



PP 등록제 효과분석 및 개선방안 연구

PP 등록제 효과분석 및 개선방안 연구



이 보고서는 2008년 방송통신위원회 조사연구지원사업의 연구 결과로서
보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식 입장과 다를 수
있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘PP 등록제 효과 분석 및 개선방안 연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월

주관연구기관 : 한국사이언스법제연구원

책임연구원 : 정인숙(경원대학교 신문방송학과 교수)

공동연구원 : 지성우(단국대학교 법학과 교수)

김민호(성균관대학교 법학과 교수)

연구원 : 김 숙(이화여자대학교 박사과정)

유상수(성균관대학교 법학과 석사과정)

목 차

요약

I 서 론

- 1. 연구 목적 5
- 2. 연구의 범위와 방법 7

II PP 진출입 제도의 역사와 현황

- 1. 유료방송시장의 출범과 3분할 제도의 도입 12
- 2. PP 진출입 규제의 역사 13
- 3. 방송법상의 PP진출입에 관한 법제도 현황 15
 - 가. 현행 방송법의 규정 15
 - 나. 방송법 제9조에서의 “등록” 과 “승인” 의 법적 의의 17
- 4. PP 시장의 현황과 문제점 32
 - 가. PP의 현황 32
 - 나. PP 등록제 도입의 문제점에 대한 논의 35
- 5. 현재까지 제시된 PP제도 개선방안 40
 - 가. PP등록제의 요건 강화 40
 - 나. 채널배분 및 수신료 배분 문제의 개선 40
 - 다. PP의 출구 다양화 41
 - 라. PP 퇴출제도의 강화 41

III PP 등록제에 대한 효과성 평가와 종합(總合)효과 평가

- 1. PP 등록제에 대한 효과평가를 위한 기본 도식 및 연구방법 44
 - 가. 효과성 평가 44
 - 나. 종합효과 평가 51
 - 다. 평가의 기본도식 57

2. PP등록제에 대한 효과성평가 결과	58
가. 산업적 경쟁력에 대한 효과성 평가의 결과	58
나. 다양성 평가	62
3. PP등록제에 대한 종합효과평가 결과	74
가. 전문가 총괄평가의 결과	74
나. 지속가능성 평가	113
4. 결론	124
가. 효과성 평가에 대한 결론	124
나. 종합효과평가의 결론	125

IV PP 진·출입에 대한 해외사례

1. 영국	127
가. 영국의 PP 면허	127
나. 영국의 PP 산업 현황	133
2. 프랑스	141
가. 프랑스 독립제작사 및 채널 현황	141
나. 프랑스 방송사업자 진입규제(라이선스 발급) 체계	147
다. 채널에 부과되는 주요 규제	150
라. 채널 협약, 등록 취소 사례	151
3. 독일	153
가. 독일의 방송정책과 연방법규	153
나. 독일의 방송사업자 허가	155
다. 방송사업자 허가 취소 및 재허가조건	163
라. 소결	167
4. 일본	170
가. 일본방송 시장의 현황	170
나. 일본방송의 사업자 분류 체계	171
다. 일본방송의 진입 및 퇴출규제	174
라. 결론	178

V PP 진출입에 대한 법제도 개선방안

1. PP진출입 제도 개선에 대한 헌법적 검토	182
---------------------------------	-----

가. PP진출입 제도의 개선 필요성(재산권 제한의 필요성)	182
나. PP진출입제도 개선방안의 합헌성	184
2. PP산업의 활성화 및 경쟁력 강화를 위한 정책방안 검토	189
가. 자본금 규모의 확대 방안	189
나. 자체제작비율을 부과하는 방안	195
다. 불건전 PP에 대한 퇴출조건을 강화하는 방안	198
라. PP사업자에 대한 자체평가보고서 제출제도의 도입	202
마. 본방송 비율 제도 도입 방안	204
바. 장르별 총량제의 도입 방안	209
3. 구체적인 법제 개선방안	215

VI 결론	217
---------------------------	-----

표 목 차

[표 2-1] 방송법상 PP의 진출입제도	16
[표 2-2] 방송채널사용사업자 현황 (2008.10.7 현재)	33
[표 2-3] 폐업 및 취소사유별 건수	34
[표 2-4] 수신료 배분 비율	37
[표 3-1] 허가와 등록의 구분	45
[표 3-2] 방송채널사용사업 공급분야	50
[표 3-3] 전문가 대상 심층인터뷰 문항	52
[표 3-4] 국내 PP 자체제작 시장 환경에 대한 SWOT 분석	55
[표 3-5] PP 매출액 현황	58
[표 3-6] PP의 손익변화	58
[표 3-7] PP 수입 및 ARPU	59
[표 3-8] PP의 규모별 손익 현황	60
[표 3-9] 전체 SO에 모두 송출 중인 PP	63
[표 3-10] 공급 장르별 PP 수(2001년 - 2007년)	65
[표 3-11] 연도별 케이블 방송 시청 정도	66
[표 3-12] 시청률 상위 30개 PP	68
[표 3-13] 시청률 상위 30개 PP의 장르별 평균 시청률	69
[표 3-14] 점유율 상위 30개 PP의 장르별 평균 점유율	70
[표 3-15] 공급 장르별 시청률 및 점유율	71
[표 3-16] 방송채널사용사업자 규모에 따른 시청률 및 점유율	71
[표 3-17] PP등록제의 산업 활성화 및 경쟁력강화 목표 달성에 대한 평가	74
[표 3-18] PP 등록제의 다양성 증대 목표 달성에 대한 평가	80
[표 3-19] PP등록제의 정책목표 달성 여부에 대한 전반적 평가	84
[표 3-20] 케이블TV, 독립제작사 프로그램 수출 추이	85
[표 3-21] PP 등록제의 문제점	89
[표 3-22] PP 등록제 개선방안	92
[표 3-23] PP 등록시 송출계약서를 의무화하는 방안에 대한 평가	96
[표 3-24] 현행 등록요건(자본금 등)을 강화하는 방안에 대한 평가	98

[표 3-25] 자체제작 비율을 의무화하는 방안에 대한 평가	101
[표 3-26] 본방송 비율을 의무화하는 방안에 대한 평가	104
[표 3-27] 향후 PP 진입규제 정책의 방향성에 대한 의견	106
[표 3-28] 장르별 자체제작 비율의 변화	114
[표 3-29] 공급원별 자체제작 비율의 변화	115
[표 3-30] 장르별 주간 본방송 편성 비율의 변화	116
[표 3-31] 공급원별 주간 본방송 편성 비율의 변화	116
[표 3-32] PP의 연도별 프로그램 수출입 현황	117
[표 3-33] PP 매출액 현황 및 구성	118
[표 3-34] PP의 규모별 매출액구성	119
[표 3-35] PP의 자본총계	120
[표 3-36] PP 사업자의 기업비전	121
[표 3-37] MPP의 홈페이지에 나타난 사회공헌도의 주요 내용	123
[표 4-1] 시청률 상위 기본 티어 채널들의 소유 현황	132
[표 4-2] 주요 기업의 가치 사슬의 단계 참여	133
[표 4-3] 프랑스 독립제작사가 제작, 채널에 방송된 영상물의 총 시간	142
[표 4-4] 프랑스 독립제작사가 제작, 방송된 영상물의 총 제작비용	142
[표 4-5] TNT (지상파 디지털) 채널 28개 채널	143
[표 4-6] CSA와 협약을 맺거나 CSA에 신고한 채널	145
[표 4-7] 협약 체결 채널의 장르	145
[표 4-8] 테마 채널의 주요 플레이어	146
[표 4-9] CSA의 제재 유형 (2004년)	152
[표 4-10] 현행 일본의 방송사업자 현황	171
[표 4-11] 현행 일본 방송의 사업자 분류체계	172
[표 4-12] 일본의 방송과 통신의 사업자 규제 현황	180

그림 목 차

[그림 2-1] 2001년 이후 연도별 신규 등록된 PP의 법인수와 채널수	33
[그림 2-2] 채널별 폐업 및 취소 PP의 현황	34
[그림 2-3] 법인별 폐업 및 취소 현황	41
[그림 3-1] 평가의 기본 도식	57
[그림 3-2] 연도별 전체 PP의 손익 추이	59
[그림 3-3] PP 규모별 당기 순이익의 연도별 추이	61
[그림 3-4] PP 종사자 수의 변화	61
[그림 3-5] 장르별 폐업 및 취소 PP의 현황 및 사유	64
[그림 3-6] 공급 장르의 변화	65
[그림 3-7] 연도별 장르의 시청률 변화	67
[그림 3-8] 시청률 상위30개 PP중 주요 장르의 연도별 평균 시청률 추이	69
[그림 3-9] 점유율 상위30개 PP중 주요 장르의 연도별 평균 점유율 추이	70
[그림 3-10] 연도별 방송채널사용사업자 규모에 따른 시청률	72
[그림 3-11] 공급원별 점유율 추이 비교	72
[그림 3-12] 공급원별 시청률 추이 비교	73
[그림 4-1] Ofcom과 ITC에 의한 면허 발급	130
[그림 4-2] 2007년 장르별 영국 텔레비전 면허 부여	131
[그림 4-3] 영국 다채널의 보급률 추이 (1989-2007)	134
[그림 4-4] 사업별 전체 TV 산업 수익	135
[그림 4-5] 수입원별 전체 TV 산업 수익	136
[그림 4-6] 2007년 주요 채널 장르별 다채널 사업자 수익	137
[그림 4-7] 다채널 플랫폼에서 이용가능한 채널의 방송 시간	137
[그림 4-8] 다채널 초방 비율	138
[그림 4-9] 주요 채널 장르내 다채널 운영자의 콘텐츠 관련 지출	139
[그림 4-10] 2007년 다채널의 장르별 콘텐츠에 대한 시간당 평균 비용과 수익	140
[그림 4-11] 2006년 대비 2007년 다채널 수용자 증가 채널과 감소 채널	141
[그림 4-12] 장르별 채널 수	146
[그림 4-13] 2008년 7월 현재 방송중인 독일의 아날로그 및 디지털채널 현황	160
[그림 4-14] 일본의 방송사업자 진입 및 퇴출 규제현황	181

요 약 문

현행 방송법상 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 방송통신위원회(이하 “방통위”)의 허가를 받도록 한 반면, 방송채널사용사업자(이하 “PP”)의 경우 일반PP는 방통위 등록, 홈쇼핑 및 종합·보도PP는 방통위의 승인을 받도록 규정하고 있다.

현행 방송법(일부개정 2008.2.29 법률 제8867호) 제9조 제5항은 “방송채널사용사업·전광판방송사업 또는 음악유선방송사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회에 등록하여야 한다. 다만, 종합편성이나 보도 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 데이터방송을 하기 위하여 등록을 하거나 승인을 얻은 자는 등록을 하거나 승인을 얻은 날부터 7일 이내에 전기통신사업법 제21조의 규정에 의한 부가통신사업의 신고를 하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 아울러 동법 제9조의2는 PP의 등록요건에 관하여 자세히 규정하고 있다.

방송법 전면개정 이전에는 PP의 시장진입규제에 관하여 별도의 규정이 존재하지 아니하였던 까닭에 전과법에 따라 허가를 받아야 하는 방송국의 일종으로 취급되어 왔다. 그러다가 2000년 1월 12일 방송법의 전면개정으로 이른바 방송채널사용사업(이하 ‘PP’라 함)이 법적 개념으로 등장하면서 이에 대한 시장진입규제에 관해서는 등록 또는 승인을 얻도록 하는 명문의 규정이 마련되었다. 이후 수차례의 방송법 개정이 있었으나 PP의 등록 또는 승인제도에 관해서는 별다른 개정 없이 지금까지 골격이 그대로 유지되어 오고 있다.

초기 허가제였던 PP시장의 진입을 등록제로 한 배경은 신규PP들의 시장진입을 보다 자유롭게 함으로써, PP간 본격적인 경쟁을 통해 질적 성장을 유도하고, 가입자를 확대하여 국내 영상산업을 활성화시키겠다는 정책목표에 의한 것이었다. 그러나 허가제로 운영되던 PP의 진입규제가 등록제로 바뀌면서 PP 수가 크게 늘게 되었으며, 이로 인해 SO와 PP 간의 갈등 심화, 장르집중도 심화, 단독 PP의 재정적 어려움 등 여러 가지 문제가 발생하고 있다.

특히 현재와 같이 PP시장이 열악하고 황폐하게 된 것은 초창기 70개 채널을 운영하던 때는 SO의 채널이 남았으나, 등록제가 실시된 이후 200개가 넘는 PP가 양산되어 수요·공급의 불균형이 생기게 되었던 데에서 기인한다. 이것이 SO와 PP의 심각한 갈등 요인으로 작용하고 있는 것이다. 즉 등록제가 실시됨에 따라 SO의 채널 편성권 강화와 PP시장의 자율화를 통해 SO사업자와 PP 사업자간의 채널공급체결 계약이 단체계약에서 자유계약으로 변경되면

서 SO의 채널편성권이 확보되었기 때문에 방송시장에서는 구조적으로 플랫폼 사업자가 PP에 대해 우월적 지위를 가지고 공정경쟁을 해치는 행위를 하여 왔던 것이다.

이러한 방송업계 중 PP의 구조적 모순으로 인하여 현재까지 존재하는 SO 및 위성방송사업자 간에는 철저한 주종관계와 불공정행위가 자행되어왔으며, MSO 또는 MSP를 제외한 독립 PP의 창조적 활동과 방송영상물의 제작이 불가능해지고 있다. 또한 독립PP와 SO의 관계에서는 저가 출혈경쟁으로 인하여 소비자에게 “저렴한 가격에 양질의 콘텐츠를 제공”하는 일반적인 경제학의 논리가 적용되지 않고, “저렴한 가격에 저질 콘텐츠가 지속적으로 공급”되는 악순환을 낳는 근본적인 이유가 되고 있다.

이 연구에서는 PP업계의 등록제로 인한 구조적 모순을 치유할 수 있는 정책적 방안을 마련할 수 있는 이론적 토대와 현실적 실현가능성에 대해 논의한다. 특히 현재와 같은 모순적 상황을 극복하고 방송산업의 체질을 개선하기 위해서는 어떠한 정책적 판단과 입법조치가 있어야 하는지에 대해 연구하고, 이를 통해 입법개선을 위한 최선의 방안을 제시함을 목적으로 한다.

여기에서는 첫째, PP허가제에서 등록제로 변경된 후 PP업계의 변화에 대해 살펴보았다.

지난 2000년 PP등록제의 도입으로 진입규제가 약화되어 많은 PP가 등록하여 자유롭게 콘텐츠를 제작할 수 있게 되었다. 이와 같이 진입이 자유로워지면서 양적인 측면에서 보면 PP수의 증가로 방송콘텐츠 제작이 활성화 되었다. 이 과정에서 PP사업자들은 양적인 측면의 활성화가 분명하게 이뤄졌기 때문에 외형적 성장을 이룩하는 데는 어느 정도 정책적 성과를 거두었다고 평가된다.

그러나 온미디어, CJ미디어, 지상파 3사 계열 PP, YTN 등 시청점유율이 높은 PP의 경우에는 SO 영업도 어렵지 않고 이윤도 내고 있지만, 이들을 제외한 대부분의 PP는 SO에의 론칭이 점점 더 어려워지고 있어 현재 SO와 PP의 심각한 갈등 요인이 되고 있다.

둘째, 다음으로 현행법에 의하면 이러한 PP시장의 문제점을 시정하고 활성화하는 것이 어렵기 때문에 PP등록제의 취지를 살리면서도 시장의 활성화와 공정한 경쟁 및 만성휴면PP등을 일정 부분 정리함으로써 건전한 시장경쟁이 활성화될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 이 연구에서는 다음과 같은 몇 가지 가능한 정책대안을 제시하였다.

구체적으로는 ① PP의 자본금 규모 확대 방안, ② 자체제작비율 부과 방안, ③ 불건전 PP에 대한 퇴출조건을 강화하는 방안, ④ PP사업자에 대한 방송평가제의

도입 방안, ⑤ 본방송 비율 제도 도입 방안, ⑥ PP총량제 도입 방안 등 그동안 제기되었던 6가지 정책방안에 대하여 장단점과 구체적 추진의 가능성에 대해 살펴보고왔다.

이 연구를 통하여 연구자들은 PP산업의 활성화를 위하여 위의 방안 중 PP총량제를 제외하고는 적극적으로 도입을 검토해볼 여지가 있다고 제안하였다. 즉 연구자들은 PP에 대한 등록제도는 현행 수준을 유지하되, 등록시 ① PP의 자본금 규모를 현행보다 확대하고, ② 자체제작 비율을 의무화하며, ③ 불건전 PP에 대한 퇴출조건을 강화하여 일정 기간 방송을 하지 않는 PP를 시장에서 퇴출하며, ④ 방송사업을 제대로 하고 있는 지에 대해 평가제도를 도입하며, ⑤ 본방송 비율 제도 도입하는 등의 정책방안을 제시하였다.

셋째, 이러한 방안 중 어느 것을 선택하더라도 현행 방송법상에 이를 모두 규정할 수는 없으므로 정책방안을 실현할 수 있는 근거규정으로 방송법상 조건(부관)을 붙일 수 있는 명문의 법적 근거를 둘 필요가 있다는 점을 제시하였다.

만일 PP등록에 있어 사전·사후에 조건(부관)을 붙일 수 있는 법적 근거가 마련되면, 조건(부관)을 붙일 때, 만약 조건을 불이행할 경우 등록을 철회할 것을 유보해 둘 수 있기 때문에(철회권 유보) 굳이 방송법상에 PP 퇴출에 대한 법적 근거 및 요건을 강화해야할 필요는 없다. 이를 위해서는 먼저 방송법의 관련 규정에 신규로 진입하는 등록PP에 대해서는 사전부관을 붙일 수 있다는 조항을 마련하여야 한다.

둘째, 부칙에 법개정에 따른 유예조치로서 기존 등록PP에 대해서는 사후부관을 붙일 수 있도록 하는 근거도 두어야 할 것이다.

셋째, 모든 등록PP가 일정기간이 도래할 때마다 등록요건의 지속적 충족여부를 판단할 수 있는 “자체평가보고서”를 작성하여 방통위에 제출하도록 하고, 방통위는 이를 심사하여 부적격 PP에 대하여 시정명령을 발하고, 시정명령에도 불구하고 이를 시정하지 않을 등록을 취소할 수 있는 법적 근거 역시 마련해야할 것이다.

PP등록제에 대한 일부 제한 규정을 두는 것이 규제강화가 아닌가 하는 의문에 대해서는 규제의 목적과 헌법적 관점에서 살펴볼 필요가 있다. PP등록제를 강화하여 일부 장기 휴면PP를 시장에서 퇴출하게 하는 기본권의 제약은 실질적으로는 ‘PP관련 법제의 합리화’를 통하여 PP의 활성화와 경쟁력 강화를 목적으로 하는 것이므로 특별히 민영방송사업자의 헌법적 권리를 과도하게 침해하는 것으로 볼 수 없으며, 따라서 헌법상의 기본권 제한의 일반원리 및 방송의 자유의 기본권 제한원리에 비추어 “가능하고도 필요한” 합헌적인 성격의 기본권 제한으로 볼 수 있다.

PP 등록제 효과분석 및 개선방안 연구

I. 서론

1. 연구의 목적

현행 방송법상 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 방송통신위원회(이하 “방통위”)의 허가를 받도록 한 반면, 방송채널사용사업자(이하 “PP”)의 경우 일반PP는 방통위 등록, 홈쇼핑 및 종합·보도PP는 방통위의 승인을 받도록 규정하고 있다.

방송법 전면개정 이전에는 PP의 시장진입규제에 관하여 별도의 규정이 존재하지 아니하였던 까닭에 전과법에 따라 허가를 받아야 하는 방송국의 일종으로 취급되어 왔다. 그러다가 2000년 1월 12일 방송법의 전면개정으로 이른바 방송채널사용사업(PP)이 법적 개념으로 등장하면서 이에 대한 시장진입규제에 관해서도 등록 또는 승인을 얻도록 하는 명문의 규정이 마련되었다. 이후 수차례의 방송법 개정이 있었으나 PP의 등록 또는 승인 제도에 관해서는 별다른 개정 없이 지금까지 골격이 그대로 유지되어 오고 있다.

현행 방송법(일부개정 2008.2.29 법률 제8867호) 제9조 제5항은 “방송채널사용사업·전광판방송사업 또는 음악유선방송사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회에 등록하여야 한다. 다만, 종합편성이나 보도 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 데이터방송을 하기 위하여 등록을 하거나 승인을 얻은 자는 등록을 하거나 승인을 얻은 날부터 7일 이내에 전기통신사업법 제21조의 규정에 의한 부가통신사업의 신고를 하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 아울러 동법 제9조의2는 PP의 등록요건에 관하여 자세히 규정하고 있다.

방송사업자뿐만 아니라 사업자들에 대한 행정법상 시장진입규제는 그 정도의 차이는 있으나 일반적으로 이루어지고 있다. 그 용어와 형식은 ‘허

가' '등록' '승인' '신고' 등 다양하게 사용되고 있다. 그러나 실제 사용되고 있는 용어와 형식에도 불구하고 행정법이론상으론 시장진입규제의 형식은 이른바 '허가' '특허' '인가' '신고'로 구분할 수 있다. 물론 여기서 말하는 '신고'는 허가나 등록 등의 신청을 위한 신고(이른바 '행정요건적 신고')가 아니라 신고함으로써 곧바로 법적 효과가 발생하는 이른바 '자기 완결적 신고'를 말한다.

초기 허가제였던 PP시장의 진입을 등록제로 한 배경은 신규PP들의 시장 진입을 보다 자유롭게 함으로써, PP간 본격적인 경쟁을 통해 질적 성장을 유도하고, 가입자를 확대하여 국내 영상산업을 활성화시키겠다는 정책목표에 의한 것이었다. 그러나 허가제로 운영되던 PP의 진입규제가 등록제로 바뀌면서 PP 수가 크게 늘게 되었으며, 이로 인해 SO와 PP 간의 갈등 심화, 장르집중도 심화, 단독 PP의 재정적 어려움 등 여러 가지 문제가 발생하고 있다.

특히 초창기 70개 채널을 운영하던 시기에는 SO의 채널에 여유가 있었으나, 등록제가 실시된 이후 200개가 넘는 PP가 양산되어 수요·공급의 불균형이 생기게 된 것이 현재와 같이 PP시장이 열악하고 황폐하게 된 원인 중의 하나이다.

이것이 현재 SO와 PP의 심각한 갈등 요인으로 작용하고 있는 것이다. 즉 등록제가 실시됨에 따라 SO의 채널 편성권 강화와 PP시장의 자율화를 통해 SO사업자와 PP사업자간의 채널공급체결 계약이 단체계약에서 자유계약으로 변경되면서 SO의 채널편성권이 확보되었기 때문에 방송시장에서는 구조적으로 플랫폼사업자가 PP에 대해 우월적 지위를 가지고 공정경쟁을 해치는 행위를 하여 왔던 것이다.

이러한 PP업계의 구조적 모순으로 인하여 현재까지 존재하는 SO 및 위성방송사업자 간에는 철저한 주종관계와 불공정행위가 형성되어 MSO 또는 MSP를 제외한 독립PP의 창조적 활동과 방송영상물의 제작이 불가능해지고 있다. 또한 독립PP와 SO의 관계에서는 저가 출혈경쟁으로 인하여 소비자에게 “저렴한 가격에 양질의 콘텐츠를 제공”하는 일반적인 경제학의 논리가 적용되지 않고, “저렴한 가격에 저질 콘텐츠가 지속적으로 공급”되는 악순환을 낳는 근본적인 이유가 되고 있다.

이로 인하여 결과적으로 현재 한국의 영상산업 중 가장 중요한 것으로

여겨지는 방송영상시장이 황폐해졌다. 그동안 구 방송위원회는 이러한 문제점을 해결하고 PP산업의 활성화와 국제경쟁력 강화를 위해 여러 가지 다양한 정책방안을 연구하여 왔다. 또한 학자들 간에도 국가경쟁력 강화 차원에서 PP제도의 문제점은 반드시 입법적으로 해결되어야 한다고 주장되어 왔다. 나아가 PP업계에서도 역시 이러한 구조적 문제점을 입법적·정책적으로 해결해야 한다는 필요성에 찬성하는 견해를 보이고 있다.

이렇게 PP업계와 학계에서 모두 현재와 같은 PP업계의 등록제로 인한 구조적 모순을 방치할 경우 작게는 PP업계, 크게는 방송산업 전체의 경쟁력이 약화될 것이라고 지적하고 있다.

이 연구는 이와 같은 현실적 필요성에 근거하여 현재와 같은 모순적 상황을 극복하고 방송산업의 체질을 개선하기 위해서는 어떠한 정책적 판단과 입법조치가 있어야 하는지에 대해 연구하고, 이를 통해 입법개선을 위한 최선의 방안을 제시함을 목적으로 한다.

2. 연구의 범위와 방법

가. 연구의 범위

본 연구는 PP제도가 허가제에서 등록제로 변경된 이후 PP와 SO간의 불균형으로 인하여 발생하는 다양한 문제점들에 대한 해결방안과 정책적 대안을 제시함을 목적으로 한다. 이하의 연구에서는 구체적으로 다음과 같은 사항에 대하여 상세히 검토할 것이다.

제2장에서는 가장 먼저 PP진·출입제도의 역사와 현황에 대하여 고찰한다.

“과거는 현재를 비추는 거울이요, 미래는 아직 오지 않은 현재다”라는 격언과 같이 우리는 과거의 제도변화에 대한 법제사적 시각에서의 분석을 통하여 현재의 PP진·출입제도가 정책목표를 달성했는지의 여부를 살펴볼 수 있다.

이는 과거 정책결정과정에서 고려되었던 문제점들을 해결하기 위해서는 어떠한 정책수단을 강구해야 하는지에 대해 미래법적 관점에서 살펴보는 토대가 될 것이다.

구체적으로 이 장에서는 첫째, 유료방송시장의 출범과 3분할제도의 도입 배경, 둘째, PP 진·출입 규제의 연혁과 아울러 셋째, 현재 PP시장의 현황

과 문제점에 대하여 고찰한다.

제3장에서는 PP등록제가 실시된 이후, 이전의 허가제에서 등록제로 변경되게 된 정책목표를 달성했는지에 대해 현재의 시각에서 “효과성 평가”와 “총합평가”를 실시한다.

여기에서는 구체적으로 ① 채널정책의 기본목표, ② 채널정책 평가의 기본도식, ③ 효과성 평가, ④ 총합 효과 평가 등에 대하여 검토한다. 총합평가시에는 현재 사업자 임의대로 구성할 수 있는 채널 장르에 대한 개선방안도 일부 포함된다.

제4장에서는 선진 각국에서의 PP 진·출입제도에 대하여 살펴보고, 각국의 사례 중 현재 우리나라에 적용 가능한 바람직한 모델이 무엇인지에 대해 비교법적 관점에서 분석한다.

현재 우리나라는 소위 “3분할 모델”을 채택하여 SO, PP, NO 등을 분리하는 제도를 유지하고 있다.

그러나 해외에서는 반드시 우리나라와 동일한 유형으로 구분하여 규제하지는 않을 것이다. 따라서 해외사례를 분석함에 있어서는 당해 국가의 방송제도 형성과정과 현재의 방송사업 구도를 파악한 후, 이 중에서 우리의 PP와 유사한 사업자들의 진·출입 제도에 대해 검토해야 할 것이다.

PP 진·출입제도는 대부분의 국가가 명문으로 방송관계법 또는 미디어관계법에 규정하고 있는데, 본 연구에서는 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 4개국을 중심으로 고찰하였다.

제5장에서는 제2장과 제3장 및 제4장의 연구결과를 토대로 향후 바람직한 PP 진·출입제도의 개선방안을 도출하였다.

이를 위하여 가장 먼저 검토해야 할 것은 관련 규정 개정 이후 개선된 PP진출입 제도에 대한 헌법적 검토이다. 현재 유료방송시장은 중소 PP의 난립으로 인하여 진·출입 제도를 개선하여 경쟁력이 없고, 시장의 혼란을 야기하는 PP들에 대해서는 강제퇴출 등의 방안을 강구해야 한다는 것이 학계의 다수의견이다.

하지만 이렇게 되면 등록·신고 후 PP사업자로 활동하는 국민의 재산권을 극도로 제한 또는 박탈하게 되는 것이므로 재산권 제한의 필요성과 재산권 제한의 한계에 비추어 이러한 제도를 도입하는 것이 바람직한 것인지에 대해 검토해야 할 것이다. 또한 만일 PP진출입 제도 합리화를 통한

시장의 혼란 방지라는 정책 목표 하에 재산권 제한의 정당화사유가 존재한다고 하더라도 기본권의 제한은 필요최소한에 그쳐야 한다. 이러한 원칙을 위반하는 경우에는 헌법에 배치되는 결과가 발생할 것이다.

따라서 PP제도의 개선을 위해서 가장 먼저 검토해야 할 것은 제도개선에 있어서 헌법원칙과 조화되는 “헌법친화적” 방법은 무엇인지에 대한 것이다.

이 밖에도 PP 진출입제도의 법적 현황 및 문제점, 방송법 제9조에서의 “등록”과 “승인”의 법적 의의 등에 대하여 검토하며, 최종적으로는 현행 방송법상의 관련 규정의 구체적인 개선방안에 대해 상세히 제언하기로 한다.

나. 연구의 방법

구체적인 조사연구사업의 추진은 각 개별적·구체적 내용에 대한 전문가들의 연구로 수행한다. 주요한 연구추진방법은 다음과 같다.

- 가. 현행 국내의 PP제도에 관한 현실과 현행 법규범간의 괴리조사와 분석
- 나. 해외 주요국의 관련 입법례 분석
- 다. 우리나라의 환경에 가장 적합한 PP 진·출입제도의 체계 연구
- 라. 국내석학을 초빙하여 PP제도의 현황과 관련 해외 및 국내사례 수집
- 마. 실무상 PP제도의 문제점과 개선방안 검토

이외의 PP제도의 개선에 관련된 다른 방송학회의 토론참가를 통해 그 조사연구사업의 학술적 평가를 살펴보도록 하겠다.

1) 문헌연구

PP 진입제도 및 전반적인 문제점과 관련된 지금까지의 논의 및 현황 파악에 대해서는 국내·외 문헌자료를 통해 분석한다.

2) 2차 자료 분석

PP 등록제의 성과를 판단하기 위한 “효과성평가”와 “총합효과평가”에 대해서는 주로 2000년 이후 발간된 <방송산업실태조사보고서>의 자료를

재구성하여 2차 자료로 활용하도록 한다.

3) 외국사례 분석

현행 방송법상의 PP진입제도는 한국만의 독특한 역사적 배경에서 형성된 것이다. 그러나 PP제도는 비단 우리나라에만 존재하는 것이 아니고 선진 각국에도 관련법상 인정되고 있다. 또한 세계 우수 선진국에서도 플랫폼사업자와 PP간의 불공정거래관행은 발생되고 있거나, 발생된 문제점들을 시정하기 위한 입법조치가 있었을 것으로 예상된다.

따라서 선진제국에서의 PP진입 및 퇴출제도의 역사적 형성과정과 현황 및 제도개선노력을 살펴봄으로써 현재 우리나라의 콘텐츠 사업자 진입규제 개선을 위하여 시사하는 점이 무엇인지에 대해 고찰해본다.

4) 전문가 심층면접

PP등록제도의 의도한 효과와 의도하지 않은 효과를 종합적으로 판단하기 위해 전문가 집단(PP전문가 10인)을 대상으로 심층면접을 실시한다. 심층면접의 질문내용은 다음과 같이 총합효과 평가 시 사용되는 기본적인 문항들을 중심으로 구성한다.

- 가. 전체적으로 볼 때 PP등록제 정책은 성공적이라고 볼 수 있는가?
- 나. PP 등록제 정책이 야기시킨 직접적·간접적 효과는 무엇인가?
그것은 바람직한 방향으로 나타났는가? 그렇지 않은 방향으로 나타났는가?
- 다. PP 등록제 정책이 의도했던 효과는 모두 나타났는가?
- 라. PP 등록제가 의도하지 않았던 효과도 나타났는가? 그것들은 바람직한 방향으로 나타났는가? 바람직하지 않은 방향으로 나타났는가?
- 마. PP 등록제 정책의 장·단기 효과는 무엇인가? 장기효과와 단기효과는 유사한가? 아니면 양자는 서로 다른가?

이러한 문항과 함께 향후 PP 제도 개선에 대한 구체적인 방법론에 대해 질문하고자 한다.

바. PP 등록제를 개선한다면 구체적으로 어떤 방안이 바람직하다고 생각하는가?(예: 송출계약서 제출의무화, 콘텐츠제작의무화, 등록요건 강화, 제작원 규제 - 자체제작비율, 주간본방송 비율에 따른 규제 등)

II. PP 진출입 제도의 역사와 현황

1. 유료방송시장의 출범과 3분할 제도의 도입

국내에서 유료방송시장이 시작된 시점은 케이블이 도입되면서 부터이다. 1991년 종합유선방송법이 제정·시행된 후 1993년에 11개 분야 20개 업체 PP, 1994년에는 50개 업체 SO, NO는 6개 업체를 선정하여 1995년에 본격적으로 케이블TV가 시행되었다. 이로써 국내 방송시장은 기존의 지상파 유일 체제에서 다채널 방송 서비스의 시대를 맞게 되었다.

국내의 케이블TV는 종합유선방송법에 따라 3분할 체제를 채택하게 되었는데, 종합유선방송의 3주체인 SO(종합유선방송국: System Operator), PP(프로그램 공급사업자: Program Provider), 그리고 NO(전송망사업자: Network Operator)의 구분을 엄격히 하고 이들 간의 상호겸영을 금하였다. 그밖에도 PP를 제외하고는 SO, NO 내의 수평결합과 복수 SO를 금지하였고, 방송법상 무선국과 신문사, 통신사 등의 SO 소유를 규제하는 등 종합유선방송의 소유 및 진입에 엄격한 제한을 두었다.

이렇게 엄격한 3분할 제도가 도입되어 초기 케이블TV 시장의 수직적·수평적 결합 행위를 원천적으로 금지함으로써 지나치게 폐쇄적인 시장구조를 생성하게 되었다는 비판을 받았다.

또한 케이블TV 도입 당시 정부는 다양성과 전문성 확보, 그리고 과도한 경쟁의 방지와 조기 시장 안정화를 목적으로 PP사업자를 허가제로 운영하였으나, 이는 결국 시장의 왜곡과 경쟁력 저하를 가져오게 되었다.

더구나 1998년 IMF의 경제위기로 인해 대기업이 빠져나가면서 큰 타격을 입었던 케이블TV 산업은 이후 문화관광부가 1999년에 종합유선방송법을 개정함으로써 기존의 엄격한 3분할 제도에서 상호 간의 겸영을 허용하는 규제 완화의 입장을 취하게 되었다. 그리고 2000년 통합방송법이 시행되면서 PP의 허가제는 등록제로 전환되었다.

2. PP 진출입 규제의 역사

케이블 TV 도입 초기의 엄격한 3분할 체계에서는 시장을 폐쇄적으로 작동시켜 사업자 간의 거래 행위도 매우 제한적이고 새로운 사업자의 진입 장벽도 높았다. 특히 당시 정부가 채널의 공급 분야를 고시하고 PP 사업자를 허가제로 선정한 행위는 시장의 작동 원리를 거스르는 것으로 결국 초기 정착과 다양성 확보라는 당초의 정책적 목표가 무색한 결과가 초래되었다. 여기에 더하여 채널의 의무전송, 수신료 배분의 일괄 배분 유도 와 같은 규제 행위로 인해 당시 케이블TV 산업은 심각한 시장 왜곡을 겪었다.

그러나 이후 SO, NO, PP 간의 상호겸영이 허용되면서 복수SO 및 복수PP가 가능해졌다. 이 정책으로 인하여 SO는 PP지분의 20%, PP는 SO지분의 10%까지 소유할 수 있게 되었고 NO는 SO지분의 10%를 소유할 수 있게 되었다. 또 기존 법에서는 대기업과 외국인, 언론사 등이 SO를 소유할 수 없었으나 33%까지 소유할 수 있도록 하는 등 규제 완화의 정책으로 전환하였다.

이후 2000년에 방송위원회가 출범하고 통합방송법이 시행되면서 매체별 소유규제가 더욱 완화되었으며 케이블TV시장의 전반적인 변화를 가져오게 되었다. 그 중에서도 PP의 등록제로의 전환은 PP의 진입 장벽을 약화시킨 시장의 개방을 의미한다. PP사업자는 일정 등록 요건을 만족시키면 PP로 등록하여 시장에 참여할 수 있게 된 것이다.

이로써 2000년 이후 국내 PP 시장은 보도, 종합, 홈쇼핑 등의 특정한 장르를 제외하고는 누구든지 시장에 진입할 수 있는 표면적으로는 자유경쟁 시장 구조를 갖게 되었고 SO는 PP를 다양하게 조합하여 자신들의 서비스를 만들 수 있는 환경이 마련되었다. 즉 시장 수요에 적합한 다양한 패키지를 구성할 수 있게 되었다.

또한 2000년 새 통합방송을 통해 PP등록제가 2001년 시행되고 전 채널 의무재전송 규정이 삭제되는 계기가 되며, 이로 인해 SO-PP간의 계약형태는 기존의 단체 계약에서 개별 계약이라는 새로운 계약방식으로 전환되게 된다.

그러나 이러한 개별 계약방식은 이후 대부분의 PP에게 불리한 환경으로

작용하여 DO와 PP간의 균형의 문제로 지적되기도 하였다.

국내 케이블TV도입 초기와 달리 매체환경이 더욱 다양해지면서 규제는 전반적으로 더욱 완화되는 방향으로 가고 있다. PP 시장에 대해서도 마찬가지다. 2008년 7월 29일자로 개정된 방송법에서는 동법 제8조(소유제한 등) 및 동법 시행령 제4조(소유제한의 범위 등)에서 PP가 전체 종합유선 방송구역의 5분의 1을 초과하는 구역에서 종합유선방송사업을 하는 경우로 정하고 있으나, 2008년 11월 '방송법 시행령 일부 개정령안'에서는 다시 이를 '3분의 1'로 완화하고 있다. 또한 대기업의 기준을 기존의 자산 총액 3조원에서 10조원으로 완화하여 방송사업에 대한 진입규제를 완화하고 있다.

국제적인 상황 역시 더욱 미디어 개방의 방향을 촉진하고 있다. 지난 2007년 4월에 한미FTA에서 타결된 방송산업의 개방 내용과 관련하여 (구)방송위원회가 발표한 내용을 보면, PP에 대한 외국인 간접 투자를 100% 허용하고(단, 보도·종합편성·홈쇼핑 PP는 현행유지), 비지상과부문인 PP, 위성, SO에 대해서는 국내제작 영화의 경우 현행 25%에서 20%로, 국내제작 애니메이션은 현행 35%에서 30%로 편성쿼터를 일부 완화하기로 결정하였다고 밝혀, PP시장은 해외 채널에게까지 개방될 것으로 보인다.

이상에서 살펴본 바와 같이 케이블TV가 도입되면서 본격화된 SO와 PP 사업은 초기에 엄격한 규제(소유·겸영 및 허가제)를 시행하다가 점차 규제를 완화하여 왔다. 이로 인하여 케이블TV방송 등 유료방송시장이 확대되는 긍정적인 효과가 컸으나, 일부 시정하여야 할 문제점이 발생되기도 하였다.

3. 방송법상의 PP진출입에 관한 법제도 현황

가. 현행 방송법의 규정

현행 방송법은 제9조 제5항은 방송채널사용사업자(PP)의 등록과 승인에 관한 사항을 규정하고 있다. 일반PP는 방통위에 등록하여야 하며, 홈쇼핑 및 종합·보도PP는 방통위의 승인을 받아야 한다고 규정하고 있다.

그런데 방송법에 규정되어 있는 ‘등록’이나 ‘승인’은 학문상의 용어가 아니다. 이들 용어는 실무적으로 흔히 사용되어지고 있지만 그 의미는 여러 가지로 해석될 수 있다는 것이다. 다시 말해서 실무에서 사용되는 용어와 행정법학상의 용어가 항상 일치하지는 않는다는 것이다. 예를 들어 실무에서는 운전면허, 개인택시면허 등과 같이 ‘면허’라는 동일한 용어가 사용되고 있으나 학문상 정의는 전혀 다르다. 운전면허는 강학상 ‘허가’에 해당하며, 개인택시면허는 이른바 ‘특허’를 의미한다.

이처럼 실무상 사용되는 용어와 강학상 정의가 다른 이유는 실무상 동일하게 사용하고 있는 용어도 법적으로는 그 행위(처분)의 성질이 다양하게 해석될 수 있기 때문이다.

따라서 현행 방송법 제9조 제5항이 규정하고 있는 이른바 ‘등록’과 ‘승인’의 의미는 행정법학상 어떠한 성질을 가지는 것인지에 관하여 명확한 규명이 필요하다. 이하에서는 ‘등록’과 ‘승인’이라는 용어가 사용되고 있는 법령과 그것이 어떠한 성질들을 가지고 있는지에 대해 살펴보고, 현행 방송법 제9조 제5항에서 사용되어지고 있는 ‘등록’과 ‘승인’은 이러한 여러 가지 성질 중 어느 것에 해당하는지 검토해 보도록 하겠다.

[표 2-1] 방송법상 PP의 진·출입제도

방송법 제9조 (추천·허가·승인·등록 등)	
<p>⑤ 방송채널사용사업·전광판방송사업 또는 음악유선방송사업을 하고자 하는 자는 방송위원회에 등록하여야 한다. 다만, 종합편성이나 보도 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 하고자 하는 자는 방송위원회의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 데이터방송을 하기 위하여 등록을 하거나 승인을 얻은 자는 등록을 하거나 승인을 얻은 날부터 7일 이내에 전기통신사업법 제21조의 규정에 의한 부가통신사업의 신고를 하여야 한다.</p>	
방송법 시행령	
<p>제8조 (방송채널사용 사업의 등록)</p>	<p>① 법 제9조제5항 본문의 규정에 의하여 방송채널사용사업을 하고자 하는 자는 다음 각호의 사항을 기재한 등록신청서에 편성계획서 및 사업계획서를 첨부하여 방송위원회에 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사업자명 2. 대표자 및 편성책임자 3. 납입자본금 및 실질자본금 4. 방송프로그램 공급분야 5. 발행주식 또는 지분 총수의 100분의 5 이상을 가진 주주 또는 출자자의 구성 6. 주된 사무소의 소재지 7. 제7조의2제1항제2호의 규정에 의한 송출시설의 소재지 <p>② 방송위원회는 제1항의 규정에 의한 등록신청서를 접수한 때에는 신청내용이 법령에 위배되는지 여부와 사실관계의 확인을 거쳐 30일 이내에 신청인에게 등록증을 교부하여야 한다.</p> <p>③ 방송채널사용사업의 등록에 필요한 구체적인 절차 및 방법에 관하여는 방송위원회규칙으로 정한다.</p>
<p>제10조 (방송채널사용 사업의 승인)</p>	<p>① 법 제9조제5항 단서의 규정에 의하여 종합편성이나 보도 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 하고자 하는 자는 방송채널사용사업승인신청서에 신청인에 관한 사항 및 사업계획서를 첨부하여 방송통신위원회에 제출하여야 한다.</p> <p>② 방송통신위원회는 제1항의 규정에 의한 승인신청서를 접수한 때에는 법 제10조제1항 각호의 사항을 심사하여 승인여부를 결정하고 그 결과를 60일 이내에 신청인에게 통보하여야 한다.</p> <p>③ 제7조제3항의 규정은 방송채널사용사업의 승인에 관하여 이를 준용한다.</p>

나. 방송법 제9조에서의 “등록”과 “승인”의 법적 의미

1) “등록”의 의미

가) 자기완결적 신고로서의 등록

(1) 법적 성질

(가) 신고의 일반적 의미

일반적으로 사인의 공법행위로서의 신고란 “사인의 행정청에 대한 일정한 사실·관념의 통지로 공법적 효과가 발생하는 행위” 또는 “사인이 공법적 효과의 발생을 목적으로 행정주체에 대하여 일정한 사실을 알리는 행위로서 행정청에 의한 실질적 심사가 요구되지 아니하는 행위”를 의미한다.

신고의 통상적인 법적 효과는 신고의무를 이행함으로써 신고의 대상행위를 적법하게 할 수 있는 적법성을 회복하는 경우로서 공법적 효과가 발생하지만, 혼인신고와 같이 사법상의 혼인의 효력이 창설적으로 발생하는 경우도 있다. 따라서 신고는 “공법적 효과”가 발생하는 행위가 아니라 “관계법이 정하는 법적 효과”의 발생을 목적으로 하는 행위라 할 수 있다. 당연히 아무런 법적 효과를 가져 오지 아니하는 신고는 사실로서의 신고일 뿐, 사인의 공법행위로서의 신고에는 해당하지 아니한다.

일반적으로 신고의 종류에는 자기 완결적 공법행위로서 신고와 행정요건적 공법행위로서 신고로 구분하고, 전자는 수리를 요하지 아니하고, 후자는 수리를 요하는 것으로 보는 견해가 학설의 일반적 경향이다.

일반적으로 자기 완결적 신고와 행정요건적 공법행위로서의 신고는 그 효과, 신고에 대한 신고필증의 의미, 신고수리의 의미, 신고수리의 거부처분의 성질 등을 달리하는 것으로 보고 있다. 이 점에서 양자의 구별 실익은 명확하다.

따라서 신고와 다른 개념(등록 또는 허가)과의 구별론은 행정요건적 공법행위로서 신고에 대한 행정청의 수리가 등록 또는 허가와 같은 성질을

지니는가 아니면 다른 성질을 지니는가의 문제이다. 결국 행정요건적 공법행위로서 신고의 수리는 법령 등에서 행정청에 대하여 일정한 사항을 통지하고 행정청이 사인이 알린 일정한 사실을 행정청이 유효한 행위로서 받아들이는 것을 말한다.

결론적으로 수리를 요하는 신고에서의 신고는 인·허가나 등록에서의 신청과 같은 성질을 지니고 있고, 신고를 요하는 수리에서의 수리는 인·허가나 등록에서의 인·허가나 등록과 같은 법적 성질을 지니고 있다고 하겠다. 바꾸어 말하면, 자기 완결적 공법행위로서의 신고와 행정요건적 공법행위로서의 신고는 구별의 필요성이 있으나, 행정요건적 공법행위로서의 신고에 따르는 수리와 인·허가나 등록에서의 신청과 이에 대한 등록 또는 인·허가와 구별실익은 의의가 없다고 하겠다.

그러므로 신고에서의 구별실익은 어떠한 신고가 자기 완결적 공법행위로서의 신고이며 행정요건적 공법행위로서의 신고인가를 구별하는데 있다.

(나) 자기완결적 신고로서의 등록

‘등록’이 “자기완결적 신고”로서의 성질을 가진다는 의미는 신고자가 신고요건을 갖추어서 행정청에게 신고를 하면 그것만으로 법적 효과가 완결되는 것을 말한다. 다시 말해서 이러한 신고는 행정청의 수리 여부에 관계없이 법적 효과가 발생한다. 행정청은 신고요건이 미비된 경우(신고서식의 기재사항 미비 등) 이를 반려할 수 있으나 이는 신고의 수리를 거부하는 것이 아니라 신고요건의 미비를 보완하여 제출하라는 일종의 행정지도로 보아야 한다. 결국 이러한 신고는 행정청에게 수리거부권한이 없다 할 것이다.

이러한 유형의 신고는 일반적으로 행정청이 신고자의 현황을 파악하기 위한 수단으로 사용된다. 따라서 이러한 유형의 신고는 “특정한 사업”의 시장진입을 제한하기 위하여 사용되는 수단은 아니다.

(2) 입법례

- 공인회계사법 제7조(등록) ①공인회계사의 자격이 있는 자가 제2조의 규정에 의한 직무를 행하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 1년 이상의 실무수습을 받은 후 금융위원회에 등록하여야 한다.

- 「공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률」 제9조 (중개사무소의 개설등록) ①중개업을 영위하려는 자는 국토해양부령이 정하는 바에 따라 중개사무소를 두려는 지역을 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 중개사무소의 개설등록을 하여야 한다.

나) 허가로서의 등록

(1) 법적 성질

(가) 허가의 일반적 의미

“허가”라 함은 “법규에 의해 일반적·상대적으로 금지되어 있는 것을 특정한 경우에 해제시켜주는 행위”를 말한다. 다시 말해서 인간이 원래부터 가지고 있던 자연적 자유를 행정목적상 법규에 의하여 금지시키고 특정한 경우에 한하여 그 금지를 해제시켜줌으로써 인간의 자연적 자유를 회복시키는 것을 의미한다.

예를 들어, 인간은 누구든지 자신의 의학적 지식을 이용하여 타인을 치료하거나, 자신이 거주할 주택을 건축할 수 있는 자연적 자유를 가지고 있다. 그런데 이러한 인간의 자연적 자유를 무제한 인정하다보면 때에 따라서 타인의 생명을 위협하거나 도시의 기능을 마비시킬 수도 있다. 의학적 지식이 완전하지 못한 자의 어설픈 치료행위로 인하여 타인이 생명을 잃을 수도 있으며, 무질서한 건축으로 인해 도로의 소통이 차단되어 도시기능이 마비될 수도 있는 것이다. 이러한 까닭에 법은 일단 이러한 인간의 자연적 자유의 행사를 금지시키고 특정한 경우에 한하여 일정한 조건을 갖춘 자에게 자연적 자유의 행사를 허용하고 있는데, 이를 이른바 ‘허가’라

하는 것이다. 전문교육기간에서 일정한 과목을 이수하고 국가가 실시하는 검정시험에 합격자에게 의료행위를 할 수 있도록 허용하는 것이 이른바 ‘의사면허’이고, 건축법 등에서 정하고 있는 기준을 충족한 자에게 건물의 신축을 허용하는 것이 ‘건축허가’인 바, 이들 의사면허나 건축허가를 행정법학에서는 ‘허가’라고 분류하고 있다. 따라서 허가는 상대적 금지에 대해서만 가능하고 어떠한 경우에는 해제될 수 없는 절대적 금지(예컨대, 살인 등)의 경우에는 허가가 허용되지 않는다.

허가와 구별되는 개념으로 이른바 “예외적 승인(허가)”이라는 것이 있다. 허가는 일반적으로 해제를 예정하는 ‘예방적 금지’를 대상으로 하지만, 예외적 승인은 일반적으로 금지를 예정하는 ‘억제적 금지’를 대상으로 한다. 예컨대 개발제한구역에서의 건축허가 등이 이에 해당한다. 예외적 승인은 고도의 공익성 판단이 요구되므로 언제나 재량행위라고 할 것이다.

(나) 허가로서의 등록

‘허가’는 일반적 금지를 특정한 조건을 충족한 자에게 해제하여 주는 것이므로, ‘등록’이 허가적 성질을 가진다는 의미는 ‘행정청이 일정한 조건을 갖춘 자에게 등록을 허락함으로써, 등록을 필한 자는 허가를 득한 것과 같은 법적 효과를 향유할 수 있다는 것’이다.

허가신청에 대하여 행정청이 허가여부를 결정하는 것이 행정청의 기속행위인가 아니면 재량행위인가에 대하여 다툼이 있다. 현행법상 거의 대부분의 허가는 기속행위에 해당한다. 다시 말해서 허가요건을 충족한 자의 신청에 대해서 행정청은 특별한 사유가 없는 한 허가를 발급해야하는 것이다. 예를 들어 의사면허에 필요한 자격기준을 모두 충족한 자에 대해서 행정청은 특별한 사유가 없는 한 허가신청을 거부할 수 없는 것이 이에 해당한다. 이에 반하여 허가를 재량행위로 취급하는 경우도 있다. 예를 들어 특정지역에서 특정 건축물의 신축허가 여부를 행정청의 재량에 맡겨두는 경우가 이에 해당한다. 원래 건축허가는 건축허가에 필요한 요건을 충족하여 건축허가신청을 한 자에게 행정청이 기속적으로 허가를 발급하는 것이 일반적이다.

그러나 주거지역 또는 풍치지구에 모텔 등과 같은 숙박시설을 신축할

경우에는 주거지역 주민의 생활환경 등을 고려하여 행정청이 허가여부를 재량적으로 결정할 수 있도록 규정되어 있다.

결국 행정청이 '허가'여부를 결정하기 위해서는 허가요건에 대한 '심사'를 하여야 하는데, 이러한 심사의 엄격성 여부에 따라 허가는 “완화된 허가”, “일반적(기속적) 허가”, 그리고 “재량적 허가” 등으로 분류될 수 있다.

완화된 허가제도란 허가신청자의 신청에 대하여 행정청은 “형식적 요건”의 충족 여부에 대해 형식적 심사만을 하여 형식적 요건에 흠결이 없는 한 허가를 발급하여야 하는 것을 말한다.

일반적(기속적) 허가제도란 행정청이 “형식적 허가요건”을 “실질적으로 심사”하여 허가여부를 결정하는 것이다. 형식적 요건이란 ‘사업장의 규모’, ‘사업장의 시설’, ‘사업자의 자격’ 등과 같이 객관적 평가가 가능한 요건을 말한다. 이에 반하여 평가자의 주관적 평가가 요구되는 요건을 ‘실질적 요건’이라 한다. 예를 들어 “공익성 평가”, “자본의 건전성 평가”, “기존 시장에 주는 영향” 등이 이에 해당한다. 실질적으로 심사한다는 의미는 신청자가 제출한 형식적 요건이 법령이 정하고 있는 기준에 합치되는지 여부를 전문적·기술적 평가도구를 활용하여 실질적으로 평가하는 것을 말한다. 따라서 일반적(기속적) 허가제도는 ‘사업장의 규모’, ‘사업장의 시설’, ‘사업자의 자격’ 등과 같은 형식적 요건을 행정청이 전문적·기술적 평가도구를 활용하여 실질적으로 심사하여 허가 여부를 결정하는 것을 말한다.

재량적 허가제도는 허가여부에 대한 판단여지를 행정청에게 가장 많이 일임한 것으로서, 행정청은 허가여부를 결정하기에 앞서 허가요건에 대해 매우 엄격한 심사를 한다. 결국 재량적 허가제도란 행정청이 허가에 필요한 형식적 요건뿐만 아니라 실질적 요건 등에 대하여 매우 엄격한 실질심사를 통하여 허가 여부를 결정하는 것을 말한다.

행정청의 재량성 여부 및 심사의 엄격성 등에 따라 허가를 이처럼 분류할 수 있는 것처럼, 법령에 비록 “등록”이라는 문언을 사용하고 있을 지라도 이러한 등록이 어떠한 허가제도로써 사용되었는지는 근거 법률의 해석을 통하여 비로소 알 수 있는 것이다.

(2) 입법례

(가) 완화된 허가로서의 등록

- 「계량에 관한 법률」 제6조 (계량기 제작업의 등록 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업을 하고자 하는 자는 지식경제부령이 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 등록하여야 한다. 등록된 사항을 변경한 때에도 또한 같다.

1. 계량기의 제작업
2. 계량기의 수리업
3. 계량을 하고 그 계량한 값이 진실임을 증명하는 업

② 제1항의 규정에 따라 등록을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 시설 및 설비를 갖추어야 한다.

- 「고압가스 안전관리법」 제5조 (용기·냉동기 및 특정설비의 제조등록 등) ① 용기·냉동기 또는 특정설비를 제조하려는 자는 시장·군수 또는 구청장에게 등록하여야 한다. 등록된 사항 중 지식경제부령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

② 제1항에 따른 등록의 기준과 대상범위는 대통령령으로 정하고, 용기 등의 제조에 필요한 시설기준과 기술기준은 지식경제부령으로 정한다.

③ 용기 등의 소유자나 점유자가 용기 등을 수리하려면 그 용기 등을 수리할 수 있는 자격을 가진 자로 하여금 수리하게 하여야 한다.

④ 용기 등의 수리기준과 용기 등을 수리할 수 있는 자의 자격 및 수리범위는 지식경제부령으로 정한다

(나) 일반적(기속적) 허가로서의 등록

- 「건설산업기본법」 제9조 (건설업의 등록등) ① 건설업을 영위하려는 자는 국토해양부장관에게 대통령령이 정하는 업종별로 등록을 하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 건설공사를 업으로 하려는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항에 따라 건설업의 등록을 하려는 자는 국토해양부령이 정하는 바에 따라 국토해양부장관에게 등록을 신청하여야 한다.

③ 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 5할 이상을 출자한 법인 또는 영리를 목적으로 하지 아니하는 법인은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 제1항의 규정에 의한 건설업의 등록을 신청할 수 없다.

④ 제1항에 따라 건설업의 등록을 한 자는 제10조에 따른 등록기준에 관한 사항별로 3년 이내의 범위에서 대통령령이 정하는 기간이 경과할 때마다 국토해양부장관에게 대통령령이 정하는 바에 따라 등록기준에 관한 사항을 신고하여야 한다.

제10조 (건설업의 등록기준) 제9조제1항에 따른 건설업의 등록기준이 되는 기술능력·자본금·시설 및 장비와 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 「**골재채취법**」 제14조 (등록) ① 골재채취업을 영위하려는 자는 주된 사무소의 소재지를 관할하는 특별자치도지사·시장·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 "시장·군수 또는 구청장"이라 한다)에게 등록하여야 한다. 다만, 국가 또는 지방자치단체가 골재채취업을 영위하려는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항의 규정에 의한 등록을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 기준에 의한 자본금 또는 자산, 시설·장비 및 기술인력을 갖추어야 한다.

③ 제1항에 따라 골재채취업의 등록을 한 자는 제2항에 따른 등록기준에 관한 사항을 2년 이내의 범위에서 대통령령이 정하는 기간이 경과할 때마다 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다.

(다) 재량적 허가로서의 등록

- 「**간접투자자산 운용업법**」 제23조 (수탁회사) ① 투자신탁의 수탁자로서 투자신탁재산의 보관 및 관리를 업으로 하고자 하는 자는 다음 각 호의 1에 해당하는 자로서 금융감독위원회에 등록하여야 한다.

1. 「신탁업법」에 의한 신탁회사

2. 신탁업을 경영하는 금융기관

③ 제1항의 규정에 의하여 등록을 하고자 하는 자는 다음 각호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 임원중 제8조제1항 각호의 1에 해당하는 자가 없을 것
2. 상근하는 임·직원중 대통령령이 정하는 기준의 전문인력을 보유할 것
3. 전산설비 등 대통령령이 정하는 물적 시설을 갖추고 있을 것
4. 그 밖에 대통령령이 정하는 요건을 갖출 것

④ 제1항의 규정에 의한 등록에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「간접투자자산 운용업법 시행령」 제32조 (수탁회사 및 자산보관회사)
④ 법 제23조제3항제4호에서 "대통령령이 정하는 요건"이라 함은 금융위원회가 정하는 재무건전성에 관한 기준을 말한다.

다) 특허로서의 등록

(1) 법적 성질

(가) 특허의 일반적 의미

“특허”란 “이전에는 존재하지 아니하던 새로운 권리를 특정의 요건을 갖춘 자에게 특별히 부여하는 행정행위”를 말한다. 예를 들어 특정 해역에서 독점적으로 어류를 포획할 수 있는 권리를 설정하여 주는 “어업면허”라든지, 개인택시 영업활동을 독점적으로 할 수 있는 권리를 부여하는 “개인택시면허” 등이 이에 해당한다.

앞에서 설명한 “허가”는 인간이 원래부터 향유하고 있던 자연적 자유를 공익목적상 법으로 금지하고 일정한 요건을 갖추어 자연적 자유의 회복을 신청한 자에게 예외적으로 금지를 해제하여 주는 것임에 반하여, “특허”는 이전에 존재하지 않았던 새로운 권리를 특정의 요건을 갖추어 신청한 자에게 설정하여 주는 행위라는 점에서 양자는 다르다 할 것이다.

따라서 허가는 허가요건이 형식적일 수도 있고, 실질적일 수도 있으며,

이에 대한 행정청의 심사 역시 형식적 심사에 그칠 수도 있고 매우 엄격한 실질심사를 필요로 하는 경우도 있지만, 특허는 실질적 요건에 대해 행정청이 엄격한 실질적 심사를 통하여 특허 발급여부를 재량적으로 결정하는 것이 일반적이다.

또한 특허와 허가의 현실적인 구별은 특허 또는 허가의 대상이 되는 활동이 공공서비스에 해당하는지의 여부에 있다. 다시 말해서 공공서비스를 사인에게 설정하여 줄 때는 특허가 되고, 공공서비스가 아닌 것을 사인에게 허용하는 것은 허가가 된다. 예컨대 공공서비스와 관계없는 음식점영업을 허용하는 것은 허가에 해당하지만, 사설경비업의 영업을 허가하는 것은 사인으로 하여금 경비라는 공공서비스를 제공하도록 허용한 것으로서 특허에 해당한다.

따라서 특허의 상대방은 공공서비스를 제공하는 지위에 있기 때문에 공공서비스의 기본원칙, 즉 평등의 원칙, 계속성의 원칙, 적용의 원칙에 의한 통제를 받는다. 다시 말해서 경찰허가의 경우에는 법령을 위반하지 않는 한 허가를 취소할 수 없으나, 경찰특허의 경우에는 공공서비스의 기본원칙을 준수하여야 하고 이를 위반한 경우에는 특허를 취소할 수 있다. 예컨대 사설경비업에 대한 경찰특허를 한 경우에는 당해 사설경비업체가 법령을 직접 위반하지는 않았지만 서비스를 불평등하게 제공하였거나 재산성을 이유로 경비활동을 임의로 중단하였거나 변화된 경비환경에 대응할 수 있는 인력과 장비를 갖추지 못한 경우에는 경찰특허를 취소할 수 있다.

(나) 특허로서의 등록

특허로서의 등록이란 “등록을 함으로써 등록자는 독점적 권리를 행사할 수 있는 권리를 취득한다는 것”을 의미한다.

따라서 이러한 유형의 등록은 등록요건이 형식적 요건뿐만 아니라 공익성, 자본의 건전성, 기존 시장에 주는 영향 등과 같은 실질적 요건이 요구되고, 등록여부에 대한 결정이 행정청의 재량적 판단에 일임되는 경우가 일반적이다.

“재량적 허가”와 특허는 현실적으로 그 구별이 쉽지 않다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 허가과 특허는 그 성질과 대상에 있어서 차이가 있

다. 그 성질이 자연적 자유의 회복인지 아니면 새로운 권리의 설정인지라는 성질상의 차이가 있고, 또한 그 대상 활동이 공공서비스와 관련이 있는 것인지에 따라서도 양자는 구별될 수 있다.

(2) 입법례

- 「수산업법」 제19조(어업권의 등록) ①어업권과 이를 목적으로 하는 권리의 설정·보존·이전·변경·소멸 및 처분의 제한, 지분 또는 입어에 관한 사항은 어업권원부에 등록한다.

②제1항에 따른 등록은 등기를 갈음한다.

③등록에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

라) 공증으로서의 등록

(1) 법적 성질

(가) 공증의 일반적 의미

“공증”이란 “특정한 사실 또는 법률관계의 존부를 공적으로 증명하는 행위”를 말한다. 등기부등기, 선거인명부·토지대장·건축물관리대장 등에 등재, 증명서발급, 영수증교부, 검인·날인 등이 이에 해당한다.

공증은 공적 증거력을 발생시키지만 이 증거력은 일응 추정력에 불가함으로 반증이 있을 경우에는 전복될 수 있다.

공증은 사실이 존재하면 공증을 거부할 수 없는 기속행위이며 성질상 원칙적으로 문서에 의하여야 하는 요식행위이다.

(나) 공증으로서의 등록

공증으로서의 “등록”이란 “등록을 함으로써 특정한 사실 또는 법률관계의 존부를 공적으로 증명 받을 수 있는 것”을 말한다.

(2) 입법례

- 「디자인보호법」 제5조 (디자인등록의 요건) ① 공업상 이용할 수 있는 디자인으로서 다음 각호의 1에 해당하는 것을 제외하고는 그 디자인에 대하여 디자인등록을 받을 수 있다.

1. 디자인등록출원전에 국내 또는 국외에서 공지되었거나 공연히 실시된 디자인
2. 디자인등록출원전에 국내 또는 국외에서 반포된 간행물에 게재되었거나 전기통신회선을 통하여 공중이 이용가능하게 된 디자인
3. 제1호 또는 제2호에 해당하는 디자인에 유사한 디자인

2) “승인”의 의미

가) 허가로서의 승인

법령에서 “승인”이라는 문언을 사용하는 것 중에서 허가의 성질을 가지는 경우는 앞에서 설명한 “일반적 허가”와 “재량적 허가”에 해당하는 것이 대부분이다.

“일반적(기속적) 허가”의 의미로 사용된 입법례로는 건축법 제22조가 있다.

- 「건축법」 제22조 (건축물의 사용승인) ① 건축주가 제11조·제14조 또는 제20조제1항에 따라 허가를 받았거나 신고를 한 건축물의 건축공사를 완료한 후 그 건축물을 사용하려면 제25조제5항에 따라 공사감리자가 작성한 감리완료보고서와 국토해양부령으로 정하는 공사완료도서를 첨부하여 허가권자에게 사용승인을 신청하여야 한다.

② 허가권자는 제1항에 따른 사용승인신청을 받은 경우 국토해양부령으로 정하는 기간에 다음 각 호의 사항에 대한 검사를 실시하고, 검사에 합격된 건축물에 대하여는 사용승인서를 내주어야 한다. 다만, 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물은 사용승인을 위한 검사를 실시하지 아니하고 사용승인서를 내줄 수 있다.

1. 사용승인을 신청한 건축물이 이 법에 따라 허가 또는 신고한 설계도서대로 시공되었는지의 여부
2. 감리완료보고서, 공사완료도서 등의 서류 및 도서가 적합하게 작성되었는지의 여부

“재량적 허가”의 의미로 사용된 입법례는 건축법 제11조를 들 수 있다.

- 「건축법」 제11조 (건축허가) ① 건축물을 건축하거나 대수선하려는 자는 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 21층 이상의 건축물 등 대통령령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물을 특별시나 광역시에 건축하려면 특별시장이나 광역시장의 허가를 받아야 한다.

② 시장·군수는 제1항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물의 건축을 허가하려면 미리 건축계획서와 국토해양부령으로 정하는 건축물의 용도, 규모 및 형태가 표시된 기본설계도서를 첨부하여 도지사의 승인을 받아야 한다.

1. 제1항 단서에 해당하는 건축물
2. 자연환경이나 수질을 보호하기 위하여 도지사가 지정·공고한 구역에 건축하는 3층 이상 또는 연면적의 합계가 1천제곱미터 이상인 건축물로서 위락시설과 숙박시설 등 대통령령으로 정하는 용도에 해당하는 건축물
3. 주거환경이나 교육환경 등 주변 환경을 보호하기 위하여 필요하다고 인정하여 도지사가 지정·공고한 구역에 건축하는 위락시설 및 숙박시설에 해당하는 건축물

나) 특허로서의 승인

법령에서 특허의 의미로 “승인”이라는 문언이 사용되어진 입법례는 농어촌주택개량촉진법 제7조를 들 수 있다.

- 「농어촌주택개량촉진법」 제7조 (개선사업의 시행) 개선사업은 시장·군수·구청장이 시행한다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시장·군수·구청장의 승인을 얻어 개선사업을 시

행할 수 있다.

다) 인가로서의 승인

(1) 법적 성질

(가) 인가의 일반적 의미

“인가”란 “제3자의 법률행위를 보충하여 그 법률적 행위를 완성시켜주는 행위”를 말한다. 예컨대 토지거래허가구역 내에 토지를 소유하고 있는 자가 타인에게 토지를 매도하기 위하여 매매계약을 체결하였을 경우 이들의 매매계약만으로 재산권 변동이 완전히 발생하지 않고 관할 군수의 토지거래허가가 있어야만 소유권이전등기를 할 수 있는 것이 이에 해당한다. 이처럼 행정청의 행정행위가 사인간의 법률효력을 보충하여 그 법률적 효력을 완성시켜주는 행위를 인가라 한다.

비영리법인설립인가, 사립학교이사취임승인, 공기업운임·요금승인, 지방채기채승인, 토지거래허가 등이 이에 해당한다. 따라서 인가의 대상은 그 성질상 당연히 법률행위에 한정된다.

인가는 제3자의 법률행위의 효력을 완성시켜 주는 것이지 결코 그 법률행위의 하자를 치유하는 것은 아니다. 다시 말해서 제3자의 법률행위에 하자가 있음에도 불구하고 행정청이 이를 알지 못하여 인가를 하였다 해서 그 법률행위의 하자가 치유되는 것은 아니다. 그러나 인가의 전제가 된 기본적 행위가 실효되면 인가의 효력도 상실된다.

(나) 인가로서의 승인

인가란 행정청이 제3자의 법률관계에 개입하여 이들의 법률적 효력을 완성시켜 주는 것이므로 앞에서 살펴본 허가 또는 특허와 그 성질이 매우 다르다 할 것이다. 따라서 인가로서의 승인은 실질적 요건에 대해 매우 엄격한 실질적 심사를 요구하지 않으며 매우 형식적인 요건만을 심사하여 제3자의 법률행위가 법령이나 절차를 위반하지 않은 경우에는 승인을 해

주는 것이 일반적이다.

(2) 입법례

「지방재정법」 제11조 (지방채의 발행) ① 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때에는 지방채를 발행할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 지방채를 발행하고자 하는 경우에는 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 대통령이 정하는 지방채 발행 한도액의 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 다만, 지방채 발행 한도액의 범위 안이라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정안전부장관의 승인을 얻어야 한다.

3) 방송법 제9조에서의 “등록”과 “승인”의 법적 의의

가) 방송법 제9조에서의 “등록”의 법적 의의

현행 방송법상 일반 PP의 등록제도는 ① 방통위의 “수리”를 요하지 않고 PP의 신고행위에 의해 바로 법적 효과가 발생하는 이른바 “자기 완결적 신고제”, ② PP가 형식적 요건만을 충족하여 신청을 할 경우 방통위가 그 신청한 사실에 대하여 형식적 심사만을 하는 “완화된 허가제”, ③ PP의 신청에 대하여 방통위가 형식적 심사뿐만 아니라 실질적 심사까지도 할 수 있는 “재량적 허가제”, ④ PP의 신청에 대하여 방통위가 공익성 등을 판단하여 PP에게 독점적 권리를 설정하여 주는 “특허제” 중 어느 하나에 해당할 것이다.

그렇다면 현행 방송법상 PP의 등록제도는 위의 4가지 경우 중 어디에 해당하는 것인가? 이는 방송법 관련규정의 해석을 통하여 판단해야한다.

현행 방송법 제9조의2는 방송채널사용사업의 등록요건에 관하여 규정하고 있는 바, 그 요건은 ① 납입자본금과 실질자본금이 각각 5억원 이상일 것, ② 구조정실, 부조정실, 종합편집실 및 송출시설을 갖출 것, ③ 해당

방송채널사용사업을 영위할 수 있는 사무실을 보유할 것, ④ 방송사업자가 사용하고 있는 다른 채널명과 동일한 채널명 또는 시청자가 동일한 채널로 오인할 수 있는 채널명을 사용하지 아니할 것 등 이다.

이들 요건들을 살펴보면 “형식적 요건” 이외에는 실질적 판단을 요구하는 “실질적 요건”이 없는 것으로 보인다. 따라서 현행 방송법상 PP의 등록제도는 PP의 신청에 대하여 방통위가 그 신고한 사실에 대하여 “형식적 심사”만을 하여 등록 여부를 결정하는 이른바 “완화된 허가제”로 볼 수밖에 없다.

나) 방송법 제9조에서의 “승인”의 법적 의미

현행 방송법 제9조는 종합편성이나 보도 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회의 승인을 얻도록 규정하고 있다. 그렇다면 여기에서 “승인”의 행정법적 성질은 무엇인가?

홈쇼핑 및 종합·보도PP의 승인제도는 ① 일반적(기속적) 허가제도, ② 재량적 허가제도, ③ 특허제도, ④ 인가제도 중 어느 하나에 해당할 것이다. 그렇다면 현행 방송법상 홈쇼핑 및 종합·보도PP의 등록제도는 위의 4가지 경우 중 어디에 해당하는 것인가? 이 역시 방송법 관련규정의 해석을 통하여 판단해야 한다.

현행 방송법 제10조는 방통위가 승인을 할 때에 고려해야 하는 사항에 대하여 규정하고 있다. 그 내용을 살펴보면 ① 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성, ② 방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성, ③ 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성, ④ 조직 및 인력운영등 경영계획의 적정성, ⑤ 재정 및 기술적 능력, ⑥ 방송발전을 위한 지원계획, ⑦ 기타 사업수행에 필요한 사항 등이다.

방통위가 승인여부를 결정함에 있어 그 판단의 대상이 형식적 요건뿐만 아니라 매우 사실적·전문적·기술적인 “실질적 요건”을 엄격하게 심사해야함을 쉽게 알 수 있다. 다시 말해서 승인의 요건은 방송의 공익성과 방송사업자의 책무를 성실히 이행할 수 있는지 여부에 대한 방통위의 재량적 판단에 의존하고 있다는 것이다.

따라서 현행 방송법상 홈쇼핑 및 종합·보도PP의 승인은 “재량적 허가” 또는 “특허” 중 어느 하나에 해당한다 할 것이다. 그렇다면 홈쇼핑 및 종합·보도PP의 승인은 허가인가“ 아니면 특허인가? 이 문제는 방송법의 문언만으로는 쉽게 판단하기 어렵고, 홈쇼핑 및 종합·보도PP의 성질에 대한 규명을 통하여 해결하여야 한다.

홈쇼핑 및 종합·보도PP는 일반 PP가 제공할 수 없는 홈쇼핑 및 종합·보도에 대한 독점적 편성을 전제로 하는 것이므로 그 성질이 자연적 자유의 회복이라기보다는 독점적 권리의 부여로 보는 것이 타당하므로 홈쇼핑 및 종합·보도PP의 승인은 “특허”로 보아야 할 것이다.

4. PP 시장의 현황과 문제점

현행 PP 시장은 등록제에 의한 진입의 용이성으로 인해 220여개의 PP가 있으며, 폐업 및 등록 취소된 PP도 적지 않다. 이러한 상황에서 발생하는 문제점으로는 SO와 PP 간의 갈등 심화, 장르집중도 심화, 단독 PP의 재정적 어려움, 지상파계열PP의 독과점, 잦은 장르 변경 등이 주로 지적되어 왔으며, 이로 인해 PP산업 전체의 경쟁력이 저하되고 있다는 논의가 있어왔다.

가. PP업계의 현황

1) 등록 및 경영 실태

1995년 케이블TV 도입시 허가제로 운영되던 PP의 진입규제가 2001년 등록제로 바뀌면서 이후 2008년 10월 현재까지 방통위에 등록되어 있는 PP수는 TV의 경우 법인수 171개에 채널수가 229개에 이르고 있으며, 전체적으로는 법인수 231개, 514개 채널에 달한다. 2001년부터 2008년까지 등록된 PP를 보면 <표2-2>에서 보는 것과 같이 연평균 법인 40개 채널 수 46개가 새로 등록되고 있는 상황이다.

[표 2-2] 방송채널사용사업자 현황 (2008.10.7 현재)

▶ 텔레비전

구분	1차 ('93~'95)		2차(2000)		신규호표명 (2001)		소계		등록																소계		총계	
	법인수	채널수	법인수	채널수	법인수	채널수	법인수	채널수	2001년		2002년		2003년		2004년		2005년		2006년		2007년		2008년		법인수	채널수	법인수	채널수
									법인수	채널수																		
전체	27	29	13	14	3	3	40	46	94	120	43	45	36	40	19	21	38	41	25	26	25	29	16	19	257	341	283	387
폐업	3	3	2	2	0	0	5	5	61	77	22	24	16	17	5	5	12	13	5	5	0	0	0	0	115	141	118	146
취소	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	2	2	3	5	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	9	12	9	12
현재	25	26	11	12	3	3	37	41	34	39	19	19	17	18	13	15	27	28	20	21	25	29	16	19	146	188	171	229

▶ 라디오

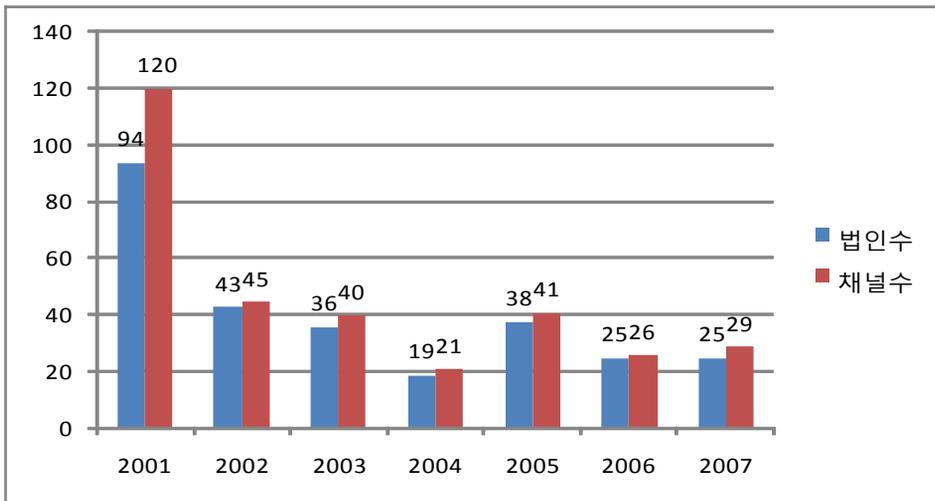
구분	법인수	채널수
전체	27	318
폐업	10	103
취소	0	0
현재	18	215

▶ 데이터

구분	승인				등록		총계	
	상호인태형		용역제공형		법인수	채널수	법인수	채널수
	법인수	채널수	법인수	채널수				
전체	10	10	9	11	41	81	54	102
폐업	0	0	3	3	16	29	18	32
취소	0	0	0	0	0	0	0	0
현재	10	10	6	8	31	52	42	70

* 출처: 방송통신위원회(2008.10.7) 통계자료.

[그림 2-1] 2001년 이후 연도별 신규 등록된 PP의 법인수와 채널수

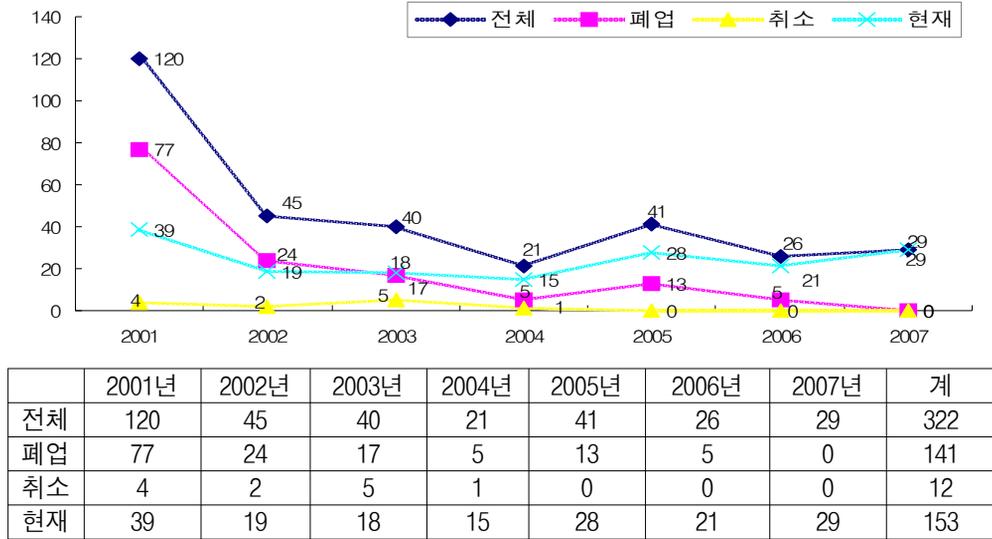


2) 폐업 및 취소된 PP의 현황

신규 등록된 PP나 법인 수에 못지않게 2001년 이후 폐업 및 취소된 PP의 수만 해도 법인 수 131개, 채널수 153개에 이르고 있다. 2001년 이후 신규 등록된 법인 280개 중 131개(46.8%)가 폐업 또는 취소되었으며, 신규 등록된 채널 322개 채널 중 총 153개(47.5%)가 폐업 또는 등록 취소된 것

으로 나타났다.

[그림 2-2] 채널별 폐업 및 취소 PP의 현황



폐업 및 취소된 PP의 공급분야별 현황과 폐업 및 취소 사유는 <표 2-3>과 같다. 경영악화가 60건으로 가장 많은 건수를 차지하고 있으며, 다음은 채널 미송출이 합쳐서 45건을 차지하고 있다.

[표 2-3] 폐업 및 취소사유별 건수

폐업 및 취소사유	경영악화	미송출	기타	콘텐츠 미확보	인수 합병	법 위반	계
건수	60	45	38	5	3	2	153

방송채널사용사업자의 영업활동은 국내 콘텐츠산업의 경쟁력을 좌우하는 매우 중요한 산업분야로서 이 분야의 진입퇴출이 이처럼 빈번하게 일어난다는 것은 자칫 행정력의 낭비를 가져올 수 있는 부분이다. 또한 이러한 규정들은 방송법상 등록을 해야 하는 다른 사업자(음악유선방송사업자, 전송망사업자, 전광판방송사업자)들에 비해 상대적으로 많은 규제관리를 필요로 하고 있는 것이다.

나. PP 등록제 도입의 문제점에 대한 논의

1) SO와 PP간의 불공정거래 행위와 갈등 심화

초창기 70개 채널을 운영하던 시기에는 SO의 채널이 남았으나, 등록제로 인해 200개가 넘는 PP가 등록되면서 수요·공급의 불균형이 생기게 되고, 이것이 PP의 채널 론칭을 어렵게 만드는 요인으로 작용하였으며, 그로 인해 SO와 PP의 심각한 갈등 요인이 되고 있다. 이것은 SO사업자와 PP사업자간의 채널공급체결 계약이 단체계약에서 자유계약으로 변경되면서 SO의 채널편성권이 확보되었기 때문이다.

온미디어, CJ미디어, 지상파 3사 계열 PP, YTN 등 시청점유율이 높은 PP의 경우에는 SO 영업도 어렵지 않고 이윤도 내고 있지만, 이들을 제외한 대부분의 PP는 SO에의 론칭이 점점 더 어려워지고 있고 따라서 경영실적이 나빠지는 것도 큰 문제이다. 단독 PP들의 론칭이 어려워지는 이유는 MSP나 대형 PP들이 채널을 추가하고 있고 SO는 이들이 신설한 채널을 우선적으로 편성하기 때문이다. PP들의 SO 마케팅 비용 지원, PP의 스카이라이프 위성중계기 사용료 지원(PP 전가) 등의 관행이 여전히 지속되고 있는 상황이다.

2) 장르집중도 심화

PP시장에의 자유로운 진입이 허용할 경우 장르다양성이 증가할 것으로 기대하였으나, 실제로는 정책목표와는 반대로 오히려 인기장르의 경우 장르집중도가 커지고 있는 것으로 나타났다. 김선미·김성태(2007)는 2001년 PP채널의 허가제가 등록제로 바뀐 것은 케이블TV 산업이 자유경쟁체제로 진입한 것을 의미한 것뿐만 아니라 케이블TV 시장의 커다란 지각변동을 일으키는 계기가 되었다고 설명한다.

케이블장르와 채널수가 늘어났고 케이블TV 시장의 콘텐츠 집중도 또한 크게 증가하였으며, MPP의 등장과 함께 집중도가 높아졌다. 특히 장르별 집중도가 높아진 것으로 나타났다. 결국 소유규제 완화와 경쟁체제의 도입이 다양한 사업자의 등장을 유도하기는 했으나 지배적 사업자의 집중도

를 높이고, 영화, 드라마 등 인기 장르에 편중되거나 제작비 또는 투자비가 적은 유통형 장르 채널 PP 공급이 증가하는 경향을 보였다는 것이다.

황상재·정영주(2005)는 ‘방송채널사용사업자 등록제 이후 케이블방송의 다양성 변화에 관한 연구’에서, PP등록제가 시행되기 이전인 2000년 말을 기준으로 한 PP 숫자와 현황, 장르분석 및 시청률 상위 10개 채널과 장르 등을 2004년 기준 자료와 비교분석하여 소스의 다양성, 내용의 다양성, 노출의 다양성을 살펴보았다. 연구결과 소스의 다양성은 어느 정도 확대된 것으로 나타났으나 MPP의 현상이 더욱 심화되어 채널 증가가 소유주의 다양성으로 이어지지 않는 것으로 나타났다. 내용 다양성의 경우 PP등록제 이후 실질적으로 늘어난 장르는 없었으며, 영화나 드라마, 음악과 같은 인기장르 중심으로 양적 확대가 이루어지고 있었으며, 교육 장르나 교양/다큐멘터리 장르 등 비인기 장르에서는 장르 내에서 등록PP의 수가 늘어나는데 비해 실제로 방송되는 채널수가 늘어나지는 않는 현상이 눈에 띄게 나타나 특정 장르에 대한 편중현상이 가속화될 우려가 있다고 지적한 바 있다. 뿐만 아니라 채널수가 많아진데 비해 오히려 상위채널의 점유비율이 높아져 시청자들의 노출다양성은 감소되는 결과를 가져오고 있다고 결론지었다.

게다가 이와 같은 문제점은 PP등록제 실시 초반부터 이미 예견되고 있었다. 유각희(2002)도 PP 등록제 이후 연예 오락성 장르의 편중현상이 심해지고 있다고 비판하였다. 2001년 방송위원회가 1, 2차에 걸쳐 45개 사업자로부터 91개(비디오채널 54개, 오디오채널 37개) 채널에 대한 PP등록신청을 접수 받아 이 중 18개 사업자 53개(비디오채널 23개, 오디오채널 30개) 채널에 등록증을 교부했다. 그런데 신규 등록 PP의 상당수가 영화·종교·스포츠 등 기존 PP와 중복된 장르인 것으로 나타났다(김병익, 2001).

3) 단독 PP의 재정적 어려움 가중

유료방송시장에서 PP는 사업초기 부터 지속되어 큰 폭의 적자를 기록하였다. 지난 1997년 12월 외환위기로 인한 경기 위축 때 삼성, 현대, 대우 등 대기업들이 PP를 매각하여 업계를 떠났으며 대부분의 PP가 주인이 바뀌었다.

이후 케이블TV의 가입자가 증가하면서 1999년과 2000년에는 PP들이 경영이 일부 개선되었으나, 2001년 3월부터 PP등록제가 실시되면서 100개 이상의 채널이 등록하고, SO와 PP간에 개별계약제가 실시되면서 PP는 다시 어려움에 휩싸이게 되었다. PP들은 SO에 론칭하기 위해서 마케팅과 홍보에 비용을 지출하였고 PP가 받는 프로그램 이용료를 낮추었고, 일부 PP는 오히려 SO로부터 프로그램 이용료는 한 푼도 못 받고 론칭료를 지불하게 되었다. SO와 PP간의 거래에서 약자인 PP가 다양한 불공정 행위를 겪게 되었고, 이는 여러 통로를 통해서 알려졌고 2006년부터 공정거래위원회가 불공정행위를 조사한 결과를 발표하면서 일부 SO를 제재한 사례도 있다(권호영, 2006).

4) PP의 낮은 수신료 수입

현재 PP 매출구조에서 핵심 재원이 되어야 할 수신료가 차지하는 비율은 매우 낮은 편이며, 그로 인해 부가수익에 의존하는 비정상적인 매출구조가 형성되어 있다. 2007년 SO가 PP들에게 배분한 수신료의 비율은 평균 17.5%로 집계되고 있다.

[표 2-4] 수신료 배분 비율

업체명(MSO)	2006년 배분 비율	2007년 배분 비율
티브로드	13.3%	15.2%
씨앤엠	18.9%	20.0%
CJ헬로비전	13.5%	17.1%
CMB	19.2%	16.7%
HCN	17.0%	18.4%
온미디어	12.7%	19.6%
큐릭스	15.8%	16.7%
GS계열	21.2%	24.9%
전체평균	15.2%	17.5%

* 출처: 디지털타임스(2008.7.29)

5) 지상파 계열PP 및 MSP의 독과점

지상파TV가 막대한 자본력과 콘텐츠를 바탕으로 MPP로 자리 잡게 된 것도 PP등록제의 실시와 더불어 이루어졌다. 이는 등록제 실시 초반 당시 양질의 프로그램을 보유하고 있는 지상파가 케이블시장에 진출함으로써 시장 수준을 한 단계 끌어올리는 동인으로 작용할 수 있다는 평가와 함께 상대적으로 경쟁력이 약한 단일 PP의 경우 시장에서 퇴출될 수 있는 소지도 있다는 우려도 함께 나타났다(김병익, 2001).

CJ그룹이 2008년 10월 콘텐츠 계열사 CJ미디어를 통해 중화TV를 인수했다. CJ미디어는 CGV, tvN, 엠넷 등 이미 9개의 채널을 보유한 국내 최대 방송채널사업자로 이번 인수에 따라 채널수를 16개로 늘렸다. 한편 국내 최대의 MSO인 태광그룹은 영화·드라마 채널인 ‘스크린’, 여성 채널 ‘패션앤’, 다큐·리얼리티쇼 전문채널 ‘뷰’ 등 3개의 신규 방송채널사업자(PP)를 등록했다. 이를 위해 계열사들이 공동 출자한 티캐스트(자본금 30억원)라는 콘텐츠 전담 법인도 설립했다. 이로써 이채널, 폭스, 폭스라이프, FX 등 기존의 4개를 포함, 운영 채널수가 총 7개로 늘어났다.

6) 잦은 장르 변경

현재 장르 기준은 방송사마다 서로 상이하게 구분하고 있고(방송위원회, 2004), 장르를 신청하는 것 역시 사업자의 선택에 의해 이루어지고 있다. 그러나 등록제 시행 당시 또 한 가지 우려되었던 부분은 장르변경이 간단해지면서 인기 없는 채널 장르를 인기 있는 장르로 바꾸는 일이 빈번하게 나타날 것이라는 예상이었다(김병익, 2001). 장르별 집중도가 인기 장르 위주로 심화되고 있는 점에 대해 김선미·김성태(2007)는 PP가 장르를 등록하는 방법이 자의적이기 때문에 나타나는 현상이라고 보고 좀 더 객관적인 장르 구별이 필요하다고 지적하고 있다.

7) PP등록제 논의 당시 제기되었던 문제점들의 현실화

이상의 문제점들은 PP등록제 논의가 등장했던 1998년 당시에 우려했던

문제점¹⁾ 들이 모두 현실화된 것이어서 새로운 정책 도입시 찬반양론이 대립하는 상황에서는 어느 한쪽의 주장을 채택하는 것에 대한 분명한 실증적 근거가 있어야 함을 보여주고 있다. 제도 도입으로 인해 얻어질 편익이나 가치가 그로 인해 나타날 해악보다 많다는 ‘정책효과확증제도’ 같은 것을 도입할 필요가 있음을 보여주는 것이다.

<PP허가제를 등록제나 신고제로 전환 찬성론>

- (1) 케이블TV의 경쟁력 향상과 PP간 기업인수합병(M&A)를 활성화하기 위해선 PP사업에 대한 신규진출을 용이하게 하고 각종 규제조치를 푸는 게 시급하다.
- (2) 시장 진입이 훨씬 자유로워지고 채널의 전문화도 꾀할 수 있다.
- (3) 국내 프로그램 제작산업을 활성화하기 위해서는 PP로의 진입 제한을 해제해야 한다.

<PP허가제를 등록제나 신고제로 전환 반대론>

- (1) PP의 등록제 또는 신고제로 전환하게 되면 부적격 사업자를 양산할 우려가 있고, 기존 사업자의 보호가 우선시돼야 한다.
- (2) PP사업에 신고제를 도입할 경우 공익에 배치되는 사업자나 부도덕한 자본이 들어와 케이블TV업계의 분위기를 혼탁하게 할 가능성을 배제할 수 없다.
- (3) 방송사업자간 무분별한 경쟁을 유발, 저질 및 오락 프로그램을 양산할 우려가 높다.
- (4) 공중파 방송도 광고 판매율이 50~60%에 머물고 있는 상황을 감안할 때 다수의 PP가 방송시장에 진입하면 결국 사업성 악화로 파산에 이를 것이 분명하다.
- (5) 신규 PP나 채널 영향력이 낮은 PP들이 한정된 망시설 때문에 SO에 송출료나 마케팅 비용을 지원하게 되는 불리한 상황이 초래될 가능성도 있다.
- (6) PP의 경우 사업초기의 막대한 시장개척비용을 어느 정도 인정해주고 사업의 부실을 막기 위해 등록제로 전환하는 것을 당분간 유보해야 한다.

1) 권호영 · 이영주(2005)는 1998년에 이루어진 PP의 진입 자유화에 대한 찬반 논의를 위와 같이 정리하고 있다. 전자신문(1998/2/24, 1998/3/3, 1998/3/11, 1998/3/12) 정리함.

5. 현재까지 제시된 PP제도 개선방안

위와 같은 문제점에 대하여 지금까지 제시된 개선방안은 PP등록제의 요건강화, PP배분 및 수신료 문제의 개선, PP의 출구 다양화, PP 퇴출규제의 강화 등이 있다.

가. PP등록제의 요건 강화

현행 방송법상의 PP등록제의 요건을 강화하여 PP의 진입규제제도를 합리화해야 한다는 것이 PP제도 개선에 대한 가장 일반적인 주장이다. PP등록제 요건 강화에 대해서는 규제기관에서도 긍정적인 입장이고(방송위원회, 2006, p.180), PP업계에서도 강한 찬성을 보였으며, 학계와 언론계의 입장도 유사한 반응을 보이고 있다(정인숙, 2007). 이상식(2003)은 등록제 실시 이후 한꺼번에 너무 많은 PP가 등장했다고 보고 한시적으로라도 신규 PP시장의 진입을 제한하고 PP등록제의 요건을 강화할 것을 주장하였다. 구체적으로 자본금 50억, 디지털설비 구비, 인기장르에 대한 지상파의 진입 규제, 등록제에서 승인제로 전환, 공익성PP에 대한 SO의 전문편성고시제 실시 등을 주장하고 있다.

나. 채널배분 및 수신료 배분 문제의 개선

임정수(2004)는 PP시장의 등록제가 휴면상태의 PP를 양산했다는 점에 동의하며 다만 규제강화보다는 영세PP의 채널배분, SO와 PP의 수신료 배분 문제 개선 등으로 해결책을 찾아야 한다고 주장하였다.

방송위원회는 SO-PP간 불공정한 계약 관행이 이어지자 지난 2006년 SO 재허가 심사 때, 2008년까지 PP 수신료 배분을 아날로그의 경우 25%, 디지털의 경우 30%를 준수하도록 권고한 바 있다. 그리고 2008년 11월에는 종합유선방송사업자(SO)가 재허가를 받을 시 방송수신료 중 25% 이상을 방송채널사용자(PP)에게 반드시 지급하도록 하였다.

또한 2009년 1월 허가기간이 만료되는 티브로드 중부방송, 울산중앙케이블방송, 한국케이블TV모두방송, 영서방송, 씨앤엠 우리방송에 대해 재허

가를 의결하면서, 총 방송수신료의 25% 이상을 PP수신료로 지급하고, 매반기별 PP수신료 지급현황을 방통위에 제출하도록 조건을 부과하였다. 이에 따라 SO와 PP간 총매출액의 20%를 수신료로 지급하기로 한 계약은 사업자 자율로 하되, 향후 방통위의 재허가를 받아야 할 SO들은 PP지급수신료 비율을 25%로 반드시 상향조정 하여야 한다. 이는 SO와 PP간 공정거래 조성을 위한 방통위의 강력한 정책적 의지를 표현한 것이며, 기존에는 이행각서를 내렸지만 제대로 이행되지 않아 이번에는 허가조건에 명기하게 된 것이다(이데일리, 2008.11.5).

다. PP의 출구 다양화

이상기(2003, p.95)는 PP등록제의 정책적 목표가 다양성 구현이라면 반드시 PP들의 배급창구를 확보해주어야 한다고 설명한다. 특히 채널티어링 자체가 수익극대화를 목표로 하고 있기 때문에 수익성(시청률)이 높지 않은 소수 취향의 공익채널을 부당하게 취급하게 된다고 주장하였다.

라. PP 퇴출제도의 강화

현행 방송법 시행령 별표1에 따르면 다음과 같은 경우에는 PP등록이 취소되거나 업무 정지 등의 규제를 받도록 되어 있다.

[그림 2-3] 법인별 폐업 및 취소 현황

위반사항	근거법령	처분기준	
		방송사업자(방송채널 사용사업자를 제외 한다)·전송망사업자	방송채널사용사업자· 중계유선방송사업자· 음악유선방송사업자· 전광판방송사업자
1. 허위 그 밖의 부정한 방법으로 법 제9조의 규정에 의하여 허가를 받거나 승인을 얻거나 등록을 한 때	법 제18조 제1항제1호	허가·승인·등록의 취소	허가·등록의 취소
2. 허위 그 밖의 부정한 방법으로 법 제15조제1항의 규정에 의하여 변경 허가를 받거나 변경승인을 얻거나 변경등록을 한 때	법 제18조 제1항제1호	업무정지 3월	업무정지 3월

3. 허위 그 밖의 부정한 방법으로 법제 17조의 규정에 의하여 재허가를 받거나 재승인을 얻은 때	법 제18조 제1항제1호	업무정지 6월	업무정지 6월
4. 법 제8조의 규정에 위반하여 주식 또는 지분을 소유한 때	법 제18조 제1항제2호	업무정지 6월	업무정지 6월
5. 법 제13조의 규정에 의한 결격사유에 해당하게 된 때	법 제18조 제1항제3호	허가 승인·등록의 취소	허가 등록의 취소
6. 법 제14조의 규정에 위반하여 재산상의 출자 또는 출연을 받은 때	법 제18조 제1항제4호	업무정지 6월	업무정지 6월
7. 허가를 받거나 승인을 얻거나 등 록한 날부터 2년 이내에 방송 또는 사업을 개시하지 아니한 때	법 제18조 제1항제5호	허가 승인·등록의 취소	허가 등록의 취소
8. 법 제15조제1항의 규정에 위반하여 변경허가를 받지 아니하거나 변경승인을 얻지 아니하거나 변경등록을 하지 아니한 때	법 제18조 제1항제6호	업무정지 3월	업무정지 3월
9. 법 제77조제2항에 따른 약관변경 명령을 이행하지 아니한 때	법 제18조 제1항제7호	업무정지 2개월	업무정지 2개월
10. 법 제81조에 따른 시설의 보수 개수 이전 명령 등을 이행하지 아니한 때	법 제18조 제1항제8호	업무정지 3개월	업무정지 3개월
11. 법 제99조제1항에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 때	법 제18조 제1항제9호	업무정지 3개월	업무정지 3개월
12. 법 제99조제2항에 따른 시설개선 명령을 이행하지 아니한 때	법 제18조 제1항제9호	업무정지 3개월	업무정지 3개월
13. 법 제100조제1항에 따른 제재조치 명령을 이행하지 아니한 때	법 제18조 제1항제10호	업무정지 3개월	업무정지 3개월

2006년 방송위원회의 PP산업활성화 방안 중에는 불건전사업자 및 휴면 사업자를 퇴출하기 위해 방송법 제18조 제1항의 개정을 추진하는 안이 제기되었다.

권호영(2005)은 PP등록제를 승인제로 바꾸는 방안을 제시하였다.

이 방안에 의하면 SO가 선택할 수 있는 대안을 축소함으로써, SO와 PP 간의 힘의 불균형을 시정하는 데 약간의 효과가 있을 것으로 보이며, 현재의 PP중 일부가 퇴출되고 일부는 MPP로 정리되면서 장기적으로 PP의 SO에 대한 교섭력이 증대하여 불공정 거래를 감소시키는 효과가 있다는 것이다. 그리고 PP에 대한 승인제를 도입할 경우에는 SO와 PP간의 단체 계약도 부활될 수 있을 것이라는 주장이다. 현재 유료방송시장은 시장 자

울에 맡겨서는 PP의 활성화가 어려울 것이라는 의견이 강하고, PP의 활성화를 위해서는 특단의 조치가 필요하다는 데 공감하고 있으므로, 한시적으로 PP에 대한 승인제를 도입하는 것을 긍정적으로 검토할 필요가 있다고 주장한다.

권호영에 의하면 PP의 승인제로의 변경은 규제완화 추세에 위배된다는 비판이 대두될 수 있지만 (구)방송위원회가 SO와 PP간의 계약에 관여할 법률적인 근거도 없고, 근거가 있다고 하더라도 SO와 PP간의 모든 계약을 일일이 감독하기가 어렵다는 것이다. 따라서 PP를 승인제로 바꾸는 방안이 (구)방송위원회가 행정비용을 줄이면서 SO와 PP간의 힘의 불균형을 바로잡는 좋은 방안이 될 수 있다고 주장한다.

Ⅲ. PP 등록제에 대한 효과성 평가와 총합(總合)효과 평가

2001년 PP등록제가 실시된 이후 7년여 간 여러 가지 문제점이 발생하면서 그에 따른 다양한 개선방안이 모색되었지만 PP등록제에 대한 전반적인 정책평가는 이루어지지 않았다. 따라서 지금까지 시행되어온 PP등록제를 통해 의도했던 정책목표가 제대로 달성되었는가를 살펴보기 위해 효과성평가를 실시하고자 한다. 아울러 PP등록제에 대한 전문가집단의 총괄평가와 함께 현행 PP산업의 지속경영가능성을 평가하는 총합효과평가를 통해 개선방안을 모색해보았다.

1. PP 등록제 효과평가를 위한 기본도식 및 연구방법

가. 효과성 평가

1) 효과성 평가의 개념

“효과성평가”²⁾는 “특정 정책이 의도했던 직접적 목표달성 정도를 측정하는 정책영향평가 방법”이다. 또한 해결하고자 했던 정책문제가 어느 정도 해결되었는지, 문제가 완화 또는 악화되었는지 등의 정책문제의 파악과 분석도 함께 진행된다. 특히 효과성은 가치 있는 성과를 얼마나 달성했느냐에 중점을 두고 있다(정주택 외, 2007, pp.21~26). 효과성평가는 정책 또는 사업계획의 실시로부터 일정기간이 경과한 후, 즉 정책이나 사업이 종료된 후나 그것이 실시된 후 그의 효과를 측정해도 좋을 만큼 상당한 기간이 경과된 후에 행함으로써 정책이나 사업의 운명에 결정적인 결정(정책 또는 사업의 종식 혹은 계속 실시)을 내리기 위해 실시되어 온 것이 일반적 경향이다. 그러나 최근에는 정책의 집행과정에서 실시하기도 한다. 이러한 효과성평가에서 주의할 점은 ‘의도했던 직접적 목표의 달성정도’라고 할 때 이 목표의 의미가 무엇인가 하는 점이다(김명수, 1993, pp.100~102).

2) 효과성평가는 정책영향평가, 총괄적평가(summative evaluation), 산출결과평가(outcome evaluation) 등으로 불리기도 한다(노화준, 2006, pp.43).

2) 효과성 평가를 위한 평가 방법

가) 케이블TV 등록제 도입의 정책 목표 분석

2000년 방송법 부칙 제7조 제4항의 규정에 따라 2001년 3월 1일부터 PP의 진입규제 방식이 허가(승인)제에서 등록제로 바뀌었다. 이는 PP허가제에서 나타난 문제점 즉, 언론자유 위배, 시장원리 무시, 시장왜곡과 산업의 경쟁력 저하, 그리고 다양성 부재를 극복하기 위한 조치였다. 또한 보다 현실적인 측면에서 PP등록제는 가입자 부진 및 IMF 충격 등으로 가중된 케이블TV업계의 어려움 극복을 위해 도입되었다(방송위, 2003). 등록제 시행의 취지는 적정자본력 및 공급능력을 보유한 참여희망 신규 PP의 진입을 통해 ‘방송산업의 인프라를 구축’하고 ‘MPP 육성을 통한 규모의 경제 실현’ 및 ‘방송산업 관련 자원의 효율화’를 유도하며 참여희망사업자의 ‘다양하고 질 높은 프로그램을 시청자들에게 공급’하도록 하겠다는 것이었다(케이블TV회보, 2000; 류민희, 2005에서 재인용). 아래에서 보는 것과 같이 이중에서도 특히 ‘창의성 존중 및 경쟁을 통한 방송영상 인프라 구축’에 비중을 두었으며, 사업자의 자율적 판단을 매우 중요시하고 있음을 알 수 있다.

[표 3-1] 허가(승인)와 등록의 구분

구분	허가(승인)	등록
법률적(일반적)의미	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법령에 의한 일반적·상대적 제한, 금지 사항을 특정한 경우에 해제하여 적법하게 일정한 사실 행위 또는 법률행위로 수행할 수 있게 허락하는 행정행위, 실정법상 면허·인가·특허·승인·등록·지정 등 명칭으로 허가되고 있음. ○ 다만 특정인에게 허용되는 것이므로 사실상 독점적 이익이 보장되며, 이해관계에 영향을 미칠 가능성이 많아 허가과정에서 여러 가지 규제조치가 뒤따름 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일정한 법률사실 또는 법률관계를 행정청등에 비치된 특정 장부에 기재하는 일로 이들의 사실 또는 법률관계의 존재를 공적으로 표시하고 증명하는 것을 목적으로 하는 공증행위이며, 그 직접효과는 표지 또는 증명한 사실이 공적 증거력을 갖게 하는데 있음. ○ 등록에는 공적 증거력 외에 여러 가지 특수효과가 따르는 경우가 많은데 방송채널사용사업자의 등록은 일정한 영업을 하기 위한 요건인 것으로 판단함.

정책목표	○ 최적의 사업자 선정을 통한 영상 산업활성화 도모	○ 참여희망사업자의 창의성 존중 및 경쟁을 통한 방송영상 인프라 구축
참여방식	○ 정부의 허가(승인)공고에 의함 - 선정시기, 사업자 수, 방송분야 지정	○ 참여희망사업자의 자율적 판단 - 참여사업자수의 제한이 없으며, 방송분야에서는 법령에 위배되지 않는 범위 내에서 사업자율로 결정
심사방식	○ 심사기준을 사전 제시하고 심사 위원회를 구성 심사 후 허가(승인) - 재량권 남용을 하지 않는 범위 내에서 주무 행정관청의 자의적 판단 인정	○ 주무 행정관청의 자의적 판단배제 - 객관적 등록요건 충족여부 확인

* 출처: 방송위원회(2000).

그러나 정책목표를 수치화해서 평가해볼 수 있는 세부 지표는 제시되지 않았다. 따라서 주어진 추상적 정책목표를 측정가능한 지표로 세분화하기 위해 두 가지의 평가요인을 추론해보았다. 첫째는 PP등록제 도입의 일차적 목표로 추론되는 PP산업경쟁력확보이며, 둘째는 경쟁을 통한 다양성의 확보이다. 따라서 경쟁력확보와 다양성이라는 두 가지 측면의 정책목표가 제대로 이루어졌는가에 대해 평가하였다.

나) PP산업의 경쟁력확보 평가 분석과 지표

PP산업의 경쟁력확보는 경영활동의 수익성, 성장성 등 정량적 지표의 개선이 이루어졌는가를 의미한다고 할 수 있다. 따라서 <방송산업실태조사보고서>의 경영지표를 통해 파악하고자 하였다. 구체적 지표로는 매출액 규모의 변화, 순이익의 변화, PP 종사자 수의 변화 등을 살펴보았다. 특히 PP의 규모별로 이러한 지표 값에 차이가 나타나고 있다는 점을 고려하여 지상파계열PP, MSP, MPP 별로 차이점을 구분하여 살펴보았다.

다) PP의 다양성 평가 분석과 지표

맥퀘일(1992)³⁾는 다양성을 다차원적 영역과 특성에 따라 세부영역 및 측정방법, 결정요인 등으로 나누어 분석하였다. 맥퀘일은 소스 다양성(소유구조 및 인력의 다양성), 내용의 다양성(프로그램 다양성, 인구학적 다양성, 의견 다양성), 노출 다양성(수직적 및 수평적 다양성), 문화 다양성으로 구분해 접근하였다. 임정수(2004)⁴⁾는 다양성을 집중의 반대 개념으로 보고 경제적 집중, 콘텐츠 집중, 시청자 집중 등으로 분류하였다.

PP등록제는 다양성 증진을 목표로 했지만 채널이 많아지면 다양성이 증가한다는 주장과 그렇지 않다는 상반된 주장들이 맞서고 있다. 경쟁의 확대가 여러 가지 측면에서 다양성의 증가를 가져온다는 연구결과들은 뉴스아이템 수의 증가, 프라임타임대의 수직적·수평적 다양성의 증가, 특히 수직적 다양성의 증가, 채널 수의 증가 등을 주장하고 있다. 또한 다채널 케이블TV에서는 채널 수의 증가가 다양성을 평가하는 중요한 지표가 될 수 있다. De Jong & Bates(1991)는 1974~1986년 사이의 미국 케이블TV의 다양성을 조사한 결과 다양성의 추세가 증가하였다고 결론지었다.

윤석민(2005, pp.78~79)은 채널수 증가에 따라 등장하는 전문화된 채널들은 소수의 수용자 집단을 대상으로 하기 때문에 소수의 이익이 자동적으로 보장된다는 가정이 암묵적으로 수용되는 경향이 있다고 설명한다. 그린버그와 버넷(Greenberg & Barnett, 1971)은 다양성과 시장구조의 변화(가용채널의 증가)와 시청률과의 관계를 분석하여 채널이 증가함에 따라 다양성이 증가하였다고 주장하였다.

그러나 경쟁의 확대가 다양성을 감소시킬 수 있다는 연구결과들도 적지 않다. 특히 다양성 중에서도 내용 다양성이 오히려 감소되고 있다는 연구결과가 국내외에서 나타나고 있다. 김선미·김성태(2007)⁵⁾의 연구에 따르면, 채널 수는 증가했지만, 장르의 집중도는 더욱 높아져 다양성이 상실되었다는 의견이 제시되었다. 소스의 다양성, 내용의 다양성이 오히려 집중

3) McQuail, D.(1992). Media Performance: Mass Communication and the Public Interests. Newbury Park, CA: SAGE.

4) 임정수(2004). 세 가지 미디어 집중현상의 개념화와 미디어 산업규제 정책에서의 함의. 『한국언론학보』, 통권 제48권2호, 138~164.

5) 김선미·김성태(2007). 방송정책에 따른 케이블TV 장르의 집중도 변화에 관한 연구. 『한국방송학보』, 제21권3호. pp.88~126.

화되는 경향을 보이고 있다는 것이다. PP채널수는 44개(2000년)에서 230여개(2008년)로 5배 이상 증가했지만, 대부분 연예·오락 장르에 집중되는 경향을 보이고 있다. 류민희(2005, pp.95)는 전체 케이블TV의 수평적 다양성은 PP가 증가한 이후 더 감소하였으며, 이는 등록제 도입의 취지이기도 했던 다양성 증가의 기대와 위배되는 결과라고 결론짓고 있다. PP의 숫자가 증가하였음에도 다양성 지수가 오히려 감소한 것은 경쟁이 증가하면서 사업 환경이 어려워지자 점차 시청률이 보장되는 장르나 이전에 이미 검증된 프로그램들을 앞 다투어 편성하기 때문이며, 특히 영세PP들이 시장에서 살아남기 위한 방법으로 안정된 전략을 고수하는 방법을 선택함으로써 오히려 다양성이 감소하게 되었다고 설명하고 있다.

이는 특별한 브랜드의 상품이나 위치를 선호하는 소비자 기호를 설명해주는 독점적 경쟁모델이나 공간경쟁이론인 로케이션 모델(location model)의 일종인 ‘호텔링모델’(Hotelling Model)로 설명되는 편성의 동질화 현상이다. 사업자 입장에서는 수익 극대화 전략의 일환으로서 불가피하게 위치의 중간화 전략을 피하기 때문에 사실상 뉴미디어 도입 시에 제시된 채널 차별화라든가 사업자들이 사업요구서(Request for Proposal: RFP) 방식에서 제시하는 차별화 정책은 그 효용성을 구현하기가 어렵다. 그와 같은 대안은 달콤한 공약 사항일 뿐 시장 경쟁 상황에서 소비자를 상대로 시장행위를 하다보면 약속을 지키기가 쉽지 않다는 의미이다. 때문에 방송사업자의 진입규제 허가 조항에 있는 이와 같은 공약성 항목들은 보다 계량화된 사후 평가항목으로 대치될 필요가 있는 것이다(정인숙, 2007).

놀·펙·맥그완(Noll, Peck & McGowan, 1973)은 다양성과 선택채널의 수, 내용의 사회적 영향력과 공공문제, 뉴스보도의 객관적 논조 등의 관계를 분석하여 채널의 증가와 다양성의 변화간의 관계를 규명하였다. 그 결과 이들은 상업방송국은 근본적으로 수익을 높이기 위해 색다른 프로그램의 실험보다는 인기 있는 프로그램 포맷을 복사하여 시청률을 높이는데 주력하기 때문에 새로운 방송국의 진입이 자동적으로 더 많은 다양성을 보장하지는 않는다고 설명한다(이은미, 2001에서 재인용). 그랜트(Grant, 1994)도 41개의 미국 케이블TV를 분석한 결과 특정 프로그램 유형의 채널이 증가한다고 해도 다양성이 증대하는 것은 아니라는 결론을 내리고 있다.

국내 주요 연구에서도 시장경쟁으로 인한 다양성 감소와 관련된 결과를 나타내고 있다. SBS 진입 이후의 지상파방송시장과 케이블TV 이후의 다채널, 다매체 시장에서의 경쟁으로 인한 다양성을 분석한 안정임·송현경·전경란(1992)은 새로운 채널의 등장은 시청자들의 선택권을 증가시키기 보다는 프로그램 유형과 내용의 중복편성을 통하여 경쟁이 심화되는 것으로 파악하고 있다. 이들은 SBS 개국으로 공영체제에서 공·민영 혼합체제로 돌입한 1991년 이후 채널의 증가는 다양한 프로그램을 제공하여 시청자의 이익에 이바지할 것으로 기대되었으나, 오히려 지나친 시청률 경쟁으로 오락 프로그램의 중복 편성과 주말이나 주시청시간대 중복 편성이 심각한 것으로 나타났고, 국내 방송구조가 공영체제에서 공민영 혼합체제로 변화되어 채널이 증가되었지만 경쟁이 심화된 이후 국내 방송편성 다양성은 오히려 감소하였다고 주장한다.

한진만(1993)은 1960년대부터 1990년대까지 채널 내 다양화와 채널 간 중복편성을 분석하였다. 분석결과 새로운 방송국의 편성은 다양화가 기존 방송국들 사이에 위치하는 경향이 있으며, 채널이 증가함에 따라 채널 간 중복률이 높아지는 추세를 보였다. 이에 따라 그는 채널 증가는 채널 특성화를 추구하기도 하지만 채널 간 중복현상이 증가하여 채널의 증가가 수용자의 채널선택권의 폭을 넓혀주는 충분조건이 되지 않는다고 주장하였다.

이처럼 경쟁과 다양성에 대한 상반된 주장과 논의들이 존재하고 있지만 PP등록제의 다양성 효과를 분석하기 위해 Napoli(1997)의 분류 틀을 적용하여 공급원다양성, 내용다양성, 수용다양성 등 세 가지를 분석하였다.

“공급원다양성”이란 PP의 소유주체들의 다양성이 어느 정도로 증가하였는가를 의미한다. 공급원의 다양성의 분류는 소유구조에 따라 지상파계열 PP, MPP, 독립PP 등으로 구분하여 연도별 추이를 살펴보았다.

“내용다양성”이란 장르별 다양성이 어느 정도로 증가하였는가를 의미한다. 장르별 PP수의 변화를 살펴보았다. 규제기관에서 공급분야로 표시하고 있는 부분이다. 류민희(2005)는 케이블의 다양성을 측정하면서 방송위원회가 공급분야를 분류할 때 사용한 14개⁶⁾의 분류기준을 사용하였으나,

6) 보도, 경제, 다큐멘터리, 교육, 생활정보, 취미, 문화, 영화, 드라마, 스포츠, 만화, 버라이어티, 음악, 게임

2007년 <방송산업실태조사보고서>에서 명시하고 있는 분류 틀을 적용하여 총17개로 분류하였다. 그리고 이들 장르를 공급원별로 구분해 보았으며, PP 등록제로 인한 제작활성화를 평가한다는 차원에서 자체제작비율을 장르별, 공급원별로 살펴보았다.

[표 3-2] 방송채널사용사업 공급분야

- 보도: 경제보도, 종합보도
- 대상: 농어민, 장애인, 노인, 어린이, 실항민, 이산가족 등 특정 대상 채널
- 경제: 디지털 비즈니스, 비즈니스 정보, 증권
- 교양: 교양, 다큐멘터리, 환경
- 교육: 교육, 수능교육, 어린이, 직업, 자격증, 영어, 유아, 육아, 화훼 정보 및 교육
- 정보: 시민액세스, 건강의료, 공공채널, 국방정보 및 홍보, 법률, 생활, 의료/건강, 의회, 이벤트, 인터넷, 건설, 부동산 정보, 방송 프로그램 가이드, 자동차, 한방, 정보오락, 지방자치, 창업/취업, 생활여가, 식문화 및 생활정보, 요리/건강, 여성
- 종교: 기독교, 불교, 천주교, 증산도 등
- 취미: 낚시, 댄스, 레저, 레포츠, 바둑, 여행, 애완동물
- 드라마: 드라마
- 만화: 애니메이션, 만화
- 스포츠: 골프, 축구, 스포츠
- 영화: 무협영화, 아시아영화, 영화&애니메이션, 영화 연예정보, 인디영화
- 오락: 연예정보, 가족 문화, 공연(매직/서커스), 오락, 코미디, 버라이어티쇼
- 음악: 음악
- 게임: 바둑, 게임, 퀴즈
- 홈쇼핑: 홈쇼핑
- 문화: 식문화, 일본문화, 중국문화, 한국문화, 패션/뷰티, 미술, 문화예술

* 출처: <방송산업실태조사보고서>에서 제시한 공급분야를 기준으로 유사 분야별로 재분류하였음.

“수용다양성”이란 “노출다양성”이라고도 하는데 수용자들이 얼마나 다양하게 수용하고 있는가를 의미한다. 공급원다양성과 내용다양성이 확보되어 있다고 해도 실제적으로 이용자들이 선택하여 시청하지 않으면 궁극적인 다양성의 실현은 이루어졌다고 할 수 없다. 수용다양성은 이용자의 선택이 전제되어야 하는 문제이기 때문에 공급원다양성이나 내용다양성과 달리 규제 대상이 되기 어려운 부분이다. 따라서 Napoli는 가장 실현되

기 어려운 다양성이 바로 수용다양성이라고 설명한다. 등록제가 도입된 이후 공급원별, 장르별로 수용다양성이 어떻게 달라지고 있는지 살펴보았다. 또한 노출다양성을 이해하는데 유용한 항목 중의 하나는 채널 레퍼토리이다. 채널 레퍼토리란 ‘개인이나 세대가 규칙적으로 시청하는 채널묶음’을 의미한다. 닐슨사에 따르면 시청가능한 채널이 증가해도 반드시 그에 비례하여 시청하는 채널수가 증가하지 않는 것으로 나타났다. 케이블TV의 채널이 20개 이상 되는 상황에서 실제로 시청자가 시청한 채널 수는 세대 평균 8.1개였다. 국내 시청자들의 채널레퍼토리 수는 12.1개 정도인 것으로 나타났다(이상식, 2008, pp.331~332).

나. 총합효과 평가

1) 총합효과평가의 개념

총합효과평가(evaluation of everall impacts)는 정책이 의도했던 직간접적 효과뿐만 아니라 의도하지 않았던 긍정적·부정적 효과를 모두 검토함으로써 정책의 성공여부를 판단하고 대안을 모색하기 위한 방법이다. 논리적으로는 효과성평가를 포함하게 된다. 총합효과평가에서 구체적으로 다루어지는 문제는 다음과 같다(김명수, 1993, pp.102-103).

- 전체적으로 볼 때 정책은 성공적이라고 볼 수 있는가?
- 정책이 야기 시킨 직접적·간접적 효과는 무엇인가? 그것은 바람직한 방향으로 나타났는가? 그렇지 않은 방향으로 나타났는가?
- 정책이 의도했던 효과는 모두 나타났는가?
- 의도하지 않았던 효과도 나타났는가? 그것들은 바람직한 방향으로 나타났는가? 바람직하지 않은 방향으로 나타났는가?
- 정책의 단기적, 장기적 효과는 무엇인가? 장기적인 효과와 단기적인 효과는 비슷한가? 아니면 양자는 서로 다른가?

2) 종합효과평가의 방법

가) 전문가 대상 심층인터뷰를 통한 총괄평가

지난 7년여의 PP등록제 정책에 대한 종합효과평가를 위해서 전문가를 대상으로 심층 인터뷰를 실시하였다. 2008년 10월 27일부터 11월 13일까지 PP 산업에 대해 심도 있는 연구실적을 가지고 있는 학계 및 연구자 5인, 그리고 케이블TV PP산업 종사자 3인등 전문가 8인을 대상으로 다음과 같은 문항에 이메일 인터뷰와 전화인터뷰를 실시하였다.

[표 3-3] 전문가 대상 심층인터뷰 문항

1. PP 등록제 도입 당시의 정책목표 중 하나인 “PP산업의 활성화 및 경쟁력 강화”는 이루어졌다고 생각하는가?
2. PP 등록제 도입 당시의 정책목표 중 하나인 “다양성의 증가”는 이루어졌다고 생각하는가?
3. 전반적으로 PP 등록제는 원래 의도했던 정책목표를 성공적으로 달성하였다고 생각하는가?
4. PP 진입규제를 등록제로 완화함으로써 나타난 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하는가?
5. PP 진입규제를 등록제로 완화함으로써 나타난 위의 문제점을 해결하기 위해서는 어떤 개선방안이 있어야 한다고 생각하는가?
6. 다음에 제시된 PP 진입규제 개선방안에 대해서는 어떻게 생각하는가?
 - 1) PP 등록시 송출계약을 의무화하는 방안
 - 2) 현행 등록요건(자본금 등)을 강화하는 방안
 - 3) 자체제작 비율을 의무화하는 방안
 - 4) 본방송(재방송이 아닌 방송) 비율을 의무화하는 방안
 - 5) 퇴출규제를 강화하는 방안
7. 지금까지 PP 진입규제의 정책목표는 산업활성화와 다양성증대에 초점을 맞추어 왔다면, 향후 PP 진입규제 정책은 어떤 점에 초점을 맞추어야 한다고 생각하는가?

나) 지속가능성(sustainability) 평가

2001년 PP등록제를 도입할 당시의 정책목표는 PP산업의 ‘양적 활성화’가 일차적 목표였다고 할 수 있다. 그러나 이제는 경제구조의 세계화로 인해 미디어산업의 구조 또한 글로벌 경쟁력을 갖추어야 하고, 방송통신의 융합으로 인한 국내 미디어산업 내의 경쟁 또한 심화되고 있는 상황인 점을 고려할 때 미디어 기업 역시 일반 기업에서 화두가 되고 있는 ‘지속가능경영을 위한 경쟁력 강화’가 새로운 정책목표로 제시될 필요가 있다.

기업의 시장경쟁력을 수익가치만으로 평가하기는 어렵다. 최근 기업의 사회적 책임(CSR: Corporation Social Responsibility) 개념이 경영성과분석에서 중요시되고 있는 것도 그런 이유이다. 일례로 SK텔레콤의 <2005 지속가능성보고서>는 기업의 사회적 책임과 성과에 대하여 SK텔레콤이 발행한 최초의 보고서로서 기업의 사회적 역할과 책임 범위를 경제적인 영역 뿐 아니라 사회적, 윤리적, 환경적 영역까지 확대함으로써 기업시민으로서의 역할과 책임을 다하겠다는 패러다임의 변화에 적극적으로 대응한다는 의지를 표명하였다.

기업시민(Corporation Citizen)으로서의 사회적 책임이 기업의 지속가능경영능력을 판단하는 기준이라면, 미디어기업은 사실상 존재가치 자체가 사회적 공기(公器)의 역할을 해야 하는 입장에 있다. 과거 독과점 구조 하에서 미디어기업은 기업적 측면보다 사회적 공기로서 존재가치가 인식되었다. 그러나 매체 간 경쟁이 심화되는 구조 하에서는 이윤추구가 제일의 기업목적이 되면서 오히려 영리를 목적으로 하는 일반기업보다 더욱 사회적 책임에 대한 인식이 결여되고 있는 측면이 있다.

이러한 문제의식 하에 PP산업이 지속가능경영을 위한 경쟁력이 어느 정도인지를 종합평가의 한 지표로서 선택하였다. PP산업은 국민들에게 정보와 오락 등 제공하는 콘텐츠를 생산하기 때문에 미디어산업의 계층구조에서 핵심적 위치를 차지하고 있다. 현재 우리 사회의 미디어 산업구조에서 플랫폼산업이 우월적 지위를 차지하고 있고, 사회적 논의 또한 플랫폼산업에 치중하고 있는 상황이지만, 플랫폼산업은 어디까지나 하드웨어산업으로서 콘텐츠산업의 기반이 견고하지 않으면 존재하기 어려운 산업이며, 콘텐츠산업에 종속될 수밖에 없는 산업이다. 따라서 국가 미디어산업의 경

쟁력은 플랫폼산업보다는 콘텐츠산업의 경쟁력강화에 역점을 두어야 하며, 경쟁력 강화를 위한 정책의 방향성은 단기적인 경제적 경쟁력 확대와 함께 장기적 차원의 지속가능한 경쟁력 확보를 동시에 구현할 수 있도록 해야 한다.

PP산업의 질적 향상을 위한 지속가능성을 평가하기 위한 지표는 여러 가지를 고려할 수 있다. 2007년 12월 미디어미래연구소는 바람직하고 효율적인 경영활동을 수행한 미디어기업을 수상하기 위해 미디어어워드⁷⁾를 제정하고, 수상하였는데, 이때 대상 기업을 선정하기 위해 선정한 평가항목에는 리더십과 비전, 비즈니스 행태, 시장(소비자) 성과, 재정 성과 등이 있다.

이러한 요인들의 일부를 참고하여 PP산업의 지속가능경쟁력 지표로는 효과성평가에 포함하지 않은 네 가지 요인들을 고려하였다. 첫째, 제작역량의 지속가능성, 둘째, 수익구조의 지속가능성 셋째, 사회적 책임의 지속가능성 넷째, 이용자 만족의 지속가능성이다.

(1) 제작편성역량의 지속가능성

제작편성역량의 지속가능성은 자체제작비율 및 본방송비율, 프로그램 수출액 등을 기준으로 삼았다. 이는 PP를 지금까지의 유통PP으로서가 아니라 콘텐츠생산성의 지속가능성을 파악해볼 수 있는 중요한 지표가 될 수 있다. PP 산업이 국제적 경쟁력은 물론 지속적인 경쟁력을 가지려면 자체 제작 능력을 키워야 하며 그러한 경영실적을 보여줄 필요가 있기 때문이다. 특히 한미FTA로 인한 위협요인 등을 고려할 때 제작편성역량의 강화가 요구되기 때문이다.

최근 경제위기의 상황에서 지상파 및 자체제작 중심인 채널들은 올해 흑자를 달성할 것으로 보이지만, 스포츠채널이나 해외 콘텐츠로 공급하는 채널들은 어려움을 겪고 있다. 이미 구매한 콘텐츠의 환차손 부담도 커 당분간 해외 콘텐츠 공급을 잠정 보류한 상태이며, ‘환율 폭탄’을 맞은 PP들은 이미 구매한 콘텐츠에 대한 비용 지급시기를 연기하거나 계약된 금

7) 미디어어워드는 경영상과 사회상으로 구분되었으며, 사회상은 우수한 언론활동을 수행한 미디어기업에 수상하였으며, 저자는 사회상 부문의 심사기준 및 실사에 참여하였다.

액 내에서 프로그램 편수를 줄이고 편성에서 재방송 비율을 높이는 등의 방법으로 대처하고 있는 상황이다(디지털타임스, 2008.10.19).

[표 3-4] 국내 PP 자체제작 시장 환경에 대한 SWOT 분석

강점(Strengths)	약점(Weaknesses)
<ul style="list-style-type: none"> ○ PP 시장의 지속적 성장 - 매출액 3배 급증(2000년-2003년 간) - 가입자 200만 증가(2006년 6월-12월) ○ 킬러콘텐츠 보유를 통한 매체영향력의 증대 - PP 시장을 거쳐 지상파로의 프로그램 역유통 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지상파 위주의 방송구조 - PP 총제작비, 지상파의 23% 수준 - 수출액, 지상파의 1/3, 수입액, 2.5배수준 ○ PP 시장의 양극화 현상 심화 - 5대 MPP의 시장지배력 강화 ○ 수신료 배분과 관련된 SO-PP간의 불공정 거래 관행 지속 ○ 비제작부문 PP사업자의 매출이 과도하게 높음 - 5개 홈쇼핑 채널의 매출액, 전체의 1/2 수준
위협(Threats)	기회(Opportunities)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 한미FTA 협정 체결로 인한 PP시장 피해 - 피해규모예측: 2012년(553억원-691억원) 이후 매년 73억원-216억원씩 증가 전망 - 국내 PP의 미국시장 및 미국 PP진출 예정 장르(영화, 스포츠, 애니메이션 등)에 대한 시장 의존도 높음 - 프로그램 공급 중단, 구매액 증가 등의 우려 - PP의 수익악화로 인한 자체제작 시장 고사 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지상파TV에 대한 케이블TV의 경쟁력 제고 - 지상파 시청률 대비 케이블 시청률 상승 ○ 세계 콘텐츠 산업 시장의 확대 - 한류 등으로 인해 국내 콘텐츠에 대한 관심 증가 ○ 디지털 전환에 따른 고품질 콘텐츠 수요 증가 - HDTV 콘텐츠에 대한 소비자 욕구 증대 ○ 한미FTA라는 도전을 통한 PP시장의 내실화 구축 - 글로벌 방송시자 진출, 해외합작 등의 가능성 증가

* 출처: 박웅진(2007). 방송채널사용사업자의 자체제작시장 분석 및 활성화 방안. KBI포커스 07-15(통권34호). pp.2

(2) 수익구조의 지속가능성

수익구조의 지속가능성은 PP의 핵심적 수입이어야 할 수신료 수익 기준의 변화와 프로그램판매수입의 비율을 살펴보았다. PP의 전체 매출구조에

서 수신료 수입이 차지하는 비율, 광고, 기타 수입이 차지하는 비율의 변화를 살펴보았으며, PP의 규모별로 어떤 차이와 추세변화가 있는지 살펴보았다.

(3) 사회적 책임의 지속가능성

사회적 책임경영 정도는 기업비전의 명확성, 사회봉사 정도 등의 요인을 살펴볼 수 있다. 그러나 PP산업의 역사성이 일천한 상태에서 모든 PP에 대해 기부금이나 시민단체 지원, 환경보호 등의 사회적 책임을 기대하기는 쉽지 않다. 따라서 주요 MPP들을 대상으로 살펴보았다.

워너브라더스와 같은 외국의 미디어복합그룹들은 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR) 부서를 별도로 운영하고 있다. 뉴스코퍼레이션은 환경적 차원에서 재생에너지 사용, 에너지 효율성 제고 등 탄소배출량을 줄이기 위한 대대적인 노력을 하고 있으며, 비영리독립조직인 기후그룹(Climate Group)에 가입하여 활동을 전개하고 있다. My Space는 기후변화에 관련된 전문채널을 론칭하였고, Fox Entertainment Group은 하이브리드카를 구매하거나 대여하는 직원들에게 인센티브를 제공하고 있으며, LA에 있는 폭스스튜디오에는 저에너지 건물을 짓고 있다(Murdoch: News Corp. Carbon Neutral By 2010, 2007).

우리나라의 미디어기업들이 이와 같은 환경적 차원의 사회적 책임을 기대하기는 아직 시기상조이다. 비교적 대규모의 미디어기업들이 관심을 나타내기 시작한 단계이기 때문이다. C&M과 같은 MSO 그룹에서는 사회공헌위원회를 구성⁸⁾하는 등 CSR에 대한 초보적 형태의 관심을 표명하고 있는 상태이다.

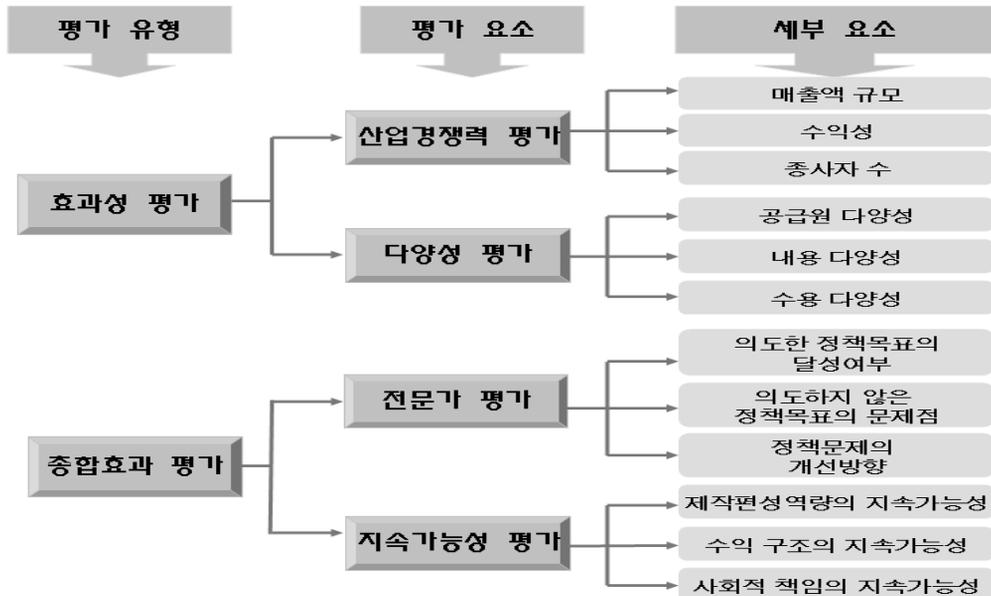
8) 수도권 최대 케이블TV방송 사업자인(주)씨엔엠(대표 오규석 www.cnm.co.kr)은 2008년 9월 3일 오전 11시, 삼성동에 위치한 씨엔엠 본사 대회의실에서 <씨엔엠 사회공헌위원회> 발족식을 가졌다. 씨엔엠은 2008년부터 2012년까지 5년간 매년 30억원 규모로 총 150억원을 출연해서 지역 문화 창달과 케이블TV방송산업의 발전, 방송 수익의 사회 환원을 위한 사회공헌사업을 진행할 계획이다. 씨엔엠 사회공헌위원회는 미디어 교육 및 연구 사업 지원, 케이블TV방송 콘텐츠 육성을 위한 각종 사업 지원, 방송 문화 소외 계층을 위한 각종 사업 지원, 지역 방송사업자로서의 지역 사회 공헌 사업 참여 등을 목적으로 지원 대상을 선정할 계획이다. 1차 지원 사업으로 방송콘텐츠진흥재단의 방송영상 콘텐츠산업 활성화를 위한 종합 연구 사업 등에 5개년 장기 지원하고, 저소득 아동과 빈곤 지역 지원 사업을 진행하기로 결정했다.(한국케이블TV 협회 회원사 동정)

또한 미디어기업에 대해서는 CSR을 적용하기 어려운 측면도 있다. 소비자들은 CSR 명성 때문에 특정 회사의 상품을 이용할 수 있지만, 오락적인 내용을 제공하는 미디어기업의 경우에 이를 동일하게 적용하기는 어려운 점이 있기 때문이다. 예를 들면 워너브라더스가 좋은 기업시민(corporate citizen)이라고 해서 더 많은 사람들이 워너브라더스의 영화를 볼 것인가? 이 점에 대해 워너브라더스의 CSR 부대표인 Michelle Crozier는 “사람들이 미디어기업의 브랜드를 인지하고, CSR에 기반하여 로열티를 개발한다고 보기는 어렵다”고 설명하고 있다. 즉 “사람들이 미디어기업의 CSR 가치 때문에 프로그램으로 가는 것은 아니다. 즐거움(enjoyment)을 주기 때문에 가는 것”이라는 것이다(Media Companies Face Unique CSR Challenges, 2007.6.21).

다. 평가의 기본도식

이상의 평가내용을 도식화하면 다음과 같다.

[그림 3-1] 평가의 기본 도식



2. PP등록제에 대한 효과성평가 결과

가. 산업적 경쟁력에 대한 효과성 평가의 결과

PP 산업의 경쟁력을 파악하기 위한 지표는 매출액 규모의 변화, 순이익의 변화, PP 종사자 수의 변화 등의 추이를 살펴보았다.

1) 매출액 및 당기 순이익의 변화

PP등록제 실시 이후 매출액 (홈쇼핑 제외)은 2000년 3천억원 규모에서 2007년 2조 규모로 6.7배 가량 확대되었다. 기업의 자산, 자본 등 경영규모와 기업활동의 성과가 당해 연도 중 전년에 비하여 얼마나 증가하였는가를 나타내는 지표인 성장성 지표 중 하나인 매출액 증가율 측면에서 볼 때 정책효과를 보여주는 매우 긍정적인 변화라고 할 수 있다.

[표 3-5] PP 매출액 현황(단위: 백만원)

2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
305,907	535,073	684,037	934,405	1,157,348	1,418,606	1,783,763	2,056,541

* 출처: 방송통신위원회, 2000년~2008년 방송산업실태조사보고서(홈쇼핑 제외)

특히 PP의 당기순이익이 2004년을 기준으로 흑자로 전환하여 이후 지속적인 당기순이익 증가세를 보이고 있는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 이는 등록제 실시 이전인 1996년과 1997년에 각각 2,289억 원, 2,362억 원의 적자를 기록한 것과 비교할 때 더욱 그러하다.

[표 3-6] PP의 손익변화 (단위: 억원)

연도	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
매출액	1,819	2,298	2,091	2,014	3,059	5,351	6,840	9,344	11,573	14,186	17,838	20,565
영업비용	4,107	3,824	3,256	2,213	3,422	6,200	7,320	6,533	10,715	13,592	16,866	19,667
당기순이익	-2,289	-2,362	-1,762	-208	-866	-1,232	-477	48	494	416	1,060	30

* 출처: 방송통신위원회, 2000년-2008년 방송산업실태조사보고서(홈쇼핑 제외)

그러나 PP의 프로그램 사용료 수입이 증가하고 있음에도 불구하고 ARPU는 지속적 감소추세를 보이고 있는 점은 매출액의 증가와 순이익의 증가가 실제적으로 안정적인 경쟁력을 확보했다고 보기에는 어려운 구조임을 보여주고 있다.

[표 3-7] PP 수입 및 ARPU

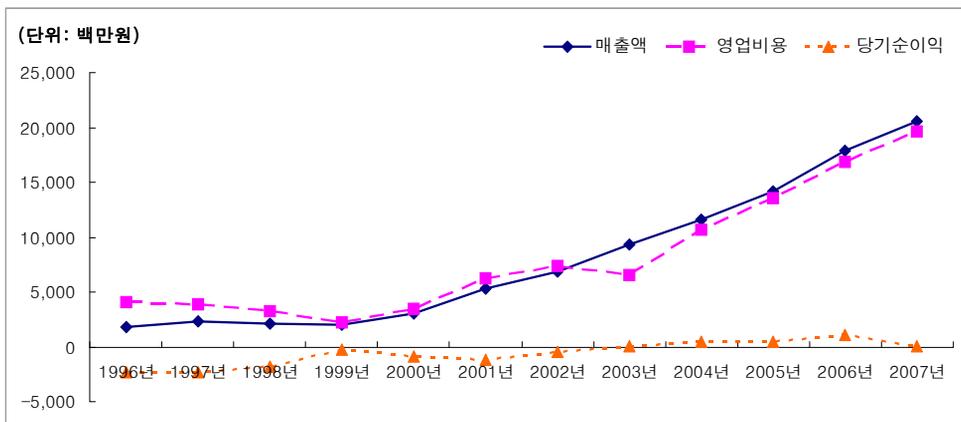
구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
PP프로그램 사용료 수입(백만원)	50,983	52,519	95,833	112,559	177,029	157,255	200,614	260,907
유료 가입자 수(천가구)	2,585	4,251	6,614	8,966	10,520	11,762	11,731	14,250
가입자당 PP 수신료 수입(천원)	20	12	15	13	17	13	17	18

* 출처: 방송통신위원회, 2000년~2008년 방송산업실태 조사보고서(홈쇼핑 제외)

* 유료가입자 수는 종합유선 가입자만 해당됨.

[그림 3-2] 연도별 전체 PP의 손익 추이

(단위: 억원)



* 출처: 방송통신위원회, 2000년~2008년 방송산업실태 조사보고서(홈쇼핑 제외)

또한 PP의 규모별로 구분하였을 때 매출액이나 순이익의 증가세는 전혀 다른 패턴을 보여주고 있다. PP의 규모는 네 가지로 구분하였다. 지상파 PP는 지상파 3사에서 운영하는 PP를 의미하며, MSP는 SO를 함께 소유하는 PP를 의미한다. MPP는 SO를 소유하지 않은 두 개 이상의 PP를 가진 사업자, 혹은 사업자가 운영하는 채널을 의미한다. SO도 운영하지 않고 다른 PP와 결합하지 않은 PP는 독립PP라고 구분하였다.

PP등록제 실시 이후 독립PP군을 제외한 PP들은 당기순이익이 적자에서 흑자로 돌아서고 흑자의 폭이 증가하고 있는 반면, 독립PP 군들은 지속적으로 적자를 기록하고 있는 점은 주목할 필요가 있다. PP등록제 이후 PP의 숫자는 증가하였고, 외형적인 매출액 증가가 이루어졌지만 이러한 경쟁력이 모든 PP에게 균등하게 일어난 것은 아니란 점을 보여주고 있기 때문이다.

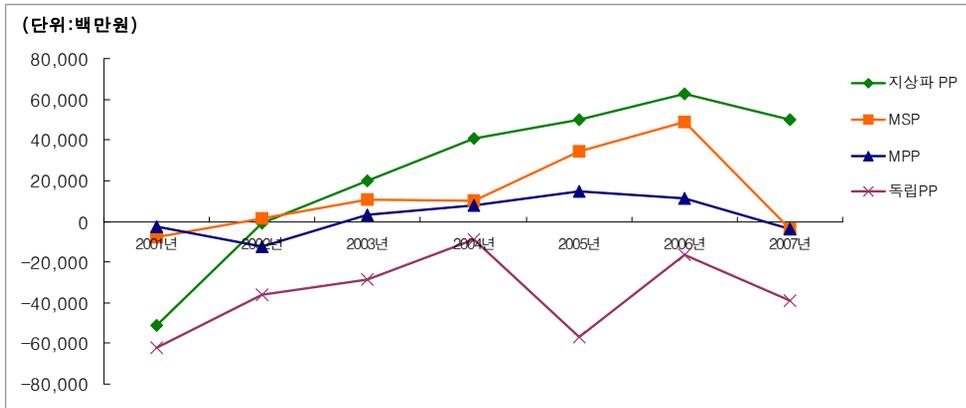
[표 3-8] PP의 규모별 손익 현황

(단위: 백만원)

구분	항목	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
지상파 PP	매출액	32,937	67,006	103,073	157,302	206,354	274,123	347,024
	영업비용	48,996	67,655	68,601	106,967	144,372	195,992	278,245
	당기순이익	-51,123	-640	19,658	40,505	49,761	62,526	50,164
MSP	매출액	62,935	134,930	174,370	230,237	349,716	506,147	666,193
	영업비용	70,617	130,003	126,036	206,680	289,087	433,013	603,338
	당기순이익	-7,785	1,540	10,509	9,934	34,225	48,591	-4,041
MPP	매출액	77,711	96,832	416,503	448,562	439,245	464,543	634,627
	영업비용	83,693	112,408	409,815	421,063	430,502	449,119	614,158
	당기순이익	-2,383	-12,320	3,347	8,070	14,607	11,411	-4,016
독립PP	매출액	361,454	385,269	240,460	321,247	423,291	538,951	408,698
	영업비용	416,705	421,922	320,886	336,772	495,193	608,438	470,958
	당기순이익	-61,879	-36,325	-28,738	-9,079	-56,993	-16,512	-39,128

* 출처: 방송통신위원회, 방송산업실태조사보고서 재구성(홈쇼핑 제외)

[그림 3-3] PP 규모별 당기 순이익의 연도별 추이

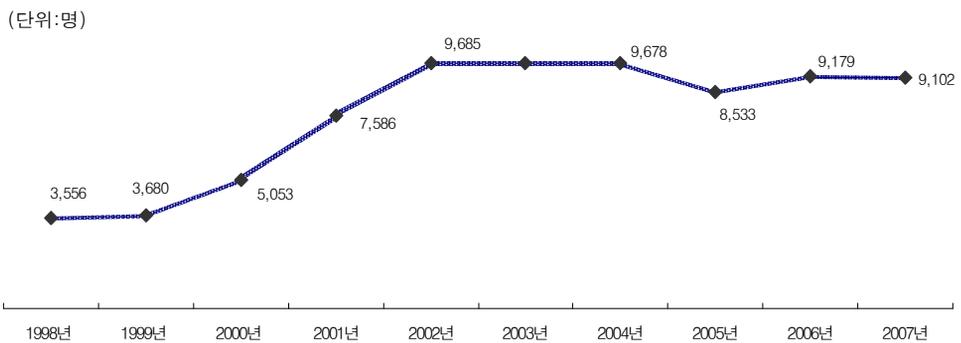


* 출처: 방송통신위원회, 2000년~2008년 방송산업실태조사보고서(홈쇼핑 제외)

2) PP 종사자 수의 변화

PP 등록제의 실시로 인한 PP사업자 수의 증가는 그대로 PP 종사자 수의 증가로 이어짐으로써 1998년 3,556명이던 PP종사자 수가 2007년에는 9,102명으로 두 배 이상으로 증가함으로써 등록제의 고용창출 효과는 매우 긍정적인 것으로 나타났다.

[그림 3-4] PP 종사자 수의 변화



* 출처: 방송통신위원회, 2000년~2008년 방송산업실태조사보고서(홈쇼핑 제외)

3) 소결론

PP의 매출액과 수익성, 그리고 일자리 창출 측면에서는 PP등록제가 산업적 활성화에 기여하였다고 평가할 수 있다. 그러나 ARPU의 감소 및 PP규모별 순이익의 격차를 고려할 때 외형적 성장이 PP 산업 내부의 질적 경쟁력을 가져왔다고 단정하기는 어렵다. 따라서 전문가의 총괄평가와 지속가능성 평가를 통해 보완적으로 교차평가를 실시해보았다.

나. 다양성 평가

1) 공급원 다양성 평가

공급원의 다양성은 얼마나 많은 PP가 프로그램을 공급하고 있는가를 의미한다. 1995년 24개였던 PP의 숫자가 2008년 1월 현재 방송통신위에 등록된 PP수로 볼 때 법인 수 165개에 채널수가 220개에 이르고 있는 점을 고려할 때 일차적인 공급원 다양성은 확대되었다고 할 수 있다.

그러나 전체 SO에 송출되고 있는 PP의 경우 지상파 계열이나 MSP 계열의 PP 숫자는 늘어났으나 독립PP는 변화가 없는 상태이다. 이는 PP 등록제로 인해 늘어난 PP의 숫자는 독립PP이지만 실제적으로 이들의 SO 송출이 병행해서 일어나고 있지 않음을 보여주고 있다. 2003년에는 22개의 방송채널사용사업자가 SO 119개에, 2004년에는 25개의 방송채널사용사업자가 SO 119개에, 2005년에는 25개의 방송채널사용사업자가 SO 111개에, 2006년에는 26개의 방송채널사용사업자가 SO 107개 모두에 송출중이다.

따라서 공급원의 다양성은 숫자적 측면에서는 증가하였으므로 효과가 있었다고 평가할 수 있으나, 수용자 입장에서는 대규모 PP의 공급원은 증가하였으나 독립PP 공급원의 다양성 증가를 가져오지는 않았다고 할 수 있다.

[표 3-9] 전체 SO에 모두 송출 중인 PP

SO 송출비율	2003년 (pp=119개 중 홈쇼핑:5개, 공공:7개 제외)			2004년 (PP=119개 중 홈쇼핑:5개, 공공:6개 제외)			2005년 (PP=111개 중 홈쇼핑:5개, 공공:5개 제외)			2006년 (PP=107개 중 홈쇼핑:5개, 공공: 7개 제외)			2007년 (PP=103개 중 홈쇼핑:5개, 공공: 7개 제외)		
	지상파 PP	MSP	독립 PP	지상파 PP	MSP	독립 PP	지상파 PP	MSP	독립 PP	지상 파PP	MSP	독립 PP	지상 파PP	MSP	독립 PP
100%	4	4	3	7	10	3	7	6	3	8	8	2	5	8	3
	2003년			2004년			2005년			2006년			2007년		
지상파PP	4	SBS GOLF, SBS드라마플 러 스, SBSSPORTS, MBC ESPN	7	SBS GOLF, SBS드라마플러스, SBSSPORTS, MBC ESPN MBC드라마넷 KBSSKY SPORTS KBS Korea	7	SBS GOLF, SBS드라마플러 스 SBSSPORTS, MBC ESPN MBC드라마넷 KBS SKY SPORTS KBS Drama	8	SBS GOLF, SBS드라마플 러 스 SBSSPORTS, MBC ESPN MBC드라마넷 MBC게임 KBS N Sports KBS Drama	5	SBS GOLF, SBS드라마플 러 스 SBSSPORTS, MBC ESPN MBC드라마넷					
MSP	4	바둑TV, OCN, S U P E R ACTION ongamenet 투니버스	10	바둑TV, OCN, SUPER ACTION ongamenet, 투니 버스 HCGV,m.net, Food Catch on (plus)	6	바둑TV, OCN, SUPER ACTION ongamenet, 투니버스 Xports	8	바 둑 T V , OCN, S U P E R ACTION ongamenet, 투니버스 Xports m.net, HCGV	8	바둑TV, OCN, S U P E R ACTION tvN 투니버스 Xports m.net, Ch. CGV					
독립PP	3	YTN, CNBC 어 린 이 T V , mbn	3	YTN, 한국경제TV, mbn	3	YTN, mbn, 한국경제TV	2	YTN, mbn	3	YTN, mbn CTN					
공공/교 육/종교 채널	7	KTV, 아리랑TV 평화방송TV 불교TV 방송대학TV EBS 플러스 1,2	6	아리랑TV 평화방송TV 불교TV 방송대학TV EBS 플러스 1,2	5	KTV, 평화방송 TV 불교TV, CTS기 독교TV 방송대학TV	7	KTV, 평화방 송TV, 불교 TV, , EBS 플러스 1,2, 방송대학TV, 국 회 방 송:NATV,	7	KTV, 평화방송 TV, 불교TV, , EBS 플러스 1,2, 방송대학 TV, 국회방 송:NATV,					

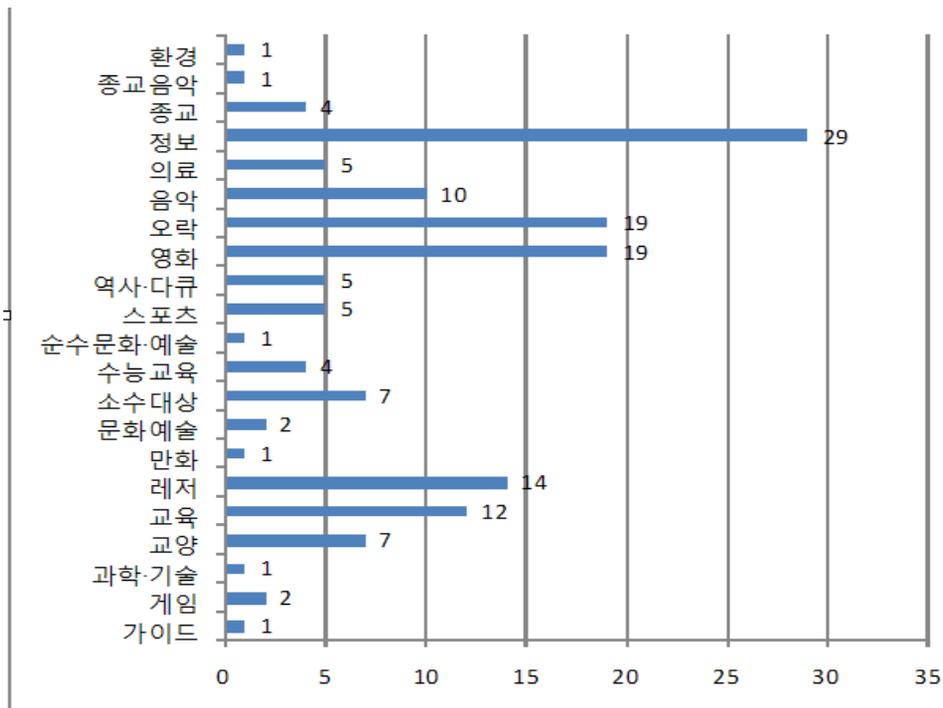
* 100% 송출 비율 중에는 2개 이상의 PP 사업자가 결합한 MPP에 해당하는 채널은 없었음.

** 출처: 방송통신위원회, 방송산업실태조사보고서(2000~2008년)자료 재구성.

2) 내용 다양성 평가

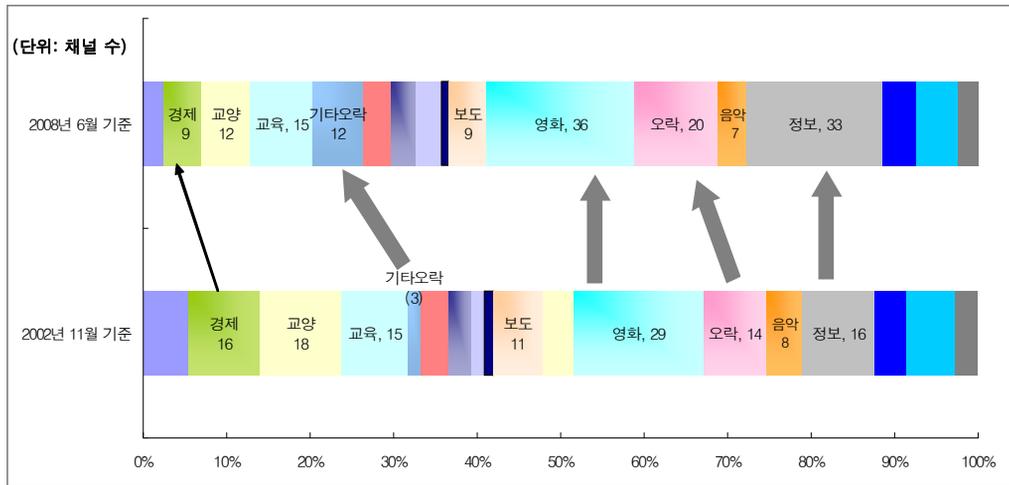
내용다양성은 장르다양성을 의미한다. 2007년 방송산업실태조사보고서에서 명시하고 있는 분류 틀을 적용하여 총 17개로 장르를 분류한 결과, 정보, 오락, 음악 장르의 비중이 확대되고 있는 반면, 나머지 장르의 비율은 고정적이거나 감소추세에 있는 것으로 나타났다. 여성채널 장르의 감소세가 특히 두드러지고 있다. 그러나 가장 많이 확대된 정보채널의 경우 폐업 건수도 가장 높게 나타났다. 폐업 채널은 장르별로 정보(29건), 영화(19건), 오락(19건), 레저(14건), 교육(12건), 음악(10건) 등의 순으로 폐업 건수가 높게 나타났다.

[그림 3-5] 장르별 폐업 및 취소 PP의 현황 및 사유



따라서 장르다양성이 특별히 확대되었다고 판단하기 어렵다. 이런 분석에 의하면 장르를 보다 세분화하면서, 신설과 폐업이 많은 장르에 대해서는 전체적으로 장르총량제를 고려해보는 것도 한 방안이 될 수 있을 것 같다. 현재 정보장르는 시민액세스, 건강의료, 공공채널, 국방정보 및 홍보, 법률, 생활, 의료/건강, 의회, 이벤트, 인터넷, 건설, 부동산 정보, 방송 프로그램 가이드, 자동차, 한방, 정보오락, 지방자치, 창업/취업, 생활여가, 식문화 및 생활정보, 요리/건강, 여성 등을 모두 포함하고 있어서 오락이나 기타와의 구분이 명확하지 않은 부분이 있다.

[그림 3-6] 공급 장르의 변화



* 출처: 방송통신위원회, 2000년~2008년 방송산업실태 조사보고서

[표 3-10] 공급 장르별 PP 수(2001년 - 2007년)

(단위: 사업자수, %)

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
	(11월기준)	(6월기준)	(6월기준)	(6월기준)	(6월기준)	(4월기준)	(6월기준)
게임	10 (5.3)	12 (5.5)	13 (5.4)	14 (5.4)	5 (2.4)	5 (2.2)	5 (2.5)
경제	16 (8.6)	16 (7.3)	16 (6.6)	16 (6.2)	4 (2)	2 (0.9)	9 (4.5)
교양	18 (9.7)	22 (10.1)	23 (9.5)	27 (10.4)	8 (3.8)	10 (4.5)	12 (5.9)
교육	15 (8.1)	22 (10.1)	25 (10.4)	27 (10.4)	23 (11)	20 (9)	15 (7.4)
기타오락	3 (1.6)	3 (1.4)	3 (1.2)	3 (1.2)	11 (5.2)	11 (4.9)	12 (5.9)
대상	6 (3.2)	6 (2.8)	6 (2.5)	7 (2.7)	6 (2.8)	6 (2.7)	7 (3.5)

드라마	5 (2.7)	6 (2.8)	6 (2.5)	6 (2.3)	7 (3.3)	6 (2.7)	6 (3.0)
만화	3 (1.6)	3 (1.4)	3 (1.2)	5 (1.9)	4 (2)	7 (3.1)	6 (3.0)
보도	2 (1.1)	2 (0.9)	2 (0.8)	2 (0.8)	2 (1.1)	2 (0.9)	2 (1.0)
스포츠	11 (5.9)	11 (5)	12 (5)	12 (4.6)	9 (4.3)	9 (4)	9 (4.5)
여성	7 (3.7)	7 (3.2)	7 (2.9)	7 (2.7)	-	-	-
영화	29 (15.6)	33 (15.1)	38 (15.8)	41 (15.8)	43 (20.4)	36 (16.1)	36 (17.8)
오락	14 (7.5)	14 (6.4)	16 (6.6)	16 (6.2)	20 (9.5)	24 (10.8)	20 (9.9)
음악	8 (4.3)	8 (3.7)	8 (3.3)	9 (3.4)	8 (3.8)	22 (9.9)	7 (3.5)
정보	16 (8.6)	28 (12.9)	36 (14.9)	39 (15)	33 (15.7)	41 (18.4)	33 (16.4)
종교	7 (3.8)	9 (4.1)	10 (4.1)	11 (4.2)	9 (4.3)	7 (3.1)	8 (4.0)
취미	11 (5.9)	11 (5)	12 (5)	13 (5)	13 (6.1)	10 (4.5)	10 (5.0)
홈쇼핑	5 (2.7)	5 (2.3)	5 (2.1)	5 (1.9)	5 (2.4)	5 (2.2)	5 (2.5)
소계	186 (100)	218 (100)	241 (100)	260 (100)	210 (100)	223 (100)	202 (100)

* 2006년부터는 '여성' 항목을 '정보'에 포함시켜 분류하고 있음, '기타오락'항목이 2007년부터 '문화'항목으로 바뀜

** 음악장르의 변화는 등록방식 변경에 따른 것임.

*** 출처: 방송통신위원회, 2000년-2008년 방송산업실태조사보고서

3) 수용 다양성 평가

수용 다양성의 경우 장르별과 공급원별로 살펴보았다. 장르별 수용 다양성에 대해 수용자 의견조사 결과 나타난 자료에 의하면, 등록제 이전인 2000년에 비해 드라마의 수용성만 지속적으로 높아졌을 뿐, 영화, 음악, 다큐멘터리와 뉴스 등의 장르 수용성은 점차 감소되고 있는 추세를 보이고 있다.

[표 3-11] 연도별 케이블 방송 시청 정도

(단위: 점)

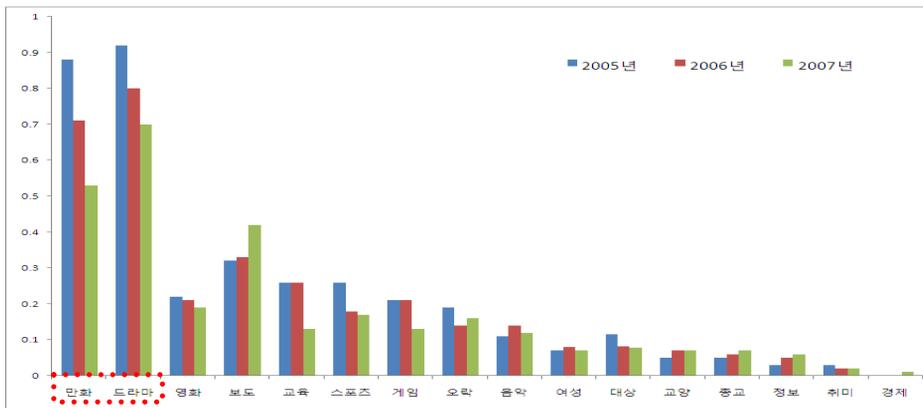
케이블방송 채널 유형	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
			(n=638)	(n=400)	(n=577)	(n=617)	(n=1,547)
연예/오락/게임	2.66	2.62	2.4	2.45	2.49	2.33	2.24
공공/외국어	-	-	1.82	1.63	1.33	1.44	1.32
교육	2.61	2.21	1.93	1.86	1.64	1.89	1.76
뉴스	2.89	2.88	2.93	2.81	2.84	3.18	2.7
다큐멘터리	2.7	2.65	2.61	2.51	2.16	2.68	2.24
드라마	2.65	2.93	3.18	3.01	3.2	3.33	3.04
만화	2.17	1.94	1.87	1.82	-	-	-

생활/취미/정보	-	-	2.07	1.97	1.63	1.72	1.57
스포츠	2.95	2.98	2.84	2.69	2.7	3.15	2.56
여성	-	-	1.76	1.69	1.4	1.58	1.55
영화	3.14	2.92	3.03	3.07	2.96	3.05	2.79
외국 위성	2.18	1.89	1.91	1.64	1.45	1.65	1.46
유료영화 (무광고)	3.5	2.52	1.97	2.08	1.33	1.92	1.12
음악	2.72	2.41	2.37	2.33	2.31	2.33	2.17
종교	-	-	1.69	1.67	1.35	1.48	1.51
홈쇼핑	2.41	2.24	2.41	2.51	2.3	2.44	2.06

* 주 1. 평가 척도(매우 자주 본다: 5점~전혀 안 본다: 1점)
 2. '만화' 채널의 경우 2004년 TV시청행태조사부터 다른 유형(교육, 영화)의 채널에 포함되어 측정됨.
 ** 출처: 방송위원회, <TV 시청행태조사>, 2006

구체적인 시청률 자료로 보았을 때는 드라마와 만화, 보도 장르의 시청률이 가장 높게 나타나고 있으나 최근 3년의 시청률은 점차 감소추세에 있다.

[그림 3-7] 연도별 장르의 시청률 변화



* 출처: 방송통신위원회, 2000년~2008년 방송산업실태조사보고서

시청률 상위 30개 PP의 장르별 평균 시청률은 1% 미만이며, 드라마, 만화, 교육, 보도, 영화 등의 순으로 높게 나타나고 있다. 만화장르가 등록제 이후 급속한 시청률 상승곡선을 그리다가 2004년부터 다시 급속한 하향세로 기운 것이 특징적이다.

[표 3-12] 시청률 상위 30개 PP(2000년~2007년)

순위	1999년		2000년		2002년		2003년		2004년		2005년		2006년		2007년	
	채널	%	채널	%	채널	%	채널	%	채널	%	채널	%	채널	%	채널	%
1	KMTV	0.82	OCN	0.91	투니버스	1.01	투니버스	1.45	투니버스	1.42	Tooniverse	1.431	MBC 드라마넷	1.119	MBC드라마넷	1.190
2	M-net	0.78	투니버스	0.79	OCN	0.96	MBC 드라마넷	0.96	MBC 드라마넷	0.94	MBC드라마넷	1.007	Tooniverse	1.091	Tooniverse	0.943
3	투니버스	0.74	39소핑	0.68	MBC드라마넷	0.81	OCN	0.92	OCN	0.83	SBS드라마 플러스	1.004	KBS DRAMA	0.981	SBS드라마+	0.773
4	DCN	0.68	Drama-net	0.54	YTN	0.38	SBS드라마+	0.58	SBS 드라마+	0.76	OCN	0.814	SBS드라마+	0.979	KBS DRAMA	0.767
5	BTV	0.66	LG홈쇼핑	0.51	OCN액션	0.38	KBS드라마	0.49	KBS 드라마	0.57	KBSSKY DRAMA	0.758	OCN	0.771	OCN	0.684
6	HBS	0.63	대교방송	0.49	대교방송	0.36	YTN	0.48	Super	0.54	채널 CGV	0.538	YTN	0.522	YTN	0.600
7	KSTV	0.59	MBN	0.44	KBS드라마	0.35	Super Action	0.47	YTN	0.54	YTN	0.504	채널 CGV	0.516	채널 CGV	0.535
8	39소핑	0.51	NTV	0.42	JET스스로방송	0.32	JET스스로 방송	0.4	Home CGV	0.48	JET재능방송	0.504	JET재능방송	0.503	Champ	0.514
9	YTN	0.49	비독TV	0.42	SBS드라마	0.32	Home CGV	0.38	JET스스로 방송	0.44	MBC ESPN	0.462	SUPER ACTION	0.446	JET재능TV	0.448
10	Dramanet	0.48	SBS스포츠	0.36	Home CGV	0.3	MBC ESPN	0.31	MBC ESPN	0.44	SUPER ACTION	0.443	MBC ESPN	0.404	tN	0.422
11	MBN	0.41	KCTS	0.27	LG홈쇼핑	0.3	SBS 스포츠	0.31	Qwiny	0.37	Qwiny	0.395	XTM	0.390	MBC ESPN	0.383
12	LG홈쇼핑	0.28	m-net	0.26	SBS 스포츠	0.27	대교방송	0.3	SBS 스포츠	0.32	XTM	0.382	Qwiny	0.375	SUPER ACTION	0.382
13	골프채널	0.18	Q채널	0.25	CJ홈쇼핑	0.27	코미디TV	0.27	ongamenet	0.29	코미디TV	0.380	코미디TV	0.341	XTM	0.365
14	Q채널	0.17	의료+건강26	0.24	코미디TV	0.24	ongamenet	0.25	코미디TV	0.29	Champ	0.335	Champ	0.334	MBC every1	0.320
15	대교방송	0.17	YTN	0.21	MBC ESPN	0.23	Qwiny	0.24	어린이	0.25	SBS 스포츠채널	0.325	MBC MOVIES	0.247	코미디TV	0.313
16	KBS위성 방송2	0.14	SDN	0.2	현대홈쇼핑	0.21	LG홈쇼핑	0.22	MBC Movies	0.24	Mnet	0.218	Xports	0.237	e-channel	0.290
17	KCTS	0.13	KMTV	0.2	ongamenet	0.2	CJ홈쇼핑	0.19	KBS스포츠	0.2	KBSSKY SPORTS	0.209	Mnet	0.237	Mnet	0.277
18	GTV	0.13	btn	0.16	m.net	0.17	m.net	0.19	m.net	0.2	MBC MOVIES	0.206	SBS스포츠 채널	0.230	Dramax	0.273
19	CTN	0.09	동아TV	0.15	비독TV	0.15	KBS스포츠	0.18	MBN	0.16	ongamenet	0.199	tN	0.225	MBN	0.236
20	외국위성 방송	0.08	SBS골프	0.15	한국경제TV	0.14	비독TV	0.15	애니원	0.16	min	0.160	e-channel	0.198	FOX채널	0.219
21	KBS위성 방송1	0.08	CTN	0.13	OSB드라마	0.13	MIN	0.15	비독TV	0.16	시네마TV	0.139	ongamenet	0.194	Xports	0.208
22	다솜방송	0.08	예술영화 V	0.11	BCN	0.12	현대 홈쇼핑	0.14	시네마TV	0.15	MBN	0.134	KBS N SPORTS	0.180	SBS스포츠 채널	0.199
23	BTN	0.07	리빙TV	0.1	MBN	0.11	MBC Movies	0.14	XTM	0.15	비독TV	0.133	On Style	0.172	KBS N SPORTS	0.197
24	예술영화 TV	0.07	KBS위성 방송2	0.08	Q채널	0.11	시네마TV	0.13	LG홈쇼핑	0.15	On style	0.127	리얼TV	0.152	Story on	0.165
25	리빙TV	0.07	PBC	0.07	MBC게임	0.1	MBN	0.12	CJ홈쇼핑	0.13	어린이TV	0.115	HOME 드라마	0.151	On Style	0.158
26	채널스스로 방송	0.07	채널스스로 방송	0.07	농수산홈쇼핑	0.09	MBC게임	0.11	MIN	0.12	Q채널	0.113	비독TV	0.142	아이넷방송	0.155
27	예술영화 V	0.04	KBS위성 방송1	0.06	MCN	0.09	Q채널	0.11	MBC게임	0.12	MBC게임	0.102	MBN	0.135	ongamenet	0.150
28	EBS위성 방송1	0.03	OUN	0.04	우리홈쇼핑	0.09	우리홈쇼핑	0.11	Q채널	0.12	CTS	0.101	Dramax	0.132	리얼TV	0.150
29	아리랑TV	0.02	NHK1TV	0.02	푸드채널	0.09	한국경제TV	0.1	현대 홈쇼핑	0.11	GS홈쇼핑	0.097	MBC 게임	0.128	MBC 게임	0.131
30	EBS위성 방송2	0.02	지역채널	0.01	KBS 스포츠	0.07	농수산 홈쇼핑	0.08	CTS	0.11	CJ홈쇼핑	0.094	아이넷 방송	0.116	CNTV	0.127

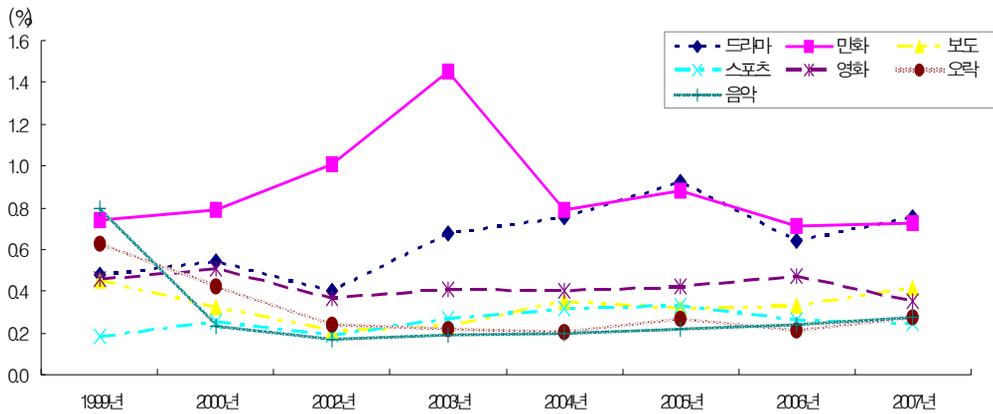
* 출처: TNS, 전국 가구 단위(전체 케이블 가입가구 기준)

[표 3-13] 시청률 상위 30개 PP의 장르별 평균 시청률(1999년~2007년)

	1999년	2000년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
게임	-	-	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
교양	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	-
교육	0.1	0.2	0.3	0.4	0.3	0.3	0.5	0.4
드라마	0.5	0.5	0.4	0.7	0.8	0.9	0.6	0.8
만화	0.7	0.8	1.0	1.5	0.8	0.9	0.7	0.7
보도	0.5	0.3	0.2	0.2	0.4	0.3	0.3	0.4
스포츠	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
영화	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4
오락	0.6	0.4	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3
음악	0.8	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3
정보	0.1	0.2	0.1	-	-	0.1	0.2	0.2
종교	0.1	0.2	-	-	0.1	0.1	-	-
취미	0.1	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	-
홈쇼핑	0.4	0.6	0.2	0.1	0.1	0.1	-	-
기타	0.1	0.0	-	-	-	-	-	-

* 출처: TNS, 전국 가구 단위(전체 케이블 가입가구 기준)

[그림 3-8] 시청률 상위 30개 PP중 주요 장르의 연도별 평균 시청률 추이



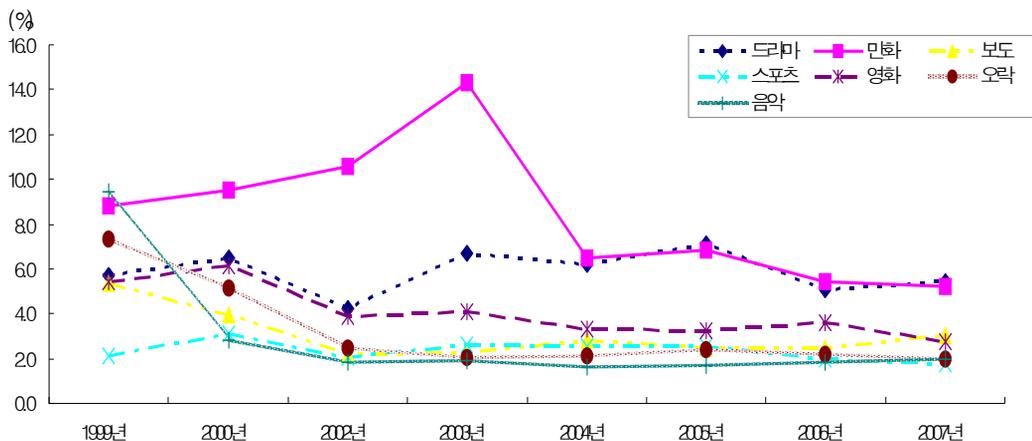
점유율로 비교해보았을 때도 드라마와 만화의 점유율이 가장 높게 나타나고 있다.

[표 3-14] 점유율 상위 30개 PP의 장르별 평균 점유율(1999년~2007년)

	1999년	2000년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
게임	-	-	1.6	1.9	1.7	1.2	1.3	1.1
교양	1.7	2.3	1.2	1.0	1.0	0.9	-	-
교육	1.0	2.5	3.6	3.5	3.0	2.4	-	3.2
드라마	5.7	6.5	4.2	6.7	6.2	7.1	5.1	5.4
만화	8.8	9.5	10.6	14.3	6.5	6.8	5.4	5.3
문화	0.3	0.2	-	-	-	-	-	-
보도	5.4	4.0	2.2	2.2	2.9	2.5	2.5	3.0
스포츠	2.1	3.1	2.0	2.6	2.5	2.6	2.0	1.8
영화	5.5	6.2	3.9	4.1	3.3	3.2	3.6	2.8
오락	7.4	5.1	2.5	2.1	2.1	2.4	2.2	2.0
음악	9.5	2.8	1.8	1.9	1.6	1.7	1.8	2.0
정보	0.9	1.9	0.9	-	-	1.0	1.4	1.5
종교	1.0	2.0	-	-	0.9	0.8	-	-
취미	0.8	3.2	1.6	1.5	1.3	1.0	1.1	-
홈쇼핑	4.8	7.2	2.0	1.5	1.0	0.7	-	-

점유율 상위 30개 PP를 장르별로 살펴보았을 때는 만화장르의 점유율이 등록제 이후 급속한 상승곡선을 그리다가 2004년부터 다시 급속한 하락세로 기운 것이 특징적이며, 대부분의 장르가 등록제 이후 이렇다 할 점유율 상승세를 보이지 않음으로써 장르의 수용다양성이 증가하였다고 평가하기 어려운 상황이다.

[그림 3-9] 점유율 상위 30개 PP중 주요 장르의 연도별 평균 점유율 추이



[표 3-15] 공급 장르별 시청률 및 점유율

장르	2005년			2006년			2007년		
	채널수	시청률	점유율	채널수	시청률	점유율	채널수	시청률	점유율
드라마	3	0.92	7.13	4	0.8	6	4	0.7	5.1
만화	2	0.88	6.82	2	0.71	5.4	3	0.53	3.8
보도	2	0.32	2.5	2	0.33	2.5	2	0.42	3
교육	2	0.26	2	2	0.26	2	4	0.13	0.9
스포츠	4	0.26	2	6	0.18	1.4	6	0.17	1.3
영화	13	0.22	1.7	13	0.21	1.6	15	0.19	1.1
게임	4	0.21	1.6	4	0.21	1.6	3	0.13	1
오락	3	0.19	1.5	9	0.14	0.6	11	0.16	1.1
대상	1	0.115	0.89	1	0.082	0.6	1	0.079	0.6
음악	3	0.11	0.9	2	0.14	1.1	3	0.12	0.9
여성	3	0.07	0.5	3	0.08	0.6	3	0.07	0.5
교양	7	0.05	0.4	9	0.07	0.6	9	0.07	0.5
종교	4	0.05	0.3	4	0.06	0.5	4	0.07	0.5
정보	7	0.03	0.3	8	0.05	0.3	10	0.06	0.4
취미	3	0.03	0.2	3	0.02	0.2	3	0.02	0.2
경제	-	-	-	-	-	-	1	0.012	0.1

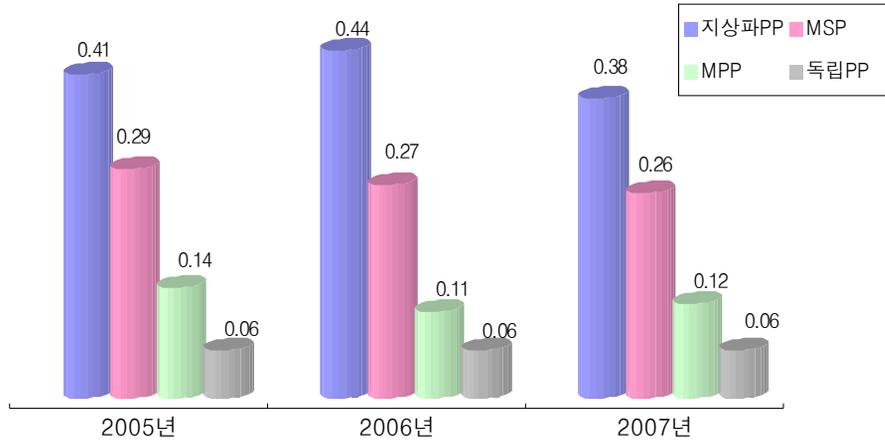
공급원별 수용다양성을 보면 지상파계열PP, 메이저MPP, 마이너MPP, 독립PP 등의 순으로 나타나고 있다.

[표 3-16] 방송채널사용사업자 규모에 따른 시청률 및 점유율

구분	2005년(채널=66개)		2006년(채널=77개)		2007년(채널=87개)	
	시청률	점유율	시청률	점유율	시청률	점유율
지상파PP	0.41	3.2	0.44	3.3	0.38	2.7
MSP	0.29	2.2	0.27	2.1	0.26	1.9
MPP	0.14	1.1	0.11	0.9	0.12	0.8
독립PP	0.06	0.4	0.06	0.5	0.06	0.4

* 출처: TNS. 전국기준 가구 시청률. 기본형+보급형 가구 분석

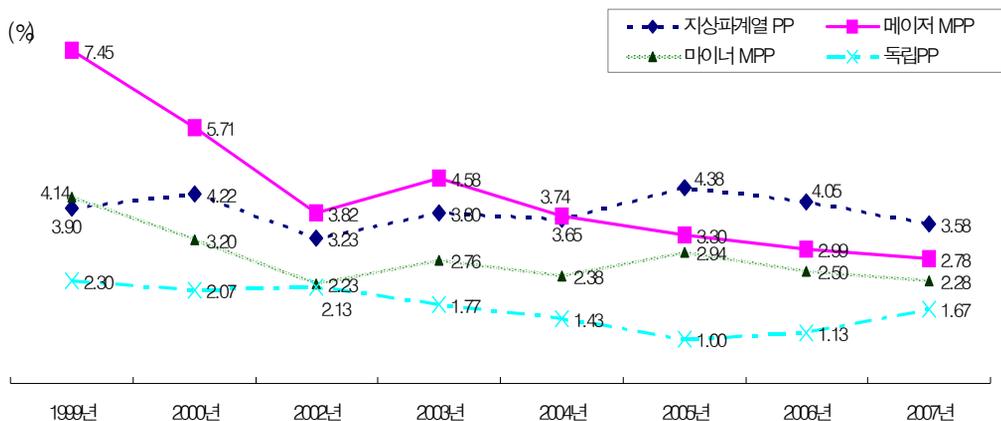
[그림 3-10] 연도별 방송채널사용사업자 규모에 따른 시청률



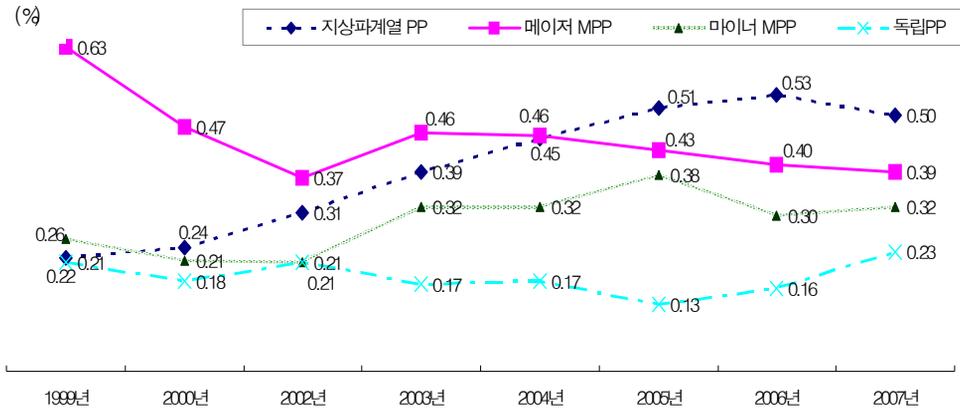
* 출처: TNS, 전국 가구 단위(전체 케이블 가입가구 기준)

그러나 특징적인 것은 지상파계열PP와 메이저 MPP의 시청률과 점유율은 감소추세에 있는 반면 독립PP의 시청률과 점유율의 증가세가 나타나고 있다는 점이다. 이는 PP등록제로 인한 PP의 수적 증가가 가지는 매우 중요한 의미로 파악되며, PP 산업에 대한 정책이 지나치게 MPP 위주의 지향성을 갖는 것에 대한 재검토가 필요한 부분이라고 할 수 있다.

[그림 3-11] 공급원별 점유율 추이 비교



[그림 3-12] 공급원별 시청률 추이 비교



4) 소결론

PP등록제의 다양성에 대해 분석한 결과 PP의 수적 증가로 공급원의 다양성은 증가했다고 볼 수 있으나, 장르별 다양성과 수용다양성은 동반 상승하지 못하였다고 평가할 수 있다. 특징적인 것은 정보, 오락, 음악 장르의 비중이 확대되고 있는 반면, 나머지 장르의 비율은 고정적이거나 감소 추세에 있으며, 특히 여성채널 장르의 경우 감소세가 두드러지고 있다. 장르를 보다 세분화하면서, 신설과 폐업이 많은 장르에 대해서는 전체적으로 장르총량제를 고려해보는 것도 한 방안이 될 수 있을 것 같다. 수용다양성에서는 지상파와 메이저MPP의 감소세와 달리 시청률과 점유율의 비중이 낮기는 하지만 독립PP의 상승세가 보이고 있다는 점이 긍정적인 현상으로 보인다. 취약 장르나 공급원에 대한 육성정책 차원에서 할당제를 고려해보는 것도 한 방안이 될 수 있을 듯하다.

3. PP등록제에 대한 종합효과평가 결과

가. 전문가 총괄평가의 결과

1) PP등록제의 산업활성화 및 경쟁력강화 목표 달성에 대한 평가

PP 등록제 도입 당시의 정책목표 중 하나인 “PP산업의 활성화 및 경쟁력 강화”의 성공여부에 대한 질문에 대해 조금씩 의견의 차이가 있기는 하나 대체적으로 긍정적인 평가를 내렸다. 이는 앞서 효과성평가에서 살펴본 매출액 증가와 수익성 증가에서 나타난 수치를 뒷받침하는 평가라고 할 수 있다. 현업에서는 MPP의 증가를 경쟁력강화로 보는 시각을 보이고 있는 반면, 학계에서는 이를 부정적 평가의 근거로 제시하였다. 이는 MPP에 대한 정책의 세부적 목표나 성과지표가 필요함을 보여주는 부분이라고 할 수 있다.

[표 3-17] PP등록제의 산업 활성화 및 경쟁력강화 목표 달성에 대한 평가

긍정적 평가	부정적 평가
<ul style="list-style-type: none"> ▲ 양적인 활성화가 이루어졌다. 이제는 질적 성장으로 갈 때이다. ▲ 양적인 측면의 활성화가 분명하게 이루어졌다. 시장의 경쟁원리가 자리 잡았다. ▲ PP등록제가 외형적 활성화의 큰 단초를 제공한 것은 사실이다. 그러나 콘텐츠산업의 경쟁력 강화에는 크게 기여하지 못했다. ▲ PP산업 활성화의 논거는 각종 지표(MPP 출현, PP 시청률 증가, PP 수 증가)에서 확인이 가능하다. ▲ 등록제 이후 거대 MPP의 출현과 지상파계열PP의 성장은 괄목할 만한 성장이라 하겠다. 	<ul style="list-style-type: none"> ▼ 전체 유료방송시장의 성장에 해를 끼쳤다. ▼ MPP의 가속화는 빈익빈 부익부의 고착화를 초래했다. ▼ PP산업의 활성화 및 경쟁력 강화는 등록제의 전환이 아니라 구조적 문제에서 비롯된 것이다.

<공정적 평가>

공정적 평가의 근거는 대체적으로 효과성평가의 기준이 되었던 PP의 숫자 증가, 매출액의 증가 등 양적 평가를 기준으로 삼고 있는 것으로 나타났다. 그러나 PP산업의 활성화가 콘텐츠산업의 경쟁력 강화에는 크게 기여하지 못했다는 평가와 함께 PP의 경쟁력은 구매, 제작, 유통을 포함하는 포괄적 경쟁력인데, 과거에는 제작 부분이 도외시되었지만 이제 점차 균형을 잡아가고 있다고 평가한 '현업K'의 분석이 설득력이 있는 것으로 보인다. 즉 향후 PP의 진입규제는 제작활성화를 통해 콘텐츠산업의 경쟁력을 강화할 수 있는 방향으로 나아가야 할 것으로 보인다.

PP산업의 활성화 및 경쟁력 강화를 어떻게 정의할 것인가에 따라 평가는 달라질 수 있지만, 일단 양적인 의미에서 보면 활성화와 경쟁력 강화가 이루어졌다고 평가할 수 있다. 등록제 실시 첫 해인 2001년은 방송채널사용사업의 등록제의 효과가 확실하게 나타났다. 한 해 동안 방송위원회에 신규로 등록한 채널은 TV 채널이 116개였고, 오디오 채널만 97개에 달하였다. 2002년, PP 채널의 수는 187개로 대폭 증가했다. 그 후 PP의 수는 폭증하여 2005년까지 171개의 법인이 415개의 채널(텔레비전, 라디오, 데이터 채널 포함)을 운영하고 있는 것으로 나타났다.

양적 성장이 어느 정도 있고 난 후에는 질적 성장으로 변화되는 시점이 있게 마련이다. 현재는 급작스런 양적 성장으로 인한 소위 '성장통'이 있을 수 있다. 등록제로 인한 다수 사업자의 출현은 PP 간 본격적인 프로그램을 통한 질적 경쟁을 강화하였고, PP와 SO 마케팅을 강화하는 전기로 평가할 수 있다(학계 L).

PP 등록제의 도입으로 진입규제가 약화되어 많은 PP가 등록하여 자유롭게 콘텐츠를 제작할 수 있는 길이 열리게 되었다. 진입이 자유로워지면서 양적인 측면에서 보면 PP수의 증가로 방송콘텐츠 제작이 활성화 된 것만은 사실이다. PP등록제 시행 후 등록 PP가 약 300여개에 이르는 등 양적인 측면의 활성화가 분명하게

이뤄졌다. 2007년을 기준으로 약 120여개의 PP가 등록하여 콘텐츠
츠를 제작하고 있는데 이는 현재 케이블TV와 위성방송에서 70여
개의 비디오 채널을 송출할 수 있는 기반이 되고 있다. 따라서 나
름대로의 정책목표를 달성한 것으로 생각한다.

특히 등록제 이후 PP의 진입과 퇴출이 자유롭게 되어 PP시장에
시장경쟁원리가 자리 잡은 것 또한 긍정적으로 평가할 수 있다.
SO는 자신들에게 적합한 PP의 채널을 선택하여 송출할 수 있게
되었고, PP들은 플랫폼사업자를 통해 프로그램을 송출하지 못하면
시장에서 퇴출되는 자연스러운 시장질서가 형성되었다(학계 J).

2000년 PP 등록제 시행이전 37개의 채널이 2006년 기준으로
223개로 급격히 증가하였고, PP 전체매출(홈쇼핑 포함)도 1조 3
천억에서 3조 6천억으로 성장하였다(수신료 500억→2,000억, 광
고 1,700억→7,100억). 그리고 종사 인력도 2000년 5,053명에서
2006년 9,179명으로 증가하였으나 채널 증가율에 비하면 인력증
가는 미비한 상태로 이는 영세PP가 증가한 때문이다. PP등록제만
은 아니지만 등록제가 PP산업의 외형적 활성화의 큰 단초를 제공
한 것은 사실이다.

경쟁력 강화의 경우, PP 등록제 시행으로 업계에는 두 가지 흐
름이 존재하였다. 첫째는 방송의 형식을 빌어 유통사업을 하고자
하는 소위 인포머셜 PP의 다수 등장이고, 둘째는 MPP의 사업 확
대이다. 결과적으로 채널의 양적 확대는 특히 군소 PP의 난립현상
은 SO의 영향력이 급격히 증대되는 부작용을 낳았다. 이는 채널
간 론칭을 위한 경쟁으로 이어지게 되면서 PP의 수익구조를 더욱
악화시키는 악순환을 거듭하게 되었다. 또한 IMF 이후 사업자는
저비용 고효율 구조를 추구하게 되었고 방송본연의 사업을 위한
투자가 대규모로 감소되면서 이는 제작비의 감소로 직결되어 자체
제작 보다는 저비용이면서 손쉬운 구매를 통한 편성위주로 변화하
게 된다. 따라서 드라마, 만화, 영화 등 대중 인기장르 콘텐츠 수
입이 급증하였고, 이는 PP등록제가 추구한 콘텐츠산업의 경쟁력
강화에는 크게 기여하지 못하였다. 자체제작 비용은 2001년에 비

해 2006년 1.5배 증가한데 비해, 해외 구매비는 2000년에 비해 2006년이 33배, 국내 구매비는 4.3배 증가하였다. 이러한 결과에도 불구하고 영세한 PP들로 인하여 홈쇼핑 채널을 제외한 PP들의 채널당 평균 손익도 2000년 21억에서 2006년 2억에 못 미치는 수준으로 급감하였다. 오히려 2007년 이후 소위 인포머셜 유통의 위축과 플랫폼 사업자의 대시청자 서비스 제고의지에 따라 PP산업의 흐름이 좀 더 본연의 사업 중심으로 전환되는 추세로 변화하고 있다. 즉 과거와 비교할 때 PP의 대체력이 상향 평가되면서 광고매체로서 지상파TV 대비 일정정도의 역할이 가능해지면서 콘텐츠 제작에 대한 중요성이 인식되어 소위 Original Program이 부각되고 MPP를 중심으로 자체제작 기반이 대규모로 확충되고 있다. PP의 경쟁력은 구매,제작,유통의 포괄적 경쟁력이다. 제작만이 경쟁력이라 할 수는 없지만 과거에는 제작이 도외시된 상태였고 이제사 차츰 균형을 잡아가는 방향으로 선회하고 있다. PP산업의 경쟁력은 등록제의 산물이라 보기에는 무리가 있고 오히려 산업 사이즈의 확대에 다른 수익구조 기반이 마련해진데 있다고 볼 수 있다. 등록제에 따라 진입이 쉽다고 경쟁력이 생기는게 아니기 때문이다(현업 K).

긍정적으로 생각한다. PP산업 활성화의 논거는 각종 지표(MPP 출현, PP 시청률 증가, PP 수 증가)에서 확인이 가능하다(현업 Y).

PP산업의 활성화 및 경쟁력은 허가제 시대에 향상되었다고 생각한다. 2000년 통합방송법의 가장 큰 취지 중의 하나는 소유겸영 완화 및 수직·수평적 결합을 가능하게 함으로써 규모의 경제 실현이라 할 수 있을 것이다. 이러한 취지에 맞춰 PP등록제 도입은 경쟁력 있는 PP들이 규모의 경제 실현과 Niche채널을 함께 운영함으로써 채널의 다양성 구현에 이바지할 수 있는 토대가 되었다고 생각한다. 2차 허가PP 등장 이후에도 PP들은 규모의 경제 또는 PP채널 활성화의 시장 성과를 기대하기 어려웠지만, 등록제 이후 거대한 MPP군의 탄생 및 지상파 계열 PP의 등장 등은 PP시

장의 도약을 엿볼 수 있는 하나의 시장 성과였다. CJ미디어 및 온미디어는 종합유선방송법시대에는 그다지 눈에 띄는 PP라고 보기 어려웠지만, PP등록제 이후 다양한 PP를 등록하고, 기존의 PP를 인수하는 등 활발한 움직임을 보이며 PP 시장의 활성화에 박차를 가해왔다. CJ미디어는 엠넷뮤직 및 푸드채널로 대표되는 MPP로 출발했지만, 영화 채널의 등록 등을 통해 국내 대표적인 MPP로 도약하는 성과를 보였다. 온미디어 또한 기존의 영화 채널을 기반으로 해서 바둑TV 등의 운영을 조직화하고 여성 장르 채널 등을 신규 등록하는 등의 공격적 경영 전략 등을 통해 한국의 대표적 MPP로 자리매김했다. 이외 기존에는 SBS미디어넷이 스포츠 채널 브랜드로, MBC플러스는 드라마 채널로 PP시장에 발을 들여놓았었지만, PP등록제 이후 KBS계열의 PP가 등록을 하고 기존의 지상파 계열PP들도 채널 다각화를 추진하였다.

기존의 PP시장에 비해 등록제 이후 거대 MPP의 출현과 지상파 계열PP의 성장은 괄목할 만한 성과라 하겠다. 국내외 자본의 PP 시장 유치, 산업으로서의 PP시장 인정에 필요한 것은 산업의 파이(pie)일 것이며, 부작용이 작용하기도 했지만, 대형 MPP의 출현과 지상파계열PP들의 성장은 광고시장의 성장과 PP프로그램의 질적 향상에 크게 기여한 것은 인정할 필요가 있다고 생각한다. 여기서 구분할 점은 MPP의 집중화와 지상파독과점의 전이는 PP산업 활성화와는 구분해서 생각할 필요가 있다고 생각한다(현업 S).

<부정적 평가>

등록제에 대한 부정적 평가는 PP의 초과공급으로 인해 SO의 수요독점력 행사와 이로 인한 불공정 거래가 유료방송시장의 왜곡을 초래했다는 점을 지적하고 있다. MPP는 또한 시장의 부익부 빈익빈을 초래하였으며, 지상파계열PP와 홈쇼핑, MSP 계열의 PP 확대를 경쟁력 강화로 볼 수 없다는 평가이다. 이는 앞서 MPP를 긍정적 평가의 근거로 삼았던 현업의 평가와는 대조적인 부분이라고 할 수 있다.

PP등록제로 인해서 너무 많은 PP가 등장함에 따라서 PP의 발전은 물론이고 전체 유료방송시장의 성장에 해를 끼쳤다고 본다. PP의 초과 공급으로 인해서 SO가 수요독점력을 행사할 수 있는 산업구조를 만들었고, SO의 수요독점력 행사로 인해서 PP는 적절한 프로그램 사용료를 받지 못하는 등 여러 가지 불공정한 거래를 감수할 수밖에 없었다(연구소 K).

PP의 활성화는 콘텐츠 제작 산업의 활성화의 의미를 갖는 것이다. 현재와 같이 SO에 편성될 수 있는 채널이 한정되어 있고 개별계약제 하에서 SO가 편성권을 가지고 있는 상황, MPP와 MSP의 협상력이 높은 상황에서 PP등록제는 일반 PP의 활성화나 경쟁력 강화에 도움이 되는 정책은 아니었다고 생각한다. PP등록제로 PP시장에의 진입은 자유로워졌으나 편성이 보장되지 않는 상황에서 이는 곧 퇴출되는 PP 또한 많아진다는 것을 의미한다. 더욱이 PP등록제가 의도한 결과는 아니었겠으나 MPP의 가속화, 특히 지상파 채널의 MPP가 가속화되어 PP시장 내 빈익빈 부익부가 고착화되는 결과를 초래했다고 생각한다(연구소 Y).

허가제의 폐해를 시정하기 위하여 등록제로 전환하였고 본래 그 취지는 타당하였다고 본다. 그러나 실제 유료방송 프로그램의 상당수가 지상파 및 그 계열 PP, 홈쇼핑, MSP 채널로 충당됨으로써 PP 산업의 활성화 및 경쟁력 강화는 이루어졌다고 보기 어렵다. 다시 말해 PP 산업의 활성화 및 경쟁력 강화 유무는 허가제에서 등록제로의 전환 문제가 아니라 다른 구조적인 문제에서 비롯된 것이라 할 수 있다(학계 C).

2) PP 등록제의 다양성 증대 목표 달성에 대한 평가

PP 등록제 도입 당시의 정책목표 중 하나인 “다양성의 증가”는 이루어졌다고 생각하는가에 대해서는 학계와 현업이 모두 대체적으로 부정적인 평가가 나타났다. 공급원의 외형적 다양성은 증가하였을지 모르나 하위요소들의 다양성 증가는 이루어지지 않았다는 평가를 내렸다.

[표 3-18] PP 등록제의 다양성 증대 목표 달성에 대한 평가

긍정적 평가	부정적 평가
<ul style="list-style-type: none"> ▲ 다양한 장르가 출현했다는 점에서 다양성의 증가가 이루어졌다고 평가할 수 있다. ▲ 장르의 다양성이 이루어졌다. 	<ul style="list-style-type: none"> ▼ 다양성이 증가하지 않았다. 대부분의 등록 PP는 기존 지상파 방송사나 수입 프로그램을 수급하여 채널을 편성하였다. ▼ 내용의 다양성을 구성하는 하위요소들의 다양성 증가는 원천적으로 이루어지고 있지 않은 것 같다. ▼ 프로그램의 질적 다양성이나 여론형성의 다양성은 증가했다고 보기 어렵다. ▼ 지상파 콘텐츠의 노출 경로가 다양해졌을 뿐이다. ▼ PP 수익구조 때문에 국내외 인기 프로그램의 경쟁적인 반복구매, 높은 재방비율이 고질화되면서 질적 다양성을 확보치 못하였다.

<긍정적 평가>

PP등록제가 다양성 증대를 가져왔다고 긍정적으로 평가하고 있는 근거로는 PP의 숫자 증가와 장르 증가를 제시하였다. 그러나 다양성 증가에 대한 의견은 소수 의견에 속하는 것으로 나타났다.

2002년 방송위원회에 등록된 PP의 공급 분야를 보면 영화 15.6%, 교양 9.7%, 경제 및 정보 8.6%, 교육 9.1%, 오락 7.5% 등의 분포를 보였다. 물론, 영화 장르의 채널 수가 크게 늘어난 점이

특징적이었다. 틈새 장르, 마니아를 대상으로 하는 장르 등 다양한 장르가 출현했다는 점에서 다양성의 증가가 이루어졌다고 평가할 수 있다(학계 L).

사업초기 11개 분야의 전문편성에서 20개 채널에서 최근 다양한 장르의 200여개 채널로 확대되면서, 장르의 다양성은 물론 장르 간 융합 프로그램이 등장하였다(현업 Y).

<부정적 평가>

PP등록제가 다양성 증가를 가져오지 못했다고 평가하는 전문가들의 주장의 근거는 지상파와 수입프로그램 중심의 편성이 원인이라고 지적하였다. 이는 PP가 수익성을 도모하기 위하여 국내외 인기 프로그램을 경쟁적으로 반복구매하고, 재방비율이 높아지면서 질적 다양성을 확보하지 못하게 된 것이라고 할 수 있다.

PP등록제로 인한 채널의 증가로 다양성이 증가하지 않았다. 대부분의 등록 PP는 기존 지상파 방송사나 수입 프로그램을 수급하여 채널을 편성하였다. 이런 수급 채널들도 좋은 프로그램을 소개하는 긍정적인 역할을 할 수 있지만, 대부분의 PP는 영세하여 양질의 고가 프로그램을 수급하여 제공하지 않았기 때문이다(연구소 K).

일반적으로 다양성은 소유/제작원의 다양성, 장르의 다양성, 내용의 다양성, 노출의 다양성 등 여러 가지 차원에서 논의할 수 있다. PP등록제 이후 PP의 수적 증가가 과연 소유의 다양성, 장르의 다양성, 내용의 다양성이 실현되었는지에 대해서는 회의적이다. 대부분의 PP가 채널 장르에 상관없이 지상파 프로그램의 재방 삼방을 내보내는 경우가 많고, 여전히 자체제작 부분은 열악한 상황에서 제작주체의 다양성, 장르의 다양성, 포맷의 다양성 등 내용의 다양성을 구성하는 하위요소들의 다양성 증가는 원천적으로 이루어지고 있지 않은 것 같다. 특히 인기 장르로의 집중이 그러하다

(연구소 Y)

허가제 당시 보다 진입규제완화로 다수의 사업자의 증가, 프로그램 수의 증가 등 외형적인 다양성은 일단 증가하였다고 볼 수 있다. 그러나 실제 유료방송 프로그램의 상당수가 지상파 및 그 계열 PP, 홈쇼핑, MSP 채널로 충당됨으로써 외형적인 프로그램의 수는 증가한 측면이 있다 하더라도 프로그램의 질적 다양성이나 여론형성의 다양성은 증가했다고 보기 어렵다. 비유컨대 "그 밥에 그 나물"의 반찬 가지 수가 늘어난 정도라고나 할까?(학계 C)

양적인 측면에서 다양성은 분명히 이뤄졌다. PP채널의 증가로 SO의 선택권이 넓어졌다는 측면에서 다양성이 증가하였다. PP채널들은 시장에서 생존하기 위하여 다양한 장르의 프로그램을 제작하는 사업자로 위상을 갖추려고 노력하였다. 특히 MPP 계열의 PP들과 차별화하려는 노력을 하고 있다는 측면에서 이전보다는 다양성이 증가한 것만은 사실이다. 그러나 질적인 측면에서는 다양성이 증가했다고 평가하기 어려운 것이 사실이다. 대부분의 PP가 기존 공중파방송 프로그램을 재가공 혹은 편집하여 방송하고 있는 것이 현실이고, 한번 방송했던 내용을 여러 차례 재방송하는 사례가 많기 때문이다. 또한 유사한 외국 프로그램의 과도한 편성과 재방송도 다양성을 제고했다고 보기 어려운 사례이다. 실제로 전혜선 박사의 학위논문(고려대)에 따르면 PP등록제로 인한 SO의 채널편성 자율화가 질적인 측면의 다양성의 증진에 기여했다고 보기 어렵다는 실증연구 결과도 있다(학계 J).

PP등록제 이전 PP채널수는 29개에 불과했다. 비록 2차 허가 PP의 진출로 44개 채널로 증가했지만 등록제(2001년) 이후 늘어난 PP채널 수가 100여개가 넘었고, 2008년 현재는 230여개가 넘는 사실을 본다면 PP등록제의 성과는 매우 놀랍다고 하겠다. 단순히 숫자만으로 평가를 한다면, PP등록제 도입을 통해 채널 다양성은 증가했다고 볼 수 있을지 모른다.

그러나 PP등록제 도입의 "다양성(diversity)"은 숫자의 증가가 아닌 소스(source) 및 내용(content)의 다양성을 의미한다고 생각한다. 최세경(2007)⁹⁾에 따르면, 매체간 균형발전이란 콘텐츠생산의 다양성을 유지하는 것이라고 하였다. 그의 논리를 따르자면, 케이블TV 출범취지인 지상파 독과점 해소와 문화다양성이 해결되었다고는 보기 힘들다. 지상파 생산 콘텐츠가 지상파계열PP는 물론, 지상파 생산 콘텐츠를 공급해 편성하는 유통PP를 통해 노출되고 있기 때문에 지상파 콘텐츠의 노출 경로가 더욱 다양해졌다고 하겠다. 이는 지상파 독과점의 전이는 물론 지상파 수익 구조의 다각화로 이해할 수 있을 것이다(현업 S).

다양성의 증가는 우선 채널수의 증가로 볼 수 있다. 등록제 시행 이전 37개 채널에서 2006년 기준으로 223개로 급속도로 증가하였다. 또한 교양, 교육, 정보, 종교, 취미, 드라마, 만화, 영화, 오락, 음악 등 전 장르에 걸쳐 복수 채널이 등장하여 시청자들의 채널 선택권을 넓혀주었다. 또한 사회적 약자 등 특정대상을 위한 채널, 공익채널들도 다수 등장하게 되었다. 지상파 대비 케이블의 시청 점유율도 지속적으로 증가하여 2007년에는 지상파 대비 케이블의 시청 점유율이 64:36까지 근접하였다(TNS미디어리서치 자료).

요약하여 1차적 다양성의 증가는 이루어졌으나 시청자에게 수준 높은 다양화를 선사하는 데는 큰 한계가 있었다. PP 수익구조 때문에 국내외 인기 프로그램의 경쟁적인 반복구매, 높은 재방비율이 고질화되면서 질적 다양성을 확보치 못하였다. 채널수의 양적증가가 경쟁력과 수준의 다양성을 담보하는 건 아니기 때문이다 (현업K)

9) 최세경(2007. 11. 16). 매체균형발전 정책개념의 평가와 재정립을 위한 탐색. 한국방송학회 추계 학술대회 발제문.

3) PP등록제의 정책목표 달성 여부에 대한 전반적 평가

앞서 PP 산업의 활성화에 대해서는 긍정적인 평가를 내렸으나 다양성에 대해서는 부정적 평가가 지배적이었던 PP등록제에 대해 전반적인 평가는 긍정적으로 나타났다. ‘전반적으로 PP 등록제는 원래 의도했던 정책목표를 성공적으로 달성하였다고 생각하는가’라는 질문에 대한 전반적인 평가는 긍정적이라고 답변한 수가 더 많았다.

[표 3-19] PP등록제의 정책목표 달성 여부에 대한 전반적 평가

긍정적 평가	부정적 평가
<ul style="list-style-type: none"> ▲ 정책 목표를 성공적으로 달성했다고 평가할 수 있다. ▲ 어느 정도 성공했다고 본다. ▲ 케이블TV 규모의 경제 실현과 다양한 사업자 진입의 계기가 되었다고 할 수 있다. ▲ 외형적인 산업 활성화 부분은 성공적이었다고 평가될 수 있으나, 내실 있는 방송산업의 활성화, 방송의 경쟁력 강화에서는 아쉬운 점이 존재한다. ▲ 전체적으로 어느 정도 목표달성에 성공했다고 할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> ▼ PP등록제의 의도했던 정부의 정책목표는 뚜렷이 밝힌 것이 없는 것으로 안다. ▼ PP의 수만을 증가시키는 데 그친 실패한 정책이라는 생각이다 ▼ 결과적으로 실패했거나 또는 기대했던 만큼의 성과를 거두었다고 보기 어렵다.

<긍정적 평가>

PP등록제에 대한 긍정적 평가의 주요 근거는 어쨌든 영상산업의 발전과 활성화를 가져오게 된 계기가 되었다는 것이며, 그렇기 때문에 원래 정책 목표 달성이 ‘성공적이었다’고 평가할 수 있다는 것이다.

정책 목표를 성공적으로 달성했다고 평가할 수 있다. 어떤 정책이던 순기능과 역기능을 가지고 있다. 순기능이란 일단 케이블TV 산업 초기 27개에 불과하였던 PP숫자가 엄청나게 증가했다는 점

에서 찾을 수 있다. 케이블TV 프로그램이 해외 수출되고 있는 비율도 다음 표에서 보듯이, 2001년 이후 급속하게 증가하고 있다. 바로 이것이 국제 경쟁력이고 원래 의도했던 정책 목표를 어느 정도 성공적으로 달성한 부분이라고 생각한다(학계 L).

[표 3-20]케이블TV, 독립제작사 프로그램 수출 추이

(단위 : 천달러)

구 분	케이블TV · 독립제작사 등	
	금 액	증가율
'00	1,447	△23.8%
'01	1,773	22.5%
'02	2,626	48.1%
'03	5,246	99.8%
'04	7,823	49.1%
'05	9,757	24.7%
총계	32,833	-

* 출처 : 문화관광부(2006), 《2005문화미디어산업백서》

어느 정도 성공했다고 본다. 정책목표는 PP 활성화를 통한 영상 산업의 발전으로 본다면, 2001년 등록제 이후 5년 정도 지난 2006년부터 자체제작이 활성화되기 시작했기 때문이다(현업 Y).

PP등록제 실시는 케이블TV 가입가구수가 256만 가구(2000년)에서 745만 가구(2002년)로 급증하게 되는 계기가 되었고, 케이블TV 규모의 경제 실현과 다양한 사업자 진입의 계기가 되었다고 할 수 있다. 그러나 PP등록 기준이 자본금 5억 원의 기준만을 요구하기 때문에 콘텐츠 생산 및 유통에 있어서 질적 담보가 어렵다는 견해가 줄곧 제기되어 왔다. 지상파 프로그램의 질적 수준을 따라가는 것은 매우 어려운 것으로 파악된다.

PP등록제를 통해 다양한 사업자 진입을 통해 지상파사업자와

견줄 수 있는 콘텐츠를 생산하는 것에 큰 의의를 두었다면, 현재의 PP등록제는 그 만큼의 시장 여건을 갖추지 못 했을 뿐만 아니라 사업 환경 및 페이퍼 컴퍼니 등이 이슈로 제기되어 왔다. 현재의 PP시장은 지상파의 시장 지배력이 가장 큰 문제점으로 제기되고 있다. MBC 드라마넷에서 '별순검'과 같은 자체 프로그램 제작을 통해 PP만의 장르를 개척해 나가는 것은 상당히 고무적인 일이나, 지상파 계열 PP에서도 그러한 투자는 찾아보기 어렵다는 게 현실일 것이다. 물론 작년부터 자체제작에 대한 붐이 일고 있기는 하나, PP사업자들의 열악한 수익 구조에서 제작에 대한 지원이 많지 않은 게 아쉬울 따름이다.

이러한 현실은 PP등록제가 질적 성장을 주도하지 못했고 지상파 프로그램의 재방 채널이라는 비판 또는 해외 프로그램의 과도한 편성이 비판의 대상이 되고 있다(현업 S).

PP수의 증가, PP수 증가에 따른 매출의 증가 등 외형적인 산업 활성화 부분은 성공적이었다고 평가될 수 있으나, 내실 있는 방송 산업의 활성화, 방송의 경쟁력 강화에서는 아쉬운 점이 존재한다. 기본적으로 하나의 정책이 다수의 정책목표를 다 구현하는데 한계가 있기 때문이다. 사업자간의 자율적인 경쟁을 유도하고 방송에 국가가 개입하는 모습을 최소화하는 방법은 옳았으나, 보완제도의 미흡으로 인하여 지나친 경쟁을 방관하는 형국이 되고 말았고 결과적으로 플랫폼과 콘텐츠 사업자 간의 견제와 균형이 깨져 콘텐츠 투자에 대한 유인이 조기에 발생되기에는 무리가 따랐다(현업 K).

PP등록제 도입의 목적은 진입규제를 완화함으로써 다양한 PP 출현 유도, 이를 통한 콘텐츠의 질 향상과 콘텐츠 산업의 활성화, SO의 유연한 편성, 그리고 궁극적으로는 시청자의 선택의 기회 제공을 통한 방송복지의 증진이었다고 본다.

(1) 진입규제를 통한 다양한 PP채널의 증가로 인한 채널의 다양성의 목표는 달성되었다고 본다. (2) PP등록제 이후 다수의 SO의 출현으로 채널선택권의 확대의 목표도 달성되었다고 본다. (3)

전체적으로 보면, PP간의 경쟁으로 콘텐츠 질이 향상되었다고 볼 수 있다. 그리고 아이디어를 가진 제작자간 PP로 등록하여 방송을 위한 출구를 확보할 수 있는 길을 열어 다양한 PP가 등장하였다는 점에서 콘텐츠 제작산업이 활성화 되었다고 볼 수 있다. (4) 시청자들의 선택의 기회 제공과 방송복지 기여는 어느 정도 목표가 달성되었다고 본다. 일단 양적으로는 시청자들이 선택할 수 있는 채널이 증가했다고 볼 수 있기 때문이다. 그러나 질적으로는 양질의 프로그램에 제공되었는지는 확신할 수 없다. 채널이 늘어난 만큼 저 품질의 콘텐츠를 제공하는 사업자들도 늘어났기 때문이다. 그러나 PP의 증가로 현재와 같은 다채널의 위성방송과 케이블 TV 서비스가 가능하게 되었다는 점에서는 양적인 다양성을 통해 시청자의 복지 증진에 기여했다고 볼 수 있다. 전체적으로 어느 정도 목표달성에 성공했다고 할 수 있다(학계 J).

<부정적 평가>

그러나 부정적 평가를 한 전문가들은 ‘결과적으로 실패한 정책’ 또는 아예 정책 목표도 뚜렷하지 않았던 정책으로 평가하였다. PP등록제는 PP의 숫자만을 증가시켰을 뿐, 그로 인해 등장한 PP들로 인해 오히려 유료방송 시장질서가 어지럽혀졌다는 의견들이 제시되었다. 이는 ‘연구소 Y’의 지적대로 PP의 수만을 증가시키는 데 초점을 맞추었을 뿐 PP등록제의 정책목표를 달성하기 위한 보완적인 정책이나 지원이 부족했기 때문에 나타난 결과라고 볼 수 있다.

PP등록제의 의도했던 정부의 정책목표는 뚜렷이 밝힌 것이 없는 것으로 안다. PP등록제를 주장한 분들은 ‘콘텐츠 산업의 발전’을 주장한 것으로 안다. 그러나 등록제 이후 등장한 PP들로 인해 유료방송시장 질서가 어지럽혀져서 콘텐츠 산업의 발전에 별로 기여하지 못했다. PP등록제로 인한 초과공급으로 PP의 수지가 악화되었고, PP의 수지 악화로 프로그램을 제작하거나 양질의 프로그램을 편성하지 못하는 방향으로 진행된 측면이 있다(연구소 K).

1995년 종합유선방송 출범 당시 공익규제논리에 의해 다양한 장르의 채널을 보장하는 채널허가제를 PP등록제로 전환한 근본 취지는 방송 콘텐츠 산업을 시장기능에 맡겨 활성화하자는 것이었다. 그러나 13년이 지난 현재 시점에서 방송 콘텐츠 산업이 얼마나 활성화되어 있는가를 점검해 보면 일부 MPP, 지상파 MPP의 시장점유율이 지나치게 높아지고, 인기 있는 채널의 장르가 영화, 드라마, 오락 등 몇몇 장르에 편중되는 결과를 가져왔다. 또한 PP등록제와 더불어 SO와 PP간의 계약이 일괄계약제에서 개별계약제로 바뀌면서 SO와 PP간 불공정 거래 문제가 발생하게 되었다는 것도 문제로 지적할 수 있다. 이는 PP등록제 자체의 문제에서 파생된 결과라기보다는 PP등록제를 해놓고, 늘어난 PP들을 수용할 수 있는 제반 환경적인 여건 조성과 관련해서는 정책적인 조정 또는 개입이 전혀 없었던 데서 나타나게 된 결과라고 할 수 있다. 또한 PP등록제 자체로 시장진입은 자유로워 졌으나 실제 PP 채널을 채울 콘텐츠 제작시장이 활성화된 것은 아니라는 점도 문제로 지적할 수 있다. PP등록제의 정책목표를 달성하기 위한 보완적인 정책이나 지원이 부족했기 때문에 이 정책은 PP의 수만을 증가시키는 데 그친 실패한 정책이라는 생각이다(연구소 Y).

PP 등록제를 실시하여 프로그램 시장의 경쟁 및 다양성을 촉진하고자 했던 정책은 결과적으로 실패했거나 또는 기대했던 만큼의 성과를 거두었다고 보기 어렵다. 그렇다고 해서 다시 허가제로 복귀하는 것은 더욱 어불성설이다. 등록제의 기준과 심사 자격요건 등을 강화하여 실제 PP들 간의 유효한 경쟁체제를 확립하도록 해야 할 것이다(학계 C).

4) PP 등록제의 가장 큰 문제점

PP 진입규제를 등록제로 완화함으로써 나타난 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하는가에 대한 질문에는 다음과 같은 문제점들이 지적되었다. 학계와 현업의 평가를 구분해보았는데, 공통적으로 지적한 사항은 PP의 초과공급으로 인한 시장왜곡, 부실PP의 양산, SO의 불공정거래행위 등이다. 따라서 PP등록제의 개선방안은 이러한 문제점들을 단계적으로 해결하는 차원에서 모색되어야 할 것이며, 학계와 현업에서 공통적으로 지적하고 있는 사항을 우선적으로 해결하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

[표 3-21] PP 등록제의 문제점

	학계 및 연구소의 평가	현업의 평가
공통적 평가	<ul style="list-style-type: none"> - PP의 초과공급 및 증가된 PP를 시장에서 수용하지 못한다는 것 - 부실PP의 양산, 능력 미달의 PP사업자에 의한 시장질서 교란 - SO의 채널 편성권의 남용 및 불공정거래 관행 	
개별 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 지상파 방송 3사 계열의 PP가 시장을 지배하는 경향 - 채널 구성이 특정 장르에 편중되고 있어 방송법과 정책이 추구하는 다양성과 균형성이 위축되는 경향 	<ul style="list-style-type: none"> - 유통PP의 급증 - 투자력 있는 PP사업자의 진입 유도 어려움

<학계 및 연구소의 평가>

PP 등록제로 인한 PP의 초과공급이 가장 큰 문제이고, PP사업을 할 재정적 능력과 방송사업에 대한 식견이 부족한 주체가 PP로 진입하여 시장질서를 교란시켰다. 최근에 이러한 영세 PP들은 점차 정리되고 있는 추세이기는 하지만, 여전히 영세한 사업자가 PP로 새로이 진입하고 있다(연구소 K).

현재 PP 등록제로 인해 증가된 PP를 유료방송시장에서 수용하지 못한다는 것이가 큰 문제이다. 이는 전반적인 유료방송시장의 구조적 문제이

므로 PP 시장만의 문제는 아니다. 유통에서의 병목현상으로 PP들은 채널 편성권을 가진 SO와의 관계에서 협상력이 발휘될 수 있는 여지가 거의 없고, 따라서 프로그램 수신료 배분방식이나 프로그램의 배타적 거래 요구에 대해 적극적인 대응을 할 수 없는 구조이다. 위성방송이나 IPTV와 같은 새로운 플랫폼 사업자가 증가한다고 하여도 이들 사업자가 원하는 콘텐츠(채널)는 지상파채널을 비롯한 소수 인기채널에 국한되기 때문에 플랫폼의 다양화로 새로운 채널 수요가 발생한다고 하더라도 PP의 공급과잉을 원천적으로 해결해 주지는 못하고 있다(연구소 Y).

PP 등록제가 심각한 부작용을 낳고 있는 것도 부인할 수 없다. 그것은 (1) 지상파 방송 3사 계열의 PP가 시장을 지배하는 경향, (2) 채널 구성이 특정 장르에 편중되고 있어 방송법과 정책이 추구하는 다양성과 균형성이 위축되는 경향, (3) 과거 PP의 허가제는 SO 채널 편성권을 유명무실하게 한 반면, PP의 등록제는 SO의 채널 편성권의 남용이라는 부메랑 효과를 낳고 있다는 점이다. 그 외 등록만 해 놓고 방송을 하지 않는 서류상으로만 회사인 경우도 발생하는 등 부작용도 수반하였다(학계 L).

등록제로 인한 다수 PP사업자들의 진입은 SO 들의 불공정거래 관행을 초래하게 되었고 PP들의 경쟁력을 약화시키는 결과를 초래한 측면도 부인하기 어렵다(학계 C).

PP 등록제로 나타난 가장 큰 문제는 (1) PP로 등록하고서 실제 방송을 하지 않은 다시 말해서 채널론칭을 하지 못한 다수의 사업자들의 등장, (2) 채널론칭을 했음에도 불구하고 영세성과 제작능력의 한계로 송출을 중단하는 사례 발생, 3) 다수의 PP의 등장으로 인한 SO의 채널론칭의 어려움과 이에 따른 SO의 PP에 대한 우월적 지위 남용이라 할 수 있다. 특히 우월적 지위남용은 PP등록제 이후, SO들이 PP들에게 채널론칭 조건으로 송출비용 부담, 콘텐츠 이용료 미지급 등의 행위가 나타났다. 이 문제가 PP 등록제 이후 나타난 가장 큰 문제라고 할 수 있다(학계 J).

<현업의 평가>

부실 PP의 양산이다. 광고수입을 주수익원으로 하는 국내 유료시장의 구조에서 광고는 커버리지에 의존하고 플랫폼의 채널 송출 여력은 한계가 있기 때문에 커버리지를 확보하지 못한 PP는 광고수익을 내지 못해 부실화된다. 미국처럼 수신료 기반의 시장구조하에서는 니치채널이 생존할 수 있는 상황과 비교하면 등록제의 허점이라 할 수 있다(현업 Y).

휴면 PP의 문제 : 방송통신위원회의 조사에 따르면 230여개 PP 중 위성방송 또는 케이블TV에 송출하고 있는 PP는 160여개에 지나지 않는다고 한다.

투자력 있는 PP사업자의 진입 유도 어려움 : PP산업 활성화를 위해서는 우수 콘텐츠 판권을 구입할 수 있는 여력이 있거나 자체제작 할 수 있는 자본 규모 및 펀딩 능력이 있는 회사여야 함에도 불구하고 PP 매출액 규모는 전체 사업자가 1.8조에 지나지 않고 있기 때문에 열악한 구조이고, 사업에 대한 정책적 비전 제시 부족으로 콘텐츠사업에 대한 투자사를 찾기 어렵다.

유통PP의 급증 : TNS미디어 조사(분석기간 : 2007.1.1~2008.1.1.에 따르면 자체제작 하고 있는 PP는 2008년 현재 230여개 PP 중 18개 정도이고 프로그램 개수 또한 311개 정도로 파악되었다(한국케이블TV방송협회, 2008)¹⁰⁾. 물론 2008년도에는 증가한 것으로 추정되나 대부분의 PP가 프로그램 판권 또는 송출권을 구입해 편성하는 특성이 강한 것으로 보인다(현업 S).

PP 진입규제를 완화함으로써 수요와 공급의 불균형을 초래하게 되었다. 플랫폼(SO)의 채널수용 한도의 수배에 달하는 채널이 양산됨으로 인해 채널 편성권을 가진 SO의 영향력이 막강해졌고 이로 인한 병폐가 현재까지도 이어지고 있다. SO 론칭에 의해 PP의 사활이 좌지우지 되는 형국으로 인해 PP는 가입자를 대상으로 한 채널과 프로그램의 홍보보다는 SO를 대상으로 한 마케팅에 초점을 맞추게 된다. 결국 채널 론칭비 및

10) 한국케이블TV방송협회(2008). “케이블 방송사의 ‘자체 프로그램’ 시청 경쟁력 분석”. 『Cable Ad』, 2008년 봄호.

SO 마케팅 명목의 비용이 과다 집행되고, 수신료를 배분받지 못하거나 비용이 축소되기에 이르렀다. 이런 결과들은 시청자들의 피해로 이어진다. SO 입맛에 맞는 편성을 하게 되고, 수익구조가 악화됨으로 해서 저급 상품판매를 위한 채널로 변모되게 된다. 또한 콘텐츠에 대한 투자가 감소하게 되어 케이블은 볼 것 없는 매체로 인식되게 된다. 전체 가구 중 80% 가까이 케이블TV에 가입한 현실에서 가입자 중 순수 케이블TV를 보고 싶어서 가입한 가구는 32.1%에 지나지 않는 것을 보면 케이블이 처한 현실을 짐작할 수 있다(2007년TV시청행태연구). 케이블TV의 디지털 전환을 통해 ARPU를 상승시켜야 하는 SO의 입장에서도 현재의 가입자들의 인식은 큰 걸림돌로 작용하고 있다(현업 K).

5) PP 등록제의 문제점을 해결하기 위한 개선방안

PP 진입규제를 등록제로 완화함으로써 나타난 위의 문제점을 해결하기 위해서는 어떤 개선방안이 있어야 한다고 생각하는가에 대해서는 다음과 같은 안들이 제시되었다. 공통적으로 제시한 개선방안은 건전PP 및 경쟁력 있는 PP의 육성과 불건전PP의 퇴출이 언급되었다.

[표 3-22] PP 등록제 개선방안

	학계 및 연구소의 평가	현업의 평가
공통적 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 건전PP 및 경쟁력 있는 PP의 육성 - 불건전 PP의 퇴출 	
각각의 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 유통과정의 불공정거래 행위 규제 - PP등록제의 기준 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 수신료의 인상 - 등록요건보다 PP의 사업수행 능력 점검

<학계 및 연구소의 평가>

현실적인 방안은 없다. PP의 진입규제 강화와 퇴출 규제 강화라는 제안이 2004년부터 등장하였다. PP의 진입규제 강화는 규제개혁위원회의 반

대로 이루어질 수 없다. 퇴출 규제 강화는 고장 등록 후 2년간 사업을 하지 않는 사업자에 대한 등록취소 규정만 추가되었다. 저질의 프로그램을 편성하는 PP나 시장 질서를 교란시키는 PP를 퇴출시키는 것이 필요하지만, 현실적으로 이를 적용할 객관적인 방안을 마련하기 어렵다. 건전한 PP를 육성시켜서 이들이 시청자를 대부분 차지하여 불건전 PP가 시장에서 자율적으로 퇴출하도록 하는 방안이 그나마 현실적인 방안이지만, 많은 시간이 필요한 방안이다(연구소 K).

사실 지금은 유료매체 시장의 과도기이다. 아날로그 방송 시대에서 디지털 방송 시대로 전환하고 있는 시기이다. 2012년이 되면 아날로그 방송은 중단된다. 현재 과도한 수의 PP와 제한된 채널 송출을 하고 있는 SO간의 채널 수급 불균형의 결과 나타나는 문제들은 디지털 방송이 본격화되면 자연스럽게 해소될 것이다. 다만, 현재 제대로 기능하지 못하면서, 시장을 혼란스럽게 하는 PP들은 시장에서 퇴출하는 것이 바람직하다. 2012년까지 후속조치를 하지 않고 방치했을 경우, 파산할 수 있는 PP들의 부담을 조금이라도 덜어준다는 의미에서이다(학계 L).

PP등록제를 여전히 유지할 것인가 다시 허가 또는 승인제로 전환할 것인가 하는 근본적인 문제가 있다. 콘텐츠 산업의 경우 시장에서의 자유로운 경쟁이 콘텐츠의 질과 다양성을 높일 수 있다는 점에서 콘텐츠 산업에 대한 과도한 규제는 불필요하다고 본다. 또한 대부분의 규제가 구조규제에서 행위규제, 사전규제에서 사후규제로 바꾸는 전반적인 추세를 볼 때 PP 승인제로의 회귀는 적절한 대응방식이 아니다.

따라서 현행의 PP등록제를 유지하면서 PP산업을 활성화하고 개별 PP의 경쟁력을 강화할 수 있는 방안, 유통 과정에서의 불공정 거래를 사전에 방지할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 현재 PP의 난립으로 문제가 되는 것은 PP간의 치열한 경쟁이 아니라 SO와의 관계에서 나타나는 것이므로 이러한 구조적 차원의 문제가 먼저 해결되어야 할 것이다(연구소 Y).

(1) SO와 PP의 불공정거래 관행을 재허가, 영업정지, 벌금제 등 구체적이고 경제적인 제재조치를 통해 근절하여야 한다. 즉 방통위의 감독 및 처

별 기능이 강화되어야 한다.

(2) PP 등록제의 기준 및 심사기준을 대폭 강화한다. 실력 없는 PP들이 뇌물 공세로 SO들에게 접촉함으로써 실력 있는 PP들이 시장에서 퇴출당할 수도 있을 것이다. 따라서 허가제에 상당하지는 않더라도 PP들의 경제적 조건, 제작 기술 능력 등을 지금보다는 훨씬 강화해야 할 것이다.

(3) PP들의 퇴출 조건도 제시해야 할 것이다. 명목만 PP로 등록해 놓고 PP 지원금만 노리는 무임승차 그룹을 퇴출하도록 해야 할 것이다. 등록제가 결과적으로 허가제보다 더 반경쟁적으로 작동하고 있는 것이다.

(4) 중소 PP들 간에 실질적으로 M&A를 추진하여 대형화하고 경쟁력 있는 프로그램을 생산할 수 있도록 정책적인 메리트 시스템을 개발할 수 있을 것이다. 허가제는 과도하게 진입규제를 제한한 것이 문제점이라면 등록제는 과도하게 진입규제를 완화한 것이 문제점이다. PP 및 유료시장의 경쟁상황과 조건을 고려하여 진입조건과 방향을 탄력적으로 운용하는 방안을 찾아야 할 것이다(학계 C).

(1) PP 등록이후 일정기간 동안 채널론칭을 하지 못한 PP의 경우, 건전한 PP사업 분위기 조성을 위하여 퇴출하도록 의무화 하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

(2) PP들이 채널 론칭 후 지속적으로 방송서비스를 제공하지 못하는 경우, 그 사회적 책임을 물어 향후 PP 사업자로 등록하지 못하도록 제재하는 조치가 필요하다.

(3) PP에 대해 우월적 지위를 이용하여 부당한 행위를 하거나 요구하는 SO에 대해서는 재허가시 관련 사실을 분명하게 밝혀 재허가가 불가능하도록 조치하는 것이 필요하다(학계 J).

<현업의 평가>

유료시장의 구조를 수신료 중심의 시장으로 체질 개선해야 하고, 이를 위해서는 수신료(Subscription Fee)를 올려야 한다. 아날로그 케이블에서는 이미 가격구조가 굳어졌기 때문에 불가능하지만, 디지털 케이블이나 IPTV에서는 가능하다. 국내 유료방송시장의 정상화의 마지막 기회라 생

각하기 때문에 최저가 하한선을 두고 가격경쟁을 통한 출혈경쟁 막는 데에 모든 정책의 초점이 맞추어져야 한다(현업 Y).

- PP의 등록요건보다 사업 수행 능력에 대한 검증을 통해 PP사업자의 송출 조건으로 제시되어야 할 것임 : 제작 능력, 편성 능력, 프로그램 수급 능력 등
- 전년도 프로그램 편성 현황 점검을 통한 PP의 질적 담보 수행
- 다채널시대의 특성은 시청자 세분화이므로 시청률 등의 비합리적인 데이터를 평가 기준으로 마련하는 것은 부적합 함(현업 S)

이미 등록제가 시행된 지 8년째다. 그동안 등록제로 말미암아 산업에 심대한 변화가 있어왔다. 등록제의 순기능 말고도 중대한 역기능도 계속 노정되어왔고 오히려 이제는 그 역기능이 많이 순치되어 자정되고 있는 상황으로 가고 있다. 정책과 제도가 만들어놓은 문제점이 시장에서 녹아나 개선방향을 잡고 있는데 새삼스레 정책적 보완을 해야 할 필요는 없다고 본다. 굳어 부스럼이다 보완하려면 등록제 시행 후 2-3년차 안에 했어야 할 문제였다. 등록제의 시행 후 콘텐츠 산업기반, 아니 좁은 의미로 PP산업의 확대와 활성화는 분명 있었다. 이제 필요한건 양적 확대보다는 질적 수준의 제고와 PP사업만이 아니라 PP로 연결되는 콘텐츠산업의 밸류체인이 선순환되도록 산업의 역동성을 키우는 것이다. 이러한 산업경쟁력은 진입규제의 강화나 완화의 문제와는 이제 좀 거리가 멀어진 상황이라 보인다. 굳이 진입제도에 대한 검토를 해야 한다면 양질의 사업자가 양질의 콘텐츠 경쟁을 할 수 있도록 최소 자본규모를 확대해 건설한 자본, 좀 더 규모 있는 자본이 시장에 신규 진입하게 제도화했으면 하는 생각이다. 그 외에는 이제 어떤 진입규제논의도 시기적으로 실효를 거두기는 어렵다는 생각이다(현업 K).

6) PP 진입규제 개선방안에 대한 의견

진입규제 시 ① 송출계약서의 의무화, ② 현행 등록요건의 강화, ③ 자체제작 비율의 의무화, ④ 본방송 비율의 의무화 등 4가지 안에 대한 구체

적인 의견을 문의한 결과, 송출계약서 의무화에 대해서는 전부가 비현실적인 안이라는 입장을 보였으며, 나머지 세 가지 안에 대해서는 학계와 현업의 의견이 조금씩 엇갈리는 것으로 나타났다.

가) PP 등록 시 송출계약서를 의무화하는 방안

PP등록 시 송출계약서를 의무화하는 방안에 대해서는 전문가 모두가 부정적인 평가를 내렸다. 이는 지나친 규제이며, 현실적으로 SO의 우월적 지위를 강화시켜주는 부작용만을 가속화시키는 비현실적 규제라는 지적이었다.

[표 3-23] PP 등록시 송출계약서를 의무화하는 방안에 대한 평가

부정적 평가
<ul style="list-style-type: none"> ▼ 송출계약서는 과한 규제다 ▼ SO와 송출 계약서를 체결하기 위한 마케팅 비용 부담이 더욱 증가할 것으로 예상된다. ▼ 단독 PP의 시장 진입 자체를 불가능하게 할 여지가 있다. ▼ SO의 불공정거래 관행을 음성적으로 더욱 부채질 할 수도 있을 것이다. ▼ 등록되지 않은 PP에 송출계약을 할 수 없다 ▼ SO의 우월적 지위가 더욱 공고화 되어 PP가 SO에 종속되는 현상이 발생할 가능성이 크다. ▼ 방통위가 송출 허가장 또는 송출 승인장 등의 조건이 더 적합할 것이다. ▼ 송출계약서를 의무화하면 등록 가능한 채널은 MSP를 제외하고는 전무할 것으로 예상된다.

사업도 시작하지 않은 사업자에게 송출계약서는 과한 규제다(연구소 K).

PP 등록시 송출 계약서를 의무화하는 방안은 바람직한 방안이지만, 현실적으로 작동하기 어려울 수 있다. 왜냐하면, 현재 시장에 나와 있는 PP들과의 송출계약서를 이용약관 신고시에 첨부하도록 했는데도 불구하고 제대로 시행되지 않았던 역사적 경험이 있다. 방송위원회에서 SO들의 횡

포를 줄이고 PP들을 보호한다는 취지에서 송출계약서를 약관 신고시에 첨부토록 하였으나, 계약이라는 것이 쉽게 이루어지지 않는 복잡한 과정이다. 하물며, 제공하게 될 프로그램이 어떤지에 대해서도 모르는 상태에서 송출계약서를 체결하게 하면 SO의 부담이 커질 수밖에 없다. 신규 PP들의 경우에도, SO와 송출 계약서를 체결하기 위한 마케팅 비용 부담이 더욱 증가할 것으로 예상된다. 이러한 부작용을 고려할 때 등록시 송출계약서를 의무화하는 방안은 무위로 돌아갈 가능성이 높다(학계 L).

이는 PP등록제를 통해 자유로워진 시장진입규제를 일종의 사전 규제를 통해 다시 강화하는 의미를 갖는다. 특히 현재와 같이 SO가 시장에서의 지배적인 우위를 차지하는 현실에서 MPPI나 MSP가 아닌 단독 PP로 시장에 진입하면서 송출계약서까지 의무화하는 것은 단독 PP의 시장 진입 자체를 불가능하게 할 여지가 있다고 보인다. 그리고 이 때 의무적으로 제출해야 하는 송출계약서가 개별 SO들과의 사전 계약이나 협상을 통해서 나오는 송출계약서인지, PP 자체의 송출의지를 서면으로 확인하는 계약서인지는 잘 모르겠으나 두 경우 모두 개선방안으로서는 그리 효과적인 방안이라고 생각되지 않는다. 단, 등록은 했으나 전혀 송출을 하지 못하고 있는 PP들의 경우 일정 기간 경과 시까지 송출을 하지 못할 경우 등록 취소 등의 조치를 취해 PP의 난립을 막을 수도 있을 것이다(연구소 Y).

등록도 하기 전에 SO와 송출 계약을 체결하기 어렵고, 또한 체결한다 하더라도 몇 개의 SO와 송출계약을 할 것인지를 법적으로 규율하기에도 곤란할 것이다. 또한 그 부작용으로 SO의 불공정거래 관행을 음성적으로 더욱 부채질 할 수도 있을 것이다. 다만 등록 후 몇 년 동안 송출 계약 몇 건을 하지 않을 때는 퇴출하는 제도를 마련하는 것이 바람직 할 것이다. (학계 C).

PP 등록시 송출계약서를 의무화 하는 방안은 PP등록제를 사실상 무의미하게 만드는 정책이라 할 수 있다. 사실상 진입규제의 역할을 하기 때문이다. 그리고 무엇보다도 SO의 우월적 지위가 더욱 공고화 되어 PP가 SO에 종속되는 현상이 발생할 가능성이 크기 때문이다(학계 J).

전혀 현실성이 없는 방안이다. 등록되지 않은 PP에 송출계약을 할 수 없다(현업 Y).

송출계약서 보다는 능력을 점검하는 차원에서 방통위가 송출 허가장 또는 송출 승인장 등의 조건이 더 적합할 것으로 사료된다. 프랑스 CSA에서는 채널 송출 허가장을 부여한다고 한다. 매우 어려운 조건은 아니지만, 사업자 등록 이후 PP가 실효성 있게 사업을 수행하고 PP의 능력을 점검하는 단계가 될 것으로 보인다(현업 S).

송출계약서를 의무화하면 등록 가능한 채널은 MSP를 제외하고는 전무할 것으로 예상된다. 또한 준비 중이거나 실제도 미약한 방송채널사용사업자가 송출계약서를 먼저 체결할 가능성은 아예 없다고 생각된다. 또한 몇 십 개의 SO, 몇 백만의 가입자 기준이 명확하지 않은 상태라면 실시 이유 자체가 없게 된다. 결국 불필요한 형식에 그치게 될 것으로 예상된다(현업 K).

나) 현행 등록요건(자본금 등)을 강화하는 방안

현행 등록요건을 강화하는 방안에 대해서는 자본금 5억 기준을 대폭 상향 조정하는 안이 가장 현실적인 안으로 제시되었다. 그러나 이는 과거에 시도되었지만 규제개혁위원회를 통과하지 못한 안이고, 규제완화의 정책 기조에도 맞지 않다는 지적도 있었다. 전남대 주정민 교수는 제작비용이 많이 드는 드라마 전문PP 등은 등록요건을 강화하고, 해외 채널을 재송신하는 PP와 같이 실제 많은 자본금이 소요되지 않은 PP는 현행 등록요건을 그대로 적용하는 탄력적인 규제가 바람직하다는 타협적 안이 보다 설득력이 있어 보인다.

[표 3-24] 현행 등록요건(자본금 등)을 강화하는 방안에 대한 평가

긍정적 평가	부정적 평가
▲ 자본금 5억을 강화할 경우 소규모 자본을 가진 PP들의 시장진입이 사전에 차단될 수 있다.	▼ 과거에 시도했지만, 규제개혁위원회를 통과하지 못한 안이다. ▼ 제작비용이 많이 드는 드라마 전문

<ul style="list-style-type: none"> ▲ 적어도 50억원 규모는 되어야 할 것이다. ▲ 최소한 100억 내지 200억 규모는 되어야 경쟁력을 확보한다. ▲ 현실적으로 가장 타당한 안이라고 본다. 채널운용을 위한 기본 자본금이 30억은 되어야 한다. ▲ 등록요건의 강화는 현실적으로는 자본금규모의 상향조정 말고는 없다. 	<p>PP 등은 등록요건을 강화하고, 해외 채널을 재송신하는 PP와 같이 실제 많은 자본금이 소요되지 않은 PP는 현행 등록요건을 그대로 적용하는 탄력적인 규제가 바람직하다고 본다.</p> <p>▼ 규제완화라는 MB정부의 기조와 세계적 추세에 역행하는 것으로 자본금보다 투자 능력이 더 중요할 것으로 본다</p>
---	--

<공정적 평가>

송출계약서 의무화나 등록요건을 강화하려는 목적이 PP의 난립을 막는데 있다면 두 가지 방안 모두 시장진입 규제를 강화하는 효과가 일정정도 있을 것이다. 현행 등록요건 자본금 5억을 강화할 경우 소규모 자본을 가진 PP들의 시장진입이 사전에 차단될 수 있기 때문이다. PP의 시장진입규제가 신고제가 아닌 등록제인 한, 콘텐츠 제작시장의 활성화에 전혀 기여하는 바가 없거나 오히려 시장 환경 자체를 더욱 열악하게 만들 수 있는 PP의 난립은 사전에 막을 필요도 있다고 판단된다. 단 자본금 5억의 의미, 강화될 자본금의 기준이 무엇인지에 대해서는 논의가 필요한 부분이다 (연구소 Y).

현행 등록요건은 큰 의미가 없다. PP 산업은 장치산업이라는 특성을 고려할 때, 적어도 50억원 규모는 되어야 할 것이다. 다음과 같은 2007년도 현재 PP들의 자산이나 자본 규모를 고려할 필요가 있다.

PP의 자산 규모를 보면, 자산 규모가 1조원 이상인 사업자는 총 4개사업자로 홈쇼핑사업자가 2개이며, 2천억원 이상 4천억원 미만인 사업자는 총 4개 사업자로 홈쇼핑사업자가 3개이며, 1천억원 이상 2천억원 미만인 사업자는 총 5개 사업자이다. 5백억원 이상 1천억원 미만 사업자는 총 6개사, 1백억원 이상 5백억원 미만 사업자는 총 26개사업자이다. 70억원

이상 1백억원 미만 사업자는 총 7개사, 70억원 미만 사업자는 125개사로 나타났다. 총 180개 사업자 중 70억원 미만 사업자가 125개로 전체의 69%를 차지하고 있다. 사업자의 자산 규모는 전반적으로 증가하고 있다.

개별 사업자별 자본 규모가 1조원 이상인 사업자는 3개 사업자가 있으며, 2천억원 이상 5천억원 미만인 사업자는 4개 사업자이며, 1천억원 이상 2천억원 미만인 사업자는 8개 사업자로 전기 5개사에 비해 3개사가 증가하였다. 자본 규모 5백억원 이상 1천억원 미만인 사업자는 4개 사업자, 1백억원 이상 5백억원 미만인 사업자는 19개 사업자, 0원 이상 1백억원 미만 사업자는 112개사이다(학계 L).

찬성한다. 아무리 소수자를 보호한다 하더라도 이런 규모의 PP가 무슨 프로그램을 제작할 수 있겠는가? 최소한 100억-200억 규모는 되어야 경쟁력을 확보하지 않겠는가? 과도한 온정주의와 반 시장적+인 발상이 소수자 뿐 만 아니라 전체 PP 시장을 왜곡시키는 요인이 되는 것이다(학계 C).

현실적으로 가장 타당한 안이라고 본다. 채널운동을 위한 기본 자본금이 30억은 되어야 한다(현업 Y).

등록요건의 강화는 현실적으로는 자본금규모의 상향조정 말고는 없다. 나머지 요건의 강화는 등록취지 자체를 근본에서 부인하는 제도가 되기 때문이다. 자본금의 확대는 최소한도로 신규시장 진입자들에게 사업의 안정적 영위를 위한 보호막이자 어설픈 진입자를 걸러내기 위한 필터역할을 할 것이다. 시청자도 경쟁력 없는 신규사업자가 마케팅노력에 의해서만 방송을 하는데서 생기는 불거리부족을 사전에 차단하는 효과도 있다(현업 K).

<부정적 평가>

PP의 등록요건을 강화하게 되면, 일정규모의 건실한 PP가 등장하는 효과가 있다. 그러나 자본금의 강화는 참신한 아이디어를 가진 PP의 등록을 원천적으로 봉쇄하는 효과를 초래할 수 있다. 따라서 현행처럼 PP의 등록요건을 기본적으로 5억 정도로 설정하고, PP의 서비스 유형에 따라 탄력

적으로 적용하는 것이 필요하다. 즉 제작비용이 많이 드는 드라마 전문PP 등은 등록요건을 강화하고, 해외 채널을 재송신하는 PP와 같이 실제 많은 자본금이 소요되지 않은 PP는 현행 등록요건을 그대로 적용하는 탄력적인 규제가 바람직하다고 본다. 이는 방통위가 나름대로의 기준을 정하여 시행하면 된다(학계 J).

과거에 시도했지만, 규제개혁위원회를 통과하지 못한 안이다(연구소 K).

규제개혁위원회에서 기각될 것이 명약관화하여 실효성 있는 개선안이 안 될 것으로 보인다. 규제완화라는 MB정부의 기조와 세계적 추세에 역행하는 것으로 자본금보다 투자 능력이 더 중요할 것으로 생각된다(현업 S).

다) 자체제작 비율을 의무화하는 방안

자체제작 비율을 의무화하는 방안에 대해서는 학계 및 연구소의 전문가들 대부분이 찬성 입장을 보였으나, 현업에서는 부정적인 입장을 표명하였다. 자체제작 비율의 의무화를 법정하더라도 영화나 애니메이션 장르와 부과비율에 있어서 차등을 두어야 한다는 의견이 제시되었다. 자체제작 의무화를 반대하는 입장에서는 자체제작 기준의 애매성을 이유로 들었으며, 자체제작은 사업성의 문제이지 법으로 규정할 문제는 아니라고 주장하였다.

[표 3-25] 자체제작 비율을 의무화하는 방안에 대한 평가

긍정적 평가	부정적 평가
<ul style="list-style-type: none"> ▲ 도입해볼 수 있는 안이다. 초기에서 1999년까지 있었던 제도이다. 그러나 영화나 애니메이션 장르에서는 예외를 두어야 할 것이다 ▲ 지상파 재방송 문제점을 해결하기 위해 서라도 자체제작 비율을 의무화하는 정책은 바람직하다. ▲ 부과비율의 차등을 두어 점진적으로 비 	<ul style="list-style-type: none"> ▼ 과거 소수 지상파 시절의 개념인 자체제작의 개념은 디지털 시대의 멀티 플랫폼 시장 하에서는 의미가 없다고 본다. ▼ 자체제작의 확대는 법규의 문제가 아니라 사업성의 문제이다. 법규의 강제조항이 별반 의미없는 방안이다

<p>율을 확대해 가는 방안을 고려한다면 콘텐츠 제작 시장을 활성화 한다는 측면에서 긍정적인 효과를 거둘 수 있다고 본다.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▲ 자체 제작비율을 높일 필요가 있다. ▲ PP의 콘텐츠 제작능력을 향상시키는데 적절한 방안이다. 장르별 혹은 채널성격별로 차별화하는 것이 필요하다. ▲ 최소 규모의 자체제작 비율은 콘텐츠 생산 주체로서 기능한다는 점에서는 필요할 것이다. 	
--	--

<긍정적 평가>

그러나 도입해볼 수 있는 안이다. 초기에서 1999년까지 있었던 제도이다. 그러나 영화나 애니메이션 장르에서는 예외를 두어야 할 것이다(연구소 K).

현재 PP들의 문제점 중에 하나는 투자를 줄이기 위해 지상파방송 프로그램을 값싸게 구매해 방송하는 비율이 높다는 것이다. 케이블TV PP의 경우 인기 있는 프로그램들이 그다지 많지 않지만, 지상파 방송 프로그램은 기본적인 시청률이 나오기 때문에, 지상파 프로그램을 구매하여 계속 재방송한다는 것이다. 무한도전과 같은 프로그램은 여러 채널에서 지속적으로 방영하고 있어 케이블TV는 무한도전 채널이라는 말이 나올 정도이다. 지상파 인기 프로그램은 값싸지만 방영하면 기본적으로 시청률은 나오기 때문에 광고가 붙는다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서라도 자체제작 비율을 의무화하는 정책은 바람직하다(학계 L).

자체제작 비율을 의무화할 경우 채널 장르 및 채널의 성숙도에 따라 유연성을 둘 필요가 있다고 본다. 모든 채널에 대해서 일정 비율을 부과하는 것이 아니라 채널 성격에 따라 차등적으로 부과하고, 채널 론칭 직후부터 비현실적이거나 무리한 자체제작 비율을 엄격하게 부과하기보다는 시간의 경과에 따라서 부과비율의 차등을 두어 점진적으로 비율을 확대해 가는 방안을 고려한다면 콘텐츠 제작 시장을 활성화 한다는 측면에서 긍정적인

효과를 거둘 수 있다고 본다. 또한 자체제작 비율을 잘 준수하거나 자체제작을 위해 많은 투자를 하는 PP들에게 정책적 지원 등 인센티브를 주는 방안도 고려할 수 있을 것이다(연구소 Y).

찬성한다. 유료방송이 자체 프로그램은 제작하지 않고 지상파 프로그램만 재탕, 삼탕하면서 지상파독과점을 비난하거나 매체간 균형발전을 논의한다는 것은 문제가 있다. PP들도 지상파 프로그램만 가공·처리한다는 것은 다양성 증가나 경쟁촉진이라는 당초 등록제의 취지에도 부합되지 않으므로 자체 제작비율을 높일 필요가 있다. 자체 제작비율을 높임으로써 등록제라 하더라도 누구나 쉽게 진입하는 것은 아니라는 어느 정도의 가이드라인적 성격을 제시해 줄 수 있을 것이다(학계 C).

자체제작을 의무화하는 방안은 PP의 콘텐츠 제작능력을 향상시키는데 적절한 방안이라 생각한다. 그러나 이 방안도 모든 PP에게 적용하기 보다는 장르별 혹은 채널성격별로 차별화하는 것이 필요하다. 예를 들어 영화 채널 PP의 경우 현실적으로 자체제작이 어려우며, 이를 강제화할 경우 오히려 부작용이 더 많이 나타날 가능성이 크기 때문이다(학계 J).

<부정적 평가>

자체제작의 기준을 잡기도 애매하고, 자체제작 비율을 의무화하는 이유가 불분명하다. 과거 소수 지상파 시절의 개념인 자체제작의 개념은 디지털 시대의 멀티 플랫폼 시장 하에서는 의미가 없다고 본다(현업 Y).

최소 규모의 자체제작 비율은 콘텐츠 생산 주체로 기능한다는 점에서는 필요할 것이다. 그러나 지역방송사들이 자체제작 비율의 최소 비율만 맞추므로 인해 지역 방송사들의 콘텐츠 생산 능력이 저조하고 생산 주체로서의 기능이 유명무실해 있는 점을 고려해 볼 때, 실효성 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.(현업 S).

장르에 따라 자체제작이 불가능한 채널이 존재하며 이에 따라 채널 간

형평성의 문제 발생할 수 있다. 자체제작의 확대는 최근 사례에서 볼 수 있듯이 법규의 문제가 아니라 사업성의 문제이다. 사업자가 제작을 통해서 이익을 볼 수 있다면 법규와 관계없이 제작량을 늘려나갈 것이다. 이미 최근 몇 년의 추세는 적정량의 자체제작이 오히려 채널 인지도 향상, 매출력 강화, 매출 증대 등에 도움이 된다는 것이 입증되었다. 법규의 강제조항이 별반 의미 없는 방안이다(현업 K).

라) 본방송(재방송이 아닌 방송) 비율을 의무화하는 방안

본방송 비율 의무화에 대한 의견 역시 자체제작 비율 의무화와 동일한 입장에서 찬성과 반대 의견을 보였다. 반대하는 입장에서는 구매편성과 재방송이 유료TV시장의 동력원 중 하나이며, 진입규제 개선과 본방비율의 인과관계는 낮다고 주장하였다. 또한 MPP나 MSO 계열의 PP에게만 한정적으로 적용한 후 확대하는 방안을 제시하기도 하였다.

[표 3-26] 본방송(재방송이 아닌 방송) 비율 의무화 방안에 대한 평가

긍정적 평가	부정적 평가
<ul style="list-style-type: none"> ▲ 자체제작 비율 의무화와 실질적으로 같은 안이다. ▲ 채널의 장르 및 채널 성숙도에 따라 탄력적으로 운영하는 것이 좋다 ▲ 유료방송시장이 지상파방송의 후속시장으로 머물지 않고 콘텐츠 활성화에 기여하려면 본방송 비율을 의무화하는 방안이 효과적일 것이다. ▲ 자체제작 의무화와 같은 입장에서 찬성한다. 	<ul style="list-style-type: none"> ▼ 수급(구입)편성과 순환편성(재방송)은 유료TV 시장을 움직이는 동력중의 하나이다. ▼ MPP나 MSO 계열의 PP에게만 실험적으로 적용한 후 향후 확대방안을 모색하는 것도 하나의 방안이다. ▼ 진입규제 개선과 본방비율은 관계가 없다.

<긍정적 평가>

위 3과 실질적으로 같은 안이다(연구소 K).

본방송비율의 의무화 역시 채널의 장르 및 채널 성숙도에 따라 탄력적

으로 운용하는 것이 좋다고 판단된다. 자체제작이나 본방송 비율의 경우 일단 SO나 다른 플랫폼에 편성이 된 이후에 실질적인 평가가 가능한 부분이기 때문에 이러한 개선방안은 진입규제라기 보다는 사업자에 대한 행위규제로서의 성격이 더 강하다고 할 수 있다(연구소 Y).

3과 같은 취지에서 찬성한다(학계 C).

바람직한 정책이다. 현재 PP들의 문제점 중에 하나는 투자를 줄이기 위해 순환편성 비율이 높다는 것이다. 케이블TV PP의 경우 인기 있는 프로그램들이 그다지 많지 않지만, 지상파 방송 프로그램은 기본적인 시청률이 나오기 때문에, 지상파 프로그램을 구매하여 계속 재방송한다는 것이다. 유료방송시장이 지상파방송의 후속시장으로 머물지 않고 콘텐츠 활성화에 기여하려면 본방송 비율을 의무화하는 방안이 효과적일 것이다(학계 L).

다채널방송에 대한 불만 중 재방 비율이 높다는 것이 시청자 불만으로 제기되고 있는 상황을 고려할 때, 시청자 복지 향상을 위해 본방송 비율 의무화는 필요한 사항일 수 있다. 그러나 규제 강화라는 제약이 생길 수 있으므로 이러한 부분에 대한 반박 논리가 필요할 것이다(현업 S).

<부정적 평가>

본방송 비율을 의무화하는 것은 PP의 자체편성 비율이나 혹은 외주제작 프로그램의 편성비율을 높이는 것으로 사실상 PP에게 더 많은 콘텐츠를 제작 혹은 수급하여 방송하게 하는 방안이다. 그러나 이럴 경우 자본력이 풍부하지 않는 영세 PP는 사실상 자체편성비율을 높이는 것이 어렵기 때문에 현실성이 떨어진다. 따라서 이 방안의 경우, 대기업이나 외국자본에게 진입규제를 완화하고 이들 PP에게는 본방송 비율을 올리도록 강화하여 강제화함으로써 콘텐츠 제작에 더 많은 비용을 투자하도록 유도하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 아니면 MPPL나 MSO 계열의 PP에게만 실험적으로 적용한 후 향후 확대방안을 모색하는 것도 하나의 방안이다(학계 J).

본방송 비율도 자체제작 비율과 동일한 개념이라 생각된다. 어느 나라에 서도 자체제작비율과 본방송비율을 규제하는 나라는 없다고 본다. 이 역시 아날로그 지상파의 개념이라도 판단된다. 수급(구입)편성과 순환편성(재방송)은 유료TV 시장을 움직이는 동력중의 하나이다. 신규 오리지널 프로그램을 통한 영상산업발전이란 큰 축에 못지않게 유료시장을 받들고 있는 개념이다(현업 Y).

지금의 상황이 PP의 본방비율이 낮은 관계로 발생된 문제는 아니다. 진입규제 개선과 본방비율은 너무나 먼 인과관계이다(현업 K).

7) 향후 PP 진입규제 정책의 방향성에 대한 의견

지금까지 PP 진입규제의 정책목표는 산업활성화와 다양성증대에 초점을 맞추어왔다면, 향후 PP 진입규제 정책은 어떤 점에 초점을 맞추어야 한다고 생각하는가에 대한 질문에는 PP의 진흥방안을 강구하고 등록폐지 요건을 강화하는 부분에서는 공통적 의견이 존재하였다. 그러나 퇴출규제에 대해서는 현업 내에서도 상이한 의견이 존재하고 있다. MSP 계열의 경우 퇴출규제를 강력 찬성하는 반면, 개별PP 입장에서는 퇴출규제가 등록제의 취지와 맞지 않다는 입장을 보이고 있다. 또한 현업에서는 전반적으로 규제완화 차원에서 진입규제를 강화하는 것에 반대한 반면, 학계 및 현업에서는 처벌과 보상 등 균형 있는 정책 대안이 필요하다는 입장을 보이고 있는 점에서도 차이가 나타나고 있다.

[표 3-27] 향후 PP 진입규제 정책의 방향성에 대한 의견

	학계 및 연구소의 평가	현업의 평가
공통적 평가	<ul style="list-style-type: none"> - PP의 진흥방안에 초점을 맞추어야 한다. - PP의 등록폐지요건을 강화해야 한다. - 부실PP를 퇴출시키고, M&A를 통한 MPP의 시장분할이 이루어지도록 해야 한다. - 투자성 있는 PP 중심의 정책이 마련되어야 한다. 	
각각의 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 산업활성화가 다양성보다 좀 더 우선시되어야 할 가치라고 생각한다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 진입규제 정책은 더 이상 논의할 필요가

<ul style="list-style-type: none"> - PP의 진입규제 정책과 산업활성화 및 다양성 확보라는 정책 목표 사이에는 이 둘을 연결시킬 수 있는(진입규제 완화 또는 개선을 산업활성화 및 다양성 증진에 연결시킬 수 있는) 다양한 정책수단(규제나 지원, 진흥)들이 마련되어야 할 것이다. - PP의 진입규제 정책과 산업활성화 및 다양성 확보라는 정책 목표 사이에는 이 둘을 연결시킬 수 있는(진입규제 완화 또는 개선을 산업활성화 및 다양성 증진에 연결시킬 수 있는) 다양한 정책수단(규제나 지원, 진흥)들이 마련되어야 할 것이다. - 처벌과 보상제도를 마련해야 한다. 	<p>없다.</p>
--	------------

<학계 및 연구소의 평가>

PP의 진입 규제의 목표를 바꿀 필요는 없다. PP진입 규제의 개선은 현실적으로 어렵기 때문에 PP의 진흥 방안에 초점을 두어야 한다. PP시장의 질서를 바로 세우기 위해서 PP의 등록 폐지 요건을 강화하거나 또는 PP의 평가제를 통해서 PP를 퇴출시키기 위해서 PP의 평가 기준이 필요하다. 그리고 한 걸음 더 나아가서 SO와 위성사업자들이 양질의 PP를 선정하기 위해서도 PP를 평가하는 기준이 필요하다. PP를 평가하는 목적에 따라서 평가하는 기준이 달라질 것이다. PP를 평가할 수 있는 기준으로 불법행위, 질 낮은 프로그램, 낮은 자체 제작 비율, 과도한 인포머셜, 론칭료의 지불 등을 들 수 있다. 그리고 불법행위에는 광고 관련 불법행위, 심의 위반 등으로 대별해 볼 수 있다.

PP에 대한 관리를 강화하는 방안으로는 크게 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 하나는 PP의 등록 취소 요건을 대폭 강화하는 방안이고 다른 하나는 방송 평가제를 등록 PP에게도 적용하는 방안이다. PP의 등록을 취소할 정도로 요건으로는 다섯 가지 경우를 생각할 볼 수 있다:

- (1) 법규를 위반한 PP : 광고심의 규정을 위반하거나, 비심의 광고를 방영하거나, 기타 방송법의 규정을 위반한 경우

(2) 질이 낮은 프로그램으로 편성 : 편성의 질이 일정한 수준에 미달하는 PP로서 프로그램의 편성에 일정액 이하를 지출하거나, 일정한 기간 동안 동일한 프로그램을 반복하여 편성하는 횟수가 과다하거나, 오래된 저가 프로그램의 편성이 일정한 비율 이상인 경우

(3) 자체 제작 프로그램이 일정 비율 이하인 경우

(4) 인포머셜 광고에 의존하는 PP : 광고의 일정 비율 이상을 인포머셜 광고로 구성하는 경우

(5) 론칭료 등 SO에게 사례금을 과다하게 지불하는 PP : PP가 SO에게 돈을 지불하는 경우를 보면 론칭료 지불, 프로그램 이용료의 SO 환급(일명 꺾기), SO의 홍보비 부담, 신호처리기 구매 비용 부담, 인포머셜 광고의 수입 나눠먹기 등이 있다.

위에서 제시한 요건에 해당하는 PP를 시장에서 퇴출하는 경우 PP 시장의 질서는 현재보다 현저히 개선될 것이다. 그러나 이러한 요건을 실제로 법규로 도입하여 실행하기에는 문제가 있다. 예상되는 문제점을 정리해 본다.

(1) 대부분의 PP가 심의규정 등 정도의 차이가 있지만 법규를 위반하고 있으므로 경중을 판단하는 잣대가 필요하다.

(2) 프로그램의 질을 평가하기가 매우 어렵다. 그리고 프로그램의 질과 프로그램의 가격과의 상관관계를 매우 높지만 가격이 저렴한 프로그램이라고 질이 낮다고 평가할 수 없는 문제점이 있다.

(3) 자체 제작 프로그램이 양질의 프로그램이라는 보장이 없고, 현실적으로 자체 제작이 불가능한 장르도 있다.

(4) 시청률 상위 10개 채널 이외에는 대부분의 PP가 인포머셜광고 수입에 의존하고 있다.

(5) 시청률 10위 이하의 단독PP의 경우 대부분 론칭료를 지불하고 있고, PP의 SO에 대한 금전적 지급이 음성적으로 이루어지고 있다.

이러한 현실적인 문제가 있지만, 이러한 문제를 보완하여 문제가 있는 PP의 등록을 취소해야 할 것이다. 저가의 비용으로 편성을 하고, 인포머셜 광고를 통해서 수입을 대부분의 수입을 얻고 있는 PP는 퇴출되어야 한다. 그러나 이러한 PP는 워낙 적은 비용으로 유지하는 구조를 가지고 있기 때문에 시청률이 낮은 상황에서도 인포머셜 광고로 유지될 수 있는 수지구조를 가지고 있다. 이러한 PP를 퇴출시키기 위해서는 인포머셜을 일정비율 이하로 제한할 필요가 있다. (구)방송위원회는 인포머셜 광고를 50%내로 제한하는 제안을 한 바 있다. 그리고 인포머셜 광고가 일정한 비율 이상이고 동시에 편성 비용이 일정한 수준 이하인 PP를 퇴출대상으로 선정하는 방안도 검토할 필요가 있다(연구소 K).

지금까지 정책 목표에 문제가 있다고 보지는 않는다. 왜냐하면, 산업활성화와 다양성과 같은 공익성은 무척 중요한 이념이기 때문이다. 다만, 현재 시점에서 PP시장의 문제점을 해결하기 위해 어느 이념이 더 강조되어야 하는가라는 관점에서 정책의 방향성이 결정될 수 있다. 현재 시점에서 PP 산업이 매우 침체되어 있기 때문에, 산업활성화가 다양성보다 좀 더 우선시되어야 할 가치라고 생각한다(학계 L).

콘텐츠 산업의 활성화에 PP의 진입규제 정책은 크게 도움이 되지 못했다는 생각이다. 따라서 PP산업을 활성화하기 위해서는 진입규제 차원보다는 다른 정책적 대안들이 모색될 필요가 있다고 생각한다. 양질의 콘텐츠를 확보하고 있는 PP라면 그것이 MPP나 MSP가 아닌 단독PP이더라도 편성에서의 불이익을 받지 않도록 미국의 임대접속규칙(leased access)과 같은 제도를 변형하여 적용하는 방안도 고려할 수도 있다. 임대접속규칙이라 함은 35개 이상의 채널을 보유하고 있는 케이블 사업자는 계열관계가 없는 프로그램 공급자에게 일정 정도의 채널을 따로 마련해 주도록 의무화한 제도이다 [1992년 미국 케이블 법의 강제접속(compelled access)규칙]. PP의 진입규제 정책이 실질적인 콘텐츠 산업의 활성화와 다양성을 증대시키는 것에 있다면 진입규제로 다양하게 등장하고 있는 PP 자체의 경쟁력(콘텐츠 경쟁력)을 어떻게 강화할 수 있고, 증가한 PP들을 어떻게 최종 소비자들에게 다양한 유통 플랫폼을 통해 전달하게 할 것인가에 정

책적 고민이 맞춰져야 한다고 본다. 이는 PP의 진입규제 완화가 산업활성화 및 다양성 증가의 필요조건이 될 수는 있으나 필요충분조건은 되지 못한다는 의미이다. 따라서 PP의 진입규제 정책과 산업활성화 및 다양성 확보라는 정책 목표 사이에는 이 둘을 연결시킬 수 있는(진입규제 완화 또는 개선을 산업활성화 및 다양성 증진에 연결시킬 수 있는) 다양한 정책 수단(규제나 지원, 진흥)들이 마련되어야 할 것이다(연구소 Y).

허가제는 과도하게 진입규제를 제한한 것이 문제점이라면 등록제는 과도하게 진입규제를 완화하는 것이 문제점이다. PP 및 유료시장의 경쟁상황과 조건을 고려하여 진입조건과 방향을 탄력적으로 운용하는 방안을 찾아야 할 것이다. 자격과 심사조건을 강화하여 실제 프로그램 제작 능력을 갖추고 유료방송 시장활성화에 기여할 수 있는 사업자를 선발하는 장치로 기능할 수 있도록 등록제를 개편해야 할 것이다.

등록제를 통한 진입 이후에도 적절한 "처벌과 보상" 제도를 도입하여 PP들 간의 경쟁을 촉진하고 경쟁력 있는 사업자가 시장에서 생존할 수 있도록 해야 한다. 자체 프로그램 제작 비율, 송출계약자 수, 프로그램의 평가제 등을 통해 지원금을 주거나 새로운 사업에 진입할 수 있는 메리트를 부여할 수도 있을 것이다. 그 반대로 실적이 부실한 사업자는 퇴출하게 하여야 할 것이다.

PP시장에서의 경쟁촉진은 진입규제 뿐만 아니라 진입 이후 공정경쟁 구도와 질서, 그리고 규범을 규제기관이 안정적으로 제도화하는 일이 무엇보다도 중요한 정책과제가 될 것이다(학계 C).

향후 PP 진입규제의 목표는 양적 측면의 다양성뿐만 아니라 질적인 측면의 다양성에 대한 증진에 정책목표를 두어야 한다. 이를 위해서는 PP들이 양질의 콘텐츠를 제작했을 때 충분히 시청자들에게 전달되고 동시에 어느 정도의 제작비 회수가 가능하도록 하는 유통체제의 구축정책 마련이 시급하다.

그리고 PP진입규제도 모든 PP에게 동일한 기준을 적용하는 것 보다는 PP의 장르와 형식, 대상 매체 등을 고려하여 차별적인 기준을 적용하도록 하는 정책방향 설정이 필요하다.

아울러 플랫폼 사업자들이 PP의 채널에게 정당한 대가를 지불하도록 하는 제도 마련과 동시에 PP와 SO간의 관계가 상호 동등한 협력관계가 되어 동등한 수준에서 콘텐츠의 제작과 송출이 될 수 있도록 규제 환경을 재정비 하는 정책방안 마련이 필요하다(학계 J).

<현업의 평가>

PP는 이미 등록제 이후 규모면에서 공룡PP에서부터 군소 PP까지, 소유 측면에서 순수 국내PP, 외국 채널, 합작 채널, 장르 측면에서도 다양하게 활성화되고 성장해왔다. PP산업 또한 기상파를 위협할 정도의 시장점유율을 차지하고 있다. 진입규제의 정책목표는 규제를 더욱 완화하여 부실PP를 퇴출시키고, M&A를 통한 MPP의 등장과 MPP에 의한 시장분할이 이루어지도록 유도해야 한다(현업 Y).

산업 활성화와 다양성 증진을 통한 시청자 복지 향상의 취지에는 변함이 없다고 생각한다. PP 진입 규제 정책은 국내 방송산업 활성화와 시청자 복지 향상, 투자성 높은 PP들을 위한 실효성 있는 정책 추진이 전제되어야 할 것이다(현업 S).

등록제의 실시는 진입규제의 완화정책이다. 본래 의도한 정책목표를 모두 달성하지는 못했고 상당한 정도의 부작용을 노정하고 있기 때문에 아직도 산업구조가 파행적인 면이 있더라도 일정정도 산업기반확충에 기여한 정책이었다. 이미 역기능이 순화되고 자정되기 시작한 이 시점에 굳이 진입규제정책을 논의할 상황인가 의문이다. 종합편성과 보도채널문제는 이와는 다른 문제이다. 이미 시장 진입자는 충분히 들어왔다. 앞으로는 일정 수준 이하의 임의 사업자는 진입이 더욱 쉽지 않다. 이미 시장이 진입의 방어기제 역할을 하고 있다. 진입규제 정책은 더 이상 검토할 필요는 없다는 생각이다.

등록제에서 정부가 퇴출규제를 언급하는 건 모순이다. 승인이나 허가와는 다르다. 개선이나 정책목표 달성을 위한 행정명령은 가능할 수 있겠으나 등록제의 목적자체가 자유로운 시장진입을 통한 시장 활성화인데 퇴출

규제를 고민하는 것 자체가 등록제의 시행 자체를 문제시하는 것과 같다. 퇴출규제를 하기 위해서는 등록요건을 강화하고 그 조건에 부합하지 않을 때 퇴출을 이야기할 수 있다. 등록요건을 지나치게 강하게 할 경우 등록이 아니라 실질적인 승인에 준하는 역할을 할 것이다(현업 K).

8) 소결론

PP등록제에 대한 전문가들의 총괄적인 평가는 PP등록제의 산업활성화 및 경쟁력 강화에 대해서는 대체적으로 긍정적인 평가를 내렸다. 그러나 현업에서는 MPP의 증가를 경쟁력강화로 보고 있는 반면, 학계에서는 이를 부정적 평가의 근거로 제시하였다. 이는 MPP에 대한 정책의 세부적 목표나 성과지표가 필요함을 보여주는 부분이라고 할 수 있다.

다양성에 대해서는 공급원의 외형적 다양성은 증가하였을지 모르나 하위요소들의 다양성 증가는 이루어지지 않았다는 평가를 내렸다.

전반적으로 PP등록제는 원래 의도했던 정책목표를 성공적으로 달성하였다는 평가가 지배적이었다. 그러나 ‘결과적으로 실패한 정책’ 또는 아예 정책 목표도 뚜렷하지 않았던 정책으로 평가한 전문가도 있었다.

등록제의 가장 큰 문제점에 대해 학계와 현업이 공통적으로 지적한 사항은 PP의 초과공급으로 인한 시장왜곡, 부실PP의 양산, SO의 불공정거래행위 등이었다. 따라서 PP등록제의 개선방안은 이러한 문제점들을 단계적으로 해결하는 차원에서 모색되어야 할 것이며, 학계와 현업에서 공통적으로 지적하고 있는 사항을 우선적으로 해결하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

문제점을 개선할 수 있는 방안으로 공통적으로 제시한 안은 “건전PP 및 경쟁력 있는 PP의 육성과 불건전PP의 퇴출” 등이었다. 진입규제시 송출계약서의 의무화, 현행 등록요건의 강화, 자체제작 비율의 의무화, 본방송 비율의 의무화 등 4가지 안에 대한 구체적인 의견을 문의한 결과, 송출계약서 의무화에 대해서는 전부가 비현실적인 안이라는 입장을 보였으며, 나머지 세 가지 안에 대해서는 학계와 현업의 의견이 조금씩 엇갈리는 것으로 나타났다.

진입규제의 향후 방향성에 대해서는 PP의 진흥방안을 강구하고 등록폐

지 요건을 강화하는 부분에서는 공통적 의견이 존재하였다. 그러나 퇴출규제에 대해서는 현업 내에서도 상이한 의견이 존재하고 있다. MSP 계열의 경우 퇴출규제를 강력 찬성하는 반면, 개별PP 입장에서는 퇴출규제가 등록제의 취지와 맞지 않다는 입장을 보이고 있는 것으로 나타났다.

나. 지속가능성 평가

1) 프로그램 제작편성역량의 지속가능성 평가

효율성평가와 전문가 총괄평가에서 나타났듯이 PP 산업의 외형적 발전은 콘텐츠산업의 질적 발전으로 이어지지 못하고 있다. 따라서 PP사업자로서 갖추어야 할 지속가능성의 첫 번째 요건으로 프로그램 제작역량을 제시하였다. PP등록제의 요건에 자본금 외에 제작시설을 갖추도록 한 것도 결국은 프로그램 제작역량을 PP등록의 기본요건으로 하겠다는 정책목표와 관련된 것이라고 볼 수 있다. 또한 PP 산업의 궁극적인 정책 목표 역시 콘텐츠 산업의 활성화와 경쟁력 강화에 두어야 하기 때문에 국내 PP의 프로그램 제작 역량의 지속가능성은 PP 진입규제를 결정짓는 매우 중요한 요인이 되지 않을 수 없다.

2007년 방송산업실태조사보고서에 의하면 279개 채널 중 자체제작비율이 0%인 PP는 74개(26.5%)에 이르고 있을 정도로 자체제작율이 매우 낮은 편이다(방송산업실태조사보고서, 2007, pp.251~259). 3년 평균 자체제작률은 47.42% 정도이다. 2004/2005년도 홈쇼핑을 제외한 자체제작률은 45.89%였던 것이 매년 조금씩 증가하여 2005~2006년도 46.89%, 2006~2007년도 49.47%(2006-2007)로 늘어났다. 장르별로는 보도(93.6%), 게임(90.40%), 종교(83.1%), 음악(82%), 교육(71.83%) 등의 순으로 자체제작률이 높게 나타났으며, 자체제작률이 가장 낮은 장르는 드라마(0.47%), 영화(4.23%), 만화(8.13%) 등으로 10% 미만에 머물고 있는 상황이다. 앞서 다양성 측면에서 볼 때 수용다양성이 가장 높은 분야가 이들 분야인데, 이들 분야의 공급원다양성도 낮을 뿐만 아니라 자체제작비율도 낮다는 점은 국내 PP산업의 성장가능성을 비관적으로 판단하게 만들고 있는 요인이라고 하겠다.

이들 케이블TV의 인기 장르인 드라마, 만화, 영화 채널 등의 자체제작 비율이 매우 낮다는 것은 사실상 핵심 콘텐츠의 대부분을 국내나 국외 구매에 의존하고 있는 것을 보여주는 것이다. 그런 상황에서 한미FTA협상에서 국산제작물의 쿼터제까지 완화하여(영화 25% → 20%, 애니메이션 35% → 30%) 이들 장르의 지속가능경영성에 대한 평가는 더욱 부정적이다. 향후 이들 장르의 쿼터제에 대해서는 법에 명시된 수준으로라도 준수될 수 있도록 감독이 강화될 필요가 있다.

[표 3-28] 장르별 자체제작 비율의 변화 (단위: %)

구분	2007년/2006년	2006년/2005년	2005년/2004년	평균
게임	97.6	88.0	85.6	90.40
교양	15.2	2.7	20.4	12.77
교육	63.4	75.5	76.6	71.83
대상	33.5	27.1	50.0	36.87
드라마	1.4	0.0	0.0	0.47
만화	8.6	12.6	3.2	8.13
문화	39.2	37.3	26.6	34.37
보도	94.2	94.6	92.0	93.60
스포츠	60.4	44.3	33.6	46.10
영화	3.6	8.7	0.4	4.23
오락	18.8	34.6	38.1	30.50
음악	91.7	87.1	67.2	82.00
정보	56.7	48.5	52.2	52.47
종교	83.3	83.8	82.2	83.10
취미	74.4	58.5	60.2	64.37
평균	49.47	46.89	45.89	47.42

* 홈쇼핑을 제외한 채널의 평균으로 계산하였음.

공급원별로 자체제작비율의 변화를 살펴보면 <표 3-29>와 같다. 그런데 예상과 달리 독립PP의 자체제작 비율이 지상파나 다른 MPP보다 높게 나타났다. 지상파 계열 PP의 경우에도 모회사에서 구매한 프로그램이 ‘국내구매’로 분류되기 때문에 상대적으로 자체제작 비율이 낮은 것으로 나타나고 있다. 주요 MPP의 경우도 국내와 국외 구매 비율이 높아 상대적으로 자체제작비율이 적은 것을 알 수 있다. 국내구매도 반드시 국산 프로그램의 구매만을 의미하지는 않는다. PP가 수입대행사를 통해 외국프로그램을 구매하는 경우도 국내구매로 집계되기 때문이다. 국내 PP 중 시청률 상위

권의 채널은 외국프로그램을 직접 구매하지만 시청률 중하위권의 채널은 많은 경우 수입대행사를 통해 외국프로그램을 구매하고 있는 현실이다. 따라서 앞의 장르와 연결하여 MPP 혹은 MSP 중 자체제작 비율이 낮은 핵심장르를 운영하는 PP에 대해서는 자체제작률을 법에서 정하고 있는 수준으로 개선하도록 할 필요가 있을 것이다.

[표 3-29]공급원별 자체제작 비율의 변화

(단위: %)

기준연도	공급원	자체제작	외주제작	국내구매	국외구매
2007년/2006년	지상파PP	29.0	5.4	57.3	16.7
	메이저 MPP	36.7	4.1	30.7	29.6
	마이너 MPP	41.3	4.6	26.0	28.1
	독립PP	42.7	5.0	28.9	24.1
2006년/2005년	지상파PP	26.8	12.9	46.3	9.0
	메이저 MPP	34.5	1.6	30.9	34.1
	마이너 MPP	36.4	7.5	32.6	23.0
	독립PP	49.8	10.3	25.5	12.8
2005년/2004년	지상파PP	29.5	5.9	37.2	27.4
	메이저 MPP	36.9	4.5	22.7	35.7
	마이너 MPP	34.4	5.3	31.3	26.4
	독립PP	49.7	9.0	23.8	15.7

* 홈쇼핑을 제외한 채널의 평균으로 계산하였음.

* 기준 연도는 자체제작 비율을 조사한 시점으로 개편 시기의 비율을 기록하고 있는데, 본 연구에서는 각 년도 최근의 자료만을 선택하여 채널 특성에 따라 구분한 후 평균을 낸 값을 '자체제작 비율'로 보았다. 2007년 방송산업실태조사보고서의 경우 각 PP마다 2007년과 2006년에 걸쳐 조사되었고, 2006년 보고서는 2006년에서 2005년, 2005년 보고서는 2005년에서 2004년에 걸쳐 조사되었다.

제작편성역량의 지속가능성을 판단할 수 있는 또 하나의 지표인 본방송 편성 비율의 경우 3년 평균 45.06%이며, 2004/2005년에 50.19%이던 것이 2006/2007년에는 43.1%로 오히려 감소추세에 있다. 이는 PP 산업의 제작역량의 지속가능성이 약화되고 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 본방송 편성 비율이 높은 장르는 음악(71.1%), 보도(68.77%), 종교(58.37%)이며, 다른 채널의 경우는 일반적으로 30-40%의 본 방송 편성비율을 유지하고 있는 것으로 나타났다.

* 홈쇼핑을 제외한 채널의 평균으로 계산하였음.

[표 3-30] 장르별 주간 본방송 편성 비율의 변화

(단위: %)

구분	2007년/2006년	2006년/2005년	2005년/2004년	평균
게임	35.4	30.2	36.4	34.00
교양	31.0	33.3	44.0	36.10
교육	43.1	40.5	42.1	41.90
대상	28.5	34.2	74.6	45.77
드라마	41.0	35.6	46.2	40.93
만화	30.3	21.0	49.1	33.47
문화	41.3	32.0	26.5	33.27
보도	62.7	67.2	76.4	68.77
스포츠	48.3	40.6	42.2	43.70
영화	44.9	51.2	52.8	49.63
오락	40.2	39.3	34.4	37.97
음악	63.4	72.9	77.0	71.10
정보	49.7	38.8	46.2	44.90
종교	56.5	55.5	63.1	58.37
취미	30.2	36.0	41.8	36.00
평균	43.1	41.89	50.19	45.06

공급원에 따른 주간 본 방송비율은 40%대로 실질적으로 사업자간의 차이가 거의 없는 것으로 나타났다. 이 부분에서도 독립PP의 상대적인 약진이라고 평가할 수 있다.

[표 3-31]공급원별 주간 본방송 편성 비율의 변화

(단위: %)

기준연도	공급원	주간본방송비율
2007년/2006년	지상파PP	44.0
	메이저 MPP	46.7
	마이너 MPP	43.2
	독립PP	45.0
2006년/2005년	지상파PP	36.7
	메이저 MPP	44.2
	마이너 MPP	47.1
	독립PP	43.9
2005년/2004년	지상파PP	39.3
	메이저 MPP	46.1
	마이너 MPP	56.1
	독립PP	47.1

* 홈쇼핑을 제외한 채널의 평균으로 계산하였음.

전문가 의견조사에서 본방송 비율을 고시하는 것에 대해 긍정적인 의견을 많이 제시한 점을 고려할 때 본방송 비율을 적어도 50%는 유지할 수 있도록 의무화하는 방안을 고려해볼 필요가 있다. 디지털전환이 완료되고 한미FTA가 개시되는 예상 시점인 2013년까지 매년 1~2%씩 본방송 비율을 증가시켜 콘텐츠산업의 경쟁력을 확보하기 위한 정책방안을 강구할 필요가 있다. 또한 처음부터 모든 PP에 본방송 의무화를 적용하기 보다는 지상파계열PP, 메이저 MPP 등 대규모 PP부터 본방송 비율을 단계적으로 의무화하는 방안을 고려해볼 필요가 있다.

PP의 프로그램 수출 역시 국내 PP산업의 국제적 경쟁력을 파악할 수 있는 부분이다. 등록제 이전에 비해 프로그램 수입과 수출은 모두 늘어났으나 수출에 비해 수입 비중이 기하급수적으로 늘어나고 있는 점과, 프로그램의 수출액이 늘어나고 있으나 수출 편수는 현저하게 감소하고 있는 점은 국내 콘텐츠산업의 지속성장가능성에 대한 전망을 대단히 어둡게 하고 있는 부분이다.

특히 등록제 실시 직후인 2002년에는 수입액이 급상승하였다(2003년 방송산업실태조사보고서, p.54). 2002년 수입 프로그램의 데이터 값이 지나치게 높게 나타나서 전반적 수입 증가세가 축소되거나 완만해 보이는 왜곡 현상을 보이고 있는데 2002년 데이터 값을 빼고 보면 사실상 프로그램 수입은 점증하는 추세를 보이고 있다.

[표 3-32] PP의 연도별 프로그램 수출입 현황

()안은 프로그램편수

구분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
수입액 (천달러)	11,650	8,703	9,665	1,689 (1,414)	828,766 (11,876)	32,655 (12,617)	43,309 (19,665)	30,520 (18,536)	56,977 (21,349)	55,528 (19,211)
수출액 (천달러)	2,261	955	661	300 (481)	900 (805)	681 (752)	787 (1,065)	3,259 (7,242)	3,465 (2,443)	3,929 (5,589)

* 출처: 2001년 방송산업실태조사보고서, p.115; 2002년 방송산업실태조사보고서, pp.131; 2003년 방송산업실태조사보고서, 3-2화일, pp.54; 2004년 방송산업실태조사보고서, pp.115; 2005년 방송산업실태조사보고서, pp.163; 2006년 방송산업실태조사보고서, pp.215; 2007년 방송산업실태조사보고서, pp.179; 2008년 방송산업실태조사보고서, pp.131.

한편 기업의 경영척도 및 기업활동의 성과가 당해 연도 중 전년도에 비하여 얼마나 증가하였는가를 나타내는 성장성 지표는 기업의 경쟁력이나 미래의 수익창출능력을 간접적으로 나타낸다. 성장성 지표는 매출액증가

율, 유형자산증가율, 자기자본증가율 및 총자산증가율 등의 지표로 나타내는데, 매출액 증가율은 2005년 10.48%에서 2006년 13.56%로 높게 나타나고 있다. 그러나 나머지 지표들은 그다지 좋지 않은 편이다. 2006년 총자산증가율은 2.74%로 2005년의 6.87%에 비해서 성장률이 많이 둔화된 모습을 보이고 있으며, 동업종 및 전산업의 성장률인 7.68%와 8.34%보다 상당히 낮은 수준이다. 또한 2006년도 유형자산 증가율은 2.05%로 동업종 및 전산업 평균보다 낮게 산출되어 유형자산에 대한 설비 투자 역시 타산업에 비해 많지 않음을 보여주고 있다(2006년도 방송채널사용사업자 경영분석, p.55).

2) 수익구조의 지속가능성 평가

매출액의 구성 요인 중 PP의 핵심 수입이어야 할 중 수신료 수입과 프로그램판매수입의 변화추이로 볼 때 콘텐츠산업의 성장지속가능성은 낮아 보인다. 수신료 수입의 경우 2000년 이후 2002년까지 전반적인 감소 추세를 보이다가 2003년 이후부터는 다시 재증가 추세를 보이고 있으나 전반적으로는 감소추세에 있으며, 비율 역시 전체의 10%에 그치고 있는 상황이다. 반면 기타사업 수입은 2000년 15%였던 것이 2007년 44%로 증가하여 PP의 수익구조가 정상적인 콘텐츠 핵심수익으로 발전하지 못하고 있음을 알 수 있다. 특히 PP의 중요한 수익원이어야 할 프로그램 판매 수입은 2000년 2%였던 것이 여전히 제자리에 머물러 있는 상황이다.

[표 3-33] PP 매출액 현황 및 구성

(단위: 억원)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
수신료 수입	509 (17%)	525 (10%)	958 (14%)	1,126 (12%)	1,770 (16%)	1,572 (11%)	2,006 (11%)	2,609 (10%)
광고	1,669 (55%)	1,703 (33%)	2,485 (36%)	3,071 (33%)	3,733 (33%)	5,477 (39%)	6,918 (39%)	8,546 (42%)
프로그램 판매	55 (2%)	117 (2%)	204 (3%)	59 (1%)	92 (1%)	195 (1%)	320 (2%)	405 (2%)
비영리수입	356 (12%)	158 (2%)	166 (2%)	0.1 (0%)	279 (2%)	469 (3%)	252 (1%)	- (0%)
기타사업 수입	469 (15%)	2,714 (52%)	3,027 (44%)	5,087 (54%)	5,700 (48%)	6,473 (45%)	8,342 (47%)	9,005 (44%)

* 출처: 방송통신위원회, 2000년~2008년 방송산업실태조사보고서(홈쇼핑 제외)

그런데 PP의 규모별로 매출액 구성요소를 보면, 이와 같은 패턴과는 다소 다른 현상을 보여주고 있다. 지상파계열 PP와 MSP의 PP들은 광고수익과 프로그램사용료가 늘어나고 있으며, MSP의 경우 프로그램 판매 수익에서 증가세를 보이고 있다. 또한 눈에 띄는 것은 독립PP의 경우 프로그램 사용료 수입은 계속 낮아지다가 2006년 증가세로 돌아섰으며, 프로그램 판매 수익 또한 증가하고 있다는 점이다.

[표 3-34] PP의 규모별 매출액구성

(단위: 백만원)

PP	구분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
지상파 PP	광고수익	23,582	44,742	67,378	111,715	147,496	204,184
	프로그램 사용료	2,690	12,272	20,506	26,638	30,954	39,519
	비영리수익	0	0	0	0	0	0
	프로그램 판매수익	0	1,764	945	2,618	0	0
	기타수익	2,274	8,228	14,244	16,331	27,904	30,420
메이저 MPP	광고수익	52,883	85,021	89,449	138,415	207,707	279,451
	프로그램 사용료	23,258	33,182	42,863	46,196	57,649	78,400
	비영리수익	0	0	0	412	0	0
	프로그램 판매수익	6,415	9,107	1,804	2,120	6,222	10,259
	기타수익	4,082	7,620	40,254	43,094	78,138	138,037
마이너 MPP	광고수익	53,379	46,280	58,610	28,921	89,469	92,541
	프로그램 사용료	1,769	12,898	20,527	74,328	21,551	23,470
	비영리수익	0	2,480	0	0	298	4
	프로그램 판매수익	3,093	3,425	1,610	1,753	5,668	7,438
	기타수익	17,565	31,749	335,756	343,560	322,259	341,090
독립PP	광고수익	40,466	72,434	91,703	94,172	103,049	115,625
	프로그램 사용료	24,802	37,481	28,663	29,868	47,101	59,225
	비영리수익	15,809	14,092	94	27,470	46,549	25,159
	프로그램 판매수익	2,150	6,141	1,603	2,735	7,613	14,293
	기타수익	247,493	255,122	118,397	167,002	218,978	324,649

* 출처: 방송통신위원회, 2000년~2008년 방송산업실태조사보고서(홈쇼핑 제외)

또한 2008 방송산업실태조사보고서(pp.300~304)에 나타난 161개 PP의 자본총계를 살펴보면, 자본금 요건은 5억이지만 PP들의 자본총계는 평균 209억 5천만원 정도로 나타났다. 그러나 PP별 편차는 <표 3-35>와 같이 매우 큰 편이며, 실제 자본총계 5억 미만의 PP가 가장 많은 33.5%(54개)를 차지하고 있다. 게다가 5억 미만의 PP 54개 중 26개(48.1%)는 자본잠식 상태이며, 자본잠식의 평균 금액은 20억 1700만원에 이르고 있다.

따라서 자본금 기준을 현재보다 상향조정하고 이를 기존 PP에도 적용할

경우 적지 않은 PP가 영향을 받게 된다. 10억으로 상향조정할 경우 49.6%(80개)의 기존 PP들이 자본금을 추가 확보해야 하는 상황이다. 채널 운용을 위한 기본 자본금이 30억은 되어야 한다는 현업전문가의 제언대로 라면 161개 PP 중 59개(36.6%)만이 존속 가능한 상태이다.

[표 3-35] PP의 자본총계

자본 총계	5억 미만	5억-10 억 미만	10억-20 억 미만	20억-30 억 미만	30억-40 억 미만	40억-50 억 미만	50억-100 억 미만	100억 이상
PP수	54	26	16	6	6	5	15	33
%	33.5	16.1	9.9	3.7	3.7	3.1	9.3	20.5

* 출처: 방송산업실태조사보고서(2008), pp.300~306 통계치를 토대로 구성.

3) 사회적 책임경영의 지속가능성 평가

사회적 책임경영 정도는 기업비전의 명확성과 사회공헌도의 요인을 살펴 보았다. 사회적 책임의 성격상 소규모의 독립PP보다는 여러 개의 PP를 운영하는 기업에게 책무를 부여하는 것이 합리적이라 판단되어 방송산업 실태조사보고서(p.345)에 복수채널(두개 이상의 채널을 운영하는 사업자) 사업자 30개 기업을 대상으로 하였다. 사실상 이들 기업들이 우리나라의 방송콘텐츠산업을 이끌어나가게 될 핵심 PP들이라고 볼 수 있기 때문이다. 복수채널사업자로 등록되어 있는 이들 사업자의 해당 홈페이지를 방문(2008.11.1~11.10)하여 기업비전의 명확성과 사회공헌도의 내용을 분석하였다. 기업비전의 명확성은 홈페이지에서 CEO의 인사말이 별도로 있는 경우와 기업비전에 대한 별도의 코너가 있는 경우로 분류하였다. 전체 30개 기업 중 CEO 인사말이 별도로 있는 경우는 27개로 대부분 CEO의 경영철학을 밝히고 있으나, 기업비전에 대해서는 11개 기업만이 의지를 밝히고 있는 것으로 나타났다. 홈페이지만을 통해 파악한 내용이기 때문에 이를 통해 기업비전에 대한 전체적인 내용과 의지를 파악하기에는 한계가 있지만 책임 있는 MPP 또는 MSP로서 향후 지속적인 콘텐츠 산업경영을 위해서는 홈페이지를 통해서라도 기업의 향후 비전에 대한 내용이 담기도록 할 필요가 있다.

홈페이지 상으로는 CJ가 비교적 CEO의 경영철학과 비전 및 미션 등이

세분화되어 가장 잘 나타나고 있다. 반면 SBS의 경우에는 CEO 인사말¹¹⁾와 SBS CI¹²⁾부분 그리고 사회공헌집 등에서 기업경영철학과 비전이 혼재되어 표출되어 있으나 기업비전에 대한 별도의 코너는 나타나 있지 않았다.

[표 3-36] PP 사업자의 기업비전

기업명	ceo 인사말	기업비전 별도 코너	기업비전 핵심 콘셉트
씨제이	0	0	건강, 즐거운, 편리를 제공하는 생활문화기업
온미디어	0	0	온 세상에 즐거움
재능교육	0	0	창조적이고 실용적인 교육문화
SBS	0	x	(세계 초일류 방송사)
MBC	0	0	글로벌 멀티미디어 그룹
KBS	0	0	공공가치의 중심, KBS
EBS	0	0	교육전문EBS정체성강화 혁신으로 지속적 성장 개방과 공유를 통한 소통과 화합
기독교방송	0	0	민족과 지역, 세대 간의 갈등을 넘어 통합과 발전을 위해 헌신하는 언론
한전케이디엔	0	0	즐겁게 일하는 나, 서로 믿고 함께 일하는 우리, 창의적으로 도전하는 KDN
매일경제신문사	0	0	세계최고의 지식경제신문 추구
국제방송교류재단	0	0	전 세계를 대상으로 TV와 라디오를 통해 한국에 대한 국제 사회의 올바른 이해 증진과 지구촌을 더욱 가깝게 만드는 일
중앙일보사	0	0	디지털미디어시대를 선도하는 culture&Entertainment content provider
와이티앤미디어→ CU미디어	0	0	엔터테인먼트 방송의 선두주자
대원씨엔에이 홀딩스	0	0	글로벌애니메이션프로젝트실현 최고의 캐릭터 라이선싱 및 머천다이징사업 능력보유 캐릭터Boom-up을 위한독보적인 네트워크구축
에당엔터테인먼트	0	0	초일류 종합엔터테인먼트미디어그룹 지향
한국디지털 위성방송	0	0	고객니즈에 맞는 Digital-Contents를 확보하여 고객에게 '재미'와 '행복'을제공하는 선도적인 종합디지털미디어사업자가

11) http://sbspr.sbs.co.kr/intro/intro01_index.jsp

12) http://sbspr.sbs.co.kr/intro/intro10_index.jsp

			되는 것
아이넷방송	0	x	-
실버아이	0	0	희망과 건강한 삶을 주는 방송
시네마티비	0	x	-
채널브이 코리아	0	x	-
투원미디어	0	x	-
한국기업투자	0	0	다양한 미디어를 통해 양질의 디지털 콘텐츠를 보급해 소비자의 욕구를 충족시켜 21C 디지털 홈 엔터테인먼트 세상을 구현해 나가는 영상 미디어 분야의 선두 기업
유셀컴 (생활경제tv)	0	X	최고의 생활경제 전문채널로서 사회발전에 선도하는 방송구현
태원 엔터테인먼트	0	x	영상 콘텐츠 사업을 선도하는 엔터테인먼트
위성진 (Real TV, W)	0	x	즐거움과 감동을 전하는 리얼티비
김상혁 (석세스TV, 바둑ch)	X	X	X
박영식 (키즈원, 헬로키즈)	0	0	다른 사람들과 차별화된 생각으로 긍정적이고 확실한 가치에 도전하는 정신
에듀티브이	x	x	-
김지호 (환경tv)(ctn)	0	0	세상을 아름답고 풍요롭게
강현송 (China TV, 가요TV)	0	0	진실, 정성, 봉사의 정신으로 방송영상산업을 리드하는 대표적인 CP
유비에스방송 (CCN BCN)	X	X	-
이성환 (건설 부동산 tv)	0	0	최고의 건설 및 부동산 채널로서 사회발전에 선도하는 방송구현
계	27	11	

사회공헌도의 경우 지상파 3사나 언론기업, 공기업을 제외하고는 순수 유료방송 PP들의 사회적 공헌도는 적어도 홈페이지 상으로는 거의 찾아보기 어려웠다.

[표 3-37] MPP의 홈페이지에 나타난 사회공헌도의 주요 내용

기업명	사회공헌도 내용
KBS	공영방송의 경영성과로 대체
MBC	<ol style="list-style-type: none"> 1. MBC 운영수익의 15%는 공익목적으로 재단에 환원 2. 한국 방송법에 따라 전체 광고매출액의 4.75%를 방송위원회의 방송개발기금으로 공제하여 방송개발, 예술, 문화 사업에 사용 3. 매년 210만 달러를 MBC 지분의 30%를 소유한 정수장학회에 기부하여 지금까지 4만 명의 학생들에게 장학금을 수여 4. '어린이에게 새 생명을'은 7천명의 어린이에게 심장병 수술비를 지원 5. 빈 필하모닉 오케스트라, 뉴욕 필하모닉 오케스트라, 볼쇼이 아이스 발레, 뮤지컬 아이 다, 라이온 킹 등 세계 유수의 공연을 주최
SBS	사회공헌집 (클린운동, SBS 문화재단, 생명운동, 이웃사랑 특별 생방송...)
CJ	CJ 나눔재단, CJ 문화재단
재능교육	농어촌 주민과 해외이주자 등 교육기회가 상대적으로 적은 계층에 대해 특별시스템 제공, 시낭송, 동화구연경연대회를 통한 문화활동 지원
한전케이디엔	공기업으로서 사회적, 도덕적 책임을 절감하고 'KDN 한미음 봉사단'을 발족하여 소외된 이웃들을 위해 봉사활동을 펼침
매일경제신문사	수익성을 전제로 하지 않는 '비영리 사회공헌활동'

4) 소결론

총합평가의 경우 전문가 총괄평가는 PP등록제에 대해 전반적으로는 성공한 정책이라고 평가했으나 질적 성장을 가져오는 데는 기여하지 못했다는 평가를 내렸다. 그러나 PP등록제의 개선에 대해서는 학계와 현업의 입장이 다소 상반되게 나타났으며, 퇴출규제와 자체제작비율의 의무화를 주장하는 의견이 지배적이었으나, PP 산업이 질적 성장에 들어서는 단계이기 때문에 어떤 규제도 불필요하다는 주장을 참고할 필요가 있다고 할 수 있다. 지속가능성에 대한 평가에서는 제작역량의 지속가능성, 핵심수익구조의 지속가능성, 사회적 책임의 지속가능성, 이용자만족의 지속가능성 모두 매우 부정적인 것으로 나타났다.

4. 결 론

가. 효과성 평가에 대한 결론

PP의 매출액과 수익성, 그리고 일자리 창출 측면에서는 PP의 등록제가 산업적 활성화에 기여하였다고 평가할 수 있다. 그러나 ARPU의 감소 및 PP규모별 순이익의 격차를 고려할 때 외형적 성장이 PP 산업 내부의 질적 경쟁력을 가져왔다고 단정하기는 어렵다.

다양성 측면에서도 일차적인 공급원의 다양성은 확대되었으나 전체 SO에 송출되고 있는 PP의 경우 지상파 계열이나 MSP 계열의 PP 숫자는 늘어났으나 독립PP는 변화가 없는 상태이다. 이는 PP 등록제로 인해 늘어난 PP의 숫자는 독립PP이지만 실제적으로 이들의 SO 송출이 병행해서 일어나고 있지 않음을 보여주고 있다.

장르다양성 역시 정보, 오락, 음악 장르의 비중이 확대되고 있는 반면 나머지 장르의 비율은 고정적이거나 감소추세에 있는 것으로 나타났다. 여성채널 장르의 감소세가 특히 두드러지고 있다. 가장 많이 확대된 정보채널의 경우 폐업 건수도 가장 높게 나타났다. 따라서 장르다양성이 특별히 확대되었다고 판단하기 어렵다.

수용다양성도 긍정적 평가를 내리기 어려웠다. 등록제 이전인 2000년에 비해 드라마의 수용성만 지속적으로 높아졌을 뿐, 영화, 음악, 다큐멘터리와 뉴스 등의 장르 수용성은 점차 감소되고 있는 추세를 보이고 있다. 전체적으로 드라마와 만화의 점유율이 가장 높게 나타나고 있다.

그러나 특징적인 것은 지상파계열PP와 메이저 MPP의 시청률과 점유율은 감소추세에 있는 반면 독립PP의 시청률과 점유율의 증가세가 나타나고 있다는 점이다. 이는 PP등록제로 인한 PP의 수적 증가가 가지는 매우 중요한 의미로 파악되며, PP 산업에 대한 정책에 있어서 산업적 경쟁력이 있는 PP에 대한 정책방향과 다양성 차원에서 존재가치가 있는 PP에 대한 정책을 구분하여 방안을 강구할 필요성이 있음을 보여준다.

나. 종합효과평가의 결론

1) 전문가 총괄평가의 결론

전문가 8인을 대상으로 PP등록제에 대해 전문가들의 총괄적인 평가를 구한 결과 PP등록제의 산업활성화 및 경쟁력 강화에 대해서는 대체적으로 긍정적인 평가를 내렸다. 그러나 현업에서는 MPP의 증가를 경쟁력강화로 보는 시각을 보이고 있는 반면, 학계에서는 이를 부정적 평가의 근거로 제시하였다. 이는 MPP에 대한 정책의 세부적 목표나 성과지표가 필요함을 보여주는 부분이라고 할 수 있다.

다양성에 대해서는 공급원의 외형적 다양성은 증가하였는지 모르나 하위요소들의 다양성 증가는 이루어지지 않았다는 평가를 내렸다. 또한 전반적으로 PP 등록제는 원래 의도했던 정책목표를 성공적으로 달성하였다는 평가가 지배적이었으나 ‘결과적으로 실패한 정책’ 또는 아예 정책 목표도 뚜렷하지 않았던 정책으로 평가한 전문가도 있었다.

등록제의 가장 문제점에 대해 학계와 현업이 공통적으로 지적한 사항은 PP의 초과공급으로 인한 시장왜곡, 부실PP의 양산, SO의 불공정거래행위 등이었다. 따라서 PP등록제의 개선방안은 이러한 문제점들을 단계적으로 해결하는 차원에서 모색되어야 할 것이며, 학계와 현업에서 공통적으로 지적하고 있는 사항을 우선적으로 해결하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

문제점을 개선할 수 있는 방안으로 공통적으로 제시한 안은 건전PP 및 경쟁력 있는 PP의 육성과 불건전 PP의 퇴출 등이었다. 진입규제시 송출계약서의 의무화, 현행 등록요건의 강화, 자체제작 비율의 의무화, 본방송 비율의 의무화 등 4가지 안에 대한 구체적인 의견을 알아본 결과, 송출계약서 의무화에 대해서는 전원이 비현실적인 안이라는 입장을 보였으며, 나머지 세 가지 안에 대해서는 학계와 현업의 의견이 조금씩 엇갈리는 것으로 나타났다.

진입규제의 향후 방향성에 대해서는 PP의 진흥방안을 강구하고 등록폐지 요건을 강화하는 부분에서는 공통적 의견이 존재하였다. 그러나 퇴출규제에 대해서는 현업 내에서도 상이한 의견이 존재하고 있다. 퇴출규제를 강력 찬성하는 사업자가 있는가 하면 퇴출규제가 등록제의 취지와 맞

지 않다는 입장을 보이는 사업자도 있었다.

2) 지속가능성 평가의 결론

지속가능성에 대한 평가 역시 대체적으로 부정적인 것으로 나타났다. 특히 프로그램 제작편성역량의 지속가능성은 매우 부정적인 것으로 나타났다. 장르별로 볼 때 보도(93.6%), 게임(90.40%), 종교(83.1%), 음악(82%), 교육(71.83%) 등의 자체제작률은 높게 나타난 반면, 드라마(0.47%), 영화(4.23%), 만화(8.13%) 등 수용성이 가장 높은 분야는 공급원다양성도 낮을 뿐만 아니라 자체제작비율도 낮다는 점이 국내 PP산업의 성장가능성을 비관적으로 판단하게 만들고 있는 요인이라고 할 수 있다. 따라서 향후 PP 산업에 대한 모든 정책의 방향성은 수용성이 가장 높은 장르에 대해 공급원의 다양성과 자체제작비율을 높이는 방향으로 가야할 것이다. 이들 장르의 쿼터제에 대해서는 법에 명시된 수준으로라도 준수될 수 있도록 감독이 강화될 필요가 있다. 특히 MPP 혹은 MSP 중 이들 장르를 운영하는 사업자에 대해 책임을 부과할 필요가 있다.

PP의 프로그램 수출 역시 국내 PP산업의 국제적 경쟁력을 파악할 수 있는 부분이다. 등록제 이전에 비해 프로그램 수입과 수출은 모두 늘어났으나 수출에 비해 수입 비중이 기하급수적으로 늘어나고 있는 점과, 프로그램의 수출액이 늘어나고 있으나 수출 편수는 현저하게 감소하고 있는 점은 국내 콘텐츠 산업의 지속성장가능성에 대한 전망을 대단히 어둡게 하고 있는 부분이다.

사회적 책임의 지속가능성 또한 현재로서는 매우 낮은 상황이다. 책임 있는 MPP 또는 MSP로서 향후 지속적인 콘텐츠 산업경영을 위해서는 홈페이지를 통해서라도 기업의 향후 비전에 대한 내용이 담기도록 할 필요가 있다. 사회공헌도의 경우 지상파 3사나 언론기업, 공기업은 제외하고는 순수 유료방송 PP들의 사회적 공헌도는 적어도 홈페이지 상으로는 거의 찾아보기 어려웠다.

IV. PP 진 · 출입에 대한 해외사례

1. 영국

가. 영국의 PP 면허

영국 방송에서 우리나라의 방송채널사용사업 면허에 해당되는 것으로 텔레비전 면허와 허가가 가능한 콘텐츠 서비스(TLCS)와 디지털 텔레비전 프로그램 서비스 면허(DTPS)가 있다. 면허를 부여받았다고 반드시 서비스를 시작하는 것은 아니며, 서비스는 자주 연기되거나 아예 시작하지 못하는 경우도 있다.

1) 텔레비전 면허로 허가가 가능한 콘텐츠 서비스(TLCS: Television Licensable Content Service)

텔레비전 면허로 허가가 가능한 콘텐츠 서비스(TLCS)는 디지털 지상파를 제외한 위성, 케이블 및 기타 전자 네트워크를 이용한 모든 멀티채널 플랫폼에 실리는 방송 채널 면허를 말한다. 2003년 커뮤니케이션법 제232조에 의하면 위성으로 방송되는 서비스 혹은 전자 커뮤니케이션 네트워크의 이용과 관련하는 수단을 통해 배급되는 서비스로서, 공공의 구성원에 의한 수신이 가능하도록 만들어진 서비스와 텔레비전 프로그램이나 전자 프로그램 가이드 (EPG) 혹은 두 가지 모두로 구성된 서비스를 말한다. 주로 상업적인 다채널 (commercial multichannel) 사업자 등으로 표현된다.

방송면허의 목적과 기간 등은 개별 약정에 따라 구체적으로 결정되어 면허계약서의 부칙에 별도로 명시된다. 면허는 사업자가 반납하거나 Ofcom이 취소시키기 전까지 유효하다. Ofcom은 면허 조건 위반, 지시 불이행, 징계의 결과 등을 이유로 면허를 취소시킬 수 있다. 또한 사업자가 Ofcom을 속이기 위해 잘못된 정보를 제공하거나, 부적합자인 경우, 법정관리에 들어가거나 파산한 경우, 면허비를 미납한 경우 등도 면허 취소 사유이다. 면허가 취소되기 전에 소명 기회가 있으며, 취소되거나 반납하면 Ofcom의 면허 명단 웹사이트에서 서비스 정보가 사라지고, 한 달마다 갱신되는 텔

레비전 방송 면허 웹사이트를 통해 공지된다. 면허의 발급과 취소가 수시로 이루어지며 Ofcom은 비교적 간단한 평가를 한다. 1년 단위 또는 필요에 따라 시행되는 평가로 방송면허료 납부 상황, 프로그램 및 광고 심의 규정, 공정거래관련 규정, 유럽 제작 프로그램 쿼터 등을 조사한다.

국경 없는 텔레비전 지침(TVWF) 4, 5, 6조에 따라 본 면허를 가진 사업자들은 전송 시간의 50% 이상의 유럽 제작 프로그램들을 전송해야 하며, 최소 10% 이상의 유럽 독립 제작 프로그램들을 방송해야 한다. 이들 프로그램들은 제작 후 5년 이내여야 한다.

영국 전체 가구 대비 시청자 점유율이 0.05% 이상인 경우, 방송 시작 1년 이후 자막, 수화, 음성 묘사를 제공해야 한다.

광고와 관련하여서는 ASA(광고 표준 기구)과 Ofcom의 공동 규제, 기회 균등과 훈련과 관련하여서는 BTRC(방송 훈련과 기술 규제 기구)과 Ofcom의 공동 규제를 받는다. 그밖에도 위성 방송의 경우, 텔레비전 신호의 전송 표준에 관한 유럽 연합 지침을 준수한 전송 시스템을 사용해야 하며, EPG의 경우, EPG에 대한 Ofcom의 지침을 준수해야 한다.

소유 규제와 관련, 1990년 방송법과 1996년 방송법, 2003년 커뮤니케이션법에 따라 Ofcom의 방송 면허를 소유에 제한을 두고 있다. TLCS 면허를 소유할 수 없는 개인이나 법인은 아래와 같다.

- ① 지역정부 (지역 정부의 활동에 관한 정보 제공과 관련 1972년 지역 정부법 (개정) 142조에 따라 지역 정부 기능 수행만을 목표로 한 경우 서비스 제공 예외)
- ② 정치단체
- ③ 종교단체 (Ofcom의 허가시 가능)
- ④ 이들 단체와 이들 단체의 간부와 관련자들이 통제하는 회사
- ⑤ 광고대행사 또는 대행사가 통제하거나 5% 이상 지분을 소유하고 있는 회사

1990년 방송법(개정)에 따라, Ofcom은 특정상황에서 50% 이하의 주식을 소유한 경우에도 회사를 통제하는 것으로 판단할 수 있다. 또한 범죄를 저지른 사람에 대해 법원은 특정 기간 동안 면허 소유에 부적합하다는

명령을 내릴 수 있다. 이는 개인뿐만 아니라 이 사람이 이사이거나 경영에 직·간접적으로 참여하는 회사에도 해당된다(Ofcom, 2008b).

2) 디지털 텔레비전 프로그램 서비스 면허 (DTPS: Digital Television Programme Services)

디지털 지상파 플랫폼 Freeview와 유료 플랫폼인 TopUp TV의 방송 채널 면허를 말한다. 규제, 인허가, 방송 면허 취소 및 방송 평가는 텔레비전 면허로 허가가 가능한 콘텐츠 서비스의 경우와 유사하며 약간 더 규제를 받는 정도이다. 소유 규제도 유사하며, 유럽 프로그램 쿼터도 유럽제작 50% 이상, 유럽 독립 제작사 프로그램 10% 이상으로 같다. 차이는 면허 조건에 최소 10%의 영국 독립 제작 쿼터 준수도 포함된다는 것이다 (Ofcom, 2008c).

3) 내용규제

Ofcom은 미성년자 보호, 해악과 공격, 범죄, 선정성과 폭력성을 띤 내용, 공정성과 불편부당성, 사생활 침해, 스폰서십 등에 대한 규제를 통해 텔레비전과 라디오 시청자들을 보호하고 있다. 일반적인 방송 프로그램들은 시청자들의 불만을 접수받아 Ofcom의 내용 위원회에서 처벌의 수위를 결정한다.

내용 규제와 관련하여 Ofcom은 세계층으로 나누어진 티어(tier) 규제를 하고 있다.

첫 번째 계층의 규제는 영국내 모든 방송사에 적용되며, 편성과 광고 기준과 불편부당성과 관련 된다. 이 규제는 프로그램의 취향과 품위에 관련된 시청자들의 불만 사항의 접수를 통해 이루어진다.

두 번째 계층의 규제는 지역 제작 쿼터 (quota), 본방송 제작 쿼터, 독립 제작사 프로그램 편성 쿼터, 뉴스와 시사 프로그램, 교육 프로그램 편성 등의 계량화된 수치에 근거한 규제에 이루어져 있다.

세 번째 계층의 규제는 자율 규제에 기반하여, 방송사가 프로그램과 관련하여 매년 전에 했던 약속의 이행과 연차 보고서 작성과 관련된 의무 등으로 이루어져 있다 (정인숙 외, 2007).

PP의 경우 첫 번째 계층과 두 번째 계층의 규제를 받는다고 볼 수 있다.

4) 영국의 PP산업진흥을 위한 정책

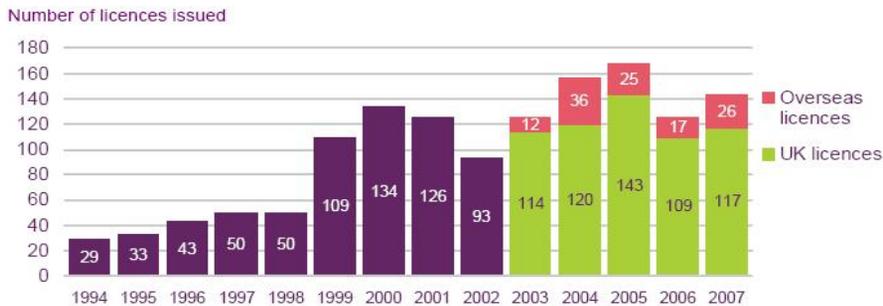
기본적으로 신규 사업자들의 진입을 통한 시장에서의 경쟁에 의존하며, BSkyB, Virgin Media 등 사업자들의 투자가 활발하다. 국가의 재원이 지급되는 경우는 수신료로 운영되는 BBC 계열의 디지털 채널들이 있다.

앞서 밝힌 바와 같이 유럽제작 프로그램과 유럽 독립제작사와 영국 독립제작사들의 쿼터를 통해 영국 및 유럽 방송사와 독립제작사를 지원한다고 볼 수 있다.

5) PP 면허 발급 현황

Ofcom은 <그림 4-1>에서 보는 바와 같이, 2007년 143개 텔레비전 면허를 부여했다. 영국에서 방송되는 서비스를 위해 117개 면허와 해외에서 방송되는 서비스를 위해 26개 면허를 부여했다. 이는 2006년의 126개 면허(영국 109개, 해외 17개)에 비해 증가한 것이다.

[그림 4-1] Ofcom과 ITC에 의한 면허 발급



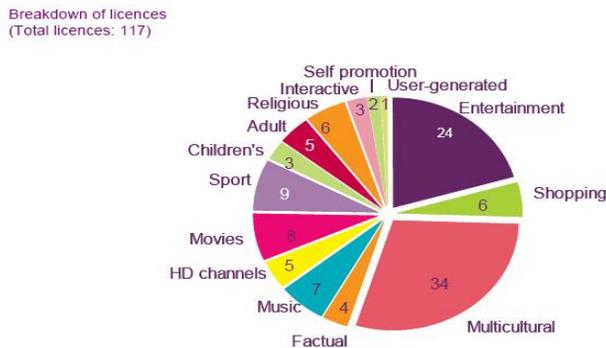
* 출처: Ofcom, 2008a, p. 158

<그림 4-2>는 장르별 면허 부여를 보여준다. 117개 영국 면허 중 가장 많이 면허를 받은 장르(34개 면허)가 소수 인종 공동체를 대상으로 한 채널이다. 이들 채널에 대해 2006년에도 31개 면허, 2005년 12개 면허를 부여했으며 증가 추세이다.

2007년 두 번째로 많이 면허를 받은 장르는 오락 채널로 24개 면허를 받았다. 2006년에도 Ofcom은 이 장르에 33개 면허를 부여했다. 비슷하게

도 사실 채널 면허 지원도 2006년 18개로부터 2007년 단지 4개로 감소했다. 이는 특정 장르가 점진적으로 포화 상태에 도달한 것을 의미하며, 새로운 서비스 착수에 대한 관심의 저하로 이어지고 있다. 예를 들어, 오락 채널들이 공공서비스 네트워크를 제외하고 높은 시청률을 기록하지만, 이미 이 장르에는 많은 채널들이 있다. 하지만 일부 장르는 여전히 성장 잠재력을 보여줬다. 스포츠와 영화 서비스의 새로운 면허 신청이 2006년에 각각 2개와 3개로부터 2007년 9개와 8개로 각각 상승했다. HD 텔레비전의 보급 증가와 HD 서비스 가입자 증가, BBC와 ITV의 freesat 시작으로 HD 서비스도 인기가 높아져 추가로 5개의 HD 면허 신청이 있었다 (Ofcom, 2008a).

[그림 4-2] 2007년 장르별 영국 텔레비전 면허 부여



* 출처: Ofcom, 2008a, p.159.

6) PP 소유 현황

많은 기본 티어 채널들은 플랫폼에서 채널 부케(bouquet)로 모여 있으며, 일부 부케는 공동 소유 형태를 보이고 있다. <표 4-1>은 25개의 가장 많이 시청하는 기본 티어에 속하는 채널들이다. 소수의 채널들이 다른 채널들로부터 독립되어 있으나 많은 시청률 상위권의 채널들이 상대적으로 소수의 회사들에 소유되고 있음을 알 수 있다.

UKTV 계열은 BBC와 케이블 플랫폼 사업자인 Virgin Media가 함께 소유하고 있다. BSkyB/ NewsCorp의 경우 Sky one, Sky Two, FX, Nick Jr, Nickelodeon, Paramount Comedy, Nicktoons 등을 단독 또는 공동 소

유하고 있다.

[표 4-1] 시청률 상위 기본 티어 채널들의 소유 현황 (조인트 벤처 포함)

채널 순위	채널 이름	Sky/N ewsCo rp	Viac- om	VMT V	BBC	Time Warne r	Sparrow hawk	Disco- very	Disn- ey	Oth- er
1	Sky One	v								
2	UKTV Gold			v	v					
3	Living			v						
4	Hallmark						v			
5	Disney Channel								v	
6	UKTV Drama			v	v					
7	Sci-Fi Channel									v
8	Nick Jr	v	v							
9	Eurosport									v
10	Cartoon Network					v				
11	Sky Two	v								
12	ABC1								v	
13	Nickelodeon	v	v							
14	Paramount Comedy	v	v							
15	Challenge TV			v						
16	Bravo			v						
17	Discovery							v		
18	UKTV Style			v	v					
19	Nicktoons	v	v							
20	FX	v								
21	Turner Classic Movies					v				
22	MTV One		v							
23	Discovery Real Time							v		
24	Movies 24						v			
25	Bravo2			v						

* 출처: Ofcom, 2008d, p.87.

[표 4-2] 주요 기업의 가치 사슬의 단계 참여

	콘텐츠 생산	도매 채널	도매 플랫폼	소매 서비스
BT Vision			v	v
Discovery	v	v		
Disney	v	v		
MUTV	v	v		
Setanta		v		v
Sky	v	v	v	v
Top Up TV			v	v
Virgin		v	v	v

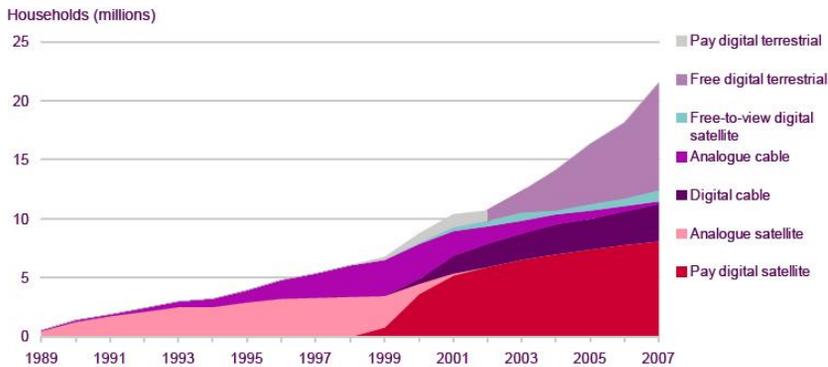
* 출처: Ofcom, 2008d, p.98.

<표 4-2>는 영국 유료 방송 시장의 주요 기업들이 가치 사슬의 어떤 단계에 참여하고 있는지 보여준다. 수직적 통합을 통해 가치 사슬 상의 다른 단계들 사이의 시너지(synergy)를 기대할 수 있으며 이를 통해 효율성을 높일 수 있다. 특히 콘텐츠 생산과 도매 채널이 통합된 경우, 콘텐츠 권리와 관련된 거래비용을 줄일 수 있다. BSkyB의 경우, 전체 가치사슬에 걸쳐 사업을 하고 있다. 적절한 규제가 없다면, 콘텐츠를 자사의 플랫폼에 유리하게 공급할 수 있으며, 각 단계에서 반경쟁적 행위를 할 소지가 있다 (Ofcom, 2008d).

나. 영국의 PP 산업 현황

영국 다채널 텔레비전 상황은 2008년 2사분기까지 2천 2백 5십만 가구가 다채널 텔레비전을 시청하고 있으며, 전체 가구 대비 88%에 육박했다. 디지털 전환율은 전체 가구 대비 87.9%를 기록했다. 영국의 PP들은 디지털 위성, 디지털 케이블, 디지털 지상파 등에서 채널사업을 하고 있다. 2008년 2사분기에 플랫폼별 시청 가구 수를 보면, 디지털 케이블 Virgin Media 3백 2십만 가구, 유료 위성 BSkyB 8백 7십만 가구, 지상파 유료 (Top-Up-TV) 3십만, ADSL TV 7만, 지상파 디지털 Freeview 9백 4십만, freesat 8십만 가구를 기록했다(Ofcom, 2008e).

[그림 4-3] 영국 다채널의 보급률 추이 (1989~2007)



* 출처: Ofcom, 2008d, p.26.

<그림 4-3>은 영국 다채널 도입 초기인 1989년부터 2007년까지의 텔레비전 플랫폼의 보급률을 보여준다. 1998년을 기점으로 디지털 전환이 시작되었다. 영국 다채널 유료 방송은 전체가구의 절반 정도가 시청하고 있으며, BSkyB와 케이블을 중심으로 성장했다. BSkyB는 Sky 텔레비전과 영국 위성 방송(British Satellite Broadcasting)의 합병으로 1990년에 탄생했다. BSkyB는 주요 플랫폼 사업과 위성 기반 유료 텔레비전 방송 소매업, 도매 채널 운영과 콘텐츠 생산까지 하면서 수직적 결합구조를 보인다.

Virgin Media는 2006년 NTL과 Telewest 두 개의 케이블 사업자의 합병으로 탄생했다. 이는 1984년에 설치된 케이블 관할 지역의 13년에 걸친 통합 과정의 최종 단계에서 나타났다. Virgin Media도 도매 채널 운영, 플랫폼 사업, 소매 서비스를 수직적으로 결합한 구조를 보인다.

유료 지상파 디지털로는 ITV Digital의 파산이후 2004년 새로 생긴 Top Up TV가 있다. Top Up TV는 SDN이 소유하고 있는 Multiples A에서 제공되는 Five로부터 임대하여 서비스하고 있다.

IPTV로 Tiscali IPTV (구 Homechoice)와 BT Vision이 서비스를 하고 있다.

다채널 무료 방송에는 지상파 디지털 Freeview와 무료 위성 방송이 있다. 지상파 디지털 Freeview는 현재 영국의 디지털 전환을 견인하고 있으며, 2007년 2분기에 디지털 위성 가입 가구를 추월하면서 가장 많은 가구

가 시청하고 있다. 무료 위성 방송 수신과 관련, 과거 BSkyB 시청 가구 중 유료 방송 서비스를 받지 않고 수신 설비 만 사용하는 방법과 BSkyB의 수신 기구 설치비 150 파운드를 내고 200 개 정도의 무료 채널을 받아 보는 경우, 마지막으로 BBC와 ITV가 공동으로 운영하는 freesat을 시청할 수 있는 방법이 있다(Ofcom, 2008d).

[그림 4-4] 사업별 전체 TV 산업 수익



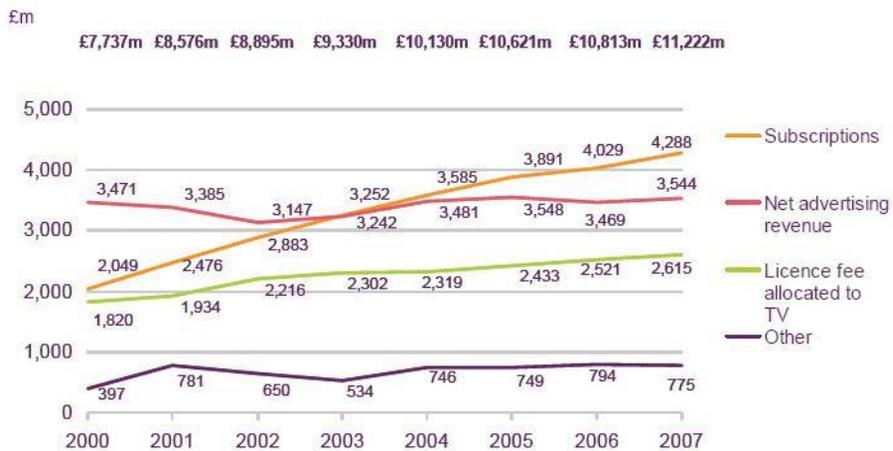
* 출처: Ofcom, 2008a, p.163.

<그림 4-4>와 같이, 영국 PP 산업의 일부인 상업 다채널 (Commercial multichannels) 산업은 2000년 7억 9천 5백만 파운드에서 2007년 16억 1천 4백만 파운드로 2배 이상 성장했다. 플랫폼 사업자도 2000년 20억 4천 9백만 파운드에서 42억 8천 8백만 파운드로 2배 이상 성장했다. 반면에 ITV, Five 등 상업 아날로그 채널의 수익은 2000년 29억 8천 1백만 파운드에서 2007년 26억 1천 1백만 파운드로 감소했다.

<그림 4-5>와 같이, 플랫폼 사업자의 수익이 2003년 이후 광고수익을 앞서고 있다. 2007년 시청료 수익은 42억 8천 8백만 파운드인 반면 광고 수익은 35억 4천 4백만 파운드에 그쳤다. BBC의 수신료 수익은 26억 1천 5백만 파운드를 기록했다.

광고 수익의 67%를 여전히 상업 아날로그 채널들이 차지하고 있다. 하지만 2004년 이후 상업 아날로그 채널들은 11% 정도의 광고 수익 감소를 경험하고 있다. 2007년 동안 아날로그 지상파 채널들의 광고 수익이 1.6% 감소한 23억 8천 7백만 파운드를 기록하는데, ITV1의 광고 수익이 3.8% 감소한 13억 6천 5백만 파운드를 기록했다. 반면에 상업 다채널은 11억 5천 6백만 파운드를 광고 수익을 올려 2006년 대비 11%의 성장을 기록했다. 상업 아날로그 채널들의 손실은 이들 방송들이 운영하는 다채널들의 수익으로 일부 상쇄되고 있다. 이들 채널들은 2007년 동안 전체 광고 수익의 10%인 3억 4천 7백만 파운드를 벌어들였다.

[그림 4-5] 수입원별 전체 TV 산업 수익

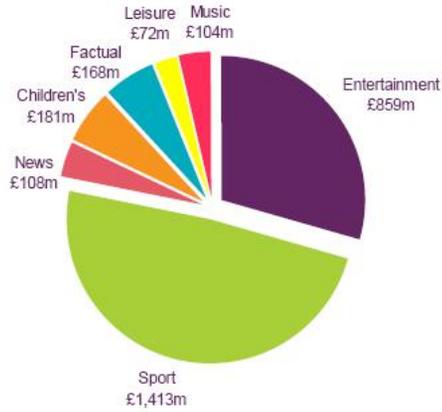


* 출처: Ofcom, 2008a, p.162.

다채널 사업자 (multichannel operators)는 2007년 2천 9백 5만 파운드를 벌어들였다. 이 수치는 광고, 스폰서십, 시청료, 소매, 양방향 서비스, 프로그램 판매, PPV(pay-per-view)와 기타 수입을 합산한 것이다.

[그림 4-6] 2007년 주요 채널 장르별 다채널 사업자 수익

Total revenue: £2,905m

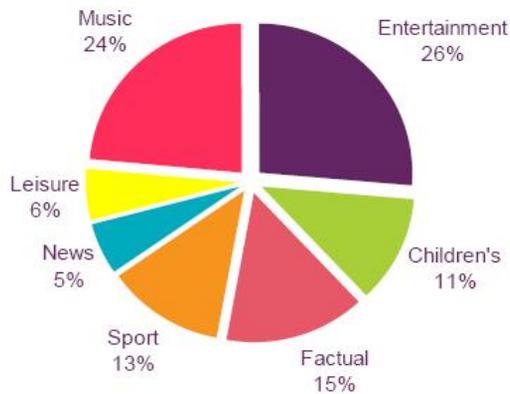


* 출처: Ofcom, 2008a, p.166.

이를 <그림 4-6>과 같이 채널 장르별로 나누어 보면, 스포츠 채널이 14억 1천 3백만 파운드(49%), 오락 채널들이 8억 5천 9백만 파운드(30%)를 벌어들였다. 뉴스, 어린이, 사실, 레저, 음악 장르 채널들이 합쳐서 나머지 6백 3십 3억 파운드(22%)를 벌어들였다.

[그림 4-7] 다채널 플랫폼에서 이용가능한 채널의 방송 시간

Total broadcast hours in 2007 = 1,012,297 (2006 = 945,003)

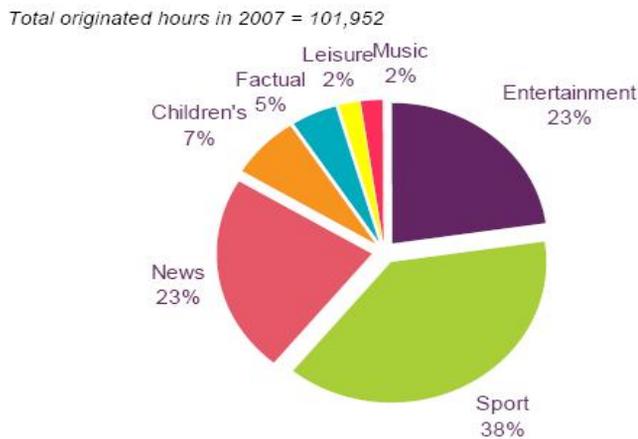


* 출처: Ofcom, 2008a, p.180.

<그림 4-7>과 같이, 2007년 다채널 사업자들은 일곱 개의 주요 장르의 프로그램을 1백만 시간 방송했다. 오락은 26% (267,948 시간), 음악 24% (238천 시간), 사실 15% (151천 시간), 스포츠 13% (127천 시간), 어린이 프로그램 11% (116천 시간)이 각각 방송되었다.

2007년 다채널 사업자가 제공하는 프로그램의 90%가 재방송이며, 초방 비율은 10% 정도이다. <그림 4-8>과 같이, 전체 초방 방송 시간 중에서 스포츠가 38%를 차지하고, 오락과 뉴스가 23%, 나머지 장르들은 10% 이하를 기록하고 있다.

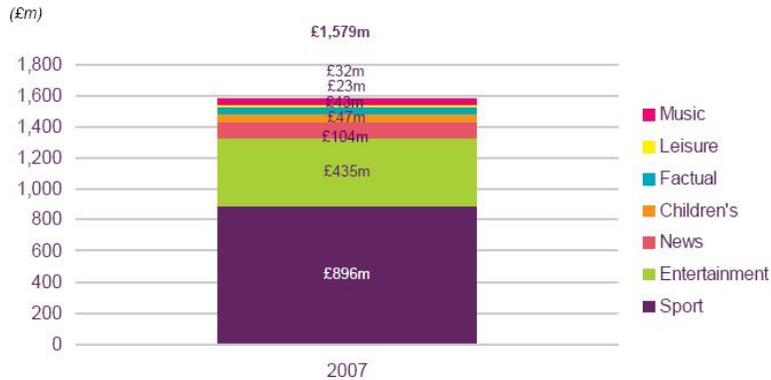
[그림 4-8] 다채널 초방 비율



* 출처: Ofcom, 2008a, p.181.

2007년 다채널 사업자의 이들 장르의 콘텐츠에 지출한 비용은 <그림 4-9>와 같이 15억 7천 9백만 파운드에 달한다. 스포츠 채널들이 전체 시간의 13%이며, 초방 비율의 38%를 차지한 반면, 전체의 57%인 8억 9천 6백만 파운드를 지출했다. 이는 스포츠 권리와 관련된 높은 비용에 기인한다. 오락 채널들은 전체 지출의 28%인 4억 3천 5백만 파운드를 썼고, 전체 시간의 26%, 초방 비율 23%를 차지했다. 뉴스, 어린이, 사실, 레저와 음악의 나머지 장르들은 지출의 16%로 2억 4천 8백만 파운드를 썼으나, 전체 방송 시간의 61%, 전체 초방 비율의 40%를 차지했다.

[그림 4-9] 주요 채널 장르내 다채널 운영자의 콘텐츠 관련 지출



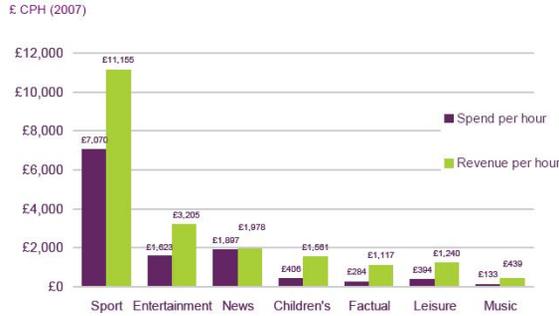
* 출처: Ofcom, 2008a, p. 182.

<그림 4-10>은 다채널 사업자들의 콘텐츠에 대한 시간당 평균 비용과 전송으로 생기는 시간당 평균 수익을 보여준다. 여기에는 초방과 재방송이 모두 포함된다. 이 그림은 다른 장르 채널당 비용이 어떻게 분포하며, 초방 시간이 비용에 어떻게 영향을 주는지 보여준다.

스포츠 채널은 7천 1백 파운드로 콘텐츠에 대한 시간당 지출을 가장 많이 발생시킨다. 하지만 장르 중 가장 높은 시간당 수익인 1만 1천 파운드의 수익을 올린다. 지출의 1.58배의 수익을 올린다.

오락 채널은 평균 1천 6백 파운드를 지출하며, 거의 2배인 3천 2백 파운드의 수익을 올린다. 어린이 채널은 재방송 비율이 94%에 달하며, 평균 406 파운드의 비용이 들고, 3.8배에 달하는 1천 6백 파운드를 벌어들인다. 사실 채널은 284 파운드가 들고, 3.9배인 1천 1백 파운드의 수익을 올린다. 초방 비율이 43%에 달하는 뉴스의 경우, 시간당 평균 1천 9백 파운드의 비용을 지출하고, 4.3% 더 벌어들인 2천 파운드의 수익을 올린다.

[그림 4-10] 2007년 다채널의 장르별 콘텐츠에 대한
시간당 평균 비용과 수익



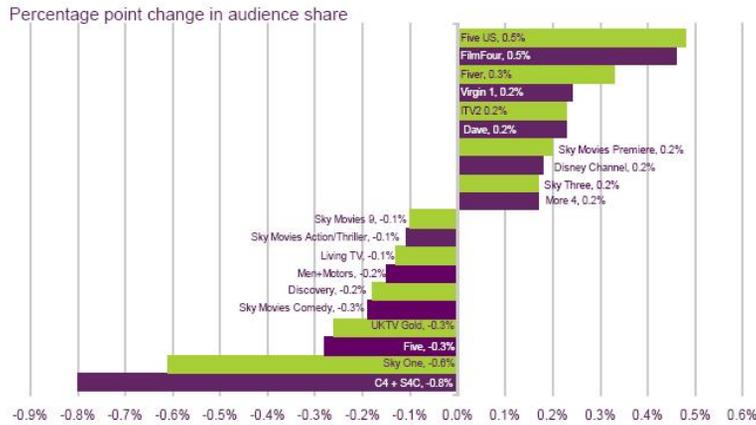
* 출처: Ofcom, 2008a, p.183.

<그림 4-11>에 따르면, 영국 PP 산업의 한 부분을 차지하는 공공 서비스 방송 계열의 디지털 채널들이 2007년 동안 가장 많은 수용자 점유율을 기록한 10개의 채널들 중 5개를 차지하고 있다. 2006년 시작한 Five 계열의 새로운 디지털 채널 Five US와 Fiver가 상위 3위에 올랐으며, Film Four, More4, ITV2 가 좋은 성과를 거두었다. 이들 성공의 원인은 아날로그 모채널들의 브랜드 이점을 누리고 있으며, 모채널에서 판촉하고, 규모가 큰 프로그램 아카이브를 가지고 있기 때문이다.

4개의 Sky 채널들이 2006년에서 2007년 점유율 하락 측면에서 가장 많이 떨어진 10개 채널에 들었다. 이들 중 3개는 영화 채널이고 나머지 하나는 Sky One이다. Sky One은 0.6% 정도의 하락을 기록했는데, 이는 2007년 3월 Virgin Media 플랫폼에 공급을 중단한 것에 기인한다.

아날로그 지상파 채널 Channel Four가 가장 많은 0.8%, Five가 0.3% 다채널 가정에서 점유율이 감소했다. 공공 서비스 방송 점유율의 감소는 이들 계열의 디지털 채널의 선전으로 만회하고 있다.

[그림 4-11] 2006년 대비 2007년 다채널 수용자 증가 채널과 감소 채널



* 출처: Ofcom, 2008a, p.152.

2. 프랑스

가. 프랑스 독립제작사 및 채널 현황

1) 독립제작사 현황

프랑스의 독립제작사는 다음과 같이 정의되어 있다.

「방송사와 제작사의 지분관계가 상호 15%를 넘지 않아야 한다. 또한, 방송사의 지분 15% 이상을 소지하고 있는 주주가, 해당 제작사의 지분 15% 이상을 소유하지 않아야 하며, 제작사를 통제(Control)하고 있는 주주가 방송사를 통제하지 않는다.」

프랑스에서 독립제작사는 상법에 의거, 회사설립 신청서를 내면 바로 사업을 시작할 수 있다. 그러므로 별도로 방송유관기구(예를 들면, CSA나 문화부 등)에 사업면허 발급을 위한 어떠한 행정적인 절차상의 의무를 지니지 않는다. 독립제작사의 정확한 숫자를 알 수는 없으나, 양대 독립제작사협회(SPI, USPA)의 회원사 수를 기준으로 할 때, 약 400여개가 넘는 것

으로 알려져 있다.

참고로, SPI(독립제작사협회)의 회원사는 300여개로, 대부분 중소기업체 중심이며, 1960년 설립된 USPA(영상물제작사협회)의 경우, 르포, 공연상황, 픽션, 애니메이션, 다큐멘터리, 매거진, 버라이어티, 게임 등을 제작하는 120여개 독립제작사를 회원사로 두고 있다. 대부분 대규모 업체 중심이라는 점에서 SPI와 구별된다.¹³⁾

프랑스 독립제작사가 한 해 동안 만드는 영상물 제작시장은 다음과 같다.

[표 4-3] 프랑스 독립제작사가 제작, 채널에 방송된 영상물의 총 시간 (단위 : 분)

시간	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
픽션	667	721	847	835	807
다큐	2,468	2,256	2,066	1,998	1,832
애니메이션	208	330	268	395	314
공연	439	433	354	434	321
매거진	279	189	372	396	405
합계	4,059	3,929	3,907	4,058	3,678

* 출처: CNC

[표 4-4] 프랑스 독립제작사가 제작, 방송된 영상물의 총 제작비용

(단위 : 백만 유로)

제작비용	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
픽션	597.4	625.3	654.6	713.6	691.6
다큐	333.6	332.5	314.0	321.5	286.3
애니메이션	128.6	194.4	154.9	214.9	176.5
공연	65.0	67.1	57.2	65.4	51.4
매거진	16.3	17.2	31.1	37.3	25.4
합계	1,140.9	1,236.6	1,211.8	1,352.8	1,231.5

* 출처: CNC

13) 대표적인 회원사는 다음과 같다 : GMT Productions, Marathon, Cineteve, Tetra Media, Ideale Audience, Alizes Films, Alegria, Amip, Artline Films, Cipango, Effervescence, Ex-nihilo, Les Films d'Ici, K'ien Productions, Makingprod, Nova Prod, Les Poission volants, Septembre Production, Son et Lumiere, Zadig Productions 등

2) 채널 현황

프랑스에서 방송되는 디지털 채널의 총 수는 176개(2007년 말 기준)로, 이들 채널은 디지털 지상파, 위성, 케이블, ADSL (IPTV), 모바일 등을 통해 공급되어지는 채널의 수의 총합이다. 총 수에 있어서는 2006년에 비해 7개 채널이 증가했다. 2007년 21개 채널이 신규로 신고/등록(Declaration) 또는 협약(Convention)을 맺었으나, 14개 채널¹⁴⁾이 서비스 공급을 중단했기 때문에 나온 수치이다.

가) TNT(지상파 디지털) 채널

[표 4-5] TNT (지상파 디지털) 채널 28개 채널 : 17개 무료 채널, 11개 유료 채널

	채널	편집자(Editeur)
무료	France 2	France television
	France 3	
	France 4	
	France 5	
	Arte	Arte France
	LCP	LCP-AN/Public Senat
	TF1	TF1
	M6	Metropole Television
	Direct 8	Bollore Media
	W9	Eoŕ TV (M6)
	TMC	Tele Monte Carlo (TF1, AB)
	NT1	NT1 (AB)
	NRJ 12	NRJ TV
	BFM TV	BFM TV
	i>Tele	SESI (Canal+)

14) Alegria, Tchatche TV, Toon Disney, Zalea, Musique Classique, Eureka, Home Shopping Gallerie + TPS의 7개 영화채널 (TPS Home Cinema, TPS CineComedy, TPS Cinextreme, TPS Cineclub, TPS Cineculte, TPS Cinefamily TPS Cinetoile) 이러한 현상은 양대 위성플랫폼(CanalSat, TPS)의 합병에 기인한 것으로, TPS에서 방송되던 7개의 영화채널이 없어졌다.

	Europe 2 TV (Virgin 17)	MCM (Lagardere)
	Gulli	Jeunesse TV (Lagardere, France television)
유료	Canal+	Canal+
	Canal+ Sport	Canal+
	Canal+ Cinema	Canal+
	TPS Star	TPS Star
	Paris Premiere	Paris Premiere (M6)
	AB1	AB1 (AB)
	TF6	TF6 (TF1, M6)
	LCI	La Chaine Info (TF1)
	Eurosport	Eurosport France (TF1)
	Planete	Planete Cable (Canal+)
Canal J	Canal J (Lagardere)	

* 출처: CSA/CNC, <Guide des chanes numeriques>, 2008.

참고로, 2007년 6월, HD채널을 추가로 공모했다. 신청한 4개 채널(M6 HD, TF1 HD, Terranova HD, Canal+ HD) 중 2개 채널(TF1, M6)만 선정되었다.¹⁵⁾

나) CSA와 협약을 맺거나, CSA에 신고한 채널

2007년 12월31일 기준, 모두 148개 채널이 CSA에서 할당하는 주파수¹⁶⁾를 사용하지 않는 네트워크(케이블, 위성, ADSL, 모바일, 인터넷 등)를 이용해 서비스를 공급하는 채널로 분류되어 있다. 이들 채널은 대부분 CSA와 협약을 맺고 있다.

15) 공영채널인 France 2는 우선순위를 부여해 자동적으로 채널을 가질 수 있었기 때문에, 공모 대상에서 제외되었다.

16) 엄밀하게 이야기하면, CSA가 관장하고 있는 방송용 주파수 (지상파용)를 사용하지 않는 모든 서비스에 대해 CSA는 실질적으로 규제의 대상이 아니다. 하지만, CSA는 <내용규제>의 측면에서 모든 방송서비스를 관장하고 있다.

[표 4-6] CSA와 협약을 맺거나, CSA에 신고한 채널

협약 또는 신고 채널 합계	148개
송출되는 협약 채널 합계	125개
- 본국(프랑스)에서 송출	110개
- 해외령에서 송출	5개
- 유럽(프랑스 제외)에서 송출	8개
- 임시 협약	2개
신고 채널 합계	23개

* 출처) CSA

2007년 CSA와 협약 또는 신고한 채널은 모두 21개 채널로, 이 중 16개 채널은 CSA와 협약을 체결했으며, 5개 채널은 CSA에 신고했다.

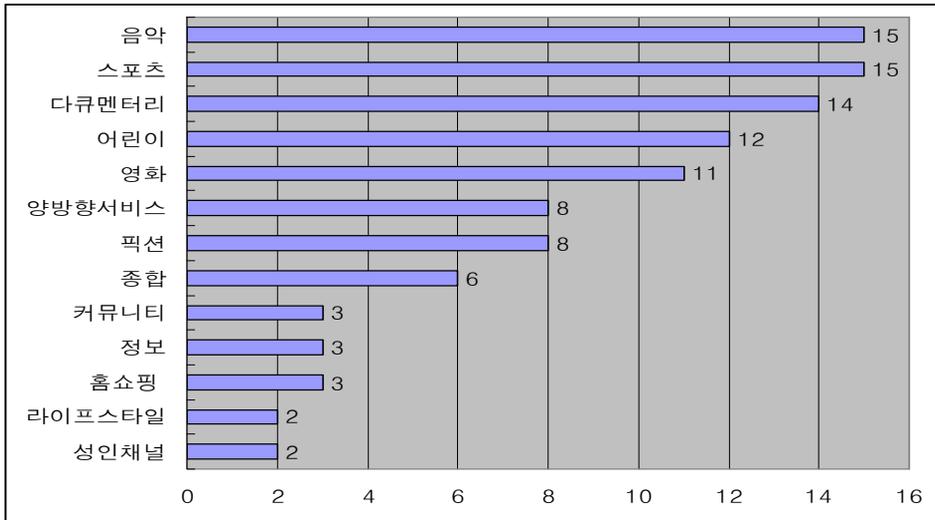
[표 4-7] 협약 체결 채널의 장르

협약 체결 채널	장르	신고 채널	장르
Cine Cinema Star	영화	Actu Video	양방향 서비스
LivingGod TV	커뮤니티(종교)	Bucephale TV	-
Tropik TV	커뮤니티	NT1 Remix	음악
Holy God TV	커뮤니티(종교)	Holy God TV 2	커뮤니티(종교)
Nolife	커뮤니티	TV Ardeche	지역
Planete Justice	다큐멘터리		
Star Academy Saison 7	특정이벤트		
Secret Story	특정이벤트		
TV Festival de Cannes	특정이벤트		
Vista (Vivolta)	종합		
Mosaik TV	지역		
Ma Chaîne Sport	스포츠		
LCW	스포츠		
NRJ Hits	음악		
Orange Sport	스포츠		
Terre d'Infos TV	특정이벤트		

* 출처 : CSA

장르별 채널의 수를 살펴보면, 음악과 스포츠 채널의 수가 다른 장르 채널의 수보다 많다.

[그림 4-12] 장르별 채널 수



* 출처 CSA/CNC, <Guide des chînes numériques>, 2008.

프랑스 테마채널의 주요 플레이어는 다음과 같다.

[표 4-8] 테마 채널의 주요 플레이어

그룹	채널수	비고
프랑스텔레비전	6개 테마채널	지상파
TF1	9개 테마채널	
Metropole Television (M6)	7개 테마채널	
Canal+	24개 테마채널	
AB Groupe	14개 테마채널	
Lagardere Active Broadcast	6개 테마채널	

나. 프랑스 방송사업자 진입규제(라이선스 발급) 체계

1) 지상파 채널의 라이선스 발급 체계 - 허가(Autorisation)

위에서 서술한 채널 현황에서 알 수 있듯이, 같은 채널이라 하더라도, 지상파를 이용하는 채널과 그렇지 않은 채널은 행정적인 진입절차에 차이가 있다. 다시 말해, 채널과 관련한 라이선스 규제는 크게 허가(Autorisation), 협약(Convention), 등록(신고 : Declaration)으로 나눌 수 있다.

주지하는 바와 같이, 허가는 등록에 비해 훨씬 엄격한 진입규제의 형태로, 일반적인 허가 절차는 공모와 CSA의 심사 절차를 거쳐 선정된다. 예를 들어, 지상파 채널(라디오, 텔레비전)의 경우가 이에 해당한다. CSA가 관장하고 있는 여유 주파수 대역이 생겨 신규 지상파 채널의 수요가 있는 경우, 공모 절차와 서류 심사를 거친 후, CSA 위원과의 면접(사업설명회의 성격을 지니는)을 통해 최종적으로 라이선스(사업증)가 발급되는 것이다. 우리나라의 허가과 동일한 체계를 지닌다.

2) 기타 채널의 라이선스 발급 체계 - 협약 또는 등록/신고

이와 달리 CSA가 할당하는 주파수를 사용하지 않는 네트워크를 이용해 방송(Diffuse)되거나, 배급(Distribue)되는 텔레비전 서비스에 대한 라이선스 발급체계는 사업자로 선정되지 않을 경우의 수가 매우 높은 지상파 채널의 허가체계와는 달리, 일정정도의 행정적인 절차만 거치면 모두 사업을 개시할 수 있는 체계를 가진다.¹⁷⁾ 이는 우리나라의 등록과 유사하다.

법적근거는 1986년 9월30일 커뮤니케이션 자유에 관한 법률 제33-1조로, CSA가 주파수를 할당하지 않는 네트워크(케이블, 위성, IPTV등)를 통해 유통되는 텔레비전 서비스의 경우, CSA와 Conventionnement(협약)을 맺도록 되어 있다. 하지만, 기존의 지상파 채널이나 LCP(국회방송)를 그대로 동시 재송신하는 채널(Integrale et simultane)의 경우, 이러한 협약 자체를 맺지 않아도 된다.

커뮤니케이션 자유법 제33-1조 II는 협약에 대한 예외규정을 명시하고

17) 법적 근거규정은 1986년 9월30일 법률 제33-1조이다.

있다. 이 조항에 따르면, 예산규모가 150,000유로 이하인 텔레비전 서비스의 경우, 협약의 대상에서 제외되어, 신고만 하면 된다. 다만, 예산규모가 150,000유로 이하라 할지라도, 지역뉴스채널의 경우, 여전히 협약의 대상이다. CSA는 채널의 신고 또는 협약 신청서 제출 후 2개월 내에 안건 처리 의무를 지닌다.

여기에서 알 수 있듯이 프랑스의 경우, 우리나라에는 존재하지 않는 협약이라는 제도가 존재하는 데, 이는 근본적으로 <허가>와는 다르다. 쉽게 말하면, <등록>하는 채널에 대해 의무사항 이행각서를 받는 수준이 <협약>의 본질이라 할 수 있다.

협약의 내용은 주로 채널이 준수해야 할 내용상의 의무들을 규정한 것으로, 예를 들면, 편성쿼터, 제작비 쿼터, 선정성/폭력성으로부터 아동의 보호 등을 다루고 있다.

채널 사업자가 CSA에 제출해야 하는 채널 등록(신고)을 위한 행정서류의 구성은 다음과 같다.

가) 채널¹⁸⁾의 일반적인 특성 (Descriptif general du service)에 대해 기술해야 한다.

예를 들면, 프로그램 일일 편성 시간, 서비스 규정(Definition), 편성의 성격(특성), 수입원(광고, 협찬, 홈쇼핑 등), 지역관(Decrochage Locaux)을 별도로 내는지 여부, 수신제한(CAS : Conditions d'accès) 여부와 영업 형태, 다른 매체(라디오, 신문 등)와의 연계 여부 등

나) 채널을 편집하는 법인과 관련된 정보를 기술해야 한다. 예를 들면, 법인의 지위와 관련된 정보들(법인의 형태 - 협회(임의단체), 회사, 공적기구 등), 법인세 관련증서/사업자 등록증(K-bis), 회사지배구조(이사회, 경영진 등), 발행인 이름 등을 담아야 한다.

또한, 법인의 재원에 대한 정보도 기술해야 한다. 예를 들어, 회사인 경우, 투표권(Droits de vote)이나 지분의 배분(금액), 기타인 경우, 재원의

18) 원어 표현은 서비스(Service)이나, 문맥의 자연스러움을 위해 채널이라고 의역한다.

출처, 미디어 분야의 지분 투자 현황 등의 내용이다.

다) 채널의 프로그램 편성과 관련한 정보를 기술해야 한다. 예를 들면, 주간 편성표(Grille de programmes) : 시간대, 주제, 프로그램 길이, 재방 여부 등, 프로그램 편성을 위한 구매, 자체 제작물 등의 비율을 명시한다.

또한, 영상물 또는 영화 제작/방영 쿼터의 적용 여부를 적어낸다. 참고로, 연간 예산이 150,000 유로(한화 약 2억5000만원)¹⁹⁾가 넘는지 여부도 적는다. 이외에도, 광고, 협찬, 홈쇼핑의 총 길이, 협찬 여부 (협찬사 제작물 단순 방영 또는 채널 자체 제작(외주제작 포함), 홈쇼핑 프로그램 방영(일일 평균 길이, 제품의 종류 등) 등에 대해 기술한다.

라) 송출²⁰⁾/배급의 유형 (위성의 경우, 송출방식이나 스크램블 기술과 같은 기술표준 포함)이나, 송출/배급 지역 (케이블, IPTV, 인터넷 등), 운영자(송출대행이나 기술대행)와의 관계 등에 대한 정보를 적는다.

마) 재원(Financement)에 관한 정보를 적어낸다. 5년 예상 손익계산서(Compte de resultat)를 제출해야 하며, 매출 부분(가입자수, 공급가격, 광고매출, 기타 매출 (협찬, 홈쇼핑, 지면/판권 판매))과 비용 부분(프로그램 편성비용(장르별), 송출/배급 비용, 영업비용, 경상비(인건비, 건물 임대비 등)에 대한 대략적인 정보를 제출한다.

19) 1유로 = 1,690원 기준 (2008년 10월2일 현재)

20) 프랑스에서 송출(Diffusion)은 기술적 용어로 일반적으로 지상파 방송사업자 또는 위성방송사업자에게만 사용한다. 다시 말해, 유선을 이용해 텔레비전 서비스를 공급하는 사업자에게는 적용되지 않는 표현이다. 위의 글에서, 송출과 배급을 구분한 것도 동일한 맥락 하에서이다.

다. 채널에 부과되는 주요 규제

1) 편성²¹⁾쿼터

가) 영화²²⁾방영쿼터

1990년 1월17일(90-66) 커뮤니케이션법 시행령 제7-1조는 영화를 방영하는 Editeurs de service (채널)의 경우, 영화 전체 방영시간의 60% 이상을 유럽산에, 전체 방영시간의 40%를 EOF(프랑스어표현작품)에 할애하도록 규정하고 있다. 이 규정은 Prime time(20시30분~22시30분)에도 동일한 비율을 적용하도록 하고 있다.

나) 영상물²³⁾방영쿼터

1990년 1월17일(90-66) 시행령 제13-1조는 전체 영상물 방영시간 중 60%를 유럽산, 40%를 프랑스어 표현물에 할애하도록 규정하고 있으며, 제13-2조를 통해, 규정(60%, 40%)보다 더 적은 방영쿼터 적용 가능의 예외규정을 두고 있다. 대신, 독립제작사에서 제작한 신규 영상물(프랑스어 표현)에 대한 제작 투자를 약속해야 한다.

2002년 2월4일 시행령(2002-140) 제18조는 5년 내에 규정을 준수할 수 있도록 기다려 줄 수 있는 여지를 남겨 놓고 있으며, 제14조는 프라임 타임 대에 동일 적용을 명시하고 있다.

-
- 21) 프랑스의 편성규제는 사실상 편성(Programmation)이 아니라, 얼마만큼의 양을 방송(Diffusion)하는가에 관련되기 때문에, 방송규제라 하는 것이 더 적절하나, 용어상의 이해를 돕기 위해 편성규제라는 용어를 사용한다.
- 22) 영화작품은 1시간 이상의 국내외 영화를 의미한다.
- 23) 1990년 1월17일(90-66) 제4조는 영상물을 장편영화, 뉴스/정보프로그램, 버라이어티, 게임, 스튜디오 촬영분이 50% 이상인 프로그램, 스포츠 중계, 광고, 홈쇼핑, 자사프로그램홍보, 텔레텍스트 제외한 프로그램으로 규정하고 있다.

2) 제작(Production) 쿼터

가) 영화제작쿼터

2002년 2월4일 시행령(2002-140) 제6조는 영화제작 쿼터의 대상을 영화를 규정하고 있으며, 연간 영화를 52편 이하 방영하는 채널은 제외하고 있다. 시행령 제7조에 따르면, 전체 매출액의 3.2%(유럽산), 전체 매출액의 2.5%(프랑스어표현작품) 투자를 강제하고 있다. 시행령 제12조는 투자인정의 범위를 선구매, 공동제작, 방영권구매 등으로 설정하고 있으며, 시행령 제16조는 가입자 수에 따라 유동적인 적용가능하다고 적고 있다.

나) 영상물제작쿼터

전체 영상물 방영시간이 전체 방영시간의 20% 미만인 경우는 적용이 배제되며, 2002년 2월4일 시행령(20002-140) 제11-1조에 의하면, 전체 매출액의 16% 이상 투자 의무를 지닌다. 제11-3조는 의무비율 하향조정 근거를 제시하고 있다.

이외에도, 프로그램 내용에 대한 규정이 있어, 선정성, 폭력성, 인종차별 금지 등을 명문화하고 있다.

라. 채널 협약, 등록 취소 사례

채널에 대한 협약이나 등록의 취소는 대개 “내용규제”와 관련해서 이루어지며, 제재단계 중 가장 극단적인 형태이다. 하지만, 실제로 채널의 사업 라이선스 자체가 취소된 사례는 찾아보기 어렵다. 그나마 가장 유사한 예는, 아랍권 채널의 반유대주의 선동에 격분한 CSA가 아랍권 채널과 맺은 협약을 파기하고, 문제가 된 아랍권 채널의 프랑스 내 송출을 원천적으로 금지시킨 사건 등이 해당되지만, 이 역시 사업권 자체가 취소 또는 정지된 것은 아니다.

CSA에서 사후규제, 특히 내용상의 규제를 담당하는 부서는 “프로그램 부”(Direction des Programmes)로 이들은, 텔레비전·라디오 채널들이 프

로그래밍 관련 의무사항을 준수하는지 그 여부를 관리 감독한다.

CSA의 채널에 대한 제재단계는 ① 서면경고(Mise en demeure) → ② 2차경고장 발부(Procédure de sanction) : 행정처분(Sanctions) → ③ 형사고발(Saisine du procureur de la république) 순으로 되어 있으며, 2004년의 경우, 제재 현황을 보면 다음과 같다.

[표 4-9] CSA의 제재 유형 (2004년)

서면경고	<ul style="list-style-type: none"> - 지상파 전국채널 : 총 10회 i) 뉴스(정보) 윤리 및 정직성 위반 : 3회 <ul style="list-style-type: none"> - 잘못된 사실(20시뉴스-France2) - 재연장면 윤리(6분뉴스-M6) - 인간존엄성 보장(르뵘-TF1) ii) 간접광고 : Canal+, France3, France2 iii) 협찬 조항 위반 : TF1, M6, France2
	<ul style="list-style-type: none"> - 케이블/위성 채널 : 총 25회 i) 사업자 의무사항 위반 (자료 미제출 및 기한 위반 등) : Cine FX, TPS, Beur TV ii) 프로그램 윤리 위반 : 2회 <ul style="list-style-type: none"> - 반유태주의 선동(AI Manar) - 잔인한 장면(TFJ) : 2004년 12월 17일 의결 (방송법 제15조 의거, 목 졸라 죽이거나, 사체를 절단하는 등의 잔인한 장면 노출) - 인간의 존엄성 침해 iii) 주류 간접광고 : Paris Premiere, Escales iv) 편성 쿼타 위반 (유럽산 영상물 및 영화) : Cine FX 등
행정처분	<ul style="list-style-type: none"> - 영화편성쿼터 미준수: 일정기간동안 일정량 이상의 영화편성 못하도록 강제 - 자료제출 미준수: 5,000유로 - 유럽산영화편성쿼터 미준수: 2주 동안 유럽산영화만 편성하도록 강제하거나 (AB Sat), 125,000유로 과징금(TPS-대신, 유럽산영화제작 쿼터에 과징금만큼 추가하면 대체될 수 있음) - 반유태주의 선동: CSA와 채널 간에 맺은 협정 파기
형사고발	<ul style="list-style-type: none"> - 반유태주의 선동 매체의 불법 송출(아랍채널) : AI Manar, AI Alam - 방송사 허가 시 허위사실 신고(라디오) : Alpes 1 - 미허가 중계기 이용(라디오) : Frequence Mistral

* 출처 : CSA

3. 독일

가. 독일의 방송정책과 연방법규

독일은 철저한 지방 분권을 통해 지방 자치를 추진하고 있다. 독일연방 기본법 73조²⁴⁾는 연방정부와 주정부간의 고유한 입법 권한 분할을 통해 연방정부와 주정부의 관할 분야를 나누고 있다. 기본법에 따라서 연방정부는 외교, 국방, 국경 수비, 여권, 화폐와 금융, 국세, 대외 무역, 항공, 철도, 우편, 전신 분야의 고유 입법 권한을 갖고, 주정부는 문화, 경찰, 교육, 보건, 신문, 방송, 행정 자치 업무를 맡는다. 주정부는 고유 권한인 방송정책의 실무 지침을 마련하기 위해서 각 주별로 지역적인 특수성을 살린 주 방송법을 제정하고 있으며, 방송사의 설립과 인·허가, 면허 정지, 감독과 규제 업무 수행을 위해 주매체청(Landesmedienanstalt)²⁵⁾을 별도로 설치, 운영하고 있다.

독일은 1980년대 초반까지 공영방송 중심으로 운영되었으나, 1982년 상업 방송이 출범하면서 공민영 이원방송체제가 되었다. 또한 주변국 방송사들의 국경을 넘어선 독일 침범에 효과적으로 대응하기 위해 연방 차원 방송 법규 제정에 대한 필요성이 대두되었다. 그러나 주정부의 고유 권한인 방송 정책의 주도권 유지와 지역 이기주의, 각 정당들의 정치적 이해가 얽히면서 6년 간 연방 차원의 방송 관련 법규는 제정되지 못했다.

방송법 전문가인 볼프강 슐츠는 “……(정책 입안자들은) 방송의 진흥을 위한 법 제정보다는 방송 발전을 저해할 수 있는 규제 조항과 방송통제법 조항을 만들고 있으며, 이러한 법 조항조차 매체 발전의 속도보다 뒤쳐진 채 만들어지고 있다”²⁶⁾고 지적했으며, 헤르만 마인은 “각각 다른 방송 정책 복안을 가진 양대 국민 정당, 즉 사민당과 기민당이 이끄는 주정부들간의 지나친 경쟁이 방송 정책의 효과적인 추진을 방해했다”²⁷⁾고 일갈했다.

24) Hesselberger, 1995, pp.253~256.

25) 연방 16개 주는 자체적인 매체청을 설치해 놓고 있으며, 주 매체청들은 민영 방송, 유사 방송, 방송 유관 사업의 인·허가권과 방송 관련 연구 사업, 시민 공개 방송(Offener Kanal) 운영 지원 등의 업무를 관장한다. 독일에는 현재 15개의 주 매체청이 설치되어 있다. 이는 독일 연방 16개 주 가운데 베를린 시와 브란덴부르크 주가 공동으로 베를린-브란덴부르크매체청을 설치·운영하기 때문이다.

26) Schulz, 1997, pp.4.

이렇듯 6년 동안이나 아무런 타협점을 찾지 못하던 16개 주 대표들은 상업 방송이 출범한 지 3년만인 1987년 연방방송법에 준하는 방송국가협약을 체결했다.

방송국가협약²⁸⁾은 16개 주정부 대표들이 공·민영 체제가 출범한 이후 전국 단위로 송출되는 방송의 효과적인 감독과 규제를 위해 체결했으며, 연방방송법에 준하는 역할을 한다. 이 협정은 1990년 동서독이 통일된 이후 동독 지역의 동베를린과 5개 주가 새롭게 독일 연방에 가입하면서 1991년 8월 31일 제1차 개정 이후 지금까지 모두 아홉 차례 개정됐다. 상업 방송은 이때부터 공영 방송과는 달리 주말과 평일 오후 8시 이후 광고 방영이 전면 허용됐으며, 모든 방송은 45분 이상의 프로그램을 방영할 때 중간 광고를 편성할 수 있게 됐다.

이와 더불어 공영 방송사도 민영 방송사와 같이 스폰서(방송 프로그램 협찬)를 받을 수 있으며, 프로그램에 협찬한 회사의 이름을 프로그램 처음 부분과 끝 부분에 방영토록 했다. 이밖에 민영 방송사의 소유 자본 집중을 방지하기 위해 자본 투자 상한선을 정하고, 방송 그룹을 지정하여 집중적으로 견제한다. 1997년 개정된 제3차 방송국가협약에서는 소유 자본의 집중화 문제에 관해 자본 투자 지분의 상한선을 제한하는 방식에서 전국 시청점유율 상한선 통제방식²⁹⁾을 통해서 방송자본의 집중을 제한하고 있다. 또한 언론 그룹들의 방송 자본 집중과 위장 투자를 방지하기 위해 연방 차원의 조사 기구인 방송분야자본집중조사위원회(KEK)³⁰⁾를 신설했다. 제4차 방송국가협약은 1999년 연방 16개 주에 의해 체결됐으며, 2000년 4월부터 적용되고 있다. 제4차 방송국가협약에서는 청소년 유해 프로그램의 방영 제한과 디지털 텔레비전 방송의 사업 규정, 케이블 전송망 사업의 관리 규정이 신설됐으며, 특히 올림픽 경기와 독일 선수단이 참가하는 국제 규모의 축구 경기 중계권과 공공성이 짙은 대규모 행사의 중계권에 관한 규정이 신설됐다.

27) Meyn, 1999, pp.167.

28) 방송국가협약(Rundfunkstaatsvertrag).

29) 제3차 방송국가협약은 방송 사업자로 등록된 개인이나 법인은 전국적으로 방송시청률을 30% 이상 독점할 수 없도록 했다.

30) 방송분야자본집중조사위원회(KEK: Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich), 언론자본집중조사위원회 <http://www.kek-online.de>.

현재 독일에서는 공영방송과 상업방송의 허가 및 감독규제업무가 분리되어 있다. 공영방송은 방송국별로 설치법 또는 국가협정을 통해 방송사별로 설치된 방송평의회(Rundfunkrat)에서 담당한다. 신규 채널의 신설이나 신규 사업 투자등도 모두 방송평의회와 주매체청장회의(KDLM)에서 결정한다. 그러나 상업방송은 본사가 위치한 주매체청이 직접 관할한다.

나. 독일의 방송사업자 허가

1) 독일의 방송 시장 현황

독일의 TV시청인구는 약 3620만가구로 이 가운데 케이블을 이용하여 TV를 시청하는 가구가 53.5%, 위성을 통한 TV시청가구가 42.7%, 지상파를 이용하여 TV시청가구가 3.9%였다. 또한 2003년 베를린-브란덴부르크주에서부터 시범방송을 시작한 디지털방송 시청을 위해 셋톱박스를 보유한 가정은 총 1115만가구로 전체의 31.9%를 차지하고 있다.

독일에 있는 10개 공영방송사가 송출하는 채널은 23개이며, 이 가운데 6개는 디지털로만 송출되는 프로그램이다. 반면 2008년 7월말 현재 독일어로 송출되는 상업방송 채널은 131개인데, 이 가운데 20개는 지상파와 케이블, 위성으로 송출되는 아날로그와 디지털 겸용채널이고, 88개는 케이블과 위성으로 송출되는 디지털채널이다. 또한 17개는 텔레미디어(Telemedia)로 분류되는 방송통신융합 채널이며, 3개는 pay-tv(NVOD포함), 3개는 제3자 방송채널³¹⁾이다.

현재 아날로그 종합편성채널 송출허가를 받아 지상파와 케이블을 통해 방송을 내보내는 상업방송은 DMAX, kabel eins, ProSieben, RTL, RTL II, Sat.1, VOX등 7개이며, 전문편성채널을 내보내는 상업방송은 tm3, Astro TV, Comedy Central, Das Vierte, DSF, Eurosport, MTV, Nick, N24, n-tv, Super RTL, Tele 5, VIVA등 13개이다(KEK, 2008).

31) '제3자 방송채널'은 독일방송법규에만 존재하는 독특한 특징으로, 지상파를 통해 전국적으로 송출되는 상업방송채널 가운데, 전년도 시사프로그램 편성비율이 10%를 초과하는 방송사의 주시청시간대의 일정시간대에 방송을 송출할 수 있도록 방송시간을 할애 받은 사업자를 의미한다.

2) 공영사업자와 민영사업자의 구분

독일 방송국가협약 제41조는 상업방송의 프로그램의 기본원칙을 다음과 같이 정의하고 있다. 독일연방공화국의 16개주에서 모두 시청이 가능한 상업방송의 프로그램은 헌법 질서를 지켜야 한다. 방송프로그램은 인간의 존엄성과 다른 이의 관습적 종교적 세계관적 존중해야 한다. 또한 통일독일의 공동체 의식과 국제사회의 이해를 도모해야 하며 개인의 명예를 존중해야 한다(제41조1항). 또한 종합편성채널은 독일어권과 유럽권의 정보, 문화, 교양을 적절하게 반영해 주어야 한다.(제41조2항) 이러한 방송이념은 공영인 ARD와 ZDF에도 동일하게 정의되고 있다(제3조).

상업방송의 도입초기에 독일의 방송정책입안자들은 방송사의 자본소유 상한선을 규제하는 이른바 “투자지분제한방식”(Beteiligungsmo-dell)³²⁾을 통해 방송자본의 집중을 통제했다. 그러나 이러한 방식으로는 양적·질적으로 팽창해 나가는 방송시장을 효과적으로 통제할 수 없었다. 독일의 연방 16개주는 이러한 문제점을 해결하고 여론을 조작할 수 있는 위험성이 있는 방송자본의 출현을 억제하기 위해 방송사업자들의 시청률 점유상한선을 제한하는 이른바 “시청률제한방식”(Zuschaueranteilsmodell)³³⁾을 도입하게 되었다.

독일에서는 연방 차원의 방송위원회가 설치되어 있지 않으며 주 단위로 매체청이 설치되어 있다. 방송위원회에 상응하는 기관으로는 방송자본 집중을 조사·심의하는 방송분야자본집중조사위원회(KEK)와 의결기구인 주매체청장회의(KDLM)³⁴⁾가 있다. 방송분야자본집중조사위원회와 주매체청장회의는 각기 독립된 기관으로 방송분야자본집중조사위원회가 조사 및 심의 기능을 갖는다면, 주매체청장회의는 조사 보고된 사항의 시정 여부를 결정하는 권한이 있다. 방송분야자본집중조사위원회는 조사한 내용을 관할 주매체청에 통보할 의무가 있으며, 주매체청은 해당 방송 사업자의 자본 참여 관계를 시정하도록 명령한다. 만일 주매체청이 방송 분야 자본집

32) 동 법안은 공상업방송 출범 이후 방송국가협약 제21조를 통해서 독일 언론재벌의 방송분야 자본집중 규제방법으로 적용됐다. 그러나 동 조항은 제3차 방송국가협약 개정 이후 완전 폐지됐다.

33) 제3차 방송국가협약 제26조.

34) 주매체청장회의(KDLM : Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten) <http://www.alm.de>.

중조사위원회와 다른 의견을 가질 때, 해당 사안은 상위 기관인 주매체청장회의에 송부된다. 주매체청장회의는 논란이 되는 사안의 처리 방안을 결정한다. 주매체청장회의는 의결 기관이면서 동시에 16개 주정부의 서로 다른 방송 정책을 조정하는 역할을 담당한다. 독일 방송 법규는 공영방송과 상업방송이 각각 다른 기관으로부터 통제를 받도록 이원화되어 있다. 공영방송사들은 정당, 사회, 문화, 시민단체의 대표로 구성된 방송사별 방송평의회(Rundfunkrat)³⁵로부터 감독을 받으며, 상업방송사는 본사가 위치한 지역의 주 방송법에 따라 주매체위원회(Medienkommission)의 통제를 받는다.

공영방송을 통제하는 공영방송별 방송평의회와 상업방송을 감독하는 주매체평의회는 연방정부나 주정부의 통제를 받지 않는 자율기구이다. 공영방송법과 주방송법은 방송평의회와 매체평의회 위원은 정당대표, 사회단체대표, 직능대표, 종교단체대표 등 다양한 계층과 성향의 대표자들로 구성하도록 의무화했다. 그러나 실제로는 방송위원의 상당수가 현직 정치인인 이었다. 이러한 방송감독기구의 지나친 정치의존도는 이미 1980년대부터 문제시되어 왔지만, 정치적 영향력을 잃지 않으려는 정치인과 정당의 반대로 개혁이 이루어지지 않고 있다.(Aufermann/Schaefer/Schlie, 1981, 52) 독일의 이원적 방송감독기구 운영은 사회단체와 직능단체, 정당, 종교단체의 대표를 방송위원으로 선출시킴으로써 방송의 공공성을 지켜나가려는 의도이다.

3) 방송사업자 유형과 허가원칙

독일의 방송사업자는 크게 공영사업자와 민영사업자로 나뉜다. 공영사업자는 독일 방송법규에 따라 방송사업권이 자동적으로 주어진다. 공영방송의 사업권은 자연인이나 법인이 아닌, 공익기관이 맡는다. 공영방송의 채널 신설에 관한 사항은 개별 공영방송의 방송평의회와 주매체청장회의의 협의사항이다. 반면 상업방송의 방송사업자 허가는 사업희망자가 거주하

35) 독일의 공·상업방송은 Rundfunkrat(방송평의회), Rundfunkkommission(방송위원회), Medienrat(매체평의회)로 불리는 조금씩 다른 명칭의 방송감독기관으로부터 규제와 감독을 받고 있다. 그러나 이들 기관의 기능과 역할에는 큰 차이가 없다. 이들 기관을 일반적으로 지칭할 때는 “방송위원회”라고 표현했다.

는 사업허가를 신청한 사업자가 거주하는 주매체청의 고유권한에 해당한다. 민간사업자는 공영방송사와 달리 채널마다 방송사업권을 얻어야 한다. 예를 들어 다수의 방송채널을 소유한 프로지벤자트아인스(ProSiebenSat-Eins)의 경우에도 방송그룹이 소유한 ProSieben(바이에른주), Sat.1(베를린시), kabel 1(바이에른주) 등 모든 채널의 방송사업권을 개국 당시 본사가 위치했던 주에서 개별적으로 허가받아 소유하고 있다.

독일에서 방송사업자 허가는 4가지 분류에 따라 이루어진다. 첫째는 방송사업자의 유형이다. 방송사업자는 “라디오방송사업자”와 “텔레비전방송사업자”, “유료방송사업자”, “텔레미디어사업자”로 나누어진다. 또한 이들은 방송형태에 따라 종합편성채널(Vollprogramm)과 전문편성채널(Spartenprogramm)로 나뉜다. 종합편성채널은 1980년대 독일 라디오 방송 채널 가운데 “일일 방송 송출 시간동안 시사, 교육, 정보, 오락 프로그램을 균형 있게 편성, 방송하는 채널”을 의미했으나, 공민영 이원방송 출범 이후에, TV방송에도 동일한 개념이 도입되었다. 모든 상업방송은 방송사업자 허가를 받을 때, 종합편성 또는 전문편성 채널사업자 허가를 받게 된다. 또한 종합편성 또는 전문편성의 경우에도 무료로 방송을 송출할 것인가 또는 유료로 송출할 것인가에 대해서도 별도의 허가를 받아야 한다.

둘째는 케이블의 경우, 자체적인 채널을 배당받지 못하고, 공동채널을 배당받거나 제한된 시간대만 사용하는 방송사업자로 허가받게 되면, 일일 또는 주간 방송시간을 허가받아야 한다.

셋째는 전송기술적 허가다. 방송사업자는 방송유형신청과 더불어 방송을 아날로그 단독, 디지털단독, 아날로그/디지털 공용으로 신청하며, 전송경로도 지상파와 케이블, 위성, 인터넷, IPTV, 인터넷을 통한 Web방송 등 다양하게 신청할 수 있다. 그러나 별도의 주파수를 배정받는 지상파나 케이블전송이 아닌 위성과 IPTV, 인터넷 디지털방송은 허가된 전송경로로만 프로그램을 송출할 수 있다. 반면 지상파와 케이블을 통해 프로그램 송출을 허가받은 방송사업자는 위성과 IPTV전송망을 통해 재전송을 할 수 있다.

넷째는 전송범위에 대한 허가이다. 이 경우에는 주로 지상파와 케이블을 통한 전송만 해당된다.

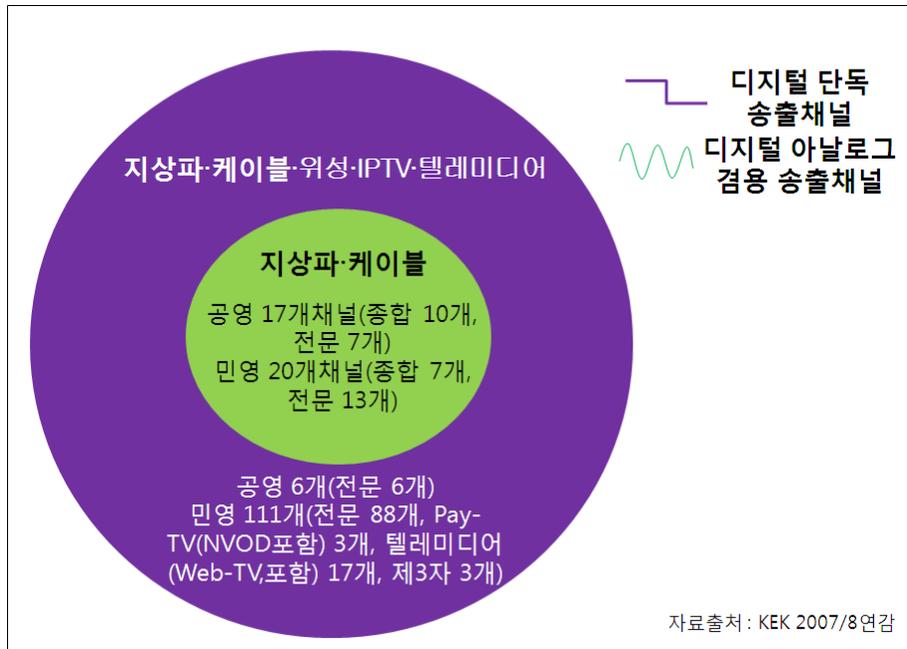
주매체청은 통상 8-10년 주기로 방송사업권을 연장하거나 재허가한다. 만일 방송사업자가 허가 조건을 위반하면, 사업권을 박탈하거나 재허가 또

는 신규허가를 신청하도록 권고한다.

일반적으로 지상파와 케이블 방송의 채널은 제한된 전파자원으로 인해서 우선순위를 두고 교부된다. 각 주매채청이 교부하는 지상파 주파수 사용허가는 종합편성채널(공영-민영), 지역공영방송, 정보교육전문채널(공영-민영), 외국어채널, 오락음악스포츠전문채널(민영)순으로 이루어지며, 각 주매채청이 관할하는 지역에 본사를 두고, 방송권역이 해당지역인 방송사부터 우선적으로 배분받는다. 주별로 차이는 있지만 대략 12개의 아날로그 지상파 채널이 있으며, 디지털 지상파는 대략 20-30개가 허용된다.

방송사업자가 케이블이나, 위성, IPTV, Web-TV등을 통해 방송을 할 경우에는, 전송경로별 망사업자와 계약을 맺어야 한다. 케이블을 통한 채널 송출은 케이블송출회사(SO, NO등)가 주방송법에 규정된 우선순위(지상파와 동일한 원칙)에 따른 채널배정을 하여 방송사업자와 개별 계약을 맺는다. 그러나 케이블송출회사들은 채널배정시 주매채청에 신고를 해야 하며, 주매채청은 채널배정원칙을 준수했는지 검토하게 된다. 또한 방송사업자들은 위성이나 IPTV전송망사업자와 계약을 맺고 프로그램을 송출한다. 텔레미디어(Telemedia)로 분류되는 Web-TV(현재 독일에는 22개의 방송사업자가 허가를 받았다)도 주매채청에 방송사업권을 받아야 한다. 위성방송과 IPTV의 경우, 독일에서 방송사업권을 얻지 못한 사업자도 아스트라(Astra)와 유텔셋(eutelsat) 등 위성전송망과 IPTV전송망을 통해 디지털방송을 송출할 수 있지만, 이 경우에도 채널을 입력시키기 위해서는 별도로 망사업자가 전송허가를 받아야 한다. 케이블, IPTV와 DMB, 위성 등은 각 전송경로별 사업자와 별도의 계약을 맺어야 방송을 송출할 수 있다. 인코딩된 유료채널(Pay-TV)과 2007년 제9차 방송국가협약에 따라 텔레미디어로 구분되는 NVOD등도 전문편성채널로 별도의 사업허가를 받아야 한다.

[그림 4-13] 2008년 7월 현재 방송중인 독일의 아날로그 및 디지털채널 현황



4) 노르트라인-베스트팔렌주의 방송사업자 신청조건 및 과정

주별로 차이는 있지만 통상 방송사업권 허가기간은 4-10년이다. 허가기간은 종료전 재허가를 받아야 한다. 그러나 방송사업 허가를 받고서 3년 안에 본방송에 들어가지 못하면, 방송사업권을 무효가 된다. 노르트라인-베스트팔렌(NRW)주에서 방송사업자로 기업 활동을 시작하기 위해서는 주매체청의 허가가 필요하다(주방송법 제4조1항).

방송사업자 신청자는 1) 방송사업신청자의 직간접 지분투자현황, 주식회사 참여여부, 2) 방송사업에 참여하는 개인이나 법인의 상세한 자기소개서, 3) 방송사업자간의 또는 법인의 정관 및 단체계약서, 4) 방송사업신청자간의 방송사업에 관한 구체적인 업무협약서, 5) 1)-4)항까지의 제출서류가 사실과 같다는 각서를 각각 제출한다.

이때 방송사업신청자는 개인이나 법인의 경제능력을 구체적으로 증빙하는 서류를 제출해야 하며, 투자현황에 대해 정확하게 밝힌다. 또한 연간에 상수익과 자금조달계획, 필요한 투자자본과 방송기술 및 보도편성국의 시

설에 관해 구체적으로 밝힌다.

만일 심사기간중 위의 제출서류에 문제가 있을 경우에, 매체청은 소명자료 제출을 요구하며, 이때 방송사업신청자는 지체 없이 문제가 된 사안에 대해 자료를 제출해야 한다.

방송사업자 허가는 주방송법 제5조1항에 의해 자연인이나 민법상의 단체, 민법상의 법인, 교회와 공공종교기관, 유태인회당, 대학 등이 신청할 수 있는 자격이 있다. 이때 방송사업신청자는 자신의 이름과 주소, 대리인에 대한 상세한 자료를 제출하며, 변호사가 있을 경우에는 고문변호사에 대한 정확한 자료를 사전에 제출한다. 또한 방송사업신청자는 공직을 맡을 수 있는 자격을 갖춘 사람이어야 하며, 방송사업과 관련하여 법적인 책임을 질 수 있는 능력이 있고, 유럽연합 안에 거주지가 있는 사람이여야 한다.

방송사업자 신청자는 독일 전국적으로 시청점유율이 20%이상인 매체의 주식을 25%이상 소유하고 있어서는 안 되며, 신문과 잡지 등 인쇄매체를 소유하고 있는 기업이 시장독점적 지위를 갖고 있는 지역이나 지방에서 방송사업권을 신청할 수 없다. 이밖에 방송분야자본집중심의위원회(KEK)에 의해 추가 방송사업 허가를 금지당한 사업자는 신규 방송사업허가를 받을 수 없다.(NRW주 TV방송사업허가와 관련한 전제조건과 허가과정에 관한 안내문 참조) 방송사업신청자는 프로그램 편성계획을 사전에 제출하여야 하며, 만일 종합편성이 아닌 전문편성을 하는 채널은 구체적인 전문 방송 분야에 대해 편성계획서를 제출해야 한다. 이때 주매체청은 해당 분야의 새로운 방송사업자 신규허가가 필요한지에 대해 검토한다.

방송사업자 신규선정과 재신청은 같은 규정이 적용되고 있으며, 방송사업 허가는 신규의 경우 4년~10년이며, 재허가는 매 5년에 한 번씩 받는다. NRW주 방송법 6조는 1) 공공기관이나 공공기관의 간부급 인사, 2) 공공기관 산하기업, 3) 연방정부나 주정부, 외국정부의 대리인이나 협회, 기관, 4) 공영방송 근무자나 이들의 대리인, 5) 정당이나 정치단체 및 산하기업은 방송사업을 허가받지 못하도록 했다.

방송사업신청자에 대한 신규허가는 주매체청의 매체위원회에서 내리며, 매체위원회는 매년 5월에 신규사업 허가에 관해 결정한다. 방송 사업 신청 심의는 결과에 관계없이 행정수수료를 주매체청에 납부해야 한다. 또

한 중간에 방송사업신청자가 자신의 신청서를 철회하더라도 행정수수료의 3/4가 징수된다. 방송허가는 우선적으로 전국적으로 송출되는 공영방송과 서부독일공영방송(WDR), NRW주에 본사를 둔 상업방송과 지역 민방에 우선적으로 배정되며, 이어 지역공영방송과 전국적으로 송출되는 상업방송에 우선순위가 주어진다.

상업방송사는 방송국가협약에 따라 시청점유율이 여론의 다양성을 위협할 수 있는 수준이라고 판단될 때는, 일정한 방송시간을 제3자 방송채널에 할애해야만 한다. 이때, 다양성을 위협한다는 판단은 KEK가 담당한다. KEK는 해당 방송사업자의 시사정보프로그램 편성비율 위반 사실을 관찰 주매체청에 통보하며, 주매체청은 6개월 이내에 시사정보프로그램 편성비율을 위반한 상업방송사의 방송시간대를 사용할 제3자 방송채널을 공개 모집한다. 제3자 방송채널에 할애되는 방송시간은 법으로 정한다.

방송국가협약은 공영 방송에 대한 외주 제작 프로그램 편성 의무는 규정하지 않지만, 상업방송은 외주 제작 프로그램 편성 의무를 강제한다. 방송국가협약 제31조 1항은 상업방송의 다양한 여론 형성과 특정 방송 기업의 시청률 독점을 방지하기 위해서 제3자가 제작한 프로그램을 방영하도록 법제화 했다. 특히 상업방송의 경우 외주 제작 프로그램 가운데 문화, 교육, 정보 프로그램을 중점적으로 위탁해야 한다. 방송국가협약 제31조 2항은 상업 방송의 외주 제작 프로그램의 편성 비율을 매주 최소 260분 이상으로 규정하고, 이 가운데 시청률이 높은 주시청 시간대인 오후 7시~오후 11시 30분 사이에 최소한 75분 이상 외주 프로그램을 편성토록 했다. 외주 제작 프로그램 제작사의 설립기준은 제작사의 관찰 주정부 방송법에 준하도록 규정한다.

주 방송법들은 상업방송의 설립 조건으로 최소한 한 개 주의 지역 프로그램³⁶⁾을 송출하도록 의무화한다. 상업방송의 지역 프로그램은 일주일에 평균 150분을 초과하지 못하며, 이 가운데 외주 제작 프로그램의 편성 시간은 80분을 초과하지 못한다. 지역 프로그램에서 방영된 외주 제작 프로그램은 전국적으로 50% 이상의 지역에서 시청 가능할 때만 상업방송의 외주 제작 프로그램 전체 방영 비율에 환산시킨다. 예를 들어 독일에서 가장 높은 시청률을 확보하고 있는 상업 방송의 하나인 SAT1-TV는 베

36) 예를 들어 베를린에 있는 SAT1-TV는 베를린 지역 저널을 저녁 시간대에 편성하고 있다.

를린-브란덴부르크 지역에서 외주 제작을 통해 매주 40분씩 지역 시사 매거진을 방영하더라도 이 프로그램이 독일 전체에서 10% 미만의 지역에서만 시청 가능하다면, 이 프로그램은 SAT1-TV가 의무적으로 편성해야 하는 외주 제작 프로그램 시간대에 포함되지 않는다.³⁷⁾ 이밖에 종교 행사와 정당의 선거 방송은 외주 제작 비율에 포함되지 않지만 유료로 방송 편성을 할 수 있다.

다. 방송사업자 허가 취소 및 재허가조건

1) 방송사업자 허가 철회 또는 취소

상업방송의 방송사업자 면허는 다음과 같은 경우에 허가가 철회(Ruecknahme)된다. 첫째, 방송사업자 허가를 거짓되거나 조작된 서류를 통해 받았거나, 위협 또는 다른 불법적인 수단을 통해 얻을 경우에 이 같은 사실이 알려지면 허가가 철회된다. 둘째, 방송사업자 허가시 신고한 지분소유관계나 방송채널 명칭, 방송사업자의 방송운영 허가조건과 전문편성채널의 방송목적에 명백하게 위반했을 경우에도 허가가 철회된다.

또한 아래의 경우에도 허가가 취소(Widerruf)된다. 방송사업자 면허를 받은 뒤에 소유구조가 현저하게 바뀌었거나, 지분을 매각한 경우와 방송채널의 이름을 바꾸거나 허가된 방송유형이 아닌 다른 방송을 송출할 경우에 방송사업권이 취소된다. 또한 방송사업권을 받고 일정기간 안에 개국을 못해도 방송사업권이 취소된다. 개국준비기간은 주별로 다르지만 2-3년의 유예기간을 준다. 또한 방송사업자의 지상파 주파수 사용권도 면허 허가 철회나 취소와 같은 상황이 발생하면 철회되거나 취소된다. 방송사업권이 철회되거나 취소되더라도, 방송사업자가 방송국 개국을 위해 투자한 동산 또는 부동산 재산에 대한 손해는 변제되지 않는다.

37) 방송국가협약 제31조 2항.

2) 방송사업자 징계

주매체청은 방송사업자가 여론의 다양성 구현을 방해했거나 허용되지 않은 방송내용을 방영했을 경우, 청소년보호와 광고규정, 스폰서규정, 텔레쇼핑과 개인정보보호 규정을 위반했을 경우에 징계조치를 내린다.

또한 무면허 방송을 하거나, 지상파 방송 송출 허용 권역을 위반하거나, 방송사업 허가과정에서 제출한 심사서류의 내용을 명백하게 변경하거나, 주매체청에 신고하지 않고 케이블방송을 하거나, 중재신청과 이의신청, 반론권보호를 목적으로 방송내용의 전략축화 및 보관의 의무를 위반하거나, 방송프로그램의 내용을 책임질 편성 및 제작책임자의 실명을 밝히지 않았을 경우에도 징계대상이 된다. 징계를 받는 방송사업자는 제한된 기간내에 벌금을 지불해야 하며, 벌금은 최고 50만 유로까지로 책정된다.

또한 방송사업자가 사회적으로 금지된 인종차별적 내용이나 나치찬양, 어린이와 청소년에 유해한 방송 등을 방영하면 벌금 또는 1년 이하의 징역형의 징계를 내릴 수 있다.

3) 방송사업자의 재허가

방송사업자의 재허가는 최초의 면허기간이 완료되기 6개월 전에 이루어지며, 재허가를 받게 되면 5년간 사업권이 연장된다. 재허가조건은 주매체청마다 다르지만 대략 다음과 같이 유사한 조건을 근거로 이루어진다.

- 방송사업 허가조건에 나타난 방송목적(프로그램 및 편성)의 이행
- 원활한 경영성과 및 방송을 운영할 수 있는 재정적 능력평가
- 소유 지분 및 투자지분에 대한 변동사항에 따른 시청점유율 평가
- 여론의 다양성 보호

주방송법은 방송사업자의 재허가와 관련하여 특별한 법령을 마련하지는 않고, 사안별(case by case)로 재허가 된다. 이때 가장 중요하게 평가되는 것은 위의 조건과 같이 방송법규에 규정된 허가조건 이행여부와 불법행

위, 시청점유율과 소유관계 변동 등이다. 현재까지 재허가 과정에서 타의에 의해 방송사업권을 박탈당한 사례는 극히 드물며 대표적인 사례로 BTV4U가 있다.

4) BTV4U의 사업권 박탈

가) BTV 4U의 역사

BTV 4U는 2000년 바덴-뷔르템베르크주 루드비히스부르크(Ludwigsburg)시와 칼스루헤(Karlsruhe)시에 본사와 스튜디오를 마련하고 개국한 지역 종합편성채널로 지상파를 통해 송출되었고, 일부 지역에서는 케이블과 위성으로도 시청이 가능했다.

BTV4U는 B.TV바덴(Bden)과 B.TV뷔르템베르크(Wuerttemberg)로 출발했으나, 2003년4월 방송명을 BTV 4U로 변경했다. BTV는 출범 초기에는 지상파와 위성을 통해 프로그램을 전송했으며, 방송내용은 지역시사프로와 오락, 전국 및 지역광고방송으로 구성되었다. BTV는 독일에서 처음으로 저녁시간대에 테크노파티(Techno Party)를 생중계하는 프로그램을 방영하여, 젊은 시청자를 확보하였으며, 다양한 오락프로그램과 지역시사정보 프로그램을 통해 시청률을 확보해 나갔다. 그러나 광고수입은 시청률에 비해 매우 저조했으며, 경영주인 베른트 슈마허(Bernd Schumacher)가 영업 손실이 과도하게 쌓이자 2003년 파산을 신청하였다. 이후 방송사업권은 토마스 호르나우어(Thomas Hornauer)가 소유한 RNC(Regio Network Communication GmbH & Co.)에 넘어갔다. 호르나우어에게 주어진 방송사업권은 2004년4월까지 1년간만 유효한 예비허가였다.

방송사업권을 허가받은 호르나우어는 기존의 BTV포맷에 새로운 방송포맷을 도입하여 부가수입을 올렸다. 호르나우어는 시청자가 수신자부담으로 전화를 걸어 타로 카드를 이용한 운세를 알아볼 수 있는 서비스를 제공하였으며, 수신자부담 전화로 판돈을 지불하는 TV도박을 정식 프로그램으로 편성하였다. 호르나우어의 방송포맷은 이후 전문편성채널로 설립된 9Live를 비롯한 많은 방송사들이 채택하였다. 호르나우어는 BTV 4U를 전국적으로 송출되는 종합편성채널로 발전시켜, ARD와 ZDF, RTL에

이어 제4의 채널로 키우겠다는 포부도 밝혔었다. 그러나 그의 이러한 포부는 치졸한 방송내용과 편법적인 운영이라는 문제점이 드러나면서 방송사업 재허가 금지조치와 더불어 사라졌다.

나) 방송사업권 재허가 불허

BTV4U는 2004년 12월 31일자로 방송주파수사용허가가 취소되면서 독일 민영방송 역사에서 첫 재허가 불허 사례로 남았다. BTV4U는 12월31일자로 만료되는 방송주파수사용을 위해 재허가를 신청했으나, 바덴-뷔르템베르크주 커뮤니케이션청(LfK)은 BTV4U의 소유주인 토마스 호르나우어(Thomas Hornauer)와 RNC사(호르나우어의 소유)가 방송주파수허가 신청서에서 밝힌 방송 사업 목적과 달리, 자신의 개인적인 이익을 위해 방송을 악용했다는 이유로 방송사업권 연장을 불허하고 방송주파수사용권을 박탈했다. 이에 따라 BTV4U는 슈투트가르트에 있는 주행정법원에 긴급구제신청을 제출했으나, 주행정법원도 BTV4U의 이의신청을 기각하고, 주커뮤니케이션청의 결정이 합법적이라고 밝혔다. 주커뮤니케이션청은 “호르나우어가 사주에 대한 충성과 특정목적에 위한 방송지시사항을 성실히 준수하겠다는 내용이 담긴 서약서를 만들어 보도국과 편성국 직원들에게 서명을 강요했고, 지속적으로 주방송법을 위반하면서 특정목적에 위한 방송을 강행해 왔다”고 밝혔다.

BTV 4U의 재허가 금지이유는 크게 세 가지이다. 첫째, 공익적 방송전파를 개인 홍보에 악용했다. 호르나우어는 자신의 사이비 종교적 세계관을 정식 방송시사프로그램을 통해 방송했다. 호르나우어는 자신이 켈트족의 한 부족으로 용맹스러움과 신비한 주술로 유명했던 리카티(Likati)족의 직계 후손이라고 공공연하게 주장했고, 방송을 통해 이러한 주장을 반복했다. 주커뮤니케이션청과 주행정법원은 방송사주가 자신의 세계관이나 가치관을 전파할 목적으로 공익적 목적의 방송전파를 악용하였다고 밝혔다. 2003년 12월 23일 주경찰은 한 시청자의 고발에 따라 호르나우어의 자택과 방송사를 압수수색하였다.

둘째, 종교모독과 청소년에게 유해한 선정적이고 저급한 프로그램을 방송했다. 호르나우어는 자신의 종교관을 새롭게 도입한 방송포맷인 ‘TV 카

로 카드 운수'를 통해 반복적으로 전파하면서, 특정종교를 비하하는 내용을 자주 방송했다. 'TV 카로 카드 운수'는 시청자들이 수신자부담으로 전화를 하면, 통화시간에 따라 독일텔레콤과 방송사가 전화료를 배분하는 수익모델로 출발했다. 그러나 프로그램 도입이후 점차 사주의 종교관을 대변하는 프로그램으로 성격이 변했다. 주커뮤니케이션청과 주행정법원은 이 부분에 대해 특정종교모독과 청소년에게 유해한 프로그램을 방영했다고 밝혔다.

셋째, 방송목적의 현저한 위반이다. BTV 4U는 지역 종합편성채널임에도 불구하고, 시사교양 프로그램은 호르나우어의 리카티 전설과 주장으로 편성하고, 오락 방송은 타로카드운수와 TV도박으로 중점 편성했다. 이러한 편성은 BTV 4U의 사업허가 조건을 위반한 것이다. BTV 4U의 방송사업권은 2005년 1월부터 새롭게 설립된 BTV family에게 주어졌다. 이후 BTV 4U는 인터넷을 통해 방송을 시도하다가, 오스트리아에서 방송사업권을 얻어서 한때 위성을 통해 방송을 재개했다. 그러나 2008년 6월 오스트리아커뮤니케이션청도 독일에서와 같은 이유로 BTV 4U의 방송사업권을 취소시켰다.

라. 소결

1) 독일 주매체청의 방송사업자 허가가 주는 의미

방송주파수는 한정되어 있어서 주파수자원을 적절하게 활용할 수 있도록 가장 합리적인 방송사업자를 선정해야 한다. 이러한 선정과정에서 가장 우선적으로 고려되어야 할 것은 방송사업신청자의 경제적 능력과 다양한 여론형성을 위한 의지가 있느냐는 점이다.

독일기본법은 다양한 여론형성을 돕는 도구이자 사회적 제도(Gesellschaftliche Institution)로써 언론을 규정하고 있다.

독일에서는 공영방송이 국민들에게 종합적인 정보, 교육, 교양을 제공해주는 "기본공급"(Grundversorgung)매체이기 때문에 시청료를 통해 재원이 조달된다. 반면, 상업방송은 다양한 프로그램을 제작하여 시청자들에게 제공함으로써 시청률을 확보하여 광고수입을 통해 상업적인 이윤을 추구하

는 기업이다. 이러한 상업적 이윤추구 과정에서 상업방송은 공영방송처럼 다양한 여론형성을 돕는 도구이자 공익적 기능을 수행하여야만 한다. 독일의 방송법들은 공영방송과 상업방송의 방송프로그램편성원칙에 차별을 두지 않고 있다. 오히려 방송프로그램편성은 동일한 조건에서 이루어지도록 요구하고 있다. 다만 공영방송이 정보방송에 더 많은 무게를 둔다면 상업방송은 교양오락방송에 더 많은 비중을 두고 있다. 상업방송은 공익적 기능을 수행하지만 주주들에게 경영책임을 져야하는 사기업이다. 주식투자자들은 방송사의 경영이 흑자를 기록하여 보다 많은 배당금을 받는 것이 목표이기 때문이다. 이러한 의미에서 방송정책은 경제정책과 맞물려 있는 것이다.

독일에서는 한번 방송사업허가를 받은 기업은 스스로 포기하기 전까지 재허가를 받는 게 관례였다. 그러나 최근 독일의 주매체청들은 기존의 관행을 버리고 엄격한 허가와 재허가 업무를 수행하고 있다. 이러한 평가의 기준은 여론의 다양성 보호와 운영능력의 적정성 평가, 방송목적의 성실한 수행에 두고 있다.

2) 우리나라 제도와의 차이

현재 우리나라의 방송사업자는 전송경로별로 매우 세분화되어 있으며, 전송경로별 재전송도 매우 어렵게 되어 있다. 그러나 독일에서는 방송사업자는 크게 종합편성채널과 전문편성채널로 나뉘고, 이들 채널을 허가할 때 전송방식(아날로그와 디지털)과 전송경로별 사업허가를 동시에 주고 있다. 특히 방송통신융합 환경에서 대다수의 시청자가 케이블과 위성을 통해 TV를 시청하면서 디지털방송사업자의 위상이 격상되고 있는데, 디지털방송사업자의 경우에는 사실상 전송경로별 구분은 채널수가 제한되어 있는 디지털 지상파방송의 주파수사용권을 제외하고는 아무런 의미가 없게 된다.

또한 우리나라에서는 콘텐츠제공자가 전송경로별로 세분화되어 있어서, 경로별 재전송을 하려면 별도의 허가를 받아야 한다. 또한 지나치게 세분화되어 있어서 여론의 다양성과 다양한 양질의 콘텐츠 제공에는 한계가 있다.

반면 독일의 전송경로에 구분 없이 방송사업자를 종합편성채널과 전문편성채널, 텔레미디어사업자로 나누고 있다. 다만 방송사업자들은 허가 과정에서 전송방식(아날로그/디지털)과 전송경로에 대한 허가를 동시에 받게 된다. 이때 방송사업자는 다경로사업자(아날로그-디지털 지상파, 아날로그-디지털케이블)로 허가를 받게 되면, 사실상 전체 전송경로를 통해 방송프로그램을 송출할 수 있게 된다. 반면 전문편성채널들은 대부분 위성 IPTV를 통한 디지털 방송사업권만을 받게 된다.

전송경로에 대한 관리사업자도 한국은 망사업자(통신)와 관리사업자(방송)가 분리되어 있는 경우가 있어서 이중으로 관리사업자가 존재한다. 예를 들어 케이블과 위성의 경우에 SO와 NO가 복수로 존재한다. 그러나 독일의 경우에 망사업자는 순수한 의미에서 망만 관리하는 통신사업자에 머물며, 콘텐츠는 방송사업자가 전담한다.

5. 일본

가. 일본방송 시장의 현황

일본의 방송시장은 크게 지상파방송, 위성방송, 케이블방송으로 구분이 가능하다. 일본의 방송사업자는 2007년 말 기준으로 1,066개에 달한다. 방송사업자는 지상파방송사업자 414개(커뮤니티 FM 방송사 218개 포함), 위성계방송사업자 126개(전기통신역무이용방송사업자 54개 포함), 케이블계방송사업자 526개(유선역무이용방송사업자 23개, IP멀티캐스팅방송사업자 4개)이며, 지상파방송은 다시 1개의 공영방송(NHK)과 1개의 방송대학, 412개의 민방으로 구성된다.

전체적인 일본 방송사업자 수의 변동 현황을 살펴보면, 지상파 방송사업자들은 증가하는 추세인 반면, 위성계방송사업자 및 케이블계방송사업자는 감소하는 경향이 나타나고 있다. 지상파 방송사업자의 증가는 주로 한국의 공동체라디오에 해당하는 커뮤니티 FM 방송사업자의 증가에 따른 것으로 이를 제외하면 실질적인 TV방송사업자, AM·FM라디오방송사업자 수의 변동은 미미하다.

지상파 방송사업자의 증가와는 대조적으로 유료방송사업자에 속하는 위성계방송사업자 및 케이블계방송사업자 수는 감소 추세가 두드러진다. 위성계방송사업자는 2000년 149개를 정점으로 2007년에는 126개까지 줄어들었다. 케이블계방송사업자 역시, 2003년 571개까지 사업자 수가 증가했지만 2004년부터 감소로 추세를 보이기 시작해 2007년에는 522개로 대폭 감소한 상태다.

2000년대 이후 일본에서 유료방송사업자들의 퇴출이 줄을 잇는 이유는 가장 먼저 규제완화로 방송진입이 손쉬워짐으로써 가입자를 기반으로 하는 유료방송사업자의 경쟁이 치열해졌다는 점에서 찾을 수 있다. 이로 인해 방송시장에 진입한 신규사업자나 기존의 방송사업자 중에 경쟁력을 갖지 못한 유료방송사업자들이 시장에서 대거 퇴출되었다. 또한 케이블TV는 디지털 전환을 위해 복수의 케이블TV를 운영하는 MSO가 증가함으로써 자연스럽게 사업자 수의 감소를 초래했다.

[표 4-10] 현행 일본의 방송사업자 현황

		2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
민 간 방 송	지상계 일반방송사업자	360	369	383	398	412
	위성계 일반방송사업자	135	135	133	127	126
	이 중 위성역무이용방송사업자	37	45	49	53	54
	케이블TV사업자 *a	562	537	519	513	503
	유선역무이용방송사업자 *b	11	14	20	21	23
NHK 및 방송대학 학원		2	2	2	2	2
합계		1,070	1,057	1,057	1,061	1,066

* a) 자주방송을 실시하는 허가시설(단자수 501이상의 시설)의 케이블TV사업자

* b) 유선역무이용방송법에 의한 유선역무이용방송사업자와 IPTV 방송사업자에 해당하는 IP멀티캐스트방송사업자를 포함

나. 일본방송의 사업자 분류 체계

일본의 방송사업자는 ① 전파법에 의해 방송국의 면허를 부여받은 자, ② 위탁방송사업자, ③ 위탁국내방송업무 또는 ④ 수탁협회국제방송업무를 행하는 경우의 일본방송협회(NHK)로 구분된다.

이 중 방송법에 규정된 법인으로 일본방송협회와 방송대학학원법의 방송대학학원 이외의 방송사업자가 일반방송사업자³⁸⁾다. 따라서 “일반방송사업자”란 민간방송을 의미하며 한국의 공동체라디오방송에 해당되는 커뮤니티FM방송사업자인 특정비영리활동법인, 초단파문자다중방송을 행하는 도로교통정보통신시스템센터, 도쿄와 오사카에서 디지털라디오의 실용화시험을 하고 있는 디지털라디오추진협회와 같은 법인까지도 일반방송사업자에 포함된다.

38) 일본방송법 제3장은 각 방송사업자에 대해 규정하고 있는데 한국의 PP에 해당하는 위탁방송사업자는 일본방송법 제3장 2(제52조 13~28)에 진입 및 퇴출에 관해 기술되어 있다.

[표 4-11] 현행 일본 방송의 사업자 분류체계

	콘텐츠를 제공하는 주체	전송로를 제공하는 주체
지상파방송 BS아날로그위성방송	방송사업자(방송국의 면허인) 〈방송법〉 〈전파법〉	
케이블TV	유선텔레비전방송사업자(유선텔레비전방송시설자) 〈유선텔레비전방송법〉	
BS디지털위성방송 CS위성방송	위탁방송사업자 〈방송법〉	수탁방송사업자(방송국의 면허인) 〈방송법, 전파법〉

일본의 방송사업자를 방송사업 형태 별로 분류하면 ① 지상파방송계열인 NHK, ② 방송대학학원, ③ 일반방송사업자(지상파TV, 지상파라디오, 커뮤니티라디오방송사업자), ④ 위성방송계열인 BS·CS위성방송사업자, ⑤ 케이블TV인 유선텔레비전방송사업자, ⑥ 방송과 통신의 융합서비스로 제3의 서비스 영역으로 구분되는 전기통신역무이용방송사업자로 구분이 가능하다

지상파방송계의 일반방송사업자는 하드와 소프트의 일체형 서비스를 제공하는 사업자로 수직적 통합구조로 운영된다는 점이 특징이다. 따라서 전파법에 의해 방송면허를 부여받은 방송면허사업자는 동시에 방송법에 규정하고 있는 콘텐츠 제공역무인 방송사업자까지 겸할 수 있다.

반면 BS·CS위성방송사업으로 구분되는 위성방송의 사업자는 프로그램을 제공하는 위탁방송사업자와 전송로(위성)를 운영하는 수탁방송사업자, 고객관리 및 과금을 담당하는 플랫폼사업자로 나뉜다. 위탁방송사업자는 방송법의 인정을 받은 사업자로 전파법에서 규정하고 있는 방송국의 면허는 소유하지 않는다. 단, 전파법에서 규정한 방송국 면허를 부여받은 사업자가 수탁방송사업을 행하는 것은 가능하다.

한편, 일본은 전송로에 따라 각기 다른 법적용을 채택함으로써 PP를 규제한다. 일본의 경우 방송사업자에게 프로그램을 제공하는 사업자인 PP는 ① 방송프로그램제작사업자, ② 유선텔레비전(케이블TV) 프로그램공급사업자, ③ 위탁방송사업자, ④ 전기통신역무이용방송사업자 등으로 세분화된다는 점이 특징이다. PP는 방송법과 유선텔레비전방송법, 전기통신역무이용방송법에 의해 방송사업자로서 지위를 부여받고 있다³⁹⁾.

우선 일반적으로 한국에서 PP에 해당되는 일본의 위탁방송사업자는 전파법에 의해 방송국의 면허를 받지 않고 방송법 제52조의13 제2항의 위탁방송업무에 관한 인정을 받은 사업자를 말한다. 일반적으로 위탁방송사업자는 자신의 프로그램을 방송하기 위해 수탁방송사업자에게 프로그램을 제공하는 일반방송사업자를 말한다.

둘째, 위성방송의 PP인 위탁방송사업자에 대해서는 방송법이 정한 기준을 통과해야하는 허가제를 도입하고 있다.

셋째, 케이블TV의 방송프로그램제공사업자에 대해서는 역시 유선텔레비전방송법에 의거해 허가제를 도입하고 있다. 케이블TV의 경우 한국과 달리 일본은 유선텔레비전방송법을 통해 사업자를 유선텔레비전방송사업자와 유선텔레비전시설사업자로 구분한다. 유선텔레비전방송사업자는 한국의 케이블TV의 PP에 해당되며 유선텔레비전시설사업자는 SO에 해당된다. PP에 해당하는 유선텔레비전방송사업자(이하 케이블TV)가 지상파방송사업자 및 위탁방송사업자 간에 체결된 계약에 의해 지상파방송을 재송신을 실시하거나 위탁방송사업자가 통신위성을 사용해 공급하는 프로그램을 유선텔레비전방송국의 시설을 이용해 유선텔레비전방송 가입자에게 제공하는 역할을 수행한다.

넷째, 방송과 통신의 융합에 의해 도입된 전기통신역무이용방송법은 역무이용방송사업자를 모두 등록제를 채택함으로써 위성방송의 위탁방송사업자나 케이블TV의 방송프로그램사업자의 허가제에 비하면 대폭적인 규제 완화가 적용되었다.

39) 위성방송의 PP는 방송법 제32조의 위탁방송사업자 규정의 적용을 받는다. 반면, 케이블TV를 규제하는 일본의 유선텔레비전방송법 제2조는 케이블TV의 사업자를 “유선방송텔레비전시설사업자”와 “유선텔레비전방송사업자”로 구분한다. 유선방송텔레비전시설사업자는 한국의 SO에 해당되며 유선텔레비전방송사업자는 PP에 해당된다. 끝으로 전기통신역무이용방송법의 적용을 받는 위탁방송사업자인 유선계전기통신역무이용방송사업자와 위성계전기통신역무이용방송사업자로 구분된다. 전기통신역무이용방송사업자는 유선과 위성을 포괄하여 전기통신역무를 제공하는 사업자가 이에 해당된다. 케이블TV를 이용한 유선계전기통신역무이용방송사업자는 유선전기통신법 제2조의 적용을 받아 전기통신사업자에 포함된다.

다. 일본방송의 진입 및 퇴출규제

1) 일반적인 방송사업자 허가 등

일본방송사업자는 전파의 희소성이라는 논리적 근거에 의해 주파수 할당을 통한 진입규제를 받고 있다. 일본의 방송용 주파수는 국제전기통신연합(ITU)조약에 근거해 일본 국내의 주파수 할당계획이 작성된 뒤, 이러한 주파수 할당계획에 따라 개별 주파수마다 고유의 사용용도가 정해진다. 따라서 전파를 이용하는 방송사업의 경우 일본 총무성의 방송보급기본계획에 따라 방송대상지역과 더불어 설립될 방송국의 숫자가 미리 정해져 있다. 허가 받은 해당 방송대상지역과 방송보급기본계획이 사전에 정해놓은 목표에 따라 신규진입이 허용된다는 점에서 총무성의 방송보급기본계획은 신규 지상파 방송사업자의 시장진입 및 사업전개를 규제하는 실질적인 요인으로 간주된다.

일본의 규제기관은 시장, 법제도 및 정책적 측면에서 방송과 통신을 엄격하게 분리하고 있다. 통신과 방송은 기술적 제약과 이에 수반되는 법제도에 의해 인프라, 거리, 콘텐츠 등으로 서비스가 구분된 채, 각각 네트워크 및 시장을 형성해 왔다. 이에 따라 통신과 방송의 규제체계는 전송매체(유·무선)를 기준으로 한 법률, 사업(방송, 전기통신사업, 유선케이블방송, 전기통신역무이용방송)에 관한 법률, 특정 사업체에 대한 법률 등으로 사업과 매체마다 세분화된 법률을 적용받는다.

먼저 지상파방송사업을 실시하기 위해서는 총무대신으로부터 방송국 면허를 받지 않으면 안 된다. 이의 전제로써 방송용주파수가 사전에 확보되지 않으면 안 되며 그리고 나서 면허신청/심사/예비면허/공사/입회검사/본면허 교부와 같은 일련의 절차를 거쳐야 한다. 현재 일본의 지상파 방송사업의 경우, 주파수 할당을 통해 면허가 부여되며 전송 및 프로그램 제작을 별도로 분리하지 않고 하나의 면허가 부여되는 것이 일반적이다.

통신에 콘텐츠를 제공하는 사업자는 진입규제가 적용되지 않지만, 방송에 콘텐츠를 제공하는 사업자는 면허(지상파방송사업자), 허가(케이블방송사업자), 신청(유선라디오사업자), 승인(위탁방송사업자=한국의 방송채널사용사업자에 해당), 등록(전기통신역무이용방송=인터넷멀티미디어방송사업

자에 해당) 등으로 세분화되어 진입규제가 적용된다. 전기통신역무이용방송법의 시행으로 통신회선(위성회선·유선회선)을 사용한 방송서비스를 실시할 수 있게 되었다.

그러나 방통융합형 서비스의 제공 증가로 일본에서도 점차 경쟁정책적 관점에서 “동일서비스 동일규제”에 대한 관심이 높아지고 있는 추세다. 현행과 같은 법체계와 사업구분으로는 대응이 불충분하다는 지적이 끊임없이 제기되고 있는 것이다. 일본의 경우, 통신사업자의 방송진출에 대한 논리적 근거는 다음과 같은 주장이 뒷받침하고 있다. 통신과 방송의 융합에 따른 기술혁신을 기존산업의 활성화 및 신규산업·비즈니스의 창출로 이어지게 하기 위해서는 다양한 플레이어가 경쟁할 수 있는 환경이 조성되어야 하며, 이러한 환경조성을 위해서는 현재처럼 플레이어가 고정 또는 한정되는 것이 아니라 신규진입을 촉진함과 동시에 자유롭고 공정한 경쟁조건을 확보하는 것이 필요하다는 것이다.

2) 위탁방송사업에 있어서의 사업자의 허가과 취소 등

일본은 이미 1994년 10월에 행정수속법⁴⁰⁾이 시행되어 행정청은 허가 인가 등에 관해 심사기준을 정하도록 법제도화가 추진되었고 이에 따라 우정성에서도 전파법관계심사기준, 방송법관계심사기준 등을 제정하여 방송관련 사업자의 인허가와 관련하여 적용해 왔다. 특히 위탁방송사업자의 인·허가와 관련해서는 일본 방송법 제52조의17제1항은 위탁방송사항의 변경에 관해 규정과 매스미디어의 집중배제원칙을 총무성령(방송법시행규칙 제17조8, 관련부칙)에서 살펴봐야 한다.

일본에서는 위탁방송사항은 위탁방송사업자가 사업신청서를 작성 시 이를 신청서에 기재하고 규제기관은 이를 인정서에 기재하는데 만약 인정서에 기재된 위탁방송사항을 변경하고자 할 경우 위탁방송사업자는 미리 총무대신의 허가를 받아야 한다. 이 위탁방송사항은, 가령 통상의 텔레비전 방송을 위탁하고자 하는 경우 방송법시행규칙에 의거해 방송프로그램의 종류(보도, 교육, 교양, 오락, 광고, 기타로 함)에 따라 기재하도록 되어 있으며 이 변경은 허가의 대상이다. 즉, 위탁방송사업자라 할지라도 전파법

40) 우리의 “행정절차법”에 해당함.

제17조 제1항의 규정에 의해 방송사항의 변경은 총무대신의 허가가 필요하며 면허제도와 다른 인정제도 하에서도 위탁방송사항의 변경에 관해서는 일반방송사업자와 같은 취급을 받는다. 이것은 당초 방송을 시작할 당시의 목적과 다르게 위탁방송사항의 변경을 희망하는 위탁방송사업자가 증가하는 경향이 있기 때문에 해당위탁방송사항의 변경에도 불구하고 해당위탁방송업무의 동일성이 인정되는 경우에 한정해 위탁방송사항의 변경을 허가한다.

일본 방송법 제52조의24는 위탁방송사업자가 법률 또는 법률에 의한 명령 등에 위반한 경우 업무정지나 인정 취소에 관해 별도의 규정을 마련하고 있다.

구체적으로 위탁방송사업자의 인정 취소조건은 일본방송법 제52조24항2에 다음과 같이 명기되어 있다. 위탁방송사업자의 인정이 취소되는 경우는 첫째, 정당한 이유 없이 위탁방송업무를 계속하여 6개월 이상 휴지한 경우, 둘째, 부정한 방법에 의해 사업자인정 또는 위탁방송사항의 변경 허가를 받은 경우, 셋째, 전항의 규정에 의해 정정 명령에 따르지 않은 경우, 넷째, 방송국의 면허를 받고 있는 위탁방송사업자가 그 면허를 전파법 제76조 제2항의 규정(주파수 보급계획 및 이용계획, 국제주파수할당의 변경)에 의해 취소된 경우, 다섯째, 위탁 상대방의 위성방송국 면허가 효력을 잃은 경우 등이 해당된다.

또한 법 제52조의23은 인정의 취소 규정으로 총무대신은 위탁방송사업자가 방송법 제52조의13 제1항 제5호의 법인의 외국인규제에 대한 규정을 위반하거나 법률에서 규정하는 죄를 범하여 벌금 이상의 형에 처해진 경우 등에는 위탁방송사업자의 인정을 취소하도록 명기하고 있다. 일본은 외국인이거나 외국기업, 또는 외국인 임원이 있거나 또는 의결권의 5분의 1이상을 차지하는 사업자에게는 위탁방송사업자의 지위를 인정하지 않는다(방송법 제52조의 23). 또한 위탁방송사업자가 방송법 또는 방송법에 입각한 명령 또는 처분을 위반했을 때는 3개월 이내의 기간을 정해 위탁방송업무의 정지를 명령할 수 있다(방송법 제52조의 24).

일반적으로 위탁방송사업자는 일본방송법 제3호의 2 규정의 방송사업자의 정의에 따라 방송사업자로 분류된다. 그리고 방송사업자는 제3조의2 제1항 규정에 의한 국내방송(이 경우는 수탁국내방송)의 방송프로그램의

편집에서 정치적으로 공평할 것 등 동향 각호에서 정해진 바에 따라야 한다. 이것은 모든 방송 프로그램의 편집준칙이지만 편집준칙 자체는 자율적인 원칙의 성격을 지닌다. 예를 들어 1964년에 일본우정성이 임시방송관계법제조사연구회에 제출한 「방송관계법제에 관한 검토상의 문제점과 그 분석」에서는 “... 법에 규정되어야 하는 방송프로그램편집상의 준수사항, 환언하면 법이 사업자에 기대할 수 있는 방송프로그램편집상의 준칙은 현실문제로서 하나의 목표이나 법의 실제적 효과로서는 정신적 규정의 영역을 벗어나지 못하는 것으로 생각된다. 즉, 사업자의 자율에 맡길 수밖에 없다”라고 밝힌 바 있다. 이 논리에 따라 일본은 방송법에 규정된 방송프로그램의 편집준칙위반(방송내용과 관련한 편성규약 위반)에 의해 위탁방송업무의 정지나 인정이 취소된 사례는 존재하지 않는다.

하지만 일본 방송법은 위탁방송사업자가 방송법에 입각한 명령 또는 처분을 위반시 3개월 이내의 기간을 정해 무선국 운용의 정지를 명하고 또는 기간을 정하여 운용허용시간 등을 제한할 수 있고, 나아가 이러한 규정에 의한 명령 또는 제한에 따르지 않을 시는 면허까지 취소할 수 있다. 실제로 일본 방송법의 규정을 그대로 적용하면 방송법 제3조, 제3조의2 제1항에서 규정하고 있는 편집준칙위반 시에는 3개월 이내의 기간을 정해 업무정지를 명할 수 있으며, 이러한 규정은 케이블TV를 규제하는 유선텔레비전방송법에도 그대로 적용되기 때문에 당연히 위탁방송사업자도 편집준칙위반에 의해 업무정지 및 면허취소까지 가능한 것으로 해석된다. 또한 동규정은 2001년 제정된 전기통신역무이용방송법에서도 동일하게 적용되고 있다.

일본 방송법이 이러한 규정은 앞서 기술한 편집준칙의 위반으로 위탁방송사업자의 인정이 취소되지 않는다는 입장과 모순된다. 즉, 이념적으로 방송내용에 기초한 면허취소는 있을 수 없다는 것이 일반적인 통설로 받아들여지고 실제로 편집준칙위반을 사유로 인정이 취소된 위탁방송사업자도 없지만, 방송법상으로는 얼마든지 규제기관이 편집준칙위반을 근거로 위탁방송사업자의 인정을 취소시킬 수 있는 것이다.

3) 전기통신역무이용방송법상의 위탁방송사업자의 등록

일본에서는 위성방송에서는 콘텐츠를 제공하는 위탁방송사업자는 총무성의 허가에 의하지 아니하고 신규 진입시의 절차가 기존의 ‘인정제’에서 ‘등록제’가 적용되어 사업계획을 총무성에 제출하는 것만으로 시장 진입이 가능하다. 또한 사업에서의 철수나 양도도 사업자의 판단만으로 가능하게 된다.

4) 통신사업자의 방송플랫폼 사업진출시의 절차

일본은 통신사업자의 플랫폼 사업진출에 대한 규제가 NTT 이외에는 존재하지 않는다. 통신사업자들이 플랫폼에 진출하는 것은 각 사업자의 자율적인 판단에 맡기고 있다. 단, 통신사업자라 할지라도 방송플랫폼사업에 진출하면 방송법에 따라 방송사업자와 동일하게 매스미디어집중배제원칙을 적용받게 된다.

라. 결론

방송사업자의 진입 및 퇴출과 관련한 일본의 규제는 방송법과 전파법의 적용을 받는다. 방송법은 방송사업자의 지위와 관련한 내용을 통해 규제하고 전파법은 무선국의 운용 즉 면허를 통해 규제한다.

우선 일본 방송법은 위탁방송사업자에 대해 진입시에는 규제를 완화하되 퇴출에 대한 규제는 일반방송사업자 즉, 지상파방송사업자에 준한 기준을 적용한다. 이러한 정책적 방향성은 진입규제완화에 따른 사업자의 난립으로 인한 방송의 질을 보장하기 위한 것이라 판단된다.

위탁방송사업자의 진입은 “인정제”로서 일정한 자격기준을 갖춘 사업자라면 자유롭게 일본총무성의 인정을 받아 사업을 시작할 수 있다. 물론 방송법에 위탁방송사업자의 자격기준이 명기되어 있으며, 매스미디어소유집중원칙에 따라 외국인의 소유나 재정적 차원의 검토가 중점적인 요소로 검토된다.

이러한 위탁방송사업자의 퇴출과 관련한 규정 역시, 방송법에 자세하게

명기되어 있다. 방송법에 규정된 사항을 위반 시에는 3개월 이내의 업무 정지 명령을 내리고 이를 이행하지 않을 시는 인정을 취소할 수 있다. 위탁방송사업자의 퇴출은 사업신청서의 사항변동, 외국인 소유규제와 관련한 위반, 방송프로그램편집준칙위반(편성규약위반)⁴¹⁾ 등의 차원에서 살펴보는 것이 가능하다.

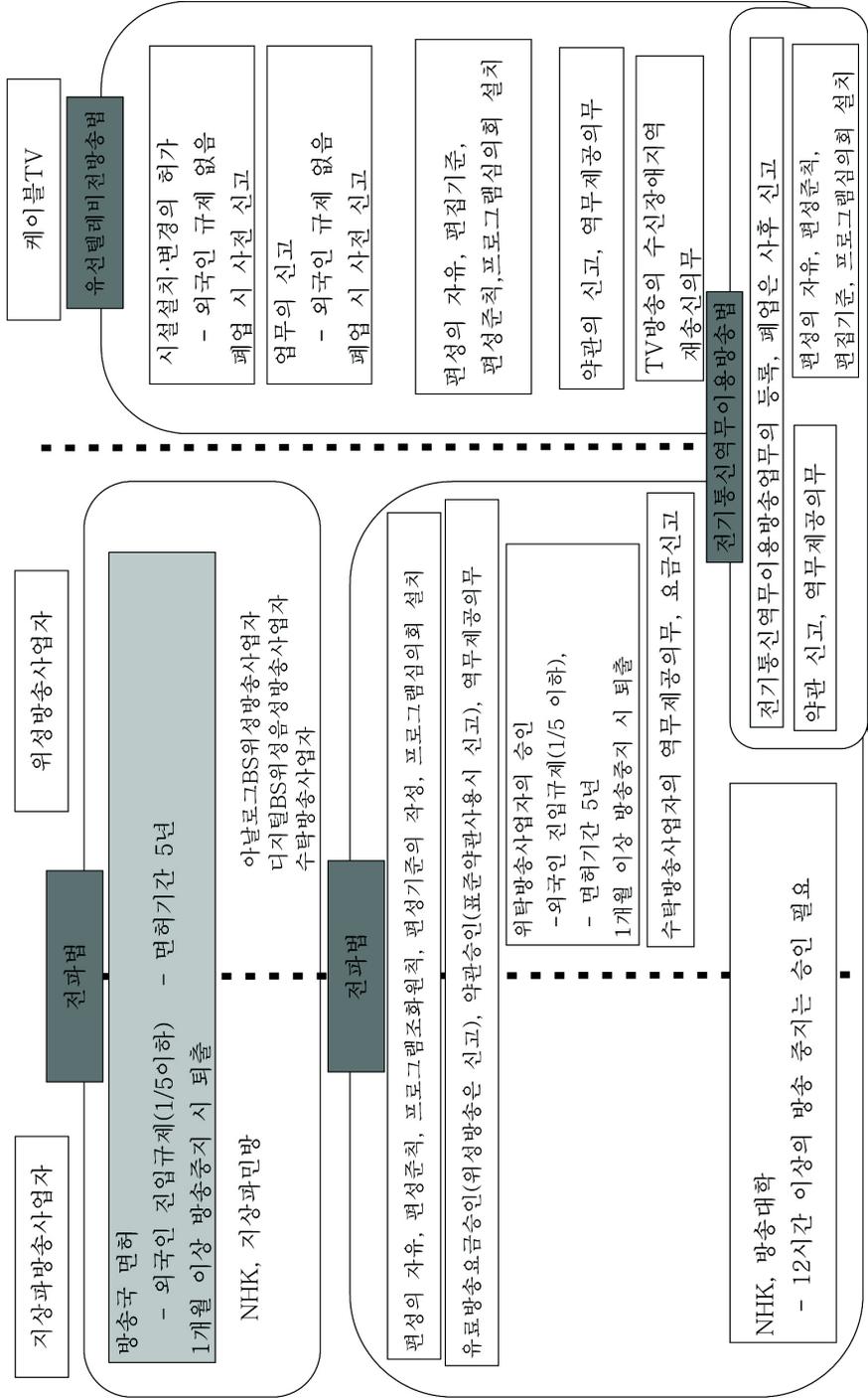
한편, 일본은 한국의 IPTV에 해당되는 전기통신역무이용방송법의 도입으로 동일한 내용의 서비스를 제공할지라도 전송로에 따라 진입 및 퇴출에 관한 규제 적용이 차별화되고 있는 추세다. 전기통신역무이용방송사업자는 우선 외국인 소유지분제한과 비교심사제도의 폐지로 자유로운 시장진입 및 퇴출이 가능하도록 됨으로써 완전한 자유경쟁 시스템이 도입되었다.

41) 일본은 이론적으로는 방송내용에 해당되는 편집준칙위반을 사유로 인정을 취소할 수 없다는 주장이 일반적이거나 방송법에는 편집준칙위반을 이유로 위탁방송사업자의 인정을 취소할 수 있는 길이 열려있다.

[표 4-12] 일본의 방송과 통신의 사업자 규제 현황

	디지털BS위성방송			CS위성방송사업자			유선텔레비전방송사업자			
	아날로그 BS위성방 송	지상파방송	위탁 방송사업자	수탁 방송사업자	위탁 방송사업자	수탁 방송사업자	위성역무 이용방송 사업자	유선 텔레비전 방송시설자	유선텔레비 전방송사업 자 <small>(左記 이외의 유선텔레비 전방송사업 자</small>	유선역무이 용방송사업 자
적용 법률	진과법(제2장) 방송법 (제3장4)	진과법(제2장) 방송법 (제3장4)	방송법 (제52조)	진과법(제2장) 방송법 (제3장4)	방송법 (제52조)	진과법(제2장) 방송법 (제3장4)	전기통신역무 이용방송법 (제3조~9조)	유선텔레비전 방송법 (제3조~18조)	전기통신역 무이용방송 법 (제3조~9조)	
진입 규제	무선국개설 에 관한 면허	무선국개설 에 관한 면허	허가	무선국개설에 관한 면허	허가	무선국개설에 관한 면허	등록	신고	등록	
심사 기준	-결격사유 -기술기준 -직합성 -주파수 할 당 가능성 -재정의 건 전성 -기타 총무 성령 부합 (소유규제 조항)	-결격사유 -기술기준 -직합성 -주파수 할 당 가능성 -재정의 건 전성 -기타 총무 성령 부합 (소유규제 조항)	-결격사유 -수탁방송역무 수행여부 -재정의 건 전성 -방송의 보 급 및 건전한 발달에 적합 -기타 총무 성령 부합(소 유규제조항)	-결격사유 -기술기준 -직합성 -주파수 할 당 가능성 -기타 총무 성령 부합(소 유규제조항)	-결격사유 -수탁방송역무 수행여부 -재정의 건 전성 -방송의 보 급 및 건전한 발달에 적합 -기타 총무 성령 부합(소 유규제조항)	-결격사유 -기술기준 -직합성 -주파수 할 당 가능성 -기타 총무 성령 부합(소 유규제조항)	-결격사유 -회계적 투 기 법성 및 기 술적 능력 -설비 이용 가능여부 -기타 총무 성령 부합(소 유규제조항)	-결격사유 -시 설계 획 의 합리성 및 사 업실시의 확실 성 -기술기준 합성 -기술기준적 합성 -자연적·사회 적·문화적 사 회에 고려한 허가의 필요성	-결격사유 -회계적 투 기 법성 및 기 술적 능력 -설비 이용 가능여부 -기타 총무 성령 부합 (소유규제조 항)	
외자 규제	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×
요금 규제	인가	인가	등록	등록	등록	등록	등록	등록	등록	등록

[그림 4-14] 일본의 방송사업자 진입 및 퇴출 규제현황



V. PP 진출입에 대한 법제도 개선방안

1. PP진출입 제도 개선에 대한 헌법적 검토

가. PP진출입 제도의 개선 필요성(재산권 제한의 필요성)

위에서 살펴본 바와 같이 현재의 PP시장은 등록제가 도입됨으로 인하여 지상파방송사업자의 시장지배력이 유료방송시장에도 전이되고, PP사업자의 재무구조가 악화되어 있으며, PP의 프로그램 유통창구인 플랫폼의 영향력이 커지면서 SO들에 의한 약탈적 수신료의 책정으로 인한 개별계약제의 폐해가 발생하고 있다.

이로 인하여 2008년 11월 현재 5개 대형 MPP(온미디어, CJ, KBS, MBC, SBS 등)에 의해 프로그램 유통시장이 주도되고 있다. 또한 프로그램의 다양성 면에서도 주로 영화, 드라마, 홈쇼핑 등에 치중하고 있어 장르의 다양성이 저해되고 있다.

한편 지상파 방송 3사는 특수계약관계에 있는 PP에 3-6배 정도 많은 프로그램을 판매하고 있는 상황이어서 지상파방송 3사에 방송프로그램 판매가 집중되고 있다.

이와 더불어 PP와 SO의 관계에서는 SO가 주도권을 행사하고, MSP들은 자사 또는 자사 계열의 PP들에게 주로 프로그램을 공급하면서 SO와 위성에 차별적인 프로그램 공급이 이루어지고 있다. 이로 인하여 중소PP들은 주로 저가 티어링 가입을 목표로 프로그램의 질을 향상시키기 보다는 MPP의 70% 이상이 광고수익으로 재원을 충당하게 되어 콘텐츠 산업의 발전을 저해하고 있는 실정이다.

이러한 문제점들은 애당초 PP에 대한 허가제에서 등록제로 전환한 때에 예상되었거나 또는 방송시장의 변화에 기인하여 정책결정시에는 예상치 못한 문제점이 발생한 것일 수도 있다.

이유외의 여하에 불구하고 이러한 방송콘텐츠 시장의 문제점은 일정한 법률사실 또는 법률관계를 특정장부에 기재하여 표지 또는 증명한 사실이 공적 증거력을 갖게 하는 '등록제'를 선택하였기 때문에 발생한 것이다.

PP사업을 등록제로 전환할 당시의 정책목표는 'PP의 다양성과 산업활성

화를 통한 경쟁력강화'였으며, 이러한 목표는 현재에도 여전히 유효한 것으로 보인다.

먼저 위의 제2장과 제3장에서 살펴본 바와 같이 PP산업의 다양성 측면에서는 PP 수의 증가, 매출액의 증가 등 양적으로는 활성화를 이룬 것으로 평가되었다. 즉, 등록제 실시 이전인 2000년에 겨우 37개 채널에 불과하던 채널은 등록제 이후 거대 MPP가 출현하였고, 지상파계열PP들이 급성장하면서 PP의 수는 기대했던 것 보다 많이 증가하였다. 이를 통하여 PP시장의 진입과 퇴출이 자유롭게 되면서 PP시장에 경쟁원리가 도입됨으로써 일단 PP시장의 형식적 다양성은 제고된 것으로 평가되었다.⁴²⁾

그러나 이러한 형식적 다양성의 제고에도 불구하고 적어도 현재까지 등록제가 PP산업 자체의 경쟁력을 제고하는 데는 성공하지 못했다는 것이 다수의 견해인 듯하다.

즉 PP의 경쟁력 제고는 제작 분야에서 뿐만 아니라 제작·구매·유통 등 일련의 과정에서 함께 동반성장해야 달성할 수 있는데, 현재의 구조에서는 양적·외형적 성장에도 불구하고 질적 성장이라는 측면에서는 매우 미흡한 것으로 평가되고 있다.

따라서 많은 학자가 업계에서 지적하는 바와 같이 PP시장의 활성화와 경쟁력 제고를 위해서는 현재의 PP산업구조가 개편과 제도의 합리화가 필요하다. 이를 위하여 현재 이 연구에서는 정책의 하부목표로 '건전한 PP 및 경쟁력 있는 PP의 육성'을 제시하였다.

이러한 정책 하부목표 달성을 위한 방법으로 이 연구에서는 이하에서 ① '경쟁력 있는 PP육성 및 불건전 PP의 퇴출', ② 'PP등록제의 기준과 요건강화', ③ '유통과정에서의 불공정행위 규제' 등 다양한 정책방안을 제시하고자 한다. 구체적으로는 ① 송출계약서의 의무화, ② 현행 등록요건의 강화, ③ 자체제작 비율의 의무화, ④ 본방송 비율의 의무화 등 4 가지 정책방안에 대하여 평가하고 정책필요성 및 실현가능성에 대하여 논의할 것이다.

이러한 정책목표 달성을 위한 정책방안들은 자연스럽게 개별PP들에게 한편으로는 PP활성화 정책으로, 다른 한편으로는 경쟁력 없는 PP들의 강제 퇴출 등으로 이어질 것으로 보인다. 이러한 정책수단을 실제로 법제화

42) 위의 제3장의 내용 참조.

할 경우에는 ① 헌법상의 과도한 재산권 침해의 가능성은 없는지, ② 정책 목표를 달성하기에 충분한 제도인지, ③ 정책수단으로 인하여 발생가능한 부작용과 아울러 이러한 부작용을 최소화할 수 있는 방안은 무엇인지 등에 대하여 상세히 살펴보아야 한다.

‘PP시장의 활성화와 경쟁력 강화라는 정책목표 달성을 위한 규제합리화’를 위하여 정책기관이 취할 수 있는 다양한 정책수단들이 정책목표를 달성하기에 충분한 제도인지의 여부와 아울러 정책수단으로 인하여 발생가능한 부작용 및 이의 제거·최소화방안에 대해서는 개별 정책수단 별로 고찰해보기로 하고, 이하에서는 ① 송출계약서의 의무화, ② 현행 등록요건의 강화, ③ 자체제작 비율의 의무화, ④ 본방송 비율의 의무화 등의 정책수단들이 합헌적인 재산권 제약의 범위에 속하는 것인지에 대해 살펴보기로 한다.

나. PP진출입제도 개선방안의 합헌성

1) 일반적인 기본권 제한과 한계 및 침해와 구제

“기본권”이라 함은 헌법상 보장된 국민의 권리를 의미한다. 기본권은 내용상 헌법 제10조의 ‘인간의 존엄과 가치’를 그 이념으로 하여 자유권적 기본권, 경제적 기본권, 정치적 기본권, 청구권적 기본권, 사회권적 기본권 등으로 구분된다.

이러한 기본권들은 헌법 제37조 제2항에 의하여 일반적으로 국가의 안전보장, 질서유지, 공공복리 등을 위하여 법률로써 제한될 수 있다. 그러나 이때 기본권이 가지는 본질적 내용은 침해할 수 없다(헌법 제37조 제2항).

만일 기본권이 인간의 존엄과 가치를 박탈하거나, 과도하게 제한되는 때에는 기본권의 침해가 발생하게 되는데, 이러한 침해상태는 입법·사법·행정으로부터도 발생하게 될 수 있고, 제3자인 개인(또는 사인)으로부터도 발생할 수 있다. 이렇게 되면 기본권의 침해주체에 대하여 침해된 기본권을 구제해 달라고 청구할 권리가 발생한다.

이러한 기본권의 주체-내용-제한-침해-구제의 일련의 과정에서 가장 문제가 되는 것은 합헌적인 기본권의 ‘제한’과 위헌적인 기본권의 ‘침해’를

여하히 구별하는가에 있다.

기본권의 침해라 함은 합헌적인 기본권제한의 범위를 벗어나는 기본권에 대한 과도한 제한이 있거나 기본권의 본질적 내용을 무시한 경우에 발생한다. 만일 국가기관에 의하여 기본권이 침해된 경우에는 헌법상의 구제제도로 청원, 손실보상·국가배상·재판의 청구·국가인권위원회에의 진정 등과 아울러 저항권행사 등의 방법에 의하여 기본권 침해를 구제받을 수 있다.

국가의 행정행위에 의하여(또는 법률의 개정예 의하여) 기본권을 제약하는 경우에는 가장 먼저 이론상 유의해야 할 점은 혹시 당해 행위가 헌법상의 기본권을 과도하게 제한하여 헌법위반의 문제가 발생하지 않는가 하는 것을 살펴보아야 한다.

이하에서 논의하고자 하는 ① 송출계약서의 의무화, ② 현행 등록요건의 강화, ③ 자체제작 비율의 의무화, ④ 본방송 비율의 의무화 등의 문제는 방송사업자의 기본권을 제약하는 경우이므로 과연 기본권 제한의 일반적인 원리에 비추어 가능한 제약인지, 즉 합헌적인 기본권의 제한영역과 사유에 속하는지에 대해 먼저 살펴보기로 한다.

2) 방송의 자유의 측면에서의 제한가능성

방송의 자유는 언론·출판의 자유의 일종으로서 주관적 권리로서의 성격과 아울러 객관적 법질서 내지 제도적 보장으로서의 성격을 가지는 이중적 성격의 기본권이다. 즉 표현의 자유의 일종인 언론의 자유 중 방송의 자유는 주관적 측면과 객관적 측면을 모두 가진다. 이 중 주관적 측면에서의 ‘방송내용형성의 자유’에는 비교적 개인의 주관적 권리의 측면이 강조되는 반면, 객관적 측면이 강조되는 ‘방송운영의 자유’의 일종으로서의 ‘방송기관설립의 자유’는 ‘언론기관의 독과점화로 인한 인위적인 여론형성의 조작 가능성의 차단’과 ‘주도적 여론형성의 배제’를 위하여 소유·겸영제한을 비롯하여 광범위한 입법재량과 형성의 여지가 있는 것이다. 따라서 입법자는 언론기관의 독과점으로 인하여 여론의 왜곡과 정치적 의사형성기능이 마비되지 않도록 하는 범위 내에서만 입법형성의 재량권이 인정된다.

즉 ‘보도의 자유’ 등과 같이 주관적 권리로서의 기본권적 성격을 가진

경우에는 입법자의 재량형성의 범위가 매우 제한적인⁴³⁾ 반면, ‘방송기관의 설립 및 운영의 자유’는 객관적 성격이 강하게 나타나는 기본권으로서 주관적 권리로서의 성격에 기한 방송의 자유의 제한보다 더욱 강한 규제와 아울러 입법자의 입법형성의 재량범위가 확대되게 된다.⁴⁴⁾

먼저 ‘방송기관의 설립 및 운영의 자유’의 하나인 ‘방송기관설립의 자유’는 언론기관의 독과점 문제로 인하여 자본주의 국가에서 매스미디어의 시설이 재벌기업이나 국가에 의해 독점되고 상품화됨으로써 국민의 표현의 자유가 위협받고 국민의 정치적 의사형성과정과 내용이 왜곡될 가능성이 있기 때문에 언론기업의 독과점에 대해서 매우 엄격하게 규제하고 있다.

또한 ‘방송기관의 운영’의 자유의 제약에 속하는 사항에 대해서는 비교적 큰 제약의 가능성이 존재한다. 즉 방송의 자유는 자유권적 성격과 객관적 규범질서로서의 성격이 인정되는데, 이 중 방송의 자유의 객관적 규범질서로서의 성격에 비추어 방송의 자유에는 입법자가 광범위한 입법형성재량을 갖고 방송체제의 선택, 방송의 설립 및 운영에 관한 조직적·절차적 규율과 방송운영주체의 지위에 관하여 실체적인 규율을 행할 수 있다. 따라서 민영방송이 허용되는 경우에도 민영방송사업자는 그 방송법제에서 기대되는 방송의 기능을 보장받으며 형성된 법률에 의해 주어진 범위 내에서 주관적 권리를 가지므로 방송의 자유에는 다른 자유권보다 더욱 큰 국가의 개입여지가 존재하며, 이 범위 내에서만 방송사업자의 방송의 자유가 인정된다.

기본권제한 규정의 경우 헌법 제37조 제2항에 의하여 당해 규정이 기본권의 본질적 내용을 침해하거나 ‘비례의 원칙’에 위반된 때에는 기본권의 합헌적 ‘제한’이 아니라 위헌적 ‘침해’를 구성한다. 이 중 ‘비례의 원칙’(Grundsatz der Verhältnismäßigkeit)은 ① 목적의 정당성, ② 수단의 적절성, ③ 피해의 최소성, ④ (협의의) 비례의 원칙으로 구성되며, ‘기본권 제한적 법률유보 규정’의 경우에는 이러한 기본권 제한의 일반적인 제한원칙을 준수하여

43) 방송의 자유 중 ‘언론기관의 자유’는 첫째, 대외적 자유로서 ① 보도(방송) 및 논평의 자유, ② 취재의 자유 ③ 보급의 자유, ④ 출간시기의 결정·편집활동 등 보조활동의 자유 등을 들 수 있다. 권영성, 『헌법학원론』, 2007, pp.489. 둘째, 방송의 자유의 대내적(내부적) 자유로서는 편집·편성의 자유가 해당된다.

44) 방송의 자유 중 내용과 관련이 없는 부분에 대한 규제(비내용적 규제)에 관한 규제논리는 신문에 있어서도 마찬가지로 적용된다. 가령 현재결 2006. 6. 29. 2005헌마165 등 병합사건 참조.

야 한다.

하지만 헌법재판소 판례와 통설은 방송의 자유에 대한 제한 규정은 이러한 ‘기본권 제한적 법률유보’가 아니고 ‘기본권 형성적 법률유보’로 본다. 따라서 헌법재판소에서 지적하고 있는 바와 같이 방송의 자유에 대한 제한에 대한 위헌성 판단은 일반적인 기본권 제한의 한계 규정인 헌법 제37조 제2항에 따른 ‘과잉금지 내지 비례의 원칙’의 적용을 받는 것이 아니라, 그러한 형성법률이 그 재량의 한계인 자유민주주의 등 헌법상의 기본원리를 지키면서 방송의 자유의 실질적 보장에 기여하는지 여부에 따라⁴⁵⁾ 판단된다.⁴⁶⁾

요약하면 ‘방송의 자유’를 제한하는 법률의 규정이 있을 경우(‘법률유보’라고 함) 이는 다른 기본권을 제한하는 ‘기본권 제한적 법률유보’라고 보지 않고, 방송의 자유를 형성하기 위한 ‘기본권 형성적 법률유보’라고 본다.

일반적인 기본권 제한인 ‘기본권 제한적 법률유보’의 경우에는 ‘비례의 원칙’에 의하여 ① 목적의 정당성, ② 수단의 적절성, ③ 피해의 최소화, ④ (협회의) 비례의 원칙을 모두 순차적으로 심사하지만, ‘방송의 자유’와 같은 ‘기본권 형성적 법률유보’의 경우에는 이러한 기준에 의하지 아니하고 ‘당해 형성법률이 그 재량의 한계인 자유민주주의 등 헌법상의 기본원

45) 밑줄은 필자 강조.

46) 헌재결 2003. 12. 18, 2002헌바49 결정 [방송법 제74조 위헌소원(각하)] 『방송사업자의 주관적 권리로서 방송운영의 자유는 이를 허용하는 형성법률에 의해 비로소 그 형성된 기준에 따라 성립되는 것이므로 이러한 형성법률에 대한 위헌성 판단은 기본권 제한의 한계 규정인 헌법 제37조 제2항에 따른 과잉금지 내지 비례의 원칙의 적용을 받는 것이 아니라, 그러한 형성법률이 그 재량의 한계인 자유민주주의 등 헌법상의 기본원리를 지키면서 방송의 자유의 실질적 보장에 기여하는지 여부에 따라 판단된다.

이 사건 법률조항은 여타의 법익을 위한 방송의 자유에 대한 제한이 아니라 방송사업의 운영을 규율하는 형성법률로서, 협찬고지를 민영방송사업의 운영에 필수적인 재원조달수단의 하나로 보장하는 한편 그 허용범위를 제한함으로써 방만한 협찬에 의하여 협찬주 등의 사적 이익이 방송프로그램 제작과정에 부당한 영향력을 행사하여 방송프로그램의 상업성을 부채질하거나 방송편성의 자유와 독립을 해할 우려를 방지하고, 방송광고로서 금지 내지 규제되는 사항을 우회적으로 달성하거나 한국방송광고공사를 통한 위탁광고제도를 비껴가는 등의 수단으로 협찬고지를 이용하는 것을 방지할 목적으로 입법된 것임은 앞서 본 바와 같다. 또 위 조항은 방송사업자뿐 아니라 시청자 및 방송관련종사자 등 각 이해관계를 고려하여 헌법상 방송의 자유를 실질적으로 보장하기 위하여 필요한 규제이며, 그것이 방송의 자유의 객관적 보장영역으로서 필수적 요소인 민영방송사업의 수익성을 부인할 정도로 영업활동에 대한 제한을 가하거나, 민영방송사업자의 사적 자치에 의한 형성이나 결정의 기본적 요소를 박탈하는 정도에 이르지 아니하므로 헌법상 기본원리를 준수하면서 그 입법형성의 재량의 범위 내에서 행해졌다고 볼 수 있어 헌법에 합치된다.』 (밑줄은 필자 강조)

리를 지키면서 방송의 자유의 실질적 보장에 기여하는지 여부'에 따라 판단한다. 다른 일반적인 기본권보다 기본권 형성적 법률유보의 경우에는 보다 입법자의 재량권이 넓다는 의미이다.

그러나 이렇게 '방송의 자유'와 같은 기본권 형성적 법률유보를 하는 기본권에 있어 입법자의 재량권이 다른 일반적인 '기본권 제한적 법률유보'의 경우보다 넓다고 하여도 이러한 재량권이 무제한 인정되는 것은 아니다. 방송의 자유를 형성하는 형성법률이 '그 한계인 자유민주주의 등 헌법상의 기본원리에 위반하거나 방송의 자유의 실질적 보장에 기여하지 못하는 경우'에는 헌법위반이다.

한편, 당해 제한규정이 ① 방송사업자뿐 아니라 시청자 및 방송관련종사자 등 각 이해관계를 고려하여 헌법상 방송의 자유를 실질적으로 보장하기 위하여 필요한 규제인지의 여부, ② 당해 제한 규정이 방송의 자유의 객관적 보장영역으로서 필수적 요소인 민영방송사업의 수익성을 부인할 정도로 영업활동에 대한 제한을 가하는지의 여부, ③ 민영방송사업자의 사적 자치에 의한 형성이나 결정의 기본적 요소를 박탈하는 지의 여부 등을 기준으로 하여 판단한다.⁴⁷⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 민영방송사업자의 방송의 자유를 제약하는 경우 합헌성 여부는 첫째, 민영방송사업의 수익성을 부인할 정도로 영업활동에 대한 제한을 가하는지 여부와 둘째, 민영방송사업자의 사적 자치에 의한 형성이나 결정의 기본적 요소를 박탈하는 지의 여부에 의하여 결정된다.

이러한 헌법적 관점에서 살펴보면 ① 송출계약서의 의무화, ② 현행 등록요건의 강화, ③ 자체제작 비율의 의무화, ④ 본방송 비율의 의무화 등의 기본권 제약은 실질적으로는 'PP관련 법제의 합리화'를 통하여 PP의 활성화와 경쟁력 강화를 목적으로 하는 것이므로 특별히 민영방송사업자의 헌법적 권리를 과도하게 침해하는 것으로는 볼 수 없으며, 따라서 헌법상의 기본권 제한의 일반원리 및 방송의 자유의 기본권 제한원리에 비추어 합헌적인 성격의 기본권 제한으로 볼 수 있다.

이하에서는 다음 단계로 기본권제한의 일반원리에 비추어 PP제도 변화의

47) 헌재결 2003. 12. 18, 2002헌바49 결정 [방송법 제74조 위헌소원(각하)] 참조(이상에 대해서는 지성우, 뉴미디어의 사회적 책임에 대한 입법평가, 미국헌법연구 2008 에서 부분적으로 재인용).

합헌성의 문제와 구체적으로 현재까지 PP제도 활성화를 위하여 제안된 다양한 방안들은 어떠한 것이 있으며, 효율적인 규제를 위해서 향후 강구할 수 있는 규제방안은 어떠한 것이 있는지에 대해 살펴보기로 한다.

2. PP산업의 활성화 및 경쟁력 강화를 위한 정책방안 검토

가. 자본금 규모의 확대 방안

1) 개선방안

PP 등록제 도입 당시의 정책목표 중 하나인 “PP산업의 활성화 및 경쟁력 강화”를 위해 가장 먼저 생각해 볼 수 있는 정책방안은 PP들이 활동할 수 있는 자본금 규모의 법적 한도를 상향조정하자는 것과 아울러 PP의 자체제작 능력에 대한 평가를 강화하는 방향으로 개선하는 것이다.

현행 방송법 제9조의2(방송채널사용사업의 등록요건) 제1항에 의하면 ① 제9조 제5항 본문에 따라 방송채널사용사업의 등록을 하려는 자는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 납입자본금과 실질자본금(해당 방송채널사용사업만을 위한 자본금을 말한다)이 각각 5억원 이상일 것. 이 경우 “자본금”은 주식회사 외의 법인의 경우에는 “출자금”으로 본다.
 2. 구조정실(방송프로그램의 편성 및 송출 등을 종합조정하는 장소를 말한다), 부구조정실(개별 방송프로그램의 제작을 조정하는 장소를 말한다), 종합편집실(음성·영상·음향 등을 편집하여 개별 방송프로그램을 완성하는 장소를 말한다) 및 송출시설을 갖추는 것
 3. 해당 방송채널사용사업을 영위할 수 있는 사무실을 보유할 것
 4. 방송사업자가 사용하고 있는 다른 채널명과 동일한 채널명 또는 시청자가 동일한 채널로 오인할 수 있는 채널명을 사용하지 아니할 것
- ② 동일인이 여러 개의 방송채널사용사업을 겸영(겸영)하는 경우에 제1항제1호에 따른 자본금 요건의 적용 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.[본조신설 2007.7.27]

이러한 방송법의 규정에 의하면 “납입자본금과 실질자본금(해당 방송채널사용사업만을 위한 자본금을 말한다)이 각각 5억원 이상”인 경우에만 PP등록이 가능하다. 또한 동법 제9조의2 제2항에 의하면 동일인이 여러 개의 PP사업을 겸영(겸영)하는 경우에 제9조의2 제1항 제1호에 따른 자본금 요건의 적용 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정할 수 있는데(법 제9조의 2 제2항) 이렇게 동일인이 PP사업을 겸영하는 경우의 자본금 요건 적용기준은 동법 시행령 제13조의3에 의한다.

위에서 살펴본 바와 같이 PP등록제는 2000년 매출액 3천억원에서 2007년 기준 2조원으로 6.7배정도 증대되어 형식적으로 산업활성화에는 기여하였다. 그러나 독립PP의 당기순이익이 감소하고 ARPU가 2000년 20,000원에서 2008년 18,000원 정도로 감소되었으며, 2001년 이후 신규 등록된 채널 322개 중 153개(47.5%)가 폐업·취소하는 등 산업의 활성화에는 기여하였으나 외형적 성장이 질적 경쟁력으로 이어지지 않는 못했다는 것이 다수의 견해이다.

PP의 자본금 규모를 증액하자는 안은 이러한 상황이 근본적으로 PP등록제가 PP사업을 할 경제적 능력이 없음에도 불구하고 방송사업에 진출하고자 하는 자들이 쉽게 PP산업에 진입하여 시장교란행위를 지속적으로 행하거나 5억원이라는 아주 최소한의 자본만으로 방송사업을 시작할 수 있도록 함으로써 독립 PP의 성장에 오히려 역효과를 초래했다는 것에 착안하고 있다.

또한 자체제작 능력을 강화하고 이러한 등록요건을 유지하고 있는지의 여부에 대한 관리감독을 강화하는 것 역시 경쟁력 없는 PP의 등록요건을 현재보다 강화함으로써 결과적으로 경쟁력 있는 다른 PP들의 성장에 기여할 수 있도록 한다는 것이다.

2) 자본금 규모 확대 방안에 대한 견해의 대립

가) 적극적인 견해

현재의 유료다채널 방송 시장은 기존 사업자인 케이블TV가 높은 시장 점유율을 갖는 상태에서 위성방송과 IPTV가 경쟁하고 있는 상태이다. 또

한 IPTV 도입이 본격화되지 않은 현재의 시장에서 케이블TV 시장은 양적 성장은 있었으나 비효율적인 산업 구조로 인하여 본격적인 방송통신 융합 시장에 대응하기에는 질적으로 매우 미흡한 상태이다.

나아가 유료TV 영역의 경영규제에 적용되고 있는 혼재된 기준(매출액, 구역, 사업자 수, 출자비율 등)은 실질적 지배와 소유관계를 반영하는 데 한계를 지니고, 콘텐츠의 다양성, 다원성 실현의 공익성 실현 메커니즘이 가동되지 않고 있다. 이렇게 케이블TV 방송영역의 시장왜곡으로 인한 낮은 ARPU, 그로 인한 유료 TV 영역의 경제적 가치 선순환 구조의 작동이 차단됨으로써 고품질 프로그램 공급 → ARPU 증가 → 제작비 투자규모 증가 → 고품질 프로그램에 투입 등의 선순환구조가 원천적으로 불가능한 상황이다.

이러한 상황에서 콘텐츠 제작시장의 활성화에 전혀 기여하는 바가 없거나 오히려 시장자체를 더욱 열악하게 만들 가능성이 있는 소규모PP 사업자들을 사전에 차단하여야 할 필요성도 전혀 부인할 수는 없다.

따라서 등록PP의 시장진입시 자본금규모를 확대하고 자체제작능력에 대한 심사기준을 대폭 강화하는 한편, 등록요건을 유지하고 있는지에 대하여 지속적으로 감독한다면 대규모의 자본을 PP시장에 진입시킴과 동시에 소규모 자본으로 시장에 진입하여 시장교란행위를 하는 군소PP들을 원천적으로 시장에 진입시키지 않는 효과를 기대할 수 있다.

나) 소극적인 견해

많은 학자들의 지적하고 있는 바와 같이 PP등록 이전에 29개에 불과하던 PP의 채널수가 2008년 현재 230개가 넘는 것으로 보아 PP등록제에 의하여 PP의 외형적인 성장과 숫자의 다양성은 이루어지게 되었다.

물론 이러한 양적 성장이 현재까지 PP의 프로그램 다양성이나 지상파 계열PP의 영향력으로까지는 이어지지 않고 있으나 향후 현재의 PP시장에 자본이 유입된다면 제작주체, 장르, 포맷 등 내용의 다양성과 질적 성장을 할 수 있는 토양이 마련될 것이다.

이러한 견지에서 보면 PP의 자본금을 확대하는 방안에 대해서는 다음과 같은 문제점이 지적될 수 있다.

첫째, 규제의 수준이 강화된다는 문제이다. 현행 방송법 제9조의2 제1항에 의하면 납입자본금과 실질자본금이 각각 5억원 이상, 주조종실, 부조종실, 종합편집실 및 송출시설, 사무실 보유, 다른 채널과 혼동하지 않을 정도의 채널명 사용 등 상대적으로 매우 낮은 수준의 진입장벽을 규정하고 있다.

이것은 2000년 PP제도를 허가제에서 등록제로 전환할 당시의 정책목표에 의거, PP수가 증가하게 되면 다양성과 고품격의 방송채널 운영이 다수 공급될 수 있을 것이라는 기대 하에 규정된 것이다.

그런데 결과적으로 이 보고서에서 제시된 대로 많은 학자들의 분석에 의하면 PP의 수가 증가한 것에 비례하여 채널의 다양성이나 산업경쟁력 강화라는 본래의 목적이 달성된 것 같지는 않다. 그러므로 자본금 규모를 확대하는 등의 방법에 의하여 군소PP를 시장에서 퇴출함으로써 PP시장의 공정경쟁과 산업활성화를 기하려는 목적은 정당하지만 막상 규제를 완화하여 자유로운 경쟁을 통해 산업을 활성화해야 한다는 측면에서 보면 규제가 지나치게 강화되어 실질적으로는 허가제로 회귀하는 것이 아닌가 하는 비판을 받을 가능성이 있다.

둘째, 회사법상의 자본금 규모는 PP의 경쟁력과 반드시 상관관계에 있다고 할 수 없다는 점이다. 방송법에서는 회사법상의 회사설립 요건으로 5억 원의 자본금(주식회사 외의 법인의 경우에는 출자금으로 봄)이 있어야 한다고 규정하고 있다. 현행 방송법에서는 최소한 5억원 정도의 자본금은 있어야 PP회사 설립초기에 안정적으로 방송프로그램을 공급할 수 있다고 본 것이다.

일반적인 경제적 논리에 의하면 자본금 규모를 확대함으로써 PP의 경쟁력을 확대된다고 할 수도 있을 것이나, 프로그램 제작시장에 있어서는 창의적인 아이디어도 매우 중요한 요소이기 때문에 반드시 막대한 자본이 양질을 프로그램을 제작할 수 있을 것이라는 가정은 실현되기 어렵다.

3) 소결

가) 초기 자본금 유지가 등록 요건인지의 여부

만일 등록 당시에는 자본금액이 등록요건을 충족하고 있었으나, 등록 이후 자본금액이 감소되어 등록요건을 충족하지 못하게 된 경우 등록을 취소할 수 있는가에 대해 의문이 발생할 수 있다. 이 문제에 대해서는 법령의 해석과 판례를 통해 고찰할 수 있다.

먼저 법령의 해석과 관련해서 살펴보면 현행 방송법 제18조 (허가·승인·등록의 취소등) 제1항은 제1호부터 제10호까지 등록취소사유를 규정하고 있는데, 여기에는 등록취소사유로서 “등록기준에 미달 하게 된 때”라는 규정이 없다.

그러나 타 법률들은 대부분 등록취소사유로서 “등록기준에 미달 하게 된 때”를 규정하고 있다. 예컨대, 골재채취법은 등록의 취소사유로서 “골재채취업의 등록기준에 미달하게 된 때”라는 명문의 규정을 두고 있다 (골재채취법 제19조 제1항 제4호).

따라서 현행 방송법의 법령해석만으로는 자본금액 감소에 따른 등록기준의 미달에 대하여 등록을 취소할 수 있는 직접적인 법령의 근거는 없으므로 결국 판례의 태도를 분석하여 결론을 예측해 볼 수밖에 없다.

이 문제와 관련하여 판례의 태도를 살펴보면, 판례는 등록기준으로서의 자본금액 유지는 “등록 유지”를 위한 필수적 요건으로 인식하고 있다. 대법원은 82누243 판결 [1982.9.14. 선고 (건설업 면허취소처분 취소 사건)] “건설업면허 요건으로서 일정한 자본금을 요구하는 것은 자산상태의 불량으로 인하여 건설공사의 적정한 시공을 기하지 못하고 공사의 주문자 등 거래 상대방에게 손해를 줄 위험이 있는 부실건설업자를 제거함으로써 건설업의 건전한 발전을 도모하려는데 그 목적이 있는 것이므로 원고 회사의 실질자본금이 건설업면허 기준이 되는 자본금에 미달한다면 위 건설업면허취소 처분으로 인하여 원고 회사 종업원들의 생계가 막연하게 된다는 점을 감안하더라도 달리 특별한 사정이 없는 한 피고의 위 취소처분이 재량권의 범위를 일탈한 것이라고 볼 수 없다.”라고 판시한 바 있다.

결국 판례는 위 사건에서 등록기준을 유지하지 못한 경우 행정청이 당해 등록을 취소하는 것은 재량을 일탈 남용하지 않은 적법한 행정처분이라는 사실을 분명히 함으로써, 자본금액을 유지하지 못하여 등록기준에 미달하게 된 때 행정청에게 등록을 취소할 수 있는 권한이 있는 것으로 해석하고 있다.

이러한 판례의 태도를 원용한다면 PP사업자가 등록요건으로서의 자본금액을 유지하지 못하여 등록기준에 미달하게 된 때에는 방통위는 당해 PP의 등록을 취소할 수 있다고 해석하는 것이 타당하다고 본다.

나) 자본금 요건을 상향조정해야 하는지의 여부

위에서 검토한 바와 같이 현행 방송법상의 등록요건 중 ① 자본금 요건과 ② 자체제작 요건을 강화함으로써 소규모 자본을 가진 PP들이 시장에 진입하는 것을 미연에 방지하는 방안에는 장·단점이 있다.

현재 PP의 자본금 구조를 고려할 때 상향조정시 PP입장에서는 상당한 부담이 예상된다. 자본금 기준을 현재보다 상향조정하고 이를 기존 PP에도 적용할 경우 적지 않은 PP가 영향을 받게 된다. 2008년 방송산업실태조사보고서에 올라 있는 161개 PP중 자본총계 5억 미만의 PP가 가장 많은 33.5%(54개)를 차지하고 있다. 게다가 5억 미만의 PP 54개 중 26개(48.1%)는 자본잠식 상태이며, 자본잠식의 평균 금액은 20억 1700만원에 이르고 있다. 이는 채널운용을 위한 기본 자본금이 30억은 되어야 한다는 현업전문가의 주장을 뒷받침하는 부분이기도 하다. 만일 자본금 기준을 10억으로 상향조정하더라도 49.6%(80개)의 기존 PP들이 자본금을 추가 확보해야 하는 상황이며, 30억으로 상향 조정하게 되면 161개 PP 중 59개(36.6%)만이 존속 가능한 상태이다

자본금과 매출액, 총수입, 당기순이익 간의 상관관계는 각각 $r=.85$, $r=.85$, $r=.69$ 로 비교적 높게 나타났으며, 자본총계를 30억 이상, 10억~30억 미만, 5억~10억, 5억 미만 집단으로 구분하여 매출액의 차이를 살펴보았을 때는 30억 이상 집단과 다른 집단 간에는 차이가 있지만 그 나머지 집단 간에는 별다른 차이가 없는 것으로 나타나 적어도 산업 활성화 차원에서는 30억 정도로 인상하는 것이 현실적인 안임을 알 수 있다(<표 3-35> 참조).

이러한 점에 착안하여 일부에서는 가령 드라마 PP처럼 다액의 제작비가 소요되는 경우에는 등록요건을 대폭 상향조정하되, 영화PP처럼 프로그램을 수입하는 경우 등의 경우에는 현행 등록요건을 그대로 유지하여 양자에 대해 실질적으로 균형 있는 성장과 관리가 동시에 가능하도록 하여야 한다는 견해도 있다. 이 견해는 찬성론과 반대론을 아우르는 합리적인 방안이라고 보이며, 이러한 방안을 보다 구체적으로 논의해 볼 필요가 있다.

또한 향후 자본총계가 큰 PP의 경우에는 자체제작 비율을 상향조정하여 제작시장 활성화를 도모하는 반면, 자본총계가 작은 PP의 경우에는 시장에 끼친 유해성 여부에 따라 진입과 퇴출을 결정하는 방향으로 정책을 구상해보는 것도 가능할 것이라고 본다.

나. 자체제작비율을 부과하는 방안

1) 개선방안

PP산업의 경쟁력 활성화를 위하여 상정해볼 수 있는 두 번째 방법은 PP사업자에게 일정한 정도의 비율로 자체제작의무를 지우는 것이다.

현행 방송법 제69조 제4항에 의하면 “전문편성을 행하는 방송사업자는 허가를 받거나 승인을 얻거나 등록을 한 주된 방송분야가 충분히 반영될 수 있도록 대통령령이 정하는 기준에 따라 방송프로그램을 편성하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이에 따라 방송법시행령 제50조 제4항 제1호 다목에 의하면 방송채널사용사업자는 당해 채널의 매월 전체 텔레비전방송프로그램 또는 라디오방송프로그램 방송시간의 100분의 80 이상 편성해야 한다.

하지만 편성에 있어서의 위의 제한은 전문편성을 하는 PP의 편성상의 내용을 당해 PP의 설립목적에 적합한 내용만을 제한할 뿐 자체제작에 관한 의무는 지우지 않고 있다.

PP사업자에게 자체제작의무를 부담시킨다는 의미는 프로그램 전송 중 스스로 제작한 프로그램을 일정 수준 이상의 비율로 방영하도록 하는 의무를 부담시킨다는 것이다.

2) PP의 자체제작비율 의무부과에 대한 견해의 대립

가) 적극적인 견해

PP의 프로그램에 자체제작의무를 부담시키는 것에 찬성하는 견해에 의하면 현재 거론되는 PP시장의 가장 큰 문제점 중의 하나로 PP들이 지나치게 지상파방송프로그램과 외국방송에 의존하여 프로그램을 방영하고 있다는 점을 지적하고 있다.

즉, PP의 자본구조가 취약하기 때문에 위험을 감수하고 프로그램을 직접 제작하기 보다는 저가의 프로그램을 수입하거나 구입하여 기본적인 시청률이 유지될 정도로만 계속 다양한 채널을 통해 공급하고 있기 때문에 케이블TV에서 제공되는 프로그램들의 저질화를 피할 수 없게 된다는 것이다. 따라서 PP사업자에게도 일정한 비율로 자체적으로 제작한 프로그램을 방영하게 함으로써 PP들이 지상파방송프로그램만 재방영하거나 외국에서 수입한 프로그램들만으로 방영시간을 때우는 식의 방영행태를 지양하고 제작시장의 활성화를 기할 수 있도록 해야 한다고 보고 있다.

나) 소극적인 견해

반면, PP사업자에 대한 자체제작의무 부과에 반대하는 현업종사자들은 주로 ① 자체 제작의 기준을 설정하기가 어려우며, ② PP의 성격에 따라서는 가령 영화채널처럼 자체제작에 다액의 비용이 소요되거나 거의 자체제작이 불가능한 장르도 있고, ③ 현재 PP들이 채널의 인지도나 시청률 향상을 위해 자체제작 노력을 기울이고 있으나, 여러 가지 제반 상황이 이를 뒷받침하지 못하는 것일 뿐 자체제작에 대한 의지가 없는 것은 아니라는 이유로 자체제작 의무부과에 난색을 표하고 있다.

또한 이 견해에 의하면 자체제작의무는 1999년 까지는 규정되어 있다가 2000년 통합방송법이 제정되면서 당시 경제적으로 어려운 PP들의 현실에 부합하지 않는다고 하여 삭제된 제도라는 점도 고려되어야 할 것이라고 주장한다.

3) 소결

콘텐츠 산업은 장치산업에 비하여 고부가가치 산업으로서 장래에 국가의 전략산업으로 선정·육성해야 할 분야이다. 특히 방송영상콘텐츠 산업은 그동안 우리나라가 축적해온 문화예술적 감성과 창의성을 바탕으로 하여 기존의 콘텐츠와는 다른 새로운 수요를 창출할 수 있으며, 우리 문화를 세계에 수출할 수 있는 촉매제가 될 수 있는 산업이다.

하지만 이러한 콘텐츠 제작의 필요성에도 불구하고 콘텐츠 제작을 위해서는 비교적 장기간의 투자와 대규모 인력이 투입되어야 하기 때문에 소규모 사업자들이나 다액의 투자비용이 소요되는 분야에까지 일방적으로 콘텐츠 제작의무를 부과할 경우 PP등록제의 근본취지가 퇴색할 가능성이 있다.

그럼에도 불구하고 현재와 같이 PP사업자들이 수입프로그램이나 지상파 프로그램에만 의존하여 겨우 연명하는 정도로는 PP산업의 활성화와 경쟁력 강화에 도움이 되지 못하는 것이 현실이다.

또한 PP의 숫자가 많은 것 그 자체가 문제가 되는 것이 아니라 수용자의 수용성이 가장 높은 드라마나 만화 등의 장르는 공급원의 다양성이 매우 부족하고 자체제작 비율도 매우 낮아서 국내 콘텐츠 산업의 경쟁력이 현저히 낮다는 점이 국내 PP 산업의 가장 큰 문제라고 보기 때문이다. 수용자들의 선호도가 높은 장르에 대해서는 PP의 숫자를 더욱 더 늘리고, 국내 제작비율을 높이도록 하는 것만이 콘텐츠 산업의 경쟁력을 높일 수 있을 것이다. 콘텐츠산업 정책의 목표를 PP 차원에서만 입안하고 집행할 것이 아니라 수용자차원에서도 충분히 검토하여 정책방향을 수립하고 현행 제도를 개선할 필요가 있다.

이렇게 현재와 같은 PP사업자의 사업행태는 시정되어야 할 것이지만 과도하게 PP사업자에게 많은 부담을 주는 방식 역시 적정하지는 못하다. 이러한 점을 고려하면 PP사업자에게 자체제작 비율을 강제화하는 것은 필요하되 그 적용대상은 일단 MPP나 자본규모가 큰 PP부터 실시하여야 하고 영화나 애니메이션 등 다액의 자본이 필요한 경우에는 일단 장기과제로 두고, 가령 교육·드라마 등 비교적 적은 자본과 인력이 소요되는 분야부터 발굴하여 자체제작의무를 부과한 후 시장의 추이를 지켜보면서 적용범위와 자체제작 비율을 확대해 나가는 방안을 강구해야 할 것이다.

다. 불건전 PP에 대한 퇴출조건을 강화하는 방안

1) 개선방안

현행 방송법 제18조 제1항(허가·승인·등록의 취소등)에 의하면 방송사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 방송통신위원회가 등록을 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다.

1. 허위 기타 부정한 방법으로 허가·변경허가·재허가를 받거나 승인·변경승인·재승인을 얻거나 등록·변경등록을 한 때
2. 제8조의 규정에 위반하여 주식 또는 지분을 소유한 때
3. 제13조의 결격사유에 해당하게 된 때
4. 제14조의 규정에 위반하여 재산상의 출자 또는 출연을 받은 때
5. 이 법에 의한 허가를 받거나 승인을 얻거나 등록한 날부터 2년 이내에 방송 또는 사업을 개시하지 아니한 때
6. 제15조제1항을 위반하여 변경허가 또는 변경승인을 받지 아니하거나 변경등록을 하지 아니한 때
7. 제77조제2항에 따른 약관변경명령을 이행하지 아니한 때
8. 제81조에 따른 시설의 보수·개수·이전 명령 등을 이행하지 아니한 때
9. 제99조제1항에 따른 시정명령을 이행하지 아니하거나 같은 조 제2항에 따른 시설개선명령을 이행하지 아니한 때
10. 제100조제1항에 따른 제재조치명령을 이행하지 아니한 때

이 규정 중 특히 PP사업자에게 의미 있는 규정은 제18조 제1항 제5호의 경우이다. 여기에 의하면 PP사업자가 방송법에 의하여 등록한 날부터 2년 이내에 “방송 또는 사업을 개시하지 아니한 때”에는 제18조 제1항에 규정된 소정의 제재조치를 취할 수 있다.

이 규정에 의하면 PP사업자가 방송법에 의하여 등록한 날부터 2년 이내에 “방송 또는 사업을 개시하지 아니한 때”에 제재조치를 취할 수 있다. 이 규정을 반대해석하면 PP사업자가 등록한 이후 2년 이내에 “사업을 개

시하기만 하면” 실제로 방송을 하지 않더라도 제재조치를 취할 수 없게 된다.

이 규정에 의하면 PP사업자가 PP사업체의 기본적인 상황에 대한 변경을 매우 비정상적인 방법에 의하여 변경한 경우에만 제재조치를 취할 수 있도록 하고 있기 때문에 정상적인 영업을 할 수 없는 경우 또는 사업 개시 이후 방송사업을 하기 위한 노력을 다하지 않고 단지 “방송사업자”라는 직함을 이용하기 위해 PP사업자로 등록한 경우에도 제재조치를 취할 수 없다는 결과가 발생한다.

더욱이 현행 방송법에 의하면 광고편성 등 방송법규를 반복적으로 위반하는 PP에 대해서도 허가제 방송사업자나 승인PP 등과는 달리 강한 제재조치를 취할 수 없다.

이러한 문제점에 착안하여 현행 방송법 제18조 제1항 제5호를 부분적으로 개정하여 ① 방송사업을 개시하였더라도 2년 이내에 송출하지 못할 경우, ② 1년 이상 방송사업을 지속하지 못하는 경우, ③ 광고·편성 등의 관련 법규를 반복적으로 위반하는 불건전PP의 경우에는 등록을 취소하는 규정을 신설함으로써 방송시장의 건전성을 제고하는 방안이 있을 수 있다.

2) 불건전PP에 대한 퇴출조건 강화방안에 대한 견해의 대립

가) 적극적인 견해

지난 2000년 PP에 대한 허가제를 등록제로 개정된 이후 SO나 위성방송에서 방영될 수 있는 PP의 수가 현저하게 증가하게 된 것이 수요공급의 원칙에 근거한 적정한 경제적 이론에 의한 운용보다는 비정상적인 론칭비용이나 과도한 경쟁저해적 행위가 발생하게 된 근본적인 원인이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 가장 이상적인 방법은 장기휴면PP들이 스스로 방송시장에서 퇴출되도록 하는 시스템이 구축되는 것이다.

하지만 현행 방송법에 의하면 이렇게 자율적인 방법으로 PP시장이 정화되는 것이 원천적으로 불가능하기 때문에 아주 낮은 규제수준을 설정하고 이러한 기준에 미달할 경우 PP등록을 취소하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

나) 소극적인 견해

현재 문헌상 국내에서 PP제도의 문제점을 해결하기 위해 장기휴면 PP를 방송시장에서 퇴출하는데 반대하는 견해는 보이지 않는다. 이는 그동안 이들 PP가 통계상 계상되기는 하였지만 한국의 방송시장 활성화에 전혀 도움이 되지 않거나, 오히려 시장 활성화의 저해요인이 되었기 때문인 것으로 판단된다.

그러나 불건전PP에 대한 개념정의의 문제가 제기 될 수 있고, 불건전PP에 대한 퇴출규제가 사실상 독립PP의 퇴출로 이어질 가능성이 높다는 점에서 전면적인 불건전 PP의 퇴출에 대해 우려하는 의견이 있다.

3) 소결

이 문제에 대해 접근할 때에는 현재 정부에서 추진하고 있는 정책이 무조건적인 규제의 완화가 아니라는 점을 먼저 인식해야 한다. 그동안 정부는 지속적으로 “무조건적인 규제의 완화”가 아니라 “규제의 합리화”를 추진하여 왔다. “규제의 합리화와 이를 통한 산업의 활성화와 재구조화”가 정부에서 추진하는 규제개혁의 최종목표인 것이다.

즉 “규제합리화”는 “산업의 활성화”라는 정책목표를 달성하기 위한 하위 목표의 의미가 있으며, 이러한 목표달성을 위한 구체적인 방안으로 “규제완화”와 더불어 특정 분야에 대한 “규제강화” 역시 전반적인 규제와 시장 상황 개선에 도움이 될 수 있다면 필요최소한도의 범위 내에서 강구될 수 있는 정책수단이다.

- * 산업의 활성화와 재구조화(정책목표)
- * 규제합리화 → 산업의 활성화와 재구조화를 위한 하위 목표
- * 규제합리화 = 규제완화 + 규제강화(필요최소한 범위 내)를 수단으로 함

이와 같이 “규제합리화”를 위한 정책방안 중 규제완화와 더불어 필요최소한의 범위 내에서 특정분야의 규제를 일부 강화하는 것은 형식적·단기

적으로는 규제강화로 보이기는 하지만 실질적·장기적으로는 규제합리화와 산업활성화 및 재구조화 기여하게 될 것이다.

방송시장의 경우 PP사업자에 대한 현행 방송법상의 지나치게 느슨한 규제는 합리적인 규제라기보다는 ‘등록제’라는 형식에 얽매어 시장의 재구조화를 저해하는 요소로 작용하고 있기 때문에 시급히 개선이 필요한 것으로 보인다.

구체적으로 시장상황을 살펴보면 SO사업자에게 송출하지 못하는 휴면 PP의 경우에는 ① 송출의사와 능력은 있으나 제반 사정으로 인해 송출하지 못하는 경우, ② 송출의사는 있으나 송출능력이 없는 경우, ③ 송출능력과 자본은 있으나 송출할 의사가 없는 경우, ④ 송출의사와 능력이 모두 없는 경우 등 다양한 경우가 존재할 수 있다. 이 중에서 ①의 경우 즉, 송출의사와 능력은 있으나 제반 사정으로 인해 송출하지 못하는 경우는 현재 거의 존재하지 않는 것으로 분석되며, 대부분의 경우 문제가 발생하는 것은 여타의 다른 세 가지 경우이다.

현행 방송법의 PP관련 규정 중 가장 큰 문제점 중의 하나는 이러한 다양한 경우를 선별적으로 취급하지 아니하고 모두 PP사업자가 등록한 이후 2년 이내에 “사업을 개시하기만 하면” 실제로 방송을 하지 않더라도 등록상황을 유지할 수 있도록 규정하고 있다는 점이다. 이러한 법규정에 의해 발생하는 휴면PP들이 결과적으로 시장교란행위와 불공정행위를 유발하는 주요한 원인 중 하나인 것이다.

이러한 점에 근거하여 등록제를 유지한다면 향후 시장의 건전화와 활성화를 위하여 불건전PP를 선별하여 이를 시장에서 퇴출시키는 제도가 시급히 마련되어야 할 것이다.

구체적으로는 방송법 제18조 제1항에 “등록한 날부터 2년 이내에 방송하지 않거나 일정기간 이상 계속하여 휴업한 경우, 방송관계법령을 반복적으로 위반하는 경우 등” 불건전 PP에 대한 등록취소 요건을 강화할 수 있는 근거규정을 두는 것이 타당하다.

라. PP사업자에 대한 자체평가보고서 제출제도의 도입

1) 정책방안

현행 방송법 제17조에 의하여 실시되는 방송평가제도의 근본적인 취지는 수용자의 차원에서 다양한 평가항목으로 방송을 평가함으로써 공공성을 실현하고자 하는 방송의 공적 임무 수행의 적절성을 제고하고 궁극적으로는 ‘평가결과 공개를 통한 방송품질 개선’을 달성하기 위한 것이다 (방송위원회, 2007.5.3, pp.1).

현행 방송법에 의하면 이러한 평가제도의 적용범위에서 PP사업자는 제외되어 있다. 이는 근본적으로 지상파방송사업자 등과는 달리 PP사업자의 시장진입제도가 등록제의 형태를 취하고 있는 점, PP의 규모가 영세하다는 점, 또한 PP가 200여개가 넘기 때문에 인력·재원의 낭비가 예상된다.는 점 등으로 고려하여 굳이 평가제도를 시행하고 있지 않은 것이다.

하지만 이러한 문제점에도 불구하고 PP의 현황을 단순히 사업자가 신고하는 현황에 의존하여 왔기 때문에 실제로 PP사업자가 어떻게 활동하고 있으며, 시장의 문제점이 무엇인지에 대해서는 현재까지 몇몇 정책보고서들을 제외하고는 상세히 알려진 바가 없다.

이런 상황에서 PP사업자들이 단순히 등록만 하면 아주 특별한 경우를 제외하고는 시장에서 퇴출되지 아니하고 계속 형식적으로 사업을 영위할 수 있을 뿐만 아니라 경쟁저해적 행위의 양상에 대해서도 제대로 파악되지 않고 있기 때문에 PP사업이 황폐화되는 원인이 되고 있다.

이러한 점에 착안하여 PP에 대한 실태파악을 위하여 “자체평가보고서 제출을 의무화하는 제도”의 도입을 고려해볼 수 있다. 자체평가보고서 검토 결과 건전하고 수준 높은 프로그램을 제작·공급하는 PP들에 대해 인센티브를 부여해야 한다고 보고 있다.

2) 견해의 대립

가) 적극적인 견해

본래 의미의 방송평가는 방송사업자가 국가로부터 위탁받은 공적책무 (Oeffentliche Aufgabe)를 제대로 수행했는지를 확인하는 방송의 성과측면 규제의 하나라고 볼 수 있다(차승민, 2000). 현재 방송은 다채널/다미디어 환경으로 급속히 변화되고 있다. 이렇게 변화하는 방송환경에서는 시청자의 방송접근권 보장과 견제기능 강화와 수용자의 참여가 제도적으로 보장되는 방송시스템을 구축하는 것이 필요하다.

비록 PP가 등록제에 의하여 운영되기는 하지만 그동안 한국의 방송시장에서 PP사업자들은 일단 등록 후에는 별다른 사유가 없는 한 시장에 계속 존재하면서 PP산업발전의 저해요소로 작용하여 왔기 때문에 PP에 대한 자체평가서를 제출하도록 하여 PP시장을 정기적으로 관찰하고 불건전한 PP를 조기에 시장에서 퇴출시키는 자료로 활용함으로써 방송시장의 건전한 발전을 도모할 수 있을 것이다.

나) 소극적인 견해

현재 국내 문헌 중 PP에 대한 자체평가보고서 제출제를 전면적으로 반대하는 견해는 보이지 않는다. 다만 굳이 PP에 대한 자체평가보고서 제출의 문제점을 지적한다면 PP의 평가제도 운영에 있어 다액의 비용과 인력이 투입될 가능성이 있다는 점과 다른 방송사업자들과는 달리 장르가 다양한 PP의 특성상 보고서의 기준을 설정하기가 매우 어려울 수 있다는 것이다(지상파방송에 대한 방송평가규칙안에 자체에 대한 문제점에 대한 지적은 방송협회, 2005.5.16 참조).

3) 소결

위에서 보는 바와 같이 PP사업에 대한 자체평가보고서 제출 제도는 각기 장·단점이 있으나 제도 도입의 필요성은 다음과 같이 두 가지 측면에

서 살펴볼 수 있다.

먼저 아무리 등록제의 형태를 취하고 있다고 하더라도 여전히 PP사업자에 대한 실태파악과 경쟁상황 유지를 위한 필요성은 존재하므로 이러한 낭비적 요소를 제거하고 효율적으로 PP에 대한 실태파악을 위한 제도를 운영하는 방안이 강구해야 할 것이다.

구체적으로는 모든 PP에 대해 전면적으로 실시하기는 어려울 것이기 때문에 일부 PP에 대해, 또는 일정한 장르를 지정하여 부분적으로 먼저 실시하고 정책의 효과성을 재검토하여 점차 실시범위를 확대하거나 평가의 실시영역을 변경하는 방법이 있을 수 있다.

둘째, PP의 장르가 다양하기 때문에 평가에 있어 고려요소도 매우 다양하다는 문제점이 있을 수 있으나 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 평가기준을 지상파방송사업자 등에 비하여 대폭 단순화·간소화하고, 정성평가보다는 정량평가 기준을 확대하는 한편, 유사한 유형의 PP사업자에게 동일하게 적용될 수 있는 지수를 개발하는 방향으로 평가의 기준을 설정하여 일관되게 적용하여야 할 것이다.

마지막으로 이 제도와 관련하여 또 한 가지 제언할 수 있다면 PP에 대한 평가제는 단순히 부실한 PP를 퇴출하는 기제로서가 아니라 “신상필벌”의 원칙에 따라 PP사업을 원래의 취지에 맞는 제작능력을 갖추고 유료방송활성화를 위해 노력하는 PP에 대해서는 대폭 지원을 확대하는 근거가 되어야 한다는 것이다.

즉 등록제를 실시하는 PP에 대한 자체평가보고서 제출에 있어서는 근본적으로 등록 PP를 시장에서 퇴출하기 위한 목적으로 시행되어서는 안 되며, 사업능력과 실적이 우수한 PP들에게 적극적인 지원을 하기 위한 기초자료로 활용함으로써 건전한 유료방송시장 육성에 도움이 되는 방향으로 운영되어야 할 것이다.

마. 본방송 비율 제도 도입 방안

1) 정책방안

PP의 활성화를 위하여 도입을 검토할 만한 또 한 가지 제도는 본방송 비율을 일정수준 이상으로 규정하여 재방송 비율을 낮춤으로써 PP사업자

들이 스스로 새로운 프로그램의 구입과 제작을 하도록 유도하는 방법이다.

현행 방송관계법에 의하면 본방송(재방송이 아닌 방송)과 재방송간의 비율을 어느 정도로 하여야 하는지에 대한 특별한 규정은 없다.

제3장 <표 3-30>에서 보는 바와 같이 2007년 기준으로 현재 홈쇼핑을 제외한 채널의 장르별 주간 본방송 편성 비율은 평균 43.1%에 불과하다. 1주일에 약 2회 이상 동일한 내용을 방영한다는 의미이다. 또한 <표 3-31>에 의하면 공급원별 주간 본방송 편성비율 중 지상파PP는 44%, MPP들은 약 45% 정도 수준으로서 지상파계열PP나 MPP들이 유사한 상황이다.

이렇게 주간 본방송 편성비율이 50%를 넘지 못하기 때문에 시청자들의 입장에서는 계속 동일한 프로그램을 시청하여야 하고, PP사업자 측에서는 향후 시청료를 인상하거나 다양한 프로그램을 구매하려는 동인을 찾지 못하고 있다. 이와 같이 재방송 비율이 높은 것은 저가의 과당경쟁이 계속되는 PP시장의 고질적인 문제점이 해소되지 않는 이유 중의 하나가 되고 있다.

이러한 문제점을 해소하기 위하여 합리적인 수준에서 PP사업자의 주간 본방송 편성비율을 의무화함으로써 PP사업자들의 프로그램 구매를 활성화하고 시청자복지를 향상시키는 방향으로 제도를 개선한다는 것이 본방송 편성비율 정책의 핵심이다.

2) 견해의 대립

가) 적극적인 견해

본방송(재방송이 아닌 방송)의 비율을 의무화하는 방안에 대해 찬성하는 견해는 다음과 같은 몇 가지 이유에 근거한다.

첫째, 현재 PP시장이 활성화되고 있지 못한 이유 중의 하나는 투자비를 절감하기 위해 순환편성비율이 높기 때문에 시청자들이 외면하고 있다는 점인데, 본방송 비율을 의무화할 경우 이러한 문제점을 상당히 해소할 수 있다.

둘째, 지금까지 케이블 SO들은 기본적인 시청률이 유지되는 지상파방송

프로그램 또는 외국 프로그램들만을 집중적으로 구매하여 방영하여 왔기 때문에 콘텐츠 제작·유통시장이 활성화되지 못했다. 이렇게 유료방송시장이 단순히 지상파방송의 후속시장으로 머무르지 않고 콘텐츠 활성화에 실질적으로 기여할 수 있도록 하기 위해서는 본방송 비율을 의무화하는 것이 타당하다.

셋째, 본방송 비율을 의무화함으로써 규제가 강화된다는 비판이 있을 수 있으나, 이는 방송규제의 본질적인 목적으로 오해하는 것이다. 방송에 대한 규제는 적극적이든 소극적이든 본질적으로 시청자들의 복지를 향상시키는데 근본적인 목적이 있다. 따라서 채널의 장르 및 채널 성숙도에 따라 탄력적으로 본방송 비율을 법정한다면 시청자들이 다매체·다채널 시대의 디지털 방송의 출현으로 인한 혜택을 실질적으로 누리게 될 것이다.

나) 소극적인 견해

본방송(재방송이 아닌 방송)의 비율을 의무화하는 방안에 대해 반대하는 견해 역시 나름대로의 논리에 근거하고 있는 바, 주로 다음과 같은 몇 가지 이유에 근거하는 것으로 보인다.

첫째, 법이론적으로는 본방송 비율을 설정하는 기준이 명확하지 않다는 점이다. 즉 본방송을 “재방송이 아닌 방송”으로 법정하는 것은 입법기술상 불가능하므로 “본방송”에 대한 적극적인 개념정의를 하여야 하는데 이러한 개념이 명확하게 정의될 수 없다는 것이다.

둘째, 현재 한국의 PP시장의 영세성에 비추어 시행하기 어렵다는 점이다. 본방송 비율을 의무화하는 것은 근본적으로 PP의 자체편성 비율 또는 외주제작 편성비율을 높이도록 강제하는 것이기 때문에, 실제로 이 방안이 시행되는 경우 PP들은 더욱 많은 콘텐츠를 제작 또는 공급하여 방영하여야 한다.

그런데 현재 한국의 PP들은 자본력이 일천한 영세PP들이 대부분이기 때문에 향후 상당 기간 동안 자체편성비율을 높이는 것이 사실상 구조적으로 어렵다는 현실적인 문제점이 있다.

셋째, PP제도 도입 후 약 10여 년 간 한국의 PP시장에서 발생한 문제점들은 근본적으로 본방송 비율이 낮아서가 아니라 자본의 부족과 열악한

제작 여건 때문이다. 따라서 본방송 비율을 높이는 등의 새로운 규제책보다는 자본의 참여를 통해 PP시장이 활성화되도록 하는 것이 필요하다.

3) 소결

지상파계열 PP와 몇 개의 MPP 및 MSP가 프로그램의 제작·공급·유통을 거의 독과점하고 있는 한국 PP시장의 현황을 고려할 때 본방송의 비율을 무조건 의무화하는 것은 바람직하지 않다는 견해는 경청할 만하다.

하지만 향후 VOD형식의 프로그램 구매가 활성화된다는 점을 감안하면 일주일에 2회 내지 2.5회 정도 매번 동일한 방송을 방영하는 경우 시청자들의 복지를 매우 저해하는 결과가 될 것이다. 따라서 등록제를 채택하는 일반PP에 대한 활성화방안의 하나로써, PP들의 영업의 자유를 크게 침해하지 않는 범위 내에서 PP의 방영시간 중 본방송 편성비율을 일정 수준 이상으로 편성하도록 하는 것은 가능하고도, 필요한 정책이다. 다만 여기에서는 다음과 같은 헌법원칙이 고려되어야 할 것이다.

즉 같이 주관적 권리로서의 기본권적 성격을 가진 ‘보도의 자유’에서는 입법자의 재량형성의 범위가 매우 제한적인 반면, 객관적 성격이 강하게 나타나는 기본권인 ‘방송기관의 설립 및 운영의 자유권’ 중의 일종인 ‘방송기관설립의 자유’에 있어서는 입법자의 입법형성의 재량범위가 확대되기 때문에 일반적인 자유권 영역에 속하는 ‘보도의 자유’에 있어서보다 더욱 엄격하게 제한될 수 있다.

이러한 헌법원칙에 의하면 ① 방송사업자뿐 아니라 시청자 및 방송관련 종사자 등 각 이해관계를 고려하여 헌법상 방송의 자유를 실질적으로 보장하기 위하여 필요한 규제이고, ② 당해 제한 규정이 방송의 자유의 객관적 보장영역으로서 필수적 요소인 민영방송사업의 수익성을 부인할 정도로 영업활동에 대한 제한을 가하지 않는 범위 내에서 실시되고, ③ 민영방송사업자의 사적 자치에 의한 형성이나 결정의 기본적 요소를 박탈하지 않는다면⁴⁸⁾ 일정한 기본권의 제한을 가하는 것도 가능한 것이다.

이런 견지에서 보면 PP에 대하여 ‘일정한 주체에게’, ‘일정한 기간 내에’, ‘합리적인 비율’로 본방송에 대한 의무비율을 법정하는 것은 가능하다.

48) 헌재결 2003. 12. 18, 2002헌바49 결정 [방송법 제74조 위헌소원(각하)] 참조.

다만 위의 소극적인 견해에서 지적하고 있는 몇 가지 문제점에 대해서는 가능한 범위 내에서 입법적 흠결의 가능성을 미리 차단하는 것이 필요한데, 다음과 같은 방법에 의할 경우에는 이러한 문제점을 제거할 수 있다고 본다.

첫째, 법이론적으로는 본방송 비율을 설정하는 기준이 명확하지 않다는 지적에 대해서는 여러 가지 방법으로 정할 수 있다.

먼저 기간의 면에서는 “주간(週間)”, “월간(月間)”, “연간(年間)” 등의 기간의 선택이 가능할 것이다. 하지만 현실적으로 인간의 인지능력이나 기억능력 및 시청자들의 불만이 주로 짧은 시기에 집중적으로 동일한 내용이 방영되는 것에 집중될 가능성이 많은 측면 등을 고려하면 “월간”이나 “연간”비율 보다는 주간(週間) 본방송 비율을 기준으로 하는 것이 타당하다고 본다.

또한 무엇이 “본방송”이고, 반대로 무엇이 “재방송”인가에 대한 범위를 설정함에 있어서는 전체적인 맥락에서 거의 유사한 방송이라고 볼 수 있는 정도의 방송은 본방송에 대비하여 “재방송”이라고 정의하여야 할 것이다. 구체적으로는 가령 내용의 80%, 또는 90% 등 일정한 비율 이상으로 정하는 것이 가능할 것이다.

둘째, 현재 한국의 PP시장의 열악한 환경과 자본의 부족을 이유로 본방송비율을 정하는 것이 현실적으로 불가능하며, 타당하지 않다는 위의 지적은 경청할 만한 견해이다.

현실적으로 독립PP들의 경우에는 대부분 매우 영세한 수준의 자본을 가지고 PP사업을 개시하거나 때로는 사업은 개시하되 제대로 된 방송을 하지 못하고 있다. 더욱이 현재와 같이 경제전망이 불투명한 상황에서 이들에게 본방송 비율을 높이라고 강요하는 것 역시 타당한 정책은 아닌 듯하다.

하지만 주요 MSP들의 경우에는 부분적으로 주간 본방송 비율을 일정 정도 유지할 수 있는 경제적 토대가 존재한다고 볼 수 있기 때문에 일단 주요 MSP들에 대해 제한적으로 실시한 후 그 효과를 분석하여 추후 시행 범위를 확대하는 방향으로 정책을 시행하는 것은 가능할 것이다.

이러한 관점에서 보면 MSP나 MPP에 대해서는 국내 콘텐츠산업의 경쟁력을 확대할 수 있는 차원의 세부적 정책목표나 성과지표를 마련할 필요가 있다. 사실상 이들 PP가 국내 콘텐츠산업을 선도해나갈 역량과 책임

이 있으므로 이들 PP들에 대해서는 제작역량의 지속가능성, 핵심수익의 지속가능성 그리고 사회적 책임의 지속가능성을 높일 수 있도록 국가적 지원이 필요하다고 본다. 이들 사업자들에게 수용자들의 선호도가 높은 장르에 대한 자체제작의 의무비율을 할당하고 그에 따른 보상 및 지원체계를 마련해야 할 것이다.

전문가 의견조사에서 본방송 비율을 고시하는 것에 대해 긍정적인 의견을 많이 제시한 점을 고려할 때 본방송 비율을 적어도 50%는 유지할 수 있도록 의무화하는 방안을 고려해볼 필요가 있다. 디지털전환이 완료되고 한미FTA가 개시되는 예상 시점인 2013년까지 매년 1~2%씩 본방송 의무비율을 증가시켜 콘텐츠산업의 경쟁력을 확보하기 위한 정책방안을 마련하는 것이다. 또한 처음부터 모든 PP에 본방송 의무화를 적용하기 보다는 지상파계열PP, 메이저 MPP 등 대규모 PP부터 본방송 비율을 단계적으로 의무화하는 방안을 고려해볼 필요가 있다.

바. 장르별 총량제의 도입 방안

1) 정책방안

현재 실무적으로 시행하고 있지 않은 장르별 총량제 역시 도입의 필요성을 고려해야 한다.

현행법상 PP사업자는 등록제를 취하고 있기 때문에 일정한 장르를 구분하여 선별적으로 수용하고 있지 않고 사업자가 등록을 원할 경우 숫자에 관계없이 유사·동일한 장르의 PP사업이 이론적으로는 무제한 등록하는 것이 가능하다.

위에서 살펴본 바와 같이 PP등록제가 도입됨으로써 1995년 24개에 불과했던 PP의 수가 거의 8배 정도 증가하였기 때문에 외형적으로는 적어도 PP산업의 형식적 활성화에는 매우 큰 공헌을 하였다.

하지만 실질적으로 이러한 PP의 양적 증가가 곧바로 내용의 다양성이나 수용다양성으로 연결되지 않고 오히려 휴면PP 등의 등장으로 인하여 시장에서의 공정한 경쟁이 저해되고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 방안의 하나로 제시되는 것이 바로 ‘장

르 총량제'이다. 이 방안에 의하면 일정한 장르, 특히 등록제 이후 급속도로 이상 증가한 정보, 영화, 오락 분야 등에 대해 시장에서 수용가능한 수만큼만 등록할 수 있는 총 개수를 제한하는 방안이 있을 수 있다.

2) 견해의 대립

가) 적극적인 견해

현행법에서는 특정분야의 발전을 위하여 총량제를 실시하는 경우가 있는데, 총량제는 “적극적 총량제”와 “소극적 총량제”가 있을 수 있다.

“적극적 총량제”는 특정 산업의 보호나 특정 분야의 육성을 위하여 적극적인 방법에 의하여 일정 수준 이상으로 총량을 규제하는 경우를 말하는 반면, “소극적 총량제”의 경우에는 동일한 목적으로 일정 분야의 생산·소비·설치·운영 등을 일정 수준 이하로 총량을 제한하는 경우를 말한다.

양자는 방법을 달리할 뿐, 특정 산업의 보호나 특정 분야의 육성을 위한다는 점에서는 동일하다.

먼저 “적극적 총량제”의 예는 영화 등의 장르와 국산 애니메이션 산업 보호를 위하여 도입된 방송법상의 총량제에서 찾을 수 있다.⁴⁹⁾ 또한 소극적 총량제의 예는 현재 수도권정비계획법에 의해 실시되고 있는 “공장총량제”에서 찾아볼 수 있다.⁵⁰⁾

49) 가령 지난 2004년 개정된 현행 방송법 제70조 제2항에 의하면 “방송사업자는 연간 방송되는 영화·애니메이션 및 대중음악 중 국내에서 제작된 영화·애니메이션 및 대중음악을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다. 다만, 지상파방송사업자는 당해 채널에서 연간 방송되는 전체 프로그램 중 국내에서 제작된 애니메이션을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 신규로 편성하여야 한다.”고 규정하고 있다.

이 규정에 의거하여 방송법시행령 제57조 제2항에서는 “영화는 당해 채널의 전체 영화방송시간의 100분의 20 이상 100분의 40 이하, 애니메이션은 당해 채널의 전체 애니메이션 방송시간의 100분의 30 이상 100분의 50 이하, 대중음악 : 당해 채널의 전체 대중음악방송시간의 100분의 50 이상 100분의 80 이하”로 방송총량을 규제하고 있다.

50) 헌법재판소는 이에 대해 “공장총량제는 헌법 제120조, 제122조, 제123조에 근거를 두고 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여 질서 있는 수도권정비와 국토의 균형 발전이라는 중대한 공익을 추구하는 것이며, 수도권 지역에서 공장의 신설등을 하려는 국민도 총허용량의 범위 안에서는 자유롭게 공장의 신설등을 할 수 있을 뿐 아니라 언제라도 공장총량의 설정량 및 집행량을 확인할 수 있으므로 기업활동의 예측성이나 안정성이 보장되고 있고, 가사 총량이 모두 소진되어 당해 연도에는 공장의 신설등이 제한

장르별 총량제를 도입하여야 한다는 견해에 의하면 외형적으로는 당해 PP사업자에 대한 기본권 제한으로 보일 수는 있으나, 거시적·공익목적상 PP산업 및 전반적인 방송산업의 활성화에 기여할 수 있다면 일부 PP들의 제한되는 기본권 보다 달성되는 공익이 크기 때문에 PP산업에 대하여 총량제를 도입하는 것은 타당하다고 한다.

나) 소극적인 견해

위와 같이 PP산업분야에서 장르별 총량제의 도입이 “필요하고, 가능한” 제도라는 데 주장에 반하여 국내 문헌상 장르별 총량제를 반대하는 견해는 보이지 않는다. 이는 장르별 총량제에 대해 반대하는 견해가 없어서라기보다는 반대로 적극적으로 주장하는 견해가 없기 때문이기도 하거니와 제도도입을 위해서는 다음과 같은 현실적인 문제점을 해결해야 한다는 문제점이 있기 때문인 것으로 보인다.

첫째, PP에 대한 장르별 총량제가 도입된다면 현행 방송법상의 “등록제”의 취지에 배치될 수도 있다.

과거 PP에 대한 허가제에서 2000년 등록제로 변경한 이유는 PP의 수를 증대시킴으로써 다양한 장르의 PP들이 방송사업을 하고, 이에 의하여 방송문화의 창달에 기여하려는 목적이었다.

그런데 만일 PP에 대한 장르총량제를 도입한다면 이는 실질적으로 PP사업에 대한 허가제를 부활시키는 효과가 있으며, 이에 따라 다양한 장르의 PP가 다수 등장시켜 PP제도를 활성화하려는 입법취지에 어긋난다는 것이다.

둘째, 현행법상 PP등록에 있어 일정한 범주설정이 불가능하다.

즉 현행법상 PP등록제를 실시함에 있어 일정한 범주를 설정하여야 한다는 의무규정도 없고, 실무상으로도 가령 음악, 영화, 드라마, 게임 등의 PP사업의 장르구분은 사업자가 신청하는 대로 등록해주고 있을 뿐 일정한 범주를 설정하지 않다. 이러한 상황에서 PP에 대한 총량제를 실시하기 위

된다 하더라도 그 다음 해에 새로이 배정되는 총허용량의 범위 내에서 공장 신설등을 할 수 있어 그 시기가 일시 연기되는 것일 뿐 궁극적으로는 그 공장의 신설등을 할 수는 있는 것이므로,¹⁾ 공장총량제가 직업수행의 자유나 재산권을 침해한다고 할 수 없다.”고 결정하였다. 헌재결 2001.11.29. [2000헌바78]

해서는 먼저 일정한 기준에 의하여 PP들이 등록할 수 있는 범위를 카테고리별로 범주화해야 하는데 현행법에는 방통위에 이러한 권한을 부여하고 있지 않기 때문에 총량제의 전제조건인 장르구분이 불가능하다는 것이다.

방송법에 방통위에 이러한 권한을 부여하는 규정을 신설하는 것 역시 한 방법이기는 하겠지만 장르를 엄격히 구분할 경우 다양한 PP제도의 활성화라는 방송법의 등록제 입법취지에 배치될 염려도 있기 때문에 이 점에 대해서는 보다 신중한 입법적 판단이 필요할 듯하다.

셋째, 장르총량제가 실시될 경우 다양한 PP장르별로 적절한 수를 산정해 내는 것이 과연 가능하겠는가하는 의문이 제기될 수도 있다.

위의 두 번째 요건인 장르가 구분되었다고 하더라도 각 장르별로 필요한 숫자를 산정하는 작업은 매우 고도의 언론학적·통계학적 지식이 투입되어야 하는 작업인데, 과연 이러한 작업을 실시하면서까지 장르를 구분하여 장르별 PP수를 제한하여야 할 효율성과 필요성이 있는지에 대해서도 의문이다.

3) 소결

가) PP총량제의 필요성과 도입 시의 헌법합치성

위에서 살펴본 바와 같이 국내에서 PP에 대한 장르별 총량제를 강하게 주장하거나 전면적으로 부정하는 견해는 현재까지 보이지 않는다. 이는 현재까지 장르총량제가 갖는 현실적 필요성이 있다는 사실과 아울러 헌법적 의미에서 밝혀진 “총량제”의 합헌성과 정책적 선택가능성에 대한 이론이 언론학 분야에 제대로 소개되지 못했기 때문인 듯하다. PP에 대한 장르총량제에 대해서는 다음과 같이 세 가지 측면에서 검토해 볼 수 있다.

첫째, PP 장르총량제의 필요성 측면이다. 제2장과 제3장에서 살펴본 바와 같이 현재 PP시장에서는 방송사업의 의향이 없거나 능력이 없는 PP들이 다수 존재한다. 이들이 단순히 방송사업자로서의 지위만 획득하고 시장에 전혀 영향을 주지 않는다면 그대로 방치해도 무방할 것이지만 현재 이러한 휴면PP들이 전반적인 방송산업과 PP시장활성화에 걸림돌이 된다고 판단되면 시장에서 퇴출시킴으로써 PP시장의 건전화와 활성화를 위하

여 필요한 조치이다.

둘째, PP총량제가 헌법적으로 시행할 가능성이 있는 제도인가 여부도 논의해야 한다. 헌법재판소에 따르면 가령 공장총량제를 실시하더라도 수도권 지역에서 공장의 신설 등을 하려는 국민도 총허용량의 범위 안에서는 자유롭게 공장의 신설 등을 할 수 있게 해주거나, 설령 총량이 모두 소진되어 당해 연도에는 신설이 제한되더라도 그 다음에 다시 총허용량의 범위 내에서 신설할 수 있다면 시기가 연기되는 것일 뿐 완전히 불가능한 것은 아니라고 결정한 바 있다.⁵¹⁾

따라서 헌법상의 일반적인 기본권 제한원칙 및 재산권 제한과 방송의 자유 제한원칙 등에 위배되지 않는 범위 내에서의 PP의 방송사업진입을 일정 부분 제한하는 것은 헌법이론적으로 가능한 한 것으로 사료된다.

나) PP총량제 도입의 어려움

현재까지 문헌상 등록제 실시 이후, PP시장이 문제없이 활성화되고 있거나, PP사업에 대한 일정부분의 정리가 전혀 필요하지 않다는 주장은 보이지 않는다. 즉, PP산업의 발전을 위해 등록제 실시 이후 발생한 문제점에 대해 어느 정도의 개선이 필요하다는 점에 대해서는 정도와 완급의 차이가 있을 뿐 모두 동의하고 있는 듯하다. 다만 PP총량제에 있어서는 구체적인 제도 실시 과정에서 위에서 살펴본 몇 가지 문제점이 노정될 수 있기 때문에, 예상가능한 문제점을 헌법합치적이면서도 현실에 부합하도록 미리 예방하는 조치가 필요하다. 위와 같은 필요성과 헌법합치성에도 불구하고 PP에 대한 등록제를 실시하면서 동시에 PP총량제를 도입하기에는 다음과 같은 문제가 발생하기 때문에 현실적으로 도입하는 것은 어려울 것으로 보인다.

첫째, PP에 대한 장르별 총량제가 도입된다면 현행 방송법상의 “등록제”의 취지에 배치될 수도 있다는 지적은 매우 타당한 것으로 보인다.

만일 등록제를 폐지하고 다시 허가제로 회귀하는 제도를 채택하는 방안은 별론으로 하고, 현재와 같이 등록제를 유지한다는 전제하에서 등록요건이 너무 까다로우면 실제로는 허가제와 동일한 효과가 발생할 것이고, 반

51) 헌재결 2001.11.29. [2000헌바78]

대로 등록요건이 과도하게 낮은 수준이라면 장르별 총량제를 도입하는 입법취지가 몰각될 것이다.

둘째, 현행법상 PP등록에 있어 일정한 범주설정이 불가능하다는 지적 역시 현행법규를 유지하는 한에서는 타당한 지적이다.

현행 방송법 제9조 제5항에 의하면 일반적인 PP사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회에 등록하여야 한다고 규정하여 PP사업자에 대한 등록 의무만 규정하고 있다. 다만, 종합편성이나 보도 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회의 승인을 얻어야 한다. 따라서 종합편성PP, 보도PP, 상품판매PP는 방송통신위원회의 승인시에 사전적으로 자신들의 업무영역이 방송법에 의해 미리 “종합편성”, “보도”, “상품판매” 등으로 특정되어 있는데 비하여, 일반PP의 경우에는 사전에 방송법에 장르가 특정되어 있지 않고 등록시에 자신들의 방송영역이 기존의 PP들 중 어느 영역과 유사한가를 살펴보고 당해 영역으로 등록하고 있다.

이러한 방송법제를 그대로 유지한다면 PP에 대한 장르총량제를 실시하는 것은 불가능하다. 이러한 문제점을 제거하고 PP에 대한 장르총량제를 실시하기 위해 방송법상 등록에 있어 장르총량제를 실시할 수 있다는 근거규정을 두는 방법도 있으나, 이렇게 될 경우에는 등록PP에 대한 정책을 전면적·근본적으로 재검토해야 하기 때문에 채택하기 어렵다고 본다.

셋째, 장르총량제가 실시될 경우 다양한 PP장르별로 적절한 숫자를 산정해 내는 것이 과연 가능하겠는가하는 지적 역시 총량제 실시의 가장 중요한 문제점 중의 하나를 지적하는 것으로서 타당한 반론이다.

과거 PP에 대한 허가제에서 2000년 등록제로 변경한 이유는 PP의 수를 증대시킴으로써 다양한 장르의 PP들이 방송사업을 하고, 이에 의하여 방송문화의 창달에 기여하려는 목적이었다. 이번 연구결과에 의하면 그동안 PP등록제를 통해 PP산업이 외형적인 성장을 하였기 때문에 입법목적을 일부 달성하였다고 볼 수 있다.

하지만 이러한 외형적인 성장에도 불구하고 PP시장의 활성화 측면에서 PP등록제 실시 이후 다양한 문제가 발생하기도 하였으므로, 그동안 노정된 문제점들을 시정하는 방법 중의 하나로 각 분야별 PP에 대한 총량제를 도입하는 것도 이론적·실무적으로 고려해볼 수 있다.

다만 여기서 PP에 대한 장르를 구분하고 각 장르별로 과연 몇 개의 PP가 적정수준인가를 정하는 것 자체가 PP에 대한 등록제를 실시함으로써 일부 PP에 문제가 있더라도 전반적으로 PP의 다양화를 통하여 여론의 다양성과 방송산업의 활성화를 기하려는 등록PP제의 입법목적과 전면적으로 배치되는 것이기 때문에 현실적으로 실현되기에는 이론적·실무적으로 문제가 발생한다.

결론적으로 향후 학계와 산업계의 의견을 들어 일단 PP의 분야를 정하고 분야별로 적정한 수의 PP수를 산정하되, 이러한 숫자의 적정성을 정기적으로 점검하고 탄력적으로 운영할 수 있는 시스템을 구축한다 하더라도 근본적으로 PP등록제의 입법취지와 배치된다는 근본적인 문제점을 해소할 수 없기 때문에 PP등록제를 채택하는 한 장르별로 PP총량제를 도입하는 것은 정책적으로 선택하기 어려운 방안으로 보인다.

3. 구체적인 법제 개선방안

이상에서는 PP산업의 활성화 및 경쟁력 강화를 위한 정책방안을 규범화할 때의 헌법적 문제점과 아울러 개별적으로 몇 가지 추진가능성 있는 정책방안의 장단점에 대하여 살펴보았다.

구체적으로는 ① PP의 자본금 규모 확대 방안, ② 자체제작비율 부과 방안, ③ 불건전 PP에 대한 퇴출조건을 강화하는 방안, ④ PP사업자에 대한 자체평가제도의 도입 방안, ⑤ 본방송 비율 제도 도입 방안, ⑥ PP총량제 도입 방안 등 그동안 제기되었던 6가지 정책방안에 대하여 장단점과 구체적 추진의 가능성에 대해 살펴보았다.

이 연구를 통하여 연구자들은 PP산업의 활성화를 위하여 위의 방안 중 PP총량제를 제외하고는 적극적으로 도입을 검토해볼 여지가 있다고 제안하였다. 즉 연구자들은 PP에 대한 등록제도는 현행 수준을 유지하되, 등록시 ① PP의 자본금 규모를 현행보다 확대하고, ② 자체제작 비율을 의무화하며, ③ 불건전 PP에 대한 퇴출조건을 강화하여 일정 기간 방송을 하지 않는 PP를 시장에서 퇴출하며, ④ 방송사업을 제대로 하고 있는 지에 대해 평가제도를 도입하며, ⑤ 본방송 비율 제도 도입하는 등의 정책방안을 제시하였다.

이러한 방안 중 어느 것을 선택하더라도 현행 방송법상에 이를 모두 규정할 수는 없을 것이다. 그러한 직접적인 규정에 의한 방법보다는 위와 같은 정책방안을 실현할 수 있는 근거규정으로 방송법상 조건(부관)을 붙일 수 있는 명문의 법적 근거를 둘 필요가 있다.

이와 같이 방송법상에 조건(부관)을 붙일 수 있는 법적 근거가 마련되면, 굳이 PP 퇴출에 대한 법적 근거 및 요건을 방송법에 명문으로 규정하여 강화해야 할 필요는 없다. 왜냐하면 조건(부관)을 붙일 때, 만약 조건을 불이행할 경우 등록을 철회할 것을 유보해 둘 수 있기 때문이다(철회권 유보). 이와 아울러 법개정에 따른 유예조치로서 기존 등록PP에 대해서는 사후부관을 붙일 수 있도록 하는 근거도 두어야 하는데 이 규정은 방송법 부칙에 두는 것이 타당하다.

나아가 자료 제출을 위한 일정기간을 설정하는 것도 가능한 방법이다. 현행법에 의하면 PP로 등록을 한 이후에는 별도의 관리를 할 수 없다. 그러므로 최초 등록 이후 PP가 어떠한 활동을 하고 있는지 또한 운영상의 문제점이나 방송시장에서의 역할은 어떠한 지에 대해 파악할 수 있는 방법의 하나로 일정기간을 설정하고 아래의 자체평가보고서를 참고하여 등록요건 등을 갖추고 있는지, 원래의 목적과 부합하도록 적절하게 운영되고 있는지 등에 대해 검토해볼 필요가 있다.

자료 제출을 위한 일정기간은 2년 정도로 하는 것이 적절할 것으로 보인다. 일정기간을 2년으로 할 경우 현행 방송법상 등록PP가 2년 이내에 방송이나 사업을 개시하지 아니하면 등록을 취소할 수 있도록 규정되어 있는 것과는 균형을 맞출 수 있을 것이기 때문이다.

또한 모든 등록PP가 일정기간이 도래할 때마다 등록요건의 지속적 충족 여부를 판단할 수 있는 “자체평가보고서”를 작성하여 방통위에 제출하도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

“자체평가보고서”는 자본금 규모, 등록 요건, 송출 현황 등 기준에 의하여 개별PP들에게 영업상 부담이 되지 않는 범위 내에서 작성·제출하도록 항목을 조정할 필요가 있다.

VI. 결론

방송·통신기술의 발전으로 인하여 플랫폼이 매우 다양화되었으며 앞으로 계속해서 다양한 convergence의 출현으로 플랫폼은 더욱 복잡해질 것으로 예상된다. 따라서 어떠한 플랫폼을 거치든지 궁극적으로 시청자(소비자)에게 프로그램을 직접적으로 공급하는 것은 PP일 수밖에 없으므로 PP에 대한 시장진입규제에 대한 제도적 개선은 방송의 사회적 책무 및 공익성을 위해 매우 신중하게 접근할 필요가 있다. 지금까지의 연구를 바탕으로 PP사업의 현실과 이를 바탕으로 한 규제제도의 개편방향에 대하여 간략히 정리하면 다음과 같다.

먼저 PP에 대한 허가제가 실시되면서 외형적으로는 PP시장이 성장하였으나, 내실 있는 산업의 발전과 활성화에는 많은 제약이 존재한다.

지난 2000년 PP등록제의 도입으로 진입규제가 약화되어 많은 PP가 등록하여 자유롭게 콘텐츠를 제작할 수 있게 되었다. 이와 같이 진입이 자유로워지면서 양적인 측면에서 보면 PP수의 증가로 방송콘텐츠 제작이 활성화 되었다. 이 과정에서 PP사업자들은 양적인 측면의 활성화가 분명하게 이뤄졌기 때문에 외형적 성장을 이룩하는 데는 어느 정도 정책적 성과를 거두었다고 평가된다.

초창기 70개 채널을 운영하던 시기에는 SO의 채널이 남았으나, 등록제로 인해 200개가 넘는 PP가 등록되면서 수요·공급의 불균형이 생기게 되고, 이것이 PP의 채널 론칭을 어렵게 만드는 요인으로 작용하였다. 이로 인해 현재 SO와 PP의 심각한 갈등 요인이 되고 있는데, 이는 SO사업자와 PP 사업자간의 채널공급체결 계약이 단체계약에서 자유계약으로 변경되면서 SO의 채널편성권이 확보되었기 때문이다.

온미디어, CJ미디어, 지상파 3사 계열 PP, YTN 등 시청점유율이 높은 PP의 경우에는 SO 영업도 어렵지 않고 이윤도 내고 있지만, 이들을 제외한 대부분의 PP는 SO에의 론칭이 점점 더 어려워지고 있고 따라서 경영실적이 나빠지고 있어 PP시장의 발전을 저해하고 있다.

다음으로 현행법에 의하면 이러한 PP시장의 문제점을 시정하고 활성화하는 것이 어렵기 때문에 PP등록제의 취지를 살리면서도 시장의 활성화와 공정한 경쟁 및 만성휴면PP등을 일정 부분 정리함으로써 건전한 시장

경쟁이 활성화될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 이 연구에서는 다음과 같은 몇 가지 가능한 정책대안을 제시하였다.

첫째, PP 등록제 도입 당시의 정책목표 중 하나인 “PP산업의 활성화 및 경쟁력 강화”를 위해 가장 먼저 생각해 볼 수 있는 정책방안은 PP들이 활동할 수 있는 자본금 규모의 법적 한도를 상향조정하자는 것과 아울러 PP의 자체제작 능력에 대한 평가를 강화하는 방향으로 개선하는 것이다.

또한 가령 드라마 PP처럼 다액의 제작비가 소요되는 경우에는 등록요건을 대폭 상향조정하되, 영화PP처럼 프로그램을 수입하는 경우 등의 경우에는 현행 등록요건을 그대로 유지하여 양자에 대해 실질적으로 균형 있는 성장과 관리가 동시에 가능하도록 하여야 한다.

둘째, PP산업의 경쟁력 활성화를 위하여 상정해볼 수 있는 또 하나 방법은 PP사업자에게 일정한 정도의 비율로 자체제작의무를 지우는 것이다. 현행 방송법 제69조 제4항 및 동법 시행령 제50조 제4항 제1호 다목에 의하면 방송채널사용사업자는 당해 채널의 매월 전체 텔레비전방송프로그램 또는 라디오방송프로그램 방송시간의 100분의 80 이상 편성해야 한다.

하지만 편성에 있어서의 위의 제한은 전문편성을 하는 PP의 편성상의 내용을 당해 PP의 설립목적에 적합한 내용만을 제한할 뿐 자체제작에 관한 의무는 지우지 않고 있다. PP사업자가 자체제작의무를 부담하게 되면 프로그램 전송 중 스스로 제작한 프로그램을 일정 수준 이상의 비율로 방영하도록 하는 의무가 부과되게 된다. 이로써 PP사업자가 단순히 프로그램을 구입·방영하는 유통창구로서 기능하기 보다는 프로그램을 직접 제작하고 유통하는 기능을 담당하게 할 수 있다.

셋째, 불건전 PP를 시장에서 퇴출하는 조건을 강화할 필요가 있다. 방송법 제18조 제1항 제5호에 의하면 PP사업자가 방송법에 의하여 등록한 날부터 2년 이내에 “방송 또는 사업을 개시하지 아니한 때”에 제재조치를 취할 수 있다. 이 규정을 반대해석하면 PP사업자가 등록한 이후 2년 이내에 “사업을 개시하기만 하면” 실제로 방송을 하지 않더라도 제재조치를 취할 수 없게 된다. 또한 더욱이 현행 방송법에 의하면 광고편성 등 방송법규를 반복적으로 위반하는 PP에 대해서도 허가제 방송사업자나 승인PP 등과는 달리 강한 제재조치를 취할 수 없다.

이러한 문제점에 착안하여 이 연구에서는 현행 방송법 제18조 제1항 제

5호를 부분적으로 개정하여 ① 방송사업을 개시하였더라도 2년 이내에 송출하지 못할 경우, ② 1년 이상 방송사업을 지속하지 못하는 경우, ③ 광고·편성 등의 관련 법규를 반복적으로 위반하는 불건전PP의 경우에는 등록을 취소하는 규정을 신설함으로써 방송시장의 건전성을 제고하는 방안을 제시하였다.

넷째, 주로 PP사업분야의 외형적 건전성을 기준으로 PP에 대한 평가제를 실시하여 방송산업의 활성화를 위해 노력해오면서 장래성 있는 PP에 실적에 상응하는 보상을 할 수 있는 근거를 마련하기 위하여 PP평가제를 실시하여야 한다.

방송법에 의하면 이러한 방송평가제도의 적용범위에서 PP사업자는 제외되어 있다. 이는 근본적으로 지상파방송사업자 등과는 달리 PP사업자의 시장진입제도가 등록제의 형태를 취하고 있는 점, PP의 규모가 영세하다는 점, 또한 PP가 200여개가 넘기 때문에 인력·재원의 낭비가 예상된다는 점 등으로 고려하여 굳이 방송평가제도를 시행하고 있지 않은 것이다.

PP평가에 있어서는 재허가를 전제로 하고 있는 지상파방송에 대한 평가와는 달리 방송내용의 품질에 대한 평가보다는 방송을 제대로 공급할 수 있는 외부적 능력과 실적에 중점을 두고 평가하여야 한다. 또한 평가의 목적에 있어서도 PP에 대한 평가제는 단순히 부실한 PP를 퇴출하는 기제로서가 아니라 “신상필벌”의 원칙에 따라 PP사업을 원래의 취지에 맞는 제작능력을 갖추고 유료방송활성화를 위해 노력하는 PP에 대해서는 대폭 지원을 확대하는 근거가 되어야 한다.

다섯째, 일정 범위의 PP들에게 본방송 비율을 일정 범위 이상으로 할 것을 의무화하는 방안을 상정할 수 있다. PP의 활성화를 위하여 도입을 검토할 만한 또 한 가지 제도는 본방송 비율을 일정수준 이상으로 규정하여 재방송 비율을 낮춤으로써 PP사업자들이 스스로 새로운 프로그램의 구입과 제작을 하도록 유도하는 방법이다.

현행 방송관계법에 의하면 본방송(재방송이 아닌 방송)과 재방송간의 비율을 어느 정도로 하여야 하는지에 대한 특별한 규정은 없다. 이러한 상황에서 주간 본방송 편성비율이 50%를 넘지 못하기 때문에 시청자들의 입장에서는 계속 동일한 프로그램을 시청하여야 하고, PP들의 입장에서는 과당경쟁을 계속해야 하는 등 PP시장의 고질적인 문제점이 해소되지 않

고 있다.

이러한 문제점을 해소하기 위하여 일정 범위의 PP사업자, 특히 MSP사업자들에게 합리적인 수준에서 PP사업자의 주간 본방송 편성비율을 의무화하고, 순차적으로 이를 확대함으로써 PP사업자들의 프로그램 구매를 활성화하고 시청자복지를 향상시키는 방향으로 제도를 개선해야 할 것이다.

여섯째, PP장르별 총량제가 도입되면 PP등록제의 취지가 근본적으로 몰각될 위험성이 있기 때문에 제도도입에 매우 신중하여야 한다.

PP등록제가 도입됨으로써 1995년 24개에 불과했던 PP의 숫자가 거의 8배 정도 증가하였기 때문에 외형적으로는 적어도 PP산업의 형식적 활성화에는 매우 큰 공헌을 하였다. 또한 현행법상으로도 PP사업자는 등록제를 취하고 있기 때문에 일정한 장르를 구분하여 선별적으로 수용하고 있지 않고 사업자가 등록을 원할 경우 숫자에 관계없이 유사·동일한 장르의 PP사업이 이론적으로는 무제한 등록하는 것이 가능하다.

하지만 실질적으로는 PP의 양적 증가가 곧바로 내용의 다양성이나 수용 다양성으로 연결되지 않고 오히려 장기휴면PP 등의 등장으로 인하여 시장에서의 공정한 경쟁이 저해되고 있다. 따라서 외형적으로는 PP장르별로 공정경쟁이 가능한 수만큼만 PP를 시장에서 활동할 수 있도록 함으로써 PP시장의 건전한 발전을 기할 수 있다는 점에서는 PP총량제를 도입하는 것이 필요하다고 볼 수도 있다.

하지만 PP총량제를 도입할 경우 PP등록제를 통하여 다양한 PP들이 시장에서 활동하게 함으로써 PP시장과 콘텐츠활성화를 기하려는 애당초의 정책목표가 무력해질 수 있는 위험성이 있기 때문에 PP총량제의 도입은 매우 조심스럽게 접근해야 할 문제이다.

이렇게 PP등록제를 유지하면서 등록제로 나타난 문제점을 시정하기 위한 정책방안을 규범화하기 위해서는 방송법상 조건(부관)을 붙일 수 있는 명문의 법적 근거를 둘 필요가 있다.

이와 같이 조건(부관)을 붙일 때, 만약 조건을 불이행할 경우 등록을 철회할 것을 유보해 둘 수 있으며, 법개정에 따른 유예조치로서 기존 등록 PP에 대해서는 사후부관을 붙일 수 있도록 하는 근거를 부칙에 두어야 할 것이다.

나아가 등록에 대한 부관(조건)조항을 근거로 하여 모든 등록PP가 일정

기간이 도래할 때마다 등록요건의 지속적 충족여부를 판단할 수 있는 “자체평가보고서”를 작성하여 방통위에 제출하여야 하며, 방통위는 이를 심사하여 부적격 PP에 대하여 시정명령을 발하고, 시정명령에도 불구하고 이를 시정하지 않을 등록을 취소할 수 있는 법적 근거도 마련해야 할 것이다.

마지막으로 PP등록제에 대한 일부 제한 규정을 두는 것이 규제강화가 아닌가 하는 의문에 대해서는 규제의 목적 면에서 재검토해 볼 필요가 있다.

헌법적 관점에서 살펴보면 PP등록제를 강화하여 일부 장기 휴면PP를 시장에서 퇴출하게 하는 기본권의 제약은 실질적으로는 ‘PP관련 법제의 합리화’를 통하여 PP의 활성화와 경쟁력 강화를 목적으로 하는 것이므로 특별히 민영방송사업자의 헌법적 권리를 과도하게 침해하는 것으로는 볼 수 없으며, 따라서 헌법상의 기본권 제한의 일반원리 및 방송의 자유의 기본권 제한원리에 비추어 합헌적인 성격의 기본권 제한으로 볼 수 있다.

참고문헌

- 권호영(2006.4.8). PP의 어려움을 방치할 것인가. 『미디어오늘』.
- 권호영·이영주(2005.10). 『PP등록제 운영 점검 및 제도개선방안』. 한국 케이블TV협회.
- 김병익(2001.5). PP 등록제 시행과 업계 판도변화. 『신문과 방송』, 365호, 56-59.
- 김선미·김성태(2007). 방송정책에 따른 케이블장르의 집중도 변화에 관한 연구. 『한국방송학보』, 21-3, 88-124.
- 김현주(2002). 시청자의 TV프로그램 선택요인에 관한 연구. 『방송연구』, 겨울호, 167-193.
- 노화준(2007). 『정책평가론』(제4판). 법문사.
- 류민희(2005). 『PP등록제 도입 이후 케이블TV의 편성다양성에 대한 연구』. 이화여자대학교 석사학위논문.
- 방송통신위원회. 『방송산업실태조사보고서』 2000-2008.
- 방송위원회(2007.12). 『방송통계자료집』.
- 방송위원회(2007.11). 『2006년도 방송채널사용사업자 경영분석』.
- 방송위원회(2006). 『콘텐츠경쟁력향상방안-PP프로그램을 중심으로』.
- 방송위원회(2004). 『텔레비전프로그램 장르 설정 기준에 관한 연구』.
- 방송위원회(2003). 『제1기 방송위원회 백서』.
- 방송위원회 (1998). 『영국방송법』. 서울: 방송위원회.
- 방송위원회 (2003). 『영국 커뮤니케이션법 (상)』. 서울: 방송위원회.
- 정인숙, 김경환, 김희경, 안임준 (2007). 『방통융합시대 데이터방송 규제정책 연구』. 서울: 방송위원회.
- 정준희 (2006). 면허에 따라 평가: BBC는 별도. 『해외방송정보』, 11월.
- 유각희(2002). PP등록제 1년 점검. 『신문과 방송』, 377호, 74-77.
- 이상기(2003). SO와 PP간 공정거래 활성화방안. 『방송연구』, 겨울호, 83-104.
- 이상식(2003). PP산업의 문제점과 활성화방안. 방송위원회 PP산업활성화 방안 토론회 자료집.
- 이영주(2004). 『지상파 방송사 계열 PP의 광고 판매 행위와 케이블TV

- PP의 시장성과에 관한 연구』. 이화여대 박사학위 논문.
- 이은미·박창희(2004). 케이블TV 가입자의 만족도 결정요인 연구. 『방송 연구』, 여름호, 179-203.
- 임정수(2004). 유료방송10년, PP활성화방안의 모색. 한국방송학회 심포지엄.
- 정인숙 외(2007). 『한미 FAT 체결에 따른 방송분야 영향평가』. 한국케이블TV협회.
- 정주택 외 (2007). 『정책평가론』. 법문사.
- 한국케이블TV방송협회(2008). "케이블 방송사의 '자체 프로그램' 시청 경쟁력 분석". 『Cable Ad』, 2008년 봄호.
- 황상재·정영주(2005). 방송채널사용사업자 등록제 이후 케이블방송의 다양성 변화에 관한 연구. 『한국방송학보』, 200-237.
- 황하익(2008). 케이블과 광고시장. 『케이블애드』, 여름호, pp.6-27.
- De Jong, Allard S. & Bates, Benjamin J. (1991). Channel Diversity in Cable Television. *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 35(2), 159-166.
- Media Companies Face Unique CSR Challenges(2007.21).
<http://www.environmentalleader.com/2007/06/21/media-companies-face-unique-csr-issues/>
- Murdoch: News Corp. Carbon Neutral By 2010(2007.5.10).
<http://www.environmentalleader.com/2007/05/10/murdoch-news-corp-carbon-neutral-by-2010/>
- Napoli, P. (2003). *Audience Economics*. Columbia University Press.
- Napoli, P. (2001). *Foundations of communication policy: Principles and process in the regulation of electronic media*. Cresskill, NJ: Hampton Press Inc.
- Napoli, P. (1997). Rethinking program diversity assessment: An audience-centered approach. *Journal of Media Economics*, 10(4), 59-74 , Napoli, P. (1999). Reconstruction the diversity principle. *Journal of Communication*, 49(4).

- Ofcom (2008a). Communications Market Report. London: Ofcom.
- Ofcom (2008b). Television Licensable Content Services: Guidance notes for licence applicants. London: Ofcom.
- Ofcom (2008c). Digital Television Programme Services, Digital Television Additional Services: Guidance notes for licence applicants. London: Ofcom.
- Ofcom (2008d). Pay TV market investigation. London: Ofcom.
- Ofcom (2008e). The Communications Market: Digital Progress Report. Digital TV, Q2. London: Ofcom.

磯本典章(2002). 有線テレビジョン放送法における施設設置の許可基準に関する分析. メディア・コミュニケーション, No.52.

日本経済団体連合會 (2008. 2. 19). 通信・放送融合時代における新たな情報通信法制のあり方, 日本経済団体連合會.

日本總務省 (2008). 情報通信白書平成19年度版. 日本總務省.

清水直樹 (2006). 通信・放送政策の課題, 國立國會図書館 ISSUE BRIFE, 551.

通信・放送の総合的な法体系に関する研究會(2007.4.16). 通信・放送の総合的な法体系に関する研究會第9回資料2. 日本總務省.

日本總務省 홈페이지

http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/joho_tsusin.html

<신문기사>

디지털타임스(2008.7.29). SO, PP 수신료 배분 권고 무시.

디지털타임스(2008.10.19). 케이블PP, 3중고 시달린다.

이데일리(2008.11.5). SO 재허가 받으려면 PP에 수신료 25% 배분해야.

방송통신위원회 지정 2008-19

PP 등록제 효과분석 및 개선방안 연구

발행일 2008년 12월 (비매품)

발행인 최시중

발행처 방송통신위원회
서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회
대표전화: 02-750-1114
E-mail: webmaster@kcc.go.kr
Homepage: www.kcc.or.kr

인쇄처 (사)한국장애인유권자연맹인쇄사업
