

방송 경쟁력 강화 및 공공성 구축방안
공영방송제도 구축 방안 - ①

공·민영 이원체제 구조화방안 및 공영방송 범주 설정 워크숍

일시: 2008.10.29(수) 15:00~17:30

장소: 정보통신정책연구원 2층 중회의실

주관: KISDI 정보통신정책연구원

공·민영 이원체계 구조화 방안 및 공영방송 범주 설정

정윤식 교수 (강원대학교 신문방송학과)

I. 연구의 목적

- 한국 공영방송의 이념적, 실태론적 정체성 확립
- 디지털 컨버전스(디지털 전환, 미디어 융합, 글로벌화)시대 방송법, 정책, 규제의 기본 패러다임 설정

II. 세계 공영방송 등장의 역사적 배경

- 신문의 사기업 체제(선정주의, 신문체인화)에 대한 시민사회 반발
- 독점자본주의의 폐해로 인해 국가의 시장 개입
 - 미국의 뉴딜 정책(FCC 설립 및 공익 개념 탄생)
 - 서구 유럽의 복지사회 이념의 등장
- 전파의 유한희소성과 사회적 영향력에 대한 “公的 規制”의 필요성
- 미국은 4대 민영 네트워크 체제이지만 공익 이념(지역성, 다양성, 경쟁) 채택
- 유럽, 일본은 공영방송 제도 채택

III. 공영방송의 이념형(Ideal Type)

1. 정치적 독립

- 정치권력의 인사권, 소유권, 통제권 배제

2. 자본으로부터의 독립

- 민간자본의 방송매체 소유권 배제

- 수신료 중심 체제

- 광고주의 압력 배제
- 反 상업주의

3. 이념/ 철학/ 프로그램

- 지역성(localism)

- 미국: 지역방송 가맹사 체제(네트워크는 프로그램만 공급)
- 독일: 제1 방송 ARD는 지역방송 연합주의 체제

- 다양성(diversity): 미국, 독일 등 연방제 국가의 이념

- 대립되는 견해의 다양성(viewpoint diversity)
- 정보원 다양성(source diversity)
- 소수자 배려(minority diversity)
- 프로그램 다양성(program diversity)
- 출구 다양성(out diversity)

- * 다양성 중 “대립되는 견해의 다양성”이 가장 중요한 가치
- * 출구 다양성은 뉴미디어의 다양성을 의미

○ 공정성(fairness): 미국

○ 품위: 영국 BBC

○ 사회적 통합: 독일

4. 재정 안정성: 수신료 중심 체제

IV. 디지털 컨버전스 시대 공영방송 운영 비교(實態論)

1. 공영방송 관련 법제

- 영국: 10년마다 갱신되는 칙허장(Royal Charter)과 협정서(Agreement)
- 독일: 州방송법, 州間 협정(방송국가조약), 연방헌법재판소의 방송판결
- 일본, 프랑스, 한국: 방송법

2. 공영방송 운영 체제

- 1공영 多민영 체제: 영국, 일본
- 지상파는 공영(ARD/ZDF), 뉴미디어는 민영: 독일
- 多공영 체제: 프랑스(F2, F3, F4, F5)

- (소유권과 관련 없이)지상파방송에게는 공공서비스 방송 범주 및 공적 책임 부여: 초기 영국 모델, 한국 현행 방송법(공적 책임, 편성규제 등)

3. 방송규제체제

- 정부가 인사권: 영국, 프랑스, 일본

- 소유권 측면

- 프랑스, 한국: 정부가 소유
- 영국, 일본: 특수법인
- 독일: 공법상의 營造物

4. 공영방송 내부 지배구조(Governance)

- 영국: 트러스트(Trust)라는 Ofcom과는 별도의 공영방송 규제기관

- 집행위원회(과거 경영위원회)도 있음, 규제기관과 이사회 二元 시스템

- 독일: 방송평의회(内部的 多元主義 모델 - 다수의 이익집단, 정당, 종교단체 대표)

“ 연방헌법재판소의 1차 방송판결 ”

신문과 달리 방송은 기술적(주파수의 유한성), 경제적(방송경비의 거액) 이유로 인해 사업자 수는 비교적 소수에 그치지 않을 수 없다는 특수성이 있다. 그러므로 “고려에 넣을 수 있는 모든 세력(사회적으로 중요한 이익집단의 대표가 인구 비례에 따라 참여함)”이 그 방송사의 내부에 영향력을 가지고 모든 프로그램에 있어서 발언의 기회를 가질 수가 있으며 또한 전 프로그램에 있어서 내용상의 균형성, 객관성 그리고 대립하는 견해가 최소한 보장되도록 해야 한다. 이런 의미에서 방송내용의 다양성을 조직적으로 확보하는 것으로 생각될 수 있는 것이 이른바 “내부적 다원주의” 모델이다.

이 모델에서는 방송사 회장의 임명, 예산승인, 프로그램기준준수 감시 등, 전체적으로 방송을 감독하는 임무를 갖는 최고의사결정기관으로서 방송평의회가 설치되어 있으며 여기에 정당, 정부, 교회, 경영자단체, 노동조합, 농업단체, 문화단체, 부인단체, 청년단체, 스포츠단체, 저널리즘단체 등으로부터 대표가 위원으로서 참가하여 여기에서 다원적인 의견의 표명이 기대되어지고 있다.

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

- 그러나 독일에서는 실질적으로는 정당들이 배후에서 방송평의회를 통해 공영방송에 개입

○ 프랑스: 경영위원회(一元 모델)

○ 일본: 경영위원회와 이사회(二元 모델)

※ 영국과 일본은 공영방송에 대해서는 별도의 규제기관 = 국가기간방송적 성격

5. 정치적 독립성

○ 독일 공영방송이 법/제도적 측면에서 이상적 모델(내부적 다원주의 모델)이나 실제로는 정당 등 정치집단 개입

○ 영국 BBC는 법제적 측면에서는 정부의 영향력이 강함

- BBC 트러스트 임원을 전원 정부가 임명, 정부의 프로그램 중단 건 등
- 실제 관습적으로는 정부의 개입이 거의 없다는 것이 역사적으로 입증

○ 프랑스는 정권교체 마다 방송법/제도가 개편

- 국영방송 형태의 지주회사제로 운영(F2, F3, F4, F5): 多 공영체제
- 공영방송에 대한 규제권한은 주로 정부(총리: 공영방송 전반 관장 / 공영방송 임무와 발전방향에 관한 최종 결정권, 문화와 커뮤니케이션부: 프로그램 제작 및 방송 등에 관여 / 방송법 입안 의회 제출, 재정경제부: 공영방송 재정(수신료 결정, 의회 제출), 국가 지원, 광고시장 발전)가 가지고 민영방송사에 대해서는 CSA가 규제

○ 일본은 의회가 NHK경영위원회 임명, NHK 예산 심의 과정에서 통제적 요소가 강함

- * 공영방송의 실제 운용은 법/제도적 측면보다도 역사, 관행, 전통적 요소가 보다 의미가 있음

6. 뉴미디어 및 상업적 활동

(1) 독일은 법적으로 보장하고 있음: 6차 방송판결(혼합모델)

○ 공영방송의 존속과 발전의 보장은, 장래 전통적 방송기능을 계승하는 신기술에 의한 신서비스(뉴미디어, 유료방송)에까지 이룸

○ 이원방송질서에 있어서, 공영방송과 민영방송을 엄격히 분리하는 것을 헌법상 의무화하지는 않음(“모델의 수미일관성”이 아님, 혼합모델)

○ 사업자의 제휴 또는 기타 형태로 공동제작프로그램을 할 수 있음

(2) 영국 BBC: 1990년 대 칙허장과 협정서 그리고 2007년 칙허장과 협정서에서도 뉴미디어 및 상업적 활동 공인

○ 지상파 플랫폼 Freeview 도입

- BBC / BSKYB(루퍼트 머독의 위성방송) / Crown Castle 합작
- 의미: 공영방송과 대자본 및 외국자본의 결합

○ 지상파와 디지털 역무 분리 / 회계분리

- BBC 지상파는 공공서비스 / BBC 디지털 채널은 상업적 활동
- BBC는 공공활동과 상업 활동을 위한 분리되고 투명한 회계 시스템 유지 / 수신료를 사용하여 상업 활동을 교차보조하면 안됨

○ 지상파 디지털 채널 편성

- BBC 3: 젊은 층을 대상으로 한 종합편성 채널
- BBC 4: 지적이고 문화적인 대안 편성
- CBeebies: 유아대상 교육 및 오락 편성
- CBBC: 10세 이전의 어린이들을 위한 혼합편성 채널
- BBC News 24: 24시간 뉴스와 분석/정보 프로그램
- BBC parliament: 영국 의회/지역의회 생방송 토론, 위원회 및 정치 관련 프로그램

○ Creative future(BBC 최근 보고서: 21세기 경영 청사진)

- 인터넷 방송, 모바일, 브로드밴드 포털 등 다양한 플랫폼 진입
- 10대 시청자 등 틈새시장 및 잠재 고객 유치 전략
- 전문가 스카우트 및 육성 전략
- 시청자 맞춤형 및 개인화된 서비스개발, 시청자 참여 프로그램 개발
- 다양한 장르 및 인기 프로그램의 개발

7. 자본의 독립성(수신료 체제)

- (1) 영국: BBC는 광고 없음(수신료 75% 수준), 기타 수입 25%(자회사 등)/수신료 물가연동제
- (2) 독일: 수신료 80%, 광고 20%(혼합재정)

○ 7차 방송 판결

- 수신료가 공영방송의 주요 재원이며, 광고수입은 보완적(공영방송 활동의 재원은 충분해야 함)
- 수신료 책정과정에서의 <필요성의 기준> 제시
 - ① 공영방송 프로그램 자치와 시청자의 재정적인 이해간의 조정
 - ② 국가기관에 의해 공영방송에 대한 견제를 막고, 공영방송에 의한 프로그램의 자의적 확장도 막아야 하며 민영방송사의 입장도 고려
 - ③ 공영방송은 민영방송에 대하여 저널리즘적으로 경쟁력을 확보

○ 8차 방송판결(수신료 판결)

- 광고수입은 프로그램 다양성의 위협을 야기하므로 수신료 재정이 갖는 정당성을 잃지 않는 범위 내에서만 부분적으로 허용
- 수신료 책정과정에서 州 수상회의 역할을 가능한 한 배제하고 입법부도 KEF(방송 재정위원회: 방송재정수요조사 심의회)의 수신료 책정을 추진하는 수준에서 그 역할을 제한
- 주수상들(주 의회 포함)이 KEF의 수신료 인상액수에 대하여 수정을 시도할 수 있는 유일한 경우는 그 인상액이 사회친화적이지 못할 때, 즉 일반 시청자가 지불할 수 없는 경우에만 가능

○ 현재 KEF는 4년 마다 의무적으로 개최

○ ARD/ZDF도 중간광고는 45분 이상 프로그램은 허용

(3) 프랑스: 수신료 60%, 광고 40%(수신료는 조세적 성격)

(4) 일본: 수신료 중심(97%), 광고 없음

○ 위성방송, 디지털 방송 등 수익자 부담의 원칙에 따라 개별 미디어마다 별도의 수신료 체제

(5) 요약

○ 1 공영방송 체제(BBC, NHK)는 수신료 중심, 多 공영체제는 광고 비중이 높음

○ 수신료 체제로는 한계, 광고 등 혼합재정이 요청됨

○ 수신료의 법적 안정장치(영국, 프랑스의 조세적 성격)가 없는 일본(특별 부담금), 한국은 수신료 체제가 더욱 불안정

8. 종합

○ 공영방송의 이념형과 실제 운영 실태와는 상당한 거리

- 인사권, 소유권, 거버넌스 형태로 집권 정치세력의 영향력
- 수신료, 광고 등 재원의 불안정으로 혼합재정, 상업화 공인

○ 공영방송의 소유권이 다만 민간이 아니라는 데에서만 일치

- 정부 소유에서부터 특수법인, 영조물 형태 등 다양한 소유 형태

○ 변화하는 미디어 환경에 따라 유연한 공영방송 체제 정립 필요

- 운영주체 및 소유권 형태에 따른 구분은 의미가 퇴색하고 있음

V. 한국 공영방송의 구조적 특성

1. 1980년대 언론 통폐합 조치의 일환으로 공영방송 제도 도입

○ KBS의 공사화

○ TBC(삼성), 동아방송(DBS) 등 사기업으로 운영되던 방송사를 KBS가 통합 소유

○ 문화방송(MBC)의 민간지분을 KBS가 소유, 추후 방송문화진흥회로 이관

2. KBS 운영 실태 분석

○ 정치적 독립성 문제

- 소유권(정부 소유 형태)
- 수신료 28년 동결이 정치적 독립성이 미완의 과제임을 실증적으로 입증

○ KBS2의 상업주의, 뉴미디어 방송 진입

- KBS2 지상파 의무재송신 면제
- 광고가 KBS 재원의 60%
- 위성방송 지분 참여, 케이블 pp, 지상파 DMB 참여 등

3. EBS 운영 실태 분석

○ 프로그램의 공익성

○ 수신료 재원 부족으로 광고, 교재 판매 등 상업적 활동

4. MBC 운영 실태 분석

○ 운영 주체 및 소유권(공/민영 혼합모델)

- 운영주체(방송문화진흥회)는 공적 성격
- 지역 MBC는 민간 기업이 대부분

○ 재원: 100% 광고

○ 프로그램: 상업주의

5. 종합

○ 실제 공영방송은, EBS(의무 재송신 채널)

○ KBS2, MBC는 의무재송신 제외(실제 공영방송 기능에 미비)

○ 방송법상 공적 책임 및 편성 조항: 지상파 방송의 차별화가 없음

- KBS, MBC, SBS가 동일 책무와 서비스

VI. 공/ 민영 이원체제 구조화 방안: 소유권 구조개편

1. '1 공영 多 민영 체제'로의 구조개편

(1) KBS2의 기능 재조정 및 EBS 등과의 통합: NHK 모델

○ EBS를 비롯 아리랑 채널 등 정부 또는 공공기관이 운영하는 채널 상당수를 통합하여 KBS2가 그 기능을 수행함

- KBS2가 오락위주의 채널이라는 인식을 불식시키고, KBS2를 일본 NHK와 같이 교육 채널 또는 교육/문화 채널로 그 정체성을 정립
(NHK는 1채널이 総合放送으로서 편성상 보도, 교양, 오락의 균형을 실현하고 있으며 2채널은 교육 문화 채널로 특성화)
- 수신료와 광고료 이외에도 정부 또는 공공기관이 집행하던 예산 등을 KBS2에 투입하면 다양한 재원 확보 방안을 창출할 수 있음
- 수신료 인상의 명분이 될 수 있음

(2) MBC 민영화 방안

○ 방송법 개정 전제 방안

- 1인 지분제한(현재 30%) 규정 철폐
- 방송문화진흥회 지분(70%) 매각
- 대기업의 지상파방송 진입 허용
- SBS 및 지역민방의 1대 주주 교체 문제
- 특혜시비 불식 및 허가절차 / 방법의 문제

○ 단계적 민영화론

- 방송문화진흥회가 보유하고 있는 지역 MBC 지분을 매각
- 정수장학회 인수
- 국민주, 방문진, 우리 사주 등 분할
- 포철, KT 방식(?)

(3) 국가기간방송법

○ 의미와 성격

- 용어 출처: 일본 방송법(NHK) 관련 조항 / 국내 방송법 43조 1: “國家基幹放送으로서 한국방송공사를 설립한다”

- KBS 및 EBS를 공영방송에서 국가기간방송으로 격상(특별적 지위)
- 국회의 방송정책결정권 강화(일본 의회는 NHK예산, 결산 심의)
- 방송통신위원회와 별도의 규제기관 설립
- KBS의 역무 차별화: NHK 필수업무(재난방송, 국제화), BBC(국제화)

○ 검토사항

- 규제기관: 방송통신위원회와 별도의 규제기관을 둘 것인가?(영국 BBC 트러스트(Trust)는 Ofcom과는 별도의 규제기관)
- 별도 규제기관의 지위와 권한 문제: 규제기관 인가? 경영기관(이사회인가?), 二元시스템(규제기관 및 이사회)으로 전환할 것인가?(영국과 일본은 이원시스템)
- 국회 예산권 문제로 KBS 문제 제기 예상
- 수신료 인상 부담: 광고를 대폭 줄여야 할 것임(국가기간방송이 상업방송을 할 수는 없을 것임: BBC와 NHK는 수신료 중심체제)
- KBS의 필수업무 및 정체성 확립: KBS2의 위상 재정립 문제와 연계

2. 2 공영 및 다 공영체제 (독일 및 프랑스 체제)

○ 국/공영 채널 및 EBS를 KBS와 MBC로 재통합: KBS와 MBC의 협력과 경쟁 체제

○ MBC를 공영방송으로 하고 EBS와의 통합

○ 검토사항

- 대폭 수신료 인상 (10,000원 이상(?))
- 광고 비중 40% 선(?)
- 혼합재정 모델
- 프랑스 형 지주회사제 도입 검토

3. 공영방송의 점진적 민영화 방안/ 분리자회사 방식/ 전략적 제휴모델

○ BBC Freeview, Worldwide 모델

○ MMS 등 신규 방송 채널에 대한 허가 및 운용방안

- MMS 도입으로 인해 증가하는 방송 채널은 자동적으로 방송사의 소유라고 전제할 수는 없음. 그러나 규제기관은 MMS 채널로 증가하는 방송채널은 기존 지상파방송사가 활용할 수 있도록 배려하여 지상파방송사가 MMS채널로 영상서비스 뿐만 아니라 다양한 멀티미디어 서비스를 할 수 있도록하되, 디지털 전환 시기를 강제하게 하는 것이 바람직할 것임
- 디지털 전환 시기를 이행하지 못한 방송사에게는 MMS 방송 채널을 환수함. 다수의 신규 방송 채널을 확대할 수 있도록 하는 것은 방송사에 대한 일종의 특권이므로 이에 상응하여 디지털 전환시기의 강제라는 의무를 부여할 수도 있을 것임

○ MMS 채널 프로그램 편성 및 요금체제

- MMS 채널을 무료 보편적 서비스로 하는 것은 결국 수신료 인상과 광고체제와 연계하여 검토할 수밖에 없을 것임
그러나 현재와 같이 동결된 수신료 체제와 광고체제 하에서는 MMS의 도입은 새로운 재원창출이 아니라 이른바 카니발 효과 때문에 “제 살 값아 먹기식”의 경영 악화만을 초래할 것임

- MMS 채널에 대해서는 다음과 같은 다양한 요금 책정 방안을 검토할 필요가 있음. 첫째, MMS 채널을 수용하는 가입자에게 별도의 수신료를 징수하는 방안을 검토할 필요가 있음. 일본의 NHK는 흑백 TV와 컬러 TV, 위성방송 가입 여부, 디지털 TV 수용 가구 마다 수혜자 부담의 원칙에 따라 별도의 수신료를 징수하고 있음. 둘째, 프로그램의 성격상 공익적 프로그램은 수신료 인상과 연계하고, 오락형 프로그램은 광고체제 그리고 교육, 게임 등 맞춤형 고급 서비스는 유료방송 및 Pay per view 방식 등 다양한 요금체제를 검토할 수 있음

- MMS 채널에 대해서도 무료 보편적 서비스 체제를 그대로 고수한다는 의미는 기존의 콘텐츠와의 차별성도 없으며, 수익모델도 기존과 동일하기 때문에 채산성을 거두기 어려울 것임. 확대되는 채널 만큼 기존 방식과는 다른 다양한 콘텐츠를 개발하고 여기에 상응하여 수신료와 광고라는 전통적인 요금체제 이외에 유료방송과 pay per view와 같은 다양한 재원조달방식을 개발해야 할 것임. 방송산업도 통신요금과 같이 종량제 방식으로 방송 요금체제를 전환해야만 확대되는 채널만큼 방송시장 확대도 추진할 수 있을 것임

○ 타 플랫폼과의 전략적 제휴: Freeview 모델을 채택할 것인가? 케이블 TV와 협력체제로 갈 것인가?

- 현재 국내 지상파방송사는 MMS 多 채널방송을 실시하고 수신환경을 개선하여 케이블 TV로부터 가입자를 전환하는 정책을 추진하려는 것으로 보임

- 영국의 Freeview 모델은 BBC와 지상파방송사들, 그리고 루퍼트 머독의 위성방송 BSKYB와 동맹관계를 형성하여 多 채널 지상파방송 체제를 구축하고 그 경영성과도 성공적인 것으로 보임. Freeview의 성공은 첫째, 유럽의 디지털 방식이 SD 방식이므로 미국식 보다는 다채널 방송이라는 점 (40여개 채널) 둘째, 영국은 케이블 TV 가입율이 저조한 상태에서 지상파방송사들과 BSKYB가 연대하여 Freeview를 추진하고 있다는 점 셋째, 다양한 요금구조를 채택하고 있으며 프로그램의 성격도 다양하다는 점 등을 지적할 수 있겠음

- 영국의 Freeview 모델을 다분히 의식하고 있는 듯한 국내 지상파방송의 MMS 추진 모델은 케이블 TV를 경유한 수신방식보다는 독자적인 수신환경 개선을 위해 상당한 자본이 필요하다는 단점이 있음

- 이런 의미에서 수신환경개선을 명분으로 케이블 TV와 결별하고 독자노선을 구축하려는 시도보다는 다양한 프로그램을 다양한 요금방식으로 케이블 TV와 연계하는 방안이 바람직 할 수도 있을 것임. 케이블 TV와 연계하지 않고서는 지상파방송의 특성상 pay per view 방식의 요금구조는 책정하기 어려울 것임. 케이블 TV와 위성방송이 이미 전가구의 85%를 커버하는 상황은 MMS 수신환경을 거의 완벽하게 구비하고 있는 것임

○ MMS 도입 과정에서 경영권을 방어하는 수준에서 대기업, 외국자본 등과의 전략적 제휴와 포트폴리오 구성 및 공동 회사 (분리자회사) 설립

- 노동의 유연성과 경영합리화 및 경영다각화를 실현할 수 있는 대안
- 우리 사주제 등을 통해 지상파방송의 직원들이 자발적으로 자회사로 이동할 수 있는 여건 조성이 전제. 본사에 남을 것인가? 자회사로 이동할 것인가?를 심각히 고민할 수 있을 정도로 메리트 시스템 마련

○ IPTV 등 “새로운 네트워크-새로운 콘텐츠-새로운 요금구조”

- 공영방송 및 지상파방송사는 예를 들면 IPTV 200개 채널로 전국적으로 맞춤형 교육 콘텐츠 프로그램을 제공할 수 있음. IPTV 채널은 수 백개 채널이 가능하므로 지상파 방송/ 프로그램 공급업체와 제휴하여 교육 콘텐츠/유아 콘텐츠/10대 콘텐츠/ 게임/ 쌍방향 서비스 등 새로운 콘텐츠를 개발할 수 있음(BBC모델 참조)
- 분리자회사 방식을 추진할 수 있음

○ 매체간 전략적 제휴 시대

- 미디어 융합은 타 매체간의 전략적 제휴가 가능할 정도로 유연성을 발휘해야 존속, 발전할 수 있음
- 신문사의 방송시장 진입을 제한적으로 허용(유료방송의 보도 및 종합 채널)하고 간접광고, 중간광고, 광고충량제 등을 해결
- MMS 채널로 대기업, 외국자본과의 전략적 제휴 모색
- IPTV 등 “새로운 네트워크-새로운 콘텐츠-새로운 요금구조”
- 현재의 노동구조, 예상되는 경제 환경 악화를 고려해 볼 때 현존 공영 방송 질서와 규범은 더 이상 존속, 발전할 수 없는 구조임
- * 수신료 재원구조의 한계 때문에 공영방송은 광고 재원 구조로 이동, 광고재원구조의 한계 때문에 대자본, 외국자본, 분리자회사, 상업주의 노선으로 변화하고 있음

○ BBC를 벤치마킹 해 볼 것

- BBC는 (1) 내부 경영혁신, (2) 물가연동제에 기초한 수신료와 안정적이고 다양한 재원구조, (3) 위성방송, 인터넷 방송, Freeview와 같은 지상파 디지털, 모바일, 브로드밴드 등 다양한 플랫폼 진입, (4) 콘텐츠의 상업화 전략, (5) 분리자회사 방식, (6) 대기업, 외국자본과의 제휴, (7) 타 플랫폼과의 제휴(BSKYB) 등을 통해 디지털 컨버전스 환경에 적응해 나가고 있음

VII. 공영방송 범주화 방안

1. 범주화의 난제

- 공영방송의 이상적 범주화는 “소유권(공적 구조) - 자원 구조 - 프로그램 특성(공적 책임)”을 일관성 있게 하는 것임
- 그러나 현실적으로 공영방송 자원 구조의 한계로 이념형의 문제 발생
- 국내 상황
 - 신문매체도 광고, 공영방송 및 지상파도 광고, 유료방송 까지도 모두 광고에 과도하게 의존하고 있어 <운영 주체>, <지상파방송: 유료방송>에 따른 분명한 매체별 차별화가 이루어지지 않고 있음
 - 운영 주체(소유권 유형)에 따른 공/민영 방송 구분은 소유권 구조 개편이 이루어진 이후의 과제임(지상파 DMB는 운영주체에 따라서 비즈니스의 성격, 비즈니스 모델을 설정했기 때문에 사업실패)
 - 따라서 공/민영 방송 구분은 자원구조(수신료, 광고 및 유료방송) 의존도 및 프로그램의 성격에 따라 구분하는 것이 현실적으로 바람직할 것임

2. 事實의 規範力 (과 EBS 만을 공영방송으로 범주화)

- 현재 지상파의무재송신 제도는 사실의 규범력을 인정하고 있음
 - KBS2, MBC의 위성방송 재송신 및 지상파의 IPTV 지상파재송신 협상

3. KBS, MBC를 공영방송 범주로 하고 SBS, 지역민방, 유료방송을 민영방송 범주화(소유권 형태 및 역사, 이미지 구분)

4. 현행 방송법의 취지에 따라 지상파 방송은 동일 편성의무(보도, 교양, 오락의 균형 등) 등을 준수하고 공공서비스 방송으로 범주화(초기 영국 모델)

○ 사례: 외국자본 진입배제, 편성 규제, 언론노동 등에서는 동일 범주화

5 요약

○ 국내 방송정책 과정에서는 사안마다 2, 3, 4의 혼선적 시각을 가지고 있음

○ 운영주체에 따른 분류가 가장 이상적이지만 현실적으로는 재원구조, 프로그램 특성에 따라 분류하는 것이 바람직

○ EBS (공영방송), KBS2, MBC, SBS, 지역민방을 공공서비스 방송, 뉴미디어 방송 및 융합서비스를 상업적 서비스로 구분하여 규제(허가 진입규제, 소유/겸영 규제, 내용규제)

6. 수평적 규제체제 검토: 중장기적 관점

○ 수평적 규제체제의 의미와 역사

- 수평적 규제체제란 망에 따른 방송역무의 차별(수직적 규제체제)을 없애는 완전 경쟁체제를 의미
- 수평적 규제체제하에서는 네트워크 사업자는 일반 경쟁법의 규제를 받으며 망의 중립성 원칙을 준수해야 함. 네트워크 사업자는 다양한 콘텐츠 사업자에게 망의 투명한고도 공정한 접속, 시장지배력의 남용을 방지해야 함

- 수평적 규제체제는 EU가 경쟁정책 및 회원국간의 미디어 통합 차원에서 회원국에게 권고하였으며 영국이 2003년 커뮤니케이션법(Communication Act) 제정을 통해 채택
- 영국은 2003년 커뮤니케이션법의 제정을 통해 (1) 방송과 통신을 단일 법제화하였으며 (2) BBC의 국가기간방송으로서의 지위를 강화하기 위해 방송통신통합기구인 Ofcom과는 별도의 기구로 BBC 트러스트(Trust)를 신설하였음 (3) BBC를 제외한 모든 방송매체에 대해 외국자본의 진입이 가능하게 하였으며 (4) 기존의 시장점유율 규제(15%)도 삭제하여 방송사업자간 완전 경쟁과 M&A를 유도하고 있음
- 요약컨대 영국에서 수평적 규제체제는 공영방송으로서 BBC만 제외하고 모든 지상파방송, 케이블 TV, 위성방송, 융합서비스의 역무상의 구분, 소유/점영 규제, 편성규제 등을 표준화하거나 철폐하는 이른바 완전 경쟁체제를 의미한다고 할 수 있음
- 최근 <국가기간방송법> 논의, <수평적 규제체제>, <통합 방송통신법> 제정 등 국내 방송정책과정에서 영국 모델이 많이 거론되고 있는 것으로 해석됨

○ 국내 수평적 규제체제 도입 시 검토 사항

- KBS 또는 공영방송사의 특수한 지위와 역무만 제외하고 그 외 지상파 방송, 케이블 TV, 위성방송, IPTV 등의 소유 및 점영규제, 편성규제, 허가/진입규제 등을 표준화하는 것으로 해석됨
- 동일 프로그램이 유통되는 네트워크에 따라 차별적인 규제를 받는 것은 불합리하므로 매체간 공정경쟁을 위해서 수평적 규제체제의 도입은 우리가 지향해야 할 장기적이고도 합리적인 정책이라 할 수 있음

- 그러나 공영방송 및 지상파 방송, 유료방송, 융합서비스는 매체 도입 당시의 시대정신이나 사회적 상황 그리고 방송매체의 사회적 책무를 반영하기 때문에 역사적으로 다른 허가/진입규제, 소유 겸영규제, 편성규제를 받아 왔음. 따라서 네트워크에 따른 규제 장치를 표준화, 동일화한다는 것은 영국과 같이 완전 경쟁체제의 도입을 의미하는 것임
- 방송의 공익성이 강조되고 지상파 방송, 종합유선방송, 위성방송, DMB 등 매체별로 사업자의 지위와 의무와 판이한 이른바 수직적 규제체제에 익숙한 국내에서는 네트워크와 콘텐츠의 분리 규제를 그 핵심으로 하는 수평적 의무제도의 도입은 현 단계에서는 현실적으로 수용하기 어려울 수 있으며, 소유/겸영규제, 허가/진입규제, 편성 규제 등이 자유화 되지 않고서는 현 단계에서는 불가능 함
- 국내에서 수평적 규제체제를 도입하기 위해서는 수평적 규제체제의 치외법권 지대로서 공영방송의 정의와 범위 설정, 매체 간 상이하게 규제되고 있는 허가/진입규제, 편성규제, 소유/겸영규제를 어느 정도 표준화한 이후 점진적으로 검토해 보는 것이 바람직함
- 다만 콘텐츠의 사회적 영향력이 약한 통신 영역부터 수평적 규제체제를 도입하고 방송부문에서는 융합서비스 - 유료방송 - 지상파방송 순으로 그 도입을 점진적으로 검토해야 할 것임

VIII. 결어 및 제언

- 운영주체에 따른 분류가 가장 이상적이지만 현실적으로는 자원구조, 프로그램 특성에 따라 분류하는 것이 현실적으로 바람직
- EBS(공영방송), KBS2, MBC, SBS, 지역민방을 공공서비스 방송, 뉴미디어 방송 및 융합서비스를 상업적 서비스로 구분하여 규제(허가 진입규제, 소유/겸영 규제, 내용규제)하는 것이 바람직

○ 소유권 구조개편 이후 상황 변화에 따라 범주화

- 공영방송 및 지상파방송이 구조개편이 실현될 시점에서는 "소유권 재원 - 콘텐츠 - 공/민영 분류방식의 일체화"가 필요함
- 공영방송이라 하더라도 상업적 서비스나 타 매체와의 전략적 제휴를 한 프로그램에 대해서는 다른 사업자 분류와 서비스 분류가 필요할 것임

○ 방송 평가제 강화

- 운영주체 및 소유권(방송사업자의 성격), 재원 구조, 콘텐츠 특성보다도 최종 산출물의 공익성, 다양성, 공정성 등을 기준으로 하여 방송 사업자 및 서비스 분류
- 네가티브(벌칙)시스템과 함께 포지티브(장려) 시스템 도입
- 우수 프로그램 제작 방송사에게는 신규 서비스 도입 우선권 부여 및 재정 지원 시스템 개발
- 프로그램 심의에 있어서도 형벌적 제재수단보다는 경제적 제재수단으로 전환(벌금제 등)
- 미국의 <pay or play model>: 오락 프로그램 제작자는 기금을 많이 부담하고 공익 프로그램은 기금에서 장려금 지급

공 · 민영 이원체제 구조화방안 및 공영방송 범주 설정 [토론문]

- 탁재택 연구위원(KBS 정책기획센터)
- 이남표 전문연구위원(MBC 기획조정실)
- 박상호 연구위원(한국방송협회)
- 윤석민 교수(서울대 언론정보학과)
- 이종원 책임연구원(KISDI 동향분석실)

토론: 탁재택 연구위원 (KBS 정책기획센터)

1. 서언

- 미디어의 진화
- 지상파방송 질서에 뉴미디어에 이어 융합미디어 가세
- 미디어/채널에 대한 개념/인식의 변화
- 특히, 방송과 통신의 융합, 방송서비스 근간에 大변화 야기
- 방송서비스, 디지털 멀티캐스팅 구조로 발전 예상
- 경쟁구도 심화/ 지상파-케이블-위성-DMB-IPTV
- 지상파/공·민영 제도 전반에 많은 영향 예상
- 공영방송 위상/정체성 변화 불가피
- 공영방송 제도에 대한 사회적 성찰이 필요한 시기
- KISDI 행사의 타이밍/大의미
- 유익한 내용으로 귀결 기대

2. 공영방송의 개념과 가치

- 민주사회적 제도/Subsystem
- 공적 가치 추구/무료의 보편적 서비스 정신
- 발제자 언급처럼, 소유구조/ 운영목적/ 재원조달방식 등이 일반적 기준
- 공영/민영/국영 구분 필요
- 국내 경우, 일부 기형적 구조로 구분 상 일정 부분 ‘한계’ 노정
- 공영방송의 경우, 독립성과 자율성 담보가 핵심
- 발제자 지적처럼, 권력과 자본의 영향력 차단이 관건

3. 공영방송 규제감독 제도

- 공영방송의 책무, 방송법(43조 등)에 명시
- 핵심, 공적 책임/공익성 구현
- 공익성과 다양성에 기반한 조화로운 편성
- 정확하고 공정한 보도
- 품위 있는 교양
- 재미 있는 연예오락
- 이용환경의 편리성

- 공영방송의 위상, 규제감독 방식의 공공성에 기반
- 권력/자본과의 거리 유지할 수 있는 구조 필요
- 방통융합시대에도 불변의 가치
- 現규제감독체계에 대해 여러 의견들이 존재 상황
- 기본적으로 現규제감독방식의 변화 필요성에 공감
- 공영/민영/통신사업자가 공존하는 상황下 일률적/획일적 규제, 설득력 부족
- 공영방송의 특수성 담보하는 구조로 변화 필요
- 새로운 규제체계 정비 시, 공영방송의 특수성 고려한 별도 획정방안 검토 필요
- 이러한 맥락에서 발제자의 ‘공영방송 별도체계’ 주장에 동의
- 現방통기본법 논의/ 미래 방통통합법 방향, 공영방송의 기본적 가치 담보가 중요
- 공영방송이 갖는 공공·공익적 요소, 산업논리로 훼손하는 것은 문제
- 규제감독기관의 역할이 시장을 과보호하는 방향으로의 전이 가능성 방지 필요
- (수직적/수평적): 공영방송의 정체성 강화 방향으로 규제감독제도 정비 필요
- 규제체계정비 논의가 공영방송에 대한 기본적 이해를 전제로 진행되길 기대

4. 국가기간방송법 논의

- 공영방송 구조개편 논의 시, 舊국가기간방송법(2004) 영향력 잔존
- 법안의 핵심: 경영위원회(9人) 도입/ 국회 예산통제권/ 상업재원 20%미만
- 경영위원회(국회의장추천·大임명): 사장·부사장·감사 임명권 등 감독권한 강화
- 경영위원회 문제: 국회추천·위원구성 上의 정파성 야기 개연성
- 예산권 통제: 정치권의 경영·편성 개입의지 표현
- 예산권 문제: 정치예속/ 정쟁도구화/ 언론자유·민주주의 근간 훼손 불가피 예상
- 광고: 공적 재원 관련 구체적 청사진 제시 필요
- 광고정책기조: 재원운용 탄력성 · 시장연계 역동성 고려 필요
- ‘국가기간방송’ 개념: 불명확 / 당시, 문광위 전문위원도 지적

5. KBS 2TV의 딜레마

- 발제자의 K1TV/EBS만을 공영방송으로 범주화하자는 주장, 동의 곤란
- 現공영방송구조 下, 2TV의 채널 정체성에 대한 의문은 당연하다고 생각
- 현실적으로 민영방송과의 차별성을 보여주기 어려운 구조
- 現구조의 근본적 문제는 2TV의 채널 정체성 약화에서 기인

- 재원문제와 연결/ 즉, 광고재원이 주재원으로 기능하는 상황에서 노정된 한계
- 발제자의 실제 공영방송은 K1TV/EBS(의무재전송) 뿐이라는 주장에도 동의 곤란
- 2TV는 부족한 수신료 재원을 보충하면서 1TV 공익성을 담보하고 있는 상황
- 공영방송 제도에 대한 기대와 사회적 지원의 불일치가 존재하는 구조
- 2TV정체성에 대한 의문은 이해하나, 민영화가 반드시 옳은 해법은 아니라고 판단
- 현재 나타나있는 일부 지상파구조의 문제를 시장주의와 연동해 보는 것은 무리
- 민영화, 방송사 간 시청률 경쟁과 광고유치 경쟁으로 유도
- 방송의 공익성을 현저히 훼손/ 시청자복지 훼손
- 1987년 프랑스의 TF1 민영화도 정치적 이유에서 출발
- 지금 평가는 방송 상업화를 가속화시켰다 비난 존재
- KBS의 경우, 2TV의 민영화는 1TV 재원의 총체적 위기 야기
- 공영 채널 축소는 공영방송 제도 전반의 퇴화를 촉진하는 행위
- 소유구조/운영목적과 공영방송 재원구조의 불일치는 사실

- 비합리적인 구조변동 유도 역시 정합성 면에서 논리적 모순 야기
- 현재의 1TV와 2TV는 각각 시사정보와 가족오락문화 채널로서 기능
- 상호보완 및 조화/균형을 이루는 구도
- 2TV는 1TV와 결코 분리할 수 없는 KBS 채널정책의 양대 축
- 영국 BBC나 일본 NHK도 각각 다수채널과 복수채널 제도를 유지
- 2TV는 외주프로그램이 육성되는 공간
- 시장연계성으로 공영방송 콘텐츠의 역동성을 담보하는 측면도 존재
- 2TV에 대한 검토는 공영방송 재원구조의 건전성을 강화하는 방향으로 유도 필요
- 맥킨지'99/ 수신료 비중이 클수록 공익성 강화되고, 他방송의 공익성/건전성 견인
- 지상파구조개편 논의가 방송의 공적 가치를 제고하는 방향으로 진행되길 기대
- 규제감독방식/재원구조 등 공영방송 제도 개선의 생산적 계기가 되길 희망
- 新정부 방송정책, 산업활성화 측면에 무게
- 미디어 존립의 '근간'을 고려할 때, 중요한 인식이라 판단
- 공영방송 영역에 과도한 '시장주의' 유입/확산은 경계
- 과도한 시장주의시, 미디어 상업화 가속, 미디어 공공성/공익성/다양성 파괴

- 무료의 보편적 서비스 환경 위협, 공영방송 위상/정체성 훼손 가능성 존재
- 多채널구조 심화속, 지상파/공영방송에 대한 비대칭규제, 전면 재검토 필요
- 재허가/편성/신규서비스 규제 개선 필요
- 수평규제로 갈 경우, 발제자 주장처럼, 비대칭규제 철폐 문제, 더욱 시급
- 공/민영의 차별성을 인정하지 않고 있는 현행 방송평가제도도 개선 필요

6. 공영방송의 수신료 제도

- 방송의 공익성을 담보하는 구조 필요
- 수신료(주재원) / 일정한도 내의 광고나 기타 수입(보조재원)
- 과도 광고 시, 시청률 경쟁 / 프로그램 상업화 유발
- 광고주의 영향력 증대 문제 야기
- 광고 수입의 한계 설정 필요
- KBS: 수신료40 - 광고45 - 기타15
- 기형적 구조에 대한 비판 지속/ 多문제점 내포
- 2,500원으로 27년 동안 동결되어 온 구조적 한계
- 공영방송으로서의 위상/정체성 담보에 부적절한 상황
- 가장 폭넓은 시청자들이 접할 수 있는 보편적 서비스 환경 구현에 한계

- 국가기간방송으로서 수 천 억이 소요되는 디지털전환 사업의 난항
- 양질의 고품격 콘텐츠 서비스 / 신규미디어의 연구개발에 재정적 압박
- 콘텐츠 제작비나 시설장비의 운영비와 인건비의 상승
- EBS 지원규모(현재 수신료 수입 중 3%) 확대
- 부가적인 재정 수요 충족 필요
- 수신료 현실화 불가피한 상황
- 수신료가 주재원이 되는 재원구조로 개선 시급
- 독일 / 프랑스 공영방송의 8:2 / 6:4 구조, 이상적 모델이라 판단

7. 결어

- 발제 내용과 관련해 공/민영 이원체계의 구조화에 공감
- 현재의 상황/구조만을 놓고 공영방송을 범주화하는 데는 동의하기 곤란
- 2TV는 1TV와 분리해서 놓고 볼 수 없는 불가분의 관계
- 공적재원 확충을 통해 2TV정체성을 제고해 공영 복수채널제도의 가치 신장 필요
- 미래 미디어시장 구조, 방송/통신/신문/자본 간 대각축전 예상
- 자본 중심의 상업적 다채널 구조에서 방송의 ‘공공영역’ 확보 중요
- 공영방송의 위상/정체성 강화를 위한 범사회적 지원이 중요한 시점

토론: 이남표 전문연구위원 (MBC 기획조정실)

1. 국가기간방송법과 KBS2, MBC ‘민영화론’

- 이명박 정부의 출범 이후, 정부·여당이 제기하고 있는 공·민영방송 구조 개편의 핵심은 국가기간방송법과 KBS2, MBC의 ‘민영화’임
- KBS2와 MBC 민영화론의 근거로는 다음의 세 가지를 꼽고 있음
 - “공영방송이 너무 많다”는 명제. “전국 네트워크를 가진 5개 지상파방송사 중 4개가 공영이고 하나만이 민영이어서 문제”라는 것
 - 수신료 기반 방송과 광고 수입 기반 방송으로 나누어 전자는 공영방송, 후자는 민영방송이 되어야 논리적으로 타당하다는 명제. 현재 가구당 2,500원인 수신료가 KBS 전체 재원의 40%에 불과하기에 수신료를 일정 수준 인상한다 치더라도 현실적으로 KBS 1TV와 EBS 정도만이 수신료 기반 방송이 될 수 있다는 주장임
 - KBS 2TV와 MBC를 민영화해야 하는 또 다른 논리적 근거는 2TV와 MBC가 민영방송인 SBS와 차별화되지 않는다는 것임. 이와 관련하여 자유기업원이 발간한 『지상파방송 민영화 과제』 보고서는 ‘민영화가 효율성을 증진하므로 사회적으로 이득이며, 민영방송도 양질의 공익적인 방송을 할 수 있다’고 주장하고 있음
- 국가기간방송법의 발의 배경과 세 가지 주요 내용
 - 2004년 11월, 당시 한나라당 박형준 의원이 대표 발의함. 17대 국회 임기가 종료되면서 자동 폐기되었으나, 한나라당이 당론으로 채택한 내용이기 때문에 공·민영방송 구조 개편 논의와 함께 부활할 가능성 높음. 18대 국회에서 다시 수정 없이 발의될 예정이며 “공영방송은 보다 더 공영방송답게 민영방송은 보다 더 민영방송답게 할 수 있는 법안”이라고 제안되었음

- 국가기간방송법안의 첫 번째 주요 내용은 공영방송의 범위는 수신료를 재원으로 하기에 기본적으로 KBS와 EBS만을 대상으로 한다는 것임 (KBS의 광고수익을 전체 재원의 20% 이하로 유지할 수 있도록 수신료 인상을 추진)
- 두 번째는 KBS와 EBS의 예산과 결산을 국회에서 승인한다는 것임
- 세 번째는 KBS를 현재 이사회 대신에 국회의장이 추천하고 대통령이 임명하는 9인의 경영위원회 체제로 개편한다는 것임

2. KBS 2TV와 MBC ‘민영화론’의 문제점

○ “공영방송이 너무 많다”는 논리는 허구적임

- 공영방송은 혐오시설도 아니고 사회적 정기능을 수행하는 제도이므로 공공도서관이나 구립 어린이집과 마찬가지로 ‘많다’는 것 자체가 문제가 될 수 없음
- 진정한 문제는 공적 제도나 시설이 너무 많아서 그 유지에 필요한 공적 자금과 국민 부담이 지나치게 클 경우에 발생함. 따라서 공영방송이 과다하는 주장이 현실적으로 타당성을 갖추려면 국민들의 수신료 부담이 과다하다는 사회적 합의가 존재해야 함
- 그러나 우리나라는 지상파 채널에서 공영방송이 차지하는 비중이 높음에도 불구하고 수신료 총액이 5,000억 원 수준이어서 국민들의 공적 부담이 크지 않음. 국민들의 공적 부담은 영국이나 일본의 1/10, 프랑스의 1/6, 독일의 16/1 수준에 불과함. 이는 경제규모의 차이를 감안하더라도 현저하게 낮은 수준임
- 또한 “공영방송이 너무 많다”는 판단 자체도 의문의 여지가 있음. 국민들이 접하는 채널의 숫자는 케이블TV와 위성방송을 비롯하여 앞으로 본격화될 IPTV까지 포함하면 수백 개에 달함. 시청자 입장에서 볼 때

전체 방송 채널 중에서 무료의 보편적 서비스로 제공되는 채널 숫자는 오히려 ‘너무 적다’고 볼 수 있음

○ “수신료를 재원으로 하는 방송만이 공영방송이어야 한다”는 논리의 문제점

- 해외의 경우를 보더라도 영국의 Channle4는 상업적 재원으로 운영되는 공영방송이라 할 수 있으며, .스페인의 공영방송 TVE, 아일랜드의 공영방송 RTE 등이 광고를 중요한 재원으로 삼고 있음

- 따라서 광고를 재원으로 삼는 방송은 모두 민영방송이 되어야 한다는 논리는 특정 사회 방송구조의 역사성과 특수성을 고려하지 않는 형식 논리에 불과함. 아울러 ‘MBC의 경우, 소유는 공익재단이지만 광고로 재정을 충당하는 방식이 어색하기에 민영화를 해야 한다고 하지만, 단지 어색하다는 것이 민영화의 이유인 것이 매우 어색할 따름’이라는 언론학계의 지적도 있음

○ “KBS 2TV와 MBC가 SBS와 차별성이 없기에 민영화해야 한다”는 논리의 문제점

- SBS는 민영방송이지만 KBS 2TV나 MBC와 별다른 차별성이 없다는 논리는 ‘승수효과’ 및 ‘수렴효과’를 무시한 주장임. KBS 2TV와 MBC는 상업적인 이윤추구의 극대화를 목표로 하지 않기에 선정성과 지나친 상업화를 억제하고 있으며, 전체 지상파방송사업자들이 공익적 프로그램의 제작에 나서고 있는 것은 공영방송 중심의 지상파 환경 때문임

- KBS 2TV와 MBC를 민영화시키면, 공영방송이라는 제도적 부담을 벗어던지고 노골적인 시청률 경쟁에 나설 가능성이 높음. 이는 시청률 경쟁에 별반 도움이 되지 않을뿐더러 자칫 정치적 논란에 휩싸이기 일쑤인 양질의 저널리즘 프로그램 제작을 회피하도록 이끌어서 건강한 저널리즘이 창출하는 긍정적 외부효과를 떨어뜨리고 정치사회화의 후퇴와 같은 부정적 외부효과를 높여, 결과적으로 막대한 사회적 비용을 낭비하게 만들 수 있음

3. 국가기간방송법안의 문제점

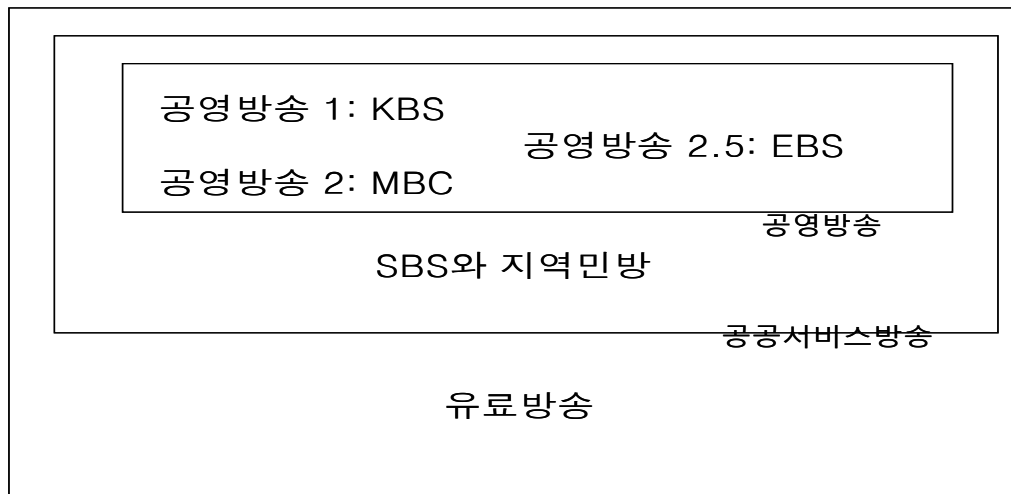
- 공영방송을 국영방송으로 회귀하게 만들 우려가 높음
 - 결산뿐만 아니라 예산까지 국회가 승인하는 구조는 공영방송의 정치적 독립성을 훼손할 우려가 높음
 - 국회가 국민의 대표기관임에는 분명하나, 현실적으로 정치적 논란이나 당파적 이해관계의 대립으로 인해서 공영방송의 원래의 구실을 원활하게 수행하지 못할 수 있음. 실제로 NHK는 민감한 정치 사안들에 대해서 소극적으로 일관한다는 평가를 받고 있기도 함
 - 이 때문에 독일의 경우, 별도의 KEF(방송재정위원회)와 같은 기구를 통해서 정치적 독립성을 보장하고 있음
- 일본의 방송 모델이 과연 바람직한 모델인지 의문의 여지가 있음
 - ‘국가기간방송’이라는 개념은 세계 각국에서 일본만이 채택하고 있는 것임
 - 일본의 방송 모델은 NHK를 제외하고는 상업방송 중심 모델임. 이러한 모델은 방송의 선정주의 및 양질의 저널리즘 결핍 등을 쉽사리 불러일으킬 수 있음
 - 대표적인 1공영 다민영 모델을 채택한 나라로 영국과 일본을 꼽지만, 영국과 일본은 매우 다른 경우임. 영국은 BBC가 다양한 채널을 운영하고 있으며, Channel4와 같이 독특한 유형의 공영방송을 운영하고 있기에 상업방송 중심의 지상파방송 체계가 아님
 - 국가기간방송법을 통한 공·민영방송 구조개편은 자칫 극소수의 공영방송(KBS1과 EBS)를 제외한 나머지 방송 영역을 게토(ghetto)화 할 우려가 매우 높음

4. 공영방송의 범주 설정

- ‘디지털 컨버전스 시대’를 맞아 수신료 재원구조의 한계 때문에 현존 공영방송 질서와 규범이 더 이상 존속하기 어렵다는 정윤식 교수님의 발제문 내용에 기본적으로 동의함. 따라서 미디어 환경 변화에 대처하기 위한 방송사와 정책·규제기구의 새로운 시도가 분명히 필요함
- 그러나 공영방송과 민영방송을 재원 의존도를 중심으로 구분해야 한다는 주장에는 다소 이견이 있음. 공영방송의 이상적 범주화는 발제문에서 밝히신 것처럼 ① 공적 소유구조, ② 재원 구조, ③ 프로그램의 성격을 모두 고려하는 것이 바람직함. 더불어서 공영방송을 공영방송답게 만드는 중요한 또 다른 요인인 ④ 방송종사자의 전문직 문화의 성숙도를 고려할 필요도 있음
 - 예를 들어, KBS의 재원구조가 MBC에 비해 보다 공영방송의 이상적 범주화에 가깝지만, 그렇다고 해서 KBS 구성원의 전문직 문화가 MBC의 전문직 문화보다 성숙해 있다고 평가할 수 없음(이는 최근 개최된 토론회에서 강형철의 교수가 제기한 내용임)
 - 따라서 공영방송의 범주 설정에는 고유한 전문직 문화의 역사성에 대한 고려가 필요함
- 공영방송 2.5 모델과 공공서비스방송의 범주
 - 디지털 컨버전스 시대에 공영방송에 대한 유연한 사고가 필요함
 - 공영방송 1(KBS), 공영방송 2(MBC), 공영방송 2.5(EBS)의 모델을 고려해 볼 수 있음
 - 공영방송 1과 공영방송 2의 적절한 역할 분담을 통해 전체 방송 프로그램의 선순환 경쟁구도를 도모할 수도 있을 것임. 1공영 다민영 구조를 통해서 공영방송과 민영방송의 역할을 인위적으로 구별할 경우, 자칫 공영방송이 시청자 대중으로부터 괴리된 ‘그들만의 방송’으로 전락하게

나 민영상업방송사들의 경쟁구도에 이끌릴 수 있음. 따라서 공영방송 1과 민영방송 사이에 공영방송 2를 위치시켜서 방송 공공성의 가치를 지키는 동시에 다수주의 편성의 긴장감을 유지하는 방식이 바람직함

- 따라서 전체 방송 구조를 다음 <그림>과 같이 제시할 수 있음



○ 수평적 규제체계의 도입

- 수평적 규제체계의 도입이 역사적으로 다른 위상과 문화, 허가/진입규제, 소유/겸영규제, 평성규제를 단번에 폐지하는 방식으로 적용될 수는 없음
- 현재 공영방송 1, 2, 2.5는 별도의 법으로 규제를 받고 있음. 이러한 법체계를 수평적 규제체계로의 전환을 통해 일시에 해소한다는 것은 현실적으로 문제가 있음
- 무료의 보편적 서비스를 제공하는 공공서비스방송으로서의 지상파방송은 별도의 범주로 간주하는 것이 마땅함
- 방송영역에서 수평적 규제체계의 도입은 점진적으로 사회적 합의를 거치는 것이 바람직하다는 발제문의 주장에 전적으로 동의함

토론: 박상호 연구위원 (한국방송협회)

1. 우리나라 방송정책의 현황

- 케이블방송·위성방송·위성DMB·IPTV 등으로 대변되는 뉴미디어 급속한 성장으로 인해서 방송시장이 급변하고 있다. 이 급격한 변화는 지상파방송에게 있어 경쟁의 심화를 불러왔으며, 이는 곧 지상파방송 공공성의 유지 위기 문제로 귀결되고 있다. 방송에는 사회적, 상업적 두 측면이 있다. 현재 상황은 사회적 책무들이 구조적으로 약화 되어가고 있는 상황으로 가속되어 가고 있다. 특히, 우리나라의 경우 지금까지 권언(정권과 언론)유착 문제점은 지속적으로 문제가 제기되고 있고, 경언(재벌과 언론)유착의 문제(포스코 사태-2006년, 김승연 한화회장 보복폭행사건-2007년, 삼성비자금 특검-2008년)가 최근에 더욱 문제시되고 있다. 이러한 상황 속에 언론의 공적 역할에 대한 관심과 중요성은 더욱 커지고 있으며, 이 문제는 언론사의 문제가 아닌 사회 전체의 문제가 되었다.
- MB정권 출범 이후로 기업친화(Business Friendly)적인 방송정책으로 인해서 지상파방송의 공공성 위기가 더욱 가속화되고 있다. 특히, IPTV사업 추진, 방송법시행령 개정(대기업 기준완화 등) 추진 및 하반기에 추진 예정인 방송법 개정(신문·방송 겸영 등) 등에서 알 수 있듯이 방송분야의 글로벌 대기업 육성을 위한 방송정책은 실용성 및 세계화를 가장한 공공성의 위기를 초래하고 있다.
- 특히, 최근에 회자되는 지상파방송의 경쟁력강화 또는 수평적 규제체제 도입이라는 취지의 방송정책은 유료화, 민영방송의 M&A인정, 경영다각화 장려, 1공영 2상업 방송체제와 같은 시장주의적 접근방식은 지상파방송의 경쟁력강화와 공공성 약화라는 모순을 가지고 있다. 즉, 권언·경언유착 상황에서 유료방송에 의한 네트워크의 독점체제에 의해 시청자들의 복지가 훼손될 가능성이 높아지고 있다.

- IPTV사업 추진과 방송법 시행령 개정을 통한 거대한 자본의 방송산업 진출 확대와 한미 FTA에 의해 방송시장이 개방이 이루어지게 되었다. 한정된 방송산업의 자원상황에서 방송산업분야 이루어질 이전투구(泥田鬪狗)로 인해서 경영의 많은 부분을 광고수입에 의존하는 지상파방송의 공공성은 점차 위협받는 추세로 변화되고 있다. 언론의 상업화가 촉진되고 있는 상황에서 언론의 공익 또는 공공성을 보장하기 위해서는 지상파방송을 통한 공공서비스 양을 늘리고 질도 높여야한다. 특히, 무료 공공서비스 시장과 유료 상업적 시장을 분리 또는 획정이 이루어져야 한다.
- 한정된 광고재원 상황에서 경영의 많은 부분을 광고수입에 의존하는 지상파방송사의 현실을 감안할 때 공공성을 유지하는 사회 전체의 시장상황을 어떻게 가져갈 것인가 중요하다. 방송의 독립성을 확보하기 위해서는 정치적 독립 못지않게 경제적 독립도 필요하고, 공익성 유지를 위한 자원의 안정적 확보 또한 중요하기 때문에 방송사의 경제적 경쟁력과 자본 종속 사이에서 적절한 줄타기는 불가피하다.
- 방송의 공익성이 강조되어온 우리나라의 방송구조에서 지상파방송, 종합유선방송, 위성방송, DMB, IPTV 등 매체별로 사업자의 지위와 역무에 따른 이른바 수직적 규제체제를 가지고 있는 듯 하지만, 실질적으로 매체별 지위와 역무에 따른 정책의 획정이 제대로 이루어지지 못하고 있는 상황이다.
- 우리나라도 민주화가 성숙되면서 방송에 대한 정치적 영향력이 상당히 줄어드는 가운데, 지금은 오히려 자본의 침투가 방송을 오염시키고 있다는 우려가 높아지고 있는 실정이다. 현실적으로 이를 막아낼 교두보는 공영방송 밖에 없다는게 대체적인 평가다. 그럼에도 세계적으로 공영방송은 막강한 자본을 앞세운 상업방송의 파고에 힘겹게 맞서고 있는데다가 재정상태마저 갈수록 악화되고 있는 현실이다.
- 우리나라에 공영방송 제도가 도입된지 20년이 넘었지만 권언유착으로 인해서 공영방송의 제대로 된 모습을 찾기 힘들었다. 다매체·다채널 유료방송 채널 속에서도 국민의 편에 섰으로써 국민으로부터 신뢰와 존경을 받는 지상파방송모델(영국의 PBS 모델 등)이 필요한 상황이다.

2. 우리나라 방송규제의 문제점

1) 지상파방송과 유료방송의 위상 모호성

- 현재 우리나라의 방송규제 경우 동일한 방송법 내에서 동일 규제기구가 지상파방송과 유료방송 그리고 공·민영방송을 가리지 않고 규제·감독함으로써 인해서 지상파방송과 유료방송 간의 정체성이 여전히 모호한 상태로 남아 있다.

2) 공영방송과 상업방송 위상의 모호성

- KBS, EBS, MBC(방송문화진흥회와 정수장학회 소유) 등은 공영방송의 구조를 가지고 있음에도 불구하고 재원의 상당부분을 광고수익에 의존하고 있다. 특히, KBS·EBS 등은 공영방송임에도 시청률 경쟁에 뛰어들 수밖에 없으며, 이로 인해 상업방송의 방송프로그램과 질적 차별화가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

3) 지상파(공영)방송의 정치적, 경제적 독립보장 미흡

- KBS(KBS 이사회), EBS(EBS 이사회), MBC(MBC 방송문화진흥회) 등의 이사회 구성에는 방송통신위원회의 이사추천이 요구됨으로 인해서 정치적 영향력에 취약할 수밖에 없다. 또한 광고재원을 통해서 운영되기 때문에 경제적 독립도 취약한 상황이다.

3. 해외 방송제도

1) 방송제도

- 공익실현을 위한 방송제도는 국가나 사회마다 상이다.
- 미국 : 상업방송을 근간으로 하고 있으며, 시장에서 제공되기 어려운 공공

서비스의 실현이라는 차원에서 1967년 PBS(Public Broadcasting Service)를 출범시켰다. 미국은 공영방송 제도가 상업방송을 보완하는 형태를 띠고 있다.

- 영국 : 1927년 칙허장과 협정서에 근거를 둔 BBC를 출범시킴으로써 공영방송 중심의 방송체제를 구축하였으며, 이후 상업방송의 도입은 공영방송의 보완이라는 형태로 이루어졌다. 나아가 방송의 디지털화, 방송·통신 융합에 따라 시장논리가 거세지고 있는 최근의 상황에서도 영국은 BBC 중심의 공공서비스방송(Public Service Broadcasting)체계 강화에 심혈을 기울이고 있다.
- 영국의 방송통신규제기구인 Ofcom은 공공서비스 방송의 범위를 정하면서 수신료로 운영되는 BBC, 광고수입에 의존하는 채널4, 정부보조금과 BBC 프로그램 및 광고수입 혼합 형태로 운영되는 S4C, 상업 네트워크인 ITV와 Five를 모두 포함하는데 이는 재원 분리로 방송사 간 경쟁적인 상호작용이 가능하기 때문이라고 밝혔다.
- 그래서 영국의 커뮤니케이션법 제264조 제7항은 방송의 공적 의무부과 못지않게 이를 수행할 수 있는 비용과 수입원이 확보되는지에 대해서도 반드시 고려해야한다고 명시하고 있다.

2) 공영방송과 정치권력간의 문제

- 사회의 정치·경제적 권력관계 지형이 변하게 되면 공영방송에 직간접적인 영향을 미치는 경우가 있게 마련이다. 때에 따라서는 그 과정이 대단히 비효율적이고 소모적인 데다가, 공영방송의 존립 자체가 위태로울 수도 있다. 그런 예는 우리보다 공영방송을 먼저 시작한 외국에서 쉽게 찾을 수 있다.
- 1980년대 영국에서 북아일랜드 사태가 험악해지고 있을 때 BBC방송이 급진적인 아일랜드공화군(IRA)의 주장을 내보냄으로 인해서 당시 보수정권을 이끌던 대처수상은 ‘BBC 민영화’ 계획을 세우기도 했다.

- 미국의 공영방송 PBS는 1970년대 월남전에 반대하는 목소리를 전함으로 인해서 당시 닉슨 정부로부터 예산삭감을 당해 식물방송으로 전락한 나머지 그 여파로 지금까지 거대한 상업방송의 위세에 짓눌려 명맥만 유지하는 신세가 되고 말았다.

4. 한국형 공공서비스방송 구축 필요

1) 불안정한 지상파방송 위상 강화

- 현재 우리나라의 방송규제 경우 동일한 방송법 내에서 동일 규제기구가 지상파방송과 유료방송 그리고 공·민영방송을 가리지 않고 규제·감독함으로 인해서 지상파방송과 유료방송뿐만 아니라 공·민영방송 간의 정체성이 여전히 모호한 상태로 남을 수 있다.
- 지상파방송은 권력과 자본으로부터 독립을 발판으로, 시청자들에게 공정하고 유익한 방송프로그램을 제공해야 하는 위치에 있다. 특히 공영방송은 공적 소유와 재원구조를 바탕으로, 방송의 상업화가 만연하는 현실에서 공익성 높은 교양프로그램, 사회적 가치를 지닌 시사정보 프로그램을 제공함으로써 공동체 유지와 발전에 기여해야 하는 임무를 갖고 있다.
- 우리나라에서 공적 소유와 공적 재원구조라는 조건을 모두 갖춘 공영방송은 없는 상황이다. 실제로 공영방송 KBS의 경우도, 전체 매출액 가운데 60% 이상을 광고수익에 의존하고 있는 실정이다.
- 공공서비스방송은 광고수익에 재원을 의존하는 방송사업자라고 하더라도 방송에 요구되는 공적기능을 수행해야 한다는 차원에서 이해될 수 있다. 따라서 공공서비스방송은 우리나라 공영방송이 처해 있는 현실에 좀더 부합되는 개념으로, 공영방송 구조개편과 관련하여 진지하게 검토될 필요가 있다.
- 정치적 측면에서도 공영방송의 독립성 확보를 위한 제도적 보완이 필요하다. 현재 공영방송 KBS 이사회, MBC 방송문화진흥회, EBS 이사회 구성은 방송통신위원회(구방송위원회)에서 선임하도록 되어있어 정치적으로 지상파방송의 독립성이 보장되지 못하고 있다.

2) 공공서비스방송 모델 구축

- 방송통신융합에 따른 구조개편 논의가 구체화되고 있는 가운데 미래 방송 영역, 더 나아가서 융합영역에서 공공서비스방송을 어떻게 준비해야 할 것 인지는 매우 중요한 문제이다.
- 영국의 경우처럼 공영방송을 공공서비스방송(Public Service Broadcasting) 개념으로 확장할 경우, 공영방송은 물론 상업방송도 공공서비스방송의 주체가 될 수 있다. 즉, 영국은 시청자들이 납부하는 면허료를 재원으로 하는 공영방송 BBC 외에 ITV, Channel 4, Five, Teletext 등 광고수입으로 운영되는 지상파방송을 공공서비스방송으로 규정하고, 이들 방송사업자로 하여금 공익에 기여하도록 규제하고 있다.
- 우리나라도 영국의 경우처럼 KBS, MBC, SBS, EBS 등을 포함하여 공공서비스방송제도를 도입하여 공적 서비스 영역을 강화해야 필요성이 제기된다. 공공서비스방송 구조개편의 관점에서 한국형 방송정책 모델을 정리하자면, 공공재적 성격을 반영해 모든 지상파방송들을 ‘공공서비스 방송체계’로 구성하는 것이다. 이를 통해서 케이블, 위성, IPTV, DMB 등 유료방송과의 획정 또는 분리규제의 필요성이 제기된다. 이러한 획정은 공공서비스의 범위를 최대한 확보할 수 있는 장점을 가지고 있다.

5. 방송정책 입안과정 방법론 모색

- 현재 우리나라에서는 신문방송검열, 대기업 기준완화, 공영방송 범주 설정 등 다양한 방송환경변화에 관한 정책들이 제기되고 있다. 그러나 이러한 방송정책의 논의 과정이 체계적인 절차 및 의견 수용의 투명성이 결여되었다는 문제점이 제기되고 있다.

1) 방송정책 방향 및 방법론에 대한 전반적이고 체계적인 검토

- 해외 주요국들은 이미 1990년대 중반에 전담위원회를 구성하는 형태로 자국 방송(소유)규제 정책 방향 및 방식에 대한 총체적인 검토를 단행하였

다. 방송산업 구조 전반에 대한 검토 및 투명한 의견수렴과정을 기반으로 체계적인 방법론 모색이 필요하다.

2) 방송(소유)규제 정책의 목표에 부합하는 방법론 모색

- 방송(소유)규제 정책의 목표가 방송의 공익성, 여론의 다양성 및 경쟁이라면 공익성 및 여론의 다양성의 준거점이 되는 시청자에 초점을 맞춰 방법론을 모색해야 하고, 경쟁의 관점에서는 시장에서의 진출입이 자유로운 구조를 창출하는 방안을 모색해야 할 것이다.

3) 시대적·국가적 상황에 맞는 방송(소유)규제 기준의 마련

- 전 세계적으로 수평적 규제논의가 팽배해 있지만, 각 국가의 상황에 맞는 방송규제정책이 입안되어야 한다. 특히, 우리나라의 경우 방송의 공익성이 강조되고 있는 상황에서 유료방송과 지상파방송 간의 획정 및 의무에 대한 정책이 마련되어야 할 것이다. 우리나라는 방송정책의 기준이 없는 것이 가장 큰 문제점이다.
- 해외 각국은 여론지배력을 차단하고 기업의 활동을 필요 이상으로 제한하지 않기 위해 방송시장 전체에 대한 시청자점유율과 같이 포괄적인 규제 기준을 마련하고 있다. 미국의 FCC는 이중매체간의 교차소유를 판단할 수 있는 '다양성 지수'를 개발하고 있다. 우리나라 역시 시대에 부응하는 방송규제 기준을 마련해야 할 것이다.
- 미국은 1975년 이후 지난 32년 동안 동일한 지역에서 신문과 방송의 교차소유를 금지하였다. 미국은 신문·방송 겸영 허용 직전까지 갔다가 여러 가지 부작용을 고려해 허용 금지의 원위치 고수하고 있다(미국 상원은 지난 5월 신문·방송 겸영 금지를 완화하기로 했던 미국 연방통신위원회(FCC)의 지난해 12월 결정 무효화, 미 상원은 20개 대도시에서 신문·방송 겸영 완화를 허용하는 FCC의 결정을 뒤집은 것)

토론: 윤석민 교수 (서울대 언론정보학과)

1. 공영방송의 위기

- 현재 우리나라를 포함해 세계의 공영방송이 직면한 위기의 핵심은 아래의 세 차원으로 구분해 볼 수 있다.

- 첫째, 정체성 위기(identity crisis)이다. 이러한 위기는 공익 이념의 실체적 근거들인 주파수 희소성, 공공재적 특성, 공공산업적 특성 등이 다매체 다채널화로 통칭되는 방송환경 변화 속에서 지속적으로 약화되는데서 그 근본 원인을 찾아볼 수 있다. 이처럼 방송 산업과 여타의 산업을 구분할 근거가 약화된 상황에서, 시장경쟁에 기반 한 다양한 서비스 제공과 소비자의 합리적인 선택이 최선의 결과를 산출하므로 반시장적 공영방송은 구태여 존속할 필요가 없다는 것이다.

- 정체성위기의 또 다른 원인은 공영방송과 상업방송의 차별성이 약화되고 있다는 점이다. 다매체다채널 경쟁상황에서 공영방송은 동일한 시장 내에서 상업방송과 치열한 시청률 경쟁을 벌이게 되었고, 그 결과 공영방송 프로그램은 점차 차별성을 상실하게 되었다는 것이다.

- 아래의 <표 1>은 우리나라 지상파 방송사들의 프로그램 장르별 편성현황을 예시한 것이다. KBS1는 다른 채널들과 확연히 차이가 난다. 반면에 KBS2와 MBC의 경우 애매한 상황이다. MBC와 SBS는 거의 차이가 없고 K2는 SBS보다 더욱 민영방송적 편성을 보여준다.

〈표 1〉 지상파 방송 채널들의 편성현황

구분	보도		교양		오락	
	시간(분)	비율(%)	시간(분)	비율(%)	시간(분)	비율(%)
KBS1	135,430	30	237,130	53	77,785	17
KBS2	49,645	11	230,205	52	165,970	37
MBC	97,736	22	161,046	36	193,743	43
SBS	92,350	21	147,830	34	194,385	45

출처: 방송위원회(2007), 방송산업 실태조사, p.41

- 둘째, 정당성의 위기(legitimacy crisis)이다. 이는 공영방송의 존립이유에 대한 사회적 신뢰가 약화되는 것을 의미한다. 공익을 기치로 한 공적제도는 사회구성원들이 공익적 목표를 중요하게 인식하고 공익을 수행하는 기구의 공정성과 효율성을 신뢰하며, 이러한 목표 실현에 필요한 책임 또는 부담을 기꺼이 수용할 자세가 되어 있을 때 비로소 공동체적 의지에 기반 한 제도적 실체로 존립할 수 있다. 이런 조건들이 성숙되지 못할 때 공익이란 공동체적 목표를 명분으로 한 사사로운 이익/특권의 추구에 불과하다는 비판적 회의론이 부상하며 시장 원리의 적용을 위해 공동체적 이념을 폐기할 것을 주장하는 논리가 힘을 얻게 된다.

- 공영방송제도도 마찬가지이다. 공영방송이 존립이유와 사회적 역할에 대한 동의 내지 신뢰를 확보하지 못하면 정당성 위기 및 민영화 압력에 직면할 수밖에 없다. 우리나라의 공영방송들도 독립성, 공정성, 효율성을 갖추는데 실패하고 있다는 평가를 받아왔다. 이처럼 공영방송이 정당성을 확보 못하는 상태에서 사회가 공영 방송에 대해 보내는 신뢰와 관용을 철회하는 것은 당연하다. 신뢰와 관용이 부재한 상태에서 공영 방송은 한층 권력화, 파당화 되고 비효율적인 기구로 비추어지고, 공영방송에 대한 비판은 더욱 거세질 수밖에 없다.

- 셋째, 경영의 위기(financial crisis)이다. 대부분의 국가에서 공영방송을 포함한 지상파 방송은 방송=지상파방송의 시기에 방송 시장을 독점 지배하며 경영의 안정성을 향유해 왔다. 하지만 다매체 다채널화에 따라 공영방송은 치열한 시장경쟁에 직면하게 되었다. 또한 프로그램 제작비의 가파른 상승, 시청률 감소로 인한 광고수익 감소 등이 재정을 압박하고 있다.

- 이 세 위기는 악순환적 순환 고리를 이룬다. 다매체 다채널화에 따라 경영의 위기가 심화되면서 공영방송의 정체성이 약화되고 사회적 신뢰의 위기가 초래되면서 수신료 인상 등 공적 지원의 명분 확보가 어려워지고 그에 따라 경영 위기가 심화되는 현상이 그것이다.

2. KBS2, MBC 민영화론에 대한 평가

- KBS2, MBC 민영화 주장의 문제점들을 살펴보면 다음과 같다.
- 첫째, 공영방송을 민영화함으로써 정치적 독립성을 보장해야 한다는 주장이다. 하지만 방송의 정치적 독립이라는 측면에서 민영화 방안의 실효성은 입증된 바 없다. 오히려 최근 제기되고 있는 공영방송 민영화주장은 통치 권력의 입장에서 정치적으로 통제되지 않는 지상파 방송을 길들이려는 측면이 있다는 점에서 이러한 주장은 타당성이 높지 않다. 민영화라는 말은 마치 국가권력이 지배하는 방송의 반대개념인 국민의 방송에 해당하는 인상을 주는데 정확히 말해 이때 권력의 주체는 자본이다. 종래의 논의들에서 “민영”은 “자본”이라는 말로 대체되는 것이 타당하다. 국가권력이 아닌 국민이 통제하는 의미의 방송은 공영방송이다.
- 둘째, 공영방송 체제는 방만한 운영으로 경영상 비효율성을 낳고 이러한 폐해가 시청자에게 전가되는 현상이 나타난다는 것이다. 수신료로 운영되는 KBS의 경우 이러한 비판은 일견 타당성이 있다. 하지만 경영 이러한 논의는 자칫 공영방송의 효율적 운영에 대한 근본적으로 잘못된 이해 및 처방으로 이어질 위험이 있다. 공영방송의 효율성이란 비용대비 방송 운영성과의 극대화, 즉 극대시청률 내지 극대이윤의 창출이 아니라 프로그램의 품질, 다양성, 공정성 향상을 통해 ‘방송의 사회문화적 가능성’을 극대화시킨 상태로 이해되어야 한다.
- 셋째, 우리나라에는 공영방송이 지나치게 많다는 비판이다. 총5개의 지상파 채널 중 4개의 채널이 공영 채널이고 또 케이블의 경우 십수개에 이르는 공익성 채널들이 존재한다는 것이다. 하지만 우리나라에서 지상파 플랫폼을 제외한 모든 방송 플랫폼 서비스들은 모두 상업방송이다. ‘90년대 이래 우리나라 방송의 역사는 급속한 상업방송의 팽창으로 특징지어진다.
- 또한 지상파방송의 경우에 순수한 의미의 공영방송에 해당하는 것은 KBS1과 EBS 두 채널이다. KBS2와 MBC는 공영적 민영, 내지 민영적 공영의 형태로 공영방송과 민영방송의 혼합적 성격을 지닌다. 사회적으로

극히 미미한 위상을 차지하는 공익적 PP들을 근거로 우리나라 방송에 공영방송이 과다하다고 주장하는 것은 건강부회 논리에 가깝다.

- 넷째, 광고 수익을 기반으로 하는 KBS2와 MBC의 편성내용이 상업방송과 다를 바 없으므로 채널 간 특성과 편성차별화를 위해 민영화해야 한다는 주장이다. 실제로 프로그램 장르별 비율을 살펴보면 KBS2, MBC, SBS 간에 큰 차이가 드러나지 않는다. 하지만 질적 차원에서 공영 채널들이 민영방송과 차이가 없는지, 즉 KBS2나 MBC가 방영하는 각종 뉴스, 시사토론, 사회고발 프로그램, 양질의 드라마들이 민영화된 방송 상태에서 얼마나 잘 실현될 수 있을지 의문으로 남는다. 더 나아가 공영방송과 상업방송이 차이가 없다는 주장은 다른 말로 상업방송이 공영방송을 준거로 삼고 있다는 논거가 될 수도 있다. 이 상황에서 공영방송을 민영화시켰을 때 전체 방송프로그램의 내용에 어떤 일이 초래되었는가? 국내외의 여러 관련 연구에 따르면 종래의 미디어 경제학 논의에 따르면 민영화를 통한 방송시장의 경쟁심화는 편성의 다양성 등에 부정적인 영향을 미친다는 것이 일반적 견해다.¹⁾
- 다섯째, KBS2와 MBC의 정체성을 분명하게 하기 위해 민영화시켜야 한다는 주장이다. 이러한 주장이 공영방송과 민영방송을 분명하게 구별해야 한다는 형식주의의 측면에서 제기되고 있다면 그 한계는 너무도 자명하다. 우리가 방송 제도를 평가하는 기준은 형식이 아니라 실질적 성과이기 때문이다. 만일 현재 KBS2와 MBC가 민영방송의 장점과 공영방송의 장점을 동시에 잘 살려가고 있다면 이러한 혼합적 제도모형은 형식상의 모호함 때문에 비판되기는커녕 오히려 우리나라의 상황에 부합하는 창의적 제도로 널리 소개되어야 할 일이다.

1) Steiner, P. O., "Program patterns and preferences and the workability of competition in radio broadcasting", 『Quarterly Journal of Economics, 66』, 1952, pp.194-223, Lee, J. & Youn, S., "Industrial Structure, Government Control, and Network Television Programming", 『Asian Journal of Communication, 5(1)』, 1995, pp.52-70. 박소라, "경쟁도입이 텔레비전 프로그램 장르 다양성에 미치는 영향에 대한 연구", 『한국언론학보 47권 5호』, 2003, 222-250면, 이은미, "1990년대 텔레비전 방송의 다양성 분석", 『한국언론학보 46권 1호』, 2001, 388-414면.

- 여섯째, 설사 현재 KBS2나 MBC의 문제를 인정한다고 해도 KBS2와 MBC를 민영화하였을 때 기존의 공영체제에 비해 구체적으로 개선될 수 있는 측면은 무엇인지 분명하게 제시되고 있지 못하다는 것이다. 민영화 이후 방송 및 사회적 소통, 여론형성과정 등에 어떤 변화가 발생할지에 대한 성찰이 생략된 채 민영화 주장이 난무하고 있는 상황이다.
- 공영방송이 공영방송으로서의 역할을 잘 못하기 때문에 민영화시킨다는 것은 논리적으로 전혀 타당성이 없음은 물론이다. 수많은 매체가 난립하여 치열한 경쟁을 전개하는 최근의 매체환경 속에서 방송 미디어에 있어서 시장논리의 침투, 상업화의 진전은 피할 수 없는 숙명과도 같다. 이러한 상황에서 방송사업자들을 공공적 규제 없이 풀어두면 시장 경쟁의 본능에 따라 사업자들은 그 즉시 상업화의 길로 치달려 갈 것이다. 공영방송체도로 대표되는 방송에 대한 공공적 규제의 기본역할이 바로 이 같은 일탈을 억제하는 것이다.
- 일곱째, 민영화의 절차와 방법에 관한 논의가 공백으로 남겨진 상태다. KBS2와 MBC가 민영화될 때 누가 주인이 될지, 자산가치가 천문학적이라 추산되는 정수장학회의 MBC 지분 30%를 시장에서 처분하거나 국가에 헌납하도록 법률을 제정하는 것이 가능할 지, KBS의 공유된 인적·물적 자원을 광고기반 방송과 수신료 기반 방송으로 나누는 것이 가능할 지 등에 대한 논의가 이루어지지 않고 있다.
- 이러한 비판이 우리나라 공영방송에 문제가 없다는 주장과 혼동되어서는 안 된다. 공영방송이 직면한 정체성과 정당성, 경영상의 위기는 현실이며, 또한 노조의 공영방송 사유화 문제 등은 분명히 비판되고 시정되어야 한다. 하지만 공영방송 민영화가 우리나라 공영방송이 안고 있는 이러한 문제에 대한 해법이 될 수 없다는 점은 분명하다.

3. 중장기적 공영방송 정책 방향

- 공영방송은 우리사회가 20세기 양적발전의 토대위에 21세기형 질적 발전을 지속해가기 위한 중차대한 제도적 기반이다. 특히 근대화 도정의 과도

기에서 극심한 사회분열과 여론의 왜곡 현상을 드러내고 있는 한국사회에서 사회적 커뮤니케이션의 건강한 상태를 유지하기 위한 미디어 제도의 중심축으로 공영방송의 역할이 중요함은 두말할 나위가 없다. 공영방송이 드러내는 문제들은 해결되어야 하는 문제들이지, 공영방송 제도를 위축시키기 위한 명분이 될 수 없다. 민주주의와 사회발전을 위해 공영방송은 오히려 공고화되어야 한다.

- 따라서 바람직한 공영방송 구조개편 논의방향은 어떻게 하면 공영방송의 정체성위기, 시민적 동의의 정당성위기, 그리고 경영차원의 위기를 극복해 공영방송을 정위치 시킬 것인가가 되어야 한다. 프로그램 제작 및 편성차원에서 공영방송의 바람직한 정체성을 모색하고, 공영방송 제도에 대한 사회적 이해 및 신뢰 등 정당성의 기반을 다져가며, 공영방송 경영의 효율성을 제고하기 위한 방안을 모색하는 방향으로 논의가 지향되어야 한다는 것이다.
- 공영방송을 공고화시키기 위해 필요한 과제들을 위기별로 보다 구체화시켜보도록 하자.
- 첫째, 정체성 위기를 극복하는 일이다. 이를 위해서는 민영방송과 차별화되는 공영방송의 정체성이 무엇인지 분명하게 드러날 수 있어야 한다. 그 일차적인 과제는 공영방송이 추구하는 질적 가치가 무엇인지를 보다 분명하게 정의하는 일이다.
- 실제로 우리나라 정책에서 공영방송이 어떠한 정체성을 지니며 어떠한 질적 가치를 추구하는지 매우 모호하다. 공영방송은 구체적인 목표라기보다는 정치권력이나 상업적 이익에 좌우되지 않는 이상적 방송 정도로 막연히 인식되어온 감이 있다. 공영방송을 옹호하는 측은 구체적으로 공영방송이 무엇이며 어떠한 정체성을 추구하는지 분명한 정의를 제시하지 못한 채 시장주의에 반발적(reactive)인 입장을 취하거나 편성상의 공공성, 시청자 평가프로그램이나 액세스프로그램 등 미시적이었고 명목적인 사항들에 매달려온 감이 있다.

- 방송 관련 법규 등 제도적 장치 상에 공영방송의 정체성은 실종되어 있다고 해도 과언이 아니다. 우리나라 방송법은 방송이 지향할 가치로 국민문화 향상, 공정성, 공익성 등을 명시하고 있다. 하지만 이는 방송일반에 적용되는 선언적 가치들이다. 공영방송과 민영방송, 지상파와 다채널 미디어, 개인 미디어 등이 어떤 기준에서 동일하고 어떤 기준에서 차별화되는지는 여전히 불명확하다. 공영방송을 둘러싼 뜨거운 정치적 논쟁이 지속되어 왔음에도 정작 “제대로 된 공영방송”이 무엇인지에 대한 구체적, 실질적인 정의는 부재한 실정인 것이다.
- 둘째, 정당성 위기를 극복해야 한다. 이를 위해 공영방송은 국민의 신뢰를 회복할 수 있어야 한다. 이는 결코 쉽지 않은 과업이다. 문제는 방송과 국민 양측으로부터 발견된다. 우선적으로 방송 차원에서 문제를 살펴보자. 공영방송은 국가로부터 독립하면서 국가의 지원과 규제를 받아야 하고, 권력을 견제하되 자신이 권력화 되는 것을 경계해야 하며, 시장에 일정한 거리를 두면서 시장(시청자)을 두고 경쟁해야 하는 제도다. 제도적 모순을 태생적으로 내포하고 있는 것이다. 특히 공공성과 공정성과 같은 가치기준 자체가 절대적이라기보다는 정치적, 역사적이기 때문에 공영방송은 끊임없는 정당성 시비에 시달리게 된다. 아무리 좋은 공영방송 제도라 할지라도 이런 시비에서 벗어나기 어렵다. 이런 의미에서 공영방송은 공공성에 관한 높은 신뢰와 관용이 축적된 사회에서 비로소 작동하는 제도이다.
- 우리 국민들은 과연 이러한 신뢰와 관용의 자본을 확보하고 있는가? 21세기 초 현재 한국사회는 시민사회로 나아가는 도정의 과도기적 문제를 전형적으로 드러내는 것으로 평가된다. 압축 성장에 따른 천민적 자유주의의 상태, 즉 신뢰와 관용의 시민적 덕성이 축적되지 않은 급속한 성장 중심의 근대화과정에서 과잉정치화, 과잉국가화, 과잉 개인화가 자리 잡게 된 상태가 그것이다. 이 속에서 국가와 개인은 존재하되 공공영역, 타인, 지역사회, 생활 공동체는 극도로 위축되어 눈에 띄지 않는다. 건강하고 합리적인 여론형성과정 대신 사적 욕망의 분출, 공권력에 대한 도발, 사적 영역에 대한 국가의 부당한 통제, 그리고 과시증적 몰입에 가까운 애국주의가 동시에 과잉 활성화되는 병리적 양상이 되풀이되고 있다.

- 이러한 상황을 바로잡고 우리사회를 선진시민사회로 이끌어가기 위한 건강하고 공정한 사회적 소통의 필요성이 최근처럼 현실적 공감을 얻는 시기는 없었다. 이러한 소통의 중심축 내지 보루가 지상파 공영방송이다. 하지만 역설적으로 이처럼 불안정한 정치 사회적 구조, 여론구조 속에서 제대로 된 공영방송이 자리 잡기가 한층 어렵다는데 문제가 있다.
- 따라서 우리사회 공영방송의 정당성의 위기는 어떤 의미에서 불가피하며 중장기적으로 극복될 문제라는 인식을 갖는 것이 중요하다. 시민사회의 성숙과 궤를 같이 하는 것이다.
- 세 번째 경영의 효율성을 확보해야 한다. 공영방송은 공공적이면서 동시에 경쟁력을 갖추어야 한다. 풍부한 정보를 전달하고 깊이가 있으면서 동시에 흥미로워야 한다. 상업성을 배제하면서 동시에 경쟁력을 갖추어야 하며, 영리를 추구하지 않으면서 동시에 경영차원에서 효율적일 것이 요구된다. 바람직하면서 대중적이고, 재미와 교양을 동시에 추구하며 소수를 옹호하면서도 다수에게 주변화 되어서는 안 된다. 공중 없이 공영방송도 없다.
- 하지만 이처럼 상반된 가치를 추구하는 게 쉽지 않음은 두말할 나위가 없다. 공영성과 경쟁력을 동시에 추구한다는 것은 시각에 따라 공영방송이 비공영적이거나 거꾸로 비효율성이 과도한 것으로 비추어질 가능성이 크다. KBS2, MBC의 정체성을 둘러싼 시비에는 다분히 이 가능성이 존재한다. 따라서 KBS2와 MBC의 혼합적 정체성이 공영성과 효율성을 동시에 살리는 제도로 운영되고 있을 가능성에 대한 정당한 평가가 필요하다. 엄격한 공영방송의 전통을 유지해온 유럽 국가들 역시 '90년대 이후 "신 질서하의 공영방송," 내지 "경쟁력 있는 공영성"²⁾이라는 새로운 방송 이념 하에 공영성과 효율성을 동시에 추구하는 상황이다.

2) Blumler, J., "Public service broadcasting before the commercial deluge". In J. Blumler(Ed.), 『Television and the public interest: Vulnerable values in West European broadcasting』, London: Sage, 1992, Blumler, J., "Political communication systems all change: A response to Kee Brants", 『European Journal of Communication, 14(2)』, 1999, Curran, J., "Mass media and democracy revisited", In J. Curran & M. Gurevitch(Eds.), 『Mass media and society』, 2nd ed. London: Arnold, 1996, McQuail, D., "Commercialization and beyond", In D. McQuail & K. Sinue (Eds.), 『Media Policy: Convergence, concentration and commerce』, London: Sage, 1998.

- 결론적으로, 공영방송 위기극복은 공영방송의 정체성, 정당성, 효율성을 확보하기 위해 오랜 시일에 걸쳐 지난한 노력이 요구되는 과업이다. 방송사, 국민, 그리고 사회지도층 모두가 이런 노력에서 예외가 될 수 없다. 공영방송에 대한 신뢰와 관용의 역사적 축적 속에서 공영방송은 자리 잡게 될 것이고 이는 다시금 미디어제도 전반의 건강성, 성숙한 여론형성, 사회전반의 시민적 덕성 제고에 기여하는 선순환적 상호작용을 불러오게 될 것이다.
- 현재 우리의 공영방송에 많은 문제가 있다고 이를 빌미삼아 단기적, 몰역사적 처방으로 공영방송제도 자체를 위축시키려 하는 것은 중장기적으로 매우 위태로운 시도가 아닐 수 없다. 이러한 갈등과 파행은 우리 사회의 공영방송을 돌이킬 수 없는 회복불능 상태에 빠뜨림은 물론, 사회적 소통, 더 나아가 건강한 민주주의, 시민사회의 후퇴로 이어질 수 있기 때문에 무엇보다도 엄중한 사태로 경계되어야 한다.

4. 단기적 정책 방향

- 중장기적으로 공영방송 제도를 공고화하는 방향이 단기적으로 공영방송을 방치해야 하는 것을 의미하지는 않는다. 정치적 상황변수를 신중히 고려하면서 사전적인 구조규제를 사후적 행위규제 중심으로 수정하는 규제개편이 필요하다.

1) 정치적 변수

- 정치적 차원에서 KBS2, MBC 민영화는 해법이 될 수 없음은 물론 공영방송의 문제점을 도리어 심화시키고 사회적으로 치명적인 혼란을 야기할 가능성이 높다.
- 이명박 정부하의 방송통신 정책결정 과정에서 산업적 정책 패러다임(산업론)과 사회문화적 정책 패러다임(공익론) 간의 뿌리 깊은 이념 대결이 격화될 가능성은 그 어느 때 보다 높다. 실제로 신정부의 미디어 정책이 방송현장과 날카로운 대립과 갈등을 빚어온 것은 새삼 언급할 필요가 없다.

이명박 정부의 시장주의적 미디어 정책기조에 대항하기 위해, 상이한 목표로 활동하던 언론노조, PD연합회, 기자협회, 민주언론시민연합, 언론개혁시민연대 등 언론관련 단체는 물론, 공공운수, 보건의료, 전교조, 공무원노조, 사무금융연맹 등 다양한 노동단체들이 결집하는 움직임을 보여주고 있다. 정치적 중립지대라고 할 수 있는 학계도 예외가 아니다.

- 김대중·노무현 정권에서는 방송미디어 정책을 둘러싸고 방송위원회-지상파방송사-청와대-여당-진보적 시민단체로 이어지는 진보진영과 보수야당-보수신문-사회보수층으로 이어지는 보수진영 간의 대립양상이 나타났다. 하지만 이명박 정권의 출범이후 이러한 대립양상은 방송통신위원회-청와대-보수여당-보수신문-보수적 학자로 구성된 진영과 진보야당-진보적 시민단체-지상파방송사-사회진보층-진보적 학자로 연결된 진영 간의 선명한 대립구도로 확대 재편되고, 그 대립의 강도도 심화되는 양극화현상이 전개되고 있다. 이처럼 상반되는 이념적 지향점을 기점으로 한 양극화된 대립구도는 방송 정책결정 과정을 이념대결과 편 가르기가 난무하는 정치투쟁의 난장으로 변질시키고 있다.
- 현정부의 미디어정책 지휘계통이 이러한 양극화된 갈등을 극복해나가기 위한 전문적·정치적 역량을 발휘할 수 있을지는 근간의 여러 사례들에 비추어 극히 회의적이다. 이러한 상황에서 KBS2, MBC 민영화 등 무리한 공영방송 구조개편의 추진은 방송을 둘러싼 ‘정책’ 및 ‘정치’ 영역에서 심각한 갈등과 파행을 초래할 가능성이 농후하다. 이러한 시도는 국민 여론을 급격하게 악화시켜 제2의 촛불사태를 촉발함으로써 국가경영의 파행, 총체적 위기를 초래할 가능성마저 배제할 수 없다.
- 보다 근원적으로 공영방송을 “민영화”하려는 시도는 이처럼 정치적 차원에서 뿐 아니라 정책적 차원에서도 문제의 본질을 완전히 잘못 인식한 접근방법이기에 받아들이기 어렵다.

2) 정책 방향

- 결론을 미리 제시하자면, 공영방송 자체를 무력화시키려는 시도가 아니라, 현재의 잘못된 규제체계를 바로잡는 것이 공영방송 문제해결의 맞는 방향이다.
- 종래 우리나라의 방송정책은 엄격한 사전적 구조규제(허가/재허가, 승인제 등 엄격한 진입규제, 지상파 및 종합편성채널에 대한 대기업 및 신문사 등 능력 있는 사업자들의 참여제한 같은 소유규제, 지상파 광고 영업조직의 분리 등)와 허술하고 일관성 없는 사후적 행위규제(형식적인 방송평가 및 재허가제도, 무원칙한 심의제도 등)로 특징지어진다. 방송의 경쟁력과 산업적 효율성을 제고시키기 위한 가능성은 과도한 사전 규제로 차단되어 있으면서 방송의 품질, 공정성, 공익성에 대한 사회적 감시는 정작 방치되어 있는 것이다. 경쟁력/효율성을 갖추지 못하는 토대위에 제멋대로 무책임한 방송이 이루어짐으로써 효율성과 공공성의 두 마리 토끼를 모두 놓치는 양상이다.
- 공영방송의 정체성, 공정성, 경영효율성 위기는 이러한 규제체계의 혼선과 긴밀하게 연관되어 있다. 공영방송이 여타의 상업적 방송과 행위 차원에서 차별화되지 못하는 가운데 시장행위 측면에서 지배적 지위 남용 내지 불공정 경쟁시비에 휘말리고, 방송내용이 사회 통합적 기능을 수행하기는 커녕 오히려 우리 사회를 뒤흔드는 사회적 혼란의 주범이 되는 문제, 재벌과 신문의 방송참여는 여론 지배력 차원에서 엄격히 금지되면서 사사로운 내부집단(노조)방송의 경영과 내용에 과도한 편향적 영향력 행사는 방조되는 문제 등이 이와 무관하지 않다고 할 것이다. 엄격한 사회적 책임이 요구되는 공영방송 영역이 행위적 차원에서 무책임하게 방치되거나, 역으로 효율성과 시장 경쟁력이 요구되는 다채널 플랫폼 영역이 행위적 차원에서 과도하게 규제되는 것은 양측 모두에게 바람직하지 않지만 현재 우리나라 방송 규제의 모습이 이에 해당한다.
- 따라서 이러한 혼선을 바로잡기 위한 규제개편이 필요하다. 진입 및 소유 등 시대착오적인 사전 구조 규제를 최소화하여 방송 산업의 경쟁력과 효율성을 극대화하면서 동시에 실질적인 방송사업자의 시장행위 및 방송편성 내용에 대한 엄정한 기준을 마련하고 집행하는 등 사후적 행위규제의

실효성을 강화하여 방송의 공공적 책무를 강화해가는 것이 그것이다. 이것이 “경쟁력 있는 공영성”의 핵심이라고 할 것이다. 산업적 경쟁력의 기반위에 공공적 책무를 극대화시키는 것이다.

- 이는 풀 것은 풀고 조일 것은 조이는 것이기에 무조건적인 탈규제와 구별된다. 방송의 경쟁력과 사회적 책임성을 동시에 강화해가는 정책방향이므로 시장원리에 반발하는 입장에서조차 수용 가능한 현실적 대안이다. 더 나아가 이러한 규제체계 개편은 공익성이 요구되는 공영방송 영역과 경쟁력/시장성이 요구되는 방송영역을 특성에 맞게 발전시켜가기 위한 출발점이 될 수 있을 것이다.

토론: 이종원 책임연구원 (KISDI 동향분석실)

1. 너무나 오래전부터 이야기 되어 온 이슈

- 20년전부터 이야기 되어 온 방송계의 해묵은 이슈, 정권교체와 함께 지속적으로 재언

〈표 1〉 방송관련정책 연구위원회들의 방송 개혁안

	방송제도 연구위원회 (1990)	2000년 방송정책연구 위원회	공영방송 발전연구위원회 (1994)	선진방송 정책자문위원회	방송개혁위원회 (1999)	방송정책 기획위원회 (2001)
방송구도	공영적 방송제도	민영적 다채널제도	공공적 방송제도	민영위주의 공민영 이원방송제도	지상파/뉴미디어 공영/민영 이원방송제도	지상파/뉴미디어 공영/민영 이원방송제도
KBS	-경영위원회 신설 -광고비율축소 -K1: 지역 네트워크채널 -K2: 종합방송 채널	-K1: 중상위 계층 위주 종합편성채널 -K2: 대중적 종합편성채널	-경영위원회 신설 -K1: 정보교양 채널 -K2: 문화채널	-수신료 단독 운영 -K1: 시사정보 채널 -K2: 문화예술, 지역연계채널	-KBS는 2TV 광고전면 폐지 와 수신료 조정 -K1: 보도시사 채널 -K2: 문화예술, 지역연계채널	-광고 축소 -K2: 가족문화 채널
MBC	단계적 민영화	-단계적 민영화 -오락위주의 종합편성채널	-소유구조의 공영성 강화 -오락성 지양하 는 종합채널	-단계적 민영화	-단계적 민영화	-소유구조의 공익성 강화
EBS	-평생교육채널	-독립공사화를 통한 평생교육 채널	-독립공사화를 통한 평생교육 채널	-독립공사화를 통한 평생교육 채널	-독립공사화를 통한 평생교육 채널	-KBS와의 장기적 통합

출처 : 정용준(2002), “우리나라 공공서비스 방송의 구도 재편 방향”, <공공 서비스 방송의 역할과 구도> 토론회, 한국방송학회

2. 오늘 이 이슈에 관한 논의 수준이 과거와 다른 이유는 무엇인가?

- 과거의 미래전망이 현실이 되었다
 - 방송과 통신의 융합이 현실화 되었다
 - 유료TV 시장이 성장했다

- 다수의 신규 플랫폼이 등장했다

- 방송시장에 경쟁이 도입되고 있다. 더 이상 거스를 없는 현실이다.

○ 지상파 방송계도 그 변화를 인정하고 있다

- 광고시장이 성숙단계에 접어들었다

- 공영방송의 재원이 취약해지고 있다

- 공영방송의 공정성에 대한 시비가 일고 있다

- 시청점유율이 감소하고 있다

- 제작비는 양등하고 있다

- 매체간 경쟁이 본격화됨에 따라 공영방송의 공적기능이 약화될 조짐이 보인다

⇒ 변화가 필요하다, 이러한 변화는 공영방송만의 문제가 아닌 지상파방송이 직면한 숙제이다.

3. 공영방송=공익적 !, 민영방송= 비공익적 ?

○ 공영방송(public owned broadcasting)과 민영방송(private owned broadcasting)이라는 용어의 배후에는 민영방송=비공익적 방송, 공영방송=공익적 방송이라는 등식이 깔려있는 듯하다. 요컨대 대주주가 공적인 주체면 공익적 프로그램을 제공하는 방송사이고, 그렇지 않으면 비공익적인 프로그램을 제공하는 방송사라는 구분법이다. 그러나 그와 같은 구분법은 논리적으로 취약

- 공익적 방송이란 것은 결국 공익적인 프로그램을 전달하는 방송이고, 공익적인 프로그램의 제공 유무를 결정하는 것은 물론 소유구조도 중요한 요인이 되겠지만, 그보다 더욱 중요한 것은 운영 방식임
 - 예컨대 시청률 경쟁이 프로그램의 중복, 편중을 필연적으로 동반한다면, 광고를 재원으로 시청률 경쟁을 할 수밖에 없는 구조를 갖는 방송사는 소유 구조에 관계없이 소위 공익적인 프로그램을 전달하는 방송사와는 거리가 멀어질 수밖에 없음
 - 왜냐하면 그 조직이 영리를 목적으로 하든 그렇지 않든 간에 조직 자체의 생존을 위해서는 일정 수준 이상의 수익을 확보해야 하고, 그렇게 되기 위해서는 일정 수준 이상의 시청률이 보장되는 프로그램을 편성할 수밖에 없기 때문임(KBS2, MBC가 이에 해당된다고 볼 수 있음)
- 따라서 공영방송, 민영방송이라는 용어는 ‘상업방송(commercial broadcasting)’, ‘공익방송(public service broadcasting, PSB; 공공서비스방송)’이라는 용어로 대신하는 것이 옳으며, 이때 상업 방송이란 것은 시장 내에 존재하는 것이고, 공익방송은 시장 밖에 존재하는 것으로 해석될 수 있음
- ※ 공공서비스 방송 ⊃ (공영방송, 상업방송)으로 분류하는 영국의 경우와 우리나라의 현실과는 차이가 있다. 예컨대 우리나라의 지상파방송은 이미 유료TV 시장에 상당부분 진입이 이루어진 상태라는 현실, 또한 영국의 지상파 방송은 숫자면에서 우리보다 다수, 제한적인 경쟁이 가능

(Ch3-ITV : 민영, 광고, Ch5: 민영, 광고, ch4: 공영, 광고)
- ※ 공익방송이 시장 밖에 존재하는 것은 시장원리(wants)와 상관없이 시청자들에게 필요(needs)로 하는 것을 제공해야 한다는 것을 의미, 상업방송에게 이를 강제한다는 것은 수탁제 모델에 기초한 편성규제를 지속시키는 것임(현재 지상파 방송사가 편성비율규제의 과도함을 지적하고 있는 현실, 그것은 다매체 시대에 방송의 수탁제 모델에 입각한 신탁논리가 더 이상 설득력이 없다는 것을 반증)

- 그렇다면 시청자들이 필요(needs)로 하는 것을 어떻게, 누가 제공할 것인가? (공영방송, pay or play model)

4. 공영방송이 공익방송(PSB)을 운영해야 하는 이유

- 그렇다면 우리가 굳이 공영의 형태로 공익방송을 운영해 하는 이유는 공익적 프로그램이 수탁제 모델에 입각해 상업방송사의 교차보조를 통해 제대로 제공되기 어렵다는 데 있음
 - 예컨대 공익적 프로그램에 대한 평가 모호한 상황에서 교양 프로그램의 형식을 빌리지만 내용적으로 저급한 오락프로그램이 생산이 가능
 - 따라서 상업방송에 대한 공익적 프로그램 제공 의무 규정은 의도와는 무관하게 바람직하지 못한 결과를 초래할 수 있음
- 둘째로, 그와 같은 교차보조 시스템은 지금의 경쟁환경에서 제대로 기능할 수 없다는 것임. 매체간 경쟁이 치열해질수록 오락프로그램의 제작비가 상승한다는 점을 고려할 때, 공익적 프로그램을 내부보조하는 시스템이 작동하기 어려울 수 있음
- 셋째, 비록 상업 방송은 최소한 소비자가 원하는 것을 주지만 그것만으로는 충분하지 않다는 주장은 설득력이 있다. 무엇보다도 방송을 시청하는 시청자가 언제나 물건을 사는 소비자인 것만은 아니다.
 - 예컨대 선거 방송을 시청하고, 정책 이슈에 대한 토론 프로그램을 시청하는 시청자는 소비자라기보다는 시민이나 국민으로서의 위치에 서있다. 그와 같을 때 시청자를 소비자로만 생각할 수밖에 없는 상업 방송에 모든 방송을 맡겨서는 곤란하다는 주장은 설득력을 갖는다.
 - 예를 들어, 교육, 역사, 어린이 프로그램 등이 대표적인 것이다. 이러한 프로그램들은 시장원리를 따를 경우 제공되기 어렵다.

- 문제는 이러한 프로그램들을 시장에서 시청자들이 시청할 수 있도록 강제할 수 있느냐는 점이다. 진열(편성)하는 문제와 소비(시청)하는 문제는 다른 문제이다. 공익적인 프로그램은 시장에서 제공되기 어렵지만 장기적으로 우리 사회의 공익성을 제고하는 데 중요한 역할을 수행한다.

○ 그렇다면 누가 이것을, 어떤 방식으로 제공할 것인가?

- 첫째, 시장 밖에서 운영 재원을 조달 할 수 있어야 함(재원의 문제)
- 둘째, 그 돈을 공익적인 프로그램을 제공하는 데 쓸 수 있는 주체가 있어야 함

※ 합리적인 방식으로 모아진 재원을 쓰는 주체는 그것이 정확하게 쓰여질 목적을 정확하게 규정한다면 실제적인 운영(프로그램제작 및 공급)은 상업방송사에 맡길 수도 있다(pay or play model). 그러나 이 방식은 여러 가지 문제가 있다(주체선정시 정치적 개입 여지 상존, 프로그램별로 이루어질 경우 최종 프로그램에 대한 평가가 불분명해 질 수 있다)

○ 이상의 관점에서 볼 때 공익적인 프로그램을 제공하는 전담 방송사인 공익방송을 상업방송이 아닌 공영으로, 개별 프로그램 단위가 아닌 방송사 단위로 운영할 근거는 뚜렷함

5. 소유권 구조개편과 관련해...

○ 1공영 다민영체제로의 개편은 정치적인 이슈가 아닌 지상파방송시장, 유료TV 시장, 그리고 세부적으로 제작 및 유통시장의 활성화 측면에서 보아야 함

- 1공영 다민영체제로의 개편은 프로그램 구매시장에 경쟁을 도입한다는 것을 의미

- 또한 유통시장에서의 Key station의 숫자가 증가함에 따라 현재 SBS-

지역민방과의 수직적 관계가 대등한 관계로 전환됨에 따라 key station 간의 경쟁과 제작시장에서의 경쟁으로 전환

○ 그러했을 때 서울 MBC에 대한 위상정립은 불가피, 지역MBC와 서울 MBC간의 지분관계는 풀어야 할 숙제

- 다만, MBC의 지분구조를 어떻게 가져갈 것인가는 다양한 방식과 사회적 여론수렴을 통한 사회적 합의의 영역

○ 공영방송에 대한 부분은 분명한 정립이 필요

- 융합이라는 환경에 부응하는 규제체계로 전환한다고 할 때, 공영방송은 유료방송시장과는 다른 차원에서 청정지대로 설정할 필요가 있음

- 그러한 면에서 폐기되었던 국가기간방송법에 대한 재검토를 통해 국민의 대표인 국회의 권한을 강화하는 측면은 긍정적

※ 다만, 국회의 권한에 대한 범위, Governance 형태, 방송통신위원 방송 정책권과의 갈등 문제 등 다각적인 검토는 이후 연구과제