

방송구조개편의 역사와 미디어 정치학

정 윤 식
강원대학교

I. 방송환경 변화의 새로운 변수: 정권교체와 디지털 컨버전스 환경

지금 국내에서 전개되고 있는 방송 환경변화는 보수정권으로의 정권교체라는 “한국적 특수성”과 디지털 컨버전스 기술혁명이라는 “세계적 보편성”이 서로 맞물려 새로운 미디어 질서와 규범을 요구하고 있고, 여기에 대응하여 정치적 진보세력 및 미디어 공익론자들의 반발이 가세하면서 미래의 전망을 불투명하게 하고 있다.

참여정부로부터 이명박 정부로의 정권교체는 진보세력으로부터 보수 세력으로서의 권력이동을 의미하는 것이다. 특히 시장경제와 규제완화를 산업정책기조로 하고 있는 MB정부는 미디어 시장에서도 “신문-방송 겸營”, “IPTV 등 방송-통신의 융합”, “지상파방송의 구조개편”, “민영 미디어렐” 도입 등 규제완화와 시장친화적인 청사진을 제시하고 있다. 이러한 MB 정부의 미디어 정책구도에 대해 야권 및 진보세력은 방송의 공공성에 대한 중대한 도전이며 민주주의 질서를 훼손할 것이라는 우려를 표명하고 있음은 공지하는 바와 같다.

제 2차 세계대전 이후 방송의 공익을 그 이념으로 하거나 공영방송 제도를 채택했던 서구 자본주의 국가에서는 1980년대 이후 두 번의 큰 대대적인 방송구조개편이 있었다. 1980년대 미국, 유럽, 일본의 신보수주의 정권의 등장과 케이블 TV, 위성방송 등 뉴미디어 도입과정에서 추진된 방송구조개편이 제1차 미디어 빅뱅이었다고 한다면, 미국의 1996년 통신법 제정(방송과 통신 융합)과 2003년 영국의 커뮤니케이션 법 제정 이후 급속히 추진되고 있는 지금의 디지털 컨버전스 상황(디지털 전환, 미디어 융합, 글로벌화)이 두 번째 방송구조개편과정이라 할 수 있다.

방송매체는 정치 사회적 영향력이 강하기 때문에 정권교체 시기마다 어느 국가

에서나 집권세력 주도로 미디어 질서와 규범에 대한 개편 논쟁이 전개되기 마련이고 이 과정에서 정치세력, 미디어 사업자, 규제기관, 시민단체 및 시민세력, 사법부, 언론노동단체, 학자들이 적극적으로 미디어 권력투쟁에 가세하면서 혼돈의 와중에 빠져들거나 사회적 합의를 도출하거나 때로는 새로운 미디어법의 탄생을 가져오게 되는 것이다.

본고에서는 이와 같은 인식을 기초로 하여 선진국에서 진행되었던 1, 2 차 미디어 구조개편과정(미디어 빅뱅)에서의 정치, 사회적 대립과 미디어 역학의 역사적 과정을 추적해 보고 아울러 한국의 방송 구조개편 방향을 검토해 보기로 한다.

Ⅱ. 서구 신보수주의의 등장과 뉴미디어 방송 혁명 (제1차 미디어 빅뱅)

1. 신문/방송의 역사와 규범체계의 형성

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

그러나 방송의 자유는 이미 국가 또는 정부로부터 언론의 자유는 확보되었으나 오히려 사적(私的)권력의 남용이나 시장실패가 문제시되어 온 상황, 나아가서는 수용자 측의 권리에 대한 인식이 고조된 상황에서 성장하였기 때문에 신문의 사기업 체제와는 다른 언론의 자유와 질서 그리고 규범을 모색하였고 그 제도적 보장 장치로서 특히 대륙법 계통인 유럽과 일본에서는 2차 대전 이후 공공방송(public service broadcasting) 체제가 정착된 것이다. 방송에서도 유일하게 사기업 체제를 고수했던 미국에서는 공영방송을 제도화하는 대신에 공익성(public interest)을 방송과 통신의 지배이념으로 설정하였다. 특히 연방제 국가였던 미국과 독일에서는 "지역성(localism)", "다원성(diversity)" 등이 방송의 공개념 또는 공익성 개

념으로 강조되었고 자본주의 시장경제 질서에 부응하여 “경쟁”(competition)의 개념도 동시에 강조되었다.

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

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

2. 80년대 신 보수 정권으로의 정권교체와 뉴미디어 방송

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

진보주의 정당으로부터 정권교체에 성공한 80년대 초반 서구의 보수정당들은 오일 쇼크(oil shock) 이후 산업구조조정정책의 일환으로 민영화와 뉴미디어 정책을 추진하였고 이른바 보편적 서비스 또는 공공서비스의 일환으로 공기업 체제로 운영되어 왔던 방송과 통신 그리고 철도, 가스, 수도, 전력 등 공공독점 산업에 대해 민간의 창의와 활력 그리고 경쟁체제의 도입을 요구하게 되었다. 이미 사양 산업으로 퇴조의 기미를 보이고 있던 신문기업도 민영방송과 뉴미디어 방송의 등장은 공공방송 체제 속에서 진입이 차단되었던 미디어 다각경영을 추진할 수 있는 기

회로 작용하였고, 대기업 또한 정보산업의 양대 축인 방송과 통신 산업에 진출하게 됨으로써 새로운 사업기회를 확보하게 되었다. 진보정당으로부터 정권교체에 성공한 유럽의 보수정당들과 미국의 레이건 행정부로서는 케이블과 위성방송의 도입을 통한 미디어 경쟁체제는 진보적 정치 색채를 띠고 있는 공공방송의 힘을 약화시키고 친 보수정권인 신문기업과 대기업에게 방송시장 진입의 기회를 부여함으로써 정치적 우호세력을 형성할 수 있게 되었다. 아울러 방송과 통신 산업의 민영화는 정보산업의 활성화를 추동할 수 있게 되었고 경제위기에 처해 있던 서구 유럽이나 미국경제 활성화의 견인차로 작용하였으며 당시 케이블과 위성 등 새 전송로의 개발은 방송의 공적 규제논리였던 전파의 유한회소성의 논리를 약화시켰다.

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

1979년 집권하자마자 IMF사태를 맞은 대처 보수당 정부는 케이블 TV 산업 육성으로 미국자본(미국 전기통신사업체 들)의 진입을 허용하였고 위성방송은 호주의 신문재벌 출신이자 영국에서도 최대 신문재벌이었던 루퍼트 머독에게 위성방송(합병으로 인해 지금은 유럽 최대의 위성방송사업자인 BSKYB) 진입을 허용하였다.

또한 대처 정부는 경제학자인 피코크를 좌장으로 하는 “Peacock 위원회”를 만들어 이른바 “소비자 주권론”을 내세우면서 BBC의 구조개혁을 추진하였다. 소비자 주권론의 핵심내용은 O BBC의 수신료 체제를 해체하고 BCC도 프로그램 시

청률과 소비자의 선택에 따라 프로그램에 돈을 지불하는 pay channel 또는 pay per view 방식의 도입하며 O 영국의 영상산업과 독립프로덕션 육성을 위해 BBC를 비롯 모든 방송사업자는 외부제작 프로그램을 25% 이상 의무적으로 외주제작을 하도록 하는 것이었다. BBC를 유료채널로 전환하려는 피코크위원회의 제안은 BBC 및 노동조합의 강력한 반발로 공수표로 돌아갔으나 외주제작 25% 안은 방송법에 반영되어 지금까지 준수되고 있다. 25% 안은 영상산업 육성이라는 대의명분도 있지만 BBC의 힘을 약화시키려는 간접 우회 전략으로 필자는 추론하고 있다.

80년대 사회당 미테랑 정부가 지역정보화 정책의 일환이며 정보화 대국의 야심찬 프로젝트였던 “케이블 플랜(plan cable)” 정책은 광케이블을 전국적으로 깔려는 무모한 시도였고, 콘텐츠 조달 문제와 가입자 유치문제로 대실패를 겪었다. 미테랑 이후 집권한 보수당 정부는 프랑스 공공방송인 TF 1을 민영화하였다. 방송역사상 공영방송을 민영화한 유일무이한 사례였다고 하겠다. 민영화 정책으로 인해 TF1의 시청률은 프랑스에서 압도적이며 뉴미디어 방송의 활성화를 저해하는 간접적 요인이 된 것 같다.

1980년대 초반에 집권한 일본 자민당 나카소네 총리대신은 “戰後 政治의 總決算”을 캐치프레이즈로 하고 “행정개혁” “교육개혁” “정보통신/미디어 개혁”을 단행하였다. 나카소네 수상은 1984년을 “뉴미디어 元年”으로 선포하고 이 시기에 방송계 뉴미디어로서는 도시형 케이블 TV(종합유선방송)와 위성방송을 도입하였고 통신계 뉴미디어로서는 부가가치통신망(VAN) 제도 등을 적극 도입하였다. 당시 일본 공영방송 NHK가 주도했던 위성방송 프로젝트는 세계 최초이며 세계 최대의 가입률을 보이고 있으며 케이블 TV는 초기에는 저조했으나 미국자본에 대한 100% 개방으로 그 활로를 개척하고 있다. 이미 80년대에도 방송기기 산업에서는 세계적으로 독보적인 위치를 차지했던 일본은 하이비전 방식의 HDTV를 세계 최초로 선보였고 가전회사 SONY는 헐리우드 영화를 매입함으로써 하드웨어의 강세를 “소프트 立國論” 강국으로 야심차게 이어가고 싶었으나 주지하는 바와 같이 사업실패를 경험하게 되었다.

Ⅲ. 디지털 컨버전스 환경의 전개와 새로운 미디어 질서와 규범 (제2차 미디어 빅뱅).

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

방송과 통신의 융합을 비롯하여 미디어 사업자간 兼營 문제가 본격적으로 제기된 것은 미국의 1996년 통신법 (Telecommunication Act of 1996) 제정부부터라고 할 수 있다. 미국의 케이블 TV 는 그 연원상 지역주의에 기반한 프랜차이즈 제도로 출발했고, 1984년 AT&T 분할 체제 이후 미국의 통신사업은 장거리 전화회사의 과점체제(AT&T, MCI, Sprint), 지역전화회사¹⁾(RBOCs :Regional Bell Operating Companies)는 지역독점체제를 유지하고 있었다. 특히 1984년 AT&T 분할이후 12년이 경과한 당시 소비자들은 특히 지역전화서비스의 요금과 질에 대한 개선 요구가 비등하였으며 장거리 전화 및 케이블 TV 서비스에 대한 개선 요구도 높았다. 따라서 1996년 통신법은 지역전화, 장거리 전화, 케이블 TV의 독과점 체제를 경쟁체제로 전환하여 서비스의 질을 개선하고 요금을 인하하는 것이 그 목적이었다. 따라서 그 정책적 수단으로 케이블 TV 시장에는 장거리 전화, 지역전화사업자의 진입, 장거리 전화 시장에는 케이블 TV와 지역전화사업자의 진입, 지역전화시장에는 장거리 전화 및 케이블 TV사업자의 진입 등 이른바 방송(케이블 TV)과 통신의 융합을 추진하였다. 미국 FCC의 엘렉트로닉 미디어 (electronic media)²⁾의 지배이념이 공익(public interest)³⁾이라고 한다면 공익의 하위 가치 중에서는 경쟁의 가치가 지역성, 다원성 보다는 우위에 있음⁴⁾을

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

2) 신문매체를 제외한 방송, 통신, 인터넷 등을 총괄하는 개념

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

4) 96년 법에서는 경쟁법(Antitrust law)과 텔레커뮤니케이션법이 충돌할 경우에는 경쟁법이 우선함을 규정하고 있다. 미국의 미디어 사업체의 M&A 과정에서는 경쟁당국인 DOJ(법무부: Department of Justice)가 1차 심사를 하고 FCC는 공익성 심사를 최종적으로 하고 있다.

1996년 법은 친명하고 있는 것이다. 이 법 제정과정에서는 민주, 공화당 간의 이견 노출이 적었던 것은 앞에서 지적한델호 미국의 방송통신시장의 독점구조가 소비자들의 불만을 살 수 밖에 없었고 여기에 대응하여 경쟁정책의 도입되었기 때문이다.

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

2. 미국의 신문-지상파방송 兼營 문제: 공화당 행정부와 의회, 민주당, 법원의 갈등 구조

서구의 제 1차 미디어 구조개편 시대의 신문-방송 겸영 논쟁이 주로 신문과 뉴미디어 방송(케이블 TV와 위성방송 등 유료방송)과의 兼營 문제였다면, 2003년부터 미국에서 전개되고 있는 신문-방송겸영은 동일 지역에서 신문과 지상파방송의 겸영이라는 데서 그 차이점이 있다.

1975년부터 동일 지역에서 신문과 방송의 겸영을 배제하고 있는 미국에서 2003년 FCC는 이들의 겸영을 허용하는 미디어 소유권 규칙 개정안을 통과시켰다. 이 과정에서는 공화당 추천 FCC 3인과 민주당 추천 위원 2명간의 격렬한 논쟁의 대립이 있었지만 공화당 위원들의 날치기 통과로 규칙 개정안 통과되었다. 그러나 미 의회에서 대부분의 의원들은 동일 지역에서 1 사업자가 신문과 지상파방송을 동시에 소유할 경우 정치적 영향력을 행사할 것이라고 우려하였고, 시민단체, 언론노동자(PD, 기자, 작가 등)들은 96년 통신법 체제 이후 경쟁체제가 가속화됨에 따라 미디어 시장이 음란/외설물로 가득차고, 저널리스트의 정리해고로 표현의 자유가 침해되었다고 주장하였다. 96년 법 이후 대형화된 미디어 기업들은 다양한 여론의 형성에 기여하는 것이 아니라 뉴스의 연성화와 모(母)기업의 이해만을 대변할 뿐 민중의 목소리는 대변하지 않는다고 주장하였다. 여기에 대해 FCC는 1975년 보다 다양한 미디어(케이블 TV, 위성방송, 인터넷 등)가 속출하고 있

기 때문에 신문-방송의 겸영을 일부 허용한다 하더라도 여론형성에 영향을 미치지 않으며⁵⁾ 시카고 학파를 비롯한 일부 미디어 경제학자들의 실증적 연구결과를 제시하면서 실제 미디어 자이언트 회사나 신문-방송을 겸영하는 회사⁶⁾ 들의 프로그램들이 재정이 열악한 회사들의 프로그램 보다 그 질도 우수하며 공익성(지역성, 다양성)도 실현하고 있다는 사실을 계량적으로 증명하기도 하였다. 마침내 법원에 까지 비화된 신문-방송 겸영 논쟁은 미 법원이 미국 FCC의 소유권 규칙 개정안이 여론의 다양성을 보장한다는 사실을 입증하지 못하고 있다고 판결함으로써 신문-지상파방송의 겸영 규칙을 무효화시켜 버렸다.

2007년⁷⁾ 다시 FCC 공화당 추천 위원들이 주도한 신문-지상파방송 겸영 규칙은 지역 크기, 신문, TV, 라디오 방송 수에 따라 겸영의 범위를 허용하는 등 정교한 대안을 제시하고 있으나 필자의 판단으로는 2003년의 재판(무효화) 될 가능성이 높은 것으로 보인다. 최신 보도에 따르면 오바마 대통령 당선자 또한 신문-방송 겸영에 대한 반대 의사를 표출하고 있는 바 그 추진 동력은 상실된 것으로 보인다.

3. 디지털 컨버전스 시대 유럽, 일본의 미디어 구조개편 추세

여기에서는 디지털 전환과 방송 통신 융합 그리고 글로벌 환경에 대응해 나가는 유럽, 일본의 방송정책 동향을 필자가 임의대로 재정리 해 보았다. 좌·우 정파간 대립은 유럽, 일본에서도 티열하게 전개되고 있지만 대체로 다음과 같은 방향으로 합의를 이룬 것으로 필자는 이해하고 있다.

1) 미디어 구조개편의 핵심 : 방송매체

신문은 방송매체로 진입하는 추세이며 통신사업자도 방송매체로 진입하고 있으며 방송매체는 수평적 결합(MMS 등)을 추진하고 있어 미디어 사업자의 구조개편은 방송매체에 집중되고 있다. 한국의 상황도 대동소이하다.

2) 일본은 신문-방송 겸영 주도/미국은 방송-통신 융합 주도

신문-방송의 兼營 문제를 국가 간에 비교해 보면 신문매체의 미디어 시장에서 시장지배력이 가장 큰 곳이 일본이다. 일본의 5대 신문사들은 일본의 지상파 5대

5) 이를 관련시장(relevant market)확대라고 부른다.

6) 1975년 신문-방송 겸영 배제의 원칙을 도입했던 당시 이미 신문-방송 겸영하고 있었던 회사들은 지금까지도 겸영을 허용해 주고 있다.

7) FCC는 4년마다 의무적으로 미디어 소유권 규칙을 재검토 하도록 되어 있다.

지상파 민방의 대주주이며 영화사, 뉴미디어 방송에도 진입하고 있다. 미국의 신문사들은 여론형성 과정에서 신뢰되는 최근 여론조사에서 가장 높은 것으로 나타났으나 대체로 소유권이 지방지 형태이며 동일 지역에서는 신문과 방송의 겸영을 배제하고 있어 전체 미디어 시장에서의 시장점유율은 낮은 편이다.

3) 영국, 독일은 외국자본에 방송시장 대폭 개방

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

4) 유럽은 1공영 2상업체제를 권고

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

5) 공영방송의 존속 발전 보장과 상업적 활동 공인

유럽에서는 미디어 융합 시대에도 공공방송의 존속 발전과 경영다각화를 인정하고 있다. 공공방송은 방송매체간의 수평적 결합을 통해 다른 뉴미디어 방송과의 경쟁, 그리고 신문매체의 방송 진입, 방송과 통신의 융합에 대처하고 있다.

영국 정부는 2007년 BBC에 대한 칙허장(Royal Charter)과 협정서(Royal Charter)를 수여하면서 상업적 활동을 재차 공인하고 있다. BBC는 이미 90년대에 칙허장과 협정서에서 상업적 활동을 공인받고 있다. BBC는 대자본인 루퍼트

머독과 미국자본의 Crown Castle과 지상파 디지털 방송인 Freeview 서비스를 추진하고 있으며 지상파 디지털 채널(6개)로는 VOD, 10대, 인터넷 등 다양한 서비스를 실현하고 있다. 독일 연방헌법재판소는 6차 방송 판결을 통해 공영방송사의 상업적 활동을 공인해 주고 있으며 7-8차 방송 판결(수신료 판결)을 통해서도 수신료 이외의 광고를 비롯한 유료방송에 이르기까지 다양한 자원(혼합제정)의 필요성을 강조하고 있다.

6) 지상파 소유권 지분제한 철폐

방송매체의 소유권 형태는 공공방송체제 (public service broadcasting)와 민간 방송 (Private broadcasting system 또는 commercial broadcasting) 체제로 구분하여 소유권 주체를 파악할 수 있다. 단위 방송국의 지배주주의 구성방식은 한국의 경우 지상파 민영방송의 경우 대주주는 30% 이상 지분을 소유할 수 없다. 프랑스의 경우는 지배 주주가 49%까지 소유할 수 있으며 미국, 일본, 독일에서는 지상파 민영방송사는 이러한 투자지분제한 규정이 없다.

7) 시장점유율 규제

민영방송의 소유권도 규제완화 추세이며 소유권 규제는 시장점유율 규제방식으로 전환되고 있다. 이것은 미디어 융합을 추진하겠다는 정책적 의지의 표현이기도 하다. 전 세계적으로 공공방송은 경영다각화 (수평적 결합), 민영방송은 소유권 규제완화를 추진함으로써 미디어 융합과 M&A는 가속화되고 있다. 공공방송 중심으로 방송구조와 질서 그리고 시장을 유지하자는 입장이나 지상파방송의 독과점 비판과 매체 간 균형발전 및 공정경쟁을 명분으로 민영방송 또는 뉴미디어 방송의 시장 확대를 주장하는 양 측 간의 대립보다는 각각 시장 확대를 추진하자는 정책이다.

유럽에서는 시장점유율 규제를 공공방송에는 적용하지 않고 상업방송에만 적용하고 있다. 공공방송의 존속 발전보장을 통해 민영방송의 규제완화에서 비롯되는 방송 상업화를 일정 부분 견제하려는 의도 등이 복합적으로 작용하는 것 같다. 시장점유율 규제를 통한 기존 사업자에 대한 규제는, 새로운 시장점유율 규제방식을 채택하더라도 기존 대형 방송사업자의 시장점유율을 약간 초과하는 선에서 시장점유율이 정해진다. 그리고 새로운 시장점유율이나 방송규제강화 정책이 채택되더라도 기존 사업자에게는 적용되지 않는다. 즉 소급하여 규제를 하지는 않는다. 그러나 미디어 독점사업자나 규제기관이 소유권 규제를 희망하는 사업자에 대해서는 새로운 신규 사업의 진입이나 시장점유율 확대를 차단할 수는 있다. 비유컨대 "과

거는 묻지 않으나 미래는 보장하지 않을 수 있는 것"이다. 관련 방송시장에서의 시장 점유율은 선진제국에서는 1 사업자가 소유할 수 있는 미디어 사업체는 전체 시장의 30%까지 허용하는 추세이다. 영국은 2003년 법으로 수평적 규제체제를 도입하고, 비유럽자본을 자유화하면서 종전의 시장점유율 규제(15%)도 철폐해 버렸다.

8) 공영방송의 시장점유율 = 40% 수준

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

아래에서는 앞에서 살펴 본 외국 사례를 타산지석으로 하여 국내 방송정책의 쟁점들을 정리해 보고 필자 나름대로 정책 대안을 제시해 보았다.

IV. 국내 신문-방송 兼營 문제

신문-방송 겸영 문제가 제기되면서 국내에서도 보수 세력 및 학자들과 진보 세력 및 학자들간의 논리적 대립이 치열해 지고 있다.

그러나 필자의 입장에서는 80년대 이후 신문-방송 겸영에 대한 세계적 추세를 고려하고, 방송매체간의 겸영, 방송과 통신의 융합이 활발하고 진행되고 있는 상황 속에서 유독 국내 신문매체만 경영다각화의 기회를 봉쇄한다는 것은 형평의 원칙에도 부합되지 않는다. 향후 지상파방송은 MMS, IPTV로의 진출이 예상되고 케이블 TV와 통신사업자는 이른바 TPS(Triple Play Service: 1 미디어 사업자가 음성, 데이터, 영상 서비스를 동시에 제공함) 서비스 등 경영다각화를 추진하고 한미 FTA로 인해 조만간 방송 PP 시장이 100% 해외사업자에게 개방되는 상황에서 "여론 다양성 보장과 독점방지"를 명분으로 신문매체만 방송시장 진입을 봉쇄할 수는 없을 것이다. 국내 공영방송 및 지상파방송은 수신료 동결과 광고시간 및

방법의 제한으로 디지털 전환 환경에 대응할 만한 수익구조가 부재하다. 특히 간접 광고, 중간광고, 광고, 광고총량제 등의 정책수단은 신문매체에 경영에 직접적 영향을 주기 때문에 미디어 역학이나 정치역학상 추진하기 어려운 실정이다. 따라서 신문의 제한적 방송 참여를 인정해 주면서 지상파방송이 광고시장의 활성화를 추진하는 방안도 매체간 상생할 수 있는 대안이라 생각된다.

국내 신문사의 신문-방송 경영 방법은 실질적으로 (1) 케이블 TV와 위성방송 등 뉴미디어 방송 보도 채널에 진입하는 방안 (2) 종합 PP 채널이 허용될 경우 신문사가 진입하는 방안 (3) 신문과 지상파방송의 兼營을 허용한 방법을 검토해 볼 수 있겠다.

다만 신문과 지상파방송의 경영은 선진국의 사례나 한국사회에서의 그 사회적 영향력을 고려해 볼 때 미디어 집중과 독점 문제가 우려되기 때문에 현 단계로서는 시기상조인 것 같다. 신문사의 현재 재정 상황을 고려할 때 일부 신문을 제외하고는 그 실효성도 기대 할 수 없다. 다만 뉴미디어 방송의 보도채널과 종합 PP채널에 진입하는 것은 적극 검토해 볼 단계가 아닌가 한다.

신문-방송 경영은 이른바 조/중/동 등 메이저 신문만 관심을 가지고 있는 것이 아니라 일반 신문 매체 전반에 걸쳐 관심을 가지고 있는 것으로 평가된다. 다만 언론 연구원 김 영주 박사의 지적대로 보도 채널의 경우는 그 채산성이 우려된다. 즉 KBS1,2 MBC, SBS 뉴스시간은 전체 방송시간의 23% 이며 4시간 15분이다. 전체 유료방송시장 내의 보도채널은 YTN과 매일경제 2개뿐이지만 뉴스시장은 이미 포화상태라고 해도 과언이 아니다. 보도채널을 추가적으로 승인할 경우 보다 다양한 시각, 새로운 뉴스, 새로운 관점이 가능한 것인지? 또한 색다른 재미를 통해 가입자를 유도할 수 있을 것인지? 의문이다. 지상파방송사의 뉴스 시청률은 2000년 이후 급격히 떨어져 10%-20% 이며 그나마 유료방송인 YTN은 2007년 0.73%, MBN은 0.24 %이다. 또한 기존의 광고시장 파이가 증가하지 않는 상황에서 새로운 보도채널의 진입은 전체 광고시장 내에서 이루어지는 일종의 제 살 깎기 (carnivalization)일 가능성도 있다. 기업의 광고 예산이 제한된 상황에서 신문 쪽으로 할당될 광고비를 줄이고 방송 쪽으로 재 할당될 경우 신문시장이 더욱 어려워 질 수도 있다. (김 영주, 미디어 인사이트 2008년 4월호, 한국언론재단 참조.) 따라서 필자의 판단은 국내 신문-방송 경영의 시나리오는 종합 PP 또는 현행법상 보장하고 있는 케이블 TV MSO 시장에 진입하는 것이 바람직하다고 판단된다. 다만 종합 PP와 케이블 MSO 진입은 막대한 자본력이 필요하므로 대기업과의 제휴가 불가피 할 것이다. 또한 채산성이 보장받지 못하는 불확실한 신규 미디어 시장에 진입한다면 신문사 자체가 도산할 우려도 배제할 수 없을 것이다.

V. 국내 지상파방송 제도개편 방안: KBS 2 및 MBC의 정체성 확립을 중심으로

국내 지상파방송의 구조개편도 현실적인 체제를 유지하고자 하는 진보 세력 및 학자·방송사의 입장과 민영화르림 못한 구조개편을 시도하지는 입장간의 충돌이 있음은 공지하는 바와 같다. 여기에서는 최근 정책적 관심을 모으고 있는 KBS2와 MBC의 위상 재정립 방안을 다양한 시각에서 검토해 보기로 한다.

1. 민영화에 대한 찬/반 논리

최근 사회 일각에서 제기되고 있는 KBS 2 또는 MBC 민영화의 논리의 배경은 다음과 같다.

첫째, 역사적 경험칙 상 KBS 2와 MBC가 실질적으로 상업방송과 유사한 서비스를 제공해 왔다는 점이다.

둘째, KBS 2와 MBC의 정체성 문제이다. MBC의 경우는 특히 그 정체성이 애매모호하다. 서울본사의 소유구조는 방송문화진흥회와 정수장학회로 구성되어 있어 공영적 성격이라 하겠으나 지방계열사는 민간자본도 참여하고 있어 공/민영 혼합구조이다. 재원은 100% 광고에 의존하고 있으며 프로그램도 공익성 보다는 오락성이 강하다. KBS 1과 EBS프로그램이 케이블 TV와 위성방송이 의무채송신 채널인데 반하여 MBC와 KBS 2는 그렇지 않다는 것도 공익채널이 아님을 간접적으로 인정하는 것이다. 셋째, 규제완화와 경쟁이 대세를 이루고 있는 세계적인 방송정책 추세와도 부합하지 않는다는 점이다. 1공영 체제인 영국(BBC)과 일본(NHK), 2공영 체제인 독일(ARD, ZDF)에 비해 공영방송의 수가 많다는 점이다. 그러나 우리는 KBS 2개 채널, MBC, EBS를 비롯 일부 케이블 PP까지 포함하면 공기업 또는 정부가 운영하는 공공서비스 채널이 다른 나라와 비교하여 과도하게 많다.

넷째, 국영기업 또는 공기업 일반에 대한 사회적 불신이다. 공영방송 뿐만 아니라 관료조직, 국공립 대학, 공기업 등의 방만하고 비효율적인 구조는 구조조정과 민영화를 통한 경역혁신이 수반되어야 한다는 시대적 요청이다.

한편 민영화의 반대논리는 다음과 같다.

첫째, 방송 민영화는 방송 상업주의를 극복할 수 있는 대안이 될 수 없다는 점이다. 방송의 공적 기능을 수행하지 못한다고 해서 바로 민영화의 논리로 연결되는

것도 문제이다.

둘째, “민영화 = 구조조정”이라는 등식에 대한 언론 노동의 직업안정성에 대한 불안이 깊이 내재되어 있다고 하겠다. 또한 방송 민영화는 편집권의 독립과 저널리스트의 내부적 자유를 침해하고 저널리즘이 소유주나 광고주의 압력에 따라 종속된다는 것이다.

셋째, 민영화의 절차와 방법, 민영화 이후 방송의 공공성 보장방법, 한국 방송질서의 변화 등에 대한 구체적 청사진이나 논리도 제시되지 못하고 다분히 정치적 정서와 논리만을 내포하고 있다는 것이다.

KBS-2 및 MBC 민영화 방안은 국민주 방식, 상장기업화 방안, 소유지분제한 철폐를 전제로 한 사업자 공모방식, 방송개혁위원회 안과 같은 단계별 민영화 방안 등이 검토될 수 있겠다

그러나 민영화론은 구체적으로 문제를 접근하자면 그 방법과 절차상의 애로가 상당하고 구체적인 실익(언론 표현의 자유 보장 및 경영 효율성)의 보장, 자산가치의 평가, 참여 기업에 대한 정치적 특혜 시비 문제 등도 검토해야 할 것이다.

공영방송 및 지상파방송의 직접적인 민영화 조치보다는 영국 BBC를 추진하고 있는 분리자회사 방식의 부분 민영화 방안이 경영효율성과 정책의 집행효율성이 높을 것으로 판단되어 다음에 소개해 보기로 한다.

2. 분리자회사와 혼합모델(BBC Worldwide 및 Freeview 모델): 복합화, 효율화, 민간자본과의 제휴

공영방송이든 민영방송이든 지상파방송사가 MMS 도입이나 IPTV망 개방을 통해 지상파 네트워크의 한계를 극복하고 새로운 재정 수입을 확대하고자 하는 시도는 지극히 당연하고 의미 있는 것이다. 기본적으로 지상파는 네트워크를 확장해야 한다. 최근 외국사례를 지상파방송사들이 수평적 규제체제나 시장점유율 규제체제를 도입하면서 유료방송 시장에 진출하기 위해 노력하고 있다. 하지만 우리나라는 지상파가 케이블 SO를兼營할 수 없도록 법적으로 제한돼 있다. 다채널 시대에서 KBS는 지상파 2채널, MBC와 SBS는 1채널로서는 향후 전체 방송시장에서 경쟁력을 확보하기 어렵다. 즉 “새로운 네트워크-새로운 콘텐츠-새로운 요금” 체제가 공영방송 또는 지상파방송에게 요청되고 있는 것이다. MMS(Multi Mode Service: 지상파 디지털 다채널 서비스)는 현 단계로서는 기술적 안정성이 문제이지만 지상파방송사가 채널을 확대할 수 있는 기회이다. 규제기관은 다음과 같은 MMS정책을 추진하면 바람직 할 것이다.

첫째, 규제기관은 MMS 채널로 증가하는 방송채널은 기존 지상파방송사가 활용

할 수 있도록 배려한다. 둘째, MMS채널로 영상서비스 뿐만 아니라 다양한 멀티미디어 서비스를 할 수 있도록 하되, 디지털 전환 시기를 강제한다. 디지털 전환 시기를 이행하지 못한 방송사에게는 MMS방송 채널을 환수한다. 셋째, 지상파방송사는 MMS 채널 일부를 제3자(신문, 대기업, 외국자본 등 신규 방송사업자 등)에게 임대할 수도 있다. 다만 편성 및 프로그램의 공익성 보장에 대한 최종 책임은 지상파방송에게 있다 넷째, MMS 채널에 대한 편성 및 내용규제는 완화하되 전체 프로그램의 공적 책임과 공공성 보장은 당해 방송사가 방송통신위원회에 입증해야 한다.

MMS, IPTV 도입 시 자회사를 설립하여 자연스럽게 인력의 구조 조정을 유도할 수 있을 것이다. 이 자회사는 지상파방송사를 비롯 제3자(신문, 대기업, 외국자본)도 투자하고 "우리 사주"도 공모하여 직원들의 자발적인 이동을 유도해야 할 것이다. 과거 KT가 이동통신 도입시 KTF, 데이터통신 육성을 위해 하이텔 관련 자회사를 설립하였듯이 신기술, 신 서비스 도입 시 자회사를 설립하고 자회사의 미래가 지상파 본사보다 전망을 밝게 유도한다면 지상파의 내부 구조개혁과 아울러 경영다각화를 실현할 수 있을 것이다. 영국 BBC의 자회사인 BBC worldwide는 BBC전체 수입의 25%를 충당하고 있는데 이 사례를 주목해 볼 필요가 있다.

또 하나의 예를 들면 IPTV 사업에 수백 개 채널을 빌려 Pay per view 방식으로 교육 프로그램을 제작할 수 있으며 KT, 학원, 대학 등 교육기관, 민간자본과 공동으로 분리 자회사를 설립할 수 있을 것이다. (후술하고자 함)

KBS, MBC는 민간자본과의 제휴, 다수의 자회사 분리로 디지털 컨버전스 시대에 부합하는 복합미디어 기업을 추진할 수 있으며 경영혁신을 추진할 수 있다.

4. 공영방송사간 M&A

1) KBS 2의 기능 재조정 및 EBS 등과의 통합: NHK 모델

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

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

둘째, 수신료와 광고료 이외에도 정부 또는 공공기관이 집행하던 예산 등을

KBS 2에 투입하면 다양한 재원확보방안을 창출할 수 있으며 대폭적인 수신료 인상의 명분이 될 수 있으며 또한 국가기간방송으로서 그 위상을 확고히 할 수 있다.

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

Ⅶ. IPTV 도입과 방송-통신 융합 문제: 통신사업자의 방송시장 진출과 그 역할

방송-통신 융합은 실질적으로 자금력, 마케팅 능력, 네트워크에서 방송매체보다는 상대적 우위를 확보하고 있는 통신사업자의 방송시장 진입을 의미한다. 전 세계적으로 방송-통신 융합은 대체로 두 가지 방식으로 진행된다. 미국에서는 앞서 본 바 대로 1996년 통신법 제정 이후 통신사업자의 케이블 TV M&A로 나타났다. 그러나 최근 미국에서는 미디어 방송-통신 융합이 미디어 합병 방식보다는 전기통신사업자 주도로 신규 방송서비스(IPTV) 시장에 진입하는 방식으로 진행되고 있으며 유럽(영국, 프랑스, 이탈리아 등), 일본 등에서도 IPTV 도입이 추진되고 있다. 국내에서도 케이블 TV MSO 매수 합병보다는 시장 지배적 통신사업자인 KT를 비롯 SKT, LGT 모두 신규 서비스 시장 진입을 추진하고 있다. 국내 통신사업자의 IPTV 사업 추진에 있어 긍정적 측면은 가입자 정보 확보 및 마케팅 능력, 3대 거대 통신사업자의 자금력, 네트워크 능력 등을 지적할 수 있겠다. 그러나 통신사업자의 IPTV 서비스를 통한 방송시장 진입은 다음과 같은 진입장벽에 부딪칠 것으로 전망된다.

첫째, 가격경쟁 문제이다. 케이블 TV는 저가의 시장구조를 형성하고 있으며 IPTV는 가격경쟁력을 확보하기 어렵다. 둘째, 콘텐츠의 확보문제이다. 우리나라는 미국과 같이 PAR(Program Access Rule)제도가 정착되고 있지 않고 방송법상 사업자간 자율계약으로 프로그램 공급이 이루어지기 때문에 IPTV사업자는 지상파나 케이블 PP로부터 프로그램을 조달하기 어렵다. 셋째, Switching cost의 문제이다. 이미 케이블 TV 사업자는 1400만 가입자, 위성방송은 200만 가입자를 확보하고 있는 상황에서 더 이상 틈새시장 개발이 어려울 것이며 이들 유료방송 가입자로부터 IPTV로의 전환을 유도하기 어려울 것이다. 유료방송시장의 후발업체인 IPTV가 케이블 TV 보다 기술, 가격, 콘텐츠 측면에서 상대적 이점(relative advantage)을 제공하지 않는 한 가입자 전환을 유도하기 어려울 것이다. 다음에

서는 IPTV 사업 추진 전략을 검토해 보았다.

첫째, 주가관리 및 자산 가치 증식 문제이다. 1996년 통신법 제정 이후 통신사업자의 케이블 TV M&A 전략이 실패한 사례가 보여주듯이 신규 서비스 진출 시 가장 고려해야 할 사항은 주가관리 및 자산 가치를 증식하는 문제라 하겠다. 둘째, 망의 성능 개선, 셋탑박스 개발, 작동지연/채널 변경 시간의 단축 등 기술적 요소의 개선이다. 지금 실시하고 있는 VOD 비스도 간혹 작동이 지연되거나 기술적 문제가 발생하기도 한다. 셋째, 콘텐츠의 종합화 및 차별화 전략이다. 지상파방송이나 케이블 TV, 위성방송 보다 월등하거나 또한 약간의 콘텐츠 우월성이라도 확보하자면 일단 지상파와 케이블 프로그램을 확보해야 한다. 우선 지상파 및 케이블 TV 프로그램 조달 협상을 계속 추진하는 한편, 현재의 VOD서비스 확산에 치중해야 한다. VOD서비스 확산을 위해 재미있는 국내의 영화 수입을 적극 추진해야 할 것이다.

차별화전략으로는 (1) Edutainment (Education+Entertainment)시장에 주목할 수 있다. 한국의 케이블 TV와 위성방송은 거의 오락 프로그램으로 구성되어 있고 외국의 인기 영화, 스포츠, 뉴스 채널도 이미 방송되고 있다 그러므로 IPTV는 기존 유료방송과 차별화된 프로그램을 공급하기 어려우므로 교육 콘텐츠를 Killer application으로 겨냥하는 방안도 검토해 볼만 하다. 한국 교육시장의 경제적 규모가 크다는 데에는 이론의 여지가 없을 것이다. 연간 20조원을 초과하는 과외시장이야말로 방송영역에서 침투해 나갈 수 있는 신규 시장영역이 아닐까? 한다. 지금까지 EBS 교육방송은 예산 문제 오락성 짙은 프로그램을 만들기 어려웠다. 교육+오락이 결합된 이른바 에듀테인먼트 프로그램을 제작해야 할 것이다. 저출산 현상으로 국내 유아 교육 시장은 대입시장 보다 큰 시장이라고 한다. (중국 시장도 겨냥할 수 있음). 성인 어학 프로그램, 부동산 중개사 등의 취업 직업 자격증 프로그램, 초 중 고 학습 및 입시 프로그램, 유아 조기 학습 프로그램, 대학생 취업 프로그램 등(공무원 시험, 교사 시험, 언론고시 시험, 공사 시험 등)을 VOD 및 소비자의 눈높이 수준에 맞는 다양한 프로그램을 개발한다면 상당한 채산성을 확보할 수 있을 것이다. 지상파방송사와 통신회사가 공동으로 제작회사를 설립하고 에듀테인먼트 프로그램에 올인해 보는 것이 한국 방송의 살길 이 아닌가 한다. 그 이외에는 방송시장을 확대해 줄 돈 줄이 없지 않겠는가?

(2) 스포츠 이벤트와 연계할 수 있다. 지금 일본의 위성방송은 세계에서 가장 보급률이 높다. 일본의 위성 봄은 프로야구 투수였던 "오노" 선수의 미국에서의 활동을 중계한 것이 결정적 계기가 되었다. 루퍼트 머독이 소유하고 있는 영국의 위성방송 BSKYB의 성공은 유럽 축구 중계권에서 그 요인을 찾을 수 있다.

(3) 고가의 명품 방송이다. 비유컨대 지금 케이블 TV와 위성방송이 중저가 시장

이라고 한다면 일부 채널은 아주 고급 명품 채널 대를 만드는 것이다. 미국의 헐리우드 영화나 국내 인기 영화를 동시 개봉하는 것이다. 또한 의료 진단 프로그램으로 월 10만원 가정의 진단 및 상담 프로그램을 개발하자는 것이다.

(4) 쌍방향 서비스 개발이다. 현재 해외사례를 보면 쌍방향 맞춤 서비스가 잘 활성화되지 않고 있다. 그 이유는 TV 시청은 집합행동(가족 시청)으로 이루어지는데 쌍방향은 개인 맞춤형 서비스이기 때문에 아직 TV환경과는 부합되지 않을 수 있다.

(5) OPEN IPTV이다. 오 마이 뉴스 처럼 동영상 시민PD의 시대를 개막할 필요가 있다. 인터넷 신문 오마이 뉴스가 뉴스 게릴라들로 성공했듯이 대학생 중심의 방송게릴라를 찾아서 지원 육성하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

(6) 다른 매체와의 합종연횡이다. 미국의 사례와 같이 케이블 TV와 경쟁하기 위해서는 위성방송(SkyLife)가 연계하는 전략이 가능하다. 지상파방송사와의 연대 및 제휴 전략도 검토할 수 있다. KBS, MBC, SBS 모두 경영난을 타개하기 위해서는 지상파 이외의 신규 방송서비스와 다양한 출구개방이 절실하다. 지상파방송과 통신회사들은 IPTV 200개 채널로 전국적으로 맞춤형 교육 콘텐츠 프로그램을 제공할 수 있다. IPTV 채널은 990개 채널이 가능하므로 지상파 방송/ 프로그램 공급업체와 제휴하여 교육 콘텐츠/유아 콘텐츠/10대 콘텐츠/ 게임/ 쌍방향 서비스 등 새로운 콘텐츠를 개발할 수 있다. (BBC모델 참조). 수신료, 광고 체제로는 더 이상 사양산업인 방송 산업이 발전할 수 없으며 통신요금과 같은 종량제 방식으로 전환이 필요하다.

케이블 TV MSO 및 MSP와의 전략적 제휴가 가능하다. 미국의 Comcast와 TimeWarner의 사례처럼 케이블 MSO 들도 프랜차이즈지역을 넘어서서 사업을 추진하기 위해서는 IPTV 사업에 진입할 유인책을 가질 수도 있다. 다 플랫폼 시대에는 비유컨대 "적과의 동침"도 필요한 것이다.

(7) 독립 프로덕션과 중소 PP들을 Matching fund 방식으로 유인하여 다양한 콘텐츠를 제작할 수 있다. 대작 드라마는 방송시장에서 승자독식이 될 가능성이 높기 때문에 다수의 작은 회사가 작은 수용자 크기를 대상으로 맞춤형, 유료형 서비스로 나가야 한국 방송시장을 확대할 수 있다. 그런 의미에서 벤처적 성격을 가진 프로덕션과 PP들에게 자금을 대어해 주고 사후의 위험부담과 채산성을 공동으로 확보할 수 있는 방안을 검토해 볼 수 있겠다.

(8) 요금 정책과 결합 서비스 문제이다. IPTV 정책의 초기 단계에서는 TPS 시장의 방어적 전략의 성격이 강하므로 결합서비스 전략과 요금 할인 정책이 무엇보다 중요해 진다.

(9)조직 내부의 갈등 조율 문제이다. 미국은 베트남에서 왜 철군하는가? 비유컨

대 IPTV 사업은 미국이 이락, 베트남 (지역밀착성 케이블 TV 사업자들)과 중국, 소련 (거대 통신사업자들)을 동시에 상대하는 형국이다. 이와 같은 경쟁 상황속에서 조직 내부의 갈등과 혼선이 발생할 수 있다. 즉 조직 내부의 투자 우선순위 갈등 문제, 주가 및 자본 관리의 문제로 인해 통신사업자 내부에서 갈등이 촉발할 수 있다. 미국의 AT&T와 AOL 사례가 이를 입증해 주고 있다.

Ⅷ. 디지털 컨버전스 시대 국내 방송 산업의 구조적 한계 및 대응 방향: 합종연황과 적과의 동침시대

2007년 통계에 따르면 방송시장의 연간 매출액은 10조 6000억 원이며 대체로 한국 방송시장은 10조-11조 시장에 수년간 고착되어 있다. 방송시장의 재원은 한정되어 있는데 신문자본, 통신자본, 외국 자본이 방송시장에 총집결하고 있는 형국이다. 우리나라는 세계가 인정하는 IT강국이지만 국내 유수의 신문·방송·통신사업자를 막론하고 모두 사업성이 불투명하고 앞날을 예측하기 어렵다. 국내 신문사의 정치사회적 영향력도 과거와는 다르고 기업 규모도 다른 산업과 비교할 수 없을 정도로 영세한 수준이다. 일부 인터넷매체의 영향력은 대다수 종이 신문을 능가하고 있으며 젊은 세대는 종이 신문보다는 인터넷 포털에서 뉴스를 검색한다. 지상파방송사도 수신료와 광고료로는 더 이상 채산성이 보이지 않는 상황에서 제작비는 천정부지로 치솟고 디지털 전환 과정에서는 막대한 비용이 요구되고 있다. 수신료 인상과 중간 광고 등으로 돌파구를 찾아야 하는데 신문매체의 반대로 난관에 봉착하고 있다. 케이블TV는 최근 괄목할 만한 성장세를 보이고 있으나 지상파 멀티모드서비스(MMS)도입, 위성방송의 공시청안테나(SMATV)도입, 통신사업자의 IPTV 사업 추진, 외국인 PP 진입이라는 문제로 사면초가에 직면하고 있다.

국내 방송시장의 연간 매출액이 수년째 10조 ~11조원 수준에 머물고 있는 동안 방송보다 약5배의 매출액을 기록하고 있는 KT, SKT, 하나로 텔레콤 등 통신사업자는 이제는 더 이상 성장 동력을 찾기 어려워지자 그 대안으로 위성DMB, IPTV 등 새로운 시장 개척을 서두르고 있다. 그러나 미국의 AT&T와 AOL타임워너의 경영실패, 한국에서의 위성방송 및 위성DMB 등의 사례에서 보듯 통신사업자가 방송시장에 진입해 성공한 사례는 국내외에서 찾아보기 어렵다. 그렇다면 신생매체가 속출하는 이른바 미디어 춘추전국시대의 미디어와 방송매체의 생존전략은 무엇인가?

1. 제한된 경쟁론(유효경쟁론)

디지털 전환(방송)?브로드밴드 망 구축(통신) 등 신기술개발로 투자비용은 증가하는데 미디어 시장에서 경쟁체제는 가속화돼 미디어 요금은 계속 인하 압박을 받고 있다. 라이벌 기업과 경쟁에서 생존하고 투자비용을 조달하자면 외국자본 유입이 불가피하다. 국내 우수 통신사업체의 외국자본 침투는 위험수위이며 뉴미디어 방송시장에도 외국자본 유입이 매년 증가하고 있다. 국가정책 적으로 완전경쟁 보다는 사업자 수를 고려한 "제한된 경쟁체제" 또는 "유효경쟁" 체제를 도입해야 한다. 미디어 기업의 존속?발전을 위한 제도적 보장책이 경쟁정책보다 우선해야 한다. 현재와 같은 경쟁체제로서는 모든 미디어 기업이 공멸의 필드를 질주해 갈 뿐이다.

2. 정책결정과정의 유연성 : 소모적인 공익론과 산업론의 논쟁

지금 국내에서는 KBS 사장 선임 과정, PD 수첩 등 정치적 이슈가 계속 제기되면서 디지털 컨버전스 환경에 대비한 미디어 재정 문제, 디지털 전환 문제 등 실질적 현안 이슈에 대한 체계적 논쟁이 이루어지지 못했다. 이른바 규제완화 및 산업론자들도 미디어 재정, 구조개편이나 발전에 대한 Action plan이 부족한 상태이며, 또한 미디어 집중, 상업주의 문제 등 방송의 공익적 가치에 무관심하며 여론형성 매체로서 언론의 역할과 기능에 대해서는 침묵하고 있다. 공공성, 공익 론자들은 지상파의 효율적 경영, 노동의 유연성 문제에 대해 함묵하고 있으며 신 방송질서에 대한 대응전략은 전혀 제시하지 않고 있으며 지상파 중심의 현존질서(status quo)의 유지에만 관심을 가진 것으로 보인다. 현존 질서만 유지하면 지상파방송이 직면하고 있는 현재의 위기를 극복할 수 있겠는가?

언론의 자유와 가치, 디지털 컨버전스 환경에의 적응, 미디어 재정과 효율성 등 다양한 가치와 문제들에 대한 종합적 그랜드 디자인을 수립해야 해야 하며 단일 가치와 모델로서는 변화하는 환경에 적응할 수 없기 때문에 다양하고도 유연한 실용주의적 정책 대안들이 제시되어야 할 것이다.

3. 네트워크의 유연성

전 세계적으로 지상파 네트워크는 망의 한계 때문에 케이블 TV와 통신사업자와

같이 디지털 컨버전스 환경에서 TPS(Triple Play Service : 음성, 데이터, 영상서비스를 1 사업자 또는 1네트워크에서 동시에 제공하는 것) 서비스를 구현할 수 없으며 수입의 다변화도 도모할 수 없다. 디지털 전환에 따라 케이블, 위성방송, 통신사업자는 수 백개 채널을 제공할 수 있으나 지상파는 MMS 를 실시한다 하더라도 소수의 채널만 확장할 수 있다. 케이블 SO 시장에는 현행 방송법상 지상파는 진입이 배제되어 있으며, 그동안 지상파는 통신사업자와의 전략적 제휴가 원활하지 못했다.(위성방송, 위성 DMB 등의 사례). 지상파와 케이블간의 상호 兼營 문제 등을 해결하기 위해서는 공영방송만을 제외하고 수평적 규제체제로 전환하여 시장점유율 규제체제를 도입할 필요가 있다.

4. 소유/경영의 유연성

미디어 사업자 간 과감한 인수합병(M&A) 또는 전략적 제휴로 미디어 사업자를 수를 과감히 줄여야 한다. 전국 일간지는 150여개나 되며 케이블TV 사업 권역은 77개에 이른다. 통신사업을 제외하고 전통언론인 신문이나 방송 시장은 사업자 수가 너무 많다. 수입 모델이 창출될 수가 없다. 미디어 소유권 규제완화 같은 법적 뒷받침이 요청된다. 유럽은 1공영 2상업체제로 구조개편을 서두르고 있다. 국내 통신사업자도 빅 3체제이다.

5. 콘텐츠의 유연성

국내 방송 프로그램은 드라마 및 예능 Variety 프로그램이 killer application이며 수신료와 광고를 그 재정 源으로 하고 있다. BBC의 다큐멘터리나 월드 뉴스와 같은 새로운 Killer application을 찾지 못하고 있다. 케이블과 IPTV 등도 지상파 재송신이나 홈쇼핑 채널에만 의존하고 있다. 미국의 FOX나 BBC등은 10대, VOD, 스포츠, 월드 뉴스 등 다양한 콘텐츠 실험에 착수하고 있다. 포털 등 인터넷 서비스가 새로운 콘텐츠 영역을 개척해 나가듯 지상파, 케이블, IPTV 등도 유료 요금체제에 바탕을 둔 새로운 콘텐츠 개발 전략을 추진해야 한다.

6. 재정의 유연성

국내 수신료는 28년간 동결되어 있으며, 광고제도 및 방법도 개선(중간광고, 광고총량제, 간접광고, 가상광고, 민영미디어랩 등) 되지 못하고 있다. 보/혁 정권

교체와 상관없이 전 두환 정권 이후 28년 동안 수신료가 동결되었다는 사실은 KBS의 문제라기보다는 역대 정권이 KBS를 정권의 도구로만 이용하여 왔으며 여기에 대해 시청자의 저항과 야당의 반대가 지속되어 왔다고 볼 수 있다.

일본의 NHK는 97%가 수신료이나 영국의 BBC, 독일의 공영방송 등은 75-80%. 프랑스는 60%가 수신료 체제이다. 국내 수신료 수준은 현재 40% 수준에서 75%-80% 수준으로 인상하는 것이 바람직 할 것이다. 일본의 경우는 개별 미디어 마다 별도 수신료를 징수하고 있다. 지상파 DMB나 디지털 수상기 보유자에게 별도의 수신료를 부과하는 방안도 검토할 수 있다.

국내 신문, 지상파방송, 뉴미디어 방송(케이블 TV, 위성방송)은 과도하게 광고 재원에 의존하고 있는 모델이다. 따라서 세계 최고의 低價 시장 구조이다.

국내 신문과 방송 공히 재정 원(돈줄)이 동일하게 광고이기 때문에 매체간 대립과 분쟁도 치열하게 전개될 수밖에 없다. 신문매체는 방송매체의 광고 인상정책에 대해 반대할 수밖에 없는 구조이며 규제기관은 신문에 대한 정치적 부담 때문에 방송매체에 유리한 광고 정책을 추진할 수 없는 구조이다. 장기적으로는 영국모델과 같이 공영방송은 수신료 중심 체제, 지상파 방송은 광고 중심체제, 뉴미디어 방송은 가입료 체제(pay channel), IPTV 등 융합서비스는 pay per channel 등으로 매체간 돈 줄을 달리하는 방식이 바람직 할 것이다. (제한적 경쟁론의 한 방법)

7. 노동의 유연성

공영 및 지상파방송은 공기업 일반의 “고임금-저효율 구조”를 청산할 수 있는 내부 경영혁신 프로그램 개발이 요청된다. 지역방송 광역화, 신매체 도입에 따른 분리 회사 방식 등 제도개혁 방안을 검토해 보아야 할 것이다.

8. 자본의 유연성

통신 산업이 방송 산업보다 규모의 경제 (매출액 4-5배, 2007년 방송 산업 매출액 10조원, 통신사업 45조원)을 실현하고 있는 것은 (1) M&A를 통해 소수의 사업자가 시장을 주도 (2) 외국자본의 유입 (통신자본은 실제 50% 이상이 외국자본임) (3) 종량제 요금 체제 때문인 것으로 분석된다. 국내 지상파방송 산업은 방송의 공공성 논리 때문에 대기업과 외국자본의 진입이 차단되어 있기 때문에 자본의 유연성과 투자효과를 기대할 수 없다. BBC처럼 대자본(루퍼트 머독), 외국자본(Cro주 Castle)과도 과감히 제휴할 수 있는 유연성을 확보해야 한다.

9. 매체간 전략적 제휴와 합병의 유연성

전통 언론매체인 신문과 지상파방송의 위기 요인은 지금까지 전통언론인 한국의 신문과 지상파방송은 20년 동안 “매체 우월주의”에 빠져 다른 매체와의 전략적 제휴와 합병이나 비유권대 적과의 동침을 외면해 왔다. 국내 신문사는 지상파방송 및 뉴미디어 방송 진입에 실패했으며 지상파방송 또한 유료방송 시장 확대에 실패했다. 미디어 정치학적 측면에서만 본다면 공영방송 제도를 채택하고 있는 유럽과 일본은 신문과 지상파방송의 뉴미디어 시장 진출이 활발하며 시장지배력이 크다고 할 수 있다. 오직 미국과 한국의 신문과 지상파방송만이 미디어 兼營에 실패하고 있는 것으로 판단된다.

미디어 시장의 패권이 케이블 TV, 통신, 포털 등으로 이전하고 있는 상황 속에서 국내 신문과 지상파방송은 이데올로기 대립, 재정적 대립(광고시장)으로 상호 발목을 잡아 미디어 시장을 개척해 나갈 수 없는 상태이며 규제기관에서도 정치적 역학상 정책적 수단을 찾기 어렵다. 보도의 경향성이나 세계관, 가치관은 다르더라도 미디어 시장과 영역을 개척하는 데 상호 협력 체제를 구축할 필요가 있다.

케이블 TV와 IPTV, 지상파와 IPTV, 지상파와 케이블 TV간의 전략적 제휴와 합종연횡 그리고 M&A 등이 활발히 추진되어야만 매체의 경쟁력을 확보할 수 있다. 다 플랫폼 시대 이른바 방송 삼국지 또는 춘추전국시대에는 합종연횡만이 그 탈출구요, 亂世를 헤쳐가는 해법인 것이다. 이런 의미에서 규제기관은 시장점유율 규제와 수평적 규제체제로의 점진적 전환을 서둘러야 할 것이다.

VIII. 결어

방송의 공익성 보장은 재정의 건전성과 안정성이 확보되어야 가능하다. 공영방송이란 따지고 보면 “국가가 수신료라는 안정적 재원을 확보해 줄 테니 상업방송처럼 돈 걱정 하지 말고 유익한 프로그램을 만들라”는 방송제도이다. 그러나 우리의 실정은 어떠한가? 광고가 재정원의 60%를 차지하다보니 KBS 2TV는 독일의 미디어 학자 호프만의 지적대로 “공영방송의 자진 상업화”의 길을 걸을 수밖에 없을 것이다. MBC 또한 공영방송 범주로 분류되나 100% 광고수입에 의존하는 한 시청률 경쟁에 매진할 수밖에 없다. 한국의 공영방송 시스템은 재정구조의 불확실성 때문에 공영방송 본래의 사명에 충실할 수 없는 구조이다. 전 세계적으로 공영방송은 수신료, 민영방송은 광고 수입이라는 원래 재원조달방식에 한계에 봉착했기 때문에 언론 노동, 재정, 네트워크, 콘텐츠의 유연성을 발휘할 밖에 없으며 다

른 방송 미디어 또는 신문매체와도 전략적 제휴와 합종연횡을 추진할 수밖에 없는 것이다. 그렇다면 이러한 상황 속에서 지역성, 다원성, 언론의 자유와 책임은 어떻게 보장할 수 있겠는가? 필자는 그 대안으로 Pay or play 방식과 같은 프로그램 평가방식의 개선과 수신자 권리 확대 방안을 제시해 보고자 한다. pay or play 방식은 이른바 공익적 프로그램에는 돈을 지원하며 비 공익적 프로그램에게는 벌금을 받는 방식이다. 미국의 지역에서는 공해를 많이 생산하는 공장에게는 돈을 징수하고 공해를 예상 기준치 보다 적게 양산하는 공장에게는 돈을 지불한다고 한다. 미디어 랩 추진 과정에서 소외될 수 있는 종교방송이나 지역방송에 대해서는 방송발전기금이나 pay or play model를 통해 지원방식을 검토해 보아야 한다. 또한 방송의 공정성, 객관성 보장을 보장하기 위해서는 다수의 시청자들의 참여가 프로그램 평가 과정에서 보장되어야 할 것이다. 미디어 구조개편과정은 “정치적 이해관계와 타협”, “여론 다양성 보장과 경쟁체제 도입 등 논리적 합리성” “정책 실현가능성” “경제적 채산성” “수용자 권리 및 소비자 복지” 등이 보장되어야 만 그 실효성을 기대할 수 있으며 무엇보다도 매체간 상생의 역학을 보장하는 것이 중요하다.

The History of Media Reform and Media Politics

Yoonsik Chung

This paper intends to follow up the history of politico-social conflicts and media dynamics in the process of the 1st and 2nd media reform in advanced countries and examine the direction of media reform in Korea.

At this time, Korea is confronting with the great change of media environment which results from the Korean particularity, that is, the power shift toward the conservative government and the global universality, that is, the technical revolution of digital convergence. Political progressives regarding Media as public good resist with the situation. This complex situation makes the prospect ambiguous.

On the initiative of power bloc, many harsh controversies used to be done on the media order and norm because media have the strong politico-social influences. In the process, many politico-social forces, for example, political parties, media business

groups, civic groups, the judicature, press unions, and scholars, join in the media power struggle. It makes the huge chaos or a new social contract, or a new law of media.

***Key words:* media reform, media politics, media convergence, media environment, power shift**