

방송영상 산업 발전을 위한 통합미디어법제 제정 방향 및 바람직한 미디어혁신위원회의 역할 제언

이종관
법무법인(유) 세종 수석전문위원

목차

- 1 서론
- 2 과거 통합미디어법제의 논의 과정 및 시사점
- 3 통합미디어법제 제정의 주요 쟁점 및 제정 방향
- 4 바람직한 미디어혁신위원회의 역할
- 5 결론

요약

우리나라의 미디어 관련 규제체계 및 법제 개편은 2008년 이후 현재까지 15년간 이루어지지 못한 상태이며, 이에 따라 미디어 시장의 급격한 환경변화에도 불구하고 여전히 경직적이고 수직적인 규제체계와 법체계가 유지되어 오고 있다. 이에 최근 정부는 미디어 규제체계 개편 통합미디어법제 제정을 추진하고 있다.

통합미디어법제는 공·민영 구분 체계를 명확히 하고, 공영미디어에 대해서는 차별화된 공적 가치 실현이 담보될 수 있도록 해야 하고, 수평적 규제체계 하에서 각 계층별로 공통규범과 계층별로 특화된 규범을 설정하되, 미디어 산업의 혁신과 지속가능한 발전을 위해 규제 수준의 전반적인 완화를 추진하는 것이 바람직하다. 또한 이용자 보호와 공정경쟁을 촉진할 수 있는 제도적 방안이 병행 논의 및 도입되어야 한다. 나아가 현재의 분리된 미디어 정책 거버넌스 구조 하에서는 미디어혁신위원회와 같은 컨트롤 타워 및 사회적 합의·숙의 기구의 설치와 운영이 필요하고, 해당 위원회에서 국내 미디어 산업 전반의 규제체계 개편 논의가 이루어지도록 하여야 할 것이다.

1. 서론

우리나라의 방송 규제체계 개편 논의는 크게 보면 2번에 걸쳐 이루어졌으며, 1차는 1998년 12월부터 방송개혁위원회(이하 방개위)를 설치 및 운영하면서 통합방송법¹ 제정 방안을 마련하였고, 2차는 2006년에 총리실 산하로 방송통신융합추진위원회(이하 융추위)를 설치하여 융합 추세에 대한 대응 및 융합산업 육성, 또한 인터넷멀티미디어방송사업법(이하 IPTV법) 제정 방안을 논의하였다. 이와 같은 논의를 거쳐 현행 방송법 체계 및 규제체계가 형성되었고, 2023년인 현재까지 유지되어 오고 있다.

문제는 융추위 논의를 통해 2008년 IPTV법을 제정한 이후 현재까지 15년간 국내외 방송시장의 환경은 크게 변화하였음에도 불구하고 방송미디어 관련 법체계가나 규제체계는 사실상 개정이나 개편이 이루어지지 못했다는 점이다. 2008년 국내 방송시장의 방송사업 매출액은 8조 6,272억 원에서 2021년 19조 3,502억 원으로 2배 이상 증가하였고, 시장의 경쟁 환경 역시 크게 변화하였고, OTT로 대표되는 온라인동영상서비스가 주류 미디어로 성장하고 있는 상황임에도 방송 분야의 규제 체계는 2000년 통합방송법 체제, 법체계는 2008년 IPTV법 제정 이후의 체계가 그대로 유지되고 있는 것이다.

이와 같이 시장과 규제체계 간의 비정합성이 누적되어 옴에 따라 국내 방송법제와 규제체계의 문제점 역시 응축되고 있다. 현행 방송법제 및 규제체계가 갖는 문제점은 첫째, 시장환경변화 대비 수직적 규제의 비효율성이 커지고 있다는 것이다. 즉, OTT 등 IP 기반 미디어의 확산으로 인해 기존의 방송 플랫폼 뿐 아니라 온라인·모바일 등 다양한 미디어를 통한 방송 시청이 증가하고 있고, 기존의 방송법 체계로는 신유형 방송 서비스를 규율하기가 어려워지면서 수직적 규제의 비효율성을 개선해야 할 필요성이 증대되고 있다. 방송 이용의 다변화가 심화되고 다양한 미디어를 통해 방송을 시청하는 경향이 심화되어 신규 융합형 방송 서비스의 규제를 위한 방송법제 개편의 필요성이 대두되고 있는 상황이다(이종관, 2018).

둘째, 경쟁상황의 변화에도 불구하고 규제체계의 개편이 지체되어 매체 간 비대칭적 규제가 적용되고 있다는 문제가 있다. 공·민영 구분 체계의 모호함으로 인해 공공성과 산업성

1) (구)방송법과 종합유선방송법, 유선방송관리법 및 한국방송공사법을 통합하여 방송법을 제정하였다.

의 달성에 있어서 권리·의무관계가 명확하지 않으며, 케이블TV SO, 위성방송과 IPTV가 각기 다른 법을 통해 규제되고 있어 규제 형평성 측면에서의 문제가 지적되어 왔다. 이로 인해 방송의 공적책임 이행을 통한 공적가치 증진에 한계가 발생함은 물론, 방송시장 내 공정경쟁 환경을 조성하는데 어려움이 발생되고 있으며, 이용자 차별 행위 등 이용자의 편익을 극대화하는데 부정적인 영향을 초래하고 있는 상황이다.

셋째, 방송 관련 법체계 자체의 비효율성 문제이다. 국내 방송법제는 모법이 되는 방송법과 특별법적인 성격의 IPTV법으로 구성되어 있고, 이 외에 방송통신발전기본법이 존재하나 해당 법은 방송통신의 융합을 촉진하고 산업의 진흥을 위한 것으로 엄밀한 의미에서 방송에 대한 제반 규제를 형성하는 법은 아니다. 따라서 방송에 관한 실질적인 규제와 제도를 형성하는 것은 방송법이며, 융합법으로써 IPTV법이 방송법제에 해당하는 구조이다.² 2008년 IPTV법이 따로 제정되게 됨에 따라 2000년 통합방송법 제정으로 단일법 체계를 갖게 되었던 방송 관련 법제는 다시 이원화되었다. 현행 방송법은 지상파 방송을 염두에 두고 방송의 개념을 상정하고 이후 새로운 유형의 방송이 등장할 때마다 방송의 정의를 추가하는 방식을 취해 왔기 때문에 네트워크 설비 목적을 기준으로 종합유선방송, 위성방송 등으로 분류하는 등 각 방송 유형별로 적용되는 칸막이식 규제 프레임워크를 채택하고 있어(도준호, 2012) 최근과 같은 방송기술 발전과 시장 환경변화, 서비스 다양화, 인터넷 기반의 미디어 서비스 등장에 대응이 어려운 상황이다.

넷째, 국내 방송정책과 방송 관련 법체계의 비정합성 문제이다. 전술한 바와 같이 현행 방송 관련 법체계와 산업 규제 방식, 특히 경쟁규제가 비효율적이며 역동적으로 변화하는 미디어 산업의 현실과 괴리가 발생하고 있는데, 이는 국내 방송이 역무별 규제체계를 근간으로 하고 있기 때문에 상이한 방송사업자 간 경쟁관계가 형성되어 있을 시 규제차별의 문제가 발생하여 ‘공정경쟁’이라는 정책적 목표를 달성하기 어려운 조건이 되기 때문이다(이수일, 2010). 방송시장에서는 경쟁관계에 놓이게 되는 방송 서비스들을 규율하는 법제가 서로 다르다보면 규제의 비대칭, 차별 또는 공백의 문제와 함께 정책추진의 효율성과 일관성 저하의 문

2) 국내 방송법 체계는 언론법제에 기원을 두고 있기 때문에 방송법의 경우 규범법의 성격을 가지는 반면, IPTV법은 융합서비스라는 점과 신규 진입사업자라는 측면에서 육성성이 중요한 목표가 되어 사업법적인 성격을 지닌다.

제가 발생한다는 지적이 있다(홍대식, 2011).

이상과 같이 국내 방송 규제체계가나 법체계가 방송시장 환경변화에 적절히 대응하지 못하고, 오히려 구시대적인 규제가 시장의 혁신과 발전을 저해하고, 시청자와 이용자의 권익 증진에도 긍정적인 효과를 가져오지 못한다는 문제가 존재하여 수차례에 걸쳐 규제체계 및 법체계 개편 논의와 시도가 있어왔다. 그러나 안타깝게도 아직까지 규제체계와 법체계 개편이 이루어지지 못한 상태가 지속되고 있다. 이에 현 정부는 국정과제로써 미디어혁신위원회를 설치·운영하고 해당 위원회에서의 논의를 바탕으로 디지털 시대에 부합하는 새로운 미디어 규제체계와 법체계를 수립한다는 계획을 밝힌 바 있다. 이에 본 고에서는 그간 국내 방송 규제체계 개편을 위한 논의들을 검토해 보고, 향후 국내 방송시장에 요구되는 바람직한 규제 체계 개편방향과 함께 미디어혁신위원회의 운영 방향에 대해 제언해 보도록 한다.

2. 과거 통합미디어법제의 논의 과정 및 시사점

1) 통합미디어법제 논의 과정

(1) 1기 : 논의의 시작 & 1차 입법(2009~2015)

2009년 7월 신문·방송 겸영규제를 완화하는 등의 대규모 방송법 개정이 이루어지면서 방송 법제 전반의 대폭적인 변화가 이루어지고, 통합방송법제의 필요성이 제기되기 시작하였다. 이는 IPTV법 제정 이후 장기적으로는 방송법과 IPTV법 통합 계획의 일환이었으며 IPTV 도입 이후 국내 방송시장의 변화에 대응할 필요성 역시도 해당 논의의 배경이 되었다. 이에 따라 2010년부터 통합방송법제 제정을 위한 연구 및 논의가 2008년 출범한 방송통신위원회를 중심으로 시작되었다. 2010년 방송통신위원회에서 통합법제 제정 연구반을 설립하고, 본격적인 통합법제 제정 논의에 착수하였다. 해당 연구반에서는 수평적 규제체계 도입 논의, 방송통신 통합법제 논의 등 다양한 각도와 관점에서 통합법제 제정 방향을 논의하였는데, 당시 연구반의 주된 화두는 방송의 정의와 방송사업(역무) 재편 과정이었음과 동시에 가장 큰 애로사항으로 대두되었다.

다음 년도인 2011년의 통합법제 제정 연구반에서는 방송시장 구조 개편 및 방송 역무 개편 방안에 대한 본격적 논의와 초안을 도출하였는데, 여전히 방송의 정의 및 범위가 논

의의 가장 큰 애로사항이었으며, 추가적으로 지상파 방송시장의 공·민영 구분 체계 논의가 새로운 화두가 되었다. 이후 2012년 통합법제 제정 연구반에서는 방송 환경변화에 따른 방송의 가치 변화와 통합법제가 지향해야 하는 방송정책의 철학과 방향에 대한 논의가 이루어졌다. 방송정책 방향 설정과 관련 사회·정치적 이슈와 공·민영 체계, 법제화 방안 등이 주요 이슈였다.

이후 2013년에는 부처합동으로 「방송발전 기본계획 수립」 및 통합법제 제정의 국정 과제화로 제정 논의가 가속화되었다. 「방송발전 기본계획」에서 제시한 정책과제 및 로드맵에 따라 통합방송법제 제정이 필수적이 되었고, 이에 정부 주도로 법안 마련 및 발의를 추진하게 되었다. 이에 2014년 방송법과 IPTV법을 통합하고, 미세 조정 및 수평적 통합 방식으로 통합 방향을 설정하면서 통합법제 제정 준비를 완료하였고, 최종적으로 2015년 11월 24일 방송법 개정안이 국무회의 의결을 거쳐 국회에 정부 입법으로 발의되었다.

(2) 2기 : 국회 중심 논의 & 2차 입법(2017~2019)

전술한 바와 같이 정부가 19대 국회 후반기에 입법 발의한 방송법 개정안이 4.13 총선 등 국회의 정치 일정에 의해 입법이 지연되고, 또한 당시 SK텔레콤의 CJ헬로비전 인수 과정에서 대두된 소유겸영규제 이슈 등이 큰 논란이 되면서 국회처리에 영향을 미치게 되어 19대 국회에서 최종적으로 통과되지 못하고 자동 폐기되었다. 이에 대해 방송 업계 및 학계에서 입법 지연에 대한 비판이 제기되고 OTT가 새롭게 등장하면서 방송 규제체계 및 법체계 개편의 필요성이 다시 대두되었다.

이에 20대 국회에서는 국회를 중심으로 통합방송법제 논의를 재추진하였는데 2017년 하반기부터 더불어민주당의 김성수 전 의원 등이 소속된 ‘국회언론공정성실현모임’에서 외부 전문가들과 함께 논의 및 개정안 마련이 시작되었다. 약 1년 반에 걸친 논의를 통해 공영 방송법과 방송법의 2원 체제³, 종합유선방송, IPTV 및 위성방송의 유료방송 통합, 영향력 및 시장 규모가 확대되고 있는 OTT를 방송법에서 포섭하는 내용을 중심으로 하는 공영방송법 제정안 및 방송법 전부개정안의 발의를 추진하였다. 해당 개정 및 제정안은 공영방송에 대한

3) 방송법과 IPTV법은 통합하고, 방송법 제4장 한국방송공사를 분리하여 한국방송공사법을 제정하였다.

정의⁴, 방송 개념의 확장, OTT의 정의와 포섭 방식, OTT에 대한 규제 수준 설정이 핵심 쟁점이었다.

그러나 2019년 1월 1차 입법발의 이후 MCN, 개인 크리에이터를 방송법에 포섭하는 이슈를 두고 정치적인 논란까지 발생하여 동년 7월 일부 내용 수정 후 재발의 과정을 거치게 되었다. 1인 방송과 크리에이터 포섭 이슈의 경우 자칫 표현의 자유를 침해할 수 있다는 점과 과잉규제라는 점을 들어 2차 입법에서는 포섭 대상에서 삭제되었다. 해당 입법 시도는 국회 차원에서의 규제체계 개편 및 입법 시도였으나 여러 정치적 이유 및 방송미디어 분야에 대한 정책 거버넌스 문제로 인해 20대 국회 회기종료 후 자동 폐기되었다.⁵

(3) 3기 : 부처별 논의 확장(2020~현재)

2017년부터 2019년까지 있었던 국회 중심의 논의와는 별도로 2020년부터 부처(방송통신위원회 및 과학기술정보통신부)별로 방송미디어 법체계 개편방안 논의 및 연구가 다시 시작되었다. 정부 부처별 논의는 국회에서의 기존 논의와는 별개로 행정부처 차원에서 이루어진 논의라 할 수 있다. 정부나 시장에서는 유료방송 시장의 구조개편 및 OTT의 확산에 따라 방송미디어 전반의 법체계 개편을 더 이상 늦출 수 없다는 인식이 확대되었고, 이에 따라 규제체계 및 법령 정비가 시급하다는 필요성에 따라 부처별로 논의가 시작되었다.

방송통신위원회와 과학기술정보통신부는 각각 시청각미디어서비스법(가칭)과 디지털미디어서비스법(가칭)이라는 명칭으로 미디어 전반의 규제체계를 개편하면서 통합미디어 법제의 수립을 추진하고 있는데, 방송통신위원회는 2017년부터 시청각미디어서비스 개념 도입을 검토하기 시작했고 과기정통부는 2020년 6월 디지털미디어생태계 발전방안을 수립하면서 디지털미디어라는 포괄적 개념으로 접근하기 시작했다. 2020년 방송통신위원회는 시청각미디어서비스법 제정 방안 연구에 착수했고, 과기정통부는 「방송미디어 중장기 법제정비

4) 공영방송의 개념 또는 학술적 정의를 반영하여 정의 규정을 신설할 것인지, 또는 방송법 및 방송문화진흥회법, 한국교육방송공사법과 같이 설치법의 기준에 따른 정의로 규정할 것인지에 대한 논쟁이 있었으며, 국내 법체계나 개념의 추상성이 갖는 문제점 등을 고려하여 결국은 설치법 기준의 정의를 채택하였다.

5) 해당 방송법 전부개정안에 대해 부처별로 상이한 의견을 제출하였고, 일부는 제도나 규제의 소관 영역과 관련하여 반대이견을 제시하였다.

방안 연구」를 시작했다. 이에 따라 방통위는 2020년 개념 정립을 시작으로, 2021년 1차 연구, 2022년 2차 연구가 진행되었다. 한편, 과기정통부는 디지털미디어 개념을 중심으로 2022년 3월 방송미디어 중장기 법적 정비 방안 초안 도출 후 추가 연구가 진행 중이다.

현재까지 알려진 바로는 공영방송법의 분리 여부, 법 명칭 외에 두 법제가 지향하는 방향성이나 가치는 큰 틀에서 유사하지만, 부차별로 연구와 논의가 진행되고 있음에 따라 법제 정비 역시 거버넌스 구조에 따라 영향을 받고 있다는 비판적 주장도 존재한다.⁶

2) 시사점

2010년 초기에는 특별법이자 한시법적 성격이 있었던 IPTV법을 방송법과 통합하는 논의, 즉, 유료방송 중심의 통합법제 제정 중심의 논의가 이루어졌다. 이에 따른 2015년 통합법 발의가 비록 수평적 통합, 기계적 통합이라는 비판이 있었으나, 동일시장-동일규제 원칙 부각, 유료방송 중심의 방송시장 변화라는 추세를 반영했다는 의의가 있다. 또한 「방송발전 종합계획」 이후 목표했던 정책 과제의 완수라는 의미 역시 평가 받을 수 있다. 이후 방송 공공성 제고라는 정책 목표와 OTT의 도입 및 확산이라는 환경변화를 반영하여, 주된 화두는 공·민영방송 간의 역할과 책임 구분, OTT의 미디어적 속성을 고려한 미디어 법제 포섭이었다. 이 역시 논의 과정에서 현재 우리나라 방송미디어 산업이 직면한 현실과 요구를 반영하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있으며, 시청각미디어서비스 또는 디지털미디어서비스라는 포괄적 개념으로 방송 개념을 확장하고 방송 법체계의 확장을 시도했다는 평가를 받을 수 있다. 그러나 우리나라의 방송 법체계 개편 논의가 본격화된 2010년 이후 2023년 현재까지 무려 13년간 입법이나 개편이 이루어지지 못한 상태이다.⁷ 국내 방송제도나 산업의 핵심적인 문제점인 정치담론의 과잉, 경도된 정파성으로 인해 그간의 의미 있는 시도에도 불구하고 구체화되지 못해 왔고, 현재의 논의 결과 역시 향후 입법 실현 가능성을 담보할 수 없다는 지적이 여전하다.

6) 송혜리(2021.12.21.). OTT 지원책 방통위가 반대?...시청각미디어법 '깜깜'[OTT은애어]. <아이뉴스24>. <https://www.inews24.com/view/1428314>

7) 국내 GDP(명목)는 2008년 1,154조 원에서 '21년 2,071조 원으로 약 2배 가까이, 방송사업 매출은 8조 6,276억 원에서 19조 3,502억 원으로 2배 이상 증가하는 등 경제규모나 방송산업 규모가 크게 변화했음에도 방송 규제체계가 법제는 전혀 개편되지 못한 상태이다.

3. 통합미디어법제 제정의 주요 쟁점 및 제정 방향

1) 통합미디어법제 제정의 주요 쟁점

(1) 환경변화에 대한 문제인식

통합미디어법제 제정의 배경이자 방향성을 전제하는 환경변화에 대한 문제인식은 크게 기술, 서비스, 시장경쟁으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째로 기술 측면에서는 레거시 미디어의 주파수(RF) 중심의 기술방식에서 폐쇄형 IP(QoS IP)로 진화하는 양상을 보였다가 현재는 개방형 IP로 수렴하고 있다는 점이다. 이는 공급자 중심의 선형적 전달 및 전송구조에서 이용자 데이터 기반의 빅데이터, AI를 활용한 매개 및 중개구조로의 변화를 가능케 했다. 다시 말해 전송기술 기준에서 기술 중립적인 ‘서비스’ 중심으로 변화가 이루어짐에 따라 과거와 같이 전송기술 기준의 분류체계나 규제체계의 적용이 더 이상 유효하지 않다는 점을 시사한다. 또한 제작-편성-전송-이용의 모든 과정에서 ICT 및 디지털 기술이 접목되면서 전통적인 아날로그 기반의 규제체계의 효과성을 무력화시켰다는 점에서 통합미디어법제 제정 및 규제체계 개편의 정당성이 강화되었다.

둘째로 서비스 측면에서는 전송방식 및 구현방식 중심의 수직적(칸막이) 서비스 구조가 서비스 간 경계가 소멸되는 미디어 빅블러(media big blur) 현상⁸⁾이 심화되고 있다는 점이 주된 현상이다. 이러한 현상의 중심에는 플랫폼이 있는데, 과거 네트워크 중심의 물적 플랫폼에서 비물적 플랫폼 형식의 서비스 제공 구조로 변화하는 요인이 되었다. 서비스 차원에서는 레거시 미디어에서 OTT 서비스로의 헤게모니 이전이 지속되는 상황에서 공적 서비스와 상업적 서비스의 경계 소멸에 따른 공공 서비스의 위축에 대응하여 공적 서비스 범위 확장의 필요성도 대두되고 있다.

셋째, 시장경쟁의 축이 지상파 방송에서 유료방송으로 변화하였고, 현재는 OTT로 시장 주도 매체의 변화가 이루어지고 있다. 여기에 시장 경계의 소멸 현상이 더해져 과거 시장 내 경쟁(intra-market competition)에서 시장 간 경쟁(inter-market competition)으로 경

8) 디지털 대전환에 따라 산업간 경계가 소멸 또는 모호해지는 현상을 의미한다. 미디어 빅블러 현상이란 매체 간 경계(특성 또는 시장획정 등)가 모호해지는 것을 말한다.

쟁양상이 변화하였다. 시장 경계의 소멸, 미디어 경계의 확장으로 인해 경쟁 범위 역시도 확대되었고 경쟁 강도 역시 강화되었다. 소위 통제된 경쟁(managed competition)에서 미디어 시장 참여자 간의 자유경쟁(free competition) 및 써드파트(third party)와 연계, 즉, 경쟁과 제휴가 공존하는 경쟁상황으로 변화하였다. 또한 비물적 플랫폼의 확장에 따라 역내 국지적 경쟁에서 탈 국경의 글로컬(glocal) 경쟁으로 지리적 경쟁의 범위 역시 크게 확장되었다.

한편, 국내 시장상황에 대한 규제 당국의 문제인식은 국내 방송미디어 산업의 쇠퇴 및 글로벌 사업자에 의한 시장 잠식, 나아가 글로벌 사업자에 대한 의존도 강화에 대한 우려에 그 배경을 두고 있다. 국내 미디어 산업은 '파편화된 시장'에서 '전통 미디어의 빠른 쇠퇴', '혁신 및 차별성 약화', '미래 성장성 저하'라는 악순환 구조를 보이고 있다(이종관, 2022). 전술한 바와 같이 국내 방송미디어 규제체계가 환경변화에도 불구하고 이에 대응하는 개편이 이루어지지 못함에 따라 경직적 규제, 나아가 규제 만능론에 입각하여 시장이나 사업자의 유연성이 결여된 상태에서 글로벌 미디어 기업이 진입하고 있는 상황이다. 따라서 전통 매체의 외연확장, 새로운 디지털 미디어의 육성, 나아가 국내 미디어 산업 전반의 경쟁력을 강화할 수 있는 새로운 규범체계 및 제도 개편이 필요하다는 인식이 대두되었다. 즉, 유튜브와 넷플릭스 등 국내 시장이 글로벌 미디어 기업이 경쟁하는 시장으로 변화하고, 국내 시장이 침탈·종속될 우려가 커지고 있는 상황인 것이다.

문제는 국내 미디어 기업이 글로벌 미디어 기업과 직접적인 경쟁을 할 수 있는지 여부이며, 세부적으로는 국내 시장에서는 문화할인이나 언어, 공감 및 취향·성향에 따라 일부 경쟁할 수는 있겠으나, 글로벌 시장에서 대등한 경쟁이 가능할지 여부는 회의적 시각이 존재한다. 이 경우 국내 미디어 시장은 갈라파고스화 되고, 한류의 성공사례가 사라지며 자칫 한류 확산이 글로벌 미디어 사업자에 대한 의존도가 심화될 수도 있어, 국내 방송미디어 산업을 글로벌 미디어 기업과의 공정한 경쟁 하에서 보호할 필요성이 대두되고 있는 것이다.

(2) 방송미디어 법체계 개편 필요성 및 원칙

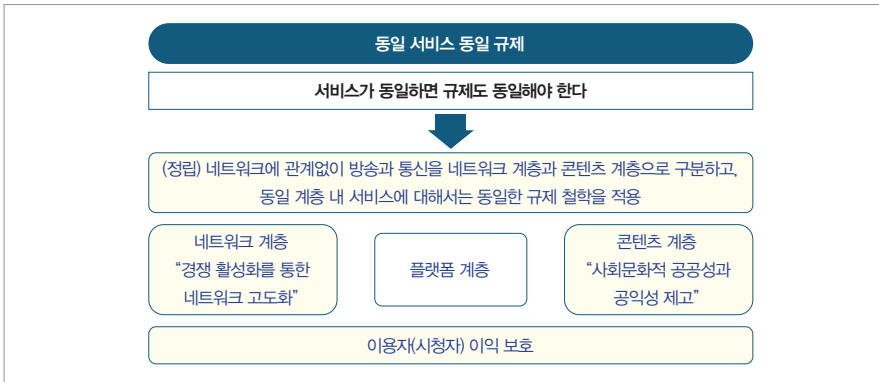
위와 같은 현재 국내 방송미디어 산업에 대한 문제 인식 속에서 방송미디어 법체계 개편 필요성이 강조되고 있다. 첫째로 미디어 환경변화에 대응할 수 있는 규제체계 및 법체계 정립의 필요성이다. 현행 방송 분야의 법체계는 최근의 환경변화에 대응이 어렵고 정책 사각지대 발생을 야기하기 때문에 기술, 서비스, 경쟁 환경 등 미디어 환경의 전반적 변화에 대응할

수 있는 법체계 마련이 필요하다. 둘째, 변화된 환경 속에서도 미디어의 공적가치 보호는 여전히 필요한 정책인데, 이를 위해서는 규제체계와 법체계 개편이 필수적이다. 미디어 빅블러, 디지털미디어가 일반화된 상황에서도 미디어가 갖는 사회, 문화, 정치, 경제적 영향력은 여전히 유지되고 있고, 유지되어야 한다. 이를 위해 변화된 환경에서 미디어의 새로운 공적가치 규범을 확립하고, 이를 구현할 수 있는 새로운 제도 마련이 필요하고, 이는 법으로 구체화되어야 한다. 셋째, 미디어에 대한 규제 패러다임이 기존의 사전규제 및 구조규제 중심의 규제 형식에서 네거티브 규제 형식의 사후·행위규제 중심으로 전환되어야 할 필요가 있다. 매체별 규제 확정방식, 즉, 수직적 규제방식에서 탈피하여 수평적이고 성과기반 및 영향력 기준 규제 패러다임으로의 전환이 필요하다. 또한 국내외 사업자 간의 공정경쟁 촉진을 위해 역외적용 및 대리인 제도 등의 유효한 정책 및 제도의 도입이 필요하다. 넷째, 기존 칸막이식 분류체계와 포지티브 형식의 규제 체계로 인해 환경변화 대응에 미흡하고 시장 역동성이 저하되는 문제점을 극복하기 위해 규제 중심의 경직적 법체계를 개선할 필요가 있다. 기존의 방송 규율 체계가 유지되면서 불합리한 규제가 여전히 유지되고 있어, 법체계 개편과 더불어 규율 체계 전반의 유연화가 필요하다.

이와 같은 국내 방송미디어 법체계 개편 필요성 하에서 향후 법체계 개편 시 지향해야 할 원칙과 가치를 명확히 수립해야 한다. 법체계 개편의 원칙은 첫째, 미디어 개념을 확장하고 미디어의 공적가치와 산업적 가치를 병립해야 한다. ICT 기술의 발전, 디지털 대전환의 보편화와 방송미디어 환경변화에 따라 전통적 개념과 정의로서의 방송은 한계에 봉착했다. 현행 방송 법체계는 방송에 대한 협소한 개념 정의를 바탕으로 형성되었기 때문에 방송미디어 산업과 시장의 변화에 대응하기에 역부족이다. 따라서 첫 번째 원칙으로 전통적 방송 개념을 확장함과 동시에 미디어의 포괄적 개념과의 중첩 영역을 포섭할 수 있는 개념을 수립하여야 할 것이다. 이를 위해서는 미디어의 현상적 특징과 미디어의 역할 및 영향, 나아가 최적화된 규율 체계를 설계할 수 있는 새로운 미디어 개념을 정립해야 하는데, 전통적 방송에 부여되어 있던 공적가치와 공적책임이 해체 또는 소멸되는 것이 아니라 새로운 미디어 환경에 부합하는 가치와 책임이 재구조화되는 방향이 되어야 할 것이다. 나아가 미디어가 갖는 산업적 가치 극대화를 통해 국가경제의 발전과 이용자 후생 증진이 공적가치와 대등하게 병립되어야 한다. 이를 위해 현행 규범법적인 성격을 갖는 방송법제에 사업법적 성격이 추가되어야 하며, 규제중심에서 규제와 진흥의 균형을 도모해야 할 필요가 있다.

두 번째 원칙으로 수평적 규제가 적용되는 방향으로 규제 패러다임이 전환되어야 한다. 시장획정 및 서비스의 기능·특성에 입각하여 콘텐츠와 플랫폼으로 대별되는 수평적 규제 체계가 적용되는 것이 바람직하다. 네트워크 계층은 경쟁 활성화 및 기술발전에 의한 네트워크 고도화, 콘텐츠 계층은 사회문화적 공공성과 다양성, 공익성 제고를 목표로 설정하고(황준호, 2022), 시장 경쟁·획정을 근간으로 하는 동일서비스-동일규제 원칙과 기술 중립적 규제체계를 수용하는 방향성을 가져야 한다. 사회적으로 요구되는 기능과 역할 관점에서는 위와 동일한 맥락으로서 공공과 시장영역(상업영역)으로 대별되는 체계가 수립되어야 한다. 규제방식이나 수준에 있어서는 기존의 포지티브 규제방식을 네거티브 규제방식으로 전환하여 시장의 역동성 및 자율성, 혁신성을 제고하고 기존의 매체 기준 수직적 분류체계에 근거한 매체별 규제방식을 영향력 규제(시장경쟁과 공공영역에 대한 영향을 모두 고려) 방식으로 전환되어야 한다.⁹ 규제 수준에 있어서는 규제기관 중심의 금지적 규제, 사전규제 등 경직적 규제를 공적규제와 자율규제의 균형으로서 협력규제 방식, 필요최소 규제 방식, 자기선언(self-declaration) 규제 방식¹⁰으로 전환될 필요가 있다. 끝으로 공정경쟁의 촉진과 이용자 보호 등 보편타당한 글로벌 규범 양식을 적용하여 탈국경 시대에 적합한 규제체계와 법체계가 되도록 하여야 할 것이다.

[그림 1] 통합미디어법제 수립 원칙



출처 : 황준호(2022)

9) 이와 같은 방식을 영향력 기반 규제방식이라고도 하는데 시장지배적 사업자(SMP)에 대한 규제가 대표적 사례이다. 영향력 기반 규제 방식은 성과기반 규제가 전제될 필요가 있다.

10) 자기선언 규제 방식의 대표적 사례로는 '공영방송 협약제도'가 있다.

2) 통합미디어법제 제정방향

(1) 공·민영 구분 체계의 명확화 및 공영미디어의 차별화된 공적 가치 실현

현행 방송법은 공·민영 방송의 역할과 책임을 구분하고 있지 않음에 따라 공·민영 미디어 간의 동조화 현상 및 공영미디어의 차별성 약화, 민영미디어의 산업성 저하 문제가 발생하고 있다. 이에 따라 통합미디어법제 제정 시에는 공영미디어를 별도로 분류하여 강화된 공적 책무를 부여할 수 있는 개편 방향이 설정되어야 한다.

다만, 이러한 개편 방향에서 고려해야 하는 첫 번째 쟁점으로는 공영미디어의 정의 및 개편 방향을 우선 고민해야 한다. 즉, 현행 KBS, MBC, EBS로 대표되는 공영방송을 1)개념정의를 신설할 것인지 또는 2)현행화를 위해 설치법 기준으로 적용할 것인지 여부에 대해 판단해야 한다. 1)의 경우 공영방송에 대한 개념적 규정을 바탕으로 공영방송의 당위적 책무와 역할을 부여할 수 있으나, 경계설정 및 공영방송을 특정하기가 어려운 문제가 존재 하고, 2)의 경우 순환적 정의 문제와 시청각미디어서비스 규율체계에 부합하는지 여부가 모호하다.¹¹⁾

두 번째로 공영미디어의 가치와 책무가 무엇인지에 대한 쟁점이 있다. 이는 책무나 가치를 명확히 해야 한다는 당위적 주장과도 관련이 있다. 공영미디어가 차별화된 가치를 실현할 수 있도록 합의가 우선되어야 하고 부여된 책무의 내용에 대해서도 공공이나 시장이 요구하는 수준에 부합되도록 합의가 필요하다(공영방송 협약제도가 대표적). 이를 위해서는 공영방송이지만 재원 측면에서는 상이한 KBS와 MBC 간의 가치와 책무를 구분하여야 하는지 여부, 공영미디어와 민영미디어가 모두 공통으로 이행하여야 하는 책무 유형이나 내용이 무엇인지에 대한 고민이 필요하다.

세 번째 쟁점으로 공영미디어와 관련된 타 제도의 개편이 필요한지 여부이다. 예컨대 두 번째 쟁점과 같이 공영방송의 가치와 공적책무를 명확히 하고 사회적 합의를 도출하기 위해 협약제도를 도입한다고 했을 때, 기존 재허가 제도의 개편이 추가적으로 필요할 수도 있다. 이와 같이 공영미디어로의 개념 확장, 차별화된 가치실현 및 책무 이행을 위해 공영방송 거버넌스나 수신료 제도(산정 관련 제도 포함), 평가제도 등의 개편이 필요한지, 또한 이러한 개편이 이

11) 이와 같은 문제점에 대한 대안으로 영국 BBC, 독일 ARD, ZDF 사례와 같이 공영방송을 별도로 정의하지 않더라도 별도의 수단(예: 칙허장 등)을 통해 공영방송을 획정, 특정할 수 있다는 주장이 있으며, 구체적으로는 협약체계의 도입이 필요하다는 주장이 있다(성육제, 2022).

루어졌을 때 공영방송 이외의 방송사업자나 시장, 공공에 미치는 영향은 어떠한지, 나아가 제도의 실효성이 있는지 여부 등을 추가로 검토해야 할 것이다.

(2) 시청각미디어서비스에 대한 수평적 분류체계 적용

방송미디어서비스의 기능이나 특성, 시장경쟁이 아닌 네트워크·전송방식에 근거한 매체별 수직적 분류로 인해 시장 환경변화에 대응이 곤란하다는 지적은 2000년대 후반 이후로 지속 제기되어 왔다. 이에 대응한 개편방향으로 시청각미디어서비스를 콘텐츠 계층과 플랫폼 계층으로 대별하고, 동일 계층에 대한 동일 규제 적용을 원칙으로 하는 수평적 규제체계 도입이 필요하다는 것은 주지의 사실이다. 그러나 여전히 이러한 개편 방향에 대해서도 쟁점이 존재한다. 첫째로 일부 서비스의 분류대상 계층 명확화에 대한 쟁점이다. 즉, 공영방송 및 지상파 방송 서비스의 경우 플랫폼과 콘텐츠 계층 중 어떤 계층으로 분류되어야 하는지 여부(예: 콘텐츠와 플랫폼으로 분류 후 각각의 규율내용 적용 등) 또는 지상파를 별도의 역무로 구분하여 수직적 체계를 유지해야 하는지 여부가 여전히 쟁점이라 할 수 있다. 또한 OTT 서비스 중 CP의 성격(예: 넷플릭스)과 플랫폼의 성격(유튜브 등)을 가진 서비스에 대한 분류 방안을 여하히 설정할 것(예: OTT를 동일한 플랫폼 계층으로 모두 포섭할 것인지, OTT 내에서도 콘텐츠와 플랫폼으로 구분할지 여부)인지도 상당한 고민이 필요하다. 둘째, 각 계층별 정책 목표나 목적을 설정하는 것도 논쟁점이 존재한다. 콘텐츠 계층에 대한 정책 목표를 불법·유해 콘텐츠로부터의 시청자 보호, 콘텐츠 경쟁력 강화 및 글로벌 진출 지원 등이 있을 수 있고 플랫폼 계층은 이용자 서비스 품질 보장, 공정경쟁, 서비스 고도화 및 기술 혁신 등을 상정할 수 있는데, 시장상황에 맞추어 계층별 정책 목표를 명확히 하는 것이 필요하다. 셋째, 방송미디어 시장 환경의 변화를 전망하여 신규 서비스에 대한 유연한 포섭 가능성을 열어두어야 한다는 점이다. 현재 규제당국에서 고민하고 있는 분류체계가 신규 미디어 서비스 등장 시 각 계층으로 유연하게 포섭될 수 있는지 여부 및 법적 공백 시 인접 법령의 과도한 우회적용 방지 가능 여부가 고민되어야 한다.

(3) 시청각미디어서비스에 대한 공통규범 설정 및 계층별 특화된 규범 설정

서비스 특성에 따라 획일적인 규제를 적용할 경우 정책 목표 달성이 곤란하고 규제 경직성이 심화될 수 있다. 따라서 향후 통합미디어법제 제정 시 요구되는 정책 목표에 따라 공통 규범을 설정하고, 콘텐츠 계층과 플랫폼 계층별로 규율 원칙을 수립하며 서비스 특성을 고려하

여 각 계층의 서비스 유형별로 특화된 필요최소규제 적용 및 글로벌 사업자에 대한 집행 실효성 확보라는 방향성이 필요하다. 이와 관련해서는 우선 시청각미디어서비스 또는 디지털미디어서비스에 대한 공통규범의 유형 및 내용을 어떻게 설정해야 하는지가 쟁점이라 할 수 있다. 시청각미디어서비스 또는 디지털미디어서비스에 공통적으로 적용되어야 하는 규율 원칙(예: 시청자 권익증진, 공정경쟁, 미디어의 자유와 독립, 국민 기본권 및 기본질서 준수, 표현의 자유 보장 등)을 설정해야 하는데, 이는 입법자와 시장참여자 간의 상당한 합의가 요구될 수 있다. 또한 규율 내용으로는 금지행위, 분쟁조정, 경쟁상황평가, 미디어평가 등 외에 공통적으로 적용되는 규율 내용과 규율 수준을 설정하는 것이 필요하다. 한편, 특정 계층 내 개별 서비스별로 차등 또는 특화된 규율 내용을 설정하는 것이 필요하다. 콘텐츠 계층의 경우 보도 또는 상품판매방송 등 특수한 목적과 기능이 부여된 콘텐츠에 대한 차등 또는 특화된 규율 내용에 대한 고민이 필요하고, 플랫폼 계층에 대해서는 네트워크 기반의 물적 플랫폼과 비(非)물적 플랫폼 간의 규율 차별화 및 세부 내용, 전국과 지역 플랫폼에 대한 차등 또는 특화된 규율 내용을 여하히 설정할지에 대해서도 신중한 판단이 필요하다. 규율 내용과 함께 수준을 설정함에 있어서도 개별 규율 내용별 수준, 자율 또는 공동규제로 위임할 규율 유형이나 내용, 실시간·AVOD·SVOD 별로 차등화된 규율 유형과 수준에 대한 논의와 고민이 필요하다.¹²

(4) OTT의 기능에 따라 콘텐츠·플랫폼 특성별로 필요최소규제 적용

OTT 서비스의 유형이 다양하고 가변적임에 따라 OTT를 사전적으로 엄격히 분류하는 것에 한계가 있을 수밖에 없다. 이에 따라 OTT와 타 서비스 또는 OTT 서비스 간에 규제 형평성 이슈가 발생 가능하다. 이러한 문제에 대응하기 위해서는 콘텐츠·플랫폼의 분류체계 하에서 OTT의 구체적 유형에 따른 특성별로 차등화된 규율 적용이 필요하나, 다만 규율 수준은 반드시 필요한 사안에 대해 최소규제 원칙의 적용이 바람직하다. OTT에 대한 필요최소규제 적용 시 우선 규제체계 포섭 대상으로서의 OTT 범위와 기준을 명확히 해야 한다. 즉, 모든 OTT 서비스가 미디어 정책 적용 대상이 되는 방안, 또는 영리 목적의 OTT 서비스 중 영향력 기준을 적용하여 비영리 목적, 동영상 제공이 주된 목적이 아닌 경우 등은 제외하는 방안 등에 어떤 방

12) 규율 수준을 판단함에 있어 영향력 기준 규율체계 수립 시 기준이 되는 영향력 수준(tiering)과 평가체계

안이 바람직한지 검토가 필요하다. 필요시 적용 대상이 되는 OTT 서비스의 영향력이나 사업자 규모 등의 반영 여부도 검토할 필요가 있다.¹³ 나아가 OTT에 대한 규율 수준 역시 전술한 바와 동일한 맥락에서 OTT에 대한 공통규범 적용 여부와 적용 타당성에 대한 고민도 필요하다. 즉, 이용자 보호, 공정경쟁 촉진 외에 일부 미디어 규율(예: 광고규제, 심의규제 등)의 적용 타당성도 고민되어야 한다.

(5) 시청각미디어서비스에 대한 전반적인 규제 완화

플랫폼 및 콘텐츠 계층으로 수평적으로 재분류될 레거시 미디어의 규제 수준이 완화되지 않는다면 새로운 법체계 수립의 의미가 퇴색될 수 있다. 즉, 규제체계나 법체계의 개편 시 반드시 같이 검토되어야 할 것이 불필요한 규제의 폐지나 완화, 필수적 규제의 식별 후 개선 또는 보완 등이라 할 것이다. 이를 위해서는 통합미디어법제 제정 시 각 계층별 규제수준의 전반적인 완화를 통해 산업발전을 도모하고 규제 형평성 문제를 해소하여 시장의 상생과 혁신, 공정경쟁을 촉진하여야 한다. 그러나 이와 같은 규제완화 또는 현실화 방향에 대해서도 몇 가지 쟁점이 존재하는데, 첫째는 각 규제 종류별 규제 수준의 완화 여부라 할 수 있다. 진입규제의 경우 현행 허가(지상파, 유료방송 플랫폼), 승인·등록(중편·보도·홈쇼핑, 일반PP)을 등록이나 신고로 완화할 수 있는지 여부, 소유겸영규제는 현행 소유규제(1인, 대기업, 외국인)를 완화할 수 있는지 여부¹⁴, 편성규제의 경우 콘텐츠 계층에 대한 편성규제(주방송 분야, 외국물, 순수외주 등) 완화 또는 일원화(장르별 편성비율 완화 포함), 현행 포지티브 방식의 광고규제를 네거티브 방식으로 완화하는지 여부, 자율등급제의 전 계층 확대 여부, 자율심의 방식으로 전환 여부, 직사채널, 공익공공채널 등 채널 운용 규제 폐지 또는 완화 여부, 플랫폼의 채널구성·편성 자율성 확대 등이 규제완화 대상으로 타당한지 여부가 검토되어야 한다. 둘째, 재량규제 적용 가능성 및 수준을 쟁점으로 꼽을 수 있다. 예컨대 재허가 부관, 행정지도 등으로 과도한 재량규제를 적용하려는 유인을 제한하여야 하는데, 실질적 규제 완화를 위한 재량적 규제 최소화 방안, 나아가 기존 가이드라인 등을 법제화하거나 상향입법으로 재량범위를 최소화하는 방안에 대해서도 진지하고

13) 전기통신사업법 제22조의7제항에서는 부가통신사업자 중 이용자 수, 트래픽 양 등 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 사업자는 서비스 안정성 확보 조치를 취하도록 규정하고 있다.

14) 겸영규제의 경우 향후 분류체계 개편·통합 시 겸영규제의 개편은 불가피하다.

공정적인 검토가 필요하다. 이와 같은 쟁점에 대한 검토를 통해 전체 규제 수준을 하향 조정함으로써 국내 미디어 산업의 성장과 혁신을 도모하는 것이 바람직하다.

(6) 이용자 보호 및 공정경쟁 촉진의 공통 규범화

방송미디어 법제가 추구하는 가장 중요한 가치 중 하나가 시청자 권의 증진이라 할 수 있다. 그러나 기존 시청자 및 이용자 보호는 소극적 보호 및 참여적 권리 보장 성격이 강했고, 공정경쟁 촉진 관련 규정 역시 미비하여 개선 및 보완이 필요하다. 보완 방향으로는 시청자·이용자로서의 보호와 경제적 소비자로서의 보호를 모두 포함하고, 금지행위 및 공정경쟁 관련 규정의 전반적인 보완 및 확장 추진이 바람직하다. 다만, 심의기준의 합리화 및 OTT에 대한 차별화된 심의규정 마련에 대해서는 추가적인 고민이 필요하다. 추상적이고 현재의 미디어 상황에 부합하지 않는 교조주의적이고 경직적인 심의규정의 합리화 방안이 고민되어야 한다. 또한 OTT에 대해 자율심의 제도를 도입(단, 실질적으로는 공동규제 방식으로 운영 필요)하고 영향력 기준 적용 여부를 검토하여 특히 영향력이 현저한 사업자나 서비스에 대해서는 그에 상응하는 제도나 규제의 적용이 필요하다. 또한 미디어의 보편적 복지라는 차원에서 OTT의 책임성 확대 여부에 대해서도 추가적으로 고민해 보아야 한다. 끝으로 변화된 환경에서의 공정경쟁과 이용자 보호를 위해 금지행위 세부 유형 현실화, 실효성 보완 및 제재규정 강화에 대해서도 고민과 검토가 필요하며, 예컨대 이용자 구제 및 대항권 강화 조치 마련, 동의의결 제도 등 도입, 금지행위 등 공정경쟁 관련 규정의 적용 대상 확대(OTT 및 인접 시장)를 고민해 볼 필요가 있다.

4. 바람직한 미디어혁신위원회의 역할

미디어 규제체계 및 법체계 개편을 보다 효과적이고 효율적으로 추진하기 위해서는 사회적 속의기구가 필요하다. 특히 현재와 같이 미디어 거버넌스 구조가 분리(과학기술정보통신부, 방송통신위원회, 문화체육관광부)되어 있는 상황에서 통합 논의 및 속의 기구 없이 개별적으로 추진될 경우 논의 구조가 분리되고 자칫 입법에 비효율을 야기함은 물론 합의가 지연되고 부처 간 힘겨루기 양상 발생 등 부작용이 우려된다. 이와 같은 문제를 극복하기 위해 현 정부는

미디어 부문의 주요 정책 공약으로 '미디어 산업 진흥을 위한 미디어 거버넌스 구조 개편'을 설정하였고, '미디어혁신위원회' 출범을 통한 중복 규제 및 비효율적 규제체계 문제 극복을 위한 공론장을 마련하겠다고 밝혔다. 이의 연장선에서 2022년 5월 새 정부 국정과제 중 하나로 '미디어 전략 컨트롤 타워 설치 추진, 신·구 미디어의 동반 성장을 위한 미디어 미래전략 및 법제 마련'을 선정하였다.¹⁵

현재까지 미디어혁신위원회의 구체적 운영 방안에 대해서는 알려진 바가 없으나, 공약이나 국정과제의 내용으로 보았을 때, 미디어 전반의 규제체계 개편과 법체계 개편이 핵심 역할이자 목표일 것으로 예상된다. 과거 방송미디어 분야에 대한 규제체계 및 법체계 개편을 추진하기 위한 사회적 합의·숙의 기구로 「방송개혁위원회」와 「방송통신융합추진위원회」, 「미디어발전국민위원회」가 운영된 바 있었다. 3개 위원회 모두 방송미디어 분야 관할 부처와 전문가가 포함된 전문적 논의기구였다는 공통점이 있다. 방송개혁위원회는 2000년 통합방송법을, 방송통신융합추진위원회는 IPTV법이라는 결과물을 도출했으며 현재의 국내 방송 규제체계와 법체계를 설계하고 완성시켰다는 의미를 갖는다.¹⁶

[표 1] 방송미디어 규제체계 개편을 위한 사회적 숙의기구 운영 사례

구분	방송개혁위원회	방송통신융합추진위원회	미디어발전국민위원회
법적성격	대통령 소속 자문위원회	국무총리 소속 자문위원회 (방송통신융합추진위원회 규정(대통령 훈령))	국회 문화체육관광방송통신위원회 소속 자문위원회
운영방향	<ul style="list-style-type: none"> · 위원회 구성의 포괄성 · 논의구조의 효율성과 전문성 · 각계각층의 의견수렴과 공론화 	<ul style="list-style-type: none"> · 위원회 구성의 공정성과 중립성 · 논의구조의 효율성과 전문성 · 방송통신 융합 의제에 대한 균형 있는 검토 · 각계각층의 의견수렴과 공론화 	<ul style="list-style-type: none"> · 각계각층의 의견수렴을 위한 주제별·지역별 공청회, 토론회 실시

15) 국정과제 27번, 핵심전략산업 육성 : 글로벌 미디어 강국 실현(방통위 · 과기정통부)

16) 방송개혁위원회는 법제 개편은 물론 규제체계 재정립, 또한 정책 거버넌스(통합방송위원회 설립) 모두를 포괄적으로 논의하고, 정책 방향을 도출했으며, 방송통신융합추진위원회는 IPTV로 대표되는 방송통신 융합 산업 활성화, IPTV법 제정 방안을 도출하였고, 정보통신부와 방송위원회로 이원화된 정책 거버넌스 구조를 방송통신위원회로 통합하는 방안을 마련하여 법제도와 정책, 정책 거버넌스까지 모두 개편하는 성과를 도출하였다.

구분	방송개혁위원회	방송통신융합추진위원회	미디어발전국민위원회
구성	위원수 : 10인(위원장 포함) 위원선임 · 위원장 : 대통령이 위촉 · 부위원장 : 실행위원회 위원장이 겸함 · 위원 : 국회의원 및 방송계, 사회문화 부문 저명 인사	위원수 : 총 20인 이내(위원장 포함) 위원선임 · 위원장 : 민간위원 중에서 총리가 위촉 · 정부위원(당연직) : 방송위원장, 문화관광부, 정보통신부, 산업자원부장관, 공정거래위원장, 국무조정실장(간사) · 민간위원 : 방송, 통신, 언론, 문화, 기술 등 각 분야의 전문가로 국무총리가 위촉	위원수 : 정당추천 총 20인(공동위원장 포함) 위원선임 · 공동위원장 : 한나라당 추천(1인), 민주당 추천(1인) · 위원 : 한나라당 추천(10인), 민주당 추천(8인), 선진과창조모임 추천(2인)
설립연도 / 운영기간	1998년 12월 / 3개월	2006년 7월 / 1년 6개월	2009년 3월 / 약100일
산하 기구 또는 지원 조직	실행위원회 · 기능 : 지상파 분과, 유료방송 분과, 디지털-방송통신융합분과로 구성 · 구성방식 : 전체 20여 명 사무국 · 기능 : 개혁위원회, 실행위원회 전체 회의, 분과위의 운영 지원 · 구성 : 총 20여 명(사무국장 및 직원) · 조직 : 기능별 팀제 편성(4개 지원팀)	분과위원회 · 기능 : 본위원회가 위임하는 안건을 분야별로 논의 · 구성방식 : 2개 분과위(정책산업분과 위/기구법제분과위) · 위원구성 : 본위원회 위원이 겸직 전문위원회 · 기능 : 위원회/분과위원회의 심의사항에 대한 전문적인 연구 및 검토 · 구성 방식 : 분과위원회의 분야와 동일하게 2개 분야로 구성 · 위원 구성 : 총 30인 이내(관계부처 2~3급, 민간전문가) 방송통신융합추진지원단 · 기능 : 위원회, 분과위, 전문위원회의 운영 지원, 관계부처 정책 협의 · 조정 · 구성 : 총 30인 이내 - 단장 : 국무조정실 정책처장(겸임) - 부단장 : 국무조정실 경제조정관(겸임) - 직원 : 관계부처 공무원, 연구기관 연구원 등 · 조직 : 기능별 팀제 편성(3개) · 인력 : 총 26명(지원단장, 부단장 제외)	위원회 업무를 보조하는 별도 사무국 조직 부재

자료 : 이종관(2017)

현재 상황을 판단해 보면, 방송통신위원회와 과기정통부 모두 미디어 법제 및 규율체계 개편 방안 마련 추진 중임에 따라 전술한 바와 같이 정책 거버넌스 구조의 이유로도 범부처

합동으로 통합적 논의 및 속의기구의 설립 및 운영이 필요하다. 이를 위해 총리실에서 주관하는 범부처 합동 위원회를 설치하고 학계 및 연구계 전문가와 산업계가 모두 참여하도록 하여 변화되고 확장된 미디어 시장 환경변화에 부응할 수 있는 논의가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다. 과거에는 지상파 분과 및 유료방송 분과(예: 방송개혁위원회)로 구분하였거나, 정책분과와 기구분과(예: 방송통신융합추진위원회)로 구분하여 운영하였는데, 향후 미디어혁신 위원회의 경우 매체별로 구분하되, OTT와 콘텐츠, 플랫폼 영역 역시 논의의 구조에 포함시킬 필요가 있다.

또한 국내 방송 규제체계 논의 시 가장 큰 문제점 중 하나인 과도한 정치담론의 개입이나 정파적 논의를 배제하기 위해서라도 학계나 연구계, 업계 전문가를 중심으로 구성하는 것이 바람직해 보인다. 예컨대 지상파, 유료방송, 콘텐츠, OTT로 분과를 구분하고, 각 분과를 통괄하는 전체 위원회를 구성하며, 각 분과는 4~6인의 전문가를 참여시키는 방안을 검토할 수 있다.¹⁷⁾ 또한 위원회 운영을 지원하는 사무국을 별도로 두어 위원회 운영 실무를 총괄하고 입법 작업을 지원하는 역할을 부여하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 다만 미디어혁신위원회의 위상을 어떻게 결정하는지 여부에 따라 위원장이나 전체위원회의 당연직 위원으로서의 관계 부처 공무원의 직위, 사무국의 규모 등이 결정되어야 할 것이다.

5. 결론

이상과 같이 국내 미디어 환경변화를 고려한 통합미디어법제 제정 방향 및 이를 위한 사회적 속의·논의구조 운영방안을 살펴보았다. 마지막으로 첨언하자면, 과거 방송 규제체계 개편 논의에서는 산업성이나 시장에서의 공정경쟁에 대한 논의가 충분치 못했었고, 2010년 중반 이후부터 산업성과 공정경쟁, 혁신에 대한 논의가 본격화되었다. 앞으로 만약 미디어혁신위원회가 구성되어 출범하고, 통합미디어법제 제정 논의가 이루어진다면 공익성을 구성하는 가치요소로 산업성의 중요성을 재인식하고, 미디어 산업의 경제적 가치도 공익성의 주된

17) 전체위원회에는 관계 부처에서 같이 참여하는 것이 바람직하다.

구성요소, 달성해야 하는 가치로 판단하여야 할 것이다. 또한 방송의 공공정책 목표와 수단, 산업정책 목표와 수단을 재검토하여 공공정책과 산업정책의 분리함으로써 공적영역은 보다 강화된 공적가치 구현을, 산업영역은 보다 혁신적인 산업 활성화가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한 지상파 방송과 같은 레거시 미디어의 혁신과 공진화를 위해 민영 지상파 영역에 대해서는 전향적인 규제완화(소유겸영 및 재허가, 편성 및 광고규제 등)를 통해 OTT로 수렴되는 상황에서 지속가능한 발전을 할 수 있는 제도적 토대를 만들어줘야 할 것이다. 반대로 글로벌 미디어 기업의 국내 시장 잠식과 더불어 의존도가 높아지는 상황에서 국내 미디어 기업들의 글로벌 진출 및 글로벌 사업자에 대항할 수 있는 경쟁력 확보를 위해 단지 규제적 차원의 내용이 중심이 되는 통합미디어법제가 아니라 진흥적 요소도 같이 포함된 미디어 법제가 제정되어야 할 것이다.

서론에서 언급한 바와 같이 국내 미디어 법제는 2000년 통합방송법, 2008년 IPTV법 제정 이후 무려 15년간 규제체계나 법체계의 개편이 이루어지지 못했다. 미디어 시장 환경의 변화는 더욱더 가속화하는 상황에서 국내 미디어 산업과 콘텐츠 산업, 한류의 경쟁력을 유지하기 위해서는 더 이상 개편이 지체되어서는 안 될 것이다.

jkwlee@shinkim.com

참고문헌

- 성육제(2022). 공영방송 협약제도의 도입 의의와 주요 쟁점. 방송통신위원회 공영방송의 공적책무와 협약제도 토론회, 2022. 5. 18.
- 이종관(2018). 방송의 새로운 공적가치 제고를 위한 통합방송법 제정 방향, 2018 케이블TV Show 정책세미나 발제문, 2018. 4. 12.
- 이종관(2018). 최근 통합방송법(방송법전부개정법률안) 제정 논의의 주요 내용과 이슈, 방송통신법 포럼, 2018. 9. 19.
- 이종관(2022). 미디어 규제체계 개편방향과 쟁점 : 시청각미디어서비스법 제정 논의를 중심으로. 공익산업법센터 학술세미나, 2022. 11. 4.
- 이종관(2022). 차기 정부 미디어 조직의 방송산업 활성화를 위한 정책 방안, 한국언론학회 특별세미나, 2022. 2. 8.
- 이종원(2022. 5. 20). 방송미디어 중장기 법적정비 방안. 한국언론학회 봄철 정기학술대회.
- 홍대식·김성유(2012). 스마트 미디어 환경에서의 방송 개념의 재정립. <방송통신연구>, 78권. pp.9-44.
- 황준호(2022. 2. 17). 방송을 넘어 시청각미디어서비스 규제체계로의 전환. 한국언론학회-정보통신정책연구원 정책토론회.
- 제20대 대통령직인수위원회(2022. 5). <윤석열 정부 110대 국정과제>. URL: <https://www.korea.kr/catalog/access/ecatalog.jsp?catimage=&start=&callmode=normal&elang=ko&Dir=1098&acmode=disable>