

## 종합편성채널 도입의 타당성 검토

황 근(신문대학교 언론광고학부 교수)

### 1. 머리말

21세기로 들어서면서 그야말로 우리 방송시장은 급속히 다채널시대로 돌입하고 있다. 2001년 출범한 위성방송을 시작으로, 급성장한 케이블 TV, 위성과 지상파 DMB, 그리고 도입 방식을 놓고 갈등이 벌어지고 있는 IPTV에 이르기까지 그야말로 본격적인 경쟁 플랫폼시대를 맞이하고 있다. 여기에 인터넷을 통한 각종 유사 TV서비스들까지 함께 생각하면 이제는 더 이상 전통적인 방송개념이나 영역을 가지고 방송서비스들을 규제하기는 힘들어 보이기까지 한다.

이렇게 다플랫폼 시대에 들어서면서 지난 30년 넘게 지상파방송사들이 독점해 왔던 방송시장을 케이블TV, 위성방송과 같은 다채널매체들이 분점해가는 양상을 보이고 있다. 더구나 2005년에 위성DMB, 지상파DMB와 같은 모바일 방송플랫폼이 도입되면서 이제 방송은 고정형 공동 시청서비스가 아닌 이동형, 개인형 서비스로 급속히 확장되고 있다. 여기에 지금 기간통신사업자들을 중심으로 시도되고 있는 IPTV를 비롯한 융합형 플랫폼이 방송시장에 진입하게 된다면 우리 방송시장은 급속히 분화되면서 경쟁이 더욱 심화될 것이다. 실제로 2006년도 미국 NAB에서는 모바일TV와 IPTV에 주목하면서 이들 매체들이 방송시장에 진입하게 될 경우에 나타날 전망에 초점이 맞추어졌다.

이러한 다매체 다채널 방송시대가 도래하게 될 경우, 이론적으로는 시청자 선택의 기회가 증대되고 새로운 방송 영상 콘텐츠들이 활성화될 것이라는 기대가 가능하다. 하지만 지금까지 여러 다매체들의 도입결과에서 나타났듯이 그러한 효과가 나타날지는 여전히 의문이다. 케이블TV의 시장점유율이 50%(2005년을 기준으로 SO 18.3%, PP 36.2%, 방송위원회 실태조사자료)를 넘는 것으로 나타나고 있지만, 이 같은 외형적 성장으로 얻어진 수익이 방송영상콘텐츠에 재투자되는 선순환구조가 형성되었다고 보기는 어렵다. 여전히 저가 티어링을 중심으로 한 저가 유료방송 시장이 고착화되면서, 새로운 신규 방송콘텐츠에 대한 투자는 더욱 열악해지고 있는 상태다<sup>1)</sup>. 이

1) TV가 , 가  
 2005 2006 (6 ) 가 가  
 가 가 , , 가 가 가

러한 낮은 수신료의 고착화는 PP에게 선순환되어야 할 재원을 고갈시켜 프로그램의 빈곤으로 이어지는 악순환의 고리를 형성하고 있다.

그 결과 2003년 이후 최대의 호황을 누리고 있는 케이블TV SO들과는 대조적으로 PP들의 현실은 그렇게 밝아 보이지 않는다. 그나마 tvN과 같은 일부 MPP들이 그동안 확보된 채널인지도와 재원을 바탕으로 시청률을 제고하기 위한 독자적인 콘텐츠 개발에 주력하기 시작하였지만, 여전히 열악한 PP시장 구조로 인해 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다.

때문에 기존 PP들과 마찬가지로 이들 독자적인 PP 채널들도 신규 프로그램을 통해 수신료 수익을 증대시키기 보다는 광고수익을 늘려 이익을 보전하지 않을 수 없는 상황이다. 하지만 낮은 채널 인지도와 분화된 시청률로 인해 개별 PP의 광고수익 확보에는 한계가 있어 보인다. 그러므로 케이블TV를 비롯한 다채널 유료방송을 도입해 방송영상콘텐츠를 활성화시킨다는 목표 자체가 무색해지고 있는 상황이다<sup>2)</sup>.

이러한 상황에서 영상콘텐츠산업 활성화를 위한 다양한 정책 방안들이 제기되어 왔다. 한때 문화관광부에서 추진했던 ‘외주전문채널’도 그 한 사례라 할 수 있다. ‘외주전문채널’ 이외에도 다양한 의견과 주장들이 있었지만 그다지 실효성을 기대하기 어려운 상황이었다. 이러한 배경에서 2005년도 이후에 방송위원회를 비롯한 여러 분야에서 종합편성PP를 도입하자는 의견이 나오기 시작하였다(2006).

신규 종합 편성 PP를 승인하자는 방안이 제기되는 이유는 지금까지 추진되어 왔던 방송영상 산업 활성화 방안들이 대부분 단기적이고 일회적인 지원정책 위주로 방송영상제작을 구조적으로 활성화하는데 큰 효과를 기대할 수 없다는 판단에 근거하고 있다. 답보상태에 빠져있는 다채널 방송 시청자들의 시장수요를 창출해 안정된 플랫폼을 구축하고 이를 바탕으로 방송영상제작 산업을 활성화시키겠다는 것이다. 다채널TV 역시 지상파 방송채널들처럼 시청자들에게 확실히 각인된 채널이 요구된다는 논리다. 한마디로 지금과 같이 열악한 콘텐츠를 가지고 제한된 시청자들의 대상으로 하는 전문편성채널들만 가지고는 지상파방송과 경쟁할 수 있는 채널브랜드를 확보할 수 없다는 인식이다. 그 방안으로 시청자들에게 인식될 수 있는 <종합편성PP>를 추진하자는 것이다. 작년 초 방송위원회가 이 방안을 발표한 이후, 현재 여러 사업자들이 다양한 목적에서 종합편성

2) DMB TU 가 가  
1995 가  
10 가  
가 가  
가 (competitive detent) 가

must carry, program access, program diversity, localism  
(David J. Atkin, Tuen-Yu Lau & Carolyn A. Lin,(2006),Jonathan E. Nuechterlein & Ohilip J. Weiser(2005), 1-30, 357-384 )

PP를 추진하거나 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그렇다면 종합편성PP 도입이 왜 이 시점에서 필요한가, 그리고 도입목표는 무엇인가에 대한 보다 면밀한 검토가 필요할 것이다.

## 2. 종합 편성 PP 도입 배경

그동안 종합편성 PP를 허용해야 한다는 주장은 여러 형태로 다양한 이유에서 제기되어 왔다. 특히 최근 디지털방송 시대에 들어서고 방송영상콘텐츠가 방송사업의 핵심 변수로 부각되면서, 현행 PP제도의 근본적인 개선이 필요하다는 주장과 함께 더욱 힘을 받고 있는 것 같다. 거기에는 지상파방송 독과점을 완화하기 위한 목적에서부터 지역방송의 활성화, 신규 뉴미디어 방송매체의 안정적 시장 진입 등 다양한 논리들이 함께 거론되고 있다. 그러므로 종합편성PP를 도입·허용할 것인지의 여부와 구체적인 도입방안을 모색하기 위해서는 지금까지 종합PP 도입 필요성을 제기한 여러 주장들의 배경을 우선 검토해 볼 필요가 있다.

### 1) 열악한 유료 방송시장의 개선

최근 방송시장 특히 다채널 TV 유료방송시장이 급성장 한 것만은 분명하다. <표-1>에서 보는 바와 같이, 외형적으로는 케이블TV가 주도하는 유료방송시장이 전체 방송시장의 70%에 이르고 있다. 그렇지만 유료방송시장이 외형적인 시장점유율 수치와는 달리 내면적으로는 여전히 열악한 시장이라는 점이 문제인 것이다.<sup>3)</sup> 특히 주목해야 할 부분은 종합유선방송 전환정책에 의해 줄어든 중계유선방송가입가구가 줄어들고 있음에도 불구하고, 계속적으로 기본형가구는 도리어 줄고 있다는 점이다. 이는 우리 유료방송시장이 여전히 구조적으로는 취약한 시장이라는 점을 보여 주는 것이라 할 수 있다.

지난 10년간 이렇게 유료방송시장이 열악해지게 된 원인으로는 1) 저가 티어링 2) 불법방송 3) 지상파방송의 시장지배 4) MPP와 MSP의 불공정 경쟁 5) 유료방송 가외수입 의존 6) 인터넷 부가서비스 번들링 등이 지적되어 왔다(황근, 2005 참조). 물론 이러한 현상들은 치열한 유료방송시장에서 경쟁에 대처하기 위한 사업자들의 전략이라고 할 수도 있다.

현재 불법방송과 같은 원인들은 많이 개선된 것도 사실이다. 그렇지만 아직도 불합리한 규제체계로 인해 근본적인 해결이 이뤄지지 않고 있다.

3) 1000가 (2005) 80%가 ~3000가 가 가 TV 가

TV 가

	1997.12	1998.12	1999.12	2000.12	2001.12	2002.6	2003.6	2004.6	2005.12	2006.4
가	14,502,079	14,193,543	15,173,729	15,442,700	15,720,668	16,080,111	16,489,115	16,987,702	17,857,511	18,022,619
가 가	2,529,782	1,002,866	1,955,889	3,086,267	5,844,118	6,911,000	9,401,606	12,103,577	11,972,951	12,083,052
- 가	825,075	829,403	878,622	932,526	905,376	1,270,000	874,554	1,957,691	978,558	852,924
- 가			916,176	1,955,319	4,708,641	5,344,000	8,091,978	9,766,364	10,783,047	11,014,389
- 가	1,704,707	173,463	161,091	198,422	230,101	297,000	435,074	379,522	211,346	215,739
가 가	6,331,442	7,005,000	6,523,490	6,905,719	5,062,055	4,523,000	2,322,846	1,179,051	300,966	296,589

<표-1> 우리나라의 방송시장 변화 추이

※ 방송위원회 (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 방송산업실태조사) 자료 재구성

저가 유료방송시장은 방송수익의 재투자를 통해 프로그램을 재생산하는 동력원을 원천적으로 고갈시키고 있다. 때문에 우리 방송시장은 모든 매체들이 지상파방송 재활용 프로그램과 같은 제한된 콘텐츠를 가지고 질적 경쟁이 아닌 가격 경쟁을 벌이고 있는 상황이다. 콘텐츠를 통한 시청자 확보경쟁이 아니라 제한된 콘텐츠를 가지고 광고수익이나 부가서비스와 같은 다른 수익 창출을 극대화하기 위해 가입자유치경쟁을 벌이는 저가 과열 경쟁시장이라고 할 수 있다. 한마디로 제공할 수 있는 콘텐츠가 절대 부족한 상태에서 다양한 플랫폼 혹은 매체 간 경쟁이 가열되면서 가격 차별화 전략만 가열되고 있는 상황이다. 그중에서도 특히 2001년 중계유선 방송 전환 이후 공식적으로 허용되어 온 저가 티어링 제도는 이러한 가격경쟁을 더욱 심화시키고 있다. 더군다나 최근 들어서는 IPTV 도입을 추진하고 있는 통신사업자와의 경쟁을 의식한 케이블TV SO들의 번들링 서비스는 저가시장을 더욱 심화시키고 있다. 이는 케이블SO들이 주력 프로그램 수급을 저비용 지상파 프로그램 재활용에 의존할 수밖에 없게 만드는 원인이 되고 있다. 대안적인 콘텐츠 개발이 이루어지지 않으면서 가격경쟁으로 인한 서비스 질 저하 현상만 이어지고 있는 것이다.<sup>4)</sup>

이렇게 덤핑경쟁이 가능한 이유는 지상파방송이라고 하는, 우리 방송시장에서 절대 구매력을 가진 채널상품에 대한 저가 혹은 무임승차가 허용되고 있기 때문이다.<sup>5)</sup> 지상파방송 재전송이라는 의무규정이 해당 플랫폼사업자의 경쟁력으로 나타나는 역설적인 현상의 주 원인이 되고 있다.

4) 가 가, , 67%가  
" " ( 2005 ) . " PP " 가

5) 가 2005 7 SO 10 1  
PP SO

여기에 지금은 크게 줄어들었다고는 하지만 아직도 사실상 법외 영역에 존재하고 있는 중계유선 방송사의 불법방송이 묵과되고 있는 부분도 시장 황폐화의 또 다른 원인이라 할 수 있다.

2) 지상파 독과점 전이 현상

지금 우리 유료방송시장을 위협하는 또 다른 요소는 지상파방송의 독점력이 그대로 전이되고 있다는 점이다. 이는 지상파방송의 절대적 시장지배구조, 유료방송의 프로그램 무임승차 현상 등이 복합적으로 결합되어 나타나는 현상이다. <표-2>에서와 같이, 지난 몇 년간 지상파방송 3사는 자신들이 가진 동원자원 즉, 자금, 인력, 브랜드가치를 이용해 신규 PP사업에 무차별 진출해 왔다. 여기서 문제는 이러한 채널들이 대부분 공영방송에 걸맞지 않은 오락 채널들이라는데 있다.

<표-2> 지상파방송PP사업 진출 현황(2005)

			PP	(%)		( )	( )
KBS	Sky KBS Sport	Sky KBS 2	( )	e-KBS (52.31)	100%	1,314,052 (18.0%)	(2001.4.9) Sky KBS Green (2003.6.10)
	Sky KBS Drama						
	KBS Korea		KBS	-	-		(2001.4.9)
MBC	MBC ESPN	가 MBC 3	MBC-ESPN ( )	MBC (40)	100%	745,744 (10.2%)	(2 PP)
			MBC	(65.2)			
	MBC		( )MBC	MBC (64.98)			
	MBCMovies					(2002.11.23)	
SBS	SBS TV	3	( )	SBS	51%	696,811 (9.6%)	2000 7
	SBS		( )	SBS	37.6%		200 3
	( )SBS ( )		-	100%	(2 PP)		
	SBS		( )	SBS (100)	-		
EBS	EBS Plus1						
	EBS Plus2						

\* 케이블 TV협회(2003) 보고서 및 방송위원회 방송산업실태조사(2006) 참조

2000년 이전까지만 해도 지상파방송사들의 사업다각화는 기업 내부화 전략에 의한 것이 아니었다. 때문에 대부분 지상파방송계열 PP들이(특히 KBS와 MBC) 적자에 허덕였지만, 2001년 이

후에는 매출액과 광고매출액 모두에서 PP시장을 적지 않게 점유해 가고 있는 상태다. 2006년의 경우, 계열 PP를 포함한 지상파방송 3사의 총 매출액은 2조7566억원으로 방송서비스 전체 매출액의 37.8%에 달하고 있다. 전체적으로 지상파방송 3사의 시장점유율은 2003년 41.6%이래 조금씩 줄어들고 있지만, 계열 PP를 통해서 줄어든 시장을 보전하면서 여전히 가장 지배적인 위치를 고수하고 있는 것으로 나타났다.

외형 매출액보다 더 주시해 봐야할 큰 문제는 순이익이다. <표-3>에서 보는 바와 같이, 지상파방송 계열 PP들의 매출액은 전체 PP시장의 11% 수준에 불과하다. 하지만 순이익은 2004년에 이미 45%를 넘고 있다. 더 심각한 문제는 2005년 들어 지상파계열 PP의 순이익이 전체 PP 순이익의 74.62%를 차지하고 있을 정도로 급증하였다는 것이다. 순수익 총액으로도 2004년도 4,050만원에서 31억원으로 급신장했다. 이에 비해 비지상파 PP들의 경우를 보면 순수익은 2004년 4,943만원에서 105억으로 급신장했지만 전체 PP시장 순이익에서 차지하는 비율은 2004년 54.97%에서 2005년 25.38%로 급격히 줄어들고 있다.

이는 전체 PP시장이 급성장하고 있음에도 불구하고, 내부적으로 지상파계열 PP들이 비지상파 계열 PP들과는 경쟁이 되지 않을 정도로 시장에서 우위를 보이고 있어 PP사업 자체가 양극화되고 있음을 의미한다. 즉, 다채널 방송 플랫폼들이 양적으로 질적으로 성장하고 있음에도 불구하고, 신규 방송프로그램이나 콘텐츠 육성에는 실패하고 있다고 평가할 수 있다. 물론 이러한 양극화 현상은 지상파계열 PP들이 모기업의 프로그램을 저가 혹은 무료로 사용하면서 강력한 프로그램 경쟁력을 가지고 유료방송시장 전체를 지배하고 있음을 극명하게 보여준다.

이러한 지상파방송의 유료 방송시장 무차별진입과 시장 지배는 우리 방송이 가진 제도적 결함 때문에 나타나는 현상이기는 하지만, 결과적으로는 유료방송시장에서의 불공정경쟁을 더욱 심화시키는 원인이 될 수밖에 없다. 흔히 독과점에 의한 불공정경쟁은 특정 사업자의 시장지배력 혹은 독점력(monopoly power)이 월등할 경우에 나타난다. 흔히 독점력을 발생하는 원인으로서는, 첫째, 규모경제효과(economies of scale)로서 흔히 ① 우월하고 전문화된 생산기술 ② 우수한 인재확보를 통한 경영능력과 마케팅 능력 ③ 자금의 동원능력 등을 활용하여 발생하는 효과를 들 수 있다. 이어 둘째, 희소자원의 독점적 소유에 의한 독점력 그리고 셋째, 특허나 상표권 등을 통해 확보된 독점력, 마지막으로 넷째, 허가를 통해 획득된 독점적 지위 등을 들 수 있다(최병선, 2003).

지상파방송사들이 다른 PP들에 비해 기술, 인적 자원, 자금력 등에서 절대 우위를 차지하고 있는 상황이기 때문에 이들의 유료방송 진입은 절대 용이할 수밖에 없다. 특히 지상파방송계열 PP들은 지상파방송 로고를 채널 명으로 그대로 사용하여 상표권에 의한 독점력까지 행사할 수 있다. 실제로 지상파방송 계열의 드라마, 스포츠채널 등이 시청률 상위권을 차지하고 이익도 많이 내는 이유는 바로 동원자원과 상표권에 의한 독점력이 함께 작용하면서 나타난 효과라 할 수 있다. 이 때문에 지상파방송은 제작-편성-송출은 독점하면서 실질적으로 우리 방송시장을 80% 가까이

점유하고 있어, 프로그램의 양적·질적인 측면은 물론이고 자본, 기술, 인력 등 모든 분야에서 다른 매체의 경쟁을 허용하지 않는 것이다. 결국 지금과 같은 상황에서 어떤 매체 혹은 채널이라도 지상파방송과 경쟁하기는 사실상 불가능하다. 물론 일부 MPP들이 경쟁력 있는 영화 혹은 오락채널 등을 통해 나름대로 채널인지도를 높이기도 하고, X-ports처럼 절대 강력한 콘텐츠를 통해 지상파방송과 일시적으로 경쟁을 할 수 있겠지만, 지속적으로 경쟁상대가 될 수 없는 것이 사실이다.

		2004	2005	2004	2005
MBC	MBC	20,162	22,623	1,034	561,938
	MBC	8,832	12,036	510	1,520,374
	MBC	35,386	46,304	13,122	17,605,158
		64,380	80,963	14,666	1,968,740
SBS	SBS	23,198	31,872	4,706	6,263,629
	SBS	23,418	38,732	10,008	14,371,425
	SBS	15,816	17,394	2,766	4,030,339
		62,432	87,998	17,480	23,665,393
KBS	KBS	30,491	37,394	8,359	5,408,272
	PP	157,303 (11.96%)	206,355 (12.69%)	40,505 (45.03%)	31,042,405 (74.62%)
	PP	1,157,348 (88.04%)	1,418,606 (87.30%)	49,430 (54.97%)	10,557,729 (25.38%)

<표-3> 2004년·2005년 지상파방송 3사 계열PP의 시장 점유율(홈쇼핑 제외)

\* 단위 : 천원

특히 이러한 지상파방송 PP의 독과점현상은 저가 티어링 채널에서 강하게 나타난다. 기본/국민형과 같은 중계유선방송 전환가입자 수준의 패키지들의 경우, 평균 15개 내외의 PP 가운데 6개 정도가 지상파계열 PP로서 송출 채널 전체의 1/3이상이 넘는다. 실제로 전국 대부분의 SO에서 지상파 방송 4사의 등록PP는 모든 기본 패키지에 포함되어 있으며, 지상파방송 채널이 16개<sup>6)</sup>이상 되는 경우도 적지 않다.

결국 이같은 유료방송시장에서의 지상파방송 독점력 전이현상은 결국 일반 PP들에게 돌아가야 할 몫을 크게 줄어들게 만들고 있다. 이로 인해 PP의 협상력은 더욱 약화되고 입지는 더욱 어려워 질 수에 없다. 도입 초기, 다채널 시대에 들어서면 누적적자가 해소되고 이익이 발생할 것으

6) EBS PP

로 전망됐던 기존 PP들의 상황은 더욱 악화되고 있는 상황이다.

이러한 지상파방송의 강력한 독점력과 유료방송으로의 독과점 전이현상 배경에는 다양한 시청자들의 시청충성도를 확보하고 있는 종합편성이 결정적으로 작용하고 있다고 할 수 있다. 대부분의 전문편성 PP들이 단일 프로그램에 의한 소위 <일시적 시청(ad-hoc viewing)> 형태의 편성을 취하는 반면, 종합편성형태의 지상파방송 채널들은 시청자들에게 각인된 편성스케줄에 의해 습관적이고 지속적인 시청행위를 유도할 수 있기 때문이다. 이는 일반 시청자들의 종합편성채널에 대한 선호 조사에서도 나타나고 있다. 7)

### 3) 지상파 재전송 정책과 신규사업자 안정적 시장 진입 실패

2005년 초 본격적인 방송통신융합시대를 여는 상징적 매체로 요란스럽게 출범했던 위성멀티미디어방송(satellite digital multimedia broadcasting) 지상파재전송 정책결정과정에서 위성방송 스카이라이프(skylife) 출범 때 제기되었던 갈등이 거의 그대로 재현되고 있다. 이는 위성방송 출범 이후 3년간 디지털이냐 방송통신융합이냐 하면서 방송환경은 급속히 변화했음에도 불구하고 방송구도와 정책은 여전히 아날로그 시대를 벗어나지 못하고 있음을 보여 주는 것이라 할 수 있다. 그러면서 동시에 지상파방송 이동수신해소라는 명목으로 상업성과는 거리가 먼 지상파DMB가 도입되면서, 위성DMB와 지상파DMB 모두 어려움에 봉착하고 있는 것을 볼 수 있다.

논리적으로는 지난 몇 년간 이해당사자들 간의 수많은 논쟁과 협상을 통해 의견 차이가 크게 줄어들었고, 위성방송과 달리 위성DMB는 지역방송사들에게 치명적인 타격을 주지 않을 것이라는 공감대가 어느 정도 형성되었다. 때문에 처음에는 skylife의 권역별 재전송이 타결되면서 위성DMB의 조건부 재송신이 가능할 것으로 전망되기도 했다. 그렇지만 지상파방송사 특히 지역방송사들의 강력한 저항에 지상파방송 재전송은 해결의 실마리를 찾는데 어려움을 겪었다.

지상파 재전송은 신규 경쟁 미디어들의 시장진입을 견제하는 수단으로 전락되면서 방송정책 전반에 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 더 나아가 방송사업자들의 폐쇄적인 독점영역 고수를 위한 지상파방송사들에게 부메랑 효과(Boomerang Effect)로 나타나고 있다. 정상적인 방송서비스 형태로는 방송영역에 진입하기 힘들다는 점을 인식한 통신사업자들이 사실상 방송서비스를 제공하기 위해 시도하고 있는 것이다.8) 그러나 지금 한창 논의되고 있는 인터넷전용망을 통한 고화질 디

7) (45.4%) (25.6%)가 가 가 (2005 )

8) 2005 가 IPTV 가 TV 가

지털 IPTV의 파괴력 역시 기술 그 자체에 있다기보다는 지상파동시재전송과 같은 콘텐츠에 달려 있다고 할 수 있다. 즉, 지상파재전송 채널과 같은 강력한 유인 채널이 없을 경우에 비록 별도 권역이 없는 IPTV 서비스가 중앙의 키스태이션에 기대어 생존해 온 지역방송사들 그리고 케이블 TV SO와 경쟁하기는 쉽지 않을 것이다.

이 같은 현실적 장애가 계속된다면 우리 방송시장은 더욱 왜곡될 것으로 전망된다. 기존 지역 방송사업자들과 여기에 배타적으로 수직 결합되어 있는 케이블TV SO들은 폐쇄적인 시장고수에 전념하게 될 것이고, 신규 융합형서비스들은 방송과 시청자들에게 밀착되지 않은 상태에서 재전송획득에 사업 성패를 의존하는 난맥상이 계속될 것이다. 이는 궁극적으로 방송시장을 더욱 황폐하게 만들 수도 있음을 의미한다. 신규 플랫폼 도입에도 불구하고 방송영상콘텐츠산업 유인효과를 거의 발휘하지 못하게 되는 것이다. 때문에 지상파방송사들이 생산해 내는 방송영상콘텐츠를 공유하면서 동시에 각각의 매체들이 각각의 고유 콘텐츠를 개발·육성해 나가게 만드는 정책 패러다임이 필요한 상황이다.

위의 상황을 종합해 현재 우리 방송시장의 모습을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 신규사업자들은 독자적으로 차별화된 채널편성을 통해 시장에 진입하는게 아니라 지상파 재송신에 의존한 마케팅 전략에 전적으로 의존하고 있다.

둘째, KBS/MBC의 지역 네트워크들은 독자적인 지역 밀착형 방송이 아니라 중앙 키스태이션에 의존하고 있는 중계국 수준으로 고착화되고 있다.

셋째, 제한된 유료 다채널TV 시장의 협소함으로 인해 이 시장을 선점하고 있는 케이블 SO사업자들은 지상파방송과 연대해 신규사업자 진입에 대해 폐쇄적 자세를 고수하고 있다.

이 때문에 방송위원회는 ‘지역성 및 지역방송의 보전’, ‘위성가입자의 시청 편의성 및 선택권 확장’, ‘신규 방송사업자의 시장진입 조건 개선’이라는 상충된 정책목표들 사이에서 모든 정책결정과정에서 심각한 딜레마에 빠질 수 밖에 없다. 더 큰 문제는 세 목표들을 함께 해결할 수 있는 별다른 대안이 없다는 것이다. 즉 방송법 제78조의 ‘지역성 및 지역방송의 보전’이라는 형식적 목표가 다른 두 정책 목표를 본질적으로 억압하고 있는 상태에서, ‘지역방송의 지역성’은 크게 개선되지 않고 방송시장에서의 공정경쟁만 어렵게 만들고 있는 상황이다. 즉, 지상파방송 재전송 정책은 방송의 지역성도 구현하지 못하고 방송시장에서의 공정경쟁도 왜곡시키고 있다.

때문에 이러한 난맥상을 해결하는 돌파구로 이들 사업자들에게 종합편성채널(PP)을 승인하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 신규 프로그램 및 지역방송사들의 프로그램을 효율적으로 활용할 경우, “콘텐츠 차별화와 지역방송보호”라는 방송위원회의 채널정책 목표에도 부합될 수 있을 것이다. 즉, 신규 사업자들은 지상파재전송이 난맥상을 해결할 수 있는 대안으로<sup>9)</sup>, 지역방송사들은

지금과 같은 지역성 콘텐츠를 통한 자체 존립 근거를 마련하는 방안으로<sup>10)</sup>, PP영역에서는 자신들의 채널과 콘텐츠 인지도를 제고하고 PP 경쟁력을 강화하는 방안<sup>11)</sup>으로 종합편성이 모색될 필요가 있다.

이러한 종합편성 채널들은 다른 나라의 예에서 보듯이 신규미디어 도입 초기단계에서 수용자를 유인하는 핵심 콘텐츠 역할을 하게 될 수 있을 것이다<sup>12)</sup>. 물론 종합편성채널을 승인할 경우, 방송법시행령 제53조 규정에 의해 케이블TV사업자나 위성방송사업자에게 의무적으로 공급해야 하는 문제가 발생할 수 있고,<sup>13)</sup> 지상파방송 콘텐츠가 케이블TV나 위성을 통해 의무 전송됨으로써 지상파방송 독과점이 더욱 심화될 가능성도 있다. 그렇지만 뉴미디어 도입을 통한 새로운 콘텐츠 육성을 도모하려는 방송위원회 정책목표와 실제 시장에서 뉴미디어가 확산되기 위해 지상파 방송 콘텐츠를 활용하는 절충선 상에서 종합편성PP도입을 모색할 수도 있을 것이다.

### 3. 방송영상산업 활성화 정책에 대한 반성

종합편성 PP를 허용하는 가장 본질적인 목표는 다양한 형태의 방송영상콘텐츠를 활성화하는 데 있다. 그 이유는 케이블TV 등장 이후 지금까지 거의 10년 넘게 정부의 여러 부처가 각개전투 식으로 방송영상산업활성화를 추진해 왔지만, 솔직히 큰 성과를 거두지 못했기 때문이다. 현재 운영 중에 있는 융합추진위원회에서 초기 기구통합논의, IPTV 문제에 대한 별다른 대안을 마련하지 못한 상황에서 최근 논의는 디지털 콘텐츠 활성화 방안을 중심으로 이루어지고 있는 것 같다. 이는 다른 말로 하면, 그동안 우리나라의 방송영상 콘텐츠 육성정책이 많은 문제점을 가지고 있었다는 것을 의미한다. 여기서는 그동안 우리나라의 방송영상산업 육성정책의 문제점을 간단히 지적하고자 한다.

#### 1) 방송영상산업 육성정책의 혼선

- 9) 2004 TU , 가 TU
- 10) skylife가
- 11) 가 PP 가 가 , 가
- 12) 가 <multiplex effect>가
- ( ,2006).
- 13) 53 9 5

2000년 방송위원회 출범이후 각 부처들은 경쟁적으로 방송영상육성정책들은 내놓기 시작하였다. 이는 본격적으로 방송·통신융합이 시작되고 디지털화가 진행되면서 방송영상콘텐츠에 대한 수요가 급증한 데 원인이 있기도 하지만, 근본적으로는 방송법에서 방송영상산업에 대한 정책주체를 방송위원회와 문화관광부로 분리해 규정하고 있기 때문이다. 여기에 방송·통신융합이 본격화되고 디지털콘텐츠의 중요성이 커지면서 방송기술정책 주무부처인 정보통신부까지 디지털 콘텐츠 산업육성이라는 명목으로 이 분야에 대한 각종 육성정책들을 추진하고 있는 실정이다. 이는 우리 행정문화의 고질적 병폐인 행정부서의 ‘지대추구현상’ 과도 무관하지 않다<sup>14)</sup>.

가장 대표적인 경우가 2001년 방송위원회가 발표한 <방송영상산업 육성대책>과 문화관광부가 작성한 <디지털시대 방송영상산업진흥정책 추진전략>이다. 또한 거의 같은 시기에 정보통신부가 발표한 <디지털콘텐츠산업발전 종합계획> 역시 영상산업육성정책을 담고 있다. 또한 방송위원회는 이러한 방송영상정책 이외에도 2001년 말 <방송정책기획위원회 보고서>를 통해 방송영상산업육성안을 낸 바 있고, 역시 같은 시기에 재정경제부, 문화관광부, 산업자원부, 방송위원회가 공동으로 <문화산업 발전방안>이라는 계획을 발표한 바 있다. 한편 정보통신부는 2003년 2월 6일 <온라인 디지털콘텐츠산업발전 기본계획>을 발표한 바 있다. 그 이후에도 이전 계획들과 대동소이한 각종 육성정책들이 경쟁적으로 발표되었다.

## 2) 개별사업자에 대한 기능적 지원

<표-4>에서 보는 바와 같이, 방송위원회와 문화관광부에서 발표된 방송영상산업육성대책들을 살펴보면, 대책들은 대부분 제도적이고 구조적인 육성정책들이 아니라 개별사업자(혹은 사업자 전체)에 대한 직접적인 지원정책이 주를 이루고 있다. 물론 직접 육성정책이 전혀 효과가 없는 것은 아니지만, 장기적이고 안정적인 콘텐츠를 생산해내는 사업자를 구조적으로 육성하는 데는 실패한 것 같다. 도리어 사업자들의 단발성 자원조달정책 성격이 강하다 할 것이다. 특히 대부분의 지원정책들이 개별사업자에 대한 직접지원 방안들이라는 점은 이를 잘 보여주고 있다. 구체적으로 <표-4>에서 보면, 방송영상 인프라 구축과 독립제작사 육성 지원방안 중에 <방송영상투자조합 성립> 정도를 제외하고 모두 직접 지원정책들이다.

이에 대해 조은기(2002)는 개별사업자 위주의 직접지원이 야기할 수 있는 폐해들을 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째는 공공 영역에서의 정책이 민간 영역의 경쟁을 위축시킬 수 있다. 예컨대 민간사업자들에 의해 제작 센터가 건립돼 운영되고 있는데, 정부가 제작센터를 세워 무료로 이용하게 해 제작설비에 대한 민간투자를 위축시킬 수 있다. 둘째, 육성정책이라는 이름 아래 경쟁 없는 지원정책이 남발될 경우 육성정책의 목표인 산업적 자생력은 오히려 약화될 수 있다. 셋째, 시장원리에 바탕을 둔 육성정책이 막연한 지원정책보다 훨씬 효과적이다. 예를 들어 콘텐츠

14)

제작사업자에게 저리의 용자를 통한 제작자금을 지원하는 것보다 투자조합을 결성해 성공사례를 만들고 자연스럽게 민간자금 유입을 유도하는 정책이 더욱 바람직하다.

<표-4> 방송위원회와 문화관광부 방송영상산업육성대책 비교표

	* * SO * SO	* , 「 」 * 「 」
	* ( )	* (가 ) 「 」
	* * * * ( )	* * 「 」 * * 「 ( ) 」 (2002 )
	* ( ) * PD PD ( )	* 「 (Lab) 」 * PD
	* ( ) * * ( TV ) * * 가 * 「 」	* 「 」 * * * 「 」 * 가 * 「 」
	* * * ( ) * * * ( )	* * * * * *
	* SO, PP ( ) * TV * 가 * *	* ( ) * ( ) * * 「 」 (2002. 6 )
	* ( ) * ( )	* * * * 「 」 (2002. 6 )

넷째, 육성정책에도 경쟁은 도입되어야 하며, 산업이 아닌 개별적인 사업자에 대한 지원은 피해야 한다. 예를 들어 정부가 설립한 편집시설을 무료로 쓸 수 있는 권리는 사업자가 갖는 것이 아니라 경쟁을 통해 선정된 특정 프로그램이 갖는 방식이 바람직하다. 한마디로 효율적인 육성 정책은 시장에 대한 깊은 이해에서 출발해야 한다. 왜냐하면 방송콘텐츠 육성정책이라는 것은 방송콘텐츠시장이 정상적으로 작동하기 위한 보조수단이기 때문이다.

특히 방송사업자 구도와 관련해 정책적으로 직접 관여할 수 없는 문화관광부의 육성정책은 주로 개별사업자를 지원하는 점에 치중되어 있다<sup>15)</sup>. 따라서 방송영상산업 육성은 직접 지원이 아닌 시장을 역동성을 자극해 자연스럽게 경제적 수요를 창출하고 자본의 유입을 통해 활성화시키는 구조적 정책들에 의해 추진되어야 한다. 바로 이러한 수요를 창출할 수 있는 구조적 방안으로 종합편성 PP도입을 모색할 수도 있을 것이다.

### 3) 방송정책과 연계되지 않는 지원정책

방송영상정책은 본질적으로 방송정책의 하부정책이다. 그러므로 정책과 무관한 방송영상산업 육성책을 통한 정책효과를 기대하기 어렵다. 더구나 그동안 우리나라의 방송영상산업과 관련된 문제점들이 근본적으로는 왜곡된 방송구조 때문에 파생된 것이라는 점을 감안한다면, 영상산업 육성정책이 매체정책과 무관할 수 없을 것이다. 그러므로 방송구조를 변화시키거나 관련 법규제를 통한 구조적인 정책들이 가장 바람직하고 효율적인 방송영상산업 육성정책이라 할 수 있다.

그러나 방송위원회조차도 SO, PP 소유규제완화, 케이블TV 공정경쟁 및 통합유도, 외주제작 의무편성비율 확대, 외주제작비 쿠퍼제 도입과 같은 극히 제한된 매체정책에 머물고 있다. 이는 방송영상산업 활성화를 위해서는 개별 사업자 지원형태가 아니라 본질적인 방송구조 개선을 통한 정책이 필요하다는 것을 의미한다. 그러한 의미에서 방송법에 선언적으로만 규정되어 있는 종합편성PP를 활용하는 구조적인 방안을 모색해 보는 것도 한 방안이 될 것이다.

### 4) 외주제작제도의 문제점

외주제작에 대해서는 많은 논의들이 있었고 또 실행되어 왔지만 지금까지 성공적인 정책이었다고 보기는 어렵다. 일부에서는 국가개입정책의 실패와 외주제작비율과 같은 정책들이 본질적으로 잘못된 것이라고 지적하기도 한다. 실제 외형적인 증가에도 불구하고, 외주제작정책이 시청자 복지와 방송영상산업발전이라는 당초 의도했던 효과를 달성했다고 보기는 어렵다. 독립제작사 육

15) 가 , 2004 가

성정책들이 방송영상콘텐츠 진흥이라는 명분과는 달리 콘텐츠 제작영역 확대 및 재생산구조 형성에 큰 도움이 되지 못했다는 것이다 (김재영, 2002). 대부분의 독립제작사들은 여전히 영세성을 면치 못하고 있으며, 질적인 성장은 고사하고 ‘제작주체의 다원화’와는 반대의 길로 가고 있다는 지적이다.

더욱 심각한 문제는 독립제작사의 숫자는 크게 늘어났지만, 방송사 외주제작에 참여하는 사업자의 비율은 1997년 44% 이래 계속 줄어들어 1998년 30%, 1999년 21%, 2000년에는 15%에서 최근에는 그 이하로 대폭 줄어들었다는 점이다. 지금까지의 외주제작제도가 독립제작사 육성에도 기여하지 못했고 도리어 독립제작사 시장 내에 빈익빈부익부 현상만 야기했다는 것을 의미한다. 한마디로 외주정책은 독립제작사의 내실 있는 육성에 기초한 제작주체 다원화에 실패했으며 경쟁력 있는 방송영상프로그램을 생산해내지도 못했다는 평가다.

이러한 외주제작정책의 실패원인은 정책 자체에 있는 것이 아니라 주로 제작비 지원이나 제작 인프라 지원과 같은 개별사업자에 대한 직접지원 위주의 육성정책이었기 때문이다. 또한 방송영상산업의 가치사슬에서 병목현상을 보이고 있는 매체영역의 높은 벽을 돌파하기가 얼마나 어려운가는 잘 보여준다. 지금까지 독립제작사 육성책이 큰 효과를 발휘하지 못하고 있는 것은 매체정책과 연결되지 못한 기능적 지원정책과 지상파방송의 두꺼운 벽 때문이다. 결국 시청자들에게 안착될 수 있는 안정된 채널 확보 없이는 외주제작 정책의 성공은 기대하기 힘든 상황이다.

#### 4. 우리나라의 다채널TV 채널정책의 문제점

1995년 우리나라의 방송영상산업을 획기적으로 성장하게 할 것이라는 기대에서 출범한 케이블TV와 2001년 위성방송은 기본적으로 제공되는 채널이 모두 전문채널이어야 한다는 명분을 가지고 출발하였다. 그렇지만 이 정책이 케이블TV 실패의 근본원인이었다고 지적되기도 한다(류춘열, 김대호, 김은미, 2002). 초기 케이블TV 도입을 주장한 학자들은 케이블TV를 내로우 캐스팅(협송)으로 정의하였고, 당시 공보처의 방송 계획 역시 ‘전문편성방송’으로 운용하는 것을 원칙으로 하였다. 이는 당시에 국내에 인용된 외국의 케이블TV 채널들이 ESPN, CNN, HBO 등과 같은 전문채널들이었다는 점에서 잘 볼 수 있다.

그러나 선진국의 경우 대부분 케이블TV나 위성방송은 종합채널 위주로 발전해 왔다.<sup>16)</sup> 미국의 경우 TBS, Family, USA, LIFE, A&E 같은 초기 채널들은 지상파 방송과 유사한 종합편성 채널들이었다.<sup>17)</sup> 그 후 채널이 늘어나면서 분화된 전문채널들이 등장하게 된 것이다. 지금도 케이블TV와 위성방송의 주요 채널들은 종합편성채널들이다. 미국의 케이블TV는 우리나라의 중계

16) 가

17) TV , 1-99  
 . 100 가 , 200

유선방송처럼 지상파 재송신으로 시작해, 값싼 프로그램을 구입하여 여분의 채널에서 편성하는 것으로 발전하였다. 저가의 프로그램 편성을 통해 적은 시청률로도 충분한 수입을 올릴 수 있는 전략을 선택한 것이다. 그 후 장르 구분이 나타난 것은 기존의 케이블 채널과 차별화하기 위한 사업자들의 전략 때문이었다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 처음부터 적은 수의 특정 수용자를 대상으로 하는 전문채널 개념으로 출발하였다. 이는 열악한 우리시장 수요를 무시한 대표적인 실패사례라 할 수 있다. 지금도 미국이나 영국의 성공 채널들은 ESPN, HBO, CNN, Sky1, UK Gold 등과 같은 주로 다수의 보편적 시청자들을 대상으로 한 채널들이다. 때문에 종합채널과 분리해 별도의 전문채널을 규정하고 이를 엄격하게 규제하고 있는 우리 방송법은 콘텐츠 육성정책 차원에서 본다면 바람직한 정책이라고 보기 어렵다. 다채널TV에서 채널은 자연스럽게 전문화하고 특화되는 것이지, 법제도적으로 전문채널과 종합채널을 처음부터 구분하는 것은 논리적으로도 합당하다고 보기 어렵다.

권호영(2004)은 케이블TV 출범 이후 한국의 시청률 상위 10위 채널들을 이스트만(Eastman)이 제안한 기준을 가지고 <표-5>와 같이 분류한 바 있다. 그 내용을 살펴보면, 가장 두드러진 특성은 우리나라의 채널들이 주로 전문 채널형 집단에 포진하고 있다는 것이다. 콘텐츠 측면에서도 광범위한 시청자를 대상으로 하는 콘텐츠보다 특정 시청자 집단을 목표로 한 콘텐츠를 제공하는 채널들이 다수를 차지하고 있다.<sup>18)</sup> 즉, 넓은 시청자를 대상으로 제공하는 채널과 특정 시청자를 대상으로 하는 채널로 분류할 경우, 전자에는 영화, 드라마, 뉴스, 스포츠 채널이 포함되고, 후자에는 만화, 바둑, 음악 채널이 포함될 수 있을 것이다. 시기별로는 1997년에 특정 수요자를 대상으로 하는 채널이 4개였다가 2003년에는 2개로 줄어들었다. 반면에 광범위한 콘텐츠를 제공하는 채널은 거의 없는 상황이다. 이는 케이블TV 출범부터 종합채널을 엄격히 금지한 결과라고 할 수 있다. 그나마 출범 초기 현대방송만이 오락이라는 장르로 허가를 받아 종합오락을 지향하면서 드라마, 토크쇼, 영화 등을 편성하여 광범위한 콘텐츠를 제공한 채널이었다고 볼 수 있다. 최근에 종합오락을 지향하는 tvN과 같은 채널들이 광범위하게 보면 여기에 포함된다고 할 수 있다.

이러한 외국의 사례연구들에 비추어 볼 때, 우리나라의 유료 다채널 방송시장 활성화를 위해 종합편성 채널이 필요한 이유들을 개략적으로 제시해 보면 다음과 같은 것을 들 수 있을 것이다.

첫째, 기본적으로 종합편성채널을 key brand 혹은 key channel로 하여야 다채널 플랫폼 전체 이미지를 고양시키고, 마치 ‘tent polling’ 편성전략의 효과를 기할 수 있을 것이다.

둘째, 그나마 인기를 끌고 있는 영화나 애니메이션, 게임, 스포츠 등의 단일 채널들은 폭 넓은 시청자를 유인하는 데 한계가 있다. 보편적 시청자층 확보가 가능한 채널편성이 요구된다.

셋째, 단일 전문채널에 필요한 프로그램 공급이 쉽지 않고, 자칫 몇 개의 프로그램을 제외한 많은 프로그램들이 별 의미 없이 낭비될 가능성이 높다. 때문에 종합편성 채널이 전문채널들보다

18) 1993 ,11 20 .

는 프로그램 확보나 편성이 용이하며 다른 방송프로그램들을 부분적으로 재활용할 수 있다는 점에서 유리하다. 실제로 현재 부분 편성제도를 모든 채널들이 활동하고 있는 것은 전문편성의 한계를 보여주는 것이다.

<표-5> 우리나라의 PP편성 유형

1997			
		DCN, YTN, , KSTV,	, TV, KMTV, m.net
1999		(NTV)	
		DCN, YTN, KSTV, , MBN	, TV, KMTV, m.net
2001			
		OCN, MBC , MBC-ESPN, CGV, LG , YTN, TV	, TV,
2003			
		OCN, MBC , SBS ,KBS , YTN, , CGV, MBC-ESPN	,

※ 권호영(2004)에서 발췌

넷째, 우리나라 시청자들은 생활방식에서 한 지역 혹은 공간에서 모든 것을 해결하려고 하는 소위 ‘완벽주의 혹은 compactnism(?)’의 성향이 강하다. 실제 100여개의 다채널TV의 경우 시청자들의 채널이동에 있어 한계를 가지고 있어 종합편성 채널이 절대 유리한 상황이다. 현실적으로 지상파방송에 익숙한 시청자들에게 전문편성은 여전히 쉽게 와 닿지 않는 채널이다.

다섯째, 종합편성채널이 갖는 사회·정치적 위상효과도 무시할 수 없다. 실제 우리나라에서 종합편성은 뉴스가 포함된 편성이라고 할 수 있다. 때문에 종합편성은 단순히 내적 다양성 수준을 넘어서 채널의 사회적 위상효과가 작용할 수 있다.

한마디로 지금 같은 열악한 방송영상시장의 악순환 고리를 끊을 수 있는 가장 좋은 방법은 자본과 고품질 프로그램을 투입하는 것이다(윤송이,2001). 현재 지상파방송 사업자 이외의 규모를 갖춘 방송영상제작 사업자가 별로 없는 상황에서 새로운 안정된 유통창구를 만드는 것은 좋은 대체방안이 될 수 있다. 특히 종합 편성전략과 자본투입을 통해 유료방송시장 규모를 키우게 되면, 규모와 수익성을 갖춘 PP 활성화가 가능하게 될 것이다. 종합편성방송의 시장성이나 채널 호감도에 비추어 PP시장으로 새로운 재원을 충원할 수 있는 기회가 될 수도 있을 것이다.



## 1) 방송영상 콘텐츠 산업 활성화를 통한 유료방송 정상화

무엇보다 종합편성 PP를 도입의 가장 우선되는 정책목표는 유료방송의 정상화를 통한 방송영상산업의 활성화라는 점이다. 한마디로 유료방송 매체들이 기본적으로 가입자 수신료에 착근하게 만드는 것이다. 지금같이 무료 혹은 저가의 가입자를 양적으로 확대해 광고수입을 극대화하거나, 부가 번들링서비스, 인포머셜과 같은 비본질적 수입에 의존하는 한 유료방송 시장은 결코 정상화될 수 없다. 이러한 상황에서는 PP들이 제공하는 프로그램 서비스는 가입자를 극대화해 부대수입을 증대시키기 위한 도구적 수단으로 전략하게 될 것이기 때문이다.

이런 조건에서 분화된 채널을 통해 다양한 장르의 질 높은 프로그램을 제공할 동기가 부여되기 어렵고, 플랫폼 사업자의 수입이 콘텐츠 제작에 재투자되는 선순환구조가 형성될 수도 없다. 이러한 상황이 계속된다면 PP들은 광고수입을 위해 수신료 수입을 거의 포기하고 채널 런칭을 위한 출혈경쟁을 할 수 밖에 없을 것이다. 주요 MPP들이 수신료 배분비율에서 문제가 없는 스카이라이프를 포기하고, 케이블TV 저가 티어링 혹은 거의 무료인 SMATV나 중계유선 방송채널 송출전략으로 전환한 것은 그 한 예라 할 수 있다. 때문에 유료방송시장에서 창출된 수입이 프로그램 제작에 재투자되는 선순환이 거의 이루어지지 못하고, 값싼 외국 프로그램이나 지상파방송 프로그램들을 재활용하는 수준에 머물고 있다. 이는 지금의 유료방송시장이 외형적 성장에도 불구하고 내용적으로는 열악한 시장구조가 그대로 고착되어, 궁극적으로 방송콘텐츠 고갈현상을 경험하게 될 지도 모른다.

그러므로 종합편성 PP 도입에는 지금 같은 열악한 악순환구조의 유료방송시장을 정상화하는데 가장 우선적인 목표를 두어야 한다. 즉, 종합편성 PP가 유료방송채널이 독자적인 안정된 시청자를 확보하고, 주변 전문채널들에 대한 동반 시청을 유도함으로써 수익을 신장시켜 프로그램제작에 재투자하게 하는 것이다. 일종의 다채널 TV의 리딩 채널로서 역할을 기대하는 것이다.

그러나 문제는 이럴 경우 종합편성채널을 운영하는데 들어가는 막대한 초기비용과 새로운 프로그램 제작에 필요한 운영비용을 어떻게 할 것인가의 문제가 대두될 수밖에 없다. 그럴 경우에 자금력을 가진 MPP와 일반 독립 PP들 간의 불균형도 문제될 수 있다. 또한 대기업, 신문사와 같은 현행 방송법에 금지된 진입규제 역시 중요한 논쟁거리가 될 가능성도 있다.

## 2) 신규 및 열세 방송사업자의 활로 모색

최근 방송시장에서 경쟁이 심화되면서, 방송을 포함한 미디어 산업 전체분야에 있어서 소위 사양 산업 혹은 열세사업자들이 나타나고 있다. 예를 들면, 융합형 멀티미디어서비스의 등장으로 지역별 권역을 근간으로 할거해왔던 지상파방송사업자들의 위치는 급격히 취약해지고 있다. 더불어 후발 사업자로서 시장진입에 상당한 어려움을 겪고 있는 스카이라이프나 위성DMB 같은 플랫

품사업자들 역시 시장안착을 위해 종합편성PP를 부분적으로 모색한 바 있다. 실제로 이들 사업자들은 종합편성PP에 대한 강한 필요성을 역설해 왔다. 한편 MBC 지방계열사를 중심으로 종합편성PP 즉, 슈퍼스테이션이 모색되고 있고, 위성방송과 위성DMB 역시 지상파방송 재전송이 쉽지 않을 경우에 대비해 직영 종합편성PP를 전혀 무시할 수 없는 상황이다. 이러한 현실적인 열세 사업자의 활로를 위한 정책적 배려 차원도 전적으로 무시할 수 없을 것이다. 이는 종합편성PP가 단순히 시장에서의 자본력 문제가 아니라, 방송영상산업 활성화와 관련되어 있다는 점과도 연관되어 있다.

### 3) 프로그램 재활용을 통한 경쟁력 강화

멀티미디어시대를 맞이해 엄청난 재원을 필요로 하면서도 프로그램 재활용도는 크게 낮은 신문이나 통신사, 보도전문채널 등에 대한 고려도 필요할 것이다. 실제로 종합편성 PP에 가장 큰 관심을 표명하고 있는 사업자가 바로 뉴스의 재활용 즉, 다채구 효과를 극대화하기 위한 뉴스 전문채널들과 사영 산업으로 수익구조가 급격히 악화되고 있는 신문사통신사들이라고 할 수 있다. 물론 이들이 종합편성에 참여하게 될 경우, 여론 독점이라는 문제점을 유발할 수 있으므로 대단히 신중해야 한다. 그렇지만 다른 한편으로 뉴스산업의 경쟁력 강화와 프로그램 재활용을 위한 정책적 고려도 감안해야 할 것이다.

현실적으로 종합편성 PP를 모색하고 있는 많은 사업자들이 일부 자체 프로그램 제작 특히 뉴스제작에 필요한 엄청난 비용 때문에 주저하는 측면도 있다. 그러므로 신규 종합편성 PP사업자로 하여금 뉴스 프로그램을 부분적으로 아웃소싱하게 하는 방안도 모색할 수 있을 것이다.

### 4) 프로그램제작산업의 활성화

우리나라 방송 벨류 체인을 보면, 가장 열악한 분야는 프로그램을 직접 제작하는 독립제작사라 할 수 있다. 이들이 어려운 구조를 가지고 있는 이유는 여러 측면에서 설명 가능하지만, 기본적으로 우리의 열악한 방송시장 구조로 인해 안정된 중층적 창구가 보장되지 않고 있기 때문이다.<sup>21)</sup> 즉, 안정적으로 프로그램을 공급할 수 있는 플랫폼이 부재한 상태에서 프로그램 생산이 정상적으로 이루어질 수 없다. 특히 앞에서 언급한 바와 같이, 유료방송시장에서의 채널들이 주로 외화나 지상파방송 프로그램에 의존하면서 신규 프로그램을 제작 공급하는 사업자는 더욱 어려운 처지에 봉착해 있다. 그러므로 신규 종합편성PP는 기존의 프로그램을 활용하기 보다는 신규 프로

21) 가  
가 가 가 2 1  
가 가

그램을 제공해 지상파방송의 대안적 채널로 성장하게 해야 한다는 주장도 적지 않다. 그렇지만 신규 종합편성채널에서 제공되는 프로그램은 새롭게 제작된 프로그램들 위주로 편성되어야 한다는 의견이 시청자나 전문가 모두에게 높은 것이 사실이다. 때문에 일반 PP와의 수급공조를 위한 제작기반 구축, 윈도우 효과 극대화를 위한 국내 방송채널사용사업자 및 독립제작사 프로그램 일정 비율 편성의무화, 공정거래의무 부과 등이 신중하게 모색되어야 할 것이다.

### < 참 고 문 헌 >

- 권호영(2004). PP의 경영전략 II. 커뮤니케이션북스,
- 김재영, 이재호(2002), “외주정책과 방송산업 육성 : 독립제작사의 활성화와 시청자 복지 증진을 중심으로,” 한국언론학회 주최 <외주정책 10년의 평가와 전망> 세미나 발제문.
- 류춘열, 김대호, 김은미(2002). “디지털 다채널환경에서 전문채널에 관한 평가 ‘ 한국방송학보. 통권 16-1. pp. 200-233.
- 문화관광부(2001). 디지털시대 방송영상산업진흥정책 추진전략, 2001. 6.
- 방송위원회(2006a) 방송채널사업(PP) 활성화방안, 2006. 1.17.
- 방송위원회(2006b). 2006년 방송산업실태조사 보고서.
- 방송위원회(2005). 종합편성PP 도입 필요성 연구를 위한 조사 결과 보고서.
- 방송위원회(2001a). 방송산업 진흥대책, 2001.11.
- 방송위원회(2001b). 방송정책기획위원회 종합보고서, 2001.10.
- 심상민(2002a). 문화시장 개방의 주요 이슈와 대응전략, 삼성경제연구소 Issue Paper.
- (2002b). 한국 문화산업 발전을 위한 긴급제언, 삼성경제연구소 CEO Information 제 361호.
- 윤송이(2001). “열악한 재정·콘텐츠 극복 위해 다양한 네트워크로 활로 찾아야,” <방송21> 2001년 12월호
- 재정경제부, 문화관광부, 산업자원부, 방송위원회(2001). 문화산업 발전방안, 2001.12.27.
- 정보통신부(2001). 디지털콘텐츠산업발전 종합계획, 2001. 4.
- 조은기(2002). “경쟁력없는 지원정책 남발 우려,” <방송21> 2002년 9월호
- 최병선(2003). 정부규제론. 법문사.
- 한국디지털위성방송(2006). 뉴미디어 글로벌 트렌드.
- 한국케이블 TV방송협회(2003). 방송채널사용사업 활성화를 위한 현황 분석 및 개선 방안.
- 황 근(2005). “유료방송 시장에서의 공정경쟁과 시청자 복지” 한국뉴미디어방송협회 주최

<제13회 방송통신포럼> 발표문.

- 황 근(2003). “방송영상산업활성화를 위한 제도적 방안” 한국방송학회, 방송영상산업진흥원 주최 <방송영상콘텐츠 산업현황과 정책적 대응방안 세미나> 발표문.
- 황상재. 정영주(2005). “방송채널사용사업자 등록제 이후 케이블 방송의 다양성변화에 관한 연구,” 한국방송학보. 제19-2호.
- Atkin, D. J. Tuen-Yu Lau & Carolyn A. Lin,(2006) "Still on hold? : A retrospective analysis of competitive implications of the telecommunication Act of 1996, on its 10th year," Telecommunication Policy, 2006 January.
- Bhagwat, A.(1995) "Of Markets and Media : The First Amendment, the new media, and political components of culture," North Carolina Law Review, No. 74.
- Eastman. S. T.(1997). "Local Cable System and Programming, “ In S. T. Eastman and D. A. Furguson(Eds.) Broadcasting/Cable Programmimg : Strategies and Practice(5th. eds.) N.Y: Wadworth.
- Napoli, P.(1999) "The Unique Nature of Communication Regulation : Evidence and Implication for Communication Policy Analysis," JOBEM, Fall.
- Nuechterlein, J. E. & Ohilip J. Weiser(2005) Digital Crossroads : American Telecommunication Policy in the internet age.
- Sullivan, K. M.(1995) "Free Speech and Unfree Markets," UCLA Law Review, No. 42.