방송통신위원회
지정 2010-12

방송 편성규제 법령 정비 방안 연구

방송통신위원회
KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION

korpa 한국전파진흥원

이 보고서는 2010년도 방송통신위원회 방송발전기금 정책연구용역사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제　출　문

한국전파진흥원장 귀하

본 보고서를『방송 편성규제 법령 정비 방안 연구』의 연구결과 보고서로 제출합니다.

2010년　12월

주관연구기관 : 서울대학교

책임연구원 : 이원우 (서울대학교 법학전문대학원 교수)

공동연구원 : 황성기 (한양대학교 법학전문대학원 교수)

장경원 (서울시립대 법학전문대학원 교수)

김태호 (대법원 재판연구관)

안정민 (한림대학교 법행정학과 교수)

보조연구원 : 박하영 (서울대학교 법학전문대학원)

Contents
목 차

요약 vii

I 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 편성규제정책의 변화 필요성

1. 연구배경 : 미디어 환경의 변화에 부응한 편성규제정책의 변화 필요성 1
   1) 기술의 발달로 인한 미디어 환경의 변화 ········ 1
   2) 미디어의 융합으로 인한 새로운 영역의 등장과 콘텐츠의 융합현상 5
   3) 콘텐츠 제작과 유통체계의 변화 ········ 7
   4) 국내 방송 구조의 변화 : 방송의 사업화경향에 따른 경쟁활성화 ·· 10
   5) 방송시장의 글로벌화 ········ 13
   6) 수용자의 이용행태의 변화 ········ 16
   7) 소 결 ········ 21

2. 방송프로그램 편성규제의 개념 및 의의 ········ 22
   1) 방송프로그램 편성규제의 개념과 의의 ········ 22
   2) 방송프로그램 편성규제의 헌법적 함의 ········ 24

3. 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 방송프로그램 편성규제정책의 변화 필요성 ········ 29
   1) 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 목적 ········ 29
   2) 방송프로그램 편성규제정책의 설계시 고려요소 ········ 32
   3) 방송환경 변화에 따른 방송프로그램 편성규제정책의 변화 필요성 33

II 방송프로그램 편성규제에 있어서 접근방식의 변화 모색

1. 기존 방송프로그램 편성규제의 문제점 ········ 37

2. 방송프로그램 편성규제정책의 설계시 차별화 대응전략의 필요성 ······ 38

3. 매체간·채널간 차별적 방송프로그램 편성규제정책을 위한 정당화모델 39
   1) 새로운 규제정당화모델로서의 매체특성모델의 의의 ········ 39
   2) 매체특성모델의 구성요소 ········ 41

3) 매체특성모델에 따른 매체의 분류와 분석 ······ 42
4) 매체특성모델이 방송프로그램 편성규제에 있어서 갖는 이론적・실천적 의의 및 한계 ······ 47
5) 채널간 차별적 편성규제의 정당화논거 ······ 50
6) 매체간・채널간 차별적 편성규제의 기본구조 ······ 53

4. 매체별 차별규제의 세부 쟁점 ······ 54
1) 현행법령의 구조 ······ 54
2) 매체별 차별규제의 주요 쟁점 ······ 55

5. 방송시간 확대에 따른 편성규제의 변화 ······ 59
1) 종일방송(방송시간 자율화)에 따른 변화 ······ 59
2) 규제방식에 따른 검토 ······ 60

III 개별 편성규제의 현황과 개선방안

1. 오락프로그램 편성비율 규제 ······ 63
1) 규제 현황 ······ 63
2) 문제 상황 ······ 64
3) 체계 검토 ······ 65
4) 대안의 검토 ······ 66
5) 비교법적 검토 ······ 71
<요약>
<참고 : 오락 프로그램 편성 규제 개편에 대한 자문의견>
2. 국내제작물 편성규제 및 1개 국가물 규제 ······ 88
1) 국내제작물 편성규제 중 일반 방송프로그램 ······ 88
2) 수입영상물 1개국 쿼터제 ······ 94
<요약>
<참고 : 국내방송프로그램 규제 및 1개국 쿼터제에 대한 자문의견>

3. 애니메이션 관련규제 ······ 106
1) 국내 애니메이션 산업 현황과 규제정책 ······ 106
2) 국산 애니메이션 의무편성비율(애니메이션 쿼터제) ······ 107
3) 애니메이션 총량제 ······ 113
4) 애니메이션 편성규제 개선방안 ······ 117

4. 지역민방 관련규제 ······ 125
1) 지역방송 일반 ······ 125
2) 지역방송 외주제작규제 ······ 136

3) 자체편성규제(특정 방송사 프로그램 편성 제한) 현황과 문제점 · 141
4) 지역민방 편성규제 개선방안 ·· 144

Ⅳ 맺음말

Contents

표 목 차

<표 1> 매체특성모델에 따른 매체의 분류 ··· 43
<표 2> 매체간 · 채널간 차별적 편성규제정책의 기본구조 ··· 53
<표 3> 오락프로그램의 기본분류 설정(고시) 예시 ··· 70
<표 4> 오락/비오락의 구분 案 (例) ··· 71
<표 5> 선진 5개국의 방송프로그램 규제기관 및 방법 ··· 75
<표 6> 유럽 각국의 편성 쿼터와 제작비 쿼터 ··· 77
<표 7> 독일의 프로그램 유형별 및 방송사별 편성비율 ··· 78
<표 8> 프랑스 각 방송사의 장르별 변화추이(1981-2002) ··· 79
<표 9> 상업 텔레비전에 부과된 주요 공공 서비스 의무 ··· 80
<표 10> 현재의 국내 제작물 편성비율 규제현황 ··· 88
<표 11> 해외 주요 국가의 정책 내용 ··· 100
<표 12> 각 매체별 국내 방송프로그램 의무 편성 비율 ··· 102
<표 13> 연도별 영화 제작 편수 및 일정이상의 관객동원 영화 편수 ·· 104
<표 14> 국산 애니메이션 의무편성비율표 ··· 108
<표 15> 2008년 지상파 국내외 애니메이션 편성시간 및 비율대조표 ·· 109
<표 16> 2008년 지상파 방송4사의 국내 및 해외 애니메이션 방송현황 109
<표 17> 연도별 국내제작 애니메이션 판정실적 ··· 110
<표 18> 지상파 3사 애니메이션 편성시간대(2009년 5월) ··· 110
<표 19> 투니버스 편성현황(2009년 5월 4주) ··· 111
<표 20> 챔프 편성현황(2009년 5월 4주) ··· 111
<표 21> 방송사업자별 애니메이션 신규편성현황 ··· 114
<표 22> 총방송시간대비 신규제작 방송애니메이션 방영 추이 ··· 115
<표 23> 신규 국산 애니메이션 방송 규모 추이 ··· 116
<표 24> 방송매체별 광고매출 추이 ··· 122
<표 25> 방송사업자별 외주제작 프로그램 비율 ··· 137
<표 26> 방송사업자별 다른 한 방송사업자 제작물비율 ··· 141

<표 27> 지역민방의 전체시간 대비 외주제작 프로그램 편성비율 ······· 145
<표 28> 방송사별 광고 매출과 총 매출액 ··· 154
<표 29> 방송사별 광고 매출과 총매출액 ··· 160

Contents

그 림 목 차

[그림 1] 방송매체별 광고매출 추이 그래프 122

요 약 문

I. 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 편성규제정책의 변화 필요성

○ **'방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장'이라는 방송프로그램 편성규제의 목적을 고려하여** 현재의 방송프로그램 편성규제의 문제점, 실효성 등을 검토하고 목적 달성을 위한 방법론을 모색할 필요성이 있음.

○ 편성규제에 대한 현재의 논란은 다매체·다채널 시대가 **'기술적·물리적·외형적'으로는 수용자의 선택권의 확대를 의미**하지만, **'구조적·실질적'으로는 아직 수용자의 선택권의 확대를 가져오지 못하고 있다**는 것을 의미함.

○ 이러한 측면에서 아직까지 **방송편성정책을 통한 목적달성은 유효하다는 전제**하에 방송프로그램 편성규제정책의 접근방법이나 방식을 어떻게 새롭게 디자인할 것인가에 대하여 연구하기로 함.

○ 방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장이 여전히 필요하고 유효한 영역은 기존 방송프로그램 편성규제의 유지 내지 강화하되, 이에 대한 합리적 근거가 필요함. 반면, 방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장이 유효하지 않거나 약화된 영역은 방송프로그램 편성규제의 폐지 내지 완화의 합리적 근거가 필요함. 특히 후자의 경우에는 방송프로그램 편성규제의 정당성 및 실효성이 떨어지는 영역과 공정한 경쟁질서만 확보되면 시장원리에 따라 다양성이 확보될 수 있는 영역이 있을 것임.

○ **접근방법과 관련하여서는, '매체와 채널의 특성'을 고려**할 수밖에 없음.

Ⅱ. 방송프로그램 편성규제에 있어서 접근방식의 변화 모색

○ 기존 방송프로그램 편성규제의 문제점으로 과다한 규제, 방송의 자유 침해 가능성, 이를 통하여 방송의 공익성을 달성하고 있는지 등이 제시되고 있음. 이러한 문제점을 고려하여, 향후 방송프로그램 편성규제정책 설계에 있어서는 **원칙과 명확하고도 일관성 있는 기준의 제시**가 선행되어야 함.

○ 원칙과 기준 설정시 **'매체와 채널의 특성'을 고려**해야 함. 즉 "방송매체

와 방송채널의 특성이 그 자체로 방송프로그램의 다양성 확보를 통해서 수용자의 선택권을 보장해 주고 있는지에 따라서 방송프로그램 편성규제의 방식과 정도가 결정되어야 한다”는 명제가 차별화 대응전략의 원칙과 기준으로서 기능할 수 있음.

○ 이러한 취지하에 매체간·채널간 차별적 방송프로그램 편성규제정책을 위한 정당화모델을 제시하는 바임.

<매체간·채널간 차별적 방송프로그램 편성규제정책을 위한 정당화 모델>

① 중앙통제적·일방적 매체

- 정보의 흐름에 있어서 **정보통제자가 존재, 편집자율성 향유, 정보전달방식이 일방적인 경우**. 이에 해당하는 유형으로는 지상파방송, 케이블방송, 위성방송 등이 있음.
- 지상파방송 v. 케이블방송/위성방송의 구분이라는 관점에서 접근할 때, 방송의 3대 요소라고 할 수 있는 제작, 편성, 송출 중에서 지상파방송은 외주제작의 경우를 제외하고 제작, 편성, 송출 모두를 담당하지만, 케이블방송이나 위성방송은 송출만 담당. 케이블방송이나 위성방송이 송출만 담당한다고 하더라도, 채널수의 증대로 인해 수용자의 채널선택의 폭이 넓어졌다는 점에서, 기존의 지상파방송과는 달리 방송의 다양성을 확보할 수 있는 메커니즘을 내재적으로 보유. 이러한 측면에서 보면 중앙통제적 매체 중에서도 지상파방송은 ‘强 중앙통제적 매체’에 해당하고, 케이블방송이나 위성방송은 ‘弱 중앙통제적 매체’에 해당하는 것으로 다시 재분류가 가능.
- 지상파방송 v. 케이블방송/위성방송의 PP간의 구분이라는 관점에서 접근할 때, 지상파방송은 무료방송으로서의 속성을 지니는 반면에, 케이블방송 또는 위성방송은 ‘수용자의 적극적 가입’을 전제로 함. 이러한 측면에서 보면 일방적 매체 중에서도 지상파방송은 ‘强 일방적 매체’에 해당하고, 케이블방송이나 위성방송의 PP는 ‘弱 일방적 매체’에 해당하는 것으로 다시 재분류가 가능.
- 결국 **동일한 중앙통제적·일방적 매체라 하더라도, 지상파방송 v. 케이블방송 혹은 위성방송(의 PP) 간의 차별적 편성규제정책은 의미가 있음**.
- DMB 중에서 **지상파DMB의 경우**에는 초기단계에서 기존 지상파방송의 이동수

신 취약점에 대한 대책으로서 보완매체 성격이 더 강했다는 점과 실제로 지상파DMB 사업자의 대부분이 기존의 지상파사업자라는 점을 고려할 때, **지상파방송과 동일하게 취급.**

- **위성DMB의 경우 위성방송과 동일하게 취급**. 그리고 위성DMB의 경우에는 유료방송이라는 점에서 **위성DMB의 채널을 통해 방송프로그램을 공급하는 PP는 위성방송의 PP와 동일하게 취급**.

② 중앙통제적・쌍방향 매체

- 정보의 흐름에 있어서 **정보통제자가 존재, 편집자율성을 향유하는 매체이지만, 한편으로는 그 정보전달방식이 쌍방향적**인 경우.
- 이러한 유형의 매체에 해당하는 것은 **IPTV의 VOD(Video on Demand)시스템.** IPTV의 VOD시스템의 경우에는 **기존의 전통적인 '시간적 편성'의 개념이 적용되지 않으므로, 방송프로그램 편성규제는 적용될 여지가 없음**. 또한 IPTV의 VOD시스템의 경우에는 시장원리를 통한 방송의 다양성 확보가 가능한 영역.
- **IPTV의 실시간방송**은 예외. IPTV의 실시간방송의 경우, 그 메커니즘이 케이블방송이나 위성방송과 동일하다고 한다면, 방송편성규제정책의 적용수준에 있어서는 **케이블방송이나 위성방송과 동일하게 취급**.

③ 탈중앙통제적・일방적 매체

- 정보의 흐름에 있어서 **정보통제자가 존재하지 않고, 따라서 편집자율성이 인정될 필요가 없는 매체**인 반면에, 한편으로는 **정보전달방식이 일방적**인 경우.
- 방송의 유형 중 현재 이러한 유형의 매체에 해당하는 것은 없음.

④ 탈중앙통제적・쌍방향 매체

- 정보의 흐름에 있어서 **'정보통제자'가 존재하지 않고, 따라서 '편집자율성'이 인정될 필요가 없는** 동시에, **정보전달방식도 쌍방향**인 경우
- 방송과 관련성이 있는 것으로서는 **웹캐스팅(web-casting)**이 바로 여기에 해당.
- 웹캐스팅은 이용자가 우연히 방송에 노출되는 것이 아니라, 의도적 접근을 통해 이용할 수 있다는 점에서 비의도성이 강조되는 일반 공중파방송과는 다름.

○ **채널간 차별적 편성규제정책을 정당화하는 논거로서는, 현재 방송법상 채널간의 구분기준**이 고려될 수 있음.

○ **종합편성채널 / 전문편성채널의 구분** : 지상파방송 v. 케이블방송/위성방송(의 PP)간의 차별적 편성규제를 정당화할 수 있는 논거로서 기능할 수 있음.

○ **채널허용방식이나 유료 여부라는 기준**들을 종합적으로 고려하는 경우, 채널간 차별적 편성규제정책을 정당화할 수 있는 논거로서의 의미를 여전히 지님.

○ 매체간·채널간 차별적 편성규제정책의 기본구조

매체 및 채널종류	지상파방송(공영·민영, 지상파DMB 포함)	케이블방송·위성방송(위성DMB 포함)의 승인채널	케이블방송·위성방송(위성DMB 포함)의 등록채널	케이블방송·위성방송(위성DMB 포함)의 유료채널(PPV)	IPTV 실시간 방송	IPTV VOD	웹캐스팅
매체성격	강 중앙통제성 + 강 일방성	약 중앙통제성 + 약 일방성	약 중앙통제성 + 약 일방성	약 중앙통제성 + 약 일방성	약 중앙통제성 + 약 일방성	약 중앙통제성 + 쌍방향성	탈중앙통제성 + 쌍방향성
편성규제의 수준	기존 규제 유지	기존 규제 유지하되 지상파방송보다는 완화	기존규제보다는 완화	기존 규제보다는 완화	기존 규제보다는 완화	적용하지 않음	적용하지 않음
편성규제의 強度	強 ←——————→ 弱				케이블방송 또는 위성방송과 동일하게 취급	無	無

○ 매체별 차별규제의 세부 쟁점에 따른 개정 방향

- **케이블 채널, 실시간 IPTV**의 경우에 **지상파에 비해 완화된 규제**를 적용함이 타당함. 결론적으로는 **현행 규제의 유지하는 것이 타당**하고, 굳이 애니메이션 규제 등을 케이블TV에까지 확대할 경우(허원제 의원 안) 만화

전문PP에만 한정하는 것이 타당함.

- **지상파 DMB** 시장은 신규시장으로서 시장상황을 고려할 때 **전반적으로는 규제유예가 타당**함. DMB의 경우에는 판권 구매의 어려움, 부족한 신규 콘텐츠 제작 여력도 감안하여여 함.
- **DMB에 대한 외주제작, 국내애니메이션 규제**는 경제적 상황의 어려움, 성인시청자를 주대상으로 한다는 점에서 제도 자체는 타당하나 **계속 유예 또는 폐지가 바람직**. 특히 이러한 규제는 산업정책적 목적을 위해 수행되는바 산업에의 영향력이 없거나 매체의 상황이 열악한 경우에는 규제에서 제외함이 타당(고시 제8조 제1항 3호 나. 폐지).
- **다른 한 방송사업자 제작물 규제**는 현행 DMB 시장을 뉴미디어로서의 신시장 개척 필요성 차원(DMB에 맞는 프로그램 개발)에서 접근해야 하는지 지상파 방송의 기능을 보완하는 보조 수단 차원에서 접근해야 하는지에 달라질 것으로 보임. 당분간 **망투자에 대한 시장현황이 개선될 때까지는 규제가 필요 없을 것**으로 봄(고시 제2조 제3항 폐지).
- **웹캐스팅 등 뉴미디어**에 대한 **편성규제는 필요 없을 것**으로 보임.

○ **방송시간 확대 등에 따른 규제 변화 필요성의 주요 쟁점**

- 종일방송을 실시할 경우 **전체 방송규제의 분모와 분자에 심야방송을 포함시킬 것인지** 및 **심야 재방송규제**가 쟁점이 될 수 있음.
- **지금 그대로 적용하는 방안, 심야 방송에 대해서는 재방송규제만 하는 방안, 심야 방송에 대해서는 규제를 하지 않는 방안**이 가능하나, 첫 번째 안이 타당한 것으로 보임.
- 그밖에 방송시간 확대에 따라 발생하는 문제에 대해서는 **주시청시간대 (prime time) 규제 확대를 통한 규제 보완 가능성**이 검토될 수 있음.

Ⅲ. 개별 편성규제의 현황과 개선방안

1. 오락프로그램 편성비율 규제

○ 현행 오락 프로그램의 편성 규제 필요성 자체는 인정되나, 문제는 **지나치게 오락프로그램 위주로 편성하는 종합편성채널을 규제**하는 것임.

○ **방송프로그램에서 교양과 오락의 경계가 모호한 프로그램이 많아짐** (장르혼합)으로 인해 발생하는 쟁점들에 대한 검토가 필요함.

○ 체계 검토 (장르분류의 인식차)

- 현재 '오락 프로그램'의 개념이 포괄적·불확실하게 규정되어 있으므로, **'오락'개념에 대한 세부적, 구체적 분류 기준 필요(법률 유보의 요청)**. 이 때 오락의 개념을 구체적(세밀히) 정의하는 것은 현실적으로 불가능하므로 넓게 정의하되, 판단기준으로 시청자의 의견이나 방통위의 지침을 작성하는 방식을 이용 유연한 규제체계 제안. 한편 별도로 하위 고시 등에서 프로그램 편성비율 규제를 위한 세부적인 분류기준 마련이 필요.

○ 대안의 검토

- 다양성 확보, 종합편성제도의 본질상 **오락비율 상한선은 존속되어야** 함. 다만, 규제완화라는 측면에서 오락프로그램 **상한비율은 50%로 유지**하되, **분기를 단위**로 규제하는 방안을 채택할 수 있을 것임. **모니터링을 통한 규제평가 시스템 병행**.
- 규제방법 : **최근 문제된 장르 혼합형 프로그램의 대표적인 유형 예를 추려서 이를 <u>KI 수용자평가지수</u> 조사에서 수용자 옴니버스 조사를 부가적으로 실시. 이를 유형화**하여 **예외 조항 또는 중복산정기준**으로 고시함. **새로운 유형의 방송프로그램이 향후 개발될 경우 방송사업자가 프로그램 설명을 붙여 신청할 경우 고시에 추가할 수 있도록 하는 절차적 장치**를 함께 마련. 불명확하거나 이의 있는 경우에는 **당사자의 신청을 통하여 프로그램 판정위원회가 부수적·보충적으로 결정하는 보완장치** 가능.
- 오락프로그램 비율규제 대상을 **오락 對 비오락으로 구분**
- 오락프로그램의 긍정적 기능인정, **콘텐츠규제(사후심의제도)로 보충적 해결**
- <u>현 규제 체계 유지하에,</u> <u>월단위 규제에서 분기별 규제로</u> 시간적 규제 완화
- 오락/非오락 구별의 **세부적인 분류기준 마련.**

2. 1개 국가물 규제 및 국내제작물 편성규제

○국내제작물 편성규제 중 일반 방송프로그램(영화, 애니메이션 제외)

- 전체적으로는 규제의 실효성과 방송사의 제작현실을 감안하여 **인정기준을**

단순화하는 데 초점.

- **국내제작물 인정기준의 명확화,, 국내제작 방송프로그램 인정기준안 제시** : 방송법에 의한 방송사업자 또는 문화산업진흥기본법상 방송영상독립제작사 제작 기획한 방송프로그램/ 제작투여 자본 50% 이상 국내 자본 / 제작투여 자본 50% 미만이지만 제작참여인력 등의 일정 점수 이상인 방송프로그램(별표(점수표)참조) / 외국과의 FTA 협정(또는 공동문화협정)에 따른 기타 공동제작물 중 방송통신위원회가 국내물로 인정한 방송프로그램 등의 요소를 고려.

  <참조> 별표 [국내제작 방송물 인정기준안(영화, 애니메이션 제외) - 제작참여 인력 등 관련 점수표] -> 장르를 불문하고(영화, 애니메이션 제외) 통일적인 기준이 될 수 있도록 단순화하는 데 초점을 둠.

○ **수입영상물 1개국 쿼터제**

- 방송법 제71조 3항 및 동시행령 제57조 4항 및 고시 등에서 수입영상물(영화, 애니메이션) 및 대중음악에 대한 1개국 쿼터제를 규정(60%↓로 규제)하고 있음.
- 1개국 쿼터 자체는 필요하나, 국내제작비율 및 국내편성의무를 이행하면서 1개 국 제한을 지키는 데에는 어려움이 있음(콘텐츠 수급의 어려움, 미국 영화, 일본 애니메이션 등 국내 시청자의 선호와 여타 국가 제작물 판권확보의 어려움).
- 향후 한미 FTA가 비준될 경우 합의사항(60%→80%) 준수에 대한 검토가 필요함.
- **대안으로서** 다채널 시대에 **1개국 쿼터제는 원칙적으로 지상파에게만 적용**하면 충분할 것으로 보이고, **전체적(장기적)으로도 국내제작물 비율제한만** 있으면 될 것으로 보임. 또 장르별(영화, 애니메이션, 대중음악) 1개국가 편성규제 중 **1개 국가 대중음악 편성 쿼터는 폐지하고,** 국내제작편성쿼터(영화, 애니메이션의 경우 연간기준)를 고려하여 **1개 국가 편성쿼터(분기별 기준)의 시적 기준도 1년으로 통일・완화**할 필요가 있음.
- 한편 1개국 분류 및 국내제작기준과 관련하여 **한미 FTA 규범 합치 여부 및 개선 방향**이 검토될 필요가 있음. FTA의 경우 양국간 조약에 의하는

것이므로 **방송법상 개별적인 예외를 허**용하면 되며, 그밖에 **다른 나라의 경우에는 현재의 기준을 그대로 적용**하는 것으로 유지. 즉, 시행령 제57조 제4항을 개정하여 양국이 비준한 FTA에서 다른 기준을 정하는 경우에는 그 비율에 따른다는 예외규정을 추가하고, 다른 나라의 경우에는 방통위가 정하는 고시의 비율을 상한으로 하도록 규정.

3. 애니메이션 관련규제

○ 애니메이션과 관련한 편성규제 중 가장 큰 문제는 **애니메이션 쿼터제의 효율성의 문제**와 지상파방송에게만 적용되고 있는 **신규 애니메이션 1% 의 무방영이라는 애니메이션 총량제의 케이블TV로의 확대적용 문제**임.

○ 국산 애니메이션 의무편성비율(애니메이션쿼터제)

- 국산 애니메이션의 미디어 노출 및 유통 공간을 확보하고자 도입하였으나, 재방송 프로그램의 비율편입과 편성시간대의 심야 편중의 문제, 투자재원의 부재 문제로 실효성을 확보하지 못하고 있음.
- 애니메이션 상품 공급가능여부, 방송사의 재정적 부담 정도를 고려하되 어린이 프로그램 광고규제의 완화 등을 동반한 규제의 전환 필요
- **일반 주시청시간대와 별개로 어린이 주시청시간대를 도입**(평일17:00~19:00 사이)하여 이 시간에 국산 애니메이션 편성시 **비율을 가산**하여 주는 방안제안.

○ **애니메이션 총량제**

- 시청자의 지상파→애니메이션 전문PP로의 이동을 고려하여도, 지상파와 자본력 및 시장지배력에서 현저한 차이가 있는 **케이블/위성방송으로의 규제확대는 바람직하지 않음.**
- 총량제 확대적용을 위해 **우선 의무편성비율규제를 통하여 애니메이션 산업의 발전이 이루어졌는지에 대한 평가가 선행**되어야 함. **방송산업이 에니메이션산업에 조력할만한 확실한 자립능력을 보유하고 있는지에 대한 검토**도 요함.
- **현재의 방송산업**은 인터넷 발전 등 각종 경쟁매체의 등장으로 도전상황에 직면. 지상파, PP역시 **애니메이션 산업육성을 책임질만한 능력을 갖**

추지 못한 실정임. 단순한 총량제 확대를 통한 애니메이션산업 발전효과를 장담하지 못하는 상황에서 총량제 확대는 바람직하지 않은 것으로 보임.

- 정책적 이유에서 총량제를 확대한다 하더라도, 모든 PP에 대하여 적용할 수는 없으며 애니메이션 전문PP로 등록이 된 한에서만 적용 가능할 것임. 그 경우에도 비율은 DMB와 동일한 0.1%가 타당하다고 보임. 미리 규모, 매출액 등 기준을 미리 정할 필요가 있음.

4. 지역민방 관련규제

○ 지역민방과 관련된 여러 편성규제 중에서도 특히 지역민방의 활성화와 직접적인 관련이 있는 정책은 **'외주제작 프로그램의 편성**'과 **'자체편성비율 규제정책**'임.

○ 지역방송 외주제작 규제

- 콘텐츠 산업 활성화 정책의 일환으로 정부의 적극적인 지원을 받고 있으나, 이 정부의 외주정책은 **지역실정과 동떨어진 독립제작사의 자생력 확보에 그 기반을 두고 수립되었다는 점에서 지역민방의 활성화에 기여하지 못하고 있음**.
- 실질적인 지역방송의 다양성이나 더 나은 프로그램의 제공이 보장되지 않고 있음을 감안하면 외주제작 규제의 의미는 상실되었다고 하겠음. 대부분의 독립제작사가 서울에 위치해 있는 등으로 인하여 외주제작물 의무편성은 외주제작정책의 목적도 달성하지 못하고 있음. 이러한 규제는 차라리 폐지하여 지역민방에게 탄력적인 편성가능성을 부여하는 것이 현재의 지역민방을 활성화시키는데 기여할 것임.
- 외주제작규제의 현재 틀을 유지하더라도 **비율규제가 아닌, 외주제작비의 투자를 의무화하는 방식을 도입함이 타당**할 것으로 보임. 과도기적으로는 두 가지 방법을 병행하여 사업자가 선택할 수 있는 방안 가능. 다만 이 경우 총 매출액 대비 투자비용의 비율과 같은 비율산정에 있어 **지역민방의 경제적 자생력에 대한 사전조사 필요.**

○ 자체편성규제(특정 방송사 프로그램 편성 제한)의 현황과 문제점

- '자체편성비율정책' 역시 많은 논란의 대상과 문제로 지적되고 있는데, 원

래 자체편성비율규제 정책은 지역민방의 지역성 구현이라는 방송정책의 목표를 추구하면서도 지역민방이나 지역주민의 시청만족도를 충족시키기 위한 정책이지만 이러한 목적과는 달리 **지역민방의 어려움을 가중시켜왔다는 비판**을 받고 있음.

○ 지역민방 편성규제 개선방안

- 특정 방송사업자의 프로그램 비율규제와 관련, 우선 **현행체제를 유지하는 전제에서 최대한 문제점에 대응하는 방법** 및 현행체제에서 **자체제작규제방식으로 전환**하는 두 가지 방법을 모두 제안함.
- 자체제작규제로의 전환은 필수적임. 그러나 이외에도 수중계비율 제한의 유지가 필요한지와 구체적 비율을 정한에 있어서는 편성 외의 다른 정책적 목적까지 고려되어야 하므로 후속연구가 필요함.
- 자체제작규제이든 수중계비율규제이든 **지역민방이 자신들의 목소리를 내도록 하는 담보하는 최소한의 기준을 정하는 편성규제는 여전히 필요**함.
- 일정 기준 이상으로 **자체제작 프로그램을 많이 방송하는 지역민방에 대한 인센티브 부여 방식**과 **주시청시간대 자체제작물 방영시 편성비율산정에 있어 가산점 부여 방식** 병행.
- 결국 현재의 자체제작편성비율의 문제점에 대한 직접적인 대안은 다른 방송사업자의 프로그램 비율규제가 아닌 자체제작규제로 전환하는 방안임. 자체제작이야 말로 지역주민에게 정확하고 직접적인 관점으로 프로그램을 제공할 수 있기 때문에 현재 지역방송이 지양하고자 하는 목적에 가장 부합하는 규제방식이라 할 것임. 다만 자체제작을 정하는 방식으로 전환한다면 지금과 같은 총방송시간의 몇 %라는 비율규제가 아닌 **절대 방송시간을 규제하는 방식으로 전환**시켜 지상파 종일방송에 따른 방송사업자의 무리한 부담을 고려해야 할 것임.

Ⅰ. 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 편성규제정책의 변화 필요성

1. 연구배경
: 미디어 환경의 변화에 부응한 편성규제정책의 변화 필요성

1) 기술의 발달로 인한 미디어 환경의 변화
: 뉴미디어의 등장과 디지털 기술의 도입에 의한 방송구조의 변화

최근 십 수년간 우리나라의 미디어 환경은 지각변동이라고 해도 과언이 아닐 정도로 순식간에 많은 변화를 겪어왔다. 1995년 케이블TV의 등장을 시작으로 하여 1995년 지역민방, 2002년 위성방송, 2005년 지상파 DMB, 2008년 12월 IPTV의 등장에 이르기까지 한국의 방송통신환경의 변화는 빠른 속도로 이루어져 왔다. 디지털 기술로 대표되는 새로운 기술의 등장과 발전에 힘입어 한국의 미디어 환경은 지금 이 순간에도 급격하게 변화되어 가고 있다.

(1) 뉴미디어 시대의 도래

인터넷 신문, 인터넷 방송, 전자출판, 블로그(blog), DMB, IPTV, 와이브로(Wibro) 등 기술의 발달에 힘입은 뉴미디어의 등장으로 인하여 한국의 미디어 산업은 급격한 변화를 겪고 있다. 신문・방송・라디오・서적 등 기존의 '올드 미디어'에 대비되는 개념으로서의 '뉴미디어'는 기술의 개발로 인하여 지배적 대중매체가 되는 새로운 형태의 미디어와, 지금까지는 독립적으로 존재하던 기존의 매체가 타매체나 새로운 기술과 결합하여 등장한 융합된 형태의 새로운 미디어의 두 가지 개념으로 파악될 수 있다. 올드미디어가 일방향성, 동시성, 제작자책임성 등을 특징으로 하고 있다면, 정보교환 및 통신기술의 발달에 따라 등장한 뉴미디어는 상호작용성, 비동시성, 세분화, 유료성, 수용자책임성 등을 특징으로 한다.

뉴미디어가 등장한 문화적 배경으로는 정보욕구의 다양화와 개인욕구의 변화를 들 수 있다. 산업사회의 부산물인 신문, TV, 라디오 등으로 대표되는 대중매체에 의한 대량적이고 획일적인 정보의 범람에서 벗어나 오늘날의 정보이용자들은 자신에게 보다 더 필요하고 취향에 맞는 정보를 선택하려는 경향을 보이고 있다. 즉, 대중매체가 던져준 정보의 홍수 속에서 소극적 대중으로 머물던 개인들은 이제 적극적이며 개성을 가진 주체가 되기 시작한 것이다. 산업사회가 고도화됨에 다라 사람들은 대중사회의 특징이었던 획일화, 대량화, 집중화, 그리고 물질추구의 욕구 등에 점차 염증을 느끼고 다양화, 개성화, 분권화, 그리고 정신적 만족을 추구하려는 경향을 보이게 된다. 이처럼 산업사회가 집중화, 획일화, 대규모화를 운영원리로 하였다면 뉴미디어 시대에는 탈집중화, 분권화, 네트워크화로 진전되고 있으며 이를 실현해 줄 수 있는 것으로 기대되었다. 대중매체인 과거의 신문ㆍ방송ㆍ전기통신이 산업사회의 의사소통체제였다면 뉴미디어는 기존의 대중매체와 공종 또는 경쟁하면서 이러한 시민들의 새로운 변화 및 의사소통의 욕구를 충족시키기 위한 대안으로 부상하게 된 것이다[1].

(2) 디지털 기술에 의한 방송 구조의 변화

종래 아날로그 기술을 대체하는 디지털 기술은 모든 정보를 0과 1로 전환하여 기존의 음성 / 데이터 / 영상 정보의 구분을 무의미하게 하고, 모든 정보가 동일 네트워크와 단일 단말기로 유통될 수 있는 기술적 잠재력을 지니고 등장하여 새로운 미디어 환경을 조성하게 되었다[2]. 이러한 디지털 기술이 방송에 도입됨에 따라 채널 수가 무한히 증가하여 전파의 유한 희소성의 논리를 약화시켰고, 2~4배로 선명한 고화질 고음질을 제공할 수 있게 되었으며, 데이터 방송이나 T-Commerce, VOD 서비스 등 양방향 방송서비스가 가능해짐으로써 시청자들의 채널 선택권을 확보하고 방송의 질적 수준을 향상시킬 수 있게 되었다[3]. 우리나라는 2012년 디지털로의 완전 전환을 계획하고 있다[4].

---

1) 디지털 융합시대 미디어 산업 및 정책 패러다임 전환 종합 연구 : 디지털 시대 미디어 융합 정책의 현안과 과제, 이기현 ; 정윤식 [공저], 한국방송광고공사 광고진흥국, 2006, 16면.
2) 앞의 글, 17면.
3) 방송영상산업 미래비전 2012, 미래비전위원회, 한국방송영상산업진흥원, 2008, 22면.

① 시ㆍ공간의 초월, 이동성이 가능해진 유비쿼터스 시대의 도래와 prosumer의 등장

디지털 기술의 발달로 인하여 시간과 공간을 초월하여 방송 콘텐츠를 이용하는 것이 가능하게 되었을 뿐만 아니라, 이용자는 미디어 자체를 휴대하여 이동하면서 방송 콘텐츠를 이용할 수 있게 되었다. 즉, 언제 어디에서든 원하는 미디어를 이용하여 원하는 사람 혹은 원하는 콘텐츠와의 접속이 가능한 유비쿼터스 시대가 도래하게 된 것이다. DMB 등 새로운 소비패턴을 지닌 방송채널이 등장하고, 인터넷을 통하여 누구나 뉴스를 제공하고 받아볼 수 있게 되었으며, 다른 매체의 속성을 차용한 플랫폼이 등장하는 등(라디오 DMB 등) 새로운 유통망이 등장하면서 기존 매체와 경쟁구도를 이루게 되었다[5)]

휴대용 단말기 등의 등장에 따른 TV사이즈의 다양화와 그 결과로 나타나는 방송의 분화, 포털뉴스, 블로그 뉴스 등 신문의 분화에 따른 텍스트 소비채널의 다양화 등 디지털 미디어 이용자들의 콘텐츠 소비방식이 다양해지면서 기존 매체에 대한 의존성이 점차 약화되어 가고 있는 것이다. 뿐만 아니라, 과거 오프라인 상에서 행해지던 수동적 혹은 일방향적인 방식의 콘텐츠 경험과 달리 디지털 시대의 콘텐츠 소비자들은 각자의 소구에 맞는 다양한 미디어 창구를 통해 자신의 필요에 걸맞은 방식으로 디지털 콘텐츠를 경험할 수 있게 되었다. 디지털 시대의 도래로 인하여 방송 콘텐츠에 대한 접근이 다양한 방식으로 용이하게 이루어지게 되었으며, 그 결과 비즈니스에만 한정되지 않고 ‘소비자’들에 의한 콘텐츠 재사용의 활성화도 가능해지게 되었다[6)].

다시 말해, 디지털 시대가 도래하면서 누구나 콘텐츠를 직접 제작하고, 인터넷을 통하여 유통시키는 것이 가능해짐에 따라 문화 생산자와 소비자의 구분이 더 이상 의미가 없어지게 된 것이다. 생산자와 소비자가 합쳐진 개념인 ‘프로슈머(prosumer)’가 등장, 확산되고, 쌍방향 또는 다중적 소통의 기회와 가능성이 증대하여, 디지털 민주주의의 토대가 마련되었다. 기존의 매스미디어의

---

4) 2012년을 디지털 완료시점으로 잡고 있으나 국내 디지털 TV 보급률 저조로 난항이 예상되는 상황이다. #6, 앞의 글, 24면.
5) 각주 3의 글, 62면 참조.
6) 앞의 글, 62면~64면 참조.

특징 중 하나인 중심으로부터의 일방적 전달과 통제가 약화될 수밖에 없는 디지털 시대의 네트워크 구조의 특성상 이용자의 권한과 자율성이 강화되었으며, 저렴한 비용으로 누구나 다양한 콘텐츠를 자기만의 방식으로 향유하는 것이 가능해졌다.

② 방송 콘텐츠 소비형태의 변화

PC 등 개인형 미디어가 등장함에 따라 혼자만의 공간에서 혼자만의 미디어를 향유하게 되는 미디어 이용행태가 나타나면서, 콘텐츠 소비의 주체가 가족에서 개인으로 변화하게 되었다. 또한 휴대용 단말기 등의 등장에 따른 TV사이즈의 다양화와 그 결과로 나타나는 방송의 분화, 포털뉴스, 블로그 뉴스 등 신문의 분화에 따른 텍스트 소비채널의 다양화 등 디지털 미디어 이용자들의 콘텐츠 소비방식이 다양해지고 있다. 패키지화된 음반이나 영화 등 기존의 미디어 생산단위가 아닌, 디지털 소비자 개인의 취향과 필요에 따라 분절된 콘텐츠에 대한 소구가 증가하였으며, 사용에 따른 지불(pay-per-use), 아이템별 지불(pay-per-X)이라는 방식의 문화상품이 증가하게 되었고, 최근 젊은 소비자들은 이러한 문화상품의 향유에 익숙해져가고 있다[7].

즉, 미디어의 소형화와 개인화에 따라 디지털 미디어 이용자들은 원하는 장소에서 원하는 시간에 원하는 미디어를 통해 다양한 문화를 소비하는 것이 가능하게 되었다. 기존에 사업자들이 편성에 따라 정해놓은 콘텐츠를 단순히 정해진 시간에 수용하는 것이 아니라, 여러 경로를 통하여 자신이 원하는 콘텐츠를 자신이 원하는 시간에 원하는 미디어를 통하여 향유할 수 있게 되었고, 소비자들은 원하는 콘텐츠를 개별적으로 구입하여 소비하는 것에 점차 익숙해져가고 있다.

③ 설비 기반 사업에서 서비스 기반 사업으로의 전환

---

7) 미디어 융합에 따른 콘텐츠 산업 분석 및 공공 문화 콘텐츠 활성화 방안, 윤호진 ; 이동훈 ; 이상훈 [공저], 한국방송영상산업진흥원, 2008. 15면~16면 참조.

이제까지는 방송 혹은 통신 사업을 영위하기 위해서는 거대 인프라의 조기 구축이 필요했다. 주파수의 희소성으로 인하여 공공성이 중요시되었고, 사업자들은 높은 수준의 자격 요건을 갖추어야만 사업을 할 수 있는 허가를 받을 수 있었다. 이러한 과정에서 거액의 투자가 필요했으므로, 아날로그 시대에서의 방송사업은 다양한 사업자들이 경쟁하는 형태라기보다는 거대 제작 설비를 보유하고 있는 소수의 지상파를 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 디지털 기술이 도입됨에 따라 누구나 적은 자본으로도 얼마든지 방송 시장에 뛰어들 수 있는 토대가 마련되었다. 이제 방송산업은 더 이상 설비를 기반으로 한 것이 아니고, 철저히 서비스에 기반한 사업으로 변모하고 있는 것이다.

2) 미디어의 융합으로 인한 새로운 영역의 등장과 콘텐츠의 융합현상

(1) 미디어의 융합현상과 새로운 서비스의 등장

디지털 혁명에 의하여 과거 배타적 시장구획 하에서 이루어졌던 방송과 통신의 고유 영역에서의 기술개발이 시장(역무)경계를 붕괴시키면서 동일 네트워크상에서 영상, 음성, 인터넷 서비스가 한꺼번에 제공될 수 있는 단계로 진화하면서 미디어의 융합이 일어나게 되었다. 즉, 과거에 방송/통신으로 독자적인 시장구획을 유지하던 사업자가 이제 서로의 시장을 자유로이 넘나들 수 있게 된 것이다. 이는 디지털 혁명이 있기 전까지 거의 100년간 뚜렷하게 구분된 영역으로 존재하며 전혀 다른 태생과 성장과정 및 규제 패러다임 하에 있던 방송과 통신이라는 상이한 두 개의 산업이 하나의 시장에서 경쟁하거나 결합할 수 있게 되었다는 것을 뜻한다(미디어 미래 연구소, 2005)[8].

BcN(Broadband Convergence Network)으로 통칭되는 광케이블의 광대역 네트워크에서는 음성/데이터/영상 정보를 동일 네트워크로 송/수신할 수 있는 기술적 가능성을 확대시켰으며 방송의 디지털화로 인하여 지상파의 일부를 다양한 통신서비스로 이용할 수 있게 되었다. 영상/방송정보를 주로 전달했던 케이블 네트워크는 초고속 인터넷 서비스의 핵심 네트워크가 되고 있으며 인

8) 각주 1의 글, 17면.

터넷 전화서비스도 가능해졌다(네트워크의 융합). 단말기의 융합 현상으로 인하여 DMB 서비스가 도입되면서 휴대폰으로 방송서비스를 수신할 수 있으며, 데이터 정보를 주로 처리하던 컴퓨터가 이제는 음성과 영상정보도 신속하게 처리하여 인터넷 TV등의 새로운 서비스가 제공되고 있으며, IPTV의 등장으로 영상과 음성, 데이터를 한꺼번에 수신하고 있다. 이와 같이 디지털 혁명과 BcN의 도입은 신문/방송/통신/인터넷이라는 매체간 구분을 흐릿하게 하고 이들 매체간의 융합으로 이른바 혼성매체(hybrid media)의 등장을 가능하게 하고 있다(서비스의 융합)[9].

이러한 미디어의 융합현상에 따라 인터넷, TV, 모바일간의 결합으로 IPTV, TV포털, 온라인 TV, 모바일 TV 등 새로운 형태의 융합서비스가 등장하면서 새로운 콘텐츠 시장이 성장하고 있다. IPTV(TV포탈 포함)는 저렴한 비용으로 실시간 HD방송 서비스, 주문형 콘텐츠 서비스, 상호작용 서비스 등을 구현할 수 있기 때문에 융합시장을 주도적으로 견인할 전망이다. 또한 개인 및 이동미디어 시대에 모바일TV는 이동성과 콘텐츠의 접근성을 향상시킴으로써 융합서비스의 새로운 틈새시장 역할을 담당하면서 성장해 나아가고 있다[10].

(2) 장르의 융합

기술의 발전에 의한 미디어 자체의 융합 뿐만 아니라, 현대사회에서의 네트워크 발달에 따라 기존의 고정관념이나 틀에 박힌 사고가 아닌 보다 유연한 사고방식과 융통성이 존재하는 유연적인 사회(flexible society)와 콘텐츠의 매시업(mash up) 현상이 증대하고 있다[11]. 생산활동과 소비활동의 결합인 '프로슈머', 남성성과 여성성을 동시적으로 추구하는 '양성주의', 인간과 기계의 혼합인 '사이보그' 등 다양한 분야에서 유연적인 사회 현상이 관찰되고 있고, 이는 방송 콘텐츠의 장르에 있어서도 마찬가지여서 교육과 오락장르의 결합인 '에듀테인먼트', 정보와 오락 장르가 결합한 '인포테인먼트' 등의 새로운 융합장르가 등장하고 있다[12].

---

9) 각주 3의 글,, 17~18면.
10) 위의 글, 76면 참조.
11) 위의 글, 60면.

3) 콘텐츠 제작과 유통체계의 변화

(1) 콘텐츠 산업 발전의 필요성과 우리나라의 실정

디지털 기술과 네트워크의 발달로 콘텐츠의 원소스 멀티유즈(One-Source Multi-Use)가 가능해지면서 방송영상콘텐츠산업이 대표적인 고부가가치 산업으로 성장할 전망이다. 규제 완화 등에 따른 초국가적 방송미디어기업 및 시장의 출현, 디지털과 네트워크로 대변되는 정보통신기술의 발달, 전 세계적으로 나타나고 있는 문화 동질화 및 다양화가 방송 콘텐츠의 경제적 특성과 결합하면서 방송 콘텐츠의 해외 유통기회는 더욱 더 확대되고 있으며, 이러한 콘텐츠의 해외 유통으로 인하여 관광, 머천다이징 산업 등 관련 산업의 발전까지 이루어질 수 있는 환경이 조성되었다. 실제 일본이나 동남아에서의 한류열풍은 국내 관광산업에 큰 기여를 한 바 있다. 디지털 미디어와 채널의 증가와 함께 이루어진 이러한 미디어 콘텐츠의 초국가적 유통을 통하여 방송콘텐츠의 수명 연장 및 수익창출의 창구가 확대되고 있으며, 방송영상콘텐츠의 수출은 단순히 경제적인 이익을 넘어 국가 간 문화, 역사, 언어 교류를 통하여 긍정적인 이미지 형성에 기여하고 있다[13].

현실의 미디어 융합환경에서의 콘텐츠의 개념은 점차 변화하고 있다. 첫째, 콘텐츠제공사업자는 다양한 네트워크를 통하여 제공되는 서비스를 뜻하는 ‘어플리케이션(application)’을 제공하는 ASP의 개념에 가깝게 변화하였다. 둘째, 아날로그 패러다임에서는 플랫폼이 콘텐츠를 지배하는 형태였지만, 디지털 패러다임에서는 콘텐츠에 의한 플랫폼 지배현상이 강화될 것으로 전망된다. 이러한 두 가지 현상으로 인하여 디지털 환경에서는 교차플랫폼 콘텐츠(cross-platform contents)’와 같은 콘텐츠 우위의 시대가 개막되게 된 것이다[14].

---

12) 미디어 융합에 따른 콘텐츠 산업 분석 및 공공 문화 콘텐츠 활성화 방안, 윤호진 ; 이동훈 ; 이상훈 [공저], 한국방송영상산업진흥원, 2008. 14면.
13) 각주 3의 글, 3면 참조.
14) 위의 글, 15면 참조.

그러나 이러한 콘텐츠의 큰 부가가치성과 콘텐츠 우위 시대의 개막에도 불구하고 우리나라에서는 지상파와 외부 제작사들이 대규모 제작비를 투자한 방송콘텐츠가 콘텐츠의 주류를 이루고 있고, 지상파 방송 3사의 드라마 가운데 80%이상은 외주 제작사에 의해 공급되는 실정이다. 방송통신 융합, 인터넷포털미디어의 발달, IPTV의 도입, BcN(광대역 통합망)구축 등으로 콘텐츠의 수요가 폭발적으로 증가하고 있지만 지상파 방송사와 일부 대형 프로덕션을 제외하고는 전반적으로 경쟁력 있는 콘텐츠 제작 역량을 갖춘 제작사가 부족한 현실에 있는 것이다. 그나마 지상파 방송의 경우에도 광고 점유율이 점차 하락하는 추세에 있고[15], 디지털 전환 비용 부담과 과도한 제작비 상승 등의 변화를 고려할 때 현재의 지상파 중심의 주요 콘텐츠 제작 구조가 융합시대 필요한 콘텐츠를 충분히 공급하기는 어려울 것으로 전망된다.[16]

이러한 상황에서 국내 독립제작사 중 상당수(70% 이상)가 자본금 3억원 미만의 영세한 규모로, 독립제작사의 질적 성장을 이루지 못하고 있다. 드라마 제작은 소수 제작사에 집중되어 있고 그나마도 제작사 스스로 제작인력, 작가 육성 시스템 등을 갖추지 못하여 장기적인 산업경쟁력이 취약하다. 뿐만 아니라 외주 제작물 저작권 분배 제도도 제대로 정착되고 있지 못하고 있으며, 독립 제작사 제작비 집행의 불투명 등으로 제작비 투자가 활성화되지 않는데다가 지상파 방송에 집중된 방송프로그램 제작설비로 인하여 독립제작사들의 지상파 방송사들에의 종속 구조가 심회되어 드라마 등 콘텐츠 산업의 미래가 결코 밝지만은 않다[17].

(2) 콘텐츠 제작, 유통체계의 변화

① 제작주체의 다양화

---

15) 2008년 방송광고시장의 규모는 3조 3,657억원으로 전년대비 2.4% 성장하였으나, 지상파 방송은 2조 3,956억원으로 전년대비 2.9% 감소하였으며, 전체 광고시장에서 차지하는 점유율도 71.2%로 2003년 이후 지속적인 하락 추세를 보이고 있다.(2008년 방송산업실태조사 보고서, 방송통신위원회)
16) 각주 3의 글, 35면 참조.
17) 위의 글, 15-17면 참조.

인터넷 방송 혹은 UCC, PCC((Proteur-Created Contents) 등 수용자 개인이 접근 가능한 미디어의 발전은 전문가의 고유 영역이었던 방송영상콘텐츠 제작에 수용자의 직접 참여를 가능하게 하였다. 또한 개인의 생활의 기록이 미디어 콘텐츠로 부상함으로써 수용자간의 경험이 공유되고 일상에 대한 사회구성원간의 커뮤니케이션이 활성화되는 계기가 마련되었다18). 개인은 이제 더 이상 수동적인 콘텐츠 소비자에 머물러 있는 것이 아니라, 능동적으로 콘텐츠를 생산 혹은 재생산해내는 제작자의 지위를 함께 누릴 수 있게 된 것이다.

② 콘텐츠 유통 측면의 변화19)

이와 더불어 방송 미디어 콘텐츠 유통 분야의 발전이 함께 이루어졌다. 디지털 미디어와 디지털 기술에 의한 채널의 증가로 인하여 콘텐츠의 유통경로와 수명이 연장되었다. 매스미디어에서 주목받지 못하거나 선택받지 못한 콘텐츠들이 인터넷이나 UCC 등 다른 채널들을 통해 수용자에게 소비됨으로써 롱테일(Long Tail)법칙이 미디어 콘텐츠 시장에도 적용되고 있는 것이다. 수용자들은 미디어가 제공하는 콘텐츠를 그대로 소비하는 단계를 넘어, 적극적으로 세계 곳곳에서 생산되는 콘텐츠를 직접 찾아 소비하게 되었고, 이에 의해 미디어 콘텐츠의 초국가적 유통이 활발해지고 있다. 이러한 추세에 따라 방송선진국들은 세계적인 유통을 감안하여 콘텐츠 제작에 대규모 제작비를 투여하는 등 콘텐츠 산업의 발전을 통하여 확대되는 미디어 산업 시장에서 입지를 다져나가는 노력에 박차를 가하고 있다. 이들과 경쟁해야 하는 국내 콘텐츠 산업은 전반적으로 낮은 제작비, 투자의 어려움 등으로 문제가 되고 있다.

그러나 이런 와중에서도 우리나라는 콘텐츠에 대한 세계 3대 견본시인 MIPTV, MIPCOM, NATPE20) 모두에 지속적으로 참가하는 등 나름의 노력을

18) 위의 글, 17면-18면 참조.
19) 위의 글, 17면-19면 참조.
20) MIPTV(프랑스)는 매년 봄에 프랑스 칸느에서 개최되는 견본시로 1964년 시작되었고, 우리나라는 1999년부터 참여. MIPCOM(프랑스(은 매년 가을에 열리며, 1984년에 시작된 국제영상 견본시. NATPE는 미국과 해외의 4,000여개의 방송사와 제작사가 모인 비영리 단체로서, 매년 1월에 미국 라스베가스에서 방송영상 견본시 개최.

하고 있다. 최근 한국 콘텐츠에 대한 세계적인 관심이 증대하면서 국제적인 견본시에서 국내 기업들의 콘텐츠 판매가 증가하고 있을 뿐 만 아니라, 2001년부터는 우리나라도 BCWW(Broadcast World Wide)를 직접 개최하여 아시아 콘텐츠, 특히 우리나라 콘텐츠를 알리는데 일조하고 있다.

요약하면, 융합환경 하에서 이용자들은 네트워크를 통해 커뮤니티를 구성하고, 이해관계가 비슷한 개개인들이 가상세계에서 '네트워크 사회' 즉, '연결망 사회'를 만들어가고 있으며, 이러한 연결망 사회의 가장 큰 특징은 사용자가 콘텐츠를 생산하는 주역이 된다는 점이다. 즉, 개인이 콘텐츠의 생산·가공·유통에 주도적으로 참여하는 파워집단으로 활동하게 되면서, 기존의 콘텐츠를 편집·수정하여 재유통하는 등의 시스템이 등장하기도 하는 등 콘텐츠 유통 패러다임 자체가 변화하게 된 것이다[21].

4) 국내 방송 구조의 변화 : 방송의 사업화경향에 따른 경쟁활성화[22]

새로운 기술의 발전에 의해 이동멀티미디어방송(지상파 DNB, 위성 DMB), 데이터방송, IPTV 등 신규서비스가 도입되고 및 활성화됨에 따라 방송시장의 지형이 변형, 확대되어 가고 있다. 이들 다양한 서비스의 등장에 의하여 방송 산업의 경쟁이 격화되어 가고 있으며 방송 매체 전반에 걸쳐 디지털화가 가속되고 있다. 경쟁의 도입으로 인하여 소비자들은 다양한 부가서비스, 고품질 양방향 서비스, 직접 참여 프로그램 확대 등 방송 프로그램의 질이 제고되어 효용을 얻고 있다. 서비스의 종류 및 가격이 다양화되어 매체 뿐 아니라 서비스 자체도 다층화·다양화되어 가고 있으며, 이러한 흐름 하에서 방송 산업의 구도가 변화하고 있다.

(1) 지상파 방송의 지배력 약화[23]

지금까지 상술한 방송환경의 변화는 기존 미디어 산업의 강자였던 지상파

---

21) 각주 3의 글, 69면 참조.
22) 위의 글, 47면~52면 참조.
23) 위의 글 29면~50면, 229면 참조.

방송에 직접적인 위협으로 작용하고 있다. 다양한 플랫폼의 본격적인 전개로 인해 미디어 및 방송사업자들 간 경쟁이 격화되면서 지상파방송 역시 생존을 고민해야 할 상황에 직면하게 되었다. 케이블TV, 위성방송, IPTV 등 유료방송 시장의 확대로 지상파의 지배력이 약화되고 있다. 지상파 방송의 매출점유율은 지속적으로 감소추세에 있는 반면, 방송채널사업자, 종합유선사업자, 케이블사업자, 위성방송사업자의 매출점유율은 증가하는 추세에 있다. 지상파와 채널사업자의 점유율 차이가 2004년 12.3%포인트였지만, 2006년에는 0.4%포인트로 좁혀졌고 2007년에는 채널사용사업자의 매출비중이 37.8%, 지상파(TV, 라디오, DMB를 모두 포함)의 매출비중이 36.9%로 오히려 채널사용사업자의 매출점유율이 지상파 사업자를 능가하였다. 2005년~2007년까지 3년간 방송매체별 매출액 추이를 살펴보면, 전체 매출액 대비 지상파방송의 매출액 점유율은 점차 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있으며(2005년 41.0%, 2006년 38.1%, 2007년 36.9%), 특히 텔레비전 부문의 점유율 감소가 두드러지게 나타났다('05년 36.8%, '06년 34.2%, '07년 31.8%). 반면, 종합유선방송사나 방송채널사용사업자의 매출액 점유율은 지속적인 증가추세를 보였다[24]. 채널수의 증가로 인하여 단위 채널당 시청가능성이 지속적으로 감소함에 따라 '대중'을 지향하는 지상파가 큰 타격을 입게 된 것이다.

뉴미디어 기술의 발전으로 주파수의 희소성이 약화되고, 시장경제에 의하여 공익성이 보장될 수 있다는 시장주의 철학이 1980년 규제완화 이념과 함께 득세하면서 지난 80년 이상 방송의 기본철학을 지배하던 '공공서비스 내지 공익주의'가 위기에 직면하게 된 것도 지상파의 입지를 위협하는 한 요소가 되었다. 이러한 방송시장에서의 경쟁의 확대, 공익성 가치의 퇴색 등에 따라 특히 공적재원인 수신료에 의존하는 공영방송이 어려움에 봉착하게 되었다(스포츠중계와 대형 드라마의 시청률 하락). 국내 공영방송은 드라마의 경우에 있어서는 외주제작 확대로 공영방송이 기존의 제작 시설과 인력에 대한 투자비용 및 외주 제작사에 대한 제작비를 동시에 부담하는 이중 부담을 지고 있다. 특히 공영방송의 드라마 제작에 있어 PPL, 협찬 및 제작비 지출에 대한 사회적 비판으로 인하여 전반적인 제작 역량 역시 위축되고 있다. 이에 더하여, 시청자

24) 2008년 방송산업 실태조사 보고서, 방송통신위원회, 2008. 23면 참조.

들에게 방송서비스는 무료라는 인식이 팽배하여 수신료 인상이 어렵다는 한국적 특수성은 여러모로 위기에 처해있는 공영방송사에게 더 큰 부담이 되어 공영방송의 기능을 위축시키고 있는 실정이다. 이러한 현실에서 공영방송 기능의 재탐색 및 재조정이 ‘공익성’ 가치의 현대적 의미와 동시에 논의되어야 할 것이며, 공익성 가치가 여전히 필요하다는 전제하에 경쟁에서 공영방송이 도태되지 않도록 해야 할 필요성이 있을 것이다. 특히, 다매체・다채널 시대에서 누구나 손쉽게 콘텐츠를 제작하고 유통할 수 있게 되면서 콘텐츠의 선정성이나 폭력성에 대한 우려가 커지고 있는 만큼 공영방송이 제 기능을 다시 한 번 확고히 정하고 역할을 다할 수 있도록 정책적 지원이 필요하다.

이런 위기 상황에서 지상파 방송 사업자는 다채널 뉴미디어의 출현과 통신사업자의 방송영역 진출에 대응하여 PP사업 진출 확대, 지상파 및 위성 DMB 사업 진출, 스포츠 및 보도 영역에서의 독과점을 유지하기 위해 뉴미디어 매체를 적극 견제하고 있다. 또한 KBS는 수신료 인상, MBC는 중간광고 도입, SBS는 지주회사 설립 등 다양한 자구책을 고심하는 중에 있다.

이처럼 지상파 중심의 방송 구도가 변화하고 있는 현실에서, 지상파 중심으로 규제하고 있던 기존의 편성정책 역시 변화가 필요할 것이다. 다매체화, 문화적 다양성의 확대로 지상파 방송의 시청률이 지속적으로 감소하고 있는 상황에서 콘텐츠 제작의 주요 주체인 지상파가 제 기능을 수행하지 못하는 것은 우리나라 콘텐츠 산업의 발전에도 부정적인 영향을 미치게 될 것이다. 물론 이는 반대로 새로운 제작주체가 성장할 수 있는 기회가 마련된다는 측면에서 긍정적 측면을 동시에 지니고 있지만, 유료 방송시장의 규모가 협소하고 독립제작사의 제작환경이 열악한 우리나라의 현실에서는 경쟁력 있는 콘텐츠 제작을 기대하기가 어려운 실정이다. 우리나라의 콘텐츠 산업 발전을 위해서도 다른 방송채널에 비하여 지상파에 대한 과도하게 적용되는 규제는 적절히 조정될 필요가 있을 것이다.

(2) 유료방송시장의 경쟁 확대 및 다면적 경쟁관계 형성으로 방송시장 경쟁 심화

95년 케이블TV의 등장에서 시작하여 위성방송의 시작, IPTV의 등장 등으로 이하여 유료방송시장에서의 경쟁이 확대되어가고 있다. 2001년 5월 한국디지털위성방송(KDB)가 발족하여 2002년 3월 1일 Skylife가 본격적인 디지털 위성방송을 시작하였다. 2008년 12월부터 서비스를 시작한 IPTV는 그 어떤 방송채널보다 최단기간에 100만 가입자를 돌파하는 등 빠른 성장세를 이루어 가고 있다. 또한 휴대전화 DMB, 네비게이션 DMB 등 여러 DMB가 대중적으로 활용되면서 여러 유료방송시장의 경쟁 확대와 더불어 지상파, DMB 등과 다면적 경쟁관계가 형성되어 방송시장에서의 경쟁이 심화되고 있다[25]. 신규매체의 탄생 및 보급, 광고주의 미디어믹스 복합화, 광고시장 분할 등으로 지상파방송 중심의 시장체제가 변화하고 있으며, 케이블과 위성의 지속적인 성장. 시장자유화 가속화, 외국 자본 및 방송 프로그램 국내 유입으로 방송시장 개방 압력까지 다방면에서의 경쟁이 심화되고 있는 실정이다.

이러한 경쟁구도에도 불구하고 신규매체(IPTV, 포털미디어, 기타 유료방송)는 새로운 콘텐츠 제작에 투자하기보다 기존에 제작된 콘텐츠를 재유통하는 역할에 치중하고 있어 국내의 콘텐츠 산업 발전에는 도움이 되지 않고 있다. 또한 광고시장이 포화상태에 있고, 저가 이용료 구조로 인하여 유료방송시장에도 한계가 존재하고 있다. 많은 제작비를 들여 제작한 콘텐츠를 고가에 매입해 줄 수 있는 유료채널들이 많지 않으며, 수익이 높은 채널들조차도 고가의 콘텐츠 구매와 제작에는 소극적인 태도를 취하고 있다. 이처럼 다수의 매체가 서로 경쟁함에도 불구하고, 그것이 콘텐츠 중심이 아닌 다른 서비스와의 결합판매 등 가격적인 요소가 중심이 되는 현실에서 콘텐츠 산업의 발전은 기대하기 어려울 것이다. 지상파 중심의 규제를 프로그램 제공 사업자, 지역유선방송사업자, 위성방송사업자, 케이블TV 사업자, DMB 사업자, 나아가 IPTV 사업자에게도 적절히 축소 및 확대하되, 콘텐츠의 발전이라는 목적을 염두에 두고 이러한 목적 추구에 뒷받침이 되는 방향으로의 규제 변화가 이루어져야 할 것이다.

5) 방송시장의 글로벌화

---

25) 각주 3의 글, 16면 참조.

2007년 4월 한국과 미국 양국 정부 간 타결된 한미자유무역협정(FTA)에는 미디어 관련 부분에 관한 협상 결과도 포함되어 있었다. 그 주요내용은 다음과 같다[26].

1) 방송법상 49%로 제한되어 있는 일반 PP(방송채널사용사업자)에 대한 외국인 직접투자 한도는 현행 49%를 유지하는 대신, 국내법인 설립을 통한 PP투자(간접투자)는 현행 50%에서 100%까지 허용(발효 후 3년 이내, 단, 보도·종합편성·홈쇼핑 분야는 제외)
2) 지상파 방송에 적용되는 방송쿼터는 현행대로 유지하되, PP에 적용되는 국산 프로그램 의무편성 비율(방송쿼터)을 완화하여 영화부문은 현행 25%에서 20%로, 애니메이션 부문은 현행 35%에서 30%로 조정
3) 특정 국가의 프로그램이 전체 외국산 프로그램 방영 비율의 특정 비율 이상을 점유하지 못하게 하는 1개국 쿼터를 현행 60%에서 80%로 확대(이와 같은 1개국 쿼터 완화는 지상파, 위성방송, 케이블(SO)에도 공히 적용)
4) 기간통신사업자에 대한 외국인 간접투자 100% 허용
5) IPTV에 대한 규제를 현행 동일서비스 사업자보다 외국인 사업자에게 강화할 수 없음
6) 그 밖에 외국방송 재송신에 대하여는 미래 유보하고 더빙 및 지역광고 불허

이와 같은 한미 FTA 타결이 방송산업에서 중요한 비중을 차지하는 콘텐츠와 플랫폼 산업 분야의 완전 개방을 가져옴으로써 국내 방송산업은 또 다른 지각변동을 눈앞에 두고 있다. 방송 시장 개방에 따라 국내 미디어 시장이 빠르게 잠식될 수 있는 위험에 노출되게 된 것이다. 아직 시장개방이 본격화되지 않았음에도 불구하고 이미 케이블TV 사업자들이나 방송채널사용사업자들은 미국에서 제작된 리얼리티 드라마, 스포츠, 패션쇼, 영화 등 많은 미국 콘텐츠들을 사들여 방송하고 있고, 이러한 해외 콘텐츠들은 ‘미드, 일드’ 등의 이름으로 매니아층을 중심으로 많은 인기를 누리고 있다. 실제 케이블 TV, 독립제작사 등의 수입이 2001년 이후 급속히 증가하였는데, 그 주된 원인은 미국

26) 위의 글, 39면 및 76면 참조.

콘텐츠의 유입이라고 한다(한국방송영상산업진흥원, 2006).

많은 제작비를 들여 완성도 높은 해외 콘텐츠들의 국내 유입이 자유로워지게 되면서, 방송업계나 시민단체들은 한・미 FTA 타결로 인하여 현재 성장중인 뉴미디어업계의 콘텐츠 제작기반이 무너질 것을 우려하고 있다. 국내 기업이 막대한 투자비용을 투입해 구축한 뉴미디어 플랫폼을 통해 미국의 콘텐츠가 무제한적으로 유통됨과 아울러 PP의 제작기반이 붕괴될 경우, 상당수의 PP가 의존하고 있는 미국 프로그램 판권 가격 상승에 따른 부담으로 플랫폼 사업자들은 그만큼 디지털 전환이나 서비스 품질 제고에 대한 투자를 줄일 수 밖에 없고, 플랫폼 사업발전에도 악영향을 미치게 될 것으로 전망하고 있다[27]

굳이 한・미 FTA를 거론하지 않더라도, 세계의 문화적 경계가 엷어지고 무국적 문화소비(digital nomad, 디지털 보헤미안)가 늘어나며, 사회의 글로벌화가 계속 진행되고 있고, 인터넷의 발달로 안방에서도 해외에 쉽사리 접근 가능한 환경이 조성되어 가면서 글로벌 콘텐츠에 대한 수요가 증가하고 있다. 세계 각국에서 다른 여러 나라의 문화가 차별 없이 들어와 변환되면서 문화 다양성이 진행되고, 다양화된 수용자의 니즈에 부응하기 위하여 여러 가지 취향과 색깔을 지닌 콘텐츠의 수요가 높아질 것으로 보인다[28].

이러한 방송 산업의 글로벌화는 방송 한류의 기회로 작용할 수도 잇다. 작품의 높은 완성도, 정서적 동일성 등의 요인으로 일본이나 동남아시아 등지에서의 한류의 인기는 드라마 뿐 아니라 가요 등 여러 장르에서 높아져가고 있다. 이러한 기회를 잘 활용하기 위해서는 콘텐츠의 교류 분만 아니라 드라마 제작을 위한 인력양성 프로그램을 공유하거나 국내 드라마 제작환경을 보여주는 등의 다양한 프로그램을 개발하여 상호 교류할 수 있는 기회를 확대할 수 있는 방안이 필요하다[29]. 일정 비율 이상의 해외 합작 콘텐츠는 국내물로 인정해주는 등의 정책적인 고려도 글로벌화 되고 있는 방송 산업의 발전을 도울 수 있는 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

---

27) 위의 글, 39면 참조.
28) 위의 글, 238면 참조.
29) 위의 글, 40면 참조.

미디어의 글로벌화 추세에 따라 다양한 유무선망을 통해 콘텐츠에 대한 전 지구적인 접근이 가능하게 됨으로써 세계적으로 보편적 관심거리가 되는 콘텐츠가 각광을 받게 되었지만, 한편으로는 지역적으로 특수한 것이 세계적이 되는 것도 가능해졌다. 즉, 세계적인 미디어 콘텐츠가 되기 위해서 전 세계인의 일반적이 관심사에 부합될 필요도 있지만, 반대로 지역화된 콘텐츠를 새로운 형태로 다시 세계화하는 과정에 대한 이해와 투자도 필요할 것이다.[30]

그러나 방송 특히, 콘텐츠 산업의 글로벌 경쟁이 점차 진행되고 있는 지금에도 국내의 방송프로그램 제작시장은 매우 협소한 실정이다. 국내에서 1년동안 제작되는 드라마 편수는 평균 100여종에 불과하고, 이들 드라마가 평균 20회 정도 제작된다고 했을 때 평균 2만불에 최소 2개국에 모두 판매되는 상황을 가정한다 하더라도 연간 드라마 수출액은 8천만달러(800억원) 수준에 불과하다. 국내 방송시장은 글로벌 기준에서는 적은 인구와 지리적 제한 이외에도 광고시장의 저성장과 지나친 규제, 유료 방송 시장의 저가구조 등으로 단위 프로그램에 투입할 수 있는 제작비 규모가 주요국에 비하여 상대적으로 적은 문제점을 안고 있다. 우리나라의 방송 영상물이 국내외 다원적인 유통창구를 활용하여 제대로 이윤을 창출하고, 이를 기반으로 관광, 머천다이징, DVD 등 부가시장이 활성화되어야 비로소 우리나라에 대한 세계의 관심을 증대시켜 다시 콘텐츠의 발달로 이루어지는 선순환 구조를 이끌어 내어 경쟁력을 가질 수 있을 것이다. 이를 위해서는 특히 안정적 해외 유통망 확보가 중요한 과제가 될 것이다. 콘텐츠 수출을 넘어 해외채널 진출에 대한 적극적인 검토와 지원이 요구된다[31].

6) 수용자의 이용행태의 변화

(1) 새로운 미디어 소비자의 등장

미디어 이용의 일상화와 개인의 다양한 문화향유 욕구의 증대, 여가시간의

30) 위의 글, 60면 참조.
31) 위의 글, 37면 참조.

확대와 수득 수준의 증대 등으로 콘텐츠 중심의 미디어 여가활동이 확대되고 있으며, 미디어 보급률 확대는 미디어를 기반으로 한 여가문화 시대의 도래를 예고한다. 사회 가치관이 '일, 직장' 중심에서 '건강, 가족' 중심의 삶의 질을 추구하는 방향으로 전환되면서 경제적 풍요보다는 시간적, 정신적 여유, 재미(fun)와 감성 중심의 문화 등을 추구하는 다운쉬프트(downshift)족의 확산 등 삶의 질 추구가 지배적인 사회가치로 자리매김하여 가고 있는 것이다. 이러한 가치관의 변화와 함께 미디어의 융합과 분화, 소비자 욕구의 다양화·다변화는 콘텐츠의 수요를 증대시키고 있으며, 미디어 환경의 다기능·고기능화로 상호작용적인 멀티미디어 문화가 가능하게 되어 새로운 미디어 콘텐츠 생산과 소비가 확산되고 있다[32].

대부분의 미디어 소비를 PC를 통하여 하는 계층인 Gadgetier나 콘텐츠를 공유하는 특징을 지닌 Cool Kids와 같은 새로운 미디어 소비문화 계층이 확산됨에 따라 미디어 소비행태의 변화가 일어나고 있다. 이들은 양방향 서비스를 즐기며, 시간과 공간의 구애를 받지 않고 자유로이 활동하며, 이용자 제작 콘텐츠에 익숙하여 그와 관련된 서비스를 추구하는 경향이 있고, 이러한 특징을 갖는 소비자층이 증가하고 있다[33].

즉, 디지털 미디어 소비자들은 특정 단말기 또는 전송방식/플랫폼을 넘나들며 미디어를 소비하고 있다. P2P 기술의 등장으로 인한 네티즌 간의 파일 공유 방식은 소비자들이 무료 또는 저렴한 비용으로 영화, 드라마 등 다양한 콘텐츠(문화 생산물)를 교환할 수 있도록 함으로써 보다 많은 이들이 보다 다양한 방식으로 문화 생산물을 향유할 수 있도록 하고 있다. 구체적으로는 방송영상콘텐츠만 수동적으로 소비하던 현상에서 탈피하여 영상과 정보를 동시에 소비하는 현상이 증대되고 있다. TV시청을 하면서 인터넷 검색을 하는 경우(네이버의 실시간 인기검색 순위)가 대표적인 사례이다. 또한 전통적인 방송시스템 내에서의 제작이 아닌, 인터넷 플랫폼에서 이용자에 의한 새로운 형태의 방송콘텐츠 제작이 이루어지면서(예:아프리카), 기존의 방송콘텐츠(RMC:

32) 각주 7의 글, 18면 참조.
33) 각주 3의 글, 64면 참조.

Ready Made Contents)를 이용자 스스로 응용 또는 활용한 제2의 방송콘텐츠(UMC : User Modified Contents) 산을 통해 더욱 활발하게 방송 콘텐츠를 소비하는 현상이 생기고 있다. 쉽고 편해진 멀티미디어 저작도구의 발달과 함께 적극적 소비를 넘어 창조적 생산으로 진화하는 인터넷 방송을 생산해내는 인터넷 이용자, 즉 기존 영상물을 직접 편집 또는 재가공하여 UMC를 생산해내는 인터넷 이용자(시청자)가 급증하고 있는 것이다[34].

과거 오프라인 상에서 행해지던 수동적 혹은 일방향적인 방식의 콘텐츠 경험과 달리 디지털 시대의 콘텐츠 소비자들은 각자의 소구에 맞는 다양한 미디어 창구를 통해 자신의 필요에 걸맞은 방식으로 디지털 콘텐츠를 경험하고 있는 것이다. 디지털 미디어의 소비자들은 대개 '능동적인' 소비로 인해 여타의 소비자와 구분된다.

이러한 콘텐츠 소비문화의 변화를 통하여 소비자 권력이 강화되고, 개인의 취향과 필요에 따라 고도로 소형화・개인화된 개전제품(가전제품이 아닌 개인에 포커스를 맞춘 제품을 뜻한다)이 다양화됨에 따라 콘텐츠를 재가공하고 창출해내는 수요가 증대하고 있다. 개인 미디어의 발달은 콘텐츠 산업에 다양한 소비자 접점을 제공한다. 이러한 접점이 많아질수록 핵심 콘텐츠에 대한 수요는 커지고 그에 따라 가치있는 콘텐츠를 많이 보유한 기업의 영향력이 증대되게 된다. 즉, 이처럼 새로운 '미디어 소비문화'는 '이용자 중심적 환경'을 조성해 나가고 있는 것이다.

(2) 수용자 유형의 변화에 따른 양극화 현상의 발생

또한 향후 수용자는 소극적인 다수와 능동적인 소비자로 양극화될 것으로 전망되고 있다. 기성세대 등 여가생활에서 영상 콘텐츠 소비의 비중이 크지 않고, 지금까지의 미디어 이용행태에 익숙해진 계층은 여전히 소극적인 다수로 남아 있을 것이고, 10대부터 2, 30대까지 미디어소비가 주된 여가로서 콘텐츠의 제작에도 영향을 미치고 싶어 하는 새로운 계층은 소극적인 다수와는 전

34) 위의 글, 67면~68면 참조.

혀 다른 소비패턴을 보이며 소비자층이 양극화될 것이다. 뿐만 아니라, 유료 콘텐츠가 늘어나고 기술에 대한 접근성에 따라 콘텐츠 소비 가능성이 증대되는 콘텐츠의 기술친화적 성격으로 인하여 개인간의 경제력이나 문화적, 교육적 능력 등의 차이에 따른 미디어 콘텐츠 이용자의 분화도 이루어질 것이다(디지털 디바이드 현상)[35].

이처럼 소비자층이 양극화되면, 방송 사업자는 각 수용자에 따른 상이한 광고전략과 서비스 전략을 필요로 하게 된다. 다수의 소극적인 소비자를 위하여 국내 산업 보호 및 문화의 다양성 등의 공익을 위한 현재의 편성정책의 기틀은 유지하되, 콘텐츠를 중심으로 소비하는 또 다른 소비자들을 위하여 콘텐츠의 다양화와 질 측면의 발전을 끌어낼 수 있도록 방송사의 자유를 최대한 보장해야 한다는 두 가지 요청이 모두 변화하는 편성정책에 포함되어야 할 것이다. 이는 디지털화의 추진에 따라 발생할 수 있는 소수집단이나 소외계층의 불이익을 최소화하고 모두가 자유롭고 평등한 혜택을 누릴 수 있도록 하는 디지털 통합 방안 및 정책과 함께 이루어져야 한다.

(3) 시청자 주문형, 시청자 맞춤형 방송으로의 이전

방송은 정해진 스케쥴에 따라서 정기적으로 편성되는 방식에서 ‘anytime’, ‘anywhere’, ‘any contents’를 볼 수 있는 시청자 주문형으로 이전되고 있다. 동일한 콘텐츠를 다양한 매체에서 볼 수 있으므로 수용자의 특정한 채널 혹은 미디어에 대한 충성도는 낮아지고 수용자의 선택이 콘텐츠 중심으로 이루어지고 있는 것이며, 이러한 콘텐츠 중심의 소비가 주된 방송의 소비행태가 되어가고 있다. 이러한 형태의 소비패턴은 IPTV의 등장과 확산에 따라 보편화되고 있다. 이처럼 변화하는 미디어 이용환경 하에서는 VOD의 이용이 확대되고, 이미 제작된 콘텐츠를 취사선택하여 소비하는 것이 보편화됨에 다라 기편성된 프로그램의 이용이 크게 감소할 것이다[36]. 방송콘텐츠의 발전, 방송산업 구조의 변화, 플랫폼들의 발전 등 변화하는 방송환경은 수용자의 미디어 이용행태

35) 위의 글, 19면 참조.
36) 위의 글, 230면 참조.

와 서로 영향을 주고받으며 재편되고 있는 것이다.

또한 매체이용 시간에도 큰 변화가 생겼다. 기존의 지상파 중심의 방송구도에서는 아침시간부터 밤까지의 정해진 방송시간이 정해져 있었지만 케이블TV나 유료방송 등의 새로운 미디어는 24시간 방송체제로 운영해나가고 있고, 소비자들도 이러한 새로운 미디어채널 뿐만 아니라 인터넷 등의 뉴미디어를 이용하여 시간의 구애됨이 없이 콘텐츠를 이용하고 있다. 지상파가 처음 등장했던 과거와는 국민들의 라이프 스타일이 많이 달라져 각자의 생활패턴이 다양화되고 미디어 이용시간도 다양해진 것이다. 이러한 추세에 따라 지상파의 경우에도 24시간 방송을 도입하기 위해 노력중이다.

소비자의 미디어 이용행태와 관련한 변화를 3단계로 설명하고 있는 견해도 있다. 1단계는 단순시청형으로, 일방향 커뮤니케이션으로 피드백이 미약하고, 매체의 대중에 대한 영향력이 크며 시청자의 의견 반영이 미미한 단계로 지금까지의 미디어 소비행태라고 볼 수 있다. 이 단계의 소비자는 선택하여 취할 수 있는 정보 내용 및 정보량이 극히 미약하다. 2단계는 정보선택형으로, 일방향 커뮤니케이션이지만 피드백은 비교적 활발하며, 매체의 영향력은 선택적이고 시청자의 의견반영도 활발한 편이다. 선택할 수 있는 정보내용 및 정보량은 1단계에 비해 확대된 유형으로 과도기적 유형이라고 할 수 있다. 반면 3단계는 정보맞춤형으로, 양방향 커뮤니케이션이 이루어지고 소비자는 능동적으로 원하는 정보를 추구하며, 매체의 영향력은 완전히 선택적이고 시청자 의견반영은 적극적이다. 사용자에 따른 맞춤형 정보를 제작하고 전달하는 유형이다[37]. 우리 사회는 현재 3단계로 가고 있는 중간 단계, 즉 2단계에 있다고 볼 수 있겠으나 IPTV나 인터넷 포털에서 제공하는 방송 서비스, 각 채널사용사업자의 홈페이지에서 방송하는 실시간 방송 등의 일정 미디어에서는 이미 3단계에 진입했다고 할 수 있을 것이다.

요약하면, 디지털화된 다양한 채널과 플랫폼의 등장, 여가시간의 확대와 소득증대, 미디어 소비에 익숙한 새로운 계층의 등장 등으로 인해 미디어 선택

---

37) 위의 글 48면 참조.

의 폭이 확장되고 또한 미디어를 선택하여 소비하려는 소비자층이 등장하면서, 이용자들은 기존 매스미디어 주도사회에서의 수동적·저관여적 입장에서 벗어나 능동적이고 참여적이며 고관여적인 지위를 누리게 되었다. 이러한 수용자층의 변화 역시 규제 정책의 개선방향을 정하는 데에 있어 중요한 요인이 될 것이다.

7) 소 결

이상에서 살펴본 바와 같이, 다매체·다채널로 대표되는 미디어 환경의 변화로 인하여 우리나라 방송 산업의 구도가 단시간에 매우 큰 변화를 겪어왔다. 다지점 경쟁격화로 인하여 지상파의 입지나 영향력이 축소되었고, 콘텐츠 제작 및 유통, 소비에 있어 커다란 변화가 생겨났으며, 수용자의 미디어 이용 행태도 더 이상 제공되는 것을 그대로 받아들이는 것이 아닌, 스스로가 원하는 콘텐츠를 직접 찾아 소비하는 방식으로 변하고 있다. 사회 여러 분야의 세계화로 인한 문화적인 국제화와 기술의 발전이 만나 미디어의 글로벌화가 진행되고, FTA의 영향에서도 벗어날 수 없게 되는 등 다방면에 있어 나타나는 미디어 환경의 변화의 양상은 콘텐츠 산업을 발전시키는 것만이 다가올 새로운 미디어 시대에서 각 사업자의 시장경쟁력 뿐만 아니라 국가적으로도 국제경쟁력을 갖추는 길이라는 것을 역설한다.

상술한 것처럼 지상파의 입지 약화는 여타의 다른 방송산업자의 콘텐츠 제작 및 유통 가능성을 증대시키는 긍정적인 역할을 하기도 하지만, 아직 제작기반이 취약한 우리나라에서는 기존 지상파의 역할을 대신할 만큼 경쟁력을 갖춘 방송 제작자가 등장하기 어려운 것이 현실이다. 더구나 지상파 방송의 매출점유율 하락, 광고단가 하락 등 재정위기 상황에서 콘텐츠 제작의 주축인 지상파 중심의 규제는 더 이상 정당성이나 효용의 측면에서 지지를 받지 못할 것이다. 따라서 지상파가 기존에 가지고 있던 제작 능력을 더욱 고양하고, 한편으로는 다른 제작자들의 역량을 키워 세계 무대에서 미국의 거대 미디어 기업과 경쟁할만한 미디어기업을 육성될 수 있는 토양을 만들어 내는 것이 변화된 환경에 적합한 정책개선의 방향이 될 것이다.

본 연구의 목적인 편성 규제 정책의 변화와 관련하여서도, 종래의 지상파 중심의 편성규제정책에서 탈피하여, ‘동일 위험에 대한 동일 규제’의 원칙을 적용, 지상파 못지않게 대중에게 근접해 있는 케이블TV, 채널사용사업자, 나아가 IPTV에 이르기까지 적절한 편성규제정책의 변화를 모색하여야 할 것이다. 새로운 미디어 환경에서의 방송의 공공성·공익성을 담보하고, 콘텐츠 발전에도 도움이 될 수 있는 규제개선의 필요성이 본 연구의 출발점이다.

특히, 본 연구의 목적인 편성규제정책에 대하여는 디지털 기술의 발달로 수용자가 직접 콘텐츠를 선택하여 원하는 시간에 원하는 장소에서 소비하는 것이 가능해졌다는 점에서 더 이상 의미를 가질 수 없는 것이 아닌가 하는 의문이 제기되기도 한다. 그러나 미디어 수용자의 양극화 현상으로 인한 소외계층의 보호, 콘텐츠의 범람으로 인한 폭력성·선정성 문제 등 새로운 시대에서의 공익성 담론은 계속 요구되며 편성정책이 공익성, 공공가치를 획득하는 데 있어 여전히 역할을 하는 측면이 있다고 판단된다. 또한 소비자들이 피드백을 하고 재구성한다고 하더라도 여전히 그 대상으로서의 콘텐츠는 방송영상사업자들이 생산한다는 점에서, 유통될 콘텐츠의 초기 형태와 장르별 비율, 혹은 질적인 측면을 담보하는 의미에서도 편성정책은 여전히 유효하다. 그러나 현재의 편성 규제는 지상파를 중심으로 하여 이루어져 와 뉴미디어 시대에 적합하지 않은 측면이 많다. 이러한 여러 가지 점에서 편성 규제에 대한 재검토가 필요할 것이며, 이것이 우리 과제의 목적이다. 또한 이러한 재검토는 새로운 기술의 도입과 방송산업의 글로벌화 등 미디어 환경의 변화 하에서 우리 산업의 국제 경쟁력을 강화시키는 데에 기여하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

2. 방송프로그램 편성규제의 개념 및 의의

1) 방송프로그램 편성규제의 개념과 의의

현행 방송법상 방송편성이란 “방송되는 사항의 종류·내용·분량·시각·배열을 정하는 것”으로 정의되고 있다(방송법 제2조 제15호).[38] 그리고 편성의

종류로는 “보도・교양・오락 등 다양한 방송분야 상호간에 조화를 이루도록 방송프로그램을 편성하는 것”(방송법 제2조 제18호)을 말하는 ‘종합편성’과 “특정 방송분야의 방송프로그램을 전문적으로 편성하는 것”(방송법 제2조 제19호)을 말하는 ‘전문편성’으로 구분되고 있다.

위와 같이 현행 방송법이 정의하고 있는 방송편성의 개념을 염두에 둘 때, 방송프로그램 편성규제란 일정한 공익을 위하여 혹은 일정한 가치를 지향하기 위하여 방송프로그램 편성의 주체인 방송사업자의 종합편성이나 전문편성을 제한하거나 규제하는 것으로 정의될 수 있다.[39] 방송프로그램 편성규제는 방송심의와 아울러 방송에 대한 ‘내용적’ 규제를 구성한다. 방송심의가 실제 방송된 서비스 내용의 질적 측면에 대한 규제(채널을 구성하는 프로그램의 질적 측면에 대한 규제)로서 negative list approach이자 사후적 접근방법이라고 한다면, 방송프로그램 편성규제는 방송서비스 내용의 기본틀에 대한 규제(채널의 구성과 관련된 규제)로서 positive list approach이자 사전적/예방적 접근방법이라는 점에서[40], 양자는 내용적 규제라는 점에서는 동일하지만 차이가 분명히 존재한다.

여기서 방송프로그램 편성규제의 개념정의 및 정당성과 관련하여 다음과 같이 두 가지 구성요소가 추출될 수 있다.

첫째, 방송프로그램 편성규제가 추구하는 일정한 공익 또는 일정한 가치가

---

38) 방송에 있어서 편성이 프로그램의 기획 제작을 준비하는 단계이고, 편집은 편성에 기초하여 실제로 의미를 연결 제작 구성하는 실천단계를 의미한다면, 두 가지 개념은 구분될 수 있다. 박기성, “텔레비전 방송 편성과 편집의 제도화”, 「한국방송학보」 제20-5호, 한국방송학회, 2006. 10, 111면.

39) 넓은 의미의 편성규제에는 현행 방송법 제70조가 규정하고 있는 공공채널, 종교채널, 공익채널 등의 의무전송을 통한 케이블사업자(SO)의 채널편성권 제한도 포함된다. 왜냐하면 그 목적이 채널 구성의 다양성 제고 및 시청자의 실질적인 채널 선택권의 보장에 있기 때문이다. 이영주 외 2인, “공익성 방송 분야의 의무전송 규정에 관한 타당성 고찰”, 「한국언론학보」 제50권 제2호, 한국언론학회, 2006. 4, 149면. 하지만 본 연구에서는 주로 채널 내의 편성을 전제로 하는 방송프로그램의 편성정책만 논의하기 때문에, 채널의 구성에 관한 편성정책에 관한 논의는 생략하기로 한다.

40) 윤석민・박아현, “방송통신 융합시대 방송의 공익성과 내용규제정책”, 「방송연구」 제66호, 방송위원회, 2008년 여름, 215-216면.

무엇인가의 문제이다. 이 문제는 바로 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거가 무엇인가의 문제와 일치한다. 따라서 방송환경의 변화에 따른 다매체·다채널 시대에 있어서 방송프로그램 편성규제정책의 새로운 방향을 모색하기 위해서는, 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거, 방송프로그램 편성규제가 추구하는 일정한 공익 또는 일정한 가치가 다매체·다채널 시대로 상징되는 오늘날의 방송환경에서도 여전히 유의미하고 유효한가의 문제가 우선적으로 검토되어야 할 것이다.

둘째, 방송프로그램 편성규제를 어떠한 방법이나 방식을 통해서 어느 정도 할 것인가의 문제이다. 방송프로그램 편성규제가 추구하는 공익이나 가치가 유의미하다면, 이러한 공익이나 가치를 추구하기 위해서 구체적인 규제방법이나 규제방식, 그리고 규제의 정도를 검토하는 것이 필수적이다. 일반적인 모든 정책에서도 목적과 수단 간의 균형을 유지하는 것이 당해 정책의 정당성과 실효성을 확보하기 위한 기본전제이듯이, 방송프로그램 편성규제에 있어서도 그 수단적 방법이나 방식, 그 정도가 추구하는 공익이나 가치의 달성에 효과적이고 적합한 것인가에 대한 검토가 필요하다. 더욱이 방송환경의 변화에 따른 다매체·다채널 시대에 있어서 방송프로그램 편성규제정책의 새로운 방향을 모색함에 있어서는, 기존의 방송프로그램 편성규제정책이 채택하였던 방법이나 방식, 그 정도가 과연 새로운 방송환경에 효과적이고 적합한 것인지에 대한 검토가 전제되어야 하며, 이에 따른 개선방향이 제시되어야 함은 물론이다.

2) 방송프로그램 편성규제의 헌법적 함의

방송프로그램 편성규제의 이념적 근거의 문제, 방송프로그램 편성규제의 방법론적 문제를 다루기 위해서는, 기본전제로서 방송프로그램 편성규제의 헌법적 함의를 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련하여 등장하는 기본권이 바로 표현의 자유 및 방송의 자유라고 할 수 있다. 특히 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거의 문제, 방송프로그램 편성규제의 방법론적 문제는 표현의 자유 및 방송의 자유의 기능 및 성격과 관련되어 있는 것들이라는 점에서, 표현의 자유 및 방송의 자유가 추구하는 가치, 이들 기본권의 기능 및 성격에 대한 일

정한 고찰이 필요하다.

우선 표현의 자유가 궁극적으로 추구하는 가치와 관련하여, 미국의 법철학자 Thomas I. Emerson은, 미국헌법 수정 제1조와 관련하여 민주사회에서 보장되고 있는 표현의 자유에 관한 시스템(the system of freedom of expression)이 추구하는 價値 내지 수행하는 기능을 분류한 바 있다.[41] 즉 그에 따르면 표현의 자유는 ① 개인의 자기성취(self-fulfillment)를 보장하기 위한 수단으로서 필요하고, ② 지식을 증진하고 진실을 발견하기 위해서(for advancing knowledge and discovering truth) 필요한 과정이며, ③ 사회의 모든 구성원이 의사결정에 참여(participation in decision making)할 수 있도록 해주는 데 필요하며, ④ 환경변화에 잘 적응하고 따라서 보다 안정된 공동체사회(a more stable community)를 건설하고, 건전한 분열과 합의간의 조화(the precarious balance between healthy cleavage and necessary consensus)를 유지하기 위한 방법이라고 하였다.

위와 같은 가치들은 표현의 자유가 추구하는 '주관적 가치'와 '객관적 가치'로 분류할 수 있다. 여기서 주관적 가치란 인간의 존엄성 및 가치의 실현, 인격의 자유로운 발현의 실현 등과 같은 인간의 기본적 수요의 충족을 의미하고, 객관적 가치란 자유로운 여론형성과 여론존중 등을 통한 민주주의의 구현을 의미한다. 표현의 자유가 추구하는 가치에 주관적 가치뿐만 아니라, 객관적 가치도 포함된다는 것은 표현의 자유가 이중적 성격을 갖고 있다는 것을 의미한다. 독일에서도 표현의 자유를 보장하고 있는 독일기본법 제5조를 인간의 존엄성 및 인격의 자유로운 발현권의 구현으로서 자유로운 의사소통에 대한 인간의 기본적 수요를 보장하는 근거규정이자, 동시에 민주적 헌법국가 내에서의 정치적 공론과정(Prozeß politisher Öffentlichkeit) 내지 자유로운 여론형성과정으로서의 언론제도를 보장하는 근거규정으로 이해한다.[42] 우리나라의 헌법학계도 언론・출판의 자유의 성격과 관련하여 독일의 영향을 받아서, 자

---

41) Thomas I. Emerson, *The System of Freedom of Expression*, The Random House(1970), 6-8면.

42) Horst Dreier(hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band Ⅰ, 2.Aufl. Mohr Siebeck, 2004, 574면; Albert Bleckmann, *Staatsrecht II - Die Grundrecht*, 3.Aufl., Carl Heymanns Verlag KG, 1989, 664-668면.

유권적 성격뿐만 아니라 더 나아가서 민주적·법치국가적 질서를 형성하고 유지하기 위한 자유로운 여론형성과 여론존중 보장 의미에서의 제도적 보장으로서의 성격도 가지고 있는 것으로 파악하고 있다.[43)]

방송프로그램 편성규제는 헌법적으로 방송사업자의 방송의 자유와 관련되어 있는 규제이다. 방송사업자의 방송의 자유는 비록 명문의 규정은 없지만, "모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다"고 규정하고 있는 헌법 제21조 제1항으로부터 도출되는 기본권이다. 헌법 제21조 제1항이 보장하는 언론·출판의 자유는 의사표현·전파의 자유를 의미하고, 의사표현·전파의 자유에 있어서 의사표현 또는 전파의 매개체는 어떠한 형태이건 가능하며 그 제한이 없기 때문에, 이러한 언론·출판의 자유에는 방송의 자유가 포함됨은 물론이다. 그런데 이러한 방송의 자유도 신문의 자유와 마찬가지로[44)] 개인의 주관적 기본권으로서 보호될 뿐만 아니라[45)], 객관적 제도로서도 보장되고 있다.[46)] 즉 방송의 자유도 위에서 설명한 바대로 표현의 자유가 갖는 이중적 성격을 가지고 있는 셈이다.[47)]

---

43) 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2010, 497면.

44) 헌재 2006. 6. 29. 2005헌마165, 신문등의자유와기능보장에관한법률 제16조 등 위헌확인 등: "신문의 자유는 개인의 주관적 기본권으로서 보호될 뿐만 아니라, '자유 신문'이라는 객관적 제도로서도 보장되고 있다. 객관적 제도로서의 '자유 신문'은 신문의 사경제적·사법적(私法的) 조직과 존립의 보장 및 그 논조와 경향(傾向), 정치적 색채 또는 세계관에 있어 국가권력의 간섭과 검열을 받지 않는 자유롭고 독립적인 신문의 보장을 내용으로 하는 한편, 자유롭고 다양한 의사형성을 위한 상호 경쟁적인 다수 신문의 존재는 다원주의를 본질로 하는 민주주의사회에서 필수불가결한 요소가 된다. 이와 같이 신문은 본질적으로 자유로워야 하지만, 공정하고 객관적인 보도를 통하여 민주적 여론형성에 기여하고 국민의 알 권리를 충족시켜야 한다는 점에서 자유에 상응하는 공적 기능을 아울러 수행하게 된다."

45) 방송의 자유가 주관적 권리로서의 개인의 기본권도 보장하는지에 관한 독일에서의 논쟁에 관한 자세한 설명은 전정환, "헌법상 방송의 자유와 관련한 제문제 - 독일기본법 제5조 제1항 2문의 논의를 중심으로 -", 「법학연구」 제13집, 대명출판사, 2003. 12, 27-34면 참조.

46) 헌재 2003. 12. 18, 2002헌바49, 방송법 제74조 위헌소원: "방송의 자유는 주관적 권리로서의 성격과 함께 신문의 자유와 마찬가지로 자유로운 의견형성이나 여론형성을 위해 필수적인 기능을 행하는 객관적 규범질서로서 제도적 보장의 성격을 함께 가진다."

47) 방송의 자유의 이중적 성격에 관한 자세한 설명으로는 전정환, "방송자유의 법적 성격", 「법학연구」 제14집, 한국법학회, 2004. 1, 25-49면 참조.

방송의 자유의 이중적 성격과 관련하여, 방송의 자유를 제한하는 각종 입법적 규제가 방송의 자유에 대한 제한적 입법에 해당하는지, 아니면 형성적 입법에 해당하는지가 논란이 될 수 있다. 생각건대 방송프로그램 편성규제는 방송사업자의 방송의 자유를 '제한'하는 규제에 해당한다고 본다.48) 왜냐하면 방송프로그램 편성은 방송주체인 방송사업자의 가장 본질적인 방송활동이면서 동시에 방송주체인 방송사업자의 고유한 권한이기 때문이다. 이것은 신문사업자에 있어서 신문편집이 갖는 의미와 동일하다고 할 것이다. 따라서 방송의 자유는 방송프로그램 편성의 자율성과 독립성을 보장하는 것으로 이해된다.49) 우리 법원도 방송의 자유의 핵심내용을 편성권으로 이해하기도 한다.50) 현행 방송법도 제4조 제1항에서 명문으로 방송편성의 자유와 독립성을 보장함으로써, 방송편성의 자유와 독립성이 방송의 자유의 핵심요소라는 점을 전제하고 있다. 결국 방송프로그램 편성규제는 방송편성권 내지 방송편성의 자유라고 하는 방송사업자의 방송의 자유의 주관적 권리 부분을 제한하는 것으로 이해하는 것이 타당하다. 따라서 방송프로그램 편성규제에 관한 입법은 객관적 규범질서로서 제도적 보장을 위한 형성입법으로 이해하기 보다는 주관적 권리로

---

48) 독일에서는 프로그램에서의 다양성과 균형성에 대한 방송특수적 의무는 방송의 자유의 '제한'이 아니라 '형성'에 해당하는 것으로 이해된다. 전정환, "방송자유의 보호영역과 제한 - 독일기본법 제5조 제1항 2문에 관한 논의를 중심으로 -", 「법학연구」 제16집, 한국법학회, 2004. 11, 32면.

49) 이재진, "방송 편성규제와 자유 - 실천적 방송의 자유를 위하여 -", 「방송문화」 제272호, 한국방송협회, 2004. 2, 15면.

50) 서울고법 제9민사부 1994. 9. 27. 선고 92나35846, 사죄광고: "원래 헌법상 방송의 자유란 방송의 편성 및 운영 등 방송주체의 존립과 활동이 국가권력의 간섭으로부터 벗어나 독립함을 의미하는 데 그 주안점이 있었으나, 현대에 이르러서는 국가권력 이외에 방송의 자유를 침해하는 사회 제 세력에 대하여도 그 효력을 주장할 수 있다고 하는 데 학설이 일치하고 있다. 따라서 현대적 의미에서 방송의 자유는 방송의 설립 및 조직과 운영 편성 등 방송활동 일체에 관한 여러 국면에서 방송의 운영주체 및 그 종사원 등 관계자가 국가권력으로부터 독립되는 한편 자유민주주의 헌법상 국민의사 결정의 원리에 따라 다양성원칙과 공정성 의무에 의해 제한되는 제도적 자유로 이해하는 것이 타당하다. 자유민주주의의 헌법체제 아래서 제도적 자유로 이해되는 방송의 자유 내지 편성권의 주체는 전파법상 허가를 받고 방송을 행하는 방송국을 경영하는 방송법인(전파법 제4조, 방송법 제2조 제4호)이라 할 것이고, 방송법인이 이러한 방송의 자유를 행사하는 과정에서 특히 프로그램의 편성과 제작을 위한 제 권한은 법령상 방송법인을 대외적으로 대표하고 대내적으로 업무를 통괄하는 방송법인의 기관이 담당한다고 할 것이다".

서의 방송의 자유에 대한 제한입법으로 이해하여야 한다고 본다.

방송프로그램 편성규제를 주관적 권리로서의 방송의 자유에 대한 제한으로 이해하든, 혹은 객관적 규범질서로서 제도적 보장을 위한 입법형성의 영역으로 이해하든[51], 방송프로그램 편성규제는 그 나름대로의 헌법적 한계를 가질 수밖에 없다. 이러한 헌법적 한계를 구성하는 것이 헌법 제37조 제3항의 기본권제한의 일반원칙과 비례의 원칙[52]이라고 할 수 있다.

지금까지 설명한 것은 방송프로그램 편성규제의 헌법적 의의와 한계에 대한 헌법이론적 관점에서의 논의인데, 실제로 방송프로그램 편성규제정책의 방향

51) 우리 헌법재판소는 협찬고지의 경우에는 방송의 자유의 객관적 측면인 방송사업자의 방송운영에 관한 활동의 범위에 관한 것으로 이해하고 있다. "협찬고지는 그 본질이 방송운영에 특유한 광고방송의 한 종류에 속하는 것이므로 그에 대한 규율은 방송의 형성에 속하는 사항으로서 그 허용범위의 문제는 방송의 자유의 객관적 측면인 방송사업자의 방송운영에 관한 활동의 범위를 정하는 것이다. 앞서 본 입법 경위와 목적 및 이 사건 법률조항의 문면을 종합하면, 입법자는 이 사건 법률조항의 신설에 의해 협찬고지를 방송운영의 자유의 한 부분으로서 허용하는 동시에 그 허용범위를 형성하였다고 볼 수 있으므로 이 사건 법률조항은 이러한 영역을 규율하는 형성 법률인 것이다. 따라서 이 사건 법률조항의 주된 성격은 비록 그 허용범위가 제한적이지만 형성적, 허용적 규정이며, 방송사업자의 주관적 권리는 이 사건 법률조항의 형성에 의하여 비로소, 그리고 오로지 형성된 기준에 따라서만 성립될 수 있으므로, 비록 이 사건 법률조항에 대한 위반행위에 대하여 과태료 등의 제재가 수반되더라도 이를 들어 이 사건 법률조항의 성격을 기본권 제한규정으로 볼 것은 아니다"(헌재 2003. 12. 18, 2002헌바49, 방송법 제74조 위헌소원).

52) 우리 헌법재판소는 협찬고지사건에서 형성법률에 대한 위헌성 판단은 기본권 제한의 한계규정인 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 판단되어야 한다고 판시하였다(헌재 2003. 12. 18, 2002헌바49, 방송법 제74조 위헌소원). 하지만 협찬고지의 범위를 제한하는 것은 기본권제한적 법률에 해당함을 전제로, 방송의 자유도 기본권의 하나로서 주관적인 측면이 경시되어서는 아니되며, 기본권제한의 일반원칙이 그대로 적용되어야 하고, 방송의 자유를 제약하는 입법자의 형성의 자유도 기본권제한의 일반원칙을 넘어서서 인정될 수 없다는 유력한 견해가 존재한다. 이 견해는 헌법재판소가 방송의 자유의 법적 성격을 객관적인 제도보장으로 이해함으로써 기본권제한의 일반원칙을 넘어서 방송의 자유에 대한 침해에 이르는 제약을 허용하는 입법형성도 가능하다는 논리전개를 하였다는 점을 비판하고 있다. 김명식, "방송의 자유의 법적 성격과 제한 구조", 「공법논총」 제2호, 광주・전남공법학회, 2006. 6, 172면.

성을 어떻게 설정하고, 기존의 방송프로그램 편성규제정책의 문제점과 개선방향을 제시함에 있어서 실질적으로 의미를 가지는 영역은 오히려 아래에서 논의할 보다 구체적인 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 목적에 관한 부분이라고 할 수 있을 것이다.

3. 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 방송프로그램 편성규제정책의 변화 필요성

1) 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 목적

방송프로그램 편성규제를 비롯한 각종 방송규제의 이념적 근거는 가장 추상적인 수준에서는 방송의 공적 기능이나 방송의 공익성에서 찾을 수 있을 것이다. 방송의 공익성은 방송이 단지 개인이나 개별 방송사업자의 이익을 위해서가 아니라 전체 국민의 복리나 권익을 위해서 활용되어야 한다는 것을 의미한다. 물론 공익성의 구체적인 내용이 무엇인가는 확정하기 쉽지 않고, 또한 여러 가지 요소들을 고려해야 하겠지만, 모든 유형의 방송규제는 방송의 공익성을 그 이념적 근거로 설정할 수 있음은 분명하다. 방송프로그램 편성이 방송의 공익성을 구체화하는 대상이자 수단이 된다는 점[53]을 염두에 둔다면, 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거도 방송의 공익성에서 찾을 수밖에 없을 것이다. 그런데 모든 유형의 방송규제가 방송의 공익성을 그 이념적 근거로 설정하고 있다고 하더라도, 개별 방송규제들의 구체적인 목적이 모두 동일하다고 볼 수는 없을 것이다. 즉 개별 방송규제가 지향하는 구체적인 목적들은 공익성이라는 가장 추상적인 범주에 포섭된다고 하더라도, 개별 규제가 지향하는 구체적인 목적들의 차이가 존재할 수 있다.

그렇다면 구체적으로 방송프로그램 편성규제의 목적은 무엇인가? 여러 가지가 제시될 수 있겠지만, 일단 '시청자의 이익과 권리'[54], 보다 구체적으로는

53) 김수정, "오락프로그램 편성비율 규제의 쟁점과 프로그램 분류체계의 과제", 『미디어경제와 문화』 제5-1호, 커뮤니케이션북스, 2007년 겨울, 15면.

‘방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장’을 들 수 있을 것이다. 이러한 취지의 방송프로그램 편성규제의 목적은 현행 방송법 제69조 제1항에서도 찾을 수 있다. 예컨대 현행 방송법 제69조 제1항은 “방송사업자는 방송프로그램을 편성함에 있어 공정성・공공성・다양성・균형성・사실성 등에 적합하도록 하여야 한다”고 규정하고 있고, 동조 제2항은 “종합편성을 행하는 방송사업자는 정치・경제・사회・문화 등 각 분야의 사항이 균형 있게 표현될 수 있도록 하여야 한다”고 규정함으로써, 방송프로그램 편성규제의 목적 내지 목표 등을 제시하고 있다.

그런데 방송프로그램 편성규제가 지향하는 목적에도 불구하고, 방송법이 규정하고 있는 방송프로그램 편성규제는 그 내용과 취지를 검토해 볼 때, ‘다양성 확보 목적의 편성규제’와 ‘산업정책적 목적의 편성규제’로 다시 구분할 수 있다. 특히 후자인 산업정책적 목적의 편성규제는 엄밀하게 이야기하면 ‘다양성 확보 목적’이라고 하는 편성규제의 본래의 이념적 근거 이외에 산업정책적 목적이 ‘부가’된 규제라고 할 수 있다.

다양성 확보 목적의 편성규제에 해당하는 것으로는 종합편성 방송사업자의

54) 헌재 2001. 5. 31, 2000헌바43, 구 유선방송관리법 제22조 제2항 제6호 중 제15조 제1항 제1호 부분 위헌소원, 구 유선방송관리법 제22조 제2항 제8호 중 제17조 제4호 부분 위헌소원: “방송의 자유는 주관적인 자유권으로서의 특성을 가질 뿐 아니라 다양한 정보와 견해의 교환을 가능하게 함으로써 민주주의의 존립・발전을 위한 기초가 되는 언론의 자유의 실질적 보장에 기여한다는 특성을 가지고 있다. 방송매체에 대한 규제의 필요성과 정당성을 논의함에 있어서 방송사업자의 자유와 권리뿐만 아니라 수신자의 이익과 권리도 고려되어야 하는 것은 방송의 이와 같은 공적 기능 때문이다. 종래 전자적 대중매체는 가용주파수가 제한되어 있고 방송시설의 설치・운영에는 많은 비용이 드는 관계로 소수의 기업이 매체를 독점하여 정보의 유통을 제어하는 것이 가능한 구조였다. 따라서, 소수에 의한 매체독점을 방지하고 다양한 정보와 견해의 교환을 활성화하기 위해서는 국가가 매체시장에 개입하는 것이 허용되고 또한 필요하다고 인정되어 왔다. 최근에는 매체산업과 기술의 급속한 발달에 힘입어 이른바 “다미디어・다채널” 시대가 도래함에 따라 기술적 측면에서의 방송매체독점의 요인은 사라져 가는 추세이고 이 사건에서 문제되고 있는 유선방송의 경우에도 예외가 아니다. 그러므로 정보와 견해의 다양성을 확보하기 위한 규제의 필요성은 점차 감소되는 추세임이 분명하다. 그러나 아직까지는 정보유통 통로의 유한성이 완전히 극복되었다고 할 수 없으므로 매체시장에서의 독점을 방지하여 정보와 견해의 다양성과 공정성을 보장하기 위한 국가의 규제가 허용될 수 없는 단계에까지 이르렀다고는 보기 어렵다.”

오락프로그램에 관한 편성규제(방송법 제69조 제3항 전단, 방송법시행령 제50조 제1항 및 제2항), 종합편성 방송사업자의 주시청시간대에 관한 편성규제(방송법 제69조 제3항 후단, 방송법시행령 제50조 제3항), 전문편성 방송사업자의 주된 방송분야에 관한 편성규제(방송법 제69조 제4항, 방송법시행령 제50조 제4항), 전문편성 방송사업자의 부수적 방송프로그램에 관한 편성규제(방송법 제69조 제5항, 방송법시행령 제50조 제5항), 지상파방송사업자에 대한 다른 한 방송사업자의 제작물 편성비율 규제(방송법 제69조 제6항, 방송법시행령 제50조 제6항), 한국방송공사의 시청자 참여 프로그램의 편성의무(방송법 제69조 제7항, 방송법시행령 제51조), 공동체라디오방송사업자의 청취자 참여 프로그램의 편성의무(방송법 제69조 제9항, 방송법시행령 제52조의 2), 방송사업자에 대한 1개 국가 제작 영화·애니메이션 및 대중음악의 편성규제(방송법 제71조 제3항, 방송법시행령 제57조 제4항) 등을 들 수 있다. 이러한 다양성 확보 목적의 편성규제는 방송프로그램의 다양성 확보, 중앙방송에 대한 지역방송의 종속성 해소를 통한 지역방송의 정체성 확립 및 지역사회의 균형발전, 국제문화 수용의 다양성 확보 등을 구체적인 목표로 설정하고 있다.

반면 산업정책적 목적의 편성규제에 해당하는 것으로는 방송사업자에 대한 국내제작 방송프로그램의 편성규제(방송법 제71조 제1항, 방송법시행령 제57조 제1항), 방송사업자에 대한 국내제작 영화·애니메이션 및 대중음악의 편성규제(방송법 제71조 제2항 본문, 방송법시행령 제57조 제2항), 지상파방송사업자에 대한 국내제작 애니메이션 신규편성규제(방송법 제71조 제2항 단서, 방송법시행령 제57조 제3항)[55], 방송사업자에 대한 외주제작 방송프로그램의 편성규제(방송법 제72조 제1항 및 제2항, 방송법시행령 제58조 제1항 및 제2항), 종합편성 방송사업자에 대한 주시청시간대의 외주제작 방송프로그램 편성규제(방송법 제72조 제3항, 방송법시행령 제58조 제3항) 등을 들 수 있다. 이러한

55) 애니메이션 의무편성제도를 산업적인 측면보다는 어린이·청소년 보호를 위한 규제로 인식하는 견해도 존재한다. 물론 이 견해는 불필요한 규제로 비판받고 있는 애니메이션 편성규제 대신 어린이·청소년 프로그램 편성규제로 대체하는 방안을 고려할 필요가 있다는 의견을 제시하고 있다. 이호영·윤성옥, "어린이·청소년 보호 방송정책에 대한 의견 조사 연구 - 편성규제, 청소년시청보호시간대, 프로그램등급제를 중심으로 - ",「한국방송학보」제24-1호, 한국방송학회, 2010. 1, 152-196면 참조.

산업정책적 목적의 편성규제는 영화·애니메이션 및 대중음악을 비롯한 국내 영상산업의 활성화, 독립제작사의 육성 등을 구체적인 목표로 설정하고 있다.

위와 같이 '다양성 확보 목적의 편성규제'와 '산업정책적 목적의 편성규제'로 구성되어 있는 현행 방송프로그램 편성규제는 방송의 공익성, 보다 구체적으로는 '방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장'에 기반하고 있다. 따라서 향후 다매체·다채널시대로 통칭되는 방송매체환경의 변화 속에서 방송프로그램 편성규제정책의 새로운 방향을 모색함에 있어서는, 이러한 편성규제의 이념적 근거 및 목적을 관철시키면서도 새로운 방송매체환경에 부합하는 방법론을 어떻게 모색할 것인가에 초점을 맞출 필요가 있을 것이다.

2) 방송프로그램 편성규제정책의 설계시 고려요소

(1) 방송사업자의 '방송의 자유'에 대한 고려

방송프로그램 편성규제정책을 설계함에 있어서는 위에서 고찰한 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 목적 이외에도, 몇 가지 고려해야 할 요소가 존재한다. 먼저 기본권으로서의 방송사업자의 방송의 자유에 대한 고려이다. 방송프로그램 편성규제는 헌법적 관점에서 보면, 기본권으로서의 방송사업자의 방송의 자유를 제한하는 것이다. 물론 방송프로그램 편성규제는 방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장이라는 이념 내지 목적을 추구하기 때문에, 헌법적 한계원리를 준수하는 한, 그 자체는 헌법적으로 정당화될 수 있다. 하지만 방송프로그램 편성규제정책 자체가 헌법적으로 정당화된다고 하더라도, 방송의 자유를 제한하는 것인 만큼, 구체적인 방송프로그램 편성규제정책을 설계할 때는 방송사업자의 방송의 자유를 과도하게 제한하지 않도록 해야 한다. 결국 이것은 방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장이라고 하는 방송의 공익성과 방송사업자의 방송의 자유 간의 형량의 문제로 귀결될 수밖에 없다.

(2) 방송'사업'자의 상업적 이윤 추구 내지 방송의 상업성에 대한 고려

두 번째로 고려해야 할 요소는 방송'사업'자의 상업적 이윤 추구 내지 방송의 상업성에 대한 고려이다. 방송의 공익성이 그동안 대부분의 방송규제의 정당화 근거로서 기능해 왔지만, '영리적 사업' 내지 '산업'으로서의 방송의 상업성 내지 상업적 이유 추구를 무시할 수는 없을 것이다. 이러한 측면에서 방송프로그램 편성규제는 '방송의 다양성'으로 대표되는 방송의 공익성과 방송의 산업성 또는 방송사업자의 상업적 이윤 추구 간의 형량의 문제로서의 성격도 지니고 있다. 그런데 이러한 형량에 있어서 보다 구체적으로 고려해야 할 요소는 방송의 다양성과 시장원리간의 상관관계에 관한 것이다. 일반적으로 언론에 있어서 다양성의 확보는 사상의 자유시장론의 이념적 기초로 기능하는 가치로 인식되고 있다. 특히 근대 시민혁명의 사상적 모태가 되는 자유주의적 관점에 따를 것 같으면, 사상의 자유시장에서의 자유롭고도 공개된 경쟁, 그리고 자율조정과정은 진리발견을 위한 최선의 메커니즘이다. 물론 방송의 특수성, 예컨대 전파의 희소성, 방송의 침투성, 방송의 영향력 등으로 인하여 방송의 경우에는 다른 매체와의 차별적 접근이 가능하고, 다른 매체에서는 볼 수 없는 규제가 정당화되기도 하지만, 기본적으로 방송도 언론매체에 포함되므로 사상의 자유시장론이 적용될 수 있는 영역인 점은 분명하다. 따라서 사상의 자유시장에서의 시장실패가 존재하지 않는 이상, 즉 시장원리를 통해서 방송의 다양성이 확보될 수 있다고 한다면, 굳이 방송의 상업성 내지 상업적 이윤 추구를 제한하는 방식으로 방송규제를 할 필요는 없다. 이 점은 특히 다매체·다채널시대로 통칭되는 방송매체환경 하에서는 유의미할 수 있다.

3) 방송환경 변화에 따른 방송프로그램 편성규제정책의 변화 필요성

방송환경의 변화, 특히 다매체·다채널 시대가 방송프로그램 편성규제정책에 시사하는 함의가 무엇인가? 어떻게 보면, 다매체·다채널 시대는 기술적·물리적으로 수용자의 선택권의 확대를 의미한다. 이 말은 곧 '방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장'을 이념적 근거 및 목적으로 하는 국가에 의한 '법적' 방송프로그램 편성규제가 외부적 환경변화로 인해 그 규범적 정당

성이 점점 약화되고 있다는 것을 의미할 수도 있다.

그러면 여기서 등장하는 의문은 다음 두 가지로 요약될 수 있을 것이다.

첫째, 방송프로그램 편성규제정책을 유지할 것인가의 문제이다. 위에서 언급한 것처럼 방송환경의 변화로 인해 국가의 법적인 개입 없이 방송프로그램 편성규제의 목적이 달성된다고 한다면, 방송편성규제정책을 그대로 유지하는 것은 방송사업자의 방송의 자유에 대한 과도한 규제라고 할 수 있다. 하지만 다매체·다채널 시대라고 하는 방송환경의 변화에서도 방송의 공공성과 공익성의 개념을 완전히 폐기할 수 없을 것으로 보인다. 특히 다매체·다채널 시대라고 하는 방송환경의 변화에 직면하여 방송프로그램 편성규제가 여전히 유효한가에 대한 현재의 논란에 비추어 보면, 쉽게 방송의 공익성 개념을 폐기하기는 어려울 것으로 보인다.

예컨대 방송의 공익성에 기초한 내용규제가 방송내용의 정치적 중립보장, 다원성 제고, 공정성 구현, 질적 완성도 제고 등을 의미하고, 교육적, 시민적, 문화적인 콘텐츠를 지원하는 반면, 사회적으로 위험하고 해로운 내용을 제한하는 것으로 정의할 때, 케이블이나 위성, DMB, IPTV 등을 통해서도 여전히 지상파채널의 영향력이 강하다는 점, 사회적 취약계층, 특히 청소년의 경우에는 방송시청의 개별화로 인해 부모의 시청지도(parental guidance)가 갈수록 취약해지고 있다는 점, 소수의 인기프로그램들의 재방송전략이 오히려 방송의 다양성을 저해하고 있다는 점 등을 이유로, 여전히 방송의 공익성을 명분으로 하는 내용규제가 다매체·다채널 시대에도 유효하다는 주장[56]이 존재한다. 반면에 특히 지상파방송에 대한 편성규제의 근거가 전파의 희소성과 매체의 영향력 두 가지라는 점을 전제로, 다매체 다채널화의 전개로 인하여 이러한 논리들은 설득력을 잃어 가고 있고, 따라서 편성과 같은 방송 내용에 대한 규제보다는 시장에서의 독점방지 내지는 공정경쟁을 통한 공익성 실현 차원에서 규제정책이 마련될 필요가 있다는 주장도 제기된다.[57] 하지만 이러한 변화 속에서도 특히 기존의 공영방송이 제공해 왔던 공공서비스의 지속적인 제공을

---

56) 윤석민·박아현, “방송통신 융합시대 방송의 공익성과 내용규제정책”, 「방송연구」 제66호, 방송위원회, 2008년 여름, 210-211면.
57) 배진아, “편성규제 이대로 좋은가”, 「방송문화」 제283호, 한국방송협회, 2005. 1, 36면.

통한 프로그램 내용에서의 문화적 다양성 확보의 필요성 또한 다매체 · 다채널 시대의 공익적 가치로 그 중요성이 부각되고, 이는 방송의 최종적 비용부담자인 수용자의 권리의 보호라는 측면에서 공익성으로 귀결될 수 있다는 지적 또한 존재한다.[58)]

이러한 논란은 다매체 · 다채널 시대가 '기술적 · 물리적 · 외형적'으로는 수용자의 선택권의 확대를 의미하지만, '구조적 · 실질적'으로는 아직 수용자의 선택권의 확대를 가져오지 못하고 있다는 것을 의미할 수 있다. 이러한 측면에서 보면 결국 '방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장'이라는 방송프로그램 편성규제의 이념과 목적, 그에 기반한 방송프로그램 편성규제 자체는 여전히 유의미할 수 있다는 결론이 가능하다.

둘째, 방송프로그램 편성규제정책을 유지한다면, 그 접근방법이나 방식을 어떻게 새롭게 디자인할 것인가의 문제이다. 다매체 · 다채널 시대가 기술적 · 물리적으로 수용자의 선택권의 확대를 의미한다고 한다면, 전파의 희소성을 기반으로 하는 기존의 지상파방송 중심의 방송프로그램 편성규제정책은 그 패러다임적 변화가 필수적이라고 할 것이다. 방송프로그램 편성규제정책이 변화되어야 한다면, 어떠한 방향으로 변화되어야 하며 그 접근방법에서는 어떠한 요소들을 고려해야 할 것인가가 등장하게 된다.

먼저 기본적인 방향성과 관련하여서는 방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장이 여전히 필요하고 유효한 영역은 기존 방송프로그램 편성규제의 유지 내지 강화를 전제로 하는 합리화가 필요할 것이다. 반면에 방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장이 유효하지 않거나 약화된 영역은 방송프로그램 편성규제의 폐지 내지 완화를 전제로 하는 합리화가 필요할 것이다. 특히 후자의 경우에는 방송프로그램 편성규제의 정당성 및 실효성이 떨어지는 영역과 공정한 경쟁질서만 확보되면 시장원리에 따라 다양성이 확보될 수 있는 영역으로서 산업성 내지 산업경쟁력 강화에 대한 고려가 필요한 영역과 일치한다고 볼 것이다.

접근방법에서의 고려요소와 관련하여서는, 방송의 다양성 확보를 통한 수용

---

58) 최충웅 외 4인, 『다매체 · 다채널 시대 편성정책 연구』, 정책연구 2001-6, 방송위원회, 2001. 12, 53-54면.

자의 선택권 보장이 적용되는 매체나 채널, 혹은 영역을 '선험적'으로 결정할 수 없다는 점을 고려할 때, '매체와 채널의 특성'을 고려할 수밖에 없을 것이다. 즉 방송매체와 방송채널의 특성이 그 자체로 방송프로그램의 다양성 확보를 통해서 수용자의 선택권을 보장해 주고 있는지에 따라서 방송프로그램 편성규제의 방식과 정도가 결정되어야 한다.

Ⅱ. 방송프로그램 편성규제에 있어서 접근방식의 변화 모색

1. 기존 방송프로그램 편성규제의 문제점

지금까지의 방송프로그램 편성규제에 대해서는 다양한 관점에서 그 문제점이 지적되어 왔다.

우선 방송프로그램 편성규제와 관련하여 가장 자주 지적되는 문제는 비율을 맞추어야 할 규제의 수가 너무 많다는 점이다.[59] 아울러 방송프로그램 편성규제의 근거가 되는 방송법 제69조 제1항이 제시하는 공정성, 공공성, 다양성, 균형성, 사실성 등이 상호 어떤 관계가 있는지 또는 공공성이라는 상위 개념 아래 공정성, 다양성, 균형성 등이 하부개념으로 구성되는 것인지 등을 구체적으로 제시하지 못함으로써, 결국 명확하지 않은 개념과 근거를 명분으로 지나치게 많은 분야에서 편성쿼터 제한을 하고 있다는 비판이 존재한다.[60] 이러한 비판은 현재의 방송프로그램 편성규제가 일정한 원리 하에서 일관되게 적용되고 있는가라는 문제제기 차원에서 현행 방송프로그램 편성규제의 무원칙성, 규제의 통합성 및 일관성의 결여, 매체별·채널별 차별화에 있어서의 명확하고도 일관성 있는 기준의 부재 등을 지적하는 비판[61]과 궤를 같이 하는 것으로 이해된다.

또한 지금까지의 방송프로그램 편성규제는 방송사의 편성자율권을 침해할 뿐만 아니라, 그 타당성과 실효성의 측면에서 정책적 효과를 유발하지 못함으로써[62], 오히려 지상파방송사의 경쟁력마저 약화시키고 시청자의 권익을 저해

---

59) 배진아, "편성규제 개선: 편성규제 완화의 원년되어야", 「방송문화」 제295호, 한국방송협회, 2006. 1, 11면.

60) 윤성옥, "방송법 내 과다한 편성규제 재정비 필요", 「방송문화」 제315호, 한국방송협회, 2007. 11, 51면.

61) 윤석민·박아현, "방송통신 융합시대 방송의 공익성과 내용규제정책", 「방송연구」 제66호, 방송위원회, 2008년 여름, 227면.

62) 예컨대 지역 지상파방송사에 대한 의무 외주비율 및 자체 편성비율 규제정책은 거의 무의

하는 결과를 초래하였다는 비판도 이루어진다.[63] 특히 전체 방송시장에서 지상파방송이 차지하는 비중이 계속 감소하고 있어서 공공서비스를 제공할 수 있는 기반 역시 좁아지고 있는 상황에서, 지상파방송에 대한 편성규제만으로 방송의 공익성을 담보하기는 어려우므로, 규제보다는 지원을 통해 공공서비스가 충분히 제공될 수 있도록 해야 한다는 주장이 이루어진다.[64]

2. 방송프로그램 편성규제정책의 설계시 차별화 대응전략의 필요성

위와 같이 현행 방송프로그램 편성규제들이 노정하는 문제점들은 근본적으로 방송프로그램 편성규제의 무원칙성, 매체별·채널별 차별화에 있어서의 명확하고도 일관성 있는 기준의 부재에 있는 것으로 보인다. 따라서 향후 방송프로그램 편성규제정책을 설계함에 있어서는 원칙과 명확하고도 일관성 있는 기준의 제시가 먼저 선행되어야 할 것이다. 이러한 원칙과 기준으로서 일단 방송프로그램 편성규제정책의 설계시 '차별화 대응전략'이 필요한 것으로 보인다.

이러한 차별화 대응전략과 관련하여, 방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장이 여전히 필요하고 유효한 영역은 기존 방송프로그램 편성규제의 유지 내지 강화를 전제로 하는 합리화가 필요하고, 반면에 방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장이 유효하지 않거나 약화된 영역은 방송프로그램 편성규제의 폐지 내지 완화를 전제로 하는 합리화가 필요하다는 점은 이미 언급하였다. 그리고 차별화 대응전략을 뒷받침하는 원칙과 기준으로서 '매

미하고, 오히려 지역방송사의 제작 능력의 향상보다는 지역 방송프로그램의 질적 저하를 가져오게 될 수도 있다는 비판적 견해도 이러한 비판의 한 종류이다. 이에 관해서는 김병선, "프로그램 편성 비율 고시가 지역 지상파 방송 편성에 미치는 영향: 의무 외주 제작 비율 및 자체 편성 비율 고시를 중심으로", 「언론과학연구」 제8권 제3호, 한국지역언론학회, 2008. 9, 117-164면 참조.

63) 전경란, "편성의 자유 실종된 방송규제", 「방송문화」 제290호, 한국방송협회, 2005. 8, 14-17면.

64) 심미선, "'규제'보다 '자유'로 편성정책 목표 실현할 때", 「방송문화」 제312호, 한국방송협회, 2007. 8, 13면.

체와 채널의 특성'을 고려해야 한다는 점도 이미 언급하였다. 즉 "방송매체와 방송채널의 특성이 그 자체로 방송프로그램의 다양성 확보를 통해서 수용자의 선택권을 보장해 주고 있는지에 따라서 방송프로그램 편성규제의 방식과 정도가 결정되어야 한다"는 명제가 차별화 대응전략의 원칙과 기준으로서 기능할 수 있다고 생각한다. 그런데 여기서 차별화 대응전략을 정당화할 수 있는 모델이 필요하다. 이하에서는 매체간·채널간 차별적 편성규제정책을 위한 정당화모델을 제시하고자 한다.

3. 매체간·채널간 차별적 방송프로그램 편성규제정책을 위한 정당화모델

매체간·채널간 차별적 방송프로그램 편성규제정책을 입안하기 위해서는 그것을 정당화할 수 있는 논리나 정당화모델의 개발이 선행되어야 한다. 그렇지 않은 경우에는 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 목적을 유지하면서도, 다매체·다채널 시대로 상징되는 방송환경의 변화에 부응하는 합리적인 방송프로그램 편성규제정책을 설계하기가 어려울 것이다. 더 나아가서 이러한 정당화논리나 정당화모델이 제시되지 않고서는, 매체간·채널간 차별적 방송프로그램 편성규제라고 하는 차별적 대응전략은 헌법적인 관점에서 평등원칙의 위반이라는 시비로부터 자유로울 수가 없을 것이다.

한편 차별적 방송프로그램 편성규제정책은 매체간 뿐만 아니라 채널간에도 필요할 수 있다. 따라서 '매체간 차별적 편성규제정책'의 정당화논리와 '채널간 차별적 편성규제정책'의 정당화논리가 별도로 필요하게 된다. 우선 매체간 차별적 편성규제정책의 정당화논리로서 다음과 같은 소위 '매체특성모델'을 제시하고자 한다.

1) 새로운 규제정당화모델로서의 매체특성모델의 의의

궁극적으로 모든 매체가 통합되는 경우에는 언론매체에 관한 기존의 전통적인 3분할모델[65]은 전혀 적용될 여지가 없을 것이다. 아니면 기존의 전통적인

3분할모델을 구성하는 개별 모델인 인쇄모델, 방송모델, 통신모델 중 하나를 선택하여 적용하는 방식으로 결론이 날 수 있겠지만, 이것 또한 논의의 여지가 있는 부분이다. 기존의 전통적인 3분할모델은 특히 융합매체가 등장하면서 규제근거 내지 규제정당화모델로서의 의미가 많이 반감되고 있는 실정이다. 따라서 기존의 3분할모델이 아닌 새로운 모델에 따른 규제근거의 도출이 필요하고 요청되게 된다.

이러한 새로운 모델의 설정에 있어서는 '매체'라는 개념을 바라보는 관점에 있어서의 차별화를 요구한다. 즉 기존의 전통적인 3분할모델이 '매체'의 개념을 단순히 기술적 자원을 중심으로 하는 물리적 개념으로 파악했다고 한다면, 새로운 매체의 개념은 '의사소통수단'으로서 넓게 파악할 필요가 있다. 다시 말하면, 커뮤니케이션의 '방식'이나 '기능'도 매체의 개념 속에 포섭시켜서, 매체의 개념을 재구성할 필요가 있다는 것이다. 이러한 광의의 매체개념이 필요한 이유는 동일한 자원을 사용하는 동일한 물리적 매체일지라도, 그것을 통해서 이루어지는 의사소통행위는 그 기능을 달리할 수 있기 때문이다. 대표적인 예가 바로 인터넷일 것이다. 비록 인터넷의 물리적 기반이 '통신'에 있다고 하지만, 인터넷을 통해서 이루어지는 커뮤니케이션의 방식이나 기능은 전형적인 방송과 같이 一 對 多의 형태로 이루어지기도 하지만, 전형적인 통신과 같이 一 對 一의 형태로 이루어지기 한다. 즉 인터넷을 기반으로 이루어지는 커뮤니케이션의 방식과 기능은 매우 다양하기 때문에, 기존의 전통적인 3분할모델에 의해서는 설명되지 않는 영역이 매우 많다. 이러한 점에서 인터넷에 대한 규제모델을 정립하는데 있어서, 보다 구체적으로 내용규제를 위한 정당화모델을 정립하는데 있어서 기존의 전통적인 3분할모델은 한계를 지닐 수밖에 없는 것이다.

그리고 방송의 개념은 지금까지 기술의 발전으로 인해 확대되어 온 경향이

---

65) 기존의 매체규제시스템은 인쇄매체, 통신매체, 방송매체 등 개별 매체마다 다른 규제원리와 규제방식을 적용하는 것을 전제로 해 왔다. Pool은 이러한 규제방식을 '3분할 커뮤니케이션 시스템(a trifurcated communications system)'이라고 부른 바 있다. Ithiel de Sola Pool, *Technologies of Freedom*, The Belknap Press of Harvard University Press, 1983, 2면. 이러한 3분할시스템 혹은 3분할모델은 3개의 개별모델로 구성되어 있다. 즉 인쇄모델, 방송모델, 통신모델이 각각 그것이다.

있다. 예컨대 전통적인 지상파방송 → 케이블방송 → 위성방송 → DMB → IPTV → 인터넷방송의 순서로 방송개념이 확대되어 왔다. 여기서 던질 수 있는 질문이 바로 전통적인 3분할모델을 구성하는 요소 중의 하나인 방송모델로 이 모든 방송의 유형을 과연 포섭할 수 있을 것인가의 문제이다. 어떻게 보면 방송개념의 확대의 역사는 방송의 공익성 내지 공적 기능의 변화의 역사, 방송규제의 변화의 역사와 맞물려 있기도 하다. 만약 전통적인 방송모델이 이 모든 유형의 방송개념을 제대로 포섭하지 못하고, 설명하지도 못하며, 방송규제의 정당화논거로서의 설득력이 떨어진다고 한다면, 기존의 방송모델을 대체하는 혹은 보완하는 새로운 규제정당화모델이 필요할 수밖에 없는 것이다. 이러한 맥락에서도 매체간 차별적 편성규제정책의 정당화를 위한 새로운 논리가 필요하게 된다.

2) 매체특성모델의 구성요소

(1) 정보통제방식

‘정보통제방식’은 정보의 흐름에 있어서 정보가 통제되는 방식을 의미한다. 즉 일정한 주체(방송사업자, 케이블사업자 등 매체소유자 및 운영자)가 매체를 소유하고 폐쇄적으로 운영하면서 정보의 흐름을 통제하느냐 아니면 매체가 개방되어 있어 모든 사람이 자유롭게 매체에 접근할 수 있고 또한 매체를 통하여 정보를 제공할 수 있는가를 의미한다. 정보통제방식을 결정짓는 요소가 ‘정보통제자(gatekeeper)’의 존재 여부인데, 여기서 정보통제자란 정보의 흐름을 통제하고 관리하는 자를 의미한다. 정보통제자의 존재 여부가 중요한 이유는 바로 표현의 자유가 추구하는 가치인 ‘다양성’을 정보통제자가 직접 관리하고 통제할 수 있기 때문이다. 즉 정보통제자의 존재 여부는 정보의 다양성의 정도와 밀접한 관련성을 갖고 있다고 볼 수 있다. 헌법적 관점에서 보면, 정보통제자의 개념은 표현의 자유(신문의 자유 및 방송의 자유 포함)와 관련하여 소위 ‘편집・편성권 혹은 편집・편성의 자유’ 내지 ‘편집의 자율성(editorial autonomy)’으로 나타난다. 이러한 ‘편집・편성권 혹은 편집・편성의 자유’ 내지 ‘편집의 자율성’은 표현의 자유를 보장받는 중요한 지표로서 작용하고 있을

뿐만 아니라, 반대로 규제를 위한 지표로서도 작용한다. 아무튼 정보통제방식, 즉 정보통제자의 존재 여부에 의하여, 매체는 ‘중앙통제적 매체’와 ‘탈중앙통제적 매체’로 구분이 가능하다.

(2) 정보전달방식

‘정보전달방식’이라는 요소는 정보제공자와 정보수용자간에 정보가 전달되는 방식을 의미한다. 즉 정보수용자에게 정보제공자가 제공하는 정보를 통제하고 선택할 수 있는 기회가 주어져 있느냐, 주어져 있다면 어느 정도로 주어져 있느냐를 의미한다. 따라서 ‘정보전달방식’은 자신이 수용하는 정보에 대한 정보수용자의 ‘통제가능성’과 직접적으로 관련되어 있다. 왜냐하면 정보가 일방적으로 정보수용자에게 전달되는 경우에는, 정보수용자의 통제가능성은 적을 것이고, 반면에 정보가 쌍방향 내지 상호작용적으로 전달되는 경우에는 정보수용자의 통제가능성은 매우 크다고 할 수 있기 때문이다. 이러한 ‘정보전달방식’이라는 요소는 매체에 대한 내용적 규제와 관련하여 매우 중요한 의미를 지닌다. 왜냐하면 정보수용자에게 정보의 수용 여부에 대한 통제권이 인정되는지 그리고 실질적으로 통제능력이 부여될 수 있는지에 따라서 국가에 의한 내용적 규제의 정도가 달라지기 때문이다. 이러한 논리는 방송프로그램 편성규제에 있어서도 동일하게 적용될 수 있다. 위에서도 언급한 것처럼, 방송프로그램 편성규제의 이념적 근거 및 목적인 ‘방송의 다양성 확보를 통한 수용자의 선택권 보장’은 정보수용자의 통제가능성이 방송에 적용된 개념이기 때문이다. 따라서 방송매체의 특성에 따라 수용자의 선택권 보장의 정도가 결정된다고 한다면, 방송매체간의 차별적 편성규제가 가능하게 되는 것이다. 아무튼 정보전달방식, 즉 정보수용자의 통제가능성의 존재 여부에 의하여, 매체는 ‘일방적 매체’와 ‘쌍방향적 매체’로 구분이 가능하다.

3) 매체특성모델에 따른 매체의 분류와 분석

위와 같은 구성요소들을 가지고 있는 매체특성모델에 따르면, 매체들은 그 특성에 따라 모두 네 가지의 매체로 분류가 가능할 것이다. 즉 중앙통제적·

일방적 매체, 중앙통제적·쌍방향 매체, 탈중앙통제적·일방적 매체, 탈중앙통제적·쌍방향 매체 등 네 가지이다.

<표 1> 매체특성모델에 따른 매체의 분류

		정보전달방식	
		일방성	쌍방향성
정보통제방식	중앙통제성	중앙통제적·일방적 매체	중앙통제적·쌍방향 매체
	탈중앙통제성	탈중앙통제적·일방적 매체	탈중앙통제적·쌍방향 매체

이하에서는 위의 분류에 따라 각 영역에 해당하는 매체, 특히 방송매체의 유형들을 분류하여 그 특성을 설명하고, 방송프로그램 편성규제에 있어서 갖는 정책적 함의를 조명하기로 한다.

(1) 중앙통제적·일방적 매체

‘중앙통제적·일방적 매체’란 정보의 흐름에 있어서 정보통제자가 존재하고, 따라서 편집자율성을 향유하는 매체인 동시에, 정보전달방식이 일방적인 경우를 말한다. 이 유형에 해당하는 방송의 유형으로는 전통적인 매스미디어인 지상파방송뿐만 아니라, 케이블방송, 위성방송 등도 포함될 수 있다. 여기서 케이블방송이나 위성방송이 중앙통제적·일방적 매체에 해당하는 이유는, 케이블방송사업자나 위성방송사업자가 ‘정보통제자’로서 전송하는 채널들을 선택하여 일방적으로 보내는 신호를 수용자는 단지 채널의 선택을 통해서 수용할 뿐이기 때문이다. 이러한 측면에서 보면 케이블방송이나 위성방송도 기존의 지상파방송과 마찬가지로 ‘방송(broadcasting)’의 유형에 해당한다.

하지만 여기서 동일한 중앙통제적·일방적 매체라 하더라도 지상파방송과 케이블방송/위성방송은 구분될 여지는 존재한다. 이와 관련하여서는, 비교집단의 설정에 있어서 지상파방송 v. 케이블방송/위성방송의 구분과 지상파방송

v. 케이블방송/위성방송의 PP간의 구분이라는 관점에서 분리해서 접근하는 것이 필요하다. 왜냐하면 케이블방송 또는 위성방송은 '채널간 편성'은 할 수 있지만, '채널 내 편성'은 할 수가 없기 때문이다. 즉 '채널 내의 편성'개념을 전제로 한다면, 기존의 지상파방송과 케이블방송/위성방송을 비교집단으로 설정하는 것보다는, 기존의 지상파방송과 케이블방송/위성방송의 PP를 비교집단으로 설정하는 것이 오히려 합리적인 접근방식이라고 볼 수 있기 때문이다.

첫째, 지상파방송 v. 케이블방송/위성방송의 구분이라는 관점에서 접근할 때, 방송의 3대 요소라고 할 수 있는 제작, 편성, 송출 중에서 지상파방송은 외주제작의 경우를 제외하고 제작, 편성, 송출 모두를 담당한다. 하지만 케이블방송이나 위성방송은 제작, 편성, 송출 중에서 송출만 담당한다고 볼 수 있다. 케이블방송이나 위성방송이 송출만 담당한다고 하더라도, 채널수가 많아짐으로 인해 수용자의 채널선택의 폭이 넓어졌다는 점에서, 기존의 지상파방송과는 달리 그 자체만으로도 방송의 다양성을 확보할 수 있는 메커니즘을 내재적으로 보유하고 있다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 보면 중앙통제적 매체 중에서도 지상파방송은 '强 중앙통제적 매체'에 해당하고, 케이블방송이나 위성방송은 '弱 중앙통제적 매체'에 해당하는 것으로 다시 재분류가 가능하다.

둘째, 지상파방송 v. 케이블방송/위성방송의 PP간의 구분이라는 관점에서 접근할 때, 지상파방송은 무료방송으로서의 속성을 지니는 반면에, 케이블방송 또는 위성방송은 '수용자의 적극적인 가입'을 전제로 한다. 따라서 케이블방송이나 위성방송은 수용자의 적극적이고도 능동적인 자발성을 전제로, 특정한 시청자층을 대상으로 차별화, 계층화된 서비스를 제공한다는 점에서, 기존의 지상파방송과는 달리 '협송(narrowcasting)'으로서의 의미를 지닌다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 보면 일방적 매체 중에서도 지상파방송은 '强 일방적 매체'에 해당하고, 케이블방송이나 위성방송의 PP는 '弱 일방적 매체'에 해당하는 것으로 다시 재분류가 가능하다.

결국 동일한 중앙통제적・일방적 매체라 하더라도, 지금까지 설명한 지상파방송과 케이블방송이나 위성방송의 서비스방식의 차이, 특성 등을 고려할 때, 지

상파방송과 케이블방송 및 위성방송이 구분될 여지가 있다면, 지상파방송 v. 케이블방송 혹은 위성방송(의 PP) 간의 차별적 편성규제정책은 의미가 있을 수 있다.

한편 DMB의 경우도 어떻게 보면 '다채널'의 형태로 서비스를 제공한다는 점에서 케이블방송이나 위성방송과 동일한 유형의 매체에 해당한다고 볼 수 있다. 하지만 DMB 중에서 지상파DMB의 경우에는 초기단계에서 기존 지상파방송의 이동수신 취약점에 대한 대책으로서 보완매체 성격이 더 강했다는 점과 실제로 지상파DMB 사업자의 대부분이 기존의 지상파사업자라는 점을 고려할 때, 규제정책의 디자인에 있어서는 지상파DMB를 지상파방송과 동일하게 취급하여야 할 것이다.[66] 반면 위성DMB의 경우 방송법상 위성방송사업자로 분류될 수 있다면, 위성방송과 동일하게 취급해도 무방할 것이다. 그리고 위성DMB의 경우에는 유료방송이라는 점에서 위성DMB의 채널을 통해 방송프로그램을 공급하는 PP는 위성방송의 PP와 동일하게 취급할 수 있을 것이다.

(2) 중앙통제적·쌍방향 매체

'중앙통제적·쌍방향 매체'란 정보의 흐름에 있어서 정보통제자가 존재하고, 따라서 편집자율성을 향유하는 매체이지만, 한편으로는 그 정보전달방식이 단순히 일방적인 것이 아닌 쌍방향의 것인 경우를 말한다. 이러한 유형의 매체에 해당하는 것으로는, 우선 IPTV의 VOD(Video on Demand)시스템을 생각할 수 있다. 왜냐하면 VOD시스템의 경우 분명히 정보의 흐름을 지배하는 정보통제자는 존재하지만, 정보의 흐름에 있어서 정보수용자의 다양한 선택이 가능하고 정보수용자에 의한 정보 및 프로그램의 통제가 가능하기 때문이다. 즉 IPTV의 VOD시스템의 경우에는 기존의 전통적인 '시간적 편성'의 개념이 적용되지 않는 '개인 대상의 방송(pointcasting)'에 해당하기 때문이다. 따라서 이러한 IPTV의 VOD시스템의 경우에는, 기존의 방송프로그램 편성규제정책에서 상정하는 편성개념이 '시간적 편성'을 전제로 하는 한, 방송프로그램 편성규제

---

66) 방송통신 융합과정의 일환으로 논의되고 있는 지상파DMB사업자에 대한 규제완화 및 사업자 분류 변경 등 관련 정책 수행에 있어서는 지상파DMB와 기존 지상파방송사업자와의 관계 및 매체 도입 목적이 간과되어서는 안된다는 지적이 있어 왔다. 김정태, 『디지털시대 방송법 해설』, 개정 2판, 커뮤니케이션북스, 2010, 109면.

는 적용될 여지가 없는 것이다. 또한 IPTV의 VOD시스템의 경우에는 시장원리를 통한 방송의 다양성 확보가 가능한 영역이라고 할 수 있다.

물론 IPTV의 실시간방송은 예외라고 볼 수 있다. IPTV의 실시간방송의 경우, 그 메커니즘이 케이블방송이나 위성방송과 동일하다고 한다면, 방송편성규제정책의 적용수준에 있어서는 케이블방송이나 위성방송과 동일하게 취급하는 것이 가능할 것이다. 예컨대 현행 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」은 IPTV의 실시간방송을 종합유선방송에 준해서 취급하고 있다(제21조 제3항 및 제4항).

한편 IPTV의 실시간방송에 대해서 방송프로그램 편성규제정책을 어떻게 적용할 것인가의 문제에 있어서는 방송편성규제정책과 뉴미디어의 발전과의 상관관계를 고려할 필요성도 존재할 수 있다.

(3) 탈중앙통제적・일방적 매체

‘탈중앙통제적・일방적 매체’란 정보의 흐름에 있어서 정보통제자가 존재하지 않고, 따라서 편집자율성이 인정될 필요가 없는 매체인 반면에, 한편으로는 정보전달방식이 일방적인 경우를 말한다. 이러한 유형에 해당하는 매체는 인터넷상에서의 junk mail(혹은 spam mail)이나 리스트서브(listservs)와 같은 표현행위, 그리고 인터넷상에서 운영되는 웹사이트 중 정보수용자가 단지 정보를 수용만 할 수 있을 뿐, 어떠한 영향력도 행사할 수 없는 사이트가 여기에 해당한다고 할 수 있다. 방송매체와 관련하여서는 방송의 유형 중 현재 이러한 유형의 매체에 해당하는 것은 없는 것으로 보인다.

(4) 탈중앙통제적・쌍방향 매체

‘탈중앙통제적・쌍방향 매체’란 정보의 흐름에 있어서 ‘정보통제자’가 존재하지 않고, 따라서 ‘편집자율성’이 인정될 필요가 없는 동시에, 정보전달방식도 쌍방향인 경우이다. 이 유형의 매체에 해당하는 것으로는 인터넷상에서의 커뮤니케이션행위 중에서 e-mail, 인터넷채팅, 이용자의 피드백이 가능한 웹과

같은 원격정보검색 등이 여기에 해당한다고 할 것이다. 더 나아가서 오늘날 트위터로 대표되는 마이크로블로깅 등의 SNS(social network service) 서비스도 이러한 유형의 매체에 해당한다고 할 수 있다.

방송의 유형에 포함되는지에 대한 논란이 있기는 하지만, 방송과 관련성이 있는 것으로서는 웹캐스팅(web-casting)이 바로 이러한 유형의 매체에 해당한다고 할 수 있다. 웹캐스팅은 "인터넷을 통해 영상, 음향정보를 방송적인 형태로(실시간으로 그리고 이용자의 컴퓨터에 저장되지 않는 방식으로) 제공하는 정보통신서비스"를 말한다고 할 수 있다. 즉, 유선이든 무선이든 인터넷 TCP/IP 프로토콜에 의해 비디오, 오디오와 같은 멀티미디어 데이터를 전송하되 이를 파일전송(File Download) 방식이 아닌 스트리밍(Streaming) 방식에 의해 전송하는 서비스를 말한다. 웹캐스팅은 그동안 '인터넷방송'이라는 개념하에 통신매체와 방송매체간의 미디어 융합현상이 가장 극명하게 드러나는 영역으로 인식되어 왔으나, 사실 이러한 인식은 방송영역에서 주로 제작되어 왔던 비디오/오디오 '콘텐츠'와 통신영역에서의 기술적 발전에 의해 새로이 생겨난 인터넷 '매체'간의 결합가능성만 고려하였다는 점에서 한계를 지니는 것이었다. 따라서 사실 인터넷방송은 인터넷을 통해 제공되는 콘텐츠 중의 하나에 불과하다는 점에서, 매체 '그 자체'가 방송과 통신의 중간적 성격을 갖는 것은 아니라고 할 수 있다.

설령 웹캐스팅을 방송의 유형에 포함시킨다고 하더라도, 웹캐스팅에 대한 이용자의 접근방식은 기존의 방송과 현격히 다르다. 웹캐스팅 이용자가 채널을 우연히 돌림으로써 방송에 노출되는 것이 아니라, 의도적으로 접근해야만 비로소 이용할 수 있다는 점에서 비의도성이 강조되는 일반 공중파방송과는 다른 측면이 분명히 존재한다.

4) 매체특성모델이 방송프로그램 편성규제에 있어서 갖는 이론적·실천적 의의 및 한계

(1) 의의

위에서 제시한 매체특성모델은 방송프로그램 편성규제와 관련하여 다음과

같은 이론적·실천적 의미를 가진다고 판단된다.

첫째, 매체특성모델은 방송프로그램 편성규제를 포함한 각종 매체들에 대한 국가의 '내용적 규제(content regulation)'를 정당화할 수 있는 이론적·실천적 근거로서 기능할 수 있다는 점에서 우선 그 의의를 발견할 수 있다. 예컨대 중앙통제적·일방적 매체들은 중앙통제성과 일방성이라는 특성 때문에, 구조적으로나 본질적으로 표현의 자유가 추구하는 핵심가치 중의 하나인 '다양성의 확보'에 한계를 지닐 수밖에 없을 뿐만 아니라, 정보수용자의 측면에서도 통제능력이 결여될 수밖에 없다. 따라서 다양성을 확보하기 위해서 그리고 정보수용자의 통제능력을 강화시키기 위해서 이들 매체에 대한 국가의 내용적 규제가 정당화될 수 있다는 논리가 가능하다. 반면에 탈중앙통제적·쌍방향 매체는 탈중앙통제성과 쌍방향성이라는 특성 때문에, 구조적으로나 본질적으로 '다양성의 확보'에 순기능적이고도 긍정적인 역할을 수행할 수 있을 뿐만 아니라, 정보수용자의 통제능력을 강화시킬 수 있다. 따라서 이러한 특성으로 인해 이들 매체에 대한 국가의 내용적 규제의 정당성은 약화될 수밖에 없다는 논리가 가능하다.

둘째, 3분할모델을 비롯하여 매체에 대한 기존의 규제논거들, 특히 방송에 대한 규제를 정당화했던 기존의 논거들, 예컨대 전파의 희소성, 침투성, 영향력 등의 논거들을 이용하지 않고서도 방송에 대한 규제를 정당화할 수 있다는 점에서도 그 의의를 발견할 수 있다. 왜냐하면 방송은 기본적으로 중앙통제적·일방적 매체에 해당하므로, 방송의 내용에 대한 국가의 규제는 정당화될 수 있기 때문이다.

셋째, 매체특성모델은 인터넷 등의 쌍방향매체에 대한 내용적 규제의 규범적 정당성을 평가하고, 인터넷 등의 쌍방향매체에 대한 내용적 규제의 기준을 제시해 줄 수 있다는 점에서도 장점을 지니고 있다. 예컨대 인터넷 등의 쌍방향매체, 특히 매체특성모델상의 '탈중앙통제적·쌍방향 매체'는 신문이나 방송과 같은 기존의 매스미디어는 완전히 다른 특성을 지니고 있는 매체이므로, 특히 방송에 적용되었던 기존의 규제원리나 방식이 그대로 적용될 수 없다는

논리가 가능하기 때문이다.

넷째, 마지막으로 지금까지의 논리를 유지한다면, 매체에 대한 내용적 규제에 있어서 매체 전반을 아우르면서도 차별화 대응전략으로서 매체간의 차별적 기준의 적용을 정당화할 수 있는 ‘일반적 원칙과 기준’으로서 기능할 수 있다는 점도 매체특성모델이 갖는 장점이라고 할 수 있다. 예컨대 내용적 규제에 있어서 그 정도를 중앙통제적·일방적 매체 → 중앙통제적·쌍방향 매체 → 탈중앙통제적·일방적 매체 → 탈중앙통제적·쌍방향 매체의 순으로 완화시키는 것이 매체특성모델에 의해 정당화될 수 있는 것이다.[67] 따라서 이러한 매체특성론적 관점을 일관되게 유지한다면, 매체별 특성에 따른 방송프로그램 편성규제정책의 차별화를 정당화할 수 있는 논거와 논리가 충분히 도출될 수 있는 것이다.

결론적으로 이상과 같은 의미들을 종합해 볼 때, 여기서 제시하는 매체특성모델은 이전의 전통적인 매체들뿐만 아니라 기술의 발전에 따라 새롭게 등장하는 매체들을 모두 포괄하여 ‘통합적’으로 그 특성들을 설명해 낼 수 있는 ‘통합모델’이라는 것을 알 수 있다. 이러한 통합모델로서의 매체특성모델은 일정한 규제가 그 정당성과 타당성을 확보하기 위한 전제로서 규제의 일관성을 담보해 낼 수 있는 ‘일반적 원칙과 기준’으로 기능할 수 있다는 점을 보여준다.

이러한 측면에서 매체특성모델은 매체 전반에 대한 내용적 규제의 이론적 분석틀로서 기능할 수 있다는 점에서 그 의의를 지닐 뿐만 아니라, 실천적인 측면에서도 구체적으로 매체간의 차별적 내용규제정책의 입안을 정당화할 수 있는 모델로서 기능할 수 있다는 점에서도 그 의의를 발견할 수 있다.

더 나아가서 방송프로그램 편성규제가 기본적으로 방송에 대한 내용적 규제의 하나로서 존재한다면, 이러한 매체특성모델은 방송프로그램 편성규제정책의 차별화를 위한 정당화모델로서도 기능할 수 있다는 점에서도 그 이론적·실천적 의의를 인정할 수 있을 것이다.

---

67) 텔레비전을 방송형, 케이블형, 통신형, 혼합형으로 규정하고 편성과 편집의 기반이 설정되어야 한다는 견해도 이러한 매체별 특성에 따른 새로운 접근방식이라고 할 수 있다. 박기성, “텔레비전 방송 편성과 편집의 제도화”, 『한국방송학보』 제20-5호, 한국방송학회, 2006. 10, 140면.

(2) 한계

방송프로그램 편성규제에 대해서 매체특성모델을 적용하는 경우, 이론적·실천적 의의도 존재하지만, 그 한계도 존재한다. 즉 현행 방송법상의 방송프로그램 편성규제를 모두 설명하거나 커버할 수는 없다는 한계를 지니고 있다. 왜냐하면 현행 방송법상의 방송프로그램 편성규제 자체가 '다양성 확보 목적의 편성규제'와 '산업정책적 목적의 편성규제' 두 가지로 구성되어 있기 때문이다. 즉 이 두 가지의 편성규제가 지향하는 목적이 상호간에 논리적 정합성 내리 논리적 연관성이 부족할 수 있기 때문이다.

보다 구체적으로, 매체특성모델은 다양성 확보 목적의 편성규제를 설명하거나 정당화하는 논거로서는 설득력이 있지만, 산업정책적 목적의 편성규제를 설명하거나 정당화하는 논거로서는 부족한 것이 사실이다. 이러한 점에서 매체특성모델은 분명히 그 한계가 존재한다.

하지만 그럼에도 불구하고, 산업정책적 목적의 편성규제가 지향하는 목적이 다양성 확보라고 하는 편성규제의 이념적 근거 및 목적에 '부가'된 것이라고 한다면, 이러한 범위 내에서는 매체특성모델은 산업정책적 목적의 편성규제를 설명하는 논거로서도 여전히 유의미할 수 있다.

5) 채널간 차별적 편성규제의 정당화논거

지금까지 설명한 매체특성모델은 매체간 차별적 편성규제정책의 정당화논거로서 기능하는 것인데, 이러한 매체간 차별적 편성규제정책 이외에 채널간 차별적 편성규제정책을 정당화하는 논거가 필요할 수 있다. 이와 관련하여 현재 방송법상 채널간의 구분기준이 고려될 수 있을 것이다. 현행 방송법상 채널간의 구분기준으로 작용할 수 있는 것으로는 다음과 같이 '편성의 종류', '채널허용방식', '유료 여부' 등을 상정할 수 있다.

첫째, '편성의 종류'라는 기준이다. 현행 방송법은 편성의 종류를 '종합편성'과 '전문편성' 두 가지로 상정하고 있다. 먼저 '종합편성'이란 "보도·교양·오락 등 다양한 방송분야 상호간에 조화를 이루도록 방송프로그램을 편성하는

것”을 말하고(방송법 제2조 제18호), ‘전문편성’이란 “특정 방송분야의 방송프로그램을 전문적으로 편성하는 것”을 말한다(방송법 제2조 제19호). 그리고 방송법은 ‘채널’을 “동일한 주파수 대역을 통해서 연속적인 흐름 또는 정보체계의 형태로 제공되어지는 텔레비전방송, 라디오방송 또는 데이터방송의 단위”로 정의하고 있다. 따라서 채널에 대한 현행 방송법상의 개념정의는 편성에 대해서 개방적인 태도를 취하고 있다. 즉 채널에 따라 종합편성을 하는 채널과 전문편성을 하는 채널로 구분될 수 있는 것이다. 실제로 케이블이나 위성방송에서의 종합편성 PP가 존재하기 전까지는 종합편성은 지상파채널, 전문편성은 케이블이나 위성방송채널이라는 구도가 형성되어 있었다. 즉 종합편성 v. 전문편성의 구도는 지상파방송 v. 케이블방송/위성방송(의 PP)의 구도와 동일하게 인식되어 왔다. 따라서 종합편성이냐 전문편성이냐라는 구분기준은 지상파방송 v. 케이블방송/위성방송(의 PP)간의 차별적 편성규제를 정당화할 수 있는 논거로서 기능할 수 있다. 물론 종합편성 PP가 등장한 경우에는 이러한 구분기준이 약화될 수 있지만, 아래에서 설명하는 채널허용방식이나 유료 여부라는 기준들과 종합적으로 고려하는 경우에는, 편성의 종류라는 기준은 채널간 차별적 편성규제정책을 정당화할 수 있는 논거로서의 의미를 여전히 지닐 수 있다.

둘째, ‘채널허용방식’이라는 기준이다. 이 기준은 현행 방송법상 일종의 ‘진입규제방식’에 따른 기준이라고 할 수 있는데, 현행 방송법상 위에서 설명한 ‘편성의 종류’라는 기준과 상호 관련되어 있다.[68] 예컨대 방송법 제9조 제5항은 방송채널사용사업, 전광판방송사업 또는 음악유선방송사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회에 ‘등록’하도록 규정하고 있으면서도, 종합편성이나 보도 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 하고자 하는 자에 대해서는 방송통신위원회의 ‘승인’을 얻도록 규정하고 있다.[69] 특히 방송채널사용사업에 대한 이러한 방송법의 이중적 진입규제방식은 바로 ‘종합

68) 황성기, 한진만, 유의선, 배현석, 『방송환경 변화에 따른 방송심의정책 전환에 관한 연구』, 방송위원회, 2001. 11, 34면.
69) 이러한 채널들에 대해서 승인제가 적용되는 것은 사회적 공신력과 책임성이 요구되는 측면을 반영한 것으로 해석된다. 김정태, 『디지털시대 방송법 해설』, 개정 2판, 커뮤니케이션북스, 2010, 85면.

편성이나 보도 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성'에 대해서는 보다 강화된 규제가 가능하다는 것을 전제로 하는 것이다. 따라서 방송법 제9조 제5항이 진입규제에 있어서 차별을 두는 것이 사회적 공신력과 책임성 등에 기반하는 등, 그 차별에 대한 합리적 근거 내지 이유가 인정된다면, 편성의 종류와 상호 관련되어 있는 채널허용방식이라는 기준에 따라 채널간 차별적 편성규제정책이 정당화될 수 있을 것이다.[70)]

셋째, '유료 여부'라는 기준도 채널간 차별적 편성규제정책을 정당화할 수 있는 주요한 논거가 될 수 있다. 왜냐하면 '유료 여부'라는 기준은 정보의 수용 여부에 대한 수용자의 '적극적인 자발성'이라는 요소와 관련되어 있기 때문이다.[71)] 그리고 수용자의 적극적인 자발성이라는 요소는 위의 매체특성모델의 요소 중의 하나인 정보전달방식과 관련하여, 수용자에 의한 정보통제능력의 강화 내지 보장과 관련되어 있기 때문이다. 예컨대 현행 방송법 제2조 제20호는 '유료방송'을 "시청자와의 계약에 의하여 수개의 채널단위·채널별 또는 방송프로그램별로 대가를 받고 제공하는 방송"으로 정의내리고 있다. 이러한 유료방송의 개념정의의 핵심요소는 '계약', '수개의 채널단위·채널별 또는 방송프로그램별', '대가'라고 할 수 있다. 여기서 '계약'과 '대가'라는 요소는 계약체결에 있어서 당사자 간의 '자유로운 의사' 내지 수용자의 '적극적인 자발성'을 전제로 하는 것이다. 또한 '수개의 채널단위·채널별 또는 방송프로그램별'이라는 요소는 채널단위·채널별 또는 방송프로그램별로 차별적인 접근이 가능하다는 것을 의미한다. 따라서 방송법 제2조 제20호가 규정하고 있는 유료방송의 법적 정의 그 자체가 이미 채널별·방송프로그램별 내용규제정책의 차별

---

70) 이러한 관점에서 종합편성채널은 보도, 교양, 오락프로그램을 모두 편성할 수 있다는 점에서 지상파방송과 큰 차이가 없어서 전문분야의 프로그램만을 편성하는 전문PP들과는 구분되는 상대적으로 엄격한 규제가 필요한 반면에, 한정된 수용자를 대상으로 하는 유료TV라는 점에서 지상파방송이 갖는 공익적 책무를 똑같이 요구하기는 어려워서 지상파방송과 동등한 규제를 하는 것은 무리가 있을 수 있으므로, 종합편성채널에 대한 편성규제는 현재 지상파방송에 대한 규제와 채널사용사업자의 규제의 중간 수준에서 일정한 절충점을 찾을 필요가 있다는 주장이 가능하다. 박성철, "유료TV채널의 프로그램 편성 규제와 콘텐츠 수급", 「전파방송통신저널」 제12호, 한국전파진흥원, 2009. 4, 25-27면.

71) 황성기, 한진만, 유의선, 배현석, 「방송환경 변화에 따른 방송심의정책 전환에 관한 연구」, 방송위원회, 2001. 11, 33-34면.

화를 예정하고 있다고도 할 수 있는 것이다. 결국 유료에 의해 제공되는 채널의 경우에는 국가에 의한 내용규제의 기준이나 정도가 약화되어야 한다는 것을 의미하고, 방송프로그램 편성규제에 있어서도 그 기준이나 정도가 약화되어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 정책적 함의는 특히 케이블방송이나 위성방송에서 제공하는 채널 중에서 PPV(Pay per View) 채널의 경우에는 더욱 더 설득력이 있다. 이러한 PPV의 경우에는 시청을 위해서는 기본가입비 이외에 별도의 이용료를 지불해야 하므로 보다 더 수용자의 적극적이고 능동적인 자발성을 전제로 하기 때문이다.

6) 매체간ㆍ채널간 차별적 편성규제의 기본구조

이상에서 설명한 매체간 차별적 편성규제의 정당화논거와 채널간 차별적 편성규제의 정당화논거에 따라, 매체간ㆍ채널간 차별적 편성규제의 기본구조를 구성하면 다음과 같다.

<표 2> 매체간ㆍ채널간 차별적 편성규제정책의 기본구조

매체 및 채널종류	지상파방송(공영ㆍ민영, 지상파DMB 포함)	케이블방송ㆍ위성방송(위성DMB 포함)의 승인채널	케이블방송ㆍ위성방송(위성DMB 포함)의 등록채널	케이블방송ㆍ위성방송(위성DMB 포함)의 유료채널(PPV)	IPTV 실시간방송	IPTV VOD	웹캐스팅
매체성격	강 중앙통제성 + 강 일방성	약 중앙통제성 + 약 일방성	약 중앙통제성 + 약 일방성	약 중앙통제성 + 약 일방성	약 중앙통제성 + 약 일방성	약 중앙통제성 + 쌍방향성	탈중앙통제성 + 쌍방향성
편성규제의 수준	기존 규제 유지	기존 규제 유지하되 지상파방송보다는 완화	기존 규제보다는 완화	기존 규제보다는 완화	기존 규제보다는 완화	적용하지 않음	적용하지 않음
편성규제의 强度	强 ⟷ 弱				케이블방송 또는 위성방송과 동일하게 취급	無	無

위의 도표에서 보여주고 있는 매체간·채널간 차별적 편성규제정책의 기본 구조를 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 지상파방송(공영·민영, 지상파DMB 포함)의 경우에는 매체의 성격상 강한 중앙통제성과 강한 일방성을 지니고 있으므로, 편성규제의 수준이나 편성규제의 강도에 있어서 기존 규제를 유지하거나 강한 정도의 편성규제를 적용한다.

둘째, 케이블방송·위성방송(위성DMB 포함)의 경우에는 매체의 성격상 약한 중앙통제성과 약한 일방성을 지니고 있으므로, 편성규제의 수준이나 편성규제의 강도의 전체적인 기조에 있어서는 기존 규제보다는 완화하거나 약한 정도의 편성규제를 적용한다. 물론 케이블방송·위성방송(위성DMB 포함) 내에서도 당해 채널이 승인채널이냐, 등록채널이냐, 유료채널이냐에 따라서 편성규제의 수준이나 편성규제의 강도를 차별화할 수 있다.

셋째, IPTV의 실시간방송의 경우에는 그 메커니즘상 케이블방송 또는 위성방송과 동일하게 취급하되, VOD의 경우에는 매체의 성격상 약한 중앙통제성과 쌍방향성을 지니고 있으므로, 편성규제를 적용하지 않는다.

넷째, 웹캐스팅의 경우에는 매체의 성격상 탈중앙통제성과 쌍방향성을 지니고 있으므로, 편성규제를 적용하지 않는다.

4. 매체별 차별규제의 세부 쟁점

1) 현행법령의 구조

현행 방송법에 따르면 모든 방송사업자는 방송프로그램을 편성함에 있어 공정성·공공성·**다양성**·균형성·사실성 등에 적합하도록 하여야 할 의무가 있다고 하는 한편(방송법 제69조 ①), 그 의무를 **방송매체·방송분야별 특성**

에 따라 차별적으로 부여할 가능성이 있다고 하고 있다(예: 법 제71조 ④, 제72조 ④). 따라서 서두에서 본 것처럼 다매체·다채널 시대에 방송환경·방송기술이 변화하면서 방송매체·방송분야별 특성이 분화한 것에 대해 차별적 규제가 허용될 수 있다는 큰 틀은 방송법에도 담겨져 있다고 볼 수 있다.

다만 현행법령이 차별적 규제의 구체적 양상을 미리 예상하여 구체적인 가이드라인을 제시하는 데에는 한계가 있으므로 앞서 살펴 본 시청자의 선택권 확대, 매체 및 프로그램의 다양성 확대와 같은 차별 허용 논리와 경쟁도입에 따른 프로그램 내용의 역설적인 다양성 감소 가능성, 동일 서비스 - 동일 규제 필요성과 같은 차별 제한 논리의 최적점을 하위 법령에서 구체화할 필요가 있다고 할 것이다. 이하에서 쟁점이 되는 매체별 차별규제의 쟁점을 현행 규제에 따른 법해석과 개정방향으로 나누어 살펴보기로 한다.

2) 매체별 차별규제의 주요 쟁점

(1) 공영방송과 민영방송 간 규율

① 현행법의 해석론

실정법중 공직선거법은 공영방송사를 KBS, MBC로 한정하는 규율을 두고 있다(법 제8조의7 제2항 제1호 참조). 그러나 방송 관계 법령에서는 공영방송에 대한 적극적인 개념 정의를 하고 있지 않다. 경우에 따라서는 한국방송공사(KBS), 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자(MBC)를 한 묶음으로 묶고 있는 경우가 있으나(예: 법 제69조 ⑥, 다른 한 방송사 제작물 규제) 이것이 반드시 공영방송에 대한 분류 시도라고 보기는 어렵다.

한국방송공사는 방송법 내 별도의 장을 통해 별도의 규율을 하고 있다. 그러나 개별 조문의 내용은 의사결정 구조 등 조직법적 규율에 머물고 있다. 물론 원리적으로는 공영방송에 대해서 조직법적 규율을 분명히 하고 공적 지배구조의 의사결정을 통해 공익성을 추구할 수 있으므로 방송공사의 경우 아예 방송프로그램 규제의 대상이 아니라는 입론도 가능하다. '규제'는 원칙적으로 '민영사업자'를 상대로 하는 것이 개념 본질에 부합하는 것이기 때문이다. 그

러나 현행 방송시장의 구조를 볼 때 한국방송공사와 여타 지상파 방송은 경쟁사업자로서의 구도로 이해하는 것이 현실적이라 할 것이므로, 한국방송공사에 경쟁구도를 취하고 현 상황에서 현실적이지 않다. 따라서 지상파 방송은 동일한 규제의 틀 내에서 이해하여야 할 것이다.

공영방송에 대한 규율은 국가별로 상이한데, 영국의 경우 공공서비스방송사(PSB)의 개념을 두어 BBC 외의 PSB에 해당하는 방송사업자에 대해서도 공영방송으로서의 의무를 부과하고 있으며, 독일의 경우 독일의 경우에는 공영방송과 민영방송 간에 방송의 공익성 구현에 차이가 있음을 인정하되, 민영방송에 대해서 공익성 구현에 대한 요구가 포기되는 것은 아니라고 하고 있다.

② 장기적 개선방향

위에서 본 바와 같이 공영방송과 민영방송 간에 차별규제 가능성은 인정된다고 할 것이다. 그렇다면 장기적으로 현행 규제에서 공영방송(여기서는 MBC도 공영방송으로 상정하기로 한다)과 민영방송의 차별규제 가능성이 있을지를 검토해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 오락프로그램 규제의 경우에는 공영방송에 대해 교양프로그램의 편성의무를 더 강하게 지워야 한다는 입론도 가능할 것이나(예: 공영방송: 40% 이하, 민영지상파방송 50% 이하), 오락규제가 갖는 긍정적 기능을 생각할 때 공영방송에 오락방송의 비율의무를 더 강하게 강제할 이유는 없는 것으로 보인다.

둘째, 국내제작・국내애니메이션 제작비율 규제, 외주제작 규제의 경우에는 산업정책 등의 공익적 필요성이 인정된다면 공영방송에 대해 민영방송에 비해 강한 규제를 하는 것도 정당화될 수 있을 것으로 보인다.

결론적으로는 현 상태에서 우리나라의 경우에는 공영방송과 민영방송의 차별 규제 가능성에 앞서 공영방송의 기능과 역할이 규범적으로 정립되어 있지 않은 상태이므로 차별화는 공영방송의 범주 설정과 기능에 대한 논의가 정리된 후에 추진할 수 있는 중・장기과제로 보이고, 당분간은 공공서비스로서 지상파 방송에 대해 동일한 규제를 하면 될 것으로 생각된다.

(2) 전국(지상파)방송과 지역(지상파)방송 및 지역방송 간 차별 규제

① 현행법의 해석론

전국방송과 지역방송의 차별화는 '지역성' 구현의 공익적 가치를 취급하는 문제이고, 지역성 구현은 방송법 제69조 ①의 공공성·다양성 추구에서 도출되는 파생 가치라고 볼 수 있으며, 이 점에서 지역성 가치를 중심에 놓은 차별적 규제는 그 규제목적의 정당성이 인정된다고 할 것이다. 다만, 지역성 가치를 추구하는 방법은 지역방송에 대해 추가적인 의무를 부가하는 방식이 될 수도 있고, 인센티브방식이 될 수도 있는 등 다양하다(자세히는 이 보고서의 지역민방 규제에 관한 부분을 참조).

현행법상 지역방송에 대해서는 지역방송이 독자적인 방송사업자로서의 의의를 갖도록 해 주는 다른 한 방송사업자 규제가 핵심적인 규제의 장치이다(방송법 제69조 ⑥). 물론 현재 SBS, OBS는 범주적으로는 지역방송에 포함되지만 이 규제가 문제되지 않는 독자적 방송을 하고 있으므로 고시의 규제대상으로 되고 있지는 아니 하다(방송프로그램 등의 편성에 관한 고시 제2조 ②). 나아가 현행법은 지역민방의 매출 실제 상황, 지역 광고 시장의 규모, 수익구조, 민방의 특성에 따라 지역민방 간 차등규제도 실시하고 있다(고시 제2조 ②).

② 장기적 개선방향

인센티브 방식 등 실제 양질의 지역성 담보 프로그램 생산이 가능할 수 있도록 규제의 방식을 보완할 필요는 있겠으나 지역방송에 대한 편성규제 유예는 당분간 계속되어야 할 것으로 보인다.

지역 민방 간 차등규제 역시 그러하다. 다만, 차등규제에 대해서는 그로 인해 지역 주민의 시청 선택권이 저해된다면 해당 지역민방 사정을 규제를 완화하는 절대적인 근거로 삼아서는 안 된다는 반박도 존재한다. 이러한 반박은 독자적인 생존력이 없는 지역민방의 인위적인 유지에 대해 회의적인 전제에서 출발 것이다.

(3) 지상파방송과 케이블·위성방송사업자·IPTV 및 그 PP, 웹캐스팅 등 뉴미디어의 차별 규제

① 현행법의 해석론

유료채널로서 케이블방송의 PP에 대해서는 지상파에 비해 공익성 완화의 가능성을 넓게 인정할 수 있다는 주장은 원칙적으로 동의할 수 있을 것이다. 다만 유료채널 중에서도 프리미엄 서비스(Pay-per-view)와 일반 케이블 채널은 또다시 차별 규제할 여지가 있고, 우리나라에서 케이블채널의 선택 이유와 수신료를 볼 때 일반 케이블 채널이 시청자의 임의적 선택에 따른 유료채널이라고 보는 것이 타당한가에 대해서는 의문이 제기될 수도 있다.

한편, IPTV의 경우 실시간 방송프로그램에 대하여는 채널의 구성과 운용에 관하여 케이블 SO와 동등한 규제를 받도록 하고 있고(IPTV법 제21조 ③), 프로그램 규제와 관련하여서는 방송법상의 방송사업자로 취급하면서(IPTV법 제21조 ④) 구체적인 규제는 방송법 시행령을 준용하여 대체로 케이블PP와 동일한 수준의 규제를 하고 있다(IPTV법 시행령 제20조 ③~⑤).

또 지상파 DMB의 경우에는 법률상으로는 지상파방송에 준하는 편성규제의 대상이나 현재 편성고시에서 별도로 완화된 규제 또는 규제 유예를 하고 있다. DMB에 대해서 편성규제를 유예하여 주고 있는 것은 방송의 다양성 확보와 DMB 방식의 콘텐츠 제작기반 강화할 필요성이 있기 때문이다. 그밖에도 DMB의 경우에는 DMB 매체가 갖는 보조적 성격과 이동중 시청행태 등을 특징으로 들 수 있는데, 이러한 DMB의 매체적 속성은 기존 편성규제와 동일한 규제를 하기 어려운 이유로서 제시될 수 있다.

끝으로 웹캐스팅, 스마트TV, IPTV의 VOD 서비스에 대해서는 편성규제가 이루어지고 있지 않은 상태이고, 이러한 뉴미디어 매체는 시청자가 시간적 제약을 받지 않고 임의로 시청행위를 하는 측면이 강하므로 시간적 규제를 전제로 하는 현행 편성규제와는 맞지 않는 측면이 강하다.

② 장기적 개선방향

우선 앞에서 논의된 논거에 따르면 케이블 채널, 실시간 IPTV의 경우에 지

상파에 비해 완화된 규제를 적용할 수 있다. 그렇다면 지상파에 비해 완화된 규제를 하고 있는 현행 법상의 케이블 채널, 실시간 IPTV에 대한 규제는 당분간 유지되어도 좋을 것이다.

다음으로 지상파 DMB 시장은 신규시장으로서의 시장상황까지를 감안할 때 규제유예가 타당하다. DMB 매체를 이용한 프로그램의 경우에는 판권 구매의 어려움, 부족한 신규 콘텐츠 제작 여력도 감안하여야 한다. 그렇다면 단기적으로 는 현재와 같으 규제유예가, 중장기적으로는 지상파DMB만을 위한 PP 등을 중심으로 규제를 폐지하는 것이 타당하다.

세부적으로는 첫째, 자체제작, 국내물, 국내애니메이션 규제는 경제적 상황의 어려움, 성인시청자를 주 대상으로 한다는 점에서 그 제도 자체의 타당성에도 불구하고 계속 유예 또는 폐지가 바람직하다. 특히 이러한 규제는 산업정책적 목적을 위해 수행되는바 산업에의 영향력이 없거나 매체의 상황이 열악한 경우에는 규제에서 제외하여도 좋을 것이다.

둘째, 종합편성채널, 전문편성채널로서의 속성에 부합하도록 하는 편성규제의 경우에는 DMB에서도 존치하는 것이 타당하다.

셋째, 다른 한 방송사업자 제작물 규제는 현행 DMB 시장을 뉴미디어로서의 신시장 개척 필요성 차원에서 접근해야 하는지 지상파 방송의 기능을 보완적으로 수행하는 차원에서 접근해야 하는지에 달라질 것으로 보인다. 잠정적인 결론으로는 모바일 IPTV의 등장가능성까지를 고려할 때 폐지하여도 무방할 것으로 보인다.

5. 방송시간 확대에 따른 편성규제의 변화

1) 종일방송(방송시간 자율화)에 따른 변화

방송시간 규제의 법적 근거는 전파법 시행령 제33조 제12호이며 지상파방송에 대한 방송시간 허용범위는 방송국 허가의 조건에 해당한다. 종래 구 방송위는 이미 기존에 낮방송 시간대를 연장한 바 있고(2005. 12. 1. 방송위원회 의결로 12시부터 4시까지의 방송 연장 의결, 변경 허가가 이후 이루어 짐), 현재

방송통신위원회에서도 방송시간을 자율화하는 논의가 이루어지고 있는바, 방송시간 확대에 따른 편성규제의 쟁점이 무엇인지 살펴볼 필요도 있을 것이다.

2) 규제방식에 따른 검토

(1) 방송시간 확대에 따라 늘어난 방송시간에 대한 규제의 방법

종일방송을 실시할 경우 전체 방송편성규제의 계산방식에서 늘어난 방송시간을 이른바 분모값으로 포함시킬 것인지, 그리고 늘어난 방송시간을 재방송으로 대체할 경우 이에 대한 규제가 필요하지는 않은지가 검토될 필요가 있다.

특히 재방송 규제의 경우 재방송 규제를 하지 않으면 방송시간이 확대됨에도 방송의 다양성이 확보되지 않고, 새로운 콘텐츠 개발가능성도 낮아지는 단점이 있는 반면에, 방송사업자 입장에서 재방송을 하여 이미 제작이 완료된 방송프로그램을 이용함으로써 추가 비용없이 광고수익을 얻을 수 있는 장점과 야간근무를 하는 시청자 등이 귀가하여 인기있는 프로그램을 다시 볼 수 있는 기회를 제공받는 장점이 있을 수 있다.

이에 대해서는

- 제1안 : 방송시간 확대에 따라 별도의 법령 개정을 하지 않는 방안,
- 제2안 : 늘어난 방송시간은 편성규제 영역에서 완전히 제외하는 방안
- 제3안 : 늘어난 방송시간에 대해서는 재방송 규제만 별도로 두는 방안이 검토될 수 있다.

그런데 제2안의 경우에는 심야방송이라고 하더라도 편성규제가 완전히 제외될 이유는 없다는 점에서 받아들이기 어렵고, 제3안의 경우에 재방송 자체가 갖는 긍정적인 기능도 있으므로 이를 별도로 규제할 실익은 크지 않다는 점이 있어 결론적으로 제1안이 타당한 것으로 보인다.

다만, 제1안을 채택할 경우 방송사업자는 심야방송시간을 활용하여 편성규제 의무를 다하고 주시청시간대에는 광고수익을 증대할 수 있는 방식으로 편성을 조정할 우려가 있는데, 이에 대해서는 주시청시간대 규제에 의한 방송평가 등이 수반되어야 부작용을 최소화할 수 있을 것으로 보인다. 한편, 제1안을

채택할 경우 비율규제 형식으로 편성규제를 하는 경우 방송사업자의 실질적인 프로그램 편성 부담이 증가하게 될 우려도 있다. 가령 애니메이션 신규 편성의무가 그 예이다. 이러한 경우에는 비율 규제보다 총량제를 택하여 규제함이 바람직할 것이다. 애니메이션 신규 편성의무 외에도 외주제작의무가 문제될 수 있는데, 외주제작 프로그램을 재방송하는 방식으로 부담을 덜 수 있다는 점에서 이 경우에는 굳이 총량제를 실시할 의미는 크지 않을 것으로 보인다.

(2) 주시청시간대(prime time) 규제 확대를 통한 규제 보완 가능성

① 규제 현황

현행 방송법에 따르면 종합편성채널의 경우에는 대통령령이 정하는 주시청시간대에 특정 방송분야의 방송프로그램이 편중되어서는 아니 되고(방송법 제69조 제3항 후단), 그 시간은 평일 오후 7시부터 오후 11시, 토요일, 일요일, 공휴일은 오후 6시부터 오후 11시(시행령 제50조 제3항)까지로 정하여져 있다. 이러한 주시청시간대는 시청자들의 시청패턴상 시청률이 높고 그에 따른 방송사업자의 광고 수익도 높은 시간대로서 중요한 의미를 가진다.

그런데, 주시청시간대 규제는 현재 방송평가 단계에서 활용되고 있을 뿐 사전규제로서 방송법령상의 규제단계에서는 한정적으로 활용되고 있다. 즉 주시청시간대 규제를 적용하는 예는 질 낮은 외주제작물을 시청률이 낮은 시간대에 방영하는 것을 방지하기 위한 외주제작규제(방송법 제72조 ③, 고시 제8조 ③)가 있고, 국내 제작영화 상영에 대한 가산점 부여제도가 운용되고 있는 정도에 그치고 있다(고시 제10조 ①). 따라서 주시청시간대 편성 규제를 방송시간 자율화에 따라 강화할 필요가 없는지 검토할 필요가 있을 것이다.

외국의 경우를 보면, 독일의 경우 민영방송의 외주 제작 프로그램의 편성비율을 매주 260분 이상으로 하면서, 주시청시간대인 오후 7시 - 오후 11시 30분 사이에 최소 75분 이상 편성의무를 부과하고 있고(방송국가협약 제31조 제2항), 미국의 경우 프라임타임규제가 있었으나(Prime Time Access Rule) 방송국 수가 증가함에 따라 규제를 폐지한 바가 있다.

② 중장기적 개선 방안

주시청시간대를 활용하는 규제방식은 크게 주시청시간대 규제가 적용되는 편성 규제 항목을 늘리는 방식과 이하에서 살펴보듯이 어린이주시청시간대 규제와 같이 세부적인 주시청시간대 규제를 설정하는 방식이 가능하다. 또 주시청시간대 규제를 두더라도 이를 규제적인 방식으로 설정할 것이 아니라 인센티브를 부여하는 방식으로 설계하는 것이 보다 타당하다.

첫째, 다음 장의 오락규제 부분에서 언급될 바와 같이 주시청시간대 규제가 필요하지 않은지 검토할 필요성이 있다.

둘째, 다음 장의 애니메이션 규제 부분에서 언급될 바와 같이 애니메이션 신규편성 규제에서 어린이주시청시간대에 방영시 가산점부여하는 방식 등이 검토될 수 있다.

Ⅲ. 개별 편성규제의 현황과 개선방안

1. 오락프로그램 편성비율 규제

1) 규제 현황

현행 방송법 제69조 제3항에 따르면, 종합편성[72]을 행하는 방송사업자는 방송프로그램의 편성에 있어서 대통령령이 정하는 기준에 따라 보도·교양 및 오락에 관한 방송프로그램을 포함하여야 하고, 그 방송프로그램 상호간에 조화를 이루도록 편성하여야 한다. 이 경우 대통령령이 정하는 주시청시간대[73]에는 특정 방송분야[74]의 방송프로그램이 편중되어서는 아니 된다고 규정하고 있다. 방송법 시행령 제50조 제1항에서는 종합편성을 행하는 방송사업자는 법 제69조제3항 전단의 규정에 의하여 보도에 관한 방송프로그램, 교양에 관한 방송프로그램 및 오락에 관한 방송프로그램이 상호간에 조화를 이루도록 편성하되, 그 구체적인 기준으로, 우선 텔레비전방송프로그램 및 라디오방송프로그램의 경우 오락에 관한 방송프로그램을 당해 채널의 매월 전체 방송시간의 100분의 50 이하로 편성할 것과 데이터방송프로그램의 경우 오락에 관한 방송프로그램을 당해 채널의 매월 전체 방송내용물의 100분의 60 이하로 편성하도록 요구하고 있다.

또한 동법 제2항에서 "보도에 관한 방송프로그램"이라 함은 국내외 정치·경제·사회·문화 등의 전반에 관하여 시사적인 취재보도·논평 또는 해설 등의 방송프로그램을, "교양에 관한 방송프로그램"이라 함은 국민의 교양향상 및 교육을 목적으로 하는 방송프로그램과 어린이·청소년의 교육을 목적으로 하

72) 종합편성이라 함은 보도·교양·오락 등 다양한 방송분야 상호간에 조화를 이루도록 방송프로그램을 편성하는 것을 말한다.(방송법 제2조 제18호)

73) 1. 평일 : 오후 7시부터 오후 11시까지 2. 토요일·일요일 및 공휴일 : 오후 6시부터 오후 11시까지(방송법 시행령 제50조 제3항)

74) 방송분야라 함은 보도·교양·오락 등으로 방송프로그램의 영역을 분류한 것을 말한다.(법 제2조 제16호)

는 방송프로그램을, "오락에 관한 방송프로그램"이라 함은 국민정서의 함양과 여가생활의 다양화를 목적으로 하는 방송프로그램을 말한다는 규정을 두고 있다.

위와 같은 규정을 통해 볼 때, 방송사업자는 공정성・공공성・다양성・균형성 등에 적합하도록 방송프로그램을 편성하여야 한다는 것을 알 수 있다.[75] 이것은 언론매체인 방송의 공적 책임과 공익성을 방송편성측면에서 구체화한 것이라고 할 수 있다.[76] 따라서 종합편성 방송사업자는 각 분야가 편중되지 않고 균형적으로 방송될 수 있도록 노력해야 한다. 특히 편성제한의 중점적인 부분은 오락프로그램의 비율 제한이라고 할 수 있는데, 이는 오락프로그램의 비율을 높이게 된다면 시청률을 위한 상업적인 부분이 강해질 수 있기 때문이다. 오락프로그램의 편성규제가 필요한지에 관해 방송법상의 오락에 관한 정의를 살펴볼 때 “국민정서의 함양과 여가생활의 다양화”를 목적으로 하는 오락의 긍정적인 측면을 수긍할 수도 있겠으나, 시청률을 고려한 오락프로그램 위주의 종합편성이 이루어지는 현실을 감안하다면, 오락일변도의 종합편성에 대한 최소한의 규제는 필요한 것으로 보이며, 프로그램 장르간 균형성과 다양성 확보를 위한 법의 취지를 고려할 때 현행 오락 프로그램의 편성 규제에 대한 필요성 자체는 인정된다고 본다. 하지만 몇몇 프로그램에 대해서는 분야(장르)를 구분하는데 논란이 되기 때문에 정확한 프로그램 분류기준을 마련하는 것은 규제를 위한 선결문제로서 중요한 사안이라고 할 것이다.[77]

2) 문제 상황

(1) 다양성 실현의 문제

오늘날 방송기술의 발달로 채널이 늘어남에 따라 시청자의 채널선택의 기회가 증대되고, 채널수가이 늘어난 만큼 매체간, 채널간 시청률 경쟁이 치열해지며, 이러한 시청률 경쟁은 시청자들에게 인기 있는 특정 유형의 프로그램을

75) 방송법 제69조 제1항
76) 김정태, 방송법해설, 커뮤니케이션북스, 2007, 258면.
77) 김정태, 방송법해설, 커뮤니키이션북스, 2007, 259면.

집중 편성하도록 하는 문제를 안고 있다. 따라서 시청자들은 다양한 유형의 프로그램을 제공받을 기회를 잃게 될 위험을 부담하게 된다. 이러한 관점에서 방송프로그램의 장르별 쿼터제는 규제의 의미를 가진다. 반면에 방송과 통신의 융합환경 하에서는 다양성의 확보, 소수자 보호와 같은 가치들이 다양한 채널과 매체 등을 통해 추구될 수 있으며, 이러한 상황에서 장르별 편성비율의 강제를 통해 다양성을 실현한다는 것이 어떤 의미를 가지는가 하는 의문이 편성규제 폐지를 주장하는 반론으로 제기될 수 있다.

(2) 방송 장르의 융화현상에 따른 삼분류법의 문제

오늘날 방송프로그램 구성의 발달로 보도, 교양, 오락 프로그램이 융화되는 현상을 보이고 있다. 이는 장르 혼합의 문제로 논의되는데, 각 프로그램간의 명확한 구분을 곤란하게 한다는 문제를 야기한다. 예를 들어 교양과 오락이 혼재된 프로그램들이 출현하고(위기탈출넘버원, 건강프로 비타민), 보도와 교양이 복합된 형태의 프로그램(시사다큐W, 아나운서와 개그맨의 공동진행 프로그램)들이 속출하고 있는 것이다. 방송프로그램에서 교양과 오락의 경계가 모호한 프로그램이 많아짐(장르혼합)으로 인해 발생하는 쟁점들에 대한 검토가 필요한 상황이다(ex. 다큐드라마, 다큐버라이어티쇼, 정보오락, 교육오락, 에듀테인먼트, 공익적 예능프로, 시사교양, 인포테인먼트...).

3) 체계 검토

현행법상 오락 비율을 제한(月 50% 이하)하고 있으나 오락프로그램을 정의함에 있어 '국민정서의 함양과 여가생활의 다양화를 목적으로 한다'고 하여, 그 개념을 포괄적으로 광범위하게 정의하고만 있고, 세부적인 정의 기준이 없는 현황이다. 따라서 법률유보의 원칙상 이를 법률·시행령 수준에 구체화할 필요성 있다. 하지만 반면, 오락의 개념을 구체적으로 세밀히 정의하는 것은 현실적으로 불가능할 뿐만 아니라, 오히려 규제의 집행을 곤란하게 할 가능성이 있기 때문에 넓게 정의하되 그 판단기준에 관한 세부적인 사항을 정할 필요가 있다. 이 때 방송프로그램의 수용자인 시청자 의견을 고려할 필요가 있

는 점을 고려하여 수용자평가지수(KI)를 통해 방송통신위원회의 편성백서 지침의 작성 등을 통해 유연한 규제로 나아갈 방법도 생각해 볼 수 있겠으나, 규제방법의 명확성을 고려한다면, 그와는 별도로 하위 고시 등의 수준에서 프로그램 편성비율 규제를 위한 세부적인 분류기준 마련이 필요할 것이다.

4) 대안의 검토

(1) 원칙

현행 방송법상 종합편성과 전문편성이라는 구분을 유지하는 한 종합편성의 본질을 고려할 때, 오락비율의 상한선은 존속되어야 할 것으로 판단된다. 이는 방송프로그램의 다양성을 확보한다는 종합편성제도의 존재의의에서 찾을 수 있다. 다만, 방송산업분야에서의 규제완화라는 측면에서 오락프로그램 상한비율은 50%로 유지하되, 현행 월 단위 규제가 아닌 분기를 단위로 규제를 완화하는 방안을 채택할 수 있을 것이다. 따라서 향후 2년 정도 이와 같이 완화된 분기기준으로 종합편성 PP를 규제하고, 그 경과를 보아 완화된 규제를 유지할 것인지 여부를 판단(모니터링 규제평가)하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

(2) 규제방법

우선, 장르혼합의 문제에서 야기되는 오락 프로그램의 비율규제를 위한 방안으로서 다음과 같은 방법을 제시해 볼 수 있다.

① 제1안

우선, 고려해 볼 수 있는 대안들 중 하나로서, 오락프로그램 비율의 상한만을 유지하는 틀 하에서, 문제가 되는 구체적인 장르 혼합형 프로그램을 비 오락 프로그램(보도 또는 교양 프로그램)으로 취급하도록 예외 조항을 명시하는 방안을 들 수 있다(예: 시사교양과 관련된 퀴즈쇼, 인포테인먼트, 에듀테인먼트, 공익적 예능 프로그램).

② 제2안

두 번째 대안으로서, 프로그램의 구분이 문제되는 장르 혼합형 프로그램으로 판단되는 프로그램에 대해서는 별도의 평가기구 또는 세부기준을 만들어서 그에 따라 오락 프로그램 해당 여부를 판정하도록 하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

③ 제3안

오락프로그램의 비율 상한뿐만 아니라 보도, 교양 프로그램에 대해서도 하한 비율 규제를 두면서, 장르 혼합형 프로그램에 대해서는 법조항을 통해, 또는 별도의 평가기구에서 중복 산정이 가능하도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이는 프로그램 장르분류의 어려움이라는 소극적 측면 때문이라기보다 복합적 성격을 갖는 양질의 오락 프로그램을 생산하도록 하여 문화산업의 산업경쟁력을 높이는 효과를 기대해 볼 수 있다.

④ 제4안

오락프로그램의 비율 상한을 완전히 폐지하고 이에 따른 부작용이 발생여부를 체크(모니터링)하여 사후에 규제하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이는 오락프로그램의 긍정적 측면 또한 무시할 수 없고(국민정서함양, 여가생활 다양화), 저질 오락프로그램에 대한 규제는 콘텐츠규제(심의제도)로 해결하면 된다는 논거에서 출발한다. 이는 오락프로그램의 비율 규제를 폐지하더라도 보도, 교양 프로그램이 더 축소될 가능성이 크지 않다는 방송사업자측의 입장을 고려한 것이다.

⑤ 소결

종합편성과 전문편성이라는 구분을 유지하는 한 종합편성의 본질상 오락비율 상한선은 존속되어야 하므로, 제4안은 적절하지 않은 것으로 판단된다. 다

만, 규제완화라는 측면에서 종합편성방송(종합편성 PP)에 대하여, 상한비율은 50%로 유지하되, 월 단위가 아닌 분기를 단위로 규제하는 방안이 적절할 것으로 판단된다. 제1안만을 고려할 경우 장르구별을 명확하게 한다는 장점은 있으나, 복합적 성격의 프로그램에 대한 규제의 유연성을 확보하는 데는 문제가 있기 때문에 제1안과 제2안을 적절히 혼합하는 아래와 같은 방법을 강구하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

즉, 최근 2-3년 간 문제된 장르 혼합형 프로그램의 대표적인 유형 예를 추려서 이를 KI 수용자평가지수 조사에서 수용자 옴니버스 조사를 부가적으로 실시한 다음 이를 유형화하여 예외 조항 또는 중복산정기준으로 고시하는 방안이다. 또한 새로운 유형의 방송프로그램이 향후 개발될 경우에는 방송사업자가 프로그램 설명을 붙여 신청할 경우 고시에 추가할 수 있도록 하는 절차적 장치를 함께 마련하는 것도 고려할 수 있다. 이러한 경우에도 새로운 종류의 프로그램에 출현하는 경우 탄력적 대응에 한계가 있을 수 있으므로, 별도의 프로그램 판정위원회를 두어 신청이 있는 경우 이를 판정하도록 하는 방안을 생각할 수 있다. 결론적으로 원칙적으로 제1안에 따라 고시로 정하되, 불명확하거나 이의가 있는 경우 등 특별한 경우에 프로그램 판정위원회가 보충적으로 이를 결정하는 보완장치를 두는 방안이라고 할 수 있다.

(3) 규제의 방향

국가전반적인 산업발전을 위하여, 방송산업의 영역에 있어서도 규제완화가 필요한 것은 사실이다. 하지만 방송이 가지고 있는 공익성을 무시할 수 없는 현실에서 취할 수 있는 오락프로그램 편성 비율규제의 방향은 단기적으로는 비율준수의 시간적 규제 완화를 우선적으로 고려할 수 있을 것이다. 또한 프로그램 분류의 어려움을 고려하여 별도의 장르를 설정(infotainment, edutainment, 공익적 예능 프로그램[78] 등)하여 오락프로그램 비율규제를 개편하는 방안을 중기적으로 고려하고, 향후 공익을 고려한 방송사업자의 책임 있는 편성이 신뢰되는 시기에는 장기적으로 국가에 의한 오락프로그램 비율규제를 폐지하고 자율규제로 방향을 전환할 수 있을 것이다.

---

78) MBC 일밤의 양심냉장고, 단비, 눈을 떠요...등.

향후 프로그램 분류방식의 개선방안에서 고려되어야 할 점은 방송의 수용자인 시청자의 의견이 주가 되어야 한다는 점이다. 이러한 시청자의 의견 수렴과정을 통해 최종적인 판단은 장르판정위원회(평가단)의 판정기준의 정립을 통해 실현될 수 있을 것이다. 이러한 판정기준에는 당해 프로그램의 주된 목적을 고려하여 판정하는 것이 큰 틀이 될 수 있을 것이다.

또한 오락프로그램 비율규제의 주된 목적이 장르 간 다양성을 확보하는 데 있다면, 문제되는 장르의 시간비율을 규제할 것이 아니라, 필요한 장르(재난, 교양)가 필요한 시점에서 방송될 수 있는 기회를 보장하는 것으로도 규제의 목적은 달성될 수 있을 것이다. 이는 현재 '과연 오락(재미)을 추구하는 것이 공익에 반하는가?라는 의문에서 시작하여 오락의 긍정적인 측면을 강조하면서 오락프로그램 비율규제의 폐지를 주장하는 규제폐지론 측의 취지에도 부합할 수 있다고 본다. 장르별 비율규제는 오락은 공익이 아니라는 전제에서 출발하고 있는데, 이는 선량한 풍속에 반하지 않는 오락프로그램이 가지고 있는 문화산업의 경쟁력을 높이는 측면을 간과하는 측면이 없지 않다. 따라서 오락프로그램이 가지고 있는 여러 가지 긍정적, 부정적 측면의 고려 하에서 다음과 같은 대안을 제시해 볼 수 있다.

(4) 결론

결론적으로 오락프로그램 비율규제는 현 시점에서는 아직 필요하다고 보고, 그 규제의 대상을 우선 오락 對 비오락으로 구분하는 방안을 제시하고자 한다. 이것은 현행 방송법상 구분하고 있는 보도・교양・오락의 3분류 방식을 폐지하고자 하는 것은 아니다. 다만, 현행 방송법령상 종합PP의 경우, 편성비율이 제한되는 것은 오락프로그램에만 국한된 것이므로 오락 對 비오락의 큰 틀로 변환하고자 하는 것이다.

또한 오락프로그램의 긍정적 기능인 국민정서함양, 여가생활 다양화, 프로그램의 오락화를 통한 정보전달의 유용성 등을 인정하고, 저질 오락프로그램(선정성, 폭력성을 주된 소재로 하는 오락프로그램 등)에 대한 규제는 콘텐츠규제(사후심의제도)로 해결하고자 하는 것이다.

즉 현 시점에서는 현행 법령상의 규제 체계를 유지 하면서, 월 단위 규제에

서 분기별 규제로 시간적 규제 완화하는 것을 고려해 볼 수 있다. 다만, 오락과 非오락 구별의 세부적인 분류기준을 마련하는 것이 현재의 규제틀을 준수하는 차원에서 필요하므로, 아래와 같은 내용을 제시해 볼 수 있을 것이다.

<표 3> 오락프로그램의 기본분류 설정(고시) 예시

■ 프로그램의 기본 분류

분야 분류	장르명(분류)	비고
보도	뉴스, 시사보도	비오락으로 간주
교양	다큐멘터리, 생활정보, 토론, 교육문화예술	
오락	애니메이션, 드라마, 버라이어티쇼, 음악쇼, 퀴즈/게임쇼, 영화, 코미디, 스포츠	- 기본적 오락분류 - 자선목적 버라이어티->교양 - 상식고양 퀴즈프로그램 ->교양 보도성 강한 스포츠 -> 보도

위의 예시와 같은 방법으로 장르 혼합형 프로그램의 대표적인 유형 예를 추려서 이를 KI 수용자평가지수 조사에서 수용자 옴니버스 조사를 부가적으로 실시하고, 이를 유형화하여 오락 내지는 비오락프로그램에 편입하는 것이다.

향후 새로운 유형의 방송프로그램이 출현하게 될 경우에는 방송사업자가 프로그램 설명을 붙여 신청할 경우 분류기준(고시)에 추가할 수 있도록 하는 절차적 장치를 함께 마련해 볼 수 있다.

또한 원칙적으로 오락프로그램 분류를 고시로 정하되, 불명확하거나 이의가 있는 경우 등 특별한 경우에 사업자의 신청으로 프로그램 판정위원회가 보충적으로 이를 최종 판단하는 보완장치를 둘 수 있다.

<표 4> 오락/비오락의 구분 案 (例)

구분	오락	비오락		
		보도	교양	융합(오락+교양,보도)
전형적 예 (기본분류)	애니메이션, 드라마, 버라이어티쇼, 음악쇼, 퀴즈/게임쇼, 영화, 코미디, 스포츠, 버라이어티/토크쇼(연예인출연), 연예/음식/패션/희귀성 소재 정보제공의 **가십성** 프로그램	뉴스, 시사보도	정보제공 관련 프로그램, 다큐멘터리, 생활정보, 토론, 교육문화예술	버라이어티/토크쇼(비연예인대상, 자선목적 버라이어티), 상식고양목적 퀴즈프로그램, 보도성격이 강한 스포츠 프로그램(올림픽,월드컵), 생활정보, 윤리,국민계도 프로그램 (국가적 중요캠페인, 미담, 봉사관련 공익적 예능 등) - **공익성**
사업자의 이의 신청	**프로그램 판정위원회**(전문가, 시청자 위원)의 최종 결정			

5) 비교법적 검토

오늘날 현대 사회에서 방송이 차지하는 경제적, 문화적, 정치적 영향력은 더할 나위 없이 크다. 그것은 경제적인 이익 창출 외에도 한 국가의 문화 정체성 독립에 중추적 역할을 수행한다는 것을 의미한다. 또한 세계 여러 나라에서의 주된 관심사인 방송의 공공성에 있어서도 인터넷의 발달로 방송의 공익정보 전달의 비중이 다소 약화 되었다고는 할 수 있으나 여전히 간과할 수 없는 방송의 주요 역할 중 하나가 되고 있다.

그러나 현대사회의 주요 외국의 방송 프로그램 편성을 살펴보면 공중의 취향을 고려하고 산업의 기술혁신과 경쟁을 반영하기 위해 빠르게 변화하고 있다. 공영방송은 민영방송과의 경쟁으로 압박을 받고 상업적인 프로그램을 더 많이 제작, 방영하고 있으며, 경쟁상대인 민영 방송과 점점 더 유사해지는 경향을 보인다. 다큐멘터리 보도는 공영방송과 민영방송의 편성에서 비중이 크지 않은 실정이다. 소수 계층 프로그램의 경우, 공영방송에서는 비율이 적고 인기 없는 시간대에 편성되고 있으며, 민영 방송은 일제히 편성조차 하지 않고 있다.79)

우리나라는 중앙집권적인 사회구조와 강력한 정치권력 아래 방송이 시작되어 역사적으로 방송에 대한 정권의 영향력이 지나치게 강했으며, 법제도 잦은 개편을 맞아 왔다. 그러나 최근 대표 민영방송인 SBS의 동계올림픽과 2010 월드컵의 독점중계권 획득과 관련하여 프로그램 편성 배분에 대한 국가의 개입 없는 방송사의 자율적 입찰 참여에 의한 프로그램 편성으로 여겨진다 할 것이며 이는 바뀌어진 국내 방송시장을 대변하는 중요한 변화라고 할 수 있다. 그러나 이러한 방송프로그램 편성의 문제는 독점을 규제하는 경제법적인 이슈들을 차치하더라도 이러한 방송사들의 프로그램 편성에 관한 경제적, 상업적 측면만이 강조되어지면 시청자인 다수의 국민에게 사회일반 중요 정보의 제공을 위협할 수 있다는 것을 알 수 있다. 사실 이러한 문제는 새롭게 생겨난 것이 아니라 방송의 시작과 함께 이어져 왔다고 할 수 있다. 이에 국내를 비롯한 다수의 국가들이 공영방송과 민영방송을 함께 운영하며 조절해 왔다. 그러나 앞에서 논의한바 상업성의 증대 즉 경제적 이익 창출을 위한 경쟁이 불가피하여 공영방송에 대한 국가의 개입이 어려워졌다고 할 수 있다.

또한 편성에 있어서 문제되는 것은 방송 내용에 대한 규제이다. 시청자의 만족과 흥미를 유발하기 위하여 제작되어지는 다수의 프로그램의 사회적, 문화적 허용범위를 정하고 이에 따르는 규제를 말한다고 할 수 있다. 여기서 문제되는 것은 규제의 필요성 내지 방법적 측면이라 여겨지며 선진국을 비롯한

79) 유럽연합의 열린사회 연구소, 유럽의 텔레비전 방송 - 규제,정책,독립, 커뮤니케이션북스, 2007, 100면.

여러 나라의 현황을 살펴보아 국내의 방송 프로그램 규제에 대한 논란에 시사점을 제공할 수 있을 것이라 생각된다.

방송프로그램 편성에 관한 핵심적 규제는 법적 규제와 자율적 규제라 할 수 있다. 방송은 공적 과업을 수행하여야 하며 방송 프로그램 편성의 자유는 보장되어야 한다. 방송의 주인은 방송의 수용자이다. 따라서 방송편성의 자유에서도 수용자의 권리가 방송사업자의 권리보다 앞선다. 이러한 논거에 따라 방송이 공적 과업을 수행하도록 법적 규제를 가하는 것은 방송수용자를 위한 적극적 자유의 실현이라는 측면에서 당연시되고 있다.

법적 규제의 내용은 각 나라가 처한 정치경제체제, 사회문화적 환경, 법제적 전통 그리고 각 나라의 방송제도유형에 따라 달리하고 있다.[80]

위와 같은 논의의 필요성에 따라 먼저 방송프로그램 편성의 일반론에 관한 주요 외국의 프로그램 규제제도 및 장르별 프로그램 편성규제 대하여 비교법적으로 살펴보고자 한다.

(1) 독일

독일 방송편성에 있어서 문제로 삼는 것은 방송 내용에 대한 규제이다. 이는 시청자의 만족과 흥미를 유발하기 위하여 제작되어지는 다수의 프로그램의 사회적, 문화적 허용범위를 정하고 이에 따르는 규제를 말한다고 할 수 있다. 여기서 문제되는 것은 규제의 필요성 내지 방법적 측면이라 여겨지며 독일을 비롯한 여러 나라의 현황을 살펴보아 국내의 방송 프로그램 규제에 대한 논란에 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

① 독일에서의 방송 프로그램 편성의 의의

독일에서의 방송의 프로그램 편성이라 함은 일반적으로 방송 프로그램을 기획하고 배열하는 활동으로 정의된다. 그것의 목표는 한 사회가 추구하는 방송

---

80) 김동진, 방송편성규제에 관한 일고찰, 연세대학교 사회과학연구소, 1990, 132면.

이념을 구체적으로 실현하고, 시청자가 특정한 방송국이나 채널에 대해 호의적인 이미지를 가지도록 하며, 나아가 최대한의 시청자를 확보하기 위해 경쟁력 있는 프로그램 순서를 마련하는 것이다. 이에 의한다면 방송프로그램 편성이란 방송사의 지향점 내지 성향을 나타낼 뿐만 아니라 방송사의 성과를 보여줄 수 있는 지표라고 할 수 있다.

이에 독일의 방송프로그램 편성에 대한 규제는 곧 방송내용에 대한 규제를 의미하는 것으로 보인다. 방송내용에 대한 규제라 함은 방송내용이 사회적으로 바람직한지 또는 그렇지 않은지를 판단함으로써 사회적으로 바람직하지 않다고 여겨지는 방송내용에 대해 어떠한 형태로든 사회적 제재를 가하는 것을 말한다. 이에 방송내용에 대한 규제가 공익을 위해 필요하다는 점에 대해서는 누구나 공감한다 할 것이지만 어떤 방송내용에 대해 어떠한 방식으로 규제하는 것이 공익을 위한 것인지에 대하여는 논란의 여지가 있다.

② 독일 방송 프로그램 편성의 법적 규제

독일은 방송은 국가권력으로부터 독립되어야 한다는 철학을 기반으로 연방정부가 아닌 주 단위로 방송을 규제하고 있다. 따라서 연방차원의 공통된 방송법제의 필요 및 그에 따른 의견 교환을 위해 주 정부간의 협약을 체결하여 운영하고 있다. 이로 인해 방송 관련 권한 또는 규제 권한의 귀속주체나 내용에 따른 분쟁이 있는 경우에 헌법재판소 등 사법기관의 역할이 중대한 기능을 형성하고 있다.[81]

독일의 방송 프로그램 규제기관 및 규제방법은 아래 표에서 보는 바와 같이, 미국, 영국, 일본은 단일규제 국가라고 한다면, 독일은 프랑스와 같이 복합규제 국가로 분류된다.

---

81) 한국전파진흥원, 선진국의 방송법 비교연구, KORPA 연구 2006-16호, 2006, 180면.

<표 5> 선진 5개국의 방송프로그램 규제기관 및 방법

국가	규제기관	규제방법	비고
미국	FCC (Federal Communications Commission)	정책보단 규제 중점 / 사후심의 편성에 있어서 사실상 자율	
영국	OFCOM (Office of Communication)	상업적 운영 / 방송사 자율규제	Communication Act 제3조 [OFCOM의 의무]프로그램의 문제점으로부터 시민보호의무
일본	총무성 (2001년 우정성 폐지)	방송사 자율규제	정책수립 및 정보수집, 조사활동
프랑스	MCC (Ministry of Culture and Communication)	시청각최고위원회(CSA)	독립규제기구 통신분야 규제를 담당하는 전자통신 우정청과 분리
독일	주 단위의 방송 규제 위원회	자율규제 / 연방정부와 주정부간의 협약을 통한 의견교환	방송은 국가권력으로부터 독립되어야 한다는 철학을 기반

독일을 비롯한 유럽의 방송 프로그램 편성의 주요 경향은 프로그램 내용의 무분별한 상업화와 결부되어 새로운 프로그램 포맷을 끊임없이 추구하는 것이다. 치열해진 매스 미디어 경쟁 시장에서 수용자 확보 목적으로 수없이 많은 통로가 생겨남에 따라, 방송은 혁신적이고도 역동적인 프로그램과 선정적인 프로그램으로 많은 시청자를 유인하기 위해 노력하고 있다. 채널은 끊임없이 스스로 개혁하는 모습을 보여주고 있는데, 뉴스 또는 정치 토론 프로그램과 같은 교양 프로그램과 버라이어티쇼와 같은 가벼운 오락 프로그램의 형식을 합치는 방식으로 포맷의 탈장르화를 시도하고 있다. 뉴스 보도는 현저하게 타

블로이드식 구조를 취하고 있으며, 선정적이고 야릇한 아이템을 강조하는 반면, 제작시간과 비용이 많이 소모되는 심층 탐사보도는 편성에서 아예 사라지고 있다. 민영 방송의 전형적인 종합 편성은 리얼리티 쇼, 영화, 소프 오페라, 퀴즈쇼, 지역의 오락 프로그램과 광고로 구성된다.

소유권 집중과 경쟁이 증가되고 있는 매체 환경에서 공영방송의 역할은 EU 집행위원회가 반복적으로 선언해 왔던 것처럼 다양성과 다원주의를 추구하고, 소수 계층 프로그램, 문화 프로그램, 심층 탐사 보도, 뉴스와 정보 프로그램, 어린이 프로그램, 지역 뉴스와 드라마를 포함하는 전체 공중을 위한 프로그램을 제공하는 것이다.[82] 이렇게 함으로써 공영방송은 사회적, 정치적, 문화적 시민 의식을 고취시키고 사회결속력을 증진시킬 수 있을 것이라 생각된다. 그러나 실제로는 많은 공영방송이 민영방송과 경쟁하고 있으며, 민영방송과의 차별성을 꾀할 수 있는 새로운 정체성을 수립하는 대신에 민영방송이 개발한 프로그램 편성을 그대로 모방하고 있는 것을 볼 수 있다.[83]

③ 독일의 방송 프로그램 보호 정책

독일은 외주제작 보호 정책으로 공영방송에 대한 규제는 없고, 민영방송에 대해서는 방송국가협정에 따라, 외주제작 편성비율 주 260분, 주시청시간대(7시-11시) 최소 75분, 주 방송법 지역프로그램 주150분(외주제작 80분 미만)의 제한을 두고 있다. 즉, 공영방송에 대하여만 외주 프로그램 편성 비율과 시간의 의무를 부과하고 있는 것이다.

그 밖에 유럽연합의 회원국으로서의 독일은 유럽연합(EU)의 쿼터제의 영향하에 놓여있다고 할 수 있다. 따라서 참고로 유럽연합에서의 프로그램 규제체계를 살펴보면, EU의 텔레비전 방송프로그램에 대한 주요 규제 체제는 국경없는 텔레비전 지침(TWF Directive)을 기반으로 한다는 점이다. TWF 지침은 각국의 입법에 흡수되어 있고 각 방송사는 동규정을 준수하고 있다. 그러나 일부 전환기 국가에서는 TWF 지침 이행에 대한 감독이 제대로 이뤄지지 않

82) 공영방송에 관한 유럽 집행위원회의 의회 제안서, 1641, 2004년 채택; 유럽연합의 열린사회 연구소, 유럽의 텔레비전 방송 - 규제,정책,독립, 커뮤니케이션북스, 2007, 101면.
83) 유럽연합의 열린사회 연구소, 유럽의 텔레비전 방송 - 규제,정책,독립, 커뮤니케이션북스, 2007, 101면.

고 있다. 슬로베니아의 RTV 슬로베니아는 이와 같은 쿼터제를 이행하고 있지만, 감독 부족으로 인해 상업 텔레비전 채널의 준수 여부가 불분명하다. 비록 이런 쿼터제가 유럽의 방송 콘텐츠를 활성화시키는데 도움이 되었다 할지라도, 지침이 프로그램 질에 미치는 영향력은 명료하지 않다. 여러 국가의 방송사는 대개 제작비가 적은 지역 프로그램을 상당량 방송함으로써, 유럽 쿼터제의 요구 사항을 이행하기로 결정했다.[84)]

<표 6> 유럽 각국의 편성 쿼터와 제작비 쿼터 (단위: %)

편성쿼터						
	'국경없는 tv' 헌장	**독일**	프랑스	스페인	영국	이탈리아
유럽작품	50	50	60	50	51	51
국산작품			40	25		25
제작비 쿼터						
	'국경없는 tv' 헌장	**독일**	프랑스	스페인	영국	이탈리아
작품			16			20 10
독립제작 작품	10	10	10.6	10	25	4 1

* 편성비율로 지수화

출처: CSA (http://www.csa.fr/infos/liens/liens_ministeres.php)

④ 방송프로그램 장르구분

독일의 방송프로그램의 편성의 주된 방향은 정보・교양・오락 분야의 적절한 편성을 이루는 데 있다. 하지만 장르별 편성비율에 대한 규정은 법적으로 규제하고 있지 않다는 점에 특징이 있다. 다만, 앞서 살펴본 바와 같이 외주제

---

84) 유럽연합의 열린사회 연구소(편), 유럽의 텔레비전 방송 - 규제,정책,독립, 커뮤니케이션북스, 2007,, 108면.

작 프로그램에 대한 편성규제가 존재하고 있을 뿐이다. 실제 방송사별 자체적으로 이루어지는 프로그램 유형별 및 방송사별 편성비율을 살펴보면 아래와 같다.

<표 7> 독일의 프로그램 유형별 및 방송사별 편성비율

프로그램 유형	공영(ARD, ZDF) (%)	민영(RTL, Sat1, Pro7) (%)
정보	46	24
스포츠	6	1
논픽션	6	24
음악	1	1
어린이/청소년	5	1
픽션	31	26
기타	2	5
광고	1	19

Krueger의 분류 2006, p.202

(2) 프랑스

① 규제 현황

프랑스에서는 방송분야 법령을 입안하고 정책을 수립하는 MCC(Ministry of Culture and Communication)와 방송분야 사업인허가 및 방송주파수인가, 프로그램 규제를 하는 독립규제기구로서 CSA(Le Conseil superieur de l'audiovisuel : 시청각최고위원회)가 있다.[85)]

방송 프로그램 규제에 대해 CSA는, 시청각 커뮤니케이션 서비스를 허가받은 자가 행하는 광고방송 내지 프로그램의 편성대상, 내용, 방식에 대하여 적절한 방법으로 통제할 수 있으며, 텔레비전 및 라디오 방송으로부터 인간의

85) 한국전파진흥원, 선진국의 방송법 비교연구, KORPA 연구 2006-16호, 2006, 178면.

존엄성, 사상과 의견의 다양성, 공공 질서, 아동과 청소년 보호의 존중 및 성, 풍속, 종교, 국적에 관한 이유로 혐오감과 폭력을 선동하지 않는다는 원칙 아래 관리감독할 책임이 있다.(LLC 제14조, 제15조, 제19조 : Loi relative à la liberté de communication : 커뮤니케이션의 자유에 관한 법)[86]

<표 8> 프랑스 각 방송사의 장르별 변화추이(1981-2002)

(단위: %)

<table>
<tr><td rowspan="2">방송사</td><td colspan="3">TF 1
(오락 중심)</td><td colspan="3">France 2
(정보 교양 중심)</td><td colspan="3">France 3
(지역 채널 발전 중심)</td></tr>
<tr></tr>
<tr><td>구분</td><td>1981</td><td>1990</td><td>2002</td><td>1981</td><td>1990</td><td>2002</td><td>1981</td><td>1990</td><td>2002</td></tr>
<tr><td>뉴스/정보</td><td>20.0</td><td>7.4</td><td>11.3</td><td>18.0</td><td>9.4</td><td>16.7</td><td>21.0</td><td>9.2</td><td>16.7</td></tr>
<tr><td>매거진/
다큐맨터리</td><td>19.0</td><td>12.2</td><td>17.4</td><td>24.0</td><td>23.4</td><td>27.8</td><td>10.0</td><td>37.8</td><td>27.8</td></tr>
<tr><td>영화</td><td rowspan="2">20.0</td><td>3.4</td><td>3.7</td><td rowspan="2">19.0</td><td>4.6</td><td>4.6</td><td rowspan="2">29.0</td><td>6.0</td><td>4.6</td></tr>
<tr><td>픽션물</td><td>34.5</td><td>31.4</td><td>23.3</td><td>25.6</td><td>9.8</td><td>25.6</td></tr>
<tr><td>버라이어티</td><td>11.0</td><td>14.9</td><td>16.0</td><td>11.0</td><td>16.1</td><td>9.0</td><td>12.0</td><td>6.7</td><td>9.0</td></tr>
<tr><td>스포츠</td><td>6.0</td><td>4.3</td><td>4.5</td><td>10.0</td><td>7.2</td><td>5.8</td><td>0</td><td>7.0</td><td>5.8</td></tr>
<tr><td>광고</td><td></td><td>5.8</td><td>13.0</td><td></td><td>4.1</td><td>6.5</td><td></td><td>2.6</td><td>6.5</td></tr>
</table>

출처: CSA

이러한 탈장르화, 상업화에 대하여 프랑스 각 방송사의 편성 변화 추이를 참고해 보면 무엇보다도 2002년 프랑스 지상파 채널들은 음악 위주(스타 아카데미 프로그램 등이 인기를 모으고 있는 추세)의 각종 연예 오락 프로그램의 편성이 크게 증가하였다는 점을 주된 특징으로 들 수 있다.

또한 민영 방송 내용상의 질적 하락 역시 문제되고 있다. 시청률 향상에 사활이 걸려 있는 민영 방송사가 교육적, 문화적 내용을 담을 필요가 없게 된 것인데 사실 이것은 정부의 비효율적 규제(정책의 모호, 규제력 약화)가 낳은 현상이라 볼 수 있다.

86) 이기현, 프랑스 법 개정에 따른 전자 커뮤니케이션의 개념 규정과 CSA의 역할 변화, 한국방송영상산업진흥원 통권 213호, 2005, 6면.

<표 9> 상업 텔레비전에 부과된 주요 공공 서비스 의무[87]

	의무	비고
영국	-모든 민영 방송사는 공공 서비스 의무를 지니며 다양한 시청자들을 위한 특정 고품질의 프로그램을제공할 의무를 지닌다. 모든 Channel 3 서비스와 Chanel 5의 공공 서비스는 고품질과 다양한 편성의 공급이다.	
프랑스	-내부 정치 다원주의 확보 -선거 캠페인 보도에 대한 규제 -소수 보호	
독일	-적절한 양의 문화, 정보, 교육 프로그램 방송 -편집 기준의 필요조건	

② 방송프로그램 장르구분

프랑스에서는 방송의 공익성 실현을 위해 정보·교육·오락 분야를 구분하지 않으며, 장르별 편성비율에 대한 규정을 두고 있지 않다. 다만, 자국산 프로그램 편성 쿼터제를 두어, 프랑스어 표현 영상물 40% 이상, EU제작물 60% 이상 등의 제한을 하고 있는 실정이다.

(3) 미국

① 규제 현황

미국 방송은 상업 방송의 대표적 국가로서 방송프로그램 편성의 법적 규제를 인정하지 않는 것이 원칙이다.

그러나 법원과 정부는 예외적으로 FCC에 공익(Public Interest)을 보장하기 위한 간여의 권한을 부여하고 있다.[88] 이러한 규제는 방송매체가 갖고 있는

87) 유럽연합의 열린사회 연구소, 유럽의 텔레비전 방송 - 규제,정책,독립, 커뮤니케이션북스, 2007, 커뮤니케이션북스, 2007, 106면.
88) J. R. Bitnter, Broadcast Law and Regulation (N. J.:Prentice Hall, 1982), P.111.

독특한 지위에서 근거한 언론자유의 적극적인 보장이라는 측면이 강조되기 때문이다. 특히 방송수용자에게 직접적인 영향을 미치는 오락프로그램 중 외설이나 음란 등의 편성에 관한 것이나, 방송국포멧과 프라임타임접근 그리고 형평원칙(Fairness Doctrine) 등과 관련이 되는 정치방송의 편성을 규제할 수 있도록 커뮤니케이션법(The Communication Act) 제315조는 규정하고 있다.[89)]

또한 형법 제1464조는 '무선으로 외설적이거나 음란 또는 비속한 언어를 전달하는 경우에는 1만불과 2년이하의 징역에 처한다'고 규정하여 방송 내용에 대한 규제 중 가장 복잡한 것 중의 하나인 외설에 대한 편성규제를 하고 있다.[90)]

미국의 방송규제는 정책적 측면 보다는 규제적인 측면에 중점을 두고 있고, FCC(Federal Communications Commission)가 주요 권한을 행사하고 있다(Communications Act). FCC는 통신법 제1조에 따라 행정부로부터 독립된 규제위원회로서 연방차원에서 통신, 방송에 대한 규제권한을 행사하고 있다. 통신법은 통신만이 아니라 방송도 규율하고 있지만, FCC의 목적에 특별히 방송을 언급하고 있지는 않은바, 이는 방송의 무선통신에서 출발하고 있는 연혁을 반영하고 있는 것으로 이해된다.[91)]

FCC의 프로그램 정책에 대한 역할 이외에 미국의 방송프로그램 편성에 대한 자율적 규제를 담당하는 기관으로 방송집단(전국방송인협회, 텔레비전라디오보도국장협회, 시그마델타카이협회, 여성방송인협회, 광고협회 등)[92)], 자체적인 뉴스보도기준[93)] 등으로 프로그램을 규제하는 개별방송사가 있다.[94)]

② 방송프로그램 장르구분

FCC는 어떠한 프로그램 분류에 대해서도 공식적인 규범을 두지 않고 있다.

---

89) Ibid.
90) 김동진, 앞의 논문, 138-139면.
91) 한국전파진흥원(편), 선진국의 방송법 비교연구, KORPA 연구 2006-16호, 2006, 172-173면.
92) 서정우, 주요국 방송심의제도 및 규정에 관한 연구, 방송위원회, 1983, 191-192; 김동진, 앞의 논문, 146면.
93) 한국언론연구원(편), 언론인의 직업윤리, 한국언론연구원, 1987, 181-223면; 김동진, 앞의 논문, 147면.
94) 김동진, 앞의 논문, 146-147면.

주된 취지는 방송사업자의 편성의 자유를 보장하는 데 있으며, 다만 예외적으로 어린이 프로그램에 대하여 어린이 방송시간 광고량을 제한하거나, 어린용 프로그램 규정으로 방송재허가를 연계하여 방송재허가 신청시 주당 3시간 이상 어린이 교육정보프로그램을 편성할 것을 요구하고 있다.

(4) 일본

① 규제 현황

일본방송법은 방송편성의 자유를 인정하고 있으며 법률이 정한 바를 제외하고는 누구에 의해서도 간섭을 받거나 규제를 받지 않는다고 규정하고 있다.[95)]

일본은 여러 개의 섬으로 구성된 지정학적 이유와 지진, 해일에 대비한 비상 재해 방송망 확보에 대한 국민적 요구로 위성방송의 발전 속도가 가장 빨랐으며, 국민의 정보욕구 충족을 위한 다채널화, 스페이스 케이블 체계의 구축, 그리고 민간업계의 지속적인 관심으로 프로그램의 다양성을 추구하게 되었다.[96)] 2001년 정부조직 개편의 일환으로 통신과 방송의 정책 규제 기능을 우정성에서 총무성으로 이관하고 우정성을 폐지하였는바, 현재 총무성에서 방송을 규제하고 있다. 총무성이 방송 통신에 관한 정책을 수립하고 사업인허가하며, 주파수 할당 등의 업무도 수행하고 있다. 그러나 방송 콘텐츠 내지 프로그램에 대해서는 방송사의 자율규제에 의하고 있다.[97)]

NHK와 일본민간방송연맹은 방송법에 근거하여 독자적인 방송편성기준을 두고 있다.[98)] 그리고 방송프로그램의 질적 향상을 도모하기 위해 방송프로그램심의위원회를 두고 편성에 관한 전문적인 자율적 규제가 가능하도록 하고 있다. 방송사업자가 방송편성에 관한 기본계획을 정하거나 변경하고자 할 경우 NHK는 회장이, 일반방송사업자는 사장이 심의회에 지문을 구하여야 한다.[99)]

---

95) 김동진, 앞의 논문, 142면.
96) 안수근, 일본위성방송의 프로그램 편성에 관한 연구, 한국방송학회, 1990, 237면.
97) 한국전파진흥원, 선진국의 방송법 비교연구, KORPA 연구 2006-16호, 2006, 181면.
98) 서정우, 앞의 논문, 216면; 김동진, 앞의 논문, 147면.
99) 김동진, 앞의 논문, 147-148면.

② 방송프로그램 장르구분

일본은 방송법 제3조(방송프로그램 편성의 자유 - “교양/교육프로그램, 보도프로그램, 오락프로그램을 설치하여 방송프로그램의 상호간의 조화를 유지하여야 한다“)의 규정을 두고 있으나 4개 장르별 방송량에 대한 규제는 방송법령상 존재하지 않는다. 이는 방송표현의 자유와 편성의 자유를 보장하는데서 기인한 것으로 보인다.

ex. NHK 프로그램 편성비율

방송사항	보도	교육	교양	오락
비 율	48.9%	10.3%	23.5%	17.3%

※자료출처 : 일본방송협회 평성21년도(2009년) 업무보고서. 아날로그 종합방송채널 기준.

NHK의 경우 방송법 규정의 4분류(보도/교육/교양/오락)을 기준으로, 보도 20% 이상, 교육 10%이상, 교양 20% 이상, 오락 20% 이상으로 편성할 것을 내부 기본원칙으로 정하고 있을 뿐이다.

(5) 영국

① 규제 현황

영국은 공익방송의 성격을 가진 두 방송조직으로 큰 축의 틀을 만들고 있다. 하나는 시청료에 의해 운영되는 BBC(British Broadcasting Corporation)이며, 다른 하나는 광고수입에 의해 운영되는 IBA(Independent Broadcasting Authority)이다. BBC는 공영방송으로서의 기본적 책무를, IBA는 상업방송으로서의 공익적 책무를 편성규제 사항으로 규정해 놓고 있다.100)

한편, DCMS(Department of Culture, Media and Sport)는 방송산업의 진흥

100) 김동진, 앞의 논문, 137면.

에 관한 정책을 담당하고 있고, 방송산업에 대한 규제는 OFCOM(Office of Communication)이 담당하고 있다. 즉 정책과 규제를 구분하여 정책은 단독관청에 의해 이루어지고, 규제는 위원회 방식에 의하여 이루어지도록 하고 있는데, 그 취지는 정책에 있어서는 빠른 의사결정과 집행이 필요하지만 규제는 시민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것과 관련이 있다는 점에서 객관성과 공정성을 기하기 위해 다수의 위원으로 구성된 위원회에서 규율하고자 하는 것으로 이해된다.[101] 영국 BBC방송은 전문인에 의한 자율적 규제라고 할 수 있는 자문위원회를 두고 편성에 관한 지침을 설정하여 왔다.[102]

방송 프로그램 규제에 대한 OFCOM의 역할로는,

i) 텔레비전과 라디오 방송으로 인한 프로그램의 문제점이나 부당한 사생활 침해로부터 시민의 보호의무(Communication Act 제3조 제2항의 e)[103]

ii) 소비자를 위한 조사업무 - 텔레비전, 라디오 서비스에 포함되는 프로그램에 대한 여론 추세 확인계획 수립(Communication Act 제14조 제4항)[104]을 들 수 있다.

② 방송프로그램 장르구분

OFCOM의 장르구분(커뮤니케이션법 섹션 264조)에 따르면, 뉴스, 시사, 교육적 프로, 어린이, 학교, 과학, 종교, 사회적 이슈, 국제뉴스시사, 드라마, 코미디·오락, 예술·음악, 장편영화, 스포츠, 레저 등으로 구분된다. 이는 PSB 방송

---

101) 한국전파진흥원, 선진국의 방송법 비교연구, KORPA 연구 2006-16호, 2006, 175면.

102) 서정우, 앞의 논문, 203-206면; 김동진, 앞의 논문, 145면.

103) Communication Act 3 [General duties of OFCOM] (2) (e)the application, in the case of all television and radio services, of standards that provide adequate protection to members of the public from the inclusion of offensive and harmful material in such services;

104) Communication Act 14 [Consumer research] (4)OFCOM must make arrangements for ascertaining－ (a)the state of public opinion from time to time concerning programmes included in television and radio services; (b)any effects of such programmes, or of other material published by means of the electronic media, on the attitudes or behaviour of persons who watch, listen to or receive the programmes or material; and (c)so far as necessary for the purpose mentioned in subsection (5), the types of programmes that members of the public would like to see included in television and radio services.

사들에 대한 편성 비율규제(뉴스, 시사, 지역 프로그램 : 연간 기준으로 채널별 시간총량제 규정)가 존재하는 것으로 보이는데, 다만, 별도의 오락프로그램에 대한 비율규제는 존재하지 않는다. 아래의 표를 보면, 사실 프로그램(오락-리얼리티쇼)이 상승하는 추세를 보이고 있다는 것을 알 수 있다.

ex. BBC 프로그램 편성비율

방송사항	사실 프로그램	뉴스・날씨	시사	오락	스포츠	어린이
비 율	25.6%	28.6%	2.8%	7.3%	7.1%	5.7%

방송사항	드라마	영화	음악・예술	종교	기타
비 율	11.6%	6.3%	1.2%	1.2%	2.7%

※ 자료출처 : BBC Annual Report and Accounts 2009/10. BBC One 기준.

(6) 시사점

앞서 살펴본 바와 같이, 주요 외국의 경우 보도, 교양, 오락의 3분류를 전제로 오락프로그램의 방송시간 비율규제를 하고 있지는 않다는 것을 알 수 있다. 그렇다면, 이를 통해 우리 방송법령상 오락프로그램 비율 상한 규제가 여전히 필요한 것인가의 의문이 들 수도 있을 것이다.

주요 외국의 방송현실은 오랜 공영방송의 전통으로 인해 각 방송사 자체의 자율규제에 맡겨져 있고, 실제로 다양한 프로그램편성을 하여 규제의 필요성이 존재하지 않았던 것으로 보인다. 그러나 우리의 방송현실을 감안하면, 방송의 다양성 확보의 가치를 각 방송사에 일임하게 될 경우 시청률과 그로 인한 광고수입에 크게 의존하는 방송사의 경우 다양성 확보를 기대하기 어려울 것으로 판단된다. 종합편성PP의 경우 보도나 오락비율에 편중하게 되어 종합편성제도의 존재의의가 상실될 우려가 있기 때문이다.

따라서, 종합편성PP에 대한 오락프로그램 비율규제는 여전히 필요한 것으로 보이며, 보도・교양・오락의 기본 분류 하에서 편성규제의 대상으로서 오락분

야에 대한 기준설정은 여전히 필요한 것으로 생각된다.

오늘날 변화하고 있는 방송시장에서 시청률을 놓고 민영방송과 공영방송이 프로그램의 질적 수준을 하락시키기 시작했고, 공영방송 본연의 역할에 대한 자각이 흐려져 공영방송이 제공해 왔던 소수 계층 프로그램이나 탐사 저널리즘 등이 급격이 줄어들었으며, 민영 방송의 오락 프로그램을 모방함으로써 질적 수준이 낮은 오락프로그램이 편성되고 있는 현실을 도외시 할 수는 없을 것이다. 만약 현재의 방송프로그램 편성규제를 완전히 폐지할 경우, 전반적으로 나타나고 있는 방송의 상업화가 방송 프로그램의 저질화를 가속화시키고 상업적 이익이 보장되지 않는 소수 장르의 프로그램을 소멸시킬 수도 있다는 점을 간과할 수는 없는 것이다. 이런 상황에서 장차 방송사업자는 스스로 소수 장르의 프로그램을 위해 방파제 역할을 해야 하며 프로그램의 수준을 일정 기준 이상 담보하는 기능을 수행해야 할 것이다.

이러한 목적을 달성하기 위해서는 하나의 정답만이 있는 것은 아닐 것이다. 어떤 방법도 균형적이고 지속적인 방송편성 규제정책을 만족시킬 수는 없을 것이기 때문이다. 방송은 각 사회의 정치적 이념이나 체계와 문화적 유산 속에서 유기적으로 존재하기 때문에 결국에는 각 사회에 적합한 고유 모델을 발전시켜 나가야 할 것이라고 생각된다.

그러나 앞선 검토를 통하여 현재 우리의 방송업계와 같은 현상을 한 발 앞서 겪어 왔던 주요 외국인 미국과 일본, 그리고 유럽의 각 국의 상황 등을 살펴봄으로써 장기적으로 우리의 정책변환 방향을 결정하는데 참고해 볼만한 가치가 있다고 생각된다.

< 요약 >

○ 오락프로그램 규제

- 현 규제 체계 유지를 기본으로 하면서, 월단위에서 분기별 규제로 시간적 규제 완화한다.
- 오락/非오락 구별의 세부적인 분류기준을 마련하고(현재의 규제틀 內) 프

로그램 판정위원회를 구성한다.

<u><참고: 오락 프로그램 편성 규제 개편에 대한 자문의견></u>

아래는 본 연구에 관해 의견을 개진한 두 자문위원의 견해이다.

우선 현대원교수[105]의 견해에 따르면, 오락 프로그램 규제 필요성에 관해,

규제의 정당성은 결국 다양성 확보를 통한 공익성의 증진에 두어야 하며, 따라서 적절한 가이드라인은 필요하다고 본다. 그러나 오락 프로그램을 보는 시각도 좀 더 유연해질 필요가 있으며, 수용자 인식 변화를 반영해야 한다고 본다. 또한 다매체 다채널 환경도 고려해야 한다고 본다. 혼합형 장르에 대한 평가와 판단에 관해 본 연구에서 제시한 수용자 옴니버스 조사 방안이나 판정위원회 안은 좋은 해법이라고 보았다. 따라서 이들 방법을 병행하는 것이 바람직하며, 단 수용자 인식을 우선하고 전문가 시각으로 보완하는 것이 타당하다는 의견을 개진하였다.

김혁조 교수[106]의 견해는, 방송 프로그램 분류기준의 문제에 대하여,

보도, 교양, 오락 프로그램으로 분류하는 방식은 지나치게 단순화된 방식으로서 장르의 혼종에 있어서 분류방식에 대한 제고가 필요하다고 보았다. 이러한 논의의 연장선에서 오락 프로그램의 구분도 모호한 측면이 있으며, 예를 들면 인포테인먼트 프로그램 뿐 만 아니라 교육적 메시지가 강한 에듀테인먼트 프로그램은 어느 분야에 포함시킬 것인지 애매한 점을 부각하였다. 이에 관해 독일의 경우처럼 방송 프로그램의 장르를 더 잘게 쪼개어 세분화할 필요가 있다고 보았다. 또한 오락프로그램 편성 비율의 문제에 관하여는, 방송매체의 과도한 오락화와 상업화를 막기 위한 편성비율 규제 정책은 전반적으로 바람직하다고 판단하고, 다만, 현행 100분의 50이하의 기준에 대해서는 사업자의

105) 서강대학교 교수
106) 강원대학교 교수

의견을 반영하여 다시 한 번 제고 할 필요가 있다는 의견을 개진하였다. 실제로 오락 프로그램에 스포츠 부문이 포함되어 있어서 이에 대한 시정을 요구하는 의견이 있으며, 스포츠의 대부분이 중계방송의 형태를 취하는데, 방송 러닝 타임이 대체로 길기 때문에 '100분의 50이하의 기준'을 맞추기엔 현실적으로 힘든 측면이 있다는 점을 지적하였다. 현행처럼 오락 프로그램에만 적용되는 편성비율 규제 보다는 비교적 장르 구분이 분명한 보도 부문에 대한 편성 비율만 규제하고 나머지 장르는 자율적으로 편성하도록 하는 방안이 있을 수 있으며, 보도 프로그램 편성비율을 20% ~ 30%로 정하고 교양과 오락 등에 대해 장르 구분 없이 전반적인 방송내용에 대해 평가하는 방식을 고려해 볼 수 있다는 의견을 개진하였다.

2. 국내제작물 편성규제 및 1개 국가물 규제

1) 국내제작물 편성규제 중 일반 방송프로그램(영화, 애니메이션 제외)

(1) 규제 현황

방송법 제71조 (국내 방송프로그램의 편성)에 따르면, ①방송사업자는 당해 채널의 전체 프로그램 중 국내에서 제작된 방송프로그램을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다고 규정하고 동법 시행령 및 고시에서 각 방송사별로 80%/70%, 50%/40% 이상이 편성될 것을 요구하고 있다.

<표 10> 현재의 국내 제작물 편성비율 규제현황

	지상파	SO・위성	PP
전체 방송프로그램	80%	50%	40%
영화	25%	25%	25%
애니메이션	45%	35%	35%
대중음악	60%	60%	60%

국내에서 제작된 방송프로그램·영화·애니메이션·대중음악의 인정기준은 방송통신위원회가 정하여 고시하도록 하고, 국내제작 영화는 영화진흥위원회의 기준을 적용하고 국내제작 애니메이션의 인정기준은 별도 점수제를 통해 국내제작물 판정하고 있다.

(2) 문제 상황

방송프로그램에 대하여는 방송사업자에 의한 자체제작 및 외주제작사를 통한 제작이 일반화되어 그동안 별도의 국내제작물 인정기준을 마련할 필요성이 적었다. 하지만, 최근의 방송환경 변화로 국내제작 프로그램의 인정기준을 마련할 필요성이 제기되었다. 예컨대, 드라마 등 방송프로그램 제작에 소요되는 비용의 증가로 국내 자본 이외에 외국 자본을 유치하여 제작하는 사례가 많아지게 되고, 방송프로그램의 해외 진출, 지역교류 활성화 등을 위해 외국 방송사업자·제작사와 공동으로 제작하는 사례가 늘게 되었다.

또한, 외국과의 자유무역협정(FTA)을 통한 공동제작협정 체결로 인해 국가간 공동제작 프로그램의 국적판단 기준을 마련할 필요가 생긴 상황이다.[107]

따라서, 이하에서는 국내제작 방송프로그램(영화, 애니메이션 제외) 인정 기준의 마련에 대한 대안을 살펴보고자 한다.

(3) 대안 검토

국내제작 방송프로그램의 인정기준을 마련하는 목표는, 문화정체성 유지와 국내 관련 산업의 진흥 목적에 부합하는 인정기준을 마련하고, 외국과의 공동제작 방송프로그램의 국내제작 인정기준을 명확히 하여 외국과의 공동제작을 활성화하는 한편, 국내인에 의해 기획·제작된 방송프로그램(외국과의 공동제작이 아닌 경우)의 국내제작 인정은 가능한 인정절차를 간소화하는데 있다고 할 수 있다.

---

107) 외국과의 공동제작협정을 통한 공동제작물의 경우 관련 협정에 따라 제작국가 모두에서 국내제작물로 인정되고 있다. 외국과의 공동제작협정 체결 현황 : EFTA('06), 싱가포르('07), 캄보디아('09), EU('10)

기준안 설정의 기본 방향은, 국내제작 방송프로그램은 당해 방송프로그램의 기획 및 제작형태, 기획 및 제작인력의 구성, 제작에 소요된 투자재원을 기준으로 결정(방송법 시행령 제57조 제6항)하되, 국가간 공동제작물 등 제작에 투여된 인적·물적 요소에 대한 판단이 필요한 경우에 한해 점수제에 의한 국내제작물 인정 여부를 결정하는 것이다.

또한, 편성비율 고시를 통해 방송사업자 및 방송영상독립제작사가 국내제작 여부를 1차적으로 판단할 수 있도록 하고, 방송사업자·방송영상독립제작사의 별도 판정 신청 또는 이해관계자 민원이 있는 경우 등에 한해 점수제에 의한 국내제작 인정여부를 결정하는 것이다. 하지만, 지상파방송을 기준으로 1일 1개 채널에서 TV는 25개 내외, 라디오의 경우 50개 이상의 프로그램이 편성되고 있어 점수제에 의한 국내물 인정은 방송통신위원회 뿐만 아니라 방송사업자 측에도 과다한 행정소요 발생할 우려를 안고 있다는 단점이 있다.

따라서, 제작에 소요된 투자재원의 최소 비율(30~50%)을 정하고 판권확보를 통한 부가가치 발생이 가능하도록 유도하고, 점수제에 의한 판정시, 제작에 투여된 자본, 기획·제작인력의 구성, 출연진의 구성을 주요 기준으로 하고 총점의 60% 이상 획득시 국내제작 방송프로그램으로 인정하는 방안을 고려할 수 있다. 이 때 고려되어야 할 요소는 기획·제작 및 주요 출연진에 대한 점수 배점을 높여 국내인에 의한 실질적인 방송프로그램 제작을 유도하는 것이다. 다만, 외국에서 제작된 방송프로그램 중 스포츠 중계, 뉴스 보도 등은 국내 시청자를 위한 한국어 중계 또는 자막·번역 등이 있는 경우 제한적으로 국내제작물로 인정할 수 있을 것이다.

다만, 세부적인 사항으로서, 방송프로그램의 국내제작물 인정기준을 제시하는 데 있어서 각 장르별 특수성을 고려할 것인가 통일적인 기준안을 마련할 것인가에 대하여는 아래와 같은 대안들이 검토될 수 있다.

① 제1안

제1안에서 고려해 볼 수 있는 방법은, 방송프로그램의 각 장르별 인정기준을 제시하는 것이다.[108)]

○ 뉴스 및 시사보도

- 뉴스 및 시사보도에 관해서는, 국내 방송사업자가 기획・제작하여 방송하는 경우 국내제작물로 인정하고, 뉴스 및 시사보도를 위해 외국에서 제작된 방송프로그램이나 뉴스・시사보도를 인용하는 경우 국내제작으로 인정
- 외국에서 제작된 뉴스・시사보도 프로그램을 이용하여 국내에서 별도의 국제뉴스를 제작하는 경우 국내제작으로 인정
- 외국의 뉴스・시사보도 프로그램에 한글자막이나 우리말 더빙을 하고 별도 프로그램 단위로 방송하는 경우는 국내제작으로 인정하지 않음

○ 다큐멘터리

- 국내 방송사업자 또는 독립영상제작사가 기획・제작하는 경우 국내제작물로 인정
- 외국과의 공동제작의 경우, 국내제작 방송프로그램 인정기준 점수에 의하여 국내제작 여부를 인정

○ 드라마

- 국내 방송사업자 또는 방송영상제작사가 기획・제작하는 경우 국내제작물로 인정
- 외국과의 공동제작의 경우, 국내제작 방송프로그램 인정기준 점수에 의하여 국내제작 여부를 인정

○ 스포츠

- 국내에서 주최하는 아마추어・프로 스포츠 경기를 국내 방송사업자가 중계・녹화 방송하는 경우 국내제작물로 인정
- 외국에서 주최하는 아마추어・프로 스포츠 경기를 국내 방송사업자가 중계・녹화 방송할 때 한국어로 중계자・해설자가 경기 내용을 설명하는 경우에 한해 국내제작물로 인정

108) 제1안은 방송통신위원회에서 잠정적인 안으로 제시한 내용이다.

② 제2안

제2안의 국내제작 방송프로그램 인정기준안의 전체적인 방향은 규제의 실효성과 방송사의 제작 현실을 감안하여 인정기준을 단순화하는데 있다.(영화, 애니메이션은 제외 - 현행 기준)

이에 의하면, 국내제작 방송프로그램으로 인정되는 경우는,

- 방송법에 의한 방송사업자 또는 문화산업진흥기본법상 방송영상독립제작사 제작 기획한 방송프로그램
- 제작투여 자본 50% 이상 국내 자본
- 제작투여 자본 50% 미만이지만 제작참여인력 등의 일정 점수 이상인 방송프로그램(별표(점수표)참조)
- 외국과의 FTA 협정(또는 공동문화협정)에 따른 기타 공동제작물 중 방송통신위원회가 국내물로 인정한 방송프로그램

○ 참조: 별표 [국내제작 방송물 인정기준안(영화, 애니메이션 제외) - 제작 참여인력 등 관련 점수표] 제2안은 방송프로그램의 장르를 불문하고(영화, 애니메이션 제외) 통일적인 기준이 될 수 있도록 단순화하는 데 초점을 두고 있다.

*** 별표: [국내제작 방송물 인정기준안(영화, 애니메이션 제외) - 제작 참여 인력 등 관련 점수표][109)]**

국내제작 방송물 인정을 위한 제작 참여 인력 등 점수표

타이틀 :
제작자 대표 :

국내제작 방송물 인정 최소 점: 10 점

PD / 작가 (총 6 점)	성명	국적/거주지	신청점수 (방송사 기재)	인정점수 (방통위 기재)
PD (3점)				
메인작가 (2점)				
보조 작가 (1점)				

출연자 (총 5 점)	성명	국적/거주지	신청점수 (방송사기재)	인정점수 (방통위 기재)
주연 (3점)				
조연(두번째 역할) (2점)				
기타 연기자들의 비중(특성)에 대한 평가 (1점)				

공동 작업자(Staff) : 총 6 점	성명	국적/거주지	신청점수 (방송사기재)	인정점수 (방통위 기재)
영상 (1점) 영상작업책임자				
오디오(음악 및 음향 :1점) 오디오책임자				
편집 (1점) 편집책임자				
소품 및 장식 (1점) 소품책임자				
CG 미술감독(2점)				

<방송통신위원회 평가>

국내제작 방송물 요소에 대한 총 점수	
국내제작 방송물 인정에 대한 종합 의견 :	

* 출연자가 등장하지 않는 장르(다큐 등)의 경우 예외: 출연자 항목 점수를 제외한 총점의 60% 이상이면 국내 제작물로 인정(총 12점 중 7점이상)

109) 장르를 불문하고(영화, 애니메이션 제외) 통일적인 기준이 될 수 있도록 단순화하는 데 초점을 두었음.

2) 수입영상물 1개국 쿼터제

(1) 규제 현황

방송법 제71조 3항 및 동시행령 제57조 4항 및 고시 등에서 수입영상물(영화, 애니메이션) 및 대중음악에 대한 1개국 쿼터제를 규정하고 있다(60%↓로 규제). 이는 방송의 다양성을 확보하는 것을 목적으로 하는 규제로 이해될 수 있다.

(2) 문제 상황

현행법상 편성규제의 일환인 1개국 쿼터제 자체는 필요하나, 복합적으로 국내제작 비율을 채우거나 국내편성비율을 의무이상으로 충족시키면서 1개 국가 제한을 지키는 데에는 어려움이 있다. 즉 해당 콘텐츠 수급의 어려움으로서, 미국 영화나 일본 애니메이션 등의 경우와 같이 국내 시청자의 선호도가 편중되어 있고, 여타 국가 제작물에 대한 판권확보에 어려움이 있다.

특히, 영화・애니메이션 전문채널의 경우 1개국 편성쿼터 준수는 국내콘텐츠 부족과 분야별로 주요 외국 콘텐츠에 의존하고 있어서 더욱 어렵다고 할 수 있다.

또한, 향후 한미 FTA가 비준될 경우 합의사항(60%→80%) 준수에 대한 법적 검토가 필요한 상황이다.

방송쿼터 한미 FTA 협상 결과에 따르면,

- 비지상파 부문(PP・위성・SO) 국내제작 영화・애니메이션 편성쿼터와 수입방송물 1개국 편성쿼터 완화
- 국내제작 영화(현 25% → 20%)
- 국내제작 애니메이션(현 35% → 30%)
- 외국영화/애니메이션/대중음악(현 60% → 80%)

로 완화할 것을 요구하고 있는 상황이다.

이와 함께, 국내제작 프로그램 인정 기준도 마련되어 있지 않아 1개국 쿼터

제를 집행하는데 어려움이 생길 소지를 안고 있다.

(3) 1개국 쿼터 편성규제 개선방안

다채널 시대에 1개국 쿼터제는 향후 장기적으로는 국내제작물 비율제한만 있으면 될 것으로 보인다. 왜냐하면, 장기적으로 국내물 규제만으로도 규제목적 달성 가능하고, 장르마다 시청자가 선호하는 국가가 있는데, 시청자의 프로그램 선택권을 제한할 수 있는 여지가 있기 때문이다. 또한 기타 국가의 제작물의 판권을 받기가 현실적으로 쉽지 않다는 현실적인 문제도 고려되어야 할 것이다.

따라서, 현 시점에서 1개국 쿼터 편성규제의 개선안으로 고려해 볼 수 있는 방법은 다음과 같다.

① 1개 국가 대중음악 편성 쿼터의 폐지

장르별(영화, 애니메이션, 대중음악) 1개 국가 편성규제 중, 1개 국가 대중음악 편성 쿼터는 폐지되는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 왜냐하면, 국내 음악방송의 특성상 규제 정책의 실효성이 없기 때문이다. 이는 대중음악 국내제작물 의무비율규제(60%↑규정 폐지)가 폐지되어야 하는 것과 마찬가지로 볼 수 있다.

② 1개 국가 편성쿼터(분기별 기준)의 시적 기준의 완화

국내제작 편성쿼터(영화, 애니메이션의 경우 연간기준)를 고려하여 1개 국가 편성쿼터(분기별 기준)의 시적 기준도 1년으로 통일ㆍ완화할 필요성 있다. 이는 방송사의 규제 준수가 어려운 현실 및 규제준수의 실효성을 고려한 것이다.

③ 1개 국적판단기준의 설정(안)

1개 국적판단기준이 마련되어 있지 않은 현실을 고려하여 다음과 같은 기준

안을 고려해 볼 수 있다.

[수입영상물(영화, 애니메이션) 1개 국적판단기준 案 (음악방송 1개국 규제는 폐지)][110)]

국내제작물에 해당하지 않는 영화, 애니메이션 중에서,

우선적으로,

- 기획(제작)사의 국적을 기준으로 하고,
- 공동제작의 경우에는 제작에 지배적인 역할을 한 것으로 판단되는 기획(제작)사가 속한 국가의 국적으로 한다. 단, 어느 한 기획(제작)사가 지배적인 역할을 했는지가 불명확한 경우(50:50)인 경우 1개국 쿼터비율제한(분모)에 산입하지 않는다(해당 방송사에서 신청한 국가물로 인정하되, 불명확한 경우 방송통신위원회가 판단).

④ FTA 규범 합치 여부 및 개선

1개국 분류 및 국내제작기준이 한미 FTA가 발효될 경우 규범에 합치되도록 법령을 정비할 필요가 있다.

- FTA의 경우(그 일환으로서 공동제작협정체결 포함)에는 양국간 조약에 의하는 것이므로 방송법상 개별적인 예외를 허용하면 되며, 그밖에 다른 나라의 경우에는 현재의 기준을 그대로 적용하는 것으로 유지한다. 즉, 방송법 시행령 제57조 제4항을 개정하여 양국이 비준한 FTA에서 다른 기준을 정하는 경우에는 그 비율에 따른다는 예외규정을 추가하고, 다른 나라의 경우에는 방통위가 정하는 고시의 비율을 상한으로 하도록 규정한다.

< 요약 >

○ 국내방송프로그램 규제

- 국내 방송프로그램 인정기준을 명확히 한다(국내 제작 방송프로그램 인정기준 案 - 별표)

110) 이 안은 판단기준을 단순화하여 집행의 실효성을 높이는데 초점을 두었다.

- 대중음악 국내제작 의무비율규제(60%↑규정)는 폐지한다.

○ 1개국 쿼터제

- 장르별(영화, 애니메이션, 대중음악) 1개 국가 편성규제 중
- 1개 국가 대중음악 편성 쿼터는 폐지한다(국내 음악방송의 특성상 정책실효성 없음).
- 1개 국가 편성쿼터(분기별 기준)의 시적 기준을 1년으로 완화한다.
- 1개 국적판단기준의 설정(안)을 마련한다. [판단기준 - 단순화] : 수입영상물(영화, 애니메이션) 1개 국적판단기준 案 설정 (cf. 음악방송 1개국 규제는 폐지)

  (국내제작물에 해당하지 않는 영화, 애니메이션 中)

  기획(제작)사의 국적을 기준으로 하고, 공동제작의 경우 제작에 지배적인 역할을 한 것으로 판단되는 기획(제작)사가 속한 국가의 국적으로 한다. 단, 어느 한 기획(제작)사가 지배적인 역할을 했는지가 불명확한 경우 (50:50)인 경우 1개국 쿼터비율제한(분모)에 산입하지 않는다.
- 1개국 분류 및 국내제작기준의 한미 FTA 규범 합치(시행령개정: 시행령 제57조 제4항 → 양국이 비준한 FTA에서 다른 기준을 정하는 경우에는 그 비율에 따른다는 예외규정을 추가하고, 다른 나라의 경우에는 방통위가 정하는 고시의 비율로 상한설정한다)

<참고: 국내방송프로그램 규제 및 1개국 쿼터제에 대한 자문의견>

아래는 본 연구에 관해 의견을 개진한 두 자문위원의 견해이다.

먼저, 이상훈 교수[111]의 견해에 따르면,

편성정책의 원칙에서는 각각의 규제정책과 지원정책에 대한 통합적 접근 필요하다는 의견이다. 규제의 성격이 주로 통제에 있었지만 지원정책을 동시에 한다면, 단순히 규제보다는 진흥의 성격을 띤 포지티브 성격으로 전환이 필요하다는 것이다.

111) 전북대학교 교수

또한 명확한 편성규제정책의 목표로,
- 국내영상산업기반확대, 문화정체성 유지, 다양성 확보,
- 글로벌미디어체제 구축과의 연관성
- 프로그램의 질 향상, 시장성 등을 들었다.
그리고, 수용자에 대한 우선적인 고려로서,
- 엔터테인먼트, 오락의 공익적 기능에 대한 실질적 고려 및
- 다양한 프로그램 공급체계 확립이 필요하다는 점을 들었다.

주요 쟁점으로서,
1) 규제와 진흥정책이 공존하여 시너지 효과를 이룰 수 있는 정책 목표
- 지상파와 유료채널 간의 제작 수준의 양극화 극복
- 방송채널의 확대에 따른 수입 프로그램에 대한 의존 심화현상 대처
2) 디지털 환경에 적합한 정책
- 디지털 신기술의 사용, 합작, 공동 개발 등
3) 방송통신융합환경에서 실행가능하고 수용가능한 편성규제 정책
- 멀티 플랫폼 환경 고려
- 디지털 콘텐츠의 사용범위
- 디지털 콘텐츠의 사용방식, 재사용, 변형, 등등에 대한 고려
4) 종합편성채널에 대한 편성규제 범위
5) 공동제작 : 무조건 사오는 것보다는 차라리 공동제작 확대가 바람직
- 공동제작의 확대, FTA
- 문화적 정체성
- 국내제작기반의 보호와 시장성 확보
6) 법령사항
- 절대시간 고지
- 국내제작물판정기준
- 재방 및 재방 이상의 순환편성비율인정
- 의무고시 기준 : 월별, 연간
- 위반시 법적 제재조치
등을 제시하였다.

쟁점	방송사 입장	평가 및 비판
방송규제정책	ㅇ세계적인 탈규제 흐름에 역행 ㅇ자사에 대해서는 정부는 정책에 관여하지 말고 시장에 맡겨야 함 ㅇ다매체 시대 프로그램공급에 대한 정부부담을 방송사에 전가	ㅇ경쟁체제의 시장여건이 마련되도록 정부가 정책에 관여할 책임 ㅇ자사이기주의를 떠나 시장기능 회복위해 독점구조 규제 필요 ㅇ우리나라 지상파 방송이 정부의 독점적 보호하에 성장해 온 과정에 대한 인식 필요
경제학적 근거	ㅇ제작편성분리시 규모의 경제 효과 감소 ㅇ방송영상산업의 특성상 제작 편성 분리는 과도한 거래비용 지출 요구 ㅇ시장지배력에 기인한 경제적 효율성	ㅇ규모의 경제 발생은 제작주체에 무관 ㅇ관리비용으로 인한 규모의 불경제 간과 ㅇ프로그램 실패가 수입감소로 연결되지 않는 광고수주 방식의 특성상 불확실성에 기초한 거래비용이 크지 않음 ㅇ새로운 제작자에게 진입장벽으로 작용
저작권의 문제	ㅇ2차 저작권은 계약에 따른 사항임 ㅇ저작권 제작사 귀속시 제작단가 삭감	ㅇ불공정거래에 의한 계약은 무효 ㅇ현제작비 책정방식 개선 후, 투자방식에 따른 권리배분 논의가 합리적
선행조건	ㅇ기존 방송사에 대한 지원 필요 ㅇ제반 제작요소 시장의 성숙필요 ㅇ영상인프라(제작단지)구축 선행필요 ㅇ각 방송사의 제작능력을 고려 확대 ㅇ시기상조론, 점진적 도입 주장	ㅇ전파를 사용하여 막대한 순이익을 내는 방송사가 영상산업 기반 확충의 책임을 정부 혹은 국민세금에 전가 ㅇ원인과 결과의 순환관계적 주장 ㅇ몸사리기, 자사 이기주의
세계시장평가	ㅇ시장규모상 세계진출은 환상 ㅇ외국기업의 수직적 합병으로 국내 지상파 방송사의 독점적 구조 옹호	ㅇ패배주의 및 극단적 주장 ㅇ외국문헌의 편의적, 선별적 인용 ㅇ미국의 기업경영에 대한 이해 부족

또한, 해외 주요사례로서, 다음의 예를 제시하였다.

<표 11> 해외 주요 국가의 정책내용

국가	독립사제작물 육성정책	세부내용
영 국	○독립제작물 의무편성 정책	○공민영 방송에 25% 이상 독립제작물 편성의무 ○공정거래청장이 매년 BBC의 25% 독립제작물 편성에 관한 보고서를 문화부장관에게 제출할 의무 ○BBC의 25% 편성의무는 분기별, 시간대별, 프로그램 장르별 시간배정 및 예산배정에 대해서도 고르고 다양하게 분포되어야 함 ○공정거래청이 프로그램 거래에 관한 불공정거래 감독 ○BBC가 5년간 2회의 국내방영권만 갖고 프로그램 권한을 돌려준다는 독립제작사협회(PACT) 요구 수용
프랑스	○총매출액의 15%이상을 프로그램 제작에 투자 의무 ○독립제작물 제작쿼터제 ○유럽작품방영쿼터제	○공중파 TV의 픽션물 자체제작 금지 ○주요 프로그램에 대해 방송사별로 일정비율의 자체제작 상한비율 ○F2, F3 : 연매출액의 11.5% 독립제작물 구입협약 ○제작회사연맹(USPA)이 방송사(TF1,F2,F3,M6)와 협약체결로 제작사의 협상력 제고 ○전체 60%를 유럽작품으로, 그 중 40%는 불어로 제작된 작품 방영
미 국	○Fin/Syn Rule ○네트워크 제작독점금지 ○주시청시간대 접근규칙 ※약 25년 경과 후 폐지	○Financial Interest Rule(1970-1996) : 3대 네트워크가 외부제작사 제작물에 출자, 방영권 이외의 여타의 재정적 이윤권, 저작권 소유 금지 ○Syndication Rule (1970-1995) : 3대 네트워크가 외주제작물을 판매・배급하는 것을 금지 ○주시청시간대 지상파의 자체제작 40% 이내로 제한 ○Prime Time Access Rule (1971-1995) : 상위50개 네트워크 계열방송국의 주시청시간대중 네트워크 프로그램을 3시간 이내로 편성할 의무
일 본	○의무편성정책 없음	○현재 약 70% 이상 독립제작물로 편성

2) 국내작품인정 기준표(프랑스)

픽션(드라마) 작품

CSA의 유럽작품 인정 및 COSIP의 대상 여부 평가를 위한 채점표

타이틀 :
제작자 대표 :

유럽 작품 인정을 위한 최소 점은 13점 임

작가-연출가	성명	국적/거주지	점수 (CNC 기재용)
연출 (3 점)			
시나리오 (2 점) 시나리오 작가 대사 작가			
기타 작가 (1 점)			

배우-연기자	성명	국적/거주지	점수 (CNC 기재용)
주연 (3 점)			
조연(두번째역할) (2점)			
기타 연기자들의 특성에 대해 50% 평가 (1 점)			

공동 작업자	성명	국적/거주지	점수 (CNC 기재용)
영상 (1 점) 영상작업책임자			
음향 (1 점) 음향 전문가 :			
편집 (1 점) 편집책임자			
소품 및 장식 (1 점) 소품책임자			

기술 담당 기업 (총 2 점)	기업명 및 국적	견적금액 (유로€)	점수 (CNC 기재용)
기자재 위치			
촬영스튜디오			
필름 작업소			
영상 후반작업			
음향작업실			

CNC 평가

유럽 요소에 대한 총 점수	
작품의 자격요건에 대한 의견 :	

특히, 수입영상물 1개 국가 및 국내제작물 편성과 관련된 논의로서, 고려되어야 할 사항으로 든 것은, 기본적으로 유료방송에서는 지상파와 차별규제가 불가피하다는 것이다. 외국채널 재전송이 아닌 중국, 일본전문 채널이 운영되고 있는 상황이고, 유료방송채널은 장르에 따라 국내 콘텐츠와 더불어 오히려 미국을 제외한 외국 콘텐츠를 편성하는 경우도 있다는 점(다큐채널)을 제시하고, 지상파는 유료방송에 비해 아직 영향력과 집중력이 월등하므로 장르(영화, 애니메이션)에 따른 1개국 쿼터제는 유지가 필요하다고 보았다.

또한 지상파 및 유료방송은 방송법 제71조 "국내 방송프로그램의 편성"에 따라 수입영상물의 편성이 제한되고 있으며, 제71조의 1항(일정 비율 이상 편성)과 3항(영화·애니 및 대중음악 비율)에 따라 방송매체와 방송분야별 특성을 고려하여 차등을 둘 수 있다는 점을 지적하였다.

<표 12> 각 매체별 국내 방송프로그램 의무 편성 비율

국내 방송프로그램	지상파	종합유선	위성방송	방송사업자
전체	60~80%	40~70%	40~70%	20~50%
영화	20~40%		20~40%	20~40%
애니	30~50%		30~50%	30~50%
대중음악	50~80%		50~80%	50~80%
신규 애니	1% 이상			

※ 기준 : 매분기 전체 방송시간

※ 영화 : 당해 채널의 전체 영화방송시간 기준

※ 애니메이션 : 당해 채널의 전체 애니메이션 방송시간

이러한 편성비율에의 조항은 국내 프로그램의 보호 육성과 국제문화 수용의 다양성을 보장하기 위한 것이지만, 애초의 취지와 달리 유료방송들은 채널을 운영함에 있어 규제로 인한 편성의 제약과 양질의 콘텐츠 확보를 위한 막대한 자본의 투자로 인한 재정적 어려움이 계속되고 있다고 주장하였다.

유료채널의견 참고사항으로는, 영화 채널의 경우를 보면, 현재 케이블에서 6

개의 영화 전문 채널이 운영되고 있고(OCN, 채널CGV, 수퍼액션, XTM, Screen, CineF), OCN이 2009년 방영한 영화 편수는 총 545편인데, 이중 한국 영화는 98편에 해당한다. OCN이 운영하는 방식을 나머지 채널에 적용할 경우 연간 6개 채널에서 필요로 하는 한국 영화는 총 588편이라는 것이다(OCN과 수퍼액션, 채널CGV와 XTM, Screen과 CineF가 계열 채널이라 중복되는 편수가 상당 수 있을 것이며, 이를 감안해서 3개 채널로 대분류하더라도 연간 총 294편의 국내 영화가 필요함).

하지만, 2009년 제작된 한국영화는 138편인데, 이중에서도 10만명 이상의 관객을 동원하여 시청자들에게 인지되는 작품은 48편에 불과하며, 실제로 10만명의 관객이 동원된 영화는 경쟁력이 없는 편이며, 채널에서 유효한 시청률을 확보하기 위해서는 최소 50만~100만명 정도의 성과를 거둔 콘텐츠가 절실하다는 점을 지적하였다. 유료방송 채널은 확보된 콘텐츠를 통해 경쟁력(시청률)을 높이고, 경쟁력(시청률)을 기반으로 광고수입을 증대시켜 채널을 운영해야 하는데, 경쟁력 있는 콘텐츠는 적고, 이를 확보하기 위한 방송사의 경쟁을 갈수록 치열해지고, 광고시장도 점차 정체되어 가면서 방송사는 규제 완화에 대한 요구가 더욱 강해지고 있다는 점을 들었다. 영화 채널에서 1,2위를 다투고 있는 OCN이 2009년 방송한 국내영화 중 채널의 평균 이상을 기록한 작품은 총 98편 중 불과 12편에 불과하다. 즉, 경쟁력 높은 콘텐츠가 절대적으로 부족한 면을 보여주는 것이며, 따라서 영화 채널들은 편성비율 유지를 위해서 주로 새벽이나 심야시간에 국내영화를 편성할 수밖에 없으며, 몇 편의 영화를 수십번씩 방송하면서 시청자들로부터의 비난도 감수할 수밖에 없는 상황이라는 점을 들었다.

유료방송의 영화채널들은 이러한 어려움 속에서도 대규모의 자본을 투여하여 영화 산업의 발전에 기여하고 있으나, 아직도 영화산업은 상황이 나아지지 않고 있기 때문에, 영화산업의 발전을 위한 방안을 유료방송의 편성 비율 규제에서만 구하지 말고, 근본적인 대책이 강구되어야 할 것이라고 보았다.

또한, 국내 영화의 편성 비율을 강제적으로 적용함으로써 영화 산업이 얼마나 발전했는지에 대한 면밀한 검토와 함께 유료방송들의 자율적인 경쟁을 유도하기 위한 규제의 완화가 필요하다고 주장하였다.

<표 13> 연도별 영화 제작 편수 및 일정이상의 관객 동원 영화 편수

연도	연간 제작 편수	100만명 이상	10만명 이상
2009	138	22 (15.9%)	48
2008	113	20 (17.6%)	55
2007	124	30 (24.1%)	74
2006	110	27 (24.5%)	76
2005	87	33 (37.3%)	55
2004	82	27 (32.9%)	59
2003	80	20 (25.0%)	48
2002	78	6 (7.6%)	37
2001	65	6 (9.2%)	19

※출처 : 한국영화연감

국제문화의 수용의 다양성을 보장하기 위한 국가의 제한 역시 현실과는 다소 동떨어진 규제라 볼 수 있으며, OCN의 경우 2009년 시청률 0.5% 이상의 영화는 총 95편인데, 이중 국내영화는 22편((23.1%), 미국 영화 66편(69.5%), 기타 7편으로 미국영화에의 압도적인 우세를 볼 수 있기 때문에, 현실적인 상황을 고려한 1개 국가의 제한에 대한 규제 완화가 필요하고, 중국, 일본 전문 채널이 있으므로, 이를 통한 국제문화의 수용이 가능한 상황이므로, 굳이 영화에 제약을 두는 것에 대한 재검토가 필요하다고 보았다.

애니메이션 역시 비슷한 양상을 보이고 있으며, 국내 애니메이션 방송은 비율을 맞추기 위함이고, 실제 채널의 메인 프로그램의 대부분은 일본 애니메이션이 차지하고 있다는 점을 들고, 소수의견으로서, 제3세계 작품 소개 필요성이 있다거나, 2개 국가 제한을 도입하는 방안도 가능하다는 점을 지적하였다.

이한영[112] 교수는, 우리 기준에 의해 어떤 시청각제작물이 특정국의 것이라 정해진 경우, 그 특정국 시청각제작물에 대해 국내법이 정한 특정 편성쿼터를 유지할 경우 국제규범 합치성 문제를 고민하는 것이 관건이라 보았다. 또한, 우리나라 "동영상의 제작 및 배급"과 "음반녹음"을 제외한 나머지 시청각서비스는 WTO에서 양허하지 않고 있고, 전 세계 대부분의 나라가 유사하게 시청

112) 중앙대학교 교수

각서비스를 양허하지 않았는데, 다만, 우리나라는 시청각서비스에 대해 어떠한 MFN면제도 신청하지 않았다는 점을 지적하였다. 다시 말해 대부분의 시청각서비스가 닫혀 있지만, 부분적으로라도 열고자 한다면 외국에 대해 비차별적으로 열어야 한다는 것이 기본이라는 것이다. 다른 나라의 MFN면제 신청의 대표적 사례는 공동제작/배급에 관해 내국민대우를 상호주의에 기초하여 차별적으로 줄 수 있다는 것인데, MFN 면제 신청은 UR협상 또는 그 후속협상에서만 가능했기 때문에 우리나라는 WTO 차원에서 시청각서비스에 대한 상호주의 적용의 기회를 잃어버렸다고 보고, 다만, 유일한 예외는 GATS 제5조(경제통합협정)에 기초하여 (포괄적 분야를 개방하는) FTA를 체결하는 경우에는 외국 당사국에 대해 원칙적으로 더 좋은 차별적 대우를 할 수 있다는 것이다. 유념해야 할 점은, GATS 제5조 제6항에 따라 FTA를 체결할 당시 이미 당사국 법에 의해 설립되어 실질적인 경제활동을 하는 제3국 서비스사업자는 FTA 혜택을 부여받도록 하고 있으며, 서비스사업자의 국적이 소유와 지배 의미를 동시에 갖고 있다는 사실이라는 점을 지적하였다. 따라서 그러한 제3국 서비스사업자는 제3국 소유/지배라 해도 FTA 당사국 기업에 준하는 대우를 받을 권리가 있다고 보았다. FTA 체결국에 대해 방송법 예외를 통해 양자적 FTA를 통해 합의된 개별적 예외를 국별로 허용하는 것에 대해서는 이견이 없지만, 전기통신사업법 제59조(국제전기통신업무에 관한 승인)가 유사한 조문으로서, 이와 관련 유념해야 할 사항은 양자적 공동제작협정인데, FTA와 일체를 이루는 공동제작협정에 의해 무언가 특혜를 주는 것은 문제가 없지만, FTA와 별도로 존재하는 공동제작협정 또는 FTA 없이 체결된 공동제작협정에 따른 특혜의 경우, 우리나라가 WTO에서 이에 관한 MFN면제 신청을 해두지 않았기 때문에 그러한 공동제작협정을 근거로 차별적으로 우월한 편성쿼터를 특정국에 허용하는 것은 WTO 협정의무와 양립하지 않는다는 점을 지적하였다. 여기서 특히 신경써야 할 부분은 국적 판단 기준인데, 1) 우선은 현 문안에 제시된 것처럼 정량적인 지분(50%) 기준에 더하여 "지배(control)" 기준에 대해 고민해 봐야 하며, 2) FTA에 대해 예외를 허용할 경우, 그 대상에는 순수한 FTA 당사국 기업(지배, 소유)과 함께 FTA 당사국 법에 의해 설립된 사실상의 제3국 소유/지배 사업회사(not 지주회사)도 포함된다고 이해해야 한다는 점을 지적하였다.

3. 애니메이션 관련규제

1) 국내 애니메이션 산업 현황과 규제정책

애니메이션은 국민 특히, 어린이들의 문화적 정서 함양에 큰 영향을 미치는 중요한 방송 콘텐츠이다. 이 때문에 애니메이션에 대한 규제정책은 국내 애니메이션 제작업의 진흥과 문화적 다양성에 대응한 우리 문화의 창달이라는 목적을 지향하고 있다. 현재 국산 애니메이션 산업은 콘텐츠 산업 전반의 중요한 부분을 차지하고 있음에도 불구하고, 국내 애니메이션 시장은 그 규모와 공급채널이 너무 작아 국제적 경쟁력을 갖기 어려운 상황이다. 따라서 국산 애니메이션 산업자체의 자생력 유무를 떠나 시장경쟁에만 맡길 수 없고 정부가 정책적으로 보호할 필요성이 있는 것이다.

우리나라의 경우 애니메이션 산업은 극장용 애니메이션 보다는 주로 텔레비전 방송용 애니메이션을 위주로 성장하였다. 극장용 애니메이션의 경우 미국이나 일본의 대형제작사와의 경쟁이 어렵다보니 산업성이 없어지고 이에 따른 투자도 이루어지지 않기 때문이다. 텔레비전 방송용 애니메이션 중에서도 성인용 보다는 어린이, 특히 유아용 애니메이션이 많이 제작되고 있는데 이는 애니메이션은 어린이용이라는 우리나라의 사회적 인식과 애니메이션이 방송되는 방송시간대에 기인한다. 고연령층은 애니메이션을 잘 시청하지도 않을뿐더러 지금 4시대에 방영되고 있는 애니메이션은 시청하기 어려운 시간대이다.

유아용 애니메이션이 주로 제작되는 또 다른 이유는 제작사의 입장에서 비롯되고 있다. 제작사의 입장에서는 가능한 한 시장성이 높은 애니메이션을 제작하고자 하는데, 유아용 애니메이션의 경우 애니메이션 소재의 단순성 때문에 해외에서도 방영될 수 있는 가능성이 그나마 높기 때문이다.[113] 이와 같은 이유로 애니메이션의 다양한 장르에도 불구하고 우리나라에서의 애니메이션에 관한 대부분의 논의는 텔레비전 애니메이션 중에서도 어린이 및 유아용 애니메이션이 그 중심에서 이루어지고 있다(2008년 애니메이션 산업 매체별 매출

113) 국내에서는 EBS에서 유아용 애니메이션을 많이 방영하고 있는 편이다.

현황을 보면 TV애니메이션은 71.7%, 극장용은 6.3%임).

이와 같이 열악한 시장 환경과 더불어 유아용 위주의 애니메이션 제작에 따른 국내 애니메이션 시장의 편향성은 자칫 외국 애니메이션 중심의 방송편성의 위험성을 극대화시켰고, 이에 따라 정부의 적극적인 개입이 절실하게 되었다. 우리나라의 방송 관련 애니메이션 규제로는 국산 애니메이션 의무편성규제인 애니메이션 쿼터제, 지상파 텔레비전의 채널별 전체 방송시간의 1% 이상을 국내 창작 애니메이션으로 신규 편성하도록 하고 있는 국내 신규 애니메이션 총량제와 전체 해외 애니메이션 방송시간 중 1개국의 애니메이션이 60%를 초과할 수 없도록 규제하고 있는 해외 애니메이션 쿼터제가 있다. 해외 애니메이션 쿼터제는 문화 편중현상을 해소함과 동시에 다양성 확보를 위해 시행되고 있다. 이에 관한 논의는 수입영상물 1개국 쿼터제에서 함께 다루었다.

2) 국산 애니메이션 의무편성비율(애니메이션 쿼터제)

(1) 의무편성비율 현황

애니메이션 쿼터제란 애니메이션 프로그램을 방영하는 방송사에 대한 국산 애니메이션의 의무편성비율을 의미한다. 애니메이션 외에도 영화와 대중음악에 대해서는 민족문화의 보호와 육성이라는 차원에서 일정한 쿼터제가 시행되고 있다. 국내 제작 애니메이션의 의무편성규제는 국내 애니메이션 산업을 활성화하기 위해 1998년부터 시행되었다.

방송프로그램 등의 편성에 관한 고시[114]에 따르면 각 방송사업자는 '국내인이 국내에서 제작하는 애니메이션의 제작과정이 별표에서 정한 기준 이상인 제작물(제6조 제1호), 우리나라의 애니메이션 제작자가 제작비용의 100분의 30 이상을 출자하여 외국의 애니메이션 제작자와 공동으로 만든 제작물로서, 1호에 따른 점수 합계가 16점 이상인 애니메이션 제작물(제6조 제2호)'을 전체 애니메이션 중 일정 비율 이상 편성하여야 한다.

이에 따라 지상파방송사업자는 해당 채널의 연간 전체 애니메이션 방송시간

114) 방송통신위원회고시 제2008-135호

의 100분의 45 이상, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자, 지상파이동멀티미디어방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 해당 채널의 연간 전체 애니메이션 방송시간의 100분의 35 이상을 국산 애니메이션으로 방송하여야 한다. 다만 교육을 전문으로 편성하는 방송사업자는 해당 채널의 연간 전체 애니메이션 방송시간의 100분의 8 이상을, 종교를 전문으로 편성하는 방송사업자는 해당 채널의 연간 전체 애니메이션 방송시간의 100분의 4 이상을 의무적으로 편성하도록 하고 있다. 교육채널과 종교채널의 경우 방송프로그램의 성격상 국내 방송프로그램 제작이 상대적으로 희소하다는 점과 해당 채널들의 열악한 경영환경을 반영하여 그 의무비율이 상대적으로 낮게 정한 것이다.

<표 14> 국산 애니메이션 의무편성비율표

	지상파			지상파 DMB	SO 위성	PP	지상파 PP	교육 전문채널	종교 전문채널
	KBS/MBC/SBS	EBS	지역민방						
애니메이션 편성비율	45%⇧			35%⇧	35%⇧	35%⇧	35%⇧	8%⇧	4%⇧
애니메이션 신규편성	1%⇧	0.3%⇧	유예 ~'09까지	0.1%⇧ 유예 ~'09까지	-	-	-	-	-

애니메이션 쿼터제는 편성비율을 기준으로 한 규제이면서 지상파방송사업자 외에 위성이나 방송채널사용사업자에게 모두 적용되고 있다는 점에서 총시간을 기준으로 지상파방송사업자에게 적용되는 '애니메이션 총량제'와는 다르다. 애니메이션 쿼터제는 전체방송이 아니라 전체 애니메이션 방송시간 중에 국산 애니메이션의 방영시간을 비율로 규제한다. 방송프로그램 중 애니메이션의 총량에 비례하기 때문에 전체 방영 애니메이션의 시간이 적어지면 적어질수록 방영해야 할 국산 애니메이션의 비율도 줄어든다. 국산 애니메이션 외에 수입 애니메이션을 방영하는 경우에도 방송법은 1개 국가에서 제작된 애니메이션이 해당 채널의 매분기 전체 외국에서 수입한 애니메이션 방송시간의 100분의 60을 초과하여 편성할 수 없도록 하고 있다. 수입영상물 1개국 쿼터제와 함께 애니메이션 쿼터제는 국내 애니메이션 산업을 보호하고 육성하는 중요한 제도

로 자리 잡고 있다.

<표 15> 2008년 지상파 국내외 애니메이션 편성시간 및 비율대조표

	전체	국내	해외
시간(분)	128,725	49,470	79,255
비율(%)	100	38.43	61.57

<표 16> 2008년 지상파 방송4사의 국내 및 해외 애니메이션 방송현황[115)]

(단위: 분)

방송사	KBS1	KBS2	MBC	SBS
전체 애니메이션	5,845	7,240	5,995	8,295
국내 애니메이션	5,845 (100%)	6,150 (84.94%)	5,310 (88.57%)	5,145 (62.03%)
해외 애니메이션	-	1,090 (15.05%)	685 (11.43%)	3,150 (37.97%)

2008년 전체 애니메이션 방영시간은 128,725분으로 2007년의 106,815분보다 약 20.51% 증가하였다. 국내 애니메이션 방영시간도 2007년 41,305분에서 약 19.77% 증가하여 국내 및 해외 애니메이션의 방영시간이 모두 약 20%가량 증가하였다. 방송사별로는 KBS1은 국내 애니메이션으로 전체 방송시간이 채워졌으며, KBS2와 MBC는 국내 애니메이션을 85%로 대부분의 편성시간을 국내 애니메이션으로 할애한 반면에, SBS는 국내와 해외가 각각 62.03%와 37.97%이었다. 지상파 4사는 모두 의무편성 분량 이상을 편성하고 있음을 볼 수 있다.

(2) 현행 쿼터제의 문제점

애니메이션 의무편성은 시행 이후 국내 제작 애니메이션 시장을 확대시켜 국내 애니메이션 산업의 양적 확대와 전체 애니메이션 산업의 발전을 가지고

115) 2009년 애니메이션 산업백서, 119면, 122면

온 긍정적인 효과가 인정되고 있다. 2001년 5월 1일부터 KBS와 MBC의 의무편성비율이 40%에서 45%로 5% 상향되고, 그 외의 지상파가 35%에서 7% 상향됨에 따라 국내 제작 애니메이션의 방영 편수와 작품시간이 증가하였다. 따라서 의무편성규제는 국내 제작 애니메이션의 유통량을 크게 증가시킨 것으로 판단된다.

<표 17> 연도별 국내제작 애니메이션 판정 실적[116)]

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
편수	284	665	430	525	371	883	1,283	1,073	1,063
시간	88시간 33분	188시간 1분	116시간 11분	142시간 49분	150시간 38분	228시간 17분	340시간 49분	276시간 37분	240시간 43분

그러나 국산 애니메이션의 미디어 노출 및 유통 공간을 확보하고자 했던 정책적 목표는 재방송의 쿼터인정과 편성시간대의 심야 편중의 문제, 투자재원의 확대가 동반되지 못한 까닭에 이뤄지지 않고 있다는 비판이 제기되고 있다. 아래의 표에서 볼 수 있듯이 지상파 3사의 애니메이션 편성은 오후 4시대를 전후하여, 애니메이션 전문PP인 투니버스와 챔프의 경우에는 새벽 12시부터 오전 6시 사이의 심야 새벽 시간대에 집중적으로 편성하고 있다.

<표 18> 지상파 3사 애니메이션 편성시간대(2009년 5월)[117)]

	KBS1	KBS2	MBC	SBS
2005	-	18:00-19:00	16:30-17:00 금 17:30	17:00-18:00
2006	토 07:30-08:00	17:30-18:00	16:30-17:00 금 17:30	16:30-17:30
2007	토 08:00-08:30 일 07:30-08:00	17:30-18:00	16:30-17:00 금 17:30	16:00-17:00
2008	16:00-17:30	16:00-17:00	16:30-17:00	16:00-17:00
2009	10:50-10:55 목 16:10-16:40 일 07:00-07:30	월~수 16:40-17:10	월~목 16:30-17:00	16:00-16:30

116) 방송통신위원회, 국내 애니매이션 편성정책 성과분석 및 개선방안 연구, 33면 (2010)
117) 방송통신위원회, 국내 애니매이션 편성정책 성과분석 및 개선방안 연구, 94면 (2010); 한국콘텐츠진흥원, 애니메이션 지원정책 및 제도개선 방안 연구, 56면 (2010)에서 재구성.

<표 19> 투니버스 편성현황(2009년 5월 4주)

시간	월	화	수	목	금	토	일
0:30							
1:00							
1:30							
2:00	■	■	■	■			■
2:30	■	■	■	■			■
3:00	■	■	■	■			■
3:30	■	■	■	■			■
4:00	■	■	■	■	■		■
4:30	■	■	■	■	■		■
5:00	■	■	■	■	■	■	■
5:30	■	■	■	■	■	■	■
6:00	■	■	■	■	■	■	■
6:30	■	■	■	■	■	■	■
7:00							
7:30	■	■	■	■		■	
8:00						■	■
8:30						■	■
9:00					■	■	
9:30	■	■	■	■	■		
10:00	■	■	■	■	■		
10:30							
11:00							
11:30							
12:00	■	■	■	■			
12:30	■	■	■	■			
13:00							
13:30							
14:00	■	■	■	■	■		
14:30	■	■	■	■	■		
15:00							
15:30							
16:00							
16:30							
17:00	■	■					
17:30	■	■					
18:00						■	
18:30						■	
19:00						■	
19:30			■	■			
20:00			■	■			
20:30							
21:00							
21:30							
22:00							
22:30							
23:00							
23:30							
0:00							

<표 20>챔프 편성현황(2009년 5월 4주)[118]

시간	월	화	수	목	금	토	일
0:30	■	■	■	■			
1:00	■	■	■	■	■		■
1:30	■	■	■	■	■		■
2:00	■	■	■	■	■		
2:30	■	■	■	■	■		
3:00	■	■	■	■	■		
3:30	■	■	■	■	■		
4:00	■	■	■	■	■		
4:30	■	■	■	■	■		
5:00	■	■	■	■	■	■	■
5:30	■	■	■	■	■	■	■
6:00	■	■	■	■	■	■	■
6:30						■	■
7:00							
7:30							
8:00							
8:30							
9:00	■	■	■	■	■		
9:30							
10:00	■	■	■	■	■		
10:30							
11:00							
11:30							
12:00	■	■	■	■			
12:30	■	■	■	■			
13:00	■	■	■	■			
13:30	■	■	■	■			
14:00							
14:30							
15:00	■	■	■	■			
15:30						■	
16:00						■	
16:30	■	■				■	
17:00	■	■					
17:30			■	■			
18:00			■	■			
18:30							
19:00							
19:30							
20:00							
20:30							
21:00							
21:30							
22:00							
22:30							
23:00							
23:30							
0:00	■	■	■	■			

118) 방송통신위원회, 국내 애니매이션 편성정책 성과분석 및 개선방안 연구, 95면 재인용 (2010)

국산 애니메이션의 방송시간대는 총량제 시행 이전 오후 6시대에 비해서 악화되었는데 오후 4시 시간대는 애니메이션이 아닌 다른 프로그램인 경우에도 평균 1%를 겨우 넘는 정도로 시청률이 낮은 시간대이다. 지상파방송이 각각 한 시간씩 편성 시청시간대를 하향 이동한 것은 비용대비 낮은 시청률에 따른 편성효용성 때문이다. 지상파의 시간대별 광고 단가는 적정 시청률을 통해 설계되어 있는데 16시 대의 방송중인 애니메이션의 경우 그 경제성이 가장 떨어지기 때문이다.[119] 이처럼 평일 지상파의 애니메이션 시청률은 1% 내외로 케이블방송보다 낮은 시청률을 갖기 때문에 광고 판매액도 급격히 감소하여 방송사로서도 할당 분량을 채우는 것에만 급급한 실정이다.

케이블의 경우에도 국산 애니메이션에 대한 차별적인 편성을 볼 수 있는데 국산 애니메이션의 재방송인 경우에도 비율로 편입되기 때문에 새로운 작품을 구매하여 방영하기 보다는 재방송을 선호하고 있다. 또 지상파 방송과 마찬가지로 시청률이 높은 시간대에는 일본 애니메이션을 집중적으로 방영하고, 국내 애니메이션은 자체 투자한 작품인 경우('코코몽' 또는 '아기공룡 둘리')에만 저녁 시간대에 편성하고 있음을 볼 수 있다.

이와 같이 현행 국산 애니메이션 의무편성제도는 방송사가 재방송 위주로 국산 애니메이션 의무편성비율을 채울 경우 규제를 통해 달성하고자 했던 애니메이션 신규 창작 활성화를 할 수 없다는 제도상의 한계와 의무비율을 실제로 시청자들이 보지 않는 시간대에 편성함으로써 충족시킨다는 운영의 한계를 드러내었다. 애니메이션의 재방송 문제 때문에 발생되는 애니메이션 쿼터제를 보완하기 위해 국산 신규 애니메이션 방송 총량제가 도입되어 실시되고 있으나 애니메이션 산업의 발전에는 충분하지 못하다는 주장은 계속해서 제기되고 있는 상황이다. 지방파방송 뿐만 아니라 케이블, 위성TV의 애니메이션 전문채널도 국산 애니메이션을 심야에 집중 편성하여 의무편성비율만 맞추려는 문제에 대한 개선책도 이와 함께 요구되고 있다. 두 문제 모두 이하의 애니메이션 총량제와 더불어 논의하도록 한다.

---

119) 한국콘텐츠진흥원, 애니메이션 지원정책 및 제도개선 방안 연구, 58면 (2010)

3) 애니메이션 총량제

애니메이션 총량제는 국산 애니메이션 쿼터제와 함께 국산 애니메이션의 육성을 위한 제도로 주로 애니메이션의 유통기능을 보완하기 위해서 도입되었다.

(1) 애니메이션 총량제 현황

국산 애니메이션 의무편성비율이 도입되면서 총 애니메이션 방송시간 중 국산 애니메이션 방송 비율을 증가하였지만, 방송사들이 총 애니메이션 방송의 절대시간을 축소시키는 부작용도 나타나게 되었다. 국산 애니메이션 총량제는 이를 보완하기 위해 도입된 제도로 지상파방송국에 대해 연간 방송 프로그램 시간의 1% 이상을 국내 신작 애니메이션으로 편성할 의무를 부여하고 있다.

방송법시행령 제57조 제3항은 "지상파방송사업자는 법 제71조제2항 단서의 규정에 의하여 당해 텔레비전방송채널에서 연간 방송되는 전체 프로그램중 국내에서 제작된 애니메이션을 당해 채널의 전체 방송시간의 1000분의 15 이하에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상 신규로 편성하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지상파방송사업자는 지상파텔레비전방송사업으로 허가받은 당해 텔레비전방송채널에서 연간 방송되는 전체 프로그램중 국내에서 제작된 애니메이션을 당해 채널의 전체 방송시간의 100분의 1 이상 신규로 편성하여야 한다."고 하면서;

1. 공사
2. 「방송문화진흥회법」에 의한 방송문화진흥회가 최다출자자인 지상파방송사업자
3. 직전 3개 사업연도의 평균 매출액이 3천억원 이상인 지상파방송사업자;

를 규정하고 있다. 1호와 2호에서 KBS와 MBC를, 3호에 해당되는 지상파방송사업자는 SBS만이 해당되게 된다. 동 규정에 따라 지상파 방송사(KBS, MBC, SBS)들은 연간 방송 분량 중 100분에 1을 국산 신규 애니메이션을 방영하여야 하고 EBS는 0.3%를 국산 신규 애니메이션으로 편성하여야 한다.[120)]

<표 21> 방송사업자별 애니메이션 신규편성현황

애니메이션 신규편성	방송사업자						
	KBS/MBC/SBS	EBS	지역민방	지상파DMB	SO·위성	PP	지상파PP
	1%⇧	0.3%⇧	유예 (~'09까지)	0.1%⇧ 유예 (~'09까지)	-	-	-

총량제는 쿼터제를 통해 달성할 수 없었던 애니메이션 방송시간의 실질적인 증가를 실현시켜 애니메이션의 양적 확대를 가져오도록 하기 위해 도입되었다. 신규 애니메이션의 방송시간이 증가하는 만큼 국산 창작 애니메이션의 활성화를 기대하였고 이를 위해서 국내 애니메이션 유통의 중요한 역할을 담당하면서 국내 방송시장에서 막강한 영향력을 가지고 있는 KBS, MBC와 두 방송국에 상응하는 SBS(방송법시행령 제57조 제3항 3호)에게 신규 애니메이션 방송을 의무화한 것이었다.

지상파방송에게 이러한 의무를 부과한 것은 단지 그 규모나 시장지배력이 다른 방송에 비해 크고 우월하기 때문이 아니라 지상파방송으로서 가지는 사회에 대한 책임에 기인한다고 할 수 있다. 특히 애니메이션 산업은 애니메이션 프로그램 자체의 제작을 통한 판매보다는 관련 캐릭터 상품의 유통과 같은 부가적인 산업에서 수익을 창출한다. 따라서 전국방송인 지상파방송 3사를 통한 국산 애니메이션의 방송노출의 증가는 애니메이션에 대한 대중의 인지도를 높이고 캐릭터산업과 같은 부가산업의 활성화에 결정적인 역할을 하기 때문이다.

국산 애니메이션 총량제의 도입으로 창작 애니메이션 생산은 증가되었고 애니메이션의 수출도 감소추세에서 상승세로 반전되었다. 신진기획사의 사업 참여 증가로 국내 애니메이션 산업을 창작기획 중심으로 개편시키는 계기도 되었고, 해외 공동제작을 증대시켜 국산 창작 애니메이션의 세계화에 기여했다는 긍정적인 측면이 인정되고 있다.[121] 그러나 시청률저하에 따른 방송사의

---

120) 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시 [방송통신위원회고시 제2010-3호, 2010.2.3, 일부개정] 제4조(신규로 편성되는 국내제작 애니메이션의 편성비율) ① 한국교육방송공사는 당해 채널별로 연간 전체 텔레비전 방송시간의 1000분의 3 이상 국내 제작 애니메이션을 신규로 편성하여야 한다.

부담과 의무편성시간을 채우기 위한 저예산 저비용의 애니메이션이 양산되면서 작품의 수준이 하락되는 등의 애니메이션 쿼터제의 보완을 위해 도입되었던 총량제에 대해서도 많은 문제점이 지적되고 있는 실정이다.

(2) 총량제의 성과

국산 신규 애니메이션 총량제의 도입 전후 각 방송사별 총방송시간 대비 국산 신규제작 애니메이션의 방영비중을 살펴보면 전반적으로 신규 애니메이션 방송이 총방송시간에서 차지하는 비중이 점진적으로 증가되었음을 확인할 수 있다.

<표 22> 총방송시간대비 신규제작 방송애니메이션 방영 추이[122)]

(단위: %)

연도	합계	KBS1	KBS2	MBC	SBS	EBS
2003	0.67	0.00	1.09	0.21	0.95	1.19
2004	0.56	0.00	1.01	0.26	0.82	0.69
2005	0.86	0.54	1.15	0.76	0.80	1.04
2006	0.92	1.04	1.04	1.02	1.07	0.41
2007	1.00	1.05	1.16	1.18	1.03	0.56

총량제가 시행된 이후 국산 애니메이션의 방영시간은 실시 이전인 2004년에 비하여 신규 창작 애니메이션 비율이 2배 이상 증가하는 성과를 보이고 있다. 총량제의 도입으로 기존 제작사뿐만 아니라 중소규모의 신진 제작사의 국내 애니메이션 제작과 방송이 증가하면서, 제작인력을 양성하는 효과도 발생하였다. 그 외에도 해외 합작 작품이 증가하면서 작품의 완성도가 이전에 비해 높아졌다는 평가를 받고 있으며 해외 합작 작품 역시 2003년도 3편에서 2009년 8편으로 꾸준히 증가하고 있는 추세이다.[123)]

---

121) 고정민, 김영재, 애니메이션 총량제의 문제점 및 개선방안, 한국콘텐츠학회 논문지, Vol. 10 No.1, 258면 (2010)

122) 애니메이션 연감, 2006년, 2008년; 2003년도와 2004년도 KBS2 방송 데이터는 KBS1을 포함함.

123) 한국콘텐츠진흥원, 애니메이션 지원정책 및 제도개선 방안 연구, 86면 (2010)

<표 23> 신규 국산 애니메이션 방송 규모 추이[124)]

(단위: 분)

구분	합계	KBS1	KBS2	MBC	SBS	EBS
2003	11,922	0	3,876	781	3,525	3,740
2004	10,523	0	3,870	993	3,116	2,544
2005	16,180	2,065	4,380	2,885	3,060	3,790
2006	19,132	4,314	4,420	4,260	4,500	1,638
2007	21,112	4,395	4,983	5,045	4,440	2,249
2008	20,805	4,865	3,930	4,610	4,505	2,895

그러나 최근 방송사의 애니메이션 창작부문의 투자축소에 따른 방송사의 공동제작 편수나 방송사의 국산 애니메이션 구매비용 감소에 따른 수익구조 악화는 산업의 제작기반과 작품의 완성도를 저하시키고 있다는 지적을 받고 있으며, 이러한 문제점을 개선하기 위한 방법으로 케이블TV로의 총량제를 확대 적용과 주시청시간대의 애니메이션 방송이 대안으로 제시되고 있기도 하다. 총량제의 문제점에 대해서 이하에서 논한다.

(3) 문제점

전체 방송시간의 1%를 신규 애니메이션으로 편성해야 하는 지상파방송사의 입장으로서는 의무편성비율을 충족시킬 수 있는 프로그램의 공급이 원활하지 않다는 것을 가장 큰 문제로 삼고 있다. 더구나 시청률이 1-2%에 불과한 애니메이션 프로그램에 대해 편성비율 산정시 재방송은 인정하지 않고 있기 때문에 한번 구입한 애니메이션 프로그램에 대한 활용이나 시청자의 반복시청 가능성이 저해되고 있다고 한다. 낮은 지상파 애니메이션의 시청률을 고려할 때 방송사의 전체방송시간의 1%이상을 편성하도록 하는 것은 과도하다는 주장이다. 이러한 주장은 특히 종일 방송이 가능한 방송시간자율화가 실시와 관련해

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
작품 수	3	4	6	7	5	6	8

124) 애니메이션 연감 (2009); 한국콘텐츠진흥원, 애니메이션 지원정책 및 제도개선 방안 연구, 85면에서 재인용 (2010)

서 방송사에 부담으로 작용할 여지가 있다.

또 예전과 달리 대부분의 어린이들이 지상파 외에 애니메이션 전문pp를 시청하는 경우가 많아지고 비록 케이블방송이지만 이런 애니메이션 전문PP도 꾸준히 성장해왔기 때문에 오히려 애니메이션 전문pp에 대해 이러한 신규1% 총량제를 부과하자는 주장이 만화제작업을 중심으로 제기되고 있다. 주시청자인 어린이계층이 이러한 전문채널을 선호하는 방송환경으로 변한 상황에 지상파 방송에만 이러한 의무를 부과하는 것은 타당하지 않으며 형평성에도 어긋난다는 취지이다. 더구나 총량제가 애니메이션 산업의 발전을 위한 것이라면 적어도 애니메이션 전문PP에게도 이와 같은 정도의 규제가 필요하다는 것이다.

4) 애니메이션 편성규제 개선방안

(1) 어린이 주시청시간대를 도입하고 인센티브 부여하는 방안

① 제 1안 : 현행 쿼터제를 유지하면서 인센티브 부여 방안

- 어린이 주시청시간대에 편성하는 경우 비율선정에 있어 1.5배 가산
- 고시 제10조 2항 신설

방송법 제71조(국내 방송프로그램의 편성) ②방송사업자는 연간 방송되는 영화·애니메이션 및 대중음악중 국내에서 제작된 영화·애니메이션 및 대중음악을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다. 다만, 지상파방송사업자는 당해 채널에서 연간 방송되는 전체 프로그램중 국내에서 제작된 애니메이션을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 신규로 편성하여야 한다. 고시 제10조(편성비율 산정 및 산정제외 방송시간) ② **제3조제3항의 국내제작 애니메이션의 편성비율을 산정할 때, 지상파방송사업자가 「방송법 시행령」 ~~제50조제3항에 따른~~ 어린이 주시청시간대에 국내제작 애니메이션을 편성하는 경우에는 편성시간의 100분의 150으로 인정한다.**

현재의 주시청시간대와 어린이들이 보는 시청시간대를 구분하여 어린이 주시청시간대를 도입(평일 17:00~19:00 사이)하여 국산 애니메이션의 일정 비율을 편성하도록 하는 방안이다. 이는 강제적인 의무규정은 아니지만 현재와 같이 심야에 집중적으로 국내 애니메이션을 편성하는 것에 대한 보완책이 될 수 있을 것으로 판단된다.

현재의 쿼터제에 대해서 재방송의 인정여부가 문제는 되고 있으나 애니메이션 작품(상품)의 공급가능여부가 확인되지 않는 상태에서 비율에 편입시키는 것이 옳은지 아닌지의 여부를 법으로 정해 놓기는 어려운 점이 있다. 이에 대해서는 오히려 각 방송사의 경영상태에 따라 자체적으로 판단하도록 해야 하는 것이 타당하다고 본다. 따라서 먼저 인센티브제를 도입하여 방송사가 가산점만큼 시청률이나 광고적자가 상쇄되는지를 자율적으로 판단할 수 있도록 하여 어린이들에게 노출이 확실한 시청시간대에 프로그램을 방영할 것을 유도하는 것이 다른 규제를 부과하는 것보다 타당하다고 생각된다.

(2) 인센티브로 장려하는 방안

① 어린이 주시청시간대 신규애니메이션 편성에 대한 가산점 도입안

<대안> 현행 총량제를 유지하면서 인센티브 부여 방안

- 어린이 주시청시간대에 편성하는 경우 그 비율선정 시 1.5배 가산
- 고시 제4조 **2항** 신설

방송법 제71조(국내 방송프로그램의 편성) ②방송사업자는 연간 방송되는 영화·애니메이션 및 대중음악중 국내에서 제작된 영화·애니메이션 및 대중음악을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다. 다만, 지상파방송사업자는 당해 채널에서 연간 방송되는 전체 프로그램중 국내에서 제작된 애니메이션을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 신규로 편성하여야 한다. 고시 제4조(신규로 편성되는 국내제작 애니메이션의 편성비율) ① 한국교육방송공사는 당해 채널별로 연간 전체 텔레비전 방송시간의 1000분의 3 이상 국내 제작 애니메이션을 신규로 편성하여야 한다.

② 제1항의 국내 제작 신규 애니메이션의 편성비율을 산정할 때, 지상파방송사업자가 「방송법 시행령」 ~~제50조제3항에 따른~~ 어린이 주시청시간대에 국내제작 애니메이션을 신규로 편성하는 경우에는 편성시간의 100분의 150으로 인정한다.

총량제 도입 이후 국산 애니메이션의 시청률은 지속적으로 하락하고 있다. 2002년 4.3%에서 총량제 시행 이후에는 이전 대비 절반 이하로 감소하여 2007년과 2008년은 1.0%의 시청률을 보이고 있다. 이는 애니메이션 자체의 작품성이나 해당 시간대에 방송을 시청할 수 있는 어린이들이 방과 후 일과로 시청이 줄어든 것 등의 이유도 있겠으나 애니메이션의 방송을 시청률이 낮은 16시대로 이동한 것에도 기인한다. 국산 애니메이션의 방송시간대 이동은 방송사의 비용 대비 낮은 시청률을 보이는 것에 기인한다. 애니메이션 총량제 시행 이후 EBS를 제외한 지상파 방송국의 방송시간대는 이전 18시대에서 16시 대로 이동하였다.

이와 별개로 애니메이션 관련 연구결과들은 전체 애니메이션의 시청률이 감소추세를 보이고 있다고 보고 있는데 이는 총량제 시행 이후 양적으로 방송유통량이 확대된 반면, 질적인 프로그램 경쟁력 제고에 따른 시청률 상향은 실현되지 못했음을 보여주고 있다. 또 애니메이션의 수요는 오히려 감소하고 있는데 비해 애니메이션 방영이 증가하는 공급과잉으로 인해 애니메이션의 시청률은 감소하고 있다. 정작 애니메이션을 시청하는 아이들의 수와 시간은 줄어드는 반면 케이블과 위성방송의 전문 애니메이션 채널이 증가하여 시청자가 분산되어 지상파방송의 애니메이션 시청률이 하락하는 결과가 나타나는 것이다. 마지막으로 애니메이션의 주시청자인 어린이들도 애니메이션 보다 일반 프로그램을 선호하기 때문에 애니메이션의 시청률은 점점 감소하고 있다.[125)]

애니메이션의 총량제의 본연의 목적을 달성하기 위해서는 전체적인 방송량을 정하는 것과 동시에 실제로 시청자들이 시청하는 유효한 시간대에 애니메이션이 방송되어 시청자들의 애니메이션 프로그램의 노출을 증가시켜주는 정책적인 보완이 필요하다. 현재 주시청시간대는 어린이들의 시청시간과는 차이

125) 고정민, 김영재, 애니메이션 총량제의 문제점 및 개선방안, 한국콘텐츠학회 논문지, Vol. 10 No.1, 262-260면 (2010)

가 있는 관계로 어린이주시청시간대를 새로이 도입하여 이 시간대에 방송되는 애니메이션에 대해서는 인센티브나 가중치를 주어 지상파방송사들로 하여금 좋은 시간대에 높은 수준의 애니메이션 프로그램을 방송하게 하는 동기를 부여하는 것이다.

만일 어린이주시청시간 대에 방송되는 신규 애니메이션에 대해서는 150%의 가중치를 준다면, 방송사의 입장에서는 작품성이 떨어지는 값싼 프로그램보다는 어느 정도의 시청률을 예상할 수 있는 투자가 가능해 질 것이고, 경쟁력이 있는 작품에 대한 선호가 생겨 보다 더 내실 있는 애니메이션 산업의 발전을 기대할 수 있을 것이다. 즉, 경쟁력 있는 우수한 작품을 시청자들이 잘 볼 수 있는 시간대에 편성하도록 하여 애니메이션 프로그램 및 2차 부가산업의 수입까지 증대시키는 효과가 있어 현행 제도의 문제점을 보완할 수 있을 것으로 예상된다.

② 애니메이션 투자나 구매비용을 문화 관련 기금에서 지원하는 방안

문제가 되는 애니메이션에 대한 방송사의 투자를 활성화하면서 광고판매가 되지 않는 부분을 한시적으로(5년) 보전해줌으로써 방송사와 애니메이션 제작사 모두가 타협할 수 있는 절충안으로 문화관련기금에서 방송사가 애니메이션의 제작에 투자한 부분을 지원해 주는 방안을 제안한다. 애니메이션은 중요한 어린이 콘텐츠로 국가의 지원이 필요하다는 것에 의견이 모아진다면 이를 전적으로 방송사에게 부담시키는 것은 타당하지 않다.

방송사가 관련 기금에서 이에 대한 지원을 받을 수 있다면 방송사로서는 경제적인 손실 없이 방영이 가능할 것이며, 제작자는 투자비용을 확보할 수 있고 방송사가 적극적으로 방영할 것을 기대할 수 있다. 이는 자동적으로 부가산업으로 이어질 것으로 기대할 수도 있다. 이에 관해서는 방송발전기금이나 관련 기금에 대한 후속 연구가 필요할 것이다.

(3) 총량제의 위성, 케이블TV로의 확대 적용하는 경우

총량제 준수만을 위한 지상파방송사들의 저예산 저급 애니메이션의 방영,

특히 이와 같은 프로그램을 시청률이 높지 않은 시간에 편성하는 관행이나 방송사의 투자참여가 축소되고 있다는 점 등을 들어 애니메이션 업계는 총량제를 위성과 케이블TV로 확대하고 방송시간 뿐만 아니라 제작비에 대한 총량제를 신설하자는 요구가 제기되고 있다.126) 총량제의 확대적용을 주장하는 근거로 지상파의 매체 영향력이 점차 감소하고 있으므로 총량제가 실효성을 거두기 위해서는 확대 적용될 필요가 있다는 것이다. 그 근거로 지상파 방송사들이 적자로 반전하였고, 방송매체별 광고수입으로 보았을 때 지상파 방송사의 광고비중은 감소하고 있는 반면 종합유선과 방송채널사용사업자인 PP의 광고매출 점유율이 지속적으로 상승하고 있음을 들고 있다. 즉, 미디어 환경 변화에 의해 지상파방송의 영향력이 약해짐과 동시에 케이블이나 위성TV의 애니메이션 전문채널이 성장하게 되면서 주시청자인 어린이들이 주로 전문채널을 시청하게 되어 지상파 애니메이션의 시청률이 급격히 낮아졌다는 것이다.

또한 애니메이션의 경우 방송을 통한 작품의 많은 노출은 캐릭터산업과 같은 부가산업으로 연결되는데 이러한 노출통로는 지상파뿐만 아니라 다양하면 다양할수록 좋다는 것도 이유로 들고 있다. 총량제 시행 후에 지상파를 통해 생산, 유통되고 있는 약 630편의 국산 애니메이션이 케이블6개사를 통해 재유통 되고 있기는 하나, 2005년 지상파 방송작의 87%인 586편이 케이블을 통해 재유통된 반면 2008년의 경우 38%인 243편만 재유통 되고 있다. 이처럼 케이블을 통한 애니메이션의 재유통량이 큰 폭으로 축소되고 있다는 것은 애니메이션의 유통활성화가 이루어지지 않고 있다고 볼 수 있으며, 이의 개선을 위해 애니메이션 전문채널이거나 어린이채널 중 전체 방송시간의 80% 이상을 애니메이션으로 방송중인 채널을 대상으로 총량제를 확대하자는 것이다.127)

---

126) 방송통신위원회, 국내 애니메이션 편성정책 성과분석 및 개선방안 연구, 21면 (2010); 한국콘텐츠진흥원, 애니메이션 지원정책 및 제도개선 방안 연구 (2010); 고정민, 김영재, 애니메이션 총량제의 문제점 및 개선방안, 한국콘텐츠학회 논문지, Vol. 10 No.1, (2010)

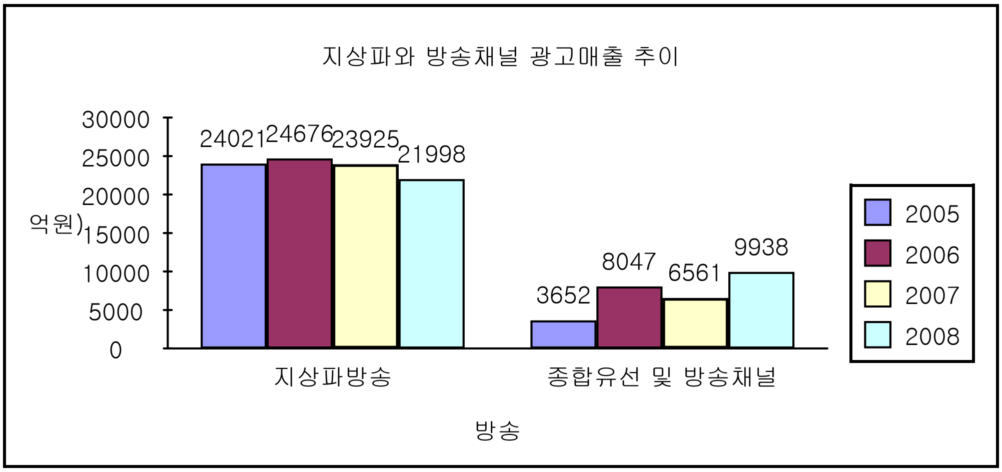
127) 고정민, 김영재, 애니메이션 총량제의 문제점 및 개선방안, 한국콘텐츠학회 논문지, Vol. 10 No.1, 262-263면 (2010)

<표 24> 방송매체별 광고매출 추이[128)]

(단위: 억 원)

연도	지상파방송	지상파DMB	종합유선	일반위성	위성DMB	방송채널	합계
2005	24,021	-	942	72	2	5,710	30,747
2006	24,676	11	866	120	5	7,181	32,859
2007	23,925	31	983	118	21	5,578	33,657
2008	21,998	41	1,175	97	41	8,763	32,115

[그림 1] 방송매체별 광고매출 추이 그래프



총량제의 확대하자는 견해 중 일부는 시청률과 수익성 선순환, 노출기회의 확대 등의 기준에 따라 결정될 수 있다고 본다. 시청률 선순환 측면에서는 지상파를 통해 유통되는 애니메이션들이 케이블, 위성에 재유통되기 위해서 경쟁하도록 하고 시청률이 좋은 애니메이션들에게만 재유통 기회를 부여하며, 상대적으로 나쁜 애니메이션들은 재유통 기회를 주지 않는 방식으로 선순환을 유도한다는 것이다. 수익성 선순환 측면에서는 질적으로 우수한 애니메이션들의 경쟁을 유도하여 다양한 미디어에 선택되게 하여 지상파 케이블, 위성의 방영권료를 함께 받을 수 있도록 해줄 것과 이 채널들을 통한 노출기회의 확대할 수 있도록 유도할 것을 제시하고 있다.

---

128) 방송산업실태조사보고서 22면

그러나 비록 애니메이션 시청자가 지상파에서 애니메이션 전문PP로 이동하고 있다고 하여도 자본력과 시장지배력에 있어서 지상파와 현저히 차이가 나는 케이블이나 위성TV와 지상파방송사의 형평성 차원의 규제확대는 바람직하지 않다. 물론 현재로서도 지상파방송국은 애니메이션 작품의 품질과는 상관없이 애니메이션의 시청률은 1%도 되지 않는데다가 재방송은 비율을 산정할 때 포함되지 않기 때문에 제작비 투자는 물론 구매 자체가 부담스럽다는 입장이다. 그러나 자본이나 능력 면에서 지상파방송사에 대한 1%의 신규편성의 부담은 케이블이나 위성TV에게 신규편성 의무가 부과될 경우 지게 되는 부담과는 비교 될 수 없을 만큼 그 규모면에서 차이가 나기 때문이다. 나아가 장기적으로 국내 애니메이션 산업보호를 위한 총량제를 포함한 의무편성 비율을 점차 완화시켜 가야 하는 시점에서 총량제를 확대 적용하는 것은 바람직하지 않다.

애니메이션 총량제를 확대적용 하기 전에 먼저 총량제가 실시된 5년 동안 의무편성비율규제를 통해 의도했던 애니메이션 산업의 발전이나 질적으로 우수한 작품의 생산과 같은 목적들을 달성했는지에 관한 평가가 먼저 이루어져야 한다. 총량제는 방송산업에 부담을 부과함으로써 애니메이션 산업을 활성화시키려는 취지이고 특정 산업이 다른 산업을 뒷받침하는 예는 흔히 찾아볼 수 있다. 그러나 그 전제로서 부담을 지는 산업은 다른 산업의 육성에 조력할 수 있을 만큼의 확실한 자립능력을 보유하고 있어야 한다. 현재의 방송산업은 인터넷의 발전에 따른 각종 경쟁매체의 등장으로 끊임없는 도전을 받고 있는 상황이며 지상파나 pp역시 애니메이션 산업육성의 책임을 질 수 있을 만한 조건을 가지고 있지 못한 실정이다. 이러한 상황에서 단순히 현재 지상파방송에 1%의 신규편성의무를 부과하는 것으로 애니메이션의 질적 향상이 이루어지지 않기 때문에 케이블이나 전문PP에 확대해야 한다는 규제의 논리는 그 정당성을 찾기 어렵기 때문에 총량제의 확대는 바람직하지 않다고 본다. 만일 다른 정책적 이유에서 총량제를 확대한다 하더라도 모든 pp에 적용할 것이 아니라 애니메이션 전문 pp에만 적용이 가능할 것이며, 그 경우에도 그 비율은 DMB와 동일한 0.1%정도가 되는 것이 타당하다고 보며, 매출액 등의 기준을 정하여 일정 규모 이하의 사업자는 규제대상에서 배제하는 규정이 필요하

다고 본다.

(4) 지역민방 및 지상파DMB에 대한 총량제 규제 폐지

<대안> 지역민방 및 지상파 DMB에 대한 총량제 규제 폐지

- 지역민방과 DMB의 현실적 여건 고려
- 방송법 제71조 개정, 고시 제4조 2항 삭제

방송법 제71조(국내 방송프로그램의 편성) ②방송사업자는 연간 방송되는 영화·애니메이션 및 대중음악중 국내에서 제작된 영화·애니메이션 및 대중음악을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다. 다만, 지상파방송사업자는 당해 채널에서 연간 방송되는 전체 프로그램중 국내에서 제작된 애니메이션을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 신규로 편성하여야 한다. 고시 제4조(신규로 편성되는 국내제작 애니메이션의 편성비율) ① 한국교육방송공사는 당해 채널별로 연간 전체 텔레비전 방송시간의 1000분의 3 이상 국내 제작 애니메이션을 신규로 편성하여야 한다. ② 제1항의 국내 제작 신규 애니메이션의 편성비율을 산정할 때, 지상파방송사업자가 「방송법 시행령」 ~~제50조제3항에 따른~~ 어린이 주시청시간대에 국내제작 애니메이션을 신규로 편성하는 경우에는 편성시간의 100분의 150으로 인정한다.

총량제는 한정된 애니메이션 산업의 규모를 확대시켜 침체 되어가는 애니메이션 산업을 활성화시키고 새로운 구조를 정립하는 하나의 수단으로서의 기능을 가질 뿐이며 국산 애니메이션 산업의 경쟁력 강화라는 궁극적인 목표를 달성하기 위한 해결책일 수는 없다. 어느 한 산업의 이익이 다른 산업의 손실을 초래한다면 정책적인 배려의 목적 외의 경제적 효용성은 높지 않을 것이다. 현재 지역민방이나 DMB는 자체적인 운영도 쉽지 않은 상황이므로 애니메이션 산업을 활성화시키는 의무에서의 유예보다는 아예 제외시키는 것이 타당하다.

4. 지역민방 관련규제

1) 지역방송 일반

(1) 지역성의 의의

방송에서 지역성이란 공익성, 공공성과 더불어 중요한 정책적 가치이면서도 그 추상성 때문에 다르게 해석된다. 흔히 지역성이란 특정 지역을 기반으로 하는 콘텐츠를 제공해 지역주민 간의 동질감과 유대감을 형성하는 서비스를 제공하는 것으로 정의되기도 하며[129], 정체성의 하나로 지역주민이 특정 공간 또는 장소 내에서 공유하는 경험, 유산, 이해 또는 기대에 의해 형성되는 소속감으로 정의되기 한다.[130][131]

전통적으로 지역성이란 장소와 연계된 개념으로 개인의 관행적 일상과 사회화 과정의 본질적 기초에 해당하는, 즉 사회화 자체와 동일시 될 수 있는 지리적 공간을 의미했다. 지리적으로 근접한 공간을 행정단위인 시, 구, 도와 같은 개념으로 나누고 같은 지역으로 분류된 영역 내에서 공동의 이해관계를 추구하는 개념으로 정의해 왔다. 이 경우 방송에서의 지역성에는 행정적, 지리적 영역이 기준이 된다. 또 방송에서의 지역성이 결국은 프로그램을 통해 구현된다는 측면에서 본다면 이러한 공간성을 기준으로 한 지역방송의 지역성이란 프로그램의 제작 지역이 어디인지가 그 핵심이 된다.[132][133]

---

129) 이수영, 지역 지상파 DMB 정책과 로컬리즘,『지역 지상파DMB와 로컬리즘 구현』, 한국문화콘텐츠학회 세미나(2006); 주정민, 배윤정, 지역 지상파 DMB 콘텐츠의 지역성에 관한 연구,『방송과 커뮤니케이션』, 2009년 제10권 2호, 165면 재인용.

130) 조항제, 지역방송의 지역성 변화,『한국언론정보학호』, 통권 34호, 한국언론정보학회, 279면 (2006)

131) 이진로 교수는 언론은 환경 감시를 위한 정보 제공, 사회적 합의 창출을 위한 공개장 형성, 문화 전승과 발전의 매개, 그리고 시장의 순환을 위한 광고의 네 가지 기능을 가지므로 지역방송도 이러한 기능이 수행될 때 지역성이 구현될 수 있다고 한다; 이진로, 지역방송의 지역성 구현과 방송법의 규제 방안,『한국방송학보』통권 18-3, 646면 이하 (2004)

132) 우리나라의 방송정책도 이러한 공간적인 개념으로 지역성을 규정해왔다. 지역방송의 허가, 케이블 TV의 지역사업권, 지역방송의 자체제작 프로그램 편성의무도 이러한 공간적인 지역성에 기초해 추진되어 왔다.

그러나 교통과 커뮤니케이션의 발달은 장소와 장소 사이의 이동시간을 줄어들게 했고, 떨어진 두 장소의 '시간적 동시화'를 가능하게 만들었다. 즉 이전의 '장소'라는 개념에 시간적 요소가 개입되면서 이제까지 고정된 의미의 장소를 뜻하던 '지역'의 개념을 동적이며 상대적인 의미의 개념으로 전환시켰다.134) 더불어 최근에는 지역방송의 역할을 지역과 외부의 교류의 중심체, 지역의 정체성을 발산하는 창구의 역할 등과 같이 지역성 구현을 위한, 즉 지역의 정체성을 외부에 알리는 채널로서의 기능이 지역성에 내포되어야 한다는 주장도 나타나고 있다. 이미 보편화 된 국경을 넘나드는 위성방송이나 인터넷의 보급은 이미 '지역성'의 개념을 전통적인 공간의 의미를 넘어선 사회, 정치, 문화적으로 입체화된 다원적이고 다의적인 개념으로 발전시키고 있다.

방송의 지역성에 대한 기존의 연구들은 단순한 지리적 공간성을 벗어나, 사회적 공간성이나 사회권력적 측면을 도입해야 총체적인 지역성의 파악이 가능하다고 보고 있다.135) 특히 지역방송과 관련하여 강명현과 홍석민 교수는 지역방송의 지역성을 평가하는 데에 공간적 개념을 기준으로 한 지역성 보다는 내용적인 개념을 기준으로 보고자 하였다.136) 이러한 기준을 적용하게 되면, 지역적인 프로그램의 기준은 어느 지역에서 제작되었는가에 상관없이 특정 지역 사회의 고유한 이해나 관심사가 얼마나 반영되었느냐가 중요한 요인으로 작용하게 되는 것이다. 이러한 지역성의 공간적 기준과 내용적 기준을 적용하면 지역성이 구현될 수 있는 지역프로그램은 다음과 같은 네 가지 형태로 분류할 수 있다.137)

---

133) 이러한 기준은 특정 지역 내에서 제작된 프로그램이 그 지역의 지역성을 반영한다는 것을 가정한 것이다;주정민, 배윤정, 지역 지상파 DMB 콘텐츠의 지역성에 관한 연구, 『방송과 커뮤니케이션』, 제10권 2호, 165-166면 (2009)

134) 조항제, 지역방송의 지역성 변화, 『한국언론정보학호』, 통권 34호, 한국언론정보학회, 281-282면 (2006)

135) 임영호, 공간이론을 통해서 본 한국방송학의 정체성 문제: 지역방송 관련 연구를 중심으로, 『한국방송학보』 통권 제16-2호, 한국방송학회 (2002); 윤석년, 지역민방 발전을 위한 제언, 『방송문화』, 2005년 5월호, 한국방송협회; 강명현, 홍석민, 로컬리즘과 지역방송: 사회적 로컬리즘의 개념화를 위한 시론적 연구, 한국방송학보』 통권 제19-1호 (2005) 참조

136) 강명현, 홍석민, 로컬리즘과 지역방송 - 사회적 로컬리즘의 개념화를 위한 시론적 연구-, 『한국방송학보』 통권 제19-1호 (2005)

137) 강명현, 홍석민, 로컬리즘과 지역방송 - 사회적 로컬리즘의 개념화를 위한 시론적 연구-, 『한국방송학보』 통권 제19-1호, 119면 <표 1> (2005)

구분		공간적 기준	
		지역 내 제작	지역 외 제작
내용적 기준	지역이해 반영	I	II
	지역이해 미반영	III	IV

유형 I은 특정 지역에서 제작되면서 그 지역주민의 이해를 반영하는 전통적인 지역 프로그램으로 뉴스나 토론 프로그램이 여기에 해당된다. 유형 II는 특정 지역 내에서 제작되지는 않았을지라도 그 지역주민의 관심사나 이해를 반영하는 프로그램이다. 반면에 유형 III는 특정 지역 내에서 제작되는 프로그램이면서도 지역주민의 관심사나 이해관계를 반영하지는 않는 프로그램을 말한다. 마지막 유형인 IV는 지역성과는 전혀 관련이 없는 형태로 특정 지역에서 제작되지 않았을 뿐더라 그 지역주민의 이해와도 관계가 없는 프로그램으로 대부분의 전국 네트워크 프로그램이 여기에 해당된다.

이렇게 보았을 때 지역성이 가장 잘 실현될 수 있는 프로그램은 유형 I 이다. 대체로 지역을 기반으로 제작되는 프로그램은 지역주민의 이해가 반영되는 특징을 가지며 지금까지의 지역방송 프로그램은 대부분 유형 I에 속해왔다. 그러나 지역성이라는 것이 반드시 그 지역에서 제작되고 그 지역의 이해관계만 반영한 것으로 한정할 필요는 없다. 지역을 초월한 국가적 이해관계를 반영하였다고 하여 그것이 자동적으로 지역성을 상실하는 것은 아니기 때문이다. 예를 들어 지역별 운동시합의 경우 모든 지역이 참가하는 시합이라면 반드시 특정 방송국이 소재하는 지역의 경기만이 지역성을 가지는 것은 아니며 모든 경기에 지역의 이해관계가 반영되어 있을 수 있다는 것이다.

이는 현재까지 논의되고 있는 지역성 개념의 확대 경향에 비추어 보아도 그러하다. 지역방송의 지역성 구현여부는 지역 내에서 제작되지는 않았더라도 지역의 이해를 반영하고 있는 경우(유형 II)까지 포함되어야 하며, 오히려 하나 이상의 지역의 이해관계가 지역주민의 관점에서 제시될 때 방송이 추구하는 다양성과 지역주민의 다양한 견해가 교환될 수 있다는 점에서 지역주민 상호간의 이해관계에도 도움이 되며 이를 기반으로 하는 지역방송 간의 활발한 교류는 전체 지역방송 발전에도 도움이 될 것으로 생각된다.

이렇게 지역방송이 지역성을 띤다는 것은 결국 지역주민의 시각에서 다양한

지역주민의 이해와 관심을 반영한다는 것을 의미한다. 많은 지역방송 전문가들의 지역방송 편성 관련 연구를 총합하면 지역방송 프로그램이 지역 경쟁력을 가질 때 비로소 지역방송의 경쟁력이 생기게 되고, 지역성을 구현하는 프로그램으로 지역주민의 시청률을 확보해야 한다는 결론을 내리고 있다. 지역프로그램이 어느 지역에서 만들어졌어도 중앙의 이해관계가 아닌 비수도권 지역주민의 이해를 반영하는 프로그램이라면 지역성을 띠고 있다고 할 수 있을 것이며, 여러 권역의 방송사들이 공동으로 프로그램을 제작하거나, 지역에서 제작되지 않았다고 하여도 지역주민이 공유할 수 있는 콘텐츠를 함유하고 있는 경우에는 그 프로그램을 지역성을 구현했다고 말할 수 있을 것이다.

(2) 현행법 하에서의 지역방송의 기능

현행 방송법에는 지역성의 개념이나 지역성의 구현을 위한 조항들이 추상적으로만 표현되어 있을 뿐 구체적인 지역성의 개념은 정의되어 있지 않다. 지역성이라는 것은 그 자체가 방송이 구현해야 하는 목적이라기보다 지역성의 구현을 통해 방송이 추구하는 정치, 문화적 가치에 도달하고자 하는 수단이기 때문에 구체화되기 어렵다. 정치적인 관점에서 본다면 지역사회에 대한 문제를 공론화하고 의견을 형성하여 지역전체의 정치적 입장을 대변하도록 유도하는 것이 지역성을 구현하는 것이 될 것이며 이것이 방송의 지역성 구현을 통한 민주적 여론형성이 된다. 문화적·역사적으로는 전통적인 지역의 다양성, 다원성을 보호하고 발전시켜 지역문화의 가치와 체계를 구현해 나가는 것이 방송의 기능인 것이다.

방송의 공적 책임에 관해 규정하고 있는 방송법 제5조 제2항은 “방송은 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성에 이바지하여야 하며 지역간·세대간·계층간·성별간의 갈등을 조장하여서는 아니된다.”고 규정하고 있으면서, 제6조에서는 “방송은 지역사회의 균형 있는 발전과 민족문화의 창달에 이바지하여야 한다.”는 것과 제6조 제2항에서는 지역을 이유로 방송편성에 차별을 두지 말 것을 규정하는 정도가 우리 방송법에서 지역을 규정하고 있는 정도이다. 그 외에는 방송국의 허가를 위한 심사대상 항목으로 “지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성”을 언급하고 있으며[138], 재허가 심사대상

항목으로 '지역사회발전에 이바지한 정도'를 평가하고 있을 뿐이다.[139]

지역방송으로 하여금 지역성을 구현하도록 한다는 것은 결국 지역주민에게 지역에서 제작된 프로그램이나 지역사회의 문제나 관심사를 다루는 콘텐츠를 더 많이 접근할 수 있도록 하여 다양한 정보원을 통한 국민전체의 여론형성에 기여하고자 함일 것이다. 지역분권, 디지털기술의 발전에 따른 방송과 통신의 융합, 전국적인 다매체 다채널의 제공으로 각 지역에서의 지역방송의 역할을 더욱 중요해졌음에도 불구하고, 현실적으로 지역방송은 여전히 그 역할과 위상 정립에 있어 어려움을 겪고 있는 상황이다.

지역성을 구현한다는 것은 지역이 가지고 있는 고유한 문화를 발굴하고 보전하며, 지역 여론을 형성할 수 있는 소재를 제공하여 지역주민들의 목소리를 반영하는 것을 포함한다. 지역방송은 자신만의 방송을 통하여 지역사회의 균형발전, 지역성 구현 및 지역민의 화합 등의 공적역할을 수행하는 사회적 제도라고도 이해되며[140], 중앙방송사와는 다른 지역사회의 뉴스전달, 지역정보 창구역할을 할 수 있는 특징을 가진다. 이렇게 지역방송은 자신만의 특징으로 지역주민의 민주적 여론을 형성, 수렴하여 지역민의 의식을 고양시키고 지역사회 발전에 기여할 수 있게 된다. 이러한 지역방송의 기능이 결국 우리 방송

---

138) 제10조

139) 제17조(재허가 등) ① 방송사업자(방송채널사용사업자는 제외한다) 및 중계유선방송사업자가 허가유효기간의 만료 후 계속 방송을 행하고자 하는 때에는 방송통신위원회의 재허가를 받아야 한다.

② 제9조제5항 단서의 규정에 의하여 승인을 얻은 방송채널사용사업자가 승인유효기간 만료 후 계속 방송을 행하고자 하는 때에는 방송통신위원회의 재승인을 얻어야 한다.

③ 방송통신위원회가 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 재허가 또는 재승인을 할 때에는 제10조제1항 각호 및 다음 각호의 사항을 심사하고 그 결과를 공표하여야 한다.

1. 방송통신위원회의 방송평가
2. 방송통신위원회의 시정명령의 회수와 시정명령에 대한 불이행 사례
3. 시청자위원회의 방송프로그램 평가
4. 지역사회발전에 이바지한 정도
5. 방송발전을 위한 지원계획의 이행 여부
6. 기타 허가 또는 승인 당시의 방송사업자 준수사항 이행 여부

④제10조제2항 및 제3항의 규정은 제1항의 재허가 또는 제2항의 규정에 의한 재승인의 경우에 이를 준용한다.

140) 하주용, 독립지역민영방송의 콘텐츠 경쟁력 강화: 진단과 제언, 한국방송학회 세미나, 27면, 한국방송학회 (2010)

법이 지역방송을 통해 달성하고자 하는 목표라고도 할 수 있으며, 지역방송에 관한 제 정책은 이러한 목표에 비추어 수립되고 시행되어야 한다.

(3) 우리나라의 지역방송

우리나라의 지역방송은 1935년 일제 치하에서 부산방송국이 설립되면서 시작되었다. 이후 1966년 공보부가 시행한 '방송국 신설허가 합의기준'에 의해 지역민방이 대거 허가되었지만 이들은 대부분 집권정치세력과 직접적인 관련을 가지고 이들을 중심으로 허가를 얻었다.[141] 당시의 지역방송의 신설명분은 전파월경에 대한 대응, 지방자치의 발전이었지만 실질적으로는 집권세력이나 관련 기업의 정치적 여론 영향력 확대와 경제적 이익을 위해 이용되었다고 한다.

지역방송의 지역주의상실은 1980년 언론통폐합 조치에 따라 더욱 악화된다. 독립적인 지역 MBC는 한국방송협회의 방송국 통폐합 원칙에 따라 1개의 서울본사와 19개의 지역방송의 계열사 체제를 이루게 된다. 계열사 시스템은 MBC 방송네트워크 기본협정과 기타 다수의 분야별 협정에 의해 이루어지고 있다. MBC는 계열사 시스템에서 오는 본사와 지역방송사와의 종속적 관계에서 발생하는 문제점을 가지고 있다. 먼저, 본사에서 지역의 실정을 모른 체 지시가 이루어지고; 둘째, 본사 위주의 편성이 이루어지므로 지역에서의 자율적 편성이 어려우며; 셋째, 본사 위주의 보도, 편집 과정에서 지역의 정치, 경제, 사회, 문화 뉴스를 소홀이 다루게 된다는 지적이 있다. 결국 지역 MBC는 일정한 자율성은 지니지만 주요 사항에 대해서는 본사의 영향을 받을 수밖에 없는 구조이다.[142]

KBS의 경우 한국방송공사의 중앙관리 체제 하에 지역 KBS는 단순한 지역 직할국의 역할만을 하고 있다. KBS 지역방송은 중앙방송사와 단일조직으로 예산편성과 인력배치가 중앙에서 이루어지므로 지역 자체의 자율성을 발휘할 여지가 적다. 1980년 언론통폐합이후 KBS는 명목상 공영이면서도 실질적으로는 국영처럼 운영되어 왔으며 방송의 공공성이나 다양성 보다는 시청률 쟁탈

141) 정용준, 방송정책의 지역주의에 대한 국가간 비교 분석: 영국, 미국, 태나다, 호주, 한국방송의 지역주의 정책을 중심으로, 『언론과학연구』 제7권 4호, 154면(2007)
142) 임동욱, 지역방송특별법 제정의 필요성과 의의, 한국방송학회 세미나 자료집, (2005. 11)

을 위한 오락프로그램 위주의 편성과 미흡한 외주제작프로그램의 방송 등 공영방송으로서의 기능을 충실히 이행하지 못하고 있다는 비판을 받아왔다.

1980년대 KBS 중심의 방송체제에서 지역주의는 금기시되었지만 1980년대 말 민주화운동과 함께 지역방송 신설 또는 회복에 대한 사회적 논의가 일어나기 시작하였다. 이후 지역방송에 대한 관심이 고조되기 시작하였으며, 지방자치제와 함께 '지방화 시대', '지방방송의 활성화', '방송의 다양성 회복' 등이 주요 이슈로 등장하게 되었다. 1991년 SBS의 개국을 필두로, 1995년에는 SBS와 네트워크 협약을 맺은 부산, 대구, 광주, 대전 네 곳의 방송국이, 1997년에는 인천, 전주, 울산, 청주의 지역민방들이 출범하기 시작하였다.[143] 그러나 SBS 서울민방과 지역민방의 설립은 외양적으로는 민영방송의 전국체제로 돌입한 형태를 갖췄으나, 그 실질에 있어서는 서울 이외의 지역주민에게 다른 불만을 야기시키는 결과를 초래하였다. 이전에도 지역방송은 서울의 중앙방송에 비해 인력이나 시설 등의 제작환경이 열악했기 때문에 지역주민들은 서울주민에 비해 상대적으로 불이익을 받고 있었다. 여기에 서울지역을 가시청권으로 하는 SBS의 설립은 서울지역에는 채널선택의 폭을 넓힌 반면 지역주민에게는 그렇지 못했으며, 정치, 사회, 문화의 내용적인 면에서도 지역주민의 욕구를 충족시켜주지 못하였다.

지역민방 신설의 당위성이나 그 긍정적인 영향력은 따라서 이러한 각도에서 제시되었다. 구체적으로 지역방송은 지역사회의 문제점을 제시하고 지역문화예술의 창달자로서의 역할을 수행할 수 있으며, 둘째, 새로운 참여와 피드백 채널로서의 지역민방의 도입은 지방자치제의 정착과 사회민주화의 견인차 역할을 할 수 있으며, 셋째, 지역민방은 그 동안 외면되어 왔던 지역문화의 개발과 문화적 민주주의의 확대에 기여할 수 있다는 것이었다. 특히 경쟁력있는 지역문화를 개발하고 이를 프로그램화하는 것은 지역문화의 정체성을 확립함과 동시에 서울에 비해 절대적으로 열악한 지역주민의 문화향유 및 채널선택의 확대에 기여하고 궁극적으로 문화적 민주주의 실현에 기여할 수 있다는 점이 강하게 제기되었다.[144]

143) 지역민방은 개국과 함께 SBS와 '방송업무 협력에 관한 기본협정서'와 세부협약을 중심으로 SBS와 네트워크 체제를 구축하고 있다.

144) 김응숙, 지역방송 프로그램의 제작 및 편성과 활성화 방안, 지역방송의 과제와 활성화 방안, 한국방송학회 세미나 자료집, 46면 (1999. 6)

그 외에도 지역경제 활성화의 측면에서 지역민방 신설의 목적과 정당성에 관한 논의가 있었으나, 개국부터 지역민방이 겪어온 경영 및 프로그램의 수급 문제는 아직도 지역민방의 당면과제로 남아 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 지역민방은 그 동안 KBS, MBC 양대 방송의 독점체제 하에서 중앙방송국의 중계소 역할에 머물러 온 지역방송을 진일보시켰다는 의의를 가진다. 기존의 직할국이나 계열사체제와 달리 지역민방은 자본과 운영의 독립성을 일정 정도 확보하고 프로그램 편성과 제작에 있어 기존의 지역 방송사들보다 자율성이 상대적으로 확대되었다는 점만으로도 지역 방송 발전의 한 전기를 마련한 계기가 되었다는 평가를 받고 있다.145)

(4) 지역방송에 관한 비교법적 고찰

① 미국의 지역방송

미국은 각 주가 정치적, 경제적으로 독립되어 있어 각 지역의 지역성은 이미 어느 정도 확보되어 있다. 지역방송은 초기 정착과정에서 대기업의 전국네트워크 의존적인 모델로 형성되어 현재에도 각 주의 규모가 큰 방송시장은 네트워크 소유의 방송사 및 직영사, 제휴사146), 그리고 독립방송사가 같은 권역에서 경쟁하고 있다. 큰 도시지역은 열 개 이상의 지역방송사가 있는 반면, 작은 지역의 지역방송사의 수는 1-2개인 경우도 있다. 미국의 경우에는 지리적으로도 넓어 단일 방송사가 제공할 수 있는 서비스의 영역이 제한되어 있고 지역만의 지역수요가 존재하기 때문에 막강한 전국네트워크가 있음에도 불구하고 다른 국가에 비해 지역방송이 발달하였다. 대체로 제휴사와 독립방송사는 독자적인 편성을 하고 있다고 보지만 제휴사의 경우 통상적으로 60-70%를 제

145) 김석환, 지역민방 광역화와 지역방송 활성화 방안, 지역방송의 과제와 활성화 방안, 한국방송학회 세미나 자료집, 15면 (1999. 6)

146) 전형적인 제휴계약은 네트워크 콘텐츠를 지역방송사에서 방송하는 대신에, 네트워크 프로그램과 전국광고수익의 일부를 배분한다. 지역 방송사들은 초저녁시간대(오후4시-8시)에는 지역프로그램을 방송할 수 있으며, 네트워크는 프로그램을 공급하지 않는다; 정용준, 방송정책의 지역주의에 대한 국가간 비교 분석: 영국, 미국, 태나다, 호주, 한국방송의 지역주의 정책을 중심으로,『언론과학연구』제7권 4호, 150면(2007) 참조

휴 네트워크로부터 프로그램을 받아서 편성하고 있으며 10% 내외를 자체 제작하고 있을 뿐이어서 지역방송사가 지역적 요구를 충족시킨다고 보기는 어렵다.147)

미국의 지역방송시장은 상업방송 위주로 운영되면서 지역시청자를 확보하기 위해 제휴관계에 의존하고 있다. 지역방송사에 따라 철저하게 네트워크 프로그램과 신디케이션 프로그램으로 대부분의 편성비율을 충당하고 자체제작은 최소한으로 하는 방송사가 있는 반면, 전체 지역방송 프로그램을 대부분 지역뉴스로 내보내는 방송사도 있다. 지역방송 프로그램의 핵심은 지역뉴스이며, 지역뉴스의 경우는 자체적으로 제작하지 네트워크에 의존하지 않는다.

FCC는 방송사로 하여금 특정한 프로그램의 편성에 관해 언급하지는 않지만 방송사는 그 지역의 다양한 필요를 충족시키는 프로그램을 편성하도록 하는 정책과 규정을 채택하고 있다. 지역방송사가 자체제작을 최소한만 한다고 하여도 법에서 정한 퍼블릭 액세스 프로그램이나 운동경기 등은 편성되어야 한다. 방송사는 스스로 편성에 대한 책임을 지고, 그 자료를 FCC에 제출하여 재허가 등에 관한 평가를 받게 되는 것이다. 지역방송은 매 4분기 마다 FCC에 제출하는 자료에서 다음 3개월간 다루어질 지역사회 이슈 프로그램 리스트를 포함시켜야 한다. 미국의 지역방송사들은 나름대로 제작 능력과 시장 상황에 맞게 탄력적인 편성을 하고 있으나 다양한 장르의 프로그램을 편성하고 있지는 않은 것으로 평가되고 있다.148)

② 영국의 지역방송

영국은 BBC 중심의 공영방송제도를 확립하면서 런던중심의 중앙집중식 방송모델과 지역상업방송으로 이분화 되었다. 초기의 BBC의 공적 서비스는 고유한 지역문화의 다양성보다는 런던을 중심으로 하는 남동부 중류계급의 문화

---

147) 미국 지역방송사의 편성의 경우 나머지는 프로그램 교환이나 신디케이션 프로그램 등으로 충당하고 있는데, 신디케이션 프로그램이란 독립제작사들이 하나의 완성된 프로그램을 제작하여 방송권을 판매하는 프로그램으로 지역방송사들은 신디케이션 프로그램을 구입함으로써 비(非)네트워크 프로그램을 얻을 수 있다.

148) 윤석년, 위성방송과 프로그램의 지역성, 한국언론정보학회 가을철 학술세미나, 36-37면 (2001)

를 중심으로 한 통합을 강조하는 것이었다. 특히 국가 간의 갈등이 첨예화된 영국에서는 잉글랜드 중심의 지역 국가 통합이 우선시되었으며, 이를 위해 BBC 중심의 국가정체성이 강조되었고 이에 따라 영국방송은 유럽 방송국 중에서 중앙집중적 성격이 강하다.149)

BBC를 중심으로 한 중앙집중식 방송모델은 1956년 BBC의 독주를 막기 위한 ITV가 설립되면서 완화되었다. ITV는 독립적으로 소유와 운영이 이루어지는 15개의 지역 독립방송국과 런던 TV-AM의 연합으로 지역별 특성과 지역시청자의 이익을 반영하는 의무를 가졌다. ITV가 지역 연립채널의 형태로 출발하면서 상업라디오 방송도 지역방송부터 단계적으로 전국방송으로 발전하였다.

현재 영국에서의 지역방송은 지역 간 민영방송의 연합 채널 운영을 통해 프로그램 내용은 물론 방송산업적 측면에서 지역성을 안정적으로 구현하고 있다고 평가되고 있다. 특이하게도 영국 방송법은 지리적 특성에 따른 지역 특색 반영 의무규정이 있는데 웨일즈, 스코트랜드의 하이랜드, 북아이랜드 등 상이한 역사적 배경과 차별화된 문화를 가진 지역의 지역방송은 이를 충분히 고려하도록 되어 있다.

③ 호주의 지역방송정책

호주에서는 1942년 방송법에서 지역주의가 처음 제시되었다. ABT (Australian Broadcasting Tribunal)은 상업방송의 지역면허 의무를 강제하기 위해 지역주의 개념을 도입하였다. 지역상업방송 면허자들은 면허지역의 지역공동체의 속성과 다양한 이익을 반영하도록 규정되어 있다. 다민족·다언어 국가로 이루어진 호주에서 지역성은 중요한 방송정책이다. 호주의 지역성은 커뮤니티 방송서비스를 통해 구현되고 있다.

커뮤니티 방송서비스는 해당 지역의 필요와 이해에 필요한 목적을 위해 제

149) 정용준, 방송정책의 지역주의에 대한 국가간 비교 분석: 영국, 미국, 태나다, 호주, 한국방송의 지역주의 정책을 중심으로,『언론과학연구』제7권 4호, 148면(2007); 영국의 경우 공영방송의 전국적 서비스에 지역상업방송, 케이블TV와 공동체TV 등이 지역성을 보완하는 형태로 발전하였고, 이 과정에서 지역성은 지역제작과 지역 콘텐츠를 중심으로 공익적 의무규제가 부과되는 정도였다고 한다(150면).

공되는 방송이다. 커뮤니티 방송은 유료텔레비전인 Foxtel에서 제공되는 Aurora TV를 제외하고 지상파로 제공된다. 커뮤니티방송은 프로그램의 선택과 제공에 있어 지역사회의 참여를 권장해야할 의무가 있다는 점에서도 호주의 다른 방송서비스 유형과 다르다.

호주 방송법도 우리와 마찬가지로 커뮤니티(지역사회)를 위한다는 것에 대한 구체적인 법적 정의는 내리고 있지 않다. 다만 1987년 상원 TV평등위원회(Senate Select Committee on Television Equalization)는 지역성이 방송법이나 정부정책에서 제대로 표현되지 못하였다고 지적하면서 지역성을 방송규제의 중심원칙으로 규정한 바 있다. 위원회는 지역주의를 ① 지역공동체의 요구를 충족시키는, 지역에서 제작된 프로그램 ② 지역방송국이 판권을 구매한 프로그램 ③ 지역소유규조와 통제 ④ 지역광고로 규정하였다. 위원회는 지역주의가 적용되는 프로그램을 지역지 제작과 지역방송국이 편성하는 프로그램으로 규정하였고 지역뉴스는 지역주의에서 가장 중요한 요소라는 것을 강조하였다.

방송편성은 다양성, 균형성 그리고 공익성이라는 원칙아래 다양한 방식으로150) 규제되고 있다. 이와 같은 지상파 방송의 프로그램의 편성규제는 프로그램 다양성 확보, 국내 영상 제작 시장의 활성화, 독립 제작사의 육성, 지역방송의 정체성 확립, 지역 사회의 균형 있는 발전을 정책목표로 하고 있다. 그러나 현실은 당초의 정책적 목표의 달성에 회의적인 견해가 지배적이며151), 오히려 지역방송에 대한 편성비율규제가 지역방송의 편성 및 제작의 현실적인 어려움을 가중시켜왔다는 비판이 있기도 하다.152)

여러 편성규제 중에서도 특히 지역민방의 활성화와 직접적인 관련이 있는 정책은 '외주제작 프로그램의 편성'과 '자체편성비율규제정책'이다. 외주제적 프로그램편성은 콘텐츠 산업 활성화 정책의 일환으로 정부의 적극적인 지원을

150) 현재 방송편성규제는 장르별 편성, 다른 한 방송사업자가 제작한 프로그램의 편성, 국내제작 프로그램 및 영화애니메이션의 편성, 국내제작 애니메이션 신규편성, 외주제작프로그램의 편성, 시청자 참여 프로그램의 편성, 비상업적 공익광고의 편성에 대한 편성비율 의무화 등으로 구분할 수 있다.

151) 김병선, 프로그램 편성 비율 고시가 지역 지상파 방송 편성에 미치는 영향: 의무 외주 제작 비율 및 자체 편성 비율 고시를 중심으로, 언론과학연구 제8권 3호(2008.9)

152) 정상윤, 지역방송 편성비율규제정책의 쟁점과 대안 모색", 한국방송학회 가을철 정기학술대회, 2008

받고 있는 정책이다. 또 '자체편성비율정책'은 지역방송의 편성규제와 관련하여 많은 논란의 대상과 문제로 지적되고 있다. 원래 자체편성비율규제 정책은 지역민방의 지역성 구현이라는 방송정책의 목표를 추구하면서도 지역민방이나 지역주민의 시청만족도를 충족시키기 위한 정책이다. 실제로 프로그램의 자체제작은 지역방송의 존립가치이며 지역민방의 고유한 정체성의 지표가 된다. 그러나 이러한 규제를 포함한 현행 방송법상의 지역민방 편성비율규제는 이러한 목적과는 달리 지역민방의 어려움을 가중시켜왔다는 비판을 면하지 못하고 있다.[153)]

2) 지역방송 외주제작규제

(1) 외주제작 프로그램편성의 법적근거와 현황

방송법 제72조 제1항은 방송사업자의 당해 채널의 전체 방송프로그램 중 국내에서 당해 방송사업자가 아닌 자가 제작한 방송프로그램("외주제작 방송프로그램")을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성할 의무를 부과하고 있다. 이 규정에 의하면 외주제작 방송프로그램이란 '외국에서 제작된 것이 아닌 국내제작 프로그램으로 해당 방송사가 자체 제작한 것이 아닌 것'을 말한다. 현실적으로 외주제작 방송프로그램을 제작할 수 있는 사업자는 PP를 비롯한 방송사업자와 독립제작사이다.

한편, 방송법 제72조 제4항에 의하면 외주제작 방송프로그램의 편성비율은 방송매체와 방송분야별 특성 등을 고려하여 차등을 둘 수 있도록 하고 있으며, 그 비율은 고시를 통하여 정해놓고 있다. 현재 각 방송사들은 외주제작방송프로그램의 편성비율을 매 분기별로 산정하며, KBS1의 경우에는 40%이상을, KBS2의 경우 24%, MBC와 SBS는 35%, EBS는 20%, 지역민방은 경영여건을 감안하여 4%만 편성하도록 하고 있다.[154)]

2003년 3월부터는 특수관계자 제작이 있는 방송사와 그렇지 않은 방송사를 구분하였는데, 제72조 제2항은 외주제작 방송프로그램을 편성함에 있어 특수

153) 정상윤, 위의 논문

154) 1991년 최초의 외주제작 의무편성비율은 3%였으나 이후 연평균 3%씩 증가하여 2005년에는 24-40%까지 증가하여 현재에 이르렀다.

관계자가 제작한 방송프로그램을 일정한 비율 이상이 초과되지 못하도록 하고 있다. 이는 방송사에 따라 방송프로그램의 제작을 담당하는 자회사를 설립하여 운영하는 사례가 있기 때문에 이러한 의무조항을 두지 않는 경우 해당 방송사의 외주제작 의무편성비율을 자회사의 제작물만 편성할 수 있기 때문이다. 특수관계자에는 각 방송사의 프로덕션 자회사뿐만 아니라, 지역 MBC도 포함되며, 이 경우 MBC와 SBS는 자회사가 제작한 프로그램을 전체 외주제작 프로그램의 21% 이내로 제한하여야 한다.

<표 25> 방송사업자별 외주제작 프로그램 비율

방송사업자	KBS2	KBS1	MBC/SBS	EBS	지역민방	특수관계자
외주제작 프로그램 비율	40%⇧	24%⇧	35%⇧	20%⇧	4%⇧	21%⬇
주시청시간대	10%⇧					

(2) 외주정책의 순/역기능

최근 방송채널이 급속히 증가함에 따라 늘어난 방송 수요에 부응하기 위해 각종 프로그램 제작과 공급이 시급하게 되었다. 정부는 콘텐츠 산업을 방송관련 핵심산업으로 설정하고 적극적인 지원정책을 수립하였고, 국내영상산업의 경쟁력을 제고하기 위한 일환으로 ‘지상파방송사에 대한 외주제작 의무편성비율’과 ‘외주제작사에 대한 차별적 협찬고지의 허용’정책을 실시하게 되었다. 다시 말해 정부의 외주정책은 독립제작사의 자생력 확보에 그 기반을 두고 수립되었으며, 그 궁극적인 목표는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 제작주체를 다원화하여 다양한 양질의 프로그램을 제공함으로써 수용자의 복지를 제고하고, 둘째, 채널증가에 따른 영상물 수요증가에 부응할 수 있도록 방송프로그램 공급을 확대하고자 함에 있다. 방송프로그램의 수급 불균형으로 예상되는 외국 프로그램의 유입을 최소화하여 문화적 종속을 차단하려는 의도도 담겨있다. 마지막으로, 지상파방송의 수직적 통합구조를 해체하여 제작 효율성과 방송사 경영을 합리화하려는 목적이다.

이러한 목적으로 1990년부터 도입된 방송외주제도는 현재와 같은 독립제작사의 양적인 성장을 위한 밑거름이 되었으며, 드라마 전문제작사를 비롯한 규모가 큰 독립제작사가 성장할 수 있도록 하여 한류열풍을 일으킨 국제적으로 경쟁력을 가진 프로그램의 생산을 가능하게 하였다고 평가된다. 또한 지상파 방송사의 외주 제작 의존율이 높아지면서, 방송시장에서 그 동안 문제시되어 왔던 지상파 방송사의 독점적 지위도 약화시키는 긍정적인 성과를 가져왔다.

그러나 이와 같은 순기능에도 불구하고 현 외주규제정책은 지상파방송사에게는 규제로 작용하는 양면성으로 인하여 아래와 같은 심각한 문제점을 안고 있다.

첫째, 현재의 외주정책은 독립제작사 양성에 필요한 방송시장규모, 영화부분과 방송 제작 부분의 연계성이나 제작 인력 및 시설요소와 같은 복합적인 요인들을 무시하고 있다.

둘째, 외주 프로그램 실패에 대한 책임소재가 불분명하여 지상파 방송사에 위험이 가중될 수 있다.[155)]

셋째, 외주정책은 독립제작사 간, 그리고 독립제작사와 지상파 사업자간의 프로그램 제작 경쟁을 통해서 양질의 다양한 프로그래밍 제작될 수 있을 것으로 기대하지만, 상업주의에 기반을 둔 제작 주체간의 경쟁은 프로그램의 다양성 및 질적 저하를 야기하는 원인으로 작용할 수도 있다.[156)]

넷째, 영상 콘텐츠의 제작과 판매에서 오랜 노하우와 기술력을 지니고 있는 지상파 방송의 제작능력을 해체하여 영세한 독립제작사를 육성함으로써 영상 콘텐츠의 국제 경쟁력을 강화시키고 해외시장 진출을 도모한다는 것은 비현실적이다.[157)]

다섯째, 제작을 위한 설비나 기술력이 축적되지 못한 상태에서 방송사의 자체 제작과 유사한 품질의 프로그램을 제작하기 위해서는 보다 많은 제작비가

---

155) 박소라, 지상파 방송의 외주제작 프로그램 거래과정 특성에 관한 연구,『방송과 커뮤니케이션』, 2호, 75-112면(2001); 김병선(2008) 125면에서 재인용.

156) 김진웅, 외주정책논리의 비판적 관점,『방송과 커뮤니케이션』, 2호, 56면.(2001)

157) 윤미현, 의무외주제작 비율 무엇이 문제인가?,『제3자 목동 포럼 발제문』, 김병선(2008), 125면에서 재인용.

요구되며, 현실적으로 독립제작 시장은 방송사에 준하는 지배력을 가진 대형 제작사와 지속한 경영난에 시달리는 다수의 영세한 제작사로 양극화되어 생산되는 콘텐츠의 품질편자가 매우 크다는 문제점이 있다. 외주제작 비율을 맞추어야 하는 방송사는 품질이 보증되지 않는 프로그램을 자체 제작의 경우보다 비싸게 구매해야 하는 반면, 시장지배력이 없는 영세한 제작자로서는 방송사가 지급하는 제작비로는 충당될 수 없는 운영비를 과도한 간접광고나 협찬을 통해 보전하려는 현상을 발생시킨다.[158)]

마지막으로, 특히 지역방송과 관련하여, 외주정책은 독립제작사의 성장을 통해 전국 규모의 지상파 방송사의 시장지배력 약화를 목적으로 하면서, 상대적으로 열세한 지역방송에 대한 배려를 하지 않았다는 것이 지적된다. 외주제작사가 서울을 비롯한 경기, 인천 등의 수도권에 집중되어 있는 상황에서 지역방송에 외주의무비율을 부과하는 것은 외주정책의 취지에 부합하지 않다는 비판이다.

위에서 언급한 외주정책의 문제점은 필연적으로 나타날 수 밖에 없는 단순한 부작용으로 치부하여 무시할 수 있는 수준이 아니다. 그러나 이와 같은 외주정책의 문제점은 '일률적인 편성비율규제'에서 비롯되고 있다는 것이 본 연구팀의 판단이며, 이는 외국의 외주정책 사례에 비추어 볼 때 더욱 분명하게 나타난다.

(3) 외국의 외주정책

영국은 외주제작체제와 독립제작사에 대한 가장 강력한 정책과 역사를 가진 국가로 분류되어 있다.[159)] 영국이 독립제작 시장을 활성화하게 된 동기는 미국 할리우드 영화가 자국영화시장의 90% 이상의 점유율을 차지하고 있었던데 기인했다. 영상산업의 경쟁력 확보를 위해 영국은 1990년 방송법이후 일관적으로 연간 방송물 중 25% 이상을 외주제작 프로그램으로 편성하도록 의무화하고 있으며, 외주제작이 25%를 넘지 않는 경우에는 익년 외주제작비율을 상

---

158) 김병선(2008), 126면.
159) 방송통신위원회, 국내 제작 편성규제 제도 개선 방안 연구, 26면.

향 조정하는 등의 조치를 취할 수 있다. 특히 1982년 Channel 4라는 독립제작사를 위한 외주 전문채널의 설립은 외주제작 25%의 규정과 함께 영국 외주제작산업 활성화에 큰 기여를 했으며, 영국의 독립제작사의 영향력과 방송사의 제작능력이 대동소이하기 때문에 이러한 영국의 외주제작정책은 성공적으로 수행되었다고 평가되고 있다.160)

2003년 커뮤니케이션법을 제정하면서 외주제작 정책은 더욱 세분화 되었는데 먼저 외주제작 편성비율을 '최대치(ceiling)'가 아닌 '최소치(floor)'의 관점으로 전환하고 편성시간과 제작비를 모두 고려한 쿼터규제를 적용하고 있다. Ofcom은 표준제작비 산정근거 작성과 투명한 거래를 위한 계약조건의 마련 등을 규정한 가이드라인을 제정할 의무가 있으며, 방송사는 이러한 가이드라인에 따라 시행규칙을 마련하여 Ofcom에 제출하고 그 준수 여부를 심의 받아야 한다. 최근에는 뉴미디어와 상호작용 서비스에 관한 권리배분의 방식까지 시행규칙에 세분화하도록 하고, 방송사들이 정하는 제작비의 범위와 그 결정요인을 명시하도록 했다.161) 합리적인 계약을 위하여 필요한 조건과 절차를 Ofcom이 정하면 그 틀에서 방송사가 자율적으로 관련 기준을 제시하도록 하고, 외주제작사가 이를 통해 불평등한 계약을 하지 않도록 유도하는 것이다. 동시에 시행규칙의 제시와 그 준수에 대한 심의권한을 Ofcom에 명시하여 규제의 실효성을 확보해 놓은 것도 특징이다.162)

프랑스의 경우 지상파 방송사들은 전년도 총매출액의 최소 15%를 '프랑스적인' 방송프로그램 구매에 할애하여야 하며, 방영시간도 황금시간대인 저녁 20시와 21시 사이에 방영을 시작하도록 하고 있다. 그 외에도 프랑스는 '프랑스적인' 작품이나 유럽 작품을 연간 최소한 120시간 방영하도록 하고 있다. 프랑스의 경우 외주제작 비율을 연간 시간총량뿐만 아니라 방송사의 전년도 매출액을 기준으로 도입하고 있다는 것이 특징이다. 나아가 외주제작물에 대해 방

160) 방송통신위원회, 국내 제작 편성규제 제도 개선 방안 연구, 30면
161) Ofcom, Consultation on revised Ofcom Guidance for noradcasters on Codes of Practice, 2007.2; 최세경, 방송외주제도 20년의 평가와 개선방안 - 외주제작 거래를 중심으로, 인문콘텐츠학회,『인문콘텐츠』제17호, 89면에서 재인용 (2010)
162) 최세경, 방송외주제도 20년의 평가와 개선방안 - 외주제작 거래를 중심으로, 인문콘텐츠학회,『인문콘텐츠』제17호, 89면 (2010)

영시간을 정해 놓아 형식적인 비율을 맞추는 것 외에도 실질적으로 양질의 외주제작물이 방송될 수 있는 제도를 마련해 놓고 있다고 할 수 있는데 외주제작사의 방영권 소유를 가능하게 하는 규제제도가 그 대표적인 예이다.

프랑스에서 외주제작사는 지상파방송사에게 지상파방송에 관한 방영권만을 양도한다. 특정 시장파방송사의 독점적 방영권은 18개월 이내로 1회에 한해서만 인정되며, 지상파방송사는 18개월 이내에 의무적으로 외주제작물을 방송해야 한다.

이처럼 영국과 프랑스의 편성시간과 제작비를 모두 고려한 쿼터규제 정책은 앞에서 언급한 외주편성비율의 일률적 편성정책의 개선필요성을 제기하고 있다. 또한 프랑스의 방송사로의 저작권 귀속을 강제할 수 없도록 규제하는 정책은 지상파 방송사가 저작권을 소유하는 것을 원칙으로 하면서 이후 음악산업이나 2차 저작물을 통한 부대사업까지 지상파방송사가 확보하고 있는 우리나라의 현 상황에 대한 검토 필요성을 제기하고 있다.

3) 자체편성규제(특정 방송사 프로그램 편성 제한) 현황과 문제점

<표 26> 방송사업자별 다른 한 방송사업자 제작물비율

구 분		방송사업자			
		1차(부산,대구,광주,대전)	2차(전주,청주,울산)	3차(강원,제주)	지상파DMB
방송 프로그램 (月)	다른 한 방송사업자 제작물 (KBS 지역국, 지역MBC 제외)	69%⬇	71%⬇	77%⬇	80%⬇

현재 우리나라의 지역민방의 제한적인 시장성을 가지고 수도권 방송사와 같은 제작능력을 갖춘다는 것은 현실적으로 불가능하다. 지역민방은 설립과 함께 당면한 경영 및 프로그램 수급의 문제를 지역방송국을 가지지 않는 SBS와 프로그램 공급계약을 맺는 것으로 해결하고 있으나, 이로 인하여 SBS의 실질적인 지방방송국의 역할만을 해왔다는 비난도 받고 있다. 각 지역의 민영방송

임에도 불구하고 지역 자체방송보다는SBS의 프로그램으로 편성을 채워온 이러한 현실적인 문제점을 해결하기 위해 방송법에서 다른 방송사업자의 제작물 편성비율을 규제하는 제한이 만들어지게 되었다.

지역민방의 자체편성 프로그램의 비율확대는 절대적 시간의 양적 확대를 가져오도록 하여 지역방송이 지역중심의 정보, 문화 매체로서의 기능을 강화할 수 있게 한다는 장점이 있다. 그러나 비SBS의 프로그램으로의 편성은 지역민방의 자체제작 내지 별도의 부담으로 작용하고 또한 프로그램의 질적 저하를 초래한다. 먼저 자체편성 비율의 증가는 결국 자체 제작성분의 증가를 의미하고, 이는 광고판매 수익률의 부진으로 이어진다. 또 자체 제작을 위해서는 별도의 인력 및 장비가 필요할 뿐만 아니라. SBS 프로그램을 선호하는 지역시청자로서는 흥미 없는 지역방송국 자체의 프로그램을 시청해야 하기 때문에 시청자의 반발도 만만치 않다.

또한 지역민방은 지역적 특성을 가진 프로그램을 제작할 능력을 갖추지 못하고 있기 때문에 편성비율을 끼어 맞추기 위해 케이블 PP에서 제작한 프로그램이나 해외 프로그램을 구입하거나, 타 지역 민방이 제작한 다큐멘터리 프로그램을 교환, 이러한 프로그램을 여러 번 재방송하고 있어 지역적 특성이라는 지역민방 편성규제의 목표와는 거리가 먼 실정이다. 결과적으로, 자체편성 규제는 비SBS 프로그램의 양적 증가만을 가져왔을 뿐이며 지역방송의 실질적인 제작능력이나 프로그램의 질적 향상에는 아무런 도움이 되지 않고 있다고 평가되고 있다. 이러한 양적 위주의 편성비율규제는 경쟁력 있는 프로그램 제작에 집중할 수 없도록 하여 프로그램의 질적 완성도를 낮추고, 이는 지역성 구현의 실패라는 악순환으로 이어지고 있다.[163]

지역방송이 자체편성비율을 맞추기 위해 편성하는 프로그램은 어느 지역이든 상관없이 지역민들도 관심을 가지지 않으며 그다지 흥미롭지도 않기 때문에 시청자의 선호도 낮은 수준이라고 한다. 지역주민들은 재미없는 지역민방의 자체제작물보다 중앙방송사의 드라마를 선호하기 때문에 지역민방의 경우 실질적으로 많은 노력을 기울여 지역 자체 프로그램을 제작하였음에도 불구하

163) 윤석년, 지역방송의 의무 편성비율에 대한 문제점, 『지역언론토론회 발제집』, 2005년 5월 17일; 김병선(2008), 144-145면에서 재인용.

고 시청자에게 외면당하는 경우가 발생하고 있다.

이 때문에 대부분의 지역민방은 자체제작 프로그램으로 비용이 많이 드는 오락프로그램보다는 보도 또는 교양프로그램을 제작하고 있다. 특히 제작비용을 줄이기 위해 보도의 경우에는 SBS의 뉴스를 편집하여 지역의 소식을 추가하는 방법이 사용된다. 열악한 수익구조 속에서 제작비를 최소한으로 하여 제작된 자체편성물(자체제작이든 다른 지역에서 제작한 프로그램인지를 불문하고)은 당연히 시청자에게 흥미를 가져다주지 못하고, 편성비율만을 위해 생산한 저질의 자체제작물은 지역주민을 위한다는 명목으로 제작하여 놓고도 오히려 시청률이 낮은 편성시간대에 방영하고 있는 것이다. 이와 같은 현실적인 문제에도 불구하고 지역민방의 자체프로그램 제작이 필요한 근본적인 이유는 앞에서 언급한 바와 같이 지역성 구현이 지역민방의 가장 중요한 존재이유이기 때문이다.

KBS와 MBC가 거의 전국적으로 동일한 방송을 하는 상황에서 SBS까지 지역민방을 통해 전국적으로 동일한 프로그램을 시청하도록 한다면 방송이 구현하는 다양성이 훼손됨은 물론이고, 지역민방이 지역방송으로서의 가지는 특성이나 의의는 상실될 것이다. SBS의 수중계만을 한다면 지역 방송사는 자체적인 정체성을 상실한 하나의 중계소로 전락하고 말 것이라는 것은 불 보듯이 뻔하다. 그러나 지역민방의 다른 방송사업자의 프로그램 편성비율을 규제하는 정책만으로는 이와 같은 지역성의 구현은 현실적으로 불가능하다. 이런 관점에서 보면 규제를 최소화하여 방송편성의 자유를 보장한다고 하여도 지역방송사로서의 정체성을 유지하기 위해서 다른 방송사업자의 프로그램만을 방송하지 않고 지역방송으로서 자리 잡아나가려는 자체적인 노력을 할 것을 기대할 수 있는 정책적인 발상의 전환이 필요하다.

지역민방의 지역성 구현이라는 방송정책의 목표를 훼손하지 않으면서도 지역민방이나 지역주민의 시청만족도를 충족시켜줄 수 있기 위해서는 여러 대안이 제시될 수 있다. 그러나 제시될 수 있는 대안들은 현재의 다른 방송사업자의 프로그램 규제를 유지하면서 최선적인 비율조정방안을 모색할 것인지, 아니면 자체편성규제를 자체제작규제로 전환하여 지역방송이 스스로 지역성을 구현할 수 있도록 할 것인가라는 두 가지 큰 틀 안에서 재분류할 수 있다.

먼저, 동일한 다른 방송사업자의 프로그램 비율제한방식을 유지하면서 비율조정할 수 있는 방안으로는 현행 수중계 비율 제한을 탄력적으로 적용하는 인센티브 부여 방안 등을 고려할 수 있다. 그러나 지역민방의 현실과 이제까지의 운영과정에서 발생하는 많은 문제점을 보았을 때 현행법과 동일한 다른 방송사업자의 프로그램 비율제한 방식을 유지하는 것은 불완전한 해결책으로 판단된다.

둘째, 자체제작 규제로 전환하는 방안으로는 매출에 따라 자체편성 비율이나 방송편수제를 탄력적으로 정하는 방법, 또는 현재의 다른 방송사업자의 프로그램 비율제한을 완전히 폐지하는 방법 등이 제시될 수 있다. 이와 같은 대안들은 한결같이 지역주민에게 정확하고 직접적인 관점에서 제시된 프로그램을 제공할 수 있다는 면에서 지역방송만의 취지를 살릴 수 있다. 또한 자체편성비율을 충족시켜야 하는 방송사의 부담은 실질적으로 완화되면서도 자체제작을 통해 지역방송의 역할을 수행시킬 수 있는 방안들이다.

4) 지역민방 편성규제 개선방안

지역민방은 비록 민영방송의 형태를 띠고 있다하여도 지역주민 모두에게 보편적인 시청이 가능한 지상파 방송으로서 지역의 이익에 봉사할 때 지역민방으로서의 정당성 내지는 존립근거를 가진다. 이 때문에 비록 지역방송은 KBS, MBC, SBS와 그 규모나 운영의 면에서 큰 차이를 가지지만 지상파방송으로서 동일한 규제 적용 대상이 될 수밖에 없다. 현재 지역민방은 수익사업의 부실, 시청률과 광고수입의 저하 등 복합적 애로사항을 동시다발적으로 겪고 있어 몇 몇의 지역민방을 제외한다면 심각한 경영난에 빠져있다.

실제 방송국의 주 수입원인 광고수입을 비교해서 보아도 지역민방과 중앙방송사의 사이에는 최소 15배 이상의 현저한 차이가 나고 있다. 지역민방의 경영악화는 한국방송광고공사 체제의 변화와 함께 도입된 민영미디어렙의 실시로 더욱 어려워질 것으로 예상된다. 이러한 지역민방의 현실적인 어려움에 대하여 현행법은 애니메이션 신규편성 의무를 유예하고, 외주제작 방송프로그램의 비율을 민영방송인 SBS의 35%에 비하여 완화된 비율인 4% 이상으로 적용하는데 그치고 있어 현실적인 어려움을 타개방안과는 너무나 거리가 있다. 따

라서 현 지역민방이 당면하고 있는 현실을 올바로 직시하고, 그 대안으로 지역방송의 주목적인 지역성의 구현과 아울러 민영방송이라는 경제적 여건을 모두 감안할 수 있는 현실적인 방안이 절실한 실정이다.

(1) 외주제작 편성규제 개선방안

① 외주제작 편성현황

지역민방의 경우에 한해서 보았을 때, 현재의 지역민방은 방송법 제72조 제4항과 그 하위 규정인 고시에 의하여 매분기 주시청시간대 전체 텔레비전 방송시간의 4% 이상을 외주제작 방송프로그램으로 편성하여야 한다. 아래의 표에서 볼 수 있듯이 지역민방들은 이러한 형식적인 비율요건을 비교적 충실히 충족시키고 있다.

<표 27> 지역민방의 전체시간 대비 외주제작 프로그램 편성비율164)

(단위: %)

방송사(TV)	1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기
경인방송	36.8	32.5	36.1	29.6
부산방송	6	6.3	6.4	6
울산방송	5	4.8	4.5	5.2
대구방송	5.2	4.6	4.8	6.2
광주방송	8.4	7.8	9	8.6
전주방송	6.2	6	7.1	6.5
대전방송	8.6	8.3	5.6	6.7
청주방송	6.8	6.5	7.7	13.6
강원방송	8.2	8.1	7.4	8
제주방송	7.4	5.2	5.6	5.6

이와 같이 지역민방이 외주편성비율을 4%로 유지하는 것은 큰 문제가 없어 보인다. 그렇지만 원래 지역민방에 대해 일정 비율 이상의 외주제작을 의무화 시키는 것은 방송의 다양성에 기여하고 지역의 제작인력과 시설을 활성화시키려는 취지이다. 앞에서 언급하였듯이(외주정책의 순/역기능) 대부분의 지역민

164) 방송통신위원회, 2009년 방송사업자 편성현황 조사 보고서, 40면 <표 17>에서 재구성.

방에서는 이러한 편성비율규제정책이 경제적 현실과 복합적으로 얽히면서 지역성 구현이라는 정책적 목표에 아무런 도움이 되지 못하고 있었다. 실제로 지역민방을 면담한 결과도 이러한 문제점을 뒷받침하였다.

면담한 결과에 의하면 해당 지역민방은 외주제작 프로그램을 PP로부터 구매를 하거나 다른 지역민방과의 공동제작이나 교환의 방식으로 맞추고 있었다. 그러나 지역민방의 어려운 경제적 여건으로 좋은 품질의 프로그램을 구매하거나 많은 제작비용을 투자는 아예 처음부터 불가능하고, 대부분의 경우 비율만을 맞추기 위해 값싼 프로그램을 구입하여 시청자들이 잘 보지 않는 시간에 방영하는 것이 일반적이라는 것이다. 따라서 단순히 제작주체가 다른 프로그램을 해당 채널에서 편성한다는 의미에서의 다양성은 확보될 수 있겠지만, 거의 시청하지 않는 시간대에 방영함으로써 실질적으로는 시청자의 접근이 제한되어 있다는 게 관계자의 설명이었다.

또한 지방은 서울과 달리 해당 지역 자체에 외주 제작기반이 거의 없는 상태이기 때문에 지역민방들은 하나의 제작사에 공동으로 제작비를 분담하여 프로그램을 제작하는 방식과 각 지역민방이 한 프로그램씩 돌아가면서 프로그램을 제작하는 순환제작 방식 등 공동제작의 방식을 사용하고 있다고 한다. 그러나 이 경우에도 지역의 제작기반이 열악하기 때문에 대체로 일정 규모 이상의 방송프로그램은 서울에 있는 전문 업체에 맡기는 상황이라는 것이다. 이 때문에 극히 몇 몇 작품을 제외하고는 공동투자의 방식이나 순환제작방식 모두 사실상 시청자들이 보지 않는 시간대에 편성하고 있는 현실이다.[165)]

이상을 종합한다면 지역민방에 대한 형식적인 4% 이상의 외주제작 비율규제는 지역방송의 목적뿐만 아니라 지역 독립외주제작업체에도 도움이 되지 않는 규제라는 점을 뒷받침하고 있다. 더군다나 현재 중앙방송사의 위성DMB와 같은 뉴미디어 사업진출 및 IPTV와 같은 새로운 미디어를 통한 방송이 증가하고 있는 상황에서 중앙방송사 프로그램에 대한 시청자 집중은 지역방송 프로그램의 시청률 하락을 가져올 수밖에 없다는 점, 지역방송의 경우 이로 인

165) 지역 MBC의 경우에는 외주제작 편성비율을 맞추기 위해 중앙본사의 외주 제작된 프로그램을 거의 빠짐없이 송출하여야 되는 상황이어서 오히려 지역주민이 원하는 프로그램을 방영하지 못하고 있다고 한다.

한 광고매출의 급감이 예상되는 시점에서 외주제작비율규제는 경쟁환경에서 지역방송 자체를 고사시킬 수도 있다는 위험마저도 일부 학자들은 지적하고 있다.[166]

② 외주제작규제의 폐지

<제 1안> 외주제작규제의 폐지

- 현재 지역민방에 적용되고 있는 4% 이상의 외주제작비율의 폐지
- 고시 8조 1항 5호 삭제

<방송프로그램 등의 편성에 관한 고시> 제8조(외주제작 방송프로그램의 편성) ① 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 다음 각 호에서 정한 비율 이상 외주제작 방송프로그램을 편성하여야 한다. ~~5. 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자 : 당해 채널별로 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 4 이상(다만, 제1호부터 제4호까지의 지상파방송사업자는 해당 각호에 따른다.)~~

외주제작 규제를 부과하는 취지가 지역방송에 대한 외주제작을 활성화시키고 강제적인 다양성을 부과하려는 것이라면 4%라는 형식적인 외주제작비율만이라도 유지하는 것이 옳을 것이다. 그러나 이러한 목적이 이상에서 본 것과 같은 이유로 달성되지 못하고 있다면 방송사에 최대한 자율적인 편성을 보장한다는 의미에서 외주제작규제는 폐지하고 방송사가 자체적으로 다양한 편성을 하도록 하는 것이 타당하다. 외주제작규제의 폐지로 다양한 방송프로그램을 편성하는 것에 대한 문제가 발생한다면 이는 방송평가에서 프로그램의 다양성의 심사와 같은 비강제적으로 유도하는 방법이 있으며, 규제완화의 측면에서는 최대한 방송사의 자율성을 보장하고 강제를 최소화하는 것이 옳은 정책방향이라 생각한다.

166) 김병선, 120면

③ 현행 외주제작규제를 유지, 외주제작비 투자를 선택사항으로 신설

<제 2안> 외주제작규제를 유지하는 경우

- 현재의 4% 외주제작비율을 유지하면서 제작비의 일정 비율을 외주제작비로 투자하는 방안을 선택적으로 부여
- 법 72조 및 시행령 8조 개정, 시행령 58조 5항 신설, 고시8조에 4항 및 5항 신설

<방송법>

방송법 제72조(외주제작 방송프로그램의 편성) ① 방송사업자는 당해 채널의 전체 방송프로그램중 국내에서 당해 방송사업자가 아닌 자가 제작한 방송프로그램(이하 "외주제작 방송프로그램"이라 한다)을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하거**나 일정한 매출액 이상(이전 연도의 매출의 XX% 이상)을 할당하여야** 한다.

시행령 58조 5항 신설 ⑤ 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 법 제72조제1항의 규정에 의하여 **제작비용방식으로 편성할 경우** 국내에서 당해 방송사업자가 아닌 자가 제작한 텔레비전방송프로그램(영화를 제외하며, 이하 "외주제작 방송프로그램"이라 한다)을 **당해 채널의 이전년도 전체 총매출액 100분의 40 이내에서 방송통신위원회가 고시하는 제작비용 이상을 투자하여야 한다.**

고시8조 4항 신설 ④ 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자가 **제작비용방식으로 편성할 경우** 국내에서 당해 방송사업자가 아닌 자가 제작한 텔레비전방송프로그램(영화를 제외하며, 이하 "외주제작 방송프로그램"이라 한다)을 **당해 채널의 이전년도 전체 총매출액 100분의 10 이상을 제작비용으로 투자하여야 한다 (다만, 제1항 제1호부터 제4호까지의 지상파방송사업자는 제1항 해당 각호에 따른다.).**

⑤ 제4항에 의거 제작비용을 투자할 경우 각 사업자들은 제작비의 범위와 결정요인을 자체 시행규칙으로 명시하여야 한다.

만일 지역방송에 대해서도 외주제작규제 본연의 목적을 달성하고자 한다면 향후 외주정책은 단순한 편성비율규제에서 벗어나 지역민방의 당면한 경제적 여건과 지역성이라는 요소를 포함할 필요가 있다. 이를 위해서는 앞에서 대안으로 제시했던 해당 지역민방의 제작비와 편성시간을 고려한 쿼터제를 도입할 필요가 있다.

첫째, 제작비와 관련해서는 지역민방의 총 매출 대비 투자비율을 규제하는 방식과 같이 실질적인 외주제작 활동이 이루어 질 수 있도록 정책이 개선되어야 한다. 이와 관련하여 영국의 경우 표준제작비 산정근거 작성과 투명한 거래를 위한 계약조건의 마련 등을 규정한 가이드라인을 제정하는 방식을 채택하고 있으며, 프랑스의 경우 지상파 방송사들은 전년도 총매출액의 최소 15%를 ‘프랑스적인’ 방송프로그램 구매에 할애하는 방식을 택하고 있다.

그러나 이러한 제도의 도입을 위해서는 방송법에 규정되어 있는 편성비율규정을 표준 제작비방식으로 개정할 필요가 있으며 회계상 어디까지를 제작비용에 포함시킬 것인지 등의 구체적인 문제에 대한 논의가 선행되어야 할 것이다. 현재 우리나라 방송법 제72조 제1항은 외주제작과 관련하여 편성비율을 대통령령으로 규제하고 있는데 이러한 현행 법률을 표준 제작방식으로 개선한다면 다음과 같이 개정될 수 있을 것이다.

<방송법>

방송법 제72조(외주제작 방송프로그램의 편성) ① 방송사업자는 당해 채널의 전체 방송프로그램중 국내에서 당해 **방송사업자가 아닌 자가 제작한 방송프로그램(이하 "외주제작 방송프로그램"이라 한다)을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다.**

방송법 제72조(외주제작 방송프로그램의 편성) ① 방송사업자는 당해 채널의 전체 방송프로그램중 국내에서 당해 **방송사업자가 아닌 자가 제작한 방송프로그램(이하 "외주제작 방송프로그램"이라 한다)을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하거나 일정한 매출액 이상(이전 연도의 매출의 ○○% 이상)을 할당하여야 한다.**

현 방송법의 규정에 제작비방식을 추가할 경우 그 하위규정인 방송법 시행령과 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시도 이에 부합하게 개정할 필요가 있으며, 그 개정내용은 아래와 같은 방법으로 개정될 수 있다.

<방송법 시행령>

방송법시행령 제58조(외주제작 방송프로그램의 편성) ① 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 법 제72조제1항의 규정에 의하여 국내에서 당해 방송사업자가 아닌 자가 제작한 텔레비전방송프로그램(영화를 제외하며, 이하 "외주제작 방송프로그램"이라 한다)을 당해 채널의 매반기 전체 텔레비전방송시간의 100분의 40 이내에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상 편성하여야 한다.

방송법시행령 제58조(외주제작 방송프로그램의 편성) ① 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 법 제72조제1항의 규정에 의하여 **편성비율방식으로 편성할 경우** 국내에서 당해 방송사업자가 아닌 자가 제작한 텔레비전방송프로그램(영화를 제외하며, 이하 "외주제작 방송프로그램"이라 한다)을 당해 채널의 매반기 전체 텔레비전방송시간의 100분의 40 이내에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상 편성하여야 한다.

신설 ⑤ 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 법 제72조제1항의 규정에 의하여 **제작비용방식으로 편성할 경우** 국내에서 당해 방송사업자가 아닌 자가 제작한 텔레비전방송프로그램(영화를 제외하며, 이하 "외주제작 방송프로그램"이라 한다)을 **당해 채널의 이전년도 전체 총매출액 100분의 ○○ 이내에서 방송통신위원회가 고시하는 제작비용 이상을 투자하여야 한다.**

<현행 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시>

제8조(외주제작 방송프로그램의 편성) ① 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자는 다음 각 호에서 정한 비율 이상 외주제작 방송프로그램을 편성하여야 한다.

5. 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자 : 당해 채널별로 매분기 전체 텔레비전 방송시간의 100분의 4 이상(다만, 제1호부터 제4호까지의 지상파방송사업자는 해당 각호에 따른다.)

<개정 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시>

제8조(외주제작 방송프로그램의 편성)

④ 지상파방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자가 **제작비용방식으로 편성할 경우** 국내에서 당해 방송사업자가 아닌 자가 제작한 텔레비전방송프로그램(영화를 제외하며, 이하 "외주제작 방송프로그램"이라 한다)을 **당해 채널의 이전년도 전체 총매출액 100분의 ○○ 이상을 제작비용으로 투자하여야 한다 (다만, 제1항 제1호부터 제4호까지의 지상파방송사업자는 제1항 해당 각호에 따른다.).**

⑤ 제4항에 의거 제작비용을 투자할 경우 각 사업자들은 제작비의 범위와 결정요인을 자체 시행규칙으로 명시하여야 한다.

여기서 제작비중심으로 방송법관련 규정을 개정할 경우 총매출액 대비 투자비용의 비율이 문제될 수 있다. 비율산정문제는 지역민방의 경제적 자생능력에 따른 사전조사가 필수적 전제조건이 될 수 있다.

둘째, 외주제작활동을 활성화시키기 위해서는 편성시간을 고려한 쿼터제도입방식으로 주 시청시간대에 일정부분 외주프로그램을 배정하는 현행방식은 유지될 필요가 있다. 현행과 같이 주시청시간대에 일정비율을 두어 의무적으로 방송하게 하는 방식(방송법 제72조 제3항, 동 시행령 제3항, 고시 제8조 제3항)은 여전히 타당하다. 그러나 만약 제작비용으로 외주업체제작방식이 변경될 경우 제작편수가 현재의 방식과는 다르게 산정될 수밖에 없다. 또한 외주제작프로그램의 편성방식은 자체제작프로그램의 편성방식의 변경과 밀접한 관련이 있다. 따라서 후술하는 바와 같이 자체제작프로그램편성의 한 방식인 주시청시간대의 절대방송시간제도를 도입하고, 이 제도를 지역민방이 현 비율방식과 더불어 선택할 수 있도록 하는 방안을 제안하고자 한다.

(2) 현재까지 논의된 자체편성 비율규제(특정 방송사 프로그램 편성제한)개선안 검토

자체편성비율규제 정책은 지역민방의 지역성 구현이라는 방송정책의 목표를 추구하면서도 지역민방이나 지역주민의 시청만족도를 충족시키기 위한 정책이다. 그러나 현 편성비율 정책은 지역성 구현에 한계가 있다는 점은 앞에서 이미 살펴보았다.

자체제작비율로 전환하는 방법이나 그 전제에 대해서는 이미 많은 연구가 진행되어 있다. 정상윤 교수는 각각 현재 각 지역민방의 수익구조와 시장 상황들을 고려한 후에 각 지역민방이 역량을 집중하여 지역적 특색을 나타낼 수 있는 제작물이 전체 프로그램 편성에서 일정 비율을 차지하도록 하는 규제로의 전환을 제시하고 있다.[167] 김병선 교수는 그 외에도 각 지역을 중심으로 만들어지고 있는 시청자 제작 프로그램을 이용하는 방안을 제안한다. 방송국이 제작하는 프로그램 뿐만 아니라 지역민들이 자체적으로 제작한 프로그램이 방영될 수 있는 시간대를 편성하는 경우 자체편성비율의 가중치를 주는 방법이다.

정윤식 교수는 자체편성비율에서 자체제작비율 체제로의 전환을 위한 전제로 지역민방의 현실적 특수성을 배려하여 시행령 또는 편성고시에서 구체적으로 그 비율이 명기하도록 하며, 현행의 자체 편성 비율은 제1차 민방의 경우 31%이상, 2차 민방의 경우 29%, 3차 민방의 경우 23%를 자체 제작비율로 전환할 것을 제시했다.

둘째, 자체제작비율은 점진적으로, 년도 별로 그 비율을 높여가야 할 것이며, 이에 대해서는 독일 방식과 같이 도(道) 또는 광역 지역방송국이 시청자수 및 예산규모를 고려하여 매년 조금씩 프로그램 제작비를 개선하도록 하는 방안을 예로 들고 있다.

셋째, 단순히 프로그램의 양이나 편성 할당량만 채우는 것은 무의미하므로

---

167) 정상윤, 지역방송 편성비율규제정책의 쟁점과 대안 모색, 지역방송의 경쟁력 강화:현황과 대안, (2008.11); 김병선, 프로그램 편성 비율 고시가 지역 지상파 방송 편성에 미치는 영향: 의무 외주 제작 비율 및 자체 편성 비율 고시를 중심으로, 언론과학연구 제8권 3호(2008.9) 154면

투여되는 제작비와 프로그램의 질 평가를 통한 총점 가산제의 실시를 제안하였다. 또 자체제작비율을 점차 확대하는 지역방송사에게 간접광고, 가상광고나 광고시간의 확대 등의 장려시스템의 도입하거나, 다른 편성규제를 완화해주는 방안도 제시하고 있다.

넷째, 직접 제작한 방송프로그램을 편성하도록 하는 경우에도 '제작'의 범위를 자체제작으로 볼 것인지, 공동제작을 포함하는 것인지 개념을 정립할 필요가 있음을 강조하였다. 이 부분은 자체편성의 경우에도 문제가 되었던 부분이기도 하다. 자체제작규제로 전환할 경우 공동제작을 한다면 투여된 제작비와 인원 등을 고려하여 그 가산점이나 비중치를 계산해야 하며, 공동 제작을 외주제작으로 볼 것인지 자체 제작으로 볼 것인지를 비율의 원칙에 따라 계산하는 것을 바람직한 모델로 제안하고 있다.[168]

방송사의 자체제작 편성률은 방송사의 독자성과 정체성 확립의 중요한 지표가 되며, 특히 지역민방의 경우에는 SBS의 의존성을 탈피하고 진정한 민방체제의 구축여부를 판단할 수 있는 기준이 되기 때문에 현행의 규제방식을 자체제작을 장려하는 방식으로 개선하는 것이 바람직하다고 생각된다. 지역민방은 지역주민의 의사를 반영하고 지역주민들의 생활향상과 여론형성에 기여할 것을 목적으로 설립되었다. 이미 연구된 방법 외에도 이하와 같이 지역방송의 목표와 그에 부합한 편성규제정책을 실현할 수 있는 방안으로 다음과 같은 대안을 제시한다.

현 문제점을 개선하고 지역민방이나 지역주민의 시청만족도를 충족시켜줄 수 있기 위해 제시될 수 있는 자체편성 규제정책 개선방안들은 크게 현행 체제를 유지하면서 문제점을 보완하는 방법과 현행 규제를 자체제작 규제방식으로 전환하는 방법으로 분류가능하다.

(3) 특정 방송사업자의 프로그램 비율규제 형식을 유지할 경우 개선방안

<대안> 현행 수중계 비율 제한을 탄력적으로 적용하는 인센티브 부여 방안

i) 자체제작물의 비율에 따라 수중계 제한비율 완화

168) 방송통신위원회, 국내 제작 편성규제 제도 개선 방안 연구, 82-84면

ii) 오후 6시에서 8시 사이에 자체제작물을 편성하는 경우 1,5배 가산

현행 고시는 지역민방의 개국시기에 따라 KNN, 대구방송, 광주방송, 대전방송의 경우 69%까지만 SBS의 수중계를 허용하고 있으며, 2차인 전주방송, 청주방송, 울산방송은 71% 이하, 3차 지역민방은 77%까지 허용되고 있다. 아래의 표에서 볼 수 있듯이 현재 지역민방은 - 시청권을 놓고 SBS와 경쟁상대인 OBS를 제외하고- 모두 이러한 편성비율을 준수하고 있으므로 외관상으로는 자체편성의 요건이 지나치게 엄격하다거나 불필요하게 과도한 규제라고 보이지는 않는다.

<표 28> 2009년 프로그램 제작원별 편성 세부 현황 (단위 : 분)

2009년 프로그램 제작원별 편성 세부 현황(분)						
	자체제작	%	수중계	%	계	자체편성비율
KNN	116,534	28	284,807	68	418,791	31% 이상
대구방송	75,595	17	307,814	69	443,812	
광주방송	75,535	17	309,150	70	443,130	
대전방송	100,080	24	280,212	68	411,192	
울산방송	64,991	16	294,320	70	417,616	29% 이상
전주방송	69,070	16	294,771	70	421,013	
청주방송	61,115	14	317,534	72	439,714	
강원민방	58,430	14	313,881	76	411,191	23% 이상
제주방송	36,490	9	320,899	77	418,659	
OBS경인TV	198,735	38	0	0	525,600	

따라서 현재의 비율을 조정함으로써 지역민방이 안고 있는 문제점만 제거하는 방안제시도 가능하다. 현재의 자체편성규제의 문제점과 관련하여 당장 해결해야할 문제는 자체편성이 반드시 자체제작물의 편성을 의미하는 것도 아니고 단순히 비SBS의 프로그램의 편성을 의미한다는 점이다.

그 다음으로 문제가 되는 것은 '지역성 구현 여부'와 같은 프로그램의 질적 평

가란 사실상 실행이 불가능한 규제방법이라는 점이다. 지역성구현이 제도적으로 정착하기 위해서는 프로그램을 평가할 수 있는 기준과 방법이 구체화되어 있어야 한다. 그러나 여기에는 단순한 법의 적용이 아닌 평가자의 가치판단이 개입되는 내용평가에 해당되는 부분이기 때문에 그 유효성 여부가 다툼의 소지가 될 수 있다. 부연하면, 자체제작물, 지역방송간 교환 프로그램이나 공동제작 프로그램 등과 같이 형식적인 기준은 설정할 수 있겠지만, 이러한 형식적인 기준으로 해당 프로그램이 우리가 지역민방에 기대하는 '지역성'을 충족시키는지의 여부를 판단할 수 없다. 이와 같이 현 프로그램의 편성방식은 지역방송이 지역사회에 다른 많은 것을 기여할 수 있음에도 불구하고 오히려 지역방송으로서의 기능수행에 장애가 되고 있다. 이러한 문제점을 개선할 수 있는 방안으로 현 비율제한을 탄력적으로 적용하는 인센티브 부여방식을 제시할 수 있다.

그 구체적인 실현방법으로는 먼저 객관적으로 분명한 기준 - 제작주체나 투자주체가 지역민방인지의 여부- 으로 지역민방의 공동제작물이나 다른 지역민방이 제작하고 교환한 프로그램을 인정하는 방안이다. 지역방송의 공동제작은 규모의 경제를 실현하고 지역적 한계 및 부족한 제작인력을 극복하는 방안이다. 방송사로서는 프로그램 제작에 따른 위험부담도 감소하면서 다른 권역에도 제2차, 제3차 방송을 통해 투자비용을 효율적으로 회수할 수 있는 기회도 제공할 수 있기 때문에 공동제작을 장려하는 차원에서 자체제작물에 공동제작도 포함시키는 것은 타당하다.

그 다음으로 시간대별 자체제작프로그램 편성비율에 대응하여 다른 방송사업자의 프로그램 편성의 제한비율을 일정부분 완화해 주는 방식의 도입이다. 많은 시청자들이 보는 시청시간대에 자체제작물을 방영하는 경우 편성 비율산정에 있어 가점을 주는 방법을 도입할 경우 자체 제작한 프로그램을 사실상 비시청시간대에 편성하여 제작의 단계에서부터 오로지 편성비율만을 위한 제작을 하는 것을 방지할 수 있다. 예를 들어 많은 시청자들이 볼 수 있는 주시청시간대에 자체제작 프로그램을 편성하는 경우 그 비율을 산정함에 있어 1.5배로 가산해주는 방식은 지역민방이 실질적인 지역만의 프로그램을 만들 수 있는 강력한 유인책이 될 수 있다고 본다.

주 시청시간대 편성에 따른 인센티브를 주어야 할 필요성은 또 있다. 전국적으로 지방의 경우 오후 6시부터 8시는 지역방송의 시간인 것으로 인식되어

가고 있다. 관행상 그 시간대에는 지역뉴스 및 지역의 소식을 전하는 프로그램의 편성을 해왔고, 8시 이후부터는 시청자들도 중앙방송사의 드라마나 연속극을 시청하기 원하기 때문에 다른 프로그램을 편성하는 것은 사실상 어렵다는 것이다. 따라서 인센티브제도를 도입할 경우 지역방송의 입장에서도 자신의 정체성이나 대표 방영시간이라고 할 수 있는 주시청시간대에 편성하는 자체제작물에 대해서는 더 좋은 프로그램을 방영하기 위한 노력을 기울일 것이 뻔하다. 바로 이런 방은 지역방송에 대한 편성규제정책이 추구하는 목적과 일치한다.

(4) 특정 방송사업자의 프로그램 비율규제가 아닌 자체제작규제로 전환하는 방안

① 다른 방송사업자의 프로그램 비율규제를 유지하면서 단계적인 자체제작 비율규제로의 전환

<제 1안> 장기적으로 자체편성비율을 자체제작비율로 전환하되 과도기적인 규정을 신설

- 자체제작의 능력 제고를 위하여 인센티브를 부여하는 형식
- 1단계: 현재의 다른 방송사업자의 프로그램 비율규제를 유지하면서 자체제작 비율의 증가에 따라 (수중계)비율을 완화시켜주는 연동제 채택
- 2단계: 자제제작 비율규제만 실시
- 법 69조 제6항 개정, 시행령 2조 4항 신설

방송법 69조 (방송프로그램의 편성등) ⑥한국방송공사 및 특별법에 의한 방송사업자, 방송문화진흥회법에 의한 방송문화진흥회가 출자한 방송사업자 및 그 방송사업자가 출자한 방송사업자를 제외한 지상파방송사업자는 다른 한 방송사업자의 제작물을 대통령령이 정하는 비율 이상 편성하여서는 아니된다. **다만 지상파방송사업자가 방송통신위원회가 고시로 정한 자체제작 비율 이상을 편성한 경우에는 그러하지 아니하다.**

고시 제2조(다른 한 방송사업자가 제작한 방송프로그램 편성비율) ① 지

상파텔레비전방송사업자는 다음의 각 호의 비율을 초과하여 다른 한 방송사업자가 제작한 방송프로그램을 편성할 수 없다.

④ 지상파텔레비전방송사업자가 다음의 각 호의 비율을 초과하여 자체제작한 방송프로그램을 편성한 경우에는 제1항을 적용하지 않는다.

1. 케이엔엔(KNN), 대구방송, 광주방송, 대전방송: 채널별로 매월 전체 방송 시간의 100분의 25 이상

2. 전주방송, 청주방송, 울산방송: 채널별로 매월 전체 방송 시간의 100분의 20 이상

3. 강원민방, 제주방송: 채널별로 매월 전체 방송 시간의 100분의 15 이상.

② 다른 방송사업자의 프로그램 비율규제를 폐지하고 자체제작 비율규제로 전환

<제 1안> 자체편성비율을 자체제작비율로 전환

- 법 69조 제6항 삭제, 고시 2조 삭제

방송법 ~~⑥한국방송공사 및 특별법에 의한 방송사업자, 방송문화진흥회법에 의한 방송문화진흥회가 출자한 방송사업자 및 그 방송사업자가 출자한 방송사업자를 제외한 지상파방송사업자는 다른 한 방송사업자의 제작물을 대통령령이 정하는 비율 이상 편성하여서는 아니된다.~~

~~고시제2조(다른 한 방송사업자가 제작한 방송프로그램 편성비율) ① 지상파텔레비전방송사업자는 다음의 각 호의 비율을 초과하여 다른 한 방송사업자가 제작한 방송프로그램을 편성할 수 없다.~~

현 자체제작편성비율이 안고 있는 문제점을 개선할 수 있는 보다 직접적이고 강력한 방법은 다른 방송사업자의 프로그램 비율규제가 아닌 자체제작규제로 전환하는 방안이라 생각한다. 현재 국내 지방방송의 편성은 자체제작 비율을 높이기보다는 자체편성 비율에 대해서만 규제하고 있다. 지역민방의 경우 수익성을 위해 자체제작 대신에 낮은 단가의 프로그램을 구입하거나 교환하여

편성비율을 채우고 있는 실정이다.

이와 같은 의무편성 비율규제는 지역방송 프로그램으로 하여금 지역성을 제대로 구현하게 하지 못했다는 비판도 많이 제기되어 있다. 자체제작 방식이야말로 지역주민에게 정확하고 직접적인 관점에서 제시된 프로그램을 제공할 수 있다는 면에서 지역방송의 취지를 살릴 수 있다고 생각한다. 또한 자체제작비율만을 규제한다면 다른 제규제가 없어지게 되어 방송사의 실질적 부담을 실질적으로 완화시킬 수 있다고 본다.

현재 각 지역민방들은 디지털 전환과 현재 논의되고 있는 종일방송에 따른 방송시간 증가에 따른 투자비의 증가가 예상되는 반면 신규매체의 증가로 인한 경쟁에 따른 시청률 저하와 민영미디어렙 체제하에서의 광고수입의 감소라는 어려움에 봉착해 있다. 방송시간의 증가는 비율규제화 되어 있는 편성시간의 부담을 가중시키고 결국 편성비율만을 맞추기 위해 지역성과 관련 없는 프로그램을 방영할 수밖에 없게 되는 문제가 발생하게 된다. 이러한 방송사의 부담을 실질적으로 완화하면서 지역성 구현을 담보하기 위해 자체편성비율 규제를 아예 자체제작비율로 전환할 필요성은 더 커지고 있다. 자체제작규제로 전환할 수 있는 구체적인 방안으로 제시될 수 있는 것은 다음과 같다.

③ 자체제작 전환한 경우 규제기준의 개정 방안

<제 1안> 현행의 자체제작 비율 기준 유지
- 현재와 같은 총 방송시간의 비율규제

총방송시간의 몇 %와 같이 전체 방송에서 자체제작방송이 차지하는 비율로 규제하는 방안이다. 구체적인 비율의 수치는 수중계로 받는 전파료와 자제제작 비용을 감안하여(시간당 수중계 수입 대 시간당 자체제작 비율 등) 정해야 할 것이며 최소한 수중계비율을 완화하여 얻어지는 이익만큼이 되어야 할 것이다.

<제 2안> 자체제작 방송 절대시간제 도입방안

이 방안은 현 문제점의 근원으로 판단되는 현행의 편성비율규제의 방식을 시간제로 전환하는 방식이다. 편성규제를 비율에서 시간제로 바꾸는 방안은 지상파 종일방송으로 방송의 절대시간이 증가함에 따라 방송프로그램의 비율로 방송규제가 달성하고자 하는 다양성이나 공익성을 추구하는 것이 방송사업자에게 무리한 부담으로 작용할 수 있다는 전제에서 출발하고 있다. 지역민방들은 종일방송제도의 도입에 따라 편성비율에 따른 프로그램의 편성이 더욱 어려움에 처하게 되었다. 따라서 자체제작물을 전체방송시간대 중 총 몇 시간 내지는 총 몇 편과 같은 절대적인 기준을 만들어 특정 시간대에 방영하도록 한다면 지역민방사업자로 하여금 몇 몇의 프로그램에 제작노력을 집중시킴으로써 간접적으로나마 좋은 프로그램의 제작을 이끌어 낼 수 있을 것으로 기대된다.

<제 3안> 각 지역민방의 매출에 따른 자체제작비의 산정

i) 매출에 따라 의무적인 자체제작비를 정하는 방안

ii) 매출에 따른 자체제작 프로그램의 편수 또는 절대시간을 정하는 방안

자체제작방식으로 제안할 수 있는 또 다른 방안은 민영방송의 매출에 따른 자체제작비율을 산정하는 방식이다. 동일한 지역민방으로 분류되는 10개의 방송사는 모두 다른 경영조건 및 지역적 특성을 가지고 있다. 경영여건은 자본금이나 해당 지역의 산업기반 및 지역경제의 활성화 정도에 따라서 광고수주나 운영에 따른 차이를 말하며, 지역적 특성은 그 지방의 지리, 인구분포도, 방송관련 교육시설의 유무 등과 같이 그 지역만의 고유한 상황을 의미한다. 현재 지역민방에 대한 차별적인 편성규제는 각 방송국의 개국시기에 따라 1차, 2차, 3차의 형식적인 분류에 따른다. 그러나 아래에서 볼 수 있듯이 같은 1차 민방인 KNN과 대전방송은 자본금의 규모나 주요 수입원이 되고 있는 광고 매출과 총매출액에 있어서 2배에 가까운 차이를 보이고 있다.

<표 29> 방송사별 광고 매출과 총매출액

	자본금	광고매출액	광고매출 비중	2008년 매출액
		3,214,784,605,000.000(전체방송)	100	15,978,206,013,000
		2,199,836,565,000.000(지상파방송)	68.4	3,817,764,784,000
KBS	206,191,585,000.000	532,594,121,000.000	16.6	1,274,137,578,000
MBC	1,000,000.000	568,040,127,000.000(본사)	17.7	754,108,139,000
		335,681,202,000.000(계열사)	10.4	424,747,378,000
SBS	91,262,910,000.000	480,707,662,000.000	15	607,216,137,000
KNN	56,095,900,000.000	34,054,621,000.000	1.1	48,231,956,000
대구방송	45,000,000,000.000	27,314,308,000.000	0.8	37,491,102,000
광주방송	40,000,000,000.000	21,971,389,000.000	0.7	28,668,512,000
대전방송	30,000,000,000.000	18,970,921,000.000	0.6	25,154,708,000
울산방송	30,000,000,000.000	12,636,692,000.000	0.4	20,706,569,000
전주방송	28,000,000,000.000	12,917,466,000.000	0.4	15,923,024,000
청주방송	28,000,000,000.000	12,951,841,000.000	0.4	16,265,095,000
강원민방	16,000,000,000.000	16,868,537,000.000	0.5	19,887,156,000
제주방송	14,000,000,000.000	11,838,024,000.000	0.4	13,478,178,000
OBS경인TV	140,000,000,000.000	8,907,070,000.000	0.3	11,935,167,000

이렇게 각 지역민방이 처한 여건 및 매출이 다르다는 점을 감안한다면 매출의 일정 비율을 자체제작비로 재투자하도록 하여 자체프로그램이나 공동제작을 하도록 의무화시키는 방안이 현실적인 대안이 될 수 있다. 이때 전체 방송시간 대비의 비율이 아니라 자체제작의 편수나 자체제작 프로그램 방영의 절대시간을 준수할 것만을 정해 놓는다면 지역민방의 입장에서도 제작비를 삭감하여 다량의 프로그램을 만들기 보다는 지역만의 특성을 살릴 수 있고 시청자들에게 흥미를 줄 수 있는 몇 개의 프로그램을 제작해 볼 수 있는 좋은 기회를 제공할 것이다. 다만 비율은 1,2,3차 민방간의 차별을 두어야 한다. 개국시기가 동일한 경우 동일한 규제를 적용받는 것이 법의 형평성의 관점에서나 법적용의 일관성의 관점에서 타당하다.

Ⅳ. 맺음말

이상과 같은 논의를 토대로 다음과 같은 결론을 제시할 수 있을 것이다.

우선, 방송프로그램 편성규제에 있어서 접근방식의 변화가 모색되어야 한다. 기존 방송프로그램 편성규제의 문제점은 과다한 규제, 방송의 자유 침해 가능성, 이를 통하여 방송의 공익성을 달성하고 있는지 등으로 지적될 수 있다. 이러한 문제점을 고려하여, 향후 방송프로그램 편성규제정책 설계에 있어서는 원칙과 명확하고도 일관성 있는 기준의 제시가 선행되어야 한다. 즉 원칙과 기준 설정시 '매체와 채널의 특성'을 고려하여, "방송매체와 방송채널의 특성이 그 자체로 방송프로그램의 다양성 확보를 통해서 수용자의 선택권을 보장해 주고 있는지에 따라서 방송프로그램 편성규제의 방식과 정도가 결정되어야 한다"는 명제가 차별화 대응전략의 원칙과 기준으로서 기능할 수 있을 것이다. 이러한 취지하에 매체간·채널간 차별적 방송프로그램 편성규제정책을 위한 정당화모델을 제시할 수 있다.

매체간·채널간 차별적 방송프로그램 편성규제정책을 위한 정당화 모델로는 첫 번째로, 중앙통제적·일방적 매체로서, 정보의 흐름에 있어서 정보통제자가 존재하고, 편집의 자율성을 가지며, 정보전달방식이 일방적인 경우이다. 이에 해당하는 유형으로는 지상파방송, 케이블방송, 위성방송 등이 있다. 지상파방송 v. 케이블방송/위성방송의 구분이라는 관점에서 접근할 때, 방송의 3대 요소라고 할 수 있는 제작, 편성, 송출 중에서 지상파방송은 외주제작의 경우를 제외하고 제작, 편성, 송출 모두를 담당하지만, 케이블방송이나 위성방송은 송출만 담당. 케이블방송이나 위성방송이 송출만 담당한다고 하더라도, 채널수의 증대로 인해 수용자의 채널선택의 폭이 넓어졌다는 점에서, 기존의 지상파방송과는 달리 방송의 다양성을 확보할 수 있는 메커니즘을 내재적으로 보유하고 있다. 이러한 측면에서 보면 중앙통제적 매체 중에서도 지상파방송은 '强 중앙통제적 매체'에 해당하고, 케이블방송이나 위성방송은 '弱 중앙통제적 매체'에 해당하는 것으로 다시 재분류가 가능하다. 지상파방송 v. 케이블방송/위

성방송의 PP간의 구분이라는 관점에서 접근할 때에는, 지상파방송은 무료방송으로서의 속성을 지니는 반면에, 케이블방송 또는 위성방송은 '수용자의 적극적 가입'을 전제로 한다. 이러한 측면에서 보면 일방적 매체 중에서도 지상파방송은 '强 일방적 매체'에 해당하고, 케이블방송이나 위성방송의 PP는 '弱 일방적 매체'에 해당하는 것으로 다시 재분류가 가능하다. 결국 동일한 중앙통제적·일방적 매체라 하더라도, 지상파방송 v. 케이블방송 혹은 위성방송(의 PP) 간의 차별적 편성규제정책은 의미가 있다고 할 수 있을 것이다. DMB 중에서 지상파DMB의 경우에는 초기단계에서 기존 지상파방송의 이동수신 취약점에 대한 대책으로서 보완매체 성격이 더 강했다는 점과 실제로 지상파DMB 사업자의 대부분이 기존의 지상파사업자라는 점을 고려할 때, 지상파방송과 동일하게 취급할 수 있다. 또한 위성DMB의 경우 위성방송과 동일하게 취급될 수 있으며, 유료방송이라는 점에서 위성DMB의 채널을 통해 방송프로그램을 공급하는 PP는 위성방송의 PP와 동일하게 취급될 수 있다.

두 번째로, 중앙통제적·쌍방향 매체의 모델을 들 수 있다. 이는 정보의 흐름에 있어서 정보통제자가 존재, 편집자율성을 향유하는 매체이지만, 한편으로는 그 정보전달방식이 쌍방향적인 경우이다. 이러한 유형의 매체에 해당하는 것은 IPTV의 VOD(Video on Demand)시스템이다. IPTV의 VOD시스템의 경우에는 기존의 전통적인 '시간적 편성'의 개념이 적용되지 않으므로, 방송프로그램 편성규제는 적용될 여지가 없으며, 시장원리를 통한 방송의 다양성 확보가 가능한 영역이라고 할 수 있다. 다만, IPTV의 실시간방송은 예외로서 이 경우, 그 메커니즘이 케이블방송이나 위성방송과 동일하다고 한다면, 방송편성규제정책의 적용수준에 있어서는 케이블방송이나 위성방송과 동일하게 취급될 수 있을 것이다.

세 번째로, 탈중앙통제적·일방적 매체의 모델이다. 이는 정보의 흐름에 있어서 정보통제자가 존재하지 않고, 따라서 편집자율성이 인정될 필요가 없는 매체인 반면에, 한편으로는 정보전달방식이 일방적인 경우를 말한다. 하지만 방송의 유형 중 현재 이러한 유형의 매체에 해당하는 것은 없는 것으로 보인다.

네 번째로, 탈중앙통제적·쌍방향 매체의 모델이다. 이는 정보의 흐름에 있어서 '정보통제자'가 존재하지 않고, 따라서 '편집자율성'이 인정될 필요가 없

는 동시에, 정보전달방식도 쌍방향인 경우를 말한다. 방송과 관련성이 있는 것으로서는 웹캐스팅(web-casting)이 바로 여기에 해당된다. 웹캐스팅은 이용자가 우연히 방송에 노출되는 것이 아니라, 의도적 접근을 통해 이용할 수 있다는 점에서 비의도성이 강조되는 일반 공중파방송과는 다르다고 할 수 있다.

또한 채널간 차별적 편성규제정책을 정당화하는 논거로서는, 현재 방송법상 채널간의 구분기준이 고려될 수 있을 것이다. 채널허용방식이나 유료 여부라는 기준들을 종합적으로 고려하는 경우, 채널간 차별적 편성규제정책을 정당화할 수 있는 논거로서의 의미를 여전히 지닌다고 볼 수 있다.

매체별 차별규제의 세부 쟁점에 따른 개정 방향으로는, 우선 케이블 채널, 실시간 IPTV의 경우에 지상파에 비해 완화된 규제를 적용함이 타당하다. 결론적으로는 현행 규제의 유지하는 것이 타당하고, 굳이 애니메이션 규제 등을 케이블TV에까지 확대할 경우(허원제 의원 안) 만화전문PP에만 한정하는 것이 타당하다. 지상파 DMB 시장은 신규시장으로서 시장상황을 고려할 때 전반적으로는 규제유예가 타당하며, DMB의 경우에는 판권 구매의 어려움과 부족한 신규 콘텐츠 제작 여력도 감안하여여야 할 것으로 보인다. DMB에 대한 외주제작, 국내애니메이션 규제는 경제적 상황의 어려움과 성인시청자를 주대상으로 한다는 점에서 제도 자체는 타당하나 계속 유예 또는 폐지가 바람직하다고 할 수 있다. 특히 이러한 규제는 산업정책적 목적을 위해 수행되기 때문에 산업에의 영향력이 없거나 매체의 상황이 열악한 경우에는 규제에서 제외하는 것이 타당하다(고시 제8조 제1항 3호 나. 폐지). 다른 한 방송사업자 제작물 규제는 현행 DMB 시장을 뉴미디어로서의 신시장 개척 필요성 차원(DMB에 맞는 프로그램 개발)에서 접근해야 하는지 지상파 방송의 기능을 보완하는 보조 수단 차원에서 접근해야 하는지에 달라질 것으로 보인다. 따라서, 당분간 망투자에 대한 시장현황이 개선될 때까지는 규제가 필요 없을 것으로 봄(고시 제2조 제3항 폐지). 또한 웹캐스팅 등 뉴미디어에 대한 편성규제도 필요 없을 것으로 보인다.

방송시간 확대 등에 따른 규제 변화 필요성의 주요 쟁점으로는, 종일방송을

실시할 경우 전체 방송규제의 분모와 분자에 심야방송을 포함시킬 것인지와 심야 재방송규제가 쟁점이 될 수 있다. 이에 대해서는, 지금 그대로 적용하는 방안과 심야 방송에 대해서는 재방송규제만 하는 방안 또는 심야 방송에 대해서는 규제를 하지 않는 방안이 가능하나, 첫 번째 안이 타당한 것으로 보인다. 그밖에 방송시간 확대에 따라 발생하는 문제에 대해서는 주시청시간대(prime time) 규제 확대를 통한 규제 보완 가능성이 검토될 수 있다.

개별 편성규제의 현황과 개선방안으로서, 오락프로그램 편성비율 규제에 있어서는 현행 오락 프로그램의 편성 규제 필요성 자체는 인정되나, 문제는 지나치게 오락프로그램 위주로 편성하는 종합편성채널을 규제하는 것에 있다. 방송프로그램에서 교양과 오락의 경계가 모호한 프로그램이 많아짐(장르혼합)으로 인해 발생하는 쟁점들에 대한 검토가 필요하다. 현재 ‘오락 프로그램’의 개념이 포괄적・불확실하게 규정되어 있으므로, ‘오락’개념에 대한 세부적, 구체적 분류 기준 필요(법률 유보의 요청)하며, 이 때 오락의 개념을 구체적(세밀히) 정의하는 것은 현실적으로 불가능하므로 넓게 정의하되, 판단기준으로서 시청자의 의견이나 방통위의 지침을 작성하는 방식을 이용하여 유연한 규제체계를 마련하는 것이 필요하다. 한편 별도로 하위 고시 등에서 프로그램 편성비율 규제를 위한 세부적인 분류기준 마련이 필요하다고 할 수 있다. 이에 대한 대안으로서, 방송프로그램의 다양성 확보와 종합편성제도의 본질상 오락비율의 상한선은 존속되어야 할 것으로 보인다. 다만, 규제완화라는 측면에서 오락프로그램 상한비율은 50%로 유지하되, 분기를 단위로 규제하는 방안을 채택할 수 있을 것이다. 규제방법으로는, 최근 문제된 장르 혼합형 프로그램의 대표적인 유형 예를 추려서 이를 KI 수용자평가지수 조사에서 수용자 옴니버스 조사를 부가적으로 실시하고, 이를 유형화하여 예외 조항 또는 중복산정기준으로 고시하는 방안을 들 수 있다. 또한 새로운 유형의 방송프로그램이 향후 개발될 경우 방송사업자가 프로그램 설명을 붙여 신청할 경우 고시에 추가할 수 있도록 하는 절차적 장치를 함께 마련하고, 불명확하거나 이의 있는 경우에는 당사자의 신청을 통하여 프로그램 판정위원회가 부수적・보충적으로 결정하는 보완장치를 마련할 수 있다.

1개 국가물 규제 및 국내제작물 편성규제에 대하여는, 전체적으로 규제의 실효성과 방송사의 제작현실을 감안하여 인정기준을 단순화하여야 할 것이다. 수입영상물 1개국 쿼터제에 있어서는 다채널 시대에 1개국 쿼터제는 원칙적으로 지상파에게만 적용하면 충분할 것으로 보이고, 전체적(장기적)으로도 국내제작물 비율제한만 있으면 될 것으로 보인다. 또한 장르별(영화, 애니메이션, 대중음악) 1개 국가 편성규제 중 1개 국가 대중음악 편성 쿼터는 폐지하고, 국내제작 편성쿼터(영화, 애니메이션의 경우 연간기준)를 고려하여 1개 국가 편성쿼터(분기별 기준)의 시적 기준도 1년으로 통일·완화할 필요가 있다. 한편 1개국 분류 및 국내제작기준과 관련하여 FTA의 경우 양국간 조약에 의하는 것이므로 방송법상 개별적인 예외를 허용하면 되며, 그밖에 다른 나라의 경우에는 현재의 기준을 그대로 적용하는 것으로 유지할 수 있을 것이다. 즉, 방송법 시행령 제57조 제4항을 개정하여 양국이 비준한 FTA에서 다른 기준을 정하는 경우에는 그 비율에 따른다는 예외규정을 추가하고, 다른 나라의 경우에는 방통위가 정하는 고시의 비율을 상한으로 하도록 규정할 수 있다.

그 밖의 쟁점으로서, 애니메이션과 관련한 편성규제 중 가장 큰 문제는 애니메이션 쿼터제의 효율성의 문제와 지상파방송에게만 적용되고 있는 신규 애니메이션 1% 의무방영이라는 애니메이션 총량제의 케이블TV로의 확대적용 문제이다. 국산 애니메이션 의무편성비율(애니메이션쿼터제)은 국산 애니메이션의 미디어 노출 및 유통 공간을 확보하고자 도입하였으나, 재방송 프로그램의 비율편입과 편성시간대의 심야 편중의 문제, 투자재원의 부재 문제로 실효성을 확보하지 못하고 있다. 따라서, 애니메이션 상품 공급가능여부와 방송사의 재정적 부담 정도를 고려하되 어린이 프로그램 광고규제의 완화 등을 동반한 규제의 전환이 필요하다. 이를 위해 일반 주시청시간대와 별개로 어린이 주시청시간대를 도입(평일17:00~19:00 사이)하여 이 시간에 국산 애니메이션 편성시 비율을 가산하여 주는 방안을 제안한다.

애니메이션 총량제 도입의 문제는 시청자의 지상파에서 애니메이션 전문PP로의 이동을 고려하여도, 지상파와 자본력 및 시장지배력에서 현저한 차이가 있는 케이블/위성방송으로의 규제확대는 바람직하지 않다고 본다. 총량제 확

대적용을 위해서는 우선 의무편성비율규제를 통하여 애니메이션 산업의 발전이 이루어졌는지에 대한 평가가 선행되어야 할 것이다. 또한 방송산업이 에니메이션산업에 조력할만한 확실한 자립능력을 보유하고 있는지에 대한 검토도 필요하다. 현재의 방송산업은 인터넷 발전 등 각종 경쟁매체의 등장으로 도전상황에 직면하여 있어, 지상파, PP역시 애니메이션 산업육성을 책임질만한 능력을 갖추지 못한 실정이다. 따라서 단순한 총량제 확대를 통한 애니메이션산업 발전효과를 장담하지 못하는 상황에서 총량제 확대는 바람직하지 않은 것으로 보인다. 정책적 이유에서 총량제를 확대한다 하더라도, 모든 PP에 대하여 적용할 수는 없으며 애니메이션 전문PP로 등록이 된 한에서만 적용 가능할 것이다. 그 경우에도 비율은 DMB와 동일한 0.1%가 타당하다고 보이며, 규모 및 매출액 등 기준을 미리 정할 필요가 있다.

지역민방 관련규제로서, 특히 지역민방의 활성화와 직접적인 관련이 있는 정책은 '외주제작 프로그램의 편성'과 '자체편성비율규제정책'이라고 할 수 있다. 지역방송 외주제작은 콘텐츠 산업 활성화 정책의 일환으로 정부의 적극적인 지원을 받고 있으나, 정부의 외주정책은 지역실정과 동떨어진 독립제작사의 자생력 확보에 그 기반을 두고 수립되었다는 점에서 지역민방의 활성화에 기여하지 못하고 있다. 실질적인 지역방송의 다양성이나 더 나은 프로그램의 제공이 보장되지 않고 있음을 감안하면 외주제작 규제의 의미는 상실되었다고 볼 수 있다. 대부분의 독립제작사가 서울에 위치해 있는 등으로 인하여 외주제작물 의무편성은 외주제작정책의 목적도 달성하지 못하고 있기 때문에, 이러한 규제는 폐지하여 지역민방에게 탄력적인 편성가능성을 부여하는 것이 현재의 지역민방을 활성화시키는데 기여할 것으로 보인다. 따라서, 외주제작규제의 현재 틀을 유지하더라도 비율규제가 아닌, 외주제작비의 투자를 의무화하는 방식을 도입하는 것이 타당할 것으로 보인다. 과도기적으로는 두 가지 방법을 병행하여 사업자가 선택할 수 있는 방안이 가능한데, 다만 이 경우 총매출액 대비 투자비용의 비율과 같은 비율산정에 있어 지역민방의 경제적 자생력에 대한 사전조사가 필요하다.

자체편성규제(특정 방송사 프로그램 편성 제한)의 현황과 문제점으로, '자체

편성비율정책’ 역시 많은 논란의 대상과 문제로 지적되고 있는데, 원래 자체편성비율규제 정책은 지역민방의 지역성 구현이라는 방송정책의 목표를 추구하면서도 지역민방이나 지역주민의 시청만족도를 충족시키기 위한 정책이지만 이러한 목적과는 달리 지역민방의 어려움을 가중시켜왔다는 비판을 받고 있다. 지역민방 편성규제 개선방안으로, 특정 방송사업자의 프로그램 비율규제와 관련, 우선 현행체제를 유지하는 전제에서 최대한 문제점에 대응하는 방법 및 현행체제에서 자체제작규제방식으로 전환하는 두 가지 방법을 모두 제안할 수 있을 것이다. 자체제작규제로의 전환은 필수적이나 이외에도 수중계비율 제한의 유지가 필요한지와 구체적 비율을 정한에 있어서는 편성 외의 다른 정책적 목적까지 고려되어야 하므로 후속연구가 필요하다. 자체제작규제이든 수중계비율규제이든 지역민방이 자신들의 목소리를 내도록 하는 담보하는 최소한의 기준을 정하는 편성규제는 여전히 필요할 것으로 보인다. 결국 현재의 자체제작편성비율의 문제점에 대한 직접적인 대안은 다른 방송사업자의 프로그램 비율규제가 아닌 자체제작규제로 전환하는 방안이며, 자체제작이야 말로 지역주민에게 정확하고 직접적인 관점으로 프로그램을 제공할 수 있기 때문에 현재 지역방송이 지양하고자 하는 목적에 가장 부합하는 규제방식이라 할 것이다. 다만 자체제작을 정하는 방식으로 전환한다면 지금과 같은 총방송시간의 몇 %라는 비율규제가 아닌 절대 방송시간을 규제하는 방식으로 전환시켜 지상파 종일방송에 따른 방송사업자의 무리한 부담을 고려해야 할 것이다.

<참고문헌>

- 국내 단행본 -

권영성,「헌법학원론」, 법문사, 2010

김정태,「디지털시대 방송법 해설」, 커뮤니케이션북스, 2007

김정태,「디지털시대 방송법 해설」, 개정 2판, 커뮤니케이션북스, 2010

김진강,「방송환경의 변화에 따른 프로그램 규제에 관한 연구」, 연세대학교언론홍보대학원, 1994

문화관광부,「문화미디어산업백서 2006」, 2007

미래비전위원회,「방송영상산업 미래비전 2012」, 한국방송영상산업진흥원, 2008

박규장,「국내 지상파 TV방송의 편성 다양화에 관한 연구」, 성균관대학교 신문방송학과 언론매체 전공, 박사학위 논문, 2007

방송통신위원회,「국내 애니매이션 편성정책 성과분석 및 개선방안 연구」, 2010

방송통신위원회,「2009년 방송사업자 편성편황 조사 보고서」, 2010

배진아,「방송 80년, 지상파방송정책에 대한 평가」, 한국방송학회, 2007

서정우,「주요국 방송심의제도 및 규정에 관한 연구」, 방송위원회, 1983

안수근,「일본위성방송의 프로그램 편성에 관한 연구」, 한국방송학회, 1990

유럽연합의 열린사회 연구소,「유럽의 텔레비전 방송 - 규제, 정책, 독립」, 커뮤니케이션북스, 2007

유럽위원회,「공영방송에 관한 유럽위원회의 의회 제안서」, 1641, 2004년 채택

유세경,「방송학 원론」, 이화여자대학교 출판부, 2006

윤호진・이동훈・이상훈,「미디어 융합에 따른 콘텐츠 산업 분석 및 공공 문화 콘텐츠 활성화 방안」, 한국방송영상산업진흥원, 2008

이기현・정윤식,「디지털 융합시대 미디어 산업 및 정책 패러다임 전환 종합연구 : 디지털 시대 미디어 융합정책의 현안과 과제」, 한국방송광고공사 광고진흥국, 2006

이상길・박진우,「프랑스 방송 - 구조, 정책, 프로그램」, 한나래, 2004

전병헌,「지상파 방송의 편성과 프로그램 개혁 과제」, 전병헌 의원실, 2009
최충웅 외 4인,「다매체·다채널 시대 편성정책 연구」, 정책연구 2001-6, 방송위원회, 2001. 12
한국언론연구원(편),「언론인의 직업윤리」, 한국언론연구원, 1987
한국전파진흥원(편),「선진국의 방송법 비교연구」, KORPA 연구 2006-16호, 2006
한국콘텐츠진흥원,「애니메이션 지원정책 및 제도개선 방안 연구」, 2010
한진만·박천일,「방송론」, 커뮤니케이션스북스, 2000
황성기·한진만·유의선·배현석,「방송환경 변화에 따른 방송심의정책 전환에 관한 연구」, 방송위원회, 2001. 11
방송통신위원회,「2008년 방송산업 실태조사 보고서」, 2008

- 국내 논문 -

강명현·홍석민, "로컬리즘과 지역방송: 사회적 로컬리즘의 개념화를 위한 시론적 연구",「한국방송학보」통권 제19-1호, 2005
고정민·김영재, "애니메이션 총량제의 문제점 및 개선방안",「한국콘텐츠학회 논문지」, Vol. 10 No.1, 2010
김동진, "방송편성규제에 관한 일고찰", 사회과학논집 제21호, 연세대학교 사회과학연구소, 1990. 12
김명식, "방송의 자유의 법적 성격과 제한 구조",「공법논총」제2호, 광주·전남공법학회, 2006. 6
김병선, "프로그램 편성 비율 고시가 지역 지상파 방송 편성에 미치는 영향: 의무 외주 제작 비율 및 자체 편성 비율 고시를 중심으로",「언론과학연구」제8권 제3호, 한국지역언론학회, 2008. 9
김석환, "지역민방 광역화와 지역방송 활성화 방안",「지역방송의 과제와 활성화 방안」, 한국방송학회 세미나 자료집, 1999. 6
김수정, "오락프로그램 편성비율 규제의 쟁점과 프로그램 분류체계의 과제",「

미디어경제와 문화」제5-1호, 커뮤니케이션북스, 2007년 겨울
김응숙, “지역방송 프로그램의 제작 및 편성과 활성화 방안”,「지역방송의 과제와 활성화 방안」, 한국방송학회 세미나 자료집, 1999. 6
김진웅, “외주정책논리의 비판적 관점”,『방송과 커뮤니케이션』, 2호, 2001
박기성, “텔레비전 방송 편성과 편집의 제도화”,「한국방송학보」제20-5호, 한국방송학회, 2006. 10
박성철, “유료TV채널의 프로그램 편성 규제와 콘텐츠 수급”,「전파방송통신저널」제12호, 한국전파진흥원, 2009. 4
박소라, “지상파 방송의 외주제작 프로그램 거래과정 특성에 관한 연구”,「방송과 커뮤니케이션」, 2호, 2001
배진아, “편성규제 이대로 좋은가”,「방송문화」제283호, 한국방송협회, 2005. 1
배진아, “편성규제 개선: 편성규제 완화의 원년되어야”,「방송문화」제295호, 한국방송배협회, 2006. 1
심미선, “‘규제’보다 ‘자유’로 편성정책 목표 실현할 때”,「방송문화」제312호, 한국방송협회, 2007. 8
오동석, “언론의 공공성 확보를 위한 세 가지 접근”,「민주법학」, 제23호, 민주주의법학회, 2003
윤석년, “지역민방 발전을 위한 제언”,『방송문화』, 2005년 5월호, 한국방송협회
윤석년, “위성방송과 프로그램의 지역성”, 한국언론정보학회 가을철 학술세미나, 2001
윤석년, “지역방송의 의무 편성비율에 대한 문제점”,『지역언론토론회 발제집』, 2005년 5월 17일
윤석민・박아현, “방송통신 융합시대 방송의 공익성과 내용규제정책”,「방송연구」제66호, 방송위원회, 2008년 여름
윤성옥, “방송법 내 과다한 편성규제 재정비 필요”,「방송문화」제315호, 한국방송협회, 2007. 11
이기현, “프랑스 법 개정에 따른 전자 커뮤니케이션의 개념 규정과 CSA의 역할 변화”,「방송동향과 분석」통권 213호, 한국방송영상산업진흥원,

2005. 3
이수영, “지역 지상파 DMB 정책과 로컬리즘”, 「지역 지상파DMB와 로컬리즘 구현」, 한국문화콘텐츠학회 세미나, 2006
이영주 외 2인, “공익성 방송 분야의 의무전송 규정에 관한 타당성 고찰”, 「한국언론학보」 제50권 제2호, 한국언론학회, 2006. 4
이재진, “방송 편성규제와 자유 - 실천적 방송의 자유를 위하여 -”, 「방송문화」 제272호, 한국방송협회, 2004. 2
이진로, “지역방송의 지역성 구현과 방송법의 규제 방안”, 『한국방송학보』제18-3호, 한국방송학회, 2004
이호영·윤성옥, “어린이·청소년 보호 방송정책에 대한 의견 조사 연구 - 편성규제, 청소년시청보호시간대, 프로그램등급제를 중심으로 - ”, 「한국방송학보」 제24-1호, 한국방송학회, 2010. 1
임동욱, “지역방송특별법 제정의 필요성과 의의”, 「한국방송학회 세미나 자료집」, 2005. 11
임영호, “공간이론을 통해서 본 한국방송학의 정체성 문제: 지역방송 관련 연구를 중심으로”, 『한국방송학보』 제16-2호, 한국방송학회, 2002
전정환, “헌법상 방송의 자유와 관련한 제문제 - 독일기본법 제5조 제1항 2문의 논의를 중심으로 -”, 「법학연구」 제13집, 대명출판사, 2003. 12
전정환, “방송자유의 법적 성격”, 「법학연구」 제14집, 한국법학회, 2004. 1
전정환, “방송자유의 보호영역과 제한 - 독일기본법 제5조 제1항 2문에 관한 논의를 중심으로 -”, 「법학연구」 제16집, 한국법학회, 2004. 11
정상윤, “지역방송 편성비율규제정책의 쟁점과 대안 모색”, 한국방송학회 가을철 정기학술대회, 2008
정용준, “방송정책의 지역주의에 대한 국가간 비교 분석: 영국, 미국, 태나다, 호주, 한국방송의 지역주의 정책을 중심으로”, 「언론과학연구」제7권 4호, 2007
조항제, “지역방송의 지역성 변화”, 「한국언론정보학보」, 통권 34호, 한국언론정보학회, 2006
주정민·배윤정, “지역 지상파 DMB 콘텐츠의 지역성에 관한 연구”, 「방송과

커뮤니케이션」, 제10권 2호, 2009
최세경, “방송외주제도 20년의 평가와 개선방안 - 외주제작 거래를 중심으로”, 「인문콘텐츠」, 제17호, 인문콘텐츠학회, 2010
하주용, “독립지역민영방송의 콘텐츠 경쟁력 강화: 진단과 제언”, 한국방송학회 세미나, 한국방송학회, 2010

- 외국문헌 -

Albert Bleckmann, *Staatsrecht Ⅱ - Die Grundrecht*, 3.Aufl., Carl Heymanns Verlag KG, 1989
Horst Dreier(hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band Ⅰ, 2.Aufl. Mohr Siebeck, 2004
Ithiel de Sola Pool, *Technologies of Freedom*, The Belknap Press of Harvard University Press, 1983
J. R. Bitnter, *Broadcast Law and Regulation,* N. J.:Prentice Hall, 1982
Ofcom, *Consultation on revised Ofcom Guidance for noradcasters on Codes of Practice*, 2007. 2
Thomas I. Emerson, *The System of Freedom of Expression*, The Random House, 1970

- 기타 검색 자료 -

CSA http://www.csa.fr/infos/liens/liens_ministeres.php
OPSI http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/
ACT (유럽상업방송협회) http://www.act.be/
EPRA (유럽연합 방송 규제 기관 협력 기구) http://www.epra.org

방송통신위원회 지정

방송 편성규제 법령 정비 방안 연구

발 행 일 2010년 12월 (비매품)

발 행 인 방송통신위원회 위원장

발 행 처 방송통신위원회
서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회
대표전화 : 02-750-1114
E-mail : webmaster@kcc.go.kr
Homepage : www.kcc.go.kr

인 쇄 처 관악사(02-877-1448)