

방송 경쟁력강화 및 공공성 구축방안

방송 규제완화 방안 및 효과 - ②

종합편성 및 보도채널 사업자 구도 워크숍

일시: 2008. 11. 4(화) 15:00~17:30

장소: 정보통신정책연구원 2층 중회의실

주관: **KISDI** 정보통신정책연구원

종합편성채널과 보도전문채널 사업자 구도와 주요 쟁점

이영주 (호남대 신문방송학과)

<목 차>

1. 문제제기
2. 방송법 개정안에 대한 찬반 의견
3. 종합편성채널의 필요성
4. 종합편성채널 및 보도전문채널 사업자 구도 예측
5. 해외 주요 국가의 방송신문 겸영/교차 소유 규제
6. 종합편성채널 허용과 관련된 주요 쟁점
 - 1) 대기업집단 참여의 의미
 - 2) 종합편성채널 허용 범위
 - 3) 승인방식과 승인 시기
 - 4) 의무재전송 적용 여부
 - 5) 광고 영업 방식
 - 6) 종합편성채널의 운용방식
7. 보도전문채널 허용과 관련된 주요 쟁점
 - 1) 신문시장의 시장지배적 사업자 추정
 - 2) 보도전문채널 허용 범위
 - 3) 보도전문채널의 의무재전송 적용 여부

1. 문제제기

□ 종합편성 및 보도전문채널과 관련된 현행 소유 규제

- 방송법 제 8조 제 2항: 누구든지 대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자(이하 "특수관계자"라 한다)가 소유하는 주식 또는 지분을 포함하여 지상파방송사업자 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 30을 초과하여 소유할 수 없다.
- 방송법 제 8조 제 3항 : 제2항의 규정에 불구하고 독점규제및공정거래에관한법률을 제2조제2호의 규정에 의한 기업집단 중 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.¹⁾
- 방송법 시행령 제 제4조 제 1항 : 법 제8조제3항의 규정에 의하여 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없는 기업집단에 속하는 회사와 그 계열회사는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제2호 및 제3호의 규정에 의한 기업집단 및 계열 회사 중에서 동법 제14조의 규정에 의하여 지정된 상호출자제한기업집단 중 상호출자제한기업집단으로 지정된 날을 기준으로 자산총액이 3조 원 이상인 기업집단에 속하는 기업으로 한다.
- 신문법 제 15조 제 2항 : 일간신문과 뉴스통신진흥에관한법률의규정에 의한 뉴스통신은 상호 겸영할 수 없으며, 방송법에 의한 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업을 겸영할 수 없다.
- 방송법 제 9조 제 5항 : 방송채널사용사업·전광판방송사업 또는 음악유선방송사업을 하고자 하는 자는 방송위원회에 등록하여야 한다. 다만, 종합편성이나 보도 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 하고자 하는 자는 방송위원회의 승인을 얻어야 한다.

1) 겸영은 한 법인이 방송사업과 신문사업을 동시에 하는 것을 말하며, 교차소유는 신문사업을 하는 법인이 방송사업을 하는 법인의 주식 또는 지분을 소유하는 것을 의미한다. 이에 따라 교차소유의 경우 소유한도를 어떻게 정하느냐에 따라 여론지배력에 미치는 영향력이 달라지는 반면, 겸영은 필연적으로 여론지배력이 커지는 효과를 가져온다(문재완, 2008).

□ 미디어 시장에 대한 규제 완화를 골격으로 하는 방송법 개정 및 인터넷멀티미디어방송사업법 제정.

- 인터넷멀티미디어방송사업법 시행령(이하 IPTV 시행령) 제정 및 방송법 시행령 개정 과정에서 지상파, 보도·종합편성 PP에 대한 대기업 진출 기준 완화 및 종합유선방송사업자(SO)의 겸영 규제 범위 편경과 관련하여 소유규제 기준에 대한 논란이 제기됨.
- IPTV 시행령에서 대기업의 보도·종합편성 PP에 대한 진출기준을 자산총액 3조에서 10조로 확대.
- 방송법 시행령 개정에서도 IPTV와의 규제 형평성을 위해 지상파방송, 보도·종합편성 채널사용사업자에 대한 소유가 금지되는 기업의 기준을 자산총액 기준 3조원 이상인 기업집단에 속하는 기업에서 10조원 이상인 기업집단에 속하는 기업으로 완화.²⁾
- 방송통신위원회가 발표한 방송법 개정 사유로는 첫째, 2000년 당시에 공정거래법상 자산총액 기준 30위까지를 지정한 ‘대규모 기업집단’ 제도를 방송법 시행령 상 대기업 기준으로 원용하였으나, 동 제도가 ’02년에 폐지됨에 따라 상위 30개 정도의 기업을 포함할 수 있도록 ‘자산총액 3조원’으로 대기업 기준을 변경하게 되었고, 둘째 최근 경제규모의 확대로 자산총액 3조원 이상인 기업이 늘어나고 있는 상황에서, 방송분야 경쟁력 제고를 위해 진입규제 완화가 필요하다는 것임(방송통신위원회, 2008. 9.9)³⁾
- 또한 방송사업에 대한 진입규제를 완화함으로써 기업들의 투자를 촉진, 방송산업의 경쟁력을 제고할 수 있기를 기대하고 있음.
- 케이블 SO의 경우도 전국 사업권역(77곳) 5분의 1 이상 소유 금지에서 가입자 기준의 3분의 1 초과 금지로 바뀌면서, 인수합병(M&A)을 통해 초대형 케이블 방송이 생길 수 있게 됨.

□ 그동안 미디어 시장의 소유규제 완화에 대한 국내외 연구가 상당히 축적되어 왔음(김원식·이상우, 2006). 국내에선 방송통신간 상호겸영규제 연구(이찬구, 2003; 정준희, 2007; 조소영, 2007)와 방송신문겸영/교차소유(김영옥, 2008; 김영주, 2008; 문제완,

2) 공정거래위원회 자료에 따르면 신세계, LS, 현대, CJ, 현대건설, 코오롱, 효성, 이랜드, GS, 대림, 동양, 한진중공업, 대한전선 등 상당한 재벌 기업들이 자산규모 10조원 이하에 포함됨. 3조원 이상 10조원 미만 기업은 현대(9조원), GM 대우(8조원), 현대백화점(5.6조원), 태광산업(3.8조원), 대성(3.3조원) 등이다(서울경제신문).

3) 2008년 현재 자산규모 3조원 이상 기업집단의 수는 57개에 해당된다.

2008; 박주연, 2008; 성숙희, 2007, 2008; 이용성, 2007; 이영주·하주용, 2008; Milyo, 2007; Moore, 2004; Owens, 2004; Spavins et al., 2002; Sturm, 2005; Yan & Napoli, 2004)에 대한 검토가 축적되고 있지만, 종합편성채널 허용과 관련된 본격적인 논의는 이루어지지 못함. 이에 본 연구에서는 유료TV 시장에 신규 종합편성채널이 왜 필요한지 다양한 의견을 살펴보고, 만약 새로운 종합편성채널이 허용되고 보도전문채널이 추가로 진입한다면 사업자 구도는 어떻게 전개될 지 전망해보고자 함. 또한 규제 완화와 관련하여 고려해야 할 주요 쟁점이 무엇인지 살펴봄으로써 미디어 관련 소유규제의 완화가 사회적 합의를 거쳐 합리적인 절차를 마련할 수 있는 토대를 제공하고자 함.

2. 방송법 개정안에 대한 찬반 의견

□ 종합편성채널 진입규제 완화 및 방송신문 겸영금지 규제 완화 조치에 대한 반대 입장

- 그동안 방송법에 명시되어 있음에도 불구하고 종합편성채널이 도입되지 않는 이유는 지상파는 종합편성, 케이블은 전문 프로그램 편성에 주력한다는 취지가 있었고, 종합편성채널의 필요성에 대해 사회적 합의가 모아지지 않았기 때문.
- 방송법과 신문법에서 방송신문간 상호겸영을 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 때문(조은기, 2003). 미디어 출구가 많아졌지만 관점의 다양성이 비례하여 증가하는 것은 아니며 사회적으로 중요한 정책 목표의 하나인 공익적이고 지역적 담론이 충분히 이루어지는 것은 아님(Moore, 2004).
- 대기업집단이 종합편성채널사업자에 포함될 경우, 방송의 공익성이 약화될 것이라는 우려가 높음. 이윤극대화를 추구하는 기업의 속성상 시청률 경쟁으로 인해 수용자의 복지보다 기업의 이익에 편향될 우려가 있다는 것임. 대자본이 방송을 통해 여론을 주도하고 왜곡함으로써 친기업적, 상업적 여론만 주도하고, 사회의 다양한 여론은 차단할 수 있다는 것임.
- 유료 방송시장의 성장에 밀려 지상파 방송사의 사업 여건이 어려워지고 있는 상황에서 자산 규모가 큰 대기업이 방송시장에 진출하게 되면, 프로그램 제작비 상승, 콘텐츠 가격 경쟁, 지상파 방송의 경영악화와 프로그램의 질적 저하, 지역방송의 경영 위기 등이 초래할 수 있음.

- 시장 집중과 여론 집중을 방지할 수 있는 법제도적 시스템이 마련되지 않은 채 성급하게 소유규제를 완화했을 경우 심각한 정책 실패를 가져오고, 막대한 사회적 비용을 지불해야 함.

□ 규제 완화 조치에 대한 찬성 입장

- 한미 FTA 체결을 계기로 방송시장의 개방이 본격적으로 이루어지면서 우리나라 방송시장도 새로운 미디어 환경의 변화를 받아들여 시장 경쟁력을 제고해야 함. 미디어 시장의 환경 변화를 반영하지 못한 현행 미디어 관련 법 규정은 방송사업자의 규모의 경제 실현을 근본적으로 억제하고 있음. 정부에 의한 소유규제가 프로그램의 다양성을 증가시키지 못하고 방송 산업의 비효율성까지 발생시킨다면 공익성의 명목으로 이루어지는 정부 규제가 설득력이 잃게 됨(김원식, 이상우, 2006; 임정수, 2004).
- 보도와 종합편성채널은 막대한 초기 투자자본이 필요하고, 양질의 콘텐츠를 지속적으로 제작해야 하기 때문에 대기업의 투자가 불가피함. 방송매체가 다양해지고 인터넷을 통한 쌍방향 의견교환이 활발해진 상황을 고려할 때 대기업에 의한 여론독점 가능성은 매우 낮음. 대기업의 진입에 따라 방송의 다양성이 저해되고, 방송시장이 독점화된다는 주장은 입증된 바 없음. 오히려, 거대 자본 사업자는 복수채널 운영을 통해 프로그램의 다양성을 구현할 수 있음.
- 신문의 방송진입으로 뉴스의 질이 향상될 수 있음. 뉴스 취재에 경쟁력이 있는 신문사가 방송에 진출함으로써 방송사간 경쟁이 심화되고, 뉴스의 질이 향상될 것으로 기대(문재완, 2008). 특히 신문사를 소유한 방송사가 지역뉴스/공적 이슈를 다른 프로그램을 50% 이상 더 많이 방영하고 있는 바, 속보, 심층 기사, 정치적 해설 기사 등을 다각도로 제공하고 있는 것으로 나타남(Spavins et al., 2002).
- 방송시장에서 누려왔던 지상파 방송의 독점적 지위를 해체할 수 있음. 인위적 규제 없이도 경쟁이 활성화되면 방송시장의 독점은 불가
- 방송심의, 방송평가, 재허가 심사 등의 사후 여론 독점 방지 시스템을 도입하고 이를 철저히 운용함으로써 여론의 독과점을 차단할 수 있는 사후 규제가 가능함.

3. 종합편성 채널의 필요성

□ 종합편성채널의 정의

- 전문편성이란 특정 방송분야의 방송프로그램을 전문적으로 편성하는 것을 말하며, 종합편성은 보도, 교양, 오락 등 다양한 방송분야 상호 간에 조화를 이루도록 방송 프로그램을 편성하는 것으로 정의됨.
- 방송법상 명시되어 있어 규제기관이 종합편성채널이나 보도채널을 인위적으로 제한할 근거는 없으며, 자격을 갖춘 사업자라면 승인 대상이 될 수 있음.

□ 그동안 종합편성채널이 없었던 이유

- 케이블 TV 출범이후 그동안 종합편성채널이 없었던 이유는 무엇보다도 종합편성채널을 운영할 만큼 케이블 시장의 규모가 충분히 크지 않았음. ARPU가 5000~7000원에 머물러 있고, 온미디어와 CJ 계열, 지상파 MPP, 그리고 일부 보도 채널을 제외한 중소 PP들에게 지불되는 프로그램 수신료가 매우 낮은 수준임. 즉 종합편성채널의 승인을 요청한 사업자가 거의 전무했기 때문에 방송위에서 종합편성 PP에 대한 세부적인 정책지침을 논의하지 못함.
- 지상파 방송사가 종합편성 사업자로서 방송 시장에서 독점적 지위를 누려왔기 때문임. 지상파 플랫폼을 토대로 높은 제작비를 투입하여 시청자가 선호하는 양질의 프로그램을 제작, 방영하기 때문에 유료 TV 시장의 어떤 PP라도 지상파 방송을 대상으로 시장 경쟁력을 갖추지 못함.
- 규제 기관인 방송위원회가 종합편성채널을 승인하지 않겠다는 의지를 가지고 있었음. 케이블/위성에 종합편성채널보다는 전문채널이 많은 이유는 시청자의 다양한 문화적 욕구를 충족시키고자 하는 정책목표를 가지기 때문.

□ 종합편성채널이 과연 필요한가?

- 유료TV 시장에 기존의 지상파 방송 외에 또 다른 종합편성채널이 우리 사회에 필요한가에 대한 의견이 엇갈리고 있음.
- 종합편성채널의 도입이 필요하다는 입장에서는 유료TV 시장의 왜곡을 정상화하고, 방송시장에서의 지상파 방송 독과점을 해소하는 방안으로 종합편성채널 도입의 정책적 목표로 삼아야 한다고 주장하고 있음(황근, 2007; 김신동, 2007). SO의 저가 티어링, 인포머셜 등 프로그램 수신료 외의 수입에 대한 의존 심화, 통신사업자와의 가격 경쟁으로 인한 방송 부문 ARPU 감소 등으로 인해 프로그

램을 재생산하는 동력이 차단되어 있음(권호영, 2004).

- 전체 PP 시장이 꾸준히 성장하고 있음에도 불구하고 지상파 계열 PP들의 매출액이 차지하는 점유율이 37.8%, 순이익 점유율은 74.62%에 달하고 있어 지상파 계열 PP 대 비지상파 계열 PP의 재정 상황이 양극화되고 있음.
- 방송시장은 기본적으로 서로 다른 차별화된 프로그램 상품을 가지고 경쟁하는 독점적 경쟁 시장구조라 할 수 있음. 따라서 콘텐츠의 다양성을 확보하지 않으면 다매체 다채널 유료 TV 시장이 본질적으로 차별화될 수 없는데, 현재 케이블 TV의 수많은 PP가 지상파 콘텐츠의 재방송에서 크게 벗어나지 못하고 있음. 새로운 콘텐츠를 공급할 수 있고 대중 소구력이 높은 종합편성채널의 신설을 통해 습관적이고 지속적인 시청행위를 유도함으로써 지상파방송과의 균형발전을 꾀하고 수용자의 선택의 다양성을 넓혀주어야 할 필요성이 있음.⁴⁾
- 특히 종합편성채널을 독립외주제작사들과 지역 방송사들의 프로그램을 효율적으로 활용할 수 있는 채널로 운용함으로써 콘텐츠 활성화와 지역방송 보호라는 방송정책의 중요한 목표를 실현할 수 있을 것으로 기대함.

<표 1> 종합편성채널의 필요성과 기대효과

필요성	기대 효과
- 다양한 연령층에게 소구할 수 있는 종합편성채널을 유료TV시장의 핵심 브랜드로 이미지 고양	- 습관적이고 안정적인 시청 행위 유도
- 지상파 콘텐츠에 대한 의존에서 벗어나 유료 TV만의 새롭고 독창적인 신규 콘텐츠를 공급	- 콘텐츠 시장 활성화
- 신규 콘텐츠의 제작을 유도하고, 외주제작사 및 지역방송의 프로그램을 편성하는 창구로 활용	- 프로그램 유통 창구 활용
- 수용자가 선택할 수 있는 콘텐츠와 채널이 확대	- 수용자 복지 증대

- 종합편성채널 도입을 촉구하는 전문가모임, 가칭 ‘오픈 TV 추진위원회’에서는 디지털 시대정신인 참여와 개방에 바탕을 둔 새로운 시민 사회의 공론장을 건설하고 콘텐츠 산업을 활성화하기 위해 종합편성 PP가 가장 이상적인 대안인

4) 2003년 한때 다양한 제작주체들이 참여하는 수도권 중심의 지상파 채널 설립이 추진된 바 있으나 재원 및 설립 주체의 성격으로 인해 논의에 그친 바 있다(정윤경, 2005).

될 수 있을 것으로 여기고 있음.⁵⁾ 이들이 제시한 새 방송 비전은 (i) 고품격 정보, 교양, 오락 등을 생산 공유하는 민영공익방송 (ii) 개방성과 쌍방향성을 추구하는 오픈 미디어, (iii) 사회통합을 추구하는 시민 공론장, (iv) 독립제작사 및 콘텐츠 생산자들이 원원하는 외주중심 채널, (v) 자본으로부터 자유로운 독립 미디어 등으로 시민공론장이자 열린 미디어를 지향하고 있음.⁶⁾

- 다른 한편에서는 기존의 지상파 방송과 차별화된 또 다른 종합편성채널이 유료 TV시장에 필요한지, 과연 새로운 채널이 차별화된 콘텐츠를 수급함으로써 유료 TV시장을 활성화시킬 수 있는 원동력이 될 것인지 의문을 제기하고 있음(김영욱, 2008). 종합편성임에도 불구하고 지상파 방송과 현저히 다른 진입규제, 편성규제, 광고규제로 인하여 양질의 콘텐츠가 방송될 수 있는 제도적 장치가 미비한 상태에서 도입하게 되면, 새롭게 런칭하는 종합편성채널 역시 시청률과 광고확보를 위해 흥미위주의 선정적인 드라마, 오락물로 편성함으로써 기존 PP와 크게 다를 바가 없다는 것임. 또한 종합편성채널은 초기 진입 비용이 크고, 상당 기간 동안 적자를 감내할 수 있는 운전자본이 확보되어야 하는 측면에서 대기업 집단의 참여가 불가피한데, 기업의 경영 논리와 상업적 논리에서 벗어나 독립적이고 자유롭게 방송을 운영하는 것이 현실적으로 어렵다는 것임.

4. 종합편성채널 및 보도전문채널 사업자 구도 예측

□ 다음에서는 종합편성채널과 신규 보도전문채널이 유료TV 시장에 진출했을 경우 어떤 사업자가 진출할 가능성이 있으며 그 사업성은 어떠한 것인지 살펴보고자 함.

□ 종합편성채널 예상 사업자 구도

- 소유규제가 완화될 경우 CJ가 종합편성 채널 공급자로서 종합편성 PP로 나설 것이라는 전망이 있으며, 새롭게 진입 가능한 기업 집단 중 이미 방송사업에 진출했거나 관심을 보이고 있는 현대홈쇼핑, 티브로드, HCN 등이 종합편성 후보로 부상하고 있음. PP 가운데서는 중앙 방송과 CBS가 각각 종합편성 PP와 보도 PP 운영을 위해 준비 중이며,⁷⁾ 지역 방송 연합체인 MBC NET과 Open TV도 종합편성채널을 계획하고 있는 것으로 알려져 있음.

5) 발의인단에는 언론계, 시민대중, 문화계, 학계, 방송계, 법조계 등 다양한 인물과 TV드라마제작협회, 자연다큐멘터리제작자협회, 비디오저널리스트협회, 영상제작협동조합, 콘텐츠산업진흥협회 등 단체가 참여한 것으로 알려져 있음.

6) 연합뉴스 2007년 2월 4일자

7) 미디어오늘 2008년 5월 14일자

<표 2> 종합편성채널 예상 사업자

유형	종합편성채널 예상 사업자
SO	CJ, HCN, C&M
PP	중앙방송, YTN
지역방송	MBC NET
신문사	조선, 동아

- CJ는 주요 MSO이자 CJ 미디어를 통해 다양한 채널을 보유하고 있는 MPP이며 또한, CGV, 엠넷미디어 등 다양한 콘텐츠 사업을 전개하는 멀티미디어 그룹으로서 종합편성채널을 보유하게 되면 영향력이 막강해질 수 있음.
- 중앙방송은 신문사 중 유료 TV 시장에 가장 빨리 적응하면서 4개 채널을 보유하고 있으며, 특히 큐채널은 교양·다큐 장르를 중심으로 종합편성채널을 지향하고 있는 것으로 알려짐.

□ 보도전문채널 예상 사업자 구도

<표 3> 신문사의 PP 진출 현황

신문사	PP	비고
중앙일보사	Q채널, History, J Golf 카툰네트워크	연간 매출액 208억원 (2006년 말 기준)
디지털 조선일보	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	경제
한겨레신문	낚시 채널 FSTV	미디어넷이 지분 51% 확보
매일경제신문	매일경제TV MBN	보도전문채널
한국경제신문	한국경제TV	경제전문 채널
머니투데이	MCN	영화채널
서울경제	무협TV	무협영화채널

* 출처 : 이영주·하주용(2008), 한겨레신문 2008년 9월 9일자 채구성

- PP 시장에 가장 먼저 진출한 신문사는 중앙일보로, 현재 Q 채널, History 채널, J 골프, 카툰네트워크를 운영하고 있음. 디지털조선일보는 경제전문채널 비즈니

스앤을 2007년부터 서비스하기 시작해, 30% 이상 자체 제작하는 한편 고화질 영상 프로그램을 내세워 채널을 차별화하고 있음. 헤럴드미디어는 (주) 카리아를 통해 여성전문채널인 동아 TV의 지분을 인수하고, 한국일보는 석세스 TV를 인수, 이데일리는 토마토TV와 이데일리TV를 설립함.

- 신규 보도 전문 채널을 신설하려는 신문사는 조선일보, 동아일보, 중앙일보가 가장 유력한 후보로 부상되고 있음. 중앙일보와 디지털 조선일보는 PP시장의 경험을 바탕으로 보도전문채널의 진출이 상대적으로 용이할 것으로 보임.
- 경향신문은 다른 언론사나 기업과 컨소시엄을 구성해 보도전문채널을 신설하거나 인수할 계획이 있으며, 국민일보 또한 초기에는 PP를 인수하여 쿠키미디어가 생산하는 콘텐츠를 편성할 계획을 가진 것으로 알려져 있음.⁸⁾
- 지상파 방송사 역시 MMS⁹⁾가 허용된 이후 24시간 보도전문채널을 추가 설립하려는 계획을 가지고 있음.¹⁰⁾
- 신문사들이 PP 사업에 진출하는 것은 신문시장 침체가 지속되는 상황에서 새로운 사업 영역으로의 진출이 불가피하고, 수익과 인지도를 확대하는 데 있어서 영상 매체를 통해 기존 콘텐츠를 활용할 수 있기 때문으로 해석됨(이영주·하주용, 2008).

□ 종합편성채널의 사업성 전망

- 종합편성채널의 사업성은 불투명함. 종합편성채널의 성공여부는 기존 지상파와 경쟁할 만한 콘텐츠를 제작할 능력과 의지를 갖추느냐에 달려 있는데, 지상파 계열 드라마 PP, 투니버스, OCN, Home CGV와 같은 수준의 시청률만으로는 신규 프로그램 제작에 소요되는 막대한 비용을 감내할 수 없기 때문. 지상파 방송사의 평균 프로그램 제작비용이 약 2천 500억에서 3천 억 수준임을 감안할 때, 막대한 자본력을 갖춘 대기업이 아닐 경우 이에 준하는 프로그램 제작비를 투자할 수 없고, 최소한 3년~5년 간 감수해야 할 적자를 버틸 수 없음.

8) 미디어오늘 2008년 3월 28일자

9) MMS란 디지털방송에서 주어진 한 개의 주파수 대역에서 하나의 HD 채널 이외에 SD급 채널과 오디오 채널, 데이터 방송채널을 추가로 제공하는 디지털 다채널 서비스를 말한다.

10) 경향신문 2008년 4월 9일자. 김영주 2008 재인용

<표 4> 케이블 TV 가격대별 가입비율

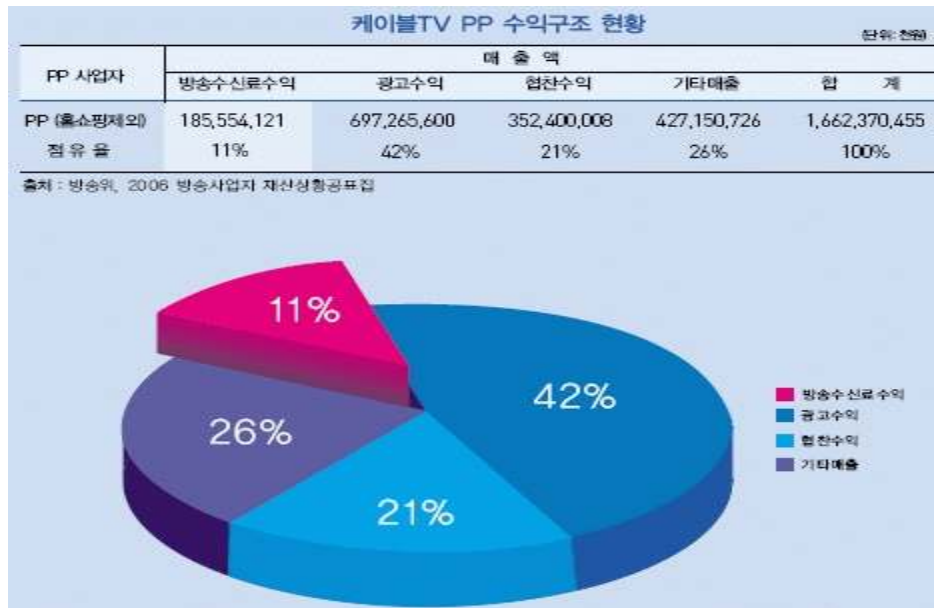
	아날로그	디지털
총 가입자	13,788,976	430,858
6,000원 미만	24.9%	
10,000원 미만	60.8%	
15,000원 미만	6.9%	3.2%
15,000원	7.4%	4.1%
15,000원~25,000원		92.7%

* 가격은 수신료 기준임

* 출처 : 한국케이블TV협회

- 케이블 TV 가입자들이 의무형, 보급형 등 낮은 저가 tier에 집중되어 있어, SO가 가입자로부터 거두는 평균 수입은 10,000원 미만으로 형성되어 있음. 2006년 현재 107개 SO의 전체 수신료 수익은 8천 700억원 정도이며, 이 중 PP에 지불한 프로그램 수입은 1천 267억원 수준이다.
- 케이블 TV SO가 우월적 지위를 이용해 협상력이 낮은 PP에게 지불해야 할 수신료 배분 비율을 축소하고 있음. PP의 수입 구조를 보면 인포머셜을 포함한 광고 수익이 42%로 가장 높고, 수신료 수입은 11% 에 머물러 있음. PP의 수입구조를 정상화하고자 SO가 2008년 25%, 2009년 26~30.03%를 배분하기로 약속했으나, 최근 협의 과정에서 2010년까지 수신료 배분비율을 20%로 축소 동결하는 안을 강요한 것으로 알려짐.¹¹⁾

11) 디지털 타임스, 2008년 10월 23일자



- 가입자당 수입과 미디어 광고 시장은 제한되어 있는 상황에서 종합편성채널이 추가로 시장에 진입할지라도 시장 수요가 매우 불확실함.
- 따라서 종합편성채널 예상 사업자 중 그동안 유료TV 시장에서 플랫폼사업자와 채널공급자로서 노하우를 축적한 CJ와 보도채널인 YTN이 확보하고 있는 플랫폼을 바탕으로 가장 손실을 적게 보며 진입가능함. 그러나 IPTV의 서비스가 본격적으로 시작되면서 통신기업과의 시장 경쟁이 치열해지는 상황에서 두 방송사 모두 정부 규제정책과 시장 수요가 불확실한 종합편성채널에 진입할 지는 불확실함.
- 특히 YTN은 새로운 플랫폼이 도입될 때마다 킬러 콘텐츠로 채널을 재전송하고 있으며 창구 효과를 극대화하고 있기 때문에 신규 사업자가 YTN의 지분을 획득하여 간접적으로 보도 채널이나 종합편성채널에 진입할 가능성도 있음.¹²⁾ 잠재적 시장 수요가 크지 않은 상황에서 신규 채널을 세우는 것보다 기존 보도 채널을 인수하여 인력, 시설, 제작 시스템을 그대로 이어받는 것이 더 효율적이 되고 기존 시장을 안정적으로 물려받을 수 있기 때문.

□ 보도전문채널의 사업성 전망

12) YTN은 한진 KDN21.4%, KT&G 19.9%, 미래에셋생명 13.6%, 한국마사회 9.5%, 우리은행 7.6%로 5대 주주가 총 72%의 주식을 보유하고 있다.

- 보도채널은 종합편성채널보다는 진입에 따른 초기 투자비용이 상대적으로 적고 신문사의 경우 뉴스 콘텐츠 제작 능력을 갖추고 있어 현실적으로 가장 가능성이 큰 방송진출형태가 될 수 있음.

<표 6> YTN과 MBN의 제작 구조 및 시장성과 비교

	YTN	MBN
기자	262	71
전체 인력	586	182
자체제작비율	94%	87%
제작비용	328억	36억
시청률	0.73	0.24
수신료 수익	50억	32억
광고 수익	609억	317억
매출액	970억	385억

* 출처 : 2007년 방송위원회, 방송산업실태보고서 재구성

- 보도채널의 신설은 새로운 방송콘텐츠를 제작하여 방송하는 것이기 때문에 초기 비용이 막대하다. 고급인력, 장비, 시설을 갖추어야 하는데 YTN의 경우 전체 인력 586명 중 기자가 262명에 다라고, 연간 제작비용이 328억원에 이르고 있음.
- 이에 반해 시장성과를 보면 YTN과 MBN의 2007년 평균 시청률은 각각 0.73%, 0.24%에 그치고 있음. YTN의 수신료 수익은 50억, 광고 수익은 609억, 2007년 매출액은 970억이지만, 초기 10년동안 누적적자가 1천억에 달하다가 2007년 처음으로 흑자를 기록했다. 수신료 수익과 광고 수익은 감소 추세에 있으며 기타 수익이 전체 매출 증가에 기여하는 부분이 큼. MBN은 초기 3년 만에 흑자를 낼 수 있었는데, 제작비가 많이 드는 뉴스 보도 프로그램을 최소화하고 증권방송을 중심으로 했기 때문.
- 추가 승인되는 보도 채널의 수, 기존 신문사들의 보도채널 진출 의지, KBS의 MMS 보도 채널 진출 여부, 일반 PP들의 보도채널 진출 의지에 따라 보도 채널간 경쟁이 달라질 것이나, 보도전문채널에 진입한다할지라도 새로운 시장 수요를 창출하기보다는 기존 보도 시장을 나누어 갖는 결과를 가져올 가능성이 크고, 기존 보도 채널이 확보하고 있는 장벽이 높아 사업성이 밝지 않음.

5. 해외 주요 국가의 방송신문 겸영/교차소유 규제

1) 영국

□ 해당 기업이 관련시장에서 시장 점유율 20%를 넘어설 경우에 교차 소유 제한

- 영국의 경우 미디어 산업에 대한 탈규제 정책을 강화하여 이전까지 별도의 규정으로 규제해오던 미디어 기업들 사이의 합병 심사 규정을 일부 특수한 경우를 제외하고는 일반적 기업 합병 규정에 의한 심사로 완화함.
- 미디어 기업들 간 합병의 경우 주무장관(DTI)이 경쟁법에 의거한 심의 사항 이외에 추가적인 심의 규정을 적용할 수 있으며 이때 소유권의 다양성과 경제적 이익을 보장하고, 시장에 해로운 영향을 주지 않도록 하기 위한 공익 심사를 거쳐야 함(박주연, 2008).¹³⁾
- 신문과 방송의 교차소유의 경우 한 개 또는 그 이상의 전국지를 보유하고 전국 신문 시장 점유율 총합이 20%를 넘는 신문의 소유자는 지상파 방송인 채널 3(ITV)의 면허를 소유하지 못함.
- 지역시장에서도 채널3의 지역사업권역 내에서 해당 지역신문 시장점유율(직전 6개월간 발행부수) 총합이 20%를 넘는 소유주는 지역 채널3의 면허를 직간접적으로 보유하지 못함. 미디어 소유/겸영규제 완화에도 불구하고 신문시장의 지배적인 사업자의 방송시장 진출은 제한.

2) 독일

□ 교차 소유 규제 없음, 시청자 점유율 30%로 제한

- 독일은 미디어사업자의 경제적 경쟁의 자유를 보장하면서 동시에 여론 경쟁을 통한 언론의 다양성을 유지하기 위한 이원적 접근법을 사용하고 있음. 미디어 간 지분 소유나 기업 결합은 모든 산업분야에 적용되는 일반법인 경쟁제한방지법에 의하여 심사하며, 여론집중이나 여론지배력 전이를 방지하기 위한 미디어 집중규제는 각 주의 신문법과 방송법, 그리고 1987년 16개 주가 체결한 방송국가협약을 통해 규제
- 신문업에 대한 진입규제나 소유제한이 존재하지 않으며, 방송국가협약 역시 동종 또는 이종매체간 소유제한을 직접 규제하지 않음. 다만 여론다양성을 보호하기 위하여 민영방송의 지분을 소유하는 자는 전국적으로 연평균 시청자점유율

13) 신문산업에서 집중의 기준은 평균 발행 부수 50만 부수이다. 신문이 50만부의 발행부수를 갖고 있거나, 이를 초과하면 공익성 여부를 평가해서 인수 및 합병의 판단 근거로 활용함.

- 30% 한도 내에서만 무제한 방송사 소유를 허용할 수 있음(이봉의, 2007).¹⁴⁾
- 해당 기업이 신문 등 다른 미디어 영역에서 이미 지배적인 위치를 점하고 있는 경우 기준 비율은 25%로 축소됨.

3) 프랑스

□ 교차 미디어 행위에 대한 시장 규모 또는 수의 제한

- 프랑스는 단일 미디어사업자가 신문과 방송을 교차소유할 수 있도록 허용하고 있어, 지역 일간지의 지역 방송 진출, 메이저 방송사의 지역 방송 및 지역일간지 진출이 일상화되어 있음.
- 방송사업에 진출하지 않은 신문 사업자의 경우 전체 일간지 판매 부수의 점유율 상한선은 30%이나, 방송산업에 지분을 가지고 있는 경우 전체 일간지 판매 부수의 10%를 점유율 상한선으로 규정하고 있음.
- 전국배포 일간지를 보유한 신문사업자의 경우 해당 사업자가 보유한 전국, 지역 일간지들의 판매 부수 총계가 프랑스 내에서 판매되는 모든 종합일간지 및 정치 일간지의 전체 판매부수의 20%를 넘는 경우 i) 인구 400만 명 이상을 대상으로 한 하나 또는 그 이상의 지상파 TV방송이나, ii) 인구 3,000만 명 이상을 대상으로 한 하나 혹은 그 이상의 라디오 방송, 또는 iii) 인구 1,000만 명 이상을 대상으로 한 하나 혹은 그 이상의 케이블TV 사업 중 어느 하나의 경우만을 허용
- 해당 신문사업자가 전국 일간지를 보유하지 않은 지역신문사업자일 경우 i) 해당 사업지역 내의 전체 10%이상의 청취자를 대상으로 한 하나 또는 그 이상의 라디오 방송이나 ii) 해당 지역의 하나 혹은 그 이상의 케이블TV 사업 중 한 가지를 허용(박진우, 2007).
- 즉 매체간 교차소유를 일정 범위까지는 자유롭게 허용하고 있으며 시청자의 수나 신문시장 점유율 등 일정한 조건 하에서 TV, 라디오, 케이블TV, 신문 등 4개의 미디어 가운데 2개의 미디어까지 교차소유가 가능하지만, 사실상 특정 사업자가 전국 일간지와 전국 단위 지상파 방송을 동시에 보유하지 못함.

4) 미국

14) 독일 내에서 일간 신문 사업자이면서 동시에 전국단위 방송사의 지분을 직접 보유하고 있는 언론사는 악셀 슈프링거(Axel Springer AG), 그루너 + 야르(Gruner + Jahr), 매드색(Madsack) 등이 있음(박주연, 2008).

□ 소규모 시장에서는 라디오와 TV, 신문과 방송의 동시 소유 금지

- 미국은 경쟁, 다양성, 지역성을 목표로 소유규제를 점차 완화하고 있음. 현행 규정은 TV 방송국의 A 등급 권역 혹은 라디오 방송국의 주요 커뮤니티 서비스 지역이 신문의 발행 지역과 완전히 겹치는 경우, 하나의 사업체는 일간신문과 종합서비스 방송국을 소유할 수 없음.
- FCC는 2007년 12월, 20대 미디어시장(DMAs) 지역에 한하여 합병 후에도 8개 이상의 독립적인 매체가 존재하면 한 사업자가 하나의 신문사와 하나의 방송사(단, 4대 네트워크 방송사는 제외)를 동시에 소유 가능하도록 규정을 개정, 주요 일간 신문 한 개와 하나의 TV 혹은 라디오 방송국간의 겸영만 가능함. TV 방송국 합병의 경우 적어도 8개의 독립적으로 소유 운영되는 미디어가 시장 내에 존재해야 함. 그러나 이 규정 역시 2008년 5월 상원의 반대로 시행에 난항을 겪고 있음.¹⁵⁾
- 미디어시장의 다양성을 측정하는 전문적인 연구가 지속적으로 시도되고 있음(Hill, 2006; Noam, 2004).

6. 종합편성채널허용과 관련된 주요 쟁점

1) 대기업집단 참여의 의미

□ 콘텐츠 투자 활성화를 위한 자본의 유입과 적자 운영 감내

- 신규 콘텐츠 투자를 위해서는 대자본의 유입과 일정 기간 동안 적자 운영을 부담할 수 있는 능력을 갖춘 사업자가 필요하다는 인식은 공유되어 있음.
- 신규 종합편성채널이 또 하나의 민영 지상파방송과 같은 영향력을 가질 수 있을지, 수많은 PP 가운데 하나로 그칠 것인지 확실하지 않음. 콘텐츠의 경쟁력에 따라서 파급력이 클 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있음.

□ 여론의 다양성 확보위한 제도적 장치 마련

- 자상총액 10조원이라는 기준이 여론의 다양성 보장을 위해 지니는 의미에 대한

15) <http://freepress.net/node/38884>.

합의를 구하지 못함. 기업의 매출액과 자산 규모는 시장 상황에 따라 변동가능성이 높기 때문에 규제 기준으로서 한계가 있음(성숙회, 2008).

- 대기업집단이 방송사를 소유함으로써 친기업적 여론을 주도하고 기업의 이익에 편향되는 프로그램을 방영함으로써 보도 기능의 공공성을 기대하기 어렵다는 우려가 있음. 자산 규모 10조 미만의 기업이 사회적으로 통제가능한 자본의 성격인지 통제가 불가능한 자본인지 신중히 검토해야 함.
- 여론의 다양성을 확보하기 위해서는 전체 여론 시장을 어디까지 볼 것인지 관련시장의 획정이 선행되어야 함. (i) 방송시장과 신문시장을 합한 시장 (ii) 전체 방송시장 (iii) 지상파방송과 보도채널, 그리고 신문시장 가운데 어떤 시장을 기준으로 할 것인지에 따라 다양성 지수가 달라질 수 있음.
- 자본, 정치적 영향력, 언론 기관으로부터 독립하여 채널을 운영하고 이를 견제할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 함.

2) 승인방식과 승인 시기

□ 승인 방식

- 현행 법규에 따르면 종합편성채널 사용사업자는 방송통신위원회의 승인을 거쳐 진입할 수 있음. 허가제는 일반적으로 금지되어 있는 사항의 해제여부를 해당 행정기관에 위임하는 것인 반면, 승인제란 제도를 법으로 도입하되 도입을 위한 구체적인 기준과 판단, 심사권한을 행사하는 재량권은 규제기관에게 부여함을 의미. 즉 방송법 제 9조 5항에 근거하여 규제기관은 도입을 전제로 승인기준과 절차를 마련해야 함(이소영, 2007).
- 하지만 방송협회에서는 승인제가 아닌 허가제를 적용할 것을 주장하고 있음. 방송의 공영성을 확보하고 권력과 자본으로부터의 독립을 전제할 때 종합편성채널의 도입이 가능해진다는 것임.
- 한편 지상파에서는 유료TV 시장에 대한 소유규제를 완화함과 동시에 지상파 방송 매체에 대한 역차별 규제를 완화할 것을 요구하고 있음.¹⁶⁾

□ 승인 시기

- 종합편성채널의 필요성에 동감하더라도 그 승인 시기에는 서로 이견이 엇갈리고

16) 아이뉴스 2008년 7월 31일자

있음. 먼저 사업자의 승인 신청이 제기되면 즉시 승인을 인정해주어 유료 TV 시장을 활성화시킬 수 있도록 해야 한다는 입장이 있음.

- 반면 난시청 지역이 해소되어 지상파 방송 시그널의 직접 수신율이 상당 부분 상승될 수 있는 지상파 디지털 전환 완료 이후 종합편성채널의 승인을 미루어야 한다는 주장이 있음. 특히 미디어 환경이 급속히 변하는 시점에서 지상파 지역 민방이 정상화되고 스스로 규모의 경제를 유도할 수 있는 여건을 마련해주는 것이 우선적으로 시행되어야 할 과제라는 것임.
- 무엇보다도 종합편성채널의 필요성과 운영 방안에 대한 사회적 합의와 소유규제 완화를 정당화할 수 있는 경험적 자료를 먼저 확보한 이후 여론 다양성과 시장 지배력 전이 문제를 판별할 수 있는 기준들을 마련할 필요가 있음. 사업자 스스로도 그 영향력을 객관적으로 측정할 수 있는 시장 지표들을 제시하는 경우에만 승인대상으로 포함시켜야 함(박주연, 2008).

3) 종합편성채널사업자 허가 범위

- 종합편성채널이 도입될 경우 대기업집단, 케이블 MSO, 지역 방송 연합, 위성, DMB, 신문사 등 다양한 집단에서 종합편성채널을 요구할 것으로 예상되는 바, 거대 종합편성 채널 6~7개가 경쟁하는 시장이 만들어질 수 있는데, 몇 개 채널까지 승인할 것인지 객관적이고 타당한 기준을 마련해야 함.
- 정책 목표와 관련되어 있는 문제인데, 지상파 콘텐츠에 대한 의존에서 벗어나 문화적 다양성의 구현을 목표로 한다면 한두 개의 채널로 제한할 필요가 없음. 보도 채널 역시 원하는 사업자에게 모두 허용함으로써 시장경쟁을 통해 다양성을 구현하는 방안이 바람직할 것임. 이 때 과도한 편성 규제를 부과하는 대신 경쟁의 압력을 통해 방송사 스스로 특화된 프로그래밍을 선택할 수 있도록 해야 함.

4) 의무재전송(must-carry) 적용 여부

☐ 현행 의무재전송 채널

- 종합유선방송사업자와 위성방송사업자는 방송법 제 70조 3항 및 8항 그리고 제 78조 1항에 근거하여 공공채널 3개, 종교채널 3개,¹⁷⁾ 공익채널¹⁸⁾, 그리고 KBS1

17) 제54조(공공채널 및 종교채널의 운용) ① 종합유선방송사업자 및 일반위성방송사업자는 법 제70조제3항의 규정에 의하여 방송위원회가 인정하는 공공채널과 종교의 선교목적을 지닌 채널(이하 "종교채널"이라 한다)을 텔레비전방송 채널로 각각 3개 이상 두어야 한다. 이 경우 종교채널을 두는 경우에는 특정 종교를 위한 종교

과 EBS를 의무적으로 재전송해야 한다.

- 케이블 SO는 현행 의무재전송 채널 수가 과도하여 의무형 패키지에서 SO가 자율적으로 편성할 수 있는 PP가 제한되는 상황에 지속적으로 불만을 제기해왔으며, 의무재전송의 법적 타당성을 살펴본 연구에서도 수단의 적절성이 미흡하고 최소한의 범위내에서 규제가 이루어지지 않아 타당성이 부족하다는 결과를 제시하고 있음(유의선·이영주, 2001; 이영주 외, 2006).

□ 종합편성채널과 보도채널의 의무재송신 포함 여부

- 방송법 시행령 제 53조 1항에 위하면 방송통신위원회가 승인한 종합편성채널과 모두 의무적으로 공급하도록 되어 있으며, 보도전문채널은 2개 이상 포함하도록 규정되어 있음.¹⁹⁾ 규정대로라면 종합편성채널은 승인받은 모든 채널을 의무전송해야 함. 종합편성채널이 의무전송대상이 될 경우 케이블 TV(가입자 1500만명), 위성방송(200 만명), 그리고 서비스를 시작하게 될 IPTV까지 커버하게 됨으로써, 실질적으로 지상파에 준하는 영향력을 발휘할 수 있게 됨.
- 종합편성채널과 보도 채널을 의무전송 범위에 포함시키는 근거가 명백하지 않음. 앞으로 몇 개 채널이 진입할 지 불확실한 상황에서 모든 해당 채널을 의무전송 대상으로 포함시키는 것은 플랫폼 사업자들의 편성권을 지나치게 제약할 소지가 있음.
- 공영 방송, 교육방송, 그리고 지역 지상파 방송과 같이 사회문화적으로 공익적 가치가 높은 채널이 시장에서 자율적으로 생존하지 못할 경우 이를 보호해주는 것이 타당함. 종합편성채널이 신규 국내 제작 프로그램을 대량으로 수급할 수도 있지만, 오락프로그램이나 해외 제작 프로그램을 중심으로 편성할 가능성도 있어 의무전송 대상으로 포함시킬 것인지 여부는 신중하게 검토되어야 함.

5) 광고 영업 방식

채널만을 두어서는 아니된다. <개정 2004. 9. 17>

- 18) 제56조의2(공익채널의 선정 및 운용) ① 종합유선방송사업자 및 일반위성방송사업자는 법 제70조제8항 전단에 따라 방송위원회가 고시한 방송분야에 속하는 채널(이하 “공익채널”이라 한다)을 1개 이상 운용하여야 한다. 다만, 제3항에 따라 해당 방송분야별로 공익채널이 선정되지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.
- 19) 방송법 시행령 제 53조 1항의 2. 종합유선방송사업자 및 일반위성방송사업자
가. 전체운용 텔레비전방송 채널의 수를 70개 이상으로 할 것
나. 법 제9조제5항 단서에 따라 방송위원회의 승인을 받아 종합편성을 행하는 방송채널사용사업자의 채널을 포함할 것 <개정 2007. 8. 7>
다. 법 제9조제5항 단서에 따라 방송위원회의 승인을 받아 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 채널을 2개 이상 포함할 것 <개정 2007. 8. 7>

□ 현행 방송광고 법규

- 현 정부에서는 KOBACO 독점체제를 완화하여 민영 미디어랩을 도입하여 광고 판매 시장에 부분적인 경쟁체제를 마련하려는 움직임을 보이고 있음. 그러나 민영 미디어랩을 도입하기 전에 방송정책의 중요한 목표인 지역성, 다양성을 실현하기 위해 지역민방의 생존권확보를 위해 지역민방 등 상업적으로 취약한 매체들에 대한 보호 장치를 마련해야 한다는 주장이 제기되고 있음.
- 현재 케이블 TV는 KOBACO가 광고판매를 대행하지 않고, PP마다 직접 광고영업을 하고 있음. 현재의 보도전문채널과 마찬가지로 종합편성채널 역시 직접 광고영업을 해야 하는데, 이 때 자본의 영향력을 견제할 수 있는 장치가 부재한 상태임.

□ 광고규제의 형평성 제고

- 동시에 방송 광고에 대한 규제 역시 차별화되어 있는데, 지상파 방송사의 경우 종합편성채널과 규제의 형평에 문제를 제기할 수 있음. 특히 지상파 방송사의 경우 방송 프로그램의 상업적 이용으로부터 보호하기 위해 중간 광고가 허용되고 있지 않은 상황에서 종합편성채널에 차별적으로 중간광고가 허용되는 현행 규정²⁰⁾에 대해 규제의 형평성을 요구하며 지상파 방송에 대해서도 중간광고 허용, 간접광고, 그리고 협찬고지의 의무를 동일한 수준으로 요구할 것으로 예상된다.

6) 종합편성 채널의 운용 방식

□ 편성 규제

- 종합편성 채널을 도입하는 입법 취지가 지상파 독과점의 해소와 콘텐츠 시장의 활성화라면, 이를 실현할 수 있는 방안으로 채널을 운용해야 함. 즉 지상파 방송의 제한점을 보완할 수 있도록 지역 방송과 독립제작사의 프로그램을 적극적으로 활용하여 문화적 다양성을 구현할 수 있는 방법을 모색할 필요가 있음.²¹⁾

20) 방송법 시행령 제 59조 2항 2. 종합유선방송사업자·위성방송사업자(위성이동멀티미디어방송사업자는 제외한다) 및 방송채널사용사업자(지상파방송채널사용사업자 및 위성이동멀티미디어방송채널사용사업자는 제외한다)의 텔레비전방송채널과 라디오방송채널의 경우 채널별 전체 광고시간은 방송프로그램광고시간, 중간광고시간, 토막광고시간, 자막광고시간 및 시보광고시간을 포함하여 시간당 평균 10분을 초과할 수 없다고 규정되어 있다.

21) 방송법 제 69조에 의하면 종합편성을 행하는 방송사업자는 정치·경제·사회·문화 등 각 분야의 사항이 균형 있게 표현될 수 있도록 하여야 하며, 특히 대통령령이 정하는 주시청시간대에는 특정 방송 분야의 방송프로그램이 편중 편성하지 못한다.

- 법 72조에 의하면 종합편성 방송사업자는 외주제작 방송프로그램을 주시청시간대에 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 하는바, 법 시행령 58조에 의하면 종합편성 방송사업자는 외주제작방송프로그램을 당해 채널의 매분기 주시청시간대 텔레비전방송시간의 100분의 15이내에서 방송위원회가 고시하는 비율이상 편성할 의무가 부여됨. 그러나 지상파 방송사는 매분기 전체 텔레비전 방송 시간의 100분의 40 이내에서 방송위원회가 고시하는 비율 이상으로 외주 제작 프로그램을 편성하도록 차등 규정되어 있음.
- 한편 국내 제작 방송 프로그램의 편성 비율 지상파방송에 대해서는 매분기 전체 방송시간의 100분의 60~100분의 80이하로, 종합편성채널에 대해서는 100분의 20~100분의 50 이하로 낮게 적용되고 있음.
- 즉 방송법에 따르면 종합편성사업자는 100분의 20까지 국내 제작 프로그램을 그리고 주시청시간대의 100분의 15이내에 외주제작 프로그램을 편성할 의무가 있기 때문에 법규상 국내 외주 제작 콘텐츠를 편성할 여지는 매우 적다고 할 수 있음. 따라서 일부 주장대로 지역 방송이나 독립 제작사의 프로그램을 중심으로 한 외주전문채널로서 프로그램 제작산업의 활성화를 도모하기 위해서는 종합편성채널을 승인하는 대신 시행령의 개정이 필요함. 국내 콘텐츠의 활성화를 도모하지 않고 해외 콘텐츠를 수급, 편성한다면 종합편성채널을 도입하는 의미가 약하다고 할 수 있음.

□ 뉴스 장르

- 뉴스 장르의 경우 자체 제작을 원칙으로 하나, 고비용 제작구조 때문에 영국의 채널 3처럼 아웃소싱하는 방법도 검토할 수 있음. 단 여러 정보원으로부터 수급할 수 있도록 하여 특정 관점에 편향되지 않도록 장치를 마련해야 함.

6. 보도전문채널과 관련된 주요 쟁점

1) 신문시장의 시장지배적 사업자 추정

□ 관련 시장 확정

- 신문방송의 겸영을 허용하는 기준으로 ‘전체 일간신문’의 발행 부수 20%가 넘는 신문은 겸영을 금지하는 방안이 논의되고 있음. 이에 따라 ‘전체 일간 신문’

- 을 어디까지 볼 것인지 관련 시장 확정이 우선적으로 이루어져야 함.
- 첫째, 종합일간지, 특수지, 지방 일간지 모두를 포함하여 전체 135개 신문사를 대상으로 하자는 의견(미디어경영연구소, 2005), 둘째, 특수지, 지방 일간지는 제외하고 종합일간지만 포함시켜야 한다는 의견(이용성, 2007), 셋째, 특수지는 제외하고 종합일간지 및 지방 일간지까지 포함시켜야 한다는 의견이 제기되고 있음(문재완, 2008).
 - 두 상품이 시장에서 서로 대체관계가 있을 경우 동일 시장에 포함된다고 볼 수 있는데, 이러한 체계적인 분석에 기반하여 관련 시장을 확정해야 함.

□ 시장 점유율 추정

- 시장 점유율을 측정은 발행부수로 할 경우 발행 부수를 정확하게 산출하는 시스템이 정착되어 있는 경우이며, 그렇지 않을 경우 매출액을 기준으로 추정함.
- 우리나라의 경우 무가지 배포 등으로 발행부수를 부풀리고 있으며, 신문사들이 자발적으로 정확한 발행 부수를 공개하고 있지 않기 때문에 현재 발행 부수를 의견 다양성을 추정하는 기준으로 적용하기는 어려움.²²⁾ 따라서 매출액을 기준으로 하되, 신문사가 정확한 발행 부수를 산출하는 시스템이 마련된 이후에는 병행해도 무방함.

□ 시장 지배적 사업자 추정

- 대부분의 나라에서 신문시장의 시장 지배적 사업자 추정시 여타 시장과 동일한 기준에 의해 판단하고 있음. 신문법 제 17조²³⁾가 헌법재판소에 의해 내려진 부분적 위헌 판결을 토대로 이를 개정할 필요가 있음.²⁴⁾

22) 신문법 제 16조에 의하면 일간신문을 경영하는 정기간행물사업자는 당해 법인의 결산일로부터 5월 이내에 직전 회계연도의 신문산업에 관하여 전체 발행부수 및 유통 판매부수, 구독수입과 광고 수입을 신문발전위원회에 신고하도록 되어 있지만 아직 모든 신문사가 이에 따르고 있는 것은 아니다. 특히 중앙 일간지 3사가 자료의 공개를 거부하고 있어 신문-방송 겸용을 심사함에 있어서 객관적인 자료를 확보하고 있지 못하다.

23) 일반일간신문 및 특수일간신문을 경영하는 정기간행물사업자 중 1개 사업자의 시장 점유율이 전년 12개월 평균 전국 발행부수의 100분의 30이상, 그리고 3개 이하 사업자의 시장 점유율의 합계가 전년 12개월 평균 전국 발행부수의 100분의 60 이상에 해당하는 사업자는 시장지배적 사업자로 추정하고 있다

24) 헌법재판소는 신문의 다양성 보장이라는 규제 목적은 정당하다고 할지라도 신문의 시장점유율은 발행부수뿐만 아니라 매출액, 구독자수 등 다양한 요인을 함께 고려하여 평가하여야 함에도 불구하고 구독시장과 광고시장을 구분하지 않고 구독시장에서의 발행부수 하나만을 기준으로 삼고 있다는 점, 둘째 공정거래법상의 관련 시장의 확정에 따르지 않고 관련시장의 범위를 부적절하게 확대했다는 점, 셋째, 시장지배적 사업자의 추정 기준을 75%가 아닌 60%로 조정한 것에 대해 신문의 시장지배적 지위를 남용할 가능성이 다른 상품이나 용역에 비하여 더 커서 이를 더 엄격히 통제해야 한다고 볼 수 없다는 점에서 합리적인 이유 없이 신문사업자를 공정거래법상의 다른 사업자와 차별하여, 신문사업자의 평등권을 침해하고 불합리하고 부적절하게 신문의 자유를 침해하여 헌법에 위반된다고 판시하였다. 헌재결 2006. 6. 29, 2005헌마165, 판례집, 18권 1집 하, 394~396쪽. 조소영 재인용

- 방송신문 겸영을 허용한다면, 개정안대로 시장 지배력이나 여론 지배력을 고려하여 제한적이고 점진적으로 허용하는 것이 타당함.

2) 보도 전문 채널 허용 범위

□ 진입가능한 보도채널 범위

- 불투명한 사업성으로 인해 많은 신문사가 보도채널로 진입하기는 쉽지 않지만, 규제 기관에서는 허용 기준을 통과한 신문사에게 모두 승인해주어야 하는지, 허용 기준을 통과하더라도 한두 개의 채널만 승인할 것인지 판단해야 함.

□ 신문사의 지역 방송 겸영/교차 소유

- 동일 지역 내에 신문방송겸영/ 교차 소유는 원칙적으로 해당 지역에 몇 개의 신문사와 방송사가 있느냐에 따라 허용 여부를 판단해야 함. 미국 미디어 시장에서 방송-신문간 교차 소유 이후 지역 뉴스의 보도에 미친 영향을 분석한 연구에서는 방송신문을 교차 소유한 신문사가 유의미한 수준으로 지역 뉴스, 지역 정치 뉴스 그리고 지역 선거에 출마하는 후보를 더 많이 다룬 것으로 보고하고 있음. 대신 뉴스 보도 내용을 분석한 결과 특정 정당 후보에 편향된 보도가 이루어졌음을 보여주고 있음(Milyo, 2007).
- 국내 지역 시장에서는 민영 방송사가 권역별로 1개사로 한정되어 있어 여론 다양성이 심각하게 훼손될 수 있음. 따라서 동일 지역내의 지역 신문과 지역 방송의 겸영 및 교차 소유는 금지하는 것이 타당함.
- 보도 채널의 경우 관점의 다양성이 무엇보다 중요하기 때문에 미디어 출구가 많아졌다고 해서 다양성이 비례하여 증가하는 것은 아님(Moore, 2004). 전국 신문과 지역 방송이 결합할 경우 전국지의 의견이 지역방송에 반영되어 지역 방송이 추구하고자 하는 지역성이 훼손될 수 있음.

□ 방송사의 신문 시장 진입

- 방송사가 신문사의 지분을 소유할 경우, 방송 시장에서의 시장 지배력이 전이될 수 있음.

3) 보도전문채널의 의무재전송 적용 여부

- 방송법 시행령 53조 1항에 의하면 플랫폼 사업자는 보도 채널을 2개 이상 의무 전송하도록 되어 있어 추가로 보도 채널이 진입할 경우에도 SO 송출 여부가 확실하지 않음.
- 추가 진입 채널이 많아지면 SO 송출을 둘러싼 보도 채널간의 경쟁은 더욱 치열해질 수 있음. 따라서 보도채널에 대한 의무재전송 의무를 폐지하고 시장의 자유로운 경쟁을 통해 선택될 수 있도록 플랫폼 사업자의 자율에 맡겨두는 것이 타당함.

7. 결론

□ 국내 미디어 시장에서 그동안 시행되어 온 소유규제 정책은 수많은 시행착오를 거듭해왔으며, 이로 인해 막대한 사회적 비용을 초래함. 새로운 서비스가 등장할 때마다 낙관적인 전망을 하며 도입되었지만, 시장 수요의 예측은 번번히 빗나갔음.

□ 종합편성채널 및 보도전문채널에 대한 소유규제를 완화하고 이를 통한 정책적 목표를 실현하기 위해서는 무엇보다도 다양한 계층간에 사회적 합의가 있어야 하며, 전문가들에 의한 조사 연구가 이루어져야 함. 대기업과 외국인의 미디어 소유 및 방송신문 겸영/교차 소유에 있어 여론 다양성과 시장 경쟁에 미치는 영향을 판단할 객관적인 근거가 부재하기 때문에 주관적 판단에 따른 논쟁이 반복되고 있음.

□ 체계적이고 객관적인 절차에 의해 사업자가 선정된 이후에는 정기적으로 미디어 시장의 경쟁 수준과 여론 다양성 수준을 조사함으로써 법 적용의 타당성을 고찰해야 함.

□ 종합편성채널과 보도채널 모두 뉴스보도 프로그램에서 허위보도, 과장보도, 그리고 특정 기업과 관련된 왜곡된 보도를 할 경우 엄격한 심의를 거쳐 방송평가와 재허가 심사 시 반영하고, 사주의 영향력을 차단할 수 있는 보완 장치를 제시해야 함.

참고문헌

- 권호영(2004) 『PP의 경영전략 II』 . 커뮤니케이션북스
- 김신동(2008) 종합편성채널 도입의 타당성 검토, 한국언론학회 주최, “종합편성채널 도입, 어떻게 할 것인가?> 세미나 발표문
- 김영욱(2008). 신문법 개정 방안: 교차소유와 복수소유를 중심으로, 『미디어 인사이드』 , 통권 3호, 한국언론재단, 2 ~ 33
- 김영주(2008) 신문의 방송 진출 : 가능성과 사업성, 『미디어 인사이드』 , 통권 2호, 한국언론재단, 2~41
- 김원식·이상우(2006) 유료방송에서 소유규제와 콘텐츠의 다양성 : 경제학적 분석, 『사이버커뮤니케이션학보』 , 통권 제 20호, 5~44
- 박주연(2008) 신문·방송의 교차소유 정책 : 해외 사례와 그 시사점, 『미디어 인사이드』 , 통권 2호, 한국언론재단, 42~91
- 박진우(2007). 프랑스의 미디어 소유 규제. 『세계의 언론법제』 , 21호, 한국언론재단.
- 방송위원회(2007). 『방송산업실태조사보고서』 .
- 방송통신위원회(2008) 방송법 시행령 일부개정령안 공청회 자료, 2008.9.9
- 문재완(2008) 방송의 소유규제 완화 추진방안, KISDI <방송규제 완화 방안 및 효과> 세미나 발표문
- 오용수·정희영(2006) 방송통신융합에 따른 규제체계 전환의 정책방향, 『방송연구』 , 여름호 137~169

유의선·이영주(2001) 의무전송규정의 법적 해석, 『한국언론학보』 45(3)
 이봉의(2007) 독일의 미디어 소유규제, 『세계의 언론법제』, 21호, 한국언론재단
 이영주·송진·채정화(2006), 공익성 방송 분야의 의무전송규정에 관한 타당성 고찰,
 『한국언론학보』, 50(2)
 이용성(2006) 『신문법연구』, 커뮤니케이션북스
 이찬구(2003). 디지털 시대의 상호검열 규제, 『정보통신정책』, 제 15권 6호 통권 321
 호.
 임정수(2004) 세 가지 미디어 집중현상의 개념화와 미디어 산업규제 정책에서의 함의,
 『한국언론학보』, 47(2), 282~305
 정윤경(2005) 공익과 시장의 공존을 위한 모색 : 새로운 채널의 설립 방향과 대안에
 관한 연구, 『방송과 커뮤니케이션』, 6-1, 136~166
 정준희(2007). 영국의 언론사 소유규제, 『세계의 언론법제』, 21호, 한국언론재단.
 조소영(2007). 우리나라 미디어 소유관련 법제에 관한 분석, 『세계의 언론법제』, 21
 호, 한국언론재단.
 조영신(2007) 커뮤니케이션 기업의 합병과 공익기준 : FCC의 합병심사서를 대상으로,
 『미디어경제와 문화』, 5-1, 55~100
 조은기(2003). 언론독과점 논란: 신문과 방송 교차 소유, 『신문과 방송』, 392호.
 18~22.
 황근(2007) 종합편성채널 도입의 타당성 검토, 한국언론학회 주최, “종합편성채널 도입,
 어떻게 할 것인가?> 세미나 발표문

Federal Communications Commission (2007). FCC Adopts Revision to
 Newspaper/Broadcast Cross-Ownership Rule, *FCC News*, Dec. 18, 2007
 Federal Communications Commission (2008). In the matter of cross-ownership of
 broadcast stations and newspaper, *Report and Order and Order on*
Reconsideration, FCC 07-216.
http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-07-216A1.pdf
 Hill, B. (2006). Measuring media market diversity: Concentration, importance, and
 pluralism, *Federal Communications Law Journal*, 58(1), 169-194.
 Milyo, J, (2007), *The Effects of Cross-Ownership on the Local Content and*
Political Slant of Local Television News, FCC PUR 07000029.
http://fjallfoss.fcc.gov/edocs_public/openAttachment.do?link=DA-07-3470A7.pdf
 Moore, D. C. (2004). Double crossed: Why the newspaper/broadcast
 cross-ownership ban remains necessary in the public interest, *88 Minnesota*
Law Review 1697
 Napoli, P. M. (1999). Deconstructing the Diversity Principle, *Journal of*

Communication, Autumn, 7~34

Noam, E. (2004). How to measure media concentration, *Financial Times*,
<http://www.ft.com/cms/s/da30bf5e-fa9d-11d8-9a71-00000e2511c8.html>

Owens, W. L. (2004). Inequities on the air : The FCC media ownership rules – encouraging economic efficiency and disregarding the needs of minorities, 47 *Howard Law Journal*, 1037

Spavins T. C. et al. (2002). *The Measurement of Local Television News and Public Affairs Programs*, FCC MB Docket. No. 02-277. http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachment/DOC-226838A12.pdf

Sturm, J. F. (2005). Time for change on media cross-ownership regulation, *Federal Communication Law Journal*, 57(2), 201~207

Yan, M. & Napoli, P. M. (2004). Market structure, station ownership, and local public affairs programming on local broadcast television, A paper presented at the Telecommunication Policy Research conference.

법령 및 판례

방송법/방송법 시행령

신문등의 자유와 기능보장에 관한 법률

인터넷멀티미디어방송사업법 시행령(안)

2006헌마165, 2005헌마314, 2005헌마555, 2005헌마807, 2006헌가3

종합편성채널과 보도전문채널 사업자 구도와 주요 쟁점

2008. 11.04

이영주(호남대 신문방송학과)

목 차

문제제기

방송법 개정안에 대한 찬반 의견

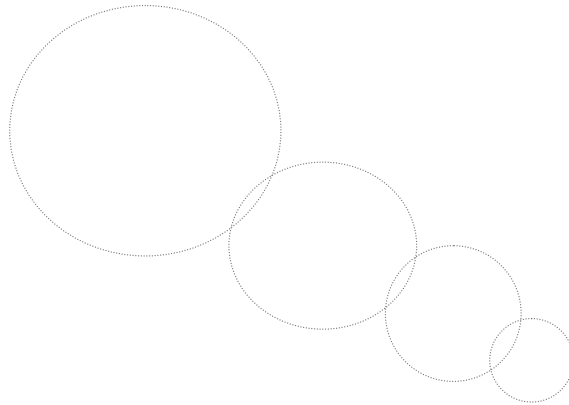
종합편성채널의 필요성과 기대효과

종합편성채널 및 보도전문채널의 사업자 구도 예측

해외주요국가의 방송신문 겸영/교차 소유 규제

종합편성채널 허용과 관련된 주요 쟁점

보도전문채널 허용과 관련된 주요 쟁점



규제완화를 골격으로 하는 미디어 관계법 개정

대기업, 뉴스통신은
지상파방송, 종합편성, 보도채널
겸영/교차 소유 금지



자산 총액 3조에서
10조 이상으로 완화

일간신문과 뉴스통신의
상호 겸영 금지



신문법 개정 보류

케이블 SO 사업권역 1/5
수평적 결합 금지



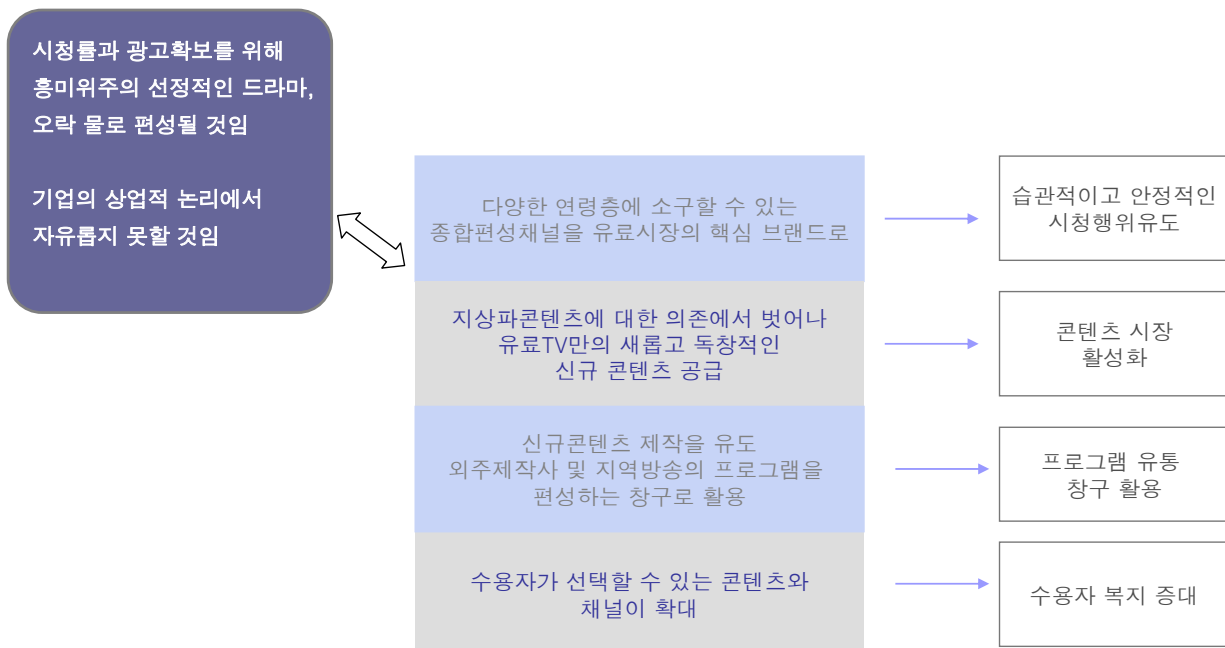
가입자 기준 1/3까지
수평적 결합 허용

방송법 개정안에 대한 찬반 의견

반대		찬성
• 지상파는 종합편성, 케이블은 전문편성 • 필요성에 대한 사회적 합의가 없음	사회적 합의	• 지상파 방송과 차별화되는 콘텐츠 투자 필요 • 케이블 TV 시장 규모의 성장으로 종합편성채널에 대한 시장 수요 존재
• 방송신문 상호 겸영은 여론의 다양성에 부정적 영향 • 출구는 늘었지만 관점의 다양성은 집중	여론의 다양성	• 소유규제로 인해 프로그램의 다양성이 증가한 것은 아니며 비효율성 발생
• 기업의 이익에 편향된 운영과 여론의 왜곡으로 인해 방송의 공익성이 약화	대기업 집단	• 사후 여론 독점 방지 시스템 운영으로 여론의 독과점 차단 가능 • 지역뉴스, 공공적 이슈를 더 많이 다룰 수 있음
• 제작비 상승, 콘텐츠 가격 상승, 지상파 방송의 경영 악화, 지역방송의 위기	미디어 산업	• 시장 경쟁이 활성화되어 콘텐츠 제작이 다양해지고 독립제작사 및 지역방송의 콘텐츠 활용이 가능
• 심각한 정책 실패로 인한 사회적 비용 초래	규제 효과	• 콘텐츠 활성화와 케이블 TV 및 지역방송 보호

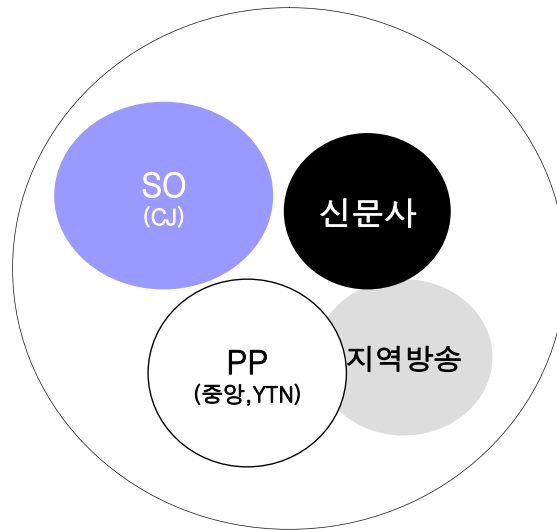
5

종합편성 채널의 필요성과 기대효과



6

종합편성채널 예상 사업자 구도



7

신문사의 방송채널사업 진출

신문사	PP	비고
중앙일보사	Q채널, History, J Golf 카툰네트워크	• 연간 매출액 208억원(2006년말기준)
디지털조선일보	Business &	자체제작 30%
헤럴드미디어	동아TV	최대주주 ㈜카리아, 지분 74.2% 매입
한국일보	석세스 TV(휴먼 TV)	지분 30% 매입, 자체제작 30%
이데일리	토마토TV, 이데일리TV	
한겨레신문	뉴스 채널 FSTV	미디어넷이 지분 51% 확보

8

종합편성채널의 사업성 전망

- 성공적인 채널 런칭을 위해서는 지상파 방송과 차별화되는 콘텐츠 수급을 해야 함. 최소한 3-5년간 감수해야 할 적자를 감내해야 함
- 기대 수익은 높지 않음. 프로그램 수신료 수입은 전체 PP가 낮은 수준이며, 광고 수입은 시청률과 비례하나 광고 시장 역시 제한되어 있어 한계가 있음.
- 유료 TV 시장에서 노하우가 축적된 CJ나 YTN 정도가 가장 적은 손실을 보며 진입이 가능함.

9

보도전문채널 예상 사업자 구도

- 종합편성채널보다는 진입에 따른 초기 투자비용이 상대적으로 적음. 신문사의 경우 뉴스 콘텐츠 제작 능력을 갖추고 있어 지상파 방송이나 종합편성채널보다는 보도 채널로 진출할 가능성이 가장 높음
- 새로운 시장 수요를 창출하기보다는 기존 보도 시장을 나누어 갖는 결과를 가져올 것임.
- 추가승인되는 보도 채널의 수, KBS의 MMS 진출 여부에 따라 보도 채널간 시장 경쟁이 달라질 것임.

10

해외사례분석

국가	방송-신문 겸영/교차소 유허용 여부	허용 기준	특성
영국	허용	- 전국 신문 시장 점유율 20% 이상 기업은 지상파 소유 금지 - 지역신문도 지역 시장 점유율 20% 이상은 지역 방송사 소유 금지	해당 기업이 관련 시장에서 시장 점유율 20% 넘을 경우 교차 소유 제한
독일	허용	무제한 허용	시청자점유율 30%로 소유규제
프랑스	허용	방송산업에 진출하지 않은 신문사는 전체 일간지 판매 부수의 30% 점유율이나, 방송산업에 지분을 가지고 있는 경우 10% 점유율을 상한선으로 함	교차 미디어 행위에 대한 시장 규모 또는 수의 제한
미국	허용	- TV 방송사가 3개 이하, 4~8개, 9개 이상의 TV 방송사가 있는 시장을 구분하여 교차소유를 허용 20대 미디어 시장 지역에 한해 방송신문 교차소유 가능	소규모 시장에서는 라디오와 TV, 신문과 방송의 동시소유금지

11

종합편성채널허용과 관련된 주요 쟁점

대기업집단 참여 의미	콘텐츠 투자 활성화를 위한 자본의 유입과 적자 운영 감내 여론의 다양성 확보 위한 제도적 장치 마련
승인방식과 승인 시기	승인 방식에 대한 원칙 공개 지상파 방송의 디지털 전환 이후, 지역민방의 정상화 이후
허가 범위	정책 목표에 따라 승인 채널 수 결정
의무재전송 여부	모든 종합편성채널을 의무재전송하는 것은 타당성이 부족
광고영업방식	규제의 형평성 고려
채널 운용 방식	정책 목표에 따라 외주제작 비율, 국내 제작 비율 등을 고려

12

보도재철 허용과 관련된 주요 쟁점

• 신문시장의 시장지배적 사업자 추정

전체 일간 신문을 어디까지 포함할 것인지 관련 시장을 확정
매출액, 발행 부수 등의 기준으로 시장 점유율 측정
여타 산업과 동일한 기준으로 시장 지배적 사업자 추정

• 보도전문채널 허용 범위

일정한 기준에 따라 편향되지 않게 허용해야 함
전국지의 지역 방송 겸영/ 동일 지역 내의 지역 신문과 지역방송의 겸영/교차 소유 금지

• 의무재전송 적용 여부

보도채널 2개 이상 의무 전송 규정도 폐지 가능

13

결론

• 방송 정책이 목표대로 실현되는 적도 거의 없고, 특정 서비스에 대한 시장 수요의 예측이 맞은 적도 없음.

• 정책 실패, 시장 실패가 빈번한 국내 미디어 시장

• 소유규제 완화를 시행하기 전 다양한 계층간에 사회적 합의를 도출할 필요가 있음

• 전문가들에 의해 관련 시장에 대한 시장 점유율이나 여론의 다양성 지수 등에 대한 사전 조사가 필요

• 정기적인 시장 조사로 법 적용의 타당성을 고찰해야 함

• 여론을 왜곡하고 특정 기업의 이익을 배제할 수 있는 제도적 장치를 마련

14

종합편성 및 보도채널 사업자 구도 [토론문]

- 고종원 부실장(조선일보 미디어연구소)
- 김문연 대표이사(중앙방송)
- 이덕선 대표이사(큐릭스)
- 엄효동 연구위원(경향신문 미디어전략연구소)
- 황준호 책임연구원(KISDI 방송통신정책연구실)

고종원 (조선일보 미디어전략실 부실장/경영기획실 전략파트장)

방송사업의 전체 이슈를 지상파 문제, 유료 방송시장의 종합편성과 보도 전문 채널의 문제 등으로 과연 분리해서 나누는 것이 타당한 방법론인지 의문이다. 일단 현재 국내 방송 시장이 정부의 라이선스를 기반으로 한 공영방송체제에 근간을 두고 있다고 하나 현 체제는 공영방송의 공영성 부분보다는 상업성, 공영방송사의 자기 내부이익의 극대화 등으로 극도로 왜곡된 상황이기 때문이다.

공영방송이 과연 자회사를 만들어 유료 방송시장에, 그것도 상업성이 두드러진 드라마채널 등을 다수 만들어 유료 방송의 매출을 장악하는 구조는 바람직하지 못하다. 또 공영방송, 공영방송의 자회사 PP에서의 방송, 기타 PP에 프로그램 재판매 등을 통해 방송시장의 콘텐츠를 지상파 위주로 장악하는 것은 오히려 건전한 콘텐츠 기업을 질식시키는데 일조하고 있는 상황이다.

따라서 공영방송사들이 유료시장에서 영업을 현재처럼 공영성을 도외시한 채 지속적인 이윤추구가 가능하도록 하는 것이 타당한 것인지에 대해서는 국회 등에서 심도 있는 논의가 필요하다. 현재 상업방송보다 더 상업적인 공영방송 시스템을 유지하는 것은 타당하지 않다고 보며 상업적인 방송은 유료방송체제에 기반을 둔 콘텐츠 기업의 영역으로, 여론 다양성과 문화적 다양성을 보장하는 부문은 철저한 공영방송시스템의 영역으로 분리할 필요가 있다고 본다. 현재와 같은 체제로는 경쟁력이 있는 방송 콘텐츠 기업의 성장도, 그렇다고 수준이 높은 공영방송시스템도 달성이 불가능하다.

종합편성 PP의 경우, 궁극적인 경쟁자가 지상파라고 볼 수 있는데 정부의 승인을 받은 지상파가 종합편성 PP와 같이 광고시장을 놓고 경쟁을 하는 것이 타당한지 의문이다. 현재 종합편성에 대한 규제는 공중파가 유력한 경쟁자의 등장을 막기 위한 수단으로 악용되고 있다. 일부에서 주장하는 것처럼 케이블은 지상파는 종합편성, 케이블은 전문편성이라는 구도가 지켜지고 있는가? 오히려 케이블이 지상파 프로그램의 재방송, 재재 방송을 위한 마당으로 악용되고 있지 않은지 의문이다. 지상파 계열 PP들의 매출이 전체 점유율에서 37.8%, 순이익 점유율에서 74.62%를 차지하고 있다는 것은 바람직한 구조라고 할 수 없다. 따라서 유료 시장에 자기 자본으로 투자를 하고 이를 통해 경쟁력이 있는 콘텐츠

를 만들어 낼 기업을 더 많이 진입할 수 있도록 해야 한다.

여론 독점부분을 고려해서 유료 시장에 종합편성이나 보도채널에 진출을 제한한다는 논리도 오히려 허구다. 실제 매출 등을 기준으로 보면 KBS가 국내 미디어 시장 점유율이 10~15% 사이이며, Naver 등 다른 매체도 엄연히 존재한다. 또 각 플랫폼별 점유율 데이터를 합산해 보면 DMB, IPTV 등의 점유율 등 매체별 점유율을 고려하면 KBS, MBC, 등의 점유율은 더욱 높아진다고 할 수 있다. 과연 상업성과 실제적으로 상당한 부분에 있어서 당파성을 갖고 있는 현재의 공영방송사에 이 같은 점유율을 허용해야 할 것인지 오히려 의문이다.

종합편성의 사업성에 대해서는 공중파를 기준으로 2000~3000억을 얘기하고 있는데 이에 대한 합리적인 사업성 검토가 한번도 있었던 적이 없다. 공영방송제도의 개선, 유료 방송시장에서의 공영방송에 대한 적절한 규제가 필요하다는 점, 그리고 시청자의 시청패턴의 변화, 다양한 광고기법 등을 동태적으로 고려하고, 아울러 현 공영방송제도가 갖고 있는 부인하기 힘든 낭비적 요소를 감안해서 사업성의 유무를 판단할 필요가 있다. 이런 부분에 대한 연구는 국내에서 전무한 것으로 알고 있으며, 정밀한 시뮬레이션을 해 보면 기존의 학계나 전문가가 막연하게 추정하고 있는 수치와는 다른 결과가 나올 수 있다.

현재 공영방송들은 오히려 종합편성 승인을 기회로 보고 케이블TV 수준으로 광고규제를 적용해 줄 것을 요구하려는 움직임도 무시할 수 없다. 이런 부분에 대해서는 광고를 최소화하거 없앤 공영방송을 택할 것인지, 아니면 확실하게 민영방송으로 전환할 것인지를 현재 공영방송의 임직원들과 정부, 정치권 등에서 확실하게 결정토록 해야 할 것이다. 공영방송사의 이익에 유리한 것은 상업방송 또는 유료방송을 따르고 불리한 것은 공영방송제를 주장하는 것은 정리되어야 할 부분이다. 종합편성의 사업성 문제는 결국 사업자가 판단할 몫이다. 정부가 규제의 틀을 정하고 일관성 있게 가져가면 그 안에서 비즈니스 기회를 발견한 사업자들에게 진출을 허용하면 된다. 개별기업의 성공과 실패까지 정부가 염려할 필요는 없다. 보도채널 역시 마찬가지다.

종합편성 승인채널 개수의 경우 의무전송체제의 유지여부와 밀접하게 연관이 되어 있다고 볼 수 있다. 승인제도라는 것이 정부에서 어느 정도 시장을 만들어야하는 책임이라는 양면성이 있다. 사실상 공중파에 대해서는 허가 제도를 유지하면서 사업성을 가질 수 있도록 다양한 규제상의 지원을 한 것이 부인

할 수 없는 사실이다. 따라서 종합편성의 승인제도를 유지할 경우 의무전송체제를 유지하는 것이 타당하다고 보며 이 경우 1~2개 정도를 승인할 수 있지 않을까 한다. 궁극적으로는 이런 종합편성은 기존의 민영지상파와 비슷한 지위를 가질 수 있도록 해야 한다. 만약 종합편성도 일정한 요건을 갖춘 기업에는 전부 허용하는 등록제로 전환한다면 이 경우는 개수에 제한을 둘 필요가 없을 것이다. 또 승인 요건도 현행 10조 이상 자산을 가진 대기업정도로 제한하는 정도면 무리가 없을 것으로 보인다.

20쪽에 나온 지상파의 중간광고 허용 등 광고의 형평성 언급은 지상파를 뭉뚱그려서 보는데서 발생한 오류라고 할 수 있다. 민영 지상파와 공영지상파는 확실하게 구분을 하고 공영지상파의 경우 더 철저한 광고규제를 적용할 필요가 있다. 이런 혼선은 현재 공민영 혼합체제, 공영방송의 지나친 상업성으로 인해 발생하는 것이다.

신문사에 대해 종합편성 및 보도 채널에 진출을 원천 봉쇄하는 것은 기본적으로 공중파의 영상독점을 위해 악용되어 왔다. 오히려 방송의 신문 진출이 자유로운 상황에서 신문만의 종합편성 및 보도채널 진출을 막는다는 것은 오히려 양질의 프로그램을 만들 수 있는 후보군을 축소하는 것이다. 따라서 규제수준을 통과한 기업이면 이 역시 시장에서 성공과 실패를 판정받도록 하는 것이 타당할 것이다.

1. 종합 의견

가. 필요성은 절실

허가제가 존재하는 이유는 허가를 막기 위해서가 아닐 것임. 종편과 보도채널을 더 이상 허가하지 않는 것이 수용자의 복지나 보도의 균형성을 보장하는 방법이 될 수는 없음. 양질의 콘텐츠가 확대 재생산 됨으로써 수용자의 만족도를 높일 수 있는 선순환 구조를 만들어 주어야 함. 공영위주의 지상파구조와 PP의 종편 보도 채널 허용은 각기 다른 차원의 접근이 필요함. 종합편성이나 보도 장르라 하여 특별한 규제를 가하면 할수록 오히려 콘텐츠 시장 전반의 왜곡이 심화될 우려마저 제기될 수 있음. 위기의 미디어 산업과 플랫폼 산업을 활성화하는 계기를 만들기 위해 새로운 시각의 접근이 필요함.

나. 사업성은 불투명

방송사업 자체가 더 이상 "Blue Ocean"이 아님. 주 수익원인 방송광고 시장은 2000년 이후 정체 또는 지속적인 감소추세를 보이고 있고 뉴미디어 산업의 새로운 수익원인 수신료 시장은 새로운 플랫폼의 지속적인 확장에도 불구하고 개선될 기미를 보이지 않고 있음. 규제완화에 있어 운영의 묘가 필요하며 경쟁력 있는 미디어 그룹 육성에 이은 글로벌 미디어 시장으로의 진출이 불가피함.

다. 선택의 문제가 아니라 미디어 산업의 생존을 위한 과제

수용자들의 복지와 만족도를 향상시키고 광고주들에게 새로운 마케팅의 장을 열어주어야 만이 방송통신 융합의 기반 마련이 가능해짐. 지금과 같이 무의미한 숫자만의 다채널 시장구조는 향후 미디어 시장의 발전에 대단히 심각한 걸림돌이 될 가능성이 높음. 문제는 허가의 방법론이지 허가여부가 아닐 것임. 적정수의 종편과 보도 채널 허가는 미디어 산업의 생존을 위해 필수 불가결한 요소임. 그리고 무엇보다 중요한 것은 더 이상 변화의 시기를 늦출 수 없을 만큼 미디어 환경의 변화가 빠르고 중차대하다는 것임.

2. 종합편성 및 보도전문 채널의 필요성

가. Major 중심의 다채널 시장 구조 확립

현재의 다채널 시장구조는 등록제에 의해 양산된 "다수의 Minor 채널 중심 구조"로서 광고주나 시청자 모두에게 평가절하되고 있는 것이 사실임. 더구나 방송통신 융합의 성공적 추진을 위해서는 "Well-made Content"가 양산될 수 있도록 적정 수의 Major 채널 중심의 구조를 조기에 육성할 필요가 있음.

나. Platform-Neutral Content 육성

새로운 플랫폼이 도입될 때 마다 지상파나 메이저 PP의 배타적 운영에 대한 논란이 제기되어 왔음. 기존 플랫폼의 견제로부터 자유로울 수 있도록 제도적 장치를 마련해 주는 전제 하에 뉴미디어 서비스의 경쟁력을 강화시켜 주면서 새로운 플랫폼의 탄생 및 조기 정상화에 건인차 역할을 할 수 있는 보편적 "Anchor Contents"의 존재가 그 어느 때 보다 절실히 필요한 시점임.

다. 지상파 독과점 완화

공익성 확보와는 별도의 차원에서 지상파 방송사 및 계열 MPP의 독과점 구조를 완화시키고 국내 미디어 그룹의 다원화와 글로벌 미디어 그룹의 육성에 기폭제가 될 수 있도록 자본력을 갖춘 적정 규모의 종편을 허가할 필요가 있음.

4. 주요 쟁점에 대한 의견

주요쟁점으로는 ▲허가시기와 범위 ▲소유규제(대기업 참여) ▲신방겸영 ▲의무편성 제도 등을 들 수 있을 것임.

허가 시기는 필요한 절차와 형식을 생략하지 않는 범위 내에서 가능한 한 조속히 정책방안을 확정할 필요가 있음. 사회적 합의가 필요하다는 관점에서 신중론을 제기할 수 있으나 90년대 초 지역민방의 도입으로부터 케이블TV 위성방송, DMB, IP-TV의 도입에 이르기 까지 무성한 논란의 와중에서 겪은 시행

착오의 전철을 다시 밟을 수 있다는 점 또한 유념해야 할 것임. 허가의 범위에 관해서 역시 신청시기에 대한 제한(RFP방식)과 사업자 수에 대한 제한을 과감히 풀되 의무편성 제도와 진입 및 퇴출 규제의 강화를 통해 난립을 방지하고 부작용을 최소화 하는 접근이 필요할 것으로 생각됨.

소유규제는 대기업의 참여 기준을 몇 조원으로 할 것인가 하는 문제를 넘어서서 공영방송 구조와 유료채널 시장의 차별적 균형발전 차원에서 논의할 필요가 있지 않을까 생각됨. 공영방송의 구조는 엄격하게 유지, 보호해야 하지만 보도의 균형은 공영방송만으로 완성되는 것은 아님. 또한 보도의 균형은 잘 만들어진 정책으로부터가 아니라 다양한 목소리로부터 비롯되는 것이며 허가받은 소수만이 보도를 할 수 있다는 사실 자체가 언론의 자유를 원천적으로 심각하게 제한하는 것은 아닌지 역시 고려해 보아야 할 것임.

신문방송 겸영과 관련된 논란에 대해서는 신문사의 여론지배력이 지나치게 커서 겸영을 허용하면 문제가 되는 것인지, 아니면 방송사의 여론지배력이 너무 커서 신문사의 겸영을 허용해야 균형이 맞추어지는지에 대해 냉정하게 의문을 제기해 볼 필요가 있을 것임. 극단적으로 양극화된 이슈에 온 세상이 혼란스러운 가운데 신문과 방송은 각자 여론형성에 어떤 영향을 미치고 있는가? 보수계열 신문과 진보계열 신문이 상호 치열한 공방 속에 전혀 다른 각도의 관점을 제시하며 경쟁적으로 공존하고 있는 신문 영역의 여론지배력이 문제인가? 아니면 매체의 영향력이 나날이 커지고 있음에도 불구하고 일반 시청자들의 눈높이에서는 방송사별로 보도성향의 뚜렷한 차이를 발견하기 어려운 방송사의 여론지배력이 문제가 되는가?

의무편성 제도는 미디어 시장에 있어서 그 무엇과도 비교할 수 없이 큰 파급효과를 지닌 특권임. 그리고 지상파의 경우에는 방송의 공영성을 담보할 수 있는 제도적 기반이라 할 수 있음. 그러나 유료채널 시장의 의무편성 제도는 영향력이 큰 만큼 시장의 혼란을 야기할 가능성 또한 큰 특혜성 제도라 할 수 있음. 따라서 이는 궁극적으로는 개선되어야 할 과제가 아닌가 생각됨. 특히 보도 장르에 대한 세계적 변화의 흐름이나 시청자들의 선호도, 미디어 산업에 있어서의 기여도 등을 고려해 볼 때 보도는 무조건 의무편성을 해야 하는 당위성이 있는지 의문임. 우리나라의 경우 보도에 대해 지나치게 의미를 부여하는 경향이 있는 것으로 보임. 보도라는 장르를 특별한 존재로 인식하는 한, 미디어정책 운용의 측면이나 산업적 파급효과 측면 모두에서 다시 한번 뼈아픈 실패를

경험하게 될 것으로 생각됨. 오히려 보도의 진입장벽은 제거하되 난립을 막기 위해 의무편성을 없애고 진입요건을 강화하는 등의 엄격한 기준을 적용하는 것이 타당하지 않을까 생각됨.

반면 오히려 종합편성의 경우 뉴미디어 산업의 활성화 차원에서 신규 허가를 검토하는 것이 맞다면 일정수준의 의무편성 기간을 부여하는 것을 검토할 필요가 있음. 글로벌 미디어그룹의 육성을 위해서나 시장개방에 대한 대비를 위해서도 현재의 “다수의 Minor 채널 중심형 미디어산업 구조”를 “Major 중심형 구조”로 변화시킬 필요가 있을 것임.

결론적으로 종편과 보도채널 관련 정책의 접근방향 역시 언론으로서의 방송과 산업으로서의 방송 두 가지 측면이 균형을 이루는 것으로부터 출발해야 한다는 점을 인식할 필요가 있음. 그리고 보도 또한 산업일 수 있다는 점을 인정할 필요가 있음. 보도채널의 여론지배력은 허가장으로부터가 아니라 시청자로부터 비롯되는 것임. 시청자로부터 외면당하는 보도채널이 시장으로부터 퇴출될 수 있을 때 보도라는 장르의 방송정책으로부터 자유로워질 수 있을 것임.

이 덕선 (큐릭스 대표이사)

1. 대기업 진입 기준

－ IPTV와 케이블TV가 다채널 폐쇄형 다채널 유료방송으로서 수용자 입장에서 동등한 서비스이기 때문에 동일 서비스에 대한 동일 규제 원칙에 입각해 규제형평성 차원에서 단일화하는 것이 타당함

－ 최근 제정된 IPTV법 시행령에서 대기업의 보도 및 종합편성 PP에 대한 진출기준을 자산총액 3조에서 10조로 이미 확대했기 때문에 IPTV법 시행령상의 기준을 따르는 것이 타당한 것으로 판단됨

2. 소유규제 완화

－ 소유규제를 완화해 대기업과 신문사의 보도 및 종합편성 PP 진입을 허용한다고 하더라도 특정매체가 여론을 지배한다고 판단되지 않음. 대한민국의 국민의식과 여론 형성 수단이 충분히 다원화 돼 있음

○ 국내 여론 형성 시장은 신문, 방송, 인터넷 포털, 블로그 등의 개인 생산 미디어 등 이미 다양화되어 있으며, 소유규제 완화를 통해 방송시장의 여론 다양화를 촉진할 수 있을 것임

－ 또한 방송법에서는 소유규제 외에도 편성과 심의에 관한 각종 규제를 통해 방송의 실질적 내용이 공익에 반하는 경우에는 법에 따라 적절하게 통제할 수 있기 때문에 영업의 자유를 본질적으로 제한하는 소유규제에 경도될 필요가 없음

－ 현 방송시장이 왜곡된 가장 큰 원인은 지상파의 여론, 콘텐츠, 방송광고의 독과점에 있음. 따라서 신규 사업자의 진입을 통해 지상파의 독과점을 해소할 필요가 있음

3. 종합편성 채널이 없었던 이유

－ 비대해진 지상파가 정책결정에 영향을 미쳐 결과적으로 방송정책이 지상파 중심으로 운용됐기 때문에 유료방송 영역에 속하는 종합편성 PP 승인 논의 자체가 유보되는 기현상 발생

－ 특히 지상파 출신의 위원이 정당의 후원 아래 방송위원회 위원으로 선임되는 위원회 구성에서 구조적인 문제(정치권-중앙행정기관-지상파의 연계)로 인해 지상파의 이해관계에 반하는 정책이 수립되기 어려운 측면이 있었음

4. 종합편성 및 보도채널의 사업성

－ 정책당국은 승인 PP의 수익성에 부담을 가질 필요가 없으며 사업의 성패는 사업자 자신의 몫임. 더군다나 방송채널은 플랫폼사업자와는 달리 시청자와 계약관계가 존재하지 않기 때문에 설사 퇴출된다고 하더라도 시청자에게 미치는 영향은 없는 점을 고려해 종합편성 및 보도채널의 진입 허용에 있어 수익성 및 사업의 계속성에 지나치게 무게를 둘 필요가 없음

－ 종합편성 및 보도채널의 수익성은 시청률과 방송사업 경영능력에 의해 좌우될 것임

－ 종합편성 및 보도채널이라 하더라도 기본적으로 사기업인 만큼 기존 PP 사업자와의 경쟁을 통해 수익을 확보해야 할 것임

5. 종합편성채널사업자의 허가범위

－ 거대 종합편성 채널 6-7개가 경쟁하는 시장을 예상하는데 현실적으로 플랫폼사업자의 채널 수용 능력과 시청자의 시청행태를 감안하면 점진적인 방식이 보다 현실적임

6. 의무재전송적용여부

－ 종합편성과 보도채널을 의무채널로 지정하는 것에 대해서는 SO의 편성권을 지나치게 제약하는 것으로 반대

－ 유료방송의 방송채널사용사업자에 해당하는 종합편성 및 보도채널에 대해 지상파에 준하는 방송정책을 가져갈 이유가 없으며 지상파 중에서도 의무재전송 채널은 KBS1과 EBS 2개 채널에 한정된 상황에서 모든 종합편성채널을 의무 편성하는 것은 체계적으로 타당성이 없음

7. 광고영업방식

- － 광고에 있어서 KOBACO 체제는 자유민주주의의 시장경제원리에 반함
- － KOBACO 체제는 자본주의 시장경제원리가 정립되지 못한 군사정권 시절의 잔재로서 경쟁체제 전환을 통해 광고시장을 활성화해야 함
- － 방송광고 활성화 측면에서 KOBACO가 일부 방송사업자만을 위해 광고 위탁판매를 수행하는 것은 광고시장의 불공정거래 행위로 지적되고 있으며, 현행의 광고 영업방식에 대한 개선은 필요함

8. 종합편성 채널의 운용방식

- 종합편성 채널에 지역방송과 외주제작사의 프로그램 활용 등 편성에 대한 규제를 강화해야 한다는 주장에 대해서는 동의하기 어려움

- 지역방송이나 독립제작사의 프로그램송출 의무는 공공성이 강한 지상파에 대해서는 규제의 합목적성이 인정되지만 종합편성 PP에 대해 특별히 가중시켜야 할 이유는 없음. 오히려 신규 진입자에 대해서는 가능한 한 규제를 완화해 자유로운 경쟁이 가능하도록 해야 할 것임. 2007년 지상파의 외주제작비 비율은 전체 제작비의 35%인 3,203억원에 달하고 있고 또한 외주제작이 프로그램 제작의 보편적인 방식이 되고 있는 상황에서 외주제작비율에 대한 규제가 실효성을 견지할지 의문임

- 한편, 다채널 유료방송의 특성상 신규 종합편성채널이 등장 자체로 방송의 다양성, 문화적 다양성이 제고되는 효과가 있음

- 아울러 현 지상파의 지역방송사나 민방은 지역성 있는 편성 프로그램을 50% 이상 확대하여 지역성, 다양성을 강화하든지 아니면 본사에 합쳐 효율성을 도모

9. 보도전문채널과 관련된 주요 쟁점

- 신문과 방송을 동일한 시장으로 획정하는 것은 문제 있음

- 신문과 방송이 여론에 영향을 미치는 매체인 것은 사실이지만 양자가 직접적인 대체관계가 없기 때문에 SSNIP test에 의해서 관련시장에 대한 검증이 필요함

- 신문과 방송의 겸영에서 비롯되는 여론의 독과점에 대해서는 시장점유율

을 기준으로 구체적인 경영규제를 정하고 있는 외국의 사례를 참고하여 신문시장의 지배적 사업자인지, 단일의 지배적 사업자인지, 신규로 진입하는 방송시장에서도 시장지배력이 전이될 가능성이 높은지, 규모의 경제에서 파생되는 편익의 증진 등을 따져 구체적인 기준을 마련해야 할 것임

－ 현재 많은 신문사가 자체 PP를 소유하고 있지만 신문의 지배력이 방송으로 넘어오고 있지는 않은 만큼 지나치게 엄격한 소유제한 규제를 적용할 필요는 없다고 판단됨

1. 종편 또는 보도전문채널에 대한 신문의 입장

세계편집인포럼(World Editors Forum)이 2008년 3월에 120개국의 700명 이상의 주요 신문사 편집인과 편집 간부들을 대상으로 수행한 연례 조사보고서(Newsroom Barometer 2008)에는 언론의 미래 모습에 대한 전 세계 주요 신문사 간부들이 생각이 고스란히 반영되어 있다.

조사에서 응답자의 86%는 앞으로 종이신문과 인터넷신문의 뉴스 룬이 통합되어 한 공간에서 양 쪽의 기사를 동시에 생산하는 것이 일반적인 신문사의 모습이 될 것이라고 답했다.

또 83%는 앞으로 5년 이내에 모든 기자들은 종이신문 뿐만 아니라 인터넷을 포함한 모든 미디어를 위한 콘텐츠를 생산하도록 요구받게 될 것이라고 말했으며 응답자의 3분의 2는 종이신문의 편집 기능은 편집국의 반대에도 불구하고 아웃소싱될 것이라고 생각하고 있었다.

미래의 매체 형태에 대해 응답자의 다수(44%)가 온라인이 미래에 뉴스를 읽는 가장 보편적인 매체가 될 것이라고 말했다. 이에 반해 종이신문이라고 답한 비율은 31%이고 모바일은 12%로 나타났다.

이 조사결과는 종이신문은 앞으로 더 이상 뉴스와 정보의 보편적인 공급원이 아니며 뉴스는 인터넷을 비롯한 다양한 매체를 통해 소비자들에게 전달될 것이라는 것을 신문사의 간부들도 인정하고 있다는 것을 보여주고 있다.(정동우, 2008)

이렇듯 종이신문 산업의 쇠락은 분명한 현실이라는 것이 많은 전문가들의 지적이다. 전 세계적으로 신문사들은 발행부수, 독자숫자, 수익과 이익률이라는 3가지 핵심 수치가 지속적으로 하강하고 있다.

더구나 그 추세는 멈출 기미를 보이지 않는다. 이는 소비자들이 뉴스와

정보, 그리고 오락과 사회적 연결을 갖기 위해 접촉하는 매체를 종이신문에서 디지털 쪽으로 옮겨가고 있기 때문이다.

대중은 흩어지고 있고, 신문기업에 오랫동안 성공을 안겨주던 종이신문이라는 비즈니스 모델은 효력이 떨어지고 있다. 신문기업에게 있어 새로운 수익 창출과 도약 모델을 빨리 찾아내는 것은 절박한 일이 되었다(Gray, 2008)

이러한 위기의식 속에 많은 신문사들은 획기적인 새로운 비즈니스 모델을 찾아 내지 못하고 있는 가운데 텍스트만을 생산했던 종이신문에서 벗어나 텍스트와 동영상, 오디오, 그래픽 등이 어우러진 콘텐츠 생산에 역점을 두고 있다. 이러한 콘텐츠 생산을 통해 신문사들은 사업성에 대한 전망이 불투명함에도 불구하고 일단 방송사업으로의 진출을 희망하고 있으며 이를 통해 급변하는 미디어 환경에 대응하는 교두보로 삼고자 한다.

하지만 방송법과 신문법 등의 규제로 인해 신문이 종편 또는 보도채널을 겸영하는 것이 불가능했다. 그러나 최근 종합편성 채널 허용과 보도전문 채널 진입 허용 등을 놓고 찬반 의견이 팽팽히 맞서고 있는 실정이다.

그동안 반대해왔던 측에서는 방송의 공익성 약화와 친기업적이고 상업적인 여론만 주도하고, 사회의 다양한 여론이 차단될 수 있다는 이유를 들고 있다. 반면에 찬성하는 측에서는 사후 규제를 통해 여론 독과점을 차단할 수 있다고 맞서고 있다.

물론 급변하는 미디어 환경에서 신문사들의 새로운 성장동력으로 방송사업 진출이 옳은 판단인가에 대해서는 여전히 미지수다. 하지만 심각한 위기상황 속에 처해 있는 신문사들로서는 방송을 통해 최소한 디지털 미디어 환경으로 전환이라도 해야 하지 않느냐는 막연한 기대를 가지고 있는 것이 현실이다.

2. 신문의 방송진출이 허용된다면...

만약 사회적 합의를 통해 신문의 방송진출이 허용된다고 한다면 보수색채를 띠고 있는 신문에 비해 상대적으로 경영상의 어려움을 겪고 있는 진보 색채의 신문 또는 이들의 컨소시엄 등에 채널을 할당해 여론의 다양성을 부여해야 한다.

경영적인 측면에서 볼 때 종이신문만을 생산하고 있는 현재에도 발행부수를 보듯 이들 두 집단간의 여론 지배력은 상당한 차이를 보이고 있으며, 신문 위기가 가속되면 될수록 그 격차는 점점 커질 것이 뻔한 일이다.

이러한 상황 속에서 자유경쟁에 의한 방송진출로 결정되어 진다면 어떠한 사후규제 장치를 마련한다 해도 근본적인 여론 독과점을 막을 수 없는 노릇이다.

따라서 이 같은 내용을 수용할 수 있는 한도 내에서 채널의 허가 또는 승인 범위가 정해져야 할 것이다.

하지만 발제문(종합편성편채널사업자 허가 범위, p18)에서 “(종편의 경우)지상파 콘텐츠에 대한 의존에서 벗어나 문화적 다양성의 구현을 목표로 한다면 한두 개의 채널로 제한할 필요도 없고, 보도채널 역시 원하는 사업자에게 모두 허용함으로써 시장경쟁을 통해 다양성을 구현하는 방안이 바람직하다”는 주장은 무리가 있어 보인다.

이 주장에 의하면 앞서 언급했듯이 상대적으로 경영사정이 좋은 보수신문들의 진입만이 이루어질 수 있을 것으로 보인다. 상대적으로 경영사정이 좋지 않은 중소신문들과 정부에 비판적인 논조를 가지고 있는 신문들에게는 진출에 필요한 자본(기업과의 컨소시엄 구성 등)마저 확보하기 어렵게 될 수 있다. 따라서 이들에게는 방송사업 진출 자체가 원천적으로 봉쇄될 수 있어 여론의 다양성은 출발에서부터 담보할 수 없게 될 것이다.

황 준 호 (정보통신정책연구원 책임연구원)

중편과 보도채널 도입 시 고려해야 할 정책결정의 4요소

현실문제정의 → 정책목표수립 → 정책수단결정 → 정책환경고려

□ 현실 문제의 정의

- 각종 진입 및 소유제한 규제로 인한 대규모 자본조달의 어려움으로 PP산업의 영세성이 심화되면서 지상파방송 콘텐츠에 의존하는 유료방송 산업의 열악한 성장구조로 인해 시장경쟁력 상실
- 방송프로그램의 질적 저하, 외국 프로그램의 범람, 보도 및 시사프로그램의 관점 및 의견의 다양성 부족에 대한 사회적 우려 제기

□ 정책목표의 수립

- 양질의 다양한 방송콘텐츠 제작, 유통에 필수적인 대규모 자본을 유입하고, 지상파방송 중심의 국내 방송시장에 경쟁 환경을 조성하여 유료 방송산업의 경쟁력을 강화하고, 이를 통해 전체 방송산업의 활성화를 도모
- 국내 방송콘텐츠 제작산업을 활성화하여 양질의 다양한 프로그램을 제공함으로써 이용자 선택권을 증진하고, 사회적 의견의 다양성을 제고

□ 정책수단의 결정

- 신규 중편과 보도채널의 도입은 유료 방송 산업의 경쟁력 강화를 통한 전체 방송 산업의 활성화와 양질의 다양한 프로그램 제공을 통한 이용자 선택권 및 의견의 다양성 제고라는 정책목표를 이룰 수 있는 정책수단임

- 종편의 경우, 일반PP와는 달리 지상파방송과 경쟁할 수 있는 산업적 및 사회문화적 파급효과를 가지므로, 유료 방송 산업의 경쟁력 강화를 통한 전체 방송 산업의 활성화에 긍정적으로 기여할 수 있음
- 보도채널(종편의 보도프로그램 제공 포함)의 경우, 현재 실질적으로 지상파 방송 3사와 1개의 유료 보도채널이 존재하는 상황을 감안하여 유료방송 보도 채널의 도입을 통하여 여론 및 의견의 다양성을 제고할 수 있음

○ 기타 대안적 정책수단과의 비교

- 외주제작프로그램 의무편성비율 정책: 독립제작사 활성화를 통한 제작주체의 다원화, 방송프로그램 품질향상 및 다양성 제고를 통한 국제 경쟁력 강화, 방송영상시장에서의 지상파방송 독과점 구조 개선, 및 시청자 복지 증진의 정책 목표 하에 도입되었던 외주제작 의무편성비율 정책의 성과에 대한 최근의 찬반논란(지상파방송사의 경쟁력 저하, 불공정 표준계약서의 관행을 둘러싼 분쟁, 매체의 채널정책과 개별적 독립제작사 제작비 지원위주의 정책의 비효율성 등)
- 채널 장르 및 프로그램 내용규제 강화: 채널 장르의 다양성, 프로그램의 품질과 다양성에 대한 내용규제적 성격의 정책은 방송사업자의 채널 및 프로그램 편성의 자율권과 프로그램 제작의 편집권을 침해하는 측면이 강하며, 또한 신규 매체, 채널의 증가로 인한 방송환경의 변화에 직면하여 점차 그 타당성을 잃어가고 있음. 다만, 미성년자 보호, 자국문화 보호, 보편적 시청권 등의 최소한의 범위에서 이루어지고 있는 것이 추세임

□ 정책 환경의 고려

○ 대기업, 신문자본의 방송사업 진출에 대한 사회적 합의의 수준

- 대기업과 신문사의 방송사업 진출에 대한 우려(친기업적 여론형성, 방송의 상업화, 보수언론의 여론 형성 지배력 강화)와 방송산업 경쟁력 강화에 필수적인 대규모 자본 투자를 갖춘 대기업과 뉴스보도의 경쟁력을 갖춘 신문사가

방송에 진출함으로써 방송 콘텐츠(보도 포함)의 질과 다양성이 향상될 수 있다는 주장 간의 대립

- 현 단계에서 대기업의 진입제한 완화는 어느 정도 사회적 합의에 이르고 있다고 판단되며, 구체적인 기준설정(3조에서 몇 조로)의 문제제기는 여전히 유효함. 그러나 기준설정을 몇 조원으로 하는가에 대한 타당성을 객관적으로 도출하기는 쉽지 않으며 이는 결국 선택의 문제임
- 반면, 현재 신문사의 방송사업 진출에 대한 사회적 우려가 광범위하게 존재하고 있으며, 신문사의 여론 형성지배력을 측정하는 신문시장에서의 지배적 사업자에 대한 법적 기준도 위헌 판결을 받아 법적 실효성을 잃은 상황임으로, 신문사의 방송사업 참여에 대한 사회적 합의의 수준을 도출할 수 있는 심도 있는 논의의 공간이 충분히 마련된 이후에 구체적인 참여방안을 수립하는 것이 바람직하다고 여겨짐

○ 국내 방송시장의 규모와 시장성과

- 국내 방송시장의 규모 하에서 종편과 보도채널이 도입될 시 향후 어떠한 시장성과를 낼 것인가를 전망하는 것은 정책당국의 몫이 아니라 사업자의 판단과 선택에 맡겨야 한다는 지적도 있음
- 그럼에도 불구하고, 종편과 보도채널 도입의 정책목표가 유료 방송산업의 경쟁력 강화를 통한 전체 방송산업의 활성화와 이용자 선택권 및 복지 증진 등 산업적, 사회문화적 파급효과가 크다는 점을 감안하면 향후 시장성과에 대한 분석은 세부정책방안 수립(사업자수, 도입시기, 의무전송 규정의 여부 등)을 위해 필요하다고 판단됨
- 종편과 보도채널의 시장성과 분석을 위해서는 단순히 기존의 유사채널(지상파방송, 유사종편채널, 유료보도채널 등)의 사업성 전망분석 사례에 기반하여 일반적인 방식으로 이루어지기 보다는 최근 논의되고 있는 방송광고판매시장의 구조변화에 따른 방송광고시장 규모의 변화, DMB, IPTV 등 향후 유료방송서비스와 경쟁이 예상되는 신규 방송통신 융합서비스에 대한 고려, 디지털 전환으로 인한 방송시장의 변화 등의 다각적인 요소들을 고려해야 할 것임

○ 방송통신 융합시대 규제의 형평성과 정책목표의 달성

- 방송과 통신의 융합으로 수평적 규제체계에 입각한 산업간 및 매체간 규제의 형평성이 중요한 이슈로 대두하고 있음(2009년 방송통신기본법, 2010년 방송통신사업법 제정예정)
- 종편과 보도채널의 도입 시 정책목표의 달성을 위한 정책적 배려와 함께 지상파방송채널, 일반 유료방송채널, IPTV콘텐츠 사업과의 규제의 형평성(광고 규제, 편성규제, 내용규제 등)에 대한 타당성 여부 검토가 필요
- 이러한 맥락에서 1500만 유료방송(케이블, 위성방송, 위성DMB 포함) 가입 가구에 전송됨으로써 사업 초기 시장에서 안정적인 수입기반을 확보할 수 있는 수단인 의무전송규정은 정책목표를 조기에 달성할 수 있는 적절한 수단으로 기능할 수도 있지만, 신규 사업자의 시장경쟁력을 인위적으로 보장함으로써 오히려 장기적인 측면에서는 경쟁력 강화에 부정적인 요인으로 작용할 수 있음
- 현행, 유료방송 매체에서 종편과 보도채널 이외에 의무전송의 대상이 되는 채널은 지상파방송채널, 공공채널, 공익채널, 종교채널, 지역채널인데 이들 채널들의 공통점은 시장에서 자생적으로 생존하기 힘든 사회문화적 공익성에 기반 한 채널이라는 점이므로, 종편과 보도채널의 의무전송 규정은 이 기준에 부합하지 않을 수 있으나, 종편과 보도채널의 도입을 통한 콘텐츠의 품질제고, 다양성 증진, 그리고 궁극적으로 방송산업의 경쟁력 강화라는 정책목표를 달성하는 것이 방송의 공익성에 기여할 수 있다는 논리에 부합한다면 종편과 보도채널의 의무전송 규정은 타당성을 가질 수 있음
- 보다 근본적으로는 과거에 이분법적으로 사고되어왔던 방송의 공익성과 산업성의 논리가 변화하는 방송환경에 직면하여 어떻게 공존할 수 있는가에 대한 사회적 논의와 합의가 선행되어야 할 것임
- 참고로, 의무전송 규정 논의에 앞서, 현행 방송법시행령 제53조제1항2호나목, 3호라목의 종편과 보도채널 의무편성 범위에 대한 정확한 법적 해석이 필요함

* 2호 나목 중 “종편의 채널을 포함할 것”의 규정이 모두 제공해야 한다는 의미인지, 하나만 제공해도 된다는 의미인지

* 3호 라목의 “종편 또는 보도 채널을 1개 이상 포함할 것”의 규정은 종편과 보도채널을 각각 1개 이상씩 제공해야 한다는 것인지, 종편과 보도채널 중 어느 것이나 1개 이상만 제공하면 된다는 것인지