

보도전문채널 및 종합편성채널 제도연구



이 보고서는 2008년 방송통신위원회 조사연구지원사업의 연구 결과로서
보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식 입장과
다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘보도전문채널 및
종합편성채널 제도연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월

주관연구기관 : 정보통신정책연구원

책 임 연 구 원 : 황준호(정보통신정책연구원)

공 동 연 구 원 : 초성운(정보통신정책연구원)

정용찬(정보통신정책연구원)

연 구 원 : 신호철(정보통신정책연구원)

전수연(정보통신정책연구원)

정은옥(정보통신정책연구원)

목 차

요약 요약문

I 서 론

- 1. 연구의 필요성 및 연구목표 11
 - 가. 연구의 필요성 11
 - 나. 연구목표 12
- 2. 주요 연구내용 13
- 3. 연구결과의 정책적 활용방안 15

II 국내 유료방송 PP산업의 시장동향 및 규제현황

- 1. 국내 방송시장 발전동향 16
 - 가. 방송산업의 지속적 성장 16
 - 나. 국내 케이블TV 시장의 집중도 심화 19
- 2. 국내 유료방송PP 시장 현황 및 문제점 21
 - 가. PP의 손익현황 21
 - 나. PP 수입구조의 취약성 23
 - 다. 지상파방송계열 PP의 시장 지배력 증가 26
- 3. 국내 종합편성채널 및 보도전문채널의 규제현황 28
 - 가. 시장 구조에 관한 규제 28
 - 나. 시장 행위에 관한 규제 31

III 해외 주요국 유료방송 PP의 시장동향 및 규제현황

- 1. 미 국 39
 - 가. 미국 유료방송 PP 산업현황 39
 - 나. 미국 유료방송 보도전문PP 사업현황 44

다. 미국의 유료방송 PP 규제현황	47
2. 영 국	47
가. 영국의 유료방송 PP 사업현황	47
나. 영국의 유료방송 PP 규제현황	49
3. 프랑스	52
가. 프랑스의 유료방송 PP 규제동향	52
나. 프랑스의 유료방송 PP 사업현황	55
4. 일 본	57
가. 일본의 유료방송 PP 규제현황	57

IV 종합편성채널 및 보도전문채널의 필요성 검토

1. 종합편성채널 및 보도전문채널의 진입 및 소유규제 관련 법규정 추이	60
가. 종합편성채널의 소유 및 겸영제한 규정의 변천	60
나. 보도전문채널의 소유 및 겸영제한 규정의 변천	61
2. 종합편성채널 및 보도전문채널 도입 관련 기존 논의 분석	64
가. 승인제 규정과 승인사례의 부재	64
나. 2005년 방송위원회 보도전문채널의 운영관련 공청회	65
다. 2005년 방송위원회의 종합편성채널 도입필요성 전문가 설문조사	66
라. 2006년 방송위원회의 종합편성채널 제도개선방안 연구	69
마. 오픈TV의 종합편성채널 도입방안	70
3. 종합편성채널 및 보도전문채널의 도입의 필요성 검토	72
가. 콘텐츠 경쟁력을 갖춘 메이저 PP의 필요성	72
나. 유료방송시장에서 지상파방송계열 PP의 시장지배력 완화	73
다. 방송환경 및 텔레비전 이용행태 변화에 부응하는 채널의 필요성	75
라. 여론 다양성 제고를 위한 보도전문채널 추가 도입의 필요성	77
마. 글로벌 미디어 환경변화에 대응하는 유료방송 PP의 경쟁력 강화	78
바. 국내 방송시장 여건의 성숙	78
사. 도입 금지 자체가 시대착오적 규제	79

종합편성채널 및 보도전문채널 도입의 정책적 고려사항 검토 및 정책목표 수립

1. 신규 종합편성채널 및 보도전문채널 도입에 따른 정책적 고려사항.....	80
가. 신규 채널의 승인제도.....	80
나. 유료방송 플랫폼의 의무송신규정.....	81
다. 대기업 진입규제.....	85
라. 신문사 진입규제.....	87
마. 신규 종합편성채널 및 보도전문채널의 불투명한 사업성.....	90
2. 종합편성 및 보도전문채널 도입의 정책기조 정립.....	93
가. 방송의 공공성과 산업성의 조화.....	93
나. 사전적 시장규제의 최소화와 사후적 행위규제의 강화.....	94
3. 종합편성채널 및 보도전문채널 도입의 정책목표 수립.....	95
4. 결 론.....	96

참 고 문 헌

표 목 차

〈표 II - 1〉 주요 방송사업자별 사업자 수 추이	16
〈표 II - 2〉 주요 방송사업자별 매출액 규모 추이	17
〈표 II - 3〉 유료방송 플랫폼 사업자 가입자 수 추이	19
〈표 II - 4〉 주요 MSO 현황 및 시장점유율	20
〈표 II - 5〉 주요 MPP 현황 및 시장점유율	21
〈표 II - 6〉 방송채널사용사업자의 손익 현황	22
〈표 II - 7〉 유료PP의 매출액 구성 현황	24
〈표 II - 8〉 지상파방송 및 유료PP의 프로그램 제작비 현황	25
〈표 II - 9〉 지상파계열 채널사용사업자 매출액과 시장점유율	27
〈표 II - 10〉 국내 PP의 시청점유율	27
〈표 II - 11〉 지상파방송사의 케이블PP 프로그램 판매현황 및 계열PP 판매집중도 ..	28
〈표 II - 12〉 지상파방송, 종합편성채널, 보도전문채널의 편성규제 비교	33
〈표 II - 13〉 지상파방송, 종합편성채널, 보도전문채널의 주요 광고규제 비교	35
〈표 II - 14〉 지상파방송, 종합편성채널, 보도전문채널의 기타 규제사항 비교	38
〈표 III - 1〉 미국의 주요 종합장르편성 PP 사업자	40
〈표 III - 2〉 미국의 가입가구 수 및 시청률 기준 상위 20대 유료PP 사업자	41
〈표 III - 3〉 영국 주요 방송채널별 연간 시청점유율 변화 추이 1991~2008	48
〈표 III - 4〉 프랑스 Top 20 TV채널	55
〈표 V - 1〉 국내 유료방송 의무송신편성채널 현황(2008년 기준)	82
〈표 V - 2〉 국내 신문사의 PP 진출 현황	88
〈표 V - 3〉 해외 주요 국가의 이종 미디어간 결합 규제현황	89
〈표 V - 4〉 국내 케이블TV 채널 시청률 및 점유율 순위(2008년 12월)	91
〈표 V - 5〉 YTN과 MBN의 당기순손익 추이	92

그림 목 차

〔그림 Ⅱ - 1〕	국내 방송플랫폼 시장에서 지상파방송 플랫폼의 매출액 비중	17
〔그림 Ⅱ - 2〕	국내 주요 방송사업자별 서비스 매출액과 매출액 비중	18
〔그림 Ⅲ - 1〕	미국의 전국 유료PP 사업자 수 추이	39
〔그림 Ⅲ - 2〕	미국의 지상파방송 및 유료PP의 1일 시청점유율 비교	42
〔그림 Ⅲ - 3〕	미국 3대 유료 보도전문PP의 주시청시간대 시청가구 수 추이	45
〔그림 Ⅲ - 4〕	미국 3대 유료 보도전문PP의 주간시청시간대 시청가구 수 추이	45
〔그림 Ⅲ - 5〕	미국 3대 유료방송 보도전문PP의 수익성 추이	46
〔그림 Ⅲ - 6〕	프랑스 지상파 채널과 비지상파 채널의 시청점유율 변화	56

요 약 문

1. 국내 유료방송 PP산업의 문제점

□ PP의 저조한 영업실적 및 영세성

- 국내 유료방송 PP산업은 매출액의 측면에서 2000년 이후 지속적인 성장을 이어오고 있지만, 영업손익 및 당기순이익의 측면에서 홈쇼핑PP에 비해서 일반PP의 상황이 매우 열악함
 - 일반PP의 경우, 2006년 1,424억원의 영업이익과 1,060억원의 당기순이익을 정점으로 2007년에는 다시 급격히 감소하여 당기순이익의 경우 전년 대비 97.2%나 감소한 30억 원에 머물고 있음
- 국내 PP시장은 매출액 규모와 종사자 수의 측면에서 매우 영세한 사업자가 다수 존재함
 - 2007년 12월을 기준으로 조사된 160개의 PP 중 57개(35.6%) PP가 연간 매출액이 10억원 미만이며, 조사된 127개의 PP 중 종업원 수가 10명 이하인 PP사업자도 41개(32.3%)로 나타남

□ PP 수입구조의 취약성 및 채널 경쟁력 저하

- 케이블TV SO의 수신료 수익 대비 PP사업자에 대한 프로그램 사용료 배분 비율이 1997년 33.8%에서 지속적으로 하락하기 시작하여 2007년에는 17.5%를 기록함
- 비지상과계열 일반PP(홈쇼핑PP 제외)의 매출액 구성내역을 살펴보면, 기타사업 수익 분야에서의 수익이 전체 매출액의 44.6%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 광고수익은 35.5%, SO로부터 받는 방송수신료 수익은 12.2%, 방송프로그램 판매수익은 1.9%로 나타난 반면, 지상과계열PP는 광

고수익이 71.5%, SO로부터 받는 방송수신료 수익은 15.1%, 기타사업 수익은 6.7%로 나타남

- 비지상파계열PP의 매출액에서 기타사업 수익이 차지하는 높은 비중은 PP사업자가 방송사업 이외의 분야에서 얻는 수익이 많음을 의미하며, 이는 방송사업자로서의 정상적인 수입구조를 가지고 있지 못한 것으로 해석할 수 있음
- 매출액 대비 광고수익이 차지하는 비중의 측면에서 지상파계열PP보다 낮은 비중을 차지하고 있는 점도 비지상파계열PP가 광고매체로서의 방송사업자의 채널 경쟁력이 저하되고 있는 것으로 해석할 수 있음
- 국내 유료PP사업자는 방송사업보다는 방송 이외의 분야에 의존하는 취약한 수입구조로 인해 대부분의 PP들은 신규 프로그램 제작에 투자하는 공격적인 전략보다는 기존의 국내외 프로그램 구매에 의존하는 안정적인 저가 편성 전략에 주력하게 되고, 이는 다시 유료PP의 채널 인지도나 경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용하고 있음
- 2007년 기준, 국내 유료방송 일반PP(홈쇼핑PP 제외)의 연간 총 제작비는 3,944억원으로 지상파방송 3사(KBS, MBC본사 및 계열사, SBS)의 연간 총 제작비 8,360억원의 약 47.2%에 불과함
- 또한, 일반PP의 국내물 구매비용은 총 708억원(총 제작비의 17.9%), 해외물 구매비용은 921억원(총 제작비의 23.4%)으로 지상파방송 3사의 국내물 구매비용은 166억원(총 제작비의 2.0%), 해외물 구매비용 152억원(전체 제작비의 1.8%)에 비해 높은 비중을 차지하고 있음
- 국내 유료PP의 국내 및 해외 프로그램 구매비율이 높게 나타나는 것은 자체 제작 프로그램의 경쟁력 저하에 따른 것으로 해석할 수 있으며, 또한 해외 프로그램 편성의 높은 의존도는 단지 산업적인 측면에서 뿐만 아니라, 해외 대중문화물의 과다한 유입으로 인한 방송의 사회문화적 영향력의 측면에서 바람직하지 못한 결과를 낳을 수 있음

□ 지상파방송계열 PP의 시장지배력 증가

- 자본, 인력, 콘텐츠, 브랜드 가치를 이용한 지상파방송의 영향력이 유료방송 시장에 전이됨으로써 매출액 및 시청률의 측면에서 시장지배력을 강화하는 추세에 있음
 - 일반PP 전체 시장(홈쇼핑채널 제외)에서 8개의 지상파계열PP가 차지하는 매출액 점유율은 2005년 14.5%, 2006년 15.4%에서 2007년 16.9%로 매년 증가하고 있음
 - 시청률의 측면에서도 2008년 12월 기준, 지상파방송 3사 계열PP의 14개 채널이 차지하는 시청점유율은 32.5%에 이름
- 한편, 지상파방송사의 프로그램 판매현황을 살펴보면, 지상파방송사는 자사의 프로그램을 일반PP에 제공하기 보다는 자신의 계열PP에 판매하는 판매 비중도가 매년 증가하고 있음을 보임

□ 진입 및 소유제한 규제로 인한 경쟁력 있는 사업자 진출의 어려움

- 현행 국내 방송법상 종합편성채널과 보도전문채널에 대한 1인 소유제한(30%), 자산총액 10조원 이상의 대기업, 일간신문사 및 뉴스통신사, 해외 자본의 전면적인 진입금지로 인해 유료방송 콘텐츠 산업의 활성화와 경쟁력 강화에 필요한 대규모 자본과 콘텐츠 제작의 전문성을 유료방송 시장내로 인입하는데 제약이 있음
 - 현재, 주요 해외 국가의 경우를 살펴봐도 유료PP(보도전문채널 포함) 사업에 대한 대기업 및 신문사의 진입을 원천적으로 금지하는 사례는 없음(해외 주요국가에서 제한적으로 시행되고 있는 신문과 방송의 교차소유 규제 사례는 지상파방송 진입에 대한 규제이지 유료방송 채널사업에 대한 규제가 아님)

2. 신규 종합편성채널 및 보도전문채널 도입의 필요성

□ 콘텐츠 경쟁력을 갖춘 메이저 PP의 필요성

- 지상파방송 콘텐츠에 의존하는 구조를 탈피하고 유료 방송시장의 경쟁력을 증진시키기 위해서는, 메이저 채널 중심의 다채널 시장구조 확립할 필요가 있음
 - 즉, 양질의 콘텐츠가 지속적으로 확대 재생산됨으로써 수용자 만족도를 높이고, 광고시장에 대한 의존도를 낮추면서 가입자 유료방송 시장을 확대시키고, 이를 통해 다시 양질의 콘텐츠가 생산될 수 있는 선순환 구조를 만들어주기 위해 신규 종편 및 보도채널의 도입이 필요

□ 유료방송시장에서 지상파방송계열 PP의 시장 지배력 완화

- 유료방송 시장에서 지상파방송계열 PP의 시장지배력이 점차 증가하고 있는 추세에서 지상파방송과 경쟁할 수 있는 종합편성채널의 도입을 통해 경쟁환경을 조성함으로써 유료방송시장에서 지상파방송의 시장지배력을 완화하는 한편, 유료방송 시장 내 채널의 다양성, 시청의 다양성을 동시에 확보할 수 있을 것으로 기대됨

□ 방송환경 변화와 텔레비전 이용행태 변화에 부응하는 종합편성채널 도입의 필요성

- 전통적인 지상파 방송의 사업성 악화, 독자적 매체로서의 위상 약화 및 PP화는 방송의 다채널화, 디지털화가 초래하는 불가피한 변화추세임
 - 이러한 상황 속에서 신규 종합편성채널의 도입은 새롭고 대중 소구력이 높은 양질의 콘텐츠를 제공함으로써 수용자의 습관적이고 지속적인 시청 행위를 유도하여 지상파방송의 다채널방송으로의 자연스런 방송환경의 변화발전 과정에 대응하고, 수용자의 선택 다양성을 넓혀줄 수 있음

□ 여론 다양성 제고를 위한 보도전문채널 추가 도입의 필요성

- 최근 몇 년간 한국사회는 대통령 탄핵관련 뉴스보도, 황우석 사태, 광우병 파동 등 일련의 사건을 겪으면서 지상파방송의 보도 및 시사프로그램의 공정성 및 편향성에 대한 사회적 우려가 제기되면서 방송보도의 다양성 제고에 대한 사회적 요구가 증대하고 있음
- 다양한 관점의 보도 콘텐츠를 제작, 편성함으로써 한국사회 내 지상파방송의 막강한 여론 독점력을 견제하고, 여론의 다양성을 제고하며, 국민의 알권리를 충족시킬 수 있는 경쟁력 있는 유료방송 보도전문채널의 도입이 필요함

□ 글로벌 미디어 환경의 변화에 따른 국제적 시장에서의 경쟁

- 한미 FTA 등 해외 미디어 기업의 국내 유료방송시장에의 진출이 가시화되는 시점에서 글로벌 미디어 시장에서 당당히 경쟁할 수 있는 국제 경쟁력을 지닌 유료방송 영역내의 국내 PP들을 육성하는 것이 절실함

□ 국내 방송시장 여건의 성숙

- 최근 들어 유료방송시장이 광고시장 및 가입자 시장 양 측면에서 지속적으로 성장하고 있으며, DMB, IPTV 등 신규 플랫폼이 등장하면서 시장규모가 더욱 확대될 전망이다
- 이에, 신규 종편과 보도채널을 수용할 수 있는 국내의 시장여건이 성숙되어가고 있음

□ 도입 금지 자체가 시대착오적 규제

- 신규 종편과 보도채널을 도입할 필요가 무엇인가를 논의하기에 앞서, 원칙적으로 도입을 막아야 할 이유가 없음

- 방송 발전을 위해 경쟁력 있는 채널 도입은 항상 정책적으로 열려있어야 하며, 정작 문제는 도입을 위한 세부적인 방안마련이지 도입여부 자체는 아님

3. 신규 종합편성채널 및 보도전문채널 도입에 따른 정책적 고려사항

□ 신규 채널의 승인제도

- 국내 방송법상 종합편성채널 및 보도전문채널 사업에 대한 승인제도가 자칫 규제 당국이 자의적으로 방송사업자를 선정할 수 있는 도구로 활용될 수 있으므로, 참여기업의 자발적 판단에 따라 시장진입 여부를 결정할 수 있도록 승인제 폐지를 주장함
- 의무편성이라는 특혜로 인한 사업승인을 둘러싼 과열경쟁에 대한 우려와 종합편성채널과 보도전문채널이 갖는 사회문화적 영향력을 감안하여 양질의 다양한 콘텐츠와 여론의 다양성에 영향을 미치는 공정하고 객관적인 보도프로그램을 제작, 편성할 수 있는 자본력과 전문성을 갖춘 사업자를 선정하기 위해 승인제 유지를 주장함

□ 유료방송 플랫폼의 의무송신규정

- 유료방송 플랫폼 사업자에 대한 종합편성채널과 보도전문채널의 의무송신 규정은 유료방송 플랫폼 사업자의 채널 편성권을 과도하게 침해하며, 다른 일반PP와의 형평성에도 어긋나며, 의무송신제도로 인한 신규 채널의 안정적인 사업성 보장혜택으로 사업자의 투자능력과 객관적인 시장성과 분석에 입각한 사업계획에 기초하지 않은 부실 사업자가 시장에 진입하는 부작용을 낳을 수 있으므로 규제의 타당성 및 실효성 문제가 있다고 주장함
- 반면, 종합편성채널 및 보도전문채널에 대한 의무송신정책은 기존 정책의 일관성 유지, 지상파방송에 준하는 산업적, 사회문화적 파급효과, 그리고 사

업성이 불투명한 종합편성채널 및 보도전문채널 사업의 안정적 사업개시 및 조기 활성화 기반을 제공한다는 차원에서 필요성 또한 존재한다고 주장함

□ 대기업 진입규제

- 현행 방송법의 종합편성채널 및 보도전문채널에 대한 1인 지분제한(30%)과 자산규모 10조원 이상의 대기업 참여 금지조항은 대규모 자본이 지상파 방송에 버금가는 영향력을 갖는 종합편성채널이나 보도전문채널을 소유함으로써 예견될 수 있는 방송의 상업화, 기업이익 옹호, 여론의 왜곡 가능성 등 부정적인 영향력에 대한 우려에서 유지되어야 한다고 주장함
- 국내 유료방송산업의 경쟁력 강화와 콘텐츠 산업의 발전이라는 측면에서 종합편성채널과 보도전문채널은 막대한 초기 투자자본이 필요하고, 양질의 콘텐츠를 지속적으로 제작해야 하기 때문에 방송사업의 규모의 경제를 실현하고, 국제적 수준의 경쟁력을 갖추기 위해서 대규모 자본력을 갖춘 대기업의 진입은 불가피하다고 주장함

□ 신문사 진입규제

- 신문사의 종합편성채널과 보도전문채널의 전면적인 진입규제를 찬성하는 입장은 이미 한국사회에서 신문매체를 통해 언론권력화된 신문사가 방송사업에 진출함으로써 우려되는 여론 지배력 전이 방지를 위해 현행 규제조항의 유지가 필요하다고 주장함
- 반면, 신문사의 종합편성채널 및 보도전문채널의 진입을 찬성하는 입장은 방송통신 융합시대 다매체 다채널 시대의 진전으로 과거의 지상파방송과 신문에만 의존하던 뉴스이용 패턴이 유료채널과 인터넷, IPTV 등으로 점차 다양화되어감에 따라 소수의 뉴스채널이 사회적 의견이나 여론을 지배할 수 있다는 논리는 설득력을 잃어가고 있으며, 또한 국내에서도 이미 많은 신문사가 종합편성채널과 보도전문채널을 제외한 유료채널 사업에 참여하고 있는 상황에서 신문사가 보유하고 있는 보도의 전문성과 노하우를 방

송사업에 접목하여 OSMU(One Source Multi-Use)의 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 하는 것이 산업적으로도, 사회문화적으로도 바람직하다는 견해임

4. 종합편성채널 및 보도전문채널 도입의 정책목표 기초 및 정책목표 수립

□ 정책기조의 정립

○ 방송의 공공성과 산업성의 조화

- 방송은 한 사회의 문화, 지식정보 생산, 그리고 커뮤니케이션과 밀접히 관련되어 방대한 사회문화적 외부효과를 창출하는 사회문화적 기구임과 동시에 현실적 차원에서 다양한 첨단 디지털 콘텐츠 및 네트워크 기술과 결합되어 막대한 경제적 고부가 가치를 창출하는 산업 영역으로서의 특성을 지니므로 공공성과 산업성의 조화로운 정책기조 수립이 필요함

○ 사전적 시장규제의 최소화와 사후적 행위규제의 강화

- 사전적 시장구조 규제를 최소화하여 경쟁력과 효율성을 극대화하면서 사회문화적 목표가 중시되는 실질적인 방송내용에 대해 실효성 있는 행위규제를 엄격히 시행함으로써 방송의 사회문화적 책무와 공공성을 극대화시켜 나가는 것이 타당한 규제정책 방향이라 할 수 있음

□ 정책목표의 수립

1) PP산업의 경쟁력 강화를 통한 유료 방송산업의 활성화

- 종합편성채널 및 보도전문채널에 대한 진입규제 완화를 통해 대규모 자본 및 보도콘텐츠 제작의 전문성을 갖춘 경쟁력 있는 사업자를 유입함으로써 유료 방송산업의 성장 도모
- 유료 방송산업의 활성화를 통해 지상파방송 중심의 국내 방송시장에 경쟁 환경을 조성함으로써 전체 방송산업의 발전을 도모

2) 양질의 다양한 방송콘텐츠 제공 및 보도의 다양성 제고를 통한 이용자 복지 증진

- 신규 종합편성채널을 통해 양질의 다양한 프로그램을 제공함으로써 이용자의 선택권 및 만족도 증진
- 신규 보도전문채널을 통해 보도프로그램의 양적, 질적 제고를 통해 사회적 의견 및 여론의 다양성 증진

I. 서 론

1. 연구의 필요성 및 연구목표

가. 연구의 필요성

- 국내 유료방송 산업은 1995년 케이블TV와 2002년 위성방송의 출범, 그리고 2001년 등록제 전환으로 인한 PP 사업자 수의 증가 등 지난 10여 년간 양적으로 비약적인 성장을 해왔음에도 불구하고, 산업적 효율성과 안정성의 측면에서 많은 문제점을 내포하고 있음
- 유료방송 매체 간 저가의 가입자 확보경쟁으로 인한 유료방송 시장의 수익성 저하, 지상파방송 콘텐츠의 유료방송 시장에서의 영향력 증대로 인한 유료방송 콘텐츠의 경쟁력 저하, PP에 대한 각종의 소유 및 경영규제로 인한 PP산업의 규모의 경제 실현 미흡 및 사업운용의 효율성 제약, 광고 및 기타수익에 의존하는 PP수입구조의 낙후성으로 인한 콘텐츠 산업에의 투자유인 저하 등으로 국내 유료방송 산업은 선순환 발전구조를 갖추지 못함으로써 글로벌 방송통신 융합시대를 전향적으로 대비하는데 많은 한계를 보이고 있음
- 더욱이, 지상파방송의 디지털전환, 디지털케이블TV, 지상파 및 위성DMB, IPTV 등 신규 매체의 등장으로 국내 방송시장이 다매체 간 경쟁구도로 변화되어 감에 따라 국내 유료방송 산업의 경쟁력 강화를 위한 제도적, 정책적 방안 마련이 절실한 시점임
- 이에, 2008년 12월 방송통신위원회는 국내 유료방송 시장의 경쟁력 강화를 위해 유료방송 사업자의 소유 및 경영규제에 관한 규제완화 조치의 내용을 담은 방송법시행령 개정안을 의결하였음
- 지상파방송, 종합편성채널, 보도전문채널 사업에 대한 대기업 소유금지

조항의 기준을 기존의 자산총액 3조원 이상에서 10조원 이상으로 완화(방송법시행령 제4조제1항)

- 또한 유료방송 PP사업자가 케이블TV SO사업을 겸영하는 경우, 전체 종합유선방송구역의 5분의 1을 초과하지 않도록 한 조항을 3분의 1로 완화(방송법시행령 제4조제3항3호)

- 한편, 케이블TV SO의 복수소유 제한규정을 기존의 매출액 기준 100분의 33초과 금지에서 가입가구 수 기준 3분의 1 초과 금지로 변경하고(방송법시행령 제4조제4항3호), 전체 종합유선방송구역 기준 5분의 1 초과 금지를 3분의 1 초과금지로 완화(방송법시행령 제4조제4항4호)

○ 이렇듯, 유료방송 시장에서의 규제완화를 통한 방송시장 구조개편이 추진되고 있는 시점에서 유료방송 산업의 경쟁력 강화를 위한 일환으로 지난 2005년 이후 방송위원회를 중심으로 줄곧 제기되어왔던 종합편성채널 및 보도전문채널 도입이 최근 다시 본격적으로 논의되고 있음

- 신규 종합편성채널과 보도전문채널의 도입 논의는 국내 유료방송시장의 열악한 산업구조 개선을 통한 방송산업의 경쟁력 강화와 글로벌 방송통신 융합시대에 대비한 방송산업 규제 선진화의 차원에서 산업계, 학계, 국회, 정책 당국 등 사회 각 분야에 걸쳐 찬반양론이 치열하게 전개되고 있음

- 이에, 종합편성채널과 보도전문채널의 도입의 필요성과 논란이 되고 있는 주요 쟁점이슈들을 점검하고, 분석하는 작업이 매우 필요한 시점임

나. 연구목표

○ 다매체 다채널 융합시대 국내 유료방송 산업의 경쟁력 강화를 위한 방안으로 제기되고 있는 신규 종합편성채널 및 보도전문채널 도입의 필요성 검토

○ 신규 종합편성채널 및 보도전문채널 도입을 둘러싼 주요 정책적 고려사항에 대한 찬반논의 검토

2. 주요 연구내용

□ 국내 유료방송 PP산업의 시장동향 및 규제현황 분석

- 국내 전체 방송시장 및 유료방송 시장의 최근 발전 및 변화 동향 분석
 - 방송산업의 매체별 사업자 수, 매출액 규모, 가입자 규모 추이 분석
 - 국내 케이블TV SO와 PP의 수평적 결합 현황 분석
- 국내 유료방송 PP시장의 문제점 분석
 - PP산업 손익 현황 분석
 - PP산업 수입구조의 취약성 및 열악한 프로그램 제작비 투자 현황 분석
- 유료방송 시장에서 지상파방송계열 PP의 시장지배력 분석
 - 매출액, 시장점유율, 시청점유율, 프로그램 판매현황 분석
- 종합편성채널 및 보도전문채널의 규제현황
 - 1인 소유제한, 대기업·일간신문·뉴스통신사, 외국자본 진입규제 현황
 - 사업자 승인제도, 승인 심사기준 및 절차, 재승인 사항 및 절차 현황
 - 방송프로그램 편성규제, 국내 제작 방송프로그램 편성규제, 외주제작 방송프로그램 편성규제, 방송광고 규제, 방송프로그램 심의, 시청자위원회 및 시청자 평가프로그램 편성규제, 재난방송 편성규제 현황

□ 해외 주요국 유료방송 PP의 시장동향 및 규제현황 분석

- 미국, 영국, 프랑스, 일본의 유료방송 채널사업자의 서비스 현황 조사
- 미국, 영국, 프랑스, 일본의 유료방송 채널사업자 규제현황 분석

□ 종합편성채널 및 보도전문채널의 필요성 검토

- 종합편성채널 및 보도전문채널의 도입 관련 기존 논의 분석
 - 승인제 규정과 승인사례 부재의 배경 검토
 - 2005년 방송위원회의 보도전문채널 운영관련 공청회 내용검토

- 2005년 방송위원회의 종합편성채널 도입의 필요성 관련 전문가 설문조사 결과분석
- 2006년 방송위원회의 종합편성채널 제도개선방안 연구 내용검토
- 2006년 오픈TV의 종합편성채널 정책목표 및 도입방안 검토
- 신규 종합편성채널 및 보도전문채널 도입 필요성 검토
 - 콘텐츠 경쟁력을 갖춘 메이저 PP의 필요성
 - 유료방송 시장에서 지상파방송계열 PP의 시장지배력 완화의 필요성
 - 방송환경 및 텔레비전 이용행태 변화에 부응하는 채널의 필요성
 - 여론 다양성 제고 및 국민의 알권리 충족을 위한 보도전문채널 도입의 필요성
 - 글로벌 미디어 환경변화에 대응하는 유료방송 PP의 경쟁력 강화
 - 국내 방송시장의 여건 성숙
 - 도입 금지 자체가 시대착오적 규제

□ 종합편성채널 및 보도전문채널 도입의 정책적 고려사항 검토 및 정책 목표 수립

- 정책적 고려사항
 - 신규 채널의 승인제도 유지와 폐지에 대한 논의
 - 유료방송 플랫폼의 의무송신규정에 대한 찬반론
 - 대기업 진입규제 유지 및 기준 완화에 대한 논란
 - 신문사 진입규제 유지 및 허용에 대한 논란
 - 신규 종합편성채널 및 보도전문채널의 불투명한 사업성 고려
- 정책기조의 정립
 - 방송의 공공성과 산업성의 조화
 - 사전적 시장규제의 최소화와 사후적 행위규제의 강화
- 정책목표 수립
 - 신규 종합편성채널 도입의 정책목표

- 추가 보도전문채널 도입의 정책목표

3. 연구결과의 정책적 활용방안

- 국내 유료방송 산업의 활성화와 대국민 방송서비스 향상의 사회문화적 공익성을 증진할 수 있는 신규 종합편성채널 및 보도전문채널 도입의 필요성과 타당성을 검토하는 논의자료로 활용
- 신규 종합편성채널과 보도전문채널의 도입 시 고려해야 할 정책이슈 및 정책목표 수립에 관한 논의자료로 활용

Ⅱ. 국내 유료방송 PP산업의 시장동향 및 규제현황

1. 국내 방송시장 발전동향

가. 방송산업의 지속적 성장

- 2001년 이후 국내 방송 산업은 사업자 수의 측면에서 중계유선방송사업자를 제외하면 전반적으로 증가하고 있는 추세임
- 비록, 2001년과 2002년에 진행된 중계유선방송사업자의 SO전환 및 합병으로 전체 방송사업자 수는 2002년 이후 감소하고 있지만, 위성방송, 지상파 DMB 및 위성DMB 등 신규 플랫폼의 등장과 2002년 PP의 등록제 실시로 인해 PP 사업자 수가 증가하는 등 중계유선방송 사업자를 제외한 방송사업자의 수는 전반적으로 증가하고 있는 추세임

〈표 Ⅱ - 1〉 주요 방송사업자별 사업자 수 추이

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
지상파방송 (TV+라디오+DMB)	41	42	42	43	43	46	50
종합유선방송	110	110	119	119	119	107	103
중계유선방송	696	638	408	299	198	139	115
위성방송(일반+DMB)	-	1	1	1	2	2	2
PP(법인기준)	121	165	123	159	144	187	188
합계	968	956	693	621	506	481	458
중계유선사업자를 제외한 합계	272	318	285	322	308	342	343

출처: 방송위원회 및 정보통신정책연구원, 방송산업실태조사보고서, 각 년도

- 매출액 측면에서, 국내 방송시장의 전체 규모는 2000년 5조 575억원에서 2007년에 10조 5,344억원으로 약 2배 이상 증가함

〈표 II - 2〉 주요 방송사업자별 매출액 규모 추이

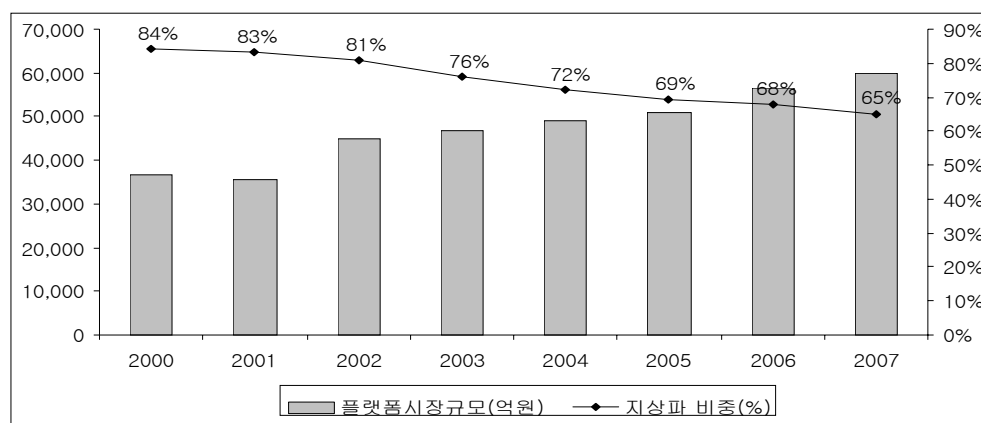
(단위: 억원)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
지상파방송 (TV+라디오+DMB)	30,985	29,723	36,366	35,482	35,448	35,426	38,370	38,901
종합유선방송	3,642	5,479	7,887	10,750	13,479	15,818	18,467	21,358
중계유선방송	2,660	1,853	1,077	615	366	156	158	169
위성방송 (일반+DMB)	-	-	635	1,496	2,550	3,688	4,827	5,071
PP(홈쇼핑포함)	13,289	24,595	49,268	23,023	25,884	31,265	36,687	39,843
합계	50,575	61,650	95,234	71,366	77,728	86,352	98,509	105,344

출처: 방송위원회 및 정보통신정책연구원, 방송산업실태조사보고서, 각 년도

- 전체 방송시장 매출액에서 지상파방송(지상파계열 PP제외)이 차지하는 매출액 비중은 2000년 61.3%에서 2007년 약 36.9%로 감소
- 또한, 전체 방송 플랫폼 부문에서 지상파방송 플랫폼이 차지하는 매출액 비중 역시 2000년 84%에서 2007년 65%로 지속적으로 감소 추세([그림 II - 1] 참조)

[그림 II - 1] 국내 방송플랫폼 시장에서 지상파방송 플랫폼의 매출액 비중

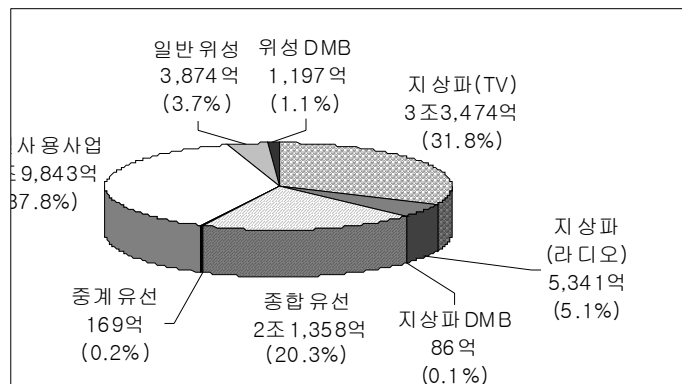


출처: 정보통신정책연구원(2009), p.9

- 종합유선방송의 매출액(초고속인터넷접속사업수입 포함)은 전체 방송시장에서 차지하는 비중이 2000년 7.2%에서 2007년 20.3%로 증가 추세

- 2007년 기준, 종합유선방송의 매출액 2조 1,358억원 중 수신료 수입이 9,980억원으로 46.7%를 차지하였으며, 초고속인터넷접속 사업수익은 5,541억원으로 25.9%를 차지함
- 국내 PP산업의 총 매출액은 2000년 1조 3,289억원에서 2007년 3조 9,843억원으로 약 3배 가량 증가함
- PP산업의 매출액이 전체 방송시장에서 차지하는 비중은 2000년 26.3%에서 2007년 37.8%로 증가추세에 있으며, PP산업의 매출액 규모는 2007년도에 처음으로 지상파방송을 제치고 방송사업자 중에서 매출액 기준으로 국내 방송시장에서 가장 높은 비중을 차지함([그림 II-2] 참조)

[그림 II-2] 국내 주요 방송사업자별 서비스 매출액과 매출액 비중



출처: 정보통신정책연구원(2008a). 방송산업실태조사보고서

- PP산업의 매출액 중 5개 홈쇼핑PP가 차지하는 매출액은 2007년 기준 1조 9,278억원으로 전체 PP산업 매출액의 약 48.4%를 차지함(<표 II-6> 참조)
- 또한, PP산업의 매출액 중 8대 지상파계열PP가 차지하는 매출액은 2007년 기준 3,476억원으로 전체 PP산업 매출액의 약 8.7%를 차지함(<표 II-9> 참조)
- 가입자 측면에서, 유료방송의 전체 가입자 수는 2001년 1,108만 가구에서 2008년 6월 기준으로 1,721만 가입자로 증가하여 국내 전체 가구(총 1,878만)의 약 91.6%가 유료방송을 시청하고 있음

- 종합유선방송의 경우, 유료방송 전체 가입자 수 1,721만 중 1,475만으로 전체 유료방송 가입자 수의 약 85.7%를 차지

〈표 II - 3〉 유료방송 플랫폼 사업자 가입자 수 추이

(단위: 천 가구/명)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	2007	2008.6
종합유선방송	5,844	6,912	9,402	10,843	11,973	14,241	14,534	14,749 (85.7%)
중계유선방송	5,062	4,523	2,323	514	301	173	200	202 (1.2%)
일반디지털 위성방송	176	302	779	1,652	1,855	1,949	2,152	2,260 (13.1%)
유료방송 전체	11,083	11,736	12,504	13,009	14,129	16,190	16,886	17,212 (100%)

출처: 방송위원회 및 정보통신정책연구원, 방송산업실태조사보고서, 각 년도

* 2006년도 이전 통계치는 가입가구 수 기준, 2006년 이후는 가입자(단자) 수

나. 국내 케이블TV 시장의 집중도 심화

□ 케이블TV SO의 수평적 결합 현황

- 종합유선방송사업자(SO)의 경우, 사업자 간 수평적 결합으로 인해 복합소유의 MSO들이 늘어나고 있음
 - 2007년 12월 기준, 복수종합유선방송사업자(MSO)는 티브로드, 씨앤엠, CJ, 큐릭스, CMB, HCN, 지에스계열, 온미디어로 이들이 확보하고 있는 종합유선방송사는 총 80개이며, 총 매출액은 1조 7,365억원에 이릅니다
 - 2007년 8대 MSO가 종합유선방송시장 전체 매출액에서 차지하고 있는 시장점유율은 81.3%로 2006년의 81.1%에 비해 소폭 상승함
 - 개별 MSO의 매출액 규모별 운영현황을 살펴보면, 15개의 SO를 소유하고 있는 티브로드가 최대 MSO이며, 매출액은 4,534억원으로 점유율은 21.2%에 달함
 - 역시 15개 SO를 확보하고 있는 씨앤엠의 매출액은 3,828억원으로 17.9%의 점유율, CJ는 14개 SO를 소유하고 있으며 총매출액은 3,858억원으로

점유율은 씨앤엠보다 높은 18.1%를 차지

- 뒤를 이어 HCN(7.1%), 큐릭스(5.3%), CMB(5%)가 매출액 점유율 5~7%대를 보이고 있으며, GS와 온미디어가 각각 4.1%, 2.6%를 나타냄

〈표 II - 4〉 주요 MSO 현황 및 시장점유율

구분	SO수		매출액(백만원)		매출액 점유율(%)	
	2006년	2007년	2006년	2007년	2006년	2007년
티브로드	17	15	403,820	453,359	21.9	21.2
씨제이	15	14	333,651	385,831	18.1	18.1
씨앤엠	15	15	293,966	382,799	15.9	17.9
HCN	11	11	131,554	151,717	7.1	7.1
씨엠비	13	12	109,263	106,691	5.9	5.0
큐릭스	6	7	95,546	112,290	5.2	5.3
지에스계열	2	2	80,468	87,365	4.4	4.1
온미디어	4	4	48,786	56,428	2.6	2.6
MSO 전체 규모			1,497,057	1,736,479	81.1	81.3
종합유선방송사업 전체			1,846,747	2,135,834	100	100

출처: 정보통신정책연구원(2008a). 방송산업실태조사보고서

□ 유료방송PP의 수평적 결합 현황

- 2002년 이후 PP의 등록제 전환 이후 PP시장은 경쟁환경 속에서 PP사업자 간 수평적 결합을 통해 MPP들의 점유율이 높아지고 있는 추세에 있음
- 대표적 복수 방송채널사용사업자(MPP)인 CJ와 온미디어, 그리고 지상파 방송3사의 계열PP가 지배적인 사업자로 경쟁하고 있는 방송채널사용사업의 구조는 큰 변화 없이 2007년에도 유지되고 있음
- 주요 MPP의 시장점유율 현황을 보면, 2007년 기준으로 17개의 채널(9개 법인)을 운영하고 있는 CJ가 총 매출액 8,105억원(홈쇼핑채널 포함)으로 전체 PP시장의 매출액 대비 20.3%를 차지하는 최대 복수채널사용사업자이고, 다음으로 16개의 채널(6개 법인)을 운영하고 있는 온미디어가 총 3,383억원(홈쇼핑채널 포함)으로 8.5%의 시장 점유율을 차지함

- 다음으로는 5개의 채널(4개 법인)을 운영하고 있는 MBC계열 PP가 점유율 3.7%이며, 뒤를 이어 SBS(4개 채널, 3개 법인)가 3.5%, KBS(5개 채널, 2개 법인)가 1.5%의 시장점유율을 차지함
- CJ를 비롯한 상위 5개 MPP의 매출액 기준 전체 PP산업에서 차지하는 시장점유율은 2006년도 34.5%에서 2007년 37.5%로 증가한 것으로 나타나 MPP의 시장 집중도는 심화되는 추세에 있음

〈표 II - 5〉 주요 MPP 현황 및 시장점유율

지배주주	2006 채널수	2007 채널수	2006 매출액(백만원)	점유율(%)	2007 매출액(백만원)	점유율(%)
CJ	19	17	711,170	19.4	810,530	20.3
온미디어	17	16	290,338	7.9	338,333	8.5
SBS	7	4	116,355	3.2	140,464	3.5
MBC	4	5	110,073	3.0	147,795	3.7
KBS	5	5	47,693	1.3	59,367	1.5
주요MPP 전체 매출액 (홈쇼핑포함)			1,275,631	34.5%	1,496,489	37.6
PP 전체 매출액(홈쇼핑포함)			3,668,708	100.0	3,984,350	100.0

출처: 정보통신정책연구원(2008a). 방송산업실태조사보고서

2. 국내 유료방송PP 시장 현황 및 문제점

가. PP의 손익현황

□ 일반PP의 저조한 영업실적

- 국내 유료방송 PP산업은 〈표 II - 6〉에서 보는 바와 같이 매출액의 측면에서 2000년 이후 지속적인 성장을 이어오고 있지만, 영업손익과 당기순이익의 측면에서 살펴보면, 전반적으로 홈쇼핑PP에 비해서 일반PP의 상황이 매우 열악함
- 홈쇼핑PP의 경우, 비록 2006년 3,677억원의 영업이익과 2,477억원의 당

기준이익을 정점으로 2007년 각각 3,158억원, 2,015억원으로 소폭 감소하고 있으나, 2007년 기준으로 홈쇼핑PP의 영업이익이 전체PP 영업이익에서 차지하는 비중이 77.9%, 당기순이익의 경우에는 무려 98.5%를 차지함
 - 반면, 일반PP의 경우, 홈쇼핑PP와 유사하게 2006년 1,424억원의 영업이익과 1,060억원의 당기순이익을 정점으로 2007년에는 다시 급격히 감소하여 당기순이익의 경우 전년 대비 97.2%나 감소한 30억원에 머물고 있음

〈표 II - 6〉 방송채널사용사업자의 손익 현황

채널사용사업		2000년	2001년	2002년*	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
매출액	전체PP	13,289	24,595	49,268	23,023	25,884	31,265	36,687	39,843
	일반PP	3,059	5,351	6,840	9,344	11,573	14,186	17,838	20,565
	홈쇼핑PP	10,230	19,244	42,428	13,678	14,310	17,079	18,849	19,278
영업 손익	전체PP	93	-444	312	699	2,755	4,094	5,101	4,056
	일반PP	-363	-849	-480	91	859	595	1,424	898
	홈쇼핑PP	456	405	792	608	1,897	3,500	3,677	3,158
당기 순이익	전체PP	-498	-853	295	609	2,031	3,126	3,537	2,045
	일반PP	-866	-1,232	-477	48	494	416	1,060	30
	홈쇼핑PP	368	378	773	562	1,537	2,710	2,477	2,015

출처: 방송위원회 및 정보통신정책연구원, 방송산업실태조사보고서, 각 년도

□ PP의 영세한 사업규모

- 국내 PP시장은 매출액 규모와 종사자 수의 측면에서 매우 영세한 사업자가 다수 존재함
 - 2007년 12월을 기준으로 조사된 160개의 PP 중 57개(35.6%) PP가 연간 매출액이 10억원 미만임
 - 한편, 조사대상인 127개의 PP 중 종업원 수가 10명 이하인 PP사업자도 41개(32.3%)로 나타나 국내 유료방송 PP의 영세성을 극명하게 보여주고 있음(정보통신정책연구원, 2008a)

나. PP 수입구조의 취약성

□ PP의 낮은 프로그램 수신료 수익 배분비율

- 케이블TV SO의 수신료 수익 대비 PP사업자에 대한 프로그램 사용료 배분비율을 살펴보면, 1997년 33.8%에서 지속적으로 하락하기 시작하여 2007년에는 17.5%를 기록함(권호영, 2003; 권호영·오정호, 2005; 정보통신정책연구원, 2008b)
- SO의 PP에 대한 프로그램 사용료 배분비율은 2005년 12.9%, 2006년 14.8%, 2007년 17.5%로 점차 증가하고 있는 추세이긴 하지만, 2008년 10월 23일 국회 문화체육관광방송통신 상임위원회의 확인감사에 따르면 당초 SO들이 수신료 총액에서 PP에 지불해야 할 배분비율을 2008년 25%, 2009년 26~30.05%를 배분하기로 약속했으나, 이후 협의과정에서 2010년까지 수신료 배분비율을 20%로 축소 동결하는 안을 강요하고 있다고 지적함(디지털타임스, 2008년 10월 23일자)
- PP의 프로그램 수신료 저하는 케이블TV 도입 이후 유지되었던 SO와 PP간 단체협상이 2002년부터 SO와 PP사업자 간 개별협상으로 전환됨에 따라 SO가 개별 PP에 대해 우월적 지위를 갖게 된 것에 기인하고 있음

□ 비지상파계열PP의 채널 경쟁력 저하

- 비지상파계열 일반PP(홈쇼핑PP 제외)의 2007년 매출액 구성내역을 살펴보면, 기타사업 수익 분야에서의 수익이 전체 매출액의 44.6%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 다음은 광고수익으로 35.5%를 차지하고 있으며, 반면, SO로부터 받는 방송수신료 수익은 12.2%, 방송프로그램 판매수익은 1.9%에 머물고 있음
- 반면, 지상파계열PP의 경우에는 매출액 대비 가장 높은 비율을 차지하는 것은 광고수익으로 71.5%이며, SO로부터 받는 방송수신료 수익은 15.1%를 차지한 반면, 기타사업 수익은 6.7%로 낮은 비율을 보이고 있음
- 비지상파계열 일반PP와 지상파계열PP 간의 매출액 구성내역의 차이는 국내 비지상파계열의 일반PP가 방송사업자로서 경쟁력을 가지고 있지 못함

을 보여주는 근거라고 할 수 있음

- 즉, 비지상파계열PP의 매출액에서 기타사업 수익이 차지하는 높은 비중은 기타사업 수익의 대부분이 부대사업 수익, 방송용역제공 수익, 행사사업, 문화사업, 임대료 수입, 지역 홍보물 제작수익, PPL 등 방송사업 이외의 분야에서 얻는 수익임을 감안하면 방송사업자로서의 정상적인 수입구조를 가지고 있지 못한 것으로 해석할 수 있음
- 가령, 극단적인 사례로 JEI 재능TV, JEI English TV 2개 유료채널을 운영하고 있는 (주)재능교육의 경우, 2007년 총 매출액 3,188억원 중 기타사업의 매출액이 3,042억원으로 전체 매출액의 95.4%에 달하는 수익구조를 보이고 있음
- 또한, 매출액 대비 광고수익이 차지하는 비중의 측면에서 지상파계열PP보다 낮은 비중을 차지하고 있는 점도 비지상파계열PP가 광고매체로서의 방송사업자의 채널 경쟁력이 저하되고 있는 것으로 해석할 수 있음

〈표 II - 7〉 유료PP의 매출액 구성 현황

(단위: 억원)

사업자 구분	방송수신료 수익	광고수익	협찬수익	방송프로그램 판매수익	상품판매 수익	기타사업 수익	합계
비지상파계열 일반PP (홈쇼핑PP제외)	2,083	6,059	650	322	352	7,623	17,089
매출액 대비 점유율	12.2%	35.5%	3.8%	1.9%	2.1%	44.6%	100%
지상파3사계열PP	526	2,487	108	84	38	234	3,476
매출액 대비 점유율	15.1%	71.5%	3.1%	2.4%	1.1%	6.7%	100%

출처: 정보통신정책연구원(2008a), 방송산업실태조사보고서.

□ PP의 낮은 프로그램 제작비 규모

- PP산업이 방송사업보다는 방송 이외의 분야에 의존하는 취약한 수입구조로 인해 대부분의 PP들은 신규 프로그램 제작에 투자하는 공격적인 전략보다는 기존의 국내외 프로그램 구매에 의존하는 안정적인 저가편성 전략에 주력하게 되고, 이는 다시 유료PP의 채널 인지도나 경쟁력을 저하시키

는 요인으로 작용하고 있음

- 2007년 기준, 국내 유료방송 전체 PP(홈쇼핑PP 포함)의 연간 총 제작비는 4,358억원으로 2006년도의 3,328억원에 비해 약 31% 가량 증가하는 것으로 나타났지만, 이는 지상파방송3사(KBS, MBC본사 및 계열사, SBS)의 연간 총 제작비 8,360억원에 비교하면 대략 52.1% 수준에 머물고 있음
 - 자체 제작비의 측면에서도 전체 유료방송 PP의 2007년도 총 자체 제작비가 1,991억원로 전체 제작비 규모의 45.7%인데 비해 지상파방송3사의 자체제작비는 4,413억원으로 전체 제작비 규모의 52.8%로 나타나 총 제작비 중 신규 프로그램 제작에 투자하는 비율도 지상파방송3사에 비해 낮게 나타남
 - 더욱이, 지상파방송 3사의 경우 2007년 연간 총 제작비가 KBS 3,331억원(자체제작비 2,263억원), MBC(본사, 계열사 포함) 2,513억원(자체제작비 1,260억원), SBS 2,537억원(자체제작비 899억원)임을 감안하면, 국내 유료방송 PP의 제작비 규모가 상당히 영세함을 알 수 있음

〈표 II - 8〉 지상파방송 및 유료PP의 프로그램 제작비 현황

(단위: 백만원)

구분	지상파방송 3사	KBS	MBC (본사/계열사)	SBS	전체 PP (홈쇼핑포함)	일반PP (홈쇼핑제외)
자체제작	441,261	226,313	126,027	89,921	199,126	158,797
공동제작	10,197	0	10,197	0	4,568	4,568
순수외주	346,459	91,137	103,387	151,935	61,369	61,002
특수관계사외주	5,389	0	1,458	3,931	7,771	7,205
국내물구매	16,572	5,895	6,228	4,450	70,847	70,752
국외물구매	15,157	7,682	4,040	3,435	92,102	92,102
합 계	836,035	331,026	251,337	253,672	435,781	394,426

출처: 정보통신정책연구원(2008a). 방송산업실태조사보고서.

- 한편, 홈쇼핑PP를 제외한 일반PP의 연간 총 제작비는 3,944억원으로 지상파방송 3사의 총 제작비 8,360억원의 약 47.2%에 머물고 있음

- 자체 제작비의 측면에서도 일반 PP의 2007년도 총 자체 제작비가 1,588 억원으로 지상파방송3사의 연간 총 자체제작비 4,413억원의 36.0%에 지나지 않으며, 전체 제작비 규모에서 차지하는 비율도 지상파방송 3사의 52.8%에 비해 40.3%로 신규 프로그램 제작에 비용규모도 상대적으로 작음을 알 수 있음
- 프로그램 제작비 세부현황에서 주목할 만한 것은 국내외 프로그램의 구매에 드는 비용인데, 2007년 기준으로 지상파방송 3사의 국내 프로그램 구매비용은 총 166억원(총 제작비의 2.0%)에 비해 홈쇼핑PP를 제외한 일반 PP의 경우 총 708억원(일반 PP 총 제작비의 17.9%)로 나타나 유료방송 PP의 국내 프로그램 구매 의존도가 상당히 높음을 알 수 있음
- 또한, 해외 프로그램 구매에서도 유사한 패턴을 보이고 있는데, 지상파방송 3사의 경우 국외물 구매에 총 152억원(전체 제작비의 1.8%)을 투자한 데 비해, 일반PP의 경우 921억원(일반PP 제작비의 23.4%)을 해외 프로그램 구매에 투자하는 것으로 나타남
- 국내 유료PP의 국내 및 해외 프로그램 구매비율이 높게 나타나는 것은 자체 제작 프로그램의 경쟁력 저하에 따른 것으로 해석할 수 있으며, 또한 해외 프로그램 편성의 높은 의존도는 단지 산업적인 측면에서 뿐만 아니라, 해외 대중문화물의 과다한 유입으로 인한 방송의 사회문화적 영향력의 측면에서 바람직하지 못한 결과를 낳을 수 있음

다. 지상파방송계열 PP의 시장 지배력 증가

- 자본, 인력, 콘텐츠, 브랜드 가치를 이용한 지상파방송의 영향력이 유료방송 시장에 전이됨으로써 매출액 및 시청률의 측면에서 시장지배력을 강화하는 추세에 있음
- 일반PP 전체 시장(홈쇼핑채널 제외)에서 8개의 지상파계열PP가 차지하는 매출액 점유율은 2005년 14.5%, 2006년 15.4%에서 2007년 16.9%로 매년 증가하고 있음

〈표 II - 9〉 지상파계열 채널사용사업자 매출액과 시장점유율

지상파	방송채널사용사업 법인명	매출액(백만원)			점유율(%)		
		2005	2006	2007	2005	2006	2007
KBS	케이비에스엔	37,394	47,694	59,367	2.6	2.7	2.9
MBC	MBC 게임	12,036	14,754	17,528	0.8	0.8	0.9
	MBC 드라마넷	46,304	65,621	86,923	3.3	3.7	4.2
	MBC ESPN 스포츠	22,623	29,698	42,741	1.6	1.7	2.1
	지역MBC 슈퍼스테이션	-	-	602			0.0
	소계	80,963	110,073	147,794	5.7	6.2	7.2
SBS	SBS드라마플러스	38,732	52,647	59,622	2.7	3.0	2.9
	SBS 골프채널	31,872	38,906	46,368	2.2	2.2	2.3
	SBS스포츠채널	17,394	24,803	34,473	1.2	1.4	1.7
	소계	87,998	116,356	140,463	6.2	6.5	6.8
지상파방송3사 계열PP 전체 매출액(영리매출기준)		206,355	274,123	347,624	14.5	15.4	16.9
일반PP(홈쇼핑PP제외) 전체 매출액		1,418,606	1,783,764	2,056,542	100	100	100.0

출처: 정보통신정책연구원(2008a). 방송산업실태조사보고서. p.35

- 시청률의 측면에서도 2008년 12월 기준, 지상파방송 3사 계열PP의 14개 채널이 차지하는 시청점유율은 32.51%에 이릅니다

〈표 II - 10〉 국내 PP의 시청점유율

	시청점유율	시청점유율	소계	채널수
지상파방송3사 계열PP	MBC	14.11%	32.51%	5
	SBS	8.51%		4
	KBS	9.89%		5
CJ 계열		17.60%	35.23%	17
온미디어 계열		17.63%		16

자료: TNS 미디어코리아(2008)

- 한편, 지상파방송사의 프로그램 판매현황을 살펴보면, 지상파방송사는 자사의 프로그램을 일반PP에 제공하기 보다는 자신의 계열PP에 판매하는 판매 편중도가 매년 증가하고 있음을 보임

〈표 II - 11〉 지상파방송사의 케이블PP 프로그램 판매현황 및 계열PP 판매집중도

구분	방송사					
	KBS		MBC		SBS	
	2003년	2004년	2003년	2004년	2003년	2004년
거래업체수	19	29	16	19	3	6
계열PP	2	2	2	3	1	1
일반PP	16	28	14	17	2	5
전체판매편수	3,634	4,890	7,608	4,340	2,486	3,526
계열PP	1,657	2,248	3,307	2,806	2,349	3,467
일반PP	1,977	2,642	4,301	1,534	137	59
PP당 판매편수	191	168	475	228	828	587
계열PP	828	1,124	1,654	935	2,349	3,467
일반PP	123	94	307	95	68	11
판매편중도	554	932.5	443.5	697	1,868.7	16,054
전체PP대비	434	669	348	410	283.4	590.6
일반PP대비	673	1,196	539	984	3,454	31,518.2

출처: 방송위원회(2005). 방송산업실태조사.

* 판매편중도는 일반PP에 대한 평균 판매편수 대비(기준=100), 계열관계PP에 대한 평균 판매편수 비율

3. 국내 종합편성채널 및 보도전문채널의 규제현황

가. 시장 구조에 관한 규제

□ 1인 소유제한

- 방송법 제8조제2항에 따르면, 누구든지 대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자가 소유하는 주식 또는 지분을 포함하여 종합편성채널 및 보도전문채널을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 30을 초과하여 소유할 수 없음
- 다만, 국가 또는 지방자치단체, 방송문화진흥회법에 의하여 설립된 방송문화진흥회, 또는 종교의 선교를 목적으로 하는 방송사업자에 출자하는 경우는 예외로 함(방송법 제8조제2항 각호)

□ 대기업, 일간신문, 뉴스통신사의 소유제한

- 방송법 제8조제3항에 따르면, 독점규제및공정거래에관한법률 제2조제2호의 규정에 의한 기업집단 중 자산총액 등 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 대기업, 정기간행물의등록등에관한법률에 의한 일간신문이나 뉴스통신진흥에관한법률의 규정에 의한 뉴스통신사는 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없음
- 위에서 대통령이 정하는 대기업 기준이란 독점규제및공정거래에관한법률 제2조제2호 및 제3호의 규정에 의한 기업집단 및 계열회사 중에서 동법 제14조의 규정에 의하여 지정된 상호출자제한기업집단 중 상호출자제한기업집단으로 지정된 날을 기준으로 자산총액이 10조원 이상인 기업집단에 속하는 기업으로 함(방송법시행령 제4조 1항)

□ 외국자본의 출자 및 출연 제한

- 방송법 제14조제1항에 따르면, 종합편성채널과 보도전문채널을 행하는 방송채널사용사업자는 외국의 정부나 단체, 외국인, 및 외국의 정부나 단체 또는 외국인이 대통령령이 정하는 비율을 초과하여 주식 또는 지분을 소유하고 있는 법인으로부터 재산상의 출자 또는 출연을 받을 수 없음
- 위에서 “대통령령이 정하는 비율”이라 함은 외국의 정부나 단체 또는 외국인이 소유하고 있는 당해 법인의 주식 또는 지분의 합이 당해 법인의 주식 또는 지분 총수의 100분의 50에 해당하는 경우(외국의 정부나 단체 또는 외국인이 최다액 출자자인 경우를 포함)를 의미함(방송법시행령 제14조)

□ 사업자 승인제도

- 방송법 제9조제5항에서는 종합편성채널과 보도전문채널 사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회의 승인을 얻어야 함
- 위의 규정에 의하여 종합편성채널과 보도전문채널 사업을 하고자 하는 자는 방송채널사용사업승인신청서에 신청인에 관한 사항 및 사업계획서를 첨부하여 방송통신위원회에 제출하여야 함(방송법시행령 제10조제1항)

- 방송통신위원회는 승인신청서를 접수한 때에는 방송법 제10조 제1항 각 호의 사항을 심사하여 승인여부를 결정하고, 그 결과를 60일 이내에 신청인에게 통보하여야 함(방송법시행령 제10조제2항)
- 방송법 제16조에 따르면, 동법 제9조제5항에 따라 승인을 얻는 종합편성채널과 보도전문채널을 행하는 방송채널사용사업의 승인 유효기간은 5년을 초과하지 않는 범위 내에서 대통령령으로 정함
 - 방송법 제16조 규정에 의한 승인의 유효기간은 3년으로 함(방송법시행령 제16조제1항)

□ 승인 심사기준 및 절차

- 방송법 제10조에 따르면, 방송통신위원회는 종합편성채널과 보도전문채널 사업자를 승인할 시에 다음 각 호의 사항을 심의하여 그 결과를 공표하여야 함
 - 방송의 공적 책임 · 공정성 · 공익성의 실현 가능성
 - 방송프로그램의 기획 · 편성 및 제작계획의 적절성
 - 지역적 · 사회적 · 문화적 필요성과 타당성
 - 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성
 - 재정 및 기술적 능력
 - 방송발전을 위한 지원계획
 - 기타 사업수행에 필요한 사항(이상 방송법 제10조제1항 각호)
- 방송통신위원회가 위의 각호에 의한 심사를 할 때에는 시청자의 의견을 공개적으로 청취하고, 그 의견의 반영여부를 공표하여야 함(방송법시행령 제10조제2항)

□ 재승인 사항 및 절차

- 방송법 제17조제2항에 따르면, 동법 제9조제5항에 의하여 승인을 얻은 방송채널사용사업자가 승인 유효기간 만료 후 계속 방송을 행하고자 하는 때에는 방송통신위원회의 재승인을 얻어야 함
- 방송법 제17조제3항에 따르면, 승인을 얻은 방송채널사용사업자의 재승인

시에는 방송법 제10조제1항 각호 및 다음 각 호의 사항을 심사하고, 그 결과를 공표하여야 함

- 방송통신위원회의 방송평가
 - 방송통신위원회의 시정명령의 회수와 시정명령에 대한 불이행 사례
 - 시청자위원회의 방송프로그램 평가
 - 지역사회 발전에 이바지하는 정도
 - 방송발전을 위한 지원계획의 이행 여부
 - 기타 승인 당시의 방송사업자 준수사항 이행 여부
- 방송법 제17조제2항의 규정에 의하여 재승인을 받고자 하는 자는 승인 유효기간 만료 6월 전까지 방송통신위원회에 재승인을 신청하여야 함(방송법시행령 제16조제3항)

나. 시장 행위에 관한 규제

□ 방송프로그램 편성 일반에 관한 사항

- 방송법 제69조제2항에 따르면, 종합편성채널은 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 분야의 사항이 균형있게 표현될 수 있도록 하여야 함
- 또한, 방송법 제69조제3항에 따르면, 종합편성채널은 방송프로그램의 편성에 있어서 대통령령이 정하는 기준에 따라 보도, 교양, 오락에 관한 방송프로그램을 포함하여야 하고, 그 방송프로그램 상호간에는 조화를 이루도록 편성하여야 하며, 대통령령이 정하는 주시청시간대(평일 오후 7시부터 오후 11시, 토요일·일요일·공휴일 오후 6시부터 오후 11시)에는 특정 방송분야의 방송프로그램이 편중되어서는 안 됨
 - 종합편성채널은 오락에 관한 방송프로그램을 당해 채널의 매월 전체 방송시간의 100분의 50이하로 편성할 것(방송법시행령 제50조제1항1호)
- 방송법 제69조제4항에 따르면, 보도전문채널은 승인을 얻은 주된 방송분야(보도에 관한 방송프로그램)가 충분히 반영될 수 있도록 대통령령이 정하는 기준에 따라 방송프로그램을 편성해야 함

- 당해 채널의 매월 전체 텔레비전 방송프로그램 방송시간의 100분의 80 이상을 보도에 관한 프로그램으로 편성하여야 함(방송법시행령 제50조제4항1호다목)

□ 국내 방송프로그램의 편성

- 방송법 제71조제1항에 따르면, 방송사업자(종합편성채널 및 보도전문채널)는 당해 채널의 전체 프로그램 중 국내에서 제작된 방송프로그램을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율이상 편성하여야 함
 - 당해 채널의 매분기 전체 방송시간의 100분의 20 이상 100분의 50 이하의 범위 안에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상으로 국내에서 제작된 방송프로그램을 편성하여야 함(방송법시행령 제57조제1항3호)
 - 해당 채널의 매분기 전체 텔레비전 방송프로그램 방송시간의 100분의 40 이상 국내 제작 방송프로그램을 편성하여야 함(방송프로그램 등의 편성에 관한 고시 제3조제1항3호)
- 방송법 제71조제2항에 따르면, 방송사업자(종합편성채널 및 보도전문채널)는 연간 방송되는 영화, 애니메이션 및 대중음악 중 국내에서 제작된 영화, 애니메이션 및 대중음악을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율이상 편성하여야 함
 - 영화는 당해 채널의 전체 영화방송시간의 100분의 20 이상 100분의 40이하, 애니메이션은 당해 채널의 전체 애니메이션방송시간의 100분의 30이상 100분의 50이하, 대중음악은 당해 채널의 전체 대중음악방송시간의 100분의 50이상 100분의 80 이하의 범위 안에서 방송통신위원회가 고시하는 비율이상 편성하여야 함(방송법시행령 제57조제2항 각호)
 - 영화는 해당 채널별로 연간 전체 영화방송시간의 100분의 25이상, 애니메이션은 해당 채널의 연간 전체 애니메이션 방송시간의 100분의 35이상, 대중음악은 당해 채널별로 연간 전체 대중음악방송시간의 100분의 60이상 국내제작 프로그램을 편성하여야 함(방송프로그램 등의 편성에 관한 고시 제3조제2항, 제3항2호, 제4항)

- 방송법 제71조제3항에 따르면, 방송사업자(종합편성채널 및 보도전문채널)는 국제문화 수용의 다양성을 보장하기 위하여 외국에서 수입한 영화, 애니메이션 및 대중음악 중 한 국가에서 제작한 영화, 애니메이션 및 대중음악이 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율이상을 초과하지 않도록 편성하여야 함
 - 외국에서 수입한 영화, 애니메이션, 대중음악 중 1개 국가에서 제작된 영화, 애니메이션 및 대중음악을 분야별로 당해 채널의 매분기 전체 외국에서 수입한 영화, 애니메이션 및 대중음악 방송시간의 100분의 60 이내에 방송통신위원회가 고시하는 비율을 초과하지 않도록 편성하여야 함(방송법시행령 제57조제4항)
 - 외국에서 수입한 영화, 애니메이션, 대중음악 중 1개 국가에서 제작된 영화, 애니메이션, 대중음악을 분야별로 해당 채널의 매분기 전체 외국에서 수입한 영화, 애니메이션, 대중음악 방송시간의 100분의 60을 초과하여 편성할 수 없음(방송프로그램 등의 편성에 관한 고시 제7조)

□ 외주제작 방송프로그램의 편성

- 방송법 제72조제3항에 따르면, 종합편성을 행하는 방송사업자는 외주제작 방송프로그램을 주시청시간대에 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율이상 편성하여야 함
 - 당해 채널의 매분기 주시청시간대 텔레비전 방송시간의 100분의 15이내에서 방송통신위원회가 고시하는 비율이상 편성하여야 함(방송법시행령 제58조제3항)

〈표 II - 12〉 지상파방송, 종합편성채널, 보도전문채널의 편성규제 비교

편성 규제	지상파방송	종합편성채널	보도전문채널
프로그램 편성비율	오락프로 50%↓	오락프로 50%↓	보도프로 80%↑
주시청시간대 편성비율	특정분야 프로그램이 편중되지 않도록	특정분야 프로그램이 편중되지 않도록	-

편성 규제	지상파방송	종합편성채널	보도전문채널
국내제작 프로그램	매분기 방송시간의 80%↑(EBS 70%↑)	매분기 방송시간의 40%↑	매분기 방송시간의 40%↑
국내제작영화	연간 영화 방송시간의 25%↑	연간 영화 방송시간의 25%↑	연간 영화 방송시간의 25%↑
국내제작 애니메이션	연간 애니메이션 방송시간의 45%↑	연간 애니메이션 방송시간의 35%↑	연간 애니메이션 방송시간의 35%↑
국내제작 대중음악	연간 전체 대중음악 방송시간의 60%↑	연간 전체 대중음악 방송시간의 60%↑	연간 전체 대중음악 방송시간의 60%↑
해외 특정국가 영화, 애니메이션, 대중음악프로그램 편성비율	매분기 해당프로그램 방송시간의 60%↓	매분기 해당프로그램 방송시간의 60%↓	매분기 해당프로그램 방송시간의 60%↓
외주제작 방송프로그램 편성비율	KBS1 24%↑, KBS2 40%↑, MBC/SBS 35%↑, EBS 20%↑, 지역민방 4%↑	-	-
주시청시간대 외주제작편성비율	매분기 주시청시간대 방송시간의 10%↑	매분기 주시청시간대 방송시간의 15% 이내로 고시	-

□ 방송광고 관련

- 방송법 제73조제2항에 따르면, 방송광고의 허용범위, 시간, 횟수 또는 방법 등에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정하고 있음
- 종합편성채널과 보도전문채널의 경우, 채널별 전체 광고시간은 방송프로그램광고시간, 중간광고시간, 토막광고시간, 자막광고시간 및 시보광고시간을 포함하여 시간당 평균 10분을 초과할 수 없으며, 매시간 12분(방송시간이 120분 이상인 방송프로그램이 편성되는 시간에 당해 시간의 전체 광고시간이 방송프로그램 시간의 100분의 15를 초과하지 않는 경우에는 매시간 15분)을 초과할 수 없음(방송법시행령 제59조제2항2호가목)
- 중간광고의 횟수는 45분 이상 60분 미만인 방송프로그램의 경우에는 1회 이내, 60분 이상 90분 미만은 2회 이내, 90분 이상 120분 미만은 3회 이내, 120분 이상 150분 미만은 4회 이내, 150분 이상 180분 미만은 5회 이내,

- 180분 이상은 6회 이내로 하되, 매회 3건 이내, 매회 광고시간은 1분 이내로 함(방송법시행령 제59조제2항2호나목)
- 토막광고의 횟수는 매시간 2회 이내, 매회 5건 이내로 하되 매회 광고시간은 1분 40초를 초과할 수 없음(방송법시행령 제59조제2항2호다목)
 - 자막광고는 방송사업자의 명칭고지 시 또는 방송프로그램 안내 고지 시에 한하며, 횟수는 매시간 6회 이내, 매회 10초 이내로 하며, 자막의 크기는 화면의 4분의 1을 초과할 수 없음
- 방송법 제73조제4항에 따르면, 공공의 이익을 증진시킬 목적으로 제작된 비상업적 공익광고를 대통령령이 정하는 비율이상 편성하여야 함
- 방송사업자의 경우 채널별로 매월 전체 방송시간의 100분의 1 이내에서 방송통신위원회가 고시하는 비율이상 비상업적 공익광고를 편성하여야 함(방송법시행령 제59조제3항1호)

〈표 II - 13〉 지상파방송, 종합편성채널, 보도전문채널의 주요 광고규제 비교

규제조항	지상파방송	종합편성채널 및 보도전문채널
광고시간	전체 방송프로그램시간(방송프로그램 광고시간 포함)의 10%↓ (19시간 방송기준 토막광고, 자막광고, 시보광고 포함 최대 185.2분)	방송프로그램광고시간, 중간광고시간, 토막광고시간, 자막광고시간 및 시보광고시간을 포함하여 시간 당 10%↓(24시간 방송기준 최대 192분)*
중간광고	불허**	- 45분~60분 미만 프로그램 1회 이내 - 60분~90분 미만 프로그램 2회 이내 - 90분~120분 미만 프로그램 3회 이내 - 120분~150분 미만 프로그램 4회 이내 - 150분~180분 미만 프로그램 5회 이내 - 180분 이상 프로그램 6회 이내 - 매회 3건 이내 - 매회 광고시간은 1분 이내
비상업적 공익광고	월간 전체 방송시간 0.2%↑	월간 전체 방송시간의 0.05%↑

* 총 광고시간 240분 중 20%에 해당하는 48분을 SO와 PP간 계약에 의해 SO에게 배분하기 때문에 PP의 1일 광고 총 시간은 192분임

** 단, 운동경기, 문화, 예술행사 등 중간에 휴식 또는 준비시간이 있는 방송프로그램 경우에 가능

- 지상파텔레비전방송사업자 이외의 방송사업자는 해당 채널별로 매월 전체 방송시간의 1000분의 0.5이상 비상업적 공익광고를 편성하여야 함(방송프로그램 등의 편성에 관한 고시 제9조2호)

□ 방송의 공정성 및 공공성 심의 관련

- 종합편성채널 및 보도전문채널은 방송사업자로서 준수해야 할 방송의 공정성 및 공공성에 관한 심의규정에 있어 다른 방송사업자와 동일한 내용규제를 받음
 - 방송법 제32조에 따르면, 방송통신심의위원회는 방송, 중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 기타 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보의 내용(방송사업자, 중계유선방송사업자 및 전광판방송사업자가 전기통신회선을 통하여 방송, TV 또는 라디오 등의 명칭을 사용하면서 일정한 편성계획에 따라 유통시키는 정보, 방송법시행령 제21조제1항)이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의, 의결하도록 되어있음
 - 다만, 이 경우 매체별, 채널별 특성을 고려할 것을 규정하고 있음
- 방송법 제33조에 따라 방송통신심의위원회는 방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위하여 방송심의에 관한 규정을 제정, 공표하고(동조 제1항), 심의규정에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 함(동조 제2항)
 - 헌법의 민주적 기본질서의 유지와 인권존중에 관한 사항
 - 건전한 가정생활 보호에 관한 사항
 - 아동 및 청소년의 보호와 건전한 인격형성에 관한 사항
 - 공중도덕과 사회윤리에 관한 사항
 - 양성평등에 관한 사항
 - 국제적 우의 증진에 관한 사항
 - 장애인 등 방송소외계층의 권익증진에 관한 사항
 - 민족문화의 창달과 민족의 주체성 함양에 관한 사항

- 보도, 논평의 공정성 및 공공성에 관한 사항
- 언어순화에 관한 사항
- 기타 이 법의 규정에 의한 방송통신심의위원회의 심의업무에 관한 사항
- 또한, 방송법 제33조제3항에서는 방송사업자로 하여금 아동과 청소년을 보호하기 위하여 방송프로그램의 폭력성 및 음란성 등의 유해정도, 시청자의 연령 등을 감안하여 방송프로그램의 등급을 분류하고, 이를 방송 중에 표시하여야 함
- 다만, 이 경우에도 프로그램 등급분류 기준은 방송매체와 방송분야별 특성 등을 고려하여 차등을 둘 수 있다고 명시함(방송법 제33조제4항)

□ 시청자위원회 및 시청자 평가프로그램

- 종합편성채널 및 보도전문채널의 시청자위원회 및 시청자 평가프로그램의 편성사항은 지상파방송사업자에 대한 규정과 동일함
- 방송법 제87조제1항에 따르면, 종합편성(지상파방송, 유료 종합편성채널) 및 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 시청자의 권익을 보호하기 위하여 시청자위원회를 두어야 함
- 방송법 제89조제1항에 따르면, 종합편성(지상파방송, 유료 종합편성채널) 및 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 당해 방송사업자의 방송운영과 방송프로그램에 관한 시청자의 의견을 수렴하여 주당 60분 이상의 시청자 평가프로그램을 편성하여야 함

□ 재난방송

- 종합편성채널 및 보도전문채널의 재난방송 편성사항은 지상파방송사업자에 대한 규정과 동일함
- 방송법 제75조제1항에 따르면, 종합편성(지상파방송, 유료 종합편성채널) 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 자연재해대책법 제2조의 규정에 의한 재해 또는 재난 및 안전관리기본법 제3조의 규정에 의한 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 그 발생을 예방하거나 그 피해를 줄일 수 있는 재난방송을 하여야 함

〈표 II - 14〉 지상파방송, 종합편성채널, 보도전문채널의 기타 규제사항 비교

규제조항	지상파방송	종합편성채널 및 보도전문채널
심의규정	방송법 제33조의 심의규정 준수	방송법 제33조의 심의규정 준수
시청자위원회	시청자위원회를 두어야 함	시청자위원회를 두어야 함
시청자 평가프로그램	주당 60분 이상의 시청자 평가프로그램을 편성	주당 60분 이상의 시청자 평가프로그램을 편성
재난방송	재난방송 의무편성	재난방송 의무편성
방송발전기금	광고매출액의 100분의 6의 범위 안에서 정수율 고시(KBS/EBS 3.17%, MBC/SBS 4.75%, 지역방송 3.37%)	규정조항 없음
1일 방송시간	19시간(06시~익일 01시)	24시간

Ⅲ. 해외 주요국 유료방송 PP의 시장동향 및 규제현황

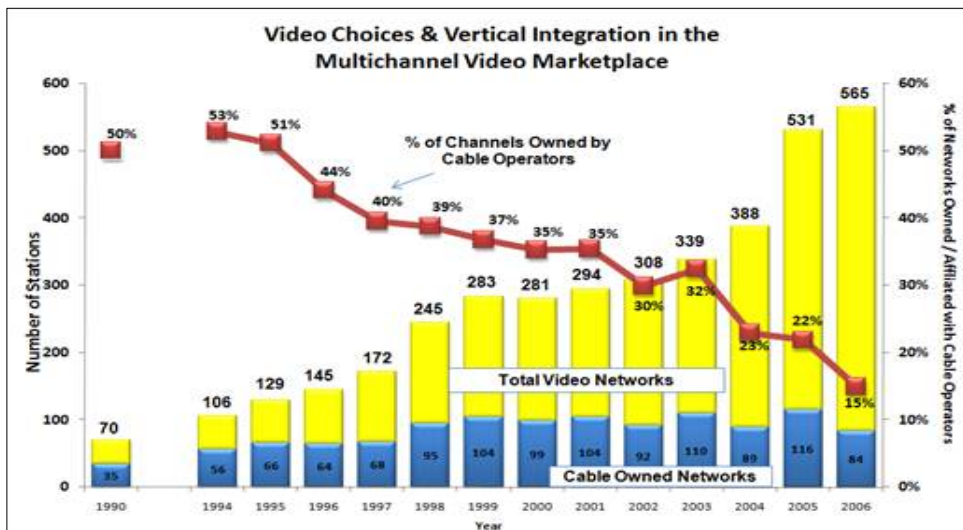
1. 미 국

가. 미국 유료방송 PP 산업현황

□ 유료PP 사업자 수

- 미국에서 전국을 대상으로 운영되는 유료방송 PP사업자 수(basic 및 premium 채널 포함)는 2006년도 기준 총 565개로 전년도 531개에서 34개 증가하였으며, 1994년 이후 약 5배 증가함

[그림 Ⅲ - 1] 미국의 전국 유료PP 사업자수 추이



출처: FCC, Annual Video Competition Report, 각년도

- 전국 유료방송 PP 사업자 중 84개(14.9%)는 케이블 MSO에 의해 수직적으로 결합되어 있으며, 124개(21.9%)는 위성방송 및 전국 지상파네트워크에 의해서 수직적으로 결합되어 있음(FCC, 2007)

- 특정 지역을 대상으로 하는 유료PP 사업자수는 2006년도 기준 총 101개로 전년도 96개에 비해 6개 증가함
 - 지역PP 사업자 중 57개(56.4%)가 케이블 MSO에 의해 수직적으로 결합되어 있음
 - 지역PP 사업자 중 43개(42.6%)는 스포츠 채널로서 2005년도의 37개에 비해 증가함
 - 특히, Fox 그룹이 소유하고 있는 지역 스포츠채널은 19개에 달함

□ 유료 PP사업자 현황

- 현행 국내 방송법에서 규정하고 있는 보도, 교양, 오락 프로그램을 종합적으로 편성하는 개념의 “종합편성” 채널은 미국 유료방송 PP에는 존재하지 않음

〈표 Ⅲ - 1〉 미국의 주요 종합장르편성(General Entertainment) PP 사업자

PP명	소유구조	제공 장르	개국 시기
Turner Network Television	Time Warner Inc. 100% 소유	영화, 드라마, 스포츠	1988년 10월
USA Network	NBC Universal Inc. 100% 소유	드라마, 영화, 스포츠, 버라이어티쇼	1980년 4월
FX Network	News Corp. 100% 소유	드라마, 영화, 스포츠	1994년 6월
Lifetime	Hearst Corp. 50%, Walt Disney Company 50%	오락, 정보, 여성, 가족	1984년 2월
A&E	Hearst Corp. 37.5%, Walt Disney Company 37.5%, NBC Universal Inc. 25%	다큐, 드라마, 영화, 공연 등	1984년 2월
BET	Viacom Inc. 100%	교육, 스포츠, 시사, 음악	1980년 1월
ABC Family Channel	Walt Disney Company 100%	어린이, 가족, 오락, 드라마	
TBS Superstation	Time Warner Inc. 100%	코미디, 영화, 드라마, 리얼리티 쇼	1976년 12월
WGN America	Tribune Company 100%	종합뉴스, 쇼, 드라마, 영화, 스포츠 등	1978년 10월

자료: SNL Kagan(2008)

- 다만, Turner Network Television(TNT), USA Network, FX Network, Lifetime, A&E, ABC Family, BET 등과 같이 혼합편성 또는 종합오락 (general entertainment)형 유료채널과 TBS Superstation, WGN America 과 같이 다른 지역의 지상파방송을 역외 재송신하는 슈퍼스테이션 채널 들이 우리의 종합편성채널과 유사하다고 할 수 있음
- 이들 채널들은 주로 드라마, 영화, 만화, 음악, 스포츠, 버라이어티 쇼 등 종합 장르의 편성 형태를 띠고 있으며, 주로 지상파TV 네트워크를 보유하고 있는 사업자나 개별 분야의 프로그램 Sourcing 능력 및 광고영업력 을 가진 대형 미디어 사업자에 의해 운영되고 있음
- 미국 유료방송 PP에서 종합장르를 편성하고 있는 위의 채널의 대부분은 시청가구 수의 측면이나 24시간 시청률의 측면에서 상위 20대 PP사업자 순위 안에 포함되어 있음(〈표 III-2〉 참조)
- 미국에서 우리의 종합편성채널의 개념과 동일한(종합편성 및 보도프로 그램 편성)채널이 존재하지 않는 것은 먼저, 뉴스 프로그램은 daily base 로 이루어지고 있기 때문에 종합오락 채널이 보도 프로그램을 하기 위해 서는 별도의 인력 등 비용이 추가로 든다는 점과 케이블의 시청 습관 (zapping)과는 달리 뉴스는 별도의 편성 전략이 필요하여 추가 비용이 많이 든다는 점 등이 장애로 작용했을 수 있음

〈표 III-2〉 미국의 가입가구 수 및 시청률 기준 상위 20대 유료PP 사업자

시청가구수 순위(2008년 기준)		24시간 시청률 순위(2007년 기준)	
PP명	가입가구수(백만)	PP명	시청률
TBS	99.5	Nickelodeon	1.54
TLC	99.1	Disney Channel	1.35
DISCOVERY	99.0	TNT	1.04
CNN	98.9	USA Network	1.03
Lifetime	98.9	Cartoon Network	0.95
ESPN	98.9	Galavision	0.87
Nickelodeon	98.9	Lifetime	0.81
TNT	98.9	TBS	0.81

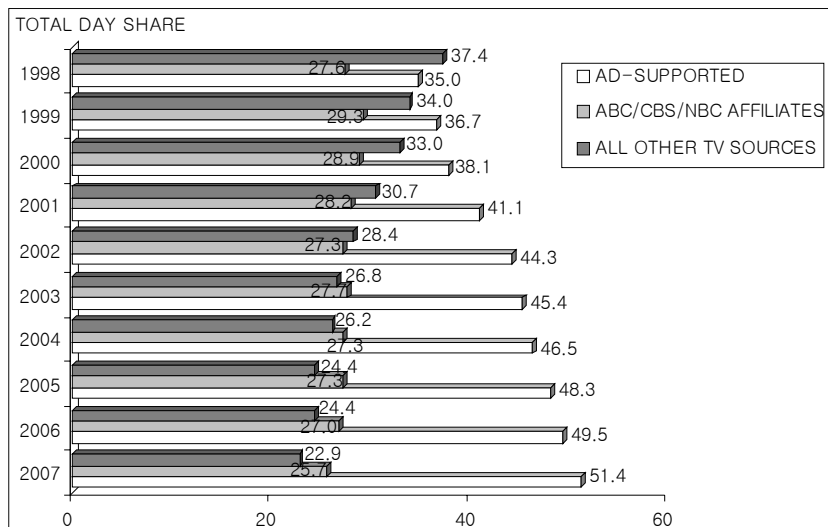
시청가구수 순위(2008년 기준)		24시간 시청률 순위(2007년 기준)	
PP명	가입가구수(백만)	PP명	시청률
USA Network	98.9	ESPN	0.76
ESPN2	98.5	FOX News	0.75
HGTV	98.4	Hallmark Channel	0.71
Spike TV	98.4	A&E	0.67
Food Network	98.2	truTV	0.59
Cartoon Network	98.0	DISCOVERY	0.58
ABC Family	97.9	FX Network	0.55
VH-1	97.6	The History Channel	0.55
Disney Channel	97.6	HGTV	0.54
Comedy Central	97.5	MTV	0.54
CNBC	97.4	ABC Family	0.53
FX Network	97.2	Spike TV	0.53

자료: SNL Kagan(2008).

□ 지상파방송과 유료PP채널의 시청률 비교

- 유료방송 PP채널의 일일 시청점유율은 1998년 35.0%에서 2007년 51.4%로 매년 증가 추세

[그림 III - 2] 미국의 지상파방송 및 유료PP의 1일 시청점유율 비교



출처: NCTA(2008). Industry Overview

- 유료방송 PP채널의 시청점유율은 일일 시간대별 및 모든 인구통계학적
변인에서 지상파방송의 시청점유율을 앞서고 있는 것으로 나타남
- 반면, 3대 지상파방송 채널의 일일 시청점유율은 1998년 37.4%에서 2007
년 22.9%로 매년 감소 추세에 있음
- 유료방송의 종합오락(general entertainment)편성 채널의 시장점유율도 매
년 증가 추세임
- Bernstein Research(2008)에 따르면, 향후 5년 내에 종합오락 편성의 유
료 케이블 네트워크 채널이 4대 지상파방송사를 광고수입과 시청점유율
의 측면에서 앞지를 것으로 전망함
- 4대 지상파네트워크(ABC, CBS, NBC, 및 Fox)와 5대 메이저 케이블 네
트워크 채널(TBS, TNT, USA, ESPN 및 Spike TV)간의 시청점유율의
차이는 2003년의 5배, 2008년 2.6배에서 2012년 경에는 1.5배로 좁혀질 것
으로 전망(Mediapost News, 2008. 9.24에서 재인용)
- 종합오락(general entertainment)편성 채널의 공격적인 신규 프로그램 편
성 전략
- 4대 지상파방송 채널의 경우, 프라임타임대에 신규 제작 프로그램(고비
용 투자)을 편성하는 시간비율이 58%에 이르는 반면, 메이저 유료 케이
블 네트워크 채널은 67%에 해당함
- 지상파방송의 경우, 나머지 프라임타임대의 30%에 이르는 시간은 재방
송이나 스포츠 중계, 그리고 저비용의 리얼리티, 게임, 뉴스매거진 프로
그램 편성에 주력하고 있으며, 이러한 현상은 앞으로 지속될 것으로 전망
- 이러한 결과, 2007년에 유료 케이블 네트워크 채널에서 편성된 프로그램
이 총 42개의 Emmy상을 수상하였고, 65회 골든글로브 시상식에서도 11
개의 텔레비전 프로그램 분야 중 10개를 독차지함(Mediapost News, 2008.
9. 24에서 재인용)

나. 미국 유료방송 보도전문PP 사업현황

□ 3대 보도전문PP 사업자 개요

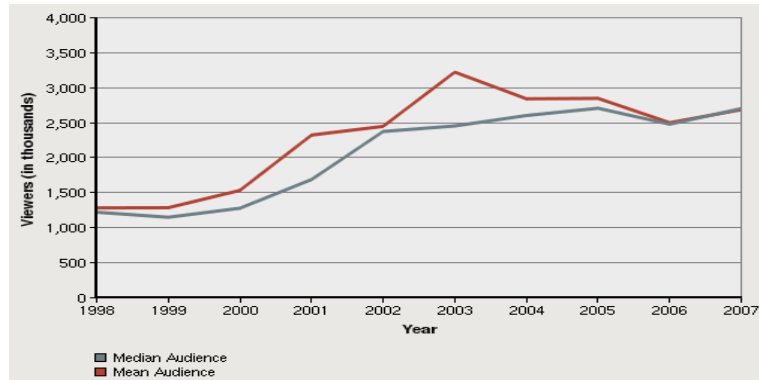
- 미국에서는 3개의 메이저 유료방송 보도전문PP인 Fox News, MSNBC, CNN이 전국을 대상으로 24시간 뉴스를 제공하고 있음
- CNN은 1980년 미국 최초의 슈퍼스테이션 TBS를 설립한 Turner Broadcasting Company가 24시간 뉴스전문채널 서비스 제공을 시작하였으며, 현재 Time Warner Inc.가 100% 소유하고 있음
- MSNBC는 1996년 Microsoft와 General Electric의 NBC(NBC Universal)이 합작하여 24시간 뉴스전문채널 서비스 제공을 시작하였고, 현재 NBC Universal Inc.가 82%, Microsoft Corp.이 18%를 소유하고 있음
 - 2005년 12월 Microsoft가 GE에 MSNBC의 경영권을 양도하였으며, 2007년 GE는 MSNBC의 운영국(헤드쿼터)을 뉴욕의 NBC News 근처로 이동하고, 인력 및 프로그램 제휴를 통한 시너지 효과 창출에 힘씀.
- Fox News는 1996년 호주의 미디어 재벌 루퍼드 머독의 News Corp.의 자회사인 the Fox Entertainment Group에 의해서 24시간 뉴스전문채널 서비스 제공을 시작하였으며, 현재 News Corp.이 100% 소유하고 있음
 - Fox News는 보수 시청자층을 겨냥한 틈새 뉴스시장 전략으로 뉴스채널 수요를 창출하는데 성공한 사례로 평가되고 있음
 - Fox News는 그동안 미국 내 뉴스 채널이 매우 진보적이라는 비판을 하면서 보수의 목소리를 대변하는 뉴스 채널로 자리매김하고, 대외적으로는 “공정하고 균형 있는 뉴스(Fair and Balanced)”를 표방하면서 전략적으로는 우파적 의견 저널리즘의 특성을 견지해 옴
 - 2000년 대선과 2001년 9/11 사태를 겪으면서 Fox 뉴스채널은 CNN의 시청률을 2배나 앞지르는 대성공을 거둠(최영재, 2008)

□ 3대 보도전문PP의 시청가구 수 증가

- 미국의 3대 유료 보도전문채널의 주시청시간대(prime time) 평균 시청가구 수는 2006년도의 감소세를 벗어나 2007년에는 증가하고 있는 것으로 나타남

- 3대 유료 보도전문채널의 주시청시간대 평균 시청가구 수는 2005년 284만 가구에서 2006년 250만 가구로 감소하였으나, 2007년에는 다시 270만 가구로 약 7% 가량 증가하였음

[그림 III - 3] 미국 3대 유료 보도전문PP의 주시청시간대 시청가구 수 추이

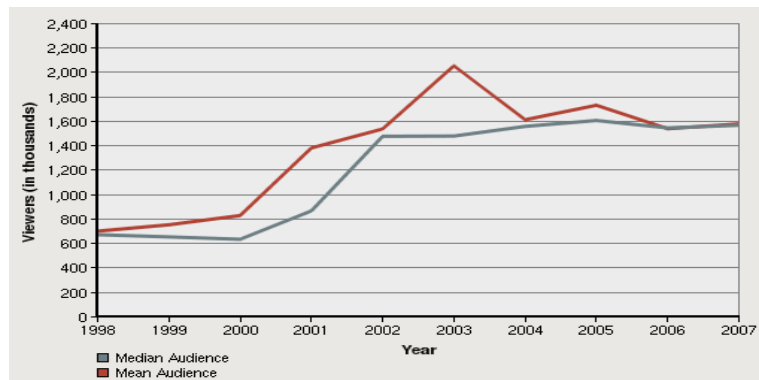


출처: The State of the New Media 2008

<http://www.stateofthenewsmedia.org/2008/>

- 주간시청시간대(daytime) 평균 시청가구 수도 2006년도의 감소세를 벗어나 2007년에는 증가하고 있는 것으로 나타남

[그림 III - 4] 미국 3대 유료 보도전문PP의 주간시청시간대 시청가구 수 추이



출처: The State of the New Media 2008

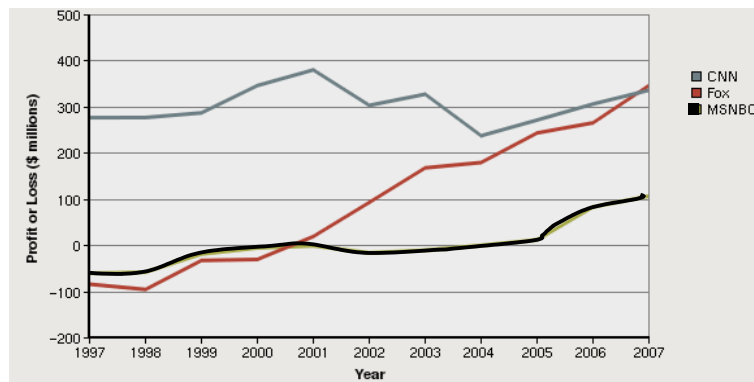
<http://www.stateofthenewsmedia.org/2008/>

- 3개 채널의 주간시청시간대 평균 시청가구 수는 2005년 173만 가구에서 2006년 154만 가구로 감소하였으나, 2007년 다시 158만 가구로 약 3% 가량 증가하였음

□ 3대 보도전문PP의 수익성

- 3대 유료 보도전문채널 사업자의 수익성 또한 2006년도에 이어 2007년도에도 증가세를 이어갔음
- 3대 보도전문채널의 2007년도 총 수익은 7억 9,100만 달러로 2006년의 6억 5,700만 달러에 비해 무려 20%나 증가하였음
- Fox News의 경우, 2007년도에 3억 4,700만 달러의 수익을 거두어 2006년도 2억 6,600만 달러에 비해 약 30% 가량 증가하였음
- CNN의 경우, 2007년도에 3억 3,700만 달러의 수익으로 전년도의 3억 700만 달러 대비 10%의 증가를 보였음
- MSNBC의 경우, 2007년도에 1억 800만 달러의 수익으로 2006년도의 8,400만 달러에 비해 약 28%의 증가를 보였음

[그림 III - 5] 미국 3대 유료방송 보도전문PP의 수익성 추이



출처: The State of the News Media 2008

<http://www.stateofthenewsmedia.org/2008/>

다. 미국의 유료방송 PP 규제현황

- 미국에서는 유료PP 사업(프로그램 공급 및 채널제공 사업)에 대한 진입, 경영 및 소유에 대한 규제가 없음
- 또한, 전문편성 및 혼합편성에 대한 편성규제 역시 존재하지 않음

2. 영 국

가. 영국의 유료방송 PP 사업현황

□ 위성방송 Sky의 PP 채널

- 영국의 위성방송 플랫폼 사업자인 Sky는 영화, 뉴스, 다큐, 종합오락, 스포츠, 생활, 여행 및 쇼핑, 퀴즈, 어린이 등 다양한 장르의 채널을 직접 또는 간접적으로 다수 소유하고 있음
- 13개 영화 채널, 2개 뉴스전문채널(Sky News, Sky Sports News), 7개 다큐채널, 6개 종합오락채널, 7개 스포츠채널, 3개 생활채널, 1개 여행 및 쇼핑채널, 2개 퀴즈채널, 5개 어린이 채널 등을 직접 소유하거나 지분참여하고 있음(Ofcom, 2007, pp.34~35)

□ 케이블TV Virgin Media의 PP 채널

- 영국의 케이블TV 플랫폼 사업자인 Virgin Media 역시 다양한 장르의 채널을 직접 소유하고 있거나, BBC와 공동으로 합작투자하고 있음
- 2개 종합오락 채널(Living, Living+1 Living2), 1개 드라마·코미디·다큐 채널(Virgin1), 2개 남성채널(Bravo, Bravo2), 1개 게임쇼 채널(Challenge), 1개 젊은 연령층을 대상으로 하는 드라마 및 코미디 채널(Trouble) 등 7개의 채널을 직접 소유하고 있음
- 한편, BBC와 공동으로 6개의 코미디 및 드라마 채널(UKTV Gold, UKTV Gold+1, Dave, Dave+1, UKTV Drama, UKTV Drama+1), 5개의 라이프 채널(UKTV Style, UKTV Style+1, UKTV Gardens, UKTV Food, UKTV

Food+1), 및 5개의 다큐채널(UKTV History, UKTV History+1, UKTV Documentary, UKTV Documentary+1, UKTV People)을 합작투자하고 있음
 - 그밖에, 디지털 홈쇼핑 채널로 Bid TV, Price-Drop TV, Speed Auction TV를 소유하고 있음

□ 지상파방송 채널과 유료PP의 시청률 비교

- 영국에서도 전통적으로 우리나라와 같이 지상파방송의 경쟁력이 강하여 BBC1, BBC2, ITV1 등의 지상파채널의 시청 점유율이 높았으나 2000년대 이후 유료PP의 시청점유율이 갈수록 높아지고 있음

〈표 III - 3〉 영국의 주요 방송채널별 연간 시청점유율 변화 추이 1991~2008

Year	BBC1	BBC2	ITV1(Ch3)	유료PP전체
1991	34.0	10.0	42.0	4.0
1992	34.0	10.0	41.0	5.0
1993	33.0	10.0	40.0	6.0
1994	32.0	11.0	39.0	7.0
1995	32.0	11.0	37.0	9.0
1996	33.5	11.5	35.1	10.1
1997	30.8	11.6	32.9	11.8
1998	29.5	11.3	31.7	12.9
1999	28.4	10.8	31.2	14.0
2000	27.2	10.8	29.3	16.6
2001	26.9	11.1	26.7	19.6
2002	26.2	11.4	24.1	22.1
2003	25.6	11.0	23.7	23.6
2004	24.7	10.0	22.8	26.2
2005	23.3	9.4	21.5	29.6
2006	22.8	8.8	19.6	33.3
2007	22.0	8.5	19.2	36.5
2008	21.8	7.8	18.4	38.8

출처: BARB(Broadcasters' Audience Research Board)

- BBC1의 연간 시청점유율은 1991년 34.0%를 정점으로 차츰 감소하기 시작하여 2008년 기준 22.8%를 기록하고 있으며, BBC2의 경우에는 1994년

부터 1998년 동안 상승세를 이어오다 이후 등락을 반복하며 2008년 현재 11.4%를 기록하고 있음

- 민영방송채널인 ITV1의 경우에도 1991년 42.0%를 정점으로 매년 감소하여 2008년에는 31.2%의 시청점유율을 기록함
- 반면, 유료PP의 경우에는 1991년 이후 매년 시청점유율이 증가하는 추세에 있으며, 1997년 BBC2를 앞지르고, 2004년에는 BBC1과 ITV1의 시청점유율을 앞서기 시작하여 2008년 현재 38.8%의 시청점유율을 보이고 있음

나. 영국의 유료방송 PP 규제현황

☐ TLCS(Television Licensable Content Service) 면허

- TLCS는 일반 공중(the public)의 수신을 목적으로 위성이나 케이블 등의 전자커뮤니케이션 네트워크를 통해 텔레비전 프로그램이나 EPG, 또는 이들 모두를 제공하는 콘텐츠 서비스를 의미하며, 우리의 유료방송채널(PP)과 유사한 개념임
- 다음의 서비스들은 TLCS에 속하지 않음
 - 양방향 서비스: 비디오 컨퍼런싱 등
 - 인터넷 서비스: 웹사이트, 웹캐스팅
 - 주문형 서비스
 - 특정 이용자 그룹 기반 서비스(서비스나 단말기의 차원에서)
- TLCS 사업을 하기 위해서는 OFCOM으로부터 면허(license)를 부여받아야 함
 - 커뮤니케이션법 235조에 따르면, TLCS 면허는 1990년 방송법 13조에서 규정한 면허를 부여받아야 하는 텔레비전 프로그램 서비스(television broadcasting service, non-domestic satellite service, licensable programme service) 중 licensable programme service에 속함
 - TLCS 사업 면허는 서비스 사업에 부여되는 것으로 복수의 TLCS 사업

을 위해서는 서비스별로 license를 받아야 함

- TLCS 면허는 사업자가 신청한 지 20일 이내에 발급(종교관련 서비스 TLCS 면허는 약 8주 가량 소요)되어야 하며, 면허에 필요한 일반적인 요건을 갖추고, 신청비와 수신료를 지불하면 면허가 부여되며, 채널 면허에 대한 기간이 정해져 있지 않는 등의 특징으로 보아 우리나라의 허가나 승인보다는 등록제와 유사함
 - 허가신청서에는 법인의 소유주 현황, 조직구조와 관리자 등 전반적 사항과 타겟시청자, 범위(coverage), 언어, 유료 여부, 편성시간, 전송방법, 서비스 종류(장르), 편성표, 광고 편성, 유럽 콘텐츠 비중 등을 명시
- TLCS 면허를 발급받기 위해서는 커뮤니케이션법 제235조에서 규정하고 있는 제반 사항을 충족해야 함
 - 제235조 2항에 따라 TLCS 면허를 신청하고자 하는 사업자는 OFCOM이 정하는 면허의 일반절차(사업자 정보제공, 신청비, 수신료 등)에 따라야 함
 - 제235조 3항에서는 OFCOM이 TLCS 면허신청을 거절할 수 있는 사유로 2003년 커뮤니케이션법 319조와 1996년 방송법 Part 5에 제시되어 있는 텔레비전과 라디오 서비스의 프로그램 내용에 관한 윤리강령을 위반할 시 면허를 거절할 수 있음
 - 또한, 1990년 방송법 Schedule II, Part II에 명시된 방송사업 면허 자격 제한에 따라 1) 비EEC 국가나 the United Kingdom, the Isle of Man or the Channel Islands에 거주하지 않는 개인, 2) 비EEC 국가의 법인, the Isle of Man or the Channel Islands의 법률 하에 있지 않은 법인, 3) 지역 정부, 정치인 및 정치집단, 4) 종교집단, 5) 공영방송(공공기금이 수입의 절반 이상되는 사업자), 6) 공익에 반하는 영향력을 행사하는 집단, 7) BBC, Welsh Authority, 8) 광고회사에는 면허가 부여되지 않음
 - 기타, 유럽연합의 시청각미디어서비스 지침에서 규정하고 있는 내용규제 조항 및 유럽영상물 제작 쿼터와 같은 제반조항들을 준수하여야 함
- TLCS 면허에는 다음과 같이 세 가지 유형의 면허가 존재함
 - editorial service는 일반 프로그램 서비스로 텔레비전 채널의 대부분이 이

에 속함

- teleshopping service는 홈쇼핑, advertorials, 인포머셜 등의 서비스를 의미하며, 텔레쇼핑 서비스는 뉴스, 스포츠, 영화, 다큐멘터리, 드라마 등을 제공해서는 안 됨
- self-promotional은 자사의 제품, 서비스, 채널을 홍보하는 서비스로 일반 editorial service에서 허용되는 한도 내에서 스폷광고, 상품판매가 허용되는 반면, 뉴스, 스포츠, 영화, 다큐멘터리, 드라마 등의 일반 프로그램의 제공은 허용하지 않음
- TLCS 면허를 신청할 때 제공하고자 하는 서비스가 위의 세 가지 유형의 서비스 중 어디에 속하는 가를 분명하게 밝혀야 하며, license가 발급된 이후 서비스를 변경하고자 하면 사전에 OFCOM의 서면 허락을 받아야 함
- TLCS 면허를 신청하기 위해서는 2,500파운드의 신청비(application fee)를 지불해야 하며, 면허를 발급받은 TLCS 사업자는 매년 4월 수신료(fee)를 지불해야 함
- 홈쇼핑 TLCS 사업자는 매년 2,000파운드의 고정 수신료를, 일반 TLCS 사업자는 매년 산정하는 수신료를 지불해야 하며, 일반 면허의 수신료는 최소 1,000파운드임
- TLCS 면허의 종료 기한은 없으며, 사업자가 면허를 반납하거나 OFCOM이 취소하는 경우에만 면허가 종료됨
- 면허취소
- OFCOM은 TLCS 사업자들에 대한 사업운영 및 방송평가를 통해 TLCS 면허를 취소할 수 있음
- 주로는 방송수신료(licence fee) 납부 상황, 프로그램 및 광고 심의규정 준수 여부, 유럽 제작 프로그램 쿼터와 기타 규정(소유권, 공정거래, 장애인 서비스 등)의 준수, 원래 면허발급 시에 허가받은 내용으로 방송을 하지 않는 경우, TLCS 면허소유에 부적합한 소유주로의 변동 및 기타 면허 취득 시 때 준수해야 하는 사항을 지키지 않았을 경우에 면허를 취소할 수 있음
- 1999년에는 쿠르드족 계열의 채널인 MedTV가 지나치게 폭력적이고 과

- 격한 선동을 담은 방송을 여러 차례 편성한 것이 발단이 되어 당시 규제기관이었던 ITC가 방송면허를 취소(revocation), 2007년 1월에 성인 음란물의 편성으로 Look4Love 2 채널의 면허 취소(성인물의 암호화, 광고와 프로그램의 분리 등 Rules of the Code의 8개 조항 위반), 홈쇼핑 광고규정 위반사례로 Shop Smart 홈쇼핑 채널이 2005년에 면허가 취소된 바 있음
- 그밖에, 취소 사례로는 방송면허료를 제때에 납부하지 못하거나 재정적인 문제로 말미암아 스스로 면허를 포기(surrender)함으로써 방송면허가 취소되는 경우가 대부분임(연간 면허료 지불이행을 안한 업체로 One TV 홈쇼핑채널이 2006년에 면허취소)
 - 면허 취소와 동시에 벌금형 175,000파운드

3. 프랑스

가. 프랑스의 유료방송 PP 규제동향

□ 진입규제

- 지상파방송 채널에 대한 엄격한 진입규제 장치인 허가(autorisation)와는 달리, CSA(시청각위원회)가 주과수를 할당하지 않는 네트워크, 즉 케이블, 위성, IPTV 등을 통해 유통되는 텔레비전 채널 서비스의 경우에는 CSA와 Conventionnement(협약)을 맺음으로써 사업을 개시할 수 있음(1986년 커뮤니케이션 자유에 관한 법률 제33-1조)
- 기존의 지상파 채널이나 LCP(국회방송)를 그대로 동시 재송신하는 채널(Integrale et simultane)의 경우, 이러한 협약 자체를 맺지 않아도 됨
- 예산규모가 15만 유로 이하(한화 약 2억 5천만원)인 텔레비전 서비스의 경우, 협약의 대상에서 제외되며 신고만 하면 됨
- 반면, 예산규모가 15만 유로 이하라 할지라도, 지역 생활에 대한 정보를 다루는 텔레비전 서비스는 협약의 대상임
- 또한, 프랑스 위성을 사용하거나 사용하기를 원하는 텔레비전과 라디오

서비스 중에서 편성자가 유럽연합 회원국가, 유럽 경제구역에 동의한 국가, 유럽 시청각미디어서비스 지침의 승인이 비준된 국가에 설립되어 있지 않거나 발급된 허가증이 없는 경우, 프랑스와 유럽지역에서 방송을 하기 위해서는 CSA와 협약을 체결해야 함

- 신청 사업자가 자사의 명확한 소개와 신중한 재정계획에 대한 서류를 제출하면 CSA는 협약과 신고의 요구에 대해서 가부 결과를 신고 또는 협약 신청서 제출 후 2개월 내에 공표해야 함
- 채널 서비스 사업자가 CSA에 제출해야 하는 채널 등록(신고)을 위한 행정서류에는 다음과 같은 내용을 명기해야 함
 - 채널의 프로그램 일일 편성 시간, 서비스 내용, 편성의 특성, 수입원(광고, 협찬, 홈쇼핑 등), 지역편성(Decrochage Locaux)을 별도로 제공하는지 여부, 수신제한(CAS, Conditions d'accès)여부, 다른 매체(라디오, 신문 등)와의 연계 여부 등을 명기해야 함
 - 채널을 편집하는 법인과 관련된 정보로서 법인의 형태(협회, 임의단체, 회사, 공적기구 등), 법인세 관련증서/사업자 등록증, 회사지배구조(이사회, 경영진 등), 발행인 이름 등을 명기해야 함
 - 채널의 프로그램 편성과 관련하여 주간 편성표, 시간대, 주제, 프로그램 길이, 재방 여부, 프로그램 편성을 위한 구매, 자체 제작물 등의 비율을 명시해야 함
 - 영상물 또는 영화 제작/방영 쿼터의 적용 여부(연간 예산이 150,000 유로, 한화 약 2억5,000만원이 넘는지 여부), 광고, 협찬, 홈쇼핑 프로그램의 총 길이, 협찬 여부(협찬사 제작물 단순 방영 또는 채널 자체 제작(외주제작 포함), 홈쇼핑 프로그램 방영(일일 평균 길이, 제품의 종류 등) 등에 대해 명기해야 함
 - 송출 및 보급의 유형(위성의 경우, 송출방식이나 스크램블 기술과 같은 기술표준 포함)이나, 송출/보급 지역(케이블, IPTV, 인터넷 등), 운영자(송출대행이나 기술대행)와의 관계 등에 대한 정보를 명기해야 함
 - 재원에 관한 정보(5년 예상 손익계산서), 매출 부분(가입자수, 공급가격,

광고매출, 기타 매출(협찬, 홈쇼핑, 지면/판권 판매))과 비용 부분(프로그램 편성비용(장르별), 송출/배급 비용, 영업비용, 경상비(인건비, 건물 임대비 등))에 대한 대략적인 정보를 제출해야 함

□ 채널 사업자에게 부과되는 주요 규제

○ 영화방영쿼터

- 1990년 1월17일 시행령 제7-1조에 따라 영화를 방영하는 채널은 전체 영화 방영시간의 60% 이상을 유럽산 제작 영화에, 전체 영화 방영시간의 40%를 프랑스어 작품에 할애해야 함
- 이 규정은 주시청시간대(20시30분~22시30분)에도 동일한 비율을 적용하도록 하고 있음

○ 영상물방영쿼터

- 1990년 1월17일 시행령 제13-1조에 따라 전체 영상물 방영시간의 60%를 유럽산, 40%를 프랑스어 작품에 할애해야 함
- 동 시행령 제13-2조에 따르면, 13-1조의 규정(유럽산 60%, 프랑스어 40%)보다 더 적은 영상물 방영쿼터 적용 가능의 예외 조항을 두고 있는 반면, 독립 제작사에서 제작한 신규 영상물(프랑스어)에 대한 제작 투자를 약속해야 함
- 동 시행령 제14조에서는 위의 규정을 주시청시간대에도 동일하게 적용하도록 규정함

○ 영화제작쿼터

- 2002년 2월 4일 시행령 제7조에 따르면, 영화채널은 전체 매출액의 3.2%를 유럽산 영화에, 2.5%를 프랑스어 영화에 투자하도록 규정함
- 동 시행령 제12조는 투자 인정의 범위를 선구매, 공동제작, 방영권 구매 등으로 규정
- 다만, 동 시행령 제6조에서는 연간 영화를 52편 이하 방영하는 채널은 위의 규정에서 제외하고 있음

○ 영상물제작쿼터

- 2002년 2월 4일 시행령 제11-1조에 따르면, 채널 전체 매출액의 16% 이

- 상을 영상물 제작비에 투자해야 함
- 영상물 방영시간이 전체 방영시간의 20% 미만인 경우에는 위의 규정의 적용을 배제하고 있음
- 그밖에도, 프로그램 내용에 대해 선정성, 폭력성, 인종차별 금지 등을 규제하고 있음

나. 프랑스의 유료방송 PP 사업현황

□ 준종합편성채널 및 종합편성채널

- 프랑스에도 우리나라의 종합편성채널과 동일한 의미의 혼합편성과 보도프로그램을 편성하는 유료PP는 존재하지 않음
- 다만, 준종합(mini-generaliste)채널이라고 하여 뉴스와 같은 정보 분야의 장르를 제외한 채 드라마, 영화, 오락 등의 프로그램들을 종합적으로 제공하는 채널들이 존재함(13eme Rue, Serie Club 등)
- 프랑스어권 공영방송사(프랑스, 스위스 캐나다, 벨기에)가 주축이 되어 1984년에 출범한 TV5 Monde는 문화적 다양성과 다양한 시각을 제공한다는 원칙 아래 뉴스, 영화, 드라마, 스포츠, 다큐멘터리 등 종합적인 편성 프로그램을 제공하는 다국가적 해외방송채널임
- 케이블 또는 위성방송을 통해 잠재 시청가구가 203개 나라의 1억 7,600만 가구에 이르는 전 세계적으로 가장 거대한 네트워크 중 하나임(김지현, 2007)

〈표 III - 4〉 프랑스 Top 20 TV채널

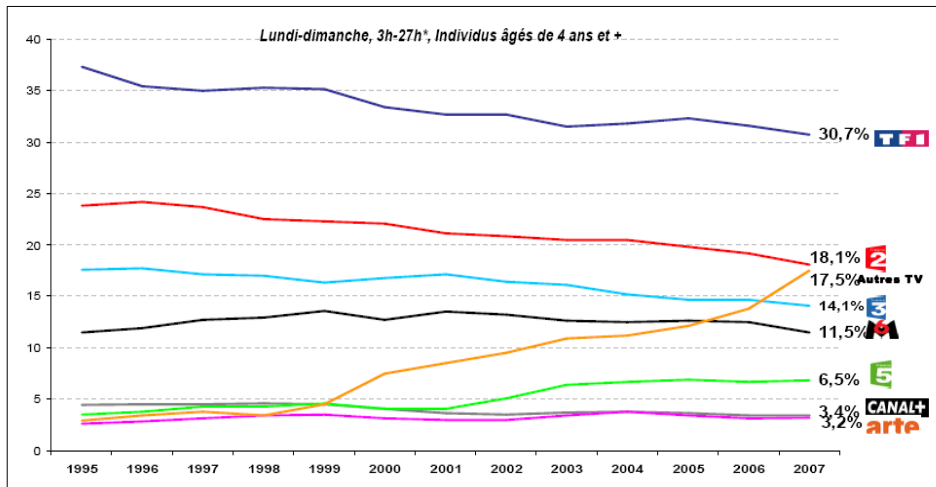
순위	네트워크	장르	시청률
1	Eurosport	스포츠	1.6
2	Canal J	어린이	1.0
3	13eme Rue	준종합	0.8
3	Teva	여성	0.8
3	Tiji	어린이	0.8
6	Serie Club	준종합	0.7

순위	네트워크	장르	시청률
7	Cine Cinema Premier	영화	0.6
7	Comedie	코미디	0.6
7	Disney Channel	어린이	0.6
7	Jetix	어린이	0.6
7	Sport+	스포츠	0.6
12	Cine Cinema Frisson	영화	0.5
13	Boomerang	어린이	0.4
13	Infosport	스포츠	0.4
13	MTV	음악	0.4
13	Piwi	어린이	0.4
13	Playhouse Disney	어린이	0.4
13	Sci Fi	SF	0.4
13	Teletoon	어린이	0.4
13	TV5 Monde	종합	0.4

출처: Mediametrie 2008년 1월~6월 평균

○ 프랑스에서도 신규 플랫폼과 신규 채널의 등장으로 인한 경쟁 심화의 결과,

[그림 III - 6] 프랑스 지상파 채널과 비지상파 채널의 시청점유율 변화*



출처: 성욱제 (2009). p. 10.

* 그림 설명: 오른쪽 위에서부터 TF1(민영), France2(공영), Autres TV(비지상파 텔레비전 총합), France3(공영), M6(민영), France5(공영), Canal+(민영/유료), Arte(공영) 순

모든 지상파 채널의 시청률이 감소하고 있는 반면, 비지상파 채널(케이블/위성 등 지상파 이외의 플랫폼)의 시청률은 지속적으로 상승하고 있음(성옥제, 2009)

□ 보도전문채널

- 프랑스의 지상파 방송은 공영-민영의 이원적 구조를 가지고 있지만, 뉴스 채널은 민영 채널 위주의 시장 모델을 따르고 있음
- 프랑스의 대표적인 유료 TV뉴스채널인 LCI(La Chaîne Info, “The News Channel”)는 1986년 기존의 공영방송에서 민영방송으로 개편된화된 TF1에 의해 1994년 부터 24시간 뉴스전문채널 서비스 개시개국
 - 2006년부터 디지털 지상파방송을 통해 유료로 제공
- 그밖에 Canal+를 모기업으로 1999년부터 보도전문채널 서비스를 제공하기 시작한 I-tele와 NextradioTV 그룹이 2005년부터 보도전문채널을 시작한 BFM TV는 케이블과 위성방송을 통해 유료로 제공되고 있음
 - i-tele와 BFM TV는 2005년부터 디지털 지상파방송을 통해 무료로 제공되고 있음
- 한편, 프랑스에서는 정부 예산 지원을 받는 공영방송인 France 2와 민영방송인 TF1이 50%의 주식을 출자해 2006년 출범한 국제뉴스채널 France24는 해외 지역을 대상으로 방송을 제공하고 있음
 - France24는 세계 약 120개국에 걸쳐 프랑스어, 영어, 아랍어로 제공되고 있으며, 프랑스를 제외한 유럽, 아프리카, 북미, 중동 및 아시아 지역에서 케이블과 위성을 통해 시청할 수 있음
 - 프랑스 국내에서는 인터넷을 통해 시청 가능함

4. 일 본

가. 일본의 유료방송 PP 규제현황

1) 위탁방송사업자의 개념

- 과거 일본은 전파법에 의한 방송국 면허와 방송법에 의한 방송사업 허가를

- 받은 사업자만이 방송사업을 개시할 수 있었음
- 즉, 일본의 방송사업자는 방송설비를 보유하면서 프로그램의 제작, 편성과 송출을 동시에 하는 것이 일반적이었음
 - 1980년대 말 통신위성의 도입과 이를 통한 방송이 가능해지면서, 일본은 1989년 전파법 및 방송법의 개정을 통해 위성방송의 설비관리 및 방송서비스를 제공하는 수탁방송사업자(하드웨어)와 수탁방송사업자에게 프로그램을 편성, 제공하는 위탁방송사업자(소프트웨어)로 분리함
 - 위탁방송사업 개념의 등장은 막대한 비용이 소요되는 방송송신설비를 소유하지 않아도 방송프로그램을 제공하는 다양한 사업자로 하여금 방송사업에 참여할 수 있도록 한 것임
 - 위성방송의 수탁방송사업자에게 프로그램을 제공하는 위탁방송사업자는 우리의 PP사업자와 흡사하나, 일본은 케이블TV의 PP와 위성방송의 PP를 적용하는 법률이 유선텔레비전방송법과 방송법으로 구분되어 있기 때문에 일본의 경우 케이블TV에 프로그램을 제공하는 방송사업자는 위탁방송사업자로 분류되지 않고 유선텔레비전방송법의 적용을 받아 유선텔레비전방송사업자로 분류됨
 - ※ 현행 일본의 방송법은 방송사업자를 일본방송협회(NHK), 방송대학학원(방송대학), 일반방송사업자(지상파민방), 수탁방송사업자, 위탁방송사업자로 분류하고 있음. 따라서 일본은 방송법 상에 한국의 케이블TV 관련 사업자에 관한 규정이 존재하지 않으며, 대신 유선텔레비전방송법에서 유선텔레비전방송시설사업자(NO, SO, RO)와 유선텔레비전방송사업자(PP)로 구분하고 있음.
 - 일본의 방송법 제2조3의5항에 따르면, 위탁방송사업자란 “위탁방송” 업무(전파법의 규정에 의해 수탁 국내방송 또는 수탁 해외 방송을 하는 무선국의 면허를 받은 사람에게 위탁해 방송 프로그램을 방송시키는 업무)에 관해, 제52조의13에 따라 인정(認定)을 받은 사업자를 말함
 - 일본 방송법에서 인정(認定)은 우리의 승인에 해당하는 것으로 특정 시장에 대한 과점적 영향력을 공인받는 것으로 해석할 수 있음

2) 인정(認定) 기준

○ 방송법 제52조의 13에 따라 다음의 사항에 대해 총무대신의 인정을 받아야 함

- 수탁 방송 역무의 제공을 받는 것이 가능할 것
- 해당 업무를 유지할 만한 재정적 기초가 있을 것
- 표현의 자유가 가능한 한 많은 사람에게 향유되도록 하는 총무성령의 기준에 합치할 것
- 방송의 보급 및 건전한 발달을 위해서 적절할 것
- 다음에 해당하는 자는 위탁방송사업을 할 수 없음

- ① 일본의 국적을 가지지 않는 사람
- ② 외국 정부 또는 그 대표자
- ③ 외국의 법인 또는 단체
- ④ 위의 세 가지에 해당하는 사람이 의결권의 5분의 1이상을 차지하는 법인이나 단체
- ⑤ 방송법 또는 전기통신역무이용방송법에서 규정에 의해 벌금 이상의 형에 처해진 후 2년을 경과하지 않은 사람
- ⑥ 제52조23 또는 제52조24제2항(제5호 제외)의 규정에 의해 인정의 취소를 받아 그 취소된 날로부터 2년을 경과하지 않은 사람
- ⑦ 전파법 제75조제1항의 규정에 의해 방송국의 면허의 취소를 받아 그 취소된 날로부터 2년을 경과하지 않은 사람
- ⑧ 전파법 제76조제3항제 3 호의 규정에 의해 방송국 면허의 취소를 받아 그 취소된 날로부터 2년을 경과하지 않은 사람

* 법인 또는 단체의 그 임원이 방송법 제52조 13의 5로부터 8까지의 어느 쪽에 해당하는 사람

○ 인정(認定)은 5년마다 갱신하며, 갱신을 받지 못하면 사업을 지속할 수 없음

IV. 종합편성채널 및 보도전문채널의 필요성 검토

1. 종합편성채널 및 보도전문채널의 진입 및 소유규제 관련 법규정 추이

가. 종합편성채널의 소유 및 경영제한 규정의 변천

- 국내 종합유선방송의 프로그램 공급업은 출범 당시부터 전문편성채널 위주로 시작되었기 때문에 종합편성채널에 대한 개념은 2000년 통합 방송법 제정시에 새롭게 신설됨
- 방송법 제2조제18항에서는 종합편성의 개념에 대해 “보도·교양·오락 등 다양한 방송분야 상호간에 조화를 이루도록 방송프로그램을 편성하는 것을 말한다”고 규정함
- 2000년 통합방송법 제8조제2항, 제3항, 제14조제1항에서 종합편성채널사업에 대한 1인 소유제한, 대기업, 일간신문사, 뉴스통신사, 외국자본에 대한 제한규정을 명시함
- 제8조제2항에 따르면, 종합편성채널 사업자에 대한 1인 소유제한을 “누구든지 대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자가 소유하는 주식 또는 지분을 포함하여 종합편성을 행하는 방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 30을 초과하여 소유할 수 없다”고 규정
- 제8조제3항에서는 “대통령령이 정하는 기준에 해당하는” 대기업과 그 계열회사, “정기간행물의등록등에관한법률”에 의한 일간신문사와 뉴스통신사의 종합편성채널 사업의 경영과 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없도록 규정함(대기업 기준 상한선은 2002년 12월 26일에 개정된 방송법시행령 제4조제1항에서 “독점규제및공정거래에관한법률” 제2조제2호 및 제3호의 규정에 의한 기업집단 및 계열회사중에서 동법 제14조의 규정에 의하여

- 지정된 상호출자제한기업집단 중 상호출자제한기업집단으로 지정된 날을 기준으로 자산총액이 3조원 이상인 기업집단에 속하는 기업”으로 명시)
- 한편, 동법 제14조제1항에서는 보도전문채널 사업의 경우와 동일하게, 종합편성채널 사업을 행하는 자는 “외국의 정부나 단체,” “외국인,” 및 “외국의 정부나 단체 또는 외국인이 대통령령이 정하는 비율을 초과하여 주식 또는 지분을 소유하고 있는 법인”으로부터 재산상의 출자 또는 출연을 받을 수 없도록 하고 있음(다만, 방송사업자 및 중계유선방송사업자가 방송위원회의 승인을 얻은 경우에는 교육·체육·종교·자선 기타 국제적 친선을 목적으로 하는 외국의 단체로부터 재산상의 출연을 받을 수 있음)
 - 2008년 12월 31일 개정된 방송법시행령 제4조제1항에 따르면, 종합편성채널에 대한 대기업의 진입제한 기준을 기존의 자산총액 3조원에서 10조원으로 상향조정함
 - 최근, 2008년 12월 한나라당이 발의한 방송법 개정안은 종합편성채널에 대한 1인 소유제한, 대기업 및 일간신문사, 뉴스통신사, 외국자본의 보도전문채널 진입제한 규정에 대한 완화를 제안하고 있음
 - 1인 최대주주의 지분제한을 현행 30%에서 49%로 완화
 - 대기업의 지분소유를 현행 금지에서 30%로 완화
 - 신문사, 뉴스통신사의 지분소유를 현행 금지에서 30%로 완화
 - 외국자본의 출자 또는 출연을 해당 법인의 주식 또는 지분 총수 대비 현행 금지에서 20%로 완화

나. 보도전문채널의 소유 및 경영제한 규정의 변천

- 1994년 1월 7일에 개정된 종합유선방송법에서 보도프로그램공급업에 대한 1인 소유제한과 대기업, 방송법인의 경영제한, 외국자본의 출자금지 규정이 처음 신설됨
- 당시 종합유선방송법 제4조제7항에 따르면, “누구든지 대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자가 소유하는 주식 또는 지분을 포함하여 프로그램

- 공급업중 보도에 관한 프로그램공급업을 행하는 동일한 법인의 주식 또는 지분을 그 총 수의 100분의 30을 초과하여 소유할 수 없다”고 규정함
- 또한, 동 조 제8항에서는 “대통령령이 정하는 대기업과 그 계열기업”과 “방송법에 의한 방송법인의 주식 또는 지분을 100분의 5이상 소유한 자 (동일한 방송망에 속하는 방송법인 중 주된 방송법인이 다른 방송법인의 주식을 소유하고 있는 경우에는 당해 주된 방송법인을 제외)”에 대해서 보도프로그램공급업을 행하는 법인을 경영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없도록 함
 - 한편, 제6조에서는 보도프로그램공급업에 대한 외국자본의 유입을 원천적으로 금지하고 있음(다만, 보도프로그램이 아닌 기타 프로그램공급업에 대해서는 외국자본의 출연 및 출자를 100분의 15의 범위로 제한)
 - 1999년 2월 8일 개정된 종합유선방송법에서 일간신문, 뉴스통신사의 보도 프로그램공급업 겸영제한 규정을 추가함
 - 개정된 제4조제8항에 따르면, “방송법에 의한 방송법인의 주식 또는 지분을 100분의 5이상 소유한 자”의 보도프로그램공급업 겸영제한 규정을 삭제하고, 보도프로그램공급업에 대한 겸영제한 대상을 “대통령령이 정하는 대기업과 그 계열기업”과 “정기간행물의등록등에관한법률에 의한 일간신문이나 통신을 경영하는 법인”으로 규정함으로써 현재까지 유지되어오고 있는 대기업, 일간신문사, 뉴스통신사, 외국자본의 보도전문채널의 원천적 진입제한의 틀을 형성함
 - 2000년 1월 12에 제정된 통합방송법 제8조제3항은 이전의 종합유선방송법의 보도프로그램공급업 겸영제한 규정을 그대로 이어받아 “대규모기업집단 중 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 기업집단이 속하는 회사(대기업)와 그 계열회사(특수관계자를 포함),” “정기간행물의등록등에관한법률에 의한 일간신문이나 통신을 경영하는 법인(특수관계자를 포함),” 그리고 동법 제14조제1항에서는 외국자본에 대해 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없도록 규정함
 - 2002년 12월 26일에 개정된 방송법시행령 제4조제1항에서 보도에 관한 전

문편성을 행하는 방송사업을 경영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없는 대기업을 “독점규제및공정거래에관한법률 제2조제2호 및 제3호의 규정에 의한 기업집단 및 계열회사중에서 동법 제14조의 규정에 의하여 지정된 상호출자제한기업집단 중 상호출자제한기업집단으로 지정된 날을 기준으로 자산총액이 3조원 이상인 기업집단에 속하는 기업”으로 명시하였음

- 동법 제14조제1항에서는 보도전문편성채널의 방송사업을 행하고자 하는 자는 “외국의 정부나 단체,” “외국인,” 및 “외국의 정부나 단체 또는 외국인이 대통령령이 정하는 비율을 초과하여 주식 또는 지분을 소유하고 있는 법인”으로부터 재산상의 출자 또는 출연을 받을 수 없도록 하고 있음 (다만, 방송사업자 및 중계유선방송사업자가 방송위원회의 승인을 얻은 경우에는 교육·체육·종교·자선 기타 국제적 친선을 목적으로 하는 외국의 단체로부터 재산상의 출연을 받을 수 있음)
- 2008년 12월 31일 개정된 방송법시행령 제4조제1항에 따르면, 보도전문채널에 대한 대기업을 진입제한 기준을 기존의 자산총액 3조원에서 10조원으로 상향조정함
- 최근, 2008년 12월 한나라당이 발의한 방송법 개정안은 보도전문채널에 대한 1인 소유제한, 대기업 및 일간신문사, 뉴스통신사, 외국자본의 보도전문채널 진입제한 규정에 대한 완화를 제안하고 있음
 - 1인 최대주주의 지분제한을 현행 30%에서 49%로 완화
 - 대기업을 보도전문채널의 지분소유를 현행 금지에서 49%로 완화
 - 신문사, 뉴스통신사의 지분소유를 현행 금지에서 49%로 완화
 - 외국자본의 출자 또는 출연을 해당 법인의 주식 또는 지분 총수 대비 현행 금지에서 20%로 완화

2. 종합편성채널 및 보도전문채널 도입 관련 기존 논의 분석

가. 승인제 규정과 승인사례의 부재

- 현행 방송법 제9조제5항 및 동법 시행령 제10조에 의하면 방송통신위원회는 종합편성채널 및 보도전문채널에 대한 사업을 추진 중인 자가 사업계획서를 제출할 경우 이를 심사, 승인여부를 판단하도록 되어 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 의미하므로, 규제기관인 방송통신위원회는 방송법 제9조 5항에 근거하여 신규 채널의 도입을 전제로 승인기준과 절차를 마련해야 함(조소영, 2007).
- 하지만, 신규 종합편성 및 보도전문채널에 대한 승인제 규정이 도입된 2000년 방송법 이후 실제로 지난 8년간 승인된 종합편성채널 및 보도전문채널 사업자는 단 한건도 없었는데, 그 이유는 다음과 같이 정리될 수 있음(김영주, 2008)
 - 종합편성채널을 운영할 만큼 국내 케이블TV 시장의 규모가 충분히 크지 않았음. ARPU가 5000~7000원에 머물러 있고, 온미디어와 CJ 계열, 지상파 MPP, 그리고 일부 보도전문채널을 제외한 중소 PP들에게 지불되는 프로그램 수신료가 매우 낮은 수준인 상황에서 종합편성채널을 운영할 능력을 지닌 사업자가 거의 전무하였음.
 - 지상파 방송사가 종합편성 사업자로서 방송 시장에서 독점적 지위를 누려왔기 때문임. 지상파 플랫폼을 토대로 대규모 제작비를 투입하여 양질의 프로그램을 제작, 방영하는 지상파를 대상으로 어떤 유료 TV 시장의 PP도 경쟁력을 갖추지 못함
 - 당시 규제 기관인 방송위원회가 케이블TV와 위성방송에 종합편성채널이 아닌 전문편성 채널 매체로 끌여가고자 하는 정책목표를 지니고 있었음

나. 2005년 방송위원회 보도전문채널의 운영관련 공청회

□ 검토배경

- 방송의 디지털화 및 방송통신 융합의 진전으로 방송의 주파수와 채널의 유한성의 논거가 설득력을 잃어가고 있어, 방송 콘텐츠의 효율적 활용에 대한 필요성이 지속적으로 제기되고 있음
- 한편, 2000년 방송법에 따른 PP등록제 실시 이후 다양한 유형의 방송프로그램의 등장으로 전문편성 방송분야 간 구별이 모호해지고 있어, 전문편성 규제의 실효성 확보가 어려워지고 있음
 - 특히 방송법상 진입, 운영, 편성 등의 측면에 있어 일반등록 PP와는 다른 규제 시스템을 가지고 있는 보도전문채널에 관한 정의와 편성범위 등이 방송법상 존재하지 않아 일반등록 PP의 보도관련 프로그램 편성에 관한 이슈가 문제가 되고 있어 보도전문채널의 편성정책과 규제 측면에서 혼선이 초래되고 있음
- 또한, 이동멀티미디어방송 등 신규 매체의 등장에 따라 라디오 및 데이터 보도전문편성채널의 추가 승인에 관한 논의가 지속적으로 제기되고 있음
- 그럼에도 불구하고, 보도전문채널이 여론형성 과정에 미치는 영향력이 상당하기 때문에 그에 따른 규제 및 운용은 방송채널 정책에 있어서 매우 중요한 의미를 가지고 있으므로, 이를 충분히 감안하되 전통적인 뉴스미디어의 퇴조와 새로운 형태의 뉴스영역의 확대가 논의되는 현 시점에서 보도전문채널에 관한 정책기조를 정립할 필요가 있음

□ 보도전문채널 관련 네 가지 쟁점이슈

- 첫째, 방송법상 특별한 규제대상으로 삼고 있는 보도전문채널 논의의 전제가 되는 정의(定意)와 보도전문채널이 전문적으로 편성하는 보도에 관한 방송프로그램을 일반등록 PP에서 편성하는 문제
- 둘째, 이동멀티미디어방송 등 새로운 매체 등장에 따른 라디오, 데이터방송 등 새로운 유형의 보도전문채널 추가 승인에 관한 사항
- 셋째, 보도전문채널의 각각 다른 유형(텔레비전, 라디오, 데이터 등)의 서

비스 제공 가능 여부

- 넷째, 보도전문채널을 포함하여 등록을 하거나 승인을 얻은 채널의 내용을 일부 변경하여 다른 매체에 방송할 경우, 변경등록(승인) 등 별도의 절차를 거쳐야 하는지 여부

□ 보도전문채널의 추가 승인 관련 검토내용

- 보도전문채널의 방송법상 입법취지를 충분히 감안하여 승인행정행위를 하되, 신규 플랫폼사업자 등장에 따라 추가로 발생하는 수요(라디오, 데이터 방송 포함)에 대해서는 사회적인 측면에서의 다양성 제고 및 매체 간 균형 발전을 위하여 별도 승인하도록 함
 - 다만, 추가 승인은 방송법 시행령 개정을 통하여 의무송신 대상을 명확히 한 후 추진하는 것을 원칙으로, 현행 의무송신 규정에 관한 의견을 수렴하는 한편, 보도전문채널의 승인기준과 여론시장 규모를 검토함
 - 장기적으로 보도전문채널의 승인방식을 개선, 완화하는 방안을 포함한 PP제도 개선방안을 종합적으로 검토하기로 함

다. 2005년 방송위원회의 종합편성채널 도입필요성 전문가 설문조사

□ 조사 설계

- 조사 대상은 방송관련 사업자, 시청자 단체, 방송관련 학계의 전문가 총 103명을 대상으로 함
 - 사업자 군 전문가는 지상파방송 11명, 케이블SO 10명, PP 14명, 위성방송 1명, 위성DMB 1명, 독립제작사 11명 등 총 48명으로 구성(46.6%)
 - 방송관련 학계 전문가는 뉴미디어 관련 16명, 지역방송 관련 4명, 편성정책 관련 4명, 방송정책 관련 18명, 기타 3명 등 총 45명으로 구성(43.7%)
 - 시청자 단체 전문가는 총 10명으로 구성(9.7%)
- 구조화된 설문지를 이용하여 fax와 e-mail를 통해 개별면접 조사하였으며, 조사기간은 2005년 10월 6일부터 14일까지 9일간 진행

□ 유료방송시장 구조 평가

- 유료방송 시장 구조 평가에 대해서 방송관련 전문가의 67.0%가 “불량”, 25.2%가 “보통”, 7.8%가 “양호”로 평가함
 - 양호한 시장이라고 평가한 이유는 “가변성이 많기 때문에 시장경쟁력이 있다”라는 의견이 25.0%를 차지함
 - 바람직하지 않은 시장구조라고 평가한 이유는 “해외프로그램 의존 심화”(30.4%), “계열PP프로그램판매편중심화”(29.0%), “저가 티어 상품의 집중제공”(20.3%), “많은 광고 및 홈쇼핑 프로그램채널 프로그램”(13.0%)의 순으로 나타남

□ 지상파 방송의 독과점 수준

- 지상파 방송의 독과점 수준에 대해서 방송관련 전문가의 76.7%가 “높음”, 20.4%가 “보통”, 2.9%가 “낮음”으로 평가해 독과점수준이 심각한 것으로 나타남
 - 독과점 구조 유지의 이유로는 “지상파방송 제작능력의 우수성”(30.4%), 시청자접근의 용이성(19.0%), “높은 시청자 채널 충성도”(19.0%), “개별채널대비 높은 경쟁력”(15.2%), “광고를 통한 안정적 수익률 보장”(11.4%)의 순으로 나타남

□ 전문편성채널의 문제점

- 전문편성채널의 문제점으로는 “열악한 제작여건과 재원으로 인한 프로그램 수준 미흡”(50.5%), “양질의 프로그램 미흡으로 인한 채널 경쟁력 약화”(26.2%), “재방송 중심의 편성”(11.7%)의 순으로 나타남

□ 종합편성채널의 신설 필요성

- 종합편성채널의 신설 필요성에 대해 방송관련 전문가의 43.7%가 “필요”, 12.6%가 “보통”, 43.7%가 “불필요”의 의견을 나타냄

□ 종합편성채널의 도입효과

- 방송관련 전문가들은 “지상파 방송과의 경쟁력 심화”(3.45점)가 종합편성

PP도입 시 가장 크게 발생할 효과라고 지적함

- 사업자군은 “방송콘텐츠 산업활성화에 기여”(3.40점), 시청자단체는 “방송의 공공성 약화”(3.70점), 학계는 “지상파방송과의 경쟁력 심화”(3.64점)를 가장 큰 효과라고 예상하고 있음

□ 종합편성채널의 프로그램 성격/뉴스편성형태

- 방송관련 전문가의 74.8%는 종합편성채널의 프로그램을 “완전히 새롭게 제작된 프로그램”으로 구성되기를 바라고 있음
- 뉴스편성 형태에 대해서는 44.7%가 종합편성제작사가 제작, 21.4%가 뉴스 전문채널에서 공급, 13.6%가 외부언론기관으로부터 공급의 순으로 나타남

□ 종합편성채널의 사업자 수 및 채널 운영방식

- 방송관련 전문가의 35.9%가 2개의 채널이 적정하다고 응답
- 외주제작 전문채널만으로 운영하는 종합편성채널에 대해서는 찬성과 반대가 비슷한 수준으로 나타남, 시청자 단체의 경우는 반대의 성향이 강함(60.0%)

□ 사업자 별 사업시행 허용여부

- 방송관련 전문가들은 일반 단수방송채널사용사업자(PP)간 컨소시엄에 대해서만 다소 찬성하고 있음(3.41점)
 - 지상파방송사업자의 종합편성채널 사업참여에 대해서는 반대하는 성향이 강함(1.94점)

□ 지방방송사의 종합편성채널 추진

- 지역MBC나 지역민방이 연합하여 종합편성채널을 추진하는 것에 대해 방송관련 전문가의 42.7%가 찬성, 16.5%가 보통, 40.8%가 반대로 나타나 찬반이 비슷한 수준임
- 사업자군은 반대의 의견이 많으며(56.3%), 시청자 단체, 학계의 경우 찬성의 의견이 많음(40.0%, 60.0%)

□ 지방 방송사의 종합편성채널 추진과 지역 발전성

- 지역의 방송, 문화발전에 지방방송사의 종합편성채널은 다소 도움이 되는

것으로 보임(46.6%)

- 사업자군은 부정적이며(41.7%), 시청자 단체, 학계는 긍정적임(60.0%, 60.0%)

☐ 지방 방송사의 종합편성채널 도입시 독과점 해소

- 수도권 중심의 방송 독과점 해소에 대해 방송관련 전문가들은 41.7%가 긍정, 23.3%가 보통, 35.0%가 부정적으로 보고 있음
- 사업자군은 부정적 의견이 많으며(43.8%), 시청자 단체는 찬성(40.0%)과 유보적인 입장(50.0%)이 많으며, 학계는 긍정적으로 보는 응답자들이 많았음(53.3%)

☐ 신규 종합편성채널의 의무전송제도

- 방송관련 전문가의 31.3%가 “의무전송제도를 폐지하고 사업자 자율에 맡김”의 태도를 보였으며 다음으로 28.2%가 “현행 의무재전송 규정을 그대로 유지”, 23.3%가 “종합편성채널 및 보도전문채널 중에 몇 개를 선택” 13.6%가 “승인된 종합편성채널 및 보도전문채널 모두 송출”순으로 나타남

라. 2006년 방송위원회의 종합편성채널 제도개선방안 연구

☐ 추진 목표

- 유료방송 PP의 시장진입에 대한 효율적 관리를 위한 제도개선
- 유료방송 PP 산업 활성화를 위한 규제완화

☐ 현황 및 문제점

- 종합편성채널의 도입은 신규 콘텐츠 강화에 따른 시청자 수요창출로 유료 방송시장 확대, 지상파방송의 독과점력 견제 및 여론의 다양성 확대, PP 및 독립제작사의 방송콘텐츠 유통창구 다양화 등 유료방송 PP산업을 포함한 전체 뉴미디어 시장의 활성화를 통한 산업적 성과와 시청자 선택성 증대 측면에서 긍정적임
- 반면, 강력한 경쟁 사업자 출현에 따라 기존 PP사업자의 경쟁력 약화 가능성, 신규 PP의 광고방송 시장 흡수로 인한 기존 PP의 경영 악화, 종합편성

채널의 초기 정착 후 MPP로 발전하는 경우 유료방송 시장에서의 영향력
가중 등으로 인해 기존의 PP시장 보호 및 활성화 차원에서는 부정적임

□ 종합편성채널 도입방안 검토내용

- 양질의 콘텐츠 수급을 위한 자본의 지속적 투자가 가능한 업체의 참여는
긍정적임
 - 다만, 유료방송 시장에 대한 지상파방송 독과점 견제의 차원에서 지상파
방송사업자는 참여를 제한하는 것이 바람직함
- 향후 사업전망을 고려하여 신규 사업자 수는 1~2개로 최소화
- 프로그램 수급방향은 지상파방송 수준 이상의 콘텐츠 창출, 공급 유도하여
독립제작사 및 PP 제작 프로그램 유통 창구로서의 기능 강화를 유도
 - 보도프로그램 수급방안은 여론의 다양성 확보 차원에서 독자적인 보도시
스템 운영과 함께 기존 보도매체 콘텐츠 활용도 적극 유도 필요
- 도입 시기는 2006년 상반기 중에 추가적인 의견수렴 후 도입여부 등 세부
방안 결정하도록 함

마. 오픈TV의 종합편성채널 도입방안

□ 종합편성채널 도입의 필요성

- 산업적 필요성
 - 지식기반사회 창조산업인 콘텐츠 산업의 활성화를 통한 성장동력 창출
 - 편성전문채널로서 독립제작사 육성 등 콘텐츠 생산구조의 선진화
- 사회문화적 필요성
 - 여론 다양성 확보
 - 사회통합의 공론장 제공
 - 콘텐츠의 품질 향상
 - 시청자 주권의 실현(개방과 공유의 웹 2.0 패러다임의 실현)

□ 종합편성채널의 경쟁력 제고방안

- 지상파방송과의 차별화

- 종합편성채널은 지상파방송과는 규모가 판이하다는 점에 착안하여 니치마켓 공략

○ 저비용구조 실현

- 종합편성채널은 지상파방송의 10분의 1 이내로 비용을 낮추어 지상파방송에 대한 대체재가 아닌 보완재로 설정할 경우 저비용구조 실현은 충분히 가능

○ 출판형 제작시스템

- 종합편성채널은 보도 등 꼭 필요한 최소한의 프로그램 이외에는 전량 외주 제작하는 출판형 제작시스템으로 운영
- 동시에 콘텐츠 펀드 활용 및 프로그램의 글로벌 마케팅 기능을 강화함으로써 종합편성채널과 독립제작사가 상호 공존하는 콘텐츠산업 발전모델을 구현

○ 신개념 보도

- 뉴스 중심의 보도 프로그램(뉴스 저널리즘)이 아닌 이슈저널리즘으로 전환하여 시대적 흐름에 부응하면서 동시에 안정적인 재생산구조 확립

□ 종합편성채널의 안정적 도입을 위한 정책적 고려사항

○ 2단계 사업자 승인

- 공공성과 전문성을 기준으로 하여 사업자를 가승인하고, 일정 기간 내에 컨소시엄을 구성하여 재정적 능력을 갖추면 최종 승인하는 방식
- 2단계 승인방식은 방송콘텐츠와 편성분야의 전문가들이 우위에 서서 자본을 끌어들이 수 있고, 이를 통해 자본의 미디어권력화와 반시장적 경영 행태를 극복하여 선진적 콘텐츠사업으로 유도할 수 있을 것으로 전망

○ 외주전문채널 개념 적용

- 종합편성채널의 비대화를 방지하기 위해 외주전문채널 성격 또는 출판형 제작시스템은 독립제작사를 강화하여 콘텐츠산업을 선진화
- 이를 위해, 종합편성채널의 승인 시 외주제작 비율을 일정수준 이상으로 요구

- 또한 독립제작사와의 표준계약서 채택 등 공정거래 구조를 보장하기 위한 장치를 승인조건으로 제시
- 의무송출제도 유지
 - 종합편성채널은 과감한 투자를 바탕으로 프로그램의 질적 차별화를 이뤄야 성공적 정착이 가능하므로, 최대한의 가시청가구 보장을 위한 현재의 의무송출제도를 유지
- 심사기준(심사항목 및 세부기준) 마련 시 고려해야 될 사항
 - 콘텐츠산업 육성발전이란 목적에서 실질적 편성전문채널이 될 수 있도록 외주제작 비율, 독립제작사 육성방안, 콘텐츠사업 추진방안 등이 점수로 반영
 - 사회통합 공론장 및 열린 미디어라는 관점에서, 편성책임자의 선정방식, 편성위원회의 구성방식과 권한, 그밖에 일반대중이 기획 편성 제작 심의 평가 과정에 실질적으로 참여할 수 있는 장치 반영

3. 종합편성채널 및 보도전문채널의 도입의 필요성 검토

가. 콘텐츠 경쟁력을 갖춘 메이저 PP의 필요성

- 국내 유료방송 PP산업은 II장에서 살펴본 바와 같이 대다수의 PP들이 규모의 영세성, 수입구조의 취약성 등으로 콘텐츠의 제작 및 편성에서 경쟁력을 갖추지 못하게 되고, 이는 다시 낮은 시청률과 저조한 영업실적으로 이어지는 악순환을 거듭하고 있음
- 이러한 국내 PP산업의 악순환은 고부가가치의 방송영상 콘텐츠 산업에서의 경제적 파급효과 및 국제적 경쟁력 저하는 물론, 시청자들에게 양질의 다양한 콘텐츠를 제공하지 못하게 됨으로써 방송의 사회문화적 공익성 실현에도 부정적인 영향을 미치고 있다고 판단됨
- 이같은 국내 유료방송 PP산업의 문제점은 국내 케이블TV의 역사와 밀접히 관련되어 있음

- 무엇보다도 첫째로, 전문편성 위주의 PP산업 정책은 케이블TV 도입 초기 정보화시대 시청자들의 다양하고 전문적인 취향과 필요에 부응한다는 긍정적인 정책목표에도 불구하고, PP사업자의 자율적인 채널편성전략을 제약함으로써 사업성 악화 요인으로 작용하게 됨
- 두 번째, 2000년에 도입된 PP의 시장진입에 대한 등록제 전환으로 인해 양산된 다수의 영세한 PP 산업구조는 국내 유료방송 PP의 콘텐츠 경쟁력 저하를 가져오는 요인으로 작용함
- 세 번째, 케이블TV SO에 의한 채널 편성권 및 탄력적인 티어링 가격시스템이 도입되고 MSO가 등장하게 되면서 PP의 협상력이 열세에 처하게 되어 PP의 수입구조의 취약성을 더욱 악화시킴
- 네 번째, MPP의 등장과 지상파방송사계열PP의 시장지배력 강화는 영세한 후발 단독 PP사업체들의 경쟁력을 한층 낮아지게 하는 요인으로 작용함
- 위성방송과 DMB, IPTV 등 신규로 도입되는 방송 플랫폼 역시 경쟁력 있는 콘텐츠의 제작이나 편성보다는 인기있는 지상파방송 콘텐츠의 재전송 등에 의존하는 실정임
- 지상파방송 콘텐츠에 의존하는 PP산업구조를 탈피하고 유료 방송시장의 경쟁력을 증진시키기 위해서는, 그 견인차 역할을 할 수 있는 메이저 채널 중심의 다채널 시장구조를 확립할 필요가 있음
- 즉, 양질의 콘텐츠가 지속적으로 확대 재생산됨으로써 수용자 만족도를 높이고, 광고시장에 대한 의존도를 낮추면서 가입자 유료방송 시장을 확대시키고, 이를 통해 다시 양질의 콘텐츠가 생산될 수 있는 선순환 구조를 만들어주기 위해 신규 종합편성채널의 도입이 필요함

나. 유료방송시장에서 지상파방송계열 PP의 시장지배력 완화

- 현행 방송법과 시행령에 의해 유료방송시장에서 지상파방송계열 PP의 영향력을 제한하고, 일반PP의 시장 진출 기회를 제공하기 위한 취지로 케이블SO 및 위성방송사가 지상파방송사 계열의 PP채널을 편성할 수 있는 비

율을 20% 이내로 2010년 12월 31일까지 한시적으로 제한하고 있음(방송법 70조 2항, 방송법시행령 53조2항2마)

*** 방송법 제70조(채널의 구성과 운용)**

- ② 이동멀티미디어방송을 행하는 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 대통령령이 정하는 범위를 초과하여 방송채널을 직접 사용하거나 당해 방송사업자의 특수관계자 또는 특정 방송채널사용사업자에게 채널을 임대하여서는 아니된다.

*** 방송법시행령 제53조(채널의 구성과 운용)**

- ② 법 제70조제2항에서 “대통령령이 정하는 범위를 초과”하는 경우란 사업자별로 다음 각 호에 해당하는 경우를 말한다.
2. 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
 마. 본인 또는 특수관계자가 지상파방송사업자인 방송채널사용사업자에게 임대하는 텔레비전방송채널(교육, 종교 또는 지역에 관한 전문편성을 행하는 채널 및 지상파방송이 재송신되는 채널은 제외한다)수의 합계가 운용하는 텔레비전방송채널수의 100분의 20을 초과(위성이동멀티미디어방송사업자를 제외한다)하는 경우 [유효기간 2010. 12. 31]

- 그럼에도 불구하고 II장에서 살펴본 바와 같이 시장점유율 및 시청점유율의 측면에서 유료방송 시장 내 지상파방송계열 PP의 지배력은 더욱 강화되고 있는 추세임

○ 이에, 국내 유료방송 시장에서의 지상파방송계열PP의 시장지배력과 관련하여 지상파방송사의 PP 진출 자체를 비판적으로 바라보면서 이를 제한해야 한다는 주장이 제기되고 있음

- 이러한 주장에 따르면, 지상파방송계열 PP의 시장지배력 증가는 지상파방송3사의 영향력이 유료방송시장으로 전이되는 양상으로 파악

- 즉, 무료방송인 지상파방송사들이 유료방송시장을 지배하면서 공정경쟁을 저해할 뿐 아니라 방송시장 확대에 목표를 두어야 할 새로운 방송매체들은 지상파방송에 무임승차하여 안정적 생존을 모색하고 있는 상황이 지속되고 있다는 것임

○ 하지만, 이러한 정책적 접근은 국내 전체 방송시장을 종합적으로 진단하지

못한 것으로, 지상파방송계열 PP의 유료방송시장에서의 영향력 강화는 지상파방송사의 유료방송으로의 영향력 전이(轉移)라기보다는 지상파방송 자체의 질적변화를 의미하는 천이(遷移)로 보는 것이 타당함

- 즉, 지상파방송 매체영역의 위상과 영향력이 유지되면서 유료방송영역으로 지상파의 영향력이 확장되기보다는 지상파 플랫폼 자체가 위축되는 방송시장의 변화과정 속에서 지상파가 새로운 생존방식으로써 PP화되는 양상으로 해석하는 것이 타당함

○ 따라서 지상파방송계열의 PP를 제한해서 유료방송 내 지상파채널의 위상 자체를 위축시키는 접근 방법보다는, 지상파에 상응하는 경쟁력 있는 종합편성 PP를 도입해 지상파와 종합편성채널 간의 경쟁을 유도하는게 보다 바람직함

- 즉, 유료방송시장에서 지상파방송과 경쟁할 수 있는 종합편성채널이 도입될 경우, 경쟁을 통해 유료방송시장에서의 지상파방송의 시장지배력을 완화하는 한편, 채널의 다양성, 시청의 다양성을 동시에 확보할 수 있을 것으로 기대할 수 있음(황 근, 2007; 김신동, 2007)

다. 방송환경 및 텔레비전 이용행태 변화에 부응하는 채널의 필요성

○ 저가의 케이블TV 서비스가 국내 방송시장에서 지배적인 방송서비스 제공 수단으로 자리를 잡게 되면서, 국내 유료방송 시장은 가입자에 의한 수신료 수입이 아닌 광고수입에 과도하게 의존하는 상태임

- 그 결과, 지상파방송 광고시장이 잠식되어 지상파방송의 사업여건이 나빠지면서 지상파 채널들 역시 저비용 → 저급한 프로그램 품질 → 저수입으로 이어지는 악순환에 빠져들고 있는 상황

- 케이블의 저가 가격체계의 피해가 지상파 방송사, 위성방송사, 케이블 PP, 그리고 시청자에게 연쇄적으로 전가되고 있는 양상

○ 지상파방송에서 다채널방송으로의 진전은 방송의 단순한 양적 확대가 아니라 “사회적 자원을 보편적 수용성을 지닌 소수의 채널들에 집중해서 공공적

- 가치를 극대화시키는 방송”에서 “한정된 자원을 두고 다수의 사업자들 및 채널들이 상업적으로 경쟁하는 방송”으로의 근본적인 변화를 의미
- 이 과정 속에서 종래에 누구나 쉽게 이용가능하면서 서비스 내용의 다양성과 다원성, 특히 상업적인 내용과 공공적인 내용 간 균형을 담보하던 지상파 방송의 성과는 급속히 악화되고 있음
 - 따라서, 기존의 지상파방송구조 하에서 구현해왔던 공공적 가치의 다채널 미디어로의 제도적 이전은 충분히 실현되지 못하고 있음
 - 전통적인 지상파 방송의 사업성 악화, 독자적 매체로서의 위상 악화 및 PP화는 방송의 다채널화, 디지털화가 초래하는 불가피한 변화추세임
 - 문제는 이러한 변화자체가 아니라 다양성과 완성도, 보편적 접근성 차원에서 지상파의 성과를 대체할 수 있는 뚜렷한 대안이 마련되고 있지 못하다는 점임
 - 특히 우리나라에서 지상파 방송에서 다채널방송, 그리고 또다시 방송과 통신이 융합된 서비스로의 변화가 세계 어느 나라보다도 유래 없이 빠르게 진전됨으로써 이러한 문제들이 심각한 양상을 띠고 있음
 - 상술한 방송환경의 변화 속에서 지상파방송의 PP화 자체를 제한하는 정책적 접근은 생존 차원에서 이루어지는 지상파방송의 사업다각화를 제약할 수 있으므로 궁극적으로는 올바른 처방이 아님
 - 오히려 좀 더 타당한 정책의 목표는 다채널화의 자연스러운 변화를 수용하는 가운데 어떻게 하면 “공공성”이 강한 지상파방송 프로그램들의 제작토대를 보전할 것인가, 지상파가 PP화되는 과정에서 창구효과 극대화차원에서 상업성이 강한 분야로만 파생(spin-off) 채널을 만들어가지 않고 채널 내 균형을 갖추게끔 유도할 것인가, 그리고 악화되는 지상파의 위상을 보완하는 양질의 채널을 만들어 낼 것인가라고 할 것임
 - 신규 종합편성채널의 도입은 유료방송 시장에서 지상파방송을 보완하는 역할을 할 수 있으리라 기대됨
 - 콘텐츠의 다양성을 확보하지 않으면 다매체 다채널 유료 TV 시장이 본질적으로 차별화될 수 없는데, 현재 케이블 TV의 많은 PP가 지상파 콘텐츠

의 재방송에서 크게 벗어나지 못하고 있으므로, 새롭고 대중 소구력이 높은 양질의 콘텐츠를 제공하는 종합편성채널의 신설을 통해 습관적이고 지속적인 시청행위를 유도함으로써 지상파방송의 다채널방송으로의 자연스런 방송환경의 변화발전에 대응하면서 수용자의 선택 다양성을 넓혀줄 수 있을 것으로 기대됨

- 또한, 신규 종합편성채널의 도입은 독립외주 제작사들과 지역 방송사들의 프로그램을 효율적으로 활용할 수 있는 채널로 운용할 경우 콘텐츠 활성화와 지역방송 보호라는 방송정책의 중요한 목표를 실현할 수 있을 것임

라. 여론 다양성 제고를 위한 보도전문채널 추가 도입의 필요성

- 최근 지난 몇 년간 한국사회는 대통령 탄핵관련 뉴스보도, 황우석 사태, 광우병 파동 등 일련의 사건을 겪으면서 방송 보도 및 시사프로그램의 공정성 및 편향성에 대한 사회적 우려가 제기되어 왔음
- 현재 국내 방송보도의 경우, 정치적, 사회적 측면에서 수용자에게 실질적인 영향력을 미치고 있는 채널은 지상파방송 3사와 1개의 유료 보도전문채널(YTN)이 전부인 실정인바, 방송보도의 다양성 제고에 대한 사회적 요구가 증대하고 있음
- 특히, 유료방송 보도전문채널(YTN, MBN)의 경우, 최근 몇 년간 누적된 경영수지의 악화와 더불어 더욱이 최근 급격히 부상하고 있는 인터넷 포털 저널리즘의 영향력 확대로 유료방송 보도전문채널의 만족도와 신뢰도가 저하되고 있는 추세임
- 한국언론재단(2008)의 조사에 따르면, 보도프로그램에 대한 매체별 만족도의 측면에서 만족도는 인터넷(3.46), 지상파TV(3.38), 라디오(3.20), 케이블TV/위성방송(3.18), 전국종합신문(3.05), 지역일간신문(2.89) 순서로 나타났으며, 신뢰도의 측면에서는 지상파TV(3.39), 인터넷(3.35), 라디오(3.19), 케이블TV/위성방송(3.14), 전국종합신문(3.11) 등으로 나타나 유료방송 보도전문채널에 대한 낮은 만족도와 신뢰도를 입증하고 있음

- 이에, 다양한 관점의 보도 콘텐츠를 제작, 편성함으로써 한국사회 내 지상파 방송의 막강한 여론 독점력을 견제하고, 여론의 다양성을 제고하며, 국민의 알권리를 충족시킬 수 있는 경쟁력 있는 유료방송 보도전문채널의 도입이 필요함
- 물론, 보도전문채널을 정부의 승인하에 두어왔던 기존의 정책이 갖는 보도의 중요성과 영향력은 여전히 강조되어야 하지만, 이러한 기존의 독과점적 보도 전문채널 사업자 구도가 여론의 다양성 제고나 국민의 알권리 충족을 위해 보다 효과적이었는지 의문이 제기됨

마. 글로벌 미디어 환경변화에 대응하는 유료방송 PP의 경쟁력 강화

- 미국과의 FTA 협상에서 종합편성과 보도전문/홈쇼핑 PP를 제외한 PP에 대해 외국인 간접투자 지분을 100%까지 허용하기로 결정
- 즉, 글로벌 미디어 기업이 국내에 자회사를 설립하고 해당 자회사가 PP지분 100%를 소유·운영하는 것이 가능해짐
- 이에 따라 경쟁력을 지닌 미국의 미디어 기업이 국내 유료방송시장에 적극 진입할 개연성이 커지게 되었음
- 이에 대응하는 길은 밀려오는 해외의 미디어 기업과 맞서면서 동시에 세계 미디어 시장에서 당당히 경쟁할 수 있는 국제 경쟁력을 지닌 유료방송 영역 내의 국내 PP들을 육성하는 것임
- 따라서 유료 방송 시장에 대한 과도한 규제를 철폐하고 능력 있는 기업들의 진입을 유도할 필요성이 어느 때보다 큼

바. 국내 방송시장 여건의 성숙

- 2000년 이후 신규 종합편성채널의 도입에 대한 논의가 있었음에도 실제로 사업자가 승인되지 않은 중요한 이유는 시장여건이 성숙하지 않았기 때문
- 지상파에 버금가는 경쟁력을 갖춘 종합편성채널에 막대한 자본이 요구되지만 이를 사업적으로 뒷받침할 수 있는 시장 규모(광고 및 가입자)가 충

분치 않았다고 할 것임

- 하지만 최근 들어 유료방송시장이 광고시장 및 가입자 시장 양 측면에서 지속적으로 성장하고 있으며, DMB, IPTV 등 신규 플랫폼이 등장하면서 시장 규모가 더욱 확대될 전망
- 이에, 신규 종합편성채널을 수용할 수 있는 시장여건이 성숙되어가고 있음

사. 도입 금지 자체가 시대착오적 규제

- 신규 종합편성채널을 도입할 필요가 무엇인가를 논의하기에 앞서, 원칙적으로 도입을 막아야 할 이유가 없음
- 방송 발전을 위해 경쟁력 있는 채널 도입은 항상 정책적으로 열려있어야 하며, 정작 문제는 도입을 위한 세부적인 방안마련이지 도입여부 자체는 아님
- 일각에서는 종합편성채널 개념은 아날로그, 지상파 시대로의 퇴행적 접근이라는 비판이 제기되고 있으며, 이같은 편성규제 정책 자체가 전근대적 접근이라는 비판도 제기
- 국내의 케이블TV 도입당시 PP를 전문채널 중심 정책으로 간 것은 지상파의 이해관계 때문으로 PP들에게 종합편성의 자유를 주는 차원의 규제 완화면 충분하다는 취지의 의견임
- 하지만, 이러한 반대의견은 종합편성채널의 도입 자체를 반대하는 것이 아니며, 전문편성채널과 종합편성채널을 엄격히 구분하는 종래의 규제의 틀 자체를 반대하고 종합편성채널의 도입을 완전히 자유화하자는 입장이라 할 수 있음

V. 종합편성채널 및 보도전문채널 도입의 정책적 고려사항 검토 및 정책목표 수립

1. 신규 종합편성채널 및 보도전문채널 도입에 따른 정책적 고려사항

가. 신규 채널의 승인제도

□ 승인제 폐지 주장

- 현재 국내 방송법상 일반 전문편성PP는 등록제를 취하고 있는 반면, 종합편성채널 및 보도전문채널은 보다 강력한 진입규제인 승인제를 취하고 있는데, 일각에서는 이처럼 엄격한 진입규제가 자칫 규제 당국이 자의적으로 방송사업자를 선정할 수 있는 도구로 활용할 가능성이 있다는 우려를 제기하고 있음
- 따라서, 인위적으로 사업자를 승인하기 보다는 참여기업의 자발적 판단에 따라 시장진입 여부를 결정할 수 있도록 승인제 폐지를 주장하는 입장도 제기되고 있음
- 실제로 종합편성채널 및 보도전문채널은 막대한 초기투자가 예상되고 위험성이 높은 사업으로 이러한 위험성에 대한 합리적인 시장판단하에 진입하려는 사업자가 소수에 불과하다면 굳이 엄격한 진입규제를 실시할 필요는 없음

□ 승인제 유지 주장

- 의무편성이라는 특혜로 인해 사업 능력이나 의지와 무관하게 무리한 사업계획을 제출할 가능성도 없지 않아 종합편성채널 및 보도전문채널 사업승인을 둘러싼 경쟁이 과열될 소지가 있음

- 현재 등록제로 시장진입이 자유로운 전문편성 채널의 경우 의무편성과 같은 특혜가 없음에도 불구하고 공급과잉이 발생해 약 190개의 채널이 난립해 있는 상황임
- 이러한 상황에서 지상파방송에 비견되는 영향력과 사업성을 지닌 채널이란 인식이 퍼져있는 종합편성채널 및 보도전문채널에 대해 사업자 도입이 추진될 경우 과열경쟁 양상이 나타나리라는 것은 충분히 예측 가능한 일임
- 더욱이, 종합편성채널과 보도전문채널이 갖는 사회문화적 영향력을 감안하면 양질의 다양한 콘텐츠와 여론의 다양성에 영향을 미치는 공정하고 객관적인 보도프로그램을 제작, 편성할 수 있는 자본력과 전문성을 갖춘 사업자 선정을 위한 승인제는 유지하는 것이 바람직하다는 견해 또한 제기되고 있음
- 특히, 종합편성채널의 경우 실제로 제4, 제5의 지상파 채널을 도입하는 것과 같은 의미를 지닌다고 할 수 있으므로, 지상파 방송의 허가 정책에 준하는 엄격한 진입규제인 승인제를 유지하는 것이 바람직하다는 견해임

나. 유료방송 플랫폼의 의무송신규정

□ 유료방송 플랫폼의 의무송신채널 현행 규정

- 현행 방송법 시행령 제53조는 종합유선방송사업자, 일반위성방송사업자, 위성DMB사업자들로 하여금 종합편성채널 및 보도전문채널에 대해 의무적으로 편성하도록 규정하고 있음
- 시행령 제53조제1항2호에서는 종합유선방송사업자와 일반위성방송사업자로 하여금 모든 종합편성채널과 2개 이상의 보도전문채널을 포함하도록 하고 있으며, 위성DMB사업자는 종합편성채널 또는 보도전문채널을 1개 이상 포함하도록 규정하고 있음
- 그밖에, 현행 방송법은 케이블TV와 위성방송사업자로 하여금 지상파채널(2개, KBS1, EBS), 공공채널(3개, KTV, OUN, 국회방송), 공익채널(6개

분야 12개 채널 중 분야별 1개 이상), 종교채널(3개 이상), 지역채널(1개)에 대해 의무적으로 송신해야 할 것을 규정하고 있음

□ 유료방송 플랫폼의 의무송신채널 현황

- 현재 우리나라 케이블TV와 위성방송 등의 유료방송에서 법적으로 의무송신되고 있는 채널은 지상파의무재송신 채널(2개), 공공채널(3개), 지역채널(1개), 종교채널(3개 이상), 보도채널(2개 이상), 공익채널(6개 이상) 등 최소 17개 채널에 달하고 있음

〈표 V - 1〉 국내 유료방송 의무송신채널 현황(2008년 기준)

구 분			방송채널명(운영주체)
의무 전송	지상파방송	의무재송신 (2개)	KBS1, EBS
	유료방송 채널	공공채널 (3개)	국회방송, 한국정책방송, 방송대학TV
		종교채널 (3개 이상)	CBSTV, C3TV, CTS기독교TV, 불교TV, STS상생방송, CGNTV, 평화방송TV, GCN 중 3개 이상
		보도채널 (2개 이상)	YTN, MBN
		공익채널 (6개 분야 중 1개 분야당 최소 1개 이상)	- 시청자 참여 및 사회적 소수 이익대변(RTV, 복지TV) - 문화·예술(예술TV ARTE, 예당아트) - 과학기술 진흥(환경TV, 사이언스TV) - 저출산·고령화(실버TV, 육아방송) - 사회교육지원(일자리방송, EBS ENGLISH) - 공교육 보완(EBS플러스1, EBS 플러스2)
		지역채널(1개)	각 SO의 채널편성표에 지역채널로 표기된 채널
	합 계		최소 17개 채널

- 여기에, 비록 법적으로 의무송신채널은 아니지만 실질적으로 거의 모든 유료방송 플랫폼에서 송신되고 있는 채널이라고 할 수 있는 지상파채널 3개(KBS2, MBC, SBS), 홈쇼핑 채널 5개(GS홈쇼핑, CJ홈쇼핑, 현대홈쇼핑, 롯데홈쇼핑, 농수산홈쇼핑)를 포함하면 총 25개의 채널이 유료방송

플랫폼을 통해 제공되고 있음

□ 유료방송채널 의무송신제도 폐지의 필요성

- 유료방송 플랫폼 사업자에 대한 의무송신채널의 규정은 무엇보다도 유료방송 사업자의 채널 편성권을 과도하게 침해하고 있다는 비판에 직면해 있음(유익선, 이영주, 2001; 이영주, 송진, 채정화, 2006; 이영주, 2008)
 - 지상파방송 2개 채널(KBS1, EBS)과 공공채널 3개(KTV, OUN, 국회방송)를 제외한 나머지 채널에 대한 의무제공 규정은 유료방송 플랫폼의 채널편성권 제약, 공익채널 기준의 모호성과 자의성, 양질의 공익적인 콘텐츠의 제작과 편성에 부합하지 못하는 형식적 다원주의, 여타 일반PP채널과의 형평성 등의 논란으로 규제의 타당성 및 실효성 문제가 제기되고 있음
 - 한편, 2008년 7월 발표된 방송법시행령 개정안에서도 유료방송사업의 활성화화를 위한 규제완화 조치로서 케이블TV와 위성방송 사업자의 텔레비전 방송채널운용 수를 70개에서 50개로 완화할 것을 제시한 바 있는데, 이러한 규제완화의 추세에 발맞추어 최근 유료방송매체의 의무송신채널 규정 완화에 대한 재검토 역시 논의되고 있음
 - 특히, 공익성 방송분야 및 공익채널에 대한 비판으로 특정 채널 분야를 “공익적”이라고 지정하는 근거차제도 빈약하고 선정방식 자체에도 논란이 있어, 실제로 공익채널을 통한 “공익적 프로그램 영역”의 보호정책이 양질의 프로그램이 제작, 시청되도록 하는데 얼마나 효과적인지 미지수라는 비판과 아울러, 이처럼 실효성이 모호한 형식적 다원주의로 인해 의무송신되지 않는 일반PP들의 송출기회가 박탈되는 등 형평성에도 논란이 일고 있음
- 신규 종합편성채널과 보도전문채널의 의무송신 규정 역시 이러한 비판에서 완전히 자유롭지는 못함
 - 최근에는 의무재송신이 당연시되던 공영 지상파방송(KBS1, EBS)마저도 최근 채널 제공 대가를 요구하는 추세임
 - 특히 케이블 디지털화 추진에 따라 최소 제공 아날로그 채널수를 70개에

서 50개로 줄이려는 상황 하에서 과도한 의무송신정책의 유지는 현실적으로 어려울 뿐 아니라 명분도 희박하다고 할 수 있음

- 또한, 종합편성채널 및 보도전문채널을 의무적으로 송신해야 한다는 주장은 종합편성채널 및 보도전문채널이 공영방송이면서도 의무편성채널이 아닌 MBC 및 KBS2보다 한층 공익적인 채널이어야 한다는 논리로밖에는 귀결되지 않는데, 유료방송채널에게 지상파방송채널보다 높은 수준의 공익성 규제를 적용한다는 것은 합리적이지 못함

○ 또한, 종합편성채널 및 보도전문채널의 의무송신 규정은 사업진출에 대한 과열경쟁과 부실 사업자의 시장진입을 방조할 수 있음

- 의무송신제도로 인해 사업초기에 신규 채널의 안정적인 사업성을 인위적으로 보장해줌으로써 사업자의 투자능력과 객관적인 시장성과 분석에 입각한 사업계획에 기초하지 않은 부실 사업자가 시장에 진입하는 부작용을 낳을 수 있음

□ 유료방송채널 의무송신제도의 유지의 필요성

○ 하지만, 종합편성채널 및 보도전문채널에 대한 의무송신정책은 기존 정책의 일관성 유지, 지상파방송에 준하는 산업적, 사회문화적 파급효과, 그리고 사업성이 불투명한 종합편성채널 및 보도전문채널 사업의 안정적 사업개시(launching) 및 조기 활성화 기반을 제공한다는 차원에서 필요성 또한 존재함

- 의무송신되는 채널이 최소한으로 축소되어야 PP사업을 운영함에 있어 객관적인 현실인식에 기초한 사업계획 및 성실한 마케팅 전략으로 접근하려는 사업자에게 오히려 기회가 돌아갈 수 있게 될 것임
- 또한, 의무송신정책의 전면적인 폐지는 신규 종합편성채널과 보도전문채널의 초기 안착을 통한 유료방송산업의 활성화라는 도입취지에 어긋날 수 있음
- 아울러, 종래 의무송신정책의 취지인 시장에서 생존하기 힘든 공공성이 강한 PP들에 대한 지원을 없애는 것이므로, 유료방송에서의 다양성과 공

익성 실현에 부정적인 영향을 줄 수 있음

다. 대기업 진입규제

□ 대기업 진입규제 유지의 필요성

- 현행 방송법의 보도전문채널 및 종합편성채널에 대한 1인 지분제한(30%)과 자산규모 10조원 이상의 대기업 참여 금지조항은 대규모 자본이 지상파 방송에 버금가는 영향력을 갖는 종합편성채널이나 보도전문채널을 소유함으로써 예견될 수 있는 부정적인 영향력에 대한 우려에서 유지되어야 한다고 주장함
 - 상업주의적 속성을 갖는 대자본의 방송사업 진출로 인해 시청률 지상주의가 더욱 팽배해질 것이고, 그에 따라 선정성, 폭력성 등이 심화되는 방송 프로그램의 상업화가 가속화될 것이라는 우려임
 - 또한, 대기업이 방송 프로그램을 제작, 편성, 유통함에 따라 자사의 상품이나 이미지를 홍보하는 등의 기업이익 옹호가 방송에서 두드러지게 될 것이라는 우려임
 - 자본권력과 언론권력이 결합함으로써 인해 자사 및 계열사 기업에 유리한 여론을 형성하고, 불리한 사건이나 여론에 대해서는 축소 보도하는 등의 여론의 왜곡 가능성이 높아질 수 있다는 우려임

□ 대기업 진입규제 완화의 필요성

- 국내 유료방송산업의 경쟁력 강화와 콘텐츠 산업의 발전이라는 측면에서 종합편성채널과 보도전문채널은 막대한 초기 투자자본이 필요하고, 양질의 콘텐츠를 지속적으로 제작해야 하기 때문에 대규모의 자본력을 갖춘 대기업의 진입은 불가피하다는 주장임
 - 이러한 주장에 따르면, 급변하는 방송환경의 변화를 반영하지 못한 채 엄격한 사전 구조규제를 규정하고 있는 현행 방송법의 대기업 진입규제는 방송사업자의 규모의 경제 실현을 근본적으로 억제하고 있다고 주장함

- 특히, 한미 FTA 체결을 계기로 방송시장의 개방이 본격적으로 이루어지게 될 것을 전망하면, 우리나라 방송시장도 국제적인 수준의 시장 경쟁력을 갖출 수 있는 대규모 자본의 방송시장 진입이 필요하다는 주장임
- 또한, 대기업의 방송진출로 인한 여론의 왜곡 등의 사회문화적 영향력에 대해서도 방송환경의 변화로 신규 방송매체가 지속적으로 등장하고 있으며, 인터넷을 통한 쌍방향 의견교환이 활발해진 최근의 미디어 상황을 고려할 때 대기업에 의한 여론독점이나 왜곡 가능성은 과거에 비해 매우 낮아지고 있다고 주장함
- 지상파방송, 케이블TV, 위성방송 외에 지상파DMB, 위성DMB, IPTV 등의 신규 방송매체는 물론, 인터넷을 통한 실시간 및 선택적 뉴스 이용의 미디어 이용환경의 변화로 시청자들의 채널 및 프로그램에 대한 선택권이 확대되고 있어 과거의 일방향적 방송의 개념 또한 양방향 및 주문형 방송의 개념으로 변화하고 있음
- 한편, 현행 방송법상의 대기업 참여제한의 기준인 자산규모 10조원의 규제 근거에 합리성이 결여되어있다고 주장함
- 과거, 자산규모 3조원이하라는 기준은 2000년 당시에 공정거래법 상 자산총액 기준 30위까지를 지정한 '대규모 기업집단' 제도를 방송법 시행령상 대기업 기준으로 원용하였으나, 동 제도가 2002년에 폐지됨에 따라 대기업 기준을 새롭게 변경하는 과정에서 나온 것임
- 당시 방송법은 지상파 방송, 종합편성PP, 보도전문PP를 소유할 수 없는 대기업 기준으로 공정거래법상의 총출제와 상출제를 삼고자 하였는데, 2002년 당시 총출제 기준은 자산규모 5조원이상, 상출제 기준은 자산규모 2조원 이상이었으므로, 총출제 기준에 따라 방송위는 자산규모 5조원 이상으로 설정하려 했으나 공정거래위원회는 총출제가 기준으로 적합하지 않다고 반대하였으며, 이에 방송위는 상출제 기준을 5조원으로 변경해서 적용코자 했으나 특정 홈쇼핑업체가 반발했고 다른 홈쇼핑업체들과의 형평성을 피하기 위해 이 기준을 3조원으로 낮춘 데서 기인함
- 따라서 지상파 방송과 종합편성채널, 보도전문채널을 소유할 수 있는 대

기업 기준은 흡소핑업체들의 입장을 고려해 자의적으로 결정된 것으로
공정거래법의 기준조차 제대로 준수하지 않은 것임

- 비록, 2008년 12월 방송법시행령 개정을 통해 대기업 진입금지의 기준을
3조원에서 10조원으로 상향조정하였지만, 10조원 이하의 기업이 그 이상
의 기업에 비해 더욱 도덕적이고 덜 권력적이라고 볼 근거도 없는 등 합
리성 결여의 문제는 여전히 지속되고 있음

라. 신문사 진입규제

□ 신문사 진입규제 유지의 필요성

- 신문사의 종합편성채널과 보도전문채널의 전면적인 진입규제를 찬성하는
입장은 이미 한국사회에서 신문매체를 통해 언론권력화된 신문사가 방송
사업에 진출함으로써 우려되는 여론 지배력 전이 방지를 위해 현행 규제조
항의 유지가 필요하다고 주장함
- 특히, 신문사가 보도기능을 갖춘 종합편성채널과 보도전문채널에 진출하
는 것에 대한 보다 실질적인 반대이유는 흔히 보수언론으로 대표되는 특
정 신문사들의 여론 지배력과 정치적 편향성에 대한 사회적 우려에서 비
롯되고 있음
- 또한, 현재 국내의 주요 일간신문사들이 유료방송채널 사업에 다수 진출하
고 있는 상황하에서 신문사의 경영위기 타개를 위해 종합편성채널과 보도
전문채널에 진입하여야 한다는 주장은 허구에 불과하다고 비판함
- 즉, 종합편성채널과 보도전문채널을 제외한 일반PP에 대한 신문사의 시
장진입이 가능함에도 불구하고, 보도기능을 갖춘 종합편성채널이나 보도
전문채널에 진입하려고 하는 신문사의 전략은 신문매체를 통해 형성한
여론 지배력을 방송시장에 전이함으로써 사회, 정치적 영향력을 확대하
려고 하는 시도에 불과하다는 것임

〈표 V - 2〉 국내 신문사의 PP 진출 현황

신문사	채널명	비고
중앙일보사	Q채널, J Golf, 카툰네트워크	교양, 골프, 만화전문 채널
조선일보	Business &	경제정보전문채널
헤럴드미디어	동아TV	여성전문채널
한국일보	석세스 TV	경제정보전문채널
이데일리	토마토TV, 이데일리TV	경제정보전문채널
한겨레신문	FSTV	낚시전문채널
매일경제신문	매일경제TV(MBN)	보도전문채널
한국경제신문	한국경제TV	경제정보전문채널
머니투데이	MCN	영화전문채널
서울경제	무협TV	무협영화채널

자료: 김영주(2008). p.13에서 재인용 및 재구성

□ 신문사 진입규제 완화의 필요성

- 신문사의 종합편성채널 및 보도전문채널의 진입을 찬성하는 입장은 방송 통신 융합시대 다매체 다채널 시대의 진전으로 과거의 지상파방송과 신문에만 의존하던 뉴스이용 패턴이 유료채널과 인터넷, IPTV 등으로 점차 다양화되어감에 따라 소수의 뉴스채널이 사회적 의견이나 여론을 지배할 수 있다는 논리는 설득력을 잃어가고 있다고 주장함
 - 과거 막강한 영향력을 미쳤던 지상파방송의 뉴스마저도 시청점유율이나 영향력의 측면에서 지속적으로 하락해가고 있는 것이 세계적 추세임
- 또한, 국내에서도 이미 많은 신문사가 종합편성채널과 보도전문채널을 제외한 유료채널 사업에 참여하고 있는 상황에서 신문사가 보유하고 있는 보도의 전문성과 노하우를 방송사업에 접목하여 OSMU(One Source Multi-Use)의 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 하는 것이 산업적으로도, 사회문화적으로도 바람직하다는 견해임(문재완, 2008)
 - 뉴스 취재에 경쟁력이 있는 신문사가 방송에 진출함으로써 오히려 방송 보도영역의 경쟁을 활성화시키고 뉴스의 질을 향상시킬 수 있음
 - 신문사를 소유한 방송사가 지역뉴스/공적 이슈를 다룬 프로그램을 50%

이상 더 많이 방영하며, 속보, 심층 기사, 정치적 해설 기사 등을 다각도로 제공하고 있다는 연구결과도 존재함(Spavins et al., 2002)

- 한편, 국내 신문법에서도 방송사의 신문사업 참여는 허용되는 반면, 방송법에서 신문사의 종합편성채널과 보도전문채널에 대한 사업참여를 전면금지하는 것은 규제의 형평성에 어긋나며, 해외 국가들의 신문과 방송의 교차소유 규제현황을 살펴봐도, 이를 전면적으로 금지하는 나라는 찾아볼 수 없다고 주장함

〈표 V-3〉 해외 주요 국가의 이종 미디어간 결합 규제현황

국가	규제방식
미국	○ 신문, 유료방송플랫폼(위성, 케이블SO, IPTV 등), PP 간 결합 제한 없음 ○ 신문, 지상파 방송 간 결합 허용 - 단, 동일시장(지역) 내 신문, 지상파 TV 방송사 간의 결합 금지(1975년제정, 1975년 이전 결합은 예외적으로 인정) - FCC는 2003년과 2007년 두 번에 걸쳐 동일지역 내 신문과 방송의 결합을 허용하는 규제완화 정책을 추진한 바 있으나 무산됨
일본	○ 신문, 유료방송플랫폼(위성, 케이블SO, IPTV 등), PP 간 결합 제한 없음 ○ 신문, 지상파 방송 간 결합 허용 - 단, 동일지역 내 신문/라디오/텔레비전의 동시 소유 금지
프랑스	○ 신문, 유료방송플랫폼(위성, 케이블SO, IPTV 등), PP 간 결합 제한 없음 ○ 신문, 지상파 방송 간 결합 허용 - 단, two out of three rule에 의거하여 가시청 범위 400만 명 이상의 지상파 TV, 가청취 범위 3,000만 명 이상의 지상파 라디오, 전국지로서 시장점유율 20% 이상의 종합일간지에 해당하면 지상파TV, 지상파라디오, 신문을 모두 소유할 수 없음
영국	○ 신문, 유료방송플랫폼(위성, 케이블SO, IPTV 등), PP 간 결합 제한 없음 ○ 신문, 지상파 방송 간 결합 허용 - 단, 시장점유율 20% 이상의 전국 일간지는 Channel 3 전국면허 취득 및 지분의 20%이상 소유 금지 - 동시에 Channel 3 면허보유자는 시장점유율 20% 이상의 전국 일간지 지분 20% 이상 소유금지
독일	○ 신문, 지상파 방송(TV, Radio), 유료 플랫폼(위성, 케이블SO, IPTV 등), PP 간의 결합 제한 없음 - 단, 한 사업자가 소유한 모든 채널(플랫폼 제외)의 시청률 제한(30%)

자료: 성숙희(2008), 성육제(2007), 박주연(2008) 및 정보통신정책연구원(2009)에서 재구성

- 최근 국내에서 논란 중인 신문방송 겸영규제 완화의 반대논거로 제시되고 있는 해외 주요국가의 교차소유 규제의 사례들은 신문사의 지상파방송 진입에 대한 규제이지, 유료방송 채널사업에 대한 규제가 아니라는 것임
- 따라서, 신문사의 종합편성채널과 보도전문채널 사업에의 진출은 경쟁력 있는 미디어 전문기업 육성을 위해서도 필요하며, 여론 지배력에 대한 사회적 우려는 사후적 내용규제를 통해서 해결할 수 있다고 주장함
- 일간신문사의 방송사업 참여에 따른 여론 독점 또는 이념적 편파성이 우려 될 경우, 이는 사업자들의 사업 참여 기회 자체를 가로막는 사전 구조 규제에 의해서가 아니라, 방송심의, 방송평가, 재허가 심사 등 프로그램의 공정성, 객관성, 책임성을 강화하기 위한 엄정한 사후 규제를 통해 차단하는 것이 보다 타당한 접근이라는 것임

마. 신규 종합편성채널 및 보도전문채널의 불투명한 사업성

□ 종합편성채널의 불투명한 사업성

- 최근의 경기불황을 고려에 두지 않더라도 제한된 전체 방송시장의 크기(가입자당 수입과 미디어 광고 시장), 제작비 부담 등 여러 현실 변수들을 종합적으로 고려할 때 종합편성채널의 사업성은 불투명한 상황임
- 종합편성채널은 흔히 지상파에 버금가는 파급력을 지닌 채널로 간주되지만, 종합편성채널이 지상파에 버금가는 성공을 거둘 수 있을지는 최우선적으로 기존 지상파에 비견할 만한 콘텐츠를 제작할 능력과 의지를 갖춘 사업자가 등장할 수 있는가 여부에 달려 있음
- 지상파 방송사의 프로그램 제작비용이 연간 약 2~3천 억 수준임을 감안할 때, 막대한 자본력을 갖춘 대기업이 아닐 경우 이에 준하는 프로그램 제작비를 투자할 수 없고, 최소한 3~5년 간 감수해야 할 적자를 버틸 수 없을 것임
- 보다 심각한 문제는 경쟁력 확보 차원에서 막대한 제작비를 투입한다고 해서 과연 후발 유료방송 채널이 종래 지상파에 버금가는 채널인지도 및 경

쟁력, 시청률을 확보할 수 있겠는가 하는 점임

- 현재 유료방송 채널에서 가장 인기를 끄는 채널들인 지상파방송3사 계열 PP, 투니버스, 챔프, OCN, 채널 CGV 등도 1%의 시청률을 확보하기 어려운 실정임

〈표 V-4〉 국내 케이블TV 채널 시청률 및 점유율 순위(2008년 12월)

순위	채널명	시청률	점유율
1	MBC드라마넷	1.211	7.87
2	SBS드라마플러스	0.964	6.27
3	Tooniverse	0.953	6.20
4	KBS DRAMA	0.937	6.09
5	Champ	0.613	3.98
6	YTN	0.534	3.47
7	OCN	0.524	3.41
8	채널 CGV	0.499	3.24
9	E-channel	0.468	3.04
10	MBC every1	0.457	2.97
11	tvN	0.435	2.83
12	XTM	0.412	2.68
13	SUPER ACTION	0.412	2.67
14	MBC ESPN	0.398	2.58
15	JEI재능TV	0.353	2.30
16	Dramax	0.336	2.18
17	KBS JOY	0.323	2.10
18	MBN	0.318	2.06
19	FOX채널	0.287	1.87
20	코미디TV	0.283	1.84

자료: TNS 미디어코리아(2008)

- 더욱이, 지상파 방송사들 역시 지속적으로 시청률이 매년 감소해가고 있는 추세임을 고려할 때, 다수의 경쟁적인 유료방송사업자들에 의해 수십 여개의 다양한 채널이 제공되는 다채널 상황에서 높은 시청률을 기대하는 것은 더 이상 가능한 목표가 아니라는 판단도 가능함

- 실제로, 종합편성채널과 유사(보도프로그램 제외)한 혼합편성장르를 지향하는 tvN 채널을 소유하고 있는 (주)씨제이티브이엔의 경우 당기순손실이 2006년 109억원, 2007년 123억으로 적자규모가 증가하고 있는 실정임
- 사업자의 입장에서 종합편성채널의 승인을 지상파 허가에 버금가는 특권이나 이권사업 쟁탈전으로 간주하는 것은 잘못임을 인식할 필요가 있음
- 비용은 막대한 반면 수익성은 불투명하기 때문에 종합편성채널 사업에 대해 타당하고 신중한 계획없이 시작할 경우, 2~3년 이내에 비용 감당이 불가능하고 바로 부실화될 수 있음

□ 보도전문채널의 불투명한 사업성

○ 비관론

- 보도는 시장의 수요보다 공급의 욕구가 더 많은 특수한 시장으로 보도전문 내지 유사 보도전문채널이 늘어날 경우 공동부실화의 가능성이 매우 높음
- 보도전문채널에 진입해도 새로운 시장 수요를 창출하기보다는 기존 보도전문채널 시장을 나누어 갖게 될 가능성이 크고, 기존 보도전문채널이 확보하고 있는 선발주자의 장벽이 높아 사업성이 밝지 않을 것으로 판단됨

○ 낙관론

- 보도전문채널은 종합편성채널보다는 진입에 따른 초기 투자비용이 상대적으로 적고 신문사·통신사들의 입장에서 뉴스 콘텐츠 제작에 따른 시너지 효과를 극대화할 수 있어 현실적으로 가장 사업적 가능성이 큰 방송진출형태가 될 수 있음

〈표 V-5〉 YTN과 MBN의 당기순손익 추이

(단위: 백만원)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
YTN	-29,056	-46,070	-38,312	5,614	1,024	-641	-6,005	2,073	1,440	1,297	7,402	9,297
MBN	360	269	416	1,706	3,781	-4,012	2,848	921	1,754	2,791	5,231	5,790

자료: 금융감독원 전자공시시스템

2. 종합편성 및 보도전문채널 도입의 정책기조 정립

가. 방송의 공공성과 산업성의 조화

- 방송 규제정책의 목표는 방송의 공공성과 산업성을 동시에 달성해야 함
 - 방송 미디어는 단순히 산업적 차원으로만 접근하기에는 한 사회의 문화, 지식정보 생산, 그리고 커뮤니케이션과 밀접히 관련되어 방대한 사회문화적 외부효과(externality)를 창출하는 사회문화적 기구로서의 특성을 지님
 - 하지만 동시에 방송 미디어는 현실적 존립 차원에서 다양한 첨단 디지털 콘텐츠 및 네트워크 기술과 결합되어 막대한 경제적 고부가 가치를 창출하는 산업 영역으로서의 특성을 지님
 - 이러한 방송 미디어의 본질적인 양면성에 따라 규제정책에서도 사회문화적 차원과 산업적 정책이 동시에 중요하게 부각됨
- 바로 이점이 방송 규제정책에 있어서 흔히 공익론이라고도 하는 사회문화적 규제정책 패러다임과 산업론으로 통칭되는 산업적 규제정책 패러다임이 동시에 병존하며 일정한 경쟁적 균형관계를 형성해 온 이유임
 - 방송 규제정책을 둘러싼 대립의 근간에는 시장의 형성, 경제적 부가가치의 창출을 중시하는 산업 규제정책 패러다임과 방송 미디어의 사회문화적, 커뮤니케이션적 역할을 강조하는 사회문화적 규제정책 패러다임 간의 입장차이가 깔려있음
 - 양 패러다임의 차이는 미디어들이 지향해야 하는 중심적 가치와 목표 및 구체적인 하위이념들, 이러한 가치 실현의 방법론, 미디어 기업/자본에 대한 인식에 대한 차이 등으로 연장됨
- 따라서, 방송 규제정책의 본질은 사회문화적 패러다임과 산업 정책 패러다임 중 어느 한쪽으로 과도하게 쏠리지 않고 조화와 균형을 이루게끔 조절하는 것임
 - 이러한 패러다임간의 갈등을 부정적이고 소모적인 과정으로 바라보는 것은 잘못된 인식으로 사회문화적 측면을 과도하게 강조하면 미디어의 존립

조건이자 부가가치 창출의 토대가 되는 사업적 측면, 역으로 산업정책 쪽에 지나친 무게가 실리다 보면 이러한 미디어의 사회문화적 및 커뮤니케이션적 역할이 간과될 우려가 있음

- 해외 주요 국가들도 각국의 고유한 역사 및 사회문화적 상황 속에서 나름대로의 방식으로 이러한 양 이념간의 견제와 균형을 유지하여 왔음
 - 그럼에도 불구하고, 전반적으로 많은 국가들의 방송 정책에서 전통적으로 사회문화적 패러다임이 대세를 이루어오다가 최근 들어 산업 패러다임의 중요성이 강조되는 것이 일반적인 경향임
 - 특히 1990년대 이후 새로운 공영방송 이념으로 제기되고 있는 “신질서하의 공영방송,” 또는 “경쟁력 있는 공영성” 이념은 이러한 양 패러다임간의 조화를 강조하는 시각을 보여 주고 있음

나. 사전적 시장규제의 최소화와 사후적 행위규제의 강화

- 종래 우리나라의 방송 규제정책은 이러한 사회문화적 패러다임과 산업적 패러다임간의 균형을 견제와 균형을 달성하는데 그다지 성공적이지 못했음
 - 방송 공익성의 요체라고 할 수 있는 공정경쟁 및 방송 서비스에 대한 사후적 행위규제는 모호한 편성기준, 부실한 심의제도, 형식적인 방송평가 및 재허가제도 등 매우 느슨한 형태로 유지되어왔음
 - 반면, 대표적인 사전적 규제라고 할 수 있는 주요 방송(지상파, 종합편성 및 보도전문채널)에 대한 신문사, 3조원 이상 대기업의 소유 및 겸영금지 등의 엄격한 시장구조 규제로 산업적 경쟁력과 효율성 달성에 어려움을 겪어왔음
 - 즉, 산업론 패러다임과 사회문화적 패러다임이 각각 강조하는 효율성과 공공성의 두 마리 토끼를 모두 놓치고 있는 상황
- 따라서 사전적 구조 규제를 최소화하여 경쟁력과 효율성을 극대화하면서 사회문화적 목표가 중시되는 실질적인 방송내용에 대해 실효성 있는 행위 규제를 엄격히 시행하여 방송의 사회문화적 책무와 공공성을 극대화시켜

나가는 것이 타당한 규제정책 방향이라 할 수 있음

- 이것이 산업론과 공영론을 조화롭게 추구하는 경쟁력 있는 공영성 이념에 부합하며, 산업적 경쟁력위에 공공성을 극대화시키는 방법임
- 또한, 공익성이 요구되는 영역과 경쟁력/시장성이 요구되는 영역을 각각의 특성에 맞게 균형 있게 발전시키는 게 필요
- 공익성이 요구되는 영역이 상업주의에 과도하게 매몰되거나, 역으로 경쟁력/효율성이 요구되는 영역이 과도하게 규제되는 것은 바람직하지 않음

3. 종합편성채널 및 보도전문채널 도입의 정책목표 수립

① PP산업의 경쟁력 강화를 통한 유료 방송산업의 활성화

- 종합편성채널 및 보도전문채널에 대한 진입규제 완화를 통해 대규모 자본 및 보도콘텐츠 제작의 전문성을 갖춘 경쟁력 있는 사업자를 유입함으로써 유료 방송산업의 성장 도모
- 유료 방송산업의 활성화를 통해 지상파방송 중심의 국내 방송시장에 경쟁 환경을 조성함으로써 전체 방송산업의 발전을 도모

② 양질의 다양한 방송콘텐츠 제공 및 보도의 다양성 제고를 통한 이용자 복지 증진

- 신규 종합편성채널을 통해 양질의 다양한 프로그램을 제공함으로써 이용자의 선택권 및 만족도 증진
- 신규 보도전문채널을 통해 보도프로그램의 양적, 질적 제고를 통해 사회적 의견 및 여론의 다양성 증진

4. 결 론

- 본 연구는 최근 국내 유료방송 산업의 활성화와 경쟁력 강화를 위한 방안으로 제기되고 있는 신규 종합편성채널과 보도전문채널의 도입 논의에 즈음하여 그 필요성을 살펴보고, 이와 관련하여 최근 논란이 되는 정책적 고려사항을 논의하기 위한 연구목적 하에 다음의 사항들을 검토하였음
 - 국내 유료방송 PP산업의 시장동향 및 규제현황 조사 및 문제점 분석
 - 해외 주요국 유료방송 PP의 시장동향 및 규제현황 분석
 - 종합편성채널 및 보도전문채널 도입 관련 기존 논의 검토
 - 종합편성채널 및 보도전문채널 도입의 산업적, 사회문화적 필요성 검토
 - 종합편성채널 및 보도전문채널 도입 시 정책적 고려사항 검토
- 무엇보다도 먼저, 국내 유료방송 시장에서 가장 문제라고 할 수 있는 부분은 방송영상산업의 가치사슬 단계에서 고부가가치 콘텐츠의 제작과 편성을 담당하고 있는 PP시장의 경쟁력 약화라고 할 수 있음
 - 국내 유료PP 산업은 지상파방송의 콘텐츠 영향력과 저가 유료방송 시장의 고착화로 인한 수입구조의 취약성으로 인해 양질의 콘텐츠 제작 및 편성을 위한 투자에 적극적이지 못한 나머지 콘텐츠의 부실과 채널 인지도의 약화를 가져오고, 이는 다시 저조한 영업실적과 이로 인한 낮은 제작비 투자 등으로 채널 경쟁력을 저하시키는 악순환 구조를 거듭하고 있음
 - 여기에, 현행 방송법상 종합편성채널이나 보도전문채널과 같은 경쟁력 있는 사업에 대한 소유 및 겸영제한 규제는 방송영상 콘텐츠 산업발전에 필수적인 대규모 자본과 전문성을 갖춘 사업자의 진입을 제한함으로써 PP산업의 선순환 발전구조를 형성하는데 한계로 작용하고 있음
- 본 연구에서 검토한 해외 주요 국가들의 경우에는 유료방송 PP산업에 대한 소유 및 겸영제한과 같은 시장구조적 규제는 존재하지 않으며, 방송의 공공성 확보와 시청자 보호를 위한 최소한의 내용규제 및 특정 정치집단, 종교집단, 반사회집단에 대한 자격요건만을 갖추고 있음

- 따라서, 이들 국가들에서 유료방송의 콘텐츠 제작과 편성을 담당하는 PP 산업은 대규모 자본과 콘텐츠 제작의 전문성을 갖춘 사업자의 자유로운 진입으로 규모의 경제 및 범위의 경제를 실현하고, 이를 통해 디지털 시대 고부가가치 방송영상 산업의 선순환 발전구조를 형성하는데 선도적인 역할을 하고 있음
- 이에, 본 연구도 국내 유료방송 산업의 leading PP로서 종합편성채널과 보도전문채널의 도입은 콘텐츠 산업의 활성화를 통한 산업적 파급효과는 물론, 양질의 다양한 콘텐츠 제공으로 방송의 공익성 및 시청자 복지 증진에도 기여할 것으로 전망됨
- 유료방송 PP시장에서의 경쟁력 있는 사업자의 출현으로 지상파방송과는 콘텐츠 제작의 측면에서, 유료방송 플랫폼과는 콘텐츠 유통의 측면에서 상호 경쟁함으로써 국내 전체 방송시장에 경쟁환경을 조성하여 디지털 방송 통신 융합시대 국내 방송영상 산업의 경쟁력을 강화하는데 일조할 것으로 전망됨
- 하지만, 경쟁력 있는 신규 유료방송 PP의 도입을 위해서는 현행 국내 방송법상의 종합편성채널과 보도전문채널의 소유 및 겸영제한 등 제반 규정에 대한 면밀한 검토가 필요함
- 그 이유는 현행 방송법상 종합편성채널과 보도전문채널에 대한 소유 및 겸영제한 규제가 신규 채널 도입의 정책적 목표인 유료방송 산업의 활성화를 위한 경쟁력 있는 사업자의 시장진입을 제한하고 있기 때문임
- 반면, 지상파방송에 비견되는 신규 채널사업에 대한 대기업과 언론사의 시장진출로 인한 방송의 상업화와 여론 지배력 강화 등의 사회적 우려 또한 제기되고 있기 때문임
- 무엇보다도 먼저, 최근 가장 논란이 되고 있는 자산총액 10조원 이상의 대기업과 일간신문사의 종합편성채널과 보도전문채널에 대한 진입금지 규제의 타당성 및 규제완화의 필요성에 대한 검토가 필요함
- 이를 위해 본 연구에서도 살펴보았듯이, 대기업과 일간신문사의 진입규제 완화에 대한 찬반론이 첨예하게 대립하고 있는 현재의 상황에서 신규 채널

을 도입하고자 하는 정책목표가 무엇인지에 대한 사회적 논의가 먼저 선행되어야 한다고 생각함

- 아울러, 정책목표를 설정함에 있어서는 급변하는 글로벌 방송환경의 변화의 패러다임에 기반한 방송의 산업성과 공공성의 조화라는 대원칙하에 진행되어야 함
- 이를 토대로, 정책목표의 실현과 방송의 산업성 및 공공성을 조화롭게 담보할 수 있는 타당한 규제 완화 및 유지의 기준을 도출해야 할 것임
- 신규 종합편성채널과 보도전문채널의 유료방송 플랫폼 의무전송과 관련하여 찬반론이 존재하는데, 신규 채널을 통한 유료방송 산업의 경쟁력 강화라는 정책목표와 의무전송에 따른 부작용(인위적인 사업성 보장 및 일반 PP와의 형평성)을 균형적으로 고려하여 의무전송제도의 한시적 유지를 검토해 볼 수 있음
- 한편, 본 연구에서도 살펴보았듯이 유료 종합편성채널과 무료 지상파방송채널 간에는 편성규제, 광고규제 및 기타 규제(표 Ⅲ-12, Ⅲ-13, Ⅲ-14 참조)에 있어 차등한 조항들(국내제작 및 외주제작 프로그램 편성비율, 각종 광고 관련 규제, 방송발전기금 납부여부, 1일 방송시간 등)이 존재하는데 매체별 특성과 매체 간 경쟁여부를 고려한 세부적인 개선방안이 마련되어야 할 것임
- 또한, 위의 사항에 대한 개선방안 마련시에는 종합편성채널과 지상파방송채널 간의 경쟁관계는 물론, 종합편성채널과 일반 전문편성채널과의 경쟁관계를 모두 고려하여 신규 채널의 도입으로 인한 기존 방송사업자에 대한 역차별적 요소는 없는지 면밀히 검토해야 할 것임
- 그밖에, 종합편성채널 및 보도전문채널의 사업자 승인과 관련한 승인 사업자 수, 사업자 선정방식, 승인가격 및 절차, 승인시기 등에 대해서도 향후 광범위한 사회적 논의를 거쳐 타당하고 적절한 방식을 마련해야 할 것임

참 고 문 헌

- 권호영(2003), 유료방송 수신료 시장 정상화 방안. 유료방송 시장 활성화를 위한 정책과 방안. 한국방송학회 세미나 발표문
- 권호영·오정호(2005), 케이블TV 10년의 산업적/정책적 평가.
- 김신동(2007), 종합편성채널의 역할과 방향. 한국언론학회 “종합편성채널 도입, 어떻게 할 것인가?” 세미나 발표문
- 김영옥(2008), 신문법 개정 방안: 교차소유와 복수소유를 중심으로. 미디어 인사이드, 통권3호, 한국언론재단, 2~33.
- 김영주(2008), 신문의 방송 진출: 가능성과 사업성. 미디어 인사이드, 통권2호, 한국언론재단, 2~41.
- 김지현(2007), 佛 해외방송 채널들, 단일 조직내 통합논의. 해외방송정보, 2007년 10월
- 디지털타임스(2008. 10. 23), SO, PP에 수신료 비율 20%로 강요.
http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2008102402010251693002
- 문재완(2008), 방송의 소유규제 완화 추진방안, 정보통신정책연구원 “방송규제 완화 방안 및 효과” 세미나 발표문.
- 박주연(2008), 신문·방송의 교차소유 정책: 해외 사례와 그 시사점. 미디어 인사이드, 통권2호, 한국언론재단, 42~91.
- 방송위원회, 방송산업 실태조사 보고서. 각년도.
- 방송위원회(2005), 보도전문편성채널의 운용 및 편성범위에 관한 정책방안 마련을 위한 공청회. 자료집.
- _____ (2005), 방송채널사용사업(PP) 활성화 방안 마련을 위한 전문가 토론회. 자료집.
- _____ (2006), 종합편성채널 제도 개선방안 연구.
- 방송통신위원회(2008. 9) 방송법 시행령 일부개정령안 공청회 자료.

정보통신정책연구원(2008a), 2008년 방송산업 실태조사 보고서.
 _____(2008b), 방송콘텐츠산업 실태조사.
 _____(2009), 방송규제완화의 경제적 효과분석. KISDI 이슈리포트,
 09-01.

성숙희(2008), 융합환경에 대응하는 해외 주요국의 방송 소유규제 방법론 분석.
 한국방송영상산업진흥원, KBI포커스.

성욱제(2009), 프랑스 미디어 개혁의 방향과 시사점. 정보통신정책연구원. KISDI
 이슈리포트.
 _____(2007), 방송법상의 소유제한 규정 개선방안 연구. 방송위원회.

유의선 · 이영주(2001), 의무전송규정에 대한 법적해석과 그 타당성 분석. 한국언
 론학보 45(4), 353-388.

이영주(2008), 종합편성채널과 보도전문채널 사업자 구도와 주요 쟁점. 정보통신
 정책연구원 “종합편성 및 보도채널 사업자 구도 워크숍” 세미나 발표문.

이영주 · 송진 · 채정화(2006), 공익성 방송 분야의 의무전송규정에 관한 타당성
 고찰. 한국언론학보, 50(2), 148-261

조소영(2007), 우리나라 미디어 소유관련 법제에 관한 분석. 세계의 언론법제. 21
 호. 한국언론재단.

최영재(2008), 새 정부의 미디어정책과 뉴스전문 채널의 위상 변화. 한국언론정
 보학회 “다매체 다채널 시대 뉴스전문 채널의 새로운 위상과 역할” 토론회
 발표문.

한국언론재단(2008), 2008 언론 수용자 의식조사.

황 근(2007), 종합편성채널 도입의 타당성 검토, 한국언론학회 “종합편성채널 도
 입, 어떻게 할 것인가?” 세미나 발표문

TNS 미디어코리아(2008), 케이블 채널시청률 및 점유율 순위(2008년 12월)

FCC. Annual Report: Assessment of the Status of Competition in the Market
 for the Delivery of Video Programming 각년도

National Cable & Telecommunication Association(2008), 2008 Industry Overview.

Mermigas, D. (2008), Do the Math: Broadcast, Cable Network Parity Play.
Mediapost News, 2008. 9. 24일자.

http://www.mediapost.com/publications/?fa=Articles.printFriendly&art__aid=91293

SNL Kagan(2008), Economics of Basic Cable Networks.

Spavins, T.C., Denison, L., Roberts, S., Frenette, J. (2002), The measurement of local television news and public affairs programs. Washington, DC: Federal Communications Commission.

Ofcom(2008), Television Licensable Content Services: Guidance notes for licence applicants

_____(2007), Pay TV market overview: Annex 8 to pay TV market investigation consultation

The State of the New Media 2008(2008), Annual Report on American Journalism.
<http://www.stateofthenewsmedia.org/2008/>

방송통신위원회 정책 2008-09

보도전문채널 및 종합편성채널 제도연구

발 행 일 2008년 12월 (비매품)

발 행 인 최 시 중

발 행 처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회

대표전화: 02-750-1114

E-mail: webmaster@kcc.go.kr

Homepage: www.kcc.go.kr

인 쇄 처 (주)서 등
