

영국의 방송통신 융합정책과 콘텐츠 산업

주요 내용

영국 방송통신통합법 'Communication Act 2003'의 핵심 내용

1. 방송통신 융합은 각 국가별 문화적 특성에 맞는 새로운 규제정책을 요구.
2. 'Communication Act 2003'은 기존의 수직적 규제 체계(방송과 통신을 분리 규제)에서 수평적 규제[전송(transmission)과 콘텐츠(content)로 분리하여 전송 영역에 대해 단일 규제 체제를 적용]로 전환.
 - 다른 나라에도 적용 가능한 보편성 확보(기술 진보에 따른 융합 서비스의 환경 변화와 관련된 객관적 시설에 기초한 정책 수립).
3. 전송 계층에 대해서는 방송과 통신을 아우르는 전자 커뮤니케이션 개념 도입.
 - 경쟁 활성화를 목표로, ① 반경쟁 행위 금지, ② 망 개방(접촉 허용), ③ 보편적 서비스 제공, ④ 주파수 효율성 제고 등의 규제 실시
4. 콘텐츠 계층에 대해서는 사회문화적 규제만을 부과.

새로운 롤 모델로서 'Communication Act 2003'

커뮤니케이션 기술의 발전으로 인해 방송과 통신의 영역 설정은 점차 모호해지고 있다. 모바일 폰으로 지상파 방송을 시청하며, TV로 화상통화를 하는 등의 융합된 커뮤니케이션 행위는 그에 따른 새로운 산업구조와 법적 제도를 요구한다. 방송통신 융합현상은 여러 사회문화적인 측면과 방송·통신 분야에서 활발하게 진화되고 있지만 아직 그 의미가 명확히 정의되기 어려우며, 안정적으로 정착되어 있다고 보기 힘든 측면이 있다. 유럽연합(EU)은 방송통신 융합에 대한 새로운 규제 방향을 논의한 녹색(Green Paper)에서 '융합은 서로 다른 네트워크 플랫폼이 본질적으로 유사한 서비스를 수행할 수 있는 것 또는 전화·텔레비전·컴퓨터와 같은 소비자 단말기가 결합하는 것을 의미한다'고 정의한 바 있다. 또한 OECD가 2004년에 발표한 'The Implications of Convergence for Regulation of Electronic Communications' 보고서에 따르면, 융합은 '이전에 분리된 것으로 여겨졌던 커뮤니케이션 네트워크와 서비스들이 유사한 영역의 음성, 시청각 및 데이터 전송 서비스를 수행하거나 서로 다른 소비 제품들이 유사한 서비스를 제공하며 새로운 서비스로 생성되는 과정'이라고 정의되기도 한다. 따라서 보편적 관점에서의 방송통신 융합이란 이종의 네트워크와 단말기에서 유사한 서비스를 제공하거나 하나의

네트워크와 단말기에서 이종의 서비스를 제공하는 등 방송 및 통신 각 영역의 기술적 발전 및 교차적인 발전으로 인해 결합된 새로운 서비스들이 출현하는 현상이라고 할 수 있다.

이러한 방송과 통신의 융합은 각 국가별 문화적 특성에 맞추어 새로운 규제정책을 필요로 하게 되었다. 영국은 유럽연합의 방송통신 융합 규제 권고안을 받아들여 2003년에 새로운 방송통신 통합법인 ‘Communication Act 2003’을 도입하게 되었다. 이 규제법은 방송과 통신을 분리하여 규제하던 기존의 수직적 규제 체계를 완전히 분리시켜 콘텐츠 계층과 전송 계층이라는 수평적 규제에 배치한 것으로, 유럽국가들뿐만 아니라 전 세계 많은 국가의 롤 모델로 평가받고 있다. 특히, 영국의 방송통신 규제 모델과 기존의 정부조직 등은 한국과 흡사한 특징을 가지고 있으며, 영국의 방송통신융합법은 독일과 프랑스같이 자국의 특성을 강조한 사례가 아닌 기술진보와 이를 바탕으로 한 융합 서비스의 환경 변화와 관련된 객관적 사실에 기초하여 정책을 수립하였기 때문에 비교적 보편적으로 타 국가에도 적용이 가능한 성격을 가지고 있다. 이러한 측면에서 영국의 사례는 한국의 방송통신융합법 제정 혹은 개정에 있어서 많은 것을 시사한다고 할 수 있으며, 특히 아직도 생소한 콘텐츠 산업 분야에 대한 정책적 지원 방법에 대해서도 좋은 연구 모델이 될 수 있다.

수직적 규제에서 수평적 규제로의 전환

과거의 방송과 통신 시장은 상이한 기술적·산업적 특성으로 인해 별개의 시장으로 간주되는 수직적 규제 체계가 유지되었으나, 새로운 융합 환경의 도래로 인해 다양한 융합 서비스들이 등장하면서 수평적 규제의 필요성이 대두된 것이다. 수평적 규제는 ‘전송(Transmission)과 콘텐츠(Content)를 분리하여 전송 영역에 대해 단일한 규제 체계를 적용하는 것’을 의미한다. 영국의 경우 전송 플랫폼에 의존하여 통신과 방송에 대해 수직적으로 규제를 해 왔으나 방송통신 융합으로 전송 플랫폼 별로 차별화되지 않은 서비스를 제공하게 되어 새로운 규제의 틀로 전환하였다.

콘텐츠의 전송 기능을 수행하는 전송 계층에 대해서는 경쟁 활성화를 목표로 반경쟁 행위 금지, 망 개방(접속 허용), 보편적 서비스 제공, 주파수 효율성 제고 등의 규제를 실시하는 한편, 콘텐츠 계층에 대해서는 사회문화적 규제만을 부과하는 것이 핵심 내용이다. 특히 전송 계층에는 방송과 통신의 개념을 아우르는 전자 커뮤니케이션 서비스 개념을 도입하였다. 전자 커뮤니케이션 서비스는 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해 전달되는 (콘텐츠 서비스를 제외한) 신호의 전송 또는 그것의 주요 기능인 서비스를 의미하는데, 크게 전자 커뮤니케이션 네트워크(Electronic Communications Network)와 관련된 설비(Associated Facilities) 두 부분으로 구분된다. 여기서 전자 커뮤니케이션 네트워크는 전기적, 자기적 또는 전자자기적 에너지를 이용해 모든 형태의 신호를 전송하는 시스템으로, 이와 같은 시

시스템을 제공할 때 사용되는 장비·소프트웨어·데이터 등을 포함한다. 전자 커뮤니케이션 네트워크는 기본적인 네트워크 서비스로, 데이터베이스나 서버의 도움 없이 전자 통신망을 통해 제공되는 서비스로 망을 통한 기본적인 전송 서비스를 의미하며, 전화·IP 전송·라디오와 텔레비전 프로그램 전송 등이 해당된다. 또한 관련된 설비는 진보된 서비스(Advanced Service)와 부가서비스(Enhanced Value-added Services)의 두 계층으로 구분된다. 부가서비스는 콘텐츠를 쌍방향으로 이용하거나, 콘텐츠를 조작 또는 저장할 수 있는 서비스를 의미하고, 동영상압축방식(MPEG) 등을 통한 TV 전송, E-mail 등이 여기에 해당된다.

전자 커뮤니케이션에 의해 생산되는 콘텐츠, 시청각 미디어 서비스로 정의

콘텐츠 영역은 국가별 문화적 특성이 존재하기 때문에 네트워크와 콘텐츠의 분리 규제라는 맥락에서 기존의 '시청각 정책에 대한 원칙(Principles and Guidelines for the Community's Audio-visual Policy to the Digital Age)' 및 '국경 없는 텔레비전 지침(Television without Frontiers)'에서 다룬다. '국경 없는 텔레비전 지침'은 1989년에 공표되어 1997년에 일부 수정되기는 했지만 기술적 진보와 시장 발전 상황에 적합하지 않다는 비판에 직면했었다. 기존의 지침은 인터넷을 통한 TV 서비스의 제공, 광대역 인터넷의 등장, VOD 등과 같은 기술적 진보에 의한 새로운 서비스들을 고려하지 못하여, 새로운 형태의 서비스에 적용되는 규제는 국가들마다 차이가 나서 국제적 미디어 기업의 서비스 공급이 어려워지는 문제가 발생하였다. 새로운 형태의 커뮤니케이션 서비스에 대한 국가 간 규제 차이는 신규 서비스의 자유로운 국경 간 공급을 방해할 수 있었고, 이는 유럽연합 내에서 새로운 형태의 서비스에 대한 경쟁을 저하시키는 결과를 가져올 수 있다고 판단되었다. 따라서 급격한 기술적 진보에 따른 새로운 커뮤니케이션 서비스에 대해 유럽연합 차원에서 규제책이 필요했고, 이러한 요구에 따라 2005년, '새로운 국경 없는 텔레비전 지침'이 제정되어 기존의 텔레비전 방송을 포괄한 개념인 시청각 미디어 서비스에 대한 개념을 새롭게 정의하였다.

이 지침에 따르면 전자 커뮤니케이션에 의해 생산되는 콘텐츠에 대한 개념을 새롭게 정립하게 되는데, 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해 일반 공중에게 정보·오락·교육 등을 제공하는 기능의 동영상 서비스 등을 시청각 미디어 서비스(Audio-visual Media Service)라고 정의했다. 시청각 미디어 서비스는 Linear 서비스(시간적 배열을 결정하여 이용자에게 일방적으로 제공해 주는 방송 서비스로, 현재의 지상파 텔레비전 같은 커뮤니케이션 서비스)와 Non-linear 서비스(시간별로 편성되어 있지 않은 프로그램을 이용자 스스로 선택할 수 있는 서비스로 웹페이지상의 VOD 등이 여기에 해당)로 나눌 수 있다. '새로운 국경 없는 텔레비전 지침'은 모든 전송 플랫폼에서 제공되는 시청각 미디어 서비스들에 대한 동일한 규제 원칙을 적용하여 유럽 콘텐츠 산업의 활성화를 도모하고자 했다. 따라서 유럽연합에 속한

대다수 국가들은 이러한 유럽위원회의 새로운 커뮤니케이션 규제 지침에 맞추어 자국의 융합 규제정책을 정비해 나갔다.

통합규제기구의 설립

영국에서는 하원의 문화미디어스포츠위원회가 방송통신 융합 개념과 매체별 변화 상황을 검토하고 공공 정책과 규제구조 개편에 대한 각계의 입장을 수렴하여 단일한 규제기구 설립을 제안하는 내용의 <멀티미디어 혁명(The Multi-Media Revolution)>이라는 제목의 보고서를 1998년 5월 21일에 발표하였다. 또한 영국 정부는 유럽위원회의 권고안에 따라 1998년 7월, 미디어와 커뮤니케이션 규제에 관한 녹색서(Green Paper)를 발표하였는데, 여기에는 향후 방송통신 통합규제에 관한 변화는 점진적으로 이루어져야 하며, 현존하는 규제기구의 상호 조정이 장기간에 걸쳐 원만하게 이루어져야 한다는 보수적인 입장이 담겨 있었다. 당시 영국 정부가 이러한 발표를 한 것은 규제기구를 전면적으로 개편할 정도로 방송과 통신의 융합이 본격적으로 이루어지고 있지 않다는 시각을 견지하고 있었고, 융합이 현실화된다고 하더라도 향후 해당 서비스에 대한 시장의 규모, 소비자들의 행태에 관한 변화가 불확실하기 때문에 성급한 제도 개선은 오히려 혼란을 가중시킬 수 있다는 판단에서였다. 그 뒤로도 의회와 정부 간의 치열한 논의가 계속되었고, 약 1년 뒤인 1999년 11월에 당시 통신 관련 실무 부서였던 통상산업부(DTI)는 <커뮤니케이션 규제: 나아갈 길>이라는 새로운 보고서를 발표했다.

이후 2000년에 이르러 새로운 IT 기술의 급격한 발전과 방송통신 융합의 시장성을 확신한 영국 정부는 '새로운 백서-커뮤니케이션의 새로운 미래(White Paper: A New Future for Communications)'라는 개혁안을 내놓았다. 여기에는 기존에 고수해 오던 입장과는 달리 방송과 통신 그리고 융합 미디어 등을 총괄할 수 있는 새로운 단일 규제기구인 Ofcom(Office for Communications)의 설립 필요를 처음으로 인정하는 내용이 담겨 있었다. 의회와 정부는 방송통신 규제 통합기구 준비 위원회를 공동으로 구성하여 Ofcom의 설립을 준비했으며, 2002년 11월에는 커뮤니케이션 법안(Communication Bill)을 발표하기에 이르렀고, 마침내 2003년 7월에 방송통신 통합정책을 골자로 하는 새로운 규제정책인 'Communication Act 2003'을 발표하였다.

새로운 방송통신 융합 규제정책에 따라 출범한 통합 미디어 규제기구 Ofcom은 2004년 첫 번째 공식 보고를 통해 미디어 시장에 적절한 수준의 경쟁을 촉진함으로써 시청자들에게 더 많은 이익을 제공할 것이라는 비전을 밝힌 바 있다. 이에 따른 구체적인 세부 계획은 다음과 같다.

- 첫째, 영국에 거주하는 모든 사람에게 더욱 많은 혜택을 제공하기 위해 전자 커뮤니케이션의 진화를 장려한다.
- 둘째, 커뮤니케이션 시장에서 모든 산업 주체가 공정한 경쟁을 통해 혁신적이

고 창의적인 투자의 수요를 확충할 수 있도록 지원한다.

- 셋째, 선택과 경쟁의 촉진 그리고 다원성, 시민 사회, 시청자의 권리 등을 보호하면서 문화적 다양성을 보장한다.
- 넷째, 디지털화에 따른 커뮤니케이션 산업의 변화에 대해 시청자들의 불이익이 없도록 관리 감독한다. 아울러 디지털 시대에 공익적 방송의 의미를 재성찰하고 공생보다는 경쟁의 논리가 만연한 미디어 환경에서 미디어의 공익성을 제고하기 위한 다양한 정책과 규제 방향을 논의한다.

Ofcom은 이상의 네 가지 기본 전제를 핵심 비전으로 설정하고 이에 근거한 미디어 정책에 직·간접적으로 관여하고 있다. 이 중에는 Ofcom이 주도적으로 추진하고 있는 정책사업도 있지만, 상당수가 기업규제개혁부(BERR)나 문화미디어스포츠부(DCMS) 등 관련 부서와 공조 체제에서 이루어진다는 점에서 통합규제 기관의 직·간접적 역할론에 대해 고찰해 볼 수 있는 좋은 사례가 된다.

콘텐츠 산업 육성에 대한 비전—Creative Britain

미디어 시장은 끊임없이 새로운 형태로의 변화를 모색해 왔다. 구텐베르크의 인쇄술 발명으로부터 모바일, 인터넷 미디어에 이르기까지 그 변화의 끝을 예상할 수 없을 만큼 빠르고 획기적으로 변화해 온 것이 미디어이다. 이러한 상황에서 미디어 산업은 하루가 다르게 변화해 가는 하드웨어에 걸맞은 미디어 소프트웨어, 즉 콘텐츠 개발에 집중하고 있다. 특히, 유럽의 경우 이미 IT 분야의 인프라 구축에 있어서만큼은 선진국의 대열에서 벗어나 있는 만큼 향후 미디어 시장에서의 경쟁력을 갖추기 위해 콘텐츠 분야로 시선을 돌리고 있다. 과거 공영방송을 중심으로 한 콘텐츠 개발과 그로 인해 전 세계적으로 막대한 프로그램 판매 수익을 올렸던 영국은 미디어 시장에서의 콘텐츠 파워를 누구보다 잘 이해하고 있으며, 향후 콘텐츠 산업에 대한 청사진을 명확하게 제시하고 있다.

오늘날과 같은 다매체 시대에서는 미디어의 형태(하드웨어)보다 미디어의 내용(콘텐츠)이 성패를 좌우한다고 해도 과언이 아닐 정도로 콘텐츠가 중요한 요소로 작용한다. 따라서 제대로 된 콘텐츠 개발로 인해 전 세계에서 벌어들이는 수익은 극대화되고 있다. 일례로, 현재 세계에서 가장 많은 텔레비전 프로그램을 수출하는 업체로 잘 알려진 네덜란드계 회사 'Endemol'의 2006년 한 해 총 매출은 약 11억 유로(한화 약 1조 8,000억 원) 수준으로 한국의 지상파 방송사들의 연간 매출액을 훨씬 웃도는 금액이다(2006년 기준, KBS 1조 4,000억 원, MBC 8,300억 원, SBS 7,700억 원). 매체의 하드웨어 시장은 이미 포화 상태라는 점을 고려해 볼 때, 미디어 콘텐츠 시장의 잠재력은 그야말로 무궁무진하다고 할 수 있다. 그리고 바로 이러한 점으로 인해 미디어 선진국들은 약 10여 년 전부터 콘텐츠 산업에 과감하게 투자해 왔다.

영국은 현재 정부가 추산한 바로 약 200만여 명이 크리에이티브 콘텐츠 산업(광

고, 디자인, 예술, 패션, 레저 소프트웨어, 음악, 출판, 컴퓨터 소프트웨어 산업, 텔레비전 방송, 라디오 등)에 종사하고 있으며, 이로 인해 연간 6,000만 파운드(영국 연간 경제 규모의 약 7.3% 차지)의 경제적 과급 효과를 가져오는 것으로 조사되었다. 특히, 지난 10여 년간 이 분야 관련 산업은 두 배 이상 급성장했으며, 앞으로도 가파른 상승 곡선을 그리며 성장할 것으로 전망하고 있다. 그러나 영국 콘텐츠 산업에 있어서 향후 10년은 중대한 도전을 맞이하게 될 수 있다. 전 세계 경제의 글로벌화로 인해 해외 미디어 콘텐츠, 특히 미국의 엄청난 물량 공세와의 경쟁에서 살아남아야 하는 과제가 남아 있다. 여기에는 시장의 경쟁력도 중요하지만, 정부의 대응책도 중요한 요소 중 하나로, 정부의 콘텐츠 산업 육성 의지에 따라 향후 영국의 미디어 콘텐츠 산업의 성패가 갈려질 수도 있다.

영국 정부는 정부 산하 기구로 'The Digital Content Forum'(이하 DCF)을 신설해 다매체 시대에 맞는 콘텐츠 산업을 체계적으로 육성하기 위한 발판을 마련했다. DCF는 콘텐츠 산업과 정부 간의 교량 역할을 하는 기구로서 산업 현장에 필요한 정책을 정부에 건의하고 제정된 정책을 보다 효율적으로 적용시킬 수 있는 방안을 찾는 등의 역할을 한다. 또한 정부 산하 문화미디어스포츠부(DCMS)와의 연계를 통해 'Creative Britain'이라는 새로운 콘텐츠 육성 정책을 운영해 나가고 있다. 'Creative Britain'은 모든 미디어 콘텐츠의 핵심이 '창의력'이라는 점에 주목하고, 정부가 직접 투자하여 콘텐츠 연구 지원, 창의적인 비즈니스 지원, 창의력을 키울 수 있는 아카데미 개설, 어린이 창의력 증진 교실 등을 직접 관리하고 있다. 영국 정부는 'Creative Britain' 프로젝트가 모든 콘텐츠 산업의 허브 역할을 할 것으로 기대하고 있으며, 이를 통해 생산되는 산업적 과급 효과는 수십억 파운드의 가치를 지닐 것으로 전망하고 있다.

영국의 사례를 자세히 들여다보면, 미디어 콘텐츠 산업에 집중하되 세부적인 분야에 대해서는 다양성을 존중하는 이른바 '집중과 분산' 전략을 활용하고 있음을 알 수 있다. 특히 영국 텔레비전 프로그램의 사례에서처럼 어린이들로부터 창조적인 생각을 끌어내고 그를 통해 미디어 수용자들의 눈높이에 맞는 콘텐츠를 제작할 수 있다는 사실을 통해 현재와 미래에 대한 투자를 동시에 하고 있음을 읽을 수 있다. 이들은 미디어 콘텐츠 산업이 미래 산업의 중요한 요소로 작용할 것임에는 동의하지만, 그렇다고 해서 지나치게 유행을 따라가거나 지금 당장 돈이 된다고 해서 모든 에너지를 한 곳에 쏟아붓지는 않는 듯하다. 이러한 여유는 과거 텔레비전 콘텐츠 제작을 통해 오랫동안 쌓아온 경험에서 비롯되는 것으로 해석되며, 이러한 내공은 최근 연이어 발표되고 있는 유럽 국가들의 '디지털 콘텐츠 산업 정책'에도 고스란히 묻어난다.

● 참조 :

- DTI (2005) Connecting the UK: the Digital Strategy, London: Cabinet Office.

- DCMS&DTI (2000) AnewFutureforcommunication, London: Cabinet Office.
- 작성 : 주재원(영국 리즈 대학교 커뮤니케이션학과 박사과정, mediakorea@hotmail.com)