FCC에서 공익의 하위개념은 지역성(localism), 다양성(diversity), 경쟁(competition)이며 최근 FCC에서는 기술혁신(innovation)을 첨가하고 있다. 빨강, 노랑, 파랑 3원색의 조합으로 다양한 색깔을 내

듯이 이 3 개념의 다양한 조합으로 미디어의 기술변화, 사회변화, 가치관의 변화에 적응해 나가고 있다. 수정헌법 1조에서 강조하고 있는 미디어의 정치적 독립성은 신문, 방송, 인터넷에 이르기까지 모든 미디어에 통용되는 상위 개념이며 다만 공익은 방송, 통신 등 전자미디어(electronic media)에 적용되는 개념이라 할 수 있다. 미국에서 공익의 한 개념인 경쟁논리는 다수사업자의 존재(pluralism)가 경쟁을 촉진하며 여론시장의 다양성을 보장하는 것이었다. 따라서 경쟁과 다양성 개념은 상호 모순적 대립적 관계가 아니다.

독일의 연방헌법재판소의 방송 판결에서는 공적 책임을 “내부적 다원주의”에 두고 있으며 미국과 마찬가지로 “대립되는 견해의 다양성”을 가장 중요시 하고 있다. 독일에서는 방송시장에서의 경쟁을 3, 4차 방송 판결을 통해 “외적 다원주의”라고 표현하고 있다. 독일은 방송법상 공적 개념으로 지역성을 명시하지는 않았지만 독일의 공영방송(ARD)은 지역방송 연합체이며 방송 규제권은 연방정부가 아니라 州 정부에서 관할하고 있다. 독일과 미국 공히 연방제 국가의 특성을 살려 지역성이 미디어 정책의 핵심이 되고 있음을 알 수 있다.

요약컨대 독일 및 미국의 공익 및 공적 책임의 공통적인 점은 지역성, 다원성, 경쟁을 하위 개념으로 설정하고 있다는 점이다. 특히 대립되는 견해의 다양성 보장은 독일, 미국 공히 방송매체의 언론매체로서의 역할 수행에 있어 가장 중요한 공익성 보장 장치이다. 다만 대립되는 견해의 다양성을 보장하기 위하여 독일은 공영방송제를 채택하고 내부적 다원주의 원리로서 방송 운영에 이익집단의 참여가 보장되었으며 유료방송인 뉴미디어는 외적 다원주의 즉 경쟁 체제속에서 다양성 확보를 추진하였다.

그러나 최근 미디어 정책에서 공익-지역성, 다원성, 경쟁-보다 중요하게 제기되는 관점은 “事實의 規範力²⁾” “효율성” “기술개발” 등이다. 영국에서는 ITV(Ch 3) 방송국 등이 디지털 전환과정에서 도산하자 외국 자본 유입을 위해 완전 경쟁체제로 전환했다. 2003년 개정된 커뮤니케이션 법은 외국 사업자도 BBC만 제외하고는 영국 방송 전체를 구입할 수 있도록 했다. 미국 자본 유입이외에는 영국에서는 방송 산업 육성에 대한 대안이 없다고 판단하고 있는 것이다. 독일에서도 대형 미디어 그룹인 키르히(Kirch) 그룹은 미국 자본에게 M&A 당하고 말았다. 사실의 규범 력이 기존의 소유권 규제나 공익성 보장 장치를 무

2) 사실의 규범력은 독일 4차 방송 판결에서 나온 용어로 유럽에서 오락적인 방송 프로그램이 전파 월경되는 현상 속에서 국내 프로그램만 공적 책임을 강조할 수 없다는 이론이다. 즉 현실 구속력이 제 법제도적 논리형식 보다는 선행한다는 견해이다.

용화시키고 있는 것이다. 미국의 M&A 당국인 법무부(DOJ)와 FTC는 효율성(efficiency)³⁾을 가장 중요한 개념으로 인식하고 있다. 공정경쟁이나 독점의 폐해에 대한 우려보다는 효율성 제고가 핵심 논리가 되고 있는 것이다. 또한 미국의 FCC는 새로운 공익의 개념으로 기술혁신(innovation)을 추가하고 있다.

공익 또는 공적책임론은 지역성/다원주의를 핵심개념으로 하여 전개되어 왔지만 시장/경쟁원리가 주요 개념으로 부상되었고, 최근에는 미디어 산업의 붕괴로 인해 효율성, 사실의 규범력, 기술개발 논리에 중대한 도전을 맞고 있는 것이다.

국내 방송법에서는 제1조에서 방송의 자유와 독립, 방송의 공적책임, 시청자의 권익보호 등을 방송법 제정 목적으로 제시하고 있다. 제5조 방송의 공적 책임에서는 (1) 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서, (2) 지역간 세대간 계층간 성별간 갈등 조장 금지(다양성과 통합) (3) 명예훼손 금지 (4) 범죄 및 부도덕한 행위나 사행심 조장 금지 (5) 건전한 가정생활과 아동 및 청소년 선도(청소년/아동보호) 제6조 방송의 공정성과 공익성에서는 (1) 보도의 공정성과 객관성 (2) 성별, 연령, 직업, 종교, 신념, 계층, 지역, 인종 등의 편성차별 금지 (다양성과 통합) (3) 기본권 옹호 및 국제친선 (4) 알권리와 표현의 자유 보호 및 신장 (4) 소수계층 보호 등을 제시하고 있다. 그러나 일견 이러한 공익 및 공적책임 조항들은 단순히 선언적 효과만 있을 뿐 방송정책상 실효성 있는 제도로 정착되고 있지 않는 것처럼 보인다.

KBS가 공영방송으로 그 공적 책무를 수행하자면 영국, 프랑스의 공영방송처럼 다른 지상파방송과 차별화되는 다양한 편성정책이 의무적으로 구현되어야 한다. 즉 미디어 소유 규제완화 정책에 대응하여 공영방송 편성규제를 강화한 영국⁴⁾, 프랑스 모델⁵⁾을 참고할 필

3) 미국 반독점당국은 방송과 통신의 융합이나 수직적 결합을 대부분 허용하고 있는데 이는 사업의 능률성, 효율성, 효과(performance)가 보장되면 공정경쟁보다 우선시 된다.

4) 영국의 방송 정책은 급속한 소유/경영의 규제완화 정책을 추진하면서 편성정책에서는 강력한 규제정책을 추진하고 있다. 즉 구조규제(소유 및 兼營규제)는 완화되 편성규제를 강화하여 구조규제 완화에서 비롯될 수 있는 그 역기능을 완화하거나 차단하려는 의도인 것으로 보인다. 공영방송 BBC1, 2는 ofcom에 의해 다양한 규제를 받고 있는데 양측이 합의한 내용은 다음과 같다. 첫째, BBC도 예외 없이 영국의 다른 지상파, 유료 방송과 마찬가지로 외주제작 25% 규정을 준수해야 한다. 둘째, 국내영상물 보호 정책으로 주요 시간대 규제를 실시하고 있다. 주요 시간대에서는 국내 프로그램을 주로 할당하되, BBC1과 BBC2는 채널별로 다소 차이를 두고 있다. 셋째, 지역뉴스 및 시사정보는

요가 있다. 다시 말해 공영방송의 공익성을 보장하기 위해 편성정책을 강화해야 한다. 국내 방송관련 법률에서는 공영방송에 대해 특별한 공적 책무나 편성 의무를 부여하지 않고 있다. KBS2와 MBC는 의무재송신 규정도 면제되고 있으며, 외주제작 규정도 다른 지상파 방송과 차별화되지 않는다. 지역 프로그램 편성비율은 지역민방보다도 적은 실정이다. 미국처럼 청소년/아동 프로그램에 대한 편성의무도 없다. 국내 편성정책은 큰 원칙과 가이드라인이 있는 것이 아니라 각 국내 방송사의 제작 요건을 고려한 규제기관과 방송사간의 협상의 산물로 보인다.

제 3 절 공영방송의 공익성 구현 방향

1. 정치적 독립과 균형

과거 다나카 수상의 록히드 스캔들의 왜곡 보도로 NHK 수신료 거부운동을 불러왔으며 최근에는 NHK직원들의 뇌물과 부정 사건으로 얼룩져 2006년 한 때 수신료의 70% 만이 징수되었던 일본, 공영방송 체제라고는 하나 실질적으로 정부가 운영하고 있는 국영방송 체제인 프랑스에서도 공영방송의 정치적 자유와 독립성을 기대하기 어렵다. 내부적 다원주의 모델이라고 하여 50명 정도의 이익단체 대표들이위원의 자격으로 공영방송사의 사장 임명에서부터 프로그램 편성, 예산에 까지 관여하는 독일의 방송평의회 조직은 다양한 사회적 관점을 반영한다는 측면에서 공영방송의 교과서로 평가받고 있으나 실질적으로는 운영의 비효율성, 집권 정파의 위원 포섭 등으로 인해 정치적 중립성에 대해 상당한 의구심

시간 량 규제 및 주요 시간대 규제를 하고 있다. 넷째, 지역 프로그램의 장르 및 시간 할당을 하고 있다. 다섯째, 시간할당과 함께 예산 할당 방법도 선택하고 있다(KBS, 2007 및 이상훈 외, 2009 참조).

- 5) 프랑스의 편성규제는 80년대 이후 특별한 변화 없이 지속되고 있다. 대체로 프랑스의 제작 편성규제는 상당히 구체적이다. 국내 제작물과 유럽 제작물에 대한 보호주의 정책을 다른 유럽제국보다 강력히 추진하고 있다. 특히 지상파 주요 방송사에 대해서는 공/민영 구분 없이 주요 시간대 규제를 하고 있다. 방송 영화물에 대해서도 편수, 시간대에 이르기까지 강력한 제작, 편성 규제정책을 추진하고 있다. 외주 제작, 방송 양상물의 제작 및 외주정책에 있어서는 주요 시간대, 할당량 뿐 만 아니라 투여된 제작비 기준을 설정하고 있다(이상훈 외, 2009).

이 제기되고 있다.

우리 학계나 방송계에서 자주 공영방송의 이상적인 모델로 인용되고 있는 BBC도 이미 대처 정부 때 그 비효율성 때문에 “피코크 위원회(Peacock Committee)”에서 수신료 대신 유료방송 체제를 권고 받은 바 있으며 최근 BBC사장 파면과정에서 보더라도 BBC가 정치적 자유와 독립을 확보했다고는 보기 어렵다.

한국 방송정책의 상당한 실패요인은 필자의 경험으로는 방송의 정치적 독립성을 과도하게 요구했다는 사실에 있다. 정치는 전면에 드러내지 않고 막후에서 방송을 조정, 통치해왔기 때문에 방송정책은 더욱 혼란에 빠졌다. 공영방송의 이사와 사장이 어떻게 정치적 진공상태에 있을 수 있으며 기자와 PD들이 가치중립적으로 정치적 이슈를 다룰 수 있겠는가? 다만 직업윤리로서 사회적 양심을 지닌 지식인으로서 절제와 양심이 요청될 뿐이다. 비유컨대 “방송의 정치적 독립”이라는 말은 “결혼은 영원한 행복”이라는 말과 비슷하다. 실제 결혼생활은 영원한 갈등의 장이며 대화와 타협을 통해 행복을 찾아가는 길일 것이다. 방송과 정치는 별도의 독립된 장이 아니라 상호 의존하는 갈등의 장으로 인식하는 것이 바람직하다. 방송과 정치의 바람직한 관계 설정은 보수와 진보, 여당과 야권사이에 일방적인 관계가 아니라 사회적 합의와 절충점을 찾아 나가는 변증법적 사회통합과정으로 이해하는 것이 바람직 할 것이다. 방송과 정치가 숙명적 관계라 하더라도 그 관계는 일방적 관계가 아니라 상대 정파에 대한 배려와 관용 그리고 상상력이 발휘되는 정치공간으로 발전해야 할 것이다. 이런 의미에서 공영방송에 대한 질서와 규범 요청도 과도한 정치적 독립보다는 정치적 타협과 균형을 조화롭게 할 수 있는 제도적 공간 마련이 필요한 것이다.

공영방송 사장 선출과정을 국가별로 유형화 해 보면 (1) 영국 BBC와 같이 행정부의 영향력이 상당한 국가⁶⁾ (2) 독일과 같이 사회조합주의 또는 이익집단 모델로서 각계각층을

6) 영국은 정부가 BBC의 독립규제기관인 트러스트(Trust)위원 전부를 임명하고, 그 트러스트가 사장을 선출하기 때문에 정부가 사장임명을 간접적으로 주도한다고 볼 수 있다. 또한 영국 정부는 BBC에 대해 프로그램 중단권도 행사할 수 있다(NHK, 2011 및 KBS, 2007 참조). 그러나 영국 BBC는 이라크 사태 보도 문제를 둘러싸고 토니 블레어 수상 시절 임명한 BBC 사장이 반기를 들었다. 그는 면직을 당했지만 BBC의 자율성을 과시한 바 있다. 또한 영국 정부는 BBC 역사상 포클랜드 전쟁 오보 사건 이외에는 한 건도 프로그램 중단권을 행사한 적이 없다고 한다. 즉 영국은 방송법제상에는 정부의 통제권이 강력히 행사될 수 있지만 실제로 전통과 관습으로 정치적 독립을 보장해 오고 있다고 하겠다.

대표하는 다수의 대표(방송위원)들이 참여하는 선출하는 방식(독일 제2방송인 ZDF 위원은 77명에 이르며 이를 내부적 다원주의 모델이라 함) (3) 일본 NHK와 프랑스의 공영방송과 같이 여권이 추천한 인사 중에서 야권이 동의하는 방식으로 구분해 볼 수 있겠다. 일본 NHK 경영위원회는 12명의 위원으로 구성되며 집권당은 5명의 위원을 추천한다. 사장 선출과정에서는 2/3 (8명)의 동의를 받아야 한다. 이러한 방안을 “특별다수 제”⁷⁾ 라고 한다. 집권당 이외에도 소수 정당들의 동의를 받아야 하는 구조이다. 프랑스 사르코지 대통령은 최근 미디어 법 개혁을 통해 공영방송 사장을 대통령이 직접 임명하며 다만 민간행정기구(CSA)의 청문을 거쳐 국회의 동의를 받아야 한다. 국회의원의 2/3가 반대할 경우 사장임명을 철회할 수 있다(NHK, 2011).

일본 방식과 프랑스 방식은 외견상 다른 방식처럼 보이지만 실질적으로는 여권이 추천하고 야권의 동의를 받아 사회적 합의를 유도한다는 측면에서 그 본질은 같다고 볼 수 있다. 독일 모델과 같은 사회조합주의 모델을 우리 현실에 적용시킬 경우 이익단체의 대표성을 선별하기 어렵고 사회적 비용이 과도할 것으로 예상된다. 일본 모델은 여/야간에 상호 합의가 되지 않고 야당이 무조건 반대했을 경우는 어떻게 결정하는 것인지? 에 대한 의문이 제기된다. 프랑스 모델이 방송의 정치적 독립성이라는 논리형식에는 문제가 있지만 대통령이 공영방송의 독립성에 대해 책임을 지며, 국회나 방송통신위원회의 청문을 거친다면 실질적으로는 다른 어떤 사장선출방식보다도 방송의 정치적 독립성 또는 중립성을 보장할 수 있는 인사가 임명될 수도 있을 것이다. 어느 국가든 공영방송 사장은 정치적 임명이기 때문에 선임과정에서 대통령과 국회의 권한을 강화하는 것이 바람직 할 수도 있기 때문이다.

독일의 경우는 사장 선출과정이나 공영방송의 의사결정과정에서 막후에서 정당의 정치적 영향력이 상당하다고 한다. 단정할 수는 없지만 이념적으로나 법제적으로 가장 이상적으로 보이는 독일 공영방송 모델이 실제로는 의사결정의 비효율성과 함께 정치적 압력에 가장 취약하며, 반대로 정치적 통제 장치가 가장 강력한 영국이 실제로는 정치적 독립성이 가장 강하다는 점은 아이러니하다. 방송의 독립성은 법제도적 문제가 아니라 한 국가의 전통과 관습이라는 사실을 시사해 준다

7) KBS 노동조합은 이 방안을 사장 선출방안으로 제안하고 있다.

이상의 해외사례를 통해 공영방송 사장 선출방식을 보면 親與 인사라 하더라도 어느 정도 정파성을 배제하고 사회적 통합을 유도할 수 있는 인물을 선출한다는 것을 알 수 있다. 따라서 국내에서도 집권당이나 정부 그리고 야당 공히 특정 정파를 대표하더라도 화합형, 통합형 이어나 사장을 선출하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 전문성, 지역성, 사회 대표성을 고려하면서 동시에 사회통합을 유도하는 방향으로 거버넌스 구조를 개편하는 것이 바람직하다고 하겠다.

공영방송의 소유권은 (1) 프랑스와 한국과 같이 정부가 소유하는 방식 (2) 일본과 같이 특수법인 형태 (3) 독일과 같이 공법상의 營造物⁸⁾ 등 다양한 형태가 있지만 원론적으로 가장 바람직한 모델은 일본과 독일 모델, 즉 정부의 소유권이 가능한 배제된 형태-민영화 를 의미하는 것은 아님-라 하겠다. 국내 공영방송의 소유권 개편은 현실적으로 그 변화를 모색하기 어려울 것이다. 다만 공영방송의 특수한 법적 지위를 인정하여 감사원, 국회 등으로 분산되어 있는 경제적 규제를 방송통신위원회로 일원화하는 것이 바람직할 것이다.

2. 다양성과 통합

방송매체가 여론형성에 미치는 사회적 영향력을 고려해 볼 때 공영방송은 보수와 진보, 여당과 야당, 자본과 노동, 중앙과 지방 등 “대립되는 견해의 다양성”을 보장하기 위한 제도적 보장 장치로 기능해야 한다. 미국의 FCC 최신 보고서에서는 다양성을 “대립되는 견해의 다양성(viewpoint diversity)” “콘텐츠 다양성(content diversoty)” “정보원 다양성(source diversity)” “출구 다양성(outlet diversity)” “소수자 다양성(minority diversity)”등을 제시하고 있으며, 물론 이중에서는 가장 비중있는 다양성은 “대립되는 견해의 다양성”임을 표명하고 있다. 독일 역시 연방헌법재판소의 1,2차 방송판결을 통해 방송의 다양성을 강조하고 있다.

8) 독일 연방헌법재판소는 공적인 방송영조물에 의한 방송은 국가행정의 일부로 파악하였다. 이로써 인적, 물적 결합체로서의 방송국은 공적인 시설이 되고 그에 따라 공적인 책임을 지게 된다. 그러나 국가행정의 일부이지만 국가행정을 줄이기 위해 독립적인 행정주체에게 국가의 임무를 이전시키는 것이기 때문에 이러한 공영방송 조직은 국가로부터 독립된 인격을 갖는 자치행정의 영역이다(고민수(2006). 한국방송공사의 법적 지위에 대한 고찰: “공공기관 지배구조 혁신방안”에 대한 비판적 분석을 중심으로. 『방송문화연구 제18권 1호』.153~181).

제1, 2차 방송판결에서 표현된 공영방송의 원리와 운영방법은 다음과 같이 정리할 수 있다.

“고려에 넣을 수 있는 모든 세력(사회적으로 중요한 이익집단 들)이 그 조직(방송매체)에 영향력을 가지고 모든 프로그램에 있어서 발언의 기회를 가질 수가 있으며 또한 전 프로그램에 있어서 내용상의 균형성, 객관성 그리고 대립하는 견해가 최소한 보장되도록 해야 한다. 이런 의미에서 방송내용의 다양성을 조직적으로 확보하는 것으로 생각될 수 있는 것이 이른바 「내부적 다원주의」모델이다. 이 모델에서는 방송사 사장의 임명, 예산승인, 프로그램기준준수 감시 등, 전체적으로 방송을 감독하는 임무를 갖는 최고의사결정기관으로서 방송위원회가 설치되어 있으며 여기에 정당, 정부, 교회, 경영자단체, 노동조합, 농업단체, 문화단체, 부인단체, 청년단체, 스포츠단체, 저널리즘단체 등으로부터 대표가 위원으로서 참가하여 여기에서 다원적인 의견의 표명이 기대되어지고 있다.

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

3. 공정성과 음부즈맨 제도

보도 프로그램의 공정성은 선거방송, 뉴스보도와 관련하여 방송의 공신력을 확보하는데 있어 가장 중요한 요소이다. 일반적으로 신문은 사기업 체제이며 다양한 사상과 이념을 가진 사업주체가 社是에 입각한 주관적인 정치적 태도 표명이 기대되어 왔다. 다시 말

해 다수의 신문들이 “사상의 자유 시장 론”에 부응하여 정론지로서 뚜렷한 정치적 소신을 전개하면 사상의 시장에서 진보적인 사상과 보수적 이념이 균형을 이룰 수 있다는 이른바 “외부적 다원주의”가 강조되었다. 그러므로 신문의 자유는 신문사의 주관적 자유가 강조되었다. 이에 반해 방송 특히 공영방송의 경우는 방송사의 주관적 견해의 표명보다는 객관성, 불편부당성, 중립성, 다양성 등 “내적 다원주의”가 강조되었다. 근본적으로 신문매체와 방송매체에 대한 언론의 자유에 대한 기대와 이미지가 다른 것이다. 이런 취지에서 우리 공영방송도 정치, 사회적 쟁점을 다룰 때 공정성의 원칙을 준수하여 편파성 시비로부터 벗어나고 매체의 공신력을 확보해야 할 것이다. 공정성의 원칙을 준수하더라도 모든 정치적, 사회적 쟁점에서 진실보도의 의무를 외면하자는 것은 아니며, 다양한 정치적 견해들을 공정하게 수렴함으로써 갈등 조정의 기능이나 사회 안전판의 기능을 강화하자는 것이다.

방송의 공정성이 지닌 가치는 방송이 행하는 규범적 판단의 문제이며, 포괄적인 언론자유 영역에 해당한다. 방송매체는 여론형성에 대한 영향력이 막대하기 때문에 방송은 찬성과 반대가 극명하게 대립할 경우, 시민들이 합리적 판단을 할 수 있도록 양자의 입장을 모두 전달해야 하는 의무는 지닌다고 할 수 있다.

방송 프로그램의 편집/편성권 문제를 두고 기자, PD 등 저널리스트들은 내부 게이트 키펡없는 제작의 자율성을 강조하고 있다. 그러나 공영방송은 시청자의 이익을 대변해야 하기 때문에 공정성, 객관성, 다양성도 아울러 보장해야 한다. 또한 조직경영상 경영진의 내부 검열과 국민을 대표하는 이사진들의 견해도 마땅히 반영해야 할 것이다. 일반 프로그램의 경우 저널리스트들의 제작 자율성을 보장하는 것이 바람직하지만 정치적 휘발성이 강하거나 사회적 파장이 예상되는 특정 프로그램에 대해서는 社內的 다양한 여론과 시청자들의 견해를 수렴해야 할 것이다. 이러한 제도적 장치로서 옴부즈맨 제도의 도입을 적극 검토해 볼 필요가 있다. 영국과 캐나다 공영방송에서는 시청자 불만처리의 방법의 일환으로서 권위 있는 저널리스트가 등장하여 시청자와 방송제작자들간의 견해 차이를 조정해주는 역할을 담당하고 있다. 국내에서도 신뢰받는 원로 언론인들이 특정 프로그램에 한해 방송사 내부의 경영진과 저널리스트들간의 갈등, 방송사와 시청자사이의 견해 차이를 조정해 줌으로써 방송의 공정성 시비를 불식시키는 방안을 검토해 볼 수 있다. 비유컨대 전문 배심원제도를 도입하여 방송의 공정성을 확보하고 다양한 사회적 여론을 수렴해 보자는 것이다.

4. 품위

영국의 BBC는 품격 있는 방송을 하는 것으로 그 명망이 높다. 지금 한국 KBS, MBC, SBS 프로그램의 가장 큰 문제점으로 품위의 상실이다. 연예인들의 사생활이 주요 뉴스가 되고 국적불명의 음악과 춤이 대중문화를 주도하고 있으며, 불륜을 소재로 한 드라마가 시청률을 높이고 있다.

국내 유수의 일간신문이나 국내 지상파방송 모두 필자가 보기에는 극단적인 선정주의로 치닫고 있다. 보수 언론은 진보언론이나 정파에 대해, 진보 언론은 보수 언론이나 정파에 대해 무차별적이고, 노골적이고, 첨예화된 논조로 공격저널리즘을 구사하고 있다. 민주사회의 건전한 여론형성 과정에서 다양한 가치관의 대립은 필수적이지만 상대방을 자극하는 감성적인 공격저널리즘은 자제할 필요가 있다. 차분하고 낮은 목소리라고 해서 진실보도를 외면하는 것은 아니다. 우리 사회 전 분야에 걸쳐서 사회 갈등과 위기의 본질은 품격과 관용의 정신이 상실된데 있다고 하겠다. 영국 국민들은 정치사회적 갈등이 있을 때 정치인들의 의견을 따르지 않고 BBC를 시청한다고 한다. 우리가 세상을 살면서 품위 있는 만행 같은 그런 존재가 그리워지듯이 BBC에 대한 영국 국민의 기대도 그런 것이 아닐까? 다이애나 황태자 비의 죽음은 영국 국민들로서는 부끄러운 스캔들 사건일 것이다. 그러나 모든 언론들은 그녀의 죽음을 비련의 죽음으로 승화해 버렸다. 진실보도보다 더 가치 있는 품격있는 언론이란 이런 것이 아닐까?

5. 지역성

1) 멀티플랫폼 시대 지역성의 의미

방송의 지역성을 강화하기 위해서는 지역별 특성화 전략이 요청된다. 이를테면 강원도 방송사는 자연/환경 다큐멘터리, 대전/충청권 방송사는 대덕 단지를 중심으로 과학 보도 및 다큐 프로그램 등으로 특화된 방송 기지를 만들 수 있을 것이다. 어린이 및 10대 프로그램 개발은 영국 BBC 및 미국의 지상파 FOX 채널의 전략 상품인 만큼 국내 지역방송사도 틈새시장에 제작역량을 집중할 수 있겠다. 전국이 1일 생활권화로 급속히 재편되고 있는 상황에서는 지역보도 프로그램도 그 범위를 광역화하지 않는 한 이른바 뉴스 가치를 제고할 수 없을 것이다. 이제 지역보도 프로그램도 서울의 정보나 뉴스, 또는 정치 행정적

결정사항이 지역주민에 미치는 파급효과가 어떠한지를 분석해야 한다. 지역주민 내부의 정치 경제적 갈등구조 분석과 환경감시 기능 등을 회복할 때 만이 지역 언론으로서 역할을 제대로 수행할 수 있으며 프로그램의 경쟁력도 확보할 수 있다.

2) 지역방송 광역화와 비율의 원칙

“지역방송의 광역화=구조조정”이라는 인식으로 이해하기보다는 지역방송의 활성화의 계기가 될 수 있다는 인식이 필요하다. 광역화된 지역방송사는 프로그램 제작능력을 제고하는 한편, 중앙 집중화된 공영방송의 권력구조를 중앙과 지방이 공존할 수 있는 기회로 전환할 수 있다. 독일의 ARD는 지역방송사의 연합체로서 지역방송사들은 州(道)의 재정과 인력 등을 고려한 비율의 원칙에 따라 전국 프로그램을 분담 제작하고 있다. KBS 지역방송사들도 광역화하는 동시에 예산과 투입된 제작 인력의 비율의 원칙에 따라 전국용 프로그램을 제작할 수 있도록 제작여건을 개선해야 한다.

6. 청소년 아동보호/선정성, 폭력 문제

폭력과 음란, 외설물로부터 청소년과 아동을 보호할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 그 제도적 장치란 정교한 방송심의 및 평가에 의거 경제적 제재와 보상 장치, 광고 중단, 허가단축 등 실효성 있는 방안을 강구하자는 것이다.

우리나라 방송법 100조 제재조치에서는 방송위원회는 방송사업자가 심의규정을 위반했을 경우에는 1. 시청자에 대한 사과 2. 해당 프로그램의 정정, 중지 3. 방송편성책임자 또는 해당 방송프로그램의 관계자에 대한 징계를 하도록 되어 있다. 즉 부정적 기준(negative standard)을 중심으로 제재 조치가 이루어지고 있으나 긍정적 기준(positive standard)을 심의, 평가, 재허가 기준으로 동시에 고려해야 한다. 예를 들면 A 방송국은 80% 정도의 우수한 내용을 방송하고, 20% 정도의 내용이 심의기준을 위반했으며, B 방송국의 경우 프로그램 심의 제재만 회피한 채 전체적으로 부실한 프로그램을 제작했다면 심의대상은 실제 누가 되어야 할 것인가? 하는 의의가 제기될 수 있다. 또한 제재 조치로 벌금(광고 중단) 등과 같은 경제적 조치와 허가단축, 중지 방안을 검토할 필요가 있다. 벌금 제와 광고 중단 등의 조치는 재허가와 같은 총괄적인 처벌(general sanction)보다 문제가 발생했을 때마다 특정 프로그램 침해를 처벌할 수 있어 그 실효성을 기대할 수 있다.

선진국에서도 재면허는 선언적 규정일 뿐 벌금제도가 선호되고 있다. 영국은 Ch3 허가 기간 10년 중 2년까지를 단축할 수 있다. 프로그램 기준(Program Standard)을 계속 위반하면 허가 취소할 수 있음을 사전에 경고하고 있다. 프랑스의 CSA도 1989년 법을 통해 1년 동안 허가중지를 할 수 있으며 허가 취소 또한 가능함을 밝히고 있다. 미국의 FCC는 프로그램 정책에 부응하지 못한 피 면허 자는 재면허 취소가 가능하고 또한 허가기간보다 단축한 갱신을 행할 수 있다. 우리 현실을 고려할 때 재면허 취소보다는 1년간 허가 중지나, 허가단축 등이 실질적인 효과가 있다고 판단된다.

공익적 프로그램을 재정 지원 정책을 검토할 필요가 있다. 공익성이 강한 프로그램이 오락성이 강한 서비스와 경쟁했을 경우 승산이 없으므로 별도의 기금 조성이 필요하다. 미국에서는 최근 다음과 같은 방안이 검토되고 있다.

첫째, 의무적 유료방송 모델(mandatory pay model)이다. 모든 디지털 채널 사업자에게 전파요금을 부과하여 기금을 만들고 그 기금을 활용하여 프로그램의 공익성을 유지하도록 하자는 방안이다. 방송사 수입 가운데 일정 비율을 요금으로 징수하여 조성한 신탁기금으로 공익적 프로그램의 제작을 지원하거나 공익채널의 재정을 지원하자는 것이다. 둘째, 유료방송 모델에 유연성을 가한 것이 바로 pay-or-play 모델이다. 방송사업자에게 전파요금을 지불함으로써 공익의무를 면제받을 것인지, 아니면 기존의 수탁모델이 요구하는 공익적 규제를 받아들일 것인지를 선택하도록 하는 것이다. 셋째, pay plus access 모델은 pay-or-play 모델과 동일한 틀을 유지하지만 비교적 공익적 의무를 적게 면제해 주는 방안이라고 할 수 있다. 지불의사가 있는 방송사업자에게 일정 시간 동안-정치인에게 채널 접근권을 허용하거나 채널을 대여해 주는 것 이외의-공익의무를 면제해 줄 것을 규정하는 정책방안이다.(윤 영철, 2005).

제 4 절 멀티플랫폼 시대 신규 서비스와 공영방송의 역할 — 다채널 전략(K-view), 글로벌 전략, 통신서비스—

1980년대 이후 공영방송은 새로운 뉴미디어와 멀티플랫폼의 등장으로 경영악화와 정체성의 위기를 겪었으나 최근 2000년대 말 이후 공영방송의 존속 발전을 위해 공영방송 기능 확대론을 전개하고 있다. 단순화할 위험은 있지만 필자가 정리한 관점은 다음과 같다.

첫째, 독일은 연방헌법재판소의 5. 6. 7. 8차 방송판결, 영국 BBC는 칙허장 개정, 프랑스 사르코지 대통령은 미디어개혁⁹⁾ 등을 통해 공영방송 기능을 확대하였다. 일본 NHK도 위성방송 사업에 진입하였다. 독일, 영국, 일본, 프랑스 공영방송사들은 공통적으로 자국의 방송시장점유율의 40% 수준을 차지하고 있다

둘째, 공영방송의 기능강화를 전제로 한, 미디어 시장 규제완화 정책을 추진하고 있다. 즉 시장점유율 규제, 수평적 규제체제, 외국자본 자유화 등도 공영방송의 존속 발전 보장을 전제로 한 것이다.

셋째, 안정적인 수신료 보장, 공영방송의 다채널 전략, 글로벌 전략, 상업화 전략 등이 대표적인 제도적 보장장치이다.

1. 공영방송의 경영범주 논쟁

1) 영국 BBC: 글로벌 전략/상업화 전략/다채널 전략

BBC는 1996년 5월부터 효력을 발생한 새로운 특허장에 의해 프로그램 제작에 투자할 목적으로 수신료 수입이외에 BBC가 소유하고 있는 재산을 활용하여 이익을 올릴 수 있는 '상업 활동'을 인정받았다. 영국의 BBC Worldwide는 공영방송인 BBC의 상업적 활동을 총괄하기 위해 1994년 5월 BBC 중앙조직의 한 형태로 발족하고, 1994년 10월 BBC Worldwide 그룹으로 공식 출범하였다.

또한 BBC는 2007년 칙허장(2007. 1. 1~2016. 12. 31)으로 BBC의 상업적 활동을 재차 공인 받았다. 상업서비스는 BBC가 공적 목표를 달성하기 위한 목적으로 제공하는 서비스나 실행하는 활동이 아니라 이익을 얻는 목적으로 추진하는 서비스나 활동을 의미한다. BBC의 공공서비스와 조화를 이루어야 하며, 상업서비스는 상업상 효율적이어야 하고, BBC에 대한 평판 또는 브랜드 가치를 위태롭게 해서는 안되며, 공정거래 지침을 왜곡하지 말아야 한다(칙허장 69조 참조) 상업서비스와 활동은 BBC의 자회사들에 의해 이루어지는 서비스

9) 2008. 1. 8 사르코지 대통령은 공영방송 개혁을 선언한 바 다수의 공영방송사들을 지주 회사제로 단일회사로 통합한다 둘째, 공영방송사들의 광고를 완전히 폐지하고 현재60% 수준의 수신료를 100% 수신료 체제로 전환한다. 셋째, 각료회의에 공영방송 사장 임명권을 부여한다.

와 활동과 BBC 및 자회사가 아닌 다른 사람 및 기관과의 공동사업 또는 다른 형태의 상업적 제휴를 포함한다(칙허장 101조 참조).

최근 BBC는 디지털 다채널 전략을 추구하고 있는데 무려 8개 채널 (Freeview)을 운영하고 있으며 유아/어린이/청소년 프로그램에 승부를 거는 것으로 보인다. 다. BBC 네트워크는 2개 아날로그와 6개 디지털 TV 채널 등 도합 8개 채널이다. BBC 1은 주류 시청자를 위한 종합편성채널이며, BBC 2는 사실 프로그램, 혁신적인 코미디와 드라마(종합편성채널)이다 BBC 3는 젊은 층을 대상으로 한 종합편성 채널이며 BBC 4는 지적이고 문화적인 대안 편성이다 CBeebies는 유아대상 교육 및 오락 편성이다. CBBC는 10세 이전의 어린이들을 위한 혼합편성 채널이며 BBC News 24는 24시간 뉴스와 분석/정보 프로그램이며 BBC parliament는 영국 의회/지역의회 생방송 토론, 위원회 및 정치 관련 프로그램이다. BBC는 (1) BBC 트러스트제 (2) 송신공사 매각과 내부 구조조정 (3) 루퍼트 머독과 같은 대자본과 외국자본과의 전략적 제휴 (4) 물가연동제에 기초한 수신료와 안정적이고 다양한 재원 구조 (5) 다채널 전략(디지털 전환으로 종전 2개 채널에서 8개 채널로 확대, 유아/청소년 채널을 대폭 확대)을 추진하고 있다.

2) 독일의 사례: 5. 6차 방송 판결과 공영방송 혼합모델

5차 방송 판결에서 제시한 '저널리즘 경쟁론'은 공영방송의 전문채널(뉴미디어 방송) 진출을 정당화하고 있다 이원방송제도의 본질은 저널리즘 경쟁으로 양적, 질적 다양성 증대를 위한 방송의 기회균등이므로 공영방송이라고 하여 방송의 기회를 배제하는 것은 방송의 자유에 위배된다는 것이다(고 수자, 2004, 50쪽). 민영방송에 대해서는 공영방송에 대한 저널리즘상의 경쟁의 역할을 기대하는 한편 공영방송에 대해서도 민간방송에 대한 저널리즘상의 경쟁을 금지한다는 것은 수용하지 않는다. 지역프로그램이 공공방송에 의한 기본적인 서비스 공급에 들어맞는가, 어떤가는 상관없이 立法者는 방송프로그램의 자유로운 운영에 관해서는 동일 조건하에서 인가해야만 한다. 그렇게 함에 따라 공영방송 프로그램은 프로그램 제공을 풍부하게 하고 다양한 것으로 하는 데에 기여할 수 있다. 공영방송 프로그램은 언론 자유의 활력소인 저널리즘상의 경쟁을 가능케 하고 또 확대하는 것이다. 이와 같이 판결은 공영방송 측으로부터 프로그램 제공을 중시한다는 관점에 있어서 특정 종목 프로그램이 민영방송에 의해 독점되는 위협성을 언론 자유의 보장이라는 관점에서 지적하고 있는 것이다. 시장의 기회는 경제적인 문제는 될 수 있어도 언론 자유의 문제는 되

지 않는다.

독일의 공영방송이 출판 사업을 비롯한 경영다각화를 추진하자 민영방송사업자들은 공영방송의 존재 의의와 성격 규정에 대한 反論을 제기하였다. 연방헌법재판소의 제6차 방송 판결은 이원방송제도로의 이행과정에 있어서 공영방송의 업무범위의 확대를 연방헌법재판소가 보장하는 동시에, 이원방송제도가 공영방송 주도로 정착되어야 함을 비교적 분명히 규정하고 있다는 점에서 그 시사점이 있다. 공공방송에 대한 판결의 요지는 다음과 같다.

① 독일 기본법(헌법)은, 이원방송질서 속에서 공영방송이 맡고 있는 기본적 보급을 보장하는 것을 국가의 의무로 한다. ② 공영방송의 존속과 발전의 보장은, 장래 전통적 방송 기능을 계승하는 신기술에 의한 신서비스(뉴미디어, 유료방송)에까지 이른다. ③ 이원방송질서에 있어서, 공영방송과 민영방송을 엄격히 분리하는 것을 헌법상 의무화하지는 않는다. 기본법으로 보면 “모텔의 수미일관성”¹⁰⁾의 의무는 생기지 않는다. ④ 사업자의 제휴 또는 기타 형태로 공동제작프로그램을 할 수 있으며, 공영방송은 그 기본적 공급의 채무를 제한받지 않아야 한다(石川明, 1998).

제6차 방송 판결은 기본법 제5조 1항 2호의 방송의 자유는 제1차 방송 판결과 같이 “봉사하는 자유”임을 재차 확인하고, 이원방송제도하에서도 민영방송의 도달범위, 프로그램의 다양성이 한계가 있는 이상 입법자(立法者)는 공영방송에 필요한 기술적, 조직적, 인원적, 財源 적 보장을 강조하고 있다. 또한 공영방송이 뉴미디어와 유료방송에의 참여 즉 방송매체의 교차소유도 허용되고 있으며, 모텔의 수미일관성원칙보다는 “공영방송의 민영방송으로의 자본참가”를 허용하는 혼합모델¹¹⁾을 지지하고 있다(鈴木秀美, 1993).

이상에서 살펴본 바와 같이 연방헌법재판소의 제6차 방송 판결은 기본법 제5조 1항 2호의 방송의 자유는 제1차 방송 판결과 같이 「봉사하는 자유」임을 재차 확인했지만, 이원방송제도하에서도 공영방송에 필요한 기술적, 조직적, 인원적, 재원적 보장을 강조하고 있다. 또한 공영방송이 뉴미디어와 민영방송에의 참여, 즉 방송매체의 교차소유도 허용되고

10) 모텔의 수미일관성은 공공방송은 지상파방송만 활용하여 기본적 공급만 제공하며 유료방송 진입도 배제하는 본래의 공적 책임에 충실 하는 것을 의미한다.

11) 혼합 모델 이라 함은 공영방송이 민영방송이나 유료방송에도 진입하여 경영다각화를 추진하여 일정 부문 상업성을 추구하는 것을 의미한다.

있으며, 「모델의 수미일관성」원칙보다는 「공영방송의 민영방송」으로의 자본참가를 허용하는 이른바 「혼합모델」을 지지하고 있다. 즉 제6차 방송 판결은 이원방송제도로의 이행 과정에 있어서 공영방송의 업무범위의 확대를 연방헌법재판소가 보장하는 동시에, 이원방송제도가 공영방송주도로 정착되어야 한다는 것을 규정하고 있다.(鈴木秀美, 1993).

2. K-view 다채널 전략

영국의 Freeview의 성공 요인을 분석해 보면 영국은 뉴미디어 시장이 약하며 다채널 지상파방송이 침투할 시장을 형성하고 있다. 짐작컨대 BBC는 다채널로 안정된 수신료 인상 전략이 가능하며 민간 지상파방송인 Ch3는 다채널로 광고 확대 전략이 가능하다. 루퍼트 머독은 위성방송사업자로서 지상파 다채널사업에 진입하고 싶지 않았겠지만 콘텐츠사업자로서는 Freeview 체제 편입이 불가피했을 것이다.

그런 의미에서 KBS의 K-View 정책은 다른 매체와의 공존 전략이 가능할 것인가?(미디어 폴리틱스 측면), 재원 및 비즈니스 모델이 가능한가?를 우선 검토해야 한다.

한국은 이미 케이블 TV, 위성방송, IPTV 등 뉴미디어 방송 시장이 85% 수준으로 포화 상태이기 때문에 지상파 다채널이 침투할 만한 틈새시장이 부족한 상황이다. MBC, SBS 등은 이미 뉴미디어 방송 PP 시장에서 다수의 PP 채널을 확보한 상황에서 수익을 올리고 있기 때문에 광고에만 의존하는 지상파 다채널을 운영할 유인책이 별로 없는 상황일 것이다. 다만 KBS와 EBS의 지상파 다채널 전략은 수신료 인상정책의 일환으로 도입을 검토할 필요는 있을 것이다.

또한 광고시장에서 종합편성 채널을 비롯한 케이블 PP, 지상파방송의 반발을 무마하기 위해서는 영국 BBC와 같이 유아/어린이 채널/소수 계층 채널, 독립 프로덕션 채널 등을 런칭 할 수 있을 것이다. 공영방송의 본래 이념인 공익 및 공적 책임을 강화한다는 측면을 강조할 필요가 있을 것이다.

3. 700 MHz 활용: 이동통신과 MMS

디지털 전환이후 잉여주파수인 700 Mhz대역을 활용할 필요가 있다 전 세계적으로 규제 기관들은 이 주파수대를 수익성이 낮은 방송사업에 허가하기보다는 통신사업자들에게 경

매하여 통신사업을 활성화하는 동시에 자본축적을 도모하고 있다. 공영방송은 단독 또는 다른 지상파방송사들과 협력하여 700Mhz 대역을 이용하여 이동통신사업에 진입하거나 MMS, 멀티미디어 서비스 진입에 참여할 필요가 있다. 물론 이 과정에서 신문사의 종편사업 진출과 같은 “승자의 저주” 현상을 경계해야 한다. 따라서 통신사업자, 지상파방송사업자 상호간, 신규 진입을 희망하는 대기업들과의 전략적 제휴를 적극 검토해야 할 것이다. 일본 정부는 최근 60년만에 방송법을 대폭 개정하였는데 주파수 사용권을 확보한 사업자는 방송서비스와 통신사업을 동시에 할 수 있도록 하고 있다. 방송법 개정 이후 일본 방송사업자들은 방송휴지시간에 이동통신과 멀티미디어 서비스를 하거나 또는 주파수 대역을 임대사업을 적극 검토하는 것으로 외신은 전하고 있다.

4. 케이블 TV 사업 M&A 및 전략적 제휴

현 정부의 방송법 개정으로 지상파방송과 케이블 TV사업자(종합유선방송사업자: SO)간에는 상호 兼營이 가능해졌다. 지상파방송과 케이블 TV 사업자간 M&A가 활성화된다면 이들간의 유, 무선 통합으로 통신사업자와 경쟁할 수도 있을 것이다. 그런 의미에서 지상파방송과 뉴미디어 방송과의 전략적 제휴와 상호투자 등도 적극 검토해야 할 시점이다. 지상파방송과 뉴미디어 방송을 적대적 경쟁매체로 인식할 것이 아니라 상호 동반자와 상생의 미디어로 인식해야 할 것이다

5. 공영방송의 글로벌 역할

1) 해외 진출 방식

방송사들의 해외 진출방식은 콘텐츠 판매, 조인트 벤처(joint venture), 자본투자 및 소유, 해외 위성방송 및 케이블 TV 플랫폼 진출 등 다양한 방식이 있다. 미국의 글로벌 미디어 기업들은 전방위적으로 이 모든 방식을 동원하고 있다. 한미 FTA가 본격적으로 발효하면 콘텐츠 판매를 비롯, 조인트 벤처 형 투자가 확대될 것으로 보인다. 미국은 일본의 케이블 플랫폼에 상당히 투자하고 있으며 한국 케이블 TV, 위성방송에도 자본투자를 하고 있다. 영국 BBC의 수입 구조는 수신료가 75%, 해외 콘텐츠 판매 수입이 20%, 국고수입이 5% 이다. BBC는 다큐멘터리를 비롯한 수준 높은 교양물을 세계시장에 선보이고 있는 가

운데 향후에는 유아, 십대, 청소년 프로그램에 올인할 것으로 보인다. 일본 NHK는 국가간 방송으로서 “국제위성수탁업무”를 수행해야한다. 즉 전 세계 위성방송 채널을 임대받아 NHK 방송 프로그램을 보급함으로써 국가 브랜드 이미지를 전 세계에 알리는 역할을 하고 있다. KBS를 비롯한 지상파 3사는 그동안 주로 콘텐츠 판매에만 주력해 왔다. 최근 CJ가 조인트 벤처 방식으로 중국시장에 홈쇼핑 채널을 런칭하여 성공을 거두고 있다. 지상파방송 3사도 우선 조인트 벤처 방식으로 투자하거나 위성방송 및 케이블 TV플랫폼에 진출해야 한다. 미국, 유럽, 일본에서 위성방송 채널을 임대 받아 프로그램을 방송한다면 상당한 성과를 거둘 수 있을 것이다. 향후 지상파방송의 생존전략은 방송/통신 융합형 멀티미디어 서비스 개발과 글로벌 전략에 있다고 한다면 회계와 조직을 분리한 자회사 형태로 글로벌 미디어 부문을 육성해야 할 것이다. 지금과 같이 방송사의 주변조직으로서의 해외시장을 개척할 수 있는 인센티브를 찾기 어렵다. 이런 의미에서 영국 BBC Worldwide를 벤치마킹해 볼 필요가 있다.

2) FTA 협상

미국과 한국의 FTA 협상으로 국내 PP 시장은 간접투자 방식으로 완전 개방되어 있다. 지상파방송을 제외하고 이미 국내 케이블 TV, 위성방송, IPTV 등 뉴미디어 방송 부문은 소유지분의 49% 까지 개방되어 있다. 필자가 판단컨대 완전 불평등협상이 아닐 수 없다. 미국의 방송시장은 지상파방송, 뉴미디어 방송 공히 외국인 자본투자는 25%로 제한되어 있으며 외국인이 투자할 때는 FCC로부터 엄격한 공익성 심사를 받아야 한다. 즉 FCC가 공익성이라는 막연한 기준(?)으로 빗장을 풀지 않는다면 돈이 있어도 자본투자가 불가능한 것이다. 한미 FTA 협상과정에서 공세적으로 미국의 뉴미디어 시장의 49%—한국과 동일 조건인—까지 개방을 요구했다라면 협상조건과 내용은 달라졌을 것이다. 한중 FTA가 개시된다면 우선 중국의 해외 프로그램 쿼터량 제한의 완화를 요구해야 할 것이다. 사회주의 국가이기 때문에 자본투자방식은 현행대로라면 조인트 벤처 형태로 제한적으로 참여할 수 밖에 없을 것이다. 향후 자본투자의 확대 및 참여가 용이하도록 개방압력을 행사해야 할 것이다. 중국인들은 한국 방송 프로그램을 주로 인터넷 등을 통해 무료로 수신하고 있다고 한다. 이를 유료 사이트로 전환하거나 저작권 협상을 통해 정비해야 할 것이다. 한미 FTA 협상이나 한중 FTA 협상은 주로 외무부가 주도하고 있다. 방송통신위원회도 이 협상과정에서 소외되지 않고 적극 참여하여 방송분야의 경쟁력을 확보하는

데 노력해야 할 것이다.

3) 우리 방송도 틀어 달라: 중국과 터키의 경험

연구자는 북경 올림픽 직전에 중국 CCTV를 방문한 적이 있었다. 우리 방문단 일행을 안내하던 중국 CCTV 국제부장은 “중국 정부가 한국 프로그램 방송 쿼터량을 줄이는 법을 최근 통과시켰다”고 하였다. 필자와 우리 방문단 일행은 “중국이 최근 WTO도 가입하고 북경 올림픽도 개최하는 등 글로벌 시대의 주역으로 부상하고 있는 시점에서 쿼터량 제한 조치는 시대정신에 맞지 않는 것 아니냐?”고 항변하였다. 국제 부장은 “CCTV는 16개 채널로 한류 프로그램을 번갈아 틀어주는데 한국 지상파방송사들은 자신들의 프로그램을 전혀 방송하지 않는다”는 것이며 그 반발로 쿼터량을 줄였다는 것이다. 아울러 국제부장은 한국 케이블 TV PP 채널인 “중화 TV”에 대해 상당한 감사의 뜻을 표했다. 확인된 정보는 아니지만 CJ 미디어가 중국 시장에 진출하기 위하여 중화 TV를 인수했다는 사실은 중국인들의 정서를 간접적으로 대변해 주고 있는 것은 아닐까?

연구자는 터키 국영방송사(TRT)를 방문한 적이 있다. 친히 방문단을 안내한 사장은 “터키 국민들은 한국 드라마를 너무 좋아하기 때문에 수년간 골든 타임에 한국 드라마를 방송하고 있다”고 하였다. 그러나 “한국에서는 터키 방송 프로그램을 전혀 틀지 않는다. 많은 양은 기대하지 않지만 어느 정도 성의는 보여주어야 하지 않겠는가?”라고 항변하면서 “귀국하면 이 뜻을 한국 방송규제기관이나 지상파방송사들에게 꼭 전해 줄 것”을 요청하였다. 국내 지상파방송사 입장에서 보면 시청률이나 광고수입이 담보되지 않는 중국이나 터키 프로그램을 흔쾌히 방송할 수는 없을 것이다. 그렇다 하더라도 한류와 K-POP 그리고 국내 방송 드라마가 인기가 상승하면 할수록 문화적 상호주의 정신에 따라 이 문제를 그냥 외면하기는 어려울 것이다. 짐작컨대 이러한 문제제기는 중국과 터키만의 사례는 아닐 것이다.

방송통신위원회와 지상파방송사들이 회원사로 구성되어 있는 방송협회가 주도하여 이 문제에 대해 대처 방안을 마련해야 할 것이다. 심야방송이나 새벽방송이라도 이들 국가들의 요구를 반영해야만 해외시장을 개척할 수 있을 것이다. 우리 잇속만 챙기는 문화적 일방주의만으로는 세계화 시대를 선도할 수 없는 것이다.

4) 못치면 살고 흠어지면 죽는다

국내 지상파방송 3사는 미국, 유럽, 일본, 중국시장에 따로 따로 진출하고 있다. 별도의

법인을 설립하거나 연락사무소를 두고 있다. 과거 70년대 중동 건설 붐 시절 한국 업체들이 출혈경쟁을 한 적이 있었다. 해외시장 개척도 방송사끼리 합심 단결한다면 훨씬 시너지 효과를 창출할 수 있을 것이다.

첫째, 콘텐츠 판매 마케팅 전략도 공동으로 할 수 있을 것이다. 지상파방송 3사는 해외 지사에서 별도의 현지인이나 현지법인과 제휴하고 있는 실정이다. 마케팅 인력이나 네트워크를 공동으로 활용한다면 경비도 절감할 수 있을 것이다. 마케팅 범위도 확대될 것이다.

둘째, 위성방송이나 케이블 TV 플랫폼을 공동으로 임대하고 프로그램도 공동으로 편성한다면 시청률도 훨씬 높아질 것이다. 외국인들은 한국 드라마나 K-POP 프로그램을 주로 시청할 것이다. 지상파방송 3사와 CJ 등이 공동으로 인기있는 드라마 베스트 10을 방송한다면 지금처럼 각자 해외시장을 개척하는 것 보다 수입도 늘어나고 비용은 줄어들지 않겠는가? 중동시장, 동유럽, 아프리카 시장은 아직 미지의 신개척지일 것이고 투자비용도 예측하기 곤란할 것이다. 이런 시장에도 공동으로 투자한다면 위험부담도 줄일 수 있을 것이다.

셋째, 중국과 터키의 항변을 단위 방송사가 수용하기 보다 전략적으로 지상파방송가 번갈아 외국 프로그램을 방송한다면 방송사의 부담도 줄어들 것이다.

넷째, 지상파방송 3사가 보도, 교양, 오락 프로그램만 수출할 것이 아니라 CJ 와 같이 중국시장에 단일 콘소시엄으로 홈쇼핑 채널을 운영할 수는 없을까? CJ가 상해를 중심으로 운영한다면 단일 콘소시엄은 북경이나 기타 대도시를 중심으로 운영할 수도 있을 것이다.

힘이 약할 때는 뭉치다가 자력갱생이 가능할 시점에서 독자노선을 걷는 것도 한 방법이 될 것이다. 그러나 지금 시점은 이제 글로벌화의 걸음마 단계이기 때문에 독불장군보다는 연합노선이 그 힘을 발휘할 것이다.

5) 그랜드 디자인 수립

인구 5천만을 대상으로 하는 어떤 내수산업도 그 성장의 한계가 있듯이 1980년대 컬러 TV 이후 비교적 rising business였던 방송산업도 이제 그 한계에 직면하고 있다. 이런 의미에서 방송의 글로벌화는 방송산업의 새로운 시장개척의 청신호이기도 하며, 한국문화의 세계화를 선도하는 초석이기도 하다. 그러나 방송사들의 자사이기주의와 맹목적 경쟁심만으로는 한류와 K-POP 열풍도 계속 유지하기 어려울 것이다. 모 방송사가 일본에서 K-POP을 공연하면 바로 며칠 후에 경쟁 방송사가 공연하는 시샘만으로는 연합전선을 구축할 수 없다.

방송사간의 연대와 전략적 제휴를 촉진하고, 후진국의 방송개방 요구를 공동으로 수용

하자면 방송통신위원회의 조정과 중재 역할이 절대적으로 필요하다. 아울러 전통적인 콘텐츠 판매를 비롯, 조인트 벤처(joint venture), 자본투자 및 소유, 해외 위성방송 및 케이블 TV 플랫폼 진출 등 다양한 해외 진출방식을 검토하자면 방송 글로벌화에 대한 그랜드 디자인이 수립되어야 한다. 방송통신위원회 주도로 분석적이고 체계적인 전략과 정책수립이 요청된다. 지금이 바로 방송 글로벌 전략이 적극적으로 추진되어야 할 시점이다. 한류와 K-POP 물결에 동승하면서---

6. 분리자회사 모델(BBC Worldwide 모델)

KBS는 글로벌, 상업화, 다채널 전략 과정에서 회계, 조직분리를 통한 자회사를 설립하여 자연스럽게 인력의 구조 조정을 유도할 수 있을 것이다. 이 자회사는 대기업도 투자하고 “우리 사주”도 공모하여 직원들의 자발적인 이동을 유도해야 할 것이다. 과거 KT가 이동통신 도입시 KTF, 데이터통신 육성을 위해 하이텔 관련 자회사를 설립하였듯이 신기술, 신서비스 도입 시 자회사를 설립하고 자회사의 미래가 지상파 본사보다 전망을 밝게 유도한다면 지상파의 내부 구조개혁과 아울러 경영다각화를 실현할 수 있을 것이다. 영국 BBC의 자회사인 BBC worldwide는 BBC전체 수입의 25%를 충당하고 있는데 이 사례를 주목해 볼 필요가 있다.

제 5 절 멀티플랫폼 시대 공영방송의 수신료와 재정

1. 독일 헌법재판소 7차, 8차 방송판결과 혼합재정 정책

독일 연방헌법재판소는 7, 8차(수신료 판결이라 명명됨)의 연이은 방송 판결을 통해 공영방송의 존속 발전을 제도적으로 보장하면서 아울러 그 보장책으로서 수신료의 성격을 규정해 왔다.(곽 상진, 1998).

첫째, 연방헌법재판소는 수신료가 주요 재원이며 광고가 보조적 재원이지만 그것보다 중요한 것은 공영방송이 활동에 제약받지 않게 충분한 재원을 확보해야 한다는 실용주의적 입장을 선택하고 있다. 즉 공영방송 재원은 수신료 뿐만 아니라 다양한 재원을 확보해야 한다는 이른바 혼합재정 모델을 제시하고 있다. 독일은 수신료 80%, 광고 20% 수준

의 정책을 채택하고 있다.

둘째, 수신료 책정과정에서 州 수상회의 역할을 가능한 한 배제하고 입법부도 KEF(방송 재정위원회)의 수신료 책정을 추진하는 수준에서 그 역할을 제한하고 있으며, 전문기관으로서 KEF의 역할을 강조하고 있다.(곽 상진, 1998). 즉 수신료 책정과정에서는 “내용관여 배제의 원칙”에 따라 공영방송의 프로그램에 대한 논의는 배제하고 회계, 경영전문가(16명)만 참여하여 4년 마다 정기적으로 공영방송 수신료를 책정한다. 즉 “수신료를 국회나 방송정책가에게 맡겨 둘 경우 공정성 논쟁으로 용이하지 않다” 라는 역사적 경험에서 수신료산정위원회 모델이 탄생한 것이다.

2. 다양한 재원구조 검토: 수신료, 광고, 유료, 기타 수입 등 혼합재정

공영방송을 실시하고 있는 국가들의 수신료 비중 유형을 분류해 보면 (1) NHK와 같이 거의 전적으로 수신료에만 의존하는 모델 (2) 영국과 같이 광고 수입은 없지만 기타 수입이 상당 부분 차지하는 모델 (3) 독일과 같이 “수신료+광고수입” 모델이지만 수신료가 주요 수입원이고 광고가 보조 수입인 모델(광고 없는 영국보다 수신료의 비중이 높은 모델) (4) 프랑스와 같이 “수신료+광고수입” 모델이지만 수신료 수입이 광고 수입보다 다소 높은 모델(64%: 36%) 등으로 구분해 볼 수 있겠다. 최근 프랑스는 100% 수신료 체제로 전환중이다.

KBS는 <수신료: 광고+기타 수입>이 4:6 이므로 점진적인 수신료 인상 모델을 채택한다면 1단계로 과거 프랑스 모델(수신료 주 모델), 2단계로 독일 모델로 접근 할 필요가 있을 것이다. 3단계로는 광고 대신 “수신료+기타 수입” 모델인 영국 형을 채택해 볼 수 있을 것이다. 독일의 방송 판결에서도 판시한 바대로 수신료만으로 공영방송 재원을 충당하는 것은 수신료의 정치적 성격을 고려할 때 안정적인 재원확보 방안이 아닐 수도 있다. 따라서 독일이나 영국과 같이 75%-80% 선에서 수신료를 주요 재원으로 하고 나머지는 광고, 기타 수입 또는 향후 뉴미디어 진출에 따른 유료 수입 등 다양한 재원 방안을 모색할 수도 있을 것이다. 수신료로만 운영하는 것은 정치권과 시청자의 영향력이 크고 물가의 압력이나 경제 환경 등 다양한 변수에 종속 받을 수 있으므로 수신료와 광고수입, 기타 수입, 유료방송 등 다양한 재원의 개발과 활용이 요청된다고 하겠다.

KBS는 이미 케이블 TV 및 위성방송의 프로그램공급자, 인터넷 방송, 한류 콘텐츠 제공

업자로서 기타 수입을 올리고 있다. 향후 지상파 DMB, IPTV, MMS 등 다채널 환경이 진전 되면 프로그램 공급이나 플랫폼 사업을 통해 사업다각화와 수입다원화를 추진할 수 있을 것이다. 이 과정에서 수신료 형태로 요금이 부과되든 유료방송 형태로 요금이 부과되든 간에 새로운 매체의 출현과 함께 수입원 다원화가 요청되며 독일과 영국의 사례에서 본 바와 같이 지상파를 제외한 뉴미디어에 대해서는 상업화전략이 공영방송이 존속 발전보장이라는 측면에서 요청된다고 하겠다.

3. 수신료의 법적 성격 명확화

선진국의 수신료의 법적 성격을 분석해 볼 때 첫째, 방송 서비스의 대가로 보는 경우(계약설), 둘째, 수신기稅처럼 稅로 보는 경우(조세설: 프랑스), 셋째, 수신 허가 수수료, 즉 라이선스료로 보는 경우(허가료설: 영국), 넷째, 공적부담금의 하나로 수익자가 부담하는 것(공적 부담금설: 일본, 한국) 등으로 구분할 수 있다. 한국과 일본은 공적 부담금으로 수신료의 성격을 규정하고 있으며, 또한 미납 시에는 특별한 벌칙 규정도 없기 때문에 다른 나라와 비교해 볼 때 수신료 미납율이 매우 높은 편이다. 최근 일본 NHK 직원들의 부정부패에서 비롯된 수신료 거부 운동과 한국 KBS의 공정보도 문제 및 조직의 비효율성 등에서 비롯된 시청자들의 수신료 납부 거부도 미납율을 높이는 직접적인 요인이 되고 있음은 공지의 사실이다. 향후 이러한 수신료 미납의 직접적인 요인이 제거된 이후에는 수신료의 법적 성격을 조세나 허가 료로 변경하고 수신료 미납에 대해서는 벌칙 규정도 강화하여 시청자들도 수신료 납부에는 책임을 다하도록 유도해야 할 것이다. 수신료의 법적 성격이 조세 또는 준조세로 될 경우 한전 수수료 절감효과도 기대할 수 있다.

4. 신매체 수용과 수혜자 부담의 원칙

국내에서도 디지털 HD방송, 컬러 TV, 지상파 DMB, 그리고 향후 새로운 뉴미디어 방송 서비스를 개시할 때마다 시청자에게 동일하게 일괄적으로 수신료를 징수할 것이 아니라 “수혜자 부담의 원칙”에 따라 차등화 된 수신료 책정방법을 검토할 필요가 있다. 일본의 수신료 책정방법이 이 경우에 해당된다고 하겠다. ‘특정 시점에 모든 국민들이’ 인상된 수신료를 부담하는 것이 아니라 ‘신규 서비스 확대 시점’마다 ‘신규 서비스 이용자’들이 점진

적으로 확대된 수신료를 부담하는 방향이다.

5. 수신료와 시민의식

수신료 문제는 한국 미디어 정책상 가장 고난도의 과제이다. 수신료 문제는 물가 연동제와 같은 경제적 접근, 디지털 전환시대 공영방송의 존속 발전 보장과 그 역할 범위에 대한 고려와 예측, 광고 및 유료방송과 같은 대체 재원과의 관계, 뉴미디어와 민영방송 그리고 신문 산업과의 공존과 경쟁 문제 등 다양한 요인들을 고려해야 한다. 그러나 이러한 다양한 변수에 대한 고려보다도 더욱 중요한 것은 공영방송 KBS가 공정보도와 경영의 효율성을 확립하고 품위 있는 방송으로 거듭남으로써 공영방송 본래의 사명과 기능을 회복하여 수신료 책정의 정치적 성격으로부터 벗어나는 것이다. 한국에서 수신료 인상 문제는 공영방송이 정체성을 확립하지 못한다면 한발 짝도 진전할 수 없는 과제임을 그동안 역사가 입증하고 있다. 따라서 수신료 문제에 접근의 전제조건으로서 KBS의 공적 책임을 보장할 수 있는 제도적 보장 장치—인사권, 소유권, 규제권의 정치적 독립—에 대한 접근과 함께 프로그램의 공익성 확보 및 경영의 효율성과 경영다각화에 대한 진지한 접근이 선행되어야 한다.

KBS 수신료가 동결된 것은 KBS 내부의 문제뿐만이 아니라 따지고 보면 근원적으로 한국의 정치권력과 공영방송의 숙명적 관계문제이기도 하다. 보수와 진보정권이 여러 번 교체되었지만 아직 수신료 문제가 해결되지 않은 것은 수신료 인상과정에서 사회적 합의와 국회의 동의를 받아내기 어려웠기 때문일 것이다. 엄격한 잣대로 공영방송의 정치적 독립과 수신료 문제를 연결시킬 때 단언컨대 향후 어떤 정권에서도 KBS를 정치적 진공상태로 방치하지 않는 한 KBS수신료는 인상되지 못할 것이다. 특히 과거의 독일과 지금의 한국의 사례에서 보는 바와 같이 정치집단인 국회가 수신료 인상의 최종심으로 그 역할을 수행 하는 한...

이와 같은 필자의 견해를 전제할 때 KBS수신료 인상에 대해서는 시청자와 시민단체 그리고 정치권에서도 기본적으로 관용의 자세가 필요하다. 시청자들은 통신요금은 월 15만 원 가량을 지불하면서도 월 2500원 수신료를 약간 인상하는 것에 대해서 27년 동안 지속적으로 저항의식을 갖는다는 것은 이해하기 어렵다. KBS에게 모든 책임을 전가하면서 약간의 수신료 부담도 하지 않겠다는 것은 수신료를 강제납부 방식으로 부담하고 있는 프랑

스나 “물가연동제+1.5%”가 자동적으로 적용되고 있는 영국과 비교해 볼 때 시민의식의 결여는 아니겠는가.

6. 국고/정부 자본금/법인세

1) 국고 지원

영국은 공영방송 BBC는 광고 없는 수신료 중심체제로 운영되고 있다. 그러나 수신료 이외에도 외무부의 직접교부금(BBC World Service), 수익사업(BBC Worldwide)이 재원이다. 직접교부금은 5%~6% 수준이다. 전 세계로 확산되고 있는 한류 붐을 점화하고 이를 통해 국가 브랜드 이미지를 높이기 위해서는 한류 확산과정에서 정부 보조금이 필요할 것이다. 동구라파나 아프리카 지역 등 이른바 외교의 오지 지역을 침투하기 위해서도 영국 BBC 모델을 참조할 필요가 있다.

2) 정부 자본금

KBS의 정부 자본금은 3000억원으로 되어 있으나 국책사업인 디지털 전환 등으로 차입금이 증가한 상태인 만큼 국고 지원이나 정부 자본금을 대폭 증액해야 할 것이다. 수신료가 인상되지 않는 상황에서는 공영방송의 법적 소유권자로서 정부의 책임과 역할이 기대되는 것이다.

3) 법인세

독일 헌법재판소의 제2차 방송판결은 1971년 7월 27일의 이른바 VAT(Value Added Tax: 부가가치세)판결로서 공법상의 영조물로서의 공공방송의 활동은 공적인 임무이지, 영업적 혹은 직업적인 성격을 지닌 기업활동이 아니라고 해서 수신료수입에 대한 부가가치세의 과세를 면제했다.

판결은 공법상의 조형물로서의 공공방송의 활동은 공적인 임무이지, 영업적 혹은 직업적인 성격을 지닌 기업활동이 아니라고 해서 수신료수입에 대한 부가가치세의 과세를 면제했다.

방송의 자유라는 기본권의 실현을 위해서는 방송영조물은 국가로부터 독립된 자치적인 공법상의 영조물로서 법률에 따라 설립되며 또한 그 조직에 대해서도 국가의 지배적 영향력이 미치지 않는다는 것이다. 따라서 방송영조물은 헌법소원에 따라 방송자유에 관한 기

본권 침해를 주장하는 것이 허용된다. 방송영조물은 부가가치세법의 당해 조항에 따라 직접 침해를 받고 있다고 인정된다.

독일의 2차 방송판결을 타산지석으로 한다면 KBS 법인세 감면 또는 면제 문제도 정책쟁점이 될 것이다.

제 6 절 결론: 방송법 개정을 중심으로

앞에서 연구자가 제기한 문제를 해결하기 위해서는 방송법 개정이 전제되어야 할 것이다. 방송법 개정을 전제로 한 몇 가지 정책과제를 이 글의 결론을 대신하여 제시해 보고자 한다.

1. 공영방송의 정의 및 범주

국내 방송법에서는 공영방송을 지칭하는 용어와 정의, 그리고 그 역할이 명시되어 있지 않다. 그러므로 공영방송이라 함은 사회적으로만 합의된 용어이지 방송법상의 개념은 아닌 것이다. KBS는 방송법상 國家基幹放送으로 명기되어 있는데 주로 재난/재해방송의 의미이다. 일본 방송법상에 명기된 국가기간방송의 의미는 “국책방송” 또는 영어로 말하자면 “backbone”(필수) 방송의 이미지가 농후하다. 한국의 공영방송인 KBS는 소유권 측면에서는 정부가 투자한 公社체제이다. 프로그램 내용상 KBS-2는 상업방송과 별 차이가 없는데 그 증거로 의무재송신을 하지 않고 있으며 외주제작물을 비롯한 편성규제도 일반 지상파방송과 대동소이하다. KBS는 재원상에도 수신료가 40% 밖에 되지 않으며 광고수입과 기타 수입이 60%에 이르고 있다. KBS가 명실상부하게 공영방송으로 자리매김 하자면 “소유구조-공공서비스(내용규제)-편성규제-재원구조”를 일체화 할 수 있는 방송법 개편을 적극 검토해야 한다. MBC의 정체성은 더욱 혼란스럽다. 소유주체는 공익단체인 방송문화진흥회(70%)와 정수장학회(30%)가 대주주이며 지역 MBC 방송사주주로서는 민간사업자도 참여하고 있다. 내용규제와 편성규제는 의무재송신을 하지 않는 상업방송이라 할 수 있으며 재원구조는 100% 광고에 의존하는 상업방송이라 할 수 있다. 그러나 MBC는 향후 공영미디어렛의 규제를 받게 된다. 공영방송이라 하는 KBS와 MBC는 민영방송인 SBS와 “지상파 3사”라는 범주로 세계적인 스포츠 이벤트를 공동으로 중계하기도 한다. 이상에서 살펴 본

바와 같이 한국의 지상파방송은 정의와 범주, 그에 따른 “소유권-내용, 편성규제-재원구조”가 불일치하며 상당히 자의적이다. 지상파 방송 3사간의 위상과 역할분담, 공공서비스 책무에 대한 구분도 불명확하다. 지상파방송 3사간의 끊임없는 분쟁과 갈등도 비유컨대 “국경선 없는 국가”들의 분쟁과 유사하다고 볼 수 있다. KBS, MBC의 역할과 범주 그리고 그 정체성이 “소유권-내용/편성규제-재원규제” 측면에서 일관성을 확보할 수 있도록 지상파방송 3사간에도 그 위상과 역할분담을 방송법상 명확히 해야 한다.

2. 수신료 산정위원회 설립과 수신료 책정의 정기성

독일에서는 7차 방송 판결에서 수신료 결정절차를 간소화하기 위하여 방송전문가를 배제하고 회계, 경영 전문가 위주(16명)로 “수신료 산정위원회(본명은 공영방송 소요재원 규모를 조사하기 위한 위원회)”를 구성하였다. 위원의 임기는 4년이며, 2년마다 심사보고서를 제출한다. 이른바 “내용관여 배제의 원칙”에 따라 정부, 국회, 공영방송사 등 이해관계자의 참여가 배제된다. 수신료 인상과정에서 논란이 예상되는 공정성, 독립성 문제 등 내용관여에 대해서는 방송법 개정으로 대신하자는 것이다. 오직 회계, 경영 전문가들이 정기적으로 수신료 산정을 검토한다는 측면에서 효율적인 수신료 정책 결정과정이 아닌가한다. 수신료 정책의 정치적 독립화가 수신료산정위원회의 특징이며 국내에서도 적극 검토해 볼 만한 제도라 하겠다.

수신료 산정위원회를 설립하고 여기에 수신료 정책을 일임하는 것이 바람직하다., 지금과 같이 “KBS 이사회-방송통신위원회-국회”의 3단계 절차로서는 경험칙상 불가능하든 것이 30년의 역사가 입증하고 있지 않는가? 독일에서와 같이 “내용관여 배제의 원칙” “정기성” 이 보장되어야 할 것이다.

3. 공영방송위원회 설립 검토

공영방송의 규제 권(이사회 형태)은 (1) 방송사 내부조직으로서 일본 NHK 경영위원회 및 한국 KBS의 이사회 형태 (2) 독일의 사회조합주의 및 이익집단 통제 모델로서 다수의 위원으로 구성되는 방송평의회 모델 (50명~80명) (3) 영국의 BBC 트러스트(trust)와 같이 방송통신규제기관(ofcom)과 분리된 별도의 독립규제기관 형태로 구분할 수 있다. 영국의

트러스트는 다른 방송통신규제기관의 통제를 받지 않는다는 점에서 주목을 요하는 제도적 장치라 하겠다.

영국은 2007년 1월 1 일 부터 경영위원회를 대체하여 보다 더 독립적이고 막강한 권한을 부여한 <트러스트> 제를 도입하였다. 그동안 경영위원회가 규제기관으로서의 역할보다는 경영기관으로서의 역할에 치중하다보니 BBC 경영진과 너무 유착관계가 깊었다는 반성에서부터 트러스트제가 새로 도입되었다. BBC는 트러스트 이외에 <집행위원회>를 두고 있는데 집행위원회는 BBC 경영에 주로 참여하고 있다. 트러스트는 영국 방송/통신 규제기관 ofcom과 별도로 BBC만을 규제한다. ofcom은 BBC에 대해서는 주로 프로그램 심의만을 담당한다.

2007년 이후 트러스트제의 설립 목적은 BBC에 대한 공영방송의 특수한 지위와 역할(안정적인 수신료 체제, 특별한 업무, 경영다각화를 위한 상업 활동도 인정 등)을 부여하는 상징적 조치이다. 트러스트는 수신료와 공익의 수호자(guardians of the licence fee and the public interest)로서 그 역할을 부여받고 있다. 트러스트의 위원은 문화미디어스포츠부 장관이 추천에 의해 국왕이 임명한다. ofcom 위원을 문화미디어스포츠 장관과 통상산업부 장관이 임명하는 것에 비교해 보면 트러스트 위원의 지위가 더 우위인 것으로 평가된다. 트러스트 위원은 위원장, 부위원장, 일반 위원 10명 등 총 12명으로 구성되며 일반 위원 10명 중 4명은 지역대표(잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드)로 구성된다. 위원의 임기는 5년, 한 차례 연임이 가능하다. 권한과 의무는 BBC의 신규 서비스 허가 및 진입(과거 문화미디어스포츠부), BBC 방송 내용, 목표, 공적 서비스의 방향 결정, BBC 활동 및 내용 불만처리, BBC 활동 및 수행 감시 및 평가, BBC 집행이사회(Executive Board)의 성과를 평가를 맡는다. 트러스트는 BBC 내부 경영에는 전혀 참가하지 않는다.

BBC 트러스트와 같은 별도의 규제기관으로서 공영방송위원회가 설립되면 KBS와 EBS는 다른 방송사업자와 같이 방송통신위원회의 규제, 감독을 받지 않으며, 공영방송위원회로부터 독자적으로 규제, 감독을 받게 된다. 그렇게 되면 KBS와 EBS는 다른 방송과는 차별화되는 특별한 지위와 위상을 확보하게 된다. KBS 사장은 공영방송위원회의 추천으로 대통령이 임명하고 EBS 사장은 위원회에서 임명(현행: 교육방송 이사회 추천으로 방송통신위원장이 임명) 한다. 수신료 결정과정에서 방송통신위원회 대신(현행: KBS이사회-방송통신위원회-국회) 공영방송위원회가 개입하게 된다. 프로그램 심의는 방송통신심의위원

회에 일임할 수 있을 것이다. 신규 사업 진출 문제, 광고 정책, 채널 편성 정책, 기술 정책 (디지털 전환 문제) 등에서 공영방송위원회가 독자노선을 추진할 경우 방송통신위원회와 상당한 대립과 진통이 예상된다. 따라서 공영방송위원회 설립을 고려할 경우에는 兩 위원회의 권한과 직무 배분을 명확히 할 필요가 있다. 공영방송위원회가 현행 방송통신위원회의 거버넌스 구조를 채택할 경우는 여:야=3:2 구조가 될 것이다. 위원의 임기는 3년 상임이며 연임이 가능한 구조이다. 공영방송위원회가 3:2 구조로 전원 상임위원 체제일 경우는 KBS 및 EBS가 사장체제 보다는 위원회 중심의 집단지도체제로 운영될 가능성이 높다. 이를 배제하기 위해서인지 BBC 트러스트 위원은 주 3일제 로 근무하고 있다. 상임위원 소수와 비상임 다수로 구성하는 형태도 검토할 수 있겠다. 공영방송위원회의 설립은 영국 BBC와 같이 공영방송 KBS에게도 특별한 지위와 위상을 부여하는 상징이다.

4. 결어

수신료 인상과 방송법 개정은 멀티플랫폼 시대 공영방송의 지위와 역할을 명확히 하는 첫 걸음이 될 것이다. 멀티플랫폼 시대의 개막은 온라인 콘텐츠의 활성화와 이른바 N Screen으로 공영방송의 출구를 일면 확장하는 데 기여하겠지만 시청자들의 방송접촉시간을 단축할 것이며 광고시간도 단축시킬 것이다.

프랑스 공영방송 개혁 모델과 같이 공영방송을 지주회사제로 대형화 할 것인가? 영국 BBC와 같이 수신료의 물가연동제, 글로벌화, 상업화, 다채널 전략으로 그 기능을 확대할 것인가? 또한 트러스트제와 같이 별도의 규제기관을 설립할 것인가? 독일의 공영방송 모델 처럼 혼합모델과 혼합제정을 통해 조직과 제정의 안정성을 추구할 것인가? 일본 NHK와 같이 뉴미디어 방송(위성방송)을 주도할 것인가? 등 공영방송의 존속, 발전 보장책을 수신료 인상과 방송법 개정을 통해 확인해야 할 시점이다. 그러기 위해서는 공영방송의 사명인 방송의 공익과 공적책임의 기능과 역할을 KBS가 제대로 수행해야만 사회적 지지와 협력을 얻을 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 고수자(2004), 디지털 시대의 방송의 자유와 규제에 관한 연구(독일연방헌법재판소의 판결을 중심으로). 『사회이론 2005년 겨울호』. 39-67.
- 곽상진(1998), 방송의 자유와 이원적 방송체계, 한양대학교 대학원 박사논문.
- 박용상(1981), 언론표현의 자유와 공적과업. 교보문고.
- 윤영철(2005), IPTV에 대한 규제와 공익성 추구방안. 『IPTV와 방송의 공공성』. 정보법학회.
- 정윤식(1998), 독일의 방송법제와 정책. 방송연구. 방송위원회.
- BBC(2006), "Creative Future".
- KEK(2004), Media Ownership Concentration-Measurement and Monitoring.
- 鈴木秀美(1993), 공공방송의 활동과 한계. 應義大學研究所年報 No.40.
- 石川明(1998), 이원적 방송체제와 공공방송의 역할. NHK 방송문화조사연보 33.
- 浜田純一(1990). 『미디어 법리. 일본평론사. 20-120.
- _____ (1991). 독일에 있어서 매스미디어 집중배제원칙의 동향. 『매스미디어집중배제의 국제비교』. 일본민간방송연맹연구소. 25.

제5장 뉴미디어 방송규제 및 법제 개편

제 1 절 유료방송 시장 경쟁현황

국내 유료방송 시장은 1995년 케이블TV, 2002년 위성방송, 2008년 IPTV 도입으로 경쟁 구도를 형성하고 있으나, 2000년 초반 (구)방송위의 유선방송(RO 및 SO) 통합·일원화 정책에 따른 케이블TV 지역 독점이 2008년 SO간 경영 규제 완화 등에 따라 지속되고 있는 상황이다. 2011년 3월말 현재, 전국 기준 유료방송 매체별 가입점유율은 케이블이 67.9%로 가장 높고 이어 IPTV가 18.3%, 그리고 위성방송이 13.8%로 나타나고 있다. 특히, 수도권을 제외한 지역 광역 대도시 지역에서의 케이블TV의 점유율은 70~80% 수준에 육박하여 여전히 가입자 점유율이 높은 것으로 나타나고 있다.

〈표 5-1〉 유료매체별 가입 점유율 현황(2011년 3월말 기준)

구분	케이블TV		위성방송		IPTV	
	가입자	비율(%)	가입자	비율(%)	가입자	비율(%)
전국	14,761,483	67.9	3,010,328	13.8	3,983,348	18.3
서울	3,038,902	71.1	391,552	9.2	840,352	19.7
부산	1,194,396	75.5	134,128	8.6	254,217	15.9
대구	843,302	82.6	54,107	5.4	121,732	12.0
인천	725,246	65.6	166,242	15.0	214,853	19.4
광주	536,567	80.9	40,167	6.1	86,960	13.0
대전	483,645	71.9	48,292	7.3	140,501	20.8
울산	415,042	80.9	35,979	7.0	62,337	12.1

* 출처: 방송통신위원회(2011). 방송산업 실태조사 보고서

하지만, 전체적으로 방송구역별 1위 사업자인 케이블 SO의 시장 점유율은 지속적으로 하락하고 있는 반면, KT 계열(KT IPTV + 스카이라이프)을 포함한 비케이블 방송 사업자의

지속적인 성장으로 1위 사업자에 대한 경쟁압력이 증가하고 있는 상황이다(강준석, 2012). 케이블 SO는 77개 방송권역 모두에서 가입자 점유율 1위를 고수하고 있으며 이중 케이블 SO가 가입자 점유율 50%를 초과하는 방송구역은 전체의 66개 권역으로 나타났다. 그러나, SO의 전국 단위 가입자 기준으로 볼 때 시장 점유율은 2009년 78%에서 2010년 말 기준으로 오히려 73%로 낮아졌는데 이는 1995년 종합유선방송 사업이 시작된 이후 최초로 가입자 규모가 감소한 것이다. 이러한 결과는 IPTV 사업이 개시된 영향 때문으로 풀이된다. IPTV 사업이 개시된 이후, 전국단위 가입자 기준으로 최대 유료방송 플랫폼 사업자는 KT 계열로 20.7%의 시장 점유율을 지니고 있다.

한편, 유료방송 채널시장의 경우, 전체 시장차원에서 특정 채널의 공급측면의 집중도는 높지 않으며 신규 진입 장벽도 낮아 경쟁제한 가능성은 높지 않을 것으로 판단된다. 방송 수신료 수익점유율 기준으로 상위 3대 PP 사업자는 CJ계열이 29.1%, MBC 계열이 9.1%, SBS 계열이 5.9%로 나타나 이들 3개 사업자의 점유율은 44.1%를 차지했다. 이는 공정거래법상 시장 지배자 추정기준인 상위 3대 사업자 75% 이상 점유율 보다 현저히 낮은 수준이다.

제 2 절 케이블과 IPTV 간 비대칭 규제

IPTV가 등장하면서 새로운 플랫폼에 대한 규제체계가 방송법과 통합되지 못하고 이를 규율하는 별도의 “인터넷 멀티미디어방송사업법(이하 IPTV 법)”이 제정되면서 방송법의 규제를 받는 기존 플랫폼과의 비대칭 규제가 중요한 쟁점으로 부상하였다. 따라서 여기서는 이러한 비대칭 규제현황을 살펴보고, 여기에서 파생되는 문제점은 무엇인지, 그리고 개선 방안을 모색해 보고자 한다.

1. 경쟁상황 평가 및 분쟁조정 제도

당초 방송법에서는 SO 및 위성방송, 그리고 위성 DMB, 지상파 DMB에 대해서는 방송분쟁조정위원회 운영이나 분쟁조정 관련 규정만 존재할 뿐 공정정책 수립이나 경쟁상황 평가제도는 마련되어 있지 않았다. 반면 IPTV법 제 12조에서는 시장의 효율적 경쟁체제 구축과 공정한 경쟁환경 조성을 위한 경쟁정책 수립을 위한 경쟁상황 평가제도를 도입하도록 되어 있다.

〈표 5-2〉 경쟁상황 평가제도 관련 법규(IPTV 법)

〈인터넷 멀티미디어 방송사업법〉

- 제12조(공정경쟁의 촉진) ① 정부는 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업의 효율적인 경쟁체제 구축과 공정한 경쟁 환경 조성을 위하여 노력하여야 하고 다른 사업에서의 지배력이 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업으로 부당하게 전이되지 아니하도록 하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 효율적인 경쟁체제 구축과 공정한 경쟁 환경의 조성을 위한 경쟁정책 수립을 위하여 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업에 대한 경쟁상황 평가를 실시하여야 한다.〈개정 2011. 7. 14〉
- ③ 제2항에 따른 경쟁상황 평가는 「방송법」 제35조의5제1항에 따른 방송시장경쟁상황평가위원회가 실시한다.〈개정 2011. 7. 14〉
-

이러한 비대칭 규제에 문제가 발생하자 지난 2011년 방송법 개정을 통해 IPTV 이외의 방송사업자에 대한 경쟁상황을 평가하기 위해 방송시장경쟁상황 평가위원회의 설치를 제도화했다. 방송시장경쟁상황평가위원회의 위원은 9명으로 하며, 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 받아 위촉하도록 하였고 주된 역할은 IPTV를 포함하여 방송시장의 효율적인 경쟁체제 구축과 공정한 경쟁 환경을 조성하기 위하여 방송시장의 경쟁상황 평가를 평가하는데 그 목적을 두고 있다. 참고로 미국의 경우, FCC가 다채널 방송시장에 대한 경쟁평가 보고서를 작성하여 매년 의회에 보고하도록 법적인 규정이 마련되어 있다.

〈표 5-3〉 경쟁상황 평가제도 관련 법규현황(방송법)

〈방송법〉

- 제35조의5(방송시장경쟁상황평가위원회) ① 방송통신위원회는 방송시장(인터넷 멀티미디어 방송을 포함한다)의 효율적인 경쟁체제 구축과 공정한 경쟁 환경을 조성하기 위하여 방송시장경쟁상황평가위원회를 둔다.
- ② 방송시장경쟁상황평가위원회의 위원은 9명으로 하며, 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 받아 위촉한다.
- ③ 방송시장경쟁상황평가위원회는 방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자에 대하여 제1항에 따른 경쟁상황 평가를 위하여 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.
- ④ 방송통신위원회는 매년 방송시장의 경쟁상황 평가를 실시하고 평가가 종료된 후 3개월 이내에 국회에 보고하여야 한다.
- ⑤ 경쟁상황 평가를 위한 구체적인 평가기준·절차·방법, 방송시장경쟁상황평가위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.〔본조신설 2011. 7. 14〕
-

2. 방송시장의 공정경쟁 규제와 금지행위

다채널방송시장의 경쟁심화에 따른 공정경쟁 저해행위가 다양한 방식으로 발생하고 향후 불공정행위의 발생가능성은 더욱 높아지고 있다. 그리하여 새롭게 제정된 IPTV 법에는 공정 경쟁을 저해하는 금지행위가 구체적으로 명시되어 있었지만 방송법에서는 그동안 프로그램의 차별적인 공급행위와 관련해서 제76조(방송프로그램의 공급)에서 “방송프로그램을 공급시 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별 없이 제공할 의무가 있다”는 조항이 명시되었을 뿐이었다. 또한, 방송법상에서 유일하게 구체적인 금지행위를 통해 준수사항이행을 명시하고 있는 조항은 보편적시청권 조항이 유일하다. 방송법 제76조의3(보편적시청권) 조항은 방송사업자 및 중계방송권자등은 제76조제3항의 규정에 따른 일반국민의 보편적시청권을 보장하기 위하여 금지행위 등 준수사항을 이행하여야 한다고 명시하고 있다.¹²⁾

반면, IPTV 법에서는 사업자간 공정경쟁 및 이용자 이익을 저해하는 행위를 방지하기 위한 금지행위가 구체적으로 명시되었는데, 금지행위 유형을 6가지로 명시하고 이에 따른 세부적인 행위유형 및 기준은 시행령에서 정하고 있다. 구체적인 금지행위 유형으로는 서비스 제공거부 행위, 이용약관과 다른 서비스 제공 또는 이용요금 청구행위, 이용자 정보의 부당항 유용행위, IPTV 콘텐츠 사업자에 대한 우월적 지위남용 행위, 다른 방송사업자의 사업을 방해하는 행위, 필수적인 설비의 사용접근 거절, 중단, 제한 행위 등이다.

12) 보편적시청권 조항에 따른 금지행위는 방송법시행령 제 60조 금지행위에서 다음과 같이 규정하고 있다. 법 제76조의3제1항에 따라 방송사업자 및 중계방송권자등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 다른 방송사업자, 중계방송권자등 또는 제3자로 하여금 이를 하도록 하여서는 아니 된다.

1. 중계방송권자로서 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회나 그 밖의 주요 행사(이하 “국민관심행사등”이라 한다)의 종류 및 국민관심도 등을 고려하여 국민 전체가구 수의 100분의 60 이상 100분의 75 이하의 범위에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상(올림픽이나 국제축구연맹이 주관하는월드컵의 경우에는 국민 전체가구 수의 100분의 90 이상)의 가구가 시청할 수 있는 방송수단을 확보하지 아니하는 행위
2. 중계방송권을 확보하였음에도 불구하고 정당한 사유 없이 국민관심행사등을 제1호의 방송수단을 통하여 실시간으로 방송하지 아니하는 행위
3. 정당한 사유 없이 중계방송권의 판매 또는 구매를 거부하거나 지연시키는 행위
4. 정당한 사유 없이 국민관심행사등에 대한 뉴스보도나 해설 등을 위한 자료화면을 제공하지 아니하는 행위

〈표 5-4〉 IPTV 법에 명시된 금지행위

〈인터넷 멀티미디어 방송사업법〉

제17조 (금지행위) 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 사업자간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.

1. 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위
 2. 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하거나 이용약관과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위
 3. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 이용하는 행위
 4. 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위
 5. 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적정한 수익 배분을 거부하는 행위
 6. 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위
 7. 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위
-

이와 달리, 그동안 방송법에서는 방송시장에서의 공정경쟁 질서 확립에 대해 선언적 규정만 두고 있고, 불공정 행위 등 금지행위 및 제재 조항 등 실제적 규제 근거가 미비하였는데, 지난 2011년 법 개정을 통해 공정행위 금지유형을 상세하게 명시하였다. 현행, 방송법상 방송시장 공정거래와 관련된 금지행위로는 필수설비에 대한 접근 거부 및 중단행위, 적정 수익배부 지연행위, 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위, 부당한 요금으로 서비스를 제공하는 행위, 약관과 다른 이용요금을 청구하는 행위, 그리고 시청자 정보의 부당이용 행위 등이다.

〈표 5-5〉 방송법에 명시된 금지행위

〈방송법〉

제85조의2(금지행위) ① 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 "방송사업자등"이라 한다)는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니 된다.

1. 정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업자등의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위
-

-
2. 다른 방송사업자들에게 적정한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위
 3. 부당하게 다른 방송사업자들의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위
 4. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위
 5. 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위
 6. 방송서비스의 제공 과정에서 알게 된 시청자의 정보를 부당하게 유용하는 행위
-

3. 직접사용 채널의 운용규제

현행 법규정에 따르면 IPTV 제공 사업자는 직접 사용채널 운용이 금지되어 있다. 반면, 방송법에서는 다채널 방송사업자(케이블 SO 및 위성방송 사업자)에게 직접 사용채널의 운용을 허용하고 있다. 방송법 시행령의 다채널 방송 사업자들의 직접사용 채널 운용과 관련된 규제 내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5-6〉 방송법에 보장된 직접사용 채널 관련 규제내용

〈방송법〉

제53조(채널의 구성과 운용)

②법 제70조제2항에서 “대통령령이 정하는 범위를 초과”하는 경우란 사업자별로 다음 각 호에 해당하는 경우를 말한다. <개정 2004. 9. 17, 2007. 8. 7, 2008. 2. 22, 2008. 12. 31, 2011. 8. 19〉

1. 지상파이동멀티미디어방송사업자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우

가. 직접 사용하는 채널과 특수관계자에게 임대하는 채널의 합이 3개 채널(직접 사용하는 채널 또는 특수관계자에게 임대하는 채널에 데이터방송채널이 포함되는 경우에는 4개 채널)을 초과하는 경우

2. 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우

가. 종합유선방송사업자가 직접 사용하는 채널의 수가 3개 채널(법 제70조제4항의 규정에 의한 지역채널을 제외한다)을 초과하는 경우. 다만, 전체 운용채널수가 100개를 초과하는 경우에는 나목의 규정에 의한다.

나. 위성방송사업자가 직접 사용하는 채널의 수가 운용하는 텔레비전방송채널 또는 라디오방송채널별로 각각 그 채널 수의 100분의 10(운용하는 텔레비전방송채널 또는 라디오방송채널이 10개 미만인 경우에는 각각 1개 채널, 10개 이상 40개 미만인 경우에는 각각 4개 채널)을 초과하거나, 운용하는 데이터방송채널의 100분의 30(운용하는 데이터방송채널이 3개 이하인 경우에는 1개 채널)을 초과하는 경우

즉, 지상파 DMB 사업자는 특수 관계자에 임대하는 채널을 합쳐 3개의 범위 내에서, 그리고 SO 사업자는 100개 미만일 경우에는 3개, 100개 초과할 경우에는 10%, 위성방송 사업자는 채널의 10% 범위내에서 직접 사용채널을 운용할 수 있도록 허용하고 있다.

이처럼 여타 다채널 플랫폼 사업자에게는 허용하고 있는 직접사용채널을 IPTV 사업자에 대해 금지하고 있는 것은 형평성에 어긋난다. 특히, IPTV 서비스는 기존 아날로그 방송과 달리 실시간 방송 뿐만 아니라 VOD, 게임 등 다양한 양방향 서비스를 제공하는 서비스이기 때문에 콘텐츠 이용에 대한 편이성을 증진하기 위해 직사채널의 운용이 필요하나 이를 허용하지 않음으로 어려움이 초래되고 있다. 물론, 케이블 SO와 달리 IPTV는 전국적인 채널망을 운영하기 때문에 이를 금지한 것으로 보이나, 보도를 제외한다든지 이용의 범위를 제한할 경우 직접 사용채널을 허용해도 무방할 것으로 판단된다.

이러한 문제점이 지적되자 최근 방송통신위원회는 IPTV 사업자에 자체사용채널을 허용하고 권역별 가입자 제한을 폐지하는 방향으로 법 개정을 추진하기로 했다(전자신문, 2012년 8월 9일자). 개정안에 따르면 KT(올레TV), LG유플러스(유플러스TV), SK브로드밴드(BTV) 등 IPTV 사업자는 현재는 직접 사용 채널을 운용할 수 없지만 앞으로는 보도 장르를 제외한 직접 사용 채널을 운용할 수 있게 된다. 현재 IPTV 시장은 전체 가입자 500만 가구 중 350만 가구가 올레 TV에 몰려 있을 정도로 KT의 독주가 계속되고 있으며, 이미 자체 채널을 운용 중인 위성방송 KT스카이라이프도 자회사로 갖고 있기 때문에 이를 포함하면 전체 2천만 가구의 4분의 1을 넘는 550만 가구가 KT의 플랫폼을 통해 직사채널을 제공할 수 있게 되는 셈이다. 이러한 조치는 케이블 TV와 IPTV 사이의 규제 불균형 해소를 위한 것으로 풀이된다.

이상과 같이 현행 법 체계에서는 동일한 서비스를 제공하는 방송 플랫폼과 IPTV 간에 규제의 범위나 수준에 있어 다소 형평성의 문제를 낳고 있다.

물론 이러한 형평성의 문제를 그동안 방송법 개정을 통해 많이 완화하였을 뿐만 아니라, 방송시장의 경쟁규제를 전적으로 공정거래법에 따라 공정거래위원회에서 담당하던 데서 유료방송시장의 경쟁 시장화 및 전체 방송시장의 경쟁활성화에 따른 불공정경쟁을 방송법 규율내에서 규제가 가능해졌다는 점에서 긍정적으로 평가할 만하다. 그럼에도 불구하고, 여전히 일부 방송법과 IPTV법상에 명시된 금지행위 유형의 불일치 문제 등 일부 미적용 문제 등 금지행위 전반에 대한 통일된 법 체계 정비가 필요할 것으로 판단된다.

〈표 5-7〉 방송법과 IPTV 법에 규정된 규제비교

규제 내용		방송법 명시여부	IPTV법의 명시여부
경쟁상황 평가제도		○	○
금지행위	프로그램 제공거부	○	X
	필수설비 접근거부	○	○
	적정수익 배분거부	○	○
	타 방송사 시청방해	○	○
	불공정 요금제공	○	○
	이용약관 위반 서비스 제공	○	○
	시청자 정보 유용	○	○
콘텐츠 동등접근		X	○
직접사용 채널		X	X

제 3 절 유료방송 시장에서 이중결합 서비스의 규제

유료방송시장에 IPTV사업이 진입하면서 IPTV와 통신서비스의 결합판매는 시장지배력을 보유한 사업자가 독점적 지배력을 갖고 있는 서비스 시장에서의 지배력을 신규 서비스 시장으로 전이시킬 가능성을 갖게 된다. 따라서 사업자간 공정한 경쟁을 저해하지 않으면서 결합판매를 통해 이용자의 복지 즉 요금할인 혜택을 제공할 수 있는 수준에서 적절한 규제를 하는 것이 정책적 차원에서 중요한 문제로 부각될 수 있다. 그리하여 유료방송시장에서의 결합서비스가 유료방송시장의 경쟁에 어떻게 영향을 미칠 것인지를 평가해볼 필요가 있다(노기영 외, 2009).

먼저 공정거래법상의 결합서비스의 규제는 기본적으로 결합판매의 행위당사자가 시장 지배적 사업자인 경우와 그렇지 않은 경우를 구분한다. 결합판매 규제는 시장지배적 지위의 남용 금지에 초점을 두고 있는데 시장지배적지위 남용행위 중 부당한 사업활동방해행위 또는 소비자 이익 저해행위를 근거로 시장지배적 사업자를 규제한다. 또한 행위당사자가 시장지배적 사업자가 아닌 경우는 불공정거래행위 가운데 거래강제의 한 유형인 끼워팔기(공정거래법 제23조 제1항 제3호)를 중심으로 규제하고 있다. 전기통신사업법에서의 통신서비스 결합판매 규제의 근간은 이용약관규제와 결합판매를 직접 다루는 금지행위 규

제로 나눌 수 있다. 첫째, 전기통신사업법의 이용약관 규제(사업법 제29조)는 이용약관 인가대상 역무의 요금인가 기준을 제시하고 있다. 이러한 이용약관 규제는 결합판매를 직접적인 규제대상으로 하고 있다고 하기보다는 인가대상으로 결합판매가 포함되는 경우 결합판매 요금이 적정·공정·타당한지 여부를 규제하는 역할을 한다. 한편 전기통신사업법 제36조의3제3항 금지행위의 유형 및 기준은 결합판매와 직접적으로 관련된 사후규제 조항으로, 전기통신역무와 다른 전기통신역무를 묶어서 판매하여 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위를 금지하고 있다. 여기서 이용자의 이익저해 또는 저해 가능성 여부를 판단하는 잣대로 결합판매로 인한 비용절감, 이용자편익 증대, 시장지배력전이 등 공정경쟁 저해효과등을 고려해야 한다고 규정하고 있다(이상훈 외, 2008, p110). IPTV와 관련된 금지행위 규정으로는 서비스 제공 거부행위 가운데 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 다른 전기통신역무 등과 묶어서 판매하는 경우 인터넷 멀티미디어 방송 서비스만 제공하는 것을 거부하는 행위가 금지되어 있다. 다시 말해 IPTV와 통신서비스를 결합하여 판매하는 사업자는 정당한 사유 없이 IPTV 단독상품 판매를 거부하지 못하도록 한 것이다(이상훈 외, 2008, p.110). 결합판매와 관련하여 방송통신위원회는 지난 2008년 5월 19일 전기통신사업법 시행령 제42조 및 별표 3 IV. 제6호에 따라 결합판매의 금지행위세부유형 및 심사기준을 고시하였다. 고시 제4조 비용절감효과 심사에 따르면 결합판매로 인한 비용절감 효과는 개별적으로 판매할 경우와 비교하여 산정하되, 결합판매로 인하여 발생하는 설비통합이나 소프트웨어 통합, 데이터베이스(DB)의 통합 등에 의한 생산과정상의 비용감소의 수준 및 정도, 공동마케팅, 해지율 감소 등에 의한 판매영업상의 비용감소의 수준 및 정도, 기타 비용감소의 수준 및 정도를 고려하도록 했다.

이러한 결합상품과 관련하여 최근 구체적인 쟁점으로 논란이 된 결합 서비스는 IPTV 사업자 내에서의, 즉 동종매체간 결합상품이 아니라 이종매체간 결합상품이다. 현 시점에서 이종 매체간 결합상품의 대표적인 예로는 KT의 IPTV와 스카이라이프의 위성방송을 결합한 “올레TV스카이라이프(OTS)”를 들 수 있는데, 현재 이용자는 177만 명에 달한다. 스카이라이프의 가입자는 2012년 12월말까지 5만명 정도 증가하여 전체 가입자가 379만명으로 증가했다. 이 중 “단독 상품 가입자는 전월 대비 2709명 감소한 202만명 수준이었으며, 반면 OTS 결합상품 가입자는 5만4536만명 증가한 177만명으로 전체 가입자 대비 46.8%까지 상승했다.

KT가 판매하고 있는 결합상품인 OTS는 DCS(Dish Convergence Solution)기술을 이용하여 안테나를 설치하지 않고 인터넷망을 통해 위성방송을 시청할 수 있는 서비스이다. 다시 말해, 위성방송 신호를 KT지국에서 받아 이를 유선인터넷망으로 가입자에게 전송하는 공동수신 방식으로 일종의 유무선 결합 서비스이다. KT스카이라이프는 이 서비스가 위성망의 한계를 극복한 새로운 방통융합 기술로 위성 직접 수신이 불가능한 도시 음영지역 해소에 기여할 것이라는 주장해 왔다.

하지만 방통위는 지난 2012년 8월말 DCS 결합서비스에 대해 방송법을 위반한 서비스라고 결정했다. 즉, 방통위는 2012년 8월 29일, KT Skylife가 판매한 DCS방식의 위성방송에 대해 위법 판단 및 가입자 모집 중지를 명하였다. 당시 방통위는 KT Skylife의 DCS방식에 대해 '방송 관련 법령에 적합하지 않다고 판단하고, 신규 가입자 모집을 중단하는 시정권고'를 결정하고, 기존 가입자 (8. 26 기준 12,201명)의 경우 가급적 빠른 시일내에 해지하도록 하였다.

1. DCS 도입에 대한 찬반 입장

먼저 스카이라이프를 비롯하여 도입의 필요성을 주장하는 근거는 다음과 같다.

첫째는 시청자의 편익측면에서 현행 법령은 시청자 편익 증진과 관련한 사업자의 의무를 규정하고 있다는 점이다. 즉, 방송통신발전 기본법에는 방송통신 사업법 4조에서는 “방송통신서비스 제공과 관련하여 정당한 사유 없이 시청자나 이용자를 차별하여서는 아니 된다”라고 규정하고 있기 때문에 DCS와 같은 다양한 서비스의 제공은 방송사업자의 당연한 의무라는 주장이다.

〈표 5-8〉 방통발전 기본법에 명시된 시청자 권익보호

〈방송통신발전기본법〉

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.
-

둘째, 음영 해소 및 수신 편의성 제고 측면에서 기존 방식의 한계를 보완, 위성 신호 품질 개선하는 서비스라는 것이다. 즉, 외벽 돌출물 DTH 및 리피터의 한계 극복과 동시에 광대역 공시청 설비가 구축되지 않은 공동주택에 적용 가능하기 때문에 음영을 해소할 수 있고, 기존 방식보다 큰 안테나 설치로 위성신호 가용률을 제고할 수 있기 때문에 신호의 품질을 개선할 수 있다는 것이다. DCS에 대한 서비스 품질 개선은 2012년 8월 AGB 닐슨이 조사한 DTH방식 대비 DCS방식 만족도 결과를 통해 확인할 수 있는데, 그 결과를 보면 설치방식, 신호 품질 등과 관련하여 만족도는 DTH방식에 비해 DCS방식이 2배 수준이고 특히, 기상 요인에 따른 DTH방식의 불안정한 방송시청 경험에 대한 불만은 90%에 육박한 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해서 볼 때 음영해소에 기여할 것으로 기대되고 있다.

셋째로 유효경쟁 및 디지털 전환 촉진이라는 측면에서도 DCS는 긍정적으로 평가되어야 한다는 것이다. 또한, 제휴 대상 사업자를 KT로 한정하지 않고 있기 때문에 매체간 상생의 제휴 모델로 발전이 가능함에 따라 개방과 협력의 스마트 생태계 조성에 적극 부합한다는 것이다.

마지막으로 위성방송을 통한 DCS 보급은 해당 장비 영세업체와 방송사업자 간 동반발전의 좋은 본보기가 될 것이며, 국산 장비의 해외 판로 확대에 기여함으로써 방송산업 발전에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대되고 있다.

반면, 위성방송 및 IPTV와 경쟁관계에 있는 케이블 사업자들은 DCS의 합법적 허용에 대해서는 다음과 같은 반대논리를 제기하고 있다.

첫째, DCS는 KT의 네트워크 경쟁우위 요소를 통해 반경쟁적 상황을 유발할 수 있다는 점이다. 즉, DCS는 방송역무 연동 서비스라고 하지만 실질적으로는 서비스 내용의 변화 없이 네트워크간의 연동을 전제로 하는 서비스여서 KT가 스카이라이프의 상품을 결합하여 결합상품을 통한 약탈적 가격책정 행위로 반경쟁적 상황을 야기할 수 있다는 것이다. 예컨대, DCS는 IP 네트워크의 지배력이 스카이라이프에게 전이되어 위성방송의 점유율을 확대하고 있다는 것이다.

둘째는, 무분별한 서비스 등장으로 유료방송 시장이 무질서해질 것임을 우려하고 있다. 현행 방송법 체계가 방송역무의 구분을 통해 매체 간 공정경쟁을 유도하고 이를 통해 매체선택권을 넓히고 방송 신호의 안정적인 수신을 보장하기 위함임에도 불구하고 관련 제도 및 규제체계에 대한 검토 없이 DCS 방식을 허용하는 것은 시장의 무질서를 가중시킬

것이라고 주장하고 있다.

셋째로 사업자 간 약탈 경쟁을 유발해 결국 이용자 편익 측면에서도 부정적으로 작용할 수 있다는 점을 들고 있다. 다시 말해, DCS 전송 서비스는 요금인하 효과도 없으며, 일시적으로 반경쟁적 행위에 의한 요금하락이 있을지라도 장기적으로 이용자 편익을 저해할 가능성이 높다는 점이다. 즉, 장기적으로 선택권 제약, 요금인상(독점적 요금), 이용자 차별 등의 이용자 이익 저해성에 직면하게 될 것임을 지적하고 있다. 또한, 서비스와 관련해서도 기존 OTS 상품과 실질적인 서비스 차이가 없기 때문에 기존 디지털 케이블TV, IPTV 이상의 시청가치 창출이 없으며 방송 콘텐츠에 대한 차별성이 없다는 것이다.

이처럼, DCS 서비스는 유료방송 시장의 공정경쟁을 훼손할 가능성이 높고, 중장기적으로는 이용자 편익 증진이 아니라 이익을 저해할 가능성이 있기 때문에 이와 같은 결합상품의 허용은 금지되어야 한다는 점을 주장하고 있다.

2. DCS 관련 법제 개편방안

향후 DCS와 같은 유, 무선 통신 결합상품은 지속적으로 나타날 것으로 보여 법제 개편이 불가피할 것이다. 사실, 결합서비스의 등장은 DCS뿐만이 아니다. 위성방송과 통신사업자간 제휴는 전 세계적으로 확대되고 있는 추세이며 그 제휴 형태는 콘텐츠, 네트워크, 마케팅 영역에서 다양하게 구현되고 있다. 국내에서도 이미 위성방송은 2003년 케이블TV사업자에게 디지털 SCN(Satellite Cable Network) 제휴를 제안한 바 있으며, 2004년 5월 SKB의 전신인 하나로통신과 결합상품을 출시한 바 있다. 따라서 이러한 결합상품과 관련한 합리적인 법제 방안이 요구되고 있다. 이와 관련하여 다음과 같은 법제 개편방안을 모색해 볼 수 있다.

우선적으로 방통위가 현재 KT SkyLife의 DCS방식에 대해 IPTV 역무 침해로 판단하고 있기 때문에 관련 방송법 및 IPTV사업법 개정이 필요한 상황이다. 즉, 방통위는 DCS서비스가 '위성방송과 IPTV를 조합한 방식으로, 방송법·전파법상 위성방송 허가 범위를 벗어난 방송을 제공하고 있고, IPTV법상 허가를 받지 않고 사실상 IPTV방송을 제공하고 있는 것'으로 판단하고 있다. 또한, 방송사업자의 역무는 각 해당 법령(방송법과 IPTV사업법)에서 규정하고 있는데, 위성방송의 경우는 인공위성을 이용한 방송, IPTV는 광대역통합정보통신망을 이용하는 방송으로 정의하고 있다.

〈표 5-9〉 방송법과 IPTV사업법의 역무구분 및 사업 정의

구분	역무	정의	네트워크
Radio Frequency (주파수) 〔방송법 제2조〕	지상파방송 (DMB포함)	방송을 목적으로 하는 지상의 무선국을 관리·운영하며 이를 이용하여 방송을 행하는 사업	지상파방송망
	위성방송 (DMB포함)	인공위성의 무선설비를 소유 또는 임차하여 무선국을 관리·운영하며 이를 이용하여 방송을 행하는 사업	위성방송망
	종합유선방송 (SO)	종합유선방송국을 관리·운영하며 전송·선로설비를 이용하여 방송을 행하는 사업	종합유선방송망
Internet Potocol 〔IPTV사업법 제2조〕	IPTV	광대역통합정보통신망 등을 이용하여 양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로 일정한 서비스 품질이 보장되는 가운데 텔레비전 수상기 등을 통하여 이용자에게 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 방송	광대역통합정보통신망 (양방향 가능한 IP망)

따라서 현재의 법 체계에 따라 KT Skylife의 DCS방식은 IPTV사업법(제2조)와 방송법(제2조)을 위반한 것으로 판단되므로 관련 시행령이나 고시개정을 통해서 도입되기 보다는 방송법과 같은 모법의 개정이 필요한 상황이다. 따라서 우선 현행 규제에서 이중매체 간 결합과 관련한 법 개정과 관련하여 다음과 같은 사항이 먼저 검토될 필요가 있다.

우선적으로 이중매체 간 결합(및 연동) 허용 필요성에 대한 논의가 필요하다. 현행 국내 방송법은 이중매체 간 결합(및 연동)을 허용하지 않고 있기 때문에 향후 이중매체 간 결합 허용할 경우 공정경쟁 확보가 가능한가? 이용자 복지 증진에 기여하는가? 등 도입 필요성 및 목적에 대한 선행적 검토가 필요하다. 또한, 이중매체 간 결합 서비스를 법적으로 허용할 경우에는 다음과 같은 방향을 고려해 볼 수 있다.

첫째는 방송법 상 별도 사업자로 지정해 관련 규제를 적용하는 것이다. 이 경우, DCS 등 이중매체 간 결합 서비스를 별도 사업자로 허가할 경우 시장경쟁상황평가, 도입목적 및 소유경영규제에 대한 개선이 선행되어야 할 것이다. 또한, DCS 방식의 서비스 뿐만 아니라 결합가능한 모든 서비스에 대해서도 검토가 필요하다. 즉, 결합 가능한 서비스 유형, 예컨대, 케이블TV 서비스를 방송망이 아닌 인터넷망을 이용해 제공하는 서비스나 광케이블 증설이 어려운 지역에 무선송신국(위성 중계기 임차)을 신설해 무선전송서비스 제공 등의 서비스 등 모든 유형의 서비스 유형을 도출한 후 시장 및 이용자에 대한 영향력이 검증되

어야 할 것이다.

둘째 장기적인 차원에서 현재 방송법, IPTV사업법과 같이 수직적인 직무 구분체계(네트워크에 따라 역무가 분류되는 체계)에서는 DCS방식의 위성방송이 허용될 수 없는 상황으로 수평적인 직무 규제체계, 다시 말해 네트워크의 구분없이 콘텐츠 혹은 플랫폼에 따라 역무가 분류되는 수평적 규제체계로 관련 법령이 정비되어야 한다.

이 경우, 수평규제 체계의 필요성 및 규제틀, 규제분류안에 대한 사회적 논의가 필요할 것이다. 이미 해외 주요국에서도 스마트 미디어 및 신규 서비스에 대한 규제 수준을 검토 중이며 기존의 수직적 규제체계에서 수평적 규제체계로 변화 추진 중에 있다.

제 4 절 뉴미디어 관련 법제 개편 방향

1. 통합 방송법의 제정

위에서 살펴본 바와 같이 현행 유료방송 사업자가 법체계는 케이블 플랫폼과 IPTV간 법 체계가 분리되어 있고 규제의 수준과 범위도 달리 적용되고 있어 향후 방송과 통신 관련법을 통합하여 통합법을 제정하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 케이블 SO, 위성방송, IPTV가 동일한 시장에서 경쟁하고 있으나 법적으로 별도의 시장으로 분리되고 있다. 예를 들어 IPTV 사업자 이외의 플랫폼은 설비제공의 의무가 없고, IPTV 사업자로 신고하지 않은 PP에 대해서는 콘텐츠 동등접근 대상으로 지정이 불가능한 법적 한계를 보이고 있다. 따라서, SO, 위성방송, IPTV가 동일한 시장에서 동일한 가입자를 기반으로 경쟁하고 있는 플랫폼이지만 분리된 법체계로 인해 동일한 규제를 적용하기 어려운 상황이 초래되고 있다. 그리하여, 방송 관련법을 개정함에 있어서는 우선적으로 방송법과 IPTV 법을 통합하고 이 과정에서 현행 방송법 내 경쟁하고 있는 다양한 플랫폼 사업자들의 비대칭 규제를 해소하는 방향을 모색하여야 할 것이다. 국내에서도 지난 2005년부터 IPTV 논란과 같이하여 수평규제체계 도입에 대한 논의가 시작되었으나 IPTV 사업법 제정이후 논의의 진전이 없는 상황으로 방송법과 IPTV사업법의 개정 및 통합방송법에 논의가 필요한 시점이다.

2. 수평적 규제체계 정립

이처럼 다양한 방송 플랫폼간 비대칭 규제 문제는 매체가 새롭게 등장할 때마다 미봉책으로 만들어진 방송 관법에 기인하고 있다. 따라서 장기적인 차원에서 규제문제를 해결하기 위해서는 플랫폼 계층에 대한 수평적 규제체계가 확립되어야 한다. 해외 주요국에서 수평규제체계로 전환을 과거부터 추진하였고, 현재도 각국마다 방송시장에 맞는 규제체계 마련을 위한 논의가 진행되고 있다.

1) EU

비대칭 규제 문제가 발생하자 일찍이 EU에서는 콘텐츠와 관련된 수평적 규제에 대해서는 “국경없는 텔레비전 지침”이나 혹은 새로운 국경없는 텔레비전 지침을 통해 콘텐츠와 관련된 규제들은 마련했다. 하지만 전송계층에 대한 회원국간의 규제체계는 정립되지 않았다. 그리하여 EU는 2005년 전송계층에 대한 단일한 규제들이 정립되어야 할 필요성을 인식하고 이들 계층에 대한 보다 정교화된 수평규제들을 제시하였다(Lunt.&Livingstone, 2012). 그것이 바로 EU의 “프레임워크 지침”이다. EU의 수평적 규제체계는 통신과 미디어, 정보기술의 융합에 따라 전송(transmission)계층과 콘텐츠(content)계층으로 구분하여 전송사업에 대해 단일한 규제체계를 적용하고 있는 것이 특징이다. 여기서 전송(transmission)계층은 통신과 방송을 포괄하는 전자커뮤니케이션 서비스(국내의 플랫폼과 동일한 개념)와 네트워크로 통합하여 정의하고 있고 콘텐츠(content) 계층은 전자커뮤니케이션 서비스 상에서 이용되는 콘텐츠를 제공하거나 이러한 콘텐츠에 대한 편집을 하는 서비스로 정의하고 있다.

이 지침은 전송계층에 대해 단일한 규제체계를 적용하자는 것이 본질적인 핵심으로 전송계층은 전자 커뮤니케이션 네트워크와 전자 커뮤니케이션을 포괄하는 개념으로 규정하였다. 여기서 전자 커뮤니케이션 네트워크란 전자적 신호를 전자적으로 전달하는 전송 시스템과 그 부대설비를 말하는 것으로 유무선, 케이블, 위성, 인터넷 등 모든 형태의 네트워크를 포함한다(EU, 2000). 반면, 전자 커뮤니케이션 서비스는 전기적 신호를 전달하는 서비스로서 통신 및 방송을 제공하기 위해서 사용되는 전송 서비스로 통신, 케이블, 위성, 지상파 방송 서비스의 전송부분에 해당한다.

〈표 5-10〉 전송규제와 콘텐츠 규제 비교

구분	전송	콘텐츠
규제대상	통신망, 인터넷망, 케이블망, 위성망, 지상파전송망 등 모든 전송서비스	콘텐츠 서비스
규제관점	경제적 목표 중점 추구 (사회문화적 목표도 반영)	사회 및 문화적 목표 중점 추구 (경제적 목표도 반영)
규제내용	<ul style="list-style-type: none"> - 역사적 독점, 수직적 통합 또는 핵심적 게이트웨이의 통제에 따른 시장 지배력을 가진 사업자의 불공정 행위 방지 - 상호접속, 가입자회선 공동활용(LLU), 제한수신시스템을 통해 지배적 사업자가 통제하는 인프라에 대한 적절한 접근 보장 - 시장에서 제공되지 않을 수 있는 기본적인 서비스에 대한 소비자의 접근 보장(보편적 서비스 의무) - 가격규제 및 요금 비교를 통한 소비자 보호 - 전파와 같은 희소한 공공재의 효율적인 분배 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 의견의 다양성, 미디어 교차 소유, 콘텐츠사업자(PP)의 규모 제한에 관한 규제 - 문화적 다양성, 지역 콘텐츠 쿼터, 지역 콘텐츠 제작 지원 - 시사·보도의 정확성 및 불편부당성과 관련된 기준 - 콘텐츠에 대한 이용자 및 제작자와 관련된 지적 재산권 규제 - 사회적 미풍양속, 검열, 언론의 자유와 관련된 기준 - 광고의 형태와 수량에 대한 제한 - 공영방송 지원에 관한 역할과 수단 등

출처: 박동욱(2007)

EU에서는 케이블, 위성, IPTV 사업자들을 가리켜 전송 플랫폼 운영업자 (operators of delivery platform)이라는 용어를 사용하고 있는데 이는 전송 시스템을 운영하면서 콘텐츠 사업자로부터 콘텐츠를 제공받아 가입자들에게 서비스를 제공해주는 사업자들을 의미하는 것이다. 특히 EU는 콘텐츠 계층으로 제공받은 콘텐츠를 구성하여 이용자들이 이용할 수 있는 관문이 되는 게이트웨이 서비스도 전송계층에 포함시키고 있다(이상우, 2006). 이처럼 전송계층을 콘텐츠와 분리하여 포괄적으로 해석하면 전송계층의 사업자간 경쟁을 유도하고자 하였다. 이러한 전송 플랫폼 계층으로 일원화 한 후, 전송 플랫폼 계층에 대해서는 동일한 규제를 적용하고 있는 것이 EU의 수평적 규제체계의 핵심이다. 왜냐하면 전송 부분은 콘텐츠와 달리 사회문화적 영향력 보다는 시장 지배적 사업자의 반경쟁적 행위를 막고 망에 대한 공정한 접속 및 개방 등을 확보하여 서비스의 가격을 낮추고 질을 높이는 것이 규제의 핵심적 이슈로 판단하였기 때문이다. 따라서 콘텐츠 계층에 대해서는 진입이

나 허가과 같은 규제가 필요하나 전송계층에서는 이러한 규제가 불필요한 것으로 판단하여, 진입규제나 소유규제의 적용을 받음이 없이 사업자간 경쟁을 통해 서비스의 가격을 낮추는데 규제의 목표를 두었다.

2) 영국

한편, 영국 역시 전송계층에 대한 수평적 규제체계를 도입하였다. 영국의 융합서비스 분류체계는 EU의 프레임과 같이 콘텐츠 계층과 전송계층으로 양분되었다. 먼저, 콘텐츠 계층은 콘텐츠 서비스, 메타 콘텐츠 서비스, 정보화 서비스로 구분되는데 이는 콘텐츠 계층을 단순히 서비스와 정보사회 서비스로 구분하던 EU에 비해 좀 더 세분화되었다고 할 수 있다. 또한, 전송계층은 전자 커뮤니케이션 서비스, 전자 커뮤니케이션 네트워크, 그리고 관련 설비로 다시 세분화되어 있다. 각 계층별 세부 서비스의 정의와 해당되는 서비스의 내용을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 즉, 전송계층은 크게 전자 커뮤니케이션 네트워크(Electronic Communications Networks), 전자 커뮤니케이션 서비스(Electronic Communication Service), 관련 설비(Associated Facilities)의 세 가지 영역으로 분류되어 있다. 여기서 전자 커뮤니케이션 네트워크는 영국의 규제기관 오프컴에서는 이를 “전송 시스템(transmission system)”으로 광범위한 개념으로 전자 커뮤니케이션 네트워크를 정의하고 있다(Ofcom, 2003). 즉, 전송정보 유형이 어떠한 간에 망을 통한 기본적인 전송 서비스를 의미하는 것으로 위성망, 유선망, 모바일 지상 방송망, 라디오 및 케이블 TV 망을 포함하는 텔레비전 방송망을 포괄하는 개념이다(노기영 외, 2009).

한편, 전자 커뮤니케이션 서비스는 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해서 신호를 전송하는 전송계층에 해당하는 서비스로 정의된다. 전자 커뮤니케이션 서비스에 해당하는지의 여부를 판단하는 분류기준으로는 첫째, 서비스의 콘텐츠 측면이 없어야 한다는 점이다. 예를 들어, 전송되는 서비스에서 정보, 오락 등 소재의 제공이 있다면 이는 전자 커뮤니케이션 서비스에 해당하지 않는 것으로 분류된다. 또 다른 기준으로는 전자 커뮤니케이션 네트워크로 신호를 전송하는 것이 서비스의 주된 특징이 되어야 한다는 것이다. 만일 서비스가 신호의 전송이 아니라 신호로 구성된 것이라면 이는 전자 커뮤니케이션 서비스가 아니라 콘텐츠 서비스로 규정한다. 이러한 분류기준에도 불구하고 오프컴은 전자 커뮤니케이션 서비스의 범위를 명확히 하고자 여기에 해당되는 주된 영역을 다음과 같은 세 가지로 제시하였다(이상우 외, 2007).

첫째는 기본적 서비스 (basic service)로 전화, 텔렉스, IP 전송, 임대회선, 화상회의, ATM 라디오 및 TV 전송 등 데이터베이스나 서버의 도움없이 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해서 제공되는 서비스이다.

두 번째로는 진보된 서비스 (advanced service)로 이는 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해서 제공되지만 관련설비의 이용이 필요한 서비스로 여기에 해당되는 대표적 예로는 DNS(domain name servers)를 이용한 IP 전송, IN 전환 데이터 베이스를 이용한 비지역번호 서비스, 수신제한 장치를 이용한 TV전송, EPG를 이용한 디지털 방송의 게이트 웨이 등이다.

세 번째 영역으로는 부가 서비스(enhances services)가 있다. 이 서비스는 전자 커뮤니케이션 네트워크의 관련설비를 이용해 콘텐츠를 조작, 제공하는 서비스를 말한다. 대표적인 예로는 음성 자동응답기를 통한 전화통화, 압축시스템을 이용한 MPEG TV 전송, 이메일 등이 있다.

〈표 5-11〉 전자 커뮤니케이션 서비스의 하위 서비스

하위 서비스	특징	서비스의 예
기본적 서비스 (Basic Services)	관련 설비의 도입없이 순수하게 전자 커뮤니케이션 네트워크를 이용해 제공하는 서비스	전화, 텔렉스, IP전송, 임대회선 서비스 등
진보된 서비스 (Advanced Services)	전자 커뮤니케이션 네트워크와 동시에 일부 관련 설비의 이용이 필요한 서비스	DNS를 이용한 IP 전송, 수신제한 장치를 이용한 TV 전송, EPG를 이용한 게이트웨이 서비스 등
부가 서비스 (Enhanced Services)	관련 설비를 이용하여 콘텐츠를 일부 가공, 저장하여 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해 제공되는 서비스	음성 자동응답기를 이용한 전화통화, MPEG TV 전송, 이메일 등

3) 일본

일본은 현재 전파법, 방송법, 유선텔레비전방송법, 전기통신역무이용방송법, 통신법 등 수직적으로 분할된 법체계를 유지하고 있으나 최근 2007년 '07년 12월 방송과 통신으로 구분되어 규제되고 있는 전기통신사업법, NTT법, 방송법 등 9개 관련법을 '정보통신법'(가칭)으로 단일화 계획을 발표하였다. 이 계획안에 따르면 일본은 기존의 수직적 규제체계를 콘텐츠, 플랫폼, 전송인프라로 3분할하고, 레이어(Layer)별로 법제를 수평적으로 개편하는

안을 제시하였다.

〈표 5-12〉 일본의 통신·방송법제 개편(안)



출처: 박민성(2009)

(3) 국내의 수평규제 논의

국내에서는 '08년 IPTV도입과 관련하여 정통부와 방송위가 안을 제시하였으나 IPTV도입 이후, 별다른 논의 진전이 없는 상황이다.

〈표 5-13〉 (구)정통부와 방송위원회의 수평적 규제체계 도입(안)

구분	정통통신부		방송위원회·문화관광부	
도입 방식	2분류		3분류	
	방송	통신	콘텐츠	콘텐츠제작·공급서비스
	8개 사업	3개 사업	플랫폼	방송서비스 정보서비스
	콘텐츠사업 (일방향/양방향 콘텐츠 구분) 전송사업 (방송망과 통신망 구분없음)		네트워크	전기통신서비스 (사적커뮤니케이션 매개 포함)
	- 콘텐츠규제: 방송프로그램 및 정보서비스 - 전송규제: 통신망, 인터넷망, 케이블망, 위성망, 지상파 전송망 등 모든 전송수단		- 플랫폼(역무): 자체제작 또는 외부에서 수신한 정보·데이터를 편집/편성/구성, 소비자에게 제공 - 방송서비스: TV·Radio·데이터·멀티미디어방송 - 정보서비스: 기능별 엄격하게 규정(SP 포함) ※ VOD 분류차이: 방송서비스(방송위원회) 정보서비스(문화관광부)	

통합 이후 방통위는 2011년에 스마트 미디어 시대에 부응하기 위해 방송법과 IPTV법 등을 포괄하는 통합 방송법 제정 추진 계획을 내놓았지만 수평적 규제체계에 대한 구체적인 안은 아직 마련하지 못하고 있는 상황이다. 따라서 이상과 같은 수평적 규제체계를 적용하면 DCS나 MMDS와 같이 결합 서비스는 모두 전자 커뮤니케이션 네트워크적 성격을 지니는 것으로 단일 규제를 적용할 수 있게 되며, 규제의 방향은 경쟁과 이를 통한 가격인하에 두어져야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강준석(2012), 2010년 방송시장 경쟁상황 평가결과 및 개선 방향. 『KISDI Premium Report』.
서울: 정보통신정책연구원.
- 노기영(2007). 『방송산업과 경쟁』, 서울: 한울아카데미.
- 노기영 외(2009). 『방송통신융합시대 다매체환경에서 미디어 공진화 방안연구』. 서울: 방
송통신위원회.
- 이상우 외(2007). 『통신방송 융합환경하의 수평적 규제체계 정립방안에 관한 연구』. 서울:
정보통신정책연구원.
- 이상우(2006). 『통신 방송 융합시대의 수평적 규제체계』. 서울:정보통신정책연구원.
- Benjamin, Shelanski, Speta.,&Weiser.,(2012). *Telecommunications Law and Policy*. NC:
Carolina Academic Press.
- Curran., J.,(2011). *Media and Democracy*. NY: Routledge.
- Hargrave., A. M.,&Shaw, C.(2009). *Accountability and the Public Interest in Broadcasting*,
Palgrave.
- Hallin., D.,&Mancini., R.(2012). *Comparing Media Systems beyond the Western World*. Cam
bridge University Press.
- Lunt. R.,&Livingstone. S.,(2012). *Media Regulation*. LA; Sage.
- Mandel, J.&Sicker, D.(2006). Leveraging the EU regulatory framework to improve a
layered policy model for US telecommunication markets. *Telecommunications Policy*,
30(2), 136-148.
- Rice, R. E.,(2008). *Media Ownership*. NJ: Hampton Press., Inc.
- Seabright & Hager.,(2007). *The Economics Regulation of Broadcasting Markets*. NY: Cam
Cambridge University Press.

제6장 미디어랩 규제와 법제 개편

2012년 2월 9일 1공영, 다민영 미디어랩 체제를 수용한 ‘방송광고판매대행 등에 관한 법률안(미디어랩법안)’이 국회를 통과했다. 그러나 미디어랩의 실질적 경쟁체제를 도입하기 위해서는 공·민영 미디어랩 간 영업 구분 철폐, 방송사 소유지분의 제한 조치, 취약 매체에 대한 인위적인 재정지원 정책보다는 기금을 조성하거나 프로그램 쿼터제를 도입하는 등 공공성 보장 장치를 마련해야 한다.

제1절 미디어랩 제도의 의의와 한국방송광고공사

방송광고 판매와 관련해 당사자 간 직거래를 제한하고 미디어랩(방송광고판매대행기관)을 통해서만 이루어질 수 있게 한 이유는 방송사가 광고를 유치하기 위해 광고주에게 압력을 행사하거나 반대로 자본가인 광고주가 광고를 빌미로 방송사에게 영향을 끼치는 것을 막기 위해서다. 방송사가 미디어랩을 이용하게 되면 방송 편성 및 제작을 광고 영업과 분리시켜 전문화, 효율화를 꾀함으로써 방송 경영의 합리화와 수익성을 제고할 수 있고, 광고주의 입장에서도 미디어랩이 시청률 조사 등의 분석 자료를 통해 광고주들에게 적합한 방송광고를 제시해 주고 사후 광고효과 분석과 같은 방송광고에 관련된 제반 서비스를 제공해 주므로 자신의 조건에 맞는 최적의 프로그램을 찾아 원하는 목적을 달성할 수 있게 된다. 이러한 취지로 한국방송광고공사는 1981년 수립 후 약 30년간 방송광고 시장에서 취약 매체를 보호하고, 무분별한 매체 간 광고 유치 경쟁을 배제함으로써 방송의 공익성 제고에 기여한 측면이 크다. 그러나 한국방송광고공사 체제는 시장 기능에 위반되는 끼워팔기, 요금책정, 비경쟁적 판매 관행으로 인해 비판의 소리가 높았다.

제 2 절 현재 판결로 본 방송광고공사 체제 문제점

한국방송광고공사와 이로부터 출자를 받은 회사가 아니면 지상파방송 사업자에 대해 방송광고 판매대행을 할 수 없도록 규정한 구 방송법 관련 조항에 대해 방송광고 판매대행업자인 청구인(방송광고 판매대행사업자 주식회사 OO 커뮤니케이션 대표이사 이O섭)은 '직업 수행의 자유'와 '평등권'을 침해하는지의 여부에 대해 이의를 제기했다. 헌법재판소 판결은 현행 방송광고공사 체제를 헌법불일치로 판결하는 한편, 방송광고 대행업무 및 방송 광고 정책 전반에 새로운 원칙과 가이드라인을 제시하고 있다. 판결요지를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 한국방송광고공사 독점체제는 경쟁체제의 도입이 미흡하다. 한국방송광고공사가 지상파 방송광고 판매대행을 할 수 있도록 출자를 한 회사는 한 곳도 없어 여전히 한국방송광고공사의 독점체제가 유지되고 있는 바, 이는 지상파 방송광고 판매시장에 제한적으로라도 경쟁체제를 도입한 것이라 볼 수 없다.

둘째, 과잉금지 원칙을 위반해 '직업 수행의 자유'를 침해하고 있다. 한국방송광고공사와 이로부터 출자를 받은 회사에 대해서만 지상파 방송광고 대행을 허용하고 있을 뿐이며, 이는 결국 과잉금지 원칙을 위반해 청구인의 직업 수행 자유를 침해하고 있다.

셋째, 실질적 경쟁관계가 형성되지 않고 평등권을 침해하고 있다. 미디어랩 제도의 입법 목적 달성은 지상파방송 판매대행사에 공적 부분의 출자가 있었는지 등의 여부를 불문하고 실질적인 경쟁관계를 형성하면서 방송의 공공성이나 다양성 등을 제고하기 위한 실질적인 제도를 구축하고 있는지의 여부에 따라 판단해야 한다. 그러나 한국방송광고공사 및 그 회사에게만 한정된 것은 차별목적과 수단 비례 원칙을 상실한 것으로서 청구인의 평등권을 침해한다.

넷째, 민영 방송광고 판매대행 사업자는 현재 케이블TV나 유선방송 사업자에 대해서는 방송광고를 판매할 수 있으나 그 규모는 지상파 방송광고 시장의 크기 및 수익에 비해 미약한 수준이므로 민영 방송광고 판매대행사가 지상파방송 광고 판매대행을 할 수 없어 침해당하는 기본권은 심히 중대하다. 그러므로 한국방송광고공사 체제와 독점 미디어랩법과 관련된 방송법 조항은 위헌이다. 다만 단순위헌 결정을 해 당장 그 효력을 상실시킬 경우 지상파 방송광고 판매대행을 규제하는 근거규정이 사라지게 되므로 헌법불일치 결정을 하

기로 하는 바 방송법은 그 위헌성이 제거될 때까지 잠정적으로 적용되어야 하고 늦어도 2009년 12월 31일까지는 개정해야 한다는 것이 헌법재판소의 판결요지였다.

제 3 절 새로운 미디어랩 법안 내용과 문제점

2012년 2월 9일 '1공영 다민영 미디어랩' 체제를 핵심으로 하는 '방송광고 판매대행 등에 관한 법률안(미디어랩법안)'이 국회를 통과했다. 헌법재판소의 헌법불일치 판정 이후 여·야간 의견의 차이로 3년간 표류하던 법안이 마침내 통과된 것이다. 법안의 주요 내용과 문제점을 지적해 보면 다음과 같다.

첫째, 새로운 미디어랩 법안은 한국방송광고공사를 개편한 '한국방송광고진흥공사'를 1공영 체제로 하고 다수의 민영 미디어랩 체제를 허용함으로써 민영방송사들은 자사 미디어랩을 소유할 수 있게 되었다. KBS, MBC, EBS는 한국방송광고진흥공사만이 광고 영업활동을 할 수 있게 했다. MBC는 반발해 소송 중이며 SBS는 자체적인 미디어랩을 운영하고 있다. MBC는 미디어랩법이 "직업 수행의 자유, 계약 체결의 자유 및 평등권을 중대하게 침해하고 있다"며 자사의 방송광고 영업을 한국방송광고진흥공사에 위탁하도록 강제한 제 5조 2항에 대해 헌법소원심판 청구서를 제출했다. 한국방송광고진흥공사가 KBS, EBS, MBC 및 그 방송사업자가 출자한 방송사업자에 대해 방송광고 대행업무를 수행한다면 민영 미디어랩은 SBS 및 지역민방 그리고 뉴미디어 방송매체 등만을 대상으로 하므로 헌법재판소에서 제안한 미디어랩 간 실질적인 경쟁관계를 형성할 수 없을 것이다. 즉, 미디어랩과 방송사의 지정 관계는 안락한 복점체제로 전환하는 것을 의미하지 미디어랩 간 실질적인 경쟁관계를 형성한다고 볼 수 없다.

둘째, 소유제한 규정에서 방송사 지주회사의 출자는 금지시켰지만 방송사가 최대 40%까지 지분을 소유하도록 허용해 사실상 방송사가 자사 랩(1사 1랩)을 소유할 수 있게 했다. 각 방송사가 자사 미디어랩의 최대 주주가 될 경우 방송사의 광고 영업부서와 다를 바 없기 때문에 미디어랩 제도를 마련한 본래의 의미가 없어진다. 형식은 미디어랩 제도를 통한 경쟁체제로 보이지만 실제로는 다수의 민영 미디어랩을 통한 광고 직접 판매가 가능하도록 한 것이므로 미디어랩 제도가 유명무실해질 수 있을 것이다.

셋째, "신설될 미디어랩은 최근 5년간 지상파 방송광고 매출액 중 중소, 지역방송에 결

합 판매된 평균비율 이상으로 광고를 결합판매해야 한다”라는 미디어랩 제20조 규정은 지역방송과 종교방송 등 이른바 취약 매체에 대한 배려를 감안한 것이지만 인위적 재정지원 정책은 실질적 경쟁체제를 훼손할 위험이 있다.

제 4 절 개선 방안

앞에서 지적한 새 법안의 문제점을 해결하기 위해 다음과 같은 정책 대안을 제시해 보고자 한다.

첫째, 실질적 경쟁관계를 형성할 수 있는 이상적인 미디어랩 체제는 한국방송광고진흥공사와 민영 미디어랩으로 구성되는 공·민영 이원체제이며, 이들 간에는 영업 구분을 철폐하는 것이 바람직하다. 즉, 한국방송광고진흥공사도 KBS, MBC, EBS 이외 다른 방송매체에 대해서도 광고판매를 할 수 있게 하며 민영 미디어랩도 KBS, MBC, EBS에 대해 광고판매 영업행위를 할 수 있어야 미디어랩 간 실질적 경쟁관계를 형성할 수 있다.

둘째, 미디어랩 소유 지분 제한 규정에 방송사의 지분 및 소유 제한 규정을 두지 않을 경우 MBC는 MBC대로, SBS는 SBS대로 미디어랩을 독자적으로 운영할 가능성이 높다. 방송사의 미디어랩 소유 지분을 개정 법안처럼 40% 수준으로 할 경우는 사실 방송사가 1대 주주가 되면서 대기업, 중소기업 등 광고주들을 컨소시엄 형태로 동일 회사의 주주로 유인할 것이다. 이렇게 되면 미디어랩의 경쟁체제라기보다는 미디어랩 체제의 해체 수준을 의미한다. 프로그램 편성, 제작과 광고의 분리 등 미디어랩 체제의 장점을 살리자면 지상파방송사가 미디어랩에 지분 참여를 전혀 하지 않는 방안과 참여하더라도 지배권을 행사하지 못하도록 제한적(예: 10% 수준)으로 참여하는 방안이 바람직하다.

셋째, 헌법재판소 판결에서는 방송사의 출연금으로 기금을 조성해 공공성이 높은 프로그램 제작에 보조금을 지급하든지, 방송의 공공성을 해치는 영업을 할 경우에는 허가를 취소한다든지, 특정 장르와 특정 시청자를 대상으로 하는 프로그램 쿼터제를 도입한다든지 등 다양한 사전 및 사후 규제수단을 도입해 경쟁체제 도입에 따른 방송의 공공성 보장 장치를 보완할 것을 제안하고 있다. 그러므로 취약 매체에 대해서도 기금을 조성하거나 프로그램 쿼터제를 도입해 배려하는 등 공공성 보장 장치를 마련해야 하며 인위적으로 재정 지원을 강제하는 것은 바람직하지 못하다.

제 7 장 방송 소유규제 및 법제 개편

본 장에서는 선진국에서 진행되었던 미디어 구조개편과정(미디어 빅뱅)에서의 정치, 사회적 대립과 미디어 역학의 역사적 과정을 추적해 보고 아울러 한국의 방송 소유권 개편 방향을 검토해 보기로 한다. 다만 본 연구에서는 스마트 미디어, OTT(over the top; 인터넷 동영상 서비스) 등으로 대변되는 N-screen, 멀티플랫폼 시대(3차 미디어 빅뱅)의 방송규제 모델과 패러다임 논쟁에 대해서는 11장에서 다시 상술하고자 한다.

제 1 절 선진국 방송 소유규제 및 법제 개편 동향

1. 신문/방송의 역사와 미디어 규범체계의 형성

종이의 발명, 신흥 부르조아지의 대두, 시민혁명과 그 역사적 맥락을 같이하는 신문의 역사는 봉건세력의 허가와 검열제도에 대한 부르조아지들의 치열한 정치투쟁 속에서 성장하였기 때문에 무엇보다도 국가로부터 자유롭다는 것이 당면과제였고, 따라서 정치권력으로부터 자유롭기만 하면 신문은 시민사회에서 “사상의 자유시장”을 당연히 실현할 수 있는 것으로 여겨져 왔다. 그러므로 전통적으로 신문의 역할과 사명은 정치권력에 대한 비판과 거리에 두어졌고 그 기능은 환경감시기능이나 비판기능이 강조되었다. 봉건 귀족세력에 대항하여 신흥 부르조아지의 의사전달 수단으로 발전하였으며 따라서 자본주의 발아와 전개과정과 그 역사를 같이했던 인쇄매체는 따라서 사기업과 시장논리가 강조되었다.

그러나 방송의 자유는 이미 국가 또는 정부로부터 언론의 자유는 확보되었으나 오히려 사적(私的)권력의 남용이나 시장실패가 문제시되어 온 상황, 나아가서는 수용자 측의 권리에 대한 인식이 고조된 상황에서 성장하였기 때문에 신문의 사기업 체제와는 다른 언론의 자유와 질서 그리고 규범을 모색하였고 그 제도적 보장 장치로서 특히 대륙법 계통인 유럽과 일본에서는 2차 대전 이후 공공방송(public service broadcasting)체제가 정착된 것이다. 방송에서도 유일하게 사기업 체제를 고수했던 미국에서는 공영방송을 제도화하는 대

신에 공익성(public interest)을 방송과 통신의 지배이념으로 설정하였다. 특히 연방제 국가였던 미국과 독일에서는 “지역성(localism)”, “다원성(diversity)”등이 방송의 공개념 또는 공익성 개념으로 강조되었고 자본주의 시장경제 질서에 부응하여 “경쟁”(competition)의 개념도 동시에 강조되었다.

복지사회 건설을 이상향으로 인식했던 60~70년대 서구의 진보정당들은 다원적 이해집단의 “대립되는 견해의 다양성(viewpoint diversity)” 보장이야말로 방송의 봉사적 사명으로 인식하였다. 신문이 정치권력으로부터의 미디어의 자유(송신자의 자유)를 보다 강조했다면, 방송은 수용자의 자유와 다원적 이해집단의 참여 그리고 내용상의 다양성, 공정성, 객관성, 중립성, 불편부당성, 소수자에 대한 배려 등이 요청되었다. 더 이상 방송매체를 사적 통제에 맡겨두어서는 곤란하다는 정치권력의 의중과 독점자본주의 체제에 대한 폐해와 신문기업의 가족 소유화와 선정주의(sensationalism)에 대한 시민들의 반발과 저항심리가 공공방송 체제를 정착시킨 사회문화적 동인이 되었다. 이와 같은 미디어의 역사를 배경으로 서구 자본주의 국가에서는 신문은 사기업, 방송과 통신은 공영제로 운영되고 특히 방송매체에 대해서는 전파의 유한회소성과 사회적 영향력을 이론적 기초로 하여 방송의 공적임무가 강조되었다.

통신매체는 국가기간산업 또는 보편적 서비스로서 공적규제를 받아왔지만 내용규제에 있어서는 정보유통과정에서 비밀보장의 원칙이 헌법상 보장받아왔다. 이와 같은 “매체간의 차별적인 규제논리”와 “신문/방송/통신의 兼營(cross-ownership)배제의 원칙”은 미디어 시장에서 상호영역의 독립성을 보장하고 미디어의 권력이 균형이 취해진 상태에서 상호간의 경쟁을 유도함으로써 여론형성의 다원화를 기대한 것이다.

2. 80년대 신 보수 정권으로의 정권교체와 뉴미디어 방송(제1차 미디어 빅뱅)

공공방송 체제가 유럽의 진보정당 들이 세계 2차 대전 이후 6~70년대 복지사회를 건설을 이념형으로 만든 미디어 질서와 규범이라고 한다면 뉴미디어 방송은 80년대 신 보수주의와 신자유주의 물결 속에서 보수정당들이 전 산업분야의 민영화와 규제완화 그리고 정보산업 육성정책의 일환으로 도입한 방송체제이다.

진보주의 정당으로부터 정권교체에 성공한 80년대 초반 서구의 보수정당들은 오일 쇼크

(oil shock) 이후 산업구조조정정책의 일환으로 민영화와 뉴미디어 정책을 추진하였고 이른바 포편적 서비스 또는 공공서비스의 일환으로 공기업 체제로 운영되어 왔던 방송과 통신 그리고 철도, 가스, 수도, 전력 등 공공독점 산업에 대해 민간의 창의와 활력 그리고 경쟁체제의 도입을 요구하게 되었다. 이미 사양 산업으로 퇴조의 기미를 보이고 있던 신문 기업도 민영방송과 뉴미디어 방송의 등장은 공공방송 체제 속에서 진입이 차단되었던 미디어 다각경영을 추진할 수 있는 기회로 작용하였고, 대기업 또한 정보산업의 양대 축인 방송과 통신 산업에 진출하게 됨으로써 새로운 사업기회를 확보하게 되었다. 진보정당으로부터 정권교체에 성공한 유럽의 보수정당들과 미국의 레이건 행정부로서는 케이블과 위성방송의 도입을 통한 미디어 경쟁체제는 진보적 정치 색채를 띠고 있는 공공방송의 힘을 약화시키고 친 보수정권인 신문기업과 대기업에게 방송시장 진입의 기회를 부여함으로써 정치적 우호세력을 형성할 수 있게 되었다. 아울러 방송과 통신 산업의 민영화는 정보산업의 활성화를 추동할 수 있게 되었고 경제위기에 처해 있던 서구 유럽이나 미국경제 활성화의 견인차로 작용하였으며 당시 케이블과 위성 등 새 전송로의 개발은 방송의 공적 규제논리였던 전파의 유한희소성의 논리를 약화시켰다.

1982년에 집권한 독일의 기독교 민주당/기독교 사회당 연합정권(콜 수상)은 공공방송인 ARD와 ZDF를 “좌파방송(red broadcasting)”이라 명명하면서 공영방송의 힘을 약화시키는 한편, 우파 정권에게 호의적인 신문과 대기업의 방송시장진입을 추진하였다. 야당인 사회 민주당과 공영방송사들은 신문과 대기업의 방송시장 진입은 미디어 상업주의를 양산하고 값싼 헐리우드 프로그램의 범람으로 문화 정체성을 혼란시킬 것이라고 경고하였다. 2차 대전이후 방송에 대한 규제권을 가질 수 없었던 연방정부-통신과 방송기술에 대한 규제권만 확보-로서는 기술적 친화성이 높은 뉴미디어인 케이블 TV와 위성방송의 도입은 연방정부의 규제 권한을 확대해 줄 것으로 기대하였고, 방송 규제권을 확보하고 있었던 州 정부로서는 뉴미디어 도입을 반대하는 입장을 보였다. 공공방송 독점체제야 말로 주정부, 사회민주당, 공영방송사로서는 정치적 득권을 유지할 수 있는 수단이기도 하였다. 양대 세력은 1984년부터 1987년 까지 케이블 TV 시범사업을 거치는 등 지리한 타협과정을 거쳤고 마침내 지상파방송은 공영방송 체제를 그대로 유지하고 뉴미디어 방송인 케이블 TV와 위성방송에게는 신문사와 대기업의 진입을 허용하는 민간방송체제를 도입하기로 결정하였다. 시범사업 과정에서 케이블 TV와 위성방송이 정보산업을 견인하고 일자리 창출 효

과가 크다는 사실이 입증되었기 때문에 사회민주당과 주정부 공영방송사는 뉴미디어 방송 도입을 인정할 수 밖에 없었다.

1979년 집권하자마자 IMF사태를 맞은 대처 보수당 정부는 케이블 TV 산업 육성으로 미국자본(미국 전기통신사업체 들)의 진입을 허용하였고 위성방송은 호주의 신문재벌 출신 이자 영국에서도 최대 신문재벌이었던 루퍼트 머독에게 위성방송(합병으로 인해 지금은 유럽 최대의 위성방송사업자인 BSKYB) 진입을 허용하였다. 또한 대처 정부는 경제학자인 피코크를 좌장으로 하는 “Peacock 위원회”를 만들어 이른바 “소비자 주권론”을 내세우면서 BBC의 구조개혁을 추진하였다. 소비자 주권론의 핵심내용은 ○ BBC의 수신료 체제를 해체하고 BCC도 프로그램 시청률과 소비자의 선택에 따라 프로그램에 돈을 지불하는 pay channel 또는 pay per view 방식의 도입하며 ○ 영국의 영상산업과 독립프로덕션 육성을 위해 BBC를 비롯 모든 방송사업자는 외부제작 프로그램을 25% 이상 의무적으로 외주제작을 하도록 하는 것이었다. BBC를 유료채널로 전환하려는 피코크위원회의 제안은 BBC 및 노동조합의 강력한 반발로 공수포로 돌아갔으나 외주제작 25% 안은 방송법에 반영되어 지금까지 준수되고 있다. 25% 안은 영상산업 육성이라는 대의 명분도 있지만 BBC의 힘을 약화시키려는 간접 우회 전략으로 추론되고 있다.

80년대 사회당 미테랑 정부가 지역정보화 정책의 일환이며 정보화 대국의 야심찬 프로젝트였던 “케이블 플랜(plan cable)” 정책은 광케이블을 전국적으로 깔려는 무모한 시도였고, 콘텐츠 조달 문제와 가입자 유치문제로 대실패를 겪었다. 미테랑 이후 집권한 보수당 정부는 프랑스 공공방송인 TF 1을 민영화하였다. 방송역사상 공영방송을 민영화한 유일무이한 사례였다고 하겠다. 민영화 정책으로 인해 TF 1의 시청률은 프랑스에서 압도적이며 뉴미디어 방송의 활성화를 저해하는 간접적 요인이 된 것 같다.

1980년대 초반에 집권한 일본 자민당 나카소네 총리대신은 “戰後 政治의 總決算”을 캐치프레이즈로 하고 “행정개혁” “교육개혁” “정보통신/미디어 개혁”을 단행하였다. 나카소네 수상은 1984년을 “뉴미디어 元年”으로 선포하고 이 시기에 방송계 뉴미디어로서는 도시형 케이블 TV(종합유선방송)와 위성방송을 도입하였고 통신계 뉴미디어로서는 부가가치통신망(VAN) 제도 등을 적극 도입하였다. 당시 일본 공영방송 NHK가 주도했던 위성방송 프로젝트는 세계 최초이며 세계 최대의 가입률을 보이고 있으며 케이블 TV는 초기에는 저조했으나 미국자본에 대한 100% 개방으로 그 활로를 개척하고 있다. 이미 80년대에도 방송

기기 산업에서는 세계적으로 독보적인 위치를 차지했던 일본은 하이비전 방식의 HDTV를 세계 최초로 선보였고 가전회사 SONY는 헐리우드 영화사를 매입함으로써 하드웨어의 강세를 “소프트 立國論”으로 야심차게 이어가고 싶었으나 주지하는 바와 같이 사업실패를 경험하게 되었다.

3. 방송과 통신 융합(디지털 컨버전스) 환경과 새로운 미디어 질서와 규범(제 2차 미디어 빅뱅).

방송과 통신 융합을 주도한 대표적인 국가는 미국(96년 통신법) 과 영국(2003년 커뮤니케이션 법) 이다. 이들 국가의 방송 통신 융합 법제 개편 내용과 과제를 검토해 보면 다음과 같다.

1) 미국의 96년 통신법(Telecommunication Act) 제정과 방송/통신 융합: 민주당 클링턴/고어 행정부의 경쟁 정책 도입

방송과 통신의 융합을 비롯하여 미디어 사업자간 兼營 문제가 본격적으로 제기된 것은 미국의 1996년 통신법(Telecommunication Act of 1996) 제정부부터라고 할 수 있다. 미국의 케이블 TV 는 그 연원상 지역주의에 기반한 프랜차이즈 제도로 출발했고, 1984년 AT&T 분할 체제 이후 미국의 통신사업은 장거리 전화회사의 과점체제(AT&T, MCI, Sprint), 지역 전화회사¹³⁾(RBOCs: Regional Bell Operating Companies)는 지역독점체제를 유지하고 있었다. 특히 1984년 AT&T 분할이후 12년이 경과한 당시 소비자들은 특히 지역전화서비스의 요금과 질에 대한 개선 요구가 비등하였으며 장거리 전화 및 케이블 TV 서비스에 대한 개선 요구도 높았다. 따라서 1996년 통신법은 지역전화, 장거리 전화, 케이블 TV의 독과점 체제를 경쟁체제로 전환하여 서비스의 질을 개선하고 요금을 인하하는 것이 그 목적이었다. 따라서 그 정책적 수단으로 케이블 TV 시장에는 장거리 전화, 지역전화사업자의 진입, 장거리 전화 시장에는 케이블 TV와 지역전화사업자의 진입, 지역전화시장에는 장거리 전화 및 케이블 TV사업자의 진입 등 이른바 방송(케이블 TV)과 통신의 융합을 추진하였다. 미국 FCC의 엘렉트로닉 미디어(electronic media)¹⁴⁾의 지배이념이 공익(public interest)¹⁵⁾이

13) 미국 전역을 7개로 분할했기 때문에 국내에서는 지역으로 번역하고 있지만 실제 다국적기업일 정도로 크기는 상당하다고 하겠다

라고 한다면 공익의 하위 가치 중에서는 경쟁의 가치가 지역성, 다원성 보다는 우위에 있음¹⁴⁾을 1996년 법은 천명하고 있는 것이다. 이 법 제정과정에서는 민주, 공화당 간의 이견 노출이 적었던 것은 앞에서 지적한 대로 미국의 방송통신시장의 독점구조가 소비자들의 불만을 살 수 밖에 없었고 여기에 대응하여 경쟁정책의 도입되었기 때문이다.

1996년 통신법 제정이후 장거리 전화회사인 AT&T는 지역전화회사와 케이블 TV시장에 진입하기 위해 대형 케이블 TV MSO 들을 합병하였고 세계의 주목을 모은 AOL과 TimeWarner의 합병도 추진되었다. 그러나 AT&T와 AOL 등 통신사업자의 방송시장 진출은 주가의 폭락과 미디어 경영상의 실패로 끝나고 말았다. 7개 지역전화회사들은 AT&T와 AOL의 합병에 대응하여 3개의 회사로 통합하였고, 케이블 TV들도 대형화하였다. 다시 말해 미디어 기업간의 상호 진입과 M&A를 통해 미디어 시장에서의 경쟁체제를 구축하려고 했던 미국의 미디어 융합 정책은 동종 매체간의 M&A만 가속화하고, 오히려 지역전화와 케이블 TV의 독점체제만 강화하는 역효과만 초래한 것이다.

2) 영국의 2003년 커뮤니케이션 법(2003 communication Act) 제정과 방송 통신 융합
영국의 2003년 커뮤니케이션 법(2003 Communication Act)의 제정은 토니 블레어 노동당 정부 시절 의회가 주도한 커뮤니케이션 법이다. 이 법의 내용을 요약하면 다음과 같다.
첫째, 방송과 통신을 단일법으로 통합하였다. 둘째, 수평적 규제체제를 도입하여 실질적인 방송과 통신의 융합을 유도하였다. EU와 함께 세계 최초로 <수평적 규제체제>를 도입했다는 점에서 의의가 있다. 셋째, 방송시장의 “외국자본 자유화”(민간방송 Ch3, Ch5) 및

14) 신문매체를 제외한 방송, 통신, 인터넷 등을 총괄하는 개념

15) 미국 FCC는 공익을 지역성(localism), 다원성(diversity), 경쟁으로 규정하고 있으며 최근 일부 문건에서는 개혁(innovation: 브로드밴드 망 구축 등의 기술발전을 의미함)을 공익의 개념으로 추가하고 있다. 다원성은 대립되는 견해의 다원성(viewpoint diversity)를 가장 중요한 가치로 보고 있으며 그 외 source diversity, outlet diversity(channel diversity), program diversity, minority diversity 등이 있다.

16) 96년 법에서는 경쟁법(Antitrust law)과 텔레커뮤니케이션법이 충돌할 경우에는 경쟁법이 우선함을 규정하고 있다. 미국의 미디어 사업체의 M&A 과정에서는 경쟁당국인 DOJ(법무부: Department of Justice)가 1차 심사를 하고 FCC는 공익성 심사를 최종적으로 하고 있다.

“시장점유율 규제”를 철폐하였다. 넷째, 루퍼트 머독의 신문만 방송시장 진입을 규제하였다.(20-20 rule). 신문 시장의 20% 점유율을 가진 사업자는 방송시장의 20% 이내, 방송시장의 20% 이상 시장점유율을 가진 사업자는 신문시장의 20% 이내 만 소유하도록 했다. 신문 시장의 20% 이상 점유율을 확보한 루퍼트 머독은 더 이상 방송시장에 진입할 수 없다.

영국의 2003년 커뮤니케이션법의 의의는 외형상 <통합법> 제정과 <규제기관 통합(ofcom)>을 통해 방송과 통신의 융합을 추진한 것에 있다. 그러나 실질적으로 2003년 커뮤니케이션 법은 위기의 영국 미디어 산업 진흥을 목적으로 비유럽자본(주로 미국자본)을 유치하는 한편, 시장점유율 규제도 철폐하여 1 방송사업자가 BBC를 제외하고 모든 지상파, 뉴미디어 방송을 M&A 할 수 있도록 종래의 시장점유율 규제(15%)도 철폐하였다.

아울러 수평적 규제체제를 도입하여 지상파와 케이블 등 망을 소유한 사업자는 방송/통신 서비스를 구분하지 않고 서비스를 할 수 있게 하였으며 종전의 “수직적 규제체제를 수평적 규제체제로 전환함으로써 방송시장 내부에서도 “망에 따른 역무의 차이”를 철폐하였다. 영국 BBC는 종전의 경영위원회와는 다른 <트러스트(Trust)>라는 별도의 규제기관을 설치하여 공영방송에 대한 규제 감독 업무를 강화하였다. 또한 영국의 BBC는 기존 2개 채널(BBC1, BBC2)을 디지털 전환과정에서 8개 채널로 확대하는 한편, 모든 방송 통신 융합 서비스에 진출하며 상업적 활동을 강화하고 있다.

요약컨대 2003년 영국 커뮤니케이션 법의 특징은 영국 미디어 산업 진흥을 목적으로 (1) BBC 등 방송의 공적기능을 대폭 확대하는 한편 (2) 방송과 통신의 구분도 없애고 (3) 방송 시장에서 국제 자본의 이동을 자유화 하고, (4) 시장점유율 규제를 철폐하여 미디어 산업의 M&A를 유도하여 미디어 시장의 집중과 규모의 경제를 추진하였다. 즉 방송의 공익성과 산업성을 동시에 강화하자는 전략인 것이다. 미디어 규제완화 정책과 함께 공익성 강화가 전제되어야 하는 것이다.

그러나 이러한 영국정부의 방송 시장 자유화, 소유권 규제완화 정책에도 불구하고 미국의 미디어 산업 저조로 영국으로의 자본 유입이 용이하지 않으며 실제 2003년 법이 추진했던 <자유화>와 <경쟁> 그리고 <융합> 정책은 큰 성과를 거두고 있다고 보기 어렵다.

미국과 영국이 주도한 방송 통신융합과 자유화/규제완화 정책은 당초의 기대와는 달리 시장과 자본의 힘이 뒷받침되지 않아 그 성과가 드러나지 않고 있다.

4. 미국, 유럽, 일본의 방송 소유권 규제 및 법제 개편 방향 분석

여기에서는 디지털 전환과 방송 통신 융합 그리고 글로벌 환경에 대응해 나가는 선진국의 방송정책 동향을 연구자가 임의대로 재정리 해 보았다. 소유권 및 구조규제 개편 과정을 두고 이미 앞서서도 살펴 본 바와 같이 보수-진보 정파간 대립은 미국, 유럽, 일본에서도 치열하게 전개되고 있지만 대체로 다음과 같은 정책방향으로 방송매체 소유권 규제와 법제 개편 방향이 진행되는 것으로 분석된다.

1) 방송매체 소유권의 형태

방송매체의 소유권 형태는 다음과 같이 분류할 수 있을 것이다. 첫째, 공공방송체제(public service broadcasting)와 민간방송(Private broadcasting system 또는 commercial broadcasting) 체제로 구분하여 소유권 주체를 파악할 수 있다. 공공방송체제도 그 소유구조는 다양하다. 정부가 소유하는 경우(프랑스, 한국), 주정부 또는 공기업 소유 형태(독일: 공법상의 영조물), 특수법인 형태(일본 NHK) 등으로 구분할 수 있을 것이다. 둘째, 단위 방송국의 지배주주의 구성방식 문제이다. 한국의 경우 지상파 민영방송의 경우 대주주는 30% 이상 지분을 소유할 수 없으나 미국, 일본, 독일에서 지상파 민영방송사는 이러한 투자지분제한 규정이 없다. 프랑스만 단위 방송국의 지분제한 규정(49%)이 있었으나 최근 폐지되었다. 셋째, 방송매체의 경영(cross ownership) 형태로서는 수평적 결합(horizontal integration: 방송매체가 다른 방송매체를 소유)-법적 용어로는 multiple ownership이라고 한다-과 신문과 방송, 방송과 통신의 융합과 같은 이종매체의 교차소유(Cross ownership)가 있다. 넷째, 외국방송사업자의 국내 방송 진입(foreign ownership) 등이 있다. 다섯째, WTO의 시청각 협상이나 EC 위원회의 공동규범 등도 방송 소유권 규제에 영향을 미치는 변수이다.

2) 공공방송의 존속 발전보장

유럽 연합은 1999년 5월에 발효된 '유럽연합조약'(암스테르담조약)에 부속한 의정서(회원국의 공공방송 제도에 관한 의정서)에서 유럽 연합 회원국에 공공방송이 존재하는 것을 유럽연합의 법으로 확인했다. 또 공공방송의 설립·조직, 책임, 그리고 재원에 대한 사항은 회원국의 권한임을 분명히 했다.

독일 헌법재판소의 6차 방송판결에서도 공공방송의 존속 발전을 보장하고 있는데 공공방송의 존속 발전보장은 신기술에 의한 신 서비스(뉴미디어와 민영방송)에 까지 이른다 .

독일의 공공방송은 위성방송, 인터넷 사업을 추진하고 있으며. 영국의 BBC는 유료방송과 방송의 상업화를 규제당국으로부터 인정받았으며 BBC는 위성방송, 디지털 방송 그리고 최근에는 케이블 TV 사업까지도 진입하고 있다. 일본의 NHK는 위성방송 사업을 추진하고 있다. 즉 세계의 공공방송은 방송매체간의 수평적 결합을 통해 다른 방송매체와의 경쟁, 그리고 신문매체의 방송 진입, 방송과 통신의 융합에 대처하고 있다.

영국의 BBC, 독일의 공공방송사, 프랑스 공공방송의 전체 방송시장에서의 점유율은 40% 정도이다.

공공방송이 이원체제로 구성되어 있는 국가는 독일과 프랑스이며 일원체제는 영국 BBC와 일본 NHK이다. 독일과 프랑스는 수신료와 광고료로 운영되고 있으며 한국의 경우와 같다. BBC는 수신료와 불가인상이 연동제이며 NHK도 수신료로 운영 중이다. 이른바 1공영제는 수신료만으로 多 공영체제는 수신료와 광고료가 결합하여 운영됨을 알 수 있다. 즉 다 공영체제일수록 운영상 재정적 압박을 받고 있음을 알 수 있다. 다 공영체제는 수신료만으로 운영하기엔 시청자들의 수신료 저항이 강할 것이며 따라서 일정 부문 광고수입이 필요할 것이다.

3) 민영방송의 소유권 규제 추세: 시장점유율 규제와 규제완화 추세

미국, 독일, 영국에서는 민영방송의 투자지분제한이 없으며 미국과 독일은 시장점유율에 따라 방송 소유권을 규제하고 있다. 미국의 경우 MVPD(Multiple Video Program Distributor: 지상파방송을 제외한 케이블, 위성, MMDS 등 다채널 영상 전송을 의미함) 시장점유율 30%까지 1 사업자가 소유할 수 있으며 지상파방송의 경우는 1사업자가 전 국 시청가구 대비 35%까지 가맹국을 소유할 수 있다. 독일의 경우 1민간방송사업자가 사업자가 전체 방송시장의 30%를 소유할 수 있다. 영국에서는 1 사업자가 전체 방송시장에서 15%까지 소유할 수 있도록 했으나 2003년 커뮤니케이션 법에서 이를 철폐하여 완전 자유화했다. 미국은 96년 통신법 이후 FCC 소유권 규칙의 완화를 통해 영국은 2003년 커뮤니케이션 법, 독일은 97년 방송국가조약 등을 통해 선진제국에서는 방송매체 소유권 규제완화가 지속 중이다. 한국과 같은 방송매체별 규제(이를테면 케이블 TV 시장의 몇 %, 위성방송 시장의 몇 % 등 방송매체의 단위별로 매체별 규제) 방식은 대체로 규제완화 분위기 속에서 거의 활용되지 않고 있다.

4) 공공방송은 경영다각화(수평적 결합), 민영방송은 소유권 규제완화로 M&A 가속화 유럽과 일본의 경우는 디지털 전환기에는 다수의 채널의 등장과 다양한 신생매체의 등장이 가속화되고 있으므로 공공방송은 경영다각화를 민영방송은 M&A를 가속화하고 있다. 즉 우리나라와 같이 공공방송 중심으로 방송구조와 질서 그리고 시장을 유지하자는 입장이나 지상파방송의 독과점 비판과 매체 간 균형발전 및 공정경쟁을 명분으로 민영방송 또는 뉴미디어 방송의 시장 확대를 주장하는 양 측 간의 대립보다는 각각 시장 확대를 추진하자는 정책인 것이다.

5) 유럽은 미래 방송 시장 모델을 1공영 2상업방송 체제로 전망
공공방송의 경영다각화와 민영방송이 규제완화가 동시에 추진되다 보면 유럽에서는 결국 미래 방송시장이 결국 1공영 2 상업방송 체제로 정착될 것으로 전망하고 있다.(Advisory Panel for Media Diversity, Media Diversity in Europe, 2002. 12) 즉 방송매체간 M&A와 소유권 규제완화 및 공공방송의 경영다각화가 진행된다면 3개 정도의 회사만이 존속할 것이라고 전망하고 있다. 그러나 이러한 방송 미래상은 규제기관에 의해 인위적으로 조정되는 것이 아니라 규제완화와 경영다각화의 사후적 결과로 귀착될 것이라는 점이다.

6) 방송 시장점유율 규제 방식의 차이
미국의 경우 지상파방송의 시장점유율 측정방법은 1 네트워크가 소유할 수 있는 방송가맹국 수가 전국 가구 대비 35%임을 의미한다. 즉 1 네트워크가 소유한 가맹국들이 전파를 발사하여 도달할 수 있는 가구 수가 전 미 가구의 35%이므로 실질적으로 방송국 수는 30~40개 정도인 것으로 추산되고 미국의 전체 TV 방송국 수-현재 2000여개에 가까움-를 고려하면 매우 제한적임을 알 수 있다. 독일과 영국의 시장점유율의 측정은 시청자 점유율(audience share)를 의미하는데 실질적으로 시청자들의 방송시간 점유율을 의미한다.

7) 공공방송의 시장점유율 규제 예외
시장점유율 규제를 공공방송에는 적용하지 않고 상업방송에만 적용하고 있다. 즉 유럽과 일본 그리고 한국 등 대륙법 계통에서 공공방송은 역사적으로 독점 또는 과점체제로부터 출발하였기 때문에 민영방송 또는 뉴미디어 진입 자체가 경쟁도입이었다. 현재 공공방송들의 내국시장에서 시장점유율은 약 40% 정도 수준이며 뉴미디어와 민영방송의 도입이 80년대 이후 본격적으로 진행되었다는 점을 고려하면 20년 만에 공공방송들은 상당한 시

장잡식을 당했다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 역사적 사정을 고려하려면 뉴미디어의 확대 발전을 위해 민영방송과 같이 공공방송의 시장점유율을 인위적으로 제한하지는 않는 것 같다. 여기에는 공공방송의 정치적 영향력, 공공방송의 존속 발전보장을 통해 민영방송의 규제완화에서 비롯되는 방송 상업화를 일정 부분 견제하려는 의도, 역사적 사정에 대한 배려-방송계의 만형-등이 복합적으로 작용하는 것 같다.

8) 시장점유율 규제와 기존 방송사업자 배려

미국의 2003년 소유권 규칙 제정과정에서는 지상파방송 사업자의 시장점유율을 35%에서 45%까지 확대하려 했지만 의회와 시민단체 등의 반발에 부딪히자 공화당 사이드에서는 39% 타협안으로 조정하고 있다. 이와 같은 독일에서의 시장점유율 제한 30%도 기존의 민간 대형 방송사의 시장점유율이 27~28% 정도였기 때문에 이를 배려한 것으로 보인다. 즉 시장점유율에 대한 규제는 기존 방송사업자의 현재 시장점유율에 대해 정책적으로 배려하고 있다. 미국은 1975년 신문-방송겸영배제 규칙에서 이미 신문-방송매체를 동시에 겸영하고 있던 미디어 기업들에게는 예외적인 조치를 인정하고 있으며 1975년 이후에 독일 지역에서 신문과 방송의 겸영을 배제했다. 영국의 경우 신문 재벌인 루퍼트 머독(뉴스 코퍼레이션)의 미디어 겸영을 배제하기 위해 2003년 커뮤니케이션법은 전국 신문시장의 20% 이상을 소유한 자는 ITV 시장에 진입할 수 없도록 하였다. 즉 시장점유율 규제방법을 통해 새로운 방송시장의 개척을 차단한 것이다.

요약컨대 선진국 사례분석을 통해 본 시장점유율 규제와 기존 방송사업자와의 관계는 첫째, 새로운 시장점유율 규제방식을 채택하더라도 기존 대형 방송사업자의 시장점유율을 약간 초과하는 선에서 시장점유율이 정해진다. 둘째, 새로운 시장점유율이나 방송규제강화 정책이 채택되더라도 기존 방송사업자에게는 적용되지 않는다. 즉 소급하여 규제를 하지는 않는다 셋째, 그러나 미디어 독점사업자나 규제기관이 소유권 규제를 희망하는 사업자에 대해서는 새로운 신규 사업의 진입이나 시장점유율 확대를 차단할 수는 있다. 통속적인 표현으로 과거는 묻지 않으나 미래는 보장하지 않을 수 있는 것이다.

9) 관련 방송시장에서의 시장 점유율=30%

선진국의 사례를 보면 대체로 (1) 방송 시장 전체를 관련시장으로 보거나(독일) (2) 지상파방송 시장과 MVPD 시장(뉴미디어 시장)을 구분하여 시청자 점유율로 규제 하는(미국)

방법으로 구분할 수 있다. 다만 관련시장의 범위는 다르나 각 시장에서 30% 선을 1사업자가 소유할 수 있는 범위로 인정하고 있다.

10) 신문사의 미디어 시장에서의 점유율 문제(신문-방송의 겸영 문제)

- 국가간 비교 -

신문사의 미디어 시장에서 시장지배력이 가장 큰 곳이 일본이다. 일본의 5대 신문사들은 일본의 지상파 5대 민방의 대주주이며 영화사, 뉴미디어 방송에도 진입하고 있다. 미국의 신문사들은 여론형성 과정에서 신뢰도는 최근 여론조사에서 가장 높은 것으로 나타났으나 대체로 소유권이 지방지 형태이며 동일 지역에서도 신문과 방송의 겸영을 배제하고 있어 전체 미디어 시장에서의 시장점유율은 가장 낮은 편이다. 독일의 신문과 방송의 겸영은 지방단위에서는 있으나 전국 규모 수준에서는 없는 상태이다. 영국에서는 루퍼트 머독의 뉴스 코퍼레이션 사는 신문시장에서 20% 정도 시장점유율을 차지하고 있는 상태에서 위성방송을 독점(BskyB)적으로 허용하고 있다.

11) 지배적 방송사업자의 시장 점유율 문제

- 국가간 비교 -

미국에서 지배적 방송사업자인 4대 네트워크는 케이블 방송과 위성방송의 도전으로 전체 미디어 시장에서의 시청점유율이 50% 정도 이하로 떨어지고 있는 추세이며 2003년에는 케이블 TV의 매출액이 지상파방송의 매출액을 초과했다. 그러나 미국의 지상파방송 사업자들은 다각적인 미디어 경영을 함으로써 전체 미디어 시장에서도 통신사업자인 AT&T와 AOL, 그리고 Disney 등과 함께 지배적 사업자의 위치를 차지하고 있다.

영국, 독일, 프랑스의 공공방송 들은 국내 전체 방송시장에서 40% 정도의 시장점유율(영국 40.8%, 독일 43%, 프랑스 42.9%) 을 차지하고 있다. 예컨대 일본의 NHK의 시장점유율도 그런 정도가 아닌가? 연구자는 전망하고 있다.

12) 방송과 통신의 융합 문제

- 국가간 비교 -

미국은 앞서서도 살펴본 바와 같이 신문과 지상파방송의 미디어 시장에서의 경영다각화를 제한하는 대신에 통신과 방송의 융합은 제도적으로 보장하고 있다. 그러나 유럽 국가는 대체로 방송과 통신을 분리하는 추세이다. 유럽위원회에서는 공공독점 사업체인 전기

통신사업자가 소유한 케이블 네트워크를 공정경쟁 차원에서 분리 매각할 것을 명명했고 독일의 DT는 이에 응했다. 즉 미국은 전지통신사업자와 케이블 사업자의 M&A가 방송과 통신의 융합 차원에서 진행되었으나 독일에서는 방송과 통신의 분리가 진행되고 있는 것이다. 그러나 독일 DT의 분리매각은 표면적으로는 방송과 통신의 분리이지만 전기통신사업의 독점을 타파하고 경쟁체제로 전환하기 위한 정책의 성격이 더 강한 것으로 해석할 수 있다. 후술하는 바와 같이 미국의 방송 통신 융합도 미디어 시장에서 경쟁촉진을 위한 정책적 수단이라는 점에서는 독일의 방송 통신 분리와 그 목적은 동일하다고 하겠다. 다만 기존 미디어 법제와 질서와 다른 상황속에서 전개되는 미디어 경쟁체제의 도입이 사후적 결과로서는 판이한 형태로 진행되고 있는 것이라고 해석할 수 있다.

13) 외국 자본의 진입문제

- 국가간 비교 -

미국에서는 지상파방송의 외국자본 진입은 법적으로 배제되어 있다. 영국의 미디어 재벌 루퍼트 머독의 미국 지상파네트워크의 진입 (Fox)은 루퍼트 머독의 미국 귀화로 가능했다. 미국은 케이블과 위성에 대해서는 외국자본의 진입은 개방되어 있다. 그러나 최근 독일과 영국에서는 국내 방송자본의 파산으로 공공방송만 제외하고는 미국자본의 진입이 활발(독일 Kirch Group의 매각)하거나 미국자본의 진입을 유도하기 위해 영국과 같이 2003년 커뮤니케이션법을 제정하여 비유럽국가의 자본진출을 유도하고 있다. 일본은 도시형 케이블 TV-한국 방송법 상으로는 종합유선방송사업-와 CS 위성방송 사업을 활성화하기 위해 미국 자본과 제휴하였다. 유럽시장에 대한 미국의 개방 압력은 영화시장이나 방송 프로그램시장에 국한되어 있고 방송시장이나 방송국 소유에 대한 개방은 유럽이나 일본에서 미국자본과 경영 노하우에 대한 필요성 때문에 자의적으로 적극 추진되고 있는 것이다.

14) 미디어 겸영의 십자로 방송매체

신문은 방송매체로 진입하는 추세이며 통신사업자는 방송매체로 진입하고 있으며 방송매체는 수평적 결합을 추진하고 있어 미디어 사업자의 다각경영은 방송매체에 집중되고 있다.

제 2 절 국내 방송 소유권 규제 및 법제 개편

1. 혼합모델: 공영방송 기능 확대와 민간시장 소유권 규제완화

선진국의 방송구조개편과정이나 우리의 방송현실을 고려할 때 선택할 정책적 기조는 첫째, 지금같이 기존 방송사 중심으로 디지털 혁명과 다미디어 다채널 시대를 수용할 것인가?(지상파 또는 공영방송 주도로 미디어 질서개편) 둘째, 민간기업의 방송시장 진입확대, 신문/방송/통신 매체간의 겸영완화, 외국자본의 지분확대 등을 허용할 것인가?(민간주도 모델) 셋째, 이 두 모델의 타협안으로서 공영방송 또는 지상파방송의 존속, 발전을 보장하는 동시에 경쟁원리의 도입과 민간기업 및 통신사업자의 방송시장 진입을 허용할 것인가?(혼합 모델, 최근 독일, 영국, 프랑스, 일본의 모델) 등 이 세 모델 중에서 채택해야 할 것이다.

연구자는 혼합모델을 방송구조개편의 이념형으로 제안하고자 한다. 그 이유는 첫째, 우리나라는 이미 공영방송과 지상파 방송 중심으로 방송질서가 형성되어 왔고 민간의 창의와 활력 그리고 시장원리보다는 방송의 공적임무와 '시청자 주권'이 강조되고 이를 방송의 자유와 책임으로 인식하고 있다는 점 둘째, 민간기업도 미국과 같이 미디어 전문기업이 아니라 대체로 제조업 등 다른 사업과 다각경영으로 연계되어 있어 미디어 외적인 측면에서 부작용이 우려된다는 점 셋째, 미국과 같이 방송과 통신의 융합을 추진했을 때 사실상 통신기업의 방송산업으로의 진출은 자금력이나 네트워크의 활용이라는 면에서 유리하지만 방송기업의 통신산업의 진출은 현실적으로 어렵고 그 결과 융합의 구조가 비대칭적일 것이라는 점 넷째, 그러나 지금과 같은 지상파방송 독과점구조를 타파하고 변화하는 방송 환경에 대응하기 위해서는 방송과 통신의 융합, 소유권 규제의 완화, 겸영의 허용 범위 확대 등이 불가피한 정책적 선택이라는 사실 때문이다.

공공방송이든 대기업이든 신문사든 간에 “개척자 우선의 원칙”에 따라 기술력, 자본력, 방송 운영의 노하우, 프로그램 조달 능력, 마케팅 능력을 보유한 자가 신규 미디어 사업에 진입할 수 있도록 해야 한다. 다만 공공방송이 운영하여 발생할 수 있는 독과점 문제, 대기업이 운영함으로써 파생할 수 있는 방송의 상업화 등은 프로그램 내용 규제의 강화, 수용자 주권과 권리의 확대, 방송 운영상의 다원적 이해집단의 참여 등 방송의 공공성을 보장할 수 있는 다른 제도적 수단을 찾아야 할 것이다. 공공방송이 운영하면 방송 독과점으

로, 대기업이 운영하면 방송 상업화로, 통신사업자가 방송사업에 진입하면 거대 통신사업자의 방송진출로 매도하면 신규 테크놀로지는 어떻게 수용할 것인가? 공공독점체제가 유일한 방송 자유의 제도적 보장이라는 1970년대의 미디어 법제가 멀티플랫폼 시대에는 통용될 수 없는 것이다. 아울러 공공방송사의 시장점유율이 높다고 하여 방송독과점이라는 명분으로 공공방송의 경영다각화를 차단하는 것도 문제이다. 공영방송사는 방송 운영의 노하우나 프로그램의 조달능력 등에서 가야 우수한 조기이며 공공방송의 존속 발전이라는 측면에서도 경영다각화와 수평적 결합은 보장되어야 한다.

2. 시장점유율규제: 미래 방송 소유권 모델/1공영 2상업체제(독일 모델/공영 40%, 상업 60%)

향후 소유권 법제와 정책은 외국의 사례분석에서 본 바와 같이 방송 통신융합, 외국자본의 진출, 디지털 개혁, 관련 시장의 확대 등을 고려하면 완화할 필요성이 제기된다. 미국은 케이블, 위성 등 방송서비스를 비롯, VOD, MMDS 등 다양한 영상서비스를 총칭하여 MVPD(Multichannel Video Program Distribution)로 명명하고 있으며, 미국에서 1 사업자는 MVPD 시장의 30%까지 소유할 수 있다. MVPD는 여론형성에 영향을 미치는 언론매체라기 보다는 영상서비스에 가까운 서비스로 인식되고 있다

독일에서도 지상파방송사를 제외하고 전체 방송시장(주로 유료 뉴미디어 시장)에서 한 사업자가 점유할 수 있는 시장점유율을 30%까지 허용하고 있으며 영국에서는 BBC를 포함하여 15%까지 시장점유율을 허용했다가 최근에는 이 조항마저도 삭제해 버렸다. 대체로 지상파방송을 제외한 신규 방송서비스시장에서 30% 점유율을 허용하는 것은 미디어 독점도 경계하면서 시장 경쟁을 촉진하는 타협점으로 정착되고 있는 것 같다. 중국에는 방송시장은 1공영 2 상업서비스로 정착될 것이라는 EU 위원회의 전망이고 보면 국내에서도 케이블, 위성 등 매체를 지나치게 세분하여 지분, 시장점유율, 매출액 등을 기준으로 진입규제나 소유권 그리고 경영규제를 할 것이 아니라 케이블, 위성, 통신 방송 융합서비스 전체를 1매체(MVPD)로 간주하고 전체 시장에서 1사업자가 30% 또는 33% 정도 지분 참여를 할 수 있도록 대폭 개방하는 것이 바람직 할 것이다. 더 대폭적인 규제완화 정책은 KBS와 MBC를 제외한 지상파 민영방송과 뉴미디어 방송 전체의 30%를 소유할 수 있도록 할 수 있겠다. 이러한 소유권 규제완화는 규제기관으로서

는 세분화된 매체규제 방식보다 규제를 용이하게 해 줄 수 있으며 침체된 유료방송시장을 활성화할 수 있는 계기를 마련해 줄 수 있을 것이다. 시장전망이 확실한 신규 통신, 방송서비스는 다수의 사업자의 진입으로 인해 그리고 시장전망이 불투명한 신규 서비스는 소수의 진입자로 인해 늘 시장전망은 불투명하며 공급과잉 상태에 직면하게 된다. 그러므로 정확한 수요예측에 기반하여 적절한 사업자 수와 경쟁구조를 정착시키는 것이 바람직하나 이는 실제로 불가능하다. 신규 서비스의 수용은 이른바 “Demand pull” 측면과 함께 “Demand Push” 측면도 강하기 때문이다. 종합유선방송의 경우 당초 지역 프랜차이즈를 중심으로 사업권역이 확정되었지만 MSO가 허용됨으로서 어느 정도 채산성이 보장되었고, 이동전화와 PCS사업도 여러 사업체간의 M&A가 실현되어 지금 SKT, KT, LG Telecom 3개의 사업체가 중심으로 운영되고 있다. 따라서 적정 사업체 수는 규제기관이 사업 초기에 결정할 일이 아니며 향후 시장동향과 사업체의 경영능력에 따라 결정되기 마련이다. 이런 의미에서 소유권 규제완화와 M&A는 수요예측이 곤란한 신규 서비스의 보급 확산과정에서 불가피한 조치이며 대체제의 등장에 의한 기존 서비스나 사업체의 퇴출도 불가항력적인 것이다. 전통적으로 우리의 방송, 통신규제기관은 자신들이 허가한 사업체와 서비스의 보호, 육성에 관심을 가지게 되는데 이는 규제기관의 책임의식과 온정주의에서 비롯된 것이지만 새로운 서비스의 등장이나 경쟁을 저해하는 요소로 작용할 수가 있다. 성인이 되거나 분가하면 부모의 내부보조가 절연되는 서양식 가족제도와는 달리 분가하더라도 계속 자식의 앞날을 걱정하고 돌보는 한국식 온정주의는 결국 미디어 산업의 경쟁력을 약화시키고 규제기관과 사업체의 담합 등 공정성 시비를 초래하게 되는 것이다. 이런 의미에서 신규 방송사업자의 진입과 퇴출도 전적으로 사업자의 자발적인 판단과 책임에 따라 결정되어야 하며 다만 이 과정에서 규제기관은 공정한 심판관으로서의 역할을 수행하면 족한 것이다. 다만 시장점유율 규제로 방송 소유권 규제와 관련 법제를 개편하더라도 영국, 독일, 프랑스, 일본의 사례와 같이 공영방송의 기능 확대와 존속, 발전을 보장하는 전제하에 이를 추진해야 할 것이다. 따라서 다음에서 논의하는 바와 같이 KBS 와 EBS/국책방송 등의 통합(NHK 모델), MBC 의 실질적 공영방송 체제 편입과 多 공영 체제(독일, 프랑스 모델) 도입이 검토되어야 할 것이다.

3. KBS 와 EBS/국책방송 등의 통합(NHK 모델)

EBS를 비롯 아리랑 채널 등 정부 또는 공공기관이 운영하는 채널 상당수를 통합하여 KBS 2가 그 기능을 수행하는 것은 다음과 같은 몇 가지 장점이 있는 것으로 평가된다.

첫째, KBS 2가 오락위주의 채널이라는 인식을 불식시키고, KBS 2를 일본 NHK와 같이 교육 채널 또는 교육/문화 채널로 그 정체성을 정립할 수 있다. 일본의 NHK는 1채널이 総合放送으로서 편성상 보도, 교양, 오락의 균형을 실현하고 있으며 2채널은 교육 문화 채널로 특성화하고 있다.

둘째, 수신료와 광고료 이외에도 정부 또는 공공기관이 집행하던 예산 등을 KBS 2에 투입하면 다양한 재원확보방안을 창출할 수 있으며 대폭적인 수신료 인상의 명분이 될 수 있으며 또한 국가기간방송으로서 그 위상을 확고히 할 수 있다.

셋째, KBS 1 종합방송, KBS 2 교육/문화 채널은 주로 수신료로 운영하고 MMS 채널은 광고수입으로 운영할 수 있게 된다. KBS기능의 복합화, 다기능화, 효율화로 국가기간방송으로서 위상을 제고할 수 있다.

4. MBC의 실질적 공영방송 체제 편입과 多 공영 체제(독일, 프랑스 모델)

MBC를 수신료 중심의 공영방송 체제로 그 위상을 변화시키는 방안이다. 독일과 프랑스의 공영방송 시스템과 같이 KBS와 MBC 2 Top 으로 공영방송 시스템을 구축하자는 것이다.

실질적인 이원 공영방송 시스템으로의 이행은 수신료 인상 부담을 크게 하는 단점이 있으나 독일, 영국 등의 수준(75~80%)으로 수신료를 인상하고 일부 광고재원을 활용한다면 가능한 대안이 될 수도 있을 것이다.

5. KBS 2 및 MBC 민영화 논쟁

KBS 2 및 MBC 민영화 논리는 첫째, 한국의 방송구조를 1 공영 다민영 체제로 전환하자는 입장 둘째, 정치적으로 공공방송의 영향력을 축소하겠다는 의미 셋째, 현재 실질적으로는 KBS 2와 MBC는 상업방송에 유사한 서비스를 제공해 왔으며, 소유구조는 공영적 성격이나 그 재원은 광고로 운영되고 있다는 점 넷째, 공공부문의 역할을 축소하려는 시대적 분위기 다섯째, KBS-2는 80년 언론 통폐합 조치의 산물이며 MBC의 역사도 따지고 보면

민영방송이었다는 점 여섯째, 공공방송의 시장점유율이 매우 높기 때문에 방송시장의 경쟁구도 정착을 위한 필요성 일곱째, 선진국과 비교하여 공영방송의 수가 과도하게 많다는 점 등이다. 한국은 KBS 2채널 MBC, EBS, 그리고 KTV, 아리랑 채널 교통방송 등 다수의 공공채널이 많아 수신료 부담이나 국고 부담이 크다. 그리고 공공방송은 어느 국가든 정부 친화적인 보도를 하는 경향이 있기 때문에 언론, 표현의 자유라는 측면에서도 문제제기가 있을 수 있다.

그러나 이들 민영화의 논리는 한편 다음과 같은 문제점이 내포되고 있는 것 같다. 첫째, 공공방송체제로 방송질서와 규범을 정착시킨 국가에서는 공공방송에 대해서는 민영화와 같은 구조개혁을 거의 단행하지 않는다. 프랑스만 예외적으로 공공방송 TF 1를 민영화한 바 있다. 프랑스의 TF1 민영화는 과도한 상업화로 흘러 그다지 사후 평가는 긍정적이지 않은 것 같다. 둘째, 방송 외적 요인이 강하게 작용하고 있으며 공영방송의 위상 재정립이나 언론, 표현의 자유나 다원주의 입장에서는 거의 논의되지 않고 있다는 점이다. 셋째, KBS-2와 MBC 모두를 민영화하자는 것인지 아니면 둘 중의 우선순위는 어떠한지 그렇다면 그 이유는 무엇인가? 가 명백하지 않다. 넷째, 민영화의 절차와 방법이 전혀 논의되지 않고 있다. 전통적인 비교심사방법(RFP: Request for proposal)으로 할 것인지? 입찰 경매제로 할 것인지? 비교심사방법 상의 허가기준은 무엇인지? 민영화 이후 방송의 공공성 보장방법은 무엇인가? 에 대한 답변은 준비되어 있지 않다. 현행 방송법 상 지상파방송의 1대 주주는 주식의 30%만 소유할 수 있기 때문에 정수장학회와 공동 대주주가 될 것이다. 넷째, 우리 현실상 KBS-2의 민영화=재벌의 방송소유로 귀결될 것인데 이른바 국민정서상 대기업의 KBS-2의 민영화를 허용할 수 있을 것인가? 가 의문이다. 본 연구자는 공영방송 확대론에 입각, 이들 매체의 민영화론에 반대하는 입장이다.

6. 방송시장개방 법제와 정책(외국자본 및 투자 문제)

방송시장개방 문제는 UR, WTO와 같은 국제 규범에서부터 부터 EU의 공동 규범 그리고 최근 한 미 FTA와 같은 쌍무협상에서 이르기까지 중요한 의제로 부상하고 있다. 방송시장의 교역제한의 형태를 살펴보면 크게 방송 소유나 투자에 대한 제한과 방송 프로그램 등 구체적 콘텐츠에 대한 제한, 또는 외국 프로그램의 재송신 규제 등으로 나누어 볼 수 있다. 방송시장 개방에 대한 어떤 원칙과 가이드라인을 확립함으로써 방송 산업을 육성하

고 문화 주권을 보호할 것인가? 또는 외국 자본이나 프로그램 유입의 긍정적 요소를 잘 활용하고 부정적 요소를 어떻게 배척해 나갈 것인가? 를 규범조화 적으로 수렴하는 정책이 요청된다고 하겠다.

1) 한 미 FTA 협상의 평가와 향후 예상되는 쟁점

한미 FTA 협상 결과를 보면 당초 우리 방송계에서 방송 전체 분야에서 미래유보 조항을 추진했지만 PP 개방을 비롯 외국인 투자와 콘텐츠 개방의 빗장이 풀리고 말았다.

외국인 투자 및 소유와 관련되는 핵심 쟁점은 PP에 대한 외국인 간접 투자가 100% 개방된다는 것이다. 현행법 상 의제법인(주식소유가 50% 이상이며 최대 주주가 외국인인 경우 외국사업자로 간주함) 조항을 삭제함으로써 외국사업자도 별도 법인을 설립하면 PP 사업자로 진입할 수 있게 된 것이다. 외국인에 대한 PP 시장 개방은 예측컨대 다음과 같은 의미와 파급효과를 가져올 것으로 전망된다.

긍정적인 측면에서 본다면 경쟁력 있는 일부 유료방송 PP의 자산 가치를 높일 수 있으며 새로운 재원의 유입-외국자본 및 정부의 PP 지원금 등-으로 PP시장에 재정이 확대될 수 있다. 그러나 외국사업자가 국내 경쟁력 있는 유료시장 PP들을 M&A 하거나 지상파 방송의 경쟁력 있는 드라마나 연예 제작진-PD 작가, 탈런트 등-을 스카우트 하여 외국계 PP 기업을 활성화한다면 한국 방송 산업이 총체적 위기에 빠질 수도 있을 것이다. 한국 드라마 및 연예 프로그램은 아시아 시장에서 이른바 한류문화를 형성할 만큼 상당한 경쟁력을 갖추고 있는 만큼 우수 제작진을 스카우트 하여 1차 시장으로 한국 유료방송 시장(케이블 TV 1400만 가입자, 위성방송 200만 가입자)을 겨냥하고 2차 시장으로 아시아 시장에도 진출할 수 있을 것이다. 규제기관으로서의 다음과 같은 대비책이 요청 된다

첫째, SO 들이 MSO로 전환하거나 신규 미디어 시장에 진입할 때 그 우선권으로 국내 방송 프로그램 방영비율을 검토할 필요가 있다. 둘째, 국내 PP들의 경쟁력을 높일 수 있는 방안을 검토해야 한다. 경쟁력 있는 PP사들은 채산성 있는 케이블 TV 시장을 두고 외국 기업에게 매수 합병되지 않을 것이다. MPP 및 MSP에 대한 규제완화가 요청된다. 다수 경쟁력 있는 MPP와 MSP의 등장은 외국자본의 침투 여지를 차단하는 효과를 초래할 것이다.

2) 공익성 심사기준 강화

미국은 통신법 제 310조에 따라 지상파, 케이블 위성에 관계없이 외국 자본이 20% 이내

에 투자할 수 있도록 되어 있으며 다만 그 과정에서 공익성 심사(public interest test)를 거쳐야 한다. 외국 사업자가 미국 방송시장에 진입하는 경로는 방송 사업 허가 절차를 거치거나 기존 방송 매체를 M&A 할 때 가능하다. 미국에서 공익성심사 기준은 허가과정과 M&A 과정에서 중요한 판단 근거로 작용하는데 FCC가 규정한 공익은 '지역성(localism)', '다원성(diversity)' '경쟁(competition)'을 의미한다. 즉 외국사업자가 방송시장에 진입하게 되면 지역성, 다원성, 경쟁을 증진시키는 가? 가 판단의 근거가 되는 것이다. 이 공익성 심사과정에서 신규 사업자나 외국 자본이 지역성, 다원성, 경쟁을 보장하지 못한다면 허가나 M&A 또는 투자가 불가능한 것이다. 다시 말해 텔레콤 법 310조와는 또 다른 별개의 기준(공익성 심사)을 거쳐야 하며 이 과정을 통해 FCC의 자의적 판단이 개입될 소지가 큰 것이다. 외국 자본이 미국 방송매체에 진입하기 위해서는 신규 방송사업 허가 또는 자본 제휴한 미국기업과 함께 기존 방송매체에 대한 M&A 절차를 거치는 것이 일반적이라 할 수 있다. M&A과정에서는 경쟁 당국인 법무부 (DOJ: Department Of Justice)와 통상위원회(FTC: Federal Trade Commission)에서 반독점법(Antitrust law)에 따라 1차 심사를 받은 후 FCC에 의해 공익성 심사를 2차적으로 받아야 한다. 이와 같이 미국 방송매체 소유 및 투자는 단순한 자본투자만 있으면 가능한 것이 아니라 상당히 까다로운 절차와 과정을 거쳐야 하는 것이다. 즉 공익성 심사와 복잡한 M&A절차 그리고 여기에서는 다루지 않았지만 미국 정부의 국가안보에 대한 심사, 상호주의 원칙, 州 공익위원회의 심사 등 다양하고도 복잡한 심사와 절차를 거쳐야 하는 것이다. 우리나라도 외국 프로그램 재송신을 방송위원회에 승인 받기 위해서는 공익성 심사를 받아야 한다. 이 공익성 심사를 외국자본 투자 부문에도 적용시킬 필요가 있다. 또한 공익성 심사 기준을 지역성, 다양성 등 세부 항목을 구체화하여 그 기준을 적용하는 등 외국 PP들의 국내 유입을 조절할 수 있는 빗장 시스템을 개발 하자는 것이다.

3) 향후 자발적 개방이 문제

외국인 투자를 적극적으로 유치하여 뉴미디어 방송을 성공적으로 정착시키고 있는 대표적인 국가는 영국과 일본이다. 영국에서는 케이블 TV 사업에 미국자본을 적극 유치하였고 그 결과 북미의 전화회사들이 영국 시장에 대거 진출하였다. 일본 역시 케이블 TV 사업자에게 전기통신사업자 면허를 부여하고 외국자본 규제를 완화함으로써 케이블 TV 보급률

이 증가 추세에 있다. 이와 같이 외국 자본 소유 및 투자는 WTO나 지역규범 그리고 쌍무 협상에 의한 개방보다는 방송 산업 발전을 위한 자구책으로 추진되고 있다. 특히 최근 영국, 독일 사례에서 보는 바와 같이 디지털 전환 과정에서는 방송사업자에게는 막대한 자금이 요청되는 바 개별 국가 단위에서 자발적 개방의 범위와 폭이 확대될 것으로 전망된다. 몇 년 전 우리나라에서도 케이블 TV 사업자들이 해외 자본을 유치한 목적은 주로 디지털 전환 비용과 MSO 체제로의 개편 때문이었다. 특히 디지털 체제로의 전환은 막대한 자본을 방송사업자—특히 지상파방송사업자와 케이블 TV 사업자—에게 요구한다. 지금부터 디지털 전환과 경쟁체제가 가속화되면 자발적인 해외 자본 유치는 크게 늘어날 것으로 우려된다.

참 고 문 헌

- 공영일 외(1999), 미국 시내전화시장의 경쟁도입 경과, 정보통신정책 제11권 3호, 통권226호
- 공영일(1999), FCC의 AT&T-TCI 합병승인과 향후 전망, 정보통신 정책동향 3월호
- _____ (1999), 미국 통신서비스시장의 구도변화와 시사점, 정보통신정책 제11권 21호, 통권 244호.
- 김병근(1996), 미국 통신법 개정의 주요 내용과 통신시장의 동향과 전망(Ⅰ), 통신정책동향
- 김승수(2003), 미국의 매체규제 완화 논쟁, 방송연구 여름호.
- 정윤경(2003), 미 방송 소유규제 완화의 배경과 전망, 동향과 분석, 한국방송영상산업진흥원, 통권 176호.
- 정윤식(1993), 독일 방송법제와 정책, 방송연구, 여름호 통권 36호, 258-298.
- 조은기 외(2001), 글로벌 미디어 기업의 시장전략 비교 연구, 한국방송진흥원
- 질리언 도일, 정윤경(2003), 미디어 소유와 집중, 커뮤니케이션 북스
- 황철증(1997), 미국 1996년 통신법과 FCC의 패배, 정보통신정책 제9권 16호, 통권193호
- _____ (1998a), 미국 통신시장의 규제제도 변화 현황(Ⅰ), 정보통신정책 제10권 2호, 통권 202호
- _____ (1998b), 미국 통신시장의 규제제도 변화 현황(Ⅱ), 정보통신정책 제10권 3호, 통권 203호
- _____ (1998c), 미국 통신시장의 규제제도 변화 현황(Ⅲ), 정보통신정책 제10권 4호, 통권 204호
- Barron, J.A.(2000). Structural Regulation of the Media and the Diversity Rationale. 60
- Bird&Bird(2002). Media Ownership in France, p.1
- Bled, Slovenia(2004). Concentration of media ownershio and its impact on media freedom and pluralism
- Botein, M.(1998). Regulation of the Electronic Mass Media. 187-250
- Compaine, B.M.&Gomery, D.(2000). Who Owns the Media?, 37-586.

Enterprise Act 2002(2004). Public interest intervention in media mergers-Guidance on the operation of the public interest merger provisions relating to newspaper and other media mergers.

FCC Memorandum Opinion and Order("AOL-Time Warner Order"). Cs Docket NO.00-30(2001), 1-74.

FCC Memorandum Opinion and Order("AT&T-MediaOne Order"). File Nos. BTCCT-19991116ABA(2000), 1-18.

FCC(2003). 2002 Biennial Regulatory Review-Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunication Act of 1996.

KEK(2004), Media Ownership Concentration-Measurement and Monitoring

美谷 和成(1998). 방송미디어의 송신자 연구, 학문사, . 164-177.

하마다 주니찌(1991). 독일에 있어서 매스미디어집중배제원칙의 동향, 일본민간방송연맹 연구소,, 매스미디어집중배제의 국제비교, p.22-26)

片岡 俊夫. 신 방송개론, 2002

제 8 장 방송 소유권 패러다임 논쟁: 경쟁/산업적 관점과 다양성/공익적 관점 - 미국, 독일, 한국 신문 - 방송 겸영 논쟁 분석 -

제 1 절 문제의 제기

2차 대전 후 서구 제국에서는 신문/방송/통신의 相互兼營을 금지함으로써 언론의 자유와 여론형성의 다원성을 제도적으로 보장하여 왔다. 미국에서는 1975년 이후부터 동일 지역에서 신문과 지상파방송의 兼營을 배제하여 왔으며, 戰後 공영방송 제도를 정착한 서구 유럽 국가에서도 대체로 신문의 방송시장 진입을 배제되었다.¹⁷⁾ 이와 같은 '신문/방송/통신 兼營排除의 원칙'이 줄곧 준수되어 오다가 1980년대 복지정책을 추진하던 진보정당과 정권이 몰락하고 보수정당과 정권이 대거 미국, 유럽, 일본¹⁸⁾에서 집권하게 되자 미디어 규제 패러다임으로서 다양성/공익적 관점이 퇴조하고 경쟁/산업적 관점¹⁹⁾이 부상하는 동시에 '신문-방송 겸영' 허용 문제 등이 본격화되기 시작했다. 이른바 공공독점체제나 방송의 공적 책임과 다양성 등을 중시하는 다양성/공익적 관점보다는 규제완화, 민영화, 경쟁, 글로벌화를 미디어 정책의 핵심으로 하는 경쟁/산업적 관점이 부각되었다.

특히 독일에서는 80년대에 신문, 대기업의 방송시장 진입을 문제를 둘러싸고 '보수정권

17) 일본만 예외적으로 戰後 일찍부터 지금까지 5대 주요 일간 지들이 5대 지상파 민영방송의 대주주가 되었다.

18) 1982년에 집권한 미국의 레이건 대통령과 공화당 정부, 1979년에 집권한 영국의 대처 수상과 보수당 정부, 1982년에 집권한 독일의 콜 수장과 기독교민주당/기독교사회당 연합 보수정권, 1984년에 집권한 일본 자민당과 나카소네 정권이 대표적이다.

19) 미국에서는 이 두 관점을 'competition/market oriented perspective'와 'diversity oriented perspective'로 구분하고 국내에서는 통상 '산업론'과 '공영론/공익론'으로 구분한다. 본 연구에서는 이를 조합하여 '경쟁/산업적 관점'과 '다양성/공익적 관점'으로 대별하고자 하였다.

(기독교 민주당/기독교 사회당 연합)-州 정부-신문-대기업-카톨릭'이 경쟁/산업적 관점을 제시하면서 신문 방송 겸영 찬성 진영을 형성하고, '진보 정당(사회민주당)-연방정부-공영방송-기독교'가 다양성/공익적 관점을 제시하면서 반대 입장을 표명하였다. 독일에서는 케이블 TV시범사업을 거쳐 결국 3년간의 대립을 종식하고 1987년부터 신문, 대기업의 뉴미디어 방송(케이블 TV와 위성방송 등) 진입과 민영방송 체제가 도입되었다.

1996년 텔레콤법(Telecommunication Act of 1996) 개정으로 '케이블 TV-장거리 전화-지역전화'간 경쟁체제 도입과 M&A를 추진(이른바 방송과 통신의 융합)²⁰⁾한 미국은 2003년 부시 공화당 정부에서 FCC가 '소유권 규칙(media ownership rule)'개정을 통해 신문과 지상파방송의 동일 지역에서 겸영을 추진하였다. 보수정당인 공화당 추천 FCC 위원 3인이 이를 주도하였고 민주당 추천위원 2명이 반대하는 가운데 의회, 법원, 시민단체, 언론 단체의 반대가 강하게 표출되어 규칙개정안은 무효화되었다.²¹⁾

국내에서도 이 명백 정부 출범이래 미디어법 개정과정에서 신문과 방송 겸영(종합편성 채널 도입) 문제를 둘러싸고 보수와 진보정당간 대립을 비롯, 시민단체, 학계, 언론계에 이르기까지 갈등이 있었음은 공지하는 바와 같다. 그러나 최근 이러한 갈등을 조정, 중재하

20) 96년 통신법이 제정되기 이전에 미국의 지역전화, 장거리전화, 케이블TV 시장은 독점체제가 고착화되었다. 이러한 상황에서 미디어 시장의 진입장벽을 제거하고 '지역전화-장거리전화-케이블 TV'간의 상호참여를 통해 경쟁을 촉진하는 구조로 바꾸어야 한다는 사회적 합의가 이루어졌다(김병근, 1996). 96년 통신법은 '경쟁을 촉진하고 규제를 완화하기 위한 법'이라는 부제를 달고 있어 개정의 목적이 경쟁촉진 및 규제완화임을 천명하고 있다(김 회수 외, 2002). 방송(케이블 TV)과 통신의 융합(M&A)은 경쟁촉진을 위한 전략적 수단이었다. 학계, 시민단체, 의회, 사업자들의 격렬한 반대에도 불구하고 법무부(DOJ: Department of Justice)와 FCC가 AT&T 및 AOL과 같은 거대 통신사업자의 케이블 MSO에 대한 합병을 허가한 것은 방송 통신 융합 정책을 통해 지역전화 서비스 시장의 경쟁촉진을 비롯, 전반적으로 미국 미디어 시장에서의 경쟁촉진과 소비자 보호를 위한 정책전환이었다.

21) FCC는 4년마다 의무적으로 소유권 규칙을 검토하게 되어 있다. 2007년 소유권 규칙 개정 과정에서도 신문방송 겸영은 무효화되었다. 그러나 2012년 오바마 민주당 정부에서 FCC는 신문 방송 겸영정책을 추진하고 있다. 신문의 경제적 위기 상황에 대한 정책적 배려와 함께 폭발적인 미디어 시장 확대로 인해 이제는 겸영을 지역단위에서 허용한다 하더라도 그다지 여론독과점에 대한 우려는 없는 것으로 해석된다. 최종 결정은 법원, 의회, 시민단체 등의 여론동향이 변수로 작용할 것이다.

기 위하여 국내외에서는 미디어 다양성 지수를 개발하고 있으며 국내에서도 방송통신위원회가 '미디어 다양성 위원회'를 설치하여 소유, 경영, 진입규제와 미디어 다양성, 여론독점 등 관련 문제를 검토하고 있다. 미디어 다양성 위원회 설립과 다양성 지수 개발은 미디어 소유, 경영, 진입 규제를 둘러싸고 진행되고 있는 이념적, 논쟁적 갈등을 완화하고 계량적, 과학적 접근방법을 통해 사회적 합의를 도출하려는 정책적 의지로 평가할 수 있겠다. 그러나 지수개발 과정에서의 분석 틀, 측정 방법, 소유의 상한선 등은 정치적 결단이나 합의에 의존할 수밖에 없을 것이다.

미디어 법제개편이나 정책결정과정에서 미디어 규제 패러다임인 경쟁/산업적 관점과 다양성/공익적 관점은 충돌하기 마련이다. 특히 본 연구대상인 미국, 독일, 한국에서 전개되었던 신문과 방송 경영 논쟁과정에서 두 관점의 충돌은 논쟁의 시간과 강도나 정치적 과정이 매우 심대하였다. 대체로 미디어 사업자간 수직적 결합이나 수평적 결합은 경쟁법의 적용을 받는다. 그러나 여론형성과 정치적 영향력이 강한 전통 언론매체인 신문과 방송의 경영문제는 경쟁법적 차원을 넘어서서 여론 다양성과 민주주의 문제에 이르기까지 그 논쟁의 강도와 폭이 확대됨을 알 수 있다. 본 연구는 이와 같은 인식을 기초로 하여 다음과 같은 연구문제를 설정하고자 한다. 첫째, 경쟁/산업적 관점과 다양성/공익적 관점을 주창한 당시의 정치, 사회적 배경은 무엇인가? 둘째, 미국, 독일, 한국의 신문 방송 경영 논쟁과정에서 제기된 경쟁/산업적 관점과 다양성/공익적 관점의 세부 내용들은 무엇인가? 셋째, 신문과 방송 경영 논쟁과정에서 제기된 관점들을 비교분석하고 아울러 국가별 공통점과 차이점은 무엇인가? 를 분석해 보고자 한다.

제 2 절 연구방법

본 연구는 문헌분석방법에 주로 의존하였다. 미국의 신문과 방송 경영논쟁은 2003년 FCC의 신문과 방송 경영에 대한 공식보고서 "FCC(2003), Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking: 2002 Biennial Regulatory Review"²²⁾ "와 FCC가 '버지니아주 리치몬

22) 보고서의 전체 이름은 Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunication Act of

드(Richmond)시에서 개최한', 방송 소유권 청문회(FCC field hearing(2003), Broadcast Ownership En Ban)' 보고서²³⁾ 를 주로 분석하였다.

독일의 신문-방송 겸영 논쟁은 독일 연방헌법재판소 1-6차 판결을 주로 분석하였다. 연방헌법재판소의 판결은 신문 방송 겸영 문제를 特定하진 않았으나 본 연구자는 1,2차 방송판결은 내부적 다원주의를 지지함으로써 방송의 다양성/공익적 관점을 지지한 것으로 해석하였다. 또한 이러한 내부적 다원주의모델은 '신문과 방송 겸영', '뉴미디어 방송'과 '민영방송'의 도입을 명시적으로 부정하지는 않았으나 그 판결내용은 신문의 방송시장 진입을 구조적으로 불가능하게 한 것으로 해석된다. 이외는 대조적으로 3,4 차 방송 판결은 경쟁/산업적 관점을 지지함으로써 그동안 독일의 지상파 공영방송 중심체제에서 '신문-방송 겸영'과 '뉴미디어 방송'과 '민영방송'의 도입을 허용하는 판결로 해석하였다. 또한 5,6 차 방송 판결은 공영방송과 뉴미디어 방송의 이원방송체제에서 공영방송의 경영다각화(뉴미디어 방송 진입)을 허용함으로써 저널리즘간 경쟁을 지지하는 판결로서 신문과 방송의 겸영과는 직접 관련은 없으나 다양성/공익적 관점으로 해석하고자 한다.

한국의 신문 방송 겸영논쟁은 '미디어 발전 국민위원회 보고서' 내용을 주로 분석하였다. 2009년 3월 국회 문화관광방송통신위원회는 여야가 각각 10인씩 추천한 위원으로 사회적 논의기구인 '미디어 발전 국민위원회'를 출범하였다. 위원회에서 與黨 추천위원들은 '디지털 시대의 미디어법 발전방향-다양성 자율 경쟁', 野黨 추천위원들은 '언론의 자유와 다양성을 위하여'라는 보고서를 각각 제출하였다. 본 연구자는 '與黨 추천위원 보고서'는 경쟁/산업적 관점을 대변하고, '野黨 추천위원 보고서'는 다양성/공익적 관점을 대변하는 것으로 해석하고 그 세부 내용을 분석하고자 한다.

본 연구에서는 미국, 독일, 한국의 분석결과를 토대로 이들 국가들의 신문 방송 겸영 논쟁과정에서 제기된 관점들의 공통점과 차이점을 비교분석하고자 한다. 사실상 이들 국가

1996,Cross-Ownership of Broadcast Stations and Newspapers, Rules and Policies Concerning Multiple Ownership of Radio Broadcast Stations in Local Markets, Definition of Radio Markets, 17 FCC Rcd 18503(2002)이다.

23) 이 청문회에서는 FCC 5인이 전원 참석하여 발언하였고 미디어 사업자, 시민단체, 작가 등 이른바 각계 각층의 대표들이 참석하여 2003년 FCC의 미디어 소유권 규칙 개정안에 대해 발언하였으나 대체로 부정적인 의견이 많았다.

간에는 여론 다양성과 독점, 미디어 산업 활성화 등의 공통적인 관점도 있지만 국가의 정치경제적 배경이나 이론적 근거, 논쟁의 시점에 따라 많은 차이점이 있다. 이들 국가간의 공통점과 차이점은 도표로 제시하고 아울러 왜 공통점과 차이점이 발생할 것인가? 는 국가의 정치경제적 배경분석을 중심으로 설명하고자 한다.

요약컨대, 본 연구는 각 국가의 공식문건 즉 미국은 정책, 규제기관인 FCC 자료, 독일은 연방헌법재판소의 판결, 한국은 국회에서 주관한 미디어발전위원회 자료 등을 주로 분석한 문헌연구방법이며, 경쟁/산업적 관점이나 다양성/공익적 관점에 대한 해석이나 판단은 본 연구자의 주관적, 해석적 관점을 선택하였다. 이러한 분석들은 내용분석방법에서 요청하는 間主觀性이나 신뢰도 측정을 결하고 있다는 점에서 본 연구의 흠결로 남는다.

제 3 절 미국의 2003년 신문 방송 겸영 논쟁의 분석결과

1. 신문 방송 겸영 논쟁의 정치사회적 배경

클링턴 민주당 정권에서 96년 통신법(Telecommunication Act of 1996) 개정을 통해 이미 경쟁²⁴⁾/산업적 관점을 추진했던 FCC는 부시 공화당 행정부에서도 경쟁/산업적 관점을 지지하였다. '2003년 소유권 규칙' 개정과정에서 (1) 동일지역에서 신문과 방송 겸영 추진²⁵⁾

24) 미국의 96년 통신법은 미국의 공익 개념-지역성, 다양성, 경쟁-중에서 경쟁의 원칙이 가장 앞서고 있음을 표방하고 있다. 96년 법에서는 반독점법(Antitrust Law)과 커뮤니케이션 법이 충돌될 경우에는 경쟁법이 우선함을 명기하였다. 최근 미국에서는 '효율성(efficiency)' '기술개발(innovation)' 등도 중요 이념으로 부각되고 있다.

25) 미국 방송 초창기는 규모의 경제를 누리려는 신문사의 TV 방송국 소유가 두드러졌다. 초창기에 출범한 108개 TV 방송국 중 33개(30.5%)가 동일 지역의 신문사를 소유하였으며 이들 대부분은 같은 지역의 라디오 방송도 소유하고 있었다. FCC는 1975년 동일 지역에서 신문과 방송의 교차소유를 금지하도록 했지만 이미 운영중인 교차소유 미디어를 미디어법 적용에서 제외하는 '조부 조항(grandfathering)'을 두었고 법 개정 이후 신설한 일부 사업자도 유예조치를 통해 교차소유를 허용했다(김 재영, 2004, 50~51쪽). 미국은 현재 신문과 방송을 겸영하고 있는 회사가 다수 존재하는 것이다. 미국은 미디어 시장을 200여개 (DMA: Designated Measurement Area)로 나누어 각 시장에서만 겸영을 하지 않으면 겸영으로 간주하지 않는다. <뉴욕타임스>나 <워싱턴 포스트>가 여러 개의 방송국을 소유하고 있는 것도 이 때문이다(장 행훈, 2009, 237쪽).

(2) 4대 지상파방송의 소유 확대 허용(전과 도달률 35%에서 45%로 확대)²⁶⁾를 핵심으로 하는 미디어 규제완화 정책을 추진하였다. 결국 신문-방송 경영 규칙은 의회, 시민단체의 반발, 연방순회항소법원의 발효보류결정(Prometheus Radio Project v. FCC 2004)으로 무효화되었지만 이 과정에서 경쟁/산업적 관점과 다양성/공익적 관점이 크게 충돌, 대립하였다. 미국에서는 80년대 레이건 공화당 행정부부터 접화된 정치적 보수주의 흐름과 시카고 학파를 비롯한 신자유주의 경제학, WTO체제로 대변되는 국제화와 디지털혁명은 방송의 이념 중에서도 경쟁의 원리가 미디어 정책의 지배적 이념으로 정착하는 動因이 되었다. 특히 96년 통신법은 그 당시 미국사회에서 고착되었던 ‘지역전화-장거리전화-케이블 TV’ 등의 독점체제를 경쟁정책으로 전환하려는 시도로 제정되었으나 그 결과는 독점체제의 강화로 나타났다. 그 결과 2003년 신문 방송 경영 논쟁에서는 의회, 법원, 시민단체 등 사회 諸 세력이 다양성/공익적 관점을 지지함으로써 신문-방송 경영 규칙은 저지되었다. 관련 이해집단들의 입장은 다음과 같다.

첫째, 법원은 다양성 지수의 정당화(justification) 문제를 제기하였다. 미국 법원은 2003년 FCC 소유권 규칙에 대해 정지명령(injunction)을 내렸고 FCC에게 다양성 지수(DI: Diversity Index)²⁷⁾를 새로 개발할 것으로 명령하였다. 제3 순회항소재판소(prometheus radio project

26) 미 의회는 지상파 네트워크 사업자의 ‘방송국 소유 상한선(national ownership cap)’을 텔레비전 시청 가구의 39%로 영구히 정하는 데 합의했다. 이 수준은 과거 점유율 기준인 35%에 비해 4% 포인트 높은 것이다. 반면에 FCC가 45%로 규정을 개정한 것보다는 6% 포인트 낮은 수준이다. 시청 점유율 39% 상한선을 연방법(federal law)으로 정하기로 했는데 이는 FCC가 향후 이를 마음대로 높이거나 낮출 수 없도록 못을 박겠다는 것이다.

27) FCC는 각 미디어마다 사람들이 그 것을 통해 지역뉴스를 접한다고 응답한 정도를 나타내는 점유율을 배정했다. 텔레비전은 시장의 33.8%, 라디오는 24.9%, 일간신문은 20.2%, 주간신문은 8.6% 그리고 인터넷은 12.5% 였다. 만약 7개의 방송국이 있다면 각 방송사는 100분의 7 즉 14.3%로 계산 한다. 그래서 각 방송사의 시장점유율은 14.3%*0.338=4.83%로 계산한다. 허핀달 지수처럼 이 수치는 제곱을 하게 된다. 가상적으로 23.3의 점수를 부여한다. 7개의 방송사는 7*23.3 즉 163.1의 기여를 하는 셈이다. FCC는 허핀달 지수와 유사한 방식을 이용해서 다양성 지수가 1000 이상이면 시장이 어느 정도 집중되어 있다고 간주하며 다양성지수가 1800이상이면 관점의 다양성이라는 목적에서 볼 때 매우 집중되어 있다고 간주한다. 이 방법의 문제점은 (1) 케이블 TV를 제외한 것 (2) FCC는 언론의 민주적 역할이 언론의 특별한 역할이라고 간주하고 주로 뉴스와 시사 프로

vs FCC)는 소유권규칙 조항의 대부분이 부당하다고 보고 개정안을 FCC로 되돌려 보냈다 (Backer, 2007/2010, 1쪽).

둘째, FCC 민주당 추천 캡스(M. Copps)위원²⁸⁾을 비롯한 언론단체, 시민단체의 일제히 반대하였다. 민주당 FCC 위원인 캡스의 견해는 다른 관련조직들, 예를 들어 소비자단체 노동조합, 소규모 방송사업자와 보수단체들로부터 광범위한 지지를 받았다. 거대 미디어 회사의 규모를 제한하는 하고자 하는 캡스의 입장은 할리우드의 예술인 단체, 작가협회로부터 전폭적인 후원을 얻었다. 독립제작사, 미국영화배우협회, 미국연출자협회도 규제 완화 반대를 위한 노력을 기울인 것으로 평가된다. 이들은 ‘프로그램 다양성을 위한 연맹’을 결성하여 전면에서는 텔레비전 네트워크의 소유규제 확대에 반대함과 동시에, 주 시청 시간 대 프로그램 쿼터제 요구 등의 대응방안도 마련하였다(정윤경, 2003).

셋째, 국회는 여론독점과 다양성 문제를 제기하였고 FCC 예산 동결 조치를 취했다. 다수 의원들은 “동일 지역에서 1 사업자가 신문과 지상파방송을 동시에 소유할 경우 특히 선거과정에서 정치적 영향력을 행사할 것”을 우려하였다. 미국 FCC의 경우는 의회에 대해 책임을 지며 ‘규칙 제정’(rule making) 권한으로 운용되고 별률 제안권은 의회에 있다. 미국은 2003년 FCC가 신문-방송 겸영을 허용하는 소유권 규칙을 제정하자, 이에 대한 반대의 표시로 의회는 FCC 예산을 동결시키려 하였다.

넷째, 미국 대다수 시민들과 가정에서는 ‘음란, 외설’ 문제와 ‘청소년/아동 보호 문제’를 심각히 제기하였다. 2003년과 2007년 부시정권과 공화당 보수세력이 강행하려던 친기업 미디어정책을 무산시킨 것은 국민의 단합된 힘이었다(장행훈, 2009, 215-216쪽). 200만명이 넘는 시민들이 FCC 소유권 규칙에 관한 의견을 제출했고 아마 99%는 규제완화 반대였다.(장행훈, 2009, 218쪽). 특히 마이클 잭슨의 여동생 가수 자넷 잭슨이 슈퍼 볼 중계 중에 노출한 乳頭사건은 미국방송의 음란, 외설물 논쟁을 재연하게 하였고, 다양성/공익적

그램에만 초점을 둔 점 (3) 미디어 소유자가 개별적으로 소유하고 있는 미디어의 수의 합 (시장점유율과 무관하게 동등한 의미와 비중) (4) 인터넷은 지상파 TV, 신문 등 다른 매체가 원천 정보원이라는 사실을 간과한 것 등이다(Backer, 2007/2010, 112-113 쪽).

28) 역사학자 출신인 캡스 위원은 2003년 소유권 규칙 반대 투쟁의 선봉장이었으며 다양성/공익적 관점을 주도하였다. 그는 2012년 현재까지도 민주당 추천 FCC위원으로 재직하고 있다.

관점을 강화하면서 신문-방송 겸영규칙을 저지하는 결정적 계기가 되었다. 이렇게 보면 미국 역시 국민정서가 정책결정과정에서 중요한 변수로 작용함을 알 수 있다.

2. 경쟁/산업적 관점

미국의 경쟁/산업적 관점에서는 다음과 같은 다양한 관점들이 제시되었다. 첫째, ‘관련시장 론’(relevant market theory)이다. FCC의 파월(powell)²⁹⁾ 위원장은 2003년 소유권규칙 규제완화의 명분으로 ‘관련시장 론’을 가장 앞세웠다. 즉 미국사회에서는 인터넷, 위성방송, VCR 등 다양한 미디어가 출현하고 있으므로 미디어 소유권 규제를 완화하더라도 미디어 사업의 독점과 집중은 그다지 문제시 되지 않는다는 것이다. 1960년대 이래로 미디어 출구는 195%, 그리고 소유주는 139% 증가하였다(FCC field hearing, 2003, p.50). 현재의 미디어 소유권 규칙은 과거의 시대상황을 반영할 뿐이다. 신문과 방송 겸영을 허용해도 과거의 미디어 상황보다는 훨씬 다양성이 보장된다는 것이다(FCC, 2003).

둘째, ‘지역성이 강화’된다는 것이다. FCC가 수행한 한 연구는 “신문과 방송을 결합한 회사의 지역 뉴스 프로그램의 질과 양이 다른 네트워크 가맹국 보다 월등하다”는 연구결과를 제시하고 있다. 또한 “신문과 방송(4대 네트워크의 가맹국)을 결합한 회사는 1주에 평균 21.9시간 지역뉴스를 방송하며, 네트워크 가맹국은 1주에 14.9시간을 방송 한다”(FCC, 2002)는 연구 결과를 제시하고 있다.

셋째, ‘겸영 및 집중이 다양성’을 보장한다는 관점이다. 미디어 경제학자들의 주장에 따르면 미디어 집중이나 미디어 자이언트(big ownership)의 프로그램들이 오히려 프로그램의 다양성을 보장한다는 것이다. 특히 소수 인종이나 집단이 운영하고 있는 방송국의 프로그램이 다른 방송국 프로그램보다 다양성을 찾아보기 어렵다는 것이다. 또한 미디어 자이언트와 겸영가능성과의 상관관계가 높다고 인식하는 것은 잘못이라는 것이다. 오히려 대형 미디어 기업일수록 다양한 목소리나 견해를 보장하고 있다는 실증적 연구결과를 제시하고 있다. 대형 미디어기업은 사회적 신뢰도를 상실하면 주주의 신뢰와 주식가치의 하락을 야

29) 파월위원장은 당시 40대 독과점법 전문 변호사 출신으로서 그의 아버지는 powell 전국무장관이다. 2003년 소유권 규칙 개정 실패 이후 사임한 그는 현재 미국 케이블협회(NCTA) 회장으로 재직 중이다.

기하기 때문에 작은 회사보다 게이트키퍼가 실제 적게 이루어진다. 큰 회사의 CEO는 뉴스룸 검열할 시간도 없다(Lili, 2000). 보수적인 경제학자와 언론학자들은 '집중=다양성' 및 '효율성 증가=수용자 복지'라는 방정식을 제시하였다(김승수, 2003, 128쪽).

넷째, FCC는 소유 집중에 대한 제한은 '수정헌법 1조'에 심각한 쟁점을 제기하는 것이라고 보았다. FCC는 소유권 집중의 증가를 허용하는 쪽으로 법규를 개정함으로써 수정헌법 1조의 이익을 더 존중하게 되었다고 설명하였다(Backer, 2007/2010, 180~181쪽).

다섯째, 경영은 '신문 산업 활성화'를 보장한다는 관점이다. 신문기업들은 1950, 1960년대 케이블의 지역 프랜차이즈를 획득했지만 1980년대에 케이블의 MSO들에게 모두 매각했다. 1975년 FCC는 동일 시장에서 신문 방송 경영을 배제하는 규칙을 채택하였지만 현재까지 약 40여개 지역에서만 기득권을 인정하는 원칙에 따라 신문과 방송국을 교차 소유하고 있다. 1990년대부터 신문사들은 인터넷 서비스를 시작했으나 이익을 본 기업은 거의 없다. 그들은 기업의 수익을 늘리기 위하여 새로운 검증된 방법을 찾기 시작했고, 결국 지역방송국을 소유하는 것이 최선의 방법이 될 것이라는 판단을 하게 된 것이다(FCC, 2003).

여섯째, 반독점법(Antitrust law)상 '신문과 방송은 별개의 관련시장'이며 '신문과 방송의 결합은 독점이 아니다' 라는 것이다. 신문과 방송은 광고시장이 다르기 때문에 관련시장이라 할 수 없다. 따라서 신문과 방송의 결합은 수평적 합병이 아니며 제품시장에서 경쟁을 야기 시키지 않는다. 또한 한 회사의 생산물이 다른 회사의 투입물이 되는 이른바 수직적 결합 형태도 아니다. 법무부와 몇몇 연방법원도 지역신문과 지역 방송시장은 별개의 시장이라고 결론을 내린 바 있다는 것이 FCC의 입장이며 따라서 신문-방송 경영배제의 원칙을 폐지하기로 하였다(FCC, 2003).

일곱째, 신문 방송 경영이 '효율성(efficiency)'을 보장한다는 관점이다. 공동소유는 미디어 기업의 효율성을 증진시키고 매몰비용(sunk cost)이 큰 지역방송국들에게 경비절감 효과를 가져다 줄 것이다. 공동운영은 스튜디오, 회사 공간, 설비, 인력의 낭비적 요소를 없애고 공동의 프로모션과 다양한 프로그램의 개발이 가능하다. DTV로의 전환은 지역의 작은 방송사들에게는 재정적 압박수단이 될 것이다. DTV 건설비용은 시장 크기에 따라 다르겠지만 지역방송국은 재원조달이 무척 어려울 것이며 공동소유와 M&A는 이러한 문제를 해결해 줄 수 있는 대안이 된다(FCC, 2003).

2. 다양성/공익적 관점

미국의 신문 방송 경영 논쟁과정에서 제기된 다양성/공익적 관점들은 다음과 같다. 첫째, 96년 통신법(경쟁정책)의 실패와 교훈이 신문 방송 경영을 반대하는 가장 큰 원인이 되었다. 96년 통신법 제정의 당초 추진목표는 방송 통신 교차소유(융합)를 통한 경쟁정책이었으나 그 결과는 미디어 독점을 초래했다는 것이다. 즉 FCC는 96년 통신법의 최대 목표인 지역전화 독점 타파를 위해 거대 통신사업자인 AT&T와 AOL의 대형 케이블TV M&A를 허용했지만, 지역전화사업자들(RBOC)의 지역전화시장에서의 시장 점유율은 96년 보다 2002년에 증가했다. 케이블TV 회사들의 지역 또는 장거리 전화서비스의 시장 진출도 미비한 실정이다. 다만 과점상태에 있던 장거리 전화 시장에서의 약간의 경쟁현상만 표출될 뿐이었다. 또한 AT&T와 AOL은 거대 MSO 합병전략은 거대 미디어의 탄생을 우려하는 다양성/공익론자들의 경계와 우려에도 불구하고 추진되었지만, IT거품과 주가의 폭락으로 크게 실패했다. 노암(Noam)도 경쟁원리를 주창한 1996년 법의 당초 의도는 시장경쟁 활성화였으나 오히려 집중이 심화되는 결과가 초래되었다고 지적하고 있다(김재영, 2004, 60쪽). 클리어 채널(Clear Channel)은 약 1200개나 넘는 라디오방송국을 소유했으며(Backer, 2007/2010, 19쪽) 1996~2000년 사이에 라디오 방송국 수는 25%줄었다(장행훈, 2009, 139쪽).

96년 경쟁정책이 초래한 미디어 독점은 지역성과 다양성의 상실, 집단해고 등 고용문제, 權言유착, 비판 및 공정성을 상실했다는 것이 지배적 여론이었으며 이러한 비판은 2003년 신문과 방송 경영정책에도 걸림돌로 작용했고 다양성/공익적 관점을 지지하는 결과를 초래하였다.

둘째, 신문과 방송의 결합은 '反 경쟁적 행위'라는 관점이다. 신문과 방송의 결합은 광고주에게 손해를 끼치게 될 것이며 광고주들은 미디어 시장이 집중되면 더 많은 광고비를 지불해야 하며 이는 곧 소비자들에게도 비용부담으로 전가된다는 주장이 제기되었다. 신문과 방송을 결합한 회사들은 광고 패키지 마케팅에 열을 올리며 이는 곧 불균형적인 경쟁을 초래한다. 지배적인 사업자들은 반경쟁적 전략을 구사하는데 이를테면 진입장벽, 내부 상호보조, 가격 착취, 가격차별, 시장약탈, 독점적 거래 등이 그 예이다.

셋째, '여론 다양성을 저해'하며 '여론 독점을 강화한다'는 관점이다. 전통적으로 미국의 규제정책의 제1의 기본목표는 공익 중에서도 다양성 확보³⁰⁾이며 이 중에서도 '견해의 다양

성'(viewpoint diversity)은 핵심이념이다. 다양성을 강조하는 학자들은 FCC가 시장이데올로기에 사로잡혀 견해의 다양성을 보장할 수 있는 소유권 규제를 제도적으로 정착시키지 못하고 있다고 비난한다. 이 입장은 점차적으로 미디어 기업들의 M&A에 가속화된다면 프로그램의 다양성은 보장받을 수 없으며 분산화 된 미디어 시스템에 비해 소수의 여론을 반영하기 어렵다고 지적하고 있다. 이 기업들은 광고시장의 확대를 위해 소유하고 있는 미디어기업들의 프로그램을 동일화할 것이라고 경고한다. 신문 방송 복합기업이 미디어를 소유하게 되면 구조적으로 외부압력에 경제적인 취약성을 드러내고 복합기업의 다른 경제적 이익과 저널리즘의 가치를 교환하고자 하는 내부의 동기를 유발하게 된다. 미디어 자회사 및 계열사들이 생산해 내는 제품들에 대해서 의도적으로 어떤 비판을 할 수 없다(Backer, 2007/2010, 57-59쪽).

넷째, '지역성을 저해한다'는 관점이다. 미국의 미디어 산업은 신문 사업에서 부터, 지상파 방송, 케이블 TV, 지역전화 사업에 이르기까지 허가 단위가 지역성을 전제로 하고 있다. 따라서 미디어 융합은 이러한 방송매체의 전통적인 이념을 손상시키며 소수자에 대한 배려를 손상시킬 우려가 크다. 지역시장에서 합병이 지속되면 지역성의 의미는 약화된다. 96년 통신법 제정 이후 미디어 사업자간 M&A의 가속화로 복합기업이 다수 등장하였지만 지역뉴스는 사라지고 상업주의는 증가하였다(McChesney, 2004/2005, 458쪽).

다섯째, '복수주의(pluralism)'와 '반독점법'(경쟁촉진)에 위배된다는 관점이다. 대립되는 견해의 다양성을 보장하기 위해서는 송신자가 다수여야 한다는 것이 다원주의자들의 공통적인 입장이다. 또한 효율적 경쟁을 위해서는 방송 소유권을 제한해야 한다. 사상의 자유 시장에서 견해의 다양성 보장은 미디어 시장의 반독점에서 비롯되는 것이므로 소수 회사들의 과도한 시장점유는 공공의 복지를 훼손하는 행위이다. 고도로 집중된 시장은 미디어

30) FCC는 다양성을 '견해의 다양성(viewpoint diversity)', '출구의 다양성(outlet diversity)', '정보원의 다양성(source diversity)', '프로그램 다양성(program diversity)'등으로 분류하고 있다. 견해의 다양성은 다양하고도 대립적인 의견과 해석을 공중이 접근할 수 있도록 보장하는 것이다. 출구의 다양성은 신문, TV, 라디오 등 다양한 분배채널을 통해 공중이 정보를 접근할 수 있는 것을 의미한다. 출구의 다양성은 견해의 다양성을 촉진할 수 있는 주요 동인이다. 정보원의 다양성은 콘텐츠 생산자의 다양성을 의미한다. 다양한 콘텐츠 생산자는 견해의 다양성과 프로그램 다양성에 기여한다. 프로그램 다양성은 프로그램 포맷과 내용의 다양성을 의미한다(FCC, 2003).

권력의 균형을 깨트리며 소수 의견의 독점을 초래하며 반대자의 견해를 억압한다. 따라서 경쟁정책과 견해의 다양성 정책은 상관관계가 있으며 따라서 반독점법은 사상의 자유 시장을 보호하는데 도움을 준다고 보았다.

여섯째, ‘편집권 독립과 저널리즘의 위기’를 초래한다는 것이다. 다양성/공익적 관점은 미디어 기업의 M&A는 뉴스수집과 프로그램 생산과정에 있어 저널리즘의 독립성을 훼손함으로써 미디어 본래의 기능을 상실케 할 것이라고 경고한다. 특히 게이트키퍼 과정에 있어서 뉴스에 대한 다양한 가치판단을 저해하고 정보가 일방적으로 미디어 재벌의 우산 아래 있는 단위 기업들은 모기업의 가이드라인에 협조할 수 밖에 없으며 모기업의 경제적 이익에 부합되는 뉴스편집 태도를 보이는 것은 자명하다는 입장이다(Liili, 2000). 미국 증권가 월스트리트로부터 불어오는 재정적 압박(주식가격)은 뉴스의 연성화, 이를테면 퍼스널리티 뉴스, 범죄 뉴스, 소프트 뉴스를 양산하게 되며 또한 뉴스의 오락화를 낳고 있다는 것이다. 미디어 합병으로 많은 저널리스트들은 자리를 잃게 되었다. M&A의 가속화는 저널리즘의 가치를 모기업의 비즈니스 또는 경제적 가치로 대치하게 된다. 소수의 인물들에게 미디어가 집중되면 문화의 동질화와 아울러 다수 문화의 주변화를 초래하게 된다. 이들은 모기업의 이익을 대변하기 위해 뉴스 내용에 개입하거나 그 내용을 조작하게 될 것이다(Parker, 2000).

96년 통신법 이후 소유가 집중된 언론사일수록 고용하고 있는 인력의 수가 더 적다는 것이다(Backer, 2007/2010, 51쪽) 텔레비전과 라디오 종사자들 중 아나운서는 1999년 4만 5010명에서 2003년 3만 8990명으로 줄었고 기자는 1만 7530명에서 1만 6350명으로 감소한 것으로 나타났다(장행훈, 2009, 269쪽).

일곱째, ‘음란, 외설물’이 범람하며 따라서 ‘청소년/아동보호의 문제’를 심각히 제기한다는 관점이다. 96년 통신법 제정 이후 음란, 외설물이 범람하고 청소년 아동에게 미치는 폐해가 상당하다는 것이 미국 시청자 단체의 공통적인 주장이다. 96년 통신법 제정이후 대형 미디어 기업 간의 M&A가 있었고, 실질적으로 경쟁이 가속화됨에 따라 저질 프로그램이 양산되고 있다는 것이다 미국의 2003년 소유권 규칙이 무효화 된 것도 음란/ 외설물에 대한 시민단체의 반발이 가장 큰 요인이라 할 수 있다. FCC 위원장인 파월은 96년 통신법 이후 좋은 프로그램도 양산되었다고 주장했지만(FCC field hearing, 2003) 시민단체의 반발을 무마하지는 못했다.

제 4 절 독일 신문 방송 경영 논쟁의 분석결과 — 연방헌법재판소 판결 분석을 중심으로 —

1. 신문 방송 경영 논쟁의 정치사회적 배경

戰後 독일에서는 기본법(헌법)이 제정되기 이전에 연합국 점령군의 강력한 지도하에 방송제도가 정착되었다. 나치즘에 의한 정치적 대중조작을 위해 방송이 이용되었던 경험 때문에 방송이 '국가나 집단적 이익의 지배로부터 해방'되는 필요성을 통감하게 되었다.(浜田純一, 1990). 독일의 방송체제는 중앙 정치권력의 간섭을 배제하고 지방분권체제를 전제로 운영되었다. 공법상의 營造物인 공영방송들에게는 '公 課業' 수행이라는 공적인 의무를 수행하도록 요구되었다.

그러나 독일은 1980년 대 이후 케이블과 위성과 같은 방송전송로의 개발 그리고 정치적으로는 기독교 민주당/기독교 사회당 연합과 같은 보수 정권의 탄생, 신문/대기업의 방송 시장 진입 의도 등으로 민영방송, 뉴미디어 도입을 둘러싸고 다양성/공익적 관점과 경쟁/산업적 관점의 대립이 있었다. 독일에서 뉴미디어의 도입과 민영방송의 도입과정에는 州 정부로부터 방송의 지배력을 환수하려는 연방정부의 의도가 있었다. 연방정부는 방송기술과 통신, 州 정부는 방송문화적인 요소에 대한 관할권을 확보하고 있었다. 연방정부는 방송 기술적 요소가 많은 뉴미디어 방송이 도입되고 신문, 대기업이 참여하게 된다면 관할권이 확대될 것으로 판단하였다. 사회민주당 정치노선을 비교적 강하게 대변하고 있는 공영방송의 위력을 약화시키고 방송노조를 분할통치하려 했던 보수당(기민/기사연합)의 정치적 계산도 신문과 방송의 경영을 추진하는 동인이었다. 사민당과 공영방송은 정치적 진보주의를 대변하고 있다고 판단한 보수당은 보수적인 정치색 색채가 농후했던 신문사와 대기업의 방송시장 진입을 허용함으로써 政-經-言 유착관계를 통한 '보수대연합' 구도를 형성하고자 하였다. 아울러 신문과 방송의 교차소유를 통해 산업 활성화와 언론시장에서의 지배권을 계속 확보하려는 신문재벌들의 야심, 그리고 전자산업의 육성을 통해 미국, 일본에 대한 국제경쟁력을 제고시키려는 대기업(산업계)의 관심은 방송, 통신분야에서 기존의 공공독점체제가 아니라 경쟁/산업적 관점을 지지하는 배경이 되었다. 다만 이 과정에서 연방헌법재판소의 역할은 방송구조개편을 주도했다기 보다는 그 시대의 정치, 경제, 기

술적 상황을 예민하게 분석하고 판단하여 諸 사회세력간의 갈등을 잘 조정해 나가고 통합해 나갔다고 하는 편이 타당할 것이다. 독일의 신문 방송 경영의 정치 사회적 배경은 한국의 미디어 법 논쟁과정의 정치 사회적 배경과 거의 유사하다고 하겠다.

본 연구에서 다양성/공익적 관점과 경쟁/산업적 관점으로 제시한 연방헌법재판소의 판결은 3, 4차 방송 판결에서 연방헌법재판소가 주창한 ‘외적 다원주의’, ‘매체차별론’, ‘事實의 規範力’, ‘補陽의 공급’ 개념 등은 신문 방송 경영, 뉴미디어 방송 및 민영방송 도입을 허용하는 논리적 기반이 되었다. 또한 1, 2 차 방송 판결에서 주창한 ‘내부적 다원주의’ 그리고 5, 6차 방송판결의 ‘공영방송 경영다각화(저널리즘 경쟁 론)’, ‘혼합모델론’은 공영방송 지지 이론으로서 민영방송, 뉴미디어 방송, 신문-방송 경영을 간접적으로 지지하는 다양성/공익적 관점으로 해석할 수 있겠다.

2. 다양성/공익적 관점

독일에서 연방헌법재판소 판결에서 제시된 다양성/공익적 관점은 다음과 같다. 첫째, 1, 2차 방송 판결에서 제시한 ‘內部的 多元主義’ 관점이라 할 수 있다. 방송의 제도적 자유를 법적으로 명시한 것은 독일 헌법재판소의 제1, 2차 방송 판결에서 명시한 방송자유의 ‘公的 責任’ 론의 구체적 내용을 보면, 방송은 신문과 마찬가지로 여론형성매체 내지 원동력으로서 중요 불가결한 현대적 매스커뮤니케이션 수단이며, 그렇기 때문에 신문과 마찬가지로 제도적 자유가 중요하며, 둘째, 방송은 국가 또는 사회적 집단의 통제를 배제해야 한다. 국가가 직접, 간접으로 방송사업체를 지배하는 것을 배제해야 한다. 신문과 달리 방송은 기술적(주파수의 유한성), 경제적(방송경비의 거액) 이유로 인해 사업자 수는 비교적 소수에 그치지 않을 수 없다는 특수성이 있다. 그러므로 “고려에 넣을 수 있는 모든 세력(사회적으로 중요한 이익집단의 대표가 인구 비례에 따라 참여함)”이 그 조직 중에 영향력을 가지고 모든 프로그램에 있어서 발언의 기회를 가질 수가 있으며 또한 전 프로그램에 있어서 내용상의 균형성, 객관성 그리고 대립하는 견해가 최소한 보장되도록 해야 한다는 것이다. 이런 의미에서 방송내용의 다양성을 조직적으로 확보하는 것으로 생각될 수 있는 것이 이른바 ‘내부적 다원주의’ 모델이다. 이 모델에서는 방송사 회장의 임명, 예산승인, 프로그램기준준수 감시 등 전체적으로 방송을 감독하는 임무를 갖는 최고 의사결정기관으

로서 방송위원회가 설치되어 있으며 여기에 정당, 정부, 교회, 경영자단체, 노동조합, 농업단체, 문화단체, 부인단체, 청년단체, 스포츠단체, 저널리즘단체 등으로부터 대표가 위원으로서 참가하여 여기에서 다원적인 의견의 표명이 기대되어지고 있다(浜田純一, 1990).

다원주의 또는 다양성의 개념은 개개의 의견이나 정보가 각각 유리된 요소가 아니라 상호관계 속에 위치하고 있으며, 방송은 국가전체에 대한 통합기능과 밀접하게 관련되고 있다는 것을 말한다. 통합의 개념은 통제 등의 용어와는 전혀 다른 개념을 가지고 있으며 사회 내에서 다른 가치관을 가지고 있는 집단이 기본적인 가치관을 공유하는 범위 내에서 대립하는 견해들을 공유하는 것을 의미한다. 그것은 사회에 있어서 다원적인 가치의 존재를 전제로 하고 그들의 諸 가치의 이성적 조정을 도모하면서 사회적으로 기본적인 합의를 도출해 나가는 민주주의의 변증법적인 생활과정을 의미한다. 그렇기 때문에 사회적으로 막강한 영향력을 가진 방송에 대해서는 사회적으로 존재하고 있는 다양한 사고방식을 프로그램 속에서 적극적으로 다루고 상호의 이성적인 이해와 대화를 추구할 기회를 제공해 나가는 것이 요청되는 것이다(NHK, 1986).

둘째, 5차 방송 판결에서 제시한 ‘저널리즘 경쟁론’이다. 이 판결은 공영방송의 전문채널(뉴미디어 방송) 진출을 정당화하고 있다 이원방송제도의 본질은 저널리즘 경쟁으로 양적, 질적 다양성 증대를 위한 방송의 기회균등이므로 공영방송이라고 하여 방송의 기회를 배제하는 것은 방송의 자유에 위배된다는 것이다(고수자, 2004, 50쪽). 민영방송에 대해서는 공영방송에 대한 저널리즘상의 경쟁의 역할을 기대하는 한편 공영방송에 대해서도 민간방송에 대한 저널리즘상의 경쟁을 금지한다는 것은 수용하지 않는다. 지역프로그램이 공공방송에 의한 기본적 서비스 공급에 들어맞는가, 어떤가는 상관없이 立法者는 방송프로그램의 자유로운 운영에 관해서는 동일 조건하에서 인가해야만 한다. 그렇게 함에 따라 공영방송 프로그램은 프로그램 제공을 풍부하게 하고 다양한 것으로 하는 데에 기여할 수 있다. 공영방송 프로그램은 언론 자유의 활력소인 저널리즘상의 경쟁을 가능케 하고 또 확대하는 것이다. 이와 같이 판결은 공영방송 측으로부터 프로그램 제공을 중시한다는 관점에 있어서 특정 종목 프로그램이 민영방송에 의해 독점되는 위험성을 언론 자유의 보장이라는 관점에서 지적하고 있는 것이다. 시장의 기회는 경제적인 문제는 될 수 있어도 언론 자유의 문제는 되지 않는다.

셋째, 6차 방송 판결에서 제시한 ‘혼합모델’이다. 독일의 공영방송이 출판 사업을 비롯

한 경영다각화를 추진하자 민영방송사업자들은 공영방송의 존재 의의와 성격 규정에 대한 反論을 제기하였다. 제6차 방송 판결은 이원방송제도로의 이행과정에 있어서 공영방송의 업무범위의 확대를 연방헌법재판소가 보장하는 동시에, 이원방송제도가 공영방송 주도로 정착되어야 함을 비교적 분명히 규정하고 있다는 점에서 그 시사점이 있다. 판결의 요지는 다음과 같다.

① 독일 기본법(헌법)은, 이원방송질서 속에서 공영방송이 맡고 있는 기본적 공급을 보장하는 것을 국가의 의무로 한다. ② 공영방송의 존속과 발전의 보장은, 장래 전통적 방송 기능을 계승하는 신기술에 의한 신서비스(뉴미디어, 유료방송)에까지 이른다. ③ 이원방송 질서에 있어서, 공영방송과 민영방송을 엄격히 분리하는 것을 헌법상 의무화하지는 않는다. 기본법으로 보면 '모델의 수미일관성'³¹⁾의 의무는 생기지 않는다. ④ 사업자의 체휴 또는 기타 형태로 공동제작프로그램을 할 수 있으며, 공영방송은 그 기본적 공급의 채무를 제한받지 않아야 한다(石川明, 1998).

제6차 방송 판결은 기본법 제5조 1항 2호의 방송의 자유는 제1차 방송 판결과 같이 '봉사하는 자유'임을 재차 확인하고, 이원방송제도하에서도 민영방송의 도달범위, 프로그램의 다양성이 한계가 있는 이상 입법자는 공영방송에 필요한 기술적, 조직적, 인원 적, 財源적 보장을 강조하고 있다. 또한 공영방송이 뉴미디어와 유료방송에의 참여 즉 방송매체의 교차소유도 허용되고 있으며, 모델의 수미일관성 원칙보다는 '공영방송의 민영방송으로의 자본참가'를 허용하는 혼합모델³²⁾을 지지하고 있다(鈴木秀美, 1993).

3. 경쟁/산업적 관점

3.4차 방송 판결은 뉴미디어 방송, 민영방송의 도입이나, 신문의 방송시장 진입을 허용하거나 또는 그 조건들을 완화한 판결로 해석할 수 있다. 즉 경쟁/산업적 관점을 지지한 판결로 해석할 수 있다. 경쟁/산업적 관점을 정리해 보면 다음과 같다.

31) 모델의 수미일관성은 공공방송은 지상파방송만 활용하여 기본적 공급만 제공하며 유료방송 진입도 배제하는 본래의 공적 책임에 충실 하는 것을 의미한다.

32) 혼합 모델 이라 함은 공영방송이 민영방송이나 뉴미디어 방송에도 진입하여 경영다각화를 추진하여 일정 부문 상업성을 추구하는 것을 의미한다.

첫째, 3차 방송 판결에서 제시한 ‘外的 多元主義’ 모델이다. ‘외적 다원주의’ 모델은 州에서 인가된 민영방송 채널들 전체의 균형을 의미하기 때문에 단위채널은 편파적 보도와 편성이 가능하다는 것을 인정하고 있다. 그러나 사실에 입각해야 할 것, 포괄적이며 진실에 합치한 정보이어야 할 것, 대립된 의견에 대해서는 최소한의 배려의 의무는 존재하며, 특히 청소년 보호 의무는 준수되어야 한다. 즉 공영방송 독점체제를 고수하지 않고 민영방송 도입을 원칙적으로 허가할 수 있지만 다양성 확보의 관점에서 방송의 물질적, 조직적, 절차상의 효과적인 법적 대응방안 마련을 요구했다.(고수자, 2004, 47쪽)

둘째, 4차 방송 판결에서는 ‘공영방송은 基本的 供給’, ‘뉴미디어 및 민영방송은 補陽的 供給’으로 매체간 역할분담론을 제시하였다. 제4차 방송 판결에서는 유료방송에 대한 내용규제를 대폭 완화하고 있다. 이 판결은 공영방송에 있어서 ‘기본적 서비스의 공급’이 허용되는 한 민영방송은 ‘보양적 공급’으로서 그 산업성과 상업성을 인정하고 있다. 이원적인 방송질서에 있어서 기본적 서비스의 공급은 공영방송의 역할이며, 민영방송에는 내용면에서 폭넓은 프로그램의 제공을 기대할 수는 없다는 것이다. 방송의 공적 책임 유지가 공법상의 방송에 의해 효과적으로 확보되고 있는 한, 민영방송에 있어서 프로그램 공급의 폭과 균형 잡힌 다양성의 보호에 대해서는 공법상의 방송에서와 마찬가지로의 정도의 요구를 부가하지는 않는다는 것이다. 이것은 다양성의 관점에 대하여 민영방송에 대한 규제를 모두 철폐하고 시장에만 위임하자는 취지는 아니다. 단지 공영방송에 있어서 의견의 다양성이 보장된다는 전제하에 뉴미디어방송(민영방송)에 있어서 내용의 불균형은 중대하지 않는 범위 내에서 허용된다는 것이다(石川明, 1998).

셋째, 4차 방송 판결에서 제시한 ‘事實의 規範力’ 관점이다. ‘事實의 規範力’은 유럽에서 오락적인 방송 프로그램이 전파 월경되는 현상 속에서 국내 프로그램에만 공적책임을 강조할 수 없다는 이론이다. 특히 판결에서 강조하고 있는 것은 유럽시장을 대상으로 한 國外로부터의 프로그램유입이라는 현상이었다, 즉 공중과 내지 통신위성을 이용해서 독일 국내에 유입하는 외국상업프로그램이 부분적으로는 직접 수신할 수 있는 상황이 출현하고 있고, 게다가 이들 프로그램의 유입에 대해서는 州의 법률수준에서는 하등의 유효한 대응 조치를 취할 수 없는 상황이 발생하는 것이다. 이러한 상황은 방송의 자유의 해석에도 영향을 미치지 않을 수 없다고 판단한 연방헌법재판소는 다음과 같은 논지를 전개하였다.

○ 활동의 재원을 오로지 광고수입에 의존하고 있는 민영방송에는 내용면에서 폭넓은

프로그램의 제공을 기대할 수는 없다. 그 원인은 시청자의 수를 최대한으로 한다는 관점에 서서 대중에게 인기 있는 프로그램을 가능한 한 낮은 비용으로 방송한다고 하는 민영방송의 본질적인 성격에서 비롯된다.

- 다른 州로부터 방송되어 직접 수신되는 프로그램과, 직접 또는 위성을 통해 수신할 수 있는 외국프로그램을 규제하는 것은 불가능하다.
- 사기업 방송 운영을 극도로 곤란케 하는 엄격한 인가조건을 민영방송에 대해 부가하는 것은 아니라고 판단한다.

제 5 절 한국 신문 방송 경영 논쟁의 분석결과

한국의 신문 방송 경영 논쟁은 '미디어 발전 국민위원회 보고서' 내용을 주로 분석하였다. 미디어 법 제정과정에서 논쟁의 핵심 주제였던 신문 방송 경영 문제를 둘러싼 경쟁/산업적 관점과 다양성/공익적 관점을 분류하여 제시하고자 한다.

1. 한국의 신문 방송 경영 논쟁의 정치사회적 배경

진보정권에서 보수정권으로 정권교체에 성공한 이 명박 정부는 경제성장에 대한 국민적 요구를 수렴할 필요가 있었고 산업 전반에 걸쳐 親 시장경쟁정책을 추진하였다. 미디어 정책에 있어서도 80년대 서유럽 국가와 같이 신문, 대기업의 방송시장 진입과 IPTV 도입 등 경쟁/산업적 미디어 정책을 추진하였다. 미디어 정책도 경제 정책의 일환이라는 측면 이외에도 여당으로서 미디어법 개정을 통해 신문의 방송시장 진입을 허용함으로써 정권 창출에 기여한 보상의 의미가 있었을 것이며 장기적인 정치적 포석이기도 하였을 것이다. 여기에 대응하여 야당 및 진보세력은 신문과 방송 경영은 '보수신문의 방송장악'으로 해석하고 격렬히 저항했으며 KBS, MBC, SBS 등 지상파방송사, 지역민방, 전국 일간지(조, 중, 동 제외), 지역일간지 등 대분의 국내 언론사들도 기존 시장 잠식 저지라는 공동의 이해관계가 있었다.(이현우, 2012, 93쪽). 그러나 국회에서 집권당인 한나라당은 신문 방송 경영의 제도적 보장 장치로서 종합편성채널 도입을 비롯한 미디어 법을 강행 처리하였고, 방송통신위원회는 4개의 종합편성채널사업자를 허가함으로써 신문 방송 경영 논쟁은 그 막

을 내렸다.

2. 경쟁/산업적 관점

한국의 신문 방송 겸영 논쟁과정에서 제기된 경쟁/산업적 관점은 다음과 같다. 첫째, '경쟁촉진' 적 관점이다. 국내 지상파방송 독과점 구조는 디지털 기술의 발전, 글로벌화의 흐름, 수용자의 다양한 수요에 대응할 수 없고 방송시장 진입규제를 완화해야 한다. 방송사의 진입규제완화는 경쟁을 확대할 것이다. 경쟁의 증가는 수용자 후생측면에서 가치의 증가를 가져 온다(미디어발전국민위원회 여당 추천위원 보고서, 2009, 7-8쪽). 신문 방송 겸영은 장기적인 경제체제의 도입으로 경영효율화 등을 유인하는 효과도 기대할 수 있다.

둘째, '신문산업 활성화'의 관점이다. 신문 방송 겸영은 신문기업의 경영상 자유가 확대되어 위기에 처한 신문산업의 새로운 돌파구가 될 수 있다. 전국 일간지의 경우 2008년에는 전년대비 -17.3%의 매출액을 기록하면서 227억 원의 영업 손실을 가져왔고 당기 순이익도 3654억원 적자였다(이현우, 2012, 92쪽) 신문의 장점은 취재력에 있다. 방송을 겸영할 경우 원소스 멀티유스의 효율성 제고가 예상된다. 신문매체에만 안주해 있을 경우 몰락은 분명하다(미디어발전국민위원회 여당 추천위원 보고서, 2009, 3-4쪽).

셋째, '일자리 창출'의 관점이다. 미디어법 개정을 통한 방송소유규제완화에 따른 경제적 파급효과는 낙관적으로 예측할 경우 생산유발효과 2조 9천억 원, 취업유발효과 2만 1천명 수준, 보수적으로 예측할 경우에는 생산유발 효과 1조 7천억 원, 취업유발효과 1만 3천명이다(이현우, 2012, 100쪽).

넷째, '글로벌 미디어 기업 육성'차원이다. 한미 FTA시대에 글로벌 미디어 기업을 육성해야 한다. 신문-방송 겸영도 그 일환이다.

다섯째, '세계적 추세'에 부응해야 한다는 것이다. 미디어 빅뱅시대에 세계적인 경쟁에서 우리만 뒤처지지 않게 신문, 방송, 통신, 자본 간에 가로막힌 벽을 단계적으로 완전히 제거해야 한다. 신문/대기업의 지상파방송 진입 허용과 외국자본의 종합편성, 보도 PP 진입 허용은 세계적인 규제완화 추세와 디지털 전환으로 인한 미디어 시장 구조변화, 글로벌 미디어 환경 등에 비추어 볼 때 바람직한 방향이라고 판단 된다(미디어발전국민위원회 여당 추천위원 보고서, 2009, 6쪽).

여섯째, '비대칭규제, 차별적 규제의 정상화'라는 차원에서 신문 방송 겸영이 추진되어야 한다는 관점이다. 현행법제는 신문사의 방송시장 진출은 금지하는 데 방송사의 신문시장 진출은 허용하는 불균형 규제이다(이현우, 2012, 100쪽). 정상화의 방향은 방송의 신문 참여나 여타 매체의 참여를 금지하는 방식이 아니라 매체선택의 자유를 동일하게 확장하는 것이 타당하다(미디어발전국민위원회 여당 추천위원 보고서, 2009, 3쪽).

일곱째, '언론기본법 이전 체제로 전환'이라는 차원에서 신문 방송 겸영이 필요하다는 관점이다. 헌법에 보장된 언론 출판의 자유를 뚜렷한 법적 이유 없이 1980년 언론기본법에 따라 강제분리 통폐합 한 것은 취약한 정권의 방송장악과 정보통제 의도에서 비롯되었다고 추정할 수 있다(미디어발전국민위원회 여당 추천위원 보고서, 2009, 2~3쪽). 신문 방송 겸영금지 규정은 1980년 신군부가 여론통제를 위하여 만든 언론기본법에 기초한 것으로 고집할 이유가 없다(이현우, 2009, 104쪽).

여덟째, '여론독과점 완화'가 요청된다는 것이다. 방송 3사에 의한 여론독과점이 심각한 상황이다. 신문이라는 매체의 영향력은 현저하게 줄어들었으며 특히 연령대가 낮아질수록(성인기준)그 정도가 거의 미미해지고 있다. 현재의 여론독과점 구조를 조금이라도 완화하기 위해서는 취재력이 있는 신문이 방송 등 다양한 매체와 결합할 필요가 있다(미디어발전국민위원회 여당 추천위원 보고서, 2009, 2쪽).

아홉째, '다양성 증가' 차원이다. 신규 채널이 증가하면 중복편성을 하지 않는 한 다양성이 줄어들 수는 없다. 서로 다른 법인인 채널이 증가하면 소스의 다양성은 당연히 증가한다(미디어발전국민위원회 여당 추천위원 보고서, 2009, 9~10쪽).

3. 다양성/공익적 관점

한국의 신문 방송 겸영논쟁과정에서 제기된 다양성/공익적 관점은 다음과 같다. 첫째, '여론 독과점으로 다양성이 위축'된다는 관점이다. 조선일보, 중앙일보, 동아일보 등 이른바 메이저 3사의 여론독과점이 심화되고 있다. 종합일간지 시장의 70% 이상을 점유하는 이들이 동시에 방송에 진출한다면 방송시장에서도 막강한 영향력을 행사할 것이다(장행훈, 2009, 280쪽).

둘째, '공공성 훼손'이다. 공영방송사들의 광고시장 위축과 방송의 상업화, 작은 신문, 지

역신문의 몰락 등으로 방송의 공공성이 훼손된다.

셋째, '정부의 언론장악 시도'라는 입장이다. 이 명박 정부는 비협조적인 지상파를 대신할 정권친화적인 대기업 유료방송 즉 종합편성 PP를 허용하려 한다. 노무현 대통령 시절 사사건건 대립각을 세웠던 조선, 중앙, 동아 등 보수신문이 방송시장에 진입하는 것은 용인할 수 없다. 조선, 동아, 중앙은 지상파방송 참여가 가능하면서 MBC나 KBS 2를 분할점거 할 것이다(장행훈, 2009, 235~236쪽).

넷째, '정리해고로 고용악화'가 예상된다는 관점이다. 인수 합병 및 경영효율화로 인해 구조조정이 확대될 것이라는 주장들도 제기되었다.

다섯째, 다양성/공익적 관점은 신문-방송 겸영과 같은 소유규제완화 대신 '여론 다양성 위원회' '공적 기능 및 내용규제' 강화 '펀드 조성'을 그 대안으로 제시하였다. 그 세부 내용은 다음과 같다.

- 매체산업실태조사를 통한 여론다양성 수준의 진단을 위하여 언론계, 시청자단체 대표들로 구성되는 범사회적인 '여론 다양성 위원회'(가칭)를 한시적인 기구로 설치한다.
- 신문산업 공적 지원 강화를 위한 '프레스 펀드'를 조성한다.
- 민영방송을 포함한 지상파방송 전체에 공적 서비스 제공의 책무를 부여하는 방안을 검토한다.
- 시민방송(RTV)과 같은 비영리 PP, 공동체라디오 (나아가 소출력 텔레비전)와 같은 비영리 공동체 미디어 등을 공적 지원 대상으로 할 필요가 있다.
- 취약방송 지원을 위한 미디어랩 경쟁체제 도입이 필요하다(미디어발전국민위원회 야당 추천위원 보고서, 2009, 22쪽).

제 6 절 비교 분석 및 시사점

1, 국가별 비교분석

이상에서 살펴 본 미국, 독일, 한국의 경쟁/산업적 관점과 다양성/공익적 관점을 요약해 보면 다음과 표와 같다.

	경쟁/산업적 관점	다양성/공익적 관점
미국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련시장 확대론 ○ 지역성 보장 ○ 경영/집중이 다양성 보장 ○ 수정헌법 1조 ○ 신문산업 형성화 ○ 신문과 방송은 별개시장 ○ 효율성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 96년 통신법 실패와 교훈 <ul style="list-style-type: none"> - 경쟁정책이 미디어독점 강화 ○ 경쟁적 행위 ○ 다양성 저해 ○ 지역성 저해 ○ 복수주의와 反독점법 ○ 편성권 독립과 저널리즘 위기 ○ 음란, 외설물의 범람
독일	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외적다원주의 ○ 보양적 공급 ○ 사실의 규범력 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 내부적 다원주의 ○ 저널리즘 경쟁론: 공영방송 경영 다각화 ○ 혼합모델
한국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지상파 방송독과점 타파(경쟁) ○ 신문산업 활성화 ○ 일자리 창출 ○ 글로벌 미디어 기업육성 ○ 세계적 추세 ○ 비대칭 규제, 차별적 규제 ○ 언론기본법 이전 체제로 전환 ○ 여론 독과점 완화 ○ 다양성 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여론 다양성 훼손/독과점 ○ 공공성 훼손 ○ 정부의 언론 장악 시도 ○ 고용악화와 정리해고 ○ 여론다양성위원회, 내용규제, 펀드조성

미국은 방송의 이념으로 공익 (public interest)을 표방하고 있으며, 그 하위개념으로 지역성, 다양성, 경쟁을 제시하고 있다. 따라서 소유, 경영규제, 진입규제 및 매체간 M&A 과정에서 지역성, 다양성, 경쟁 개념에 부합하는지를 FCC는 심사하거나 측정한다. 2003년 소유권 규칙 개정과정이나 신문 방송 경영논쟁에서도 경쟁/산업적 관점이나 다양성/공익적 관점 모두 공히 지역성, 다양성, 경쟁 개념을 논의에 중심에 두고 있다. 즉 신문 방송 경영을 찬성한 측에서도 경영은 지역성, 다양성을 확대하는 것으로 설명하였고 경쟁적 측면에서는 반독점법(경쟁법)원리-관련 시장 확대론, 신문 방송은 별개 시장, 효율성-를 적용하고 있다. 신문 방송 경영을 반대하는 측에서는 신문 방송 경영은 지역성과 다양성을 훼손하고 反 경쟁적 행위라고 설명하고 있다. 다만 '편성권 독립과 저널리즘 위기', '음란, 외설물의 범람(상업주의)'등을 별도로 지적하고 있다. 지역성, 다양성, 경쟁 측면이 공익에 대한 이론적 논쟁이라고 한다면 편성권독립과 저널리즘의 위기, 음란, 외설물의

범람은 실질적으로 발생할 우려가 있는 저널리즘 현상에 대한 역기능을 지적하고 있는 것으로 판단된다.

독일의 신문 방송 경영 논쟁은 1차적으로 다원주의-미국의 다양성-에 집중되고 있다. 내부적 다원주의가 거버넌스 모델로 “이익집단의 대표로 구성된 사회조합주의 모델”을 채택하고 있기 때문에 조직 원리 상 민영방송과 뉴미디어 도입과 경쟁/산업적 관점을 배제하고 있다. 그러나 외부적 다원주의 모델은 시장상황에서 다원주의가 실현될 가능성을 제시하고 있기 때문에 ‘경쟁=다원주의’의 가능성을 열어두고 있다. 독일의 보양적 공급의 개념은 공영방송이 기본적 공급을 담당한다는 전제하에 신문 방송 경영이나 뉴미디어 도입을 통한 보양적 공급을 충족한다는 측면에서 경쟁론 또는 매체간 역할분담론으로 해석할 수 있다. 저널리즘 경쟁론은 민영방송과 뉴미디어가 확대보급 되고 있는 상황에서 공영방송의 경영다각화는 방송시장의 경쟁을 촉진할 수 있다는 견해로 해석된다. 대체로 경쟁론이 민영방송과 뉴미디어 도입, 신문 방송 경영촉진으로 해석되는 상황에서 연방헌법재판소의 저널리즘 경쟁론이 실질적으로 공영방송 강화론으로 연결된다는 측면에서 예외적인 사례로 지적될 수 있겠다. ‘사실의 규범력’과 ‘혼합모델’ 공히 그 관점은 전혀 다르지만 이념적 논쟁 이라기보다는 독일의 매체환경이나 방송 현실을 고려한 관점이라는 점에서는 공통적이다.

한국의 논쟁에서도 경쟁/산업적 관점이나 다양성/공익적 관점 공히 여론독과점과 다양성, 경쟁, 공공성 훼손 등 공익에 관련된 이론적 논쟁을 제기하였으나 다른 어느 나라보다도 구체적인 현실적 논쟁이 많은 비중을 차지하고 있다. 예를 들면 경쟁/산업적 관점에서 제시한 신문산업 활성화, 일자리 창출, 글로벌 미디어 기업 육성, 세계적 추세, 비대칭적 규제, 언론기본법 이전 체제로 전환, 다양성/공익적 관점에서 제시한 고용약화와 정리해고, 정부의 언론장악 시도 등이 대표적인 사례이다. 다시 말해 한국의 경우는 경쟁/산업적 관점이나 다양성/공익적 관점 공히 이론적 논쟁이 부족하고, 정치 사회적 고려나 방송 현실을 감안한 이슈 논쟁이 많았다는 특징이 있다. 여기에 대비하여 독일의 경우는 연방헌법재판소의 판결 내용이기 때문이기도 하지만 현실을 고려하면서도 논의 수준을 추상적, 규범적 수준에서 새로운 이론과 개념들을 제시했다는 점에서 논의의 품격이 돋보인다고 하겠다.

2. 국가별 공통점

1) 정치관과 미디어 규제 패러다임

미국, 독일, 한국의 신문-방송겸영 논쟁에서의 정치관과 미디어 규제패러다임은 그 맥락이 대체로 일치한다. 보수정권과 정당은 신문과 방송 겸영, 뉴미디어 방송 도입 등을 주장하면서 경쟁/산업적 관점을 지지하였다. 진보정권과 정당은 신문과 방송 겸영과 뉴미디어 도입을 반대하면서 다양성/공익적 관점을 대변하였다.³³⁾ 보수 정당. 단체가 신문 방송 겸영, 뉴미디어 방송 도입, 경쟁/산업적 관점을 지지하는 것은 첫째, 보수 정당/단체와 신문매체간의 이른바 정-언 유착관계를 통해 정치적 토대를 확고하게 하고 둘째, 민영화, 규제완화, 글로벌화라는 보수정당/단체의 경제 정책 패러다임과 신문-방송 겸영, 뉴미디어 방송 도입, 경쟁/산업적 관점은 그 맥락을 같이하고 있기 때문이다.

2) 미디어 역학과 미디어 규제 패러다임

신문매체는 신문 방송 겸영을 지지하면서 경쟁/산업적 관점을 지지하였고, 반대로 지상파방송 및 공영방송은 신문 방송 겸영을 반대하면서 다양성/공익 관점을 지지하였다. 신문매체로서는 산업 활성화라는 측면에서 미디어 겸영은 불가피한 선택이었고 여기에 대응하여 지상파방송과 공영방송은 방송시장을 존속, 발전시키기 위해서는 신문의 방송시장 진출을 저지할 필요가 있었다. 이와 같은 경제적 계산이외에도 신문매체는 보수적 이데올로기와 경쟁/산업적 관점을, 공영방송은 진보적 이데올로기와 다양성/공익적 관점을 지지하였기 때문이다.

3) (여론)다양성 보장 및 여론 독점이 논쟁의 핵심

미국, 독일, 한국 공히 경쟁/산업적 관점과 다양성/공익적 관점 모두 자신의 관점들이 여론다양성을 형성하는데 도움이 될 것이라고 주장하였다. 미국에서 경쟁/산업적 관점은 집중이 다양성과 지역성을 강화한다는 논리를 제시하였고, 다양성/공익성 관점은 신문 방송 겸영이 여론의 다양성을 훼손하며 미디어 독점을 초래한다고 주장하였다. 독일

33) 본 연구자가 판단컨대 미디어 역사상 1996년 통신법을 제정한 주도한 미국의 클링턴 행정부, 2003년 영국의 커뮤니케이션 법 제정을 통해 경쟁과 방송산업의 활성화를 추진했던 토니 블레어 노동당 정부만이 그 예외적인 사례로 해석된다.

에서는 경쟁/산업적 관점은 외부적 다원주의를 통해 여론의 다양성이 보장된다고 하였으며 다양성/산업적 관점은 내부적 다원주의를 주장함으로써 사실상 민영방송과 뉴미디어 방송의 도입, 사기업 체제인 신문사와 대기업의 방송시장 진입을 배제하였다. 한국에서는 경쟁/산업적 관점은 신문의 방송 시장 진입은 지상파방송의 독과점 구조의 여론독점을 타파할 것으로 보았으며 다양성/공익적 관점은 신문의 방송시장 진출은 신문의 여론지배력을 강화하는 것으로 해석하였다. 미국, 독일, 한국의 경쟁/산업적 관점이나 다양성/공익적 관점 모두 자신의 관점이 여론 다양성을 촉진하고 장기적으로는 민주주의 발전에 도움이 된다는 견해를 피력하였지만 여론 다양성은 표면적인 이유이며 실질적으로는 친 우호적인 매체의 영향력 확대와 정치적 이해 확대라는 것으로 해석하는 것이 타당할 것이다.

4) 역사적 경험과 미디어 이미지(국민정서)론

미국에서는 1996년 통신법 개정 이후 방송-통신 융합 등으로 이미 경쟁/산업적 관점이 팽창한 상태였기 때문에 2003년 미디어 소유권규칙 개정 논쟁은 다양성/공익적 관점이 경쟁/산업적 관점에 대한 반격의 성격이 있었다. 통신법 제정 당시에는 경쟁/산업적 관점이 지역성/다양성 관점보다 폭넓은 국민적 지지를 받았으나 2003년 미디어 소유권 규칙과정에서는 반대로 다양성/공익적 관점이 여론의 지지를 받았다. 96년 통신법 이후 당초 표방했던 미디어 시장에서 경쟁체제 도입보다는 미디어 합병과 독점체제가 강화되었다는 역사적 경험 때문이었다. 또한 저널리스트들의 정리해고와 노동 불안이 가속화 되었고 음란, 외설물의 증가로 청소년 아동보호에 문제가 발생하였기 때문에 2003년 미디어 소유권 규칙 개정이 실패한 것이다. 독일에서 신문-방송 겸영이 허용된 것은 '사실의 규범력' 관점이 보여준 바와 같이 이제 외국으로부터 프로그램이 범람하는 상황 속에서 공영방송 독점체제를 유지하는 것이 별 의미가 없었던 것이다. 한국에서도 신문 방송 겸영을 지지한 계층은 조, 중, 동 등 메이저 신문의 정치적 역량이 강화되기를 희망했기 때문이다. 즉 경쟁/산업적 관점이나 다양성/공익적 관점의 이면에는 그 미디어에 대한 역사적 경험과 국민의 이미지가 자리잡고 있는 것이다.

2. 국가별 차이점

1) 산업 활성화

경쟁/산업적 관점은 미국의 경우 신문 산업 활성화, 효율성을, 한국의 경우 신문산업 활성화, 일자리 창출, 글로벌 미디어 기업 육성 등을 제시하면서 신문-방송 겸영이 미디어 산업 활성화에 기여할 것으로 주장하였다. 반대로 미국과 한국의 다양성/공익성 관점은 신문-방송 겸영은 정리해고 및 고용악화를 초래할 것으로 우려하였다.

2) 경쟁정책

경쟁/산업적 관점은 경쟁정책이 지역성, 다양성, 독과점 타파에 유익하다고 해석한 반면 다양성/공익적 관점은 경쟁정책이 다양성, 지역성, 공공성, 편성권을 침해하고 저널리즘과 민주주의의 위기를 초래 할 것으로 보았고 특히 한국에서는 정부의 언론장악 시도로 해석하였다. 미국에서는 경쟁정책의 결과로서 음란, 외설에 대한 우려가 특히 지대하였다. 특히 96년 통신법 제정이후 AT&T와 MediaOne의 합병, AOL TimeWarner 합병 등 대형 미디어 기업간 합병이 있었으며 그 결과 음란무, 외설물에 대한 논쟁이 뜨거웠다. FCC가 '버지니아주 리치몬드(Richmond)'시에서 개최한', 방송 소유권 청문회(FCC field hearing(2003), Broadcast Ownership En Ban)'에서 민주당 추천위원인 캅스 위원은 경쟁정책의 결과로 이 문제를 제기하였고 공화당 추천위원인 파월 위원장은 유익한 프로그램의 등장을 제시하였다. 바로 이러한 논쟁의 와중에서 마이클 잭슨 여동생의 乳頭사건은 음란, 외설물 범람을 입증하는 사례가 되었고 신문 방송 겸영 논쟁의 종지부를 찍는 결과를 초래하였다.

3) 논쟁의 시기와 범위

독일을 비롯한 서 유럽국가에서 신문-방송 겸영 및 경쟁/산업적 관점이 부각된 것은 80년대 이후부터이지만 미국에서 신문-방송 겸영문제를 둘러싸고 경쟁/산업적 관점이 제기된 것은 2003년 소유권 규칙 개정부터이다. 한국에서 신문 방송 겸영논쟁을 둘러싸고 경쟁/산업적 관점이 부각된 것은 이 명박 정부 이후 이다. 1980년대 유럽에서 거론되었던 신문 방송 겸영 논쟁이 미국과 한국에서는 2000년대에 논의가 시작되었다. 미국과 한국에서는 방송 통신 융합 문제가 먼저 거론되고 신문 방송 겸영문제가 추후에 논의되는데 비하여 독일에서는 신문 방송 겸영문제가 먼저 논의되었다. 이와 같이 국가적 특수성과 여건에 따라 신문 방송 겸영문제를 둘러싼 논쟁은 큰 시간 차이가 있음을 알 수 있다. 또한 미

국에서 신문방송 겸영문제는 겸영 논쟁은 지역단위의 논쟁이었으나 독일과 한국은 전국 단위의 논쟁이었다.

제 7 절 제언 및 결어

미디어 규제 패러다임으로서 경쟁/산업적 관점과 다양성/공익적 관점은 상호 충돌하지만 공존할 수 밖에 없을 것이다. 이 관점들은 정치관, 세계관, 미디어 철학을 대변하기 때문에 상호배타적인 측면도 강하지만 다음과 같이 규범조화적인 접근방법을 모색하는 것이 바람직하다.

첫째, 미국의 법원들이 FCC에게 요구하는 바와 같이 미디어 규제 패러다임 논쟁과정에서는 공익, 경쟁, 다양성과 같은 선언적 레토릭이나 직관적 인식보다는 다양성 지수와 같은 계량적 접근방식을 개발해야 할 것이다. 다양성지수는 매체별 여론지배력에 대한 가중치 산정 문제, 매체간 합산비율의 문제 등이 미완의 과제이기도 하지만 두 가지 관점의 차이를 줄일 수 있는 방법이 될 것이다.

둘째, 여론지배력을 환산할 때 전체 미디어 시장을 볼 것인가?, 경쟁법에서 주장하는 관련시장을 확정하고 관련 매체들간의 시장점유율을 환산할 것인가? 가 쟁점이 될 수 있다. 대륙 법 계통에서는 대체로 미디어 사업자 전체의 사회적 영향력을 고려하지만 미국은 관련시장에서의 시장점유율을 고려하는 경향이 있다. 신문-방송 겸영과 같은 여론형성에 미치는 강한 부문에서는 다양성 지수나 전체 미디어 시장에서의 영향력 등을 검토하는 것이 바람직 하고 유료방송이나 방송과 통신의 융합 등 그 영향력이 적은 분야는 관련시장 안에서의 시장점유율로 규제하는 것이 바람직 할 것이다.

셋째, 계량적 접근방법이 개발된다 하더라도 결국 정치적 사회적 합의가 전제되어야 한다. 여론지배력 또는 시장점유율의 한계를 30%로 할 것인가? 20%로 할 것인가?는 결국 정치적 사회적 합의가 필요한 것이다. 이러한 사회적 합의를 유도하기 위해서는 (1) 영국의 피코크 위원회, 미국의 허친스 위원회, 한국의 방송개혁위원회와 같이 전문가들을 중심으로 사회적 여론을 수렴하는 방법 (2) 독일의 케이블 TV 시범사업처럼 뉴미디어 도입 전에 두가지 관점과 정치적 대립을 수렴하는 방법 (3) 미국 FCC의 방임정책(Hand off policy)처럼 신생매체가 일정 정도 보급률을 확보하지 못한 초기에는 규제나 정책을 결정하지 않고

어느 정도 시장이 성숙한 뒤 법제도를 정비하는 방법을 모색할 수 있다.

넷째, 최근 유럽은 다양성/공익 론을 강화하기 위해 공영방송을 기능을 확대-수신료 인상, 다채널 정책 등-하고 있으며, 민영방송과 뉴미디어 방송에 대해서는 시장점유율규제, 수평적 규제체제를 도입하는 등 경쟁/산업적 관점을 지원하고 있다. 즉 매체 간 역할분담을 통해 두가지 관점을 동시에 수렴하고 있다.

미디어 규제 패러다임으로서 경쟁/산업적 관점과 다양성/공익적 관점은 정치, 사회적 이해와 미디어 역학 관계 속에서 앞으로도 상호충돌, 대립할 것이지만 가장 이상적인 것은 이러한 갈등과 혼돈을 수렴하면서도 자유롭게 다른 관점을 포용하고 수용하는 자세가 중요하다. 그런 의미에서 진보정당이면서 미디어 경쟁과 자유화 정책을 추구했던 96년 통신법을 제정한 미국의 클링턴 민주당 행정부와 2003년 커뮤니케이션 법을 제정했던 토니 블레어 노동당 정부의 관용과 상상력이 돋보이는 것이다.

참 고 문 헌

- 곽상진(1999), 방송의 자유와 이원적 방송체계(독일의 제도를 중심으로). 한양대학교대학원 법학과 박사학위 논문』.1~135.
- 고수자(2004), 디지털 시대의 방송의 자유와 규제에 관한 연구(독일연방헌법재판소의 판결을 중심으로). 『사회이론 2005년 겨울호』. 39~67.
- 김병근(1996), 미국 통신법 개정의 주요 내용과 통신시장의 동향과 전망(1). 『통신정책 동향』. 정보통신정책연구원.
- 김재영(2009), 미국의 미디어 교차소유 논쟁이 한국사회에 던지는 시사점. 『한국방송학보 통권23-3호』. 47~83.
- 김희수 외(2002), 미국의 1996년 통신법 개정의 영향 분석(1)』. 정보통신정책연구원.
- 미디어발전국민위원회 여당 추천위원 보고서(2009), 『언론자유와 여론다양성을 위하여』. 1~34.
- _____ (2009), 디지털 시대의 미디어법 발전방향 (다양성 자율 경쟁)』. 1~150.
- 이현우(2012), 『미디어 정책결정과정의 네트워크 구조분석: 미디어법 개정사례를 중심으로』. 서울대학교대학원 언론정보학박사학위논문. 85~143.
- 전정환 변무웅 율김(2002). 『독일방송헌법판례』. 한울아카데미. 독일연방헌법재판소. 7~485.
- 장행훈(2009). 『미디어 독점』. 한울출판사. 3~289.
- 정윤경(2003). 미 방송 소유규제 완화의 배경과 전망. 『동향과 분석』, 통권 176호. 한국방송 영상산업진흥원.
- Bagdikian, B.H. *The New Media Monopoly*. 정연구·송정은 율김(2009). 『미디어 모노폴리』. 프로메테우스출판사. 11~366.
- Baker, E. C.(2007), *Media Concentration and Democracy*. 남궁협 율김(2010). 『미디어 집중과 민주주의』. 커뮤니케이션북스. 1~292.

- FCC(2000), *Memorandum Opinion and Order(AT&T-MediaOne Order)*. File Nos. BTCCT-19991116ABA. 1~18.
- ___(2001), *Memorandum Opinion and Order("AOL-Time Warner Order")*. *Cs Docket NO.00-30*, 1~4.
- ___(2002), *The Measurement of Local Television News and Public Affairs Programs*.
- ___(2003), *2002 Biennial Regulatory Review-Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunication Act of 1996, Cross-Ownership of Broadcast Stations and Newspapers, Rules and Policies Concerning Multiple Ownership of Radio Broadcast Stations in Local Markets, Definition of Radio Markets, 17 FCC Rcd 18503(2002)*.
FCC field hearing(2003), Broadcast Ownership En Ban(Richmond, Virginia).
- Lili, L.(2000), Reflections on the FCC's Recent Approach to Structural Regulation of the Electronic Media. *Federal Communications Law Journal*. Vol.52. 581~617.
- McChesney, R. W.(2004), *The Problem of the Media*. 오창호·최현철 옮김(2005). 『미디어정책 개혁론(21세기 미국의 미디어 정치학)』. 419~493.
- Parker, J. The CBS-Viacom Merger: Impact on Journalism. *Federal Communications Law Journal*, vol.52. 519~530.
- NHK(1986), 『방송문화연구소 연보』.
- 石川明(1998), 이원적 방송체제와 공공방송의 역할. 『NHK 방송문화조사연보 33』.
- 浜田純一(1990), 『미디어 법리』. 일본평론 사.
- _____(1991), 독일에 있어서 매스미디어 집중배제원칙의 동향. 『매스미디어집중배제의 국제비교』. 일본민간방송연맹연구소. 22~26.
- 鈴木秀美(1993), 공공방송의 책무 및 활동의 한계. 『應義大學研究所年報』 No.40..105~125.

제9장 방송 편성/심의규제 및 법제 개편

제1절 편성규제 분석 및 법제개편

방송 산업에서 편성이란 방송사의 외형적 성과의 총합이며 방송정책의 발현된 형태라고 할 수 있다. 즉, 방송 프로그램이라고 하는 콘텐츠를 주된 사업수단으로 하는 방송사의 입장에서 편성이란 방송사 성과의 산물이며, 특정 국가의 방송정책 방향은 편성의 내용을 통해 가늠할 수 있게 된다. 그리하여 많은 규제 중에서 편성규제는 방송 표현의 자유와 관련이 되기 때문에 조심스럽게 접근되어야 할 영역이기는 하지만 규제의 효과를 단기간에 거둘 수 있다는 특징을 지닌다.

일반적으로 편성 규제는 프로그램 상품의 다양성을 보장하고 특정산업의 보호와 균형발전을 위한 목적으로 행해진다. 특히 지상파 방송의 경우, 편성쿼터 정책은 전파의 희소성과 사회적 영향력 때문에 초래되는 자연독점의 폐단을 줄이고 다양한 방송 제작자의 의견을 보장함과 동시에 관련 사업자들의 시장참여를 보장하기 위한 규제조치로 받아들여진다. 이러한 공익적인 목적을 바탕으로 우리나라에서는 지난 2000년 방송법에서 다음과 같은 중요한 편성쿼터 정책이 명시되어 있는데 먼저 주요 편성 규제의 내용과 규제근거를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

1. 국내 편성규제의 현황

1) 국내 제작물 쿼터

먼저, 국내 제작 프로그램에 대한 쿼터 정책을 도입하는 목적은 국내 영상산업의 보호라는 산업적 목적과 문화적 정체성 확보라는 취지에서 시행되어 왔다. 구체적으로 산업적, 문화적 차원에서 보호되는 별도의 영역은 영화 및 대중음악, 애니메이션 등이다.

〈표 9-1〉 국내 제작물 편성쿼터 관련 법체계

〈방송법〉
 제71조(국내 방송프로그램의 편성)
 ① 방송사업자는 당해 채널의 전체 프로그램중 국내에서 제작된 방송 프로그램을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다.
 ② 방송사업자는 연간 방송되는 영화, 애니메이션 및 대중음악 중 국내에서 제작된 영화, 애니메이션 및 대중음악을 대통령령이 정하는 방에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다.

〈방송법 시행령〉
 제57조(국내제작 방송프로그램의 편성)
 ① 방송사업자는 법 제71조제1항의 규정에 의하여 국내에서 제작된 방송 프로그램을 다음 각 호의 범위한에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상 편성하여야 한다. <개정 2011. 8. 19.>

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

즉, 방송법 시행령의 규정을 통해 현재 지상파 방송사업자는 매반기 전체 방송시간의 60%~80%, 케이블, 위성방송사업자는 40%~70%, 그리고 PP들은 20%~50%의 범위내에서 국산 프로그램의 편성비율을 준수하도록 하고 있다. 이처럼 현재 국산 프로그램에 대한 쿼터의 수준은 매체별로 차별화되어 있는데, 이는 지상파 방송의 공적 역할을 고려해 볼 때 타 매체와 차별적으로 적용되는 것은 불가피한 것으로 판단된다.

〈표 9-2〉 국내 영화/애니메이션/음악에 대한 의무쿼터 비율

	산정 기준	각 영역별 편성 비율		
		영 화	애니메이션	대중음악
의무 편성비율	매 년	20%~40%	30~50%	50%~80%

한편, 현행 방송법 제 71조와 방송법 시행령 57조는 국내 영화/애니메이션/대중 음악 장

르에 한해 별도의 편성쿼터를 규정하고 있다. 즉, 아래 표에서 보듯이 국내 영화의 경우는 매년 당해 채널의 전체 영화방송시간의 20%이상 40%이하, 애니메이션은 30%~50%이하, 그리고 대중음악은 50%~80% 이하의 범위내에서 의무적으로 편성하도록 되어 있다.

이와 같이 영화 및 애니메이션, 대중음악에 대해서 별도의 쿼터비율을 강제하고 있는 이유는 이들 분야는 영상산업의 근간을 이루는 분야여서 영상산업 보호라는 취지를 바탕으로 하고 있기 때문에 그 규제의 정당성이 인정된다. 외국의 여러 국가에서도 자국산 영화 및 애니메이션에 대한 보호는 편성규제를 통해 철저히 보호하고 있는 영역이다. 다만, 대중음악의 경우는 국내 대중음악의 경쟁력이 높기 때문에 이 분야에 대한 의무적 쿼터비율이 현실적으로 필요한지를 면밀히 검토하여 실효성이 없을 경우 폐지를 검토할 수 있다.

2) 외주제작 쿼터

외주제작 프로그램 편성의 쿼터제를 도입하게 된 기본적인 취지는 국내 영상산업의 활성화를 위한 시도라고 할 수 있다. 즉, 독과점 체제를 구축하고 있는 지상파 방송의 영향력을 견제하고 대신 독립제작사를 육성함으로써 방송 제작시장의 경쟁력을 강화하기 위한 시도이다. 외주제작 편성쿼터 관련 법체계를 살펴보면, 우선 방송법에서 외주제작을 의무화할 것을 명시하고 있고(72조 1항), 그 범위에 대해서는 시행령에 위임하고 있다. 현재 방

〈표 9-3〉 외주제작 편성쿼터 관련 법체계

〈방송법〉

제72조(외주제작 방송프로그램의 편성)

- ① 방송사업자는 당해 채널의 전체 프로그램 중 국내에서 당해 방송사업자가 아닌 자가 제작한 방송프로그램(이하 "외주제작 프로그램"이라 한다)을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다.
 - ② 방송사업자는 제1항의 규정에 의한 외주제작 방송프로그램을 편성함에 있어 특수관계자가 제작한 방송프로그램을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상을 초과하지 아니하도록 편성하여야 한다.
 - ③ 종합편성을 행하는 방송사업자는 외주제작 방송프로그램을 주시청시간대에 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다.
 - ④ 제1항의 규정에 의한 외주제작 방송프로그램의 편성비율은 방송매체와 방송분야별 특성 등을 고려하여 차등을 둘 수 있다.
-

송법 시행령 제 58조에 의하여 방송사별 외주제작 편성비율은 당해 채널의 매반기 전체 방송시간의 100분의 40 이내에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상 편성하도록 되어 있다. 또한 종합편성 사업자에 대한 주시청시간대 의무비율은 매반기 주시청시간의 100분의 15 이내에서 편성하도록 의무화하고 있다.

이상과 같이 국내 외주제작 쿼터의 특징을 살펴보면, 첫째, 특수관계자 배제조항이 별도로 마련되어 있다는 점, 둘째 주 시청시간대에 대한 이중규제가 있다는 점, 그리고 방송매체와 방송분야별 특성 등을 고려하여 차별적인 규제를 할 수 있다는 점 등으로 요약된다. 외주제작의 근본적인 취지가 국내 제작사의 영상산업 저변의 발전에 있기 때문에 특수 관계자를 배제한 것은 국내 현실을 감안한 타당한 조치로 풀이된다. 다만, 주시청시간대 규제에 대해서는 지나친 이중규제라는 점이 제기되어 왔으나 외국에서도 대체적으로 주 시청시간대에 대해서는 그 영향력 때문에 별도의 규제를 행하기 때문에 이중규제 이기는 하지만 별 문제는 없을 것으로 판단된다.

3) 지역 프로그램 쿼터

현행 방송법 제 69조에서는 '지상파방송사업자는 다른 한 방송사업자의 제작물'을 일정 비율 이상 편성할 수 없도록 제한하고 있다. 이 조항은 지역민영방송(이하 지역민방)사업자로 하여금 전체 방송프로그램 중 일정 비율 이상을 자체편성 프로그램으로 편성하도록 제도화한 것이다. 이와 같은 지역민방의 자체편성 의무화 제도는 지역민방으로 하여금 지역성을 구현토록 하는데 근본적인 취지가 있다. 다시 말해, 지역민방이 지역방송임에도 불구하고 지나치게 많은 양의 SBS의 프로그램을 단순 중계(수중계)하는 것을 제한함으로써 일차적으로 SBS의 단순한 중계소로 전락하는 것을 방지하기 위한 목적을 지닌다(주정민·강명현, 2012).

지역 프로그램에 대한 편성규제의 법적인 규제체계를 살펴보면, 방송법 제 69조 제 6항과 관련하여 방송법 시행령 제50조(방송프로그램의 편성 등) 제6항에서는 방송통신위원회가 지역민방사업자의 경영상태 및 방송프로그램 수급요건을 고려하여 매년 자체편성 비율을 고시하도록 규정하고 있다. 2012년 현재, 방송통신위원회의 지역민방의 자체편성 프로그램 비율은 2005년에 설정한 고시내용을 유지하고 있다. 이에 의하면 1995년에 1차로 지역민방을 허가 받은 부산의 KNN을 비롯한 대구방송, 광주방송, 대전방송 등 주요 광역도시의 4개 지역민방사업자는 매월 기준 다른 한 방송사업자(SBS)의 방송프로그램을 69% 이

내에서 편성할 수 있도록 하였다. 또한 2차 지역민방 허가 사업자인 전주방송, 청주방송, 울산방송 등 3개 지역민방사업자는 매월 71% 이내에서, 그리고 1997년 이후에 허가를 받은 강원민방과 제주방송은 77% 이내에서 SBS의 프로그램을 편성할 수 있도록 규정하고 있다(주정민·강명현, 2012). 다시 말해, 이 규정에 의해서 1차 허가 지역민방 사업자는 매월 기준 전체방송 시간의 최소 31%, 2차는 29%, 그리고 기타 지역 지역민방 사업자는 23% 이상의 프로그램을 자체적으로 편성하도록 규제하고 있다.

〈표 9-4〉 자체 편성비율 관련 법체계

<p>〈방송법〉</p> <p>제69조(방송프로그램의 편성등)</p> <p>⑥한국방송공사 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.〈개정 2006. 10. 27.〉</p>
<p>〈방송법 시행령〉</p> <p>제50조(방송프로그램의 편성 등)</p> <p>⑥법 제69조제6항에 따라 지상파방송사업자가 다른 한 방송사업자의 제작물을 편성할 수 있는 비율은 다음 각 호의 구분에 따른 비율의 범위안에서 당해 지상파방송사업자의 경영상태 및 방송프로그램수급여건 등을 고려하여 방송통신위원회가 고시하는 비율로 한다.</p> <p>〈개정 2004. 9. 17, 2007. 8. 7, 2008. 2. 29.〉</p> <p>1. 지상파텔레비전방송사업자가 다른 한 지상파텔레비전방송사업자의 제작물을 편성할 수 있는 비율: 채널별로 매월 전체 방송시간의 100분의 50 내지 100분의 85</p>
<p>〈방송프로그램 등의 편성에 관한 고시〉</p> <p>제2조(다른 한 방송사업자가 제작한 방송프로그램 편성비율) ① 지상파텔레비전방송사업자는 다음의 각 호의 비율을 초과하여 다른 한 방송사업자가 제작한 방송프로그램을 편성할 수 없다.</p> <p>1. 케이엔엔(KNN), 대구방송, 광주방송, 대전방송: 채널별로 매월 전체 방송 시간의 100분의 69 이내</p> <p>2. 전주방송, 청주방송, 울산방송: 채널별로 매월 전체 방송 시간의 100분의 71 이내</p> <p>3. 강원민방, 제주방송: 채널별로 매월 전체 방송 시간의 100분의 77 이내</p>

이상과 같은 편성규제에 의해 지역민방에 대한 자체 편성비율은 2000년 이래로 점차 증가되어 왔다. 즉, 지난 2000년에는 자체편성 프로그램의 최소비율이 20%였으나, 현재는 각 방송사의 허가시기에 따라 23%에서 31% 이상으로 편성되고 있다. 구체적인 자체편성 의 무비율의 변화내용은 다음과 같다.

〈표 9-5〉 연도별 지역민방의 수증계 제한 편성비율 변화추이

	2000년	2001년	2003년	2005년~현재
1차 허가민방 (KNN, 대구방송, 광주방송, 대전방송)	80% 이내	72% 이내	70% 이내	69% 이내
2차 허가민방 (전주방송, 청주방송, 울산방송)		75% 이내	73% 이내	71% 이내
기타 민방 (강원민방, 제주방송)	미개국		80% 이내	77% 이내
고시일	2000. 5.	2001. 3.	2003. 1.	2005. 1.

출처: 주정민·강명현(2012), p.20.

하지만, 지역방송에 대한 자체편성 쿼터 규제에 대해서는 지금까지 몇 가지 문제점이 제기되어 왔다. 그 대표적인 것으로는 공영방송인 KBS 및 문화방송에는 적용되지 않은 채 지역민방에만 강제되고 있다는 점(정윤식 외, 2008), 그리고 지역성과는 거리가 먼 프로그램으로 "편성"만 되고 있다는 점 등이다.

먼저, 지역 KBS나 MBC에도 적용하지 않는 규제를 상업방송에만 적용하는 이른바 규제의 형평성 문제이다. 이러한 비대칭 규제로 인해 지역 프로그램 편성량의 방송사별로 심한 차이를 보이고 있다. 즉, KBS의 경우 현재 대략 약 10% 내외의 지역 프로그램을 편성하고 있고, 지역 MBC 계열사 역시 15% 내외의 편성비율에 그치고 있는데 반해 지역민방은 약 30% 정도의 편성비율을 보이고 있다. 물론 이러한 지역 프로그램 편성량의 차이는 지역민방에만 적용되고 있는 현 지역 자체편성 규제 정책에 기인한다(김병선, 2008). 이처럼 지역성과 같은 공적 책무의 역할이 공영방송에 더욱 요구됨에도 불구하고 공영방송에는 부과하지 않는 자체 편성규제를 민영방송에만 강제하는 현 제도는 규제의 형평성 차원에

서 문제점이 있다는 지적이 제기되고 있다.

〈표 9-6〉 지역MBC 및 지역민방 자체제작 및 편성 비율 현황(2010년 기준)

(단위: 분)

방송사	자체 제작	공동 제작	순수 외주	특수관계 사외주	국내물 구매		국외물 구매	수중계	계	
					외주	비외주				
지역 민방	KNN	85,427 (21.9%)	26,470 (6.8%)	2,235 (0.6%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3,830 (1.0%)	0 (0.0%)	271,624 (69.7%)	389,586 (100%)
	대구	75,317 (18.6%)	19,206 (4.8%)	18,295 (4.5%)	0 (0.0%)	1,660 (0.4%)	0 (0.0%)	12,165 (3.0%)	277,560 (68.7%)	404,203 (100%)
	광주	56,718 (14.0%)	22,699 (5.6%)	19,050 (4.7%)	0 (0.0%)	8,735 (2.2%)	0 (0.0%)	22,465 (5.6%)	274,320 (67.9%)	403,987 (100%)
	대전	53,955 (13.4%)	23,405 (5.8%)	16,115 (4.0%)	7,710 (1.9%)	3,860 (1.0%)	7,690 (1.9%)	14,300 (3.5%)	277,089 (68.6%)	404,124 (100%)
지역 MBC	부산	58,765 (13.4%)	8,995 (2.1%)	825 (0.2%)	3,830 (0.9%)	20,805 (4.8%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	344,320 (78.7%)	437,540 (100%)
	대구	43,085 (9.8%)	25,685 (5.9%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	8,580 (2.0%)	0 (0.0%)	8,850 (2.0%)	352,245 (80.3%)	438,445 (100%)
	광주	49,110 (11.2%)	16,935 (3.9%)	19,495 (4.4%)	5,645 (1.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	347,260 (79.2%)	438,445 (100%)
	대전	51,775 (12.3%)	17,800 (4.2%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	16,055 (3.8%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	334,035 (79.6%)	419,665 (100%)

출처: 방송통신위원회, 『2011년 방송산업 실태조사 보고서』, 159-161쪽.

이와 함께 현행 지역편성 쿼터 제도의 또 다른 문제점으로는 외형적으로는 지역민방의 자체편성 프로그램의 편성비율이 높음에도 불구하고, 실제 편성된 프로그램의 내용은 지역성과 관련이 없다는 점이다. 지역민방의 자체편성 프로그램의 구성은 대체적으로 순수 자체제작, 공동제작, 외주제작, 외부 구매로 이루어지고 있는데 이중 순수한 자체제작 프로그램은 전체 자체편성 프로그램 중 약 50%만이 해당되고 나머지 절반은 공동제작, 외주제작, 외부 구매의 형태로 편성되고 있는 실정이다. 이 중 공동제작이나 외주제작 프로그램은 해당 방송 방송권역에서 제작되지 않는 프로그램이기 때문에 자체제작 프로그램에 비해 해당 지역의 지역성 성격을 반영하지 못하는 경우가 많다. 특히, 구매 프로그램의 경

우, 대부분은 해외에서 제작된 다큐멘터리나 오락 프로그램으로 지역성과는 전혀 관련이 없는 것들이어서 지역성 구현을 위해 도입된 현 지역편성 쿼터제도의 취지와 무관하다.

〈표 9-7〉 지역민방의 유형별 세부 편성 현황(%)

방송사	자체 제작①	공동 제작②	외주 제작③	구매④	자체편성⑤ =①+②+③+④	의무편성 비율	수중계⑥	합계⑦ =⑤+⑥	
지역 KBS1	7.7	0.2	0.4	1.3	9.6		90.4	100	
지역 KBS2	1.1	0.0	0.1	0.5	1.7		98.3	100	
지역 MBC	7.5	5.6	0.8	3.0	16.8		78.2	100	
지역 민방	KNN	22.2	7.3	0.9	2.1	32.5	31%	67.5	100
	대구	17.9	7.8	-	5.6	31.3		68.7	100
	광주	12.8	6.6	1.7	10.2	31.3		68.7	100
	대전	15.8	6.4	0.3	8.9	31.4		68.6	100
	울산	12.8	4.5	0.01	12.0	29.4	29%	70.6	100
	전주	14.9	5.3	0.1	9.5	29.7		70.3	100
	청주	15.6	7.9	-	5.8	29.3		70.7	100
	강원	11.7	10.3	0.2	3.3	25.5	23%	74.5	100
	제주	11.8	2.5	5.8	4.2	24.3		75.7	100
	평균	15.1	6.5	1.0	6.8	29.4		70.6	100

* 출처: 방송통신위원회 내부자료, 주정민·강명현(2012), p. 23 재인용.

따라서, 현행 지역민방의 자체편성 비율 규제에 대한 이와 같은 문제점들은 지역성 구현과 지역 간 균형발전, 지역 시청자의 프로그램 만족도 제고, 그리고 지역민방사의 경영효율성 증대를 위한 지역민방에 대한 쿼터정책의 취지를 고려해 볼 때 합리적인 개선이 요구되고 있다.

4) 유형별 쿼터

프로그램의 유형별 쿼터는 시청률 경쟁으로 인해 방송이 인기있는 특정 장르에 편중되지 않도록 하고 시청자로 하여금 다양한 프로그램의 접근권을 보장하는데 있다. 유형별 쿼터에 대한 법체계는 다음과 같이 규정되어 있다.

〈표 9-8〉 유형별 쿼터 관련 법체계

〈방송법〉

제69조(방송프로그램의 편성등)

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

〈방송법 시행령〉

제50조(방송프로그램의 편성 등) ① 종합편성을 행하는 방송사업자는 **법 제69조제3항** 전단의 규정에 의하여 보도에 관한 방송프로그램, 교양에 관한 방송프로그램 및 오락에 관한 방송프로그램이 상호간에 조화를 이루도록 편성하되, 그 구체적인 기준은 다음 각 호와 같다.
(개정 2001. 3. 20, 2004. 9. 17, 2007. 8. 7)

1. 텔레비전방송프로그램 및 라디오방송프로그램의 경우 오락에 관한 방송프로그램을 당해 채널의 매일 전체 방송시간의 100분의 50 이하로 편성할 것
2. 데이터방송프로그램의 경우 오락에 관한 방송프로그램을 당해 채널의 매일 전체 방송내용물의 100분의 60 이하로 편성할 것

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

③ **법 제69조제3항** 후단의 규정에 의한 주시청시간대는 다음 각호와 같다.

1. 평일: 오후 7시부터 오후 11시까지
 2. 토요일·일요일 및 공휴일: 오후 6시부터 오후 11시까지
-

즉, 방송법 제69조와 방송법시행령 제50조에서는 종합편성을 행하는 사업자로 하여금 보도와 교양, 오락 프로그램이 상호 간 조화를 이루도록 편성하고 주 시청 시간대에는 특정 방송 분야의 프로그램이 편중되지 않도록 규정하고 있다. 여기서 보도 프로그램은 “국내외 정치·경제·사회·문화 등의 전반에 관하여 시사적인 취재보도·논평 또는 해설 등의 방송 프로그램”으로, 교양 프로그램은 “국민의 교양향상 및 교육을 목적으로 하는 방송 프로그램과 어린이·청소년의 교육을 목적으로 하는 방송 프로그램”으로 규정하였고, 오락 프로그램은 “국민정서의 함양과 여가생활의 다양화를 목적으로 하는 방송 프로그램”으로 명시하였다. 하지만, 이처럼 보도와 교양, 오락 등으로 장르를 구분하는 규제방식은 방송

프로그램의 포맷이 탈 장르 및 하이브리드화 되어 가는 추세에서 실효성이 있는지에 대한 의구심과 함께 장르 구분이 현실적으로 가능하겠는가 하는 지적이 제기되어 왔다. 또한 지나치게 프로그램에 대한 유형을 명시함으로써 방송사업자에 대한 편성의 자율성을 위협하고 있다는 지적되고 있으나, 프로그램의 다양성을 확보하기 위한 공익적 목적이 더 큰 것으로 판단된다. 외국에서도 시사 보도 프로그램에 대한 일정부분의 쿼터 정책이 시행되고 있는 것도 비슷한 맥락에서 이해되어야 할 것이다. 다만, 프로그램의 구분히 현실적으로 어려워진다는 점을 고려해 볼 때 보다 구체적인 편성비율을 제시하는 대신 프로그램의 조화나 다양성을 추구해야 한다는 범규를 선언적 차원에서 제시하고 권고하는 방안을 모색하는 것이 적절할 수 있다.

2. 외국의 편성규제 체계

미국이나 영국과 같은 외국의 방송규제는 현재 소유규제는 완화하되 편성규제를 비롯한 내용규제는 여전히 강력한 규제를 유지하고 있다(Hargrave.&Shaw, 2009). <유럽연합의 텔레비전 방송지침>은 포괄적이고 기본적인 조항으로 회원국이 입법을 하는 가이드라인으로 작용한다. 대체적으로 EU→국가→방송사로 이어지는 규제원칙을 바탕으로 독일의 경우, 픽션 장르 중 69%가 국내제작이다. 나머지 국외 프로그램은 유럽 프로그램이 약 10% 정도, 미국 프로그램이 20% 정도로 소유 측면에서 외국 자본에는 관대하지만 프로그램의 개방에는 신중을 모습을 보이고 있다. 따라서 우리의 경우 80% 정도는 적절한 범위로 평가된다. 외주편성의 비율도 독일 방송 전체의 정보가 35%, 픽션 28%, 오락 32% 정도이며 점차 늘리는 경향이 있다. 그러나 급격한 증가보다는 매년 1% 정도 점진적으로 늘리는 변화를 시도하고 있다. 즉, 외주편성 규제에 있어서도 특정 장르에 피우치지 않게 균형을 맞추고 있으며 규제 비율도 점진적인 모습을 보이는 특징을 지니고 있다.

한편, 영국의 경우, BBC에 대한 규제는 일반 지상파에 비해 더욱 엄격한 편성규제를 적용하고 있다. 편성규제를 적용하는 분야는 뉴스와 시사정보, 지역 프로그램에 대한 편성규제를 적용하고 있으며 국내 영상물 쿼터, 외주제작 비율 준수 등의 편성규제도 실시하고 있다. 외주제작의 경우 25% 규정을 두고 있으며 장르는 주로 영화와 다큐멘터리 장르가 주를 이루고 있다. 유럽에서 프랑스의 편성규제는 가장 강력하다. 예를 들어, 국내 제작물과 유럽 제작물에 대한 보호 쿼터는 강력하게 실시하고 있다. 또한 외주제작에 대해서도

주요 시간대 및 편성량 및 제작비 기준까지 설정하여 강력하게 시행하고 있다. 미국의 편성규제는 지상파 방송의 지역주의 방송중심 체제를 바탕으로 하고 있다. 예컨대, 지금은 폐지되었지만 1980년대 중반까지 유지되었던 PTAR 정책도 대표적인 지역주의 보호를 위한 편성쿼터 정책이었다. 케이블의 경우도 여전히 지역 독점권 제도를 유지하고 있다 (Benjamin, Shelanski, Speta.,&Weiser, 2012). 또한, 지역성과 함께 전통적으로 다양성 추구 정책에 따라 편성에서의 다양성 보호 정책이 실시되고 있는데 소수 민족 배려 및 어린이 시간대 할당 쿼터 정책이 있다. 어린이 시간대(코어 프로그램이라 한다) 쿼터 정책은 지상파 방송사로 하여금 주당 최소 3시간 어린이 프로그램을 편성하도록 강제하고 있다. 캐나다는 전통적으로 자국 제작물 보호정책을 유지하고 있다. 캐나다 프로그램 60% 원칙을 여전히 고수하고 있는데 이는 인접해 있는 미국 프로그램으로부터 캐나다 정체성을 유지하기 위함이다. 이상과 같은 주요국의 편성쿼터를 각 분야별로 살펴보면 다음과 같다.

1) 국내 제작물 편성규제

(1) 독일: 공영방송인 ARD의 경우 전체 픽션장르 중 약 70%가 국내 제작물이고 나머지 30%중 10%는 여타 다른 유럽회원국, 그리고 20% 정도가 미국 제작사 프로그램으로 편성되어 있다(서명준, 2009, 정윤식 5쪽 재인용). 다른 공영방송인 ZDF도 이와 크게 다르지 않다. 하지만 상업방송인 pro7의 경우는 80% 정도가 미국 생산물로 편성되어 있다. 이러한 점은 우리의 경우도 향후 수평규제 체계 하에서 지상파 방송의 경우도 공영방송과 상업방송의 차등화가 필요함을 시사한다. 영국도 공영방송과 일반 지상파와 차등화하고 있다. 그런데 현행 국내 제작물 관련 편성규제에는 공영방송에 대한 특별한 적용이 부과되지 않은 상황이다.

(2) 영국: BBC에 대한 규제기관은 BBC 트러스트(Trust)이지만 편성 및 심의와 같은 내용규제 영역은 ofcom의 규제를 받는다(Lunt.&Livingstone, 2012). BBC1에 대한 국내제작물 편성규제 내용에 따르면 전체 방송시간의 약 70%를 국내 제작물로 편성해야 하며 프라임타임대는 90% 국내 제작물 편성을 의무화했다. BBC2의 경우는 전체 방송시간의 70%, 그리고 프라임타임대는 80% 국내물 편성을 의무화하여 국내물을 보호하고 있다(정윤식 외, 2009).

(3) 프랑스: 오래전부터 국내 제작물에 대한 자국물 쿼터정책이 실시된 국가가 프랑스이다. 프랑스는 1992년 수정법령에 의하여 주요 방송사들로 하여금 “유럽작품 60%, 자

국 작품 40%” 규정을 준수하도록 하고 있다. 이러한 규정은 프라임 타임대(오후 6시~11시까지)에도 별도로 규정하여 적용토록 하고 있다. 즉, 공영방송사인 F2, F3는 말할 것도 없고 민영인 TF1과 Canal+에도 별도의 프라임 타임대 쿼터 규제를 적용하고 있다.

(4) 캐나다: 캐나다 방송의 실제적 정책적 지향점의 하나로 볼 수 있는 국가적 단일성 추구정책에 따라 캐나다에서는 자국에서 만든 프로그램에 대한 편성규제가 일찍부터 실시되었다. 구체적으로 1991년 개정된 캐나다 방송법에서는 공영방송인 CBC의 편성 규범으로 캐나다의 우수한 독자성을 발휘한 프로그램을 제공할 것이라고 명시하고 있다. 현재 CBC는 하루 평균 전체 방송량의 60%이상, 그리고 프라임타임대 방송량의 60% 이상을 캐나다 방송으로 편성하도록 규정되어 있다. 그리하여 실제로 지난 30년 가까이 CBC는 평균적으로 약 82%~84% 정도 캐나다 제작 프로그램의 편성비율을 보이고 있고 나머지는 대체적으로 미국 방송 프로그램으로 채워지고 있다. 또한 1999년 부터는 공영방송에만 가해지는 이러한 규제가 상업방송에도 적용되어 일일 전체 편성량의 60%를 캐나다 프로그램으로 편성하도록 되어 있다.

2) 외주제작

(1) 독일: 독일에서 주요 공영방송의 외주제작 비율은 진나 80년대 이래로 점차 점차 증가하고 있다. ARD의 경우, 자체제작 비율이 1980년 51% 정도였으나 매년 1% 정도 감소하여 지난 1998년에는 약 32%까지 감소하고 그만큼 외주비율은 증가했다.

(2) 영국: 영국의 외주정책에 관련한 가장 강력하고 일관된 정책을 유지하고 있는 국가 중의 하나이다. 이는 할리우드 영화가 자국의 영화시장을 잠식하고 있는 상황에 기인하고 있다. 1979년 피코크 위원회에 의해 처음 BBC를 비롯한 모든 방송 사업자들은 외주제작 프로그램을 25%이상 의무적으로 제작할 것을 요구하고 있다. 최근에도 이러한 외주규제는 그대로 유지되어 2003년 ofcom에 의해 합의된 편성규제에 따르면 BBC1과 BBC2 는 최소 25% 독립 제작사 프로그램 제작비율을 준수하도록 하였다. 2000년 영국 지상파 방송이 편성한 프로그램을 제작원별로 구분하면 자체제작이 약 48%, 외주 제작사가 44%, 그리고 기타 8%로 나타났다(정윤식 외, 2009).

(3) 프랑스: 지상파 방송사들은 총매출액의 최소한 15%를 프랑스 적인 방송물 구매에 할애할 것을 규정하고 있다. 또한 프라임타임대인 20시~21시 사이에 이를 방영하도록 함으로써 외주제작과 관련하여 제작비 쿼터 정책 및 방영시간대 규제를 병행하고 있

다. 또한 시간 쿼터를 별도로 두어 프랑스적인 작품이나 유럽 작품을 연간 최소한 120시간 방영하도록 하고 있다.

3) 지역 프로그램 편성규제

(1) 영국: BBC1, 2 채널을 합하여 모든 장르에 걸쳐서 최소 6,580시간은 지역 프로그램 편성을 의무화했다. 특히, BBC1의 경우, 이중에서 지역 뉴스는 최소 3,920 시간을 방영하도록 했으며 그중 2,010시간은 프라임 타임대 방영하도록 하였다. 또한 지역 프로그램도 적어도 95%는 관련 지역에서 제작하도록 하여 지역방송사의 제작능력을 제고하는 정책을 실시하고 있다.

(2) 프랑스: 현재 프랑스 방송법의 기초가 되는 1986년 커뮤니케이션 법안에 의하면 제2 공영채널인 F3로 하여금 지역방송으로서의 의무를 수행하도록 규정하고 있다. 그리하여 전국에 약 90여개의 지역 방송국을 설치하여 전체 직원의 약 2/3가 지역에서 근무하고 있다. 또한 전체 편성량의 일부를 지방 언어방송으로 실시하고 있는데, 예를 들어, 지난 2008년 F3는 약 297 시간을 지방 언어 프로그램을 방영한 바 있다.

(3) 미국: 방송정책에서 지역성을 최우선순위에 두고 있음에도 미국에서는 현재 지역 프로그램에 관한 쿼터는 없다. 1970년대 상위 50대 시장내의 네트워크 계열 방송사들로 하여금 주시청시간대 방영시간인 4시간중 네트워크 방영시간을 3시간 이내로 제한한 PTAR(Prime Time Access Rule) 정책은 간접적으로 지역 프로그램을 편성을 유도했다는 점에서 일종의 지역 쿼터 정책으로 간주되지만, 이 정책도 1995년 방송사간 경쟁이 심해졌다는 이유로 폐지되었다.

4) 유형별 편성규제

(1) 영국: BBC1, 2를 합쳐 네트워크 뉴스의 최소 365시간은 시사정보 프로그램을 방영할 것을 권장하고 있다. 프라임타임대는 그중 105시간 방영을 의무화했다.

(2) 미국: 미국에서는 1996년 <어린이 텔레비전 법(Children's Television Act)>를 제정하여 지상파 네트워크로 하여금 주당 3시간씩 어린이 프로그램 편성을 의무화하는 등 교육 및 정보 관련 프로그램 시간의 부분적 쿼터제를 실시하고 있다.

〈표 9-9〉 주요국의 분야별 쿼터 정책 유무

	독일	영국	프랑스	미국	캐나다	한국
국내물 제작	○	○	○		○(60%)	○
외주 규제	○	○(25%)	○			○
지역 규제	○	○	○	○(폐지)		○
유형별 규제	○(뉴스)	○(뉴스)		○(어린이)		○(오락제한)

3. 편성규제에 대한 법제 개편 방향

1) 국내제작물 편성규제의 개편방향

자체제작과 관련한 외국 편성쿼터 정책사례의 시사점은 외국의 경우 소유규제와 같은 자본개방에는 관대하지만 프로그램 규제 완화에는 신중한 모습을 보이고 있다는 점이다. 예컨대, 독일의 경우도 약 70% 정도 국내 프로그램 편성비율을 유지하고 있으며, 영국 역시 구조규제는 완화하되 내용규제와 편성규제는 여전히 높은 규제수준을 유지하고 있다. 이는 소유규제 완화에 따른 부작용을 최소화하기 위한 의도로 풀이된다. 영국의 경우, 채널별 차이를 두고 있으며 프라임 타임대에 대한 국내 제작물 규제를 별도로 적용하고 있다.

이런 측면에서 살펴보면 국내 제작물 쿼터에 대한 법제 개편의 방향은 첫째, 편성쿼터 완화정책은 조심스럽게 접근할 필요가 있으며, 현행 종합편성 사업자에게 부과되고 있는 국내제작물 쿼터인 80%는 그리 높은 수준의 규제로 볼 수만은 없을 것이다. 둘째, 외국의 예에서 볼 수 있듯이 국내 제작물에 대한 프라임 타임대 별도 규정이 필요한 지에 대한 검토가 필요하다는 것이다. 현행 국내 편성쿼터에 프라임 타임대에 대한 별도의 쿼터 규제가 있는 부분은 외주 제작 쿼터와 유형별 쿼터에 적용되고 있다. 왜냐하면 지상파 방송의 종일방송이 허용됨에 따라 그만큼 프라임타임대에 대한 영향력이 상대적으로 중요해졌기 때문이다.

2) 외주제작 편성규제

외국 외주정책의 전체적인 특징은 공영방송이 민영방송보다 높은 비율을 유지하고 있으며, 장르도 고르게 분포하고 있다는 점이다. 그럼에도 불구하고, 현행 국내 외주제작 쿼터에는 공영방송에 대해 상업방송과 다른 차별적인 규제가 부과되지 않고 있다. 따라서 공

영방송에는 일반 지상파 방송과 좀더 엄격한 수준의 외주제작 규제를 부과할 필요가 있다. 또 한편으로 현행 외주제작 정책에 반영되어 있지 않는 장르에 대한 편성 쿼터의 필요성을 고려해 볼 수 있다. 현행 국내 편성쿼터 정책의 부작용으로 지적되고 있는 점의 하나는 드라마 및 다큐멘터리와 같이 특정 장르에 외주제작이 편중되고 있다는 점일 것이다. 따라서 향후 영상산업 발전을 견인하는데 중요한 다큐멘터리를 비롯한 특정 장르에 대한 별도의 외주정책 쿼터비율을 규제할 필요가 있는지 검토할 필요가 있다.

3) 지역민방 편성규제

기존 연구에서는 지역민방 자체편성 규제에 대한 여러 가지 문제점이 지적됨에 따라 이에 대한 개선방안도 함께 제시되고 있다. 개선방안은 크게 두 가지 방향으로 논의되어 왔는데, 첫째는 현재의 '자체편성'비율에 대한 규제를 '자체제작'에 대한 비율 규제로 전환하는 것이 더 바람직하다는 것이고, 다른 하나는 매체간 형평성을 고려해서 지역민방에만 가해지고 있는 편성규제를 일부 지역 공영방송에도 확대 적용하자는 것이 그것이다.

그동안 진행된 연구에서는 현재의 '자체편성 비율'규제를 '자체제작 비율'규제로 전환하자는 개선안이 많이 제시되었다. 예를 들어, 정상윤(2008)은 각 지역민방의 수익구조와 시장상황을 감안한 이후에 각 지역민방이 지역적 특색을 반영할 수 있는 프로그램이 전체 편성에서 일정 비율을 차지하는 방안을 제안하고 있다. 김병선(2008) 역시 현재 각 지역별로 제작하는 시청자 제작 프로그램을 활용하자고 주장했다. 보다 구체적으로는 지역민방이 자체 제작한 프로그램 외에 지역 시청자들이 제작한 프로그램도 지역민방의 자체편성 범위에 포함시키고 이들 프로그램에 대해서는 별도의 가중치를 부여하자는 안이 제시되었다. 또한, 정윤식 등(2009)도 자체편성비율에서 자체제작 비율로의 전환할 것을 제안하였다. 그리고 자체제작 비율은 연도별로 점진적 증가시키도록 하며 각 지역민방의 시청자수와 예산을 고려하여 프로그램 제작비를 개선할 것을 제안하였다. 더불어, 단순한 시간 채우기 방식은 의미가 없으므로 지역 제작 프로그램에 투입되는 제작비와 프로그램의 질을 평가하고 그 결과를 총점 가산제에 방식하자는 의견도 제시되었다. 반면, 인센티브 방식도 제안되었는데 가령 자체제작 비율이 증가한 지역민방에 대해서는 간접광고, 가상광고, 광고시간 등을 확대해 주자는 방안이 제시되기도 하였다.

한편, 자체편성 비율에서 제작비율로 전환할 경우에도 '제작'의 개념을 보다 명확히 정립할 필요성이 있다. 즉, '제작'을 자체제작으로 한정할 것인지, 타방송사와의 공동제작도

포함할 것인지를 명확히 하여야 한다. 제작에 대한 개념 정의의 문제는 이미 자체편성 비율 규제에서도 제기된 바 있다. 예를 들어, 투여된 제작인력, 제작비 등을 고려한 비중과 가중치의 계산을 통해서 공동제작 프로그램에 대해 외주제작으로 규정할 것인지, 자체제작으로 규정할 것인지를 결정하는 비율원칙을 모델로 제안하고 있다(방송통신위원회, 2009).

또한, MBC와 KBS에 대한 규제의 형평성을 고려하여 국가 기간방송이면서도 지역방송 제작 비율이 낮은 공영방송에도 최소한의 비율이라도 지역 프로그램에 대한 편성쿼터가 부과되어야 할 것이다.

마지막으로 편성 쿼터규제를 이원화할 것도 고려해 볼 필요가 있다. 즉, 현행 지역방송 편성 쿼터비율은 그대로 두고 이중 몇 %는 최소 자체제작을 의무화하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

4) 유형별 편성규제

프로그램 포맷이 점차 복잡해지고 구분이 현실적으로 어렵기 때문에 구분이 명확하고 공익적 성격이 분명한 몇 가지 특정 장르에 대해서만 편성쿼터를 가하는 방법으로 전환이 필요하다. 가령, 현행 오락에 대한 비율을 50%로 제한하고 있는 방식보다는 영국과 같이 시사뉴스에 대해서만 일정 비율 쿼터를 강제한다든지 미국의 사례에서 보듯이 어린이 프로그램에 대해 일정 비율 편성쿼터를 강제하는 등 공익적 성격으로 판단되는 특정 장르에 대해서만 쿼터를 강제하는 방법을 고려해 볼 수 있을 것이다.

4. 현행 법체계에서의 개편방향

먼저, 소유규제와 달리 편성규제에 대한 규제완화는 조심스럽게 접근할 필요가 있다는 것이다. 예컨대, 규제완화를 추진하고 있는 미국 및 유럽의 주요국에서는 국내 제작물 쿼터를 비롯하여 외주제작물 쿼터, 그리고 지역쿼터, 다양성 쿼터 등 현재 국내에서 적용되고 있는 주요 쿼터 정책을 적용하고 있고 그 수준 역시 우리와 동일하거나 오히려 강력한 수준이다. 따라서 현재 국내 편성 쿼터 정책에 대한 규제의 타당성은 여전히 유효한 것으로 보이며 그 규제수준이 과도하다고 볼 수 없다. 오히려 다음과 같은 보다 세밀한 규정의 필요성이 추가적으로 검토되어야 할 필요가 있다. 우선적으로 주 시청시간대에 대한 별도의 편성규제의 필요성이다. 현재 국내 편성쿼터 정책에서는 외주제작 및 유형별 규제에

대해서만 프라임타임대 규제가 적용되고 있지만 정책의 실효성 차원에서 국내물 및 지역 규제에 대해서도 프라임타임대 규제의 필요성을 검토해야 필요가 있다.

둘째로 각 편성쿼터에 별도의 세부 장르에 대한 편성규제의 필요성 검토이다. 현행 국내 쿼터 정책에는 세부 장르에 대한 별도 규정이 있는 편성쿼터는 국내 제작물 쿼터와 유형별 쿼터가 있다. 하지만 지역규제도 단순 편성규제를 요구하기 보다는 “지역뉴스”만을 최소화해서 규제하는 방안을 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

셋째로 공영방송에 대한 차별적인 쿼터비율의 적용필요성 여부이다. 영국의 예와 같이 공영방송사와 상업방송간 쿼터 비율의 차이가 반영되어야 한다. 공영방송의 더욱 세밀하고 엄격한 편성규제를 받아야 한다.

넷째로 시간대 규정뿐 아니라 필요할 경우, 제작비 규정을 반영할 필요가 있다. 프랑스의 경우 외주제작에 제작비, 영국에서는 지역 쿼터에 제작비 기준을 반영하고 있다.

〈표 9-10〉 현행 국내 편성의 별도 규정 유무

구 분	국내물 쿼터	외주 쿼터	지역 쿼터	유형별 쿼터
주시청시간대 규정	X	○	X	○
유형별 규정	○(영화/애니메이션/음악)	X	○	○(오락)
공영방송 차등 규정	X	X	X(오히려 민영에만)	X
제작비 규정	X	X	X	X

마지막으로 편성규제 평가기간을 통일시킬 필요가 있다. 국내 편성규제는 분기별 규제 혹은 연도별 규제가 혼재되어 있는데 이를 연간으로 통일하여 방송사의 편성 자율성을 보장하면서 동시에 실효성을 보장하는 방안 마련이 필요해 보인다. 즉, 국내 제작편성규제와 관련하여 가장 큰 문제점은 평가의 시점(기준)이 각기 달리 규정되어 규제의 일관성이 결여되어 있다는 점이다. 예컨대, 전체 국내 제작 프로그램의 평가 기준은 “매 반기”로 되어 있고, 국내 애니메이션/영화/대중음악 등은 “연간” 방송시간을 기준으로 평가되고 있는 반면, 한 국가 제작 프로그램은 또 “매 반기”로 규정되어 평가의 시점이 일관되게 설정되어 있지 않다. 수시로 발생하는 뉴스특보와 대형 이벤트 등의 편성이 확대되는 등 점차 편성

이 유동되는 상황임을 고려하면 “매월”과 같이 지나치게 협소한 평가기준은 방송사의 자율성을 침해할 소지가 있기 때문에 평가시점을 확대하면서 동시에 일관되게 조정할 필요가 있다. 즉, 의무편성의 총량은 준수하도록 하되 그러한 의무비율의 준수는 각 방송사의 상황에 맞게 탄력적으로 준수하도록 모든 의무편성 비율의 평가시점을 “반기”나 혹은 “연간”으로 변경할 필요가 있다.

〈표 9-11〉 국내 편성쿼터의 평가기간 비교

편성 쿼터 유형		평가기간	법 규정
국내제작	전체	매반기	방송법 시행령 제 57조
	영화/애니메이션/대중음악	연간	방송법 시행령 제 57조
	특정 국가규제	매반기	방송법 시행령 제 57조
외주제작		매반기	방송법 시행령 제 58조
지역쿼터		매월	방송법 시행령
유형별 쿼터		매월	방송법 시행령 제 50조

5. 장기적 개편방안: 수평적 규제로 전환

편성쿼터 규제에 대한 장기적인 법제 개편은 수평적 규제체계를 고려하여 설정되어야 할 것이다. 즉, 동일한 콘텐츠가 기존 지상파 플랫폼에서만 제공되는 것이 아니라 케이블이나 위성방송, DMB, 그리고 스마트 미디어를 통해 제공되는 최근의 추세를 고려할 때 현재와 같이 전송망을 중심으로 규제의 수준이 설정되어 있는 편성쿼터 규제 역시 장기적인 차원에서 수평적 규제체계를 모색하여야 할 것이다.

수평적 규제체계에 대한 법제개편의 방향을 살펴보기 위해서는 우선적으로 EU 및 영국과 같이 우리보다 먼저 수평적 규제체계를 도입한 국가들의 콘텐츠 계층에 대한 규제의 수준을 파악해 볼 필요가 있을 것이다.

EU가 방송통신 융합시장의 획정을 새롭게 시도하고 수평적 규제체계로의 전환을 모색하게 된 일차적인 동인은 무엇보다도 디지털 기술에 따른 융합 미디어가 출현했기 때문이다(Seabright&Hager, 2007). 즉, 기존의 아날로그 환경에서는 전송 플랫폼이 각각 다른 서비스들을 제공하고 있었기 때문에 플랫폼 별로 다른 규제를 적용하는 것이 가능했지만 방송, 전화, 초고속 인터넷, 기타 새로운 디지털 서비스 들을 모두 하나의 전송플랫폼에서 제

공하는 디지털 미디어 환경이 조성되었기 때문이다. 그리하여 개별 서비스, 콘텐츠를 전송하던 네트워크가 서로 접속되고 교체되면서 기존의 수직적으로 구조화되어 있던 가치사슬의 단계가 수평으로 통합되는 이른바 “수평구조화(horizontalization)” 현상이 나타나게 되었다. 그러한 상황에서 EU에서는 방송통신 융합 환경에서의 분류체계를 크게 “콘텐츠 계층”과 “전송 계층”이라는 2원적 수평구조로 새롭게 분류하였다.

콘텐츠 계층에서는 “시청각 미디어 서비스(audiovisual media service)”와 “정보사회 서비스(information society service)”로 구분하고 시청각 미디어 서비스는 다시 선형 서비스와 비선형 서비스로 나누고 있다. 여기서 시청각 미디어 서비스는 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해 일반 대중에게 정보, 오락물, 그리고 교육정보 등을 제공하는 동영상 서비스를 의미한다. 더 나아가 시청각 서비스는 다음과 같은 여섯 가지의 핵심적인 요소를 통해 재정의 되는데 그것은 a) 미디어 서비스 제공업자(media service provider)의 편집책임(editorial responsibility) 하에, b) 정보, 오락, 그리고 교육을 목적으로 하며, c) 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해, d) 일반 대중에게, e) 음성 유무와 상관없이 동영상으로 구성된 프로그램을 전송하는, f) 유럽위원회(European Commission) 조약 제 49조와 50조가 규정하고 있는 서비스를 지칭한다. 또한, 이 규정에 의하면 미디어 서비스 제공자는 시청각 서비스에서 제동되는 시청각 콘텐츠 선택에 대한 편집상의 책임을 지니고 있는 자로 규정하여 편집책임을 지니고 있는가의 기준에 의해 정보 사회 서비스와 구분하고 있다. 그리하여, 미디어 서비스 제공업자는 시청각 미디어 콘텐츠에 대한 편집상 책임을 지니고, 그 내용을 결정하는 자를 뜻한다.

〈표 9-12〉 EU의 수평규제 체계에 따른 계층간 규제의 적용

	콘텐츠 계층		전송 계층
해당 서비스	시청각 미디어 서비스	linear service	전자 커뮤니케이션 네트워크
		non-linear service	
	정보 사회 서비스(전자 상거래)		전자 커뮤니케이션 서비스
규제 목표	사회적인 영향력/문화적 다원성		경쟁촉진
계층내 규제방식	차별적 규제(linear vs non-linear)		단일 규제
규제 내용	진입/소유/내용 규제		진입/소유 규제 없음 (기본적인 규제만 적용받음, 자율규제)

이 분류 계층에서의 두드러진 특징은 사회문화적 영향력을 지니는 콘텐츠 계층에 대한 규제는 콘텐츠의 성격에 따라 차별적 규제를 적용하고, 또 가치중립 (content neutral)적 성격을 지니는 전송망에 대한 규제는 단일규제를 적용하고 있다는 점이다. 실제로 EU에서는 콘텐츠 계층에 대해서는 차별화된 규제를 적용하고 있다. 즉, 콘텐츠 서비스가 콘텐츠 제작자의 편집책임이 부여된 linear 서비스인가 그렇지 않고 non-linear 서비스인가에 따라 규제의 강도를 달리 적용하고 있다. 즉, 비선형 콘텐츠 공급자에 대해서는 기존 TVWF 지침에 따라 기본적인 시청각 미디어 서비스에 부과된 의무를 부과시키는 반면, non-linear 서비스에 대해서는 모든 콘텐츠 계층에 해당되는 기본적인 규제, 즉 소비자의 보호, 인종에 대한 차별 금지, 은밀한 광고 등과 같은 규제 등과 같은 기본적인 규제만이 부여될 뿐 전통적인 텔레비전 서비스에 부여되던 유럽작품에 대한 쿼터나 미성년자에 대한 보호 규제 등은 적용하지 않았다. 이처럼 시청각 서비스에서 차별적인 규제를 적용하게 된 이유는 특정 콘텐츠를 선택하는데 이용자의 선택과 통제가 반영되는가에 따라, 그리고 사회적 영향력에 차이가 있다고 판단했기 때문이다. 즉, 이용자의 능동적인 선택에 의해 이용되는 non-linear 서비스의 경우 어느 정도 이용자의 귀책의무가 있음을 인정한 것으로 볼 수 있다. 또한, 산업적으로도 VOD와 같은 새로운 형태의 서비스에 대해서는 규제를 완화함으로써 국경간 원활한 유통을 능동적으로 하게 해 줌으로써 EU 회원국간 콘텐츠 서비스에 대한 경쟁을 활성화하고 문화적 다양성을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다(노기영 외, 2009).

한편, 영국 역시 2002년 새 통신법안(Communication Bill)을 발표하는데 이어 2003년 통신법(Communication Act)을 제정해 유럽연합이 권고한 수평적 규제체계를 EU 국가 중에서 가장 먼저 채택하였다. 규제 프레임워크 지침, 접근지침, 인가지침, 보편적 서비스 지침으로 구성된 2003년 통신법은 융합 미디어 시대에 적합한 단일 규제 프레임워크를 제시했다는 의의를 지닌다. 이 법의 핵심적 목표는 사업자간 경쟁, 고품질의 다양한 서비스 선택에 대한 보편적 접근보장, 시민자 소비자의 보호에 있다(하운금 외, 2007). 영국의 분류체계 역시 콘텐츠 계층과 전송계층으로 구분되는데 콘텐츠 계층을 콘텐츠 서비스, 메타 콘텐츠 서비스, 정보사회 서비스로 구분하고 있다. 여기서 콘텐츠 서비스는 전자 커뮤니케이션 망을 통해 전송되는 신호로 구성된 자료를 제공하는 편집 서비스를 말한다. Communication Act의 32조 7항에서는 콘텐츠 서비스의 정의를 상세하게 내리고 있는데 이를 살펴보면,

- a) 전자 커뮤니케이션 네트워크를 수단으로 전송되는 신호를 구성하는 내용의 제공
- b) 그와 같은 네트워크를 수단으로 전송되는 신호의 내용에 대한 편집통제의 행사 등이다.

이러한 정의를 해석해 보면, 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해 부호화된 신호를 제공하는 것과 전송과 신호의 내용에 대한 편집을 수행하는 것 등 두 가지 기준이 적용되고 있음을 알 수 있다. 그리하여, 콘텐츠 서비스 정의안에는 텔레비전과 라디오, 인터넷에 나타난 음성, 그래픽, 비디오의 편집물 등이 해당된다.

영국은 또한 콘텐츠를 서비스를 EU의 지침에 따라 선형(linear) 서비스와 비선형(non-linear) 서비스로 양분하고 있는데 선형 서비스는 전통적인 방송 서비스인 텔레비전과 라디오 서비스가 해당된다. 영국에서는 사회적 영향력을 고려하여 선형 서비스를 다시 공영방송 서비스와 독립TV 서비스, 그리고 독립 라디오 서비스로 분류하고 있다. 즉, 이는 사회적 영향력에 따라 규제의 강도를 달리하기 위함인데 가령, 전통적으로 영국에서는 콘텐츠 서비스에 대한 규제가 강한 편인데 여기에 공영 방송 서비스는 별도의 강력한 규제를 가하기 위함이다. 공영방송 서비스에는 BBC, 채널 4와 S4C(웨일즈 방송)이 해당된다. 한편, 독립 TV 서비스에는 7개의 하위 텔레비전 서비스가 해당되는데 예를 들어, 상업 텔레비전 방송, 텔레비전 방송용 콘텐츠 서비스, 디지털 텔레비전 프로그램 서비스, 그리고 멀티프렉스 텔레비전 서비스 등이다.

〈표 9-13〉 영국의 수평적 분류체계

콘텐츠 계층	콘텐츠 서비스	텔레비전과 라디오 서비스	공영방송 서비스
			독립TV 서비스
			독립 라디오 서비스
	메타 콘텐츠 서비스		
	정보사회 서비스		
전송 계층	전자 커뮤니케이션 서비스	기본 서비스	
		고급 서비스	
		부가 서비스	
	전자 커뮤니케이션 네트워크		
	관련 설비(Associated Facilities)		

영국에서도 콘텐츠 계층에 대한 규제는 EU의 지침에 따라, 콘텐츠를 선형(linear) 서비스와 비선형(non-linear) 서비스로 구분해 linear 서비스는 면허를 요구하는 등 규제의 강도가 높고 후자는 자율규제를 원칙으로 하는 등 차등적용하고 있다. 즉, 선형서비스에 대한 규제와 관련하여 영국에서는 텔레비전 방송 사업자에 대한 규제가 가장 강력한데 영국의 텔레비전 콘텐츠에 대한 규제는 다양하고 수준 높은 프로그램의 제작, 다양한 의무사항에 대한 편성쿼터, 그리고 광고내용 등 주로 세 분야에 걸쳐 차등 적용된다. 또한, 방송의 사회적 영향력에 따라 규제의 강도 역시 다음과 같은 세 단계로 차등화된다.

○ 제 1단계 규제

가장 낮은 단계의 규제로 텔레비전과 라디오 서비스를 제공하는 모든 방송사업자에게 방송 프로그램과 광고에 대해 기본적인 규범을 부과하는 단계이다. 공영이든 민영이든 모든 허가된 방송 사업자들은 방송규범, 공정성, 사생활 보호, 스폰서 등과 관련한 기본적인 규약을 준수하도록 되어 있다.

○ 제 2단계 규제

ITV, 채널 4, 채널 5와 같은 지상파 상업방송에 적용되는 규제 단계로 텔레비전 프로그램의 소스와 뉴스 프로그램과 독창적인 방송의 양에 대한 계량적 의무 등을 부과한다. 예컨대, 모든 지상파 방송사들은 면허조건상 방송시간의 25% 이상을 다양한 독립제작사의 프로그램을 방송하도록 하는 편성쿼터가 부과된다. 또한, Ofcom에 의해 창작물이나 주시청시간대 뉴스 시간과 같은 쿼터가 부과되기도 한다.

○ 제 3단계 규제

가장 강도가 높은 규제단계로 공공방송 사업자에게 적용된다. 여기에 해당되는 공공방송 사업자로는 BBC, 웨일즈 방송, 공공 사업면허소지 사업자(즉, 채널 4와 채널 5), 그리고 공공 텔레텍스트 사업자로 이들에게는 다양한 주제의 프로그램을 제공하여 수용자의 관심을 충족하여야 하며 균형잡힌 시각과 수준높은 내용을 제작, 방송하여야 하는 의무가 부과된다.

이상과 같은 수평적 규제체계 하에서는 새로운 전송기술이 등장할 때마다 규제를 바

꾸어야 하는 문제를 해소할 수 있으며(Mindel&Sicker, 2006), 계층의 성격을 고려한 규제를 차등 적용할 수 있다는 장점을 지니게 된다. 그리하여 장기적인 차원에서 국내 콘텐츠와 관련한 편성쿼터 규제의 범위도 산업적 및 사회적 영향력을 고려하여 차등화하여 재정립할 필요가 있다. 우선적으로 국가기간 방송으로 사회적 책무가 강한 KBS와 EBS와 같은 공영방송에 대해서는 가장 강한 편성규제를 가할 필요가 있고, 이어 MBC, SBS, 그리고 지역민방과 같은 여타 상업 지상파 서비스 방송, 그리고 케이블과 같은 유료 서비스 방송, 그리고 VOD와 같은 런리니어 방송 등으로 구분하여 운영주체와 재원구조에 따라 편성규제를 차등화하여 실시하는 것이 바람직하다. 그리하여, 장기적으로 이러한 기준에 맞춰 국내제작 쿼터, 외주쿼터, 지역방송 쿼터 등의 편성규제 범위도 차별적으로 재정립해야 할 것이다.

제 2 절 심의규제 분석 및 법제개편

1. 방송통신 심의위원회의 위상과 성격

1) 법제 현황

현행 우리나라 방송체계에 의하면 내용규제 중의 하나인 방송심의는 방통위원회가 심의 업무를 전담할 독립적 기구로 방송통신심의위원회(이하 심의위)를 별도로 구성하도록 되어 있다(방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제 18조). 심의위의 구성은 9인으로 구성되며 대통령이 3인, 국회의장이 각 교섭단체와 협의하여 3인, 국회 상임위원회 3인의 추천을 받도록 되어 있다.

구체적인 방송심의 절차를 살펴보면, 심의위가 심의의결을 하면 방송통신위에 지체없이 처분을 요청하도록 하고 있고, 방송통신위가 제재조치를 명령하도록 되어 있다. 특히 음란, 퇴폐, 폭력, 마약 및 음주, 반복적 심의규정 위반 등에서 위반의 정도가 심할 경우 방통위는 5천만 원 이하의 과징금을 부과하도록 되어 있다. 이처럼 현행 우리나라 심의체계는 심의의결권은 방송심의위가, 그리고 제재조치 명령권은 방송통신위원회가 갖는 이원화된 구조로 되어 있다.

〈표 9-14〉 국내 심의 관련 법체계

〈방송법〉

제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의) 방송통신심의위원회는 방송·중계유선방송 및 전광판 방송의 내용과 기타 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보중 방송과 유사한 것으로서 **대통령령이 정하는** 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의·의결한다. 이 경우 매체별·채널별 특성을 고려하여야 한다.

제100조(제재조치등) ① 방송통신위원회는 방송사업자·중계유선방송사업자 또는 전광판방송사업자가 제33조의 심의규정 및 제74조제2항에 의한 협찬금지 규칙을 위반한 경우에는 5천만원 이하의 과징금을 부과하거나 다음 각호의 제재조치를 명할 수 있다. 제35조에 따른 시청자불만처리의 결과에 따라 제재를 할 필요가 있다고 인정되는 경우에도 또한 같다. 다만, 방송통신심의위원회는 심의규정 등의 위반정도가 경미하여 제재조치를 명할 정도에 이르지 아니한 경우에는 해당 사업자·해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 책임자나 관계자에 대하여 권고를 하거나 의견을 제시할 수 있다.〈개정 2006. 10. 27, 2008. 2. 29, 2009. 7. 31〉

1. 시청자에 대한 사과
2. 해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 정정·수정 또는 중지
3. 방송편성책임자·해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 관계자에 대한 징계
4. 주의 또는 경고

〈방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률〉

제18조(방송통신심의위원회의 설치 등) ① 방송 내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여 독립적으로 사무를 수행하는 방송통신심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 둔다.

② 심의위원회는 9인의 위원으로 구성한다. 이 경우 심의위원회 위원장(이하 “심의위원장”이라 한다) 1인, 부위원장 1인을 포함한 3인의 위원을 상임으로 한다.

③ 심의위원회 위원(이하 “심의위원”이라 한다)은 대통령이 위촉한다. 이 경우 3인은 국회의장이 국회 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 추천한 자를 위촉하고, 3인은 국회의 소관 상임위원회에서 추천한 자를 위촉한다.

제25조(제재조치 등) ① 심의위원회는 방송 또는 정보통신의 내용이 제24조의 심의규정에 위반된다고 판단하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나의 제재조치 등을 정할 수 있다.

1. 「방송법」 제100조제1항에 따른 제재조치·권고 또는 의견제시
2. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따른 불법정보 유통에 대한 취급의 거부·정지 또는 제한
- ② 심의위원회는 제1항의 제재조치를 정하려는 때에는 미리 당사자 또는 그 대리인에게 의견을 진술할 기회를 주어야 한다.
- ③ 심의위원회는 제1항의 제재조치를 정한 때에는 위원회에 지체 없이 제재조치의 처분을 할 것을 요청하여야 한다.

2) 문제점 및 법제 개편방향

먼저, 심의위의 위상과 성격과 관련하여 방통위 설치법 제 18조 에서는 심의위를 “독립적”으로 사무를 수행하는 기구로 규정하고 있지만 여기서 독립이 무엇을 의미하는지 모호하게 설정되어 있다. 또한, 심의의결은 심의위가 담당하고 있는 반면, 제재조치는 다시 방통위가 지니는 비효율적인 구조로 되어 있다. 따라서 내용심의회는 재정적, 행정적 독립성을 지니는 명실상부한 행정적 독립기구로 그 위상을 구체적으로 명시하고 제재조치 역시 준입법권(규칙 제정권) 및 준사업권(심의의결권)을 지니는 심의위에 일임하는 것이 법률적 실효성을 담보하는 방법이 될 것이다. 또한, 위원구성과 관련하여 내용심의회는 독립성이 핵심적 요소여서 정파적으로 결정하거나 다수결의 원칙으로 판단할 사안이 아니므로 현행과 같이 대통령과 국회와 같은 정파적 단체가 위원을 추천하는 것 보다는 사회의 대표성을 지니는 각계의 전문가 집단을 중심으로 위원을 구성하는 방식으로 전환하는 것이 바람직할 것이다. 최근, 정파적 단체에 의해 추천된 위원들이 특히 정치적 이슈와 관련하여 타협이 불가능한 예가 빈번하게 발생되고 있는 것도 방통위 위원 구성이 지니는 정파적 요소 때문이다.

한편, 내용심의회는 독립성이 핵심적 요소이기 때문에 정파적으로 결정하거나 다수결의 원칙으로 판단할 사안이 아니므로 현행과 같이 대통령과 정파적 단체가 위원을 추천하는 것 보다는 사회 각계의 전문가 집단을 중심으로 위원구성하는 방식으로 전환하는 것이 바람직할 것이다.

2. 심의규정 및 운용의 문제

1) 현황

한편, 국내 심의규정에서는 “을(를) 해서는 아니된다”는 식의 지나친 금지규정이 존재하고 있다. 또한 “현저하게”나 “지나치게” 혹은 “신중하게” 등과 같은 자의적인 해석을 유발하고 애매모호하게 적용될 소지가 있는 문구가 많이 포함되어 있다. 이러한 조항들은 명확성의 원칙 및 과잉금지의 원칙에 위반되므로 가급적 자의적 심의와 제재를 가할 수 있는 조항들은 개선되어야 한다.

〈표 9-15〉 국내 심의규정 관련 법체계

〈방송법〉

- 제33조(심의규정) ① 방송통신심의위원회는 방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위하여 방송심의에 관한 규정(이하 "심의규정"이라 한다)을 제정·공표하여야 한다.〈개정 2008. 2. 29〉
- ② 제1항의 심의규정에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.〈개정 2006. 10. 27, 2008. 2. 29, 2009. 7. 31〉
1. 헌법의 민주적 기본질서의 유지와 인권존중에 관한 사항
 2. 건전한 가정생활 보호에 관한 사항
 3. 아동 및 청소년의 보호와 건전한 인격형성에 관한 사항
 4. 공중도덕과 사회윤리에 관한 사항
 5. 양성평등에 관한 사항
 6. 국제적 우의 증진에 관한 사항
 7. 장애인등 방송소외계층의 권익증진에 관한 사항
 8. 민족문화의 창달과 민족의 주체성 함양에 관한 사항
 9. 보도·논평의 공정성·공공성에 관한 사항
 10. 언어순화에 관한 사항
 11. 자연환경 보호에 관한 사항
 12. 건전한 소비생활 및 시청자의 권익보호에 관한 사항
 13. 법령에 따라 방송광고가 금지되는 품목이나 내용에 관한 사항
 14. 방송광고 내용의 공정성·공익성에 관한 사항
 15. 기타 이 법의 규정에 의한 방송통신심의위원회의 심의업무에 관한 사항
- ③ 방송사업자는 아동과 청소년을 보호하기 위하여 방송프로그램의 폭력성 및 음란성등의 유해정도, 시청자의 연령등을 감안하여 방송프로그램의 등급을 분류하고 이를 방송중에 표시하여야 한다.
- ④ 방송통신심의위원회는 제3항의 방송프로그램 등급분류와 관련하여 분류기준 등 필요한 사항을 방송통신심의위원회규칙으로 정하여 공표하여야 한다. 이 경우 분류기준은 방송매체와 방송분야별 특성등을 고려하여 차등을 둘 수 있다.〈개정 2008. 2. 29〉
- ⑤ 방송통신심의위원회는 제3항의 규정에 의하여 방송사업자가 자율적으로 부여한 방송프로그램의 등급에 대하여 적절하지 아니하다고 판단되는 경우 해당방송사업자에게 당해 방송프로그램의 등급분류를 조정하도록 요구할 수 있다.

또한, 현행 심의위가 할 수 있는 심의의 범위와 관련하여 방송법 제 33조의 9호에서는 보도, 논평의 공정성 및 공공성에 관한 사항을 규정하여 보도 프로그램을 심의대상에 포함하고 있다. 하지만 방송심의의 목적은 주로 프로그램의 다양성 및 선정성, 폭력성에 두어지는 만큼 보도에 대한 규제는 규제대상에서 제외하는 것도 전향적으로 검토할 필요가 있다. 사실, 왜곡과 편향성 등의 문제는 이미 시청자 불만처리 절차나 언론중재위를 통하

여 해결할 수 있기 때문이다.

2) 문제점 및 법제 개편방안

현재 국내 심의체계는 크게 다음과 같은 문제점을 제기한다. 그리고 이에 대한 법제 개편 방향을 모색하면 다음과 같다.

첫째는 현행과 같은 일부 불명확한 심의규정은 기계적이고 자의적인 심의를 낳을 수 있으며 국민들로 하여금 무엇이 금지되는 것인지 알 수 없게 하여 표현의 자유를 지나치게 제한하게 되는 문제점을 들어낸다(하중원, 2012). 특히, 아동/청소년 보호관련 현 심의기준에 대한 체계적인 정비가 필요하다(강명현·유홍식, 2010). 현 아동 및 청소년 관련 심의규정 내용은 구체성을 결여하고 지나치게 포괄적이라는 점에 있다. 모호한 심의기준은 심의 담당자들로 하여금 심의의 신뢰성을 떨어트리고 실질적으로 방송사업자에게 무엇이 제재 대상인지 예측가능하지 않으므로 규제효과가 떨어지는 문제를 야기한다. 따라서 효과적인 제재를 위해서도 이처럼 포괄적이고 애매한 규정은 제재 기준을 명확하고 구체화하여 제시할 필요가 있다.

참고로, 현행 국내 아동/청소년 보호와 관련된 현 방송 심의규정은 이런점에서 2009년에 개정된 오프콤(Ofcom)의 방송규정(the Ofcom Broadcasting Code, 2009)과 비교된다. 이 규정의 제 1장은 “아동·청소년의 보호에 관한 사항(Protecting the under-eighteens)”으로 별도로 명시하여 18세 미만의 아동/청소년의 보호에 각별한 관심을 부여하고 있음을 알 수 있다. 아동/청소년을 위한 구체적인 내용을 살펴보면, 먼저 1항에서는 선언적 차원에서 18세 이하의 아동·청소년의 육체적, 정신적 발달에 심각하게 유해한 내용은 방송하지 못하도록 규정하고 있다. 또한 15세 이하의 어린이들에게 적합하지 못한 내용에 대해서는 적절한 편성시간대에 방송하도록 하였는데, 여기서 적절한 편성시간대는 콘텐츠의 내용, 귀가시간, 방학 등을 고려한 어린이들의 시청가능성, 프로그램의 시작과 종료시간, 특정 기간이나 일자에 특정 채널에서의 시청가능성 등을 두루 반영한 개념이다. 오프콤의 심의규정에서는 텔레비전 방송사들로 시청보호시간대를 준수하도록 하는 규정을 구체적으로 명시해 놓고 있다 (4항). 또한, 이 규정에서는 구체적으로 방송사들이 아동·청소년의 보호를 위해 주의를 기해야 하는 프로그램의 내용을 구체적으로 명시하고 있다. 예컨대, 아동/청소년이 범죄의 목격자나 피해자 혹은 피의자임을 유추할 수 있도록 하는 구체적인 정보를 제공해서는 아니되며 (8항), 마약의 오용, 흡연, 음주 (10항) 등의 묘사는 시청보호시간대에

자제하여야 하며, 정당한 경우가 아니면 폭력묘사(11-12항)나 위험한 장면(13항)도 시청 보호시간대에서는 자제되도록 하고 있다.

반면, 우리의 방송 심의규정에서 아동/청소년 보호와 관련된 내용을 살펴보면, 유해한 내용에 대해 어린이·청소년 보호조항을 통해 별도로 다루지 않고 “소재 및 표현 기법”에 관한 장에서 성인대상 프로그램과 동일하게 다루고 있다. 유해내용으로는 성표현(35조), 폭력(36조), 충격적 장면(37조), 범죄 및 약물(38조), 재연기법(39조), 성기 및 성병(40조), 비과학적 내용(41조)등은 별도로 규정되지 않은 채, 단지 초인적인 행위, 심령술, 위험한 행위, 사행심(44조), 등만이 유해한 내용으로 규정되어 있다. 이처럼 영국의 심의규정과 비교해 볼 때, 우리의 방송 심의규정에서는 유해한 내용에 대한 판단의 기준을 아동 및 청소년의 관점에서 판단할 수 있는 근거를 제시하지 않고 있다는 문제점이 발생하고 있다.

더불어, 아동 및 청소년 관련 심의규정 내용이 영국과 비교해 볼 때 구체성을 결여하고 지나치게 포괄적인 문제점이 있다. 예컨대, 심의규정 제44조(수용수준)의 ② 항은 “어린이 및 청소년 시청보호시간대에는 시청대상자의 정서 발달과정을 고려하여야 한다.”라고 규정되어 있는데 여기서 정서발달과정을 고려하라는 것이 무슨 의미인지 모호하다. 이렇게 모호한 기준은 방송사업자에게 무엇이 제재대상인지 예측가능하지 않으므로 규제효과가 떨어지는 문제를 야기한다. 또한, 제36조(폭력묘사)의 ① 항은 “방송은 과도한 폭력을 다루어서는 아니되며, 내용 전개상 불가피하게 폭력을 묘사할 때에도 그 표현에 신중을 기하여야 한다.”라고 규정되어 있는데 이 규정 역시 “과도한”의 기준이 모호하여 자의적인 심의를 할 수 밖에 없도록 되어 있다. 따라서 효과적인 제재를 위해서도 이처럼 포괄적이고 애매한 규정은 제재 기준을 명확하고 구체화하여 제시할 필요가 있다(강명현·유홍식, 2010).

둘째, 현행 방송심의규정 제9조(공정성) 제1항은 “방송은 진실을 왜곡하지 아니하고 객관적으로 다루어야 한다.” 그리고 제2항에서는 “방송은 사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안을 다룰 때에는 공정성과 균형을 유지하여야 하고”라고 기술되어 있다. 하지만 이러한 공정성, 균형성, 객관성 등의 상하위 개념이 어떻게 다른 것인지 혼동된 채 중언부언 설명되어 있으며, 어떤 행위가 공정하지 않다는 것인지도 모호하고 자의적이어서 명확성의 원칙에 반하고 있다. 따라서 이러한 공정성 조항은 명확성의 원칙에 위배될 소지가 있고, 공정성 심의는 국가권력의 자의적인 법해석과 법집행을 가능케 하여 결과적으로 국가권력의 자의적 지배를 합법화로 악용될 소지가 있기 때문에 공정성을 심의대상

에서 제외하는 것도 검토할 필요가 있다(최영목, 2009)

3. 심의체계 개선방향

현 심의 규제체계와 관련하여 고려해야 할 사항으로는 매체별, 채널별 심의수준의 차별화이다. 현행 방송법 제 32조에서는 방송매체와 방송채널별 차이를 고려한 심의를 원칙으로 하고 있다. 이에 따라 현재 지상파 방송에 비해 유료방송에 대해서는 좀 더 완화된 심의기준이 적용되고 있다. 이러한 심의 방식이 차이는 실시간 방송 콘텐츠를 기준으로 한 수직적 심의체계를 근간으로 한다. 하지만 하나의 콘텐츠가 미디어 플랫폼을 넘나들며 여러 플랫폼에 동시에 제공되는 소위 멀티 플랫폼밍의 시대에는 방송 콘텐츠라 하더라도 케이블이나 인터넷, 혹은 모바일 등의 다양한 플랫폼을 통해 실시간 혹은 비 실시간으로 전송된다. 따라서 앞으로 이러한 비 실시간 방송 콘텐츠를 효과적으로 심의하기 위해서는 심의체계에서도 수평적 심의체계가 도입되어야 한다. 일부에서는, 수평적 규제체계에서 방송 콘텐츠를 실시간 서비스와 비 실시간 서비스로 나누어 전송채널과 상관없이 동일하게 심의하는 방식을 제시하고 있으나 수평적 규제체계에서도 콘텐츠의 사회문화적 영향력이 차별화되기 때문에 콘텐츠의 성격에 따라 차별적으로 내용규제가 적용되어야 한다(이영주, 채정화, 2008). 즉, 변화하는 미디어 융합환경에서도 방송의 사회적 영향력은 여전히 높기 때문에 방송 미디어에 대한 대해서는 법적인 효력을 지지는 강력한 내용규제가 여전히 필요하다(유세경, 김숙, 2008).

마지막으로 수평적 심의체계가 구축되면 이와 함께 통합적 심의시스템의 구축을 모색할 필요가 있다. 즉, 현재 아래와 같이 방송통신심의위원회, 청소년보호위원회, 게임물등급위원회, 한국간행물등급위원회, 영상물등급위원회 등으로 분산된 심의체계를 일원화할 필요가 있다는 것이다.

통합심의기구를 만들기 위해서는 다양한 법령에 산재해 있는 심의 관련 법조문을 하나의 법으로 통합시켜야 할 필요가 있다. 관계부처의 이견에 따라 현존하는 법령에 통합할 수 없다면 새로운 법의 제정도 고려할 필요할 있다. 물론, 현 방송법상에서도 매체의 특성을 고려하여 심의하도록 되어 있지만 최소한 동일한 콘텐츠에 대해서는 일관된 기준을 갖 대로 심의가 이루어져야 하고 매체별로 분산되어 있는 심의기구 역시 장기적으로 일원화하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

〈표 9-16〉 현 심의체계의 분산화 현황

매체종류	간행물	방송프로그램	인터넷 콘텐츠	영상물	게임물
심의기관	한국간행물 윤리위원회	방송통신 심의위원회	방송통신 심의위원회	영상물 등급위원회	게임물 등급위원회
심의기관 법적성격	내용심의목적의 법정기구	내용심의 목적의 법정기구	내용심의 목적의 법정기구	내용심의 목적의 법정기구	내용심의 목적의 법정기구
근거법률	출판 및 인쇄진흥법	방송법	정보통신망법	공연법, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한법률, 음악산업진흥에 관한법률	게임산업진 흥에 관한법률
심의대상	신문, 잡지 등의 정기간행물과 그 의 만화, 사진첩, 화보류, 소셜 등의 도서류등 전자출판물	지상파, 위성, 케이블, 이동멀티미디어 방송 등	공개로 목적으로 정보통신망을 통해 유통되는 모든 정보	영화, 비디오물, 음악영상물 등	게임물
심의형태	사후심의	방송광고- 사전심의 방송프로그램- 사후심의	사후심의	음악영상물이나 영상파일- 사전심의 음반음악파일- 사후심의 영화와 비디어- 사전심의 공연-사후심의	사전심의
등급구분 의 종류 및 표시방법	유해간행물 (불법표현물) 청소년유해간행물 (19세미만 구독불가)	모든연령시청가 7세이상시청가 12세이상시청가 19세이상시청가	청소년유해매 체물(19세미 만 이용불가)	영화의 경우 전체관람가 12세관람가 15세관람가 18세관람가 제한상영가 그 외 연소자이용불가 영상 및 공연물(18세미만 관람청취불가)	전체이용가 12세이용가 15세이용가 18세이용가

출처: 강명현·유홍식,(2010), p.255.

참 고 문 헌

- 강명현·유홍식(2010), 『방송통신 분야 아동·청소년 보호 심의정책 연구』, 서울: 방송통신 심의위원회.
- 김병선(2008), 프로그램 편성비율 고시가 지역 지상파 방송편성에 미치는 영향. 『언론과학 연구』, 제 8권 3호, 117-164.
- 노기영 외(2009), 『방송통신 융합시대 다매체 환경에서의 미디어 공진화 방안연구』, 서울: 방송통신위원회.
- 방송통신위원회(2010), 『방송 편성규제 법령 정비방안 연구』, (방송통신위원회 지정2010-2). 서울: 방송통신위원회.
- _____ (2010), 『2010년 방송사업자 편성현황 조사보고서』, (방송통신위원회 지정 2010-8). 서울: 방송통신위원회.
- 정상운(2008), 지역방송 편성비율 규제정책이 쟁점과 대안모색, 한국방송학회 가을철 정기 학술대회 발표논문.
- 정윤식 외(2009), 『국내 제작 편성규제 제도 개선 방안 연구』, 서울: 방송통신위원회.
- 주정민·강명현(2012), 『지역방송 사업자의 방송프로그램 제작역량 분석』(방송통신위원회 지정 2020-17). 서울: 방송통신위원회.
- 유세경·김숙(2008), 융합형 미디어 서비스에 대한 바람직한 내용 규제체계 연구. 『사회과학연구논총』, 61-91.
- 최영목(2009), 방송공정성 심의의 위법성 고찰. 『방송문화』, 제 233호, 42-47.
- 하중원(2012), 방송 프로그램 심의기준에 대한 이해관련자들의 인식유형 연구. 『언론과학 연구』, 제 12권 1호, 155-196.
- 하윤금, 권호영, 이동훈, 성숙희(2007). 『방송통신 융합관련 수평적 규제모델 도입 현실화 방안 연구』, 한국방송영상산업진흥원.

- Benjamin, Shelanski, Speta.,&Weiser.,(2012). *Telecommunications Law and Policy*. NC: Carolina Academic Press.
- Curran, J.,(2011). *Media and Democracy*. NY: Routledge.
- Hargrave, A. M.,&Shaw, C.(2009). *Accountability and the Public Interest in Broadcasting*, Palgrave.
- Hallin, D.,&Mancini, R.(2012). *Comparing Media Systems beyond the Western World*. Cambridge University Press.
- Lunt, R.,&Livingstone. S.,(2012). *Media Regulation*. LA; Sage.
- Mandel, J.&Sicker, D.(2006). Leveraging the EU regulatory framework to improve a layered policy model for US telecommunication Markets. *elecommunications Policy*, 30(2), 136-148.
- Rice, R. E.,(2008). *Media Ownership*. NJ: Hampton Press., Inc.
- Seabright&Hager.,(2007). *The Economics Regulation of Broadcasting Markets*. NY: Cambridge University Press.

제 10 장 콘텐츠 동등접근 및 공정경쟁 규제 및 법제개편

미국, 독일 등 선진국이나 국내 미디어 정책동향을 보더라도 신문-방송 겸영과 공영방송 정책은 매체의 특성상 그 사회적 영향력이 막강하기 때문에 여론 다양성과 미디어 독점 등 주로 공익적 관점에서 논의가 진행되고 있는 반면 케이블 TV, 위성방송, IPTV 등 뉴미디어 방송과 신생 유료매체는 공정경쟁 및 매체 간 균형발전 차원에서 논의가 진행되고 있다. 그리하여 본 장에서는 그동안 국내 방송 경쟁정책을 주도했던 지상파 재송신, 프로그램 액세스 권(PAR: Program Access Rule), 그리고 동등 접근권 등 유료 방송 사업자간 공정경쟁과 관련한 제도를 분석해보고 개편방안을 모색해 보기로 한다.

제 1 절 의무재전송

1. 지상파 재송신 관련 분쟁 사례

방송통신위원회는 2012년 12월 28일의 마지막 전체회의에서 '지상파 방송 의무 재송신 범위 재설정 방안'을 전체 회의의 안건으로 상정했지만, 결정을 보류를 결정했다. 이에 따라 이명박 정권하에서 지상파방송 재송신 정책 결정은 사실상 유보된 것으로 보인다. 2013년 2월 새정부 출범 이후에 지상파방송 재송신 제도에 관한 논의가 재개될 것으로 예상된다.

지상파방송 재송신에 관한 논의는 단순히 종합유선방송사업자(이하 SO)와 지상파방송사업자간의 갈등으로 국한되지 않는다. 지상파방송 재송신 논의는 유료방송 플랫폼의 다원화, KBS의 수신료 인상 논의, KBS 2TV 및 MBC의 정체성 문제, 스마트TV 등 신규 서비스의 등장 등 방송환경의 다양한 제문제와 연계되어 복잡성이 심화되고 있다. 1995년 케이블TV의 출범과 함께 지상파방송은 SO를 통해 재송신 되어왔다. 케이블TV가 단일한 유료방송 플랫폼으로 존재했을 때, 지상파방송 재송신에 대한 양사업자간의 이견 차이는 발생하지 않았다. 그러나 2002년 위성방송 출범, 2005년 위성 DMB와 지상파 DMB 등 신규 유료방송 플랫폼이 등장한 이후, 지상파방송 재송신 이슈는 각 사업자간에 첨예하게 대립되

었고, 급기야 송출중단과 사업자간의 상호 소송 제기 등 법정분쟁을 야기하고 있다.

사실상 지상파 재송신은 지상파방송의 출범부터 존재해 왔다고 할 수 있다. 이미 1961년에 유선방송에 대한 체계적 관리를 위해 '유선방송수신관리법'이 제정되었다(김정태, 2007, 6쪽). 유선방송수신관리법에서 말하는 유선방송은 현재의 중계유선방송의 전신이다. 1950년대의 유선방송은 두 가지 이유로 필요하였는데, 하나는 난청해소를 위한 필요성이며, 다른 하나는 고가(高價)의 라디오 수신기 보급의 어려움으로 인해 마을 단위로 라디오 공동수신시설을 설치하여 각 가정에 스피커를 연결하는 형태를 통해 청취자 확대의 목표로 도입된 것이다(한국케이블TV방송협회, 2000, 16p).

한편 우리나라에서 유선 텔레비전 방송의 효시에 대한 기록은 발견되지 않고 있으나, 1970년 12월에 개정된 유선방송수신관리법 시행령은 '텔레비전 방송의 중계에 관한 규정'을 추가하였고, 1984년 문화공보부가 전국의 유선방송에 대한 실태를 조사한 결과, 강원도 화천읍 소재의 '명전사' 경영자인 장현성 씨가 1971년 5월 14일에 허가를 받아 총 900가구의 계약자를 대상으로 영업을 해왔다는 기록이 남아 있는 점으로 미루어볼 때, 1960년대 말에 유선 TV방송이 우리나라에 등장했음을 추정할 수가 있다(한국케이블TV방송협회, 2000, 17p).

1995년에 출범한 케이블TV의 도입이유로 지상파방송의 난시청 해소도 포함되어 있다. 1989년 방송위원회 산하에 설치된 '방송제도연구위원회'는 우리나라에서 상대적으로 많이 존재하는 지상파방송의 난시청 해소 방안으로 케이블TV와 위성방송 도입을 공보처에 건의하고 있었다(공보처, 1996, 13p).

다채널 유료방송 등장과 이어 따른 본격적인 의미에서의 지상파 재송신은 1991년에 제정된 종합유선방송법에 처음 등장한다. 초기 종합유선방송에 따르면 SO가 공영방송인 KBS 1, 2TV와 EBS를 의무재송신하는 것으로 규정되어 있다. KBS 1, 2TV와 EBS의 의무재송신 조항은 2000년 통합방송에서도 그대로 승계되었고 의무재송신에 대하여 저작권법의 적용을 받지 않는다는 단서조항을 삽입하여 의무재송신에 따른 저작권 분쟁 시비를 미연에 방지하였다. 그러나 2002년의 방송법 개정은 종래의 KBS 1TV, 2TV, EBS의 의무재송신 대상 3개 채널에서 2개로 축소하게 된다. KBS 1,2TV 중 방송위원회가 고시하는 1개 채널만 의무재송신 대상으로 규정함으로써 KBS 2TV는 의무재송신 대상에서 제외되게 된다. 이같은 조치는 이론상으로 SO의 채널 구성과 운영에서 가용채널 수의 증대효과를 야기하

여 SO에 대한 규제완화가 이루어진 것으로 해석할 수 있다. 그러나 KBS 2TV가 국가기간 방송인 KBS의 채널임에도 불구하고 편성과 내용상의 차이점을 확보하지 못하는 한 여타 민영방송채널과의 차별성을 인정받기 어렵다는 것을 인정한 형태로서, 이후 KBS의 정체성 문제와 관련한 심각한 과제를 던져주게 되었다(김정태, 2007, 29쪽). 수신료의 수혜대상이 채널별로 규정되어 있지 않고 사업자로 규정되어 있기 때문에 KBS 1,2TV는 모두 수신료의 수혜대상임이 분명함에도 KBS 2TV가 상업방송과 다름 없이 운영되고 있다(노기영·김대규, 2011, 46쪽)는 것을 법적으로 확인했다고 할 수 있을 것이다. 결과적으로 2002년의 법개정과 방송위원회의 고시를 통해 KBS 2TV가 의무재송신 채널에서 제외됨으로 인해 KBS 1TV와 EBS 이외의 지상파방송 프로그램을 재송신할 경우, 저작권 시비가 발생할 여지를 남겨놓게 되었다(이은미, 2006, 15p).

2002년에 출범한 위성방송 스카이라이프는 의무재송신채널인 KBS 1TV와 EBS외에 MBC와 SBS의 재송신을 시도하였으나, 해당 지역 지상파방송사와 SO의 반발로 인하여 재송신을 실시하지 못했다. KBS 2TV 재송신에 대해서는 방송위원회의 적법한 승인을 필요로 했기 때문에 2004년 10월 방송위원회의 재송신 승인이 있기까지 스카이라이프는 KBS 2TV의 불법재송신 행위에 대해 23차례에 걸쳐 4억 4500만원의 과태료를 부과 받은 바 있다(김정태, 2007, 30쪽). 한편 MBC와 SBS에 대해서는 지리한 논쟁과 협의 과정을 거쳐 타 지역의 지역방송의 수신을 제한하는 수신제한시스템의 기능 입증을 전제로 하여 2005년 5월부터 권역별 재송신이 이루어졌다(이은미, 2006, 43p). 위성방송이 개국된지 3년이 지난 후에 지상파방송의 재송신이 이루어지게 된 셈이다.

신규 유료방송 플랫폼의 등장과 지상파 재송신의 문제는 지상파방송 콘텐츠 제공 대가에 대한 논의를 촉발했다. 방송위원회는 2006년부터 '디지털방송활성화추진위원회'를 구성했고, 2007년부터는 MBC와 CJ헬로비전 등 MSO와 콘텐츠료 협상을 시작하게 된다. IPTV는 방송초부터 지상파방송 재송신 대가에 대한 협의를 시작했고, 2008년에 가입자당 280원의 과금 협상을 타결했으나 SO와 지상파간의 협상은 순조롭게 진행되지 못했다.

2009년 9월에 지상파방송 3사는 SO를 상대로 민·형사 소송을 제기했다. HCN 서초방송을 상대로는 저작권법 위반혐의로 형사고소를, CJ헬로비전 양천방송을 상대로는 디지털케이블TV 신규가입자에 대한 지상파재송신 금지를 요구하는 소송을 각각 제출했다. 자신들의 동의 없는 지상파 재송신은 저작권법 위반이라 주장하던 지상파방송사들과 무료보편적

서비스인 지상파방송을 별도 송출하는 것이 아닌 그대로 바이패스하여 시청자에 전달하는 것은 지상파 콘텐츠를 이용한 영업행위가 아니라는 케이블TV업계의 주장이 팽팽히 맞서다가 결국 법정에 판단을 맡기게 된 것이다. 지상파방송사는 이어서 11월에는 티브로드, C&M, CMB를 상대로 신규 디지털 케이블TV 가입자에게 지상파방송 재송신 중지를 요구하는 소송을 추가하였고, 신규가입자에 대한 조치가 완료되면 전체 케이블TV 가입자를 대상으로 서비스 중단을 요구할 계획임을 밝히게 된다(인사이드케이블, 2009. 12. 1).

2010년 9월 8일 서울중앙지방법원은 지상파방송 3사가 MSO를 상대로 제기한 저작권 등 침해금지 및 예방청구소송에서 SO의 지상파재송신이 저작권법상 '동시중계'에 해당하므로 SO가 지상파 방송사의 권리를 침해한 것이 인정된다며 원고 승소 판결을 내렸다. 법원의 판결에 따라 이들 MSO는 2009년 12월 18일 이후, 가입자에게 지상파 재송신을 금지하거나, 지상파 방송사에 지상파재송신에 대한 대가를 지불하게 되었다. 법원의 판결에 의해 지상파방송사와 SO는 상호협상을 통해 재송신 대가에 대한 적절한 가격을 결정하는 일이 이슈로 부각되었다. SO는 법원 판결에 이의를 제기하고 2010년 10월 1일부터 지상파방송의 광고를 중단할 것이라는 실행방향을 선언했다. SO는 지상파재송신의 문제가 SO와 지상파사업자간의 거래가 아닌 지상파방송과 국민과의 거래로 인식하고 있는 것이었다. 이에 대해 방송통신위원회가 개입하게 된다. 방송통신위원회는 지상파방송사, SO, 방송통신위원회가 참여하는 제도개선 작업을 통하여 합의안을 도출하자는 중재안을 통해 SO의 지상파방송 광고 중단 사태는 발생하지 않았다(김호석, 2010).

한편 2011년 4월 14일에는 수도권 위성방송에서 MBC HD방송의 송출이 중단되었고(19일부터 협상타결로 방송 재개), 4월 27일에는 SBS HD방송 송출이 중단되는 사태가 벌어졌다(6월13일 SBS-스카이라이프 재송신료 협상 타결 및 방송 재개). 2011년 6월 법원은 CJ헬로비전의 신규 디지털 가입자에 대한 지상파방송 송출 중단 판결을 내렸으며, 이에 따라 지상파방송사는 CJ헬로비전에 간접강제를 신청하게 되고, 법원은 10월 28일 CJ헬로비전에 대한 간접강제 판결을 통해 CJ헬로비전은 신규가입자에 대해 지상파디지털방송의 재송신을 중단하여야 하며, 이를 위반할 경우 하루 1억 5천만원씩 지급할 것을 명령했다.

2011년 8월부터 11월까지 지상파방송 재송신 대가 산정을 위한 지상파방송과 SO의 실무협의를 진행되었으나 최종협상이 결렬되어 11월 28일 오후부터 지상파 HD방송(770만 가구)의 송출이 중단되는 사태가 벌어졌으며(12월5일 방송통신위원회의 권고로 지상파 HD방

송 재개), 이어서 지상파방송사에 대한 부당이득 반환소송(11월30일, 5대 MSO가 SBS 상대), 저작권 분쟁조정 신청(12월21일 SO가 저작권위원회에 신청), 지상파방송사의 이행강제금 청구(12월, 지상파방송사가 CJ헬로비전의 거래은행 상대) 등 SO와 지상파방송사 상호간의 분쟁이 거듭되었다. 급기야 2012년 1월에 SO는 지상파 HD-SD방송의 송출 중단을 선언하고 실제로 1월 16일부터 KBS 2TV의 송출을 전면 중단하는 블랙아웃 상황이 발생했다.

블랙아웃 상황은 사회적 파장을 일으켰다. 방송통신위원회는 우선적으로 2012년 2월에 지상파 재송신 제도개선 방안의 일부를 의결하게 된다. 이는 합의가 이루어지지 않은 유료방송사업자의 재송신 채널의 범위와 재송신 대가 산정에 대한 가이드라인과 같은 핵심 사항은 제외된 것으로서 ‘재송신 분쟁해결 절차’ 보완과 ‘방송 유지·재개 명령권’ 신설로 국한되었다. 지상파방송 재송신 중단과 같은 중대한 분쟁이 발생했을 경우, 방송통신위원회의 개입과 직권 중재의 근거를 우선 마련한 것이다. 방송통신위원회는 송출 중단으로 인한 시청자 피해 확보를 최소화할 수 있는 단기처방은 마련하였지만, 근본적인 정책방안은 아직까지 수립하지 못한 실정이다.

이같은 분쟁의 와중에서 CJ헬로비전은 2012년 2월에 KBS, MBC, SBS 등 지상파 3사와 2012년도 가입자당월수신료(CPS: Cost per subscription) 및 티빙(Tving) 콘텐츠 공급 계약을 체결했다고 발표했고, C&M도 지상파방송사와 콘텐츠 공급계약을 체결한 것으로 알려지고 있다.

이처럼 지상파 재송신에 대해 사업자간의 지루한 논쟁이 지속되고 있으며, 송출중단으로 인한 블랙아웃 사태도 발생함으로써 시청자들은 시청중단의 피해를 입게 되었다. 아직까지도 지상파방송 재송신 제도에 대한 사회적 합의와 근본적 해결방안이 마련되지 않았기 때문에 사업자간 갈등 요소는 잠재되어 있고, 분쟁 발생의 가능성은 항상 내재되어 있다고 할 수 있다.

2. 외국의 지상파 재송신 현황

해외 각국도 유료방송 플랫폼에서 지상파 재송신 정책을 시행하고 있다. 특히 미국에서는 유료방송 플랫폼이 다원화되면서 매체간 경쟁이 심화와 함께 지상파 재송신과 관련된 심도 있는 논의가 진행되어 왔다. 미국을 중심으로 외국의 지상파 재송신 사례를 검토하고 우리나라에 적용할 수 있는 정책적 시사점을 살펴보도록 한다.

1) 미국³⁴⁾

미국은 이미 1960년대부터 지상파 재송신을 시행해 왔다(Benjamin, Shelanski, Speta., & Weiser, 2012). 미국에서는 이 정책이 주는 공익적 가치에 대한 분명한 정책적 목표가 있었다. 그것은 a) 무료방송에 보편적 접근권 보장, b) 지역방송에 대한 보호, 그리고 c) 매체간의 공정경쟁 등이었다. 물론 산업의 이해와 시장상황에 따라 그때 그때 가치의 비중이 탄력적으로 적용되었지만 본질적으로 재송신 정책에 대한 이러한 정책 목표는 변함없이 유지되어 왔다. 미국의 지상파 재송신 정책은 각 시기별로 특징이 나타나는데 다음과 같이 구분할 수 있다.

(1) 재송신 장려기(1960~1970년대)

1960년대 중반 이후, 케이블TV의 성장이 본격화되자 FCC는 매체간 경쟁과 지역 지상파 방송사와 방송 프로그램의 저작권을 보호하기 위해 의무재송신 정책을 구체적으로 추진하기 시작했다. FCC는 1965년의 제1차 '보고와 명령(First Report and Order)'을 통해 지상파 재송신을 규정했다. 이에 의하면 모든 케이블 SO가 사방 60마일 이내에 있는 지역 지상파 방송 신호를 의무적으로 재송신하여야 하며, 상위 100위 내의 방송시장에서 지역 내의 UHF방송사에 대해 위협이 되지 않는 사실이 증명될 경우에 한해 역외 재송신을 허용한다고 고시하였다. 따라서 이 시기는 지역방송을 보호하기 위한 수단으로서 의무재송신이 정책적으로 장려된 시기로 평가된다.

(2) 재송신 완화기(1980년대)

1970년대 이후부터는 케이블TV에 대한 규제가 점차 완화되기 시작했다(Benjamin, Shelanski, Speta., & Weiser, 2012). 케이블에 대한 규제 완화의 움직임은 케이블TV가 실제로 지역 지상파방송의 재정에 악영향을 미치지 않는다는 FCC의 판단에 기인한다. 1984년에 제정된 '케이블TV법(The Cable Communication Policy Act of 1984)'은 SO사업자에게 편성의 자율권을 보장하고 수신료에 대한 가격규제도 철폐했다. 그러나 의무재송신 규칙은 존속되었다. 이에 SO사업자들은 채널편성권 침해를 이유로 FCC를 상대로 소송을 제기한다. 법원은 SO사업자의 손을 들어주어 의무재송신 규정이 SO의 편성자율권을 침해한다고

34) 본 절은 필자가 기존에 발표한 자료(강명현, 2007a)를 바탕으로 하여 최근의 동향을 업데이트했음을 밝힌다.

판결한다. 이에 따라 FCC는 채널 수가 적은 SO의 의무재송신 부담을 덜어주는 내용을 골자로 한 ‘의무송신 개정안(Must-Carry Rules Reconsideration)’을 발표함으로써 의무재송신 규칙은 실효성을 상실하게 되었다. 법원의 판결과 FCC의 의무송신 개정안에 따라 SO들은 1992년 케이블TV 경쟁촉진법(Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)이 제정되기까지 자율적으로 지상파방송을 선택하여 재송신하게 되었다.

(3) 재송신 재규제기(1990년대)

1980년대의 케이블TV 규제완화로 케이블TV는 급속하게 성장하고 이에 따라 재규제의 필요성이 제기된다. 1992년의 케이블TV 경쟁촉진법을 통해 의무재송신이 법적 강제사항이 된다. 또한 SO가 지상파방송을 재송신할 때 의무재송신외에 해당 방송사의 동의를 얻는 옵션을 추가하는 이른바 재송신동의정책도 도입되었다. 재송신동의제도의 도입으로 인해 지상파방송사는 재송신에 따른 방송프로그램 사용료를 요구할 수 있는 권리를 얻게 된다.

(4) 재송신 재완화기(1996년 이후)

1996년의 ‘연방통신법(Telecommunication Act of 1996)’은 케이블 수신료 규제 폐지 등 대폭적인 규제완화 조치를 도입했지만 의무재송신 규칙은 그대로 유지되었다. 그러나 위성방송의 등장, 지상파 디지털방송이 도입되면서 재송신 문제는 새로운 국면을 맞게 된다. SO사업자들은 디지털 환경에서 채널 수 증가를 이유로 의무재송신의 폐지를 주장한 반면, 지상파방송사업자들은 시청자 확보를 통한 광고수입 확보와 디지털전환 촉진을 위해 의무재송신제도의 유지 필요성을 주장하게 된다.

〈표 10-1〉 미국의 지상파재송신 정책 추이

	정책 지향점	주요 정책	법적 근거
재송신 장려기(1960~1970년대)	지역방송 보호	의무재송신 역외재송신 최소화	1차 보고와 명령(1965)
재송신 완화기(1980년대)	공정경쟁	케이블규제 완화 의무재송신의 실질적 폐지	Cable Act of 1984
재송신 재규제기(1990년대)	케이블영향력 견제	의무재송신 구체화 재송신동의제도 채택	Cable Act of 1992
재송신 재완화기(1996년 이후)	공정경쟁	재송신범위 최소화	Telecommunication Act of 1996

출처: 강명현(2007a, 24쪽).

2000년 이후 미국의 지상파방송 재송신은 재송신동의제도에 기반하여 운영되고 있다. 지상파방송사는 SO와 협상을 통해 재송신에 대한 대가를 얻어내고 있다. 특히 FOX TV는 SO와의 협상에서 시청자의 시청권까지 제한하는 블랙아웃 전략을 적극 활용하여 최대한의 협상력을 발휘하는 것으로 알려지고 있다(김호석, 2010).

2) 유럽 및 영국

유럽에서도 지상파 프로그램이 문화적 산물로서 공유되어야 한다는 인식이 팽배하여 유럽에서도 그동안 재송신은 당연한 정책으로 추진되어 왔다. 1999년 처음으로 재송신 대상을 공영방송에 국한시키고 망사업자에 대해 보상을 의무화하는 추세이며, 최근에는 재송신의 개념을 망이 아닌 콘텐츠 계층에 적용하는 “머스트 오피어”제도가 등장하여 영국, 아일랜드, 벨기에 등에서 시행하고 있는데 이 제도는 특정 콘텐츠를 망사업자에게 의무적으로 제공해야 한다는 규정이다.

영국은 케이블방송법(Cable and Broadcasting Act 1984)에 의해 SO의 지상파방송 단순 재송신을 계속 수행하여 왔다. 이는 가입자의 시청권을 보장하는 한편, 지상파방송을 공공 서비스로 규정하면서 지상파방송사의 방송권을 보장하는 의미를 갖는 것이다(김호석, 2010). 2003년의 커뮤니케이션법은 의무재송신 규칙을 명확히 개념화하고 관련 법 규정을 구체적으로 제시했다. 이 법에 따르면 지상파 재송신의 목적이 공공서비스에 대한 보편적 접근의 보장으로 설정한다. 이에 의해 주요 방송플랫폼에서 공공서비스인 지상파방송을 의무 전송한다. 이러한 재송신 정책에 의거하여 영국의 BBC는 위성방송인 BSkyB에 송출하는 대가로 1년에 400만 파운드 이상의 송출료를 BSkyB에 지불하고 있다(김호석, 2010, 35) 이처럼 지상파방송이 플랫폼사업자로부터 콘텐츠 사용료를 받는 대신, 송출료를 지급하는 영국의 사례는 미국과 극히 대조를 보이고 있다.

3) 일본

일본은 케이블TV방송법의 제정과 동시에 재송신동의제도를 수립했다. 미국과 영국이 의무재송신에 초점을 두었다면, 일본은 케이블TV 사업자가 지상파방송의 프로그램의 편집의 자유를 침해하지 못하도록 하고 있다(김호석, 2010). 그러나 지상파방송과 유료방송사업자간의 재송신에 따른 콘텐츠 사용료 거래는 발생하지 않고 있다. 즉 일본에서는 유료방송사업자의 지상파방송 재송신을 지상파방송의 보급 확대와 이에 따른 시청권 제공으

로 이해하는 것으로 판단하는 것이다.

4) 소결 및 시사점

미국을 중심으로 한 해외의 재송신 정책과 우리나라를 비교할 때, a) 재송신동의제도 채택, b) 저작권에 대한 법적 인정, c) 디지털 채널에 대한 논의 진행 등 세 가지 측면에서 그 차이점을 발견할 수 있다.

(1) 재송신동의(retransmission consent) 제도

우리나라는 KBS ITV와 EBS에 한해 재송신을 의무화하고 있을 뿐, 다른 지상파 채널에 대해서는 별다른 규정이 없으므로 분쟁의 소지가 상존한다. 미국에서는 1992년의 케이블 TV 경쟁촉진법에 의해 재송신동의제도를 도입했다. 재송신동의제도는 SO가 지상파방송을 재송신할 경우에는 해당 지상파방송사로부터 재송신에 대한 동의를 구하던지, 또는 의무 송신 명령을 구하도록 하는 제도를 말한다. 우리나라에서 재송신동의제도를 도입한다고 가정하면, 현재 지정되어 있는 KBS ITV와 EBS 외의 지상파채널에 대해 의무재송신 요청권(free cable carriage)을 요구하든지 아니면 재송신 동의부여 권한(negotiate a free for cable carriage) 등 두 개의 옵션을 부여하고 이중 하나를 선택하도록 하는 권리를 부여할 수 있다. 지상파채널이 전자를 요청할 경우, SO는 특별한 사유가 없는 한 이를 수용하여야 하고, 후자를 행사할 경우, SO는 협상을 통해 재송신을 동의하여야 한다. 그러나 현행 방송법은 재송신동의제도를 명시하지 않고 있기 때문에 이와 같은 옵션을 선택할 여지가 없다.

(2) 저작권 문제

현재는 의무재송신 대상으로 지정된 KBS ITV와 EBS 외의 지상파채널을 재송신할 경우, 저작권 분쟁이 발생하게 된다. SO 가입자가 많지 않았고, 유료방송 플랫폼이 다원화되지 않은 상황에서는 저작권 및 프로그램 사용 대가 산정에 대한 이견 없이 관행적으로 재송신이 유지되어왔다. 그러나 위성방송, IPTV 등 신규플랫폼이 등장하고, 신규플랫폼에서 의무재송신 대상 이외의 채널의 송출에 대한 대가가 지급됨으로 인해 지상파방송은 SO에 대해서도 송출대가를 요청하게 된 것이다.

(3) 디지털 관련 재송신 이슈들

지상파방송 디지털 전환과 관련하여 우선 제기되었던 문제는 아날로그신호와 디지털신호를 복수로 재송신하여야 하는가에 대한 이른바 복수재송신(dual carry) 문제였다. 그러나 2012년 12월말로 아날로그 지상파방송 송출이 종료됨으로 인해, 복수재송신 문제는 원인 소멸되었다.

향후 지상파 다채널방송(멀티 캐스팅)이 도입될 경우, 디지털 관련 이슈가 다시 한 번 제기될 가능성이 있다. 아직까지 지상파 멀티캐스팅의 도입여부가 결정되지 않았기 때문에 공론화되고 있지 않지만, 중요한 쟁점으로 부각될 가능성이 높다. 참고로 FCC는 복수 재송신이나 멀티캐스팅에 대해서 SO의 재송신 의무가 없다고 결론을 내린 바 있다. 그러나 멀티캐스팅의 경우 지상파 다채널 중 주 채널(primary channel)의 해석에 대한 논란이 있었다. FCC는 한 개의 채널을 주 채널로 간주한다고 해석하여 논쟁을 일단락지었다.

이와 같이 최근 미국 및 유럽의 재송신 정책의 방향은 개별적 법규로 규제하기 보다는 사업자간 협상에 맡기고 정부나 규제자는 조정자의 역할에 그치고 있다. 예컨대, 미국의 경우 지상파 방송의 의무 재송신 요청과 재송신 동의 중 1가지를 선택할 수 있도록 하고 있으며, 유럽은 전송비 및 저작권료의 사업자 간 자율협약에 맡기고 있는 상황이다.

3. 국내 지상파 재송신 관련 법 체계

현행 방송법 제 78조는 국내 의무 재전송의 범위를 KBS1TV와 EBS를 대상으로 하고 있으나 케이블 사업자는 현재 실질적으로 모든 지상파 채널을 동시재전송하고 있으며 위성방송 사업자 및 IPTV 사업자 역시 의무재송신 채널 이외 지상파 채널을 권역별로 재송신하고 있다.

<방송법>

제78조(재송신)

① 종합유선방송사업자·위성방송사업자(이동멀티미디어방송을 행하는 위성방송사업자를 제외한다) 및 중계유선방송사업자는 한국방송공사 및 [한국교육방송공사법](#)에 의한 한국교육방송공사가 행하는 지상파방송(라디오방송을 제외한다)을 수신하여 그 방송프로그램에 변경을 가하지 아니하고 그대로 동시에 재송신(이하 “동시재송신”이라 한다)하여야 한다. 다만, 지상파방송을 행하는 당해 방송사업자의 방송구역안에 당해 종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자의 방송구역이 포함되지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다.<개정 2002. 4. 20, 2004. 3. 22>

③제1항의 규정에 의한 동시재송신의 경우에는 「[저작권법](#)」 제85조의 동시중계방송권에 관한 규정은 이를 적용하지 아니한다.<개정 2006. 12. 28>

의무 재송신의 입법목적은 크게 두 가지로 파악된다. 우선 산업적 측면에서 매체간 균형발전으로 특정 매체의 과도한 시장 지배력을 억제하기 위함이고 둘째는 시청자의 편익 차원에서 프로그램의 경쟁력이 있는 지상파 방송에 대한 시청권, 보편적 서비스의 확대

및 지역 지상파 방송의 보호를 통한 지역성 구현으로 볼 수 있다.

4. 국내 의무재송신 쟁점 분석

현재 우리나라 재송신과 관련한 쟁점은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 의무재송신채널의 범위이며 둘째, 재송신에 대한 대가 산정 문제, 그리고 의무재송신제도의 도입 및 운영방식에 대한 검토가 그것이다.

1) 의무재송신의 범위와 대가 산정

의무재송신 대상 채널의 범위는 전체 방송시장의 경쟁환경에 영향을 미치게 되며, 동시에 시청자의 보편적 시청권 보장이라는 문제를 갖고 있다. 즉 의무재송신은 산업적 특성에서 사업자간 경쟁의 문제이며, 공익적 차원에서 시청권확보와 시청자복지 증진과 관련된 복합적 성격의 문제이다.

해외 각국은 자국의 상황과 방송에 대한 접근 방식에 따라 의무재송신 정책을 시행하고 있는데 대개 다음의 세 가지 유형중 하나에 속하게 된다. 첫째는 공적 재원으로 운영되는 공영방송을 의무재송신하는 형태로서, 이 경우에는 저작권료가 면제되어 경제적 보상이 없다. 둘째, 재송신에 따른 보상이 필요하고 이에 대한 사업 당사자간의 협상이 필요한 유형이다. 이러한 유형은 지상파채널 전체가 재송신의 대상이 되기 때문에 재송신되는 채널의 수도 많아지게 된다. 셋째는 구체적 규정이 없는 상황에서 암묵적으로 지상파방송을 재송신하는 유형이다. 이러한 유형에서는 관련 규정이 부재하기 때문에 방송환경의 변화에 따라 항상 분쟁발생의 개연성이 높다.

방송 플랫폼이 다원화되고 플랫폼간 경쟁이 발생하는 경우, 의무재송신 채널의 수는 최소화하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 경쟁의 심화로 인해 의무재송신 제도가 없어도 경쟁력 있는 지상파방송의 주요 콘텐츠를 제외할 수 있는 플랫폼이 많지 않기 때문이다. 따라서 지상파방송 전체로 의무재송신 채널을 확대 할 경우, 기존의 보편적 접근권이 아닌 별도의 규제 근거를 통해 정책적 타당성을 인정받을 수 있게 되고(Cullen International; 노기영·김대규, 2011 재인용), 이는 의무재송신 채널에 대한 공익적 책무를 부과하는 것을 의미하게 된다.

이와 같은 상황에서 구체적으로 의무재송신에 해당하는 채널의 범위를 어떻게 설정할 것인가에 대한 검토가 필요하게 된다. 특히 현재와 같이 재송신에 대한 대가에 대해 지상

파방송사업자와 SO사업자가 참여하게 대립하는 상황에서 의무재송신 채널을 선정하는 것은 민감한 문제로 부각된다. 의무재송신 대상에 포함될 경우, SO는 무료로 해당 지상파채널을 재송신 할 수 있으므로 경제적 이득을 얻게 된다. 현재 방송법은 KBS 1TV와 EBS만 의무재송신 채널로 한정하고 있지만, 방송통신위원회는 의무재송신채널의 범위 확대를 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그 범위는 KBS 2TV를 추가하는 안과 MBC까지 포함하는 안이 있는 것으로 전해진다(전자신문, 2012. 12. 28).

의무재송신의 범위 외에 재송신에 따른 대가 산정도 사업자간 참여하게 대립되는 문제이다. 1995년 케이블TV가 출범한 이래 2011년 CJ헬로비전과 지상파방송사와 협상이 타결되기까지 SO는 지상파방송사에 재송신에 대한 대가를 지불한 전례가 없었다. 이는 지금까지 상호간의 비용을 감안하지 않고 무정산한 거래 관행에 변화가 왔음을 증명하는 것이다. 즉 방송산업의 경쟁환경이 과거와는 질적으로 다른 시기로 이행하고 있음을 의미한다. 지상파방송사들은 재송신에 대한 대가 산정의 이유로서 매체간의 형평성과 함께 SO들이 지상파재송신을 통해 이익을 극대화한다고 주장한다. 예를 들어 지상파 주파수 변경을 통해 홈쇼핑PP를 지상파채널 사이에 배치하는 것이 대표적인 사례이다. 반면에 SO는 재송신을 통하여 지상파방송의 난시청을 해소에 기여함으로써 시청자의 접근권을 확대했으며 이를 통해 지상파방송의 광고 수익 확대에 긍정적 효과를 발휘한다고 맞서고 있다. 이처럼 양측의 대립이 심화되고 분쟁이 격화되고 있는 이유는 시장에서 지상파 콘텐츠의 우위로 인해 지상파방송의 협상력이 증가함과 동시에, 플랫폼사업자로서 SO는 신규 플랫폼의 등장에도 불구하고 여전히 시장지배력을 갖고 있기 때문이다. 즉 양자의 협상력은 균형상태에 놓여 있는 것이다(노기영, 2011).

지상파방송사가 SO에 요구하는 CPS는 280원인 반면에 SO가 제시하는 CPS는 100원대로 알려지고 있다. CPS의 결정은 양사업자간의 협상과 합의를 통해 결론에 도달할 사항이다. 하지만 궁극적인 비용부담자는 시청자이다. 또한 양자의 협상과정에서 시청자가 불모가 되어 시청권의 침해가 발생할 가능성이 항상 존재한다.

2) 의무제공제도의 도입과 운영

의무제공제도의 도입을 통해 유료방송 플랫폼이 지상파방송의 재송신을 요구할 경우, 지상파방송사가 콘텐츠를 반드시 제공하게 되며, 양 사업자의 협상을 통해 재송신에 대한 대가를 지급하는 근거를 마련할 수 있다. 이를 통해 재송신 거래시장을 확립할 수 있다.

또한 의무제공제도의 도입을 통해 양 사업자간의 분쟁과정에서 재송신이 중단되어 시청권이 침해되는 상황을 방지할 수 있는 이점이 있다. 그러나 의무제공제도만 도입할 경우, 여러 지상파방송 채널들 중에서 플랫폼의 채널 선택권으로 인해 배제되는 지상파채널이 발생할 우려가 있다. 그러나 이러한 문제는 지상파재송신 제도의 문제점 이라기보다는 콘텐츠 동등접근의 관점에서 접근하는 것이 바람직하다고 본다(노기영, 2011).

5. 법제 개선방안

이상에서 지상파 재송신과 관련한 분쟁 경과와 해외의 사례, 그리고 우리나라의 지상파 재송신에 관한 쟁점을 검토했다. 이와 같은 논의를 통해 지상파재송신에 관한 제도적 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 재송신동의제도 도입의 필요성이다. 방송환경의 변화로 인하여 지상파 재송신에 관한 논쟁의 핵심은 수신보조 행위에서 지상파방송사업자와 유료방송사업자의 거래관계로 전환된 것으로 판단된다. 실제 SO들은 지상파방송을 이용하여 수익을 극대화했음을 인정하지 않을 수 없다. 법원의 판결도 지상파 재송신이 SO의 성장과 이익에 기여하고 있음을 인정했다고 볼 수 있다. 시청자들이 난시청 해소를 위한 공동 수신안테나를 설치하는 것은 지상파방송의 수신보조행위에 해당하지만, SO의 지상파 재송신은 난시청 해소를 위한 활동으로 볼 수 없다는 것이다. 예를 들어 SO가 지상파 채널 번호를 변경하고 지상파 채널 사이에 홈쇼핑채널을 편성하는 것은 지상파재송신을 이용하여 SO의 수익을 극대화하는 것으로 볼 수 있다.³⁵⁾ 따라서 재송신동의제도를 통해 의무재송신 대상 채널과 구별하여 재송신의 근거를 제정하는 것이 필요하다. 재송신동의제도를 통해 콘텐츠 사용에 대한 대가 산정과 거래관계를 명확하게 할 수 있는 장점이 있다.

둘째, 송출중단 등의 행위를 방지하기 위한 방송통신위원회의 중재행위에 대한 법제화가 필요하다. 재송신동의제도가 도입되어도 방송사업자간의 협상이 순조롭게 진행된다는

35) 신경민 의원의 국정감사자료에 의하면 EBS의 아날로그 채널 13번의 유지 비율은 36%로, 94개 SO사업자 가운데 34곳에서만 지켜지고 있다. 타 채널이 13번을 사용하는 비율은 42%(39개), 홈쇼핑 채널이 13번을 사용하는 비율은 22%(21개)였다. EBS의 디지털 채널인 10번을 홈쇼핑 채널이 사용하는 비율은 90%로, 94개 SO사업자 가운데 84곳에 달했다. 그밖에 타 채널이 10번을 사용하는 비율이 10%(7개)였다(PD저널, 2012년 10월 22일).

보장은 없으며 오히려 협상과정에서 무리한 요구를 통해 갈등이 증폭될 가능성도 존재한다. 국내외에서 모두 송출중단으로 인한 블랙아웃이 발생하고 있다. 블랙아웃과 같은 사태의 방지를 위해서도 방송통신위원회의 적극적인 개입을 통한 시정권을 보장할 필요성이 높다고 할 수 있다.

셋째, 협상대상 채널에 대한 저작권료에 대한 공론화된 논의가 필요하다. 재송신 동의제도에 의해 방송사가 플랫폼 사업자에게 자신의 프로그램을 공급하게 될 경우 저작권 보호제도가 법제화될 필요가 있다. 다시 말해, 저작권자가 지상파 방송 사업자에게 방송을 허락한 경우 동시 재송신도 허락한 것으로 본다는 규정을 관련 법규에 제도화 하여 명시할 필요가 있을 것이다. 저작권료의 문제를 제도화함으로써 협상과정에서 사업자간의 소모적인 갈등을 최소화하고 신속한 협상 타결을 유도할 수 있다. 또한 저작권료에 대한 궁극적인 부담자는 시청자이기 때문에 시청자들에 대한 정보도 제공할 수 있는 장점도 있을 것이다.

제 2 절 프로그램 동등접근 제도

신규 유료방송방송 플랫폼의 등장과 콘텐츠 확보 경쟁이 심화되면서 방송사업자간의 경쟁이 격화되고 있다. 시청자들로부터 인기를 얻고 있는 채널들의 배타적 거래행위는 공정경쟁 차원에서 주요 이슈로 부상하고 있다. 특히 우리나라에서는 새로운 플랫폼이 등장할 때마다 인기 채널에 대한 배타적 거래행위가 발생하여 신규매체의 조기 정착을 지연시키는 사례가 발생하여, 매체간 균형발전과 방송산업 육성이라는 신규 매체도입의 정책목표 달성을 어렵게 하는 사례가 되풀이 되고 있다. 본 절에서는 프로그램 배타적 거래에 따른 분쟁 사례와 해외의 프로그램 동등접근 제도에 대한 검토를 통해 제도적 개선방안을 모색한다.

1. 국내 분쟁 사례

국내에서는 신규 플랫폼이 등장할 때마다 프로그램 거래와 관련된 분쟁이 발생하고 있다. 2002년 출범한 위성방송 스카이라이프는 출범초기에 의무재송신 지상파 채널인 KBS 1TV와 EBS를 제외한 KBS 2TV, MBC, SBS의 제공이 거부되었으며, 2003년부터는 온미디어와 CJ미디어 계열의 핵심PP들이 채널 공급을 중단하는 사태가 발생했다. 위성방송 등장

이전의 유일한 유료방송 플랫폼인 케이블SO는 독점적 지위를 갖고 있었다. 위성방송의 등장과 함께 유료방송 플랫폼간의 경쟁이 발생하게 되었고, 주요 PP의 대한 프로그램 공급 중단사태가 발생함으로써 우리나라에서도 유료방송시장의 공정경쟁 이슈가 본격적으로 논의되기 시작했다.

2005년에 출범한 위성DMB 또한 지상파 채널 재송신이 거부되면서 초기 가입자 확보에 상당한 차질을 빚게 되었고 운영상의 어려움을 겪게 된다. 결과적으로 위성DMB는 2012년 7월에 사업을 중단하게 된다. 관련 법규의 미비로 사업시작이 지연된 IPTV는 인터넷멀티미디어방송사업법 제정이후인, 2008년에 사업을 시작했다. 이 역시 사업초기에 CJ미디어 계열의 인기 PP를 제공받지 못했다. 2010년 5월 CJ미디어와 온미디어의 합병과 이에 대한 공정거래위원회의 승인 조건에 따라 2011년 3월에 이르러서 CJ미디어 계열의 PP가 IPTV에 송출을 시작했다.

유료방송 플랫폼에서 최초의 분쟁사례로 기록되는 스카이라이프와 CJ미디어, 온미디어 계열 PP간의 채널송출과 관련된 갈등은 우리나라에서 프로그램 공정거래된 문제제기의 의미를 갖고 있으므로 이에 대한 검토의 필요성이 제기된다.

〈표 10-2〉 스카이라이프-MPP 분쟁 경과

일자	내용
2002년 11월 29일	○ 온미디어, 12월 31일자로 스카이라이프 송출 중단 예정 통보
2002년 12월 16일	○ CJ미디어, 12월 31일자로 홈CGV 스카이라이프 송출 중단 예정 통보
2002년 12월 30일	○ 스카이라이프, 공정거래위원회에 C&M, 온미디어, CJ미디어의 불공정행위 신고
2003년 1월 1일	○ 온미디어의 투니버스, 수퍼액션, MTV의 스카이라이프 송출 중단
2003년 3월	○ CJ미디어의 홈CGV의 스카이라이프 송출 중단
2003년 3월	○ 스카이라이프, 온미디어, CJ미디어에 대해 불공정거래행위로 공정거래위원회에 제소 - 증거 불충분으로 무혐의 처분
2005년 1월 12일	○ CJ미디어의 Mnet과 XTM의 스카이라이프 공급 중단 발표
2005년 1월 27일	○ 스카이라이프, CJ에 채널공급중단 금지 가처분 신청 제출 ○ 방송위원회, CJ에 계약 및 협상기간 준수 촉구
2005년 2월 15일	○ 스카이라이프가 태광MSO의 불공정거래행위로 공정거래위원회에 신고 - 태광MSO가 PP에 압력을 행사했다고 주장

일자	내용
2005년 2월 26일	○ XTM, Mnet의 스카이라이프 송출 중단
2005년 3월 7일	○ 법원은 XTM의 계약준수 이행을 명령 - 2006년 3월1일까지 XTM 송출이 가능
2006년 11월	○ CJ미디어의 TVN 스카이라이프 공급 중단 결정
2007년 1월	○ 스카이라이프는 방송위원회에 TVN의 배타적 거래행위에 대한 분쟁 조정 신청
2007년 4월	○ 방송위원회, 분쟁조정 결렬
2008년 1월	○ 스카이라이프에서 TVN, 송출 중단

출처: 황근(2007, 3쪽), 강명현(2007b, 35쪽), 이상우(2008, 23~24쪽)에서 재구성

위의 표는 신규 방송플랫폼 출범과 거의 동시에 인기 콘텐츠의 거래와 관련한 갈등이 얼마나 심했는가를 시사한다. 위성방송이 출범한지 1년이 채 되지 않은 시점에서 당시 시청점유율이 가장 높았던 온미디어와 CJ미디어 계열의 PP가 위성방송에 프로그램 공급을 중단하면서 분쟁이 본격화되었다. 스카이라이프는 경쟁 플랫폼인 SO가 송출중단의 배후에 있다고 지목하여 PP뿐만 아니라 SO에 대해서도 공쟁거래위원회와 방송위원회에 불공정행위를 신고하고 분쟁조정을 신청했으나, 결국 주요 PP의 송출은 중단되었다. 그동안 유료방송 시장에서 CJ 미디어(구 온미디어)는 SO와 수직결합한 MSP형태로 SO와 경쟁관계인 위성방송에 차별적인 콘텐츠를 공급한 바 있다. 예컨대, 지난 2003년 당시 온미디어는 <투니버스> <슈퍼액션>과 같은 주요 채널의 공급을 중단하였고 CJ미디어 역시 지난 2003년 <채널 CGV>, 2005년엔 <m-net>, <올리브채널>, 그리고 2008년에는 <tvN>의 공급을 중단한 바 있다. 현재에도 <퀴니>, <닉> <CGV Choice> 등 일부 채널은 케이블 SO에게만 제공되고 있다. 온미디어와 CJ 미디어의 스카이라이프 송출중단은 이른바 ‘케이블-온리(only)’ 전략에 기인한 것으로 알려졌다(강명현, 2007, 35쪽). 따라서 스카이라이프와 온미디어, CJ미디어간의 갈등은 표면적으로는 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자의 분쟁이지만 실질적으로 유료방송플랫폼간의 갈등의 산물인 것이다.

2. 미국의 PAR 제도분석

미국은 유료방송 시장에서 공정한 경쟁질서 확립과 경쟁의 활성화를 위한 정책으로 프로그램접근규칙(PAR; Program Access Rule)을 도입하여 20년간 운영한 바 있다. PAR의 도

입목적은 통신법 제628조에 근거한다. 즉, PAR는 “다채널비디오 프로그램시장의 경쟁과 다양성을 증진시켜 공공의 이익과 수요를 증진하고, 프로그램을 수신할 수 없는 지역 주민에게 위성과 케이블을 통해 제공되는 프로그램 이용을 증가시키고, 통신기술의 발전을 촉진하기 위한 것”으로서 “케이블사업자 또는 케이블사업자가 지분을 갖고 있는 PP는 불공정 경쟁수단의 사용, 기만적 행위를 해서는 안된다”고 규정한다. PAR를 통해 프로그램 거래의 공정경쟁 환경을 조성한다. 구체적으로 SO와 지분 5% 이상의 수직적 결합관계에 있는 PP가 다른 SO나 위성방송사업자 등과의 채널공급 관계에서 일방적으로 거래를 거절하거나 부당한 계약조건을 제시할 수 없도록 규정한 것이다(권호영, 2006).

미국에서는 위성방송 등장 이전의 유료방송시장에서 케이블 SO가 각 지역별로 독점적 지위를 차지하고 있었다. 1992년에 제정된 ‘케이블 텔레비전 소비자 보호 및 경쟁법(Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)’은 SO와 PP가 배타적으로 프로그램 공급계약을 맺을 경우 유료방송 시장에서의 실질적인 경쟁을 기대할 수 없기 때문에 후발 사업자인 위성방송의 경쟁력을 어느 정도 보장해 주어야 한다는 정책적 판단을 반영한 것이다. 이 법에 의해 탄생한 PAR는 프로그램 공급업체와 수직적으로 결합되어 있는 케이블사업자들이 주요 채널을 독점하는 것을 금지하고 위성방송사업자를 포함한 MVPD(Multi Channel Video Program Distributor) 사업자에게 대해 다채널 공급업체들이 차별적이지 않은 가격으로 프로그램을 제공할 수 있는 접근권을 부여하도록 의무화한 것이다(Benjamin, Shelanski, Speta., & Weiser, 2012). PAR는 불공정거래가 발생할 상황에 두고 제정되었기 때문에 유료방송시장의 경쟁환경 변화 정도를 가늠하여 10년간 시행한 후, 이의 존속여부를 결정하도록 하였다. PAR 도입 10년 후인 2002년 6월, FCC는 PAR가 영상시장에서 경쟁과 다양성을 보호하는 데 여전히 필요하다는 판단을 내리게 되었고, 이에 따라 PAR를 2007년 10월까지 5년간 더 연장하기로 결의하였다. PAR 제정 당시인 1992년 미국의 다채널 유료방송시장은 케이블 가입자의 점유율이 95%인데 비해 위성방송을 비롯한 경쟁사업자의 점유율은 5% 미만에 불과한 상태였다. 이후 케이블 가입자의 점유율은 감소하고 상대적으로 위성방송의 점유율은 증가하기 시작했다. PAR 유지여부를 재판단했던 2002년에 위성방송의 점유율이 20%까지 상승했음에도 불구하고 PAR를 폐지할 만큼 위성방송의 경쟁력 기반이 튼튼하지 못하다고 FCC는 판단했던 것이다(Benjamin, Shelanski, Speta., & Weiser, 2012). 이는 PAR의 도입 이후, 실질적으로 위성방송의 가입자

가 급속하게 증가하였으나 여전히 이 규칙을 폐지할 만큼의 건강한 경쟁 환경은 갖추어지지 못했다는 것을 의미한다. 즉, 그동안 케이블시장에서 케이블사업자들이 주요 인기 프로그램을 제공하는 공급업자들과 수직적 결합을 해 왔기 때문에 PAR를 폐지하게 되면 위성방송사업자와 같은 경쟁매체들이 케이블사업자와 공정한 경쟁을 벌이기 힘들게 되고, 이러한 폐해는 영상산업내의 경쟁과 다양성의 훼손으로 연결될 것이라는 우려가 작용했던 것이다. 그러나 PAR에서도 일부 프로그램에 대한 배타적 거래를 인정하고 있는데, 배타적 계약이 공공의 이익에 도움이 될 경우로 제한하고 있다. 예를 들어 신생 24시간 뉴스채널인 New England Cable News는 그 뉴스채널에 대한 재정적 투자를 유도하기 위해 배타적 거래가 허용되었다(정영진, 2005). PAR를 통해서 첫째, 위성방송과 같은 후발사업자들에게 경쟁적 환경을 조성하였고, 둘째, 채널 공급업자간의 경쟁과 다양성을 촉진하고, 셋째, 공공의 이익 증진 등 일부 특별한 경우에 한해 예외성을 인정하고 있음을 알 수 있다.

5년간의 1차 연장이 끝난 2007년 10월, FCC는 PAR를 2012년까지 5년 한시적으로 2차 연장을 결정한다. 시장경쟁상황에 대한 평가 결과, 2002년 이후 MVPD 시장의 전반적인 경쟁상황은 진전되었으나, 여전히 수직 결합된 프로그램사업자의 배타적 거래능력과 유인이 존재한다고 판단했기 때문이다(이상우 외, 2008). 즉, 상대적으로 위성방송의 점유율이 증가하고, 케이블사업자와 수직 결합된 PP가 위성방송에 프로그램을 공급하고 있음에도 불구하고, PAR를 폐지할 경우, 프로그램의 공정거래 질서를 파괴하여 경쟁이 감소할 가능성이 남아있음을 의미하는 것이다.

2차 연장이 끝난 2012년 10월에 FCC는 1992년부터 20년간 지속되었던 PAR를 폐지하기로 결정한다. 즉 케이블사업자와 수직 결합된 PP가 위성방송 등 경쟁사업자에게 프로그램을 제공할 의무가 철폐된 것이다. FCC의 PAR폐지 결정은 위성방송의 성장과 케이블TV의 점유율 하락으로 인하여 배타적 거래 금지를 통한 MVPD시장의 경쟁과 다양성을 제고하는 정책 목표를 달성했기 때문인 것으로 판단된다(이기훈, 2012).

미국에서는 정책목표 달성으로 PAR가 폐지되었으나, 공정경쟁과 다양성 촉진이라는 취지는 우리에게도 시사하는 바가 크다. PAR는 전체 MVPD시장에서의 공정거래질서 확립에 목적을 두고 있는 규칙이었다. 우리나라에서 PAR를 적용할 경우, 유료방송시장이 상호경쟁하는 동일시장인가 여부를 결정하는 시장획정의 문제를 선결하여야 한다. 황근(2005)은 우리나라에서 케이블TV와 위성방송은 동일한 시장에서 경쟁하고 있다고 주장하며, 그

에 대한 근거로 다음의 세 가지를 들고 있다(황근, 2007).

〈표 10-3〉 미국의 MVPD 경쟁 추이

	1994년	2001년	2006년	2012년
위성 전송 PP 수	107	294	531	
수직 통합된 위성전송 PP 수(a)	56 (52.3%) ¹⁾	104 (35.4%)	116 (21.8%)	
전국 인기PP 중 수직통합 PP의 비중(b)		45% (9/20) ²⁾	35% (7/20)	20% (4/20)
MVPD시장 점유율	케이블 95%	케이블 78% 위성 18%	케이블 67% 위성 30%	케이블 57% 위성 34% IPTV 8%

1) 'b/a'로서 전체 위성전송 PP중 수직통합된 PP가 차지하는 비중을 의미

2) 가입자 수 기준 Top 20 PP 대비 수직통합 PP수를 의미함. 2006년의 경우 케이블 수직통합 PP 중 Discovery Channel, CNN, TNT, TBS, Headline News, Cartoon Network 등이 인기채널임 출처: 염수현외(2008, 58쪽), 이기훈(2012, 7쪽)에서 재구성.

첫째, 전송방식만 차이가 있을 뿐, 시청자의 입장에서는 위성방송과 케이블TV가 동일한 다매체 방송이라는 점이다. 기본적으로 제공되는 콘텐츠의 차이가 거의 없으며, 시청자의 시청패턴 또한 거의 유사하기 때문에 양자는 대체재의 관계이다. 이는 위성방송과 케이블 TV의 채널 구성 내용을 분석하면 대체재의 관계가 분명하게 나타나고 있음을 통해서도 입증된다.

둘째, 기술적 측면과 내용적 측면 모두에서 두 매체는 동시에 한 가입자가 수용하기가 어려운 배타적 매체라는 점이다. 한 매체에 가입하게 되면 다른 매체의 가입이 사실상 불가능해지고 또 불필요하게 된다. 특히 공동수신 형태를 취하는 공동주택의 경우에는 양 매체의 동시 가입이 사실상 불가능하기 때문에 시청자는 양자 중에서 하나를 택일해야 하는 동일한 형태의 방송으로 인식하고 있으므로 굳이 두 유형의 다채널 방송을 가입할 이유가 없다는 것이다.

셋째, 전송하는 프로그램이 거의 유사하다는 점이다. 이와 같은 유사성은 우리나라의 방송시장이 협소하여 공급원이 제한되어 있기 때문에 발생하는 측면도 있다. 그렇지만 또 다른 측면에서는 유료방송사들의 지상파 무료방송 의존도가 크기 때문이기도 하다. 전체

적으로 볼 때, 제공되는 프로그램 공급 측면에서도 동일한 시장으로 간주하여야 할 것이다. 결국 동일시장 여부의 문제는 성과에 의해 평가되는 것이지 전송수단의 차이에 따라 판단할 수 없는 것이다.

3. 유럽자율협약제도 분석

미국에서 PAR를 통해 프로그램 거래의 공정경쟁을 규율해왔다면, 유럽에서는 미국과 달리 월드컵, 올림픽 등 국민적 관심사가 큰 스포츠 경기 등 특정 이벤트에 대한 보편적 접근권(UAR: Universal Access Rule)을 보장하고 있다. UAR의 유래는 1989년에 제시된 유럽의 '국경 없는 TV지침(Television without frontiers directive)'에 근거를 두고 있다. '국경 없는 TV지침'이 1997년 개정되면서 스포츠 등 중요한 이벤트에 대한 시청자들의 보편적 접근권을 보장하는 조항을 신설하게 된다. 2007년 '국경 없는 TV지침'의 개정시에도 UAR의 중요성은 강조되고 있다. 국민적 관심사가 큰 특별 이벤트를 법률로 지정한 유럽연합의 국가는 9개국³⁶⁾이며, 각국이 지정한 이벤트들은 그 나라의 문화적 특성을 반영하고 있다.

1) 영국

영국에서는 스포츠 중계에 대해 보편적 접근권의 논의가 활발히 이루어졌다. 상업방송 등장 이전의 영국에서는 BBC가 스포츠 중계를 독점했지만, 1955년 ITV가 등장하면서 올림픽 중계권이 상업방송으로 넘어가게 된다. 특히 1990년대 루퍼트 머독이 BskyB를 개국하면서 영국의 주요 스포츠 경기에 대한 독점 방송권을 확보하게 되었고, 이에 대해 지상파방송사들이 보편적 접근권을 강조하며, 유료방송의 국가적 이벤트 독점 중계에 대한 문제가 주요 이슈로 부각되었다. 이에 따라 1996년의 방송법(Broadcasting Act of 1996) 개정을 통해 국민적 관심이 높은 스포츠 경기나 이벤트의 독점중계를 금지하여 모든 시청자들이 추가적인 부담 없이 시청이 가능한 이벤트를 'listed events'로 명명하고 그에 대한 시청을 법으로 보장하게 되었다. 영국의 'list events'는 A, B의 두 그룹으로 분류되는데, A그룹은 95% 이상의 국민이 시청가능한 지상파무료방송에 우선 제공되어야 하는 이벤트를 의미하며, B그룹은 지상파무료방송에 2차 중계권을 인정하는 종목들이 해당된다.

36) 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 영국이다.

〈표 10-4〉 영국의 특별지정 스포츠 이벤트(UK listed sporting events)

A그룹(Full live coverage)	B그룹(Secondary Coverage)
올림픽 게임 FIFA월드컵 결승 토너먼트 FA컵 결승 스코틀랜드 FA컵 결승 대장애물 경아 더비 경마 Wimbleton 테니스 결승 유럽축구 챔피언십 결승 토너먼트 럭비 챌린지컵 결승 럭비 월드컵 결승	영국에서 열리는 크리켓 테스트 결승전을 제외한 Wimbleton 토너먼트 결승전을 제외한 럭비 월드컵 토너먼트 영연방 경기 대회 세계육상선수권 대회 크리켓 월드컵 결승/준결승/영국 출전경기 라이더컵 골프 오픈 콜프 챔피언십

출처: 염수현 외(2008, 69쪽).

2) 독일

독일 역시 사회적으로 중요한 이벤트에 대해 유료방송의 독점 중계 금지르 통해 모든 시청자들의 보편적 접근권을 보장하고 있다. 1998년에 특별 이벤트를 지정했다. 지정된 이벤트들은 전국 가구의 3분의 2 이상이 실제 수신 가능하여야 한다. 독일의 특별 지정 이벤트들은 올림픽, 유럽축구선수권 및 FIFA 월드컵의 개막전, 준결승전, 결승전과 독일 국가대표팀이 이 참가하는 경기와, FA컵 준결승 및 결승 및 독일 국가대표팀의 경기, 챔피언스 리그, UEFA컵에서 독일팀의 출전 경기 등이 포함된다. 독일의 지정 이벤트들은 올림픽을 제외하고는 모두 축구로 이루어져 있다. 이는 독일 사람들의 축구에 대한 높은 관심을 반영한 것으로서 이벤트 지정에서 각 나라별로 자국의 문화적 특성을 반영하고 있다는 것을 알 수 있다.

3) 프랑스

프랑스는 2004년 12월에 특별 지정 이벤트를 선정했다. 특별 지정된 이벤트들은 무료텔 레비전 서비스를 통해 방송되어야 하고, 이는 가구 수 기준으로 프랑스 전체의 85%이상이 가시청권에 포함되어야 한다. 특별 지정 이벤트는 올림픽, 월드컵 외에 포물러 윈 그랑프 리가 포함되어 있다. 또한 축구, 농구, 핸드볼, 테니스, 사이클 등의 프랑스 국가대표팀의 경기도 포함되어 있다.

이처럼 유럽각국은 시장에서의 경쟁촉진과 활성화보다는 국민적 관심사가 높은 중요한

스포츠 경기 및 특별 이벤트의 중계방송 프로그램에 대한 보편적 접근권 강조하고 있다. 이들 국민적 관심사가 특정한 유료방송에 의해 독점되는 것을 방지하여 실제적으로 무료 접근이 가능한 지상파방송사에 우선적으로 중계권을 부여하고 있다.

4. 국내 프로그램 동등접근 법 체계

현행 <인터넷 멀티미디어 방송사업법> 제 20조에는 “콘텐츠 동등접근권(Program Access Rule)”을 규정함으로써 지상파 방송의 의무재송신 채널 이외의 핵심 콘텐츠에 대해 머스트 오퍼(must-offer) 제도를 도입하고 있다. 즉, 현행 IPTV법 20조에서는 다매체 다채널 방송 환경에서 사업자간 공정경쟁의 풍토를 조성하고 일반 국민들이 주요 방송 프로그램에 접할 수 있는 기회를 확대하기 위해 IPTV 콘텐츠 사업자들로 하여금 IPTV 사업자들에 대해 차별없이 공정거래를 통하여 콘텐츠를 공급해야 한다는 의무를 명문화하고 있다. 또한, 시행령 제 19조에서는 주요 방송 프로그램의 산정기준도 명시했는데, 그 기준을 살펴보면, a) 해당 실시한 방송 프로그램의 시청률(또는 시청점유율)이 방통위가 정한 비율이상인지의 여부, b) 해당 실시간 방송 프로그램의 공익성, c) 해당 실시간 방송 프로그램의 접근 이용이 거절, 중단, 혹은 제한 도리 경우 IPTV 제공 사업자의 경쟁력이 현저히 저하됨으로써 다른 사업자와의 공정한 경쟁이 저해되는지의 여부 등이다. 반면, 케이블 SO나 위성방

<표 10-5> IPTV법에 규정된 콘텐츠 동등접근

<인터넷 멀티미디어 방송사업법>

제18조(콘텐츠의 공급 등) ① 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자, 「전기통신사업법」 제22조에 따른 통신사업자 및 다른 법률의 규정에 따라 콘텐츠를 제작·공급하는 사업을 하는 자는 누구든지 인터넷 멀티미디어 방송용 콘텐츠를 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 공급할 수 있다.<개정 2010. 3. 22>

제20조(콘텐츠 동등접근) ① 제18조제2항에 따라 신고·등록하거나 승인을 받은 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자가 제공하는 방송프로그램을 방송통신위원회가 대통령령으로 정하는 기준에 따라 고시한 경우(이하 “주요방송프로그램”이라 한다) 일반 국민이 이를 시청할 수 있도록 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 하며 주요방송프로그램의 계약 행위 등에 있어 시청자의 이익 및 공정거래질서를 저해하여서는 아니 된다.<개정 2008. 2. 29>

송 사업자에 대해서는 방송 프로그램의 공정하고 합리적 제공에 대한 규정이나 해당 채널 고시나 시정조치, 제재 조치에 대한 규정이 명시되어 있지 않다. IPTV에 대한 콘텐츠 동등 접근 규정은 이종매체간 차별적 콘텐츠 제공행위를 규제하는 미국과 달리 동급접근 규제의 대상범위를 IPTV 사업자로 한정하고 있다는 한계를 지니고 있다. 즉, IPTV 사업자간 콘텐츠 차별적 행위를 규제하고 SO 및 위성과 IPTV 사업자간 차별적 콘텐츠 제공행위를 규제할 수 없기 때문에 그 실효성이 떨어질 수 있다.

5. 제도적 개선방안

우리나라에서는 유료방송시장의 배타적 프로그램 거래행위에 대한 특별한 규제 조항과 제재조치가 마련되어 있지 않다. 따라서 신규 플랫폼이 등장할 때 마다 인기 PP에 대한 접근이 봉쇄되고, 신규 플랫폼은 초기 가입자 확보에 어려움을 겪게 된다. 케이블TV가 독점적 지위를 누리는 상황에서 위성방송이 등장했을 때부터 지상파방송 재송신은 물론 주요 인기 PP의 공급이 중단되었다. 가장 최근에 도입된 IPTV에서도 사업 3차년도까지 인기 PP의 공급이 이루어지지 않았다. 위성 DMB는 지상파 재송신이 봉쇄되어 초기 가입자 확보에 난항을 겪었으며 결과적으로 사업권을 반납하기도 했다.

주요 콘텐츠에 대한 배타적 거래행위를 금지하고 공정한 경쟁 환경을 조성하기 위한 법적, 제도적 장치가 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔으나 이에 대한 구체적 정책방안은 아직까지 마련되지 않은 상황이다. 2007년 말에 제정된 인터넷멀티미디어방송사업법에서는 콘텐츠 동등접근과 관련 조항이 삽입되었지만, 채널 단위가 아닌 프로그램 단위로 한정되어 있으며, 방송법에 의해 등록된 PP가 IPTV 공급을 위해 추가 등록을 신청하지 않을 경우, 규제대상에 포함되지 않기 때문에 규제의 효율성이 발휘되지 않는다는 문제점이 있다

미국에서는 위성방송의 도입 이후, 배타적 거래행위로 발생하는 반경쟁적 폐해가 경쟁을 통해 증진되는 시청자 후생보다 더 크다고 판단했다. 따라서 PAR의 도입을 통해 프로그램 배급시장에서 수직결합에 따른 시장봉쇄 행위를 법적으로 금지한 것이다. 그러나 PAR의 효력이 영속적이 것이 아니라, 주기적으로 시장의 경쟁상황을 파악하여 존폐 여부를 결정하게 하여 1992년부터 2012년까지 20년간의 적용한 후에 그 규칙을 폐지한 것은 우리에게 시사하는 바가 크다. PAR가 제정될 당시 케이블TV의 점유율은 95% 였으나, 폐

지 시점에서는 57% 수준으로 하락하였다. PAR가 폐지되었다고 하여 공정거래 질서를 확립하고 경쟁과 다양성을 촉진하는 FCC의 규제가 완전히 사라진 것은 아니다. FCC는 시장 상황을 감안하여 기존의 포괄적인 사전 규제 방식에서 각 사안에 따른 개별적인 사후 규제 방식으로의 전환한 것이다(이기훈, 2012, 16쪽)

우리나라에서도 PAR 제도의 도입과 관련하여서는 두 가지의 해결방안이 있을 수 있다. 그 첫째는 모든 유료방송 플랫폼 사업자에게 동등하게 콘텐츠 동등 접근권을 도입하는 것이다. 이러한 입장은 현재 우리나라의 유료방송 시장상황에서 여전히 케이블 SO가 지배적 위치를 점하고 있다는 판단을 전제로 한다. 지금까지 국내에서 벌어지고 있는 콘텐츠의 배타적 거래행위는 케이블 사업자와 비케이블 사업자간의 경쟁과정에서 발생했기 때문에 이를 전체 유료방송 시장에 확대적용해야 한다는 것이다. 미국의 PAR 제정의 가장 큰 이유 중의 하나는 수직적 봉쇄에 따른 정적(static) 관점의 경제적 효율성 증대에도 불구하고 신기술을 가진 사업자들이 MVPD시장에 활발하게 진입하게 함으로서 장기적(dynamic) 관점에서 MVPD시장의 시장성과 증대를 기대했기 때문이었다(이상우 외, 2008, 7쪽). 비록 미국에서 PAR가 20년간 효력을 발휘하고 정책목표를 달성한 후, 폐지되었지만, 아직까지 우리나라의 유료방송시장은 특정 플랫폼이 우세한 시장이라 할 수 있기 때문에 시장성과 개선 차원에서 PAR 도입은 유용할 것으로 보인다. 즉, 유료방송시장의 경쟁상황을 주기적으로 점검하여 지속여부를 결정하는 것을 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 미국의 선례를 참고하여 콘텐츠에 대한 배타적 거래행위를 방지한다면 전체방송시장의 공정거래 질서 확립과 경쟁 촉진 및 다양성 증진에 도움이 될 것으로 판단된다. 다만, PAR 제도를 전체 유료방송 시장으로 확대적용할 경우, 우리나라의 상황을 감안하여야 할 것이다. 예를 들어 PP의 인기도를 측정하는 판단기준도 우리의 방송시장환경을 고려하여 단순 시청률 위주로 계산하는 것은 지양하여야 할 것이다.

둘째는 현재 방송 플랫폼 사업자간 가입자수 경쟁에 있어 유효경쟁이 발생하고 있기 때문에 확대 적용은 하지 않고 오히려 폐지하는 것이다. 현재 PP들이 재산권이나 영업권 침해를 주장하면서 오히려 콘텐츠 동등접근권에 대해 부정적 태도를 보이고 있기 때문에 IPTV에 대한 콘텐츠 동등 접근권의 취지는 많이 퇴색했다고 볼 수 있다. 즉, 당초 미국과 달리 국내에서 이 제도가 도입된 배경은 케이블 사업자에 대한 후발주자인 IPTV에 대해 신규 플랫폼에 대한 배려 차원에서 추진되었고 당시 PP들이 케이블 SO에 대한 의존도가

높은 상태에서 IPTV와 같은 경쟁 플랫폼에도 콘텐츠를 자유롭게 제공하려는 목적을 바탕으로 하였다. 하지만 현재 IPTV 시장은 전체 가입자 500만 가구를 확보하고 있고 특히 이중 KT는 350만 가구를 확보하고 있다. 또한, KT는 자회사인 위성방송 KT스카이라이프가 보유하고 있는 가입가구를 합하면 전체 2천만 가구의 4분의 1을 넘는 550만 가구를 가입자로 확보하고 있다. 따라서 현 방송시장의 상황에서는 콘텐츠 동등 접근권에 대한 도입 취지가 이미 무색해진 만큼 방송법 개정시 타 플랫폼으로 확대, 적용하는 것은 신중하게 접근할 필요가 있다. 이러한 두 가지 방향을 놓고 어떤 제도가 바람직할 것이냐는 물론 유효 경쟁에 대한 정확한 판단이 선행되어야 할 것은 말할 나위가 없다.

한편, 유럽연합에서는 채택하는 스포츠 중계방송 등 특정한 이벤트에 대한 보편적 접근권은 이미 우리나라의 방송법에도 반영되어 있다. 유럽에서는 시장경쟁보다는 시청자의 시청권 보장원칙에 기반하여 국민의 대다수가 무료로 접근할 수 있는 지상파방송사에 국민의 관심이 높은 이벤트에 대한 중계 우선권을 부여하고 있다(염수현, 2008, 78쪽). 방송위원회에서도 2007년 1월 방송법 개정을 통해 국가적 이벤트, 주요행사 등에 대한 시청자의 접근권을 강제하는 조항을 삽입하였다. 이 조항에 따르면 방송위원회가 보편적 시청권 보장위원회의 심의를 거쳐 국민의 관심이 높은 스포츠 경기 및 주요행사(‘국민관심행사’로 명명)를 고시하고, 이에 대한 중계방송권자 또는 대리인은 다른 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여 일반 국민이 시청할 수 있도록 규정하고 있다(방송법 제76조). 이 같은 법 개정은 2005년 8월 IB스포츠의 아시아축구연맹(AFC) 주관 경기에 대한 독점 중계권 확보와 SBS의 4개 올림픽 대회(2010년 밴쿠버 동계올림픽부터 2016년 하계올림픽까지) 및 FIFA 월드컵 독점중계권 확보로 인해 보편적 접근권에 대한 사회적 논의가 촉발되었고(염수현 외, 2008, 96쪽), 방송법 조항의 신설은 유럽연합의 UAR을 우리의 방송법에 수용한 것으로 판단된다.

마지막으로 보편적 필수 콘텐츠에 대해 네트워크 및 플랫폼사업자의 접근을 보장해주는 의무제공제도의 도입을 고려해 볼 수 있다(노기영·김대규, 2011, 68쪽). 의무제공제도는 경쟁의 활성화를 위해 유료방송 플랫폼에서 생존하기 위해 필요한 주요 채널(must-have channel)을 대상으로 한다. 의무제공제도를 통해 콘텐츠사업자의 프로그램 제공 거절의 가능성이 감소하여 플랫폼사업자는 안정적인 채널 확보가 가능해진다. 이러한 의무제공제도는 경쟁력 있는 인기 PP 뿐만 아니라 의무재송신의 대상이 아닌 지상파채널에서도 적용이

가능할 것이다. 의무제공채널의 도입을 검토하고 이의 적용은 시장 경쟁상황에 따라 방송통신위원회 등의 규제기관의 고시(노기영·김대규, 2011, 66쪽)를 통해서 탄력적으로 운영하는 것도 전체방송시장 질서 확립에 긍정적 영향을 미칠 것으로 판단된다.

참 고 문 헌

- 강명현(2007a), 미국의 사례를 통해 본 재전송 문제 해결방안. 『여의도저널』. 제12호, 18~34.
- _____ (2007b), 유료방송 콘텐츠의 다양화 및 안정적 공급을 위한 법제도적 연구. 2007한 국언론학회 봄철 정기학술대회 발표자료. 2007. 5. 10.
- 권호영(2006), PP의 위상제고를 위한 제언. 『방송과 콘텐츠』. 제1호, 144~163.
- 공보처(1996), 『케이블TV 백서』. 서울: 공보처.
- 김정태(2007), 『방송법해설-개정판』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김호석(2010), 유료TV의 지상파 재전송 해외사례와 정책 방향. 『방송문화』. 제351호, 32~37.
- 노기영·김대규(2011), 경쟁정책으로서 지상파방송 재송신 정책: 방송콘텐츠 접근 규제틀 을 중심으로. 『방송과 커뮤니케이션』. 제12권, 2호, 39~77.
- 염수현 외(2008), 『방송통신 콘텐츠 동등접근 규제 연구』(정책연구 08-41). 서울: 정보통신 정책연구원.
- 윤성욱(2009), 지상파방송 재송신 쟁점과 법리적 검토: 지상파방송과 케이블방송 사업자 간 갈등을 중심으로. 『미디어 경제와 문화』. 제7권, 2호, 7~50.
- 이기훈(2012), FCC의 프로그램 동등접근 규칙(PAR) 폐지 결정과 의미. 『방송통신전파저널』. 제53호, 4~19.
- 이상우 외(2008), 『융합환경에서 콘텐츠 접근에 관한 연구(I): 국내 유료TV 시장에서 콘텐 츠의 동등접근 이슈』(이슈리포트 08-07). 서울: 정보통신정책연구원.
- 이은미 외(2006), 『디지털 지상파 방송 재송신 정책 연구』. (정책연구 2006-6). 서울: 방송 위원회.
- 정영진(2004), 미국의 방송시장에 대한 규제방향과 특성. 『세계의 언론법제』. 서울: 한국언 론재단.
- 한국케이블TV방송협회(2000), 『한국 케이블TV 5년』. 서울: 한국케이블TV방송협회.

- 황근(2005), 국내 유료방송시장의 현황과 문제점. 『선문대학교 사회과학논집』, 2005년호.
- _____(2007), 유료방송시장 콘텐츠 현황 및 평가: 케이블TV와 위성방송의 채널구성을 중심으로. 2007한국언론학회 봄철 정기학술대회 발표자료. 2007. 5. 10.
- 《전자신문》(2012. 12. 28). 지상파 재송신 제도 개선 유보... 방송사업자간 갈등 지속 불가피. 김원배 기자.
- 《PD저널》(2012. 10. 22). “EBS채널 번호, 대부분 홈쇼핑으로 사용”
- 《인사이드케이블》(2009. 12. 1)

<http://www.incable.co.kr/news/articleView.html?idxno=299>

- Benjamin, Shelanski, Speta., & Weiser., (2012). *Telecommunications Law and Policy*. NC: Carolina Academic Press.
- Curran., J., (2011). *Media and Democracy*. NY: Routledge.
- Hargrave., A. M., & Shaw, C. (2009). *Accountability and the Public Interest in Broadcasting*, Palgrave.
- Hallin., D., & Mancini., R. (2012). *Comparing Media Systems beyond the Western World*. Cambridge University Press.
- Lunt. R., & Livingstone. S., (2012). *Media Regulation*. LA: Sage.
- Mandel, J., & Sicker, D. (2006). Leveraging the EU regulatory framework to improve a layered policy model for US telecommunication markets. *Telecommunications Policy*, 30(2), 136-148.
- Rice, R. E., (2008). *Media Ownership*. NJ: Hampton Press., Inc.
- Seabright & Hager., (2007). *The Economics Regulation of Broadcasting Markets*. NY: Cambridge University Press.

제 11 장 결어: 한국 방송 규제 및 법제 개편 제언

본 연구는 결론 부문을 대신하여 한국 방송 규제 및 법제의 특성과 문제점을 방송법 및 관련 법제³⁷⁾를 통해 최종적으로 분석하고 멀티플랫폼 환경에 적합한 방송정책을 제시하고자 한다. 국내 방송법 및 방송 관계 법률에 나타난 방송정책의 이념, 방송 정책체계(관할권 분쟁 등), 공영방송 정책, 소유/兼營 정책, 경쟁 정책을 마지막으로 분석하고자 한다.³⁸⁾ 연구 방법으로는 역사적 연구방법, 문헌연구, 비교 대상 국가 방송법에 대해 내용분석방법을 실시하고자 한다. 미국 방송정책은 방송과 통신의 융합을 주도한 96년 통신법(Telecommunication Act), 신문-방송 겸영 논쟁을 촉발한 2003년 FCC소유권 규칙(media ownership rule)과 그 논쟁 사례, 영국의 방송정책은 경쟁과 규제완화, 글로벌화를 추진했던 2003년 커뮤니케이션 법(Communication Act) 과 공영방송 BBC의 존속, 발전을 보장한 2007년 칙허 장(Royal Charter)과 협정서, 독일의 방송정책은 연방헌법재판소의 방송 판결³⁹⁾, 프랑스의 방송정책은 최근 사르코지 우파 정권이 추진한 공영방송 개혁조치⁴⁰⁾, 그리고 일본의 방송정책은 공

37) 국내 방송 관련법으로는 “방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률”과 시행령, “한국교육방송공사법” 및 시행령, “방송문화진흥회 법”, “지상파텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법” 및 시행령, “인터넷 멀티미디어 방송사업법”(IPTV 법) 및 시행령, “전파법” 및 시행령, “방송통신위원회 규정” 등이 있다.

38) 본 연구에서는 방송법에서 주요 부문을 차지하고 있는 심의, 편성 등 내용규제정책과 시청자(수용자) 정책은 지면관계상 생략하였다. 공영방송의 편성정책은 외국 사례를 참조하면서 검토하였다. 내용규제 정책과 시청자 정책은 방송의 공익성을 강조하는 영역이기 때문에 비교적 대립되는 정책 쟁점이 적다고 판단하였다, 그러나 이 부문을 다루지 못한 점은 본 연구의 흠결로 남는다.

39) 공영방송의 내부적 다원주의를 보장한 1·2 차 방송 판결, 경쟁과 뉴미디어 방송 도입·민영화·규제완화를 인정한 3·4·5 차 방송 판결, 공영방송의 다각경영을 인정한 6차 방송 판결, 공영방송의 수신료 결정 과정을 간소화한 7차 방송 판결을 주로 분석 하였다.

40) 프랑스 공영방송 개혁조치 분석은 성 옥제(2009). 프랑스 미디어개혁의 방향과 시사점. 『정보통신정책연구원 이슈리포트 09-02』, 성옥제(2009). 프랑스 공영방송법 제정: 배경, 과정, 의미. 『방송통신연구』, 2009년 여름호. 성옥제 역(2009). 2009년 프랑스 공영방송

영방송정책 관련 문헌을 주로 분석하고자 한다.

제 1 절 방송정책의 이념

국내 방송법 및 방송 관련 법률에서 제시한 방송법은 그 이념으로 주로 공익이나 공적 책임⁴¹⁾에 대해 언급하고 있는데 반해 현 정부 출범 이후 정부조직법 개편으로 탄생한 “방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률”에서는 방송통신 융합, 국제경쟁력, 기술발전, 공정경쟁 등의 이념⁴²⁾을 제시하고 있다. 국내 방송법상 이와 같은 다양한 방송 이념이나 정책 방향의 제시는 정책결정과정에서 이해관계를 반영하는 수단으로 거대담론을 동원할 여지가 크다. IPTV 법 제정과정에서 통신사업자들은 자신의 입장을 대변하는 수사(rhetoric)로써 “유료방송 시장의 경쟁촉진”을 주장하였고 케이블 TV 사업자들은 “동일 서비스 동일 규제의 원칙”(공정경쟁론)을 주장하였다. 신문-방송 兼營 논쟁이 핵심이었던 미디어 법 제정과정에서는 “여론 독과점”, “다양성”, “민주주의”, “경쟁(지상파 독과점 해소)” “글로벌 미디어 경쟁력”이 제기되었다. KBS 수신료 인상 논쟁 과정에서는 적절한 수신료 산정만이 아니라 그 전제 조건으로서 “지역성(localism)” 보장, “정치적 독립성(거버넌스 문제)”, “기

법. 『정보통신정책연구원 정책자료 09-02』을 주로 참조했음.

- 41) 방송법 제1장 총칙은 한국 방송의 목표이자 방송정책의 이념을 제시하고 있다. 방송법의 목적(1조)은 “방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익 보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지” 하는 것이다. 방송법의 목적 규정을 분석해 보면, 방송법의 기본이념은 크게 (1) 방송의 자유와 독립성 확보 (2) 방송의 공적 책임 (3) 시청자 주권제고 (4) 방송발전과 공공복리의 증진 등이다. 또한 방송법 3,4,5조에서는 시청자의 권익 보호, 방송편성의 자유와 독립, 방송의 공적 책임, 방송의 공정성과 공익성 등을 규정하고 있다.
- 42) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제1조(목적)에서는 “이 법은 방송과 통신의 융합 환경에 능동적으로 대응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 방송통신의 국제경쟁력을 강화하며 방송통신위원회의 독립적 운영을 보장함으로써 국민의 권익보호와 공공복리의 증진에 이바지함을 목적”으로 하고 있다. 또한 동 법률 제2조(운영원칙) 2항에서는 “방송통신위원회는 방송 통신 기술과 서비스의 발전을 장려하며 공정한 경쟁 환경의 조성을 위하여 노력하여야 한다”라고 하고 있다.

술발전(디지털 전환), “효율성(구조조정)”, “공정성”, “상업성 배제”, “글로벌 미디어 육성” 등이 방송정책의 가치와 이념으로 제기되었다. 이와 같이 국내 방송법제는 이념의 우선순위가 명확하지 않다.

미국의 96년 통신법은 미국의 공익개념-지역성, 다양성, 경쟁⁴³⁾ 중에서 경쟁의 원칙이 가장 앞서고 있음을 표방하고 있다. 96년 법에서는 반독점법(Antitrust Law)과 커뮤니케이션법이 충돌될 경우에는 경쟁법이 우선함을 명기하였다.⁴⁴⁾ 최근 미국에서는 “효율성(efficiency)⁴⁵⁾ “기술개발” 등도 중요 이념으로 부각되고 있다. 독일의 연방헌법재판소의 3·4·5차 방송 판결은 경쟁(외부적 다원주의 모델)과 “事實의 規範力”⁴⁶⁾으로서 뉴미디어 방송의 도입은 인정하면서도 1·2차 방송 판결에서 제시한 내부적 다원주의 모델(공영방송)의 존속 발전을 전제하고 있다. 또한 공영방송은 방송의 책무 상 “基本的 供給”이며 뉴미디어 방송은 “補充的 供給”임을 밝히고 있다.

그렇다면 국내 방송정책의 이념으로서 공익, 공적 책임론을 우선할 것인가? 시장/경쟁

43) 미국의 방송통신정책기관인 FCC가 발행한 모든 문건들은 공익(public interest)의 하위 이념으로 지역성(localism), 다양성(diversity), 경쟁(competition)을 열거하고 있으며 최근에는 기술혁신(innovation)이 추가되는 경향이 있다.

44) 96년 텔레컴 법 조항에서는 “통신법이 경쟁법의 어느 조항을 수정하거나 적용을 제한하거나 혹은 폐기하는 것으로 해석되지 않아야한다”는 조항을 신설하고 있다. 이 조항은 합병에 대한 일반적인 경쟁법의 적용을 허용하는데 그 목적이 있다. 즉 합병과정에서 경쟁법과 DOJ의 결정을 FCC와 통신법에서 변경하지 못한다는 의미로 해석된다.

45) 세계의 이목을 모았던 AOL-Time Warner의 합병에 대한 FCC 문헌(Memorandum Opinion and Order(“AOL-Time Warner Order”). Cs Docket NO.00-30, 2001)과 AT&T-MediaOne 합병에 대한 FCC 문헌(Memorandum Opinion and Order(AT&T-MediaOne Order”). File Nos. BTCCT-19991116ABA(2000).을 분석해 보면 효율성의 개념이 다른 어떤 개념보다 우위에 있음을 확인 할 수 있다.

46) 事實의 規範力은 독일 4차 방송 판결에서 나온 개념 이다. 유럽에서 오락적인 방송 프로그램이 전파 월경되는 현상 속에서 국내 프로그램에만 공적책임을 강조할 수 없다는 이론이다. 즉 현실 구속력이 법제도적 논리형식 보다는 선행한다는 견해이다. 영국에서는 ITV(Ch 3) 방송국 들이 디지털 전환과정에서 도산하자 미국 자본 유입을 위해 완전 개방체제로 전환했다. 독일에서도 대형 미디어 그룹인 키르히(Kirch) 그룹은 미국 자본이 M&A 하였다. 사실의 규범 력이 기존의 소유권 규제나 공익성 보장 장치를 무용화시키고 있는 사례라 하겠다.

논리를 우선할 것인가? 본 연구에서는 공영방송 또는 지상파방송의 존속, 발전을 보장하는 동시에 경쟁원리의 도입을 적극 추진하는 혼합적 모델을 제안하고자 한다. 한국은 80년대부터 이미 공영방송과 지상파방송 중심으로 방송질서가 형성되어 왔고, 민간의 창의와 활력, 그리고 시장원리보다는 방송의 공적임무와 '시청자 주권'이 강조되고 이를 방송의 자유와 책임으로 인식하고 있다는 점을 고려해야 하기 때문이다. 그러나 디지털 컨버전스와 글로벌 시대라는 변화하는 방송환경에 대응하기 위해서는 경쟁 원리의 도입과 소유/경영규제의 완화가 필요하다. 또는 매체별로 기능과 역할을 분담하여 공영방송이나 종합편성채널 등에 대해서는 다양성 등 공적 가치를 강조하고 뉴미디어 방송에 대해서는 시장/경쟁논리를 도입하는 방안도 고려할 수 있다. 또한 방송법에서는 거대 담론(공적 책임, 시청자 주권 등)을 제시하기 보다는 미국과 같이 지역성, 다양성, 경쟁, 효율성, 기술개발 등 단순한 하위개념으로 재정비 할 필요가 있다. 하위 개념은 지수화, 계량화해야 할 것이다. 미국의 신문-방송 겸영 과정에서는 다양성 지수(diversity index)가 개발되었고, 국내 미디어 법 시행과정에서도 <다양성위원회>가 신설되면서 지수화 작업이 진행되고 있다. 경쟁원리 도입 시에도 시장획정, 시장지배적 사업자의 지위, 기업결합의 기준, 시장상황평가 등에 대해 계량적 접근방법이 적극 모색되어야 할 것이다. 지수화, 계량화 작업은 추상적인 이념논쟁을 약화 시키고, 사회적 합의를 유도할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이다.

제 2 절 방 송 정 책 체 계

미디어 융합 현상이 진전됨에 따라 방송정책 결정과정에서 행정기관, 입법부, 사법부 등 방송 정책체계의 혼선과 대립이 가속화되고 있음은 세계 적인 추세이다. 국내에서는 과거 정부 시절에는 방송 주무부서와 통신 주무부서와의 갈등이 첨예 하였다. 향후 경쟁 정책의 비중이 높아지면 경쟁당국(국내에서는 공정거래위원회)과 방송통신위원회와의 정책대립도 현재보다 크질 것으로 예상된다. 현 정부에서는 입법부와 사법부의 영향력이 방송정책 결정과정에서 크게 확대되고 있는 추세이다. 국내에서는 방송주무기관과 경쟁당국 그리고 입법부, 사법부 간의 역학구도는 향후 방송정책의 방향을 결정하는 주요 변수가 될 것이다.

일본은 정부부처인 총무 省, 영국과 프랑스는 정부부처가 실질적인 방송정책 관할 권을

확보하면서 민간행정기구⁴⁷⁾에게 상당히 권한을 위임한 형태이다. 영국과 프랑스에서는 정부부처가 민간행정기구의 위원, 공영방송 사장 및 이사 임명권 등 인사권과 예산권, 공영방송과의 업무 및 편성협약 및 수신료 결정 권 등을, 민간행정기구에서는 민영방송과 프로그램 심의, 통신영역에 대한 권한을 분담하고 있는 형태이다. 비유컨대 정부부처가 실질적인 권한을 가지면서 하위영역은 수렴청정하고 있는 형국이다.

미국 FCC의 경우는 의회에 대해 책임을 지며 “규칙 제정”(rule making) 권만으로 운용되고 별률 제안권은 의회에 있다. 미국은 2003년 FCC가 신문-방송 겸영을 허용하는 소유권 규칙을 제정하자, 이에 대한 반대의 표시로 의회는 FCC 예산을 동결시키려 하였다. FCC 위원들은 상, 하 원 미디어 관련 소위원회에 출석하여야 하며 매년 년차 보고서를 작성해야 한다. 미국 법원은 2003년 FCC 소유권 규칙에 대해 정지명령(injunction)내렸고 FCC에게 다양성 지수(DI: Diversity Index)를 개발할 것으로 명령하였다. 경쟁당국의 정책결정 과정에서 영향력이 가장 확고한 국가도 96년 통신법 제정 이후 미국이다.

독일의 연방 정부는 통신, 州 정부는 방송을 관장하고 있다. 방송통신 융합문제가 현상에 따라 연방과 州 정부 간의 권력 투쟁이 심화되고 있다. 또한 독일은 연방정부와 州 정부, 보수정당과 진보정당, 공영방송과 민영방송, 공익論과 산업論의 대립이 전개될 때 마다 연방헌법재판소는 다수의 방송 판결을 통해 독일 방송질서와 규범을 형성해 왔다.

요약컨대 각 국가 마다 방송 정책체계와 그 절차는 상이하지만 정부부처가 정책 결정의 관할권을 주로 행사하는 일본, 영국, 프랑스 형의 집중형 정책체계와 미국(의회, 사법부, 경쟁당국), 독일(주 정부와 연방헌법재판소)의 분립형 모델로 구분할 수 있겠다. 미국은 이른바 삼권분립의 원칙과 방송의 정치적 독립 보장 장치로 분립형 정책체계 모델을 채택하고 있는 것으로 보인다. 독일은 연방제 국가의 특성과 나찌 독일의 방송정책에 대한 반성으로 州 정부가 방송정책을 주도하고 있는 한편, 방송정책의 갈등 조정자로서 연방헌법재판소의 역할이 역사적으로 검증되고 있다.

정책체계 집중형은 역시 방송의 정치적 독립성 보장이 어렵다는 문제점이 지적되며, 정책 집행의 효율성이 장점이라 하겠다. 정책체계 분립형은 미국의 사례에서 보듯이 2003년에 제기되었던 신문-방송 겸영 문제가 아직까지 논의가 진행 중일 정도로 정책 결정이

47) 영국은 ofcom. 프랑스는 CSA 이다.

지연되고 사회적 갈등이 첨증한다는 사실이다. 독일의 경우도 여러 州 사이의 “州間協約”을 통해 국내 방송 법제를 제정해야 하며, 헌법재판소의 판결에 따라 정책 결정이 되는 경우가 많으므로 변화하는 미디어 환경에 신속히 대처할 수가 없다. 최근 일본의 방송법 개정, 사르코지의 미디어 법 개정, 영국의 2003년 법 개정과정과 비교해 볼 때 미국과 독일의 방송정책은 거의 진전이 없는 상태이다.

국내 방송체계는 중앙 집중적인 정치체계에 부합하는 집중 형 모델이 바람직하다고 판단된다. 집중 형으로 정책체계가 개편되더라도 사회 민주화가 진전되면 입법부와 사법부의 관할 권은 지금처럼 강화되기 마련이다. 국내 방송정책은 비교 대상 국가들에 비해 10여년 후발주자라는 사실을 감안할 때 더욱 그러하다. 이런 의미에서 현 정부는 출범 초기 정부조직개편을 서둘렀고, 이러한 정부조직 개편의 핵심사항 중의 하나가 舊 정보통신부와 舊 방송위원회를 통합한 방송통신위원회의 설립이었다. 이를 위해 정부조직법 개정과 함께 “방송통신위원회 설립 및 운영에 관한 법률”이 마련되었다. 방송통신위원회는 정치적 독립성과 균형성을 보장하기 위해 여권 추천 위원은 위원장을 포함한 3명의 위원, 야당 추천위원은 2명 등 3년 임기의 5명의 위원으로 구성 되었다. 이른바 미국식 FCC 모델이라 하겠다. 방송통신위원회 출범의 의의는 방송통신 융합 시대에 대비하여 방송영역과 통신영역간의 갈등을 조정하고 정책의 일관성을 유지하기 위한 정책적 선택이었다. 그러나 정부조직개편과정에서 방송위원회는 방송통신심의위원회와 양분되고, 정보통신부는 산업정책과 발전자금의 상당부분이 지식경제부로 이관됨에 따라 양부처의 통합은 기대할만한 시너지 효과를 거두는 데는 미흡한 것으로 보인다(김정태, 2010). 여/야 추천위원으로 구성된 방송통신위원회가 정책결정과정에서 사회적 갈등을 조정할 수 있는 정책 타협의 場으로서 기능 할 때 의회와 사법부의 역할은 축소 될 것이며 아울러 방송정책의 신속성과 효율성을 담보할 수 있다.

경쟁 정책을 둘러싸고 공정거래위원회와 방송통신위원회와의 관할권 분쟁도 가속화되고 있다. 한국은 전문정책기관(방송통신위원회)과 경쟁당국(공정거래위원회) 모두에게 경쟁정책에 대한 규제권한을 부여하면서도 별다른 조정 장치를 두지 않고 있다. 통신 분야는 전기통신기본법, 사업법 등을 통해 특별법 우선의 원칙, 전문기관 관할권을 주장할 수 있는 법적 근거가 많으나 방송 부문에서는 법적 미비로 경쟁정책의 상당 부문을 향후 공정거래위원회가 관할할 가능성이 상존하고 있다. 따라서 경쟁법제와 방송/통신법제가 모

든 경쟁정책 영역에서 충돌할 것이 아니라 일부 제한된 영역을 경쟁당국에게 일임하거나 역할 분담체제를 지향하는 미국식 방식을 지향하는 방안을 검토할 필요가 제기된다.⁴⁸⁾ 경쟁법의 전문성을 인정할 수 있는 제한적 영역은 1차적으로 경쟁법제에 일임하는 것이 바람직하다. 예를 들면 시장획정과 기업결합심사는 1차적 심사는 경쟁규제기관이 담당하고 다른 경쟁정책 부문은 전문규제기관(방송통신위원회)이 담당하는 것도 검토해 볼 수 있다. 미국과 한국 공히 이중심사제(나성현, 2006)이나 한국의 경우는 중복 심사 또는 정책적 혼선을 초래하고 있다는 점에서 영역별로 규제권한을 조정할 필요가 있다. 특히 방송통신위원회에서는 불공정거래행위, 부당한 공동행위 등을 방송 관련 법제로 규제하고 이를 제허가 조치와 연계하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다

제 3 절 공영방송 정책

현행 방송법에서는 공영방송의 개념이 없으며 다만 KBS 에 대해서만 방송법에서 다루고 있기 때문에 여기에서는 공영방송 정책을 KBS에 국한하기로 한다.

국내 공영방송의 정의와 범주는 크게 보아 KBS, MBC, EBS에 이르기까지 광범위 하며 방송법상 공적 책임은 종합편성을 하고 있는 지상파방송 社 간에게는 차별이 없다. 따라서 방송법 상 공영방송의 정의와 범주를 명확히 할 필요가 있으며 여기에 의거 공영방송의 정치적 독립성과 거버넌스 문제, 프로그램 편성 원칙, 재원, 지상파 재송신, 경영 다각화, 보편적 서비스 중계 권, 재난방송 등 현안 방송정책에 대한 투명하고도 예측 가능한 방송정책이 검토되어야한다. 여기에서는 KBS에 대한 문제점을 1) 정치적 독립과 거버넌스 문제 2) 프로그램의 공익성과 편성 3) 수신료 정책과 다각경영으로 구분하였고, 해외 사례 분석과 함께 개선방안을 제시해 보고자 한다.

1. 정치적 독립과 거버넌스 문제

공영방송은 정부 또는 집권 정당의 의지와 이데올로기를 전파, 확산하는 기능과 역할을

48) 미국의 경쟁당국과 FCC간의 역할 분담은(나성현, 2006) 을 참조할 것.

현실적으로 수행하는 것이 국내외 공영방송의 실제 모습이지만, 공영방송의 이념형(Ideal type)은 일찍이 독일 연방헌법재판소가 1·2차 방송 판결에서 판시한 바와 같이 “대립되는 다양한 견해를 수렴하여 여론형성과정에서 사회통합기능과 역할을 수행”하는 것이며 미국 FCC가 다양성 요건으로 주장하는 “견해 다양성(viewpoint diversity)” 보장이다. 그러기 위해서는 이른바 방송의 정치적 독립이 제도적으로 보장되어야 하지만 실제 공영방송은 어느 나라나 인사권, 소유권, 규제권의 정부로부터 독립이 자유롭지 못하다.

공영방송 사장 선출과정을 국가별로 유형화 해 보면 (1) 영국 BBC와 같이 행정부의 영향력이 상당한 국가⁴⁹⁾ (2) 독일과 같이 사회조합주의 또는 이익집단 모델로서 각계각층을 대표하는 다수의 대표(방송위원)들이 참여하는 선출하는 방식(독일 제2방송인 ZDF 위원은 77명에 이르며 이를 내부적 다원주의 모델이라 함) (3) 일본 NHK와 프랑스의 공영방송과 같이 여권이 추천한 인사 중에서 야권이 동의하는 방식으로 구분해 볼 수 있겠다. 일본 NHK 경영위원회는 12명의 위원으로 구성되며 집권당은 5명의 위원을 추천한다. 사장 선출과정에서는 2/3 (8명)의 동의를 받아야 한다. 이러한 방안을 “특별다수 제”⁵⁰⁾ 라고 한다. 집권당 이외에도 소수 정당들의 동의를 받아야 하는 구조이다. 프랑스 사르코지 대통령은 최근 미디어 법 개혁을 통해 공영방송 사장을 대통령이 직접 임명하며 다만 민간행정기구(CSA)의 청문을 거쳐 국회의 동의를 받아야 한다. 국회의원의 2/3가 반대할 경우 사장임명을 철회할 수 있다(NHK, 2011).

일본 방식과 프랑스 방식은 외견상 다른 방식처럼 보이지만 실질적으로는 여권이 추천하고 야권의 동의를 받아 사회적 합의를 유도한다는 측면에서 그 본질은 같다고 볼 수 있

49) 영국은 정부가 BBC의 독립규제기관인 트러스트(Trust)위원 전부를 임명하고, 그 트러스트가 사장을 선출하기 때문에 정부가 사장임명을 간접적으로 주도한다고 볼 수 있다. 또한 영국 정부는 BBC에 대해 프로그램 중단권도 행사할 수 있다(NHK, 2011 및 KBS, 2007 참조). 그러나 영국 BBC는 이라크 사태 보도 문제를 둘러싸고 토니 블레어 수상 시절 임명한 BBC 사장이 반기를 들었다. 그는 면직을 당했지만 BBC의 자율성을 과시한 바 있다. 또한 영국 정부는 BBC 역사상 포클랜드 전쟁 오보 사건 이외에는 한 건도 프로그램 중단권을 행사한 적이 없다고 한다. 즉 영국은 방송법제상에는 정부의 통제권이 강력히 행사될 수 있지만 실체는 전통과 관습으로 정치적 독립을 보장해 오고 있다고 하겠다.

50) KBS 노동조합은 이 방안을 사장 선출방안으로 제안하고 있다.

다. 독일 모델과 같은 사회조합주의 모델을 우리 현실에 적용시킬 경우 이익단체의 대표성을 선별하기 어렵고 사회적 비용이 과도할 것으로 예상된다. 일본 모델은 여/야간에 상호 합의가 되지 않고 야당이 무조건 반대했을 경우는 어떻게 결정하는 것인지? 에 대한 의문이 제기된다. 프랑스 모델이 방송의 정치적 독립성이라는 논리형식에는 문제가 있지만 대통령이 공영방송의 독립성에 대해 책임을 지며, 국회나 방송통신위원회의 청문을 거친다면 실질적으로는 다른 어떤 사장선출방식보다도 방송의 정치적 독립성 또는 중립성을 보장할 수 있는 인사가 임명될 수도 있을 것이다. 어느 국가든 공영방송 사장은 정치적 임명이기 때문에 선임과정에서 대통령과 국회의 권한을 강화하는 것이 바람직 할 수도 있기 때문이다.

독일의 경우는 사장 선출과정이나 공영방송의 의사결정과정에서 막후에서 정당의 정치적 영향력이 상당하다고 한다. 단정할 수는 없지만 이념적으로나 법제적으로 가장 이상적으로 보이는 독일 공영방송 모델이 실제로는 의사결정의 비효율성과 함께 정치적 압력이 가장 취약하며, 반대로 정치적 통제 장치가 가장 강력한 영국이 실제로는 정치적 독립성이 가장 강하다는 점은 아이러니하다. 방송의 독립성은 법제도적 문제가 아니라 한 국가의 전통과 관습이라는 사실을 시사해 준다.

공영방송의 소유권은 (1) 프랑스와 한국과 같이 정부가 소유하는 방식 (2) 일본과 같이 특수법인 형태 (3) 독일과 같이 공법상의 營造物⁵¹⁾ 등 다양한 형태가 있지만 원론적으로 가장 바람직한 모델은 일본과 독일 모델, 즉 정부의 소유권이 가능한 배제된 형태-민영화를 의미하는 것은 아님-라 하겠다. 국내 공영방송의 소유권 개편은 현실적으로 그 변화를 모색하기 어렵다. 다만 공영방송의 특수한 법적 지위를 인정하여 감사원, 국회 등으로 분산되어 있는 경제적 규제를 방송통신위원회로 일원화하는 것이 바람직 할 것이다.

공영방송의 규제 권은 (1) 내부조직으로서 일본 및 한국의 경영위원회 및 이사회 형태 (2) 독일의 사회조합주의 및 이익집단 통제 모델 (3) 영국의 트러스트와 같이 별도의 독립

51) 독일 연방헌법재판소는 공적인 방송영조물에 의한 방송은 국가행정의 일부로 파악 하였다. 이로써 인적, 물적 결합체로서의 방송국은 공적인 시설이 되고 그에 따라 공적인 책임을 지게 된다. 그러나 국가행정의 일부이지만 국가행정을 줄이기 위해 독립적인 행정주체에게 국가의 임무를 이전시키는 것이기 때문에 이러한 공영방송 조직은 국가로부터 독립된 인격을 갖는 자치행정의 영역이다(고민수, 2006).

규제기관 형태로 구분할 수 있다. 특히 영국의 트러스트는 다른 규제기관(ofcom)의 규제나 통제를 받지 않는다는 점에서 주목을 요하는 제도적 장치라 하겠다. 영국과 같이 KBS 공영방송위원회(또는 경영위원회)를 설립하여 BBC 트러스트와 같이 규제 감독기구로 할 경우 현재 방송통신위원회와의 권한 충돌과 조정 문제가 발생한다. KBS가 BBC와 같이 재원 안정성, 다채널 기능, 프로그램 공익성 등 공영방송의 책무를 완전히 수행할 단계에서는 검토해 볼 만한 정책 대안이 될 수 있을 것이다.

2. 프로그램의 공익성과 편성

국내 방송관련 법률에서는 공영방송에 대해 특별한 공적 책무나 편성 의무를 부여하지 않고 있다. KBS2와 MBC는 의무재송신 규정도 면제되고 있으며, 외주제작 규정도 다른 지상파방송과 차별화되지 않는다. 지역 프로그램 편성비율은 지역민방보다도 적은 실정이다. 미국처럼 청소년/아동 프로그램에 대한 편성의무도 없다. 국내 편성정책은 큰 원칙과 가이드라인이 있는 것이 아니라 각 국내 방송사의 제작 요건을 고려한 규제기관과 방송사 간의 협상의 산물로 보인다. 그러나 KBS와 MBC가 공영방송으로 그 공적 책무를 수행하자면 영국, 프랑스의 공영방송처럼 다른 지상파방송과 차별화되는 다양한 편성정책이 의무적으로 구현되어야 한다. 즉 미디어 소유규제완화 정책에 대응하여 공영방송 편성규제를 강화한 영국⁵²⁾, 프랑스 모델⁵³⁾을 참고할 필요가 있다. 다시 말해 공영방송의 공익성을 보장

52) 영국의 방송 정책은 급속한 소유/경영의 규제완화 정책을 추진하면서 편성정책에서는 강력한 규제정책을 추진하고 있다. 즉 구조규제(소유 및 兼營규제)는 완화하되 편성규제를 강화하여 구조규제 완화에서 비롯될 수 있는 그 역기능을 완화하거나 차단하려는 의도인 것으로 보인다. 공영방송 BBC1, 2는 ofcom에 의해 다양한 규제를 받고 있는데 양측이 합의한 내용은 다음과 같다. 첫째, BBC도 예외 없이 영국의 다른 지상파, 유료방송과 마찬가지로 외주제작 25% 규정을 준수해야 한다. 둘째, 국내영상물 보호 정책으로 주요 시간대 규제를 실시하고 있다. 주요 시간대에서는 국내 프로그램을 주로 할당하되, BBC1과 BBC 2는 채널별로 다소 차이를 두고 있다. 셋째, 지역뉴스 및 시사 정보는 시간량 규제 및 주요 시간대 규제를 하고 있다. 넷째, 지역 프로그램의 장르 및 시간 할당을 하고 있다. 다섯째, 시간할당과 함께 예산 할당 방법도 선택하고 있다 (KBS, 2007 및 이상훈 외, 2009 참조).

53) 프랑스의 편성규제는 80년대 이후 특별한 변화 없이 지속되고 있다. 대체로 프랑스의 제작 편성규제는 상당히 구체적이다. 국내 제작물과 유럽 제작물에 대한 보호주의 정

하기 위해 편성정책을 강화해야 한다. 국 내 영상물 보호 및 확대 정책, 지역방송 프로그램 확대, 청소년, 아동 보호 프로그램 확대, 장애인 등 소수자 보호 프로그램 확대, 글로벌 정책으로서 한류 영화 제작 등을 검토할 수 있겠다.

3. 공영방송의 수신료와 다각 경영 정책

지상파방송 중심시대에 독과점 체제로 안주해 왔던 공영방송이 多 미디어, 多채널 상황이라는 경쟁체제 속에서 존속 발전하려면 안정적인 수신료 정책과 함께 다각 경영을 법제 도적으로 보장 받아야 한다.

30 년 동안 국내 공영방송의 수신료는 2500원으로 동결되고 있으며, 최근 KBS 이사회가 1000원 인상한 月 3500원 案도 방송통신위원회를 거쳐 국회에 승인을 기다리고 있다. 30 년 동안 수신료가 동결된 것은 방송의 공정성, 독립성과 논쟁과 함께 조직의 비효율성에 대한 문제제기 때문이었다. 또한 수신료 정책결정과정인 “KBS 이사회-방송통신위원회-국회”라는 多 단계를 거치는 과정도 한 요인이 되는 것 같다.

영국 BBC는 이미 오래전부터 불가연동제로 안정적인 수신료 체제를 확립했으며 프랑스 도 사르코지 대통령의 미디어 개혁조치로 과거에는 수신료 60% 체제(광고는 40%)에서 장기적으로는 수신료 100% 체제로 이행하게 되었다. 사르코지 대통령은 공영방송의 정체성 위기를 발생시키는 근본적인 이유가 광고에 있다고 판단하였다. 현재의 공영방송이 민영 방송과 그 차별성이 드러나지 않는 이유는 공영방송이 수신료뿐만 아니라 광고로부터 재원의 상당 부분을 보조 받는 이중적인 재원구조에서 비롯된 것이며 광고를 재원으로 하는 이상, 시청률 경쟁의 압박으로부터 벗어날 수 없다는 것이다. 결국 이러한 시청률 경쟁으로부터 공영방송사를 자유롭게 만들기 위해 그가 제시한 것이 공영방송사의 광고폐지이다 (성욱제, 2009 b). 독일에서는 7차 방송 판결에서 수신료 결정절차를 간소화하기 위하여 방송전문가를 배제하고 회계, 경영 전문가 위주(16명)로 “수신료 산정위원회(본명은 공영방

책을 다른 유럽제국보다 강력히 추진하고 있다. 특히 지상파 주요 방송사에 대해서는 공/민영 구분 없이 주요 시간대 규제를 하고 있다. 방송 영화물에 대해서도 편수, 시간대에 이르기까지 강력한 제작, 편성 규제정책을 추진하고 있다. 외주 제작, 방송 양상물의 제작 및 외주정책에 있어서는 주요 시간대, 할당량 뿐 만 아니라 투여된 제작비 기준을 설정하고 있다(이상훈 외, 2009).

송 소요재원 규모를 조사하기 위한 위원회)를 구성하였다. 위원의 임기는 4년이며, 2년마다 심사보고서를 제출한다. “내용관여 배제의 원칙”에 따라 정부, 국회, 공영방송사 등 이해관계자의 참여가 배제된다. 수신료 인상과정에서 논란이 예상되는 공정성, 독립성 문제 등 내용관여에 대해서는 州間 協約이나 방송법 개정으로 대신하자는 것이다(전정환/변무웅 옮김, 2002). 오직 회계, 경영 전문가들이 정기적으로 수신료 산정을 검토한다는 측면에서 효율적인 수신료 정책 결정과정이 아닌가? 한다. 수신료 정책의 정치적 독립화가 수신료산정위원회의 특징이라 하겠다.

미디어 융합 시대에서 공영방송의 존속 발전을 보장하기 위한 정책은 첫째, 독일⁵⁴⁾, 영국⁵⁵⁾, 일본⁵⁶⁾과 같이 공영방송의 다각경영에 대한 제도적 보장 장치가 마련되어야 한다. 그

54) 독일의 공영방송이 출판 사업을 비롯한 경영다각화를 추진하자 민영방송사업자(뉴미디어 방송)들은 공영방송의 존재 의의와 성격 규정에 대한 反論을 제기하였다. 연방헌법재판소의 제6차 방송 판결은 이원 방송제도로의 이행과정에 있어서 공영방송의 업무범위의 확대를 연방헌법재판소가 보장하는 동시에, 이원방송제도가 공영방송 주도로 정착되어야 함을 비교적 분명히 규정하고 있다는 점에서 그 시사점이 있다. 판결의 요지는 다음과 같다. ① 독일 기본법(헌법)은, 이원방송질서 속에서 공영방송이 맡고 있는 기본적 공급을 보장하는 것을 국가의 의무로 한다. ② 공영방송의 존속과 발전의 보장은, 장래 전통적 방송기능을 계승하는 신기술에 의한 신서비스(뉴미디어, 유료방송)에까지 이른다. ③ 이원방송질서에 있어서, 공영방송과 민영방송을 엄격히 분리하는 것을 헌법상 의무화하지는 않는다. 기본법으로 보면 “모델의 수미일관성”의 의무는 생기지 않는다. ④ 사업자의 제휴 또는 기타 형태로 공동제작프로그램을 할 수 있으며, 공영방송은 그 기본적 공급의 채무를 제한받지 않아야 한다. 제6차 방송 판결은 기본법 제5조 1항 2호의 방송의 자유는 제1차 방송 판결과 같이 “봉사하는 자유”임을 재차 확인하고, 이원방송제도하에서도 민영방송의 도달범위, 프로그램의 다양성이 한계가 있는 이상 입법자(立法者)는 공영방송에 필요한 기술적, 조직적, 인원 적, 財源 적 보장을 강조하고 있다. 또한 공영방송이 뉴미디어와 유료방송에의 참여 즉 방송매체의 교차소유도 허용되고 있으며, 모델의 수미일관성(首尾一貫性)원칙보다는 “공영방송의 민영방송으로의 자본참가”를 허용하는 혼합모델을 지지하고 있다.(하마다 주니찌, 1991; 하마다 주니찌, 1999를 참조하였음)

55) BBC는 (1) BBC 트러스트 제 (2) 송신공사 매각과 내부 구조조정 (3) 루퍼트 머독과 같은 대자본과 외국자본과의 전략적 제휴 (4) 물가연동제에 기초한 수신료와 안정적이고 다양한 재원 구조 (5) 위성방송, 인터넷 방송, Freeview와 같은 지상파 디지털, 모바일, 브로드밴드 등 다양한 플랫폼 진입 (6) 콘텐츠의 상업화 전략 (7) 분리 자회사 방식 등을 통해 디지털 컨버전스 환경에 적응해 나가고 있다. 영국정부는 2007년 BBC에 대한

러나 국내 공영방송 KBS 는 방송법상 다각경영-상업화와 글로벌화, 지상파 다채널 전략, 민간자본과의 전략적 제휴 등-에 대한 명확한 규정이 없는 법적 미비 상태이다.

국내 방송 법제 개편 과정에서는 첫째, 공영방송의 다각 경영의 범위를 설정 하여야 한다. 최근 일본 방송법 개정이 의미하는 바와 같이 700MHz 잉여 지상파 주파수를 활용하여 통신사업까지 진출할 수 있는 가? 뉴미디어 방송 사업에만 진출할 수 있는가? 영국 BBC와 같이 다 채널 지상파채널 전략에 집중할 것인가? 둘째, 자회사를 설립 운영할 경우 BBC와 같이 대기업, 외국 자본과의 전략적 제휴를 가능하게 할 것인가? 셋째, 상업화와 글로벌 화 전략의 추진을 허용할 것인가? 에 대해 명확히 해야 할 것이며 이를 법제화해야 할 것이다.

제 4 절 소유/경영 정책

소유권/경영 논쟁은 방송정책의 핵심이다. 누가 방송매체를 소유하는가? 는 그 국가의 언론 표현의 자유, 미디어 역학, 기술발전, 글로벌화 수준 그리고 정치적 헤게모니와 민주주의를 측량하는 척도가 되기 때문이다.

국내 소유/경영정책의 핵심은 주지하는 바와 같이 신문-방송 겸영과 종합편성 채널 문제이다. 국내 신문-방송 겸영정책 결정과정에서는 여론 독과점과 다양성 문제가 주로 제기되었다. 그러나 미국의 2003년 미디어 소유권 규칙 과정에서 보듯이 신문-방송 겸영과 종합편성 채널 도입은 여론 독과점과 다양성 문제를 비롯하여 음란물 문제, 언론 노동자의 정리해고 문제 등이 예상 된다. 여기에서는 미국의 신문-방송 겸영 논쟁의 정책 쟁점들을 2003년 미디어 소유권 규칙 제정 과정을 중심으로 정리해 보고 국내 신문-방송 겸

칙허장(Royal Charter)과 협정서를 수여하면서 상업적 활동을 재차 공인하고 있다. BBC는 이미 90년대부터 칙허장과 협정서에서 상업화와 글로벌화(BBC 월드 뉴스 등)를 추진하고 있다. 다만 BBC는 공공활동과 상업 활동을 위한 분리되고 투명한 회계 시스템을 유지해야 하며 분리자회사 방식으로 이를 추진하고 있다. 수신료를 사용하여 상업 활동을 교차보조하면 안 된다. BBC는 대자본인 루퍼트 머독과 미국자본의 Crown Castle과 지상파 디지털 방송인 Freeview 서비스를 추진하고 있으며 지상파 디지털 채널(6개)로는 VOD, 10대, 인터넷 등으로 유아, 청소년 대상 중심의 다양한 서비스를 실현하고 있다.(KBS, 2007)

56) 일본 공영방송 NHK는 세계 최대의 위성방송 사업자이다(NHK, 2011).

영정책의 시사점을 탐색해 보기로 한다.

1) 2003년 미국 신문-방송 겸영 정책⁵⁷⁾과 한국 방송 정책에 대한 시사점

미국은 1975년부터 동일 지역에서 신문과 방송의 겸영을 금지하고 있다. 2003년 FCC는 이들의 겸영을 허용하는 미디어 소유권 규칙 개정안을 통과시켰다. FCC 공화당 추천 위원 3명은 “현재 미국사회는 1975년 보다 다양한 미디어(케이블 TV, 위성방송, 인터넷 등)가 속출하고 있기 때문에 신문-방송의 겸영을 일부 허용한다 하더라도 여론형성의 다양성에 영향을 미치지 않을 것이다(relevant market theory)⁵⁸⁾”라고 주장하였다. 일부 미디어 경제학자들은 “실제 대형 미디어 회사나 신문-방송을 겸영하는 회사⁵⁹⁾들의 프로그램들이 재정이 열악한 회사들의 프로그램 보다 그 질도 우수하며 공익성(지역성, 다양성)도 실현하고 있다”는 사실을 계량적으로 증명하기도 하였다. 그러나 의회에서 다수 의원들은 “동일 지역에서 1 사업자가 신문과 지상파방송을 동시에 소유할 경우 특히 선거과정에서 정치적 영향력을 행사할 것”이라고 우려하였고, 시민단체, 언론노동자 (PD, 기자, 작가 등)들은 “96년 통신 법 체제 이후 경쟁체제가 가속화됨에 따라 미디어 시장이 음란, 외설물로 가득 차고, 저널리스트의 정리해고로 표현의 자유가 위축되었다”고 주장하였다. 또한 이들은 96년 법 이후 “대형화된 미디어 기업들은 다양한 여론의 형성에 기여하는 것이 아니라 뉴스의 軟性化 및 모(母)기업의 이해만을 대변할 뿐 민중의 목소리는 대변하지 못하고 있다”고 주장하였다. 마침내 법원에 까지 비화된 신문-방송 겸영 논쟁은 미 법원이 미국 FCC의 소유권 규칙 개정안이 여론의 다양성을 보장한다는 사실을 입증하지 못하고 있다고 판결함으로써 신문-지상파방송의 겸영 규칙을 무효화시켰다.

요약컨대 공화당 위원들의 시장/경쟁적 관점(market/competition oriented perspective)과 논리는 “관련시장 확대론”과 “미디어 집중이 다양성과 공익성을 보장”한다는 것이었으며, 민주당 위원들을 비롯한 반대 측(diversity oriented perspective)의 논리⁶⁰⁾는 “음란, 외

57) 미국의 신문-방송 겸영정책은 FCC(2003), 2002 Biennial Regulatory Review-Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunication Act of 1996.을 주로 참조하였음.

58) M&A 변호사 출신이었던 파월 FCC 위원장이 이 논리를 주도했다.

59) 1975년 신문-방송 겸영 배제의 원칙을 도입했던 당시 이미 신문-방송 겸영하고 있었던 회사들은 지금까지도 겸영을 허용해 주고 있다.

설 증가”, “저널리스트의 직업 안정성”⁶¹⁾, “뉴스 연성 화”와 의회를 중심으로 한 “여론 독과점” 문제가 제기되었다. 미국의 신문-방송 겸영정책이 국내 방송정책(종합편성채널 정책)에 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째, 음란, 외설 등 상업화의 우려이다. 종합편성 채널 등의 도입으로 방송시장에서 경쟁이 가속화 될수록 이런 문제가 제기될 가능성이 크다.

둘째, 저널리스트의 고용과 직업안정성 그리고 편집권 확보 등 여론 독점에 대한 우려이다. 종합편성채널 및 보도채널사업자 등 다수 사업자의 출현은 국내에서는 고용창출효과를 기대하고 있으나 신문사의 방송사업 진출이 이른바 “승자의 저주” 현상으로 전환할 때 정리해고나 언론노동 강도가 어떻게 변화할 지 주목된다.

셋째, 뉴스의 연성 화 문제이다. 보도시장에서의 경쟁이 치열해 짐에 따라 심층보도가 늘어날지? 연성화가 늘어날지 주목된다. 조선, 동아, 중앙, 매일경제 등 국내 유력 일간지의 종편진출이 저널리즘의 질을 한 차원 높일 것인지? 아니면 선정주의로 전략할 것인지를 지켜보아야 할 것이다.

2) 소유/겸영 관련 정책 제언

국내 방송정책 상 소유규제는 미디어 융합 시대에는 부적합 한 “단위 매체별 지분 제한 규제”, “동일 매체 간 점유율 규제”로 규제방식이 법제화 되어 있다. 따라서 여기에서는 시청점유율 규제, 수평적 규제체제 등 새롭게 제기되고 있는 소유/겸영 방식을 검토해보고 국내 적용 가능성을 탐색해 보고자 한다. 미디어 융합 시대에 필요한 소유/겸영정책을 제언하면 다음과 같다.

첫째, SBS를 비롯한 지역민방, 종합편성 채널 등에 부가하고 있는 단위 매체별 1인 지분 제한은 폐지해야 한다. 과거 KBS, MBC 만 존재하던 시절에 신생매체로 출범한 민영 지상파방송 SBS는 당시 특혜시비를 불식하기 위해 1인 지분제한 규정(30%) 을 적용하였다. 이 규정은 위성방송, 위성 DMB로 부터 최근 종합편성 채널에 이르기까지 무조건 30% 원칙이

60) 비판적 견해를 잘 정리한 국내 논문으로서 (김승수, 2003)을 참조할 것.

61) 음란, 외설물 문제가 쟁점이 되는 가운데 마이클 잭슨 여동생의 乳頭노출사건은 시청자들의 분노를 샀고, 작가, 기자 등 저널리스트들도 강력히 저항했다. 미국도 국민정서가 정책결정의 중요한 요소가 된다.

적용되고 있다. 다수의 주체가 참여하는 컨소시엄 방식은 의사결정도 더디게 하며 다수 참여자의 동의 없이는 투자자본의 확대도 불가능하므로 조직 운영이 아주 어렵게 된다. 지상파방송에만 49% 지분제한 규정을 설정했던 프랑스도 최근 이 규정을 삭제하였다.

둘째, 국내 방송법제의 소유 규제는 주로 단일 미디어 소유규제나 동종 미디어 복수 소유 규제에 치중되어 왔으나 향후에는 전체 방송시장의 시장점유율이나 장기적으로는 전체 미디어 시장 점유율로 전환해야 합리적인 정책이 될 것이다.

국내 소유/겸영정책은 외국 경쟁자를 물리칠 수 있는 규모의 국내 기업을 육성하기 위해 자유화 정책을 취하는 동시에 국내적으로 미디어 다양성을 보장하는 규칙을 만들어야 하는 이율배반적 요구를 충족해야 한다. 미디어 독점상황의 판단에 있어서 신문, 방송, 인터넷, 기타 뉴미디어 등 사회에 존재 활동하는 모든 미디어를 종합적으로 보고 독점을 판단할 것인가? 아니면 미디어 유형 별로 독점을 문제 삼을 것인가? 아니면 단위 매체별로 독점을 판단할 것인가? 하는 점이 해명되지 않으면 안 될 쟁점으로 제기된다. 또한 미디어의 교차소유(cross ownership)가 어떤 범위에서 규제될 수 있는가? 하는 문제도 검토되어야 한다(박용상·방석호·이한우, 2005). 전체 미디어 시장에서 독점과 다양성 문제를 판단하는 것이 논리적으로 타당하나 미국의 다양성 지수 개발과정에서 보듯이⁶²⁾ 아직 매체 간 영향력에 대한 상대적 가중치에 대한 합의가 이루어지 지지 않는 현 상황에서는 신문-방송 겸영이나 방송통신 융합 문제도 당분간 독일과 같이 방송시장 점유율로만 규제할 수밖에 없을 것으로 판단된다. 또한 국내 방송 정책의 규제완화의 속도를 고려해 보면 아직까지 전체 미디어 시장 점유율을 고려하기에는 시기상조이며 다만 독일, 미국과 같이 뉴미디어 방송시장에서의 시장 점유율 규제를 채택할 필요가 있을 것이다.

셋째, 신문, 공영방송에 대한 경쟁법의 적용 예외 문제이다. 1996년 통신법 이후 미국에서 진행되고 있는 추세를 정리해 본다면 일반 경쟁법의 적용이 강화되고 있는데 이는 미디어 영역에 대한 특수성의 인정 범위가 좁아지고 있다는 점을 의미하고 사회문화적 고려보다는 경제적 고려가 비중이 높아진다는 것을 의미한다. 문제는 일반 경쟁법이 미디어 분야에서 추구하여야 할 목표들을 얼마나 잘 달성해 낼 수 있을까 하는 점이다. 일반 경쟁

62) 미국을 비롯한 각 국가의 다양성 지수 개발 문제에 대해서는(유의선, 2009). 논문을 참조할 것.

법의 장점은 경제적 효율성을 제고할 수 있다는 것인데 미디어 산업은 경제적 효율성뿐만 아니라 의견의 다양성 보장과 민주성 촉진 등 다양한 가치들을 내포하고 있다. 또한 경쟁법은 경쟁의 결과에 대한 관심보다는 경쟁의 과정에 더 많은 관심을 가지고 있다. 만약 경쟁의 과정이 더 공정하다면 경쟁의 결과로 독점이 형성된다 하더라도 문제 삼지 않는 경향이 강하다. 여론의 다양성 측면에서 본다면 아무리 공정한 경쟁의 결과라고 하더라도 한 미디어 매체가 독점하는 상황은 결코 바람직하지 않다(이상승·조성국, 2010).

미국의 동일지역에서 신문-지상파 방송 겸영 논쟁에서는 경쟁법의 원리를 적용하지 않고 여론 독과점 문제와 다양성 지수 개발 문제가 논의되었다. 국내 신문-종합편성채널 진입 논쟁 과정에서도 신문의 여론 독과점 문제와 다양성 지수 개발 문제가 논의되었다. 즉 신문과 공영방송과 같은 전통언론에 대해서는 관련 시장획정과 기업결합심사와 같은 경쟁원리의 적용보다는 여론형성에 미치는 미디어 사업체의 사회적 영향력 문제가 정책 쟁점이 되는 것이다. EU에서는 회원국의 공영방송은 독과점법의 적용을 면제하고 있다. 수신료에 의해 재원이 보장되는 공법상의 법인은 “확장 프로그램의 도입(새로운 채널의 운영)”에서도 시장점유율의 적용을 받지 않는다(박용상·방석호·이한우, 2005). 독일 연방헌법재판소의 6차 방송 판결은 공영방송의 존속/발전을 보장하고 모든 기술과 서비스 진입을 허용하고 있다. 명시적 경쟁 법 예외조항에 상당한다고 하겠다. 공영방송은 원래 공공독점체제로부터 출발한 미디어이기 때문에 그 소유구조나, 권력적 성격, 지배적 사업자의 위치 등을 고려한 EU국가의 정치적 판단이라 하겠다. 일본에서는 신문의 지상파방송 진입은 허용하는 대신 막강한 자본력을 가진 통신자본(NTT 등)은 방송시장 진입이 제한되어 있다.

미국은 미디어 경쟁 정책에서 신문과 지상파방송을 예외로 하고 미디어 사업자의 힘과 크기는 보지 않는다. 즉 관련시장을 획정하고 그 시장에서 경쟁이 촉진된다면 거대 미디어 사업자가 진출해도 무방하다. MVPD 시장(미국의 유료방송 시장)에서 케이블 TV가 독점사업자이었기 때문에 이미 지상파방송을 소유한 루퍼트 머독의 뉴스 코퍼레이션사는 위성방송에 진입할 수 있었다.

국내 경쟁 정책도 신문과 공영방송 그리고 지상파방송의 신생매체에 대한 진입이나 異種매체의 겸영에 대해서는 여론독과점과 이를 측정할 수 있는 다양성 지수 문제로 논의가 집중되어야 한다. 다만 유료방송 시장에 대해서는 다음에서 논의하고자 하는 시장획정과

시장점유율 측정이 필요하다고 하겠다.

제 5 절 경쟁 정책

국내 방송정책은 경쟁 정책에 대해서는 방송법에서는 명기되지 않았고 다만 “방송통신 위원회의 설치 및 운영에 관한 법률”에도 선언적으로만 규정되어 있다. 신문-방송 경영과 공영방송 정책이 지역성, 다양성 등 공익적 관점에서 주로 논의되어야 한다면, 케이블 TV, 위성방송, IPTV 등 뉴미디어 방송과 향후 도입될 신생매체는 경쟁정책의 도입이 필수적이다. 여기에서는 그동안 국내 방송 경쟁정책을 주도했던 의무재송신, 프로그램 액세스권(PAR: Program Access Rule) 등 공정경쟁론 및 매체간 균형발전론의 문제점을 지적하고 그 개선방안을 제시하고자 한다. 또한 관련 시장획정과 시장점을 규제와 수평적 규제체제 문제도 다루기로 한다.

1. 공정경쟁론 및 매체간 균형발전론의 재해석: 의무재송신, PAR, 콘텐츠 동등 접근권을 중심으로

국내 방송정책결정과정에서 후발 미디어의 조기 시장정착을 위한 명분으로 공정경쟁론 또는 매체간 균형발전론이 제기되었다. 케이블 TV사업자는 지상파방송사업자의 방송시장에서의 독과점 현상을 비판하면서 지상파방송의 의무재송신을 요청하였고, 위성방송사업자는 케이블 MSP 프로그램에 대한 동등한 접근권(미국의 PAR에 해당한다고 할 수 있음⁶³⁾)을 주장하였다. IPTV 사업자는 IPTV법에 명기된 “콘텐츠 동등접근권”을 명분으로 지

63) 다채널 유료방송 시장의 활성화를 위해서는 핵심적 프로그램에 대한 접근을 법적으로 강제해야 하고, 이를 위해 우리보다 오래된 다채널 방송의 역사를 가지고 있는 미국이 1992년에 도입한 프로그램 접근규칙과 같은 법령을 국내에도 도입해야 한다는 견해가 있다. 수직적 결합 관련 문제점으로는 수평결합을 통해 시장력을 확보한 MSO가 PP들을 수직적으로 결합하는 경우 프로그램의 차별적 거래나 시장봉쇄전략의 가능성이 커진다는 것을 들 수 있다. 미국에서는 1992년 케이블법에 의해 1993년 4월 1일 FCC는 케이블 시스템(SO)이 소유지분을 갖고 있는 프로그램공급자에게 모든 경쟁적 플랫폼(delivery system)에 동일한 조건으로 프로그램을 공급하도록 요구하는 이른바 Program Access

상파방송 프로그램이나 뉴미디어 방송 프로그램을 기존 방송과 차별 없이 공급해 줄 것을 요구하였다. 즉 케이블 TV의 의무재송신, 위성방송의 프로그램 액세스 권, IPTV의 콘텐츠 동등접근 권은 공정경쟁정책 또는 매체 간 균형발전론의 핵심 논리였다. 그러나 지상파방송 입장에서 본다면 과거 1960년대 단순히 지상파방송의 중계기능(common carrier)에 머물던 케이블 TV가 지금은 방송시장의 점유율도 경쟁매체가 될 정도로 성장했을 뿐만 아니라 초고속 인터넷 서비스, VoIP(케이블 전화) 등 TPS서비스 까지 구현하는 상황에서 의무재송신, 또는 매체 간 균형발전, 공정경쟁 정책이라는 명문으로 프로그램을 계속 무료로 제공해 줄 수는 없는 입장이라고 하겠다.

또한 케이블 TV 입장(특히 MSP)에서는 유료방송시장의 직접적인 경쟁자, 즉 전송 체의 차이만 있을 뿐 프로그램 내용이나 방송의 특성이나 지위가 동일한 매체인 위성방송에게 자신이 제작한 프로그램을 제공한다는 것은 오히려 反 경쟁적, 反 시장적인 행위로 이해할 수도 있겠다. 특히 케이블 MSP 입장에서는 비록 후발매체라고 하지만 위성방송과 IPTV를 동시에 운영하면서 이들을 결합판매까지 하고 있는 거대 통신사업자 KT⁶⁴⁾에게 -설사 의무재송신 규칙과 같이 프로그램을 무료로 제공하지 않는다 하더라도- 위성방송 프로그램은 “PAR 원칙” 그리고 IPTV에게는 “콘텐츠 동등접근 권”에 의거, 프로그램을 무차별로 제공한다는 것은 지적재산권 침해라는 법리적 문제뿐만 아니라 공정한 시장 게임의 법칙 측면에서도 이해하기 어려운 것이다. 지상파방송 또한 60년대 도입된 의무재송신 제도를 50여년이 경과한 지금 거대 통신 사업자에게 자기가 만든 프로그램을 무료로 제공한다는

Rule을 공표했다. PAR은 SO와 수직적으로 결합된 PP가 경쟁관계에 있는 MVPD(MMDS, DBS, SMATV 등)에 대한 채널 공급에 있어서 유통이나 판매의 조건, 기간 및 가격 등에서 차별하는 것을 금지하고 있다. 또한 SO와 수직적으로 결합된 PP와 배타적으로 프로그램 배급계약을 하는 것을 금지하고 있다. PAR의 목적은 시청자들의 프로그램 이용가능성 증진과 매체 간 경쟁의 활성화로 구분할 수 있다. 즉 기존 사업자인 케이블 사업자에 대한 경쟁을 증진시키는 방법으로 신규 진입자인 위성방송이 경쟁력을 갖출 수 있는 발판을 마련해 준다는 의미도 있다. PAR은 SO가 5%이상의 지분을 갖고 있는 수직적 결합상태의 케이블 프로그램 공급자만을 대상으로 한다. FCC는 2007년까지 PAR의 연장을 결정했다(오정호, 2006).

64) 매년 통계 상의 차이는 있지만 KT의 연간 매출액은 20조 여 원으로서 전체 방송시장의 2배 정도로 추산된다.

것은 이해하기 어려운 것이다.

의무재송신, PAR, 콘텐츠 동등 접근 권 등은 미국 방송의 역사 법제로부터 그 근원을 찾을 수 있으며 국내의 미디어 역학(dynamics)과는 부합되지 않는 측면이 있다. 매체 간 프로그램 공급관계에 대한 미국의 사례를 보면 FCC는 (1) 지상파와 케이블의 관계에서는 “재송신동의 규칙”에 의거 지역 지상파방송의 판단에 따라 케이블 TV에 대해 의무재송신을 하게 하거나 아니면 프로그램을 공급하지 않아도 된다. 이미 미국의 케이블TV는 소수의 대형 MSO 체제 (미국은 1 사업자가 케이블 시장의 30%까지 SO를 소유할 수 있음)이기 때문에 재송신동의 규칙은 지역방송에 대한 배리어이며 매체 간 균형발전이며 공정경쟁 정책이라 할 수 있겠다.

케이블 TV와 위성방송의 관계에서는 케이블 MSP 상위 20개 채널은 프로그램 액세스 룰 (Program Access Rule)을 적용하여 위성방송에게 프로그램을 공급하도록 하고 있다. 후발 미디어인 위성방송에 대한 진흥정책이라 할 수 있다. FCC가 PAR을 채택하기까지는 그럴 만한 이유가 있었다. 미국의 전기통신사업자들은 FCC의 Open sky policy에 의거 1980년대 초반 위성 체를 발사하고 이른바 “Gold Rush” 라 할 만큼 위성방송 사업에 적극 참여했으나 케이블 PP의 프로그램 공급 중단으로 완전히 실패하게 되었다. 80년대 당시 케이블 TV는 미국 전 가정의 40% 정도 보급되어 있었다. 케이블 PP입장에서는 위성방송에게도 프로그램을 제공하고자 하였지만 케이블 PP들은 위성방송에 프로그램 공급을 중단하지 않으면 케이블 프로그램을 방송 하지 않겠다는 케이블 SO의 위협에 굴복하고 말았다. 이러한 역사적 경험을 바탕으로 90년대 중반부터 PAR 규칙이 잠정규칙-7년마다 FCC가 재검토-으로 제정되면서 위성방송이 활성화되었다. 미국은 시대와 상황에 따라 경쟁정책을 추진하기 위하여 잠정적으로 매체 간 균형발전 차원에서 취약매체를 보호하려는 경향을 보이고 있다. 그러나 대체로 유럽에서는 양자 간의 자율계약으로 프로그램 공급을 결정하도록 하고 있다.⁶⁵⁾ 한국에서도 KBS1과 EBS의 의무재송신 규칙 적용을 제외하고는 당사자 간 자율계약 방식을 따르고 있다고 하겠다. 지상파방송과 케이블 TV간의 지상파재송신에 대한

65) 영국은 지역성이 강조되는 케이블 TV에 대해서는 지상파 의무 재송신 규제를 하지만, 위성방송에 대해서는 자율계약제를 채택하고 있다. 영국의 케이블 TV는 BBC1, BBC 2, ITV, Channel 4, Channel 5를 전송할 의무를 지니는 반면, 위성방송은 법적인 의무재송신 의무를 지니지 않고 사업자간 자율계약을 통하여 지상파를 재송신 한다.

최근 판례⁶⁶⁾만 보더라도 더 이상 공정 경쟁 론 또는 매체균형론은 더 이상 설득력을 유지하기 어려울 것 같다. 이를 테면 삼성전자가 운영하는 스마트 미디어에 매체 간 균형발전과 공정경쟁의 명분으로 지상파방송의 의무재송신, 케이블 MSP의 액세스 톨을 적용하기는 어려울 것이다. KT와 SKT와 같은 통신사업자가 기술적 잠재력이 풍부한 네트워크를 보유하고 프로그램 까지 조달받는다면 네트워크의 한계가 있는 지상파방송과 케이블 MSP의 경우에는 장기적으로는 존립을 위협받게 될지도 모른다.

그러나 위성 DMB 사례에서 보는 바와 같이 대기업이라 하더라도 기존 프로그램을 원천적으로 공급거절을 당하면 신규 사업은 존립하기 어려울 지도 모른다. 그런 의미에서 신생 미디어가 관련시장에서 10% 정도 시장점유율을 확보할 때 까지 지상파나 케이블 프로그램을 공급하는 임시 조치는 고려해 볼 수도 있겠다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 프로그램의 공급관계는 미디어 융합 현상이 가속화되고 매체간의 경쟁이 심화될수록 이른바 공정경쟁 론이나 매체 간 균형발전론보다는 사업자간 자율관계로 진행할 수밖에 없을 것이다. 국내 지상파 TV와 케이블 TV간의 재전송 문제에서 보는 바와 같이 결국 최종 정책적 쟁점은 요금정책으로 귀결될 것이다. 통신요금정책은 접속료 산정방식이 체계화되었으나 방송은 요금정책이 미비한 상황이므로 상호 협상과 중재, 그리고 저작권과 같은 일괄 타결방식도 검토해 볼 만하다.

66) 중앙지방법원(2009가합 132731) 사건판결요약문을 보면 다음과 같다. 의무재송신 관련 수신설비 등의 관리 형태, 영업행위, 방송신호의 변경, 방송법 규정의 해석 등 여러 가지 사정을 종합하면, 이 사건 방송 재송신은 케이블방송 가입자가 디지털 지상파방송을 편리하게 수신할 수 있도록 단순히 도와주는 기능만을 수행하는 행위라고 할 수 없고 피고들이 주체가 되어 행하는 독자적인 방송행위라고 할 것이어서 저작권법상 동시중계방송에 해당한다. 피고들이 주장하는 묵시적 합의 존재, 신의성실의 원칙 위반이나 권리남용 등은 받아들이지 아니함. 결국 피고들이 디지털 지상파방송을 동시재전송하는 것은 원고들의 동시중계방송권을 침해하는 것임.(침해정지 청구 인용/간접강제 청구 기각이다. 원고들이 침해정지 청구를 인용하여 소장송달 다음날인 2009. 12. 18부터 새로 케이블방송에 가입한 수신자에게 디지털지상파방송을 동시재송신하는 것을 금지함 한편 이 판결이 선고되면 시청자들의 시청권 보호를 위해 피고들이 원고들과 협의 등을 통하여 원만한 해결방안을 모색할 것으로 보이기 때문에 간접강제청구는 기각(피고들이 판결선고 후 단기간에 침해정지의무를 위반할 개연성이 있다고 보기 어려움)

2. 관련 시장 확정과 시장점유율 규제

미디어 융합에 따른 시장확정 문제가 중요해 지는 분야로는 허가 및 합병심사, 결합판매, 상호보조, 담합, 필수설비에 대한 규제 등 매우 많다. 시장확정 시에서는 대체성, 보완성, 거래단계 등을 기준으로 시장 간의 수평적, 수직적 관계가 파악되어야 한다. 만약 신규 시장과 기존 시장 간에 대체성이 강하다면 신규 시장과 기존 시장은 수평적 관계로서 동일한 시장으로 확정된다. 이런 의미에서 IPTV는 케이블 TV와 위성방송 등과 대체성을 띠고 있기 때문에 동일 시장으로 간주해야 할 것이다. 방송 관련 시장 확정의 경우는 대체로 판매 및 경쟁 법에서 1차적으로 규정하고 2차적으로는 방송 소유권 규정에 따른다.

미국의 경우 지상파방송을 제외한 유료방송은 MVPD(Multichannel Video Program Distribution)로 동일 시장으로 간주하고 있으며 FCC 소유권 규칙에 따라 1 사업자가 시장 점유율 30% 까지 미디어 사업체를 소유할 수 있다. 독일의 경우 공영방송인 ARD와 ZDF는 독과점 규제 예외이며 민간방송사업자는 시장점유율 기준으로 유료방송시장의 30% 까지 미디어 사업체를 소유할 수 있다. 시장점유율은 방송시간 점유율로 측정한다. 영국의 경우는 1방송사업자-국내 사업자든 외국자본이든 구분 없이-BBC를 제외하고는 전체 방송사업자를 전부 M&A 할 수 있다. 영국은 BBC를 제외하고 지상파방송과 유료방송 시장을 동일 시장으로 간주하고 있다고 하겠다. 영국의 시장확정은 EU 위원회가 회원국에게 권유하고 있는 네트워크/콘텐츠의 분리와 수평적 규제체제 부응하는 정책적 선택이라 할 수 있다. EU 위원회는 회원국에게 1 공영 2상업체제를 이상적인 방송 모델로 구조개편할 것을 권유하고 있다. 유럽의 공영방송들이 대체로 40%(영국 BBC, 독일의 ARD와 ZDF, 프랑스 공영방송사 들)시장점유율을 확보하고 있는 추세임을 볼 때 1 민간 방송사업자가 30% 시장을 점유하게 한다면 장래에는 1 공영 2 상업 체제로 전환될 것이다.⁶⁷⁾

한국의 경우도 관련 시장을 첫째, 공영방송인 KBS를 제외한 전체 방송시장을 동일 시장으로 볼 경우 둘째, 지상파방송과 유료방송을 구분하여 시장확정을 구분하는 방법을 고려해 볼 수 있겠으나 현 단계로서는 우선 유료방송시장을 동일시장으로 간주하는 것이 바람

67) 유럽 방송의 소유권에 대해서는 Advisory Panel to the CDMM on Media Concentrations, Pluralism and Diversity Questions, 2002; Enterprise Act 2002, 2004; KEK, 2004; OFCOM, 2003 참조.

직 할 것이다.

3. 수평적 규제체제

수평적 규제체제란 망(網)에 따른 방송역무의 차별(수직적 규제체제)을 없애는 경쟁체제 도입을 의미한다. 지금 EU와 영국에서는 지상파, 뉴미디어 등 네트워크에 따른 소유규제/편성규제/광고규제/요금규제의 차별화를 없애는 이른바 수평적 규제체제 도입을 적극 검토하고 있다.

국내에서 통합법제의 전제로서 수평적 규제체제를 도입하기 위해서는 수평적 규제체제를 주도하고 있는 EU와 영국의 특수성을 이해해야 한다. 왜 EU와 영국만이 수평적 규제체제를 법제화하고 있으며 미국, 독일, 프랑스는 왜 침묵하고 있는가? EU는 1980년대 후반부터 “국경없는 TV계획” 등을 통해 회원국 간의 방송시장 통합을 추진해 왔으며 통신 및 시청각서비스 전반에도 회원국 간의 표준화 정책을 추진하였다. EU통합의 기본 목적이 회원국 간의 “사람, 물건, 서비스간의 자유로운 이동과 유통”에 있다고 한다면 방송과 통신, 그리고 시청각서비스 분야의 자유로운 교역과 유통은 필연적인 정책적 선택이다. 그러나 회원국 개별 국가의 이익과 다양한 규제정책은 미디어 분야의 통합과 표준화를 곤란하게 하거나 지연시키는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 상황에서 수평적 규제체제의 도입은 방송매체별, 방송/통신서비스 간 미디어 법제와 규범의 통합을 위한 정책이라 하겠다. 영국은 2003년 커뮤니케이션 법을 통해 미디어 시장에서 경쟁, 규제완화, 글로벌 정책을 추진하고 있기 때문에 개별 국가로서는 가장 먼저 수평적 규제체제를 선택한 것이다. 수평적 규제체제는 기존의 방송질서와 역사, 규범을 표준화하므로 실제 추진과정에서는 사업자들의 반발이 예상된다.

국내에서 수평적 규제체제를 도입한다면 공영방송사의 특수한 지위와 의무만 제외하고 지상파방송, 케이블 TV, 위성방송, IPTV 등의 소유/경영규제, 편성규제, 허가/진입규제 등을 표준화하는 것으로 해석된다. 지상파 방송, 유료방송, 융합서비스는 매체 도입 당시의 시대정신이나 사회적 상황 그리고 방송매체의 사회적 책무를 반영하기 때문에 역사적으로 다른 허가/진입규제, 소유 경영규제, 편성규제를 받아 왔다. 지상파 방송, 종합유선방송, 위성방송, DMB 등 매체별로 사업자의 지위와 의무가 판이한 수직적 규제체제에 익숙한

국내에서는 수평적 규제체제의 도입은 소유/경영규제, 허가/진입규제, 편성 규제 등이 자유화 되지 않고서는 현 단계로서는 수용하기 어려운 과제이다. 그러므로 매체 간 상이하게 규제되고 있는 허가/진입규제, 편성규제, 소유/경영규제를 어느 정도 표준화한 이후 점진적으로 검토해 보는 것이 바람직하다. 다만 콘텐츠의 사회적 영향력이 약한 통신 영역부터 수평적 규제체제를 도입하고 방송부문에서는 “융합서비스-유료방송-지상파방송”순으로 그 도입을 점진적으로 검토해야 할 것이다. 그러나 장기적으로 수평적 규제체제를 염두에 두고 지상파방송, 뉴미디어 방송, 융합 서비스간의 과도한 편성규제의 차별화를 줄이고 상호 수렴하는 편성규제 및 정책 방향을 검토해야 할 것이다.

제 6 절 정책제언

본 연구는 한국 방송정책의 특성을 방송법제 분석을 통해 파악하고 그 문제점과 개선방향을 찾고자 했다. 아울러 미국, 유럽(독일, 영국, 프랑스), 일본의 방송정책과 법제분석도 병행하면서 세계적인 추세를 파악하고 이를 국내 방송정책과 법제 개편의 참고 사항으로 하였다. 연구 결과를 집약하면서 다음과 같은 정책제언을 하고자 한다.

첫째, 미디어 융합 시대에는 지역성, 다양성, 경쟁, 효율성, 기술혁신, 사실의 규범력, 국제규범 등의 다양한 정책이념들이 서로 상호 충돌하면서 한국 방송정책과 법제 개편 과정을 주도할 것이다. 이러한 이념과 가치들이 정책결정과정에서 규범 조화 적으로 작용하기 위해서는 정책의 우선순위를 결정해야 한다. 또는 매체별로 그 이념과 가치들을 분리함으로써 정책의 혼선을 피해야 한다. 신문과 지상파방송의 다각경영에 대해서는 다양성, 지역성 등 공익적 이념이 뉴미디어 방송에 대해서는 경쟁 이념을 적용해야 할 것이다.

둘째, 방송정책결정과정에서 방송통신위원회, 공정거래위원회 입법부, 사법부 등 다양한 정책체계는 민주적 의사결정이라는 장점은 있지만 정책갈등을 높이고, 정책지연 현상을 유발한다. 방송통신위원회의 위상 강화와 함께 전문성 제고가 요청된다. 특히 경쟁법과 방송/통신법제와 충돌을 방지하기 위해 시장획정, 기업심사에 대해서는 경쟁당국(공정거래위원회)에 1차적인 심사권을 부여하고 그 외 모든 권한은 전문규제기관(방송통신위원회)에서 최종 관할권을 갖는 역할 분담 방안을 제시하고자 한다.

셋째, 공영방송의 존속 발전을 보장하기 위해서는 인사권, 소유권, 규제권의 정치적 독

립성 확보와 함께 이를 보장할 수 있는 거버넌스 체제 구축이 요청된다. 아울러 경영다각화와 수신료 정책을 통해 재정적 건전성을 확보해야 한다. 영국은 공영방송에 대해서는 강력한 공공모델(BBC: 8개 다채널, 상업화, 국제화, 물가연동 수신료 체제)을 채택하면서 동시에 지상파방송과 뉴미디어 방송에 대해서는 완전 시장모델(수평적 규제체제, 자본자유화, 시장점유율 폐지)을 추진하고 있다. 프랑스 또한 多 공영체제를 단일 회사로 통합하고 수신료 100% 체제로 전환함으로써 공영방송과 상업방송이 동시에 공존할 수 있는 재정적 토양을 마련하였다. 공영방송의 존속 발전 보장을 확실히 보장하는 동시에 경쟁과 규제완화 정책이 동시에 추진되는 것을 확인할 수 있었다. 한국의 방송정책도 공영방송의 확대 논의와 함께 뉴미디어 시장 확대 논을 동시에 정책적으로 추진해야 한다. 수신료 정책은 공영방송 확대 논의의 필요충분조건이므로 독일의 7차 방송 판결에서 제시한 바와 같이 “내용관여 배제의 원칙”과 “회계/경영 전문가 참여 원칙”을 수용할 것을 제안한다. KBS와 MBC가 공영방송으로 그 공적 책무를 수행하자면 영국, 프랑스의 공영방송처럼 다양한 편성정책이 구현되어야 한다.

넷째, 소유/경영정책은 미디어 융합 시대에 부응하기 위해 현재 단위 매체별 지분 제한, 동종 매체별 점유율 규제는 폐지되어야 한다. 뉴미디어 방송 시장은 동일시장의 개념으로 확정하고 시장점유율 방식으로 전환해야 한다. 소유/경영정책에는 다양성 지수, 경쟁법 그리고 정치적 판단과 사회적 합의가 동시에 수렴되어야 한다. 미국의 신문-방송경영 논쟁에서 제기되었던, 음란, 외설물 증가, 뉴스의 연성화, 언론노동의 직업 안정성 문제 등은 종합편성채널정책에서 유의해야 할 정책과제이다.

다섯째, 의무재송신, PAR, 콘텐츠 동등접근 권은 매체균형발전론과 공정경쟁 논의의 제도적 보장 장치였다. 후발 미디어에 대한 정책적 배려 차원에서 나온 이 개념은 이제 그 설득력이 상실되고 있다고 생각 한다. 미국식 서비스 경쟁 개념이 미디어 사업자의 사회적 영향력을 중시하는 대륙법적 전통과는 부합하지 않을 수도 있다. 결국 프로그램 공급관계는 사업자간 자율계약관계로 이행하게 되며 요금 정책의 중요성이 부각될 것이다. 수평적 규제체제의 도입은 EU와 영국의 특수성에서 비롯된 정책이다. 미국, 독일, 프랑스도 관망하는 입장이며 우리의 경우 시장점유율 단계를 거친 이후에 고려해 볼만 정책이다.

한국 방송정책의 혼선과 갈등을 극복하자면 정치 사회 諸 세력 간의 사회통합이 전제되어야 한다. 방송정책결정과정은 “정치/사회적 통합-방송정책의 안정성-방송법제 정비”

라는 단계를 거치기 때문이다. 정보화된 민주사회를 건설하기 위해서는 공익 및 공영방송 확대 논의와 함께, 시장/경쟁 원리(시장점유율, 수평적 규제체제)를 동시에 추구해야 하며 이런 측면에서 한국 방송법제의 전면적 개편과 재정비가 요청되는 시점이다.

참 고 문 헌

- 고민수(2006), 한국방송공사의 법적 지위에 대한 고찰: “공공기관 지배구조 혁신방안”에 대한 비판적 분석을 중심으로. 『방송문화연구 제18권 1호』.153~181.
- 김승수(2003), 미국의 매체규제 완화 논쟁. 『방송연구 여름호』.
- 김희수 외(2002), 미국의 1996년 통신법 개정의 영향 분석(1). 『정보통신정책연구원 연구보고서』.
- 김정태(2010), 『디지털 시대 방송법 해설』. 커뮤니케이션 북스.
- 나성현(2006), 미국의 통신사업자 인수합병심사제도. 『정보통신정책연구원 이슈 페이지』.
- 박용상·방석호·이한우(2005), 『신문법과 언론구제법에 대한 헌법소원 심판 청구이유 보충서』. 69~120.
- 방송통신위원회(2009), 『방송통신 법령집』.
- 성욱제(2009a), 프랑스 미디어개혁의 방향과 시사점. 『정보통신정책연구원 이슈리포트 09-02』, 22~27.
- _____ (2009b), 프랑스 공영방송법 제정: 배경, 과정, 의미. 『방송통신연구』, 2009년 여름호. 163~192.
- 성욱제 역(2009c), 2009년 프랑스 공영방송법. 『정보통신정책연구원 정책자료 09-02』. 1~28.
- 오정호(2005), 국내 유료방송시장의 시장확정과 공정경쟁의 방안. 『프로그램 수급관련 유료 방송시장 공정경쟁방안 연구』. 1~58.
- 유의선(2009), 미디어 다양성: 정책합의와 접근방법. 『방송통신연구』2009년 가을호, 42~68.
- 이상승·조성국(2010), 『미디어 시장집중 및 규제정책 연구: 미국을 중심으로』. 한국언론재단. 101~103.
- 이상훈 외(2009), 『국내 제작 편성규제제도 개선방안 연구』. 방송통신위원회. 46~76.
- 장일(2002), 영국 커뮤니케이션 법안의 주요 내용. 한국언론재단. 『세계의 언론법제 하권』. 153~155.

- 전정환/변무웅 윤희김(2002), 『독일방송헌법판례』.한울아카데미. 394~440.
- 중앙지방법원(2009가합 132731),
- 정윤식(1993), 독일 방송법제와 정책. 『방송연구』, 1993년 여름호. 258~298.
- _____ (2005), 『미디어 융합의 동인, 전개양상, 정책과제』, 정보통신정책연구원 05-22.
- KBS 한국방송(2007), 『2007년 BBC 척허장』.
- Advisory Panel for Media Diversity(2002). *Media Diversity in Europe*.
- AIIA(ed.)(2000). *Antitrust and New Media*. 3-443.
- Barron,J.A.(2000). Structural Regulation of the Media and the Diversity Rationale. *Federal Communications Law Journal, Vol.52*. 555~560.
- Bird&Bird(2002). *Media Ownership in France*.
- Bled, Slovenia(2004). *Concentration of media ownership and its impact on media freedom and pluralism*.
- Botein, M.(1998). *Regulation of the Electronic Mass Media*. 187~250
- Compaine, B.M.&Gomery, D.(2000). *Who Owns the Media?*. 37~586.
- FCC(2000). Memorandum Opinion and Order(AT&T-MediaOne Order”). File Nos.BTCCT-19 991116ABA(2000). 1~18.
- _____ (2001). Memorandum Opinion and Order(“AOL-Time Warner Order”). Cs Docket NO.0 0-30(2001). 1~74.
- _____ (2003). *2002 Biennial Regulatory Review-Review of the Commission’s Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunication Act of 1996*.
- Feld, H.(2000). The Need for FCC Merger Review, *American Bar Association Forum on Communications Law*. 1~16.
- KEK(2004), *Media Ownership Concentration-Measurement and Monitoring*.
- Leeper, S.E.(2000). The Game of Radiopoly: An Antitrust Perspective of Consolidation in the Radio Industry. *Federal Communications Law Journal. Vol.52*. 473~496.
- Lili, L.(2000). Reflections on the FCC’s Recent Approach to Structural Regulation of the

- Electronic Media. *Federal Communications Law Journal*. Vol.52. 581~617.
- Littman, B.R.(2001). *Spring Semester 2001*. 240-389.
- Meyerson, M.I.(1997). Ideas of Marketplace: A Guide to the 1996 Telecommunications ct..
Federal Communications Law Journal. NO.49.251-288.
- Overback, W.(2000). *Major Principles of Media Law*, 468-493.
- 하마다 주니찌(1991). 독일에 있어서 매스미디어집중배제원칙의 동향, 일본민간방송연맹연
구소. 『매스미디어집중배제의 국제비교』.22-26.
- 하마다 주니찌(1999). 『미디어 법리』.
- NHK(2011). 『세계의 방송』,

방통융합미래전략체계연구 정책 2012-13
멀티플랫폼 시대 방송규제 및 방송법제 개편 연구
(A Study on Broadcasting Regulation & Law
Reform in Multiplatform Age)

2012년 12월 일 인쇄

2012년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20

TEL: 02-750-1114

E-mail: webmaster@kcc.go.kr

Homepage: www.kcc.go.kr

인쇄 인성문화
