

## WTO 서비스 협상과 국내 방송규제 정책적 대응 및 규제정비의 필요성

송경희\*

(前 한국방송영상산업진흥원 책임연구원)

---

이 논문은 WTO 서비스 협상에 대비하여 우리나라의 방송규제 정비의 필요성을 논의한 정책 연구이다. 커뮤니케이션의 세계화 추세가 진척됨에 따라, 그리고 세계 경제가 정보산업에 의지하는 비중이 커감에 따라, 미디어 정책이 WTO 등 세계경제기구의 관심과 논의의 범주에 들게 되었다. 이 같은 변화는 오랫동안 방송영상산업을 문화로 규정, 국가의 정책적 개입을 인정해온 관행에 일대 변혁을 요구하는 것이어서 국제사회에서 큰 파장을 불러일으키고 있다. 방송정책이 문화와 정체성 유지를 위한 개별국가의 고유권한인지, 아니면 시장론자의 견해대로 자유로운 시장유통을 저해하는 무역장벽인지의 문제는 단순한 이론적인 논쟁에 그치지 않는다. 여기에는 각국의 문화적, 경제적 이익의 추구가 관여되어 있으며, 각국의 이해관계는 미국 대 프랑스, WTO 대 UNESCO를 최정점으로 하여 세계 영상산업 지적도상의 각국의 위상에 따라 다양하게 나타난다. 우리나라는 입지 조건적으로 국가지원 모델을 채택하고 있는 나라와 입장을 같이 하나, 대미관계 때문에 WTO 협상 논의에서 전적으로 자유로울 수 없다. 한국의 전략적 선택을 위해 우리나라의 방송규제의 제문제를 여타 OECD 국가의 방송규제와 비교, 분석하였다.

키워드: WTO 서비스 협상, 방송규제, 편성규제, 소유규제

---

### 1. 서언

오늘날 커뮤니케이션 현상의 특징을 요약하면 세계화이다. 세계화란 지

---

\* sund100@orgio.net

역의 세계화, 규모의 세계화, 글로벌한 상호의존성을 특징으로 한다. 세계화의 개념은 학자마다 다르지만, 문헌을 종합하면 커뮤니케이션 세계화의 패턴은 크게 4가지 형태로 나타난다. 톰슨(Thompson, 2000, pp.208-11)은 커뮤니케이션 세계화의 뿌리는 19세기로 거슬러 올라가지만 규모와 편재성은 20세기적 현상이라면, 초국적 복합미디어 기업의 활동, 새로운 커뮤니케이션 기술의 발달, 미디어 상품의 국제적 유통을 세계화의 현상으로 지목하였다. 첫째, 글로벌한 전략 하에 경영활동을 펼치는 초국적 복합 미디어 기업은 정보의 생산과 유통뿐 아니라 커뮤니케이션 시스템의 측면에서도 중요한 위상을 차지한다. 초국적 미디어 기업은 주로 북미, 서유럽, 일본 등 선진국에 본부를 두며, 제3세계국가를 시장으로 삼아 상품과 서비스를 판매한다. 그 결과 세계화로 인한 경제적 이윤은 미국과 유럽의 소수국가의 자본주에게 돌아갈 뿐이다. 둘째, 커뮤니케이션 기술의 발달이 세계화를 촉진시키고 있으며, 특히 케이블, 위성 및 디지털화가 그 핵심에 위치한다. 위성은 국가 간의 전통적 경계를 무너뜨리고 범세계적인 커뮤니케이션 시스템을 구축했으며, 위성의 발달로 인한 DBS와 케이블 TV 서비스는 미디어 시장을 국지시장에서 세계시장으로 확대시켜 새로운 수요를 증가시키는데 공헌하였다. 디지털화는 커뮤니케이션 매체의 저장, 전송 및 재생을 용이하게 할 뿐 아니라 매체간의 융합을 가능하게 하여 다양한 새로운 형태의 커뮤니케이션 매체의 탄생 및 시장의 확대를 가능케 하고 있다. 세 번째 현상은 미디어 상품의 국제적 유통이다. 미디어 상품의 생산국과 소비국이 뚜렷하게 구분되어 미국을 중심으로 한 소수 선진국가에서 미디어 상품이 과점적으로 생산되어, 다수의 소비국으로 흐르는 패턴을 보이는데, 여기에는 구조적, 경제적, 역사적 원인이 내재되어 있다.

세계화의 네번째 패턴으로는 허먼 & 맥체스니(Herman & McChesney, 2000, pp.219-20)의 탈규제 흐름을 들 수 있다. 미국은 1996년 텔레커뮤니케이션 법 통과 이래 반독점금지법 등 전통적으로 인정되어 왔던 최소한의 규제마저 완화하는 데 앞장서고 있다. 미국의 이러한 탈규제 움직임은 커뮤니케이션 기술의 발달로 전파의 희소성 등 전통적인 규제논리가 힘을 잃음

과 동시에 더불어 미디어 기업의 강력한 로비에 의한 것으로, 국제관계에 그대로 적용되어 1996년 멕시코와의 협상에서 북미자유협정(NAFTA)의 정신을 토대로 위성시장의 상호 개방을 이끌어냈다.

이처럼 커뮤니케이션 분야에서 세계화가 진척됨에 따라, 또한 미디어 산업이 세계경제에서 차지하는 비중이 높아감에 따라, 이제 미디어 정책이 IMF, WTO 등 경제기구의 관심과 논의의 범주 내에 들게 되었으며 이로 인한 국가간 갈등과 이해의 조정이 새로운 국제문제로 대두되었다. IMF는 시장경제의 원리에 입각, 생산성 향상을 위해 미디어기업의 글로벌화를 적극 지원하고 있으며, WTO는 미디어산업에 대해 상품시장과 같은 단일 시장 조성을 위해 전세계국가를 상대로 보호주의적 정책을 철폐하거나 완화시키는 일에 우선적 관심을 둔다. 반면 프랑스와 캐나다 등은 이러한 WTO의 미디어 정책에 대한 관여를 월권으로 규정하면서 WTO GATS규범을 대체하는 UNESCO의 문화적 다양성협약 제정을 주장하고 있다. WTO는 상업적 목적에서 만들어진 기구 및 조약이므로, 문화적 이슈와 문화적 거래에까지 그 영역을 확장할 수 없다는 것이다.

미국을 중심으로 한 개방론자들은 정보문화의 보편화와 이에 따른 사회적 후생논거를 주장한다(Noam, 1993; Waterman, 1993). 또한 역사적으로 인류문명은 문화간 교배를 통해 발전해왔으며, 특히 현대문화의 성격은 과거와는 달리 코스모폴리탄적이며 비디오기술을 기반으로 하므로, 세계화 및 개방화는 피할 수 없는 현상이라고 옹호한다(Ricupero, 2002). 반면 보호주의자들은 문화는 그 사회에 속한 집단과 개인들의 가치의 총체이자 삶의 양식이며, WTO 서비스 협상에서 다루어지듯 상품이 아니라면서 '문화적 예외'를 주장한다(Riba, 2002; UNESCO, 2002). 실제로 문화발전이 국가적 혹은 지역단위의 편향을 특성으로 하므로 세계화의 초국경적 성격, 특히 시장주의적 초국경성은 자국의 문화 보호 및 발전을 추구하는 국가정책과 상충점을 갖는 것이 사실이다.

이 연구는 방송시장 개방을 둘러싸고 국가간 이해가 첨예하게 대립되고 있는 가운데, 이론적으로 정보의 자유로운 유통(free flow)과 균형적인 유통

(balanced flow)의 대립되는 입장 속에서, 또한 방송산업 정책에 대한 자유시장 모델과 국가지원 모델의 두가지 서로 다른 틀 안에서 국가의 방송정책의 위상을 분석하고 WTO 서비스 협상에 대비, 우리나라의 방송규제의 정비 필요성을 논의하고자 하였다. 구체적인 연구문제는 다음과 같다.

<연구문제>

1. 커뮤니케이션의 세계화 및 서비스 경제로의 전환 등 환경의 변화가 방송산업에 대한 자유무역주의 옹호론을 정당화하는가?
2. 우리나라 방송 부문에 있어서 외국자본에 대한 규제 및 외국 프로그램에 대한 쿼터규제의 수준은 다른 OECD 국가와 비교하여 어떤 특징을 가지는가? WTO 협상을 대비하여 우리나라 방송규제를 정비할 필요성은 없는가?
3. 방송시장 개방 요구에 대한 다른 OECD 국가들의 시장개방의 수준과 정책방안은 무엇이며, 우리나라 실정에 적합한 정책방안은 무엇인가?

## 2. 방송시장 개방을 둘러싼 이론적 논의

세계 시장에서의 방송영상물 유통을 둘러싼 선진국과 개발 도상국간의 이해의 대립은 1970년대 세계신정보 질서(New World Information Order) 요구로 거슬러 올라간다.<sup>1)</sup> 초기 UNESCO는 제19조의 표현권 및 정보권을 “자유로운 정보의 유통(free flow of information)”이라는 서구적 개념으로 해석하였다. 그러나 1960년대 이후 아시아, 아프리카 및 남미의 신생독립국들은 서양 열강에 대한 오랜 기간의 경제적 종속으로 인해 정치적 종속과 문화적 종속이 심화되고 있음을 자각하기 시작했으며, 이러한 구조화된 불균형의

---

1) 세계인권 선언 제19조는 “모든 사람에게서 자신의 의견을 자유롭게 표현할 권리가 있다, 이 권리는 간섭 없이 자신의 의견을 가질 수 있으며 국경을 초월하여 정보를 추구하고, 수신하며 전달할 수 있는 권리를 포함한다”는 내용을 골자로 한다.

시정을 위해 선진국에 대해 새로운 경제질서(New World Economic Order)와 더불어 새로운 정보질서(NWIO)를 주창했다.

세계 신정보질서 논의의 핵심은 정보 유통에 있어서 양적, 질적 불균형의 문제와 이로 인한 문화적 종속 내지 문화주권 침해의 우려이다. 정보를 생산해내는 세계적인 통신사, 미디어 기업 본부, 주요 제작사 등이 소수의 선진국에 밀집되어 있어 정보의 유통이 소수의 생산국에서 다수의 세계국가로 확산되는 일방향적인 궤적을 그리며, 이러한 정보 생산매체들이 서양적 기준으로 인간의 정서와 오락과 가치를 그려내므로 “정보의 자유로운 유통”을 방치할 경우, 이를 일방적으로 수혜 할 수밖에 없는 제3세계 국가 국민들의 자율적 표현권과 정보추구권이 저해된다는 것이다. 인간의 표현권이란 자유로운 사표권의 확대개념으로서 제3세계 국가 국민들은 자신이 속한 사회의 문제를 미디어를 통해 공론화하고 해결하는 기회를 가질 권리가 있음에도 불구하고 이러한 기회를 박탈당한 채, 자신들과 무관한 서양의 문제를 미디어를 통해 보고 듣고 동화되며 살아가게 된다. 또한 영화, 방송 프로그램, 애니메이션 등의 문화상품은 그것이 생산된 나라의 문화, 생활방식, 선악기준 등의 가치를 포함되기 때문에 문화상품의 세계적 확산은 결과적으로 세계 각국의 고유한 문화를 위협하며, 서구적인 가치를 강요 혹은 점차적으로 배양하는 효과를 가질 수 있다(Schiller, 1969; Wells, 1972; Schiller, 1991). 그러므로 문화교류의 규범은 서구적인 개념의 자유로운 유통(free flow)보다는 문화간에 “균형적인 교환(balanced flow)”이 중요하다고 역설한다.

방송프로그램의 국제적 유통에 있어서의 불균형의 문제는 UNESCO의 후원으로 실시된 1974년의 노덴스트렝 & 배리스의 연구와 그 후속연구에 잘 적시되어 있다(Nordenstreng & Varis, 1974; Varis, 1984). 전세계 50개국 이상의 텔레비전 프로그램을 제작국적별로 분석한 이 연구에 따르면 남미 대륙 국가는 평균 52%, 아시아 국가들은 평균 30%이상을 수입 프로그램에 의존하는 것으로 나타났다. 미국과 일본의 경우 방송 프로그램의 단 1%만이 수입 프로그램인데 반하여, 남미의 구아테말라의 경우 최고 84%까지 외국 프로그램에 의존하고 있으며, 10년 후 후속연구에서도 다소의 변화는

있지만 대다수 아시아, 아프리카, 남미 국가의 미국 프로그램 의존도는 여전히 높다는 사실을 수치로 보여준 이들 연구는 전세계 미디어 학자들에게 충격을 던져 주었다. 이러한 UNESCO의 활동은 미국의 강한 반발을 사게 되어 1984년과 그 이듬해 미국과 영국이 연달아 UNESCO를 탈퇴하기에 이른다(Thompson; 2000, p.206). 미국과 영국의 탈퇴로 UNESCO는 전체 예산의 약 30%를 잃고 위상도 전보다 약화되어 정보주권을 주장하는 제3 세계국가들의 노력은 구심점을 잃게 되지만, 각국 정부로 하여금 서양 매체가 전하는 정보의 일방적 범람으로 인한 문화적 획일화, 문화정체성의 위기뿐만 아니라 문화적 종속 혹은 왜곡의 문제를 일깨우는 계기가 되었다.

미국의 미디어상품이 전세계적으로 유통되는 원인은 방송영상산업의 경제적 특성에 기인한다. 방송영상 상품은 생산 초기에 높은 투자자본을 요구하되 투자자금 회수에 대한 불확실성이 높아 일정 규모의 시장의 크기가 전제되어야 하므로 과점적 구조를 가질 수밖에 없다. 그러나 미국을 제외하고는 이러한 시장 규모를 갖춘 나라가 거의 없거나, 인구규모는 적당하나 국가의 경제적 수준이 영상산업국으로서의 조건을 충족하지 못한다. 미국의 지배적인 지위에 대응하기 위해 여타의 나라에서는 자국의 미디어 상품의 수를 일정량 보호하는 쿼터제 도입, 보조금 지급, 혹은 외국인 소유 제한 등의 규제를 통해 자국 영상산업을 보호하여왔다(Hoskings, McFayden & Finn, 1977; UNESCO, 2002). 이러한 조치들은 국내적으로는 다원성, 도덕성 배양, 문화적 다양성의 이름으로 정당화 되어왔으나, 국제시장에서는 수출확대를 위해 새로운 시장에 진입하고자 하는 국가들에 의해 보호주의 무역장벽으로 인식되어 왔다. 과거 선진국과 개발도상국 사이에 빚어졌던 정보의 “자유로운 흐름”과 “균형된 흐름”의 논쟁이 21세기 정보의 산업화와 더불어 영상산업정책에 있어서 시장주의 모델과 국가지원 모델로 대립하는 양상으로 재현되고 있는 것이다. 한 국가의 영상산업 정책은 자국 영상산업의 성장 가능성 개발 및 산업 보호를 통한 문화적, 경제적 이익의 추구를 목표로 한다. 이러한 목표를 추구함에 있어서 대개의 국가들은 대내적으로는 문화정책의 필요성에 동의하고 있으나, 세계화 시대 해외시장을 겨냥한 각국의 입장은 국제

영상산업의 지적도에서 각국이 차지하고 있는 위상에 따라 각기 다르게 나타난다.<sup>2)</sup>

오늘날에도 방송영상물의 국제적 유통, 특히 영화 시장에서 미국의 지배적인 위치는 여전하다. 2000년 미국영화는 유럽 박스오피스 흥행실적의 73%를 점유하였다(Dawtre, 2001, p.43). 워터만 & 리(Waterman & Lee 2002, p.3)도 1990년대 후반 전세계 영화매출액 중 약 83%가 미국영화 소비에 지출되었다고 분석했다. 한편, 방송부문에서는 각 국가들의 해외 수입물의 존율이 전체 편성의 30%~50%에 이르는 가운데, 미국 프로그램 점유율은 점차 낮아지는 추세이다.

방송 부문에서 미국의 영향력이 상대적으로 낮은 이유는 외국 프로그램에 대한 편성쿼터 등 보호주의적 방송정책과 텔레비전 매체의 속성에 기인한다. 외국 프로그램으로 인한 사회적 영향을 줄이고 자국민의 문화적 정체성을 보호하기 위해 세계 각국은 텔레비전 매체에 대해 일정비율의 자국영상물 쿼터 정책을 두고 있다. 또한 텔레비전 시청자들은, 스펙터클한 볼거리를 찾는 영화와는 달리, 친숙한 얼굴의 배우와 거리 배경, 쉽게 공감할 수 있는 스토리에 더 큰 흥미를 갖는다는 이른바 문화적 할인 가설이 TV 프로그램의 유통에 크게 작용한다(Straubhaar, 1984; Hoskins, Mirrus & Rogers, 1988; Wildman & Siwek, 1993).

TV 프로그램의 국지적 유통현상은 1980년대 중반들어 남미, 아랍, 힌두어 권역에서 나타나기 시작했다(Antola & Rogers, 1984; Straubhaar, 1984; Sinclair, 1996; Amin, 1996). 스트라바 등(Straubhaar et al, 2002, pp.15-21)는 남미 베네주엘라의 경우 국내 제작물이 40~50%, 할리우드 제작물이 30~40%의 분포를 보이며 같은 남미권역에서 수입된 영상물도 약 10% 내외를

2) 예를 들면 EU국가들의 WTO에 대한 입장은 문화적 다양성을 주창하는 UNESCO의 입장과 맥락을 같이 한다. 그러나 EU 국가들은 미국 영상산업의 공세로부터 EU의 산업을 방어하기 위해 보호주의적 입장을 취하는 동시에 아시아, 아프리카에 대한 시장확대를 위해서는 또 다른 자유 시장원리를 요구하는 등 모호한 위치를 견지하고 있다.

차지한다고 보고하였다. 문화 및 개발에 관한 세계위원회(World Commission on Culture and Development, 1995) 보고서에 따르면, 유럽국가 내 시청률 상위의 프로그램은 할리우드 프로그램이 아니라 모두 유럽제작물이다. 미국의 TV 방송 프로그램의 영향력은 문화적 유사성이 점점 더 멀어지는 아랍국가 및 아시아 국가로 갈수록 더 낮게 나타난다. 90년대 들어 유불선 기반의 중화문화권에서 할리우드 TV 시리즈의 수입이 급격하게 줄고, 대신 그 자리를 홍콩, 일본 및 한국의 드라마 프로그램들이 대체하고 있는 것으로 나타났다(송경희, 2002 pp.39-47). 이러한 권역시장은 동일언어, 종교, 생활습관 등 문화적 근접성의 요인에 의해 자연적으로 발생하지만, 강력한 지역주의 정책에 의해 인위적으로 조성되기도 한다. 예를 들어 유럽권역을 들 수 있는데, EU는 “국경 없는 텔레비전 강령(Television without Frontiers Directive)”을 통해 방송 시간의 50% 이상을 유럽제작물로 편성하도록 규정하여 미국영상품의 과도한 유입을 막고있다.

WTO 협상에서 시청각 부문의 전면개방을 요구하는 미국의 입장은 이러한 자연발생적, 혹은 정책적인 문화 장벽을 타개하기 위한 선택으로 보인다. 미국은 방송영상물이 일반 경제상품과 크게 다를 바 없으며 따라서 WTO 무역체제 안에서 논의되어야 한다고 주장한다. 미국의 주장은 자유주의의 채택으로 교역규모의 크기와 질이 향상되어 세계경제발전에 기여하게 된다는 경제적 효율성의 논리를 바탕으로 한다. 미국의 시장개방론자들은 국제시장의 가격기능에 맡겨두면 저렴한 가격에 우수한 프로그램을 시청할 수 있음에도 불구하고 국가가 개입하여 제3세계 국가 국민들이 값비싼 국내 프로그램 제작비용을 지불해야 하는 것은 경제적 비효율성이라고 지적한다. 나아가 세계 어디에서나 국경을 초월하여 자유롭게 프로그램을 선택하여 볼 수 있는 수용자의 권리를 옹호한다(Noam, 1993; Waterman, 1993).

정보화사회로 진입하면서 과거와 달리 방송을 순수하게 문화의 영역에만 한정할 수는 없게 되었다. 방송영상산업이 세계경제에서 차지하는 비중이 날로 높아져가고 있으며 성장률도 역동적이다.<sup>3)</sup> 그러나 이러한 산업적 측면에

3) 세계 경제 성장률은 2~3%인 반면, 향후 5년간 세계의 주요 시청각서비스 부문의



도 불구하고 방송영상산업은 여전히 문화영역에 속한다. 방송영상물은 시청자들에게 민족적·문화적 정체성을 제공하고 시청자의 시민의식을 촉진시키는 등 사회화의 효과를 발생한다. 자국 영상물의 발전을 통해 사회참여, 정치참여, 국가발전 등의 친사회적 효과는 경제적 가치만으로는 설명할 수 없는 국가적으로 중요한 사안이다. 또한 경제적인 측면에서 본다면 방송영상산업의 상품의 공공재적 특성은 일반 상품과 차별화된다. 또한 방송시장이 시청자의 직접지불이 아닌 광고재원에 따라 간접적으로 움직이는 시장일 뿐 아니라, 규모의 경제, 높은 진입장벽, 제품 차별화, 다국적기업의 불공정 행위 등의 요인으로 자유시장론의 전제조건이 되는 완전경쟁이 보장되지 않는다.

방송영상물이 가지는 이러한 문화적 가치와 산업적 특성 때문에 시장의 실패를 보완하고 수용자복지 증진을 위해 국가가 미디어산업에 정책적으로 개입하는 것이 정당시 되어왔으며(Renaud, 1993; Hoskins, McFayden & Finn, 1997), 방송환경 변화가 이러한 논리를 전면 부정하지는 못한다. 따라서 방송산업의 문화적, 산업적 특성을 복합적으로 고려할 때 “탈규제화가 커뮤니케이션을 정치의 영역 밖으로 몰아내는 것은 아니다. 다만 정부의 관료주의를 일소하고, 대신 그 자리를 통상(commerce)과 정치(politics)의 twin marketplace가 대체하는 것이다”라는 턴스털(Turnstall, 1986, p.123)의 주장이 더욱 설득력을 갖는다.

### 3. OECD 국가들의 외국 프로그램 쿼터제 및 외국자본 규제 분석

#### 1) WTO 서비스 협상에서 쟁점이 되는 방송관련 규제의 유형

WTO, 즉 세계무역기구는 다자간 무역체제의 확립을 통해 전세계의 자

---

성장은 연평균 7.2%로 예견되고 있다 (구문모, 2002, p.33)

유무역을 확대하고 국가간 공정무역 질서를 확립하기 위해 우루과이라운드 협상의 결과로 GATT(관세와 무역에 관한 일반협정)체제를 대체하여<sup>4)</sup> 1995년 1월 설립된 기구이며, 현재 145개의 회원국을 두고 있다. WTO를 GATT체제와 비교해볼 때 강력한 분쟁해결 수단을 보유하고 있으며, 협상의 범위가 과거의 상품무역재뿐 아니라 서비스, 지적재산권 등으로 넓어졌다는 차이점이 있다.

WTO 서비스 협상의 주요원칙은 차별 없는 무역보장, 예측가능하고 안정적인 시장접근 보장, 공정경쟁 촉진이다. 차별 없는 무역보장의 수단으로 최혜국대우(Most-Favored Nation) 원칙과 내국민 대우 원칙을 두고 있다. 최혜국 대우(MFN)란 모든 국가를 동등하게 무차별적으로 대우하는 것을 의미한다. 즉, 각 회원국은 모든 회원국들을 가장 좋은 혜택을 받는 교역상대국과 같이 대우하여야 하기 때문에, 어느 특정국가에게 특혜를 베풀 경우에는 이 최상의 대우는 별도의 규정 없이도 다른 모든 나라에게 똑같은 적용됨을 의미한다. 내국민 대우(national treatment)란 개방대상 분야에서 외국 공급자와 내국인 공급자를 동등하게 대우하는 것을 말한다. 시장접근(market access)이란 개방대상 분야에서 공급자의 수를 제한하거나 지분소유를 제한하는 등의 수량적 진입장벽을 없애 외국 공급자가 국내시장에서 영업하는 것을 보장하는 것이다. 공정경쟁 촉진이란 불공정한 상태에서의 경쟁을 금지시키는 원칙으로 덤핑과 보조금 지급을 금지시키고 있다.

이러한 WTO 서비스 협상의 원칙을 방송 부문에 적용하면 지상파, 케이블, 위성방송에 있어서 외국 프로그램 쿼터 규제, 외국위성채널 재송신 허가 규정 및 비율제한, 방송사업자에 대한 외국인 소유지분 제한 등의 규제와 영상산업 진흥을 위한 각종 보조금제도가 집중적으로 공격을 받게 된다. 이

4) 미국 의회의 반대로 국제무역기구(International Trade Organization)의 설립이 무산되자 지금까지 GATT는 조약으로서의 GATT와 협정 업무를 수행하는 비공식적인 조직체제으로서의 GATT로 존재해왔으나, 우루과이 라운드 협상의 결과로 조직체제으로서의 GATT는 WTO로 대체되었으며, GATT협정은 서비스교역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Services: GATS)와 더불어 WTO 체제의 중요한 양대 협정을 이루고 있다. 퍼거슨(Ferguson, 2000).

들 제도가 영상산업에 대한 국가지원 모델을 채택하고 있는 국가에서 효과적인 영상산업 발전 기제로 평가되는 이유는 다음과 같다(Hoskins, McFayden & Finn, 1997; UNESCO, 2002; 송경희, 2002b).

첫째, 보조금 제도는 인구가 적어 규모의 경제에서 상대적으로 불리한 국가들이 채택할 수 있는 보호정책이다. 미디어 상품은 초기 투자비용이 높은 반면 투자의 회수에 대해서는 불확실성이 내재되어 있는 전형적인 고비용고위험 상품이므로 공적 관여를 통한 자금의 지원 및 위험 부담이 필요하다. 보조금 제도에는 선택지원, 자동지원, 제작지원, 시설지원, 이차지원, 대출지원, 무상지원 등의 다양한 방법이 있다.

둘째, 국내 제작 쿼터는 강제적으로 국내제작물의 수요와 제작을 일정비를 보장하여 차질 시장에서 사장될 수 있는 국내영상물의 제작을 유도하는 정책으로 시장 개방 논의의 핵심에 위치한다. 쿼터제도는 대자본이나 광고주의 영향력이 증가하는 변화의 시기에 더 효과적인 성과를 거둘 수 있다. 쿼터제에는 자국 프로그램을 우선적으로 편성하도록 하는 편성쿼터와 자원의 일정부분을 자국 프로그램의 신규 제작에 할애하도록 하는 제작쿼터, 국내 프로그램 구매 쿼터 등이 있다. 반면 편성 쿼터제는 방송사업자들이 비용 절감을 위해 재방송을 늘리는 등 영향을 최소화하려 하므로, 제작비 쿼터 등의 제도가 보완적으로 도입되어야 한다.

셋째, 소유규제는 외국인에 의한 소유 및 투자를 금지함으로써 국내산업에 대한 외국의 영향을 배제하고자 한다. 영상산업에 대한 외국인 및 외국자본의 규제는 경쟁력이 낮은 자국산업을 해외의 지분으로부터 보호할 수 있는 적절한 방편이다. 현재 방송산업에 대해서는 거의 모든 국가가 외국 자본에 의한 소유는 전면 금지하고 있으나, 지분참여에 대해서는 각국의 상황에 맞게 적절한 규제를 실시하고 있다. 외국자본의 유입에 의한 사회·문화적 영향력은 간접적, 제한적이며, 국내 영상산업 진흥에 대한 경제적 동인을 제공하는 긍정적 측면도 있기 때문에 국내시장 규모가 작은 국가는 유럽의 많은 국가들은 외국자본 참여에 비교적 관대한 입장을 보인다.

본 논문에서는 WTO 방송시장 개방에서 가장 핵심이 되고 있는 쿼터제

및 외국인 소유규제를 중심으로 우리나라의 방송 규제와 여타 OECD 국가의 방송규제를 비교하여 평가하고자 한다.

## 2) 우리나라의 방송규제 분석

### (1) 외국 프로그램에 대한 편성 규제

외국 프로그램에 대한 쿼터제는 방송법 제71조와 방송법 시행령 57조에 규정되어 있다. 지상파 TV는 총 편성시간의 80%이상, 케이블 채널은 50% 이상을 국내 제작물로 편성하여야 한다. 또한 애니메이션, 영화, 대중음악 장르에 대해서 전체 애니메이션, 영화 대중음악의 편성 대비 일정 비율 이상을 국내 제작물로 편성하여야 한다.

또한 미국·일본 등 특정 국가의 영상물에 대한 과도한 의존을 탈피하고 다양한 국제문화를 수용하기 위해 영화, 애니메이션, 대중음악 장르에 대하여는 1개 국가에서 제작된 작품이 전체 분야별 편성의 60%를 초과할 수 없도록 되어 있다.<sup>5)</sup>

방송법 제70조와 방송법 시행령 제53조 채널의 구성과 운용에 관한 규칙에 따르면 종합유선방송사업자와 위성방송사업자의 외국 방송 재송신은 방송위원회 허가사항이며, 채널 수는 전체 운용채널의 10% 이내로 제한된다.

### (2) 외국 자본에 대한 규제

외국인의 방송사업 진입규제는 방송법 제13조와 14조에 나타나 있다. 우선 지상파에 대해서는 외국인, 외국의 정부나 단체, 외국의 정부나 단체 또는 외국인이 소유하고 있는 지분의 합이 당해 법인의 주식의 50%를 초과하거나 외국인이 최대 출자자인 법인(이하 외국 법인)의 출자 및 출연이 금지된다. 또한 외국인(정부, 단체, 법인 포함)은 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 하는 방송채널 사업자에 재산상의 출자나 출연을 할 수 없다. 종합유선

---

5) 1개 국가 편성규제는 방송법 제71조 3항 및 방송법 시행령 제57조3항과 고시에 의거, 2002년 1월 1일부터 시행되고 있다.

방송사업(SO), 위성방송 사업, 방송채널사업(PP)에 대한 외국인의 지분은 33%로 제한되며, 전송망 사업에 대한 외국인의 지분은 49%로 제한된다. 이 밖에 중계유선방송 및 음악유선방송의 경영과 출연 및 출자가 외국인에게 금지되어 있다.

다음 장에서는 이러한 우리나라의 방송 규제를 여타 OECD국가들의 규제와 비교분석할 것이다.

### 3) 여타 OECD 국가들의 방송규제 분석

#### (1) 외국 프로그램에 대한 편성규제

OECD 국가들도 각기 자기나라의 상황에 적합한 국내제작 쿼터제를 가지고 있으며, 자국 영상물의 제작활성화의 실효성을 기하기 위해 편성 쿼터제와 제작쿼터제를 병행하여 실시하고 있다(<표 1> 참조).

OECD 국가들의 쿼터제 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, OECD 국가 29개국 중 22개국에서 쿼터제를 도입하고 있다. OECD 국가들 중 국내제작물 쿼터가 없는 나라는 미국, 일본, 뉴질랜드, 체코이며, 멕시코는 지상파에 대해서만 쿼터가 없다. 자국영상물 편성 쿼터가 없는 나라는 미국과 일본 등 이미 자국내 영상산업이 매우 발달하였으며, 영상수출국의 지위를 가진 나라들이다.

둘째, OECD 국가들의 국내제작 쿼터는 약 50% 수준이다.

셋째, OECD 국가들이 채택한 쿼터제는 편성 쿼터 외에도 제작쿼터, 특정언어 쿼터 제등 각국의 상황에 따라 다양하게 나타난다. 또한 호주 캐나다 등에서는 방송사업자들이 자국산 프로그램을 주변부 시간대에 과도하게 배치하는 것을 막기 위해 특정 시간대 쿼터제를 도입하였다.

넷째, EU 회원국 17개국이 참여하는 EU의 <국경없는 TV 강령>은 개별 단위국가가 아니라 EU권역을 통제한다는 점에서 강력한 제도인데, 유럽 제작 쿼터, 독립제작물 쿼터, 신규작품 쿼터의 세 항목으로 구성되어 있다(부록 표 참조). 즉, EU 회원국들에게 적정 편성시간의 50% 이상을 유럽제작

<표 1> OECD 국가들의 편성 규제 현황

구역	나라	지상파	케이블	위성
아시아	일본	없음	없음	없음
	한국	80% 이상 국내제작물 편성 영화, 애니메이션, 대중가요에 대해 별도 국내제작 쿼터	50% 이상 국내제작물 편성 영화, 애니메이션, 대중가요에 대해 별도 쿼터	없음
오세아니아	호주	06:00~24:00 방송편성 중 55% 이상 자국제작물 편성	유료드라마 TV는 연간 제작비의 10% 이상을 신규 호주드라마 제작에 투자	무료서비스는 지상파, 유료서비스는 케이블과 동일한 규제 적용
	뉴질랜드	없음	없음	없음
미주	미국	없음	없음	없음
	캐나다	CBC-60% 이상 국내물 편성 민영방송의 경우 전체 편성 시간의 60% 이상과 06:00~24:00 시간대 방송편성 중 50% 이상을 국내물 편성	케이블/위성사업자는 50% 이상(majority)의 서비스를 캐나다 프로그램으로 편성해야 함. 2,000명 이상의 가입자를 가진 방송운영사업자는 연간 방송매출액의 5% 이상을 캐나다 프로그램의 제작 및 구매에 사용하여야 함.	
	멕시코	없음	80% 이상의 프로그램은 반드시 스페인어(최초 제작, 더빙, 자막 포함)로 방송되어야 함. 상업방송사업자는 7~8%의 국내제작에 기여해야 함.	
기타 유럽	헝가리	20% 이상 국내물 편성	없음	없음
	체코	없음	없음	없음
	폴란드	50% 이상 유럽 제작물 편성 방송유형에 따라 35%~60%의 폴란드 제작물 편성규제		
	스위스	편성의무는 방송사 사업면허 조건에 따라 케이스별로 정해짐		
	터키	na	na	na
EU 강령	영국, 프랑스 등 17개국	유럽제작물 쿼터-(뉴스, 스포츠, 광고, 게임, 쇼핑, 텔레텍스트 서비스 등을 제외한) 편성시간의 상당량(majority proportion)을 유럽제작물로 편성함. 독립제작물 쿼터- 편성시간의 10%, 혹은, 제작 및 구매비용의 10%를 독립 제작사(자)가 제작한 유럽제작물로 편성함. 신규작품 쿼터- 독립제작물 중 적당량(suitable amount)을 최근 5년 이내의 신규작품으로 편성		

\* 출처: OECD (2001). Communications Outlook 2001, pp.158~159.

물로 편성하게 하고, 편성시간 혹은 제작비의 10%는 EU 지역의 독립제작자의 제작을 편성하며, 이 경우 5년 이내의 최신작품을 편성하도록 요구하되, 각 기준은 국가별로 채택하도록 했다.

EU 국가들의 쿼터제는 방송시장 개방 협상에서 의미 있는 몇 가지 특징을 지닌다. 우선 EU의 강령은 쿼터 수량에 대해 가능한 한 모호한 표현을 쓴다. 예를 들어 EU 강령에서는 구체적 수치 없이 유럽제작물에 높은 비중(majority proportion)을 두어 편성하도록 회원국들에게 요구하고 있다. 개별국가에서도 각각 상당한, 많은, 적당한 비율이라는 구속력이 약해 보이는 표현을 다양하게 사용하나, 유럽의회 보고서에 의하면 EU 회원국은 실제적으로 50%이상 유럽제작물을 편성하고 있다.<sup>6)</sup> 다음으로 EU국가들에 대한 진입장벽의 수위는 쿼터를 어떻게 산출하느냐에 따라 달라진다. EU 강령에서는 뉴스, 스포츠, 게임, 광고 TV쇼핑, 텔레텍스트 서비스를 제외한 방송 편성시간을 기준으로 한다.<sup>7)</sup> 분모시간을 좁게 잡을수록 명목상 수치의 진입장벽 효과가 높아진다. 셋째, EU 국가들은 다양하고 새로운 작품제작을 진흥하기 위해 10%의 독립물 제작 쿼터와 5년 이내 신규작품 규정을 두고 있다. 그러나 실제 집행방식에 있어서는 편성시간 대비 10% 혹은 예산 대비 10% 중 각 국가별로 상황과 여건에 따라 적당한 방법을 채택하도록 하고 있다.<sup>8)</sup>

6) 각 개별 국가의 방송법에는 유럽제작물 편성량에 대해 유럽강령에서 사용된 높은 비중(majority proportion)의 동의어인 more than half(덴마크, 이탈리아, 스웨덴), greater part(아일랜드), biggest part(벨기에, 플란더스 지역), reasonable proportion(아일랜드), proper proportion(영국) 등의 용어를 사용하고 있다.

7) 프랑스의 경우 EU 기준 외에 오락, 시사, 토크 쇼, 자사홍보를 제외하며, 이탈리아는 토크 쇼를, 포르투갈은 오락물을 추가로 제외하므로 EU 강령의 기준보다 규제가 더 강해지게 되는 반면, 네덜란드와 노르웨이는 TV 쇼핑에 대한 제외규정이 없어 규제가 느슨해지는 효과를 가진다. 한편 독일의 경우에 영화, TV 영화, TV 시리즈, 다큐멘터리 등에 대해서만 편성쿼터를 적용하므로 같은 50%라 할지라도 외국 프로그램을 제한하는 효과는 더 크다.

8) EU 강령대로 시간 혹은 예산 대비 10%의 옵션을 방송사가 자율적으로 선택할 수 있는 국가는 오스트리아, 덴마크, 핀란드, 프랑스(케이블 및 위성), 아이슬랜드, 스웨덴 등 6개국이다. 벨기에, 그리스, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 룩셈부르크, 아일랜드(TV3 10%, RTE 적당량), 이탈리아(상업방송 10%, 공영방송 20%), 네덜란드(상업방송 10%, 공영방송 25%), 영국(BBC의 경우 25%)은 편성시간 기준 독립물 제작 쿼터를 도입했다. 반면 예산기준 독립물 쿼터는 프랑스의 지상파 채널에 적용되며, 포르투갈의 RTP에는 편성시간 및 예산 기준의 독립물 쿼터가 동시에

일반적으로 편성 쿼터에 비해 제작비 쿼터제의구속력이 훨씬 크다. 이 밖에 EU의 각 국가들은 각 국가의 상황에 맞도록 추가 규제를 두고 있는데,<sup>9)</sup> EU의 쿼터제는 매우 정교하여 후발 영상산업국이 벤치마킹 할 수 있는 내용을 많이 담고 있다(<부록> 참조).

## (2) 외국자본에 대한 OECD 국가들의 규제

<표 2>의 분석을 보면 OECD국가들은 대체적으로 외국 자본의 유입에 대해서는 외국 프로그램 유입보다 관대한 입장을 보이고 있다. 첫째, OECD 국가들 중 외국인에 대한 소유규제가 없는 나라는 벨기에, 체코, 덴마크, 핀란드, 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴 등 11개 국가이다.

둘째, 영상산업에 대해 보호주의적 입장을 취하는 프랑스, 호주, 캐나다 등도 방송사업에 대한 외국 자본 진입을 일정비율로 허용하고 있다. 프랑스의 경우 민영방송에 대해 EU국가의 투자를 49%로 제한하며, 비EU 외국투자는 25%로 제한한다. 호주의 경우, 지상파 상업 방송사에 대한 외국인의

---

적용된다.

- 9) 언어쿼터는 벨기에의 불어권 지역, 프랑스, 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 영국 등에 있다. 프랑스는 프라임 타임 시간대를 포함하여 적정 편성시간의 40%를 불어로 최초제작된 제작물을 편성해야 한다. 포르투갈 전국방송의 경우 편성시간의 50%를 최초제작이 포르투갈어로 된 제작물 편성하도록 하고, 스페인에서는 유럽편성물 중 50%를 공식 스페인어로 최초 제작한 제작물로 편성할 것을 규정했다. 그리스는 적정 편성의 25%를 최초 제작이 그리스어로 된 작품으로 편성하도록 했다. 이밖에 영국의 경우 웨일즈 및 스코틀랜드 지역의 방송에 대해 웨일즈어, 게일어 규정을 두고 있으며, 스칸디나비아 국가에서도 스칸디나비아 언어 및 소수민족어 규정을 두고 있다. 스웨덴도 언어 및 문화 규정이 있으나 비율은 없다. 특정 장르에 대한 쿼터는 이탈리아, 포르투갈, 스웨덴, 영국 등에서 찾아볼 수 있다. 이탈리아는 어린이 프로그램 편성 쿼터, 네덜란드는 교육 및 문화 프로그램 편성 쿼터를, 포르투갈은 문화 프로그램 픽션 쿼터, 스페인 영화에 대한 투자 쿼터, 스웨덴은 문화 프로그램 쿼터를 두며, 영국도 Channel 4와 채널 5에 장르 쿼터를 두고 있다.



<표 2> OECD 국가들의 소유규제현황

구역	나라	규제	규제내용
아시아	일본	○	지상파 방송에 대한 외국인(정부, 법인 및 단체) 소유금지, 지상파에 대해 외국인 지분 20% 제한 케이블 소유에 관한 외국인 소유제한은 1999년 모두 철폐됨
	한국	○	지상파방송, 중계유선방송 및 음악유선방송에 대해 소유 및 출연을 금함 종합편성 및 보도편성 전문채널에 대한 외국인 소유 및 출연 금지 케이블, 위성 사업자, 케이블 및 위성 PP에 대해서는 33% 소유지분 제한 NO에대해서는 49% 소유지분 제한
오세아니아	호주	○	지상파 상업방송사에 대한 외국인 경영 금지 20%이상의 소유지분 제한 및 외국인 이사선임 20%제한 유료TV에 대해 외국인 개인 지분 20%, 외국인 총지분을 35%로 제한함.
	뉴질랜드	X	
미주	미국	○	외국인 소유금지 당해 면허 사업자의 경우 외국소유지분이 20%, 모기업 25% 제한
	캐나다	○	지상파, 케이블, 위성서비스에 대해 공히 20%이상의 소유지분 제한. 모회사에 대해서는 33.3%의 소유제한
	멕시코	○	(지상파와 케이블 TV)49% 소유지분 제한
EU 국가	프랑스	○	민영방송 : EU국가 투자 49% 제한, 비 EU투자 25% 제한
	영국	X	전국 및 지역 상업TV, 국내위성 방송, 전국 및 지역 아날로그 라디오 방송은 영국국적 소유자 및 유럽경제 지역(European Economic Area) 국적 소유자에 한함. 케이블 서비스, 해외위성 전송 서비스, 텔레비전/라디오 디지털 멀티플렉스 서비스, 디지털 텔레비전 프로그램 서비스, 디지털 사운드 프로그램 서비스에 대해서는 외국인 소유 규제 없음
	독일	○	방송사업자에 대한 면허는 프로그램 내용이 독일내 다양한 의견을 반영하는 조건에서만 승인됨 또한 지상파 및 케이블 면허시 독일 국내인 및 유럽인의 우선권 부여. 따라서 규정은 없으나 사실상 EU지역 이외의 외국인 소유는 사실상 불가능 함.
	스페인	○	지상파에 대해 25%의 소유지분 제한 (EU자본은 외국자본으로 간주하지 않음) 케이블 TV는 25%까지 자본참여가 허용, 정부승인시 25% 이상도 참여가능.
	핀란드	X	
	이탈리아	X	
	그리스	○	EU국가 내 본부 설치, 법적 대표자 중 1인은 그리스 거주인이어야 함
	네덜란드	X	

구역	나라	규제	규제내용
EU 국가	노르웨이	X	
	벨기에	X	
	덴마크	X	
	오스트리아	○	비EU외국 기업은 케이블 및 위성 서비스에 대해 49% 소유지분 제한. 민영 라디오 방송국의 경우 EU외 외국인에 대해 25% 소유지분 제한.
	아일랜드	X	
	스웨덴	X	
	포르투갈	X	
	기타 유럽	터키	○
헝가리		na	na
체코		X	
폴란드		○	33% 소유지분 제한
스위스		○	스위스거주 외국인 혹은 스위스에 본부를 둔 외국 법인에만 방송면허를 승인함(스위스(법)인에게 동등한 권리를 인정하는 국가에 한함).

\* 출처: OECD(2001) *Communications Outlook 2001*, pp.167~168. 아이슬란드, 룩셈부르크 제외 27개국.

경영이 금지되며, 외국인 소유지분 20% 제한과 외국인 이사선임 20% 제한이 동시에 적용된다. 유료채널에 대해서는 외국인 개인 소유지분이 20%로 제한되며, 외국인 총지분은 35%로 제한된다. 캐나다의 경우, 지상파 텔레비전 및 라디오, 케이블, 위성방송에 대해 공히 외국인 투자지분이 20%로 제한되며, 모회사의 외국인 지분은 33.3%로 제한된다.

셋째, 자유시장 모델을 채택하고 있는 미국과 일본도 지상파에 대한 외국인 소유는 금지하고 있으나, 지분 참여에 대해서는 일본이 20% 이내까지, 미국은 당해 방송사업자에 대해 20%까지, 모회사는 25%까지 출자를 허용하고 있다.

#### 4) OECD 국가와 한국의 규제 수준의 비교 평가

OECD 국가들에 대한 우리나라의 쿼터제의 규제수준은 크게 세가지 척

도에 의해 평가가 가능하다. 첫째, 우리나라 규제의 정도를 다른 OECD국가의 규제와 표면적으로 비교하는 명목적 평가이며, 둘째, 실제 명목적 비율의 실제 강도를 상대적으로 평가하는 비교하는 상대적 평가이다. 셋째, 구속력 평가이다.

명목적 평가 기준으로 보면 우리나라의 편성비율의 경우 지상파에 대한 쿼터가 80%로 표면수치가 세계 최고이다. 앞의 <표 1>의 분석에서 세계 각국의 쿼터제 추세는 50% 수준이었다. 그러나 상대평가를 해보면 80%를 규정하는 분모(denominator) 기준에 뉴스, 시사보도, 국내 스포츠 경기 중계, 광고<sup>10)</sup> 등 전체 방송시간을 포함되어, 일부 장르에 대해서만 50% 자체제작물 편성을 의무화하는 EU국가들과 비교하여 결코 높다고 할 수 없다. 실제로 2002년 현재 우리나라 지상파 영화는 25%, 애니메이션은 45%의 국내 제작물 편성의무를 가지며, 케이블 영화 채널의 국내비율은 30%, 애니메이션은 40%으로, 영상산업의 핵심 장르 영역에서의 국산 쿼터 비율은 EU국가 및 캐나다 호주보다 낮다. 즉, 우리나라의 쿼터비율은 명목적 수치는 높으나 실제적 내용에 있어서는 과대 포장되어 있는 것이다.

구속력 기준에 의한 평가는 두가지 하위분석을 통해 가능하다. 하나는 편성비율이 국내제작물 수요시장을 인위적으로 창출하고 있는지 여부와 이로 인한 자국 영상산업 진흥효과가 있는지에 대한 평가분석이다. 편성비율 정책은 인위적으로 국내물에 대한 수요를 일정정도 보장하고, 이러한 수요시장을 바탕으로 외국프로그램 대비 국내제작물의 가격을 끌어올려 국내물의 제작물을 활성화시키는 것을 정책적 목적으로 한다. 따라서 자국 영상물 보호의 실효성을 기하려면 방송사업자들이 스스로 편성하는 비율을 상회하여 법정비율을 정해야 한다. 그러나 지상파의 경우 각 방송사의 자율적 국내 제작물 편성 비율이 법정비율보다 훨씬 높다. 현재 외국물 쿼터제한은 20%이지만, 각 방송사가 자율적으로 편성하는 외국물은 2001년 KBS 6.8%, MBC 5.2%, SBS 5.5%로 법정비율보다 훨씬 낮다. 이 밖에 대중가요에 대한 60% 이상의 국내물 제작 쿼터제도 시장의 국내물 편성비율이 90% 이상인

10) 이러한 프로그램은 거의 100% 자국생산물이다.

현 시점에서 볼 때 의미 없는 규제이다(방송편성정책연구위원회, 2002). 그러나 케이블 및 위성 채널에 대한 50% 국내제작물 편성 비율은 자율적 편성 현황과 비교할 때 구속력을 가진다.<sup>11)</sup> 영화와 애니메이션의 장르별 국내제작 편성 비율도 강제적 구속력이 있는 정책이다.

또한 우리나라의 쿼터제는 편성쿼터만 있고 제작쿼터제가 없어 구속력이 약하다. 투자쿼터제도가 없다는 점은 편성비율정책이 국내제작 활성화로 이어지지 못하는 가장 큰 정책적 결함이다(송경희, 1999). 방송사업자들이 재방송, 저렴한 프로그램의 제작 및 구매, 주변부 시간대 편성 등 다양한 방법으로 쿼터제의 실효성을 최소화하려 하려 하기 때문이다.

외국 자본에 대한 우리나라의 규제는 여타의 OECD 국가들과 비교해 볼 때, 지상파에 대해서는 비교적 엄격한 편이지만, 케이블 및 위성에 대해서는 개방수위가 높은 편으로 분석된다. 우리나라의 소유규제는 지상파와 보도 및 종합 채널의 전문편성 사업자에 대해 외국인의 지분참여를 금지하고 있다. 이는 다른 OECD 국가보다 규제가 강한 편이지만, 독일과 기타 EU의 국가에서도 유사한 규제를 가지고 있다. 한편 케이블과 위성에 대해서는 우리나라의 외국인 지분참여율이 33%로, 캐나다 20%, 호주 20%, 스페인 25%등에 개방수위가 높은 편이다.

#### 4. 결론 및 정책적 함의

세계화는 이미 현실이다. 개방에 따른 정보문화의 보편화 및 이에 따른 사회적 후생논거이나, 혹은 문화적 다양성과 이를 보호하기 위한 국가의 미디어 정책의 적법성이라는 이미 이론적 논쟁을 장을 벗어났다. 이는 이론적

---

11) 2001년도 현재 교양교육 채널의 경우 50%내외의 국내비율을 간신히 맞추고 있으며, 30% 비율을 맞추어야 하는 영화채널 중 HBO 13.9%, OCN 19%, OCN 액션 19.4%, BCN 11.6%이 국내 비율을 맞추지 못하며, 40% 비율을 맞추어야 하는 투니버스로 24.9%만 국내물로 편성하고 있다(방송편성정책연구위원회, 2002).

논쟁의 영역이 아니라 각국이 처한 사회적이고 실제적인 상황 및 여건에 따라 달라질 수밖에 없다. 세계영상산업의 지적도에서 차지하는 각국의 지위는 인구 규모, GDP 규모, 언어, 자국내 영상시장의 크기, 영상산업의 하부구조의 발달 정도, 세계시장 및 지역시장에서의 시장 점유율 등에 의해 결정된다(Hoskins, McFayden & Finn, 1977; Wildman & Siwek, 1988; 송경희 2002a). 현재 세계 영상시장은 전세계 영상시장을 일방적으로 주도하고 있는 미국과 미국에 대항한 프랑스, 독일 등 EU의 제국가와 상대적으로 영상산업의 후발주자인 호주, 캐나다의 입장과 다수의 영상소비국으로 크게 대별된다. 우리나라는 영상산업의 제반 여건 및 국가의 정책적 지원 전통의 측면에 있어서 오히려 후자의 국가군과 같은 입장에 위치한다. <표3>의 영상산업 조건 및 개방입장 비교를 보면 우리나라의 방송 부문 양허안 제출은 규제전통의 흐름 측면에서도 너무 급격한 변화이며, 영상산업의 지적도상의 위치에도 걸맞지 않는 결정이다.<sup>12)</sup>

미국의 경우 자국내 영상산업 시장이 포화상태에 이르렀으며 영화의 세계시장 점유율도 83%로 한계점에 이른 상황에서 자국 영상물의 해외진출을 지속하기 위해 방송부문의 개방을 추진할 것이며, 디지털 경제하에서도 시청각분야의 강점을 계속 살려나가기 위하여 개방압력을 강화할 것으로 보인다.

이 경우, 우리나라는 대외경쟁력이 높은 지상파는 큰 문제가 없을 것으로 보이나 케이블 TV 및 위성방송이 큰 영향을 받을 것으로 우려된다. 그러나 이 영향은 향후 케이블TV의 보급률이 높아지면서 우리나라 전체 영상산업의 기반을 취약하게 하는 치명적 영향으로 진전될 수 있음을 대만의 사례에

12) 양허안이란 시장개방 계획서이다. 도하 각료회담에 따라 2002년 6월 30일까지 WTO 사무국으로 제출된 양허요청서에 따르면 우리나라는 중국에 대해 외국 프로그램 편성 쿼터를 우리나라 수준인 20%로 개방할 것과 케이블 SO 및 PP의 외국인소유지분 제한을 33% 까지 허용해줄 것을 요청하였다. 반면 우리나라는 미국, 대만, 브라질로부터 외국 프로그램에 대한 편성 규제, 외국인 지분 참여 제한을 열어달라는 요청을 받았다. 한편 영상산업 선진국에 속해있는 캐나다, 호주 등과 EU국가들이 전혀 양허에 참여하지 않았다.

서 엿볼 수 있다.<sup>13)</sup>

<표 3> 주요 영상산업 국가의 규제 현황 및 개방입장의 비교

		한국	EU(프랑스)	캐나다	호주
인구규모 (2001, 만 명)		4,710	5,950	3,100	1,930
1인당 GNP (2001, US\$)		15,530	23,020	25,440	23,850
TV시장 매출액(1998, US\$백만)		1236.54	8184.88	4083.78	2244.03
TV 광고시장 (1998, US\$백만)		818.35	3303.94	1400.68	1597.61
유료TV시장 매출액(1999, US\$백만)		147.43	3213.72	2201.34	191.24
편성규 제	지상파 비율	80%	60%	60%	55%
	케이블·위성 비율	50%	60%	50%	55%
	제작비 쿼터	X	○	○	○
소유규 제	지상파	금지	EU국가 49% 비EU국가 25%	사업자 20%, 모회사 33.3%	지분참여 20% 이사선임 20%
	케이블·위성	SO 33% NO 49%	EU국가 49% 비EU국가 25%	사업자 20%, 모회사 33.3%	개인지분 20% 총지분 35%
방송시장 개방 입장		○	X	X	X

방송영상물 시장에는 미국을 중심으로 하는 글로벌 시장과 몇 개의 분화된 지역시장이 존재한다. WTO 협상에서 방송 부문의 개방은 세계화 흐름을 주도하고 있는 미국과 최소한 권역내 영상물 수출국가들에서나 가능한 주장이다. 그러나 이미 방송영상물의 해외개방의 정도가 높고 입지조건외 문제로 방송영상물 생산국가로서의 위상을 갖기 어려운 국가들도 이러한

13) 대만은 지상파에 30%의 수입쿼터를 두는 한편 케이블에 대해서는 80%의 수입 쿼터를 두었는데, 케이블보급률이 높아지면서 지상파와 케이블 채널간의 구분이 없어지자 100여개의 채널이 경영효율화를 위해 자체제작보다는 상대적으로 값이 저렴한 일본, 홍콩, 한국의 인기드라마 구입경쟁에 나서면서 한 때 아시아의 주요 제작국이었던 대만의 제작시장이 급격하게 위축되었다.

개방 흐름에 동조할 수 있다.<sup>14)</sup>

우리나라는 최근 들어 대만, 중국, 일본, 홍콩, 싱가포르 등 아시아 중화문화권에 대한 방송 프로그램 수출이 호조를 보여 아시아 권역시장의 영상산업국으로 위치할 가능성을 보이고 있다(문화관광부, 2001). 그러나 협소한 시장 규모, 인프라 부족 등으로 아시아에서조차 핵심적 위상을 확고하게 점하지 못한 상태이다. 현 시점에서 개방을 단행할 경우, 케이블과 위성을 중심으로 국내 제작기반이 붕괴될 것이며, 그 여파는 아시아 지역의 핵심국가로의 부상을 위해 경합을 벌이고 있는 일본과 홍콩-중국-대만의 중화권 세력에게 더욱 유리한 결과로 나타나게 될 우려가 있다.

방송영상물에 대한 ‘문화적 할인’ 때문에, 무역자유화로 인해 우리 방송상품의 시장이 무한정 확대되기를 기대하기는 어렵다.<sup>15)</sup> 따라서 우리나라는 양허요청을 철회하고, 문화적 예외를 주장하는 EU국가들과 연대하여야 한다. 당분간 우리에게는 보호주의와 지역주의가 방송영상 시장의 전면 개방보다 해외진출의 유리한 고지를 확보하는 방안이 될 것이기 때문이다.

문화단체의 강경한 개방반대 목소리에 힘입어 2003년 3월 말 정부가 제출한 서비스시장 개방계획서에서 스크린쿼터와 관련된 영화상영서비스 분야와 라디오·TV 서비스 분야는 일단 제외하였다. 그러나 미국은 5월 20일 스위스 제네바에서 열린 세계무역기구(WTO) 도하개발어젠다(DDA) 서비스 분야에 관한 한미 양자협상에서 스크린쿼터, 방송분야의 프로그램 쿼터 및 외국인 지분 제한 완화 등 시청각 분야의 개방을 요청했다.<sup>16)</sup> 앞으로 미국의 개방 압력은 더욱 거세질 것이다.

입지 조건상 약소국인 우리나라는 미국과 일본의 영상물에 대해서는 방어체제를 가지면서도 아시아 각국에는 문화적 소구력을 앞세워 프로그램을 수출해야 하는 입장에서 EU의 권역화 및 권역제작물 쿼터제 등을 벤치마킹

14) 이러한 의미에서 WTO 서비스 협상을 두고 나타나는 국가간 이해 대립의 패턴은 NWIO의 남북간 갈등과 다른 양상을 띤다.

15) 전세계에서 권역을 초월하여 유통되는 방송문화 상품은 미국의 오락물과 영국의 다큐멘터리, 일본의 애니메이션뿐이다.

16) 『동아일보』 5월 22일 2면

하는 전략이 필요한 실정이다. 본 논문은 WTO의 통상압력에 대항하는 방법으로 캐나다 EU 국가들과 연대하여 문화산업에 대한 정신활동의 결과물로서의 특징에 주목하는 UNESCO의 대응전략에 동참하는 것이 바람직하다고 결론짓는다.

그러나 대미관계 때문에 미국의 개방요구를 전혀 무시할 수도 없는 현실이므로 구체적인 협상 전략의 수립을 위해 외국 프로그램과 외국 자본에 대한 우리나라의 방송규제의 정비방안을 분석한 결과를 토대로 다음과 같은 전략방안을 제안한다.

첫째, 편성비율 규제의 실제적 구속력을 현 수준에서 유지하되, 외형적인 수치를 낮추어야 한다. 세계화 시대 국내 제작물 대비 외국제작물의 쿼터비율은 세계적 추세인 50%선에서 설정하는 것이 바람직 할 것이며, 이를 위해서는 분보기준을 적절히 재정의 하는 작업이 병행되어야 할 것이다. 둘째, 제작쿼터 혹은 구매 쿼터 등 실효성을 담보할 수 있는 제도적 보완책이 마련되어야 한다. 셋째, 있으나 마나 한 규제를 철폐하며, 경쟁력 있는 채널에 대해서는 과감한 규제완화를 도모한다. 의미 없는 규제의 유형에는 종교채널, 교육채널에까지 규정되어 있는 영화 및 애니메이션 국내제작물 비율, 1개국가 제작물 비율, 대중가요에 대한 국내물 제작비율 등이 있다. 또한 이미 90년 이래 외국 프로그램에 대해 경쟁적 우위를 확보하고 있는 지상파 네트워크 채널에 대해서는 과감한 규제완화를 실시하여 통상압력을 회피하는 것도 한 방안이 될 것이다.

이미 OECD 국가들의 방송관련 규제 분석에서 외국 프로그램에 대한 규제에 비해 외국자본에 대한 규제는 비교적 관대함을 엿볼 수 있었다. 이는 외국 프로그램 이 자국내 시청자에게 끼치는 사회적 영향력 때문이다. 반면 외국자본의 유입을 일정비율 허용하면, 우리나라의 경우, 지상파 외 방송사업자의 열악한 경영현실을 고려할 때 재무구조 개선 및 투자자금을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 외국 프로그램에 대한 쿼터는 실제적 구속력의 측면에서 현 수준으로 동결하되, 뉴미디어 부문 및 텔레비전 제작 부문에 대한 외국 자본의 유치를 현재보다 확대하는 것을 고려하는 것도 환경변화를 능



동적으로 대처하는 한 방안이 될 것으로 보인다.

◆ 참고문헌

- 구문모 (2002. 9. 27). 시청각 서비스 시장 규모 및 규제현황. DDA 간담회 발제자료. 롯데호텔.
- 김준동 (2002. 11. 20). 방송서비스 분야 협상의 논의방향. WTO DDA 방송 서비스 분야의 논의 동향과 대응방향 발제문. 롯데호텔.)
- 문화관광부 (2002). 국정감사 요구자료.
- 방송위원회 (2001a). 2001년 방송산업 실태 조사 보고서.
- 방송위원회 (2001b). 방송법·시행령 및 시행규칙 대비표.
- 방송편성정책연구위원회 (2002). 방송편성정책연구위원회 보고서. 미간행 방송위원회 보고서.
- 송경희 (2002a). 아시아국가의 텔레비전: 방송구조, 프로그램, 수용자. 커뮤니케이션 북스.
- 송경희 (2002b). 프로그램 제작비 지원제도. 커뮤니케이션 북스.
- Amin, H. (1999). Egypt and the Arab World in the satellite age, in the J. Sinclair, E. Jacka & S. Cunningham (eds.). *New Patterns in Global Television* (pp.101-125). New York, NY: Oxford University Press.
- Antola, L. & Rogers, E. M. (1984). Television flows in Latin America, *Communication Research*, 11 (2), pp.183-202.
- Dawtre, A. (7-13. May 2001). *Variety*, p.43.
- Eropean Institute for the Media (2001). Study on the provisions existing within the member States and the EEA States to implement Chapter III of the 'Television without Frontiers Directive'(Directive 97/36/EC of the European Parliament and the Council of 30 June 1997 amending the Council Directive of 3 October 1989)
- Ferguson. K. (2000). Economic Justice/Globalization: The world Trade organization and its Multilateral Trade Agreements, [www. peaceandjustice.org](http://www.peaceandjustice.org)

- Grimard, G. (2002). Sector-specific commitments in the cultural services sectors by the General Agreement on Trade in Services (GATS) signatory countries, Coalition for Cultural Diversity Draft.
- Herman, E. & McChesney, R. (2000). The global media. in D. Held & A. McGrew (eds.) *The Global Transformations Reader*. (pp.216-229). Cambridge, UK: Polity Press.
- Hoskins, C., McFayden, S. & Finn, A. (1997). *Global Television and Film: An Introduction to the Economics of the Business*, Oxford: Clarendon Press.
- Hoskins, T., Mirrus, R., & Rogers, E. M. (1988). Reasons for the U.S. dominance of the international trade in television programmes, *Media, Culture, and Society*, 10(4). pp.499-515.
- INCD (14 October, 2002). Cape Town Declaration, Report to the INCP,
- Noam (1993). Media Americanization, national culture, and forces on integration. in E. Noam & J. Millonzi (eds.). *The International Market in Film and Television Program*. (pp.41-58). Norwood, NJ: Ablex Publishing Corporation.
- Nordenstreng, K. & Varis, T. (1974). Television traffic: A one way street? A survey and analysis of the international flow of television program material, *UNESCO Reports and Papers on Mass Communication*. Paris: UNESCO
- OECD (2000). *OECD Statistics on International Trade in Services 1990-1999*.
- OECD (2001). *Communications Outlook 2001*.
- Olson, S. R. (1999). *Hollywood Planet: Global Media and the Competitive Advantage of narrative Transparency*, Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Renaud, J. (1993). International trade in television programs: Quota policies and consumer choice revisited. in E. Noam & J. Millonzi (eds.). *The International Market in Film and Television Program*. (pp.151-61). Norwood, NJ: Ablex Publishing Corporation.
- Riba, M. (2002). Issues to competition in audio-visual trade, UNCTAD 시  
청각서비스 전문가 회의발제문, 2002. 11. 12-11. 15. 스위스 제네  
바.

- Ricupero, R. (2002). Culture and globalization: implications for trade and the international economy, UNCTAD 시청각서비스 전문가 회의발제문, 2002. 11. 12-11. 15. 스위스 제네바
- Schiller, H. (1969). *Mass Communications and American Empire*, New York: Augustus M. Kelley.
- Schiller, H. (1991). Not yet the post-imperialist era, *Critical Studies in Mass Communication*, 8, pp.13-28.
- Sinclair, J. (1999). Mexico, Brazil, and the Latin world, in the J. Sinclair, E. Jacka & S. Cunningham (eds.). *New Patterns in Global Television* (pp.33-66). New York, NY: Oxford University Press.
- Straubhaar, J. (1984). Brazilian television: The decline of American influence, *Communication Research*, 11(2), pp.221-240.
- Straubhaar, J., Fuentes, M., Giraud, C. & Campbell, C. (2002). Refocusing from global to regional homogenization of television: Production and programming in the Latino U.S. market, Mexico and Venezuela, Paper submitted to ICA, Seoul, Korea.
- Thomson, J. B. (2000). The Globalization of communication, in D. Held & A. McGrew (eds.) *The Global Transformations Reader*. (pp.202-215). Cambridge, UK: Polity Press.
- Turnstall, J. (1986). *Communications Deregulation: The Unleashing of America's Communication industry*. Oxford: Basil Blackwell.
- UNESCO (2002). Meeting of experts on audiovisual services: improving the participation of developing countries, UNCTAD 시청각서비스 전문가 회의발제문, 2002. 11. 12-11. 15. 스위스 제네바.
- Varis, T. (1984). The international flow of television programmes. *Journal of Communication*. 34(1), pp.143-152.
- Waterman (1993). World television trade: The economic effects on privatization and new technology. in E. Noam & J. Millonzi (eds.). *The International Market in Film and Television Program*. (pp.59-82). Norwood, NJ: Ablex Publishing Corporation.
- Waterman, D. & Lee, S. (2002). Theatrical feature film trade and media policies in the United States, Europe, and Japan since the 1950s,

Paper submitted to ICA, Seoul, Korea.

- WCCD (1995). *Our Creative Diversity: Report on the World Commission on Culture and Development*, Paris: World Commission on Culture and Development.
- Wells, A. (1972). *Picute-Tube Imperialism? The Impact of U.S. Television on latin-America*, Maryknoll, NY: Orbis.
- Wildman, S. S., & Siwek, S. (1993). The economics of trade in recorded media products in a multilingual world: Implications for National Media Policies, in Eli M. Noam & Joel C. Milonzi (eds.) *The International Market in Film and Television Programs*. (pp.13-40). Norwood, NJ: Ablex Publishing Co.
- Wildman, S. S., & Siwek, S. (1988). *International Trade in Films and Television Programs*, Cambridge, MA: Ballinger Co.
- Woods, N. (2000). Order, globalization and inequality in World Politics, in D. Held & A. McGrew (eds.) *The Global Transformations Reader*. (pp.387-399). Cambridge, UK: Polity Press.

<부록> EU국기들의 국가별 편성규제현황

나라	지상파	케이블	위성
오스트리아	EU 강령에 준함		
벨기에	공영방송: 50% 이상을 자체 혹은 공동제작물 편성. + 33% 이상 불어 제작물 편성 상업방송: 20% 이상을 자체제작 편성 유료 TV: 5% 이상 자체 제작물 편성 로칼 및 커뮤니티 방송은 33% 이상을 자체제작물로 편성		
영국	25% 이상 독립제작물 편성 채널 3에 대해 65% 이상의 자체제작, 지역 프로그램의 80% 이상을 지역에서 처음 만들어진 프로그램으로 편성할 것	특정 장르에 대해 최소 10% 이상 독립제작 프로그램 편성 의무화	
프랑스	60% 이상 유럽제작물 40% 이상 최초제작이 불어로 된 제작물 편성 연 매출액의 15% 이상을 최초 제작이 불어인 프로그램에 투자 의무	60% 이상 유럽제작물 40% 이상 최초불어 제작물로 편성 투자 의무조항은 없음	
독일	EU 강령에 준함		
스페인	EU 강령에 준함 유럽제작물 중 50%는 최초 제작이 공식 스페인어로 제작된 제작물이어야 함.		
룩셈부르크	EU 강령에 준함		
아이슬랜드	EU 강령에 준함		
핀란드	EU 강령에 준함		
이탈리아	편성시간(프라임타임 시간대 포함)의 50% 이상 유럽제작물 편성.	없음	없음
그리스	편성시간의 51% 이상 유럽 제작물 편성 적정편성의 25%를 최초제작이 그리스어인 제작물	없음	없음
네덜란드	편성시간의 50% 이상 유럽제작물 편성 최초제작이 네덜란드 어 및 프리지아어로 된 제작물을 공영방송은 50%, 상업방송은 제작 40% 이상 편성		
노르웨이	편성시간의 50% 이상 유럽제작물 편성 10% 독립제작물 편성 로칼라디오의 경우 50% 이상 로칼 제작물 편성 비울없는 언어규정	없음	없음
덴마크	EU 강령에 준함 매일 1시간 이상 로컬 커뮤니티 프로그램 편성 덴마크 언어로 제작된 덴마크인들을 위한 프로그램의 제작기준이 존재함		

나라	지상파	케이블	위성
포르투갈	편성시간의 50%이상 유럽제작물 편성 전국방송의 경우 50%이상 최초로 포르투갈어 로 제작된 제작물 편성 (이중 25%는 포르투갈 어 사용 외국제작 가능) 10%이상 독립제작자에 의한 유럽제작물 편성		
아일랜드	유럽제작물 50%이상 편성		
스웨덴	유럽제작물을 연 방송시간의 50%이상 비율없는 언어 규정.		

\* 자료: *The European Institute for the Media* (2001)에서 재구성

(최초투고 2003. 5. 30, 최종원고 제출 2003. 7. 22)

## Korean Broadcasting Laws under the WTO Service Negotiation

Song, Kyoung-Hee

Senior Researcher

Korean Broadcasting Institute

As globalization of communication is going on and as the media have become increasingly central to the world economy, media policy matters have become the province of world economic organizations like the IMF and the WTO. The WTO service negotiation is focused primarily on the discriminatory and quantitative barriers associated with the trade of audiovisual services. Domestic measures such as subsidization, content regulation including quotas, and licensing requirements and restrictions on foreign ownership and control are at issues here. These measures have been successfully implemented by countries wishing to withstand competition from the American audiovisual industry.

The debate about trade in audiovisual services is permeated by the unstated assumption that these programs are pure commodities whose production, distribution, exhibition and in turn, values are solely determined by the market forces. It is therefore presumed that liberalization of trade in audiovisual services will benefit all, serving cultural pluralism and diversity as well as economic efficiency. However, this assumption is not shared by developing countries, the recipients of U.S. television material. They argue audiovisual sector requires a social and cultural approach, since it plays a key role in the preservation of people's identity and social bonds. They claim that it is the each state's right to define its media policy and to implement it through the means it considers fit.

These clashing views over the nature of the audiovisual material and the ways in which protect cultural pluralism and diversity do not confine

to be the realm of theoretical debate. Each state's interest and motivation to protect its local industry and to have a competitive advantage in the international market is working in this battle. Consolidation with the countries like Australia, Canada, and EU nations, in favour of cultural exemption, seems to be the best policy for us. However, we are not entirely free from the WTO pressures, considering relation to the U. S. This study analyzes Korean Broadcasting Law compared with those of other OECD countries and tries to propose some strategical guidelines facing WTO service negotiation in the area of broadcasting.

Key words: WTO service negotiation, quota regulation, ownership regulation