

05-22

21세기 한국 메가트렌드 시리즈 II

미디어 융합의 동인, 전개양상, 정책과제

2005. 2

연구기관: 강원대학교
연구책임자: 정윤식

제 출 문

정보통신정책연구원 원장 귀하

본 보고서를 『미디어 융합의 동인, 전개양상, 정책과제』의 최종보고서로 제출합니다.

2005. 2

연구기관: 강원대학교

연구책임자: 정 윤 식

목 차

요약문	9
제1장 서론	35
제1절 미디어 분화와 융합의 역사적 고찰	35
1. 미디어 분화의 역사적 고찰	35
2. 미디어 융합의 출발: 뉴미디어와 인터넷	36
3. 디지털 혁명과 미디어 융합의 본격화	38
4. 디지털 시대 미디어 지형과 발전: 미디어 분화와 융합의 공존	40
제2절 미디어 융합 법제 및 정책상의 쟁점	42
제3절 연구목적과 연구문제	43
제2장 미디어 융합의 동인	46
제1절 미디어 융합론(시장/경쟁지향적 관점)	46
1. 미디어 관련시장의 확대(relevant media market)	46
2. 경쟁도입의 현실적 수단	48
3. 디지털 전환 등 미디어 개혁(innovation)	48
4. 미디어 사업자의 경영다각화 전략	49
5. 미디어 경제학자들의 연구 성과: 집중이 다양성 보장	50
6. 수직적 결합 허용 추세: 시카고 학파	52
7. 미디어 소유권, M&A과정에서 반독점법의 영향력 강화	54
8. 외국자본 및 외자규제(foreign ownership & investment) 완화	54
9. 중계권 등 프로그램 비용의 증가	55
제2절 소유권 규제완화 및 미디어 융합 반대론(다원주의적 관점)	55

1. 다양성 확보	55
2. 복수주의(Pluralism)와 반독점법	56
3. 지역성 · 소수자 보호	57
4. 편집권 독립과 저널리즘의 위기	57
5. 문화중속론	58
6. 음란, 외설물: 청소년 아동보호의 문제	58
제 3 장 방송매체의 소유권 규제완화 및 미디어 융합의 전개양상	59
제 1 절 미국 방송매체 소유권 및 융합 법제와 정책 분석	59
1. 미국 방송시장의 구조와 제도적 성격	60
2. 미국 방송매체의 M&A 분석	65
3. FCC의 2002년 소유권 규칙 제정과 논쟁: 신문-방송 융합과 4대 네트워크의 겸영범위 확대를 중심으로	70
4. 미국 신문매체의 소유권 분석 및 업계의 미디어 융합 요구	80
5. 미국 미디어 소유권 및 융합(M&A) 법제 및 정책 요약	81
제 2 절 독일 방송매체 소유권 및 융합 법제와 정책 분석	82
1. 독일 방송매체의 제도적 특성	82
2. 독일 공공방송 모델의 이념형: 연방정부의 소유권 배제	83
3. 독일방송의 소유권 법과 감독: 연방독점제한법과 방송분야 자본집중위원회의 규제	85
4. 새 소유권 법제	85
5. 신문과 방송의 겸영(Cross-ownership)	87
6. 방송과 통신의 융합(분리): Deutsche Telecom의 해외매각	88
7. 외국자본 및 외자규제 완화 추세	88
8. 방송 · 통신 융합서비스의 관할권 분리	88
제 3 절 영국 방송매체 소유권 및 융합 법제와 정책 분석	89
1. 영국 방송매체의 제도적 성격	89

2. 영국의 새 미디어 소유권 규정	91
3. 2003년 커뮤니케이션 법의 확장	92
4. 영국 미디어 기업의 M&A 절차	93
제 4 절 프랑스 방송매체 소유권 및 융합 법제와 정책 분석	94
1. 투자지분제한 규정	94
2. 시청자 점유율 제한(신문은 30% 시장점유율제한)	95
3. 방송국 수 제한	96
4. 미디어 겸영 문제(Cross-Media ownership: 2 out of 4 rule)	96
5. 외국자본 문제	96
제 5 절 유럽 국가의 방송매체 소유권 및 융합 법제와 정책	97
1. 공동규범의 문제	97
2. 지상파방송의 타 매체 겸영문제	97
3. 유럽 경쟁 위원회의 M&A 거부권 행사	98
4. 케이블TV와 전화 네트워크 분리 규정	98
제 6 절 일본 방송매체 소유권 및 융합 법제와 정책 분석	99
1. 일본의 방송매체의 제도적 성격	99
2. 매스미디어 집중배제의 원칙: 3사업 지배금지의 원칙과 복수국 지배금지의 원칙	100
3. 신문과 방송의 겸영문제	102
4. 지상파방송의 디지털 위성방송 진입완화	102
5. 외자규제	102
6. 방송 통신 융합과 규제완화(외국자본 진입규제 철폐)	103
제 7 절 연구결과와 연구과제	103
1. 연구결과	103
2. 연구과제	112

제4장 통신 방송 융합 법제 및 정책 분석: 미국과 한국의 비교분석을

중심으로	116
제1절 문제의 제기	116
제2절 미국의 통신 방송 융합 법제와 정책 분석	118
1. 미국의 통신 방송 융합 법제 분석	119
2. 미국의 통신 방송 융합 정책분석: 통신사업자와 방송사업자의 M&A 분석을 중심으로	124
3. 미국 통신 방송 융합 법제 및 정책의 특성과 평가	131
제3절 한국 통신 방송의 융합 법제 및 정책의 특성	133
1. 한국 통신 방송 융합 법제의 특성	134
2. 한국의 통신 방송 융합 정책의 특성	136
제4절 미국과 한국의 통신 방송 융합 법제와 정책 비교분석	139
1. 공통점	139
2. 차이점	141
제5장 신규 미디어 융합 서비스 도입과 정책과제	145
제1절 DMB 도입과 정책과제	145
1. DMB 및 IP TV 도입으로 방송 통신 융합 본격화	145
2. DMB 도입 목적과 매체정책상의 의미	146
3. 위성 DMB 도입과 매체정책 과제	151
4. 지상파 DMB 도입과 매체정책 과제	152
제2절 IP TV 도입과 정책과제	154
1. IP TV(Internet Protocol TV)의 정의와 서비스 종류	154
2. IP TV 서비스의 강점과 약점	154
3. 해외 각국의 IP TV 서비스 추진 동향	155
4. IP TV 도입과 진입장벽	157
5. IP TV 도입 초창기 콘텐츠 확보 및 진입 전략	159

제 6 장 미디어 융합 시대 공영방송의 정책과제	163
제 1 절 한국 방송 제도와 소유권 규제의 역사적 고찰	163
제 2 절 미디어 융합시대의 신 방송질서	165
제 3 절 공영방송의 위기 상황	167
제 4 절 공영방송의 정치적 자유와 독립	168
제 5 절 KBS2 및 MBC의 위상과 역할 재정립	171
제 6 절 프로그램 개선과 방송의 질	173
1. 품위 있는 프로그램	174
2. 공정성	174
3. 다양성	175
4. 청소년, 아동보호	175
5. 소수집단에 대한 배려	176
6. 국가 이익과 통합	176
7. 삶에 대한 따뜻한 위로와 진정	176
8. 차별성(Distinctiveness)	176
제 7 절 공영방송의 재원확보 방안: 수신료 인상, 중간광고 및 디지털 전환 비용 확보	177
제 8 절 지역방송의 광역화 및 기능 확대	180
제 9 절 경영효율화와 합리화	181
제 10 절 경영다각화와 신규 서비스 진입	182
제 11 절 방송법 개정안의 평가와 방향	185
1. 열린 우리 당 방송 관련 법안의 내용과 평가	186
2. 한나라 당 법안 내용과 평가	188
3. 방송위원회의 KBS 인사, 예산/결산, 회계 관련 개정 법안	190
4. 향후 공영개혁의 쟁점과 방향	192
제 7 장 한국의 통신 방송 융합 법제 정비 및 정책과제	195

제1 절 방송 통신 융합 법제 정비 방안	195
제2 절 규제기관의 통합 문제	196
1. 통신방송위원회 또는 방송통신위원회의 구성	196
2. 통신 방송조정위원회를 통한 조율	199
3. 통신 방송의 정치적, 사회적 이슈는 위원회 조직이 통신 방송의 산업정책은 정보통신부로 이원화하는 방안	200
제3 절 허가 및 진입규제	200
1. open sky policy	201
2. 개척자 우선의 원칙 및 예비 허가	201
3. 방입정책(Hand off policy)과 공동 콘소시엄 유도	202
4. 경매 입찰제 검토	203
제4 절 민간방송사업자의 소유권 규제완화(진입규제, 경영문제 등)와 M&A 정책	203
제5 절 내용규제정책	205
제6 절 신문과 방송의 경영	206
제7 절 외국자본, 외자규제의 문제	207
제8 절 시장점유율 측정방법 변화	207
제8 장 미디어 융합과 새 미디어 질서를 위한 제언	209
제1 절 매체 간 균형발전에 대한 재해석	209
제2 절 미디어 재원 확충	212
제3 절 네트워크의 확장	213
제4 절 미디어 융합과 미디어 개혁 추진	214
제5 절 유연하고도 탄력적인 규제	215
참고문헌	218

표 목 차

〈표 3-1〉 18~49세 시청자 층에서의 미디어 기업들의 시청자 점유율	62
〈표 3-2〉 다채널 TV 가입자의 시장 점유율	63
〈표 3-3〉 주 시청시간대시청점유율	64
〈표 3-4〉 독일 방송매체의 시장점유율	83
〈표 3-5〉 독일 신문시장	87
〈표 3-6〉 영국 방송매체의 시장점유율	90
〈표 3-7〉 영국 신문시장의 시장점유율	90
〈표 3-8〉 프랑스 일간신문시장	95
〈표 3-9〉 프랑스 방송시장	95
〈표 5-1〉 IP TV 서비스의 종류	154
〈표 5-2〉 해외 IP TV 사업자의 성격과 사업특성	156

요 약 문

1. 연구의 목적과 배경

본 연구에서 다루고자 하는 디지털 혁명이 촉진시킬 미디어 융합(convergence of media) 문제는 단순한 기술 산업 정책적 차원을 넘어서서 미디어 법, 정책, 거버넌스 문제를 비롯한 사회문화적 차원에 이르기까지 다양한 인식과 접근이 요청된다. 특히 방송과 통신의 융합문제가 현안 정책적 이슈가 되고 있는 시점에서 미디어 융합에 관련 미디어 법제와 규범을 총체적으로 점검하는 것은 의미 있는 작업이라 할 수 있겠다.

미디어 융합 정책의 핵심적 과제는 ○ 디지털화와 광 대역화로 대변되는 기술산업적 변수 ○ 소유권과 M&A 문제, 내용규제 문제를 비롯한 규제정책 ○ 다양성, 지역성, 경쟁, 공정성 보장을 위한 언론 표현의 자유문제를 여하히 조정할 것인가이다. 비유컨대 이 변수들을 삼각형의 꼭지 점이라고 한다면 이 변수사이에 무게중심을 잡기에는 아직 뚜렷한 이론적 틀이나 규범이 학계에서나 정책 사이드 모두 형성되어 있지 못한 것 같다. 그러므로 정당, 의회, 사법부, 공정경쟁기구, 미디어 규제기구, 사업자, 시민단체에 이르기까지 자신의 이해관계나 관점에 따라 이 변수들의 무게중심을 달리 잡는 경우가 많다. 누가 어떤 미디어를 소유하느냐? 또한 미디어 융합을 추진하느냐?에 대한 질문은 한 국가의 언론 표현의 자유와 다양성 보장, 기술발전과 산업 육성, 미디어 사업자간의 역학, 그리고 수신자의 권리를 파악하는 척도이다. 본 연구에서 논의하고자 하는 미디어 융합에 관한 논쟁은 따지고 보면 미디어 소유권 논쟁의 연장선에 있다. 미디어 융합과정에서 신문매체는 방송매체를 겸영하는 추세이며, 통신매체는 방송매체를 겸영 또는 융합하려고 추진하고 있다. 신문매체와 통신매체는 기술적 친화성이 낮아 상호 겸영이 거의 이루어지지 않는

실정이다. 방송매체는 신문매체와 통신매체보다는 방송-방송 겸영을 추진하고 있다. 즉 방송매체는 미디어 융합의 이른바 십자로인 셈이다. 따라서 방송매체의 소유권 발전과정과 융합문제를 분석하는 것은 전체 미디어의 융합현상을 분석할 수 있는 척도가 되는 것이다.

매체의 소유권-겸영(cross ownership) 그리고 미디어 사업자간의 인수, 합병(M&A) 문제도 포함-법제와 정책은 언론의 지형과 미디어 질서개편과도 관련되는 문제이므로 언론 표현의 자유, 매체간 균형발전과 미디어 역학, 규제방식 및 제도 개편에 이르기까지 다양한 인식과 접근이 필요하다.

특히 방송매체는 그 사회적 영향력과 채널의 유한희소성으로 인해 매체의 도입 초창기부터 진입규제(면허규제), 구조규제, 내용규제 수용자 규제를 강하게 받아왔다. 정치권력의 입장에서는 소유권 규제는 행동규제(behavioral regulation)나 내용규제 등에서 비롯될 수 있는 헌법 위반으로부터 자유롭게 미디어를 규제할 수 있는 내용 중립적 방법(content neutral method)이며(Botein, 1998), 방송사업자 입장에서는 경영다각화와 신규 미디어 시장진입을 위해서는 소유권 규제완화가 필수적인 정책 대안이었다. 그러나 미디어의 다양성을 주창하는 시민단체나 수용자 입장에서는 다양성, 공정성 보장 장치로 소유권 규제강화를 대체로 요망하였다.

본 연구에서는 이러한 인식을 기초로 하여 다음과 같은 순서에 따라 보고서를 구성하였다.

첫째, 제2장은 미디어 융합의 동인을 분석하였다. 현행 미디어 소유권 규제를 완화하고 미디어 융합을 추진하자는 입장과 미디어 소유권 규제를 존속하거나 또는 미디어 융합에 반대하는 입장간의 이론적 대립을 정리해 보고자 하였다.

둘째, 제3장은 방송매체의 소유권 규제완화 및 미디어 융합의 전개 양상으로서 미국, 독일, 영국, 프랑스, 일본의 방송매체의 소유권 규제 및 법제 그리고 미디어 융합 문제를 집중적으로 케이스 스타디 하였고 이 연구결과를 중심으로 미디어 융합의 공통적인 트렌드를 축약해 보았다. 분석 대상으로 삼은 국가의 미디어 질서와 규범은 우리와 상이하고 이들 국가 간에도 차이가 있지만 공통점도 많이 발견할 수

있을 것이다.

셋째, 제 4장에서는 통신 방송 융합 법제 및 정책분석을 시도하였는데 주로 96년 통신법 이후 방송과 통신의 융합을 주도하고 있는 미국과 한국 사례를 비교법 정책적 측면에서 검토하였다. 방송과 통신의 융합 문제는 96년 통신법 이후 미국에서 주도하고 있으며 한국에서도 방송과 통신의 융합문제가 디지털 전환기에 중요한 미디어 법제 및 정책상의 과제로 부각되고 있으므로 미국과 한국 사례를 비교 분석한 후 그 대안을 제시해 보았다.

넷째, 제5장에서는 최근 신규 미디어 융합 서비스로 등장하고 있는 위성 DMB 및 IP TV 도입에 따른 정책과제들을 점검해 보았다.

다섯째, 제6장에서는 미디어 융합시대 공영방송의 정책과제들을 분석하였다. 미디어 융합을 효율적으로 전개하기 위해서는 방송 공영제로 출발한 한국 방송제도에 대한 인식과 역할 재조정이 요청되기 때문이다.

여섯째, 제 7장에서는 방송과 통신 융합 현상에 대비하기 위해 한국 통신 방송 융합 법제 정비 및 정책과제들을 검토해 보았다. 여기에서는 법제 정비방안을 비롯 규제기관의 통합 문제와 정책쟁점, 융합에 대비한 허가규제, 구조규제, 내용규제 방안 등을 살펴보았다.

제8장에서는 결론을 대신하여 미디어 융합과 새 미디어 질서를 위한 몇 가지 정책제언을 시도하였다.

2. 연구내용과 결과

1) 미디어 융합의 동인

현행 미디어 소유권 규제를 완화하고 미디어 융합을 추진하자는 입장과 미디어 소유권 규제를 존속하거나 또는 미디어 융합에 반대하는 입장간의 이론적 대립을 정리해 보고자 하였다. 미디어 융합을 주장하는 시장/경쟁지향 적 관점은 미디어 관

련시장의 확대를 그 근거로 제시하고 있다. 다양한 미디어가 속출하므로 과거의 소유권 규제는 완화되어야 하며 매체 간 M&A와 융합을 인정해야 한다는 것이다. 미국의 96년 통신법은 지역전화/장거리전화/케이블 TV 시장의 독점구조를 타파하기 위해 제정되었는데 서비스 시장의 경쟁을 촉진하기 위해서 방송사업자와 통신사업자의 상호진입을 허용하게 되었던 것이다. 즉 경쟁촉진 수단으로 미디어 겸영과 M&A를 허용할 수밖에 없었던 것이다. 또한 디지털 전환을 위해서는 방송국간의 M&A를 통한 광역화나 미디어 규제완화가 필요하다. 기존 신문/방송/통신사업자의 경영다각화 전략으로서도 미디어 융합과 M&A는 필요하다. 미디어 사업의 집중이 다양성을 보장한다는 최근 보수 미디어 경제학자들의 일부 연구 성과 들도 미디어 융합을 지지하는 이론적 배경이 되고 있다. 특히 미국의 시카고 학파의 시장/경쟁적 지향적 관점은 이러한 입장의 한 축이 되고 있다. 미국 FCC, DOJ 등의 소유권 법제나 반독점법도 미디어 융합 추세를 추동하는 정책적 배경이 되고 있다. 미디어 시장에서의 외국 자본 및 외자유제 완화 추세도 미디어 융합을 가속화 시키는 동인으로 작용하고 있으며 증계권 등 프로그램 제작비용의 증가도 미디어 사업체의 대형화를 유도하고 있다.

그러나 한편 이러한 입장과는 반대로 미디어 시장의 경쟁 촉진보다는 여론형성과 정에서 다원성을 주장하는 다원주의자 들과 함께 매체 소유의 복수주의 (pluralism)를 주장하는 학자들은 미디어 융합에 저항하는 입장을 표명하고 있다. 지역성(localism)을 보호하거나 소수자(minority)를 보호하기 위해서도 미디어 융합을 추진해서는 안 되며 미디어 융합은 편집권 독립을 훼손하여 저널리즘의 위기를 초래할 것이라고 경고한다. 또한 ks 이들은 미디어 융합은 문화종속을 야기 시키며 음란, 외설물을 양산하여 청소년 아동보호에도 심각한 피해를 줄 것으로 우려하고 있다.

2) 방송매체의 소유권 규제완화 및 미디어 융합의 전개 양상

여기에서는 미국, 독일, 영국, 프랑스, 일본의 방송매체의 소유권 규제 및 법제 그리고 미디어 융합 문제를 집중적으로 케이스 스타디 하였고 이 연구결과를 중심으로

로 미디어 융합의 공통적인 트렌드를 축약해 보았다. 분석 대상으로 삼은 국가의 미디어 질서와 규범은 우리와 상이하고 이들 국가 간에도 차이가 있지만 공통점도 많이 발견할 수 있다.

연구결과를 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 방송매체의 소유권 형태는 공공방송체제(public service broadcasting)와 민간방송(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, 독일에서 지상파 민영방송사는 이러한 투자지분제한 규정이 없다. 방송매체의 겸영(cross ownership) 형태로서는 수평적 결합(horizontal integration: 방송매체가 다른 방송매체를 소유)－법적 용어로는 multiple ownership이라고 한다－과 신문과 방송, 방송과 통신의 융합과 같은 이종매체의 교차소유(Cross ownership)가 있으며 외국방송사업자의 국내 방송 진입(foreign ownership) 등도 일반화된 소유 형태로 최근 정착되어 가고 있다.

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

셋째, 민영방송의 소유권은 규제완화 추세이며 소유권 규제는 시장점유율 규제방식으로 전환하고 있다. 이것은 미디어 융합을 추진하겠다는 정책적 의지의 표현이기도 하다. 넷째, 전 세계적으로 공공방송은 경영다각화(수평적 결합), 민영방송은 소유권 규제완화를 추진함으로써 미디어 융합과 M&A는 가속화되고 있다. 유럽과 일본의 경우는 디지털 전환기에는 다수의 채널의 등장과 다양한 신생매체의 등장이 가속화되고 있으므로 공공방송은 경영다각화를, 민영방송은 M&A를 가속화하고 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 확대

를 추진하자는 정책인 것이다.

다섯째, 유럽은 미래 방송 시장 모델을 1공영 2상업방송 체제로 전망하고 있다. 즉 방송매체 간 M&A와 소유권 규제완화 및 공공방송의 경영다각화가 진행된다면 3개 정도의 회사만이 존속할 것이라고 전망하고 있다. 그러나 이러한 방송 미래상은 규제기관에 의해 인위적으로 조정되는 것이 아니라 규제완화와 경영다각화의 사후적 결과로 귀착될 것이라는 점이다.

여섯째, 독일과 영국의 시장점유율의 측정은 시청자 점유율(audience share)을 의미하는데 실질적으로 시청자들의 방송시간 점유율을 의미한다. 한국에서 방송시장 점유율의 측정은 매출액이다.

일곱째, 유럽에서는 시장점유율 규제를 공공방송에는 적용하지 않고 상업방송에만 적용하고 있다. 공공방송의 정치적 영향력, 공공방송의 존속 발전보장을 통해 민영방송의 규제완화에서 비롯되는 방송 상업화를 일정 부분 견제하려는 의도, 역사적 사정에 대한 배려 - 방송계의 만형 - 등이 복합적으로 작용하는 것 같다.

여덟째, 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 기사사업자에게는 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. 통속적인 표현으로 과거는 묻지 않으나 미래는 보장하지 않을 수 있는 것이다.

아홉째, 관련 방송시장에서의 시장 점유율은 선진제국에서는 1 사업자가 소유할 수 있는 미디어 사업체는 전체 시장의 30%까지 허용하는 추세이다

열째, 신문-방송의 겸영 문제를 국가간에 비교해 보면 신문사의 미디어 시장에서 시장지배력이 가장 큰 곳이 일본이다. 일본의 5대 신문사들은 일본의 지상파 5대 민방의 대주주이며 영화사, 뉴미디어 방송에도 진입하고 있다. 미국의 신문사들은 여론형성 과정에서 신뢰도는 최근 여론조사에서 가장 높은 것으로 나타났으나

대체로 소유권이 지방지 형태이며 동일 지역에서는 신문과 방송의 겸영을 배제하고 있어 전체 미디어 시장에서의 시장점유율은 가장 낮은 편이다. 독일의 신문과 방송의 겸영은 지방단위에서는 있으나 전국 규모 수준에서는 없는 상태이다.

열 한 번 째, 지배적 방송사업자의 시장 점유율 문제를 국가간에 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 방송사업의 다각경영을 함으로써 전체 미디어 시장에서도 통신사업자인 AT&T와 AOL, 그리고 Disney 등과 함께 지배적 사업자의 위치를 차지하고 있다.

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

열 두 번 째, 방송과 통신의 융합 문제를 국가간에 비교해 보면 미국은 신문과 지상파방송의 미디어 시장에서의 경영다각화를 제한하는 대신에 통신과 방송의 융합은 제도적으로 보장하고 있다. 그러나 유럽 국가는 대체로 방송과 통신을 분리하는 추세이다.

열 세 번 째, 외국 자본의 진입 문제를 국가 간에 비교해 보면 미국에서는 지상파 방송의 외국자본 진입은 법적으로 배제되어 있다. 그러나 케이블과 위성방송은 외국자본의 진입은 개방되어 있다. 그러나 최근 독일과 영국에서는 국내 방송자본의 파산으로 공공방송만 제외하고는 미국자본의 진입이 활발(독일 Kirch Group의 매각)하거나 미국자본의 진입을 유도하기 위해 영국과 같이 2003년 커뮤니케이션법을 제정하여 비유럽국가의 자본진출을 유도하고 있다. 일본은 도시형 케이블 TV - 한 국 방송법 상으로는 종합유선방송사업 - 와 CS 위성방송 사업을 활성화하기 위해 미국 자본과 제휴하였다. 유럽시장에 대한 미국의 개방 압력은 영화시장이나 방송 프로그램시장에 국한되어 있고 방송시장이나 방송국 소유에 대한 개방은 유럽이나

일본에서 미국자본과 경영 노하우에 대한 필요성 때문에 자의적으로 적극 추진되고 있는 것이다.

열 네 번 째, 신문은 방송매체로 진입하는 추세이며 통신사업자는 방송매체로 진입하고 있으며 방송매체는 수평적 결합을 추진하고 있어 미디어 사업자의 다각경영은 방송매체에 집중되고 있다.

열 다섯 번 째, 미디어 규제기관의 영향력 (미디어 정치학)은 정당의 영향력이 어느 국가든 우세하며 최근에는 미국, 영국, 독일 등지에서는 미디어 융합과 M&A와 관련하여 경쟁 당국의 영향력도 강화되고 있다. 미국에서는 미디어 구조개편 과정에서 사법부의 의지가 깊이 간여되고 있다. 미국 의회는 미디어 법 제정 권한을 가지고 있으며 '96년 통신법도 의회의 주도로 제정되었다

3. 통신 방송 융합 법제 및 정책분석; 미국과 한국의 비교분석을 중심으로

여기에서는 주로 '96년 통신법 이후 방송과 통신의 융합을 주도하고 있는 미국과 한국 사례를 비교법 정책적 측면에서 검토하였다. 방송과 통신의 융합 문제는 '96년 통신법 이후 미국에서 주도하고 있으며 한국에서도 방송과 통신의 융합문제가 디지털 전환기에 중요한 미디어 법제 및 정책상의 과제로 부각되고 있으므로 미국과 한국 사례를 비교 분석한 후 그 대안을 제시해 보았다. 미국의 통신 방송 융합 법제 및 정책의 특성을 살펴보고 그 결과를 평가해 보면 다음과 같다.

첫째, 미국에서의 통신과 방송의 융합은 '96년 통신법에 따라 법제도적으로 보장되어 있는데 그 목적은 '84년 MFJ 체제에 의해 고착되어 왔던 지역전화/장거리 전화/케이블 전화시장의 진입장벽과 독점체제를 타파하고 경쟁체제로 전환하기 위한 정책이었다. 즉 방송사업자(케이블 TV사업자)와 통신사업자가 상호서비스 시장에 진출함으로써 미디어 기업에게는 경영다각화와 겸영을 보장하는 대신에 동일 미디어 시장에서는 경쟁체제가 도입되었다. 즉 미국 FCC의 미디어 정책의 목표가 경쟁,

다원성, 지역성 보장이라고 한다면 FCC는 미국 미디어 시장에서 고착된 지역성을 타파하기 위해 경쟁원리를 도입하였고 그 경쟁원리의 구체적 실천수단이 통신 방송의 융합이었다. 통신과 방송의 융합은 다원성을 강조하는 학자들에 의해 미디어 독점과 언론의 자유문제에 대한 심각한 도전을 받고 있다.

둘째, 미국에서의 통신과 방송의 융합은 실질적으로 미디어 기업 간의 M&A에 의해 추진되었다. 다른 서비스 시장에 진입하기 위해서는 새로운 투자보다는 M&A가 효율적인 방법으로 인식되었다. 따라서 지역전화시장을 비롯, 장거리 케이블 시장에서의 경쟁이 촉진되면 미디어 사업자가 대형화되는 것은 독과점법에서는 크게 문제 삼지 않는다. 다만 M&A의 결과 타 사업자와의 공정경쟁이 문제시 되는 상황이 발생한다면 M&A 신청사업자로 부터의 자발적 양보, FCC소유권 규칙이나 공정경쟁을 위배할 소지가 있을 경우 DOJ, FTC 또는 FCC에 의한 분할명령 또는 M&A 허용의 조건부로 공정경쟁의 제도적 보장책이 마련됨으로서 반경쟁적 요소를 제거하기 위해 노력하고 있다.

셋째, 미국은 미디어 M&A 과정에서 대체로 수직적 결합은 허용되고 있다. 미국에서는 경쟁당국이나 FCC로 부터 수평적 결합에 대해서는 우려가 많으나 수직적 결합에 대해서는 시카고 학파의 영향으로 M&A에 대해서 관대한 입장을 보이고 있다. 통신과 방송의 융합은 주로 수직적 결합 형태이므로 규제기관에 의해 공정 경쟁 장치만 보장되면 승인받고 있다.

넷째, 미국에서 텔레커뮤니케이션 서비스 시장의 경쟁촉진을 위한 통신 방송 융합 정책은 사실상 실패한 것으로 평가된다. '96년 통신법의 최대 목표인 지역전화 독점 타파를 위해 AT&T와 AOL은 케이블TV M&A를 허용했지만, RBOC의 지역전화시장에서의 시장 점유율은 '96년 보다 2002년에 증가했음을 알 수 있다. 케이블 TV 회사들의 지역 또는 장거리 전화서비스의 시장 진출도 미비한 실정이며 다만, 과점상태에 있던 장거리 전화 시장에서의 약간의 경쟁현상만 표출될 뿐이었다. AT&T와 AOL은 거대 MSO 합병전략은 거대 미디어 자이언트 탄생을 우려하는 다원주의자들의 경계와 우려에도 불구하고 추진되었지만, 경영상의 실패로 그 성과는 미비

했다. 1934년 통신법(Communication Act)제정 이후 거의 60년만에 실시된 혁신적인 미디어 구조개혁인 통신과 방송의 융합은 그다지 현 상태로서는 당초 기대했던 성과는 거두지 못하고 있는 평가된다.

한국의 통신 방송 융합 정책의 특성은

첫째, 통신 방송 융합의 정책 목표는 기술발전, 신규 방송서비스 개발 및 “사실의 규범력”에 있다. 우리나라 통신 방송 융합은 통신시장이나 방송시장의 경쟁체제 정착을 위해 위성방송, 위성 DMB, IP TV 서비스가 도입되고 있다기 보다는 기술개발이나 발전을 위해 위성이나 IP TV 기술이 도입 되고 그 기술의 사후적 활용이라는 측면에서 신규 방송서비스가 도입된 것이라 하겠다. 위성DMB 사업은 SK텔레콤이 독자적으로 일본 기업과 위성체를 공동으로 확보하고 이미 그 사업을 추진하고 있다. 다시 말해 우리의 위성 DMB 사업은 규제기관인 방송위원회가 새로운 방송질서의 개편과정이나 뉴미디어 수용이라는 측면에서 사전에 예정된 정책 시나리오에 의해 그 도입을 추진했다기보다는 지상파방송의 디지털 표준방식의 채택과정에서 주무부서인 정보통신부의 정책적 고려와 통신사업자인 SK텔레콤의 경영다각화라는 측면에서 추진되었음을 부인할 수 없는 것이다.

둘째, 통신-방송 융합과 방송-방송의 수평적 결합이 동시에 진행된다. 한국에서 통신 방송의 융합이 진행될 경우에는 반드시 기존 방송사업자의 시장배려를 고려한다.

미국과 한국의 통신 방송 융합 법제와 정책을 공통점과 차이점을 비교분석 해 보면 다음과 같다.

첫째, 공통점으로는 통신 방송 융합은 통신사업자가 주도하고 있다. 방송사업자의 통신 사업 또는 융합 서비스의 진출은 자금력, 네트워크, 마케팅 능력 면에서 통신사업자의 방송 진출보다 어려운 실정이다.

둘째, 통신 방송 융합 서비스는 수익모델과 수요예측이 불확실하다. 방송의 융합이 실질적으로 매우 어려운 과제임을 경험칙 상 확인해 주고 있다.

미국과 한국의 통신 방송 융합 법제 및 정책의 차이점은 다음과 같다.

첫째, 미디어 겸영 (cross-Ownership) 에 대한 특성에 차이가 있다. 미국은 통신과 방송의 융합이 통신사업자와 케이블 TV 사업자간에 주로 이루어지고 있으며 한국의 경우는 통신사업자가 기존 방송서비스 시장에는 진입하지 못하고 신규 방송서비스 시장에만 기술발전의 명분으로 진입하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 정책목표상의 차이가 있다. 미국의 통신 방송융합은 경쟁촉진과 독과점 타파라는 뚜렷한 정책목표. 그리고 M&A라는 정책수단을 가지고 통신과 방송의 융합이 추진되었다고 한다면 한국은 신규 방송서비스나 기술개발 그리고 “사실의 규범력”에 입각하여 통신과 방송의 융합이 추진되고 있다.

셋째, 수평적 결합과 수직적 결합에 대한 인식의 차이이다. 미국의 규제기관은 수직적 결합에 대해서는 기업 분할, 자발적 양보, 공정경쟁 조건을 조건으로 M&A를 허용하는 추세이나 한국에서는 타 미디어간의 겸영에 대해서는 상당히 폐쇄적인 입장을 보이고 있다. 한국의 경우 신문시장이나 방송시장 통신시장 모두 수평적 결합이 활발하고 그 결과 독과점 시장이 형성되어 있다. 반대로 미국에서는 독과점을 우려해 동종 미디어간의 M&A인 수평적 결합에 대해서는 상당히 폐쇄적인 입장을 보이고 있다고 하겠다.

4. 신규 미디어 융합 서비스 도입과 정책과제

최근 위성 DMB 및 IP TV 등 신규 미디어 융합 서비스 도입에 따른 정책과제 들을 점검해 보았다. 위성 DMB 및 IP TV 도입은 통신 방송 융합의 본격화를 의미한다.

DMB 도입 목적과 매체정책상의 의미는

첫째, 이동성, 개인성, 멀티미디어 방송 서비스의 개시로 방송 수신자의 선택성 확대를 지적할 수 있다.

둘째, IT 산업계로서는 기술발전과 산업 경쟁력 강화를 위한 선택일 수 있다.

셋째, 통신사업자로서는 번들링 서비스(bundling service)를 실현함으로써 통신사업자간 경쟁 우위를 확보할 수 있는 전략이 된다.

넷째, 통신사업자의 방송사업 진입으로 경영다각화를 실현할 수 있다.

다섯째, 위성 DMB와 아울러 지상파 DMB의 도입은 “통신-방송 융합”과 함께 “방송-방송의 수평적 결합”이 동시에 진행됨을 의미한다.

여섯째, 위성 DMB 도입은 소유권 규제와 진입규제를 완화할 필요성을 제기한다.

일곱째, 외국의 사례를 보면 지상파재송신 문제는 케이블 방송을 제외하고는 대체로 뉴미디어 방송의 경우 당사자간 계약관계로 해결하는 것이 관행이다. 그러므로 지상파방송 재송신 문제는 법적으로 강제할 사항이 아니라 방송위원회의 행정 지도에 따라 당사자간 협상 테이블에서 논의하는 것이 바람직 할 것이다. 방송법의 핵심은 소유권 및 구조규제와 내용규제가 중심이어야지 지상파방송의 재송신과 같은 행위규제까지 일일이 열거할 수는 없는 것이다.

여덟째, 지상파 DMB 프로그램의 편성도 사업자의 자율에 맡기는 것이 바람직 할 것이다. 의무적으로 TV 프로그램이나 지상파 DTV 재송신을 허가조건으로 강제할 것이 아니라 사업자의 자율에 일임하는 것이 바람직 할 것이다. 또한 음성/비디오/데이터 채널의 비율 조정 문제도 사업자의 자율과 시장원리에 맡기는 것이 타당하다고 하겠다.

아홉째, 지상파 DMB는 지상파 네트워크를 사용한다 하더라도 실질적으로는 이동형, 개인형, 멀티미디어형 뉴미디어 방송으로 인식하는 것이 바람직하다. 여론형성이나 사회적 영향력에 있어 지상파방송과는 비교가 되지 않는 지상파 DMB에 신문사와 대기업의 참여를 배제하는 것은 문제가 있다. 뉴미디어 방송 서비스에 대기업과 신문사의 참여가 배제되는 것은 형평성의 원리에도 부합되지 않고 신규 사업에 요구되는 재정적 토대를 구축하는 데도 문제가 될 것이다.

지금 KT 주도로 진행되고 있는 IP TV 도입의 미디어 정책상의 의미를 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, KT의 위성방송 서비스 진입, SKT의 위성 DMB 진입에 이는 KT의 IP TV 진입은 한국 미디어 시장에서 방송과 통신의 융합의 본격화를 의미한다.

둘째, 브로드밴드 서비스의 활성화 및 ARPU(Average Revenue Per User)증가를 의

미한다.

셋째, 케이블 회사의 Triple Play Service와의 경쟁 및 맞불 작전을 의미한다.

넷째, 번들링 서비스 제공으로 유선시장의 수입 축소에 대안 돌파구

다섯째, 광대역 네트워크를 통한 방송진입을 시도하고 통신서비스로서의 특성을 부각함으로써 방송매체에 부과되는 각종 규제를 우회하는 전략의 시도

여섯째, 위성 DMB 서비스에 대해 선수를 빼앗긴 SKT에 대한 자존심 회복과 반격

일곱째, 기존 미디어 질서와 시장에 대해 일대 혁신과 미디어 빅뱅 시대의 신호탄 으로서의 의미를 함축하고 있다고 하겠다.

KT가 사업 채산성을 위해서 검토해야 할 쟁점들을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 기술 확인이 우선 선행되어야 한다.

둘째, 신규 융합서비스가 그러하듯 IP TV 서비스에 대한 수요예측은 매우 어렵다.

셋째, 제공해야 할 서비스 문제이다. 초기에는 VOD로 시작하면 전기통신서비스로 분류 가능하지만 멀티채널을 수용하거나 지상파 방송 재송신 또는 위성방송 프로그램의 재송신(또는 resale)시에는 법적 분쟁, 관할권 분쟁, 사업자간 분쟁이 예상된다.

넷째, 타 매체와의 경쟁 및 역학 문제를 검토해야 한다. 사업자간의 전략적 제휴와 효율적 연대가 사업자 및 서비스의 성공을 담보하는 지름길이다. 즉 경쟁과 협력 구도를 여하히 수립하느냐가 주요한 정책이며 전략이 될 것이다.

다섯째, IP TV는 통신인가? 방송인가? 융합 서비스인가? 또한 방송법으로 규제할 것인가? 방송법을 개정해야 할 것인가? 전기통신법으로 규제할 것인가? 별도의 융합서비스 법을 제정할 것인가? 연구자의 판단으로는 방송위원회와 정보통신부가 공동으로 별도의 융합서비스 법을 제정하여 규제하는 것이 바람직 할 것 같다. 방송법 개정에는 항상 정치적 사항과 맞물려(예를 들면 여당 야당 이 추천하는 방송위원의 수 등) 개정 시 시간이 지연되는 경향이 있기 때문에 방송법으로 규율하기 보다는 별도의 법을 제정하는 것이 바람직 할 것 같다.

여섯째, 신규 사업의 경우 초기에는 적자가 날 위험이 많기 때문에 KT 내에서 이

사업을 추진하는 부서에서는 그 책임소재 때문에 적극적인 투자를 회피할 수도 있을 것이다.

일곱째, 방송 통신 융합으로 다양한 번들링 서비스가 속출함으로써 요금문제, 공정경쟁 문제가 발생할 가능성이 높다.

5. 미디어 융합시대 공영방송의 정책과제

미디어 시장에서의 공정경쟁을 운영원리로 하고 방송과 통신의 융합을 주도하고 있는 미국과는 달리 뉴미디어 시대에도 신문과 공영방송의 존속 발전 보장을 정책적으로 배려하고 있는 유럽과 일본에서는 뉴미디어의 도입과 디지털화의 수용 그리고 미디어 다각경영은 다분히 공정경쟁 구도를 전제로 하기보다는 기존 미디어에 대한 정책적 배려와 신규 방송매체에서도 방송의 공적 기능을 강조하고 있는 것으로 해석된다. 대륙법 계통이며 이미 공영방송제도를 정착하고 있는 독일과 일본 그리고 영국의 방송 구조개편은 공영방송사의 주도로 진행되고 있다.

공영방송의 존재의의는 민주주의 국가발전에 필수 불가결한 “언론 보도의 다원성”을 확보하기 위하여 유한희소한 전파를 활용하며, 또한 진입가능한 사업주체가 제한되어 있는 방송 분야에 있어서는 국민내부의 여론형성의 다양성이 그 구성 및 활동에 충분히 반영되도록 제도화된 조직이다. 그러므로 조직구성에 있어서도 정치적 독립성을 확보하는 한편으로 프로그램 내용상에 있어서도 다양성, 공정성 그리고 품위 있는 방송이 되어야 한다. 최근 선진국의 공영방송들도 뉴미디어 또는 상업방송과의 경쟁상황 때문에 정체성의 위기와 프로그램 편성상의 위기에 직면하고 있는데 KBS 또한 이러한 위기를 슬기롭게 극복해야 하는 정책상의 과제를 안고 있다. 또한 공영방송은 방송 프로그램의 질적 수준을 확보하기 위해서는 수신료라는 안정된 재정적 기반을 확보하고 시장경제원리에 제약을 받지 않기 때문에 민영방송의 경쟁 하에서도 그 존립과 발전을 보장받는다. 그러나 우리나라 공영방송은 수신료라는 안정적 재정기반을 확보하지 못하기 때문에 광고수입에 의존해야 한다.

영국의 BBC는 물가연동제로 수신료를 인상하기 때문에 안정적 재원을 확보하고 있다. 그러나 공영방송은 디지털 전환과 신규 서비스 시장에 진출하기 위해서는 다양한 재원창출 방안이 요청되는 바 전 세계적으로 공영방송사들은 재정적 위기에 직면하고 있다고 볼 수 있다. 더구나 상업방송과의 치열한 경쟁으로 인한 수입원 감소 등으로 질 높은 프로그램 제작에의 투자를 경감시키고 있다.성을 위협하고 있다.

즉 요약컨대 공영방송은 정체성과 목표의 위기, 프로그램의 위기, 재정상의 위기에 직면하고 있다고 볼 수 있다.

여기에서는 이상에서 제기한 인식을 토대로 하여 우리의 공영방송인 KBS가 이러한 위기와 환경변화에 적응할 수 있는 정책 방향과 과제를 탐색해 보고자 하였다.

첫째, 공영방송의 정치적 자유와 독립을 확보해야 한다. 대체로 선진제국에서도 공영방송은 국가권력의 인사권이나 재원통제에 취약하였던 역사적 경험이 많으며 더욱이 권위주의 정부 하에서는 공영방송은 직접적인 정치통제의 도구로 이용되어 온 것도 공지의 사실이다. 방송의 자유는 제도적으로 보장되어야 하는데 그 제도적 보장이란 공영방송의 인사권, 소유권, 규제권의 정부로부터 독립성을 의미하는 것이다. 선진국의 사례나 우리의 공영방송 사장의 임명 과정을 보더라도 형식적으로는 경영위원회에 의해 결정되지만 실질적으로 정치적 집권세력에 의해 결정되는 경향을 볼 수 있다. 다양한 시민사회나 이익단체의 대표로 구성된 방송위원회(우리의 방송위원회와 다른 방송사 내부의 감독기관)에서 사장을 임명하는 독일의 경우에 있어서도 실질적으로 정치적 영향력이 상당하는 것으로 보아 공영방송의 정치적 자유는 현재 어느 나라 공영방송에서도 확보하지 못한 것으로 평가된다. 따라서 사장선출과정 때마다 상당한 사회적 진통과 기회비용을 치룬 바 있는 우리로서는 대통령이 추천하는 자를 국회의 청문과 동의를 받아 대통령이 임명하는 것이 오히려 바람직하다고 하겠다. 방송위원은 FCC와 같이 전문가 중심의 5명 정도의 상임위원으로 충분하다고 하겠다. 미국의 FCC는 여당에서 3명 야당에서 2명의 위원을 추천하고 있다. 우리의 경우 방송위원회나 향후 방송통신위원회의 구성 시 이 정도 위원이면 가장 이상적이지만 공영방송 사장 선출문제를 고려하면 방송위원들의 숫

자를 늘려야 하며 정치성향의 다수의 위원구성은 결국 방송행정의 비효율성을 초래하게 되는 것이다. 우리의 경우 정부가 KBS 자산을 보유하고 있지만 일본의 NHK는 특수법인 형태로 정부가 자산을 소유하고 있지 않고 있는 것으로 알고 있다. 정부가 자산을 보유하지 않고 KBS가 정부의 경제적 통제 - 이를테면 감사원 감사를 받지 않게 된다면 방송의 정치적 독립을 실현할 수 있는 제도적 장치가 될 수 있을 것이다.

둘째, KBS-2 및 MBC의 위상 재정립 방안을 찾아야 한다. 최근 사회 일각에서 제기되었던 KBS-2 및 MBC 민영화의 논리는 정치적으로 KBS 및 MBC의 규모와 힘을 축소하겠다는 의미가 있는 것으로 해석된다. 이러한 민영화의 논리는 한국 방송구조개편 또는 공영방송의 위상 정립이라는 차원에서 논의되고 있다기보다는 방송의 적 요인이 강하게 작용하고 있다고 판단되며, 민영화의 절차와 방법, 민영화 이후 방송의 공공성 보장방법, 한국 방송질서의 변화 등에 대한 구체적 청사진이나 논리가 없는 다분히 감정적, 즉흥적 논리라 하겠다. 방송의 공적 기능을 수행하지 못한다고 해서 바로 민영화의 논리로 연결되는 것도 문제이다. 이러한 외부의 민영화 논의에 썩기를 박는 것은 KBS-2나 MBC가 방송의 공공성을 확보하고 공영방송 본래의 기능에 충실하는 것이다.

독일의 공영방송은 ARD와 ZDF 이원(二元)방송체제이며 영국과 일본의 방송은 일원(一元)공영방송체제이다. 그러나 우리는 KBS 2개 채널, MBC, EBS를 비롯 일부 케이블 PP까지 포함하면 공기업 또는 정부가 운영하는 공공서비스 채널이 다른 나라와 비교하여 과도하게 많은 편이다. 따라서 EBS 채널을 비롯하여 정부 또는 공공기관이 운영하는 채널들을 통합하는 것도 바람직하다.

셋째, 품위 있는 프로그램, 공정성, 다양성, 청소년, 아동 보호, 소수집단에 대한 배려, 국가 이익과 통합, 삶에 대한 따뜻한 위로와 진정, 차별성 (Distinctiveness) 있는 프로그램을 개발하여 방송의 공공성을 확보해야 한다.

넷째, 수신료 인상, 중간광고 확대 등을 통해 디지털 전환 비용과 미디어 융합에 대비해야 한다.

다섯째, 지역방송의 광역화 및 기능 확대가 요청된다. 우리나라 지역방송의 과도한 분산구조는 지역방송사의 HDTV 수용과정에서 큰 걸림돌로 작용할 수 있다. 지역방송의 광역화는 뉴 테크놀로지 수용과정에서의 비용절감 차원에서뿐만 아니라 경영효율화 측면에서도 검토되어야 한다.

여섯째, 경영다각화와 신규 서비스 시장 진입을 추진해야 한다.

6. 한국의 통신 방송 융합 법제 정비 및 정책과제

방송영역과 통신영역은 기술발전에 따른 융합 현상이 나타나고 있다 하더라도 각기 갖고 있는 성격의 근본적인 차이를 인정할 수밖에 없는 부분이 있다. 또한 통신영역의 관련 법률은 전기통신기본법, 전기통신사업법, 전파법 등 여러 법률로 이미 구분되어 있는 반면 방송 영역은 단일법으로 되어 있는 상황에서 전기통신기본법, 전기통신사업법, 전파법과 방송법 등을 하나의 통합된 법규로 묶어내는 것이 현실적으로 불가능하다는 판단을 내릴 수밖에 없다. 따라서 전기통신법, 전기통신사업법, 전파법, 방송법 등 기존의 관련 법률들을 하나의 법규 또는 하나의 체계화된 입법 형식으로 통합하는 형태보다는 기존 법률을 그대로 존치하되, 독일과 같이 융합서비스만 별도로 두 기관이 합의하여 별도의 입법을 만들거나 양 기관이 통합하면 방송에 가까운 서비스는 방송법에 통신에 가까운 서비스는 전기통신기본법으로 규율하는 것이 바람직할 것이다.

규제기관의 통합문제는 다음과 같은 방안을 검토해 볼 수 있겠다.

첫째, 통신방송위원회 또는 방송통신위원회의 구성이다. 규제기관의 통합은 세계적 추세이기도 하며 우리 현실을 고려할 때 절실한 정책사항임은 분명하다. 따라서 방송위원회와 정보통신부를 통합하여 통신방송위원회 또는 방송통신위원회로 통합하는 것이 가장 이상적인 방법이라 하겠다. 그러나 실제 규제기관을 통합하여 통신방송위원회(가칭)를 설립한다고 가정했을 때에는 전문성의 문제, 정치적 역량과 기술 관료적 능력을 겸비한 전문가 집단 또는 위원의 선발, 통신전문가와 방송전문

가의 구성 비율 문제, 조직의 법적 지위와 위상 문제, 사무처 직원의 신분보장과 지위확보 문제 등을 검토해야 할 것이다. 위원의 수는 비상임은 두지 말고 FCC와 같이 5명 정도 전문가를 국회에서 집권당이 3명, 제1 야당이 2명을 추천하고 이를 대통령이 임명할 것을 제안한다. 우리의 경우 방송위원의 수가 9명 정도로 많은 이유는 방송위원이 KBS, MBC의 이사를 선임하며 이사들은 사장 추천권을 갖기 때문이다. 3:2로 위원을 구성했을 경우는 KBS, MBC 사장을 여권에서 임명하기 어려울 수도 있는 정치적 부담이 따른다. 따라서 실질적으로 여권에서 임명하면서도 절차적 공정성을 내세우기 보다는 대통령이 국회의 동의를 받아 사장을 임명하는 것이 방송의 정치적 독립성, 중립성 보장이라는 측면에서도 현행 선임방식보다 오히려 바람직하다고 판단된다. 위원의 수가 적어지면 여권이나 야권 공히 전문성과 도덕성 있는 인물들을 임명할 수밖에 없을 것이다. 여당에서 2명 야당에서 1명만을 위원을 추천하는 방안도 검토할 수 있다. 통신, 방송 정책의 중요성에 비추어 겸직은 금지되어야 한다. 그리고 방송사나 통신사업체에 근무한 적이 3년 또는 5년 정도 경과한 자가 추천대상이 되어야 이해관계로부터 자유로울 수 있다. 정당 관계자나 정치적 성향이 강한 자를 배제하기 위해 국회 청문절차를 거쳐 가능하면 위원의 선임과정에서 정치적 중립성을 확보할 수 있는 방안을 찾을 필요가 있다. 조직의 형태는 위원회이지만 실질적으로 정부조직의 기능과 위상을 확보할 수 있도록 정부조직법의 개정이 필요하다.

즉 공정거래위원회나 금융감독원과 같이 정부조직으로서 기능해야 하며 방송통신위원장은 국무위원의 자격을 가져야 하며, 위원회는 법령제정권도 확보해야 규제기관으로서 권한을 실질적으로 행사할 수 있을 것이다.

둘째, 현존 체제를 유지하면서 통신 방송조정위원회를 통해 융합 서비스를 조율하는 방식이다. 독일은 통신은 연방, 방송은 주정부 관할이므로 향후에도 통신과 방송 규제기관은 근본적으로 통합하기 어려울 것으로 판단된다. 독일은 융합서비스에 대해 분류기준을 정하여 연방이 관할하는 서비스와 주가 관할하는 서비스를 구분하였다. 우리도 규제기관의 융합을 검토하기 전에 독일식으로 서비스별로 규제기관

을 구분하는 것도 대안이 될 것으로 판단된다. 우리의 경우도 방송 고유 영역은 위원회 형태로, 통신 고유영역은 정부부처에서 각각 관장하되, 신규 서비스는 분류기준을 정하여 역할분담을 하면 될 것이다. 그럼에도 불구하고 규제기관 사이에 정책적 타협이 원만하지 않을 경우에 대비하여 중재 또는 조정위원회를 구성하여 방송통신 융합 서비스 영역을 처리하면 어떨까 한다. 중재 또는 조정위원회는 방송법 또는 전기통신법상에 명기하여 그 법적 구속력을 인정하고 임시위원회 조직으로서 분쟁이 발생할 경우에만 그 조정 역을 담당할 수 있게 하자는 것이다. 이 위원회의 인원 구성은 두 규제기관이 합의하는 인사로 구성하면 바람직 할 것이다.

셋째, 통신 방송의 정치적, 사회적 이슈는 위원회 조직이 통신 방송의 산업정책은 정보통신부로 이원화하는 방안을 검토할 수 있겠다. 민간의 위원으로 구성된 통신방송위원회 또는 방송통신위원회는 방송, 통신의 허가 및 심의, 이용자 불만 처리 및 보호, KBS·MBC 이사의 임명 등 정치적 중립성과 독립성을 요하는 부문을 담당하고 산업정책은 정부기관이 담당하는 방안이다. 다시 말해 허가규제 및 내용규제, 수신자 및 이용자 보호 문제 등은 위원회가 구조규제 및 산업규제는 정부조직이 담당하는 방안이다.

미디어 융합 서비스의 허가 및 진입규제 방법으로는 open sky policy, 개척자 우선의 원칙 및 예비 허가, 방임정책(Hand off policy)과 공동 콘소시엄 유도, 경매 입찰제 등을 검토할 수 있겠다.

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

독일에서도 지상파방송사를 제외하고 전체 방송시장(주로 유료 뉴미디어 시장)에서 한 사업자가 점유할 수 있는 시장점유율을 30%까지 허용하고 있으며 영국에서

는 BBC를 포함하여 15%까지 시장점유율을 허용했다가 최근에는 이 조항마저도 삭제해 버렸다. 영국에서는 BBC를 제외하고 민간사용자는 방송 시장점유율과 상관없이 다수의 방송매체를 제한없이 소유할 수 있다. 대체로 지상파방송을 제외한 신규 방송서비스시장에서 30% 점유율을 허용하는 것은 미디어 독점도 경계하면서 시장 경쟁을 촉진하는 타협점으로 정착되고 있는 것 같다. 중국에는 한 국가에서 방송시장은 1공영 2 상업서비스로 정착될 것이라는 EU 위원회의 전망이고 보면 우리도 케이블, 위성 등 매체를 지나치게 세분하여 지분, 시장점유율, 매출액 등을 기준으로 진입규제나 소유권 그리고 경영규제를 할 것이 아니라 케이블, 위성, 통신 방송 융합서비스 전체를 1매체(MVPD)로 간주하고 전체 시장에서 1사업자가 30% 또는 33% 정도 지분 참여를 할 수 있도록 대폭 개방하는 것이 바람직 할 것이다. 더 대폭적인 규제완화 정책을 제안해 보면 KBS와 MBC를 제외한 지상파 민영방송과 뉴미디어 방송 전체의 30%를 1사업자가 소유할 수 있도록 하는 방안이다. 이러한 소유권 규제완화는 규제기관으로서 세분화된 매체규제 방식보다 규제를 용이하게 해 줄 수 있으며 침체된 유료방송시장을 활성화할 수 있는 계기를 마련해 줄 수 있을 것이다.

지금까지 통신이나 방송 내용물에 대한 심의는 주로 처벌 위주의 이른바 “네카티브 시스템(Negative system)”이 채택되어 왔지만 향후에는 “포지티브 시스템(positive system)”도 개발할 필요가 있다. 즉 통신이나 방송 또는 융합서비스를 공익적으로 운영한 사업자에게는 통신 방송 융합서비스에 진입할 수 있는 우선권을 부여할 수도 있다.

지상파방송, 케이블, 위성과 같은 뉴미디어 방송, 유료방송, 통신과 방송의 융합서비스 간에는 매체의 특성을 고려하여 차별화된 심의 척도가 필요하다. 일본에서는 통신과 방송의 경계영역 적 서비스에 대해서는 방송매체의 성격이 농후한 매체에 대해서는 규제를 강하게 하며 통신매체에 가까운 서비스 심의과정에 있어서 규제를 약하게 하는 이른바 “매체 차별론”을 채택하고 있다.

한국의 신문은 방송법상 지상파방송과 뉴미디어 방송에도 뉴스보도채널은 진입

이 배제되어 있다. 케이블과 위성방송의 진입은 법적으로는 보장되어 있으나 자금력 등으로 인해 거의 진입이 안 된 상태이다. 전체 미디어 시장에서 한국의 일부 신문사는 사회적 여론형성의 영향력은 강할지 모르나 미디어 시장에서의 점유율은 낮은 것은 미국 신문매체와의 공통점이라 하겠다. 케이블과 위성의 보도채널은 이제 개방되어야 할 것이다. 케이블 TV와 위성방송에서 보도채널을 신문사 뿐만 아니라 다수의 사업자에게 개방하면 여론형성의 다원화를 기대할 수 있다. 언제까지 YTN 독점으로 뉴미디어 방송을 운영할 것인가?

최근 유럽방송의 핵심과제는 디지털 전환과 외국자본 문제인 것 같다. 막대한 자본이 소요되는 디지털 전환 비용과 가속화되는 경쟁체제는 미디어 기업간의 대형 M&A만이 필수적인 생존전략일 수밖에 없을 것이다. 유럽에서는 대형 미디어 기업이 파산되고 있는 추세이며, 여러 부문에서 외국자본을 유치하고 있는 우리 현실에서 한국의 방송 미디어 사업 주체는 과도하게 많으며 -복수주의에 근거하고 있음- 계속 소형 미디어 기업이 출현하고 있다. 이미 우리나라 금융시장 구조개편 과정에서 보았듯이 우리 금융 산업도 결국 대형화와 외국자본에게 잠식당하는 결과를 낳고 있으며, 이런 의미에서 유럽의 방송 산업의 전철을 한국의 방송 산업도 겪을지 모른다. 방송 산업의 대형화를 통해 외국자본의 침투를 막아야 한다.

7. 미디어 융합과 새 미디어 질서를 위한 제언

지상파 네트워크나 케이블과 위성과 같은 뉴미디어 모두 민영방송 중심으로 출발한 미국과는 달리 유럽, 일본, 한국과 같이 공공방송 제도를 도입하고 있는 대륙 법계통에서는 방송의 공적 임무보장이라는 측면에서도 공공방송과 민간상업방송과의 공정경쟁 론은 논리적으로 성립되지 않는다. 다만 공공방송이 방송시장에서 우월적 지위와 영향력을 남용하여 뉴미디어와 민간방송의 성장을 의도적으로 저해하거나 불공정한 관행을 주도한다면 이는 시정되어야 할 것이다.

우리나라와 같이 공공방송 중심으로 방송구조와 질서 그리고 시장을 유지하자는

입장이나 지상파방송의 독과점 비판과 매체 간 균형발전 및 공정경쟁을 명분으로 민영방송 또는 뉴미디어 방송의 시장 확대를 주장하는 양 측 간의 대립보다는 공공 방송과 민영방송 또는 뉴미디어 사업자가 각각 시장 확대를 추진하자는 정책이 유럽과 일본에서는 정책적 설득력을 얻고 있다. 공공방송의 경영다각화와 민영방송이 규제완화가 동시에 추진되다 보면 유럽에서는 결국 미래 방송시장이 결국 1공영 2 상업방송 체제로 정착될 것으로 전망하고 있다. 즉 디지털 전환 시대에 부응하고 산업경쟁력을 확보하기 위해서 M&A와 소유권 규제완화 및 공공방송의 경영다각화가 진행된다면 3개 정도의 회사만이 존속할 것이라고 전망하고 있다. 그러나 이러한 방송의 未來像은 규제기관에 의해 인위적으로 조정되는 것이 아니라 규제완화와 경영다각화의 사후적 결과로 귀착될 것이라는 점이다.

영국에서 공영방송인 BBC는 물가연동제에 따라 수신료 체제로 운영되며 지상파 민영방송(Ch3)은 광고수입 그리고 케이블과 위성방송은 주로 유료서비스로 운영되고 있다. 다시 말해 매체별로 또는 방송사별로 “돈 줄”이 달라 시청률 경쟁에도 자유롭고 안락한 복점체제를 형성할 수 있었다.

지금 신문과 방송 등 전통 매체가 미디어 시장에서 고전하고 있는 것은 미디어 시장에서 수용자가 지불하고 있는 돈과 시간은 제한된 상태에서 인터넷, DMB, IPTV, 케이블, 위성 등 신생매체의 출현이 속출하고 있기 때문이며 향후에는 신매체의 등장으로 이러한 현상이 더욱 가속화될 것이라는 점이다.

주지하는 바와 같이 우리나라 미디어 시장은 신문시장을 비롯, 방송, 통신시장에 이르기 까지 침체 상황이다. 그러므로 미디어 시장과 과감한 M&A를 통한 미디어 융합의 추진과 함께 미디어 재정을 정책적으로 확충해야만 디지털 전환 시대에 미디어 개혁을 추진해 나갈 수 있을 것이다.

방송 통신 융합 시대 선진국에서 미디어 겸영(兼營)의 시나리오는 신문사는 방송매체로, 통신사업자는 방송매체로 방송사업자는 방송-방송 겸영으로 그 방향이 정해지고 있다. 신문사는 기술적 친화성이 높은 네트워크 사업에 진입하기에는 자금력과 경영 노하우 면에서 거의 불가능하며 통신사업자 역시 전통적인 언론매체

인 신문사업을 하는 예는 찾기 어렵다. 결국 디지털 시대 또는 방송 통신 융합 시대로 대변되는 전환기에서는 모든 미디어 산업의 집결지는 방송사업 또는 융합서비스이다. 방송사업 중에서도 케이블 TV 네트워크가 가장 관심을 모으고 있다. 통신사업자는 방송 사업에 진입하는 데 비교적 자유로운 현 상황 속에서 방송사업자가 통신사업에 진입할 수 있는 방법은 케이블 전화, 초고속 인터넷 서비스, 방송서비스를 비롯한 모든 “Triple Play Service”(음성, 데이터, 영상서비스 제공)가 가능한 케이블 TV 네트워크를 확보하는 방법 이외에는 대안이 없다. 통신사업자의 방송사업 진입이 본격화되면 공정경쟁 차원에서 케이블 TV 네트워크 사업 진입이 보장되어야 하며 이를 위해서는 현행 방송법 개정을 추진해야 하는 부담이 따른다.

우리와 유사한 공영방송 체제로 출발한 유럽 국가들이 디지털 전환과 미디어 융합 과정에서 직면하고 있는 가장 큰 미디어 업계계의 위기는 미디어 기업의 줄이든 도산이며 외국자본의 침투 문제이다. 막대한 자본이 소요되는 디지털 전환 비용과 가속화되는 경쟁체제는 미디어 기업간의 대형 M&A만이 필수적인 생존전략일 수 밖에 없을 것이다.

그러나 미디어 융합현상은 전통적으로 언론의 자유, 방송의 다원성 보장의 제도적 장치였던 신문/방송/통신 간의 ‘겸영(cross ownership) 배제의 원칙’을 완화하거나 미디어간, 사업체간 수직적 결합이나 수평적 결합을 촉진하고 그리고 단위 미디어 기업의 소유제한을 완화하는 이른바 구조규제(structural regulation) 완화정책을 촉진하는 동인이 되고 있다. 이러한 구조규제의 완화나 급속한 미디어 기업간의 전략적 제휴나 인수, 합병(M&A)은 결과적으로는 미디어 시장의 독점체제를 초래하거나 미디어 자이언트(giant)의 탄생을 유발하게 되며 아울러 전통적으로 체의 공적 기능의 제도적 보장 장치였던 다원성과 로칼리즘에 대한 훼손, 소수 계층의 참여제한이라는 문제점을 제기하고 있음도 공지의 사실이다.

한편으로 디지털 혁명과 글로벌 시대에는 다양한 매체의 등장은 미디어 산업과 시장의 경쟁을 촉진하고 자유롭고도 포괄적인 여론형성에 기여할 수도 있다. 특히 뉴미디어와 다양한 신생매체들은 수신자의 다양한 언론의 개방과 확대라는 측면에

서도 보호, 육성되어야 한다. 그러나 뉴미디어 방송 또는 신생매체라고 해서 언론 정보의 자유에 수반하는 사회적 책임을 면할 수는 없다. 신생매체로서의 시장진입을 용이하기 위한 산업적 배려를 감안하더라도 미디어의 기본적 역할과 사회적 책임을 방기하는 미디어 정책이 입안되어서는 안된다는 점 또한 명백하다.

우리나라에서 매체정책의 가장 큰 문제점은 미디어 시장에서 신문/방송/통신/인터넷 사업에 참여 또는 진입하고 있는 사업자 수가 과도하게 많은 세칭 “언론공화국”이 되어가고 있다는 점이다. 통신사업자가 치열한 경쟁과정을 거쳐 소수의 사업자로 구조개편을 하듯이 방송시장에서도 과감한 구조개편이 필요하다고 하겠다. 다만 인쇄매체와 인터넷 매체는 사기업 체제로 존속 발전하여 왔고 매체발달사적으로 진입규제가 약한 매체이므로 기술친화성이 높은 전자매체와는 달리 상대적으로 다수의 시장이 형성될 수 있을 것이다. 다수 사업자에 의한 다수 매체의 등장은 일면 사상의 자유시장을 실현하는 측면도 있겠지만 사회적으로 “책임 없는 언론”을 양산할지도 모른다. 이런 의미에서 통신사업자가 주도하고 있는 방송 통신 융합은 디지털 전환 시대에 대비한 미디어 구조개편이라는 측면에서 일면 긍정적 측면도 부인 할 수 없을 것이다. 다만 이러한 구조개편 과정에서 언론 표현의 자유 보장과 수신자 권리의 확대, 미디어 독과점 배제, 문화적 다양성 보호라는 명제가 희석되어서는 안될 것이다. 미디어 시장에서 “자본과 문화”, “공적 섹터와 민간 섹트”, “송신자의 자유와 수신자의 참여”, “미디어 융합과 미디어 분화”, 미디어 M&A에서 비롯된 “대형화와 로컬리즘의 조화”, “경쟁원리와 다원성”의 절묘한 타협점을 찾아야 하며 이런 의미에서 DMB 사업과 IP TV 도입은 그 시험대가 되고 있다.

미국의 FCC는 변화하는 미디어 환경에 유연하게 대응하기 위하여 FCC는 2년마다 소유권 규칙을 개정 또는 검토하도록 법적으로 의무화되어 있다. 즉 거대 담론으로 미디어 질서와 규범을 재단할 것이 아니라 변화하는 기술, 사업체 및 서비스 동향, 미디어 이론 등을 종합적으로 검토하여 새 미디어 질서를 정착해 나가고 있는 것이다, 이런 의미에서 우리나라 미디어 융합 법제와 정책도 큰 줄거리는 방송 법이나 통신법에서 명시하더라도 대부분의 내용은 시행령이나 시행규칙을 통해 효

을적으로 개정 또는 검토할 수 있는 방향을 찾아야 할 것이다.

공공방송 체제가 유럽의 진보정당 등이 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 방송질서와 규범이다. 그렇다면 점점 가속화되는 글로벌화와 디지털 시대에 부합하고 새로운 사회건설을 이룩할 수 있는 미디어 법제와 규범의 창출은 바람직한 사회질서와 통합에 대한 전망과 비전이 먼저 제시된 후 이그랜드 디자인 속에서 언론의 장유와 책임 문제가 논의되어야 하고 이를 제도화할 수 있는 미디어 법제와 정책의 수립이 요청되는 것이다. 이런 측면에서 이 글은 철학적 보혁 대립이 심각히 진행되고 있는 한국 사회의 갈등구조를 치유할 수 철학적 비전 그리고 언론의 자유와 책임, 저널리즘 본질에 대한 답변은 결한 체 주로 미디어 법제와 정책 측면에서만 미디어 융합 문제를 조망했다는 점은 이 보고서의 흠결로 남는다.

8. 연구결과의 국가정책적 함의

이 연구결과는 현재 우리나라 미디어 정책의 현안 과제가 되고 있는 방송 통신 규제기관의 통합 문제, 미디어 사업자간의 M&A 문제, 미디어 융합 시대 공영방송의 진로, 미디어 융합에 대한 이론적 쟁점, 신규 미디어 융합 서비스 도입과 그에 따른 허가 및 진입규제, 구조규제, 내용규제 등을 포괄적이고 종합적으로 분석하였다.

아울러 미국, 유럽, 일본의 미디어 융합 정책과 법제를 면밀히 분석하여함으로써 우리 나라 미디어 융합의 전개방향과 정책과제를 수립하는 데 타산지석으로 삼았다.

제 1 장 서 론

제 1 절 미디어 분화와 융합의 역사적 고찰

1. 미디어 분화의 역사적 고찰

인류 커뮤니케이션의 역사는 선사시대 이래로 몸짓과 같은 “비언어 커뮤니케이션”(Non Verbal Communication) 시대 그리고 언어, 문자의 시대를 거쳐 신문매체의 등장으로 이른바 매스미디어의 시대를 열었다. 종이의 발명, 신흥 브르조아지의 대두, 시민혁명과 그 역사적 맥락을 같이하는 신문의 역사는 허가와 검열제도를 비롯한 치열한 투쟁 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 언론의 역할과 사명은 정치권력에 대한 비판과 거리에 두어졌고 그 기능은 환경감시기능이나 비판기능이 강조되었다. 봉건 귀족세력에 대항하여 신흥 부르주아지의 의사전달 수단으로 발전했던 인쇄매체는 따라서 사기업과 시장논리가 강조되었다.

그러나 방송의 자유는 이미 국가 또는 정부로부터 언론의 자유는 확보되었으나 오히려 사적권력의 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. 복지사회 건설을 이상향으로 인식했던 서구의 진보 정당들은 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 역사 — 독일에서는 이를 역사적 사정론이라고 함 — 을 배경으로 신문은 사기업, 방송과 통신은 공영체로 운영되고 특히 방송매체에 대해서는 전파의 유한회소성과 사회적 영향력을 이론적 기초로 하여 방송의 공적임무가 강조되었다.

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

이상에서 살펴본 신문과 방송 그리고 통신의 역사는 미디어 융합의 역사라기보다는 미디어 분화의 역사라 해도 과언이 아니다. 다시 말해 네트워크와 기술의 발전은(종이, 전파, 유선) 미디어가 도입되던 사회문화적, 역사적 배경과 맞물려 미디어의 특성에 따라 미디어 규범과 규제논리 그리고 법적, 제도적 틀을 형성하였다. 따라서 똑 같은 유형의 메시지를 전달하더라도 매체의 특성에 따라 그 사회적 책임이 차별화되었다. 미디어 간에는 상호 겸영도 배제되어 있었고 매체의 특성에 따라서 철저한 칸막이가 법제도적으로 형성되었던 것이다.

2. 미디어 융합의 출발: 뉴미디어와 인터넷

이와 같은 300~400년간 미디어 분화의 역사가 진행되다가 미디어 융합의 단초가 보이기 시작한 것은 1980년대부터라고 할 수 있다. 80년대 서구의 정치적 신보수주의와 신자유주의 물결 그리고 케이블과 위성과 같은 새로운 전송로의 개발, 컴

퓨터와 텔레커뮤니케이션의 융합은 이른바 뉴미디어의 시대를 개막하였다. 케이블과 위성은 방송과 통신의 전송로로 모두 활용가능성이 있으며 특히 컴퓨터와 통신 그리고 방송기술의 결합은 이른바 미디어 융합 시대로 가는 초석이 되었다.

진보주의 정당으로부터 정권교체에 성공한 서구의 보수정당들은 오일 쇼크 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 민영방송의 도입은 미디어 다각경영을 추진할 수 있는 기회로 작용하였고 대기업 또한 정보산업의 양대 축인 방송과 통신 산업에 진출하게 됨으로써 새로운 사업기회를 확보하게 되었다. 진보정당으로부터 정권교체에 성공한 유럽의 보수정당들과 미국의 레이건 행정부로서는 케이블과 위성방송의 도입을 통한 미디어 경쟁체제는 진보적 정치 색채를 띠고 있는 공공방송의 힘을 약화시키고 친 보수 정권인 신문기업과 대기업에게 방송시장 진입의 기회를 부여함으로써 정치적 우호 세력을 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.

이와 같은 미디어의 역사적 배경을 고려할 때 케이블과 위성방송의 도입은 신문과 방송의 융합을 사업자 측면에서 유도하였으며 기술적 측면에서는 주로 통신용으로 활용되던 위성과 케이블을 방송용으로도 활용함으로써 네트워크의 융합을 진전시켰다고 하겠다. 그러나 이 무렵에는 통신사업자의 방송사업 진출은 아직 활발하지 못했다. 미국에서는 80년대 open sky policy에 의해 통신사업자의 위성방송 사업 진출이 시도되었으나 방송사업자들에 의한 견제와 방송사업 운영의 미숙함으로 인해 성공하지 못하였으며, 다만 독일과 프랑스에서는 지배적 통신사업자가 케이블망을 제공함으로써 방송과 통신의 융합이라기보다는 방송과 통신의 협력관계를 형

성했다고 볼 수 있다.

네트워크의 네트워크로 명명되는 인터넷의 등장은 인터넷의 분산적 특성과 시민 사회의 개방성, 국경을 초월하는 국제성 그리고 미국사회의 자유주의 정신이 맞물려 미디어 역사상 전례가 없었던 이른바 규제의 해방구 - 허가, 구조, 내용, 요금규제가 없음 - 를 초래하였다. 자유주의 헌법학자들은 인터넷이야말로 수정헌법 1조의 정신을 충족시키고 매스 미디어에 의해 일방적으로 정보를 전달받았던 수용자들에게 정보 발신자로서의 권한을 부여할 수 있는 대안 미디어로 인식하였다. 제도화되고 권력화된 기성 언론기관으로부터 정보를 수신하는 것이 아니라 사상의 자유시장으로서 시민들이 자유롭게 공론 장을 형성할 수 있는 가능성을 인터넷은 열어준다는 것이다. 또한 인터넷은 미디어 융합적 측면에 본다면 음성/데이터/영상정보를 동시에 제공함으로써 서비스의 융합이 가능케 하였다.

3. 디지털 혁명과 미디어 융합의 본격화

종래 아날로그 기술을 대체하는 디지털 기술은 모든 정보를 0과 1로 전환하여 음성/데이터/영상정보의 구분을 무의미하게 하고 모든 정보가 동일 네트워크와 단일 단말기로 유통할 수 있는 기술적 잠재력을 제공하고 있다. 또한 디지털 영상압축 기술은 방송채널의 대폭 확대를 가능하게 한다. 디지털 기술혁명이 견인하는 미디어 융합현상은 네트워크의 융합, 단말기의 융합, 서비스의 융합, 사업자의 융합, 규제 방식(또는 기관)의 융합 등 새로운 미디어 지형의 변화를 요구하고 있는 것이다. 광케이블의 광 대역 네트워크에서 대량의 텔레비전 방송을 송신하는가 하면 방송의 디지털화로 지상파의 일부를 다양한 통신서비스로 이용할 수 있게 되었다(네트워크의 융합). 구체적으로 단말기의 융합현상을 보면 DMB 서비스가 도입되면 휴대폰 전화기로 방송서비스를 수신할 수 있으며, 원래 데이터 정보를 주로 처리했던 컴퓨터가 최근에는 음성과 영상정보도 신속하게 처리하고 데이터 방송이나 T-Commerce (TV 상거래)를 실시하면 영상기기인 TV 수상기로 데이터 수신이 가능하게 된다. 영상/방송정보를 주로 전달했던 케이블 네트워크는 초고속 인터넷 서비스의 핵심

네트워크가 되고 있으며 케이블 전화서비스도 가능해진다. 또한 디지털 혁명은 신문/방송/통신/인터넷 매체간의 구분을 흐리고 하고 이들 매체간의 융합으로 이른바 “혼성매체 (hybrid media)”의 등장을 야기시키고 있다. 신문과 인터넷의 융합은 인터넷 신문, 방송과 통신의 융합은 DMB, VOD, T-Commerce 등을, 그리고 방송과 인터넷의 융합은 인터넷 방송을 탄생시키고 있다. 디지털 혁명과 정보고속도로와 같은 네트워크의 광대역화는 다양한 매체간의 융합과 짜짓기를 가속화 시키는 동인이 되고 있는데 이중 기술적 친화성이 높은 방송과 통신의 융합이 가장 활발하고 따라서 미디어 정책적 측면에서도 특히 관심을 모으고 있는 것이다. 이와 같이 단말기, 네트워크, 서비스의 융합을 주도하는 디지털 혁명의 역할을 고려한다면 디지털 혁명의 핵심 코드는 표준화(standardization), 컨버전스(convergence), 개방성(openness)에 있다고 하겠다.

미디어 융합은 통상적으로 네트워크의 융합, 단말기의 융합 등 기술적 융합 및 서비스의 융합과 사업자의 융합 등을 의미하지만 이외에도 법적 융합과 지역적 융합, 사회적 융합을 지적하기도 한다. 법적 융합은 최근 독일에서 멀티미디어법을 제정함으로써 다수의 개별적인 미디어법을 통합하려는 움직임이 대표적인 사례이다. 지역적 융합은 유럽의 “국경없는 TV 계획”과 같이 미디어 질서와 규범을 지역적 차원에서 통합하려는 움직임이다. 사회적 융합은 공공커뮤니케이션과 사적커뮤니케이션의 융합을 의미한다. 당초 사적커뮤니케이션으로 발전했던 통신은 최근 컴퓨터와 결합하여 공공커뮤니케이션으로 그 기능을 확대해가고 있다. 아울러 공공커뮤니케이션으로 출발했던 방송매체는 유료방송, pay per view 형태로 발전되면서 사적커뮤니케이션의 성격이 강해지고 있다. 이와 같은 다양한 형태의 미디어 융합 중에서 언론학을 비롯한 사회과학에서 정책적 관심을 모으는 것은 사업자의 융합, 규제기관의 융합 그리고 법적 융합문제일 것이다. 다시 말해 네트워크와 서비스의 형태에 따라 미디어 법과 제도와 성장해 왔던 종래의 미디어 질서와는 달리 서비스의 융합과 사업자의 융합은 새로운 미디어 질서와 규범 그리고 법제의 개편을 요청하고 있는 것이다.

대체로 미디어 융합 또는 혼성 미디어의 등장은 규제기관이 미리 예측하여 서비스를 도입하는 것이 아니라 사업자들이 자체적으로 기술과 서비스를 개발하여 규제기관에게 법, 제도, 규범의 제도화를 요구하는 사례가 많다. 비유컨대 이러한 서비스는 자녀들이 부모의 허락을 받지 않고도 배우자와 동거하거나 자녀를 출산한 후 부모에게 그 결혼을 법률적으로 요청하는 형식이다. 즉 사실혼을 법률혼으로 인정해 달라는 격이다. 이러한 미디어 질서를 독일에서는 “事實의 規範力”이라 부른다. 인터넷 언론과 DMB가 대표적인 사례라 할 것이다. 주지하는 바와 같이 오마이뉴스와 프레시안과 같은 인터넷 신문의 영향력은 우리 사회에서 막강하며 DMB 서비스 또한 통신사업자가 주도적으로 그 기술을 개발하고 사업을 추진하고 있다. 이와 같은 혼성매체의 등장과정을 고려할 때 미래 미디어 융합을 예측하기는 매우 곤란하다. 또한 신생매체가 등장한다고 하더라도 수요예측이 어렵기 때문에 시장 또는 수용자와 관계 속에서 그 서비스와 기술의 미래를 예측하기 어렵다. 그러나 선진국의 동향을 고려할 때 VOD, VoIP, T-Commerce, 데이터방송, IP TV 등 상호작용성(interactivity)이 높은 융합형 서비스가 등장할 것으로 보인다.

4. 디지털 시대 미디어 지형과 발전: 미디어 분화와 융합의 공존

미디어의 분화는 앞에서 살펴본 바 대로 신문, 방송, 통신의 발전과 함께 3~4세기를 형성해 왔다. 미디어 분화는 매체별 기능적 특성화, 전문화를 의미한다. 미디어 융합 시대가 도래 할수록 미디어 분화도 가속화 될 것으로 예상된다. 인터넷 신문은 미디어 융합 현상이지만 따지고 보면 신문매체의 분화현상이라 할 수도 있다. DMB는 방송과 통신의 융합 현상이지만 이동통신의 분화현상 또는 방송매체의 분화현상으로 해석할 수 있다. 따라서 융합과 분화는 상호배타적인 개념으로만 해석할 것이 아니라 동시적인 현상일 수도 있다.

미디어 융합시대에 생존하기 위해서는 미디어 사업자는 경영 다각화 및 융합을 추진할 수도 있지만 분화를 추구할 수도 있다. 미국의 통신사업자인 AT&T와 AOL은 케이블 MSO를 융합했다. 그러나 독일의 지배적 통신사업자인 DT는 케이블 사

업부문을 매각하고 네트워크 사업에만 전념할 준비를 하고 있다. 최근의 AT&T는 케이블 MSO 부문을 매각하여 네트워크 사업에만 전문화를 추진하고 있다.

전통적 미디어인 신문의 경우도 경제신문, 스포츠 신문 등 전문지가 증가하고 있으며 방송매체 또한 경쟁이 심화됨에 따라 그 대상 층을 집중화하고 있다. 미국의 지상파 TV인 FOX채널은 10대를 주 대상 층으로 하고 있다. 케이블 TV와 위성방송은 다미디어 다채널의 특성을 고려하여 전문채널로의 특성을 강화하고 있다.

이와 같이 융합 또는 다각화(diversification)와 전문화(focus)는 상호보완적인 개념이기도 하며 상호배타적인 개념일 수도 있다. AT&T의 융합과 분화 전략의 혼선은 주식 시장의 동향, 소비자의 선택, '96년 통신법과 FCC 및 DOJ(미국의 사법부)의 M&A 정책 등 다양한 변수에 따라 결정되었음을 상기할 때 미디어 분화와 미디어 융합의 진전은 미디어 법제, 시장, 시민의 선택에 따라 그 진로가 결정될 것으로 보인다.

현대사회가 가지고 있는 불확실성이라는 성격과 융합서비스 또는 혼성미디어가 갖고 있는 불확정성이라는 성격은 상호 유사한 것이며 현대인의 유목민적인 성격과 혼성매체의 다기능 적 성격 또한 상호 유사한 것이다. 즉 현대사회의 성격과 혼성매체의 성격은 깊은 가족유사성을 갖고 있다. 현대사회의 특징적인 성격은 “삶의 유목화”이다. 유목사회의 인간은 뿌리 없이 이 곳 저 곳을 부유하는 인간이다. 융합서비스 또한 부유하는 서비스 일수 있으며 긍정적으로 평가한다면 다기능 적이며 늘 변화하는 개념이기도 하다.

새로운 삶의 질서와 미디어 양식을 강요하는 중요한 힘은 국제화 또는 세계주의이다. 오늘날 지구상에는 세계제국(global empire)이 탄생하고 있다. 국경을 초월하여 범람하는 정보유통과 미디어 융합현상 (외국자본, 서비스, 사업자의 국내진출)은 세계제국을 가속화하고 있다. 그러나 한편으로 지방화·독립·민족주의와 같은 자치(self reliance system)에 대한 욕구도 증대하고 있다. 미디어 융합은 글로벌 네트워크의 촉진으로 세계주의를 가속화 시킬 것임은 분명하지만 세계주의 또는 미디어 융합에 대한 반발로 커뮤니케이션 자치권과 미디어 분화에 대한 욕구도 아울러 상

승할 것이다.

제2 절 미디어 융합 법제 및 정책상의 쟁점

본 연구에서 다루고자 하는 디지털 혁명이 촉진시킬 미디어 융합(convergence of media) 문제는 단순한 기술 산업 정책적 차원을 넘어서서 미디어 법, 정책, 거버넌스 문제를 비롯한 사회문화적 차원에 이르기까지 다양한 인식과 접근이 요청된다. 특히 방송과 통신의 융합문제가 현안 정책적 이슈가 되고 있는 시점에서 미디어 융합에 관련 미디어 법제와 규범을 총체적으로 점검하는 것은 의미 있는 작업이라 할 수 있겠다.

미디어 융합 정책의 핵심적 과제는 ○ 디지털화와 광 대역화로 대변되는 기술산업적 변수 ○ 소유권과 M&A 문제, 내용규제 문제를 비롯한 규제정책 ○ 다양성, 지역성, 경쟁, 공정성 보장을 위한 언론 표현의 자유문제를 여하히 조정할 것인가이다. 비유컨대 이 변수들을 삼각형의 꼭지 점이라고 한다면 이 변수사이에 무게중심을 잡기에는 아직 뚜렷한 이론적 틀이나 규범이 학계에서나 정책 사이드 모두 형성되어 있지 못한 것 같다. 그러므로 정당, 의회, 사법부, 공정경쟁기구, 미디어 규제기, 사업자, 시민단체에 이르기까지 자신의 이해관계나 관점에 따라 이 변수들의 무게중심을 달리 잡는 경우가 많다. 최근 미국의 소유권 규칙제정과정에서 의회, 시민단체, 사업자 그리고 공화당 추천 FCC위원과 민주당 추천 FCC위원들 사이에서 보여준 치열한 대립과 갈등도 그 전형적인 사례에 속한다. 이런 의미에서 새로운 미디어 질서와 규범을 법제화 시킬 필요성이 요청되고 있으며 주지하는 바와 같이 미국의 '96년 통신법 제정 이후 선진 제국에서 보여주고 있는 미디어 법제 개편과정은 이러한 정책동인의 단면들을 보여주고 있는 증좌이기도 하다. 구체적으로 미디어 융합에 따른 법제적 쟁점을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 언론 표현의 자유와 미디어 집중과 독점 문제이다. 즉 미디어 융합을 둘러싸고 미디어의 이념과 사상에 대한 치열한 논쟁이 전개되고 있는 것이다.

디지털 전환, 민영화와 국제화, 미디어 융합을 촉진하기 위해서는 미디어 산업 전반에 걸쳐 경쟁과 규제완화 정책이 요청되는 데 이러한 정책은 미디어의 집중과 독점을 초래하며 아울러 언론 표현의 자유 또는 공익(public interest)을 침해할 우려가 있다는 비판이 제기되고 있다. 특히 지역성과 다양성(Diversity)을 침해함으로써 언론 표현의 자유를 위협하며 저널리즘의 비판기능을 손상한다는 것이다. 그러나 최근 미국에서는 미디어 경제학자들과 FCC(Federal Communications Commission)는 미디어 자이언트들이 소유한 회사들이 지역매체나, 소규모 회사, 소수인종 등이 소유한 회사들 보다 지역성, 다원성이 높다는 실증적 연구결과들을 제시했고 이를 토대로 계속 규제완화 입법을 추진했으나 의회, 시민단체, 사법부의 반발과 다양성 및 다원주의자의 반대로 무산되고 있는 실정이다.

둘째, 미디어 규제와 규범에 대한 논쟁이 전개되고 있다. 미디어가 우리 사회에서 존속, 유지, 발전하기 위해서는 규제를 받아야 하며 그 규제는 허가 및 진입규제, 구조규제(소유권 및 겸영, M&A규제, 공정경쟁 등), 내용규제, 수용자 규제로 통상적으로 분류된다. 이 중에서도 구조규제의 유형인 미디어 소유권과 매수, 합병문제(M&A 문제)가 미디어 논쟁에 핵심이 되고 있다.

제3절 연구목적과 연구문제

누가 어떤 미디어를 소유하느냐? 또한 미디어 융합을 추진하느냐? 에 대한 질문은 한 국가의 언론 표현의 자유와 다양성 보장, 기술발전과 산업 육성, 미디어 사업자간의 역학, 그리고 수신자의 권리를 파악하는 척도이다. 본 연구에서 논의하고자 하는 미디어 융합에 관한 논쟁은 따지고 보면 미디어 소유권 논쟁의 연장선에 있다. 미디어 융합과정에서 신문매체는 방송매체를 겸영하는 추세이며, 통신매체는 방송매체를 겸영 또는 융합하려고 추진하고 있다. 신문매체와 통신매체는 기술적 친화성이 낮아 상호 겸영이 거의 이루어지지 않는 실정이다. 방송매체는 신문매체와 통신매체보다는 방송-방송 겸영을 추진하고 있다. 즉 방송매체는 미디어 융합

의 이른바 십자로인 셈이다. 따라서 방송매체의 소유권 발전과정과 융합문제를 분석하는 것은 전체 미디어의 융합현상을 분석할 수 있는 척도가 되는 것이다.

매체의 소유권-겸영(cross ownership) 그리고 미디어 사업자간의 인수, 합병(M&A) 문제도 포함-법제와 정책은 언론의 지형과 미디어 질서개편과도 관련되는 문제이므로 언론 표현의 자유, 매체간 균형발전과 미디어 역학, 규제방식 및 제도 개편에 이르기까지 다양한 인식과 접근이 필요하다.

특히 방송매체는 그 사회적 영향력과 채널의 유한희소성으로 인해 매체의 도입 초창기부터 진입규제(면허규제), 구조규제, 내용규제 수용자 규제를 강하게 받아왔다. 정치권력의 입장에서는 소유권 규제는 행동규제(behavioral regulation)나 내용규제 등에서 비롯될 수 있는 헌법 위반으로부터 자유롭게 미디어를 규제할 수 있는 내용 중립적 방법(content neutral method)이며(Botein, 1998), 방송사업자 입장에서는 경영다각화와 신규 미디어 시장진입을 위해서는 소유권 규제완화가 필수적인 정책 대안이었다. 그러나 미디어의 다양성을 주장하는 시민단체나 수용자 입장에서는 다양성, 공정성 보장 장치로 소유권 규제강화를 대체로 요망하였다.

본 연구에서는 이러한 인식을 기초로 하여 다음과 같은 순서에 따라 보고서를 구성하였다.

첫째, 제2장은 미디어 융합의 동인을 분석하였다. 현행 미디어 소유권 규제를 완화하고 미디어 융합을 추진하자는 입장과 미디어 소유권 규제를 존속하거나 또는 미디어 융합에 반대하는 입장간의 이론적 대립을 정리해 보고자 하였다.

둘째, 제3장은 방송매체의 소유권 규제완화 및 미디어 융합의 전개 양상으로서 미국, 독일, 영국, 프랑스, 일본의 방송매체의 소유권 규제 및 법제 그리고 미디어 융합 문제를 집중적으로 케이스 스타디 하였고 이 연구결과를 중심으로 미디어 융합의 공통적인 트렌드를 축약해 보았다. 분석 대상으로 삼은 국가의 미디어 질서와 규범은 우리와 상이하고 이들 국가 간에도 차이가 있지만 공통점도 많이 발견할 수 있을 것이다.

셋째, 제4장에서는 통신 방송 융합 법제 및 정책분석을 시도하였는데 주로 '96년

통신법 이후 방송과 통신의 융합을 주도하고 있는 미국과 한국 사례를 비교법 정책 측면에서 검토하였다. 방송과 통신의 융합 문제는 '96년 통신법 이후 미국에서 주도하고 있으며 한국에서도 방송과 통신의 융합문제가 디지털 전환기에 중요한 미디어 법제 및 정책상의 과제로 부각되고 있으므로 미국과 한국 사례를 비교 분석한 후 그 대안을 제시해 보았다.

넷째, 제5장에서는 최근 신규 미디어 융합 서비스로 등장하고 있는 위성 DMB 및 IP TV 도입에 따른 정책과제들을 점검해 보았다.

다섯째, 제6장에서는 미디어 융합시대 공영방송의 정책과제들을 분석하였다. 미디어 융합을 효율적으로 전개하기 위해서는 방송 공영제로 출발한 한국 방송제도에 대한 인식과 역할 재조정이 요청되기 때문이다.

여섯째, 제7장에서는 방송과 통신 융합 현상에 대비하기 위해 한국 통신 방송 융합 법제 정비 및 정책과제들을 검토해 보았다. 여기에서는 법제 정비방안을 비롯 규제기관의 통합 문제와 정책쟁점, 융합에 대비한 허가규제, 구조규제, 내용규제 방안 등을 살펴보았다.

일곱째, 제8장에서는 결론을 대신하여 미디어 융합과 새 미디어 질서를 위한 몇 가지 정책제언을 시도하였다.

제 2 장 미디어 융합의 동인

여기에서는 현행 미디어 소유권 규제를 완화하고 미디어 융합을 추진하자는 입장과 미디어 소유권 규제를 존속하거나 또는 미디어 융합에 반대하는 입장간의 이론적 대립을 정리해 보고자 하였다. 다양한 논의들이 전개되고 있는데 필자 나름대로 임의대로 재분류하여 보았다.

제 1 절 미디어 융합론(시장/경쟁지향적 관점)

1. 미디어 관련시장의 확대(relevant media market)

이 주장은 미디어 소유권 규제완화의 중심 이론이라 할 수 있다. FCC의 파월(powell)¹⁾ 위원장은 2003년 소유권규칙 규제완화의 명분으로 관련시장 론을 앞세우고 있다 즉 미디어 소유권 규제를 완화하더라도 미디어 사업의 독점과 집중은 그다지 문제 시 되지 않는다는 것이다. FCC 보고서에 나타난 주장을 정리해 보았다.²⁾ 오늘날 미국인들은 다양한 미디어 선택권(media choice)을 가지고 있으며 전혀 없이 뉴스와 정보의 소스 그리고 엔터테인먼트 프로그램을 향유하고 있다. 1세대 전에는 오직 공상과학 작가들만이 위성 TV를 꿈꾸었고 케이블 TV는 원거리 지상파방송의 재송신 수단일 뿐이었고, 인터넷은 미 국방성 프로젝트의 일환으로 그 싹이 보이고 있었다. 그러나 오늘날 수백 개의 비디오 채널들은 어느 지역 어느 시장에서나 접촉

1) 파월위원장은 40대로서 독과점법 전문 변호사 출신이다. 그의 아버지는 Powell현 국무장관.

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

할 수 있으며 인터넷을 통해서도 어떤 토픽에 관해서도 정보를 접근할 수 있다. 미국에서 방송기술의 진보 또는 채널의 풍요성을 가져다 준 것은 (1) 레코드 미디어, (2) 디지털 압축 기술, (3) 인터넷 이다. VCR (Video Cassette Recorder)은 1970년대 중반 미국에서 출현하였는데 녹화 기능뿐만 아니라 VCR에만 적합한 영상 프로그램의 제작을 유도하게 되었다. 디지털 위성방송 이전에 위성방송은 아날로그 방식이었기 때문에 접시 안테나가 매우 컸으므로 도시 지역에는 잘 보급될 수 없었다. 디지털 위성방송은 이런 결점을 완전히 해소해 준다. 1994년 말 DBS서비스는 60만 가입자였으나 2003년 현재 1천 8백만 가입자로 늘어났으며 매년 70% 보급 상승률을 기록하고 있으며 방송 매체 역사상 가장 빠른 성장률을 보이고 있다. 위성은 200 채널 이상을 소비자에게 제공하기 때문에 케이블 보다 더 많은 채널선택권을 부여하고 있다. 디지털 위성방송에 대응 채널 용량을 확대하기 위해 케이블 SO들은 그들의 동축케이블을 HFC(hybrid fiber and coaxial cable: 광케이블과 동축케이블의 혼성형 임. 일거에 광케이블로 전환하는 비용문제가 있기 때문에 HFC 방식을 선택하고 있음)방식으로 전환하고 있다. 디지털 케이블은 향후 쌍방향 서비스를 가능하게 할 것이다. 2000년 통계에 따르면 미국 1억 8십만 가구가 TV를 보유하고 있으며 이중 7천 6백 2십만 가구가 1대 이상을 보유하고 있다. 2000년에 케이블 가입자는 6천 8백 5십만이며 위성방송은 1천 4백 8십만 그리고 HSD (Home Satellite Dish)는 120만이다. 신문시장은 2000년 5천5백8십만 가입자를 대상으로 1,480개 일간신문들이 있다. 신문은 1960년부터 2000년 까지 신문의 수는 9% 감소하였으며 신문 소유주의 수는 그대로이다. 인터넷은 2000년 4천 2백 5십만 가구가 접속하고 있다.

2002년 미국에서는 308개의 비지상과 대상 프로그램 공급업체가 있다 이들 공급업체들은 주로 위성을 통해 케이블 방송, 위성방송 그리고 또 다른 MVPD(Multi-channel Video Program Distributor: 지상과방송을 제외한 케이블, 위성, VOD, MMDS 등 다채널 유통 시장을 의미함)에게 프로그램을 공급하고 있다. FCC 통계에 따르면 적어도 86개의 지역용 비지상과 대상 프로그램 공급업체가 있다. 여기에는 31개의 스포츠 채널 및 32개의 지역 및 지방 뉴스네트워크도 포함한다. 2002년 최초로 1년

평균 프라임 타임 시청점유율에서 케이블 방송이 지상파방송을 앞섰다. 그러나 아직 미디어 소유권 규칙은 과거의 시대상황을 반영할 뿐이며 마치 방송국이나 사업자들이 검열(gatekeeper)자 인 것처럼 라디오와 TV의 허가를 제한하고 있다. 정책적 관점에서나 법률적 관점에서나 이 규칙들은 공익을 반영하는 데 흠결을 지니고 있으므로 몇몇 규칙들은 이미 법원에서 무효화된 바 있다. 따라서 소유권 규제완화의 목적은 공익의 목표인 이른바 경쟁, 다양성, 지역성을 실현시키는 동시에 미디어 환경에 적응하려는 데 있다.

2. 경쟁도입의 현실적 수단

미국은 '96년 통신법을 개정하여 방송과 통신의 융합을 추진하였다. '96년 통신법의 핵심내용은 1984년 MFJ(Modified Final Judgement: 수정동의판결) 이래 고착되어 왔던 지역전화/장거리 전화/케이블 TV 시장의 독점체제를 타파하고 이 서비스 간 상호진입을 추진함으로써 경쟁체제로의 전환을 추진하였다. 즉 지역전화사업자가 장거리 전화 및 케이블 TV 시장에 진입하고, 장거리 전화사업자는 지역전화시장과 케이블 TV 시장에 그리고 케이블 TV 사업자는 지역전화시장과 장거리 전화시장에 진입할 수 있도록 상호 진입장벽을 철폐함으로써 단위 미디어 시장에서 경쟁도입을 추진하였는데 이 것이 방송과 통신의 융합을 가능케 한 것이다. 한국에서도 지상파방송사의 방송시장에서 독과점을 비판하는 학자들은 이러한 독과점 체제를 타파하고 케이블과 위성방송 등 신생미디어를 육성하기 위해서는 현존의 소유권 규정으로는 불가능하기 때문에 뉴미디어 사업자를 육성하기 위한 정책적 대안으로 방송매체의 소유권 규제완화를 주장하고 있다.

3. 디지털 전환 등 미디어 개혁(innovation)

방송매체의 디지털 전환에는 막대한 비용이 필요하다. 디지털 전환에는 위성방송이 가장 용이하고 케이블이 가장 전환비용이 높은 것으로 평가되고 있다. 특히 지

역 지상파방송이나 케이블 TV 사업자는 M&A 과정을 통해 대형화해야만 디지털 전환을 실질적으로 유도할 수 있다. 미국 FCC에서는 디지털 전환을 미디어개혁(Innovation)으로 명명하고 있는데 이러한 이노베이션을 위해서도 미디어 소유권 규제 완화가 필요하다는 입장이다. 우리나라 지역 지상파 방송국의 광역화 추진이나 케이블 TV 사업자간 수평적 결합을 확대해야 하는 이유도 현실적으로 디지털 전환에 있다. 독일의 공공방송인 ARD는 3개 방송국들의 연합체로 구성되어 있는데 중앙 집중적인 체제 보다는 디지털 전환에는 불리한 위치에 놓여있다고 하겠다.

4. 미디어 사업자의 경영다각화 전략

방송매체는 신문매체의 겸영(cross ownership) 수단으로서 그리고 통신매체의 겸영수단으로서 주목되고 있다. 신문매체는 데이터베이스 사업이나 인터넷 사업 등 일부 통신사업에는 진출할 수 있으나 실질적인 통신사업인 네트워크 산업에 진출하기에는 기술력, 자본력이 부족한 실정이며 상대적으로 방송매체는 저널리즘 또는 대중매체로서의 친화성 때문에 신문사로서는 통신매체보다는 진입이 용이한 실정이다. 통신사업자 또한 네트워크를 보유하고 있는 상태에서 방송 프로그램만 외부에서 조달하면 방송사업이 가능하며 노동집약적이며 기술적 친화성이 낮은 인쇄매체에 대해서는 관심이 거의 없는 편이다. 따라서 전 세계적으로 방송매체의 소유권 법제와 정책의 핵심적 과제는 신문과 방송의 융합, 방송과 통신의 융합 문제가 제기되고 있다. 이와 같은 겸영 추세에 대응하기 위해 방송매체는 공영방송론을 내세워 방송시장을 독과점하거나 신문과 방송의 융합, 방송과 통신의 융합으로 이중매체의 방송사업 진출이 본격화 되면 수평적 결합(방송과 방송의 융합)³⁾으로 대응하

3) 인수·합병은 수평적, 수직적 또는 복합적 결합으로 분류된다. 수평적 결합은 동일하거나 유사한 사업을 획득하는 것이다. 이러한 예로는 케이블 운영회사간의 합병 및 통신회사간의 합병을 들 수 있다. 결합된 기업은 운영에서 규모의 경제를 확보하여 효율성이나 시장 지배력을 증대시키는 것을 예상한다. 수직적 결합은 인수되는 기업이 인수하는 기업에게 투입 요소를 제공하거나 인수하는 기업의 산출물을

게 된다. 방송사업자는 신문사업과 통신사업에 진출하기 보다는 이미 확보하고 있는 콘텐츠를 케이블이나 위성 또는 다른 네트워크를 통해 창구효과(window effect)를 시도하거나 경영을 통해 경영다각화를 추진하는 것이 효율적이다. 방송사업자는 신규 네트워크를 장악함으로써 신문사업자나 통신사업자의 방송진출을 봉쇄할 수도 있을 것이다. 즉 방송매체는 모든 미디어 사업자들의 진출대상 영역이기 때문에 불가피하게 그 시장을 개방할 수밖에 없으며 따라서 소유권 규제완화가 전반적인 추세이기도 하다.

5. 미디어 경제학자들의 연구 성과: 집중이 다양성 보장

최근 보수 미디어 경제학자들의 일부 연구 성과들은 전통적인 다양성 접근방법(diversity oriented perspective)에 대해 근본적인 의문을 제기하고 있다. 이들의 주장에 따르면 첫째, 미디어 집중이나 미디어 자이언트의 프로그램들이 오히려 프로그램의 다양성을 보장한다는 것이다. 특히 라디오 프로그램에서 소수 인종이나 집단(minority-owned station)이 운영하고 있는 방송국의 프로그램이 다른 방송국 프로그램보다 다양성을 찾아보기 어렵다는 것이다. 둘째, 미디어 재벌(big ownership)과 검열가능성 사이에 상관관계가 높다고 인식하는 것은 잘못이라는 것이다. 오히려 대형 미디어 기업일수록 다양한 목소리나 견해를 보장하고 있음을 실증적 연구결과들에 나타나고 있다. 대형 미디어기업은 시청자들의 감시를 받기 마련이다. 이들은

구매하는 경우이다. 이러한 결합은 소프트웨어 또는 프로그램이 부족하거나 ‘애로 설비’가 존재하는 미디어 산업에서는 흔히 일어난다. 수직적 결합의 예로는 AOL(인터넷 가입자 보유)과 타임워너(컨텐츠 보유)의 합병, 디즈니(프로그램 보유)의 케피털시티즈/ABC(네트워크 보유)인수, 비아콤(케이블TV네트워크 보유)의 파라마운트영화사(소프트웨어와 프로그램)의 인수가 있다. 복합결합은 관련이 없는 사업을 포트폴리오하여 소유하는 것이다. 따라서 복합결합은 인수하는 기업과 관련이 없는 기업을 투자의 목적으로 구매할 때 일어난다. 미디어 산업에서 자주 일어나지는 않지만 이러한 거래로는 웨스팅하우스(복합그룹)가 CBS(프로그램 분배)의 인수, 미쯔비시(복합그룹)의 MCA/Universal의 인수가 있다.

사회적 신뢰도와 권위를 유지해야 하는데 그 것은 사회적 신뢰도를 상실하면 주주의 신뢰와 주식가치의 하락을 야기시키기 때문이다. 미디어 재벌일수록 작은 회사보다 게이트키퍼가 실제 적게 이루어진다. 큰 회사의 CEO는 뉴스를 검열할 시간도 없다(Lili, 2000).

FCC는 다양성, 경쟁, 지역성을 미디어 소유권 규제 및 미디어 M&A의 정책목표로 인식해 왔다. FCC는 다양성을 (1) 견해(Viewpoint), (2) 출구(outlet), (3) 프로그램, (4) 정보원(source), (5) 소수 및 여성(minority and female)의 다양성으로 구분하고 있다. 즉 FCC의 입장은 다양하고 건전한 사상의 자유시장은 민주주의의 근본이며 따라서 다양하고 대립되는 정보원으로부터 정보의 폭넓은 확산은 공공의 복지에 필수적이라는 관점을 Associated press v. United States의 판결은 인정하고 있다. 독일의 연방헌법재판소의 판결이나 미국에 있어서도 다양성 중에서도 “대립되는 견해”의 다양성을 가장 중요한 가치와 이념으로 인식하고 있다. 견해의 다양성과 출구의 소유권과는 상관관계가 높다. 따라서 FCC는 공중에 대한 견해의 다양성을 확보하기 위해 다양한 출구를 확산시키기 위해 노력해 왔다. 즉 출구 소유주들의 전체 숫자를 늘리는 것은 미디어 콘텐츠의 다양성을 제고하는 것이다. 그러나 최근 FCC에서 실시한 한 연구결과에 따르면 “한 지역에서 신문-방송의 공동소유는 뉴스 수용패턴에 별다른 영향을 미치지 않는 것”으로 나타났다.⁴⁾ 이 연구에서는 10개의 신문-방송 공동소유 언론사에 대해 2000년 미국 대선에 출마한 부시 공화당 후보와 고어 민주당 후보에 대한 보도경향을 분석한 결과 5개 공동소유 언론사들은 공통의 후보 지지 성향을 보였으나 5개의 공동소유 언론사들은 신문과 방송사간에 지지 후보가 다르게 나타났다.

그러나 신문-방송의 공동소유가 편파보도를 야기한다는 주장하는 측에서는 첫째, 소유권은 견해의 다양성에 영향을 미치지 마련이며 이는 저널리스트와 편집진

4) FCC Media Ownership Working Group No.2. Viewpoint Diversity in Cross-Owned Newspapers and Television Stations: A Study of News Coverage of the 2000 Presidential Campaign by David Pritchard (Sept.2002) (“MOWG Study No..2”).

의 자기검열(self-censorship)에서 비롯된다고 보았다. 한 연구결과에 따르면⁵⁾ 미국의 4대 네트워크에 고용된 기자와 간부들의 41%는 “미디어 자이언트는 뉴스가치가 있는 스토리를 의도적으로 회피하며 자사 뉴스조직의 이익을 확보하기 위해 뉴스를 부드러운 톤으로 조율한다.”고 응답했다. 둘째, 뉴스조직의 재정적 이익을 도모하기 위해서 편파보도가 발생하며 셋째, 광고주로부터 압력은 뉴스 선택과정에서 영향을 미친다는 견해들이 제기되었다.

6. 수직적 결합 허용 추세: 시카고 학파

이러한 경쟁과 시장 지향적 입장은 80년대 시카고학파의 이론으로부터 출발한다. 시카고학파는 M&A를 통한 잠재적 이익을 강조했는데 M&A는 ‘규모의 경제’, ‘기술-생산의 시너지 효과’, ‘초 경영(superior management)’, ‘연구-개발의 통합’, ‘거래비용의 최소화’, ‘자원의 효율적 배분’ 등의 이점이 있다는 것이다. 미디어 영역에서도 시카고학파는 케이블산업의 M&A의 이점을 강조하였다. 작고 비효율적인 케이블 시스템은 대형이며 지리적으로도 통합된 벤처기업 형태로 구조개편을 추진할 것을 제안하였다. 즉 MSO(Multiple System Operator)는 영화스튜디오나 프로그램 공급업체에게 협상능력을 제고할 수 있으며 따라서 프로그램 구입비용을 절감하게 되며 이는 곧 소비자복지를 촉진한다는 것이다. 합병된 대형회사는 자본력을 구비하고, 비디오, 음성, 데이터 등 통합적인 텔레콤 서비스를 제공할만한 지리적 여건을 확보함은 물론, 기존의 미디어 기업과 경쟁함으로써 전체 미디어시장에서의 서비스 경쟁을 촉진하며 특히 지역전화회사의 독점구조를 깨트릴 수 있다는 것이다 (Compaine&Gomery, 2000).

산업조직론 적 접근방식을 토대로 수직적 결합이 불법적인 것이라고 간주하는 하버드 학파가 반독점 법, 경제 연구 중심의 시카고학파에게 논리적으로 밀리면서 논

5) Pew Research Center for People&the Press, Self Censorship: How Often and Why, Survey Reports (2000. 4. 30)

쟁이 거세졌다. 수직적 결합을 합법적인 것으로 간주하는 시카고학파는 이러한 기업결합이 경쟁을 저해할 수 있다는 방식이라고 새로운 시각을 제공한 후기 시카고학파의 발전에 일조를 했다(전범수, 2002). 시카고학파와 후기 시카고학파 모두가 수직적 결합이 기업 간의 경쟁에 위협이 되기 위해서는 반드시 특정한 구조적 조건이 존재한다는 가정을 갖고 있다. 더 나아가, 두 학파에 속한 이론가들은 수직적 결합이 반경쟁적인 단점을 초래할 때라도 기업 간에는 수직적 결합을 정당화시킬 수 있는 경제적 효용성을 갖는다는 점에 동의한다. 이러한 기본적 인식과 분석틀을 방송 산업에 적용하면, 미디어 기업들이 경쟁을 저해하기 위해 수직적 결합을 이용할 만큼 당해 시장(relevant market)들이 구조화되어 있지 않기 때문에 수직적 결합을 금지하는 것 자체가 근본적으로 잘못된 결론을 야기한다고 가정한다. 더욱이, 텔레비전 프로그램을 제작하는 비용 구조를 분석하면, 수직적 결합이 경제적 효용성을 유도한다는 사실을 살펴볼 수 있다. 비록 게임이론이나, 네트워크 경제학, 혁신 기반의 모델들은 수직적 결합이 때로는 경쟁을 저해할 수 있다는 것을 밝혀내지만, 그들의 이론들을 면밀히 분석해 보면, 수직적 결합이 야기하는 반경쟁적 효과는 특정한 조건에서만 발생한다는 것을 살펴볼 수 있다. 결과적으로 이러한 분석들은 수직적 결합이 합법적이라는 시카고학파의 주장을 기각하고, 수직적 결합은 합리성 규칙에 따라 반독점 조사를 받아야 한다는 강력한 논리를 제공하지만, 특정한 사례에 대한 분석 없이 본질적으로 수직적 결합을 불법적인 것으로 간주하는 유형적인 규제 규정(categorical regulatory rules)을 뒷받침하는 것은 아니다. 반독점과 관련된 주류 학자들은 이제는 지배력 전이와 시장 봉쇄에 대한 하버드 학파의 주장을 비판한 시카고학파의 의견을 받아들이고 있다. 대법원 역시 수직적 규제들이 불법적이라는 과거의 판례를 뒤집는 판례와 반독점 조사에 대한 규제를 받기 전에 위에서 논의했던 구조적 사전조건의 존재를 인정하는 판례들에 대해 시카고학파의 의견을 적용했다. 시카고학파의 이론적 우세는 법무부의 수직 합병 가이드라인(Vertical Merger Guidelines)에서도 반영되고 있다. 1984년 공포된 수직 합병 가이드라인은 현재까지 시행되고 있으며, 시카고학파가 주장한 것과 같이 수직적 합병이 반경쟁적 효과를

미친다는 것을 입증하는 데 반드시 필요한 구조적 조건들을 포함하고 있다.

FCC는 신규 네트워크와 케이블, 직접위성방송 등의 경쟁이 증가하면서 어떠한 수직적 결합도 경쟁을 저해할 것 같지 않을 것이라고 결론을 내렸다. 반면에, 수직적 결합은 네트워크 방송사들에게 재정적 안정성을 확보할 수 있게 하며, 소규모 시장에서 방송국의 경쟁력을 개선할 수 있는 관리적, 기술적 기타 다른 효율성을 제공할 수 있다는 입장을 취하고 있다(전범수, 2002). 이와 같은 시카고학파의 입장은 DOJ(Department of Justice, 법무부), FTC(Federal Trade Commission: 미 통상위원회) 및 FCC의 미디어 M&A 허가과정에서도 그대로 반영되어 수직적 결합은 모두 허용하고 있는 것으로 보인다. 다만, 이 과정에서 공정경쟁 조건을 부여하고 있는 것이 그 특징이라고 하겠다.

7. 미디어 소유권, M&A과정에서 반독점법의 영향력 강화

현존하는 미디어 소유권 규제는 미디어 시장에서의 개혁과 변화를 차단하고 오직 시장지배력을 행사하고 있는 기존 매체(incumbent regulated technologies)에게 경제적 특혜를 주기 위한 수단이라는 것이다. 따라서 미디어 구조규제나 M&A과정에서는 반독점법만 적용되어야 한다는 입장이 미국의 법무부와 의회 일각에서 대두되고 있다. 실질적으로 미국에서도 반독점법과 FCC 소유권 규칙과 충돌할 때에는 반독점법이 우선하며 영국에서도 미디어 M&A과정에서는 통상 산업부 장관이 주도하고 있다 이와 같이 경쟁법이 미디어 소유권 규칙과 M&A를 주도함으로써 경제 원리와 시장원리가 다원주의나 다양성 원리보다 강하게 지배하고 있다.

8. 외국자본 및 외자규제 (foreign ownership & investment) 완화

후술하는 바와 같이 최근 영국과 독일은 외국자본을 대폭 개방하는 미디어 구조 개혁을 실시하고 있다. 영국의 경우 디지털 전환과정에서 ITV 방송국들의 경영실패, 독일의 경우는 미디어 대기업인 Kirch Group의 파산 등 내부 사정에 따라 외국

자본과 미디어 사업자의 진입을 허용하고 있는 추세이다. 외국자본에 대한 개방은 아울러 내부 사업자간의 M&A를 가속화하는 요인으로 작용하고 있다.

9. 중계권 등 프로그램 비용의 증가

스포츠 중계권이나 영화 프로그램 등 인기 프로그램 구입비용의 폭발적 증가는 미디어 산업의 대형화를 촉진하는 요인이 되고 있다(Council of Europe Advisory Panel for media diversity, Media diversity in Europe, 2002).

제2 절 소유권 규제완화 및 미디어 융합 반대론(다원주의적 관점)

1. 다양성 확보

소유권 규제정책의 제1의 기본목표는 다양성 확보이며 이 중에서도 견해의 다양성은 민주주의 발전의 핵심이념이다. 1945년 미국 대법원이 판결한 대로 “다양성은 수정헌법 1조의 가치를 증진시킬 것이며, 다양하고 대립되는 정보원(source)으로부터 확산되는 정보들은 공중의 복지에 필수적”이다(Associated Press v United States, 326 U.S. 1,20, 1945). 최근에도 연방대법원은 “정보화된 시민을 육성함으로써 견해의 다양성을 확보하는 것은 민주주의 발전의 초석”이라고 규정했다(Turner Broadcasting Review,2000).

FCC는 다양성을 ‘견해의 다양성(viewpoint diversity)’, ‘출구의 다양성(outlet diversity)’ 등으로 분류하고 있다(FCC 1998 Biennial Review, 1998). 견해의 다양성은 다양하고도 대립적인 의견과 해석을 공중이 접근할 수 있도록 보장하는 것이므로 따라서 다양한 집단, 조직, 개인들은 미디어 산업의 여러 국면에 참여해야 한다. 최근 콜롬비아 항소법원(Court of Appeals for District of Columbia Circuit)은 “소유권의 다양성을 통해 견해의 다양성을 확보하는 것은 합법적인 정부의 이익(legitimate government interest)인 것”(Sinclair, 284 F.3d at 160)임을 천명하고 있다. 출구의 다양성은

신문, TV, 라디오 등 다양한 분배채널을 통해 공중이 정보를 접근할 수 있는 것을 의미한다. 출구의 다양성은 견해의 다양성을 촉진할 수 있는 주요 메커니즘이다. 특히 지역시장에서는 출구의 다양성이 중요하다. 출구의 다양성은 미디어 내용에 대한 주관적 판단이나 개입 없이도(content neutral method) 견해의 다양성을 촉진할 수 있는 방법이다.

독일 언론에서는 “내부적 다원주의(견해의 다양성)”와 대비하여 출구의 다원주의를 “외부적 다원주의”라고 부른다. 미국에서 1987년 형평의 원칙(fairness doctrine)을 폐기한 이유도 이 출구의 다양성이 방송 내용의 다원성을 보장해 준다는 판단에서 비롯된 것이다. 정보원의 다양성은 콘텐츠 생산자의 다양성을 의미한다. 다양한 콘텐츠 생산자는 견해의 다양성과 프로그램 다양성에 기여한다. 프로그램 다양성은 프로그램 포맷과 내용이 다양성에 기여한다(FCC 2002 Biennial Review, 2002).

다양성을 중시하는 학자들은 주로 사회-정치적인 관점(socio-political perspective)에서 이 원칙을 이해한다. 이 규범은 지수(index)도 없으며, 경쟁을 측정할만한 기준도 없으며 오직 직관적 방법(I will know it when I see it basis)에 따를 뿐이라는 비판도 제기되고 있다. 그 대표적인 예가 법원의 FCC에 대한 비판인데 법원은 다양성을 측정할 객관적 자료를 FCC가 제출할 것을 요구하고 있다. 한편 다양성을 강조하는 학자들은 FCC가 시장이데올로기에 사로잡혀 견해의 다양성(view point of diversity)를 보장할 수 있는 소유권 규제를 제도적으로 정착시키지 못하고 있다고 비난한다. 이 입장은 점차적으로 미디어 기업들의 M&A에 가속화된다면 프로그램의 다양성은 보장받을 수 없으며 분산화 된 미디어 시스템에 비해 소수의 여론을 반영하기 어렵다고 지적하고 있다. 이 기업들은 광고시장의 확대를 위해 소유하고 있는 미디어기업들의 프로그램을 동일화할 것이라고 경고한다.

2. 복수주의(Pluralism)와 반독점법

대립되는 견해의 다양성을 보장하기 위해서는 송신자가 다수여야 한다는 것이 유럽 국가들의 공통적인 입장이다. 효율적 경쟁을 위해서는 방송 소유권을 제한해야

한다. 사상의 자유시장에서 견해의 다양성 보장은 미디어 시장의 반독점에서 비롯되는 것이므로 소수 회사들의 과도한 시장점유는 공공의 복지를 훼손하는 행위이다. 고도로 집중된 시장은 미디어 권력의 균형을 깨트리며 소수 의견의 독점을 초래하며 반대자의 견해를 억압한다. 따라서 경쟁정책과 견해의 다양성 정책은 상관관계가 있으며 따라서 반독점법은 사상의 자유시장을 보호하는데 도움을 준다고 보았다(Antitrust and Marketplace of Ideas, 69 Antitrust L. J. 249,2001).

3. 지역성 · 소수자 보호

미국, 독일, 영국, 일본 등의 지상파방송은 허가 단위가 지역성을 전제로 하고 있으며 케이블 TV 또한 지역매체로 출발하였다. 여성, 소수 그룹에 대한 배려 또한 필요하다. 그러나 소유권 규제완화는 이러한 방송매체의 전통적인 이념을 손상시킬 위험이 크다는 것이다.

4. 편집권 독립과 저널리즘의 위기

미디어 기업의 M&A는 뉴스수집과 프로그램 생산과정에 있어 저널리즘의 독립성을 훼손함으로써 미디어 본래의 기능을 상실케 할 것이라고 경고한다. 특히 게이트키퍼 과정에 있어서 뉴스에 대한 다양한 가치판단을 저해하고 정보가 일방적으로 미디어 재벌의 우산아래 있는 단위 기업들은 모기업의 가이드라인에 협조할 수밖에 없으며 모기업의 경제적 이익에 부합되는 뉴스편집 태도를 보이는 것은 자명하다는 입장이다(Lili, 2000). 미국 증권가 월스트리트로부터 불어오는 재정적 압박(주식가격)은 뉴스의 연성화, 이를테면 퍼스널리티 뉴스, 범죄 뉴스, 소프트 뉴스를 양산하게 되며 또한 뉴스의 오락화를 낳고 있다는 것이다. CBS와 Viacom의 합병으로 많은 저널리스트들은 자리를 잃게 되었고, 그 대신 회사는 1억불의 경제적 이익을 얻게 되었다. M&A의 가속화는 저널리즘의 가치를 모기업의 비즈니스 또는 경제적 가치로 대치하게 된다. 소수의 인물들에게 미디어가 집중되면 문화의 동질화와 아

올러 다수 문화의 주변화를 초래하게 된다. 이들은 모기업의 이익을 대변하기 위해 뉴스 내용에 개입하거나 그 내용을 조작하게 될 것이다(parker, 2000).

5. 문화종속론

방송매체의 민영화와 규제완화는 값이 싼 미국 산 프로그램의 도입을 가속화시키는 요인이 되고 있다. 유럽이 국경 없는 TV 계획을 통해 유럽 방송국에서 방송하는 프로그램의 50% 이상을 유럽 프로그램으로 방송해야 한다는 원칙을 정한 것도 따지고 보면 헐리우드 프로그램의 유입을 제어하기 위한 전략적 수단이다. 민영방송은 자체 프로그램 제작보다는 시청률이 높고 비용절감 효과가 큰 미국 산 프로그램을 선호하는 경향이 높고 이는 문화종속 현상을 심화시킬 위험이 있다.

6. 음란, 외설물: 청소년 아동보호의 문제

민영화와 규제완화의 결과 음란, 외설물이 범람하고 청소년 아동에게 미치는 폐해가 상당하는 것이 미국 시청자 단체의 공통적인 주장이다. '96년 통신법 제정 이후 대형 미디어 기업간의 M&A가 있었고, 실질적으로 경쟁이 가속화됨에 따라 저질 프로그램이 양산되고 있다는 것이다. 후술하고자 하는 미국의 2002년 소유권 규칙이 무효화 된 것도 음란 외설물에 대한 시민단체의 반발이 가장 큰 요인이라 할 수 있다. 미국의 FCC 위원장인 파월(Powell)은 '96년 통신법 이후 좋은 프로그램도 양산되었다고 주장했지만 시민단체와 민주당 추천 FCC위원들의 반발을 무마하지는 못했다.

제 3 장 방송매체의 소유권 규제완화 및 미디어 융합의 전개양상

여기에서는 미국, 독일, 영국, 프랑스, 일본의 방송매체의 소유권 규제 및 법제 그리고 미디어 융합 문제를 집중적으로 케이스 스타디 하였고 이 연구결과를 중심으로 미디어 융합의 공통적인 트렌드를 축약해 보았다. 분석 대상으로 삼은 국가의 미디어 질서와 규범은 우리와 상이하고 이들 국가 간에도 차이가 있지만 공통점도 많이 발견할 수 있을 것이다.

제 1 절 미국 방송매체 소유권 및 융합 법제와 정책 분석

미국에서 미디어에 대한 소유권 규칙은 FCC가 2년마다 한 번씩 개정여부를 검토하도록 통신법상 의무화되어 있다. 다만 미디어 기업의 M&A는 반독점법(Antitrust Law)에 따라 DOJ와 FTC에서 1차적으로 관장한다. 그리고 DOJ와 FTC의 결정이후 약 1개월 후 FCC는 공익심사(public interest test)를 실시한다. FCC의 공익심사에서 경쟁, 다원성, 지역주의 보장이 판단 근거가 된다. 공익심사기준 이외에도 FCC는 M&A가 FCC의 소유권 규칙(ownership rule)에 부합하는지를 검토하는데 M&A결과 소유권 규칙을 위반할 때에는 통상 기업분할(divestiture)을 명령한다. 미디어 기업의 M&A 허용여부는 FCC가 DOJ와 FTC의 결정을 존중하여 최종적으로 판단하는데 미디어 M&A 과정에서 반독점법과 통신법이 상충할 경우는 반독점법이 우선한다. 그리고 미국의 미디어 기업의 M&A 과정에서는 유럽연합도 개입한다.⁶⁾

6) 유럽연합 경쟁위원회(이하에서 EU라고 부른다)는 미국의 미디어 기업간의 인수·합병을 심사할 권한을 가지고 있다. EU는 인수·합병이 초래하는 시장의 집중에 대해서 미국의 규제기관보다 상대적으로 엄격한 기준을 적용하고 있다. EU는 미국

1. 미국 방송시장의 구조와 제도적 성격

미국의 방송미디어 소유권과 M&A 문제를 분석하기 위해서는 우선 미국 방송 사업이나 시장구조에 대한 이해가 선행되어야 한다. 즉 지상파, 케이블, 위성 방송 관련시장(relevant market)의 구조와 질서 그리고 법제에 대한 이해가 있어야만 소유권의 의미와 M&A 과정에 대한 분석이 가능해지기 때문이다. 또한 미국의 방송시장구조는 복잡한 성격을 지니고 있기 때문에 엄밀한 분석이 요청되고 있다.

가. 지상파 TV방송(네트워크와 지역방송국 체제) 시장구조와 특성

미국 방송은 민간 상업방송체제이며 지상파 텔레비전은 ABC, CBS, NBC, FOX의 4대 네트워크와 신생 네트워크인 WB(Warner Brothers), UPN(United Paramount Network), Pax 네트워크를 포함해 7개 네트워크가 전국 방송서비스를 실시하고 있다. 지역방송국은 네트워크가 직접 소유하고 있는 계열국(직영국이라고도 함), 네트워크와 계약하여 주로 네트워크 프로그램을 방송하는 가맹국, 그리고 네트워크와 관계없이 독자적으로 프로그램을 방송하거나 신디케이트로부터 프로그램을 조달하는

내 기업들 간의 M&A에 적지 않은 영향력을 행사하고 있다. EU는 미국 정부의 지배 하에 있는 기관이 아님에도 불구하고 실제로 미국 기업들 간의 M&A를 무산시킬 수 있는 막강한 권한을 가진 3개 기관 중의 하나로 거론되고 있다(나머지 2개는 미국의 FTC와 FCC이다). 실제로 EU가 미국 기업간의 M&A에 결정적인 영향을 미친 사례로 장거리 전화 서비스 시장의 2위를 차지하고 있는 MCI Worldcom과 3위 업체인 Sprint 간의 합병 건이 자주 인용되고 있다. 이들 두 회사는 1999년 10월 약 1,300억 규모의, 당시로서는 사상 최대의 M&A 계획을 발표하였다. 그러나 FTC와 FCC의 승인이 나기도 전인 2000년 7월 EU가 공식적인 반대 의사를 표명하였고 이로써 두 회사간의 합병계획은 유야무야되고 말았다. EU가 미국 회사간의 M&A에 영향력을 가지게 된 이유는 모든 비즈니스가 세계화되었기 때문이다. 유럽에 진출하려 하는 기업은 예외 없이 EU가 부과하는 기준을 따라야 한다. 따라서 미국 기업으로서 유럽 시장에 진출하려는 기업은 유럽의 기준과 미국의 기준을 모두 충족시켜야 하는 어려움을 동시에 안게 된다. 그러나 유럽 시장이 미국 시장에 비해 상대적으로 전망이 좋기 때문에 EU가 미국 기업의 인수합병 행위에 적지 않은 영향력을 갖게 된 것이다(권호영, 2003).

독립국으로 구성된다(NHK, p.253). 일반적으로 4대 네트워크로 불리는 NBC, CBS, ABC, Fox 이외에도 다수의 군소 지상파 네트워크를 발견할 수 있다. 전국 단위의 전송망을 갖춘 군소 네트워크로는 UPN, WB, PAX, PBS(공공 교육방송) 등이 있다. 5번째 네트워크로 1995년에 출범한 UPN은 비아컴(Viacom)이 소유하고 있다. 비아컴은 또 다른 네트워크인 CBS도 소유하고 있기 때문에 UPN의 실제 운영은 CBS 조직이 담당하고 있다. 6번째 네트워크로 UPN과 함께 1995년 출범한 WB는, Fox의 전략인 'Narrow Targeting'을 벤치마킹해 Fox의 시청자층보다 더 어린, 주로 10대 위주의 프로그램 편성 전략을 채택했다. 지분의 66%를 타임워너(Time Warner)가 가지고 있으며, 신문기업인 트리뷴 컴퍼니(Tribune company)가 22%의 지분을 소유하고 있다(장병희, 2004). 한국과 비교했을 때 가장 큰 차이점은 네트워크와 지역 방송사간의 수평적인 결합이 법적으로 제한된다는 점이다. 즉, 네트워크가 직접 소유할 수 있는 방송사의 수(계열국, 직영국)는 전국 가구 대비 35%미만으로 제한된다. 이때 가구 수는 단위 방송국들이 전파를 발사하여 도달하는 가구 수이기 때문에 실제 네트워크가 직접 소유할 수 있는 방송국 수는 30~40개 정도이다. 미국의 인구와 국토 규모를 고려할 때 미국의 네트워크의 소유 범위는 상당히 제한적이라 할 수 있다. 최근 미국 지상파 방송계의 최대 이슈 역시 이러한 35%규정을 45%로 완화시키는 것을 골자로 하는 FCC(Federal Communications Commission) 신규 개정안을 둘러싼 찬반 논쟁이었다(장병희, 2004).

네트워크의 소유권을 가진 미디어 자이언트들은 Viacom(이중네트워크 소유규칙에 따라 CBS, UPN 소유), Walt Disney Company(ABC 소유 및 다수의 케이블 프로그램 회사 보유), General Electronic(NBC 등), 루퍼트 머독의 News Corp.(Fox 네트워크 등)이다. 지난 2002년 11월말 현재 닐슨 미디어 리서치의 텔레비전 시청률 조사를 근거로 한 모건 스탠리의 분석은 미디어 시장에서의 진정한 선두는 Viacom이라고 밝히고 있다(KBS 해외방송정보, 2003. 1).

〈표 3-1〉 18~49세 시청자 층에서의 미디어 기업들의 시청자 점유율

미디어 기업	점유율(%)	미디어 기업	점유율(%)
CBS와 UPN	18.0	NBC	14.5
바이어컴 케이블	7.9	NBC 케이블	2.0
바이어컴 합계	25.9	NBC합계	16.5
지상파 Fox	9.2	WB	4.0
Fox 케이블	2.4	AOL TW 케이블	9.9
Fox 합계	11.6	AOL TW 합계	14.0
ABC	11.0	Discovery케이블	4.0
디즈니 케이블	6.3	비방디/USA 케이블	3.5
디즈니 합계	17.3	기타 케이블	7.2
지상파 합계	56.8	케이블 합계	43.2

출처: KBS해외방송정보, 2003. 1.

지상파 방송 서비스는 케이블TV를 비롯한 다양한 신규방송 서비스의 도입으로 그 시장 지배력이 약화되고 있으나 지상파 방송을 소유하고 있는 미디어 기업들은 다각경영을 통해 미국영상산업에서 최대의 거대사업자로 자리 잡고 있다.

나. 라디오 방송의 시장구조와 특성

미국에서는 '96년 통신법에서 전국 라디오 소유권에 대한 제한이 철폐됨에 따라 Clear Channel채널과 같은 독점사업체가 출현하여 우려의 대상이 되고 있다. 따라서 2002년 FCC 소유권 규칙제정 과정에서 독점문제를 완화하기 위해 지역 라디오 국수를 개선하는 방법을 전환시킴으로서 Clear Channel은 지역에서 소유하고 있는 라디오 채널들을 매각할 수밖에 없는 처지에 놓여있다. 2002년 소유권 규칙 제정과정에서 유일하게 취해진 규제강화조치라고 할 수 있다. 그러나 후술하는 바와 같이 2002년 소유권 규칙은 무효화될 위기에 놓여있어 Clear Channel 독점 문제는 좀더 지켜보아야 할 미완의 과제로 남아 있다.

다. 케이블 TV와 위성방송의 시장구조와 특성: 거대 MSO와 위성 과점

미국의 케이블TV회사들은 전화회사보다 규모가 작고 그 수가 많아 넓은 지역에

서 응집력 있는 사업 전개를 하기에는 한계를 갖는다. 그리하여 거대 MSO를 중심으로 일찍부터 사업자간 매수, 합병 등을 통한 연합(clustering)이 활발했다(박은아, 1996). 오늘날 미국은 세계 최대의 케이블 TV시장이 되었고, 케이블TV 산업은 미국의 ‘다채널 영상 서비스 제공 사업자(Multichannel Video Program Distbution, MVPD)’ 시장의 2/3가 넘는 비중을 차지할 정도로, 미국의 MVPD 시장을 주도해 오고 있는 중이다(정보통신정책 동향, 2002. 7. 16).

위성방송의 가입세대수는 2002년 7월 현재 Direc TV가 약 1,084만, Echo Star가 약 756만이며 총 채널 수는 Direc TV가 225 채널, EchoStar는 474 채널로 디지털 서비스를 하고 있다(NHK, p.253). 위성방송은 Direc TV의 모회사인 GM이 Direc TV를 운영하고 있는 자회사 Hughes Electronics를 Echo Star에게 매각한다고 2001년 10월 28일에 발표하였다. 그러나 1년 후 2002년 10월 FCC는 위성방송시장이 Echo Star 1사에 독점되기 때문에 다채널시장의 경쟁을 저해하여 공공의 이익(public interest)에 반한다고 하여 신청을 기각했다. 또한 법무부도 합병은 독점금지법 위반으로 반대했기 때문에 12월 10일 합병은 무산되었다. 이후 주지하는 바와 같이 Direc TV는 루퍼트 머독이 운영하는 News Corporations 사에 합병되어 지금 미국의 위성방송은 Direc TV와 Echo Star로 운영되고 있다(NHK, 2004). 2002년 현재 MVPD 시장에서 케이블 TV가입자는 76.5%, 위성방송 가입자는 20.3%로서 사실상 두 매체가 MVPD 시장 대부분을 차지하고 있다.

〈표 3-2〉 다채널 TV 가입자의 시장 점유율

(단위: %)

연도	1993	1998	2003
케이블 TV	94.89	85.34	74.87
직접 위성	0.12	9.40	21.63
기타	4.99	5.26	3.5

출처: 권호영, 2004, p.2.

케이블 네트워크의 시청 점유율은 지속적으로 증가했다. 케이블 네트워크의 종일

시청 점유율은 1993~1994년 시즌에 29%에서 2002~2003년 시즌에는 55%로 증가했고, 이에 비해 지상파 TV의 시청 점유율은 동기간에 71%에서 45%로 감소하였다.

〈표 3-3〉 주 시청시간대시청점유율

(단위: %)

		1993~1994 시즌	1997~1998 시즌	2001~2002 시즌	2002~2003 시즌
종일	케이블TV	29	42	53	55
	지상파TV	71	58	47	45
주시청 시간	케이블TV			50	51
	지상파TV			50	49

라. 평가

미국의 지상파 방송매체는 4대 네트워크(ABC, NBC, CBS, FOX)와 로컬리즘을 고려한 가맹국 체제로 구성되어 있다. 최근 신생 네트워크(UPN, WB)도 출현하고 있는데 이들은 프로덕션의 색채가 강하다. 가맹국(affiliate)에 대한 허가는 로컬리즘을 고려하여 엄격한 기준과 FCC 규칙에 따라 결정된다. 다시 말해 미국의 방송은 그 출발부터 집중과 분권, 다양성과 로컬리즘을 전제로 출발했다.

그러나 주지하는 바와 같이 '96년 통신법은 라디오는 소유제한규칙을 철폐하고 TV의 경우는 소유국수의 제한은 철폐하되 다만 시청자 상한은 35%로 제한한다. 이 조치들은 텔레콤, 케이블업체의 시장 확대에 따른 정책적 배려의 성격이 농후하며 또한 '96년 통신법의 규제완화의 취지에도 부합된다. 그러나 최근 FCC의 이중네트워크규칙(Dual Network Rule)의 완화에도 불구하고 전국 네트워크 사업자들은 전국 TV 소유권 상한선 제한 규정이 실질적으로 방송국간 수평적 결합을 저해하는 걸림돌이라고 비판하고 있다. 케이블을 비롯한 신생 미디어와 경쟁하기 위해서는 다른 미디어 기업을 M&A 할 수 있는 법제의 정비가 요청된다는 것이다. 최근 급속히 케이블과 위성에 의해 잠식되고 있는 지상파방송의 경제적 여건을 고려할 때 라디오와 TV매체가 방송시장에서 시장지배력을 만회할 수 있는 기회는 거의 없는 것으로

보인다. 또한 인터넷의 보급, 확산 그리고 텔레콤과 대형 MSO간의 M&A를 통한 전체 미국 미디어시장에서의 팔목할 만한 성장추세를 감안한다면 올드미디어로서 사회적 권위와 신뢰도는 유지하고 있는지 모르지만 미디어시장의 지배력 측면에서 본다면 구조규제완화조치는 별다른 효과를 거두지 못하고 있다.

제6차 방송 판결을 통해 공영방송의 존속, 발전을 보장받아 출판, 위성방송, 온라인 사업에 이르기까지 사업다각화가 활발한 독일, 그리고 방송의 국제화와 경영다각화를 추진하고 있는 영국의 BBC, 세계 최초로 위성방송을 발사하고 최근에는 방송국제화를 선도하고 있는 일본의 NHK, 위성방송의 단일 콘소시엄의 대주주로 참여함을 물론 프로그램 공급까지도 담당하고 있는 한국의 지상파방송들과의 비교해보더라도 미국의 4대 네트워크의 구조규제는 상당히 제한적임을 확인할 수 있다.

케이블TV는 초고속 인터넷 서비스를 신규시장으로 개척하고 있으나, 디지털 위성방송의 급속한 MVPD 시장 진입으로 인해 그 사업성이 다소 위축되고 있는 것으로 보인다. 케이블TV와 위성방송의 경쟁은 미국 MVPD시장에서 디지털 전환을 가속화시키는 요인으로 작용할 것으로 예상되어 긍정적 효과가 클 것으로 기대된다.

2. 미국 방송매체의 M&A 분석

여기에서는 '96년 통신법 이후 최근까지 시도되었던 미디어 사업자간의 M&A⁷⁾ 중에서 방송사업자 간 수평적 결합사례를 분석하고 그 의미를 파악해보고자 하였다.

가. CBS-Viacom의 M&A와 이중네트워크 규칙(Dual Network Rule)의 완화

1999년 11월 16일 CBS와 Viacom은 FCC에 제출한 미디어 합병을 요청하였다. 반독점법 및 공익기준심사 위반 문제가 제기되었는바 규제기구에서는 다음과 같은 문제를 검토하였다. 첫째, 수평적 결합의 문제이다. DOJ와 FTC는 이 합병과정에 대해 지대한 관심을 표명했는데 이는 이 수평적 결합이 관련 시장에서 가격문제와 관

7) '96년 통신법 이후 미국 미디어 기업의 M&A는 통신사업자간의 M&A, 방송사업자와 통신사업자간의 M&A, 방송사업자간의 M&A 등으로 구분할 수 있다.

련이 있었기 때문이다(Waterman, 2000). 그러나 DOJ와 FTC는 이 두 기업의 수평적 결합은 약간의 위반사항이 있지만 이는 일부 기업분할(divestiture)로 가능하다고 판단하였다. 둘째, 심사의 2단계에서 FCC는 이중네트워크(Dual Network Rule)와 전국 시청자 제한(national television ownership limit: 35%)의 위반문제가 제기되었다. Viacom이 신생네트워크인 UPN(United Paramount Network)을 소유하고 있었기 때문에 CBS와의 합병은 이중네트워크 기준이 완화되기 전인 1999년 당시로서는 이 규칙의 위반사항이었다. 그러므로 FCC는 12개월의 기간을 준 후 이 규칙을 준수할 것을 명령하였다. 또한 시청자 도달 수(aggregate audience caps)가 35%가 초과하므로 이 문제도 지적되었다.

셋째, 앞에서 지적한 위반사항을 처리하기 위해 합병회사의 일부 부문에 대해 분할(divestiture)이 요구되었다. 일반적으로 M&A시에는 분할은 합병 후 6개월~12개월 동안 부여되는데 이 합병에 대해서 FCC는 분할기간으로 12개월을 부여하였다. 시청자 도달 수는 6% 정도 초과하였으므로 소수 방송국의 매각으로 처리되었다(FCC, CBS-Viacom Order, 2000). FCC는 2001년 4월 4대 네트워크 중 한 기업은 2개 신생 네트워크(UPN, WB)중 한 기업을 소유, 운영, 통제 할 수 있도록 이중네트워크 규칙을 완화했다. 그러나 4대 네트워크 간에는 겸영이 불가능하다. FCC가 이 규칙을 완화한 원인은 다음과 같다.

첫째, 관련시장(relevant market)의 확대 때문이다. FCC가 이중네트워크규칙을 완화한 배경에는 최근의 4대 네트워크 산업의 경제여건을 고려한 것이다. 즉 1998년 이래 방송시장에서는 급격한 변화가 있었는데 6개 네트워크의 주 시청시간대의 시청률은 4년 동안(1996~2000) 71%에서 58%로 하락했다. 미국 전역으로 보급이 확산되고 있는 케이블과 위성은 84% 가정에 보급되고 있었기 때문이다(FCC, Immediate Release, 2000).

둘째, 효율성 검증(TCE test: Transaction Cost Efficiency test) 결과에 따른 결정이다. ABC방송은 프로그램공급업체인 디즈니(Disney), FOX는 프로그램공급업체인 '20세기 센츄리', UPN은 Viacom과 수직적 결합형태였다. 또한 UPN과 WB는 신생네트

워크이긴 하지만 실질적으로는 프로그램 공급업체의 특성이 강했기 때문에 4대 네트워크 중 한 미디어기업과 신생네트워크의 한 미디어기업간의 결합은 수직적 결합이므로 반독점법상 문제를 제기하지는 않는다.

FCC는 프로그램 공급업체와 4대 네트워크 간의 수직적 결합이 기존의 프로그램 공급업체와 네트워크간의 프로그램 계약형태보다 효율성이 있는지 여부에 대해 효율성 검사(Transaction Cost Economic Test)를 실시하였다. 효율성 검사 결과 프로그램 공급업체와 4대 네트워크간의 합병은 광고주, 시청자 모두에게 기존의 계약관계보다 효율성이 있음을 입증하였다. 네트워크간의 수평적 결합은 TV광고시장에서 반경쟁적 결과를 초래하지만 4대 네트워크 중 한 개의 네트워크와 신생 네트워크의 한 개 네트워크간의 결합은 시청자, 광고주 모두에게 이익을 줄 것임을 입증하였다. 또한 4대 네트워크에 합병된 신생 네트워크는 4대 네트워크의 프로그램 공급에 창구효과(window effect)를 줄 것이라는 점도 장점으로 판단되었다(NOI of Dual Network Rule, 2000).

그러나 한편 FCC는 이 규칙의 완화가 방송의 다양성을 저해할 것을 우려했다. 4대 네트워크와 신생 네트워크간의 결합은 독립 방송국(비 가맹방송국)의 목소리를 줄이게 하며 이는 출처의 다양성(source diversity)을 감소시킨다는 것이다. 그러나 FCC는 변화하는 미디어 환경 속에서 이중 네트워크 규칙의 완화에서 비롯된 효율성과 경제적 혜택을 다양성의 목표가 우월할 수는 없다고 결론지었다(NOI of the Dual Network Rule, 2000).

이중 네트워크 규칙이 완화됨에 따라 2000년 5월 FCC는 Viacom이 CBS를 매수할 때 그 조건으로 동사가 소유하고 있는 CBS와 UPN 중 1사를 매각하라고 명령을 내렸지만 2001년 이중네트워크 규칙의 제정으로 Viacom은 이 명령을 지키지 않아도 되었다(NHK, 2004).

나. Echo Star의 Direc TV 합병 실패

미국 내 2위의 위성방송 업체인 Echo Star가 Direc TV와의 합병을 시도함으로써, 미국내 MVPD 시장에 큰 파란이 일기도 하였다. 이 두 업체의 합병이 성사될 경우

당시 미국 내 최대의 케이블TV 다중사업자(Multiple System Operator, MSO)였던 AT&T Broadband를 가입자 수에서 능가하는 초대형 업체가 탄생한다는 점에서 FCC와 FTC의 합병 인가 여부에 지대한 관심이 모아진 바 있다(곽동균, 2003). 에코스타가 주장하는 것처럼 에코스타와 디렉TV가 독립적으로 운영되는 것보다 단일의 위성방송 사업자가 보다 효과적으로 케이블 사업자들과 경쟁하면서 시청자들에게 보다 나은 서비스를 제공할 수 있다는 논리는 FCC의 위원들에게 큰 설득력이 없었다. 케이블이 공급되지 않는 일부 시골 지역은 에코스타와 디렉TV가 합병할 경우 독점이 되기 때문에 반독점국이나 FCC는 여기에 초점을 두고 있는 것이다(KBS 해외방송정보, 2002, 11). FCC는 “에코 스타와 디렉TV의 합병은 1996년 통신법(Telecommunications Act of 1996)의 통과 이후 계속 유지되어오던 경쟁의 원칙이 지난 1982년 이전 AT&T가 누려오던 규제된 독점(regulated monopoly)의 상황으로 되돌아갈 수 있다” 라는 것이다. 즉, 두 회사의 합병이 승인된다면 다채널 텔레비전 시장에서 케이블과 함께 두 사업자만 남게 되며, 케이블 서비스가 공급되지 않는 일부 시골지역은 단일의 위성사업자가 시장을 독점하게 되고, 이는 곧 가격하락의 인센티브를 줄이고 담합의 위험을 증가시키며, 필연적으로 혁신의 감소와 수용자 복지에 해가 된다는 것이다. 또한 이는 지난 30여 년 동안 미국의 커뮤니케이션 정책이 추구해오던 탈규제 정책과도 위배된다는 것이다. 이러한 이유에서 FCC는 에코스타가 주장하는 것처럼 위성방송 사업자들은 서로 경쟁하는 상황이 아니며 지역 지상파 방송을 제공하기 위해 합쳐져야 한다는 논리에 반대하는 것이다(KBS 해외방송정보, 2002, 11).

다. 루퍼트 머독(News Corp.)의 디렉 TV 합병

2003년 4월 9일 루퍼트 머독(Rupert Murdoch)의 뉴스 코퍼레이션(News Corp)은 66억 달러를 현금과 주식을 통해 지불하면서 미국의 가장 큰 위성방송인 Direc TV를 인수했다. 에코 스타의 경우와 달리 머독이 디렉TV를 인수하더라도 위성방송 시장에는 디렉 TV와 에코 스타의 두 개 사업자가 존재하게 되며, 시청자들의 입장에서 지역독점이라 할 수 있는 케이블과 함께 3개 미디어가 서로 경쟁하기 때문에 반

독점법에 크게 위배되지 않는 것이다(KBS해외방송정보, 2003. 5.).

라. 케이블 MSO 회사 Comcast의 AT&T Broadband 합병

2003년 연말 미국 내 가장 큰 케이블 회사인 'AT&T'는 4~5위권의 '컴캐스트(Comcast)'와의 합병을 발표했다. 합병은 그동안 재정적으로 어려움을 겪어오던 AT&T가 케이블 자회사인 'AT&T 브로드밴드'를 컴캐스트에 매각함으로써 이루어졌다. 이러한 미디어 기업들의 합병 논리로는 재정적인 이유, 콘텐츠의 보다 효율적인 확보, 그리고 콘텐츠와 배급(distribution)의 통합 등을 들 수 있다. AT&T Comcast는 미국 내 41개 주에 걸쳐 2,200만 가입자를 확보하게 됨에 따라 1,270만 가입자를 갖고 있는 2위인 AOL 타임워너보다 훨씬 많은 가입자 수를 확보하게 되었다. 또한 기존의 AT&T 브로드밴드의 500만 디지털 케이블 가입자와 220만 케이블 모뎀 가입자들도 흡수했다(KBS해외방송정보, 2002. 2.). 즉, 그동안 AT&T 브로드밴드는 전화사업과 데이터 전송사업에도 깊이 관여하는 네트워킹 중심의 회사였고 컴캐스트는 보다 프로그램을 중시하는 회사였으나, 이 두 회사가 합병함에 따라 시너지 효과가 가능하다는 것이다. 또한 AT&T브로드밴드가 100만 명의 케이블 전화(cable-telephony) 가입자들을 보유하고 있어, 그동안 이 사업에 주저하던 컴캐스트는 보다 적극적으로 케이블 전화시장에 뛰어들게 된 것이다. AT&T Comcast는 지역전화사업도 확장시켜 전화, TV, 초고속인터넷 접속서비스를 함께 제공할 계획을 가지고 있어서 지역 Bell 전화사업자와 같은 통신업자들과 위성사업자들에게도 위협이 될 것으로 보인다(문주영, 2002).

마. Comcast의 디즈니 합병계획

미국 최대의 케이블 사업자인 Comcast Corp.는 660억 달러의 주식에 Walt Disney Co.를 인수하겠다는 적대적 합병 계획을 발표했다. 그러나 Disney는 현재 완강히 반대하고 있다. Comcast의 이 시도가 성공할 경우 이익 규모가 450억 달러에 달하는 세계에서 가장 큰 미디어 기업이 출현하게 된다. 이는 규모 면에서도 2위인 미디어 재벌 Time Warner보다 수십억 달러 이상 앞서기 때문에 사실상 최고의 미디어 기업

이 탄생하게 된다. 그러나 무엇보다도 이 두 회사간의 합병이 성공할 경우, 이 거대 기업은 프로그램 제작과 전송간의 완벽한 수직적 통합(vertical integration)을 이루어 미디어 전역에 걸쳐 미디어에 대한 통제력을 강화할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 아직 그 전망은 불투명하다(박동진a, 2004, p.1).

바. 평가

이상에서 살펴본 방송매체간의 M&A는 다음과 같은 정책상의 의미를 내포하고 있다. 첫째, FCC가 루퍼트 머독의 디렉TV 사의 M&A를 허용하고, 예코 스타의 디렉TV M&A를 거부한 정책은 미디어 사업자의 크기를 고려하지 않고 관련 시장에서의 서비스 경쟁을 촉진하려는 규제기관의 의도를 알 수 있다. 미국 미디어 시장에서의 M&A는 단위 사업자의 크기가 문제가 아니라 당해 서비스의 경쟁여부가 그 판단의 기준임을 알 수 있다. 후술하는 바와 같이 독일과 영국에서 시장 점유율을 통해 M&A를 규제하려는 의도는 사업자의 크기를 규제하려는 것으로 이해할 때 미국의 미디어 소유권 규제 및 M&A 정책과 대륙 법 계통의 미디어 소유권 제도와는 큰 차이가 있음을 발견할 수 있다. 미국 반독점법이 회사의 규모를 고려하지 않고 관련시장에서의 경쟁 촉진 여부가 독점 또는 반독점을 판단하는 근거라는 점을 인식할 때 이 규제 정책은 미국의 전통에서 비롯된 것이라 할 수 있다.

3. FCC의 2002년 소유권 규칙 제정과 논쟁: 신문-방송 융합과 4대 네트워크의 경영범위 확대를 중심으로

여기에서는 FCC의 2002년 소유권 규칙 제정과 그 논쟁을 분석하여 FCC의 규제 완화 정책의 의미를 탐색해보고자 한다. FCC의 소유권 규제 완화 정책은 공익심사 기준인 경쟁, 다양성, 지역성 보장 장치에 대한 새로운 해석을 하고 있어 미디어 사상과 철학 면에서 새로운 시사점을 던져주고 있다. FCC의 규제완화 정책과 그 논리에 대해서는 다원주의자, 시민단체, 의회 등의 강력한 반발에 밀려 현실적으로 그 실효성을 기대할 수 없으나 그 논리의 치밀성과 과학성은 주목할 만하다.⁸⁾

가. 2002년 소유권 규칙제정의 배경

1) 법원의 결정

미국 FCC는 1996년에 개정된 통신법(Telecommunication Act of 1996: 이하 '96년 통신법) 202조(Section 202(h))에 따라 2년마다 의무적으로 미디어 소유권 규칙을 검토해야 한다. 2001년 3월 워싱턴연방고등재판소는 케이블텔레비전 시장점유율의 상한규정(MVPD 시장의 30%)을 위헌으로 판결을 내렸으며 또한 고등재판소는 2002년 2월 전미 텔레비전국의 소유규칙(35%)과 “케이블-TV상호겸영 규칙”에 대해서도 일정한 기준에 기초하여 정해진 것이 아니기 때문에 FCC에 규칙의 재검토를 요청했다(NHK, 2004).

또한 Sinclair Broadcasting Group, Inc. v. FCC 재판에서 법원은 지역 TV 소유권 규칙을 검토하였다. 법원은 소유권 규칙과 경쟁, 다원성과는 상관관계가 있다는 입장을 표명하였다. 그러나 법원은 지역 TV 소유권 제한 단위인 8이란 숫자와 voice에 대한 정의가 막연한 선긋기(line drawing)와 같으며 FCC의 전문성에 대한 의문을 제기한다고 하였다. Voice에 대한 정의가 단지 TV 방송국에만 적용되는지 정확한 설명이 없으며 라디오/ TV 겸영규칙에는 Voice의 개념 속에 주요 신문들과 케이블 TV도 voice로 인정하고 있어 논리의 일관성이 없다는 것이다. 따라서 법원은 이 규칙을 무효화할 것으로 판결한 바 있다.

2) FCC 의무 사항

미 의회가 1996년 통신법을 개정하면서 FCC에게 부과한 격년 제 소유규제 타당성 검토 규정 때문이라고 할 수 있다. 이 규정에 의하면 FCC는 2년마다 미디어 소유규제 정책의 타당성을 검토하고, 정당화할 수 없는 규제는 수정하거나 폐지해야 하는 의무를 지닌다.

8) 2002년 소유권 규칙 제정 논쟁에 대해서는 대부분 FCC(2003), 2002 Biennial Regulatory Review – Review of the Commission’s Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunication Act of 1996.의 내용을 요약.

나. FCC가 검토한 기존 소유권 규칙과 개정된 소유권 규칙

FCC가 검토한 과거의 소유권 규칙들은 다음과 같다.

첫째, 전국 TV 소유권 규칙(National TV multiple ownership rule)이다. 이 규칙은 1 방송사업자가 소유한 복수의 방송국들의 시청자 도달율(audience reach)이 미국 전 TV 가구 수의 35%를 초과해서는 안 된다. 시청자 도달율은 실제 시청률이 아니라 방송국의 전파도달가구 수를 의미한다. 둘째, 지역 TV 소유권 규칙(Local TV multiple ownership)이다. 이 규칙은 같은 지역(DMA: Designated Market Area)에서 2개의 TV 방송국을 소유할 수 있는데 그 조건은 (1) 방송국들의 Grade B 지역(Contour)이 겹치지 않을 때, (2) 2개 방송국 중 최소한 1 방송국은 4위에 랭크되어 있지 않을 때, (3) 2방송국의 결합 후 최소한 8개의 독립적인 상업방송국 및 비상업 방송국이 존재하고 있을 때만 가능하다. 그런데 첫 번째, 두 번째 규칙은 연방항소법원(U.S. Court of Appeals for District of Columbia)에서 각각 취하되었다. 첫 번째 규칙은 Fox television Stations, Inc. v. FCC 재판 그리고 두 번째 규칙은 Sinclair Broadcast Group, Inc. v. FCC 재판에서 결정이 이루어졌다. 셋째, 라디오-TV 겸영규칙(Radio-TV cross-ownership rule)이다. 이 규칙에 따르면 1 지역에서 1개 TV방송국-1 지역에서는 2개 이상 TV 방송국을 소유할 수 없다-소유주가 다른 별도의 2개 TV 방송국이 6개 라디오 방송국을 소유할 수 있는데 그 조건은 결합 후에도 12개의 독립 미디어(independent voices)가 지역에 존재해야 한다. 또한 2개의 TV 방송국과 4개의 라디오 방송국이 결합할 수 있는데 그 조건은 결합 후에도 10개의 독립 미디어가 지역에 존재해야 한다. 지역 라디오 소유권 규칙에 따르면 1사업자가 2개의 상업 TV 방송국과 6개 상업 라디오 국을 소유할 수 있는 지역에서는 1 사업자는 1개의 상업 TV 방송국과 7개의 라디오 방송국을 소유할 수 있다. 여기에서 "Voice"란 의미는 같은 지역에 존재하는 상업, 비상업 방송국, 라디오 방송국, 독립적인 일간신문, 케이블 시스템들은 각각 1 Voice로 계산된다. 넷째, 이중네트워크 규칙(dual network rule)이다. 이 규칙은 ABC, CBS, NBC, FOX 등 4대 네트워크 간에는 결합이 허용되지 않고 4대 네트워크가 신생 네트워크인 WB(Warner Brothers), UPN(United

Paramount Network), Pax 중 1네트워크를 소유할 수 있다. 다섯째, 지역 라디오 소유권 규칙(local radio ownership rule)이다. 이 규칙은 1사업자가 1 시장에서 소유할 수 있는 라디오국 수를 제한한다. 여섯째, 신문-방송 겸영규칙(Newspaper-Broadcast cross-ownership rule)이다. 이 규칙에 따르면 동일 시장에서 신문과 방송의 공동소유(common ownership)를 금지한다.

FCC는 이 규칙을 개정하는 가운데서 파월 FCC 위원장(공화당 추천)을 비롯 3명의 공화당 추천위원과 2명의 민주당 추천위원간의 심각한 대립과 갈등을 표출한 바 있다. 2명의 민주당 추천위원은 새로운 미디어 소유권 규칙에 반대했으며 이 규칙 개편을 연기할 것을 주장하였고 공화당 위원들은 이 규칙개정에 찬성하였다. 새로 제정된 FCC 소유권 규칙은 다음과 같다.

첫째, 라디오-TV 겸영규칙과 신문-방송 겸영규칙은 공익 차원에서 더 이상 존치할 필요가 없다. 둘째, 지역라디오 소유권 규칙의 시장정의(Market definition), 방송국 계산방법을 재검토한다. 지금 미국에서 라디오 방송은 '96년 통신법 이후 Clear Channel을 비롯한 일부 사업자에게 독점화되는 추세를 보였는데 방송국 계산방법을 새로 적용할 경우 라디오 방송국들은 일부 방송국을 매각해야만 하며 독점은 완화된다. 셋째, 지역 TV 소유권 규칙이 재검토되었다. 넷째, 전국 TV 소유권 한계를 수정하여 당초 35% 제한 규정에서 45%로 올렸다. 다섯째, 이중 네트워크 규칙은 그대로 존치한다.

이 중에서 가장 여론의 관심을 불러 모우고 사회적 쟁점이 된 것은 1975년 이래 존치되어 왔던 동일 지역에서의 “신문-방송 겸영제한 규칙 폐지”와 “전국 TV 소유권의 한계를 35%에서 45%로 수정”한 FCC의 결정이었다.

다. FCC가 제기한 소유권 규제완화의 요인들

FCC가 제기한 소유권 규제완화의 요인들은 이미 앞서서도 논의한 바 있는 관련 시장의 확대를 비롯한 다양한 요인들을 지적할 수 있으나 특히 신문-방송 겸영제한 규칙 폐지”와 “전국 TV 소유권의 한계를 35%에서 45%로 수정”한 FCC의 결정에 대한 논리를 요약해 보면 다음과 같다.

1) 신문-방송 겸영제한 규칙 폐지의 논리

1975년에 채택된 신문/방송 겸영규칙은 방송국의 서비스 지역(contour)과 일간 신문⁹⁾의 발행 도시지역이 합치될 때 신문과 방송의 공동소유를 금지하는 규칙을 말한다. 이 규칙은 경쟁과 다양성을 보장하기 위한 제도였다. 그러나 이 제도는 첫째, 미디어 시장 크기(Market size)를 고려하지 않았다는 점 둘째, 시장에서 방송국 수와 신문들의 수를 고려하지 않았다는 점 셋째, 다른 미디어의 성장을 고려하지 않았다는 점을 단점으로 FCC는 지적하고 있다. 이 규칙이 제정될 때 FCC는 많은 지역에서 신문/방송 겸영을 하고 있는 사업자는 예외로 하였고, 매우 집중된 시장에서만 분할(divestiture)을 명령하였다. FCC는 이번 규칙제정에서 더 이상 이 규칙이 경쟁, 지역주의 측면에서 더 이상 존치할 필요가 없다는 것을 확인하였다. FCC는 첫째, 경쟁문제를 검토하였다. 신문과 방송은 광고시장이 다르기 때문에 관련시장이라 할 수 없다. 따라서 신문/방송의 결합은 수평적 합병(horizontal merger)이 아니며 제품 시장에서 경쟁을 야기 시키지 않는다. 또한 한 회사의 생산물이 다른 회사의 투입물(원료)이 되는 이른바 수직적 결합 형태도 아니다. DOJ와 몇몇 연방법원도 지역 신문과 지역 방송시장은 별개의 시장이라고 결론을 내린 바 있다는 것이 FCC의 입장이며 따라서 이 규칙을 폐지하기로 하였다. 그러나 이와 같은 FCC의 견해에 대해 반대 의견은 신문/방송의 결합은 광고주에게 손해를 끼치게 될 것이며 광고주들은 미디어 시장이 집중되면 더 많은 광고비를 지불해야 하며 이는 곧 소비자들에게도 비용부담으로 전가된다는 주장이 제기되었다. 신문/방송을 결합한 회사들은 광고 패키지 마케팅에 열을 올리며 이는 곧 불균형적인 경쟁을 초래한다. 지배적인 사업자들은 반경쟁적 전략을 구사하는데 이를테면 진입장벽, 내부 상호보조, 가격 착취, 가격차별, 시장약탈, 독점적 거래 등이 그 예이다.

둘째, FCC는 지역주의를 검토했다. FCC의 미디어 소유권 작업그룹에서 실행한 연구 중 한 연구는(The Measurement of Local Television News and Public Affairs Pro-

9) 미국에서 일간신문의 정의는 주 4일 이상 발간하는 신문을 의미한다.

grams) 신문과 방송(4대 네트워크의 가맹국)을 결합한 회사의 지역 뉴스 프로그램의 질과 양이 다른 네트워크 가맹국 보다 월등하다는 연구결과를 제시하고 있다. 또한 이 연구는 신문과 방송(4대 네트워크의 가맹국)을 결합한 회사는 1주에 평균 21.9시간 지역뉴스를 방송하며, 네트워크 가맹국은 1주에 14.9시간을 방송한다. 또한 신문과 방송을 결합한 회사들은 프로그램 질도 월등하여 많은 프로그램이 유수의 시상식에서 수상을 하고 있다. PEJ(Project for Excellence in Journalism)는 신문-방송 겸영한 회사가 그렇지 않는 회사보다 2배의 A급 수상경력을 보유하고 있으며 또한 주요 지역의 뉴스의견을 반영하며, 유명 인이나 흥미거리(human interest feature) 기사에 관심을 덜 두고 있다고 결론을 내렸다. 신문-방송의 겸영은 신문의 뉴스 스태프들의 저널리스트로서의 경험 그리고 기술진의 공유에 따른 경제적 효율성을 높여주며, 따라서 다양하고 경쟁적인 뉴스의 제공이 실현된다. 신문-방송 스태프의 정보 공유에 따라 긴급 뉴스의 취재, 해석에 더 잘 대응할 수 있고 심층보도에도 유리하다. 특히 작은 지역에서의 신문-방송 결합이 더욱 효율적이다. 신문-방송 겸영 배제원칙에서 제외된 기존의 오래된 언론사들은 신문-방송 겸영을 하지 않는 2위의 회사보다는 43%, 3위의 회사들 보다는 193% 더 많이 독자/시청자를 확보하고 있으며 인터넷 사이트와 지역뉴스를 생산하는 케이블 네트워크(PP)와 같은 새로운 매체를 운영하기도 한다. FCC의 한 연구에 따르면 신문사를 소유한 네트워크 가맹국은 다른 네트워크 가맹국보다 지역뉴스의 질에서나 양에서도 우월하다는 것이 입증되었다. 1975년 이래 기존 미디어간의 합병이나 뉴미디어의 확장은 신문, 방송에 대해서도 겸영의 필요성을 점증시키고 있다. 즉 공공 뉴스와 정보를 생산할 만큼 충분한 자원을 확보하지 못한 채로 독자적인 매체가 증가하는 것은 다양성에 기여하지 못한다는 것이 FCC의 입장이다. 또한 신문-방송 겸영회사들은 단일한 목소리를 낼 필요가 없기 때문에 오히려 미디어 시장의 개척을 위해서도 다양한 목소리를 낼 수 있다. 이와 같은 FCC의 소유권 규칙이 개정되면 각 방송사 단위로는 ABC, CBS, NBC, 폭스 등 4대 지상파 방송의 영향력이 더욱 확대되고, 디트로이트나 샌프란시스코, 뉴욕 등 주요 미디어 시장에서 “AOL-Time Warner”까지를 포함한

이들 ‘빅5’의 지역 방송사 사냥도 본격화될 것으로 예상되었다. 이와 함께 LA 타임스를 소유하고 있는 트리뷴(The Tribune, Co.)이나 가네트(Gannett), 허스트(Hearst), 뉴욕 타임스, 워싱턴 포스트 등 신문 그룹의 방송 진출도 예상되었다(한국언론재단(c), 2003. 7.).

2) 전국 TV 소유권의 한계를 35%에서 45%로 수정한 논리

지역방송국간의 규제완화나 M&A를 제한하다보니 미국에서 현재 지역방송국은 다른 매체간의 경쟁에 강해지지 않는다. 작은 TV방송국이 다수 존재하는 것보다 일정 규모와 설비를 갖춘 TV 방송국이 경쟁력이 있다. 지역시장에서 TV방송국의 공동소유가 소비자 복지와 효율성을 증진시킬 수 있다는 가능성을 FCC는 검토하였다. 공동소유는 효율성을 증진시키고 매몰비용(sunk cost)이 큰 지역방송국들에게 경비절감(cost saving)효과를 가져다 줄 것이다. 공동운영은 스튜디오, 회사 공간, 설비, 인력의 낭비적 요소를 없애고 공동의 프로모션과 다양한 프로그램의 개발이 가능하다. 또한 지역시장에서 공동소유는 디지털 전환을 자극할 수 있을 것이다. DTV로의 전환은 지역의 작은 방송사들에게는 재정적 압박수단이 될 것이다. DTV 건설비용은 시장 크기에 따라 다르겠지만 지역방송국은 재원조달이 무척 어려울 것이며 공동소유와 M&A는 이러한 문제를 해결해 줄 수 있는 대안이 된다. 공동소유는 DTV 타워(Tower), 생산 설비, 엔지니어 인력을 구축하는 데 비용절감효과를 줄 것이다. M&A 이후 지역주민들의 프로그램 만족도가 높아졌다는 연구결과도 있다. FCC 연구결과 합병이 지역주민의 욕구와 이해를 반영하는 프로그램을 증가시킨다. 소유권 규제완화는 방송사주들이 지역뉴스 및 공공 프로그램에 대한 투자를 확대할 수 있는 동인이 되며 최소한 기존 프로그램을 존속하게 한다. 미국의 한 조사 결과에 따르면 작은 지역에서는 13년, 중간 규모의 지역에서는 14년이 지나야 사업의 채산성(break even point)이 기대되기 때문에 지역방송국들은 지역뉴스 투자에 저비용 프로그램 제작이나 방송에 관심을 가질 수밖에 없다. 지역 TV 뉴스로 채산성을 올리는 것은 현재로서는 매우 불안한 모험이다. 결론적으로 현재의 규칙으로서는 지역주의에 기여할 수 없으며 M&A한 지역방송국들이 오히려 로컬리즘 발전에 기

여할 수 있다는 것이 FCC의 입장이다.

그러나 개정을 반대하는 입장의 논리는 첫째, 경쟁저해의 문제이다. 지역시장에서 1개의 방송국만 운영하는 사업자는 2개 이상을 공동 소유하는 사업자로부터 반경쟁적 행위를 경험할 것이다. 둘째, 다양성의 문제이다. 소유권과 견해의 다양성간에는 상관관계가 높다. 소유주들은 편집권을 통해 자신의 견해를 표출할 수 있다. 셋째, 지역성의 문제이다. 지역시장에서 합병이 지속되면 더 이상 지역의 통제를 벗어난다는 것이다.

라. 소유권 규칙에 대한 각계의 반응

1) 민주당 추천 FCC 위원들의 반대

민주당 FCC 위원인 콥스의 견해는 다른 관련조직들, 예를 들어 소비자단체 노동조합, 소규모 방송사업자와 보수단체들로부터는 지지를 받았으며, 이들 단체들에게 있어 콥스 위원은 FCC내의 유일한 지원자로 인식되고 있기도 하다. 거대 미디어 회사의 규모를 제한하는 일련의 규정을 지지하고 있는 콥스의 입장은 할리우드의 예술인 단체로부터 전폭적인 후원을 얻었다. 텔레비전, 영화, 뉴스 분야의 작가 8,500명이 소속해 있는 미국서부작가협회(Writers Guild of America West) 회장은 “다수의 미디어가 극소수의 사람들에 의해서 통제되도록 방치하는 것은 민주주의를 위협하는 것임을 명백히 인식하고 있는 콥스 위원을 지지한다”고 말하면서, 작가 협회는 규제 규정을 번복시키려는 파월 위원장의 의사에 반대하고 있음을 분명히 했다. 콥스 위원은 자신의 견해가 루스벨트 대통령으로부터 월슨 대통령에 이르는 진보주의를 향한 강한 의지를 반영하고 있다고 자부하고 있다.

2) 독립제작사

독립제작사, 미국영화배우협회(Screen Actors Guild of America), 미국연출자협회(Directors Guild of America)도 규제 완화 반대를 위한 노력을 기울인 것으로 평가된다. 특히 이들은 “프로그램 다양성을 위한 연맹(Coalition of Program Diversity)”을 결성하여 전면에서는 텔레비전 네트워크의 소유규제 확대에 반대함과 동시에, 주 시청 시간대 프로그램 쿼터제 요구 등의 대응방안도 마련해 놓고 있다(정윤경, 2003).

3) 법원의 정지명령

새로운 미디어 소유 규정에 대한 논란은 법정에까지 이어졌다. 전미방송사연합(National Association of Broadcasters)이 미국 DC 항소법원(United States Court of Appeals for the District of Columbia)에서 FCC의 이번 규제 완화 조치가 충분치 않으며 계속해서 몇몇 조항에 위법 소지가 있다고 주장하며 소송을 제기하였다. 특히 그들은 FCC가 특정 라디오 시장의 범위를 정하는 방식과 소규모 시장에서의 TV 방송국 합병을 계속 금지시킨 조항 등이 위법이라고 주장하였다. 또 다른 쪽에서는 600개 이상의 지역 방송국들이 함께 연합체를 구성하여 또 다른 소송을 제기한 일도 있었다. 이들은 한 방송사가 소유할 수 있는 미 전체 시청자의 비율을 종래의 35%에서 45%로 올려서는 안 된다고 주장하고 있다. 이러한 반대 목소리에 반응하여 2003년 9월 3일 필라델피아 연방항소법원은 9월 4일자로 새 방송 소유규정의 집행을 일시 중지하도록 FCC에 명령하였다. 이번 명령의 취지는 방송 소유 규정에 반대하는 각종 소송들이 해결되기 전까지는 새로운 규정을 실시하지 못한다는 것이다. 물론 의회가 FCC의 새로운 소유 규정을 무효화시키면 이들 소송 역시 모두 무효 조치 될 것이다. 이로써 현재는 기존의 방송 소유 규제가 적용되고 있다.

4) 의회의 반대

미 상원 상무위원회는 2003년 6월 19일 표결을 통해 FCC의 미디어 소유 규제 완화 조치 가운데 신문과 방송의 교차소유를 허용한 것과 전국 네트워크 방송의 시청 가구 제한을 45%로 상향조정된 것을 백지화하는 내용의 규제완상회복 법안을 통과시켰다. 미 상원 상무위원회 위원장 존 매케인(John McCain)의원은 공화당 출신이면서도 미디어 소유 규제 완화 조치에 일관되게 반대 입장을 취해왔다(한국언론재단(c), 2003).

5) 타협안의 모색(39%안)

백악관과 미 의회의 공화당 지도부는 2003년 11월 24일 방송사의 소유 규제완화 문제와 관련해 전격적으로 타협에 이르렀다. 양측은 지상파 네트워크 사업자의 “방송국 소유 상한선(national ownership cap)”을 텔레비전 시청 가구의 39%로 영구히

정하는 데 막판 합의했다. 이 수준은 과거 점유율 기준인 35%에 비해 4% 포인트 높은 것이다. 반면에 미국 연방통신위원회(Federal Communications Commission)가 45%로 규정을 개정한 것보다는 6% 포인트 낮은 수준이다. 이로써 미디어의 소유의 규제완화 차원에서 FCC가 2003년 6월 초에 개정한 방송사의 점유율 상한선과 관련해 다섯 달째 끌어온 의회와 백악관의 대결 국면은 일단 봉합 단계로 접어들었다. 6개의 규정을 새로 개정하면서 백악관과 공화당 지도부는 이번 타협을 통해 앞으로 시청 점유율 39% 상한선을 연방법(federal law)으로 정하기로 했다. 의회는 점유율 규정을 연방법 차원으로 높임으로써 방송 규제 기관인 FCC가 이를 맘대로 높이거나 낮출 수 없도록 못을 박겠다는 것이다. 이와 함께 새로운 타협안은 점유율 상한선을 일시적으로 넘어서 네트워크 방송사들에 대해 2년 내에 점유율을 낮추도록 허용했다. 기존에는 6개월에서 1년의 경과기간을 두었다(월드와이드3, p.2). ABC와 NBC를 각각 운영하는 월트 디즈니와 제너럴 일렉트릭(GE)은 점유율 상한선이 4% 포인트 높아짐에 따라 앞으로 지역 방송국들을 더 사들일 수 있는 여유가 생겼다. 현재 29개의 지역 방송국을 소유한 NBC의 경우에는 전국 시청가구 점유율이 34%에 머물러 있기 때문에 대도시에서는 2개, 중소도시에서는 5~8개의 방송국을 추가로 매입할 수 있게 됐다. 또 이미 시청 가구 점유율이 39%에 이른 CBS와 Fox를 각각 소유한 바이아 컴(Viacom)과 뉴스 코프(News corp)사는 방송국들을 매각해야 하는 부담에서 벗어나게 됐다. 만약 의회가 추진한대로 점유율상한선이 과거 수준인 35%로 복원됐다면 CBS와 Fox는 한 두 개의 방송국들을 시장에 내놓아야 할 운명에 처할 뻔했다. 의원들은 지상파 네트워크의 인수 합병이 가속화 될 경우 지역에서 방송 매체의 수가 줄어들게 돼 결국 자기들의 메시지를 내보낼 수 있는 출구가 줄어들다는 점도 고려한 것으로 보인다. 필라델피아 연방 법원은 지난해 9월 공익을 해칠 우려가 있다면서 심리가 최종 확정되기 이전까지 FCC의 새로운 규칙들에 대한 실행을 유보시켰다. 항소법원이 FCC의 손을 들어주면 새로운 규칙들은 곧바로 실행에 옮겨지게 된다. 그런데 만약 법원이 공익을 해칠 우려가 있다고 판단해 FCC의 개정된 규정들에 대해 무효를 선언하면 혼란은 계속된다(한국언론재단(d), 2004).

4. 미국 신문매체의 소유권 분석 및 업계의 미디어 융합 요구

과거 미국에서 신문매체는 라디오사업과 텔레비전 사업에 활발하게 진출했다. 그러나 이와 같은 호시절은 FCC의 반복점 규칙(anti duopoly rule: 한 회사가 2개 이상의 미디어를 소유할 수 없다는 규칙)때문에 뒷서리를 맞았고 1970년대와 80년대에 촉발된 매체간 경쟁 때문에 신문-TV의 겸영은 거의 자취를 감추었다. 더구나 1975년 FCC는 동일 시장에서 신문-방송의 겸영을 배제하는 규칙을 채택하였고 FCC는 1980년까지 신문-방송을 겸영하는 기업은 신문매체든 방송매체든 어느 한 기업은 모 기업으로부터 분할(divestiture)할 것을 요구했다. 신문기업들은 1950, 1960년대 케이블의 지역 프랜차이즈를 획득했지만 1980년대에 케이블의 MSO들에게 모두 매각했다.

이상에서 보듯이 미국 미디어시장에 신문기업의 시장지배력은 실질적으로 매우 미약하고 법적 측면에서도 타 미디어의 진입규제를 제한함으로써 그 성장가능성이 억제되고 있다. 앞서서도 살펴본 바와 같이 최근까지도 다양성을 보장하기 위하여 동일지역에서 신문과 방송의 겸영은 배제되고 있다. 현재까지는 뉴미디어 매체들이 신문-방송을 대체할 만큼 미디어의 역할을 다 하지 못하고 있기 때문이라는 것이다(FCC, Immediate Release, 2000). 주요 신문사들은 1975년에 만들어진 교차소유 금지법에 대한 종식을 위해 많은 압력을 가해왔다. 현재까지 약 40여개 지역에서 기득권을 인정하는 원칙에 따라 신문과 방송국을 교차소유하고 있다. 신문사들은 지역의 독점을 막으려는 원래의 교차소유금지 의도는 인터넷, 케이블, 위성, 전화 등이 보편화되어 있는 디지털시대에는 적합하지 않다고 주장하고 있다. 게다가, 미디어의 다양화가 이루어지기 시작한 1990년대부터 신문사들은 그들의 제호로 인터넷 서비스를 시작했으나 이익을 본 기업은 거의 없다. 그리하여 그들은 기업의 수익을 늘리기 위하여 새로운 검증된 방법을 찾기 시작했고, 결국 지역방송국을 소유하는 것이 최선의 방법이 될 것이라는 판단을 하게 된 것이다.

5. 미국 미디어 소유권 및 융합(M&A) 법제 및 정책 요약

전통적으로 미국 미디어 구조규제의 이념은 다양성 보장이었으나 “대형 미디어 기업의 생산물이 소수그룹이 소유한 매체나 지역매체 보다 다양성을 보장 한다”는 최근의 보수 미디어 경제학자들의 연구 성과는 소유권 규제나 M&A에 대한 근본적인 인식의 전환을 요구하고 있다. 더욱이 사상의 자유시장 원칙 그리고 수정헌법 1조의 이념에 충실하고 하는 사법부의 태도와 판례, M&A과정에서 DOJ와 FCC 그리고 반독점법의 우위를 인정하고 있는 의회의 시각, 부시 행정부의 출발로 개편된 현재 FCC의 위원 구성과 분포, 80년대 레이건 행정부부터 점화된 시카고학파를 비롯한 신자유주의 경제학과 보수주의 물결은 WTO체제로 대변되는 국제화와 디지털 혁명과 맞물려 다원주의-로칼리즘의 원리보다는 경쟁의 원리가 미디어 소유권 규제나 M&A과정에서 지배적 이념으로 정착하는 계기가 되고 있다. 그러나 미국 미디어 소유권 규제나 M&A과정에서 다양성의 원리나 로칼리즘의 원리가 상당히 퇴색했다고 보기에는 아직은 시기상조이다. 각 미디어별로 살펴본 바와 같이 사회적으로 영향력과 여론형성을 주도하고 있는 미국의 신문매체와 4대 네트워크는 소유권 규제 및 M&A 관련 법제 때문에 새로운 시장개척이 어려운 실정이다. 뉴미디어 방송과 인터넷 서비스에 진입하여 전체 미디어 시장에서 여론형성의 영향력뿐만 아니라 시장지배력까지도 행사하고 있는 서유럽 국가나 일본의 신문과 공영방송과 비교해 보면 FCC의 신문매체와 4대 네트워크에 대한 구조규제는 아주 강력하다고 볼 수 있다. 다시 말해 미국의 미디어 소유권 규제 및 법제 속에는 실질적으로 어느 나라 보다 다원성의 원리가 강하게 터 잡고 있는 것이다. 사법부와 의회의 견제로 그 권능이 거의 유명무실해지고 있는 것처럼 비쳐지는 FCC, 구조규제와 자본력 부족으로 케이블과 위성에 급속하게 방송시장을 잠식당하고 있는 4대 네트워크와 신문매체의 실상을 본다면 미국의 미디어 법제와 정책상 권력분립의 현주소를 알 수 있다. 신문, 방송매체는 그 사회적 영향력이 크고 여론형성에 지대한 효과를 미치기 때문에 경영 또는 M&A 과정에 대해 상당히 엄격한 구조규제 법리와 규칙들이 적용되고 있는 듯하다. 그러나 FCC는 비교적 여론형성에 대한 사회적 영향력이 상대

적으로 미비하다고 판단되는 텔레콤 사업체와 케이블기업에 대해서는 소유권 규제 및 M&A에 대한 개방적 법리를 허용하고 있다, 다시 말해 신문과 4대 네트워크에 대해서는 구조규제 및 M&A에 대한 제한적 법제를 채택하고 있으면서도 텔레콤 네트워크의 확장, 초고속 인터넷 서비스의 확산 그리고 지역전화의 독점적 구조를 타파하고 경쟁체제로 전환하기 위한 전략적 선택으로서 텔레콤기업의 케이블 회사간의 M&A를 허용해 주고 있다. 유수의 일간신문과 공영방송사들의 방송 및 뉴미디어 사업 진출이 활발한 영국과 독일, 그리고 유수 신문사의 공중과 민방의 소유뿐만 아니라 뉴미디어 사업 진출이 활발한 일본 그리고 최근 방송법 개정을 통해 매체간 겸영 또는 진입규제를 대폭 완화한 우리나라와 비교해 본다면 미국의 미디어 기업에 대한 구조규제 또는 관련 법제가 가장 규제적임을 확인할 수 있겠다.

제2절 독일 방송매체 소유권 및 융합 법제와 정책 분석

1. 독일 방송매체의 제도적 특성

독일의 戰後 방송제도는 연합국 점령군의 강력한 지도하에 방송제도가 정착되었는데 전전에 있어서 나치즘에 의한 정치적 대중조작을 위해 방송이 이용되었던 경험 때문에 방송이 ‘국가나 집단적 이익의 지배로부터 해방’되는 필요성을 통감하게 되었다. 이와 같은 역사적 사정에 대한 고려에 의해 독일의 방송제도와 자유가 정착되었고 공영방송의 이념이 정당화 되었다. 즉 전후 독일의 방송 제도를 일관하여 특징짓는 것은 공영방송에 의한 방송 독점 체제였다. 그러나 80년대 후반 이후 독일의 방송체제는 현재 지상파 방송은 공영제를 근간으로 방송매체의 문화매체로서의 공익성을 유지하고 케이블과 위성은 민영 제를 도입하여 산업·경제매체로서의 상업성을 강화하는 이원방송제도를 운영하고 있으며, 프로그램 규제 면에서는 일반적으로 뉴미디어는 그 상업성을 인정하여 다소 규제완화 조치를 취하고 있는 것으로 보인다. 독일의 공공방송은 ARD(공공방송연맹, 제1독일 텔레비전)와 ZDF(제2독일 텔레비전)이다. ARD(Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschland)는

주정부의 법(주 미디어법)에 따라 통제하는 주 방송사들로 구성되는 협동 조직체이며, 반면에 ZDF(Zweites Deutsches Fernsehen)는 모든 주정부의 공동 단일 TV 조직체이다. ARD에 가맹하고 있는 주의 각 방송기관은 전국용 TV인 ARD 프로그램 외에 지역용 방송도 실시하고 있다(제3 TV). 위성방송은 전국을 대상으로 하는 상업방송사가 11개사, 유료 텔레비전 사가 1사 및 수 개사가 운영하고 있다. 공공방송의 지상파 채널은 위성으로 모두 동시 방송되고 있으며 ARD, ZDF는 위성 디지털방송도 각각 3채널 운용하고 있다. 위성방송 채널은 전부 케이블 TV로 수신되고 있다(NHK, 2004).

케이블 TV는 2002년 1월 현재 가입세대수가 2030만으로 전 텔레비전소유세대의 약 56%이며 가입세대수로서는 유럽 최대의 규모이다. 상업방송 중에서는 RTL, SAT.1, ProSieben 방송국이 유명하다.

〈표 3-4〉 독일 방송매체의 시장점유율

방송주체	Channel	시장점유율 hare
Public Service Broadcasting(공공방송)	ARD, ZDF, 3 sat, ARTE < Kika	43%
Kirch Group(매각)	Sat,1., ProSieben, Premiere	22%
RTL/Bertelsmann	RTL, RTL II, SuperRTL, Vox	27%
Top 3 시장 점유율		92.0%

출처: KEK(2004).

2. 독일 공공방송 모델의 이념형: 연방정부의 소유권 배제

방송의 제도적 자유를 법적으로 명시한 것은 독일 헌법재판소의 방송 판결을 그 효시로 볼 수 있다. 방송 판결에서 명시한 언론자유와 제도적 보장론의 구체적 내용을 보면 첫째, 방송은 신문과 마찬가지로 여론형성매체 내지 원동력으로서 불가결한 현대적 매스커뮤니케이션 수단이며, 그렇기 때문에 신문과 마찬가지로 제도적 자유가 중요하며, 둘째, 방송은 국가 또는 사회적 집단이 통제를 배제해야 한다. 국가가 직접·간접으로 방송사업체를 지배하는 것을 배제해야 한다. 신문과 달리

방송은 기술적(주파수의 유한성), 경제적(방송경비의 거액) 이유로 인해 사업자 수는 비교적 소수에 그치지 않을 수 없다는 특수성이 있다. 그러므로 고려에 넣을 수 있는 모든 세력(시민사회 또는 이익집단)이 그 조직 중에 영향력을 가지고 모든 프로그램에 있어서 발언의 기회를 가질 수가 있으며 또한 전 프로그램에 있어서 내용상의 균형성, 객관성 그리고 대립하는 견해가 최소한 보장되도록 해야 한다는 것이다. 이런 의미에서 방송내용의 다양성을 조직적으로 확보하는 것으로 생각될 수 있는 것이 이른바 “내부적 다원주의” 모델이다. 이 모델에서는 회장의 임명, 예산 결산의 승인, 프로그램기준 준수 감시 등, 전체적으로 방송을 감독하는 임무를 갖는 최고 의사결정기관으로서 방송위원회가 설치되어 있으며 여기에 정당, 정부, 교회, 경영단체, 노동조합, 농업단체, 문화단체, 부인단체, 청년단체, 저널리즘단체 등으로부터 대표가 위원으로서 참가(시민사회적 접근)하여 여기에서 다원적인 의견이 표명이 기대되어지고 있다.

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

된 “공법상의 영조물”이다.

3. 독일방송의 소유권 법과 감독: 연방독점제한법과 방송분야자본집중위원회의 규제

신문기업은 “연방독점제한법”에 따라 기업합병과 기업인수와 관련하여 규제를 받고 있다. 독일에서 방송집중에 대한 통제는 일반 경쟁 법(연방독점제한법)에 따라 연방카르텔청(Federal Cartel Office)과 유럽법이나 EC 위원회에 영향을 받는다. 지역/ 지방의 TV와 라디오는 주 미디어법 그리고 전국적 TV의 집중 문제는 주간협정(RStV)에 따라 시청자 점유율(audience share)에 따라 “미디어분야집중조사위원회(KEK; Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich)”로 부터 규제를 받고 있다. KEK는 상업방송을 전국적 규모로 감독하는 기관으로 미디어 전문가와 상업 전문가로 구성된 6인의 위원으로 구성 된다(NHK, 2004). KEK는 1997년 제3차 주간방송협약(RStV)에 의해 설립되었으며 미디어 당국은 방송국 허가시에 KEK와 협의해야 한다(KEK, 2004).

4. 새 소유권 법제

가. 공공방송은 시청자 점유율 규제 예외

시청료와 광고수입으로 운영되는 공공방송은 자본집중에 대한 통제를 받지 않지만, 광고로 운영되는 민영방송은 전국 시청률 점유율의 상한선 제한을 통해 방송자본의 집중이 통제되고 있다.

나. 투자지분제한방식에서 시청자점유율(Audience share: 시청시간측정)로 전환(30%)

민영방송의 도입초기에 독일의 방송정책입안자들은 방송사의 자본소유상한선을 규제하는 이른바 “투자지분 제한방식(Beteiligungsmo-dell)”을 통해 방송자본의 집중을 통제해왔다. 그러나 투자지분 제한방식으로는 양적, 질적으로 팽창해 나가는 방송시장을 효과적으로 통제할 수 없었다. 그러나 독일은 1997년 효력을 발생한 “제3차 방송수정국가조약”을 통해 이종(異種)미디어 소유를 인정하고 시장진입의 자

유를 보장하며, 기존의 미디어 소유제한 방식인 지분제한 및 채널 수 제한 방식을 수정하여 이를 시청점유율을 통한 소유제한 방식으로 완화하였다. 완화된 방식에 따르면 하나의 미디어 기업이 방송사에서 소유할 수 있는 지분을 최대 49.9%로 제한했던 기존의 지분율 한계를 수정하여 방송 사업을 할 수 있는 자격을 갖춘 기업이라면 누구라도 제한 없이 텔레비전 채널에 참여할 수 있고 100%의 지분소유까지 가능하도록 하였다. 독일의 연방 16개주는 여론을 좌우할 위험성이 있는 방송자본의 출현을 억제하기 위해 개별 방송사업자의 시청률 점유수준이 여론을 조작할 수 있는 위험수위를 넘지 못하도록 방송사업자들의 시청률 점유상한선을 제한하는 “시청률제한방식(Zuschaueranteilsmodell)”을 도입하게 되었다. 국민의 다양한 여론형성과 표현의 자유를 보장하기 위해 민영방송에 투자하는 개인 혹은 법인은 전국적으로 시청률의 30% 이상을 점유하지 못하도록 제한했다.

1997년 3차 주간방송협약에서 독일의 방송매체 소유권 규정은 요약컨대 (1) 소유하는 방송사 수의 제한은 폐지되었다. (2) 단위 방송사의 주주 지분은 100%가 허용되었으며, (3) 시청자 점유율(audience share)로 방송 소유권을 규제하게 되었다. 방송 시장 점유율 또는 집중의 한계는 첫째, 시청자 점유율(audience share)이 30%를 초과하거나 둘째, “25% 시청자 점유율+관련 미디어 시장에서 지배적인 지위”를 가질 때 셋째, 한 회사의 미디어 행위 전체가 30% 시청자 점유율에 상당할 때를 의미한다. 시청자 점유율의 결정은 공공방송과 전국용 상업방송 시청자 점유율을 의미하며 단 독일어로 방송되는 내용에 국한한다. 시청자 점유율의 측정은 12개월 동안 평균 시청률(시청시간)을 의미하며 시청자의 표본은 3세 이상 TV 이용자로부터 추출된다(KEK, 2004). 이상의 규정을 위반했을 경우에는 첫째, 보유주식의 매각 둘째, 관련시장에서의 영향력 축소 셋째, 제3자에게 방송시간의 할당 넷째, 프로그램자문위원회의 설치 다섯째, 허가권 취소 등 다양한 제재수단이 모색된다(KEK, 2004).

다. 이미 시장점유율을 30% 초과한 미디어 기업은 예외

연평균 시청자 점유율이 30%를 초과해서는 안 된다고 규정하였지만 이 규정은 이미 소유하고 있는 방송사의 자체 성장으로 시청점유율이 높아지는 경우에는 적

용되지 않으며, 추가로 방송사를 설립하거나 참여하는 경우에만 적용된다.

5. 신문과 방송의 겸영(Cross-ownership)

州間 協定(RStV)에서는 신문-방송 겸영에 대한 규정이 없으므로 전국적 차원에서는 특별한 규정이 없다고 하겠다. 그러나 주차원에서는 신문에 의한 방송 제한 규정이 있다. 여론형성의 독점을 막기 위하여 주차원에서는 다양한 모델들이 적용되고 있다(KEK, 2004). 예를 들면 일부 주의 방송법에서는 방송구역 내에서의 정기 간행물의 총 발행량 중 20% 이상을 유통시키고 있는 기업은 지역 또는 지방용 프로그램의 방송시간의 반 이상을 제공해서는 안 된다고 되어 있고 일부 주의 미디어 법은 지역프로그램의 신청자가 일간지에서 시장 지배적 지위를 가지고 있는 경우에는 단독의 제공자로서는 허가될 수 없는 것으로 하며, 또한 이러한 신청자는 제공자의 공동사업체가 설립될 경우에도 의결권 25% 이상을 보유해서는 안 된다(단 자본참가는 35%까지 인정된다)고 정하고 있다.

<표 3-5> 독일 신문시장

Publisher(발행인)	Main Titles	Market Share
Alex Springer	Bild Die Welt	23.6%
WAZ	Westdeutsche Allgemeine	6.0%
Stuttgarter Zeitung Group	Stuttgarter Zeitung Die Rheinpfalz	5.0%
Top 3 시장 점유율		34.6%

출처: Horst Roper, Media Perspektiven, 2000. 7.

* 386개의 일간신문과 10개의 주요 발행사

또한 방송사업 진출에 있어 신문이 우선권을 갖는다는 명시까지는 하고 있지 않지만 신청자의 선택기준으로서 “신청자에게는 전문적인 제 요구를 충족시킬 수 있는 프로그램을 방송할 수 있는 상태에 있을 것이 기대 된다”라는 규칙을 설정하고 있는 주도 있어서 사실상의 신문의 방송참여를 허용한다는 함축성을 지니고 있다.

이 배경에는 뉴미디어 시대에 있어 신문에 관한 보상적 의미와 함께, 신문의 전통적인 미디어로서의 경험을 방송에 활용하려고 하는 적극적 의미가 있다고 판단된다(하마다 주니찌, 1991).

6. 방송과 통신의 융합(분리): Deutsche Telecom의 해외매각

2003년 1월 Deutsche Telecom은 영미 투자회사 콘서시엄에게 케이블 자회사 6사를 매각하였다. EC 위원회에서는 이를 승인하였고 Deutsche Telecom 케이블 사업 자회사 9개는 모두 매각되었다(NHK, 170).

7. 외국자본 및 외자규제 완화 추세

2002년에 붕괴한 독일 거대 미디어 그룹 Kirch Group의 핵심회사였던 Kirch Media는 주요 자산을 2003년 8월에 미국의 미디어 기업가인 하임 사반(Heim Saban)에게 주식의 72%를 매각했다. Kirch Media는 ProSiebenSAT.1사를 소유했는데 이 회사는 SAT.1과 ProSieben TV 채널을 운영했다. 이 매각의 결과 독일 상업 TV가 최초로 미국자본의 지배하에 들어가게 되었다(NHK, 2004).

8. 방송·통신 융합서비스의 관할권 분리

독일 또한 새롭게 등장하는 방송과 통신의 경계 영역적 서비스를 멀티미디어 법안을 통해 정비하였다. 법 제정 시 각각의 멀티미디어를 ‘방송개념’에 포함시킬 것인가의 여부가 논쟁이 되었으며, 연방정부와 주정부는 멀티미디어 법안 제정에 있어서 멀티미디어 서비스 영역에 대한 규제 권한이 연방정부와 주정부 모두에 있다는 데 합의를 보았다. 즉, 주로 일반 대중을 대상으로 하는 서비스는 주정부의 소관 사항으로, 일반 대중을 대상으로 하지 않는 서비스는 연방정부가 관할하도록 합의를 한 것이다. 이에 따라 연방정부는 데이터 서비스, 특히 온라인 서비스, 전자우편, 텔레뱅킹(Telebanking), 텔레워크(Telework), 텔레메디신(Telemedicine), 화상회의, 원

격학습, 통신 예약 등의 분야를 담당하게 되었으며, 주정부는 유료 텔레비전, PPV, 전자신문, 텔레 쇼핑, VOD(video on demand) 분야를 담당하게 되었다.

제 3 절 영국 방송매체 소유권 및 융합 법제와 정책 분석

1. 영국 방송매체의 제도적 성격

영국의 아날로그 방식의 지상파 TV는 공공방송인 BBC(British Broadcasting Corporation: 영국방송협회)가 2채널, 비영리법인이 운영하는 방송 Ch4가 1채널, 상업방송인 Ch3(통칭 ITV)와 Ch5의 2채널 도합 5채널이다. 상업방송 중 ITV는 16개국이 네트워크를 형성하여 운영되고 있다. 1998년에 BBC가 세계 최초로 지상파 디지털 방송을 실시했으며 유료디지털 방송도 실시했지만 경영난으로 실패했으며 그 대신 2002년에 Freeview라는 명칭으로 약 30 채널로 무료방송을 실시하고 있다.

위성방송은 루퍼트 머독(Rupert Murdoch)이 운영하는 News Corp.사가 주요 주주인 BSkyB가 '90년 11월에 방송을 개시하여 영국의 위성방송 사업을 독점적으로 운영하고 있다. BSkyB는 '98년 10월부터 디지털 서비스 Sky Digital을 개시하고 2001년 9월 27일부터 아날로그는 완전 중단했다. 2003년 9월말 현재 Sky Digital 의 직접 수신세대수는 약 672만 이다. 케이블 TV 서비스는 ntl과 Telewest 의 과점이다. 케이블 TV 가입 세대수는 2003년 9월 30일 현재 약 328만이다(NHK, 2004).

영국의 언론시장은 우선 인쇄 매체로 21개의 전국지와 1,000여 개의 개인소유 신문이 있다. 방송채널별 시장점유율은 ITV와 BBC1의 점유율이 지속적으로 하락하여 각각 30%선을 밀도는 가운데 BskyB 등 비지상파 방송의 점유율이 꾸준히 증가하고 있다. 라디오는 249개의 지상파 라디오와 14개의 위성 라디오가 있다(정찬모, 2003).

현재 영국에서는 미디어 산업 전체가 커다란 위기를 맞고 있다는 분위기가 팽배하다. 세계 최초로 서비스를 시작한 디지털 텔레비전 산업은 ITV Digital의 파산 이

후 전반적인 재정난에 허덕이며 새로운 시청자를 끌어들이기 위한 모티브를 차지 못하고 있으며, 지상파 상업 텔레비전 방송국인 채널 4(Channel 4)와 Ch 5는 시청률 하락에 이에 따른 광고수입 감소라는 두 가지 악재를 별 다른 대책 없이 받아들여야만 하는 상황에 처해 있고, 영국 케이블업계의 양대 산맥이라 할 수 있는 ntl과 Telewest 역시 파산위기에 직면해 있다는 소식이 매일같이 신문지면을 장식하고 있다(장일, 2002).

〈표 3-6〉 영국 방송매체의 시장점유율

방송주체	Channels	시장점유율
공공방송	BBC 1(26.4%)	40.8%
	BBC 2(11.5%)	
	BBC 디지털(1.3%)	
ITV		24.3%
Channel 4		9.8%
channel 5		6.3%
기타(케이블, 위성)		20.4%

(NHK, 2004).

〈표 3-7〉 영국 신문시장의 시장점유율

Publisher(발행인)	Main Titles	Market Share
News International (머독)	The Sun	37.0%
	The Times	
Mirror Group	Daily Mirror	23.0%
	Sunday Mirror	
United News& Media	Daily Express	14.0%
	Daily Star	
Top 3 시장 점유율		74.0%

출처: Audit Bureau of Circulation, 12. 1999

* 14일간, 15개 일요 신문(7개 발행인)

* 1,300 지역/1지방 신문(99개 발행인)

2. 영국의 새 미디어 소유권 규정

영국은 미디어 환경의 변화과정 – 미디어 및 커뮤니케이션 업계의 통합화와 디지털화, 그리고 이에 따른 탈규제 정책 대한 필요성 – 에 대처하기 위한 확실한 법률적 근거를 마련하기 위해 기존의 커뮤니케이션 법을 대폭 개정한 <Communication Act of 2003>을 제정하였다(장일, 2002). 영국의 커뮤니케이션 법은 대폭적인 규제완화정책을 표방하고 있는데 그 특징은 첫째, 비유럽 국가(EEA: European Economic Area) 자본의 방송국 허가 둘째, 민간방송국간의 무제한 합병이다. 종래 1방송사업자가 전체 방송시장의 15%까지 소유할 수 있는 조항을 삭제함으로써 1 방송사업자가 Ch3와 Ch5 전체를 소유할 수 있도록 하였다. 셋째, 이미 신문시장(20% 정도 소유)과 위성방송(BSkyB)의 대주주인 루퍼트 머독의 뉴스 코퍼레이션 사를 견제하기 위해 신문과 Ch3의 겸영은 배제하였다. 다만 Ch5는 소유할 수 있도록 하였다. 자세한 소유권 규제완화 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 비 유럽방송국(EEA: European Economic Area), 광고회사, 지역행정당국도 방송허가를 받을 수 있다. 둘째, 종교조직도 지상파 TV 사업을 제외한 일부 방송사업(local digital sound programme licences, national digital sound programme licences, TV restricted service licences, digital programme service licences, digital additional service licences)에 진입할 수 있다. 그러나 정치조직의 방송진입은 종전대로 배제된다. 셋째, Ch3와 Ch5, 그리고 Ch3 방송국간의 합병제한은 없다. 넷째, 전국적 차원에서 신문과 Ch3와의 겸영배제 원칙은 유지되지만 Ch5는 소유할 수 있다. 지역적 차원에서는 지역 Ch3를 소유한 방송사업자는 지역/지방 신문 시장의 20%까지 소유할 수 있다. 다섯째, 신문은 라디오 시장의 50% 이상을 소유할 수 있다(Ofcom, The Communication Bill Overarching regulatory impact assessment, 2003).

3. 2003년 커뮤니케이션 법의 파장

가. 미국기업의 진입예상

커뮤니케이션 법안은 비 EU 국가에 의한 미디어 소유 제한에 관한 규정을 없애면서, 특히 미국 기업이 영국의 주요 지상파 채널인 ITV나 Ch5등을 매입할 수 있는 길을 열어 놓았다. 미국 측에서는 영국 기업의 미국 미디어에 대한 진입로를 철저히 틀어막고 있는 상황에서 결정된 일기기에 더욱 큰 논란이 되고 있다. 현재 영국 미디어 업체들이 지나치게 고평가되어 있고 최근 몇 년 동안 계속된 경제적 난항을 겪어온 미국 기업들이 당장은 영국 미디어를 손에 넣기 힘들 것이라는 전망이 우세하다(장일, 2002).

나. 루퍼트 머독과 신문-방송 겸영문제

영국에서 네 개의 주요 신문을 소유하고 있는 Sky 그룹은 신문 재벌에 대한 방송사 소유 제한이 완화됨에 따라 지상파 상업 텔레비전 채널을 사들여 디지털 채널인 BskyB와의 시너지 효과를 노릴 수 있다. 머독은 현재 선(The Sun)과 더 타임스(The Times) 등 두 개의 주중 일간지와 두 개의 일요일 신문 뉴스 오브 더 월드(The News of the World)와 선데이 타임스(The Sunday Times)를 소유하고 있는데, 이는 영국 신문 시장의 약 20% 정도에 해당된다. 영국 디지털 위성 방송의 선두주자인 BskyB의 최대 주주인 루퍼트 머독은 자신이 원하기만 한다면 영국의 또 다른 지상파 채널인 Ch5를 매입할 수 있게 되었다(장일, 2002).

다. ITV의 방송사간의 대형 합병

Ch3 회사들 가장 대규모인 칼튼과 그라나다의 합병을 전격적으로 허가한 바탕에는 ITV Digital의 붕괴 이후 지속적인 재정난을 겪고 있는 ITV 그룹이 더 이상 텔레비전 시장에서 독점적 지위를 가지고 있는 않다는 분석과 미디어의 통합화 과정에 따른 개별 영역의 파괴 현상으로 텔레비전 광고 시장이 더 이상 라디오 및 인터넷 광고 시장과 뚜렷하게 구별되지 않는다는 판단이 깔려있다(장일, 2002).

라. 라디오 방송사간의 대형합병 가능성

커뮤니케이션 법안 최종안에서는 이 조항을 “BBC를 제외한 두 개 이상의 라디오 기업이 존재해야 한다.”고 수정했다. 이에 따라, 상업 라디오 업체들은 지역별 라디오 시장의 점유율 55%를 넘지 않는 한도 내에서, 그들이 그토록 바라던 운영비 절감을 위한 합병과 인수에 본격적으로 착수할 수 있게 되었다(장일, 2002).

4. 영국 미디어 기업의 M&A 절차¹⁰⁾

영국에서 기업 간 결합이나 합병은 2002년에 제정된 사업법(Enterprise Act 2002)에 따라 경쟁심사(competition test)를 실시한다. 합병에 대해서는 OFT(Office of Fair Trading: 공정무역위원회)와 CC(Competition Commission: 경쟁위원회)가 주로 역할을 담당하고 국가안보와 관련된 합병만 통상산업부 장관(Secretary of State for Trade and Industry)이 주도하는데 이 때 공익심사(public interest considerations)를 실시한다.

그러나 최근 개정된 커뮤니케이션 법(Communication Act of 2003)은 2002년 사업법을 개정하여 통상산업부 장관이 미디어 합병에도 주도적인 역할을 하도록 규정하였다. 미디어 합병에 대해서도 통상적으로는 OFT와 CC가 규제권한을 가지지만, 장관이 개입의사를 표명한 후(Intervention Notice)에는 OFT, CC, 그리고 미디어 규제 기관인 OFCOM(Office of Communication)은 법적 지위와 책임은 없으며 다만 자문과 조언 역할만 수행한다. 통상산업부 장관은 국가안보와 관련된 합병 문제, 미디어 합병 그리고 EC 위원회의 합병규칙과 가이드라인에 관련된 문제에 대해서만 법적 지위와 책임을 진다(Enterprise Act 2002: Public interest intervention in media mergers-Guidance on the operation of the public interest merger provisions relating to newspaper and other media mergers, 2004.). 영국에서는 경쟁법상 통상적으로 합병 이후 거래액

10) 영국 미디어 기업의 M&A에 대해서는 Ofcom, The Communication Bill Overarching regulatory impact assessment, 2003.와 Ofcom, guidance for public interest test, media mergers, 2004.을 주로 참조하였음.

이 70만 파운드 이상이거나(turnover test) 합병 이후 시장점유율이 25% 이상일 때 (supply test) 경쟁심사를 한다. 따라서 미디어 합병도 시장점유율이 25% 이상일 때와 50만부 이상일 때 공익심사를 한다. 공익심사(public interest considerations) 기준은 다음과 같다.

가. 신문간의 합병(수평적 합병) 심사기준

- (1) 독자 조사(readership): 합병 이후 독자의 수와 정보
- (2) 편집권 독립: 보도 및 저널리즘의 기준, 뉴스의 정확한 보도, 소유주-스택의 관계에 대한 정보
- (3) 미래 계획: - 신문들의 독자성 유지, 지역/지방에서의 집중문제
- 뉴스의 정확한 보도, -편집권 독립, -편집진, 스텝의 고용유지
- (4) 최근 발행된 신문의 샘플 제시
- (5) 소유주의 진술: 합병 후 계획, 시장의 유형, 신문편집에 대한 기여도

나. 방송합병 심사기준

- (1) 장르별 량과 비용
- (2) 피크 타임(18:00~22:30)과 보통시간 구분에 따라 자체 및 외부 제작비를 제시
- (3) 프로그램 별(뉴스, 시사 등)
- (4) 미래계획: 광범위한 방송주제, 가능한 한 다양한 수용자 계층의 욕구충족, 프로그램 기준(오리지널리티, 개혁, 고품격 프로그램, 야심찬 프로그램 계획)

제 4 절 프랑스 방송매체 소유권 및 융합 법제와 정책 분석

1. 투자지분제한 규정

프랑스에서는 1 법인이 지상파방송의 49%이상 직 간접적으로 지분이나 의결권(Voting rights)을 소유할 수 없다(Council of Europe Advisory Panel for Media Diversity, Media Diversity in Europe, 2002). 전국 지상파 TV 1채널을 소유하는 주주는 두

번째 전국 채널에서는 15%, 세 번째에는 5% 전국 채널에 투자할 수 있다(Bird&Bird, 2002).

2. 시청자 점유율 제한(신문은 30% 시장점유율제한)

신문의 소유주는 같은 종류의 일간신문 중에서 30% 이상 발행부수(circulation)를 점유할 수 없다(Ownership aggregation limits). 프랑스에서는 시청자 점유율로 미디어 집중을 규제하는 데 라디오는 1억 5천만, 지역/지방 지상파 TV는 600만, 케이블 TV 800만으로 제한 한다(Council of Europe Advisory Pannel for media diversity, Media diversity in Europe, 2002).

〈표 3-8〉 프랑스 일간신문시장

Publisher	Main Titles	시장점유율
Les Edisons P. Amaury	Le Parisien Aujourd' hui L' Equipe	43.5%
Soc presse	Le Figaro France Soir	24.3%
Le Monde	Le Monde	17.3%
Top 3 시장 점유율		85.10%

출처: CIVS, 2000

* 8개 전국지

〈표 3-9〉 프랑스 방송시장

방송주체	채널	시장점유율
공공방송	France 2, France3, ARTE	42.9%
TF 1	TF 1	35.6%
M6	M6	12.9%
Top 3 시장 점유율		91.4%

출처: CSA, 1998

3. 방송국 수 제한

개인이나 법인이 소유할 수 있는 방송국 수(numerical limits)를 시청자 점유율, 자본점유율과 함께 제한한다. 운영자들은 전국용 1 지상파 TV만 그리고 위성방송은 2개의 위성 TV 서비스를 할 수 있다. 디지털 TV 에서는 규제완화조치로서 1 법인이 5개 방송국을 소유할 수 있으며 49% 자본 제한은 적용되지 않는다. 그러나 시청자 점유율 제한은 디지털 TV에는 적용된다(Council of Europe Advisory Panel for media diversity, Media diversity in Europe, 2002. 12, pp.10~11). 지역수준에서는 동일 지역에서는 2개의 지상파 채널을 소유할 수 있다. 인구가 600만 이상 지역에서는 1개만 소유할 수 있다(Bird&Bird, 2002).

4. 미디어 겸영 문제(Cross-Media ownership: 2 out of 4 rule)

- 1개 이상 TV 채널 400만 이상 도달
- 1신문이 전국 시장점유율 20% 이상
- 1라디오 3000만 이상
- 1케이블 TV 네트워크 600만 이상 등 프랑스에서는 미디어 겸영에 있어 위의 4개 규칙 중에서 2개 규칙을 선택할 수 있다(Institute for Information, Telecommunications&Media Law, Media Concentration control and the Press, 2002).

5. 외국자본 문제

지상파 TV에는 외국자본이 진입할 수 없으며 케이블과 위성에는 가능하다(Bird&Bird, 2002). 유럽 자본을 제외한 외국자본은 라디오 방송은 20%까지 소유할 수 있다.

제 5 절 유럽 국가의 방송매체 소유권 및 융합 법제와 정책

1. 공동규범의 문제

유럽 각국의 미디어 집중이 점차 높아지고 증가하고 있는 현상은 경제적, 상업적, 그리고 기타 전략적 이익이라는 개념에 근거할 때 별 이의 없이 쉽게 이해할 수 있지만, 한편으로는 어떻게 하면 공개적이고, 다양하며 다원적인 미디어 체도를 유지할 수 있을까라는 심각한 문제제기로 연결되기도 한다. 미디어 소유 집중이 일개 국가의 정책적 문제로 한정되어야 하는 것인지, 혹은 범 유럽적 정책 문제로 확대되어야 하는지는 다소 모호하다. 혼동이 발생하는 것은 단일 유럽 시장의 진척에도 불구하고 유럽의 미디어 법 구조는 상대적으로 국가적인 차원에 초점을 맞추고 있기 때문이다. ‘유럽’ 미디어 시장은 집합적인 수용자를 대상으로 하는 단일화된, 상호 통합된 법 체제로 구성된 시장이 아니라, 개별적인 회원 국가가 합쳐진 다소 관념적, 혹은 인위적인 시장이다. 따라서 미디어 소유에 대해서 일관된 시각으로 접근하고자 할 때에는 문제가 발생하게 되는데, 이는 특히 전체 ‘유럽’ 시장에서 차지하는 비중의 고저와 관계없이 각각의 회원국이 여전히 자국 시장, 즉, 자국 영토 내의 다원성을 의식하고 있기 때문이다(질리언 도일, 2003).

2. 지상파방송의 타 매체 겸영문제

OECD 국가에서도 지상파 텔레비전 방송이 케이블 텔레비전 방송, 위성방송 등의 다른 매체를 소유하는 것에 대해서는 금지정책을 채택하는 편이었다. 특히 벨기에, 스페인 등의 국가는 지상파 텔레비전 방송이 케이블 텔레비전 방송의 인프라 사업에 참여하는 것을 금지하고 있었다. 오스트리아, 스페인 등의 경우에도 지상파 텔레비전 방송이 다른 매체를 소유하는 것을 금지하고 있다.

그러나 최근 영국은 1966년 방송법 개정을 통해 방송 산업에 자유시장원리를 도입하여, 디지털 지상파 텔레비전 방송 산업에 대한 경쟁구조를 만들었다. 또한 미디어

어 소유제한 제도를 통한 미디어 산업의 통합을 허용하는 방향으로 개정이 이루어졌다. BBC에 대해서도 공영방송의 목적을 분명히 하되 상업적 활동을 강화하도록 하였고, BBC가 케이블 텔레비전 방송과 위성방송에서도 적극 참여할 수 있도록 하였다. 이에 따라 영국의 미디어산업은 주요 매체인 지상파 텔레비전 방송의 위력이 점차 줄어드는 반면 뉴미디어가 성장을 계속하고 있으며, 방송 산업의 소유 집중 현상이 심화되고 있다(김동규 · 최현철, 2001).

3. 유럽 경쟁 위원회의 M&A 거부권 행사

유럽연합 경쟁위원회는 독일의 미디어 그룹들이 연합하여 디지털 서비스를 제공할 것이라는 구상을 여러 번 좌초시켰다. 1994년 11월 9일 유럽연합 위원회는 MSG 구성을 거부했다. MSG(Media Service GmbH)는 Bertelsmann AG와 Kirch 그룹, 그리고 DT(Deutsche Telecommunication)가 결합하여 디지털 텔레비전 사업을 위해 설립한 디지털 플랫폼이다. 당시에 유럽위원회는, 대부분의 프로그램 내용과 케이블을 독점하고 있는 이 세 기업이 손을 잡을 경우 다른 사업자들은 시장에 자유롭게 진입할 수 없다는 점을 들어 승인을 거부했다.

그 다음으로는 1995년 8월 Bertelsmann AG, DT, CLT, ARD, ZDF가 멀티미디어 운영회사 MMBG 아래 모였다. MBG는 Mediabox를 디코더로 내놓고 사업자 관리를 할 계획이었다. MMBG는 유럽연합의 승인을 거쳐 1996년에 공식적으로 설립되었으나 결국 좌초하고 말았다.

4. 케이블TV와 전화 네트워크 분리 규정

유럽위원회는 1999년 6월에 새로운 케이블 지침을 채택했다. 8월 1일자로 효력을 발휘한 이 지침에 따라, 시장 지배적인 텔레콤 회사들은 전화와 케이블 텔레비전 사업을 분리해야 한다. 유럽위원회는 이번 지침으로 유럽연합 내 케이블 텔레비전을 돕고 지역 통신과 고속 인터넷 서비스 분야에 혁신과 경쟁을 불어넣게 될 것으로

로 기대한다. 노르웨이, 스웨덴, 프랑스, 독일과 같이 전국적인 텔레콤 사업자들이 케이블 텔레비전 시장에서도 주도적인 위치에 있는 국가들은 새 지침의 영향을 가장 크게 받게 될 것으로 보인다.

DT는 2000년 5월 말에 텔레비전 케이블사업 분야를 자회사로 분리하겠다고 발표했다. 이는 전화 케이블 망과 텔레비전 케이블망을 함께 소유해서는 안된다는 유럽 연합의 요구에 부응하는 것이다. 광대역 케이블 분야는 DT 이사회의 결의대로 2000년 1월 1일 최소한 6개의 독립 주 단위 회사로 분리되고 그 위에는 지주회사와 중앙의 서비스 회사가 위치하게 된다.

유럽과 미국의 차이는 유럽이 공정경쟁을 위해 케이블TV와 전화 네트워크를 분리하는 반면, 미국은 통신 방송 융합을 위해 케이블 TV와 전화 네트워크 사업자간의 M&A를 추진하고 있는 점이 큰 차이점이라고 하겠다.

제 6 절 일본 방송매체 소유권 및 융합 법제와 정책 분석

1. 일본의 방송매체의 제도적 성격

일본의 방송은 공공방송인 일본방송협회(NHK)와 민간상업방송인 이원체제이다. 1950년 방송법이 제정 시행되어 사단법인이었던 NHK는 수신료를 재원으로 하고 전국을 방송대상지역으로 하는 특수법인으로 변하였다. 51년 광고수입을 재원으로 하는 민간방송이 탄생했다. 현재 민간방송 들은 일본민간방송연맹에 소속되어 있는데 2003년 1월 현재 202개사가 있으며 라디오만 운영하는 방송사는 66사(라디오 및 TV를 겸영하는 회사는 35사, 텔레비전만 운영하는 회사는 92사(VHF 15, UHF 77)이다. NHK는 전국 54개 방송국을 운영하고 있으며 2개의 아날로그 채널(NHK 1, 2) 민방은 동경 키 5개사(이른바 5대 민방)를 중심으로 전국 네트워크를 형성하고 있다. 5대 민방으로는 NNN(Nippon News Network: 일본 TV, 가맹국수는=30개), JNN(Japan News Network: 동경방송, 가맹국 수=28개), FNN(Fuji News Network 후지 텔

레비전, 가맹국수=28), ANN(All Nippon News Network, TV 朝日, 가맹국수=26개), TXN(TX Network 텔레비전 동경, 가맹국수=6개)이다. 일반방송사업자¹¹⁾는 전국적 규모의 NHK와는 달리 지역사회를 기반으로 방송을 행한다. 민방의 존립기반은 지역에 밀착해야 하지만 방송보급기본계획에도 지상파 민방에 대해서는 방송사업자의 구성 및 운영에 대하여 지역사회를 기반으로 하는 것과 함께 방송을 통하여 지역주민의 요망에 부응해야 하며 “방송국 개설의 근본적 기준”¹²⁾에도 개설하는 방송국의 주요한 출자자, 이사 및 심의기관의 위원은 한 방송지역에 거주하는 자로 하는 것이 원칙이다(片岡俊夫, 신 방송개론, 2002).

위성 텔레비전 방송은 NHK가 아날로그 방송과 디지털 방송으로 각각 표준방송 2채널 씩 그리고 하이비전 방송 1채널(합계 6채널)을 실시하고 있으며 5대 민방은 BS(방송위성: Broadcasting satellite)의 아날로그 방송 및 CS(통신위성: Communication satellite)의 디지털 방송을 실시하고 있다. 2003년 6월 일본 위성방송 보급률은 디지털, 아날로그 모두 1,651만 세대에 보급되고 있다. 케이블 TV는 난시청해소를 목적으로 지상파 TV의 재송신만을 하는 시설과 그 것 이외에도 서비스를 하는 자주방송을 하는 시설로 분류되는데 2003년 현재 총 시설 수는 7만 4,280이며 총 사업자는 4만 5,203이다. 그 중 자주방송을 행하는 케이블 TV의 시설 수는 959개이며 케이블 TV 사업자 수는 668개이다. 총무성이 발표한 내용을 보면 자주방송을 실시하는 케이블 TV 가입자 수는 31.2%로 30%를 초과했다. 난시청 해소를 위한 재송신만을 하는 케이블 가입자 수는 2333만 세대로 전 세대의 반수 가까이 가입하였다.

2. 매스미디어 집중배제의 원칙: 3사업 지배 금지의 원칙과 복수국 지배 금지의 원칙

일본 방송국 개설의 근본적 기준은 방송의 기회를 가능한 한 다수의 자에게 확보하게 하여 방송에 의한 표현의 자유를 향유하도록 <매스미디어 집중배제의 원칙>

11) 일본 방송법에서는 민간방송사업자를 일반방송사업자로 칭함.

12) 방송국 면허에 관한 기본적 방침을 말한다.

을 제9조에 규정하고 있다. 방송의 자유를 다수의 자에게 확보하게 하려는 취지는 소유권 제도의 기본 이념인 이른바 송신자의 복수주의(plurality)원칙임을 표명하고 있다고 하겠다. 즉 매스미디어 집중배제의 원칙은 유한 희소한 전파를 가능한 한 다수의 자에게 개방하고 일반방송사업자가 독립된 언론기관으로서 가능한 한 다수가 참여하여 자유로운 언론보도 시장이 형성 신장되는 것을 제도적으로 확보하려는 것이다. 이와 같이 전파의 공평한 이용과 자유로운 언론보도시장의 요청은 방송매체가 유한 희소한 전파를 활용하고 또한 여론형성 등에 막강한 사회적 영향력을 가지고 있는 한 유효하다. 일본에서도 매스미디어 집중배제원칙은 독점금지법상의 기업결합이나 집중에 관한 규제보다 훨씬 엄격한 내용이다. 총무성령의 하나인 방송국 개설의 근본적 기준 9조의 핵심내용은 이른바 “3사업 지배의 금지” 및 “복수국 지배 금지”의 원칙이다.

3사업 지배금지는 중파(라디오)방송, 텔레비전 방송, 신문사업을 한 사람이 경영 또는 경영지배(Control)하는 것을 금지한다. 또 복수국 지배 금지는 한 사람(일반방송사업자) 이 동일 지역에서 소유 또는 경영지배할 수 있는 방송국은 1개에 국한된다는 원칙인데 타 지역에서 걸쳐 복수국 소유는 문제 삼지 않는다. 경영지배(Control)는 10분의 1을 초과하는 의결권을 갖는 것이며 타 지역에서는 15분의 1의 의결권을 갖는 것, 5분의 1을 초과하는 원(이사), 대표권을 갖는 역원(이사)을 의미한다. 위성방송의 경우(BS 디지털 방송)는 3분의 1의결권을 의미한다(총무성: 방송정책간담회 최종 보고서, 2003. 5. 29).

일본에서는 3사업 지배 금지 원칙을 통해 신문사업과 방송사업의 겸영 - 2개 사업의 겸영은 가능하므로 - 이 가능함을 알 수 있다. 신문사는 TV 방송이나 중파 방송 중 하나를 소유할 수 있는 것이다. 3사업지배금지의 원칙과 복수국지배금지의 원칙에는 일반방송사업자만 국한시킴으로써 공공방송인 NHK는 동일 지역에서 지상파방송과 위성방송을 겸영할 수 있다.

3. 신문과 방송의 경영문제

1997년 3월 현재 신문기업이 민방기업에 주요 주주로 자본참여하고 있는 것이 184사 중 145개 社(민방회사의 78%)이다. 신문기업의 민방기업 진입은 민방 탄생 초부터 7할 이상이다. 방송기업이 주요 주주로서 신문기업에 출자하는 것은 1997년 7월 현재 6사(7.7%)이다. 讀賣新聞을 모체로 한 일본 텔레비전 방송망이 1953년에 구축된 이래 毎日新聞－東京放送, 産経新聞－후지 텔레비, 朝日新聞－텔레비朝日, 日本經濟新聞－텔레비東京 그룹이 지상파방송 텔레비전 네트워크의 중심을 이루어왔다. 그 후 각지에 지방국이 설립되면서 지역신문사 만이 아니라 전국지와 키(Key)국 들도 네트워크의 계열국을 만들기 위해 지방국에도 자본참가를 하였다(美谷 和成、방송미디어의 송신자 연구, 1998).

4. 지상파방송의 디지털 위성방송 진입완화

일본의 방송 통신 규제기관인 총무성은 지상파방송사업자에 의한 BS 디지털 위성방송사업자 출자비율 상한을 3분의 1미만부터 2분의 1미만 이하로 완화하는 방송법시행규칙 및 방송국 개설의 근본적 기준의 일부를 개정했다. 아직 그 서비스 보급이 본격화되고 있지 않는 BS 디지털 방송을 NHK와 5대 민방 주도로 추진하겠다는 의도라 할 수 있다.

5. 외자규제

방송사업자는 외국인이 취득한 주식이 의결권의 5분의 1(수탁방송사업자¹³⁾는 3분의 1) 이상인 경우는 면허가 취소된다(전파법 제75조). 그리고 의결권이 15%를 초과할 경우에는 총무성령에 정한 바대로 그 비율을 공표해야 한다(방송법 제52조 8).

13) 일본 방송법에서 수탁방송사업자란 CS(communication satellite)위성방송사업자 중 하드웨어(위성체)를 제공하는 사업자를 말한다.

케이블 TV 사업에 대해서는 49%까지 외국자본의 진입이 가능하다. 유선방송에 대해서는 종래 33% 외국자본의 진입이 가능했지만 일본 정부가 제1종 전기통신사업(일본에서 1종 전기통신사업자는 망을 보유하고 전기통신서비스를 하는 자를 의미)에 외자제한을 철폐하면서 케이블 TV 또한 1종 전기통신사업자가 가능하기 때문에 방송 통신 융합을 위해 외자제한을 1997년 철폐했다(www.soumu.go.jp/joho-tsusin/pressslease/english/broad/new).

6. 방송 통신 융합과 규제완화(외국자본 진입규제 철폐)

통신회선을 사용한 방송서비스를 가능하게 하기 위해 전송로의 융합이 현저한 CS 디지털 방송과 케이블 TV에 부과하고 있는 규제를 대폭완화하고 (1) 하드-소프트의 분리를 대폭 완화하기 위하여 “전기통신역무이용방송법”이 2001년 6월에 제정되었다. 사업진입은 비교심사에 의한 인정제로부터 일정의 적격성을 조건으로 하는 등록제로 전환하였고 CS방송에 대한 외자규제가 2001년 6월에 철폐되었다(CS는 scramble에 의한 유료방송 형식이므로 수신료로 운영되는 BS 방송 보다 보급률이 낮다.). 사업형태로서는 위성역무이용방송과 유선역무이용방송의 2종류로 시행 규칙에 명시하고 있다.

제 7 절 연구결과와 연구과제

1. 연구결과

이상에서 살펴 본 미국, 유럽, 일본의 방송매체 소유권 및 융합 법제와 정책분석을 통해 다음과 같은 연구결과를 도출하였다.

가. 방송매체 소유권의 형태

방송매체의 소유권 형태는 다음과 같이 분류할 수 있을 것이다. 첫째, 공공방송체제(public service broadcasting)와 민간방송(Private broadcasting system 또는 commercial

broadcasting) 체제로 구분하여 소유권 주체를 파악할 수 있다. 공공방송체제도 그 소유구조는 다양하다. 정부가 소유하는 경우(프랑스, 한국), 주정부 또는 공기업 소유 형태(독일: 공법상의 영조물), 특수법인 형태(일본 NHK) 등으로 구분할 수 있을 것이다. 둘째, 단위 방송국의 지배주주의 구성방식 문제이다. 한국의 경우 지상파 민영방송의 경우 대주주는 30% 이상 지분을 소유할 수 없으며 프랑스의 경우는 49%까지 소유할 수 있으며 미국, 일본, 독일에서 지상파 민영방송사는 이러한 투자 지분제한 규정이 없다. 셋째, 방송매체의 겸영(cross ownership) 형태로서는 수평적 결합(horizontal integration: 방송매체가 다른 방송매체를 소유) - 법적 용어로는 multiple ownership이라고 한다 - 과 신문과 방송, 방송과 통신의 융합과 같은 이종매체의 교차소유(Cross ownership)가 있다. 넷째, 외국방송사업자의 국내 방송 진입(foreign ownership) 등이 있다. 다섯째, WTO의 시청각 협상이나 EC 위원회의 공동규범 등도 방송 소유권 규제에 영향을 미치는 변수이다.

나. 공공방송의 존속 발전보장

유럽 연합은 1999년 5월에 발효된 ‘유럽연합조약’(암스테르담조약)에 부속한 의정서(회원국의 공공방송 제도에 관한 의정서)에서 유럽 연합 회원국에 공공방송이 존재하는 것을 유럽연합의 법으로 확인했다. 또 공공방송의 설립·조직, 책임, 그리고 재원에 대한 사항은 회원국의 권한임을 분명히 했다(김대호, p.98).

독일 헌법재판소의 6차 방송 판결에서도 공공방송의 존속 발전을 보장하고 있는데 공공방송의 존속 발전보장은 신기술에 의한 신 서비스(뉴미디어와 민영방송)에 까지 이른다. 독일의 공공방송은 위성방송, 인터넷 사업을 추진하고 있으며, 영국의 BBC는 유료방송과 방송의 상업화를 규제당국으로부터 인정받았으며 BBC는 위성방송, 디지털 방송 그리고 최근에는 케이블 TV 사업까지도 진입하고 있다. 일본의 NHK는 위성방송 사업을 추진하고 있다. 즉 세계의 공공방송은 방송매체간의 수평적 결합을 통해 다른 방송매체와의 경쟁, 그리고 신문매체의 방송 진입, 방송과 통신의 융합에 대처하고 있다.

영국의 BBC, 독일의 공공방송사, 프랑스 공공방송의 전체 방송시장에서의 점유

율은 40% 정도이다.

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

다. 민영방송의 소유권 규제완화 추세: 시장점유율 규제와 규제완화 추세

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

라. 공공방송은 경영다각화(수평적 결합), 민영방송은 소유권 규제완화로 M&A
가속화

우리나라에서 다원주의자 또는 공공방송 옹호론자들은 공공방송의 존속 발전을

주창하고 있다. 시장/경쟁적 접근을 주장하는 그룹에서는 지상파방송의 독과점을 비판하고 있다. 그러나 유럽과 일본의 경우는 디지털 전환기에는 다수의 채널의 등장과 다양한 신생매체의 등장이 가속화되고 있으므로 공공방송은 경영다각화를, 민영방송은 M&A를 가속화하고 있다. 즉 우리나라와 같이 공공방송 중심으로 방송구조와 질서 그리고 시장을 유지하자는 입장이나 지상파방송의 독과점 비판과 매체간 균형발전 및 공정경쟁을 명분으로 민영방송 또는 뉴미디어 방송의 시장 확대를 주장하는 양 측 간의 대립보다는 각각 시장 확대를 추진하자는 정책인 것이다.

마. 유럽은 미래 방송 시장 모델을 1공영 2상업방송 체제로 전망

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

바. 방송 시장점유율 규제 방식의 차이

미국의 경우 지상파방송의 시장점유율 측정방법은 1네트워크가 소유할 수 있는 방송 가맹국 수가 전국 가구 대비 35%임을 의미한다. 즉 1네트워크가 소유한 가맹국들이 전파를 발사하여 도달할 수 있는 가구 수가 전 미 가구의 35%이므로 실질적으로 방송국 수는 30~40개 정도인 것으로 추산되고 미국의 전체 TV 방송국 수 - 2003년 현재 1,700여개 - 를 고려하면 매우 제한적임을 알 수 있다. 독일과 영국의 시장점유율의 측정은 시청자 점유율(audience share)을 의미하는데 실질적으로 시청자들의 방송시간 점유율을 의미한다. 한국에서 방송시장 점유율의 측정은 매출액이다.

사. 공공방송의 시장점유율 규제 예외

시장점유율 규제를 공공방송에는 적용하지 않고 상업방송에만 적용하고 있다. 즉

유럽과 일본 그리고 한국 등 대륙법 계통에서 공공방송은 역사적으로 독점 또는 과점체제로부터 출발하였기 때문에 민영방송 또는 뉴미디어 진입 자체가 경쟁도입이었다. 현재 공공방송들의 내국시장에서 시장점유율은 약 40% 정도 수준이며 뉴미디어와 민영방송의 도입이 80년대 이후 본격적으로 진행되었다는 점을 고려하면 20년 만에 공공방송들은 상당한 시장잠식을 당했다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 역사적 사정을 고려하면 뉴미디어의 확대 발전을 위해 민영방송과 같이 공공방송의 시장점유율을 인위적으로 제한하지는 않는 것 같다. 여기에는 공공방송의 정치적 영향력, 공공방송의 존속 발전보장을 통해 민영방송의 규제완화에서 비롯되는 방송 상업화를 일정 부분 견제하려는 의도, 역사적 사정에 대한 배려 - 방송계의 만행 - 등이 복합적으로 작용하는 것 같다.

아. 시장점유율 규제와 기존 방송사업자

미국의 2002년 소유권 규칙 제정과정에서는 지상파방송 사업자의 시장점유율을 35%에서 45%까지 확대하려 했지만 의회와 시민단체 등의 반발에 부딪치자 공화당 사이트에서는 39% 타협안으로 조정하고 있다. 이와 같은 독일에서의 시장점유율 제한 30%도 기존의 민간 대형 방송사의 시장점유율이 27~28% 정도였기 때문에 이를 배려한 것으로 보인다. 즉 시장점유율에 대한 규제는 기존 방송사업자의 현재 시장점유율에 대해 정책적으로 배려하고 있다. 미국은 1975년 신문-방송겸영배제 규칙에서 이미 신문-방송매체를 동시에 겸영하고 있던 미디어 기업들에게는 예외적인 조치를 인정하고 있으며 1975년 이후에 동일 지역에서 신문과 방송의 겸영을 배제했다. 영국의 경우 신문 재벌인 루퍼트 머독(뉴스 코퍼레이션)의 미디어 겸영을 배제하기 위해 2003년 커뮤니케이션 법은 전국 신문시장의 20% 이상을 소유한 자는 ITV 시장에 진입할 수 없도록 하였다. 즉 시장점유율 규제방법을 통해 새로운 방송시장의 개척을 차단한 것이다.

요약컨대 선진국 사례분석을 통해 본 시장점유율 규제와 기존 방송사업자와의 관계는 첫째, 새로운 시장점유율 규제방식을 채택하더라도 기존 대형 방송사업자의 시장점유율을 약간 초과하는 선에서 시장점유율이 정해진다. 둘째, 새로운 시장점

유율이나 방송규제강화 정책이 채택되더라도 기존 방송사업자에게는 적용되지 않는다. 즉 소급하여 규제를 하지는 않는다. 셋째, 그러나 미디어 독점사업자나 규제 기관이 소유권 규제를 희망하는 사업자에 대해서는 새로운 신규 사업의 진입이나 시장점유율 확대를 차단할 수는 있다. 통속적인 표현으로 과거는 묻지 않으나 미래는 보장하지 않을 수 있는 것이다.

자. 관련 방송시장에서의 시장 점유율=30%

선진국의 사례를 보면 대체로 (1) 방송 시장 전체를 관련시장으로 보거나(독일), (2) 지상파방송 시장과 MVPD 시장(뉴미디어 시장)을 구분하여 시청자 점유율로 규제하는(미국) 방법으로 구분할 수 있다. 다만 관련시장의 범위는 다르나 각 시장에서 30% 선을 1사업자가 소유할 수 있는 범위로 인정하고 있다.

차. 신문사의 미디어 시장에서의 점유율 문제(신문-방송의 겸영 문제): 국가간 비교

앞에서 분석한 국가 들 중에서 신문사의 미디어 시장에서 시장지배력이 가장 큰 곳이 일본이다. 일본의 5대 신문사들은 일본의 지상파 5대 민방의 대주주이며 영화사, 뉴미디어 방송에도 진입하고 있다. 미국의 신문사들은 여론형성 과정에서 신뢰도는 최근 여론조사에서 가장 높은 것으로 나타났으나 대체로 소유권이 지방지 형태이며 동일 지역에서는 신문과 방송의 겸영을 배제하고 있어 전체 미디어 시장에서의 시장점유율은 가장 낮은 편이다. 독일의 신문과 방송의 겸영은 지방단위에서는 있으나 전국 규모 수준에서는 없는 상태이다. 영국에서는 루퍼트 머독의 뉴스 코퍼레이션 사는 신문시장에서 20% 정도 시장점유율을 차지하고 있는 상태에서 위성방송을 독점(BskyB)적으로 허용하고 있다. 그리고 2003년 커뮤니케이션 법에서는 신문-Ch5 간의 합병은 허용하고 있지만 향후 신문사 또는 루퍼트 머독의 지상파 방송 진입은 배제하고 있다.

카. 지배적 방송사업자의 시장 점유율 문제: 국가간 비교

미국에서 지배적 방송사업자인 4대 네트워크는 케이블 방송과 위성방송의 도전

으로 전체 미디어 시장에서의 시청점유율이 50% 정도 이하로 떨어지고 있는 추세이며 2003년에는 케이블 TV의 매출액이 지상파방송의 매출액을 초과했다. 그러나 미국의 지상파방송 사업자들은 다양한 방송사업의 다각경영을 함으로써 전체 미디어 시장에서도 통신사업자인 AT&T와 AOL, 그리고 Disney 등과 함께 지배적 사업자의 위치를 차지하고 있다.

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

타. 방송과 통신의 융합 문제: 국가간 비교

미국은 앞서서도 살펴본 바와 같이 신문과 지상파방송의 미디어 시장에서의 경영 다각화를 제한하는 대신에 통신과 방송의 융합은 제도적으로 보장하고 있다. 그러나 유럽 국가는 대체로 방송과 통신을 분리하는 추세이다. 유럽위원회에서는 공공 독점 사업체인 전기통신사업자가 소유한 케이블 네트워크를 공정경쟁 차원에서 분리 매각할 것을 명명했고 독일의 DT는 이에 응했다. 즉 미국은 전기통신사업자와 케이블 사업자의 M&A가 방송과 통신의 융합 차원에서 진행되었으나 독일에서는 방송과 통신의 분리가 진행되고 있는 것이다. 그러나 독일 DT의 분리매각은 표면적으로는 방송과 통신의 분리이지만 전기통신사업의 독점을 타파하고 경쟁체제로 전환하기 위한 정책의 성격이 더 강한 것으로 해석할 수 있다. 후술하는 바와 같이 미국의 방송 통신 융합도 미디어 시장에서 경쟁촉진을 위한 정책적 수단이라는 점에서는 독일의 방송 통신 분리와 그 목적은 동일하다고 하겠다. 다만 기존 미디어 법제와 질서와 다른 상황 속에서 전개되는 미디어 경쟁체제의 도입이 사후적 결과로서는 판이한 형태로 진행되고 있는 것이라고 해석할 수 있다.

파. 외국 자본의 진입문제: 국가간 비교

미국에서는 지상파방송의 외국자본 진입은 법적으로 배제되어 있다. 영국의 미디어 재벌 루퍼트 머독의 미국 지상파네트워크의 진입(Fox)은 루퍼트 머독의 미국 귀

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

하. 미디어 경영의 십자로 방송매체

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

가. 미디어 규제기관의 영향력 문제(미디어 정치학)

1) 정권 또는 정당의 영향력

미국에서는 공화당이 추천한 FCC위원(3명)과 민주당이 추천한 FCC위원(2명)이 2002년 소유권 개정과정에서 보여준 극명한 대립은 정당 또는 정파간의 미디어 소유권에 대한 차이가 큼을 확인할 수 있다. 공화당 추천위원들은 규제완화를 적극 추진했던 반면 민주당 추천 위원들은 반대했던 것이다. 공공방송 중심으로 운영되던 독일 방송체제 속에서 80년 대 뉴미디어 방송 도입을 주장했던 것은 우파 정당이었던 기민/기사연합이었으며 사민당은 반대했다. 영국의 공공방송이었던 BBC를 와해시키기 위해 대처 수상은 피코크 위원회를 설립하여 방송 소비자주권론에 입각하여 BBC를 수신료가 아닌 유료방송체제로 전환할 것을 주장하기도 하였다. 2006년 총선에서 보수당으로 정권교체가 실현된다면 BBC 민영화도 실현될 가능성도 있다는 전언⁴⁾도 있다.

2) 경쟁당국의 영향력

미국에서는 법무부(DOJ)와 FTC가 미디어 기업의 소유권 규제 및 M&A에 주도적인 역할을 하고 있으며 반독점법(Antitrust law)과 통신법(Telecommunication Act)이 충돌할 경우에는 반독점법이 우선 하도록 명문화되어 있다.

영국에서도 미디어 기업간의 M&A는 통상산업부 장관이 최종 결정 권한을 가지고 있으며 미디어 규제기관인 OFCOM은 조언(advice)만 하도록 되어 있다. 미디어 소유권 법제나 정책이 규제완화 추세이고 이는 곧 미디어 기업간의 M&A로 귀결되는 과정에서 경쟁당국과 반독점법의 영향력이 미디어 규제당국이나 미디어 법보다 강력해지고 있다. 여기에는 미디어 규제당국의 전문성 문제도 실질적으로 작용하고 있는 것 같다. 미디어 규제당국은 미디어의 특성을 명분으로 미국과 영국 공히 공익심사(public interest test)를 하고 있으나 경쟁당국의 영향력에 못 미치고 있다.

3) 사법부의 영향력

미국에서 법원은 FCC 소유권 규칙이 확실한 데이터와 이론적 근거가 없다고 하면서 몇 차례 재판에서 FCC의 소유권 규칙을 무효화 한 바 있다. 즉 FCC의 소유권 규칙이 다양성이라는 직관적 판단에 의존하고 있으며 따라서 설명 가능한 근거를 제시하라는 것이었다. 예를 들어 미국에서는 1지상파 방송사업자의 시장점유율을 35%로 규정하고 있는데 어떤 근거가 있느냐?라는 것이다. 또한 미국의 법원은 2002년 FCC 소유권 규칙이 사회적 논란을 야기하자 법 집행의 정지명령(injunction)을 내리고 있다. 독일의 연방헌법재판소는 독일의 방송문제에 대한 판결을 통해 독일 방송 제도를 정착해 나가는데 크게 기여하고 있다. 이와 같이 모든 사회 문제의 최종 심판관으로서 선진국의 사법부는 미디어 분쟁에서도 상당한 역할을 수행하고 있다.

4) 의회의 영향력

미국 의회는 법 제정 권한을 가지고 있으며 '96년 통신법도 의회의 주도로 제정되

14) 한국 모 방송국 영국 특파원 출신의 전언

었다. 2002년 통신법에 대해 여론이 악화되자 공화당이 여당인 미 의회에서는 공화당 정부의 의도와는 달리 다수의 의원들이 반대하고 나섰고, FCC가 소유권 논쟁을 계속 진행하면 예산을 삭감하겠다는 결의를 한 바 있다. 영국도 의회에서의 타협 끝에 2003년 커뮤니케이션 법이 탄생하고 있어 미디어 질서와 법제의 형성과정에서 의회의 역할이 매우 커지고 있다.

5) 여론 및 시민단체의 영향력

미국의 '96년 통신품위법 위헌소송과정에서는 시민단체가 소송을 주도하였고 연방대법원은 통신품위법이 수정헌법 1조의 위반이라는 판결을 내렸다. 이는 시민단체가 의회가 제정한 법률을 폐기한 결과를 초래하였고 의회는 계속 통신품위법과 비슷한 법률을 제정했으나 번번히 시민단체의 반대로 연방대법원 소송에서 위헌소송을 받았다. 이번 2002년 소유권 규제완화 정책도 시민단체의 반발은 의회 의원들에게도 과급되어 결국 법원의 정지명령으로 이어지고 있다.

이상에서 살펴 본 바대로 경쟁당국, 사법부, 의회의 미디어 소유권과 M&A에 대한 영향력이 커짐에 따라 미디어 규제기관은 미디어 소유권 법제와 정책 형성과정에서 명분상으로는 주도하고 있지만 실제 빅 이벤트(대형 M&A와 소유권 규칙 개정 등)에서는 실질적으로는 다른 기관이 주도하고 있음을 확인할 수 있다.

2. 연구과제

방송매체의 소유권 문제에 대한 앞으로의 연구 과제를 정리해 보면 다음과 같다.

가. 관련 시장 정의(relevant market definition)의 문제

관련 시장에 대한 정의는 경쟁법에서 핵심적인 역할을 한다. 일반적인 기업으로 간주되는 경우에도 시장 지배적인 지위를 갖는다면 엄격하게 제한을 받는다. 합병과 인수의 경우도 마찬가지이다. 그것이 시장 지배적인 위치를 가지고 위협하지 않을 때에만 인수가 인정받는 것이다. 시장이 작으면 작을수록 기업이 지배적인 위상을 확보할 가능성은 크다. 따라서 시장에 대한 정의는 시장의 힘을 평가하는 핵심

이다. 경쟁법의 출발점이 시장의 공정한 경쟁을 보장하고, 시장 독점적인 지배를 방지하도록 하는 것이기 때문에 그렇다. 따라서 경쟁 법에 대한 분석이 시장의 정의로부터 떨어져서 이루어지기 어려운 것이다.

관련 시장이란 자본주의 시장 초기에는 ‘지역 시장’에 한정된 개념으로 사용되었다. 그러나 교통·운송 수단의 발달과 함께 지역 시장이 점차 전국 시장으로 확대됨에 따라 근래에는 ‘전국적인 유사 상품 시장’으로 규정하고 있다. 그런데 세계화의 진전과 더불어 자유무역 협정 등에 의해 가격 경쟁력을 갖춘 수입품이 범람하고 있는 현실 속에서 관련 시장의 범위 역시 민족국가의 경계를 넘어 세계시장 관점에서 바라볼 필요성이 제기되고 있다. 이 경우 민족국가 차원에서는 독점이지만 세계 시장에서 차지하는 점유율이 미미할 때 해당 기업을 어떠한 방식으로 규정할 것인가? 가 현실적인 문제로 떠오르고 있다. 최근 이러한 선진국에서 인수·합병에 대해 상대적으로 관대한 정책을 펼치고 있는 것도 세계시장 관점에서 국내 기업을 다루고 있기 때문이다. 특히 유럽연합(EU)의 경우 역내 관세 장벽이 허물어짐으로써 인수·합병을 통해 ‘규모의 경제’ 및 ‘경영 효율성’을 높이고, 동시에 미국 시장 진출을 위해 미국 기업과의 인수·합병에도 적극적으로 나서고 있다(이상기, 2002).

나. 시장점유율 측정방법

어떠한 미디어든 그 영향력의 정도는 분석인자들을 어떻게 합성하느냐에 따라 다르게 나타난다. 그 인자들 가운데에는 메시지가 도달하는 사람의 수, 그들이 메시지에 정기적으로 몰입하는 시간의 양, 그들이 정보를 받기 위해 준비한 돈의 액수, 수신한 정보에 대한 그들의 관심도, 그리고 수용자들의 사회적 구성—즉 그들이 영향력 있는 사람들인가—등이 포함된다. 이들 중 어떤 것들은 매우 쉽게 측정될 수 있으나, 다른 어떤 것들은 측정하기 훨씬 어렵거나 불가능하다. 미디어의 영향력을 측정하기 위한 다양한 척도들은 공통적으로 다음과 같은 문제에 봉착한다. 개별척도들은 철저히 상이한 결과들을 낳는다. 예를 들면 영국의 Capital Radio의 경우 수입을 기준으로 측정했을 때보다 소비시간을 기준으로 측정했을 때 그 영향력이 12배나 높은 것으로 나타났다. 미디어 그룹들은 그들의 영향을 최소화하는 기준을 용

호하는 경향이 있다.

여태까지 개발된 방법은 다음과 같으나 앞으로 시장점유율을 측정할 수 있는 다양한 방법이 개발되어야 할 것이다.

1) 매출액

일반 산업의 경우 시장점유 정도의 측정 시, 그 기준으로 사업자들의 수입(매출액)에 기초해 왔고, 방송 미디어 영역에서도 그러한 기준이 자연스럽게 적용되어 왔다. 우리나라 방송법에서는 매출액을 기준으로 시장 점유율을 측정하고 있다. 일본에서도 매출액인 것 같다.

2) 시청자의 수

최근 디지털화와 미디어 융합과 같은 방송환경의 근본적인 변화가 일어나면서 매출액 기준보다는 오히려 시청자의 수(시청률/점유율)로 하는 방법이 더 타당하지 않은가? 라는 의견이 많이 제기되고 있다(황근, 2000).

3) 시청시간 점유율

독일에서는 1996년에 들어서면서 새로운 규제방식을 채택하였는데, 이전의 소유 규제 방식을 삭제하고 이를 시청시간 점유율 모델 측정방식으로 대체하였다. 이 방식은 전송체와는 상관없이 텔레비전 서비스에 대해 단일 사업자가 통제할 수 있는 비율을 전체 시청시간의 30%로 제한할 것으로 명시하고 있다. 영국과 독일 공히 시청시간 점유율을 채택하고 있는데 필자의 판단으로도 이 방법이 측정이 편리하고 합리적인 방법이라고 판단된다.

4) 전체 미디어 시장과 교환율 방식

교환율 방식은 한 운영자가 소유할 수 있는 회사의 수나, '제작물' 형식(즉, 라디오 또는 텔레비전 면허)에 근거하여 미디어 소유를 규제하던 과거의 방식보다 훨씬 더 공평하고 효율적인 방식으로 평가된다. 무엇보다도 서로 다른 신문사나, 텔레비전 채널, 라디오 방송사는 여론에 대해 상당히 다른 차원의 영향력과 통제력을 행사한다. 미디어 공급원의 다양성과 시각의 다원성을 유지하기 위해서는 미디어에 대한 규제의 결과로 나타날 모든 현상을 적절히 측정하고 고려해야만 한다. 그러나

현실적으로, 서로 다른 형태의 미디어가 지닌 상대적 효과들을 측정해내고, 서로 다른 미디어의 영향력 차이를 감안하여 만족할 만한 ‘교환율(exchange rate)’을 고안해 내는 작업은 또 다른 논쟁거리가 될 가능성이 있다(질리언 도일, 2003, p.137). 예를 들어, 텔레비전 시청자 점유율 $x\%$ 를 신문 발행부수 $y\%$ 와 어떻게 비교할 것인가? 텔레비전 시청자 점유율 $x\%$ 는 라디오 청취 점유율 $x\%$ 보다 더 높은 비중을 부여해야 하는 것일까? 또한 뉴미디어, 특히 인터넷과 같은 매체는 미디어 소유주의 목소리 점유율 계산에 포함시켜야 하는가(정윤경, p.192)? 이 방법은 라디오는 0.5, 신문과 방송은 1로 교환율을 측정할 수 있는 데 이 경우 어떤 근거로 매체별로 영향력의 비중을 달리할 수 있는가? 에 대한 과학적 근거마련이 어렵다. 이 방법은 라디오는 0.5, 신문과 방송은 1로 교환율을 측정할 수 있는 데 이 경우 어떤 근거로 매체별로 영향력의 비중을 달리할 수 있는가?에 대한 과학적 근거마련이 어렵다.

제 4 장 통신 방송 융합 법제 및 정책 분석: 미국과 한국의 비교분석을 중심으로

여기에서는 주로 '96년 통신법 이후 방송과 통신의 융합을 주도하고 있는 미국과 한국 사례를 비교법 정책적 측면에서 검토하였다. 방송과 통신의 융합 문제는 '96년 통신법 이후 미국에서 주도하고 있으며 한국에서도 방송과 통신의 융합문제가 디지털 전환기에 중요한 미디어 법제 및 정책상의 과제로 부각되고 있으므로 미국과 한국 사례를 비교 분석한 후 그 대안을 제시해 보았다.

제 1 절 문제의 제기

여기에서는 미국과 한국의 통신 방송 융합 법제와 정책 유형을 주로 사업자 융합¹⁵⁾ 측면에서 비교 분석하고 이를 토대로 한국의 바람직한 미래의 미디어 법제와 정책 방향을 제시하고자 한다. 그동안 우리 학계에서나 정책분야에서의 통신 방송 융합에 대한 논의 구조는 '96년 통신법(Telecommunication Act of 1996) 제정 이후 미국에서 전개된 법제와 정책 방향에 대한 실질적인 의미 파악은 등한시 한 채, 통신 방송 융합 법제와 정책의 산출물인 “미디어 규제완화 정책”, “미디어 기업의 M&A와 대형화” 그리고 “통신사업자의 방송사업 진출”, “정보고속도로 추진전략”의 일환으로

15) 통신과 방송의 융합은 통상 네트워크, 단말기, 서비스, 사업자, 규제기관 융합으로 분류되고 디지털 전환과 네트워크의 광대역화가 추진되면 통신 방송 융합은 더욱 가속화될 수 있는 기술적 토대가 형성된다. 이러한 기술적 융합의 가능성 위에 법제와 정책의 융합이 이루어져야만 실질적으로 사업자 융합과 규제기관의 융합도 정착될 것이다. 이 글에서는 통신과 방송의 융합 중 주로 사업자 융합에 관련된 내용들을 정리해 보았으며 다만 한국의 통신 방송 융합 발전 방향을 논의하는 과정에서는 규제기관의 통합 문제를 검토해 보았다.

만 통신과 방송의 융합이 강조된 것 같다. 한국의 미디어 법제와 규제방식 그리고 미디어 역사와 미디어 간 역학(dynamics)을 고려하지 않은 채 경쟁과 규제완화 논리가 주로 강조되었기 때문에 실제 통신과 방송 융합이 한국에서 법제와 규범으로 제도화되는 데에는 별다른 도움을 주지 못한 것으로 판단된다. 다시 말해 미디어 역사와 법제 그리고 통신 방송 융합 추진 배경이 다른 국가들의 공통점과 차이점에 대한 인식을 전제로 하지 않는 표면적인 형태의 정책수입은 현실적합성을 기대하기 어려운 것이다. 이 글에서는 이러한 인식을 기초로 하여 '96년 통신법 이후 전개되었던 미국과 한국의 통신 방송 법제와 정책 방향을 고찰한 후 두 국가의 공통점과 차이점을 분석하고자 하였다. 아울러 이러한 공통점과 차이점에 대한 인식을 전제로 미국 법제와 정책의 목적과 성과 그리고 시행착오를 타산지석으로 하여 향후 한국의 바람직한 통신 방송 융합 모델을 법제와 정책 측면에서 모색해 보기로 하였다.

따라서 이 글에서는 다음과 같은 연구문제를 제기하고자 한다.

- 첫째, 미국의 통신 방송 융합의 의미는 무엇이며 관련 법제와 정책은 무엇인가?
- 둘째, 한국의 통신 방송 융합의 의미는 무엇이며 관련 법제와 정책은 무엇인가?
- 셋째, 미국과 한국의 통신 방송 융합 법제와 정책의 공통점과 차이점은 무엇인가?
- 넷째, 미래의 한국의 통신 방송 융합 법제와 정책 방향은 무엇인가?

이 글에서는 한국과 미디어 법제와 규범이 유사하며 방송과 통신의 공공독점체제로 출발했던 독일과 영국 등 대륙법 계통과 한국을 비교하지 않고 미국을 비교 연구의 대상으로 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, '96년 통신법(Telecommunication Act of 1996) 개정 이후 통신 방송 융합을 미국이 법제나 규범 측면에서 주도하고 있다는 점 둘째, 독일과 프랑스는 통신과 방송의 규제기관이 분리(영국도 최근에야 규제기관 통합) 되어 있으며 오히려 통신과 방송의 융합보다는 유럽 제국에서는 통신과 방송의 분리를 공정경쟁 차원에서 추진하고 있기 때문이다.¹⁶⁾ 통신과 방송의

16) 유럽위원회는 1999년 6월에 새로운 케이블 지침을 채택했다. 8월 1일자로 효력을 발휘한 이 지침에 따라, 시장 지배적인 텔레콤 회사들은 전화와 케이블 텔레비전 사업을 분리해야 한다. 유럽위원회는 이번 지침으로 유럽연합 내 케이블 텔레비

공공독점체제가 오랫동안 지속되어 오다가 80년대부터 본격적으로 신문과 방송의 융합 등의 미디어 융합이 전개된 대륙법 계통인 독일, 영국, 프랑스, 일본에서는 아직 통신과 방송의 융합과 같은 경쟁원리의 도입은 어렵기 때문이라 판단하였다.

제 2 절 미국의 통신 방송 융합 법제와 정책 분석

전 세계적으로 통신 방송 융합이 법제 및 정책적 이슈로 제기된 것은 미국에서의 '96년 통신법(Telecommunication Act of 1996) 제정 이후부터 이다. '96년 통신법은 지역 전화시장/장거리 전화시장/케이블 TV 시장의 독과점 체제를 타파하고 경쟁체제로 전환시키기 위해 이들 간의 상호 진입장벽을 철폐했으며 따라서 이들 사업자간의 융합이 전개되었고 이른바 통신 방송 융합이 법제화 된 것이다. 그런데 실질적으로 미국의 통신과 방송의 융합은 텔레콤 사업자와 케이블 TV 사업자간의 인수, 합병(M&A)를 의미하는 것인데 이 M&A과정에서는 법무부(DOJ: Department of Justice)와 연방통상위원회(FTC: Federal Trade Commission)가 반독점법(Antitrust Law)으로 M&A를 심사하며 FCC는 공익심사기준(Public interest test)과 소유권 규칙(Ownership rule)으로 2차적으로 심사한다. 여기에서는 1996법의 제정 목적과 법제화과정을 통해 통신 방송 융합의 목적을 분석해 보고 아울러 통신과 방송의 융합사례인 AT&T의 케이블 MSO 인 TCI, MediaOne 합병과 AOL과 TimeWarner의 합병을 분석함으로써 미국의 정책적 특성을 고찰하고자 하였다.

전을 돕고 지역 통신과 고속 인터넷 서비스 분야에 혁신과 경쟁을 불어넣게 될 것으로 기대한다. 노르웨이, 스웨덴, 프랑스, 독일과 같이 전국적인 텔레콤 사업자들이 케이블 텔레비전 시장에서도 주도적인 위치에 있는 국가들은 새 지침의 영향을 가장 크게 받게 될 것으로 보인다.

1. 미국의 통신 방송 융합 법제 분석

가. '96년 통신법과 통신 방송 융합의 법제화

'96년 통신법이 개정되기 이전에 미국의 통신·방송규제의 골격은 1934년 연방통신법(Communication Act)이다. 이에 더하여 1982년 수정동의판결(MFJ)¹⁷⁾, FCC, 법원이 내린 각종 재정·판결 등 다원적이며 복잡한 구조로 되어 있었다(김병근, 1996, p.8). 미국의 전화 및 케이블 TV 시장은 지역전화, 장거리통신, 케이블 TV 등의 3개 시장으로 독점체제가 고착화된 가운데, 지역전화시장은 거의 지역독점상태가 지속되고¹⁸⁾ 장거리통신시장¹⁹⁾은 과점상태에서 주택용 요금은 오히려 인상되는 경향을

17) 미국의 1996년 통신법의 핵심 조항들은 1982년 미법원의 수정동의판결(Modified Final Judgement: 이하 MFJ)을 통해 통신사업자들에 부과된 규제들을 완화하는 동시에 새로운 규제들을 부과하는 방식에 의해 그 내용이 형성된 것이다(김희수 외 2002, p.91). 과거 미 법무부는 FCC가 AT&T의 시장지배력을 적절히 제어하지 못한다고 판단하였다. 이에 따라 1974년 법무부는 AT&T의 반경쟁적 행위에 대한 우려가 높아지는 가운데 AT&T를 독점금지법 위반으로 제소하였고, AT&T는 장기화된 소송을 종결하기 위하여 1982년 법무부와의 합의안(1982년 동의명령이라고도 함)에 동의하였다. 이 합의안은 앞서 1956년 동의명령을 수정하는 형식을 취했기 때문에 수정동의판결(Modified Final Judgement)이라고 하였다. MFJ의 주용 내용은 다음과 같다. 22개의 Bell계 지역전화회사는 1984년 1월1일부터 AT&T로부터 분리매각(divestiture)되어 7개의 지역전화지주회사(RBOC: Regional Bell Operating company)로 재조직되도록 하였다. RBOC에게는 사업영역제한(line-of-business restriction)이 부과되었는데, 지역교환전송구역(local exchange and transport areas: LATA)을 만들어 RBOC는 LATA간 서비스만 제공하고 LATA간 서비스(장거리서비스) 제공과 장비제조를 금하였으며 정보서비스 제공은 반경쟁행위 우려가 없는 경우에만 허용되었다. 또한 RBOC는 장거리사업자, 정보서비스 제공자에게 동등한 상호접속을 제공하도록 하고, 차별적 행위를 금하였다. 한편, AT&T는 장거리전화서비스는 계속해서 제공할 수 있고 1956년 동의명령 상의 규제를 폐지하여 경쟁적 시장으로의 진입이 허용되었다. Bell Lab은 일부가 Bellcore라는 이름으로 AT&T로부터 RBOC으로 분리되었다. Western Electric은 AT&T Technologies라고 개명하여 AT&T의 자회사로 남았다(김희수 외 2002, p.97).

18) 미국에서 RBOCs의 지역전화시장에서의 시장 점유율은 '95년 72.4%, '96년 73.1%, '97년 71.5%, '98년 69.6%, '99년 70.3%, 2000년 78.4%, 2001년 75.1%이다(FCC, Trends

보이고 있었다. 케이블 TV도 지역독점체제²⁰⁾로 인해 계속된 요금인상으로 요금을 규제하는 법률이 만들어졌다. 이러한 상황에서 시장의 울타리를 제거하고 상호참여를 인정하여 경쟁을 촉진하는 구조로 바꾸어야 한다는 사회적 합의가 이루어진 것이다(김병근, 1996, p.10). 따라서 '96년 통신법의 정책목표는 특히 지역독점 시장을 형성하고 있었던 지역전화사업의 경쟁도입을 비롯, 지역독점사업이었던 케이블 TV 사업 그리고 과점상태였던 장거리 전화 사업에 경쟁체제를 도입하여 서비스의 질을 개선하고 요금 등 이용자 복지를 증진하기 위한 미디어 구조개편이다. 1996년 통신법은 “미국의 통신 이용자들에게 낮은 요금과 높은 품질의 서비스를 제공하고 새로운 통신기술의 조속한 보급을 촉진하기 위하여, 경쟁을 촉진하고 규제를 완화하기 위한 법”이라는 부제를 달고 있어 개정의 목적이 경쟁촉진 및 규제완화임을 천명하고 있다(김희수 외, 2002, p.100). 동 법은 경쟁촉진의 전략적 수단으로 1982

in Telephone Service, 2002. 4.). '96년 통신법 개정 이후에도 시장점유율이 높아진 것은 7개 RBOCs 들이 M&A를 통해 3개의 RBOCs로 통합하면서 경쟁력을 오히려 강화했기 때문으로 평가된다.

- 19) 장거리 통신시장은 지배적 사업자인 AT&T의 시장점유율은 '95년 51.8%, '96년 47.9%, '97년 43.8%, '98년 43.1%, '99년 40.5%. 2000년 37.9 %로 그 점유율이 축소되고 대신 MCI-WorldCom과 Sprint, 기타 사업자의 점유율이 다소 증가하는 추세(FCC, Trends in Telephone Service, 2002. 4)로 보아 약간의 경쟁효과는 나타나고 있다고 하겠다.
- 20) 미국의 케이블 TV는 2002년 12월 현재 시스템(SO) 수가 9,947개, 가입세대 총수는 약 7,352만 5,150세대로 TV 소유세대가입률의 68.9%이다. 308개의 케이블 네트워크(프로그램 공급업체, 한국에서는 PP로 명함)가 기본요금으로 시청 가능한 베이직 서비스(basic service), 별도의 요금을 징수하여 제공하는 페이 서비스(pay service)등을 제공하고 있다.(NHK, 2004, p.253). 미국의 케이블TV회사들은 전화회사보다 규모가 작고 그 수가 많아 넓은 지역에서 응집력 있는 사업 전개를 하기에는 한계를 갖는다. 그리하여 거대 MSO를 중심으로 일찍부터 사업자간 매수, 합병 등을 통한 연합(clustering)이 활발했다. 이러한 연합은 MSO들이 전화회사나 직접위성방송 사업자, 무선케이블 운영업자 등과 보다 효과적인 경쟁을 할 수 있도록 하는 중심 전략이라 할 수 있다. 따라서 규제완화를 염두에 둔 거대 MSO(Multiple System Operator)의 군소기업 영입작업이 1995년부터 활발하게 진행되어 왔다(박은아, 1996, p.34).

년 수정동의판결(MFJ)에 의해 1984년 AT&T로부터 분리된 BOCs로 하여금 그들이 일정한 경쟁조건을 만족시키면 장거리전화시장에의 참여를 허용하고 있다. 아울러, 1996년 법은 경쟁이 여전히 미약한 분야인 멀티채널비디오 시장(영상 및 방송시장)을 전화사업자에게 개방하였으며, 반대로 케이블사업자에게 그들이 사업구역 내에서 전화서비스를 제공할 수 있도록 허용하고 있다. AT&T를 비롯한 장거리 전화 사업자들 또한 케이블과 지역전화 사업에 참여할 수 있게 되었다. 동 법은 라디오나 TV사업자에게 소유 가능한 방송국²¹⁾ 수를 상당히 늘여 주었으며, 대신에 새로운 내용규제수단을 신설하고 있다(황철중a 1998, pp.49~50). 즉 '96년 통신법 제정을 목적과 통신 방송융합의 목적은 지역전화시장/장거리 전화시장/케이블 전화시장 등 1982년 이후 고착화되고 있는 미디어 시장의 독과점 구조를 타파하기 위한 전략적 수단이었으며 따라서 규제기관이 AT&T 및 AOL과 같은 거대 통신사업자의 케이블 MSO에 대한 M&A와 같은 통신 방송 융합을 승인한 것은 지역전화 서비스 시장의 경쟁 등을 고려한 정책적 차원에서 비롯된 것이다.

21) '96년 통신법과 FCC규칙상의 방송매체에 관련된 소유권 관련법제를 분석해 보면 첫째, 한 개의 라디오기업이 소유할 수 있는 전국 라디오국(AM 또는 FM) 수의 제한을 철폐했지만, 지역별로 소유할 수 있는 라디오국 수(local ownership caps)는 로칼리즘의 원칙에 따라 제한하고 있다(Lili, 2000). 둘째, 1996년 통신법은 한 개의 미디어 기업이 소유할 수 있는 TV 방송국 수의 제한을 철폐했지만, 전국 시청자 상한선(aggregate audience reach)을 35%로 제한했다(Lili, 2000). 전국 시청자 상한제한은 TV 방송국간 수평적 결합을 규제하기 위한 것으로 해석되는데 실질적으로 4대 네트워크의 입장에서는 크게 시장 확대의 기회를 부여받았다고 볼 수 없다. 시청자 상한선은 4대 네트워크가 소유하고 있는 지역국들이 미국 전역에서 커버할 수 있는 전파의 도달범위내에 있는 가구 수의 총합을 의미하는 것이다. 따라서 실질적으로는 전체 지역 TV 방송국 중에서 1네트워크가 30~40개 지역방송국 정도만 소유할 수 있는 것으로 보인다. 우리나라 KBS, MBC 의 지역방송국의 수와 비슷한 것으로 보인다. 국토 크기와 인구를 비교할 때 그 범위는 매우 제한되어 있다. 셋째, 네트워크와 케이블간의 상호 겸영을 허용하고 있다. 넷째, 케이블과 지역방송국간에 겸영도 허용하고 있다(Lili, 2000).

나. 반독점법(Antitrust law)과 경쟁 당국(DOJ와 FTC)

미국 미디어 기업 간의 통신 방송 융합은 통신사업자나 케이블 TV 사업자간의 주로 M&A에 의해 이루어지며 통신사업자가 케이블 TV 사업에 신규 사업자로 참여하거나 진입하는 일은 거의 없다. 미디어 기업의 M&A는 반독점법(Antitrust Law)에 따라 DOJ와 FTC에서 1차적으로 관장한다. 따라서 실질적으로 통신사업자와 방송사업자의 융합은 그리고 DOJ와 FTC가 주도적으로 결정한다. 1996년 텔레커뮤니케이션법의 내용과 반독점법의 내용이 상충할 경우 현재의 사법부는 반독점법에 우월권을 부여한다. 따라서 FCC의 공공의 이익(public interest)과 소유권(common ownership) 규칙에 관한 정책보다 반독점법이 우선한다.²²⁾

1890년의 셔먼법(The Sherman Act of 1890)과 1914년의 클레이튼법(The Clayton Act of 1914)에서 유래하는 독점금지법은 경제 분야에 있어서의 일반적인 소유 집중을 막기 위해 제정되었지만, 1945년 연방대법원이 “수정헌법 제1조는 결코 독점금지법 적용의 방패가 될 수 없다”고 선언한 이래, 신문 등 모든 매체 산업에 예외 없이 일률적으로 적용되어 왔다(박선영, 2001, p.198). 즉 1945년, 미국의 연방대법원은 Associated Press v. U.S 판결에서 언론에 대한 독과점법의 적용이 수정헌법 제1조(First Amendment)의 언론의 자유와 배치되는 것이 아니며, 언론이 독과점법을 포함한 일반적 법 적용의 면제를 받을 수 없음을 명백히 밝힌 바 있다(방석호, 1994, p.20). 미국의 독과점법에서는 허핀달 지수를 이용하여 독점여부를 판단한다.²³⁾

22) '96년 통신법에 이 법안에 서명한 당사자인 빌 클린턴 대통령 역시 당시 이 법의 서명을 전제로 다음과 같은 사항을 의회기록에 분명히 했다. “내가 서명하게 될 이 법안이 효력을 발휘한 이후에도 기존의 반독점법은 이와 관계없이 미디어·텔레커뮤니케이션 산업간의 경제행위에 적용될 것이다. 따라서 텔코-케이블(Telco-Cable) 합병 건을 비롯한 여타 다른 미디어회사와 텔레커뮤니케이션 회사들의 경제행위들은 1996년 텔레커뮤니케이션법이나 FCC가 어떠한 판결이나 집행을 강행하더라도, 여전히 반독점법의 영향력 안에 있다”는 것이다.

23) DOJ와 FTC는 1984년 합병 가이드라인을 제정했고 1992년에 수정했다. 이 가이드라인 또한 수평적 결합에 대해 우려가 크며 합병회사가 시장지배력을 확대하는

다. FCC의 공익심사(public interest test) 와 소유권 규칙

통신사업자와 방송사업자의 M&A는 DOJ와 FTC의 결정이후 약 1개월 후 FCC는 공익심사(public interest test)를 실시한다. 공익심사에서는 경쟁(competition), 다원성(diversity), 지역주의(localism) 보장이 판단 근거가 된다. 공익심사기준 이외에도 FCC는 M&A가 FCC의 소유권 규칙에 부합하는지를 검토하는데 M&A결과 소유권 규칙을 위반할 때에는 통상 기업분할(divestiture)을 명령한다. 미국에서 미디어에 대한 소유권 규칙은 FCC가 2년마다 한 번씩 개정여부를 검토하도록 통신법상 의무화되어 있다. 제 3자가 FCC의 소유권 규칙에 불복할 경우에는 재판소에 제소하는 것이 가능하다. 방송면허나 소유권 규칙에 관하여 FCC에 대해 불복할 경우에는 워싱턴의 콜롬비아 특별지구 연방고등재판소(연방항소법원: 콜롬비아 법원에서 주로 언론

것을 경계한다. 가이드라인은 7항 위반여부를 결정하는데 다음과 같은 5단계를 거친다. 1단계로 규제기구는 기업합병이 심각하게 집중을 증대시키는가? 2단계로, 합병이 기업의 집중 또는 반경쟁효과를 주는가? 3단계로 기업합병이 잠재적으로 반경쟁적 효과를 주는지? 4단계로 합병이외에 다른 수단들을 통해 얻을 수 있는 효율성 획득방법은 없는가? 5단계로 만약 이 합병이 성사되지 않으면 거래가 성사되지 않고 회사는 시장에서 퇴출할 것인가? 를 검토한다. 합병회사의 시장집중도는 ‘허핀달-허쉬만 지수(HHI: Herfindabl-Hirshman Index)’에 의해 측정되는데 HHI는 합병할 회사들 각각의 시장점유율(market share)의 제곱을 총합한 값으로 계산한다. 합병후 HHI가 1000 이하일 경우 그 합병은 일단 시장에서의 독점우려는 매우 낮기 때문에 반독점관련 혐의 관련조사는 중단된다. 합병 후 HHI가 1000- 1800이며 합병전과 후의 차이가 100포인트 이하이면 합병에 문제가 없다. 합병 후 HHI가 1000 - 1800이며 합병 전과 후의 차이가 100포인트 이상이면 반독점위반으로 판단하게 된다. 합병 후 HHI가 1800이상이며 전과 후의 차이가 100포인트 이상이면 명백한 반독점위반이지만 전과 후의 차이가 50포인트이면 독점의 우려가 없는 것으로 판단된다. 독점과 반독점여부를 판단하는데 있어서는 관련시장(Relevant market)과 지리적 시장(geographic market)을 여하히 정의하는 가도 매우 중요하다. 지금까지 미디어 영역에서 지리적 시장의 개념은 문화적, 언어적 이유 때문에 국내시장(national market)만으로 규정되었지만 미디어 기술의 신속한 발전과 미디어 운영의 국제적 팽창속도를 고려해 보면 관련시장 또는 지리적 시장의 개념이 변화할 가능성도 배제할 수 없을 것이다(AIJA, 2000).

관계재판을 주로 담당한다)에 제소한다. 재판소는 FCC의 결정을 승인 또는 기각할 수 있으며 FCC의 결정에 대하여 재심사를 명령할 수 있다. 또한 FCC결정이 방송면허에 관한 것이라면 전국 미국의 12개 고등 항소법원에 이의신청을 할 수 있다 (NHK, 2004, p.256).

이상에서 살펴본 바와 같이 미국에서는 '96년 통신법, 반독점법, FCC의 소유권 규칙과 공익심사기준 등 다양한 절차와 방법을 통해 통신과 방송의 융합이 결정되고 있다.

2. 미국의 통신 방송 융합 정책분석: 통신사업자와 방송사업자의 M&A 분석을 중심으로

미국에서 통신과 방송의 융합이 본격적으로 추진된 것은 AT&T의 케이블 MSO 인 TCI와 MediaOne의 합병, AOL의 TimeWarner의 합병 그리고 케이블 MSO인 Comcast의 AT&T Broadband 합병 등 이른바 미디어간 수직적 결합²⁴⁾이 그 대표적인 사례라고 하겠다. AT&T와 AOL의 케이블TV M&A 전략은 통신사업자로서는 지역전화사

24) 인수·합병(M&A)은 수평적, 수직적 또는 복합적 결합으로 분류된다. 수평적 결합은 동일하거나 유사한 사업을 획득하는 것이다. 이러한 예로는 케이블 운영회사간의 합병 및 통신회사간의 합병을 들 수 있다. 결합된 기업은 운영에서 규모의 경제를 확보하여 효율성이나 시장 지배력을 증대시키는 것을 예상한다. 수직적 결합은 인수되는 기업이 인수하는 기업에게 투입 요소를 제공하거나 인수하는 기업의 산출물을 구매하는 경우이다. 이러한 결합은 소프트웨어 또는 프로그램이 부족하거나 '애로설비'가 존재하는 미디어 산업에서는 흔히 일어난다. 수직적 결합의 예로는 AOL(인터넷 가입자 보유)과 타임워너(컨텐츠 보유)의 합병, 디즈니(프로그램 보유)의 케피털시티즈/ABC(네트워크 보유)인수, 비아콤(케이블TV네트워크 보유)의 파라마운트영화사(소프트웨어와 프로그램)의 인수가 있다. 복합결합은 관련이 없는 사업을 포트폴리오하여 소유하는 것이다. 따라서 복합결합은 인수하는 기업과 관련이 없는 기업을 투자의 목적으로 구매할 때 일어난다. 미디어 산업에서 자주 일어나지는 않지만 이러한 거래로는 웨스팅하우스(복합그룹)의 CBS(프로그램 분배)의 인수, 미쯔비시(복합그룹)의 MCA/Universal 인수가 있다(권호영).

업 시장과 초고속 인터넷 사업 등 경영다각화전략의 일환이며, DOJ와 FTC 그리고 FCC를 비롯한 규제당국으로서는 미디어 서비스 시장의 독점구조를 타파하고 경쟁체제로 전환하기 위한 정책적 수단이며. 전 세계적으로는 통신, 방송 융합에 대한 정책적 관심을 모으게 된 결정적 계기였으며 M&A의 규모로 보아서도. 세계 최대의 M&A사례들이었다는 점에서 산업 정책적 측면에서도 큰 관심을 모았다. Comcast와 AT&T의 합병은 최근에 발생한 사례이며 아직 그 성과가 분명치 않기 때문에 여기에서는 그 논의를 생략하기로 하였다.

가. M&A의 목적

1) AT&T의 케이블 MSO 인 TCI, MediaOne M&A 목적

'96년 통신법 제정 이후 미디어지형의 변화가 가장 큰 미디어가 텔레콤 영역이다. 이 영역에서는 M&A가 활발히 진행되고 있다. '96년 통신법은 전 미디어 영역에서 규제완화조치를 취했지만 현실적으로는 자금력이 풍부하고 네트워크를 확보하고 있는 텔레콤 사업자의 일방적인 사업 확대가 돋보일 뿐이다.²⁵⁾ 미디어구조규제 완화라는 새로운 환경 속에서 지역전화서비스, 케이블방송 서비스 그리고 급격히 그 시장이 확대되고 있는 초고속 인터넷서비스 등 이른바 음성, 데이터, 영상서비스를 종합적으로(one stop service)제공하려는 AT&T 입장에서는 케이블 네트워크의 확보가 절대적이었다. 이미 전국 제2의 케이블 MSO인 TCI를 확보한 AT&T는 제4의 MSO인 MediaOne를 M&A하여 텔레콤 사업뿐만 아니라 케이블방송, 영상프로덕션에 이르기까지 미국 전역에서 지배적 사업자로 부상했다. AT&T의 TCI와 MediaOne의 합병은 미국 최대의 장거리 전화사업자가 케이블 TV망이라는 설비를 기반으로(facilities based) 지역전화시장에 진입을 목적으로 하고 있다는 점에서 그 의의가 크다

25) '96년 통신법 이후 미국에서는 다양한 미디어 기업 간의 합병이 전개되고 있는데 지역전화사업자간의 합병(7개 RBOCs)가 합병되어 지금은 3개의 RBOC로 재편되었음) 통신사업자와 방송사업자간의 합병, 방송사업자간의 합병, 케이블 사업자와의 합병 등이 추진되고 있으며 신문/방송의 합병, 4대 네트워크의 시장점유율 확대(35% 제한)는 법적으로 제한되어 있다.

고 할 수 있다. 고속 인터넷 서비스의 제공에 있어서도 케이블망은 일반전화선과 달리 기술적으로 최고 10Mbps의 속도를 낼 수 있어 인터넷을 비롯한 멀티미디어 통신서비스를 제공하기 위한 효과적인 수단으로 평가되고 있다(KBS해외방송정보, 1999. 3. pp.41~42).

AT&T의 TCI, MediaOne의 합병은 AT&T가 1차적으로 지역전화사업에 진입하려는 것이 1차적 목적이었으며 규제기관의 입장에서 초대형 MSO를 허용한 것은 지역전화시장의 경쟁체제로의 전환이 가장 큰 의도였다. 또한 케이블 MSO의 합병은 AT&T로서는 영상시장진입과 초고속인터넷 서비스 진입도 가능케 하는 것이었다. 규제기관으로서 AT&T의 케이블 시장진입은 경쟁체제로 전환을 의미하는 것이었으며 초고속 인터넷 서비스 시장진입은 신 기술개발 이라는 측면에서도 의의를 갖는다.²⁶⁾

2) AOL-Time Warner의 합병 목적

2000년 1월 10일 제안된 AOL과 Time Warner의 합병은 구식 미디어 자이언트(Time Warner)와 작고 강하고 새로운 미디어기업(AOL)의 결합을 보여주는 상징적 사건이었으나 아이러니 하게도 신생기업이 미디어 자이언트를 합병함으로써 21세기 미디어 지형이 여하히 변모할 것인가를 보여주는 충격적 사건이기도 했다. 또한 두 기업의 합병은 AOL의 인터넷 서비스와 분배능력(네트워크)과 Time Warner의 케이블 서비스와 콘텐츠사업 능력이 결합됨으로써 종합정보서비스가 가능하게 되었다(FCC

26) FCC는 광대역 인터넷 서비스 산업이 미성숙한 산업이며 그 미래를 예측할 수 없으므로 다른 사업자(Internet Service Provider)가 오픈 액세스라는 명분으로 FCC의 케이블 네트워크를 접속하는 것을 지지하지 않았다. 즉 중소 규모의 ISP들이 인터넷 서비스네트워크로 케이블 대신에 DSL(Digital Service Line), 위성, 무선 등 다른 대안을 찾을 수 있다는 점, AT&T와 중소규모 ISP간의 당사자간에 계약으로 해결할 수도 있다는 점 등을 이유로 방관정책을 취했다. 그러나 무엇보다도 중소규모의 ISP의 입장을 지지하면 향후에는 AT&T가 네트워크의 개선이나 확보에 투자할 이유를 실질적으로 상실해 버리기 때문이다. 즉 오픈 액세스가 공정하게 실현된다면 신규 네트워크에 투자를 해도 투자하지 않는 사업자와 실질적인 차이가 없어지기 때문이다.(FCC, AT&T-MediaOne Order, 2000)

AOL-Time Warner Order, 2001). AOL은 모든 형태의 콘텐츠를 확보하게 되었다. 또한 그동안 인터넷 서비스 시장에서 주로 저속의 전화선(dial-up)서비스와 DSL 그리고 위성네트워크 서비스만 의존했던 AOL이 케이블네트워크를 확보함으로써 초고속서비스를 실시함은 물론 AT&T와 경쟁할 수 있는 기반구조를 확보했다는 데에서 그 의미를 찾을 수 있다(Littman, 2001). 다시 말해 AT&T의 Exicte@home과 경쟁함에 있어 협대역 서비스는 물론 광대역 초고속 서비스를 동시에 제공함으로써 인터넷 서비스 시장에서 지배적 사업자의 지위를 차지하게 된다.(FCC AOL-Time Warner Order, 2001). AOL에게 가장 부담되는 비용은 콘텐츠 로열티였다. 콘텐츠 수익의 15~30%를 콘텐츠업체들에게 지불하는 AOL은 이 비용을 절감하기 위해 콘텐츠 사업에 진출했다. 2001년 6월, 3천만 유료 가입자를 확보한 AOL은 인스턴트 메신저(Instant messenger)를 가입자 라인을 위한 킬러 애플리케이션(Killer Application)으로 보기 시작한다. AOL의 타임워너 인수로 인한 일차적인 사업상 이점은 프로그램이라기 보다는 네트워크이다. AOL은 1998년 AT&T의 TCI인수로 위협을 느끼기 시작하면서 점차 타임워너의 케이블 망에 관심을 갖기 시작하였고, 타임워너의 인수를 통해 광대역 유통망 확대를 꾀할 수 있게 된다. 타임워너 케이블 망을 통해 AOL은 양방향 TV에서 경쟁우위를 갖게 됨은 물론이거니와 VoIP(Voice over Internet Protocol)라는 인터넷 음성전화 서비스도 제공하게 된다(송민정, 2002, pp.3~7). AOL은 인터넷접속서비스(ISP)에 있어 50%의 시장점유율을 가지는 인터넷 기업으로 쌍방향 기술, 광대역 서비스에 대한 막대한 하부조직과 기술을 가지게 되었다. 또한 Time Warner는 세계 최대의 미디어 그룹으로 케이블 TV 프로그램, 출판, 음악 등 다양한 콘텐츠를 제공하고 있으며 미 가정에 케이블 설비를 공급하게 되었다. 이런 막대한 두 회사의 결합은 새로운 서비스 창출 등 다양한 시너지 효과 가능성과 함께 배타적 거래, 진입장벽을 이용한 불공정행위 가능성을 동시에 증대시킨다(이원준, 2001, pp.28~29).

나. 합병 절차와 원칙들

AT&T의 TCI 및 MediaOne 합병과 AOL의 TimeWarner 합병은 규제기관에 의해

다음과 같은 절차와 원칙으로 추진되었다.

첫째, 경쟁축진을 명분으로 진행되는 통신과 방송의 융합은 미디어 독점을 우려하고 미디어 자이언트의 탄생이 언론의 자유를 위협한다는 다원주의자들의 우려와 반대에도 불구하고 대체로 승인되고 있다. 즉 규제기관의 우려는 서비스 시장에서의 독점이 미디어 기관의 자이언트보다 훨씬 위험하다는 인식이 자리 잡고 있다. 둘째, 미디어 기업간의 M&A가 반경쟁적 요소가 있거나 FCC의 소유권 규칙이나 공익심사기준에 우려가 발생할 경우에는 기업 분할(divestiture)을 명령하고 6개월 내지 1년 안에 분할조치의 이행을 요구하고 있다.²⁷⁾ 셋째, 미디어 기업간의 M&A 특히 미디어 자이언트의 탄생에 대해서는 경쟁 사업자들의 우려를 반영하여 공정 경쟁 장치를 전제로 한 조건부 승인을 하고 있다.²⁸⁾

27) DOJ는 AT&T-MediaOne은 케이블 네트워크를 통해 초고속 인터넷 서비스제공뿐만 아니라 동시에 미국의 가장 우수한 인터넷 ISP인 Excite@Home과 Road Runner도 소유하게 된다는 사실을 우려하였다. DOJ는 이 합병이 인터넷 서비스 사업에 독점적 요소가 있다고 판단하여 2001년 12월 31일 까지 Road Runner를 분할할 것을 명령했다. 또한 FCC는 공익심사과정을 통해 이 합병이 케이블 수평결합규칙(cable horizontal ownership rule: 전체 케이블 시장에서 30%이상을 소유할 수 없음)을 위반하므로 2001년 5월 19일까지 일부 케이블 방송국을 분할하여 이 규칙을 지킬 것을 명령하였다(FCC AT&T-MediaOne Order, 2000).

28) FTC는 AOL과 Time Warner의 합병에 대해서 1차 적으로 심사했는데 다른 미디어 기업간의 M&A와는 다르게 분할을 명령하지 않고 조건부로 합병을 허가하였다. 즉 FTC는 인터넷서비스시장의 공정경쟁조건으로서 Time Warner의 케이블 네트워크를 중소규모의 ISP에게도 비차별 조건으로 접속할 수 있도록 조치를 취할 것이며 또한 AOL의 DSL라인을 중소규모의 ISP에게도 판매할 것을 명령했다. 또한 합병회사의 케이블네트워크가 오픈 액세스 조건을 충족시키기 전까지는 AOL은 인터넷 서비스업체인 Road Runner와 분리해야 할 것을 지시하였다(FCC AOL-Time Warner Order, 2001). FTC에 이어 2차적으로 FCC는 공익심사를 실시한 결과 역시 분할을 명령하지 않고 몇 가지 공정경쟁 조건을 제시하였다. FCC는 합병회사가 ISP들에게 Time Warner의 네트워크를 개방하지 않을 것이라는 우려를 표명하면서 그 대안으로 ISP와 합병회사간의 계약과 협상조건들을 제시하였다. AT&T와 합병회사간의 담합우려를 배제하기 위해서는 AT&T와 AOL은 모든 협상을 배제하도

넷째, AT&T도 경쟁 사업자들의 반발을 우려하고 원활한 M&A를 추진하기 위하여 자발적으로 M&A 심사 전에 공정 경쟁 장치 보장을 약속한다는 것이다.²⁹⁾

다. 합병의 결과

미국에서 통신과 방송의 융합은 AT&T와 AOL의 경영 실패로 지역독점을 타파하고 경쟁체제로 전환하기 위한 미디어 구조개혁조치는 사실상 물거품이 되고 말았다. 실패요인을 분석해 보면 AT&T의 경우 첫째, 다양한 서비스 간 통합은 매우 어려웠다. 기대하였던 다양한 서비스 사이의 번들링(bundling) 혜택은 달성되지 못하였고, 과금 시스템의 통합은 높은 비용이 소요되어 거의 불가능하였으며, 조직 간의 통합도 많은 문제점을 가지고 있었다. 둘째, AT&T는 TCI와 MediaOne을 인수하는데 지나치게 높은 금액을 지불하였다. 이것은 케이블을 활용한 전화사업을 통하여 수익을 창출할 때까지 소요되는 시간과 노력을 과소평가하였기 때문이다. 셋째, AT&T가 이동통신, 초고속인터넷, 개인/기업 장거리전화를 통합하는데 필요한 자본이 부족하였으며 그 수준은 자본시장이 정채된 통신회사를 위해 제공할 수 있는 수준 이상이었다. 넷째, 투자자들은 AT&T를 강력한 현금흐름 및 안정도나 수익과 배당을

록 하였다. AOL은 IM(Instant Messaging: 가입자가 다른 가입자의 존재를 확인할 수 있고 즉시에 상호 송수신이 가능함) 서비스에 대해 독보적인 기술력을 확보하고 있었고 다른 ISP들은 AOL의 사전 동의 없이도 AOL의 IM서비스와 상호접속(Interoperability)를 원했는데 AOL은 보안, 프라이버시보호를 명분으로 다른 ISP와의 상호접속을 꺼려했다. FCC는 합병의 조건으로 AOL이 IM서비스를 개방하여 다른 ISP와의 자유로운 상호접속이 가능케 할 것을 명령하였다. 또한 AOL은 전통적인 TV프로그램을 쌍방향TV서비스로 전환하는 데에도 독보적인 기술력을 확보하고 있는데 FCC는 청문회(Notice Of Inquiry)를 개최하여 이 문제를 해결할 것을 약속했다(FCC, AOL-Time Warner Order, 2001).

29) 반 독점적 규제와 공익심사(Public interest test)기준을 우려하여 AT&T와 MediaOne은 규제기구에 다음과 같은 자발적 양보조치 등을 제안하였다. 첫째, FCC의 채널 점유규칙(channel occupancy rule)을 준수하기 위해 MediaOne은 보유하고 있던 Time Warner의 지분을 줄인다. 둘째, 다른 인터넷 ISP(Internet Service Provider)에게도 비차별의 원칙에 따라 네트워크를 제공한다는 것이다(FCC AT&T-Media Order, 2000).

실현하는 주식으로 인식하고 있기 때문에 AT&T가 배당을 포기하고 통합 서비스를 위해서 필요한 인프라를 구축하는데 투자할 기회를 주지 않았다. 다섯째, AT&T는 케이블 전화사업을 위하여 Time Warner사나 다른 경쟁자들과 협력할 필요가 있었으나 실제로 그러한 협력전략을 수행하지 못하였다. 여섯째, 망 접속 서비스 개방(open access regulation)으로 인하여 AT&T가 매입한 케이블 자산의 예상투자 수익률이 하락하였다. 결과적으로, AT&T는 다각화의 전략적 목적을 달성하지 못하고 모기업인 AT&T(개인 및 기업고객서비스), 브로드밴드 사업을 하는 Comcast(AT&T의 주주들이 56%를 소유하고 있음), 이동통신사업을 하는 AT&T Wireless 3개의 회사로 분할되었다(김범준 외, 2003, pp.16~17).

AOL-Time Warner의 M&A 또한 경영상 실패한 것으로 평가되고 있다. 2000년 1월, 인터넷 기업인 아메리카 온라인(AOL)이 인수합병 사상 당시 금액으로는 최고액수라고 할 수 있는 1,560억 달러 어치의 주식을 주고 타임워너사를 합병했기 때문이다. AOL-Time Warner Inc.라는 이름으로 새로 탄생한 이 기업은 미디어 업계의 공룡으로 불리웠고, 소위 ‘컨텐츠와 디지털 유통의 결합’이라는 환상적인 슬로건에 대해 이의를 제기하는 목소리는 거의 없었으며, 따라서 이 새로운 공룡의 탄생은 미디어 업계를 장악할 날이 멀지 않았음을 예고하는 듯 했다(KBS해외방송정보, 2002. 6. p.57).

그러나 AOL 타임워너사는 주가폭락으로 기업의 시장 가치로 자그마치 1,170억 달러를 날려버렸다. 최근까지 AOL 타임워너는 불투명한 수익 전망치 속에서 주가가, 2년전 AOL과 타임워너 합병을 선언할 당시에 비하면 70%가 떨어졌다(KBS해외방송정보, 2002. 6, p.58). AOL과 타임워너가 합병 당시 기대했던 “합병을 통한 시너지 효과의 결과”가 지금까지 거의 전무했다는 것을 기록적 손실의 1차적인 원인으로 지적하고 있다. 다시 말해 그룹 내에서 생산한 다양한 콘텐츠를 인터넷과 결합하려는 계획이 결실을 거두지 못했다는 점이다. 온라인 상에서 타임워너가 제작한 TV 프로그램도 시청하고 동시에 인터넷도 검색하고 메시지도 보낸다는 AOL TV 서비스는 사실상 실패했다. 소비자들의 인터넷 전용선 이용률을 고려하지 않았기

때문이다. 아무리 양질의 콘텐츠라도 전화선을 이용해 AOL에 접속을 하는 한 아무 소용이 없었던 것이다(KBS해외방송정보, 2002. 6. p.58).

일각에서는 구체적인 경영전략이 부재한 상태에서 무모한 인수 합병을 하지 않았느냐는 비난을 하고 있다. 또한 인수합병 이후에도 내부적인 업무조율 실패와 감독 체계의 부재 등도 그 손실원인 중 하나라고 주장한다. 이러한 주장을 하는 측은 보다 구체적인 손실 원인을 살펴볼 때, AOL 타임워너 경영진에 대한 주주들과 직원들의 신뢰도가 열악한 수준이며, 재무압박 또한 심각하고, 초고속 인터넷 서비스 Road Runner 부문은 지속적인 적자행진을 하고 있는데 문제가 있는 것이라고 지적한다. 그리고 AOL의 타임워너 케이블 부문과의 불투명한 파트너쉽 문제도 AOL 타임워너의 고질적인 병폐로 꼽고 있다(KBS해외방송정보, 2002. 6. p.59). AOL의 제럴드 레빈(Gerald Levin) 사장이 퇴임하는 등 악재가 겹쳐 AOL 타임워너 분할 론까지 조심스레 거론되고 있어서, 신경제의 표상으로서 온라인 기업과 최대 오프라인 미디어 기업간 시너지를 노리며 출범한 AOL 타임워너의 결합에 대한 명분이 퇴색하는 듯한 분위기가 지속되고 있다(송민정, 2002, p.2).

3. 미국 통신 방송 융합 법제 및 정책의 특성과 평가

이상에 살펴본 바와 같이 미국의 통신 방송 융합 법제 및 정책의 특성을 살펴보고 그 결과를 평가해 보면 다음과 같다.

첫째, 미국에서의 통신과 방송의 융합은 '96년 통신법에 따라 법제도적으로 보장되어 있는데 그 목적은 '84년 MFJ 체제에 의해 고착되어 왔던 지역전화/장거리 전화/케이블 전화시장의 진입장벽과 독점체제를 타파하고 경쟁체제로 전환하기 위한 정책이었다. 즉 상호서비스 시장에 진출함으로써 미디어 기업에게는 경영다각화와 겸영을 보장하는 대신에 동일 미디어 시장에서는 경쟁체제가 도입되었다. 즉 미국 FCC의 미디어 정책의 목표가 경쟁, 다원성, 지역성 보장이라고 한다면 FCC는 미국 미디어 시장에서 고착된 지역성을 타파하기 위해 경쟁원리를 도입하였고 그 경쟁원리의 구체적 실천수단이 통신 방송의 융합이었으며 통신과 방송의 융합은 다원

성을 강조하는 학자들에 의해 미디어 독점과 언론의 자유문제에 대한 심각한 도전을 받고 있다. 둘째, 미국에서의 통신과 방송의 융합은 실질적으로 미디어 기업 간의 M&A에 의해 추진되었다. 다른 서비스 시장에 진입하기 위해서는 새로운 투자보다는 M&A가 효율적인 방법으로 인식되었다. 따라서 지역전화시장을 비롯, 장거리 케이블 시장에서의 경쟁이 촉진되면 미디어 사업자가 대형화되는 것은 독과점법에서는 크게 문제 삼지 않는다. 다만 M&A의 결과 타 사업자와의 공정경쟁이 문제시 되는 상황이 발생한다면 M&A 신청사업자로 부터의 자발적 양보, FCC소유권 규칙이나 공정경쟁을 위배할 소지가 있을 경우 DOJ, FTC 또는 FCC에 의한 분할명령 또는 M&A 허용의 조건부로 공정경쟁의 제도적 보장책이 마련됨으로서 반경쟁적 요소를 제거하기 위해 노력하고 있다. 셋째, 미국은 미디어 M&A 과정에서 대체로 수직적 결합은 허용되고 있다. 미국에서는 경쟁당국이나 FCC로부터 수평적 결합에 대해서는 우려가 많으나 수직적 결합에 대해서는 시카고 학파³⁰⁾의 영향으로 M&A에 대해서 관대한 입장을 보이고 있다. 통신과 방송의 융합은 주로 수직적 결합 형태이므로 규제기관에 의해 공정 경쟁 장치만 보장되면 승인받고 있다.

즉, 텔레커뮤니케이션 서비스 시장의 경쟁촉진을 위한 통신 방송 융합 정책은 사실상 실패한 것으로 평가된다. '96년 통신법의 최대 목표인 지역전화 독점 타파를

30) 시카고학파의 이론적 우세는 법무부의 수직 합병 가이드라인(Vertical Merger Guidelines)에서도 반영되고 있다. 1984년 공표된 수직 합병 가이드라인은 현재까지 시행되고 있으며, 시카고학파가 주장한 것과 같이 수직적 합병이 반경쟁적 효과를 미친다는 것을 입증하는 데 반드시 필요한 구조적 조건들을 포함하고 있다. FCC는 신규 네트워크와 케이블, 직접위성방송 등의 경쟁이 증가하면서 어떠한 수직적 결합도 경쟁을 저해할 것 같지 않을 것이라고 결론 내렸다. 반면에, 수직적 결합은 네트워크 방송사들에게 재정적 안정성을 확보할 수 있게 하며, 소규모 시장에서 방송국의 경쟁력을 개선할 수 있는 관리적, 기술적 기타 다른 효율성을 제공할 수 있다는 입장을 취하고 있다(전범수, 2002, pp.99~100). 이와같은 시카고학파의 입장은 DOJ, FTC, FCC의 미디어 M&A과정에서도 그대로 반영되어 수직적 결합은 모두 허용하고 있는 것으로 보인다. 다만, 이 과정에서 공정경쟁 조건을 부여하고 있는 것이 그 특징이라고 하겠다.

위해 AT&T와 AOL은 케이블TV M&A를 허용했지만, RBOC의 지역전화시장에서의 시장 점유율은 '96년 보다 2002년에 증가했음을 알 수 있다. 케이블TV 회사들의 지역 또는 장거리 전화서비스의 시장 진출도 미비한 실정이며 다만, 과점상태에 있던 장거리 전화 시장에서의 약간의 경쟁현상만 표출될 뿐이었다. AT&T와 AOL은 거대 MSO 합병전략은 거대 미디어 자이언트 탄생을 우려하는 다원주의자들의 경계와 우려에도 불구하고 추진되었지만, 경영상의 실패로 그 성과는 미비했다. 1934년 통신법(Communication Act)제정 이후 거의 60년만에 실시된 혁신적인 미디어 구조 개혁인 통신과 방송의 융합은 그다지 현 상태로서는 당초 기대했던 성과는 거두지 못하고 있는 평가된다.

대립되는 다양한 의견을 표출하여 민주주의 사회를 건설하고 로칼리즘을 통해 연방제 국가 특유의 지방분권을 실현하는 것은 미국 언론, 표현의 자유의 기본 목표이다. 아울러, 정보화된 미래를 건설하기 위해 미디어 기업의 경쟁과 효율성, 기술 융합, 글로벌 미디어 기업의 출현을 기대하는 것 또한 신 경제를 추진하는 미국사회의 당면 국가 목표이다. 이러한 의미에서 공익기준의 핵심가치인, 다양성, 경쟁, 로칼리즘은 미래에도 역시 미국 언론, 표현의 자유와 가치를 결정짓는 키워드이다. 다만 이 핵심가치의 우선순위와 비중을 어디에 두느냐에 따라 미국 민주주의의 이념과 진로, 언론, 표현의 자유와 가치, 그리고 기술, 산업정책의 내포와 외연이 달라질 것이다.

제 3 절 한국 통신 방송의 융합 법제 및 정책의 특성

한국의 통신 방송 융합 법제는 규제기관의 이원화와 관련 법제의 분리로 종합적이거나 체계적으로 구성되어 있지 않고 있다. 정책적 측면에서도 통신 방송 융합에 대한 정책목표나 방향이 설정되어 있지 않는 실정이므로 여기에서는 현행 통신, 방송 질서와 규범 그리고 일부 진행되어 왔던 융합 정책의 결과들을 분석함으로써 한국 통신 방송 융합 법제 및 정책의 특성을 개괄해 보고자 하였다.

1. 한국 통신 방송 융합 법제의 특성

가. 통신 방송 규제기관의 이원화

한국에서는 통신은 정보통신부, 방송은 방송위원회에서 규제하기 때문에 통신 방송 융합서비스나 혼성 미디어가 출현할 때 마다 관할권 분쟁이 발생한다. 또한 방송매체에 대해서도 기술, 전파, 허가 영역은 정보통신부, 영상 영역은 문화관광부, 방송 전반에 걸친 영역은 방송위원회가 관장하고 있어 방송정책 결정과정에서도 혼선과 분쟁이 제기되고 있음은 공지의 사실이다.³¹⁾ 이러한 통신과 방송은 이원체제는 독일의 규제기관 형태와 유사하다고 하겠다. 독일은 통신은 연방정부, 방송은 주정부 또는 주간협약에 의해 결정되므로 우리와 유사한 체제이며 독일은 방송제도도 공영방송제로 구성되어 있다.³²⁾ 규제기관의 이원화와 공공독점 또는 과점체제

31) 방송법에 명시된 정보통신부의 역무는 방송기술 및 시설에 관한 사항에 대한 의견 제시, 방송사업 허가, 전송망사업 등록 등이며 방송위원회는 방송의 기본계획에 관한 사항, 심의·의결, 방송사업자의 허가추천, 승인, 지상파, 위성, 종합유선, 중계유선방송사업의 허가 추천, 방송채널사용사업, 전광판방송사업, 음악유선방송사업 등록, 중계유선방송사업자의 종합유선방송사업자로의 전환 승인, 문화관광부는 방송영상정책에 관한 합의 등이 있다.

32) 독일은 제2차 세계대전 후 미국, 영국, 프랑스 점령군의 패전 독일의 정치적·경제적 분권화정책 및 과거 바이마르공화국과 나치체제시 국가이념의 선전도구로서 기능했던 방송체제에 대한 반성으로, 공영방송체제를 확립하였다(Peter J. Humphreys, 1990, pp.125~129. 및 한국방송공사 방송연구원, 1988, p.78. 참조). 나치의 정보독점체제로부터 해방된 독일에서 방송은 정치선전도구였던 제국방송을 해체하고 연방국가 체제하에서 방송의 설립 및 조직권을 각 주의 역할로 이전하였다. 각 주의 상이한 지방적 전통과 관심에 터잡아 연방적 다원성을 추구하자는 것이 그 근본적 취지였다(박용상, 1988, p.245). 그러나 공영방송질서는 선택하게 된 배경에는 나치정부를 유지시키는 데 크게 공헌했던 방송의 정치적 공보위력을 약화시키고, 연방정부 우정성(Bundespost)의 방송에 대한 중앙통제 권한을 박탈하고자 하는 연합국의 강한 의지가 있었다(한국방송학회 편, 세계방송의 역사, 1992, p.397). 또한 연합국은 그들의 점령 지역에서 각각 나름대로의 방송 구조를 운영했는데 결과는 미국의 상업주의 방송이 아닌 영국의 공영방송 체제의 도입으로 나타났다(최광암, 1989. 8, p.84).

로 출발했던 한국의 미디어 법제와 정책은 경쟁원리를 기반으로 하는 통신과 방송의 융합에는 어려움을 던져주고 있다.

나. 소유권과 경영규제 규정 검토

통신과 방송의 융합 문제를 검토하려면 한국 방송법이나 시행령 상의 소유권 규정에 대해 고찰해야 한다. 통신과 방송의 경계영역적 서비스나 혼성미디어(VOD, 인터넷 방송, 등)은 관할권 분쟁을 발생시키지만 사업자 융합에 있어서는 소유권 규정과 미디어 경영규제 상 이를 허용해야 한다. 통신법상에 있어서는 망의 소유 여부에 따라 기간통신사업자와 부가통신사업자가 결정되고 엄격한 소유권 제한이 없으므로 방송법상의 소유권 규정을 검토 하면 통신 방송 융합의 법적 특성을 규명할 수 있다. 한국의 통신사업자의 방송매체 진입과 방송사업자의 통신사업 진입에 대해서는 특별하게 법적으로 명시되어 있지 않다. 다만 방송법 및 동법 시행령 상에는 신문사와 대기업 그리고 외국자본은 지상파 방송사업에 진입할 수 없으며 위성방송은 33%, 케이블 SO에는 49%까지 자본 참여가 가능하다. 따라서 대기업 군으로 분류되는 전기통신사업자(KT, SKT 등)는 지상파 방송에만 진입할 수 없으며 케이블과 위성방송 사업에는 진입할 수 있다.(방송법 제8조② ③, 시행령 제4조① 참조) 방송매체간 교차소유규제(방송법 8조5, 시행령 4조 2 참조)를 보면 지상파방송과 케이블 SO는 서로 진입할 수 없으며 지상파 방송은 위성방송에 33%까지 진입할 수 있다. 위성방송 사업자는 지상파방송에 참여할 수 없으며 케이블 SO에는 33%까지 진입할 수 있다. 케이블 SO는 위성방송에는 33%까지 진입할 수 있다. 위의 조항에 따라 KT는 위성방송 SKyLife에 지배 주주로 참여하였으며 통신사업자들은 지상파방송사업에는 진입할 수 없다. 지상파 DMB가 지상파방송으로 분류된다면 KT와 SKT는 참여할 수 없으며 위성 DMB 사업의 경우에는 방송위원회에서 방송법 및 시행령을 개정하여 통신사업자의 진입을 허용하려는 추세임은 공지하는 바와 같다. 현행 방송법 체계라면 신규 방송서비스나 융합서비스가 등장할 때마다 법 또는 시행령을 개정해야 하는 부담이 따른다.

2. 한국의 통신 방송 융합 정책의 특성

지금 우리나라에서 진행되고 있는 통신과 방송의 융합 현상은 다양한 형태가 있지만 정책적으로 관심을 모우고 있는 현상은 다음과 같다. 첫째, KT가 위성방송 SkyLife의 지배 주주로 참여한 것이 통신 방송 사업자 융합의 시작이라 할 수 있다. 둘째, 아직 방송 사업허가는 얻지 않았지만 위성 DMB 사업에 SKT가 지배 주주로 참여하면 이 또한 통신사업자의 방송사업 진출의 사례가 될 것이다. 셋째, 케이블 TV 사업자가 지금 구현하고 있는 초고속 인터넷 서비스는 케이블 망을 이용한 번들링(bundling service) 서비스로서 통신 방송 융합의 한 형태이다. 앞으로 케이블 사업자들은 이 네트워크를 통해 VOD, 케이블 전화, T-Commerce, 데이터방송 등 다양한 융합서비스를 제공할 수 있을 것이다. KT와 SKT의 사례가 사업자 융합을 의미한다면 케이블 사업자의 초고속 인터넷 서비스는 방송사업자의 통신서비스 진입이라 할 수 있다. 넷째, 지상파 방송 사업자가 지상파 DMB나 위성 DMB 사업에 진입하게 된다면 통신 방송 융합서비스이지만 방송사 입장으로는 수평적 결합 형태의 경영다각화가 실현될 것이다. 그러나 여기에서는 KT의 위성방송 SkyLife 진입, SKT의 위성 DMB 사업 진입 등을 통신 방송 융합 그 중에서도 사업자 융합의 대표적인 사례로 간주하고 그 정책적 특성을 고찰해 보고자 한다.

가. 통신 방송 융합의 정책 목표: 기술발전, 신규 방송서비스 개발 및 사실의 규범력

1) 기술발전(Technology development, innovation)³³⁾: KT의 위성방송사업 진입 '95년에 발사한 우리 무궁화호 위성은 통신 방송 겸용 위성이었으며 공영방송 중

33) 미국의 FCC는 미디어 구조개편 - 소유권 규칙이나 M&A - 과정에서 공익(public interest) 심사를 실시하는 데 공익기준은 전통적으로 경쟁(competition), 다원성(diversity), 지역성(localism)으로 분류한다. 그러나 2004년 FCC의 보고서에서는 개혁(innovation)을 새로운 공익의 가치로 강조하고 있다. 이 때 개혁은 주로 정보고속도로(information super highway)를 비롯 네트워크의 진화나 디지털 TV로의 전환 등 등 기술개발이나 발전에 영향을 주는 정책을 의미하고 있다.

심의 미디어 질서를 개편하여 미디어 시장의 경쟁체제 도입을 위해 위성을 발사했기 보다는 위성체와 지구정지궤도의 확보 등 국가 정책적 차원에서 추진되었다고 볼 수 있다. 무궁화호 위성 발사 이후 5년 동안 사업자가 선정되지 않고 위성방송의 도입이 신문사, 대기업, 외국자본의 진입제한으로 인해 상당히 지연된 것만 보더라도 그러하다. 우선 무궁화 호 위성을 확보 발사하고 사후적으로 위성의 방송미디어로서의 활용과 사업자 선정 문제를 검토했다는 것이 타당할 것이다. 위성 발사 당시 KT는 공기업 형태의 지배적 통신사업자였으며 거액의 경비가 요하는 위성사업은 국책사업의 하나로서 KT가 사업성과 채산성에 무관하게 국가 정책적 차원에서 위성사업에 진입했다고 할 수 있다. KT가 위성을 확보한 당시 방송법상에는 신문사(통신사 포함), 대기업, 외국자본의 방송사업 진입은 금지되어 있었고 '98년 통합 방송법의 제정으로 이들의 케이블, 위성방송에 대한 제한적 진입이 허용되었다. 방송법 제정 이후 방송위원회의 허가 심사과정을 거쳐 KT(지배 주주), KBS(2대 주주)와 그 외 다수의 주주들로 사업자가 구성되는 이른바 1그랜드 컨소시엄 방식으로 SkyLife의 사업자가 선정되었다. 이와 같은 위성방송 도입 과정을 고려해 보면 우리나라 통신 방송 융합은 통신시장이나 방송시장의 경쟁체제 정착을 위해 위성방송 서비스가 도입됐다고 보다는 기술개발이나 발전을 위해 위성이 발사되고 그 위성의 사후적 활용이라는 측면에서 신규 방송서비스가 도입된 것이라 하겠다.

2) 사실의 규범력³⁴⁾

사실의 규범력이라는 개념은 독일 연방헌법재판소의 4차 방송판결 중에서 나온

34) IT 강국인 우리나라는 사실의 규범력에 따라 앞으로 이러한 신생매체가 속출할 것으로 전망된다. 비유컨대 이러한 서비스는 자녀들이 부모의 허락을 받지 않고도 배우자와 동거하거나 자녀를 출산한 후 부모에게 그 결혼을 법률적으로 요청하는 형식이다. 즉 사실혼을 법률혼으로 인정해 달라는 것이다. 향후 방송 계에서나 통신 계에서도 등장할 서비스는 거의 방송과 통신의 융합 서비스가 될 것이다. 인터넷 언론과 DMB 사례에서 보았듯이 이러한 신규 서비스의 개발은 사실의 규범력을 존중하여 그 시장성을 보장해야만 우리의 미디어 산업이 육성될 수 있을 것이며 사업자들의 창의성이 개발될 수 있을 것이다.

용어로서 독일 방송정책을 집행하는 과정에서 “외국 프로그램의 범람이 실질적으로 상당한 상태에서 규제완화정책”은 필연적이라는 입장을 표명하면서 이 개념이 제기되었다. 최근에 논의되고 있는 위성 DMB(Digital Multimedia Broadcasting) 서비스도 당초에는 DAB(Digital Audio broadcasting)이라 하여 음성서비스만 초점을 두었으나 나중에 사업자들의 기술개발과 위성체 확보로 데이터와 영상서비스까지 가능해짐에 따라 DMB로 그 서비스의 개념이 확장되었다. 향후 도입될 다양한 방송 통신 융합서비스나 인터넷 신문과 같은 혼성매체는 규제기관이 사전에 예측하여 그 도입을 결정하였기 보다는 기술발전과 사업자의 서비스 개발에 따라 그 도입이 결정될 것으로 판단된다. 이런 의미에서 사실의 규범력은 매체에 대한 철학이나 이념을 초월하여 실질적으로 미디어가 우리 사회에서 행사하고 있는 영향력을 고려하여 규범과 질서 그리고 규제 모델이 형성되어야 한다는 것이다.

위성DMB 사업은 SK텔레콤이 독자적으로 일본 기업과 위성체를 공동으로 확보하고 이미 그 사업을 추진하고 있다. 다시 말해 우리의 위성 DMB 사업은 규제기관인 방송위원회가 새로운 방송질서의 개편과정이나 뉴미디어 수용이라는 측면에서 사전에 예정된 정책 시나리오에 의해 그 도입을 추진했다기보다는 지상파방송의 디지털 표준방식의 채택과정에서 주무부서인 정보통신부의 정책적 고려와 통신사업자인 SK텔레콤의 경영다각화라는 측면에서 추진되었음을 부인할 수 없는 것이다.

나. 통신-방송 융합과 방송-방송의 수평적 결합이 동시에 진행

한국에서 통신 방송의 융합이 진행될 경우에는 반드시 기존 방송사업자의 시장배려를 고려하여 위성방송의 경우 KBS, MBC가 위성방송 사업자의 주주로 참여하였으며 아울러 PP로도 참여하였다. KT의 위성방송 사업 진입은 KBS를 비롯한 지상파방송 사업자가 주주 및 프로그램 공급업체(PP)로서 참여하여 통신과 방송의 전략적 제휴 형태가 이루어졌다고 볼 수 있다. 위성 DMB 사업에 SKT가 참여하면 통신사업자의 방송사업 진출이라는 특성을 내포하고 있는 동시에 지상파 DMB 사업에는 지상파 방송사업자들의 진입을 허용함으로써 통신과 방송의 융합에는 반드시 방송사업자간의 수평적 결합도 동시에 진행되고 있음을 확인시켜 주는 사례가 될

것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 한국의 법제나 정책은 아직 통신과 방송의 융합을 대비하고 있지 못하다. 방송법과 동법 시행령에서도 이를 규정하지 않고 있으며 신기술이 개발될 때 마다 또는 사업자가 서비스를 개발할 때 마다 사후적으로 규제기관이 이를 추진하는 방식으로 진행되고 있는 것이다. 향후 등장되는 모든 커뮤니케이션 서비스가 통신 방송 융합서비스임을 고려할 때 통신 방송사업자의 융합은 물론, 허가 진입규제, 구조규제(소유권 및 경영규제), 내용규제 등 다양한 정책개발이 요청되는 것이다.

제 4 절 미국과 한국의 통신 방송 융합 법제와 정책 비교분석

여기에서는 미국과 한국의 법제와 정책을 공통점과 차이점을 중심으로 비교분석해 보고 정책적 시사점을 도출해 보기로 한다.

1. 공통점

가. 통신사업과 방송사업의 비대칭성으로 통신사업자가 주도

방송계 입장에서 보면 지상파, 케이블, 위성 등 기존의 전송로를 이용한 서비스를 제외하고 새로 도입할 DMB, VOD, 인터넷 방송, 데이터 방송, T-Commerce 등은 모두 방송과 통신의 융합 형 서비스이며 통신 계 입장에서 이미 포화상태에 이른 음성/ 데이터 정보 대신 기존의 네트워크를 활용하여 영상시장에 진출할 필요성이 제기된다.

우리나라뿐만 아니라 세계적으로 통신서비스산업은 위기상황에 직면해 있다. 과거 과도한 시설투자로 인한 부채부담과 새로운 성장엔진의 부재는 전 세계 모든 통신 사업자에게 새로운 전략적 대안을 마련하도록 요구하고 있다. 그 전략적 대안이란 크게 다각화(diversification)와 집중화(focus)로 대변되는데 다각화 전략의 하나가

바로 방송과 통신의 융합일 것이다. 특히 전기통신사업자 입장에서 보면 80년 대 부터 추진되어 왔던 경쟁, 국제화, 민영화의 진전으로 사업체 입장에서나 서비스 측면에서 이미 독점적 지위와 시장을 상실하였고 이를 만회하기 위해서는 방송과 통신의 융합서비스나 방송서비스에 진출할 필요성이 제기된다. 이미 확보한 네트워크와 자본력 그리고 마케팅 능력을 고려하면 방송사업자의 통신사업 진출보다 통신사업자의 방송사업 진출이 공정경쟁의 여건만 성숙한다면 훨씬 용이하다. 미국 텔레콤 시장에서도 통신사업자의 자본 규모가 방송사업자의 규모보다 7배나 더 많은 것으로 분석되고 있으며 우리의 경우도 SKT의 작년 1년 매출액이 9조인데 비해 우리나라 방송 산업 전체 매출액은 6조원 정도인 것으로 알려져 있다. 방송사업자의 통신 사업 또는 융합 서비스의 진출은 자금력, 네트워크, 마케팅 능력 면에서 통신사업자의 방송 진출보다 어려운 실정이다. 위성 DMB 도입에 따른 부정적 이미지로서는 지배적 통신사업자의 방송사업 진출을 허용함으로써 향후 방송시장 진입을 위한 첫 단초를 제공한다는 의미도 있으며 독과점 체제를 유지해 왔던 공영방송사나 지상파 방송사업자로서는 “계속 방송시장을 통신사업자들에게 개방할지 모른다”는 우려를 제공해 줄 수도 있다. 미국이나 한국 공히 통신과 방송의 융합은 통신사업자가 주도하고 있음을 알 수 있으며 따라서 방송사업자의 시장점유율을 보존하고 존속 발전을 보장할 수 있는 방안을 검토해야 할 것이다. 대체로 지상파방송사의 존속 발전은 통신과 방송의 겸영보다는 방송-방송의 겸영에서 찾고 있는 추세이며 이는 미국에서도 같다. 미국의 4대 네트워크는 이중네트워크규칙에 따라 4대 네트워크는 신생 네트워크(UPN, WB, PBX) 중 1개를 M&A할 수 있다. 또한 4대 네트워크는 직영국 수를 확대하기 위하여 2003년 FCC 소유권 규칙 개정시 동일 지역에서 신문과 방송의 겸영과 35% 시장점유 제한 선을 45%로 확대하고자 하였으나 시민단체, 의회, 사법부의 반대로 실현되지 못하고 있다.

나. 수익모델과 수요예측의 불확실성

AT&T의 케이블 MSO의 M&A과정, AOL의 Time Warner M&A의 경영실패 사례나 한국의 위성방송 SkyLiFe가 아직까지 적자상태인 것을 보더라도 통신과 방송의

융합은 실질적으로 그 수익모델을 개발하지 못하고 있다. 주가 폭락, 주주들의 이해 등 경제적 측면뿐만 아니라 이질적인 조직의 합병에서 오는 조직통합의 실패 그리고 기대에 못 미치는 신규 서비스의 수익모델 창출이나 시너지 효과의 부재는 통신과 방송의 융합이 실질적으로 매우 어려운 과제임을 경험칙 상 확인해 주고 있다.

2. 차이점

가. 미디어 겸영(cross-Ownership)에 대한 특성과 차이

미국의 신문매체와 4대 네트워크는 구조규제 및 M&A 관련 법제 측면에서만뿐만 아니라 실질적인 자금 동원 면에서도 새로운 시장개척이 어려운 실정이다. 뉴미디어 방송과 인터넷 서비스에 진입하여 전체 미디어 시장에서 여론형성의 영향력뿐만 아니라 시장지배력까지도 행사하고 있는 서유럽 국가나 일본의 신문과 공영방송과 비교해 보면 FCC의 신문매체³⁵⁾와 4대 네트워크에 대한 구조규제³⁶⁾는 아주 강

35) 과거 미국에서 신문매체는 라디오사업과 텔레비전 사업에 활발하게 진출했다. 그러나 이와 같은 호시절은 FCC의 반복점 규칙(anti duopoly rule: 한 회사가 2개 이상의 미디어를 소유할 수 없다는 규칙) 때문에 뒷서리를 맞았고 1970년대와 80년대에 촉발된 매체간 경쟁 때문에 신문-TV의 겸영은 거의 자취를 감추었다. 더구나 1975년 FCC는 동일 시장에서 신문-방송의 겸영을 배제하는 규칙을 채택하였고 FCC는 1980년까지 신문-방송을 겸영하는 기업은 신문매체든 방송매체든 어느 한 기업은 모 기업으로부터 분할(divestiture)할 것을 요구했다. 신문기업들은 1950, 1960년대 케이블의 지역 프랜차이즈를 획득했지만 1980년대에 케이블의 MSO들에게 모두 매각했다. 이상에서 보듯이 미국 미디어시장에 신문기업의 시장지배력은 실질적으로 매우 미약하고 법제적 측면에서도 타 미디어의 진입규제를 제한함으로써 그 성장가능성이 억제되고 있다. 최근까지도 다양성을 보장하기 위하여 동일지역에서 신문과 방송의 겸영은 배제되고 있다. 현재까지는 뉴미디어 매체들이 신문-방송을 대체할 만큼 미디어의 역할을 다 하지 못하고 있기 때문이라는 것이다(FCC, Immediate Release, 2000). 주요 신문사들은 기업의 수익을 늘리기 위하여 새로운 검증된 방법을 찾기 시작했고, 결국 지역방송국을 소유하는 것이 최선의 방법이 될 것이라는 판단을 하게 된 것이다(한국언론재단, 2001, p.169).

36) 최근 FCC의 이중네트워크규칙(Dual Network Rule)의 완화에도 불구하고 전국 네

력하다고 볼 수 있다. 미국에서는 여론형성이 강한 신문과 4대 네트워크에 대해서는 규제를 강력하게 하고 케이블 TV와 통신사업과 같은 네트워크 확장에 관련된 미디어 산업에 대해서는 미디어 간 M&A를 관대하게 허용해 주고 있다. '96년 통신법 이후 활발하게 진행되고 있는 통신사업자간의 M&A나 통신사업자와 케이블 TV 사업자간의 M&A 그리고 케이블 TV 사업자간의 M&A와 경영다각화에 대해 상대적으로 위기의식을 가지고 있는 신문과 4대 네트워크의 불만을 수렴하고자 미국의 FCC는 최근 동일 지역에서 신문과 방송의 겸영배제 원칙을 철폐하고 4대 네트워크의 시장 점유율을 35%에서 45%로 늘려주도록 소유권 규칙을 개정했으나 시민단체,

트위크 사업자들은 전국 TV 소유권 상한선 제한 규정이 실질적으로 방송공간 수평적 결합을 저해하는 걸림돌이라고 비판하고 있다. 케이블을 비롯한 신생 미디어와 경쟁하기 위해서는 다른 미디어 기업을 M&A 할 수 있는 법제의 정비가 요청된다는 것이다. 최근 급속히 케이블과 위성에 의해 잠식되고 있는 공중파방송의 경제적 여건을 고려할 때 라디오와 TV매체가 방송시장에서 시장지배력을 만회할 수 있는 기회는 거의 없는 것으로 보인다. 또한 인터넷의 보급, 확산 그리고 텔레콤과 대형 MSO간의 M&A를 통한 전체 미국 미디어시장에서의 괄목할 만한 성장추세를 감안한다면 올드미디어로서 사회적 권위와 신뢰도는 유지하고 있는지 모르지만 미디어시장의 지배력 측면에서 본다면 별다른 효과를 거두지 못하고 있다. 신문, 방송매체는 그 사회적 영향력이 크고 여론형성에 지대한 효과를 미치기 때문에 겸영 또는 M&A 과정에 대해 상당히 엄격한 구조규제 법리와 규칙들이 적용되고 있는 듯하다. 그러나 FCC는 비교적 여론형성에 대한 사회적 영향력이 상대적으로 미비하다고 판단되는 텔레콤사업체와 케이블기업에 대해서는 구조규제 및 M&A에 대한 개방적 법리를 허용하고 있다, 다시 말해 신문과 4대 네트워크에 대해서는 구조규제 및 M&A에 대한 제한적 법제를 취택하고 있으면서도 텔레콤 네트워크의 확장, 초고속 인터넷 서비스의 확산 그리고 지역전화의 독점적 구조를 타파하고 경쟁체제로 전환하기 위한 전략적 선택으로서 텔레콤기업의 케이블 회사간의 M&A를 허용해 주고 있다. 유수의 일간신문과 공영방송사들의 방송 및 뉴미디어 사업 진출이 활발한 영국과 독일, 그리고 유수 신문사의 공중파 민방의 소유뿐만 아니라 뉴미디어 사업 진출이 활발한 일본 그리고 최근 방송법 개정을 통해 매체간 겸영 또는 진입규제를 대폭 완화한 우리나라와 비교해 본다면 미국의 미디어 기업에 대한 구조규제 또는 관련 법제가 가장 규제적임을 확인 할 수 있겠다.

의회, 사법부의 반발로 무산위기에 직면해 있다. 요약컨대, 미국은 통신과 방송의 융합이 통신사업자와 케이블 TV 사업자간에 주로 이루어지고 있으며 한국의 경우는 통신사업자가 기존 방송서비스 시장에는 진입하지 못하고 신규 방송서비스 시장에만 기술발전의 명분으로 진입하고 있음을 알 수 있다.

나. 정책목표의 차이

미국의 통신 방송융합은 경쟁촉진과 독과점 타파라는 뚜렷한 정책목표. 그리고 M&A라는 정책수단을 가지고 통신과 방송의 융합이 추진되었다고 한다면 한국은 신규 방송서비스나 기술개발 그리고 사실의 규범력에 입각하여 통신과 방송의 융합이 추진되고 있다. 한국에서의 통신 방송 융합은 미국의 '96년 통신법과 같이 규제기관의 주도로 미디어 시장에서의 서비스 경쟁을 위한 전략적 수단으로 개발되었다고 하기에는 방송법제나 제도에 대한 개편 없이 사업자 중심으로 통신과 방송 융합이 선행적으로 추진되고 법제가 사후적으로 이를 추진하는 방식으로 진행되고 있다는 점에서 차이가 있다. 다시 말해 한국의 통신 방송 융합은 규제기관의 정책 목표 없이 사업자 주도로 케이스 바이 케이스로 추진되는 혼돈 적 상황에 있다고 하겠다.

다. 수평적 결합과 수직적 결합에 대한 차이

미국의 규제기관은 수직적 결합에 대해서는 기업 분할, 자발적 양보, 공정경쟁 조건을 조건으로 M&A를 허용하는 추세이나 한국에서는 타 미디어간의 겸영에 대해서는 상당히 폐쇄적인 입장을 보이고 있다. 신문의 지상파방송 겸영은 배제되어 있고 케이블 SO나 위성방송에 진입할 수 있으나 제한적이며 PP로서도 뉴스 채널은 그 진입이 배제되어 있다. 신문과 신문의 겸영, 방송과 방송의 겸영(KBS의 위성 Sky-Life), 통신사업자의 통신사업 겸영(KT의 이동통신사업 KTF) 등 수평적 결합은 자회사 형태로 다각겸영이 이루어지고 있으며 여기에 대해서는 정책적 배려와 함께 사회적 저항도 적은 편이다. 따라서 한국의 경우 신문시장이나 방송시장 통신시장 모두 수평적 결합이 활발하고 그 결과 독과점 시장이 형성되어 있다. 반대로 미국

에서는 독과점을 우려해 동종 미디어간의 M&A인 수평적 결합에 대해서는 상당히 폐쇄적인 입장을 보이고 있다고 하겠다. 한국 미디어 시장에서 독과점 구조를 타파하기 위해서는 미국과 마찬가지로 이종 미디어간의 겸영이나 통신과 방송의 융합이 정책적 수단으로 동원될 필요가 있으나 한국의 정책적 분위기나 국민정서는 수직적 결합에 대한 우려가 수평적 결합이나 겸영에 대한 우려보다 훨씬 큰 편이다. 한국 사회에서 이종 매체의 겸영에 대한 우려는 이미 신문시장, 방송시장, 통신시장이 각각 독과점인 상황속에서 한 미디어 기업이 이종 미디어 시장에 진입할 때 전체 미디어 시장에서 차지하는 여론형성에 대한 비중이 과도하게 커지지 않을까 하는 판단이 깊이 내재되어 있는 것으로 보인다.

제 5 장 신규 미디어 융합 서비스 도입과 정책과제

여기에서는 최근 위성 DMB 및 IP TV 등 신규 미디어 융합 서비스 도입에 따른 정책과제 들을 점검해 보고자 한다.

제 1 절 DMB 도입과 정책과제

1. DMB 및 IP TV 도입으로 방송 통신 융합 본격화

최근 위성 DMB 사업권은 SKT가 지배 주주로 30% 지분을 소유하고 있는 주식회사 “TU미디어”에게 당초의 예상대로 확정되었다. “TU 미디어”의 주주 구성은 SKT 이외에도 일본의 위성 DMB 사업자인 MBCo, 삼성전자, 지상파 방송사(MBC, SBS 등) 등 155개 업체가 이른바 그랜드 콘서시엄을 구성하고 있다. “TU 미디어” 컨서시엄에는 가치사슬(Value Chain) 상 다양한 핵심역량을 보유한 업체를 중심으로 단말기업체, 지상파, PP, 중계기업체, 대리점 등 다수의 업체가 참여하고 있다. 대주주인 SKT는 28.5%, 해외 협력사인 일본의 MBCo는 9.5%, 삼성전자, LG 전자 팬택&큐리텔 등 단말기 제조사를 비롯 중계기 업체, 통신기기 대리점 등 제조/유통업체 137개사가 29.5%, MBC, SBS, YTN 등 지상파/PP사 등이 11개 업체가 14.6%, 우리 사주 및 하나 은행 등 5개사가 17.9%를 투자하고 있다. 방송위원회는 위성 DMB 사업 허가를 마치고 이제 지상파 DMB 사업 허가를 추진하고 있다. 방송위원회는 지상파 방송사업자에게 3개의 사업권 그리고 민간 컨서시엄에게도 3개의 사업권을 부여할 예정으로 있다. 바로 이와 같은 시점에서 KT는 방송 채널을 인터넷 또는 TV 수상기로 수신할 수 있는 IP TV 도입을 적극 추진하고 있는 것으로 알려져 한국 방송시장에서의 빅뱅을 예고하고 있다. DMB 서비스나 IP TV서비스의 미디어 시장에서의 점유율을 예단할 수는 없지만 방송 통신 융합 서비스의 본격화는 독과점 체제에 안

주해 왔던 우리나라 지상파 방송사와 그리고 올해로 방송 개시 10주년을 맞이하고 있는 케이블 사업자에게도 크게 영향을 미칠 것으로 전망된다. 여기에서는 이와 같은 인식을 기초로 하여 우선 위성 DMB 및 지상파 DMB 정책을 살펴보고 예상되는 정책 쟁점도 분석해 보기로 한다.

2. DMB 도입 목적과 매체정책상의 의미

방송위원회는 위성 DMB 사업 허가 심사위원단을 12명으로 구성하고 지금까지 관행대로 사업자 공모방식(RFP: Request for Proposal) 방식으로 허가 과정을 거쳤다. 케이블 TV나 위성방송 허가 사례와는 달리 희망 업체간의 치열한 경쟁 없이 “TU미디어” 단독으로 허가 신청이 이루어졌다는 것이 이번 심사의 특기할 만한 점이라 하겠다. 위성 DMB 사업의 주체인 “TU 미디어”는 2005년 1월 중순부터 실험방송을 실시하고 곧 이어 2005년 상반기부터 본격적인 위성 DMB 사업을 실시할 예정이다.

아울러 지상파 DMB 사업도 VHF 8번, 12번 2개 채널 총 12MHz(2004. 9. 1, 정보통신부 통보)에 대해 수도권 지역 우선적으로 사업권이 배정될 예정이다. 수도권 이외의 지역은 2006년경 권역별로 1개의 채널이 확보될 예정이다. 사용주파수 대역폭이 1.54MHz로 1개의 TV 채널(6MHz)에 3개의 멀티플렉스 운용이 가능하다. TV 1개 채널 당 3개의 블록(사업허가 신청단위)이 가능하므로 가용주파수 2개 채널에서 총 6개의 사업권이 가능하다. 방송위원회가 최근 지상파 DMB 관련 공청회(2004. 11. 12)에서 제안한 안에 따르면 기존 지상파 방송사(KBS, MBC, EBS, SBS 등)에게 3개 멀티플렉스 사업권 그리고 민간 컨소시엄에게 3개의 사업권을 할당할 예정이다. 방송위원회는 1개 사업자 당 1개 사업권을 선정할 방침(복수 사업권 불허)이어서 지상파 방송 사업자 중에서는 SBS와 EBS의 사업권 취득 향방이 주목되고, 민간사업자도 현재 9개 컨소시엄을 준비하고 있는 실정이어서 사업권 취득을 위한 경쟁양상이 치열하게 전개될 것으로 전망된다. 국내의 지상파 DMB는 유럽형 방식(Eureka-147)을 기반으로 영국, 독일 등의 국가에서 이미 시행되고 있는 음성 위주의 DAB 서비스에 동영상(TV)서비스를 추가한 것이며 유럽에서 표준화된 Eureka-147이란 기

술규격은 많은 수의 반송파에 신호를 실어 보내는 직교주파수분할다중화(OFDM)라는 전송방식을 채용하고 있다

바로 이와 같이 위성 DMB 서비스 사업은 우여곡절을 거쳐 허가취득 후 사업개시를 목전에 두고 있으며 연이어 지상파 DMB 허가 및 그 도입이 임박한 시점에서 DMB와 관련된 매체정책 방안을 검토하는 일은 시의 적절한 작업이라 하겠다.

가. 방송 수신자의 선택성 확대: 이동성, 개인성, 멀티미디어 방송

DMB 서비스는 위성 또는 지상파를 이용 이동 중 수신을 주목적으로 하고, 다채널을 이용하여 텔레비전 방송, 라디오 방송 및 데이터 방송을 복합적으로 송신하는 방송이다. 가입자들이 옥외에서 또는 이동 중에도 개인 휴대용 또는 차량 수신기를 통해 다양한 멀티미디어 방송을 다채널로 시청하거나 청취할 수 있다. 즉 위성 DMB 서비스와 지상파 DMB 서비스는 수신자 입장에서 보면 “이동 형 방송”, “개인 휴대용 방송”, 음성 데이터 영상 등 복합 서비스가 가능한 “멀티미디어 방송”이라는 측면에서 기존의 지상파, 케이블, 위성방송과는 차별화된 방송 서비스이다. 즉 기존의 방송 시스템이 고정수신을 전제로 주로 집단시청이 이루어졌다면 DMB는 이동 중 개인시청을 전제로 하고 있다. DMB 서비스 가입자는 음성, 데이터, 영상 서비스를 다양하게 접촉할 수 있으며 특히 한 단말기로 전화서비스와 동시에 방송서비스를 동시에 수신할 수 있기 때문에 수신자 권리 확대라는 시각에서 보더라도 과히 미디어 혁명이라 할 만하다. TV방송 수상기는 고정수신의 경우 대형 HDTV 수상기를 선호하는 계층이 확대될 것이다. 동시에 이동 중 소형 복합형 단말기로 방송을 시청하려는 계층도 확대될 것이다. 주지하는 바와 같이 우리나라의 경우 이동전화 가입자는 약 3600만 명에 이르고 이미 연 매출액은 유선전화를 능가한 것으로 평가되고 있다. IT 강국인 우리나라가 세계 최초로 구현하는 위성 DMB와 지상파 DMB 서비스 시장전망을 현 단계에서 정확히 예측할 수는 없다. 그러나 이동 인구의 증가, 개인 취향의 문화 욕구 확대, 급격한 사회변화와 역동적인 한국인의 라이프 스타일 그리고 신기술 채택에 대한 적극성 등을 고려할 때 DMB 시장 전망은 이외로 큰 방송시장이 될지도 모른다. 단말기 시장가격, 가입료 및 월 이용료, 프로그램 조달 능

력, 타 매체와의 경쟁 등 다양한 변수를 고려해야 하겠지만 이동성과 개인 매체라는 속성이 이러한 진입장벽을 뛰어넘는 요인이라 판단된다.

나. IT 산업계: 기술발전과 산업 경쟁력 강화

위성 DMB 사업은 SKT가 일본의 MBCo 와 공동으로 위성을 발사하고 사업도 공동으로 추진하고 있다. SKT는 일본 위성 DMB 사업의 2대 주주이며 일본의 MBCo는 “TU 미디어”의 2대 주주이다. 세계 최초로 시작되고 있는 위성 DMB 사업은 무엇보다도 이동통신 단말기 시장에도 혁명적인 변화를 몰고 올 것이다. 즉 방송수신기가 부착된 핸드폰 시장은 이미 세계 선두시장을 형성하고 있는 삼성, LG 전자의 경쟁력을 제고시켜 줄 것이다. 차량 용, 휴대용, PDA 등 다양한 형태로 단말기 개발이 예상되고 있는 바 실제 DMB 사업으로 가장 수혜를 받게되는 기업은 가전업체일 것이다. 향후 모바일 콘텐츠 시장의 수요를 감안해 볼 때 DMB 콘텐츠 개발 및 확산은 그 전후방 효과가 상당할 것으로 전망되고 있다.

미국의 FCC는 신규 미디어의 도입과 미디어 사업자간 M&A를 허가할 때에는 이른바 공익(Public interest)심사를 한다. 공익심사기준은 경쟁(competiton), 다원성(diversity), 지역주의(localism)를 의미한다. 그러나 최근에는 미디어 개혁(Innovation)을 중요한 심사기준으로 인정하고 있는데 미디어 개혁이란 신기술의 도입을 의미한다. 위성 DMB와 지상파 DMB는 신기술 수용이라는 측면에서 그 도입의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

다. 통신사업자간 경쟁 우위 확보 전략

위성 DMB 서비스가 활성화 되면 SKT는 011 이동전화서비스와 함께 방송서비스도 동시에 제공하게 된다. 이른바 묶음 서비스(Bundling Service)의 제공이 가능해진다. 이러한 번들링 서비스는 경쟁업체인 KTF와 LGT에게 공정경쟁에 대한 문제를 제기하게 될 것이다. 묶음 서비스를 이용하는 이용자에게는 전화서비스 요금 또는 방송 서비스 요금을 인하할 수 있을 것이다. SKT와 “TU미디어” 간에는 인력, 예산, 프로그램 편성, 회계상 이른바 내부 상호보조효과가 발생할 수 있을 것이다. 단

말기 제조업체에 대한 발언권도 다른 업체보다 강하게 행사할 수 있을 것이다. 따라서 규제기관으로서 이러한 내부 상호보조가 이루어지지 않고 공정경쟁을 할 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 다시 말해 위성 DMB 도입은 SKT로서는 방송시장 진출의 의의보다도 통신시장에서의 지배력 확대의 의미가 보다 더 크다고 할 수 있을 것이다.

라. 통신사업자의 방송사업 진입

지금 전 세계적으로 통신사업은 성장곡선이 한계에 다다르고 IT 산업의 거품이 빠지면서 전반적으로 위기국면에 놓여있다. 이러한 상황속에서 통신사업자의 위기 극복과 경영다각화 전략이 바로 방송, 영상산업 진출 전략이다. 과거 IT 호황시절 과도한 시설투자로 인한 부채부담과 새로운 성장엔진의 부재는 전 세계 모든 통신사업자에게 새로운 전략적 대안을 마련하도록 요구하고 있다. 그 전략적 대안이란 크게 다각화(diversification)와 집중화(focus)로 대변되는데 다각화 전략의 하나가 바로 방송과 통신의 융합일 것이다. 특히 전기통신사업자 입장에서 보면 80년대 부터 추진되어 왔던 경쟁, 국제화, 민영화의 진전으로 사업체 입장에서나 서비스 측면에서 이미 독점적 지위와 시장을 상실하였고 이를 만회하기 위해서는 방송과 통신의 융합서비스나 방송서비스에 진출할 필요성이 제기된다. 이미 확보한 네트워크와 자본력 그리고 마케팅 능력을 고려하면 방송사업자의 통신사업 진출보다 통신사업자의 방송사업 진출이 공정경쟁의 여건만 성숙한다면 훨씬 용이하다.

미국에서 텔레콤 사업자의 경영전략은 대략 3가지 특성을 지닌다. 첫째, 통신사업자의 방송시장 진출은 주로 케이블 TV 사업자인 MSO에 대한 매수 및 합병(M&A) 전략이 추진된다. 미국의 AT&T와 AOL의 연이은 미국 케이블 MSO 매수 합병 전략이 그 대표적인 사례이다. 둘째, 지역 전화사업자인 RBOC 간의 M&A 전략이다. RBOC들은 AT&T와 같은 장거리 전화사업자가 케이블 TV MSO를 합병하여 지역전화사업과 초고속 인터넷 서비스, 영상서비스 시장 진출을 도모하자 여기에 대응하여 상호 M&A를 추진하게 되었고 그 결과 7개의 RBOC는 현재 4개의 RBOC로 재편되었다. 셋째, 최근 RBOC들은 케이블 TV 사업자가 케이블 전화, 초고속 인터넷 서비스

시장, 그리고 영상시장 진입이 활발해 지자 여기에 대응하여 위성방송과 연계하여 위성방송 재판매 사업을 추진하고 있다. 반면 유럽과 아시아 통신사업자들은 IP TV 사업에 진입하여 이른바 음성, 데이터, 영상 서비스가 동시에 가능한 Triple Play Service 서비스 도입을 추진하고 있다. 즉 미국, 아시아, 유럽의 통신사업자들은 이와 같은 다양한 방법을 통해 방송시장 진입을 추진하고 있다. 미국 텔레콤 시장에서도 통신사업자의 자본 규모가 방송사업자의 규모보다 7배나 더 많은 것으로 분석되고 있으며 우리의 경우도 SKT의 작년 1년 매출액이 8~9조, KT가 11~12조원 인데 비해 우리나라 방송 산업 전체 매출액은 7조원 정도인 것으로 알려져 있다. 방송사업자의 통신 사업 또는 융합 서비스의 진출은 자금력, 네트워크, 마케팅 능력 면에서 통신사업자의 방송 진출보다 어려운 실정이다. 미국이나 한국 공히 통신과 방송의 융합은 통신사업자가 주도하고 있음을 알 수 있으며 따라서 지상파 방송사업자의 시장점유율을 보존하고 공영방송의 존속 발전을 보장할 수 있는 방안을 검토해야 할 것이다. 대체로 지상파방송사의 존속 발전은 통신과 방송의 겸영보다는 방송-방송의 겸영에서 찾고 있는 추세이며 이는 선진국에서도 같다.

마. 지상파 DMB 도입과 미디어 역학: 통신-방송 융합과 방송-방송의 수평적 결합이 동시에 진행

한국에서 방송 통신 융합이 진행될 경우에는 미디어 역학상 반드시 기존 방송사업자의 시장배려를 고려하고 있다. 위성방송의 경우도 통신사업자인 KT 뿐만 아니라 KBS, MBC가 위성방송 사업자의 주주로 참여하였으며 아울러 PP로도 참여하였다. KT의 위성방송 사업 진입은 KBS를 비롯한 지상파방송 사업자가 주주 및 프로그램 공급업체(PP)로서 참여함으로써 통신과 방송의 전략적 제휴 형태가 이루어졌다고 볼 수 있다. 위성 DMB 사업에 SKT가 참여하면 지상파 DMB 사업에는 지상파 방송사업자들의 진입을 허용함으로써 방송과 통신의 융합에는 반드시 방송사업자 간의 수평적 결합도 동시에 진행되고 있음을 확인시켜 주고 있다.

3. 위성 DMB 도입과 매체정책 과제

가. 소유권 문제와 진입규제완화

위성 DMB 사업의 지배주주는 33%만 지분을 소유하도록 되어 있다. 따라서 위성 DMB사업주체는 컨서시엄 형태로 구성할 수 밖에 없다. 그러나 전 세계적으로 방송 사업자에 대한 지분제한은 미국, 영국, 독일, 일본, 프랑스 중 프랑스만 존치하고 있다. 향후 신규 투자를 할 때 지배주주는 투자 의향이 있다 하더라도 다른 주주의 동의 없이는 불가능하며 이는 실질적으로 사업성을 제한하는 결과를 초래할 것이다. 155개 사업자의 동의를 구하는 일도 용이하지 않다.

나. 지상파 재송신 문제

케이블 TV는 당초 도입 목적이 지상파방송의 난시청지역 해소가 주요 목적이었다. 그러므로 케이블 TV의 경우는 지상파방송은 의무재송신으로 방송법상 규정되어 있다. 위성방송 SkyLife의 경우는 KBS1 과 EBS 채널만 공공방송 및 공익적 목적으로 의무재송신으로 되어 있다. 최근 주지하는 바와 같이 지역방송사들을 중심으로 한 지상파방송사와 위성방송 SkyLife는 권역별 재송신이라는 타협안으로 지상파 재송신 문제를 해결하였다. 위성 DMB의 지상파방송 재송신 문제는 지역방송국의 보호 및 지상파 DMB와의 경쟁 문제를 고려해 달라는 일부 지상파방송사의 입장과 위성 DMB 서비스 중 가입자가 가장 선호하는 프로그램이 당분간 지상파 방송 프로그램이기 때문에 신생매체의 육성차원에서 지상파방송을 재송신 하겠다는 “TU 미디어”의 입장이 팽팽히 대립하였다. 지상파방송의 재송신 문제는 방송위원회가 최종적으로 정책결정을 내려야 할 사항이지만 가능하면 방송위원회 주도로 타협안 또는 중재안을 마련해 보는 것이 타당할 것이다. 외국의 사례를 보면 지상파재송신 문제는 케이블 방송을 제외하고는 대체로 뉴미디어 방송의 경우 당사자간 계약관계로 해결하는 것이 관행이다. 그러므로 지상파방송 재송신 문제는 법적으로 강제할 사항이 아니라 방송위원회의 행정지도에 따라 당사자간 협상 테이블에서 논의하는 것이 바람직 할 것이다. 방송법의 핵심은 소유권 및 구조규제와 내용규제가

중심이어야지 지상파방송의 재송신과 같은 행위규제까지 일일이 열거할 수는 없는 것이다.

4. 지상파 DMB 도입과 매체정책 과제

가. 사업자 구도

가용 주파수 2개 채널에서 6개 사업권이 가능한 지상파 DMB 사업자 구도는 방송위원회에 따르면(2004. 11, 12 제1차 공청회) 지상파방송사업자군과 비지상파방송사업자군에 비교심사를 통해 각각 3개 사업자를 선정할 방침이다. 또 다른 안에 따르면 6개 사업자를 완전경쟁에 따라 선정할 계획이다.

필자의 견해는 완전경쟁보다는 양 사업자 군으로 구분하는 안이 바람직할 것 같다. 지상파 DMB 서비스는 미국식 DTV 방식의 결합인 이동수신에 대한 보완책으로 도입되는 측면과 위성 DMB 서비스에 대한 지상파방송의 존속 발전 보장이라는 측면의 의미도 강하게 내포되어 있기 때문이다. 지상파방송사업자 군에서 3개의 사업자를 선정하는 과정은 비교심사보다는 “개척자 우선의 원칙”을 적용할 것을 제안한다. 지상파 DMB 방송사업자는 공정경쟁의 제도적 보장장치로 인사, 회계 상 모회사와 분리된 별도의 법인을 설립하도록 방송위원회가 허가기준에 명시하는 것이 바람직 할 것이다. 지상파 DMB 사업자의 심사기준은 프로그램 제작능력 및 제작설비 보유, 컨서시엄의 구성, 자본금 확보를 비롯한 재정능력 등을 사전에 구비한 사업자에게 우선적으로 배정해야 한다. 특히 비지상파방송사업자 군에게는 개척자우선의 원칙을 적용하여 페이퍼 워크에 따라 사업자를 결정할 것이 아니라 자본금과 제작설비, 프로그램 제작능력을 완전히 구비한 사업자에게 진입 우선권을 부여하는 것이다. 주주의 구성은 지배주주를 33%로 규정할 것이 아니라 사업자의 자율에 맡기는 것이 바람직 할 것이다. 다수의 주주 구성으로 초기 사업에서 오는 위험부담을 분산하거나 자본금 확충을 기대하는 사업자는 다수의 주주 구성을 선호할 것이며 자율 경영을 희망하는 사업자는 단독 또는 소수의 사업자와 컨서시엄을 구성할 것이기 때문이다.

나. 프로그램 편성

프로그램의 편성도 사업자의 자율에 맡기는 것이 바람직 할 것이다. 의무적으로 TV 프로그램이나 지상파 DTV 재송신을 허가조건으로 강제할 것이 아니라 사업자의 자율에 일임하는 것이 바람직 할 것이다. 또한 음성/비디오/데이터 채널의 비율 조정 문제도 사업자의 자율과 시장원리에 맡기는 것이 타당하다고 하겠다.

다. 신문사와 대기업 진입 배제 문제

지상파 DMB 사업자 선정과정에 대기업은 배제되어 있다. 이는 지상파DMB를 지상파방송에 상당하는 법적 지위로 인정했기 때문인 것으로 해석된다. 지상파 DMB는 지상파 네트워크를 사용한다 하더라도 실질적으로는 이동 형, 개인 형, 멀티미디어 형 뉴미디어 방송으로 인식하는 것이 바람직하다. 여론형성이나 사회적 영향력에 있어 지상파방송과는 비교가 되지 않는 지상파 DMB에 신문사와 대기업의 참여를 배제하는 것은 문제가 있다. 뉴미디어 방송 서비스에 대기업과 신문사의 참여가 배제되는 것은 형평성의 원리에도 부합되지 않고 신규 사업에 요구되는 재정적 토대를 구축하는 데도 문제가 될 것이다.

라. 방송 평가시스템과 포지티브시스템 적용: 지역 방송 광역화와 지상파 DMB 사업권 연계

지상파 DMB 사업권은 우선 수도권부터 사업권을 배당하고 지역에게는 향후 권역별로 1채널씩을 배당할 계획으로 알려지고 있다. 지역별 사업자 선정 시에는 지역방송 광역화를 비롯 방송위원회의 정책에 협조하는 방송기관이나 프로그램 평가에 우수한 실적을 거두고 있는 방송사업자에게 포지티브 시스템을 적용하여 사업권을 배려하는 방안을 검토할 필요가 있다. 우리나라 방송 규제는 방송 재허가 취소, 방송 심의 시 주의 및 경고 조치 등 네가티브 시스템 중심이다. 따라서 방송 사업권과 프로그램 질 평가 및 효율적인 방송정책을 연계하는 방안들이 적극 모색되어야 할 것이다.

제2 절 IP TV 도입과 정책과제

1. IP TV(Internet Protocol TV)의 정의와 서비스 종류

IP TV란 기존 초고속 인터넷 망을 기반으로 고선명 동영상 서비스를 각 가정의 TV와 연결하는 서비스 및 장비를 말한다. IP TV가 인터넷 방송과 다른 점은 컴퓨터 모니터가 TV 브라운관으로 바뀌고, 키보드 및 마우스가 리모컨으로 바뀐다는 것이다. 즉, IP TV 센터와 셋톱박스가 설치된 가입자의 텔레비전을 초고속통신망으로 연결하여 방송프로그램을 비롯하여 인터넷, 기타 부가 서비스를 제공하는 것으로서 방송 프로그램을 비롯하여 VOD, 이메일, 쇼핑정보 등 부가서비스를 제공하는 쌍방향 서비스에 해당된다. IP TV 서비스의 종류는 다음 표와 같다.

〈표 5-1〉 IP TV 서비스의 종류

-
- 방송 채널 서비스: 일반 유료 TV 서비스와 유사한 형태의 다채널 방송 서비스
 - VOD(Video on Demand): 헤드엔드에 저장된 동영상 콘텐츠를 이용자의 요구에 의하여 제공되는 서비스로 제공방식에 따라 RVOD(Real VOD), NVOD(Near VOD), SVOD(Subscription VOD) 및 FOD(Free on Demand) 등으로 구분
 - T-Commerce 서비스: 기존 TV 홈쇼핑과 유사한 형태의 단방향성 채널방식, 전자 상거래 서비스와 방송 프로그램을 연동을 통한 양방향 전자상거래 서비스로 구분
 - Walled Garden 서비스: 인터넷의 다양한 정보를 TV에 적합하게 재가공하여 on demand 및 방송방식으로 제공하는 서비스
 - Communication 서비스: 양방향 특성을 활용한 SMS(Short Message Service), TV 화상회의 등의 응용서비스
-

2. IP TV 서비스의 강점과 약점

IP TV의 기술적 강점은 HD급의 고화질, 고품질 음향서비스를 제공할 수 있으며 100MB급의 데이터를 전송할 수 있다. 기존의 PC로 영상을 수신하는 것이 아니라, 셋톱 박스를 거쳐 텔레비전 수상기에 직접 화상을 수신하므로, 사용자 입장에서는

지상파 방송이나 케이블 혹은 위성으로 방송을 수신하는 것과 별 차이를 느끼지 못한다. 그렇지만 IP TV는 케이블 또는 위성방송을 통해 제공되는 디지털 TV와는 차이점이 있다. 기존 방송에서는 모든 방송채널이 가정 내의 셋톱박스까지 전송되기 때문에 서비스 이용자가 선택한 채널을 셋톱박스에서 TV로 전달한다. 그러나 IP TV는 IP multicast 기술을 사용한다. 즉, IP TV에서 서비스 이용자가 채널을 선택하면, 셋톱박스는 방송채널에 해당하는 IP multicast 구조를 포함한 IGMP에 join 메시지를 IP 네트워크에 전송하고, IP 네트워크 장비는 방송 트래픽을 셋톱박스로 전달하게 된다. IP TV는 그 속성상 지역성과 국경을 초월하는 서비스이며, IP TV의 방송국 신설은 고액의 투자 없이도 가능하다. 기술적 속성상 채널의 수를 무한정으로 확장할 수 있다. 산업적 장점으로는 유선방송시장의 수입 축소를 극복하고, 셋톱박스 및 반도체 산업의 육성이 가능하다.

그러나 IP TV는 전달 망이나 서비스의 질에 있어 아직 기술적 문제가 많다. 이를 극복하기 위해서는 새로운 형태의 네트워크 아키텍처(architecture)를 구성해야 하고 전달 망 체계 또한 상당히 많은 변경을 해야 한다. 결국 현재의 종합유선방송사가 가진 지역 SO와 같은 지역 분배 망을 가져야 할 것이고, 이를 연결하는 별도의 망을 갖춰야 서비스 질을 보장할 수 있을 것으로 보인다.

3. 해외 각국의 IP TV 서비스 추진 동향

전 세계적으로 DSL(Digital Service Line) 가입자가 6,400만에서 2007년에 1억 7천 1백만으로 예상(MRG 예상)된다. 2004~2005년은 IP TV의 기반 조성 단계이며 2006~2007년에 피크가 예상되고 있다. 전문가들은 특히 아시아, 유럽 시장 전망을 낙관하고 있다. 미국에서는 통신사업자들의 DSL 대응이 늦다. 브로드밴드 접속과 VoIP로 통신시장 영역을 침범하고 있는 케이블 TV 사업자에 대한 반격으로 통신사업자들은 TPS(Triple Play Service)도입을 추진하고 있다. 미국의 4대 지역전화회사(Bell-South, Qwest, SBC, Verizon)들은 2007년에 IP TV를 도입할 전망이며 지역전화회사들은 현재 위성방송 재판매(resale) 전략에 집중하고 있다.

일본에서는 야후 BB가 촉발한 가격경쟁으로 인해 DSL 가입율은 급속도로 증가하고 있으나 아직까지 가시적 성과는 보이지 않고 있다. 일본에서는 수익을 내지 못하는 DSL에서 FTTH로 소비자를 유인하기 위한 수단으로 TPS가 채택되고 있다. 일본의 KDDI와 Softbank도 서비스를 시작했다. 홍콩은 설비장치를 무료로 제공하고 있으며 6개 기본 방송채널을 무료로 시청할 수 있다. 34개 유료채널 제공 중이며 요금은 3불에서 6불 사이로 다양하다. 대만의 Chunghwa Telecom도 서비스를 실시 중이다.

〈표 5-2〉 해외 IP TV 사업자의 성격과 사업특성

지역	국가	IP TV 사업자	사업자 성격	사업요건
북미	미국	SBC	통신사업자 (ADSL)	방송서비스 제공을 위해 지역별로 케이블 사업자 면허를 취득해야 함.
		Verizon	통신사업자 (ADSL)	
		Qwest: choice TV	통신사업자 (ADSL)	
유럽	이탈리아	e.Biscom: Fast Web	통신사업자 (Ethernet)	ADSL 통신사업자의 TV 서비스로 간주되어 별도의 방송 규제를 받지 않음.
	프랑스	France Telecom: Ma Ligne TV	통신사업자	DSL 기반 통신사업자의 TV 서비스에 적용할 수 있는 법체계가 정리되지 않은 상태임.
아시아	홍콩	PCCW: Nowboard Band TV	통신사업자	유료TV서비스 허가 취득.
	일본	Softbank: BB Cable TV	통신사업자 (ADSL)	통신사업자의 망을 통해 방송서비스가 가능하며, 이는 총무성 등록 절차를 필요로 함. 통신사업자가 방송서비스를 직접 제공하기 위해서는 케이블 방송 면허를 취득해야 함.
		마쓰시다: T-navi	민영+지역 SO	
		KDDI: Hikari Plus TV	통신사업자 (FTTH)	

이탈리아 FastWeb은 2003년 말 11만 가입자를 확보하고 있는데 33만 브로드밴드 가입자의 3분의 1에 해당한다. 홍콩의 PCCW는 2003년 16만 가입자를 확보하였다.

프랑스 FT도 2003년부터 서비스를 시작했으며, 2004년~2005년 스칸디나비아반도 유럽 국가들도 본격적인 시작단계이다. 지역별로 상황은 다르나, 최근 들어 통신사업자들은 공통적으로 브로드밴드 접속에 VoIP와 IP TV를 번들로 판매하는 TPS상품을 통해 위기상황을 탈피해 나가려 하고 있다.

4. IP TV 도입과 진입장벽

지금 KT 주도로 진행되고 있는 IP TV 도입의 미디어 정책상의 의미를 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, KT의 위성방송 서비스 진입, SKT의 위성 DMB 진입에 이는 KT의 IP TV 진입은 한국 미디어 시장에서 방송과 통신의 융합의 본격화를 의미한다. 둘째, 브로드밴드 서비스의 활성화 및 ARPU(Average Revenue Per User) 증가, 셋째, 케이블 회사의 Triple Play Service와의 경쟁 및 맞불 작전 넷째, 번들링 서비스 제공으로 유선시장의 수입 축소에 대한 돌파구 넷째, 광대역 네트워크를 통한 방송 진입을 시도하고 통신서비스로서의 특성을 부각함으로써 방송매체에 부과되는 각종 규제를 우회하는 전략의 시도 다섯째, 위성 DMB 서비스에 대해 선수를 빼앗긴 SKT에 대한 자존심 회복과 반격 여섯째, 기존 미디어 질서와 시장에 대해 일대 혁신과 미디어 빅뱅 시대의 신호탄으로서의 의미를 함축하고 있다고 하겠다.

IP TV 도입은 지상파방송사로서는 통신사업자와 전략적 제휴와 연대 체제를 구축하여 신규 사업자의 지위와 자격으로 공동으로 참여할 것인가? 또는 콘텐츠 판매에만 주력할 것인가? 또는 지상파방송 재송신 거부와 방송의 공익성을 명분으로 IP TV의 지연 또는 고사 전략을 펼칠 것인가?가 현재로서는 분명치가 않다. 그러나 이미 위성 DMB 서비스 도입을 기점으로 법제도적으로나 관행적으로 고착되어 왔던 통신사업자의 방송시장에 대한 진입규제는 거의 해체되었다고 보는 것이 타당할 것이다. 다만 미디어 경영상의 직접적인 타격이 예상되는 케이블 TV 사업자들은 선진국의 사례를 보더라도 반대 의사가 분명해 보인다.

부처간 관할권 분쟁과 방송법 및 전기통신 법제 개편을 둘러싸고도 한바탕 진통이 예상되고 있음은 그간의 경험을 반추해 보면 알 수 있다.

KT가 사업 채산성을 위해서 검토해야 할 쟁점들을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 기술확인이 우선 선행되어야 한다. IP TV는 전 세계 6,400만 DSL 서비스 가입자를 기반으로 한 IP/Broadband 비디오 비즈니스 이지만 기술 기반이 되는 MPEG-4 비디오 압축기술, ADSL 2+, FTTP(Fiber to the premise) 기술 등 관련 기술의 미래를 전망하고 수요를 예측하는 것은 매우 어렵기 때문에 신중한 투자가 필요하다. 둘째, 신규 융합서비스가 그러하듯 IP TV 서비스에 대한 수요예측은 매우 어렵다. 셋째, 제공해야 할 서비스 문제이다. 이탈리아의 FastWeb은 최근에는 VOD를 하다가 방송서비스와 위성방송 재송신 서비스를 추가하고 있다. KT 입장에서도 우선 VOD 서비스와 위성방송 재송신 문제를 초기 비용부담 회피라는 측면에서 적극 검토할 필요가 있다. 다만 위성 방송 프로그램의 재송신 문제는 거의 전례가 없어 법적 해석상의 어려움이 있을 것 같다.

초기에는 VOD로 시작하면 전기통신서비스로 분류 가능하지만 멀티채널을 수용하거나 지상파 방송 재송신 또는 위성방송 프로그램의 재송신(또는 resale)시에는 법적 분쟁, 관할권 분쟁, 사업자간 분쟁이 예상된다. 넷째, 타 매체와의 경쟁 및 역학 문제를 검토해야 한다. 케이블 TV 사업자도 MSO 또는 DMC로 규모의 경제를 실현한 후 외국자본과 결탁하여 이른바 음성(케이블 전화 등), 데이터, 영상 서비스가 동시에 가능한 Triple Play Service 시장 진입을 본격 추진 할 것이다. 한국 방송 시장은 3대 지상파 방송사, 대형 케이블 MSO, KT 및 SKT와 같은 통신사업자 등 3대 축을 중심으로 합종연횡과 치열한 방송시장 쟁탈 각축전이 벌어질 것이다. 이들 사업자간의 전략적 제휴와 효율적 연대가 사업자 및 서비스의 성공을 담보하는 지름길이다. 즉 경쟁과 협력 구도를 여하히 수립하느냐가 주요한 정책이며 전략이 될 것이다. 다섯째, IP TV는 통신인가? 방송인가? 융합 서비스인가? 또한 방송법으로 규제할 것인가? 방송법을 개정해야 할 것인가? 전기통신법으로 규제할 것인가? 별도의 융합서비스 법을 제정할 것인가? 필자의 판단으로는 방송위원회와 정보통신부가 공동으로 별도의 융합서비스 법을 제정하여 규제하는 것이 바람직 할 것 같다. 방송법 개정에는 항상 정치적 사항과 맞물려(예를 들면 여당 야당 이 추천하는

방송위원의 수 등) 개정 시 시간이 지연되는 경향이 있기 때문에 방송법으로 규율하기 보다는 별도의 법을 제정하는 것이 바람직 할 것 같다. 여섯째, 신규 사업의 경우 초기에는 적자가 날 위험이 많기 때문에 KT 내에서 이 사업을 추진하는 부서에서는 그 책임소재 때문에 적극적인 투자를 회피할 수도 있을 것이다. 신규 사업 부문 보다는 이미 채산성이 보장되고 있는 사업 영역에 투자하고 싶은 것이 경영진이나 종사가 빠지기 쉬운 유혹일 수도 있으며 성과주의에 집착하는 한 더욱 그러할 것이다. 일곱째, 방송 통신 융합으로 다양한 번들링 서비스가 속출함으로써 요금문제, 공정경쟁 문제가 발생할 가능성이 높다. KT는 위성방송과 인터넷 서비스를, 케이블 TV 사업자는 케이블 방송과 초고속 인터넷 서비스를 동시에 제공하고 있는 바 서비스별로 요금주체가 다르며 사업자들은 번들링 서비스 가입자에게 요금을 할인하는 등 공정경쟁 문제가 발생하고 있다. IP TV가 도입되면 이러한 문제가 더욱 가속화될 것으로 예상되며 KT 입장에서는 서비스 판매액을 제고할 수 있는 다양한 요금 정책이 기대된다.

5. IP TV 도입 초창기 콘텐츠 확보 및 진입 전략

가. 방송 인력 및 전문가 영입

방송과 통신의 융합에서 제일 중요한 관건은 인력의 융합이다. 프로그램의 편성과 조달, Killer Application의 발굴, 지상파 방송을 비롯한 기존 출구와의 전략적 제휴와 협상 등을 위해서는 편성 전문가를 비롯, 영상 구매 담당자, 제작 인력 등 방송 시장의 전문 인력을 스카우트 하는 것이 가장 비용 절감 적이고 이상적인 방법이다. 그러나 우리나라 통신 방송 융합은 통신사업자의 방송 인력에 대한 정서적 배타성 때문에 오직 지상파방송의 재송신에만 신규 서비스의 생존전략을 의존하고 있다.

나. 시범사업 확대

신규 서비스의 Killer Application의 개발은 설문조사나 해서 사례에서만 찾을 것이

아니라 아파트 지역을 중심으로 다양한 서비스를 개발하여 선보인다면 이외의 Killer Application을 발굴할 수 있을 것이다. 시범사업 과정을 통해 합리적인 요금체계, 시청자의 시청습관과 라이프스타일, 번들링 서비스의 개발 등을 실험해 볼 수 있을 것이다. 아울러 시범사업 과정에 정책전문가(규제기관 포함)를 참여시켜 기술적 이해, 법 제도 정비 방안에 대해 논의한다면 사업의 조기 실현을 추진할 수 있으며 대외홍보에도 도움이 될 것이다. 지금 IP TV에 대해서는 “장님 코끼리 만지기 식”의 논쟁만 무성한데 이는 곧 법 제도 정비 및 사업의 지연을 의미할 뿐이다.

다. VOD 사업부터 출발

지상파방송의 동시 재송신과 케이블과 위성 프로그램의 동시재송신은 IP TV가 방송이나? 통신이나?하는 논란을 더욱 가속화시킬 것이다. IP TV가 방송 서비스로 간주될 경우 소유권 규제(KT의 제한적 참여), 프로그램 편성 규제 등 다양한 규제를 받을 수밖에 없을 것이다. 따라서 통신 서비스로 인정될 소지가 큰 VOD부터 출발하는 것이 바람직하다. 이탈리아의 Fastweb은 동시방송이 아닌 VOD와 양방향 서비스로 사업에 성공하고 있다. 지상파방송과 PP 프로그램의 재송신 문제는 기술조건의 완비, 지상파방송 및 뉴미디어 사업자와의 협상, 법제도의 정비 등 때문에 앞으로도 상당 시간이 소요될 것으로 예상되므로 VOD부터 서비스를 개시하는 것이 바람직하다.

라. 지상파 방송의 신화와 재송신 문제

KT의 위성방송 사업이나 SKT의 위성 DMB 사업, 케이블 TV 사업은 공히 지상파 방송 프로그램의 재송신에 사업의 성패를 의존하고 있다. 우리나라 뉴미디어 사업자들은 네트워크만 확보하고 프로그램은 기존 프로그램을 재활용하면 된다는 사고방식에 사로잡혀 있다. 케이블 TV는 당초 난시청 해소를 목적으로 도입되었기 때문에 지상파방송의 의무재송신이 관행적으로 고착되어 왔으나 위성방송을 비롯한 신규 방송서비스와 지상파방송과의 관계는 “자율적인 계약관계”가 선진국의 사례에서 보면 통상적인 원칙이다.

뉴미디어 도입 무렵 설문조사를 통해 “어느 프로그램을 가장 보고 싶으나?” 질문했을 때 지상파방송 이외에는 재미있는 프로그램을 거의 시청하지 못한 응답자들로서는 지상파방송 프로그램을 지적하는 것은 당연하지 않겠는가?

마. 위성방송 프로그램 재활용

KT는 이미 위성방송 SkyLife의 1대 주주이다. 위성방송 프로그램을 법제도적으로 허용한다면 동시재송신을 하면 바람직할 것이며 그렇지 않을 경우는 이 프로그램들을 VOD 형태로 재송신하면 될 것이다. 이 방식은 위성 PP들에게는 출구의 다양화를 제공하게 될 것이며 KT입장에서는 프로그램 구입 부담을 줄일 수 있을 것이다. 미국의 통신사업자인 SBC는 2004년 3월, 미국의 2대 위성방송사업자 Echo Star와 손잡고 위성 TV 서비스를 시작한지 반 년 만에 12만 명의 가입자를 확보한 바 있다. 미국 통신사업자와 위성방송 사업자의 전략적 제휴는 케이블 MSO와의 경쟁 전략의 일환이기도 하다. 한국에서도 통신사업자의 방송진입이 활성화되면 케이블 MSO와 MSP들과 통신사업자의 경쟁이 촉발될 것이다.

바. 교육 프로그램은 Killer Alllocation

교육방송 프로그램의 학생들의 학습 진도, 프로그램의 난이도 - 저학력 소지나나 고학력 소지자는 중간 정도의 난이도 프로그램을 보지 않음 - 와 타 오락 방송 프로그램과의 경쟁 때문에 실질적으로 높은 시청률을 기대하기 어렵다. 따라서 성인 어학 프로그램, 부동산 중개사 등의 취업 직업 자격증 프로그램, 초 중 고 학습 및 입시 프로그램, 유아 조기 학습 프로그램 등을 VOD로 눈높이 수준에 맞는 다양한 프로그램을 개발한다면 상당한 채산성을 확보할 수 있다. 교육유관기관과의 전략적 제휴를 시도할 수도 있겠다.

사. 올드 콘텐츠 그리고 뉴 콘텐츠

기존의 지상파 방송, 케이블, VOD, 비디오, 영화, 인터넷 포털, 모바일 등에서 과거 시청자들에게 어필했던 프로그램 들을 조사 및 발견하여 재방송하는 것이다. 올드 콘텐츠로서 VOD 용 인기 1순위 프로그램은 드라마 일 것이다. 한국 영화 100선,

외국 영화 100선, 드라마 100선 등을 VOD로 판매하는 방안이다. 온라인 게임, IP TV 노래방, 홈 쇼핑 등을 비롯한 TV 포털 등도 뉴 콘텐츠가 될 수 있을 것이다.

아. 독립영화 제작사 지원 육성과 Matching fund

지금 독립 제작사는 평균 5억원 규모이다. 유능하고 우수한 프로덕션들을 발굴하여 이들과 공동으로 matching fund 방식으로 프로그램을 공동으로 개발하여 판권을 확보하는 방안이다.

자. 방송 게릴라를 찾아서

시청자 단체, VJ 클럽, 대학 동아리 등을 발굴 육성한다면 상당한 성과를 기대할 수 있다. 인터넷 신문 오마이 뉴스가 뉴스 게릴라들로 성공했듯이 방송게릴라를 찾아서 지원 육성하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

차. 주가 문제와 경영문제

외국의 사례를 보면 통신사업자의 방송사업 진입의 성공여부는 주가 문제와 깊숙이 관련되어 있다. 인터넷 기업 AOL과 Time Warner의 합병은 세계 최대의 M&A로 주목을 끌었으나 주가의 폭락, 통신사업자와 방송사업자의 조화 문제 등 경영상의 문제로 실패로 귀결되고 말았고 AT&T 또한 케이블 MSO인 MediaONE, TCI의 합병으로 미국 최대의 MSO가 되었으나 주가 문제로 케이블 영업 부문을 케이블 MSO인 Comcast에게 매각하였다. IP TV의 성장가능성 때문에 KT의 주가가 상승한다면 IP TV 서비스는 자금 확보로 인해 활성화될 수 있을 것이다.

제 6 장 미디어 융합 시대 공영방송의 정책과제

제 1 절 한국 방송 제도와 소유권 규제의 역사적 고찰

우리나라 공공방송이 제도화 된 것은 1980년 언론통폐합 조치의 사후적 결과이다. 공공방송의 논리는 민간 상업방송이었던 TBC와 라디오 방송이었던 동아방송 등을 KBS에게 통합할 수 있는 명분이었다. 당시 국영방송이었던 KBS는 공영화되었다. 그러나 KBS는 정부투자기관으로서 자본금 3,000억이 전부 정부의 소유이다. MBC는 방송문화진흥회가 70%, 정수장학회가 30%를 소유한 서울 MBC가 대주주이며 지방계열국은 복잡하고 다양한 소유주로 구성되어 있다. KBS는 우리나라에서 공영방송이라 칭하고 있으나 실질적인 의미에서는 소유주체 측면에서는 실질적으로 국영방송이며, 운영재원 측면에서는 수신료와 광고료로 운영되는 공/민영 혼합체제이며 프로그램 내용상에 있어서는 KBS 1은 보도, 교양, 오락의 균형을 갖춘 상태에서 방송의 공적 임무를 수행하고 있는 것으로 보아 공공방송이라 할 만하다. KBS 2는 광고료로 주로 운영되고 그 내용상에 있어서 오락 프로그램의 비중이 높아 상업방송에 가깝다고 하겠다. MBC는 방송주체 면에서는 방송문화진흥회가 70% 서울 MBC를 소유하고 있기 때문에 공공방송이라 할 만하다. 그러나 지방 계열국은 공민영 혼합체제이다. 운영 재원과 프로그램 내용을 분석해 보면 광고료로 운영되는 상업방송이라 하겠다. 그러나 이러한 KBS와 MBC의 제도적 성격은 사회적 논의와 여론 수렴을 과정을 거쳤다고 보다는 국가의 정치적 선택과 그 파생물로 공공방송제도가 정착되었다고 볼 수 있다.

정부 주도가 아니라 사회적으로 우리 나라에서 방송제도 및 소유권에 대한 논쟁이 본격화된 것은 '89년 민간상업방송인 SBS의 도입 시 부터였다고 할 수 있다. 이른바 공영론자와 민영론자의 대립이 치열하게 전개되었다. 연이어 90년대 케이블

방송 도입 시에도 공영론자와 산업론자의 대립이 있었으며 그 결과 타협안으로 대기업의 케이블 산업 진입이 배제되었으며 지역 중소기업 컨서시엄, 그리고 SO, PP, NO의 상호진입규제 - 이른바 3분할 체제 - 형태로 사업자 구도가 정착되었다. 그 결과 초기 케이블 TV 사업은 경영상 실패하고 말았고 IMF라는 경제여건의 악화는 외국자본의 도입 필요성을 입증시켰다. 이러한 상황의 전개는 대기업의 뉴미디어 방송진입 제한을 철폐하고 외국자본의 진입 허용, 허가제였던 pp의 등록제 전환, 케이블 TV의 SO, PP, NO 간의 제한적 겸영 허용 등 규제완화 정책의 배경이 되었다. 즉 케이블 TV의 규제완화는 자발적인 소유권 규제완화였다기 보다는 경제여건의 악화가 필연적으로 대기업과 외국자본의 진입과 규제완화 정책을 선택하게 한 것이다. 소유권 규제완화의 결과 지금 한국의 케이블 TV 사업은 현재 1,000만 세대 이상 보급되고 있다. 무궁화호 위성이 국책사업으로 시작된 후 위성방송 사업을 둘러싸고 공영론자와 산업론자의 이념적 대립도 치열해졌다. 미디어 사업자 중에서도 공영방송인 KBS와 MBC는 위성방송 도입을 적극적으로 반대하였고 신문사, 대기업의 위성방송 진입은 차단되었고 그 결과 무궁화호 위성은 발사 후 5년 동안 빈 채널 상태로 있었다. 김대중 정부 출범 후 방송개혁위원회에서도 방송법상 대기업, 신문사의 방송사업 진입이 방송위원회의 구성과 함께 가장 중요한 쟁점이 되었다. 여기에서도 공영론자와 산업론자의 대립이 치열해졌고 양 세력간의 타협안으로 위성방송 사업에 공영방송사와 민간방송사업자가 공동으로 참여하는 이른바 “1 그랜드 컨서시엄(consortium) 방식”으로 사업자 구도가 결정되었다. 이후 통합 방송법 제정과정에서 대기업과 신문사의 방송사업 진입이 법적으로 보장받게 되었다. 이와 같은 방송제도와 소유권 규정 개정과정에서 공익론자 또는 공영론자들은 신문/방송/통신의 겸영배제, 신문사 대기업의 뉴미디어 진입 반대, 방송과 통신의 융합 반대, 문화중속 반대 등을 명분으로 오로지 공영방송만을 방송제도의 이념형으로 고집하였다. 그러나 공영방송의 정치적 통제 가능성이나 방송조직의 비대화 독과점성, 조직 운영의 비효율성, 언론노조의 정치세력화에 대해서는 함묵한 채 신문사와 대기업의 방송산업 진입 시의 우려 사항인 문화중속, 방송매체의 상업화만 지적

할 뿐이었다. 반대로 산업론자들은 방송영상산업의 육성과 경쟁력 향상, 방송산업의 경쟁구조 정착 등 산업논리만 앞세울 뿐 공·민영 혼합체제속에서의 언론, 표현의 자유 보장이나 저널리즘의 위기 극복 방향, 소수 계층이나 지역매체에 대한 배려 등에서는 함묵하였다. 그러나 이제 디지털 혁명과 글로벌화로 대변되는 신 방송 질서속에서 공영론과 산업론의 대립은 무의미해지고 있다. 새로운 테크놀로지는 인터넷과 DMB(Digital Multimedia Broadcasting), IP TV(Internet Protocol TV) 등 신생매체의 등장을 가속화시키고 있으며 공영론으로만 현실적으로 해결할 수 없게 되었다.

제 2 절 미디어 융합시대의 신 방송질서

미디어 시장에서의 공정경쟁을 운영원리로 하고 방송과 통신의 융합을 주도하고 있는 미국과는 달리 뉴미디어 시대에도 신문과 공영방송의 존속 발전 보장을 정책적으로 배려하고 있는 유럽과 일본에서는 뉴미디어의 도입과 디지털화의 수용 그리고 미디어 다각경영은 다분히 공정경쟁 구도를 전제로 하기 보다는 기존 미디어에 대한 정책적 배려와 신규 방송매체에서도 방송의 공적 기능을 강조하고 있는 것으로 해석된다. 대륙법 계통이며 이미 공영방송제도를 정착하고 있는 독일과 일본 그리고 영국의 방송 구조개편은 공영방송사의 주도로 진행되고 있다. 우리의 경우 기존 지상파 방송사의 위성방송 PP의 참여로 이른바 방송매체 간 수평적 결합이 활발한 편이다.

우리나라의 뉴미디어 도입 과정을 보면 기존 방송사와 이른바 공영론자들은 문화종속과 미디어의 상업화를 명분으로 뉴미디어 도입을 반대했다. 그러다가 뉴미디어의 도입이 불가피해진 상황에서는 공영방송 또는 기존 방송 주도로 뉴미디어 도입을 추진하게 된다. 우리나라 위성방송 도입 과정에서 채택된 이른바 ‘그랜드 컨서시엄’ 방식은 따지고 보면 미디어 시장에서의 경쟁체제의 도입이라기 보다는 기존 방송사의 신규 방송시장 진입을 배려한 뉴미디어 정책이라 할 수 있다. 케이블과 위성방송이 도입된 지 수 년이 지났지만 지상파 방송사가 전체 방송시장 매출액의

80% 이상을 점유하고 있는 독과점 구조가 이를 대변해 주고 있다.

또한 지상파의 디지털 전환과정에서 막대한 비용의 지출이 예상되고 경제사정의 악화로 광고시장이 얼어붙는다면 지상파 방송사의 방송사업과 통신사업의 융합에 대한 저항은 상당할 것으로 예상된다.

바로 이와 같은 선진국의 방송구조개편과정이나 우리의 방송현실을 고려할 때 선택할 정책적 기조는

첫째, 지금같이 기존 방송사 중심으로 디지털 혁명과 다미디어 다채널 시대를 수용할 것인가?(지상파 또는 공영방송 주도로 미디어 질서개편)

둘째, 매체간 균형발전과 공정경쟁을 명분으로 민간기업 참여의 활성화, 방송과 통신의 융합을 명분으로 통신사업자의 방송시장 진입 허용, 국제화 추세에 대응하고 한국 미디어 기업의 경쟁력 확보를 위해 단위 매체의 소유권의 규제완화와 신문/방송/통신 매체간의 겸영완화, 외국자본의 지분확대 등을 허용할 것인가?(민간주도와 공정경쟁 모델)

셋째, 이 두 모델의 타협안으로서 공영방송 또는 지상파방송의 존속, 발전을 보장하는 동시에 경쟁원리의 도입과 민간기업 및 통신사업자의 방송시장 진입을 허용할 것인가?(혼합적 모델, 최근 독일, 영국, 일본의 모델) 등 이 세 모델 중에서 채택해야 할 것이다.

본 연구자는 혼합모델을 디지털 시대 방송구조개편의 이념형으로 제안하고자 한다. 그 이유는

첫째, 우리나라는 이미 공영방송과 지상파 방송 중심으로 방송질서가 형성되어 왔고 민간의 창의와 활력 그리고 시장원리보다는 방송의 공적임무와 ‘시청자 주권’이 강조되고 이를 방송의 자유와 책임으로 인식하고 있다는 점 둘째, 민간기업도 미국과 같이 미디어 전문기업이 아니라 대체로 제조업 등 다른 사업과 다각경영으로 연계되어 있어 미디어 외적인 측면에서 부작용이 우려된다는 점 셋째, 미국과 같이 방송과 통신의 융합을 추진했을 때 사실상 통신기업의 방송 산업으로의 진출은 자금력이나 네트워크의 활용이라는 면에서 유리하지만 방송기업의 통신산업의

진출은 현실적으로 어렵고 그 결과 융합의 구조가 비대칭적일 것이라는 점 넷째, 그러나 지금과 같은 지상파방송 독과점구조를 타파하고 변화하는 방송환경에 대응하기 위해서는 방송과 통신의 융합, 구조규제의 완화, 소유권 제한완화, 겸영의 허용의 범위 확대 등이 어느 정도 불가피한 정책적 선택이라는 사실 때문이다. 다만 혼합모델을 전제로 했을 때라도 지상파방송과 신규 서비스의 방송 시장에서의 점유율의 조정 — 예를 들어 점유율을 70대 30으로 할 것인가? 60대 40으로 할 것인가? 등 — 문제와 지상파방송사 내에서도 공영방송과 민영방송의 시장점유율을 여하히 조정할 것인가? 는 규제기관의 고도의 정책적 판단에 속한다. 다시 말해 규제기관은 향후 디지털 시대에 부응하여 우리나라 방송구조 개편의 청사진을 염두에 두고 방송 정책과 사업자구도를 설정해야 한다.

디지털 시대에는 기존 사업자 입장에서는 디지털로 전환과정에서 재정적 압박을 받을 것이다. 이런 의미에서 방송과 통신의 융합 시대에서의 방송정책은 신규 방송 서비스 진입을 통한 기존 방송사에 대한 정책적 배려가 요청되는 한편, 민간사업자에게는 소유권 규제완화를 통해 소유권 지분확대와 함께 신규 방송서비스의 진입을 허용해야 할 것이다. 그러나 공영방송사에 대한 배려, 통신사업자의 방송사업 진출, 민간사업자의 소유권 확대와 겸영허용 등은 실제 사업자 구도를 설계하는 과정에서 상호 충돌될 수 있는 문제이므로 규제기관이 이들간의 방송시장에서의 시장지배력을 고려하여 정책을 추진해야 할 것이다.

제 3 절 공영방송의 위기 상황

공영방송의 존재의의는 첫째, 민주주의 국가발전에 필수 불가결한 “언론 보도의 다원성”을 확보하기 위하여 유한최소한 전파를 활용하며, 또한 진입가능한 사업주체가 제한되어 있는 방송 분야에 있어서는 국민내부의 여론형성의 다양성이 그 구성 및 활동에 충분히 반영되도록 제도화된 조직이다. 그러므로 조직구성에 있어서도 정치적 독립성을 확보하는 한편으로 프로그램 내용상에 있어서도 다양성, 공정

성 그리고 품위 있는 방송이 되어야 한다. 최근 선진국의 공영방송들도 뉴미디어 또는 상업방송과의 경쟁상황 때문에 정체성의 위기와 프로그램 편성상의 위기에 직면하고 있는데 KBS 또한 이러한 위기를 슬기롭게 극복해야 하는 정책상의 과제를 안고 있다.

둘째, 공영방송은 방송 프로그램의 질적 수준을 확보하기 위해서는 수신료라는 안정된 재정적 기반을 확보하고 시장경제원리에 제약을 받지 않기 때문에 민영방송의 경쟁 하에서도 그 존립과 발전을 보장받는다. 그러나 우리나라 공영방송은 수신료라는 안정적 재정기반을 확보하지 못하기 때문에 광고수입에 의존해야 한다. 영국의 BBC는 물가연동제로 수신료를 인상하기 때문에 안정적 재원을 확보하고 있다. 그러나 공영방송은 디지털 전환과 신규 서비스 시장에 진출하기 위해서는 다양한 재원창출 방안이 요청되는 바 전 세계적으로 공영방송사들은 재정적 위기에 직면하고 있다고 볼 수 있다. 더구나 상업방송과의 치열한 경쟁으로 인한 수입원 감소 등으로 질 높은 프로그램 제작에의 투자를 경감시키고 있다.

셋째, 기술적으로 다미디어 다채널 시대가 도래하면서 공영방송의 시청자가 감소하고 공영방송의 정당성을 위협하고 있다.

즉 요약컨대 공영방송은 정체성과 목표의 위기, 프로그램의 위기, 재정상의 위기에 직면하고 있다고 볼 수 있다.

여기에서는 이상에서 제기한 인식을 토대로 하여 우리의 공영방송인 KBS가 이러한 위기와 환경변화에 적응할 수 있는 정책 방향과 과제를 탐색해 보고자 하였다.

제4 절 공영방송의 정치적 자유와 독립

우리나라 방송법은 방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화향상을 도모하고자 하였다. 방송의 자유와 정치적 독립성을 보장하기 위하여 정부로부터 직무상 독립된 방송행정기구로써 방송위원회를 설립하였다. 아울러 현대사회에서는 다양한 의사표현

수단이 존재하지만 방송매체는 여전히 국민의 의사형성에 막강한 영향력을 가지고 있고 국민의 알권리에 봉사한다는 공공적 의의가 있으므로 시청자주권이 요청되는 바 시청자 참여 프로그램과 시청자 평가 프로그램, 시청자 평가원 등 이른바 시청자주권을 법, 제도적으로 강화하였다. 또한 방송법은 방송편성 및 제작의 자율성을 확보하기 위하여 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 사업자는 취재 및 제작종사자의 의견을 들어 편성규약을 제정하도록 하였다. 편성규약은 방송사 내부의 편집과정에서 전문적 활동에 종사하는 저널리스트들에게 매스미디어의 표현활동을 널리 보장하는 내적 방송의 자유 시스템이라 할 수 있다. 이상과 같은 우리 방송법상의 내용들은 공영방송의 정치적 자유와 독립을 확보하기 위한 제도적 장치라 할 수 있겠다. 그러나 대체로 선진제국에서도 공영방송은 국가권력의 인사권이 나 재원통제에 취약하였던 역사적 경험이 많으며 더욱이 권위주의 정부 하에서는 공영방송은 직접적인 정치통제의 도구로 이용되어 온 것도 공지의 사실이다.

공영방송 모델에서는 방송의 기술적 속성에 의해 특히 지상파방송은 독과점일 수밖에 없으며 방송시장의 높은 진입비용으로 다양한 집단의 시장참여가 현실적으로 어렵다. 일반적으로 민주주의 국가에서 언론의 자유는 정부로부터 거리를 유지하고 특권적 지위를 보유한 이른바 제4부로서의 역할과 감시견(watchdog)의 기능이 기대된다. 이러한 방송의 자유는 제도적으로 보장되어야 하는데 그 제도적 보장이란 공영방송의 인사권, 소유권, 규제권의 정부로부터 독립성을 의미하는 것이다. 공영방송의 경우 정부로부터의 독립은 인쇄매체의 경우와 같이 민간기업의 참여와 진입을 의미하는 것은 아니다. 공영방송의 이념형은 국영도 민영도 아닌 제3의 영역이며 시민사회가 그 인사권, 소유권, 규제권을 지배하는 방송제도이다. 따라서 일반적으로 각국의 공영방송은 각계 각층의 대표성을 띤 위원들로 구성된 경영위원회(영국의 BBC, 일본의 NHK, 우리의 경우 이사회)를 설립하여 운영상의 감독권을 부여하거나 사장 선출의 기능을 부여하고 있다.

그러나 선진국의 사례나 우리의 공영방송 사장의 임명 과정을 보더라도 형식적으로는 경영위원회에 의해 결정되지만 실질적으로 정치적 집권세력에 의해 결정되는

경향을 볼 수 있다. 다양한 시민사회나 이익단체의 대표로 구성된 방송위원회(우리의 방송위원회와 다른 방송사 내부의 감독기관)에서 사장을 임명하는 독일의 경우에 있어서도 실질적으로 정치적 영향력이 상당하는 것으로 보아 공영방송의 정치적 자유는 현재 어느 나라 공영방송에서도 확보하지 못한 것으로 평가된다. 따라서 사장선출과정 때 마다 상당한 사회적 진통과 기회비용을 치룬 바 있는 우리로서는 대통령이 추천하는 자를 국회의 청문과 동의를 받아 대통령이 임명하는 것이 오히려 바람직하다고 하겠다. 방송규제기관인 방송위원의 구성에 있어서도 전문성과 사회적 대표성을 고려한 위원 인선이 아니라 정치적 성향이 강한 위원들로 구성되는 것은 “방송위원회-KBS 이사 선임-KBS 사장 선임”으로 연결되는 임명절차 때문이라 하겠다. 따라서 집권세력으로서 “방송위원 수의 안정된 확보-KBS이사 수의 안정된 확보-KBS 사장 선임”이라는 등식을 고수하게 되며 방송위원과 KBS 이사 수는 많아질 수밖에 없는 것이다.

지금 우리 방송계는 방송위원과 KBS 이사, 방송문화진흥회 이사, 교육방송공사 이사 등 방송 감독기관의 이사 수가 과도하게 많은 편이다. 또한 시청자 위원, 시청자 평가원, 시청자 단체 등을 고려하면 방송의 공공성이라는 명분 때문에 방송행정의 비효율성을 초래하고 있다고 하겠다.

방송위원회는 FCC와 같이 전문가 중심의 5명 정도의 상임위원으로 충분하다고 하겠다. 미국의 FCC는 여당에서 3명 야당에서 2명의 위원을 추천하고 있다. 우리의 경우 방송위원회나 향후 방송통신위원회의 구성 시 이 정도 위원이면 가장 이상적이지만 공영방송 사장 선출문제를 고려하면 방송위원들의 숫자를 늘려야 하며 정치성향의 다수의 위원구성은 결국 방송행정의 비효율성을 초래하게 되는 것이다. 이런 의미에서 “KBS 사장의 대통령 추천-국회의 청문, 동의-대통령 임명” 절차는 지금까지 진행되어온 사장 임명 절차의 비효율성을 제거하고 방송행정과 정책의 전문화를 추진할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이다.

우리의 경우 정부가 KBS 자산을 보유하고 있지만 일본의 NHK는 특수법인 형태로 정부가 자산을 소유하고 있지 않고 있는 것으로 알고 있다. 정부가 자산을 보유

하지 않고 KBS가 정부의 경제적 통제 -이들테면 감사원 감사- 를 받지 않게 된다면 방송의 정치적 독립을 실현할 수 있는 제도적 장치가 될 수 있을 것이다.

제 5 절 KBS 2 및 MBC의 위상과 역할 재정립

유럽에서도 공공방송 확대론과 축소론이 대립하고 있으며 한국에서의 KBS 2와 MBC민영화론은 축소론의 대표적인 논리라 하겠다.

KBS와 MBC의 기능확대론은 수신료 인상, 중간광고의 확대, 교육방송을 비롯한 다수의 공공방송 -KTV, 아리랑 TV, 교통방송 등- 의 공공방송과의 통합, 뉴미디어 사업에의 진입과 경영다각화 전략이 대표적이다. 민영화 논리는 첫째, 한국의 방송구조를 1 공영 다민영 체제로 전환하자는 입장 둘째, 정치적으로 공공방송의 영향력을 축소하겠다는 의미 셋째, 현재 실질적으로는 KBS 2와 MBC는 상업방송에 유사한 서비스를 제공해 왔으며, 소유구조는 공영적 성격이나 그 재원은 광고로 운영되고 있다는 점 넷째, 공공부문의 역할을 축소하려는 시대적 분위기 다섯째 KBS 2는 80년 언론 통폐합 조치의 산물이며 MBC의 역사도 따지고 보면 민영방송이었다는 점 여섯째, 공공방송의 시장점유율이 매우 높기 때문에 방송시장의 경쟁구도 정착을 위한 필요성 일곱째, 선진국과 비교하여 공영방송의 수가 과도하게 많다는 점 등이다. 한국은 KBS 2채널 MBC, EBS 그리고 KTV, 아리랑 채널 교통방송 등 다수의 공공채널이 많아 수신료 부담이나 국고 부담이 크다. 그리고 공공방송은 어느 국가든 정부 친화적인 보도를 하는 경향이 있기 때문에 언론, 표현의 자유라는 측면에서도 문제가 있을 수 있다.

그러나 이들 민영화의 논리는 한편 다음과 같은 문제점이 내포되고 있는 것 같다. 첫째, 공공방송체제로 방송질서와 규범을 정착시킨 국가에서는 공공방송에 대해서는 민영화와 같은 구조개혁을 거의 단행하지 않는다. 프랑스만 예외적으로 공공방송 TF1을 민영화한 바 있다. 프랑스의 TF1 민영화는 과도한 상업화로 흘러 그다지 사후 평가는 긍정적이지 않는 것 같다. 둘째, 민영화 논의과정에는 방송 외적 요인

이 강하게 작용하고 있으며 공영방송의 위상 재정립이나 언론, 표현의 자유나 다원주의 입장에서는 거의 논의되지 않고 있다는 점이다. 셋째, KBS 2와 MBC 모두를 민영화하자는 것인지 아니면 둘 중의 우선순위는 어떠한지 그렇다면 그 이유는 무엇인가? 가 명백하지 않다. 넷째, 민영화의 절차와 방법이 전혀 논의되지 않고 있다. 전통적인 비교심사방법(RFP: Request for proposal)으로 할 것인지? 입찰 경매제로 할 것인지? 비교심사방법 상의 허가기준은 무엇인지? 민영화 이후 방송의 공공성 보장 방법은 무엇인가?에 대한 답변은 준비되어 있지 않다. MBC의 경우 소유구조는 매우 복잡하게 되어있는데³⁷⁾ - MBC를 민영화 된다면 최대 주주는 정수장학회 또는 민간기업이 될 것이다. 현행 방송법 상 지상파방송의 1대 주주는 주식의 30%만 소유할 수 있기 때문에 정수장학회와 공동 대주주가 될 것이다. 넷째, 우리 현실상 “KBS 2의 민영화=재벌의 방송소유”로 귀결될 것인데 국민정서상 대기업의 KBS 2의 소유를 허용할 수 있을 것인가? 가 의문이다. KBS 2와 MBC의 민영화는 일정 부문 설득력이 있지만 위에서 제기한 문제점을 검토하고 사회적 논의 과정을 거쳐 진행되어야 할 것이다.

최근 사회 일각에서 제기되었던 KBS 2 및 MBC 민영화의 논리는 정치적으로 KBS 및 MBC의 규모와 힘을 축소하겠다는 의미가 있는 것으로 해석된다. 이러한 민영화의 논리는 한국 방송구조개편 또는 공영방송의 위상 정립이라는 차원에서 논의되고 있다기보다는 방송외적 요인이 강하게 작용하고 있다고 판단되며, 민영화의 절차와 방법, 민영화 이후 방송의 공공성 보장방법, 한국 방송질서의 변화 등에 대한 구체적 청사진이나 논리가 없는 다분히 감정적, 즉흥적 논리라 하겠다. 방송의 공적 기능을 수행하지 못한다고 해서 바로 민영화의 논리로 연결되는 것도 문제이다. 이러한 외부의 민영화 논의에 썩기를 밝는 것은 KBS 2나 MBC가 방송의 공공성을 확보하고 공영방송 본래의 기능에 충실하는 것이다.

37) 서울 MBC는 방송문화진흥회가 70%, 정수장학회가 30%를 소유하고 있으며 계열사 마다 복잡한 소유구조로 구성되어 있다

KBS 2는 상업방송과 다를 바 없는 오락위주의 방송이므로 공영방송으로서 본래의 기능을 수행하고 있지 못하다는 비판을 그동안 받아 왔다. 이 것은 주지하는 바대로 KBS는 광고수입과 수신료로 재원으로 하고 있으며 따라서 “광고수입=시청률=오락방송”이라는 등식을 충실히 신봉한 결과로 이해된다. 독일의 방송학자 호프만 림(Hoffman-Riem)은 경쟁체제하에서 “공영방송의 자진상업화”를 문제점으로 지적하고 있는데 KBS 2도 광고수입 확대라는 구조적 요인과 함께 조직 스스로 “자진상업화”의 길을 걷고 있는 것 같다.

독일의 공영방송은 ARD와 ZDF 이원(二元)방송체제이며 영국과 일본의 방송은 일원(一元)공영방송체제이다. 그러나 우리는 KBS 2개 채널, MBC, EBS를 비롯 일부 케이블 PP까지 포함하면 공기업 또는 정부가 운영하는 공공서비스 채널이 다른 나라와 비교하여 과도하게 많은 편이다. 따라서 EBS 채널을 비롯하여 정부 또는 공공기관이 운영하는 채널들을 통합하여 KBS 2 또는 MBC 가 그 기능을 수행하는 것은 다음과 같은 몇 가지 장점이 있는 것으로 평가된다.

첫째, 오락위주의 채널이라는 인식을 불식시키고 그 동안 정부기관 또는 공공기관에서 수행해 오던 교육방송, 국제화 방송 등을 KBS 또는 MBC가 실현함으로써 공영방송의 공적 임무를 강화할 수 있다. 둘째, 수신료와 광고료 이외에도 정부 또는 공공기관이 집행하던 예산 등을 KBS 2에 투입하면 다양한 재원확보방안을 창출할 수 있다.

다만 공공기관의 통합과 M&A과정에서는 저널리스트들의 자유를 존중하여 신분상의 불이익이나 구조조정과 같은 조치는 배제되어야 할 것이다.

제 6 절 프로그램 개선과 방송의 질

지금까지 우리 학계에서나 방송계 일각에서는 방송의 공공성 확보방안으로 법제도적 논의가 주로 이루어졌으나 실질적으로 방송의 공공성은 프로그램으로 표출되기 마련이다. “공영방송=공익방송”, “민영방송=저질 상업방송”이라는 등식은 전

세계적으로 경험칙 상 그 타당성을 일정 부문 인정받아 왔지만 그 등식이 완전히 일치하는 것은 아니다. 민영방송에서도 공익성 있는 프로그램을 제작할 수 있으며 공영방송일지라도 민영방송 이상으로 저질 상업 프로그램을 양산할 수도 있다. 따라서 여기에서는 공영방송의 전통적 가치인 방송의 공공성을 보장하기 위한 이상적인 프로그램 개선방향과 그 대안을 모색해 보기로 한다.

1. 품위 있는 프로그램

영국의 BBC는 고품질의 품격있는 방송을 하는 것으로 그 명망이 높다. 영국의 BBC는 물가연동제로 수신료를 징수하기 때문에 프로그램 제작과정에서 시청률의 영향으로부터 상대적으로 자유로운 방송기관이다. 지금 한국 KBS, MBC, SBS 프로그램의 가장 큰 문제점으로 품위의 상실을 지적할 수 있겠다. 연예인들의 사생활이 주요 뉴스가 되고 국적불명의 음악과 춤이 대중문화를 주도하고 있으며 불륜을 소재로 한 드라마가 시청률을 높이고 있다. 품위 있는 방송이란 고담준론의 교육성 높은 프로그램을 방송해야 한다는 의미가 아니라, 오락 프로그램이라도 이를테면 유익하고도 재미있는 프로그램의 개발할 수 있는 것이다.

2. 공정성

보도 프로그램의 공정성은 선거방송, 뉴스보도와 관련하여 방송의 공신력을 확보하는 데 있어 가장 중요한 요소이다. 일반적으로 신문은 사기업 체제이며 진입규제가 없으므로 - 우리의 경우 등록제 - 다양한 사상과 이념을 가진 사업주체가 사시(社是)에 입각한 주관적인 정치적 태도 표명이 기대되어 왔다. 다시 말해 다수의 신문들이 사상의 자유시장 룰에 부응하여 정론지로서 뚜렷한 정치적 소신을 전개하면 사상의 시장에서 진보적인 사상과 보수적 이념이 균형을 이룰 수 있다는 이른바 “외부적 다원주의”가 강조되었다. 그러므로 신문의 자유는 신문사의 주관적 자유가 강조되었다. 다만 우리의 경우는 보수적 정파나 이데올로기를 강조하는 일부

신문사들의 여론 시장의 지배력이 크며 상대적으로 진보적인 색채의 신문들의 수가 적으며 그 여론 지배력이 크지 않다는 데 문제가 있는 것이다.

이에 반해 방송 특히 공영방송의 경우는 방송사의 주관적 견해의 표명보다는 객관성, 불편부당성, 중립성, 다양성 등 내부적 다원주의가 강조되었다. 근본적으로 신문매체와 방송매체에 대한 언론의 자유에 대한 기대와 이미지가 다른 것이다. 이런 취지에서 우리 공영방송도 정치, 사회적 쟁점을 다룰 때 공정성의 원칙을 준수하여 편파성 시비로부터 벗어나고 매체의 공신력을 확보해야 할 것이다. 공정성의 원칙을 준수하더라도 모든 정치적, 사회적 쟁점에서 진실보도의 의무를 외면하지는 것은 아니며 다양한 정치적 견해들을 공정하게 수렴함으로써 갈등 조정의 기능이 나 사회 안전판의 기능을 강화하자는 것이다.

3. 다양성

지금 우리 사회는 민주화가 진전되는 과정에서 사회 각계각층의 다양한 욕구가 표출되고 있지만 그 역기능으로 세대간, 노사간, 계층간, 정당 간, 신문/방송간 대립 등 사회적 갈등이 심화되고 있다.

방송의 다양성으로는 프로그램 포맷의 다양성, 다 미디어 다채널을 통한 출구의 다양성, 주제의 다양성 등도 중요하지만 미국의 FCC나 독일의 공영방송에서는 “대립되는 견해의 다양성”을 가장 중요한 방송의 자유로 인식하고 있다. 최근 우리 공영방송에서는 여러 포맷의 토론 프로그램 등을 통해 정치, 사회적 쟁점을 다루고 있으며 이런 의미에서 방송의 다양성 수준은 크게 향상되고 있는 것으로 평가된다. 다만 이런 프로그램이 집단간 화해와 여론 수렴기능보다는 갈등을 증폭할 수 있는 위험을 경계해야한다.

4. 청소년, 아동보호

폭력과 음란, 외설물로부터 청소년과 아동을 보호할 수 있는 제도적 장치가 마련

되어야 한다. 등급제를 통한 시청지도가 실현되고 있으나 미디어 교육 프로그램을 학교 또는 방송사에서 개발하여 방송의 역기능으로부터 청소년과 아동을 보호할 수 있는 방안이 검토되어야 한다.

5. 소수집단에 대한 배려

노인, 장애자를 비롯한 다양한 사회적 소외계층에 대한 프로그램 개발과 배려는 공영방송만이 시도할 수 있는 프로그램 영역이라 할 수 있겠다.

6. 국가 이익과 통합

남북문제와 햇볕정책 그리고 북한 핵문제를 둘러싸고 우리 사회에서는 이른바 보수와 진보 집단 사이에 남-남 갈등이 증폭되고 있다. 이러한 사회적 갈등을 치유하고 민족통합, 사회통합을 실현할 수 있는 프로그램의 개발이 요청된다.

7. 삶에 대한 따뜻한 위로와 진정

광복이후 남북분단과 세계 곳곳에 분산되어 있는 해외동포 그리고 근대화 이후 가족의 해체 등으로 인해 우리 민족에게는 이별과 분단의 아픔이 있다. 또한 고부간 갈등, 세대간 갈등, 집단간의 갈등으로 인해 삶의 애환도 크다. 또한 청년실업과 실직가장이 늘어나는 한편 비정규직 노동자가 다수를 차지하고 있는 실정이다. 이러한 사회적 현실 속에서 보통사람들의 애환과 삶을 위로하고 진정하는 휴먼 드라마나 오락 프로그램의 개발이 요청된다.

8. 차별성(Distinctiveness)

공영방송 프로그램은 일반방송에서 접하기 어려운 독창성 있고 창의성 있는 프로그램의 개발이 요청된다. 최근 시사성 짙은 역사다큐멘터리, 미디어 비평, 토론 프

로그램은 일부 비판적 시각도 제기되고 있으나 차별성 있는 프로그램으로 공영방송의 위상을 높일 수 있는 프로그램으로 평가할 수 있다.

제 7 절 공영방송의 재원확보 방안: 수신료 인상, 중간광고 및 디지털 전환비용확보

수신료 제도는 공영방송이 공정성과 공익성의 추구를 주된 운영목적으로 한다는 점에서 그 존재의의를 찾을 수 있다. 헌법재판소(선고 98헌바70 결정)에 따르면 “공사가 공영방송사로서의 공적 기능을 제대로 수용하면서도 아울러 언론자유와 주체로서 방송의 자유를 제대로 향유하기 위해서는 그 재원조달의 문제가 결정적으로 중요한 의미를 지닌다. 공사가 그 방송 프로그램에 관한 자유를 누리고 국가나 정치적 영향력과 특정 사회세력으로부터 자유롭게 하기 위해서는 적절한 재정적 토대를 확립하지 않으면 안되는 것이다”라고 지적하고 있다. 그러나 KBS는 주지하는 바대로 80년대 이후 수신료 거부운동이라는 국민정서의 벽에 부딪쳐 수신료를 인상하지 못하고 있는 바 이는 곧 현재 공영방송에 기대되는 국제화, 통일방송(남북 방송교류 및 지원), 디지털 전환비용, 뉴미디어 사업 참여(위성방송, 지상파 DMB 등)에 국가기간방송으로서 역할을 실질적으로 수행하는 어려운 제약요인이 되고 있다. 수신료 인상의 전제 조건은 방송의 공익성과 공정성을 담보할 수 있는 방송제도개혁과 함께 획기적인 프로그램 개편을 시도하고 과거 불공정방송에 대한 공개적 사과와 함께 미래의 청사진을 제시하고 국민을 충분히 설득하고 홍보해야 한다.

시청자들은 국제화시대의 한국을 대표하는 주력 방송사업자로서 공영방송을 지원하고 육성한다는 측면에서 수신료의 인상을 부담해야 할 것이다. 방송은 그 특성상 통신매체보다 광고매체로서의 특성이 강하지만 통신료는 각 가정에서 5~10만원(2004년 12만 5천원) 이상을 지출하면서도 방송은 무료로 본다는 인식은 이제 불식되어야 한다. 수신료 인상은 경제부처의 물가억제 측면이나 시청자 보호 측면에서만 이해되어서는 안 된다. 영국의 ‘물가연동제’와 ‘납부의무제’의 개념을 우리도

적극 도입해야 할 것이다. 또한 일본의 NHK의 사례에서 보는 바와 같이 수신료는 ‘특수한 부담금’으로 이해되어야 할 것이다.

아직 우리나라에서는 수신료 제도에 대한 국민적 합의나 정책적 논의가 활발하지 않다. 수신료 산정방식에 대한 경제적 분석과 함께 그 산정방식을 방송관련 법규에 명시해야 한다. 수신료 산정방식과 그 기준은 정치적 상황변동에 따라 결정될 것이 아니라 수익자 부담의 원칙, 공영방송의 존속과 발전(기대되는 신규 사업의 범위), 물가와의 연동 등을 고려하여 개량화된 산정방식을 채택하는 것이 바람직할 것이다.

경제학적인 입장에서 볼 때 디지털 전환비용의 조달에 있어서는 수익자 부담의 원칙을 고려할 수 있다. 이를테면 디지털TV 보급률이 10%에도 못 미치는 상황에서 디지털화를 위한 필요재원을 디지털TV 소유여부와 상관없이 모든 가구에게서 거두어들이는 수신료로 한다면 그 것은 수익자 부담의 원칙에 비추어서 바람직하지 못할 수도 있으며 결과적으로는 국민의 자발적인 참여를 끌어내지 못할 수도 있다. 디지털방송 전환 중에는 HDTV와 같은 높은 수준의 서비스를 누리는 계층은 고소득층일 가능성이 높다. 저소득층일수록 늦은 시기에 디지털TV를 마련할 것인데 그렇다면 디지털방송으로 전환하는 과정에서 전환비용이 전 국민에게 고르게 전가된다면 실질적으로 저소득층이 고소득층의 소비를 보조하는 결과를 초래하게 될 것이다.

따라서 고품질의 디지털 방송을 보는 시청자들에게 별도의 시청료를 납부하게 하여 디지털방송 전환에 필요한 재원을 마련하고, 동시에 양질의 콘텐츠를 제작하여 시청자에게 제공하는 방안을 검토할 수 있다. 수익자 부담의 원칙을 전제로 한다면 케이블 방송으로 전환 시의 경험이 있다. 이를 참고하면 효과적인 수익자부담 원칙을 적용할 수 있을 것이다.

독일과 프랑스의 공영방송은 수신료와 광고 제도를 동시에 채택하고 있으며 일본과 영국에서는 수신료로만 공영방송을 운영하고 있다. 일본과 영국이 광고제를 채택하지 않는 것은 수신료 체제의 안정적인 정착에서 비롯되는 것이다. 우리나라에서와 같이 수신료 체제가 법적으로 정착되지 않은 상태에서 광고체제는 존속하는

것이 바람직하다.

현재 우리나라 방송광고는 중간광고가 허용되지 않고 프로그램 시작 전후에 광고가 방송되고 있는데 광고효과에 대해서 의문이 제기되고 있다. 프로그램 시청 후 시청자들은 리모콘을 이용해 다른 프로그램으로 이동하기 때문이다. 따라서 막대한 광고비를 지불하고 있는 광고주의 입장을 고려하면 중간광고는 실시되어야 한다.

그러나 우리나라 시청자들의 중간광고에 대한 거부감이 완강하고 수신자주권이 라는 명분 때문에 중간광고는 실시되지 못하고 있다. 우리 지상파방송의 독과점적 구조 때문에 방송광고는 아직도 방송사 위주로 운영되고 있으나 경제원리에 따른다면 중간광고는 마땅히 실현되어야 한다. 정확한 통계자료는 인용할 수 없으나 실제 프로그램의 시청률과 시청 후 광고효과는 거의 상관관계가 없는 것으로 전문가 들은 지적하고 있다. 중간광고가 허용되면 방송사 입장에서는 HDTV에 투자할 수 있는 재원을 확보하는데도 매우 유리할 것으로 보인다.

방송광고 전체 요금을 인상하는 것은 현재 경제여건이나 국민정서를 고려해 볼 때, 그리고 신문 등 타 미디어와의 관계를 고려할 때 현 단계로서는 불가능할 것으로 보인다. 그러나 HDTV 용으로 제작한 프로그램에 대해서는 광고효과도 클 것으로 기대된다. 따라서 HDTV 용으로 제작한 프로그램의 경우 일반 프로그램보다 광고료를 인상하게 되면, 제작비의 보전은 물론 방송사의 HD 프로그램 제공을 활성화 할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 디지털방송의 보급 확산이라는 측면에서 장려책으로 검토해 볼만하다.

방송사의 디지털화를 위해서는 정부차원의 투자재원 확보와 지원도 필요하다. 현재 디지털 전환에 필요한 재원의 경우, 예견되어 있는 외부지원 재원규모 자체가 공식화되어 있지 않고, 추정되는 금액이 적은 규모임을 감안하여 정부자금 등 외부 지원규모가 최대화되어야 할 것으로 판단된다. 이 같은 디지털방송 전환비용 산정 및 재원조달방안에 대해서는 전환비용의 지속적 재검토를 통한 재조정과 시장상황 및 방송사의 조건을 감안한 외부 지원금액의 적정화를 기본방침으로 정하여 최적의 정책적 결정을 단행해야 한다.

방송시장이 활황 추세를 보이고 방송사 매출규모 또한 연 10% 이상 고속 성장하게 되는 경우에는 정부는 물론 가전사 등의 외부 지원규모를 동원 가능한 예산의 최대치로 끌어올려 디지털방송시장의 기반을 강화시키는 공격적 정책 프로그램을 구사해야 할 것이다. 그러나 방송시장의 성장세가 주춤하거나 정체될 보이고 방송사 매출규모 또한 제자리걸음 또는 미미한 증가세를 보일 경우에는 HDTV 제작비용을 소극적이거나 전환비용에 반영하여야 한다. 정부는 물론 가전사 등의 외부 지원 규모를 동원 가능한 예산치의 적정 치로 끌어올려 디지털방송 시장의 기초를 조금이라도 강화하는 적절한 조치를 취해야 한다. 방송시장의 성장세가 침체기를 보이고 방송사 매출규모 또한 갈수록 마이너스 성장을 거듭할 경우에는 HDTV 제작 등 고비용 제작활동을 대폭 축소하고 디지털 전환 시기를 늦추고 전반적인 전환비용을 최대한 하향 조정하여 당면 위기와 문제를 극복해야 할 것이다.

이와 같은 원칙을 기초로 하여 정부가 취할 몇 가지 투자재원확보 및 지원방법은 관세 감면조치, 투자세액 공제, 정보화촉진기금 지원, 방송발전자금 지원, 특별소비세 인하, 광고수수료의 일부 인하 방안, 시설투자비에 대한 법인세 공제방안, 차관 도입지원방안, 송신기 공동이용 활성화방안, 저금리 융자상환 등 다양한 재원확보 방안이 검토될 수 있겠다.

제 8 절 지역방송의 광역화 및 기능 확대

디지털 시대에는 KBS 지역방송사의 광역화가 요청된다. 지역방송사의 협의체로 구성된 독일의 공영방송(ARD)은 분권화된 방송체제 때문에 다른 선진국에 비해 뉴 테크놀로지의 수용이 상대적으로 취약한 구조이다. 독일의 공영방송 ARD는 주 단위의 방송사들이 여러 개 모여 구성되어 있으므로 HDTV를 수용하는데 많은 비용이 지출된다. 이를테면 중앙 집중화된 공영방송의 경우 1대의 HDTV 카메라만 필요하다면 통일 이후 15개 주로 구성된 독일 공영방송 ARD는 15대의 카메라가 필요하다. 독일의 지역방송은 주의 인구, 예산에 비례하여 프로그램의 제작량을 분담하기

때문에 중앙 집중화된 우리 공영방송 구조와는 근본적으로 다르다. 그렇다 하더라도 우리나라 지역방송의 과도한 분산구조는 지역방송사의 HDTV 수용과정에서 큰 걸림돌로 작용할 수 있다. 지역방송의 광역화는 뉴 테크놀로지 수용과정에서의 비용절감 차원에서뿐만 아니라 경영효율화 측면에서도 검토되어야 한다.

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

신정부의 캐치프레이즈가 지방분권이며 지방분권의 실질적인 의미는 중앙에 집중된, 예산, 인력 그리고 사회적 힘을 지방으로 분산시키는 것이라고 한다면 지역방송의 광역화를 통한 방송구조의 재편성은 지방분권을 실현하는 수단이기도 하며, KBS로서는 향후 간단없이 제기되는 방송기술 수용의 능동적인 대처방안이라는 측면에서도 그 의미를 찾을 수 있을 것이다.

제 9 절 경영효율화와 합리화

방송노동운동은 과거 독재정권하에서 언론의 자유를 지키고 방송의 공익성과 공정성을 추구하는 집단으로 그 영향력을 행사하여 왔고 시청자로부터 지지를 획득하여 왔다. 그러나 현재 방송노동운동은 방송경영의 효율성을 저해하거나 신규 서비스의 도입을 저해하는 요인이 될 수 있음은 선진국의 사례에서도 찾을 수 있다. 즉 조직 내에서 신규방송기술과 서비스의 도입과정에서 의사결정을 복잡하게 하고 집단이기주의로 작용함으로써 조직의 탄력적인 운영을 저해하는 요인이 될 수도

있다.

방송 경영진 또한 방송경영의 효율성이라는 명분으로 언론의 자유 또는 언론노동을 탄압하는 우를 범해서는 안 된다. 다시 말해 ‘노사타협의 합리적인 장’이 마련되지 않고서는 경영합리화와 디지털 TV와 같은 신기술의 도입 및 채택과정이 지연될 수밖에 없다. 또한 방송법상 명시한 노사 공동의 편집규약의 제정, 취재보도나 방송 제작과정에서 예견되는 방송윤리와 규범 제정 등도 노사 합의의 장에서 다루어져야 할 현안 의제일 것이다.

KBS 뿐만 아니라 우리 나라 공기업 체제 하에서 일반적으로 제기되고 있는 비능률성과 비효율성 문제, 방송 조직의 분권화와 행정의 효율성 제고, IMF 이후 방송계에 불어닥치고 있는 직업 안정성의 문제 등도 노사간에 다루어야 할 중요한 과제라 하겠다.

제 10 절 경영다각화와 신규 서비스 진입

공영방송이 경제적 자유를 확보하고 프로그램의 질적 수준을 확보하기 위해서는 수신료라는 안정된 재정적 기반을 보유하고 시장경제원리에 제약을 받지 않기 때문에 민영방송과의 경쟁하에서도 그 존립과 발전을 보장받는다. 그러나 전 세계적으로 공영방송은 경제적 측면에서 공적 재원의 실질적인 감소, 상업방송과의 치열한 경쟁으로 인해 경제적인 어려움을 겪고 있다. 기술적으로는 다미디어 다채널 시대가 도래하면서 공영방송의 시청자가 감소하고 공영방송의 정당성을 위협받고 있다. 그러므로 미래의 공영방송이 존속, 발전을 유지하기 위해서는 공영방송은 재정적 안정을 확보해야 하며 방송과 통신의 융합에 대비하여 다양한 신규 방송서비스를 비롯 통신서비스 사업에 진출해야만 한다.

수신료의 안정적 확보, 유료서비스 및 상업화 방안, 파트너 쉽을 통한 채널임대, 광고 수입확대 등 다양한 재원확충방안을 찾아야한다. 안정적 재원확보 없이는 상업방송과의 경쟁 때문에 방송의 공개념을 실현하기 어렵다.

BBC는 '96년 5월부터 시행된 새로운 특허장을 통해 상업서비스를 공인받았다. 이와 같은 상업화 전략은 BBC는 10년 후의 목표를 1) 국내외에 대해 상상력이 풍부한 새로운 서비스를 제공하는 BBC, 2) 신기술을 창조적이고도 효과적으로 활용하는 BBC, 3) 세계의 그 어떤 경쟁상대에게도 뒤지지 않는 효율적 프로그램 제작과 방송을 행하는 BBC, 4) 적절한 파트너와 공동제작으로 상업적 수익을 대폭적으로 올리는 BBC로 정하고 있음을 참고할 필요가 있다.

NHK의 경우도 기존 방송의 공공성이나 공적 임무를 준수하면서 아울러 상업화, 유료화를 인정하고 있는 추세이다. 주지하는 바와 같이 NHK는 일본의 위성방송 사업을 주도하고 있으며 최근에는 광대역 네트워크를 통해 본격적으로 케이블사업에도 참여할 것으로 알려지고 있다.

미국의 FCC는 ATV서비스용 주파수를 할당받은 지상파 방송사업자가 공공의 이익, 편의 및 필요에 기여하는 범위 내에서 부가서비스(ancillary or supplementary service)를 제공할 수 있도록 융통성을 부여하고 있다. 단 1996년 전기통신법은 방송사업자가 디지털 주파수를 유연하게 사용하는 것을 인정하는 한편, 보조적 서비스를 행하는 방송사업자는 방송면허를 갱신할 때 FCC에 대해 방송프로그램이 공공의 이익에 기여하고 있음을 입증해야한다고 규정하고 있다. 미국의 FCC는 보조적 서비스의 형태에 대해 예를 들면 유료서비스, 컴퓨터 소프트웨어의 공급, 데이터 송신, 문자방송, 쌍방향 서비스, 음성방송 등을 들고 있다.

디지털방송으로의 전환에 따라 향후 TV 매체가 쌍방향성을 갖춘 인터랙티브TV 형태로 발전할 것이라는 예측은 시기상의 이견이 있을 뿐, 관련 업계 대부분 공감하고 있는 사실이다. 이에 따라 방송사업자들은 데이터방송 관련 기술을 기반으로 상호작용성을 실현하고 있는 TV 전자상거래 등 다양한 부가서비스의 도입을 통해 점차 악화되고 있는 경영수지를 개선할 수 있는 경제적 토대로서 인터랙티브 TV에 대한 기대를 가지고 있다고 볼 수 있다. 미국, 영국, 프랑스 등 디지털방송의 선진국에서는 아직 시작 단계이지만 인터랙티브TV 광고와 시청자의 응답데이터를 분석하여 마케팅 자료로 활용하고자 하는 시도가 증가하고 있는 상황이고, TV에서의

즉각적인 주문이 가능한 상품판매 즉 T-Commerce로 총칭되는 TV전자상거래도 이루어지고 있다. 독일의 공영방송인 ARD는 인터넷 사업에 성공을 거두고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 선진국 사례를 참조하여 공영방송 KBS의 경영다각화 및 방송 통신 융합시대에 신규 서비스 시장 진입 문제를 검토해 보기로 한다.

첫째, KBS는 지상파 DMB 사업에 신규 사업자로 진입할 수 있다. 지상파 DMB 사업은 이동중 수신이라는 특성 때문에 그 채산성이 높을 것으로 전망되지만 아직 확실한 수익모델은 창출되지 않고 있다. 따라서 KBS 사업추진단에서는 지상파 DMB 사업의 수요예측, 투자비용과 수익성 검토, 프로그램 편성과 수용자 조사 등 기초 자료를 수집해야 할 것이다. 아울러 신규 사업은 그 채산성의 예측이 곤란하므로 KBS 주도로 컨서시엄을 구성하되, 자본력이 충분한 민간사업자나 통신사업자 그리고 자동차 회사 등과 전략적 제휴방안을 검토하는 것도 신규 사업투자의 위험분산이라는 측면에서 바람직하다고 하겠다. 둘째, 데이터방송 서비스는 ‘기존 방송사에서 제공하는 일방향 오디오-비디오 중심 프로그램을 제외한 멀티미디어 서비스’이다. TV 전자상거래는 데이터방송의 활성화를 유도할 수 있을 것이다. 데이터방송 영역에서의 쇼핑채널은 오디오-비디오 홈쇼핑 채널과는 달리 제한된 동영상, 시청자의 자의적인 선택성, 정보위주의 콘텐츠 제공이라는 특성을 지닌 TV 전자상거래(T-Commerce)의 일종이다. 이러한 데이터방송 서비스의 적극적인 도입은 디지털 방송의 중요한 운용재원으로서 디지털방송 사업의 조기정착과 활성화를 위해 크게 기여할 것으로 판단된다. 디지털환경에서의 쇼핑 전용 데이터방송 서비스는 능동적인 이용자가 클릭과 검색, 정보요청을 통해서 서비스 및 재화에 대한 정보를 선택하고, 스스로 판단하여 구매하는 상거래 형태이므로 오디오-비디오 홈쇼핑 채널보다는 PC 기반의 E-Commerce에 더 밀접한 성격을 지니고 있다. 셋째, 통신사업자의 방송사업 진출이 이루어지게 되면 방송사업자로서 통신사업에도 적극 진출할 수 있는 기회를 확보해야 한다. 디지털 전환시 가용 주파수를 활용하여 통신서비스나 방송과 통신의 경계영역적 서비스의 가능성을 기술적, 사업적 측면에서 적극 검토해야 한다. 넷째, 인터넷 사업은 기존의 사업영역을 확대하여 인터넷 언론사업까

지도 그 투자영역을 검토해야 한다. 이른바 온라인 저널리즘의 선두주자로서의 가능성을 모색할 필요가 있다. 다섯째, 통신-방송(영상)-가전사 간의 전략적 제휴와 연대를 강화하여 21세기 정보통신, 영상, 가전산업의 국제경쟁력을 확보할 수 있는 기회를 확보해야 한다. 각 부문에서 지배적 사업자간의 전략적 제휴와 연대는 지식기반산업의 경쟁력을 확보할 수 있는 기회가 될 것이다. 아직 그 채산성이 불투명하지만 광 대역 네트워크를 통한 VOD 사업이나 인터랙티브 TV 서비스는 이러한 전략적 제휴와 연대 속에서 가능하다. 공영방송 KBS는 지상파방송 중심의 소프트웨어 개발뿐만 아니라 다양한 모바일 소프트웨어, 게임, 애니메이션, 영화 등 다양한 분야에서 소프트웨어를 개발하고 이러한 소프트를 자본력과 기술력을 정비한 통신사업자, 가전업체와 연대하여 국내 시장은 물론 세계시장으로의 진출을 도모할 수 있다.

제 11 절 방송법 개정안의 평가와 방향

탄핵 정국의 소용돌이 속에서 보도의 공정성 논쟁으로 정치적 갈등을 표출한 바 있는 한국 방송계와 학계, 사회단체 및 정당들은 방송개혁 및 방송법 개정 논의가 국회를 비롯한 공론 장에서 접화된다면 다시 한번 치열한 논리적 대립이 전개될 것으로 예상된다. 주지하는 바와 같이 신문개혁 또는 신문관련 법 안은 지난 정기 국회에서 여야간의 정치적 협상과 타결로 개정안이 통과되었다. 그러나 상대적으로 방송법 개정안은 열린 우리당과 한나라 당 그리고 민주노동당에서 각각 별도의 개정안을 제출하였지만 4대 개혁입법과 정쟁의 소용돌이 속에서 별 다른 정치적 이목을 집중시키지는 못했다.

그런데 1월 17일 돌연 방송위원회가 KBS 임직원의 책임에 관한 사항, 예산 편성 및 결산서 확정절차를 개선 보완하여 정부전액출자기관인 KBS의 경영에 대한 합리성 및 책임성을 제고하려는 입법취지로 몇 가지 방송법 개정안을 입법예고하고 의견 수렴과정을 거치고 있다. 여기에 대응하여 이해당사자인 KBS 및 노동조합을

비롯 언론노조가 강력한 반대의사를 표명하고 있어 4월 임시 국회에서 그 개정 여부가 관심을 모으고 있다. KBS 2 또는 MBC의 민영화 등 공영방송 구조개편을 주장할 것으로 예상되었던 한나라당이 이 부문에서는 침묵하고, 여권(행정부 및 국회 추천) 추천 인사가 다수로 구성된 방송위원회가 KBS의 인사 및 예산/결산, 회계 등과 관련하여 구체적인 입장을 취하고 있는 것으로 보이는 방송법 개정안을 제출하고 있어 주목을 요한다. 여기에서는 지난 정기 국회에서 열린 우리당과 한나라당이 제출한 방송법 개정안 그리고 최근 방송위원회가 입법예고한 방송법 개정안의 핵심 내용들을 개괄적으로 평가해 보고 향후 방송개혁 및 방송법 개정 방향을 제시해 보고자 한다.

1. 열린 우리 당 방송 관련 법안의 내용과 평가

여기에서는 열린 우리당이 제안한 방송법 개정안 중에서 집중적으로 논의할 필요가 있다고 판단되는 내용만을 발췌하여 평가해 보았다.

가. 방송편성위원회의 설치

열린 우리당의 방송 법안은 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자는 방송 프로그램의 제작의 자율성을 보장하기 위하여 방송편성위원회를 의무적으로 설치하도록 하고 방송편성책임자는 방송편성에 관한 사항을 방송편성위원회와 협의하도록 하였다. 또한 방송사업자(임직원 주주)는 방송편성에 대해 규제나 간섭을 할 수 없도록 했다.

이미 현행 방송법 4조에서도 취재 및 제작자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정하고 이를 공표하도록 되어 있으나 열린 우리당 안은 지상파 방송이나 보도 채널에 한해 편성위원회 설치를 의무화하고 있다. 편성규약의 제정 및 편성위원회의 설치에 방송조직내부의 이른바 내적 자유인 저널리스트의 발언권을 강화하는 한편 국가나 정부조직(공영방송) 또는 민간기업 경영진의 간섭으로부터 통제나 간섭을 배제할 수 있는 제도적 보장 장치로 해석된다.

그러나 어느 매체 기업에서든 언론노조나 언론단체의 진보적 성향을 간과할 수 없으며 이렇게 방송 편성권이 일선 기자 그룹에게 좌우될 때 거의 모든 언론의 색채나 논조 등 이른바 경향을 잃게 되고 진보 일색으로 변화하게 될 우려가 있다(박용상, 주간 조선, 2004. 11. 11 참조). 편성위원회의 설치를 법제화 하더라도 이 법안과 같이 방송편성위원회의 구성 및 운영에 대해서는 시행령으로 위임할 것이 아니라 방송법상에 구체적인 내용을 명기해야 법안의 의도나 투명성을 보장할 수 있다. 경영진과 취재 및 제작자의 의견이 충돌할 경우에는 어떻게 조율할 것인지? 합의 또는 협의 절차는 어떻게 규정해야 할 것인가? 등이 분명히 제시되어야 한다. 따라서 이 법안만으로는 편성위원회의 본질을 제대로 파악하기 어렵다. 편성위원회의 설치보다는 실제 제대로 운용되고 있지 않는 현행 편성규약의 이행과 준수 여부를 방송위원회에서 감독하고 이를 위반할 때에는 적극적으로 처벌하는 방안을 검토하는 것이 현 단계에서는 오히려 현실적이다.

나. 시청자 권리와 복지 강화

현행 방송법에서는 시청자 참여 프로그램과 시청자 평가 프로그램, 시청자 평가원 등 이른바 시청자 주권을 법, 제도적으로 보장하고 있다. 열린 우리 당 방송법 개정안은 여기에 더해 개정안에서는 시청자의 권리와 복지를 다음과 같이 한층 강화하고 있다. 첫째, 시청자미디어 센터의 설립 및 운영 둘째, 방송발전자금의 방송진흥 및 시청자 복지 등을 위한 투융자 재원 활용 셋째, 방송 수신료 결정시에는 시청자위원회의 의견을 듣도록 하고 넷째, 시청자 참여 프로그램 제작에 방송발전자금 지원 등이다. 이 정책을 추진하는 과정에서 검토해야 할 문제는 시청자는 과연 누구인가? 하는 의문이다. 지금 시점에서 시청자의 사회적 대표성 문제를 검토할 필요가 있다. 지금 방송사에서 운영하고 있는 시청자위원회는 거의 방송조직에서 선호하는 전문가나 시청자 단체 임원으로 구성되고 있으며 시청자 제작 참여 프로그램도 다양한 이익집단이 참여하는 것 같지 않다. 시청자위원회 또는 시청자 참여 프로그램 제작과정에서는 지역대표성, 직능 대표성 등이 반드시 고려되어야 한다.

독일의 방송사 내부조직인 방송평의회는 문화단체, 노동조합, 정당, 농업, 노동자 단체 등 사회적으로 중요한 이익단체의 대표가 인구 비율의 원칙에 따라 참여하고 있으며 다원적 이해관계를 반영하고 있다. 일부 전문가와 시청자 단체가 전 국민을 대표할 수는 없는 것이며 따라서 시청자의 사회적 대표성을 확보할 수 있는 법안을 찾아야 한다. 시청자위원회의 운영이나 방송발전자금이 시청자의 이름으로 일부 전문가와 단체에게만 선심성으로 제공되어서는 안 될 것이다.

다. 민영방송사의 재허가 요건을 강화

이 법안에서는 다음과 같이 민영방송사의 재허가 요건을 강화하고 있다. 첫째, 허가 승인 또는 등록이 취소된 후 3년 이내의 방송사업 금지 둘째, 최대 액 출자자의 주식 또는 지분이 변경되거나 방송사업자의 경영권이 변경되는 경우는 방송위원회의 승인을 얻도록 하고 셋째, 허가 승인 또는 등록이 취소된 자는 토지 건물 설비 등의 처분을 위하여 허가 승인 또는 등록기간의 연장을 요청할 수 있도록 함 등을 골자로 하고 있다. 이러한 재허가 요건의 강화는 방송의 공익성과 공공성 제고를 위한 조치로 해석되고 바람직한 입법안이라 판단된다. 그러나 방송위원회의 최근 재허가 과정을 지켜 보더라도 재허가 취소 시에 후속 조치에 대해서 상세히 명시할 필요가 있다. 즉 재허가 취소가 구체적으로 (1) 지배주주의 교체인지? 전체 주주의 교체인지? (2) 방송종사자의 고용승계는 어떻게 할 것인가? (3) 재허가를 취소할 때 그 방송은 완전히 없어지는지 아니면 제3자가 승계하는 것인지? (4) 시청자 복지 차원에서 신규 사업자가 선정될 때 까지 방송중단은 없는 것인지? 등이 제시되어야 한다. 또한 재허가 취소와 같은 강력한 조치를 취하기 이전의 사전 조치로서 법률위반 사태가 발생했을 경우, 방송광고 중단, 경고 및 주의, 일정 기간 방송 중지 등 유럽에서 활용하고 있는 다양한 제재 수단을 강구할 수 있을 것이다.

2. 한나라 당 법안 내용과 평가

한나라 당은 현행 방송법에서 KBS 관련 규정을 떼어 내 국가기간방송법을 제정

한다는 방침이다. 한나라당의 국가기간방송법안의 골자는 최고의사결정기구라고 할 경영위원회를 신설해 사장선임 등 최종 권한을 부여하고 예산심의를 국회에서도 맡게 하는 내용을 담고 있다. 반면 그동안 논란이 돼 왔던 KBS 2와 MBC의 민영화 그리고 수신료 분리 징수 주장 등은 철회하기로 한 것으로 알려졌다(PD 연합회보, 2004년 11. 10~16 제389호)

가. KBS 및 EBS의 국가기간방송으로서의 지위

KBS와 EBS를 국가기간방송으로 규정하면 KBS의 성격은 단순한 공영방송의 범주를 벗어나게 되며 MBC와도 차별화하게 된다. KBS를 종전의 방송위원회 및 KBS이사회와는 별도로 경영위원회 중심으로 감독 운영함으로써 영국의 사례에서 보는 바와 같이 규제기관(OFCOM)의 영향력을 배제할 수 있는 장점이 있으며 이른바 국가기간방송으로서 다른 방송국이나 미디어와 다른 특혜를 받을 수 있으며 방송의 공적 기능도 강화할 수 있을 것이다. 또한 미디어 소유권 규제나 독과점 조항의 예외가 인정되어 영국의 BBC와 일본의 NHK에서 보는 바와 같이 경영다각화에도 유리할 수 있을 것이다. 그러나 국가기간방송으로서 KBS와 EBS 두 방송사를 국가기간방송으로 규정하는 것은 국가기간방송의 의미가 퇴색된다. 국가기간방송은 공영방송과는 그 성격이 다르며 국가의 지배 하에 있다는 인상이 짙다.

나. 경영위원회 제도의 도입

한나라당의 법안은 KBS의 사장, 부사장, 감사를 임명, 해임하며 사장을 감독하는 기능을 수행할 수 있는 최고의결기관으로서 KBS 경영위원회를 설치하도록 규정하고 있다. 이 법안의 핵심은 경영위원을 국회에서 추천하되 하나의 교섭단체에서 추천하는 위원이 2분의 1를 넘지 못하며 동일 교섭단체에서 위원장과 부위원장을 추천할 수 없도록 되어있는 조항이다.

이 안의 실질적인 의미는 종전의 방송위원회와 KBS이사회가 규제하던 KBS를 따로 떼어 별도로 KBS 경영위원회가 규제하는 시스템으로 전환하는 것이다. 또한 KBS 경영위원의 구성 과정에서 집권 정당이나 정파가 다수를 차지할 수 없으며 따

라서 KBS사장을 집권 세력이 독자적으로 임명할 수 없는 제도를 마련한 것이라 해석할 수 있다.

이렇게 되면 제2 교섭단체와 제3의 교섭단체가 연대하여 추천하는 자가 KBS 사장으로 선임될 가능성을 열어 두고 있다. 그러나 논리형식상 특정 정파나 세력이 KBS 사장을 선임할 수 없는 것은 일견 방송의 정치적 자유와 독립성을 확보할 수 있는 제도적 장치로 이해될 수도 있으나 우리 현실 여건상 실질적으로 제3 교섭단체에서 캐스팅 보트를 가지고 KBS 경영위원회를 운영하거나 KBS 사장을 선임할 수 있다. 이렇게 되면 이른바 국가기간방송이 제 3교섭단체의 이념과 가치관을 전파할 수도 있을 것이다. 실질적으로 공영방송의 막후 권력은 집권세력임은 전 세계적으로 공통된 특징이며 이를 현실적으로 인정할 수밖에 없을 것이다. 이런 취지에서 본다면 이 법안은 “사실의 규범력”을 무시한 입법안이라 할 수 있다. 경영위원회는 영국의 BBC와 일본의 NHK 모델을 모방인 것인데 영국과 일본이 내각책임제 국가이기 때문에 경영위원들을 의회에서 선출하나 우리와 같은 대통령 책임제 하에서는 대통령이 방송위원들을 선임하고 그 방송위원회에서 KBS를 이사를 선임하는 현행 제도가 바람직하다고 판단된다. KBS 이사회의 감독기능을 실질적으로 강화하는 방향으로 논의가 진행되는 것이 생산적이다.

3. 방송위원회의 KBS 인사, 예산/결산, 회계 관련 개정 법안

방송위원회가 입법예고한 방송법 개정 내용과 개정 사유를 항목별로 요약한 후 필자의 견해와 평가를 제시하고자 한다.

가. 한국방송공사(이하 편의상 KBS라고 칭함)의 이사장을 상임으로 하여 이사회의 기능을 신장하고자 함.

이사회 기능 신장은 이사회가 방송법상 명기된 권한을 소명감과 책임의식을 가지고 실천하느냐 여부에 달려 있는 것이며 상임/비상임 여부가 중요한 관건은 아니다. 영국 BBC의 경영위원회와 같은 상임위원의 존재는 실질적으로 사장과 이사장의

KBS 내에서의 권한과 권력배분을 모호하게 할 수 있으며 조직 경영의 효율성을 저해할 수 있다. KBS 및 사장의 정치권력으로부터 자율성을 사전에 차단하고 KBS를 투 투 시스템으로 상호 견제하면서 운영하려는 의도가 엿보인다고 한다면 과도한 음모론적 시각일까?

나. 예산/결산, 회계의 문제

방송위원회의 개정안에서는 다음과 같은 3가지 예산/결산 및 회계 상의 개정 조항들을 제시하고 있다. 이 개정안의 목적은 첫째, KBS 사장의 예산 편성시 정부투자기관관리기본법 제21조의 규정에 의한 예산편성지침을 준거하도록 하여 KBS의 경영합리화와 정부출자의 효율적 관리를 도모하고자 함. 둘째, KBS의 결산승인 전에 감사원의 결산검사를 받고 그 결과를 국회에 제출하도록 하여 KBS의 결산의 실효성을 도모하고자 함. 셋째, KBS의 정관의 기재사항으로 되어 있는 손익금의 처리에 관한 사항을 설립법인 방송법에 규정하고 주주인 국가에의 납입조항을 추가하고자 함이다. 이 개정안은 지난 해 감사원 감사에서 KBS의 “방만한 경영”이 지적받은 것에 대한 대응이라는 점에서 언뜻 보면 합리적인 조치로 보일 수도 있다.

정부투자기관관리기본법에 따르면 정부 투가 기관의 예산편성 절차는 “경영목표를 기획예산처, 주무장관에 제출 ⇒ 예산지침 통보 ⇒ 예산편성 ⇒ 이사회 의결 ⇒ 기획예산처, 주무부, 감사원 보고(변경 시에도 보고) ⇒ 운영계획 제출(기획예산처, 주무부)”로 되어 있다. 또한 국회, 기획예산처 및 주무부에 경영실적을 보고 하도록 되어 있으며 경영실적 등의 평가는 기획예산처가 국회와 대통령에 보고하도록 되어 있다. 경영실적이 저조한 투자기관의 사장, 상임이사 해임도 임면권 자에 건의할 수 있다. 그러나 지난 '87년 민주화의 바람 속에서 국민적 합의로 정부투자기관관리법에서 KBS의 예산 독립이 실현되었는데 이 법안이 제정되면 KBS는 강력한 정부 통제 속에 다시 편입하게 되며 이는 공영방송의 정치적 독립이라는 측면에서나 다중 적 규제라는 측면에서도 바람직하지 못하다. KBS의 예산/결산이나 회계에 관련된 사항들은 국회나 주무 부서인 방송위원회의 심의 정도가 바람직하다. KBS가 정부투자기관이라 하여 형식논리상 일반 정부투자기관과 동렬의 규제를 받는다는 것

은 언론의 자율성이나 우월적 지위를 고려할 때 바람직하지 않다.

일본의 NHK는 “무자본 특수법인”의 형태인데 정부가 KBS에 투자한 3,000억원을 전부 KBS에 기부하여 KBS를 정부투자기관으로부터 벗어나게 하는 것이 무늬만 공영이며 실질적으로 정부투자기관(국영방송?)인 KBS를 공영방송으로 거듭나게 하는 진정한 방송개혁이라 하겠다.

다. KBS의 집행기관 및 일정한 범위의 직원은 형법상 수뢰죄 등의 적용에 있어 이를 공무원으로 보도록 함.

방송기관 및 종사자의 형법상 수뢰죄는 언론윤리 상 엄격히 처벌하는 것이 타당하나 KBS에게만 과도한 사회적 책임을 강요하는 것은 언론활동의 위축효과(chilling effect)를 가져올 수도 있다. 이는 KBS 윤리강령이나 내규를 강화하여 자체 규범의 틀 속에서 엄격히 처벌하면 될 것이며 방송법상 이를 명기하는 것은 바람직하지 않은 것으로 보인다.

4. 향후 공영개혁의 쟁점과 방향

앞에서 살펴 본 열린 우리 당, 한나라 당 그리고 방송위원회가 입법예고한 방송법 개정안 공히 방송 통신 융합과 디지털 혁명 그리고 방송시장의 개방과 국제화와 같은 거대한 시대 변화와 조류에 부응하는 미디어 구조개편이나 청사진은 제시하지 않은 채 방송에 대한 정치적 통제와 영향력 행사에만 관심을 집중하고 있다는 것 같다. KBS를 국가기간방송으로 명명하거나(한나라 당 안) 또는 KBS의 인사, 예산/결산, 회계에 대한 규제 조항을 삽입하고 있는 방송위원회의 입법 예고안은 그 이면에는 KBS를 정치집단의 통제 속에 두겠다는 의혹을 지울 수 없다. 편성위원회를 설립하여 방송노조에게 힘을 실어 주거나 시청자단체의 위상을 격상시키고 있는 열린 우리당의 개정안 또한 정치적 목적과 배경에는 별 차이가 없는 것 같다. 물론 이러한 배경에는 그동안 한국의 공영방송이나 지상파 방송사업자들이 방송의 정치적 독립성과 중립성을 견인하지 못하고 과도한 정치적 영향력과 편향성을 노정한

데 따른 자충수의 결과일 수도 있다. 주지하는 바와 같이 최근 한국 방송은 정치적 이벤트가 발생할 때 마다 과도한 정치적 영향력을 행사한 바 있는데 이 결과가 여야당 공히 KBS의 과도한 영향력을 우려하여 견제/제어장치를 설치하려는 것으로 보인다.

원론적으로 방송매체는 국가권력으로부터 독립된 자율적 언론기관으로 어느 정도 자율성과 특권적 지위를 인정하는 것이 국가기간방송 또는 국가기관이라는 형식논리를 대입하여 규제하는 것보다는 바람직한 정책방향일 것이며 방송사 스스로도 정치적 장단에 빠지지 말고 국민의 방송으로서 방송법상 명기한 공정성, 다양성, 품위 있는 방송으로 그 역할을 다해야 할 것이다. 최근 전 세계적으로 디지털 혁명의 시대에 대비하여 미디어 법제 및 정책상의 핵심 과제는 ○ 디지털화와 통신네트워크의 광대역화, 미디어 융합을 가능케 하는 기술적 변수, ○ 소유권과 경영 문제를 비롯한 미디어 구조규제와 M&A 정책, ○ 다양성, 지역성, 경쟁, 공정성 보장을 위한 언론 표현의 자유문제를 여하히 조절할 것인가에 관심이 집중되고 있다. 특히 우리의 경우 이러한 그랜드 디자인을 짜기에 고심하기 보다는 방송 권력의 장악이라는 구태의연한 어젠다에 온갖 정파와 집단들이 골몰하고 있는 것으로 보인다.

언론 또는 표현의 자유를 둘러싼 권력투쟁은 국가, 정당, 규제기관, 언론기관, 시민, 이익단체 등의 관계 설정 및 역할구조에 달려있다. 그러므로 다양한 사회계층의 이해관계가 얽혀있는 방송개혁 과정에서는 합리성과 관용 그리고 정확하고 객관적인 자료에 근거한 논리적 대립이 전개되어야 한다. 힘겨루기나 줄속으로 언론개혁 논쟁이 진행할 것이 아니라 의회 내에 가칭 “미디어 발전 연구회”, “언론개혁 위원회” 또는 “방송 통신 융합위원회” 등을 구성하여 체계적인 논의가 진행되는 것이 바람직 할 것 같다. 위원의 구성은 정당 간 공동으로 합의하에 추천한 사회적으로 덕망 있는 원로나 중립적인 인사로 구성하고 그 스태프로는 전문가들이 참여하는 것도 한 방안이 될 것이다. 과거 방송개혁위원회가 다양한 가치관과 세계관을 가진 집단과 인사들이 참여하여 단일 법안을 창출했듯이 진정한 숙의와 토론만이 갈등과 혼선을 겪고 있는 언론개혁 문제를 해결하는 올바른 길일 것이다.

지상파 중심의 공익모델은 방송과 통신의 융합시대에도 그대로 유효하며 이런 의미에서 공영방송의 정치적 독립과 안정된 재원의 확보, 다양성·공정성 품위있는 프로그램의 제공, 시청자주권과 소수계층에 배려 등은 디지털 시대에도 훼손될 수 없는 공익모델의 구성요소이다. 다만 디지털, 국제화, 민영화, 방송과 통신의 융합 등 신방송질서를 강제하는 외생변수에 적응하기 위해서는 공영방송 KBS 또한 혼돈적 상황으로 진입할 수 밖에 없을 것이며 이점은 지금 단순한 모델로서 재단할 성질의 것은 아니라고 판단되며 당분간 “Wait and See” 전략을 구사할 수 밖에 없을 것이다. 그러기 위해서는 변모하는 환경에 적응할 수 있는 조직의 유연성, 체계성, 탄력성, 효율성을 확보하고 여타 조직과도 전략적 제휴나 연대를 준비해야 하며 아울러 경영다각화 전략도 면밀히 검토해야 할 것이다.

바람 잘날 없는 뿌리 깊은 중가 집 만형으로서 전통적인 가치를 준수하는 의연함과 아울러 새로운 시대 변화에도 탄력적으로 적응하는 순발력을 공영방송 KBS에게 기대해 본다.

제 7 장 한국의 통신 방송 융합 법제 정비 및 정책과제

지금 이 시기에 우리 사회에서도 통신과 방송의 융합 문제를 비롯 미디어 융합 문제가 본격적으로 제기되는 이유는 대체로 다음과 같은 배경 때문인 것으로 이해된다. 첫째, 위성 DMB, IP TV사업을 중심으로 통신사업자들의 방송사업 진출이 본격화 되고, 디지털과 네트워크의 광대역화도 방송 통신 융합을 가속화시킬 것이라는 점 둘째, 방송규제기관과 정보통신 규제기관간의 정책적 대립과 혼선으로 새로운 통합적 규제모델을 개발할 필요성 셋째, 언론개혁이나 성장 동력산업의 육성 차원에서 미디어 융합을 검토할 수밖에 없는 시대적 요청 등을 그 배경으로 지적할 수 있겠다.

제 1 절 방송 통신 융합 법제 정비 방안

현행 방송법과 통신관련 법은 방송 및 통신의 개념을 전통적인 서비스에 기반하고 있기 때문에 방송과 통신의 경계영역 또는 융합서비스에 대한 적절한 법령 규정을 구비하지 못하고 있다. 이러한 제도적 미비는 신규 서비스 사업추진의 어려움으로 이어지고 신규서비스 활성화를 통한 산업육성 차질 및 수용자의 이용복지 증진의 저해로 귀결된다.

방송 통신 융합 법제 정비 방안은 첫째, 방송 및 통신관계법의 체계를 통합하는 방법(가칭: 방송통신법) 둘째, 현행과 같이 방송 통신 관계법의 체계를 분리하되 기술발전에 따라 새로운 서비스의 개념이 등장할 때 마다 그 서비스를 방송영역이나 통신영역으로 판단하여 각각 수용할 수 있도록 규정하는 방법 셋째, 중간영역 또는 융합서비스 법을 별도로 규정하여 운영하는 방법(방송위원회와 정보통신부의 존치를 전제로 함: 독일식 모델)을 검토할 수 있다.

방송영역과 통신영역은 기술발전에 따른 융합 현상이 나타나고 있다 하더라도 각기 갖고 있는 성격의 근본적인 차이를 인정할 수밖에 없는 부분이 있다. 또한 통신영역의 관련 법률은 전기통신기본법, 전기통신사업법, 전파법 등 여러 법률로 이미 구분되어 있는 반면 방송 영역은 단일법으로 되어 있는 상황에서 전기통신기본법, 전기통신사업법, 전파법과 방송법 등을 하나의 통합된 법규로 묶어내는 것이 현실적으로 불가능하다는 판단을 내릴 수밖에 없다. 따라서 전기통신법, 전기통신사업법, 전파법, 방송법 등 기존의 관련 법률들을 하나의 법규 또는 하나의 체계화된 입법 형식으로 통합하는 형태보다는 기존 법률을 그대로 존치하되, 독일과 같이 융합서비스만 별도로 두 기관이 합의하여 별도의 입법을 만들거나 양 기관이 통합하면 방송에 가까운 서비스는 방송법에 통신에 가까운 서비스는 전기통신기본법으로 규율하는 것이 바람직할 것이다.

제 2 절 규제기관의 통합 문제

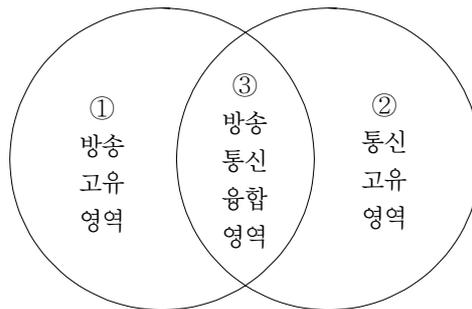
1. 통신방송위원회 또는 방송통신위원회의 구성

현재와 같이 통신은 정보통신부, 방송은 방송위원회로 분리되어 규제가 실현되면 융합서비스는 조기에 도입되기 어렵고 설사 도입된다 하더라도 사업자는 규제기구로부터 이중적으로 규제를 받게 되어 서비스가 활성화되기 어려울 것이다. 선진국의 사례를 검토해 보면 방송 통신을 단일 법제화와 단일 규제기구를 통하여 규율(미국형)하거나 방송 통신을 별도의 법으로 규율하되, 단일 규제기구가 관장하는 방식으로 새로운 중간영역서비스가 등장할 때에는 그것을 방송과 통신으로 구분하여 각각 관련법으로 규율(이탈리아, 일본, 캐나다 형)하는 방식, 방송과 통신을 별도의 법과 규제기구로 규율하되 새로운 중간영역서비스에 대하여는 제3의 법률을 통하여 법제화하는 방식으로 제3의 법에 대한 책임은 두 개의 규제기구가 공동으로 가지는(독일형)으로 구분할 수 있다. 주 지하는 바대로 영국은 최근 OFCOM이라는 규

제기관을 신설하여 그동안 통신과 방송부문으로 분리하여 운영해 왔던 다수의 기관들을 통합하였다. 미국은 독립규제위원회 형태의 FCC, 일본은 과거에는 우정성에서 방송과 통신을 최근에는 총무성에서 관장하고 있다. 규제기관의 통합은 세계적 추세이기도 하며 우리 현실을 고려할 때 절실한 정책사항임은 분명하다. 따라서 방송위원회와 정보통신부를 통합하여 통신방송위원회 또는 방송통신위원회로 통합하는 것이 가장 이상적인 방법이라 하겠다. 그러나 실제 규제기관을 통합하여 통신방송위원회(가칭)를 설립한다고 가정했을 때에는 다음과 같은 정책상의 난제들을 해결해야 한다.

첫째, 전문성의 문제가 제기된다. 전통적으로 방송은 정치적, 사회문화적 요소가 강하고 통신매체는 기술적, 경제적 요소가 강한 전통에 터 잡아 왔으므로 이 두 요소를 동시에 조정할 수 있는 전문 인력이 거의 부재하다. 즉 정치적 역량과 기술 관료적 능력을 겸비한 전문가 집단 또는 위원의 선발이 어렵다. 둘째, 방송 전문가 집단은 공익적 요소를, 통신 전문가 집단은 효율성과 산업적 요소를 강조하는 경향이 있어 정책판단 시 그 일체감을 형성하기 어렵다. 과거 일본 우정성 관료들의 전언에 따르면 방송 행정국과 통신정책국간에도 내부에서 상당한 갈등이 있었으며 의사결정과정에서 어려움이 많았다고 한다. 셋째, 두 기관의 통합시의 문제점으로는 조직 통합이 곧 정책의 효율성을 담보한다고 단언하기는 어렵다. 과거 민간기업이나 정부조직이 M&A 이후에도 줄곧 그 갈등이 오래 누적되어 온 사례들을 경험해 왔다. 통신전문가와 방송전문가의 구성 비율 문제도 신중히 검토해 보아야 할 것이다. 현재 방송위원은 국회에서 6명, 대통령(행정부)이 3명을 추천하고 있는데 임명 과정에서 방송 통신위원의 수를 어떻게 구성할 것인가 애매모호하다. 정당별로 추천하는 과정에서 특정 분야의 위원들이 1~2명이라도 많아진다면 미디어 정책방향이 상당히 달라질 수 있다. 넷째, 조직의 법적 지위와 위상 문제도 검토해야 할 과제이다. 통합 규제기관인 가칭 통신방송위원회는 정부조직으로서의 법적 지위와 위상을 확보해야 행정의 효율성과 규제기관으로서의 위상을 확보할 수 있다. 그러나 한편 방송의 정치적 독립성과 중립성을 보장받기 위해서는 정부로부터 직무상

독립된 행정기관으로서의 위상도 확보해야 한다. 미국의 FCC는 정부조직이면서도 직무상 대통령으로부터 독립된 규제기관이며 주로 의회의 통제를 받는다. 우리의 행정풍토나 행정법상 이런 더블 스탠다드(double standard)를 정착시킬 수 있는 규제기관의 설립이 실제 가능할 것인지 의문이다. 다섯째, 사무처 직원의 신분보장과 지위확보 문제도 어려운 과제이다. 공무원 신분으로 통일한다면 현재 민간인 신분인 방송위원회 직원의 신분이동이 필요하며 민간인 신분으로 통합한다면 정보통신부 공무원들의 민간인 신분으로의 이동이 요청된다. 현존 질서를 존중하여 신분을 그대로 유지한다면 방송부문은 민간인 신분, 통신부문은 공무원 신분을 유지하게 되어 조직운영의 비효율성이 예상된다.



실질적으로 방송과 통신의 융합이 문제가 되는 것은 앞의 그림에서 보는 바와 같이 3(방송 통신 융합 영역)의 영역이다. 2의 영역(통신 고유 영역)은 관료제 체제하에서 IT 강국에 진입할 정도로 효율적인 행정이 집행되어 왔다 따라서 2의 영역은 향후에도 3년 임기의 합의제 행정기관 보다는 정부기관이 주도하는 것이 바람직하다. 예를 들면 방송 전문가가 2의 영역인 WTO 통신 협상이나 전화요금, 광대역 네트워크 망 구축에 대한 기술개발에 대해 어떤 정책적 판단을 내릴 수 있을 것인가? 1(방송 고유 영역)의 영역은 과거 경험상 공보처 주도로의 폐단이 지적되어 왔고 따라서 합의제 행정기관인 방송위원회를 설립한 요인이 되었다. 만약 정부주도로 방송 통신 통합 규제기관이 설립된다면 이는 과거 방송정책으로의 회귀를 의미하는 것이라 할 수 있다. 또한 통신 전문가가 정치보도나 뉴스의 공정성 문제에 대해

어떤 판단을 내릴 수 있을 것인가?

이러한 난제를 해결하기 위한 대안으로 다음과 같은 몇 가지 방안을 제안하고자 한다.

첫째, 위원의 수는 비상임은 두지 말고 FCC와 같이 5명 정도 전문가를 국회에서 집권당이 3명, 제1 야당이 2명을 추천하고 이를 대통령이 임명한다. 우리의 경우 방송위원의 수가 9명 정도로 많은 이유는 방송위원이 KBS, MBC의 이사를 선임하며 이사들은 사장 추천권을 갖기 때문이다. 3:2로 위원을 구성했을 경우는 KBS, MBC 사장을 여권에서 임명하기 어려울 수도 있는 정치적 부담이 따른다. 따라서 실질적으로 여권에서 임명하면서도 절차적 공정성을 내세우기 보다는 대통령이 국회의 동의를 받아 사장을 임명하는 것이 방송의 정치적 독립성, 중립성 보장이라는 측면에서도 바람직하다고 판단된다. 위원의 수가 적어지면 여권이나 야권 공히 전문성과 도덕성 있는 인물들을 임명할 수밖에 없을 것이다. 여당에서 2명 야당에서 1명만을 위원을 추천하는 방안도 검토할 수 있다. 둘째, 통신, 방송 정책의 중요성에 비추어 겸직은 허용되지 말아야 한다. 그리고 방송사나 통신사업체에 근무한 적이 3년 또는 5년 정도 경과한 자가 추천대상이 되어야 이해관계로부터 자유로울 수 있다. 셋째, 정당 관계자나 정치적 성향이 강한 자를 배제하기 위해 국회 청문절차를 거쳐 가능하면 위원의 선임과정에서 정치적 중립성을 확보할 수 있는 방안을 찾을 필요가 있다. 넷째, 조직의 형태는 위원회이지만 실질적으로 정부조직의 기능과 위상을 확보할 수 있도록 정부조직법의 개정이 필요하다.

즉 공정거래위원회나 금융감독원과 같이 정부조직으로서 기능해야 하며 방송통신위원장은 국무위원의 자격을 가져야 하며, 위원회는 법령제정권도 확보해야 규제기관으로서 권한을 실질적으로 행사할 수 있을 것이다.

2. 통신 방송조정위원회를 통한 조율

독일은 통신은 연방, 방송은 주정부 관할이므로 향후에도 통신과 방송 규제기관은 근본적으로 통합하기 어려울 것으로 판단된다. 즉 2차 대전 시 히틀러의 방송활

용에 대한 철저한 반성으로 연방정부는 방송에 대한 관할권이 배제되어 있고 이 전 통은 계속 유지될 것이기 때문이다. 따라서 독일은 융합서비스에 대해 분류기준을 정하여 연방이 관할하는 서비스와 주가 관할하는 서비스를 구분하였다. 우리도 규제기관의 융합을 검토하기 전에 독일식으로 서비스별로 규제기관을 구분하는 것도 대안이 될 것으로 판단된다. 우리의 경우도 방송 고유 영역은 위원회 형태로, 통신 고유영역은 정부부처에서 각각 관장하되, 신규 서비스는 분류기준을 정하여 역할분담을 하면 될 것이다. 그럼에도 불구하고 두 규제기관 사이에 정책적 타협이 원만하지 않을 경우에 대비하여 중재 또는 조정위원회를 구성하여 3의 영역을 처리하면 어떨까 한다. 중재 또는 조정위원회는 방송법 또는 전기통신법상에 명기하여 그 법적 구속력을 인정하고 임시위원회 조직으로서 분쟁이 발생할 경우에만 그 조정 역할을 담당할 수 있도록 하자는 것이다. 이 위원회의 인원 구성은 두 규제기관이 합의하는 인사로 구성하면 바람직 할 것이다.

3. 통신 방송의 정치적, 사회적 이슈는 위원회 조직이 통신 방송의 산업정책은 정보통신부로 이원화하는 방안

민간의 위원으로 구성된 통신방송위원회 또는 방송통신위원회는 방송, 통신의 허가 및 심의, 이용자 불만 처리 및 보호, KBS·MBC 이사의 임명 등 정치적 중립성과 독립성을 요하는 부문을 담당하고 산업정책은 정부기관이 담당하는 방안이다. 다시 말해 허가규제 및 내용규제, 수신자 및 이용자 보호 문제 등은 위원회가 구조 규제 및 산업규제는 정부조직이 담당하는 방안이다.

제3 절 허가 및 진입규제

여기에서는 신규 미디어 서비스 도입과정에서 미국이 채택한 정책 중 통신 방송 융합서비스 도입에 필요한 허가 및 진입규제 정책들을 검토해 보았다.

1. open sky policy

사업의 채산성이나 기존 방송시장에 미치는 영향력이 그리 크지 않으며 실험적 성격이 강한 통신 방송 융합서비스에 대해서는 사업의지가 있는 사업자의 우선순위로 사업권을 부여하자는 것이다. 이 정책은 80년대 미국의 위성방송 도입 시 채택되었는데, 이를테면 알래스카에서 하와이까지 시청이 가능하도록 기술조건을 명시하여 이를 충족토록 하는 것이다. 미국의 위성방송 사업은 그 진입은 개방하되 이와 같은 까다로운 기술조건을 가시적으로 입증해야만 진입이 허용되고 있다.

2. 개척자 우선의 원칙 및 예비 허가

통신 방송 융합 서비스에 대해서는 RFP(Request for Proposal) 방식에 따른 사업자 공모방식 또는 비교심사방식보다는 개척자 우선의 원칙을 검토할 필요가 있다. 개척자 우선의 원칙은 규제기관이 사전에 제시한 가이드라인(guideline)이나 사전에 규제기관이 제안한 진입조건을 충족하는 사업자에게 사업권을 허가하는 방식이다. 이 방식은 미국의 이동통신사업 추진 시에 채택된 바 있다. 과거 위성방송사업자(SkyLife)의 선정과정을 되돌아보면, 이미 위성 체를 확보하고 있었던 KT와 컨소시엄 형성과정에서 지배주주로 참여를 희망했던 지상파 방송사들을 배제하고 방송경험이 전혀 없었던 신규 민간사업자들의 컨소시엄에 허가권을 부여하는 것은 당시의 사회적 정서나 미디어 정책 여건상 불가능했던 것으로 판단된다. 따라서 위성방송 허가 당시 기술조건, 재원조달 금액, 프로그램의 편성 등 사업진행과정에서 필요한 사항을 사전에 충족하도록 가이드라인을 제시했거나, 또는 이 가이드라인을 충족하는 사업자에게 우선 허가권을 부여했다면 초기 SkyLife가 보여주었던 시행착오와 신규 서비스의 확산 지연은 방지할 수 있었을 것으로 판단된다. 사업권이 확보되지 않는 상황에서 신규 서비스 진입을 희망하는 사업자는 RFP 작성과 허가과정에서 로비에 전념할 수밖에 없을 것이며, 사업 자체를 위한 투자는 사업권 이후로 미루기 마련이다. 과거 위성방송사업자 선정과정에서는 ① 방송의 공적 책임 및 공

익의 실현가능성, ② 채널구성 운용계획의 적정성, ③ 경영계획의 적정성, ④ 재정적 능력, ⑤ 방송시설 설치계획의 적정성 및 능력, 그리고 ⑥ 방송영상산업 육성 및 방송발전지원계획의 우수성 등이 사업자 선정에 위한 평가항목 이었는데 이 항목들은 대부분 ‘페이퍼 워크’로만 끝날 가능성이 농후하다. 당초에 작성된 우수한 RFP대로 사업권 확보 후에 투자를 하지 않는다면 아무런 의미가 없는 것이다.

허가권 획득 당시에는 KT와 KBS의 결합은 이 평가항목을 충분히 충족시킬 수 있었지만 과연 SkyLife의 실제 운용과정에서 평가항목에 제시한 내용이나 사전 약속대로 진행되고 있는지는 의문이다. 당초 예상했던 바와 같이 신규 서비스가 실제 운용과정에서 채산성이 확보되지 않거나 모기업의 재정상태가 열악해졌을 때 사업 계획서에서 기술한 내용대로 사업을 운용하기는 매우 어려울 것이다. 그동안 우리나라의 신규 방송사업자나 통신사업자 선정에서 이미 여러 차례 채택해 왔던 RFP 방식은 특혜 시비를 비롯하여 만만치 않은 사회적 비용을 치렀던 것도 그간의 경험이다.

3. 방임정책(Hand off policy)과 공동 콘소시엄 유도

규제기관은 이른바 “방임정책(Hand off policy)”을 추진할 수 있다. 방임정책은 기술문제, 사업자간의 갈등, 미래의 시장동향에 대한 불확정성 등을 이유로 규제기관이 정책적 판단을 유보하고 사업자간의 합의를 유도하는 정책방향이다. 이러한 방법은 과거 방송위원회가 우리나라 위성방송 사업자 선정 시 초기에 당시 사업 참여를 희망했던 한국통신과 DSM에게 요구했던 방법이다. 즉, 사업자간에 자발적으로 콘소시엄이나 주주를 구성해 오면 규제기관이 이를 승인하겠다는 방식이었지만 당시 사업자간 이해충돌로 성사되지 못했으며 결국 비교심사방법으로 결론이 나고 말았다. 이 방임정책 방식은 미국의 FCC도 최근 선택한 바 있다.³⁸⁾

38) AT&T가 대형 케이블 MSO를 M&A한 후 케이블망을 통해 초고속 인터넷 서비스를 확산하자 지역의 중소규모 인터넷 ISP(Internet Service Provider)들은 동등한 조

4. 경매 입찰제 검토

미국의 지역이동통신사업자 선정이나 영국의 지역민방사업자 선정 시에 경매 또는 입찰제를 선택하고 있다. 즉 사업 허가기간을 미리 정한 후 사업자를 선정하면 사업희망자는 그 기간동안의 수요를 예측하여 사업권 신청을 하는 것이다. 사업자 선정의 특혜 시비도 원천적으로 불식할 수 있으며 이렇게 모금된 자금으로 신규 기술투자에 집중할 수도 있겠다.

제 4 절 민간방송사업자의 소유권 규제완화(진입규제, 경영문제 등)와 M&A 정책

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

독일에서도 지상파방송사를 제외하고 전체 방송시장(주로 유료 뉴미디어 시장)에서 한 사업자가 점유할 수 있는 시장점유율을 30%까지 허용하고 있으며 영국에서는 BBC를 포함하여 15%까지 시장점유율을 허용했다가 최근에는 이 조항마저도 삭

건으로 AT&T 케이블망을 임대하여 초고속 인터넷 서비스를 할 수 있도록 FCC에 요청하였다. 이 운동은 이른바 “오픈 액세스(Open Access)”운동으로 명명되고 있는데, 이에 대해 AT&T에서는 새로운 네트워크를 건설하고 막대한 비용을 투자하여 케이블망을 구축했는데 이를 공유한다면 향후 네트워크의 건설이나 비용투자는 의미가 없을 것이라고 항변하고 있다. 이러한 대립적인 입장에 대해 아직 FCC는 뚜렷한 결론을 내리지 않고 있어 무책임 행정의 표본이라고 비판을 받고 있지만 한편으로는 “Wait and See” 전략으로 볼 수도 있을 것이다.

제해 버렸다. 즉 영국에서는 BBC를 제외하고 민간사용자는 방송 시장점유율과 상관없이 다수의 방송매체를 제한없이 소유할 수 있다. 대체로 지상파방송을 제외한 신규 방송서비스시장에서 30% 점유율을 허용하는 것은 미디어 독점도 경계하면서 시장 경쟁을 촉진하는 타협점으로 정착되고 있는 것 같다. 중국에는 한 국가에서 방송시장은 1공영 2 상업서비스로 정착될 것이라는 EU 위원회의 전망이고 보면 우리도 케이블, 위성 등 매체를 지나치게 세분하여 지분, 시장점유율, 매출액 등을 기준으로 진입규제나 소유권 그리고 겸영규제를 할 것이 아니라 케이블, 위성, 통신 방송 융합서비스 전체를 1매체(MVPD)로 간주하고 전체 시장에서 1사업자가 30% 또는 33% 정도 지분 참여를 할 수 있도록 대폭 개방하는 것이 바람직 할 것이다. 더 대폭적인 규제완화 정책을 제안해 보면 KBS와 MBC를 제외한 지상파 민영방송과 뉴미디어 방송 전체의 30%를 1사업자가 소유할 수 있도록 하는 방안이다. 이러한 소유권 규제완화는 규제기관으로서 세분화된 매체규제 방식보다 규제를 용이하게 해 줄 수 있으며 침체된 유료방송시장을 활성화할 수 있는 계기를 마련해 줄 수 있을 것이다. 시장전망이 확실한 신규 통신, 방송서비스는 다수의 사업자의 진입으로 인해 그리고 시장전망이 불투명한 신규 서비스는 소수의 진입자로 인해 늘 시장전망은 불투명하며 공급과잉 상태에 직면하게 된다. 그러므로 정확한 수요예측에 기반하여 적절한 사업자 수와 경쟁구조를 정착시키는 것이 바람직하나 이는 실제로 불가능하다. 신규 서비스의 수용은 이른바 “Demand pull” 측면과 함께 “Demand Push” 측면도 강하기 때문이다. 종합유선방송의 경우 당초 지역 프랜차이즈를 중심으로 사업권역이 확정되었지만 MSO가 허용됨으로서 어느 정도 채산성이 보장되었고, 이동전화와 PCS사업도 여러 사업체간의 M&A가 실현되어 지금 SKT, KT, LG Telecom 3개의 사업체가 중심으로 운영되고 있다. 따라서 적정 사업체 수는 규제기관이 사업 초기에 결정할 일이 아니며 향후 시장동향과 사업체의 경영능력에 따라 결정되기 마련이다. 이런 의미에서 소유권 규제완화와 M&A는 수요예측이 곤란한 신규 서비스의 보급 확산과정에서 불가피한 조치이며 대체제의 등장에 의한 기존 서비스나 사업체의 퇴출도 불가항력적인 것이다. 전통적으로 우리의 통신, 방송규

제기관은 자신들이 허가한 사업체와 서비스의 보호, 육성에 관심을 가지게 되는데 이는 규제기관의 책임의식과 온정주의에서 비롯된 것이지만 새로운 서비스의 등장이나 경쟁을 저해하는 요소로 작용할 수가 있다. 성인이 되거나 분가하면 부모의 내부보조가 절연되는 서양식 가족제도와는 달리 분가하더라도 계속 자식의 앞날을 걱정하고 돌보는 한국식 온정주의는 결국 미디어 산업의 경쟁력을 약화시키고 규제기관과 사업체의 담합 등 공정성 시비를 초래하게 되는 것이다. 이런 의미에서 신규 방송사업자의 진입과 퇴출도 전적으로 사업자의 자발적인 판단과 책임에 따라 결정되어야 하며 다만 이 과정에서 규제기관은 공정한 심판관으로서의 역할을 수행하면 족한 것이다.

제 5 절 내용규제정책

방송 통신 융합서비스나 혼성미디어의 등장은 전통적인 미디어 규제모델인 3분할 모델(신문/방송/통신 규제 모델)을 적용하기가 매우 곤란하다. 이를테면 인터넷 언론은 신문인가? 방송인가? 통신인가? 인터넷인가? 인터넷 언론은 이 모든 매체의 속성을 동시에 지니고 있으면서도 이른바 시너지 효과 때문에 모든 속성과 분류에도 귀속되지 않는 제3의 미디어로서 자리매김하고 있다. 디지털 방송기술과 네트워크 진화로 융합형 서비스가 급증하고 있으며 디지털 기술의 발달은 기존의 매체의 구분을 무의미하게 있다. 즉 기존에는 사회·문화적 영향력, 기술적 차이(주파수대역) 등으로 방송과 통신을 구분하여 왔으나, 디지털기술의 발달로 네트워크가 광대역화함에 따라 기술적 구분을 포함한 기존의 구분논의가 무의미해지고 있다. 따라서 향후 제공되는 내용에 따른 구분의 필요성이 제기된다. 향후, 방송과 통신의 구분은 제공되는 내용이 공중(개별계약 포함)을 대상으로 하는지(내용의 공개성) 또는 개인간의 사적영역을 대상으로 하는지(내용의 비밀성) 여부로 판단할 필요성 제기되는 것이다. 혼성미디어는 미디어의 정체성이 불분명 하므로 기존의 매체에 따른 심의나 내용규제는 어렵고 경우에 따라서는 여러 심의기관으로부터 규제를 받을

수 있을 것이다. 최근 이러한 사정을 감안하여 “멀티미디어법”을 제정하지는 입장이 일부에서 제기되고 있으나 방송과 통신의 융합문제도 처리하기 곤란한 상황에서 전체 미디어를 통합할 수 있는 법, 제도, 규범의 마련은 현실적으로 불가능할 것으로 판단된다. 통신 방송 융합 서비스는 오락성이 강할 것으로 예상되는 바 어떤 형태로든 프로그램 심의를 받게 된다. 현재는 프로그램 제작 당사자에 대한 경고 및 제작자에 대한 일정 기간 자격정지 형식보다는 유럽에서 채택하고 있는 벌금이나 광고중단 등 경제적 제재조치가 실효성이 있을 것이다.

재허가 취소는 선진국에서도 거의 사장되고 있는 제도이나 일벌백계의 차원에서 소수의 사업자에 대해서는 추진해 볼 필요도 있다. 지금까지 통신이나 방송 내용물에 대한 심의는 주로 처벌 위주의 이른바 “네카티브 시스템(Negative system)”이 채택되어 왔지만 향후에는 “포지티브 시스템(positive system)”도 개발할 필요가 있다. 즉 통신이나 방송 또는 융합서비스를 공익적으로 운영한 사업자에게는 통신 방송 융합서비스에 진입할 수 있는 우선권을 부여할 수도 있다.

지상파방송, 케이블, 위성과 같은 뉴미디어 방송, 유료방송, 통신과 방송의 융합서비스 간에는 매체의 특성을 고려하여 차별화된 심의 척도가 필요하다. 일본에서는 통신과 방송의 경계영역 적 서비스에 대해서는 방송매체의 성격이 농후한 매체에 대해서는 규제를 강하게 하며 통신매체에 가까운 서비스 심의과정에 있어서 규제를 약하게 하는 이른바 “매체 차별론”을 채택하고 있다.

제 6 절 신문과 방송의 경영

한국의 신문은 방송법상 지상파방송과 뉴미디어 방송에도 뉴스보도채널은 진입이 배제되어 있다. 케이블과 위성방송의 진입은 법적으로는 보장되어 있으나 자금력 등으로 인해 거의 진입이 안 된 상태이다. 전체 미디어 시장에서 한국의 일부 신문사는 사회적 여론형성의 영향력은 강할지 모르나 미디어 시장에서의 점유율은 낮은 것은 미국 신문매체와의 공통점이라 하겠다. 케이블과 위성의 보도채널은 이

제 개방되어야 할 것이다. 케이블 TV와 위성방송에서 보도채널을 신문사 뿐만 아니라 다수의 사업자에게 개방하면 여론형성의 다원화를 기대할 수 있다. 언제까지 YTN 독점으로 뉴미디어 방송을 운영할 것인가?

제 7 절 외국자본, 외자규제의 문제

최근 유럽방송의 핵심과제는 디지털 전환과 외국자본 문제인 것 같다. 막대한 자본이 소요되는 디지털 전환 비용과 가속화되는 경쟁체제는 미디어 기업간의 대형 M&A만이 필수적인 생존전략일 수밖에 없을 것이다. 따라서 미국과 유럽은 관련 방송시장의 30% 선을 1 사업자가 지배할 수 있도록 하였다. 그러나 미국에서도 이러한 대형 M&A의 결과는 현재 경영상의 실패로 귀결되고 있다. 유럽에서도 대형 미디어 기업이 파산되고 있는 추세이며, 여러 부문에서 외국자본을 유치하고 있는 우리 현실에서 한국의 방송 미디어 사업 주체는 과도하게 많으며 -복수주의에 근거하고 있음- 계속 소형 미디어 기업이 출현하고 있다. 이미 우리나라 금융시장 구조개편 과정에서 보았듯이 우리 금융 산업도 결국 대형화와 외국자본에게 잠식당하는 결과를 낳고 있으며, 이런 의미에서 유럽의 방송 산업의 전철을 한국의 방송 산업도 겪을지 모른다. 방송 산업의 대형화를 통해 외국자본의 침투를 막아야 한다.

제 8 절 시장점유율 측정방법 변화

KBS와 지상파방송사 그리고 케이블 TV와 위성방송 등은 각기 재원충원방법이 상이한데 단순히 매출액으로 비교하여 그 영향력을 측정하는 것은 매우 비논리적 이므로 시청시간 점유율로 전환하는 것이 합리적이라고 판단된다. 다만 따져보아야 할 것은 지상파방송사가 PP로 참여한 채널 그리고 원 제작자는 지상파방송사였지만 다른 PP나 방송사업자가 이를 구매하여 2차적으로 방송하는 경우에 대해서는

다소 그 해석이 복잡해지지만 지상파방송의 시장점유율로 계산하는 것이 원칙이다.

한국의 지상파방송 시장점유율은 현재 70% 수준이며 공공방송 KBS, MBC의 시장점유율은 전체 방송시장에서 50% 정도 수준이 아닌가 한다. 다소 한국의 공공방송의 시장점유율이 유럽 국가와 비교하여 높은 것이 사실이지만 80년 대 초반에 뉴미디어가 도입된 유럽과 90년대 초반에 뉴미디어 방송이 도입된 한국과의 시간격차를 고려한다면 거의 비슷한 수준으로 해석해도 좋을 것 같다.

제 8 장 미디어 융합과 새 미디어 질서를 위한 제언

미디어 융합으로 대변되는 새로운 미디어 환경과 미디어 질서 및 규범의 변화는 기술적으로는 디지털 전환과 BCN 등 네트워크의 광대역화, 사회적으로는 경쟁과 효율성 및 산업 전반의 민영화 추세 그리고 신자유주의와 WTO 체제 등 국제화 물결에서 비롯된다. DMB 서비스와 향후 도입이 예상되는 IP TV, 휴대 인터넷 서비스 등은 디지털 전환과 네트워크의 광대역화를 기술적 기반으로 하고 있다. 디지털 혁명과 네트워크의 광대역화가 추동하는 미디어 융합 시대에 우리가 검토해야 할 과제는 기술수용, 미디어 역학(공영방송 및 기존 미디어의 존속 발전 문제 등), 언론 표현의 자유와 수신자 권리 문제와의 조화로운 관계 설정 문제이다.

제 1 절 매체 간 균형발전에 대한 재해석

방송의 공공성을 그 이념형으로 하고, 공공 독(과)점체제로 방송제도와 질서를 정착시켜 왔던 대륙 법 계통의 국가들(영국, 독일, 프랑스 등 유럽제국과 및 일본)은 여론 및 미디어 시장의 독과점을 방지하기 위해 신문/방송/통신매체 사이에 “겸영(兼營)배제의 원칙”을 준수하여 왔다. 그러나 1980년대 이른바 신보수주의 정권의 등장, 산업전반의 민영화 물결, 케이블과 위성방송 등 뉴미디어의 등장은 신문사와 대기업의 방송시장 진입을 허용하게 되었고 20여년이 지난 지금 공영방송(영국의 BBC, 일본의 NHK, 독일 ARD와 ZDF)의 방송 시장점유율(방송시간으로 측정)의 경우 공히 약 40% 정도인 것으로 추산되고 있다. 20여년 만에 60%의 방송시장을 뉴미디어 또는 신규 사업자에게 상실한 것이다. 미국의 경우도 이미 지상파방송과 케이블 TV의 시장점유율은 거의 비슷하며 최근에는 위성방송의 약진도 케이블 TV 시장의 4분의 1정도에 이를 정도로 괄목할 만하다.

현재 우리나라 지상파방송은 방송위원회의 최근 통계에 따르면 70%(정확히는 68~69%) 정도 방송시간 점유율을 보이고 있다. 시청시간 점유율은 지상파 뿐만 아니라 케이블과 위성방송 등으로 시청한 지상파방송 점유율을 합산한 것이다.

한국의 경우 80년대부터 공공독과점 체제를 향유하고 있었던 KBS와 MBC는 SBS와 지역민방, 케이블과 위성방송의 등장으로 방송시장의 상당한 부분을 상실한 것으로 평가된다. 우리의 경우 민간사업자와 뉴미디어의 방송시장 진입이 유럽과 일본보다는 10여년 정도가 늦었다는 것을 감안할 때 공영방송인 KBS와 MBC의 방송시장 점유율은 뉴미디어와의 경쟁으로 향후에도 급속히 감소할 것으로 예상된다. 바로 이와 같은 시점에서 우리의 경우 KT와 SKT와 같은 통신사업자들이 방송과 통신의 융합을 명분으로 방송시장 진입을 적극 추진하고 있는 것이다. 자본력, 네트워크, 마케팅 능력 면에서 방송사업자보다 탁월한 통신사업자의 방송시장 진입은 미디어 역학 면에서 지상파 방송사업자에게는 매우 불안한 사태의 진전이다. 네트워크 면에서도 통신사업자는 유선, 무선 네트워크를 통해 방송시장 진입이 용이하나 지상파 방송네트워크로서는 별로 채산성이 크지 않는 데이터방송이나 부가서비스 정도만 가능하다. 치열한 시장경쟁 속에서 생존해 왔던 통신사업자들은 가입자 관리와 마케팅 능력 면에서 탁월한 데 비해 KBS와 MBC는 수신료 징수는 한전에 광고는 방송광고공사에 일임하고 있어 이 면에서도 경쟁상대가 되지 못한다. 작년 우리나라 1가구당 통신비용은 약 12만원을 초과하고 있으나 방송 시청자들은 2,500원의 수신료만 지불하고 있으며 수신료 인상에는 매우 저항적인 태도를 보이고 있다. 여기에다 지상파방송은 디지털 전환에 막대한 자금을 투입해야 할 처지에 놓여 있다.

바로 이와 같은 상황 속에서 일부 학자들은 지상파방송의 독과점을 비판하고 동시에 공정경쟁 론을 내세우고 있다. 이러한 논리의 근거는 일면 타당성이 있다. 우리나라 공공방송은 방송시장에서의 시장점유율이 과도하게 높으므로 민간방송이나 뉴미디어 방송과의 공정경쟁 체제를 정립하기 위해 공공방송의 경영다각화나 방송통신 융합 서비스 시장 진입은 제한해야 한다는 주장이 강력하게 제기되고 있다.

그러나 따지고 보면 공공방송 체제(public service broadcasting)는 출발부터 독과점 체제를 전제로 한 방송 시스템이다. 즉 민영방송과 뉴미디어 도입은 역사적 과정으로 볼 때 공공방송의 존속 발전을 전제로 출발한 매체이다. 지상파 네트워크나 케이블과 위성과 같은 뉴미디어 모두 민영방송 중심으로 출발한 미국과는 달리 유럽, 일본, 한국과 같이 공공방송제도를 도입하고 있는 대륙법 계통에서는 방송의 공적 임무보장이라는 측면에서도 공공방송과 민간상업방송과의 공정경쟁론은 논리적으로 성립되지 않는다. 다만 공공방송이 방송시장에서 우월적 지위와 영향력을 남용하여 뉴미디어와 민간방송의 성장을 의도적으로 저해하거나 불공정한 관행을 주도한다면 이는 시정되어야 할 것이다.

지상파방송은 첫째, 1,200만 가입자를 확보하고 초고속 인터넷 서비스로 대박을 터트리고 있는 케이블 SO와 HDTV 서비스 공급이 타 매체보다 용이한 위성방송과의 경쟁 둘째, 막강한 자본력, 네트워크, 마케팅 능력을 보유하고 신규 방송시장 진입을 추진하고 있는 통신사업자와의 경쟁 셋째, 막대한 디지털 전환 비용투입 넷째, 수신료 저항과 경제사정 악화에 따른 광고수입의 저하 등으로 인해 미디어 경영상 낙관적인 미래와 활로를 개척하기 어려운 상황이다. 우리나라에서 다원주의자 또는 공공방송 옹호론자들은 공공방송의 존속 발전을 강조하는 경향이 있으며, 시장/경쟁적 접근을 주장하는 그룹에서는 지상파방송의 독과점을 비판하고 있다. 그러나 유럽과 일본의 경우는 디지털 전환기에는 다수의 채널의 등장과 다양한 신생매체의 등장이 가속화되고 있으므로 공공방송은 경영다각화를 민영방송은 M&A를 가속화하고 있다. 즉 우리나라와 같이 공공방송 중심으로 방송구조와 질서 그리고 시장을 유지하자는 입장이나 지상파방송의 독과점 비판과 매체 간 균형발전 및 공정경쟁을 명분으로 민영방송 또는 뉴미디어 방송의 시장 확대를 주장하는 양 측 간의 대립보다는 각각 시장 확대를 추진하자는 정책인 것이다. 공공방송의 경영다각화와 민영방송이 규제완화가 동시에 추진되다 보면 유럽에서는 결국 미래 방송시장이 결국 1공영 2 상업방송 체제로 정착될 것으로 전망하고 있다. 즉 디지털 전환 시대에 부응하고 산업경쟁력을 확보하기 위해서 M&A와 소유권 규제완화 및 공공방송

의 경영다각화가 진행되면 3개 정도의 회사만이 존속할 것이라고 전망하고 있다. 그러나 이러한 방송의 未來像은 규제기관에 의해 인위적으로 조정되는 것이 아니라 규제완화와 경영다각화의 사후적 결과로 귀착될 것이라는 점이다.

제2 절 미디어 재원 확충

영국에서 공영방송인 BBC는 물가연동제에 따라 수신료 체제로 운영되며 지상파 민영방송(Ch3)은 광고수입 그리고 케이블과 위성방송은 주로 유료서비스로 운영되고 있다. 다시 말해 매체별로 또는 방송사별로 “돈 줄”이 달라 시청률 경쟁에도 자유롭고 안락한 복점체제를 형성하고 있는 것이다. KBS와 MBC는 단기적으로는 수신료와 광고수입으로 돈을 벌어야 하며 장기적으로는 공히 수신료 체제로 가야 할 것이다. 이 과정에서는 월 12만원을 지불하면서도 수신료 만으로는 20여년 이상 2,500원만을 고집하며 종일방송과 중간광고 도입에는 저항하고 있는 시민단체와 시청자들을 설득하는 지난한 작업이 기다리고 있을 것이다. 방송의 공정성과 다원성, 프로그램의 질과 품위 보장, 경영합리화 등 방송사 스스로의 개혁과 사전정지 작업도 전제되어야 하겠지만 수신료 인상의 직·간접적인 수혜자가 될 수 있는 지상파 방송사들이 방송협회를 중심으로 공동의 캠페인을 마련하고 방송위원회에서도 이를 주도해야 할 것이다.

지금 신문과 방송 등 전통 매체가 미디어 시장에서 고전하고 있는 것은 미디어 시장에서 수용자가 지불하고 있는 돈과 시간은 제한된 상태에서 인터넷, DMB, IP TV, 케이블, 위성 등 신생매체의 출현이 속출하고 있기 때문이며 향후에는 신매체의 등장으로 이러한 현상이 더욱 가속화될 것이라는 점이다.

수신료 체제와 같은 안정적인 제정확보 방안, 매체별 또는 방송사별 돈을 벌 수 있는 방법, 중간광고와 종일방송과 같은 방송시간의 확대, 유료 서비스의 도입이 법제도적으로 보장되어야 한다. 특히 수신료와 같은 공적자금이 투입되지 않는다면 지상파 방송의 미래는 보장하기 어렵다는 것이 앞서 공영방송 체제를 도입한 선진

국의 경험이다.

주지하는 바와 같이 우리나라 미디어 시장은 신문시장을 비롯, 방송, 통신시장에 이르기 까지 침체 상황이다. 그러므로 미디어 시장과 과감한 M&A를 통한 미디어 융합의 추진과 함께 미디어 재정을 정책적으로 확충해야만 디지털 전환 시대에 미디어 개혁을 추진해 나갈 수 있을 것이다.

제 3 절 네트워크의 확장

방송 통신 융합 시대 선진국에서 미디어 겸영(兼營)의 시나리오는 신문사는 방송매체로, 통신사업자는 방송매체로 방송사업자는 방송-방송 겸영으로 그 방향이 정해지고 있다. 신문사는 기술적 친화성이 높은 네트워크 사업에 진입하기에는 자금력과 경영 노하우 면에서 거의 불가능하며 통신사업자 역시 전통적인 언론매체인 신문사업을 하는 예는 찾기 어렵다. 결국 디지털 시대 또는 방송 통신 융합 시대로 대변되는 전환기에서는 모든 미디어 산업의 집결지는 방송사업 또는 융합서비스이다. 방송사업 중에서도 케이블 TV 네트워크가 가장 관심을 모우고 있다. 기존 신문사와 방송사 그리고 통신사업자의 지상파방송 소유는 여론독과점의 명분 때문에 어려우며, 실질적으로 케이블 TV 네트워크의 확보가 관건이다. '96년 통신법 개정 이후 방송과 통신의 융합을 주도하고 있는 미국의 경우도 이 융합은 통신사업자(AT&T와 AOL 등)의 대형 케이블 MSO의 매수 합병(M&A)을 의미할 뿐이다. 영국의 BBC는 케이블 TV 사업에 진입하고 있으며 일본의 NHK 또한 광대역 네트워크 진입을 서두르고 있다. 통신사업자는 방송사업에 진입하는 데 비교적 자유로운 현 상황 속에서 방송사업자가 통신사업에 진입할 수 있는 방법은 케이블 전화, 초고속 인터넷 서비스, 방송서비스를 비롯한 모든 “Triple Play Service”(음성, 데이터, 영상 서비스 제공)가 가능한 케이블 TV 네트워크를 확보하는 방법 이외에는 대안이 없다. 통신사업자의 방송사업 진입이 본격화되면 공정경쟁 차원에서 케이블 TV 네트워크 사업 진입이 보장되어야 하며 이를 위해서는 현행 방송법 개정을 추진해야 하

는 부담이 따른다. 최근 미디어 산업의 경쟁력은 콘텐츠보다는 네트워크이다. 개인 이든 조직이든 국가이든 네트워크의 시대가 도래하고 있는 것이다.

제 4 절 미디어 융합과 미디어 개혁 추진

우리와 유사한 공영방송 체제로 출발한 유럽 국가들이 디지털 전환과 미디어 융합 과정에서 직면하고 있는 가장 큰 미디어 업계계의 위기는 미디어 기업의 줄이든 도산이든 외국자본의 침투 문제이다. 막대한 자본이 소요되는 디지털 전환 비용과 가속화되는 경쟁체제는 미디어 기업간의 대형 M&A만이 필수적인 생존전략일 수 밖에 없을 것이다.

그러나 미디어 융합현상은 전통적으로 언론의 자유, 방송의 다원성 보장의 제도적 장치였던 신문/방송/통신 간의 ‘겸영(cross ownership) 배제의 원칙’을 완화하거나 미디어간, 사업체간 수직적 결합이나 수평적 결합을 촉진하고 그리고 단위 미디어 기업의 소유제한을 완화하는 이른바 구조규제(structural regulation) 완화정책을 촉진하는 동인이 되고 있다. 이러한 구조규제의 완화나 급속한 미디어 기업간의 전략적 제휴나 인수, 합병(M&A)은 결과적으로는 미디어 시장의 독점체제를 초래하거나 미디어 자이언트(giant)의 탄생을 유발하게 되며 아울러 전통적으로 체의 공적 기능의 제도적 보장 장치였던 다원성과 로칼리즘에 대한 훼손, 소수 계층의 참여제한이라는 문제점을 제기하고 있음도 공지의 사실이다.

한편으로 디지털 혁명과 글로벌 시대에는 다양한 매체의 등장은 미디어 산업과 시장의 경쟁을 촉진하고 자유롭고도 포괄적인 여론형성에 기여할 수도 있다. 특히 뉴미디어와 다양한 신생매체들은 수신자의 다양한 언론의 개방과 확대라는 측면에서도 보호, 육성되어야 한다. 그러나 뉴미디어 방송 또는 신생매체라고 해서 언론 정보의 자유에 수반하는 사회적 책임을 면할 수는 없다. 신생매체로서의 시장진입을 용이하기 위한 산업적 배려를 감안하더라도 미디어의 기본적 역할과 사회적 책임을 방기하는 미디어 정책이 입안되어서는 안 된다는 점 또한 명백하다.

우리나라에서 매체정책의 가장 큰 문제점은 미디어 시장에서 신문/방송/통신/인터넷 사업에 참여 또는 진입하고 있는 사업자 수가 과도하게 많은 세칭 “언론공화국”이 되어가고 있다는 점이다. 통신사업자가 치열한 경쟁과정을 거쳐 소수의 사업자로 구조개편을 하듯이 방송시장에서도 과감한 구조개편이 필요하다고 하겠다. 다만 인쇄매체와 인터넷 매체는 사기업 체제로 존속 발전하여 왔고 매체발달사적으로 진입규제가 약한 매체이므로 기술친화성이 높은 전자매체와는 달리 상대적으로 다수의 시장이 형성될 수 있을 것이다. 다수 사업자에 의한 다수 매체의 등장은 일면 사상의 자유시장을 실현하는 측면도 있겠지만 사회적으로 “책임 없는 언론”을 양산할지도 모른다. 이런 의미에서 통신사업자가 주도하고 있는 방송 통신 융합은 디지털 전환 시대에 대비한 미디어 구조개편이라는 측면에서 일면 긍정적 측면도 부인할 수 없을 것이다. 다만 이러한 구조개편 과정에서 언론 표현의 자유 보장과 수신자 권리의 확대, 미디어 독과점 배제, 문화적 다양성 보호라는 명제가 희석되어서는 안될 것이다. 미디어 시장에서 “자본과 문화”, “공적 섹터와 민간 섹터”, “송신자의 자유와 수신자의 참여”, “미디어 융합과 미디어 분화”, 미디어 M&A에서 비롯된 “대형화와 로칼리즘의 조화”, “경쟁원리와 다원성”의 절묘한 타협점을 찾아야 하며 이런 의미에서 DMB 사업과 IP TV 도입은 그 시험대가 되고 있다.

제 5 절 유연하고도 탄력적인 규제

디지털 혁명의 시대의 언론 또는 표현의 자유를 둘러싼 권력투쟁은 국가, 송신자(언론기관, 뉴미디어 사업체), 수용자(시민)간의 관계 설정 및 역할구조에 달려있다고 하겠다. 미디어 융합은 국가 정책적으로 “기술수용”(New Technology Adoption)의 의미가 강하다. 앞으로도 방송과 통신의 융합 서비스는 DMB 뿐만 아니라 신기술과 새로운 서비스는 계속 디지털 혁명과 함께 등장할 것이다. 향후 디지털 혁명이 가속화될수록 등장하는 신기술과 서비스가 수용자 복지 차원에서나 언론, 표현의 자유라는 차원에서 더 이상 필요하겠는가? 하는 의문이 제기될 수도 있다. 새로

운 서비스의 등장은 단말기 개발 - 네트워크 확장 - 프로그램 육성 차원에서는 늘 그 의의가 강조되지만 투명하고 공정한 허가절차를 담당해야 하는 규제기관으로서 는 행정적 부담을, 독과점 상태에서 안주하고 싶은 기존 사업체로서는 수용하거나 대처하기 어려운 난제를 던져줄 것이다.

이런 의미에서 미국의 연방대법원이 인터넷과 관련된 통신품위법 위헌판결과정 에서 제기한 “혼돈이 곧 질서요, 자유”라는 명제를 기억할 필요가 있다. 그리고 일 본 동경대 하마다 주니찌 교수가 제안한 “개방적 질서”가 디지털 시대에는 요청된 다고 하겠다. “혼돈이 곧 질서요 자유”, “개방적 질서”라는 의미가 무질서하게 미디어 제도나 규범을 수용하지는 의미는 아니며 뉴테크놀로지 수용과정에서 “케이스 바이 케이스”형태로 다양한 미디어의 규범이나 질서 그리고 제도를 부여하는 이른 바 “유연한 규제방식”을 확보하자는 의미로 해석된다. 미국의 FCC는 변화하는 미디어 환경에 유연하게 대응하기 위하여 FCC는 2년마다 소유권 규칙을 개정 또는 검토하도록 법적으로 의무화되어 있다. 즉 거대 담론으로 미디어 질서와 규범을 재 단할 것이 아니라 변화하는 기술, 사업체 및 서비스 동향, 미디어 이론 등을 종합적 으로 검토하여 새 미디어 질서를 정착해 나가고 있는 것이다, 이런 의미에서 우리나라 미디어 융합 법제와 정책도 큰 줄거리는 방송법이나 통신법에서 명시하더라도 대부분의 내용은 시행령이나 시행규칙을 통해 효율적으로 개정 또는 검토할 수 있는 방향을 찾아야 할 것이다.

공공방송 체제가 유럽의 진보정당 들이 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 방송질서와 규범이다. 그렇다면 점점 가속화되는 글로벌 화와 디지털 시대에 부합하고 새로운 사회건설을 이룩할 수 있는 미디어 법제와 규 범의 창출은 바람직한 사회질서와 통합에 대한 전망과 비전이 먼저 제시된 후 이 그랜드 디자인 속에서 언론의 장유와 책임 문제가 논의되어야 하고 이를 제도화할 수 있는 미디어 법제와 정책의 수립이 요청되는 것이다. 이런 측면에서 이 글은 철

학적 보혁 대립이 심각히 진행되고 있는 한국 사회의 갈등구조를 치유할 수 철학적 비전 그리고 언론의 자유와 책임, 저널리즘 본질에 대한 답변은 결한 채 주로 미디어 법제와 정책 측면에서만 미디어 융합 문제를 조망했다는 점은 이 보고서의 흠결로 남는다.

참 고 문 헌

- Advisory Panel to the CDMM on media concentrations, pluralism and diversity questions(2002), Media diversity in Europe, <http://www.krrit.gov.pl/stronykrrit/raport.htm>.
- AIJA(ed.).(2000). Antitrust and New Media.3-443.
- Alison Harcourt, Support for regulation and transparency on media ownership and concentration - Russia.
- Andreas Grünwald(2002), Media Concentration Control and the press.
- Barron, J.A.(2000). Structural Regulation of the Media and the Diversity Rationale. Federal Communications Law Journal, Vol.52, 555-560.
- Bird&Bird(2002). Media Ownership in France, p.1
- Bled, Slovenia(2004), Concentration of media ownership and its impact on media freedom and pluralism.
- Botein, M.(1998). Regulation of the Electronic Mass Media. 187-250.
- Compaine, B.M. & Gomery, D.(2000). Who Owns the Media?, 37-586.
- Enterprise Act 2002(2004). Public interest intervention in media mergers - Guidance on the operation of the public interest merger provisions relating to newspaper and other media mergers.
- FCC Immediate Release.(2000). FCC Issues Broadcast Ownership Biennial Review Report. 1-9.
- _____ (2001 a). FCC Eliminates the Major Network/Emerging Network Merger Prohibition from Dual Network Rule, 1-3.
- _____ (2001 b). FCC Broadly Affirms the Decisions Reached in

- Three TV Ownership and Mass Media Attribution Orders. 1-2.
- FCC Memorandum Opinion and Order(“AOL-Time Warner Order”). Cs Docket NO.00-30(2001), 1-74.
- _____ (“AT&T-MediaOne Order”). File Nos. BTCCT-19991116ABA(2000), 1-18.
- FCC Notice of Proposed Rule Making(NOI of the Dual Network Rule).FF MM Docket No.00-108(2000), 1-23.
- FCC Staff Executive Summary.(2000).
- FCC(2003), 2002 Biennial Regulatory Review - Review of the Commission’s Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunication Act of 1996.
- Feld, H.(2000). The Need for FCC Merger Review, American Bar Association Forum on Communications Law. 1-16.
- Gellhorn, E.& Kovacic, W.E.(1994). Antitrust Law and Economics. 348-408.
- Irving, L.(1999). Broadcast, Cable and Media Industry Unions Conference, 1-5.
- _____ (1988). Accomplishing the Objectives of the 1996 Act, PLI Telecommunications Policy and Regulation Conference, 1-5.
- KEK(2004), Media Ownership Concentration - Measurement and Monitoring.
- Lee, W.E.(2000). Open Access, Private Internets, and the Emerging Broadband Market. Policy Analysis. 379, 1-31.
- Leeper, S.E.(2000). The Game of Radiopoly: An Antitrust Perspective of Consolidation in the Radio Industry. Federal Communications Law Journal. Vol.52. 473-496.
- Lili, L.(2000). Reflections on the FCC's Recent Approach to Structural Regulation of the Electronic Media. Federal Communications Law Journal. Vol.52. 581-617.
- Littman, B.R.(2001). Spring Semester 2001. 240-389.
- Melamed, A.D.(1999). Network Industries and Antitrust. Department of Justice address.

1-10.

Meyerson, M.I.(1997). Ideas of Marketplace: A Guide to the 1996 Telecommunications Act. Federal Communications Law Journal. NO.49.251-288.

OFCOM(2003). The Communication Bill Overarching regulatory impact assessment, Overback, W.(2000). Major Principles of Media Law, 468-493.

Parker, J.(2000).The CBS-Viacom Merger: Impact on Journalism. Federal Communications Law Journal, vol.52, 519-530.

Schwarzman, A.J.(2000). Viacom-CBS Merger: Media Competition and Consolidation in the New Millennium Federal Communications Law Journal, vol.52, 513-518.

Tim Congdon, 한동섭 역(1998), 교차미디어 혁명: 소유권과 통제, 커뮤니케이션 북스

Waterman, D.(2000). CBS – Viacom and the Effects of Media Mergers: An Economic Perspective. Federal Communications Law Journal, vol.52, 531-544.

Wellstone, P.(2000). Growing Media Consolidation Must be Examined to Preserve Our Democracy. Federal Communications Law Journal vol.52, 551-554.

총무성(2003) 방송정책간담회 최종 보고서.

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

하마다 주니찌(1991). 독일에 있어서 매스미디어집중배제원칙의 동향, 일본민간방송 연맹 연구소, 매스미디어집중배제의 국제비교, pp.22 ~ 26

片岡 俊夫, 신 방송개론, 2002

www.soumu.go.jp/joho-tsusin/pressslease/english/broad/new

공영일 외(1999), 미국 시내전화시장의 경쟁도입 경과, 정보통신정책 제11권 3호, 통권 226호

공영일(1999), FCC의 AT&T-TCI 합병승인과 향후 전망, 정보통신 정책동향 3월호

_____ (1999), 미국 통신서비스시장의 구도변화와 시사점, 정보통신정책 제11권 21호, 통권 244호.

곽동균(2003), 머독의 Direct TV 인수관련 시사점, 정보통신 정책동향, 4월호

- 곽정호(1999), 미법무부, AT&T와 TCI 합병승인, 정보통신정책동향, 1월호
- 구자춘(2000), FCC, Bell Atlantic-GTE 합병 조건부 승인, 정보통신정책, 제12권 12호, 통권 258호
- 권호영(2002), 방송산업에서의 공정경쟁 정책, 한국방송진흥원
- _____ (2003), 미국 다채널 TV산업의 구조와 경쟁현황, 동향과 분석, 한국방송영상산업진흥원, 통권 172호
- _____ (2004), 미국 다채널 TV 시장의 경쟁 현황 분석, 동향과 분석, 한국방송영상산업진흥원, 통권 192호
- 김도연 외(2003), 방송사업자의 공정거래 관련 규제방안 연구, 방송위원회
- 김동규 · 최현철(2001), 방송사업자의 소유규제 및 시장점유에 관한 연구, 방송위원회
- 김범준 외(2003), 해외 통신서비스 사업자의 다각화 전략분석 및 시사점, 정보통신정책 제15권 18호, 통권333호
- 김병근(1996), 미국 통신법 개정의 주요 내용과 통신시장의 동향과 전망(I), 통신정책동향
- 김승수(2003), 미국의 매체규제 완화 논쟁, 방송연구 여름호.
- 김진기(1997), 미국의 정보통신 자유화 과정과 전망, 정보통신 정책 제9권 23호, 통권 200호.
- _____ (1998), WorldCom/MCI 합병 최종 승인과 의미, 정보통신정책 제10권 18호, 통권218호
- _____ (1999), 미국 · 유럽 통신사업자간 제휴 및 인수합병 현황과 향후 전망, 정보통신정책 제11권 15호, 통권 238호
- 김창규(1999), 방송의 다양성 확보를 위한 법제개선방안 연구, 한국법제연구원
- 김희수 외(2002), 미국의 1996년 통신법 개정의 영향 분석(I), 정보통신정책연구원 동향과 분석, 한국방송영상산업진흥원, 2003년 통권 174호.
- _____, 한국방송영상산업진흥원, 2003년 통권 177호.
- _____, 한국방송영상산업진흥원, 2003년 통권 179호.

- 동향과 분석, 한국방송영상산업진흥원, 2003년 통권 181호.
 _____, 한국방송영상산업진흥원, 2003년 통권 184호.
 _____, 한국방송영상산업진흥원, 2003년 통권 188호.
 _____, 한국방송영상산업진흥원, 2003년 통권 188호.
 _____, 한국방송영상진흥원, 2003년 통권 167호
- 문주영(2002), Comcast의 AT&T Broadband 인수 합병의 의미와 전망, 제14권 1호, 통권 293호
- Media World Wide, 언론재단, 2003년 7월호
 _____, 언론재단, 2003년 9월호
 _____, 언론재단, 2003년 11월호
 _____, 언론재단, 2004년 2월호
 _____, 언론재단, 2004년 4월호
- 박남기(2003), 루퍼트 머독, 위성방송 DirectTV 인수, KBS 해외방송정보, 5월호
 _____(2003), 미 케이블 오픈 액세스, 다시 쟁점화, KBS 해외방송정보, 11월호
 _____(2004), FCC의 규제완화 정책 난항/이라크전 편향적 보도 논란, 12월호
 _____(2004), 미 컴캐스트, 디즈니사 인수 제의, KBS 해외방송정보, 3월호
- 박동진(2004), FCC, News Corp.의 DirectTV합병에 조건부 승인, 동향과 분석, 한국방송영상산업진흥원, 통권 189호.
 _____(2004), 미국 Comcast, Disney 합병시도, 동향과 분석, 한국방송영상산업진흥원, 통권 191호
- 박선영(2001), 언론의 공정성확보를 위한 법리변화에 관한 연구: 소유제한에서 시장 점유율 제한으로, 공법연구 제29집 제4호
- 박용상(1988). 방송법제론. 교보문고
- 박은아(1996), 미국 케이블TV의 통신사업 진출, 통신정책동향
- 방석호(1994), 방송서비스 시장에서의 참여규범에 관한 법적 소고, 정보사회연구, 가을호

- 방송위원회(2004), 방송법시행령중개정령안
- 송민정(2002), 글로벌 미디어그룹의 사업 다각화와 그 평가—AOL 타임위너 사례를 중심으로, 한국방송학회 · SBS 공동 세미나 자료집.
- 송준영(2004), 미국 Comcast, Disney 합병시도, 동향과 분석, 한국방송영상산업진흥원, 통권 191호.
- 신성문(1998), 세계 통신서비스산업 매출증가율 둔화의 원인, 정보통신정책 제14권 13호, 통권 305호
- 윤호진(2003), 미국 FCC의 미디어 소유 제한 관련 새 규정, 동향과 분석, 한국방송영상산업진흥원, 통권 176호
- 이국배(2003), 미 지상파 방송, 인기 케이블TV 소유가 성공의 관건, KBS 해외방송 정보 1월호
- 이상기(2002), 언론사 M&A: 통합 미디어 시장의 전개와 미디어 기업간 결합에 관한 연구, 한국언론재단
- 이원준(2001), AOL과 Time Warner의 합병을 통한 경쟁 이슈 분석, 제13권 6호 통권 275호
- 장병희(2003), 2003년 방송계 주요이슈와 2004년 전망, 12월
- _____ (2003), 미 FCC, 미디어 소유제한 대폭완화, 해외방송정보, 2003년 6월호
- _____ (2004), 케이블 채널과의 경쟁으로 고전하는 지상파 네트워크, 1월호
- _____ (2004), 케이블 채널과의 정쟁으로 전하는 지상파 네트워크, 1월
- 정찬모(2003), 영국의 언론시장에 대한 경쟁정책과 법제, 세계의 언론법제, 상권(p.31)
- 장 일(2002), 영국 커뮤니케이션 법안의 주요 내용, 한국 언론재단, 세계의 언론법제 하권, p.153
- 전범수 역(2002), 수직적 결합과 미디어 규제, 방송위원회
- 정보통신정책 동향, 2001. 10. 4
- _____, 2002. 7 .16
- 정보통신정책연구원(1998), AT&T와 TCI 인수 합병 그 의미와 전망, 정보통신정책

제10권 12호, 통권 212호

정부연(2004), 인터넷 기업의 인수합병 현황과 전망, 정보통신정책, 4월호

정윤경(2003), 미 방송 소유규제 완화의 배경과 전망, 동향과 분석, 한국방송영상산업진흥원, 통권 176호.

정윤식(1993), 독일 방송법제와 정책, 방송연구, 여름호 통권 36호, 258-298.

조은기 외(2001), 글로벌 미디어 기업의 시장전략 비교 연구, 한국방송진흥원

질리언 도일, 정윤경(2003), 미디어 소유와 집중, 커뮤니케이션 북스

표정호(연도미상), 글로벌 통신사업자의 인수합병전략에 관한 탐색적 연구

KBS(2002), 미, AT&T, 컴캐스트와 합병으로 케이블 시장 주도권 확보, KBS 해외방송정보, 2월호

_____(2002), 미, 사업다각화 통해 경쟁력 확보, KBS 해외방송정보, 8월호

_____(2002), 미, 에크스타와 디렉TV 합병한 부결, KBS 해외방송정보, 11월호

_____(2002), 미디어 업계의 쥐라기는 끝났는가?, KBS 해외방송정보, 6월호

_____(2002), 텔레커뮤니케이션의 '올 인 원' 시스템 시대, KBS 해외방송정보, 1월호

한국언론재단(2001), 세계언론 법제동향 하권, 한국언론재단

_____(2003), 세계의 언론법제 상권, 한국언론재단

홍동표 외(2002), 네트워크 효과가 시장구조에 미치는 영향과 경쟁정책, 정보통신정책연구원

황철증(1997), 미국 1996년 통신법과 FCC의 패배, 정보통신정책 제9권 16호, 통권 193호

_____(1998a), 미국 통신시장의 규제제도 변화 현황(I), 정보통신정책 제10권 2호, 통권 202호

_____(1998b), 미국 통신시장의 규제제도 변화 현황(II), 정보통신정책 제10권 3호, 통권 203호

_____(1998c), 미국 통신시장의 규제제도 변화 현황(III), 정보통신정책 제10권 4호, 통권 204호

05-22

미디어 융합의 동인, 전개양상, 정책과제

2005년 2월 일 인쇄

2005년 2월 일 발행

발행인 이 주 현

발행처 정보통신정책연구원

경기도 과천시 주암동 1-1

TEL: 570-4114 FAX: 579-4695~6

인쇄인성문화
