

수평적 규제체계에서의 공영방송 위상 및 규율방안 연구



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

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘수평적 규제체계에서의 공영방송 위상 및 규율방안 연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2009년 11월

주관 연구 기관: 선문대학교 산학협력단

책임 연구원: 황 근(선문대학교 언론광고학부 교수)

연구 원: 최일도(한국외국어대학교 연구원)

이효복(한국외국어대학교 박사과정)

박종제(한국외국어대학교 석사과정)

Contents

요약	v
I	서론
II	수평적 규제체계와 공영방송의 위상과 역할
	1. 수평적 규제체계의 의미와 목적4
	1) 수직적 규제체계의 한계4
	2) 수평적 규제의 의미와 수평규제 도입의 필요성9
	3) 수평적 규제체계와 수직적 규제체계 모델의 비교10
	4) 수평적 규제체계의 법제화17
	2. 수평적 규제체계에서 공영방송의 위상28
	1) 수평적 규제체계와 공영방송28
	2) 수평적 규제체계로의 전환과 공영방송의 위기32
	3) 공영방송규제체계 개선 방안 필요성34
III	수평적 규제체계에서의 공영방송 규율체계와 법 개선 방안
	1. 현행 공영방송 관련 법제의 현황과 문제점38
	1) 지상파 방송과 법제도의 현황38
	2) 공영방송 관련 법제의 문제점40
	2. 수평적 규제체계에서의 공영방송 법제 개선방안 및 규제효율성47
	1) 법제 개선의 필요성과 시의성47
	2) 공영방송 법제 개선방안50
	3) 공영방송의 규제 효율성53
	3. 수평적 규제체계에서의 방송통신위원회의 공영방송 규제 원칙54
	1) 공영방송의 목적과 책무54

2) 각국의 공영방송 규제 원칙 구현방안	56
4. 방송통신위원회와 공영방송규제체계의 합리적 위상 정립	71
1) 현행법상 공영방송 규제 체계	72
2) 현행 감독체계의 문제점과 개선방향	73
3) 2004년 국가기간방송에관한법률안과 평가	74
4) 공영방송 규제 기구와 방송통신위원회와의 역할 분담	76

IV

공영방송 경영합리화 및 투명성 제고 방안

1. 공영방송 재원구조 합리화 방안	82
2. 공영방송 재원구조 개선방안	85
1) 공영방송의 상업화와 재원 확보 방안	85
2) 공영방송 경영합리화를 위한 규율 방안	92
3) 공영방송 독립성 및 투명성 제고 방안	95

V

함의 및 결론

Contents

표 목 차

〈표 1〉 방송·통신 분야 사업 분류와 관련 법 규정	6
〈표 2〉 수직적 규제체계와 수평적 규제체계 비교	10
〈표 3〉 EU의 수평적 규제체계 개념도	12
〈표 4〉 수직규제와 계층별 규제	14
〈표 5〉 계층 유형별 활동내용과 대표 기업	15
〈표 6〉 계층형 모델의 기존 연구 내용	16
〈표 7〉 프랑스 방송·통신 관계법	22
〈표 8〉 영국의 방송·통신 관계법	23
〈표 9〉 미국 디지털자문위원회의 디지털방송의 공공성 실현방법	31
〈표 10〉 우리나라 방송유형 및 특성	37
〈표 11〉 우리나라의 방송	40
〈표 12〉 지상파 방송 3사의 연도별 광고수입 현황	45
〈표 13〉 세계 각국 공영방송의 자원구조	45
〈표 14〉 방송통신위원회의 분야별 법률 체계	49
〈표 15〉 프랑스 방송위원회(CSA)의 권한	68
〈표 16〉 한국 공영방송의 책무유형에 따른 비교	73
〈표 17〉 지상파 방송 3사의 연도별 광고수입 현황	83
〈표 18〉 KBS 연도별 자원구조 현황	83
〈표 19〉 세계 각국 공영방송의 자원구조	83
〈표 20〉 수신료 결정 관련 법조문 연혁	89
〈표 21〉 국가별 수신료 수입	90
〈표 22〉 컬러TV 기준 수신료 비교	90
〈표 23〉 KBS의 자원구조와 광고 비중	91
〈표 24〉 세계 각국 공영방송의 자원구조	92

Contents

그림 목 차

<그림 1> 융합의 진행 과정	7
<그림 2> 방송·통신 서비스 융합 진화 방향	8
<그림 3> 수직적 규제체계와 수평적 규제체계 비교	10
<그림 4> 영국 BBC의 규제체제와 책무성 시스템의 관계	62
<그림 5> NHK의 新生과 디지털시대의 공공성의 추구	70
<그림 7> KBS의 매출액 변화 추이	86
<그림 8> 외국 공영방송과의 자원구조 비교(2002년)	92
<그림 9> 방송3사의 인건비 비중 변동 현황	94
<그림 10> KBS의 2004~2007년 결산 현황	100
<그림 11> 일본 NHK 예산의 국회 승인 과정	102

요 약 문

공영방송의 위상과 발전 방안에 대한 논의는 수없이 이루어져왔다. 그럼에도 불구하고 아직 공영방송의 이념 구현과 운영에 관한 선진화는 실현되지 못하고 있다. 우리나라의 공영방송 문제는 그 심각성이 외면되고 있으며 개선의 노력이 미흡하다는 본질적 수준에 놓여 있다. 세계적 공영방송의 모델로 불리는 BBC와 NHK가 지속적인 위기와 대응 노력을 하고 있다는 것과 비교하면 우리나라 공영방송은 존재감이 상실될 수밖에 없는 것이다. 이러한 위기현상은 기본적으로 “공영방송의 이념 및 정체성”과 “새로운 방송환경에 의한 운영방법”간의 현실적 괴리에서 비롯된 것이라는 견해가 있다. 즉, 우리나라 공영방송 시장경쟁, 탈규제, 신자유주의 철학을 기조로 하는 최근의 방송환경에 맞지 않는 시스템이라는 의문이 제기될 수도 있다.

공영방송이 본질적 기능을 수행하고 위상을 정립하려면 다음과 같은 몇 가지 조건이 충족되어야 할 것으로 보인다. 그 중 첫 번째는 공영방송 재원 구조의 문제점을 해결해 운영방식의 합리화를 추진하는 방안이다.

현재 우리나라 공영방송의 수신료는 다른 나라들에 비해 현저히 낮다. 때문에 공영방송의 광고수입이 민영방송의 경우보다 많은 기형적 구조가 만들어지고 있다.

우리나라의 경우 “지상파 방송=공적 성격, 뉴미디어=사적 성격”이라는 개념이 보편화되어 있는 것도 문제로 지적된다. 실제로는 지상파방송 영역에 공영방송과 상업방송이 혼재되어 있기에 진정한 공영성이 보장되기 어렵고 잘못된 구성에 대한 개선의 의지가 약해질 수 있기 때문이다.

이를 위한 방송법 관련 규정의 개념은 공영방송의 재원을 중심으로 정리될 필요가 있다. 근본적으로 볼 때 공익성 구현이라는 방향이 재원에 따라 달라질 수 있기 때문에 공영방송 재원이라는 영역에 대한 규정을 마련하여 자연스럽게 역할의 범위도 규정되도록 하는 것이 필요하다고 하겠다.

두 번째 문제로 공영방송의 재원을 어떻게 확보해줄 수 있는가에 대한 부분이다. 공영방송은 비상업적이어야 하고, 최소한 상업방송과 같은 형태의 광고시간을 판매하는 것과 거리가 있기 때문에 재정 확보가 쉽지 않기 때문이다.

결국 공영방송의 재원 문제는 최대한 공영방송의 본질적 위상을 확보할 수 있는 범위에서 모색되어야 하는데 그 중 하나가 수신료 제도 개선의 부분이다. 수신료 비중을 높이려면 현실적인 인상이 불가피한데 국민 부담에 의한 저항이 예상되므로 쉽게 추진하기도 어렵다. 따라서 합리적인 방법으로 국민의 부담을 최소화할 수 있는 방안을 찾아야 한다. 이를 위해서는 국민들이 수신료 인상을 충분히 납득할 수 있을 만큼, 경영효율화를 위한 경영상태 진단을 통한 자구책 마련이 선행되어야 할 필요가 있다.

세 번째로 공영방송의 독립성 및 투명성 제고에 관한 부분이다. 여기에는 공영방송의 정치적 독립성이 확보되어야 하는데 규제 구조에 있어 행정부의 지나친 개입여지를 축소할 필요가 있다. 특히 국회가 수신료 결정에 참여하는 것을 빌미로 공영방송에 정치적 영향력을 미치는 결과가 발생하지 않도록 유의할 필요가 있다.

공영방송의 투명성을 확보해야 하는 것도 과제인데 이를 위해서는 수신료, 국고, 방송발전기금 등 국민들로부터 나오는 세금의 성격을 지닌 공적 재원을 사용하는 방송사는 또한 효율적 경영을 통해 부담을 최소화하고 운영 결과를 투명하게 공개할 수 있는 제도를 마련해야 한다.

본 연구는 지금까지 관념적 성격의 공영방송 연구들과 달리 공영방송의 범주설정과 규율체계와 규제방안 등에 대한 실질적인 대안을 모색하였다. 특히 최근 방송시장 규제완화와 함께 별도의 법체계 도입이 논의되고 있는 공영방송 규율체계에 대한 실용적 정책방안들을 제시하였다. 따라서 수평적 규제체계 도입에 의한 방송시장 재편에서 공영방송이 본연의 책무와 기능을 수행할 수 있도록 보다 면밀한 제도 개선의 노력이 필요할 것이다.

서론

방송의 디지털화와 방송통신융합이 촉진되면서 수평적 규제 도입은 이미 세계적 흐름이 되고 있다. 2002년에 유럽연합(EU)은 네트워크와 콘텐츠 부문을 분리 규제하는 체계(NRF: New Regulatory Framework)를 도입한 바 있다. OECD 역시 '수평적 규제 틀이 융합 환경에서 유사한 서비스에 대한 규제의 일관성을 높일 수 있다'고 평가하였다. 미국 역시 내부적으로는 아직까지 영역별 규제 체계를 유지하고 있지만, WTO 협상에서 네트워크와 콘텐츠를 구분하려는 의도를 보이고 있다.

한편 최근 들어 방송의 산업적 측면이 강조되고 규제완화를 통해 경쟁이 촉진되면서 공영방송의 공적 서비스가 상대적으로 더욱 부각되고 있다. 즉, 수평적 규제체계 도입이 논의되면서 시장경쟁체제에서 방송서비스의 고유한 특성, 특히 방송의 공공성을 어떻게 담보할 수 있을 것인가가 중요한 정책 아젠다로 부각되고 있다. 기존에 전송매체별 분류체계가 아닌 네트워크와 콘텐츠로 구분되는 수평적 분류체계에서 공영방송이 어떤 형태로 어느 수준에서 어떤 규제를 적용받아야 하는가에 대한 연구가 필요한 상황이다.

우리나라에서는 방송사업 진입과 소유규제를 완화하는 법규제완화와 더불어 이를 보완하기 위한 공영방송법 제정이 논의되고 있다. 현재 법적 근거가 미비한 공영방송의 법적 위상을 분명히 하고, 안정적 재원확보를 통해 공영방송의 공적 책무를 강화하고자 하는 취지를 담고 있다. 한편 방송통신위원회는 방송통신융합시대에 걸맞는 '방송통신발전 기본법'에 이어 '방송통신사업법'을 제정해 수평적 규제체계를 구축할 계획이다.

이러한 배경에서 수평적 규제체계 아래서 네트워크와 플랫폼 그리고 콘텐츠 계층을 수직적으로 결합된 공영방송 규제체계 구축방안을 논의하는 것은 매우 중요한 의미를 가지고 있다 할 것이다. 특히 공영방송이 제대로 역할하기 위해서 전체 방송시장을 규율하고 있는 방송통신위원회와 공영방송을 규율하는 규제체계와의 합리적이고 유기적인 역무분담은 규제체계 개편에 있어 핵심적인 부분이라 할 수 있다.

공영방송의 역할과 위상에 대한 연구는 세계적으로 오랫동안 다양한 논쟁이 되어 오고 있는 주제이다. 그럼에도 불구하고 공영방송의 성격과 위상, 규제방

식 등에 대해서는 전형적인 모델이 없는 것이 현실이다. 이에 방송규제완화와 더불어 상대적으로 그 역할이 더욱 커지고 있는 공영방송의 범주와 위상 그리고 공영방송으로서 책임성을 구현할 수 있게 하는 규율체계에 대한 연구가 필요하다. 특히 수평적 규제체계 도입이 논의되고 있는 시점에서 시장경쟁으로부터 보호된 공공방송서비스 영역을 획정해 차별화된 규율체계를 검토할 필요가 있다.

이처럼 수평적 규제체계에서 공영방송과 상업방송을 분리 규율하는 것은 방송정책의 합리화와 효율성을 제고할 수 있는 방안이라 할 수도 있다. 그렇지만 이 같은 공영방송에 대한 분리된 규율체계는 자칫 전체방송 영역을 규율하고 있는 방송통신위원회의 규제체계와 중복 및 상충될 가능성도 있다. 때문에 공영방송을 별도의 규율체계와 목표를 통해 규율하더라도, 상위 규제기관인 방송통신위원회와의 적절한 역무구분과 권한 분배가 필요할 것이다. 그동안 많은 연구들이 있어 왔지만, 대체로 이론적이고 관념적 수준에 치우쳐 구체적인 업무 분담과 규제 체계에 대한 연구결과는 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 특히 다수의 연구들이 우리 환경에 적합한 실용적인 연구가 아니라 외국의 공영방송 현황에 대한 비교연구나 일부 규제방안들을 인용하기 위한 연구들이 주를 이루고 있는 것이 현실이다.

특히 우리나라에서 연구된 공영방송에 관한 연구들은 공영방송 성격에 대한 연구에 초점이 맞추어져 있다. 그 이유는 지금 우리나라의 공영방송이 사회적 합의에 의해 만들어진 제도가 아니라, 과거 권위주의 정부 시대의 통제목적으로 만들어진 제도를 합리화하기 위해 외국의 사례들을 편의적으로 인용하기 위한 연구목적에 담고 있었기 때문이다. 특히 방송사들이 주도한 연구들은 현재의 불합리한 명목상의 공영방송체계를 합리화하기 위해 더욱 그러한 측면이 강하다 할 것이다.

하지만 최근 들어 수평적 규제체제를 도입하거나 규제완화를 추진하고 있는 선진국들의 공영방송 법제도 개선방안들에 대한 연구가 이루어지고 있다. 특히 대표적인 공영방송인 영국의 BBC와 독일의 ARD, ZDF 등이 디지털방송시대에 어떤 위상을 지니게 되며, 공익성 담보를 위해 어떻게 변화되고 있는가와 같은 연구들이 나타나고 있다. 더욱이 최근 공영방송개혁에 박차를 가하고 있는 프랑스의 공영방송 개혁방안에 대한 사례 연구는 우리나라의 공영방송제

도 개선과 관련해서 시사하는 바가 크다 할 것이다. 그렇지만 이런 연구들도 대부분 사례연구 자체로 그치는 경우가 많고, 구체적인 정책적 대안을 모색하기보다 시사점을 제시하는 수준으로서 정책적 실용성은 그렇게 높다고 보기 어렵다. 특히 방송통신위원회가 수평적 규제체계 도입을 추진하고 있는 상황에서 매우 중요한 지상파방송 특히 공영방송에 대한 실질적인 범주설정과 역할 규정, 규율체계 등에 대한 연구는 거의 전무한 상태이다.

이러한 배경에서 본 연구는 지금까지 관념적이고 규범적인 성격의 공영방송 연구들과 달리 공영방송의 범주설정과 규율체계와 규제방안 등에 대한 실질적인 대안을 모색하고자 한다. 특히 최근 법 개정을 통한 방송시장 규제완화에 맞추어 별도의 법체계 도입이 논의되고 있는 공영방송 규율체계에 대한 실용적 정책방안들을 제시할 것이다.

결국 본 연구는 지금까지 연구되지 못했던 수평적 규제체계와 관련해 공영방송의 위상과 규율체계를 연구한다는 점에서 차별화된다. 결론적으로 본 연구에서는 수평적 규제체계의 목적과 의의에 대한 본질적인 접근을 바탕으로, 수평적 규제체계아래서 공영방송의 역할과 위상 그리고 구체적인 정책적 차별화 방안들을 제시하게 될 것이다. 특히 공영방송만 별도로 연구해 온 지금까지의 연구들과 달리 전체 방송구조 및 시장과 관련지어 공영방송의 규제체계를 연구한다는 점에서 접근방법과 연구결과에 의의가 있다.

I. 수평적 규제체계와 공영방송의 위상과 역할

1. 수평적 규제체계의 의미와 목적

1) 수직적 규제체계의 한계

수직적 규제체계는 특정 네트워크/서비스별로 별도의 규제체계를 적용하는 것으로 방송네트워크를 통한 방송서비스는 방송규제로, 통신네트워크를 통한 통신서비스는 통신규제로 적용하는 것을 말한다. 전통적으로 방송과 통신은 기술적 차이와 보호법익의 차이에 기초해 엄격하게 구분되어 규제되어 왔다.¹⁾ 방송과 통신이 구분되어 규제되었던 이유는 방송과 통신이 각기 상이한 네트워크를 통해 서비스와 콘텐츠를 제공하면서 네트워크를 소유한 사업자가 플랫폼과 콘텐츠를 결합하고 있는 형태를 취했던 것에 있다고 볼 수 있다. 즉 방송은 불특정다수를 대상으로 하는 공중서비스, 통신은 개인의 선택과 참여도가 높은 개인서비스를 제공함으로써 방송은 사회문화적 규제가 강조되었고 통신은 기술·경제적 규제가 중시되었다. 예컨대, 방송은 희소한 전파자원을 이용하여 불특정다수의 시청자를 대상으로 일방적으로 전송하는 개념에서 출발해 방송의 다양성 또는 공정성확보라는 관점에서 내용 규제가 정당화되어 온 반면, 통신은 개인과 개인의 자유로운 정보교환이라는 관점에서 출발하였기 때문에, 정보내용의 규제·심의보다는 보편적 서비스의 제공과 통신의 비밀보호를 중심으로 규제체계가 형성되어 왔다.²⁾ 이러한 방송과 통신의 개념 차이는 방송과 통신사업, 그리고 적용법규를 구분하는 잣대로 활용되어 왔다.

현재의 방송·통신 규제체계는 특정 네트워크, 단말기와 서비스를 일치시킴으로써 네트워크에 기반을 둔 각 산업부문을 따라 수직적으로 분리 적용하는

1) 방송서비스는 방송법에 따라, 통신서비스는 전기통신사업법에 따라 규제되어왔다. 이상우외 (2007), “통신방송 융합환경하의 수평적 규제체계 정립 방안에 관한 연구, 28면.

2) 이러한 방송과 통신의 개념은 방송과 통신사업, 그리고 적용법규를 구분하는 잣대로 활용되어 왔다. 즉 방송법은 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송 등으로 구분하고, 사업의 영역에서 지상파방송사업, 종합유선방송사업, 위성방송사업, 채널사용사업으로 구분하고 있다. 반면, 전기통신사업법은 통신사업자를 그 기능별로 기간통신사업자·별정통신사업자·부가통신사업자로 구분함으로써 비교적 단순한 구분방법을 채택하고 있다.

방식이다. 이른바 수직적 사일로(vertical silo) 형태의 규제 패러다임으로, 네트워크, 서비스 및 단말기 규제를 일체화해 규제방식을 적용하는 형태이다.³⁾ Whitt(2004)는 미국의 규제체계를 규제의 사일로 모델(silo model of regulation)로 명명한 바 있는데, 미국 커뮤니케이션 법(Communication Act 1934)의 경우 부(title)⁴⁾별로 네트워크에 연동해 서비스를 규정하고 있다.⁵⁾

우리나라 역시 네트워크에 따라 다른 형태의 규제가 적용되는 특성을 가지고 있다. 방송법은 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송 등으로 구분하고, 사업의 영역에서 지상파방송사업, 종합유선방송사업, 위성방송사업, 채널사용사업으로 구분하고 있다. 반면에 전기통신사업법은 통신 사업자를 그 기능별로 기간통신사업자·별정통신사업자·부가통신사업자로 구분함으로써 비교적 단순한 구분방법을 채택하고 있다. 이렇듯 방송과 통신영역이 각각 별개의 규제를 받는데, 이러한 규제방식을 사업별 규제, 즉 수직적 규제 체계라 한다(이상우 외, 2007).

3) 이종관(2005). 네트워크 계층 규제모형의 이슈 및 정책개선 방향 분석. 미디어 미래연구소. Available: <http://mfi.re.kr/customer/search.php?find=con&search=%EC%9D%B4%EC%A2%85%EA%B4%80>

4) 미국의 커뮤니케이션법(Communication Act of 1934)은 부(title)별로 구성되어 있다. 제1부(title I)에서는 일반 조항(general provisions)을 다루고, 제2부(title II)는 유선통신(common carrier), 제3부(title III)는 무선망(radio), 제4부(title IV)는 절차 및 행정 규정(procedural and administrative provision), 제5부(title V)는 벌칙 규정(penal provision), 제6부(title VI)에서는 케이블 커뮤니케이션(Cable communication)을 다룬다.

5) Whitt, R. S.(2004). A horizontal leap forward : formulating a new communications public policy framework based on the network layers model. Federal Communications Law Journal, 56(3), p.596.

<표 1> 방송·통신 분야 사업 분류와 관련 법 규정

구분	방송		통신			
개념	·방송 프로그램을 기획, 편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것		·유선, 무선, 광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 부호, 문언, 음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것			
규제 논리	·공익(public interest) ·전파의 공공재, 주파수의 희소성, 사회적 영향력을 감안하여 엄격한 진입규제 및 내용규제		·보편적 서비스 ·사회 구성원 개인간 의사소통을 원활히 하는 물리적 도구로서 기술적, 경제적 규제			
규제 내용	·전파는 국민의 재산, 공공재이므로 공공의 이익을 위해 사용하도록 규제 ·방송전파는 제한되어 있으므로 공익 증진을 목적으로 효율적 배분 필요 ·불특정 다수에게 동시에 제공되는 미디어 특성으로 사회적 파급력이 크기 때문에 내용에 대한 엄격한 규제 필요		·통신미디어의 혜택이 사회 모든 구성원에게 균형적, 동질적, 보편적으로 제공되어야 함 ·사적 전달내용에 대한 프라이버시, 정보보호 강조 ·상이한 통신방식, 장비, 망의 이용에 따른 비효율성 방지			
관련 법령	·방송법		·전기통신기본법 ·전기통신사업법			
사업 분류	지상파방송	·방송을 목적으로 하는 지상의 무선국을 관리, 운영하며, 지상파방송을 행하는 사업	허가	기간통신	·전기통신회선설비를 설치하고 기간통신 역무를 제공하는 사업	허가
	종합유선방송	·종합유선방송국을 관리, 운영하며, 종합유선방송을 행하는 사업	허가	별정통신	·기간통신사업자의 전기통신회선설비 등을 이용 기간통신 역무를 제공하거나 구내에서 전기통신 역무를 제공하는 사업	등록
	위성방송사업	·인공위성의 무선설비를 소유 또는 임차하여 무선국을 관리, 운영하며 위성방송을 행하는 사업	허가	부가통신	·기간통신사업자로부터 전기통신회선설비를 임차하여 부가통신 역무를 제공하는 사업	신고
	방송채널사용사업	·지상파, 종합유선, 위성방송사업자와 특정 채널의 전부 또는 일부시간에 대한 전용사용계약을 체결 그 채널을 사용하는 사업	승인 / 등록			

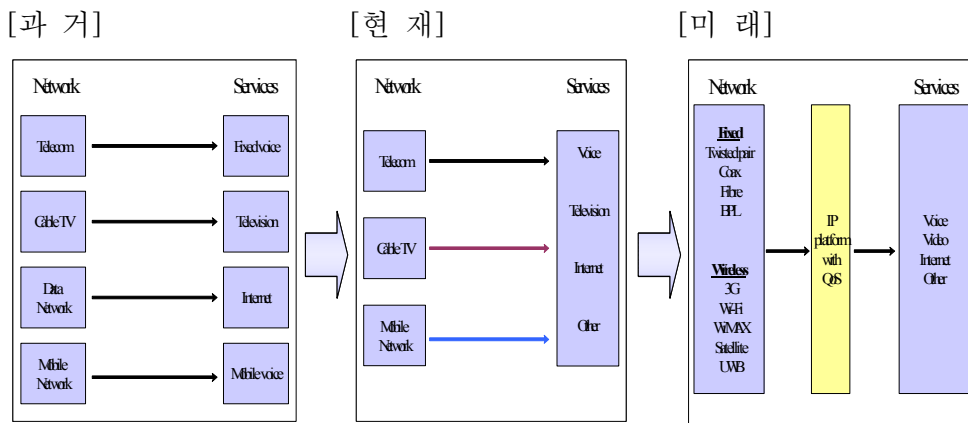
출처: 통신·방송 규제체계 비교 『방송통신 융합시대의 미디어규제』 (35쪽), 김영주, 2004, 서울: 한국언론재단.

최근 방송과 통신이 융합되면서 VoIP나 IPTV 등, 기존의 방송·통신의 수직적 규제만으로는 명확하게 정의하거나 규제하기 어려운 새로운 경계 영역적 매체들이 속속 등장하고 있다. 즉, 아날로그 환경에서는 각각의 서비스가 독립적인 플랫폼을 통해 제공되어 서로 다른 규제체계를 적용하는데 무리가 없었

으나, 디지털화와 융합 미디어 등장으로 하나의 플랫폼에서 방송 서비스와 통신 서비스가 동시에 제공될 수 있는 환경이 조성되고 있다.

아날로그에서 디지털로의 전환, 네트워크 속도와 용량의 증대, 압축기술 및 저장 능력의 향상, 다양한 어플리케이션(application)의 출현으로 개별 네트워크와 단말기에서 제공되는 서비스 영역이 급속히 확대되고 있다. 전통적으로 특정 네트워크에서만 제한적으로 제공할 수 있었던 텔레비전, 전화, 인터넷 서비스를 모든 네트워크에서 제공할 수 있게 된 것이다. 방송사업자들이 인터넷 전화 서비스로 통신 영역에 속했던 전화 서비스를 제공하고 있으며, 통신사업자들도 인터넷망비스로 해 방송콘텐츠를 전송하는 IPTV 서비스를 제공하고 있다. 그 외에도 디지털 기반의 플랫폼을 운영하는 모든 사업자들이 음성, 초고속인터넷, 방송서비스 등 여러 서비스원비스동시에 제공할 수 있게 되었다. 한마디로 디지털 복합기기와 융합서비스가 등장하면서 소비사업자욕구가 다양화, 고도화되고 방송통신융합이 가속화되면서 과거 방송과 통신으로 이분화되어 있던 패러다임이 변하고 있다.

<그림 1> 융합의 진행 과정



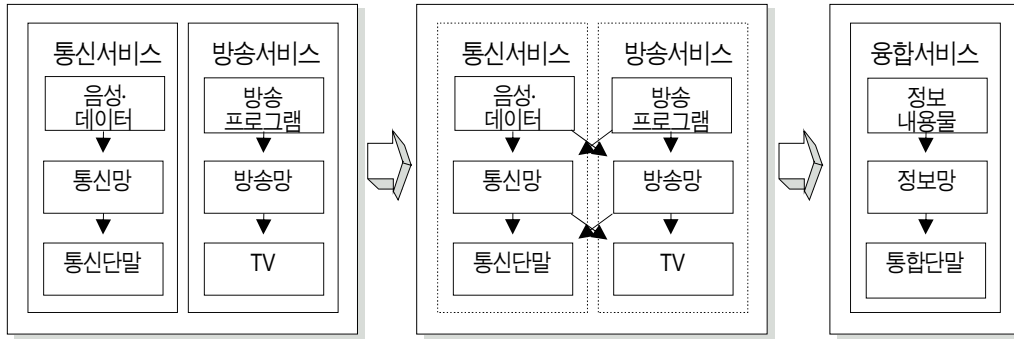
출처: OECD(2006). Multiple play : pricing and policy trends. DSTI/ICCP/TISP(2005) 12/FINAL, pp.8~10 자료 재구성.

서로 다른 네트워크에서 전송되는 동일한 서비스에 대한 규제 적용 문제뿐만 아니라 동일한 네트워크에서 전송되는 각기 다른 종류의 서비스에 대한 규제의 적용 문제도 제기되면서 규제 일관성 및 차별화 문제도 제기되고 있다.⁶⁾

즉, 동일 서비스임에도 불구하고 네트워크에 따라 다른 서비스로 취급하고, 동일한 네트워크에서 제공되는 이종의 서비스들을 동일하게 취급하게 되어, 규제중복, 규제차별의 문제가 발생하고 규제를 회피하거나 규제 공백이 발생할 수도 있다.⁷⁾

이러한 환경 변화에 따라 기존의 수직적 규제체계로는 융합 매체에 대한 합리적인 규제가 어려울 뿐만 아니라, 규제기관 간에 마찰을 야기하기도 한다. 특히 새롭게 등장할 매체에 대한 대응도 쉽지 않아 그 때마다 관련 법률을 개정하거나 제정해야만 하는 상황이다. 이 때문에 수직적 규제체계의 대안으로 수평적 규제체계 모델에 대한 도입 논의가 활발히 진행되고 있는 것이다.

<그림 2> 방송·통신 서비스 융합 진화 방향



출처: 통신·방송 융합의 개념 “디지털 컨버전스 시대의 정책방향,” 초성운, 2005. 『디지털컨버전스 시대의 전략 및 정책방향』 KISDI 창립 20주년 기념 세미나 발표문, 111쪽.

- 6) OECD(2004). The implications of convergence for regulation of electronic communications. DSTI/ICCP/TISP(2003)5/FINAL, p.19.
- 7) 예컨대 방송법 제2조에 방송을 ‘방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하고 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함하며, 이하 시청자라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것’으로 정의하고 있다. 또한 방송사업을 지상파방송사업, 종합유선방송사업, 위성방송, 채널사용사업으로 구분하고 있다. 방송법의 이 같은 방송사업자 정의는 방송관련 사업자를 모두 방송사업자로 분류하고 있다. 따라서 제작·편성·송출을 모두 담당하는 지상파방송, 송출중심의 종합유선방송사업자(SO), 제작과 편성을 담당하는 채널사용사업자(PP) 모두 방송사업자 범주에 포함되어 있다. 그러나 방송법에 명시되어 있는 바와 같이 전송수단에 입각하여 방송사업을 구분할 경우, 새로운 전송수단에 의한 방송형 서비스들이 등장할 때마다, 새로운 방송개념이 추가되어야 하며, 그에 따른 규제기구 사이의 갈등을 야기할 수 있다는 문제점이 발생한다.

2) 수평적 규제의 의미와 수평규제 도입의 필요성

수평적 규제체계는 새로운 융합 환경에 대한 수직적 규제체계의 한계에서 비롯된 대안으로서, 방송통신융합 현상과 디지털 기술의 발달로 특정 네트워크/서비스에 관계없이 동일한 계층에 동일한 규제를 적용하자는 것이 핵심이다.

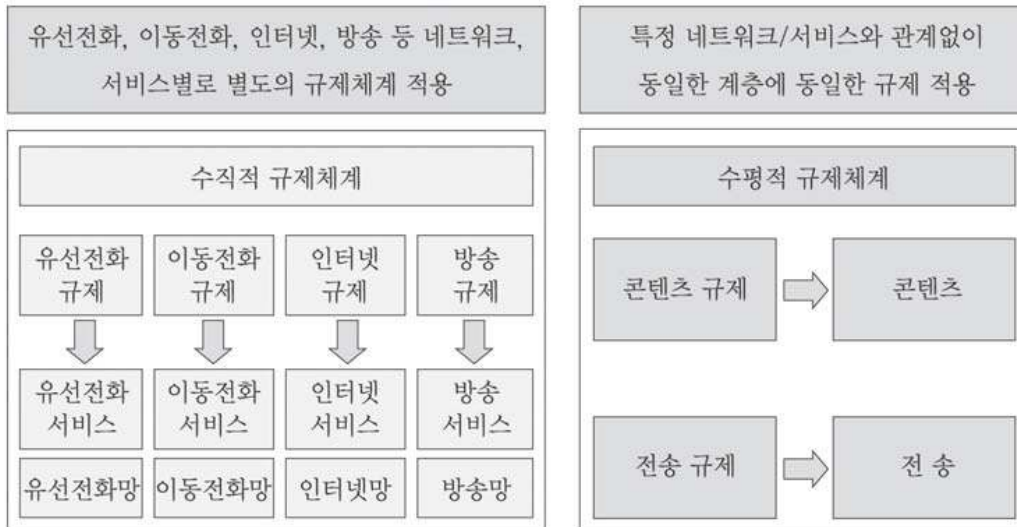
수평적 규제체계는 종전의 사업자별 규제를 통신과 방송 영역 모두 수평적 계층으로 구분하는 계층규제 모델에 근거하고 있다. 계층은 크게 전송 부문과 콘텐츠 부문으로 나뉘는데, 학자들마다 다양한 계층구분이 이루어지고 있다.⁸⁾ 규제정책 관점에서 볼 때, 계층규제 모형들은 대체로 네 개 내지 다섯 개의 계층으로 구분되고 있으며, 일반적으로 물리적 망 계층(physical infrastructure layer), 논리적 망 계층(logical infrastructure layer: IP), 응용서비스 계층(applications or services layer) 및 콘텐츠 계층(content layer)들을 공통적으로 포함하고 있다.(이상우 외, 2007)

Werbach(2002)에 따르면, 물리적 망 계층은 동선, 케이블, 무선, 위성 등 기반이 되는 망을, 논리적 망 계층은 망내 및 망간에 정보가 원활히 전달되도록 하는 관리 및 라우팅 기능 등을 의미한다. 전화망에서의 번호시스템, 인터넷에서의 DNS 등이 논리적 망 계층에 포함된다. 한편, 응용서비스 계층은 전화서비스, VoIP, 인터넷 접속 등 주로 최종이용자에 대한 서비스를, 콘텐츠 계층은 통신망 상에서 이용자로부터 이용자에게 전달되는 정보를 의미한다. Werbach는 응용서비스와 콘텐츠 계층 사이에 인터페이스 계층을 새로 추가하고 기능적 계층(functional layers: 물리망, 응용서비스 및 콘텐츠)과 연결계층(connective layers: 논리망 및 인터페이스)을 구분하기도 하였다.

NGN(Next Generation Network)의 계층구조는 접속 및 전송 계층(각종 단말에 연결되는 계층), 미디어계층(미디어게이트웨이 포함), 제어계층(소프트스위치 포함), 망서비스 계층(응용서비스 계층과 동일)으로 구분된다.

8) 다양한 계층규제 모형들의 기본적인 접근방법은 동일하다고 하더라도, 계층의 구분방법이나, 구분방법에 따라 도출되는 구체적인 정책적 시사점 등에 있어서는 차이점을 보이고 있다.

<그림 3> 수직적 규제체계와 수평적 규제체계 비교



출처: 이상우 외 2007, p.36

3) 수평적 규제체계와 수직적 규제체계 모델의 비교

<표 2> 수직적 규제체계와 수평적 규제체계 비교

구분	수직적 규제체계	수평적 규제체계
장점	<ul style="list-style-type: none"> 기존 서비스의 규제안정성과 지속성 유지 수직 통합 지배적 사업자 규율이 용이 	<ul style="list-style-type: none"> 시장환경 변화에 유연하고 빠른 대처 가능 유사 또는 동일 서비스 규제 형평성 고려 계층간 규제 일관성 및 산업분화 촉진 중복규제 및 지원의 최소화 산업융합시 공정경쟁 환경 조성 가능
단점	<ul style="list-style-type: none"> 융합 등 시장변화에 대응 한계 동일 또는 유사 서비스의 규제 차별 중복규제와 중복 지원의 증대 융합대응의 규제비용 증가 불공정 경쟁의 증가와 규제의 한계 	<ul style="list-style-type: none"> 기존 규제체계 개편 비용 필요 지배적 사업자 규율의 어려움

출처: 정희영(2009), 25면.

수평적 규제체계가 가지고 있는 장점은 EU와 미국의 규제체계에서 볼 수 있다. EU의 규제프레임워크는 방송과 통신서비스를 크게 전송계층과 콘텐츠 계층으로 나누면서 시작한다. EU 규제프레임워크에는 전송계층(transmission

layer)이라는 용어는 없으나, 전자 커뮤니케이션 네트워크(electronic communications network)와 전자 커뮤니케이션 서비스(electronic communications service)를 묶어 사용하고 있다(하운금le3, 방송통신융합관련 수평적 규제모델 도입 현실화 방안 연구, 한국방송영상산업진흥원, 2ron). 여기서 전자 커뮤니케이션 네트워크는 유무선, 광 또는 기타의 수단을 활용하여 전기적 신호를 전달하는 시스템을 말한다.⁹⁾ 따라서 여기에는 기존의 통신, 케이블, 위성, 방송, 인터넷 등 모든 네트워크가 포함된다. 그리고 전자 커뮤니케이션 서비스는 전자 커뮤니케이션 네트워크를 이용하여 전달된 전기적 신호를 제공하는 서비스를 가리키며, 통신서비스와 방송네트워크를 활용한 전송서비스를 모두 포함된다.¹⁰⁾ 전자 커뮤니케이션 네트워크상에서 전자 커뮤니케이션 서비스를 이용해 전달된 콘텐츠를 제공하거나 편집하는 콘텐츠계층의 서비스는 제외된다. 콘텐츠계층에 포함되는 정보사회서비스(information society service)도 규제지침 적용 대상이 아니다. 정보사회서비스란 전기적 수단을 이용하여 이용자의 요청에 의해 제공되는 서비스로서 텔레비전방송과 라디오 방송은 포함되지 않는다.¹¹⁾ 정보사회서비스에는 인터넷을 이용한 각종 콘텐츠

9) “electronic communications network” means transmission systems and, where applicable, switching or routing equipment and other resources which permit the conveyance of signals by wire, by radio, by optical or by other electromagnetic means, including satellite networks, fixed (circuit- and packet-switched, including Internet) and mobile terrestrial networks, electricity cable systems, to the extent that they are used for the purpose of transmitting signals, networks used for radio and television broadcasting, and cable television networks, irrespective of the type of information conveyed (EC, Directive 2002/21/EC)

10) “electronic communications service” means a service normally provided for remuneration which consists wholly or mainly in the conveyance of signals on electronic communications networks, including telecommunications services and transmission services in networks used for broadcasting, but exclude services providing, or exercising editorial control over, content transmitted using electronic communications networks and services; it does not include information society services, as defined in Article 1 of Directive 98/34/EC, which do not consist wholly or mainly in the conveyance of signals on electronic communications networks (EC, Directive 2002/21/EC)

11) “Service”, any Information Society services, that is to say, any service normally provided for remuneration, at a distance, by electronic means and at the individual

서비스를 해당된다. 즉, 물리적 네트워크 영역은 가치중립적 영역으로 보고, 전화나 전자우편 전송 등 사적 비밀의 보장을 통해 개인 간 의사교환의 매개를 특성으로 하는 통신 서비스는 신호의 전달이 주요 기능인 전자 커뮤니케이션 서비스로의 범주로, 네트워크와 전송체계를 이용한 방송 서비스 등 개별 요청을 포함해 개인과 사회와의 연결을 매개하는 콘텐츠 제공 서비스는 별론 니케콘텐츠계층으로 정리하고 있는 것이다(오용수, 정희영, 2006). 그리고 시청각 서비스를 구성하는 TV방송프로그램은 유선, 무선, 위성을 이용해 공중을 대상으로 수신할 목적으로 전송되는 서비스를 의미하는데, 이는 규제프레임워크가 아니라 <국경 없는 텔레비전 지침>에 의해 규제된다. 반면, 이용자의 개별적 요구에 의해 정보를 제공하는 서비스는 여기에 해당하지 않고 정보사회서비스로 분류된다. 정보사회서비스는 전자상거래 지침에 의해 규제된다.

<표 3> EU의 수평적 규제체계 개념도

계층	서비스 유형			규제체계	
콘텐츠	시청각 미디어서비스 ¹²⁾		정보사회서비스	새로운 국경없는 TV지침	전자상거래지침
	linear 서비스	nonlinear 서비스			
전송	전자커뮤니케이션서비스 전자커뮤니케이션네트워크			규제프레임워크지침	

출처: 김국진(2006), 방송통신 융합시대 서비스 및 사업자 분류방안 연구. 방송위원회 연구보고서. p.21.

EU의 수평적 규제체계는 2002년 발표된 규제프레임워크를 중심으로 모두 6개의 지침으로 구성되어 있다. 전자 커뮤니케이션 네트워크와 전자 커뮤니케이션 서비스를 다루고 있으며, 콘텐츠 부분은 포함하고 있지 않다. 전자 커뮤니케이션 네트워크와 전자 커뮤니케이션 서비스에 관련된 시장 경쟁을 촉진하기 위해 규제프레임워크, 인가 지침, 접근 지침, 보편적 서비스 지침, 경쟁 지침, 개인정보와 프라이버시 보호 지침 등 6개 지침으로 새로운 규제 틀을 구

request of a recipient of services (EC, Directive 98/34/EC)

12) 시청각 서비스(audiovisual service)를 구성하는 선형적 시청각 서비스는 IPTV, 스트리밍 또는 웹캐스팅 등을 포함한 방송으로 실시간으로 프로그램을 제공하는 서비스이며, 비선형적 시청각 서비스는 VOD와 같이 이용자가 특정 프로그램에 대한 이용 시간을 결정할 수 있는 서비스를 말한다(오용수, 정희영, 2006).

성하였다. EU의 수평적 규제체계는 방송통신 융합시장의 변화 방향을 고려해 기본적인 규제 틀이며, 회원국들은 각국의 상황에 맞게 도입하고 있다.(하윤금 외3, 2007)

6개 지침의 내용을 살펴보면, 첫째, 규제프레임워크는 전자 커뮤니케이션 네트워크와 전자 커뮤니케이션 서비스, 관련 설비(associated facilities), 관련 서비스(associated service) 등의 규제 프레임워크들 간의 조화를 유지하는데 있다. 이를 위해 규제기관, 주파수 규제, 시장획정, 시장지배력 등에 관한 사항들을 다루고 있다(ECa, 2002). 특히 규제기관의 경우 소비자의 편익 증진, 전자 커뮤니케이션 섹터의 경쟁 증진, 혁신 증진을 위한 투자 제고, 주파수 및 번호 할당 자원의 효율적 이용과 관리 등을 보장할 수 있는 체계를 갖추도록 요구하고 있다. 또한 전자 커뮤니케이션 섹터의 서비스 제공 관련 장애 요인들을 철폐하고 범 EU 차원의 네트워크 및 상호접속 등을 보장하도록 규정하고 있다.

둘째, 인가지침은 전자 커뮤니케이션 섹터의 서비스를 제공하는 제도적 장애요인을 간소화하기 위한 규제체계 개선 내용을 담고 있다. 특히 전송 계층에서 서비스 제공이 용이하도록 개별 허가를 일반인가로 대체하도록 권고하고 있다. 그렇지만, 일반인가를 획득하기 위해서는 보편적 역무의 부담금, 서비스의 상호운용성과 네트워크 상호접속, 접근성 및 번호 이동성, 프라이버시 및 소수자 보호, 텔레비전과 라디오 프로그램의 전송 의무, 환경적·지역적 요건 충족, 불법 콘텐츠의 방송 제한 등을 충족하도록 하고 있다(이상우, 2005).

셋째, 접근지침은 네트워크와 관련 설비(associated facilities)에 대한 접근, 사업자 간의 상호접속 권리 및 의무 등을 다루고 있다. 네트워크 미보유 사업자가 전송계층의 서비스를 제공할 수 있도록 네트워크와 관련 설비를 이용할 수 있도록 접근성을 보장해야 하고, 소비자가 특정 네트워크 가입 유무에 상관없이 다른 이용자와 커뮤니케이션 할 수 있도록 네트워크 간 상호접속이 가능해야 한다는 것이다. 또한 API(application program interface), EPG 등 방송 관련 설비와 서비스까지 상호접속 의무를 확대시켰다(ECb, 2002).

넷째, 경쟁지침은 역내 전자 커뮤니케이션 네트워크를 활용한 서비스들의 경쟁 촉진을 위해 네트워크 및 주파수의 배타적 이용, 수직적으로 결합된 전자 커뮤니케이션 네트워크 사업자의 차별 행위 금지, 기타 부당한 경쟁 행위

에 대한 규제 사항들을 담고 있다.

다섯째, 개인정보와 프라이버시 보호 지침은 통신서비스를 대상으로 이용자 개인 정보의 보호를 위한 의무 기술 조치 사항을 규정하고 있으며, 마지막으로 보편적 서비스 지침은 역내 모든 이용자들이 저렴한 가격으로 전자 커뮤니케이션 네트워크 상의 서비스들을 이용할 수 있도록 하기 위한 규정들을 담고 있다.

한편 미국의 계층형 모델(layer model)은 인터넷이 설계된 아키텍처에 근거하고 있다. 즉, 인터넷 설계 모델을 토대로 각 서비스의 규제체계를 구축한 것이 계층형 모델이라 할 수 있다. 예를 들어, 인터넷은 물리(physical), 데이터(data), 망(network), 전송(transport), 세션(session), 표현(presentation), 애플리케이션(application) 등 7개의 계층(open system interface)으로 구성되어 있는데, 이것을 다시 4계층 또는 3계층으로 단순화하고 수평적으로 계층화하여 해당 계층에 속하는 시장과 서비스를 규제하고자 하고 있다. 예를 들면, 4계층의 경우에는 7계층을 물리계층(physical), 액세스(access), 어플리케이션(application), 콘텐츠(content) 등으로 구분하거나 또는 물리계층(physical), 논리계층(logical), 어플리케이션/서비스(applications/services), 콘텐츠(contents) 등으로 나누어 해당 계층에 속하는 서비스를 규제하자는 것이다(Werbach, 2002). 특히 워버츠는 논리계층의 중요성을 강조하고 있는데, 이는 하위계층의 개방성이 상위계층의 혁신을 가져온다고 보기 때문이다. 즉, 하위계층의 개방성이 다른 각 계층에 대한 규제를 정당화시킨다는 것이다(Werbach, 2002).

<표 4> 수직규제와 계층별 규제

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

한편, 접속, 전송, 어플리케이션, 콘텐츠 등 4계층으로 구분되는 모델은 다음과 같은 속성을 가지고 있다. 첫째, 물리적인 인프라를 제공하는 사업자는 여기서 접속과 전송계층의 사업자에 포함된다. 접속계층은 가입자 선로(last

mile)에 해당하는 부분을 의미하며, 전송계층은 백본망처럼 대규모의 데이터 이동이 가능한 네트워크를 제공하는 사업자를 말한다. 민델과 시커(Mindel & Sicker, 2006)는 접속계층에서는 각기 다른 네트워크를 사용하는 서비스들이기 때문에 경쟁이 심하지 않을 것으로 보았다. 하지만 케이블망을 중심으로 서비스가 보급된 미국과 달리, 다양한 네트워크를 기반으로 경쟁이 심화되고 있는 국내 인터넷 서비스 시장의 실정에는 맞지 않는 부분이 있다는 지적도 있다 (하윤금외3, 2007).

둘째, 어플리케이션계층은 접속과 전송계층을 토대로, 디렉토리 서비스 제공업자¹³⁾, 멀티캐스팅 또는 미들서비스 제공업자¹⁴⁾, 최종이용자 서비스 제공업자¹⁵⁾ 등으로 나뉜다. 이 계층에서 가장 중요한 것은 데이터를 실질적으로 제공하는 경우와 데이터 제공에 필요한 어플리케이션을 지원하는 경우를 구분하는 일이다. 대표적으로 아래의 계층형 모델이 통신산업의 흐름을 반영해주고 있다. <표-5>에서 보는 바와 같이, 1, 2계층은 전통적인 통신산업들을 포함하고 있으며, 인터넷의 등장 이후에 TCP/IP 인터페이스를 통해 3~6 계층으로 확장되고 있다.

<표 5> 계층 유형별 활동내용과 대표 기업

계층	행위자 및 활동 내용	대표적인 기업
6	▪소비자 : 소비행위	
5	▪어플리케이션 계층 : 웹디자인, 온라인정보서비스, e커머스 등의 콘텐츠 패키징 포함	Bloombergs, Reuters, OL, Time Warner, MSN, Newsroom 등
4	▪네비게이션과 미들웨어 계층 : 브라우저, 포탈, 검색엔진, 디렉토리 지원, 보안, 전자 지불	Yahoo, Netscape, Vizzavi, Genie 등
3	▪연결계층 : 인터넷 접속, 웹호스팅	IAPs, ISPs
TCP/IP 인터페이스		
2	▪네트워크 계층 : 광섬유네트워크, 모바일네트워크, DSL지역네트워크, 무선접속네트워크, 이더넷, 프레임릴레이, ISDN, ATM	AT&T, BT, NTT, WorldCom, Quest, Colt, Energis, Vodafone, NTT DoCoMo
1	▪장비 및 소프트웨어 계층 : 스위치, 전송장비, 라우터, 서버, 과금 소프트웨어	Notel, Lucent, Cisco, Ericsson, Nokia 등

출처: 하윤금 외3(2007), 20면

13) DNS, 기타 인터넷상의 주소 및 넘버링 서비스 기능을 제공

14) 멀티캐스팅 혹은 캐싱 서비스 제공

15) 음성, 메일, 호스팅 서비스 제공

한편, 휘트(Whitt, 200) 역시 물리계층(physical layers), 논리계층(logical layers), 어플리케이션계층(application layers), 콘텐츠계층(content layers) 등의 4계층으로 나누고, 물리계층의 하위계층으로 접속(access) 및 전송(transport)을 포함시키고 있다. 휘트는 어플리케이션계층에서 E911이나 장애인 접속 등의 최소한의 공적 필요를 제공토록 하는 규제정책을 지지한 바 있다. 이외에도 광대역플랫폼이나 통신사업자간 상호보조나 보편적 서비스 기금 등의 규제정책 등을 강조하고 있다. 이처럼 계층형 모델은 기술적 네트워크 구성체계를 토대로 전송 역할을 하는 하위 계층에서는 경쟁을 촉진하는 방향으로 방송통신 시장을 통합하고 상위 계층은 하위 계층을 기반으로 혁신적인 서비스들이 개발, 보급될 수 있도록 하는데 초점을 두고 있다(오용수, 정희영, 2006).

<표 6> 계층형 모델의 기존 연구 내용

연구자	연구 내용 (계층 유형)
Marcus & Sicker (2005), Layers Revisited	<ul style="list-style-type: none"> ▪전송서비스 계층(액세스, 트랜스포트) ▪어플리케이션서비스 계층 ▪콘텐츠서비스 계층
Whitt, R. (2003), A Horizontal leap forward : Formulating a new public policy framework based on the Network Layers Model	<ul style="list-style-type: none"> ▪물리적 계층 ▪논리적 계층 ▪어플리케이션 계층 ▪콘텐츠 계층
Mindel, J. L. & Sicker, D. S. (2006), Leveraging the EU regulatory framework to improve a layered policy model for US telecommunications markets	<ul style="list-style-type: none"> ▪수평적 규제를 시장 또는 서비스의 특징에 초점을 맞추는 원리에 기초한 규제로 정의
Solum & Chung (2003), The Layers Principle: Internet Architecture and Law	<ul style="list-style-type: none"> ▪계층 분리 원리와 계층 교차의 최소화 원리를 주장
McTaggart (2002), A Layered Approach to Internet Legal Analysis	<ul style="list-style-type: none"> ▪인터넷 상의 법적 분석을 위해 콘텐츠/트랜잭션, 어플리케이션, 논리적, 물리적 등의 계층으로 구분
Sicker (2002), Further defining a Layered Model for Telecommunication Policy	<ul style="list-style-type: none"> ▪일반적 수평규제모델로서 어플리케이션, 트랜스포트, 액세스, 콘텐츠 계층을 제시

출처: 이봉호(2005). 디지털 미디어 시대의 미래 IT 정책 아젠다 개발. 정보통신연구진흥원. p.113.

4) 수평적 규제체계의 법제화

이미 수년전부터 선진 각국들은 방송과 통신이 융합되는 환경에 대응하기 위한 법제적 노력을 경주해 왔다. EU 지침에 따라 EU공동체 국가들은 수평적 규제체계의 국내법화가 이루어지고 있으며, 미국과 일본처럼 아직 수직적 규제체계 틀을 유지하고 있는 국가들에서도 융합에 대응하기 위한 입법적 시도가 꾸준히 이루어지고 있다.

대표적으로 프랑스와 영국은 EU 지침에 따라 2003년과 2004년에 수평적 규제체계 전환을 위한 관련 법제도를 각각 정비한 바 있다. 프랑스의 경우, 방송과 통신을 관장하는 규제기구를 통합하였다가 문화적 특수성을 고려하여 규제기구를 분리해 운영하고 있다. 반면 영국은 규제 효율성을 고려해 분산되어 있던 방송부문과 통신부문의 규제기구들을 2003년 단일 규제체제로 통합하였다. 이처럼 EU국가들의 경우에, 구체적인 입법 형태는 각국의 문화적 특수성과 규제 효율성에 따라 각 국가마다 다르게 나타나고 있지만 수평적 규제체제로의 전환이 전반적인 흐름인 것만은 사실이다.

또한 미국과 일본은 본격적으로 수평적 규제체제로 전환하지는 않았지만, 방송통신융합에 대응하기 위한 제도개편을 모색하고 있다. 미국은 1996년 통신법 개정을 통해, 정보 서비스의 구분, 전화와 케이블 사업의 상호 진입을 허용하는 등 적극적인 제도의 변화를 모색해왔고, 일본도 수·위탁방송 제도 등을 도입해 방송과 통신 규제를 제도적으로 조율시키기 위한 일련의 정책을 추진해왔다.

우선 영국은 2003년 유럽연합의 지침을 수용해 커뮤니케이션법(Communications Act 2003)에서 전자적 커뮤니케이션(electronic communication) 개념을 도입하였다. 즉, 2003년 커뮤니케이션법에는 전송되는 정보유형에 관계없이 모든 전송설비(네트워크, 스위치, 라우터 등)를 의미하는 전자적 커뮤니케이션 네트워크(electronic communication network), 사업을 목적으로 전자통신망을 이용하여 전기적 신호를 전달하는 서비스를 의미하는 전자적 커뮤니케이션 서비스(electronic communication service, 전기통신서비스 및 방송전송서비스 포함, 단 전송되는 콘텐츠의 편집 또는 편집서비스를 제공하는 경우 제외)로 구분하는 단일한 규제를 받도록 하였다. 또한 전자적 커뮤니케이션

니케이션 네트워크를 통해 전송되는 신호를 이용하여 자료(material) 또는 이들 자료에 대한 편집서비스를 제공하는 것을 콘텐츠서비스 개념으로 정리하고, 이러한 콘텐츠서비스 가운데 방송서비스는 별도의 항목에서 세부적인 내용을 규정하였다(임동민, 2004).¹⁶⁾

미국의 경우 1996년 통신법(Telecommunication Act of 1996)에서 통신을 중심으로 개념의 재정립을 시도하였다. 즉, 이용자가 지정한 지점들 사이에, 이용자가 선택한 정보를 송수신 과정에서 형태나 내용변화 없이 전송하는 것을 뜻하는 텔레커뮤니케이션 개념, 어떤 수단을 이용하든지 관계없이 일정 요금을 받고 직접 공중 또는 이용자 집단에게 서비스를 제공하는 것을 텔레커뮤니케이션 서비스, 텔레커뮤니케이션을 통해 정보의 생산·획득·저장·변형·처리·검색·활용 또는 이용할 수 있는 능력을 제공하는 것을 정보서비스라고 규정하였다. 이 외에 인터넷 서비스, 상호작용적 컴퓨터 서비스 등의 개념을 새롭게 추가하였다. 한편 방송영역에서는 케이블 서비스에 대한 정의(definition)에서 상호작용 개념을 도입하였다(윤창변 외 11, 1999, 67-68쪽).¹⁷⁾

① 유럽연합

유럽연합은 통신·방송 융합에 따라 방송서비스 또는 통신서비스로 명확히 규정하기 어려운 융합서비스가 확산됨에 따라 방송과 통신을 아우르는 전자적 커뮤니케이션(electronic communications)이라는 새로운 개념을 도입하고, 규제체계의 변화를 시도하였다. 유럽연합은 1997년 통신·방송 융합과 규제체계 개편방안에 관한 녹서를 발표하고, 각 국의 의견을 수렴하였다. 그 결과 유럽연합은 1999년 방송과 통신을 아우르는 새로운 개념으로 전자적 커뮤니케이션(전자적 커뮤니케이션 네트워크 및 전자적 커뮤니케이션 서비스 관련 서비스, electronic communications infrastructure and associated services)과 새로운 규제 프레임워크(regulatory framework) 도입방안을 담은 리뷰를 발표하였다(EC, 1999a).¹⁸⁾

16) 임동민(2004), “영국 Communication Act 2003의 통신방송 융합서비스 관련 법령 분석,” 정보통신정책연구원, <정보통신정책>, 제16권 3호, 통권 341호.

17) 윤창변 외11, <통신·방송 융합에 대비한 방송발전방안 수립: 서비스 및 규제제도>, 정보통신정책연구원, 연구보고 99-23.

여기서 유럽연합은 전자적 커뮤니케이션 네트워크와 관련 서비스에 대해서는 단일한 규제프레임워크를 적용하되, 문화적 정체성이나 의견의 다양성 등과 관련되는 콘텐츠 서비스에 대해서는 단일한 규제프레임워크를 적용하기가 어렵기 때문에, 별도의 규제체계가 필요하다는 이유로 네트워크와 콘텐츠 분리규제라는 입장을 나타냈다.¹⁹⁾

그후 유럽연합은 1999년 리뷰에 대한 회원국들의 의견을 다시 한번 수렴한 후, 2002년 전자적 커뮤니케이션 네트워크와 서비스의 규제방향에 대한 프레임워크 지침(framework directive)과 5가지 특별지침, 즉 ‘인가지침’, ‘접근지침’, ‘보편적 서비스 지침’, ‘경쟁지침’, ‘개인정보와 프라이버시보호 지침’을 발표하였다(이상우 외4, 2005). 여기서 유럽연합은 프레임워크 지침에서 규제프레임을 두 가지 차원으로 구분하였다. 첫째, 전자적 커뮤니케이션 영역에서 네트워크 개념은 ‘전송(transmission)’과 물리적 차원의 ‘망(network)’을 모두 포함하는 것으로 정의한다. 여기서 네트워크는 다시 전자적 커뮤니케이션 네트워크와 니케이션 네트워크와 니케이로 구분되는데, 전자적 커뮤니케이션 네트워크는 유선·무선·케이블·위성·인터넷 등을 모두 포함한 전자적 신호를 전송하는 시이템과 부대원계를 지칭하며, 전자적 커뮤니케이션 서비스²⁰⁾는

18) 유럽연합은 1997년 독서에 대한 검토의 과정에서 전자신호의 송수신 및 관련 인프라에 대한 규제와 시청각 콘텐츠를 포함한 콘텐츠 규제에 대해 각각 다른 접근법이 필요하다는 점에 합의가 도출되었으며, 이는 다음과 같은 함의를 갖는다고 밝히고 있다. 첫째, 콘텐츠 규제는 주어진 서비스의 독특한 특성과, 또한 관련 공공정책의 목표와 조화를 이루도록 보장할 필요가 있다. 둘째, 콘텐츠 규제가 시청각 부문의 특성을 감안하도록 보장할 필요가 있다. 셋째, 새로운 시청각 서비스의 출범에서 시장의 불확실성과 초기 투자의 필요성을 인식하는 것과 동시에 소비자의 권리를 보호하기 위한 적절한 규제체계도 적용될 필요가 있다는 것이다. 따라서 전송(transport)과 콘텐츠(content)의 구별(distinction)을 적용하는데 있어서 EPGs, 의무 전송(must carry) 등과 같이 소비자의 콘텐츠 접근에 관련된 문제에 특별한 관심을 기울여야 한다고 밝혔다(EC, 1999a).

19) 또한 유럽연합은 전자상거래와 같이 온라인을 통한 ‘서비스 이용자의 개별적인 요청에 따라 일정 거리 밖에서 전기적 수단에 의해 유로로 제공되는 서비스’를 정보사회서비스(Information Society Service)라고 일컫고 있다(이상우·김원식·강재원·한은영·신호철, 2005).

20) 전자적커뮤니케이션네트워크나 전자적커뮤니케이션서비스상에서 이용자에게 콘텐츠(기술적 측면에서는 전자적 신호로 구성되어 있으나, 그 구현결과에는 이용자가 이해할 수 있는 내용이 담겨 있는 것을 의미)를 제공하거나 콘텐츠에 대한 편집서비스를 제공하는 경우는 전자적 커뮤니케이션서비스 개념에서 제외된다.

네트케이블·위성·지상파 등 전자적 커뮤니케이션 네트워크를 통해 전자적 신호를 전달하는 전송서비스를 의미한다. 둘째, 콘텐츠 서비스는 ‘국경없는텔레비전지침(TVWF, 서비스evision Without Frontiers)’, ‘시청각분야의 규제원칙(Principles of Guidelines for the Community's Audiovisual Policy in the Digital Age)’을 적용하지만, 향후 보다 세련된 규제프레임을 마련하기 위해 <국경없는텔레비전지침>을 보완해 나간다.

그러면서 유럽연합은 ‘경쟁지침’을 통해 기존 경쟁정책을 수용하면서 전자적 커뮤니케이션 네트워크에 대한 시장지배적 지위가 남용되지 않도록 해야 한다는 점을 강조하였다. 특히 주파수 사용에서 특권적인 권리나 독점적인 권리를 부여하지 않도록 해야 하며, 주파수 사용권리가 객관적, 비차별적이며, 투명한 절차에 의해 할당되어야 한다고 명시하고 있다. 또한 라디오나 텔레비전 방송 콘텐츠서비스 제공사업자에게 공익을 위한 의무를 부여할 때 산업적 측면과 균형을 잃어서는 안된다는 것을 분명히 하고 있다. 이처럼 미디어산업에 대한 EU의 경쟁정책은 산업정책, 지역정책 등의 목표와 조화를 이루어야 한다는 점을 강조하고 있다고 볼 수 있다.

(1) 프랑스

전통적으로 프랑스는 방송과 통신을 개별 법률에 의해 그 영역과 기능을 구분해왔으나, 2002년 유럽차원에서 규제체계 지침과 특수 지침들이 최종 결정되면서 이를 프랑스의 자국법 체계에 반영하게 된다.²¹⁾ 이에 따라 프랑스는 2002년 3월 17일 EU의 지침을 수용하기 위해 새로운 ‘전자커뮤니케이션법’ 제정을 추진할 것을 결정하였다.²²⁾ 그후 경제 재정산업부(MINEFI)와 문화커뮤니케이션부(MCC) 장관이 공동 발의하고 CSA, ART, 경쟁위원회 등 관련 규제기구의 의견수렴 과정을 거쳐 ‘2004년 6월 21일 디지털 경제내 상호신뢰에

21) EU 집행위원회는 2002년 규제체계 지침 제정하면서 이를 개별 회원국 법령체계내에 반영할 것을 강제하였다. European Union(2002). Directive 2002/21/EC of the european parliament and of the council of march 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive). Official Journal of European Communities, Article 28 참조.

22) 2002년 7월부터 2004년 4월까지 법제정 추진과정은 박태순 외(2004. 4). 『통신방송 융합에 있어서 프랑스의 제도적 다원화와 이원화 정책』, 정보통신정책연구원. 참조

관한 법(Loi no 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'Économie numérique)'과 '2004년 7월 9일 전자커뮤니케이션 과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법(Loi no 2004-669 du juillet 2004 relative aux communications Électroniques et aux services de communication audiovisuelle)'을 제정하였다. 또한 새롭게 정의된 전자커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스 개념을 반영하기 위해 2004년 7월과 10월에 기존의 통신법과 방송법을 개정하였다²³⁾.

이때 제·개정 법안들은 EU의 규제지침을 프랑스 국내법에 적극 수용하여 수평적 규제단위로 분류하는 체계를 확립하기 위한 목적을 분명히 밝히고 있다. 즉, '디지털 경제내 상호 신뢰에 관한 법'은 '정보사회내의 디지털 공화국 건설 계획(plan gouvernement RE/SO 2007 pour une republicque numérique dans la société de l'information)'의 일환으로 공중 온라인 커뮤니케이션의 정의, 인터넷 서비스 내용에 대한 제공자와 호스트의 통제권 신장 의무, 보편적 서비스 분담금 원칙에 대한 사항을 규정하고 있다.²⁴⁾

또한 '전자커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법'은 네트워크, 서비스, 콘텐츠 차원으로 분류되는 수평적 규제체제하에서 시장진입 장벽 해소, 독과점 방지, 진입규제 등 EU의 지침 내용을 반영하는 한편, 프랑스 고유의 시청각 커뮤니케이션의 규제이념²⁵⁾을 반영하고 있다. 특징적인 것을 '전

23) '디지털경제의 상호 신뢰에 관한 법'과 '전자커뮤니케이션과 시청각커뮤니케이션 서비스에 관한 법'이 제정됨으로 기존의 '우편·통신 규범'을 '우편·전자 커뮤니케이션 규범(le code des postes et des communications électroniques)'으로 개정하고, 기존의 '1986년 커뮤니케이션 자유에 관한 법'을 개정하였다. 방송과 통신관련 법의 원문은 www.legifrance.gouv.fr를 참조. 또한 보다 자세한 시청각 커뮤니케이션 법과 개정 원문 등은 http://www.ddm.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=75를 참조.

24) 상세한 내용은 정희영(2009), 44면 이하 참조.

25) 시청각 커뮤니케이션 제1조는 '시청각 커뮤니케이션은 자유롭다'라는 점을 기본명제로 하면서도 자유의 한계를 다음과 같이 설정하고 있다. '인간의 존엄성 존중, 타인의 자유와 소유권 존중, 다양한 사상과 의사표시의 존중'이라는 공론의 장으로서 사회내 민주적 가치실현을 위한 수단으로써 자유의 한계와 '공공질서의 보호, 국가 방위상의 필요'라는 국가 공통체 유지의 필요에 의한 자유의 한계, 그리고 '공공서비스의 요구, 커뮤니케이션 수단 고유의 기술적인 제약'이라는 자원의 희소성에 의한 분배 및 사회내 필요서비스 제공을 위한 자유의 한계를 설정하는 한편, '시청각물 제작에 있어서 국내 산업의 발전의 필요성'이라는 프랑스의 문화적 가치실현을 위한 수단으로써 자유를 제한하는 범위를 설정하고 있다.

자커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법'에서 EU의 기술중립성 원칙을 적용, 전송경로와 관계없이 모든 TV 서비스에 대해 CSA가 관장토록 해 그 권한을 강화시켰다는 점이다. 즉, 인터넷 상에서 제공되는 TV와 라디오 서비스의 경우 케이블이나 위성에서 제공되는 채널에게 같은 의무를 부과할 수 있도록 한 것이다.²⁶⁾

<표 7> 프랑스 방송·통신 관계법

구분	관련법	주요 제·개정
방송	커뮤니케이션 자유에 관한 법 (Loi relative a la liberte de communication)	1986년 제정 2004년 개정
통신	우편·전기통신 규범 (Code des postes et tllcommunication)	2001년 제정
	우편·전자 커뮤니케이션 규범 (Code des Postes et des Communications electroniques)	2004년 개정
방송/통신	디지털 경제내 상호 신뢰에 관한 법 (Loi pour la confiance dans l'conomie numrique)	2004년 제정
	전자커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법 (Loi relative aux communications lectroniques et aux services de communication audiovisuelle)	2004년 제정

출처: 정희영(2009) 37면.

(2) 영국

영국은 EU의 수평적 규제체계 전환권고에 따라, 2000년 12월 “A New Future of Communication” 발표하고 이후 2003년 7월 17일 커뮤니케이션법 (Communication Act 2003)을 제정하여 2003년 12월 29일 통합규제기구인

26) CSA는 이전부터 순수한 사적 통신을 제외한 모든 전기통신을 시청각 서비스로 포괄하고 있기 때문에 인터넷 역시 시청각 서비스의 규율 대상이나 인터넷의 모든 정보를 규율하기에는 현실적으로 무리가 있어 실시간 또는 유사 실시간(NVOD) 방식으로 공중에게 제공되는 동영상의 흐름을 규제의 대상으로 보는 것이 타당하다는 주장을 전개해왔다. 방송위원회(1999. 10). CSA 인터넷을 통한 시청각 서비스의 규제목적과 문제점. 『정보시대 규제제도의 방향과 미래에 대한 제언』 (조사자료 23), 방송위원회, p.74.

Ofcom²⁷⁾을 출범시켰다. 영국은 Ofcom을 출범시키면서 규제에 대해 ‘포괄적인, 일관적인, 협력적 접근’과 ‘명확성과 확실성을 신장’시키고, 여러 규제기관이 관여하면서 유발될 수 있는 규제중복과 같은 비효율성을 제거할 수 있을 것으로 기대하였다.²⁸⁾ 새롭게 제정된 ‘커뮤니케이션 법’은 크게 Ofcom의 역할, 전자커뮤니케이션 네트워크 및 전자커뮤니케이션 서비스의 규제, 텔레비전과 라디오 서비스 규제, 미디어 소유와 감독, 시청료, 경쟁규제 등으로 나눌 수 있다.

<표 8> 영국의 방송·통신 관계법

구분	관련 법	제·개정
통신	무선통신법(Wireless Telegraphy Act)	1949년 제정 1998년 개정
	통신법(Telecommunication Act)	1984년 제정
방송	칙허장(11차례 개정)	1927년 제정
	텔레비전법(1990년 방송법으로 통합)	1954년 제정
	케이블방송법(1990년 방송법으로 통합)	1984년 제정
	방송법	1990년 제정 1996년 개정
방송/통신 통합	커뮤니케이션법(Communication Act)	2003년 제정

출처: 정희영(2009) 49면.

영국은 1998년 디지털지상파방송을 세계 최초로 상용화한 나라이다. 그 이후 방송사업자와 통신사업자의 인수·합병, 경영, 융합서비스 제공 등이 급격히 확산되자, 기존 규제체계로 변화된 현실에 대응하기 어렵다는 인식 하에 규제체계 개편 논의를 시작하였다. 영국 통상산업부(Department of Trade

27) Ofcom은 기존 민영 TV를 규제하던 ITC(Independent Television Commission), 민영 라디오를 규제하던 RA(Radio Authority), 통신 규제를 담당하던 Oftel(Office of telecommunications), 방송내용에 대한 규제권한을 갖고 있던 BSC(Broadcasting Standards Commission), 주파수에 대한 권한을 갖던 Radio Com(Radiocommunications Agency)을 통합한 것으로 단일 규제기구가 기술적인 융합과 시장의 변화에 보다 잘 대응할 수 있다는 인식에 기반하였다.

28) Doly, G. and Vick, D. W.(2005). The Communications Act 2003 : A new regulatory framework in the UK. Convergence, Vol.11 No. 3, Sage, p. 76.

and Industry)와 문화매체체육부(Department of Culture, Media, Sports)는 1998년 7월 <커뮤니케이션 규제: 정보화시대 융합에 대한 접근(Regulating communications: approaching convergence)>라는 논문을 발표하고, 유럽연합이 제기했던 광범위한 문제들에 대해 폭넓은 의견을 수렴하였다. 논문에서는 현행 규제체계가 아직은 서비스 발전과 경쟁력 증진이라는 목표를 달성할 수 있을 만큼 충분한 유연성을 갖추고 있지만, 문제는 그것이 언제까지 유효할 것인가라고 의문을 제기하고 있다. 따라서 규제방식과 구조에 근본적인 변화의 시기와 방법에 대해 각계에 자문을 요청했다(DCMS&DTI, 1998).

의견수렴 결과, 영국은 통신·방송 융합 확산과 이에 따른 경제적 규제와 내용규제가 단일한 규제프레임워크 하에서 이루어지는 것이 바람직하다는 결론을 내리게 된다. 그 이후 규제체계와 규제기구 통합을 위한 논의를 본격적으로 전개해, 그 결과 통상산업부와 문화매체체육부는 2000년 12월 Ofcom이라는 단일규제기구의 설립을 공식 제안하는 내용을 담은 <커뮤니케이션의 새로운 미래(A New Future for Communications)>라는 백서를 발표하게 된다.

Ofcom 설립제안에 대해 영국 방송업계 및 통신업계의 반응은 대부분 호의적이었다. 이는 새로운 통합규제기구가 규제와 간섭을 줄이고, 산업경쟁을 촉진할 것으로 기대되었기 때문이다. 이에 영국정부는 2001년 5월 Ofcom 설립을 확정하고, 10월 9일 타워스 페린 리포트(Towers Perrin Report)에서 Ofcom의 설립목적, 업무절차, 조직구성 등에 관한 윤곽이 제시되었다. 그 이후 2002년 11월 Ofcom의 조직구성과 기능에 관한 타워스 페린 최종보고서(Towers Perrin Final Report)가 제출되었다. 결국 2003년 커뮤니케이션법(Communication Act 2003)에 의거, ofcom이 공식 출범하게 되었다.

한마디로 2003년 7월 17일에 제정된 2003년 커뮤니케이션법은 Ofcom을 비롯한 커뮤니케이션 관련 규제의 법적 토대를 제공하고 있다. 2003년 커뮤니케이션법은 Ofcom의 설립과 운영에 관한 사항과 함께 EU의 전자적 커뮤니케이션(electronic communications) 개념을 수용했다. 즉, 2003년 커뮤니케이션법에서 전자적 커뮤니케이션은 전송되는 정보유형에 관계없이 모든 전송설비(네트워크, 스위치, 라우터 등)를 의미하는 전자적 커뮤니케이션 네트워크(electronic communication network), 사업을 목적으로 전자통신망을 이용하여 전기적 신호를 전달하는 서비스를 의미하는 전자적 커뮤니케이션 서비스(electronic

communication service, 전기통신서비스 및 방송전송서비스 포함, 단 전송되는 콘텐츠의 편집 또는 편집서비스를 제공하는 경우 제외)로 구분하였고, 상호 융합됨에 따라 단일한 규제프레임워크를 적용받도록 하고 있다. 그러나 전자적 커뮤니케이션 네트워크를 통해 전송되는 신호를 이용한 자료(material) 또는 이들 자료에 대한 편집서비스를 제공하는 콘텐츠 서비스(content service)는 전자적 커뮤니케이션 네트워크 및 전자적 커뮤니케이션 네트워크 서비스와 구별되는 개념으로 정의하고, 특히 콘텐츠 서비스 가운데 방송서비스는 별도의 항목을 통해 세부사항을 규정하고 있다(임동민, 2004).

(3) 미국

1996년 미국의 통신법 제정은 유럽과 달리 통신·방송 융합에 대비해 전면적인 법규 변화를 모색하기보다는 텔레커뮤니케이션서비스(Telecommunication Service)와 정보서비스(Information Service)를 분리해 탄력적으로 대응하고 있다. 그러면서 모호한 사항에 대한 구체적인 결정권은 연방통신위원회에 위임되어 있다. 따라서 연방통신위원회는 자유경쟁과 공정경쟁의 장려라는 원칙 아래에서 사안별로 결정해 나가고 있다.

미국에서는 1984년 AT&T 분할 이후 7개의 지역전화회사들이 지역전화시장을, AT&T는 장거리전화시장을 독점하고 있었다. 또한 케이블TV 시장도 지역독점 체제를 유지하고 있었다. 때문에 FCC는 1996년 통신법(Telecommunication Act of 1996)²⁹⁾에서 장거리전화사업자와 지역전화사업자 사이의 상호 시장진출을 허용함으로써 경쟁을 촉진하였다. 또한 케이블TV시장의 독점 해소를 위하여 지역전화회사 및 장거리전화회사에게 방송서비스 제공을 허용하는 한편, 케이블TV사업자에게도 통신서비스 제공을 허용하였다. 이처럼 1996년 통신법은 방송시장과 통신시장의 상호진출을 허용함으로써 독과점을 타파하고 소비자들에게 질 높고 다양한 서비스를 저렴한 가격에 이용

29) 1934년 통신법의 개정(amendment) 형태를 띠고 있는 1996년 통신법의 구성은 제1장은 전화통신과 같은 텔레커뮤니케이션 서비스를 규정하고 있으며 제2장은 지상파방송, 제3장은 케이블 방송, 제4장은 규제개혁, 제5장은 외설과 폭력을 다루고 있다. 그밖에 제6장과 제7장은 다른 법과의 조정문제와 텔레커뮤니케이션 발전기금(Telecommunication Development Fund)을 다루고 있다.

할 수 있도록 하는데 목적을 두고 있다.

나아가 1996년 통신법은 통신·방송 융합서비스와 관련하여, 이용자가 지정한 지점들 사이에 이용자가 선택한 정보를 송수신 과정에서 형태나 내용변화 없이 전송하는 것을 뜻하는 텔레커뮤니케이션 개념, 어떤 수단을 이용하는지 관계없이 일정 요금을 받고 직접 공중 또는 이용자 집단에 서비스 제공을 하는 것을 텔레커뮤니케이션 서비스, 텔레커뮤니케이션을 통해 정보의 생산·획득·저장·변형·처리·검색·활용 또는 이용할 수 있는 능력을 제공하는 것을 정보서비스로 분리해 규정하였다. 이밖에 인터넷 서비스, 상호작용적 컴퓨터 서비스 등의 개념도 새롭게 추가하였다. 한편 방송영역에서는 케이블 서비스 정의(definition)에서 상호작용개념을 도입함으로써 데이터방송, VOD 등의 융합서비스 제공에 따른 법적 근거를 마련하고 있다(윤창변 외, 1999).³⁰⁾

1934년 커뮤니케이션법(Communication Act of 1934)에 의거해 설치된 연방통신위원회는 독립규제위원회로서 통신·방송에 대한 기본정책을 수립 및 집행하고, 면허행정 업무를 담당하고 있다. 대신 연방통신위원회 역시 통신·방송 융합을 비롯한 디지털시대를 맞아 연방통신위원회 스스로 변화하는 방안을 모색하고 있다. 연방통신위원회는 1999년 <21세기를 위한 새로운 FCC>라는 보고서를 발표하여 향후 연방통신위원회가 나아갈 방향을 제시하였다. 즉, 연방통신위원회는 커뮤니케이션 시장이 완전한 경쟁시장으로 변화될 수 있도록 경쟁촉진, 탈규제, 소비자보호, 모든 미국인에게 커뮤니케이션서비스와 기술전달, 혁신의 확산, 세계시장에서 경쟁력 강화 등을 과도기적 목표로 설정하였다. 더 나아가 경쟁 상황에서도 보편적 서비스, 소비자 보호, 정보제공, 국내외 경쟁촉진을 위한 목표의 수립과 시행, 주파수 관리, 타 기관과의 협조 등이 경쟁과 양립할 수 있도록 하는 것이 연방통신위원회의 핵심기능이 될 것으

30) 미국은 방송서비스를 무료방송으로 지상파방송(Broadcast), 유료방송으로 MVPD(multichannel video programming distribution)로 구분하고 있다. MVPD는 다채널 영상서비스로서, 케이블TV, 위성방송, 브로드밴드 서비스, 무선케이블TV(wireless cable systems), SMATV, 지역 전화회사(LEC, local exchange carrier), OVS(open video systems), 인터넷 비디오, 비디오렌탈, 전기와 가스 회사 설비 등을 포함한다. MVPD 시장은 이들 서비스들이 개별 전송수단에 따라 개별 시장으로 분리되어 가입자에게 제공되는 것이 아니라, 수평적 측면에서 케이블, 위성, 인터넷 등 다양한 전송서비스가 동일한 시장에서 상호 경쟁하고 있는 것으로 이해해야 한다.

로 전망하였다(FCC, 1999).³¹⁾

방송·통신 융합현상이 본격화되기 전에 제정된 커뮤니케이션법은 특정 설비가 특정 서비스와 긴밀한 연관관계를 유지될 것이라는 전제아래, 서로 상이한 법률체계에 따라 서비스들을 분류하고 규율해야한다는 원칙에 입각해 있다.³²⁾ 물론 1996년 법에서 사업자간 상호 진출과 기능주의적 접근방식을 통한 서비스 특성에 따른 분류에 대한 가능성을 열어두었지만, 원칙적으로 해당 서비스의 물리적 네트워크 규제에 초점을 맞춘 규제 칸막이에 따라 서로 상이한 규칙들을 그대로 두었기 때문에 개선이 필요하게 될 수밖에 없다.

이 같은 커뮤니케이션법 체계내에 서비스 분류상의 문제점을 타개하기 위해, 2005년 6월 상원위원인 John Ensign은 커뮤니케이션 서비스 개념아래 기존 정보서비스와 전기통신서비스를 통합하기 위한 법안³³⁾을 제출한 바 있다. Ensign 법안은 전통적인 방송과 기본 전화 서비스를 제외한 모든 서비스를 하나의 분류체계에 두자는 안이다. 이외에도 근본적인 법률적 불확정성(indeterminacy)을 타개하기 위해 계층모델(layer model) 도입 논의가 제기되었고, 이를 위한 입법청원³⁴⁾이 제기되기도 하였다. 그러나 이같은 법체계 개편 노력에도 불구하고, 네트워크를 중심으로 형성된 칸막이식 법체계를 새롭게 개편할 가능성은 높아 보이지 않는다(정희영, 2009, 140면).

31) 한편 연방통신위원회는 디지털시대에 적합한 규제기관으로 거듭나기 위해 다음과 같은 항목에 전략목표를 두고 업무를 추진하고 있다. 첫째, 모든 미국인들이 저렴한 가격에 다양한 서비스를 이용할 수 있도록 광대역(broadband) 서비스 관련 기술개발을 촉진하고 서비스를 보급하는 것이다. 둘째, 보편적 서비스와 소비자의 선택의 다양성 확대를 위해 통신시장의 경쟁을 촉진하고, 소비자의 권리를 보호하는 것이다. 셋째, 주파수 할당과 이용에서 효율성을 제고한다. 넷째, 미디어 분야에서 소유규제 완화, 디지털 전환 등을 비스 경쟁을 촉진하는 동시에 다양성이 저해되지 않는 정책을 개발한다. 다섯째, 2001년 9·11일 테러 이후 비상시. 둘째, 보편적 인프라보호 및 복구체제 다구축하는데 역점을 둔다. 여섯째, FCC 조직의 유연하고 전문적인 대처능력 강화를 위해 훈련 프로그램과 직무능력 개발기회를 부여하는 사항 등에 중점을 두고 있다(FCC, 2002).

32) Nuechterlein, J. E., Weiser, P. J.(2007). Digital crossroads : American telecommunications policy in the internet age. Cambridge : the MIT press, p.210.

33) S.1504, 109th Congress Preamble

34) 입법청원에 대한 세부사항은 Whitt, R. S. (2004). A horizontal leap forward : Formulating a new communications public policy framework based on the network layers model, Federal Communications Law Journal, 56(3) 참조

2. 수평적 규제체계에서 공영방송의 위상

1) 수평적 규제체계와 공영방송

이처럼 급변하는 방송 환경 아래서 제도적으로 공영성 구현을 확보하기 위해서는, 그 기본이 되는 공익성에 대한 제반 이념적 주장과 요건들을 당위적 차원에서 살펴볼 필요가 있다. 이전에 제기된 방송의 공익성에 대한 근거가 여전히 유효한가에 대해서도 의문이 제기될 수 있기 때문이다.³⁵⁾

첫 번째 문제는 기본적으로 방송의 공익성은 전파 자원의 희소성과 사회적 영향력이라는 명제에서 출발한다. 공중이 소유하고 있는 희소한 자원인 전파를 사용하여 강력한 영향력을 행사하는 방송 면허권자는 단지 공익을 목적으로 공중이 위탁한 수탁자 또는 대리인에 지나지 않는다. 따라서 대리인으로서 방송은 원래의 위탁자인 공중의 이익을 위해 도모해야 하며, 그에 관해 공중의 감시를 받을 당연한 의무가 있다는 것이다. 그러나 이러한 수탁제 모델은 방송이 공적 기관이 아닌 사기업에 의해 운영되는 경우에 방송을 통한 공익성 구현이 방송의 기업적 효율성 추구 목표와 충돌할 수밖에 없다. 이윤 추구라는 기업 목적에 봉사하는 방송에 대한 공적 규제는 현실적인 시장 통제와의 이중규제 문제를 유발하게 될 것이다.

또한 수탁제 모델은 전파 자원의 유한성이라는 물리적 특성에 기반을 두고 있다. 전파 자원이 공유재 또는 희소자원이기 때문에 공중의 통제를 받아야 한다는 논리는 시장에 의한 자원의 효율적 배분과 활용이 불가능하다는 것을 의미한다. 그러나 앞으로 희소성이 규제의 근거가 될 수 있는가에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 왜냐하면 새로운 미디어 기술의 발달은 초기에 비해 훨씬 많은 매체와 채널들이 등장하고 있기 때문이다. 물론 뉴 미디어의 등장에 따라 방송 자원의 희소성 명제는 희석되었다는 주장과 뉴 미디어의 등장에도 불구하고 여전히 희소성은 존재한다는 주장이 함께 공존하고 있기는 하다. 그렇지만 전파 자원의 유한성에 근본을 둔 수탁제 모델은 공익성의 현실적 확보라는 차원에서 새롭게 재 정의될 필요가 있다.

35) 이하 박천일의(2007). 방송통신융합시대에 적합한 공영방송 규제체계에 관한 연구. 8-10면.

두 번째 문제는 방송의 사유화가 진전되는 상황에서 공익성 확보의 현실적 잣대인 다양성(diversity)의 확보가 가능한가 하는 점이다. 즉, 프로그램의 편성이나 제작 과정에서 성별, 연령별, 지역별 이익을 균형 있게 표현해 낼 수 있는가의 문제다. 여기서 다양성은 사회 구성원들의 다원적 가치를 표현한다는 의미에서 사상 시장의 필수 요소인 표현의 자유와 밀접히 연관되어 있으며, 소수 계층이나 지역의 이해에 부응할 수 있는 차별 없는 공공 서비스를 제공한다는 면에서 공공 서비스의 목적에 부합한다. 따라서 균형 있는 다양성은 방송의 성과를 판별할 수 있는 현실적인 잣대가 될 수 있다.

전통적으로 방송 상품 시장에서 효율성의 추구는 사상의 자유 시장에서 기대할 수 있는 사회적 편익을 위축시키기 때문에 공익이라는 이름 아래 상품 시장을 통제함으로써 그 편익을 확보해야 한다는 논리가 지배적이었다. 즉, 이윤을 추구하는 상업 방송은 다수 취향의 오락 프로그램을 주로 생산하게 되고 그것은 다양한 정보와 의견이 유통되는 것을 위축시키기 때문에 이들 시장을 통제하여 정보와 사상의 시장 영역이 바람직한 방향으로 작동될 수 있도록 만들어야 주어야 한다는 것이다. 그것은 사회 구성원 다수에게 이익을 가져다주기 때문에 정당화될 수 있었다. 그러나 다수의 취향에 부합하는 방송의 생산과 소비메커니즘으로 인해, 우리에게 필요한 재화, 즉 다양한 의견을 과소 공급하거나 공급 자체를 제약하게 된다.

이 경우 가장 쉬운 해결 방식은 공영론자들의 주장처럼 방송을 시장이 아닌 공적 영역으로 설정하는 것이다. 즉, 국민 모두에게 사회 각층의 균형 잡힌 다양한 의견을 차별 없이 공급하는 방송을 공익사업(public utility) 또는 공공서비스(public service)로 설정하는 것이다. 다시 말해서, 일반적 의미의 시장과 구별되는 공공부문에 존재하고 그 때의 방송이 제공하는 것은 하나의 공공서비스를 만드는 것이다. 하지만 역사적 경험에서 나타난 바와 같이 공적기관에 의한 운영 즉 국가개입이 다수의 보편적 이익이 아닌 특정 집단의 이익을 대변하게 되면 이는 곧 방송 실패의 원인이 된다. 때문에 시장 자체를 부정하지 않고 적절한 개입을 통해 균형 있는 다양성을 확보해야하는 과제가 남는다³⁶⁾.

36) 현단계 한국 방송계가 당면하고 있는 과제도 여기에 해당된다. 과연 공영적 상업 방송 제도를 채택하고 있는 상황 아래서 외국 미디어 기업이나 대기업의 방송 사업 진출이 공익에 유익한 것인지 아니면 기존 공영의 틀을 강화시킬 것인지에 대한 고려가 그것이다. 이 경우 소위 변화가 가져올 다양성과 효율성의 효과에 대한 사회적 비용 분석이 필요하다.

아울러 조정의 사회적 과정에서 공익을 추동내지 견지해낼 수 있는 시민사회의 존재 여부도 관건이 된다.

세 번째 문제는 방송의 공익성 구현이 수용자의 소비로 연결될 수 있는가 하는 점이다. 아무리 사회적 가치가 높은 공익적 내용의 프로그램일지라도 수용자가 소비를 거부하면 그만이다. 따라서 기존의 송신자 즉 생산자 위주의 공익 구현방식에서 더 나아가 수용자가 실제적으로 공익적 내용을 향유할 수 있는 환경이 마련되어야만 한다. 예를 재할 공익적 프로그램이 더 많이 소비되게 하기 위해서는 무엇보다도 그런 프로그램의 소비가 다수에게 효율적일 수 있는 조건이 만들어 져야 하는 것이다. 특용을멀티미디어 시대 수용자는 다양한 채널들을 넘나들면서 자신의 선호 체계를 만족시켜 나간다는 점에서 더욱 그렇다. 아울러 수용자 주권비를 거도 단순용을효용의 합이라는 공리주의적 의미에서 다.하기보다는 정의(justice)비를 거에서 새롭게 인식해야 할 필요가시대 수용그렇지 않을 경우 최대 다수의 소비자를 만족시키는 프로그램이 가장 공익적이라는 단순 논리에서 벗어나기 어렵게 된다.

네 번째 문제는 변화된 방송환경 아래서도 기존의 공익성 실현방안이 방송 미디어 전반에 일반화 될 수 있는가 하는 점이다. 왜냐하면 새롭게 등장하고 있는 케이블방송, 위성방송 그리고 융합형 디지털 방송매체들은 지상파 방송과는 매체 특성과 처해있는 사회적 여건이 다르기 때문이다. 그렇다고 해서 방송으로서 담당해야 할 기본적인 공적 책무가 면제되는 것은 아니지만 각 미디어별로 주어진 여건을 감안하여 개별적으로 담당하여야 할 차별적 책무를 마련하는 작업이 공익의 구현에 효과적일 것이다. 특히 방송과 통신 간 경계 영역서비스가 속속 등장하면 할수록 이에 대한 필요성은 더욱 요구될 수밖에 없다. 이러한 문제들에 대한 진지한 검토가 ‘변화된’ 그리고 ‘변화하고 있는’ 방송환경 아래서 공익의 구체성을 모색하는 단초가 될 것이다.

한마디로 방송통신융합시대에 필요한 방송의 공공성 개념이 무엇인가에 대한 논의가 새롭게 이루어져야 한다. 가장 중요한 것은 방송사업과 같이 모든 사업자들에게 동일한 형태와 수준의 공공성을 요구·실행하기를 바랄 수는 없다는 것이다. 즉, 방송 혹은 통신 그리고 중간영역에 위치한 다양한 서비스들 간에 차별화된 공공성을 요구하여야 한다. 미국의 디지털자문위원회에서 밝힌 바와 같이, 디지털 방송시대에 방송의 공공성을 실현할 수 있는 방법은 직접

공공적 서비스를 제공하는 것에서부터, 상업적 이익금을 공익적으로 환원하는 것까지 다양하다. 즉, 직접 공익적 행위를 실천하든지 아니면 상업적 방송행위로 얻어진 이익의 일부를 공익적 서비스 부분에 제공하는 ‘play or pay model’을 생각해 볼 수 있을 것이다.

<표 9> 미국 디지털자문위원회의 디지털방송의 공공성 실현방법

모델	장점	단점
수탁제 모델	<ul style="list-style-type: none"> 공적책임 수행 간결 	<ul style="list-style-type: none"> 시청자 요구에 부응하지 못하는 경직성
인센티브 적용모델	<ul style="list-style-type: none"> 높은 수준의 공익프로그램 제공 가능 상호이익 증진 	<ul style="list-style-type: none"> 모든 방송사가 공익적 프로그램을 직접 제작하지 않고, 비용만 지불하는 문제 발생
주파수 사용료 부과와 주파수접근보장의 혼용 모델	<ul style="list-style-type: none"> 모든 채널에서 공익적 프로그램 제공 가능 공익적 프로그램이 시청률이 적조한 채널로만 제공되는 경향 방지 	<ul style="list-style-type: none"> 시청자들이 제공되는 공익프로그램을 외면할 가능성 상존 실행하는 데 있어 행정적 번거로움 수반
공익적 서비스 제공내역에 대한 공개요구	<ul style="list-style-type: none"> 사업자간 선의의 경쟁을 유발 시청자들의 다양한 프로그램 선택 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 공적 책임 수행의 내역 공개가 실제로 공익 프로그램이 제공되는데 어느 정도 영향을 미칠 지에 대해서는 예측하기가 어려움
공적책임을 부과 하지 않는 주파수 경매방식	<ul style="list-style-type: none"> 서비스 가격이 시장에서 결정된다는 점 	<ul style="list-style-type: none"> 경매디자인의 설계와 운영 복잡 기존 사업자의 자산 처리 문제 완전한 의미의 규제완화 정책과 동반되지 않을 경우, 적지 않은 문제 발생
완전한 규제완화	<ul style="list-style-type: none"> 시청자들의 니즈(needs) 보장 방송사업자 행정부담 경감 및 비용 절감 	<ul style="list-style-type: none"> 전체 매체시장의 규제철폐의 제반 환경을 충족시키지 못할 경우 문제가 발생
전파사용료를 지불하게 하고 이를 공익방송에 충당하는 방안	<ul style="list-style-type: none"> 프로그램 내용에 대한 정부규제 불필요 	<ul style="list-style-type: none"> 공익프로그램의 과소 공급가능성 상존 하나의 공영방송이 공익적 프로그램을 제공하는 것도 문제
회수된 주파수 대역의 임무를 공익적 프로그램에 할당하는 방식	<ul style="list-style-type: none"> 전문성 개발과 틈새시장 공략 상업방송에 대한 규제 없이 상당한 공익적 프로그램 제공 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 일정수준의 공익프로그램이 모든 채널에서 필요로 할 경우 바람직하지 못함

우리나라 역시 공영방송의 위기론은 1980년대부터 꾸준히 있어 왔다. 1980년 군사정부의 언론통폐합 이후 인위적으로 형성된 공영방송에 대해서 국가 및 정치권력으로부터 독립된 진정한 공영방송에 대한 요구들이 주를 이루었다. 그 이후 1990년대 들어서는 정치적 민주화와 함께 방송의 정치적 독립성이 커지면서 공영방송의 상업화 폐해가 주된 비판 내용이 되었다. 그렇지만 20세기 후반부터는 다매체, 상업화되고 있는 방송환경변화에 따른 공영방송의

위기와 대응전략에 관한 것이 주를 이루고 있다. 한마디로 1980년대와 1990년대의 '정치권력과 자본으로부터 독립된 공영방송의 필요성'에 대한 논의가 최근에는 '공영방송이 과연 존재 가능하고 어떻게 존재할 것인가'에 대한 논의로 변화된 것이다.

시대별로 논의내용은 변화되어 왔지만, 타율적으로 만들어진 우리의 공영방송시스템이 구조적으로나 내용적으로 불안정한 가운데 이상형과는 거리가 멀다는 문제의식만은 항상 공통점을 가지고 있다. 우리나라에서 제기되고 있는 공영방송위기론의 본질은 크게 두 가지이다. 하나는 점차 치열해지는 시장경쟁체제 아래에서 공영방송이 어떻게 특화되어 생존할 수 있을 것인가 하는 것이고, 다른 하나는 우리의 어설픈 공·민영 이원체제를 둘러싼 논쟁이다. 수평적 규제 체계로의 전환과정에서 이 두가지 문제를 해결하기 위한 법제도적 검토가 필요함은 물론이다.

'공영방송의 이념 및 정체성'과 '새로운 방송환경'간의 현실적 괴리로 인해 공영방송은 시장경쟁, 탈규제, 신자유주의 철학을 기초로 하는 최근의 방송환경에 맞지 않는 시스템이라는 의문이 제기될 수도 있다. '공중의 이익(public interest)'나 '공익(public good)'의 의미가 상실된 포스트모던 시대에 공영방송 서비스에 대해 근본적인 의문을 가질 수밖에 없지만, 이는 역설적으로 공영방송이 더욱 필요하다는 주장을 정당화하는 근거가 된다. 다채널 시대의 도래와 방송의 급속한 상업화로 인해 시장에서 충분히 제공될 수 없는 보도나 교양, 교육 그리고 어린이 프로그램 등 공적 서비스를 제공하는 특수한 목적의 공영방송을 더욱 강화시켜야 하는 이유가 될 수도 있기 때문이다.

2) 수평적 규제체계로의 전환과 공영방송의 위기

수평적 규제체계로의 전환은 시장경쟁 중심의 산업구조 형성을 바탕으로, 방송서비스 공급의 측면에서 자유롭고 공정한 경쟁 환경을 구축함으로써 경제적 효율성을 극대화하는 동시에 수요의 측면에서 보편적 서비스를 확대하고 저렴한 가격에 다양한 서비스를 이용할 수 있도록 하기 위한 목적을 가지고 있다. 따라서 수평적 규제체계하에서는 규제가 완화되고 새로운 형태의 사업자의 진입이 자유로워지는 반면 이로 인해 방송사간의 경쟁이 격화되고 방송

의 공익성은 위협을 받을 수밖에 없다. 특히 상업적 속성이 강할 수밖에 없는 통신방송융합형 사업자들에게 공공성을 구현하게 하는 것은 한계가 있다는 것이다. 그러므로 방송의 공공성을 견지해 줄 공영방송의 역할은 더욱 중요해질 수밖에 없으며, 공익성과 다양성을 유지할 수 있는 노력이 병행되어야 한다.

세계적으로도 방송 환경의 변화에 따라 수평적 규제체제로의 전환과 방송의 공익성을 보장하기 위한 노력이 방송규제의 근거와 목표로 재정립되고 있다. 미디어시장에서 경쟁을 통한 산업발전 그리고 소비자에게 다양한 서비스 선택 기회를 확대하고, 시민에게 보편적 서비스와 공익적 서비스를 제공함으로써 궁극적으로 수용자 복지증진을 핵심적인 규제근거이자 목표로 재정립되고 있는 것이다.

예를 들어 영국은 2000년 12월에 발간된 백서에서 통신·방송 규제정책의 목표로 영국가정을 가장 역동적이고 경쟁이 치열한 커뮤니케이션 시장으로 만들며, 보편적 서비스의 범위를 지속적으로 확대하며, 시민과 소비자를 보호하는 것으로 설정한 바 있다. 또한 2003년 12월 통합규제기구로 출범한 Ofcom(Office of Communications)도 문화적 다양성 증진과 수용자 보호 그리고 정보제공 의무와 경쟁 및 선택의 폭 확대 의무 사이에 균형을 유지, 시장에서 모든 정보제공자 사이의 완전하고 공정한 경쟁을 위하여 투자자, 혁신자를 지원, 영국에 거주하고 있는 모든 사람들에게 더 많은 혜택을 제공하기 위하여 전자미디어와 커뮤니케이션 네트워크 진화 등을 규제목표로 설정하고 있다. 미국의 FCC도 1999년 <21세기를 향한 새로운 FCC(A New FCC for the 21st Century)>라는 보고서에서, 디지털시대를 대응하는 규제목표로 첫째, 디지털시대를 위한 모범적인 규제기관의 창설, 둘째 모든 통신·방송시장에서 경쟁의 촉진, 셋째 모든 미국 국민이 통신·방송 산업 혁신의 수혜자가 될 수 있는 기회를 촉진, 넷째 공익을 위한 국가적 주파수의 관리 등을 제시한 바 있다(FCC, 1999). 이들 국가에서 공통적으로 나타나는 통신·방송 규제목표는 사업자간 시장경쟁을 통한 산업발전 도모, 그리고 소비자의 서비스 선택기회 확대, 보편적 서비스와 공익적 방송프로그램 제공을 통한 시민 복지증진이라고 할 수 있다.

이 같은 맥락에서 우리나라도 통신·방송 융합시대에 적합한 방송규제 목표

설정에서 사업자간 경쟁촉진을 통해 새로운 매체와 서비스를 활성화함으로써 소비자의 선택범위를 확대하고 소비자 권익을 보호하면서도, 시장원리를 통해 제공될 수 없는 다양한 공공 정보와 의견이 유통될 수 있도록 방송의 공공성을 증진시킴으로써 궁극적으로 수용자의 복지를 증진시키는데 초점을 맞추어야 한다.

재정적 메카니즘, 프로그램 결정과정, 공영방송의 분명한 목적이 상호 결합된다면, 상업주의에 대항할 수 있는 “공공커뮤니케이션 재요쇄화(public telecommunication reformation)”의 틀을 구축할 수 있을 것이라고 볼 수 있다. 즉, 상업화로 인해 방송의 공공성이 위축되는 것에 비례하여 더욱 견고한 공영 방송이 필요하다는 주장이다. 요컨대 상업방송이 많아지고 방송의 질적 수준이 우려되는 상황에서는 공영방송의 역할 역시 비례해서 중요해진다. 최근 몇 년간 우리 방송정책 난맥상의 원인을 살펴보면, 이윤추구를 목적으로 하는 상업방송과 공익을 실현하는 공영방송이 모든 방송 영역에서 경쟁 혹은 갈등하는 데 있다고 할 수 있다. 그러므로 수평적 규제 체계로의 변화는 방송의 공공성을 견지해 줄 공영방송에 대한 논의가 시기적으로 중차대한 의미를 가지고 있다고 할 것이다.³⁷⁾

3) 공영방송규제체계 개선 방안 필요성

전통적인 4가지 방송규제 영역을 제시하고, 그 원칙들이 어떻게 도전받고 있는가를 살펴보면 다음과 같다. ① 보편적 서비스(universal service): 일반통신사업자의 의무로서 광범위한 접근 ② 다양성 규제(regulation of diversity): 균일적인 세금부과에 따른 매체의 의무 ③ 경쟁 규제(regulation of competition): 계약에 따른 사용료에 근거한 서비스 유도 ④ 내용 규제(regulation of content): 언어사용, 영화심의, must carry rule 등을 통한 국가 정체성으로 보호, 소외계층에 대한 보호 등이다. 즉, 보편적 서비스는 채널의 다양성과 매체접근방법의 다양화로 인해 선택적 서비스와 갈등을 야기하고 있

37) 실제로 90년대 이후 방송 상업화가 급속히 진행된 유럽 국가들의 경우 공영방송의 숫자는 미세하지만 늘어난 것으로 조사되고 있다. 이는 상업방송이 많아지고 방송의 질적 수준이 우려되는 상황에서 공영방송의 역할이 중요해지고 있음을 방증한다.

고, 균일적인 시청료 부과에 근거한 규제는 광고나 PPV와 같은 매체들이 늘어나면서 공영방송의 시장점유율과 영향력의 감소로 인해 규제의 어려움을 겪고 있다는 것이다. 또한 내용규제 역시 매체이용의 개인화로 획일적인 심의기준을 적용하는 것이 어려워지고 있는 상황이다.

특히 현행 우리 방송법은 매체 간 차별적 규제에 실패하고 있고, 도리어 역차별적 요소들마저 있다. 이 같은 무차별적 방송시장의 특성상 방송산업군에 속해 있는 사업자들은 모두 전략적 행위에 있어 유사성을 갖는 전략집단화될 수밖에 없다. Porter(1980)는 이와 같은 "전략집단(strategic group)"의 수가 많을수록 경쟁이 심해지게 되는데 현재 우리 방송시장이 여기에 해당된다고 할 수 있다. 더욱이 독점적 지상파방송사, 위성방송, 케이블 TV 모두가 상호 겸영 및 진입이 용이하게 되어 있어 방송시장에서의 사업자수가 절대적으로 급증하였고, 그들 모두 차별화된 시장접근전략보다는 제한된 시청자시장을 가지고 경쟁하는 전략집단화되고 있다.

이러한 문제를 극복하는 방법으로 Oster(1982)는 이동장벽(mobility barriers)를 제시하고 있다. 이동장벽이란 개별 사업자들이 전략적 입장을 자유롭게 바꾸지 못하게 하거나 이를 지연시키는 구조적이고 행위적인 힘(structural and behavioral forces)을 말한다. 이동장벽은 한 전략집단에 속한 사업자가 다른 전략집단에 속한 사업자의 행위를 모방하는데 과도한 비용과 시간, 결과의 불확실성을 수반할 때 나타나게 된다. 하지만 케이블 TV와 위성방송과 같은 다채널 TV가 지상파방송 영역으로 진출하는 데는 자연스럽게 이동장벽이 존재하지만, 반대로 지상파방송이 케이블 TV나 위성방송과 같은 다채널 TV영역으로 진출하는 데는 이동장벽이 별로 크지 않다는 점이다. 실제로 지상파방송사들이 케이블 TV나 위성방송과 같은 <제1영역>으로 진출이 용이한 이유가 그것이다. 반면에 <제1영역>에 있는 케이블TV나 위성방송사업자가 지상파방송 영역으로 진출하는 것은 전략적으로도 어렵지만, 법적으로도 용이하지 않은 실정이다³⁸⁾. 방송장르도 제한되어 있고 지역도 제한되어 있기 때문이다. 한 예로 위성방송사업자의 지상파방송 재송신을 둘러싸고 벌어진 갈등은 이러한 현상을 잘 보여 준다. 이러한 갈등은 근원적으로 위성방송

38) 본인의 생각으로는 프로그램 공급업자나 케이블 TV, 위성방송들이 지상파방송에 진입하기 힘든 가장 큰 이유는 방송프로그램 제작 노하우와 경험을 축적하고 있는 지상파방송 프로그램에 비해 경쟁력이 낮은데도 이유가 있다고 생각된다.

이 지상파방송 재송신이라는 명목으로 종합편성의 지상파방송시장에 편승하거나 참여하고자 하는 전략적 행위에서 기인된 것으로 보아야 할 것이다.

결국 차별적 규제란 각각의 매체들이 가진 기술적, 경제적 속성 등을 감안해 차별적으로 규제하는 것이다. 물론 가장 중요한 것은 시장적 요인일 것이다. 하지만 차별적 규제의 궁극적인 목적은 각각의 규제대상들이 상호 통합되었을 경우에 공정한 경쟁이 가능하도록 하는 것이라 할 수 있다. 이에 대해 차선이론을 적용하면 두 가지 대안을 제시할 수 있다. 첫째는 지상파방송의 수직적 분할을 유도하고 경쟁을 허용하지 않을 경우에는 지상파방송의 완전한 공영성을 추구하게 하여야 하고, 둘째는 지상파 방송의 수직적 독점을 완화할 수 없을 경우에는 케이블이나 위성방송과 같은 영역에도 수직적·수평적 독점 구조를 허용해야 한다는 것이다.³⁹⁾ 결국 그렇다면 형식적으로 가능한 법개선 방향은 지상파 방송의 공영성을 강화하거나 외주제작을 강화하는 방향뿐이라고 생각된다.

39) 지상파방송의 독점적 구조로 완화하는 방법으로 제2TV를 영국의 제4채널과 같이 외주제작중심의 방송으로 전환하는 방법을 제시하는 시각도 있다.

<표 10> 우리나라 방송유형 및 특성

매체	방송사	특성	재원	편성	지향점
지상파방송	KBS	공영방송	수신료	종합편성: 채널 간 보완·균형	모든 플랫폼을 통한 보편적 서비스 실현
	EBS			교육 위주의 준 종합편성	
	MBC	상업방송	광고	지상파방송으로서 공공성 유지	제한된 범주에서 콘텐츠 위주의 신규 사업 진출
	SBS				
다채널 방송	케이블TV	지역단위 위주의 양방향 인프라 방송	수신료	다채널 비디오 서비스 및 정보통신 서비스	양방향 네트워크 시스템으로 발전 지역독점적 성격의 지역성 구현
	위성방송	광역단위 고화질 다채널 방송	수신료	HD주도의 고품질 다채널 비디오 위주 편성	지상파방송의 보편적 서비스 구현 방송 고품질화 주도 매체
융합형 방송	IPTV	방송형 유사 방송	수신료	시간적 편성 + 공간적 편성	낮은 수준의 편성 개념을 가진 고품질 다채널 방송
	융합형 플랫폼사업	멀티미디어형 융합 서비스	수신료	공간적 편성	성격에 따라 방송과 통신형 서비스 구분
	위성DMB		수신료	시간적 편성 + 공간적 편성	이동형 방송으로서 지상파방송 이동수신 보완 및 멀티미디어 서비스
	지상파DMB		수신료 + 광고		
	인터넷 기반 VOD 서비스	통신기반 비디오 서비스	수신료	공간적 편성	정보통신형 VOD서비스

II. 수평적 규제체계에서의 공영방송 규율체계와 법개선 방안

1. 현행 공영방송 관련 법제의 현황과 문제점

1) 지상파 방송과 법제도의 현황

우리나라는 법규범상 공영방송에 대한 명확한 개념 정의는 없다. 관념적으로 KBS와 EBS를 공영방송으로 보고 있으며, MBC 포함 여부에 대해서는 논란이 있다. KBS는 「방송법」 제43조에 근거하여 설립되었으며 3천억원의 자본금은 전액 정부가 출자하고 있다.(방송법 제43조 제5항) 재원은 국민이 부담하는 '수신료'와 '광고수익'으로 충당하며(방송법 제56조) 수신료가 전체 소요재원의 약 40%를 차지하고 있다. EBS는 2000년 3월 13일 「한국교육방송공사법」의 제정에 의하여 설립된 '교육목적의 공영방송'으로, 383억원의 납입자본금은 전액 정부가 출자하고 있다. 수신료와 방송발전기금으로 재원을 조달하고 있으며 프로그램의 편성이 본래 취지에 비교적 부합하고 있는 것으로 평가된다. 한편, MBC는 「방송문화진흥회법」에 의하여 설립된 공익법인인 방송문화진흥회가 70%, 정수장학회가 30%의 지분을 가진 상법상 주식회사로, 운영은 거의 전액 광고에 의존하고 있다. 1961년 창사 이래, 전국 19개 지방 계열사를 통해 전국 네트워크를 구성하고 있다.

그러면서 우리나라 방송 시장은 관념적으로 공영방송으로 간주하고 있는 지상파 방송사의 독점 구조로 인해 크게 왜곡되어 있다. 2000년 이후 제기된 주요 방송정책쟁점들이 모두 지상파방송과 연관되어 있다는 점은 우리 방송이 지상파방송에 의해 독점되어 있다는 사실을 의미한다. 2001년 위성방송 지상파 재송신정책을 둘러싸고 벌어진 갈등을 비롯하여 방송위원회 산하 방송정책기획위원회가 발표한 '지상파방송사의 외주제작 비율 50% 이상'안, 2004년 지상파방송의 낮방송 허용, 지상파방송 디지털 전환에 있어 MMS방식, 중간광고, 가상광고, 광고총량제 등 우리나라 방송 관련 분쟁은 대부분 지상파방송과

연관되어 왔으며 지금도 끊임없이 야기되고 있다.

지상파 방송사를 중심으로 한 방송정책의 난맥상은 근원적으로 방송법의 허술함에 그 원인이 있다.(박천일 외, 2008) 지금의 방송법은 이른바 1999년 “방송개혁” 차원에서 방송개혁위원회라는 조합주의적 절차를 거쳐 만들어진 법이다. 2000년 1월에 발효된 현행 방송법은 방송의 정치적 독립이라는 역사적인 명제와 지상파방송은 물론이고 케이블 TV와 위성방송이라는 뉴미디어까지 모두 규율하기 위한 통합법의 의미를 가지고 출범하였다. 그렇지만 그 내용을 구체적으로 살펴보면, 적지 않은 문제점들을 가지고 있고 그것은 곧 공영방송 정책에도 부정적인 영향을 미치고 있다.

방송법의 제정 목적에서는 지상파방송과 케이블 TV, 위성방송은 물론이고 방송·통신융합형 방송까지도 규율한다고 했지만, 실제로는 기존의 방송법에 종합유선방송법 조항을 합친 형태의 위성방송 관련 조항을 물리적으로 통합한 법 수준을 넘어서고 있지 못하고 있기 때문이다. 이러한 상황에서 가장 큰 문제는 매체들을 통합 규제함에 있어 매체 간 차별적 규제가 이루어질 수 없다는 점이다. 실제로 현행법은 지상파 방송, 케이블 방송과 위성 방송 외에도 IPTV 등의 융합형 방송까지 상정하고 있지만 정작 이들을 분류하고 차별화하는 조문은 찾아보기 어렵다. 그리하여 KBS와 MBC 그리고 SBS는 물론이고, 케이블 TV와 위성방송 심지어는 유사방송까지도 동일한 법 목적아래 같은 수준에서 규율되고 있다.

결국 법률에 투영된 우리나라 방송구도는 매체에 따른 규제의 구분이 모호하며 공영방송도 민영방송도 확실한 구별되지 않는 혼재된 상태에 있다.⁴⁰⁾ 실제로 KBS나 MBC, SBS 등은 법적으로나 관념적으로 모두가 공영방송일 수도 있고 상업방송일 수도 있다. 때문에 공영방송을 표방하고 있는 지상파방송을 “무늬만 공영”이라는 비판을 받고 있다.

40) 방송 전체 구도가 혼탁한 이유는 공영방송의 범주가 분명하지 않은데 기인한다. 박천일 외(2007), 방송통신융합시대에 적합한 공영방송 규제체제에 관한 연구, KOBACO, 6면.

<표 11> 우리나라의 방송

매체	방송사	특성	재원	편성	지향점
지상파방송	KBS	공영방송	수신료	종합편성 : 채널 간 보완·균형	모든 플랫폼을 통한 보편적 서비스 실현
	EBS			교육 위주의 준 종합편성	
	MBC	상업방송	광고	지상파방송으로서 공공성 유지	제한된 범주에서 콘텐츠 위주의 신규 사업 진출
	SBS				
다채널 방송	케이블TV	지역단위 위주의 양방향 인프라 방송	수신료	다채널 비디오 서비스 및 정보통신 서비스	양방향 네트워크 시스템으로 발전 지역독점적 성격의 지역성 구현
	위성방송	광역단위 고화질 다채널 방송	수신료	HD주도의 고품질 다채널 비디오 위주 편성	지상파방송의 보편적 서비스 구현 방송 고품질화 주도 매체
융합형 방송	IPTV	방송형 유사 방송	수신료	시간적 편성 + 공간적 편성	낮은 수준의 편성 개념을 가진 고품질 다채널 방송
	융합형 플랫폼사업	멀티미디어형 융합 서비스	수신료	공간적 편성	성격에 따라 방송과 통신형 서비스 구분
	위성DMB		수신료	시간적 편성 + 공간적 편성	이동형 방송으로서 지상파방송 이동수신 보완 및 멀티미디어 서비스
	지상파DMB	수신료 + 광고			
	인터넷 기반 VOD 서비스	통신기반 비디오 서비스	수신료	공간적 편성	정보통신형 VOD서비스

출처: 박천일의, 2008, 7면

2) 공영방송 관련 법제의 문제점

(1) 공영방송 정의 규정의 미비와 모호한 위상

앞에서도 지적한 바와 같이, 우리나라 방송법에는 공영방송에 대한 규정을 찾아 볼 수 없다. 뿐만 아니라 현행 어떠한 법에서도 ‘공영방송’에 대한 개념 정의 규정을 찾아볼 수 없으며, 공영방송의 범주와 역할, 그리고 책임에 대한 명확한 원칙도 찾아 볼 수 없다.⁴¹⁾ 관련 규정으로는 방송법 제4장 한국방송공사에서 KBS의 목적과 역할을 별도로 기술하고 있으며, 소유제한 규정 등에 있어 KBS와 MBC는 명목적으로 공영방송이라는 이유로 예외규정을 적용받고 있다. 이처럼 우리나라는 법적 개념이 아니라 관념상으로 ‘공영 방송’만이 존재할 뿐이다.⁴²⁾

결국 방송법상으로 KBS와 MBC는 공영방송이라는 분명한 위상과 목표에 근거해 분류된 것이 아니고, 개인소유가 아닌 방송사들의 규제의 편의성 혹은 독점적 지위 확보를 위해 분류되었으며 우리나라의 공영방송 문제는 법적 차원이 아니라 관념상의 범주에 놓여 있는 것이다. 즉 흔히 관행적으로 국가 및 공공기관 혹은 특별 법인이 소유하고 있는 방송사들을 공영방송으로 인식하고 있다.⁴³⁾ 실제로 법률에 투영된 공영방송의 의의를 살펴보면, 방송목적과 편성목표에서 KBS와 MBC는 SBS와 별 차이가 없는 방송사일 뿐이다.⁴⁴⁾

이러한 개념정의 부재와 범주 획정의 실패는 공영방송 위상의 불명확성으로 이어진다. 현재 우리나라의 방송규제 경우 동일한 방송법 내에서 동일 규제기구인 지상파방송과 유료방송 그리고 공·민영방송을 가리지 않고 규제·감독함으로 인해서 지상파방송과 유료방송 간의 정체성이 여전히 모호한 상태로

41) 다만 공영방송이라는 용어는 ‘공직선거및선거부정방지법 제82조 2항 대통령 등의 선거에서 텔레비전 대담·토론회 개최 의무조항에서 찾을 수 있을 뿐이다.

42) 엄밀히 말해서 공영방송은 분명한 정의가 있는 것이 아니다. “상업방송이 제공할 수 없는 서비스를 제공하는 대안적 방송”이라는 개념에서 출발한 것이다.

43) KBS, MBC, EBS는 방송법 제8조 제2항 소유제한 규정을 적용받지 않는 방송사들이다.

44) MBC가 방송문화진흥회법에 의해 규율 받고 있다고 하지만 방송문화진흥회법은 기본적으로 조직법이지 MBC의 목적과 방송활동을 규율할 수 있는 법이 아니라는 점이 중요하다. 또한 MBC가 법적으로 공영방송을 인정받기 위해서는 방송법상에 분명히 공영방송임이 규정되어야 하고 거기에 따르는 방송사의 책임을 부여받고 자유를 보장받을 수 있어야 한다.

남아 있다. 또한 공영방송과 상업방송의 위상도 구분되지 않아, KBS, EBS, MBC(방송문화진흥회와 정수장학회 소유) 등은 공영방송의 구조를 가지고 있음에도 불구하고 재원의 상당부분을 광고수익에 의존하고 있다. 특히, KBS·EBS 등은 공영방송임에도 시청률 경쟁에 뛰어들 수밖에 없으며, 이로 인해 상업방송의 방송프로그램과 질적 차별화가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

(2) 공영방송의 정체성 실종-책무의 차별화 실패

현행 방송 관련 법규 등 제도적 장치 상에 공영방송의 정체성은 실종되어 있다고 해도 과언이 아니다. 공영방송의 임무와 재정적 특권은 사회적 통제원리와 책무성이라는 통제구조를 유지하는 두 축이라고 할 수 있다. 공영방송은 공적 과제에 따라 차별된 기능을 담당해야 하는 임무를 갖고 있으며, 그 특수임무로 인해 재정적 특권을 보장 받게 된다. 바로 이러한 임무와 특권이 있기에 사회는 공영방송으로 하여금 책무성을 이행하도록 요구받고 있으며, 적극적인 실현과 개입이라는 의미에서 사회통제원리가 작용하게 된다. 이 같은 원칙에서 보았을 때, 한국 공영방송의 임무 규정은 재정적 특권을 보장받아야 할 근거가 되는 특수임무, 즉 기능적 차별성이 거의 이루어지지 못하고 있다.

이 같은 공영방송의 정체성 실종은 공영방송에 대한 특혜와 책무의 균형 관점에서 나타나고 있다. 현행법에서 소위 ‘공영방송’에게는 독점적 특혜 조항만이 마련되어 있을 뿐, 책임규정이나 규제에 대한 고려를 찾아보기 어렵다.⁴⁵⁾ 즉 책임이 아니라 ‘특혜’ 차원에서 공영방송의 성격을 보여주고 있다는 것이다.⁴⁶⁾ 특히 정부가 소유하고 있는 기간방송(KBS)과 특별법인에 의해 설립된

45) 2000년 방송위원회가 출범하면서 주요 정책들을 추진함에 있어 지상파방송은 마치 아킬레스건과 같았다. 모든 중요 정책결정에 지상파방송은 핵심적인 행위자이자 피규제자로 지목되었다. 한마디로 전체 방송의 발전을 위해서는 지상파방송에 대한 규제조치가 불가피한 반면 지상파방송의 협조 없이는 어떠한 조치도 불가능한 이중적 딜레마 현상에 빠지는 경우가 많았다. 이는 지상파방송이 차지하는 시장에서의 비중과 법적으로 애매한 위상 때문이라고 할 수 있다. 즉, 공영과 민영으로 엄격하게 구분되지 않은 모든 지상파방송사들이 넓은 범위에서 공영방송의 틀에서 보호받으며 상업적 행위를 해왔기 때문이다.(박천일 외, 2007)

46) 구체적으로 지상파방송이 외국 자본으로 보호받고 있는 것(법제14조)은 논외로 하더라도, 제8조(소유지분제한) 제2항 1,2호에서 “국가 또는 지방자치단체 혹은 특별법에 의해 설립된 법인의 경우에 100분의 30 규정에서 예외로 되어 있고, 제8조(시장점유제한) 6항과 7항 8항

방송사(MBC)는 많은 규제에서 예외 규정을 적용 받고 있다. 이와 더불어 지상파 방송은 조직적 특성상 수직적으로 통합된 계열 구조를 가지고 있어 다른 매체들에 비해 외적 경쟁력이 매우 높다. 여기에 지상파 방송에 대한 다른 사업자의 진출은 구조적으로 용이하지 않지만 지상파 방송은 다른 모든 방송영역에 참여할 수 있다.⁴⁷⁾ 반면 두 지상파방송에 대한 구조적 특혜에도 불구하고 책무규정에 있어서는 다른 방송사들과 거의 차이가 없다. 일단 방송법 제3조(시청자의 권익보호), 제4조(방송편성의 자유와 책임), 제5조(방송의 공적 책임), 제6조(방송의 공정성과 공익성)과 같은 선언적이고 추상적인 책임에 있어서도 다른 방송 매체들과 동일한 규정을 받고 있다. 방송법 제44조(공사의 공적 책임)에서 국가기간방송으로서 KBS에게 ‘국내·외 대상으로 민족문화를 창달하고 민족의 동질성을 확보할 수 있는 프로그램의 개발’ 의무를 부여하는 등 공적 책임을 명시하고 있지만 앞의 규정들과 별반 차이가 없다. 더욱이 공영방송으로 인정되고 있는 MBC의 경우에는 어떠한 별도의 책임규정도 없다(박천일외, 2007).⁴⁸⁾ 책임규정에 있어 차별성을 보여주고 있지 못한 법제도는 공영 방송사들의 경제적·법적 자유는 시청자 권익을 위한 도구적 자유의 수준을 넘어서 조직 자체의 자유로 변질될 가능성을 가지고 있으며 공영방송의 근원적인 목적인 공익성 추구에 취약점을 드러낼 우려가 제기될 수 있다.⁴⁹⁾

에서 종합유선방송과 방송채널사용사업자, 및 전송망 사업자는 동일 시장 범위 내에서 시장 점유율 혹은 사업자 수 등을 기준으로 점유제한규정을 적용받는 반면 지상파방송은 그러한 규정을 적용 받지 않고 있다. 또한 제8조 제5항의 전체 매출액 규모로 전체 방송시장의 33%를 초과하지 못하게 한 규정에서 KBS와 MBC는 제외되어 있다.

47) 실제로 방송법 제8조 5항에서 지상파방송사업자는 종합유선방송사업에 참여하거나 겸영할 수 없다고 규정하고 있지만 이 조차 실효성이 없는 사문화된 조항이라는 지적이 있다. 즉, 같은 조항의 시행령에서 지상파방송이 위성방송사업에 33% 지분 소유를 허용함으로써 사실상 종합유선방송사업에 진출할 수 있다는 것이다. 따라서 지상파-위성-케이블을 연계하는 “거대 방송미디어 공룡”이 탄생할 수도 있다고 주장한다. 같은 논리로 케이블 TV나 위성방송 역시 지상파방송을 소유할 수 있을 것이라는 주장이 가능하지만, 실질적으로 지상파방송(전국적 규모의)이 더 이상 신규 허가될 가능성이 매우 희박하고 현재 지상파방송의 지분구도가 바뀔 가능성도 거의 전무하다고 할 수 있어 동일한 수준의 규제라고 보기는 어렵다.

48) 물론 각각의 공영방송사들을 규정하는 하위법에서 구체적인 책임과 목적을 규정할 수도 있지만, 방송법에 규정되어 있는 것과는 큰 차이가 있다.

49) 실제로 우리나라의 지상파방송은 모두 기본적으로 공영적 성격을 강하게 내포하고 있지만, 그 방송행위는 상업적 가치를 추구하고 있어 엄격한 의미에서 공영방송이라고 보기에 어렵다. 방송통신 융합과 수평적 규제체계로의 전환에 대비해 상업적 영역으로부터 독립된 공영

우리나라의 공영방송은 독일, 영국, 프랑스와 비교해 볼 때, 공영방송의 임무설정 방식에도 상당한 차이가 있다. 영국이나 독일은 방송일반에 대해서는 ‘보도의 객관성’, ‘불편부당성’, ‘균형성’, ‘정확성’, ‘프로그램의 균형성’ 등의 임무가 주어지지 않지만 BBC, ARD 그리고 ZDF와 같은 공영방송은 법적으로 명시된 차별성이 나타나고 있다. 프랑스 역시 민영방송의 임무는 ‘다양한 사상과 의사표시 존중’, ‘방송의 자유’ 등에 한정되나, 공영방송은 ‘민주주의 원칙’, ‘다양한 계층의 민주적 토론을 매개’, ‘공익 추구’, ‘프랑스어권의 영향력 확대’, ‘프랑스의 언어적, 문화적 유산 부각’ 등의 특수임무를 갖고 있다. 또한 ‘청각장애자’, ‘난청자 프로그램’ 등과 같은 의무 프로그램에 대한 차별적 요건(requirement)도 갖고 있다.

이러한 현상은 공영방송에 대한 차별적 규제를 불가능하게 하는 현행 방송법의 한계라고 할 수 있다. 현행 방송법의 이와 같은 한계가 규제 방식의 불합리성을 낳고 있는 것이다. 세 공영방송을 포함해서 SBS까지 책무에 있어 법률상 차이를 보이지 않고 있다. 이러한 공영방송사 간 책무성의 불일치는 규제의 비효율성을 발생시키고 있는 것이다.

(3) 특권으로서의 수신료와 재정구조의 문제

공영방송의 공공성을 강화하기 위해 재원구성에서 수신료 비율을 높여야 한다는 지적은 오랫동안 지적되어 왔다. 실제로 KBS와 MBC 등과 같은 이른바 ‘공영방송’이 안정적인 재정을 확보하지 못하면서, 상업 방송과 광고 시장에서의 경쟁을 통해 수익을 추구하고 있다. 한국의 수신료는 절대적인 수준에서 해외 공영방송의 수신료에 비해 낮을 뿐만 아니라 공영방송의 재원 중 수신료가 차지하는 비중도 현저히 낮다. 이처럼 재원 구조에 있어 제도적 뒷받침이 미비한 작금의 공영 방송 현실은 다채널 방송시장을 황폐화시킬 뿐만 아니라 공영방송의 공적 성격마저 위축시키고 있다.⁵⁰⁾

이제까지 수신료에 대한 많은 논의에도 불구하고 정작 수신료가 공영방송에서 갖는 의미를 검토하고 책무와의 관계에서 양자를 연계하여 조정해야 한다

방송의 범주를 정하는 것은 중요한 의미를 가진다.

50) 지난 2003년 야당의 KBS시청료 분리징수 주장도 현행법의 수신료 규정이 미비한 것에서 원인을 찾는다면 타당성 여부를 떠나 의미있는 시도였다고 평가 할 수 있다.

는 취지의 제도적 고민은 비교적 드물다. 예컨대 영국 BBC가 같은 공적 소유인 채널4와 달리 수신료를 독점하고 있는 근거는 광고의 완전한 제한과 공중에 대한 더 많은 책무를 갖도록 하기 위한 목적이다. 그러나 한국 공영방송제도에서 수신료가 임무에 대한 보상이며, 책임에 대한 권리라는 인식은 형성되지 못했다. 또 공영 방송에게 시장에서 경쟁할 수 없는, 따라서 시장 외적인 공적재원 등을 조달할 방법이 적은 공익적 프로그램 제공 책무의 수행을 요구하려면, 최소한의 안정적 재원확보를 위한 구체적인 방안을 제시해 줄 필요가 있다고 지적한다.

<표 12> 지상파 방송 3사의 연도별 광고수입 현황

(단위: 억원)

구분	2004	2005	2006	2007	계
KBS	6278	6533	6673	5930	25414
비중	29%	31%	31%	28%	29.9%
MBC	9809	9271	9276	9707	38063
비중	46%	44%	43%	46%	44.8%
SBS	5,347	5,300	5,603	5,291	21,541
비중	25%	25%	26%	25%	25.3%

자료: 한국방송광고공사

<표 13> 세계 각국 공영방송의 재원구조

(단위 %)

구분	한 국 (2006년 :KBS)	영 국 (2004년 :BBC)	프 랑 스 (2006년 :FT)	독일(2004년)		일본(2006 년 :NHK)	이탈리아 (2005년 : RAI)	스위스 (2006년 : SRG)
				ARD	ZDF			
수신료	37.8	77.0	64.3	82.3	85.8	95.5	52.3	72.2
광고수입	47.6	-	29.2	2.1	6.0	-	39.6	23.0
기타	14.6	23.0	6.5	15.6	8.2	4.5	8.1	4.8
계	100	100	100	100	100	100	100	100

출처: 방송위원회(2007) 공영방송 정체성 확립방안 연구, 삼일회계법인 (2007) KBS 경영분석 보고서

결국 재정 구조에 대한 법제도적 미비는 수신료가 공영성이라는 제도적 운영원리로 기능하고 있지 못함을 보여준다. 수신료의 특권을 받음에도 불구하고 임무의 차별성이 없기 때문에 수신료와 특권을 어떻게 설정하고 조정할 것

인가의 판단과정 자체가 도입되기 어려운 구조를 가지고 있다고 할 수 있다.

(1) 규제체계의 문제점

법제도 상으로 우리나라 방송은 방송통신위원회의 다양한 규제를 받는다. KBS나 EBS 등 소위 공영방송사도 여타 방송사와 마찬가지로 방송통신위원회의 감독 규제를 받고 있다. 내부 기구인 이사회 구성에 있어서도 방송통신위원회로부터 독립성을 유지하기 어려운 것이 현실이다.⁵¹⁾

현재의 방송구조와 공영방송 통제구조는 1999년 방송개혁위원회의 연구에 토대를 두어 2000년에 통과된 통합방송법에 근간을 두고 있다. 이렇게 만들어진 현 방송제도의 특징은 정치권력으로부터 방송의 독립성과 자율성을 확보하기 위한 독립규제기구가 존재하고 있지만, 정부에 대한 공영방송의 책무가 전혀 부재하다는 것이다. 공영방송의 통제구조에 따른 책무관계에서 정부는 직접적이든 간접적이든 어떠한 권한을 행사하지 않고 있으며, 이에 따라 공영방송은 정부와 관련해서는 법·규제적 프레임뿐만 아니라 공중 프레임을 통해 이행해야 할 책무도 갖지 않고 있다.

특히 규제 관련 규정들에 있어 수신료로 운영되는 공영방송사와 유사한 규제 기준을 민영방송사의 편성에도 강제하고 있는 등 공영방송에 대한 특별한 차별성을 찾아보기 어렵다. 모든 주체를 동일한 잣대로 규제함으로써 개별 주체의 특성이 무시될 수 있으며, 그 결과 어떤 주체에게도 각각의 특성에 맞는 최적의 공익성을 실현시키지 못 할 가능성을 갖고 있다고 비판될 수 있다. 공영방송을 여타 민영 방송과 구별하는 목적을 이루기 위해서는 마땅히 규제의 형태도 달라져야 할 것이다. 방송통신위원회가 아닌 별도의 독립된 규제를 받도록 할 것인지, 수평적 규제체계 속에서 방송사업과 전송사업을 분리하는 원칙에 대해 예외를 인정해 줄 것인지⁵²⁾ 등에 대한 연구가 선행되어야 하고, 이후 조속한 법률적 근거의 마련이 필요한 상황이다.

51) KBS(KBS 이사회), EBS(EBS 이사회), MBC(MBC 방송문화진흥회) 등의 이사회 구성에는 방송통신위원회의 이사추천이 요구됨으로 인해서 정치적 영향력에 취약할 수밖에 없다.

52) 다른 방송사들과 상업적 경쟁을 하지 않는다는 조건으로 제작/편성/송출을 수직적으로 독립하게 하는 것이다.

2. 수평적 규제체계에서의 공영방송 법제 개선방안 및 규제효율성

1) 법제 개선의 필요성과 시의성

공영방송제도의 합리화에 대한 논의는 20년 이상 해묵은 주제로, 이념과 정권에 관계없이 지속적으로 제기되어 왔다. 최근에도 1990년 방송제도 연구위원회안, 2000년 방송정책연구위원회안, 1994년 공영방송 발전연구위원회안, 1999년 방송개혁위원회안, 2001년 방송정책 기획위원회안 등⁵³⁾ 이미 여러 차례 법제도 개정 검토가 이루어진 바 있다. 이들은 공통적으로 애매한 공·민영 이원구조와 법제가 문제로 지적되고 있는바, 다음 세 가지 이유에서 현재의 공영적 지상파방송의 애매한 법적 구조는 분명히 변화될 필요가 있다.

첫째, 지금과 같은 애매한 지상파방송의 공공독점구조가 재구조화되지 않고는 새롭게 등장하는 매체들과 균형적 발전을 도모할 수 없다. 후발 사업자를 상대적으로 보호하는 비대칭규제가 불가피하고 공영방송이 가지고 있는 특권을 상당 부분 포기해야만 한다. 지금처럼 애매한 위상에서는 어떠한 정책적 차별화와 공증이 불가능한 것이 현실이다.

둘째, 지상파 방송 독점구조에는 공영과 민영구조가 혼합되어 있어 방송의 공영성은 물론이고 산업적 속성을 강조하는 다른 방송매체들의 성격과 위상에도 부정적인 영향을 미치고 있다. 공영적 지상파방송은 수신료뿐만 아니라 광고시장, 나아가 일부 뉴미디어 방송을 통해 가입자 시장까지 진출함으로써 산업적 속성을 가진 방송매체들의 시장을 협소하게 만들어 방송 산업 자체를 위축시키고 있다.

셋째, 방송정책을 추진하는 방송통신위원회 입장에서 볼 때, 매체별 혹은 정책 사안별로 차별화된 정책목표를 설정하기 어렵게 만들어 정책적 난맥상을 만들어 내고 있다. 모든 정책 사안마다 공적 성격과 상업적 성격이 혼재되어 있어서, 이해 당사자들 간의 갈등만 증폭시키고 있는 것이다.⁵⁴⁾

53) 각 안의 비교표는 정용준(2002), “우리나라 공공서비스 방송의 구도 재편 방향” <공공 서비스 방송의 역할과 구도> 토론회, 한국방송학회 참조.

54) 물론 공영적 지상파방송들이 항상 부정적인 역할만 한 것은 아니다. 하지만 새로운 매체의 정착과 발전에 상당한 문제점을 보여주고 있는바, 방송통신융합시대에 들어서는 시점에 새로운 공영방송 구도가 필요한 것은 분명하다.

정부 역시 방송 환경 변화에 따라 규제체계의 수평적 전환을 준비하고 있다. 법제도적으로도 방송통신융합환경에 적합한 법체계를 마련해가고 있는바, 이미 2008년 말에 방송통신발전 기본법안을 발의하였고 이 법안은 분산되어 있던 방송·통신에 관한 기본적인 사항을 하나의 법률로 통합하여 정책 추진에 일관성을 도모하고,⁵⁵⁾ 방송과 통신이 융합되는 새로운 커뮤니케이션 환경에 대응할 수 있는 방송통신정책의 기본이념과 국가의 책무를 밝히기 위한 취지를 담고 있다.⁵⁶⁾

수평적 규제체제란 망에 따른 방송역무의 차별(수직적 규제체제)을 없애는 완전 경쟁체제를 의미하며,(정운식, 2008) 시장주의적 접근방식은 방송의 경쟁력강화와 공공성 약화라는 모순을 가지고 있다. 다매체다채널 경쟁상황에서 공영방송은 동일한 시장 내에서 상업방송과 치열한 시청률 경쟁을 벌이게 되고, 그 결과 공영방송 프로그램은 점차 차별성을 상실하게 된다.⁵⁷⁾ 즉, 권언·경언유착 상황에서 유료방송에 의한 네트워크의 독점체제에 의해 시청자들의 복지가 훼손될 가능되고, 높아지고 있다. 동시에 상업 방송사들 입장에서는 수평적 규제체제 도입에 있어 공영방송이 광고로 운영되는데 대해 문제를 제기할 수 있다.⁵⁸⁾

55) 법안은 기존의 ‘방송’, ‘통신’의 개념은 유지하면서 이를 포괄하여 하나로 묶는 ‘방송통신’이라는 용어를 신설하고 있다.

56) 2008년 12월 19일 제안하여 문화체육관광방송통신위원회에 상정되어 있다.(2009년 8월 현재) 정부는 동 사업법을 준비중에 있으며, 2009년 4월 최문순의원(대표발의)도 전자커뮤니케이션 개념을 신설하는 방송통신발전 기본법안을 발의하여 함께 논의 중에 있다.

57) 우리나라 방송사들의 편성 현황을 보건대, KBS1는 다른 채널들과 확연히 보도와 교양의 비율이 높다. 반면에 MBC와 SBS는 거의 차이가 없고 K2는 SBS보다 더욱 민영방송적 편성을 보여준다.

58) 지성우(2008). 방통융합시대의 국가기간방송의 운영체제. 언론과 법 제7권 제1호. 175-224쪽 참조.

<표 14> 방송통신위원회의 분야별 법률 체계

방송분야	통신분야	융합분야
<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송법 ○ 한국교육방송공사법 ○ 방송문화진흥회법 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전기통신기본법 ○ 전기통신사업법 ○ 정보통신공사업법 ○ 통신비밀보호법 ○ 정보화촉진기본법 ○ 인터넷주소자원에 관한 법률 ○ 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 ○ 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 ○ 전과법 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인터넷 멀티미디어방송사업법 ○ 지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법

출처 : 방송통신발전 기본법안(정부안) 검토보고서

때문에 공영방송은 수평적 규제체계의 표준화된 규제를 적용 받기에 적합하지 않다. 청정 방송으로서 방송 시장의 격화된 경쟁에서 한발 벗어나 별도의 감독과 규제가 필요한 것이다. 따라서 법제도적으로도 공영방송과 민영방송은 구분되어야 하고 차별화된 규제 체계가 마련되어야 한다. 하지만 우리나라의 현행법은 아직까지 공영방송의 개념조차 제대로 정의하지 못하고 있다. 나아가 공영방송의 차별화된 목적에 대해서도 규정을 마련하지 못한바, 방송법 제1조에서 “방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론 형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다”라고 규정하고 있지만 각각의 매체나, 공영방송 민영방송에 대해 별도의 하위목적을 두고 있지 않다. 이런 현실에서 수평적 규제체계를 대비한 공영방송의 규제체계에 대한 법제도적 현황을 논하는 것 자체가 무리라고 할 수 있다. 결국 현행방송법은 민영방송과 차별화된 조문을 가지고 있지 못하다. 때문에 수평적 규제체계로의 전환에 대하여 공영방송의 특수성을 고려한 법제도적 준비가 전혀 안된 상태라고 할 수 있다.

이처럼 우리나라는 공영방송과 상업방송을 엄격하게 구분하지 않고 모두 방송통신위원회 관할 하에 두는 일원적 규제시스템을 가지고 있어, 선진국들에

비해서 합리성이 떨어질 수밖에 없는 규제체계이다.⁵⁹⁾ 시의적으로 변화하는 미디어 환경은 방송 규제체계에 대한 전환을 요구하고 있으며, 이 과정에서 공영방송에 대한 법제도 개정이 필요하다.⁶⁰⁾ 공영방송에 대한 규제체계는 상업방송과는 구분된 형태로 재정립되어야 하며, 관련 법률 개정이 논의되는 과정에서 기술한 문제점을 해소할 수 있는 대안을 함께 고민할 필요가 있다. 공영방송에 대해 대한 차별화된 규제체계를 마련하고 동시에 바람직한 공영 방송의 목적을 제시하고 공영성을 담보할 수 있는 법제적 기틀을 마련할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

2) 공영방송 법제 개선방안

(1) 개선의 방향 - 수평적 규제체계 도입과 연계

동일 프로그램이 유통되는 네트워크에 따라 차별적인 규제를 받는 것은 불합리하므로, 매체 간 공정경쟁을 위해서 수평적 규제체계의 도입은 지향되어야 할 합리적인 정책이라 할 수 있다. 때문에 우리나라에서 ‘수평적 규제체계의 도입’이란 KBS 또는 공영방송사의 특수한 지위와 역무만 제외하고, 그 외 지상파방송, 케이블 TV, 위성방송, IPTV 등의 소유 및 경영규제, 편성규제, 허가/진입규제 등을 표준화하는 것으로 해석할 수 있다. 방송·통신 융합과 이로 인한 수평적 규제체계의 도입은 네트워크에 따른 규제 장치를 표준화, 동일화를 의미하는 것이고, 이는 결국 ‘완전 경쟁 체제의 도입’을 의미한다. 완전경쟁시장에서 방송은 공익적이나 시청자의 관심을 끌 수 없는 콘텐츠 유통을 담보할 수 없게 되고 이는 공영성에 대한 위협으로 이어질 수밖에 없다.

그러므로 공익적 방송프로그램은 시청자의 사회적, 경제적 지위에 관계없이 동등하게 제공되어야 할 것이다. 특히 교육, 공공정보, 오락 등의 분야에서 공

59) 이는 과거 방송통제를 원활히 하기 위한 구조가 그대로 유지되는 성격도 가지고 있고, 다른 한편으로 다양한 매체들이 등장하면서 차별화된 정책과 규제가 불가능하다는 문제점도 유발하고 있다. 이는 과거 방송·통신통합위원회가 되더라도 공영방송은 별도의 규제기구에 의해 운영되는 것이 바람직하다는 ‘이원적 규제모델’과도 맥락을 같이하는 것이다.

60) 미디어 환경 변화에 대처하기 위한 방송사와 정책·규제기구의 새로운 시도가 분명히 필요하다는 점에는 대부분의 학자가 동의하는 것으로 보인다.

익적 방송프로그램 제공은 다원화된 미디어 시대의 중심이 될 필요가 있다. 왜냐하면 공익적 방송프로그램의 제공은 미디어의 이용이 점차 개인화되고 사유화되는 과정에서 공통의 관심사와 경험을 이끌어내고 공적 토론을 가능하게 해 사회통합의 장이 될 수 있기 때문이다. 이를 위해 공공정보를 유통시킬 수 있는 별개의 방송이 이는 공영방송에 대한 별도의 규제체계를 의미한다. 즉, 수평적 규제체계 속에서 공영방송은 방송사간 경쟁에서 벗어나, 상업방송과 달리 공익적 방송프로그램을 시장에 공급할 수 있어야 하며, 이를 위한 차별화된 규제체계가 검토되어야 한다.⁶¹⁾

구체적으로는 공영방송의 제도변화 수평적 규제체계의 예외를 어디까지 허용할 것인가?, 공영방송의 공공성과 효율성을 동시에 추구할 수 있는 규제구조는 무엇인가?, 공영방송의 지속적인 존속과 발전을 위한 적절한 재원구조는 무엇인가?의 문제를 선결적으로 해결해야 하는바, 이하에서는 구체적인 주제별로 법제 개선 방안을 고찰해 보도록 한다.

(2) 공영방송제도 개선 방향

우리나라의 공영방송 규제체계의 가장 큰 문제점은 ‘공영방송 개념’이 명확히 규정되어 있지 않다는 점이다. KBS 2TV, MBC 등 광고를 재원으로 하면서도 공영방송을 주장하는 채널이 존재하고 사실상 이들 채널이 커다란 사회적 영향력을 갖고 있기 때문에, 이상과 현실의 괴리가 큰 것이 사실이다. 이윤추구를 목적으로 하는 상업방송과 공익을 실현하는 공영방송이 뚜렷하게 구별되지 않은 상태에서 모든 방송사업자들이 서비스시장과 광고시장에서 경쟁 및 갈등하고 있기 때문에, 공영방송 규제와 상업방송 규제가 명확히 차별화되지 않고 있는 것이다.⁶²⁾

공영방송의 이상적 범주화는 “소유권(공적 구조) - 재원 구조 - 프로그램특

61) 요컨대 국내에서 수평적 규제체계전환 시점에서 공영방송은 방송정책의 매스터 키(Master Key)로서의 지위를 가진다.(지성우, 2008)

62) 물론 방송법 제4장에는 한국방송공사의 목적과 역할에 대해 별도로 기술하고 있다. 그러나 방송법에 공영방송에 대한 명확한 개념정의가 이루어지고 있지 않으며, 공직선거및선거부정방지법 제82조 2항 대통령 등의 선거에서 텔레비전 대담·토론회 개최 의무조항에서 공영방송의 개념이 명시되고 있을 뿐이다.

성(공적 책임)”을 일관성 있게 하는 것이다.⁶³⁾ 우리나라는 신문매체, 공영방송 및 지상파도 광고, 유료방송 까지도 모두 광고제원에 의존하고 있어 <운영 주체>, <지상파방송: 유료방송>에 따른 분명한 매체별 차별화가 이루어지지 않고 있다. 이 같은 문제를 개선하기 위해서는 공/민영 방송을 재원구조(수신료, 광고 및 유료방송 수신료) 및 프로그램 성격에 따라 구분하는 법제화가 필요하다.(정윤식, 2008)

방송의 독립성을 확보하기 위해서는 정치적 독립 못지않게 경제적 독립도 필요하고, 공익성 유지를 위한 재원의 안정적 확보 또한 중요하다. 때문에 공영방송이 목적으로 하고 있는 역할을 원활히 수행하기 위해서는, 규제체계 개선과 더불어 수신료의 법정화 등 안정적인 경제력을 갖출 수 있도록 재원구조에 대한 검토도 함께 이루어져야만 한다. 공영방송이 담당할 부문은 시장 경쟁력과 수익성이 취약하나 사회적으로 요청되는 콘텐츠의 제작이다. 즉, 이같은 공익적 프로그램은 높은 시청률을 목표로 하게 되면 제작할 수 없기 때문에 통상적으로 시장에서 제공되기 어렵다. 그러므로 공영방송에 대한 재정적 지원이 적절하지 못할 경우에 시장에서 재원을 추구해야만 하고, 그로 인해 분화된 공중에게 봉사하는 것이 불가능하게 된다. 그러므로 공공성을 담보할 수 있는 가장 중요한 방법은 재원 마련의 합리적인 방안을 법제도적으로 마련해 주는 것이다. 공익적 프로그램이 제공될 필요가 있다는 사회적 합의가 존재한다면, 결과적으로 공익적 방송프로그램 제작을 어떤 재원으로 조달할 것인가의 문제가 가장 먼저 제기될 수밖에 없다.

세계적으로 통신과 방송의 융합을 통한 방송서비스의 변화가 가속화되고 있다. 아울러 시장 개방과 규제 시스템 단일화 요구가 더욱 강화되는 추세에 대비해 방송제도의 개선이 필요한 상황이다. 이와 더불어 상업방송과 구분되는 공영방송으로서의 공공성과 공영성에 관한 기본 원칙을 제시하고 공영방송의 위상정립 및 정체성 강화를 위하여 공영방송에 관한 법률을 체계화 할 필요가 있다. 입법적으로 방송법 제4장의 ‘한국방송공사’를 보완 수정하여 별도의 장으로 공영방송에 대한 장으로써 신설하는 방법과 소위 ‘공영방송법’이라는 별도의 법률 제정하여 체계적으로 상업방송과 차별화된 법제도를 마련하는 방안

63) 정윤식(2008), KISDI 공민영 이원체계 구조화방안 및 공영방송 범주 설정 워크숍, 자료집 19면.

이 고려될 수 있을 것이다.

앞에서 기술하였다시피 수평적 규제 체계아래에서 공영방송은 구성이나 재원 등에 있어 차별성을 구현해야 할 뿐만 아니라 기본적으로 규제 체계가 여타 상업방송과는 상이해야만 한다. 입법 기술적으로 이 점을 고려하여 바람직한 방안을 선택해야 할 것이다.

3) 공영방송의 규제 효율성

현행법은 소위 공영방송에 대해 특혜만 주고 있을 뿐, 책무에 있어 차별화되지 못했음을 이미 앞에서 언급한 바 있다. 더욱 큰 문제는 나아가 책무를 이행하지 못한 경우에도 마땅한 제재 수단이 마련되어 있지 못하다는 점이다. 규제 체계를 법으로 규정하였다 하더라도 정작 이를 강제할 수단이 없다면 법률적 의의는 크게 반감될 수밖에 없다. 방송의 공영성과 관련해서 디지털방송 전환이 원활하게 이루어지지 못한 채 지연되고 있는 것도 규제 효율성이 떨어지는 현행 법률에 기인한다 할 것이다.

법적으로는 형사적 책임보다는 과태료 등 경제적 제재 수단이 보다 효율적이라 생각된다.⁶⁴⁾ 이미 영국에서는 공영방송사에게 벌금을 부과하는 것이 가능한 것인지에 대해 입법부 차원의 해석이 있었는데, 다큐멘터리 프로그램의 한 장면을 잘못 조작했기 때문에 Granada와 Carlton은 무려 200만 파운드의 벌금, Channel 4 역시 15만 달러의 벌금을 부과한 반면, BBC는 “수신료는 프로그램 제작에 쓰여지 벌금을 낼 수 없다”고 벌금 부과를 반대한 사건에서 결국 상하 양원합동의 특별소위원회의 권고에 따라 벌금부과 결정을 권고함으로써 공영방송에 대한 경제적 제재가 적절함을 지적한 바 있다. 도리어 형사적 행정적 처분이 공공재인 공영방송의 접근 자체에 장애를 줄 우려가 있으므로 경제적 제재가 보다 바람직하다는 지적도 있다. 또한 예컨대 허가 취소는 방송 중단을 가져오고 공영방송의 중단이란 상정하기 어려운 일임을 감안한다면, 귀책 사유에 따라 단계별로 제재 수단을 다양화하는 것이 바람직할 것이

64) 다만 경제적 제재는 공영방송 재정의 독립성과 연계하여 신중하게 접근할 필요는 있다. 경제적 제재는 공영방송의 재원 안정성과 연관된 문제로 수신료를 받아서 벌금과 과태료를 내는데 모두 써버리면 공영방송의 목적을 추구할 재원안정성이 위협받는다라는 점에서 딜레마에 빠질 우려가 있다.

다. 구체적으로 우리나라에서는 수신료와 광고 제한 등과 연계된 방송 평가 제도를 법제화 하는 방안이 검토될 수 있을 것이다.

공영방송은 독립성을 보장해주는 한편 공영방송 본래의 의무를 다할 수 있도록 상벌 제도를 마련함으로써 규제 효율성을 높여 나가야 할 것이다. 예컨대, 오락 프로그램 제작자는 기금을 많이 부담하고 공익 프로그램은 기금에서 장려금 지급 미국의 <pay or play model>은 시사점을 준다. 운영주체 및 소유권(방송사업자의 성격), 자원 구조, 콘텐츠 특성보다도 최종 산출물의 공익성, 다양성, 공정성 등을 기준으로 하여 방송사업자 및 서비스 분류하고 네가티브(벌칙)시스템과 함께 포지티브(장려) 시스템 도입하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

이처럼 수평적 규제의 예외로서 공영방송의 규제 방향이 설정되었다 하더라도 구체적으로 누가 어떻게 공영방송을 규제하고 감독하는 것이 가장 효율적인 방안인가에 대해서 구체적인 방안이 모색되어야 할 것이다. 선진 각국의 법 개정 현황을 살펴보면, 한 가지 유형이 아니라 다양한 형태의 규제방안이 모색되고 있음을 볼 수 있다. 우리나라에 가장 적합한 방식이 어떠한 것인지, 방송통신위원회의 역할을 어떻게 획정할 것인지 법제화 할 필요가 있다. 특히 미디어법을 둘러싼 정치적 이슈를 감안하면 정치권으로부터 독립하여, 정당 대리전이 되지 않는 전문성과 대표성을 갖추고 있으면서 정파성이 약한 인사에 의해 투명하게 규제 장치가 운영될 수 있는 법제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

3. 수평적 규제체계에서의 방송통신위원회의 공영방송 규제 원칙

1) 공영방송의 목적과 책무

전통적으로 공영방송은 신문의 사기업 체제(선정주의, 신문체인화)에 대한 시민사회 반발과 독점자본주의의 폐해로 인해 국가의 시장 개입 등의 연원을 가지고 있으며 전파의 유한희소성과 사회적 영향력에 대한 “公的規制” 필요성의 요청에 따라 운영되어 왔다.⁶⁵⁾ 때문에 공영방송은 공공적 서비스와 상업적

65) 미국은 4대 민영 네트워크 체제이지만 공익 이념(지역성, 다양성, 경쟁)을 채택하고 있다.

서비스의 조화로운 발전/디지털 민주주의의 구현을 추구해왔다. 하위목적으로 보편적 서비스/여론 다양성/미디어 어카운터빌리티/디지털 거버넌스/문화 다양성/고품질 프로그램 서비스를 추구하여 국민 대다수의 보편적 서비스권, 퍼블릭 액세스권, 커뮤니케이션권 등을 보장하도록 하고 있다.

그렇지만 각 국가마다 공영방송의 책무와 목적에 다소간의 차이가 있다. 하지만 일반적으로 공영방송은 정치권력과 자본으로부터의 독립되어, 지역성과 다양성, 공정성(미국)과 품위(영국), 사회적 통합(독일) 등을 목표로 하고 있다. 이를 위해서는 정치권력으로부터 인사권, 소유권, 통제권을 배제하고, 광고주 압력을 예방할 수 있는 수신료 중심체제로 운용되고 있다.

우리나라 역시 현행 방송법상의 공익이념을 포괄적 공익 개념으로 시청자권익과 방송편성의 자유와 독립을 상위 개념으로 두고 있으며, 세부적 공익으로는 객관성, 다양성, 소수계층의 이익, 지역성, 동등기회의 원칙 등을 제시하고 있다.

결국 다매체 사회에서 공영방송은 시장 경쟁으로부터 특별한 보호를 받으며, 국민통합과 소통을 위한 '사회적 접착제'로서의 역할을 수행해야 할 것이다.⁶⁶⁾ 이를 위해 공영방송은 사회적·정치적 세력들로부터 독립성과 운영의 자율성이 보장되어야 하고 '존속과 발전'을 보장받아야 한다. 이에 따라 공영방송 설립·운영에 있어 지켜져야 할 준수 사항은 독립의 원칙, 견제의 원칙, 균형의 원칙으로 정리될 수 있다.(지성우, 2008) 즉 공영방송은 정치적, 사회적 제세력의 간섭으로부터 자유로워야 하며, 돌비의 원칙에 불구하고 내부 외부로부터 견제를 받아야 하며, 국가의 이념과 방향을 제시하여 다원주의를 실현하고 국민통합에 적절한 기능을 발휘할 수 있어야 한다.

물론 우리나라 공영방송 역시 형식적으로 독립의 원칙, 견제의 원칙, 균형의 원칙을 준수하면서 발전해왔다. 특히 KBS는 2007년 수신료 인상을 추진하면서 우리나라 지상파 방송의 공익성이 세 가지 측면에서 부족하다고 제시한 바 있다. 첫째, 공적 부분(public sector)에서는 뉴스전문채널과 어린이전문채널, 그리고 지역방송 등에 투자가 필요하고, 둘째, 글로벌 부분(global sector)에서

66) 김대호(역)(2006). BBC 없는 공공서비스방송은 가능한가?. 서울: 한울아카데미. 71쪽. 원저: Alan Peacock(2004). Public Service Broadcasting without BBC?. London: Institute of Economic Affairs.

는 다큐멘터리와 어린이 등 내부적으로는 공적이면서도 외부적으로 상품가치가 높은 콘텐츠에 대한 투자가 필요하고 셋째, 마지막으로 디지털 부분(digital sector)에서는 디지털 전환 비용과 함께 새로운 서비스로 MMS 등이 필요하다고 제시한 바 있다. 즉, 국민 누구나가 언제 어디서나 무료 지상파 방송을 볼 수 있도록 시스템을 정비하고, 독립성을 유지하여 국가권력, 자본권력에 대한 비판적 감시 기능 유지를 통한 국민의 알 권리 보장에 기여하며, 시장 경쟁 속에서 확보되기 어려운 공익적 콘텐츠와 서비스를 개발하고, 이에 대한 지원을 체계화하기 위해 노력해하는 것 등이다.

2) 각국의 공영방송 규제 원칙 구현방안

공영 방송의 목표를 구체적으로 실현하는 법제도는 각 국가별로 다소간 차이를 보이고 있다. 영국, 프랑스, 일본 등은 정부가 공영방송에 대해 인사권을 가지고 있으며, 프랑스와 한국은 정부가 방송사를 직접 소유하고 있다.⁶⁷⁾ 내부 지배구조에서는 영국 BBC는 트러스트(Trust)라는 Ofcom과는 별개의 공영방송 규제기관을 갖추고 이원적 규제시스템을 구축하고 있는데 반해, 독일은 방송평의회의 다원화된 구성을 통해 내적다원주의를 추구하고 있다. 프랑스는 경영위원회, 일본은 경영위원회와 이사회를 내부에 두고 있다. 각 국가의 공영방송은 나름대로 정치적 독립성을 추구하고 있다. 실제로 독일의 내부적 다원주의 모델마저도 실제로는 정당 등의 정치집단이 개입하고 있는데 비해 영국 BBC는 법제적 측면에서는 정부의 영향력이 강하나 실제 관습적으로는 정부의 개입이 거의 없는 편이다.

아래에서는 영국과 프랑스, 독일, 일본 등 선진 각국의 공영방송 현황과 개요, 규제체계를 구체적으로 검토해 우리나라에 적합한 규제 방법을 모색해보고자 한다.

(1) 영국

영국의 방송은 BBC와 ITV, 채널4, 그리고 1997년 3월말에 방송을 시작한

67) 반면 영국, 일본은 특수법인, 독일은 공법상의 營造物이다.

채널5 등 5개의 지상파 채널과 위성방송 BSkyB 및 프랜차이즈 형태의 케이블 방송으로 구성되어 있다. 전통적으로 영국의 방송체제는 집합적 형태의 문화적 공공서비스 체계의 일부로서 존재해왔다. 제한적 국민 자원인 방송 전파를 방송면허(broadcasting licence) 형식으로 불하받은 방송사들은 소유권 소재와 무관하게 공공서비스 책무(public service)를 분담해야 되고 있기 때문이다. 때문에 영국에서의 공공서비스(public service) 개념은 방송사의 소유 구조에 초점을 맞추는 공영방송/민영방송 구도보다 매우 포괄적인 개념이다. 그럼에도 불구하고 영국의 대표적 공영방송인 BBC는 수신료의 배분 등에 있어 상당한 특권을 인정받는 것과 같이 특수한 지위를 부여받고 있다. 영국 정치와 국민 그리고 여러 사회 체계들이 사회정치적, 문화적, 경제·산업적 측면에서 BBC의 가치에 대해 공감대가 형성되어 있다.

지난 70여 년간 BBC는 영국인들에게 흡사 ‘보모(auntie)’와 같은 존재로 인식되어 왔으며, 영국의 문화적인 삶(cultural life)에서 중심적인 지위를 점해오고 있다. 대외적으로도 BBC는 영국을 대표하는 아이콘이자 글로벌 문화산업 브랜드이며 가장 영국적인 문화자산으로 인식되고 있다. 전통적으로 BBC는 고급 방송 인력을 육성하고 새로운 방송 기술을 개발하여 전파시키는 선도적 행위자로서 기능할 뿐 아니라, 독립제작사와 함께 고품질 프로그램을 제작함으로써 수신료라는 공적 재원이 이른바 영국 방송 산업의 ‘창의적 기금(creative fund)’으로 사용될 수 있는 토대를 제공해 왔다. 또한 대외적으로 자연다큐멘터리, 고급 드라마, 아동 프로그램, 뉴스 등의 장르에서 고품질의 공공서비스 콘텐츠를 공급하는 대표적인 글로벌 방송사라 할 수 있다. 영국인들은 BBC를 “하나의 국민으로 규정해주는 것들의 일부”로서, “세계에 걸쳐 인정되며, 품질과 성실성 그리고 다양성의 벤치마크”로서 간주된다. 때문에 BBC는 여러 가운데 하나(one of them)에 불과한 일개 공영방송사가 아니라 대내외적으로 특수한 의미를 갖고 있는 특수한 주체로서 취급되고 있다.

영국에서의 규제 주체와 체계는 Ofcom과 BBC를 중심으로 이루어진다. Ofcom은 기존의 방송기준위원회(Broadcasting Standards Commission), 오프텔(Office of Telecommunications), 상업텔레비전위원회(Independent Television Commission), 라디오청(Radio Authority), 라디오커뮤니케이션 행정국(Radio Communications Agency)의 5개 부서가 통합하여 구성되었다.

Ofcom은 10인으로 구성되는 오프콤이사회(Ofcom Board)와 Ofcom의 업무를 전반적으로 관장하는 집행위원회(Executive Committee), 기타 위원회(Board Committee 및 advisory committee)로 조직되어 있다. 방송 규제와 관련해서는 민영방송들에 대한 허가 및 재허가권을 가지고 TV 프로그램에 대한 심의기준 설정, 이의 준수 여부를 감독한다. 그렇지만 이 규제 권한은 BBC에 대해서는 적용되지 않는다.

BBC는 Ofcom으로부터의 규제를 받지 않고 독립적으로 운영되고 있는데, EU가 합당한 기구에 의해 감독할 것을 권고한데 이어,⁶⁸⁾ 영국 내에서도 BBC 이사회의 규제기능에 반대하는 견해들이 대두되어 외부 감독 기구가 필요하다는 지적을 받아왔다.⁶⁹⁾ 특히 1999년 BBC1의 시청점유율이 사상 처음 마지노선으로 여겼던 30% 아래로 추락(29.5%)하는 등 BBC 시청점유율이 새로운 경쟁자들에 의해 하락할 것이 예상되면서 불공정보도에 대한 시청료 거부 운동이 일어나면서 BBC 규제에 대한 논의는 재점화되었다.⁷⁰⁾

2005년 3월 2일 2006년 칙허장 갱신을 앞두고 발표된 BBC의 새로운 규제 모델에 대한 여러 보고서 중 하나인 번즈보고서(Burns Report)는 경영위원회의 자체 규제가 효율적이었는가에 의문을 제기하고 경영자가 어떻게 스스로 자율적이고 공정한 규제를 할 수 있느냐 하는 규제의 실효성에 의문을 제기하였다. 때문에 BBC는 개혁이 필요하며, 외부적 감시장치가 필요하다는 문제를 제기한 것이다. 이에 따라 2005년 5월 BBC는 칙허장 부여를 위해 새로운 규제체계를 수립해야 한다는 녹서의 견해를 수용하였다. 그 결과 BBC내 독립적

68) 2001년 EC는 당시의 민영방송 규제기구인 ITC(Independent Television Commission)이 앞으로 1년 동안 BBC가 공익성을 분명히 보여주어야 할 것이라는 주의를 주었으며, 당시 영국 정부가 추진 중인 Ofcom의 규제에서 BBC를 제외시키지 말 것을 언급한 바 있다. 회원국들은 유럽은 하나라는 전제하에 공영방송과 민영방송간의 공정경쟁의 료를 지켜야 하는데 BBC를 Ofcom의 규제에서 제외시키는 것은 이 규칙에서 어긋난다는 것이다.

69) 야당이었던 보수당 의원 존 위딩테일(John Whittingdale)은 “결코 BBC를 내부조직의 규제만 받도록 내버려 둘 수 없으며 새 커뮤니케이션법이 Ofcom의 제한적인 규제만 받도록 한 것도 받아들일 수 없다”고 주장. 즉 민영방송과 같이 100% Ofcom의 규제를 받아야 한다고 주장하였다.

70) 상업적 프로그램이 대폭 증가하게 되었고, 2002년 11월 3일 블라디미르 부코프스키(Bladimir Bukovsky)라는 러시아 망명가가 불공정 보도를 일삼고 지나치게 상업화되었다는 이유로 BBC를 위해 강제적으로 징수되는 112파운드의 수신료를 거부하는 사태가 발생했다.

인 기구로서 수신료 납부자들, 즉 공중의 이익에 초점을 맞추고 봉사하고 BBC의 활동이 방송시장에 미칠 경쟁적 효과를 고려할 것을 의무로 하는 BBC 트러스트를 출범시켰다.

이로써 대표적 공영방송사인 BBC는 수신료 재원 이외의 상업적 재원에 근거하지 않으며 독자적 형태의 법적 근거인 BBC 칙허장과 협정서에 의해 자체 규제기관인 BBC 트러스트(BBC Trust)의 감독을 받게 되었다. 반면 소유권상 공영방송사라고 할 수 있는 채널4는 광고재원에 기반을 둔 '상업적 (commercial)' 방송사로 취급되어, 2003년 커뮤니케이션법(Communications Act 2003)에 의거하여 오프콤의 규제 대상이 되었다.⁷¹⁾

때문에 BBC는 Ofcom의 규제 체제로부터 상당한 독립성을 유지하고 있다. 그 이유는 역사적 맥락에 기인하는 것으로 볼 수 있다. BBC는 법적으로 영국의 방송제도가 정착하기 전에 왕의 칙허에 의해서 공적인 정체성을 가지고 방송활동을 시작했다. 이러한 전통과 역사적 맥락이 정부나 국가적 통제에 앞서 BBC의 독립성과 독자성을 유지하고자 하는 기원이 되고 있는 것이다.(박천일 외, 2007)

구체적으로 커뮤니케이션 법 (Communication Act 2003)의 제198항은 BBC에 대한 Ofcom의 역할을 규정하고 있다. 이 조항은 Ofcom의 역할이 이 법과 칙허장 및 약정서에서 정한 규정에 근거하고 있음을 명시하고 있다. 이 조항은 BBC가 칙허장과 약정서(Framework Agreement)를 위반했을 경우, Ofcom이 벌과금을 부과 할 수 있도록 규정하고 있는데, BBC는 Ofcom의 역할을 존중하여 Ofcom과 BBC 사이에 약정되었거나 문화·미디어·스포츠부(the Secretary of State for Culture, Media and Sport)가 정한 벌칙금을 Ofcom에 지불해야 한다. 칙허장과 약정서에 따르면 Ofcom에 의해 부과된 BBC의 최대 벌칙금은 250,000 파운드이다. 그리고 문화·미디어·스포츠부는 커뮤니케이션

71) 영국 방송체제의 근간인 공공서비스 방송 체계는 두 개의 공영방송사와 두 개의 민영방송사가 제각각 법적 근거와 규제기구를 달리 하면서 일반 요소와 특수 요소를 혼합하여 차별적으로 공공서비스 의무를 담당하는 복합적인 시스템을 구성하고 있다. 따라서 영국 공영방송이 차지하고 있는 위상과 역할을 논의하기 위해서는 공영방송과 민영방송을 포괄하는 공공서비스 방송 측면에서, 그리고 채널4와 BBC라는 이원적 공영방송 시스템 관점에서 접근해야 한다. 그 외 Public Teletext, 채널3, 채널5 등의 민영 방송사는 원칙적으로 광고에 의해 재원을 마련하며 모두 Ofcom의 규제를 받는다.

법에서 특별히 규정된 경우에 그에 따른 금액을 지불하도록 명령할 수 있다. 따라서 Ofcom의 규제는 칙허장과 약정서에 기준하여 상호적 규약을 바탕으로 하고 있음을 볼 수 있다. 이는 독립 행정규제기구인 Ofcom으로부터 BBC 활동이 상당한 독립성을 가지고 있음을 보여주는 것이다.

하지만 Communication Act에 BBC의 방송 산업 활동이나 콘텐츠 생산에 관련한 구체적인 규제 사항들을 제시하지 않고 있으며, Ofcom의 역할은 BBC와 문화-미디어-스포츠 부(the Secretary of State for Culture, Media and Sport) 사이에 맺은 약정서나 칙허장이 규정한 기본적인 원칙의 위법적 사안에 대한 순수한 행정규제의 차원에서 이루어지고 있다.

구체적으로 2005년 녹서에서 Ofcom과 BBC와의 관계에 대하여 여러 가지 가능성을 제시하고 있다. 녹서는 Ofcom 규제체계가 무엇보다 BBC에 대한 정부 압력을 효과적으로 차단하는데 기여 할 것으로 보고 있다. 구체적으로 Ofcom과 BBC와의 관계는 두 영역에서 살펴볼 수 있다.

첫째 기본적 생산 쿼터 및 프로그램 표준과 관련한 것으로, 이것들에 대한 규제체제와 이를 실행할 책임의 주체는 BBC내에 Trust와 Board로 나뉘어져 있다. 이러한 상황에 대해 규제 내용이 모든 채널에 적용되는 공적 서비스라는 점에서 Ofcom이 BBC에 대한 모든 규제권을 행사해야한다는 주장이 제기되었다. 또 한편에서는 이러한 외부에 의한 규제 움직임이 BBC의 편성 및 전략의 독립성을 위협할 것이고 시청료 수입에 기반한 사업에 대하여 직접적인 책임을 약화시킬 위험이 있으므로 BBC 자신이 모든 분야를 규제하는 최선의 기구라고 주장한다. 이에 대하여 정부는 새로운 칙허장이 완성되고 향후 5년간 이 문제를 검토할 시간이 있다는 점에서 Ofcom과 새로운 BBC 사이에 표준 및 쿼터에 대한 규제 체제에 대한 불필요한 논쟁을 멈출 것을 요구하기도 하였다.

둘째, Ofcom은 방송 분야에 관한 전문적 규제 기구이다. 따라서 여타의 다른 방송업자들에 대해서와 마찬가지로 BBC에 대해서도 동일한 경쟁법적 권한(Competition Act powers)을 가지고 있다. 정부는 녹서에서 Ofcom의 전문성이 BBC의 활동과 서비스의 시장 영향력을 평가하는데 유용한 도움이 될 것이라고 보았다. 그럼에도 BBC Trust는 BBC Executive Board가 추진하는 모든 공적 혹은 상업적 활동에 대한 핵심적 감독 기구로서 역할하며, 특히 공

공이익과 시청료 납입자의 이익과 관련한 모든 프로그램 활동에 대하여 실질적인 규제를 한다. 때문에 BBC에 대한 Ofcom의 역할은 제한적일 수밖에 없다. 정부는 공익을 위한 BBC Trust의 최우선적인 직무를 명확하게 분별하고, BBC가 지위를 남용할 경우 Ofcom이 이를 규제할 수 있는 권한을 갖는데 긍정적인 시각을 가지고 있다. Ofcom은 미디어 활동 및 시장 획정과 관련하여 시장질서와 공정경쟁에 대한 강력한 규제권을 가지고 있으며, 이를 근거로 BBC를 규제하기도 한다.

이같은 BBC의 특수한 지위와 역할은 BBC를 특수한 독립 법인으로 규정한 독자적인 법적 장치와 규제 방식에 나타나있다. BBC는 여타 공영방송사나 대부분의 공공기구들과 구분되게, ‘왕실칙허장(Royal Charter)’이라는 독립적인 법제에 근거하여 설립되고 운영된다.⁷²⁾ 이는 의회가 제정하는 법률이 아니라 국왕을 대신하여 문화부장관(the Culture Secretary)이 제정과 개정상의 결정권을 행사하는 특수한 법적 장치이다.⁷³⁾ BBC 왕실칙허장에서는 BBC의 설립 근거, 공적 목표, 지배구조(governance), 핵심 서비스에 관련된 규정 등을 명시한다. 이에 따라 BBC는 일상적 운영단위인 BBC 집행이사회(Executive Board)와 함께, 독자적인 감독 단위인 ‘BBC 트러스트(Trust)’를 지니게 된다. 즉 BBC는 크게 두 개의 조직으로 나뉜다. 지배구조, 감독, 규제에 연관된 BBC 트러스트가 한 쪽에 있고, 일상적인 운영을 담당하는 BBC 집행이사회가 다른 한쪽에 있다. BBC 트러스트가 일반 기업에서의 주주총회와 이사회 기능 일부 성격을 혼합해 놓은 형태라고 한다면, BBC 집행이사회는 일반기업의 이

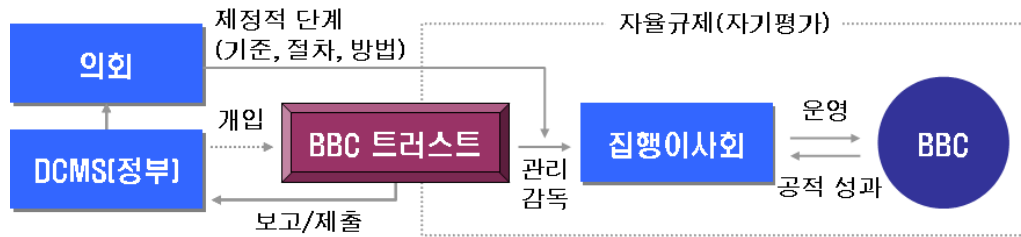
72) 보통 칙허장 갱신과 함께 개정되는 부속문서인 협정서(Agreement)는 해당 칙허장이 규정하지 않은 구체적인 사항들을, 문자 그대로 BBC와 주무부서 사이의 ‘합의’를 거쳐, 세부적으로 명시해놓은 협약에 해당한다. 수신료 및 기타 재원을 입수하고 사용하는 방식, 예산의 편성 및 집행, 수익 사업의 범위와 제한, 자산의 매입이나 매각, 차입 규모 등 재정적인 문제들을 규정하는 것은 물론, 2003년 커뮤니케이션법에 따라 부여되는 기타 공공서비스 방송면허 조건보다 훨씬 더 구체적인 BBC만의 공공서비스 내용을 세부적으로 명시함으로써 칙허장을 보완하는 효력을 지닌다. 칙허장은 보통 중간에 개정되는 경우가 거의 없지만, 협정서는 상황 변화에 따라 유연하게 개정하거나 재협상 할 수 있는 여지가 있다.

73) 국왕을 대신하여 행사되는 주무장관의 결정권이란 것은 사실상 집권세력의 정치적 의지가 관철될 수 있는 여지를 열어 놓고 있지만, 영국의 사회정치적 관습이 이를 허락지 않기 때문에, 해당 시기 정부의 정치적 편향에 의해 좌우되기보다는 폭넓은 사회적 합의(social consensus)에 의존하는 경향이 뚜렷하다.

사회 기능의 일부와 비영리조직의 집행위원회의 특성을 동시에 지니고 있다.

BBC 트러스트는 한편으로는 “수신료 납부자(licence fee payer)”의 입장에서 “수신료 세입의 후견인”으로서 BBC(집행이사회)의 공공적 집행과정을 감시하는 한편, 여타의 외부적 개입, 즉 주무부서인 문화부는 물론 기타 정부 기관, 의회, 오픈컴 등으로부터 BBC가 독립성을 유지하도록 보장하는 이중적 역할을 담당한다. 공개적인 절차(문화부의 고위공직자, 독립평가위원, BBC 트러스트 위원장이 참여하는 선임위원회가 구성됨)를 걸쳐 주무장관의 추천, 나아가 수상의 추천에 따라 국왕이 임명하는 트러스트 위원은 특히 구성에 있어서 방송 전문가뿐 아니라, 규제, 경쟁, 기업 분야에서의 전문가를 정치적 성향 또한 고려하여 안분 선별하고 있다.⁷⁴⁾ BBC 트러스트는 영국사회 전반의 계층, 성별, 지역적 차이를 광범위하게 반영하는 최상위 의사 결정단위로서 일종의 ‘문화적 대의기구’로서의 기능을 어느 정도 효과적으로 수행한다는 평을 받고 있다.

<그림 4> 영국 BBC의 규제체제와 책무성 시스템의 관계



(2) 독일

독일은 외형적으로 서로 성격을 달리하는(연방주의적 대 중앙집권적) ARD와 ZDF라는 두 개의 공영방송을 갖고 있으며, 또한 ARD 산하에 있는 지역 공영방송사들은 함께 그리고 따로 각자의 지역에서 별개의 공영방송 역할을 수행하고 있다. 그러면서 독일공영방송협의회(ARD)는 각 주의 9개 공영방송

74) 영국의 특수한 상황을 반영하여 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 등의 4개 민족 권역을 담당하는 위원이 반드시 포함된다. 이들은 또한 각자의 민족권역 안에서 일종의 방송 부문 대의기구랄 수 있는 수용자위원회(Audience Council)를 주관하는 역할을 맡고 있다.

국⁷⁵)과 독일 이외의 지역에 대한 독일어방송인 독일방송(Deutsch Welle, DW)으로 구성된다.

각 공영방송사는 (i) 사장, (ii) 행정위원회(Verwaltungsrat), (iii) 방송평의회(Rundfunkrat) (다만 전국 단위의 공영방송인 ZDF에 있어서는 명칭이 텔레비전 위원회: Frensherat임) 제도를 운영하여 내부적 통제기능을 하고 있다. 각 공영방송사의 방송평의회(Rundfunkrat)는 사회의 다양한 계층과 직업에서 추천된 인사들로 구성된다. 가령 남서독일방송(SWR)의 경우에는 다양한 직종에서 추천된 5년 임기의 51명의 위원으로 구성된다. 1월장 1인과 2인의 부위원장으로 구성되며, 사장의 선임과 해임, 예산안에 대한 허가, 규칙의 제정, 사장의 업무에 대한 동의, 주의 방송사업자의 감독에 대한 예외사항에 대한 법률문제에 대한 동의, 행정위원회 위원들의 선임과 해임, 결산에 대한 허가, 5백만 유로 이상 프로그램 생산계약 또는 획득을 위한 의무를 부담하는 경우 동의 등의 권한을 가진다. 공영방송사에 대한 외부적 감독기관은 연방 각 주 정부이다. 그러나 정치적 영향력의 배제를 위하여 주의 수상 등에 의해 직접 통제되지 않고 특정 장관 등에 위임되고 있다.

한편 1963년에 설립된 독일 제2공영방송(Zweites Detsches Fernsehen, ZDF)은 ARD과 달리 독립적인 방송사의 형태로 구성되어 있으며 수신료, 허가권료와 광고에 의하여 예산을 충당하고 있다.

따라서 ZDF는 TV평의회에 의한 내부적 통제 제도를 가지고 있다. 외부적으로 ZDF를 대표하며 프로그램을 비롯한 내부적인 사무에 대해 대내적으로 책임을 지는 사장과 사장의 행위에 대해 감시하고 재정에 관한 통제력을 가지는 행정위원회, 77인의 위원으로 구성되어⁷⁶⁾ 공영방송사들의 방송평의회(Rundfunkrat)와 유사한 기능을 수행하는 텔레비전평의회 등 3개기관으로 구성된다.

독일의 공영방송에 대한 전체적인 기본 틀은 헌법에 명시된 기본법과 연방 헌법재판소의 방송 판결을 통해서 정해진다. 방송에 대한 실제적인 권한은 각

75) 2003년 5월 1일 자유베를린방송(Sender Freie Berlin, SFB)과 ORF는 통합되어 베를린 브란덴부르크 방송(Rundfunk Berlin Brandenburg, RBB)로 재조직되었다. (지성우, 2008)

76) 구체적으로는 16개 주의 대표 각 1명씩 16명, 연방 대표 3인, 정당대표 12인, 개신교 대표 2인, 카톨릭 교회 대표 2인, 유대중앙위원회 대표 1인, 주지사가 지명한 16명, 기타 직능대표 등 다양한 계층으로 구성됨

주정부가 가지고 있기에 주정부들은 각 주정부들 사이에 체결되는 방송국가협약(Rundfunkstaatsvertrag)을 통해서 연방정부 차원에서의 방송정책을 실현시키고 있다.⁷⁷⁾

이와 같이 연방과 주의 법제도를 통해 외적 규제가 이루어진다면, 공영방송 내부에서는 방송위원회(Rundfunkrat)가⁷⁸⁾ 내적 방송정책기관으로서의 임무를 담당한다.⁷⁹⁾ 방송위원회는 정당, 의회, 직능단체, 교회, 노동조합, 경영자단체, 학교 문화단체 등 사회적으로 중요한 집단들을 대변하는 감독기구로 방송 프로그램을 감독하고 방송사장을 선임하는 권한을 가지고 있으며 또한 정치, 사회, 교육, 종교, 문화, 스포츠 등 사회 각계각층의 이익을 대변한다.⁸⁰⁾ 이외에도 독일은 유럽연합 회원국이기 때문에 공영방송 역시 국제법적 한계로 유럽연합의 방송정책으로부터 영향을 받지 않을 수 없다. 구체적으로 유럽연합의 텔레비전지침은 회원국들의 방송을 규제하기 위하여 최소한의 가이드라인을 제시하고 있다.

독일의 공영방송 규제체계는 사회의 다양한 계층의 참여를 바탕으로 한 집단적 규제라는 특징을 가진다. 1인의 사장의 행위에 대한 다수의 방송평의회(ZDF는 텔레비전평의회)에 의한 내부적 규제가 감독 기능의 주를 이루고 있는 것이다. 이로써 정치권력으로부터의 독립을 추구한다. 재원의 확보 역시 수신료라는 공적 재원에 의해 충당하여 안정적인 구조를 이루고 경제적 독립성

77) 방송국가협약은 우리의 방송통신법에 해당된다

78) ZDF의 경우에는 ARD와 같이 세 가지 조직을 가지고 있으나 다만 방송위원회(Rundfunkrat)의 이름이 텔레비전위원회(Fernsehrat)로 다를 뿐이며 그 기능과 역할에 있어서는 차이가 없다.

79) ARD의 9개 지역 공영방송사들은 모두 서로 다른 기능을 담당하는 세 가지의 주요 조직으로 구성되어 있다. 방송사장(Intendant), 방송위원회(Rundfunkrat) 그리고 경영위원회(Verwaltungsrat)가 그것이다. 먼저 방송사장(Intendant)은 방송사를 대표하며 방송 프로그램과 경영에 책임을 진다. 그리고 방송사장을 감독하는 기구로서 방송위원회(Rundfunkrat)와 경영위원회(Verwaltungsrat)가 있다.; 경영위원회(Verwaltungsrat)는 프로그램을 제외한 방송사의 전반적인 경영을 감독하고 자문한다. 대개의 경우 경영위원회의 위원은 방송위원회에 의하여 선출되며 임기는 역시 각 공영방송사마다 다른데 6명에서 15명 사이의 인원으로 구성된다.

80) 방송위원회는 정당, 의회, 직능단체, 교회, 노동조합, 경영자단체 등의 대표들에 의해서 구성되며, 각 지역 공영방송사마다 다르지만 대략적으로 17명에서 77명 사이의 방송위원을 가지고 있다.

을 유지하고 있다.

독일의 독특한 역사적 배경은 공영방송의 구조에 있어서도 권한 집중을 방지하기 위한 노력으로 나타났다. 나찌 체제하에서 방송의 독립성에 심각하게 훼손되었고 비극적 역사를 되풀이하지 않겠다는 독일인들의 의지의 표현으로서, 국가로부터 인사·재정적으로 조직·활동·심의회 있어 자유로운 방송영역을 확보하기 위한 제도인 것이다.

이에 따라 독일의 공영방송은 법적자율성, 경제적 자립성, 프로그램 제작의 독립성이 보장되며, 인사와 재정문제 역시 의회에 대해서만 책임을 지게 해주정부로부터는 독립되어 있다. 특히 구체적인 공영방송사의 조직과 권한은 각 주의 법에 의해 결정된다. 공영방송규제기구 역시 방송평의회(Rundfunkrat), 행정위원회(Verwaltungsrat), 사장(Intendant) 등으로 분리되어 있어 외부뿐만 아니라 방송사 내부에서도 특정 집단이 일방적인 영향을 행사하지 못하게 되어 있어 마치 삼권분립과 같은 형태로 되어 있다.

독일에서 공영방송 규제 목적은 문화적 다원성, 보편적 기본서비스, 여론과 정치의사형성 등의 민주적 가치와 문화적 공익성을 생산하는 것이다. 독일에서 방송정책 관할권을 갖고 있는 16개 주정부는 독일기본법이 보장하고 있는 다양한 여론보장이 이루어져야 하며, 이를 위해서 공영방송의 위상이 일정한 수준으로 유지될 수 있어야 한다는 입장을 가지고 있다. 디지털 방송 시대에서도 이러한 기본 원칙은 그대로 유지되어, 방송국가협약 제11조에서 디지털 시대의 공영방송의 역할을 여전히 기본공급에 두고 있음을 확인하고 있다.

이 같은 독일에서의 공영방송에 대한 강력한 규제는 EU가 추구하고 있는 일반 방송 시장에서의 탈규제정책과 충돌을 겪어 왔다. 독일의 공영방송은 일반 기업의 경제현상이 아니라 문화현상과 민주 정치적 도구나 이념으로 이해되고 있어 자유경쟁, 시장자유, 독점금지, 국가재정보조 금지, 광고방송제한(시간과 수량 등) 등의 EU 조약 정신과 정면으로 배치되기 때문이다. 예를 들면, EU재판소(EU-Gerichtshof)도, 광고의 자유를 완전히 경제의 자유로 인정하여 보호하고 있다. 또한 EU 조약 제87조와 제88조에서 방송사에 재정적 국가지원이나 공적 보조금을 금지하고 있다. 이러한 원칙들은 독일의 공영방송 규제 지원방식과 상반되고 있는 것이다.

EU의 ‘전자 커뮤니케이션 네트워크 및 서비스를 위한 EU 규제틀(Reguli

erungsrahmen)’은 디지털화에 따른 전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스, 텔레컴과 미디어 그리고 정보테크놀로지의 융합이 가속화함에 따라 통합 규제 의 필요성에 의해 제정된 것이다. 이 법은 2005년과 2006년 두 차례 수정, 보완된 바 있는데, 핵심내용은 자유 경쟁 확보를 위한 규제축소와 시장진입의 편리성 증진, 그리고 공통의 단일 경쟁조건 등이다.⁸¹⁾ 이러한 EU-규제들이 목적은 모든 회원국들이 유럽적 법 테두리 내에서 국내 법 적용과 EU법 및 회원국법 간의 조화, 텔레컴과 정보기술 그리고 미디어의 기술적 융합의 결과로 법률적 수렴, 조화의 창출하는데 있다. 그렇지만 독일은 공영방송에 대해서는 이러한 규제완화를 적용할 수 없다는 인식을 가지게 되었고, EU가 암스텔담 의정서(ABL, EG, Nr, C 1999.5.2)등을 통해 일부 수용하게 된다.

결국 독일은 EU체제에도 불구하고, 공적 규제를 통한 공영방송체제와 개방과 경쟁 논리를 지향하는 민영방송체제와 이원화구조를 가지고 있다.

(3) 프랑스

프랑스는 국가가 지주회사 France Televisions의 유일한 주주로 공영방송사를 소유하고 있다. 따라서 France Televisions가 대주주로서 정부는 여러 공영방송사의 경영, 프로그램 제작, 배포와 관련된 다양한 분야에 개입하고 있다. 따라서 다양한 정부 주체들 사이의 대립과 타협을 통해 공영방송이 운영된다. 공영방송의 운영에 개입하는 정부 주체들은 총리, 문화커뮤니케이션부, 재정경제부, 기획예산처, 외교부, 산업부,의회 등이 있다.⁸²⁾

81) 예컨대, 전자커뮤니케이션 기본준칙, 허가준칙, 진입준칙, 보편 서비스 준칙,데이터 보호준칙 등

82) 총리 : 공영방송 전반을 관장하며 공영방송의 임무와 발전방향에 대한 최종 결정권을 갖는다. 문화커뮤니케이션부 :공영방송의 프로그램 제작, 방송 등에 대해 관여한다. 방송법을 입안, 의회에 제출한다. 재정경제부:공영방송의 재정과 국가지원, 광고 시장의 발전 등에 대해 개입한다. 수신료를 정해 의회에 제출한다. 기획예산처:공영방송에 필요한 재원을 결정한다. 외교부:공영방송의 대외 정책과 해외 사업에 관여한다. 산업부:방송의 기술적 부분(지상파, 케이블, 위성, 인터넷부:공에 대한 문제에 관여한다. 국립영화센터 공영방송이 참여하는 영화 제작과 관련된 문제들에 개입한다. 의회:공영방송의 원칙을 규정하고 수신료와 관련된 제반 사항을 결정하고 방송관련 법을 제정한다. 공영방송사의 예산과 결산을 심사한다. 공영방송의 운영에 대한 위원회를 설치하고 보고서를 만든다.

프랑스의 방송규제 개념은 방송 자유화가 시작된 1982년 이후 세 개의 규제 기구가 설립되면서 구체화되었다. 1982년 7월 29일 방송법에 따라 HA, 1986년 9월 30일 방송법에 따라 CNCL, 1989년에 설립된 CSA 등이 여기에 해당된다. 이 같은 국가로부터 독립된 규제기구 설립은 국가에 의한 방송 독점 종식과 방송에 대한 국가 감독 합리화를 의미한다.(이상길/박진우, 73-74쪽). 현재 프랑스 방송에 대한 모든 규제는 1989년 1월 17일 설립된 CSA가 맡고 있다. CSA는 독립된 정부기구로서 조직과 기능, 활동 영역과 권한 등에 대한 법적 근거는 1989년 7월 26일의 시행령과 1991년 7월 25일 시행령에 의한다. 특히 1994년 2월 1일 제기된 카리뇽(Carignon) 법에서는 의무 규정을 준수하지 않는 공영 라디오, 텔레비전 방송사들에 대해서도 CSA가 제재를 가할 수 있는 권한을 부여한 바 있다. 이로써 CSA는 민영방송뿐만 아니라 공영방송에 있어서도 규제전환을 갖게 되었다.

프랑스 CSA는 '독립적 행정기구'를 착안한 대표적인 사례이다. 대통령, 상원 의장, 국회의장 등에서 추천되어 구성된 9명의 위원들에 대해서는 그 누구도 해임할 수 없다. CSA 위원은 대통령이 추천한 3명, 상원의장이 추천한 3명, 하원의장이 추천한 3명 등 총 9명으로 구성되며, 대통령이 임명한다. 위원의 재임 기간은 6년이고, 연임이 불가능하다. 모든 위원은 여타 선거의 후보자가 될 수 없고 다른 직업이나 전문적 활동을 겸할 수 없다. 위원장은 대통령이 지명하며, 업무의 연속성을 유지하기 위해 위원의 1/3씩 2년마다 순차적으로 교체한다. 또 위원장을 제외한 각각의 위원들은 자기분야와 관련된 고유한 활동 영역을 가지고 있다. CSA는 14개의 작업 집단(groupe detravail)과 이들을 지원하는 4개의 연구단(mission)을 두고 있다. 여기서 위원들이 하나 혹은 그 이상의 조직의 단장이나 부단장을 맡게 된다.

프랑스의 공영방송인 France Televisions의 사장은 시청각최고위원회(CSA)에서 공개모집하고, 임기는 5년이다. CSA 위원들은 사장에 지원한 후보들을 비공개 면접심사와 투표를 통해 사장을 선출한다. 또 CSA는 France Televisions의 운영위원과 산하 방송사의 운영위원들을 임명한다.

<표 15> 프랑스 방송위원회(CSA)의 권한

	일반적 권한	제재 권한
공영부분	정부, 상하원, 공정거래위원회 등에 의견 제시 - 프랑스 텔레비지옹 그룹, Radio-France, RFO, France2, France3, RFL, INA의 운영위원회에 일정한 수의 위원 지명 - 선거방송, (정당과 노조의)직접 표현 방송, (정부 방송에 대한 사회단체 대표의) 반론권 관련 규정 제시 - Radio-France, RFO, France2, France3, France5, FFI, INA의 의무 규약서에 명시된 의무 조항들의 준수 여부 감독	- 각 채널의 의무준수에 대한 독촉 - 독촉을 수용하지 않을 시 최대 한 달 간 일부 프로그램의 중지 혹은 벌금형(총 매출액의 3% 한도, 재범의 경우 5%) 명령
민영부분	지상파, 케이블, 위성 등을 통한 텔레비전 방송과 라디오 FM 방송에 허가증 교부 - 선거 방송 관련 권고 사항 제시, 홈쇼핑 방송 규정 제시, 각 텔레비전 채널과 라디오 및 Canal+의 협약서에 명시된 의무조항들의 준수 여부 감독	- 각 채널의 의무 준수에 대한 독촉 - 독촉을 수용하지 않을 시 최대 한 달 간 일부 프로그램의 중지, 벌금형, 면허 정지, 면허 기간의 축소, 법원에 제소

이상길.박진우, 2004, 75쪽.

(4) 일본

일본은 1951년 공영방송 일본 방송협회(Japan Broadcasting Corporation, NHK)와 민간상업방송에 의한 이원체계가 확립되어 유지해오고 있다. 관련법으로는 방송법(1950년)과 유선텔레비전방송법(1972년), 전기통신역무이용방송법(2002년) 등이 있다. 일본의 유일한 공영방송은 1926년 8월 26일 설립된 NHK이다. NHK는 1만2000명의 직원이 소속된 일본 최대의 방송사다. NHK의 조직현황을 살펴보면, 도쿄 본사를 중심으로 일본의 모든 도, 부, 현에 지방방송국을 갖고 있으며 해외 4곳에 총국과 23곳에 지국을 거느리고 있다. 많은 수의 직원과 거대 조직을 가진 NHK를 관리하기 위해서는 전체적 조직통치 능력과 공공방송의 이념을 현실화 할 수 있는 전문적인 경영능력과 고도한 관리기법이 요구된다(NHK, 2006).

NHK의 경영과 관련된 내부조직으로는 경영위원회, 이사회, 감사, 방송프로그램심의회가 있다. NHK 최고 의사결정기구인 NHK 경영위원회는 「NHK의 공공성·중립성을 확보하기 위한 기관」으로 NHK가 사업 운영의 방향성을 잃

거나 잘못된 판단을 내리지 않도록 감시·감독하는 역할을 수행한다.⁸³⁾ 경영위원회 위원은 총리가 임명하며 총 12명으로 구성된다. 2007년에는 경영위원회 기능 강화를 위해 3인 이내의 위원이 상근할 수 있게 되었다. 경영위원회 위원은 재계, 과학, 문화, 교육 등의 각 분야 별 전문가와 지역을 안배하여 선출한다. NHK경영위원회 위원은 8개 지역에서 각 1명씩, 그리고 일본 전국에서 4명을 선출하여 총 12명을 일본 참의원과 중의원 양원의 동의를 얻어 총리에 의해 임명된다. NHK경영위원회는 NHK 임원의 보수결정, 임원 인사, 예산, 사업계획, 편성계획수립 등의 업무를 수행한다. 그렇지만 현행 일본 방송법에는 NHK 경영위원회가 NHK의 최고 의사결정기관 혹은 집행부의 감독기관으로 되어있지 않고 직무·권한만이 방송법의 각 조문에 부분적으로 이 되어 있을 뿐이다. 때문에 현실적으로는 NHK 경영위원회의 실제 감독권과 집행권은 다소 불분명하다.

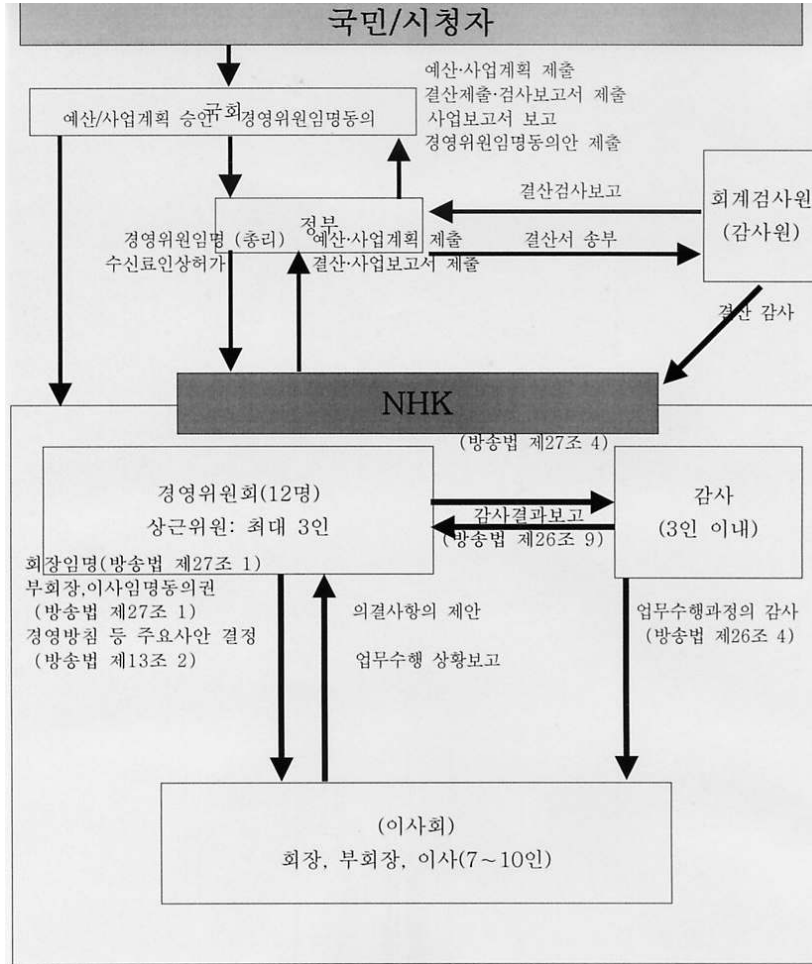
NHK 이사회는 경영위원회가 임명권을 가지고 있다. 이사회는 NHK의 주요 업무를 심의하며 각 부서로부터 업무수행현실 등에 대해 보고 받고 검토를 실시한다. 이사회의 업무수행 상황에 대한 감사를 실시하는 감사는 최근 개정된 방송법에 따라 경영위원회 위원 중 3인 이내로 구성하도록 개정되었다(NHK 홈페이지, 2008. 12.). NHK는 사단법인 일본 방송협회의 재산으로 설립되었기 때문에 정로 출자를 받고 있지 않다. 또한 표현의 자유 보장에 입각해 행정로에 의한 규제는 최소화하고, 국민의 대표인 국회에 의한 규제를 기본으로 한다. 일본 방송법에서는 NHK에 대한 규제로 수지예산, 사업계획, 자금계획의 국회승인(방송법제37조), 결산서류의 국회보고(제40조), 업무보고서의 국회보고(제38조) 등을 규정하고 있다(안창현, 2008).

한편 총무성 장관은 NHK의 예산과 결산 등에 의견을 첨부하여 국회에 제출하는 권한을 가지고 있다. 국회의 예산 승인 과정은 일반 법률과 동일한 절차를 밟고 있는데, 과정에서 NHK에 대한 정치적 압력이 작용한다는 비판도 제기되고 있다. 특히 방송과 통신관련 법안을 마련하는 총무위원회가 중요한 역할을 하고 있는데, 총무위원회에는 NHK 회장 등 임원이 참석하여 예산안에 대한 국회의원의 질의에 답해야 한다. 이 과정에서 예산안과 직접적으로 관련이 없는 프로그램에 대한 설명을 요구받기도 한다. 총무위원회에 소속된 국회

83) 방송법 제13조 내지 제24조에 법적 근거를 두고 있다.

의원에게는 사전에 NHK 국회담당 직원이 설명에 나서는데, 이 과정에서도 정치적 이해득실을 따진 프로그램에 대한 개입이 이루어질 수도 있다는 지적이다(안창현, 2008).

<그림 5> NHK의 新生과 디지털시대의 공공성의 추구



출처: NHK (2006) 2006년~2008년도 NHK 경영계획보고서 p.41를 기초로 재작성.

특히 2004년 1월 NHK는 “디지털화로 넓어지는 방송문화: 2004년~2006년 NHK비전을 공표하면서, 개혁과 실행, 공개와 참여, 향상과 공헌을 3대 주요 경영 이념으로 발표한 바 있다.⁸⁴⁾ NHK는 상업적 재원인 광고를 재원으로 하

는 상업방송과 달리 시청자의 다양한 관심을 반영하고 시청자 기대에 부응하는 프로그램을 차별 없이 방송하는 목적을 가지고 있다. 또한 수신료로 운영되는 공영방송이라는 것을 깊이 인식하여 시청자의 기대와 신뢰에 부응할 수 있도록 창조성을 발휘하고 효율성을 확보하며 높은 투명성을 지닌 사업운영을 해야 한다는 기본 인식을 가지고 있다.

이러한 목적에 따라 2005년 6월에 설치된 NHK약속평가위원회는 일종의 내부평가 시스템이라고 할 수 있다. 2003년과 2004년에 발생한 프로그램 제작비 부정유출 사건, 직원들의 공금 유용 등 잇따른 불미스런 사건들로 수신료 거부움직임이 커지자 NHK는 약속평가위원회의 도입을 포함하는 자체 개혁안을 마련하게 된다.⁸⁵⁾ NHK약속평가위원회는, NHK가 제시한 방송이나 경영 등에 관한 약속이, 제대로 이루어졌는지를 시청자 관점에서 정량적, 다각적으로 평가하는 것을 목표로 한다. 업무 평가는 세 명의 전문가가 평가하고, 평가에 NHK의 임직원은 일절관여하지 않는다. NHK약속평가위원회는 NHK 집행부와도 독립되어 있다. NHK는 약속평가위원회의 평가결과를 차기 연도의 예산·사업 계획 등을 입안·결정하는 과정에서 지표로서 활용한다. 여기에 머물지 않고, 일본은 경영위원회 권한 강화를 내용으로 하는 방송법 개정안을, 2007년 12월 21일 참의원 본회의에서 가결, 2008년 봄부터 시행해오고 있다. 이 개정 방송법에서는 NHK의 경영과 관련한 기본방침에 대한 의결을 경영위원회의 권한으로 규정하고 있다(제14조). 경영위원회는 이러한 기본방침에 기획입안이 포함되는 것으로 해석을 한다. 향후 NHK 경영위원회는 단순한 감독을 넘어 NHK 집행부의 계획안을 수정하여 의결하는 것으로 업무범위가 확대될 전망이다. 그렇지만 경영위원회의 권한 강화가 반드시 긍정적이라고 보기는 어렵다. 시청자 관점(공공성·중립성의 확보), 경영 위원회와 집행부의 역할, 양자간의 거리감(독립성의 확보), 경영위원회위원의 인선 밸런스(다양성의 확보)나 상근위원과 비상근위원의 조화 등 관점으로부터 고려해야 할 점이 적지 않다.

84) 발표내용에 대해서는 정수영(2007). 공영방송의 지배구조와 규제체제의 민주적 재구성. 언론개혁시민연대 주제발표문.

85) 시청자 신뢰 회복을 위해 2005년 6월 12일에 NHK 사업 운영의 목표를 “약속”이라 칭하고, “약속”에 의한 활동의 달성 상황이나 성과를 시청자의 시점으로부터 평가하는 시스템을 도입했다(NHK약속평가위원회, 2006).

4. 방송통신위원회와 공영방송규제체계의 합리적 위상 정립

1) 현행법상 공영방송 규제 체계

현행 통합방송법은 1990년대 중반부터 제기되었던 법 개정 필요성을 반영하고, 당시 정부가 공약으로 제시한 정부로부터 독립된 방송행정기구의 설립을 실현하기 위한 목적에서 탄생하였다. 당시 국민의 정부는 정부로부터 방송을 독립해야 한다는 원칙을 강조해왔다. 이에 따라 공영방송의 통제구조 역시 방송의 정치적 독립성을 강조하는 형태로 나타났으며, 책임의 이행을 판단하고 공적 역할을 평가하는 주체는 당시 방송위원회와 국회에 집중되었던 것이다. 이 때문에 정부는 공영방송의 소유주임에도 불구하고, 공영방송은 정부에 대해 아무런 책무성을 갖지 않는다.⁸⁶⁾ 독일, 영국, 프랑스 등에서 공영방송은 정부에 대한 일정한 책무성을 갖고 있으며, 그 이행의 메커니즘이 작동하고 있는 것과 비교해 볼 때, 우리나라는 상당히 이례적인 경우이다.

현재 우리나라의 공영방송 통제구조는 내부감독기구와 외부 독립규제기구로 이원화되어 있는 것으로 보인다. 그렇지만 내부감독기구가 일상적인 감독을 수행하고 장기 정책을 수립하는 주체라 할 수 있다. 그렇지만 법·규제적 프레임에서 가장 핵심적인 책무관계라고 할 수 있는 임명의 권한을 방송통신위원회가 모두 갖고 있다. 또한 KBS와 EBS는 ‘기본운영계획’을 예산이 확정된 후 2개월 이내에 방송통신위원회에 제출하도록 되어 있다(방송법 제58조; 한국교육방송공사법 제22조). 물론 승인의 주체는 각 이사회로 규정하고 있고, ‘제출’이라는 것이 행정적 요식이라 하더라도 두 공영방송 이사회는 방송통신위원회와 중첩된 책무관계를 갖고 있음을 알 수 있다.⁸⁷⁾

86) 정부는 사장 임명과 감사원 감사를 통해 규제한다.

87) EBS가 방송통신위원회에 대해 갖는 책무의 정도는 상당히 높다. 예산과 결산에 대한 승인권을 방송통신위원회에서 갖고 있기 때문이다(한국교육방송공사법 제20조; 제23조).

<표 16> 한국 공영방송의 책무유형에 따른 비교

책무의 유형	KBS	MBC	EBS
일상 적감독	KBS이사회	방송문화진흥회	EBS 이사회
프로그램규 제	방송통신위원회		
장 기정책	KBS 이사회	방송문화진흥회	EBS 이사회
예결산	KBS 이사회/국회	방송문화진흥회	EBS 이사회 /국회
수 신료 (재 원)	방송통신위원회/국회		방송통신위원회
보고 제출	예산이 확정되면 운영계획을 수립해 방송통신위원회에 제출	기본운영계획을 진흥회이사회에 보고	기본운영계획을 방송통신위원회에 제출
	결산서를 방송위원 회와 국회에 제출 하고 국회로 부 터 승인	결산서를 진흥회에 제출 및 승인	결산서를 방송통신위원회에 제출 및 승인
	부동산을 취득 또는 처분하거나, 취득할 당시의 목적을 변경 하였을때, 방송통신위원회에 보고		
행정적조사	KBS 결산서에 대한 감사원의 감사	외부회계감사	
임 명	독립 규제기구	국회 의장6명(교섭단체협의 3명 , 문화관광위원회추천 3명) 추천받아 대통령이 9명임명	
	내부 감독기구	각분야의 대표성을 고려해 방송통신위원회가 추천하고 대통령이 임명 (총11명)	전문성과 사회 각 분야의 대표성을 고려해 방송통신위원회에서 9명 임명

2) 현행 감독체계의 문제점과 개선방향

현재 법적으로 우리 공영방송제도의 특징은 내부감독기능이 매우 미약하다는 것이다. KBS 이사회는 KBS의 독립성과 공공성을 보장하기 위해 경영에 관한 최고의결기관의 권한을 갖고 있다. 이에 따라 KBS에 대한 공적 책임, 방송의 기본 운영계획, 예산·자금계획, 예비비 사용, 결산, 경영평가 및 공표 등의 사항 등을 심의·의결하도록 되어 있다(방송법 제46조; 제49조). 실제로 모호하게 설정되어 있는 ‘방송의 공적 책임에 관한 사항’을 제외하고는 일반 기업의 이사회와 차별이 없어 내부감독기구라고 보기 어렵다.⁸⁸⁾ EBS의 경우

에는 방송통신위원회가 임명하는 비상임이사 9인으로 이사회가 구성되며 이사장은 호선으로 선출된다. 사장은 방송통신위원회 위원장이 위원회의 동의를 얻어 임명하며 부사장 1인, 감사 1인을 두는 체계로 되어 있다(한국교육방송공사법 제9조, 제13조).

독일이나 영국과 같은 다른 나라들의 경우에 각 공영방송사의 실질적 감독 기능을 행사하는 내부감독기구와 민영방송을 규율하는 독립규제기구가 명확히 분리되어 있고, 상호독립적 관계를 형성하고 있다. 특히 각 공영방송사에는 내부감독기구에 위임을 받아 일상적인 감독을 행사하는 집행위원회와 집행이사회가 있어 자율성을 최대한 보장하고, 내부감독기구는 외부의 압력을 차단하고 집행이사회와 집행위원회를 감독하는 역할을 담당하고 있다. 이러한 점에서 볼 때, 한국 공영방송의 통제구조와 책무관계는 프랑스와 가깝다고 할 수 있다. 별도의 독립규제기구를 갖고 있는 프랑스는 공영방송 지주회사인 France Television과 책무관계를 갖고 있으며, France Television 이사회는 내부감독기구라기보다 집행 및 의결기관으로서 역할을 하고 있기 때문이다. 다만 차이가 있다면 프랑스 공영방송은 정부와 국회에 모두 직접적인 책무를 이행하도록 되어 있으나, 한국의 공영방송은 주로 국회에만 책무를 갖고 있다는 점이다.

공영방송의 사회적 통제원리는 방송의 주인인 국민으로부터 위임된 감독·통제권을 공개적으로 행사해 공영방송사가 수탁된 공적 과제를 적절히 이행하는가를 평가할 수 있어야 하며, 동시에 방송 자율성을 위협하는 방송 외적인 간섭세력의 부당한 개입과 영향력을 차단하는 역할을 하는 것이다. 이에 따라 공영방송사에 대한 ‘일상적 감독’과 ‘규제 또는 장기정책의 수립’은 분리되어 운영될 필요가 있다. 그러나 한국 공영방송의 통제구조에는 이러한 요소가 부족하다.

3) 2004년 국가기간방송에관한법률안⁸⁹⁾과 평가

88) 또한 방송법에는 KBS에 집행기관을 두도록 하고 있는데, 집행기관이 KBS 이사회에 갖는 책무관계는 매우 모호하다. 유일한 조항은 “사장과 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다”라고만 명시되어 있다(방송법, 제51조 5항).

89) 2004. 11. 24. 박형준 의원 발의. 의안번호 170966

세계적으로 통신과 방송 융합이 가속화되고, 시장 개방과 규제 시스템 단일화 요구가 더욱 커지는 추세 속에서 방송을 통한 국민 통합과 국가의 정체성 유지, 더 나아가 국민 복지 향상에 기여할 필요성이 점차 커지게 된다. 이에 따라 방송·통신에 대한 규제완화 및 경쟁촉진 등 새로운 규제체계를 마련하기 위한 제도 개선이 시급하게 요청되었다. 이에 방송의 공공성과 공영성에 관한 기본 원칙을 제시하고 공영방송의 위상정립 및 정체성 강화를 위하여 2004년말 국가기간방송에관한법률안이 국회에 발의된 바 있다.

국가기간방송법은 제출형식은 제정 법률안이지만, 내용에 있어서는 기존 방송법에서 규정하고 있던 한국방송공사(이하 KBS)의 관련조항과 별도의 한국교육방송공사법(이하 한국교육방송공사는 EBS)을 통합한 것이다. <국가기간방송법>이라 법명은 달았지만 국가기간방송에 대한 정의를 명시하지 않았으며, 경비 역시 현행과 같이 수신료로 충당하되 필요한 경우에는 방송광고수입 등 대통령령이 정하는 수입을 충당할 수 있도록 하는 등⁹⁰⁾, 상당부분은 현행법의 틀을 크게 벗어나지 않고 있다.⁹¹⁾

다른 현행법과 가장 큰 차이를 보이는 것은 KBS 규제와 관련하여 경영위원회를 도입하는 것이다. 시청자의 권익을 대표하고 공사의 독립성·공공성을 보장하기 위한 최고의 의사결정기관으로 위원장 1인 및 부위원장 1인을 포함한 9인의 위원으로 구성하는 경영위원회를 두고, 위원은 국회의장의 추천을 거쳐 대통령이 임명하도록 하였는데 (안 제7조) 사장·부사장 및 감사 등의 집행기관은 경영위원회의 의결로 임명하고(안 제11조), 본부장 임명에 승인권을 행사한다. 재정과 관련해서 사장이 편성한 예산을 의결하며 결산을 심사하며(안 제20조)⁹²⁾ 수신료 금액을 심의 의결한다. 경영위원회 제도와 현행 이사회제도의 결정적인 차이점은 현행 이사회가 방송통신위원회 추천으로 대통령이 임명하는 이사로 구성되도록 한 것과는 달리, 국회의장이 각 교섭단체대표의원 과 협의하여 의원을 추천한 후 이를 대통령이 임명하도록 하고 있는 것이다.

90) 다만, 방송광고수입이 차지하는 비율은 전체 공사 예산의 100분의 20을 초과할 수 없도록 하고, 방송 환경의 변화 등을 고려하여 국회의 승인을 얻어 매년 그 비율을 조절할 수 있도록 하였다.

91) 특히 EBS 관련 규정은 현행 체제와 매우 유사하다.

92) 현행법상 KBS의 예산은 사장이 편성하고 이사회 의결로 확정되도록 규정하고 있으나, 안 제18조는 KBS의 예산은 사장이 편성하여 경영위원회의 의결을 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되도록 하였다.

EBS는 현재의 한국교육방송공사법의 규정과 체계 및 조문구성상 상당 부분 유사하다. 주요한 차이점은 동 공사의 사장 임명에 있어서 현행과 같이 방송통신위원장이 임명하도록 하되, 국회 상임위원회의 추천 절차를 거치도록 한 것(안 제36조), 예산의 경우 현행은 사장이 편성하고 이사회 심의의결로 확정하던 것을, 동 절차를 거치도록 하되 최종적으로는 국회의 승인을 통해 확정되도록 규정한 것이다(안 제41조제1항).

4) 공영방송 규제 기구와 방송통신위원회와의 역할 분담

한국 공영방송의 책무성 불일치를 해결하기 위한 궁극적인 방안은 규제체계를 재구성하는 것이라 생각된다. 해외 선진국들에 비해서 관리, 감독 권한이 약한 한국의 공영방송규제체계 현실을 감안한다면 내부감독기구의 역할 문제와 정부에 대한 공영방송의 책무성을 어떻게 균형 지을 것인가에 대한 논의에서 출발하여야 할 것이다.

이미 공영방송 규제체계의 문제점을 해소할 대안으로 경영위원회의 도입이 수차례 논의되어왔다. 1990년에 활동하였던 '방송제도연구위원회'부터 1994년에 구성 운영된 '공영방송발전연구위원회'에서도 '경영위원회'의 도입을 제안해 왔다. 또한 1997년 통합방송법 제정 과정에서도 공영방송의 내부감독기구에 대해서 지속적으로 언급되어 왔다. 그러나 결국 공영방송의 내부감독기구는 도입되지 않았고, 독립성이 강화된 방송통신위원회가 설립되었다. 대신 KBS이사회는 KBS의 최고의결기관으로, 방송문화진흥회는 MBC의 관리감독기구라고 법률에 명시하였다.

외국의 경우 프로그램 편성기준과 계획, 제작지침을 결정하고 그 이행여부를 감독하는 것이 내부감독기구의 핵심적 권한 중 하나이다. 반면 한국의 내부감독기구의 기능에서는 이러한 부분이 명시되지 않고 있다. 현재 KBS의 운영은 KBS이사회가 추천한 KBS사장이 집행기관이면서 동시에 사실상 최고의 사결정기관으로서 주요 경영 방침을 혼자서 결정하고 운영하고 있다. 이는 내부 감독 기능이 부실한 상황임을 감안하면 오히려 정치적 독립성을 위축시키고 있다고 할 수 있다. 현재 방통방송통신위원회는 대통령 직속기관이므로 KBS 이사회가 독립적 지위를 확보하기 위해서는 방송통신위원회와의 적절한

역할 분담이 요구된다(방송통신위원회설치법 제3조). 이러한 측면에서 국가기간방송법안에서 제기되었던 경영위원회 방식은 현행 방송법보다 독립성 확보 차원에서는 진일보한 구조라고 할 수 있다.

세계적으로 공영방송의 귀감이 되고 있는 영국 BBC Trust는 시청자를 위한 방송을 행하도록 공익의 수탁기관으로서 BBC를 규율하고 경영 평가에 따라 사장을 임명/해임할 수 있으며, 시청자와 의회에 대해 책임을 진다. 독일의 공영방송 역시 연방헌법재판소가 1961년 제1차 방송판결에서 “모든 영향력 있는 단체들이 공영방송에 대한 규제기구의 운영에 영향력을 행사할 수 있도록 구체적 절차와 기구의 구성 등이 법으로 보장되어야 한다”고 판시한 이래, 다원적 구성을 통해 편파적 영향력 행사를 막고 제반 생활 영역의 다양한 세계관과 사안이 프로그램을 통해 표출되도록 보장하고 있다. 이러한 판결에 근거해 구성된 ‘방송평의회(Rundfunkrat)’는 공영방송사를 규율하는 내적 통제기구라고 할 수 있다. 한편 외국의 경우 적정한 수준의 견제와 균형을 위해 외부 규제 기관의 중요성이 대두되고 있는데 도리어 국가기간방송법안에서는 감사 외에는 견제 수단이 별로 없어 상대적으로 외부 견제시스템이 부실할 측면이 있다.

내부적 규제기관으로 경영위원회를 도입하되, 방송통신위원회 등 외부적 규제기구와 임명권, 내부경영권, 평가 및 조사권 등의 명시적 역할 분담을 통해 조화를 이루면서 공영방송의 독립성과 공공성을 보장하고 운영의 효율성을 추구하는 것이 바람직할 것이다. ‘공영방송경영위원회’는 전체 시청자의 공익을 보호하기 위한 수탁기관이라는 점에서 공영방송의 독립성과 공공성을 보장하고 바람직한 경영방침을 결정할 수 있는 인사들로 구성되어야 한다. 하지만 전문성보다도 사회 대표성이 특히 강조될 필요가 있다(박천일 외, 2007). 161면)⁹³⁾ 구성원의 총원은 5인 상임, 9인, 11인 안 등이 거론될 수 있고 사회 대표성을 강화하기 위해 각계 전문가와 지역인사 21인 이상으로 하자는 의견도

93) 영국의 Ofcom은 공영방송으로서 BBC의 개혁방안으로 ① 상업적이고 정치적인 이해관계로부터 독립을 보장할 것 ② 공적 가치를 최대한 실현할 수 있도록 공적 재원을 보장할 것 ③ BBC의 서비스와 다른 변화를 위한 제안들은 영국시민들을 위해 적절한 조사와 평가를 거칠 것 ④ 방송규제환경 내부에서 충분한 다양성과 폭넓은 의견을 보장할 것을 지적하고 있다. 이 중에서 ‘공영방송통신위원회’ 구성과 관련해서는 ①과 ④ 조건에 대한 고려가 필요할 것으로 생각된다. (박천일 외, 2008)

있다. 우리나라의 시청자위원회가 확대된 형태이나 여기에서 중요사항에 대한 최종결정권을 가지도록 하는 것도 하나의 대안으로 고려될 수 있다.

위원 구성 과정에서의 독립성 확보도 중요한 문제인데, 독일의 사례를 참조할 때 법제도적으로 사회대표성을 강조하더라도 구성 인원의 추천 과정에서 정치적 영향력이 배제되기는 어려운 상황이다.⁹⁴⁾ 추천권자와 임명권자를 어떻게 할 것인지, 현행법과 비교하여 국회, 대통령, 방송통신위원회간의 조율이 필요하며 가능한 한 독립성을 유지할 수 있도록 제도적 안정망을 고민해야 할 것이다. 국회에 경영위원회의 구성을 의존하는 방법과 국민들에 의한 경영위원회를 조직하는 위원회 추천위원회(가칭)를 구성하는 방법, 독일식으로 경영위원회에 참여할 수 있는 단체 등을 법정하는 방법 등을 생각할 수 있다. 어떤 방식을 택하든지 추천의 사유를 의무적으로 기재하게 한다거나 상호 견제 시스템을 만들어 재의를 요구할 수 있는 권한을 부여하는 것은 정파적 이익집단에 휩쓸리는 결과를 방지하는데 도움이 될 수 있다.

이러한 배경에서 구체적으로 다음과 같은 세 가지 구성안을 모색해 보았다.

① 국민대표성을 위해 위원 수를 20인 이상으로 하고 위원장은 대통령이 지명, 위촉하며, 20인 위원은 방송계, 학계, 종사자, 시청자, 지역의 대표성을 가진 자 중에서 전문성 및 대표성을 고려하여 국회의장이 국회 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 추천한 자를 대통령이 위촉하는 방안을 생각할 수 있다. 이 때 교섭단체는 추천사유를 공개적으로 명시하여야 하며, 정치성을 완화하기 위해 동일 교섭단체를 통한추천자가 과반수를 넘을 수 없도록 한다. 또한 교섭단체의 추천이 전문성이나 대표성을 기준으로 한 것이 아니라 현저하게 정치적 목적으로 이루어지는 경우를 감독하기 위해 피추천자가 전문성 및 대표성을 갖추지 못하였다고 판단되는 경우, 대통령이 국회의장에게 재협의를 요청할 수 있는 절차를 만들어 두는 것도 고려할 수 있다.

② 현재의 방송통신심의위원회 위원 구성을 참고하여 9인의 위원으로 구

94) 독일의 텔레비전평의회(Fernsehrat)는 정당 및 주정부, 연방정부의 대표와 교회, 대학, 언론, 자치단체 등 사회 각 집단의 대표로 구성된다. 하지만 구성과정에서 정치적인 영향력은 존재하는 것으로 판단된다.

성하되 권력분립원칙에 의해 국회 추천 6명, 정부추천 3명으로 하고 임명은 대통령하는 방안이다. 국회에서 추천하는 6인의 비율은 국회 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 추천한 자와 국회의 소관 상임위원회에서 추천한 자를 위촉하는 방안, 또는 이들을 혼합하는 방안 등을 검토할 수 있을 것이다.

- ③ 추천 사유의 공개. 재협의 요청 절차 등은 1안과 동일하게 하면서 영국 BBC Trust 방식을 가미하는 방안을 검토할 수 있다. 국민대표성을 위해 일부는 국회가 추천하고 전문성과 사회 대표성, 지역성을 고려해 방송통신위원회에서 일부를 추천하고 대통령 임명하는 구성 방식이 될 것이다.

상기의 3가지 대안 중에서 우리나라 현실에 가장 바람직한 안을 찾아보는 것이 바람직하다고 생각된다. 먼저 <① 안>은 각계의 의견을 통해 다양한 영역에서 전문성을 지닌 후보자를 추천할 수 있다는 장점이 있지만 의견 도출과 결정 과정에 상당한 시간이 소요된다는 단점이 있다. 만약 <② 안>과 같이 ‘공영방송통신위원회’ 위원을 현행 방송통신위원회 구성방식처럼 국회의장, 대통령, 대법원장 등으로 추천 집단을 세분하게 되면, 형식상의 다원화만 이루어질 뿐 사실상 정부·여당이 독식하는 폐단이 발생할 가능성이 높다. 그렇지만 현행 방송통신위원회와 같이 뚜렷한 정파간 분배에 의해서 구성될 경우에 방송사 운영에 정파간의 대립구도가 반영될 수 있는 문제가 발생할 수 있다. 그러한 의미에서, 영국의 BBC와 같이 <③ 안>을 부분적으로 보장할 수 있을 것이다. 그렇지만 이 역시 전문성/대표성이라는 명목으로 정부, 여당에게 유리한 구성일 수 있으므로 정치적으로 선택하여야 할 문제라고 생각된다. 다만 <③ 안>을 취하기 어려울 경우에, 국회의 위원 추천에 있어 전문성, 지역, 직능별 대표성을 충분히 고려하고 위원 추천과정에서 추천사유를 명기하고 공개하는 방안이 보완되면 될 것으로 생각한다. 95)

우리나라 공영방송은 현재도 이사회와 국회/방통위원회/정부(감사원) 등으로

95) 나아가 위원장과 부위원장은 상임으로 하되, 더 높은 도덕성과 공적 책무의식이 요구되기 때문에 동일한 교섭단체에서 2인을 동시에 추천할 수 없도록 할 필요가 있다. 아울러 부패방지법, 공직자 윤리법에 의해 취업이 제한되는 자 등이 선임될 수 없도록 하고, 더 나아가 공영방송과의 이익 상충, 정치 활동 중사, 불성실한 직무 수행 등의 사유가 발생하였을 경우에는 당연 퇴직하도록 하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

부터의 규제를 받는 상황으로 중복 규제가능성이 매우 높다. 방송법/감사원법 등에 기초한 중층적 구조로서 체계 간 일정 부분 상호모순도 발생하고 있는 것이다.⁹⁶⁾ 특히 방송통신위원회는 KBS 정관 변경 인가권, KBS이사 추천권 /KBS감사 임명권, KBS 운영계획의 보고 접수, KBS 결산서 접수 및 감사원 제출, 방송국허가권 등의 규제를 해 오고 있었는데, 중심적 규제 기구로서의 역할을 담당해 왔다.

공영방송 내부에 경영위원회를 두고 기존 이사회에서 위상을 격상시켜, 규제 업무의 일부를 수행하도록 하자는 견해에 대해서는 방송통신위원회와의 관계에 있어서 동일한 규제기관만 들어나는 결과를 초래하여 옥상옥 규제를 만들 것이라는 우려가 있다. 아울러 방송사간 규제의 일관성을 유지하기도 어렵고, 경영위원회가 자사의 이익을 옹호하는 위험도 초래할 수 있다.⁹⁷⁾

그러나 규제의 주체가 동일하면 반드시 일관된 규제가 가능하다는 사고는 논리적 비약이 있으며, 규제기구와 감독기구의 차이를 정확히 구분하지 않는 문제를 보여주고 있다는 반론이 있다. 오히려 방송개혁위원회에 의해 마련된 현재의 규제시스템이 규제주체의 일원성은 확보했을지라도 규제대상의 차이에 따른 일관성과 적절성은 많은 한계를 갖고 있다는 비판이 있어 왔다.⁹⁸⁾ 경영위원회의 내부적인 규제 권한 강화가 곧바로 불합리한 제도이거나 이제까지의 문제점을 일거에 해소해 줄 수 있는 대안이라고 할 수는 없다. 우리나라의 방송 실태를 고려하여 적절한 법제도를 마련하고 운영해야 하는 것이다. 그러기 위해서는 기존 규제 기구였던 방송통신위원회와의 역할 분담이 가장 중요한 쟁점이 될 것이다.

영국, 독일, 일본 등의 해외사례에 비추어 공영방송의 운영이 방만하거나 법

96) 국회/방통위/정부 구조는 이사회의 실체적 기능을 부정하는 측면도 존재한다는 지적이 있다(탁재택, 2008, 정윤식 발제문 토론).

97) KBS에 설사 방송통신위원회의 위상과 같은 경영위원회를 둔다면 공·민영방송의 경쟁체제에서 규제의 공정성을 유지하기 위해서는 양 규제기구를 조정, 통합할 또 다른 외부 감독기관의 필요성이 대두될 것이다.

98) 특히 방송통신위원회 산하에 모든 방송이 단일한 규제로 설정되어 있는 문제를 직접 지적할 수 있다. 즉, 현재의 방송법은 공영방송이 그 제도적 존재이유를 실현할 수 있도록 보장할 수 있는 통제구조가 마련되어 있지 않다는 것이다. 또한 다양한 방송형태가 등장하는 현재의 환경에서는 규제의 일관성이 중요한 것이 아니라 조화로운 경쟁과 유연한 규제에 있다는 지적이다.

규에 위반하는 경우에 외부적 견제가 충분히 이루어져야만 한다. 공영방송이라고 해서 외부의 규제가 전혀 없다면 '절대적으로 부패'(absolute power corrupts absolutely)할 가능성을 남겨두는 것이다. 영국의 경영위원회 제도의 문제점을 개선한 Trust제도 도입, 독일의 경영위원회에의 과도한 정치개입으로 인한 개혁의 필요성, 일본의 경영위원회 제도의 문제점에 근거한 사외이사 제도의 도입 등 다른 선진국들도 현재 내부적 통제기제가 불충분하다고 하여 이를 외부적 통제시스템으로 전환하는 과정임을 참고할 필요가 있다. 즉, 경영위원회가 도입된다고 하더라도 외부적 견제 규제기관으로서 방송통신위원회의 역할은 중요한 의미를 가진다.

현재 방송통신위원회가 현재까지 공영방송과 상업방송을 구분 없이 일원적으로 규제해오고 있지만, 공영방송경영위원회가 구성된다면 공영방송의 특수성을 감안하여 경영위원회의 자율적인 업무 범위를 어디까지 인정해 줄 것인지에 대한 논의가 필요한 것이다. 개정 방향을 크게 나눠 보면 다음 3가지로 구분해 볼 수 있다.

<1안> 경영위원회에게 일임하고 방송통신위원회는 공영방송의 경영과 정책 모든 업무에 관여하지 않는 방안.

<2안> 경영위원회는 공영방송의 경영에만 집중하고, 방송 정책에 관계된 사안은 방송통신위원회가 수행하는 방안

<3안> 경영위원회가 경영 업무뿐만 아니라 정책 수립에도 의결하되, 전체 방송 시장의 발전을 위해 중대한 정책 결정이나 민영 방송과의 공정한 경쟁을 포함한 시정 정책에 대해서는 방송통신위원회의 감독을 받도록 하는 방안.

특히 쟁점이 되는 것은 내용 규제와 예결산 심의에 있어서 경영위원회의 자율적 감독 기능 확정 문제이다. 현재처럼 내용규제를 방송통신심의위원회에게 맡길 것인지, 예결산 심의에 있어 국회 보고 이전에 방송통신위원회의 역할을 어떻게 조정할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 헌법적으로 기관간의 권한 쟁의 등 향후 논란이 될 수 있는 사안이므로 구체적으로 법률로써 규정하는 것이 바람직할 것이다.

III. 공영방송 경영합리화 및 투명성 제고 방안

1. 공영방송 재원구조 합리화 방안

공영방송의 공공성을 강화하기 위해 재원구성에서 수신료 비율을 높여야 한다는 지적은 수차례 나온 바 있다. 현재 우리나라 공영방송의 재원구조를 보면, KBS와 MBC 등과 같은 이른바 ‘공영방송’이 안정적인 재정을 확보하지 못하고 있다. 수신료가 다른 나라들의 공영방송의 수신료에 비해 절대적으로 낮을 뿐만 아니라, 공영방송의 재원 중 수신료가 차지하는 비중도 현저히 낮다. <표-17>에서 보듯이, MBC의 광고 수익은 민영방송인 SBS보다 많으며 이러한 현실은 시장에서 상업 방송과 경쟁을 통해 광고 수익을 추구하게 되고 공영방송의 차별성을 희석시키는 원인이 되고 있다. 이윤추구를 목적으로 하는 상업방송과 공익을 실현하는 공영방송이 뚜렷하게 구별되지 않은 상태에서 모든 방송사업자들이 서비스시장과 광고시장에서 경쟁 및 갈등하고 있는 것이다.

이처럼 재원 구조로 인해 지금의 공영 방송은 다채널 방송시장을 황폐화시킬 뿐만 아니라 공영방송의 공적 성격마저 위축시키고 있다.⁹⁹⁾ 공영방송 관련 법제도 개선에 있어 공영방송사에게 안정적인 재원을 확보해 주는 것은 방송 시장 전체의 시각에서 중요한 의미를 가진다.

공영방송의 모든 문제점은 부적절한 재정문제에서 발생한다는 관점에서 볼 때, 1960년대 이후 미국의 공영방송에 대한 재정적 지원이 꾸준히 증가되어 왔음에도 불구하고 절대 액수가 부족해 장기적인 목표를 위해 재원을 사용하지 못하는 소위 “준 상업방송 시스템(quasi - commercial system)”을 만들어 내고 있다고 볼 수 있다. 그러므로 공영방송에게는 주파수 경매, 방송 허가료와 같은 항구적인 재정조달방법이 필요하다는 것이다. 즉, 역시 현재 공영방송의 재정이 그다지 안정적인 것은 아니라고 볼 수 있다.

99) 지난 2003년 야당의 KBS시청료 분리징수 주장도 현행법의 수신료 규정이 미비한 것에서 원인을 찾는다면 타당성 여부를 떠나 의미있는 시도였다고 평가 할 수 있다.

<표 17> 지상파 방송 3사의 연도별 광고수입 현황

(단위: 억원)

구분	2004	2005	2006	2007	계
KBS	6278	6533	6673	5930	25414
비중	29%	31%	31%	28%	29.9%
MBC	9809	9271	9276	9707	38063
비중	46%	44%	43%	46%	44.8%
SBS	5,347	5,300	5,603	5,291	21,541
비중	25%	25%	26%	25%	25.3%

출처: 한국방송광고공사

<표 18> KBS 연도별 재원 구조 현황

(단위 : %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	5년 평균
수신료	39.3	41.1	38.2	37.8	40.4	39.4
광 고	53.4	50.3	47.7	47.4	44.6	48.7
기 타	7.3	8.6	14.1	14.8	15.0	11.9

출처: 감사원 KBS 감사결과보고서(2008)

<표 19> 세계 각국 공영방송의 재원구조

(단위 %)

구분	한국 (2006년 :KBS)	영국 (2004년 :BBC)	프랑스 (2006년 :FT)	독일(2004년)		일본 (2006년 :NHK)	이탈리아 (2005년 :RAI)	스위스 (2006년 :SRG)
				ARD	ZDF			
수신료	37.8	77.0	64.3	82.3	85.8	95.5	52.3	72.2
광고수입	47.6	-	29.2	2.1	6.0	-	39.6	23.0
기타	14.6	23.0	6.5	15.6	8.2	4.5	8.1	4.8
계	100	100	100	100	100	100	100	100

출처: 방송위원회(2007) 공영방송 정체성 확립방안 연구, 삼일회계법인 (2007) KBS 경영분석 보고서.

“공익(public interest)”과 “공공선(public good)”의 개념들이 의미를 상실하고 있는 포스트모던 시대에 공영방송의 기본 원칙으로 ① 대중이 아닌 특정화된 수용자에 대한 봉사 ② 특히 어린이와 같은 특정 수용자의 요구의 인지 ③ 교육적 기원을 유지 ④ 상업시스템에 대안적인 편성 등을 들고 있다. 이러한

원칙을 실현하기 위해서는 무엇보다 공영방송이 상업적 이해관계와 단절되어 있어야만 한다. 즉, 다른 방송과 경쟁하는 환경에서는 공공성이 보장될 수 없다.

법적으로는 분명하지 않지만 우리나라의 경우 “지상파 방송 = 공적 성격, 뉴미디어 = 사적 성격”이라는 원칙이 비교적 일반화되고 있는 상황이다(박천일 외, 2007). 지상파방송 영역에 공영방송과 상업방송이 혼재되어 있는 상태에서는 진정한 공영성이 유지·성취될 가능성은 매우 적다. 또한 공영방송과 상업방송이 서로 경쟁해 내용이 차별화된다는 차별가설 역시 비현실적이다. 실제로 2000년도 KBS 경영평가보고서에서 제시한 공영성지수(PSI)를 보면 KBS와 MBC, SBS의 차별성을 거의 찾아보기 어렵다.¹⁰⁰⁾

이는 2003년 감사원 감사결과에서 “국가기간·공영방송으로서 KBS가 공익목적 실현하기 위해서는 주된 운영재원이 수신료가 되어야 바람직하지만, 이에 대한 인상이 용이하지 않자 경비절감이 아니라 2TV 광고수입확대로 해결해 왔고, 광고수입과 밀접한 시청률을 의식해 오락프로그램을 많이 편성함으로써 <공영방송의 정체성이 불분명>하다는 비판을 받고 있다”고 지적한 것에서도 확인할 수 있다.

공영방송이 담당할 부문은 시장 경쟁력과 수익성이 취약하나 사회적으로 요청되는 콘텐츠의 제작이다. 즉 공익적 프로그램은 높은 시청률을 목표로 제작되지 않기 때문에 통상적으로 시장에서 제공되기 어렵다. 재정적 지원이 적절하지 못할 경우에 시장에서 재원을 추구해야만 하고 그로 인해 분화된 공중에게 봉사하는 것이 불가능하므로, 공공성을 담보할 수 있는 가장 중요한 문제는 재원 마련의 합리적인 방안을 법제도적으로 마련해 줄 필요가 있는 것이다.

공익적 프로그램이 제공될 필요가 있다는 사회적 합의가 존재한다면, 결과적으로 공익적 방송프로그램 제작을 어떤 재원으로 조달할 것인가의 문제가 가장 먼저 제기된다. 이로써 시청율과 광고주의 영향력으로부터 독립하여 공익적 프로그램을 제작 송출할 수 있도록 해주어야 한다.

100) KBS 2TV의 공영성 지수는 평균 64.9점으로 MBC 66.1점, SBS 64.7점으로 상업방송과 거의 유사함을 알 수 있다.

2. 공영방송 재원구조 개선방안

1) 공영방송의 상업화와 재원 확보 방안

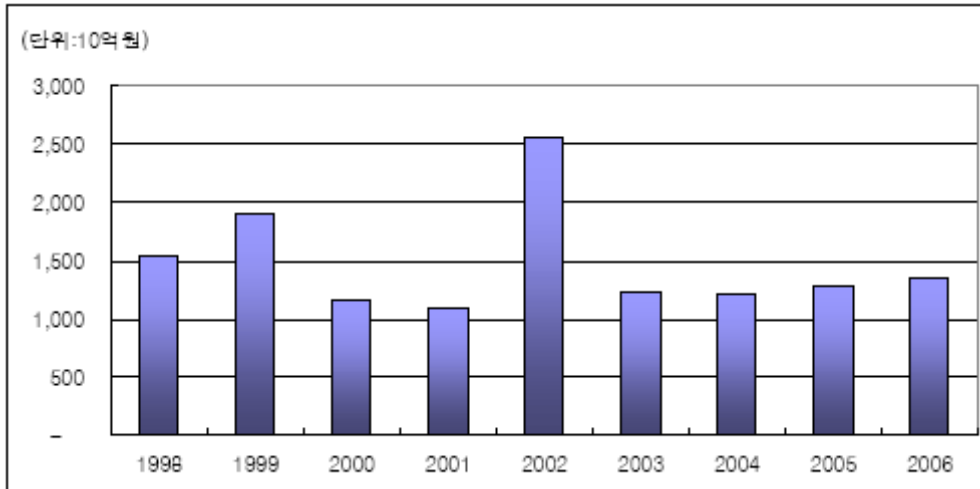
원천적으로 발생초기부터 공영방송은 재정적인 문제를 가지고 출발하였다. 공영방송은 비상업적이어야 하고, 최소한 상업방송과 같은 형태의 광고시간을 판매하는 것과 거리가 있기 때문에 재정 확보가 쉽지 않기 때문이다. 독일의 헌법재판소는 “기본적인 방송서비스는 시청율에 의존하지 않는 공영방송만이 수행할 수 있으며, 국가는 공영방송의 존속과 발전을 위해 재정적 확립을 보장해 주어야 한다”고 판결한 바 있다. 하지만 언제나 정부지원은 만족할 만한 수준이 되기 어렵다. 국가의 재정지원은 방송의 자유가 침해될 수 있다는 점과 공영방송의 재정은 “과도하지 않은 정도의 충분성(sufficiency without excess)의 원칙”(Report of the Independent Review Panel, 1999, 김승수 2002에서 재인용)에 의해 제약받고 있다.¹⁰¹⁾

그 결과 미국을 비롯한 선진국들에서는 기업 혹은 광고주로부터 재정지원을 받는 공영방송사가 점차 늘어나고 있는 추세다. 이 문제를 우려한 학자들은 공영방송 문제가 부적절한 재정에서 발생한 것이라고 보고 있으며, 1960년대 이후 공영방송에 대한 연방정부의 미미한 지원 때문에 프로그램제작이나 장기 목표설정에 있어 공익적 임무를 벗어난 “준 상업방송시스템(quasi-commercial system)화”되고 있다고 비판한다.

조사에 따르면 지역 공영 텔레비전방송사들은 정기적인 기금조성을 위한 장시간 프로그램에 치중하고 있다는 것이다. 그러므로 주파수 경매, 방송허가세와 같은 영구적이고 안정된 재정 조달방법을 제안하고 있다. 공영방송후원금도 문제 삼고 있다. 공영방송후원금은 대부분 문화적 혹은 정치적 영향력을 고려한 보수주의자들에게서 나온다고 주장한다.

101) 그러다 보니 정부재정의존도가 높은 PBS가 대 의회로비에 열을 올리게 만든다고 비판받기도 한다. 그렇지만 이와 반대로 아직까지 많은 지상파방송사들은 공익적 목표를 추구할 만한 비용을 충당할 수 있을 정도의 이윤은 창출하고 있다는 주장도 있다(동향과 분석, 2000. 9.15).

<그림 7> KBS의 매출액 변화 추이



때문에 공영방송의 다양성을 해치고 공영방송 프로그램이 보수적 성향의 거울로서 사회적으로 위험한 내용이나 정치적 논쟁거리 등을 외면하게 만든다는 것이다. 또한 공영방송사의 “안전한 화려한 전략”은 보수적인 소수 후원자를 지향하게 하고 그들의 이익에 부합되는 프로그램을 만들게 한다고 비판한다. 또한 공영방송이 재정 위기 타개를 위해 많이 사용하는 상업방송과의 프로그램 제휴현상 역시 비판의 대상이 되고 있다.

PBS가 Turner Home Entertainment, Disney/ABC, TCI cable 등과 프로그램 제휴 및 지원 받는 것은 상업방송과 공영방송간의 경계를 흐려 놓아 공영방송의 정체성과 고유한 목표를 위협한다고 볼 수 있다. 이 같은 공영방송의 재정확보방안은 공영방송의 상업화를 가속하는 가장 큰 요인이 되고 있다. 유럽 상업텔레비전방송연맹(ACT)는 “공적 재원으로 운영되는 방송은 사회적 결속과 민주주의 가치관에 공헌하는 것이 주된 사명”이라고 지적하면서, “공적 재원으로 운영되는 방송사들이 상업방송사업자가 제공하는 프로그램과 중복되는 것은 그 사명을 무시하는 것이다.

특히 공적 재원으로 운영되는 공영방송사가 방송시장을 왜곡하고, 공적자금을 바탕으로 새로운 사업에 진출하고 있다”고 비판하고 있다. 이런 공영방송사의 적극적인 재원확보방안 혹은 상업주의를 “소비자주권의 실현”으로 그것이 “공익의 실현 방안”이라는 주장도 있다. 하지만 이러한 주장은 시청률 경

쟁을 미화하는 탈정치적 수사의 성격이 강하다.

(1) 수신료 제도의 개선

방송법 제64조에서는 “텔레비전방송을 수신하기 위하여 수상기를 소지한 자는 수상기를 등록하고 수신료를 납부하여야 한다.”고 규정하여 수신료 징수의 근거를 마련하고 있다.¹⁰²⁾ 수신료는 1963년 1월 1일부터 “시청료”라는 이름으로 명명되다가 1989년 1월 1일부터 “텔레비전 방송 수신료”로 그 명칭을 변경하였으며, 1994년 1월 1일부터 한전 위탁업무로 수신료를 징수하고 있다. 한전 위탁업무로 수신료를 징수함으로써 다른 국가보다 훨씬 효율적인 저 비용 구조로 수신료가 징수되고 있다.

방송법 제65조에 따르면, “수신료 금액은 KBS 이사회가 심의 의결한 뒤 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 받도록”되어 있다. 1995년 헌법재판소가 한국방송공사법에 의거하여 국회의 관여 없이 KBS 이사회가 독자적으로 결정할 수 있던 종래의 방식에 대해 ‘수신료의 금액은 입법자가 스스로 결정해야 할 사항이다’라고 헌법불합치 결정을 내림에 따라, 2000년 1월 12일 수신료 책정 절차가 개정되게 된다.

이에 따라 우리나라 수신료는 1981년 이래 월 2,500원, 연 30,000원으로 고정되어 있고, 총액은 2004년 기준으로 5,133억 원이다. 이 같은 수신료 총액은 수조 원대로 2~3개 채널을 공적 서비스 채널로 운영하는 서구와 일본의 사례와 비교할 때 매우 적은 수준이다. 때문에 광고 수입을 통해 재원을 마련하고 있는데 KBS는 1981년 수신료 동결 이후, 광고채널인 2TV로부터 얻은 수입으로 1TV를 지원하는 구조를 가지고 있다.

수신료를 통한 안정적 재원 구조 확보는 공영방송 목적 달성에 중요한 역할을 담당한다. 때문에 일본이나 독일, 프랑스 등에서 수신료에 의한 공영방송 운영을 원칙으로 하고 있다. 일본의 공영방송 NHK는 재원의 95.5%를 수신료에 의존하고 있다.¹⁰³⁾ 공영방송의 자율성 및 독립성을 지켜내기 위해 필요한 것 중의 하나가 재정의 독립이며, 수신료 제도가 이를 실현하기 위한 수단으

102) 헌법재판소는 1999년에 수신료 부과가 헌법에 합치된다고 결정한 바 있다. 헌법재판소 전원재판부 1999. 5. 27. 98헌바70

103) 2006년 기준

로 인식하면서 방송법에서 수신료 징수를 규정하고, 국제방송, 방송대학, 선거 방송을 제외하면 정부의 지원을 일체 받지 않고 있다. 독일의 공영방송 ARD 및 ZDF 역시 2005년 기준으로 수신료가 재원의 83.6% 및 86.6%를 차지하고 있는데, 16개 주 정부가 2005년 수신료 수준에 이의를 제기하며 제기한 위헌 소송에 대해 연방헌법재판소는 2007년 9월 ‘공영방송의 다양성 보호를 위해 수신료를 통한 재원조성은 침해받아서는 안 된다’며 공영방송의 손을 들어 준 바 있다.

이처럼 공영방송사는 공익성 및 공공성 확보를 위해 기본적으로 공적 재원으로 운영되는 것이 합리적이며, 세계 각국의 사례를 살펴보더라도 수신료가 공영방송의 재원으로서 중요한 역할을 담당하고 있다. 하지만 한국의 수신료는 해외 공영방송의 수신료에 비해 영국과 독일이 8배 이상, 프랑스와 일본이 5배 이상 낮을 뿐만 아니라, 공영방송의 재원 중 수신료가 차지하는 비중도 현저히 낮다. 영국이나 일본, 독일, 프랑스¹⁰⁴⁾, 이탈리아¹⁰⁵⁾, 오스트리아 등과 비교해보면 KBS의 재원에서 수신료가 차지하는 비중은 다른 나라 평균의 절반 수준에 불과하다.¹⁰⁶⁾

104) 프랑스의 경우 주요 재원은 전통적으로 수신료이지만, 2004년에 수신료 수입만으로 편성 제작비를 충당하는 것이 어려워지자 정부는 수신료를 주민세와 함께 납부하으로 함으로써 수신료 수입의 증가를 꾀한바 있다.

105) 이탈리아의 RAI의 경우, 재원마련을 위해 수신료를 2003년의 97.1유로에서 2004년에는 99.6유로로 인상했다가 다시 2007년에는 104유로로 인상하는 등 수신료가 꾸준히 인상되고 있다.

106) 국민소득에서 수신료가 차지하는 비중도 2006년의 경우 한국에 비해 독일이 4.2배, 영국이 3.6배, 프랑스가 2.5배, 일본이 2.3배 높다.

<표 20> 수신료 결정 관련 법조문 연혁

	수신료의 결정
한국방송공사법-전문개정 1987.11.28 법률 제3980호[제35조]	제36조 (시청료등의 징수) ①공사는 제35조의 규정에 의하여 수상기를 등록한 자료부터 대통령령이 정하는 바에 의하여 시청료를 징수한다. 다만, 대통령령이 정하는 수상기에 대하여 시청료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다. ②공사는 제1항의 규정에 의한 시청료를 징수함에 있어서 시청료를 납부하여야 할 자가 그 납부기한을 경과한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 시청료의 100분의 5이내의 가산금을 부가하여 징수한다. ③공사는 제35조의 규정에 의한 등록을 하지 아니한 수상기의 소지자에 대하여 1년분의 시청료에 해당하는 추징금을 징수한다. ④공사는 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 시청료·가산금 또는 추징금을 징수함에 있어서 체납이 있는 경우에는 문화공보부장관의 승인을 얻어 국제채납처분의 예에 의하여 이를 징수할 수 있다.
한국방송공사법-일부개정 1989.12.30 법률 제4183호 [제36조][변경]	제36조 (시청료등의 징수) ①공사는 제35조의 규정에 의하여 수상기를 등록한 자료부터 대통령령이 정하는 바에 의하여 시청료를 징수한다. 다만, 대통령령이 정하는 수상기에 대하여 시청료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다. ②공사는 제1항의 규정에 의한 시청료를 징수함에 있어서 시청료를 납부하여야 할 자가 그 납부기한을 경과한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 시청료의 100분의 5이내의 가산금을 부가하여 징수한다. ③공사는 제35조의 규정에 의한 등록을 하지 아니한 수상기의 소지자에 대하여 1년분의 시청료에 해당하는 추징금을 징수한다. ④공사는 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 시청료·가산금 또는 추징금을 징수함에 있어서 체납이 있는 경우에는 공보처장관의 승인을 얻어 국제채납처분의 예에 의하여 이를 징수할 수 있다.<개정 1989.12.30>
한국방송공사법-일부개정 1990.8.1 법률 제4264호 [제35조][변경]	제36조 (수신료의 결정) ①수신료의 금액은 리사회가 심의·결정하고, 공사가 공보처장관의 승인을 얻어 이를 부과·징수한다. ②공보처장관이 제1항의 규정에 의한 승인을 하고자 할 때에는 미리 경제기획원장관과 협의하여야 한다. [전문개정 1990.8.1]
한국방송공사법-일부개정 1997.12.13 법률 제5454호 [제36조][변경]	제36조 (수신료의 결정) ①수신료의 금액은 리사회가 심의·결정하고, 공사가 공보처장관의 승인을 얻어 이를 부과·징수한다. ②공보처장관이 제1항의 규정에 의한 승인을 하고자 할 때에는 미리 재정경제원장관과 협의하여야 한다. <개정 1997.12.13> [전문개정 1990.8.1]
한국방송공사법-일부개정 1998.2.28 법률 제5529호 [제36조][변경]	제36조 (수신료의 결정) ①수신료의 금액은 리사회가 심의·결정하고, 공사가 문화관광부장관의 승인을 얻어 이를 부과·징수한다. <개정 1998.2.28> ②문화관광부장관이 제1항의 규정에 의한 승인을 하고자 할 때에는 미리 재정경제부장관과 협의하여야 한다.<개정 1997.12.13, 1998.2.28> [전문개정 1990.8.1]
[헌법재판소 1999. 5.27. 선고 98헌바70] 헌법불합치 수신료 금액의 결정과 관련하여 한국방송공사법에 의거하여 국회의 관여 없이 KBS 이사회가 독자적으로 결정할 수 있던 종래의 방식에 대해 헌법불합치 결정을 내림	
방송법 2000.1.12.	제65조 (수신료의 결정) 수신료의 금액은 이사회가 심의·의결한 후 방송위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되고, 공사가 이를 부과·징수한다.
방송법 [시행 2008.2.29] [법률 제8867호, 2008]	제65조 (수신료의 결정) 수신료의 금액은 이사회가 심의·의결한 후 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되고, 공사가 이를 부과·징수한다.

<표 21> 국가별 수신료 수입

구 분	가구당 연간수신료	전체 수신료 수입	사용처
영 국	220,341원	5조 3,987억 원	BBC 100%
일 본	152,668원	6조 1,438억 원	NHK 100%
독 일	202,198원	8조 2,632억 원	ARD 79.2% ZDF 20.8%
프랑스	145,858원	3조 2,389억 원	France Television 65.7%
한 국	30,000원	5,133억 원	KBS 97%, EBS 3%

참조: KBS 내부자료

현재 수준의 수신료가 정해진지 30년의 시간이 흘렀고, 수신료의 인상 문제는 KBS가 늘 주장해온 일이기도 하다. 재원의 안정적 확보를 위해서 현재 수준의 수신료는 분명 부족한 것이 사실이다. 광고 시장의 본격적 참여는 공영방송의 목적과 배치된다. 합리적인 방법으로 인상을 추진하는 것은 피할 수 없는 대세라 하더라도 수신료의 법적 성격을 고려하여 국민의 부담을 최소화할 수 있는 방안을 찾아야 한다. 국민들이 수신료 인상을 충분히 납득할 수 있을 만큼, 경영효율화를 위한 경영상태 진단을 통한 자구책 마련이 선행되어야 한다. 결국 불안정한 공영방송의 재원구조를 보완하고 동시에 방송프로그램의 공영성을 높일 수 있는 기회가 될 수 있도록 오락프로그램의 제공 여부나 광고 수입 비중 제한, 재정위원회 등 투명성을 제고하기 위한 외부감독기관, 사회계약 등에 대한 검토도 함께 이루어져야 할 것이다.

<표 22> 컬러TV 기준 수신료 비교

연 도	한 국	영 국	독 일	프랑스	일 본
1981	30000원	84,060원 (46파운드)	96,150원 (156마르크)	65,790원 (358프랑)	82,290원 (10,560엔)
2007 (7월기준)	30000원	254,100원 (135.5파운드)	258,900원 (204.36유로)	168,500원 (133유로)	129,700원 (16,740엔)

출처 http://www.kbs.co.kr/susin/pubf/pubf_03.html

(2) 광고 비중의 축소

우리나라 공영방송 재원구조의 또 다른 문제점은 늘 지적되는 것은 광고의 비중이 지나치게 높다는 점이다. KBS의 광고수입은 최근 5년간(2003년~2007년) 전체 수입의 48.7%를 차지할 정도로 핵심재원이다. 아래 <표-20>에서도 2006년을 기준으로 할 때, 공영방송에 걸맞지 않게 광고수입이 차지하는 비중이 절반 가까이를 차지하며, 수신료가 차지하는 비중이 37.8%에 불과하여 취약한 재원 구조를 가지고 있고, 프로그램 판매수입은 3.2%에 불과한 사실을 볼 수 있다.

공영방송이 광고 시장에서 상업방송과 경쟁하는 것은 콘텐츠의 상업화를 가져올 수 있다. 실제로 우리나라 지상파 방송 중 MBC의 편성을 살펴보면, 상업방송인 SBS와 차별성을 찾기 힘들 정도이다. 광고 수익을 축소하더라도 운영에 부담이 없도록 수신료를 통해 안정적인 재원을 확보해주는 한편 광고 비중의 축소를 법으로 강제할 필요가 있다. 이는 뉴미디어를 포함한 다른 방송사의 경영 압박을 해소하는 순기능도 할 것으로 보인다.

어느 수준까지 광고 비중을 낮출 것인지는 다른 나라의 예를 비교하여 검토가 필요한 사안이다. NHK와 같이 광고 수익을 배제하는 방법이 이상적일 수 있겠지만 우리나라 현실에서 수신료 인상으로 인한 국민의 부담을 고려하지 않을 수 없다.¹⁰⁷⁾ 법 기술적으로는 목표 수치를 규정하고 구체적인 축소 계획은 시행령에 위임하는 방법도 검토할 수 있다.

<표 23> KBS의 재원구조와 광고 비중

구분	2002년		2003년		2004년		2005년		2006년		5년 평균
총수입	13,217		12,703		12,491		13,723		14,023		
수신료	4,820	36.5%	4,997	39.3%	5,134	41.1%	5,246	38.2%	5,304	37.8%	38.6%
광 고	7,351	55.6%	6,782	53.4%	6,282	50.3%	6,675	47.6%	6,675	47.6%	50.9%
기 타	1,046	7.9%	924	7.3%	1,075	8.6%	1,940	14.2%	2,044	14.6%	10.5%

107) 영국과 일본은 수신료 중심의 1공영 체제이며 독일과 프랑스는 “수신료 +광고수입” 중심의 多 공영체제이다. 공영체제는 수신료로만 운영하기에는 국민의 부담이 크기 때문에 “수신료 + 광고수입” 체제로 운영되는 것으로 보인다.

<표 24> 세계 각국 공영방송의 재원구조

구분	한국	영국	프랑스	독일(2004년)		일본	이탈리아	스위스
	(2006년) (KBS)	(2004년) (BBC)	(2006년) (FT)	(ARD)	(ZDF)	(2006년) (NHK)	(2005년) (RAI)	(2006년) (SRG)
수신료	37.8%	77.0%	64.3%	82.3%	85.8%	95.5%	52.3%	72.2%
광고수입	47.6%	-	29.2%	2.1%	6.0%	-	39.6%	23.0%
기타	14.6%	23.0%	6.5%	15.6%	8.2%	4.5%	8.1%	4.8%
계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

출처: 방송위원회(2007). 공영방송 정체성 확립방안 연구 & 삼일회계법인(2007). KBS 경영분석 보고서

<그림 8> 외국 공영방송과의 재원구조 비교(2002년)



출처: http://www.kbs.co.kr/susin/pubf/pubf_03.html

2) 공영방송 경영합리화를 위한 규율 방안

우리나라 공영방송은 상대적으로 독과점의 혜택을 누리며 방송시장에서 우월적 위치에 있다는 특징을 가지고 있다. 하지만 최근 들어 KBS의 수익성이 지속적으로 떨어지고 있고, 2007년에는 279억원대의 적자를 기록하기도 하였다. 향후 예측에 있어서도 디지털방송 전환을 위한 투자 확대, 연기자의 출연료 인상 등으로 방송제작비를 줄이기 힘든 상황에서 대표적인 경직성 경비인 인건비의 비중이 높아¹⁰⁸⁾, 구조적 적자가능성이 높아 보인다. 이에 대해 수

신료 인상과 안정적 재원 구조를 주장하는 소리가 나오고 있는데, 공적 재원의 추가적 투입을 위해서는 경영합리화가 반드시 선행되어야 한다. 특히 KBS는 수신료로 운영되는 조직이며, 수신료는 국민에게 강제로 부여된 면허세이다. 국민의 혈세로 조성된 수신료로 운영되는 KBS는 고도의 경영효율성 하에 운영될 책무가 있다.

(1) 인건비 과다로 인한 구조 조정 필요성

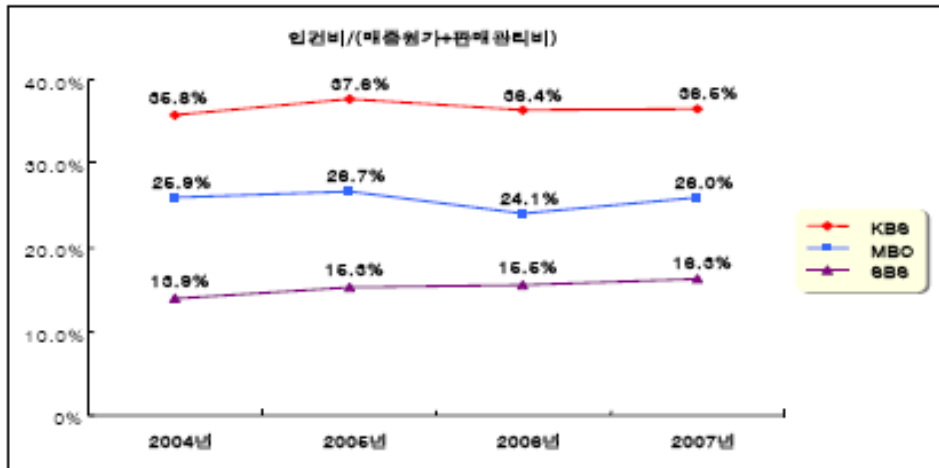
감사원이 발표한 「한국방송공사(KBS) 운영실태」 감사결과를 보면¹⁰⁹⁾ 2005년 주5일제 시행에 따라 감소된 임금을 보전후생비 인상을 통해 보전해 주고도 동일 명목의 조정수당을 신설하는 등 각종 수당을 인상하거나 신설해 보전해 준 것으로 나타났다. 또한 KBS는 2008년 600억이 넘는 적자를 기록하게 되는 상황에서도 2급 이상 직원의 비율을 상대적으로 증가시킴으로써 실질적 조직축소의 의미를 퇴색시킨바 있다. 또한, 감사원에서 공공기관 중 유일하게 유지하고 있는 퇴직금누진제를 조속히 폐지하도록 두 차례 요구하였으나, 이에 대한 개선대책을 마련하지 않고 그대로 유지하고 있는 것으로 나타났다. 여기에 디지털방송 전환을 위한 투자확대 등으로 사업성 경비(45% 비중)를 줄이기 어려운 상황에서, 인건비성 경비(36% 비중)를 줄이는 것이 유효한 대책인데도 구조조정, 임금동결 등의 노력 대신 인건비성 경비를 편법 인상하는 등 방만하게 집행했다고 지적한 바 있다.

그러므로 직급별·직종별 직무분석을 통해 상위직을 과다하게 운영하거나 직종별로 유희인력을 발생하지 않도록 하는 등 조직·인력 운영을 방만하게 운영하지 않도록 해야 하며, 불필요한 조직과 인력을 줄이는 등 적극적인 구조조정을 통한 경영합리화가 필요한 상황이다. 이를 통해 KBS의 인건비성 경비가 차지하는 비중을 BBC, NHK 등의 수준과 같이 대폭 낮출 수 있도록 조정할 필요가 있다.

108) 특히 KBS(2007년 기준 36.5%)는 다른 지상파 방송사(MBC=26.0%, SBS=16.3%)에 비해서도 인건비 비중이 1.4배 내지 2.2배에 이른다.

109) '08. 6. 11.부터 7. 11.까지(23일간) 실시

<그림 9> 방송3사의 인건비 비중 변동 현황



자료: 감사원 KBS 감사결과보고서(2008년)

(2) 송신공사의 분리

송신시설에 대한 활용성 강화와 효율성 측면에서 송신관련 인력의 분리, 별도 자회사 설립도 검토할 필요가 있다. 공공재인 주파수를 관리하는 송신 시설에 대한 효율적 이용 필요성은 이미 10여년전 국민의 정부에서 대통령 직속인 “방송개혁위원회”의 주요 과제로 논의한 바 있다. 이후, 참여정부 인수위에서 지상파방송 송신의 통합운영에 대한 논의가 있었으나, 각 사별로 자동화가 완료된 시점에서 효율성이 떨어진다는 점과 MBC 및 SBS 등 민방의 반대로 무산되었다.

디지털 전환 등과 관련하여 KBS에서 수신료 인상을 요구하고 공영방송사의 경영효율화가 문제되면서 송신공사의 분리는 다시 또 제기되고 있다. 2007년 이재웅 의원이 (가칭)한국방송기술(지원)공사를 설립하고 정부가 이를 직접 지원하는 것으로 수신료 인상 요인을 완화할 수 있다고 제안한 바 있다.¹¹⁰⁾

외국의 사례를 살펴보면 크게 몇 가지 형태로 구분된다. 우리나라와 일본이나 미국은 방송사가 제작·편성·송신 기능을 보유 운영하고 있다. 세부적으로 송신운영에 있어서는 미국방송사는 일부는 송신을 자체운영하고 일부는 외부

110) 미디어 오늘, 2007년 6월 28일

통신사에 위탁하는 형태이고, 일본의 NHK는 주요 시설은 자체 운영하되, 일부 정비기능은 자회사로 위탁운영하고 있다. 유럽은 영국(민간 송신회사), 프랑스/독일(기간통신사), 이태리(방송사 직영) 등 다양한 형태로 나타나 있다. BBC의 경우 2008년 연차보고서에서 송출비용은 약 2,700억원으로 전체 예산(4조 972억원)의 약 7% 규모이며, 독일은 지상파 방송망을 도이치 텔레콤에서 운영하고 있다. 프랑스의 경우는 TDF(Telediffusion de France)가 송신시설의 운영을 맡고 있다.

방송제작환경이 아날로그 방송장비를 활용한 제작방식에서 디지털 장비를 활용한 제작방식으로 변화되어 왔다. 또한 방송사업은 기존의 지상파 위주에서 인터넷, 위성, 케이블 등 전송채널 확대 및 채널 수 증가 등 다매체 다채널 시대를 맞이하고 있다. 이에 따라 송신업무의 전문분야를 통한 효율성 확대와 현재 각 방송사별 송신시설의 자동화에 따라 유희 기술 인력 운영에 대한 활용성을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있고, 그 대안으로 송신공사의 분리는 검토의 가치가 충분하다.

특히 KBS는 총 인력 5400명 중 3분의 1에 해당하는 1800여명이 방송기술개발, 시설투자, 송신소 관리 등에 종사하고 있다.(2007년 기준) 기술직 인력 규모는 방송망 확장사업, 지상파DTV, DMB 실시, 낮방송 확대, 팀제 전환을 통한 4조3교대 실시 등 여러 가지 인력증가 요인이 있었음을 감안하더라도 일부 구조 조정이 가능하며, 다른 매체와의 관계를 고려할 때 송신 분야는 보다 효율적 관리가 가능한 분야이다.

송신 공사를 분리하여 공영방송사의 송출 대행하고, 다른 지상파방송사업자도 원하는 경우 송출업무를 대행할 수 있게 한다면 다매체 시대 송신시설에 대한 활용성을 강화할 수 있을 것으로 기대되는바, 예상되는 부작용이 없는지 면밀한 검토와 함께 경영효율화의 측면에서 추진할 필요가 있을 것이다.

3) 공영방송 독립성 및 투명성 제고 방안

(1) 공영방송의 독립성 제고 방안 : 정치적 독립성의 추구

독일의 8차 방송 판결에서 보듯이, 행정부나 입법자(국회)의 수신료 책정 과

정에의 참여는 정치적 고려와 영향력이 개입될 소지가 크다. 공영방송이 정치적으로 독립해야 한다는 점에 대해서는 공감대가 형성되어 있으므로 규제 구조에 있어 행정부의 지나친 개입여지를 축소할 필요가 있다. 특히 국회가 수신료의 결정에 참여하는 것을 기화로 공영방송에 정치적 영향력을 미치는 결과가 발생하지 않도록 유의할 필요가 있다.

① 수신료의 결정과 국회로부터의 독립

일본의 총무성 장관은 NHK의 예산과 결산 등에 의견을 첨부하여 국회에 제출하고 예산의 국회 승인 과정은 일반 법률과 동일한 절차를 밟아야 하는데, 이러한 과정에서 NHK에 대한 정치적 압력이 이루어질 가능성에 대한 비판이 적지 않다. 따라서 수신료 결정과 관련하여 규제 감독과 독립성 보장 사이에서 어떠한 판단을 할 수 있을 것인지 조세법률주의와 법치행정의 관점에서 헌법적 검토가 필요하다.

먼저 수신료의 성격이 조세라고 한다면 수신료의 결정은 반드시 국회가 법률로서 해야 할 것인바, 국회의 개입 배제를 고려할 여지가 없어진다. 하지만 헌법재판소는 수신료의 성격을 특별 부담금이라고 한 바 있다.¹¹¹⁾ 즉 수신료는 일반 재정수입을 목적으로 하는 조세와 다르고 실제 방송시청 여부와 관계없이 부과된다는 점, 그 금액이 공사의 텔레비전방송의 수신정도와 관계없이 정액으로 정해져 있는 점 등을 감안할 때 이를 공사의 서비스에 대한 대가나 수익자부담금으로 보기도 어렵다. 따라서 공영방송사업이라는 특정한 공익사업의 경비조달에 충당하기 위하여 수상기를 소지한 특정집단에 대하여 부과되는 특별부담금에 해당한다고 본 것이다.¹¹²⁾ 결국 수신료는 조세와는 상이한 성격이며, 국회의 개입이 없이 결정하더라도 조세법률주의에 문제가 되지는

111) 헌법재판소 1999. 5.27. 선고 98헌바70); 수신료는 조세도 아니고 서비스의 대가로서 지불하는 수수료도 아니라고 하였다.

112) 특별부담금은, 부담금의 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 사회적·경제적 과제에 대하여 조세외적 부담을 지울만큼 특별하고 긴밀한 관계가 있는 특정집단에 국한하여 부과되어야 하고, 이와 같이 부과·징수된 부담금은 그 특정과제의 수행을 위하여 별도로 관리·지출되어야 하며 국가의 일반적 재정수입에 포함시켜 일반적 국가과제를 수행하는데 사용되어서는 아니된다(헌재 1998. 12. 24. 98헌가1, 판례집 10-2, 819, 830-831).

않을 것이다.

그럼에도 불구하고 국회의 역할을 전적으로 배제하는 것은 위헌적 요소가 크다. 법치 행정의 관점에서 국민이 정당성을 부여한 국회의 개입이 필요하기 때문이다. 헌법은 법치주의를 그 기본원리의 하나로 하고 있다. 오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적이고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권 실현에 관련된 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자 스스로 그 본질적 사항에 대하여 결정하여야 한다는 요구까지 내포하는 것으로 이해하여야 하며 적어도 헌법상 보장된 국민의 자유나 권리를 제한할 때에는 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 입법자가 법률로써 스스로 규율하여야 할 것이다.¹¹³⁾

헌법재판소는 1995년 판결을 통해 '수신료의 금액은 수신료 납부의무자의 범위, 수신료의 징수절차와 함께 수신료 부과 징수에 있어서 본질적인 요소'라고 하면서 '대부분의 가구에서 수상기를 보유하고 있는 현실에서 수신료의 결정행위는 그 금액의 다과를 불문하고 수많은 국민들의 이해관계에 직접 관련된다. 따라서 수신료의 금액은 입법자가 스스로 결정하여야 할 사항'이라고 하였다. 또한 공영방송사인 공사의 입장에서 보더라도 현행 방송법은 '수신료를 공사의 원칙적인 재원으로 삼고 있으므로 수신료에 관한 사항은 공사가 방송의 자유를 실현함에 있어서 본질적이고도 중요한 사항이라고 할 것이므로 의회 자신에게 그 규율이 유보된 사항이라'고 하였다. 그 결과 '수신료는 국민의 재산권보장의 측면에서나 공사에게 보장된 방송자유 측면에서나 국민의 기본권실현에 관련된 영역에 속하는 것이고, 수신료금액의 결정은 납부의무자의 범위, 징수절차 등과 함께 수신료에 관한 본질적이고도 중요한 사항이므로, 수신료 금액의 결정은 입법자인 국회가 스스로 행하여야 할 것이다'라는 결론을 내린 바 있다. 결국 법적으로는 최종심의 및 의결기관으로서 국회의 권한을

113) 헌법 제37조 제2항은 "국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다"고 규정하고 있다. 여기서 "법률로써"라고 한 것은 국민의 자유나 권리를 제한하는 행정작용의 경우 적어도 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 국회가 제정하는 법률에 근거를 두는 것만으로 충분한 것이 아니라 국회가 직접 결정함으로써 실질에 있어서도 법률에 의한 규율이 되도록 요구하고 있는 것으로 이해하여야 한다.

존중하는 것이 바람직하다. 따라서 최소한 수신료 금액의 상한선만이라도 정하도록 하거나, 수신료금액의 1차적인 결정권한을 전문성과 중립성을 갖춘 독립된 위원회에 부여하더라도 확정에는 국회가 의결하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.¹¹⁴⁾

수신료 결정의 정당성을 부여하기 위해서라도 국회의 관여를 철저히 배제하는 것은 바람직하지 않다. 하지만 행정부나 입법자(국회)의 수신료 책정 과정에의 참여는 정치적 고려와 영향력이 개입될 소지가 크기 때문에, 실무적으로 정치적 영향력이 크지 않도록 수신료 책정과정에서 현행법에서와 같이 방송위원회의 역할이 단순히 거쳐가는 차원이 아니라 적극적인 역할을 수행하고 최종 결정기관으로서 의회가 그 역할을 수행하는 것이 바람직 할 것이다(박천일외(2007), 134면).

① 규제체계와 정치적 독립성

국민의 정부 이후로 공영방송의 규제구조는 방송의 독립성을 강조하는 방향으로 법개정이 이루어졌다. 다른 나라와 비교해서 현행법도 규제체계적으로 정부의 개입이 지나치다고 할 수는 없을 것이다. 하지만 실상을 살펴보면 내부감독기구의 위상이 매우 미약하여 핵심적인 책무관계라고 할 수 있는 임명의 권한을 방송통신위원회가 가지고 있다. 나아가 KBS와 EBS는 장기 정책에 대한 중요한 권한이 되는 ‘기본운영계획’을 예산이 확정된 후 2개월 이내에 방송통신위원회에 제출하도록 되어 있는데(방송법 제58조; 한국교육방송공사법 제22조), 승인의 주체는 이사회임에도 불구하고 실상 단순히 제출하는 것으로 운영되고 있지는 않다. 방송통신위원회의 구성과 위상을 고려할 때, 공영방송에 대한 정치적 개입 가능성은 상존한다. 공영방송사를 규율하는 내적 통제기구로 영국BBC의 ‘경영위원회(Board of Governors)’, 독일의 ‘방송평의회(Rundfunkrat)’, 독일의 TV평의회 등을 참고하여 내부적 규제 기구의 구성을 검토하고 현행 방송통신위원회와의 역할 분담 과정에서 공영방송의 독립성을

114) 만약 “국회가 수신료 금액을 직접 규정하는 것에 어려움이 있다면 ① 상한선을 정하고 공사에 위임하거나 ② 공사의 예산을 국회에서 승인토록 하는 절차규정을 두거나 ③ 수신료의 1차적인 결정권한을 전문성과 중립성을 갖춘 독립된 위원회에 부여하고 국회가 이를 확정하는 방안이 있다”고 하였다(헌법재판소 1999.5.27. 선고 98 헌바 70 결정).

제고해야 할 것이다. 아울러 전술한바와 같이 경영위원회를 설치한다면 그 구성에 있어서 정치적 영향력을 최소화하기 위한 장치가 법제화 될 필요가 있다.

(2) 공영방송의 투명성 제고 방안

세계적으로 공영방송은 방송과 통신의 융합, 뉴미디어의 출현, 상업방송사와의 무한경쟁 시대에 직면하면서 위기를 맞고 있다. 새로운 방송환경에서 공영방송의 역할이 축소됨에 따라 공영방송의 생존이 어려워지겠지만, 한편으로는 공영방송이 수행하는 공적 기능과 서비스가 사회적으로 보다 절실하게 요구되면서 공영방송의 중요성과 역할은 더더욱 강조될 것으로 예측된다. 따라서 공영방송이 국민의 신뢰를 받으면서 그 나름대로의 공적 기능을 수행할 수 있도록, 안정적 재원구조를 구축하면서 경영 투명성을 확보해야 할 필요성이 제기되고 있다.

공영방송사는 방송시장에서 예전과 같은 위력을 보이기 어려운 환경을 맞이하고 있다. 다매체시대 속에서 시청자들의 공영방송에 대한 의존도는 현격하게 떨어지고 있다. 특히 재정적인 측면에서 공영방송사의 재정 구조가 악화되어 가는 것이 일반적인 추세이며, 상당수 국가에서는 만성적 재정적자에 시달리고 있다. 여기에 NHK 시청방송거부 운동에서 보듯이 국민들은 재원의 지원을 받는 공영 방송사들이 효율적으로 운영되고 있다고 믿지 못하고 있으며, 경영 투명성에 대해서도 의문을 제기하고 있다. 공영방송사K는 재원의 안전성을 요구하기에 앞서 경영의 투명성을 제고하기 위한 자구책 마련에 심혈을 기울일 수밖에 없는 상황이다.

일반적으로 방송사의 재원은 광고수입, 수신료, 사업수익, 보조금 등으로 구성된다. 상업방송은 광고수입, 유료방송 수신료, 사업수입 등으로 운영되는 반면에, 공영적 혹은 국영적 성격을 갖는 방송사들은 상업적 재원에 더하여 수신료, 국고, 지방정부 예산, 방송발전기금 등 공적 재원으로 운영되고 있다.¹¹⁵⁾

현재 수신료 국고보조금 방송발전기금, 지방정부예산 등의 공적 재원으로 운영되고 있는 방송사는 총 13개로,¹¹⁶⁾ 2005년 및 2006년에 방송사로 지출된

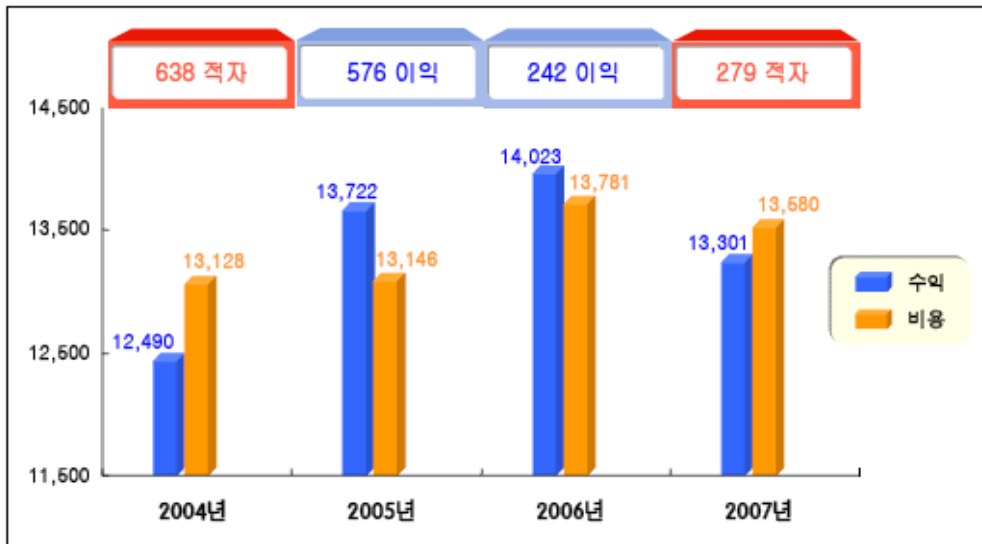
115) 이원적 재원구조의 특혜를 받고 있다.

116) 한국방송공사(KBS)와 한국교육방송공사(EBS)의 2개 지상파 방송사업자, 국악방송, 서울시

공적 재원의 총액은 각각 7,313억원 및 7,056억원이 지원되었는바, 전체 방송 시장 규모와 대비하면 7.3~8.5% 수준이다. 공적 재원은 크게 수신료, 방송발전 기금, 국고보조금, 지방정부 예산으로 구성되는데, 수신료는 KBS가 징수하여 약 3%를 EBS에 지원하고 나머지는 KBS에서 사용한다.¹¹⁷⁾ 수신료, 국고, 방송발전기금은 궁극적으로 국민들로부터 나오는 세금의 성격을 가지므로, 공적 재원을 사용하는 방송사는 시청자에 대해, 국가에 대해, 그리고 우리사회에 대해 그에 상응하는 공적 서비스를 제공해야 하는 의무를 가지고 있다. 또한 효율적 경영을 통해 부담을 최소화하고 운영 결과를 투명하게 공개할 필요가 있다.

<그림 10> KBS의 2004 ~ 2007년 결산 현황

(단위 : 억원)



교통방송본부(TBS), 도로교통안전관리공단(TBN)의 3개 지상파 라디오방송사, 한국정책방송(KTV), 아리랑방송, 국회방송, 시민방송(RTV), 방송대학TV(OUN), 국군방송TV(KFN), 사이언스TV, TV서울의 8개 채널사용사업자

117) 방송발전기금은 EBS, 국악방송, 아리랑방송, 국회방송, 시민방송의 5개 방송사에 지원하며, 국고보조금은 KBS, EBS, 국악방송, TBN, KTV, 아리랑방송, 국회방송, 방송대학TV, 국군방송TV, 사이언스TV의 10개 방송사에 지원, 지방정부 예산은 TBS 및 TV서울의 2개 방송사에 지원하고 있다.

더욱이 KBS 등 공영방송사의 경영 위기론이 나오면서 과도한 인건비 등 방만한 운영이 지적되고 있다. 「방송법」 제43조 제5항의 규정에 따라, 자본금 전액(2007년 결산 기준 2,061억원)을 정부에서 출자하였을 뿐만 아니라 국민의 특별부담금인 수신료를 주요재원으로 운영되는 공영 방송사이므로, 구 정부투자기관 인건비 기준 인상률에 상응하는 인건비 인상 등 공공부문의 경영효율화 조치에 부합되는 경영관리 노력을 기울여야 함은 물론이다. KBS는 정부의 전액 출자기관이면서도 「공공기관의 운영에 관한 법률」 적용을 받지 아니하여 일반 공공기관과는 달리 정부의 직접적인 경영감독을 받지 않아, (「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조) 「수신료」를 운영재원으로 하면서도 예산을 사장이 편성하고 이사회에서 확정하는 등 정부와 국회의 예산 통제에서 비교적 자유로운 상태이다.(「방송법」 제57조) 따라서 경영 투명성 제고와 관련하여 국회 또는 경영위원회(현행 이사회)의 예결산 통제 부분을 강화 할 필요성은 더욱 크다.¹¹⁸⁾

하지만 현재 제도하의 내부기관(이사회), 외부기관(방통위, 국회, 감사원) 등은 KBS의 경영을 감독할 기관으로서의 전문성, 책무성 면에서 열등하다. 매년 국회는 감사원 감사 전에 결산 승인 = 국회는 결산보고서 숫자만 보고 결산 승인하다보니 국회결산 승인에는 정치적 갈등만 유발하게 한다. 감사원의 경영 감사내용은 공개되지 않으며, KBS 내부통제시스템도 취약하다. KBS의 경영을 감독할 ‘경영감독위원회’나 독일의 ‘공영방송재정수요조사위원회’의 직무를 확대한 개념의 ‘수신료관리위원회’의 도입을 주장하는 것도 이러한 문제점에 기인한다.¹¹⁹⁾

일본의 경우 NHK에 대한 규제로 수지예산, 사업계획, 자금계획의 국회승인(방송법 제37조), 결산 서류의 국회보고(제40조), 업무보고서의 국회보고(제38조)를 규정하고 있다. (안창현, 2008). 프랑스(FT 등) 역시 수신료는 법률로 정하고 예산 승인은 국회가 하는바 국회의 통제를 받고 있다. 반면 독일과 영국은 수신료 결정 과정에서 국회나 주의회의 간접적인 통제를 받고 있을 뿐, 예

118) 방송의 독립성 확보란 관점에서 다른 정부투자기관과 달리 예산편성과 관련하여 정부(기획재정부)의 관리 및 감독을 받지 않는다 하더라도, 정부투자기관인건비 기준을 따르도록 강제하는 방안도 고려할 수 있다.

119) KBS 사장임명자와 KBS의 공영방송서비스 사회계약 체결. 계약의 달성여부를 사장의 재임명 시 주요 근거로 고려하는 공영방송서비스 사회계약 체결을 권고하기도 한다.

산 승인은 BBC TRUST나 방송평의회, TV평의회가 하고 있다.

우리나라는 현재 수신료와 관련된 예산은 이사회 의결로 결정되지만 결산에 대한 승인은 국회가 하고 있다. 국회의 정치적 개입 가능성이 있을 뿐만 아니라 한편으로는 통제 수단이 감사원 외에는 마땅치 않다는 문제도 있다. 예산 결정과 결산 심의 과정에서 감사원의 감사뿐만 아니라 내부적 규제를 보다 상당히 구체적으로 규정함으로써 역할을 구분할 필요가 있다.

대안으로서 재정 위원회 등의 내부 규제기관이 설립된다면 예산은 내부적으로 승인하고 결산 승인 과정에서 국회를 포함한 내외부 감독기구가 관여하도록 하는 방안을 상정할 수 있다. 예컨대 예산은 사장이 편성, 위원회의 의결로 확정하도록 함으로써 자율성을 주되, 결산에 있어 1차적으로 사장이 경영위원회에 제출하여 심사를 받고, 그 결과를 재무제표 등 결산의 내용을 명확하게 하는 데 필요한 서류와 함께 감사원에 제출하면 감사원이 2차적으로 감사를 수행한 뒤, 재차 이 결과를 국회에 송부하여 승인을 받도록 통제장치를 강화하는 방안을 검토할 수 있다. 이 경우 국회가 예산 승인을 하지 않게 되면서 사실상 통제권을 잃는 것이 아닌가라는 우려가 제기될 수 있는데, 승인 과정에서 광고 비율의 축소, 수신료 사용의 제한, 보조금 삭감 등 제재 조치를 취할 수 있도록 하여 사후 통제의 효율성을 확보하는 것도 가능할 것이다.

<그림 11> 일본 NHK 예산의 국회 승인 과정



IV. 함의 및 결론

최근 국내에서 방송의 산업적 역할이 강조되고 규제완화를 통해 경쟁의 촉진에 대한 필요성이 대두되면서 미디어법이 개정·신설된 바 있다. 여기에는 통신방송융합 환경에서의 미디어 산업에 대한 내용뿐만 아니라 공영방송의 공적 서비스의 중요성도 함께 포함되어 있다. 산업적 측면이 강화될수록 미디어의 본질과 사회적 책임을 다할 수 있는 역할의 중요성이 존재하기 때문이다.

문제는 활성화를 전제로 한 수평적 규제체계가 도입되면서 방송의 공공성이 어떻게 확보될 수 있을까 하는 부분이다. 즉, 미디어 산업이 활성화되는 상황에서 기존의 전송매체별 분류체계가 아닌 네트워크와 콘텐츠로 구분되는 수평적 분류체계가 적용된다면 공영방송이 어떤 형태로 어느 수준에서 어떤 규제를 적용받아야 하는가에 대한 것이다.

이에 본 연구에서는 미디어 영역의 진입과 소유규제를 완화하는 방안에 의해 발생할 수도 있는 방송의 공공성 확보를 위해 보완해야 할 내용을 논의하고 있다. 현재 법적 근거가 미비한 공영방송의 위상을 분명히 하고, 안정적 재원확보를 통해 공영방송의 공적 책무를 강화하고자 하는 것이다. 이러한 배경에서 수평적 규제체계 속에서 공영방송 규제체계 구축방안을 논의하는 것은 중요한 의미를 지니고 있다.

즉, 수평적 규제체계를 도입함으로써 공영방송을 별도의 규제영역으로 구분하는 과정에는 콘텐츠와 플랫폼 전분야에 대한 별도의 규제를 구상하는 것이 요구된다. 수신료 재원의 확보를 전제로 할 때 공영방송은 편성과 제작의 전 과정에 공익성 구현이라는 원칙만 규정하더라도 공영방송의 위상은 확보될 수 있다. 물론 여기에는 콘텐츠의 질적 수준을 판단할 수 있는 전문가와 시청자 평가단의 역할을 증가시켜 내적 심의를 강화하도록 하는 것이 필요하다.

이러한 방법을 적용할 경우 공·민영방송 간의 차별화된 별도의 규제 시스템에 따라 방송의 역할 분담이 이루어질 수 있다. 또한 소유와 편성의 부분에 있어서도 공영방송에 별도 범위를 정하게 되므로 자연스럽게 경쟁구도의 민영방송과 차별화된 방송영역을 확보할 수 있다.

지금까지 공영방송의 역할과 위상에 대해서는 세계적으로 오랫동안 다양한 논의가 진행되어 왔다. 하지만 아직까지 공영방송의 성격과 위상, 규제방식 등

에 대해서는 뚜렷한 이론적 모델이 부족한 상황이다. 물론 여기에는 급변하는 사회적 상황과 문화적 환경에 대한 차이 때문에 확고한 공영방송의 위상과 법제를 제안하기 어려운 이유도 있다. 그러나 방송규제완화로 인해 상대적으로 역할과 위상이 강조되고 있는 현실에서 볼 때 공영방송으로서 책임을 준수할 수 있도록 하는 규율체계에 대한 연구는 절실하다.

공영방송이 본질적 기능을 수행하고 위상을 정립하려면 다음과 같은 몇 가지 조건이 충족되어야 할 것으로 보인다. 그 중 첫 번째는 공영방송 재원 구조의 문제점을 해결해 운영방식의 합리화를 추진하는 방안이다. 공영방송의 공공성 강화를 위해 수신료가 차지하는 재원의 비율을 높여야 한다는 논의는 꾸준히 진행되어 왔다. 현재 우리나라는 논의는 꾸준수신료는 다른 나라들에 비해 현저히 낮다. 때문에 논의는 꾸준광고수입이 민영방송 꾸준우보다 많은 기형적 구조가 만들어지고 있는 것이다. 논의는 꾸준재원에 광고가 차지하는 비중이 증가되면 자연스럽게 시장에서 상업 방송과 경쟁하게 되고 이로 인해 공영방송의 차별성이 약화되는 원인이 되는 것이다. 따라서 공영방송사에게 안정적인 재원을 확보해 줄 수 있는 제도적 개선은 반드시 필요하며 방송 시장 전체의 시각에서 매우 중요한 것이라 할 수 있다.

우리나라의 경우 “지상파 방송=공적 성격, 뉴미디어=사적 성격”이라는 개념이 보편화되어 있는 것도 문제로 지적된다. 실제로는 지상파방송 영역에 공영방송과 상업방송이 혼재되어 있기에 진정한 공영성이 보장되기 어렵고 잘못된 구성에 대한 개선의 의지가 약해질 수 있기 때문이다. 따라서 공영방송을 지상파와 뉴미디어라는 영역으로 구분하는 것보다 KBS와 EBS 등의 채널 구분으로 규정할 필요가 있다. 물론 공영방송을 KBS와 EBS로 한정지을 경우 MBC의 위상과 맞물려 혼선이 나타날 수 있지만 이 부분은 공영방송의 재원 마련 구조를 통해 정의함으로써 분리해야 한다. 즉, 재원 구조와 공영방송의 책무라는 두 가지 방향에서 동시에 공영방송의 역할을 구분함으로써 경쟁구도를 탈피한 방송의 영역을 공영방송으로 확정하는 것이다.

본질적으로 공영방송의 책무는 시장 경쟁력과 수익성은 미비하더라도 사회적으로 요구되는 프로그램을 제작, 방영하는 것이다. 하지만 공익적 프로그램은 높은 시청률을 목표로 제작되지 않기 때문에 경쟁시장에서 수익성을 지니기는 어렵다. 이에 재정적 지원이 적절하지 못할 경우에 공영방송은 시장에서

재원을 추구해야만 하고 그로 인해 분화된 공중에게 봉사하는 것이 불가능해진다. 그러므로 공영방송이 공공성을 담보할 수 있는 재원 마련 방안을 법제도적으로 마련해 줄 필요가 있는 것이다.

이를 위한 방송법 관련 규정의 개념은 공영방송의 재원을 중심으로 정리될 필요가 있다. 근본적으로 볼 때 공익성 구현이라는 방향이 재원에 따라 달라질 수 있기 때문에 공영방송 재원이라는 영역에 대한 규정을 마련하여 자연스럽게 역할의 범위도 규정되도록 하는 것이 필요하다고 하겠다. 예를 들어 공영방송은 수신료 재원으로 운영됨을 원칙으로 규정하고 이에 합당한 수신료 징수의 범위를 결정할 수 있도록 할 필요가 있다. 이러한 방법으로 광고로부터의 영향력에서 탈피하면 공적 프로그램의 발전을 통한 공익성 확보가 가능할 것이다.

두 번째 문제로 공영방송의 재원을 어떻게 확보해줄 수 있는가에 대한 부분이다. 공영방송은 비상업적이어야 하고, 최소한 상업방송과 같은 형태의 광고시간을 판매하는 것과 거리가 있기 때문에 재정 확보가 쉽지 않기 때문이다. 외국의 경우 국가가 공영방송에 대한 지원을 해주고 있지만 대체적으로 정부 지원은 만족할만한 수준이 되기 어렵다. 국가의 재정지원 자체가 방송의 독립성과 자유를 침해할 수 있으며 공영방송의 재적 자체가 “과도하지 않은 정도의 충분성 원칙”에 의해 제한되고 있기 때문이다. 따라서 일부 선진국들의 경우 기업 혹은 광고주로부터 재정지원을 받는 공영방송사가 점차 늘어나고 있는 추세이지만 이것 또한 적절한 방법이라 하기 어렵다.

결국 공영방송의 재원 문제는 최대한 공영방송의 본질적 위상을 확보할 수 있는 범위에서 모색되어야 하는데 그 중 하나가 수신료 제도 개선의 부분이다. 우리나라는 비교적 효율적 구조에 의해 수신료를 징수하고 있지만 현재 수준의 수신료가 정해진지 30년의 시간이 흘러 선진국에 비해 그 규모가 매우 작은 것이 현실이다. 수신료 비중을 높이려면 현실적인 인상이 불가피한데 국민 부담에 의한 저항이 예상되므로 쉽게 추진하기도 어렵다. 따라서 합리적인 방법으로 국민의 부담을 최소화할 수 있는 방안을 찾아야 한다. 이를 위해서는 국민들이 수신료 인상을 충분히 납득할 수 있을 만큼, 경영효율화를 위한 경영상태 진단을 통한 자구책 마련이 선행되어야 할 필요가 있다.

공영방송 경영합리화를 위한 규율방안이 요구되는 이유는 우리나라 공영방

송이 독과점의 혜택을 누리며 방송시장에서 우월적 위치에 있다는 점에서 비롯된다. 그러나 최근 들어 공영방송의 수익성이 지속적으로 감소되고 있으며 향후 예측에 있어서도 적자를 피하기 어려운 상황이다. 감사원의 감사결과를 보면 공영방송의 인건비 비중과 과다지출 부분이 지적되고 있으므로 구조조정을 통한 비용절감이 필요하다는 점도 고려해야 한다. 디지털방송 전환을 위한 투자확대 등으로 사업성 경비(45% 비중)를 줄이기 어려운 상황에서, 인건비성 경비(36% 비중)를 줄이는 것이 유효한 대책인데도 구조조정, 임금동결 등의 노력 대신 인건비성 경비를 편법 인상하는 등 방만하게 집행하는 관행을 없애야 하는 것이다.

공영방송에서 광고 비중의 축소는 선진국의 경우를 모델로 검토가 필요한 사안이다. NHK와 같이 광고 수익을 배제하는 방법이 이상적일 수 있겠지만 우리나라 현실에서 수신료 인상으로 인한 국민 부담을 고려해 제도를 정비해야 한다.

시스템 차원에서 볼 때 송신시설 활용성 강화 측면에서 송신관련 인력의 분리, 자회사 설립 등도 검토해야 한다. 유럽은 영국(민간 송신회사), 프랑스/독일(기간통신사), 이태리(방송사 직영) 등 다양한 형태로 나타나 있다.

방송제작환경이 디지털 장비를 활용한 제작방식으로 변화되고 다매체 다채널 시대를 맞이하고 있으므로 송신업무의 전문분야를 통한 효율성 확대와 송신시설의 자동화에 따라 유희 기술 인력 운영에 대한 활용성을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이에 그 대안으로 송신공사의 분리는 검토해 봐야 할 부분이다.

세 번째로 공영방송의 독립성 및 투명성 제고에 관한 부분이다. 여기에는 공영방송의 정치적 독립성이 확보되어야 하는데 규제 구조에 있어 행정부의 지나친 개입여지를 축소할 필요가 있다. 특히 국회가 수신료 결정에 참여하는 것을 빌미로 공영방송에 정치적 영향력을 미치는 결과가 발생하지 않도록 유의할 필요가 있다. 수신료는 조세가 아닌 수신권료의 성격을 지니고 있으므로 엄밀한 영역에서 국회나 정부의 영향에서 자유로운 상황에서 결정되어야 한다. 그럼에도 불구하고 국회의 역할을 전적으로 배제하는 것은 위헌적 요소가 크다. 법치 행정의 관점에서 국민이 정당성을 부여한 국회의 개입이 필요하기 때문이다. 더불어 규제체계와 관련된 정치적 독립성도 확보되어야 한다.

공영방송의 투명성을 확보해야 하는 것도 과제인데 이를 위해서는 수신료, 국고, 방송발전기금 등 국민들로부터 나오는 세금의 성격을 지닌 공적 재원을 사용하는 방송사는 또한 효율적 경영을 통해 부담을 최소화하고 운영 결과를 투명하게 공개할 수 있는 제도를 마련해야 한다.

본 연구는 지금까지 관념적 성격의 공영방송 연구들과 달리 공영방송의 범주설정과 규율체계와 규제방안 등에 대한 실질적인 대안을 모색하였다. 특히 최근 방송시장 규제완화와 함께 별도의 법체계 도입이 논의되고 있는 공영방송 규율체계에 대한 실용적 정책방안들을 제시하였다. 따라서 수평적 규제체계 도입에 의한 방송시장 재편에서 공영방송이 본연의 책무와 기능을 수행할 수 있도록 보다 면밀한 제도 개선의 노력이 필요할 것이다.

<참고문헌>

- 김대호(역)(2006). BBC 없는 공공서비스방송은 가능한가?. 서울: 한울아카데미. 원저: Alan Peacock(2004). Public Service Broadcasting without BBC?. London: Institute of Economic Affairs.
- 김국진(2006). 방송통신 융합시대 서비스 및 사업자 분류방안 연구. 방송위원회 연구보고서.
- 김영주(2004). 통신·방송 규제체계 비교 『방송통신 융합시대의 미디어규제』. 서울: 한국언론재단.
- 박천일 외(2007), 방송통신융합시대에 적합한 공영방송 규제체제에 관한 연구, KOBACO.
- 박태순 외(2004). 『통신방송 융합에 있어서 프랑스의 제도적 다원화와 이원화 정책』, 정보통신정책연구원.
- 방송위원회(1999). CSA 인터넷을 통한 시청각 서비스의 규제목적과 문제점. 『정보시대 규제제도의 방향과 미래에 대한 제언』 (조사자료 23), 방송위원회.
- 방송위원회(2007). 공영방송 정체성 확립방안 연구, 삼일회계법인 (2007) KBS 경영 분석 보고서.
- 안창현(2008). 2006.8. 일본 IP멀티캐스트 저작권 처리 간소화 : 저작권법을 개정하여 지상파방송의 재송신을 CATV로 규정하기로. 미래미디어연구소.
- 오용수·정희영(2006). 방송·통신 융합에 따른 규제체계 전환의 정책방향. 『방송연구』, 2006년 여름호.
- 윤창번 외(1999). <통신·방송 융합에 대비한 방송발전방안 수립: 서비스 및 규제제도>, 정보통신정책연구원, 연구보고 99-23.
- 이상우 외(2007). 통신방송 융합환경하의 수평적 규제체계 정립 방안에 관한 연구, (연구보고 07-06), 정보통신정책연구원.
- 이봉호(2005). 디지털 미디어 시대의 미래 IT 정책 아젠다 개발. 정보통신연구진흥원.
- 이종관(2005). 네트워크 계층 규제모형의 이슈 및 정책개선 방향 분석. 미디어 미래 연구소.
- 임동민(2004). “영국 Communication Act 2003의 통신방송 융합서비스 관련 법령 분

- 석,” 정보통신정책연구원, <정보통신정책>, 제16권 3호, 통권 341호.
- 정용준(2002). “° 우리나라 공공서비스 방송의 구도 재편 방향” <공공 서비스 방송의 역할과 구도> 토론회, 한국방송학회.
- 정윤식(2008). KISDI 공민영 이원체계 구조화방안 및 공영방송 범주 설정 워크숍.
- 지성우(2008). 방통융합시대의 국가기간방송의 운영체계. 언론과 법 제7권 제1호. pp.175-224.
- 초성운(2005). 통신·방송 융합의 개념 “디지털 컨버전스 시대의 정책방향”. 『디지털 컨버전스 시대의 전략 및 정책방향』 KISDI 창립 20주년 기념 세미나 발표문.
- 하윤금 외(2007). 방송통신융합관련 수평적 규제모델 도입 현실화 방안 연구, 한국방송영상산업진흥원.
- Doly, G. and Vick, D. W.(2005). The Communications Act 2003 : A new regulatory framework in the UK. Convergence, Vol.11 No. 3, Sage, p. 76.
- European Union(2002). Directive 2002/21/EC of the european parliament and of the council of march 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive). Official Journal of European Communities.
- European Union(2002). Directive 2002/21/EC of the european parliament and of the council of march 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive). Official Journal of European Communities, Article 28
- FCC(2002). In the matter of Inquiry concerning high-speed access to the internet over cable and other facilities. Internet over Cable Declaratory Ruling. Appropriate regulatory treatment for broadband access to the internet over cable facilities, Declaratory Ruling and Notice of Proposed Rulemaking (Adopted : March 14, 2002, Released : March 15, 2002). FCC 02-77.
- Mindel, J. L. & Sicker, D. S. (2006), Leveraging the EU regulatory framework to improve a layered policy model for US telecommunications markets.
- NHK(2006). 2006년 ~ 2008년도 NHK 경영계획보고서.

- Nuechterlein, J. E., Weiser, P. J.(2007). Digital crossroads : American telecommunications policy in the internet age. Cambridge : the MIT press.
- OECD(2004). The implications of convergence for regulation of electronic communications. DSTI/ICCP/TISP(2003)5/FINAL.Oster(1982).
- OECD(2006). Multiple play : pricing and policy trends. DSTI/ICCP/TISP(2005), 12/FINAL.
- Werbach(2002). A layered model for internet policy. Journal of Telecommunications and High-Tech Law, pp.37-63. 1.
- Whitt, R. (2003), A Horizontal leap forward : Formulating a new public policy framework based on the Network Layers Model
- Whitt, R. S. (2004). A horizontal leap forward : Formulating a new communications public policy framework based on the network layers model, Federal Communications Law Journal, 56(3)

방송통신위원회 자유 2009-02

수평적 규제체계에서의 공영방송 위상 및 규율방안 연구

발 행 일 2009년 12월 (비매품)

발 행 인 최 시 중

발 행 처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 (세종로100지) 방송통신위원회

대표전화: 02-750-1114

E-mail: webmaster@kcc.go.kr

Homepage: www.kcc.go.kr

인 쇄 처 외대오피스
