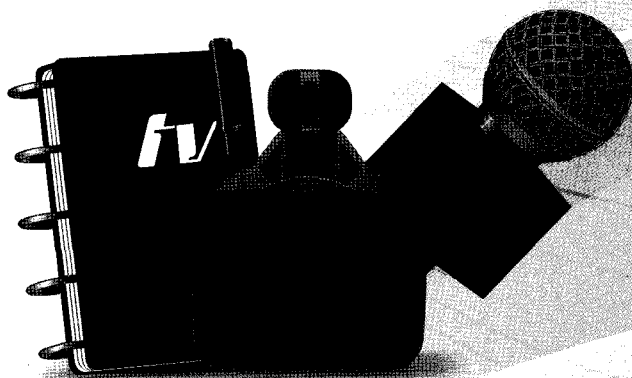
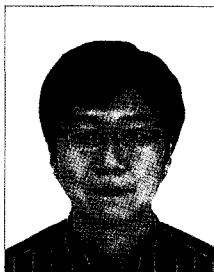


개방적 미디어 환경에서의 방송산업 경쟁력 제고 방향

-방송사업자간 경영규제를 중심으로-

이종원 정보통신정책연구원 방송전파정책연구실 부연구위원



1. 머리말

스마트 미디어의 확산으로 방송의 미래에 대한 고민들이 본격화 되고 있다. 최근 글로벌 컨설팅사 부즈 앤 컴퍼니(Booz&Company, 2011)가 발표한 TV의 미래에 대한 보고서에 따르면 기존의 실시간 중심의 다채널 방송시청은 주문형 시청으로 전환할 것이며, 특히 젊은 세대들의 동영상 미디어 이용 시간은 전통적 TV단말기를 통한 실시간 방송프로그램 시청 보다 스마트 미디어를 통한 시청비율이 크게 증가할 것이라고 보고하고 있다. 한편 지난 11월 22일 한-미 FTA 비준 동의안이 국회를 통과함에 따라 3년 후면 할리우드의 메이저 콘텐츠 사업자들이 국내 법인설립을 통해 국내 방송시장에 진입할 수 있게 되었고, 외국 방송프로그램 편성비용 제한이 완화됨에 따라 시청자들이 해외의 방송프로그램들을 시청할 기회가 확대되었다.

인터넷 기반의 스마트 미디어의 확산과 한-미 FTA 체결이라는 두 가지 변수가 갖는 공통점은 개방이다. 방송산업의 경쟁력 강화에 대한 이야기는 오래전부터 이야기되었지만 개방적 미디어 환경에서 더욱 중요시되고 있다. 스마트 미디어의 확산으로 TV시청 행태가 변화하고 있으며 시장이라는 측면에서 국내시장, 해외시장이라는 물리적 경계가 희미해지면서 글로벌 시장이라는 단일 시장으로 재편되고 있기 때문이다. 따라서 현재의 환경변화는 과거 개별 국가 차원에서 전개되는 변화가 아니라 전 세계적 추세라는 점에서 경각심을 갖게 한다.

따라서 본 고에서는 이러한 환경변화에 대처하기 위해 방송산업의 경쟁력을 제고시키는 데 있어 근간이라 할 수 있는 방송사업자간 경영 규제의 현황 및 문제점들을 살펴보고, 그에 대한 개선방향들을 고민해 보고자 한다.

2. 방송규제의 정당화 논리와 겸영(M&A) 규제

2.1 방송규제의 원천

전통적으로 방송은 규제 대상으로 지목되어 왔다. 그 이유는 몇 가지 가설로 정리된다. 첫째, 주파수 희소성으로 인해 모든 사람들이 주파수를 이용해 방송을 하는 경우 표현의 자유라는 측면에서는 충족되지만, 그 방송을 시청할 수 있는 사람들은 전파간섭으로 인해 기술적으로 불가능하였다는 역사적 경험에서 비롯되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 해외 각국은 정책당국의 규율하에 주파수를 이용할 수 있는 권리, 즉 방송국을 구축할 수 있는 권리를 부여하게 되었고, 그것이 지금의 방송허가 체계의 기술적 근간으로 자리매김하게 된 것이다.

둘째, 사회·문화적 영향력이다. 방송이라는 기술적 특성상 일방향을 전제로 불특정 다수에게 전달된다는 점에서 방송을 통해 전달되는 콘텐츠는 일반 국민의 정치·사회·문화적 생활과 인식에 직접적인 영향을 미친다는 것이다. 따라서 방송의 사회·문화적 영향력으로 인해 방송을 행하는 주체는 사회적으로 책임 있는 자에게 방송을 할 수 있게 그 권리를 부여해야 한다는 '수탁제' 논리를 낳게 되었고, 지금의 방송허가 및 재허가시 방송사업에 대한 심의 및 평가가 이루어지는 근간이라 하겠다.

셋째, 다양성의 가치이다. 다양성은 민주주의 사회에서 지켜져야 할 핵심 덕목으로써 국내외를 막론하고 중요한 이념으로 자리잡고 있다. 다양성은 크게 장르와 소스(source)로 분류되며, 장르의 다양성은 장르내 다양성과 장르간 다양성으로 세분화된다. 소스의 다양성은 방송분야에 다양한 목소리가 소유구조차원에서 보장되고 있는가이다. 개념적으로는 이와 같지만 장르의 다양성, 즉 방송프로

그램의 다양성과 방송프로그램간 다양성은 그 정도를 파악하기란 용이하지 않다. 방송프로그램이라는 것이 다분히 심미적인 측면이 강하다는 점에서 개인마다 이를 인식하는 정도가 다르기 때문이다. 예컨대 교양과 오락이 구분이 안되는 것이 대표적인 예라 하겠다. 그러나 소스의 다양성은 방송규제에 있어서는 중요한 이슈로 자리잡고 있다.

마지막으로 지역성이다. 지역성은 다양성과 밀접한 관계를 맺고 있다. 지역성은 방송이 당해 지역의 문화와 사건 등을 시청자들에게 방송해야 한다는 것에서 출발한다. 이는 한 국가의 다양한 의견 형성에 중요한 영향을 미치기 때문이다.

결론적으로 전통적인 관점에서 방송은 개인의 사회문화적 가치, 의견형성 등에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 규제의 대상으로 위치 지어져 왔다는 것이다. 방송은 규제를 통해 바람직한 시민의 양성, 다양한 의견 형성, 지역성을 구현할 수 있다는 신념을 만들어내며 규제를 정당화할 수 있는 상위 이념으로 방송의 공익성을 고안해 낸 것이라 하겠다. 그래서 방송의 공익성은 시대를 초월해 모든 이들이 '바람직한 방송'을 이야기할 때마다 수사적으로 빈번하게 사용되며 무소불위의 힘을 행사하게 된다.





2.2 방송분야 경영규제에 대한 기본관점

교과서적 의미에서 겸영(M&A)은 관련 기업에게 효율성을 높일 수 있지만, 그와는 상반되게 관련 시장에서는 당해기업의 시장집중율을 높일 수 있다. 시장집중율이 높아진다는 것은 시장력을 행사할 수 있는 잠재력을 갖게 되고, 이를 통해 바람직하지 못한 결과를 초래할 수 있다는 것이다. 반면 효율성 차원에서 본다면 규모의 경제나 범위의 경제를 실현할 수 있다는 긍정적인 효과를 발생시킬 수 있다는 것이 주된 논리이다.

방송산업에서 겸영에 대한 이슈는 서로 다른 입장을 취해왔는데, 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, '방송'을 어떻게 규정할 것인가에 대한 인식의 차이이다. 우리가 방송을 운영하는 방송사의 운영주체를 재화시장의 기업으로 위치시킬 경우, 기업이라는 경제적 주체는 이익 창출이라는 태생적 목적을 갖기 때문에 방송 역시 이러한 유인으로부터 자유로울 수는 없다는 것이다. 즉, 비용을 최소화하고 수익을 극대화하기 위한 전략적 선택을 하게 된다. 그 과정에서 요소시장에서의 '필요한 자원'을 안정적으로 확보하기 위해 요소시장의 특정 사업자와 배타적 거래계약을 체결하거나 겸영을 하는 것

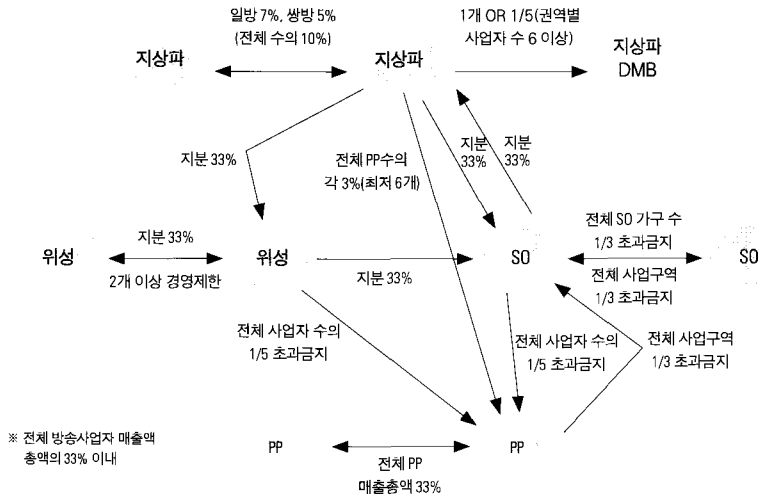
은 자연스러운 행위라고 볼 수 있어 사기업으로서 방송을 전제한다면, 방송 역시 일반 재화시장의 운영논리와 크게 다르지 않다. 그러나 방송을 사상시장의 영역에 위치시킨다면, 겸영으로 인해 필연적으로 나타날 수밖에 없는 경쟁자 수의 감소, 경쟁자 배제의 유인은 사상시장의 다양한 목소리를 감소시킴으로써 사상시장을 왜곡시킨다는 것이 주된 입장이다. 이러한 상반된 입장은 방송을 어떻게 규정하느냐에 따라 대립적일 수밖에 없다는 점에서 출발부터 양립하기 어려운 영역이었고, 해당 국가의 특수성을 감안한 방송정책이 수립되고 집행되어 왔다 하겠다.

그러므로 방송분야에서의 겸영규제에 대한 기본관점은 겸영으로 인해 발생할 수 있는 상충관계, 다시말해 겸영에 따른 규모의 경제와 그로인해 나타날 수 있는 시장집중으로 인한 다양한 목소리(소스의 다양성) 감소간의 상충관계하에서 정책적으로 이를 어떻게 균형잡을 것인가가 정책의 핵심이라 볼 수 있겠다.

3. 방송분야 경영규제 현황 및 문제점

3.1. 현황

현행 방송분야 겸영 규제의 기본적 틀은 1994년 종합유선방송법과 구 방송법을 통합한 2000년 방송법 제정 과정에서 완성되었다. 2000년 당시 미디어 환경은 IMF를 거치면서 국가 차원에서의 구조조정과 맞물려 케이블TV 시장에 큰 영향을 미쳤고, 휴업과 폐업이라는 산업적 구조조정을 경험했다. 또한 국내 최초의 디지털 위성방송인 스카이라이프의 출범과 지상파 방송의 디지털 전환을 위한 전송방식 선정 이슈 등 기술진화에 따른 신규 서비



[그림 1] 현행 방송분야 겸영규제 현황

스의 출현이 태동하던 시기라고 할 수 있다. 그러나 당시 제도는 아날로그 시대의 패러다임에 기반해 설계되었으며 과거 방송이 정치영역과 밀접하게 맞닿아 있던 미디어 환경에서 나타난 여러 가지 우려스러운 행위가 방송서비스 내, 방송서비스 간 엄격한 칸막이식 규제를 설계하게 된 원인이라 하겠다. 2000년 당시 방송법 및 동시행령 제정 과정에서는 방송의 산업적 중요성을 인정하였음에도 불구하고 실질적으로 방송이 시장 원리에 따라 작동할 수 있는 기본적 틀을 조성하기에는 사회적 분위기가 우호적이지는 않았었다는 점을 지적할 수 있겠다. 그 후 방송통신위원회 출범과 함께 미디어산업의 경쟁력 강화 차원에서 방송분야에서의 겸영규제 완화가 일부 이루어졌다.

법률적으로 볼 때, 현행 방송법상 겸영에 대한 규정은 방송법에는 존재하지 않으며, 방송법시행령에 겸영이라 함은 “겸영하거나 주식 또는 지분 총의

100분의 5 이상을 소유하는 경우를 말한다”(방송법 시행령 제4조6항1호)라고 규정하고 있다.

방송산업에서의 겸영은 다양한 형태로 전개되고 있다. 예를 들어, 수직적 결합으로 콘텐츠 사업자와 플랫폼사업자의 결합, 방송채널사용사업자(PP)와 종합유선방송사업자(SO, 위성방송 등)간의 결합 또는 네트워크사업자와의 결합, 그리고 수평적 결합의 형태로 방송채널사용사업자 간의 결합(MPP)과 종합유선방송사업자 간의 결합(MSO), 위성방송사업자 간의 결합, 지상파방송사업자와 방송채널사용사업자 간의 결합, 지상파방송사업자 간의 결합 등이 이에 해당한다 하겠다. [그림 1]은 현행 방송법령상의 겸영규제 현황을 그림으로 도식화한 것이다. 규제방식으로는 방송사업자간 지분비율 제한, 매출액 제한, 가입자 수 제한, 사업자 수 제한, 사업구역 제한 등 다양한 규제기준으로 겸영제한을 시행하고 있다.



3.2. 문제점

현행 방송법상 겸영규제는 아날로그 네트워크 환경하에서 설계된 제도로써 시청자 혹은 이용자의 채널선택이 제한된 상황을 고려해 전체 방송시장에 대해 지상파방송 기반의 규율 철학을 적용하게 되는 계기가 되었다고 해석할 수 있다. 이러한 근본적인 제약은 다음과 같은 문제점을 발생시키고 있다.

첫째, 지상파방송과 유료방송은 시장운영원리가 다름에도 불구하고 시장원리가 강조되어야 할 유료방송 영역에 과도한 규제를 적용함으로써 관련 산업의 발전을 제약하고 있다는 지적이다. 이를테면 방송법상 겸영 규제의 경우 사전적인 원인규제로, 향후 등장할지도 모를 잠재적 우려를 예단해 과도한 사전규제를 설계함으로써 사업자들의 투자 및 산업활성화를 저해한다는 것이다.

둘째, 중복적인 규제와 불필요한 규제가 다수 존재함에 따라 사업자의 시장 자율성을 제약하고 있으며, 규제의 방식이나 규제 수단 역시 변화하는 시장상황을 반영하지 못하고 있다는 점이다.

셋째, 현행 방송법상 방송사업의 분류는 네트워크 중심의 수직적 사업분류 체계로 네트워크의 고도화에 따라 이중 네트워크상의 서비스가 자신의 네트워크상에서 제공되고 있는 현실을 감안할 때, 네트워크 중심의 수직적 규율 체계는 사업자에 대한 비대칭적 규제 이슈를 발생시키고 있다는 것이다.

4. 개선방향

우선적으로 현행 방송법 및 동시행령상의 겸영규제체계는 서비스의 유사성에 기반을 두어 대칭적인 규율 체계로 전환함과 동시에 산업의 활성화, 경쟁활성화 및 산업의 거대화를 제약하는 규제에 대한 개선을 모색해야 한다. 다시말해 수평적 분류 체계에 기초하여 각 시장별 거래관계를 규명하고, 거래 주체들 간에 발생할 수 있는 시장력 행사 가능성을 제어할 수 있는 규율방식을 설계하고, 그 과정에서 다른 규제를 통해 그 목적을 달성할 수 있는 경우 즉, 이중규제인 경우는 단일 규제로 전환하고, 규제의 실효성이 없는 경우 폐지하는 것이 바람직하다 하겠다.

현행 방송법령상에 존재하는 그물망식의 소유겸영규제가 존재하고, 그것의 입법취지가 매체간 균형발전으로 회자되고 있지만 입법당시의 자료를 살펴보면 그 중심에는 다양성 실현이라는 가치가 내포되어 있다. 다양성이라는 가치는 우리가 간직해야 할 중요한 가치인 것은 분명하다. 다만 이를 어떻게 실현할 것인가의 문제로 집중해야 한다.

방송환경이 아날로그인 시기와 디지털인 시기에 는 다양성 구현방법은 다를 수 밖에 없고, 지금과 같은 전환기 정책 수립시기에는 과도기적인 구현방법을 모색할 수 밖에 없다는 판단이다. 지금과 같은 스마트 미디어 환경, 방송의 디지털 전환 국면에서 방송의 산업적 경쟁력을 높이기 위해서는 현행 방송사업자간 소유겸영규제를 대폭적으로 개선해야 한다는 점에서는 사회적으로 이론의 여지는 없다고 본다. 그러나 디지털로 전환하는 지금의 국면에서 규제완화에 따른 시장집중, 그로인해 나타날 수 있는 다양한 목소리, 즉 소스의 다양성은 줄

어 들 가능성이 있다. 따라서 아날로그에서 디지털로 전환하는 이행기 국면에서 소스의 다양성을 정책적으로 구현하기 위해 플랫폼사업자의 채널구성에 있어 아날로그 대역에 대한 '쿼터제'를 일정기간 부여하는 방안을 고민할 필요가 있다. 미국의 경우 1984년 탈규제를 지향하며 케이블법을 제정하는 과정에서 일명 임대채널운용규정을 마련하였다(커뮤니케이션법 612조). 동 규정의 입법취지는 소스의 다양성을 구현함과 동시에 플랫폼시장에서 경쟁을 촉진하는 데 있다.

5. 맺음말

스마트 미디어의 확산은 과거 플랫폼 중심에서 콘텐츠가 중심이 되는 산업구조로 전환하고 있음을 시사하고 있다. 스마트 미디어 경제의 활성화는 양질의 콘텐츠 생산과 유통이 대단히 중요하다. 그러므로 개방적 미디어 환경에서 방송산업, 방송콘텐츠산업이 경쟁력을 갖추기 위한 단초로써 방송사업자간 겸영규제개선이 무엇보다 중요하다는 점을 강조하고 싶다. 