

통합방송정책의 조건

이 정 춘
중앙대 신문방송학

I. 서론

우리는 입법을 앞두고 있는 통합방송법안을 두고 그동안 각 이익단체들의 百家爭鳴의인 무수한 자기주장들만이 난무하고 학계와 언론계 그리고 유관단체들이 무수한 청문회, 토론회, 발표회, 심포지움, 세미나등을 무수하게 개최하여 다양한 의견들이 개진되었으나 새로운 미디어 환경을 수용할 수 있는 법적, 제도적 체제를 아직도 갖추질 못하고 있다.

통합방송법의 중요성에 대해서 이의가 있을 수는 없으나 그동안 제기되었던 쟁점들도 많았지만 그중에서 다음과 같은 현안들이 중요하게 부각되어 왔다.

- 방송위원회의 권한과 위원의 수 그리고 위원의 추천-임명권자의 문제,
- 재벌과 언론 그리고 외국자본의 위성방송에 대한 참여의 허용여부와 그 기준의 문제,
- 방송사 또는 콘소시엄 중심의 위성방송의 운영기준에 대한 문제,
- 방송광고공사의 준폐와 공익자금의 방송발전기금화 문제 그리고 공익자금의 운영권의 문제.

이같은 문제들중에서 가장 큰 관심의 대상이 되었던 것은 역시 방송위원회의 위상에 대한 문제로서 방송위원의 수와 추천-임명권자 그리고 방송위원회의 권한에 대한 문제라고 본다. 그러나 이 문제는 지금까지 너무나 자주 논의의 대상이 되어왔었고 그 배경에는 방송철학적인 규명적 논의가 제기되기 때문에 본고에서는 방송정책상 공중과 방송과 차별화된 CATV·위성방송의 규제조건과 방송사업자의 개념설정에 대한 구상적 논의에 한정하고자 한다.

II. 미디어 환경의 변화

미디어 환경의 변화는 미디어 기술의 발전에 의해서

이루어 진다. 미디어의 기술은 디지털화, 광대역 네트워크화, 쌍방향화로 발전하면서 방송채널이 수백개가 되는 상황이 전개되고, 특히 서로가 별개의 관계로 생각해오던 방송사업과 통신사업이 융합하여 하나의 네트워크에서 방송과 통신서비스가 동시에 제공되고 있다.

ITU는 융합을 기존 인프라네트워크의 융합을 통한 새로운 서비스의 제공, 새로운 형태의 인프라 개발, 기존 서비스와 기술의 향상, 별개의 분리된 서비스와 시장을 통합시키는 기술, 법/규제적 능력으로 정의하고 있다. 여기에서는 물론 방송과 통신의 융합이 중심적인 대상이며, 방송과 통신의 융합은 대체로 네트워크의 융합, 서비스의 융합 그리고 기업의 융합으로 구분하여 논의할 수 있다.

〈네트워크의 융합〉은 방송망과 통신망의 구분이 없어지고 방송이 방송망뿐이 아니라 통신망을 통해서 전송되며 또한 통신도 통신망뿐만 아니라 방송망을 통해서도 이루어지는 상황을 말하는 것이다. CATV망을 이용한 통신서비스, FM주파수대역을 이용한 무선호출서비스, 통신위성을 이용한 위성방송의 경우는 대표적인 예이다.

〈서비스의 융합〉은 방송과 통신 서비스의 구분이 불분명해지는 경계영역적 서비스가 출현하는 것이다. 예를 들면 케이블TV, VOD(Video On Demand), 인터넷 방송의 경우이다.

〈기업의 융합〉은 방송사업자가 통신사업을 하며 통신사업자가 방송사업에 진출하는 경우이다. 기업의 융합이 일어나는 이유는 방송사업과 통신사업이 연합, 합병 등에 의하여 하나가 되기도 하고 한 분야의 사업에 종사하던 사업자가 다른 분야로 진출하여 생기기도 한다. 예를 들면, CATV사업자가 통신사업에 진출하거나 통신사업자를 합병하여 두 사업을 경영할 수도 있고, 또는 방송 주파수 여분의 대역을 통신 사업자에게 임대하여 간접적으로 통신 서비스를 제공할 수 있다. 기업간의 경쟁이 심화되는 경우에 경쟁에서 유리한 고지를 선점하거나 경쟁을 회피하기 위하여 각 기업들은

연합, 합병 등을 통하여 규모를 증가시키는 경향을 보인다. 따라서 방송과 통신의 융합으로 서비스의 유형이 다양화 되어가고, 시장규모도 대규모화 되므로서 기존 법제도의 틀을 앞서가는 변화가 이루어지고 있다.

신정보기술의 발달은 방송과 통신의 융합뿐만 아니라 또한 방송이 국제교류의 중요한 매카니즘으로 작용하게 하고있다. 특히 CATV와 위성방송에서 외국자본의 투자와 채널 등의 유입이 자연스럽게 이루어지고 있다. 예컨대 일본의 경우는 JSkyB, Direc TV Japan 등 외국자본을 위주로 한 케이블TV의 서비스를 증대시켜 가입자를 500만이상으로 확보하였다. 또한 국적위성방송인 퍼펙 TV와 머독의 JSkyB가 합병하므로써 일본은 자국방송에 부족한 자본, 콘텐츠, 시청자 서비스를 외국자본의 유입으로 보완하고 또다시 아시아 시장으로 진출하고 있다.

방송정책의 모범국으로 알려진 영국 역시 CATV산업이 도산위기에 있을 때 과감하게 외국자본을 끌어들이 자국 방송산업을 진흥하는 정책을 폈다. 즉 외국자본이 들어와서 방송사를 설치하고 고용을 증대하고 많은 방송채널을 제공하며 전화서비스를 비롯한 다양한 서비스로 시청자를 확보하고 있다. 영국의 유일한 위성방송인 BSkyB는 영국방송이 아닌 비국내 위성방송임에도 영국은 이를 거부하지 않고있다.

그러나 우리의 경우는 외국방송의 진입을 허용하지 않거나, 외국 방송프로그램 방송비율을 제한하고 있다. 물론 이같은 상황의 전개는 우리의 방송과 영상산업을 보호해야하고 방송이 중요한 문화의 한 영역으로서 우리 문화를 보호해야 한다는 명분에서 비롯된 것이지만, 이제 국제환경의 변화를 우리 방송도 국내적인 차원에서만 볼 것이 아니라 국제적인 차원에서 다루어져야 함을 요구하고 있다.

특히 위성방송의 경우 세계 각국이 국경을 넘는 특성을 인정하여 국제화와 지구촌 시대에 방송시장 개방의 주역이 되고 있다. 이는 세계 각국이 통신위성을 이용한 방송서비스의 전파도달범위가 광역화 되고 지구촌화 된 광역서비스가 현실화 되면서 더 이상 국내법을 통해 직접 수신을 금지하거나 케이블을 통한 재수신을 금지하는 등의 조치가 정당성을 잃었기 때문이다. 따라서 시청률이나 사회적 영향력에서 앞으로도 상당기간 동안 우위를 지킬 지상파방송에 대해서는 지금과 같이 제한을 해도 CATV나 위성방송에 있어서는 더욱 개방적인 자세가 요구된다고 하겠다.

Ⅲ. 방송관련법과 통신관련법

일반적으로 미디어는 시장원리에 의해서만 작동하

지 않도록 하는 여러가지 제도적 장치에 의해서 규제된다. 특히 공중파 방송의 경우에는 공적인 책임을 보장하기 위해서 규제가 이루어지고 있다. 그동안 우리의 방송도 시장경제 원리에 의해 운영되기 보다는 정치적인 고려와 관련된 갖가지 규제를 통해 지나치게 보호되어 왔다.

그러나 정보화시대에는 이런 장치들이 적합하지 않다. 지상파방송에 적용되는 규제를 뉴미디어에 적용할 경우, 그것은 오히려 방송산업의 발전을 저해하고 방송사들이 경쟁력을 갖추는데 구조적 장애요인으로 작용할 것이다. 따라서 앞으로는 정부나 규제기구는 방송산업을 규제 보다는 공정한 경쟁보장과 시청자보호를 위해서 존재해야 한다.

우리의 기존 방송법은 지상파방송을 규율하는 <방송법>과 케이블TV를 규율하는 <종합유선방송법>의 2원적 체계로 구성되어 있으며, 중계유선방송은 <유선방송관리법>으로 규율되고 위성방송에 대한 법적인 조치는 아직도 마련되어 있지 않다.

이 밖에 한국방송공사(KBS)의 운영에 관한 사항을 규정하고 있는 <한국방송공사법>, 문화방송(MBC)이사회인 방송문화진흥회의 설치에 관한 <방송문화진흥회법>, 방송광고영업을 대행하는 한국방송광고공사의 설치와 운영에 관한 <한국방송광고공사법>, 방송국 허가에 관해 규율하고 있는 <전파법> 등이 있다.

방송법은 방송의 이념을 편성의 자유(제3조), 공적 책임(제4조), 공정성과 공공성(제5조)에 설정하고 있다. 그리고 이같은 조항들과 함께 방송국의 경영과 방송법인(제2장), 방송위원회(제3장), 방송국의 준수사항들(제5장), 침해에 대한 규제들(6장), 벌칙의 규정들(제7장)은 여타의 방송유관법들에서 반복해서 규정되어지고 있다. 따라서 방송법은 지상파방송을 규율하고 있으나 종합유선방송법을 비롯한 여타의 주요 방송관련법들에 대하여 상위법적인 성격을 가지고 있다.

<종합유선방송법>은 1991년 제정 당시 케이블TV가 지상파방송과는 다른 방송이념을 갖고 있기 때문에 방송위원회와 다른 규제기구인 종합유선방송위원회의 규제를 받도록 하기 위해 방송법과 별도로 입법화 하였다. 이와는 별도로 1961년에 제정되어 중계유선방송을 관리하고 있는 <유선방송관리법>은 전기통신 영역의 일부로서 규정하고 1994년 이후 정보통신부에서 담당하고 있다.

통신관련 법률들중에는 <정보화촉진기본법>이 가장 기본법적인 성향을 갖고 있다. 물론 정보화촉진기본법이 제정되기 이전부터 존재해온 <전기통신기본법>, <전기통신사업법>, <전파법> 등도 중요하다. 그러나 정보화촉진기본법은 90년대 이후 정부가 추진하고 있는 정보화사회건설에 대비하기 위해 새롭게 제정된 것으로, 정

표 1. 방송유관 법체계

구분	법제·개정	내용	비고
본법	방송법 1987년 제정 1990년 개정	· 지상파방송 규율 · 여타의 방송관련법들에 대한 상위법적 성격	
	종합유선방송법 1991년 제정 1994년 개정	· 종합유선방송사업운영 · 종합유선방송위원회 등을 규율	
관련법	한국방송공사법 1972년 제정 1990년 개정	· 한국방송공사(KBS)운영사항을 규율 · 이사회, 집행기관, 회계, 수신료 등 규정	
	방송문화진흥회법 1988년 제정 1989년 개정	· 문화방송(MBC)대주주이며 이사회인 문화방송진흥회 설치에 관한 법률	방송문화진흥회가 70%, 정수장학회가 30% 소유
	한국방송광고공사법 1980년 제정 1993년 개정	· 방송광고영업을 대행하는 한국방송광고공사 설치 · 광고영업대행수수료로 조성되는 공익자금 관리 규정	
	전파법 1967년 제정 이후 수차례 개정	· 전파의 이용 및 관리에 관한 사항 규율 · 방송국은 무선국의 일종으로 방송국 허가를 규율	정보통신부 관장 법률
유선방송관리법 1989년 제정 1994년 개정	· 지상파방송을 재송신하는 중계유선 방송 규율 · 녹화재송신 허용		

보화사회와 정보통신사업을 포괄하며 초고속정보통신 기반 구축을 위한 특별법적인 성격도 갖고 있다. 이 법이 제정되기 전에는 전기통신기본법이 기본법적인 성격을 갖고 있었으나 전기통신산업이 더 포괄적인 개념인 <정보산업>으로 흡수되고, 기존의 전기통신기본법에서 많은 중요한 부분들이 정보화촉진기본법으로 흡수됨으로써 상대적으로 기본법적인 성격을 상당히 상실하였다고 보아야 할 것이다.

이와같이 현행 법체계는 방송과 정보통신 분야에서 정보전달 매체별로 별도의 법률 체계를 구성하고 있다. 그러나 이는 방송과 정보통신의 구분이 명확했을 때의 상황을 수용할 수는 있어도, 신정보기술의 발달로 인한 미디어의 융합과 방송과 정보통신을 통합하는 서비스가 대두되는 상황을 포괄할 수 있는 법규로서는 불명확한 법체계로 볼 수 밖에 없다. 국회에 상정된 통합방송법(안)도 방송과 통신이 융합된 멀티미디어와 영상 미디어의 서비스에 대한 소유제한과 경영금지를 전제로 하는 것으로 멀티미디어 산업의 육성차원에는 미치지 못하고 있다.

방송과 통신의 융합에 따른 새로운 서비스의 법제화는 기존의 방송·통신법 틀에서 새로운 서비스를 추가하는 방안과 현재의 방송·통신법의 틀을 근본적으로 바꾸어 새롭게 법제화하는 방안이 있다. 미국은 방송·통신법의 틀을 근본적으로 바꾸어 새롭게 법제화하고

있으나, 대부분의 국가들은 방송과 통신을 구분하여 새로운 서비스가 출현하면 이를 기존의 방송과 통신의 틀로 수용하는 방식을 취하고 있다.

우리의 입장에서도 기존의 방송·통신법 틀에서 새로운 미디어의 서비스 등장을 수용하는 법제도의 개선이 바람직한 것으로 생각된다. 따라서 방송법은 규제완화를 통해 통신사업자와 방송사업자의 자유로운 융합과 새로운 서비스의 수용, 네트워크를 통해 방송과 통신서비스를 전송할 수 있도록 하는 내용 등을 수용해야 할 것이다.

IV. 규제정책의 차별화

신정보기술의 발달에 의해서 급격하게 이루어지고 있는 미디어 환경의 변화를 수용하기 위하여 세계 주요 국가들은 새로운 통합미디어를 규율하는 정책방향을 일반적으로 <미디어 소유제한의 완화>와 디지털 방송을 비롯한 <뉴미디어의 적극적인 도입> 그리고 <소비자의 선택의 자유확대>와 <서비스의 공급기회 확대>를 전제로 한 <시장경쟁원리>로 가닥을 잡아가고 있다. 이미 미국, 영국, 프랑스, 독일 등은 1996년에 새로운 방송법을 입법하였으며, 일본은 이미 1994년에 방송법을 새롭게 제정하였으나 다시 재수정 입법을 서두르고 있는

상태이다.

우리나라의 경우에는 통합방송법이 현실적인 문제로 부각된 것은 무궁화 위성이 발사되고 CATV의 수용가가 늘어나면서였다. 그러나 지금까지 수많은 논의들이 있어 왔어도 아직 통합방송법(안)의 선명한 지향성이 드러나지 못하고 있는것이 사실이다.

새로운 방송법에 반영된 내용은 물론 기존의 방송법과 종합유선방송법은 물론 이미 전 정부안과 야당시절의 국민회의와 자민련의 공동안이 있었다. 1996년 당시 야3당과 언론단체들이 성안한 통합방송법안이 그 동안 표류되어 오다가 정권교체 이후에 국민회의가 지난 2월 20일 <새 정부의 방송정책과 방송관계법 개정>이라는 주제로 공청회를 시작하면서 다각적인 논의가 시작되었고, 지난 4월 20일 새통합방송법안을 확정하여 발표하기에 이르른 것이다.

통합방송법의 중요성에 대해서는 이의가 있을 수는 없으나 새로운 통합방송법(안)이 변모된 미디어환경을 수용할 수 있을지는 매우 회의적이 아닐 수 없다. 아직 태어나지도 않은 통합방송법이 이미 미숙아 진단을 받고있기 때문에 입법이후 다시 대폭적으로 보완되기 전에 미리 소파수술을 받는 것이 낫을지도 모른다는 생각이다.

이제 다채널, 다매체 시대의 도래와 함께 개별 방송 서비스 및 방송프로그램의 영향력은 크게 줄어들게 되지만 방송프로그램이나 정보컨텐츠는 여러 매체들을 통해서 전송되게 되고 방송산업은 멀티미디어산업 확대되어 국가경쟁력과 직결되는 산업으로 부상되면서 방송과 통신의 사업자들간에, 서비스와 네트워크 사업자들간에 상호진입이 활발하게 이루어지게 된다. 따라서 이들을 금지하기 보다는 규제완화를 통해서 미디어 산업의 진입 자유화가 이루어지게하므로써 경쟁력 있는 미디어기업들이 육성되도록 해야 한다.

방송과 통신의 융합과 이에 따른 시장동향 그리고 새로운 서비스의 내용들은 가정에서 직장까지, 사업을 하는 방법에서 배우는 방식까지, 건강관리에서 공공 서비스의 전달, 그리고 시민이 민주사회에 참여하는 방식 등에 이르기 까지 우리의 모든 삶에 영향을 미칠 수 있는 잠재력을 가지고 있다.

물론 융합환경에 따라 방송영역에서 문화적 가치와 산업적 가치를 동시에 구현하고자 하는 제도의 모색이 바로 새로운 규제모델을 찾는 노력이라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 접근은 기존방송의 규제근거에 기초하여 융합환경에 대처하는 시도에 지나지 않는다. 현실적으로 융합논의 이전에 해결해야할 많은 문제점을 안고 있는것이 우리의 현실이지만 융합관련 규제의 방향이나 근거를 명확히 하지 못한다면 융합이라는 변화에 능동적으로 대처하고 있는 기술영역과 사업영역을 위축시키는 우를 범할수도 있다

지상파방송 중심의 공영방송체제하에서 방송사업자의 규제는 인쇄매체와는 달리 주파수의 희소성으로 소수의 방송사업자가 끼치는 여론의 영향력은 대단히 크기 때문에 소유규제는 정당화 될 수 있다.

그러나 지상파 중심시대의 규제방안이 뉴미디어에도 그대로 적용되어서는 새로운 공익가치를 창출할 수 없다. 이에 대한 찬반론적 논의가 그동안 자주 있었으나 그 대표적인 사례로서 대기업이 CATV의 SO와 위성방송에 참여하는 것을 금지하는 조항이라고 할수 있다.

CATV의 경우 SO에는 자체 전송망이나 채널전송 선택권이 주어지지 않았기 때문에 공영적 원리에서 보는 규제원리인 여론의 독점규제와는 아무런 상관이 없다. 오히려 여론에의 영향력은 편성권을 가지고 있는 프로그램 공급업자(PP)가 훨씬 큰데도 불구하고 프로그램공급업에는 대기업의 참여가 허용되고 CATV는

표 2. 방송사 참여 제한 및 경영 금지 조항 비교

구 분	현행 방송관련법	공보처안	방송법 시안
지상파	· 종합편성:30% 제한 · 특수방송:제한없음 · 대기업과 언론사 참여금지	· 종합편성:30% 제한 · 특수방송:제한없음 · 대기업과 언론사 참여금지	· 종합편성:30% 제한 · 대기업과 언론사 참여금지
케이블 TV	· MSO 전면금지 · PP.SO.NO간 수직결합 금지	· MSO 일부허용 · PP.SO.NO간 교차소유금지	· CATV-PP 등록 및 대기업과 언론사 참여허용 (보도와 종합편성은 승인) · 종합유선방송사업자30% 제한 및 대기업과 언론사 참여금지
위성방송	· 규정없음	· 비보도 전문편성 채널에 대기업과 신문사 참여허용 · 지배주주 제한:30%	· 위성PP 등록제 및 대기업과 언론사 참여허용 · 위성방송사업자가 30%제한 및 대기업과 신문사 참여금지

참여가 금지되는 모순이 나타났다. 특히 30대 대기업(재벌)의 방송사 소유를 법적으로 금지시켜 놓은것은 독특한 한국적 방송구도라고 할 수 있을 것이다.

또한 위성방송에 대한 대기업과 신문사의 참여금지도 위성방송의 특징인 디지털 다채널에 대한 이해 부족의 결과로 밖에 볼 수 없을 것이다. 위성방송은 그 특성상 지상파방송과는 달리 여론의 효과보다는 <원도우 창출효과>가 큰 매체이기 때문에 CATV와 함께 자체제작 보다는 기존의 공중파, CATV의 프로그램 공급업자, 독립제작사, 외국방송사 등으로부터 공급받는 체제에 주로 의존하는 추세이다. 뿐만 아니라 여론의 효과가 큰 보도부문과 종합편성은 민간위성방송사업자들의 경우 금지하고 있기 때문에 실질적인 여론독점의 효과는 없다고 해도 좋을 것이다.

그리고 위성방송에서는 위성체사업자나 채널운영업자보다도 마케팅과 채널 패키징의 주체인 <플랫폼사업자>가 중심이 되기 때문에 법적인 규제가 사실상 무의미한 것이라 해도 과언이 아니다.

결과적으로 뉴미디어시대에 지상파방송과 CATV·위성방송 모두를 공영적 범주에 묶어두는 것은 비현실적이기 때문에 방송규제는 절충적인 <이중적 규제방안>이 설정되어야 할 것이다. 특히 공중파 방송과 CATV·위성방송 상호간의 영향력을 차단하고 매체간의 소프트웨어 유통만 보장하는 다음과 같은 방안들을 강구할 수 있을 것이다 :

- 공중파 방송의 경우에는 위성체사업자나 채널운영업자보다 시청자에 대한 영향력이 막강하고 주파수가 희소하며 가족매체적인 성격이 강하기 때문에 공영성이 보호되도록 규제되어야 한다. 물론 공중파 방송에서도 상업방송제도는 허용되어야 하지만 지상파 상업방송에는 소유규제, 프로그램 규제 등을 규정하여 공영성을 담보하도록 한다.
- 지상파방송에 비해 상대적으로 채널이 많고 유료 TV와 개인매체적 성격이 강한 CATV와 위성방송에서는 대폭적인 규제완화를 하는 방안을 모색하여야 한다. CATV와 위성방송의 경우에도 영향력이 큰 뉴스매체나 종합편성은 공영적 CATV와 위성방송 이외에는 금지되어야 한다.
- 한 사업자가 공중파방송과 뉴미디어를 소유하는 경우에는 겸영규제를 엄격히 적용한다.
- 공중파방송과 CATV·위성방송은 철저히 차별되어야 하지만 프로그램의 유통은 자유롭게 이루어 지도록 한다.

다만 우리의 사회적 현실을 감안해 볼 때 시청자에 대한 영향력을 측정하는 신뢰성있는 제도가 정착 될

때까지는 과도기적으로 소유를 규제하는 방안이 유지 되는 것이 바람직 하다.

이같은 이중적 규제방안에 입각하여 지상파방송과 CATV·위성방송을 엄격하게 구분하고 지상파방송에는 엄격한 규제를 적용하고, CATV·위성방송에는 대폭적인 규제완화를 한다. 또한 지상파방송에는 대기업과 언론사 및 외국자본의 참여를 금지하고 상호 겸영과 복수소유 또한 금지한다. 반면에 CATV·위성방송의 경우 프로그램공급업과 방송국운영사업 부문에 대기업과 언론사의 참여를 허용하되, 종합편성과 보도부문에 언론사의 참여는 겸영제한의 취지하에 금지한다. CATV·위성방송의 경우에는 물론 상호겸영과 외국자본의 참여를 허용하는 것이 필요하다.

V. 방송사업자 개념의 모호성

방송법과는 달리 종합유선방송법은 방송사업자 개념을 도입하여 유선방송을 사업으로 규정하였고 사업의 운영과 육성 그리고 사업허가를 법으로 명문화하였다. 이는 유선방송이 규제의 대상만이 아니라 산업적 자원임을 인식함으로써 방송에 대한 접근방식에 변화가 있음을 보여주는 것이기도 하다.

따라서 지상파와 뉴미디어 방송의 유기적인 연계성을 지향하는 통합방송법에서 정보화시대에 걸맞는 방송사업자의 개념정립은 향후 한국방송의 발전을 위해 매우 중요한 과제라고 하겠다. 즉 통합적인 방송사업자 개념의 설정은 특히 국내 소프트웨어가 절대적으로 부족함에도 CATV, 위성방송 등의 다채널화가 급속도로 늘어나고 있기 때문에 정보화시대에 걸맞는 방송사업자의 개념정립은 효과적인 자원배분을 위한 국가적 영산산업전략이라는 측면에서 요구되는 문제이다.

과거 통합방송법안과 최근의 국민회의 방송법시안의 방송사업자 개념은 여전히 지상파방송시대의 무선국중심의 방송사업자 개념으로 규정되어 있다. 지상파 중심시대에는 전파의 유한성 때문에 방송사업자 개념이 무선국을 중심으로 설정되었다.(방송법 제2조) 지상파 방송사업자는 일반적으로 방송을 제작, 편성, 송출하는 수직적 구조를 가지고 있기 때문에 무선국 중심의 사업자 개념이 정당화 되었으나 CATV·위성방송이 시작되면서 방송사업자는 분화된다.

한국의 경우 케이블TV가 프로그램 공급업자(PP), 종합유선방송국사업자(SO), 전송망사업자(NO)의 삼분할구도로 설정되었고, 위성방송의 경우는 인공위성의 중계기를 임대하는 방송사업자가 생기면서 방송사업자의 개념은 더욱더 복합적으로 분화될 수 있다.

표 3. 통합방송법(안)과 방송법 시안의 방송사업자 비교

통합방송법(안) (의)	방 송 사 업 자		
	전송망사업자 (케이블 NO)	일반방송사업자 (지상방송과 위성방송 NO)	종합유선방송 사업자(케이블 SO)
정보통신부장관 지정	공보처장관의 추천 및 정통부장관의 허가		공보처 장관의 승인
방송법시안	전송망사업자 (케이블 NO)	· 지상파방송사업자 · 종합유선방송사업자 · 위성방송사업자	방송채널사용사업자 (케이블 및 위성방송 PP)
	정보통신부장관 허가	방송위원회 추천 및 정보통신장관 허가	방송위원회 승인

통합방송법안에 의하면 방송사업자의 범주는 3가지로 나누어 진다. 즉 이 방송사업자들은 전파법에 의해 무선국 허가를 받는 <일반방송 사업자>와 종합유선방송을 허가받은 <종합유선방송 사업자> 그리고 일반 방송 사업자 또는 종합유선방송 사업자와 특정채널에 대한 전용사용계약을 체결하고, 방송프로그램을 기획, 제작, 편성하여 이들에게 공급하는 <방송채널사용 사업자>를 말한다.

결국 이같은 통합방송법안이 규정하는 방송사업자는 무선국을 소지하고 방송하는 <일반방송 사업자>와 무선국을 소지하지 않고 임대 또는 계약을 통해 방송하는 <방송채널사용 사업자>의 두 가지로 나뉘어지며 CATV-SO는 <종합유선방송국 사업자>로 분류된다.

이에 반해 국민회의의 방송법 시안에서 규정하는 방송사업자는 지상파방송 사업자와 종합유선방송 사업자(SO) 그리고 위성방송사업자로 나뉘며, 케이블과 위성 PP을 의미하는 방송채널사용사업자는 방송위원회의 등록을 받도록하고 있다.

이같은 방송사업자의 구도에서는 일반방송사업자(또는 위성방송사업자나 지상파방송사업자)와 방송채널사업자간에 개념구분이 모호해 진다. 통합방송법안의 일반방송사업자나 방송법 시안의 위성방송사업자의 요건으로 위성체의 중계기를 소유해야 하는지 아니면 임대해도 가능한지가 불분명하다.

케이블TV의 경우에는 외국과는 달리 종합유선방송사업자가 전송망을 소유하지 못하고 채널전송선택권도 갖지 못하여 프로그램공급업자(PP)의 채널을 의무적으로 전송해야 함에도 중심방송사업자가 프로그램공급업자가 아닌 종합유선방송사업자로 설정되었다.

이같이 방송사업자 개념의 모호성은 매체환경의 변화로 인하여 제기되는 것으로 방송법의 제규정을 통해서 명백하게 규정되어야 할 문제들인 것이다.

Ⅵ. 결론적 논의

국민의 일상생활에 중대한 영향을 미칠 수 있는 방송정책은 방송의 자율성, 사회적 책임, 공정성과 다양성을 증진하는 방향으로 이루어져야 하겠지만 정보화 시대에 기존의 공적 영역의 의미가 변화하고 있다. 다매체·다채널의 새로운 매체환경에서 탈규제와 상업화의 경향으로 인한 이원적 방송구조하에서의 치열한 상업주의적 매체경쟁이 팽배한 가운데 이제 더 이상 미디어를 공적 영역의 일부로 규정하는데 일정한 한계를 지닐 수밖에 없게 되었다.

세계 각국은 각종 규제를 완화하고 경쟁력을 제고하고 있는 동안에 우리는 아직도 통합방송법의 제정을 두고 소모적인 논의를 거듭해 왔고, 전세계적으로 위성방송사업이 활성화되고 있음에도 불구하고 우리는 위성방송시장이 활성화되지 못하여 멀티미디어와 영상 산업에 대한 투자가 미진했었다. 여기에 1995년에 발사된 무궁화 위성에 대한 파행운영과 손실은 그동안 줄속적인 방송과 정보통신정책의 결과로 비난의 대상이 되어왔다.

CATV는 현재 29개의 CATV 채널중 몇 개의 채널을 제외하고 경영상의 어려움을 겪고있는 가운데 그 토대마저 흔들리는 상황에 있다. 특히 IMF에 의존하는 경제적 위기를 맞이하여 SO와 PP의 광고수입은 감소되고, 기존의 CATV 가입자 해지율은 증가하고 새로운 가입증가율이 둔화되었다. 또한 PP들은 모기업의 경영 위기 여하에 따라서는 매각의 대상이 되고 있다. 이같은 열악한 여건은 인력감축, 제작비축소, 프로그램 수입 감소로 이어져서 좋은 프로그램들을 공급하지 못하는 악순환을 되풀이 할 수밖에 없게된다.

뿐만 아니라 대기업과 언론사의 위성방송 참여문제를 두고 찬반논쟁이 지리하게 이어져 왔었으나, IMF에 의존하는 경제적 위기상황으로 그동안의 논의가 무색하게 반전되고 말았다.

이같은 모든 문제들이 바로 우리사회의 정보산업과 방송산업의 발전에 장애요인으로 작용한다고 할 때 우리는 지상파방송의 규제논리로써는 다매체, 다채널의 정보화 시대의 요구를 수용할 수 없다. 따라서 통합방송법은 <방송과 통신의 융합>에 다른 미디어 환경변화를 유연하게 수용하여 <미디어 소유제한과 규제의 완화>, <방송시장의 개방과 외국자본의 유치>, <디지털 방송을 비롯한 <뉴미디어의 적극적인 도입>, <영상산업의 육성> 그리고 <소비자 선택의 자유확대>와 <서비스의 공급 기회 확대> 그리고 방송사업자의 분류를 전제로 한 <시장경쟁원리>를 수용할 수 있도록 재검토 되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 김 규익 (1996) 21세기 영상정보산업과 방송의 미래, 한국방송개발원, 연구보고서.
 [2] 김대호/정용준(1998), "새로운 미디어 환경과 법구조의

- 개선방향", <한국언론학회/한국사회학 회 편, 정보화 시대의 미디어와 문화, 세계사, 302-322쪽>.
 [3] 김대호 (1996) 멀티미디어를 대비한 미디어정책, 박영출판사.
 [4] 이상식(1998). 방송구조개혁과 규제정책의 방향, 종합유선방송위원회.
 [5] 임승주(1997), 우리나라 위성방송의 바람직한 구도, 위성방송추진협의회.
 [6] 정보통신정책연구원(1997), 정보통신산업발전 종합계획, 정보통신정책연구원.
 [7] 한국언론연구원 편(1995), 멀티미디어, 서울: 한국언론연구원, 언론연구원 총서 18.
 [8] 한국언론학회/방송문화진흥회(1998), 한국 언론 정책과 언론법('98 현상과 과제), '98.6. 방송법.
 [9] 종합유선방송법.
 [10] 전기통신기본법.
 [11] 전기통신사업법.
 [12] European Commission (1996) *Public Policy Issues Arising from Telecommunications and Audiovisual Convergence*, EC.
 [13] Miriam Meckel(1996), *Asien Zukunftmarkt, internationaler Medienkonzerne*, <Media Perspektiven>, '96/12.

필자소개



이 정 춘

- 1961년 3월 ~ 965년 2월 중앙대학교 신방학과 학사
- 1968년 4월 ~ 972년 2월 독일 뮌스터대학 언론학석사
- 1972년 3월 ~ 1977년 2월 언론학박사
- 1978년 3월 ~ 현재 중앙대 신문방송학과 교수
- 1981년 3월 ~ 1987년 7월 중앙대 신방대학원 교학부장
- 1987년 7월 ~ 1990년 2월 중대신문사 주간교수
- 1993년 3월 ~ 1995년 2월 중앙대 신문방송대학원 원장
- 1981년 3월 ~ 1983년 2월 사단법인 한국언론학회 이사
- 1995년 3월 ~ 1997년 5월 중앙대 언론연구소 소장
- 1996년 6월 ~ 현재 중앙출판연구원 원장
- 1995년 3월 ~ 현재 사단법인 한국출판학회 부회장