

<https://doi.org/10.7236/IIBC.2017.17.3.215>

IIBC 2017-3-27

유료방송시장의 공익성 개념과 정책 기조 분석

Examination of Public Interests and Regulatory Framework of Pay TV Industry

도준호*

Joonho Do*

요약 본 연구는 유료방송시장 규제에 적용되는 공익성 개념을 고찰하고 유료방송시장을 규제하는 주요 방송 정책의 기조를 분석하였다. 지상파 방송의 공적 책무로 논의되는 다양성, 지역성, 품질 등의 방송의 공익성 개념은 유료방송산업이 발전하면서 보편적 접근, 공정 경쟁 및 소비자 보호로 확대 되었다. 하지만 공익성의 가치가 법제와 정책에 어떻게 반영될 것인가에 대한 구체적인 실천방안이 부족했으며 공익성과 산업성의 조화라는 가치는 제대로 구현되지 못했다. 유료방송 시장을 규제하는 주요 정책은 산업 성장에 대한 큰 그림 없이 추진되었다. 장기적인 청사진이 없는 정책 추진은 임기응변식 수직적 규제체계로 이어져 미디어 융합시대의 규제의 정합성 문제가 야기 되었다. 유료방송 정책 추진과정에서 공익성과 산업성의 논리는 혼재된 채로 각각 제대로 필요한 역할을 하지 못하거나 과도함이 문제로 지적 되었다.

Abstract This study examines the concept of public interests in pay TV industry and analyzed the regulatory framework of the industry. The concept of public interests such as diversity, localism and quality which are mainly discussed in the context of over the air broadcasting extends to universal access, fair competition and consumer protection as pay TV industry grows. However, there is a lack of concrete implementation of public interests in regulatory framework and coordination of public and industrial interests was not accomplished. Major policy that regulates the pay TV industry carries out without big picture. Policy implementation without long term plan results in hierarchical regulation model and it produced consistency problem. In the process of implementing policy in pay TV industry public interests and industrial interests discussion is mixed and sometimes it played exaggerated role.

Key Words : Pay TV industry, public interests Cable TV, IPTV, Broadcasting

1. 서론

국내 유료방송시장은 1995년에 케이블 TV가 본방송을 시작한 이후에 괄목할 만한 양적 성장을 이루어왔다.

하지만 이러한 양적 성장을 뒷받침할 질적인 성장이 어느 정도 동반하여 이루어졌는지 또한 유료방송시장의 성장은 과연 지속 가능한 것인가에 대한 우려가 제기되고 있다. 2016년 미디어업계의 최대의 화두였던 CJ 헬로

*정회원, 숙명여대 미디어학부

접수일자: 2017년 2월 16일, 수정완료: 2017년 4월 17일

게재확정일자: 2017년 6월 9일

※ 본 논문은 2016년 한국방송학회 가을철 정기학술대회의 KCTA 기획세션에 발표된 논문 “유료방송시장의 규제철학 검토와 미래 정책방향”을 수정 보완하였음.

Received: 16 February, 2017 / Revised: 17 April, 2017 /

Accepted: 9 June, 2017

*Corresponding Author: joon@sm.ac.kr

School of Communication and Media, Sookmyung Women's University, Korea

비전과 SKT의 인수 합병은 유료방송시장의 현실을 대변하는 예로 볼 수 있다. MSO업체의 1위 기업이 전격적으로 거대 통신사에 매각을 결정하고 이에 대하여 공정거래위원회가 인수 합병 자체를 불허한 사건은 현재 유료방송산업이 직면한 시장의 역동성과 규제 영역의 불확실성을 말해 주고 있다.

유료방송시장은 규제 산업이기 때문에 이를 관장하는 법, 제도 및 정책에 의해서 규율 받게 된다. 규제기관이 유료방송시장에 대하여 어떠한 청사진을 가지고 정책을 추진하느냐에 따라 전체 유료방송산업의 발전 방향과 시장 참여자들은 영향을 받게 된다. 장기적인 유료방송산업의 성장은 유료방송정책의 올바른 방향에 의해 큰 틀이 결정된다. 공익성은 방송 산업 규제의 주요 가치로서 방송 산업의 규제가 일반 산업과 차별화 되는 부분이다.

본 연구에서는 유료방송산업과 관련하여 크게 두 가지 논점을 살펴보고자 한다. 첫째 지금까지 국내 방송 산업에 적용된 일반적인 공익성의 개념과 유료방송시장의 도입과 더불어 진화된 공익성의 개념을 고찰한다. 두 번째는 유료방송산업과 관련된 주요한 정책의 기초와 실제로 제도와 정책이 유료방송산업에 미친 영향을 살펴본다.

구체적으로 본 논문은 두 가지 연구문제에 대한 답을 구하고자 한다.

<연구문제1> 국내 유료방송산업의 주요 정책 기초와 시사점은 무엇인가?

<연구문제2> 유료방송산업의 지속적 성장을 담보할 수 있는 정책 개선 방향은 무엇인가?

이 연구문제에 답하기 위하여 기존의 유료방송 산업 관련 법제도와 정책을 문헌연구를 통해 분석하고 시사점을 도출하였다. 연구에서 분석대상으로 삼은 법제도는 국내 유료방송산업에 중요한 영향을 끼친 정책 법안이다. 본 연구는 1992년 종합유선방송법, 2000년 통합방송법, 2008년 인터넷 멀티미디어방송사업법, 2009년 미디어법을 연구의 대상으로 하고 문헌연구를 통해 해당 제도의 주요 내용을 분석하고 이에 대한 정책적 평가를 시도했다.

II. 방송 공익성 개념의 진화와 유료방송

1. 방송 공익성 개념에 대한 논의

전통적인 방송의 공익성 개념은 방송법에서 주로 지상파 방송의 공적 책무로 구체화 되었다. 방송환경의 변

화가 가속화 되면서 방송의 공익성 개념과 하위 구성 요소들에 대한 논의도 다양하게 이루어졌다. 전통적인 방송 공익성에 대한 논의는 희소한 주파수를 독점적으로 사용하는 지상파 방송사는 국민들로부터 유한한 자원을 수탁 받은 사업자로서 공공의 이익에 기여해야 한다는 개념에서 출발했다. 하지만 공익성 개념은 방송사업자의 방송 활동의 근본 이념 내지 실천적인 윤리기준으로 여겨지지만 구체적으로 명문화 되어 있기 보다는 추상화된 개념으로 표현되어 있어 해석의 모호성 문제가 제기되었다. 공익성 개념의 추상성은 사회체제, 정치신념, 권력구조 등에 의하여 여러 갈래의 해석이 가능하여 공익성 개념이 방송사업자에게 실천적 차원의 운영 지침이 되지 못한다는 비판을 받고 있다^[1].

방송의 공익성에 대해서는 연구자 마다 접근 방식에 따라 핵심 개념을 파악하고 있다. 심미선과 김재영은 재원, 기술적 차원, 프로그램차원에서 강형철은 보편적 접근성을 주요 하위요소로 제시하고 있다^{[2][3]}. 윤석민은 여론 및 문화 형성과 민주적 공론 영역에 주목하고 있다. 학자들이 주목하고 있는 방송의 공익성을 형성하는 하위 요소들은 상호 배타적이기 보다는 중첩되는 부분이 상당히 있다^[4]. 이현우는 이러한 중복적 하위 개념 요소를 독립적 운영차원, 보편적 접근차원, 프로그램 콘텐츠 차원, 수용자 차원의 4가지 층위로 구분하였다^[1].

표 1. 방송 공익성의 개념의 층위와 구성요소(Hyun-Woo Lee, 2014, p6)

Table 1. Hierarchy and components of public interests of broadcasting

층위	구성요소
독립적 운영 차원	정치적 독립성
	경제적 독립성
보편적 접근 차원	지리적 보편성
	저렴한 비용
	이용 편리성
프로그램 /콘텐츠 차원	방송저널리즘(공정성, 다원성)
	편성(다양성, 차별성, 오락성)
	수준 높은 품질
	사회적 가치 (지역성, 민족문화보존, 사회통합)
수용자 차원	수용자 복지
	수용자 권익보장

첫 번째 독립적 운영 층위는 방송의 정치적 독립성 및 경제적 독립성을 의미하며 방송 사업이 정치적 및 경제적 권력으로부터 자유로워야 함을 말한다. 둘째 보편적

충위는 지리적 보편성, 저렴한 비용 및 이용의 편리성을 의미하며 수용자들이 지리적 위치나 경제력에 상관없이 방송 서비스를 편리하게 이용할 수 있어야 함을 의미한다. 셋째 프로그램 콘텐츠 충위와 관련해서는 방송 보도의 공정성 및 다원성과 편성의 다양성, 차별성 그리고 지역성 및 사회통합 등의 사회적 가치를 포함한다. 네 번째 수용자 차원 충위는 수용자의 복지 향상 및 수용자 권익 보장으로 이루어져 있다.

이러한 방송 공익성 개념에 대한 논의는 방송통신 융합이 진행되면서 디지털 시대의 방송 공익성 개념으로 진화한다. 방송의 공익성 개념으로 주요하게 논의되어 다양성(diversity), 지역성(localism), 품질(quality) 요소 이외에 보편적 접근, 공정경쟁 및 소비자 보호 등 통신영역에서 경제적 효율성에 근거해 논의되었던 개념들까지 논의가 확장된 것이다. 정용준은 방송통신 융합시대의 디지털 공익성 개념을 정치적 공익성, 사회문화적 공익성 및 경제적 공익성의 세 가지 범주로 분류했다^[5]. 정치적 공익성은 독립성과 동등기회의 원칙을 하부구성요소로 가지고 있다. 독립성은 정치권력 및 경제 권력으로 부터의 방송의 독립을 의미하며 다양한 사회집단들이 방송 프로그램을 통하여 반론의 기회를 가져야 한다는 측면에서 동등기회의 원칙이 중요함을 지적하고 있다. 사회문화적 공익성의 하위구성요소는 프로그램의 질, 범위와 균형, 다양성, 소수계층의 이익, 지역성을 포함한다. 경제적 공익성은 주로 통신의 보편적 서비스 개념과 연관이 있는데 보편적 접근, 공정경쟁과 혁신, 소비자 이익 보호를 하위 구성요소로 가지고 있다. 이처럼 경제적 공익성은 디지털 시대의 다양한 시장참여자 간의 공정한 경쟁을 강조하고 시청자의 개념을 방송시장의 소비자로 확장시키고 있다.

2. 방송법의 공익개념과 유료방송

방송법은 방송에 대한 추상적 가치체계와 구체적인 정책표현을 담고 있는데 주로 공익성 개념은 방송법의 총론에 반영되어 있다. 방송법의 총론 구성의 변화를 살펴보면 방송 공익성 개념의 변화를 살펴볼 수 있다. 방송법에 나타난 공익이념을 살펴보면 1980년 언론기본법은 법의 목적이 국민의 표현의 자유와 알 권리를 보호하고 여론형성에 언론의 공적 기능을 보장함에 있음을 명시하고 있다. 방송공공성에 대해서는 특정 이익, 집단, 신념, 사상에 대한 지지 금지와 소유의 다양성에 대한 이념을 담고 있다. 1987년의 방송법과 1990년 개정된 방송법에

서 공익성 관련 조항은 공적책임(제4조)과 공정성과 공공성(제5조)으로 분화되어 있다. 개정된 방송법에서도 여전히 사회적 책임 모델을 유지하면서 방송보도의 공정성 및 사회통합기능을 중요 개념으로 하고 있다. 2000년의 통합방송법은 방송의 자유와 독립 보장, 방송의 공적책임 증진, 시청자 권익 보호, 민주적 여론 형성, 국민문화의 향상 및 공공복리의 증진을 법의 목적으로 밝히고 있다. 기존의 방송법이 사회적 책임과 민주적 여론 형성에 초점을 맞추었다면 통합방송법은 방송의 자유와 독립 보장을 명문화하고 시청자 권익 보호 조항을 추가 하였다.

2010년에 제정된 방송통신 기본법은 방송통신 융합 환경에 대응하는 방송통신의 공익성, 공공성 보장을 목적으로 한다. 공익성 공공성 조항에서는 구체적으로 공공복리의 증진 및 지역 또는 계층 간의 균등한 발전, 방송통신기술과 서비스의 발전 장려 및 공정한 경쟁 환경의 조성, 미디어 환경의 다원성과 다양성의 활성화 등을 언급하고 있다. 이전의 방송법이 방송의 사회적 책임이나 민주적 여론 형성 등의 가치에 주목한 반면에 상대적으로 방송통신발전기본법에서는 효율성과 경쟁이 강조되었다.

표 2. 방송관련법의 공익개념 구성요소 출처(Hyun-Woo Lee, 2014, p11)

Table 2. Components of public interests in broadcasting related laws.

충위	구성요소	구성요소 포함여부			
		언론 기본법	방송법	통합 방송법	방송통신발전기본법
독립적 운영	정치적 독립성	○	○	○	-
	경제적 독립성	-	-	-	-
보편적 접근	지리적 보편성	-	-	-	○
	저렴한 비용	-	-	-	○
	이용 편리성	-	-	-	-
프로그램/콘텐츠	방송저널리즘 (공정성, 다원성)	○	○	○	-
	편성 (다양성, 차별성, 오락성)	-	-	○	-
	수준 높은 품질	-	-	-	-
	사회적 가치 (지역성, 민족문화보존, 사회통합)	○	○	○	○

수용자	수용자 복지	-	-	-	-
	수용자 권익보장	-	-	O	O
기타요소		-	-	방송발전	기술/서비스 발전 공정경쟁

방송법에 나타난 공익성 구성 요소를 통시적으로 살펴보면 통합방송법에서 방송발전과 관련된 조항과 수용자 권익 보장이라는 조항이 새로이 추가된다. 방송통신발전기본법에는 보편적 접근, 올바른 방송통신 이용환경 조성, 공정경쟁 환경 조성, 기술 및 서비스 발전 등의 요소가 추가되며 방송통신 융합 환경에서 경제적 효율성을 중요시 하는 기초를 살펴 볼 수 있다.

이처럼 방송법에 나타난 공익성 요소는 시대에 따라 조금씩 변화되어 왔다. 전통적인 지상파 방송에 대한 정치적인 독립, 방송의 지역성 및 사회통합에 대한 사회적 가치가 중요 공익성 개념의 구성요소였다. 이후 2000년 통합방송법부터 유료방송시장의 성장에 따른 공익성에 추가하여 방송의 산업성을 고려하는 개념들이 포함되었다. 이처럼 방송의 공익성의 개념은 전체 방송법 틀 안에서 개별 조항에 산재되어 있는 형태이며 명확하게 유료방송의 공익성 개념이 지상파 방송과 어떤 차원에서 얼마나 차이가 있는지에 대한 정확한 구분은 존재하지 않는다.

유료방송산업의 장기적인 정책적 청사진을 만들기 위해서는 유료방송산업에 적용되는 공익성의 가치가 구체적으로 법제와 정책에 어떠한 방식으로 담길 것인가에 대한 보다 세밀한 논의가 필요하였다. 하지만 실제로 있어서는 이러한 논의가 충분히 이루어지지 못한 채 시기마다 제기되는 이슈에 임기응변식으로 대처하는 방식으로 처리되는 모습을 보였다. 이러한 과정에서 유료 방송의 공익성 개념은 유료방송사업자들에게 실천적 이념으로 제대로 전달되지 못하면서 규제기관이나 각 이해관계자들의 정책적 수사(rhetoric)나 정치적인 구호(slogan)로 대체되는 상황이 벌어졌다. 강형철은 미디어 분야에서 ‘공익’이라는 말은 ‘착하게 살자’라는 슬로건처럼 용어의 추상성으로 인해 모든 합리적 논증을 일거에 잠재우는 정치적 수사에 불과한 경우가 많았다고 지적했다⁶¹⁾.

유료방송산업에서의 산업성의 발현이라는 가치가 주목을 받으며 방송의 공익성 실현과 더불어 유료방송산업에서는 중요한 정책 기조로 논의되었으나 어떠한 방식으로 이 두 가지 가치를 조화시킬 것인가에 대한 큰 틀의

그림이 만들어지지 않았다. 이러한 상황에서 유료방송사업자는 산업적 가치 발현에 대한 정책적 기조에 기대를 걸고 있다가 예상보다 강한 공적 책무 이행에 대한 요구로 제대로 된 방송사업계획을 세우는데 차질을 빚는 경우도 있었다. 전과의 회소성이라는 방송 규제의 대전제가 더 이상 적용되기 어려운 유료방송산업에서 공익 개념을 둘러싼 논의가 상황에서 합리적인 논쟁의 결과로 귀결되기보다 이해관계자들의 영향력에 기반을 둔 정치적인 타협의 산물이 되기도 했다. 강형철은 오브랜더를 인용하며 공익을 ‘합리적인 신화’(rationalized myth)로 언급했는데 합리화의 개념은 이를 찾기 위한 구체적 절차의 규칙이 만들어져 있다는 의미이고 ‘신화’라는 것은 이러한 개념이 폭 넓게 받아들여지고 있으나 객관적인 검증은 불가능하다는 의미라고 지적했다⁶²⁾.

국내유료방송 정책의 가장 큰 문제점은 유료방송산업 정책의 공익성과 산업성의 조화라는 가치에 의미를 두었으나 실천방법에 대해서는 구체적인 방안이 마련되지 않은 것이다. 유료방송 태동기에는 규제기관이 유료방송 산업에 대한 이해가 충분하지 않은 상황에서 전체적인 유료방송산업 구도를 만들어 가는 과정에서 이러한 문제가 발생하였다. 이후에는 방송 영역에 대한 공익성 가치에 대한 상대적 중요성의 강조나 규제기관이 영향력을 유지하기 위하여 탈규제에 대한 거부감을 통해서 공익성과 산업성 가치의 조화에 대한 논의가 제대로 이루어지지 않았다. 이해관계가 대립되는 대부분의 유료방송정책 결정과정에서 공익성의 개념은 산업적인 문제 해결 방안과 관련된 모든 논란을 종식시키는 절대적인 선(善)으로서 역할을 수행했다.

III. 유료방송산업 주요 정책기조와 평가

국내 유료방송시장은 1995년 종합유선방송사업자가 본방송을 시작하며 본격적으로 출범한다. 이후 2002년 위성방송사업자와 2008년에 IPTV 사업자가 후발 유료방송사업자로 참여하며 유료방송시장은 복수의 유료방송 플랫폼 사업자가 경쟁하는 시장으로 진화한다. 본장에서는 종합유선방송의 시작부터 후발 유료방송사업자의 시장 진입과 이들 간의 경쟁 관계에 중요한 영향을 미친 정책과 의미를 살펴본다.

규제산업인 유료방송시장의 출범과 진화에는 유료방송산업 법제가 절대적인 영향력을 미친다. 관련 법제는

유료방송산업 전체 구도를 만들고 변화하는 미디어 환경을 반영하게 된다. 본 연구는 국내 유료방송산업 주요 법제의 주요 내용을 살펴 보면서 해당 법제의 제정의 배경과 이러한 법제가 실제로 유료방송산업에 미친 영향을 살펴본다. 1992년 종합유선방송법, 2000년 통합방송법, 2008년 IPTV법, 2009년 미디어법에 나타난 정책 방향과 유료방송시장에 미친 영향을 분석하고 이를 뒷받침하는 정책적 기초를 분석하고자 한다.

1. 1992년 종합유선방송법

가. 배경 및 주요 내용

국내에서 종합유선방송 도입의 논의는 1987년 노태우 대통령 선거 공약에서 처음 시작되었다. 노태우 대통령 집권 후 1989년에 방송제도연구 위원회가 설치되어 본격적으로 종합유선방송 도입 방안에 관한 의견이 개진되었다. 1990년 당시 주무부처인 공보처는 종합유선방송추진위원회를 구성하여 본격적으로 관련 제도의 기본 골격을 다듬는 작업을 진행한다. 종합유선방송추진위원회 논의된 내용은 종합유선방송법으로 1991년 12월 31일 법률 제4494호로 제정되어 1992년 7월부터 시행되었다^[8].

종합유선방송법은 다채널 유료방송시장의 본격적인 개막을 알리는 의미가 있다. 지상파방송 위주로 형성된 국내 방송시장에 새로운 유료방송 플랫폼 사업자와 방송 제작 사업자가 등장할 수 있는 기회가 열리게 된다. 하지만 1992년 종합유선방송법에 따라서 출범한 종합유선방송은 상당한 기간 시장에 안착하지 못하고 표류하게 된다. 가장 큰 문제점은 유료방송시장이라는 산업 자체에 대한 이해가 부족한 상태에서 정부 주도로 그린 밀그림과 방송 시장 현장 사이에 나타난 괴리였다. 케이블 TV 가장 먼저 태동한 미국의 경우 난시청 해소를 위한 CATV(Community Antenna TV)가 기술의 진보와 산업적 수요에 따라서 자연스럽게 케이블 TV로 진화하는 과정을 거친 반면에 국내 종합유선방송사업은 정부 주도로 전체 밀그림이 만들어졌다.

국내에서는 공보처 주도로 종합유선방송 도입과 운영에 따른 청사진이 만들어지면서 케이블 TV 산업의 특성, 당시 방송 사업자의 역량, 산업적 수요 등이 제대로 반영되지 못하면서 초기 종합유선방송사업은 궤도에 오르지 못하고 어려움을 겪게 된다. 주요 문제점은 다음과 같다.

첫째 이미 난시청 해소 기능을 수행하고 있던 중계유선방송의 실체를 인정하지 않았다. 공보처는 정부 주도

로 추진되는 ‘양질의’ 종합유선방송이 도입되면 그 동안 제도권 밖에서 음성적으로 제공되던 중계유선방송사업은 자연스럽게 시장에서 도태되리라 예상 하였다. 하지만 저가로 난시청 해소 기능을 수행하던 중계유선방송사업은 종합유선방송사업을 홍보하자 오히려 시청가구 수가 증가하며 종합유선방송 정책에 혼신을 가져오게 된다.

두 번째 종합유선방송법이 케이블 TV 방송 사업의 산업성을 제대로 이해하지 못한 채 제정되어 초기 케이블 TV방송의 시장 안착에 영향을 가장 크게 준 부분은 소유 및 경영 규제 영역이었다. 종합유선방송법은 국내 케이블 TV 산업을 SO, PP, NO로 3분할하고 각 분야 간의 경영 금지 및 SO의 복수 소유를 금지하였다. 종합유선방송위원회에서 3분할 체제를 제안한 배경은 케이블 TV 산업 참여자간의 힘의 균형을 고려하여 어느 한 사업자의 시장에서 과도한 영향력 행사를 방지하고 투명한 사업구도를 만들기 위함이었다. 이러한 논의는 전형적인 타상공론으로 수평적 결합 및 수직적 결합의 긍정적 효과와 관련된 케이블 TV방송 산업의 산업적인 특성은 무시된 채 이상적이지만 현실성이 없는 사업 분할 구도가 초기 종합유선방송 사업의 판을 구성하게 되었다.

케이블 TV방송사업에서 SO는 가입자 유치 마케팅 및 다채널 패키지 구성 및 제공의 역할을 한다. 이때 SO의 큰 자산은 케이블 TV 망이다. 하지만 3분할 체제 아래에서 망을 소유하지 못한 케이블 TV 방송국 사업자는 새로운 가입자를 유치하더라도 실제로 케이블 TV 신호를 전달하기 위해서는 NO가 신규 가입자 가구를 방문하여 케이블 TV 시청 환경을 구성하는 구도였다. 이는 SO의 가장 큰 자산이 망을 소유하며 이를 바탕으로 가입자에 대한 정보를 가지고 가입자를 관리할 수 있다는 점을 간과한 결정이었다.

SO에 대한 소유규제로 인해 가입자 규모나 지역에 상관없이 SO가 1개 지역 내에서만 방송사업이 가능했다. 이는 수평적 결합을 통해서 나타나는 규모의 경제 효과를 인위적으로 막는 결과를 가져와 케이블 TV에 대한 사업성을 제한하였다. 또한 사업자간 경영을 금지하여 플랫폼 사업자가 PP 사업에 대한 지분 투자를 금지하는 결과를 가져왔다. 이는 수평적 결합에서 발생하는 범위의 경제 및 미디어 기업 경영 전략적 효율성 막는 범조항이었다.

이처럼 케이블 TV방송의 실제 운영과 동떨어진 이상적인 규제 논리는 초기 케이블TV 방송의 시장 안착에

직접적인 걸림돌로 작용했다. 실제 케이블 TV방송 사업이 시작되기 전에 만들어진 법안은 유료방송시장의 소유 및 경영 규제를 통하여 시장의 균등한 세력 분할이라는 이상적인 방안을 내세우며 산업에 필요한 수평적 수직적 통합을 봉쇄함으로써 산업성을 제한하는 한계를 드러내었다.

PP의 시장 진입 역시 시장 상황을 고려하지 않은 채 진행되었다. 공보처 장관의 허가로 21개 프로그램 공급업체가 선정되었다. 유료방송산업의 핵심인 콘텐츠 제작 사업자가 정부의 허가 없이는 시장 진입을 할 수 없는 상황에서 케이블 TV 방송이 출범하게 된 것이다. 지상파 3사 이외에는 제작 역량을 제대로 갖춘 사업자가 없는 가운데 21개 프로그램 공급업체 중 20개 사업자가 동시에 본방송 시작일인 1995년 3월1일에 방송을 송출하기 시작했다. 방송시장의 수요에 따라 프로그램 공급업체가 매력적인 프로그램 분야에 시장진입 하고 방송 시작 시기를 결정하는 것이 자연스러운 일이나 이 역시 규제 때문에 이루어지지 못했기 때문에 출범 처음부터 프로그램 질과 관련된 논란이 예상되었다.

나. 평가

무엇보다 1992년의 종합유선방송법은 국내 유료방송시장의 출범의 기반이 되었다는 의미가 크다. 이 법을 통해서 지상파 방송사업자 중심의 국내 방송시장에 수신료를 기반으로 다채널 방송이 제공되는 유료방송시장이라는 또 하나의 방송 영역이 탄생하였다. 하지만 역설적으로 국내유료방송 시장의 태동 과정에서 시장의 수요와 공급이 주된 동력으로 작용하지 못하였고 철저하게 당시 노태우 정부의 의도가 반영된 모습으로 국내 유료방송산업의 기틀이 만들어졌고 결국 초기 유료방송산업은 제도 개선으로 케도에 오르기까지 험난한 과정을 거치게 된다.

케이블 TV의 산업적 속성을 무시한 소유 및 경영규제는 수평적, 수직적 결합을 금지하여 근본적으로 사업성을 제대로 갖추기 어려운 구도로 유료방송산업이 시작되었다. 이론적으로 이상적이었던 3분할 구도는 케이블 TV사업의 현실적 운영에서는 여러 가지로 불필요한 문제점을 양산하며 케이블 TV 사업의 시장 안착을 어렵게 하는 요인이 되었다. 종합유선방송의 출범과 함께 음지의 중계유선방송사업이 도대하리라는 정부 관료들의 엘리트 의식이 낳은 안이한 예측도 현실에서 전혀 다른 방향으로 나타났다. 다채널의 프로그램 제공 분야를 정부

가 정하고 PP를 공보처 장관이 허가하는 방식으로는 다채널 방송에 대한 시청자의 수요를 제대로 반영할 수 없었다. 방송제작 역량을 제대로 갖춘 PP가 제대로 없는 상황에서 본방송 시기를 맞추기 위하여 일시에 방송을 시작하며 처음부터 시청료를 기반으로 하는 유료방송만의 차별화된 프로그램의 질을 기대하기 어려웠다.

이처럼 1992년의 종합유선방송법은 국내 방송시장에서 케이블 TV의 도입을 통하여 유료방송시장이라는 새로운 방송영역을 만드는데 밀그립 역할을 하였다. 하지만 케이블 TV라는 유료방송매체의 산업적 특성에 대한 이해가 충분하지 않은 상황에서 만들어진 밀그립은 국내 종합유선방송사업 초기에 모든 시장 참여자들을 경제적으로 힘든 상황으로 밀어 넣는 가장 근본적인 요인이 되었다.

2. 2000년 통합방송법

가. 배경 및 주요 내용

종합유선방송법에 근거하여 1995년에 출범한 케이블 TV는 케이블 TV 방송사업의 산업적 속성을 무시한 규제 제로 제대로 시장에 안착하여 성장하기 어려웠다. 1998년 IMF 사태를 맞게 되면서 케이블 TV업계는 더욱 힘든 시기를 맞이하게 된다. 케이블 TV 출범 후 실제로 사업이 운영되면서 발생하는 여러 가지 문제점 개선에 대한 요구의 목소리가 커지면서 종합유선방송법 개정안이 논의되기 시작했다. 1998년 3월 방송위원회가 개최한 세미나에서 사업자간 교차 소유 및 SO와 PP의 경영 허용, MSO, 허용, 케이블 TV와 중계유선방송의 통합 요구가 제기 되었다. 중계유선방송 양성화에 대한 SO의 반발이 심했으나 1999년 1월 종합유선방송법 개정안이 국회 본회의를 통과되었다. 개정안의 주요 내용은 SO, PP, NO 간 상호 경영 허용, 복수 SO 허용, 대기업과 외국인의 SO 및 PP 지분 33% 확대, NO 사업자의 등록제 실시 및 방송 프로그램 공급분야 지정제도와 외국방송프로그램 사전심의 등의 철폐 등을 담고 있다.

김영삼 정부 출범부터 논의되었던 통합방송법이 1999년 12월28일 국회를 통과하고 2000년 3월13일부터 시행되었다. 통합방송법에 따라서 제1기 방송위원회가 행정부처로 독립된 합의제 행정 기구로 출범하며 지상파방송, 케이블 TV, 중계유선방송을 총괄하게 되었다. 방송위원회는 문화관광부로부터 방송정책권을 넘겨받아 방송사의 인허가권, 방송 운영 편성 정책, 방송기술 정책 및 방

송발전기금 관리 운영을 책임지게 되었다. 통합방송법 제정으로 이전의 종합유선방송법, 한국방송공사법, 유선 방송관리법은 자동 폐기되었다.

2000년 5월3일 방송위원회는 15개의 신규 PP를 승인 발표 했고 2001년 1월부터는 일정 자격을 갖춘 법인에 대한 PP 등록제를 시행하였다. 2000년 12월 중계유선방송을 SO로 전환하는 정책이 발표되어 2001년 4월에30일 총 38개의 3차 전환 SO가 선정되었다. 2002년에는 8개 중계유선사업자가 SO로 전환했다. 중계유선방송의 SO 전환을 계기로 케이블 TV의 가입 가구는 2002년에 1000만을 넘어서게 된다. 케이블 TV 사업자가 경영 허용에 따라서 NO 사업자이던 한국통신이 16개 SO에 진출망을 매각하면서 SO가 자체망을 소유하며 본격적으로 케이블 TV방송사업을 주도할 기반을 마련했다. 또한 2000년 12월19일 방송위원회는 한국통신이 주도하는 KDB 컨소시엄을 위성방송사업자로 선정한다^[8].

통합방송법에 따라 이루어진 소유규제 완화로 지상파 방송사업장 위성방송사의 주식을 33%까지 소유할 수 있고 위성방송사업자의 종합유선방송 소유지분도 33%까지 허용되었다. 종합유선방송사업자간의 경영 또는 소유 제한을 완화하여 1개의 종합유선방송사업자가 전체 유선 방송사업자 매출액의 33%와 전체 종합유선방송 구역의 1/5까지 경영 및 소유를 허용했다.

나. 평가

2000년 통합방송법은 유료방송시장에서 그 동안의 현상과 동떨어졌던 규제를 완화하고 경쟁 도입을 촉진하였다. 하지만 통합방송법은 지상파방송과 유료방송의 기술적 특성을 제대로 반영하지 못했고 기존 지상파 방송 중심의 방송규제체계를 극복하지 못했다는 지적을 받는다. 또한 전국유료방송인 위성방송사업자를 허가하였으나 먼저 출발한 지역 유료방송사업자인 케이블 TV와의 균형적 발전 방안에 대한 큰 그림이 없었다. 즉 기존의 방송법과 종합유선방송법을 물리적으로 통합하고 위성방송 법조항을 추가한 모습에 불과하다는 평가를 받기도 했다^[9]. 2000년 통합방송법은 경쟁을 도입하고 소유와 경영 규제의 완화로 유료방송의 산업성을 어느 정도 고려했다고 할 수 있다. 하지만 여전히 무료 보편적 성격을 가진 지상파방송사업자와 차별하여 유료방송사업자에 대한 공익적 의무 요구에 대한 폭이나 강도에 대한 종합적 고민은 없었다고 평가 할 수 있다.

3. 2008년 인터넷 멀티미디어방송사업법 (IPTV 법)

가. 배경 및 주요 내용

방송과 통신의 융합의 흐름의 가속화 되면서 통신사업자의 방송 산업 진출이 현실화하는 IPTV 서비스 제공을 통해서 이루어졌다. 국내에서 IPTV 도입은 방송진영과 통신 진영 사이의 뿌리 깊은 영역 다툼의 현실을 극명하게 보여준 사례이다. 통신사업자가 포화되는 통신시장을 탈피하여 사업다각화 전략으로 방송산업 진출을 시도하면서 기존 시장을 지키려는 방송진영과 새로운 시장에 진입하려는 통신진영사이에 갈등이 심화되었다^[14].

인터넷망을 통하여 방송서비스를 제공하는 서비스를 통신사업자는 발전된 인터넷망 기술을 이용한 새로운 멀티미디어 서비스로 규정지으려 했다. 반면에 케이블 TV 사업자들은 유료로 다채널 패키지를 사업 모델이 기존의 유료방송과 동일하다는 입장을 나타냈다. 통신사업자는 되도록 규제의 강도가 높은 방송으로서 규제 받는 상황을 피하려 한 반면에 케이블 TV 사업자는 동일 서비스, 동일 규제 원칙 적용을 촉구했다. 새로운 방송통신 융합 서비스에 영향력을 미치기 위한 정보통신부와 방송위원회 간에 규제기관 영역 다툼도 치열했다. 방송위원회는 IPTV의 방송법 편입을 주장했지만 정보통신부는 IPTV를 광대역 융합서비스 성격을 가진 새로운 부가통신서비스로 보고 별도의 법 제정을 추진했다.

결국 통신사들은 인터넷 멀티미디어방송사업법이라는 별도의 법 제정을 통해서 IPTV 서비스를 제공하게 된다. IPTV 방송서비스는 전국을 대상으로 인터넷 멀티미디어 제공 사업자가 전송망 제공 및 가입자 유치를 인터넷 멀티미디어 콘텐츠 제공 사업자가 콘텐츠를 제공을 담당하는 구도로 전개 되었다. 소유규제에서 IPTV 사업자는 전체 유료방송 가입가구의 1/3을 초과하지 못하게 되었는데 케이블 TV 사업자와의 비대칭 규제 이슈가 발생하였다.

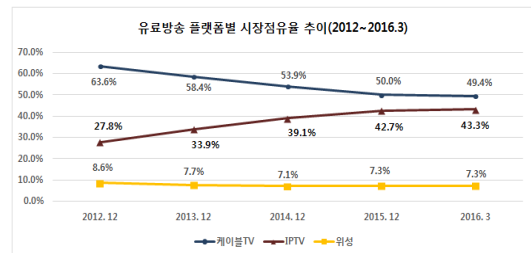


그림 1. 유료방송 플랫폼 시장 점유율(KCTA)
 Fig. 1. Market share of pay TV platform industry

나. 평가

인터넷 멀티미디어방송사업법 통과와 가장 큰 의미는 통신사업자의 본격적인 방송사업 진출 허용에 있다. 사업 다각화의 일환으로 방송 사업을 모색하던 통신사업자는 방송법 이외의 별도 사업법을 통하여 방송사업 진출의 기회를 얻게 되었다. 인터넷 멀티미디어방송사업법의 통과를 결과적으로 케이블 TV 사업자 위주의 국내유료 방송산업을 통신사업자가 주도하는 IPTV 서비스와의 경쟁구도로 만들었다는 의미가 있다. 수신료를 기반으로 다채널 패키지 서비스를 제공하는 IPTV 사업의 본질은 케이블 TV 방송 사업과 다르지 않다. 하지만 IPTV가 방송법이 아닌 별도의 사업법의 적용을 받게 되면서 '동일 서비스, 동일 규제' 원칙이 적용되는 않는 비대칭 규제 문제가 발생하였다. 케이블 TV 사업이 지역이라는 방송권역을 대상으로 이루어지는 반면에 IPTV 방송사업자는 전국을 대상으로 하는 유료방송사업자로서 선발 주자인 케이블 TV 사업자와 경쟁구도에 놓이게 되었다.

인터넷 멀티미디어방송사업법은 통신사업자의 본격적인 방송 진출을 허용하면서 유료방송시장 전체의 구도에 영향을 주었다. 방송사업 초기에 통신사업자들은 콘텐츠 수급에 어려움을 겪지만 점차 방송시장에서 주요한 유료 방송 플랫폼 사업자로서 위치를 점하게 된다. 결정적으로 유선전화, 인터넷을 방송과 함께 하나의 패키지로 제공하는 결합 상품의 마케팅이 시작되면서 유료방송 시장의 전체의 판도에 변화가 시작된다. 특히 휴대전화가 결합상품이 추가되면서 모바일 부분이 취약한 케이블 TV 방송 사업자는 결합상품 경쟁에서 구조적으로 통신사업자에게 뒤처지게 되며 IPTV로의 가입자 이탈이 증가하게 되었다. 인터넷 멀티미디어방송사업법에서 모회사인 통신사업자와 회계분리에 대한 조항이 있지만 케이블 TV 사업자는 결국 통신시장에서 축적한 자본력이 방송시장으로 전이되면서 케이블 TV 사업자가 경쟁에서 어려움에 처하게 되었다는 주장을 일관되게 하고 있다.

인터넷 멀티미디어방송사업법이 통신사업자의 방송사업 진출로 유료방송사업의 전체 규모를 키우게 된다. 하지만 결합상품에서 방송상품에 대한 과도한 할인율이 적용되면서 유료방송사업전체의 건전한 성장에 큰 도움을 주었다고 평가하기 어렵다. 결합상품의 적극적인 마케팅으로 IPTV 가입자의 수는 증가하였으나 정작 통신사업자가 유료방송 콘텐츠 제작에 적극적으로 투자해서 성공한 사례는 찾아 보기 어렵다. 이러한 사항은 결국 통

신사업자가 방송서비스를 결합상품의 구색 맞추기 요소로 활용했다는 비판을 받게 되었다. 지상파 방송사와 유료방송 플랫폼 사업자간의 지상파 방송 프로그램 재송신료에 대한 갈등도 IPTV 방송 사업이 시작되면서 심화되기 시작했다.

4. 2009년 미디어법

가. 배경 및 주요 내용

2009년 미디어법의 골자는 방송산업의 소유 및 경영에 대한 규제 완화였다. 대기업 및 일간신문과 뉴스통신사의 방송 산업 진입을 주요 내용으로 하는 미디어법 개정을 둘러싸고 찬성진영과 반대진영 사이에 치열한 갈등이 전개되었다. 미디어법 개정 추진 명분은 엄격한 미디어 기업에 적용된 소유 및 경영 규제 완화를 통하여 미디어 기업의 산업 경쟁력 제고 및 글로벌 경쟁력 증진에 있었다. 미디어법 개정 반대의 주요 논리는 일간신문의 여론 독점력 강화였다. 이미 3개 주요 일간지의 시장 점유율이 50%를 넘는 상황에서 미디어법이 개정되면 여론 장악력이 더욱 확대되어 언론 기능의 공공성 및 공정성 훼손 위험이 커지게 된다는 것이다.

미디어법 개정 이전에 대기업이나 언론사의 방송사업 진출에 대한 규제는 방송의 공공성 및 공익성 유지를 위한 주요한 정책 기조였다. 이러한 정책 기조는 방송정책의 주요 골격으로 여론의 다양성 유지와 공정성 증진을 방송정책의 중요한 가치로 삼았기 때문에 미디어법 개정을 둘러싸고 소유 및 경영 규제 완화를 통한 산업적 경쟁력 강화라는 주장과 갈등을 야기하게 된다. 이익 추구를 목표로 삼는 대기업이 방송을 소유하는 경우 방송을 이윤 추구의 보조 수단으로 활용할 수 있고 이미 여론 형성에 영향을 미치고 있는 일간 신문사가 방송사업에 진출할 경우 여론 독과점이 우려된다는 주장이 규제완화를 통한 미디어 산업의 경쟁력 제고라는 주장이 팽팽히 맞선 것이다.

결국 진통 끝에 미디어법이 국회에서 통과되면서 국내 유료방송산업도 적지 않은 변화를 겪게 된다. 2009년 통합방송법에서 개념이 제시된 이후 실제 도입이 되지 않은 종합편성채널 도입이 전격적으로 이루어져 일간 신문사가 운영하는 4개의 종합편성채널이 탄생하며 국내유료방송 산업의 한 축을 맡게 되었다.

표 3. 미디어법 통과에 따른 소유 및 경영 규제 변화
 Table 3. Changes in ownership and crossownership ban due to Media Law.

사업 구분	1인지분		대기업		일간신문/ 뉴스통신		외국자본	
	구법	개정	구법	개정	구법	개정	구법	개정
지상파	30%	40%	금지	10%	금지	10%	금지	금지
종편 PP	30%	40%	금지	30%	금지	33%	금지	20%
보도 PP	30%	40%	금지	30%	금지	33%	금지	10%
위성 방송	-	-	49%	폐지	33%	33%	33%	49%
종합 유선	-	-	-	-	33%	49%	49%	49%
IPTV	-	-	-	-	49%	49%	49%	49%
종편 보도 IPTV	-	-	금지	49%	금지	49%	금지	20%
일반PP	-	-	-	-	-	-	49%	49%

나. 평가

미디어법의 통과는 이명박 정부의 대선 공약부터 추진된 종합편성채널의 탄생을 가져오게 된다. 언론사의 본격적인 방송사업 진출을 둘러싸고 미디어법의 통과 과정은 여론의 독과점 우려와 소유 및 경영 규제 완화를 통한 미디어 기업의 경쟁력 제고라는 입장이 팽팽히 맞서며 적지 않은 사회 갈등을 야기했다. 결국 논란 끝에 통과한 미디어법에 의해서 일간신문이 운영하는 4개의 종합편성채널이 출범하게 되었고 유료방송산업의 상수로 자리매김 하게 되었다.

종합편성채널은 유료방송플랫폼 사업자는 의무편성해야 하는 채널로 유료방송시장에서 사업을 시작하면서 적지 않은 변화를 가져왔다. 보수 편향적인 시사 보도 프로그램으로 정치적 편향성 이슈가 제기 되었고 종합편성이라는 채널에 걸맞지 않은 프로그램 편성에 대한 비판도 제기되었다. 일간지를 모기업으로 두며 광고영업의 불투명성 이슈도 제기되며 사업 초반에는 부진한 경영 성과를 보였다. 하지만 점차적으로 시청률과 경영 지표도 개선되고 있다. 반면에 보도채널과 지상파 방송사업자들이 종합편성채널 출범으로 인해 상대적으로 방송활동이 위축되는 결과를 가져왔다.

미디어법 통과와 가시적인 성과가 종합방송채널 탄생으로 이어졌지만 미디어법 개정 취지인 미디어 기업의 산업 경쟁력 촉진 및 글로벌 경쟁력 강화에 얼마나 도움을 주었는지 확실하지 않다. 오히려 미디어법의 개정을

미디어 산업 경쟁력 제고 측면 보다는 이명박 정부의 정치적인 결정으로 보는 시각도 적지 않다.

5. 정책적 시사점

현재까지 방송법의 개정 연혁을 살펴보면 국내 유료방송산업 정책의 가장 큰 문제점은 유료방송산업에 대한 이해가 부족했고 성장에 대한 큰 그림이 없이 정책이 추진되었다는 점이다. 기본적으로 국내 방송 정책은 지상파 방송에 대한 정책을 근간으로 출발했다. 지상파 주파수를 이용하는 3-4개의 방송사에 대한 공적책임과 공공성에 대한 내용이 주요한 가치로 부각되었다. 지상파 방송사 이후에 기술의 발전으로 유료방송산업이라는 방송의 새로운 영역과 시장참여자들이 나타났다.

유료방송산업은 시청자의 수신료와 광고 수익을 바탕으로 운영되기 때문에 지상파 방송 사업과 비교하여 상대적으로 높은 산업적 특성을 가지게 된다. 이러한 유료방송산업의 본질에 대한 이해를 바탕으로 하여 장기적인 발전 방향을 제시하는 큰 그림이 필요했으나 실제의 유료방송정책은 새로운 매체의 도입에 맞추어 임기응변식으로 이루어지는 경우가 대부분이었다. 이러한 유료방송산업의 속성에 대한 이해 부족과 정책의 장기적인 밀림의 부재는 두 가지 중요한 규제 이슈를 제기한다.

첫째 유료방송산업에 대한 장기적인 청사진이 없는 상황에서 수직적 규제체계의 한계점은 유료방송사업자에 대한 여러 가지 규제의 정합성 문제를 야기한다. 현재의 유료방송산업 정책은 지상파 방송 중심의 방송정책에 네트워크 포설 목적에 따라서 새로운 매체가 나타날 때마다 이를 추가하는 방식으로 이루어져 왔다. 이러한 방식의 유료방송산업에 대한 접근 방식은 매체 간의 정책 집행에 칸막이를 만들어 수직적 규제 체계를 형성하였다. 많은 연구에서 지적하듯이 이러한 수직적 체계는 인터넷을 기반으로 한 방송 통신 융합이 진행되면서 규제의 일관성 측면에서 많은 문제점을 나타내고 있다^{[10][11]}.

특히 이러한 문제는 IPTV 서비스가 본격적으로 케도에 오르면서 케이블 TV와의 비대칭 규제 문제와 공정경쟁 이슈를 촉발 시켰다. 케이블 TV 사업자들은 다채널 패키지를 유료로 시청자에게 제공하는 동일한 서비스인 IPTV 서비스가 방송법이 아닌 별도의 사업법으로 규제 받는 상황에 대하여 비대칭 규제 이슈를 제기해 왔다. 케이블 TV 방송 사업자는 지역채널 사업자로서 지역채널 운영 등과 채널 운영 기준 및 기술 기준 적용에서 IPTV

사업자보다 높은 강도의 규제를 받는 점을 비대칭 규제 문제로 삼았다. 또한 결합상품이 시장에서 중요한 가입자 수단이 되면서 부터는 통신사업자의 시장지배력 전이 문제 역시 대두되었다^[12]. IPTV 사업자는 후발주자로서 콘텐츠 동등 접근 이슈에 있어서 공정 경쟁 이슈를 제기하였다. 현재의 수직적 규제체계를 네트워크와 콘텐츠를 중심으로 하는 수평적 규제체계로 전환하는 작업에 대한 필요성이 꾸준히 제기 되었으며 현재까지 진행된 논의는 계류 중인 통합방송법 개정안에 담겨 있는 상황이다.

유료방송산업 정책에 대한 두 번째 문제점은 유료방송 시장에서 공익성과 산업성의 혼재이다. 전통적 지상파 방송은 유한한 자원인 지상파 주파수를 배타적으로 사용하는 가운데 방송사업자로서 공익적 책무 이행에 의무를 수행하여 왔다. 지상파 방송에 대한 공익성 논의는 주파수 희소성과 침투성에 기반을 둔 방송의 영향력에 대한 우려에서 출발하였다. 누구나 시청할 수 있는 지리적 보편성, 사회의 다원성을 균등하게 표출하는 소구의 보편성, 소수자 및 소외계층에 대한 배려 및 정파에서 자유로운 공정한 보도 등이 주요한 공적 가치로 논의 되었다.

유료방송시장은 지상파 방송과는 달리 유한한 자원인 지상파 주파수를 사용하는 대신 별도의 네트워크를 통하여 유료방송 플랫폼을 구성하여 수신료를 납부하는 시청자를 대상으로 다채널 서비스를 제공한다. 영향력 측면에서도 지상파 방송과 비교하면 상대적으로 유료방송이 미치는 영향력은 크지 않다. 따라서 유료방송 사업자는 지상파 방송에 적용되는 공익적 책무와는 차별되는 공익성 의무를 요구 받게 된다. 또한 유료방송산업 자체가 이윤을 추구하는 사업자들과 시청자가 지불하는 수신료를 기반으로 구성되기 때문에 산업적 속성이 크다. 따라서 유료방송시장에 어느 정도의 공익성 책무를 요구할 것인가 또한 공익성과 산업성을 어떻게 조화시키느냐가 항상 논의의 대상이었다. 즉 유료방송산업의 양적인 성장을 이끌면서도 질적인 수준을 유지할 것인가에 대한 논란이 계속되었다.

지금까지의 국내 유료방송정책을 살펴보면 결국 공익성과 산업성의 논리가 혼재된 채로 각각 제대로 필요한 역할을 제대로 하지 못하거나 경우에 따라서는 과도함이 문제가 되었다^[13]. 1992년 종합유선방송법 제정에서 볼 수 있듯이 법 입안자들은 케이블 TV의 산업적인 속성을

제대로 이해하지 못한 채 제도를 만들어서 초기의 케이블 TV의 시장 안착과 성장은 한 동안 기대하기 어려웠다. 유료방송 프로그램에 대한 시청자의 수요에 상관없이 정부 주도로 공급 분야를 결정하고 일시에 다채널 방송을 시작해서는 제대로 된 시장 안착을 기대할 수 없었다^[14]. 또한 수직적 결합이나 수평적 결합을 인위적으로 제한하면서 케이블 TV 산업의 정상적인 진화를 불가능하게 했다. 결국 케이블 TV 출범 후 시장에서 적지 않은 시행착오를 겪은 후에야 이러한 문제점에 대한 대책을 반영하는 2000년 통합방송법이 제정된 것이다^[15]. 이처럼 유료방송에 대한 산업적 측면에 대한 이해 부족은 제대로 초기 유료방송산업을 키우는데 시장에서 걸림돌로 작용했다.

IV. 결 론

본 연구는 유료방송 시장의 공익성 개념과 국내유료방송정책의 정책 기초 및 문제점을 살펴보았다. 통시적으로 살펴보았을 때 국내 유료방송정책의 가장 큰 문제점은 장기적인 청사진이 없는 수직적 규제체계의 한계와 정책 추진 과정에서 공익성과 산업성으로 혼재로 요약될 수 있다. 미디어 환경의 변화에 따라 등장하는 새로운 미디어를 규제체계에 추가로 편입시키면서 유료방송산업 규제는 칸막이식 수직적 규제의 틀에 기반을 두게 되었다. 수직적 규제 체제 아래에서 단계적으로 발생하는 유료방송산업의 이슈를 해결하면서 사업자간의 비대칭규제 이슈와 공정경쟁 문제가 부각되었다. 기존의 유료방송정책에서 나타난 또 다른 문제는 빠르게 변화하는 미디어 환경을 기존의 법이 따라 갈 수 없는 상황이다. 기존의 법 때문에 혁신적 기술을 이용하여 소비자 후생을 높일 수 있는 방안이 사장되거나 장시간에 걸쳐 법이 개정되기를 기다려야 했다. 또 미디어 환경에 신속하게 대응하기 힘든 규제 체계는 규제의 공백 문제를 발생시켜 신규 사업자와 기존 사업자간의 비대칭 규제 이슈를 야기했다.

한편 유료방송정책 집행에 있어 공익성과 산업성 조화는 늘 중요하게 언급되었으나 구체적으로 어떻게 정책에 반영될지에 대한 실천적 방안이 부족했다. 수신료를 기반으로 하는 유료방송산업의 경우 산업성의 가치가 중요하다라는 말은 수사에 그칠 때가 많았고 미리 예측할 수

없는 공익적 책무의 수준 요구는 유료방송산업 성장에 부담으로 작용했다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 유료방송산업 성장에 대한 장기적인 밑그림을 가지고 현행의 수직적 규제 체계를 수평적 규제 체계로 전환하는 것이 필요하다. 현재 논의되고 있는 통합방송법안의 입법 시도는 이러한 노력의 출발점이 될 것이다. 수평적 규제 체계로의 전환에 대하여 총론에 대한 합의는 이루어진 듯 하나 기존의 이원화된 법체계 아래에서 만들어진 각론을 조정하는 작업은 쉽지 않다. 한 번의 입법으로 모든 문제점이 해결되지 않을 것이다. 하지만 사업자의 이해관계를 떠나서 지속적으로 성장이 가능한 유료방송산업의 장기적인 생태계를 지원할 수 있는 수평적 규제 체계 구축 노력은 대단히 중요하고 계속되어야 한다.

산업성과 공익성의 혼재의 문제는 먼저 앞으로 유료방송산업에 적용될 공익성 가치가 무엇이며 구체적인 적용 방안에 대한 입장이 나와야 한다. 기존에 논의되었던 여러 공익성 가치 중에서 다양성의 증진은 향후 유료방송산업의 핵심적인 가치로 볼 수 있다. 다채널 콘텐츠가 제공하는 다양성과 이를 다양한 기술과 서비스를 바탕으로 제공할 수 있는 사업자 선택의 다양성을 증진하는 방안이 구체적으로 제시되어야 할 것이다. 다양성 증진, 보편적 서비스 및 지역성 구현 등 유료방송사업자의 공익적 책무를 정책에 구체적으로 반영하여 시장참여자들이 명확히 이를 이해하고 준비할 수 있어야 한다. 이렇게 예측 가능한 공적 책무가 명확히 제시되면 유료방송산업의 시장참여자들은 이에 대하여 적극적으로 책무를 수행하고 나머지 경쟁 영역에서는 산업성 가치를 추구하는 모습으로 유료방송산업이 성장해야 할 것이다.

References

- [1] Hyun-Woo Lee, "Coordination of Public and Industrial Interests of Broadcasting Regulation", KOCCA Focus, Vol. 82, pp. 1-15, 2014.
- [2] Mi-Sun Sim, Jae-Young Kim, "Redefinition of Public Concept of Broadcasting in Digital Era", The Journal of Broadcasting and Communication, pp. 32-64, 2003.
- [3] Hyung-Chul Kang, "Public Broadcasting: Transformation of Korean Society and Public Broadcasting", Nanam, Seoul, 2004.
- [4] Suk-Min Yoon, "Communication Policy", Communication Books, Seoul, 2005.
- [5] Yong-Joon Chung, "Public Interest of Digital Broadcasting" Communication Books, Seoul, 2009.
- [6] Hyung-Chul Kang, "Convergence Media and Public Interest", Nanam, Seoul, 2016.
- [7] S. E. Oberlander, "How Independent are Independent Regulatory Commissions?" Unpublished Ph. D. Thesis at Univ. of California Berkeley.
- [8] KCTA, "10 Year History of Cable TV", Communication Books, Seoul, 2005.
- [9] Jung-Min Ahn, "Periodical Examination of Broadcasting Regulation", The Journal of Information Law Study, Vol. 20, No. 1, pp. 177-204, 2016.
- [10] Youn-Sik Chung, "Legal Examination of Korean Broadcasting Regulation", The Journal of Broadcasting and Telecommunication Study, Vol. 75, pp. 58-86, 2011.
- [11] Jung-Min Joo, "Convergence of Broadcasting and Telecommunication, Media Competition, and Efficient Market Structure", The Journal of Broadcasting and Telecommunication Study, Vol. 69, pp. 69-92, 2009.
- [12] Hee-Soo Kim, "Multi Media Service of Broadcasting and Fair Competition due to Convergence" KISDI Report 06-06, 2006.
- [13] Sung-Oak Yoon, "Regulatory Problem of Pay TV Industry and Improvement Plan", The Journal of Press and Law, Vol. 15, No. 1, pp.1-32, 2016.
- [14] Jiun Park, Seung-Jung Shin, Hee-Kyung You, "A Study on Development Plan, Comparison & Analysis of Digital CATV and IPTV", The Journal of the Institute of Internet, Broadcasting and Communication, Vol. 8 No. 6, pp.173-178, 2008.
- [15] Joonho Do, "Impact of Pay TV Market Structure and Competition on Digital Switch Over of Cable TV", The Journal of the Institute of Internet, Broadcasting and Communication, Vol. 16 No. 3, pp.145-153, 2016.

저자 소개

도 준 호(정회원)



- 1996년 : Michigan State University (인문학박사)
- 1997년 ~ 2001년 : 정보통신정책연구원(KISDI) 연구위원
- 2001년 ~ 현재 : 숙명여대 미디어학부 교수
- 방송통신위원회 자체평가위원, 한국방송학회 기획이사 역임