

# KBI ISSUE PAPER

## 이슈 페이퍼

05-08(통권12호)

## 영국의 방송통신융합 구조 개편과 그 함의

2005년 9월 12일

강만석(KBI 책임연구원)

### ● 목 차

- I. 영국 오프컴 모델에 주목하는 이유
- II. 영국의 방통융합 구조개편 추진배경
- III. 방송통신 법·규제기구 개편
- IV. 주요이슈
- V. 구조개편 이후의 커뮤니케이션 산업시장 동향
- VI. 시사점



한국방송영상산업진흥원  
Korean Broadcasting Institute

## 요 약 문

- 방송·통신 융합은 단지 방송과 통신만의 문제가 아니라 신문, 방송, 영화, 출판, 게임, 애니메이션, IPTV, DMB 등 개별 매체 전체를 포괄하는 미디어 정책(Media Policy)의 관점에서 이해해야 함. 따라서 방통융합 정책의 기초는 개별 매체간의 연관성을 고려하는 기초위에서 미디어 산업 전체의 시너지 효과(예를 들어 인쇄매체와 영상매체의 동반 성장)를 창출하는 정책 방향으로 나아가야 함. 즉 ‘폐쇄적 고립적 매체 정책에서, 개방적 연관적 미디어 정책으로’ 정책방향을 전환해야 함.
- 영국 오프콤(Ofcom) 모델이 갖는 장점은 산업정책으로서의 통신정책과 문화정책으로서의 미디어 정책, 그리고 정치적 독립성을 갖는 규제로 균형 잡힌 3분할 시스템을 잘 구축하였다는 점임. 오프콤 모델의 3분할 시스템은 방송과 통신 관할 업무가 정통부, 방송위원회, 문화관광부로 3분할되어 있는 우리나라의 경우에도 현실적합성이 가장 큰 구조개편 방안으로 볼 수 있음. 즉 정책 입안권은 행정부처의 권한으로 하고 규제는 정치적 독립성을 갖춘 비정부기구에서 담당하는 제도적 방안이 세계적으로 보편적인 원칙임.
- 방통융합 구조개편이 완료된 2004년 이후 영국에서 나타난 두드러진 경향을 감안할 때, “사업자에게는 디지털 포트폴리오(digital portfolio) 전략을 강화하게 하고, 시청자·소비자·시민에게는 미디어 선택의 자유와 통제권을 확대해가는 정책”이 유효하다는 점을 알 수 있음. 예를 들어 영국에서 2004년 한 해 동안 방송면허 진입시장이 개방되면서 156개의 방송면허권이 새롭게 부여되었으며, 소비자들은 커뮤니케이션 서비스에 지출하는 비용이 증가하는 문제가 있었으나, 과거보다는 더 많은 미디어 선택권과 커뮤니케이션 통제권을 갖게 되었다고 평가받고 있음.

## I. 영국 오프컴(Ofcom)모델에 주목하는 이유

### 1. 원칙과 실용의 정책적 조화

- 디지털 기술의 발전 속도와 무관하게 전통적인 국가제도와 행정관행을 중시하는 독일이나 프랑스와는 달리, 영국은 급속히 확산되는 방송·통신 융합현상에 맞춰 원칙적인 법·규제기구 통합을 추진하였음.
- 오프컴 모델은 방송통신융합에 대비한 법과 기구의 구조개편을 정석(定石)대로 실천하면서도 방송영상산업을 비롯한 창의산업(the Creative Industry)의 진흥을 강력히 추진하는 실용정책을 펴고 있음. 예를 들어 영국 ‘커뮤니케이션법 2003’ 제정의 첫 번째 전제는 영국이 세계 금융의 중심이 되어 얻는 경제적 이득처럼, 전 세계적인 커뮤니케이션 시장에서 영국이 선도적인 위상을 차지하게끔 해야 한다는 점이었음.

### 2. 오프컴 출범 이전 상황과의 유사성

- 오프컴 출범 이전 영국의 법령, 정책, 규제기구 조직 및 운영 측면에서 우리나라와 유사점이 높았음. 영국 문화미디어스포츠부(Department for Culture, Media and Sport)는 방송관련 정책수립, 규제기구 위원임명 및 감독 등의 업무를, 통상산업부(Department of Trade and Industry)는 방송과 관련하여 경쟁업무, 방송장비·수신기 등 방송기술 관련 업무, 문화미디어스포츠부와의 협조 아래 디지털 텔레비전 관련 업무 등을 수행하는 한편<sup>1)</sup>, 통신과 관련하여 전반적인 정책업무를 수행하였음.
- 영국에서 중요한 문제는 방송 및 통신 관련 규제기구가 과도하게 분산되어 있었기 때문에 방송·통신 융합시대에 효율적으로 대응하기 어렵다는 것이었음.

1) <http://www.dti.gov.uk/industries/broadcasting/>

### 3. 정책·규제의 3분할 모델 제시

- 영국의 경우 방송과 통신에 관한 총괄정책(각종 정책입안, 법령의 제정 및 개정 등)은 정부기관이 담당하고 있으며, 규제기구는 정부기관의 정책입안을 통해 제정된 법령의 취지가 현실에 구현될 수 있도록 하기 위한 집행 중심의 규제기능을 수행하고 있음.
- 따라서, 영국의 사례는 국가의 종합정책과 밀접한 연관성을 유지하는 가운데 방송과 통신에 관한 총괄적인 정책기능은 정부부처가 수행하고, 법령의 실현을 위한 독립적 규제기능은 통합규제기구에서 담당하는 모델을 제시하고 있음.

### 4. 정치적 접근이 아닌, 소비자 중심의 접근

- 인터넷방송, 데이터방송, DAB, DMC, IPTV, BCN, 유비쿼터스 등 방송·통신 융합서비스의 급속한 확산에 따라 규제혼란을 해소하고, 관련 산업을 육성하기 위해 규제기구를 통합해야 한다는 주장이 정치적 이해관계를 떠나 규제기구의 통합을 이루는 배경이 되었음.
- 또한 통합과정에서 문화미디어스포츠부와 통상산업부 장관이 통합의 대원칙에 합의하고 긴밀한 상호 협력관계를 유지하는데 최선을 다했음. 요컨대 확고한 실천 의지, 상호신뢰를 바탕으로 한 협력관계 그리고 수년 동안의 논의과정이 밑거름이 되어 오픈컴이 탄생하였음.

## II. 영국의 방통융합 구조개편 추진 배경

### 1. 디지털 방송의 확대

- 디지털지상파방송의 경우, 1998년 9월 BBC가 세계 최초로 디지털지상파방송을 개시하였고, 같은 해 11월 세계 최초의 유료 디지털지상파방송인 온디지털(On Digital)<sup>2)</sup>이 출범하였음. 영국의 디지털지상파방송은 다채널방송사업자를 뜻하는 멀티플렉서(multiplexer) 개념을 도입하여 총 6개의 멀티플렉스(각 8MHz 대역폭)를 기존사업자(BBC 3개)와 신규사업자(On Digital 3개)에게 할당하였음.
- 위성방송의 경우 1998년 10월 BSkyB의 Sky Digital이 디지털위성방송을 시작하였으며, 케이블TV의 경우 1999년 7월부터 NTL, Telewest가 디지털케이블TV를 개시했음.
- 당시 영국은 2000년말 까지 영국가정의 약 25%가 디지털텔레비전을 소유하고, 텔레비전 채널도 약 250개로 증가하며, 시청 가능한 프로그램 시간도 주당 약 4만 시간으로 늘어날 것이 예상되었음.

### 2. 방송·통신 규제기구의 비효율성

- 무선통신청(Radiocommunications Agency), 방송기준위원회(BSC), 독립 텔레비전위원회(ITC), 라디오위원회(Radio Authority), 통신위원회(Ofcom) 등 규제기구의 난립과 이원화된 정부 행정체계로는 기술발전에 신속하게 대응하기 어렵고 소비자들과 기업들의 권익에 부응할 수 없다는 지적이 반복되어 왔음.

2) On Digital은 2001년 ITV Digital로 명칭이 변경되었음. 2002년 5월 ITV Digital은 자금난으로 서비스가 중단되었고, 2002년 7월에는 BBC와 BSkyB가 공동출자한 Free to Air에 인수되었음.

<표 1> 오픈컴 출범 이전 영국 방송·통신 규제기구의 복잡성

구분	내용규제	시스템 규제	공정경쟁법/정책	관련부처
통신 서비스	DTI/HO(외설물) ICSTIS*(프리미엄 서비스 자율규제)	DTI/OFTEL	DTI/OFTEL/OFT/ MMC	DTI
통신기기 제조자	-	-	DTI/OFT/MMC	DTI
Conditional Access (EPG 포함)	-	DTI/OFTEL	DTI/OFTEL/OFT/MMC/I TC(EPG 공동관여)	DTI
Television	DCMS/ITC HO(외설물) BBC/S4C BSC	DTI/OFTEL/RA/ DCMS/ITC/ OFTEL(케이 블망)	DTI/OFTEL/OFT/MMC/I TC (접속서비스제공; 미디어 교차소유권)	DTI(하드웨어) DCMS(프로그램)
Film and Video	HO(외설물) BBFC	-	DTI/OFTEL/MMC	DTI(하드웨어) DCMS(프로그램 제작 방송서비스)
Radio	DCMS/RAu HO(외설물) BSC; BBC	DTI/OFTEL/RA/ DCMS/ITC (케이블 전송)	DTI/OFTEL/OFT/MMC/ DCMS/RAu(면허서비스 조항; 미디어 교차소유권)	DTI(하드웨어) DCMS(프로그 램 제작; 방송서비스)
라디오주파수 서비스	-	-	DTI/OFT/MMC	DTI/RA
IT 분야	-	-	DTI/OFT/MMC	DTI
양방향 서비스	DTI(ISP 자율규제) HO(외설) DCMS/ITC(Section 46.B Act 1990)	DTI/OFTEL	DTI/OFTEL/MMC/ITC	DTI
Press	HO(외설물) 언론불만위원회 (Press Complaints Commission)을 통한 자제(DCMS)	-	DTI/MMC	DTI
Books and Magazines	HO(외설물)	-	DTI/OFT/MMC	DTI
Music	HO(외설물)	-	DTI/OFT/Patent Office/MMC	DCMS

\* ICSTIS : Independent Commission for the Supervision of Standards of Telephone Information Service (산업계가 주도하는 전화정보서비스산업 관련 규제 기관)

※ 출처 : 『Regulating Communications: approaching convergence in the information age』 (p. 20).  
by DCMS&DTI. 1998.

□ 2000년 들어 영국정부는 방송·통신 융합에 대처하지 않고는 국내 관련 산업을 활성화시키는데 한계가 있다는 판단에서 기존의 점진적 입장에서 전격적으로 정책을 선회하여 단일 규제기구를 설립하는데 착수.

### 3. 유럽 통합을 위한 규제 프레임워크 개편

- 유럽연합 집행위원회(EC)는 1997년 12월 <통신, 미디어 그리고 정보 기술 영역의 융합 및 규제 함의에 관한 녹색(Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology sectors, and the Implications for Regulation)>를 발표하고, 융합시대에 대응하기 위한 규제 프레임워크 개편을 공식 제기하였음.
- EC는 커뮤니케이션 환경변화를 유럽이 주도할 경우, 신규 일자리 창출과 경제 발전, 소비자의 서비스 선택기회 확대, 문화적 다양성 추구 등의 효과를 거둘 수 있을 것이라는 입장에서 융합 관련 기술과 서비스를 포괄하고 촉진할 수 있는 규제 프레임워크 구축의 중요성을 강조. 특히 인터넷은 유럽 차원을 뛰어넘어 세계 경제를 통합하는 역할을 수행할 것으로 전망하였음.
- EC는 녹색 발표 이후 규제프레임 개편방안에 대한 각 국의 의견을 1997년 12월부터 1998년 4월까지 5개월간 수렴하고 1998년 6월까지 결과를 정리한 후, 1998년 12월까지의 융합에 대한 EC행동계획을 수립하여 1999년에 텔레커뮤니케이션 리뷰(Telecommunications Review)라는 보고서를 작성한다는 계획을 밝혔음. 이 같은 EC의 단일 규제 프레임 구축을 위한 활동은 커뮤니케이션산업을 유럽연합이 주도하기 위한 사전 포석이라고 할 수 있음.

### 4. 규제기구 간 ‘협의기구’ 의 실효성 부족

- 영국은 1990년대 후반 방송사업자와 통신사업자의 인수합병, 융합서비스 제공 등 방송·통신 융합현상이 확산되자 기존 규제프레임의 점진적 변화라는 입장을 유지하는 가운데 커뮤니케이션 영역에서 발생하는 공동의 이슈와 경쟁정책 조정 등을 위해 규제기구 간 협의기구인 G3을 운영하였음.

즉 공정거래청, 통신청, 독립텔레비전위원회 3개 기관 대표자로 구성된 G3는 공정경쟁 정책과 같이 정부 부처간 공동으로 대응해야 할 사안을 협의하는 조정위원회 성격을 갖고 있었음.

- 공정거래청 주도로 운영된 G3은 여러 규제기구가 관련된 사안에 대해 단독조사 또는 합동조사를 결정하거나 주관기구를 지정하는 등의 업무를 수행하였음. G3은 2003년 4월 오프텔이 공식 참여하면서 G4로 불리기도 했으며 오프텔과 ITC가 오프컴으로 통합된 2003년 12월까지 운영되었음.
- G3(G4) 운용에도 불구하고 영국은 규제체계의 복잡성, 규제기구들의 역할 중복 등에 대한 문제제기가 계속 이어졌음. 이에 따라 영국 하원 문화미디어스포츠위원회는 방송·통신 융합 개념과 매체별 변화 상황을 검토하고 공공정책과 규제구조 개편에 대한 각계 입장을 수렴하여 단일한 규제기구의 설립을 제안하는 내용의 “멀티미디어혁명(The Multi-Media Revolution)”이라는 보고서를 1998년 5월 21일 발표하였음.
- 보고서는 규제체제 개편과 관련하여 변화의 필요성에 대한 합의는 어느 정도 이루어졌으나, 변화의 성격과 방향에 관해서는 서로 다른 시각이 존재한다<sup>3)</sup>고 지적하였음.
- 결국 문화미디어스포츠위원회는 규제기구 개편에 관한 각계 의견을 수렴한 결과, 방송·통신·커뮤니케이션 인프라 등을 총괄하는 통합 규제기구로서 커뮤니케이션규제위원회(Communications Regulation Commission)를

3) 소비자협회(Consumers' Association)의 경우 ITC, Oftel, RA 등으로 과도하게 분산된 규제기구를 하나로 통합함으로써 규제의 투명성과 일관성, 국제이슈에 대한 연대성, 콘텐츠와 전송간 경계가 모호해지는 현상에 효과적으로 대처할 수 있다는 입장을 표명함. 반면 방송기준위원회(Broadcasting Standards Commission)는 규제기구 통합이 이루어질 경우 권한의 집중이 생기고 차별화된 규제가 요구되는 방송을 과소평가하는 등의 문제점이 발생할 것이라고 지적함. · Oftel의 경우 경제적 측면의 이슈와 콘텐츠 이슈를 담당하는 두 개의 새로운 규제기구, 즉 전자커뮤니케이션위원회(Electronic Communications Commission), 전자커뮤니케이션표준위원회(Electronic Communications Standards Authority)를 설립해야 한다고 주장함.

설치하는 방안을 제안하였음. 이처럼 영국 의회는 영국 정부보다 규제기구 통합에 더욱 적극적인 태도를 보여주었음.

## 5. 부처간 공동 합의문서의 발간

- 영국 통상산업부와 문화미디어스포츠부는 1998년 7월 <커뮤니케이션 규제 : 정보화 시대의 융합 방안 (Regulating communications : approaching convergence in the information age)> 이라는 녹서를 발표하고 규제체계 개편을 위한 사전조사 차원에서 EC가 제기했던 광범위한 문제들에 관한 의견을 폭넓게 수렴하기 시작하였음.
- 녹서에서 통상산업부와 문화미디어스포츠부는 현행 규제체계가 아직까지는 뉴미디어 서비스의 발전과 경쟁력 증진이라는 목적을 달성할 수 있는 유연성을 갖추고 있지만 문제는 그것이 언제까지 유효할 것인지에 관한 것이며, 따라서 규제방식과 구조에 근본적인 변화가 필요하다면 그 시기와 방법은 무엇인가에 대해 각계에 자문을 요청하였음.

<표 2> 2000년 12월 백서 “커뮤니케이션의 새로운 미래”

주요 내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미디어 융합 기술의 잠재력을 최대한 발현하여 영국을 세계에서 가장 역동적인 커뮤니케이션 산업 시장으로 전환</li> <li>○ 콘텐츠와 테크놀로지의 병행 발전</li> <li>○ 보편적 서비스와 선택의 기회 확대</li> <li>○ 시민과 소비자의 권익 보장</li> </ul> <p>⇒ 목표달성을 위해 융합산업 전반을 총괄하는 동시에 개별 매체에 대해서는 산업 전체와 조화를 이루면서 차별성을 가진 규제를 적용한다는 원칙 설정</p>

- 영국 통상산업부와 문화미디어스포츠부는 녹서를 통한 의견수렴 결과, 방송·통신 융합에 따라 경제적 규제와 콘텐츠 규제가 하나의 틀에서 이루어지는 것이 바람직하다는 결론을 내리고 규제기구 통합을 위한 논의에 들어갔으며 마침내 2000년 12월 <커뮤니케이션의 새로운 미래(A New Future for communications)>라는 백서를 공동 발표하고 오프컴 설립을 공식 제안했음.

### Ⅲ. 방송·통신 법·규제기구 개편

#### 1. 규제기구 개편

##### 1) 오프컴 설립과정

□ 2000년 백서를 통해 통합대상 규제기구 명시

- 2000년 12월 발표된 백서에는 오프컴 설립에 따른 통합대상 규제기구와 존속기구의 범위를 다음과 같이 제시하였음.

<표 3> 오프컴 출범에 따른 규제기구 변화

오프컴 통합이전	오프컴 통합이후
방송기준위원회(BSC) 독립텔레비전위원회(ITC) 통신위원회(OfTel) 라디오위원회(Radio Authority) 무선통신청(Radiocommunications Agency)	Ofcom
BBC 경영위원회(Board of Governors) 영화등급위원회(British Board of Film Classification) 공정거래청(OFT) Sianel Fedwar Cymru(S4C)	BBC 경영위원회 영화등급위원회 공정거래청 SianelFedwar Cymru(S4C)

※ 출처 : 『A new Future for communication』 (p. 78). by DCMS&DTI. 2000.

- 백서는 기존의 방송통신 관련 규제기관들 중 다섯 개의 규제기구를 통합한 오프컴의 설립을 제안하였음. 오프컴은 상업방송의 규제와 허가권을 가지고 있는 독립텔레비전위원회(ITC), 통신부분의 규제와 허가권을 가지고 있는 통신위원회(OfTel), 라디오 관련 규제와 허가권을 가지고 있는 라디오위원회(RA), 방송 프로그램 내용심의를 담당하는 방송기준

위원회(BSC), 라디오 주파수 관련 업무를 담당하는 무선통신청(RAu)의 업무를 통괄하는 조직임.

- BBC 경영위원회, 공정거래청, S4C는 통합규제기구로 흡수하지 않고 그 형태를 유지함. 그러나 BBC경영위원회, S4C의 경우 일부 임무와 역할의 수정을 제시하였음.

#### □ 통합추진기구 설립

- 통합과정에서의 갈등 해소를 위하여 통상산업부와 문화미디어스포츠부가 공동으로 통합추진기구를 구성하였음.
  - 통합추진기구 책임자는 통상산업부와 문화미디어스포츠부에 대해 공동으로 책임을 짐
  - 통합추진기구 책임자는 양 부처에 동시 소속
  - 통합추진기구 예산의 공동편성
  - 통합추진기구의 업무는 양 부처에 공동보고
- 방송과 통신의 상이한 규제목표 달성을 위해 오프컴 내에 콘텐츠 규제를 위한 위원회를 설치하고, 방송과 통신의 갈등은 오프컴 내부적으로 조정

#### □ 오프컴 설립을 위한 영국정부의 신속한 대응

- 영국정부는 2001년 5월 오프컴 설립을 최종 결정한 후, 약 6개월 만인 2001년 10월 9일 타워스 페린 리포트(Towers Perrin Report)<sup>4)</sup>를 발간하여 오프컴의 설립목적, 업무절차, 조직구성 등에 관한 구체적인 윤곽을 제시하였음.

4) Towers Perrin 보고서는 Ofcom 출범에 따라 사라지게 될 5개 규제기구가 공동으로 발주한 것으로, 그 핵심은 기존 5개 규제기구의 인력, 직무, 비용 등을 분석함으로써 향후 Ofcom에서 담당해야 할 직무와 그에 따른 조직구조는 어떻게 구축되어야 하는가에 대한 방안을 제시한 것임( Towers Perrin, 2001).

- 2002년 11월 오프컴의 조직구성과 기능에 관한 타워스 페린 최종보고서가 제출됨. 최종보고서는 오프컴 조직구성, 조직관리, 인력, 재정, 위치 등에 관한 핵심사항을 제시함.
- 오프컴 설립에 따른 법적 근거 마련을 위해 통상산업부와 문화미디어 스포츠부는 2002년 11월 새로운 커뮤니케이션법(안)(Communication Bill)을 발표했고, 2003년 7월 17일 커뮤니케이션법(Communication Act 2003)이 제정되었음. 오프컴은 새로 제정된 2003년 커뮤니케이션법에 의거 2003년 12월 29일에 공식 출범했음.

## 2) 오프컴 조직형태 논의

- 오프컴은 방송·통신 융합에 따른 교차영역 이슈에 효과적으로 대응하기 위하여 유연한 조직형태를 구성할 것이 제안되었으며, 그에 따른 오프컴 조직구조는 2001년 10월에 발표된 타워스 페린 리포트(Ofcom Scoping Project)에서 구체적인 윤곽이 제시되었음.
- 타워스 페린 리포트 작성을 의뢰한 기구는 규제자조정그룹(Regulator's Steering Group)임. RSG는 방송기준위원회, 독립텔레비전위원회, 통신위원회, 라디오위원회, 무선통신청 등 5개 규제기구로 구성되어 있으며, 여기에 통상산업부와 문화미디어스포츠부를 대표한 고위관리와 이들 정부부처의 통신법안 합동팀이 참여함. 타워스 페린 리포트는 오프컴 탄생에 실질적인 기여를 하였다는 점에서 매우 중요한 의미를 가짐.<sup>5)</sup>

5) 타워스 페린 리포트는 향후 한국에서 규제기구를 통합 설립하는 과정에서 검토해야 할 일반 사안들과 주된 초점들을 경험적으로 제시하고 있어 하나의 벤치마킹 사례로 활용할 수 있음.

## ◇ 타워스 페린 리포트(2001) 주요내용

## - 직무 및 인력분석

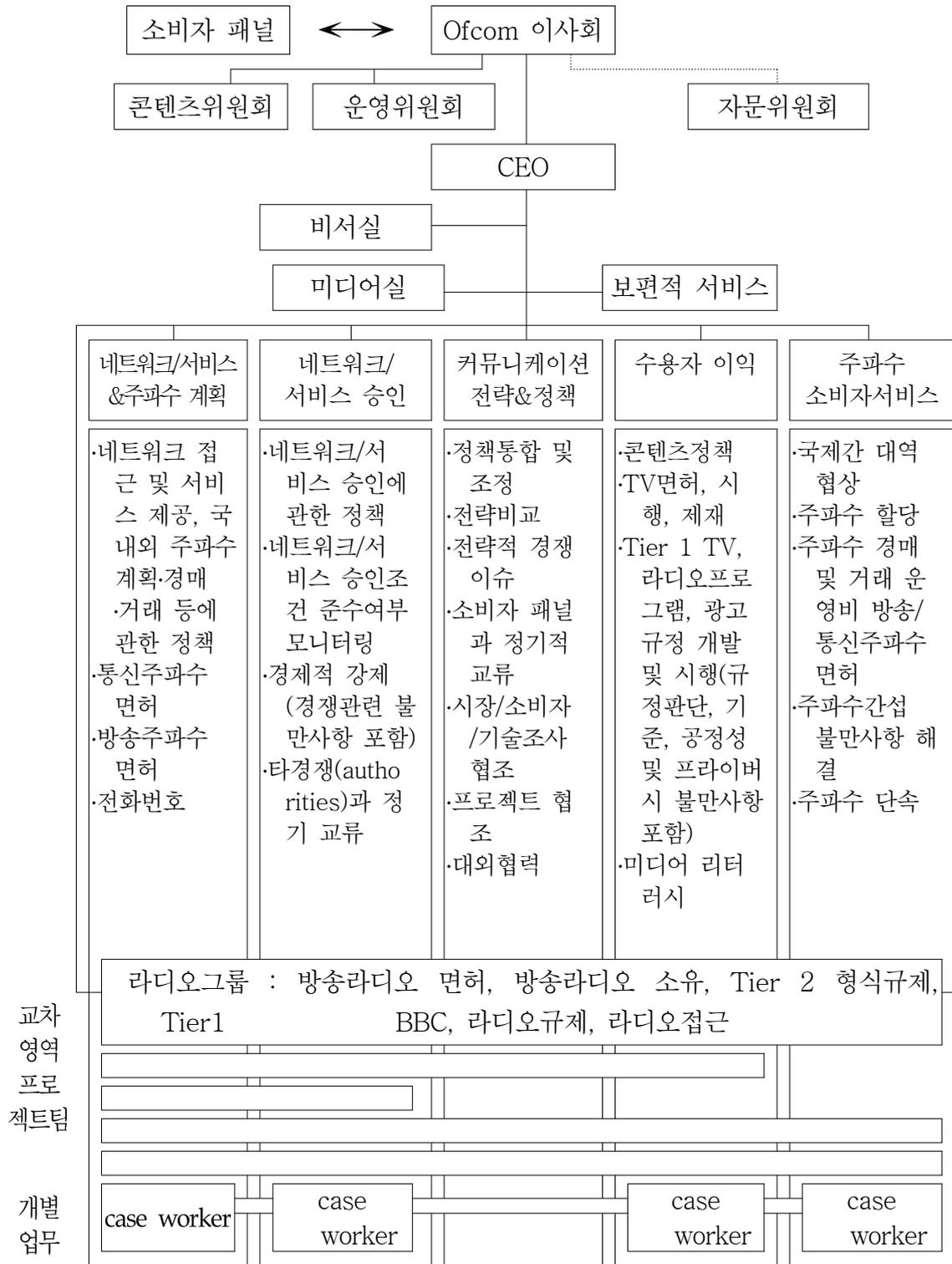
〈표 4〉 통합대상 조직 및 인력 현황 (단위: 명)

조직	(예산편제)인원
라디오위원회(RA)	631
통신위원회(Ofotel)	241
독립텔레비전위원회(ITC)	172
무선통신청(RAu)	47
방송기준위원회(BSC)	20
계	1,111

※ 출처 : 『Ofcom Scoping Project』 (p. 15). Towers Perrin. 2001.

- 통합대상 5개 규제기구의 직무를 연구, 전략, 정책, 대외관계, 면허, 승인, 불만처리, 관리, 지원으로 구분하고, 각 규제기구에 근무하는 (예산 편제)인력 총 1,111명의 직무별 인력현황을 분석한 결과, 정책 과 면허 및 승인 직무에서 라디오위원회가 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났음.
- 이밖에 승인 직무는 무선통신청이, 불만사항처리는 통신위원회의 비중이 높은 것으로 나타났음. 지원직무의 경우 전체 170명 가운데 라디오위원회 인력의 비중이 가장 높았으며, 직무별로는 인사(45명), 재무(42명), IT(33명) 등의 순으로 나타났음.
  - ▶ 정책 : 235명(RA 137명, Ofotel 80명, ITC 14명)
  - ▶ 면허 및 승인 : 232명(RA 210명, RAu 13명, ITC 8명)
  - ▶ 감독 : 213명(RAu 131명, Ofotel 43명, ITC 34명)
  - ▶ 불만사항 처리 : 102명(Ofotel 40명, ITC 25명, RA 24명, BSC 8명, RAu 4명)
  - ▶ 지원 : 170-205명(지원 직무의 정의에 따라 인력 수가 유동적)

- 직무별 비용분석
  - 통합대상 규제기구의 직무별 비용분석 결과, 면허직무가 2,670만 파운드로 가장 많은 비용이 소요되는 것으로 나타났으며, 다음으로 지원 직무(2,500만 파운드), 정책직무(1,970만 파운드), 승인직무(1,610만 파운드) 등의 순으로 나타났음.
- 통합규제기구의 직무분야 재구성
  - 통합대상 규제기구 직무분석을 토대로, 통합규제기구가 출범했을 경우 중단할 직무, 계속해야 할 직무, 새로 시작해야 할 직무, 기타 오프컴 내부의 필요에 의한 직무 등으로 분류하고, 그에 따른 영향(강/중/약)과 불확실성의 정도를 평가
- 오프컴 조직설계 기준
  - 효과적이고 신뢰할 수 있는 공공정책 대응
  - 소비자의 요구 전달
  - 보편적인 전략적 프레임워크 적용
  - 프로젝트 관리의 전문성
  - 유연성과 보완성
  - 이해당사자와의 강력한 연계성
  - 투명성과 책임성



<그림 1> 타워스 페린 리포트에 제시된 오프콤 구조(안)

※ 출처 : 『Ofcom Scoping Project』 (p. 28). Towers Perrin. 2001.

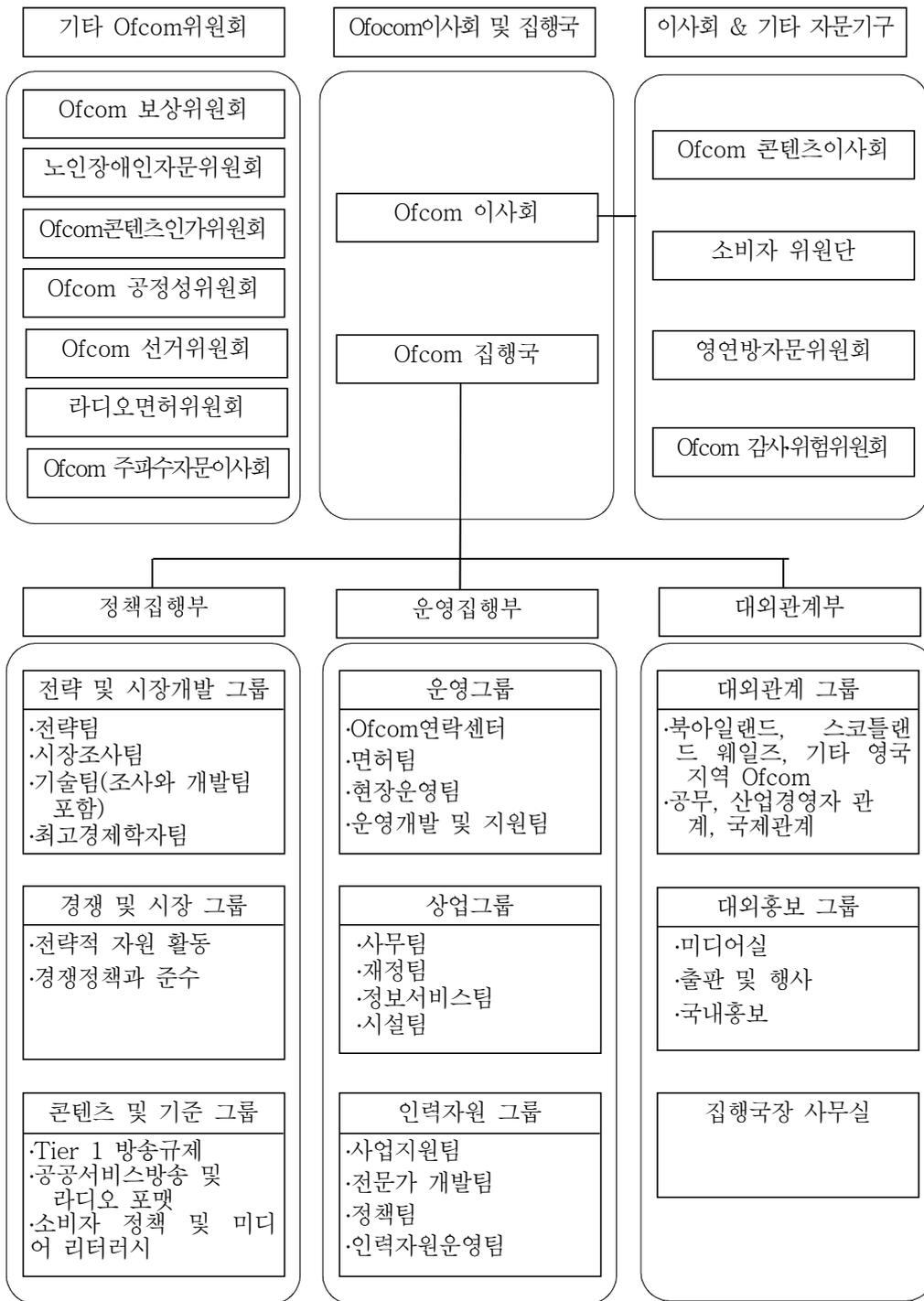
- 오프컴 조직구조 제안
  - 오프컴 위원회를 정점으로 배치하고, 그 아래 5개 운영단위(네트워크/서비스&스펙트럼 기획, 네트워크/서비스 감독, 커뮤니케이션 전략&정책, 수용자 이익, 주파수 소비자 서비스)를 수직적으로 배치
  - 라디오그룹은 각 운영단위에서 라디오와 관련 사항을 수평적으로 수행.
  - 교차영역 이슈에 대해서는 교차영역 프로젝트팀을 구성하는 방식 제시

### 3) 오프컴 설립 이후

#### □ 오프컴 조직구조 확정

- 2003년 12월 오프컴의 공식 출범에 따라 조직구조가 최종 확정되었으며, 이후 운영과정에서 약간의 변화를 주고 있음.
- 오프컴 이사회
  - 오프컴 위원장은 정부에서 임명하지만, 인사와 예산에 있어서는 독립성 유지
  - 조직구성원은 정식 국가공무원은 아니고 일종의 공사(Public Corporation) 직원 신분 유지
- 오프컴 산하 이사회 및 기타자문기구
  - 오프컴 콘텐츠이사회(The Ofcom Content Board)
    - 방송을 대상으로 콘텐츠 문제와 관련된 광범위한 이슈를 논의함. 특히 선정성, 공정성 등과 관련된 프로그램 내용규제와 독립제작/지역제작/자국 제작 쿼터 준수여부 등을 자문
  - 소비자 위원단(The Consumer Panel)
    - 오프컴의 시장규제에서 소비자의 이익에 대한 부분을 조언

- 영연방국 자문위원회(Advisory Committees for the Nations)
    - 잉글랜드, 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 등에 지역자문위원회를 설치하여 커뮤니케이션 분야의 문제를 전국적 차원에서 교류 및 대응
  - 오프컴 감사·위험위원회(Ofcom Audit and Risk Committee)
    - 오프컴 재정지출에 대한 감사업무 수행
- 오프컴 집행국
- 오프컴 정책집행부 산하 3개 그룹
    - 전략 및 시장개발(Stratgy and Market Developments) 그룹  
시장정보, 매체이용자연구, 기술연구 및 개발 등을 담당
    - 경쟁 및 시장(Competition and Markets) 그룹  
규제준수 여부와 소유관계 조사, 무선서비스의 면허와 주파수 매매 등을 담당
    - 콘텐츠 및 표준(Contents and Standards) 그룹  
TV와 라디오의 기술적 표준, 수용자 보호, 미디어 리터러시 문제 등을 담당
  - 오프컴 운영집행부 산하 3개 그룹
    - 운영(Operations) 그룹 : 오프컴 연락센터 관할, 면허 행정, 필드 운영, 주파수 실행업무 등을 담당
    - 상업(Commercial) 그룹 : 재정, 사무, 정보 서비스 담당
    - 인력자원(Human Resources) 그룹 : 직원의 전문성 개발과 고용전략
  - 대외관계부 산하 3개 그룹
    - 외부의 이해관계자와 오프컴의 관계를 관리



<그림 2> 오프컴 조직구성

※ 출처 : <http://www.ofcom.org.uk>

## □ 오프컴 활동목표

- <Ofcom Annual Plan 2004-05>에서 오프컴은 스스로의 존재이유를 “적절한 수준의 경쟁을 촉진함으로써 시민 또는 소비자에게 더 많은 이익을 제공”하기 위해 존재한다고 밝히고, 그에 따른 구체적인 임무를 다음과 같이 제시하고 있음.
  - 영국에 거주하는 모든 사람들에게 더 많은 혜택을 주기 위해 전자미디어, 전자커뮤니케이션의 진화를 장려
  - 시장에서 모든 제공자들이 완전하고 공정한 경쟁을 벌이고, 혁신자, 창의자, 투자자의 수요를 풍요롭게 하도록 지원
  - 선택과 경쟁의 촉진, 그리고 다원성, 건전한 시민, 시청자·청취자·소비자 보호 등을 육성 사이에 균형을 유지하며, 문화적 다양성 촉진
  - 커뮤니케이션 산업이 디지털시대로 진입함에 따라 시민, 소비자의 이익에 봉사

## □ 오프컴 설립 이후의 활동목표

- 2004년 본격적인 업무에 착수한 Ofcom은 먼저 기존 정책과 제도를 분야별로 재검토하고 향후 보완 및 개선해야 할 점을 찾아 Ofcom의 활동계획을 세우는 일을 중점 업무로 설정하였으며, 구체적인 내용은 다음과 같음.
  - 디지털시대에 공익적 방송의 의미를 성찰  
공생보다는 경쟁의 논리가 득세하고 있는 매체환경에서 지상파텔레비전의 공익성을 제고하기 위한 다양한 정책과 규제방향을 논의
  - 통신정책에 대한 전면적 재검토
  - 라디오정책에 대한 재검토
  - 현행 주파수대역 시스템에 대한 보완 및 개선
  - 디지털 전환계획 점검
  - 지역별 또는 권역별 라디오협의회 운영

## □ 오프컴 설립 2년의 성과

○ 오프컴 위원장 스테판 카터(Stephen Carter)는 ISBA 연간 컨퍼런스에 서 오프컴 설립 2년의 성과를 언급했음.

## - 조직운영의 효율성 확보

오프컴 출범에 따라 기존 규제기구 운영비의 5%를 절감했으며, 2004-2005년에는 5%를 추가로 절감할 계획임.

## - 인력구조 변화

기존 규제기구에 있던 인원은 전체 OFCOM 구성원의 2/3 수준임. 또한 이들 가운데 200명이 신규 인력임. 그리고 보다 중요한 것은 고위 관리자 그룹의 3/4가 과거 규제기구에서 있던 사람이 아니라 커뮤니케이션 영역이나 민간 영역에 있던 사람들임. 이러한 인력구조는 새로운 사고 방식을 만들어내고 있음.

- 세계에서 가장 모범적인 방통융합 사례로 평가받고 있으며, 2003년 새로운 커뮤니케이션법의 제정과 통합규제기구의 설립을 통해 디지털-브로드 밴드-모바일로 이어지는 미디어 산업 르네상스의 기틀을 다잡아가고 있다는 평가를 받고 있음.

- 오프컴 설립 이후 사업자에게는 디지털 포트폴리오(digital portfolio)를 구사할 수 있는 인터미디어(intermedia) 전략 공간을 열어주고, 소비자에게는 더 싼 가격으로 보다 많은 미디어 선택의 폭과 통제권을 부여하게 됨.

- 오프컴이 펴낸 '커뮤니케이션 마켓 2005' 보고서에 따르면 제도정비 이후인 2004년 한 해에 방송면허 진입시장이 개방되면서 156개의 방송면허권이 새롭게 부여되었음. 즉 철밥통 시장으로 여겨지던 방송시장에 본격적인 경쟁이 도입되고 있음.

#### 4) 오프컴과 타 규제기구와의 관계

##### (1) 오프컴과 BBC의 관계

###### □ 오프컴이 BBC를 규제하는 영역

###### ○ 방송콘텐츠규제(Tier 1)

- Tier 1은 콘텐츠기준(content standard)에 어긋나는 내용과 불만사항을 나타내는 용어임. Ofcom은 Tier 1에서 다음과 같은 항목에서 BBC를 규제하고 있음.
  - 공정성과 프라이버시에 관한 오프컴의 프로그램 방송규칙(Broadcasting Code) 준수여부 감독
  - 18세 이하 청소년 보호, 범죄 또는 무질서를 부추기는 내용의 배제, 종교적 내용에 대해 적절한 수준의 책임 발휘, 공격적이고 해로운 내용으로부터 적절한 보호를 제공하기 위한 일반적인 기준의 적용 등에 관한 오프컴의 방송규칙 준수여부 감독

###### ○ 방송콘텐츠규제(Tier 2)

- Tier 2는 텔레비전 프로그램 구성요소에 대한 쿼터를 나타내는 용어임. 오프컴은 BBC가 다음의 항목을 준수하도록 규제함.
  - 독립제작 : BBC는 독립제작(independent productions) 비율을 오프컴에 보고해야 함.
  - 자체제작 : 총량(in total), 최대치(in peak) 규제
  - M25<sup>6)</sup> 외부에서 제작된 네트워크 프로그램의 양과 범위(구역), 이 같은 프로그램 제작에 투자된 지출액 그리고 M25 외부의 제작센터 범위(구역)

6) 런던을 둘러싸고 있는 도시외곽순환도로

- 기타 프로그램 쿼터의 경우, BBC의 이사들이 결정하지만 오프컴과 협의 하고 동의를 얻어야 함. 이러한 기준이 적용되는 프로그램은 다음과 같음.
  - BBC 1의 뉴스(총량, 주시청시간대)
  - BBC1과 BBC2의 시사프로그램(총량, 주시청시간대)
  - BBC1과 BBC2의 지역 프로그램(총량)
  - 비뉴스지역 프로그램(최대치)과 주시청시간대 전후
  
- BBC는 또한 오프컴의 텔레비전 액세스 서비스 규칙(Ofcom code on Television Access Services)을 준수해야 함.
  - BBC는 오프컴의 지도에 따라 프로그램위탁거래규칙(a code on programme commissioning)을 만들어야 함.
  - BBC는 오프컴이 BBC에 제시한 국제적 의무를 준수해야 함.
  - BBC는 오프컴이 시청자 등의 불만을 조사할 수 있도록 텔레비전이나 라디오프로그램의 녹화물을 제작, 보유해야 함.
  - BBC는 불만사항을 처리하는데 있어서 오프컴의 기능을 공지해야 함.
  - 주요 이벤트의 취재나 방송에 관한 규칙을 준수해야 함.
  - 오프컴과 협력하여 연차보고서, 통계자료, 공적서비스 임무완수에 관한 보고서 등의 정보를 오프컴에게 제공해야 함.
  
- 경쟁기능
  - 오프컴의 사후경쟁기능(ex post competition functions)은 다른 방송사업자에게 적용되는 것과 동일하게 BBC에도 적용됨. 오프컴은 2002년 기업법(Enterprise Act 2002)의 4부(part 4)에 의거 커뮤니케이션 문제와 관련된 상업적 행위에 대해 시장조사를 할 수 있음.
  - 오프컴은 'Chapter I 과 Chapter II 금지' 위반과 관련하여 1998년 경쟁법(Competition 1998)을 적용할 수 있음. 이 위반은 커뮤니케이션 문제와 연관된 상업적 행위와 관련되는 경우에 한함.

7) 시청각 장애인, 어린이, 노약자 등을 위한 자막방송, 기호, 언어(수화)와 음성해설방송을 의미함.

## ○ 벌금

- 오프컴은 주요 이벤트 취재·보도를 제외하고 위에 제시된 요구조항을 BBC가 위반했을 경우 최고 25만 파운드까지 벌금을 부과할 수 있음. 이 경우 BBC가 해명할 수 있는 적절한 기회를 제공한 후 벌금을 결정함. 또한 오프컴은 BBC에 정정방송을 요구하거나 문제를 반복해 발생시키지 않을 방침 등의 교정행위를 명령할 수 있음.

## □ 오프컴이 BBC를 규제하지 않는 영역

## ○ 방송콘텐츠규제(Tier 1)

- 불편부당성, 뉴스의 정확성, 프로그램 내 광고 등 프로그램 기준과 관련해서는 BBC를 규제하지 않음.

## - 방송콘텐츠규제(Tier 2)

정당정치, 선거, 전당대회 방송과 관련해서 BBC를 규제하지 않음.

## ○ 방송콘텐츠규제(Tier 3)

- Tier 3은 BBC, Channel 3, Channel 4, Five에 부과하고 있는 질높은 공영방송 서비스 의무를 제시하고 있음. 여기서 BBC는 연차 업무수행 보고서나 프로그램 정책보고서 등을 작성할 경우 상업방송사업자에게 적용되는 오프컴의 모든 지시사항에 BBC도 해당되는지를 고려해야 함.
- BBC는 또한 전국 텔레비전 아카이브(National Television Archive)에 기여할 것, 인력교육과 채용에 있어서 동등한 기회 제공, 방송전송이나 국제정책과 같은 이슈에 적극적 대응, 디지털 전환을 요구받음.

## (2) 오프컴과 문화미디어스포츠부의 관계

## □ 정책과 규제의 분리: 정책수립업무 수행

- 문화미디어스포츠부는 방송을 포함한 문화분야 전반에 대한 정책수립 기능을 담당하고 있음. 문화미디어스포츠부는 1992년 총선에서 메이저

총리의 선거공약으로 신설되었으며, 예술, 스포츠, 복권, 관광, 박물관과 미술관, 방송, 영화, 음반산업, 언론자유와 규제, 허가, 역사적 유산 등에 대한 정책업무를 담당하고 있음.

- 방송 분야에서는 BBC 및 기타 공공서비스방송, 상업라디오, 상업텔레비전, 커뮤니티 라디오, 디지털라디오, 디지털텔레비전, 국제방송, 미디어소유, 프로그램 기준, 기술적 이슈 등에 대한 정책수립 업무를 담당.
- 문화미디어스포츠부는 방송에서 자신의 역할을 다음과 같이 설정.
  - 공공서비스방송의 틀을 마련
  - 방송사업자간의 공정하고 효과적인 경쟁이 이루어지도록 규제체계 마련
  - 방송의 다양성을 향상시키고, 높은 수준의 소비자 보호 및 표현의 자유를 제공
  - BBC의 면허료(licence fee) 설정
  - 디지털텔레비전으로 전환을 위해 산업계와 소비자들과 협력

#### □ ‘창의산업(Creative Industry)’ 활성화에 역점

- 문화미디어스포츠부는 창의산업을 국가차원에서 적극 육성하고 있음. 창의산업은 정보와 지식과 문화라는 측면들을 ‘창의성(creativity)’이라는 개념으로 통합하여 재구성한 것임.
- 영국은 음반, 영상산업 등에 있어서 미국에 유일하게 견줄 수 있는 독립적인 세력으로 자신을 부각시켜 왔고, 뮤지컬과 현대 예술 그리고 디지털 테크놀로지를 활용한 전위적 문화산업에서 상당한 경쟁력을 축적시켜 왔음. 이에 문화미디어스포츠부는 독립제작자의 창의적 경쟁력의 강화를 영상산업 발전을 위한 정책의 근간으로 삼고, 부처 내에 창의적 산업 특별분과를 만드는 한편 적극적으로 해외시장 개척에 나서고 있음.

- 구체적으로, 문화미디어스포츠부는 유관부처와 협력하여, BTDA와 같은 (BBC를 포함한) 배급사업자 연합 및 세계 곳곳에 진출해 있는 영국 문화원(British Council) 등을 적극 활용하여 해외영상물 홍보관이나 미디어 엑스포 등에 공격적인 시장 확장전술을 구사하기 위한 의견 조율을 주도적으로 하고 있음.
- 또한 독립제작자들의 지위가 중요해지는 시점에서, PACT(Producers Alliance for Cinema and Television)와 같은 기구 등을 통해 독립제작자들의 경쟁력을 집단적으로 확보하려는 노력을 권장하고, IPTF (Independent Production Training Fund)와 같은 별도의 연관 기구를 활용하여 제작자 훈련 과정과 프로그램을 제공하도록 하면서 이른바 '제작 수수료(production fee)'를 통해 재원을 마련할 수 있도록 보장해 주고 있음.

### (3) 오프컴과 통상산업부의 관계

#### □ 정부기관과는 정책공조, 오프컴과는 협력관계 유지

- 통상산업부는 방송정책 측면에서 경쟁이슈, 무선 주파수 관리, 입법 등에 관한 업무를 수행함. 하지만 방송정책 업무(콘텐츠 수출, 미디어 소유, 무료텔레비전에서의 스포츠 방영권, 난시청지역에 대한 텔레비전 접근, EU·유럽의회·기타 회의에서 방송 관련 발의, 영국 공공서비스 방송정책, BBC 칙허장 및 협정서 관리 등)는 문화미디어스포츠부가 주된 역할을 수행함. 다만 디지털텔레비전영역에서는 문화미디어스포츠부와 공동 책임을 지고 있음.
- 기술영역에서는 방송산업 가치사슬을 구성하는 모든 기업들, 그리고 소비자 단말기 관련 영역에 대한 책임을 지고 있음. 통상산업부는 방송산업이 영국, EU 등에서 요구하는 기준에 부합되도록 노력함. 그러나 방송사업자에 대한 규제는 오프컴이 수행하므로 통상산업부는 오프컴과 협력관계만 유지하고 있음.

## 2. 법제도 개편

### 1) 기존 방송·통신 법체계

#### □ 방송·통신의 이원적 법체계

- 영국은 통신법과 방송법이 분리된 이원적 법체계를 유지해 왔음. 통신법의 경우 1984년 통신법(Telecommunications Act) 및 1949년 무선통신법(Wireless Telegraphy Act)을 기본 법령으로 하고 있음. 방송법은 1954년 텔레비전법과 1984년 케이블방송법이 1990년 방송법으로 통합된 이래 단일법 체제를 유지했음.
- 영국은 1996년 방송법 개정을 통해 디지털방송 사업자에 대한 허가체제를 마련하고 여유 대역을 활용한 디지털 부가서비스 개념을 규정하여 양방향서비스에 대한 법적 토대를 마련하였음. 아울러 미디어 소유규제를 대폭 완화하여 신문과 방송의 교차소유를 허용하고 사업자간 자유경쟁체제를 도입하였음.

### 2) 2003년 커뮤니케이션법 제정 과정

#### □ 유럽연합 집행위원회(EC)의 지침과 보조

- EC는 1997년 12월 방송·통신 융합과 그로 인한 산업변화에 대응하기 위한 규제방향을 논의한 녹서를 발표함. 이후 EC는 각국의 의견수렴을 거쳐 전자통신 네트워크와 관련 서비스(electronic communications infrastructure and associated services)에 대한 새로운 규제 프레임워크를 제안한 리뷰를 1999년에 발표.

- 이후 2002년 EC는 전자커뮤니케이션네트워크와 서비스에 대한 규제방향을 담은 규제프레임워크(regulatory framework) 지침 및 5개 특별지침(인가지침, 접근지침, 보편적서비스지침, 경쟁지침, 개인정보와 프라이버시 보호지침)을 발표.
  - EC 지침의 핵심은 전자커뮤니케이션네트워크와 전자커뮤니케이션서비스 영역은 특별지침에 따라 규제를 최소화하고 경쟁을 극대화하는데 초점을 맞추되 콘텐츠 영역은 국가별 문화적 특성이 존재하기 때문에 네트워크와 콘텐츠의 분리규제라는 맥락에서 새로운 지침이 아니라 기존의 시청각정책에 대한 원칙 및 가이드라인과 '국경 없는 텔레비전 지침'(TVWF)에서 다루기로 하였음.
- 통상산업부와 문화미디어스포츠부는 2000년 12월 백서 발표 이후 2002년 11월 커뮤니케이션법안(Communication Bill)을 발표하고, 이어 2003년 7월 17일 2003년 커뮤니케이션법을 제정하였음. 따라서 영국이 커뮤니케이션법안 제정을 논의하기 시작한 것은 2000년 12월 통상산업부와 문화미디어스포츠부의 백서가 발간된 시점으로 볼 수 있지만, 2003년 커뮤니케이션법 제정과정에서는 유럽연합의 지침이 반영되었다고 볼 수 있음.

### 3) 2003년 커뮤니케이션법 주요 내용

#### □ 2003년 커뮤니케이션법의 구성

- 2003년 커뮤니케이션법은 제1장 오프컴 기능, 제2장 네트워크, 서비스, 주파수, 제3장 텔레비전과 라디오서비스, 제4장 텔레비전과 수신허가, 제5장 커뮤니케이션 시장에서의 경쟁, 제6장 보칙 등 총 6장으로 구성

## &lt;표 5&gt; 2003년 커뮤니케이션법 목차

제1장 오프컴의 기능
제2장 네트워크, 서비스, 주파수
제1절 전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스
제2절 주파수 이용
제3절 의무와 재정신청
제3장 텔레비전과 라디오서비스
제1절 THE BBC, C4C THE WELSH AUTHORITY AND THE GAELIC MEDIA SERVICE
제2절 독립텔레비전 서비스에 대한 규제
제3절 독립라디오서비스에 대한 규제
제4절 규제조항
제5절 미디어 소유와 통제
제6절 텔레비전과 라디오 서비스에 관한 기타 조항
제4장 텔레비전 수신허가
제5장 커뮤니케이션 시장에서의 경쟁
제1절 경쟁법 하에서 Ofcom의 기능
제2절 미디어 합병
제6장 보칙

## □ 2003년 커뮤니케이션법의 주요 내용

- 오프컴의 주요 기능(제1장)
  - 통합 이전의 규제기구가 수행하던 기능과 더불어 2003년 커뮤니케이션법에 의해 부여된 기능을 수행
  - 오프컴은 커뮤니케이션 관련 사안에서 시민의 이익을 증진하는 한편 관련 시장에서의 경쟁 촉진을 통해 소비자의 이익을 제고하는 것임.
- 방송과 통신의 개념을 아우르는 전자커뮤니케이션네트워크, 관련설비, 전자커뮤니케이션서비스 개념 도입(제2장, 제3장).

- 전자커뮤니케이션네트워크(electronic communications network) : 전기적, 자기적 또는 전자기적 에너지를 이용하여 모든 형태의 신호를 전송하는 시스템으로서, 이 같은 시스템을 전송하는 사람이나 시스템에 관련된 수단(시스템 구성요소, 변환기, 소프트웨어와 저장된 데이터 등)을 포함
- 관련설비(associated facility) : 전자적 커뮤니케이션 또는 전자적 커뮤니케이션 서비스의 이용과 병행하여 이용 가능한 설비 그리고, 네트워크 또는 서비스를 가능케 하거나, 네트워크 또는 서비스를 통해 제공되는 다른 서비스를 가능케 하거나, 다른 서비스를 뒷받침하는 설비를 의미함.
- 전자커뮤니케이션서비스(electronic communications service) : 전자적 커뮤니케이션 네트워크를 통해 전달되는 (콘텐츠 서비스를 제외한) 신호의 전송 또는 그것이 주요 기능인 서비스를 의미.

#### ○ 서비스 개념의 세분화

- 전자 커뮤니케이션 서비스, 콘텐츠 서비스, 방송 서비스로 세분화하였음. 이는 모든 전자적 커뮤니케이션 네트워크, 관련설비 등에 대해서는 단일한 규제프레임워크를 적용하되 전자 커뮤니케이션 서비스, 콘텐츠 서비스, 방송 서비스에 대한 규제는 별도로 분리하는 방식을 채택하기 위한 의도라고 할 수 있음.
- 콘텐츠 서비스 : 전자적 커뮤니케이션 네트워크를 통해 전송되는 신호로 구성된 내용물의 제공, 그리고 그러한 네트워크를 통해 전송된 신호의 내용에 대한 편집 통제 행사로 정의됨.
- 방송 서비스 : 영국에서 방송은 영국 내 불특정 다수를 위한 TV 및 라디오 프로그램 송신서비스를 의미하며, 이러한 방송서비스 유형은 공영 방송서비스, 독립TV서비스, 라디오서비스로 세분.

## ○ 사업자간 경쟁과 규제정책

## - 진입규제

- 1990년 및 1996년 방송법에 의거하여 방송사업자들은 허가조건으로 ‘긍정적 내용 요구’(Positive Content Requirement)를 받아왔음. 요구 사항은 Channel 4의 경우 교육적 프로그램, Channel 3은 지역적 내용의 프로그램을 방영하는 것이며, 일정량의 드라마 제작 또는 특정 유형의 음악프로그램 제작 등을 요구하기도 함. 보편적인 수신, 무료 수신, 사회의 다양한 모습과 취향을 보여주는 프로그램의 편성, 그리고 민족정체성에 기여할 수 있는 프로그램 제작 등의 공영방송 의무는 BBC, Channel3, 4, 5, 그리고 S4C에만 부과되어 왔음.
- 방송 및 통신 네트워크의 융합에 따라 특정 사업자가 방송 또는 통신 영역 가운데 어느 쪽에 진출할 것인지는 시장원리에 맡기되 이들 사이의 경쟁을 도모하기 위해 면허발급은 콘텐츠<sup>8)</sup>와 네트워크<sup>9)</sup>를 아우르는 포괄적 면허를 발급하는 방향으로 전환함.

## - 소유규제

- 1990년 및 1996년 방송법은 특정 방송사업자가 한 개 이상의 방송국을 소유할 경우 전체 TV시청률의 15% 이상을 넘지 않도록 규정함. 그러나 경쟁심화에 따라 이 비율은 점차 낮아질 것으로 전망.
- 동일 매체 내에서의 수평적 통합에 대해서는 규제를 완화하되 타 매체와 교차소유에 대해서는 유보적으로 대처하는 경향이 존재함. 이는 교차소유가 다원성을 해칠 수 있다는 우려에서 비롯된 것임. 또한 비유럽연합 국가의 개인이나 기업의 영국의 지상파방송 소유를 제한하는 외국인 소유제한 규정을 유지하고 있음.

8) 서비스사업자 면허 : 기존 독립텔레비전위원회(ITC)가 공정경쟁에 관한 충분한 기능이 없었던 것을 보완하여 오프콤에서는 효과적인 규제업무 수행을 위해 공정거래청과 같은 규제권한을 갖게 되었음. 이에 따라 오프콤은 공정경쟁법 유형의 규제력을 행사하게 됨.

9) 네트워크 사업자 면허 : 허가받은 네트워크 사업자는 개별 서비스 사업에 대한 허가 없이 서비스 제공이 가능함. 즉 해당 사업자는 사업전략에 따라 개별적인 서비스 사업허가를 받지 않고도 전자 커뮤니케이션 네트워크를 이용하여 전자 커뮤니케이션 서비스를 제공할 수 있게 됨. 반면 주파수 사용자는 지금과 같이 허가를 받아야 함. 주파수는 제한된 자원이기 때문임. 이것은 멀티플렉스 사업자에게도 해당되며 이 같은 조치는 사실상 주파수를 공공재로, 네트워크는 사유재로서의 성격을 인정하는 것으로 판단되고 있음(김도연·천혜선, 2003).

## - 경쟁정책

- 오프컴은 시장경쟁의 증가에 따라 최소한의 규제만 하는 것을 원칙으로 하고 있음. 규제의 정도는 규제상황을 탄력적이고 융통성 있게 반영하고자 필요시마다 규칙을 제정해 시행토록 함.
- 오프컴은 2002년 기업법(Enterprise Act 2002) 4장과 1998년 경쟁법(Competition Act 1998)에 의거 전자 커뮤니케이션 네트워크, 전자 커뮤니케이션 서비스, 관련 시설, 방송 및 관련 문제 등에 대한 반경쟁 행위 규제기능을 수행함.
- 커뮤니케이션 분야에서의 상업행위에 대해서는 공정거래청(Office of Fair Trading)<sup>10)</sup>도 2002년 기업법 4장(시장조사)에 의거 개입할 수 있음.
- 2004년 2월 오프컴은 방송 및 통신 서비스분야에서 발생하는 반경쟁 행위 처리 가이드라인을 발표하고 의견을 수렴하였음. 오프컴의 반경쟁 행위 처리 가이드라인은 다양한 유형의 분쟁 및 의견 가운데 통신사업자에게 부과된 사전의무 위반, 경쟁법 상의 반경쟁행위와 관련된 이의 제기 처리 등에 적용됨.
- 가이드라인에서 제시하고 있는 운영원칙은 첫째, 오프컴은 분쟁 및 이의 제기가 있는 관련 당사자 중 일방이 지배적 사업자이거나 협정 체결 지연으로 인해 경쟁저해 및 이용자 이익의 저해가 우려되는 사안에 한해 개입하는 것을 원칙으로 함. 둘째, 오프컴은 분쟁 당사자가 제기한 사안의 범위가 명확하게 설정될 때까지 비밀을 유지하며, 사안의 범위가 확장된 후에는 이에 한해 조사함. 셋째, 정확하고 시의적인 자료 확보를 위해 법률이 부여한 권한에 따라 자료수집을 시행함. 넷째 분쟁사안이 다수의 이익과 관련되고 오프컴이 협정변경 등을 명령하고자 할 경우 예외적으로 조정결과에 대한 의견을 수렴.

10) 공정거래청은 독립적인 전문규제기관으로서, 소비자와 경쟁에 관한 일련의 법률에 입각해 기업의 활동을 감시하고 규제하는 역할을 수행. 공정거래청의 활동은 크게 집행(enforcement), 조사(investigation), 커뮤니케이션(communication)으로 구분. 첫째, 집행은 카르텔이나 시장지배력 남용을 비롯한 모든 반경쟁적 행위를 감시하고 근절하는 활동. 둘째, 조사는 경쟁적 시장환경 조성을 위하여 법령, 규제, 일반 기업활동 등 제반 사항을 조사할 수 있으며 개선이 필요할 경우 정부에 제안서를 제출할 수 있음. 셋째, 커뮤니케이션은 사업자, 소비자단체 등으로부터 의견을 수렴하고, 성과를 평가하는 것을 말함.

## IV. 주요 이슈 : 융합시대의 공영방송 규제

### 1. BBC 개혁을 둘러싼 내·외부의 논란

- BBC는 지난해 언론윤리 재정립과 미래의 변화 방향을 담고 있는 ‘닐 보고서(Neil Report)’와 ‘공적인 가치 만들기(Building Public Value)’라는 제안서를 발표한 바 있음. 여기서 BBC는 디지털방송 전환에 따른 제반 사항의 준비, 공공성의 강화, 경영 및 구조개혁의 추진 방침을 밝힌 바 있음. 이어 신임 사장 마크 톰슨(Mark Thompson)은 2004년 12월 보다 구체적인 조직 개혁안을 제시함. 약 5,000명 이상의 인원 감축과 외주 확대, 제작센터 이전이라는 가히 폭발적인 이슈를 담고 있는 이 조직개혁안이 어떠한 내외부적 반발 또는 지지를 얻을지 많은 사람들의 관심을 끈 바 있음. 특히 우파 언론과 보수당은 톰슨 사장의 개혁안에 대해 매우 환영하고 있는 반면, BBC 노조와 전국언론노조, 좌파 언론 및 노동당 일부 의원들은 심각한 우려의 입장을 나타내는 상황이 연출되고 있는 시점에서 큰 관심거리가 된 바 있음.
- BBC 외부적으로는 BBC의 수신료와 재정 운영, 조직적 효율성, 프로그램의 편성 및 편향성 등에 대한 실사 및 보고가 진행. 또한 BBC의 새로운 지배구조와 규제들을 마련하고자 문화미디어스포츠부, 문화미디어스포츠부의 독립 패널, Ofcom, 의회 등의 제안서들이 제시된 바 있음. 다양한 구상과 제안서들은 시청자와 사회 각 집단들의 의견 수렴을 통해 새로운 칙허장과 협정서에 반영될 예정임. 이에 따라 BBC 또한 어떠한 형태로든 자신의 입장을 제시할 수밖에 없는데, 최근 BBC를 둘러싼 대표적인 논란들은 이 같은 맥락에서 확장되고 있음.

## 2. 독립 패널, 로드 번즈경의 권고안

- 이 과정에서 BBC의 전임 사장이었던 버트(Birt)와 문화부의 독립 패널, 보수당과 BBC의 영향력을 견제하려는 다른 방송채널 경영진 등이 BBC를 공격. 특히 독립 패널의 의장인 로드 번즈경(Lord Burns)은 정부에 대한 최종 권고안<sup>11)</sup>을 통해 BBC를 포함한 공공서비스 방송체계를 감독·규제하는 공공서비스방송위원회(Public Service Broadcasting Commission)의 설립을 제안. 이 권고안은 BBC에 대한 본격적인 구조개혁과 규제 강화를 노리고 있음.
  
- 독립패널 권고안에는 첫째, BBC 이사회(BBC Board)의 구성을 통해 전략적인 목표결정, 재정, 인력 자원의 확보, BBC의 가치와 수행 기준의 규정 및 전체적인 수행 과정을 감독하게 할 것, 둘째, 정부로부터 독립된 공공서비스방송위원회의 설립을 통해 실질적인 감독·규제 기능의 강화, 수신료 및 공적 자금의 제안, BBC 서비스, 프로그램, 기타 활동들의 공익성 평가, 프로그램 기준 설정, 공공서비스 방송의 다원적인 발전을 위한 수신료 분할 결정, BBC가 자체적으로 처리하지 못하는 불만사항들의 해결 등을 수행하도록 하는 내용이 포함되어 있음. 이때 오픈컴은 시장에서의 공정경쟁 및 BBC의 상업 활동들에 대한 규제에 초점을 맞추도록 제안하고 있음. 독립패널의 권고안은 영국을 대표하는 공영방송으로서 BBC의 전통적인 기능과 역할을 강화하면서도 기업적 지배구조를 구축하고, 경영과 감독(규제) 기능을 명확히 분리하자는 주장을 담고 있어 많은 사람들로 부터 지지를 받고 있음.

11) Independent Panel's Final Advise to the Secretary of State, 2004년 12월, [www.culture.go.uk](http://www.culture.go.uk).

### 3. 보수당의 BBC 개혁안

- 2004년 2월에는 BBC 편집부장, 채널5 사장 등의 경력을 거친 데이비드 엘스타인(David Elstein) 등이 보수당의 의뢰를 받아 제출한 ‘칙허장을 넘어서 : 2006년 이후의 BBC’라는 조사보고서도 큰 반향을 일으킨 바 있음.
- 수신료 제도의 폐지와 회비 제도의 도입을 주장하고 있는 이 보고서는 디지털 시대에 BBC의 독점적 위치가 더 이상 유지되어서는 안 된다는 일종의 선전포고. 특히 BBC가 연간 20억 파운드에 해당하는 수신료를 임의대로 사용하는 것에 대해 제동을 걸고, 오픈컴의 관리 하에 ‘공영방송청(Public Broadcasting Authority/PBA)’을 설립해 모든 공공 서비스 콘텐츠에 대한 감독과 규제를 강화해야 한다는 주장은 정치적인 대결 양상으로까지 전개되고 있음. 여론조사에서 수신료 제도의 유지보다는 회비제를 실시해야 한다는 입장을 가진 시청자들이 더 많게 나타남으로써 수신료 제도의 폐지 문제가 쉽게 수면 아래로 가라앉지 않을 것으로 전망.
- 이 보고서에서 제시한 19개의 권고안에는 BBC의 이사장과 비상임이사들을 Ofcom이 임명하고 규제해야 한다, 대부분의 BBC 디지털 채널에 대한 공적 자금 투입을 2007년 이후에는 중단해야 한다, PBA는 텔레비전, 라디오, 인터넷, 모바일 폰에 공공 서비스 콘텐츠를 위한 재원을 제공해야 한다 등의 제안이 담겨 있음.

#### 4. 정부의 녹서 개혁안

- 그러나 2005년 3월 2일 발행된 정부의 녹서(Green Paper)는 번즈경이나 보수당 중심의 보고서와는 다소 상반된 입장을 드러내고 있음. 현재 영국은 2006년 갱신될 칙허장의 조항들을 최종 결정하기 이전에 녹서와 백서(White Paper)라는 두 단계를 거쳐 다양한 권고와 제안, 의견들을 수렴하는 과정에 돌입해 있는데 녹서는 백서 이전 단계의 권고문임.
- 녹서에는 첫째, 현재의 경영위원회를 폐지하고 BBC의 감독, 수신료 운영, 공공서비스 의무조항을 관할하는 'BBC 트러스트(BBC Trust)'를 설립하고(여기에서 트러스트는 법률적인 의미에서의 신탁회사와는 다른 것으로 특수한 기업의 지배와 규제를 독립적으로 수행하는 단위로 구상한 새로운 개념이다), 둘째, 수신료 제도를 2016년까지 지속하고, 셋째, 다음 칙허장 갱신 시기 이전인 2012년 즈음에 수신료 이외의 다른 재원 조달 방식과 수신료의 분할 사용 등을 검토한다는 내용이 포함되어 있음. 또한 BBC가 보다 풍부해지고 경쟁이 치열해지는 미디어 시장에서 공공적 가치를 실현할 수 있는 차별적인 프로그램의 편성과 문화적 선도자로서의 역할을 강화할 것을 요구하고 있음.
- BBC 트러스트를 신설할 경우 오프컴과 BBC의 관계 문제가 대두. 여기에서 정부는 오프컴이 BBC에 대해 규제라는 틀 속에서 전체적인 개입성을 가져서는 안 된다고 보고 있음. 오프컴은 전체 방송사업자에 대한 일반화된 규제 조항이나 경쟁 및 상업 행위에 대해 규제를 관할하는 것으로 하되 BBC에 대한 규제에 전념할 수 없다는 입장.
- 오프컴은 'PSB Phase 3 Report'를 통해 BBC에 대한 별도 규제기구인 'Ofbeeb'(beeb는 BBC의 애칭)을 제안한 적이 있는데 이에 대해서도 정부는 반대의 입장을 분명히 했음. 수신료의 지출과 수신료 지불자에 대한 공익의무를 별도로 담당하는 기구인 'Ofbeeb'의 제안이 공중과 BBC 간의 직접적인 책임성과 관계를 무디게 할 수 있다는 판단에서임. BBC의 감독과 규제를 위해서는 조직 문화의 이해, BBC의 영향력에 대한

포괄적인 이해를 필요로 하는데 완전히 독립된 외부규제기구는 이에 대처 하기가 어렵다고 보고 있음.

## 5. 개혁을 둘러싼 내분

- 마크 톰슨 사장의 개혁과 구조조정 방침이 발표된 후 지난 5월 23일부터 BBC는 50%에 달하는 직원들의 파업을 경험하였음. 뉴스와 대표적인 시사 프로그램의 방영이 취소되거나 프로그램 제작 과정에 혼란이 발생한 바 있음.
- 1/5 정도의 인력 감축, 적극적인 아웃소싱, 자회사의 매각, 외주 제작비율의 확대를 통한 예산 절감, 새로운 기술을 통한 인력 활용의 축소 등의 개혁 방안을 제출한 톰슨 사장과 이사회에 대해 BBC 직원들의 저항이 시작됨. 특히, 전문서비스 및 행정분야에서 약 2,500명을 감원하고, 교양 다큐멘터리 제작부에서 400명 정도의 감원, BBC 브로드캐스트와 BBC 리소스의 매각과 이에 따른 2,400명 규모의 아웃소싱, 제작센터의 이전(맨체스터)과 이에 따른 1,800명의 이전 계획 앞에 노조와 직원들의 반발 정도가 심하였음.
- 이 같은 개혁안은 BBC 내부의 문제로만 그치는 것이 아니라 개혁안을 지지하는 우파 언론과 정부와 야당 등 정치권과 이에 반대하는 BBC 노조 및 전국언론노조, 좌파 언론과 일부 야당 의원들간의 대립으로 비화되고 있음. 개혁안 발표 이후 2004년 말부터 노사측의 협상 모임이 계속되고 있었지만 합의점에 이르지 못하고 결국 5월말 파업을 맞이한 바 있음.
- 노조측은 3개월간의 유예 기간을 두고 협상에 임할 것, 절충적 자세, 자발적 감원, 매각과 민영화 이후에도 동일한 노동조건의 준수 등을 내걸고 있고, 사측은 3,780명 감원 조정 불가, 2005년 6월까지 집행 유예

가능, 자발적 감원을 추구하되 여의치 않을 경우 강제 집행, 노조와 일정한 합의의 인정 등을 주장하고 있음.

- 노조측은 감원의 필요성 자체를 부정하지는 않음. 다만 급격한 감원이 현재와 같은 프로그램 수준을 유지할 수 없도록 만드는 계기가 될 수 있기 때문에 감원 수준을 더욱 낮춰야 한다는 입장임. 특히 뉴스와 시사 부문 프로그램 제작 부문의 전면적인 감축은 BBC 자체의 정체성의 위기를 가져올 것이라고 주장하고 있음.
- 한편, BBC 내부 진통을 둘러싸고 사회의 각 집단들은 이의 원인이 그동안 경영진이 초래했던 부실하고 방만한 경영의 산물인지, 구조적인 대개혁을 필요로 하는 정도인지에 대해 논쟁이 심화되고 있음. 특히 전임 사장인 그렉 다이크의 방만 경영을 비판하는 목소리가 다시 부각되고 있음. 또 외주제작비율의 확대와 자체 제작 비율의 축소가 논리적인 차원에서만 논의되는 것이 아니라 실제 BBC의 제작 전통을 외부 제작자들이 유지할 수 있는지와 관련해 역사적, 실제적, 평가적 차원에서 논의되어야 한다는 주장도 공감을 얻어가고 있음.

## V. 구조개편 이후의 커뮤니케이션 산업시장 동향<sup>12)</sup>

### 1. 시장규모

- 2004년 영국 커뮤니케이션 산업 전체 시장규모는 559억 파운드(약 111조 8천억 원)로, GDP의 4.1%를 차지하고 있으며 그 중 소매부문 시장규모는 474억 파운드(94조 8천억 원)임. 디지털 텔레비전, 디지털 라디오의 성장추세에도 불구하고 텔레커뮤니케이션 분야가 시장성장을 주도하는 양상을 나타내고 있음.



Source: Ofcom / licensees / operators / BBC

<그림 3> 영국 커뮤니케이션 산업 부문 매출액

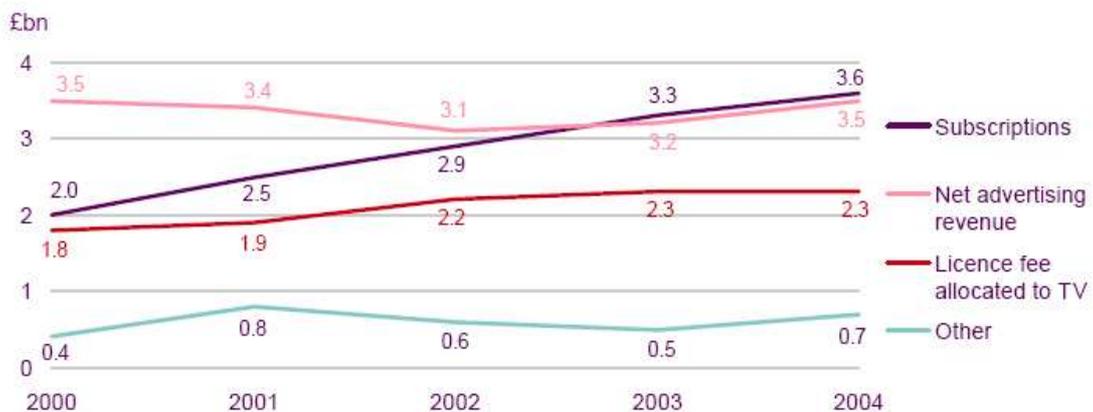
※ 출처: The Communications Market 2005.(p. 23). by ofcom. 2005.

- TV : 디지털 텔레비전 시청가구 급증, 62%에 달해

- 2004년 텔레비전 전체 시장규모는 101억 파운드(약 20조 2천억원)로 2003년에 비해 9% 성장하였음. 현재 영국 전역에서는 350개의 채널이 이용 가능함.

12) 오프컴이 공표한 “The Communications Market 2005” 보고서는 커뮤니케이션 산업시장을 전통적인 기준에 따라 라디오, 텔레커뮤니케이션, 텔레비전 3부분으로 나누어 정리하고 있음. 즉 융합형 서비스 시장만을 따로 분리하여 분석하지 않고 있음. 다만, 브로드밴드, 3G, DAB 등 디지털화로 새로 확대되고 있는 뉴미디어 서비스에 대한 분석을 해당 영역에서 비중 있게 다루고 있음.

- 2004년 약 250만 가구가 디지털 텔레비전을 구입했고, 2005년 3월까지 영국 가구의 약 62%가 디지털 텔레비전을 시청하는 것으로 파악됨.
- 2004년 디지털 가입가구 성장의 약 70%는 디지털 지상파 텔레비전에 기인한 것이며, 325만 개가 넘는 디지털 지상파 셋톱박스과 통합형 TV가 판매되었음.
- 유료 방송 가입료 매출액이 가장 큰 수입원으로 2004년 현재 10%가 증가한 36억 파운드(BBC의 수신료 수입 제외)를 기록하였음. 상업적인 다채널 사업자가 벌어들인 수익이 28% 증가하였으며 텔레비전 홈쇼핑이 178.7백만 파운드에 달해 가장 큰 매출액을 올린 것으로 나타났음.



Source: Ofcom / licensees / BBC

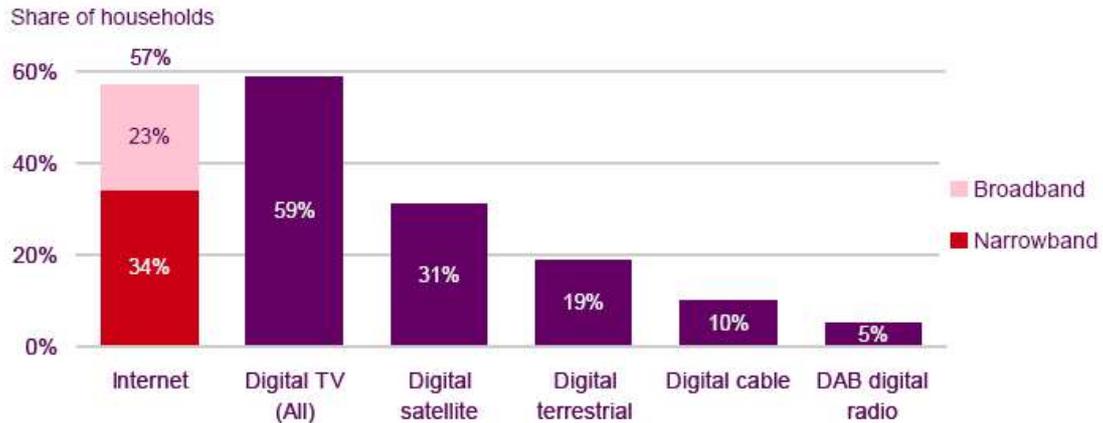
<그림 4> 2000-2004년 텔레비전 매출액

※ 출처: The Communications Market 2005.(p. 23). by ofcom. 2005.

□ 라디오 : 새로운 커뮤니케이션법으로 소유구조 변화

- 2004년 라디오의 전체 시장규모는 12억 파운드(약 2조 4천억 원)이며 이 중에서 상업라디오의 매출액은 5억 6,400만 파운드(약 1조 1,280억 원)임. 라디오의 수입구조에서 광고수입(3억 200만 파운드)의 비중이 가장 높았음.

- 2004년 말 현재 372개의 라디오방송국이 있으며, 그 중에서 215개는 DAB를 통해 청취할 수 있음. DAB 디지털라디오의 가구침투율은 2004년 4분기 현재 5%에 도달했음.



Source: Ofcom, GfK, December 2004

<그림 5> 디지털라디오 수신이 가능한 장비의 침투율

※ 출처: The Communications Market 2005.(p. 73). by ofcom. 2005.

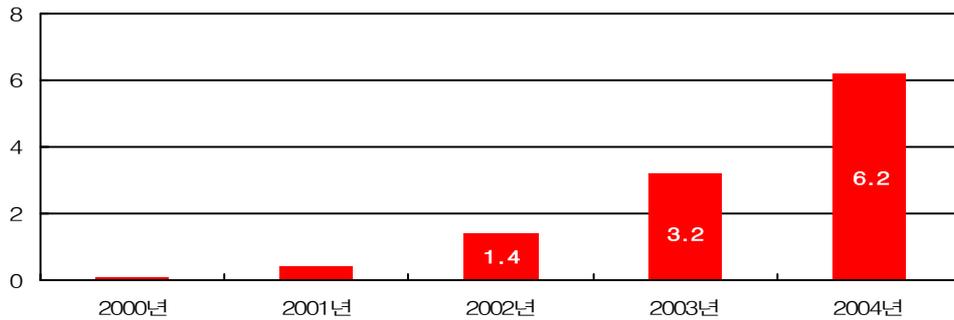
- 디지털 라디오가 확산됨에 따라 상업 라디오 부문의 8%가 현재 디지털 방송국이 되었음. 2003년 이후 AM과 FM 청취율은 4% 감소하였음. 처음으로 라디오 광고 수익이 인터넷 광고(2005년 초 6억 파운드)에 추월 당했음. 2004년 라디오 산업은 커뮤니케이션법에서 새로 제정된 소유규제에 따라 큰 변화를 겪고 있으며 2004년 한 해 동안 10개 중 1개 이상의 아날로그 라디오 면허권이 바뀌었음.

□ 텔레커뮤니케이션 : 브로드밴드로의 전환 가속도

- 2004년도 텔레콤 부문 매출액은 446억 파운드였으며, 이 중 소매 매출은 2003년도보다 5% 상승한 361억 파운드였음. 2004년도 모바일 음성 및 데이터 서비스는 123억 파운드의 매출액을 올렸으며 사상 최초로 일반 전화선 매출액을 초과하였음.

- 2004년 말 현재 영국 인터넷 가입가구는 1,590만 가구임. 2004년 동안 인터넷 가입가구는 총 50만 가구가 증가했음. 2004년 상반기에는 급격한 증가세를 보였으나 하반기는 비교적 완만한 추세를 보였음.
- 인터넷의 경우 장기적으로는 인터넷 연결이 불가능한 가구나 사업체에 대한 서비스 제공이 이슈화될 것이지만, 단기 또는 중기적으로는 다이얼(dial-up)시장에서 브로드밴드<sup>13)</sup> 시장으로 가입자들이 꾸준히 이동하여 텔레커뮤니케이션 네트워크와 서비스 사업자의 실질적인 성장이 나타날것인가가 주요 이슈라고 할 수 있음.
- 한편, 영국의 브로드밴드 가입가구는 620만 가구로 전체 인터넷 가입가구의 약 40%에 육박하는 비중을 차지하고 있는 것으로 파악되고 있음. 즉 2004년 말에는 그 전년도 말보다 90%가 증가한 약 600여만 가구가 브로드밴드를 보유하고 있는 것으로 나타났고 2005년 5월경에는 그 수가 750만으로 증가하였음.
- 브로드밴드 가입가구의 증가는 과거 시장성장의 장애요소로 작용했던 높은 서비스 이용요금, ADSL과의 교환기능 제한 등이 대체로 극복되었기 때문임. 또한 내로우밴드 패키지도 브로드밴드의 성장에 더 이상 영향을 미치지 못하고 있음. 오프컴은 2005년 중반 브로드밴드 가입가구 비중이 50%를 넘어설 것으로 전망함.

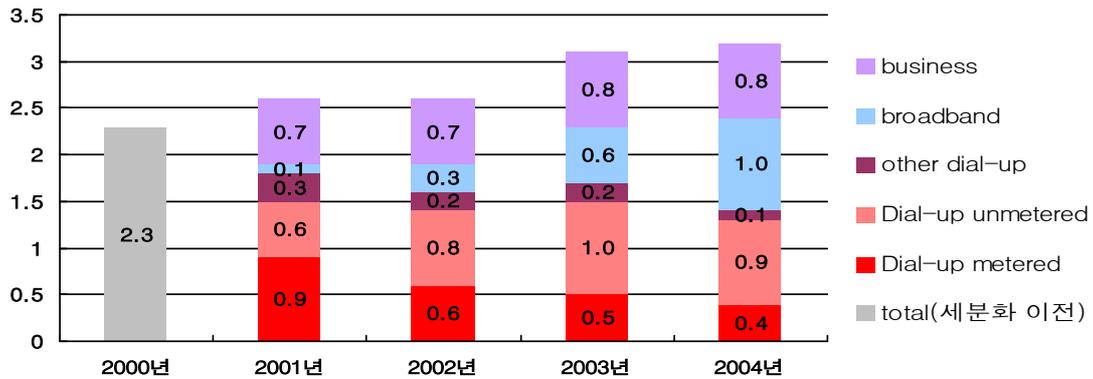
13) 브로드밴드의 개념은 정확히 정의되기 어렵지만, 협대역과 비교할 때 이용자가 접속할 때마다 다이얼(dial-up) 과정을 반복하지 않아도 되고, 음성과 데이터서비스를 동시에 이용할 수 있으며, 다이얼방식 서비스에 비해 훨씬 빠른 다운로드 속도를 제공하는 망을 의미함. 오프컴은 서비스 이용과정에서 초당 128kbit 이상의 속도를 지속적으로 유지할 경우, 브로드밴드에 해당되는 것으로 판단함. 이러한 기준은 다른 유럽국가에도 동일하게 적용되어 국제적인 비교기준이 되고 있음.



<그림 6> 영국의 브로드밴드 침투율 (단위 : 백 만 가구)

※ 출처: The Communications Market 2005.(p. 94). by ofcom. 2005.

- 2005년은 최초로 브로드밴드로 인터넷에 접속하는 이용자 수가 전화모뎀으로 인터넷에 접속하는 이용자 수를 초월한 것으로 조사되었음. 올해는 브로드밴드가 주류 소비재가 된 해이며, 현재 전체 영국 가구와 사업장의 30%가 브로드밴드를 이용하고 있음. 매주 새로이 설치되는 브로드밴드 수가 3년 사이에 거의 15배로 늘어나 2001년 매주 5,500개에서 2004년에는 매주 73,800개로 늘어났음. 이러한 급속한 성장으로 인해 2005년 6월경에 설치된 총 브로드밴드 수는 8.1백만 대였음. 이는 2003년 말경에 연결된 브로드밴드 수의 2배가 넘는 수치이며 2005년 말경에는 전체 영국 가구의 99.6%가 브로드밴드로 교체될 것으로 전망.
- 다수를 공략한 시장, 급속한 성장, 저렴한 가격, 빨라지는 연결 속도, 비디오 기술의 혁신으로 인해 2010년경에는 브로드밴드를 통해 TV를 시청하는 가구 수가 아날로그 지상파 방송을 시청하는 가구 수를 초월할 것으로 전망.
- 한편, 브로드밴드 가입자의 증가는 서비스 제공사업자의 인터넷 관련 수입이 증가하였다는 것을 의미함. 2004년 전체 브로드밴드 수입은 10억 파운드를 돌파하였으며, 2003년에 비해 20% 증가하였음.



<그림 7> 인터넷과 브로드밴드 서비스 매출액 (단위 : 백만 파운드)

※ 출처 : The Communications Market 2005(p. 122). by ofcom. 2005.

- 브로드밴드를 이용한 음악 다운로드의 성장기에 들어서 2005년 1/4분기에 4.6백만 개의 트랙이 다운로드 되었고 이는 2004년도 한 해 동안 다운로드된 트랙 수와 맞먹는 수치임.
- 3G 모바일 기술의 발전 단계는 아직 유아기로 2004년 말에는 전체 6,000만 명의 모바일 가입자 중에서 250만 명이 새로이 가입하였음. 그러나 2004년 4/4분기가 되어서야 비로소 주요 모바일 업체가 3G 서비스를 시작했기 때문에 3G에 대한 진정한 수요를 파악하기는 아직 어려운 단계라고 할 수 있음.

## 2. 주요 시장동향

- 영국은 2004년의 경우 2003년에 비해 브로드밴드, 이동통신(2.5세대, 3세대), 디지털텔레비전, 디지털라디오 등에서 모두 가입가구의 순증가가 일어났음. 그 이유는 크게 접근성 향상, 서비스 확산, 새롭고 향상된 서비스, 가격인하 등에서 찾을 수 있음.

## □ “More broadband, More Digital, More Mobile”

## ○ 브로드밴드의 빠른 확산

- 브로드밴드 가입자가 처음으로 다이얼방식 인터넷 가입자 수를 넘어섰음. 2005년은 브로드밴드가 소비자 제품에서 진정한 주류(mainstream)로 나선 해임.
- 주간 신규 브로드밴드 가입회선 수가 3년 동안 약 15배 증가했음. 2001년 주간 5,500개 이었으나, 2004년에는 73,800개로 나타났음. 이 같은 급속한 증가는 2005년 6월 전체 810만 회선이라는 결과를 가져왔으며 이는 2003년 말 기준으로 2배 증가한 것임.
- 새로운 브로드밴드 접속의 대부분은 ADSL 기술을 통해 이루어지고 있음. ADSL 브로드밴드를 지방에서 이용하기는 어려운 실정이지만, 2004년 8월 BT는 디지털서비스 접근성 확대를 위해 노력할 것을 선언하면서 상황이 호전되어 2005년 말까지 영국 가정의 99.6%가 브로드밴드 교환기에 접속할 수 있을 것으로 전망.
- 평균 브로드밴드 접속 속도도 증가하고 있음. 2002년 말 512 kps에 월 27파운드였음. 그러나 사업자간 경쟁 결과 현재는 1 Mbps월 20파운드로 나타났음.
- 시장확대 전략, 빠른 성장, 가격하락, 속도향상, 비디오기술의 향상은 2010년까지 브로드밴드를 통해 텔레비전 시청을 하는 가구 수가 아날로그 지상파 방송을 시청하는 가구를 추월할 것으로 전망됨.

## ○ 프리뷰, 디지털 TV 방송전환의 기폭제

- 영국 가구의 60% 이상이 현재 디지털 텔레비전을 수신하고 있음. 그리고 매달 25만 가구 이상이 디지털로 전환하거나 셋톱박스를 설치하고 있음. 2004년 가입가구의 70%는 프리뷰(Freeview)<sup>14)</sup>에 의해 이루어지고 있음. 2004년 말 디지털 텔레비전을 시청하는 가구의 약 20%

14) 2002년 10월 30일에 출범하여 무료 디지털 지상파 방송 서비스를 제공하는 프리뷰는 온디지털(Ondigital)의 실패에 이어 설립되었으며 6개의 멀티플렉스 중 4개를 운영하고 있음. 프리뷰는 최대 30개의 디지털 텔레비전 채널, 20개가 넘는 디지털 라디오 채널 그리고 인터랙티브 서비스를 제공하고 있음. 프리뷰는 영국 전역 어디에서나 옥상안테나와 셋톱박스만 있으면 수신 가능. 셋톱박스의 가격은 약 80파운드이며 이를 구입하는 비용 이외에 따로 내는 비용은 없음.

(460만 가구)가 프리뷰만 시청하고 있음.

- 라디오의 경우, 디지털 텔레비전을 시청하는 성인의 36%(2003년의 경우 29%)가 자신들의 수신기를 통해 특정 지점에서 라디오를 청취하고 있으며, 인터넷에 접속하는 성인 가운데 19%(2003년의 경우 15%)가 온라인으로 라디오를 듣는 것으로 나타났음. DAB 디지털 라디오는 지속적으로 확산되고 있음. 2003년 가을까지 25만개의 DAB 수신기가 판매되었음. 2005년 1분기까지는 그 5배인 150만대가 판매되었음.

#### ○ 모바일 산업의 역전

- 현재 모바일 텔레콤 산업의 전체 시장규모는 유선전화를 추월하였으며 모바일을 통한 접속도 증가하고 있음. 이는 가격인하와 새로운 서비스의 출현을 추동하고 있음. 2000년과 2004년 사이, 영국에서 모바일 전화 사용시간은 약 2배로 증가했음(340억분에서 620억분으로 증가). 같은 기간동안 유선전화를 이용한 전화 사용시간은 6% 감소했음(1,740억분에서 1640억분). 그 결과 2003년부터 2004년 사이에 모바일 텔레콤 시장규모는 16%(123억 파운드) 증가했음. 반면 유선전화 시장규모는 2003년 112억 파운드에서 2004년 105억 파운드로 6.2% 감소했음.



Source: Ofcom / operators

Notes: Includes estimates for mobile where Ofcom does not receive data from operators

<그림 8> 영국 텔레콤 산업의 소매부문 매출액

※ 출처: The Communications Market 2005.(p. 113). by ofcom. 2005.

□ 사업자 : 디지털 포트폴리오(digital portfolios) 전략 강화

- 많은 사업자들이 멀티 플랫폼과 테크놀로지를 통해 자신들의 브랜드를 확산시키려는 목적으로 디지털 포트폴리오 사업전략을 개발하고 있음.
- 오프컴은 2004년도에만 156개의 새로운 방송면허권을 부여했으며 이 중에서 오락 채널을 포함해 쇼핑, 스포츠, 성인 장르가 전체의 4분의 3 이상이었고 위성과 케이블에서의 방송 서비스가 이들 대부분을 차지하였음. 위성은 비동시성(timeshifted) 채널, 인터랙티브 서비스와 352개의 유·무료 TV 채널, 60개가 넘는 페이퍼뷰 서비스를 제공하는 최대의 잠재적 수용 능력을 갖춘 플랫폼임이 확인되었음.
- 디지털 케이블은 업체에 따라 100개 내지 136개의 채널들을 공급하고 있으며, DTT는 11개의 유료 서비스와 함께 32개의 무료 채널을 제공하고 있는 것으로 나타났음.
- 각 방송사업자들은 멀티채널의 시장 점유율 증가로 인한 수용자들의 세분화 위협을 정면타개하기 위한 노력의 일환으로 새로운 채널들을 앞다투어 개발 중에 있음.

□ 소비자 : 지출 증가, 통제력 강화

- 영국에서 2004년은 소비자가 커뮤니케이션 통제력을 갖기 시작한 해로 기록될 것임. 디지털 텔레비전, 디지털 라디오, 브로드밴드 플랫폼의 성장은 소비자들로 하여금 온 디맨드(on-demand), 쌍방향 다채널 서비스에 대한 보다 많은 접근권을 갖게 하였음. 그 어느 때보다 많은 TV 채널과 라디오 채널이 생겨났으며, 소비자는 디지털 플랫폼 융합에 따라 그들이 원하는 때와 장소에서 다양한 콘텐츠에 접근할 수 있는 자유를 더 많이 갖게 되었다고 평가되고 있음.

- (BBC TV 면허 수수료를 포함하여) 텔레비전과 라디오 서비스에 대한 지출, 그리고 유선 및 모바일 텔레커뮤니케이션 서비스에 대한 지출은 소비자가 지출하는 총비용 가운데 4%를 차지하여 평균 1천 파운드 나타나고 있음. 이 수치는 2000년 커뮤니케이션 서비스에 지출한 평균 비용보다 3배 높아진 것임.
  
- 소비자들은 pay-TV, 브로드밴드, 더 나은 모바일 서비스 등과 같이 새로운 서비스나 부가서비스를 구입하기 위하여 더 많은 돈을 지출하고 있음. 한편 소비자들은 이러한 새로운 서비스로부터 혜택을 얻는 동시에 경쟁의 증가에 따라 전통적인 유선 텔레콤 비용의 감소 혜택을 받고 있음. 2004년의 가격인하 규모는 영국의 모든 가정이 연간 20파운드를 절약한 셈이 됨.

## VI. 시사점

### 1. 방통융합을 바라보는 인식의 확장이 필요

#### 1) 방송·통신 융합은 종합적인 미디어 정책(Media Policy)의 문제

- 방송·통신 융합은 단지 방송과 통신만의 문제가 아니라 개별 매체 전체를 포괄하는 미디어 정책(Media Policy)의 문제로 이해해야 함.
  - 방송·통신 융합은 디지털 컨버전스에 따른 하나의 대표적 현상일 뿐 실제적으로는 신문, 방송, 영화, 출판, 게임, 애니메이션, IPTV와 같은 뉴미디어 등 개별 매체를 망라하는 미디어 빅뱅의 차원에서 이해해야 함.
  - 따라서 방통융합 정책의 기초는 개별 매체간의 연관성을 고려하는 기초 위에서 미디어 산업 전체의 시너지 효과(예를 들어 인쇄매체와 영상매체의 동반 성장)를 창출하는 정책 방향으로 나아가야 함. 즉 “폐쇄적 고립적 매체 정책에서, 개방적 연관적 미디어 정책으로” 정책방향을 전환해야 함.
- 미디어 정책의 수요 폭증은 국내만의 의제가 아니라 전 세계 국가들이 공통적으로 경험하고 있는 보편적 현상으로, 국제적이고 지역적인 정책 공조가 요구되는 사안임.
  - 미국 할리우드의 세계 영상 콘텐츠 시장 석권이라는 흐름에 대응하여 유럽의 각 국가들은 EU 차원에서 방통융합 법·제도 정비 지침을 마련하고 있음.
  - EU 국가들은 방송영상산업 진흥정책의 일환으로 15년 전부터 미디어 프로젝트(Media I, II, Plus) 정책을 추진 중에 있음.

- EU 미디어프로젝트의 주요 내용은 시청각 산업 분야의 인력 교육 훈련, 프로젝트 기획 개발 지원, 독립제작사와 유통배급사에 대한 집중 지원 등에 모아져 있음.
- 이같은 맥락에서 ‘한류’의 지역 문화적 효과를 지속시키고 체계화시키기 위해서는 세계시장을 시야에 둔 미디어 정책의 수립·추진이 요구됨.

## 2) 디지털 시대 미디어 정책의 핵심은 콘텐츠

- 미디어 정책은 IT를 중심으로 한 기술·네트워크 정책과 콘텐츠를 중심으로 한 문화복지 정책의 균형을 유지하는 동시에 문화콘텐츠가 갖는 산업적 부가가치를 극대화하는 방향으로 나아가야 함.
- 방송·통신 융합정책의 무게중심이 기술·사업자에서 수용자·소비자·시민으로 자연스럽게 이행되어야 함.
  - 시청자가 궁극적으로 경험하고 소비하는 것은 콘텐츠이고 콘텐츠는 곧 그 사회의 문화수준을 반영한다는 맥락에서 “콘텐츠는 미디어 문화복지 정책의 핵심”으로 자리잡아야 함
  - 문화콘텐츠 특히 방송영상 콘텐츠가 갖는 산업연관적 부가가치(예를 들어 방송영상 콘텐츠 하나가 관광·레저 산업 전반에 미치는 막대한 영향력)를 다양한 문화산업 분야로 확산시키는 미디어 정책이 시대적으로 요구됨.
  - <반지의 제왕>이 뉴질랜드 관광산업에 끼친 영향, <해리포터 시리즈>가 영국 문화산업 전반에 끼친 영향, <겨울연가>가 국내 관광산업에 미친 영향 등 그 사례가 무수함.
  - 미 상무성 보고서에 따르면 미국은 콘텐츠를 근간으로 하는 미디어·엔터테인먼트 산업을 군수산업에 이은 2대 산업으로 설정하고 2005년 세계시장 점유율 70%를 목표로 설정한 바 있음

- ※ 미디어 정책(Media Policy)의 주체는 IT 하드웨어를 관장하는 기술부처나 규제 중심의 방송통신위원회가 되기보다는 문화영역 전반(신문, 방송, 출판, 영화, 게임, 예술, 언어, 종교 등)을 관장하는 문화부처가 담당하는 것이 세계적인 추세

## 2. 방송통신융합 구조개편의 3대 원칙

### 1) 제 1 원칙 : “정책은 정부에게로, 규제는 감시견(Watchdog)에게로”

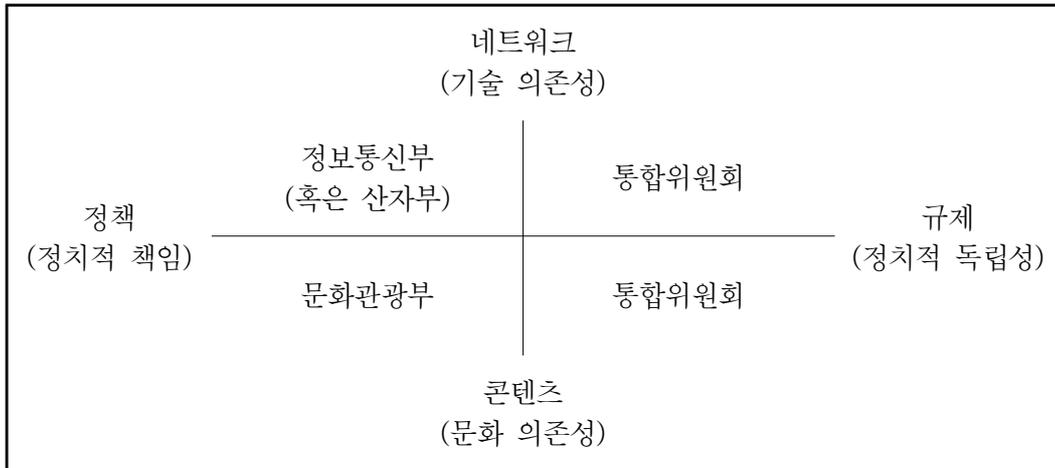
- “정책은 정부에게로, 규제는 감시견(Watchdog)에게로”라는 정책과 규제 분리 원칙의 재정비가 필요함.
- 정책기능은 법령 제·개정과 중장기 계획의 수립과 관련된 것으로 여타 제반 국가 정책부처와의 밀접한 협력과 조화가 요구됨. 정책은 선거를 통해 선택된 집권당의 정치이념 및 철학을 반영하여 기본제도를 형성하는 과정이며, 따라서 정치적 책임성이 핵심가치임. 반면 규제는 이데올로기와 정치행위로부터 독립되어 세부정책을 집행하는 과정으로 정치적 독립성과 공정성이 핵심가치임.
- 영국의 경우, 방송과 통신에 관한 총괄정책(각종 정책입안, 법령의 제정 및 개정 등)은 정부기관이 담당하고 있으며, 규제기구(OFCOM)는 정부기관의 정책 입안을 통해 제정된 법령의 취지가 현실에 구현될 수 있도록 하기 위한 집행중심의 규제기능을 수행하고 있음.
- 영국 오프컴 모델이 갖는 장점은 산업정책으로서의 통신정책과 문화정책으로서의 미디어 정책, 그리고 정치적 독립성을 갖는 규제로 균형 잡힌 3분할 시스템을 잘 구축하였다는 점임. 오프컴 모델의 3분할 시스템은 방송과 통신 관할 업무가 정통부, 방송위원회, 문화관광부로 3분할되어 있는 우리의 경우에도 현실적합성이 큰 가장 현실적인 방안으로 볼 수 있음. 즉 정책 입안권은 행정부처의 권한으로 하고 규제는 정치

적 독립성을 갖춘 비정부기구에서 담당하는 제도적 방안이 세계적으로 보편적인 원칙임.

- ※ 방송·통신 융합 법제도 준비를 가장 모범적으로 실행하고 있는 것으로 평가받고 있는 영국의 경우, 방송과 통신의 ‘융합’에도 불구하고 규제기구만 통합하고 방송정책과 통신정책 영역은 이분화한 이유에 대해 문화매체스포츠부(DCMS)의 법제팀장은 다음과 같이 지적하고 있음. 즉 “방송정책과 통신정책은 기본적으로 서로 이질적인 내용과 특성을 갖는 영역입니다. 다시 말해서 방송정책은 영국의 문화(전통과 모던을 아우르는 문화 전반), 영국이 중시하는 관광, 레저, 영화, 비디오 등의 부문과 직접적인 영향-효과 관계를 갖는 콘텐츠 중심 영역으로 테크놀로지 그 자체나 하드웨어의 개발·보급을 기본적인 업무로 수행하고 있는 DTI와는 그 성격이 다릅니다. 따라서 양 부처를 합쳐 놓는 것은 하나의 부서에서 상이한 성격을 갖는 정책을 수행하게 되는 비효율과 정책 지향의 혼선을 낳게 됩니다. 융합이 진전되는 미래 상황에서도 현재는 두개 부처를 통합할 계획을 갖고 있지 않습니다.”

## 2) 제 2 원칙 : “정책과 규제, 네트워크와 콘텐츠의 4대 요소를 감안한 재구조화”

- 정책과 규제, 네트워크와 콘텐츠를 4대 구성요소로 하는 입체적인 매트릭스 구조 속에서 정책부처와 규제기구의 역할과 기능을 재설정할 필요가 있음.
- 규제 영역은 네트워크와 콘텐츠의 불가분성을 전제로 신설되는 통합규제위원회가 맡고 방송정책의 경우 문화의존성이 강한 콘텐츠 영역은 문화부가, 통신정책의 경우 기술의존성이 강한 네트워크 영역은 정통부가 맡는 것이 바람직할 것임.



<그림 9> 방송통신 정책·규제 영역의 재설정

- 방송·통신 융합이 말 그대로 온전한 융합의 모습을 갖추기까지는 꽤 긴 세월의 과도기를 거칠 것이라는 점에서 단기적으로는 방송정책과 통신정책을 분리 시행하되 사업자 편익이 요구되는 인·허가 업무와 주파수 (재)할당업무는 통합규제기구가 담당하는 것이 현실적으로 유효하며, 중장기적으로 정부조직 개편을 통해 방송정책과 통신정책을 통합하는 방안을 검토할 필요가 있음.

3) 제 3 원칙 : “법령 정비는 단계적, 차별적으로 실행”

- 구조개편에 따른 법령 정비를 실시함에 있어 방송과 통신간의 비대칭규제, 콘텐츠 산업 진흥정책, 공영방송 분리규제를 병행적으로 입법에 반영해야 할 것임.
- 방송사업과 통신사업이 갖는 규제의 특수성과 차별성을 고려하여 관련 법률들을 정비하되 미디어 정책으로서 콘텐츠 진흥정책이 갖는 중요성과 뉴미디어 시대에 그 중요성이 더욱 커지고 있는 광고산업 진흥을 위한 법률, 그리고 경쟁중심 시대의 공영방송 규제 관련 법률을 재정비할 필요가 있음.

법체계	내용
방송영상 산업진흥법	-목적, 정의, 방송산업진흥기본계획, 방송영상콘텐츠진흥기금의 설치, 방송영상산업진흥원 법정기구화, 외주전문채널 등
광고산업진흥법	-광고 관련 기본법으로서 기능 -목적, 용어정의, 광고산업진흥기본계획, 미디어랩 등

### 3. 방송·통신 융합 환경에서의 공영방송 규제

- 세계적으로 방송정책 및 규제기구의 통합 및 재구조화 과정에서 공영방송의 제반 영향력이 강했던 국가들에서는 공영방송 규제체제의 변화가 핵심적인 이슈로 부상하고 있음. 특히 영국과 독일 등 공영방송의 사회적 위치와 기능이 중요시되었던 곳에서는 공영방송의 개혁 문제를 둘러싸고 사회적 진통이 계속되고 있음.
- 공영방송 KBS와 관련, 한국의 방송규제 체제가 노출하고 있는 문제점은 공영방송의 정치적 독립성 취약, 재원과 경영지배 구조의 부실, 운영의 투명성과 사회적 책임성 장치 미비, 미디어 융합 시대의 공영방송의 역할과 이념의 부재 등을 들 수 있음. 특히 최근에는 정부보다 국회나 언론노조의 간섭과 통제가 심해 공영방송의 독립성이 또 다른 차원에서 사고되어야 함을 시사하고 있음.
- ※ 공영방송 BBC의 제도개혁 청사진인 <Green Paper>의 제목 “Review of the BBC’s Royal Charter : BBC response to A strong BBC, independent of government”에서도 볼 수 있듯이 영국은 채널이 폭증하는 디지털 방송 시대에도 여전히 공영방송 BBC는 ‘강하고’, ‘독립적인’ 지위를 가져야 한다고 결론내린 바 있음. 그러나 공영방송의 ‘독립성’(independency)이 갖는 의미는 우리의 경우와는 사뭇 차이가 있음. 영국의 2003년 커뮤니케이션법과 <녹서>의 입안을 주도한 DCMS의 법제팀장 크리스토퍼 다스(Christopher Dawes)는 다음과 같이 지적하고

있음. 즉 “의원 내각제를 채택하고 있는 영국은 다른 국가들에 비해 역사적으로 의회의 영향력이 강한 전통을 갖고 있습니다. 한마디로 공영방송의 정치적 독립성이 의미하는 바는 <녹서>의 제목에서 보듯이 정부(executive branch)로부터의 독립을 의미하기도 하지만 근본적으로 이보다 더욱 중요한 점은 정치적 정당(political party)으로부터의 독립이 무엇보다도 우선되어야 한다는 점입니다. 즉 공영방송의 사회문화적 역할이 국회의 ‘정쟁’(political debate)에 휘말려 제대로 발휘되지 못하는 사태를 사전에 방지해야 한다는 것을 영국의 역사는 입증해주고 있으며, 이에 대해서는 확고한 사회적 공감대가 형성되어 있다고 보시면 됩니다.”

- 한국의 특수성과 영국의 BBC 규제체제 개혁 사례를 통해서 볼 때, KBS 규제체제 개혁의 3대 원칙으로 첫째, 채널이 폭증하는 디지털 방송환경 하에서 상업방송과 공영방송의 규제 분리, 둘째, 공영방송 KBS의 경영과 규제 분리, 셋째, 공영방송의 공개성과 투명성(예를 들어 경영평가의 엄격한 외부감사), 사회적 책임성(예를 들어 공적 재원 운영에 대한 책임성), 정치적 독립성(예를 들어 언론보도의 공정성)을 들 수 있음.
- 이와 관련, BBC의 경영과 감독 부문 분리 차원에서 제시된 BBC 트러스트 설립 방안은 우리의 경우에도 적지 않은 시사점을 주고 있음. 즉 야당의 ‘국가기간방송법’ 제정 요구, KBS 경영진의 탈정치화 요구 등에 대응하기 위한 조치로 경영과 감독을 분리하는 제3의 공영방송 감독기구를 설치하는 방안도 현실적으로 검토해 볼 수 있음.
- 영국 정부와 BBC, 그리고 새로운 규제통합기구인 Ofcom 간의 관계를 미루어 볼 때, 우리의 경우 공영방송 KBS에 대한 규제는 새로운 통합 규제기구의 관리 하에 두기보다는 공영방송만을 전담하는 (영국의 독립패널에서 제안한 PSBC와 같은) 제3의 공영방송 감독기구에 그 권한을 배분하는 것도 한 가지 대안이 될 수 있음.

- 디지털 시대에 새롭게 열리는 방송서비스에 대한 허가를 어떤 방식과 기준을 통해 결정할 것인가의 문제에서 BBC가 채택하기로 한 공적가치 테스트(public value test) 시스템을 검토할 필요가 있음.
- 영국 BBC의 경우 공영방송이 런던 이외의 지역발전에 공헌해야 한다는 요구(Out of London Strategy)가 강한 실정임. 즉 인력운용의 균형적 분산, 방송센터의 지역 설립, 네트워크 투자 강화 등 BBC의 문화생산 활동이 영국 전역에 걸쳐 균형 있게 이루어질 것을 요구하고 있음. 이와 동일한 맥락에서 지역 문화·경제 균형 발전을 위해 KBS가 실행해야 할 의무사항(예를 들어 새로운 인프라 지역 우선 책정, 네트워크 예산 책정 확대, 인력운영의 전국화) 등을 검토 명시할 필요가 있음.
- 영국이 추진하고 있는 창의적 경쟁 창구(the Window of Creative Competition) 프로젝트는 근본적으로 독립제작사 부문이 다원적으로 발전해야 영국 전체의 영상산업이 세계적인 무대에서 경쟁력을 가질 수 있다는 전제에서 출발하고 있음. 구체적으로 영국은 공영방송 BBC에게 최소 25%에서 최대 75%에 이르는 외주제작 비율을 충실히 이행할 것을 요구하고 있으며, 새로운 창구를 만들어야 한다는 취지에서 이미 독립제작사를 위한 Channel 4의 운영을 성공적으로 수행하고 있음. 이 같은 맥락에서 공영방송 KBS와 독립제작사는 여타 방송사와는 차별화된 관계를 설정할 필요가 있으며 현실적으로 외주제작 비율에 대한 상향 조정이 요구됨.
- 마지막으로 공영방송의 저널리즘 수준을 높이기 위한 방편으로 영국이 <Neil Report>의 제안에 따라 2004년에 채택한 '저널리즘 위원회(Journalism Board)'를 검토할 필요가 있음. 공영방송의 저널리즘은 방송의 상업화가 심화되는 환경에서 여타 상업방송들의 뉴스 질을 평가하는 기준으로 작용해야 하며 정치적 편향성에서 자유로워야 함. 우리의 경우 빈번하게 제기되는 공영방송 KBS의 편파보도 시비를 감안할 때 저널리즘 위원회와 같은 기구를 신설하는 것도 대안.

#### 4. 신설 통합규제기구의 구성 원칙

##### 1) 진정으로 새로운 마인드셋(Mind Set)을 창조

- 방송과 통신을 아우르는 새로운 통합기구의 본질은 '진정으로 새로운 그 무엇인가를 창조'하는데 있음. 과거의 규제자도, 정치적 규제자도, 온정주의적 규제자도, 관료주의적 규제자도 아니어야 함. 또한 직접적인 통합의 대상이 되는 정통부, 방송위원회 간의 기계적인 결합이 아니라 이전과는 진정으로 다른 그 무엇이 되어야 함. 방통융합시대를 맞이하여 관련법과 기구를 현실에 맞게 신속히 정비하려는 것은 단지 기존 정책·규제기관 간의 업무영역 조정에 머무는 문제가 아니기 때문임.
- 이와 관련 영국 오프컴의 사례는 우리에게 많은 시사점을 주고 있음. 즉 기존 5개 규제기관을 합친 오프컴의 구성원수는 이전 규모의 67%에 해당하고 그 인력 중에서도 200명은 새롭게 수혈된 바 있음. 효율성의 측면에서도 2004/5 오프컴 회계연도의 경우 5%의 예산절감과 5%의 비용절감을 달성하였음. 더욱이 고위관리자의 75%가 과거의 규제기구가 아니라 커뮤니케이션 산업계와 민간부문에서 새롭게 참여한 인물들임.
- 오프컴의 경우에는 성격이 상이한 5개 조직이 통합된 경우임에 반해 우리는 정부부처인 정통부와 민간인으로 구성되어 있는 방송위원회 사무국 직원들 간의 인력통합이라는 차이가 있음. 민간인 신분의 방송위원회와 정부부처와의 통합 과정에서 발생할 수 있는 신분상의 변화는 현실적인 갈등의 차원에서 볼 때 통합의 추진과 성패를 결정하는 가장 핵심적인 사안이 될 수도 있음.<sup>15)</sup>

15) 오프컴의 경우, 정책기구(DCMS, DTI)는 공무원(Civil Servant)이고, 규제기구(Ofcom)는 준공무원(Public Servant)신분임. 여기에서 공무원은 국왕에 의해 임용된 공무원을 말하고(중앙정부 공무원으로 해석될 수 있음), 준공무원은 Non-Departmental Public Bodies, 국립보건서비스(NHS), 공공기업(Public Corporations), 군(The Armed Forces) 등에 고용된 사람을 말함.

## 2) 신분상의 변화가 통합의 가장 큰 장애가 될 수도

- 어떤 형태로 통합이 추진된다하더라도 방송통신융합법과 국가공무원법, 공무원 임용령 등의 법제도적 보완을 통해 신분 전환은 가능하나 다만 몇 가지 해결해야 할 과제가 있음. 첫째, 공무원 또는 민간인 전환 시 어떤 기준에 따라 직급(계급)을 부여할 것인지 검토되어야 함. 둘째, 방송위원회 직원이 공무원화될 경우, 보수가 일반 공무원과 동일해 질수밖에 없는데 현재 방송위 직원의 보수와는 크게 차이 나기 때문에 방송위원회 직원의 반발이 예상됨. 일부에서 보수를 달리 하는 공무원으로 인정해야 한다고는 하나, 이는 우리나라의 공무원법 등 관계 규정상 불가능하며, 다른 공무원과의 형평성 문제가 뒤따르므로 논의의 대상이 되지 않음. 셋째, 현재 방송위원회 노조는 전국언론노조의 지부가 되어 있는데, 새로 생기는 방송통신 통합기구의 노조활동을 어떻게 할지 검토해야 함. 넷째, 방송위원회·정보통신부·방송통신위원회 규제업무의 통합, 신규 업무의 증가에 따라 전체 직원 수가 늘어날 수도 있으나, 만약 줄어든다면, 고용보장 측면에서 문제가 생김. 공무원의 경우, 타 부처로의 이동 등으로 해소할 수 있을 것으로 보이나, 방송위원회 직원의 경우 다른 부처 공무원으로 특채를 해야 하는지 곤란한 문제가 발생할 수 있음.

## 5. 사업자에게는 디지털 포트폴리오를, 소비자에게는 선택의 자유와 통제권을

- 2003년 커뮤니케이션법의 제정, 오프컴의 설립을 통해 방통융합 제도정비를 마무리한 이후 영국은 디지털 라디오, 디지털 텔레비전, 브로드밴드, 모바일 등의 산업 분야에서 착실한 성장을 지속하고 있음.
- IT와 DMB 등 디지털 미디어 산업의 선두주자인 한국의 경우, 지난 3개월 전 만 해도 사회적 논의가 뜨겁게 돌아올라 금방이라도 무엇인가 이루어질 것 같던 방통융합 구조개편이 언제 그런 논의가 있었냐는 듯 수면으로 묻혀버려 있음. 다만 구조개편위를 대통령 직속으로 할 것인지,

아니면 국무총리 소속으로 할 것인지 하는 정치적 문제를 중심으로 이해 관계가 상반된 세력간의 갈등 국면으로 변질되어 버렸음.<sup>16)</sup>

- 제도 정비가 완료된 2004년 이후 영국에서 나타난 두드러진 경향을 감안할 때, “사업자는 디지털 포트폴리오 전략을 강화하게 하고, 소비자는 미디어 선택의 자유와 통제권을 확대해가는 정책”이 유효하다는 점을 알 수 있음. 예를 들어 영국에서 2004년 한 해 동안 방송면허 진입시장이 개방되면서 156개의 방송면허권이 새롭게 부여되었으며, 소비자들은 (커뮤니케이션 서비스에 지출하는 비용이 증가하는 문제가 있지만) 과거 보다는 더 많은 미디어 선택권과 커뮤니케이션 통제권을 갖기 시작하였음.

## 6. 글로벌 버전의 방통융합 법제도 정비

- 방통융합 법제도 정비는 국내 시각에 머물지 말고 글로벌 버전으로 업그레이드되어야 함.
- 디지털 컨버전스에 따른 방통융합은 미디어 고립주의의 벽을 허물고 있음. 미디어 산업이 단지 국내 시장만을 대상으로 생존할 수 있는 환경에서 급속히 탈경계적인 산업으로 혹은 지역경제적인 산업으로 전환되고 있으며, 그 속도에 비례하여 인터미디어 전략(Intermedia Strategy)에 대한 현실적 요구가 점차 강해지고 있음.

16) 우리의 ‘특수성’을 감안할 때, 방통융합의 청사진을 마련하는 주체가 될 구조개편위는 대통령 직속으로 두는 것이 바람직하다는 것이 개인적인 견해임. 다만 참여정부에 대한 불신을 전제로 ‘특정 행정부처 주도의 폐단’을 지적하는 언론노조와 시민단체 등의 주장에도 일정한 모순이 존재함. 왜냐하면 지난 세월 힘들여 가꾸어 온 민주화의 결실이 비단 방송개혁위원회의 결정에 따라 만들어진 방송위원회에만 국한되는 것이 아니라, 노무현 대통령이 행정 수반으로 있는 참여정부 역시 민주화 과정의 핵심적인 결과물이기 때문임. 또한 전 세계적으로 방통융합을 정치적인 관점에서 재단하는 경우를 찾아보기 힘든 보편적 현실에서 한국 사회의 정치 과잉이 새로운 미디어 정책의 발목을 잡는 결과를 초래해서는 안 될 것임.

- 인터미디어 전략은 신문, 출판, 영화, 통신, 방송 분야 등을 아우르는 다미디어 복합기업의 출현이 전제되어야 하는 사안임. 따라서 인터미디어 전략이 실천되기 위해서는 우선 국내 미디어 기업들의 소유규제 완화나 구조재편 등의 조치가 뒤따라야 할 것임.

### <참고문헌>

- 강만석(2005). 영국, 공영방송 BBC 개혁 논쟁의 의미와 시사점. 『동향과 분석』. 통권 214호.
- 곽동균(2001). 영국 OFCOM 설립 추진과정과 시사점. 『정보통신정책』. 제 13권 22호.
- (2003). 미국과 영국의 디지털방송 활성화 비교분석: 시장구도 및 규제체계를 중심으로. 『정보통신정책』. 제15권 4호.
- 김도연·천혜선(2003). 『방송사업자의 공정거래 관련 규제방안 연구』. 방송위원회 연구보고서.
- 김소형(2005). 영국 2004/2005년 커뮤니케이션 시장, 브로드밴드와 디지털 채택의 확산. 『동향과 분석』. 통권 220호.
- 김원식·한은영·임동민(2004). 유럽 주요국의 방송·통신 융합 대응사례 분석. 『KISDI 이슈리포트』 제04-11호.
- 김영주(2004). 『방송·통신 융합시대의 미디어 규제』 (연구보고 2004-11). 한국언론재단.
- 김창규(2004). 방송통신융합에 따른 통합규제기구의 위상과 역할. 『방송연구』. 2004년 여름호.
- 박선영(2001). 방송정책기구의 위상 및 역할. 『방송연구』. 2001년 여름호.
- 방송위원회(2005). 『중장기방송발전연구위원회 종합보고서』. 서울: 방송위원회.
- 송종길(2003). 영국의 방송통신규제기구 Ofcom의 출범과 쟁점. 『동향과 분석』. 통권 169호.
- 이상식(2003). 영국 타워스 페린 보고서와 규제기관운영위원회(RSG)에 대한 연구. 『사회과학논총』. 제22권 1호. 계명대학교 사회과학연구소.
- 이상우·김원식·강재원·한은영·신호철(2005). 융합환경의 네트워크·콘텐츠규제: 유럽연합 사례의 포괄적 이해(I). 『KISDI 이슈리포트』. 05-02호.
- 이상우(2004). 방송·통신 융합에 따른 해외사례 비교분석. 『방송연구』. 2004년 여름호.
- 임동민(2004). 영국 Communication Act 2003의 통신방송 융합서비스 관련 법령 분석. 『정보통신정책』. 제16권 3호.
- 은혜정·윤호진(2004). 『주요국의 방송제도 연구: 영국』. 서울: 한국방송광고공사.
- 최성운(2005). 통신·방송 융합에 대응한 법·제도 정비방향. 『방송과 통신이 하나 되는 시대』. 이재웅 국회의원실 토론회 발표문.
- 한국언론재단(2004). BBC 시장원리 도입 둘러싼 찬반양론 : 영국에서 논의되는 공영 방송 위상. 『Media Worldwide』. 2004년 8월호.
- 한은영(2004). 지상파 이동멀티미디어방송(DMB) 도입정책. 『정보통신정책』 제16권 5호.
- Aitchison, J.(1999). An Advertising Association Summary of 'Regulating Communications': The Way Ahead Result of the Consultation on the

Convergence Green Paper.

Culture, Media and Sport Committee(1998). The multi-media Revolution, fourth report.

DCMS&DTI(1998). Regulating Communications: approaching convergence in the information age.

DCMS&DTI(2000). A New Future for communications.

DCMS&DTI(2005). Report of the Digital Television Project.

DCMS(2005), BBC Charter Review Green Paper: A Strong BBC, Independent Of Government.

EC(1997). Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology sectors, and the Implications for Regulation.

EC(1999). Principles and Guidelines for the Community's Audiovisual policy in the digital age, COM(1999) 657/final, Brussels, 14. 12.

OECD(1999). Regulation and competition issues in broadcasting in the light of convergence, DAFFE/CLP/WP2(98)13.

OECD(2004). The Implications of Convergence for Regulation of Electronic Communications, DSTI/ICCP/TISP(2003)5/FINAL, 2004, 7. 12.

Ofcom(2004). Annual Plan April 2004-March 2005.

Ofcom(2005). The Communications Market 2005.

Towers Perrin(2001), Ofcom Scoping Project, 2001. 10. 9.

Towers Perrin(2002), Creating Ofcom, 2002. 11.

<http://www.communicationsbill.gov.uk>

<http://www.dti.gov.uk>

<http://www.adassoc.org.uk>

<http://www.culture.gov.uk>

<http://europa.eu.int>

<http://www.publications.parliament.uk>

<http://www.ofcom.org.uk>

<http://snowwhite.it.brighton.ac.uk>