

통신방송융합과 미디어 거버넌스의 정치학: 영국의 규제기구 개혁 사례를 중심으로*

문상현** · 장지호***

차 례

1. 서 론
2. 통신방송융합의 사회적 함의
3. 통신방송융합 환경에서의 영국의 규제기구 개혁
4. 결 론

1. 서 론

흔히 ‘융합’(convergence)이라 지칭되는 정보통신부문의 기술 혁신은 서로 다른 기술 유형에 근거해 존재해 온 전통적인 미디어 산업과 시장구조에 많은 변화를 야기해 왔다. 가장 대중적인 용법에서 융합 개념은 기술, 서비스와 시장 및 산업구조, 그리고 텔레커뮤니케이션, 방송 및 컴퓨터 섹터에 영향을 미치는 규제제도에서의 변화하는 새로운 경향들을 지칭하기 위해 사용되어 왔다(Blackman 1998, 164). 그럼에도 불구하고 융합현상에 있어서 가장 많은 관심과 주목을 받은 것은 바로 기술융합이라고 할 수 있다. 기술융합은 보통

* 이 논문은 한국통신사업자연합회의 2007년도 “통신방송융합 정책연구” 지원에 의하여 수행되었음.

** 광운대 미디어영상학부 교수

주소: (139-701) 서울특별시 노원구 광원길 26 광운대학교 미디어영상학부
전화: 02-940-5373, 이메일: moon73sh@paran.com

*** 한국외국어대 행정학과 교수

주소: (130-791) 서울특별시 동대문구 이문동 270 한국외국어대학교 행정학과
전화: 02-2173-2313, 이메일: jhufs@hufs.ac.kr

두 가지 단계를 거쳐 이루어졌는데, 첫 번째 기술융합은 컴퓨터의 디지털 규준을 텔레커뮤니케이션에 적용시킴으로써 컴퓨터와 텔레커뮤니케이션을 통합시키는 단계이다. 두 번째 단계는 네트워크를 통해 전송되는 콘텐츠의 디지털화인데, 디지털 압축 기술은 방송규제의 명분을 제공했던 주파수의 희소성 문제를 해결하는 결정적인 계기가 되었다. 융합현상은 기술 영역에서 뿐만 아니라 산업 및 시장 구조, 그리고 비즈니스 접근방식에도 많은 변화를 결과하였다. 융합기술의 발전에 힘입은 시장과 산업에서의 융합의 가장 중요한 동인은 역시 기존 시장에서 새로운 사업영역을 개척하거나 전혀 새로운 시장에서 이윤을 창출하는 것이라고 할 수 있다. 시장과 산업에서의 융합현상은 커뮤니케이션 섹터에 대한 전통적인 구분과 분류를 구태의연하고 비합리적인 것으로 만들면서 산업 전체의 외양을 완전히 새롭게 재구성하고 있다. 즉 인터넷, DMB, IPTV처럼 새로운 기술에 근거한 융합형 서비스들이 등장하게 됨에 따라 방송, 신문, 통신과 같이 경제적으로나 법제도 차원에서 오랫동안 당연하게 인식되어 온 미디어 산업 간 분류가 점점 더 어려워지게 된 것이다.

산업 및 시장 구조에서의 융합현상은 국가의 미디어 거버넌스와 관련해서 매우 중요한 함의를 갖는다. 기술적으로 명확하게 구분되었던 개별 미디어 산업들 간의 경계가 점점 애매해지면서 기존 규제체계의 적용과 집행에 있어서의 효율성에 의문이 제기되게 된 것이다. 이에 따라 선진국의 기업, 정책결정 기구와 학자들을 중심으로 변화하는 기술 및 시장 환경에 맞는 새로운 미디어 거버넌스가 필요하다는 주장이 제기되었다. 기술발전예 따른 규제융합이 불가피하다는 이들의 주장과 달리 많은 국가에서 규제개혁 과정은 이해당사자들 간의 대립을 야기하며 난관에 부딪치고 있다. 우리나라의 방송통신위원회 설립과정은 이러한 갈등의 양상을 그대로 보여준다. 이렇게 볼 때 기술 및 시장의 변화와 규제개혁의 형식 및 내용을 인과론적이고 기계적으로 연결시키는 태도는 미디어 거버넌스의 역동성을 간과하는 것이라고 할 수 있다. 다시 말하면, 한 국가의 미디어 거버넌스의 내용과 형태는 단순히 기술발전과 이로 파생된 시장의 변화에 의해 결정되는 것이 아니라는 것이다. 오히려 한 국가의 미디어 거버넌스는 특정한 정치, 경제, 사회문화적 맥락에서 상이한 이해관계를 가진 다양한 행위자들의 상호작용적 실천과 이들 간의 역관계(power

relation)의 재배열에 의해 복합적으로 결정되는 것이라고 할 수 있다.

거버넌스의 방향과 내용의 변화는 다양한 행위자들의 이해관계에 심대한 영향을 미치기 때문에 이들이 거버넌스 변화의 과정에서 자신의 이해관계를 관철시키기 위해서 가능한 자원과 노력을 동원해 적극적으로 개입할 것은 불을 보듯 명확하다. 즉 다음 장에서 보다 자세히 논의되지만, 기술 및 시장 융합이 불균등한 권력과 능력을 가진 사회적 행위자들 간의 경쟁과 타협의 산물이라고 상정한다면, 기술, 시장 그리고 거버넌스에서의 어떠한 변화도 결국에는 정치적이고 권력적인 속성을 지닌다고 봐야 하는 것이다. 따라서 기술과 시장의 변화에 조응할 수 있도록 거버넌스의 내용과 형식이 변화되어야 한다는 당위적 주장은 지나치게 단순하고 기계적인 사고라고 할 수 있다. 따라서 한 국가의 미디어 거버넌스 변화를 올바르게 이해하기 위해서는 거버넌스 형성과정에 참여한 다양한 사회적 행위자들의 이해관계가 무엇인지, 그 과정에서 각각의 사회적 행위자들이 자신의 이해관계를 관철시키기 위해서 어떠한 행위를 했는지, 그리고 사회적 행위자들 간의 갈등과 타협이 어떤 양상을 통해 발생하고 조정되는지를 보는 것이 반드시 필요하다.

미국과 영국은 자본주의적 미디어 시스템이 등장한 초기부터 상업미디어제도와 공영미디어제도를 대표하는 국가들로 인식되어 왔다. 미국은 역사적으로 시장자유주의를 신봉하고 미디어에 대한 정부 개입에 부정적인 시각을 견지해 왔기 때문에 상대적으로 통신방송 융합이라는 미디어 환경 변화에 발 빠르게 대응해 왔다. 이는 규제제도의 재정비에서도 마찬가지였는데 통신과 방송 간의 상호 진입과 경쟁을 인정한 1996년의 텔레커뮤니케이션법(The Telecommunications Act of 1996)이 그 좋은 예라고 할 수 있다. 이에 반해 BBC로 상징되는 영국은 공공성과 책임성의 실현을 미디어 경영과 운영에 최우선 과제로 삼아 왔다. 우리나라를 포함한 많은 국가들의 방송제도의 벤치마킹 대상이 되어 온 사실에서도 알 수 있듯이 영국의 미디어 거버넌스는 문화적 공기로써 미디어와 이에 대한 공적 통제를 가장 중요한 원칙으로 삼아왔다. 따라서 영국은 통방융합이라는 기술 및 시장 환경의 변화에 대응하는 방식과 내용에 있어서 미국과 적지 않은 차이를 보여 왔다. 그러나 이러한 규제제도 운용의 역사적 차이에도 불구하고 영국 역시 2003년 커뮤니케이션법의 제정과

함께 Ofcom이라는 통신과 방송을 통합하여 규제하는 단일 규제기관을 출범시키는데 성공하였다. 공공서비스로서 미디어에 대한 인식이 강한 프랑스, 독일을 비롯한 유럽뿐 아니라 영국의 미디어 제도를 벤치마킹해온 많은 국가들에게 영국의 행보는 많은 관심을 불러일으켜왔다. 탈규제론자들은 영국의 거버넌스 변화를 기술발전에 따른 규제시스템의 적응이라는 단순한 논리로 설명하려는 경향을 보여 왔다. 그러나 앞에서 주장한 것처럼 한 국가의 미디어 거버넌스 변화를 기술적 요인만으로 설명하려는 시도는 한 사회의 정치, 경제, 사회문화적 역동성을 간과할 뿐만 아니라 미디어 제도를 보다 거시적인 맥락에서 이해하지 못하게 한다. 특히 우리나라와 같이 영국의 미디어 제도를 이상적인 벤치마킹의 대상으로 삼은 국가들에게 이러한 단순한 해석의 수용은 무조건적인 제도의 모방으로 인한 정책적 실패를 야기할 수 있다. 이러한 점에서 영국의 미디어 거버넌스 개혁 과정을 보다 거시적인 맥락 속에 위치시켜 살펴보는 것은 우리에게도 중요한 함의를 갖는다고 하겠다.

본 연구는 통신 및 방송의 융합으로 야기된 미디어 산업구조 및 시장 환경의 변화에 대해 영국이 어떻게 제도적 대응을 하였고, 이를 통해 통신 및 방송 관련 규제기구를 포함한 기존 미디어 거버넌스 시스템을 어떤 과정을 통해, 어떤 형태로 재구조화하고 있는지를 살펴보는데 일차적 목적이 있다. 보다 구체적으로 본 연구는 1980년대 중반부터 2003년 커뮤니케이션법의 제정과 단일 규제기구인 Ofcom(Office of Communication)의 설립까지의 영국의 규제기구 개혁과정을 검토하고 그 함의를 살펴보고자 한다.

2. 통신방송융합의 사회적 함의

융합은 일반적으로 상호 연관된 다양한 차원을 지닌 개념으로 이해될 수 있다. 그럼에도 불구하고 수많은 정책 문서나 학술 논문들에서 드러나듯이 기술적 차원은 새로이 전개될 융합 미디어 시대를 향한 발전 경로에서 규정적인 힘을 지닌 것으로 간주되고 있다. 다른 표현을 쓴다면 기술은 융합 환경에서의 시장과, 산업 그리고 거버넌스의 운명을 결정한다고 할 수 있다. 기술혁신과

변화가 자연적이고 진보적인 것이라는 가정은 변화하는 기술 환경에 조응하는 시장의 발전과 거버넌스 양식의 변화가 필연적일 뿐만 아니라 바람직한 것이라는 주장으로 이어진다. 그러므로 통신방송융합의 기술적 측면과 그에 근거한 후속적인 시장의 변화를 지나치게 강조하는 경향은 기술변화 과정의 정치, 경제, 문화적 함의를 인식하지 못하게 함으로써 기술변화의 복잡한 발전과정을 과도하게 단순화하는 오류를 낳는다. 동시에 이러한 경향은 국내 및 국제적 차원에서 기술 및 시장 발전 과정에 배태되어 있는 권력관계를 간과하게 만든다. 즉 만셀과 실버스톤(Mansell & Silverstone 1996)이 지적한 것처럼, 기술 변화는 자체의 고유한 기술적 논리를 추구하는 것처럼 묘사되는 것이다.

이러한 형태의 기술결정론은 리서치, 비즈니스 및 정책 커뮤니티에 광범위하게 만연되어 있다. 일반적으로 이러한 관점은 기술에 대한 특정한 철학적 이해에 근거한다. 게다가 기술 결정론적 시각은 국내 및 국제적 차원을 모두 갖는다. 피버그(Feenberg 1991, 122-23)가 지적한 것처럼, 기술 결정론적 시각은 다음의 두 가지 주장에 근거한다.

- 기술진보의 양상은 고정되어 있기 때문에 모든 사회에서 하나의 동일한 경로를 따라 진행된다. 다른 정치적 문화적 요소들은 기술발전의 일반적 과정에 일정정도 영향을 미칠 수 있으나 그 과정을 변화시킬 수는 없다.
- 사회조직은 기술의 “명령적(imperative)” 요구에 따라 기술 발전의 개별 단계에서의 기술적 진보(technic progress)에 반드시 적응해야만 한다.

기술 결정론적 시각에서 기술은 탈맥락화되고 근대적 삶의 토대로서 자기 발생적 체계(self-generating mechanism)가 되어 버린다(Feenberg 1999, 78). 기술이 스스로를 근대적 발전의 유일한 주체로 위치시킴으로써, 근대적 기술의 적용과 수용은 매우 결정적인 것이 되어 버린다. 정보통신 기술은 지난 수십 년 동안 국내 및 국제적 차원에서 이와 같은 지위를 누려왔다. 기술은 스스로를 과학적이며 합리적인 것으로 간주할 뿐만 아니라 인간의 사회적 상호 작용과 관련된 다양한 조건들로부터 독립적인 것으로 이해된다. 이러한 맥락에서 필로타와 위드먼은 기술적 가치가 보편적인 타당성을 가진 것으로 가정된다고 주장하였다(Pilotta & Widman 1986, 16). 기술이 객관적이고 기술적 지식은 순수하고 합리적인 것으로 간주되기 때문에 기술능력은 경제발전을 위

해 반드시 획득되어야만 하는 것으로 여겨진다.

기술 결정론적 시각은 우리 사회에서 정보기술에 대한 우리의 인식을 형성 하는데 중대한 영향을 미쳐왔다. 예를 들면, 이러한 경향은 정보통신연구에서 광범위하게 나타난다. 정보통신기술의 혁명적 발전 이후에 등장한 문헌들은 기술의 사회적 혜택을 지나치게 강조하는 경향을 보여 왔다. 사마라지바와 쉴즈에 따르면, 커뮤니케이션과 발전에 관한 전통적 연구들이 그랬던 것처럼 정보통신과 발전에 관한 새로운 연구들은 정보통신을 사회 내 모든 구성원들에게 동등하게 혜택을 주는 정보의 도관으로서 바라본다(Samarajiva & Shields 1990, 92). 사마라지바와 쉴즈는 이들 연구들이 합의와 질서에 초점을 맞추고 있기 때문에 정보통신 기술에서의 권력의 요소들과 사회적 갈등의 합의를 대체로 축소하는 경향이 있다고 지적하였다(Samarajiva & Shields 1990). 따라서 사마라지바와 쉴즈는 정보통신기술 연구에 권력개념을 도입하는 것이 필요하다고 주장하였고, 이를 위해 생산과정에서 뿐만 아니라 분배와 소비 과정에 내재하는 다양한 사회적 힘과 관계들을 비판적으로 분석할 것을 제안하였다.

만셀은 선진국의 공공통신사업자들이 인텔리전트 네트워크의 디자인과 관련하여 내리는 결정과 선택이 이 네트워크에 대한 미래의 접근에 미치는 결과를 강조하였다. 그녀는 공공네트워크의 정보처리 능력을 분산할 것인가 아니면 집중할 것인가에 대한 기술적 결정이 점점 소수의 특권화된 독과점 기업들의 경쟁적 전망과 우선순위에 의해 영향을 받게 된다고 주장하였다(Mansell 1993, x). 그 결과 선택된 디자인은 공공네트워크에 대한 차별적인 조항과 조건의 접근을 형성하게 된다. 즉 공공네트워크는 보다 유연하고 개방적이며 경쟁적인 환경으로 전환되기 보다는 독점적인 표준과 가격경쟁 등이 만연하는 일종의 독과점적 환경으로 구조화되는 것이다. 만셀에 따르면, 인텔리전트 네트워크는 공공네트워크 사업자들이 자신의 독점적 지배력을 유지하고 전통적인 통신장비 제조업자들이 시장 지분의 감소에 저항하기위해 사용할 수 있는 디자인 구성인 것이다(Mansell 1993, 12-13). 만셀의 관점에서 보면, 기술변화는 정보통신기술의 디자인 과정에서 필연적이거나 규정적인 요인이 아니다. 더 나아가 인간의 행위는 기술변화에 대한 반작용으로 간주되기 보다는 정보통신기술의 발전, 확산과 전유에서의 변화의 경로에 영향을 미치는 근본적인

요인이다(Mansell & Silverstone 1996, 5).

우리가 융합을 이해하는데 있어서 그 것의 기술적 측면들과 후속적인 시장의 변화에 지나치게 매몰된다면, 기술혁신과 변화의 경로에 영향을 미치는 정치, 경제, 사회문화적 힘들 간의 변증법적 상호작용을 간과하게 된다. 또한 이 과정에서 사회적 행위자들 간에 권력이 행사되고 재분배되는 방식 역시 우리의 관심으로부터 멀어지게 된다. 동시에 정보통신융합에 대한 기술 중심적이고 경제주의적인 이해는 변화된 기술 및 시장 환경이 야기한 거버넌스의 비효율성을 해결함에 있어서 잘못된 처방을 내리는 결과를 초래한다. 정보통신융합은 단순히 기술 및 시장 구조에 있어서의 변화하는 트렌드를 의미하지 않는다. 물론 이러한 주장이 정보통신 융합의 기술적, 경제적 파급력을 폄하하는 것은 아니다. 이미 우리는 정보통신기술의 발전이 인간 사회의 정치, 경제, 문화적 외양을 얼마나 혁명적으로 변화시키고 있는지 경험을 통해 잘 알고 있다. 보다 중요한 논점은 우리가 정보통신 융합을 올바르게 이해하기 위해서는 그것을 사회적 맥락으로부터 유리시켜서는 안 된다는 것이다.

이러한 맥락에서 보면, 융합이란 정보통신부문에서 기술, 시장 및 제도/규제적 발전의 경로에 영향을 미치기 위해 다양한 사회적 행위자들이 서로 경쟁하고 협상하는 과정으로 정의될 수 있다. 이들 행위자들은 개인, 기업, 조직, 제도와 국가 등을 포괄하며, 자원과 능력은 이들 사이에 차별적이고 불균등하게 분배되어 있다. 모스코 역시 유사한 맥락에서 융합을 정의하고 있는데, 그에 따르면 융합이란 역사 과정에서 수많은 커뮤니케이션의 도구들을 통합하고 분리시켜 온 '정치적 결정들의 축적 과정'이다(Mosco 1998, xix). 따라서 모스코에게 최근의 정보통신융합은 단지 특정 형태를 갖는 최신 버전의 융합일 뿐인데, 이는 1980년대 이후로 캐나다 사회에 막강한 영향을 행사해 온 신자유주의적 이념에 기반을 둔 사회적 선택들에 의해 형식화되고 힘입은 것이다(Mosco 1998, xix). 영국의 미디어 정치경제학자인 간햄 역시 기술융합의 실현을 궁극적으로 결정하는 것은 기술 자체가 아니라 경제, 사회, 정치 및 문화적 과정과 구조들이라고 주장하였다(Garnham 1996, 103).

3. 통신방송융합 환경에서의 영국의 규제기구 개혁

1) 영국의 방송·통신 거버넌스와 공공성의 전통

대부분의 국가들에서와 마찬가지로 영국에서도 방송과 통신은 서로 다른 기술적 기반에 근거한 상이한 시장으로 인식되었으며 정책의 수립과 규제 역시 별개의 영역으로 구분되어 이루어져 왔다. 특히 방송의 경우 공공방송 전통을 유지해 온 영국은 상업방송 체제를 택한 미국에 비해 상당히 엄격한 규제와 통제를 해 왔다. 공공서비스 의무와 함께 방송은 한 사회내의 다양한 의견과 관점, 그리고 문화적 취향을 반영하는 프로그램을 제작, 방송하도록 요구되었을 뿐만 아니라, 공중의 편협한 취향에 편승하지 않고 공중의 문화적 교양을 계발시킬 수 있는 프로그램들을 제공하도록 요구되었다. 질(quality)이라는 것은 희소한 재화이므로 가능한 한 많은 사람들에게 제공되어야 한다는 문화적 가부장주의의 공공서비스와 다양성에 대한 강조는 공익과 관련하여 오랫동안 유럽식 공영방송 제도의 핵심적 골간을 이루어 왔다(Burgelman 2000, 138). 특히 BBC로 상징되는 공영방송제도의 모델 사례인 영국의 경우 이러한 공공성과 다원성에 대한 강조는 방송 거버넌스의 내용과 형식을 규정하는 중요한 요인이 되었다. 그리고 이는 1980년대 대처 정권 이후 지속적으로 진행된 미디어 탈규제, 자유화 드라이브에서 통신영역에 비해 방송영역에 경쟁과 시장 논리가 적용되는 것을 지체시킨 주요 원인이 되었다.

그러나 영국방송 역시 1990년대 들어서면서 탈규제 정책에 영향을 받게 된다. 1990년과 1996년 방송법은 영국방송 거버넌스의 탈규제와 자유화 지향성을 잘 보여준다. 1990년 방송법은 상업방송의 면허부여 과정에 경쟁입찰제도를 도입하여 방송 산업에 자유시장 원리를 도입하였다. 또한 ITV의 규제기구였던 IBA와 Cable Authority를 통합하여 ITC를 출범시켰는데 ITC는 기존의 방송면허 허가 직부는 유지하면서 기타 규제는 크게 완화하였다(이은미·신동희 2004, 32). 1996년 방송법은 영국의 방송사를 자유화함으로써 21세기의 국제사회를 주도하는 기업으로 거듭나게 만들겠다는 영국 정부의 의도 하에 개정된 것이다(Doyle 2002, 146). 1996년 방송법은 1990년 방송법의 연장선상에 위치하면서 디지털 지상파 방송산업에 대한 경쟁구조 마련, 미디어 소유

제한 개편을 통한 미디어 산업의 통합 허용, BBC 송출네트워크의 민영화라는 세 가지 특징을 가지고 있었다(이은미·신동희 2004, 34). 영국정부의 방송 탈규제 정책은 Ofcom의 설립과 Communications Act 2003 제정 과정을 통해 더욱 가속화되었고, 반대로 전통적인 공공성에 대한 제도적 고려는 한층 약화되는 경향을 보이게 된다.

내용에 대한 사회문화적 규제가 중요시되었던 방송과 달리 통신 거버넌스는 주로 망에 대한 비차별적 접근의 보장이나 지배적 사업자의 반경쟁적 행위를 다루는 경제적 규제가 큰 비중을 차지해 왔다. 영국을 비롯한 대부분의 국가에서 통신은 오랫동안 자연독점이라는 논리로 경쟁으로부터 보호받아 왔다. 중복투자의 비효율성, 규모의 경제와 네트워크 외부효과 같은 논리는 국영 혹은 공영 통신 기업의 국내 시장 독점을 정당화했을 뿐만 아니라 독점사업자들 간의 국제적 카르텔을 유지시켜 줌으로써 통신시장에 새로운 사업자가 진입하는 것을 막아 왔다. 국가는 독점통신사업자를 국내의 경쟁으로부터 보호해주는 대가로 보편적 서비스의 공적 의무를 부과하였다. 중복투자의 방지와 네트워크 외부효과로 인한 효율성의 제고 그리고 보편적 서비스의 제공이라는 공적 역할은 오랫동안 통신의 공공성을 상징하는 것들이었다. 그러나 마이크로 웨이브, 위성 등 새로운 기술의 발전으로 공공통신망의 대안적 통신수단이 등장하게 되고, 보편적 서비스의 교차보조 때문에 비용이상의 가격으로 통신망을 사용하던 기업들의 불만이 높아짐에 따라 통신산업에 경쟁을 도입 할 필요성이 제기되기 시작했다. 또한 독점사업자가 제공하는 서비스의 질과 경영의 비효율성 등에 대한 비판이 제기됨에 따라 통신의 자유화에 대한 요구가 더욱 높아지게 되었다.

영국 통신의 자유화와 규제 개혁은 대처정권 등장 이후인 1980년대 중반부터 본격화되어 1990년대 들어 가속화 되었다. 1984년 통신법의 제정과 함께 British Telecom의 독점이 폐지되고 제 2 사업자인 Mercury의 허가로 영국 통신의 복점시대가 시작된다. 그리고 같은 해 BT의 정책지원 기능이 통상산업부로 이관되고 규제기능은 Oftel로 이양된다. 1991년 영국 정부는 Oftel의 권고를 기초로 복점에 관해 재검토를 하였고, 복점종식 결정이 내려짐에 따라 전기통신사업은 새로운 단계에 진입하게 되었다. 정부는 공식적인 제한 없이 신

규 고정통신망사업자의 면허부여를 약속하였다. 또한 사설통신망의 무제한적인 회선 제공을 인정하였다. 이에 따라 영국의 전기통신시장은 가장 개방된 경쟁양상을 보이게 되었다. 누구든지 시장진입의 일반적인 조건만 충족시키면 시장진입을 할 수 있게 되었다(김국진 1997). 영국은 통신시장의 탈규제와 자유화 과정에서 유효경쟁을 통한 소비자 이익의 극대화를 가장 중요한 정책 목표로 추구해 왔고, 이를 위해 통신망과 서비스 영역 전체에 대해 경쟁을 도입해 왔다. 영국 통신산업의 자유화 과정에서 핵심적인 역할을 한 행위자들은 보수당 정부와 거대 기업 이용자들이었고 민영화된 BT와 Mercury/Cable & Wireless의 경영층도 중요한 역할들을 했다(Hulsink 1998, 111). 헬싱크에 따르면, 이들은 국내 통신 산업의 탈규제가 효율성, 선택, 시장의 반응과 기술혁신을 강화함으로써 우호적인 기업환경을 촉진시킬 것이고 이는 나아가서 기업 및 일반 소비자 모두에게 혜택을 줄 것이라고 주장하였다(1998, 111-12). 또한 그러한 우호적인 기업환경은 서비스에서의 국제무역에 긍정적인 효과를 미치고 유연하고 효율적인 통신 설비에 의존하는 국제 트래픽과 기업들을 유인함으로써 국제사회에서 영국의 입지를 강화할 것이라고 주장하였다. 1980년대 중반부터 1990년대 중반까지 빠른 속도로 추진된 통신부문의 탈규제와 자유화의 성공은 이를 주도한 통상산업부와 Oftel, 그리고 통신영역의 사업자들에게 큰 자신감을 주었고, 이는 이후 Ofcom으로의 규제통합 과정에서 이들이 자유시장 원칙과 경쟁을 강력한 이념적 원칙으로 내세우는 요인이 되었다.

2) 매체환경의 변화와 탈규제의 가속화

1990년대 중반부터 Ofcom이 출범하게 된 2000년대 초까지 방송과 통신을 아우르는 단일규제기구의 설립은 영국에서 가장 뜨거운 정책의제였다. 변화하는 미디어 환경에서 새로운 거버넌스를 수립해야 한다는 필요성에는 많은 사람들이 공감했지만 그 형식과 내용에서는 참여한 대립과 함께 서로 의견을 달리했다. 특히 단일규제기구의 설립은 사업자들과 규제기구들에게 과거 엄격히 구분되어 있던 사업 영역과 규제 역무의 통합을 의미하는 것이었기 때문에 각 이해당사자들은 자신들에게 가장 유리한 형태의 거버넌스를 수립하고자 정책 논의에 적극적으로 개입하였다. 우리나라의 경우도 역시 마찬가지로 이지만 영

국에서도 단일규제 기구 설립의 필요성을 가장 적극적으로 제기한 것은 방송 보다는 통신의 영역에 있던 행위자들이었다. 이러한 맥락에서 볼 때 Ofcom의 설립은 통신규제를 담당하고 있던 Oftel과 해당 정책 담당 부서인 DTI, 그리고 통신 산업 간의 연합에 의해 주도되었다고 볼 수 있다. 이들에게 있어서 단일 규제 기구의 설립은 융합되어 가는 미디어 산업에서의 일관된 규제와 경제 규제 중심의 거버넌스를 보장받을 수 있는 중요한 계기라고 할 수 있었다(Smith 2006, 929). 반면에 BBC를 중심으로 하는 방송 관련 사업자들과 방송 영역에서 규제와 정책을 담당하고 있던 ITC와 문화매체스포츠부 등은 미디어 거버넌스가 영국 방송에 있어서 전통적으로 강조되어 왔던 공익 이슈와 문화적 이슈 등은 간과하고 경제적인 이슈들에 치우칠 개연성에 대해 우려를 표시했다. 이 같은 상이한 이해관계는 Ofcom의 설립과 새로운 Communications Act의 제정으로 마무리된 영국의 거버넌스 변화 과정에서 지속적으로 대립하였다. 그리고 이러한 대립은 통신방송 융합을 바라보는 관점, 통신방송 융합과 거버넌스의 관계에 대한 견해, 거버넌스 변화의 내용과 형식 등을 둘러싸고 담론적 경쟁의 형태로 나타나게 된다.

영국에서 규제기구 개혁에 관한 논의가 최초로 제기된 것은 1986년 피코크 위원회(Peacock Committee)에서였다. BBC 재원 문제를 연구한 피코크 위원회는 효율적인 공익규제와 효과적인 재원 관리를 위해 중복되어 있던 방송 관련 규제기구의 단일화를 제안하였다(이은미·신동희 2004, 37). 즉 피코크 위원회의 제안은 통신·방송 규제기구의 통합에 대한 것이 아니라 중복되어 있던 방송규제기구의 단일화였던 것이다. 단일규제기구의 설립을 직접적으로 제기한 것은 아니나 영국 미디어 거버넌스의 개혁과 보다 통합적인 거버넌스 접근의 필요성에 대한 아이디어는 1990년대 중반 미디어 소유규제의 완화에 대한 논란을 통해 중요한 정책문제로 부각되게 된다. 1980년대 중반 BT의 민영화를 필두로 통신 산업에 붙어 닦친 탈규제와 민영화의 바람은 전체 커뮤니케이션 산업으로 확대 되었다. 기술 융합이 가져 올 미디어 시장의 변화에 대한 기대와 예측에 기대어 보수 정치인들과 사업자들은 정부규제의 비효율성을 주장하면서 미디어 산업 전반에 규제완화 정책을 도입할 것을 강력하게 요구하였다. 1990년 방송법에 규정된 미디어 교차소유 규제 조항에 대해 Associated

Newspapers 등 영국의 4대 신문사를 비롯해 대다수의 신문사들이 결성한 British Media Industry Group (BMIG)은 기존 소유규제 조항들이 다가 올 융합 환경 하에서 영국 미디어 산업의 발전을 심각하게 제약할 것이라고 주장하며 완화를 촉구하였다(Goodwin 1998). 이에 대해 영국 정부는 1996년 방송법의 개정을 통해 소유 규제를 완화시켜 줌으로써 영국 미디어 산업의 요구를 충족시켜 주었다. 방송법 소유 규제 개정에서 영국 정부가 가장 중요하게 고려했던 것은 전통적인 의견의 다양성이나 공익 같은 요소가 아니라 기업이 발전할 수 있는 환경을 조성하는 것, 즉 영국 미디어 기업의 경제적 성과를 증강시킬 수 있는 기틀을 다지는 것이었다(Doyle 2002, 161). 이처럼 융합으로 상징되는 미디어 기술의 발전과 시장 환경의 변화는 영국의 미디어 기업들이 정부에게 규제 완화를 요구하는데 있어서 강력한 명분을 제공해 주었다.

대처 이후 보수당의 집권 하에서 영국의 커뮤니케이션 정책은 한마디로 시장중심적인 자유화로 특징질 수 있다. 이러한 경향은 무엇보다도 통신 분야에서 두드러지게 나타났으나 방송도 예외는 아니었다, 경쟁과 시장의 역할을 확대 강조한 1990년 방송법과 96년 방송법의 성격은 이를 명확하게 드러내 준다. 더욱이 통신과 방송의 융합이 미래 미디어 산업의 피할 수 없는 트렌드로 인식되고 정보통신산업의 부가가치성이 더욱 부각됨에 따라 공공성 실현에 기반을 둔 미디어 거버넌스는 갈수록 그 힘을 잃게 되었다. 그 결과 1993년부터 1996년까지 영국 미디어 거버넌스는 통상산업부에 의해 주도되었는데 통상산업부의 특성상 경제적 고려가 미디어 거버넌스의 성격을 규정하였다. 이에 반해 당시 방송분야를 관장하던 문화유산부(DNH: 문화매체스포츠부의 전신)의 역할은 1997년 선거에서의 보수당 패배 이전까지는 진부하고 상투적인 것에 지나지 않았다(Marsden 1997, 9). 이후 문화적 목표뿐만 아니라 경제적 목표의 중요성도 인식하고 이를 방송 거버넌스에서 조화시키려고 한 Chris Smith가 문화매체스포츠부 장관으로 오기 전까지 통상산업부 중심의 거버넌스 개혁 드라이브는 유지되었고 이러한 경제주의적 성향은 향후 Ofcom의 등장과 2003 Communications Act의 제정에까지 일관되게 지속된다.

영국에서 융합이나 정보혁명 같은 기술적 수사들은 정치인들에 의해 자신들의 이념적 정향성을 새롭게 포장하는 데에도 효과적으로 사용되었다. 1990년

대 중반 노동당은 자신을 새로운 노동당(New Labour)으로 새롭게 포지셔닝하는데 정보화 사회, 정보 혁명, 융합과 같은 용어들을 적극적으로 활용하게 된다. 특히 스미스가 지적한 대로, 노동당은 이러한 용어들을 자유시장 원칙에 대한 노동당의 이념적 수용을 설명하기 위한 수단으로 사용하였다(Smith 2006, 932). 따라서 토니 블레어의 리더쉽 하에서 노동당은 ‘정보화 사회’의 수사를 채택하게 된다. 블레어하의 노동당은 시장적 접근이 정보화 사회의 발전을 촉진시키는데 최선의 방법이라고 판단하고 정부의 역할은 단지 자본투자의 안정성과 인센티브를 촉진하고, 양질의 노동력을 공급하는데 도움을 주는데 그쳐야 한다고 인식하였다(Smith 2006, 932). 따라서 미디어 거버넌스 역시 이러한 자유시장의 원칙들에 의해 틀 지워져야 한다고 보았다. 이러한 맥락에서 1995년 발표된 노동당의 미디어 정책 리뷰는 먼저 영국사회가 인쇄혁명에 버금가는 것으로서 정보혁명의 도래를 목전에 두고 있으며 정보화 사회의 도래는 영국에게 전례 없는 경제적 기회를 제공한다고 주장하였다(Labour Party 1995, 1-4). 이어서 미디어 정책 리뷰는 자유시장경쟁의 촉진과 정보화 사회의 발전을 위해 두 가지 정책 이니셔티브가 필요하다고 제안하였는데, 하나는 BT와 다른 통신사업자들이 케이블방송 사업자들과 경쟁할 수 있도록 보수당 정부 때 만들어진 BT에 대한 방송제한 조항을 폐지하라는 것이었다(Labour Party 1995, 6). 또 다른 정책이니셔티브는 전체 커뮤니케이션 하부구조를 규제하고 공정경쟁을 보장하기 위해 기존의 방송규제 구조와 통신규제 구조를 새로운 단일 커뮤니케이션규제기구로 대체하라는 것이었다. 이러한 이니셔티브 제안의 배경에는 갈수록 현실화되고 있는 융합현상이 영국의 방송 및 통신규제의 근본적인 재구조화를 요구하고 있다는 인식이 자리 잡고 있었다(Labour Party 1995, 8). 1997년 선거에서 노동당이 집권에 성공한 이후 영국의 방송, 통신 거버넌스는 정보화 사회의 발전을 실현하기 위한 자유 시장 원칙과 경쟁 원칙이라는 명백히 신자유주의적인 정향성에 의해 규정되게 된다.

영국의 미디어 거버넌스 개혁은 유럽연합의 융합과 커뮤니케이션 규제에 대한 논의에 의해서도 큰 영향을 받았다. 유럽연합에서 통신과 방송 융합에 대한 논의가 공식적으로 제기되는 계기는 1997년에 유럽연합집행위원회가 발간한

녹서에 의해서이다. 유럽연합 녹서는 융합이 진전됨에 따라 나타나는 새로운 융합서비스들의 도입이 기존의 영역별 규제체제 때문에 지체되고 있음을 지적하고 새로운 규제시스템의 미비는 융합서비스들에 대한 투자 저해로 이어지고 있다고 제기하였다(이상우 2004, 118). 유럽연합은 녹서에서 융합이 유럽연합 시민의 삶의 질을 개선하고 유럽통합을 촉진시킬 뿐만 아니라 국내 및 지구적 시장에서 비즈니스를 더욱 효과적이고 경쟁적인 것으로 만들 것이라고 주장한다(EC 1997, ii), 따라서 융합이 유럽연합에 줄 수 있는 사회, 경제적 이익을 극대화하기 위해서는 적절하고 효과적인 규제들을 마련하는 것이 중요하다고 지적한다. 유럽연합의 녹서는 융합 환경에 대처하기 위해 선택할 수 있는 규제 양식들을 세 가지 옵션으로 제시하였다(EC 1997, 33-4). 녹서가 제시한 세 가지 규제 옵션 중 첫 번째는 현 규제 구조를 그대로 유지하는 것이다. 즉 현재의 수직적 규제모델을 존속시킨 채 기존 원칙들을 새로운 융합 서비스 등에 적용하는 것이다. 두 번째로 제시한 모델은 기존 통신과 방송 규제는 그대로 유지한 채 새로운 융합 서비스 등에 적용할 별도의 규제 모델을 만드는 것이다. 마지막으로 제시한 모델이 기존의 서비스와 새로운 서비스들을 모두 포괄하는 새로운 규제 모델을 도입하는 것이다. 녹서는 세 번째 옵션이 현 시점에서 무척 야심찬 것임을 인정하였다. 비록 녹서가 세 가지 규제모델을 제시했지만 유럽연합의 위원회 내에서는 기존의 수직적 규제구조 대신에 수평적 규제구조로 전환해야 한다는 논의가 적극적으로 제기되었다.

1990년대 초부터 중반까지 영국의 미디어 거버넌스 개혁 논의는 정보혁명과 융합으로 상징되는 기술의 발전이 가져다 줄 사회경제적 이득에 대한 인식과 이에 근거한 정책적 대응의 필요성으로부터 촉발되었다고 볼 수 있다. 그러나 기술발전으로 인한 정보사회의 도래에 대한 대중적 기대에도 불구하고 정보화 사회의 실현의 가능성과 도래의 시기, 그리고 그것이 초래할 미디어 환경의 변화 및 그에 대한 정책적 대응의 수준과 방식에 대해서는 관련 이해당사자들 간에 명백한 이견이 존재했다. 그럼에도 불구하고 이 시기 영국에서는 정보혁명과 융합이라는 기술 관련 수사와 정보화 사회의 도래라는 유토피아적은 유가 강력한 담론으로 부상하게 된다. 이러한 프레임의 지지자들은 기술의 발전으로 인한 미디어 환경의 변화가 기존 방송 및 통신 규제의 비효율성을 초래

할 것이며 이는 새로운 서비스에 대한 투자를 저해하는 것으로 귀결될 것이라고 주장하였다. 그리고 이는 결국 정보 혁명과 융합이 가져다 줄 사회경제적 이득으로부터 영국 사회와 소비자가 소외되는 결과를 초래할 것이라고 주장하였다. 이러한 맥락으로부터 이들은 기존 통신 및 방송 규제를 변화하는 기술 및 시장 환경에 맞도록 개혁해야 한다는 주장을 제기하면서 정책 논의를 공세적으로 주도해 나가게 된다.

3) 규제기구 통합 논의의 부상과 규제기구 간 경쟁의 격화

1990년대 들어 영국에서는 통신과 방송의 규제 구조를 개혁할 필요성이 지속적으로 제기되었고 규제기구 개편에 대한 주장 역시 정책 및 비즈니스 공동체를 중심으로 적잖은 지지가 형성되었다. 그럼에도 불구하고 통신과 방송을 아우르는 단일규제기구를 설립해야 한다는 제안은 다소 급진적이고 시기상조인 것으로 간주되었다. 특히 문화매체스포츠부와 ITC를 비롯한 방송관련 규제기구와 사업자들에게 이러한 견해가 광범위하게 형성되어 있었다. 보다 경쟁적이고 시장중심적인 규제체도의 필요성을 주장하는 통상산업부 역시 단일규제기구의 설립이라는 급진적인 개혁안에는 다소 미온적이고 신중한 태도를 견지하고 있었다. 결국 보다 급진적이고 개혁적인 규제구조에 대한 제안이 의회로부터 나오게 된다.

1998년 5월 영국의 하원 문화미디어 특별위원회(Select Committee on Culture, Media and Sport)는 융합 환경에서의 바람직한 규제체제를 다룬 보고서, *The Multi-Media Revolution*을 발간한다. 이 보고서는 의원내각제를 채택하고 있는 영국에서 하원 특별위원회가 갖는 위상과 그 내용의 급진성 때문에 큰 반향을 불러일으켰다. 의회는 현존하는 규제구조와 법제가 기술발전의 속도를 따라잡지 못하고 있고, 그에 따라 과잉규제와 과소규제의 문제점이 발생하고 있다고 인식하였다(Select Committee 1998). 융합현상으로 말미암아 상이한 규제기구들 사이에 규제의 중복이 증가하고 있을 뿐만 아니라 규제 관할권을 놓고 갈등이 발생하게 되었다. 특히 의회는 융합의 결과(특히 플랫폼 융합의 결과) ITC와 OfTel 간에 규제 중복이 집중하게 될 것이라고 보았다. 또한 의회는 다수의 규제기구들이 존재함에 따라 여러 가지 비효율성이 발생하

게 된다고 지적하였다. 첫째, 다수의 규제기구들의 존재는 소비자들을 매우 혼란스럽게 만들며 그 결과 수용자들의 불만 중 상당수가 적합한 규제기구에 의해 다루어지지 않는 문제가 파생된다. 둘째, 다수의 규제기구들의 요구에 반응하는데 드는 방송사들의 시간과 노력이 비생산적이다. 셋째, 동일한 이슈에 대해 복수의 규제기관이 리뷰를 하고 결정을 내리는 일이 발생함으로써 미디어 산업의 조직은 재리(再理: double jeopardy)의 개연성에 노출되는 결과가 발생한다. 마지막으로 동전의 양면 현상으로서 경쟁자들은 경쟁을 억제하기 위한 수단으로 복수의 규제를 사용하고자 시도하면서 ‘포럼 샵(forum shop)’을 할 수 있었다. 변화하는 기술 환경에서 영국의 기존 규제구조의 문제점들을 지적하면서, 하원 특별위원회는 단일규제기구의 필요성을 제기한다.

하원 특별위원회의 보고서는 규제기구 통합에 대한 자신들의 제안을 제시하기 전에 단일규제기구로의 통합에 대한 이해당사자들의 의견을 제시한다(Select Committee, 1998). 보고서는 규제구조의 개혁과 변화의 필요성에 대해서는 이해당사자들간에 공감대가 형성되었으나 변화의 성격과 정도에 대해서는 서로 다른 시각들이 존재한다고 지적하였다. 영국의 규제구조가 융합화되어 가는 미디어 환경을 고려해볼 때 지나치게 분산되어 있기 때문에 단일규제기구가 반드시 필요하다는 의견에 대해 상이한 견해들이 존재한다는 것이다. 융합 환경에서 바람직한 규제구조에 대한 다양한 이해당사자들의 제안들을 간략히 소개한 뒤 하원 특별위원회는 자신의 독자적인 안을 제시한다. 제안의 첫 번째는 문화매체스포츠부와 통상산업부의 방송과 통신 정책 기능을 분리하여 커뮤니케이션부(Department of Communications)라는 별도의 행정부처를 만들자는 것이었다. 두 번째 제안은 기존의 규제기구들을 흡수해 방송, 통신과 커뮤니케이션 하부구조에 대한 전반적인 규제를 담당하는 커뮤니케이션 규제 위원회(Communications Regulation Commission)를 설립하는 것이었다. 하원 특별위원회의 보고서가 잘 보여주듯이 통신 및 방송 규제개혁에 대한 영국 정부의 접근이 상대적으로 조심스러웠던데 반해 의회의 접근은 훨씬 급진적이었다. 영국 정부의 접근이 다소 조심스러웠던 이유는 역시 정책 및 규제 관할권이 기구별로 분산되어 있었고 규제 개편의 방향과 내용에 대해 기구 간 이해관계가 첨예하기 때문이라고 볼 수 있다. 특히 방송과 통신을 규제하던

ITC와 Oftel 사이에는 규제 구조 변화와 관련하여 상당한 갈등이 존재해 왔다.

공익과 문화적 다원주의라는 핵심적 가치를 중시 여겨온 방송규제와 상대적으로 일찍 탈규제와 경쟁체제를 도입하여 경제적 고려가 중시되어 온 통신규제 사이에는 당연히 이견이 있을 수밖에 없었다. 특히 Oftel과 ITC는 1995년에 규제 개편과 관련하여 갈등과 대립을 빚었다. 1995년에 발간한 *Beyond the Telephone, the Television and the PC*라는 보고서에서 Oftel은 융합으로 인해 방송과 통신간의 전통적인 규제구분은 유지하기가 어려울 것이라고 주장하였다(Oftel 1995, para. 1.4.4). Oftel은 미래의 새로운 커뮤니케이션 시장은 콘텐츠 제작, 서비스 제공, 분배망과 소비장비의 상호 연관된 4개의 시장으로 구성될 것이며, 미래의 규제는 이러한 시장들에서 시장지배력 남용을 막는데 초점이 놓일 필요가 있다고 주장하였다(Oftel 1995). ITC를 비롯해 많은 이들에게 Oftel의 보고서는 일종의 접수 시도(take-over attempt)로 해석되었다(Marsden 1997, 11). 다시 말하면, Oftel 보고서의 주장은 경쟁 극대화 시장 규제라는 통신규제의 핵심적 원칙들을 방송에 확대 적용하자는 것이었다(Smith 2006, 933).

90년대 중반 이후로 영국의 규제구조 변화에 관한 논의를 주도하고자 하는 Oftel의 시도는 지속되었다. Oftel의 의도는 향후 규제변화 과정에서 이니셔티브를 갖겠다는 것이었고 통신영역에서 적용되는 경제적 원칙들을 융합 환경에서 전 커뮤니케이션 영역으로 확대시키겠다는 것이었다. 그리고 Oftel의 뒤에는 통신 사업자를 비롯해 영국 미디어 시장의 탈규제를 원하는 이해당사자들이 있었다. Oftel의 공격적인 시도는 ITC를 비롯해 방송관련 규제기구들의 반발을 불러 일으켰다. 이에 ITC는 1995년 12월 Oftel의 보고서에 대한 응답에서 Oftel이 예측하는 것처럼 융합현상이 급속하게 이루어지지 않을 것이기 때문에 기존 규제체계의 완전한 변화는 불필요하다고 주장하였다(ITC 1995). 또한 ITC는 VOD 같은 상호작용 서비스의 증가는 기존 방송규제의 부분적인 수정만으로도 충분히 대응할 수 있다고 주장하였다. 더 나아가 ITC는 BBC를 포함한 모든 방송서비스들에 대한 법적 권위를 갖고 공공성의 가치를 보존하는데 중요한 역할을 하는 단일한 방송 규제기구의 신설을 제안하였다. 특히 ITC는 이러한 방송이 지상파, 케이블, 위성과 통신망 등 어떠한 전송 플랫폼을

사용하는 차이가 없다고 간주했다(Smith 2006: 933). 그러나 ITC의 희망과는 달리 이후 영국의 규제변화 논의는 단일한 융합규제기구를 설립하는 것으로 모아지고 있었다.

하원 특별위원회의 보고서에 대한 정부의 반응은 규제 환경의 변화에 대한 의회의 인식에 대해 일정정도 수궁하면서도 보고서의 제안에 대해서는 조심스러운 입장을 견지하는 것이었다. 커뮤니케이션부의 설립에 대한 의회의 제안에 대해 정부의 공식적인 대응은 부정적인 것이었다. 정부는 아직 미디어 산업에서의 융합 현상이 단일한 행정부서가 필요한 정도는 아니라고 주장하였다. 또한 문화산업에서의 차별적 중요성과 통신에서의 영국의 전반적인 산업경쟁력의 중요성을 모두 고려할 때 문화매체스포츠부와 통상산업부가 커뮤니케이션에 대한 정부정책 수립과정에 관여하는 것은 중요하다고 지적했다. 이러한 맥락에서 영국 정부는 단일정책부서로의 통합보다는 관련 규제 및 정책 기구들 간의 공조(co-ordinating)가 더 바람직하다는 입장을 제시한다(DCMS & DTI 1998, para. xix). 단일규제기구인 커뮤니케이션규제위원회 설립에 대한 제안에 대해서는 정부가 준비 중인 녹서에서 융합 환경에서 바람직한 규제모델들에 대해 다룰 것이며 충분한 의견수렴을 거칠 것이라고 대답하였다(DCMS & DTI 1998: para. xxi-xxii). 이처럼 의회의 입장과는 달리 규제구조 변화에 대한 영국 정부의 접근은 같은 해 문화매체스포츠부와 통상산업부가 공동으로 발간한 녹서 *Regulating Communications: Approaching Convergence in the Information Age*에도 명확히 나타나 있듯이 점진주의적(evolutionary)인 것이었다.

기존 규제제도의 비효율성과 규제 중복 문제를 해결하기 위한 의회의 급진적인 제안과 경쟁중심의 규제제도에 대한 산업의 요구에 대응해 영국 정부는 1998년 융합 환경에서의 커뮤니케이션 규제문제를 다루는 녹서를 발간하게 된다. 이 녹서는 영국 정부 입장에서 볼 때 단일규제기구인 Ofcom의 설립을 향한 여정의 첫발을 내딛는 중요한 시도였다. 특히 녹서는 방송과 통신 분야의 정책수립을 담당하고 있던 두 부처가 공동으로 발간했다는데 중요한 의미가 있다. 정부의 1998년 녹서는 디지털 융합이 방송과 통신의 법제들에 어떤 함의를 가질 것인가에 대한 정부의 시초적인 관점을 제시하는데 주요 목적이 있

으며 융합에 관한 논의를 촉발시키고자 하는 일종의 자문형태의 문서였다. 녹서는 디지털 기술의 발전과 정보화 시대의 도래가 영국의 커뮤니케이션 환경에 많은 변화를 초래할 것이며 기존 규제체제에 도전이 될 것이라고 지적한다. 그럼에도 불구하고 공공정책의 목표는 융합 환경에서도 대체로 동일하게 유지될 것이라면서 다음과 같은 정책 목표들이 중시될 것이라고 밝혔다(DCMS & DTI 1998: 2).

- 소비자이익에 복무
- 이용 가능한 가격으로 서비스에 대한 보편적 서비스를 지원
- 유효경쟁과 다양한 수단을 통해 전체로서 산업의 경쟁력을 공고히 함
- 서비스에서 질, 다원성(plurality), 다양성(diversity)과 선택을 촉진
- 서비스와 인프라에 대한 투자를 촉진
- 희소자원의 경제적이고 효율적인 경영을 제공

녹서에 정부 공공 정책의 주요한 목표로 소비자 이익(consumer interest)에 대한 복무가 명시적으로 언급된 데 반해 공중(the public)이나 시민(citizen)의 이익에 대한 언급이 없는 것이 주목할 만하다. 공중과 시민 개념은 영국의 미디어 정책, 특히 방송정책에서 오랫동안 가장 핵심적인 이념적 요소로 받아들여져 왔다. 공공수탁이론에 근거한 공영방송의 전통이 강한 영국에서 방송 특히 콘텐츠를 통한 공익과 시민의식의 함양은 방송정책에서 가장 중요한 비중을 차지해 왔다. 따라서 공익과 시민 개념이 사라진 영국 정부의 녹서는 명백히 경제주의적인 관점에서 융합과 규제문제를 다루고 있다고 볼 수 있다. 공익과 시민 개념의 부재는 녹서에 대한 자문을 받는 과정에서 많은 논란을 불러일으켰고 그 결과 이후 발간된 백서와 2003 Communications Act에는 시민 개념이 다시 등장하게 된다.

1998년 녹서는 무엇보다도 변화하는 기술 및 시장 환경이 미디어 거버넌스, 즉 규제구조에 대해 어떤 함의를 갖는가에 관심이 있었다. 특히 기존 규제구조의 문제점에 대한 지적이 많았고 단일규제기구의 필요성에 대한 선호도 높아져 있던 시점이었기 때문에 정부의 적절한 대응이 요구되었던 시점이었다. 녹서는 융합이 기존 규제구조에 미치는 영향으로 중복규제와 소비자의 혼란 유발, 플랫폼 융합에 따른 규제의 내적 불일치 문제, 그리고 규제의 부하(regulatory

burden) 등을 들고 있다(DCMS & DTI 1998, 21-22). 녹서의 5장은 미래의 규제구조에 대한 내용을 담고 있는데 하원 특별위원회와 기업들이 요구한 단일 규제기구에 대한 정부의 입장이 기술되어 있다. 녹서는 현재 일어나고 있는 변화의 정도와 방향이 규제구조에 대한 포괄적인 재구조화를 요구하지는 않으며 일부에서 예견하는 완전한 융합미디어 환경은 먼 이야기이거나 일어나지 않을 수도 있다고 주장했다(DCMS & DTI 1998, 36). 융합 환경에서 규제기구는 정부와 팔 거리(an arms-length)를 두고 독립적으로 운영되어야 하며, 정부는 통제 의도를 가져서는 안 되고 자신의 역할을 일반적인 제도적 틀을 형성해주는 데 국한시켜야 한다고 지적했다(DCMS & DTI 1998, 36).

가장 중요하게 녹서는 융합에 대한 규제적 대응을 단기적인 것과 장기적인 것으로 구분하여 제시했다. 먼저 단기적인 대응과 관련해서, 정부는 공조와 협력을 위한 개선된 협의가 전제된다면 기존 규제구조는 일정 기간 동안은 효과적인 정도로 유연성을 갖고 있다고 보았다. 정부의 판단으로 볼 때 ITC, OFT와 Oftel은 긴밀한 공조를 촉진하고 협력을 개선할 수 있는 구조들을 만들어 왔다. 기존 규제구조의 존속이 단기적인 규제대응이었다면 융합에 대한 장기적인 규제 대응은 점진적인 접근이라는 용어로 설명된다. 특히 매스 미디어 시장에서 공익과 소비자 이익에 영향을 미치는 콘텐츠 이슈를 다루는데 이러한 접근이 더욱 필요하다고 주장하였다(DCMS & DTI 1998, 38). 반면에 경제적인 이슈와 경쟁을 다루는 경우는 보다 급속한 규제제도의 변화가 가능하다고 보았다. 이와 함께 녹서는 장기적 대응을 위해 고려해 볼 수 있는 4가지 규제 모델을 제시하였는데 이 중 네 번째 모델이 단일규제기구를 갖는 구조였다. 그러나 녹서는 단일규제기구를 하나의 대안적인 모델로 제시했지만, 이에 대해 단점을 부각시키면서 다소 부정적인 견해를 표명하였다(DCMS & DTI 1998, 40) 그럼에도 불구하고 녹서는 규제기간의 현존하는 구분이 융합이 진행될 수록 그 효율성이 의문시 될 것이며, 모든 형태의 서비스를 다루는 통합된 형태의 규제구조가 바람직하게 될 것이라고 예측하였다(DCMS & DTI 1998, 40). 그리고 이러한 예측은 생각보다 훨씬 빨리 실현되었다.

4) 단일규제기구의 설립과 Communications Act 2003

녹서에서 표명한대로 영국정부의 점진주의적 접근은 그렇게 오래 유지되지 못하였다. 기술 영역에서의 융합은 빠르게 진행되고 있었고 선거에서 집권한 노동당 정부는 보수당 정권과 마찬가지로 커뮤니케이션 산업 전반에 탈규제와 자유화 정책을 적극적으로 도입하고자 했다. 1990년대를 통해 영국 뿐 아니라 대부분의 선진국들에서 통신 산업을 필두로 커뮤니케이션 산업에 자유시장의 원칙과 경쟁을 도입하는 것은 하나의 규범처럼 받아들여지고 있었다. 시장접근을 모토로 하는 WTO 협정 등의 국제규범과 제도 역시 문화주권이라는 명목 하에 국내외 경쟁으로부터 보호받아 온 영상산업에 대한 경제적 접근을 불가피하게 만들었다.

방송의 문화적 중요성 못지않게 경제적 가치도 중시하는 스미스(Chris Smith)가 문화매체스포츠부의 장관이 된 후 문화매체스포츠부와 통상산업부 간의 공조가 빛을 발하게 되었다. 스미스는 문화와 경제학의 공존을 추구하는 입장이었는데 장관 재직 시 그는 문화매체스포츠부가 제조 산업보다 국내총생산의 더 큰 부분을 차지한다고 지적하기도 했다(Marsden 1997) 특히 그는 디지털 시대에 방송규제에 대한 정부의 접근에 있어서 자유시장원칙의 중요성을 역설하였다(Smith 2006: 935). 이러한 맥락에서 한 연설에서 스미스는 미래의 방송규제는 무엇보다도 경쟁법에 기반을 두어야 하며 미디어 영역의 특정한 규칙들은 엄격히 그것이 요구되는 경우에만 적용되어야 한다고 하였다(DCMS 1999). 이 기념비적 연설은 21세기 영국 정부의 방송 규제, 특히 방송 소유 규제가 어떠한 방향으로 나아가고 있는지를 상세하게 밝히는 계기가 되었다(Doyle 2002, 178). 스미스 장관은 한발 더 나아가 런던에서 열린 미디어 세미나에서 영국정부의 방송개혁에 대한 접근을 ‘경쟁정책 플러스’(competition policy plus)로 묘사했는데 여기서 말하는 플러스란 바로 시청자와 소비자의 이익을 보호하는 것을 지칭한다(Snoddy 1999). 이러한 미디어 거버넌스에서의 경쟁 플러스 접근은 영국 정부의 대표적인 정책 이념으로 자리 잡게 된다.

문화매체부 장관인 스미스의 방송정책에 대한 시장주의적 견해는 통상산업부와의 공조를 과거와 달리 상당히 매끄럽게 만들었다. 방송과 통신의 규제기

구들이 90년대 중반이후로 규제영역 싸움을 치열하게 벌이는 것과는 달리 스미스 장관하의 문화매체스포츠부는 커뮤니케이션 산업에 있어서 가장 중요한 것은 경쟁의 도입과 활성화라는데 통상산업부와 견해를 같이했다. 그리고 이를 위해 지나치게 많은 규제기구들을 통합하여 단일규제기구를 설립해야 한다는 데에도 뜻을 같이하였다. 그러나 스미스의 논문에서도 지적한 것처럼, ‘경쟁 플러스’ 커뮤니케이션 규제라는 미디어 거버넌스의 이념과 방향에는 동의하지만 구체적인 내용에서는 두 부처가 이견을 노출하였다(Smith 2006). 이는 통신과 방송 규제간의 차별성을 고려한다면 충분히 이해할 만한 결과였다. 두 부처 간의 이견이 나타난 지점은 스미스 장관의 표현 중 ‘플러스’를 어떻게 해석할 것이냐의 문제에서였다. 다시 말하면 시청자와 소비자의 이익을 보호하기 위한 방식에 대해 두 부처가 견해를 달리한 것이었다.

문화매체스포츠부의 경우 경쟁접근에 더해 상당한 규제의 필요성을 지지하는 입장이었는데, 이에 따라 단일규제기구가 지상파 방송의 포괄적인 공공 서비스 내용규제를 담당해야 한다고 주장하였다. 이와 함께 문화매체스포츠부는 교차소유의 지나친 완화에 대해 조심스러운 입장을 취하고 있었으며 거대한 미디어 기업의 권력 남용으로부터 소비자를 보호하기 위해 소비자위원회(Consumer Council)를 신설될 단일규제기구내에 설치하자고 주장하였다(Smith 2006, 935). 이에 반해 통상산업부의 입장은 가능한 한 플러스 부분을 최소화하자는 것이었다. 통상산업부는 1998년 Competition Act의 제정으로 개선된 일반경쟁규칙들을 새로운 규제기구가 적절히 적용함으로써 충분히 그러한 문제들을 해결할 수 있을 것이라고 보았다. 또한 시대착오적인 소유규제 제한 역시 경쟁규제기구들에 의한 사례별 분석으로 대체되어야 한다고 보았다(Harding 2000).

양 부처 간 이견에도 불구하고 영국정부는 단일규제기구인 Ofcom의 설립을 결정했고 2001년 10월 타워스 페린 보고서(Towers Perrin Report)가 발간되면서 Ofcom의 설립 목적, 조직 구성, 업무 절차 등에 관한 윤곽이 구체적으로 드러나게 된다(강만석 2005, 17). 그리고 문화매체스포츠부와 통상산업부는 2000년 12월 단일규제기구인 Ofcom의 설립을 제안하는 내용을 담은 백서(*A New Future for Communications*)를 발간하게 된다. 1998년 발간된 녹서에서

융합의 도래에 대한 회의적인 시각을 보인 것과 달리 백서는 커뮤니케이션 혁명이 도래하였고 이에 따라 21세기의 커뮤니케이션 규제를 위한 새로운 틀, 즉 Ofcom의 설립을 제안한다고 명시하였다. 백서는 21세기 커뮤니케이션에 대한 정부의 비전을 설명하면서, 정부의 목표로 다음의 세 가지를 제시한다. 첫 번째 목표는 영국을 세계에서 가장 역동적이고 경쟁적인 커뮤니케이션 및 미디어 시장을 만드는 것이다. 두 번째 목표는 최고의 질을 갖는 다양한 서비스에 대한 보편적 접근권을 보장하는 것이다. 마지막 목표로 제시된 것은 시민과 소비자의 보호이다.

무엇보다도 백서가 국내외적으로 큰 관심의 대상이 되었던 것은 단일규제기구인 Ofcom의 설립을 제안했기 때문이었다. 하원특별위원회의 단일규제기구 설립 제안에 대해 소극적인 입장을 제시했고 1998년 발간된 녹색에서도 기존 규제틀의 효율성을 주장하면서 점진주의적 접근을 견지했던 영국 정부가 불과 2년도 채 안되어 단일규제기구로의 통합이라는 급진적인 제안을 내놓은 것은 영국 정부의 정책관행을 고려해 볼 때 적잖이 놀라운 것이었다. 백서의 핵심적 제안은 단일규제기구인 Ofcom을 설립하여 방송과 통신에 관련된 경제적 이슈 및 콘텐츠 이슈를 담당하도록 하는 것이었다. 백서는 규제변화의 필요성으로 기존의 영국 규제틀이 지나치게 복잡하며 기술의 발전 역시 규제가 따라잡을 수 없을 정도로 빠르게 변화하고 있는 사실을 들었다(DCMS & DTI 2000: 77).

백서는 새롭게 설립되는 Ofcom이 정부로부터 독립되고 적절한 거리를 유지하면서 운영될 것이며, BSC, ITC, Oftel, Radio Authority, Radiocommunications Agency 그리고 BBC에 의해 수행되던 비디오 분류 기능을 통합할 것이라고 밝혔다. 백서의 새로운 조직틀이라는 장에서 Ofcom의 역무를 통신시스템을 포함한 전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스의 규제, 기존 Oftel에 의해 행해지는 여타 업무들, 그리고 방송서비스의 면허부여 등으로 제시했다(DCMS & DTI 2000, 77). 이어 백서에서는 Ofcom의 핵심적인 규제 목표로서 (1) 자유경쟁 시장의 촉진을 통해 선택, 가격, 서비스의 질과 비용 가치의 측면에서 소비자의 이익을 보호; (2) 양질의 콘텐츠, 광범위한 편성, 공공 표현의 다원성을 유지; 그리고 (3) 콘텐츠에서 수용 가능한 공동체의 기준을 유지하고, 잠재적으로 저속하고 해로운 내용으로부터 보호할 필요와 표

현의 자유 간 균형을 유지하며, 공정성과 프라이버시의 적절한 보호를 보장하는 것에 의해 시민의 이익을 보호하는 것이 제시되었다(DCMS & DTI 2000, 79).

백서 전체에서 일관되게 강조되는 아이디어는 영국 커뮤니케이션 산업의 발전과 정보화 사회의 구현에 있어서 경쟁이 중요하다는 것이다. 사실 경쟁의 중요성은 이미 영국 방송 및 통신 산업의 탈규제 과정에서 끊임없이 강조된 것이다. 그리고 1990년대 중반 이후 영국 미디어 거버넌스의 개혁과정에서 개혁의 정당성을 제공해 주고 개혁 과정 자체를 추동한 핵심 이데올로기이기도 하다. 영국 하원 특별보고서와 녹서에서도 경쟁의 중요성에 대해서는 보고서 내내 강조가 되었고 백서에서도 그 기조는 더욱 강화되어 표현되고 있다. 백서에 따르면 역동적인 시장은 선택, 서비스의 질, 소비자를 위한 가치들을 보장하는데 핵심적이며, 영국의 국제경쟁력에 핵심적인 인풋을 제공해준다(DCMS & DTI 2000, 14). 따라서 경쟁의 보장과 활성화는 Ofcom의 가장 중요한 역할이자 임무로 간주되고 있다. 더불어 이는 Ofcom에게 부여된 강력한 권한이기도 했다. 백서에서는 “방송규제는 현대적인 경쟁법 원칙들 위에 근거할 것이며 Ofcom에 현재 ITC가 갖고 있지 못한 OFT에 상응하는 권한을 부여할 것”이라고 명시적으로 밝히고 있다(DCMS & DTI 2000, 81).

경쟁에 대한 강조와 함께 백서의 자유 시장 원칙에 대한 선호가 두드러지게 엿보이는 것이 소유규제조항에 대한 개정 제안이었다. 백서는 TV 수용자 점유 상한선 15%를 수정하고, 두 개의 런던 ITV 면허에 대한 1개사 소유금지 조항을 폐지하며, 라디오 방송사의 소유를 상업방송 수용자 점유율 15%로 제한한 기존의 포인트 제도를 단순화하거나 폐지할 것을 주장하였다(DCMS & DTI 2000, 40-41). 소유제한의 변으로 백서는 이용가능한 대안적 서비스들의 범위가 증가하고 있다는 사실을 고려해 볼 때, 기존 소유제한이 역동적인 시장과 소유의 다원성간의 합리적인 균형을 위해 필요한 것 이상으로 제약적이라는 사실을 제시하였다(DCMS & DTI 2000, 41). 따라서 백서는 ITV와 채널 5의 공동 소유 금지를 제외한 상업 텔레비전에 관한 모든 소유권 규제를 제거할 시기가 도래하였다고 주장하였다. 또한 백서는 방송사의 동종미디어 소유한도를 폐지함과 더불어, 신문의 합병에 대해서는 보다 경중의 접근(a lighter touch

approach) 방식의 도입을 제안하고, 교차 소유 규정에 대한 의견을 구하고 있다(DCMS & DTI 2000, 35).

백서가 발표된 이후 이에 대한 반응은 대체로 호의적인 것으로 나타났다. 특히 일부에서는 Ofcom이 관련 분야 산업의 경쟁을 촉진할 수 있을 것으로 기대하면서 궁극적으로는 영국 정부가 일반적인 경쟁법 체제로 가고자 하는 의도를 드러낸 것으로 해석하기도 하였다(곽동균 2001, 32). BT를 비롯한 통신업계는 정부의 불필요한 규제나 간섭을 줄이고 방송영역을 포함해 전 커뮤니케이션 영역에 경쟁원칙과 자유시장원칙을 적용하겠다는 제안에 대해 환영하였다. 백서의 발간 후 영국정부는 2002년 5월 미디어 관련 정책 및 규제의 법적 근거를 확립하고 이를 명문화하기 위해 커뮤니케이션법의 초안을 마련했다. 문화매체스포츠부와 통상산업부는 법안 초안에 대해 8월 2일까지 300여개 이상의 조직과 개인들로부터 의견을 수렴하는 절차를 거쳤다. 법안 초안에 대한 의견 수렴 과정에서 논란의 대상이 되었던 것은 법안 초안에 사용된 고객(customer)이라는 용어였다. 백서에서는 사용되지 않았던 고객이라는 말이 법안 초안에 등장한 것에 대해 소비자 단체들과 사회문화적 규제의 중요성을 강조하는 그룹들은 큰 우려를 표시했다. 법안 준비과정에서 산업과 Oftel의 압력에 의해서 소비자, 시민과 공중이라는 말 대신에 고객이라는 용어가 법안 초안에 사용되었다는 의심이 제기되었고, 많은 사람들에게 고객이라는 용어의 사용은 Ofcom의 가장 중요한 설립 이유가 순전히 경제적인 이유라는 인상을 주기에 충분했다(Livingstone et al. 2007, 620). ITC는 수용자는 무료 지상파 방송의 수신자일 뿐만 아니라 시민으로서 공중의 일원이기 때문에 고객이라는 용어로 적절하게 설명될 수 없다고 비판하였다(DCMS & DTI 2002, 2). 소비자단체들은 거의 만장일치로 고객이라는 용어의 사용에 대해 우려를 표시했는데, 그 이유는 고객이라는 용어는 커뮤니케이션 시장에 존재하는 복잡한 속성의 관계들을 포괄하기에 충분할 정도로 광범위하지 않기 때문이었다(DCMS & DTI 2002, 5).

커뮤니케이션 법안 초안의 제출 후 6개월 동안 퍼트남 상원 의원이 이끄는 초당적 위원회가 이에 대한 철저한 분석, 토론을 거쳐 148개 항목에 걸친 수정안을 정부에 전달했다. 의회의 법안 초안 심사 과정에서도 고객이라는 용어에

대한 논란이 있었고, 결국 위원회의 제언에 따라 정부는 고객의 이익이라는 표현 대신에 백서에서 사용되었던 시민과 소비자의 이익이라는 용어를 사용하기로 결정했다. 정부는 위원회의 수정안들 120개 항목에 대한 권고를 받아들여 2002년 11월 19일 방송과 통신 관련법을 모두 포괄하는 새로운 커뮤니케이션 법안이 발표되었다. 그리고 상하원의 철저한 심사와 인준 과정을 거쳐 2003년 7월 17일 커뮤니케이션 법안은 효력을 발휘하게 된다. 새로운 커뮤니케이션법은 6장 411조, schedule 19조로 구성되어 제정되었는데 이 법에 근거해 2003년 12월 29일 Ofcom이 정식 출범하였고, 기존 5개 규제기관의 전권을 이양받게 되었다(이은미·신동희 2004, 43).

4. 결 론

융합으로 상징되는 기술 혁신과 시장의 발전이 국내 및 국제적 수준에서 기존의 규제와 거버넌스의 변화를 필연적으로 요구한다는 주장은 기업, 학문 및 정책 커뮤니티에서 광범위한 공감대를 형성해 왔다. 미디어 거버넌스의 개혁 혹은 규제 개혁의 필요성에 대한 합의가 대다수의 이해당사자들에게 의문의 여지없이 당연한 것으로 받아들여져 온 반면, 그러한 개혁의 방향과 내용이 어떠한가에 대한 논의는 쉽게 합의에 도달하지 못하고 있다. 융합이라는 현상이 단순히 기술적이고 경제적인 차원의 문제가 아니기 때문에 이러한 합의 형성의 어려움은 어찌 보면 당연하다고 할 수 있다. 거버넌스의 방향과 내용의 변화는 다양한 행위자들의 이해관계에 심대한 영향을 미치기 때문에 이들이 거버넌스 변화의 과정에서 자신의 이해관계를 관철시키기 위해서 가능한 자원과 노력을 동원해 적극적으로 개입할 것은 불을 보듯 명확하기 때문이다. 즉 기술 및 시장 융합이 불균등한 권력과 능력을 가진 사회적 행위자들 간의 경쟁과 타협의 산물이라고 상정한다면, 기술, 시장 그리고 거버넌스에서의 어떠한 변화도 결국에는 정치적이고 권력적인 속성을 지닌다고 봐야 하는 것이다. 영국의 Ofcom 설립과정에 대한 분석결과에는 이러한 주장의 설득력을 높여 주고 있다. 본 연구를 통해서 얻어진 주요한 결론은 크게 두 가지를 들 수 있

다. 첫째는 미디어 거버넌스의 내용과 형식에 있어서의 변화가 기술결정론자들이 흔히 주장하는 것처럼 기술의 변화에 의해서 피동적이고 반응적으로 결정되는 것은 아니라는 점이다. 본 연구에서도 여러 차례 언급되었지만 커뮤니케이션 기술의 변화는 거버넌스의 변화에 매우 중요한 추동력을 제공하지만 그 자체가 독립적이고 규정적인 요인은 아니다. 오히려 기술은 보다 거시적인 사회적 맥락 속에서 정치, 경제, 사회문화적 요인들과의 상호작용 속에서 거버넌스 변화의 내용과 형식을 중층결정하는 요소로 이해하는 것이 바람직하다. 기술의 변화 -> 시장/산업의 변화 -> 규제/거버넌스의 변화라는 인과적이고 선형적인 틀로서는 거버넌스 변화의 역동성을 결코 이해할 수 없다.

영국의 사례에서도 잘 나타나듯이 영국의 규제기구 개혁은 단순히 융합이라는 기술적 발전에 의해서 추동되고 결정된 것이 아니다. 물론 이러한 주장이 규제개혁 과정에서 기술의 발전이 갖는 영향력을 폄하하는 것은 아니다. 주장의 핵심은 영국의 규제 개혁은 융합이라는 현상을 둘러싸고 다양한 정치, 경제, 문화적 요소들이 복합적으로 상호 연관되는 과정의 산물이라는 점이다. 영국의 규제기구 개혁은 융합의 경제적 가치를 인식한 통신 산업으로 대표되는 경제적 이해집단들, 산업간 경계가 불분명해지는 상황에서 통신영역을 넘어 규제 권한을 확대하려던 Oftel, 경제적 고려가 정책의 핵심인 통상 산업부, 신자유주의 이데올로기를 정책으로 구현하려던 대처정권과 블레어 정권의 정치적 의도, 그리고 정보화 사회의 비전을 추구하고자 하는 유럽연합의 희망 등이 복합적으로 얽혀 파생된 결과이다.

두 번째 결론은 거버넌스의 변화과정에서 담론의 역할이 핵심적이라는 것이다. 정책문제에 대한 특정한 방식의 틀짓기는 그 문제를 이해하고 해석하는 방식을 규정하게 되며, 이는 나아가 정책문제를 해결하기 위한 전략과 대안의 방식을 규정하게 된다. 프레이밍으로 표현되는 이러한 담론전략의 주 역할은 정책 과정에서 특정한 담론을 지배적이고 대중적인 것으로 제시하면서 다른 경쟁하는 담론에 대해서는 부차적이고 잔여적인 것으로 보이게 만드는 것이다. 이 과정을 통해 특정한 정책 담론은 헤게모니적인 영향력을 행사하게 된다. 헤게모니적 담론은 실제 정책 과정에서 물리적인 힘과 권력을 보유하고 행사하게 된다. 따라서 서로 상이한 정책 담론을 주장하는 행위자들은 정책과정에서

자신의 담론을 헤게모니적인 것으로 만들기 위해 치열하게 경쟁한다. 영국의 규제기구 개혁 과정에 대한 분석에서도 담론의 역할과 그것이 가지는 권력적 속성이 매우 중요하다는 것이 잘 드러나고 있다.

융합이라는 기술 발전은 분명히 영국에서 규제개혁의 필요성을 제기하게 만드는 원인이었다. 그러나 융합이 규제개혁이라는 정책 아젠다와 연관성을 맺게 되는 계기는 통상산업부, Oftel과 통신 사업자들로 대표되는 경제주의자 혹은 산업담론의 지지자들에 의한 프레이밍에 의해서이다. 그리고 이것이 공익성의 강화나 규제의 강화가 아니라 규제완화와 시장 경쟁의 도입이라는 정책적 대응과 전략으로 이어지는 것은 이들의 프레이밍이 융합과 규제개혁이라는 정책문제를 특정한 방식으로 틀 지우기 때문이다. 영국의 규제기구 개혁과정에서 헤게모니적 영향력을 행사한 정보화 사회 프레임, 융합 프레임, 경쟁 플러스 프레임이 모두 상호 연관되고 일관된 담론적 연속성을 갖는 것은 대안적인 프레임의 도전이나 영향력이 미약했기 때문이기도 하다.

인 용 문 헌

- 강만석. 『방송융합구조개편에서 오픈모델이 갖는 시의적 함의』. 세미나 발제문. 2005.
- 곽동균. 「영국의 OFCOM 설립추진과정과 시사점」. 『정보통신정책』 제13권 22호(2001). 21-39.
- 김국진. 「영국의 정보통신 자유화 과정과 전망」. 『정보통신정책』 제9권 23호(1997). 42-63.
- 이상우. 「방송통신융합에 따른 해외사례 비교연구」. 『방송연구』 (2004). 115-143.
- 이은미·신동희. 『방송통신 융합시대의 공익과 경쟁: 영국과 프랑스의 사례를 중심으로』. 방송위원회. 2004.
- 임동민. 「영국 Communication Act 2003의 통신·방송 융합서비스 관련 법령 분석」. 『정보통신정책』 제16권 3호(2004). 1-34.
- Babe, R. "Convergence and the New Technologies." Ed. M. Dorland. *The Cultural Industries in Canada: Problems, Policies and Prospects*. Toronto: Lorimer. 1996. 283-307.
- Blackman, C. "Convergence between Telecommunications and other media: How Should Regulation Adapt?" *Telecommunications Policy*. 22:3 (1998): 163-70.
- Burgelman, J. C. "Regulating access in the information society: The need for rethinking public universal service." *New Media & Society*. 2: 1 (2000): 51-66.
- DCMS & DTI. *Regulating Communications: Approaching Convergence in the Information Age*. 1998.
- DCMS & DTI. *A New Future for Communications*. DCMS & DTI. 2000.
- DTI. *Competition and Choice: Telecommunications Policy for the 1990s*. 1990.
- Doyle. G. *Media Ownership*. SAGE. 2002.

- European Commission. *Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors and the Implications for Regulation*. COM (97) 623. 1997.
- Feenberg, A. *Critical Theory of Technology*. Oxford: Oxford UP. 1991.
- Feenberg, A. *Questioning Technology*. London: Routledge. 1999.
- Garnham, N. "Constraints on Multimedia Convergence." Ed. W. Dutton. *Information and Communication Technologies: Visions and Realities*. London: Oxford UP. 1996. 103-19.
- Goodwin, P. *Television Under the Tories: Broadcasting Policy 1979-1997*. London: British Film Institute. 1998.
- Harding, J. "Blair's Law of Convergence" *Financial Times* 17 (Oct.: 30, 2000).
- HMSO. *Communications Act 2003*. 2003.
- Hulsink, W. *Privatization and Liberalization in European Telecommunications*. Routledge. 1999.
- ITC. ITC Response to the Oftel Consultative Document: Beyond the Telephone, the Television and the PC. ITC. 1995.
- Labour Party. *Communicating Britain's Future*. Labour Party. 1995.
- Livingstone, S., Lunt, P. & Miller, L. "Citizens and Consumers: Discursive Debates during and after the Communications Act 2003." *Media, Culture & Society*. 29: 4 (2007): 613-38.
- Mansell, R. & Silverstone, R. Eds. *Communication by Design: The Politics of Information and Communication Technologies*. Oxford: Oxford UP. 1996.
- Marsden, C. "Convergence or Coexistence? Television and Telecommunications Policies Diverge in the Convergence Debate." *JILT* 3 (1997). [http://elj.warwick.ac.uk/jilt/wip/97_3mars]
- Mosco, V. "Foreword." Winseck, D. *Reconvergence: A Political Economy of Telecommunications in Canada*. Cresskill, NJ.: Hampton Press. 1998. xvii-xx.

- Mueller, M. *Interest Groups and the Public Interest: Civil Society Action and the Globalization of Communications Policy*. 2002.
- OFTEL. *Beyond the Telephone, the Television and the PC*. OFTEL. 1995.
- Pilotta, J. & T. Widman. "Overcoming Communicative Incompetence in the Global Communication Order: The Case of Technology Transfer." Ed. J. Mickunas Murphy, & J. Pilotta. *The Underside of High-Tech: Technology and The Deformation of Human Sensibility*. New York: Greenwood Press. 1986. 159-76.
- Samarajiva, R. & Shield, P. "Integration, Telecommunication, and Development: Power in the Paradigm." *Journal of Communication*. 40: 3 (1990): 84-105.
- Select Committee on Culture, Media and Sport. *Multi-Media Revolution*. 1998.
- Smith, P. "The Politics of UK Television Policy: The Making of Ofcom." *Media, Culture & Society*. 28: 6 (2006): 929-40.
- Snoddy, R. "Plan to Regulate Media with One Structure." *The Times* 2. (Dec: 32, 1999).
- Winseck, D. *Reconvergence: A Political Economy of Telecommunications in Canada*. Cresskill, N.J.: Hampton Press, Inc. 1998.

Abstract

Convergence and The Politics of Media Governance:
A Case of Regulatory Reform in Britain

Sang-Hyun Moon (Kwangwoon University)

Ji-Ho Jang (HUFS)

This study aims to examine how Britain has restructured a system of media governance, responding to the converging industrial and market structure. It examines the process of regulatory reform to establish an independent regulatory agency, Ofcom since the late 1980s and its political implications. Two arguments are drawn from the study. First, the regulatory reform in Britain is the outcome of a complex social process wherein various stake holders have competed and negotiated to achieve their best interests. Second, Discourse has played a critical role in the regulatory reform process, defining policy problems in a certain way and mobilizing institutional and popular support around a position of the powerful coalition of telecommunication interests.

Key words: Convergence, Media governance, Regulatory Reform, Policy Discourse, Ofcom

융합, 미디어 거버넌스, 규제개혁, 정책 담론, 오픈컴

논문접수일: 2008. 4. 23

심사완료일: 2008. 5. 19

게재확정일: 2008. 5. 30