

# 시장 개방과 수용자

이남표\*

(충남대학교·홍익대학교 강사)

---

이 연구의 목적은 시장 개방이 미디어와 문화 콘텐츠의 수용자의 복지를 증진시킬 것이라는 주장의 타당성을 이론적으로 검토하는 것이다. 이를 위해서 이 연구는 먼저 우리 사회의 문화 시장 개방에 관한 입장들의 스펙트럼을 수용자 복지를 중심으로 분류하였다. 다음으로 시장 개방이 소비자로서의 수용자에게 실질적으로 경제적 이익을 가져다 줄 것인가를 미디어 공공재 개념을 중심으로 검토하였다. 마지막으로 시장 개방이 시민으로서의 수용자에게 가져다 줄 민주적 가치 차원의 손익을 살펴보았다. 연구 결과, 적극적 시장 개방론이 주장하고 있는 문화산업의 경제적 효율성 증대 및 경쟁력 강화, 소비자의 선택권 확대, 문화적 가치의 보호 등은 그 이론적 정당성이 미흡하며 논리적인 모순이 적지 않다는 점이 드러났다. 따라서 적어도 이론적으로는 시장 개방이 수용자 복지를 증진시킬 수 없다는 결론을 얻었다. 그러나 시장 개방 반대의 논리가 문화의 교류와 유통 자체를 금지시키는 왜곡된 민족문화의 보호주의로 이어져서는 곤란하며, 오히려 시장 개방이란 조건은 우리 내부의 문화적 다양성을 돌아보고 개혁하는 계기로 작동해야 한다는 점을 덧붙여서 제안했다.

주제어: 시장 개방, 수용자 복지, 공공재, 소비자 선택, 문화적 가치

---

## 1. 서론

미디어와 문화 시장의 개방을 둘러싼 논쟁이 가속화되고 있다. 지난 2월초 정부는 한미 자유무역협정(FTA)의 협상 개시를 발표했다. 이와 거의 동시에 영화인들의 스크린쿼터 축소 반대 시위가 시작되었다. 인기 영화배우들의 릴레이 1인 시위로 스크린쿼터 축소 문제가 대중적 주목을 받게 되었지만,

---

\* dikaion@dreamwiz.com

사실상 문화 시장 개방을 둘러싼 뜨거운 논란은 우루과이라운드 협상의 결과로 1995년 1월 GATT(관세 및 무역에 관한 일반 협정) 체제가 WTO(세계무역기구) 체제로 개편되면서 이미 예정된 것이었다.

문화 시장의 개방이란 쟁점을 검토하고 평가하기 위한 중요한 잣대의 하나는 문화 콘텐츠 수용자의 복지다. 수용자 복지(audience welfare) 개념의 이론적 근거는 방송의 공익(public interest) 이념과 통신의 보편적 서비스(universal service) 이념에서 찾을 수 있다. 방송 공익 이념에 따르는 수용자 복지는 콘텐츠의 다양성 및 질적인 완성도를 강조한다(이수영·박은희, 2002). 공익은 사적 개인들의 특수한 이익이 아니라 개인들로 구성된 사회라는 집합체적 존재의 보편적 이익을 말하는 것이며, 이를 미디어에 적용하면 미디어가 ‘공익을 담는 그릇’이 되어야 한다는 명제로 압축할 수 있다(이효성, 1996: 15~16; 최영목, 1996: 48). 이에 따르는 수용자 복지 개념은 미디어 서비스가 가능한 많은 수용자들에게 폭넓게 제공될 수 있어야 하고(보편성), 그 내용이 일정한 완성도와 다양성을 담보해야 한다는(서비스 내용의 질적 수준) 두 가지 차원으로 구성된다(윤석민, 1999). 반면, 통신의 보편적 서비스 이념에 따르는 수용자 복지는 내용물의 질적 수준보다는 이용의 보편성을 강조한다(이상식, 2003). 가능한 저렴한 비용으로 차별 없이 수용자가 손쉽게 커뮤니케이션 네트워크에 접속할 수 있어야 한다는 것이다.

방송 공익 이념은 무료의 지상파방송에 근거한 것이고, 통신의 보편적 서비스 이념은 전화를 모델로 만들어졌다. 따라서 방송과 통신의 융합이 가속화되고 있는 오늘날, 유료방송과 인터넷을 통한 문화콘텐츠 배급이 활성화된 현실 속에서 두 이념 또한 수용자 개념을 중심으로 적절하게 ‘융합’될 필요가 있다. 공익 이념이 바라보는 수용자는 일차적으로 시민(citizen)이고, 보편적 서비스 이념이 바라보는 수용자는 우선적으로 소비자(consumer)다. 따라서 소비자이자 시민인 이중적 존재로서 수용자의 복지 또한 경제적인 차원과 공공성의 차원으로 나눌 수 있다. 수용자 복지는 경제적으로 볼 때 수용자가 최소의 비용으로 최대의 효용을 이끌어 낼 수 있는가에 관한 개념을 뜻하며, 공공성 또는 공익의 차원에서 볼 때는 모든 수용자가 다양한 서비스를 이용할 수

있고 수용자 주권(audience sovereignty)을 적극적으로 실현할 수 있는 장치가 마련되어 있는가를 의미한다(김은미, 2004: 440). 그 구체적 하위 개념들은 양적 선택의 다양성, 질적 만족도, 정보 접근성의 보장, 수용자의 능동적 참여 등으로 구성된다.

이 연구는 경제적 차원과 공공성의 차원에서 이러한 수용자 복지의 실현과 시장 개방의 문제를 연관시켜 볼 것이다. 만약 시장 개방이 “소비자에게 보다 많은 선택의 기회와 양질의 서비스를 보다 저렴한 가격에 제공할 수 있다는 긍정적 평가”(이상우, 2005: 143)가 타당하다면, 시장 개방을 굳이 반대할 필요는 없다. 오히려 수용자의 복지 증진을 위해서 적극적으로 시장 개방을 위해 노력해야 할 것이다. 그러나 시장 개방이 수용자의 선택권을 오히려 축소시키고 나아가 문화 주권의 상실로 이어진다는 반론 또한 존재한다. 이러한 반론이 정당하다면 시장 개방은 수용자의 복지와 주권을 훼손하는 것에 다름 아닐 것이다.

이 연구의 목적은 시장 개방이 미디어와 문화 콘텐츠의 수용자에게 이익을 가져다 줄 것이라는 주장의 타당성을 이론적으로 검토하는 것이다. 이를 위해서 이 연구는 다음과 같은 문제들을 다룬다. 먼저, 우리 사회의 문화 시장 개방에 관한 입장들의 스펙트럼을 수용자 복지를 중심으로 분류할 것이다. 다음으로, 시장 개방이 소비자로서의 수용자에게 실질적으로 경제적 이익을 가져다 줄 것인가를 검토할 것이다. 마지막으로, 시장 개방이 시민으로서의 수용자에게 가져다 줄 민주적 가치 차원의 손익을 살펴볼 것이다.

## 2. 시장 개방에 관한 입장들

### 1) 일반적인 논의 배경

WTO 체제는 GATT와는 달리 무역협상의 범위를 과거의 상품무역뿐만 아니라 금융·정보·통신 등서비스와 지적재산권까지 확장시켰고, 보다 강력한

분쟁해결 수단을 보유하고 있다. WTO 서비스 협상은 차별 없는 무역보장을 주요원칙의 하나로 삼고 있으며, 이를 실현하기 위한 수단으로 최혜국대우(Most-Favored Nation) 원칙과 내국민 대우(national treatment) 원칙을 가지고 있다. 최혜국대우란 모든 WTO 회원국들을 가장 좋은 혜택을 받는 교역상대국과 같이 동등하게 무차별적으로 대우하는 것을 말하며, 내국민 대우란 개방 대상 분야에서 외국의 공급자와 내국인 공급자를 동등하게 대우하는 것을 말한다(송경희, 2003: 86). 이러한 원칙들을 미디어와 문화시장에 그대로 적용한다면 영화의 스크린쿼터는 물론이고 공공성이 강조되는 방송부문의 쿼터 규제나 외국인 소유지분 제한 등도 폐지되어야 한다.

그러나 2001년 11월 카타르의 도하에서 열린 WTO 각료회의의 결정에 따라 출범한 새로운 다자간 무역협상인 도하개발어젠다(Doha Development Agenda, DDA) 협상의 진행과정은 문화상품의 자유로운 교역이 결코 간단한 문제가 아니라는 점을 보여준다. 미국은 시청각서비스 분야에서도 서비스에 관한 일반 협정(General Agreement on Trade in Services, GATS)을 적용해야 한다고 주장하는 반면, EU는 문화적 예외 또는 문화적 다양성을 내세우면서 WTO 체제의 일반 원칙 적용에 반발하고 있다. 요컨대 미국은 WTO가 추진하는 시장 개방이 모든 분야에서 모든 국가들에게 이익을 가져다준다고 보고 있지만, EU는 그러한 시각에 의문을 표시하면서 문화영역의 특수성을 강조한다. 그 결과가 2005년 10월 프랑스 파리에서 맺어진 UNESCO의 문화다양성 협약(Protection of the Diversity of Cultural Contents)이다. 프랑스를 비롯한 EU가 주도한 문화다양성협약은 문화적 표현의 다양성 보호와 증진을 목표로 해당 국가들이 문화 콘텐츠에 대한 규제와 지원 정책을 자국 영토에서 펼 수 있다는 내용을 담고 있다.

국제적인 차원에서의 대립 구도는 우리 사회에서도 그대로 나타나고 있다. 좁게는 스크린쿼터 축소와 문화 콘텐츠의 특수성부터 넓게는 한미 FTA와 신자유주의의 시장 개방론에 이르기까지 팽팽한 의견 대립과 다양한 시각의 스펙트럼이 존재한다. 그러한 여러 관점과 견해들을 미디어와 문화 영역에 한정하여 거칠게 분류하자면 적극적 시장 개방론, 제한적 시장 개방론, 시장

개방 반대론으로 나눌 수 있을 것이다.

## 2) 적극적 개방론: 시장론의 확장

적극적 시장 개방론은 시장 개방이 가져올 이익을 강조한다(심상민, 2002). 이러한 입장은 문화의 교역과 세계화를 옹호하는 입장에서 논의를 시작한다. 주로 재계와 일부 경제관료들이 적극적인 개방론의 입장에서 있는데, 스크린쿼터에 관한 권태신 재정경제부 국제업무 정책관의 “대미 수출이 500억 달러에 이르는 나라가 전체 2억 달러에도 못 미치는 영화 수입이 두려워 스크린쿼터를 폐지하지 않는다는 것은 말이 안 된다”는 언급이나 “스크린쿼터는 반개방적인 정서를 보이고 있다”는 박승 한국은행 총재의 평가 등이 그것이다(2006년 1월 6일 《연합뉴스》 보도).

적극적 개방론은 공급자와 수요자 양쪽 모두의 측면에서 문화시장 개방의 경제적 효과가 긍정적이며 필수적이라고 본다(심상민, 2002: 14~15). 따라서 문화시장 개방은 공급자 측면에서 생산성 향상을 가져올 것이며, 경쟁의 강화로 장기적으로는 경쟁력 상승을 불러올 것이라고 내다본다. 수요자 측면에서는 콘텐츠의 이용 가격 하락, 다양한 선택권의 만끽 등의 이익이 발생하며 이는 궁극적으로 소비자 후생 증대로 이어질 것이라고 예측한다.

“한국의 문화 산업, 특히 영화 산업에서 스크린쿼터는 소비자의 선택을 제한하는 구시대적인 규제”라는 평가는 이러한 입장을 전형적으로 보여준다(김영평·최병선·신도철, 2006: 75~76). ‘스크린쿼터 사수’를 주장하는 사람들이 예술성 높은 영화를 만들어 우리 관객이 보도록 하겠다고 하지만, 이는 소비자의 선호를 계도하려는 태도에 불과하다는 것이다. 소비자들은 언제나 작품성과 재미를 갖춘 작품을 외면하는 일이 없다. 따라서 스크린쿼터와 같은 제도는 불필요할 뿐만 아니라 소비자가 원하지 않는 영화를 강제로 보도록 만드는 규제에 불과하다고 본다. 스크린쿼터는 영화를 만드는 사람들에 대한 과도한 보호이고, 소비자의 이해에 반하는 일이라는 것이다. 스크린쿼터를 유지하려는 사람들이 미국 영화가 세계 시장의 대부분을 장악했으며 우리 시장도

그런 것이기에 독과점 방지 차원의 사전 규제가 필요하다고 말하지만, 적극적 개방론은 소비자의 선택이 바로 문화 주권이라고 강조한다. 시장 점유율은 소비자가 선택한 결과이기에, 이를 사전에 강제 할당하려는 규제는 결국 소비자의 선택을 왜곡한다는 것이다. 실령 시장에서 소비자의 선택에 의해 자연적 독과점이 형성되더라도 이는 사실상 그렇게 심각한 문제를 야기하지 않는 반면, 법률로 강제하는 독과점은 극장의 영업 자유를 침해하고 관객의 선택권을 침해하는 심각한 폐해를 낳게 된다고 본다.

물론, 적극적 개방론도 시장 개방으로 인한 문화의 정신적 가치 훼손 가능성을 인정한다. 그러나 최선의 방책은 문화의 산업화와 경제적 가치를 높일 수 있는 최적의 개방 계획을 먼저 수립하는 것이고, 개방으로 인한 문제점에 대해서는 별도의 논의를 통해서 안전망을 확보하는 방식이 바람직하다고 제안한다(심상민, 2002). 아울러 성장한 우리의 문화산업에 대한 자긍심을 가지고 개방적으로 다른 문화를 수용할 때가 되었다는 주장을 전개하기도 한다(김영평·최병선·신도철, 2006: 76).

따라서 문화적 가치 보호를 위한 안전망의 언급에도 불구하고 적극적 개방론은 실질적으로 문화산업의 주요 영역에서 개방의 폭과 속도를 넓고 빠르게 가져가는 전략을 택하고 있다. 방송의 경우에는 공공성이 강해서 경제논리만으로 개방 이슈에 접근할 수 없다고 평가하지만, 실제의 대응책으로는 전면 개방을 통해 대규모 자본을 유입하는 것이 국제경쟁력 강화에 도움이 된다고 본다. 이는 방송 부문에서 외국인 투자자에 대한 진입장벽의 제거가 외국 기업과 한국 기업 모두에게 산업 경쟁력을 강화할 수 있다는 미한계계획회의와 주한미국상공회의소(2006: 28)의 주장과 동일하다. 방송과 영화를 포함한 주요 문화 콘텐츠산업 부문에 대한 적극적 개방론의 시장 평가와 개방 전략은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 적극적 개방론의 시장 평가와 개방 전략

분야	강점	약점	개방의 폭과 속도
영화	-개방 이후 경쟁력 제고 -극장, 펀드 등 인프라 개선	-원작 시나리오 부족 -대작, 대박 콤플렉스	점진적 개방 확대
방송	-유능한 제작인력 보유 -높은 시청자 충성도	-불공정 계약 관행 -자본력 열세로 대형화 곤란	적극적 개방 확충
음악	-국내가요의 탄탄한 내수 기반 -열성적인 10대 팬	-‘PR비’ 중심의 마케팅 -저작권을 둘러싼 갈등	전면적 개방 허용
게임	-세계 최고의 초고속망 보유 -역동적 게임 문화(PC방 등)	-폭력, 선정, 중독성 시비 -해외 빅 브랜드가 판매 주도	전면적 개방 허용
애니메이션	-풍부한 제작 경험과 기술력 -동영상 문화와 관련 인프라	-독창적 기획자, 원작자 부족 -장기간의 투자회수기간	소극적 개방 추진
캐릭터	-‘아바타’ 등 성공 경험 -모바일 콘텐츠 수익모델 정착	-불법 복제·유통 방지책 미비 -세계화 아이템 부족	전면적 개방 허용

주: 개방의 폭과 속도, 즉 수준에 대해 5개 척도로 분류: 개방 불허 < 소극적 개방 < 점진적 개방 확대 < 적극적 개방 확충 < 전면적 개방 허용

출처: 심상민, 「문화시장 개방의 주요 이슈와 대응전략」(서울: 삼성경제연구, 2002), 20쪽.

<표 1>이 보여주듯이 적극적 개방 전략은 ‘개방 불허’부터 ‘전면적 개방 허용’까지 폭과 속도에 관해 5개 척도를 분류했지만, 영화, 방송, 음악, 게임, 애니메이션, 캐릭터 등 6개 분야에서 개방 불허로 평가한 분야는 하나도 없다. 음악, 게임, 캐릭터산업에서 전면적 개방 허용을 적절하다고 보고 있으며, 사회적 영향력이 크기 때문에 전통적으로 공공성·공익성을 강조해 온 방송 부문에서도 두 번째로 개방의 수위가 높은 ‘적극적 개방 확충’이라고 진단하고 있다. 애니메이션을 제외한 문화산업의 모든 영역이 시장 개방을 통해서 경쟁력을 확보할 수 있고, 이를 통해서 소비자의 선택권 증대 등 복지 수준을

높일 수 있다는 것이다.

### 3) 제한적 개방론: 양면적인 가치 평가와 전략

제한적 시장 개방론은 현실적인 한계를 인정한 속에서 조심스러운 시장 개방을 말한다. 시장 개방은 피할 수 없는 선택이며, 문제는 시기와 정도라는 것이다(윤재식, 2003: 229). 제한적 개방론은 시장 개방이 가져다 줄 긍정적인 측면을 부정하지 않는다. 방송의 경우를 보자면, 개방을 통해서 국내에 진출한 해외의 경쟁력 있는 방송 프로그램들과의 경쟁을 통해서 국내의 방송콘텐츠의 질을 높일 수 있을 계기로 작동할 수 있다는 것이다. 아울러 시장 개방은 1990년대 말부터 불기 시작한 한류 열풍을 일부 아시아 국가들 차원들 넘어서 세계적으로 확대할 수 있는 기회를 제공할 수 있다고 본다. 특히 시장 개방은 수용자들에게 다양한 볼거리를 제공할 수 있고, 세계 각국의 영상물을 통해서 다양한 외국문화를 접할 수 있는 기회와 폭을 넓힐 수 있을 것이라고 예측한다. 이는 수용자의 실질적인 선택권을 증진시킬 수 있다는 것이다.

물론, 제한적 개방론은 문화산업의 특수성을 인정한다. 외국 방송콘텐츠의 합법적인 무차별 유입이 문화적 정체성의 혼란을 가져올 수 있으며, 개방을 통한 해외 방송사들의 국내 시장 점유율 확대가 국내 문화산업의 기반을 무너뜨릴 수도 있다는 점을 지적한다(윤재식, 2003: 219~226). 제한적 개방론이 바라보는 방송시장 개방의 긍정적 측면과 부정적 측면은 다음의 <표 2>로 요약할 수 있다.

<표 2> 제한적 개방론의 방송시장 개방에 따른 변화

개방의 긍정적 측면	개방의 부정적 측면
<ul style="list-style-type: none"> <li>-경쟁 속에서 찾은 도약의 기회</li> <li>-다양한 수출 판로의 기대</li> <li>-우리 문화의 전달 창구 확대</li> <li>-시청자 선택권 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-문화적 충격(문화적 지배)</li> <li>-해외 방송사들의 국내 점유율 확대</li> <li>-저작권 분쟁 사례 증가</li> </ul>



제한적 개방론이 두 가지 지점에서 적극적인 개방론과 분명한 차이점을 보이고 있다. 첫째, 적극적 개방론과는 달리 미디어와 정보상품의 공공재적 성격을 분명하게 인정한다. 둘째, 문화산업의 특수성과 문화 콘텐츠의 예외적 성격을 분명히 하고 있다. 즉, 제한적 개방론은 문화상품이 다른 재화 및 서비스와는 달리 전면적인 교역을 통해서 언제나 거래 당사자들에게 이익을 가져다주지는 않는다는 점을 지적한다. 그러나 시장 개방이 국내 문화산업의 경쟁력을 높일 수 있는 기회로 작동할 수 있다고 보는 점, 수용자의 실질적인 선택권이 증대될 수 있다고 보는 점에서는 적극적 개방론의 입장과 유사하다.

#### 4) 개방 반대론: 문화적 가치의 강조

시장 개방 반대론의 내부 스펙트럼은 복잡하다. 시장 개방을 미국 문화제국주의의 침략으로 보는 입장과 같은 강경론과 단지 미디어와 문화 영역의 예외적 성격만을 강조하는 시각에서 개방의 문제점을 지적하는 입장이 공존한다.

먼저 강경론은 시장 개방이 공영방송의 편성권과 경영권을 미국 자본의 손에 넘기는 결과를 초래할 수 있다고 경고한다(권경애, 2006). 이러한 입장은 민족적 정체성과 자긍심을 훼손시키고 문화를 거대자본의 경쟁과 시장논리에 굴복시켜서, 결국에는 인간사회가 상품과 시장의 황폐한 노예가 될 것이라고 주장한다. 글로벌 미디어기업들의 한국 시장 장악은 한국이 종속국에서 식민국으로 다시 전락하는 확실한 표지라고 보기도 한다(김승수, 2004: 30).

다음으로 정보사회로 진입하면서 과거와는 달리 방송을 순수하게 문화의 영역에만 한정할 수는 없게 되었지만, 그럼에도 불구하고 방송영상산업은 여전히 시장에만 맡겨둘 수 없는 문화 영역에 속한다는 보다 온건한 입장이 있다(송경희, 2003). 이러한 입장은 자국의 문화 콘텐츠 발전을 통한 사회참여, 정치참여, 국가발전 등의 친사회적 효과는 경제적 가치만으로 설명할 수 없다고 지적한다. 또한 경제적인 측면에서 보더라도 방송영상산업 상품의 공공재

적 특성은 일반 상품과 차별화된다고 강조한다. 방송시장은 시청자의 직접적 불이 아닌 광고재원에 따라 움직이는 시장이며, 규모의 경제, 높은 진입장벽, 제품 차별화, 다국적 기업의 불공정 행위 등의 요인 때문에 자유시장론의 전제조건이 되는 완전경쟁이 보장될 수 없다는 것이다.

개방 반대론의 내부에서 보다 온건한 입장은 미디어 환경변화를 일정 부분 인정한다는 점에서 제한적 경쟁론의 관점과 유사성을 보인다. 그러나 이러한 온건론도 현 시점에서 개방을 단행할 경우, 케이블과 위성을 중심으로 국내 제작기반이 붕괴될 것이기에, 우리나라는 DDA 양허요청을 철회하고 문화적 예외를 주장하는 EU국가들과 연대하여야 한다고 주장한다는 점에서 강경한 시장 개방 반대론과 실질적으로 동일한 대응책을 제시한다(송경희, 2003: 99). ‘당분간’이라는 전제를 달고 있지만, 보호주의와 지역주의가 방송영상 시장의 전면 개방보다 유리하다고 평가하는 것은 이 때문이다.

##### 5) 시장 개방이 수용자 복지에 미치는 영향에 관한 입장 차이

지금까지의 논의를 토대로 시장 개방이 수용자 복지에 미치는 영향에 관한 입장 차이를 크게 세 가지 쟁점을 중심으로 분류할 수 있다. 첫째, 문화산업의 경쟁력에 대해서 시장 개방론과 개방 반대론의 입장 차이가 나타난다. 적극적 개방론과 제한적 개방론은 양쪽 모두 우리 문화산업의 경쟁력이 시장 개방을 통해서 높아질 수 있다고 본다. 제한적 개방론은 적극적 개방론에 비해서 보다 조심스럽게 그 가능성을 타진한다는 차이점이 있지만, 대체로 경쟁력이 높아질 것이라고 내다보고 있다는 점에서는 크게 다르지 않다. 문화산업의 경쟁력 강화는 생산자뿐만 아니라 소비자에게도 이득이 된다. 양질의 콘텐츠를 제공할 수 있으며 상품가격 또한 경쟁을 통해서 저렴해질 것이기 때문이다. 반면에 개방 반대론은 시장 개방이 우리 문화산업의 경쟁력을 약화시킬 것이라고 본다.

둘째, 소비자 선택권에 관해서도 시장 개방론과 개방 반대론은 뚜렷한 입장 차이를 보인다. 적극적 개방론과 제한적 개방론은 미디어와 문화 콘텐츠의

자유로운 무역이 소비자의 선택 범위를 폭넓게 해줄 것이라고 예측한다. 그러나 개방 반대론은 시장 개방이 미국 문화상품의 범람을 가져올 따름이며, 이는 다양한 장르와 관점을 지닌 문화 콘텐츠의 제공과는 거리가 멀 것이라고 본다.

<표 3> 시장 개방의 영향에 관한 입장 차이

	적극적 개방론	제한적 개방론	개방 반대론
문화산업의 경쟁력	우리 문화산업의 경쟁력이 높아질 것이다.	우리 문화산업의 경쟁력이 높아질 가능성이 있다.	우리 문화산업의 경쟁력을 약화시킬 것이다.
소비자 선택권	소비자의 선택권을 증대시킨다.	소비자의 선택권을 증대시킨다.	소비자의 선택권을 실질적으로 축소한다.
문화적 가치 보호	문화적 가치를 거의 훼손하지 않을 것이며, 필요하다면 별도의 대안을 마련할 수 있다.	문화적 가치를 훼손하고 문화산업 선진국에 의한 문화적 지배를 초래할 가능성이 있다.	문화적 가치를 훼손하고 문화산업 선진국에 의한 문화적 지배를 초래할 것이다.

마지막으로 시장 개방이 문화적 가치에 미치는 영향에 대해서도 일정한 입장 차이가 나타난다. 그런데 여기에서는 제한적 개방론과 개방 반대론이 비슷한 의견을 제시하고 있으며, 적극적 개방론이 구별된다. 제한적 개방론과 개방 반대론은 미디어를 비롯한 정보·문화상품이 공공재적 성격과 막대한 외부효과(externality)를 지니고 있다는 관점에서 그 특수성을 인정하거나 강조한다. 특히 시장 개방은 외래문화에 의한 고유의 민족문화 파괴 및 문화적 지배를 초래할 수 있다고 경고한다.<sup>1)</sup> 그러나 적극적 개방론은 다른 상품과는

1) 이러한 시각은 스크린쿼터문화연대 웹 사이트(<http://www.screenquota.org/>)의 문답 게시물에 잘 나타나 있다. 이 게시물은 “토종 물고기와 외래 어종인 베스가 똑같이 자유롭다면 토종 물고기는 곧 잡아먹히고 말 것이며, 두 개의 문화가 만날 때도 마찬가지”라고 문화산업의 보호논리를 설명하고 있다.

질적으로 다른 문화상품의 특수성, 문화영역의 예외성을 인정하지 않거나 제한적으로만 수용한다. 또한 개방 반대론이 내세우는 문화적 가치의 보호 논리에도 의문을 제기한다. 예를 들자면, 한국 고유의 음식 문화를 보호하기 위해서 맥도날드 햄버거의 유통을 제한하자는 논리는 어리석다고 본다. 그러한 논리는 앞서 말한 소비자의 선택권을 제한하는 부당한 규제이며, 보호하려는 고유의 민족문화의 실체 또한 뚜렷하지 않거나 자의적일 수 있다는 것이다.

지금까지 살펴본 시장 개방의 경제·사회·문화적 영향력에 대한 상이한 예측과 입장을 어떻게 평가할 수 있을까? 이 연구에서는 그 평가 방법으로 시장 개방이 수용자 복지를 개선할 것이라고 일관되게 주장하고 있는 적극적 개방론의 이론적 타당성을 검토하고자 한다. 문화산업의 경쟁력, 소비자 선택권, 문화적 가치 보호의 측면에서 시장 개방이 모두 수용자 복지의 증진을 가져올 수 있다는 적극적 개방론의 타당성이 입증된다면, 개방 반대론이나 제한적 개방론의 논리적 근거가 약화될 것이기 때문이다.

적극적 개방론의 입장은 문화영역에서도 다른 산업과 마찬가지로 특별한 예외 없이 전면적인 교역이 상품과 서비스의 질을 높이고 생산자와 소비자 모두에게 경제적 이익을 가져다준다는 시각을 분명하게 보여준다. 이 때문에 적극적 개방론은 결국 전형적인 ‘시장론’의 관점이라고 말할 수 있다. 미국의 연방통신위원회(FCC) 의장을 지낸 마크 파울러(Mark Fowler)의 “텔레비전은 단지 또 다른 가재도구 … 그림이 나오는 토스터다”라는 언급으로 대표되는 시장론은 정치철학의 맥락에서 자유지상주의(libertarian)의 전통에 입각해 있다. 자유지상주의자들은 대부분의 경제규제가 해제되면 복지주의자들이 정부를 통해 해결하려는 대부분의 문제들이 자동적으로 해결될 것이라고 믿는다(김비환, 2004: 39).

그러나 시장론은 미디어를 비롯한 정보·문화상품이 지니는 공공재적 성격을 흔히 간과한다. 또는 방송과 통신의 융합 현상이 보여주는 것처럼 미디어 환경의 변화로 인해 미디어상품의 공공재적 성격이 약화 또는 변모하고 있다고 보고 있다. 따라서 적극적 개방론이 말하는 수용자 복지 증진의 주장을 이론적으로 검토하기 위해서는 무엇보다도 시장론의 타당성을 살펴볼 필요가 있다.

### 3. 시장론과 문화상품의 공공재적 성격

시장론과 시장 개방론이 논리적으로 완전히 동일하지는 않다. 시장론은 규제 일반 자체에 대해서 부정적이다. 규제보다는 시장의 ‘보이지 않는 손’에 맡겨놓을 때 최적의 자원 배치와 그에 따른 생산자와 소비자의 이익이 실현된다고 주장한다. 반면, 시장 개방론은 규제 자체를 부정하는 것이 아니라 국내의 경제주체와 해외의 경제주체 사이의 차별적 규제를 반대한다. 그러나 앞서도 언급했듯이 시장론과 시장 개방론은 미디어와 문화의 영역에서도 시장이 경제적으로 가장 효율적인 제도라고 간주한다는 점에서 기본적으로 같은 이념적 지형에 서 있다. 특히 시장론과 시장 개방론은 양쪽 모두 시장에서의 경쟁을 통해 소비자가 원하는 상품과 서비스를 최적의 가격과 최선의 질로 제공할 수 있다는 시각을 공유하고 있다. 적극적 개방론의 주장은 이를 잘 나타내준다. 적극적 개방론은 문화시장 개방이 치열한 경쟁구도를 불러일으킴으로써 국내 문화산업의 경쟁력을 강화시킬 수 있고, 나아가 미디어 기업들의 경쟁을 통해서 수용자가 원하는 다양한 콘텐츠들이 시장에서 제공될 것이라고 예측한다. 그러나 이러한 전망은 미디어상품의 공공재적 성격에 대한 관과에서 비롯된 것이기에 이에 관한 검토가 요구된다.

미디어의 수용자는 이중적이다(Gandy, 2002; OFCOM, 2004b). 수용자는 한편으로 시장에서의 경제적 거래를 통해 자신이 원하는 상품과 서비스를 구매하는 소비자이고, 다른 한편으로는 사회구성원으로서 정치·사회·문화적 행위를 수행하는 시민이다. 따라서 수용자의 이익 또는 복지는 경제적 차원의 소비자와 정치·문화적 차원의 시민을 모두 고려해야 한다. 그러나 시장론은 흔히 시민으로서의 수용자를 고려하지 않고 있으며, 주로 경제적 소비자로서의 수용자에 초점을 맞춘다. 다시 말해서, 적어도 시장이 경제적 차원에서는 수용자에게 유익하다고 강조한다. 따라서 여기에서는 먼저 이러한 소비자로서의 수용자 복지를 미디어 공공재론을 중심으로 살펴보고자 한다.

공공재(public goods)란 국방서비스처럼 시장에서 원활하게 공급되기 어려운 재화와 서비스를 말하는 개념이다. 공공재는 비경합성(nonrivalry)과 비배

제성(nonexcludability)을 가지고 있으며, 따라서 의도하지 않은 막대한 외부효과(externality)를 가진다. 비경합성이란 어떤 개인의 소비가 타인의 소비를 저해하지 않는 성질을 말하고, 비배제성은 어떤 개인을 그 재화의 소비로부터 배제시킬 수 없는 성질을 말한다. 거래되는 상품이 공공재인 경우에는 시장이 효율적이지 못하다. 왜냐하면 소비자들이 가격을 지불하지 않고 소비만 하려고 하는 무임승차(free-riding)의 문제가 발생하기 때문이다. 결국 시장에서 가격을 통해 생산비를 회수할 수 없기 때문에 사기업은 공공재를 생산할 인센티브를 갖지 못하게 된다. 이 때문에 공공재적의 성격을 강하게 지니고 있는 미디어 상품과 서비스의 영역에서 시장의 실패는 필연적이다.

베이커(Baker, 2002)는 아래의 <표 4>을 통해서 두 사람으로 구성된 사회에서 3가지 가상의 미디어 생산물에 토대를 둔 간단한 사례로 이러한 문제점을 설명한다. 여기에서 각 생산물의 최초 카피(first copy)의 생산 비용을 모두 각각 10이라고 가정한다. 또한 이 최초카피를 재생산하기 위해서는 1이라는 비용이 든다고 간주한다.<sup>2)</sup> 다음으로 3가지 서로 다른 수요를 가정한다. 첫 번째의 경우, A라는 사람은 9의 값을 지불하고 생산물 1을 구매할 용의가 있으며, B는 6이라는 가격을 지불할 의사를 가지고 있다. 이 때 생산물 1은 6의 가격으로 A와 B에게 팔리게 된다. 생산자는 11의 비용을 들여서 12의 수입을 얻을 수 있으므로 분명히 이윤을 얻는다. 아울러 A와 B라는 두 명의 소비자가 부여한 생산물 1의 가치를 더하면 모두 16인데, 생산비용은 합계 11에 불과하기에, 결과적으로 5라는 사회적 잉여가 창출된다. 그러나 여기에서 만약 세 번째 사람 C가 등장하여 그가 해당 재화를 2라는 가격으로 가치매긴다면, 생산자는 세 명의 소비자 각각에게 2의 가격으로 팔 수 없을 것이다. 2의 가격으로는 생산자가 이윤을 창출할 수 없기 때문이다. 따라서 자유 시장에서 생산자는 비록 C가 카피 3의 생산비용(1이라는 비용)보다 더욱 높게

2) 최초 카피 비용 10과 재생산 비용 1은 베이커가 설명을 위해 사용한 수치일 뿐이다. 현실에서 미디어 콘텐츠의 최초 카피 비용과 단위당 재생산 비용의 비율은 생산물의 성격과 생산 규모에 따라서 크게 다르겠지만 10 : 1이 아니라 10,000 : 1 이상이 일반적일 것이다.

생산물의 가치를 매기더라도(2라는 가격) 그에게 해당 재화를 공급할 수 없게 된다.

<표 4> 미디어 생산물의 공공재 기설 1

	비용	수요*		
		생산물 1	생산물 2	생산물 3
커피 1/사람 A	10	9**	12**	9
커피 2/사람 B	1	6**	5	5
이윤 창출 판매가격		5.5~6	10~12	-
잉여 (가치-비용)		15-11=4	12-10=2	-
잠재적 잉여		15-11=4	17-11=6	14-11=3

\* 가상의 생산물 1은 시장에서 성공적으로 감소하는 한계비용을 지닌 생산물임을 보여준다. 생산물 2는 시장이 이런 종류의 생산물을 과소생산 및 과소배급할 수 있음을 보여준다. 그리고 생산물 3은 시장이 생산물의 생산에 실패할 수 있음을 보여준다.

\*\* 최대한의 이윤을 산출하는 판매가격의 구매자; 가설은 판매자의 가격 차별 능력이 없다고 간주한다.

출처: C. E. Baker, *Media, market, and democracy*(New York: Cambridge University Press, 2002), p.21.

두 번째 생산물 기설에서, A와 B라는 소비자는 각각 12와 5라는 가격으로 재화의 가치를 매기고 있다. 이 때 생산자는 5의 가격으로 생산물 2를 A와 B 모두에게 공급할 수 없다. 판매자의 총 소득인 10이 커피 1과 커피 2의 비용(10+1=11)을 충당할 수 없기 때문이다. 따라서 생산물 2는 A에게 10~12 사이의 가격으로 판매될 수밖에 없다. 이러한 생산과정은 2라는 사회적 잉여를 산출하며, 그 잉여는 판매 가격에 따라서 판매자나 구매자 또는 양쪽에게 나누어진다. 사회적 잉여는 판매자의 생산비용 이상으로 구매자에 의해 재화가 평가되는 양을 표현하는데, 가치(구매자가 매긴 가치 12)에서 비용(커피 1의 생산비용 10)을 뺀 값(12-10=2)으로 간단하게 말할 수 있다. 그러나 문제는 잠재적 잉여가 시장에서 실현가능한 사회적 잉여보다 훨씬

크다는데 있다. 구매자 A와 B가 평가한 재화의 가치는 합계 17이며, 두 사람에게 해당 재화를 공급하는데 소요되는 생산자의 총비용은 11이다. 따라서 잠재적인 사회적 잉여는 6이 될 수 있음에도 불구하고, 시장은 두 번째 사람 B에게 생산물 2를 분배하는데 실패하게 된다. 이러한 까닭에 B가 부여한 5라는 가치는 그에게 해당 재화 카피 2를 생산하여 배급하는데 드는 비용보다 훨씬 크에도 불구하고, 결과는 과소생산이다.

세 번째 생산물 가설에서, 미디어 생산물은 결코 손해를 보지 않고 팔릴 수 없다. A는 10의 생산비용이 드는 재화에 9만을 지불하려 한다. A와 B, 양쪽에게 각각 5의 가격으로 판매한다면 10의 수입을 얻는데 그친다. 이는 두 사람에게 생산물 3을 공급하는데 드는 비용인 11을 충당하지 못한다. 그러나 A와 B를 위한 생산과 분배는 여전히 사회적 이득을 산출할 수 있다. 이는 사회적 잉여를 발생시키면서 사람들이 원하는 것을 생산하는 것이 되지만—11의 비용에 14의 가치—시장은 이러한 결론에 이를 수 없다. 베이커는 현실 세계에서 세 가지 생산물 가설의 각각의 형태를 취하는 사례들이 빈번하게 발생할 수 있다고 예측하며, 따라서 미디어 콘텐츠의 비효율적 과소생산과 비효율적 비생산이 불가피하다고 간주한다.

또 다른 문제는 경쟁의 비효율성과 그로 인한 소비자 이익의 감소라는 문제다. 이는 시장론 및 시장 개방론이 일반적으로 내세우고 있는 시장경쟁의 가치를 심각하게 훼손할 수 있다. 다시 말하자면, 경쟁에서 성공적인 생산물의 도입이 문제를 악화시키면서 소비자로서 하여금 자신이 원하는 것을 더욱 적게 얻도록 이끌 수도 있다는 것이다. 또한 때때로 경쟁에서 압도적으로 우세한 새로운 생산물이 그것이 대체한 생산물에 비해서 사회적 가치 창출을 줄일 수 있다. 이런 일이 발생하면, 시장 경쟁 자체가 비효율성을 증대시킨다.

<표 5>는 그러한 가능성을 설명하는 사례다. 이 가설은 새로운 생산물 B를 가정한다. 여기에서 생산물 B를 신문이라고 가정하자. 이 신문은 ‘을’이라는 사람이 원하는 추가 섹션을 가지고 있지만 ‘갑’이라는 사람이 특히 좋아하는 통렬하고 당파적인 콘텐츠는 없다고 생각해보자. 이 새로운 신문은 추가 섹션으로 인해서 발행면수가 많기 때문에, 생산물 A의 카피 2와 비교할 때



더 높은 생산비용이 필요하다. 이 새로운 생산물 B는 생산물 A보다 더 고르게 두 사람의 선호를 충족시키지만, 상대적으로 갑보다는 을이 더 좋아한다. 즉, 생산물 B는 A보다 평평한 수요 곡선(flat demand curve)을 보인다. 이 가설의 핵심 특징은 새로운 생산물의 이용 가능성이 생산물 A의 수요를 다소 줄인다는 것이다. 이러한 수요 변화는 비록 수용자들이 생산물 A에 대해서 그 생산비용보다 더 큰 가치를 부여한다 하더라도, 생산물 A의 생산과 판매가 더 이상 시장에서 이윤을 얻지 못하도록 만든다. 가장 곤혹스러운 것은, 생산물 B가 경쟁 시장에서 A를 대체함에도 불구하고, 생산물 B보다 생산물 A의 생산과 분배가 여전히 더 많은 사회적 잉여를 창출한다는 것이다.

<표 5> 미디어 생산물의 공공재 가설 2

	생산물 A			생산물 B	
	비용	시점 1에서의 수요	시점 2에서의 수요	비용	시점 2에서의 수요
카피 1/사람 갑	10	9*	9	11	8*
카피 2/사람 을	1	6*	5	2	7*
이윤 창출 판매가격		5.5~6	-		6.5~7
잉여 (가치-비용)		15-11=4	-		15-13=2
잠재적 잉여		15-11=4	14-11=3		15-13=2

주: 생산물 B의 도입은 생산물 A의 수요를 다소 감소시키는 효과를 가지며, 이는 시점 1과 시점 2에서의 수요 변화에 반영되어 있다.

\* 이윤을 창출하는 판매 전략 하의 구매; 가설은 판매자의 가격 차별 능력이 없다고 간주한다.

출처: C. E. Baker, *Media, market, and democracy*(New York: Cambridge University Press, 2002), p.23.

물론, 이러한 설명은 단지 가설일 뿐이라고 베이커도 말한다. 새로운 미디어 생산물이 다른 열등하거나 비싼 생산물의 존재를 몰아낼 때, 분명히 사람들은 항상 더욱 나빠지지 않는다. 문제는 시장에 의존하는 것이 언제나 소비자에게 이익이 되지 않을 수도 있다는 점을 일반적으로 인정할 수밖에 없다는

것이다. 특히, 시장에서의 성공은 사람들이 새로운 생산물로 인해 더 유복해 짐을 보여주지 않는다. 어떤 생산물이 더 나은가는 수요 곡선의 세부 내용에 달려 있다. 하지만 시장을 장악하고 있는 생산물이 종종 실제로 사람들의 욕구를 좌절시킬 수 있다. 흔히 경쟁에서는 성공하지만 경제적으로 정당화되지 않는 재화가 상대적으로 동질적이지만 폭넓은 호소력을 가질 것이라는 사실이 그것이다. 그러한 재화는 비교적 평평한 수요 곡선을 가진다. 대조적으로 자유 시장이 생산하는데 실패했음에도 불구하고 경제적으로 정당화되며 수용자를 만족시키는 재화가 존재한다. 이러한 재화는 상대적으로 강력하고 독특한 호소력을 가질 때가 많으며, 보다 가파르게 하강하는 수요 곡선을 보인다. 따라서 시장 경쟁의 순수 효과는 소비자로서의 수용자 만족을 감소시키는 부정적 결과를 초래한다.

물론, 위의 설명은 가격 차별화를 고려하지 않고 있다. 새로운 마케팅 창구의 개발은 미디어상품 생산자의 가격 차별화 능력을 증대시켜왔다. 가격 차별화가 결코 완벽할 수는 없지만, 이는 분명히 앞에서 설명한 몇몇 비효율성을 줄어든다. 그러나 가격 차별화의 고려는 새로운 복잡성을 추가한다. 가격 차별화 그 자체는 바람직한 영향이지만, 변화는 잠재적인 부정적 영향을 가진다. 가격 차별화로 더 많은 수용자 수요를 끌어들이는 생산물들은 다른 생산물에 대한 수요 하락을 유발할 수 있는데, 종종 다른 생산물들이 이윤을 얻을 수 없도록 만든다. 가격 차별화 생산물은 <표 5>의 생산물 B와 같은 것인데, 많은 A와 같은 생산물을 사라지게 한다. 빈번히, 이러한 실패한 생산물들이 (상대적인) 가격 차별화의 무능력으로 인해 상업적으로 더 이상 살아남지 못하지만, 여전히 경제적으로 정당화 될 수 있다. 시점 2의 생산물 A처럼 그것의 생산 가격보다 더 많은 가치의 잉여를 생산할 수 있다. 최종적인 결과는 상대적으로 많은 몫의 소비자 잉여를 창출할 수 있는, 상대적으로 가파르게 하락하는 수요 곡선을 가지는 많은 생산물이 가격 차별화의 상대적인 무능으로 사라진다는 것이다. 시장을 지배하기 위한 성공적인 가격 차별화를 필요로 하는 미디어 생산물은 종종 상대적으로 적은 사회적 잉여를 산출하게 되며, 이는 생산자나 소비자에게 더 적은 이익을 제공하게 된다. 이러한 사실은

시장론과 시장 개방론이 주장하는 수용자 복지 증진의 실질적인 효과를 의심스럽게 만든다.

#### 4. 소비자 선택권과 문화 다양성

시장론과 시장 개방론이 말하는 ‘경쟁과 규제완화가 수용자의 복지를 증진시킨다’는 주장은 경제적인 관점에서 보더라도 언제나 정당화되기 어렵다. 그러나 설령 시장이 경제적인 효율성을 때때로 개선시키고 그에 따라서 소비자의 복지를 일정 정도 증진한다고 양보하더라도 또 다른 문제가 있다. 이는 커뮤니케이션 정치경제학에서 강조하고 있는 정보와 커뮤니케이션의 사적 성격의 지배의 심화라는 것이다. 이는 시장 개방이란 조건 속에서 소비자 선택권에 대해서도 심각한 결과를 초래할 수 있다.

미디어 생산물의 공공재적 성격은 왜 미국이 영화와 텔레비전 프로그램의 국제 교역에서 지배적인 위치를 차지할 수밖에 없는가를 설명해준다(Baker, 2002: 223~233). 미디어와 문화 시장에서 보다 성공적인 나은 생산물을 만들 수 있는 기회는 기본적으로 잠재적 수용자의 규모와 부와 직접적으로 연결되어 있다(Doyle, 2002: 15). 간단하게 말해서 이른바 ‘빅 마켓(big market)’의 생산자는 ‘스몰 마켓(small market)’의 생산자보다 훨씬 유리한 위치를 차지하게 된다. 소비자는 일반적으로 많은 예산을 투자한 생산물이 상대적으로 많은 볼거리를 제공할 수 있기 때문에 선호하는 경향이 있다. 그런데 이러한 조건을 가장 잘 갖춘 나라는 미국이다.

더불어서 미디어 상품의 비경합성도 미국과 같은 나라가 문화시장의 개방에서 특히 유리한 조건을 차지하도록 만들어준다. 일반적인 재화의 경우에는 해외 수출품을 지나치게 저렴한 가격으로 판매하기 어렵다. 그로 인한 경제적 이윤 감소뿐만 아니라 자칫 생산비용보다 싼 가격으로 재화를 판매하는 덤핑(dumping) 행위로 낙인찍힐 수 있기 때문이다. 국제 무역법은 덤핑을 중요한 죄악으로 간주하며, 실제로 덤핑 상품의 낮은 가격은 수입국의 재화와 불공정

하게 경쟁한다. 때문에 국제 무역법 협정은 덤핑을 불법으로 간주하고 종종 수입국의 보복을 포함하는 다양한 방어 조치를 허용한다. 그러나 미디어 상품의 비경합성은 국내 수용자를 위한 생산에서 이미 소모한 비용 이상을 수출 생산물에 따로 치를 필요가 거의 없게 만들어준다. 즉, 최초 카피를 생산하기 위한 비용에 비해서 추가 카피를 생산하기 위한 비용은 극히 미미하다. 따라서 미디어 생산물의 수출은 덤핑 판정으로부터 자유롭다. 따라서 미국과 같은 나라는 간편하게 국경의 시장 분할을 통한 가격 차별화로 손쉽게 이윤을 극대화할 수 있다.

한편, 미디어를 비롯한 문화 콘텐츠는 문화적 할인(cultural discount)라는 특성을 가지고 있다(송경희, 2003; 이상우·이한영, 2004). 수용자들은 자신이 쉽게 공감할 수 있는 스토리와 배우 및 배경 등을 가진 문화 콘텐츠를 선호한다는 것이다. 한류 열풍이 주로 아시아권에서 불고 있는 까닭도 이런 문화적 할인 개념으로 설명할 수 있다. 그런데 미국과 같은 문화 콘텐츠의 주요 수출 국가들은 보다 넓은 시장 호소력을 가지기 위해서 자국민을 대상으로 하는 콘텐츠보다 보편적인 성격을 지니는 콘텐츠를 생산하는 경향이 있다. 미국의 특정 지역에서 사회적 쟁점으로 부각되는 문제를 심층적으로 다루고 있는 미디어 콘텐츠를 한국의 소비자들이 흥미롭게 받아들일 가능성은 그리 크지 않기 때문이다.

이러한 미디어 상품과 시장의 특성은 시장 개방론의 주장과는 달리 소비자 선택권을 제한하는 효과를 빚는다. 먼저, 보편적인 호소력을 가지는 콘텐츠는 필연적으로 폭력, 어드벤처, 선정성을 떨 가능성이 높기 때문이다. 설령 미디어 콘텐츠 생산국의 고유한 문화나 사회적 문제를 다루고 있다손 치더라도, 그것을 화려한 볼거리로 치장하거나 보편적인 서사 구조의 틀에 적합하도록 제한하게 된다. 이럴 경우, 문화의 질이리는 차원에서 적지 않은 문제를 일으키는 것은 물론이고, 소비자의 선택 범위 역시 제한받지 않을 수 없다. 일찍이 호르크하이머와 아도르노(Horkheimer & Adorno, 1944: 172~173)가 지적한 것처럼, 문화산업의 물샐틈없는 통일성으로 말미암아서 겁이라는 영화와 울이라는 영화 사이에, 또는 상이한 가격 층의 잡지 내용들 사이에 차이가 없는

것은 물론 아니지만 그 차이란 사실 자체로부터 나오는 본질적인 차이라기보다는 소비자들을 분류하고 조직하고 장악하기 위한 차이에 불과한 수준으로 전략해 버릴 수 있는 것이다.

앞서 소개한 것처럼, 적극적 개방론은 이러한 소비자 선택권의 제한에 대해서 두 가지로 답할 수 있다. 첫째, ‘시장에서 소비자의 선택에 의해 형성된 자연적 독과점’은 어쩔 수 없는 것이며, 이를 인위적으로 제도 또는 규제하는 것이 더욱 문제라고 주장할 수 있다(김영평·최병선·신도철, 2006). 둘째, 커뮤니케이션 기술 발전으로 인해 다매체 다채널 시대가 왔기 때문에 시장 개방이 보편적 호소력을 갖는 문화 콘텐츠뿐만 아니라 다양한 소수 취향의 미디어 내용물을 제공할 수 있는 환경이 만들어져 있다고 반박할 수 있다(이상우, 2005).

그러나 소비자의 선택으로 인한 자연적 독과점이 어쩔 수 없다는 주장은 논리적 모순을 담고 있다. 먼저 적극적 개방론이 강조하고 있는 소비자 선택 범위의 증대를 스스로 부정하거나 그 한계를 인정하게 된다. 시장 개방을 통해서 소비자가 선택할 수 있는 문화상품의 범위가 늘어났지만 소비자의 선택 결과로 어쩔 수 없이 다시 그 범위가 제한되고 말았다는 논리는 전형적인 다수주의의 모델(majoritarian model) 또는 기호적 민주주의(semiotic democracy)의 주장에 입각해 있다. 미디어 상품에는 다양성(diversity)에 대한 고려가 필요하다. 다수가 선호하는 상품을 집중적으로 생산하는 것이 다른 유형의 상품에서는 받아들일 수 있을만한 소비자의 선택이지만, 미디어의 영역에서는 모든 수용자가 사회적으로 대표적인 취향 하나에 따라야 한다는 문화적 독재로 귀결될 위험성이 높다(이남표·김재영, 2006: 211). 이는 적극적 개방론이 근거하고 있는 자유시장주의 자체의 토대를 파괴할 수도 있는 것이다.

또한 시장 개방으로 인해서 보편적인 내용의 콘텐츠 생산에 주력하는 것은 문화적 다양성이 필요한 또 다른 차원에서도 문제를 빚을 수 있는데, 그것은 필요한 자국의 정치사회화 과정을 소홀히 할 수 있다는 것이다. 이 때문에 베이커는 미국의 낮은 정치의식과 여러 가지 사회적 문제의 발생원인들 중 하나로 미국의 문화산업이 보편적인 호소력의 콘텐츠 생산에 집중하는 문제

를 지적하기도 한다. 미국 시민들이 필요로 하는 사회적 쟁점을 미디어 기업이 충분히 제공하지 않는다는 것이다. 그는 거브너(G. Gerbner)의 연구결과를 인용하면서 미국에서 비폭력적인 방송영상 프로그램의 시청률이 폭력적인 프로그램보다 더 높음에도 불구하고 해외 수출을 위해서 문화산업의 생산자들이 보편적인 호소력을 가진 폭력적인 프로그램의 생산에 주력한다고 지적한다(Baker, 2002: 231).

커뮤니케이션 기술 발전이 수용자의 선택 기회를 적어도 양적으로는 증대시키는 측면이 존재한다는 것은 사실이다. 이 때문에 방송산업의 경우, 최근 들어 디지털 기술의 발달과 방송·통신의 융합이라는 외생적 변수에 의해서 그 보호논리의 설득력이 줄고 있다는 지적이 존재한다(이상우, 2005). 아울러 영국의 방송통신 규제기구인 OFCOM(2004a; 2004b; 2005)도 보고서를 통해, 디지털화의 진행으로 말미암아 다채널과 인크립션(encryption, 암호화) 시스템, 그리고 다양한 형태의 서로 다른 프로그램 소비모델이 등장했기에 시장의 실패가 줄어들고 있다고 평가하고 있다. 즉 소비자가 돈을 지불해서라도 보고자 하는 프로그램이지만 시장이 시장성이 없다는 이유로 제공하지 않음으로써 발생하는 시장실패의 논리가 다채널, 인크립션, 다양한 소비모델 때문에 유효성이 떨어지게 된다는 것이다. 따라서 가까운 미래에 소비자들은 자기가 원하는 모든 프로그램을 고를 수 있고 또 살 수 있게 될 것이라고 내다본다.

하지만 선택 기회는 증대가 자동적으로 수용자의 복지 수준을 높이는 것은 아니다. 이수영과 박은희(2002: 82~83)는 수용자의 욕구에 대한 과도한 맹신과 신화적 믿음을 지적한다. 예를 들어, 다채널 상황에서는 서비스가 시장원리에 기초해 수용자들의 수요에 직접 대응하는 방식으로 제공되기 때문에 다양한 수용자들의 욕구가 폭넓게 충족된다는 시각이나, 쌍방향성 서비스에서 공개접속을 통해 이용자들이 자신의 능력과 상황에 따라서 스스로에게 알맞은 서비스를 사용할 수 있도록 해야 한다는 주장 등은 모두 수용자가 자신이 원하는 것과 필요한 것을 정확하게 알고 있다는 전제를 가지고 있다. “그러나 선택성은 고도로 개발되어야 하는 기술적 문제”이며, 특히 양방향시대의 수용자복지는 선택성을 확보하되 지금처럼 주어진 것 안에서의 단순한

선택성이 아니라 수용자가 자신의 욕구를 무의식으로부터 끌어낼 줄 알고, 좋은 것과 필요한 것을 가려낼 줄 알며, 그것을 직접 선택하는 행위로 이어지게 하는, 보다 확장된 의미의 선택성으로 나아가야 할 것”이라는 사실을 유념해야 할 것이다.

더욱 심각한 문제는 시장 개방론이 말하고 있는 소비자 선택권 자체가 비민주적일 수 있다는 점이다. 소비자의 선택은 시장에서 이루어진다. 그런데 시장은 미디어 수용자의 지불 의사와 지불 능력의 차이를 고려할 수 없다는 결함을 가지고 있다. 시장은 수용자의 지불 의사를 측정할 수 있는 적절한 수단이 없거나 이를 측정할 의사가 없으며, 오로지 소비자의 지불 능력만을 중요하게 간주하는 시스템이다(이남표·김재영, 2005: 210). 정치적 선거에서 모든 시민은 평등하게 한 표를 행사할 수 있지만, 시장의 소비자는 지불 능력으로 인해서 차별을 받는다. 미디어 수용자가 특정한 콘텐츠를 간절하게 원하고 지불 의사가 충분히 있다고 하더라도 그것이 미디어 생산자의 이윤을 만족시킬만한 충분한 지불 능력에 미치지 못한다면, 지불 의사는 결과적으로 무시된다. 지불 능력이 없는 소비자가 고급승용차를 구매하지 못하는 것은 어쩔 수 없고 당연한 일이다. 그러나 미디어 상품은 이중적 성격을 지닌다. 커뮤니케이션 상품 생산은 자본주의적 생산양식에 기초한 경제활동이며, 동시에 사상이나 가치 즉 이데올로기를 전파하는 정치활동이다(김지운 외, 1991: 287). 따라서 경제적 지불 능력이 떨어지는 미디어 수용자가 원하는 콘텐츠를 시장에서 제공받을 수 없는 현실은 양면적인 미디어 상품의 성격을 왜곡시킨다. 정치적 민주주의를 위축시키고 시장과 민주주의의 발전적 긴장 관계를 악화시킨다. 이는 하버마스(J. Habermas)가 말하는 체계에 의한 ‘생활세계의 식민화(colonization of life-world)’ 현상을 심화시킨다.

## 5. 결론

지금까지 이 연구는 우리 사회의 문화시장 개방에 관한 입장들의 스펙트럼

을 살펴보았고, 시장 개방이 소비자로서의 수용자에게 실질적으로 경제적 이익을 가져다 줄 것인가와 시민으로서의 수용자에게 가져다 줄 민주적 가치 차원의 손익을 살펴보았다.

연구 결과, 적극적 시장 개방론이 주장하고 있는 문화산업의 경제적 효율성 증대 및 경쟁력 강화, 소비자의 선택권 확대, 문화적 가치의 보호 등은 그 이론적 타당성이 미흡하며 논리적인 모순이 적지 않다는 점이 드러났다. 따라서 적어도 이론적으로는 시장 개방이 경제적으로나 정치사회적으로 반드시 바람직한 효과를 가지고 온다고 말할 수 없다는 결론을 얻었다.

그러나 이러한 연구 결과가 시장 개방의 문제점을 실증적으로 입증하는 데까지 나아가기는 어렵다. 개방에 반대하여 보호를 받은 문화산업에서 보호주의(Protectionism)가 주장하는 학습효과나 규모의 경제 효과가 발생하지 않을 수도 있다(이상우, 2005). 이럴 경우, 적어도 경제적 차원에서는 보호정책이 오히려 자유무역에 비해 수용자의 복지 수준을 낮출 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 또한 공공성의 차원에서도 시장 개방이 언제나 부정적 효과를 빚고 민주주의를 위축시킬 것이라고 단정하기 어렵다. 시장 개방의 실제적 효과와 영향의 검증은 이론적 차원의 문제로 온전하게 해결될 수 없기 때문이다. 헤겔(Hegel)의 표현처럼 지혜의 상징 미네르바의 부엉이는 황혼 무렵에야 비로소 날개를 펼 수 있다. 따라서 적극적 시장 개방론의 관점을 현실의 지침으로 삼기에는 어렵다는 결론을 내릴 수는 있지만, 그것이 시장 개방은 언제나 어떤 조건에서도 부정적인 효과만을 가져온다는 논리로 이어질 수는 없을 것이다. 적극적 개방론의 논리적 결함이 개방 반대론의 경험적 정당화와 등치될 수는 없다.

미디어를 비롯한 문화 시장의 개방이 바람직하지 못할 수 있는 까닭은 문화의 다양성을 침해하고 미디어 수용자의 주권을 지불 능력을 갖춘 소비자의 선택으로 제한하기 때문이다. 그러나 시장 개방 반대의 논리가 문화의 교류와 유통 자체를 금기시하는 왜곡된 민족문화의 보호주의로 이어져서는 곤란하다. 또한 현재 우리 사회의 문화 다양성이 만족할만한 상황이며 시장 개방과 같은 외부의 변수만 없다면 아무런 문제가 없다는 식의 판단으로



이어져서도 안 될 것이다.)<sup>3)</sup> 오히려 시장 개방이란 조건은 우리 내부의 문화적 다양성을 돌아보고 개혁하는 계기로 작동해야 한다.

## Ⅰ 참고문헌

- 권경애 (2006. 3). 방송편성권과 경영권을 미국에 넘겨라. 한미FTA가 방송산업에 미치는 영향. 『신문과방송』, 60~62.
- 김비환 (2005). 『자유지상주의자들 자유주의자들 그리고 민주주의자들: 기본권을 통해본 시장과 민주주의』. 서울: 성균관대학교 출판부.
- 김승수 (2004). 『언론산업의 정체경제학』. 서울: 개마고원.
- 김영평·최병선·신도철 편저 (2006). 『규제의 역설』. 서울: 삼성경제연구소.
- 김은미 (2004). 미디어와 정보화 정책의 유효성 제고를 위한 ‘미디어 리터러시’ 개념의 적용에 관한 탐색: 수용자 복지와 ‘미디어 리터러시’. 유재천 외. 『디지털 컨버전스』 (435~466쪽). 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김지운 외 (1991). 『비판 커뮤니케이션 이론』. 서울: 나남.
- 김창호 (1996). 하버마스의 체계와 생활세계: 이원적 전략의 이론적 의의. 장춘익 외. 『하버마스의 사상』 (177~200쪽). 서울: 나남출판.
- 미한경제회의·주한미국상공회의소 (2006). 『2005 정책보고서』. 서울: 주한미국상공회의소.
- 송경희 (2003). WTO 서비스 협상과 국내 방송규제: 정책적 대응 및 규제정비의 필요성. 『한국언론정보학보』, 22호, 77~106.
- 심상민 (2002). 『문화시장 개방의 주요 이슈와 대응전략』. 서울: 삼성경제연구소.
- 안정임 (2004). 컨버전스 시대의 수용자: 수용자 복지의 의미와 방향. 유재천 외.

---

3) 이와 관련하여 이 연구의 한계를 밝힐 필요가 있다. 지금까지의 논의는 수용자를 비교적 단일하고 동질적인 집단으로 간주했다. 그러나 수용자는 계급, 계층, 집단에 따라서 서로 다른 이해관계를 가질 수 있다. 따라서 시장 개방이라는 조건을 현실의 수용자는 자신의 정치·경제·문화적 위치에 따라서 상이하게 받아들일 수 있음에도 불구하고, 문화 다양성과 관련시켜서 이 점을 적절하게 논의의 속에 담아내지 못했다.

- 『디지털 컨버전스』 (374~405쪽). 서울: 커뮤니케이션북스.
- 윤석민 (1999). 다채널 상황하의 수용자복지와 보편적 방송영상서비스 『한국언론학보』, 44-1호, 287~327.
- 윤재식 (2003). 『WTO와 방송시장 개방』. 서울: 한국방송영상산업진흥원.
- 이남표·김재영 (2006). 방송통신 융합 시대의 정치경제학: 비판적 계승을 위한 이론적 탐색. 『한국언론정보학보』, 33호, 193~225.
- 이상식 (2003). 공익성과 보편적 서비스 개념의 비교 연구. 『한국언론정보학보』, 20호, 111~139.
- 이상우 (2005). 통신·방송 융합과 방송 시장 개방: 유럽과 미국의 사례를 중심으로 『한국방송학보』, 19-1호, 142~177.
- 이상우·이현영 (2004). 통신·방송 융합 추세 하의 방송 시장 자유화 전망. 『정보통신 정책연구』, 11-3호, 89~122.
- 이수영·박은희 (2002). 양방향시대 ‘수용자복지’의 개념화와 새로운 구현장치. 『방송연구』, 여름호, 65~87.
- 이효성 (1996). 『한국언론의 좌표』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 최영목 (1996). 『방송의 공익성과 심의제도에 관한 연구』. 한양대학교 신문방송학과 박사학위논문.
- Baker, C. E. (2002). *Media, markets, and democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Doyle, G. (2002). *Media ownership: The economics and politics of convergence and concentration in the UK and European media*. London: Sage.
- Gandy, O., Jr. (2002). The real digital divide: Citizens versus consumers. In Lievrouw, L. A. & S. Livingstone (Eds.). *Handbook of new media: Social shaping and consequences of ICTs* (pp.448~460). London: Sage.
- Garnham, N. (2000). *Emancipation, the media, and modernity: Arguments about the media and social theory*. New York: Oxford University Press.
- Horkheimer, M. & Th. W. Adorno (1944). *Dialektik der Aufklärung*. 김유동·주경식·이상훈 역 (1995). 『계몽의 변증법』. 서울: 문예출판사.
- Manyin, M. E. (2006). *CRS report for congress: South Korea-U.S. economic relations*.
- McChesney, R. (2000). *Rich Media, Poor Democracy: Communication Politics in Dubious*

*Times*. New York: New Press.

\_\_\_\_\_ (2004). *The problem of media: U.S. communication politics in the 21st century*.  
New York: Monthly Review Press.

Napoli, P. M. (2003). *Audience economics: Media institutions and the audience marketplace*.  
New York: Columbia University Press.

OFCOM (2004a). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting: Phase 1 - Is  
television special?* <available: <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb/psb/psb.pdf>>

\_\_\_\_\_ (2004b). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting: Phase 2 - Meeting  
the digital challenge*. <available: [http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb2/psb2/psb\\_phase2.pdf](http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb2/psb2/psb_phase2.pdf)>

\_\_\_\_\_ (2005). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting: Phase 3 -  
Competition for quality* <available: <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb3/psb3.pdf>>

(최초 투고 2006.5.29, 최종 원고 제출 2006.7.25)

## Market-opening and Audience

Nam-Pyo Lee

Lecturer

Chungnam National University and Hongik University

This study aims to theoretically examine the validity of argument that market-opening will improve the audience welfare of media and cultural contents. To accomplish its purpose, first of all, this study classifies the spectrum of approaches on cultural market-opening in Korea. Then, it examines, by the concept of public goods, whether market-opening can bring on economic gains for audience as consumer. Finally, this study inspects the profit and loss for audience as citizen which will be brought on by market-opening on the grounds of democratic value. As a result of this study, the improvement of economic efficiency and competence, the expansion of consumer's choices, the preservation of cultural value that the positive approach on market-opening is promising cannot be justified theoretically and logically. Therefore, at least in theoretically, the conclusion that market-opening cannot improve the audience welfare is deduced. However, the objection of market-opening cannot be related to the distorted protectionism of nation culture. On the contrary, this study suggests the condition of market-opening debate must be a opportunity to reconsider and reform of cultural diversity in Korea.

Key words: Market-opening, Audience Welfare, Public Goods, Consumer's Choice, Cultural Value