

미래 방송발전을 위한 거버넌스 전환과 (가칭)방송문화진흥재단 설립에 대한 제언

홍원식
동덕여자대학교 교양교직학부 교수

목차

- 1 들어가며
- 2 방송영상진흥재단 설립의 필요성
- 3 방송문화진흥재단의 성격과 설립 방안
- 4 맺음말

요약

본 글은 (가칭)방송문화진흥재단의 설립 필요성을 제안하고 있다. 방송문화진흥재단의 설립을 제안하는 것은 다양한 기술적 차이와 수익 모델의 차이에도 불구하고 방송 문화의 발전, 방송 성장 비전의 제시 그리고 방송 산업 성장의 기반을 마련하는데, 방송문화진흥재단의 설립이 중요한 역할을 담당할 수 있기 때문이다. 또한, 방송문화진흥재단의 설립은 기존의 정부 독점적 행정 정책이 사업자의 자발적 역동성에 기반한 정부와 시장의 협치 패러다임으로 전환을 가져올 수 있을 것이다. 이러한 정부-시장의 협치 모델은 행정 비용의 감소뿐만 아니라 시장 내 다양한 플레이어간의 동반성장의 가치와 같은 공동의 규범 발생을 유도하여 행정의 효율성을 높이는 결과를 가져올 수 있다. 이러한 배경 속에서, 본 글은 민간영역의 자발적 참여에 기반한 진흥 전문기구를 설립할 필요가 있으며, 마침 진행되고 있는 '방송역사 100년' 준비를 계기로 (가칭)방송문화진흥재단을 수립하여 정부-민간의 협치 모델로서 진흥 정책을 발전시킬 것을 제안한다.

1. 들어가며

2027년은 경성방송을 통해서 국내에 방송이 처음 소개된 지 100년이 되는 해이다. 주지하다시피 국내에서 방송은 일제 강점기의 총독부가 운영하는 기관방송으로 처음 시작되었지만 이제는 전 세계에서 손꼽히는 방송 콘텐츠 강국이 된 만큼, 방송 100년의 역사 속 국내 방송의 눈부신 성장을 굳이 새삼 강조할 필요는 없을 것이다. 이러한 눈부신 성장의 역사에도 불구하고, 국내 방송의 현실을 자세히 들여다보면 새로운 콘텐츠 플랫폼에 밀려서 정작 방송 영역 전반이 차츰 자신이 서있던 자리를 잃어가고 있는 모습이다.

현재 국내 방송은 기술적으로 그 영역의 범위를 쉽게 정의할 수 없는 정체성의 혼란이 나타나고 있으며, 이는 한류로 대변되는 눈부신 산업 발전과 별개로 우리 사회에서 방송에 대한 제도적 규범과 사회적 책무를 설정하는 데 있어서 많은 어려움을 주고 있다. 이러한 정체성의 혼란은 크게 세 가지 문제를 야기할 수 있다. 첫째는 방송 시장의 공유된 가치와 규범의 부재. 즉, 다양한 산업의 세부 지류로 분화하고 있는 방송 사업자들의 과열된 경쟁 속에서 방송 산업과 방송인의 공유된 정체성이 부재하기 때문에 나타나는 방송 시장 내의 공통된 규범과 가치의 훼손이 나타날 수 있다. 두 번째로 방송 산업 성장 비전의 불확실성이다. 한류의 큰 흐름 속에서 어느 때보다도 한국 방송의 산업적 성과에 대한 찬사는 커지고 있지만, 과연 한국 방송의 산업 성장의 지속을 위해서 어떠한 문화적 정체성이 유지되고 새로운 산업 성장의 방향 설정이 필요한 것인가에 대한 고민도 높아지고 있다. 세 번째로 방송의 정체성이 모호해 질수록 방송 산업의 제도적 범위 설정의 행정적 필요는 높아지고 있다. 방송의 기술적 확장이 가속화됨에 따라서 점점 더 동일 서비스 동일 규제의 수평적 규제 원리가 강조되고 있으나, 이를 적용하기 위해서는 방송 영역의 제도적 범위 설정이 전제되어야 하는 어려움을 갖고 있다.

이러한 배경 속에서 본 글에서는 (가칭)방송문화진흥재단의 필요성과 설립 및 운용 방안에 대한 제안을 제시하고자 한다. 방송의 고유한 정체성은 기술적 조건뿐만 아니라 그 사회의 고유한 문화와 경험을 통해서 만들어지는 것이다. 방송문화진흥재단의 설립을 제안하는 것은 다양한 기술적 차이와 수익 모델의 차이에도 불구하고 방송 문화의 발전, 방송 성장 비전의 제시 그리고 방송 산업 성장의 기반을 마련하는데, 방송문화진흥재단이 중요한 역할을 담당할 수 있기 때문이다. 방송영상산업 진흥 사업의 주체를 민간영역 진흥재단의 형태로 제도화하는 것은 이를 통해 다양한 방송사업자들의 자발적인 참여를 유도하고, 사업자들이 자발

적 영역에서 공유되는 방송영상의 정체성이 공통의 규범과 가치 및 새로운 성장과 도약으로 이어지는 선순환의 효과를 기대할 수 있기 때문이다.

2. 방송문화진흥재단 설립의 필요성

1) 방송영상콘텐츠 산업의 성격 변화

방송 100년의 역사 속에서 오랜 기간 동안 방송영상산업은 큰 변화 없이 지상파 방송을 중심으로 유지되어 왔으나, 최근 20여 년의 시간동안 이러한 구조는 급격한 변화를 겪고 있다. 2000년 이후 유료채널의 성장이 가파르게 진행되면서 CJ E&M과 같이 지상파방송사에 버금가는 대형 유료방송사업자가 출현하였으며, 플랫폼에서도 기존 지상파는 물론이고 이후 새로운 방송 미디어로 각광을 받으며 등장한 케이블SO의 시장영향력마저 짧은 황금기 이후 급격하게 IPTV로 대체되었다. 이렇게 대기업과 통신자본 기반의 방송영상사업자들의 성장은 기존의 지상파 중심시대와는 달리 방송 영역 전반을 새롭게 정의하고 있는데, 기존의 지상파 중심의 수직적 체계와 달리 서로 다른 정체성을 갖는 사업자들이 방송영상의 영역에서 협상의 상대자로 만나거나 서로 경쟁하게 되는 새로운 산업 환경을 발생시켰다.

여기에 더해서 글로벌 플랫폼의 국내 시장 진입은 국내 방송영상시장의 복잡성을 한층 더하고 있다. 넷플릭스와 디즈니플러스 등 OTT 사업자들은 기존의 국내 방송영상시장의 거래방식과 달리 제작사에게 제작비용을 선지급하는 방식으로 기존 제작거래의 관행을 바꾸었으며, 이를 통해 국내 우수 제작사들을 선점하는 효과를 누리고 있다. 한편으로 이러한 글로벌 OTT의 투자는 국내 방송영상시장을 업그레이드하는 계기로 작용하는 면이 있으나, 다른 한편으로 글로벌 OTT의 제작투자가 국내 제작물의 IP유출뿐만 아니라 직접적인 제작사의 인수합병을 통한 국내 방송영상 자원의 약화로 이어질 것이라는 우려도 커지고 있다. 또한, 글로벌 OTT의 시장 진입과 함께 국내에서도 미디어 플랫폼간의 합종연횡을 통한 새로운 사업 모델도 속속 등장하고 있는데, 특히 네이버와 카카오와 같은 디지털 플랫폼 업체의 영상제작사 인수를 통한 방송영상시장 진입이 가파르게 진행되고 있다.

이와 같은 국적과 자본규모 그리고 기업의 목적에 있어서 다양한 배경을 갖고 있는 다원적 플레이어의 시장 진입은 기존 방송영상시장을 일종의 이종경쟁(heterogenous

competition)으로 전환시켰다. 이러한 이종경쟁 상황은 긍정적으로 보면 기존의 시장 규범과 틀을 뛰어넘은 사업자들의 경쟁 행위로 인해 미디어 이용자들의 후생효과를 높일 수도 있지만, 다른 한편으로 공유된 시장 규범의 부재로 인한 사업자들의 과당경쟁과 자본력을 바탕으로 하는 전략적 배제와 같은 반경쟁 행위가 발생할 개연성도 높아진다. 실제로 국내 방송 시장은 제작요소의 공급 및 우수제작역량을 갖춘 제작사의 숫자가 제한된 상황에서 글로벌 OTT, 통신자본, 플랫폼 사업자 등의 진입으로 인한 방송영상사업자들의 경쟁심화는 제작요소 비용의 급격한 상승을 불러일으키고 있으며, 방송사와 제작사간의 불공정거래 논란 및 채널과 플랫폼간의 갈등 심화와 같은 구조적 문제가 증가하고 있다. 즉, 이러한 갈등의 심화는 기본적으로 국내 방송영상 생태계의 구조적 취약성에서 기인하고 있는 것이지만, 한편으로 합리적인 분쟁조정, 공정경쟁 환경 조성, 저작권보호, 동반성장의 가치 등이 공유되지 못하는 방송영상산업의 불확실한 정체성과 산업 내의 이질성도 함께 작용하고 있는 것이다.

2) 자율적 진흥기구의 필요성

주지하다시피, 국내 방송영상정책은 국가정책의 기본방향에 따라서 그 주체와 목적이 크게 변화되어 왔다. 김대중 정부부터 문화산업이 국가기간사업으로 자리매김 되었지만(KISDI 보고서, 2017), 그 즈음 방송업무가 문화관광부로부터 분리되어 나온 이후 방송영상산업은 규제와 진흥이 나뉘어서 방송과 통신에 대해서는 규제와 인허가 중심의 정책이 적용되고 영상제작에 대해서는 진흥 중심의 정책이 적용되는 행정 편의적 분할구조를 유지해왔다. 현재는 규제기관이 방송통신위원회, 과학기술정보통신부, 문화체육관광부로 각기 분리되면서, 시장의 현실적인 유관성과는 별개로 지상파방송, 유료방송, 그리고 영상제작사 등이 각기 다른 규제기관에 의해 차별적으로 관할되어 날로 융합되어가고 있는 미디어 환경변화와 맞지 않는 사업자간의 비대칭적 규제 적용과 불필요한 업무의 중첩 등 행정적 혼란이 야기되고 있다. 예를 들면, 방송광고와 같은 업무의 상당부분은 방송통신사업자와 무관한 문체부에서 담당하고 있으며, 방송통신사업자들에게 징수하는 방송통신발전기금의 사용처가 방송통신의 진흥의 목적과 맞지 않게 규제기관의 논리에 의해 배분되는 등의 모호성과 혼란이 존재하고 있다.

점차 이종적 시장의 융합이 가속화되는 상황 속에서 방송통신 전반의 규제 체계 정비에 필요한 시점이지만, 이와 함께 보다 근본적으로 행정에 대한 기존 시각의 변화도 요구되

고 있다. 기존 행정 패러다임이 발전행정론과 신공공관리(NPM)로 이어지는 과정에서 국가 vs. 시장으로 구분되는 이원적 사고에 기반하고 있었다면, 최근 행정에는 거버넌스(협치)의 개념이 확장되고 있다. 즉, 기존 국가행정기관만 정책적 업무를 수행하는 것이 아니라, 사업주들과 시민을 대표하는 비정부 또는 비영리의 조직이 정책의 결정과 집행에 참여하는 형태의 통합적 행정의 필요성이 강조되고 있는 것이다. 이러한 거버넌스가 강조되는 이유는 세금을 재원으로 하는 행정부가 복지정책을 무한히 확장할 수 없기 때문에, 민간주도의 비정부, 비영리조직의 활동을 통하여 공익적 활동을 보완할 필요가 커지고 있기 때문이다. 심영섭(2021)은 1990년대 이후 국가와 사회 부문의 혼합과 중첩성, 사회 환경의 복잡성과 불확실성의 증가, 사회구조와 기능의 분화와 다양화, 네트워크화, 디지털화 등으로 국가와 시장, 사회의 총체적인 행위 형태가 일방적인 통치만으로는 불가능해졌기에, 이에 대한 대응으로 ‘거버넌스(Governnance)’라는 개념이 등장한 것이라고 설명하고, 방송영상영역에서도 통치가 아닌 협치로의 전환이 필요하다는 점을 강조하였다.

이러한 협치로의 행정 패러다임 전환과 함께, 시장 플레이어들에 의한 자율적 진흥기구의 설립에 대해서 진지하게 검토될 필요가 있을 것이다. 사실 자율적 진흥기구의 필요성은 방송 정책기구의 검토과정에서 일찌감치 제기된 바 있다. 방송통신위원회 설립 과정에서 진행된 논의를 일부 되돌아보면, 애초에 방송통신위원회 등 행정 기구들이 규제감독기관으로서 성격을 갖고 있기 때문에 시시각각으로 대응해야하는 다양한 방송영상사업자들의 세부적인 요구들을 산업지향적 관점에서 일일이 담아내고 이를 조정하기에는 한계가 있을 수밖에 없다는 것이다. 즉, 방송통신위원회가 처음 만들어질 때부터 지적된 사안이기도 한데, 일부에서는 규제기구의 성격과 관련된 이러한 문제가 있을 것을 전망하고 방송통신위원회와 별도로 공공적 기능의 미디어를 진흥하기 위한 이원적 규제틀의 필요성을 일찌감치 제안하기도 하였다(김대식, 2008). 규제기구의 통합이 요구되는 현 시점에서 규제기구의 이원화를 주장한 과거의 주장을 그대로 되풀이할 필요는 없겠지만, 사회적으로 공공적 성격을 갖고 있는 방송영상영역의 특성상 규제감독의 목적과 구분되는 진흥 정책의 요구를 담아내기 위한 거버넌스의 필요성은 여전히 유효한 것이라 할 수 있을 것이다. 이러한 필요성을 최근에 강조되는 ‘네트워크 거버넌스’(이준용, 2017) 또는 ‘협치’의 개념과 연결해보면, 바로 국가가 직접 결정하지 않으면서도 시장의 공공성을 보장하고 시장 내의 공존을 위한 규범을 이끌어낼 수 있는 정책 방안으로 민간 주도 자율적 진흥기구의 필요성이 제기되는 것이다.

3. 방송문화진흥재단의 성격과 설립 방안

1) 방송문화진흥재단의 성격

앞서 강조한 바와 같이, (가칭)방송문화재단의 설립을 제안하는 것은 규제 감독기관과 사업자들의 협치 관점에서 자율적 진흥기구의 필요성에서부터 출발한 것이다. 특히, 이중적 경쟁의 장으로 변하고 있는 방송영상시장 전반에서 공유된 정체성 부재가 방송영상시장의 혼란과 산업 전반의 공적 자원을 약화시키고 있기 때문에, 방송영상산업의 지속성과 정책적 효율성을 높이기 위해서 자율적 진흥기구가 더욱 요구되어진다.

이러한 필요성에서 이미 제시된 바와 같이, 방송문화재단이 설립된다면 이는 방송영상 사업자 전반을 아우르는 포괄적 자율기구로서 성격을 가져야할 것이다. 현재, 국내 방송영상 분야를 살펴보면, 다양한 층위의 사업자들 전반을 포괄할 수 있는 어떠한 제도적 기반도 찾아보기 힘든 것이 사실이다. 먼저, 규제 관할 기관은 방통위, 과기정통부, 문체부 등으로 분산되어 있으며, 사업자들의 조합 기구도 지상파방송사를 회원으로 하고 있는 한국방송협회, 플랫폼별로 분리되어 있는 케이블방송협회, IPTV협회, 채널사업자들을 대상으로 하는 방송채널진흥협회, 중소방송PP협회 등으로 각기 분리되어 있는 상황이다. 또한, 방송영상 산업 전반의 진흥 연구와 사업을 담당했던 한국방송영상산업진흥원도 한국콘텐츠진흥재단으로 일찌감치 통합되면서, 방송영상 산업 전반의 진흥 업무를 전담할 수 있는 전문화된 기관도 부재하다고 할 수 있다. 물론, 각각의 사업자별로 성격이 상이하기 때문에, 각 사업 영역을 대변할 수 있는 개별적 협회의 필요성은 당연하겠지만, 이들을 포괄할 수 있는 제도적 기반이 법 행정적 차원뿐만 아니라 시장 자율의 영역 그리고 학술연구의 영역에서 모두 부재하다는 것은 문제가 된다.

방송영상과 연관된 다른 영역과 비교해 봐도 이는 비정상적이라 할 수 있는데, 예를 들어 언론 영역에서는 각기 다른 수준과 성격의 언론사 층위에도 불구하고, 언론사 전반을 아우르는 한국언론진흥재단이 존재하고 이를 통해 다양한 진흥 사업과 도구적 복지 및 교육 사업이 활발히 진행되고 있다. 마찬가지로, 영화 영역에서도 영화진흥위원회는 1973년 영화진흥공사로 창립되어 준정부 기관으로 영화발전기금을 관리하며 한국영화업계 전반의 지원 사업을 수행하고 있다. 이러한 진흥기구의 공통적인 특징은 첫째, 언론과 영화 각 영역의 독립성과 자율성을 담보하면서도 기금 운용 등의 역할을 담당하며 준정부 기관으로서 정부 정책과의 연계성을 갖추고 있다는 것과 함께, 둘째, 각 영역 내에서 나타나는 불공정 경쟁 환경 또는

불합리한 노동환경 등의 문제를 자율적으로 개선하고자 하는 노력과 함께 시장의 지속가능성을 높이기 위하여 적극적 자율 규범 체계를 갖추려 한다는 것이다(김영기, 2013). 이와 대비되게, 방송 영역에서는 사업자 전반의 공유된 동반성장의 가치와 진흥은 고사하고, 방송인 모두가 공유하는 ‘방송의 날’과 같은 기념일 하나 제정하지 못하고 있는 것이 현실이다¹⁾.

이러한 문제를 개선하기 위하여, 방송문화재단은 지상파방송 뿐만 아니라 케이블방송, IPTV의 플랫폼 사업자와 채널사업자들을 폭넓게 포괄하는 방송 전반의 자구적 복지와 교육 그리고 규제감독기관이 수행하기 어려운 방송분야 전반의 정책적 진흥 사업을 담당하는 기관이 되어야 할 것이다. 이를 위해서, 방송문화진흥재단은 민간재단 또는 공공재단의 두 가지 형태 중 하나로 시작될 수 있는데, 기본적으로 민간 자율기구로서 설립되어 방송영상에 대한 ‘팔 길이 원칙’에 입각한 정부와 민간영역의 협치 체계로서 설립되는 것이 타당하다. 민간 재단으로서 자구적 복지와 환경개선의 목적을 갖고 있지만 다른 한편으로 방송이 갖는 공공적 성격에 기반하여 진흥업무를 수행하는 공익적 조직성격을 갖게 되는데, 이러한 비정부, 비영리 활동을 수행하는 조직체 중 하나가 바로 재단법인이라고 할 수 있다(송호영, 2020).

먼저, 민법에서는 비영리법인의 설립에 관하여 “학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다”고 정하고 있다(32조). 공공재단의 경우는 국가나 지방자치단체가 특별법을 통해서 설립근거를 두고 공공목적의 사업을 수행하기 위해 설립되는 것이지만, 민간재단의 경우에는 민법에 근거하여 기본적으로 참여자들의 출연을 통해 설립되는 차이를 갖고 있다. 이때 방송문화재단은 기본적으로 민간재단으로 시작하여 사업자의 출연금에 기반하여 사업을 수행하겠지만, 자체 출연금 외에도 공익적 사업을 수행하기 위해 방송발전기금과 같은 정부의 기금 지원을 받아서 진흥 업무를 일부 연계 대행할 수 있을 것이다.

중장기적으로는, 방송문화진흥재단이 방송 산업의 공공적인 진흥업무를 적극 수행하기 위해서 공익법인 또는 공공재단으로 발전하여 보다 적극적으로 행정적 네트워크 체계로 자리매김하는 것도 검토할 필요가 있을 것이다. 공익법인법에서는 공익법인을 “사회 일반의

1) 현행 9월 3일 방송의 날은 HL 호출부호가 처음 부여된 날로 지상파 방송사들이 기념하고 있지만, 유료방송 영역의 사업자들과 종사자들은 전혀 참여하지 않고 있다.

이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는” 재단법인이나 사단법인이라고 정의하고 있다(공익법인법 제2조). 이에 따라, 방송문화재단의 역할은 공익법인에서 규정하고 있는 비영리적 목적의 사업으로 사업의 성격이 제한되게 된다. 한편, 공공재단으로 설립되는 경우에는 공익법인법에 의거하거나 민법 외의 특별법에 근거를 두어야 하므로, 그 조직의 목적상 방송통신발전기본법 등의 개정을 통해 설립 근거가 전제되어야 할 것이다. 이 경우에는 민간기구이기보다는 준정부기구로서 성격이 강화되어, 정부의 출연으로 설립되거나 운영될 수 있으며 사업 수행에 있어서도 정부에 산에 기반한 공익적 사업을 폭넓게 수행하게 될 수 있을 것이다. 하지만, 이는 다른 한편으로 민간기구로서의 성격은 약화되어 사업자들의 자율적 운영과 참여에는 한계가 있으므로, 이에 대해서는 차후에 상황에 맞게 신중히 검토할 필요가 있다.

방송문화진흥재단의 역할과 기능에 대해서는 현행 한국언론진흥재단과 영상진흥위원회 등을 참조할 수 있다. 먼저, 언론진흥재단은 처음 언론인금고로 설립되어 언론인 생활자금, 주택자금 대여와 같은 기본적 복지사업을 수행하였으나, 이후 1999년 언론연구원과 통합되어 언론재단이 되면서 기존 복지사업 외에 첫째 언론인 연수 및 교육사업, 둘째 각종 취재지원 및 언론인상 수여 등 언론지원사업, 셋째 언론 중장기발전방안 등 연구조사 사업, 넷째 언론관련 출판사업 및 국제 교류 사업 등을 폭넓게 담당하고 있다. 한편, 영화진흥위원회는 1973년 영화진흥공사로 창립하여 1999년 준정부기관인 영화진흥위원회로 전환되었으며, 영화아카데미와 영화인교육센터 등을 통한 전문인력양성뿐만 아니라 한국영화가 글로벌시장에 진출하기 위한 적극적인 지원활동, 그리고 촬영소 및 촬영장비 등 제작인프라 지원 등을 수행하고 있다. 이들 기관의 사례와 같이, 폭넓은 진흥 업무를 수행하기 위해서는 정부광고대행 수수료(언론진흥재단) 또는 영화발전기금(영진위) 등의 정부 재원이 필수적인데, 방송문화진흥재단의 경우도 기구의 설립과 발전 단계에 따라서 정부의 방송광고대행 수수료 또는 방송발전기금 등의 재원이 적절히 지원될 수 있는 법 제도적 체계의 정비が必要할 것으로 생각된다.

2) 방송문화진흥재단의 설립 방안

방송영상 콘텐츠 산업의 제도약을 위해서는 기존의 정책 패러다임의 변화가 필요하다는 주장은 이미 오래전부터 있어왔다. 그 주장의 핵심은 정부가 독점하는 규제 중심의 정책이 사업자의 자발적 역동성에 기반한 정부와 시장의 협치 패러다임으로 전환이 필요하다는

것이라 생각된다. 이러한 정부-시장의 협치 모델은 자율적 심의 등을 통한 행정비용의 감소뿐만 아니라 시장 내 다양한 플레이어간의 동반성장의 가치와 같은 공동의 규범 발생을 유도하여 행정의 효율성을 높이는 결과를 가져올 수 있다는 것이다. 그런 의미에서, 다양한 사업자의 층위와 유형별로 갈등이 심화되는 상황 속에서 이러한 협치의 필요성은 더욱 중요하게 인식되고 있다. 이러한 협치의 일환으로 (가칭)방송문화진흥재단이 설립되기 위해서는 다양한 층위와 유형의 사업자들이 최소한이나마 공유된 정체성을 갖고 공동의 이익을 추구하는 과정과 계기를 필요로 한다.

이러한 배경에서, 2027년에 있을 '방송 100년'은 방송문화진흥재단이 설립되기 위한 중요한 계기로 활용될 수 있을 것이다. 마침 방송통신위원회는 지난 2년간 2027년에 있을 방송역사100년을 기념하고 미디어 미래비전 수립을 준비하기 위한 사업을 지속적으로 진행하고 있으며, 이 과정에서 다양한 층위와 유형의 방송사업자들이 참여하여 사업을 주도하고 정부가 지원하는 민간-정부 공동의 추진방향성을 갖고 있다. 이에 따라, 2022년에는 한국방송협회, 케이블협회, IPTV 협회 및 채널진흥협회의 정책담당자가 참여하는 포럼이 만들어져서 방송역사 100년 기념사업 추진 방향에 대한 논의를 진행하고 있다.

방송역사 100년은 그 자체의 역사적 출발점을 기념하는 의미도 있겠지만, 그 보다는 혼란스러운 방송 산업계에 공동의 역사적 의미를 부여하고 이를 통해 동반성장의 가치를 공유하는 현재적 필요가 더 큰 사업이라 할 수 있을 것이다. 또한, 민간과 정부의 협치 모델이자, 민간영역이 주도하는 사업을 정부가 지원하는 방식의 향후 진흥 정책 패러다임 전환을 예고하는 사례가 될 수 있을 것이다. 이러한 의미에서 방송역사 100년 사업을 추진하는 과정을 방송문화진흥재단의 설립되는 과정으로 자연스럽게 연계하는 것이 바람직할 것이다. 방송문화진흥재단이 실제 협치 모델 속의 자율적 기구이자 진흥 정책의 일부로 작용하기 위해서는 재원 등에 있어서 정부의 지원이 필수적이며, 또 다른 한편으로 앞서 강조한대로 정부의 행정적 필요에 의해서도 민간영역 공동의 자율적 기구와의 상호 협력은 중요하기 때문이다. 또한, 방송역사 100년의 사업으로 추진을 검토하고 있는 방송박물관 건립이 현실화된다면, 방송박물관 운영의 주체가 필요하기 때문에 이 과정에서 자연스럽게 민간기구의 참여와 협력을 필요로 하게 된다.

이와 같이 방송역사 100년 행사는 이러한 민간의 진흥 요구와 정부의 정책적 필요가 잘 맞는 사안이기 때문에, 이를 계기로 방송문화진흥재단의 설립의 계기로 활용할 필요가 있는 것이다. 구체적으로 설립 단계를 예상해보면, 2022년 진행된 지상파와 유료방송, 플랫폼과 채

널 등 다양한 사업자가 참여하고 있는 방송 100년 준비 포럼을 향후 방송역사 100년 준비위원회, 그리고 이후 방송문화진흥재단으로 단계적으로 발전시킬 필요가 있다. 이를 위해서, 2023년에는 기존의 방송역사 100년 준비 포럼을 ‘방송역사 100년 준비위원회’로 발전시키고, 방송역사 100년의 구체적 사업 내용을 준비하는 일부로서 방송문화진흥재단의 설립을 포함하여 계획을 수립하고, 가능하면 2023년 하반기에는 참여 기관의 MOU 등을 진행하여 방송문화진흥재단의 설립을 위한 구체적 실행단계로까지 발전을 시도해볼만하다. 방송진흥재단의 설립을 위한 MOU가 진행되기 위해서는 참여 대상 기관의 범위를 확정하고, 정관작성, 조직구성, 소요 예산, 재원조달 방안 등에 대한 제반 규정을 마련할 필요가 있다. 앞서 제시한 바와 같이 일단은 민법에 의한 민간재단으로 설립되는 것이 가능한 방안이겠지만, 필요에 따라서는 특별법 제정이나 기존 방송관계 법령의 근거규정을 마련하는 것도 검토할 필요가 있을 것이다.

4. 맺음말

그동안 방통위, 과기정통부, 그리고 문체부로 분리되어 있는 방송영상정책 거버넌스로 인한 행정적 비효율과 혼란을 개선해야한다는 목소리는 오랜 기간 계속되어왔다. 특히, 방송영상 콘텐츠 진흥 정책에 있어서, 분리된 행정기관의 인위적 지원 대상의 구분으로 인해 방송영역은 정부의 규제 대상으로만 인식되고 상대적으로 진흥의 대상에서는 덜 중요하게 인식되어왔다. 방송영상 콘텐츠 산업이 국가적 자긍심에 미치는 영향과 전 세계적 우리 문화의 파급력을 고려할 때 방송영상 산업은 다른 어느 분야 못지않은 국가의 기간전략 산업으로 중요성을 갖고 있음에도 불구하고, 방송영상 분야의 발전을 위한 정책적 지원은 부족한 것이 사실이다. 이를 개선하기 위한 행정 패러다임 변화의 필요성도 점차 설득력을 높여가고 있지만, 아직까지 새 정부에서도 새로운 정책방향이 제시되지는 못하고 있다.

앞서 강조한 바와 같이, 방송영상 분야에 대한 진흥 정책이 효과적으로 세워지기 위해서는 방송영상 분야가 갖고 있는 독립성과 자율성 그리고 산업 성장을 위한 국가 정책방향이 적절히 연계되어야한다. 이미 사회 여러 분야에서 강조되는 바와 같이, 과거와 같은 국가 중심의 패러다임으로 행정기관과 공무원이 독점하는 행정조직과 의사결정구조를 통해 좋은 행정적 성과를 담보하기는 어려울 것이다. 방송에 대한 공공정책 역시 공공기관이 수행하는 정책

을 의미하는 것이 아니라 다양한 방송영상 관련 이해관계자의 상호작용과 조정을 통해서 만들어지는 공공적 효과를 가져오는 정책으로서 의미를 갖는 것이며, 이를 수립하고 수행하는데 있어서 행정기관과 민간사업자의 관계가 전통적인 상명하달 식의 일방적인 의사결정을 위한 수단으로서의 기능을 지양하고 공동체의 다양한 관계인들(stakeholder)의 이해관계를 조정하고 공동체에게 최적의 좋은 행정을 실현하기 위하여 이들과 협력하는 거버넌스(협치)의 관점이 더욱 필요한 시점이다.

이러한 협치 또는 네트워크 거버넌스로 패러다임이 전환되는 시점에, (가칭)방송문화진흥재단은 정부와 민간영역 모두에서 충분히 검토해볼만한 대상이라 생각한다. 앞서 강조한 바와 같이, 민간영역의 진흥 전문기구가 가지는 장점은 ①시장의 독립성과 자율성을 보장하면서도, ②시장 내 다양한 사업자들에게 공동의 정체성과 이를 바탕으로 한 동반 성장의 비전을 공유하게 할 수 있고, ③산업내의 유동적이며 미세한 정책 수요에 맞는 시의적절한 지원 등이 있을 것이다. 마침, 2027년에 있을 '방송역사 100년'을 준비하기 위한 논의의 공간이 열려 있으므로, 이를 활용하여 정부-민간의 협치 모델이 구체화되어 방송문화진흥재단으로 설립되길 기대할 수 있는 시점이라 생각한다. 2023년 방송통신위원회가 핵심추진과제로 포함하고 있는 방송역사 100년 사업은 이러한 의미에서 방송사업자에게 중요하다. 이는 민간영역이 어떻게 대응하기에 따라서 단순한 정부 주도형 역사 기념사업이 될 수도 있겠지만, 적극적으로 활용한다면 향후 민간-정부의 협치 진흥 정책 모델을 이끌어낼 수 있는 중요한 계기가 되기 때문이다. 정부의 적극적 정책 추진과 민간의 방송영상 관련 기관들의 적극적 대응과 의견 개진을 통해서 오랫동안 숙원하고 있는 진흥 전문기구가 실제 현실로 실현되길 기대한다.

wraisong@hotmail.com

참고문헌

- 김대식(2008). 방송통신위원회 시대의 방송정책과제에 관한 연구. <방송통신연구>, pp.23-47.
- 김성수(2017). 행정조직법상 거버넌스와 민주적 정당성, 행정의 책임성. <법학연구>, 58(2), pp.1-29.
- 김영기(2013). 영화진흥위원회. <한국콘텐츠학회지>, 11(2), pp.46-50.
- 송호영(2020). 문화재단의 법적 고찰: 지역문화재단을 중심으로. <법학논총>, 47, pp.183-213.
- 심영섭(2021). 방송채널(PP)산업 현황과 미래발전을 위한 상생방안. <한국언론학회 특별세미나 발제집>.
- 이준웅(2017). 공영방송 정체성 확립을 위한 지배구조 개선방안. <방송문화연구>, 29(1), pp.73-120.
- KISDI 보고서(2017). <방송영상 콘텐츠산업 진흥정책 연구>.