

뉴미디어 시대의 방송정책과 시장 그리고 민주주의

— 방송개혁위원회 보고서와 통합방송법을 중심으로 —

정승준

(전북대 신문방송학과 교수)

I. 문제의 제기

우여곡절 끝에 통합방송법안이 국회에서 통과되었다. 방송법 개정 10년, 개정 논의 6년, 새 정부 출범 2년 동안 많은 논란을 거듭하였다. 그만큼 방송의 정치적, 사회적 영향력이 크다는 반증이다. 이번의 방송법에는 방송의 정치적 독립, 시청자 주권 등을 강조하는 새 정부의 정책 의지가 담겨있다. 새 정부는 방송개혁위원회의 활동을 토대로 문민정부의 지역민방, 케이블TV 등 다채널 산업화정책을 실패로 규정하고 공보처 폐지, 통합방송위원회 신설, 시청자 주권 강화 등 공익성 위주의 정책으로 전환하였다. 문민정부에서도 공익성이 강조되었지만 기본정책으로 채택되지 않거나(공영방송발전연구위원회, 1994) 산업정책의 정당화 역할(2000년 방송정책연구위원회, 1994; 선진방송정책자문위원회, 1994)을 한 것이 사실이다.

또한 통합방송법은 '아날로그형 지상파 독점체제'에서 '디지털형 뉴미디어 경쟁체제'로 이전하는 과도기적 성격을 가지고 있다. 이제까지 분리되어 있던 방송법, 종합유선방송법, 유선방송관리법, 한국방송공사법을 합침으로써 지상파방송과 뉴미디어를 통합하였고, 방송개혁위원회(1999)의 지적처럼 앞으로 전파법, 정보통신기본법, 정보통신사업법을 개정하여 방송과 통신을 융합해야

한다는 의미에서 과도기적이다. 법안이 통과됨으로써 디지털 위성방송 사업자 허가, 지상파방송과 케이블TV의 디지털화가 이루어지고 외국자본의 국내 시장진입이 본격화되어 디지털형 뉴미디어 경쟁체제가 불가피하게 되었다. 따라서 통합방송법은 전지구적 차원에서 진행되는 방송산업경쟁에서 살아남아야 하는 국내방송계의 절박한 현실을 반영한다.

이처럼 통합방송법은 새 정부의 공영적 방송정책의지와 뉴미디어 산업의 활성화를 동시에 담고 있다. 1990년대에 지역민방, 케이블TV 등이 시작되면서 명분상으로는 공익성을 강조하였지만 실질적으로는 산업정책에 비중을 두었다. 이에 반해 새 정부는 방송의 공익성 실현을 최우선 과제로 설정하고 부분적으로 뉴미디어 산업의 활성화를 꾀하고 있다. 문민정부는 산업정책을, 새 정부는 공익성을 상대적으로 강조한 것이다.

이처럼 새 정부를 포함한 1990년대의 방송정책은 상대적인 차이는 있지만 ‘공익성과 산업성의 조화’라는 명제를 중심으로 운영되었다고 해도 과언이 아니다. 따라서 뉴미디어 시대를 맞이하여 우리 방송의 중심화두는 시장경쟁과 공존할 수 있는 공익성 내지 민주주의¹⁾에 맞출 필요가 있다. 방송산업의 경쟁력이 중요하긴 하지만 이미 방송의 중심패러다임이 되었고, 앞으로의 방송에서도 정치권력 및 이익집단으로부터의 자유, 지리적 보편성, 프로그램의 다양성, 소수계층을 위한 배려(Annan Committee, 1977)가 여전히 중요하기 때문이다.

이에 본 연구는 방송개혁위원회 보고서와 통합방송법에서 나타난 새 정부의 방송정책을 시장원리와 조화할 수 있는 공익성 내지 민주주의를 중심으로 평가해보고자 한다. 특히 새 정부 방송정책의 핵심을 잘 엿볼 수 있는 방송의 정치적 독립과 시청자주권 강화, 방송시장 규제정책에 초점을 맞추어 그 유용성과 한계점을 지적하고자 한다. 나아가 시장경쟁과 조화할 수 있는 시민사회

1) 커런(Curran, 1991), 키인(Keane, 1991), 스프리켈(Spical, 1994)은 공익성 개념이 보편적 서비스와 프로그램의 다양성에도 불구하고 국가간섭주의(paternalism)와 엘리트 수용자관(Williams, 1976)을 가지고 있기 때문에 적절성이 제한된다고 보고 있다. 반면 블룸러(Blumler, 1991), 멀간(Mulgan, 1991)은 공익성 개념의 유효성을 인정하고 있다.

의 방송모델을 찾아보고자 한다.

2. 이론적 논의 및 분석틀

본 연구의 중심화두는 방송의 공익성과 산업성의 조화 내지 시장 속의 민주주의를 추구하는 것이다. 주파수 희소성과 방송의 사회적 영향력을 토대로 설정되었던 공영모델의 주된 논거가 기술변화와 시장규제완화에 의해 약화되었으며, 시장모델도 국가권력과 기업의 유착, 실질적인 시장경쟁의 불평등조건을 무시하였다. 따라서 시장경쟁의 원리를 받아들여되 공익성 내지 민주주의를 동시에 추구하는 방안이 필요하게 된 것이다.

시장 속의 민주주의란 방송의 정치적 독립방안, 공정경쟁 시장방안, 시청자주권 강화방안, 뉴미디어 산업의 활성화 방안 등 시장과 민주주의가 병존하면서 발전할 수 있는 공영모델과 시장모델의 타협안이다. 공영모델과 시장모델의 절충 노력은 시민사회 모델²⁾을 중심으로 시도되었으며, 국내에서도 절충노력(윤영철, 1994; 정용준, 1995)이 있다.

시민사회모델이 추구하는 시장 속의 민주주의는 시장모델의 시장민주주의나 공영모델의 대의제 민주주의와는 정치구조와 규제방안, 시장구조와 프로

2) 공공서비스모델은 소유권 중심으로 공영론으로 불리게 되어 공공서비스 개념을 협소화시켰다. 하지만 소유개념 중심의 우리 방송의 특징을 잘 나타내기 때문에 공영모델로 표현하고자 한다. 또한 시장자유주의 모델은 주로 민영론, 탈규제론, 상업방송계도로 불리워졌다. 본 연구에서는 주파수 희소성 원리의 쇠퇴, 산업적 방송개념의 도입, 소비자주권 강조 등의 방송철학을 강조하기 위하여 시장모델로 표현하고자 한다. 또한 신공영모델은 신공공서비스/수정공공서비스 모델(new public service/ revised public service model; Keane, 1991), 급진민주주의/사회민주주의 접근(radical democratic/social democratic approach; Curran, 1991), 민주적 공공방송모델(democratic public broadcasting; Raboy, 1990), 다원주의 모델(pluralism; Blumler, 1991) 등으로 입장차이가 있다. 하지만 시민사회의 활성화에 의한 국가와 시장의 권력남용을 방지하는 것은 공통적이므로 시민사회모델로 표현하고자 한다.

<표1> 각 모델의 방송에 대한 입장

모델	정치구조와 규제방안	시장 구조와 프로그램 서비스
공영모델	대의제 민주주의와 공공규제	독과점시장 및 보편적 서비스
시장모델	시장민주주의와 자율규제	자유경쟁시장 및 다수주의 서비스
시민사회모델	참여민주주의와 시민사회규제	공공규제시장 및 이원적다원주의 서비스

* 출처 : 정용준(1995), 34면 재구성

그램 서비스에 대한 입장이 다르다. 시민사회모델은 공영모델이 미디어를 노조, 정당과 같은 대의제 민주주의(representative democracy) 기구로 보는 시각이 국민대표성이 약해지면서 대의제 기능을 상실했다고 비판한다. 또한 시장모델이 주장하는 국가의 최소간섭, 시장의 자동조절작용과 사상의 공개시장 원리가 진리를 보증한다는 시장민주주의(market democracy) 이론이 개인들의 권력관계 불평등을 무시하였다고 비판한다. 미디어가 일반 공중의 의견을 여론의 형태로 반영하여 정부에 압력을 가하고 비리를 폭로할 수 있다고 가정하고 있으나, 이는 거대 사적자본과 국가권력의 미디어에 대한 현실적 영향력을 무시하였다는 것이다. 그러므로 시민사회 모델에서는 대의제 민주주의의 공공규제나 시장민주주의의 자율규제를 통한 방송의 정치적 독립은 어렵기 때문에 시민사회가 시장과 국가권력을 견제하는 참여민주주의에 의해 방송의 정치적 독립을 이룩할 것을 제안한다.

또한 시민사회모델에서는 공영모델의 독과점시장과 보편적 서비스 개념이 사적기업의 커뮤니케이션 수단의 남용 방지(Williams, 1976, 131~134면), 혼합편성과 지리적 보편성(Scannell, 1990, 25면)의 장점에도 불구하고 기득권층의 방송독점, 엘리트적 가치관이 있다고 비판한다. 특히 공영모델이 미디어의 사적소유집중이라는 수단에 매몰되어 특정개인의 미디어 통제를 방지하기 위한 저널리즘적 규범의 확립, 편집권 독립 등에 대한 주목을 소홀히 하였고, 뉴미디어가 등장하면서 시장경쟁이 시청자 복지의 부분적인 증가를 야기할 수 있다는 것을 무시하였다고 파악한다.(Collins & Murrioni, 1996, 16면) 반면 시장모델

의 자유경쟁시장과 다수주의 서비스는 방송산업의 높은 시장진입 비용과 운영비용으로 인해 다양한 사회계층의 시장참여가 어려운 시장진입 및 경쟁의 불평등 조건을 무시하고, 다수주의 서비스는 시청률 지상주의로 인해 중산층 시장에 집중하여 프로그램의 다양성을 오히려 축소하였다고 지적한다.(Blumler, 1992, pp.7~90) 따라서 시민사회모델에서는 시장경쟁원리를 받아들여 시민사회가 적극적으로 공공기구에 참여하여 시장을 규제하는 공공규제시장과 보편적 서비스와 다수주의 서비스를 결합하는 이원적 다원주의 서비스를 제안하였다.

이처럼 시민사회 모델의 시장 속 민주주의를 본 연구의 기본시각으로 채택하였음에도, 이를 새 정부의 방송정책을 평가하는 분석틀로 곧바로 적용하기는 어렵다. 시민사회가 발달하고 정부의 방송정책에 대한 권위가 확보되어 있는 서구의 상황을 배경으로 나온 시민사회 모델은 여전히 방송의 정치적 독립이 요원한 과제이고 시민사회가 미성숙한 우리의 방송상황과는 매우 다르기 때문이다. 특히 우리의 시민사회는 80년대 후반부터 최근까지 비약적인 발전을 하였으나 시민사회의 대표집단인 언론사 노조와 시민단체의 집단이기주의 표출, 일부 시민사회 대표자들의 정치권력과의 유착, 시장개방과 뉴미디어 기술변화에 대한 명확한 입장의 부재, 공영방송제도에 대한 맹신 등의 한계를 지니고 있어 곧바로 본 연구의 분석틀로 삼기는 어렵다. 하지만 이러한 제한점에도 불구하고 급속하게 확산되는 시장경쟁원리와 자칫 쇠퇴하기 쉬운 공익성 내지 민주주의 추구방안이 나름대로 의미가 있을 것이라는 판단아래 본 연구의 기본시각으로 시민사회 모델을 채택하고자 한다. 위의 제한점들은 새 정부의 방송정책을 평가하고 나름대로 대안을 제시하면서 조심스러운 고려를 하고자 한다.

본 연구의 연구문제는 새 정부의 방송위원회를 통한 정치적 독립 방안의 타당성 평가, 뉴미디어 규제완화를 포함한 시장규제 방안의 적절성 평가, 시장경쟁과 민주주의를 조화할 수 있는 대안적 방송모델의 모색이다. 이 연구문제를 분석하기 위한 분석틀은 방송의 정치적 독립과 다원적 시장구조이다. 구

<표2> 새 정부의 방송정책 분석틀

목적	분석의 틀	분석 항목
방송의 정치적 독립과 시민사회 활성화	방송위원 선임방식	중립형 조합형 개입형
	시민사회 지원방안	시청자 대표성 강화 시청자 불만 처리 시청자접근 프로그램/채널 시청자 활동 재정지원
다원적 시장구조	시장진입	면허방식 독립제작사 및 시민사회 참여
	매체소유 집중규제	대기업/언론사/외국자본 복수소유 매체겸영

체적인 방안은 다르지만 방송의 정치적 독립과 다원적인 시장구조를 이룩해야 한다는 것에는 이론의 여지가 없기 때문이다. 다만 프로그램 서비스는 본 연구의 중심주제임에도 불구하고 통합방송법이 통과되지 얼마되지 않았기 때문에 평가를 유보하였다.

방송의 정치적 독립은 그동안 뜨거운 쟁점이었던 방송위원 선임방식과 시민사회 지원 방안을 구체적인 평가기준으로 삼았다. 방송위원 선임방식은 블룸러(1992)의 분류틀을 차용하여 중립형, 조합형, 개입형으로, 시민사회 지원 방안은 통합방송법의 관련 조항들을 시청자 대표성 강화, 시청자 불만 처리, 시청자접근 프로그램/채널, 시청자 활동 재정지원으로 항목화 하였다. 또한 방송시장 구조의 다원성은 시장진입과 운영의 다원성, 매체소유 집중규제를 평가기준으로 하였다. 이는 다양한 사회계층의 시장참여와 시장경쟁조건의 평등성 여부를 잣대로 내세운 콜린스, 간햄 그리고 록슬리(Collins, Garnham & Locksley, 1988)와 골딩(Golding, 1990)의 연구결과를 한국적 상황에 맞게 수정하였다. 시장진입은 면허방식과 독립제작사 및 시민사회의 기존방송시장에의

참여 허용여부, 매체소유 집중규제는 대기업/언론사/외국자본, 복수소유, 매체 겸영 여부로 항목화 하였다.

3. 국가의 시민사회 포섭전략

새 정부 방송정책의 가장 큰 특징은 통합방송위원회를 통한 방송정책의 실현과 시청자주권의 강화이다. 새 정부 방송정책의 토대를 제공한 방송개혁위원회(1999, 13~24면)는 방송의 정치적 독립을 방송개혁 기본방향의 첫번째 과제로 꼽았으며, 이를 위해 '방송규제기구가 행정부처로부터 직무상 독립'할 것을 제안하였다. 통합방송법에서는 현재의 방송위원회와 종합유선방송위원회를 통합하고 방송영상진흥업무를 제외한 모든 방송정책기능을 행정부처로부터 이관 받았다. 하지만 방송영상정책을 문화관광부장관과 합의하게 하여 행정부처로부터 완전독립을 하지는 못하였다.

방송사업자 허가추천, 방송발전기금 통제 등의 막강한 권한을 보유한 통합방송위원회가 독립적인 공공규제기구가 되기 위한 제도적 장치로는 시청자 대표성의 강화, 정책실명제를 꼽을 수 있다. 방송법 통과과정에서 가장 많은 논란거리를 제공하였고 방송의 정치적 독립에서 핵심조항이었던 새 정부의 방송위원 선임방식은 국가원수인 대통령이 최종적인 임명권을 가지되 행정부 수반으로서 3인을 직접 선정하고 나머지 6인은 국민대의제기관인 국회가 추천한다. 다만 문화관광위원회가 전문성과 시청자대표성을 고려한 3인을 추천하였다. 이는 이전의 위원선임방식과는 사법부 추천 몫을 국회의 문화관광위원회가 행사하고 시청자 대표성과 전문성을 고려한다는 차이가 있다. 또한 위원장의 격을 격상시키고 상임위원의 수를 늘렸다.

방송의 정치적 독립과 더불어 새 정부 방송정책의 개혁적 의지가 강조된 부문이 시청자 주권의 강화이다. 방송법에서는 시청자의 권리를 강화하기 위한 제도적 장치들을 마련하였다. 대표적인 조항이 시청자대표의 방송위원 선

<표 3> 통합방송법·령의 시청자 주권 관련조항

항목	내용
시청자 대표	(21조)방송위원 9인중 3인은 전문성과 시청자대표성 고려 (87조)시청자위원회의 권한 강화와 시민단체의 추천
시청자불만 처리	(35조) 시청자 불만처리위원회 신설 (91조) 반론보도청구권 강화 - 요구받은 날부터 9일 이내 무료 공표 - 반론보도문은 자막과 함께 통상적인 속도로 읽어야 함 (89조)종합편성과 보도전문편성채널은 시청자 평가프로그램 주당 60분 이상 편성
시청자접근 프로그램/채널	(69조)KBS는 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램 매월 100분 이상 편성 (70조)종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 시청자 제작프로그램을 지역/공공채널을 통해 방송
재원	(38조) 시청자 및 시민단체 지원 - 시청자가 직접 제작한 방송프로그램 - 미디어 교육 및 시청자단체의 활동

임, 시청자단체 활동 지원, 시청자 접근 프로그램/채널의 개설 등이다. 이외에도 시청자 불만처리위원회를 신설하고 시청자 반론권을 강화하였다. <표 3>과 같이 시청자대표들이 방송위원이 되고, 형식적으로 운영되던 시청자위원회의 실질적 대표성과 권한을 강화하였다. 또한 KBS는 시청자가 제작하는 시청자 참여프로그램을 매월 100분 이상 방송하고, 종합편성과 보도전문채널은 시청자 평가프로그램을 주당 60분 이상 편성하도록 하였다. 이외에도 시청자운동의 활성화를 위하여 방송발전기금을 시청자 제작 프로그램이나 시청자단체에 지원할 수 있도록 하였다.

통합방송위원회를 통한 방송의 정치적 독립방안과 시청자 주권의 강화는 새 정부의 공영적 방송정책의지가 담겨있는 부분이라고 할 수 있다. 공공기구를 통한 방송정책의 결정은 행정부처의 직접적인 방송통제나 삼권분립적 위원선임방식에 비해 공공통제의 원래 취지에 부합한다. 또한 시청자 주권의 강

화는 이전에 비해 상당히 강화된 것이 사실이다. 윤영철(1994)의 지적과 같이 문민정부의 케이블TV 지역채널정책에서 미국식 시청자접근채널이 강제되지 않아 케이블TV의 쌍방향성이 지역주민보다는 홈쇼핑주문에만 편중되었던 것을 고려한다면, 새 정부의 뉴미디어 정책에서는 최소한의 시민사회 공공영역이 마련되었다.

그럼에도 불구하고 방송의 정치적 독립은 여전히 어려우며 시청자 주권의 강화는 주변화된 특면이 있다. 첫째, 핵심조향인 방송위원 선임권이 여전히 집권당 위주로 구성되어 공공영역을 통한 방송통제의 취지에도 불구하고 집권정치권력으로부터의 자유가 실현되기는 힘들다. 블룸러(Blumler, 1992, 13면)는 방송의 정치적 독립에서 핵심인 방송위원 선임방식을 유럽상황 중심으로 중립형(neutral), 조합형(corporatist), 개입형(interventionist)으로 분류하였다. 중립형은 국가가 면허와 인사권에 대한 최종적인 결정권을 가지되 권력의 행사를 유보하여 방송이 국가와 사회집단으로부터 불편부당성을 유지한다. 이 유형을 채택한 영국에서는 여왕이 BBC의 경영위원들을 직접 임명하며, 문화부가 ITC위원을 임명하지만 직접적인 권력 행사는 유보한다. 다만 이 유형은 방송위원들이 엘리트적이며 잉글랜드 출신 위주로 구성되어 영국의 기성가치를 대변한다는 한계를 지니고 있다. 조합형은 독일과 스칸디나비아 국가들에서 주로 채택하였는데, 주요한 사회집단이 모두 방송위원회에 참여하여 방송정책을 결정한다. 이 유형은 사회의 주요 집단들이 모두 참여하기 때문에 사회적 의견의 수렴과 시민사회의 활성화에는 바람직하지만, 위원 수가 40~50인 정도로 너무 많고 정당 지배는 막지 못하였다고 비판받는다. 프랑스의 개입형은 선거에서 승리한 집권당 위주로 방송정책을 결정하는 제도이다. 이는 세 가지 유형 가운데 정치통제에 가장 약하다는 비판을 받는다.

블룸러의 분류틀을 기준으로 방송위원의 선임방식을 유형화한다면 부분적으로 조합형 모델을 결합하였으나 결과적으로는 집권당이 압도적인 수의 방송위원을 선임한다는 면에서만 보자면 정치적 통제가 심한 프랑스식 개입형 모델과 유사하다. 9인의 방송위원 가운데 집권정당의 몫이 압도적인 다수를

<표 4> 유럽의 방송위원 선임방식

방송위원 선임 원리	국가	방식	특징
중립형 조합형	영국 독일, 스웨덴	문화부가 위원 임명 사회의 주요집단들이 위원에 참여	권력 행사유보, 정부의 가치 중립 사회적 다양한 의견 함의에 초점
개입형	프랑스	집권당 위주의 위원 선임	정치통제 가능성 많음

*출처: 정용준(1995), 26쪽.

차지하고 있다. 실제 선임된 방송위원들이 특정 정치권력과의 유착으로 추천되었고 그나마 일부 위원들의 전문성이 떨어진다는 지적까지 제시되었다(PD 연합회보, 2000년 2월 17일과 3월 3일).

둘째, 집권당의 방송통제의도가 없다고 하더라도 대통령과 국회가 임명하는 일반이익 대표제 원리는 국민들의 다원적인 욕구를 실현시키기 힘들다. 키인(Keane, 1991, 116면)은 노조, 정당과 같이 공공규제기구가 대의제 기능을 상실하였다는 지적을 한다. 따라서 일반이익형 방송위원회는 뉴미디어 시대에 늘어나는 시민사회의 다원적인 요구를 반영하기 힘들며, 국가에 의해 공공영역 자체가 통제되기 쉽다. 그 결과 새 정부가 주장하였던 정치통제로부터의 자유를 위한 공공영역의 국가분리방안은 오히려 국가권력의 비공식적 통제(박승관, 1994)를 수반할 가능성이 많아졌다. 특정 정부부처 장관의 방송위원회 사실상 내정에 관한 의혹, 문화부의 방송법 시행령 주도, 법제처의 방송위원회 규칙 심사 거부 등은 방송위원회의 법적 위상과는 관계없이 국가권력의 공식적, 비공식적 통제를 잘 나타내준다.³⁾

이처럼 새 정부가 표방하였던 방송의 정치적 독립과 시청자 주권 강화는 그 의의에도 불구하고, 결과적으로 시민사회를 포섭하기 위한 명분적인 측면이 강하다. 국가포섭전략(cooptation)은 새 정부가 '유사시민사회'를 육성하여 시민사회에 대한 통제권력을 확장하는 것이다. 국가는 방송법을 둘러싸고 표

3) 《조선일보》 2000년 2월 25일, 《전자신문》 2000년 3월 15일.

출된 사회적 이해관계 집단들의 의견을 흡수하기 위하여 시민사회와 이익집단을 공공영역에 형식적으로 참여시켜 정책결정의 정당성을 확보하였다. 방송개혁위원회의 활동이 이를 잘 나타내준다. 조항제(1999, p.9)는 방송개혁위원회의 활동을 각계의 이해를 반영한 공공영역 기능보다는 정부가 복잡하게 얽힌 통합방송법 제정을 둘러싼 이해집단들의 대표들을 위원회에 포함시켜 결정된 안에 대한 반발과 불만을 무마하기 위한 것이라고 지적한다. 그는 그 증거로 방송개혁위원회 안이 기존 여당법안의 기본 골격을 그대로 유지한 채 일부 내용만 달라졌다는 것이다. 또한 위원회 만료직전에 이해관계가 있는 방송사노조 대표의 탈퇴와 일부 시민단체의 반대로 한계에 부딪혔다는 것이다. 시청자주권 강화는 국가포섭전략의 반대급부로 제시되었지만, 사업자 우선 논리에 의해 주변화되었다는 것이다.

5. 독과점시장에서 혼합형 공공규제 시장으로

공영모델의 독과점 시장론은 공익성의 명분에 집착하여 기득권층의 방송시장 독점을 방조하고 매체소유집중에만 매몰되어 방송산업의 경쟁력 향상에 적대적이었다. 시장모델의 자유경쟁시장론도 시장경쟁 조건의 불평등성을 무시하여 방송시장 독과점을 야기하였다. 결과적으로 공영모델과 시장모델이 모두 방송산업 경쟁력 향상의 핵심인 지상파 방송의 독과점 해체에 무관심하였다. 방송시장의 독과점은 다양한 사회적 계층의 시장진입을 봉쇄하고 의견을 축소시킬 뿐만 아니라 다원적 방송시장에 비해 생산성과 효율성이 떨어진 다. 보몰(Baumol; Collins, Garnham & Locksley, 1988, pp.15-16 재인용)은 방송제작 부문은 예술적 창작물을 생산하기는 노동집약적 특수성을 지니고 있어 자본의 투자가 생산성의 향상보다는 오히려 생산비용의 급증을 유도한다는 소위 '보몰의 병폐(Baumol's disease)'를 지적하였다. 따라서 방송제작시장은 독과점보다는 다원적인 시장구조가 생산성에서도 효율적이라는 것이다. 이런 측면에

서 볼 때 새 정부의 방송시장 구조 개혁정책은 뉴미디어의 대폭적인 규제완화에도 불구하고 독과점 시장구조를 벗어나지 못하였다. 방송개혁위원회에서는 뉴미디어 산업의 대폭적인 규제완화로 인해 지상파방송이 영향받는 것을 방지하고 공익성을 강화하기 위해 KBS 2TV의 광고를 점진적으로 전면 폐지하고 실질적인 상업방송인 MBC를 단계적으로 민영화하는 방안을 권고하였다.⁴⁾ 또한 일각에서 제시된 바 있는 서울방송의 지배주주의 소유규제 상한선을 낮추는 문제에 대하여 지역민방들이 특정방송사의 제작물을 일정 이상 방송하는 것을 금지하는 것으로 대체하였다. 방송법 시행령 개정과정에서는 한 방송사업자가 전체 방송사업자 매출액의 33% 이상을 초과하는 것을 금지하여 38%를 초과한 KBS와 30%가 넘는 MBC의 독과점체제 해체에 상당한 위협이 되었으나 KBS와 MBC의 예외조항을 신설하여 결국 지상파독과점을 규제하지 못하였다.

지상파에 비해 새 정부의 뉴미디어에 대한 매체소유집중 정책은 시장개방의 영향으로 대폭적으로 완화되었다. 뉴미디어 보도전문채널은 여론의 영향력을 고려하여 많은 규제를 가하였지만 뉴미디어 일반 채널과 플랫폼사업에 대해서는 외국자본, 대기업, 언론사가 33%까지 참여하는 것을 허용하였다. 주로 여론 독점의 가능성이 있는 지상파방송과 종합편성 및 보도전문채널은 외국자본, 대기업, 언론사의 소유를 금지하고 케이블TV와 위성방송에서는 소유규제를 완화하고 매체겸영, 복수소유도 허용하였다. 뉴미디어 산업의 규제완화에 대해서는 시장모델은 물론이고 공영모델까지도 어느 정도 사회적 합의를 한 것으로 보인다. 이는 과거정부의 시장개방약속의 타도 있지만 뉴미디어의 기술발전과 세계화의 통합논리, 위성체의 공전, 외국방송의 중계유선 및 케이블TV를 통한 실질적 유입이라는 현실변화의 추세를 반영한 것이다.

4) 문제는 오히려 뉴미디어 시대의 지상파방송의 공익성 유지방안이다. 방송개혁위원회에서는 지상파방송의 공익성을 높이기 위해 처음에는 KBS 2TV의 광고폐지와 MBC의 공영화유지를 천명하다가 최종결정단계에서 단계적인 민영화를 제시하였고, 이에 대해 이해당사자인 방송사노조들은 결정에 불복하여 방송개혁위원회를 탈퇴하였다.

<표 5> 통합방송법령에서의 시장규제 방안

목적	평가 기준	내용
다원적 매체소유 구조	대기업/언론사/ 외국자본	-지상파 참여는 금지 -종합편성 및 보도전문채널은 금지 -전문채널은 대기업/언론사 100% 참여 허용, 외국자본 33% -종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 33%
	복수소유	- 지상파 금지 - 케이블SO는 전체SO의 1/5 - 방송채널사용사업자는 전체매출액의 33% 이내
	매체겸영	-방송사업자의 방송매출액이 전체 방송사업자 매출액의 33% 이내(KBS, MBC 예외) -지상파와 방송채널사용사업은 제한적 겸영허용 -지상파와 위성방송사업자는 제한적 겸영허용 -지상파와 종합유선방송사업자는 겸영금지
다양한 계층의 방송시장 진입	면허방식	-방송사업자 면허 RFP방식 -심사기준은 공익성, 전문성, 자본력 위주 -위성방송은 1개 그랜드 컨소시엄
	독립제작사 및 시민사회 참여	-종합편성채널은 주시청시간대의 15/100이내 외주 의무 -KBS는 시청자 참여프로그램 매월 100분이상 편성 -케이블TV와 위성방송은 시청자 제작프로그램 방영

다양한 사회계층의 시장진입이라는 면에서는 방송면허 방식이 사업자신청 후 심사방식(RFP: Request For Proposal)이며, 방송법상에 나타난 심사기준도 이전과 거의 유사한 공익성, 전문성, 재정건전성의 범주를 벗어나지 못하고 있다. 다만 퇴출에 있어서는 시청자위원회의 프로그램 평가 반영 등 방송위원회의 구속력을 강화하였으나 주파수의 사용이 실질적인 방송사 소유로 인식되는 현실에서 방송위원회가 재허가 규제를 강하게 할 수 있을지는 의문이다. 영국의 경우에도 1990년 방송법에서 주파수 경매제(auction)를 도입한 이후에 어느 정도 상업방송면허를 취소할 수 있었다.(Cheong & Foster, 1989)

독립제작사는 프라임타임대에 방송이 의무화되었고, 시민사회는 자체제작 프로그램을 방송할 수 있는 길이 열렸다는 점에서 이전에 비해 다양한 사회계층의 방송시장진입이 가능해졌다고 하지만 이 역시 기존 방송사의 시장독과

점을 막고 다양한 시장경쟁이 가능한 정도는 아니라 문민정부 하에서도 독립 제작사 외주비율을 급진적으로 올렸지만 외형적인 제작원의 다양화만으로는 역부족이었다.

결과적으로 새 정부의 방송시장규제정책은 뉴미디어의 대폭적인 규제완화, 독립제작사의 프라임타임 방송의무화, 특정상업방송사의 지역민방 독점 제한 등 부분적인 시장구조의 다원화를 이루었다. 하지만 영상산업 발전과 시장구조 다원화의 핵심인 지상파 방송의 독과점을 완화하지는 못하여 이전과 유사한 독과점시장을 창출하였다. 따라서 독과점시장의 구조적 개혁방안이 문제의 핵심이라고 할 수 있다. 또한 새 정부의 시장규제정책은 시장진입과 퇴출보다는 주로 매체의 소유규제에 초점을 맞추고 있다. 소유규제는 윌리엄즈(1976, pp.131~134)의 지적대로 사적기업의 커뮤니케이션 수단의 독점 남용방지라는 이유에도 불구하고 자칫 기득권층에 의한 방송독점의 가능성이 남아 있다는 것이다.

<표 6> 유럽방송시장의 유형과 특징

시장구조	국가	장점	단점
중앙통제형 시장 경쟁	영국	일관성있는 방송구조 변화 용이	중앙기구의 남용가능성
위임형 시장경쟁	네덜란드	시청자 수에 기초한 방송자원할당	시청자 수 적으면 상업화 우려
조절적 시장경쟁	스웨덴	경쟁조건외 실질적 평등	시장보조를 통한 간접적 정치 통제 가능성
규제적 혼합경제	폴란드	시민미디어의 활성화	상업미디어의 독과점 우려

* 출처: 정용준(1995), 26쪽.

커런(Curran, 1991)은 방송시장 개혁방안을 중앙통제형(centrally controlled market economy), 위임형(mandated market economy), 조절형(regulated market economy), 혼합형(regulated mixed economy)으로 나누었다. 그는 공익적 시장규제를 위하여 이태기의 폴란드와 같은 공영미디어, 상업미디어, 시민미디어가 병존할 수 있는 시장규제가 필요하다고 주장하였다. 그는 상업미디어를 대폭적으

로 규제완화 하는 대신에, 상업방송의 주파수임대료로 시민미디어를 육성하는 것이다. 이에 반해 스웨덴의 조절형은 소수매체에 대한 선별적 매체보조정책(selective media subsidy system)을 통하여 시장진입과 운영장벽을 낮추는 것이다.(Gustafsson, 1980) 이외에 영국식의 중앙통제형은 지상파 독과점체제에서 매체의 다원주의를 실현하는 방안이어서 지상파방송의 독과점체제 탈피가 현안인 우리의 실정과는 맞지 않는다. 네덜란드의 위임형은 주요한 사회집단에게 방송을 할애하는 것인데, 우리에게는 위임할만한 기둥(pillar)집단이 존재하지 않아서 적용하기 힘들다.

기존의 독과점 시장을 해체하고 상업방송의 자유경쟁을 유도하며 시민미디어를 신설하기 위한 방송시장 개혁방안은 공영, 상업, 시민미디어가 공존하는 혼합형 시장경제가 필요하며 방송시장 전반을 적극적으로 규제하는 공공규제시장의 모색이 필요하다. 특히 상업방송이 시민미디어를 재원보조하는 방안은 1960년대에 스마이드(1960)가 미국방송 개혁방안으로 처음 제시하여 1970년대에 영국의 스미스(Smith, 1980)의 제안이 애년위원회에 의해 채택되어 채널 4로 실현되었다. 반면 공영방송의 보편적 서비스 연장으로 시민미디어는 독일의 개방채널에서 실현되었다. 독일은 공영방송사가 케이블 공개채널을 방송수신료의 2% 내에서 지원하고 공개채널교육센터를 통해서 지원하였다.

5. 참여민주주의 방송모델의 모색

케이블TV와 위성방송이 상업방송 위주로 제도화되면서 공영패러다임이 몰락하고 시민미디어도 쇠퇴하는 것이 사실이다. 1960~70년대에는 공공재인 지상파방송은 물론이고 사적소유인 신문매체까지도 다원주의(pluralism)에 입각한 공공성을 강조하여 선택적 매체보조정책(selective media subsidy policy) 등이 실시되었다. 신문매체의 특성상 시장의 '보이지 않는 손'을 위주로 하되 다원주의의 유지를 위하여 '보이는 손'에 의한 소수매체의 보조정책이 병행되었다.

이른바 신문매체에서도 ‘시장 속의 민주주의’를 추구하였던 것이다.

하지만 1980년대부터 신보수주의에 의해 신문의 다원주의가 포기되었고 공공재인 지상파방송과 뉴미디어마저도 사유화(privatization)의 길을 걷기 시작하였다. 오히려 지상파방송과 뉴미디어에서도 공익성을 지키기 힘들게 되었다. 특히 1990년대 들어서 국가가 방송 및 뉴미디어 시장을 창출하고 관리하는 ‘국가주도형 방송시장(정용준, 1998)’ 내지 ‘국가와 시장의 불편한 결합(윤영철, 1994)’으로 재편되면서 순수시장모델에서도 추구되었던 공익성과 민주주의가 오히려 포기되었다.

국내에서 시장모델은 1990년 상업방송의 신설부터 시작되었다. 2000년 방송정책연구위원회와 선진방송정책자문위원회로 대표되는 시장모델의 입장이 공익성 위주의 방송제도에 산업경쟁력이라는 새로운 화두를 던진 반면, 정치적 독립방안의 제시, 지상파독과점구조의 해체와 뉴미디어 규제방안을 제시하지 못하였다. 반면 방송제도연구위원회와 공영방송발전연구위원회는 뉴미디어 환경변화 속에서 공익성의 의미를 강조하였으나 뉴미디어의 산업적 속성과 시장경쟁의 장점을 파악하지 못하였다. 공영모델은 공익성 지상주의에 시장거부증을, 시장모델은 시장지상주의에 공익성 거부증을 가진 것이다.

이에 반해 방송개혁위원회와 통합방송법으로 대표되는 새 정부의 방송정책은 지상파방송의 공영화, 뉴미디어의 산업화라는 이중적 공민영제도를 토대로 방송의 정치적 독립과 시청자주권 강화를 강조하였다. 이는 선진방송연구위원회의 지상파/뉴미디어의 이중적 매체규제방안에다가 공영방송발전연구위원회가 제안한 초헌법적 공공규제기구를 통한 방송의 정치적 독립방안이 결합된 것이다. 또한 새 정부의 방송정책은 이전 정부의 방송정책에 비해 시민과 노조대표가 참가하여 국민대표성이 부분적이거나 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 통합방송위원회를 통한 방송의 정치적 독립방안은 집권층 위주의 위원구성과 일반이익 대표의 한계로 인해 원래의 목적을 달성하기 힘들다. 또한 시민사회와 시청자주권의 강화는 사업자의 시청자제작센터 의무화와 같은 보완장치가 빠져 있어 정부의 시혜적 성격이 강하고 주변화된 측면

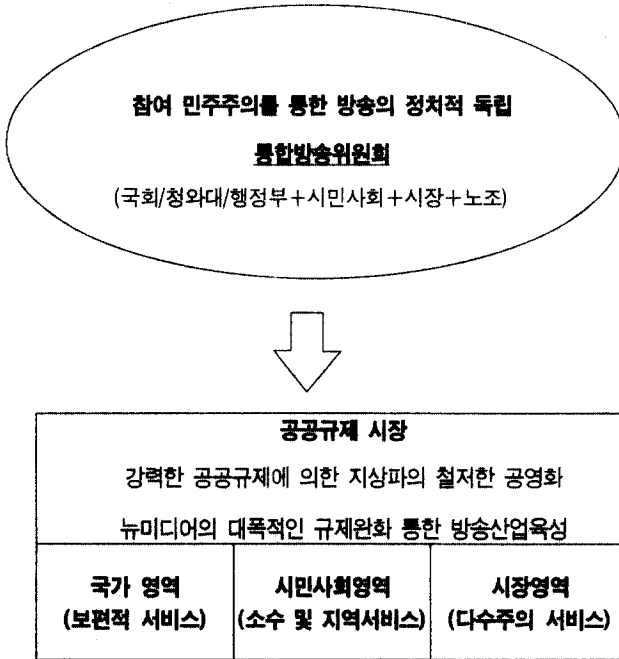
<표 7> 방송개혁위원회와 이전의 방송정책연구위원회

	방송제도 연구위원회	2000년 방송정책연구위원회	공영방송 발전연구위원회	선진방송 연구위원회	방송개혁위원회
주도 집단	공보처 방송학자	방송개발원 방송학자	방송위원회 방송학자	공보처 방송학자	국민회의 방송학자 시민·노조대표
방송 제도	공영적방송 제도	민영적 다채널제도	공공적 방송제도	민영적 공민영방송 제도	이중적 공민영방송제도
주요 정책 방향	정치적 독립 보편적 서비스	산업화정책 뉴미디어 활성화	방송의 정치적 독립 공영적 소유규제	지상파 공영화 뉴미디어 산업화	방송의 정치적 독립 시청자 주권강화
문제 점	상업방송의 기반 제공	방송의 상업화 가속	뉴미디어 고려 부족	다채널의 거품제공	공익과 시장의 불편한 결합 뉴미디어 고려 미흡

이 있다. 시장규제정책은 뉴미디어의 대폭적인 규제완화에 편중하여 시장규제의 기본 목적인 공정시장경쟁과 다양한 계층의 방송시장진입을 통한 다원주의를 이룩하기 힘들게 되었다. 이러한 측면에서 새 정부의 방송정책도 공영모델의 정치적 독립방안이 가지는 한계, 국가의 시민사회에 대한 통제 가능성, 매체별 시장규제방안의 불완전한 결합 등의 한계를 가지고 있는 것으로 판단된다.

이처럼 현실정책 속에서 방송의 산업성과 공익성을 효율적으로 결합하여 시장 속의 민주주의를 추구하는 것은 결코 쉽지 않다. 따라서 대안적인 방송정책은 공익성이 위주가 되거나 산업논리가 위주가 되어서는 안되며 시장과 공익성이 병존할 수 있는 시민사회 방송모델을 적극 모색할 필요가 있다. 시민사회 방송모델은 방송의 정치적 독립을 위해서는 시민사회가 직접 참여한 조합형 모델을, 공익성이 상대적으로 강조된 지상파방송과 산업적 속성이 강한 뉴미디어를 다르게 규제하는 이중규제방안이다.

<그림 1> 시민사회의 참여민주주의 방송모델



뉴미디어시대에 시민사회의 다원적 욕구가 증대하면서 국가를 비롯한 어떠한 권력도 다양한 특수이익들을 반영하기 어렵게 되었다. 따라서 공공영역인 방송위원회를 대의제 민주주의에서 참여민주주의의 원리로 재구성하는 방안이 필요하다. 조합형 공공규제는 특수이익의 다원적인 참여를 통한 규제방안이다. 사회의 주요세력이 직접 참여하여 공공영역 내에서 상호간의 균형과 감시를 통하여 정치적 독립과 공익을 실현한다. 특히 국가는 강력한 권력주체가기 때문에 현실적으로 방송정책에서 배제하기 힘들다. 따라서 국가의 간섭을 배제할 것이 아니라 일정지분을 가지고 공식적인 참여를 하되 방송사와 시민사회가 견제하도록 하는 것이다.

또한 국가가 시민사회와 이익집단을 흡수하는 국가포섭에 대항하는 시민사

회의 전략이 필요하다. 이를 위해 키인(Keane, 1991)의 이중적 민주화 전략을 되새겨볼 필요가 있다. 이중적 민주화전략은 자원이 없는 시민사회의 발전을 위해서 국가가 시민사회의 발전을 지원하고, 이에 의해 성장한 시민사회가 역으로 비민주적인 국가를 민주화시키는 시민사회의 성장전략중의 하나이다. 특히 시민사회의 견제없이 국가와 시장의 과대성장이 이루어지고 있는 우리의 여건을 고려할 때 건전한 시민사회의 성장은 건전한 국가와 시장의 발달을 유도하고 비정상적으로 비대해진 언론권력을 견제하는 유일한 희망이다.

또한 지상파방송은 공영위주로, 뉴미디어는 민영위주로 운영하고 보편주의 서비스(국가영역), 다수주의 서비스(시장영역), 소수 및 지역서비스(시민사회영역)가 공존하는 혼합형 시장구조를 모색해야 한다. 지상파방송은 여전히 주파수 희소성의 원리가 존재하고 무료TV적 성격이 강하기 때문에 공영위주로 운영되어야 하며, 뉴미디어는 다채널과 유료TV적 성격이 강하기 때문에 다채널이 가능하고 유료TV적 성격이 강하기 때문에 민영위주로 운영되는 것이 현실적이다. 물론 이중적 운영방안은 지상파와 뉴미디어간의 매체융합이 본격화되고 뉴미디어가 지상파의 시청점유율을 추월할 때까지의 과도기적 제언이다.

◎ 참고문헌

- 공영방송발전연구위원회(1994), 『공영방송 발전방안 연구보고서』.
 국민의 위성방송추진위원회(2000), 『창립총회 자료집』.
 방송제도연구위원회(1990), 『2000년대를 향한 한국방송의 좌표』, 나남.
 방송개혁위원회(1999), 『방송개혁의 방향과 과제』.
 2000년 방송정책연구위원회(1994), 『2000년 방송환경의 변화와 한국방송
 정책: 2000년 방송정책연구보고서』, 한국방송개발원.
 선진방송정책자문위원회(1994), 『선진방송발전정책 연구보고서』.
 강상현(1999), 『한국사회의 ‘정보화’와 언론학 연구의 과제』, 《한국언론정

보학보》 1999년 봄(통권12호).

박승관(1994), 『드러난 얼굴과 보이지 않는 손』, 전예원.

원용진(1998), 『한국 언론민주화의 진단: 1987~1997년을 중심으로』, 커뮤니케이션북스.

윤석민(1999), 「특집좌담: 언론정보학의 반성과 새로운 전망」, 《한국언론정보학보》, 1999년 봄(통권12호).

윤영철(1994), 「방송정책과 민주주의의 위기: 이론적 논의」, 《언론과 사회》 1994년 겨울, 제6호, 언론과 사회사.

이효성(1998), 「멀티미디어시대의 방송정책」, 《한국사회와 언론》 제10호, 한울.

조항제(1999), 「민주적 방송정책을 위한 정책모델에 관한 연구: 사회조합주의 방송정책 전환을 위한 모색」, 한국언론학보 청구논문.

정용준(1995), 「1990년대 한국방송구조의 공익성에 관한 연구: 국가, 시장, 시민사회의 관계를 중심으로」, 서울대 박사학위논문.

최영목, 김명준, 서명석(1999), 《국민참여방송의 이론과 실천》, 언론개혁 시민연대.

《전자신문》 2000년 3월 15일자.

《조선일보》 2000년 2월 25일자.

《PD연합회보》 2000년 2월 17일과 3월 3일.

Annan Committee(1977), *Report of the Committee on the Future of Broadcasting*, London: HMSO.

Blumler(1992), "Public Broadcasting before the Commercial Deluge," *Television and Public Interest*, London: Sage.

Cheong&Foster(1989), "Auctioning the ITV Franchises," Hughes & Vines(eds), *Deregulation and Future of Commercial Television*, Averdun: Averdun Univ. Press.

Collins & Murrioni(1996), *New Media, New Politics*, Polity Press.

Collins, Garnham & Locksley(1988), *The Economics of Television : The UK Case*, London: Sage.

Curran(1991), "Mass Media and Democracy: A Reappraisal," Curran, J. & M. Gurevitch (eds.), *Mass Media and Society*, London: Edward Arnold.

Golding(1990), "Political Communication & Citizenship: The Media &

- Democracy in an Egalitarian Social Order,” M. Ferguson(ed). *Public Communication: The New Imperatives*, London: Sage.
- Gustafsson(1980), “The Press Subsidies of Sweden: A Decade of Experiment,” A. Smith(ed), *Newspaper and Democracy: International Essays on a Changing Medium*, The MIT Press.
- Keane(1991), *The Media and Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Offe(1987), *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge: MIT Press.
- Peacock Committee(1986), *Report of the Committee on the Financing the BBC*, London: HMSO.
- Raboy(1990), *Missed Opportunities: The Story of Canada's Broadcasting Policy*, Montreal : McGill-Queen's University Press.
- Smythe(1960), “Outline of a Proposal for Competitive U.S. Broadcasting Systems,” T. Guback(ed), *Counterclockwise: Perspectives on Communication*, Westview Press.
- Sparks(1998), *Communism, Capitalism and the Mass Media*, Sage.
- Spical(1994), *Media Beyond Socialism: Theory and Practice in East-Central Europe*, Boulder: Westview Press.
- Tarje(1980), “The Press and the State in France,” A. Smith(ed). *Newspaper and Democracy: International Essays on a Changing Medium*, The MIT Press.
- Williams(1974), *Television: Technology and Cultural Form*, New York: Schocken Books.
- _____ (1976), *Communications*, Middlesex: Penguin Books.