

# KISDI 이슈리포트

## 프랑스 미디어 개혁의 방향과 시사점 성욱제

Korea Information Society Development Institute



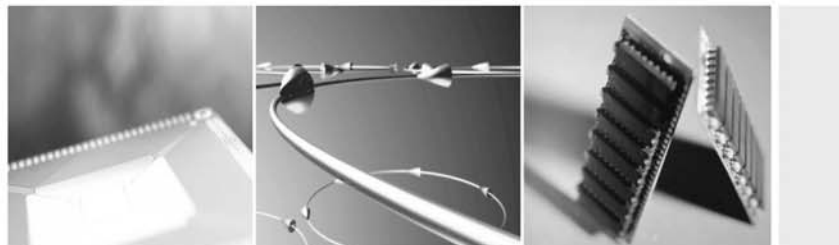
# KISDI 이슈리포트

## 프랑스 미디어 개혁의 방향과 시사점

2009. 2. 23

성욱제

Korea Information Society Development Institute



요약

- 1 프랑스 미디어 산업의 위기
- 2 위기 극복을 위한 프랑스 정부의 선택
- 3 프랑스 미디어 개혁의 주요 정책 목표 및 시사점

**성 욱 제**

- wookjei@kisdire.kr, 02-570-4020
- 프랑스 파리 2대학 정보커뮤니케이션학 박사
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원
- 저서: 한미 FTA 방송서비스 분야 대응방안 연구, 방송법상의 소유제한 규정 개선방안 연구 등

◆ 본 글의 내용은 필자의 개인적 견해로서 정보통신정책연구원의 공식입장과는 무관합니다. ◆

## 요 약

- 프랑스는 미디어 산업의 경제·사회·문화적 측면을 모두 고려, 국가의 중요산업으로 인식하고 있음
- 하지만, 프랑스의 전통적인 미디어 산업은 경제적 위기에 직면해 있으며, 특히, 신문·잡지 산업의 위기는 심각해 그대로 방치하면 사회의 여론 다양성이 감소할 수 있다는 우려를 낳고 있음. 이외에도, 공영방송의 정체성 위기를 우려하는 목소리도 있음
- 프랑스 정부(특히, 사르코지 대통령)는 이러한 위기를 극복하고자 다양한 시도를 벌이고 있음
  - 공영방송법 제정: 광고 폐지, 수신료 인상, 정부의 사장 임면권 보유(방송위원회 승인, 소관 상임위 과반수 동의)
  - 디지털 경제 발전 계획 수립: 디지털 전환완료 준비, 디지털 격차 해소, 글로벌 미디어 탄생의 기반 마련, 콘텐츠 유통 채널 확대 등
  - 신문·잡지 산업의 활로 모색: 직업윤리 강화, 저작권 보호, 유통망 현대화, 종합일간지 창업 지원 등
- 프랑스 정부가 펼치는 일련의 노력은 최근 우리나라에서 벌어지고 있는 미디어 개혁안과 형식적인 면에서 유사한 부분이 많음

### □ 프랑스 전통적 미디어 산업의 위기

- (신문/잡지의 위기) 무가지를 제외한 모든 종류의 신문/잡지 발행부수가 감소하고 있으며, 2000년 이후 매출 성장세도 정체를 보이고 있음
  - 신문/잡지의 위기는 곧바로 여론 다양성을 훼손할 수 있으며, 이러한 여론 다양성의 훼손은 민주주의의 위기로 이어질 수 있다는 주장 제기
- (공영방송의 위기) 공영방송과 민영방송의 프로그램 차별성 부족으로, 공영 방송 존립 타

당성에 대한 근본적인 의문이 제기되고 있음

- TF1의 민영화 (1986년) 이후 20년 이상 지속되어온 논란으로, 특히, 종합채널인 France2의 민영화방송과의 편성 유사성이 문제가 되어 왔음. 프랑스 정부는 이러한 유사성이 공영방송의 이중적 재원구조(수신료 + 광고)에서 기인한다고 판단

### □ 프랑스 미디어 개혁의 기본 축

- (공영방송 개혁) 사르코지 대통령, 공영방송 개혁의지 천명 → 공영 방송위원회 설립 → 보고서 제출 → 정부발의 공영방송법안 → 공영방송법 제정 (2009년 2월)
  - 공영방송사 France Televisions의 광고 폐지 (2009년 1월, 저녁시간대 광고폐지, 2011년, 전시간대 완전폐지)
  - 부족한 재원보상을 위해 수신료 인상(연 2유로씩 4유로 인상(116유로 → 120유로/연), 물가상승률 연동)과 조세 신설
  - 국무회의에서 공영방송사 사장 임면권을 가지며, 방송위원회 승인과 소관 상임위원회 3/5 이상 동의 필요
- (디지털 시대 준비) 사르코지 대통령, 디지털 경제 발전을 위한 중장기 계획 수립 지시 → 다니엘 지아지 <미디어와 디지털>, 에릭 베송 <디지털 프랑스 2012> 보고서 발간(2008년 10월)
  - 디지털 전환 완료 및 디지털 격차 해소, 양질의 콘텐츠 생산 및 유통을 위한 투자, 글로벌 미디어 기업의 기틀 마련
- (신문/잡지 활로 모색) 사르코지 대통령, 신문/잡지 전체회의 출범 → 정책보고서(녹서) 제출 (2009년 1월)
  - 언론인 재교육, 언론인 직업윤리 확립, 인쇄계약조건 수정, 가관 확대, 유통망 현대화, 인터넷에서의 비즈니스 모델 확립(저작권 보호 등), 신뢰회복, 종합일간지 부가세 인하 등

□ 프랑스 미디어 개혁의 시사점

- 프랑스에서 벌어지는 일련의 미디어 개혁을 살펴볼 때, 우리나라에서 현재 추진 중인 미디어 관련법안과 형식적인 측면에서 상당히 유사함
- 우리와 유사한 고민을 하고 있는 프랑스 정부의 개혁사례를 정확하게 이해하는 것이 필요함

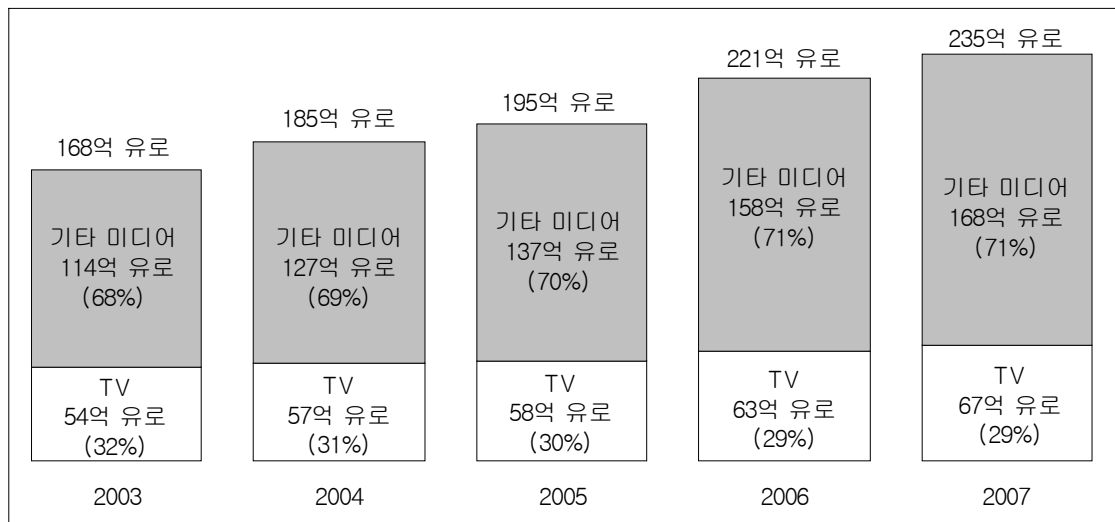


## 1. 프랑스 미디어 산업의 위기

### 1) 미디어 산업의 중요성 인식

- 프랑스는 미디어 산업의 경제·사회·문화적 측면을 모두 고려, 국가의 중요 산업으로 인식하고 있음
  - 경제적인 측면을 살펴볼 때, 미디어 산업은 매출액 300억 유로, 관련 종사자 40만 명(항공 분야 고용인원의 5배 이상), 높은 성장률을 기록하는 분야(2007년, 3.5%)
  - 전체 미디어 산업의 광고 매출액은 지속적으로 증가(2003년 168억 유로 → 2007년 235억 유로)

[그림 1-1] 미디어 분야 전체 광고 매출액



출처: CSA(2008), <Les chiffres clés de l'audiovisuel>

- 경제적 측면 이외에, 미디어 산업이 가지는 사회·문화적 측면(사회 통합 및 여론 형성 도구)을 간과할 수 없음



## 2) 디지털 시대 전통적 미디어 산업의 위기

- 전체 미디어 산업의 높은 성장률과 매출액 증가에도 불구하고, 프랑스의 전통적 미디어 산업은 위기에 직면해 있음

### □ 디지털화로 인한 미디어 시장의 변화

- 디지털화는 네트워크, 서비스, 단말기, 사업자 간의 융합(Convergence) 현상을 가속화시켰으며 이에 따라 미디어 시장이 통합되고, 신규 사업자 진출로 인한 경쟁 심화
- 이러한 현상은 시청자의 분산과 개별채널 시청률의 감소(광고 수입 감소)로 이어지고, 기존 사업자들은 규모의 경제를 실현하기 위해 각 시장별 M&A를 추진하면서 소유 집중 현상이 나타남

“디지털 융합이 심화됨에 따라 미디어 산업의 집중도가 점점 높아질 것”  
(Elie Noam, 미국 컬럼비아대 교수)

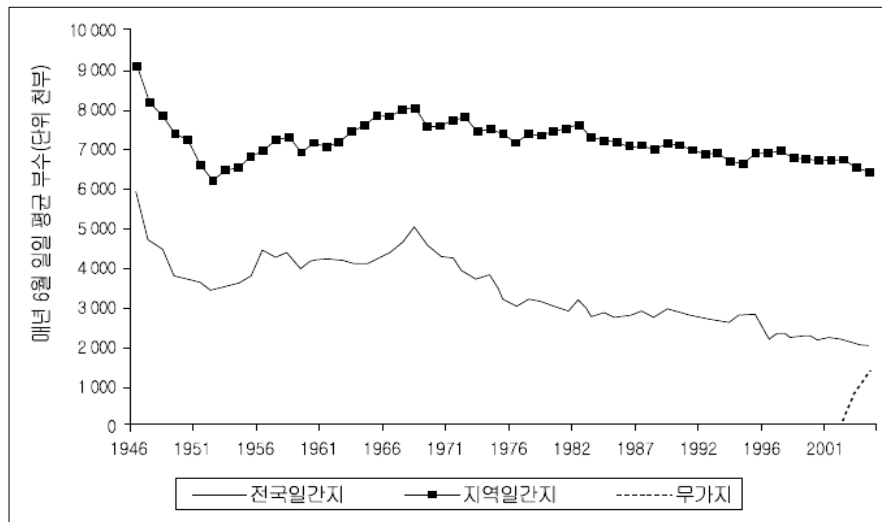
〈표 1-1〉 프랑스 미디어 산업 주요 사업자

미디어 시장	주요 사업자
지상파 텔레비전	TF1, M6, France Televisions, Arte
지상파 라디오	NRJ, RTL, Lagardere, Radio France
케이블 SO	Ypso(Noos)
위성	Canal+ France(TPS와의 합병)
IPTV	Free, Orange 등
PP	TF1, M6, Lagardere, RTL, AB 등

□ 신문·잡지 산업의 위기

- 무가지를 제외한 신문·잡지 발행부수는 매년 감소하고 있음. 특히, 신문시장의 감소폭은 매우 커서, 1982년~2000년까지 종합일간지의 발행부수는 무려 4억 부나 감소했음(그 중 2억 부가 전국일간지)
  - 이러한 현상은 2000년대 들어 가속화되고 있으며, 가장 직접적인 이유는 오프라인(무가지)과 온라인(인터넷 신문, 포털)에서의 경쟁미디어가 등장한 탓이며, 또 다른 이유는 생산비용의 증가에서 비롯됨
- 신문·잡지 산업의 위기를 그대로 방치하고 시장에서 자연스럽게 도태되도록 내버려 두는 것에 대한 사회적 우려의 목소리가 높아짐. 특히, 신문·잡지가 프랑스 사회에서 여론형성 기능을 담당하면서 민주사회를 유지하는 데 중요한 한 축을 담당해왔다는 사실에 대한 고려가 있어 왔음

[그림 1-2] 일간신문의 발행부수 변화(일일 평균 발행부수 기준)

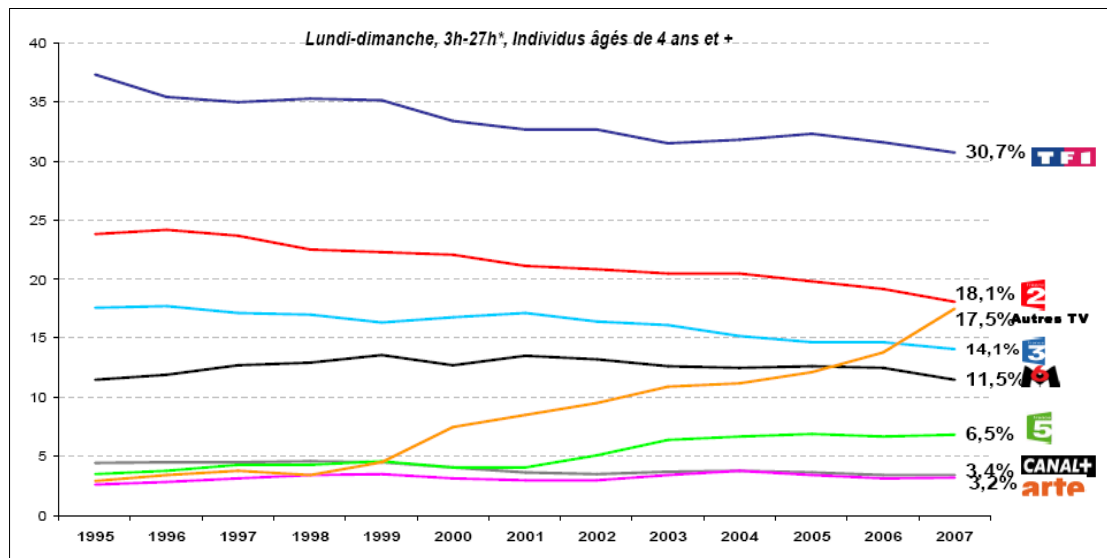


출처: Daniele Giazzi(2008), <Les Medias et le numerique>, 김태훈 역(2008), <미디어와 디지털> 재인용

□ 공영방송의 위기

- 공영방송과 민영방송의 프로그램 차별성 부족으로 공영방송 존립 타당성에 대한 근본적인 의문이 제기되어 왔음
  - 이러한 논란은 TF1의 민영화(1987년) 이후, 20년 이상 지속되어 왔으며, 특히, 종합채널인 France 2의 경우 민영방송과의 편성 유사성에 대한 문제 제기가 자주 있었음
    - ※ France2: 종합채널, France3: 지역채널, France5: 교육채널
  - 참고로, 신규 플랫폼과 신규 채널의 등장으로 인한 경쟁 심화의 결과, 모든 지상파 채널의 시청률이 감소하고 있음. 비지상파 채널(케이블/위성 등 지상파 이외의 플랫폼)의 시청률은 지속적으로 상승

[그림 1-3] 지상파 채널과 비지상파 채널의 시청률 변화\*



출처: CSA(2008), <Les chiffres clés de l'audiovisuel>

\* 그림 설명(오른쪽 사업자): 위에서부터 TF1(민영), France2(공영), 비지상파 텔레비전 총합, France3(공영), M6(민영), France5(공영), Canal+(민영/유료), Arte(공영) 순

## 2. 위기 극복을 위한 프랑스 정부의 선택

### 1) 공영방송의 위기 극복: 공영방송법 제정

#### □ 사르코지 대통령의 공영방송 개혁 의지(2008년 1월)

- 사르코지 대통령은 연두기자회견에서 공영방송의 정체성 확립을 위해 공영 방송 광고 폐지를 제안함
  - 주요 논거: 공영방송과 민영방송의 차별성(프로그램편성, 내용, 광고 등)이 드러나지 않으며, 이는 공영방송의 이중적 재원구조(수신료 + 광고)에서 기인하는 것으로 판단

“공공 서비스(service public)는 특수한 임무를 가지기 때문에 존재합니다. 만약 공영채널이 민영채널과 동일한 기준, 동일한 부담(의무), 동일한 생각(논리)을 가지고 운영된다면, 왜 공공서비스가 존재하는지 알 수 없게 됩니다.”(Sarkozy 대통령, 2008년 신년기자간담회)

- 해결 방안: 공영 방송사의 광고를 폐지함으로써 공영방송사로 하여금 시청률 경쟁 압박으로부터 탈피하도록 하고, 공영방송의 정체성을 확립하도록 함. 단, 폐지분에 해당하는 부족한 재원을 보충하기 위해 추가적인 세금 신설(민영방송사의 광고 증가분과 인터넷 접속·이동통신 등의 뉴미디어 사업자 매출액 기준)

※ 공영방송사 노조, 야당, 시민단체 등에서는 공영방송의 축소와 구조조정, 그리고 공영방송사의 재원을 민영방송사(특히, 친여권으로 분류되는 TF1)에게 넘기려는 정치적 음모 등을 이유로 반대

□ 공영방송 개혁 위원회 구성(2008년 2월)

- 사르코지 대통령의 공영방송 개혁에 대한 강력한 의지를 실현하기 위해 정부 위원회(일명 코페 위원회) 설치<sup>1)</sup>
  - 하원 여당 원내대표인 코페(Jean F. Cope) 위원장을 포함한 의원그룹(16명)과 현업 전문가 그룹(16명), 정부 실무자(2명), 총 34명으로 구성
  - <발전 모델>, <문화, 창작 모델>, <지배구조(거버넌스) 모델>, <비즈니스 모델> 등 총 4개의 분과로 나누어 활동

□ 코페 위원회 중간 보고서 제출(2008년 4월)

- 중간보고서는 공영방송사의 광고폐지로 생기는 손실 보상 방안으로 3가지 안(수신료 인상, 민영방송사/통신사업자 세금 신설, 가전사 세금 신설) 제안
  - 5월 27일, 사르코지 대통령은 라디오(RTL) 인터뷰를 통해 <수신료 인상안>에 대한 거부 의사를 명확하게 밝힘
  - 사르코지 대통령의 수신료 인상안 거부 발언에 반발한 좌파진영 위원 6명은 모두 사퇴(2008년 6월 4일)

“사르코지 대통령은 약간의 수신료 인상이라는 성실한 작업의 결과를 한 번에 엮어 버렸다. 공공 서비스의 미래가 걱정된다. 광고에서 잃어버린 재원을 어디에서 찾을지 모르겠다.”(Didier Mathus, 사회당 하원의원)

□ 코페 위원회 최종 보고서 제출(2008년 6월)

- 코페 위원장은 최종보고서를 사르코지 대통령에게 제출하였으며, 최종보고서의 주요 내용은 다음과 같음

1) 정확한 명칭은 <새로운 공영텔레비전을 위한 위원회>(Commission pour la nouvelle television publique)

- ① 공영텔레비전방송 France Televisions 광고폐지: 부분폐지(저녁 8시~새벽 6시) → 완전폐지(2011년)
- ② 광고폐지로 인한 재원 보상방안: 수신료(물가상승률 연동) + 국고 지원(세금 신설)
- ③ 공영방송사 사장 이사회(Conseil d'administration) 선임: 이사회 구성 방식 변경(상/하원 소관 상임위 16명 추천 인사 중 8명의 이사 정부 선임), CSA 사장 추천(3~5인)
- ④ 공영방송사 구조 변경(콘텐츠 중심의 조직 개편): France Televisions 법인 성격 변경(채널 별 독립법인 지주회사 체제 → 채널 별 독립법인 위상 폐지, 단일법인화)

※ 조세 신설 당사자인 인터넷/통신사업자들의 반발과 함께, 유럽집행위원회(EC) 역시 동 계획에 대해 유감을 표명한 바 있음

□ 정부발의 공영방송법안(2008년 9월)

- 미디어 관련부처인 프랑스 문화커뮤니케이션부는 코페 위원회 최종보고서 제안을 대부분 수용한 공영방송개혁법안<sup>2)</sup>을 만들어, 2008년 9월 24일, 국무회의에 상정했으며, 동 법안은 10월 22일, 국무회의를 통과했음(의회 긴급처리<sup>3)</sup> 요청)

- ① France Televisions 광고 폐지(제18조, 제19조, 제20조)
  - 저녁/심야 시간대 광고 폐지, 부족분 보상방안(조세신설)
- ② 프랑스 공영방송사 구조 변경(제2조, 제3조, 제15조)
  - 국제방송 통합(TV5, RFI, France24), France Televisions 단일회사 지위 변경
- ③ 공영방송사 사장 국무회의 임명(제8조)
  - 보완대책 마련(CSA 승인, 소관 상임위원회 3/5 이상 동의<sup>4)</sup>)
- ④ EU지침 국내법 전환(제22조, 제23조, 제27조 등)
  - 주문형 시청각미디어 서비스, 시각 장애인 화면해설, PPL 관련 개념 규정 신설, 중간광고 추가 허용(1회 → 2회)
- ⑤ 국립영화센터(CNC) 운영 관련 법규 개정(제47조, 제48조)

- 2) 정확한 법안의 명칭은 <시청각 커뮤니케이션과 새로운 공공서비스 텔레비전에 관한 법안>(Projet de loi relatif a la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la television, n° 1209)
- 3) 정부가 의회에 법안 긴급처리(L'urgence)를 요청하면, 법안처리기간을 단축할 수 있음. 정상적인 절차에서는, 상하원 이견 시, 상하원에서 각각 최소 2차례 심사 후 상하원 동수위원회를 구성하도록 되어 있으나, 긴급처리 요청 시, 상하원 각각 1차례 심사 후 바로 상하원 동수위원회를 구성

○ 코페위원회 보고서와의 차이점

- 광고폐지와 부족한 재원 보상방안, 공영방송사 법인 지위 변경, 공영방송 사장 임명 방식 등을 다루고 있다는 점에서 기본적인 방향은 동일하지만, 공영방송사 관련 규정 이외에도 유럽 지침의 국내법 전환, 영상진흥체계 개편 등을 다루고 있다는 점에서 코페위원회의 정책제안보다 포괄적임
- 특히, 공영방송사 사장 임명 방식과 관련해서는 코페위원회의 정책제안과 많이 달라짐. 예를 들어, 코페위원회는 이사회 구성을 변경한 후 이사회에서 사장을 임명하는 방식을 제안한데 반해, 정부입법안은 이사회 구성을 현행 유지하는 대신, 사장을 정부(국무회의)에서 선임하는 방식을 채택하고 있음

〈표 2-1〉 코페위원회와 정부입법안 비교

	코페위원회	정부입법안
사장 선임방식	이사회 선임	정부(국무회의) 선임
이사회 구성	14인 → 12인 체계 전환	현행 유지
보완책	CSA 사장 추천(3~5인)	CSA 승인, 소관 상임위 동의

□ 하원(Assemblée nationale) 1차 독회/심사(1ere Lecture)

○ 특별위원회<sup>5)</sup> 심사보고서 제출

- 정부입법안 법안 심사: 2008년 11월 5일, 12일, 18일, 19일
- 심사보고서(n° 1267) 제출: 11월 19일

4) 동 조항은 헌법 제 13조 제5항에 의거(〈대통령의 임명권은 의회(상/하원) 해당상임위의 공식의견(Avis Public) 후에 행사된다. 해당상임위에서 얻어진 부표가 3/5 이상일 경우, 대통령은 임명절차를 밟을 수 없다. 관련 업무나 기능을 보고, 법률은 해당 상임위를 결정한다.〉)

5) 10월 29일, 기존 소관 상임위원회 대신 구성된 특별위원회의 정확한 명칭은 〈공공서비스 사업자 사장 임명에 관한 조직법률과 새로운 공공서비스 텔레비전에 관한 법안을 심사하기 위한 특별위원회〉(une commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique relatif à la nomination des présidents des sociétés de l'audiovisuel public et le projet de loi sur le service public de la télévision)로,

**주요 수정안 내용**

- 다양성 보고서 제출, France 3의 지역판 강화, 국제방송 지분 전량 국가 보유
- 이사회구성 방식 변경, 사장 해임 시 소관 상임위 의견 제출 등

- 하원 전체심사(13일간), 표결(12월 17일)
  - 찬성 293 vs 반대 242(총 투표자수 546, 유효표수 535, 과반수 268): 중도우파 그룹(NC) 중 절반(10표)이 반대
  - 하원채택법안(n° 145) 상원 상정

□ 상원(Senat) 1차 독회/심사

- 문화위원회(상임위) 심사보고서 제출<sup>6)</sup>: 2008년 12월 22일
- 상원 전체 심사(7일간), 표결(2009년 1월 16일)
  - 찬성 164 vs 반대 153(총 투표자수 339, 유효표수 317, 과반수 159), 하원채택법안(n° 145)을 원안대로 의결하지 않고 수정안(n° 38) 의결

**상원의결법안 주요 내용**

- 하원채택법안(n° 145)은 수신료 인상 없이 물가상승률 연동만 언급하고 있는 데 반해, 상원의결법안(n° 38)은 4유로/연 추가 인상 제안(하원과 정부에서는 수신료의 추가 인상에 대한 반대의견 제시)
- 해외령 방송(RFO)의 광고 유지
- 보다 엄격한 공영방송사 사장 해임절차

총 58명의 의원으로 구성되었으며, 위원장은 장 프랑소와 코페(UMP) 원대대표가, 심사보고서 작성/발표자는 같은 당의 크리스티앙 케르(Christian Kert) 의원이 맡았음

- 6) 상원 문화위는 자끄 레장드르 상원의원이 위원장을 맡고 있으며, 모두 56명의 상원의원으로 구성되어 있음. 동 법안의 상원 심의는 문화위가 최종적으로 심사보고서를 작성하나, 상원 경제위원회와 외교위원회의 의견을 청취하도록 되어 있음(서면 제출)



□ 상·하원동수위원회<sup>7)</sup> 법안 조정 합의

- 하원채택법안이 원안 의결되지 않은 관계로, 상·하원 사이의 이견을 조정하여 합의된 수정안을 제시하기 위해 상·하원 동수위원회(CMP) 설치
  - 상·하원동수위원회는 총리실에서 조정회의를 가져, 수신료 인상에 대한 절충안(한꺼번에 4유로를 올리는 대신, 2년에 걸쳐 2유로씩 4유로 인상)에 합의<sup>8)</sup>

□ 상·하원 법안 심사(2차 독회), 통과

- 하원 심사, 표결: 2009년 2월 3일
  - 찬성 166 vs 반대 75(총 투표자수 248, 유효표수 241, 과반수 121)
- 상원 심사, 표결: 2009년 2월 4일
  - 찬성 177표 vs 반대 159표(총 투표자수, 유효표수 241, 과반수 121): 중도우파(NC) 대부분이 찬성표를 던짐
  - 하원에서 동 수정안을 통과시켰기 때문에, CMP 수정안이 상원에서 원안 통과되면서 최종 의결

※ 알바녜 문화부 장관은 공영방송법 통과에 대해 축하 메시지 전달  
("자신의 임무에 충실한 공공서비스와 규제의 부담에서 덜 조이게 된 민영채널로 인해 전체 시청각 분야가 활성화될 것")

7) 상·하원동수위원회(CMP: Commission Mixte Paritaire)는 상원의원 7명(여당 3명, 야당 3명, 무소속 1명), 하원의원 7명(여당 4명, 야당 3명)으로 구성

8) 나머지 부분(해외령광고 폐지와 공영방송사 사장 해임방식)은 하원의 의견을 반영하는 것으로 최종 합의

□ 헌법재판소 위헌 심사

- 상·하원을 모두 통과한 공영방송법안은 헌법재판소에서 위헌 심사만을 남겨 놓은 상태임<sup>9)</sup>
- 야당의원들은 <정부의 공영방송사 사장 임면>(다원성 훼손), <공영방송사 광고 폐지>(공영방송사 이사회 결정으로 이미 시행 중인만큼, 더 이상 법률적 사항 아님), <전자커뮤니케이션 사업자에 대한 세금 신설>(조세형평성 훼손) 등의 조항을 문제 삼음

□ France Televisions의 광고 부분 폐지 결정

- France Televisions은 공영방송법 제정 여부와 상관없이, 이미 2009년 1월 5일자로 이사회의 결정에 따라 광고의 부분폐지(저녁 8시~새벽 6시)를 시행 중에 있음
  - 2008년 12월 16일, France Televisions 이사회는 까롤리스 사장의 저녁/심야시간대(저녁 8시~새벽 6시) 광고폐지 제안을 승인하였으며, 동 내용은 France Televisions의 의무규정집(Cahier des missions et des charges: 시행령) 수정 사항이기 때문에, 기존의 시행령이 개정되었음<sup>10)</sup>
  - 이러한 조치는 야당의 반대로 수정안(Amendments)이 의회에서 남발되는 등 법안 통과가 불분명한 상황에서 정부가 취한 궁여지책이었음. 그런 이유로, 까롤리스 사장이 정부의 제안을 받아들인 것에 대해 야당에서는 반대의 목소리가 높았음

9) 헌법 제61조 제2항에 의거, 60명 이상의 하원의원(2월 6일)과 60명 이상의 상원의원(2월 9일)이 제소  
 10) 참고로, 현행 광고규제 관련 규정은 1986년 방송법 제27조와 제33조에 규정되어 있으나, 동 조항들은 광고 등에 관한 세부규정을 시행령에 담을 것을 명시하고 있을 뿐이며, 구체적인 광고규제는 1992년 3월 27일 제정된 시행령(2008년 11월 6일 부분개정)에 나와 있음

“광고 폐지를 굳이 의회에서 통과할 필요가 없다. 왜냐하면 까롤리스 사장이 혼자서 다 할 수 있기 때문이다” “이번 개혁은 법률 사항도, 시행령 사항도 아니다. 정치권은 까롤리스 사장을 정부의 정치적 선택을 혼자서 감행할 수 있는 보조자로 인식하고 있다.”(Benoit Hamon, 사회당)

※ 지난 2월 4일, 프랑스 의회를 통과한 <공영방송법안>은 광고폐지 조항 외에도, 광고폐지로 인한 재원부족 보상방안, EU 지침의 적용 등을 담고 있는 포괄적인 법안이며, 공영방송사의 광고폐지를 법률사항으로 명시한다는 의미를 지니고 있음

## 2) 디지털 시대의 준비: 디지털경제 발전 중장기 계획 수립

○ 디지털 경제의 발전은 사르코지 대통령이 우선권을 부여하고 있는 분야 중 하나이며 이러한 고민의 결과물은 2008년 10월 발간된 프랑스 정부의 정책보고서 <디지털 프랑스 2012>(France Numerique 2012)에 잘 나타나 있음

※ 디지털 경제는 통신, 방송, 소프트웨어, 정보서비스, 온라인 서비스 등을 포함하는 개념

○ 집권여당 UMP의 기업담당 전문위원인 다니엘 지아지의 정책보고서 <미디어와 디지털>(일명 지아지 보고서)은 디지털 시대 미디어 기업의 전략과 향후 과제를 다루고 있으며, 디지털 경제 발전 계획 수립을 위한 일부분으로 기획되었음

### □ 디지털 경제의 중요성 인식

○ 2008년 세계 디지털 경제의 사업규모는 3조 유로(약 5,400조원)이며, 디지털 경제의 성장률은 연 평균 6% 정도로, 전체 경제성장률의 약 2배에 가까움 (IDATE 자료)

- <지아지 보고서>를 보면, 프랑스 경제에서 디지털 경제가 차지하는 몫이 미국(13%)이나 한국(17%)에 비해 열악한 상황을 프랑스 정부가 인식하고 있으며, 이러한 상황을 극복하고자 하는 프랑스 정부의 강력한 의지가 잘 나타나 있음

### □ <디지털 프랑스 2012>: 디지털경제 발전 중장기 계획

- 공공정책 평가/전망 및 디지털 경제개발 장관인 에릭 베송(Eric Besson)은 디지털 경제 발전 중장기 플랜을 담은 정책 보고서를 발간(2008년 10월)
- 동 보고서는 디지털 경제 발전을 위한 세 가지 핵심 과제로, 1) 초고속 인터넷 접속 보장, 2) 지상파 디지털 전환 완료(2011년 11월 30일까지), 3) 디지털 격차 해소(전 국민 대상 홍보캠페인, 콜센터 운영, 저소득 계층 대상 기금 운영, 수신 장비 구입 지원 등)를 설정하고 있음

- ① 모든 국민에게 디지털 네트워크의 접근 보장: 초고속 인터넷 접속 보편화, 무선 인터넷 접속 보장, 2012년까지 디지털 전환 완료, 신규 텔레비전 서비스(모바일 텔레비전, HD 텔레비전) 수신 보장, 디지털 라디오 개발, 디지털 서비스 장비 보유 증대 등
- ② 디지털 콘텐츠의 제작과 공급 개발: 영화/영상물/음악 콘텐츠의 확산 개선, 서버 사업자의 지위 보장, 개인 복제 위원회 개혁, 글쓰기 확산 및 인쇄매체 발전 보호, 비디오 게임/소프트웨어 분야 개발, 디지털 시뮬레이션 개발 등
- ③ 디지털 이용방식 및 디지털 서비스 다각화: 디지털 신뢰 강화, 개인정보 보호, 사이버 범죄 방지, 학교 교육에서의 디지털 이용, 디지털 대학 설립, 디지털 경제에 필요한 교육, 디지털 기업의 경쟁력 강화, 원격 근무 독려, 전자 상거래 개발, 전자 정부 개발, 법원 접근 확대, 의료/건강 서비스 확대 등
- ④ 디지털 경제 거버넌스와 에코시스템 개선: 중소기업 지원, R&D 활성화, 국가조직 개선, 디지털 시대의 거버넌스 확립, 국가 정보 시스템 확립, 인터넷 거버넌스 확립 등

□ <미디어와 디지털>: 디지털시대 미디어기업전략 및 정책과제

- 2008년 5월, 사르코지 대통령은 집권여당(UMP) 다니엘 지아지 전문위원에게 디지털 시대 미디어 기업의 전략과 향후 정책적 과제 제언을 위한 보고서 작성 지시
  - 디지털 시대의 변화를 제대로 대응하지 못하는 미디어 기업은 생존자체가 불가능하며, 미디어 기업의 생존 여부가 국가 경제에 큰 영향을 끼칠 것이라는 위기의식이 작용했던 것으로 보임
- 지아지 위원은 3개월 동안, 미디어 업계 대표, 노조, 학자 등 80여명과의 심층 인터뷰 후, 2008년 9월, <미디어와 디지털> 보고서 작성, 제출
  - 미디어 기업의 수익성 보장 없이는 양질의 콘텐츠 및 내용의 독립성 보장이 불가능하며, 양질의 콘텐츠 생산 없이는 미디어 기업의 수익성 보장이 어렵다는 순환적 관계를 설명하면서, 글로벌 미디어 기업의 출현을 통해 전체 미디어 산업의 성장을 견인하는 것이 바람직하다는 결론을 도출하고 있음

- ① 2가지 대원칙
  - 콘텐츠와 뉴스의 양질, 다양성, 접근성의 보호
  - 프랑스 기업의 세계적 미디어 기업으로의 출현 지원
- ② 8가지 목표
  - 목표 1. 신문·잡지(Presse)의 다원성을 보호하고 강화한다.
  - 목표 2. 양질의 뉴스를 지원한다.
  - 목표 3. 콘텐츠 채널 유통을 더욱 용이하게 만든다.
  - 목표 4. 미디어의 미래를 보다 정확하게 예측하여 대비한다.
  - 목표 5. 미디어 산업 내 투자를 촉진한다.
  - 목표 6. 글로벌 미디어 기업의 출현을 지원한다.
  - 목표 7. 문화산업을 보다 현대화한다.
  - 목표 8. 디지털시대에 걸맞도록 프랑스 미디어를 지원한다.
  - ※ 목표 6의 세부과제로, 동일 미디어그룹의 TV, 라디오, 일간지의 동시소유 허용, 동일인 지분소유 제한(49%, 15%, 5%) 폐지 제안

※ 프랑스의 교차소유 제한 규정

3가지 규정 중 두 가지에 한해 교차소유 가능(two out of three rule)

- 세 개를 동시에 소유하는 것만 금지

- ① 가시청 범위 400만 명 이상의 지상파 TV
- ② 가청취 범위 3,000만 명 이상의 지상파 라디오
- ③ 전국지로서 시장점유율 20%(발행부수 기준) 초과하는 종합일간지

□ 프랑스 디지털 전환 일정

- 2007년 3월 5일(n° 2007-309), <미래의 텔레비전과 시청각 송출 현대화에 관한 법률>에 의거, 2011년 11월 30일 전환 완료<sup>11)</sup>
- 2008년 12월 22일, 구체적인 전국 단위의 전환계획을 총리가 승인(CSA 의견 수렴 절차 이후)했으며, 송신소(Emetteur), 서비스 별 전환 완료 계획
  - 일차적으로, 지난 2월 4일, 디지털 전환 완료 개시(Seine-et Marne 지역에 있는 소도시 Coulommiers) 후, 점차 대상과 범위 늘려갈 계획<sup>12)</sup>

□ 디지털 전환 촉진 지원 방안

- 방송법(n. 86-1067) 제102조에 의거, 소득수준이 낮은 가구 지원을 위한 특별 기금을 운영해, 디지털 수신장비 구입 지원
- 2007년 3월 5일 법률 제39조에 의거, 홍보 캠페인(전 국민)

11) 유럽연합은 2012년 이전까지 디지털 전환을 완료할 것을 권고

12) 2009년 2/4분기, 주민 10,000명의 소도시 Kayserberg를 2차 시범도시로, 2009년 하반기, 주민 200,000명 규모의 중소도시 Cherbourg를 3차 시범도시로 선정하였으며, 지역 전체의 디지털 전환완료 시범지역은 알자스(Alsace) 지역을 선정(2009년 말 또는 2010년 초 전환 완료 예정)

- 1986년 방송법 제100조 의거, 디지털 전환 촉진 지원 기구 <France Tele Numerique> 설립: 저소득층 지원 특별기금 관리 및 홍보 업무 등 디지털 전환 촉진을 위한 다양한 업무 담당

※ 1차 시범도시 콜로미에(Coulommier)의 경우, 해당지역 시장과 <France Tele Numerique>의 협조 하에 다양한 지원책 제시. 예를 들어, 노약자, 장애인, 저소득층에 대한 디지털 전환 교육을 실시하는 자원봉사자(Benevoles) 시스템을 운영하거나, 기술자를 홍보대사로 임명 기술적인 지원 담당

### 3) 신문·잡지 산업 활로 모색: 전체회의 소집, 녹서 발간

#### □ <신문·잡지 전체회의> 구성

- 2008년 10월, 사르코지 대통령은 위기에 처한 신문·잡지 산업을 살리겠다는 목표 아래 다양한 이해관계자들이 참여하는 <신문·잡지 전체회의>(Etats-generaux)를 발족
  - 신문·잡지의 위기를 해결하기 위해 대통령이 직접 이해관계자들의 전체회의를 제안했다는 것은 매우 이례적인 사건으로, 총 150여명의 참가자들이 4개 분과(저널리즘, 산업프로세스, 인터넷, 사회)로 나누어 작업

#### <1분과>(저널리즘 직업의 미래)

- 분과 구성: 분과장 브뤼노 프라빠(Bruno Frappat: 바이야르 그룹 사장) 외 22명의 분과위원(실무자 포함)
- 토의 주제: 글쓰기의 역할과 미래, 교육, 취재(기사작성)의 책임, 권리와 의무, 윤리의식, 기자의 지위, 저작권과 보상 등

#### <2분과>(인쇄, 배달, 재원조달: 신문·잡지의 생산/유통 절차)

- 분과 구성: 분과장 아르노 드 뽀퐁텐느(Arnaud de Puyfontaine: 몬다도리 프랑스 사장 역임) 외 35명의 분과위원(실무자 포함)

- 토의 주제: 인쇄소, 공동배달업체, 배급망, 우편배달, 자택배달, 재원조달, 광고시장 규제와 경향, 수익성 등

〈3분과〉(인터넷 충격: 신문·잡지의 새로운 모델)

- 분과 구성: 분과장 브뤼노 빠티노(Bruno Patino: 공영라디오 France Culture 사장) 외 33명의 분과위원(실무자 포함)
- 토의 주제: 이용행태 변화, 공급형태 변화, 직업 변화, 종이의 미래, 무료/블로그/양방향의 문화, 광고의 변화, 보완적 도구, 인터넷/신문지원 등

〈4분과〉(신문·잡지와 사회: 독자/시민의 기대 부응)

- 분과 구성: 분과장 프랑소와 뒤푸르(Francois Dufour: 플레이박 프레스 사장 겸 편집장) 외 64명의 분과위원(실무자 포함)
- 토의 주제: 독자와의 관계, 소유 집중과 다원성, 발전, 신뢰, 양질의 콘텐츠, 젊은 독자들의 기대 등

□ 〈신문·잡지 전체회의〉 보고서 발간<sup>13)</sup>

- 2009년 1월 8일, 4개 분과의 주제들을 종합, 최종 보고서(녹서)<sup>14)</sup> 작성 후, 문화부 장관(크리스틴 알바넬)에게 제출
  - 〈신문·잡지 전체회의 녹서〉는 신문·잡지 업계의 이해당사자(업계, 학계, 정부 등)가 모두 모여, 신문·잡지의 생존전략과 정부의 역할을 기술한 정책보고서로, 각 파트별 구성이나 집필진에 따라 그 내용이나 성격, 포맷 등에 차이가 있음
- 2008년 9월 대통령에게 보고된 〈지아지 보고서〉(집권여당 전문위원 1인이 디지털 시대를 맞이하는 미디어 기업의 전략과 향후 정책과제를 담은 종합 보고서)와는 그 대상과 범위, 성격 등이 확연히 다름. 주요 내용도 소유규제와 같은 규제정책 이슈라기보다는 언론인 재교육, 신문기업의 세계 감면, 유

13) 김태훈 역(2009), 〈인쇄매체 현황 대토론회 정책제언〉, 정보통신정책연구원 참조([www.kisdi.re.kr](http://www.kisdi.re.kr))

14) 보고서라고 하지만, 실제 정확한 명칭은 〈녹서〉이다. 녹서(Green Paper)란 원래 영국에서 사용하는 단어로, 정부정책을 국회에서 토의할 수 있도록 만든 참고자료를 의미한다. 여기서는, 신문·잡지 활성화를 위한 전체회의의 결과물을 담은 일종의 정책제안서를 의미



통망 현대화, 인터넷에서의 비즈니스 모델 등 현업에서 바로 적용 가능한 제언을 주로 담고 있음

※ <신문·잡지 전체회의 녹서>는 <지아지 보고서>와 내용의 일관성, 집필진 구성방식(1인 vs 다수), 보고 체계(지아지 → 대통령 직접 보고, 녹서 → 문화부 제출) 등의 측면에서 볼 때, 연속된 시리즈물이라고 보기 어려움

□ 보고서 주요 정책제언(총 90여개의 제언)

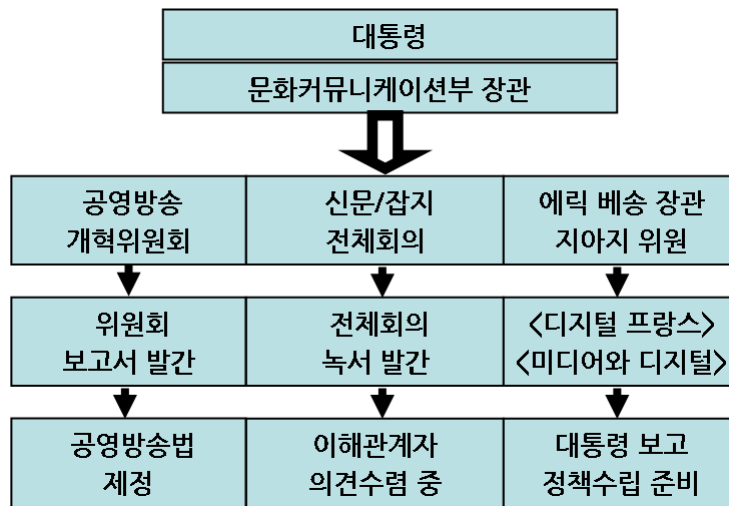
○ 보고서는 각 분과별로 구성이 약간씩 다르긴 하지만 일반적으로 각 분과에서 다루고 있는 주제에 대해 현황 및 문제점, 개선방안을 구체적 제언(권고)의 형식으로 담고 있다는 점에서 유사함

- 1) 저널리즘 직업의 미래를 담보하기 위해, 언론인 재교육과 언론인의 직업윤리를 확립할 것: 언론인 교육(재교육, 기구설치, 커리큘럼 선정, 장학금, 연구소, 실습장소, 산학모임 활성화), 언론인 권리/의무(윤리현장 단체협약 삽입, 윤리현장 개정위원회 설치, 근로계약서에 첨부, 공중과의 접촉, 저작권, 양심의 자유)
- 2) 신문·잡지 생산/유통 프로세스 개선을 위해, 인쇄계약조건을 수정하고, 가판 등의 배달 방식을 개선하고, 배급망을 현대화 할 것: 인쇄(계약조건 수정, 재교육, 공동인쇄 촉진), 가판(가판대 증설, 공동배급망 의존도 감소, 공동배급회사 시너지, 감독기구), 자택배달/우편배달/디지털 배급(자택배달 촉진, 구독 비용 절감, 우체국 관계 개선), 광고(미디어 대행사 관계법령 개선, 국가광고, 편집도구 도입)
- 3) 인터넷에서의 신문·잡지 산업의 활로를 모색하기 위해, 새로운 비즈니스 모델을 확립할 것: 단신보도(인용)권 인정, 네트워크/인터넷접속/검색엔진(포털) 등의 기사차별 금지, 공공DB 이용, 온라인 신문사 지위, 온라인 신문사 의무, 지원방식 개선, 세제 개편, 온라인 신문사 투자 활성화, 비즈니스 모델 발굴, 디지털 유통 확대, 교육제도 확대, 온라인 신문사 거버넌스 모델 촉진, 뉴미디어 실습장 개설
- 4) 사회에서의 신문·잡지의 역할을 유지하기 위해, 신뢰회복에 앞장서고, 종합일간지 창간 시 부가세를 인하하는 등 창업지원에 인센티브를 제공할 것: 청소년 대상 기사 작성 강화, 신뢰 회복, 다양성/집중/발전(종합일간지의 부가세 인하, 창업 촉진 유인), 콘텐츠 강화

### 3. 프랑스 미디어 개혁의 주요 정책 목표 및 시사점

- 현재 프랑스에서 벌어지고 있는 미디어 개혁의 기본 축은 크게 3가지 정도로 이해할 수 있음

[그림 3-1] 프랑스 미디어 개혁의 기본축



- 민영방송과 차별화되는 공영방송사 확립(공영방송법 제정)
  - 공영방송을 보다 공영방송답게 만들고, 민영방송을 과도한 규제로부터 완화시켜 보다 자유로운 기업 활동을 영위토록 하는 것을 목적으로 함

광고 비율 점진적 축소(궁극적으로는 완전 폐지)  
 공적재원(수신료 또는 국고)에 의한 안정적인 재원 확보  
 정부 주도 하에 책임 있는 공영방송 확립(사장 임면권)

- 디지털 시대 준비(디지털 프랑스 2012, 지아지 보고서 발간)
  - 전체 산업의 디지털화를 준비하고, 미디어 산업의 경쟁력 제고를 위해 미디

어 기업의 수익성 보장과 양질의 콘텐츠 생산에 전력할 수 있는 기반을 마련하는 등 디지털 시대의 미디어 기업 발전 전략 수립

디지털 전환 완료 및 디지털 격차 해소  
양질의 콘텐츠 생산 및 유통을 위한 투자  
글로벌 미디어 기업의 기틀 마련

- 신문/잡지 산업의 활로 모색(신문/잡지 전체회의 녹서 발간)
  - 프랑스 사회의 여론 다양성 확보를 위해 위기에 처해 있는 신문/잡지 산업의 활로 모색(실질적인 지원 방안 강구)

언론인 재교육, 언론인 직업윤리 확립  
인쇄계약조건 수정, 가판 확대, 유통망 현대화  
인터넷에서의 비즈니스 모델 확립  
신뢰회복, 종합일간지 부가세 인하 등

- 프랑스에서 벌어지는 일련의 미디어산업 개혁을 살펴볼 때, 우리나라에서 현재 추진 중인 미디어관련법안과 형식적인 측면에서 상당히 유사하다는 사실을 알 수 있음
- 방송법, 신문법 개정안(일간신문/통신사 및 대기업 지분 참여 허용)의 경우, 한 사회 내에서의 여론 다양성 확보를 위해 신문사의 활로를 모색하고 있다는 점, 세계 시장에서 경쟁하기 위한 전제 조건으로서의 대규모 자본 유입을 상정하고 있다는 점
- 디지털 전환 특별법 개정안(디지털 전환 시기, 방법, 재원조달 방안, 전환촉진 유도)의 경우, 디지털 전환이 국가적으로 중요하다는 인식, 그리고 디지털 시대를 대비하는 미디어 사업자의 발전전략 및 제도적 지원방안을 함께 고민하

고 있다는 점

- 아직 발의되지 않았지만 일부 보도 되는 공영방송법안(지배구조개선, 광고비 중 축소 및 수신료 인상)의 경우, 민간 상업방송사와 차별화되는 공영방송사를 확보하기 위한 다양한 방법을 강구하고 있다는 점에서 유사하다고 할 수 있음
- 그런 의미에서 우리와 유사한 고민을 하고 있는 프랑스 정부의 개혁사례를 정확하게 이해하는 것은 우리사회에서 벌어질 논의를 보다 생산적으로 만들 수 있을 것으로 판단됨



## 참 고 문 헌

- Alain Lancelot(2006), <Les problemes de concentration dans le domaine des medias>
- Commission Cope(2008), <Rapport: Commission pour la nouvelle television publique>
- CSA(2008), <Les Chiffres cle de l'audiovisuel francais>
- Daniele Giazzi(2008), <Les Medias et le Numerique>, 김태훈 역(2008), <미디어와 디지털>, 정보통신정책연구원
- Eric Besson(2008), <France Numerique 2012>
- Etats-generaux de la Presse ecrite(2009), <Livre Vert>, 김태훈 역(2009), <인쇄매체 현황 대토론회 정책제언>, 정보통신정책연구원
- Ministere de la Culture et de la communication(2008), <Le projet de loi relatif a la communication audiovisuelle et au nouveau service public audiovisuel>
- 박태순(2008), <KBI 포커스: 프랑스 방송법 개정(안)의 의미와 시사점>, 한국방송영상산업진흥원
- 해외방송정보(2008), KBS 방송문화연구소  
<http://teleobs.nouvelobs.com>(누벨옵스)  
[www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr)(르피가로)  
[www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)(르몽드)  
[www.lexpress.fr](http://www.lexpress.fr)(렉스프레스)  
[www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)(하원)  
[www.senat.fr](http://www.senat.fr)(상원)  
[www.elysee.fr](http://www.elysee.fr)(엘리제궁)  
[www.culture.gouv.fr](http://www.culture.gouv.fr)(문화커뮤니케이션부)  
[www.csa.fr](http://www.csa.fr)(방송위원회)  
[www.ddm.gouv.fr](http://www.ddm.gouv.fr)(총리실 산하 미디어발전국)



## 별첨 1. 사르코지 대통령 연두기자회견 연설문 中 공영방송 부분

문명화 정책(Politique de civilisation)은 공영방송 분야의 전례 없는 개선으로 나타나게 될 겁니다. (물론) 적어도 (개선에 대한) 기대가 있었습니다. 우선 절대적으로 필요해진 국제방송 분야에서의 재정비가 있을 겁니다. 알바녜 문화부 장관과 쿠쉬네르 외교부 장관도 부인하지는 않을 겁니다.

하지만, (일단) 2008년에는 공영 텔레비전 분야에서의 진정한 문화혁명을 완수할 것을 제안합니다. 공공 서비스는 특수한 임무를 가지기 때문에 존재합니다. 만약 공영채널이 민영채널과 동일한 기준, 동일한 부담(의무), 동일한 생각(논리)을 가지고 운영된다면, 왜 공공서비스가 존재하는지 알 수 없게 됩니다. 지금 제가 이야기하는 것은 정말 특이한 일입니다. 죄송합니다. 하지만, 저는 그렇게 생각합니다.

공공서비스가 가져야 할 부담(의무)과 기준은 질(Quality)입니다. 공공서비스의 사명(임무)은 문화에 대한 접근을 최대한의 사람들에게 제공하고, 프랑스의 창작을 진작하는 것입니다. (그렇다고 해서), 공영 텔레비전이 엘리트적이거나 지루해져야 한다는 것은 아닙니다. 그것과는 차이가 있습니다. 공영 텔레비전이 순전히 상업적인 기준을 가지고 운영될 수는 없다는 것, 그것뿐입니다. 그러므로 저는 공영 텔레비전의 의무규정집(Cahier des charges)이 완전히 재검토되기를 바랍니다.

또한 공영 채널에서 광고를 전면 폐지하고, (부족분을) 민영 채널의 광고증가분에 대한 세금과 인터넷 접속이나 이동통신과 같은 새로운 커뮤니케이션 수단의 매출에 대한 극소량의 세금으로 충당하는 것에 대해 깊이 생각해 보기를 바랍니다.

이것이야말로 하나의 혁명입니다. 공영 텔레비전의 비즈니스 모델을 바꾸면서 우리가 속한 이 커뮤니케이션 사회에서 문화 정책의 모습(자료)이 완전히 바뀌는 혁명입니다. 우리가 원하는 것, 바꾸고 싶은 것, 지키고 싶은 것, 내가 바꾸고 싶은 것이 무엇인지를 알아야만 합니다. 어떠한 금기에도 불구하고 저는 바꿀 것이며, 우리는 결과를 얻을 것입니다. 이 전략적 선택 이후 벌어지는 일에 대해서도 우리는 책임을 질 것입니다.

그동안 별다른 성과 없이 계속 이야기만 하고, 지금까지 감히 엄두를 내지 못했던 좌파에게 일련의 우선순위를 결정하는 것이 정부라는 사실을 알려 주게 되어 매우 기쁩니다.



별첨 2. 공영방송위원회 위원 구성

위원장	장 프랑소와 코페	집권여당 UMP	하원의원	
위원 (의원)	프랑크 리스트, 미셸 에르비용, 크리스티앙 케르, 빠트리스 마르탱-랄랑드, 질 까레즈	집권여당 UMP	하원의원	
	장 디오니즈 뒤 세주르	중도우파 NC		
	빠트릭 블로슈, 디디에 마뤼스, 미셸 프랑색스	사회당 PS		
	위원 (현업)	쾨트린느 모랭 드사이	중도우파 GC	상원의원
		루이 드 브루와시아, 자끄 발라드	집권여당 UMP	
		다비드 아술린	사회당 PS	
		이반 레나르, 자끄 랄리트	공산당 PC	
베로니끄 까일라		국립영화센터 사무총장		
에르베 샤발리에		언론인, 제작자		
위원 (현업)	자끄 상셀	제작자		
	쾨트린 끌레망	철학자		
	소피 대상	시나리오작가		
	로랑스 프란세스키니	미디어발전국(DDM) 국장		
	빠에르 자꼬메띠	컨설턴트		
	시몬느 아라리	제작자		
	마랭 까라미츠	MK2 극장주		
	르네 마르탱	제작자		
	마리 마스몽떼이오	영화 제작자		
	마르탱 로쟈르	동영상 공유사이트(Dailymotion) 사장		
	자끄 상타마리아	시나리오 작가		
	니꼴라 트로브	제작자		
	다비드 레비	BBC 책임자		
마르셀 뤼포	아동심리학자			
보고서 발표	에르베 바르바레	감사원, 루브르 박물관		

### 별첨 3. 공영방송위원회 코페위원장에게 보내는 대통령 위임편지

우리의 공영 텔레비전은 오래되고, 단단해서 <정보, 교양, 오락>이라는 세 가지 임무를 지금까지 훌륭히 완수해왔습니다. 하지만 작금 우리의 텔레비전은 새로운 지경과 도전에 직면해 있습니다. 디지털 지상파의 출범, 모든 것들을 흡수해 글로벌 미디어가 되어 버린 인터넷(양방향과 웹서핑의 새로운 가능성), 송출방식의 증대 등으로 미디어 환경은 민간 채널과 민간 프로그램의 공급으로 넘쳐 나고 있습니다.

저는 우리의 공영 텔레비전이 더욱 빠르게 적응하기를 기대했으며 공영 텔레비전의 프로그램이 민간분야의 공급과는 훨씬 선명하게 차별화되어지기를 바라 왔습니다. 공영 텔레비전은 질을 제고해야 하며 전체 미디어 환경을 <보다 높은 곳으로 끌고 가도록> 애써야만 합니다. France Televisions 채널들의 광고를 폐지하는 것은 공영 텔레비전이 편성에서 문화, 예술에 보다 많은 가치를 부여하고, 현재나 미래의 세상에서 벌어지는 커다란 토론들(환경, 지속성장, 유럽 등)을 더욱 심화시키고 잘 만들 수 있게 함으로써 지금보다 더 많은 위험을 지도록 만들 것입니다.

공영 텔레비전의 재원조달 방식을 변경하는 것은 공영 텔레비전의 정체성과 전략을 근본적으로 재규정해, 그것들이 채널과 서비스에서 나타나도록 만들어야 할 것입니다. 이것이 <새로운 공영 텔레비전을 위한 위원회>에 부과된 임무입니다.

귀 위원회는 다음과 같은 질문에 답할 책임이 있습니다.

- 디지털 시대 시청각분야 공공서비스의 정체성과 가치를 어떻게 재규정할 것인가? 공영 텔레비전은 가치·문화의 교육과 전승, 시민의식 학습을 위해 어떻게 보다 기여할 수 있을 것인가? 높은 시청률이라는 목표를 유지하면서, 어떻게 이 모든 기대와 부담(의무)에 응답할 것인가?
- 광고의 부재가 어떻게 공영 텔레비전으로 하여금 모든 장르의 프로그램에서 글쓰기와 포맷을 새롭게 하면서도 창의성과 최고의 품질을 진작시킬 수 있을 것인가? 광고 없이 프로그램 편성을 어떻게 활기차게 만들 것인가?
- 프랑스와 유럽의 예술, 영상물, 영화 창작에 있어 공영 텔레비전은 어떤 역할을 감당할 것인가? France Televisions에 어떤 임무와 의무를 부여할 것인가?
- 공영 텔레비전은 어떻게 커뮤니케이션 신기술의 혜택을 누릴 것이며 새로운 접근방식에 적응할 것인가?

- France Televisions의 여러 채널과 서비스에 대해 어떤 새로운 모습을 부여할 것인가?  
다른 사업자(공, 민영)들이 제공하는 것과는 어떤 보완관계를 가질 것인가? 특히, Arte  
와는?

- 공영 텔레비전의 성과를 어떻게 측정할 것인가?

광고 폐지에 따른 여러 가지 시나리오와 함께, France Televisions의 향후 5개년 사업계획 수립에 도움이 될 새로운 비즈니스 모델에 대해서도 깊이 생각해 주시기 바랍니다. France Televisions에 지급할 수 있는 국고지원금에 대해서도 연구해 주셔야 합니다. 공영방송사의 새로운 비즈니스 모델은 공적자금의 효과적이고도 엄격한 사용, 시너지 효과 증대, 변화에 적합한 조직 등을 전제로 하고 있습니다.

재원조달과 관련해서는 광고제도 관련 사안들을 심도 깊게 검토해 주시기 바랍니다. 왜냐하면 광고 폐지는 몇몇 특수상황(자사광고, 협찬, 문화재·뉴미디어(인터넷, 모바일)관련 광고, France3 지역판 등)을 함께 고려해야 하기 때문입니다.

두 시나리오에 대해 검토해 주시기 바랍니다: 1) 2009년 1월 1일부터 광고를 전면 폐지하는 방안, 2) 점진적으로 폐지하는 방안(예를 들면, 프랑스 본토 채널의 매일 20~24시 대 광고 폐지부터 시작)

부족분을 채우는 방안으로는 공영방송 광고 폐지의 수혜자인 민영 채널의 기여분과 통신 사업자의 기여(범위는 최대한 넓게 설정하고, 가장 낮은 비율 적용) 가능성을 연구해 주시기 바랍니다. 또한 France Televisions의 자원개발 능력(판권, 배급, 브랜드 제고 등)에 대해서도 고민해 주시기 바랍니다.

귀 위원회는 선발된 유능한 정치인과 현업인들로 구성되어 있습니다. 이번 개혁은 시청각 분야 업계와만 관련이 있는 것이 아니라, 시민사회, 나아가 우리나라와도 관계가 있습니다. France Televisions, CSA, 모든 분야의 현업인들과 협력하시고, 모든 커뮤니케이션 수단을 이용하여 국민의 의견도 수렴하시기 바랍니다.

## 별첨 4. 공영방송위원회 최종보고서 주요 내용

### 발전 모델

- 급변하는 디지털 방송환경에 적극적으로 대응하기 위해 France Televisions의 콘텐츠는 모든 신규 플랫폼에서 유통될 수 있어야 함
- 콘텐츠 중심의 조직 정비를 위해, 그룹을 하나의 단일 회사 체제로 전환: 8개 분야 콘텐츠(픽션, 영화, 예술, 다큐멘터리, 오락, 어린이, 스포츠, 정보 등) 중심

### 문화/창작 모델

- 창작에 최우선 순위 부여(〈프로그램 국〉 하에 장르별 부서 배치, 콘텐츠 중심의 조직 정비)
- 시청자에 대한 끊임없는 관심(만족도, 임팩트, 공공서비스 사용률, 장르별 성과/비용 관계 측정)
- 각 채널별 정체성 확립(France 2: 종합, France 3: 지역, France 4: 실험, 신세대, France 5: 교육, RFO: 문화/다양성)

### 거버넌스 모델

- 현행 이사회(Conseil d'administration)<sup>15)</sup> 체제에 대한 문제 제기<sup>16)</sup> → 다른 공사와 유사한 지배구조로 전환(12인: 2명의 직원대표, 2명의 국가 인사, 상/하원 소관 상임위 추천 인사 16명 중 8명 정부 지명)
- 사장은 방송위원회가 추천(3~5명)하면, 이사회에서 임명(현행 제도는 방송위원회가 사장 임명)
- 각각 독립된 채널의 지분을 보유하고 있는 지주회사로서의 현행 체제를 단일회사(Entreprise unique) 체제로 전환
- 콘텐츠 중심의 조직 개편

### 비즈니스 모델

- 2011년 이후, 공영텔레비전방송사의 광고를 완전 폐지
- 2009~2011년 부분 폐지(저녁 8시~새벽 6시 시간대)
- 광고폐지로 인해 생기는 방송사 수입 부족분 보상 방안 제시: 수신료를 물가인상분에 연동하고, 수신료 부과 대상을 기존의 TV 수상기에서 PC, 모바일 TV로 확대하는 방안, ② 통신사업자 및 초고속 인터넷 접속사업자 매출액의 0.5%를 부과하는 방안, ③ 민영 방송사의 광고수입에서 일정비율을 미리 빼가는 방안

15) 현행 이사회는 총 14명으로, 2명의 상/하원 의원, 5명의 정부측 인사, 5명의 CSA 임명 인사(시민단체, 창작/제작, 해외령 각 1인 포함), 2명의 직원 대표로 구성되어 있음

16) 국가의 명확한 성격(최대주주이자 규제자, 재원조달자 등)이 규정되어 있지 않다는 점, CSA 지명 인

## 별첨 5. 정부발의 공영방송법안 구성

### 영상커뮤니케이션과 새로운 텔레비전 공공서비스 관련 법안

제1부 영상커뮤니케이션 공공부문(Secteur public) 관련 규정

제1장 SNP(프로그램 공급 국가회사)

제1조 France Televisions의 역할, 임무(기존 법률 제44조 수정): France Televisions을 단일 회사로 전환

제2조 국제방송의 역할, 임무(기존 법률 제44조 수정)

제3조 목적에 맞는 자회사 설립(기존 법률 제47조 수정)

제4조 회사지분의 국가 소유(기존 법률 제47조 수정): France Televisions과 라디오프랑스의 지분 전체, 해외홍보채널의 지분 50%를 국가가 소유

제5조 기존 법률 제47-1조 문구 수정

제6조 라디오프랑스 이사회 구성(기존 법률 제47-2조 수정): 12명(이사장 제외), 임기 5년

제7조 국제방송 이사회 구성(기존 법률 제47-3조 수정): 13명(이사장 제외), 임기 5년, 상/하원 2명, 주주총회 5명, CSA 4명, 직원대표 2명

제8조 France Televisions, 라디오프랑스, 대외담당채널의 사장 임명(기존 법률 제47-4조 수정): 국무회의에서 임명, CSA 승인(임기 5년)

제9조 사장 해임(기존법률 제47-5조 수정): 국무회의에서 해임(사유 명시), CSA 승인

제10조 기존 법률 제47-6조 일부 문구 삭제

제2장 주파수와 송출

제11조-제14조 기존 법률 제26조, 제34-2조, 제34-5조, 제98-1조 수정

제3장 SNP 의무규정집과 기타 의무사항

제13조-〈지방프로그램〉(Region)을 〈지역프로그램〉(Local)으로 대체

제14조-〈지역프로그램〉의 전국 수신

제15조-제17조 영상물 창작/제작 의무 관련 규정

제16조-의회토론 중계

사 중 창작/제작업계 인사의 경우, France Televisions과 수주관계에 있을 수 있다는 점, 상/하원 의원의 성격(당사자이자, 재판관)이 명확하지 않다는 점 등이 지적되었음

제4장 중장기 사업계획(COM)

제18조(기존 법률 제53조 수정): 아날로그 종료 시점 광고 완전 폐지(지역프로그램 제외)  
→2009년 1월 5일부터 광고 부분 폐지(20h-6h)

제5장 수신료(Redevance)

제19조(세법 제1605조 수정): 물가상승률 연동

제2부 영상분야/전자커뮤니케이션 사업자 매출액 세금 신설

제20조-제21조 세법 제2부 수정: 텔레비전 광고 매출 3% 세율 적용, 전자커뮤니케이션 사업자의 서비스에 대한 0.9% 세율 적용

제3부 EU 지침 국내 적용

제22조 기존 법률 제2조 수정: 영상커뮤니케이션의 정의 삽입

제23조-제46조(기존 법률 제3-1조 수정)

제46조 영화/영상물 방영 시 2차 중간광고 삽입 가능

제4부 영화, 애니메이션, 기타 예술 관련 규정

제47조-제48조 헌법 제38조 의거, 정부의 <행정명령>(Ordonnance) 권한 삽입: 국립영화센터(CNC) 개혁

제5부 기타 규정(제49조-제56조)

참고로, France Televisions과 라디오프랑스, 그리고 국제방송의 사장 임명과 관련된 별도의 조직법안(Loi organique)이 제출되었음. 법안의 정확한 제목은 <France Televisions, 라디오프랑스, 해외홍보채널 사장 임명관련 조직법안>이며, 그 내용은 다음과 같음.

<France Televisions, 라디오프랑스, 대외담당채널의 사장 임명은 헌법 제13조 제5항의 절차에 따른다. 의회 내 소관 상임위는 문화담당상임위(Affaires Culturelles)이다.>

## 별첨 6. <디지털 프랑스 2012> 주요 행동지침(방송분야)

- 행동(Action) 11. 디지털 텔레비전 <White Spaces> 사용
- 행동 17. 아날로그 송출 종료 지역별 단계 수립
- 행동 18. 디지털 전환을 위한 <디지털 홍보대사>
- 행동 19. 디지털 지상파 방송 전 국민 수신
- 행동 20. 신규 텔레비전 서비스(모바일 텔레비전, HD 텔레비전) 개시를 위한 주파수 확보
- 행동 21. 모바일 텔레비전 전 국민 수신
- 행동 22. 디지털 라디오 개발
- 행동 23. 공영방송 주 시청시간대 인터넷 홍보 캠페인
- 행동 26. 디지털 이용 공간 확대
- 행동 27. 노년층의 디지털 이용 기회 확대
- 행동 28. 장애인의 디지털 이용 기회 확대
- 행동 52. 디지털 콘텐츠 관리를 위한 직종간 모임 조직

## 별첨 7. 다니엘 지아지 위원에게 보내는 대통령 위임편지

디지털 경제의 발전은 제가 우선권을 부여하는 분야 중의 하나입니다. 신기술은 프랑스의 성장과 생산성을 높일 수 있는 매우 귀중한 분야입니다. 생산, 유통, 소비 양식이 획기적으로 변화하면서, 기업들은 이제 전략적인 도전이 필요합니다.

특히, 문화 산업과 시청각 분야는 이러한 변화와 관련되어 있습니다. 그래서 정부는 해당분야의 경제 주체들이 이러한 변화에 적응하고 현대화하려는 노력을 지원하고자 합니다. 문화 다양성을 증진시키면서 동시에 좋은 사업성과를 내는 것을 격려하고자 하는 이중의 관심에 서입니다. 문화커뮤니케이션부는 조만간 미디어와 문화산업 전반을 다루는 실/국(Direction generale)을 가지게 될 것이며, 해당 실/국은 동 분야의 법률적, 경제적 규제의 틀을 정하게 될 것입니다.

이러한 맥락에서 저는 위원님께서 디지털 시대의 미디어 기업이 당면한 도전을 분석해 주시고, 이러한 변화를 보다 손쉽게 할 조치들에 대해 제안해 주시기 바랍니다.

동 임무는 문화커뮤니케이션부가 조정역할을 맡고, 디지털 경제의 발전, 공공정책 전망과 평가 담당부처가 일을 도울 것입니다. 행정부 모두가 위원님께 도움을 줄 것입니다.

동 임무는 2008년 7월 31일 전까지 정부가 발표할 디지털 경제의 발전을 위한 국가 계획의 틀 안에서 진단과 제안의 형태로 제시될 것입니다.

2008년 5월 26일  
니콜라 사르코지



## 별첨 8. <미디어와 디지털> 주요 행동 지침(34가지 제언)

### 신문/잡지의 다원성 강화

1. 신문/잡지의 독립성과 다원성 보장을 헌법에 명시
2. 협찬, 메세나 등의 투자기반 개발을 통해 신문/잡지의 경영상태 개선
3. 국무총리 하에 신문/잡지 다원성 감독기구 설립
4. 방송위원회의 다원성 보장 권한 확대(뉴미디어 포함)
5. 출판동수위원회 기금 지원대상 확대

### 양질의 정보 촉진

6. 기자들의 집단 협약에 윤리 강령 명시
7. 전문기자 채용 지원, 온라인 신문의 전문화
8. 종합일간지 지원에 집중
9. AFP에 항구적인 지위와 방향 부여, 디지털 프로젝트 지원

### 모든 플랫폼에서의 콘텐츠 접근성 확보

10. 비셰법(Loi Bichet 신문/잡지 공동배급 관련 법률)을 원래의 취지대로 재조정
11. NMPP(공동배달회사)의 중장기 계획 지지, 판매망 확대
12. 판매점 증대와 효율성 제고를 위해 규제 완화
13. 자택배달 시스템 발전(일자리 창출)
14. 인쇄소의 근본적 개혁 지원
15. 디지털 전송 R&D 진작

### 미디어의 미래에 대한 정확한 예측

16. 미디어의 변화 연구 및 디지털전략 교육 과정 개설 지원
17. 저널리즘 스쿨에 마케팅 과정 신설
18. 자사 기자들에 대한 디지털 기술교육 촉진

### 투자 지원

19. 디지털 투자 인센티브 조치 실시
20. 디지털화 지원 범위 확대
21. 사이멀캐스트(Simulcast) 재정적 지원
22. 미디어 그룹에 대한 금융기관(공사)의 투자 범위 확대

**글로벌 미디어 기업의 출현 기반 마련**

- 23. TV, 라디오, 전국일간지의 동시 소유 가능
- 24. 라디오 가청취자수 기준 폐지
- 25. 소유 제한 기준을 채널 개수에서, 실제 시청점유율 기준으로 변경
- 26. 소유 제한(49%, 15%, 5%) 폐지

**문화 산업의 현대화 촉진**

- 27. 신문/잡지 기자들의 저작권 문제 해결
- 28. 디지털 환경 변화에 따른 의무규정집 개정
- 29. 텔레비전 채널의 공동제작 의무, 소유권 재검토

**디지털 과제에 직면한 프랑스 미디어 지원**

- 30. 광고 시장의 변화에 따른 균형 발전 유도
- 31. 텔레비전 광고 규정 정비
- 32. 콘텐츠 시청률 측정 규칙의 최적화 및 보장
- 33. 라디오의 디지털 도전이 잘 이루어질 수 있도록 지원
- 34. 전송 매체에 상관없이 모든 미디어의 부가세 동일 적용

## 별첨 9. <신문·잡지 전체회의 녹서> 제4장 <신문·잡지와 사회> 제3절 <다원주의, 집중, 발전>

### II. 다원주의(Pluralisme), 집중(Concentration)과 발전(Developpement)

30년 전 부터 프랑스 일간신문업계의 위기는 지속되어 왔으며, 수익 부족으로 인해, 인수 합병, 구조조정, 공적지원 등이 있었다. (이러한 사실은) 다른 유럽 국가들과 비교하면 더욱 명확해진다: 프랑스 그룹은 Lagardere를 제외하고는 다른 국가들에 비해 매출액 규모가 매우 작으며 후자인 유럽국가와는 달리, 많은 기업들이 적자이다. 또한, 다른 나라들의 그룹은 대개 복수미디어인데 반해, 프랑스의 그룹은 단일 미디어 또는 두 개의 미디어이다.

최근의 지역 일간지 시장 인수 합병에도 불구하고, 집중도는 매우 약한 편이다. 2000년대 에르상 그룹이나 비방디 그룹의 분열로 시장은 탈집중화 되었다.(기업들의 투자여력 감소)

게다가, 최근 몇 년간 외국기업의 진출로 경쟁은 넘쳐 나게 되었다. 또한, 기존 미디어업계가 아닌 외부의 투자자들도 나타났다. 이들의 전략은 복잡하고, 정확한 투자 의도가 무엇인지 잘 알 수 없다. 여하간, 이들의 투자 여력은 매우 높고, ROI(투자대비회수)도 그렇게 강압적이지 않다. 이러한 미디어 업계 바깥으로부터 들어온 투자자들(정부수주 기업 의존 등의 이유로 압력에 보다 민감할 수 있는)에 의한 일간신문의 소유는 편집권 독립의 문제와 전체 신문에 대한 공중의 신뢰 등의 문제를 야기한다.

우리는 이러한 문제제기 속에서, 신문시장을 다시 활성화(Revitaliser)시킬 방안을 모색했다.

하나의 컨센서스가 도출되었다: 프랑스 신문이 처한 현재의 위기는 집중화(Concentration)와 강력한 신문기업의 출현만으로 해결될 수 있는 것이 아니고, 다른 여러 도움이 필요하다. (독자에 대한 보다 많은 관심, 기사내용의 매력도, 품질, 배급 조건 등)

신문의 다양성과 독립성을 가장 최고로 보장할 수 있는 방안은 중기적으로 수익성을 낼 수 있는 그룹이 있어야 한다는 확신도 공유했다. 이것이야말로, 모든 종류의 압력으로부터 자유로울 수 있는 가장 효과적인 방안이다. 하지만, 이러한 기업의 출현은 시장의 자유로운 게임과 경제적 조건으로만 만들어진다.

(중략)

1986년 9월 30일 법률과 8월 1일 법률의 <반집중> 조항을 주의 깊게 살펴본 결과, 널리 퍼져 있는 생각과는 달리(Contrairement a une idee repandue), 이 조항 자체가 다매체 멀티미디어

어 대기업을 만드는 데 걸림돌이 되는 것은 아닌 것으로 보인다. 그러므로 본 연구그룹은 구체적인 수준에서의 수정 제안을 하려고 하는 데, 대부분은 기술적인 부분이다. 무가지 관련 규정 삽입만으로도 큰 파급효과를 가질 것이다. 이 규정은 이제 시장에서 주요한 플레이어가 되어 버린 무가지를 더 이상 무시하지 않는다는 점에서 꼭 필요하다.

물론, 규정의 핵심을 건드리지 않고 수정사항이 거의 없지만, 이 규정은 너무 복잡하다 (Complex)는 평가를 받았다. 규정에 대한 잘못된 해석을 내려, 멀티미디어 그룹의 발전을 저해할(Freiner) 정도이다. 이를 위해, 반집중 조항에 대한 정확한 교육을 DDM과 CSA에 권고했다.

다른 조치는 수익성 있는 신문기업의 창업과 발전을 보다 용이하게 해서, 신문 분야를 활기차게 만드는 일이다.<sup>17)</sup>

17) 종합지에 한해 부가세를 현행 5.5%에서 2.1%로 감면하는 내용을 주로 담고 있음