

ARTE TV 정책형성 과정과 한중일 공동채널의 가능성 모색

고주현 (연세대학교 Yonsei-SERI EU Centre 박사후 연구원)

1986년 열린 독·불 문화정상회담에서 채택된 양국 간 프로젝트 목록에 유럽문화채널이 포함되어 1991년에 프랑스 내의 접경 지역인 스트라스부르에 ARTE TV가 설립됨. ARTE TV는 전 유럽 차원의 매스미디어 정책의 실현과 독불 문화협력 확대의 상징이었음. 독일과 프랑스는 TV 분야 협력을 통해 유럽통합을 적극적으로 지원할 수 있었음. 설립 초기 양국의 다양한 이해당사자 간 갈등과 독일 여론의 부정적 반응에도 불구하고 ARTE-GEIE 본사의 설립을 위해 양국이 국제조약을 체결하는 등의 양보와 타협이 ARTE TV의 설립을 가능하게 했음.

ARTE TV의 추진을 가능하게 했던 장기간에 걸친 독·불 간 화해협력과 비교해 한·중·일 3국의 협력은 시작단계임. 특히 동북아에는 과거청산 등의 문제점이 남아있음. 3국 공동채널 설립 준비단계로 교환학생 프로그램 등의 다양한 교류협력 프로젝트를 확대할 필요가 있으며 이를 통해 3국 프로그램의 문화할인율을 낮출 수 있음.

현재 공동채널 설립을 위한 긍정적 외부환경이 조성되는 분위기에 있으나, ARTE TV 사례에서 보듯 관련된 다양한 이해 당사자 간의 양보와 타협을 도출해야 하는 과제가 남아있음. 한국이 이니셔티브를 가지기 위해 수도권보다는 한국의 주변부이자 지정학적 측면에서 3국의 중간지점에 위치한 제주에 본사를 위치시키는 방안도 가능. 초기 단계에는 3국의 공동제작 프로그램을 확대하고 각국 공영방송에 공동 작품에 대해 일정 비율의 방영시간을 할애하는 등의 우선적인 방안도 고려해야 함.

목 차

1. ARTE TV 형성의 배경
2. ARTE TV 형성의 정치
3. 쟁점과 합의점 모색
4. 성과와 한계점: 한·중·일
공동채널에 주는 시사점

1. 아르떼(ARTE) TV 형성의 배경

가. 아르떼¹⁾의 설립 목적

- 전 유럽 차원의 매스미디어 정책의 실현과 독·불 문화협력의 확대.
 - 엘리제 조약의 정신과 독·불 문화정상회담에서 채택된 유럽문화 채널에 대한 공동협력의 실현.
 - 1986년 프랑크푸르트에서 열린 독·불 문화정상회담에서 채택된 양국 간 프로젝트 목록에 유럽문화채널 조항 삽입.
- 독일과 프랑스가 TV 분야 협력을 통해 유럽통합을 적극적 지원.
 - 유럽의 문화예술 영화 및 공동 제작 영화에 대한 지원과 통합과정 에 대한 정보제공을 통해 유럽 공동의 정체성 증진.
 - 아도리노 위원회는 유럽연합의 민주성 결핍해소를 위해 문화적 측면에서의 공동체 의식 증가의 필요성 제시.

나. 아르떼의 설립 배경

- 기술 환경의 변화로 전 유럽에 걸친 미국중심의 문화 콘텐츠 유포 와 일본의 전자산업의 급격한 성장에 대한 유럽의 위기의식 .
 - 위성방송과 같은 뉴미디어 산업의 발전과 함께 방송 콘텐츠의 수요 증가에도 불구하고 유럽에서 제작한 영상물이 부족.
 - 1986년부터 이미 유럽문화 채널을 준비하고 있던 프랑스가 독일에 제안하여 프랑스적 가치와 문화를 전 유럽에 유포하고 국내 전자 산업의 경쟁력 향상에도 기여하려 함.
 - 프랑스와 달리 독일은 아르떼 TV 설립 초기 유럽차원으로서의 확대 보다는 독·불 양국 간 공동기구의 설립에 비중을 둬.
- 문화전문 방송에 대한 공동 투자를 통해 재정문제 극복.
 - 아르떼의 유일한 프랑스 파트너로서 1986년 프랑스에서 첫 방송을 시작한 문화전문 채널 La SEPT는 저조한 시청률과 재정상의 악화 에도 불구하고 국가의 방송에 대한 개입주의 정책에 의해 소수의 강력한 지지층 형성.
 - 오락·대중 프로그램에 비해 저조한 시청률을 보이는 전문 문화채널 이 안정적인 재정 확보를 위해서는 공동 투자가 필수적이라고 봄.

1) ARTE(Association Relative à la Télévision Européene)

2. ARTE TV 형성의 정치

가. 문화와 방송에 대한 양국의 개념적 차이

- 독일에서의 문화(Kultur)와 프랑스에서의 문화(Culture) 개념은 상이.
 - 독일의 문화 개념은 예술이나 문학작품 등을 포함하는 문화 산물로서의 의미를 갖는 반면, 프랑스에서는 교육, 학식, 고상한 취향 및 품위 있는 생활양식을 포함하는 엘리트 사회의 필요조건 또는 삶의 질을 의미.
 - 1973년 유네스코는 양국의 전통적 문화개념에 사회학적 의미를 추가하여 문화를 예술작품에 한정시키지 않고 학문의 습득, 생활양식, 보고에 대한 욕구, 자신과 주위환경에 대한 태도의 잠재 가능성 및 문화에 대한 민주적 접근의 개념까지를 포함하여 정의함.
 - 모든 생활방식 또는 양식에 대한 개방성으로 확대된 문화개념을 통해 TV가 문화적 요소 및 문화 산물로 인식됨.
- 독일과 프랑스는 방송에 대한 문화적 사명감에 있어서도 차이를 보임.
 - 독일 방송사들은 문화를 매스미디어의 총체 문화적 요구라는 범주 안에서 이해하고 이는 소수를 위한 소규모 성과와는 거리가 있음.
 - 독일의 매스미디어 정책은 독일 주정부들의 언론관할권과 방송의 대정부 자율권(기본법 5조: 여론 및 언론자유권)을 특징으로 함. 주정부들의 문화자치권이 연방정부와 유럽연합의 매스미디어 정책과 대립하는 원인으로 작용.
- 프랑스 정부는 방송 프로그램 편성을 법적으로 규정해 놓은 ‘방송의 사명과 의무에 대한 법령’을 통해 방송에 개입과 간섭권을 가짐.
 - 프랑스 및 유럽 영화와 TV 프로그램 제작 진흥기구로서 TV가 갖는 문화적 사명을 규정한 위 법령은 TV 방영 프로그램의 원산지 비율 및 그에 대한 필요조건 등을 명시함.
 - 예를 들어 TV 방영 프로그램의 60% 이상을 유럽 제작 프로그램으로, 그 중에서 40%는 프랑스 제작 프로그램을 방영하도록 규정하고 있으며 이는 유럽연합 방송법의 기준과도 일치함.
- 프랑스 방송정책은 TV의 문화적 측면과 경제적 측면을 함께 강조하며 TV 방송에 국가 문화산업의 후원역할을 부여함.
 - 사회당 정권의 자크 랑 문화부 장관은 전통적 문화개념을 넘어 문화의 민주화를 이루고자 노력.
 - 문화에 대한 법적 규정, 산업면에서의 표준화 증대, 문화의 경제성 등을 강조하며 미국 TV 산업에 대한 대항과 동시에 유럽 시장 내

*독일에서는 TV가
문화산물로 인식되고
프랑스에서는 국가의
문화산업 후원자로
인식됨*

독일에서는 문화채널의
전통 저널리즘 양식을
강조하고 프랑스에서는
미학적 가치와
영화전통을 강조

의 경쟁력 강화를 목표로 함.

- 이를 위해 프랑스 방송 대기업의 창설을 도모하고 프랑스 기업에 대한 우선적 지원을 추진했고, 이를 통해 유일한 문화채널 공영방송인 La SEPT의 창설이 가능.

나. 문화채널 및 프로그램에 대한 접근의 차이

- 독일과 프랑스가 문화채널의 공동창설을 두고 보인 문화개념의 확대는 유네스코의 개념정의에 근거.
- 그럼에도 불구하고 독일과 프랑스는 문화채널에 대한 접근에서도 차이를 보임.
 - 독일의 확대된 문화개념은 보도, 시사문제 해설 및 스포츠 분야까지 포함하며 생활방식과 밀접한 내용을 소개하는 형식을 선호.
 - ‘주제가 있는 밤’이란 제목 하에 테마를 정하고 그에 대한 집중적 소개를 통해 문화채널의 프로필 강화를 시도.
 - 독일 방송은 저널리즘의 전통적 양식을 강조하며 언론의 주요기능을 사회적 대화로 봄.
 - 반면 프랑스의 La SEPT는 확대된 문화개념이 콘서트, 연극, 공연 등의 기존의 전통적 예술 형식과 고급영화, 예술관련 교육프로그램, 역사, 청소년 문화 등의 모든 장르를 모두 포함해야한다고 주장.
 - 또한 프랑스는 프로그램 제작 시 미학적 가치와 특정주제를 심도 깊게 다루는 영화 전통의 강조를 통해 저널리즘 형식과 정치적 관심사와 그 형식 자체를 거부함.
- 민간방송 설립 허가로 인해 공영방송이 독점권을 상실하고 문화적 사명감을 상실하는 등 정체성의 위기를 맞게 됨.
 - 이에 따라 프랑스 La SEPT 방송은 특정시청자들을 대상으로 수준 높은 프로그램을 제공한다는 사명감을 부여받고 설립됨.
 - 반면 독일에 있어 유럽 문화채널 창설의 의미는 개념상이 아닌 실용적, 실제적인 것으로 계획과 협력, 법적 선명성과 재정상의 조율 등이 우선시됨.

다. ARTE 설치를 둘러싼 이익집단 간 갈등

1) 프랑스 공영방송사와 정부 간 갈등

- 프랑스는 내부적으로 재정에 대한 관심과 La SEPT의 생존이 중요.
 - 프랑스 입장에서 아르테의 설립은 TV와 영상산업분야의 유럽 차원의 공동협력을 도모한다는 외부적 목표와 더불어 국내 문화전문채

널 La SEPT의 재정적 위기 극복을 위해 독일의 참여가 필수적으로 인식됨.

- La SEPT는 재정적으로 국가에 전적으로 의존하고 있었으며 정부가 독·불 공동 프로젝트에 집중하자 그 예산은 점차 감소. 따라서 독일의 참여로 프랑스 정부가 지속적으로 예산을 지불할 것을 기대, 독일과의 협력을 환영.
- 그러나 아르떼를 위해 최초로 맺어진 재정분야 협약에서 정한 예산은 1989년 La SEPT 방송 예산의 두 배인 1억2천만 에퀴로 이는 오히려 초과지출을 의미.
- 독일의 여론은 파산에 직면한 프랑스의 엘리트 방송 구제를 위해 독일 재정이 사용됨을 비판했고 이에 아르떼 방송에 국내채널을 배분한 프랑스 정부는 추가지출을 결정.
- La SEPT는 독일의 시청권 확대 요구를 지지.
 - 독일은 프랑스에 독·불 방송의 프랑스 내 방영지역의 확대를 요구했고, La SEPT 역시 프로그램을 위한 추가 채널을 요구하며 독일의 입장을 지지.
 - 독일은 프랑스 정부가 국내 산업 진흥 전략으로 내세운 D2-MAC 방식의 보급전략 역시 비판했고, 이에 La SEPT는 위성보급용 방송에서 벗어나 시청권 확대를 위한 새로운 기회를 얻게 될 것이라는 기대로 독일 입장지지.
 - 그럼에도 불구하고 양국의 문화개념의 차이는 갈등으로 작용. La SEPT의 고유개념과 독일의 상이한 문화가 문제시됨.
- 독·불 협력으로 La SEPT의 위상변화에 영향을 미치는 경우 프랑스 정부와 La SEPT 간 갈등.
 - 아르떼 공동본사의 스트라스부르그 입지가 결정되자 La SEPT 파리 본사의 입지를 약화시킬 것이라는 우려가 대두.
 - 본사의 역할에 대해서도 프랑스 정부는 역할 강화론을 주장한 반면 La SEPT는 본사의 기능 약화를 호소.
 - 정부가 주식회사 형식의 운영형태를 주장하자 La SEPT는 독일과 함께 이익단체 형식을 주장.
 - 예산 편성에 있어서도 La SEPT는 본사보다 우위를 차지하려했으나, 정부와 정치가들은 본사의 지원을 우선시함.
- La SEPT는 결국 정부를 설득하는데 성공.
 - 미테랑 대통령의 자문위원이던 La SEPT의 클레망 사장의 영향력이 작용하여 La SEPT가 독·불 협상을 통해 힘을 얻을 수 있었음. 그러나 본사의 스트라스부르그 위치는 번복할 수 없었음.

프랑스 공영 La SEPT는 독일 참여로 정부의 예산 지원을 기대하여 독일과의 협력을 환영

독일은 공동 프로젝트가
갖는 전 유럽적, 기술적,
문화적 사명 모두에
회의적이었음

- 1992년 정부가 아르떼 방송에 제5채널을 배분하려하자 La SEPT와
의 마찰이 재기됨.
- 정부는 저조한 시청률을 근거로 La SEPT방송의 철저한 재검토를
요구하고 나섰으나 결국 아르떼를 5채널에 배분하는 것은 의회투
표를 통해 거부됨.

2) 독일 공영방송사의 입장

- 독일에서는 독·불 협력 문화채널 자체가 논란의 쟁점으로 대두.
 - 독일은 프로젝트가 갖는 전 유럽적, 기술적, 문화적 사명 모두에
있어 회의적.
- 독일에서 정부와 공영방송사 간 갈등은 3가지 측면에서 나타남.
 - 첫째, 헌법이 규정한 방송사의 국가로부터의 독립성. 독일에서는
정부가 정치적 이유나 경쟁력을 이유로 방송사나 프로그램 편성에
간섭할 수 없음이 법으로 명시되어 있어서, 문화채널의 경우 정부
가 공영방송사들에 참여를 강요할 수 있는가의 문제가 제기됨.
 - 독일의 2대 공영방송인 ARD와 ZDF는 다른 입장을 밝힘. ZDF는
정부의 재정 후원을 근거로 문화채널 협력에 긍정적 반응을 보인
반면, ARD는 공영방송사 자체의 권한을 내세워 협력 불가론을 피
력. 따라서 ARD 계열 제3방송사들의 합의 역시 난관.
 - 둘째, 문화관련 외교정책에서 주정부들이 연방정부보다 우선권을
갖는 점.
 - 셋째, 민영방송 허가와 함께 공영방송 존립의 문제와 독일방송체제
구조의 문제점들이 대두. 연방주의에 입각한 매스미디어 정책과 공
영방송 시스템이 다양한 정책행위자를 참여하게 했고, 이들 간의
갈등 조정이 우선.
- 결국 ARD와 ZDF는 문화채널 참여조건을 내세움.
 - 프랑스 정부를 상대로 한 조건은 조직과 재정의 동등권 보장으로
독일 방송사들의 법적 권한 보장과 유럽의 다른 방송사들에 대한
참여 개방의 원칙을 요구.
 - 독일 주정부에는 유럽 문화채널을 위해 방영되는 프로그램들이 87
년 제정된 방송협정이 규정하는 방송제한 범위에서 배제된다는 것
과 재정보장을 요구.
 - 프로그램 방영 비율 제한은 독일 공영방송사들이 국내 방송에 큰
지장을 받지 않는 범위 내에서만 유럽 차원의 방송에 참여할 수
있다는 내용으로 이는 공영 방송사들의 프로그램을 통제하려는 의
도를 내포하는 것으로 봄.

- 더불어 유럽 문화채널 외에도 유럽의 다른 프로그램 참여보장을 위해 방송협정의 개정을 요구하기도 함.

3) 독일의 시청료 인상에 대한 갈등

- 독일의 주지사 회의는 유럽 문화채널에 관한 재정 논의에서 시청료 인상 문제를 중점적으로 다룸.
 - 주지사 11명 중 10명이 예산심의회의 권유로 1989년 1월 1일부터 시청료를 인상하자고 했지만 바덴뷔르템베르크 주의회의 압력을 받은 슈페트 주지사가 반대.
 - 이를 근거로 다른 주지사 10명이 프랑스와의 문화채널 협상에서 퇴장하고 슈페트는 1990년 1월 1일부터 2.40마르크의 인상폭으로 인상한다는 절충안을 제시함.
 - 시청료 인상분으로 1994년까지 문화채널에 들어가는 비용을 확충하기로 하고 다른 주정부들도 이를 수용. 시청료 인상 논쟁으로 인해 유럽문화채널이 1년 이상 지체됨.
 - 그러나 방송사들은 위 시청료 인상으로 인한 이익금을 문화채널을 위한 재정에 사용하지 않고 1993년부터 또 다른 명목의 시청료 인상을 요구함.
 - 독일통일로 인해 시청료 인상은 1992년 1월 1일로 앞당겨졌고 방송사들은 이로 인해 더 큰 재정적 이익을 얻음.
 - 독일 방송사들이 아르데 재정비용을 자사운영에 충당했다는 의혹도 있음.
- 독일방송사들의 유럽문화채널에 대한 재정적 관심은 참여여부를 결정짓는 주요요소로 작용.
 - 결국 ARD와 ZDF는 시청료를 통해 유럽문화채널의 재정을 반반씩 부담.
 - 시청료 요구에 대한 방송사들의 반복적인 요구로 주지사 회의가 방송사 재정에 관여하게 만드는 구실을 제공하기도 함.

4) 독일의 연방정부와 주정부간 갈등

- 유럽문화채널에 관해 프랑스와 양국 간 국제조약 체결 권한에 있어 독일 연방정부와 주정부 간에 지속적인 마찰 발생.
 - 기본법 제32항 3조는 “주정부가 법제정권을 가진 한 연방정부의 동의 하에 타국과 문화부문 외교조약을 체결할 수 있다”고 명시함.
 - 주정부들은 문화부문에 대한 우선권을 주장하며 방송 프로젝트 관할권과 조약체결권을 요구.

독일에서는 프랑스와 양국 간 국제조약 체결 권한에 있어 연방정부와 주정부 간 지속적 마찰 발생

**또한 바덴뷔르템베르크
주는 공동프로젝트에
적극적이었지만 다른
주정부들은 철저히
지역주의적 시각으로
접근**

- 연방정부는 유럽문화채널 본사가 스트라스부르그에 위치하므로 외국방송으로 간주하여 주정부들의 관할권 요구를 거부²⁾.
- 연방정부와의 마찰을 원하지 않던 주정부들은 국제조약이 아닌 협약체결 수준에서 마무리하려 함. 협약 체결 시에는 연방정부의 승인이 필요 없지만 유럽문화채널의 독립성을 보장받기 위해서는 프랑스 방송법을 수정해야함.
- 공영방송사들은 독립성 보장을 위해 국제조약을 주장하고, 프랑스도 국내 방송법 개정은 거부.
- 콜총리와 드 메지에의 동독 정부가 통일 조약을 체결하자 주정부들에게는 독일 내 정치적 균형과 방송관할권의 확보가 중요해짐.
- 주정부들은 국제조약을 직접 체결하기로 결정했으며, 연방정부 역시 프랑스의 압력으로 주정부의 의견 수용.

5) 독일 주정부 간 갈등

- 유럽문화채널에 대한 주정부의 관심은 이를 유럽연합 매스미디어 정책에 대한 주정부 차원의 독자 노선을 취할 수 있는 수단으로 간주했기 때문임.
- 그러나 독일 매스미디어 정책은 지역주의 정책으로 주정부들의 관심이 우선.
- 슈페트는 매스미디어 정책에서 가장 큰 영향력을 행사하고 있었고 유럽 문화채널 설립 과정을 주도.
- 슈페트가 주지사로서 있는 바덴뷔르템베르크는 초기부터 유럽 문화채널 설립 과정에서 주도적인 역할로 직접적인 경제이득을 기대. 본사의 위치를 스트라스부르그로 결정한 것도 바덴뷔르템베르크의 지리적 이점이 이유.
- 다른 주지사들은 철저히 지역주의적 시각으로 유럽문화채널에 접근.
- 바이에른 주정부는 ARD를 대표해 유럽방송연맹 EBU가 제작하는 보도전문 채널인 ‘유로뉴스’ 프로젝트에 참가 중이었으며 지역주의 정신에 입각해 유럽 문화채널 참여도 동의했으나 바이에른 의회는 이에 반대.
- 헤센주는 주정부들이 제작산업을 스스로 조정할 수 있는 권한과 예산을 요구했으나 이는 관철되지 못했고 헤센 주의회에서도 유럽 문화채널은 공감을 얻지 못함.

2) 1957년의 린다우 조약은 연방정부와 주정부가 주정부만이 관할할 수 있는 부문을 정하고 외국과의 조약 체결권은 연방정부가 갖되, 이를 위해 주정부의 동의를 얻어야 함을 명시. 따라서 주정부들이 프랑스와 유럽문화채널에 관한 조약을 맺기 위해서는 린다우 조약을 파기해야 함.

- 베를린 자유방송(SFB)은 중·동유럽을 위한 지사의 베를린 설치를 요구하고 통일독일에서 베를린이 유럽의 중심이 되어야한다고 주장하며 프로그램 공급책으로서 아르테 독일지사의 참여를 반대.
- 또한 베를린은 1987년부터 베를린 지역 제작활성화를 위해 프랑스와 협상하던 베를린 문화채널 프로젝트를 우선시함.

6) 양국 여론의 반응

- 독일의 언론은 유럽채널에 비판적 시각을 보임.
 - 공영방송사의 입장에서 언론은 정치인들의 방송 프로그램 개입을 비난.
 - 민영방송의 입장에서 언론은 유럽문화채널이 공영방송의 방영권과 입지강화에 미치는 영향을 우려.
 - 독일 언론은 효율적 제작정책이 아닌 원칙에 입각한 방송사 운영이 독일에 필요하다고 주장하며 대중의 부정적 편견만 증대시켰고, 언론을 통한 문화계의 지원도 전무.
 - 그러나 방송이 시작된 이후 독일 언론의 태도도 문화채널에 긍정적으로 변화.
- 프랑스의 언론은 독·불 프로젝트를 통해 La SEPT의 제작 및 방송 정책을 독일로 까지 확대할 수 있다는 기대로 일제히 호의적인 반응.
 - 그러나 독·불 프로젝트에 관한 독일의 상이한 입장이 알려지고 저조한 아르테의 시청률이 보도되면서 프랑스 언론들도 비판하기 시작.

3. 쟁점과 합의점 모색

가. 프랑스 국내법과의 마찰

- 독일 방송사들은 유럽문화채널 협력 조건으로 프랑스에 조직과 재정상의 동등권 보장, 유럽 내 타국에 대한 개방 및 독일 방송법 준수를 요구.
 - 동등권 보장과 타국에 대한 개방에 대해서는 양국이 쉽게 합의.
 - 그러나 프로그램 편성 자율권과 방송의 국가로부터의 독립성은 프랑스 국내 방송법과 대치되는 상황.
 - 프랑스 방송법 수정이 그 적법성을 계속 발효하려면 독·불 방송법 특별 조약이 필요했고 이에 따라 1989년 프랑스의 양보로 양국 간 특별조약 체결 동의.

*프랑스 국내법과의 마찰
문제는 프랑스의 양보에
의한 양국 간 특별조약
체결로 극복*

유럽채널 같은
공영방송이 국가로부터
독립성을 유지하는 것은
프랑스에서는 일종의
혁신이었음

- 1986년의 프랑스 방송법은 공영방송사의 모델을 두 가지로 정해놓고 있음.
 - 첫째, 국영방송모델은 재정을 국가가 부담하고 국회와 정부기관 대표, 방송사와 언론, 문화계 대표들로 이루어진 이사회 구성, 프로그램 편성에 대한 총리의 허가 등이 필요.
 - 프랑스 방송법은 유럽 내 국제위성방송 역시 국영방송으로 간주하여 외국방송사의 프랑스 국영방송 참여도 허가됨과 동시에 프랑스 방송법의 규제를 받게됨.
 - 둘째는 CSA에 프로그램 내용, 제작율과 방영율 등을 포함한 프로그램 편성안의 제출 의무를 가짐. 독일은 CSA의 감독을 국가의 간접적 간섭으로 보고 이 모델도 거부.
- 프랑스에서는 채널분배권이 유럽문화채널 실현에서 가장 중요한 문제.
 - 방송법에 따라 CSA는 민영방송사들의 채널을 배분하고 프로그램 편성권까지 감독할 권리를 부여받음.
 - 그러나 방송에 대한 국가의 모든 분야로부터의 독립을 요구한 독일의 입장은 프랑스의 채널분배법까지 재조정하도록 함.
 - 또한 채널분배법이 재조정되더라도 이는 독·불 공동방송에만 적용되어야하는 문제점 발생.
 - 국회의 거부가 분명해지자 결국 국내법을 초월한 국제조약이 대안으로 나타남. 유럽 문화채널에만 국내법을 초월할 수 있는 특권을 부여해서 프랑스 국회의 동의를 얻으려 함.
 - 프랑스 정부는 독일의 연방정부와 주정부 간 국제조약에 대한 마찰에도 불구하고 독일을 끊임없이 설득시킴.
 - 프랑스 상원은 1991년 5월 4일 양국조약을 독일법의 프랑스 내 이식이 아니라 각국의 국내법으로 자유로워지는 대안으로 보고 통과시킴. 그러나 하원에서는 사회당 의원만의 찬성으로 국제조약 체결에 동의함.
 - 유럽채널과 같은 국영방송이 국가로부터 독립성을 유지하며 운영의 자율권을 갖는 것은 프랑스 방송계에서 일종의 혁신.
- 프랑스국회의 국제조약 통과로 프로그램 편성권을 보장받자 독일은 ARTE-GEIE 조약이 규정한 의무들에 관한 실행 준비에 들어감.
 - 예를 들어 영화와 극장업 진흥을 위해 프랑스 방송법에 따라 프로그램의 시간별 배분 등의 원칙을 준수하기로 함.
 - 즉 독일의 방송 자율권 쟁취 요구는 프랑스 문화정책 자체의 거부라기보다는 국가의 간섭을 배제하기 위한 근본적 이유로 보임.

나. 아르떼 본사의 법적 형태에 대한 논란

- 스트라스부르그에 위치할 아르떼 본사의 형태에 각국 지사의 형태가 결정되므로 본사의 법적 형태는 협상진행 과정상 중요.
 - 양국은 유럽문화채널과 같은 국제방송사에 적용되는 어떠한 유럽 또는 국내법도 없었기 때문에 적당한 기업형태를 찾기 위해 전략적으로 행동.
 - 1988년 11월 4일 독일 주지사회의와 프랑스 문화장관은 프랑스 기업형태인 주식회사 모델이 채택되었다는 공동성명 발표.
 - 그러나 독일 방송사들은 프랑스의 주식회사 모델에 대한 수락을 철회.
- 유럽경제이익연맹(GEIE: Groupement Européen d'Intérêt Economique)이 대안으로 제시되었고, 이에 독일은 GEIE 형태의 도입이 공동본사의 기능을 양국에 위치한 지사의 업무를 보조하는 협력단체 수준으로 제한할 의도로 인식.
 - GEIE는 실권을 갖지 못하고 파트너 회사들의 성장을 위해 재정정책을 협의 발전시키는 임무를 갖고 연맹자체가 파트너가 될 수는 없음.
 - 따라서 본사는 스스로의 이해관계를 발전시키지 못하고 지사들을 통해서만 존재하는 구조.
 - GEIE는 유럽차원에서 유럽법에 따라 조직한 최초의 기업형태로 국제적 또는 다국적 기업들이 파트너 기업의 국내법에 종속되지 않도록 보호하기 위해 설립됨.
- 독일은 GEIE 모델이 국내법의 간섭에서 벗어나 독립적으로 방송사의 기능을 수행하는 데 적합한 것으로 여김.
 - 이를 통해 파트너 간 동등권과 본사와 지사 간의 병렬적 협력도 보장 가능해짐.
 - 반면 독일은 GEIE 모델을 취하고 있는 AIRBUS 본사의 비용부담 증가와 재정손실, 지사의 정치적 문제 등을 이유로 이 모델에 반대했으나 국가의 개입이 의도된 프랑스의 주식회사 모델보다 나은 대안으로 판단.
 - 결국 유럽문화채널의 본사의 역할은 조정기능에 제한된다는 한계를 갖게 됨.
- 본사의 위치에 있어서도 행위자간 갈등을 보임
 - 슈페트는 바텐뷔르템베르그와 지리적으로 근접한 스트라스부르그에 아르떼 본사의 입지를 지지.
 - 반면 La SEPT는 본사의 스트라스부르그 입지를 강하게 반대했고,

*ARTE-GEIE는
유럽차원에서 유럽법에
따른 최초의 기업형태로
파트너 기업의 국내법에
종속되지 않도록 설립*

아르떼는 각국 시청자의 기호는 물론 국제방송으로서 재정적, 기술적, 언어적 문제도 고려해야 했음

나아가 본사의 기능 약화와 지사의 역할 강화를 주장.

다. 인사문제

- La SEPT의 영향력을 견제하려는 독일은 중앙 본사가 각국 지사에 맞서 본사자체의 이익을 대변할 수 있도록 지사의 기능 분리를 요구.
 - La SEPT의 반대에도 불구하고 결국 본사가 자체 프로그램 제작권을 갖게 되자 La SEPT는 본사와 지사의 직원들을 겸직시키는 방안 제시.
 - 프랑스는 프로그램 국장의 역할이 명목상의 사장보다 중요하다고 생각하고 프랑스 후보를 옹립. 본사와 지사의 겸직을 통해 프랑스 정부의 영향력을 행사하려 함.
 - 결국 아르떼 사장으로 독일 ZDF와 WDR 대표, La SEPT 대표가 임명되고, 프로그램 국장은 프랑스인이 맡게 되는 등, 인사정책으로 양국 지사의 균형을 모색했던 독일의 본사기능 강화전략은 실패하고 오히려 본사와 양 지사 간의 힘의 균형도 무너짐.

라. 프로그램 제작과 구성

- 독일과 프랑스는 초기에 협력을 통해 전 유럽을 상대로 한 수준 높은 프로그램을 제작하고 기존 프로그램과 신규제작 프로그램을 분리 배급하려 함.
 - 그러나 공동제작에 들어가는 과도한 예산부담으로 독일은 지난 프로그램들의 재방영권 구입을 위주로 함.
 - 재방영에 비해 첫 방영율이 50% 미만으로 독일에서 아르떼는 재방영 전문 프로그램이라는 인식도 있음.
- 방영 프로그램은 매년 총량을 정한 후 양국이 공급할 프로그램의 수와 시간을 배분하는 형식을 취함.
 - La SEPT는 아르떼의 모든 음악 프로그램과 대부분의 다큐멘터리 프로그램을 제공하는 반면, 독일은 강한 전통을 갖는 대부분의 TV 영화 프로그램을 제공.
- 아르떼는 프로그램 구성을 위해 각국 시청자의 기호를 고려해야 하고, 국제방송으로서 재정적, 기술적, 언어적 부담도 감수해야 함.
 - 아르떼의 프로그램 구성은 독일과 프랑스 간 절충의 결과로 방송의 독창성을 결정지를 요소로 ‘주제가 있는 밤’, 정보와 뉴스 프로그램이 정해짐.
 - 프랑스는 한 주제 하에 다양한 프로그램을 묶어 소개하는 ‘주제가 있는 밤’에 반대 입장을 보임. 프랑스는 프로그램 장르 구분이 뚜

렸하고 방영시간도 일정한 고전적 프로그램 구성과 가능한 신제작물을 선호.

- 그러나 독일은 초기에는 재방영물 위주의 방영을 선호했으며 ‘주제가 있는 밤’이야말로 신제작 프로그램과 기존 프로그램을 조화시키는 역할을 할 것이라 주장.
- 양국은 매주 3회 방송이라는 방영횟수에 대한 타협을 통해 합의점 찾음.
- 뉴스 프로그램에서는 독·불 공동현안과 유럽통합 및 유럽의 시사문제들로 국내외 사건을 간단히 언급.
- 제작비가 높은 뉴스 프로그램과 정치 매거진 프로그램들은 모두 삭제되어 아르떼의 문화개념은 보도 중심적인 독일의 것보다는 프랑스의 것에 더 가까워짐.

마. 세금과 재정

- 재정 문제로 인해 본사와 지사 간의 갈등 지속.
 - 스트라스부르크 본사는 재정면에서 오히려 지사에 종속. 본사는 방영관련 기술비와 언어서비스 비용 등 15~20%를 차지하는 비용을 부담.
 - 92년 기준 각국 지사는 아르떼 예산의 73%, 93년도에는 75%를 장악. 각국 지사는 아르떼 투자액의 사용처를 본사에 알리는 것을 거부.
 - 각국 지사의 파트너들은 시청료와 국가지원금으로 운영됨.
 - 바덴바덴에 위치한 아르떼 독일 지사는 각사의 공급율과 그에 따른 수익 및 시청료 수입의 적절한 배분을 감독. 아르떼 독일지사의 설립 초기 연간 수입은 2억 1천만 마르크인데, 그 중 독일 지사의 재정은 1억 8천 5백만 마르크로 충당되고 나머지는 방송사에 적립금으로 남음.
 - 경제적 이유로 독일이 높은 재방영 비율을 보이는 것을 고려해 방영권 가격의 일괄 정책을 추진했으나 이는 오히려 프로그램의 질을 하락시키는 결과를 초래.
 - 이로 인해 공급 프로그램의 개별가 평가가 대안으로 제시되었으나 방영권 구입, 작가, 배우, 제작자에 대한 저작권비, 방송사의 방영수익 등을 포함하는 가격산정이 어렵다는 이유로 실행되지 않음.
- 본사가 스트라스부르크에 위치한다는 이유로 프랑스 세법 두 가지가 적용됨.
 - 방송사의 시청료에 7%의 세금을 부과하는 프랑스 법에 따라 문화채널을 위한 독일 분담액 중 7%가 프랑스 국고로 들어감.

아르떼는 재정문제로 본사와 지사 간의 갈등 및 프랑스 세법 적용 등의 문제를 해결해야 했음

아르떼는 유럽공동의
정체성 증진이라는
성과에도 불구하고
여러 한계점을
보여주고 있음

- 프랑스는 국내법의 예외조항을 두는 대신 문화채널에 대한 독일과 프랑스의 부가가치세를 다시 스트라스부르크 본사로 보내는 방안을 채택.
- 영화진흥세는 부가가치세와 달리 프랑스 지분에만 적용.

4. 성과와 한계점: 한·중·일 공동채널에 주는 시사점

가. 아르떼 TV의 성과와 한계

- 아르떼 TV는 독일과 프랑스의 문화협력 확대와 유럽 통합에 대한 적극적 지원 등의 외부적 목표 이외에 양국의 내부적 이해관계가 크게 작용하여 설립.
- 아르떼 TV의 성과.
 - 아르떼 TV는 독·불 문화협력을 통한 유럽 최초의 국제방송사로 유럽 공동의 정체성 증진을 목표로 한 문화전문 채널이라는 데 의의가 있음.
 - 설립 초기 양국의 다양한 이해당사자 간 갈등과 독일 여론의 부정적 반응에도 불구하고 ARTE-GEIE 본사의 설립을 위해 양국이 국제조약을 체결하는 등의 양보와 타협이 아르떼 TV의 설립을 가능하게 함.
 - 유럽연합의 방송법은 프로그램을 송출하는 국가의 방송법을 준수하도록 규정하고 있는데 반해 독·불 조약은 국내법에서 자유로운 국제방송사의 설립을 가능하게 함으로써 유럽 방송정책에 독자적인 기여를 함.
 - 독일 방송사들의 독립성이 유럽 문화채널을 통해 국제적으로 전파되고, 독일 공영방송사 모델이 프랑스 국내법과 조화되는 계기 마련.
- 아르떼 TV의 한계.
 - 다양한 기여에도 불구하고 본사의 독립적 기능을 강화할 인사정책과 독자예산의 부재 등은 여전히 문제.
 - 또한 프로그램 구성상 유럽대중과는 동떨어진 엘리트적 모델이라는 비판과 함께 유럽 공동 정체성 증진에 대한 기여여부는 여전히 논란.
 - 제작진흥보다는 높은 재방영 비율로 또 하나의 추가적인 방송사설립이라는 비판.
 - 각국의 언어적, 문화적 차이 극복은 여전히 미진한 실정.

나. 한·중·일 공동채널에 주는 시사점

- 장기간에 걸친 독·불간 화해협력과 비교하여 한·중·일 3국의 협력은 시작 단계.
 - 유럽통합의 구심점으로서의 독일과 프랑스인들과 한·중·일 3국의 국민감정과는 크게 차이가 있으며 이를 극복하는 데는 상당 기간 예상됨.
 - 동북아 지역협력과 갈등 극복을 위해 공동체 의식이 필요하나 과거 청산 등의 문제점이 남아있음.
 - 따라서 3국의 문화 분야 협력, 특히 공동 방송 프로그램 또는 방송 채널을 통한 상대국에 대한 이해가 선행되어야 함.
 - 한·중·일 3국의 경제적 경쟁상황으로 인해 유럽연합과 같이 경제분야를 통한 공동체 형성은 아직 요원해 보이며 문화협력을 통한 신기능주의적 통합을 기대해 볼 수 있음.
 - 3국 공동채널 설립 준비단계로 교환학생 프로그램 등의 다양한 교류협력 프로젝트를 확대할 필요가 있으며 이를 통해 3국 프로그램의 문화할인율을 낮출 수 있는 계기 마련.
- 문화적 배경과 언어문제.
 - 독일과 프랑스가 기독교를 바탕으로 한 문화적 배경을 가졌듯이 한·중·일 3국은 불교와 유교를 바탕으로 한 공동의 가치를 역사적으로 공유함.
 - 그러나 언어적 측면에서는 한·중·일 공동채널 설립 시 중국의 높은 인구비율과 잠재적 시청대상률의 절대적 우위로 장기적 관점에서 한국어와 일본어가 중국어에 잠식될 가능성도 배제할 수는 없으므로 이를 극복할 프로그램 편성의 공정한 배분 규칙 등 대안 필요.
- 현재 공동채널 설립을 위한 긍정적 외부환경이 조성되는 분위기에 있음.
 - 특히 한·중·일 정상회담의 정례화를 비롯하여 최근 동북아 화해 분위기와 일본 하토야마 정부의 친 아시아 정책 및 과거사 청산 의지 등은 긍정적 신호로 볼 수 있음.
 - 중국의 경제발전에 따라 한·중·일 3국의 소득격차도 감소 추세.
 - 각국 정부는 산업성장 동력으로 문화산업 및 영상 콘텐츠 분야의 중요성을 강조.
 - 다매체 환경과 방송통신 융합 등의 기술발전으로 문화콘텐츠 수요가 절대적으로 부족. 따라서 3국 공동 채널 설립을 통해 방송기술과 영상산업의 상호협력과 발전 및 아시아의 공동 가치를 추구하

동북아에서 공동 가치를 추구하는 문화콘텐츠의 공급자로서 3국 공동채널 설립을 추진할 수 있음

**아르떼의 사례에서처럼
다양한 이해당사자 간의
양보와 타협은 필수이며
그동안의 기술 환경적
발전도 반영해야 함**

- 는 문화콘텐츠의 공급채널로서 기능.
- 그러나 한·중·일 공동채널은 무엇보다도 아르떼 TV 설립 시 쟁점이 되었던 재정확보 문제, 인사(운영위원회)문제, 국내법과의 조화, 기구 설립(본사의 역할 및 구조), 프로그램의 성격, 제작 및 배분 등의 문제에 합의를 이루어야 함.
 - 아르떼 TV의 경우 공영방송으로 프랑스 지사는 시청료와 국가의 일부 지원, 독일지사는 시청료만으로 재정을 충당하고 있으나 한·중·일 공동채널은 시청대상과 시청률을 우선 고려하여 공영 또는 민영채널을 결정하고 광고수익을 통한 운영 가능여부도 검토해야 함.
 - 아르떼 TV의 경우 철저히 가치중심적 문화전문 채널로 소수의 엘리트 층만을 시청대상으로 삼아 공영방송의 역할을 하고 있지만 한·중·일 공동채널은 타방송사 프로그램과의 차별성을 원칙으로 하되 논란이 될 수 있는 시청률 확보문제를 해결하는 것도 중요.
 - 전통적 문화예술공연이 주요 편성프로그램이 되면 낮은 시청률로 광고 판매나 상업 방송이 어려워지고 공영방송으로 운영되어야 할 가능성이 커지지만 Asia Song Festival(가칭)과 같은 한류와 대중문화의 접점을 찾을 수 있는 프로그램 편성 등의 대안으로 특별법 제정을 통해 각국정부의 지원을 통한 3국 민영 방송의 합작 투자 가능성도 있음.
 - 공영채널 설립 시에는 한·중·일 3국이 1/3씩 공동 출자하는 방안을 고려하여 수신료, 국가 지원 및 스폰서십 등으로 운영재원 마련.
- 아르떼의 예에서 보여주듯이 다양한 이해당사자간의 양보와 타협은 필수적.
 - 특히 프랑스 미테랑 대통령과 독일의 콜총리, 그리고 슈페트 주지사가 보여 준 정치적 리더십은 아르떼 설립의 원동력으로 작용했던 만큼 한국의 지도자들도 프랑스와 같은 정치적 결단력을 발휘하여 정책 이니셔티브를 가져야 함.
 - 또한 프랑스의 La SEPT 설립과 같이 한·중·일 공동채널 협력 프로그램을 위한 사전적 준비 필요.
- 현재 아르떼 설립 당시와는 기술 환경의 측면에서 상당한 발전과 변화가 있음.
 - 정보 통신의 발달이 유럽의 경우보다 단기간에 동북아시아 협력 강화 구축에 기여할 것임.
 - 현재와 같은 다매체, 다채널, 융합방송시대에는 콘텐츠의 절대 부족으로 제작 진흥에 더 큰 투자가 필요할 것으로 보임.
 - 또한 프로그램 확보를 위한 재방영권 구입 문제와 관련하여 3국의

저작권법에 대한 이해와 조화도 필요.

- 저작권 측면에서는 선진체제를 갖춘 일본과 아직 불투명한 거래가 이루어지고 있는 중국과의 격차가 크지만 최근 중국에서도 국제저작권 교역센터를 설립(2009)하고 중국과의 저작권 거래를 장려하는 추세임.
- 아르떼 본사의 위치가 유럽 공동채널의 주요 쟁점이었듯이 한중일 공동채널의 본사 위치에 대한 갈등도 예상.
 - 프랑스의 지방도시인 스트라스부르그는 유럽의회가 위치한 상징적 의미를 갖는 동시에 지정학적으로 독일과의 국경에 위치해있으며 문화채널에 대한 독일 측 대표주창자인 슈페트가 주지사였던 지역.
 - 결국 아르떼 독일 지사의 위치 역시 바덴바덴으로 스트라스부르그의 인접지역으로 결정.
 - 이는 공동채널에 대한 이니셔티브가 장기적으로 지역경제 활성화에도 기여함을 보여줌.
 - 한국이 이니셔티브를 갖기 위해 수도권보다는 한국의 주변부이자 지정학적 측면에서 한·중·일 3국의 중간지점에 위치한 제주에 본사를 위치시키는 방안도 가능.
- 무엇보다도 일본과 중국의 협력이 필수적인 한·중·일 공동채널의 설립을 위해 3국간의 화해협력 강화가 다양한 정책분야별로 적극 추진되어야 할 것임.
 - 공동채널 구상이 아직 초기단계에 있으므로 한·중·일 3국의 공동제작 프로그램을 확대하고 각국 공영방송에 일정 비율의 3국 공동 작품에 대한 방영시간을 할애하는 등의 우선적인 방안도 고려되어야 함.

*한·중·일 공동채널의
설립을 위해서는
3국간 화해협력 강화가
다양한 정책분야별로
추진되어야 함*



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760