

융합시대 미디어산업의 공익성과 소유규제

국내 종합일간지와 방송의 교차소유 문제를 중심으로*

전영범**

(한양대학교 신문방송학과 박사과정/ KOBACO 정책협력국 재직)

미디어산업의 규제는 미디어 개별 콘텐츠에 대한 내용규제와 특정 분야의 진입 퇴출에 관한 소유규제로 나눌 수 있다. 본고에서 살펴보고자 하는 소유규제는 여론독과점의 방지와 다양성의 확보를 위한 핵심적인 법적·정책적 수단이다. 세계 각국은 자국의 특수한 미디어 환경을 기반으로 한 규제모형을 가지고 있으며, 한국 또한 환경변화에 대응할 수 있는 정책으로 미디어산업의 활성화와 수용자의 권익을 보호할 수 있는 최대공약수를 도출해야 할 정책적 과제를 안고 있다. 특히 공익성이 여타 어느 산업분야보다 중시되는 현실에서 미디어산업의 규제정책은 공익성에 대한 확고한 정책적 의지가 필요한데, 이를 실현시킬 소유규제 정책의 핵심적 요소가 이종매체 소유에 관한 것이다. 방통융합의 본격화로 미디어 산업의 지형이 변화하는 가운데 주요한 이슈가 되고 있는 이종매체 소유규제는 사업자별 이해관계와 미디어산업에 대한 관점에 따라서 사업자 및 시민단체, 정책당국의 갈등요인이 내재되어 있다. 이러한 상황에서 이종매체 소유규제의 근거논리인 ‘공익’ 개념의 재정립 문제, 소유의 집중과 다양성의 문제에 대한 재개념화 필요성을 모색했다. 신문방송 경영으로 대표되는 국내 미디어산업의 이종매체 교차소유 문제를 변화하는 산업지형에 비춰 재검토 함에 있어 국내 신문기업이 처한 현실적 조건을 위주로 살펴보았다. 또한, 미디어 융합시대에 촉발된 정책적 딜레마 상황을 이종매체 소유규제를 중심으로 논의한 후 효율적 갈등관리의 필요성을 제기하였다. 끝으로 미디어정책 기관의 독립성과 신뢰회복, 규제모델의 합리화, 이종매체 소유규제 이슈에 대한 각론적 접근, 매체균형발전을 위한 지원정책의 내실화라는 정책적 제언을 제시했다. 거대 미디어그룹의 여론과 산업에 대한 독과점 방지 정책이나 이종매체 소유규제는 해외 각국에서도 정책적 과제로 남아있음도 살펴보았다. 이종매체의 경영 이슈를 포함한 미디어산업에서의 딜레마 상황과 이에 대한 이해관계의 조정은 매체환경의 급속한 변화에 부응한 ‘공익성과 산업성의 조화’라는 비탕 위에서 조속히 마련되어야 할 정책적 과제라 하겠다. 한국에서도 매체환경 변화에 부응하는 소유규제의 완화는 고려할 수 있으나, 신문과 방송 경영을 포함한 이종매체 경영은 신중한 접근이 필요하다. 이종매체

* 논문의 완성도를 위해 세심한 조언을 주신 익명의 세 분 심사위원님들께 감사드립니다.

** aceprince1@naver.com

교차소유 완화는 여론독과점의 우려를 불식시킬 정도의 풍부한 저널리즘적 토양이 전제가 되어야 함을 역설적으로 확인할 수 있다.

주제어: 공익성, 집중, 다양성, 이종매체 소유규제

1. 서론

1) 논의의 배경

미디어산업은 여타산업과 달리 다양한 여론의 조성을 위한 공적기능이 강조되는 산업이다. 따라서 일정부분 사회적 책임이 부과되고 있다. 세계 각 국은 미디어산업의 발전단계 및 독특한 문화적 환경하에서 일정한 소유규제 체제를 마련하고 있다. 한국은 대표적인 미디어인 신문과 방송의 교차소유 제한(겸영제한)을 비롯한 미디어기업 소유에 대한 일정한 제약을 통해 특정기업의 여론독과점을 방지하고 여론의 다양성과 미디어산업의 균형발전을 꾀하려는 취지의 소유제한을 비롯해 다양한 형식의 진입규제 관련 법령이 있다. 이는 미디어산업의 공익성 확보 측면과 함께 자본주의 사회의 근간인 사유재산권 행사의 자유 제한의 소지가 있을 수 있으므로 이에 대한 충분한 논의가 필요하다 하겠다. 또한, 다매체화에 따른 미디어산업의 지형변화는 방송통신 위원회를 비롯한 각종 규제기관의 역무 문제와 함께 탈규제와 규제에 대한 근본적인 검토를 요구하고 있는 시점이다. 현재 국내 미디어산업은 기술발전에 따른 급격한 매체환경의 변화에 비해 법적·제도적 보완은 미흡한 편이다. 변화하는 매체환경에 부합되도록 정책적인 뒷받침이 있어야만 미디어산업이 양적·질적으로 발전할 수 있는 기반이 조성될 것이다. 한미 FTA시대의 가시화와 함께 글로벌화가 급격히 가속화될 미디어산업 분야에 대해서 국내 미디어산업의 경쟁력 확보와 ‘공론의 장’으로서의 언론기관 본연의 역할에 충실할 수 있도록 하는 규제의 틀을 마련하는 것은 시급한 과제일 것이다. 미디어산업

에서 진입규제는 공익성 확보를 위한 다양한 규제방식의 하나로 내용규제와 달리 행위규제에 속하는 대표적 규제방식이다. 이는 특정한 자본의 참여제한, 언론의 독과점 현상을 방지하는 효과를 통해 대자본이나 거대기업으로부터 언론의 공익성 확보를 담보해내는 중요한 수단으로 작용할 수 있다. 그러나 언론통제에 악용되거나 미디어산업의 활성화와 미디어산업의 국제경쟁력 확보 측면에서는 저해요인으로 작용할 소지가 있을 수 있다. 본고에서 논의하고자 하는 일간신문 및 방송 간의 이종매체 겸영의 문제는 여론의 독과점 방지와 언론의 다양성확보를 위한 겸영제한의 불가피론과 규제폐지론이 대립하고 있다. 이러한 상황에서 ‘다양성’과 ‘집중’에 관련된 선행연구를 살펴보고, 현재 국내 미디어산업의 주요 이슈라 할 이종매체 소유규제 관련 논의를 통해 산업의 경쟁력과 공익성을 확보할 수 있는 정책적 시사점을 모색하고자 한다.

2) 연구문제 및 연구방법

본고에서는 미디어 소유규제의 근거가 되는 공익성 논의의 전개양상, 다양성을 위한 소유 집중의 규제의 문제를 살펴보고 국내 미디어산업의 두 축인 신문과 방송의 겸영 문제와 방송통신융합 환경하에서의 합리적 규제방안, 나아가 미국과 일본 등 해외의 규제 정책의 흐름을 살펴보고자 한다. 현재 신문과 방송의 교차소유는 국내 미디어산업에서 최대의 쟁점사안이기에 대립과 갈등구조를 연출하고 있는 현실이나, 이의 개선을 위한 학문적 연구는 부족한 것이 현실이다. 따라서 이에 대한 고찰과 함께 선진국의 사례를 탐색해 시사점을 얻고자 한다. 따라서 본고에서는 아래와 같이 연구문제를 설정했다.

연구문제 1: 미디어산업의 소유규제와 관련한 ‘공익성’과 ‘다양성’의 재개념화가 필요한 배경은 무엇인가?

연구문제 2: 이종매체 소유규제 관련 국내외의 규제 논의와 그 함의는 무엇인가?

연구문제 3: 국내 이종매체 소유규제와 관련한 이해주체 간의 갈등과 정책적 딜레마 양상은 어떠한가?

<연구문제 1>을 통해서 ‘공익성’과 ‘다양성’에 관련된 선행연구를 살펴보고, 미디어환경 변화에 따른 재개념화가 필요한 배경을 살펴보고자 한다. 이는 <연구문제 2>를 논함에 있어서 정확한 개념규정이 필요하다는 판단에서다. 또한 <연구문제 2>의 논의를 바탕으로 <연구문제 3>에서 정책적 딜레마 양상을 살펴보고자 한다. 연구문제의 결과를 바탕으로 정책적 제언점을 모색하고자 한다. 미디어 융합상황은 새롭게 등장하게 될 신규서비스에 대한 규제를 비롯해 이종매체 소유규제 등 이해주체간의 민감한 이해관계가 내재된 사안에 대해 갈등구조를 노정하고 있다. 또한, 미디어산업의 지형도가 바뀌게 되고 종래의 규제체도의 개선이 불가피한 상황이다. 이러한 상황에서 이종매체 소유규제와 관련된 논의를 중심으로 산업의 활성화와 공익성을 견인해낼 수 있는 효율적인 정책방안에 대한 시사점을 찾고자 한다. 이를 위한 방법론으로 문헌조사를 통한 국내외의 사례분석, 업계 종사자에 대한 인터뷰, 딜레마 이론을 원용해 연구결과를 도출함에 있어 주로 기술적 (discriptive) 방법을 사용하고자 한다.

2. 미디어 소유규제와 관련한 핵심 개념의 재개념화

1) 미디어산업의 공익성과 규제

미디어산업에서 ‘여론의 다양성 확보’와 같은 공익을 위한 규제가 보편적인 가치로 받아들여지고 있는 현실에서 방송의 공익 이념은 재검토되어야 할 것이라는 시각과 함께, 산업활성화의 장애물로 그 시효를 다했다는 시각, 아직까지 미디어산업에서는 최고의 가치로 받아들여야 된다는 의견까지 다양한 시각이 공존하고 있다. 방송에서의 공익이념은 일반적인 공익이념과 마찬

가지로 애매함과 모호성을 지닌 가운데, 이에 대한 실질적인 근거가 존재한다는 실제설적 입장과 이를 정치적 과정의 산물로 보는 과정설적 입장이 맞서고 있다. 방송공익 개념을 바라보는 이러한 양 입장의 기저에는 무엇보다도 공익 개념 그 자체를 둘러싼 자유주의와 공동체주의의 시각 차이가 연장되고 있다고 할 것이다. 보다 구체적으로 방송에 있어서 공익적 규제를 옹호하는 실제설적 입장은 방송이라는 사회적 커뮤니케이션 제도를 통해 실현되어야 하는 전체 사회 공동체의 이익으로서의 공익이 방송사의 개별이익에 우선되어야 한다고 본다. 반면, 과정설을 주장하는 입장은 공익이념을 사사로운 특정 이해관계의 산물 혹은 구호가 전체 이익인양 포장된 데 불과한 것으로 비판하고, 개별적인 이익추구 행위들, 이를테면 방송사들의 자유로운 시장행위를 상대적으로 옹호하는 시각이 깔려 있다 하겠다(윤석민, 2005, 43~45쪽). 또한, 이러한 상황에서 방송의 공익이념을 바라보는 시각의 최근 무게중심은 후자 쪽의 정치적 입장으로 급속히 기울고 있음은 잘 알려진 사실로 이러한 정치적 균형의 변화는 신자유주의의 득세와도 관련이 있지만, 무엇보다도 방송공익이념의 실제설적 근거들이 최근의 방송환경 속에서 지속적으로 약화되고 있다는 데서 보다 근본적인 원인을 찾아야 할 것이다(김비환, 2003, 97~98쪽).

공익 개념의 모호성과 현실적 적용의 문제와 관련해서 1980년대 미국에서 규제완화의 큰 흐름 속에서 대담한 방송규제를 실현시킨 파올러(Mark Fowler) 전(前) FCC위원장은 “텔레비전 수상기를 화면이 붙어있는 토스터(A toaster with picture)”라는 과격한 표현으로 바꾸어 말했다(스기야 미노루, 2003, 7~8쪽). 그것은 텔레비전 수상기는 토스터와 같은 수준의 가전제품이고, 전통적 방송 정책에서의 ‘공공의 이익’이라는 기준에 의거하는 규제는 필요 없다는 주장이다. 이런 극단적인 규제완화는 미국에서도 전면적으로 받아들여지고 있지 않고 있으며, 오히려 여론 독과점에 대한 우려로 규제를 강화하기도 한다.¹⁾ 이에 대해 급변하는 매체환경에 주목해 ‘전파의 희소성 개념의 약화’를 지적하기도 한다. 다채널화·디지털화는 희소성(稀少性)론을 진부하게 함과 동시에

1) 민주당 출신의 오바마 행정부는 신문방송 검열 확대에 대한 반대 입장을 밝히고, 여론다양성 확보를 위한 미디어정책에 무게를 두고 있다.

전통적 방송규제의 전제로 되어있던 하드웨어와 소프트웨어의 일치(하드웨어의 소유자인 방송용 무선국 면허 소유자가 소프트웨어인 프로그램의 편집 책임을 지게 됨)도 계속 무너뜨리고 있다. 현실적으로 위탁·수탁 방송이라는 새로운 제도가 등장하고, 거기서는 하드웨어의 소유자와 소프트웨어의 편집자는 완전히 분리되고 있다. 이러한 분리가 지상파에도 미치거나, 무료전파가 입찰제도의 도입으로 유료화되면 아날로그 시대와는 전혀 다른 미디어 환경이 출현하게 된다는 것이다(스가야 미노루, 2003, 29~30쪽).

미디어산업에서의 규제는 경제활동의 규제라는 측면에서 살펴볼 필요가 있겠다. 경제규제의 범위와 한계에 대한 입장은 극단적인 규제주의와 자유방임주의를 양극단으로 하여 다양한 스펙트럼을 나타내고 있으며, 이는 경제영역에서 공익의 의의와 기능에 대한 다양한 입장을 반영한 것이다. 자유와 효율성을 중심으로 하는 경제영역에서 공익목적의 규제는 마치 이질적인 요소인 것처럼 이해되기 쉽다. 1980년대 이래 현실정치와 세계경제질서를 주도하고 있는 신자유주의 이념하에서 효율성은 이제 일종의 도그마처럼 기능하는 경향마저 보이고 있다. 이러한 지적·정치적 분위기에서 경제규제는 구시대의 유물로 이해될 뿐이다. 이러한 관점에서 우리 헌법상 경제조항, 특히 국가의 경제규제의 헌법적 근거로 이해되는 헌법 제119조, 특히 동조 제2항²⁾은 폐지되어야 한다는 주장도 제기되고 있다(이원우, 2006, 89쪽). 그럼에도 불구하고 경제규제가 존립하고 정당성을 부여받는 것은 그것이 공익을 위한 규제라는 데 그 근거를 두고 있다. 이러한 논리구조에 따르면 경제영역에서는 마치 자유와 효율성의 보장이 원칙이고, 규제는 공익에 의해 정당화되는 경우에만 예외적으로 허용될 수 있다고 이해하기 쉬울 것이다. 실제로 우리헌법 제119조 제1항³⁾과 제2항의 관계에 대한 대부분의 헌법해석론도 이러한

2) “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”는 조항으로 국가의 경제규제에 대한 헌법적 근거라 하겠다.

3) “대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로

논리구조에 기초하여, 개인과 기업의 자유와 창의를 존중하여야 한다는 헌법 제119조 제1항이 원칙이고, 국가의 경제적인 간섭을 정당화하는 제119조 제2항은 예외적인 경우에 개입되는 것으로 이해하고 있다. 이러한 헌법해석은 시장경제에 대한 자유주의적 이해를 전제한 것이며, 필연적으로 경제영역에서 공익의 역할과 기능을 축소하게 된다. 이 입장에서는 효율성과 공익을 갈등관계로 파악하는 경향이 있다. 이에 반하여 효율성과 자유가 중시되는 시장경제에 있어서도 공익이 부수적인 고려요소가 아니라 중심적 고려요소가 되어야 한다는 입장이 있다. 시장은 국가 내지 사회공동체를 전제로 존재하며, 효율적인 시장은 효율적인 시장기능을 보장할 수 있는 국가·사회체제 내에서 그 기능을 발휘할 수 있다. 시장은 사회의 구성부분이지 사회 그 자체는 아니라는 것이다(이원우, 2006, 89~120쪽). 이러한 두 가지 입장은 효율성과 자유는 공익과 대립·충돌하는 가치로 보아 공익을 위한 규제를 최소한으로 하려는 시각과 효율성과 자유가 크게 보아서는 공익의 구성요소로 이해하는 시각으로 대별된다 하겠다.

미디어산업에서도 규제의 중요한 목적이 공익(public interest)이지만, 공익의 개념이나 기준에 대해서는 이렇게 역사적으로 논란이 있어 왔다. 나폴리도 공익기준 내에 존재하는 모호성은 ‘공익기준의 수준’에 따라서 달라진다고 지적한 바 있다(Napoli, 2001, p. 69). 다매체시대에 공익에 봉사한다는 것은 무엇인가에 대해 1996년 제정된 미국의 텔레커뮤니케이션법은 공익을 시장 측면에서 본 정의(定義), 즉 미디어산업내의 경쟁이라고 규정한다. 이 법은 첫머리에 그 목적을 “미국의 텔레커뮤니케이션 소비자들이 보다 낮은 가격에 질 좋은 서비스를 받을 수 있도록 경쟁을 촉진하고 규제는 줄여서 새로운 통신기술을 신속히 고루 사용할 수 있도록 지원하는 것”이라고 밝히고 있다(데이빗 크로소우, 2003, 253쪽). ‘시민’ 대신 ‘소비자’라는 용어를 통해 시장지향성을 나타내고 있는 것이다. 주정민은 또한 빠르게 변화하는 산업구조에 비해 공익성의 개념 정립이나 규제 법규는 현실적으로 이를 보완하는 위치에

있기 때문에 늦어질 수밖에 없는 측면이 있다고 전제한 뒤, 이러한 공익성의 이념을 실제 현실에 적용하기 위해서는 이러한 목표와 이념들이 구체적인 제도나 법규로 명시되어야 하고 그렇지 못할 경우 추상적 담론에 그치기 때문에 관련법제과 규제기구의 정비가 선행되어야 한다고 보았다(주정민, 2006, 129쪽).

최근 한국은 이명박 정부 출범 이후 변화된 국정철학에 따라 미디어정책 분야의 변화가 감지되고 있다. 미국에서도 정권과 역대 대통령의 국정 철학에 따라 공익과 자유시장 경제 추구의 스펙트럼이 다양하게 나타나고 있다. 미디어정책 분야에서도 공화당과 민주당의 집권사에 따라 다양한 특색을 보여주고 있다. 레이건 행정부는 정부의 불필요한 간섭을 배제하는 것을 정책기조로 방송의 자율성을 존중한 반면 민주당계열의 대통령들은 공익을 위한 시장 개입을 정책적 기조로 했다(Robert Mcchesney, 2005).

미디어산업에서 ‘공익’의 의미는 앞서 살펴 본 바대로 계속적으로 논란이 되어왔다. 이제 디지털화에 따라 매체간의 경계가 불분명해지고 있기에 규제 정책도 우리가 공익을 무슨 의미로 쓸지를 밝히고 또 그런 기준들을 누구에게 적용해야 하는지도 밝혀야 할 것이다. 시대정신과 환경의 변화에 의해 지속적으로 새로이 형성되는 다양한 사회경제적 관계들은 ‘공익성’이라는 개념에 대한 재검토의 필요성을 제기한다. 그러나 모든 변화된 조건들이 곧바로 개념과 실천의 변화를 이끌어내는 것은 아니다. 거기에는 ‘방송과 통신의 융합’이라는 기술적 변화와 같이 상대적으로 ‘객관적인 조건’이라고 할 만한 것들도 있고, ‘보수와 진보 세력의 권력의 변화’와 같이 정치적 지형의 변화와 같이 다소 ‘주관적인 조건’이라 지칭할 만한 것들도 있다고 하겠다. 실질적으로 정책적 변화를 이끌어내는 것은 이러한 다양한 조건들과 사회적 관계들의 복합적인 역학관계라고 할 수 있다. 기술적 변화라고 해서 반드시 무조건 정당화될 수 있는 것은 아니며, 민주사회의 기본요소라 할 ‘사회적 합의’라는 지난한 과정을 거쳐야만 할 것이다. 즉, 지속적인 재개념화 필요성이 제기된다 하겠다.

2) 미디어기업의 소유 집중과 여론 다양성

미디어산업은 앞서 살펴 본 ‘공익성’을 담보할 장치로 소유집중의 규제를 통한 정책적 고려가 필요한 영역이라 하겠다. 또한, 미디어산업은 공공재적인 성격을 가지며, 규모의 경제(economy of scale)가 나타나는 시장구조를 갖는다. 경제학적인 개념에서 본다면, ‘규모의 경제’는 장기적으로 기업의 평균비용의 하락을 가져온다(정회경 외, 1999, 193쪽). 따라서 미디어기업은 규모의 경제를 실현하기 위해 동종 및 이종매체 결합을 통한 다양한 사업 다각화를 시도한다. 그러나 이는 일반기업과는 다른 공익에 대한 검증과 기준이 필요하기에 규제 기관으로서 공익에 대한 엄밀한 잣대를 설정할 필요가 있는 것이다. 미국의 FCC도 매4년마다 소유규제 제도의 정비를 통한 미디어산업의 공익성 확보를 꾀하고 있는데, 공익성의 기준으로는 경쟁(competition), 다양성(diversity), 지역주의(localism)이다(Peter Dicola, 2007, p. 101). 조영신도 미국 커뮤니케이션 산업에서의 공익성 논란을 FCC의 기준을 중심으로 추적한 결과, 지난 70여 년간 FCC가 공익기준을 경쟁, 다양성, 지역주의라는 틀 속에서 이해하고 적용해왔으며, 이 세 가지 요소의 적용 우선순위는 변화해왔다고 보았다(조영신, 2007, 66쪽). 이렇듯 공익성의 중요한 요소인 다양성과 경쟁의 문제는 미디어기업의 소유집중 규제에 대한 근거로 작용해오고 있다. 집중에 대한 규제 정책은 정책목표에 따라 제한경쟁과 완전경쟁으로 구분할 수 있으며 사실상의 완전경쟁은 존재하기 힘들다고 하겠다. 완전경쟁론자들에 따르면, 미디어산업에서의 소유구조 분산은 비효율성을 낳기 쉬우므로 자원의 효율적인 이용과 규모의 경제를 위해 규모가 큰 회사가 필요하다는 시각은 비용 효율성(cost-efficiency)에 기반을 둔 미디어정책으로 이어져 미디어 소유구조의 집중(Concentration of media ownership)을 야기하고 이는 공익(public interest)과 충돌하게 된다(Gillian Doyle, 2005, p. 167).

미디어의 소유집중 현상이 공익을 저해한다는 암묵적 합의가 교차소유에 대한 반대여론을 확산시키는 데 일조하고 있다고 볼 수 있다. 임정수는 집중에 대한 유형화를 통해 집중이 아이디어와 프로그램 내용의 집중으로 연결되어

다양성을 저해하고 그 결과 공익성에 반한다는 입장은 재고의 여지가 있으며, 따라서 집중에 대한 우려가 소유규제의 근거가 되기 이전에 집중의 개념화 작업이 선행되어야 한다고 주장한다(임정수, 2006, 182쪽). 즉, 다양한 채널이 아이디어의 다양성과 내용의 다양성으로 이어져 수용자에게 다양한 콘텐츠를 제공하는지에 대해서는 검증이 필요하다는 논리다. 정윤식도 미디어의 집중과 다양성의 관계에 대해서 재고의 필요성을 제기하며, 미국의 경우는 미디어 재벌이나 미디어 자이언트들의 프로그램들이 검열가능성 측면에서도 낮고 프로그램의 다양성도 높다는 측면을 지적하고 있다(정윤식, 2004, 63쪽). 박소라도 경쟁의 도입이 장르의 다양성을 보장한다는 명백한 근거가 없다는 점을 밝힌 바 있다(박소라, 2003). 같은 맥락에서 소유의 집중이 다양성을 저해하는 것은 아니며, 오히려 다양한 소유주에 의한 다양한 매체가 이익(profit)을 위해 수익률이 높은 유사한 프로그램을 제작하는 경우 내용의 다양성을 피하기 어려운 측면이 있다. 이와 관련해 시장 지배력이 큰 소수의 매체가 프로그램의 다양성을 피할 때에 내용 다양성을 통해 실질적으로 전달되는 메시지의 다양성(variety of message conveyed)이 강화되는 점을 실증적으로 분석한 사례도 있다(Ryan H Weinstein, 2004). 대형 미디어들은 사회적 신뢰도와 주주들의 신임을 통한 주가관리 측면에서도 미디어기업에 요구되는 다양성을 유지하고 게이트 키핑에 대해서 부정적일 수가 있다. 즉, 거대기업의 CEO일수록 뉴스 검열에 할애할 시간이 없는 것이다(Lili, 2000). 따라서 뉴스 편집권의 독립이 보장될 여지가 클 수 있다는 역설도 성립될 수 있다. 이렇게 거대 미디어기업이 다양성을 훼손하는지의 문제는 차치하더라도 경제적 집중 등 다양한 폐해를 근거로 ‘집중’과 관련해 경쟁과 경쟁제한적인 시각이 대립하고 있다. 집중의 견제를 위한 경쟁의 제한 문제는 학자들 간에도 다양한 편차를 보이거나 <표 1>과 같이 제한경쟁론과 완전경쟁론으로 정리해볼 수 있다.

앞서 살펴본 대로 미디어기업의 대형화가 다양성에 저해요인이 아니라는 시각이 완전경쟁론 쪽이라면, 질리안 도일은 제한경쟁론에 가깝다. 그는 미디어 소유 집중이나 교차 소유에 대한 규제는 다원성 확보를 위해 불가피한 것으로 남는다고 주장하는데, 그는 다원성은 다양한 소유를 촉진하기 위한

<표 1> 미디어산업의 경쟁논리(제한경쟁과 완전경쟁)

구 분	제한경쟁론	완전경쟁론
정책목표	공익을 통한 여론의 다양성 확보	경쟁을 통해 산업활성화
사업자수	시장의 규모를 고려해 제한	적자생존의 원칙으로 사업자수에 대한 인위적 제한 자제
수용자 이해	선정적 콘텐츠 등 유해 콘텐츠의 폐해 예상	경쟁을 통해 양질의 콘텐츠 수용 기회를 제공
진입과 퇴출	엄격한 진입 퇴출 구조를 통한 사업자의 공익성 향상	시장이 알아서 결정

정책도구를 채택하는 것과 더불어, 콘텐츠의 다양성을 도모하는 정책에 의해서도 강화될 수 있다고 보았다. 유럽 국가들과 미국의 규제자들은 때때로 지배적 텔레비전 방송사가 ‘독립된’ 별도 제작사의 프로그램을 최소한의 비율로 편성할 것을 강제하는 규정을 도입하고 있다는 것이다(질리언 도일, 2003, 37~38쪽).

소유의 다양성과 내용의 다양성을 통해 실현하고자 하는 궁극적 정책목표는 여론 다양성인데, 여론 다양성이 보장되도록 하는 적절한 경쟁의 틀을 마련하는 것 또한 미디어정책의 중요한 목표가 되어야 할 것이다. 과거 미디어 영역에서 경쟁의 개념은 각자 고유의 영역에서의 경쟁이었던 데 반하여, 미래에는 다변화된 산업 간의 경쟁구도로 변모할 것이다. 특히 통신사업자들은 신규가입자 확보를 통한 수익 창출이 어렵게 되었으므로 법적 규제 없이 자연경쟁에 맡긴다면 종래에는 통신사들이 거대자본을 이용하여 직접 종합방송·통신사를 설립하거나 자본참여 등의 우회적·간접적 방법으로 방송시장에 진입함으로써 매체 간·산업 간 경쟁이 심화되고 기존 방송사업자들이 도태되는 상황이 벌어질 수도 있다. 이러한 상황에서 방송·통신의 정책기관은 경쟁 정책 차원에서 과연 이러한 현상을 시장에 맡겨두어 경쟁력이 없고 소비자가 선택하지 않는 방송유형을 시장에서 구축(驅逐)할 것인가, 아니면 각종 지원정책을 통하여 이러한 매체들을 유지하도록 할 것인가, 또는 도태될 것으로 예상될 경우 아예 시장에 진입을 금지하는 인위적 조치를 취할 것인가 하는

어려운 선택을 해야 할 것이다. 이러한 외부적 변화에도 불구하고 현행 방송과 통신관계 법률은 여전히 전통적인 서비스에 기반을 둔 매체별 규제에 머물고 있기 때문에 새로이 출현하게 될 방송·통신 융합형 서비스에 대한 근거규정으로 적용하기에 매우 미흡하다. 따라서 미디어 관련법의 개정으로 공정경쟁의 틀을 마련하는 것이 필요하다. 황상재는 미디어기술의 발달에 따라 방송산업의 경쟁이 시장재편에 의해 불가피한 상황이기에 매체환경 변화에 대한 치밀한 예측과 유연한 법제도를 마련하고, 공정경쟁을 유도하기 위한 최소한도의 가이드라인을 제시해야 한다고 보고 장기적으로는 사업자간의 자율규제로 전환할 것을 주장한다(김지운 외, 2002, 130~131쪽). 이러한 공정경쟁 정책과 직접적으로 관련되는 사항이 소유규제에 관한 문제인 것은 분명하다. 현행 방송법에 따르면 특정 개인이나 집단에 의한 ‘여론주도적 의견형성력 배제’라는 헌법원칙을 구현하기 위해 다양한 유형의 진입규제 및 경영규제를 실시하고 있다. 이는 “방송의 정치권력과 자본에서 독립해 여론의 다양성을 통한 민주주의의 기본원리를 충실히 구현해낼 수 있도록 하는 방편이 될 것”(공용배, 2006, 156~157쪽)이라는 의견과 규제를 최소화하거나 자율규제로 전환하지는 의견이 대립되고 있다. 공익성과 산업성에 대한 무게 중심에 따라 편차를 보이고 있는 것이다.

특히, 국내 신문산업 구조와 방송사와의 이중매체 경영과 관련해 이러한 규제와 경쟁에 대한 시각이 첨예하게 대립하고 있다. 조선, 중앙, 동아일보의 시장점유율이 70%를 넘어서고 있다는 점에 대해서 강한 우려를 제기하고(김서중, 2003), 같은 맥락에서 여론다양성에 위협요인이 되는 종합일간지와 지상파방송의 경영의 엄격한 제한(김승수, 2003)을 주장하는 측은 공익성에 무게를 두고 있다. 반면에 지상파방송의 경영은 신문의 재정상황으로 보아 현실적으로 어렵지만, 뉴미디어 방송의 보도채널과 종합PP채널에 진입하는 것은 적극 검토해야할 단계라는 주장(정윤식, 2007)과 1980년대부터 서구 선진국들의 탈규제 정책은 언론영역에서 멀티플 저널리즘을 일으킨 중요한 변수로 보고, 전반적인 정책방향은 시장진입규제 완화 등 탈규제 정책이라는 보는 주장(주정민b, 2006, 123쪽)은 규제의 완화를 통한 산업적 활로를 모색하는 쪽에 무게

중심을 두고 있다. 한국의 경우는 종합일간지 시장에서 메이저 신문과 마이너 신문이 확연히 다른 논조를 보여왔으며, 시장의 집중도로 인해 ‘이종 매체 교차 소유’의 문제가 여론다양성 측면에서도 논란의 중심이 되어왔다. 신문시장의 집중문제를 매출액과 구독자 점유율 측면에서 살펴본 분석에 의하면, 1992년 이후 매출액 상위 4개사의 누적 점유율이 70% 이상을 유지하고 있다(주정민b, 2004, 124쪽). 자본주의의 역사, 미디어기업의 기업문화가 다른 상황에서 미국을 비롯한 해외의 사례와 국내의 상황을 단선적으로 비교하는 데에는 무리가 따른다 하겠다. 또한, 집중이 다양성을 해칠 수 있다는 전제하에 이종매체 겸영을 제한하는 시각이나, 엄밀한 근거 없이 산업적 성과를 예단하는 시각 모두 맹점을 지닌다고 하겠다.

3) 소결

전술한대로 ‘공익’에 대한 관점은 다양한 스펙트럼으로 나타난다. 이는 미디어를 바라보는 기본적인 관점이 상이하기 때문일 것이다. 예를 들면, 텔레비전이 폭력을 조장한다는 주장이 있는가 하면, 전체적으로 친사회적인 영향력을 행사한다는 주장도 있다. 또한 기업가적 사고로는 텔레비전이 민주주의, 인륜평등주의, 대중문화를 증진시키는 것으로 이해하는가 하면, 비판적 입장에서는 문화의 황무지를 초래하거나 지배계급의 사상적 지배와 통제수단으로 이해되어 강력한 사회화의 도구로 보기도 하고, 반대로 문화적 풍요로움의 통로나 별다른 해악이 없는 단순한 눈요기 정도로 평가하기도 한다(이기현, 2003, 168쪽). 즉, 미디어산업이 긍정적인 방향(민주주의의 증진 등)이나 부정적인 방향(문화의 황무지를 초래하는 등)으로 수용자에 영향을 미친다는 것은 그만큼 ‘공익’적 역할을 견지해야 함을 방증(傍證)하는 관점이라 하겠다. 미디어 콘텐츠가 수용자에게 반면에 별다른 해악이 없는 눈요기 정도로 평가하는 것은 미디어산업의 가치중립적인 측면을 주장하는 것이기에 ‘공익’보다는 ‘산업’적인 관점에서 미디어산업을 바라볼 수 있다는 주장이라 하겠다. 즉 미디어산업이라고 해서 일반산업과 달리 특수하게 볼 필요성이 없다는 시각

이다. 미디어의 공익성을 강조하는 것은 미디어기업의 사회적 책무와 연결되기에 미디어기업은 비록 민영기업이라 할지라도 정책적 규제를 통해 최소한의 공익성을 확보해야 할 필요성은 여전히 존재한다는 견해가 맞서고 있는 것이다. 미디어산업에 공익성을 강제해야 하는 것은 미디어산업이 의식산업으로 미디어가 생산하는 상품은 인간의 정신과 관련이 있기 때문이라고 보는 견해에 따른 것이다. 기틀린(Gitlin)은 “언론매체는 제조된 공적인 세계를 사적인 공간 속에 가져다놓는다. 사적 영역에서 사람들은 개념, 영웅에 대한 이미지, 정보, 공적 가치의 인식, 상징 그리고 언어를 획득함에 있어 매스미디어에 의존하고 있다. 일상의 제도들 중에서 언론미디어는 일상의 의식을 조율한다”라고 보았다(임정수, 2006, 168쪽). 이렇듯, 우리의 사고와 일상생활이 미디어에 반영되기도 하지만, 미디어에 의해 영향을 받기도 한다. 미디어를 통해 보고 들은 것은 우리 모두가 모방하여 행동하므로 마치 매스게임을 펼치는 것과 비슷하다고도 할 수 있다. 그러므로 이러한 미디어 산업의 특수성을 감안할 때 ‘공익성’은 보호되어야 하며 바로 여기에서 이중매체 소유규제를 비롯한 모든 정책적 문제들이 파생한다고 하겠다. 따라서 공익을 ‘사회구성원 전체가 공유하는 하나의 암묵적인 실체’로 인정하고 특정세력이나 일방의 이익에 치우침이 없는 정교한 정책적 수단이 강구되어야 할 것이다.

미디어산업에서 여론의 다양성 확보를 위한 소유·경영 규제는 적어도 방통융합이 본격화되기 이전까지는 방송이 권력과 자본에서의 독립성을 유지하고 문화적 다원주의를 실현하는 수단으로 기능하고 있다는 점에는 이의가 있을 수 없을 것이다. 전술한 대로 미디어의 소유 집중의 역제가 다원성을 보장하는 필요 충분한 조건인지에 대해서는 논란의 소지가 있을지라도 합리적인 규제는 다양성 확보를 위해 필요하다 하겠다. 민주주의의 중요한 원리의 하나인 여론 다양성에 대한 위협요인이 되는 미디어의 소유 집중은 특정한 정치적 견해나 특정한 문화적 형태의 과도한 표현을 낳을 수 있으며, 다른 것들의 배제로 연결될 수 있다. 소유 집중된 미디어의 지배력 때문에 발생하는 이 같은 불균형의 위험, 그리고 이로 인한 민주주의의 다원성에 대한 위협요인은 집중을 통해 탄생한 거대 미디어 소유주들이 실질적으로 여론지배력을 확보

하고자 한다는 증거가 있건 없건 관계없이 정책의 입안에서 매우 중요한 관심사가 되고 있다. 미디어기업의 견제 방식에 있어 자율규제와 적극적 정책 개입에 대한 학계의 의견이 차이를 보이는 것은 현대사회에서 미디어가 차지하는 역할과 기능에 대해서 학자들 사이에 매우 대립되는 평가와 기대가 공존하기 때문일 것이다.

3. 미디어산업의 변화와 이중매체 소유규제 관련 논의의 전개

1) 주요국의 소유규제 방향

미디어기업의 이중매체 경영은 수직적 통합의 차원에서 출발하고 있다. 주로 미디어기업의 사업다각화 양상은 수직적·수평적 다각화에서 출발하는데, 이러한 수직·수평적 통합의 효과는 산업의 공익성 측면과 경제적 효율성이 충돌하는 양상을 보인다. 따라서 세계 각국은 <표 2>와 같은 규제 철학의 상이성에 따른 독특한 미디어산업 규제 정책을 법제화하고 있다.

최근 미디어시장의 지속적인 글로벌화와 미디어와 기타산업(특히 통신 분야) 간의 기술적 융합상황으로 인해 대부분의 미디어기업은 사업이나 기업전

<표 2> 미디어 규제에 대한 이념적 구분

구분	공익적 관점	시장주의적 관점
철학적 기초	공동체주의	고전적 자유주의
중심 가치	사회문화적 가치	경제적 가치
가치실현 방식	경제규제 및 사회규제	시장의 자율성에 의존하고, 공정경쟁을 위한 최소한의 규제
규제방식	사전규제 위주	사후규제 중심
시장구조	독과점 시장	자유경쟁 시장

자료원: 윤석민(2005), 『커뮤니케이션정책 연구』, 36쪽 재구성.

략의 재검토를 진행하고 있는 시점이다. 전통적인 시장 경계가 모호해지고 장벽이 무너짐에 따라, 미디어 사이의 경쟁 증가는 미디어기업이 이용할 수 있는 유통 출구 또는 ‘창구’의 점진적인 증가라는 특징을 띠게 된다. 또한, 미디어산업에서는 일반적으로 경제학에서 적용되는 범위의 경제와 규모의 경제의 논리가 미디어기업의 통합에 적용된다. 규모의 경제 논리는 제작물을 더 많은 후속 창구나 해외 시장에 판매하고자 동기를 부여하게 되는데 시장구조가 자유화되고, 보다 경쟁적·국제적으로 변모함에 따라 규모의 경제 및 범위의 경제 효과를 활용할 수 있는 기회는 증대된다(질리언 도일, 2003, 4~5쪽). 이러한 배경하에서 각국의 미디어기업들은 이중매체와의 결합을 통한 시너지효과를 노리게 된다. 이에 따라 미디어기업의 수직, 수평적 기업통합은 자연스럽게 독과점시비를 불러일으키게 되고 해외 각국에서도 이러한 장단점에 주목해 경영제한을 포함한 미디어산업에서의 규제정책을 실시하고 있다.

미국, 영국, 일본의 사례를 구체적으로 살펴보자. 미국에서도 언론의 다양성 확보를 위한 소유규제와 산업경쟁력 확보를 위한 규제완화론이 충돌하고 있다. 2004년에는 FCC 위원장인 마이클 파웰(Michael Powell)과 백악관, 그리고 공화당 의원들이 제안한 미디어기업의 소유제한 범위를 완화하는 것을 골자로 한 법안을 연방고등법원이 기각했다. 미디어 집중을 반대한 측에서는 이를 두고 ‘미디어의 다양성 추구를 위한 큰 승리’로 발표했다(김영주, 2004, 130쪽). 최근 들어서도 유사한 입법 발의가 진행되고 있는데, 케빈 마틴 FCC 회장은 2007년 11월 13일자 뉴욕타임스 기고문에서 “교차소유 금지조항은 결국 지역 언론시장에서 뉴스의 질을 떨어뜨리게 된다”며 “지난 10년간 FCC 회장은 민주당 출신이나 공화당 출신이나를 막론하고 이 조항의 수정이 필요하다고 말해 왔다”라고 말했다. 또한, 마틴 회장은 “최근 18개월 동안 여섯 번의 공청회를 열었고, 열 차례에 걸친 경제성 연구를 거쳤으며 수만 건의 의견을 들었다”며 “우리의 결론은 (소유규제 완화를 위해) 앞으로 나아가야 한다는 것이었다”라고 밝혔다. 이번 FCC의 교차소유 확대 방안은 몇 가지 제한을 두고 있다. 우선 새로운 조항은 뉴욕·워싱턴DC 등 미국 미디어 시장의 상위 20개 지역에만 적용된다. 신문사를 경영하는 회사는 한 도시에서 TV나 라디

오를 동시에 소유할 수는 없고, 둘 중 한 매체만 경영할 수 있다. 또한 한 신문사가 TV방송국을 매입할 때는 합병 이후에도 그 시장에 최소한 8개의 독립적인 다른 신문사나 방송국이 있어야 한다. 또한 한 도시에서 시청률 4위 이내의 방송국은 신문사의 합병 대상에서 제외된다. 미국의 미디어 업계는 신문·방송 겸영을 완화하는 방안을 환영하면서도 대상지역을 미국 전체로 확대해야 한다고 요청했다. 미국신문협회(NAA) 존 스텐(Sturm) 회장은 “우리는 지난 10년간 시대에 맞지 않는 교차소유 금지조항의 완전한 철폐를 요구하고 있다”고 하면서 “로컬 뉴스를 활성화하는 것은 상위 20개 시장에만 필요한 것이 아니다”라고 말했다. LA타임스와 시카고 트리뷴 등 11개 일간신문과 24개 지역방송국을 소유하고 있는 트리뷴 컴퍼니도 “우리는 마틴 회장이 제안한 수준 이상을 추구할 것”이라는 메모를 직원들에게 돌렸다. 이에 대해 노동단체나 인권단체 등은 “거대 미디어가 여론을 독점하면 안 된다”며 “교차소유 금지규정을 현행대로 유지해야 한다”라는 주장을 폈다(염강수, 2007. 11.15). 결과적으로 미국 FCC의 신문방송 겸영 조치 허용 개정안은 2008년 5월 15일에 있는 연방 상원에 의해 부결됨으로써 무효가 되었다(최영목, 2009, 22쪽). 이렇게 미국에서도 각 이해관계자별로 갈등요인이 큰 미디어 교차소유 안건은 항상 뜨거운 감자로 논란이 되고 있다. 또한, 신방겸영과 관련한 미국의 방송법 개정안이 2003년과 2008년에도 무수한 논의 끝에 부결된 점은 시사점이 크다 하겠다. 미국의 소유규제 완화의 문제는 단순히 한 국가 차원의 문제가 아니라 미국의 법제와 산업계를 벤치마킹하는 세계 각국의 미디어 소유규제 관련 정책에 파급효과가 크기 때문에 상징성을 가진다고 볼 수 있다. 미국 내에서 소유규제와 관련된 핵심의제는 과연 개정안이 미국의 통신법이 표명하고 있는 중요한 세 가지 철학, 다양성·지역성·경쟁을 보장하는가에 관한 것이다. 특히 다양성은 최근 미국에서 많은 논의를 불러일으키고 있는 것이다.

영국은 장기적으로 미디어산업 분야에서 공정경쟁의 틀을 마련하기 위해 7가지 중점추진 영역을 설정하고 있는데, 그 중의 하나가 방송통신 융합분야에 대한 신규사업자의 진입장벽 완화이다(김영주, 2004, 147쪽). 영국에서도

디지털 기술의 보급이 크게 확산되면서 매체선택성이 늘어나고 있는데, 이는 정보와 뉴스의 대안적 공급처를 포함해 콘텐츠에 대한 소비자 선택의 폭이 급격히 확장되는 결과를 맞았다(조소영 외, 2007, 88쪽). 영국은 미디어 소유 규칙이 주로 텔레비전과 라디오의 소유권을 제한하는 쪽에 치우쳐 있는 반면 신문이나 기타 인쇄매체의 소유에 대해서는 크게 관심을 기울이지 않고 있다. 교차 소유 제한 규정과 미디어 기업들 사이의 합병에 관련된 규정은 예외적으로 방송 매체 이외의 대상들에게도 소유권 제한을 적용하고 있는 부분들이다. 특정 단체나 개인이 여러 미디어 플랫폼에 걸쳐 상당 정도의(significant) 지분을 얻게 되는 것을 방지하기 위한 목적으로 제정된 교차소유 제한 규정은 사실상 일부 신문사에 대한 견제 차원에서 설치된 것이나 다름없었다. 기존의 교차소유 제한 규정이 흔히 ‘머독 조항(Murdoch Clause)’으로 통칭되었던 이유는 세계를 아우르는 미디어제국의 지배자이자 영국의 거대 신문·위성방송 재벌인 루퍼트 머독의 지상파 방송사 소유를 막는 조항으로서의 성격이 강했기 때문이다(조소영 외, 2007, 61쪽).

일본에서도 한국과 같이 최근 방송의 디지털화 및 방송과 통신의 융합이 진전되면서 방송업계는 지상파 디지털방송의 중계국 정비 등의 설비투자에 대한 거액의 자금조달이 요구되고 있으며 경쟁격화에 따른 경영효율화가 과제로 되어있다. 소유규제 문제에 있어서는 한국과 같이 일간지와 지상파방송사·뉴스전문채널, 일간지와 뉴스통신 등의 겸영금지 및 대기업의 언론진출 규제 등 엄격한 소유규제 방식이 아닌 배포·전송 대상지역을 기준으로 언론3사업의 지배를 금지하되 그 지배자가 뉴스나 정보의 독점적인 배포를 행할 우려가 없을 때에는 예외로 한 점은 탄력적인 규율로 비춰진다. 또한 언론3사업의 지배금지 원칙과 출자규제에 저촉되지 않는 한 신문과 방송 상호간 내지 통신을 포함한 이종사업자의 기존 언론기관으로서의 자본진출이 허용되는 점도 한국과 상이하다(조소영 외, 2007, 224~225쪽).

이외에도 선진 각국은 다음 <표 3>과 같이 신문방송 교차소유에 대해 일정한 규제의 틀을 유지한 채 방통융합 등에 의한 기술발전, 미디어산업의 글로벌화에 따른 미디어시장의 다변화에 대응해 소유규제를 포함한 규제체제

<표 3> 주요국의 신문방송 교차소유 규제현황

국가	시장 기준	주요 규제 내용
영국	전국시장과 지역시장으로 구분 규제	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전국지 시장 20% 이상 점유신문사의 경우 지방 및 전국 지상파방송 교차소유 금지 ◦ 채널3 소유자는 해당지역의 신문의 지분 20% 이상 소유불가 ◦ 지역신문이 지역 내 시장점유율이 50% 이상인 경우, 지역 라디오 소유불가
프랑스	전국시장과 지역시장으로 구분 규제	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지상파 TV, 라디오, 신문 등 3개 시장 중 2개 시장 지분 소유 가능 <ul style="list-style-type: none"> - 전국시장 기준 <ul style="list-style-type: none"> ① 4백만 명 이상에 도달되는 지상파TV ② 3천만 명 이상에 도달되는 라디오 ③ 전국일간지 배포부수 20% 이상의 신문 - 지역시장 기준 <ul style="list-style-type: none"> ① 지역에서 수신되는 지상파TV ② 청취율 10% 이상의 라디오 ③ 지역에서 발행 배포되는 전국단위 혹은 지역단위 일간지
독일	전국시장과 지역시장으로 구분 규제	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전국시장의 교차소유 허용하되 시청자 점유율 연평균 30%로 제한 ◦ 지역시장의 교차소유 허용은 각 지방정부 관할
일본	지역시장에서만 적용	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 한 사업자가 동일지역에서 신문, 텔레비전, 라디오를 동시에 소유불가 ◦ 그러나 그 지역에서 뉴스 또는 정보의 독점적 배포우려가 없는 경우는 예외로 인정

출처: 최영목(2009), 21쪽.

를 지속적으로 정비하고 있으며, 이는 국가의 산업경쟁력이나 건강한 여론형성에 필수적인 요소로 인식되고 있다. 정부의 미디어산업에 대한 지원과 통제와 관련해 미디어시장에서 영미권의 자유주의적 방임주의가 원칙적으로 통하여 무정책이 최선이라는 인식이 통념화했으나, 북유럽국가처럼 국가가 시장에 적극 개입해 재정지원을 제공하려는 시도들이 정책으로 실현되기 시작했다(임영호 외, 2005, 11쪽). 이렇게 정부의 정책적 개입과 역할에 대해서는 국가

별 상이한 미디어산업의 발전 속도와 문화적 환경에 따라 다양한 관점이 존재해왔고, 또한 다양한 양상을 나타내고 있다 하겠다.

2) 국내 산업지형의 변화와 미디어 소유규제제도 개선 논의

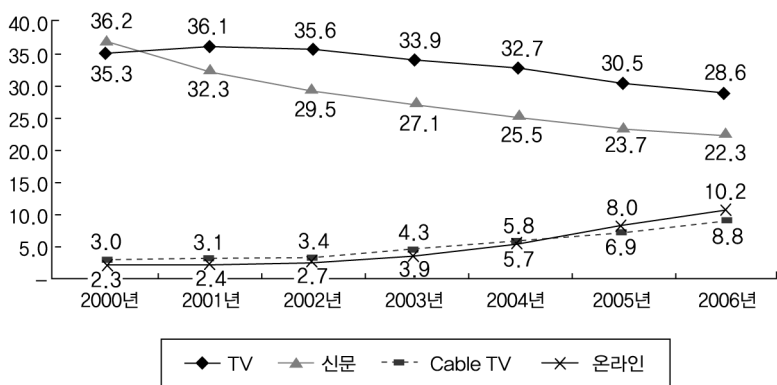
국내 신문산업은 수익성 측면에서는 침체되어 있으며, 지상파 방송산업 또한 더 이상 성장세를 이어가지 못하고 있다. <표 4>과 <그림 1>에서 나타나고 있듯이 최근 수년간 전통적인 4대 매체는 미디어시장에서 위축된 모습을 보여주었고, 뉴미디어의 성장세가 괄목할만하다고 하겠다. 따라서 국내 미디어산업의 양대 축인 신문과 지상파 방송산업은 사업다각화를 비롯한 다양한 탈출구를 찾고 있다. 신문방송 겸영을 핵심으로 하는 이종매체 소유완화 주장은 주로 메이저 신문을 중심으로 탈규제 차원에서 제기되고 있는 상황이다.

일간신문의 이종 미디어 겸영에 대한 규제는 방송과 신문의 독립을 통한

<표 4> 매체별 광고비 추이(2000~2006)

구분	광고비(억 원)						
	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
TV	20,687	19,542	24,398	23,671	22,350	21,492	21,839
RADIO	2,504	2,403	2,811	2,751	2,653	2,683	2,799
전파계	23,191	21,945	27,209	26,422	25,003	24,175	24,638
신문	21,214	17,500	20,200	18,900	17,436	16,724	17,013
잡지	1,634	1,563	5,465	5,006	4,256	4,368	4,591
인쇄계	22,848	19,063	25,665	23,906	21,692	21,092	21,604
4대매체계	46,039	41,008	52,874	50,328	46,695	45,267	46,242
기타	9,400	10,192	11,408	13,865	13,749	14,673	15,448
Cable TV	1,736	1,652	2,345	2,975	3,999	4,868	6,721
온라인	1,360	1,281	1,850	2,700	3,927	5,669	7,790
스카이라이프					31	62	120
지상파DMB							19
소계	3,096	2,933	4,195	5,675	7,957	10,599	14,650
총계	58,535	54,133	68,477	69,868	68,401	70,539	76,339

자료원: 지상파TV/R(KOBACO), 기타(제일기획 광고연감)



<그림 1> 주요 매체별 광고비 점유율 비교

자료원: 지상파TV(KOBACO), 기타(제일기획 광고연감)

공적인 기능의 유지와 균형 있는 경쟁관계로 사회적 여론의 다양성을 추구해야 한다는 측과 경제적인 효율성의 문제에 주목하는 측이 맞서고 있다. 경제적 효율성을 중시하는 쪽은 규모의 경제를 실현시켜 미디어의 경쟁력을 확보해야 한다는 측면에 주목하고 있다. 현행 신문법 15조 2항에 따르면 일간신문과 뉴스통신은 상호 겸영할 수 없으며, 방송법에 의한 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업을 겸영할 수 없도록 하고 있다. 또한 방송법 제8조 4항도 ‘신문법’에 따른 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인은 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 33을 초과하여 소유할 수 없으며, 대기업과 그 계열회사를 경영하는 법인은 단독 또는 공동으로 위성방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 소유할 수 없다고 규정하고 있다. 이를 정리하면 다음 <표 5>와 같다.

<표 6>에서 보듯이 일간신문이 지상파 방송 및 유선방송 시장에 진출해 사업다각화를 꾀하는 것은 종이신문의 수익구조가 악화되고 있는 상황에서 경영의 돌파구를 마련하는 측면이 강하다. 국내 미디어시장의 양적 성장에도 불구하고 신문산업은 산업적으로 성장이 정체되어 미디어시장에서의 지위가 하락하고 있는 것이 현실이다. 이는 신문산업의 위기론과 이종매체 겸영 논의

<표 5> 현행 국내 미디어 관련법에 따른 미디어별 겸영 가능한 미디어

구 분	겸영금지	겸영가능
일간신문	뉴스통신, 지상파방송, 종합유선방송	방송채널사업, 전송망사업, 위성방송
뉴스통신	일간신문, 지상파방송, 종합유선방송	뉴스통신, 방송채널사업, 전송망사업, 위성방송
지상파방송	일간신문, 지상파 방송, 종합유선방송	지상파방송, 방송채널사업, 전송망사업, 위성방송
종합유선방송	일간신문, 뉴스통신, 지상파방송	종합유선방송, 방송채널사업, 전송망사업, 위성방송

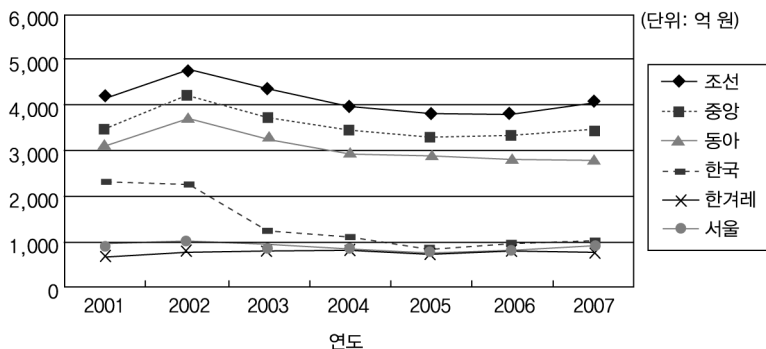
<표 6> 연도별 중앙일간지 매출액(단위: 억 원)

구분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
조선	4,164	4,817	4,386	3,985	3,891	3,888	4,031
중앙	3,464	4,174	3,747	3,455	3,324	3,336	3,419
동아	3,157	3,749	3,376	2,971	2,914	2,841	2,802
한국	2,302	2,248	1,228	1,085	874	952	977
한겨레	712	817	817	805	766	767	762
서울	939	978	873	846	814	762	920

자료원: 기자협회보 2008.4.9자 자료를 재구성.

의 기폭제가 되고 있다.

<그림 2>에서 보듯이 국내 신문산업의 정체 내지는 사양화라는 산업적 현실 또한 이중매체 겸영 논의의 촉매제가 되고 있다. 학계에서도 여론의 독과점에 대한 우려를 비롯한 여론 다양성 보호를 우선적인 정책적 고려사항으로 삼아야 한다는 ‘공익론’과 이중매체 겸영에 대한 규제 완화로 산업적 활로를 터주자는 ‘산업론’이 대립하고 있다. 신문산업이 사양화되고 있는 본질적인 이유를 경품과 무료구독으로 신문의 질과 관계없이 신문을 선택하게 만든 자본 경쟁, 심층적이지 못한 기사, 왜곡 편향된 기사 등이 상품의



<그림 2> 연도별 중앙일간지 매출액 추이

신뢰성을 낮추고 있다고 보아 콘텐츠 자체의 결함을 지적하며 저널리즘적인 측면에서 위기를 지적하고, 이러한 상황에서 방송과 결합해 신문의 위기를 돌파하려는 것은 신문을 포기하는 방송진출의 논리라고 보는 시각이 공익론의 관점을 대변한다고 볼 수 있다(김서중, 2005). 이에 반해 산업론적인 측면의 논리는 신문방송의 겸영허용은 사양화되는 산업에서 연관산업으로의 다각화 차원에서 생존의 활로를 열어주는 쪽에 무게가 실리고 있다. 허용을 주장하는 측에서는 방송사와 통신사에 기존 시장에서의 지배력을 유지하고 성장정체를 극복하기 위해 연관시장으로 진입을 허용하는 것처럼 미디어산업의 한 분야로서 신문산업도 사업을 다각화함으로써 기존 뉴스 콘텐츠의 질을 향상시키고, 기업으로서 조직을 유지할 수 있도록 해야 한다(이영주·허주용, 2008)는 주장이 ‘산업론’의 근거다. 또한, ‘일자리 창출’과 같은 규제완화로 인한 경제적 부대효과를 통한 경제성장 동력원의 확보도 ‘산업론’의 논거라 하겠다.

반면에 언론기업에 대한 적절한 소유규제를 주장하는 논자들은 언론기업의 인수 합병이 왕성한 미국 사례에서도 그 부정적 함의에 주목하고 있다. 즉, 독립적인 지역 언론매체들이 거대 미디어 그룹에 팔려나가는 바람에 결국 미국 전역의 시청자들은 대기업 언론사가 제작한 동일한 내용의 프로그램을

시청하면서 미국 언론은 다양성과 계층과 지역, 그리고 문화를 반영하는 매체가 아닌 언론 소유주의 이익을 챙기는 도구로 전락해 표준화된 특정 여론과 대중문화 형성에 봉사하고 있다는 것이다. 최진봉은 미디어의 소유 집중에 따른 다양성의 상실과 이에 따른 정보와 여론의 왜곡 현상을 정크 푸드(Junk Food)에 비유해 정크 저널리즘(Junk Journalism)에 비유하며, 소수 미디어 그룹의 여론 독점과 언론사의 이윤추구에 기여할 뿐 공공의 이익과는 거리가 있는 언론의 문제를 제기한다(최진봉, 2008).

3) 국내 신문기업의 방송진출 현황과 시사점

방송진출과 관련해 종합일간지들은 규모와 시장점유율에 따라 시각이 다소 차이는 있으나, 대체로 종이신문의 수익성 악화에 대비하는 차원에서 ‘미래전략팀’이나 ‘뉴미디어팀’ 형식의 조직 내 별도 기구를 통해 준비를 하고 있다. 메이저 신문사 중에서 조선일보와 중앙일보는 아래 <표 7>에서 확인되듯이 규제범위 내에서 지속적으로 방송시장에 참여해오고 있다. 반면에 시장점유율이 낮고 방송시장에 대한 투자여력이 상대적으로 낮은 신문사의 참여는 제한적인 편이다.

현재 국내 일간신문들은 형식적으로는 미디어그룹의 형태를 갖추려고 노력하고 있다. 동종 신문사나 보도채널 인수가 막혀있는 현실적 한계 속에서

<표 7> 국내 주요 일간지별 방송영역 진출 현황

신문사	진출 내용
조선일보	2006년 4월 디지털조선일보가 출자해 세운 자체 케이블 채널인 ‘비즈니스 &’의 출범
중앙일보	Q 채널, History, J Golf, 카툰네트워크
헤럴드 경제	동아TV
한국일보	석세스 TV(이전 휴먼TV)

※ 2009. 2월 현재 기준

차선의 길을 선택하고 있다고 할 수 있겠다. 조선일보는 자회사인 디지털조선일보가 1995년 초기부터 드라마 제작 등 프로덕션 사업으로 방송에 대한 노하우를 쌓아오고 있으며, 중앙일보는 온라인 방송 시작을 목표로 3층에 스튜디오를 구축 중에 있다. 중앙일보는 2006년 11월 계열사인 일간스포츠(JIS), 중앙M&B 등에 동영상 데스크를 신설하고 동영상 취재단을 구성해 조인스닷컴(www.joins.com)에 동영상 서비스를 시작했고, 여성잡지 등을 제작하는 출판업체인 중앙M&B의 동영상 팀을 통합하고 멀티미디어영상팀의 인원을 2~3명에서 10여 명으로 늘리는 등 동영상 서비스 강화에 나섰다. 또한, 'JMnet(중앙일보 미디어 네트워크)'라는 브랜드로 내세우며 타 매체와 차별화를 시도하고 있다. 그 결과 중앙일보는 신문(5개), 시사지(2개), 경제지(2개), 여성지(7개), 방송(케이بل·위성DMB, 5개), 전문지(2개), 인터넷(3개) 등으로 모두 26개의 미디어를 보유하고 있어 종합일간지 중에서 방송진출을 포함해 가장 활발하게 미디어 네트워크를 구축하고 있다 하겠다. 헤럴드 미디어 또한 비록 개별 매체들의 시장지배력은 미약한 수준이지만 신문(헤럴드 경제, 코리아헤럴드), 출판(캠퍼스 헤럴드, 주니어 헤럴드, 시대정신), 인터넷(헤럴드 생생뉴스), 방송(동아TV)로 이어지는 미디어 그룹의 형태를 갖추어가고 있다.

<표 8>과 같이 신문사 신사업 관계자들은 대체로 고착화된 신문사간 서열구조에 변화를 줄 수 있는 계기로 의욕을 보이기보다는 '조중동'의 여론 지배구조가 방송시장으로 전이되어 마이너신문의 입지가 더욱 좁아질 것에 대해서 우려하고 있었다. 또한, 1인 다역을 요구하는 구조에 따라서 기자들의 노동강도가 늘어날 수 있지만, 그 실효성(인력대체 효과를 통한 인건비 절감과 생산성 향상)에는 의문을 제기하기도 한다. 메이저 신문사(조선, 중앙, 동아) 관계자들은 대체로 응답에 소극적이며, 규제완화 차원에서 긍정적인 입장을 표명하는 정도에 그쳤다. 종합일간지들은 그 속내가 부정적이든 긍정적이든 신문과 방송 겸영 허용에 대한 의지를 밝힌 이명박 정부의 출범으로 달라질 미디어 환경에 대한 대비책으로 방송 진출 시대를 대비하려는 움직임이 눈에 띄게 많아지고 있었다. 대부분의 신문사들은 방송진출의 교두보 역할을 맡게 될 자사 온라인 사이트를 통해서 동영상 콘텐츠를 활발하게 제작하고 있으며,

<표 8> 종합일간지의 신문방송 경영 허용에 대한 의견

신문사	내용	비고(응답자)
A	시너지 효과가 있다손 치더라도 기자들에게 1인 다역을 주문하는 구조 속에서 콘텐츠의 질이 담보되지 않은 점이 우려된다.	시장점유율 면에서 ‘마이너’로 평가되는 종합일간지 대상
B	크로스 미디어 사례로 활용이 기대되지만, 기존 신문의 판세를 그대로 옮겨갈 수 있는 구조가 되지 않도록 배려해야 한다.	
C	수익성에 대한 검증이 불충분한 상황에서 대규모 투자에 대한 확신이 없다. 다만 기회는 준비된 일부 신문사에만 돌아가지 않도록 지분 참여 등의 문호가 열렸으면 한다.	
D	종합편성 채널이나 지상파방송은 거대신문 이외에는 투자여력이 없는데 컨소시엄 형태의 지분참여가 대안일 수 있다.	

자료원: 종합일간지 신사업관련 팀장급 사원 인터뷰(전화 및 면담)

조선·중앙·국민·경향 등 일부 신문들은 인터넷 방송이 가능한 스튜디오와 장비 등을 갖추고 뉴스브리핑과 논평 등을 방송하고 있다. ‘중앙’과 ‘조선’에 비해 별다른 움직임이 없었던 ‘동아’도 2008년 3월 방송PD 모집공고를 내고 방송진출에 대한 의지를 구체화했다. 동아일보는 동아닷컴을 통해 5개의 스튜디오를 보유하고 있으며, 이곳에서 ‘3분 논평’ ‘주간뉴스브리핑’ 등의 콘텐츠를 제작하고 있다. 서울신문과 국민일보도 2008년 내에 PP를 인수하거나 설립하겠다는 구상을 갖고 있었다. PP설립에 대해 구체적인 계획을 세우지 않은 ‘한겨레’와 ‘경향’도 뉴미디어 전략을 다각적으로 검토할 전담팀을 만들어 운영하고 있었다. 종합일간지는 방송시장 진출이 수익원 다변화라는 측면에서는 결코 장밋빛이 아닌 점을 인지할 필요가 있을 것이다. 특히, 다매체화에 따른 지상파방송의 수익률 하락과 함께 다음 <표 9>와 같이 케이블TV 보도채널의 성장세가 여타 채널에 비해 우수하지 않은 점은 보도채널PP 진출 시에 고려할 점이라 하겠다.

즉, 치밀한 전략이 없이는 제한된 광고시장에서 생존하기가 불투명하다는

<표 9> 보도채널과 타채널의 매출액 변화 비교(단위: 억 원)

구분	1997년 매출	2007년 매출	성장률(%)
전체PP(홈쇼핑채널제외)	2,298	17,838	676
OCN(영화채널)	145	1403	868
투니버스(만화채널)	91	746	720
YTN(종합뉴스채널)	229	969	323
MBN(경제뉴스채널)	125	385	208

자료원: 방송위원회 1997년 및 2007년 <방송산업실태조사보고서>

사실을 직시할 필요가 있을 것이다. 신문사 광고책임자들은 현실적으로도 미래의 수익원 다각화 차원에서 뉴미디어를 통한 다각화가 이뤄져도 결국 주 수익원은 광고이고, 한정된 광고자원이 단기간에 폭증할 수는 없다는 점에서 신방점영에 대해 기대보다는 우려를 표명하고 있다. 아래의 광고책임자에 대한 설문결과에 따르면, 자본력이 앞서는 메이저 신문사들은 방송과 신문의 장단점을 보완해 연계 광고상품이 가능하게 됨으로써 광고주의 마케팅 목표

<표 10> 이종매체 교차소유 허용에 대한 설문 결과

신문사	교차소유 허용이 신문광고 시장에 미치는 영향
A	방송과 신문의 장단점을 보완한 연계 광고상품 개발 가능
B	방송과 신문의 패키지 판매를 통한 극대화된 시너지 효과 창출
C	광고시장의 부익부 빈익빈 초래 인력 및 재무구조상 주요 신문의 광고시장 독과점 현상
D	사업다각화를 통한 재정적인 안정 확보
E	광고주의 마케팅 목표달성에 큰 도움을 줌
F	방송광고에의 편중 언론시장의 과점 현상
G	각 매체별 특성이 약해지고 신문광고 시장의 부정적 현상을 초래
H	거대자본이 미디어를 독식, 신문시장도 자본이 많은 신문위주로 재편

자료원: 박주연(2006), 57쪽.

달성에 이점이 있고 사업다각화를 통한 경영 건전성 제고에 도움이 된다는 의견이 있었다. 반면에 시장점유율이 낮은 마이너 신문들은 신문시장 내에서 소수신문의 집중으로 인한 폐해를 우려하고 있었다(박주연, 2006).

4) 소결

전술한 대로 주요국은 미디어산업의 소유규제에 있어 시장점유에 대한 정교한 분석을 전제로 소유집중에 대한 보완 장치를 마련하고 있으며, 미디어 환경 변화에 맞는 정책을 입안함에 있어서 지난한 합의의 과정도 거치고 있다. 프랑스의 경우 2009년 5월 공영방송 광고 금지와 신방겸영 확대에 대한 논의 과정에서 ‘사회적 합의기구’를 구성해 1백여 차례의 토론 끝에 절충점⁴⁾을 찾았고, 독일은 ‘공영방송 민영화’ 문제를 6년에 걸친 논쟁 끝에 백지화 한 바 있다(권귀순, 2009.2.27). 이는 충분한 여론수렴과정이 부재한 상태에서 여야가 상당기간 소모적인 논쟁을 지속하고 있는 국내 현실에 비춰 볼 때 시사점이 크다고 하겠다.

국내의 신문사업자들은 방송지출이 미디어기업의 경영다각화를 선도하기 보다는 환경변화에 따른 수익원의 다변화가 불가피한 상황에서 수익기반을 확충한다는 취지에서 소형PP사 진출이 주를 이루고 있고, 아직은 수익실현 보다는 초기 투자단계에 머물고 있는 실정이다. 특히 보도기능의 이점을 살릴 수 있고, 통합뉴스룸의 활용 등에 따른 원 소스 멀티 유스가 가능한 보도채널 PP로의 진출에 대한 기대감이 큰 상황이다. 그러나 이들 보도채널들이 실질적인 수익원이 될 것인지에 대해서는 낙관하기 힘든 측면이 있다. 뉴스채널 공급의 포화상태⁵⁾라는 수급상황은 차별화된 콘텐츠와 기존의 오프라인 신문

4) 그 결과 프랑스는 2011년까지 공영방송의 광고를 완전히 폐지하는 내용을 골자로 하는 법안을 2009년 2월 11일 통과시켰다.

5) 평일 하루 동안 KBS-1TV는 9개, KBS-2TV 4개, MBC-TV 7개, SBS 5개의 뉴스프로그램이 방송되고 여기에 뉴스전문 채널인 YTN, MBN과 함께 CNN, 한국정책방송KTV, 국회방송, 아리랑TV, OUN 등이 뉴스 특화된 영역에서 뉴스를 공급하고 있다.

의 브랜드 가치를 감안하더라도 시장에서 수익을 보장받기 힘든 것이 현실이다. 김영주는 전체 유료방송 시장 내에서 보도채널은 YTN과 MBN 두 개 뿐이지만, 뉴스를 내보내는 플랫폼과 뉴스 자체는 이미 포화상태라고 진단하고, 보도채널을 추가로 승인할 경우 여론의 다양성 확보 측면의 고려가 필요하겠지만, 사회적 영향력과 막대한 자본이 소요되는 방송사 진입에 대한 사회적 비용도 고려해야 할 것이라고 보았다(김영주, 2008). 현실적으로 한국에서는 지상파방송사가 수익성 측면에서 사양화된 종이신문 기업을 인수할 동기가 없으며, 메이저 신문사 또한 지상파방송을 겸영하는 것은 KBS2TV와 MBC를 민영화하고 특정 신문사에 특혜를 주지 않는 한 불가능하다. 따라서 여론 다양성에 심대한 영향을 미치지 않는 지상파방송을 제외한 영역에 한해서 겸영허용의 물꼬를 확대하는 것이 현실적 대안이다. 즉, 일간신문의 케이블 TV의 종합편성사업자나 보도전문 채널 사업자 참여는 사업자 선정 시에 시장 지배력 등 엄밀한 기준을 적용해 허용하되 재허가 요건 등 사후규제 요건을 엄격히 해 여론독과점의 폐해를 차단하는 장치를 마련하기 위한 법 개정을 고려할 수 있을 것이다. 또한 대기업의 지상파방송 지분은 한나라당의 현행 개정안(2009.2월)인 20%에서 10% 이하로 대폭 낮춰서 실질적인 경영참여 기회를 제한함이 바람직하다 하겠다.

미디어산업에서 합리적인 규제모델의 수립은 단기 및 중장기 과제로 지속적인 보완이 필요한 정책적 과제라 하겠다. 정책 당국이 미디어시장에 개입할 때에는 규제를 위한 규제가 아닌 미디어산업 육성과 공익성의 조화를 위한 합리적인 규제모델 수립이 필수적이라 하겠다. 저스트와 라쩌에 따르면 시장 집중을 제한하는 모델은 3가지로 나눌 수 있다. 첫째는 수용자 점유 규제모델(Audience-share model)로 이는 글자 그대로 특정 미디어가 수용자를 얼마나 확보하고 있는가를 통해 시장에서의 지배력을 평가하는 개념이다. 성숙회는 이 방식의 수용자 점유율방식의 장점은 지분제한 방식에 비해 교차소유를 허용하면서도 최종 수용자인 시청자의 관점에서 다양성을 판단한다는 점이다. 모든 나라들에서 미디어들이 융합해가고 경계를 설정하기 어려운 환경 속에서 다양성을 지킨다는 이유로 교차소유 완화를 꺼리고 있는 시점에서

시청자점유율 방식은 문제해결의 실마리를 제공해준다고 보았다(성숙희, 2006, 186쪽). 둘째, 시장점유 규제모델(Market-share model)이다. 이는 매체의 시장에서의 매출 점유를 기준으로 시장지배력을 판단한다. 셋째는 영향력 규제모델(Influence-share model)로 이는 매체의 최종적인 성과물은 사회적 영향력이기에 민주적 공론장을 위해서는 이 영향력을 특정 매체가 독점해서는 안 된다는 취지의 모델이다(Just & Lazer, 2000). 세 가지가 결코 별개의 잣대는 아니고 유기적으로 관계가 있지만 규제의 잣대를 어디에 대냐에 따라 정책의 결과는 다소의 차이가 있을 수 있다. 이해주체 간 갈등에 따른 정책적 딜레마 상황에서 수용자 점유 규제모델은 수용자 측정 모델의 정교화를 수반한다면 일간신문의 시장점유율 등에 활용하고 이를 규제제도 개편 시 여타모델보다 비교적 용이하게 활용할 수 있을 것이다. 미디어 소유의 집중현상은 미디어산업규제정책에서 시장경쟁 논리와 공익성 논리의 갈등의 중심에 있기 때문에 미디어철학과 가치관의 문제가 관여하게 되어 편견을 동반하기 쉽고 논리적 비약이 발생할 우려가 크다는 점에 착안에 집중을 소유의 집중 문제에 국한하지 않고 개념화를 통해 실질적인 다양화를 보장하자는 주장이 있다(임정수, 2004, 138~163쪽).

진입시스템과 함께 재허가 등을 통한 엄격한 퇴출시스템의 수립이 동시에 정립되어야 한다. 현재 종합일간지 시장을 살펴보면, 합리적인 퇴출 시스템에 대한 합의가 부재하기 때문에 신사업자로의 진출은 곧 수익원의 확대 차원과는 별개로 무형의 힘(언론기업이라는 정치적인 후광효과 등)에 기대어 부실한 경영 상태 속에서도 진입은 있어도 퇴출은 없거나 정교하지 못한 시스템은 후진적인 구조라 하겠다.⁶⁾ 즉, 이중매체 경영 허용의 문제는 현행 종합일간지 시장을 포함한 미디어산업 전반의 진입·퇴출시스템의 재정비와 동시에 검토

6) 최근 수익이 악화되고 있는 국내 종합일간지의 경우 유사한 논지의 매체들이 시장의 규모에 비해 많다. 그러나, 일정한 퇴출 시스템이 없으므로 자본잠식 상태와 같이 경영상태가 지극히 부실한 경우에도 인수·합병이나 퇴출과 같은 적절한 시장기능이 작동할 수 없는 점은 정책당국이 시장의 실패(failure of market)를 용인 내지는 비호하는 구도라고 할 수도 있겠다.

되어야 미디어 시장의 건전성을 확보하는 전제조건이 될 수 있을 것이다.

4. 미디어 소유규제에 따른 정책적 딜레마 상황과 효율적 갈등관리

1) 이중매체 소유 규제와 정책적 딜레마

최근 들어 빈번히 이슈화되고 있는 이중매체간 교차소유의 문제에 있어서는 산업의 활성화와 여론의 다양성 확보를 통한 공익성의 문제가 다음 <표 11>와 같이 딜레마 상황을 연출하고 있다.

딜레마란 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)⁷⁾에서 나온 개념으로 게임이론에서 원용될 수 있다. 정책결정에 있어서도 딜레마 상황은 발생하는데, 하나의 정책을 선택할 시 포기된 다른 대안을 선택하지 않음으로써 발생하는 기회비용의 문제가 정책결정의 딜레마 상황이라고 한다. 딜레마 상황에서의 정책결정자의 대응은 선택의 상황 자체를 무시해버리고 정책 결정 상황의 변화를 기대하는 비결정(inaction)과 지연(procrastination)이라는 소극적 대응과 일단 결정을 내린 후 이를 반복·수정·왜곡 집행하는 순환적 결정(stop-go policy)을 취하는 적극적 대응이 있다(정인숙, 2007, 81~82쪽). 공익적 가치와 산업적 가치에 대한 충돌이 발생하는 미디어산업에 있어서의 규제의 문제에서도 이러한 딜레마 상황이 발생되고 있다. 이는 기본적으로 미디어규제와 관련한 주체들의 이해관계가 첨예하게 부딪히기 때문이다. 매킨지는 미디어 규제와 관련된 5가지 주체를 미디어기업에 가이드라인을 제시하는 정부 관련기구(government-related agency), 방송국, 신문사와 같은 미디어기업(media organ-

7) 죄수의 딜레마는 자신의 이익을 극대화하기 위해 서로 경쟁관계에 있는 주체 간의 갈등에 대한 것으로 미국의 수학자 존 폰 노이만이 정립했다. 노이만은 경쟁관계에 있는 두 주체는 이익이 상반되므로 이에 따르는 합리적인 행동노선이 있음을 수학적으로 증명했다.

<표 11> 공익성과 산업성 관련 사안별 딜레마 상황

구분	공익성 중시(소유규제)	산업성 중시(규제완화)
여론의 다양성 확보	소유규제를 통해 미디어 공급원의 다양화와 여론의 다양성 확보에 유리.	거대기업을 통한 규모의 경제실현 가능. 경쟁력 있는 양질의 콘텐츠의 다양한 공급이 용이. 인터넷 등 매체의 다원화에 따라 여론독과점이 어려운 상황.
대기업 참여 허용	소유와 자본의 집중은 독과점기업이 시장지배력을 강화로 아이디어와 여론의 다양성에 악영향을 미치므로 일정한 규제가 불가피하다. 규모의 경제를 강조하게 되면 미디어산업은 독과점구조로 되며, 이를 통한 혜택도 수용자와 공익을 위한 것이 아니라 소수의 기업가에게 돌아간다. 자산규모가 큰 거대기업이 언론을 소유함으로써 자사와 경쟁사의 보도에 형평을 잃을 수 있고, 광고주(언론 소유주)와 언론사의 유착관계에 대한 의혹이 제기될 수 있다.	경제적 효율성이 우선이며 소유권에 대한 규제와 같은 기업 활동에 대한 규제는 적절치 않고, 크게 보아 공익에도 반한다. 적정 수준의 소유 집중은 규모의 경제효과로 경제적 효율성을 제고시킨다.
매체 간 균형 발전	다매체 상황에서도 비주류적인 소규모 미디어는 수용자가 외면하기 때문에, 시장점유율이 큰 주류 미디어에 대한 규제정책이 없다면, 아이디어의 다양성을 통한 미디어 콘텐츠의 다양성을 실현하기 어렵다.	소유규제의 한계와 규제정책의 실효성이 미미하다. 방송채널의 확대, 인터넷의 보급에 따른 뉴미디어의 폭발적 확산에 대해 규제를 통해서 소수를 위한 채널을 제공하거나 대기업의 소유 집중을 규제하지 않아도 필연적으로 매체의 다양화가 실현되고 있다. 다양성이 보장된 시장환경 하에서 균형발전의 명목으로 다양성을 위한 인위적인 규제가 가해진다면 시장의 실패와 비효율성을 가져 온다.
외국 자본 진출 허용	뉴미디어 기술의 무분별한 도입과 난개발이 수용자의 요구와 무관하게 미디어 기업의 대자본화와 외자도입을 촉발해 해외의존도를 높여 문화중속의 가능성이 있다.	외국자본이 자유롭게 도입되어야 선진 기법을 벤치마킹하고 규제경쟁에 의해 자국의 미디어가 발전할 수 있다.

ization), 시민단체(citizen group)와 같은 비영리기구, 프로그램 제작에 자사에 부정적인 내용의 삽입되는 것에 대해 영향력을 행사하는 광고주(advertiser 또는 sponsor), 그 크기와 구성요소가 미디어 콘텐츠의 성패를 좌우할 수 있는 수용자(audience)로 구분한 바 있다(Mckenzie, 2006). 현실적으로 이 5가지 주체를 합리적으로 설득하고 딜레마 상황을 해소하는 것이 정책적 과제라 하겠다. 그간 방송통신위원회가 출범하기 전 방통융합 논의의 과정 속에서의 논란도 딜레마 상황에 대한 정책적 해법이 빈약한 데에서 출발했다고 하겠다. 문화관광부에서 자인한 규제 문제는 첫째, 정책 규제 기구의 다기화로 인한 중복 규제의 문제이며, 둘째, 각각의 기구에 의한 규제가 규제완화 추세에 역행해 규제 강화로 이어지는 경향을 보이며, 셋째, 방송과 통신의 경계가 흐려진 가운데 새로운 융합서비스의 등장에 대해서는 규제의 공백이 발생하고 있으며, 넷째, 영역 분할 구조에 따른 분산된 규제체계는 공정경쟁을 저해해 소비자의 피해로 이어질 수 있다는 것으로 요약하고 있다(문화관광부, 2005, 353쪽). 그러나 실제로는 이러한 문제가 이해주체간의 딜레마 상황에 대한 명확한 이해가 없었고, 문화관광부와 정보통신부의 헤게모니 다툼과 같은 부처 간의 힘겨루기 양상 등으로 불필요하고 소모적인 논쟁이 이어지는 점에 원인을 찾을 수 있겠다. 미디어 환경의 변화와 새로운 미디어의 도입, 새로운 시장의 형성은 사업자들에게는 기회인 동시에 위기이기 때문에 사업자들 간 이해가 상충되는 것은 융합환경에서 당연한 것일 수도 있다. 김영주는 문제는 이러한 산업 간, 사업자 간 갈등에 포획된 규제기구 간의 갈등이다. 규제정책의 딜레마의 주된 원인 중 하나는 규제기구 간 갈등과 대립에 있다고 진단하고 있다(김영주·강재원, 2007, 19쪽). 질리안 도일(Doyle, G.)은 방송이나 신문 기업은 항상 자신이 속한 각각의 시장에서 점유율을 증가시키고자 하는 강력한 동기가 존재하며, 이 분야의 산업은 동종미디어의 소유 집중에 특별히 취약하다고 지적하고, 정책입안 시에 특별히 중요하게 고려해야 할 점은 전통적인 미디어 부문의 교차 소유를 통해 얻게 되는 혜택은 미디어 생산물에 투입되는 한정된 자원의 이용을 증진시키거나, 전체 소비자나 사회의 이익에 기여할 것으로 인식되는 그 밖의 경제적 성취와 관계가 없다는 것이다. 질리언 도일은 오히려

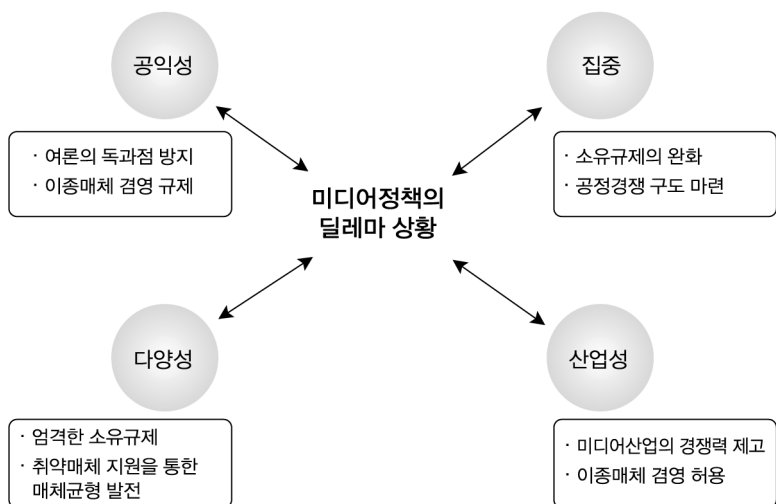
혜택은 특정 미디어 기업 주주들, 또는 몇몇의 경우는 기업 경영자의 사적인 이익을 우선적으로 추구하는 기업적 성격을 지니고 있다고 보았다(질리안도일, 2003, 252~254쪽). 그러기에 사적인 이익과 광범위한 경제적 이익을 구분해내는 일이 중요하다. 이 두 가지가 반드시 중첩되는 것이 아니며, 공공정책에서 중요하게 고려되어야 할 것은 자원을 최대한 효율적으로 활용함으로써 사회적 이익을 달성하는 것일 것이다. 사회적 이익을 달성하기 위해서는 미디어기업에 참여하는 자본의 성격이 중요한 데 이에 대해 국내에서는 아래 <표 12>와 같이 규제완화를 추진하는 입법이 여당인 한나라당의 안(案)으로 추진되고 있다.

현재 이중매체 교차소유와 관련해 쟁점의 핵심이 되는 방송법 개정안은 신문, 대기업, 외국자본의 방송진출을 사실상 허용한 것으로 소유 및 경영 제한을 대폭 완화한 안이다. 따라서 탈규제와 산업적 성장을 정책적 기조로 하는 이명박 정부의 출범이래 여야 정치권을 중심으로 이중매체 경영 논의와 관련해 이해당사자의 첨예한 갈등이 발생하고 있다. 이 외에도 미디어기업의 정체성과 국가 방송구조와 관련해 ‘다공영 1민영’, ‘1공영 다민영’ 체제로의

<표 12> 참여자본 별 소유제한 경영규제 현황 비교표

구분	대기업	외국자본	일간신문 뉴스통신	개인
지상파방송사업자	금지 ⇒ 20%	금지	금지 ⇒ 20%	30% ⇒ 49%
종합편성·보도PP	금지 ⇒ 49%	금지 ⇒ 20%	금지 ⇒ 49%	30% ⇒ 49%
위성방송	49% ⇒ 제한폐지	33%	33% ⇒ 49%	-
SO	-	49%	33% ⇒ 49%	-
IPTV 제공사업자	-	49%	49%	-
일반PP	-	49%	-	-

출처: 나경원(2008), 125쪽



<그림 3> 미디어정책의 딜레마 상황

전환 이슈,⁸⁾ 수신료 인상을 비롯한 KBS의 수익원 문제가 정책적인 딜레마의 중심에 놓여 있다. 이는 미디어기업의 시장지배력, 정파별 정책적 지향점에 따라 공익성과 산업성, 여론의 다양성과 소유 집중에 대한 상이한 시각에 따른 것이라 하겠다. 미디어 정책 규제에서 가장 중요한 착안점은 공익성과 산업성의 조화일 것이다. <그림 3>과 같이 공익성 논리와 산업성 논리에 근거한 딜레마 상황은 이해주체 간 참여한 갈등으로 이어져 정책 결정 국면에서 작용하고 있다. 공익성이나 산업성 논란에서 무게중심을 두는 위치에 따라서 각각 상이한 관점으로 접근하는 딜레마 상황이 발생하고 있다.

8) MBC 민영화 논의가 논란의 중심에 있는데, 방송산업의 구조개편과 관련해 중요한 변수로 작용하고 있다.

2) 딜레마 상황에서의 효율적인 정책 대응

여론 다양성과 집중, 산업성과 공익성이라는 상호 배치되거나 충돌하는 가치를 조화시키려는 정책목표는 필연적으로 딜레마 상황을 수반한다 하겠다. 이러한 딜레마 상황을 지혜롭게 극복하는 것은 이해 주체간의 갈등관계를 정확히 파악하는 데에서 출발한다고 하겠다. 이종매체 경영제한을 비롯한 미디어 소유제한은 미디어 정책 전반에 대한 갈등관리의 시금석이 될 것이다. 또한 정책결정에서 시간적인 완급조절이 필요한 사안과 실기(失機)의 우려가 있는 사안에 대한 우선순위의 결정 또한 중요한 요소라 하겠다. 그동안 정책현안들이 이해관계자들에 의해 포섭되고 논의의 진전이 없다가도 특정 시점에 다다르면 밀어붙이기식으로 급진전하는 경우가 있었는데, 이러한 점은 정보통신과 미디어 산업분야의 발전과정에서 반드시 선도국가가 되어야 한다는 강박관념은 없었는지 살펴볼 필요가 있겠다. 주재원은 이에 대해, 영국의 경우 정보통신 산업의 경우 후발주자의 이점을 살리고 선발주자들의 시행착오를 반면교사로 활용한다는 면에서 반드시 동아시아식의 속도전이 필요하다고 보지 않는다. 이러한 확신은 영국의 커뮤니케이션 시장의 형성에 있어서 장기적인 관점에서는 중복 투자의 위험성을 피할 수 있고, 급격한 경쟁으로 인한 산업의 위기 등을 충분히 대비할 수 있는 시간적 여유를 벌 수 있다는 점에서 오히려 급속도로 발전하는 동아시아 국가들의 그것에 비해 탄탄한 구조를 가질 수도 있다는 점에 근거한 것이다(주재원, 2008). 미디어 부문은 테크놀로지와 시장 영역이면서도 동시에 온갖 정치적·사회적 이념이 교차하는 사회적 갈등의 장이기도 하다. 따라서 어떤 쟁점이든 무엇이 객관적으로 가장 타당하고 합리적인 대안인지에 대해 사회적인 합의를 이끌어내기도 대단히 어렵다. 전술한 대로 선진 각국이 언론의 소유규제 정책과정에서 보여준 지난한 합의의 과정은 시사해주는 바가 크다. 정책 이념과 방향에 대해 입장이 다를 수밖에 없는 여러 사회집단 간의 합의를 도출해내는 과정과 절차는 그 자체가 결과만큼이나 정치적으로 중요성을 지닌다(임영호 외, 2005, 33쪽)는 점을 염두에 둔다면, 미디어 정책 기구는 영국의 경우처럼 ‘속도의

신화'에서 얼마간은 벗어날 수 있을 것이다.

5. 결론 및 제언

지금까지 이중매체 교차소유 제한의 근거가 되는 공익론과 규제, 다양성에 대한 논의를 통해 용어의 사용 맥락의 분석과 재개념화가 필요한 배경에 대해서도 고찰해 보았다. '공익성' 개념은 일정한 틀 안에서 갇힌 게 아니라 역사적 조건이나 변화된 환경에 부합되도록 재개념화가 필요하며, 사회적 합의의 산물로 정태적(情態的)인 것이 아니라 동태적(動態的)인 개념이라 하겠다. 또한, 대자본의 무한이익이나 특정 정파의 이익을 위한 개념이 아닌 '공익(public interest)'의 의미는 시대변화와 무관하게 퇴색할 수 없기에 이해주체별로 아전인수식의 해석을 통해 상황논리에 집착하는 점은 경계할 일이라 하겠다. '다양성' 또한 단선적인 해석이 특정입장에 의해 오도될 수 있는 소지를 논의해보았다. 또한, 해외 주요국의 이중매체 소유규제 동향, 실질적으로 국내 미디어시장의 현실에서 벌어지는 논의의 문맥을 짚어보았으며, '산업성'과 '공익성' 등 상호 충돌하는 가치가 미디어산업 정책에서 수반되는 정책의 딜레마 상황 또한 도식화해보았다. 현재 국내 미디어산업의 소유규제 논의 방향은 자본력에서 앞서는 메이저 신문사가 중심이 되어 이중매체에 대한 소유(Cross ownership) 규제의 완화를 주장하고, 시민단체 및 중소형 신문들은 여론의 독과점과 언론사간 양극화를 우려해 매체 간의 균형발전에 저해요소가 있는 소유규제 완화를 반대하는 입장으로 볼 수 있다. 세계적으로는 유럽식 공영모델과 미국식 자유주의 언론관이 소유규제 문제에도 투영되어 있으나 미디어산업의 글로벌화와 디지털 컨버전스에 의해 촉발된 미디어 환경 변화는 소유규제 완화에 무게가 실리는 모습이라 하겠다. 앞서 살펴본 대로 한국의 신문법은 “일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인(특수 관계자를 포함한다)은 지상파방송, 유선방송의 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다”라고 규정하고

있다. 이 규정은 미디어 경영 환경의 변화에 맞춰 재검토 필요성이 제기되고 있는 현실이다. 이를 위해서는 언론의 독과점을 막는다는 취지와 불필요한 규제로 산업의 활력을 떨어뜨릴 소지가 있다는 갈등요소를 해소할 필요성이 제기된다. 소수의 기업에 의한 여론독과점의 문제와 함께 원 소스 멀티 유즈(One source multi use)⁹⁾라는 창구화의 원리가 보편적인 미디어기업의 생존논리로 자리 잡은 상황에서 규제의 최소화를 위한 노력 또한 필요하다 하겠다. 그렇다고 해서 메이저신문의 방송겸영에 대해 당장 손을 들지는 주장은 무리가 있다. 편집권과 소유의 완전한 분리, 자본으로부터의 독립이 실현되지 않은 메이저신문의 여론독과점에 대한 우려의 시선을 불식시키기가 어려운 현실이기 때문이다. 또한, 현실적으로 한국의 언론 풍토에서는 광고주와의 유착관계 등 공익과 관련된 특정사안에 취약한 구조를 노정할 개연성이 크다고 볼 수 있다.¹⁰⁾ 동시에 정책적으로 살펴야 할 점은 앞서 살펴본 바와 같이 매체환경의 변화에 따라 신문기업의 매출구조가 더 이상 공익적 역할을 강제할 정도로 안정적이지 못하고 이에 따라 일정부분 미디어산업의 활로 차원에서 이종매체의 겸영의 물꼬를 터주어야 할 필요성은 상존하고 있다 하겠다. 신자유주의의 물결을 등에 업고 1990년대 이후 미디어기업의 글로벌화의 뜻을 단 미디어산업 분야가 북미와 유럽을 기점으로 추진된 방송산업의 탈규제가 정부의 미디어 산업에 대한 소유 규제정책의 포기를 의미하는 것으로 해석한다면 무리일 것이다. 이들 미디어산업의 역사가 상대적으로 유구한

9) 미디어기업에서 ‘원 소스 멀티 유즈’라는 용어는 이제 일반적인 경영 원칙이 됐다. 한 콘텐츠를 다양한 미디어를 통해 다양한 수용자에게 서비스해서 보유한 원천 콘텐츠에 대한 부가가치의 극대화가 가능하기 때문이다. 이는 범위의 경제를 가능하게 하는 대표적인 경영전략이라 할 수 있다.

10) 『노컷뉴스』, 2007년 11월 19일자에 따르면, 10월 1일부터 11월 12일까지의 삼성그룹의 광고현황은 매일경제가 34건, 조선일보 전면광고 14면 포함 31건, 중앙일보는 전면광고 12면 포함 25건, 동아일보는 전면광고 10면 포함 21건, 경향신문 전면광고 5면 포함 14건, 한겨레신문 전면광고 8건 포함 14건. 이후 김용철 변호사의 삼성 비자금 의혹 폭로 후 제1차 기자회견을 가진 직후인 10월 30일 그 이후를 살펴보면 15일간 한겨레와 경향신문은 삼성광고가 단 한 건도 실리지 않은 것으로 나타났다.

선진국가의 ‘탈규제’ 혹은 ‘규제완화’ 정책은 근대적인 방송이 시작된 1920년대 이래로 80여 년 간 미디어산업의 공공성을 보장할 확고한 사회문화적·정책적 기반이 있었기에 가능했다고 보인다. 전통적으로 공영방송체제를 유지해오던 유럽 국가들은 점진적으로 시장기능을 도입하면서 미디어산업의 공공성을 계속 보장할 수 있는 다양한 규제 장치를 유지하고 있다. 상업방송 위주의 미국도 이종매체 소유 규제의 수위조절을 비롯한 규제정책이 결코 규제완화를 전제로 정책적으로 접근하지 않고 여론수렴 결과를 겸허히 수용하고 이를 입법에 반영하고 있다. 국내외적으로 거대 미디어그룹의 여론과 산업에 대한 독과점 방지 정책이나 소유규제는 아직까지도 지난한 정책적 과제로 남아 있다 하겠다. 한국에서도 매체환경 변화에 부응하는 소유규제의 완화는 고려할 수 있으나, 신문방송 겸영을 포함한 이종매체 겸영과 관련한 소유규제는 신중한 정책적 접근이 필요하다 하겠다. 따라서 앞서 살펴본 논거를 바탕으로 몇 가지 제언을 제시하고자 한다.

첫째는 방송통신위원회의 위상정립을 통한 정책기구의 독립성과 신뢰회복이다. 방통위의 정치적 독립성과 신뢰 회복만이 스스로의 정책에 대한 위엄과 권위를 통해 이해주체 간의 딜레마 상황과 갈등 관계를 효율적으로 조정할 것이다. 2008년 이명박 정부에서 출범한 방송통신위원회는 형식상의 독립기구일 뿐이고, 대통령 직속기구화가 오히려 방송통신위원장의 정치적 행보와 어우러져 방송의 독립성을 해치고 있다는 지적이 있다(최영목, 2008). 즉근 인사 기용을 통한 방송장악 시도와 같은 구습은 악습으로 청산해야 할 것이다.

둘째, 이종매체 소유규제 범위에 대한 논의방식 또한 총론적 접근보다는 각론적인 접근이 필요하다 하겠다. 미디어산업에 대한 규제범위는 산업의 활성화와 언론의 공익성 확보의 중요한 변수가 되는데, 융합에 따라 미디어산업 전반의 규제체계의 정비가 공정경쟁 환경의 마련을 위해 시급한 과제라 하겠다. 그중에서 이종매체 겸영의 문제는 미디어산업의 지형도에 중요한 변수가 되는 문제로 융합시대 규제체계의 재구조화를 위한 핵심적 사안이라 할 것이다. 신문과 방송은 주류 미디어로서 1세기이상 군림해왔지만, 미디어 환경은 급변하고 있으며 이에 따른 미디어 기업의 사업다각화 노력은 생존을

위한 불가피한 선택의 하나가 되었다. 이명박 정부 출범이후 이중매체 경영에 대한 논의가 활발하다. 이중매체 교차소유 문제에 대한 ‘올 오어 나씽(all or nothing)’식의 접근 양상으로 논리 공방이 치열한 데에 비해 실효성 있는 정책적 제언을 도출하지 못하고, 이해 주체 간의 갈등을 증폭하는 측면도 있다. 이제는 허용범위에 대한 세밀한 척도와 기준을 통한 논의의 정교화가 필요한 시점이다. 예를 들어, 교차소유가 가능하게 될 경우 ‘일간신문의 지상파방송 소유 규제를 말하는지 보도전문 채널사용사업자(PP)나 종합편성 PP에 대한 것인지’와 같이 현실성 있는 경영 허용 범위에 대한 논의가 필요하다 하겠다. 현실적으로 보도전문 PP사 진출은 신문사별 이해관계, 수익성 등을 고려해 지분참여 범위 등에 대해 다양한 방향에서 논의가 필요하다 하겠다. 국무조정실 백서에서도 지적하고 있듯이 방송통신 융합환경에서 방송사업의 경우 진입단계에서 공익성 및 여론지배력에 대한 판단을 전제로 방송통신 융합환경에 부응하는 소유 및 경영 규제방안에 대한 검토가 필요하며, 특히 전국방송 등 매체별 영향력 정도에 따른 소유·겸임 규제의 차별화에 대한 세밀한 검토가 이루어져야 할 것이다(국무조정실, 2008, 48쪽).

셋째, 매체균형발전을 위한 지원정책의 내실화가 필요하다. 다매체 다채널 시대의 만개에도 불구하고, 지상파 방송과 뉴스전문채널 등 주요미디어의 사회적 영향력은 강력하므로 기존의 규제방식의 큰 틀은 유지하되, 매체력이 취약한 미디어의 경우는 이를 극복할 수 있는 정책적 방안으로 소유 및 경영규제를 일정부분 완화하여 규모의 경제를 통한 경영 정상화와 콘텐츠 제작 활성화를 유도해야 한다. 이러한 방향에서 매체의 균형발전이 시작되고 나서 다양한 지원책의 문제가 고려되어야 할 것이다. 또한 일정부분 시장기능도 작동할 수 있도록 해야 할 것이다. 이화진의 지적처럼 “선택과 집중은 소비자의 수요와 기업의 경영능력에 따라 자연스럽게 이루어질 수 있어야 하며, 이 결과 간과되는 사회적으로 필요한 부분은 시장과 다른 차원에서 지원받는 공영매체가 담당하도록 하는 구조로 변화되어 가야 한다(김영주, 2004, 54쪽)”라는 점도 고려해야 할 것이다. 국내 최대의 매출규모인 조선일보의 2007년 매출은 4,031억 원이고, 지상파방송 전체의 광고매출은 연간 2조 1천855억

원 규모이다.¹¹⁾ 인터넷 포털업체인 네이버는 연간 1조 원, 통신기업인 KT는 연간 매출액이 11조 7849억 원, SK텔레콤은 연간 11조 6747억 원이다(방석호, 2009.2.24). 방송통신융합에 따라 매체 간 사업영역의 경계가 불분명해지는 현실에서 자본력이나 마케팅능력에서 뒤지는 신문과 방송의 생존에 대한 위기감은 소유규제 완화를 통한 사업영역의 확장을 추진하게 하고 있다. 신문과 방송의 이종매체 겸영은 산업적 파급효과가 클 수도 있지만, 그보다 더 큰 것은 여론다양성이라는 측면에서의 우려이다. 역설적으로 지금의 이종매체 겸영에 대한 반대 여론을 초래한 요인은 소위 메이저 신문사들의 정파성에 있다는 시각이 있으며(김민환, 2008.4.29), 일부 방송사 또한 ‘코드방송’ 논란에서 자유롭지 않았던 것이 사실이다. 그러기에 미디어사업자로서의 수익원 확대에 앞서 언론기업으로서 저널리즘 측면과 사회통합에 대한 언론의 역할에 대한 고민이 더욱 필요한 시점이라 하겠다.

지금까지 방송통신 융합국면에서 이종매체 소유규제와 관련한 논의를 위해 논의의 지반이 되는 핵심개념들과 정책결정의 딜레마 상황을 논하고, 몇 가지 정책적 제언을 제시했다. 본고는 특정한 입장을 지지하는 논거를 제시하기보다는 이해주체간의 대립이 불가피한 이종매체의 소유규제와 관련해 정책적 합목적성의 준거점이 될 수 있는 ‘공익성’과 ‘다양성’에 대한 다양한 관점을 분석하고 재개념화의 필요성과 가능성을 모색해보았다. 논의의 결과에 대해 특정한 입장을 지지하기 위한 편향된 해석은 경계되어야 할 점이라 하겠다. 그것은 미디어산업에서의 소유규제의 문제는 일방의 주장에 의해 정책적으로 추진될 문제가 아니라 사업주체 간, 정파 간 이해관계의 충돌이 발생하는 딜레마 상황을 합리적으로 조정하는 과정이 필요하기 때문이다. 따라서 특정 입장을 전제한 뒤에 논거를 찾는 것보다는 문제의 접근 방법에 대한 논의의 풍부성과 시각의 지평을 넓히는 데 기여하는 것에서 본고의 의의를 찾고자 한다. 본고의 논의는 구체적인 현실에 대한 실증적인 천착이 다소 부족하고, 거시적인 논의의 틀에 머무른 점이 그 한계라 할 수 있겠다.

11) 자료원: KOBACO 홈페이지.

향후 이중매체 소유규제를 비롯한 미디어산업의 규제관련 현안들에 대한 후속연구를 기대한다.

Ⅰ 참고문헌

- 공용배 외 (2006). 『방송통신의 법제적 개념 재정립 방안』. 서울: 방송위원회.
국무조정실 (2008). 『방송통신융합 추진 백서』.
권귀순 (2009.2.27). 프랑스, 언론관련법 개정 ‘1년 논의’ 들여다보니. 『한겨레신문』.
김강석 (2007). 『미디어대폭발』. 서울: 노마드북스.
김국진 (2003). 『방통융합의 이해』. 서울: 나남출판사.
김대호 (2000). 『디지털시대의 방송정책』. 서울: 커뮤니케이션북스.
김민환 (2008.4.29). 신문방송 경영의 전제조건. 『한국일보』.
김비환 외 (2003). 『공영방송』. 한국언론재단.
김서중 (2003). 『신문시장의 독과점 완화를 위한 제안』. 시민사회단체 연대회의.
경향신문사 주최 대토론회 발제문.
_____ (2005). 신문산업 위기론에 대한 단상. 『언론광장 5월 월레포럼 자료집』, 49~50.
김승수 (2003). 미국의 매체규제 완화논쟁. 『방송연구』, 여름호, 115~142.
김영옥 외 (2005). 『위기의 한국신문』. 한국언론재단.
김영주 (2008). 신문의 방송진출 가능성과 사업성. 『미디어 인사이트』, 2008년 4월 호, 15.
_____ (2004). 『방송통신 융합시대의 미디어 규제』. 한국언론재단.
김영주·강재원 (2007). 『미디어산업의 지형변화 2007: 현황과 전망』. 한국언론재단.
김지운 외 (2002). 『21세기 한국방송의 좌표』. 나남출판사.
나경원 (2008). 방송통신융합시대의 미디어정책 방향. 『방송과 콘텐츠』, 2008년 겨울호, 125.
노기영 (2007). 『방송산업과 경쟁』. 한울아카데미.
데이비드 크로스우·윌리엄 호인스 지음, 김영기·김규원·한 선 역 (2003). 『미디어 비즈니스』. 서울: 한울아카데미.

- 문화관광부 (2005). 『2005문화미디어산업백서』.
- 박소라 (2003). 경쟁도입이 장르다양성에 미치는 영향에 대한 연구. 『한국언론학보』, 47(5), 222~250.
- 박주연 외 (2006). 『신문광고시장의 미래: 장단기 추이변화와 전략』. 한국언론재단, 57~58.
- 방석호 (2009.2.24). 방통융합은 대세...글로벌 미디어그룹 나와야. 『중앙일보』. 방송위원회. 『방송산업실태조사보고서』(1997~2007).
- 변상욱 (2007.11.19). 삼성, 광고로 언론장악? ... 언론이기가 막혀. 『노컷뉴스』.
- 성숙희 (2006). 『방송산업 구조변화와 소유규제 정책: 해외사례 연구』. 한국방송영상산업진흥원.
- 스기야 미노루·나카무라 기요시 편저, 송진명 역 (2003). 『방송미디어경제학』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 염강수 (2007.11.15). 미국, 신문방송 교차소유 확대. 『조선일보』.
- 윤석민 (2005). 『커뮤니케이션 정책연구』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 이기현 (2003). 『미디어로지』. 서울: 한올아카데미.
- 이영주·하주용 (2008). 다채널 유료TV시장에서의 방송신문 경영과 종합편성 채널 정책방안. 한국방송학회 주관 『새 정부의 방송정책 방향성 모색: 방송구조 개편, 방통융합, 탈규제, 공정경쟁 정책』, 세미나 자료집 54.
- 이원우 (2006). 경제규제와 공익. 『서울대학교 法學』, 47(3), 89~120.
- 임영호 외 (2005). 『미디어 규제와 지원제도』. 한국언론재단.
- 임정수 (2004). 세 가지 미디어 집중현상의 개념화와 미디어산업규제정책에서의 함의. 『한국언론학보』, 48(2), 138~163.
- _____ (2006). 『영상미디어산업의 이해』. 서울: 한올아카데미.
- 장호순 (2007). 언론의 자유와 신문기업 규제: 미국 연방대법원의 신문기업에 대한 규제관련 판례연구. 『한국언론학보』, 51(3), 35~63.
- 정윤식 (2004). 방송통신 융합 법제 및 정책 분석: 미국과 한국의 비교분석을 중심으로 『정보통신정책연구』, 11(3), 49~87.
- _____ (2007). 한국방송정책의 패러다임 전환과 법제 개편: 자유/공익/산업의 조화 실현. 2007.12.27. 『새정부의 방송정책 방향성 모색 방송학회 학술세미나』.
- 정인숙 (2007). 『방송정책 이론과 방법론』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 정희경 외 (1999). 『미디어경제학의 이해』. 서울: 나남출판사.

제일기획 (2007). 『광고연감』.

조소영 외 (2007). 『세계의 언론법제』. 한국언론재단.

조영신 (2007). 커뮤니케이션 기업의 합병과 공익기준: FCC의 합병심사서를 대상으로 『미디어경제와 문화』, 2007년 겨울호, 55~100.

주재원 (2008.2.29). 2007 영국 텔레커뮤니케이션시장 분석. 『KBI 동향과 분석』, 268호.

주정민a (2006). 방송통신 융합에 따른 산업구조의 변화와 공익성. 『한국언론정보학』, 36, 109~132.

주정민b (2006). 『미디어융합에 따른 관련기구 및 제도효율화 방안에 대한 연구』. 한국방송광고공사.

질리언 도일 저. 정윤경 역 (2003). 『미디어 소유와 집중』. 서울: 커뮤니케이션북스
최영목 (2008). 방송죽이기, 그 무모한 도박에 대한 몇 가지 생각. 2008.5.22. 민언련
주최 세미나 『이명박 정부의 공영방송 장악시도 어떻게 대응할 것인가』
발제문.

_____ (2009). 방송법 개정논란과 공영방송의 미래. 한국방송학회 주최 『2009 방송
법 개정안 토론회 자료집』.

최진봉 (2008.10.8). 거대 미디어그룹의 정크 저널리즘에 공중과 오염. 『언론노보』.

Gillian, D. (2005). *Media economics*. London: SAGE.

Just, N. & Lazer, M. (2000). EU competition policy and market power control in the mediamatics era. *Telecommunication Policy*, 24(5), 395~411

Lili, L. (2000). Reflections on the FCC's Recent approach to structural regulation of the electronic media. *Federal Communication Law Journal*, 52, 581~617.

Napoli, P. M. (2001). Foundation of communication policy: Principles and process in the regulation of electronic media. Cresskill, NJ: Hampton Press.

Dicola, P. (2007). Choosing between the necessity and public interest standards in Fcc review. *Michigan Law Review*, Oct.2007, 101~133.

Mcchesney, R., Newman, R., Scott, B. (2005). The future of media. New York:Seven story press, pp. 80~81

Mckenzie, R. (2006). Comparing media from around the world. Pearson Education: Boston, 89~91

Weinstein, R. H. (2004). The diversity paradox: Media ownership regulation and program. *Stanford Journal of Law, Business & Finance*, 10(1), 150~172.

(투고일자: 2008.11.30, 수정일자: 2009.04.07, 게재확정일자: 2009.04.20)

Public Interest and Ownership Regulations in the Media Industry in the Era of Convergence

Focused on Domestic Daily Newspapers' Ownership of Broadcasting Station

Young-Beom Jun

Doctoral Student

(Dept. of Journalism & Mass Communications, Hanyang University)

Media-related regulations can be classified into two categories; regulations of individual media contents and regulations regarding the entry to and withdrawal from a certain field. In this dissertation, ownership regulations are regarded as legal and political measures so as to prevent the monopoly and oligopoly of public opinion, and to secure its diversity. Every country has its own regulation model according to its particular media environment. Korea too is obliged to actively respond to its environmental changes, at the same time vitalizing the media industry and protecting consumers' rights and interests. Strong political intentions to protect the public interest is necessary when it comes to media regulation policies, especially in the circumstances that public interest is an industrial priority. As the convergence of broadcasting and telecommunications is leading to a major shift in the media industry, the regulation of cross-media ownership is an issue involving potential conflicts among media-owners, non-governmental organizations and the authorities concerned, depending on their various viewpoints regarding the media industry. In this paper, an attempt was made to search necessity of redefining 'public interest', which is the logic behind the restriction of cross-media ownership, and to reconceptualize issues on the centralization and diversity of media. First, an examination of the actual conditions of newspaper companies was carried out in order to reinvestigate domestic cross-media ownership issues, which is represented by the cross-ownership issue of newspapers and broadcasting stations. Next, the dilemma of policies stimulated by the fusion of media was discussed based on cross-media ownership restrictions, and the need for efficient conflict control was suggested.

Finally, proposals on the independency and public confidence of media-related policy-making authorities, the rationalization of regulation models, an itemized discussion on cross-media ownership regulation issues, the elaboration of measures for a balanced development among media were made. It could be found that a number of foreign countries were still facing challenges to prevent monopoly and oligopoly of the public opinion and the industry. A solution to settle disagreements about the dilemma of the media industry, including the cross-media ownership regulation issues, must be arranged on the grounds of ‘mutual respect of public interest and industrial interest’. In Korea, an ease on the ownership regulations adapting to the change in the media industry may be considered, however the softening of the cross-media ownership regulations must be approached with the utmost care. Paradoxically Relieving cross-media ownership regulations may be considered the foundation of a richer field of journalism, where there is no need for concern over the monopoly and oligopoly of public opinion.

Key words: public interest, concentration, diversity, cross-media ownership