

방송융합시대의 공공서비스방송 정책방안

2006. 6. 15

요약

- I. 공공서비스방송 체계 개편의 필요성
- II. 관련 규제현황과 문제점
- III. 공공서비스방송 개혁 사례 : 영국
- IV. 한국형 공공서비스방송 재구축 방안

작성: 책임연구원 강만석(azi96@kbi.re.kr)

공동연구원 오경수

요약

■ 본문 요약

양적으로 무수한 채널이 가용케 되는 미디어 융합 시대에는 공공서비스로서 방송의 개념과 그 실현방식에 근본적인 변화가 수반됨. 새로운 공공서비스 방송체계의 도입이 요구되는 직접적인 배경으로는 날로 불안정해지는 공영방송의 사회적 위상, 유료 방송시장 확대에 따른 시청자 복지의 쇠퇴와 계층별 격차 확대, 총체적인 미디어 상업화에 따른 콘텐츠의 공공성 축소 등을 들 수 있음.

공공서비스 방송체계의 개편은 전 세계적인 차원에서 동시에 이루어지고 있으며, 방통융합 환경을 맞아 소극적으로는 공영방송 구조개편의 관점에서, 적극적으로는 디지털 미디어 테크놀로지가 가져다주는 기술적 혜택을 보다 많은 시민·시청자들이 향유할 수 있게 하는 사회 시스템 조성 차원에서 논의되고 있음.

공공서비스방송 개혁의 관점에서 한국형 방송정책 모델은 3가지 방안으로 압축할 수 있음. 제1안은 가장 혁신적인 안으로, 공공재적 성격을 반영해 공영방송은 물론 모든 지상파 채널들을 ‘공공서비스 방송체계’로 구성하고 이를 통합적으로 관할하는 ‘공공서비스 방송위원회’를 구성하는 한편, 케이블, 위성, IPTV, DMB 등 유료상업채널을 관할하는 통합규제기구를 분리 설립하는 방안. 이 안은 공공서비스의 범위를 최대한 확보할 수 있는 장점을 가진 반면 민영보다 공영 부문이 더 비대해질 수 있다는 문제점을 안고 있음.

제2안은 가장 보수적인 안으로, 현재와 같은 상태 그대로 동일한 방송법 내에서 동일 규제기구가 공·민영방송을 가리지 않고 규제·감독하되 공영과 비공영간에 차별적인 의무와 권리조항을 보다 세부적으로 마련하는 방안. 이 안의 장점은 지금의 상태에서 가장 손쉽게 개선할 수 있다는 것이며, 단점은 공·민영방송 간의 정체성이 여전히 모호한 상태로 남을 수 있다는 것.

제3안은 절충적인 방안으로, 수신료, 국고, 기금으로 재정지원을 받는 채널들을 좁은 의미의 공영방송 체계로 구성하고 공영방송과 민영방송을 법률과 규제기구 차원 모두에서 분리시키는 방안임. 이 안의 장점은 공공서비스의 핵심인 공영방송 부문의 경계를 명확히 하여 구조적인 정체성 차별화를 확보할 수 있다는 점이며, 단점은 제1안에 비해 상대적으로 공공서비스의 범위를 협소하게 만들 수 있다는 점. 이 안이 실행되기 위한 조건으로는 무엇보다 기존 공·민영 방송구조의 재편과 규제 이원화가 요구됨.

방통융합을 위한 기구개편과 법령정비를 실행함에 있어 공영방송 이슈는 그 무엇보다 우선적으로 그 향방이 결정되어야 할 핵심적인 정책변수라고 할 수 있음. 즉 기존의 불명확한 공·민영 방송구도를 온존한 채 그대로 규제기구와 법령을 개선해 갈 것인가, 아니면 공영방송만을 따로 분리하여 자체의 법령과 규제기구를 구성할 것인가에 따라 여타 방통융합정책의 전체 구도가 달라질 수 있음.

1. 공공서비스방송 체계 개편의 필요성

1) 공공서비스방송의 개념

□ 공공서비스방송은 방송을 국민의 일상생활 영위에 필수적인 공공서비스라는 차원에서 접근하는 개념임. 공공서비스는 시장에서 제공되는 것이 불가능하거나, 시장을 통해 제공된다 하더라도 충분히 공급되지 못하거나, 교육의 보급이나 질적 향상과 같이 특정한 목적을 달성하기 위해 공공부문이 제공하는 서비스를 지칭함. 따라서 공공서비스방송은 방송을 경제적 차원이 아니라 사회적 차원에서 바라보는 개념이라고 할 수 있음. 서구국가에서는 공영방송 개념을 대체로 공공서비스의 차원에서 접근해 왔음.

□ 공영방송을 공공서비스방송 개념으로 확장할 경우, 공영방송은 물론 상업방송도 공공서비스방송의 주체가 될 수 있음. 예컨대 영국은 시청자들이 납부하는 면허료를 재원으로 하는 공영방송 BBC 외에 ITV, Channel 4, Five, Teletext 등 광고수입으로 운영되는 지상파방송을 공공서비스방송(Public Service Broadcasting)으로 규정하고, 이들 방송사업자로 하여금 공익에 기여하도록 규제하고 있음.

2) 공공서비스방송 체계 개편 배경

(1) 불안정한 공영방송 위상 강화

□ 공영방송은 권력과 자본으로부터 독립을 발판으로, 시청자들에게 공정하고 유익한 방송프로그램을 제공해야 하는 위치에 있음. 특히 공영방송은 공적 소유와 재원구조를 바탕으로, 방송의 상업화가 만연하는 현실에서 공익성 높은 교양프로그램, 사회적 가치를 지닌 시사정보 프로그램을 제공함으로써 공동체 유지와 발전에 기여해야 하는 임무를 갖고 있음(김호석, 2000; 윤호진, 2003).

□ 그러나 우리나라에서 공적 소유와 공적 재원구조라는 조건을 모두 갖춘 공영방송은 사실상 찾아보기 어려움. 실제로 공영방송 KBS의 경우도, 전체 매출액 가운데 50% 이상을 광고수익에 의존하고 있는 실정임. 때문에 공적 소유와 재원구조에 초

점을 맞춘 공영방송 논의는 기존 공영방송의 불완전한 위상 비판이 반복될 수밖에 없음.

<표-1> KBS 매출액 구조

(단위: 백만원)

구분	수신료 수익	광고수익	협찬수익	전과료 수익	방송프로 그램판매 수익	부대사업 수익	기타사업 수익	계
2004년	513,391 (42.3)	628,231 (51.7)	37,360 (3.1)	3,653 (0.3)	18,489 (1.5)	-	13,855 (1.1)	1,214,979 (100.0)
2003년	499,692 (40.5)	678,154 (54.9)	31,188 (2.5)	-	13,547 (1.1)	-	11,630 (0.9)	1,234,211 (100.0)
2002년	481,969 (37.3)	735,163 (56.8)	46,202 (3.6)	-	13,501 (1.0)	-	16,421 (1.3)	1,293,256 (100.0)
2001년	468,752 (42.9)	584,974 (53.5)	26,983 (2.5)	-	7,397 (0.7)	-	5,540 (0.5)	1,093,644 (100.0)
2000년	447,206 (38.6)	672,315 (58.1)	27,422 (2.4)	-	2,117 (0.2)	6,737 (0.6)	2,199 (0.2)	1,157,996 (100.0)
1999년	432,995 (45.6)	487,257 (51.3)	24,025 (2.5)	-	4,082 (0.4)	-	1,904 (0.2)	950,263 (100.0)
1998년	414,669 (53.6)	335,882 (43.4)	15,798 (2.1)	-	6,341 (0.8)	-	1,427 (0.2)	774,117 (100.0)

주1) 1998년-2001년 수신료수익 항목에는 비영리수익 포함.

주2) 단위의 일치를 위해 백만 원 이하는 반올림.

※ 출처 : 방송위원회(2002, 2003, 2004, 2005), 『방송산업 실태조사 보고서』. 재구성.

□ 반면 공공서비스방송은 광고수익에 재원을 의존하는 방송사업자라고 하더라도 방송에 요구되는 공적 기능을 수행해야 한다는 차원에서 이해될 수 있음. 따라서 공공서비스방송은 우리나라 공영방송이 처해 있는 현실에 좀더 부합되는 개념으로, 공영방송 구조개편과 관련하여 진지하게 검토될 필요가 있는 모델이며 나아가 공영방송의 위상강화에 기여할 수 있을 것으로 판단됨.

(2) 공영방송 체계의 외연적 확대 필요성

□ 시장경쟁 하에서 방송사업자는 많은 사람들이 시청할 수 있는 방송프로그램을 제작하는데 집착하게 됨. 그러나 시청률이 높은 방송프로그램이 모두 공익성을 담보

하고 있다고 볼 수는 없음. 다수 시청자를 지향하는 방송프로그램은 불가피하게 대중성을 추구하게 되고 이는 다양성이라는 가치를 훼손시킬 우려가 존재함. 따라서 시장경쟁에 관계없이 질 높은 방송프로그램을 제작하고 방송의 공익성 이념을 실현하기 위해서는 공영방송 제도가 필수적임.

□ 그러나 우리나라 공영방송은 매출액의 상당 부분을 광고수익에 의존하고 있으며, 그로 인해 시청률 경쟁에서 자유롭지 못한 실정임. 때문에 공영방송을 공적소유와 공적재원으로 운영되는 방송이라는 차원으로 파악할 경우 공영방송의 존재영역이 극히 제한될 수밖에 없음. 따라서 광고수익에 의존하는 공영방송까지 아우르는 공공서비스방송체계의 도입은 상업방송과 차별된 방송프로그램을 제공함으로써 방송의 공익성을 강화하고 공영방송의 외연을 확대시킬 수 있는 계기가 될 수 있음.

(3) 차별적 규제체계 구축 필요

□ 우리나라의 경우, 방송의 공익성을 기본이념으로 설정하고 있음에도 불구하고 공영방송의 개념과 법적 근거가 명확하지 않으며, 이로 인해 공영방송과 상업방송이 하나의 규제체계 속에서 운영되고 있음. 더욱이 경제적 측면에서 공영방송은 상업방송과 구별되는 뚜렷한 선을 긋지 못하고 있음. 즉, KBS의 경우 공적 소유이고 수신료로 운영되지만, KBS2TV로 조달하는 광고비를 통해 부족한 재원을 충당하고 있는 실정임. MBC의 경우 방송문화진흥회와 정수장학회 소유이며, 광고비를 재원으로 하고 있음. 또한 KBS, MBC 등 공영방송 프로그램이 시청률 경쟁에 뛰어들면서 상업방송과 질적으로 차별되지 못하고 있다는 지적은 오랫동안 반복적으로 지적되어 왔음.

□ 정치적 측면에서도 공영방송의 독립성 확보를 위한 제도적 보완이 필요함. 현재 공영방송 KBS 이사회, MBC 방송문화진흥회, EBS 이사회 구성은 방송위원회에서 선임하도록 되어 있음. 그런데 방송위원회 구성방식은 정치적 고려에 의해 대통령 3명, 국회의장 3명, 국회 문화관광위원회 3명이 추천하는 방식으로 이루어지고 있음. 때문에 방송위원회의 추천으로 구성되는 이들 공영방송 이사회 구성에서도 정치적 이해관계가 작용할 가능성을 배제할 수 없으며, 결과적으로 공영방송이 정치적 영향력에 취약한 구조를 갖고 있다고 할 수 있음.

□ 방송의 궁극적 존재가치는 문화적 다양성에 있음. 특히 공영방송은 사람들이 원

하는 그리고 공동체 유지 및 발전에 필요하다고 생각되는 다양한 방송프로그램을 제공하는 것이라고 할 수 있음. 그러나 우리나라의 경우 공영방송과 상업방송에 대한 명확한 구분 없이 혼합적 규제체계를 유지함으로써, 상업방송에 대한 공영방송의 규제 차별화가 명확히 이루어지지 못하고 있는 실정임. 따라서 공적주체가 소유하고 공공재원으로 운영되는 공영방송의 경우 정치적 독립과, 경제적 독립에 필요한 별도의 제도적 장치가 마련되어야 함. 예컨대, 영국 BBC의 경우 칙허장과 협정서를 통해 정치적 독립성을, 면허료를 통해 경제적 독립성을 보장받고 있음. 이는 공영방송이 공적 가치를 실현하기 위한 전제조건이라고 할 수 있음. 나아가 공공서비스방송의 권한과 의무도 상업방송과 차별될 필요가 있음. 공공서비스방송이 재원을 시장에서 조달하더라도 방송프로그램 편성에서 방송의 공익성 가치를 최대한 담보하기 위해서는 상업방송과 차별된 규제체계가 요청됨.

(4) 디지털시대의 수용자 미디어 복지(Media Welfare) 증진

□ 방송시장에서의 경쟁증가에 따라 수탁제 모델에 입각해 독과점 지위를 보장받는 대신 공익에 기여할 것을 요구받았던 지상파방송에 변화가 불가피해지고 있음. 1995년 이후 방송시장의 매출액 추이를 살펴보면, 방송시장 규모가 1995년 2조 3천억 원 수준에서 2004년 6조 3천억 원 수준으로 약 2배 증가했으나 지상파방송의 시장 점유율은 1995년 88.2%에서 2004년 55.9% 수준으로 급격한 하락추세를 보이고 있음. 반면 유료시장에서 중계유선의 경우 종합유선방송 전환정책에 따라 2001년 이후 매출액이 급격히 감소한 반면 종합유선방송과 채널사용사업자는 상대적으로 급격한 증가추세를 이어가고 있음. 2002년 출범한 위성방송도 매출액을 조금씩 늘려가는 양상을 보이고 있음.

<표-2> 방송사업자별 매출액 추이

(단위: 억원, %)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
지상파 방송	20,537 (88.2)	24,022 (82.6)	24,732 (79.8)	18,147 (72.9)	23,632 (77.1)	30,985 (76.8)	29,723 (68.5)	36,366 (68.7)	35,482 (61.5)	35,448 (55.9)
종합유선 방송	-	857 (2.9)	1,596 (5.1)	2,000 (8.0)	2,360 (7.7)	3,642 (9.0)	5,479 (12.6)	7,887 (14.9)	10,750 (18.6)	13,479 (21.3)
중계유선	2,757 (11.8)	2,385 (8.2)	2,838 (7.7)	2,654 (10.7)	2,646 (8.6)	2,659 (6.6)	1,853 (4.3)	1,077 (2.0)	615 (1.1)	366 (0.6)
위성방송	-	-	-	-	-	-	-	635 (1.2)	1,496 (2.6)	2,550 (4.0)
채널사용 사업자	-	1,819 (6.3)	2,298 (7.4)	2,091 (8.4)	2,014 (6.6)	3,059 (7.6)	6,355 (14.6)	6,954 (13.1)	9,344 (16.2)	11,573 (18.2)
합계	23,294 (100.0)	29,083 (100.0)	31,009 (100.0)	24,892 (100.0)	30,652 (100.0)	40,345 (100.0)	43,410 (100.0)	52,919 (100.0)	57,687 (100.0)	63,416 (100.0)

※ 출처 : 최용준(2005). “지상파방송과 뉴미디어 방송 간의 대체 및 경쟁관계 실증분석,” 『방송과 커뮤니케이션』, 2005년 6-2호, 21쪽; 노기영·안효민(2005). 『방송시장의 경쟁상태 조사연구』. 서울: 방송위원회.

□ 한편 다채널 방송매체의 증가는 시청자의 관심을 분산시켜, 지상파방송의 시청 점유율을 끌어내리는 요인이 되고 있음. 지상파방송의 경우 시청자의 감소는 광고매출액 감소로 이어지며, 이에 따라 지상파방송이 광고시장에서 차지하는 독과점 지위가 급속히 약화될 것으로 전망됨. 나아가 방송의 디지털화와 광대역화는 방송망을 이용한 통신서비스, 통신망을 통한 방송서비스 제공이 가능케 하면서 방송은 보다 다양한 서비스를 제공할 수 있게 될 것으로 보임. 특히 미래의 방송은 방송사업자가 방송서비스를 일방적으로 제공하는 차원에서 벗어나 수용자가 원하는 시간과 공간에서 방송콘텐츠를 선택하고 통제하는 형태로 변화될 것으로 예측되고 있음.

<표-3> 5대 지역(서울, 대구, 부산, 대전, 광주) 시청점유율 변화추이
(단위: %)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
전체시청률	39.0	39.3	40.9	42.7	44.0
지상파 4대 채널 시청률	29.8	29.0	29.1	28.6	28.8
기타 채널시청률	9.2	10.3	11.8	14.1	15.2
지상파 점유율	76.4	73.8	71.1	67.0	65.5
기타 채널 점유율	23.6	26.2	28.9	33.0	34.5

* 기타채널은 지상파 4대 채널을 제외한 종합유선방송, 중계유선방송, 위성방송 포함.
※ 출처 : 방송위원회(2005). 『중장기방송발전연구위원회 종합보고서』. 147쪽.

□ 이처럼 방송환경이 급격히 경쟁체제로 변화되는 상황에서 방송사업자의 수익확보를 위한 경쟁은 불가피함. 그러나 방송에서 시장논리의 과도한 강조로 수용자 복지에 대한 고려가 약화되어서는 안 됨. 최근 유료방송 매체의 증가로 경제적 지불능력이 낮은 저소득층, 농어촌 거주민, 노년층, 장애인 등이 점차 방송서비스를 포함한 융합서비스 접근가능성에서 배제될 우려가 커지고 있음. 나아가 이들 서비스에 대한 접근제한은 디지털 디바이드로 이어지게 됨. 따라서 이들 소외계층에 대한 배려는 물론 사회에 요구되는 공적가치 실현에 방송이 기여하기 위해서는 공공서비스방송체계 구축이 더욱 절실히 요청됨.

2. 관련 규제현황과 문제점

1) 이념적 지표 : 방송의 공익성

□ 방송에 대한 이념적 지표이자 규제근거는 공익이라고 할 수 있음. 그러나 공익의 개념은 매우 추상적이고 다원적임. 지금까지 공익개념은 사익을 초월하여 공동체의 모든 행위를 인도하고 규제하는 최고의 기준이라는 규범론 시각, 개인이나 집단이 정치의 장에 참여하여 상호 대립·협력·타협의 과정에서 사익이 공익으로 전환된다는 과정론 시각, 모든 사회구성원이 인식하는 실제적 공동이익이라는 합리론 시각에

서 접근되어 왔음(김재홍, 1995). 이 같은 맥락에서 공익은 공동체를 이끌고 규제하는 이상적 기준이자, 정당한 타협절차를 거친 합의이며, 모든 사회구성원이 공유하는 공동이익이라는 시각이 혼재된 개념이라고 할 수 있음.

□ 한편 방송의 공익성은 공익개념이 방송영역에 적용된 것으로, 방송은 사적 이익 추구의 수단이 될 수 없고, 공공의 이익 또는 사회 전체의 이익을 위해 봉사해야 한다는 것으로 집약될 수 있음(이우승, 1998). 다시 말해 방송의 공익성은 정치적 차원에서 방송의 독립성 보장, 경제적 측면에서 사회적 시장경제 체제, 사상적 차원에서 공동체주의 추구라고 할 수 있음. 방송의 정치적 독립성은 사상과 의견의 자유로운 유통을 통한 민주주의 발전을 도모하기 위해 정치적 압력이나 소유주의 영향을 배제하는 것이며, 경제적 측면에서 사회적 시장경제 체제는 전과자원의 공공성, 주파수의 희소성, 커다란 사회적 영향력, 공공서비스 논리 등에 입각하여 엄격한 규제를 부여하는 것이며, 공동체주의는 사익보다는 공익을 우선시하여 방송프로그램의 내용에서 사회구성원의 다양한 관심과 의견을 균형 있게 반영해야 한다는 것을 의미함(정상윤·남궁협·김진웅·이재진, 2004).

2) 공익실현을 위한 방송제도

□ 공익실현을 위한 방송제도는 국가나 사회마다 상이함. 상업방송을 근간으로 하고 있는 미국의 경우, 시장에서 제공되기 어려운 공공서비스의 실현이라는 차원에서 1967년 PBS(Public Broadcasting Service)를 출범시킨 바 있음. 미국은 공영방송 제도가 상업방송을 보완하는 형태를 띠고 있음(송종길·최용준, 2001; 최영목·이효성, 1997). 반면, 방송의 사회적 영향력과 방송의 상업적 이용에 부정적 인식을 갖고 있던 영국은 1927년 칙허장과 협정서에 근거를 둔 BBC를 출범시킴으로써 공영방송 중심의 방송체제를 구축하였으며, 이후 상업방송의 도입은 공영방송의 보완이라는 형태로 이루어졌음. 나아가 방송의 디지털화, 방송·통신 융합에 따라 시장논리가 거세지고 있는 최근의 상황에서도 영국은 BBC 중심의 공공서비스방송(Public Service Broadcasting)체계 강화에 심혈을 기울이고 있음.

□ 우리나라의 방송제도는 지난 40여 년간 지상파방송을 중심으로 볼 때 일국영·다민영 체제, 일공영·다민영체제, 순수공영체제, 다공영·일민영체제 등으로 변모되어 왔으며, 이는 사실상 정치권력의 의지에 따라 결정되어 왔음. 그러나 1987년 6월 항쟁

을 계기로 정치적 민주화가 급속히 진행되면서 방송에 대한 개혁요구도 거세져 1987년 방송법 제정, 1990년 방송법 개정이 이루어졌음. 그러나 방송법 제정을 정부가 일방적으로 주도하면서 많은 논란이 불거졌음. 특히, 공보처의 <선진방송 5개년 계획>을 토대로 개정된 1990년 방송법은 방송의 공익성과 경쟁력 제고를 방송 목표로 설정하였으며 그 결과 1991년 민영방송 SBS이 출범되었음(최영목, 1996). 이후 우리나라에서는 방송이념과 제도에 대한 충분한 논의가 이루어지지 못한 채 방송의 공익성과 산업경쟁력 제고가 방송의 지향점이 되었으며, 방송의 공익성을 위해 KBS, EBS와 같은 공영방송 제도가 유지되고, 산업경쟁력 제고를 위해 1995년 종합유선방송이, 2002년 위성방송이 도입되면서 본격적인 시장경쟁체제를 맞이하게 되었음.

3) 방송 공익성 실현을 위한 규제현황

(1) 규제의 개념과 유형

□ 사회를 지배하고, 조직하며, 통제하는 기본적인 주체로 정부와 시장을 들 수 있다. 민주주의 사회에서 정부는 정치적으로 국민에 의해 정당성을 부여받은 권력 또는 권한을 행사하는 통치기구이며, 시장은 재화나 서비스에 대한 민간의 자유로운 교환관계를 상징함. 정부와 시장의 관계에서, 정부는 공기업 등의 형태로 민간영역에 직접 참여하여 독립된 생산주체로 활동하기도 하며, 자신의 경제적 수요를 충족시키기 위한 소비자로서의 역할을 수행하기도 함. 그러나 규제측면에서 볼 때, 정부는 제 3자의 입장에서 다른 경제주체의 행위에 개입하여 영향력을 행사하는 존재로 간주됨(최병선, 1994).

□ 민간에 대한 정부개입 근거로는 후생경제학에 입각한 시장실패론, 그리고 1971년 스티글러(Stigler)의 논문을 필두로 등장하기 시작한 미국 시카고학파의 규제의 경제이론(Economic Theory of Regulation)이 대표적임(김윤수, 1993). 전자는 자연독점 등으로 시장실패가 발생했을 경우 정부가 사회전체의 후생증진을 위해 규제에 나선다는 것이며¹⁾, 후자는 정치경제학적 입장에서 정치시장(political market)의 각

1) 시장경제체제에서 가격은 모든 경제활동을 조정하는 기능을 수행한다. 그러나 현실경제에서 가격이 경제적 효율성의 극대화라는 기능을 발휘하지 못하는 경우가 발생한다. 전기, 가스, 통신, 방송 등과 같은 공익산업이 대표적인 사례이다. 따라서 정부는 이 같은 시장실패의 문제를 보완하기 위한 정부의 개입이나 규제가 필요하다는 것이다.

집단이 사적 이해를 극대화하는 과정에서 규제를 도입한다는 사익설²⁾에 기초하고 있음. 이밖에 진보적 공익이론은, 정부가 경제적 후생의 극대화를 위하여 규제를 가하기도 하지만 국민의 복지증진, 사회적 약자 보호, 환경보호, 소비자 보호 등과 같은 사회적 공익을 극대화하기 위해 민간영역에 개입한다고 주장함. 이 같은 맥락에서 진보적 공익이론은 시장실패에 따른 정부규제와, 복지경제학으로서의 정부규제를 결합시킨 것이라고 할 수 있음(이권영, 1993).

□ 정부규제의 유형은 그 기준에 따라 다양하게 분류될 수 있음. 정부규제는 첫째, 경제규제와 사회규제로 구분됨. 경제규제는 자본주의 시장경제 체제에서 시장실패가 발생할 경우 정부가 개입하여 시장기능을 회복하는 것을 말하며, 사회규제는 국민의 안전, 환경의 보전, 재해의 방지, 소비자 권익보호 등의 측면에서 기업의 책임을 강제하고 사회적 횡포를 방지하는 한편 바람직하다고 여겨지는 사회적 가치실현을 위해 수행됨(강부미, 2003). 둘째, 규제효력이 발생하는 시점에 따라 사전(ex ante)규제와 사후(ex post)규제로 구분됨. 사전규제는 피규제인이 특정행위를 하지 못하거나 특정행위를 하도록 사전에 강제하는 것을 말하며, 사후규제는 피규제인에 의해 특정 행위가 발생한 이후 시정을 명령하고, 행위의 피해에 따라 벌금, 과징금, 피해보상금 등의 벌을 가하는 것을 말함. 셋째, 산업조직론의 측면에서 정부규제는 구조규제(structural regulation)와 행위규제(behavioral regulation)로 구분됨. 구조규제는 시장에서 사업자간 집중을 개선하기 위한 것으로, 폐해발생을 원천적으로 차단하기 위한 사전규제의 성격이 강한 반면 행위규제는 직접적인 구조변경보다는 사업자의 특정행위를 규제하는 것으로, 행위발생 여부 파악·폐해규모에 대한 판단·폐해의 근본적 차단 등이 어려우나 규제오류가 발생시 부작용이 적음. 넷째, 정부규제는 대칭규제(symmetric regulation)와 비대칭규제(asymmetric regulation)로 구분될 수 있음. 대칭규제는 동일한 조건 하에 있는 피규제인을 동일한 규제내용과 강도를 적용하는 것을 말함. 반면 비대칭규제는 상이한 조건 하에 있는 피규제인에게 동일한 규제내용과 강도를 적용하거나, 동일한 조건 하에 있는 피규제인에게 상이한 규제내용과 강도를 적용하는 것을 말함(김희수·김형찬·이종화·이상규·김원식·곽정호·오기환, 2001).

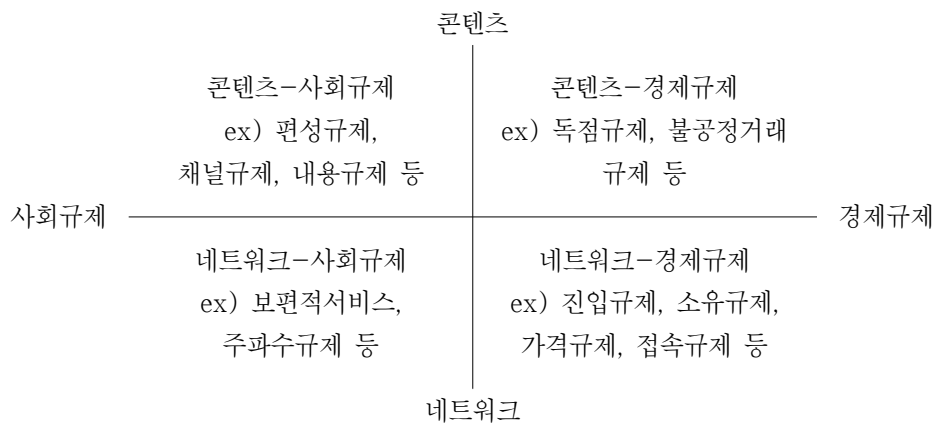
2) 사익설은 기업의 사익추구에 반응하여 정부가 규제를 실시한다는 주장이다. 예를 들어, 민주주의 정치과정에서 기업은 정당을 통해 직접적인 보조금 수혜, 경쟁사업자의 시장진입 통제, 대체재와 보완재에 영향을 주는 행위, 가격안정화 유도 등 사익을 위해 정부규제를 유도한다. 대신에 기업은 정당이 요구하는 투표운동, 자금모금 등 각종 자원을 제공하며, 이는 집중도가 높은 산업일수록 더 많은 자원을 투입하게 된다는 것이다(김길수, 1989).

(2) 방송규제 개념과 유형

① 방송규제 개념과 유형

□ 방송규제란 방송자원의 배분, 교환, 소비와 관련된 주체들 사이의 관계에 정부가 개입하여 바람직한 사회적 성과를 이끌어 내려는 통제행위로 정의될 수 있음(백용대, 2001). 방송에 대한 정부규제는 전통적으로 수탁모델에 입각해 이루어져 왔음. 수탁모델은 방송시장이 전파의 희소성, 방송프로그램의 공공재적 특성, 사회적 영향력 등으로 시장실패가 발생하고 이에 정부가 소수의 사업자에게 독점적 사업권을 부여하는 대신 해당 사업자에게 공익적 내용의 제공을 요구하는 것을 말함.

<그림-1> 방송규제 유형



□ 수탁모델 하에서 방송규제는 경제적으로 사전규제 및 구조규제, 사회적으로 사전 및 사후규제, 행위규제 위주로 이루어져 왔음. 그러나 최근 방송·통신 융합의 확산은 수평적 규제구조 도입에 관한 논의를 촉발시키고 있음.

② 방송법상 방송규제 유형

□ 소유제한

○ 소유제한은 특정 개인이나 정치집단 또는 경제 집단에 소유가 집중되는 것을 방지함으로써, 방송이 사적 이익이 아니라 공익에 기여할 수 있다는 인식에서 비롯된 규제라고 할 수 있음. 방송법 제8조는 누구든지 지상파방송사업자·종합편성 또는

보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 30을 초과할 수 없도록 제한하고 있음.

○ 대규모 기업집단은 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없으며, 대기업 및 계열사의 경우 위성방송사업자 주식·지분의 33%이상 초과할 수 없음. 일간신문, 뉴스통신을 경영하는 법인은 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 주식·지분의 33%이상을 초과하지 못하도록 제한되어 있음.

○ 지상파방송사업자는 종합유선방송사업 진출이 금지되어 있으며, 위성방송사업의 경우 주식·지분의 33% 초과금지, 채널사용사업의 경우 100% 허용, 지상파이동멀티미디어방송에 대해서는 방송권역별 전체사업자수가 3-6개 미만일 경우 전체사업자 수의 1/3 초과경영이 금지되고, 방송권역별 전체사업자 수가 6이상일 경우 전체사업자수의 1/5 이상 경영이 금지됨. 종합유선방송사업자의 경우 지상파방송사업에 대한 소유가 금지되어 있고, 종합유선방송사업의 경우 MSO 매출총액이 전체사업자 매출총액의 33%를 초과하지 못하며, 전체 사업구역의 1/5이상 경영하는 것도 금지되고 있다. 아울러 채널사용사업에서 전체사업자수의 1/5 및 주식·지분의 5% 초과가 금지되고 있음. 위성방송사업자의 경우 지상파방송사업으로 진출이 금지되어 있고 종합유선방송사업은 주식·지분의 33%를 초과하지 못하게 되어 있다. 채널사용사업에 대해서는 제한조항이 없으며, 이동멀티미디어사업에 대해서는 다른 위성방송사업자의 주식·지분의 33% 초과하거나 다른 위성방송사업자의 위성방송사업 2개 이상 경영하는 것이 금지되어 있음. 채널사용사업자의 경우 종합유선방송사업에서 전체 사업구역의 1/5 초과경영이 금지되어 있으며, 채널사용사업에 있어서는 MPP 매출총액이 전체 사업자 매출총액의 33%를 초과하지 못하도록 되어 있음. 전송망사업자의 경우 종합유선방송사업의 전체 사업구역 1/10 초과경영이 금지되며, 채널사용사업에 대해서는 소유제한을 두지 않고 있음.

<표-4> 방송법상 소유제한 규정

사업영역 사업자	지상파 방송사업	종합유선 방송사업	위성방송 사업	채널사용 사업	이동멀티미디어 방송사업
특수관계자 소유 주식지분 포함한 모든 사람	-주식지분의 30% 초과금지			-종합편성 또는 보 도에 관한 전문편성 을 행하는 채널사용 사업자 주식지분 30%초과금지	
기업집단 (3조 이상)	-경영 주식지분 소유금지			-종합편성 또는 보 도에 관한 전문편성 을 행하는 채널사용 사업 경영, 주식지분 소유금지	
대기업(계열사)			-주식지분의 33% 초과금지		
일간신문 뉴스통신		-주식지분의 33%초과금지	-주식지분의 33% 초과금지		
지상파방송 사업자		금지	-주식지분의 33% 초과금지	-100% 허용 (제한조항 없음)	-방송권역별 전체사 업자수가 3-6미만일 경우: 전체사업자 수 의 1/3 초과 경영금지 -방송권역별 전체사 업자 수가 6이상일 경 우: 전체사업자수의 1/5 이상 경영 금지
종합유선방송 사업자	금지	-MSO매출총액이 전체사업자 매출총 액의 33% 초과금 지 -전체 사업구역의 1/5이상 경영금지		-전체사업자수의 1/5 초과금지 -주식지분의 5% 초과금지	
위성방송 사업자	금지	-주식지분의 33% 초과금지		-100%허용 (제한조항 없음)	-다른 위성방송사업 자의 주식지분의 33% 초과금지 -다른 위성방송사업 자의 위성방송사업 2 개 이상 경영금지
채널사용 사업자		-전체 사업구역의 1/5 초과경영금지		-MPP 매출총액이 전체사업자 매출총 액의 33%초과금지	
전송망 사업자		-전체 사업구역의 1/10 초과경영금 지		-100% (제한조항 없음)	

□ 편성규제

○ 방송법 제4조(편성의 자유와 독립)는 방송편성의 자유와 독립보장, 법률에 의

하지 않은 규제나 간접 배제, 방송편성책임자 매일 1회 이상 공표 및 편성자율성 보장, 종합편성 및 보도에 관한 전문편성을 하는 사업자의 방송편성규약 제정 및 공표 등을 명시하고 있음.

○ 방송법 제69조(방송프로그램 편성 등)는 방송사업자의 방송프로그램 편성에서 공정성·공공성·다양성·균형성·사실성 등에 적합해야 하고, 종합편성 방송사업자는 정치·경제·사회·문화 등 각 분야의 사항을 균형 있게 표현하고, 보도·교양·오락 프로그램을 대통령령의 기준에 따라 조화를 이루도록 편성하고, 전문편성 방송사업자는 주된 방송 분야가 대통령령의 기준에 따라 편성하도록 하고 있음.

○ KBS, EBS, MBC를 제외한 지상파방송사는 다른 방송사업자의 제작물을 대통령령이 정한 비율 이상 편성해서는 안 되며, KBS는 시청자가 제작한 시청자 참여프로그램을 방송하도록 규정되어 있음. 아울러 방송사업자는 장애인 시청을 돕도록 노력해야 하고 필요한 경우 방송위원회의 기금에서 경비의 일부를 지원할 수 있다고 명시하고 있음.

□ 채널규제

○ 방송법 제70조(채널의 구성과 운용)에서 이동멀티미디어방송을 행하는 지상파 방송사업자·종합유선방송사업자·위성방송사업자는 다양성이 구현되도록 채널을 구성·운용해야 하고, 일정 범위를 초과해 방송채널을 직접 사용하거나, 특수관계자 또는 특정 방송채널사용사업자에게 채널을 임대해서는 안 된다고 명시하고 있음.

○ 종합유선방송사업자·위성방송사업자(위성멀티미디어방송을 행하는 위성방송사업자 제외)는 공공채널 및 종교채널을 두어야 하고, 종합유선방송사업자는 지역채널을 운용해야 한다. 중계유선방송사업자의 경우 공지채널(보도, 논평, 광고사항 금지)을 운영할 수 있으며, 운용가능 채널은 대통령령으로 제한됨. 아울러 종합유선방송사업자·위성방송사업자는 시청자가 자체 제작한 방송프로그램의 방송을 요청하는 경우 특별한 사유가 없는 한 지역채널 또는 공공채널을 통해 방송해야 함.

<표-5> 방송법상 편성규제 현황

구분	내 용
규제 목표	<ul style="list-style-type: none"> ·편성의 자유와 독립 보장 ·법률에 의하지 않은 규제나 간섭 배제 ·방송편성책임자 매일 1회 이상 공표 및 해당 책임자의 편성자율성 보장 ·방송프로그램 편성은 공정성·공공성·다양성·균형성·사실성 등에 적합해야 함 ·장애인 시청 지원(필요시 방송위원회 기금에서 경비일부 지원)
방송 사업 자	<ul style="list-style-type: none"> ·국내제작 방송프로그램 편성 -지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자 : 당해 채널의 매분기 전체 텔레비전방송 프로그램 또는 라디오방송프로그램 방송시간의 60/100 이상 80/100 이하 -종합유선방송사업자 및 위성방송사업자 : 당해 채널의 매분기 전체 텔레비전방송프로그램 또는 라디오방송프로그램 방송시간의 40/100 이상 70/100 이하 -지상파방송채널사용사업자를 제외한 방송채널사용사업자 : 당해 채널의 매분기 전체 텔레비전방송 프로그램 또는 라디오방송프로그램 방송시간의 20/100 이상 50/100 이하 ·국내제작 방송프로그램 편성(영화,애니메이션,대중음악) -영화: 당해 채널의 전체 영화방송시간의 20/100 이상 40/100 이하 -애니메이션: 당해 채널의 전체 애니메이션방송시간의 30/100 이상 50/100 이하 -대중음악: 당해 채널의 전체 대중음악방송시간의 50/100 이상 80/100 이하 -지상파방송사업자는 국내제작 애니메이션을 연간 전체 방송프로그램 중 15/1000 이하에서 방송위원회 고시비율 이상 신규 편성. KBS, MBC, 3개년 평균매출액 3천억원 이상인 지상파방송사업자는 당해 채널의 연간 프로그램 방송시간의 1/100 이상 신규 편성 ·수입프로그램 편성 -외국에서 수입한 영화·애니메이션 및 대중음악 중 1개 국가에서 제작된 영화·애니메이션 및 대중음악을 분야별로 당해 채널의 매분기 전체 영화·애니메이션 및 대중음악 방송시간의 60/100 이내에서 방송위원회가 고시하는 비율을 초과하지 아니하도록 편성
종합 편성	<ul style="list-style-type: none"> ·정치·경제·사회·문화 등 각 분야의 사항을 균형있게 표현 ·보도·교양·오락 프로그램 편성의 조화 -텔레비전 및 라디오프로그램: 오락프로그램을 매월 전체 방송시간의 50/100 이하로 편성 -데이터프로그램: 오락프로그램을 매월 방송시간 60/100 이하로 편성 ·주시청시간대(평일19시-23시 토·일·공휴일18시-23시) -주시청시간대에는 특정분야 방송프로그램에 치우치지 않도록 편성 -종합편성방송사업자는 외주제작방송프로그램을 당해 채널의 매분기 주시청시간대 텔레비전방송시간의 100분의 15이내에서 방송위원회가 고시하는 비율이상 편성 ·타 방송사업자 제작프로그램 편성규제(KBS, EBS, MBC 제외) -지상파텔레비전방송사업자의 다른 한 지상파텔레비전방송사업자의 제작물 편성가능 비율: 채널별로 매월 전체 방송시간의 50/100 내지 85/100 -지상파라디오방송사업자의 다른 한 지상파라디오방송사업자의 제작물 편성가능 비율: 채널별로 매월 전체 방송시간의 40/100 내지 80/100 -지상파이동멀티미디어방송사업자의 다른 한 지상파방송사업자의 제작물 편성가능 비율: 채널별로 매월 전체 방송시간의 50/100 이상 ·KBS의 시청자 참여프로그램 편성: 매월 100분 이상 ·외주제작 방송프로그램 편성 -지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자: 외주제작 방송프로그램(영화 제외)을 당해 채널의 매분기 전체 텔레비전방송시간의 40/100 이내에서 방송위원회가 고시하는 비율 이상 편성 -외주제작 방송프로그램을 편성에서 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 전체 외주제작 방송프로그램의 30/100 범위 안에서 방송위원회가 고시하는 비율을 초과하여 방송사업자의 특수관계자가 제작한 방송프로그램 편성 금지
전문 편성	<ul style="list-style-type: none"> ·주된 방송분야 편성비율 준수 -지상파방송사업자: 당해 채널의 매월 전체 텔레비전방송프로그램 또는 라디오방송프로그램 방송시간의 60/100 이상 -종합유선방송사업자 및 위성방송사업자: 당해 채널의 매월 전체 텔레비전방송프로그램 또는 라디오방송프로그램 방송시간의 70/100 이상 -방송채널사용사업자: 당해 채널의 매월 전체 텔레비전방송프로그램 또는 라디오방송프로그램 방송시간의 80/100 이상 -데이터방송채널: 당해 채널의 매월 전체 데이터방송프로그램 방송내용물의 60/100 이상 ·국내제작 프로그램 편성(영화·애니메이션·대중음악) -종교 또는 교육에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자 : 국내에서 제작된 영화·애니메이션을 당해 채널의 연간 전체 영화방송시간 또는 애니메이션방송시간의 40/100이하의 범위에서 방송위원회가 고시하는 비율 이상 편성

○ 방송법 제78조(재송신) 재송신에서는 종합유선방송사업자·위성방송사업자(이동멀티미디어방송을 행하는 위성방송사업자 제외)·중계유선방송사업자에 대해 KBS, EBS의 지상파방송(라디오방송 제외) 동시재송신 의무를 부여하고 있음.

○ 지상파방송사업자가 수개의 지상파방송 채널을 운용하는 경우 동시재송신해야 하는 지상파방송 채널은 방송위원회가 지정·고시하는 1개 채널로 제한되며, 종합유선방송사업자·중계유선방송사업자가 당해 방송구역 외의 지상파방송 채널을 동시재송신하거나, 위성방송사업자가 동시재송신해야 하는 지상파방송 외의 지상파방송을 재송신 하고자 할 때는 방송위원회의 승인을 받도록 되어 있음. 이밖에 종합유선방송사업자·위성방송사업자가 외국 방송사업자의 방송을 수신하여 재송신할 경우 방송위원회의 승인을 얻도록 규정하고 있음.

□ 내용규제

○ 방송법 제5조(방송의 공적책임)는 방송의 공적 책임으로 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서 존중, 국민의 화합, 국가발전, 민주적 여론형성, 지역간·세대간·계층간·성별간 갈등조장 금지·타인의 명예나 권리침해 금지, 범죄·부도덕한 행위·사행심조장금지, 음란·퇴폐·폭력조장 금지 등을 밝히고 있음.

○ 방송법 제6조(방송의 공정성과 공익성)는 방송보도의 공정성과 객관성, 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등을 이유로 방송편성에서 차별 금지, 국민의 윤리적·정서적 감정존중, 국민의 기본권 및 국제친선 존중, 알권리와 표현의 자유 보호신장, 소수집단이나 소외계층 이익반영, 지역사회·민족문화 창달, 사회교육·생활정보확산·문화생활발전에 기여, 표준말보급·언어순화, 특정 집단이나 정부정책 공표 시 다른 집단에 균등기회 제공 및 편성에서 정치적 이해당사자 사이의 균형성 유지 등을 명시하고 있음.

○ 방송법 제31조는 방송위원회가 방송평가위원회를 구성하여 방송사업자의 방송 프로그램 내용, 편성, 운영 등을 종합적으로 평가할 수 있다고 규정하고 있음. 또한 방송법 제32조, 제33조, 제34조는 방송위원회가 방송의 공정성 및 공공성, 공적책임 수행여부에 대한 심의를 할 수 있고, 이를 위해 방송심의에 관한 규정을 제정 및 공표하고 심의위원회(보도교양, 연예오락, 상품판매)를 설치할 수 있다고 규정하고 있음.

<표-6> 방송법상 채널규제 현황

구분	내용
다양성 구현	지상파이동멀티미디어방송사업자 -텔레비전방송채널·라디오방송채널·데이터방송채널 중 2개 이상의 방송채널을 포함하여 운용 -외국방송 재송신 채널 금지
	종합유선방송사업자/일반위성방송사업자 -전체운용 텔레비전방송 채널 수 70개 이상 -종합편성 및 보도 전문편성 방송채널사용사업자 채널 포함 -방송위원회가 고시하는 공공채널 포함 -외국방송 재송신 채널 수는 운용하는 텔레비전방송채널·라디오방송채널 및 데이터방송채널별로 각각 20/100 이내
	위성이동멀티미디어방송사업자 -텔레비전방송채널·라디오방송채널·데이터방송채널 포함 -전체 운용채널 수 15개 이상 -전체 운용 텔레비전방송채널 수를 4개 이상으로 하되, 전체 운용채널수의 1/2 초과금지 -종합편성 또는 보도 전문편성 방송채널사용사업자의 방송채널 1개 이상 포함 -방송위원회가 고시하는 공공채널 포함 -외국방송 재송신 채널의 수는 운용하는 텔레비전방송채널·라디오방송채널 및 데이터방송채널별로 각각 그 채널 수의 10/100 이내
방송채널 직접사용 또는 임대제한	지상파이동멀티미디어방송사업자 -직접사용 채널과 특수관계자 임대채널의 합이 2개 채널(데이터방송채널이 포함되는 경우 3개 채널)을 초과하는 경우 -특정 방송채널사용사업자에게 임대하는 채널 수가 1개 채널(데이터방송채널이 포함되는 경우 2개 채널)을 초과하는 경우
	종합유선방송사업자/일반위성방송사업자 -종합유선방송사업자의 직접사용 채널 수가 3개 채널(지역채널 제외)을 초과하는 경우(단 전체 운용채널수 100개 초과시 위성방송사업자 규정을 적용) -위성방송사업자의 직접사용 채널 수가 운용하는 텔레비전방송채널 또는 라디오방송채널별로 각각 그 채널 수의 100분의 10(텔레비전방송채널이 20개 이하인 경우 20/100, 텔레비전 또는 라디오채널이 10개 미만인 경우 1개 채널)을 초과하거나, 운용하는 데이터방송채널의 30/100(3개 이하인 경우에는 1개)을 초과하는 경우 -특수관계자 임대채널 수가 운용하는 텔레비전방송채널수의 20/100(5개 미만인 경우 1개 채널)을 초과하거나, 운용하는 라디오방송채널수의 50/100(위성이동멀티미디어방송사업자의 경우 20/100)을 초과(운용하는 라디오방송채널이 30개 이하인 종합유선방송사업자 및 일반위성방송사업자의 경우 제외)하거나, 운용하는 데이터방송채널수의 30/100을 초과(3개 이하인 경우 제외)하는 경우 -특정 방송채널사용사업자에게 임대하는 채널의 수가 운용하는 텔레비전방송채널수의 20/100(5개 미만인 경우 1개 채널)을 초과하거나, 운용하는 라디오방송채널 수의 50/100을 초과(위성이동멀티미디어방송사업자로 제한)하거나, 운용하는 데이터방송채널수의 100분의 30을 초과(3개 이하인 경우 제외)하는 경우
공공채널 종교채널	종합유선방송사업자/일반위성방송사업자 -공공채널과 종교채널을 텔레비전방송 채널로 각각 3개 이상 운용 -공공채널과 종교채널의 방송내용 변경송신 금지
지역채널	종합유선방송사업자 -1개 텔레비전채널을 지역채널로 운용 -지역채널 운용시 지역채널운용계획서를 방송위원회와 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 각각 제출하고, 지역채널운용계획서에 따라 운용 -지역채널을 통해 송신할 수 있는 방송프로그램 범위(시청자가 자체제작 하여 방송요청하는 방송프로그램, 방송구역안의 지역생활정보, 지방자치단체 시책홍보, 방송프로그램 안내, 기타 방송위원회 또는 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 방송프로그램)
중계	중계유선방송사업자 -방송을 위해 운용 가능한 채널 수는 31개 초과 금지(녹음·녹화채널은 전체 운용채널의 5분의 1을 초과 금지) -지상파방송, KBS 및 EBS가 행하는 위성방송, 공공채널 방송, 국가기관·공익법인 또는 비영리법인이 교육, 정보제공 등 공익목적으로 행하는 방송을 중계 송신하는 것으로 제한
재송신	종합유선방송사업자/위성방송사업(위성이동멀티미디어방송사업자제외)/중계유선방송사업자 -KBS, EBS가 행하는 지상파방송(라디오방송 제외) 동시재송신 -지상파방송사업자가 수 개의 채널을 운용하는 경우 방송위원회가 지정·고시하는 1개 채널만 동시재송신 -종합유선방송사업자·중계유선방송사업자가 당해 방송구역 외에서 행하는 지상파방송을 동시재송신하거나, 위성방송사업자가 KBS, EBS 외의 지상파방송을 동시재송신할 경우 방송위원회 승인 획득 -종합유선방송사업자·위성방송사업자가 외국방송을 재송신하고자 할 경우 방송위원회 승인 획득

□ 기타규제

○ 방송사업자는 방송발전기금을 납부의무를 지고 있음. 지상파방송사업자의 방송 광고 판매는 한국방송광고공사가 독점 대행하고 있으며, 한국방송광고공사는 지상파 방송사업자에게 매월 지급하는 방송광고료에서 방송발전기금을 공제함. 이밖에 전파 이용, 방송국 시설 등과 같은 기술적 차원에서도 다양한 규제가 이루어지고 있음.

(3) 규제기구

□ 방송관련 규제기구로는 방송위원회, 문화관광부, 정보통신부, 공정거래위원회 등을 들 수 있음. 방송위원회는 방송영역의 지원과 규제기능을 담당하고 있으며, 사업자 인·허가에 관련하여 정보통신부와 기능을 분업하고 있음. 문화관광부는 영상산업, 광고, 저작권 등에 관한 업무를 수행하면서 방송영상산업 진흥에 관한 업무를 담당하고 있음. 정보통신부는 방송사업자 인·허가 관련 업무, 방송기술 표준설정, 방송 설비 및 시설관련 규제업무 등을 수행하고 있음. 공정거래위원회는 방송시장에서의 공정거래 및 독과점 규제 기능을 맡고 있음.

<표-7> 국내 방송·통신 관련 규제체계

구분	정책기능	허가기능	규제기능		관계법
			경제규제	내용규제	
방송	방송위원회 문화관광부 정보통신부	방송위원회 정보통신부	방송위원회 정보통신부* (공정거래위원회)	방송위원회	방송법 전파법
통신	정보통신부	정보통신부	정보통신부 통신위원회 (공정거래위원회)	정보통신 윤리위원회	전파법 전기통신기본법 전기통신사업법 정보화촉진기본법 등

* 기술 표준설정 및 적격 판정, 설비·시설관련 규제

4) 방송규제의 문제점

(1) 공영방송과 상업방송 위상의 모호성

□ KBS, MBC 등은 공영방송임에도 불구하고 재원의 상당부분을 광고수익에 의존하고 있음. 때문에 공영방송임에도 시청률 경쟁에 뛰어들 수밖에 없으며, 이로 인해 상업방송의 방송프로그램과 질적 차별화가 이루어지지 못하고 있는 실정임.

(2) 공영방송의 정치적, 경제적 독립보장 미흡

□ KBS, EBS, MBC 등 공영방송 이사회 구성에는 방송위원회의 이사추천이 요구되며, 방송위원회는 대통령, 국회의장, 국회 문화관광위원회에서 추천하는 9명으로 구성되기 때문에 정치적 영향력에 취약할 수밖에 없음.

(3) 내용규제의 문제점

□ 편성규제 측면에서, 공영방송과 상업방송에 대한 방송프로그램의 질적 차별화가 이루어지지 못하고 있음. 물론 방송사업자에게 국내제작 프로그램 및 외국프로그램 편성쿼터제, 종합편성사업자의 보도·교양·오락장르 균형 편성, 주시청시간대 편성규제, 외주제작프로그램 편성규제, 전문편성사업자의 주된 방송 분야 편성비율 규제 등이 명시되어 있으나, 이는 주로 형식적 차원의 규제에 관한 것이며, 구체적으로 공영방송이 어떤 공적 가치에 중점을 두어야 하는가에 대한 규제는 미흡함.

□ 공익실현을 위한 다채널 방송매체 채널규제는 시장영역에서 활동하는 다채널 방송사업자의 편성자유 침해의 소지가 있음. 때문에 공익실현을 위한 채널규제의 최적 수준을 발견하기 위해 현 규제수준에 대해 지속적으로 평가하고, 그 결과를 규제정책에 반영하는 시스템의 도입이 필요함.

□ 방송프로그램 내용규제 관련 조항의 추상성으로 심의과정에서 자의성이 개입될 여지가 크며, 공영방송은 상업방송과 차별되는 방송프로그램 제작을 위한 정책적 규제방안이 마련될 필요가 있음.

3. 공공서비스방송 개혁 사례 : 영국

1) 방송통신 융합에 따른 규제구조 개편

□ 영국은 1990년대 들어 방송사업자와 통신사업자의 인수·합병, 경영, 융합서비스

제공 등이 급격히 확산되자, 기존 규제체계로 변화된 현실에 대응하기 어렵다는 인식 하에 규제구조 개편논의를 시작했음. 영국 통상산업부(Department of Trade and Industry)와 문화미디어스포츠부(Department of Culture, Media, Sports)는 1998년 7월 커뮤니케이션 규제: 정보화시대 융합에 대한 접근(Regulating communications: approaching convergence in the information age)이라는 논문을 발표하고, 규제체계 개편을 위한 사전조사 차원에서 EU가 제기했던 광범위한 문제들에 대해 의견을 수렴했음(DCMS&DTI, 1998). 이후 영국정부는 수평적 규제구조를 도입하기로 결정하고, 관련 법제 정비와 규제기구 통합을 위한 논의에 나서 2003년 커뮤니케이션법과 통합규제기구 Ofcom을 출범시켰음.

□ 2003년 커뮤니케이션법은 EU에서 제시되었던 전자적 커뮤니케이션 개념을 수용하였다. 전송되는 정보유형에 관계없이 모든 전송설비(네트워크, 스위치, 라우터 등)를 의미하는 전자적 커뮤니케이션 네트워크와 관련설비, 그리고 사업을 목적으로 전자통신망을 이용하여 전기적 신호를 전달하는 서비스를 의미하는 전자적 커뮤니케이션 서비스(전송되는 콘텐츠의 편집 또는 편집서비스를 제공하는 경우는 제외)로 구분되는 전자적 커뮤니케이션은 단일한 규제프레임워크를 적용받도록 했음. 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 정리하고, 특히 콘텐츠 서비스 가운데 방송서비스는 별도의 항목으로 세부사항을 규정하고 있음(임동민, 2004).

□ 영국에서 방송은 영국 내 불특정 다수를 위한 텔레비전 및 라디오 프로그램 송신서비스로 규정되며, 방송서비스 유형은 공영방송서비스, 독립TV서비스, 라디오서비스로 세분하고 있음. 이 중에서 독립TV서비스는 1그룹 5종(Television Broadcasting Service³⁾, Additional Television Service⁴⁾, Restricted Television Service⁵⁾, Television Licensable Content Services⁶⁾, Digital Television Programme Service⁷⁾), 2그룹 2종

3) 위성만을 이용한 경우를 제외하고, 영국 내에서 공공에게 제공할 것을 목적으로 하는 텔레비전 프로그램 서비스를 의미한다. 단 Restricted Television Service, Television Multiplex Service, Television Licensable Content Service, Digital Television Program Service 등 4가지 유형은 제외된다.

4) 영국 내에서 제공되는 서비스로, 특별한 목적에 의해 설립되거나, 특별한 이벤트 또는 특정 지역에만 한정하여 제공되는 텔레비전 프로그램을 의미한다.

5) 영국 내에서 제공되는 서비스로, Television Broadcasting Service의 여유 용량을 이용하여 신호를 전송하는 무선통신(telegraphy)을 의미한다.

(Television Multiplex Services⁸⁾, Digital Additional Television Service⁹⁾)으로 구분됨. Ofcom은 BBC나 웨일즈위원회(Welsh Authority)가 제공하는 1그룹 서비스, BBC가 제공하는 경우를 제외한 2그룹 서비스에 대해 규제를 담당하고 있음(임동민, 2004; 김원식·이상우·신호철, 2005).

2) 공공서비스방송 체계 개편

□ 공공서비스방송(Public Service Broadcasting)은 영국의 방송역사를 관통하는 핵심개념이라고 할 수 있음. 영국은 방송을 시장에서 거래되는 상품이 아니라 공익에 기초한 사회적 의사소통 행위로 간주하였음. 때문에 방송은 공공서비스로서 공중이 원하는 것보다는 공중에게 필요하다고 생각되는 내용을 전달하도록 요구받아 왔음. 1954년 ITV 출범으로 공영독점시대가 막을 내리고, 1980년대 이후 방송기술 발전과 시장논리 대두로 공영방송 위기론이 확산되었음에도 불구하고, 영국은 BBC, Channel 4, S4C와 같은 공사(public corporation), 그리고 ITV, Five, Teletext와 같은 상업방송으로 이루어진 공공서비스방송체계를 구축하고, 이들 방송사업자를 중심으로 시청자에게 질 높은 서비스를 제공하고자 노력하고 있음.

(1) BBC

□ BBC는 1927년 칙허장(Royal Charter)과 협정서(License and Agreement)를 근

6) 영국의 관할권 내에 있는 자에 의해 제공되는 서비스로, 전자적 커뮤니케이션 네트워크(케이블, 위성, 멀티플렉싱)를 이용하여 텔레비전 프로그램이나 EPG서비스의 제공을 목적으로 하는 서비스를 의미한다. 이 서비스는 방송 또는 통신으로 분류하기 곤란한 서비스로 2003년 커뮤니케이션법 Explanatory Notes는 이에 관해 자세히 설명하고 있는데 그 이유는 방송 영역에 해당될 경우 허가 의무를 유지하되 통신의 영역에 해당될 경우 Ofcom 규제에서 제외시키기 위한 것이다.

7) 1996년 통신법에 명시된 Digital Program Service 가운데 디지털 형식으로 공중에게 제공되는 텔레비전 프로그램 서비스를 의미한다.

8) 영국에서 제공되는 서비스로, Digital Additional Service를 디지털 형식으로 방송하는 것과 더불어, 관련정보를 수집하여 Digital Program Service 등 둘 또는 그 이상을 일반적인 방식으로 수신이 가능하도록 제공하는 서비스를 의미한다

9) 공중에게 디지털 형태로, 텔레비전 또는 일반적인 멀티플렉스 서비스에 의해 방송되는 서비스를 의미한다. 단 Channel 2, Channel 3, Channel 5, Welch Authority에 의해 제공되는 공공서비스, Digital Public Teletext Service, Digital Television Program Service, Digital Sound Program Service, An Ancillary Service 또는 Technical Service는 포함되지 않는다.

간으로 설립 및 운영되는 공사(Public Corporation)로서, 면허료를 재원으로 하며 공공서비스방송체계의 핵심이라고 할 수 있음. BBC가 칙허장과 협정서로 규제되는 가장 큰 이유는 정치적 독립성을 보장하기 위한 것임. 여왕이 부여하는 칙허장은 의회에서 제정 및 개정되는 법안을 초월하는 상징성과 정당성을 지니고 있음.

□ BBC를 제외한 상업방송은 방송면허에 입각해 운영되며, 2003년 커뮤니케이션법에 따라 방송·통신 통합기구로 출범한 Ofcom의 규제를 받음. Ofcom은 지상파방송, 케이블방송, 위성방송 등에 대한 인허가 심사, 콘텐츠심의 등의 규제를 수행함. 특히 Ofcom은 방송면허를 받으려는 지상파방송에 대해서는 서비스 제공지역, 차별적인 프로그램을 제공하게 될 특정 지역들, 특정 시간이나 특정 요일에 제공할 프로그램 계획서 등을 제출토록 하고 있음. 면허발급 여부는 신청자들의 프로그램 편성 내용, 인력, 시설, 현금입찰가, 재원 등의 항목들을 종합적으로 평가하여 결정됨.

□ BBC 칙허장은 2006년 12월 만료될 예정임. 이에 영국 문화미디어스포츠부는 지난 2003년 12월부터 칙허장 갱신을 위해 각계각층의 의견수렴을 시작했음. BBC의 존립근거라고 할 수 있는 칙허장은 방송허가 조건과 경영위원회 선임, 자문기구 구성, 직원구성, 재정, 연차보고서 작성, 의회에 대한 보고서 작성 등의 사항을 담고 있음. 2년이 넘는 기간동안 수많은 논란과 진통을 거친 끝에 문화미디어스포츠부는 2006년 3월 14일 '모두를 위한 공공서비스: 디지털시대의 BBC(A public service for all: the BBC in the digital age)'라는 백서를 내놓았음. 백서는 방송프로그램, 경영체계 및 규제구조, 공중에 대한 책임 등 BBC에 관한 모든 측면을 포괄하고 있음.

① 지배구조 개편 논의

□ 칙허장과 협정서에 입각해 운영되는 BBC를 실질적으로 규제하는 기구는 BBC 이사회(BBC Board of Governors)임. 행정부와 국회에서 선출된 12명의 전문가로 구성된 BBC 이사회는 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 등 네 개 지역의 이해관계를 적절히 대변하도록 자리가 안배되어 있음. BBC 이사회는 BBC의 사업목표를 수립하고 이를 토대로 업무성과를 평가하며, 사장과 운영위원회 위원을 선임하고, 문화미디어스포츠부나 의회에 연차보고서나 평가보고서를 제출하여 이에 대한 감사를 받는 역할을 수행하는 최고 의사결정기관임. 사장은 17인으로 구성된 운영위원회의 위원장이자 일상적 의사결정을 수행함.

□ 그러나 칙허장 갱신을 위한 의견수렴 과정에서, BBC 지배구조 개편에 관한 다양한 방안이 제시되었음.

<표-8> BBC 지배구조 개편안

구분	경영감독	관리	외부규제
BBC	Board of Governors, Governance Unit	Executive Committee	
녹서	BBC Trust	Executive Board	
상원	BBC Board	Management Committee	Ofcom
Ofcom	Trust		Ofbeeb
번스패널(정부)	unitary BBC Board		PSBC
전문가그룹(보수당)	Ofcom 주도		PBA

※ 출처 : 정군기(2006). BBC 정책결정에 대한 연구. 한국방송학보 통권 제20-1호. p. 435.

□ 영국 문화미디어스포츠부는 2005년 녹서를 통해 BBC경영위원회를 폐지하고 BBC 트러스트(The BBC Trust)를 만드는 방안을 제시했음. 상당수의 비상임위원으로 구성되는 BBC 트러스트는 칙허장에 따라 BBC 활동목표와 틀을 수립하고, 서비스 면허를 발급하며, 장기적인 전략과 예산 수립, BBC 프로그램 기준과 쿼터 규제 등을 수행함. 또한 시청자 불만처리 업무, 비상임위원 지명 등을 담당함. 나아가 BBC 트러스트는 BBC의 상업적 활동에 관해 Ofcom과 협의를 수행함. 결국 BBC 트러스트는 BBC 경영에 강력한 권한과 책임을 지고 수신료 납부자에게 강한 책무를 진다는 개념으로 이해할 수 있음.

② 방송프로그램 품질제고 방안

□ 영국의 문화미디어스포츠부가 2006년 3월 발표한 백서 ‘모두를 위한 공공서비스: 디지털시대의 BBC(A Public Service for All: the BBC in the Digital Age)’에 따르면, 새로운 칙허장은 BBC에 대해 ① 시민성 및 시민사회 유지(sustaining citizenship and civil society), ② 교육과 학습의 촉진(promoting education and learning), ③ 창의성을 위한 투자비로서의 면허료를 통해 창의성과 문화적 우수성 자극(Stimulating creativity and cultural excellence by using the licence fee as venture capital for creativity), ④ 영국 및 각 지역을 대표(representing the UK,

its nations and regions), ⑤ 영국을 세계로 그리고 세계를 영국으로(bring the UK to the world and the world to the UK), ⑥ 디지털 영국 구축(building digital britain) 등 6가지 목표를 부여하였음.

□ 나아가 백서는 이러한 목표를 달성하기 위해 BBC가 제작하는 방송프로그램은 고품질(high quality), 도전(challenging), 고유성(original), 혁신성(innovative), 매력성(engaging) 등 5가지 특징 가운데 한 가지 이상을 반드시 포함해야 한다고 요구하였음.

□ 한편 백서는 정부로부터 BBC의 독립을 보장하고 면허료를 납부하는 시민들에게 직접적이고 최종적 책임을 지는 트러스트(the Trust) 그리고 BBC 운영에 책임을 지는 집행이사회(Executive Board) 설치를 확정함으로써 BBC의 공적 책임을 강화하였음. 또한 백서는 BBC의 모든 서비스로 하여금 트러스트와 집행이사회가 승인하는 서비스 면허(service licence)를 받도록 했음. 서비스 면허에는 서비스의 목적, 서비스 이용가능 지역, 방법, 주시청자, 서비스 구성, 서비스예산, 성공여부 판단기준 등에 관한 사항이 포함됨.

<표-9> BBC 채널운영 현황

구분	채널	전송형태	
		아날로그	디지털
텔레비전	BBC1	○	○
	BBC2	○	○
	BBC3	X	○
	BBC4	X	○
	CBBC	X	○
	CBeebies	X	○
	BBC News24	○	○
	BBC Parliament	○	○
라디오	Radio 1	○	○
	Radio 1 Xtra	X	○
	Radio 2	○	○
	Radio 3	○	○
	Radio 4	○	○
	Radio Five Live	○	○
	Five Live Sports Xtra	X	○
	BBC 6 Music	X	○
	BBC 7	X	○
	BBC Asian Network	X	○
BBC World Service	X	○	

□ 또한 백서는 BBC가 서비스범위 조정, 기술과 문화, 수용자 행태변화 등에 적응하기 위해 공적가치평가(public value test)를 받도록 요구하고 있음. 트러스트 주관하에 BBC의 공적 가치에 대한 평가를 담당하며, 새로운 서비스를 도입할 경우 그것이 시장에 미치는 영향에 대해서는 트러스트가 Ofcom과 함께 평가방법에 대한 합의를 통해 수행하도록 규제하고 있음.

(2) Ofcom의 공공서비스 방송체계 개혁 구상

□ Ofcom은 2003년 커뮤니케이션법에 따라 공공서비스방송체계에 대해 최소 5년에 1차례 검토를 수행해야 함. 이에 Ofcom은 2004년 4월부터 2005년 2월까지 3단계에 걸쳐 공공서비스방송에 대한 검토를 수행했음. Ofcom의 이번 공공서비스방송 검토의 목적은 크게 두 가지로 집약될 수 있음. 하나는 공공서비스방송사업자들이 2003년 커뮤니케이션법에서 제시된 목적을 충실히 이행하고 있는가이며, 다른 하나는 융합시대를 맞아 공공서비스방송체계를 미래에도 어떻게 유지·강화시킬 수 있을 것인가임.

□ Ofcom이 공공서비스방송 검토과정에서 내린 단계별 결론을 살펴보면 다음과 같음. 먼저 1단계에서 Ofcom은 PSBs의 성과를 평가하기 위해 방송프로그램에 대한 세부적인 연구와 분석을 수행하였음. 그 결과 PSBs가 전반적으로 바람직한 성과를 내고 있는 것으로 판단되었다고 밝히고 있음. 즉, 뉴스는 불편부당하고 독립적이었으며, 자국 내에서 높은 질의 다양한 프로그램을 제공하고 있는 것으로 파악되었음. 그럼에도 불구하고 PSBs에는 너무나 많은 모방이 존재하며, 기존 프로그램과 포맷이 유사한 경우가 많았음. 공중들은 보다 창조적이고, 혁신적인 것을 원하고 있었으나, 실험적인 콘텐츠는 편성표 주변으로 밀려 있었음. 때문에 디지털 시대 PSBs의 존속을 위한 근거를 마련하고, 장르나 제도보다는 목적과 특성에 초점을 맞춘 새로운 PSB에 대한 정의를 제안했음.

※ PSB에 대한 새로운 정의

◇ PSBs의 목적

- ① 뉴스, 정보, 시사, 아이디어 분석을 통해 세계에 대한 우리의 이해를 증진

② 접근 가능한 예술, 과학, 역사 그리고 다른 주제들에 대한 관심과 지식을 자극하고, 비공식적 학습을 촉진

③ 국내 제작 프로그램을 통해 문화적 정체성을 강화하고 전국과 지역 수준에서, 그리고 때로는 수용자를 공유된 경험세계로 유도

④ 다른 사람 또는 다른 공동체에 거주하는 사람들의 생활을 반영함으로써 서로 다른 문화와 대안적 시각을 인식시킴.

◇ PSBs의 특징

① 높은 품질(High Quality) - 충분히 재정지원이 이루어지고 잘 제작됨

② 원작성(Original) - 반복이나 구입한 것이 아니라 영국에서 새로 만든 창작물

③ 혁신성(Innovative) - 낡은 것을 복사하기보다는 새로운 아이디어 또는 신나는 접근을 시도

④ 도전(Challenging) - 시청자로 하여금 생각하도록 만들.

⑤ 매력성(Engaging) - 시청자가 접근하여 즐기게 함.

⑥ 보편적 접근성(Widely available) - 만약 콘텐츠가 공적자금 지원을 받는다면, 더 많은 시청자들이 그것을 볼 수 있도록 해야 함.

◇ 새로운 PSBs 모델

○ 새로운 PSBs 모델의 특징은 광범위한 제공자로부터 PSBs 콘텐츠 공급을 지속적으로 보장하고, 서로 다른 창구를 통해, 서로 다른 재원을 통해, 서로 다른 도구를 통해 접근하는 것임. 이를 세부적으로 살펴보면, 면허료로 운영되는 BBC는 PSBs의 핵심으로 남아 있으며, 공공서비스의 목적과 특징에 부합되는 차별적 콘텐츠 제작에 재정을 투입해야 하는 특별한 의무를 담당함. ITV1은 뉴스와 영국 내의 고품질 원작을 생산하는데 초점을 맞춤. Channel 4는 상업적 재원으로 운영되나 이윤을 남기지 않는 방식으로 존재하고 혁신성을 추구해야 함. Five는 주로 시장에 의해 추동되지만, 자국 콘텐츠 제작에 초점을 맞춰야 함. 새로운 PSP는 공개적으로 자금을 지원받으며, 뉴미디어를 이용해 차별되고 고품질의 콘텐츠를 시민과 소비자에게 제공하는데 책임을 지도록 함.

○ 다른 상업 디지털 채널들은 더 많은 투자가 이루어지도록 독려되어야 하며, 이들도 역시 PSB와 조화를 이루어 높은 품질의 영국 콘텐츠가 제작되는데 기여해야 함. 이러한 채널에 대해서는 PSB의 지위가 부여될 수 있으며, 향후 그러한 지위를

부여하는 기준과 방법, 혜택을 주는 방안을 검토할 계획임.

□ 2단계 보고서는 세부적인 모델링 작업을 통해 구 PSBs 모델이 디지털 전환 이후 더 이상 유지되기 어렵다는 점을 지적하였음. 특히 시사, 팩추얼 프로그램, 드라마, 비판적인 코미디 등은 위기를 맞을 것으로 전망됨. 따라서 디지털시대를 맞아 PSB를 대체할 새로운 제도가 도입될 필요가 있으며, 이와 더불어 영국은 PSB의 재정을 현재의 수준으로 유지하기 위한 공적 지원이 이루어져야 한다는 점을 제시하였음.

□ 3단계 보고서에서 Ofcom은 PSBs의 미래를 위한 세부적 제안과 실천방안을 제시하였음. Ofcom은 향후 몇 년에 걸쳐 전개될 디지털 전환과정에서 PSBs의 품질을 유지 및 강화하기 위한 노력이 지속되어야 함을 강조하였음.

◇ PSBs에 대한 장기적 재구조화 방안

○ 영국은 디지털 전환에 따라 전국, 지역, 지방 텔레비전이 시청자에 필요에 부응할 수 있는 기회가 확대되고 있다는 판단 하에, PSBs가 다음과 같은 점에서 장점을 갖고 있다고 제시했음. 첫째, BBC가 뉴스를 비롯한 다양한 프로그램을 전국 및 잉글랜드 지역에 제공하는 역할이 중요해지고 있음. 둘째, ITV1의 역할은 지역 뉴스 그리고 메인 네트워크와 전국 및 지역을 위한 고 품질의 오리지널 콘텐츠 제작에 초점을 맞추고 있음. 셋째, 런던 외부에서의 프로그램 제작을 증가시키고 있으며, 이는 ITV와 BBC도 동일하게 적용됨. 넷째, 디지털 텔레비전과 광대역화는 로컬 텔레비전 뉴스, 정보, 그리고 오락의 새로운 형태와 범주를 창출시킴. 다섯째, 전용서비스를 통한 원어서비스 제공 확대. 여섯째, 지방, 지역 그리고 전국적 차원으로 콘텐츠를 제공하는데 있어서 PSP가 지닌 잠재력 증가.

○ 이러한 목적을 달성하기 위해 Ofcom은 다음과 같은 방안을 제시하였음.

- BBC의 경우 칙허장 검토의 일환으로, 로컬 및 지역 프로그램에 대해 새로운 제안을 발전시킬 것을 요구함. 이는 공적가치 구축보고서에서 제시된 것을 뛰어넘는 것이어야 하며, 전국 및 각 지역에 텔레비전 프로그램을 제공하기 위한 야심찬 계획을 완성하는데 기여해야 함.

- Channel 3 면허권자들은 지역 뉴스와 시사프로그램 제공의무를 담당함. 특히 ITV1의 런던 외 지역 제작비율을 네트워크의 경우 50%까지 끌어올리고, 2006년에

는 런던 외곽지역에서 지출하는 비용을 400만 파운드 이상이 되도록 할 예정임. 또한 ITV plc와 공동으로 ITV1 네트워크에서 방송되는 제작센터의 향상을 보장할 것임. 나아가 새로운 제작 파트너십 펀드의 도입을 포함해 런던 외곽지역에서의 제작 능력을 향상시킬 계획임.

- 지역 균형발전을 위해 BBC와 더불어 런던 외부에서의 제작을 증가시킬 것임. 또한 Ofcom은 정부 및 정당과 협력하여 디지털 로컬 텔레비전에 대한 가능성을 탐구할 것이며, 여기에는 주파수 이용가능성, 경제적 전망, 서비스에 대한 소비자 요구를 평가 등이 포함됨.

- 지역별 언어 서비스에 대한 선택권을 강화를 위해, 웨일즈에서는 BBC와 S4C 사이에 투명한 관계를 정립하고, 장기적으로는 웨일스 언어 서비스 제공에서 PSP 모델을 이용하는 방안을 고려함. 스코틀랜드의 경우 디지털 위성을 통해 제공기로 하였으며, 향후 더 많은 콘텐츠를 제공함. 북아일랜드에서는, 벨파스트/굿 프라이데이 협정의 제안을 완수함.

○ PSP(Public Service Publisher) 모델 도입

- 새로운 방송기술이 도입되면서 수용자의 시청각 콘텐츠 소비방식도 변화되고 있으며, 새로운 유형의 콘텐츠도 개발되고 있음. 이로써 전통적인 선형적 방식의 채널은 수용자에게 도달하는데 점점 비효과적이 되고 있음. 이에 Ofcom은 PSBs의 미래를 전망하고 이에 대응하기 위해 새로운 PSP 모델을 제안하였음. PSP는 명시적으로 새로운 분배 기술의 장점을 활용한 서비스와 콘텐츠 개발에 대한 책임을 담당할 것으로 전망됨.

- PSP는 영국 방송과 PSB에 새로운 긍정적이고 본질적 영향을 미칠 것으로 전망되고 있음. PSP의 가장 큰 장점은 수용자의 접근성에 있음. 즉, PSP의 콘텐츠는 디지털 TV를 포함해 플랫폼의 형태에 관계없이 다양한 방식으로 배포될 수 있음. 현재로서는 BBC만이 콘텐츠를 광범위하게 제공할 수 있는 여력이 있으나, 향후 PSP가 도입되면 광대역 양방향 콘텐츠에서 질적 차원의 경쟁을 수행하면서, PSB가 담당하던 전통적 역할을 이어갈 수 있을 것으로 전망됨.

- PSP의 송출방식은 크게 두 가지 방식으로 이루어질 전망이다. 하나는 광대역의 장점을 최대한 살릴 수 있는 고품질, 상상력 그리고 혁신적 드라마, 코미디, 팩추얼 콘텐츠, 무료 프리미엄 콘텐츠 서비스 등을 전국적으로 제공하는 것임. 이는 자국에

서 제작된 콘텐츠, 그리고 혁신적 콘텐츠에 대한 공중의 수요를 충족시킬 것으로 기대됨. 다른 하나는 지방 및 커뮤니티 서비스임. 공중은 자신의 지역에 관련된 로컬 뉴스, 정보 그리고 기타 콘텐츠를 PSP를 통해 획득함으로써 지역정보에 대한 수요를 보다 효과적으로 충족시킬 수 있을 것으로 기대됨.

4. 한국형 공공서비스방송 재구축 방안

□ 공민영 채널 차별화를 통한 방송 정체성 회복

- 영국의 사례는 우리에게 사회문화적 자본으로서 공공서비스를 보다 체계적이고 강력하게 유지함과 동시에 문화적 다양성과 수용자의 선택성을 확대할 수 있도록 미디어 서비스 제공자간의 자유로운 경쟁을 유도할 수 있는 미디어 혼합체계 모델의 유효성을 제시하고 있음. 즉 상이한 재원구조에 따라 그 사회적 기능을 달리하는 혼합적 방송생태(mixed broadcasting ecology)를 ‘구조적으로’ 조성하는 것이 필요함. 미디어 혼합체계의 한 축은 공공서비스 방송체계가 담당하고 다른 한 축은 다양한 상업방송 채널들이 담당하는 구조를 검토할 수 있음.

□ 공영방송 개혁, 방통융합정책의 핵심변수

- 영국의 공공서비스 방송부문 개혁이 갖는 교훈 중 하나는 공영방송 개혁 이슈임. 방송통신융합을 위한 규제기구 개편과 법령정비를 실행함에 있어 공영방송 이슈는 그 무엇보다 우선적으로 기본적인 방향이 결정되어야 할 핵심적인 정책변수임. 즉 공영방송 KBS의 지배구조와 규제체제 상의 변화를 요구하는 목소리가 높아지는 상황에서 공공서비스 방송체계의 리모델링 작업이 새로운 돌파구를 찾게 해줄 수 있음.

□ 3가지 공공서비스방송 개혁 방안

- 공공서비스방송 구조개편의 관점에서 한국형 방송정책 모델을 정리하자면 3가지 방안으로 압축할 수 있음. 제1안은 가장 혁신적인 안으로, 공공재적 성격을 반영

해 공영방송은 물론 모든 지상파 채널들을 ‘공공서비스 방송체계’로 구성하고 이를 통합적으로 관할하는 ‘공공서비스방송위원회’를 구성하는 한편, 케이블, 위성, IPTV, DMB 등 유료상업채널을 관할하는 통합규제기구를 분리 설립하는 방안임. 이 안은 공공서비스의 범위를 최대한 확보할 수 있는 장점을 가진 반면 민영보다 공영 부문이 더 비대해질 수 있다는 문제점을 안고 있음.

- 제2안은 가장 보수적인 안으로, 현재와 같은 상태 그대로 동일한 방송법 내에서 동일 규제기구가 공·민영방송을 가리지 않고 규제·감독하되 공영과 비공영간에 차별적인 의무와 권리조항을 보다 세부적으로 마련하는 방안임. 이 안의 장점은 지금의 상태에서 가장 손쉽게 개선할 수 있다는 것이며, 단점은 공·민영방송 간의 정체성이 여전히 모호한 상태로 남을 수 있다는 것임.

- 제3안은 절충적인 방안으로, 수신료, 국고, 기금으로 재정지원을 받는 채널들을 좁은 의미의 공영방송 체계로 구성하고 공영방송과 민영방송을 법률과 규제기구 차원 모두에서 분리시키는 방안임. 이 안의 장점은 공공서비스의 핵심인 공영방송 부문의 경계를 명확히 하여 구조적인 정체성 차별화를 확보할 수 있다는 점이며, 단점은 제1안에 비해 상대적으로 공공서비스의 범위를 협소하게 만들 수 있다는 점.

□ 제3안을 위한 정책시안 : 공·민영 방송구조 재정비와 규제 이원화

- 방통융합을 위한 기구개편과 법령정비를 실행함에 있어 공영방송 이슈는 그 무엇보다 우선적으로 그 향방이 결정되어야 할 핵심적인 정책변수라고 할 수 있음. 즉 기존의 불명확한 공·민영 방송구도를 온존한 채 그대로 규제기구와 법령을 개선해 갈 것인가, 아니면 공영방송만을 따로 분리하여 자체의 법령과 규제기구를 구성할 것인가에 따라 여타 방통융합정책의 전체 구도가 달라질 수 있음.

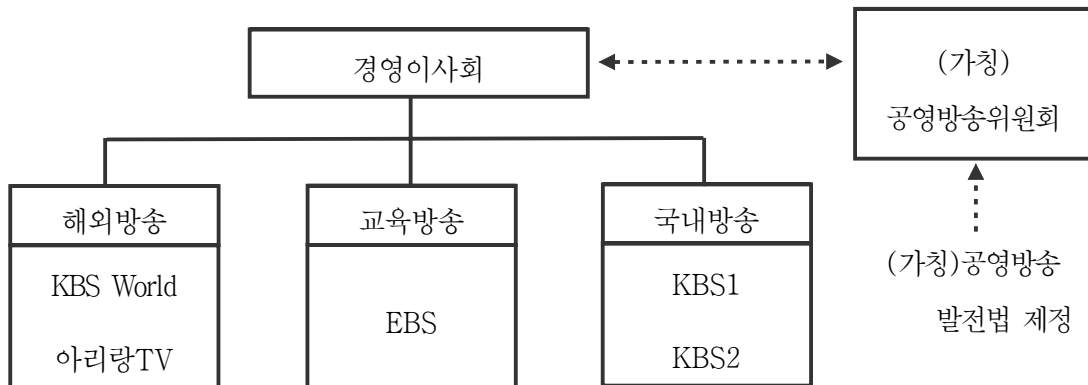
- 수신료, 국고, 기금 등으로 지원되는 KBS(KBS1, KBS2), EBS, 아리랑TV, 기타(국악방송, 국회방송 등)와 공익재단을 경영지배구조로 한 민영방송 MBC, 주주 중심의 민영방송 SBS, 지역민방 등으로의 방송구조 개편을 통해 기존의 애매모호하고 혼란스러운 공·민영 방송구도의 정체성을 재확립할 필요가 있음.

<표-10> 공·민영 방송구조 개편안

구분	공영방송 섹터			민영방송 섹터		
채널	KBS1, 2	KBS World + 아리랑 TV	EBS	MBC	SBS	민방
소유	정부출자 공공법인			공익재단	주식회사	주식회사
재원구조	수신료, 국고, 기금 등			광고	광고	광고
방송내용	종합편성	* 해외방송	교육방송	종합편성	종합편성	종합편성

* '아리랑TV'와 'KBS World'를 통합하여 해외방송으로 전환하고 라디오방송은 KBS로 이관

<그림-2> 공영방송 구조개편 모델



- 현재 통합방송법상에서 획일적으로 수행되고 있는 공영방송과 민영방송의 규제체계와 내용을 바꿔 공영방송은 “(가칭)공영방송발전법”에 따라 차별적으로 규제하는 정책으로 전환.
- 방송통신통합기구의 설치와 더불어 공영방송만을 별도로 규제하는 “(가칭)공영방송위원회”를 신설, 공영방송의 경영 감독, 수신료 인상, 조직운용 등에 대한 책임과 권한을 부여.
- “(가칭)공영방송위원회”의 주요 기능
 - 공영방송의 정치적 독립성 보장

- 공영방송 경영실태 감독, 방송프로그램 내용심의
- 수신료 조성과 배분 등

<참고자료>

- 강만석(2005). 영국 OFCOM 모델이 갖는 시의적 함의. 『방송통신융합시대, 정책 및 규제기구 형태와 역할』. 이경숙·변재일·유승화·정청래 의원 주최 토론회 발표논문.
- 강만석(2006). 외국 공공서비스방송 정책의 함의-영국사례를 중심으로, 『방송문화』. 2006년 4월호.
- 강명현(2005). 지역방송 프로그램의 질적 평가: 지역성 지수 개발을 위한 시론적 연구. 『방송연구』. 2005년 겨울호. 177-202.
- 강부미(2003). 『정보통신산업에 있어서 공정경쟁 촉진을 위한 정부규제에 관한 연구』. 충남대학교 대학원 박사학위논문.
- 강상현(1998). 방송의 디지털화와 공영방송 매체전략, 『한국방송학보』. 제10권. 7-51.
- 강형철·양승찬(2003). 공영방송의 위기: 한국에서의 대응. 『한국언론정보학보』, 2003년 겨울호. 통권 22호. 7-38.
- 강형철(2004). 『공영방송론』. 서울: 나남.
- 곽정호(2005). 방송의 보편적 서비스 제도 도입방안 분석. 『정보통신정책』. 제17권 1호.
- 곽정호(2005). EU 규제체계 및 영국의 보편적 서비스 규제제도 분석. 『정보통신정책』 제17권 8호.
- 김원식·이상우·신호철(2005). 융합환경의 네트워크·콘텐츠 규제(Ⅱ)- OECD 사례 및 시장개방의 시사점. 『KISDI 이슈리포트』. 05-05. 서울: 정보통신정책연구원.
- 김윤수(1993). 기본통신서비스산업의 진입규제완화와 규제의 경제이론. 『경제학연구』. 제41권 2호. 3-27.

- 김은미(2001). 다채널 텔레비전 시청자의 동질성에 관한 연구. 『한국방송학보』 . 제 15권 2호. 43-81.
- 김희수·김형찬·이종화·이상규·김원식·곽정호·오기환(2001). 『통신사업의 합리적 비대칭 규제방안 연구』 (연구보고 01-52호). 서울: 정보통신정책연구원.
- 김형찬(1998). 보편적서비스 비용분담제도의 최근 동향과 시사점: 논의의 개요와 미국의 사례. 『정보통신정책』 . 제10권 18호.
- 노기영·안효민(2005). 『방송시장의 경쟁상태 조사연구』 . 서울: 방송위원회.
- 방송위원회(2005). 『중장기방송발전연구위원회 종합보고서』 . 서울: 방송위원회
- 송종길·최용준(2001). 『방송·통신 융합시대 정책일원화를 위한 규제·정책기구 개편방안 연구』 (연구보고 01-17호). 서울: 한국방송영상산업진흥원.
- 송해룡(2003). 『디지털 미디어, 서비스 그리고 콘텐츠』 . 서울: 다락방.
- 이권영(1993). 『방송매체의 규제완화 정책동인에 관한 연구』 . 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 윤호진(2003). 『지상파텔레비전 소유구조 현황과 전망: 다공영일상업방송체제의 비판적 조망』 (연구보고 03-05호). 서울: 한국방송영상산업진흥원.
- 이상우·김원식·강재원·한은영·신호철(2005). 융합환경의 네트워크·콘텐츠규제: 유럽연합 사례의 포괄적 이해(I). 『KISDI 이슈리포트』 . 05-02호. 1-73.
- 이상우(2006). 통신·방송 융합시대의 수평적 규제체계- 유럽연합과 OECD의 전송과 콘텐츠 분리규제 분석. 『KISDI 리포트』 . 06-04호. 서울: 정보통신정책연구원.
- 이우승(1998). 『방송환경 변화에 따른 공영방송 프로그램의 역할과 개선방안: 재원 조달방식에 따른 공영방송 비교분석을 중심으로』 (연구보고 98-11호). 서울: 한국방송영상산업진흥원.
- 임동민(2004). 영국 Communication Act 2003의 통신방송 융합서비스 관련 법령 분석. 『정보통신정책』 , 제16권 3호. 1-34.

- 전규찬(2004). 텔레비전과 문화다양성, 질 평가의 연관성. 『방송연구』. 서울: 방송위원회. 2004년 겨울호. 8-31.
- 정군기(2006). BBC 정책결정에 대한 연구. 『한국방송학보』 통권 제20-1호. 404-444.
- 조은기(1999). 『방송·통신 융합과 경쟁 도입에 따른 방송 규제 모델 연구: OECD 방송·통신 융합 규제 모델의 적용 가능성을 중심으로』 (연구보고 99-18호). 서울: 한국방송영상산업진흥원.
- 최병선(1994). 『정부규제론』. 서울: 법문사.
- 최영목(2006). 미디어 융합시대에도 왜 공공성인가. 『방송문화』. 2006년 4월호.
- 최용준(2005). 지상파방송과 뉴미디어 방송간의 대체 및 경쟁관계 실증분석. 『방송과 커뮤니케이션』. 2005년 6-2호. 6-36.
- 최현철·안석환·신흥균(1999). 산업조직론적 규제모델에서의 방송의 공공성 정립에 관한 연구. 『사이버커뮤니케이션학보』. 통권 제4호. 191-230.
- DCMS&DTI(1998), *Regulating Communications: approaching convergence in the information age.*
- DCMS&DTI(2000). *A New Future for Communications, December.*
- DCMS(2006). *A Public Service for all: the BBC in the digital age.* 2006. 3.
- EC(1997). *Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation*
- Ofcom(2004). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting: Phase 2-Meeting the digital Challenge*
- Ofcom(2005). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting: Phase 3- Competition for quality.*