

방송 경쟁력강화 및 공공성 구축방안

방송 규제완화 방안 및 효과 - ①

방송 소유경영 규제완화 추진방안 워크숍

일시: 2008.10.21(화) 15:00~17:30

장소: 정보통신정책연구원 2층 중회의실

주관: **KISDI** 정보통신정책연구원

방송의 소유규제 완화 추진방안

문재완 (한국외대 법대)

I. 전제되는 사실의 정리

1. 현행 법제 점검

1) 소유제한 규정

○ 신문법 제15조 제2항

일간신문과 뉴스통신진흥에관한법률의 규정에 의한 뉴스통신은 상호 겸영할 수 없으며, 방송법에 의한 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업을 겸영할 수 없다.

○ 방송법 제8조

③ 제2항의 규정에 불구하고 독점규제및공정거래에관한법률 제2조제2호의 규정에 의한 기업집단중 자산총액 등 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 기업집단에 속하는 회사(이하 "대기업"이라 한다)와 그 계열회사(특수관계자를 포함한다) 또는 정기간행물의등록등에관한법률에 의한 일간신문이나 뉴스통신진흥에관한법률의 규정에 의한 뉴스통신(이하 "뉴스통신"이라 한다)을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)은 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.

④ 신문등의 자유와 기능보장에 관한 법률에 따른 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인(각 특수관계자를 포함한다)은 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 33을 초과하여 소유할 수 없으며, 대기업과 그 계열회사를 경영하는 법인(각 특수관계자를 포함한다)은 단독 또는 공동으로 위성방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 소유할 수 없다.

2) 헌법재판소의 결정 내용 및 의미

○ “겸영이 금지된다는 것은 동일한 법인 내의 목적사업으로 일간신문과 뉴스통신 또는 방송사업을 함께 경영하는 것이 금지된다는 의미이다.” (헌법재판소 2006.6.29. 선고 2005헌마165등 결정)

○ “일간신문이 뉴스통신이나 방송사업과 같은 이종 미디어를 겸영하는 것을 어떻게 규율할 것인가 하는 것은 고도의 정책적 접근과 판단이 필요한 분야이다. ... 일간신문과 지상파방송 간의 겸영금지가 다양성 보장과 아무런 실질적 연관성이 없다는 것이 명백할 정도로 미디어매체나 정보매체 환경에 획기적인 변화가 생기지 않는 한, 겸영금지의 규제정책을 지속할 것인지 여부, 지속한다면 어느 정도로 규제할 것인지를 문제는 입법자의 미디어정책 판단에 맡겨져 있다고 보아야 한다.”(헌법재판소 2006.6.29. 선고 2005헌마165등 결정)

2. 소유규제 완화의 정당성과 위험성

1) 정당성

○ 미디어 환경의 변화로 여론독과점 우려 해소

- 신문의 영향력 감소 및 미디어 다양화

○ 신문의 방송 진입으로 뉴스의 질 향상

- 뉴스 취재에 경쟁력이 있는 신문사가 방송에 진출함으로써 방송사 간 경쟁이 심화되고, 뉴스의 질 향상될 것으로 기대됨

○ 글로벌 스탠더드와 불일치

- 신문과 지상파방송의 교차소유를 전면금지한 나라는 OECD 가입국가 등 주요 선진국에서 우리나라가 유일함

○ 미디어 산업의 효율성 제고

- <one-source, multi-use>를 통하여 미디어 산업의 시너지 효과 유도

○ 불균형 규제 해소

- 현행 법제는 신문사의 방송시장 진출은 막혀 있는데 반하여, 방송사의 신문시장 진출은 허용되는 불균형 규제임

2) 위험성

○ 여론독과점 우려

- 신문시장을 지배하는 보수신문이 방송까지 장악할 경우 여론독과점이 발생함
- 사회의 다양한 의견이 국민에게 전달되지 않아 민주주의의 위기가 도래함

3. 소유규제 완화의 원칙

○ 의견다양성이 확보되는 방안으로 소유규제를 추진함

- 언론의 자유는 의견다양성을 전제로 함. 의견다양성이 확보된다면 규제완화를 하더라도 언론의 자유 위축 및 민주주의 기능 저하를 우려하지 않아도 됨

○ 겸영과 교차소유의 용어를 엄격하게 구분하여, 교차소유의 규제완화를 추진함

- 겸영과 교차소유는 관행적으로 동일한 의미처럼 사용되고 있으나, 그 의미가 크게 다르므로 방송정책 수립시 엄격하게 분리하여 사용하여야 함

- 겸영은 한 법인이 방송사업과 신문사업을 동시에 하는 것이므로 필연적으로 여론지배력이 커지지만, 교차소유는 신문사업을 하는 법인이 방송사업을 하는 법인의 주식 또는 지분을 소유하는 것이므로 그 소유한도를 어떻게 정하느냐에 따라 여론지배력에 미치는 영향력이 달라짐

- 겸영은 all or nothing의 문제라면, 교차소유는 0에서 100까지 사이에 어느 것을 선택하느냐의 문제이므로, 의견다양성의 확보라는 입법목적 을 위하여 겸영을 허용하지 않는 것은 정당성이 있으나 교차소유를 허용하지 않는 것은 과도한 제한이라고 하겠음

Ⅱ. 의견다양성 확보 방안

1. 민주주의와 의견 다양성

- 민주주의는 다원주의를 바탕으로 함
 - 민주주의의 발전을 위해서 시민이 다양한 의견에 접하여야 함

- 의견 다양성이라는 목적을 달성하기 위한 수단을 정치하게 마련하는 일이 중요함

- 소유의 다양성은 의견의 다양성을 확보하기 위한 여러 수단 중 하나임
 - 소유의 다양성이 확보될 경우 의견의 다양성이 확보될 가능성이 높음

 - 방송법은 의견 다양성 확보 방법으로 ①소유규제(제8조) ②편성규제(제4조 및 제11조) ③내용심의규제(제6조, 제32조, 제33조) ④허가(제9조) 및 재허가(제17조) 규제 ⑤제재조치(제18조, 제19조) ⑥국가기간방송의 설립·운영(제4장) 등을 두고 있음

 - 특히 의견 다양성을 확보하는데 중요한 역할을 하는 것이 국가기간방송 또는 공영방송(public service broadcasting)임. 튼튼한 공영방송의 존재는 소유규제 완화시 의견다양성을 확보할 수 있는 보완수단이 됨

- 의견 다양성 정책의 중심은 방송의 소유규제임
 - 신문은 설립의 자유가 인정되고, 사법적 조직과 존립이 보장되어야 하기 때문에 신문에 대한 소유규제는 언론의 자유를 침해할 가능성이 매우 큼

 - 국민이 우연히 접하는 정보가 다양하여야 국민이 다양한 시각을 이해할 수 있으며 이를 통하여 민주주의가 성숙 발전하게 됨. 신문의 경우 수용자가 적극적으로 접근하여 정보를 습득하는데 반하여 방송은 수용자에게 침투되어 수용자가 우연히 접하게 되므로, 의견 다양성 정책의 핵심으로서 소유 다양성 정책은 방송을 중심으로 논의되어야 함

2. 정책 목표로서 의견 다양성

○ 의견 다양성은 방송 정책의 유일한 목표가 아님

- 방송 정책은 의견 다양성 외에 지역성(localism), 효율성(efficiency) 등도 함께 고려되어야 함. 미국 FCC는 미디어 소유규제의 목표를 경쟁(competition), 다양성(diversity), 지역성(localism)으로 정하고 있음

- 방송 정책의 목표는 이 밖에 미디어 산업의 경쟁력 제고를 통한 고용 증진, 수출 증대 등 경제적 성과 등 다양하게 제시될 수 있음

○ 의견 다양성 외에 다른 정책 목표를 고려한다면, ①의견 다양성을 기본으로 하여 민주주의가 제대로 운영되는데 충분한 수를 안전 기준으로 설정하고, ②그 안전기준을 초과하는 미디어 환경에서 지역성, 효율성, 경제성 등 다른 가치를 추구하는 정책 혼합이 이루어져야 할 것임

○ 향후 방송 소유규제의 논의는 의견 다양성을 충분히 확보할 수 있는 기준을 어떻게 설정할 것인가에 초점이 맞추어져야 할 것임

- 충분한 의견 다양성의 확보기준은 언론 집중화에 대한 정부 인내의 한도, 혹은 정부 개입의 문턱이라고도 설명할 수 있음. 즉 언론시장에서 경쟁이 발생하고, 성공하는 미디어와 실패하는 미디어가 나타나고, 인수합병이 이루어지고, 그 결과 언론의 집중화가 발생하더라도 그 정도가 인내의 기준을 넘지 않으면 국가는 수용하여야 하며, 그 기준을 초과할 때 비로소 언론 시장에 개입할 수 있다고 할 것임

3. 충분한 의견 다양성의 확보기준

○ 충분한 의견 다양성의 확보기준은 전체 여론시장을 대상으로 할 것인지, 방송시장만 대상으로 할 것인지, 즉 관련시장(relevant market)을 어떻게 정하느냐에 따라 다름

○ 유럽의 경우 대체로 전체 여론시장을 대상으로 의견 다양성 확보기준을 설정함

- 영국은 'BBC + 3'을 중시함. 즉 영국의 모든 지역에는 적어도 3개의 경제적으로 독립된 상업 미디어가 존재하여야 함. 이는 BBC라는 건강한 공영방송이 있기 때문에 세 개의 독립 미디어만 존재하여도 의견 다양성은 충분히 확보할 수 있다는 사고를 전제하는 것임. 영국은 방송채널에 따라 소유규제를 하며, 신문시장에서 우월한 지위를 가진 사업자가 방송사업 진입시 한도를 설정하는 등 규제를 두고 있음(BBC + 3 rule)

- 독일은 미디어 그룹에 속한 방송사들의 연평균 시청자점유율의 총합이 30%를 초과하면 여론지배력을 갖은 것으로 추정하며, 해당 미디어 그룹이 신문시장에서 지배적 위치를 점하고 있을 경우 여론지배력 기준이 25%로 하향조정됨(방송시장 점유율 상한제)

- 프랑스는 한 미디어 그룹이 지상파 텔레비전, 지상파 라디오, 신문 등 3개 미디어 영역 중 2개 영역 이상에서 일정 기준 이상 점유하지 못하도록 하는 교차소유를 제한함. 각 미디어 영역에서 시장점유율이 낮으면 3개 영역에서 활동 가능함(two out of three rule)

○ 유럽의 경우 일반적으로 지상파 방송시장의 1/3을 다양성의 기준으로 설정하고 있음.

- 유럽 국가들은 언론의 집중화가 이루어지더라도 시청자의 1/3, 수입의 1/3, 네트워크 능력의 1/3 정도를 문턱(threshold)으로 설정하고 그 정도까지는 인내하고, 그 수준을 초과하면 언론의 다양성을 침해한다고 보아 국가가 간섭하고 있음

- 이를 다른 각도에서 설명 보면, 다양성(diversity)과 다원성(plurality)의 최소 수준은 전국 지상파 방송국 3개라는 의미임. 보통 공영 방송사 1개, 민영 방송사 2개가 있으면 의견 다양성이 확보된다고 봄

○ 미국의 경우 동일 지역내 신문과 방송의 교차소유를 금지하고 있으므로 방송시장에서의 의견 다양성 확보를 중요한 정책 목표로 삼고 있음

- FCC는 2002년 6월 전체 여론시장을 반영한 다양성 지표를 개발한 후 지상파 방송국이 3개 이하인 지역에서는 신문사가 지상파 방송국을 소유

할 수 없지만, 4개 이상인 지역에서는 소유규제를 완화하는 방안을 추진하였으나, 의회의 반대로 실패하였음

- FCC는 2007년 12월 또 다시 교차소유 규제완화를 추진하면서 시장에 최소한 8개의 다른 신문사나 방송사가 존재하여야 한다는 기준을 제시하였음. 다만, 규제완화에도 불구하고 ABC, CBS, NBC, Fox 등 4개 네트워크 방송사는 신문사와의 교차소유를 여전히 금지하고자 함

- FCC가 2002년에 이어 2007년 교차소유 규제완화를 추진하고 있으나 반대에 부딪혀 제대로 추진되지 못하는 것이 실상임. 그 근본 원인은 공영방송의 부재에서 찾을 수 있음. 미국은 유럽과 달리 공영방송이 사실상 전무한데, 이러한 환경에서 의견 다양성을 사경제 미디어에 전적으로 의지하는 정책에 대한 불안감이 반대여론으로 이어진 것으로 판단됨

○ 우리나라의 경우 공영방송이 의견상 튼튼하게 존재하고 있기 때문에 미국과 달리 유럽식 규제완화가 가능할 것으로 판단됨. 공영방송의 제대로 운영될 경우 소유규제는 완화하여도 충분한 의견 다양성의 기준을 충족할 수 있다고 보아야 함. 다만, 규제완화의 초기에는 보수적으로 충분한 의견 다양성의 기준을 설정하는 것이 새로운 방향의 정책에 따른 오해 및 저항을 줄이고, 집행을 용이하게 함.

- 사건으로, 영국, 프랑스, 독일 등 주요 국가에서 시행하는 다양성 기준을 모두 종합하여 안전판을 설정할 것을 제안함. 따라서 ①우리나라 모든 지역에서 국가기간방송 외에 경제적으로 독립된 종합미디어가 TV, 신문, 라디오 등을 불문하고 3개 이상 있으며, ②한 미디어 그룹이 전국 및 동일 지역에서 TV, 신문, 라디오 등 3개 미디어 영역을 동시에 상당한 정도 지배할 수 없으며, ③한 미디어 그룹이 점유할 수 있는 방송시장의 상한선을 설정하는 것이 바람직함

○ KBS2와 MBC를 민영화할 경우 의견 다양성에 어떠한 영향을 미치는지 검토할 필요가 있음

- 방송의 의견 다양성 측면에서 볼 때, 우리나라의 문제는 공영방송 또는 공영방송이라고 주장하는 방송의 비중이 지나치게 크다는 데 있음. 국

가기간방송이자 명실상부한 공영방송이라고 할 수 있는 KBS가 지상파 시장에서 차지하는 시청점유율과 매출액 비중은 50% 전후에 이르고, KBS를 통하여 국가가 간접소유하고 있는 MBC의 비중이 25% 이상이어서 국가가 방송시장에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있는 여지가 과다함

- 다공영 1민영의 방송체제와 1공영 다민영의 방송체제 중 어느 쪽이 의견 다양성을 제고하는지에 대한 검토가 필요함. 다공영 체제가 우월하다고 보는 시각은 공적 기구가 국민의 방송 수요, 즉 정보 교육 오락을 다양한 시각에서 모두 제공할 수 있다는 믿음에 기초한 것인데, 권력의 간섭 논란 및 비용 증가의 문제가 필연적으로 발생함

- 다매체 환경에서는 여러 민영방송들이 국민의 수요를 충족하기 위하여 경쟁하도록 두고, 공영방송은 민영방송이 제공하지 못하는 부분을 보충적으로 공급함으로써 충분한 의견의 다양성을 확보하는 방안이 효율적임. 즉 의견의 다양성 및 지역성을 충족시키면서도 국가 부담이 적은 방안을 도출할 수 있음

- 그러나, 방송소유제한을 완화하는 초기에 KBS2와 MBC의 민영화 문제를 언급하는 것은 민영화에 대한 반감으로 소유제한까지 좌초시킬 가능성이 높으므로 바람직하지 않음

Ⅲ. 허용의 범위

1. 지상파와 의견 다양성

1) 지상파 대 종합편성/보도전문편성 채널

○ 신문방송의 겸영을 허용될 경우 신문에게 어느 정도 범위까지 방송사업에 진출할 수 있도록 허용할 것인가를 놓고 의견이 갈리고 있음. 크게 보면, 종합편성 및 보도전문편성 방송채널사용사업을 허용할 수 있다는 입장과 지상파 방송사업까지 허용할 수 있다는 의견이 있음

- 현행 방송법은 신문사에게 위성방송사업자 주식 또는 지분의 33%, 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자 주식 또는 지분의 경우 49%까지 소유할 수 있도록 허용하고 있으나, 지상파 방송사 및 종합편성/보도전문편성 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분은 일체 소유할 수 없도록 규제하고 있음

○ 충분한 의견 다양성의 확보라는 측면에서, 가장 중요한 미디어는 지상파임. 방송소유규제 정책 역시 지상파를 중심으로 검토되어야 함

- 지상파 시장에서 의견 다양성이 충분히 확보되지 않았다면 의견 다양성을 제고하는 방안을 검토하여야 하며, 거꾸로 지상파 시장에서 의견 다양성이 충분히 확보되었다면 다른 방송시장에서의 소유규제는 철폐되어야 하고 지상파 시장에서도 소유규제를 완화할 여지가 있는지 검토하여야 함

2) 사건

(1) 겸영의 경우

○ 신문사가 지상파 방송을 겸영하는 것은 지상파 방송사업자를 새로 선정하지 않는 이상 불가능하며, 신문과 방송의 겸영이 의견 다양성에 미치는 영향이 상당하므로 당분간 규제완화 논의에서 제외하는 것이 타당함

○ 그러나, 신문사가 종합편성 및 보도전문편성 채널사용사업, 위성방송사업, 인터넷 멀티미디어 방송제공사업에 진출하는 것, 즉 지상파를 제외한

방송영역에서 신문과 방송의 겸영은 의견 다양성에 미치는 영향이 크지 않으므로 허용하여야 함

- 보도채널의 경우 1995년 설립한 YTN과 MBN이 지상파방송의 뉴스를 대체하는 방송사로 성장하지 못하고 있음. 2007년 연평균 종합뉴스 시청률을 보면, KBS 9시뉴스 18.7%, MBC 9시뉴스 10.4%, SBS 8시뉴스 8.5%인데 반하여 YTN 평균시청률은 0.73%, MBN 평균시청률은 0.24%에 그침

- 신문과 방송의 겸영으로 지상파에 대적하는 보도채널이 나온다면 방송시장에서 의견 다양성을 제고하기 때문에 이를 금지할 명분이 없으며, 설사 신문사가 방송시장에 뛰어들어 성공할 수 없게 된다고 하더라도 이는 사경제 주체가 자율적으로 판단하고 경영한 결과로서 시장경제를 바탕으로 하는 우리 경제질서상 자연스러운 것임

(2) 교차소유의 경우

○ 신문사와 지상파 방송사간의 교차소유는 인정하는 것은 타당함

- 교차소유를 인정한다고 하더라도 KBS2와 MBC의 민영화 계획이 수립되지 않는 한 이미 SBS와 지역방송사에 대한 주식을 소유할 수밖에 없으므로 방송시장 전체에서 보면 민영방송사업자의 교체에 불과함. 즉 방송사업자의 수에는 변화가 없어 의견 다양성에 미치는 효과는 제한적일 수밖에 없음

- 지역 신문과 지역 방송의 겸영 및 교차소유만 허용하자는 견해도 있으나, 오히려 한 지역에 몇 개의 언론사가 있을 때 충분한 의견 다양성의 기준이 충족될 것인가의 시각에서 이 문제를 바라보아야 할 것임. 극단적으로 한 사람이 어떤 지역의 신문시장과 방송시장을 동시에 지배하게 된다면 지역 목소리 하나가 줄게 되어 그 지역에서 충분한 의견의 다양성을 확보하지 못하는 부작용도 우려됨. 지역 신문과 지역 방송의 겸영 및 교차소유만 바람직한 것이라고 단정짓기 어려움

- 전국 신문과 지역 방송이 결합할 경우 지역 방송이 전국 신문의 영

향을 받게 되어 지역성(localism)이 훼손될 가능성도 배제할 수 없음. 그러나, 영국의 예에서 보듯, 전국 어디서나 KBS 외에 경제적으로 독립된 상업 미디어가 3개 있으면 의견 다양성은 상당 부분 충족되었다고 보아야 하며, 모자라는 부분은 방송 허가 및 재허가 때 지역 중심의 방송편성 비율을 중시하는 방안으로 보완할 수 있음

○ 일부에서 우려하는 현상은 신문시장에서 지배적인 영향력을 가진 신문사가 방송에서도 지배적인 영향력을 갖게 되는 것인데, 이는 현실적이지 않을 뿐만 아니라 교차소유의 허용 범위를 설정하는 방법으로 쉽게 해결할 수 있는 문제임

- 신문이 방송에서 지배적인 영향력을 행사하기 위해서는 기존 민영 방송사 중 SBS의 주식을 매집하는 방법이 사실상 유일함. SBS의 시가총액은 2008.1.1 기준 1조6,949억원으로, 이 중 방송법 제8조 제2항에 의거하여 1인 주식 소유한도 30%를 매집한다고 하더라도 5,085억원이 필요함. 이 정도의 여유 자금이 있는 신문사가 있을지도 의문이며, 또 매집한다고 하더라도 현재 대주주와 같은 정도의 지분을 갖게 되므로 해당 신문사가 방송의 편성을 좌지우지할 수도 없음

○ 교차소유를 허용하면, 방송사가 신문사의 주식을 매집하여 신문시장에서 지배력을 행사하는 현상도 발생할 수 있음. 이에 따라 방송의 신문 진출이 의견 다양성을 훼손하기 때문에 이를 규제하는 방안을 마련하여야 한다는 주장도 제기됨

- 하지만, 신문은 설립의 자유가 있기 때문에 소유규제가 허용되지 않는 것이 원칙이며, 또 의견 다양성 정책의 중심을 방송에 두어야 한다는 관점에서 이를 검토하면 방송의 신문 진출을 규제할 정당성은 크지 않음

- 프랑스식으로 한 미디어 그룹이 TV, 라디오, 신문 등 3개 영역에서 상당한 정도의 시장점유율을 동시에 차지할 수 없다고 규제하면, 이미 TV와 라디오에서 상당한 지위를 차지하고 있는 지상파 방송사가 신문 시장에 진입하지 못하게 됨

2. 교차소유의 허용 범위

1) 모든 신문사 vs. 대형신문사 배제

○ 지상파 방송과 신문간 교차소유를 허용할 경우 모든 신문사에게 방송사 주식의 소유를 허용할 것인가, 대형 신문사를 배제할 것인가를 놓고 의견이 갈리고 있음

○ 차별의 근거

- 지상파 방송사업자 수의 증가가 없고, 민영화가 즉시 시행되지 않는다고 가정할 경우 신문의 방송 진출은 방송시장의 의견 다양성 제고라는 긍정적 효과는 기대할 수 없는 반면, 미디어 시장 전체에서 보면 여론 독과점화를 초래할 우려가 있음. 따라서 대형 신문사의 배제 내지 제한적 참여 방안이 설득력을 가짐

○ MMS에 따른 신규 채널 매각의 경우

- 지상파 방송사업자 수의 증가를 초래하는 형태로 신문이 방송에 진입한다면 현재 기득권을 가진 방송사업자와 실질적 경쟁을 할 수 있는 신문사업자가 존재하는 것이 의견 다양성 제고에 도움이 될 것임

- 2012년 지상파 방송의 멀티모드서비스(MMS)가 허용되어 신규채널이 늘어날 경우 신문사업자에게 방송 겸영을 허용하지 않거나, 대규모 신문사업자와 다른 신문사업자를 차별대우할 근거가 미약함

2) 대형신문사의 기준

○ 대형신문사를 다른 신문사와 차별할 경우 그 차별의 기준을 어떻게 설정할 것인지를 놓고 의견이 갈림. 독점규제및공정거래에관한법률에 따라 모든 산업에 일반적으로 적용되는 시장지배적 사업자 기준(1사 50%, 3사 75%)을 적용할 것인지, 아니면 별도 기준을 정립할 것인지가 쟁점임

○ 공정거래법과 다른 시장지배적사업자 기준의 위헌성

- 2005년 1월 제정된 신문등의자유와기능보장에관한법률 제17조는 일
반일간신문 및 특수일간신문(무료신문 제외) 중 1개 사업자의 시장점유율이
전년 12개월 평균 전국 발행부수의 30%이상이거나 3개 이하의 사업자의 시
장지배율의 합계가 그 60% 이상(시장점유율이 10% 미만인 자 제외)인 자를
시장지배적사업자로 추정하였다가, 2006년6월29일 헌법재판소에서 위헌결
정을 받았음

- 당시 헌법재판소의 위헌 근거는, 이 조항이 신문의 다양성을 확보하
기 위한 것으로 목적은 정당하지만 독자의 선택 결과인 발행부수의 많음을
이유로 하여 일반사업자보다 신문사업자를 더 쉽게 시장지배적사업자로 추
정하여 규제의 대상으로 삼는 것은 합리적인 이유가 없을 뿐만 아니라 입법
목적은 달성할 수단으로서의 합리성과 적정성도 인정하기 어렵다는 것임

- 그러나 신문법의 쟁점은 신문시장에서의 지배력 문제로 독자가 많다
고 하여 신문시장에서 활동하는데 불이익을 주는 것이 불합리하다는 것인데
반하여, 교차소유의 쟁점은 방송시장에서 의견 다양성을 훼손하지 않기 위해
서 신문시장에서 영향력이 있는 사업자의 진출을 허용하지 않겠다는 것이기
때문에 서로 다른 사안임. 즉 신문시장에서 영향력이 있는 사업자를 선정하
기 위하여 반드시 공정거래법상 시장지배적사업자 기준을 차용할 필요는 없음

○ 별도 기준

(1) 매출액 vs. 부수

- 공정거래법과 다른 기준으로 교차소유를 규제할 경우 그 기준을 매
출액으로 할 것인지, 부수로 할 것인지 논란이 있음

- 독일의 경우 신문시장에서의 점유율은 상법 제277조 제1항에 근거
하여 당해 사업자의 매출액이 당해 시장의 전체 매출액에서 차지하는 비율
에 따름. 즉 신문시장의 경우 여타 시장과 동일한 기준에 의하여 시장지배적
사업자를 선정하고 있음을 보여 줌. 이에 반하여 영국 프랑스 등 교차소유를
규제하는 많은 나라가 부수를 기준으로 하고 있음

- 논리적으로 부수가 매출액보다 의견다양성을 추정하는데 적합한 기준이라고 하겠으나, 부수가 많을수록 신문 판매수입과 광고 수입이 많아지게 되어 매출액도 늘어나는 정의 상관관계가 있음을 감안하면 매출액을 기준으로 하는 것도 부적절하다고 보기 어려움

- 더구나 우리나라는 다른 나라와 달리 신문사들이 무가지 배포 등으로 발행부수를 부풀려온 관행이 있고, 자발적인 부수공개제도가 정착되지 못하였으므로 부수 기준이 매출액 기준보다 의견다양성을 추정하는 지표로 우수하다고 단정하기 곤란함

- 2005년 신문법 제정으로 일간신문사업자는 신문발전위원회에 전체 발행부수 및 유가판매부수 등을 매년 신고하여야 하나, 신고하지 않거나 부실하게 신고하는 신문사가 있어 신문발전위원회 자료를 기준으로 시장점유율을 산정하기도 어려움. 또한 부수를 기준으로 하더라도 발행부수로 할 것인가, 유가 판매부수로 할 것인가의 논란에 봉착함

- 부수가 가지고 있는 한국적 한계를 감안하면, 신문사업에서 발생하는 매출액을 기준으로 하여 대규모 신문사업자를 선정하는 것이 현실적이고 타당함. 다만, 신문법 개정 등을 통하여 신문발전위원회의 자료신고 제도가 정착되거나, 자발적인 발행부수공개제도가 정착되어 신뢰도가 높아지면 매출액 기준을 부수 기준으로 전환하는 것이 타당함

(2) 관련시장의 확정

- 매출액을 기준으로 대규모 신문을 선정한다고 하더라도 관련시장을 어떻게 설정하느냐에 따라 규제 대상이 크게 달라짐

- 헌법재판소는 2006년 6월 29일 시장지배적사업자 추정조항(제17조)을 위헌으로 결정하면서, 발행부수 하나만을 기준으로 시장지배적사업자 여부를 정하는 것이 합리성과 적정성을 결하였으며, 일반일간신문과 특수일간신문을 하나의 동질적인 시장으로 묶는 것이 부적절하다고 지적하였음. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 신문시장에서 소수 신문의 지배력 남용을 방지하기 위하여 시장지배적사업자를 추정하는 문제와 방송시장에서의 의견 다양성 확보를 위하여 신문시장에서 대규모 사업자의 교차소유를 규제하는 문제는 서로 다른 쟁점이므로 현재 결정문에 전적으로 의존할 바는 아니라고 봄

- 교차소유의 제한은 의견 다양성 확보라는 목적을 달성하기에 적합한 수단으로서 의미를 가지기 때문에 관련시장은 의견 다양성과 직접 관련되는 전국종합일간지로 한정하는 것이 타당하다고 봄. 의견 다양성은 언론의 자유를 확보하기 위한 수단이고, 언론의 자유가 가지는 헌법적 가치는 민주주의의 기능보장에 있으므로, 민주주의 국가의 주인인 국민이 국정운영에 대하여 알아야 내용을 종합적으로 전달해주는 종합일간지 시장에서 영향력이 큰 신문사에 대하여 지상파 종합방송시장에 진입하는 것을 제한하는 것은 정당성이 있음

○ 기준

- 관련시장을 전국종합일간지 시장으로 확정한다고 하더라도, 기준을 어떻게 설정할 것인가에 따라 현재 신문시장에서 영향력이 큰 신문사가 포함될 수도 있고 포함되지 않을 수도 있음

- 교차소유 허용에 따른 여론 독과점을 우려하는 목소리도 크고 그러한 우려에 근거가 없는 것도 아니므로 교차소유를 허용하는 초기에는 대형신문사의 방송사 주식 취득 및 지분 참여를 제한적으로 허용하는 것이 타당함

- 매출액을 기준으로 전국종합일간지 시장에서 차지하는 비중이 20%를 초과하는 신문사는 지상파 방송 진출을 일시적으로 제한하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음. 이 경우 전면금지는 충분한 의견 다양성의 확보라는 목적을 달성하는 합리적이고 적절한 수단이라고 보기 어려우므로, 일시적으로 취득 비율을 제한하는 방안이 타당함

- 사건으로는, 영국처럼 특정 방송사 주식이나 지분의 취득 비율을 20%로 설정하는 것을 제안함. 따라서 매출액 기준 시장점유율이 20% 이하인 신문사는 방송사 주식 또는 지분의 30%까지 소유할 수 있는데 반하여, 20% 초과 신문사는 20%까지 소유할 수 있는 차별조치를 시행함

- 참고로, 영국은 신문시장 점유율이 20%를 넘는 사업자는 채널5에 대해서는 제한없이 채널 3에 대해서는 발행주식의 20%까지 소유할 수 있도록 하고 있음

○ KBS2, MBC가 민영화될 경우 채널별로 대형 신문사의 소유한도를 설정하는 것이 필요함. 예컨대 현재 시청자점유율이 높은 MBC에 대해서는 대형 신문사의 상한제를 20%로 정하고, SBS에 대해서는 일반적인 1인 상한제 30%를 적용하는 방안을 도입함

○ 방송시장 점유율 상한제 실시

(1) 의견 다양성 확보의 보충 장치

- 신문과 방송의 겸영 및 교차소유로 인하여 의견의 다양성이 훼손될 것이 우려하는 목소리가 적지 않으므로, 교차소유의 규제와 더불어 한 미디어 그룹이 방송시장에서 점유할 수 있는 상한제를 설정하는 방안을 도입할 필요가 있음. 신문의 시장점유율 산정과 달리 방송의 시청자점유율 산정은 신뢰도가 높으므로 실행에 큰 어려움이 없을 것으로 보임

- 독일의 경우 미디어 사업자의 시청자점유율 상한선을 30%로 제한함. 만약 미디어 그룹에 속한 방송사들의 연평균 시청자점유율이 30%를 초과할 경우 추가적인 방송사 합병이나 주식 소유, 지분 참여, 채널 소유가 금지됨. 한 미디어 그룹이 신문 등 다른 미디어 영역에서 시장지배적 위치를 차지하고 있는 경우 시청자점유율 상한은 25%로 축소됨

- 미국은 시청자도달률을 기준으로 방송시장점유율 상한제를 실시하고 있음. 미국의 경우 하나의 사업자는 전국의 TV 보유 가구 수의 39%를 넘지 않는 범위에서 전국 단위의 TV 방송국을 소유할 수 있도록 하고 있음

(2) 사건

- 우리나라의 경우 방송시장 점유율 상한제를 실시할 경우 국가기간방송인 KBS가 상한제에 걸리게 되어 ①국가기간방송의 경우 예외 조항을 두는 방안, ②기존 방송사의 경우 예외로 하되 신규사업의 추진 및 추가적인 방송사 합병이나 주식 소유, 지분 참여, 채널 소유 등을 금지하는 방안, ③유예기간을 두고 KBS2의 민영화를 통하여 조건을 충족시키는 방안 등을 검토하여야 함

- 현재 방송시장에서 KBS가 차지하는 비중이 크므로, 이러한 현실을 감안하여 독일보다 기준을 상향하여 연평균 시청자점유율 33%(1/3 기준)를 초과하지 못하도록 제한하고, 이 기준을 초과할 경우 신규 사업 진출 및 인수합병을 금지하도록 하고, 3년 이상 이 기준을 초과할 경우 의견 다양성의 훼손이 고착화될 우려가 있으므로 지역 방송국 매각 등의 방법으로 기준을 맞추도록 하는 방안을 추진할 필요가 있음

○ 3개 미디어 영역 동시 지배 불가

- 한 미디어 그룹이 TV, 라디오, 신문 등 3개 영역을 동시에 상당한 정도로 지배하는 것을 금지하고, 2개 영역에서만 상당한 정도의 지배를 허용하는 제도(3개 중 2개 지배 기준)를 도입하는 것도 의견 다양성을 확보할 수 있는 유효한 수단임

- 각 영역별 상당한 정도의 지배력 기준은 신문과 방송간 교차소유시 검토한 기준의 절반 정도로 설정함. 예컨대 신문시장 점유율이 20%를 초과하는 기업에 대하여 방송시장 진출을 규제한다면, 3개 중 2개 지배 기준에서는 신문시장 점유율 기준을 10%로 낮춤. 또 방송시장 점유율 상한제를 30%로 설정한다면, 3개 중 2개 지배 기준에서는 15%로 낮춤. 결론적으로 신문시장 점유율 10%, TV방송시장 점유율 15%, 라디오방송시장 점유율 15%를 동시에 향유하는 미디어 그룹을 허용하지 않음

IV. 허용의 시기

1. 예측 가능성 제고

○ 의견 다양성을 위하여 어느 정도의 방송의 소유규제는 불가피한 면이 있음. 하지만 정보화 세계화 등으로 미디어 환경이 급변하고 있으므로 과거 규제를 전면 재검토할 필요성도 커짐

○ 방송 소유규제 정책의 목표로 의견 다양성 외에 효율성을 고려한다면 사경제주체가 효율적 의사결정을 할 수 있도록 정책의 예측가능성을 높여야 함. 즉 방송의 소유규제에 대한 마스터 플랜을 작성하여 현행 규제를 언제 완화 또는 폐지할 것인지를 사업자에게 알려주어야 할 것임

○ 기술 등 방송환경이 급변하여 중장기 계획을 작성, 공개하기 어렵다면 방송시장에서 의견 다양성의 정도와 방송환경 변화를 주기적으로 점검하는 것을 의무화하는 방법을 고려할 수 있음

- 독일의 경우 3년마다 미디어 집중 및 집중도의 평가 타당성 보고서 발행
- 미국 FCC도 4년마다 규제의 타당성을 검토하는 보고서를 발행

2. 다양성 지표의 개발

○ 미디어 시장의 여론독과점 현황을 파악하기 위하여 미디어 다양성 지표를 개발하여야 할 필요가 있음. 과거 미디어가 많지 않았던 시절에는 신문, 방송, 라디오 등 서로 분리된 미디어 시장에서 여론 독과점이 발생하면 그 자체가 여론 시장의 독과점으로 연결되었지만, 정보통신기술의 발달로 새로운 미디어가 속속 등장하고 미디어간 융합이 발생하는 요즘에는 특정 시장에서 여론 독과점이 발생하였다고 하여 전체 여론 시장에서 독과점이 발생하였다고 단정하기 어려움

- 미디어 다양성 지표는 신문과 방송의 겸영 및 교차소유를 허용하는 기준을 정립하는데 크게 활용될 수 있음. 정보 수용의 주된 원천으로서 신문의 비중이 낮아질 경우 신문시장에서 지배력을 가지고 있다는 이유로 방송시장의 진출을 규제하는 것은 합리성과 적정성을 상실한 것임

○ 그러나 다양성 지표의 개발이 겸영 및 교차소유 허용의 전제조건이라고 할 수는 없음. 다양성 지표는 어느 매체에 어느 정도의 비중을 둘 것인가에 따라 결과물이 다르게 나올 수 있어 다양성 지표의 개발을 놓고 견해 차이가 크게 나타날 수 있음. 만약 다양성 지표의 개발을 전제조건으로 할 경우 다양성 지표 개발의 지연을 통하여 교차소유의 허용을 저지하는 정치적 행동까지 예상됨

- 신문에서의 여론 독과점을 크게 우려하는 쪽에서는 신문의 비중을 높게 평가하는 반면 인터넷매체의 사회적 영향력을 중시하는 쪽에서는 신문의 비중을 낮추고 인터넷의 비중을 높이려고 함

- 2008년 수용자조사에서 신문의 영향력은 방송, 인터넷보다 크게 떨어지는 것으로 나타났으나, 일부에서는 신문이 여전히 의제 설정(agenda setting)의 능력을 가지고 있기 때문에 수용자조사 결과보다 신문의 비중을 높여야 한다고 주장함. 이 경우 어느 정도 신문의 비중을 높여야 할지에 관한 합의가 이루어지기 힘들기 때문에 다양성지표 개발 자체가 무산될 가능성이 높음

3. 허용 시기

1) 겸영

(1) 지상파 방송

○ 신문과 지상파 방송의 겸영은 방송채널의 신규 허가가 가능한 시점에 허용하는 것이 합리적이고 적절함

- 신규 채널이 없는 상황에서 겸영 허용은 특정 신문사에게 기존 방송국을 선물로 주기 위한 포석이라는 오해를 불러일으켜 현실성도 없으면서 불필요한 정쟁만 초래함

○ 2012년 MMS 도입에 따라 신규 디지털 방송채널을 매각하는 경우 이미 방송채널이 의견의 다양성을 충족할 수준에 달하게 되므로 신문과 방송

의 겸영을 허용하는 것도 가능하다고 봄

(2) 종합편성 및 보도전문 방송

○ 의견 다양성 측면에서 볼 때, 신문사가 유료방송 시장에서 종합편성이나 보도전문 방송을 겸영하는 것을 금지할 정당성은 찾기 어려우므로 즉시 규제를 철폐하는 것이 타당함

- 1995년 개국하여 10년 이상 운영한 YTN과 MBN의 시청자점유율은 지상파 방송과 비교할 때 미미한 수준임을 감안하면, 비록 신문시장에서 지배력을 가지고 있는 신문이 유료방송 시장에서 종합편성이나 보도전문방송을 겸영하더라도 10년 안에 방송시장을 지배할 가능성은 극히 희박함

- 또 만약 유료방송에서 크게 성공하여 지상파와 경쟁할 수 있는 수준이 된다면, 방송시장에서 유의미한 수준의 목소리가 하나 더 생기는 것을 의미하기 때문에 의견 다양성을 훼손하기는 것이 아니라, 오히려 의견 다양성을 제고하는 것이라고 평가하여야 함

○ 유료방송 시장의 경우 시장규모에 비하여 채널사용사업자가 지나치게 많아 과다경쟁이 벌어지고 있는 상황이므로 종합편성 및 보도전문 방송의 신규 허가는 자원의 낭비라는 일부 지적도 있음. 그러나 시장 수요를 감안한 방송허가 정책은, 필연적으로 기득권자를 보호하는 결과를 낳기 때문에 신중하게 실시하여야 함

2) 교차소유

(1) 지상파

○ 신문사가 지상파 방송사의 주식을 소유하거나 지분을 취득하는 것은 조속히 허용하되, 신문시장에서 영향력이 큰 신문사는 소유 상한선을 설정하는 소유규제를 당분간 실시하는 것이 의견 다양성의 충분한 수준을 유지하면서도 규제완화를 통하여 방송산업의 효율성을 제고할 수 있음

○ 일부 신문의 교차소유 제한은 한시적으로 시행되어야 하며, 2~3년 단

위로 여론집중도를 파악하여 제한의 존속 여부를 결정하여야 함. 제한이 한시적이라는 점을 분명하게 하기 위하여 방송법 부칙에서 교차소유 제한 규정은 언제(예컨대 2012년 1월 1일)부터 효력을 상실한다고 명기하고, 해당일이 도래하기 전에 국회로 하여금 연장여부를 결정하도록 할 필요가 있음

(2) 종합편성 및 보도전문 방송

○ 유료방송의 경우 모든 분야에서 신문과 방송의 겸영을 즉시 허용하는 것이 타당하므로, 교차소유 역시 제한 없이 바로 허용하는 것이 타당함

V. 추진방안 종합

○ 방송정책의 목표는 충분한 의견 다양성의 확보에 있음

- 의견다양성 확보를 위하여 소유규제 외에 편성규제, 내용심의규제, 허가 및 재허가 규제, 제재조치 등을 기존 방송법의 제도를 종합적으로 활용하고, 이 밖에 시청자점유율 상한제 및 3개 미디어 영역 동시 지배 불가의 기준을 새로이 도입함

- 의견다양성을 확보하는 가장 중요한 수단이 공영방송이므로 명실상부한 공영방송제가 확립되도록 하는 정책을 병행 실시함

○ 겸영과 교차소유를 분리하여 처리함

- 겸영은 의견다양성에 적지 않은 영향을 끼칠 가능성이 있으므로 제한적으로 허용하더라도, 교차소유의 전면 금지는 과도한 규제이므로 이의 완화를 먼저 추진함

○ 신문이 유료방송의 종합편성 및 보도전문방송으로 진입하는 것은 조건 없이 조속히 실시하되, 신문이 지상파 방송에 진입하는 것은 의견 다양성에 부정적 영향을 미칠 가능성을 감안하여 당분간 제한하는 것이 타당함

- 신문시장에서 영향력이 있는 신문사가 지상파 방송사의 주식이나 지분을 취득하는데 상한선을 설정함

- 제한대상인 신문사는 전국종합일간지 시장에서 차지하는 비중이 매출액 기준 20% 이상인 신문사로 정하고, 지분 상한은 해당 회사 주식의 20%로 정함

- 소유제한은 한시법으로 제정하여 일정 시점 이후에는 효력을 상실하도록 함

○ KBS2, MBC의 민영화 계획의 수립 및 집행과 상관없이 규제를 완화함

- KBS2, MBC의 민영화 문제는 의견 다양성 및 방송산업의 효율성 제

고 차원에서 검토하여야 할 과제임에는 틀림없으나, 교차소유의 허용은 민영화와 직접 관련이 없음

- 두 채널을 민영화하지 않더라도 교차소유 허용은 과도한 규제를 풀어 정상화한다는 데 의미가 있고, 2012년 MMS 도입시에는 뉴스 분야의 전문성이 있는 신문사가 방송 시장에 진출하여 의견 다양성을 제고할 수 있으므로 규제완화가 필요함

○ 의견 다양성을 확보하고, 방송의 소유제한의 근거로 활용하기 위하여 여론 다양성 지표를 개발하여야 하나, 지표의 개발이 소유 규제완화의 전제요건은 아님

- 우리나라 여론독과점 현황에 관한 보고서를 주기적으로 작성, 공표하는 방안도 동시 추진함

방송소유 규제완화 신중하게 접근해야

윤성옥 한국방송협회 정책실 연구위원

1. 소유규제 완화와 다양성 확보는 상반된 가치

○ 미디어 소유제한은 서로 다른 두 관점으로 대변됨. 탈규제 옹호론자들은 효율성 모델(an efficiency-oriented model)을 통해 공익(public interest)을 바라보고 정책적 목표 역시 미디어 기업이 좀 더 소비자를 만족시키도록 경쟁을 촉진하는 데 있음. 탈규제 반대론자들은 민주주의 모델(a democracy model)에서 공익을 바라보고 정책적 목표도 다양한 목소리를 위해 미디어 접근 기회를 보장하고 공론을 활성화하는 데 있음.

○ 현재 국내에서 논의되는 방송시장 내 신문, 대기업의 소유규제 완화의 논의는 민주주의 모델보다는 효율성 모델에 의한 주장임. 방송시장에 대기업의 진입장벽을 완화해 투자를 활성화하고 신문이 지상파방송이나 종합편성 PP, 보도전문 PP 등 방송시장에 진출하게 함으로써 이중매체간 진입 장벽을 해소하여 규모의 경제를 달성하고 산업의 효율성을 높이자는 취지로 이해됨.

○ 효율성의 모델은 다양성 확보의 민주주의 모델과 배치되는 정책 목표를 가진다 할 것임. 따라서 국내에서 논의되고 있는 방송의 소유규제 완화에서는 두 가지 배치되는 정책목표를 혼용하는 것을 구분할 필요가 있음. 신문이나 대기업이 참여하는 문제를 비롯하여 방송의 소유규제를 완화하고자 하는 정책 목표는 효율성이 아닌 다양성이 아닐 것임.

2. 해외 사례와 글로벌 스탠다드의 의미

○ 외국의 사례

- 미국: 텔레비전 방송국의 A등급 권역 혹은 라디오 방송국의 주요 커뮤니티 서비스 지역이 신문의 발행 지역과 완전히 겹치는 경우, 일간지와 방송(TV 또는 라디오)의 교차소유를 금지하고 있음.

- 영국: 전국지 시장 20% 이상 점유하는 신문사의 경우, 전국·지방 지상파 방송의 교차소유를 금지하고 있음.

- 독일: 교차소유를 허용하고 있고, 시청자 점유율 연평균 30%로 사업자의 시장지배력을 추정하고 있음. 후자의 경우로 인해 악셀-스프링거 그룹의 Pro7Sat.1 인수합병 계획이 무산되었고, 독일 연방카르텔감독청이 신문과 TV부문 합병을 여러 번 금지했음.

- 프랑스: 지상파 TV와 라디오, 신문 등 3개 중 2개 시장 지분 소유가 가능함.

- 일본: 같은 지역에서 신문과 TV, 라디오 동시 소유가 불가함.

○ 외국의 사례와 글로벌 스탠다드 문제에서는 각 국가의 미디어 상황과 국민의 요구 수준 등을 면밀히 검토할 필요가 있으며 획일적으로 해외 사례가 일반적이므로 국내에도 수용해야한다는 주장은 논리적 타당성을 결여함.

○ 또한 해외에서도 여론의 다양성 측면에서 미디어 소유규제를 대부분 가지고 있다는 점, 미디어 소유규제 정책은 매우 신중하게 접근한다는 점, 미국의 사례에서 나타나듯이 방송통신규제를 관장하고 있는 FCC가 결정하더라도 여론의 저항, 의회, 법원 등에서 부딪힐 만큼 쉽게 결정할 사안이 아니라는 점이 우리에게 시사하는 바라고 판단함.

3. 겸영과 교차소유 용어 이분화

○ 관행적으로 동일한 의미처럼 사용하는 겸영과 교차소유를 개념적으로 구분하는 것은 일정 부분 필요하다고 판단함.

○ 법상 구분해야 할 개념일지라도 현실적으로 경영과 소유를 어떻게 분리될 수 있는가는 또 다른 문제라고 판단함. 만약 방송사에서 소유와 경영이 현실적으로 구분될 수 없는 현실적 토대를 안고 있다면 법률적 용어로서 겸영과 교차소유가 분리될 수 있는 개념임에도 불구하고 우리가 우려하는 바와 논의가 크게 달라지지 않음.

○ 헌법재판소 판결에 대한 해석의 문제

“겸영이 금지된다는 것은 동일한 법인 내의 목적사업으로 일간신문과 뉴스통신 또는 방송사업을 함께 경영하는 것이 금지된다는 의미이다.”

“이렇게 보는 이유는 이 조항의 입법목적이 이중 미디어 간의 결합·집중을 억제하기 위한 것이며, 문언해석상으로도 동조 제3항에서 “다른 일간신문 “이라는 표현을 사용하고 있는 점과 비교해 볼 때 “상호 겸영“은 이중 미디어 간의 겸영을 의미하는 것으로 보이고, 신문법 제15조와 같은 취지를 규정하고 있는 방송법 제8조도 ‘겸영금지’와 ‘주식·지분의 제한·금지’를 구분하여 적시함으로써 주식이나 지분을 취득하는 방법으로 경영에 관여하는 것을 겸영의 범주에서 제외시키고 있기 때문이다” (헌법재판소 2006. 6. 26. 선고, 2005 헌마165 등 결정)

4. 신문의 지상파방송 진출 문제

○ 현행 방송법상 신문은 지상파방송, 종합편성PP, 보도전문PP에 진입할 수 없음. 그런데 발표문에서는 지상파방송에 진입 제한은 당분간 유지해야 한다고 하면서도 상한선을 두어 신문사가 지상파방송의 주식이나 지분을 취득하도록 하고 한시법으로 제정하여 일정 시점 이후 효력을 상실하도록 한다고 함으로써 신문이 지상파방송에도 진입하도록 전면 허용하는 것을 염두에 두고 있다고 판단함.

○ 미디어 소유규제 완화 문제에 있어 특히 신문의 지상파방송 진출 문제에 대해 과연 사회적 합의가 충분히 이루어졌는지 현재로서 의문이며 이러한 문제가 정권이나 방송통신위원회의 일방적인 정책 의지로 추진되어야 할 사안이 아니라면 성급하게 이를 당연한 전제로 하거나 이를 전제로 한시법까지 마련하여 서둘러 확정하는 것은 바람직하지 않다고 판단함.

○ 신문의 종합편성 및 보도전문 PP 진입 역시 조속히 실시해야 한다는 주장에 있어 신중하게 접근할 필요가 있음. 특히 종합편성PP 채널은 현행 방송법상 존재하는 용어이기는 하나 이들의 소유 주체와 규제에 대해서는 방송법상 명확하지도 않을 뿐더러 사회적 컨센서스마저 부족한 상황임.

○ 특히 종합편성PP는 ‘규제없는 지상파방송’으로 전국을 단일 방송권역으로 하고 있고 전체 가구의 80%이상 가입되어 있는 케이블, 위성방송의 의무전송 채널이며, 중간광고나 직접 광고영업이 가능하다는 점, 편성이나 심의 규제가 지상파방송에 비할 바가 아니라는 점 등을 고려한다면 사실상 지상파방송과 같은 영향력을 지님에도 불구하고 규제는 거의 없음. 지상파방송과 동일한 영향력을 가진 종합편성PP에 신문이 진입하도록 하는 것은 지상파방송 진입과 동일한 파급력을 가진다는 점에서 우려되는 것임.

5. 미디어 규제에 대한 큰 그림과 정당성 확보 필요

○ 소유규제 완화가 KBS 2와 민영화 문제와 관련 없이 추진되어야 할 문제라고 하여 연관성을 배제하였는데 단지 이들 방송사의 민영화와 소유규제 정책이 구분된다는 점이 논의의 핵심은 아닐 것이라고 판단함.

○ 그보다는 최근의 미디어 정책 변화에 있어 새로 구성된 방송통신위원회가 큰 그림을 제시하지 못하면서 부분적으로 신문이나 통신, 대기업 등 의도된 방향으로 이끌어가고 있는 것은 아닌지 하는 정책추진기관에 대한 신뢰 부족의 문제라고 봄.

○ 따라서 KBS 2와 MBC의 민영화가 미디어 소유규제 완화와 직접적인 관련이 없으므로 신문의 방송 시장 진입을 먼저 허용해야 한다고 주장하기 보다는 방송통신위원회의 미디어 정책의 큰 그림은 무엇인지 여기에서 미디어 시장을 어떻게 구획하고 규제정책은 어떻게 가져갈 것인지 그러한 큰 틀에서 방송의 진입과 소유제한은 어떻게 원칙을 정한 것인지가 제시되어야 하며 이에 대한 사회적 합의를 충분히 이끌어내는 것이 무엇보다 중요하다고 판단함.

○ 아무리 좋은 정책, 좋은 제도이더라도 규제자의 '선의' 못지않게 사회 구성원들에게 합의를 이끌어내고 정당성을 인정받는 과정은 민주주의 사회의 근간이라고 판단함.

‘방송의 소유규제 완화 추진방안’ 토론문

김택환(중앙일보 멀티미디어랩 소장/언론학 박사)

□ 한국외대 문재완 교수 발제문에 대한 요약과 의견

○ 문 교수가 한국 방송의 소유 규제 완화를 위해 발표한 ‘현행 관련 법제 점검과 의견 다양성 확보 방안, 신문과 방송의 겸영 허용 범위와 시기’ 등에 대해 토론자 역시 대체적으로 의견을 같이함.

○ 발제자는 먼저 소유 규제 완화의 정당성으로 미디어 환경의 혁명적 변화, 글로벌 스탠더드와의 불일치, 신문의 방송 진입으로 인한 뉴스 질 향상, 미디어 산업의 효율성 제고, 신문과 방송의 규제 불균형 해소를 들고 있음.

○ 구체적으로 의견 다양성 확보를 위해 노력하는 유럽과 미국의 사례를 소개하고 있음. 독일과 영국 등 많은 유럽 국가의 경우 신문, TV, 라디오 등 전체 미디어 시장에 대한 독과점 규제를 하고 있으며 대체로 30% 내외의 상한선 규제를 두고 있음. 또 미국은 전국적으로 신문과 방송의 겸영을 허용하되 동일 지역에서 신문과 방송의 교차 소유 수를 제한하는 정책을 갖고 있음. 발제자는 이러한 사례를 통해 한국에서도 신문과 방송의 겸영을 허용하되 여론독과점을 막기 위한 안전판을 설정할 것을 제안하고 있음. 이 경우 한국은 외형상 공영방송 체제가 탄탄히 갖춰져 있기 때문에 유럽식 모델을 따를 수 있다고 덧붙이고 있음.

○ 문 교수는 특히 신문과 방송 겸영의 허용 범위와 시기에 대해 “뉴미디어의 종합편성 채널과 보도채널의 경우 즉시 허용해야 한다”고 주장하면서 지상파 방송의 경우도 로드맵을 밝혔음. 즉 ‘지상파 방송의 경우 신문이 일정 지분을 소유하는 것은 즉각 허용하되, 신문과 지상파 방송의 겸영은 2012년 디지털 전환(MMS) 때 허용하는 것이 바람직하다’는 것임. 지상파에 대해 2단계 접근을 하는 이유는 현재 지상파의 경우 신규 사업자에게 분배할 채널이 없으며, MBC와 KBS2의 민영화는 불필요한 정쟁을 불러오기 때문이라는 논리임.

○ 발제자는 다만 시장에서 영향력이 큰 신문사의 경우 지상파 지분 소유

상한선을 설정할 것을 제안. 예로 전국 종합일간지 시장에서 매출액 기준 20% 이상인 신문사는 방송사 주식의 20% 이상을 갖지 못하도록(한시법으로 설정해 디지털 전환 때 무효화하는 방안을 제시- 토론자의 판단으로 이는 위헌소지 논란을 불러올 수 있음).

○ 또 의견 다양성을 확보하고 방송의 소유제한 근거로 활용하기 위해 독일이나 미국같이 여론 다양성 지표를 개발할 것을 주장하고 있음. 그러나 다양성 지표의 개발이 논란을 불러 와 매체 겸영의 발목을 잡아선 안된다는 점을 강조하고 있음.

□ 발제문에 대한 보충 의견 및 논의 사항

○ 미디어 빅뱅 - 미디어 및 정보 환경의 혁명적 변화

- 2006년 신문법에 대한 헌법재판소 위헌 결정에서 “일간신문과 지상파방송 간 겸영금지가 다양성 보장과 실질적 연관성이 없다는 것이 명백할 정도의 미디어 매체나 정보 매체의 획기적 변화가 생기지 않는 한, 겸영금지의 규제 정책을 지속할 것인지 아닌지는 입법자의 미디어 정책의 판단에 맡겨져 있다”고 판단. 하루 자고 나면 새로운 매체와 정보 서비스가 생겨날 정도의 ‘미디어 빅뱅’ 상황이 이미 몇 년 전부터 전개되고 있음. SBS가 지난해 국제행사(디지털포럼)주제로 ‘미디어 빅뱅-세상을 바꾼다’로 정해 행사를 치루기도 함.

- 한국에서 뉴스나 정보 소비 행태를 보면, 이미 포털이 최강자의 위상을 차지하고 있으며, 이어 TV와 라디오 역시 강력한 매체로 자리 잡고 있으나, 신문의 경우 날이 갈수록 독자들이 줄어들고 있음(최근 조사에 따르면 성인 가족의 40%만이 신문을 구독한다고 조사돼 2000년 조사에 비해 신문 구독률이 20%나 떨어진 것으로 나타남).

○ 저널리즘·경제적 다양성과 신문·방송 겸영정책의 정상화

- 방송정책의 핵심으로 의견의 자유, 이에 대한 전제로 의견의 다양성을 언급하고 있음. 그러나 의견 다양성을 보장하기 위해선 공시적(저널리즘) 및 경제적 경쟁을 통해 보장되는 것이 민주주의 국가의 기본 원리이기도 함. 민

주주의 사회 및 법질서는 기본적으로 공정한 경제적 경쟁 원칙에 기초하고 있기 때문에 미디어와 정보 매체 역시 기회 균등과 동종과 이종과의 경쟁을 통해 다양성이 확보한다는 것이 다양성의 핵심임. 경쟁을 통해 내외적 저널리즘의 다원주의가 실현된다는 역사적인 경험에 근거함(방송미디어 경제 주체의 다양성이 다원주의 확보라는 독일 헌법재판소 판례 참조).

- 한국 역사 상 미디어 영역에서 경쟁이라는 민주주의 핵심 가치를 질식시킨 사건은 언론통폐합이라는 역사상 초유의 사태로 볼 수 있음. 신군부가 언론을 통제하기 위해 ‘신문사는 1도 1사, 방송은 국유화로 신문과 방송의 겸영을 금지’시킴. 거의 한 세대인 30년이 지난 현 민주주의가 정착된 한국에서 이제 신군부의 유산을 ‘정상화’시켜야(박정희 정권 때도 KBS가 서울신문, MBC가 경향신문, TBC가 중앙일보, 동아일보가 동아방송을 겸영했음).

○ 독과점 해소와 방송 경쟁력 - 또 하나의 방송정책 기본 원칙

- 문재완 교수가 지적했듯, 지상파 시장에서 메이저 3사의 독과점은 심화되고 있음. 시장 지배력에 관한 한 KBS가 50%를, MBC가 25%를 넘어서고 있는 상황. 여기에 SBS를 합치면 지상파 방송시장 전체의 90%에 이름. 그런데도 이를 해소하기 위한 기존 정부의 노력이 없었음. 이에 대한 해석은 다양할 수 있음. 아직 정권이 방송을 통제하기 쉬운 대상으로 여기는 것은 아닌지 반문해볼 여지가 있음. 왜냐하면 선진국들의 경우 지상파 방송의 전국 네트워크 사가 기본적으로 6개사인 반면은 한국은 1991년 노태우 정부가 SBS를 신규 민영 지상파 방송사업자로 허가한 이후 새로운 사업자 선정이 없었음. 지역방송 사업자만 허가.

- 미국, 독일, 일본, 영국 등에선 여론의 다원주의와 의견 다양성을 위해 6개 지상파 방송 네트워크 사업자가 경쟁을 하는 것을 바람직한 구조로 보고 있음(방송구조 개혁은 통해 한국에서도 새로운 3 지상파방송 네트워크 사업자 선정이 가능).

- 세계화 시대 방송은 국내 차원을 넘어 국제 경쟁력을 확보해야 한다는 시대적 정언에 직면하고 있음. ‘미드’가 세계를 휩쓸고 있고, 한국의 방송 한류 역시 경쟁력을 높여가고 있음. 하지만 최근 방송의 한류는 한계를 보이고 있다는 비판이 있음. 다시 한국 방송의 한류를 위해 국내 신규 사업자의 확대

가 필요. 국내 경쟁력 향상을 통해 국제 경쟁력 확보를 하는 선순환 구조를 만들 때임.

○ 일자리 창출과 성장 동력

- 신규 지상파 방송 사업자, 케이블과 위성의 중합편성 및 보도 채널 허용 등은 새로운 일자리를 많이 만들 것으로 기대. 통계청 자료에 따르면 임시직을 포함해 전국 방송 종사자는 5만 8천명으로 파악(이중 47%가 임시직).

- 새로운 지상파 방송 사업자 3개가 허용되면 수만 명의 새로운 일자리를 창출할 수 있음. 중합편성과 보도 채널로도 수천 개의 일자리가 늘어날 수 있음(방송통신위원회 자료에 따르면 YTN의 경우 560명 정규직 근무).

- 한류 주역인 ‘겨울 연가’나 ‘대장금’이 국가 경제에 기여한 통계를 보면 제작비의 경우 몇 십억 원이었으나, 수출, 관광객, 한국 상품 이미지 개선에 기여한 금액은 몇 조에 달하는 천문학적인 것으로 전문가들은 평가(2004년 겨울연가 제작비 40억원, 관광수입 약 6천억 원, 생산유발효과 1조 2천원). 21세기 방송 산업은 성장 동력임을 보여줌.

○ 국제적인 글로벌 미디어 기업 출현

- 미디어 시장 역시 이미 국제 경쟁이 치열하게 전개되고 있음. 책, 잡지, 신문, 방송, 영화, 인터넷 등 어느 시장 예외 없이 국제 경쟁을 하고 있음. 국제 경쟁을 하기 위해선 기본적으로 덩치가 있어야 한다는 것이 외국의 사례. 미국의 타임워너와 바이어컴, 호주의 뉴스 코퍼레이션, 독일의 베텔스만과 악셀 스프링거, 프랑스의 비벤디, 영국의 BBC와 미러 그룹, 일본의 아시이와 요미우리 그룹 등 예는 수없이 많음.

<표 - 세계 주요 미디어 그룹 현황. 2006년 기준>

	총매출액 (백만)	근무인원	진출국	업종
타임워너(미)	\$ 44,224(50조원)	92,700명	28	신문, 잡지, TV, 영화, 인터넷 등
베텔스만(독)	€ 19,297(28조원)	97,132명	40	출판, 잡지, 신문, 방송, 음악 등
뉴스코퍼레이션(호)	\$ 28,655(33조원)	53,000명	45	신문, 방송, 잡지,

				위성, 인터넷 등종
비벤디(프)	€ 20,044(27조원)	34,694명	54	방송, 신문, 음악, 영화, 오락 등

- 세계적인 미디어 그룹들이 성장하기 위해선 신문과 방송의 겸영이 기본적으로 허용되고 있음. 이런 글로벌 기업은 일자리 창출 뿐 아니라, 문화 확산에 첨병 역할을 담당해 자국 상품 이미지 제고와 관광 산업에 기여.

□ 방송 겸영 허용을 위한 핵심 고려 사항과 추진 일정

○ 법 개정이 필수

- 신문과 방송의 겸영을 금지하는 신문법 제15조 제2항은 삭제하고, 방송법은 원 포인트 개정을 하는 것이 바람직함. 방송법 제8조 3항과 4항을 개정(독일 같이 한 미디어 사업자가 전체 미디어 시장의 30%를 차지하지 못하게 상한선을 뒀 겸영을 규제하는 방안이 바람직).

- 2008년 정기 국회에서 관련 법 개정해야(늦어도 내년 2월 임시국회에서).

- 발제자 주장대로 법 개정 이후 신문에 케이블과 위성방송의 종합편성과 보도 채널은 즉시 허가해야

○ 디지털 방송 전환과 주파수 배분 정책 수립과 일정을 잡아야

- 법으로 2012년까지 아날로그에서 디지털로 전환해야.

- 따라서 시간을 역산으로 추정하면 2010년엔 정부가 디지털 주파수 운용 및 배분 정책 수립과 집행에 나서야.

○ 대통령의 역할도 중요

- 신문법과 방송법을 개정한 이후 2009년엔 대통령 직속으로 ‘디지털 미디어 활성화 위원회’를 운영. 정책 당국자와 전문가들이 모여 가장 최적의 방안을 도출해 정책에 반영. 한국의 디지털 방송이 다원주의 실현과 경쟁력 향상이라는 2 마리 토끼를 잡을 수 있도록.

토론문: 방송의 소유규제 완화 추진 방안

하주용(인하대 언론정보학과 교수)

우선 방송의 소유겸영규제에 관한 문재완교수님의 세밀하고 종합적인 분석에 깊은 감명을 받았습니다. 소유겸영에 관한 현행 법제가 잘 정리되어 있고, 소유규제 완화의 정당성과 위험성에 대하여 균형있게 분석되었습니다. 이와 더불어 소유 및 겸영규제를 완화해야 할 경우 필요한 정책적 보완사항들에 대한 지적도 매우 타당하다고 생각합니다. 문재완교수님께서 제시하신 소유/겸영규제의 완화에 대한 의견에 상당부분 공감하는 바입니다. 다만 결론부분에서 제시하신 신문과 (비지상파) 방송의 겸영 및 교차소유 허용에 대해서 기본적인 방향에는 동의하나 저는 보다 더 신중해야 한다는 의견을 가지고 있습니다.

1) 신문시장의 쇠퇴에 따른 여론 다양성 훼손 우려

현재 신문과 방송의 상호 겸영/교차소유 관련 규제는 방송법과 ‘신문 등의 자유와 기능 보장에 관한 법률’(이하 신문법)에 명시되어 있다.¹⁾ 방송과 통신 시장 간의 상호 겸영이 완화되는 가운데, 그동안 신문과 방송 간의 겸영이나 교차 소유가 상대적으로 더욱 엄격하게 규제 대상이 되어 온 이유는 보도 기능을 수행하는 두 매체의 특성 상 사상 시장(marketplace of ideas)의 관점에서 소유권이 집중됨으로써 여론의 다양성이 위협받을 가능성이 크기 때문이다.

일반적으로 상호겸영 규제의 목적은 기업 운용 효율을 증가시키고 시장 경쟁력을 향상시키며, 동시에 한 사업자가 하나의 서비스 시장에서의 지배적

1) 우선 방송법 제 8조 제 3항에 의하면 대기업이나 일간신문 그리고 뉴스통신을 경영하는 법인은 지상파 방송사업 및 종합편성 또는 보도 전문 채널을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다. 신문법 제 15조 제 2항에서도 일간신문과 뉴스통신사는 상호 겸영할 수 없으며, 방송법에 의한 종합편성 또는 보도전문채널을 겸영할 수 없음을 규정하고 있다. 특히 신문법 제 15조 제 3항¹⁾과 제 4항¹⁾에서 일간 신문간의 중복 소유나 대기업의 일간신문 소유를 금하고 있다.

지위를 쉽게 얻지 못하도록 하는 것이라 할 수 있다. 이미 강력한 시장 지배력과 경제적 우위를 가진 일부 기업이 시장을 장악하게 되면 경쟁의 감소와 다양성의 감소가 나타나는 것을 억제하려는 것이다. 방송법과 신문법에서 방송·신문간의 상호 겸영을 금지하고 있는 것은 신문과 방송 모두 여론의 형성에 막대한 영향을 미칠 수 있는 매체이기 때문에 소유의 다양성을 확보함으로써 정치적·문화적 다양성을 실현하고자 하는 규제 목적이 있기 때문이다.

그런데 현재 신문시장이 처한 상황은 신문과 방송의 겸영이나 소유규제의 타당성을 약화시키고 있다. 현재 글로벌 미디어 시장은 방송, 신문, 통신, 인터넷 각 영역의 기업결합을 넘어서서 이종 미디어시장 간의 교차 소유와 겸영이 확대되고 다양한 결합상품이 서비스되고 있다. 국내 미디어 시장 역시 유료TV, 전화, 인터넷 서비스가 묶인 TPS(Triple Play Service)가 제공되고 있으며, 결합상품의 가격 할인을 통해 시장을 선점하기 위한 경쟁이 치열해지고 있다. 이처럼 유료방송시장과 통신시장이 결합하여 두 시장 간의 경계가 사라지고, 사업자들은 새로운 수익구조 창출을 위해 노력하고 있다. 이러한 변화에도 불구하고 신문산업은 전체적으로 위축되고 있다. 우리나라 신문의 독자 수는 점차 줄어들고 있고 전체 광고 시장에서 신문 광고가 차지하는 비율도 지속적으로 감소하고 있다. 이로 인해 대부분 신문사는 이익을 내지 못할 정도로 경영이 취약해지고 있다. 신문산업의 축소는 결국 전문 저널리즘의 축소로, 그리고 저널리즘의 질적 저하로 이어질 가능성이 있다.

이러한 신문산업의 위기에 직면하여 주요 선진국에서는 소유규제를 대폭 완화하고 대신 일정한 여론 점유율 상한선을 정하여 이를 넘지 않도록 하는 방식으로 변화하고 있다(박천일, 주정민, 하주용, 이영주, 2007). 즉, 소유겸영규제의 논의가 허용여부가 아닌 어떻게 점유율을 산정할 것인가로 전환되면서, 여론의 다양성을 확보하기 위하여 시청자 점유율 상한선을 설정한다든지 다양성지수를 개발하여 이를 미디어 교차소유 허용여부 결정에 활용하고 있다. 선진국들의 이러한 정책변화는 여론의 다양성이 민주주의의 실현에 있어서 보호해야 할 중요한 가치임에도 불구하고, 미디어 기업이 처한 시장상

황을 고려하지 않을 수 없다는 현실을 반영하는 것으로 해석된다. 공급자 다양성이 곧 미디어 다원성이라는 단선적인 논리를 유지하고 신문기업에게 새로운 활로를 제공하지 못할 경우, 결국 신문산업의 쇠퇴로 이어져 오히려 전체 미디어시장에서의 여론 다양성이 훼손될 수도 있기 때문이다.

이런 상황적 요인을 고려할 때 문재완교수가 지적한 것처럼 신문과 방송의 겸영이나 교차소유제한이 해소될 필요가 있다고 판단된다.

그런데 여기서 한가지 유의할 점이 있다. 즉, 그동안 우리나라 주요 신문이 보여주었던 행태들이다. 한국 신문산업의 소유구조는 사주 일가에 의한 주식독점 및 다각 소유를 특징으로 한다. 주요 신문재벌은 종합일간지, 스포츠지, 어린이 신문, 주간지, 월간지, 인터넷 등 거의 모든 매체를 통합적으로 소유한다(김승수, 2002). 즉, 우리나라 신문산업이 위기에 처하게 된 요인 중에는 신문의 공정성 시비 및 신뢰성 저하, 무가지의 남발 등이 포함된다. 미디어 상황변화에도 불구하고 그동안 국내 신문업계는 새로운 독자를 확보하기 위한 근본적인 노력보다는 무가지를 고액 경품 등을 제공하여 독자를 한시적으로 빼앗아오는 경쟁에 치우쳐왔다. 또한 판매수입확대보다는 광고영업에 치중하였다. 신문의 치열한 부수확장 노력도 판매수익의 증대보다는 광고수입의 증대를 위한 것이었다.²⁾ 이로 인해 독자들에게 신문 구독료를 지불하지 않아도 된다는 생각을 심어주게 되었으며, 신문사가 콘텐츠 향상을 통한 공정하고 생산적인 경쟁에 노력을 덜 기울이는 폐해를 낳았다. 특히 소규모의 신문사들은 무가지와 고액 경품 제공으로 인해 더욱 큰 어려움을 겪게 되었다(김영옥, 2008). 지역신문의 경우 자본과 매출액의 영세성, 경영의 비전문성, 보도 내용의 신뢰성 부족 그리고 판매의 비효율성이 위기의 원인으로 지적되고 있다(이진로, 2002).

문재완 교수님의 발표문에서 “신문과 지상과 방송의 교차소유를 전면금지한 나라는 OECD 가입국가 등 주요 선진국에서 우리나라가 유일”하다고 지적하였는데, 이처럼 비효율적으로 신문을 운영하는 나라도 우리나라가 유일

2) 미디어오늘, 2005년 6월 8일자

할 것이다. 즉, 신문과 방송의 교차소유나 겸영에 대한 부정적인 여론의 상당부분은 우리나라 주요 일간지가 보여주었던 행태에서 기인하는 정서적 측면도 있다.

2) 신문방송의 겸영과 교차소유를 허용한다면

단순한 산업논리에 의한 언론시장 교차소유나 겸영 허용은 자칫 막대한 부작용을 가져올 수도 있다. 겸영이나 소유제한 완화가 미디어 합병을 촉진시켜 여론시장의 독점을 초래할 수 있기 때문이다. 특히 우리나라와 같이 소수의 신문이 신문시장의 대부분을 장악하고 있는 상황에서 신문방송의 교차소유 및 겸영 허용은 자칫 동일한 논조의 확장을 통하여 언론권력의 확대로 이어질 수 있다.

일반적으로 시장 지배력의 전이(leverage of market power)가 일어나기 위해서는 i) 두 시장이 서로 별개의 시장 수요가 존재해야 하며, ii) 1차 시장에서 해당 사업자가 시장 지배력을 가지고 있어야 하며, iii) 2차 시장이 경쟁 시장이 아닌 독점적 시장이어야 한다. 단 경쟁시장이라 할지라도 법적, 경제적 진입장벽이 있고 규모의 경제 효과가 발생하는 네트워크 상품인 경우 시장 지배력 전이가 가능하다. 그리고 마지막으로 iv) 특정 기업의 배타적 행위로 인해 2차 시장에서 경쟁제한효과가 있어야 한다.³⁾

신문사가 케이블 TV의 보도 시장에 진출할 경우, 실제 시장 가치(시청률의 크기)에 관계없이 모든 SO에 송출되고, 광고수익 역시 시청률에 상관없이 일정 수준에서 유지될 것이라는 점을 고려할 때, 일반 재화 시장의 논리를 그대로 적용할 수 없다는 주장이 일면 타당한 점이 있다. 즉, 신문이 보도채널에 진입할 경우 단기간 내에 안정적인 수익을 거둘 수 있는 배급망(채널)을 확보하는 데는 큰 무리가 없을 것이다. 배급망의 크기에 따라 광고 수익이 결정되는 케이블 TV 시장의 메커니즘을 토대로 살펴볼 때, 신문 시장의 지배력을 바탕으로 가시적인 배타적 행위가 일어나지 않더라도 2차 시장

3) Jefferson Parish Hospital District No. 2 et al. v. Hyde, 466 U.S. 2 (1984)

에서의 시장지배력을 확대하는데 영향을 줄 수 있을 것으로 보인다.

또한 보도채널의 경우 사회를 감시하는 기능을 수행하고 있기 때문에 광고주가 보도 채널의 사회적 영향력을 고려하지 않을 수 없다. 특히 미국의 경우 광고 시장이 신문, TV, 라디오 별로 뚜렷하게 구분되어 있어 매체간의 교차 소유가 특정 광고 시장에서의 경쟁 제한 효과를 심각하게 야기하지 않지만, 국내 미디어 시장의 경우 사정이 다르다.

3) 충분한 의견 다양성 확보 기준

발제문에서 충분한 의견다양성 확보 기준을 선진국의 사례를 통하여 제시하고 있는데 이러한 논의들을 한국에 적용할 때 한국의 미디어 시장이 가진 특성을 신중하게 고려해야 할 필요가 있다. 지리적 특성으로 인해 미디어시장이 확연히 구분되는 미국과 같은 나라들과 달리 지역신문이나 지역방송이 여론시장에서 매우 보조적인 역할을 수행하고 있는 우리나라의 미디어시장은 상당히 다르기 때문이다. 이런 점에서 발제문에서 제시한 바대로 해외 사례를 충분히 검토하여 다양성 기준을 마련해야 한다는 제안에는 전적으로 동의하나 “전국 어디에서나 KBS 외에 경제적으로 독립된 상업미디어가 3개 있으면 의견다양성은 상당부분 충족되었다고 보아야 한다”는 지적에는 동의하기 어렵다.

또한 공영방송을 여론 다양성의 중추적 부분으로 상정하는 것은 이론적으로는 바람직하나 역사적 배경으로 보았을 때 어느 정도 현실성이 있을지는 검토해보아야 할 것이다. 이러한 논의가 현실성을 가지려면 공영방송 구조개편 논의까지 논의가 확장될 필요가 있다. 우리나라의 공영방송이 현실적으로 BBC와 같지 않기 때문이다.

아울러 여론다양성 확보의 중심에 지상파가 있다는 주장에는 동의하지만 현재 지상파의 영향력이 점차 약화되고 있으며, 유료방송시장의 확대로 지상파도 비지상파 채널들과 경쟁이 강화되는 상황에서 지상파를 통한 여론 다

양성의 확보가 언제까지 가능할지 모를 일이다.

4) 신문의 방송채널사용사업 진출

국내 미디어 시장의 협소한 규모로 인해 보도채널의 운영에 소요되는 비용에 비해 수익이 충분하지 않을 수 있다. 따라서 교차소유규제 완화를 통해 신문의 보도채널 진입이 허용될 경우 신규채널을 만들기 보다는 기존 보도채널의 지분을 매입하는 형태로 변질되어 여론다양성이라는 취지를 살리지 못할 수도 있다. 따라서 보도채널 시장진입규제를 완화할 경우 새롭게 방송채널시장에 진출하는 사업자의 기존 보도채널 인수합병을 통한 시장전이 시도를 방지하는 한편 신규 보도전문 채널을 런칭함으로써 방송뉴스시장의 경쟁을 촉진할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 그렇게 해야만 새로운 보도채널이 뉴스산업의 경쟁력 강화와 뉴스프로그램의 재활용을 통한 수익구조 개선에 기여할 수 있기 때문이다. 새로운 채널을 런칭하는 대신 기존 채널을 인수합병하거나 지분참여를 통한 손쉬운 방법을 택할 경우 여론의 다양성 실현은 물론이고 시장 경쟁 촉진이라는 목표를 달성하기는 쉽지 않을 것이다

현재 신문의 보도채널 진입이 허용되지 않더라도 이미 주요 일간신문사는 방송채널사용사업에 진출하고 있다. 현재 방송법 제 8조(소유제한)에 의해 일간신문사 및 뉴스통신사의 보도 채널 및 종합편성 채널 진입이 금지되어 있기 때문에 주요 신문사들은 주로 비보도 장르의 채널을 설립하거나 지분을 확보하는 방식으로 방송 콘텐츠 사업에 진출하고 있다. 일간신문사 가운데 승인 대상이 아닌 일반 등록 PP로 방송채널사용사업에 최초로 진출한 사업체는 중앙일보사가 최대 주주로 있는 중앙방송이다. 중앙방송은 현재 Q채널, History 채널, J 골프, 카툰네트워크 등을 운영하고 있으며, 2006년 기준 약 208억 원의 연간 매출액을 달성하고 있다.

<표 1> 신문사의 방송채널사업 진출

신문사	PP	비고
중앙일보사	(중앙방송) Q채널, History, J Golf (중앙애니메이션) 카툰네트워크	연간 매출액 208억 원 (2006년 말 기준)
디지털조선일보	Business &	자체제작 30%
헤럴드미디어	동아TV	최대주주 (주) 카리아, 지분 74.2% 매입
한국일보	석세스 TV(이전 휴먼 TV)	지분 30% 매입 자체제작 30%
이데일리	토마토TV, 이데일리TV	
한겨레신문	낙시 채널 FSTV	미디어넷이 지분 51% 확보

조선일보 자회사인 디지털조선일보가 2007년 6월에 런칭한 Business &의 경우 현재로서는 송출 SO가 37개뿐이지만 2008년도에는 가시청가구 700만을 목표로 하고 있다. 프로그램 편성에 있어서도 자체 HD 스튜디오를 갖추고 자체제작 프로그램 30% 이상을 유지하고 있다. 헤럴드미디어는 (주) 카리아를 통해 여성전문채널인 동아TV의 지분을 인수하였으며, 한국일보는 석세스 TV를 인수하여 자체 제작 비율을 늘리고 있다. 온라인신문사인 이데일리는 토마토TV를 인수한 데 이어 이데일리TV를 설립하였고, 한겨레신문사는 낙시 채널인 FSTV의 지분을 확보하기도 하였다. 이러한 채널들은 신문사의 방송 시장 진입이 성공적일지를 점쳐 볼 수 있는 계기가 될 것으로 생각된다.

5) 결론

발제문에서 제시한 바대로 여론독점 가능성이 높은 지배적 미디어 그룹에는 보다 엄격한 기준을 적용하고, 지속적인 여론시장 분석을 통하여 독과점을 방지할 수 있는 제도적 장치가 마련된다면 신문과 방송의 소유규제를 점진적으로 완화하는 것이 바람직할 것이다.

또한 신문과 방송의 교차소유 허용 등 미디어산업을 활성화하면서도 여론의 다양성을 유지하는 묘안을 찾기 위해서는 미디어가 다루는 주력 콘텐츠

를 구분할 필요가 있다. 보도와 비보도 장르의 정책 목표를 차별화하고 신문 사업자의 보도채널 진출 허용 여부를 결정할 때는 여론의 다양성을 확보하는 것을 최우선 정책목표로 하는 것이다. 특히 일간신문과 지상파방송은 전체 언론시장에 미치는 영향이 크기 때문에 발행부수와 점유율 등 과학적인 기준에 의하여 영향력이 일정 수준을 넘는 주요 일간신문의 방송시장 교차 소유는 금지시키는 것이 바람직할 것이다.

이 발제문에서 주요한 논의사항은 아니었으나 대기업의 종합편성채널 진출에 대해서도 긍정적으로 검토되어야 한다. 현행 방송법에서 대기업의 종합편성 채널의 소유를 제한하는 것은 보도 기능을 포함한 종합편성채널이 특정 기업의 이익을 대변하여 여론을 왜곡시키는 것을 방지할 필요성에 의해 제기된 것이다. 그러나 종합편성 채널을 런칭하기 위해서는 막대한 초기 투자 자본이 소요되며, 시장에 성공적으로 안착하기까지 지속적인 투자가 이루어져야 한다. 또한 지상파 채널과 실질적인 경쟁관계를 이루기 위해서는 자체 제작 프로그램을 대량 편성해야 하므로 콘텐츠 제작에 투자가 가능한 대기업의 참여가 불가피한 측면이 있다.

지난 몇 년간 지상파방송 3사는 자신들이 가진 자금, 인력, 브랜드가치를 이용해 신규 PP사업에 진출해왔다(황근, 2007). 방송채널사용사업부문에 진출한 지상파방송사 계열PP들은 전체 PP 순이익의 70%를 상회하는 시장성 과를 보이며 PP시장의 우위를 점하고 있으며, 지상파방송시장에서 줄어드는 영향력을 뉴미디어시장에서 확대해나가고 있다. 지상파 방송사의 유료방송시장 진출은 결국 다른 PP들에게 돌아가야 할 수익의 몫을 크게 줄여들게 만들고 있다. 중소 PP들의 수익구조가 열악한 상황에서 프로그램 질을 향상시키는 작업에 투자할 여력을 마련하지 못해 악순환이 되풀이되는 것이다.

따라서 방송산업의 경쟁력 강화와 균형발전을 위해서는 지상파방송과 경쟁이 가능하도록 다양한 장르가 결합된 대중적(mass-appeal) 종합편성채널이 필요하다. 종합편성PP가 다채널 유료 시장에 안정된 시청자를 확보하고 주변 전문채널들에 대한 동반시청을 유도함으로써 수익을 신장시키고, 보다

활발한 프로그램 제작에 투자할 가능성이 있기 때문이다. 이를 위해 방송법 제 8조의 소유규제 조항을 재검토함으로써 미디어 간 기업결합을 통한 경쟁력을 제고할 필요가 있다.

토론문 - 방송의 소유규제 완화 추진방안

김영주 (한국언론재단 연구위원)

방송의 소유규제 완화 추진방안에 관한 문재완 교수님의 발표문을 잘 들었다. 크게 공감 가는 부분도 있고, 구체적인 방안과 내용에 대해서는 상반된 의견도 있다. 상당히 많은 논쟁거리가 들어 있다.

규제목적과 규제수단 규제의 대상이 적절할 때 규제의 정당성이 확보된다는 측면에서 신문과 방송의 교차소유를 금지해 온 지금까지의 신문법과 방송법상의 규제가 정당한지를 살펴볼 필요가 있을 것 같다.

지난 4월에 신문과 방송의 교차소유와 겸영⁴⁾을 불허하는 현재의 규제가 완화 또는 폐지될 경우, 과연 신문사들의 방송 진출은 현재의 미디어 산업 구조 내에서 어떻게 가능할 것이며, 과연 사업성이 있는지를 여러 가지 시나리오를 통해 살펴본 적이 있다. 신문이 방송에 진출할 수 있는 모든 가능성을 열어놓고 보았을 때, 크게 다음과 같은 방식들이 가능하다고 정리를 하였다.

첫째, 전국 지상파 방송으로 진출하는 방식으로 KBS2나 MBC가 민영화될 경우 지분참여 (1인 주주 최대 30% 소유 가능)

둘째, 지역 민방에 대한 지분참여

셋째, 지상파 방송의 멀티모드서비스(MMS:Multi Mode Service)가 허용될 경우 새롭게 채널을 할당받는 방식

넷째, 기존의 유료방송(케이블/위성방송) 보도전문채널이나 종합편성채널로 진출할 가능성

다섯째, 새롭게 서비스를 시작하는 IPTV의 보도전문채널이나 종합편성채널로 진출

여섯째, 기존의 보도전문 채널을 인수하는 방식

4) 헌법재판소가 겸영을 금지한 신문법 제15조에 대해 합헌판결(이 조항에 대해 현재는 “일간신문과 지상파방송 간의 겸영금지가 언론다양성 보장과 아무런 실질적 연관성이 없다는 것이 명백할 정도로 미디어매체나 정보매체 환경의 획기적인 변화가 발생하지 않는 한” ‘입법자의 미디어정책적 판단’에 맡길 수 있는 범위라는 이유로 합헌 결정을 내렸다)을 내렸을 때, 소수의견으로, 겸영은 다양한 의미로 해석될 수 있는데, 이러한 해석 중 어떤 것까지를 겸영이라고 할 것인가에 대해 법원의 확립된 판례도 없고 학설상 일관성 있는 해석론도 없기 때문에 법집행자의 자의적 법 해석이 가능하다는 지적이 나온 바 있다.

신문사가 가지고 있는 자산을 고려한 연관 다각화라는 측면에서 가장 현실적으로 가능해 보이는 방안은 보도채널로의 진출이라고 결론을 내렸고, SWOT 분석과 YTN, MBN 등의 사례를 통해 사업성은 크지 않다는 결론이었다.

이 연구는 여론시장의 다양성이란 측면을 고려하지 않고 순수하게 신문의 방송진출 가능성과 수익성만을 고려한 연구였다. 그런데 신문과 방송의 교차소유 허용 문제는 사업성이나 산업적 효과만을 가지고 논의할 수 없고, 여론형성에 미치는 지배적 영향력 즉 여론시장의 다양성이 고려되어야 한다는데 문제가 있다.

미디어 환경과 수용자의 미디어 이용 형태의 변화되고 있는 상황에서 모든 일간신문에게 일률적으로 교차소유를 전면금지하는 것은 설득력이 없고 재검토되어야 할 사항임에 분명하다. 신문의 구독자 수가 감소하고 영향력이 떨어지고 있다고는 하지만 신문은 의제설정, 사건의 해설과 분석, 논평 등을 통해 다른 미디어들과는 다른 영향력을 행사하고 있다. 또한 전체 미디어 지형에서 신문의 과점이 자유로운 여론 형성을 방해하지 않는다는 확실한 증거가 부족한 현재의 상황에서 기존의 규제를 전면적으로 또한 모든 신문사업자들에게 일률적으로 완화하는 것은 바람직하지 않다고 본다.

현재가 지금까지의 교차소유 및 복수소유를 모든 일간신문에게 일률적으로 규제한 것이 부적절하다는 비판을 받아왔듯이, 반대로 겸영과 교차소유를 모든 일간신문에게 일률적으로 허용하는 것도 적절한 방법이 아니며, 여론시장의 다양성을 위협하는 실질적인 관련성을 검토해서 모다 세밀한 규제 방법을 찾아야 한다고 생각한다.

이 경우 어떠한 기준에 의해 교차소유 허용의 범위를 규정할 것인가가 문제인데, 모든 일간신문에게 동일한 규제를 하는 것이 부적절하다면, 차별적 규제의 기준은 발행부수나 매출액보다는 독자점유율이 되어야 하고, 독자점유율의 기준은 판매/유료부수가 적절하다는 판단이다⁵⁾.

5) 일간신문사의 시장지배적사업자 추정 요건(1개 사업자 발행부수 30% 이상, 3개 사업자 60% 이상)을 공정거래법의 규정(1개 사업자 50% 이상, 3개 사업자 75% 이상)에 비해 더 낮은 신문법 제17조의 규정을 현재는 위헌이라고 결정했다. 현재는 그 이유의 하나로 신문법이 매출액, 구독자수, 광고매출액 등 다양한 요인을 함께 평가해야 함에도 불구하고 단순히 발행부수라는 단일 기준으로 시장지배적사업자 여부를 결정하는 것이 합리적이거나 적정하지 않다고 보았다. 발행부수는 한국에서 아직까지 정확하게 파악하기 힘들며, 발행된(인쇄된) 신문이 모두 독자의 손에 들어가는 것이 아니라는 점에서 적절한 기준이 되지 못한다. 판매부수는 독자

현재 신문시장에서 시장 우월적 지위에 있는 신문사를 다른 일간신문들과 차별적으로 규제하는 것이 큰 문제는 아니라고 본다. 현재 신문법 상의 시장 지배적 사업자에 대한 부분은 위헌판결을 받았으나, 독자점유율의 기준이(가령 20% 혹은 30%) 전체 독자 시장에서 대략적인 지배력을 보고자 하는 것이라는 점에서 시장 참여자들이 사전에 인지하고 동의할 수 있는 안정적 방법을 사용한다면, 표본조사를 통한 집계 결과도 충분한 정당성을 가질 수 있다고 본다. 이러한 방법에 의해 조사했을 때 특정 신문사(들)이 시장지배적 사업자로 규정될 경우 그에 대한 비대칭규제는 정당하다는 생각이다⁶⁾.

독자점유율을 기준으로 교차소유를 제한적으로 허용한다고 할 때 교차소유의 대상이 되는 매체는 지상파를 제외한 보도, 종합편성 채널 등으로 한정하는 것이 바람직하다. 특히 현재의 민영화논의는 상당부분 정치적 논란으로 흐르는 경향이 있고, 지상파 방송의 영향력과 신문의 의제설정력의 결합이 가져올 사회적 효과를 감안할 때 교차소유 허용과 관련된 논의에서는 제외되는 것이 현재로서는 적절하다고 생각된다.

소유규제를 완화하여 교차소유를 허용한다고 했을 때 그 허용의 범위와 대상을 어디까지 할 것인가에 대한 논의를 할 때 정당화의 논리든, 위험성을 경고하는 논리든 이해관계자의 입장만을 대변하기 쉽다. 오히려 우리 사회의 그렇기 때문에 오늘과 같은 토론의 자리는 참 필요하다라는 생각이다. 결국 교차소유 허용의 문제는 누구에게 어디까지 허용할 것이며, 그 사회적 효과는

가 비용을 지불하고 신문을 구입한 결과라는 점에서 독자 시장에서 신문이 가진 영향력을 측정할 수 있는 좋은 도구이다. 하지만 이 역시 한국에서는 정확한 집계 어렵다. 판매부수의 정확한 파악은 미디어정책의 기초자료의 수집이라는 측면뿐만 아니라, 시장의 투명성을 높여 신문산업의 경쟁력을 높일 수 있다는 점에서 신문법 제16조가 판매부수를 포함한 자료신고를 의무화했고, 이 규정을 현재는 합헌이라고 결정한 바 있다. 그러나 아직까지 전체 신문의 판매부수를 정확하게 집계하기 힘든 상황이며, 그렇게 되기까지는 상당한 시일이 소요될 것으로 보인다. 판매부수가 정확하게 파악되는 시점까지, 잠정적으로 가구 및 사업장 표본조사를 통한 유료부수의 파악으로 독자점유율을 추정하고, 이를 규제의 근거로 삼을 수 있다. 방송의 시청자점유율도 표본조사를 통해 산출되는 것으로 이를 미디어정책적 규제의 근거로 삼는 사례도 있다(예, 독일). (김영욱, 신문법 개정방안: 교차소유와 복수소유를 중심으로, <미디어인사이트>, 2008년 5월호, 20-12쪽)

- 6) 비대칭규제는 다음과 같은 법적 근거에 의해 정당화된다. 첫째, 헌법 제 11조에 근거한 평등원칙에 따르면 같은 것은 같게, 다른 것은 다르게 취급하여야 한다. 그런데 시장지배력에 차이가 있고 그러한 지배력의 차이가 공공의 질서를 해할 우려가 있다면 시장지배력의 차이에 따른 규제가 요구된다. 둘째, 헌법 제119조 제2항에 따르면 시장지배력에 대한 규제와 경쟁의 보호는 국가의 임무이다. 셋째, 판례와 통설에 따르면 헌법 제15조의 직업선택의 자유는 영업의 자유를 포함하며, 영업의 자유에는 경쟁의 자유가 포함된다. 시장이 특정사업자에 의해 지배되는 경우에는 다른 사업자의 경쟁의 자유가 침해되기 때문에 국가의 기본권을 확인하고 이를 보장할 책임을 지는 국가는 경쟁의 자유를 보호해야 한다. 이러한 헌법 규정들을 종합할 때 어느 시장이든 시장지배력이 남용될 우려가 있고 경쟁의 왜곡이 일어날 수 있는 경우에는 이에 상응하는 규제체도가 요구되는 것이다(김영주, 2008, IPTV 도입을 통해 본 미디어 시장의 비대칭 규제 현황과 문제점, 한국언론학회 가을 정기학술대회 발표논문, 재인용).

무엇인가에 있다. 우리 사회의 의견다양성에 미치는 영향은 무엇이며 이로부터 국민들이 얻을 수 있는 편익과 비용은 무엇인가에 대한 고민도 함께 이루어져야 할 것이다.

몇 가지 질문으로 토론을 마무리 하려고 한다.

1. 충분한 의견다양성의 확보기준에서 공영방송과 관련한 의견에 동의하기 어렵다. 우리나라 공영방송의 위상이 유럽의 공영방송의 위상과 동일한가? 공영방송이 의견상 튼튼하기 때문에 유럽식 규제완화가 가능하고, 주요 유럽 국가에서 시행하는 다양성 기준을 종합하여 안전판을 설정하자는 논의는 이해하기 어렵다.

2. 지상파 방송에 대한 교차소유 허용 문제에 있어서, KBS2와 MBC의 민영화 계획이 없는 한, 방송시장 전체에서 보면 민영방송사업자의 교체에 불과하고, 방송사업자의 수에는 변화가 없어 의견다양성에 미치는 효과는 제한적이라는 설명에 대해 동의가 어렵다. 방송사업자의 수 자체도 다양성에 의미가 있겠지만 소유주(지배주주)가 누구인가는 다양성에 영향을 미치는 중요한 요인 아닌가? 지상파 방송에 대한 교차소유를 인정하는 것의 타당성을 어떻게 찾을 수 있나?

3. 현재의 논의는 신문과 방송의 교차소유에 관한 문제로 한정되어 있으나 방송의 소유규제 완화 문제는 자산 10조 이하의 대기업 진출과도 관련된다. 대기업의 진출과 관련해서는 어떠한 입장이신지 궁금하다. 왜냐하면 방송의 소유규제 완화 시 교차소유완화와 대기업 진출문제는 동시에 다루어질 가능성이 크고 이 두 가지가 동시에 이루어진다고 할 때 우리나라 여론시장에 미치는 영향력은 우리가 생각하는 것보다 훨씬 더 크지 않을까?

토론문 - 방송의 소유규제 완화방안

성육제 (KISDI 방송통신정책연구실)

1. 찬반론

찬반론을 열거할 때는 같은 층위에 있는 주장들을 대립시켜야 오해의 소지가 없음. 예를 들어, 여론다양성의 경우, 여전히 위험하다는 측과 이제는 더 이상 위험하지 않다는 측의 주장만이 같은 층위에 있는 주장이라고 할 수 있음. 게다가 둘 사이의 주장은 완전히 평행선을 그린다고 할 수 없는 측면이 존재함. 왜냐하면 이들 주장의 기저에는 <소유와 편집의 상관관계>, <여론의 다양성 보호의 필요성>이라는 공통적인 합의가 존재하기 때문임. 다만, 현 상황을 바라보는 관점의 차이만 존재할 뿐.

2. 경영과 교차소유의 구분

소유규제 완화의 원칙 중 교차소유와 경영의 차이는 결국 소유와 경영의 차이로 치환할 수 있음. 소유한다고 해서 경영권을 가지게 되는 것은 아닌 이치와 같음. 하지만 일상적인 관점에서 본다면, 소유와 경영을 분리하지 않는 정서를 이해할 수 있음. 게다가, 신규 진출사업자가 낮은 수준의 소유만을 원하지 않을 경우의 수가 더 높다고 판단 됨. 그렇다면 경영권의 기준은 어느 정도인가. (경영권에 직접적인 영향력을 행사하는 기준 20%로 설정)

3. 민영방송과 공영방송, 신문과 방송의 차이 (?)

<특히 의견 다양성을 확보하는데 중요한 역할을 하는 것이 국가기간방송 또는 공영방송(public service broadcasting)임. 튼튼한 공영방송의 존재는 소유규제 완화 시 의견다양성을 확보할 수 있는 보완수단이 됨>

<신문의 경우 수용자가 적극적으로 접근하여 정보를 습득하는데 반하여 방송은 수용자에게 침투되어 수용자가 우연히 접하게 되므로, 의견 다양성 정책의 핵심으로서 소유 다양성 정책은 방송을 중심으로 논의되어야 함>

4. 의견다양성의 범위와 대상

<의견다양성>은 많은 방송규제정책 중 하나가 아니라, 가장 핵심적인 방송 규제정책이라고 판단됨. 따지고 보면, 결국 지역성(localism) 역시 다양성(Diversity)의 일부분으로 파악할 수 있다고 보이기 때문임.

5. 토론의 대상

소유규제 자체가 의견다양성을 보장하기 위한 조치인만큼, 오늘 토론의 대상은 당연히 <여론시장>이 되어야 함.

6. 해외사례

해외사례를 언급할 경우, 출처를 밝혀주셨으면 하는 아쉬움이 남음.

ex) BBC + 3 Rule, <유럽의 경우 일반적으로 지상파 방송시장의 1/3을 다양성의 기준으로 설정>, <다양성(diversity)과 다원성(plurality)의 최소 수준은 전국 지상파 방송국 3개라는 의미임. 보통 공영 방송사 1개, 민영 방송사 2개가 있으면 의견 다양성이 확보된다고 봄> 등

7. 미국사례 분석

<공영방송의 부재>에서 오는 의견다양성에 대한 <불안감>이 FCC 교차소유 규제완화 반대의 <근본 원인>이라는 논리전개에 대한 사실관계 확인 필요.

<우리나라의 경우 공영방송이 외견상 튼튼하게 존재하고 있기 때문에 미국과 달리 유럽식 규제완화가 가능할 것으로 판단됨. 공영방송이 제대로 운영될 경우 소유규제는 완화하여도 충분한 의견 다양성의 기준을 충족할 수 있다고 보아야 함>이라는 결론 도출의 근거 (?)

8. 해외사례의 국내적용

각국의 해외사례를 국내 적용하는 데에 있어서, AND인지 OR인지.

<사건으로, 영국, 프랑스, 독일 등 주요 국가에서 시행하는 다양성 기준을 모두 종합하여 안전판을 설정할 것을 제안함. 따라서 ① 우리나라 모든 지역에서 국가기간방송 외에 경제적으로 독립된 종합미디어가 TV, 신문, 라디오 등을 불문하고 3개 이상 있으며, ② 한 미디어 그룹이 전국 및 동일 지역에서 TV, 신문, 라디오 등 3개 미디어 영역을 동시에 상당한 정도 지배할 수 없으며, ③ 한 미디어 그룹이 점유할 수 있는 방송시장의 상한선을 설정하는 것이 바람직함>

ex) 방송시장 점유율 상한제 실시, 3개 미디어 영역 동시 지배 불가 등

9. 공영방송의 비중과 의견다양성의 상관관계 (?)

<방송의 의견 다양성 측면에서 볼 때, 우리나라의 문제는 공영방송 또는 공영방송이라고 주장하는 방송의 비중이 지나치게 크다는 데 있음. 국가기간방송이자 명실상부한 공영방송이라고 할 수 있는 KBS가 지상파 시장에서 차지하는 시청점유율과 매출액 비중은 50% 전후에 이르고, KBS를 통하여 국가가 간접소유하고 있는 MBC의 비중이 25% 이상이어서 국가가 방송시장에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있는 여지가 과다함>

10. 허용의 범위 : 지상파 vs 종편/보도전문 PP

지상파 방송사업과 종합편성 및 보도전문 PP에 대한 논의의 초점이 단순히 영향력으로 비교되어서는 안 될 것으로 보임. 왜냐하면, 영향력이라고 하는 것은 지금의 현상일 뿐이지 변동가능성이 있기 때문임. 만약, 종편이나 보도전문 PP의 시청자점유율이 지상파 방송보다 더 높게 나올 정도로 시청자점유율이 높아지는 경우, 라이선스를 회수할 수 있을지.

게다가, 종합채널이나 보도전문채널이 승인채널이라는 점에서 매우 높은 진입장벽을 가지고 있다는 사실을 간과해서는 안 됨.

11. MMS 도입의 가능성

<2012년 지상파 방송의 멀티모드서비스(MMS)가 허용되어 신규채널이 늘어날 경우 신문사업자에게 방송 겸영을 허용하지 않거나, 대규모 신문사업자와 다른 신문사업자를 차별대우할 근거가 미약함>

12. 대형신문사 산정기준 : 매출액 vs 부수

대형신문사의 기준을 <공정거래법>과 동일하게 할 것인가에 대한 논의는 차치하고라도, 산정기준은 매출액보다 **부수(발행부수 또는 유통판매부수)**로 하는 것이 정책목표에 더욱 부합한다고 보여 짐.

대안은 <더구나 우리나라는 다른 나라와 달리 신문사들이 무가지 배포 등으로 **발행부수를 부풀려온 관행**이 있고, 자발적인 부수공개제도가 정착되지 못하였으므로 부수 기준이 매출액 기준보다 의견다양성을 추정하는 지표로 우수하다고 단정하기 곤란함> 부족한 부분을 채우는 방향으로 가야 할 것임.

<부수가 가지고 있는 한국적 한계를 감안하면, 신문 사업에서 발생하는 매출액을 기준으로 하여 대규모 신문사업자를 선정하는 것이 현실적이고 타당함. 다만, 신문법 개정 등을 통하여 신문발전위원회의 자료신고 제도가 정착되거나, 자발적인 **발행부수공개제도가 정착**되어 신뢰도가 높아지면 매출액 기준을 부수 기준으로 전환하는 것이 타당함>
=> ABC 제도의 정착을 최고의 정책목표로 추진할 필요가 있음.

13. 교차소유 제한규정을 적용하는 신문서비스 관련시장의 범위

<관련시장은 의견 다양성과 직접 관련되는 전국종합일간지로 한정하는 것이 타당하다고 봄>에 동의함.

14. 규제 예측가능성 제고 및 미디어 환경 변화 고려

<기술 등 방송환경이 급변하여 중장기 계획을 작성, 공개하기 어렵다면 방송 시장에서 의견 다양성의 정도와 **방송환경 변화**를 주기적으로 점검하는 것을 의무화하는 방법을 고려> 적극 찬성

15. 다양성 지표 개발 (For What ?)

<미디어 시장의 여론독과점 현황을 파악하기 위하여 **미디어 다양성 지표**를 개발하여야 할 필요가 있음> vs <그러나 다양성 지표의 개발이 겸영 및 교차소유 허용의 전제조건이라고 할 수는 없음>