

# 종합편성채널 도입: 사업자 선정 및 지원방안

하주용(인하대 언론정보학과)

## 1. 서론

1995년 3월에 등장한 케이블TV는 기존 지상파TV 중심의 우리나라 방송시장에 변화를 불러 일으켰다. 다큐멘터리, 뉴스, 영화, 드라마, 애니메이션 취미, 오락 등 특정 분야의 프로그램을 전문적으로 편성하는 다양한 케이블채널(PP)의 등장은 시청자에게 프로그램 선택의 다양성을 제공하는 긍정적인 역할을 수행해왔다. 뿐만 아니라 방송시장에도 여러 가지 변화를 초래했다. 특히 최근에는 방송채널사용사업자(PP)들의 매출 점유율이 지상파TV 방송의 매출 비중을 처음으로 추월한 것으로 나타났다.<sup>1)</sup> 그럼에도 불구하고 방송시장에서 지상파의 영향력은 여전히 높다. 홈쇼핑PP를 제외하면 지상파 3사 계열 PP들의 매출액이나 시청점유율은 여전히 높은 실정이다. 이는 지상파방송이 여전히 타 매체에 비해 많은 사람들이 이용하고, 시청점유율도 높은 매체임을 보여준다(표-1 참조).

이처럼 방송시장에서 지상파방송 프로그램의 높은 점유율은 지상파독과점이라는 비판을 불러 일으키게 되었다. 이를 개선하려는 노력의 일환으로 2005년 (구)방송위원회는 PP제도개선위원회를 구성하여 종합편성PP(이하 종편PP 혹은 종편채널)의 도입을 논의하기 시작하였으나 당시에는 사업성이 낮은 것으로 평가되어 종편PP 도입에 이르지 못하는 못하였다. 그러나 2008년 방송통신위원회가 설립된 후 유료방송시장에서 지상파(및 지상파계열PP) 프로그램에 대한 높은 의존도는 콘텐츠 진흥차원에서 문제가 된다는 판단에서 유료방송시장에 지상파와 견줄만한 채널로 신규 종편PP채널 도입을 논의하게 되었다(권만우, 2010. 6). 이러한 정책변화는 사회적으로 많은 논쟁을 불러일으켰다. 특히 2009년에는 국회 산하에 설치된 미디어발전국민위원회에서는 종편채널 도입 여부에 대한 찬반 논쟁이 치열하게 전개되었다. 종편도입을 반대하는 야당은 유력신문사들의 종편채널 진출 시 여론독과점을 초래할 것이라는 우려와, 규모가 큰 종편채널이 등장할 경우 제한된 광고시장에서 경쟁력이 약한 방송사업자의 경영악화를 초래할 것이라는 문제를 제

1) 2009년 방송사업자 재산상황 공표자료에 따르면 지상파 54개 방송사들의 2009년 매출 합계는 2008년 대비 1,897억 원 감소한 3조 2,562억 원, 매출 점유율은 2008년의 40.5%에서 36.8%로 낮아진 반면, PP의 매출은 총 3조 3,003억 원으로 매출 점유율이 34.1%에서 37.3%로 높아졌다. 그러나 PP의 매출규모를 해석하는데 많은 주의가 필요하다. 전체 201개에 이르는 PP 가운데 5개 홈쇼핑PP들이 차지하는 매출이 1조 9,140억 원(2008년 대비 23.2% 증가)으로, 전체 PP매출의 58.0%를 점하고 있으며, 지상파 3사 계열 PP들의 매출액이 2008년 대비 6.9% 증가한 4,517억 원으로, 홈쇼핑PP들을 제외한 전체 PP의 32.6%를 점하고 있다. 일반 PP들의 매출 비중은 2008년에 비해 오히려 줄어든 37.9%였으며, 보도전문 PP들(YTN,매경TV)의 매출은 2008년 총 1,470억 원에서 2009년 1,369억 원으로 매출 규모가 줄었다.

기하였다. 그러나 2009년 7월 방송법 개정안이 국회에서 통과되고, 2010년 4월에는 종편채널사업자 선정에 필요한 방송사업의 시청점유율 조사 및 방송매체 간 합산 영향력지수를 개발하기 위한 미디어다양성 위원회가 구성되었으며, 5월에는 방송통신위원회가 종합편성채널사업자 선정 로드맵을 발표하였다.

이제까지의 종편채널 도입 추진 과정에서 정치권뿐만 아니라 학계나 미디어 업계, 시민단체 등으로부터 다양한 의견이 전개되었다. 2009년 방송법 개정 직후의 논의는 주로 종편도입의 정책적 목표 설정 방향과 종편채널의 사업전망과 같이 다소 추상적인 의제였다면, 2010년의 논의들은 종편PP의 방송시장내 역할, 사업자 선정방안, 선정기준, 지원정책 등 매우 구체적인 의제들이 논의되고 있다. 이 글의 목적은 기존의 종합편성채널 도입과 관련된 논의들을 살펴보고 세부 의제에 따라 제시된 의견들을 정리하는 것이다. 즉, 종합편성채널 도입 과정에서 고려해야할 요소들을 정리해보고, 혹여 부족한 논의가 있다면 이를 보완하기 위한 토론의제를 제시하기 위한 목적을 가지고 있다. 이를 위하여 이 글에서는 종편채널 도입의 정책목표를 살펴보고, 종편채널 사업자 선정방식(종편채널의 사업성과 적정 사업자수, 컨소시엄 구성방식, 평가기준 등)과 지원 방안 등에 대한 논의들을 중점적으로 살펴보고자 한다.

## 2. 종합편성채널 도입의 정책 목표

### 1) 종편도입의 필요성 논의

케이블TV는 1995년 출범 당시 전문편성을 하는 매체로 규정되었다. 그런데 2000년 통합방송법이 제정되면서 방송채널사용사업자(PP)에 전문편성뿐만 아니라 종합편성채널 개념이 등장하였고, 종편채널은 정부의 승인을 얻도록 하였다(방송법 제9조 5항). 이러한 법규의 변화에도 불구하고 한 동안 정부는 종편채널도입을 고려하지 않았다. 그러나 2002년 위성방송, 2005년 DMB 방송 등 신규매체가 속속 도입되고 방송환경이 급격히 다매체다채널 환경으로 변화하면서 (구)방송위원회가 종합편성채널을 검토하기 시작하였고, 2008년 방송통신위원회가 출범하면서 종편PP 채널 도입을 다시 검토하게 되었다.

신규 종편채널의 도입의 목적은 언론의 독과점 해소와 미디어 산업의 효율성 극대화로 요약할 수 있다. 즉, “다양한 디지털 미디어와 네트워크가 출현하였음에도 불구하고, 고품질 콘텐츠의 생산은 여전히 부족하며, 방송 산업에서 지상파 콘텐츠의 지배력이 여전히 높다”(변상규, 2010)는 인식 아래, 우선 방송시장에서 지상파프로그램에 대한 의존을 낮추고, 지상파에 집중된 여론 조성 기능을 분산시켜 다양한 여론형성을 도모하는 것이다. 또한 산업적 측면에서 방송시장에 자본력을 확충하고 프로그램 제작 기반을 확대하여 콘텐츠산업 기반을 강화하고 이를 통해 방송산업의 경쟁력을 강화하는 것이다. 강화된 경쟁력을 바탕으로 장기적으로 글로벌 미디어기업을 키우는 동력으로 활용한다는 것이다.

<표-1> 케이블채널별 시청률 및 점유율

2008년				2010년 6월			
순위	채널명	시청률(%)	점유율(%)	순위	채널명	시청률(%)	점유율(%)
1	KBS1	5.529	15.240	1	KBS1	4.666	13.814
2	MBC	4.856	13.385	2	KBS2	4.375	12.951
3	SBS	4.833	13.320	3	MBC	4.350	12.879
4	KBS2	4.600	12.680	4	SBS	4.199	12.431
5	MBC드라마넷	1.027	2.831	5	KBS드라마	0.776	2.297
6	SBS플러스	0.845	2.330	6	SBS플러스	0.749	2.219
7	KBS드라마	0.832	2.294	7	MBC드라마넷	0.736	2.178
				8	YTN	0.641	1.897
				9	채널CGV	0.517	1.530
				10	코미디TV	0.472	1.396
				11	tvN	0.464	1.374
				12	E채널	0.454	1.344
17	MBC Every1	0.380	1.047	13	MBC every1	0.452	1.338
				14	OCN	0.447	1.324
				15	MBN	0.444	1.314
19	MBC ESPN	0.349	0.962	18	MBC ESPN	0.401	1.187
27	KBSN스포츠	0.246	0.677	21	KBSN스포츠	0.357	1.058
28	KBS JOY	0.246	0.677	23	KBS JOY	0.328	0.971
30	SBS스포츠	0.225	0.619	24	SBS스포츠	0.297	0.878
38	MBC게임	0.140	0.385	31	SBS E!TV	0.187	0.553
59	SBS E!TV	0.069	0.191	51	MBC게임	0.113	0.335
76	SBS골프	0.032	0.087	59	MBC Life	0.081	0.241
98	KBS Prime	0.012	0.033	71	KBS Prime	0.051	0.152
				77	SBS CNBC	0.043	0.127
				87	SBS골프	0.023	0.067
				50	OBS	0.114	0.336
지상파3사 계열 누계			66.758	지상파3사 계열 누계			65.675

\* 2010년 자료의 경우 조사대상: 케이블가입자 1,650가구, 조사일자: 2010. 6. 30.

\* 2008년 자료는 하주용(2009). '지상파재송신제도의 합리적 개선 방향'에서 발췌.

실제로 2010년 6월 AGB 닐슨미디어리서치가 케이블TV가입자를 대상으로 조사한 자료에 의하면 전체 106개 케이블 채널 중 시청점유율 1위부터 4위까지는 지상파 3사의 채널이 차지하고 있으며, 이들 지상파 채널의 시청점유율은 52%로 2008년(55%)에 비해 다소 감소했으나 여전히 매우 높은 시청점유율을 차지하고 있다. 지상파 채널 및 지상파 계열PP는 모두 18개 채널로 이들이 차지하는 시청점유율은 65.68%에 달했다. 즉, 평균적으로 말했을 때 TV를 켜 케이블시청자의 2/3가 지상파 혹은 지상파 계열PP의 프로그램을 시청한 것이다. 뿐만 아니라 시청률 순위 상위 10개 채널 중 7개 채널이 지상파채널과 지상파 관련 프로그램을 주로 편성하는 계열PP채널로 이들의 시청점유율이 58.77%를 차지하고 있다. 매출액에 있어서도 지상파3사 계열PP 10개사의 2009년 매출액은 4,517억 원으로 홈쇼핑PP를 제외한 전체 PP 매출액 1조 3,863억 원의 32.6%를 차지하고 있다(2009년도 방송사업자 재산상황공표집).

이러한 자료들을 통해서 볼 때 유료방송시장 내 지상파 독과점에 대한 우려는 현실적이라고 할 수 있다. 결국 현재의 방송시장 환경을 변화시켜야 하는 정책목표가 설정되었고, 그러한 정책의 실현방안으로 신규 종합편성채널을 도입하여 방송시장의 경쟁 활성화와 이를 통한 방송영상 산업경쟁력 강화를 이룬다는 것이다. 이러한 종편채널 도입목표를 보다 구체적으로 기술하면 아래와 같다.

- ① 미디어 시장 경쟁 확대를 통한 다양성 강화
  - 지상파 중심의 방송시장에 경쟁도입
  - 경쟁을 통한 프로그램 다양성 제고
  - 미디어 영역의 균형 추구
  - 보도 및 시사물의 균형과 공정성 제고
- ② 방송영상산업활성화 촉진
  - 기존 프로그램 제작 관행이나 왜곡된 프로그램 수급구조 개선
  - 콘텐츠 출구확대와 이를 통한 제작활성화
  - 콘텐츠 제작인력 및 인프라의 확대를 통한 제작경쟁력 강화
  - 방송영상산업의 국제경쟁력 강화

결국 종합편성채널 사업자 선정 과정은 이러한 정책목표들을 어떻게 달성할 수 있는지에 대한 실현의 과정이라고 볼 수 있다. 따라서 종합편성채널 도입과 관련된 세부방안에 대한 논의는 이러한 정책적 목표를 염두에 두어야 한다.

### 3. 종합편성채널 사업자 선정을 위한 고려 사항

#### 1) 사업자 선정방식에 대한 기존 논의

종편채널사업자 선정에서 가장 논란이 많은 분야는 사업자 선정방식과 관련된 것이다. 즉, 사전에 사업자 수를 정해놓고 일정한 심사기준에 의거 고득점 순으로 선정할 것인지, 아니면 준칙주의 즉, 일정한 심사기준을 제시하여 이러한 기준을 충족시킨 사업자를 선정할 것인지를 두고 벌어지는 논란이다. 특히 사업자 선정방식에 대한 논의는 향후 선정될 종편채널의 수와 사업성에 중요한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 종편을 준비하는 사업자뿐만 아니라 전문가 집단도 의견이 분분한 현실이다.

이러한 논의들을 종합적으로 살펴보면 종합편성채널 사업자 선정 시 사전에 수를 정해놓아야 한다는 의견과 사전에 숫자를 정하지 말고 준칙주의를 통해 사업자를 선발하자는 의견으로 크게 갈라진다. 사전에 사업자수를 선정하자는 의견은 다시 단수사업자를 선정해야 한다는 의견과 복수사업자를 선정해야 한다는 의견으로 갈라진다. 이러한 의견의 차이에도 불구하고 과도한 수의

채널 선정은 “시장교란과 실패를 가져올 것이라는 데 대부분 공감하는 입장이다”(권만우, 2010. 6). 사업자수를 확정하지 않고 정부에서 제시한 일정한 심사기준에 부합하는 사업자를 모두 선정해야 한다는 준칙주의에 대한 주장은 종편사업진출 여부를 시장원리에 맡겨야 한다는 논리에 근거하고 있으나 승인되는 종편수가 많아질수록 경쟁이 치열해져 “지상파TV보다 작고 일반 등록 PP보다 조금 큰 경쟁력을 가진 중소PP만 만들어내는 셈”(권만우, 2010. 6)이 될 것이라는 반론도 제기되고 있다. 이러한 논의들과 더불어 단계를 나누어 시장상황에 따라 추가 종편사업자를 선정하는 방안이나 예비면허부여 후 사업자의 사업수행능력을 평가하여 본 면허를 부여하자는 의견(김관규, 2010) 등 다양한 관점에서 다양한 의견이 제기되기도 하였다.

<표-2> 사업자 수와 선정방식에 대한 의견

사업자수	의견
단수	1채널 우선 선정, 복수 종편 필요시 추후선정 가능(권만우 교수)
	위험분산을 위해 우선 1개 사업자 선정 바람직(최양수 교수)
	향후 시장상황에 따라 순차적 선정(김동규 교수)
	광고시장 고려시 1개 사업자 적정, 경우에 따라 최대 2개까지 가능할 것(한경)
	2개 이상은 지상파방송과의 경쟁에서 불리할 수 있음. 준칙주의는 기존 PP보다 조금 더 규모가 큰 PP 수준에 그칠 우려 있음(동아).
	1개만 선정시 특혜시비 발생, 순차적 선정도 사회적 비용 발생(매경/반대)
복수	SBS와 유사한 종편 1개를 승인할 경우, 기존 독과점 구조 해소 어려움(김신동 교수/반대)
	최근 방송광고시장 성장 추세를 볼 때, 종편PP 사업성은 부정적. 1~2개 사업자가 적정(이승선 교수)
복수/ 준칙주의	1개 보다 다수 사업자가 유효경쟁을 통한 유료방송산업 활성화에 유리. 정부는 제도를 만들면 되며 사업자 수를 지정할 필요 없음(박천일 교수)
	엄격한 기준에 따른 준칙주의. 사업자 수를 정하는 것은 합리적 근거가 부족하고, 시장혼란 가중 우려(주정민 교수)
	승인된 사업자의 시장실패에 대한 부담감이 있을 수 있으나, 엄격한 선정기준을 만들고 이를 통과한 사업자가 사업에 책임을 지게 할 필요(도준호 교수)
	엄격한 잣대를 통과한 사업자는 모두 승인해야 함(중앙)
복수/ 단계별 선정	일정 기준 통과한 사업자는 모두 승인할 필요
	글로벌 미디어 기업 육성을 위한다면, 해외에서의 경쟁력이 중요. 국내 광고시장이 좁기 때문에 1~2개를 선정해야 한다는 주장은 시대착오적(매경)
	3년 정도 후, 사업성 평가하여 추가 승인여부 검토(황선옥, 소시모)
	(1단계) 준칙주의로 적용하여 정해진 기준 이상의 평가를 받은 사업자에 예비면허를 부여/ (2단계) 사업계획서 상의 투자계획 이행 여부를 검증하여 경쟁력을 갖춘 사업자만 본 면허 부여(김관규 교수)
기타	2단계 복합방식을 쓰되, 1위 사업자에 확실한 정책적 혜택 부여. RFP로 자본금, 매체 영향력이 큰 컨소시엄이 선정되면, 미디어 환경 변화에 적응하기 어려울 수 있음(심상민 교수)
	1개만 선정시 특혜시비 발생, 순차적 선정도 사회적 비용 발생(매경/반대)
	2단계 복합 선정방식도 가능하나, 사업자들의 우려(지위 불안, 정치적 개입소지 등)에 대한 불식방안 마련 필요(장병희 교수)
기타	SBS형 종편의 경우 사업자 수 지정 필요, MPP형 종편의 경우 준칙주의 바람직(변상규 교수)
	시장전망을 통해 사업자 수를 결정하는 것은 위험(성기현, KCTA)

## 2) 사업자 선정방식에 대한 고려사항

### 1) 사업자 선정 방식

#### (1) 준칙주의

준칙주의는 사업자 수를 확정하지 않고 일정한 심사기준에 부합하는 사업자를 모두 선정하는 방식이므로 준칙주의를 적용한다면 사업자 수에 대한 논의가 크게 중요하지 않을 것이다. 과거 기간통신사업자 허가 시와 IPTV 사업자 선정시 이 방법을 사용한 바가 있다. 준칙주의를 적용할 경우 혹시 나타날지 모를 사업실패에 따른 시장혼란의 우려는 피할 수 없겠지만 궁극적으로는 시장원리에 따라 적정사업자수가 결정된다. 다만 적정사업자수가 시장에 의해 결정되기 전까지 겪게 될지도 모르는 방송시장의 혼란(예를 들어 프로그램의 저질화, 방송가치사슬의 왜곡 등)은 사업자나 시청자 모두에게 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려도 제기되고 있다. 아울러 준칙주의가 자칫 종합편성채널을 등록이 아닌 승인으로 규정하고 있는 방송법의 취지에 부합하지 않는 제도로 변질된 우려가 있으며, 시장실패시 정부의 종편채널 도입정책의 책임을 피하기 어렵다는 한계도 있다.

준칙주의와 달리 일정한 사업자수를 사전에 확정하는 방식은 정부가 선정하고자 하는 사업자수와 심사기준을 제시하고 심사위원회가 신청 컨소시엄이 제출한 사업계획서를 심사하여 고득점순으로 선정하는 방식이다. 이는 홈쇼핑PP 및 위성DMB 등의 신규 방송사업자 허가(승인)시 적용한 방식이다. 홈쇼핑PP 승인시 대기업군과 중소기업군으로 나누어 사업자를 선정한 바가 있으며, 지상파DMB 사업자 선정시에는 지상파군 3개, 비지상파군 3개로 나누어 심사를 진행하였다. 이처럼 사업자의 수를 사전에 설정하는 방법은 종편준비사업자에게 예측 가능성을 주어, 사업자가 제시된 정책적 목표에 맞추어 사업계획서를 준비할 수 있는 장점이 있다. 특히 시장상황을 고려하여 적정 사업자수를 사전에 결정하는 것은 종편채널 도입 정책의 실패를 피할 수 있는 가능성이 높다. 그러나 동시에 적정 사업자수를 설정하는 합리적 기준을 찾기 어려우며, 설정된 사업자 수가 예상과 다를 경우 특정 사업자를 염두에 두고 있다는 특혜의혹이 제기되거나 각자의 이해관계에 따라 갈등이 양산될 가능성이 높은 것이 단점이다.

이런 점을 고려할 때 종편채널 도입정책의 목표를 명확히 하고, 그에 따라 사업자의 수를 사전에 결정하는 방법도 검토해볼 수 있을 것이다. 즉, 방송시장의 과도한 지상파 의존을 줄여 다양성을 확대하고, 방송시장에 대한 투자를 유도하여 방송영상산업의 활성화를 촉진한다는 목표를 달성하기 위한 하나의 방안으로 사업영역과 적정 사업자의 수를 병행 검토하는 것도 가능할 것이다.

#### (2) 종편채널 사업자의 수 확정 방식

사업자 수를 사전에 정하는 방식도 구체적 사업자의 수를 정하는 문제를 놓고 다양한 의견이 개진된 바 있다(위의 표 참조). 그러나 이러한 논의들을 종합해보면 결국 단수냐, 복수냐의 문제로 집약된다. 우선, 하나의 사업자를 선정하는 방안에 대해서는 사업안정성과 지상파와의 경쟁능력 강화 등의 긍정적인 측면도 있으나 동시에 특혜시비로 인해 사회적 논란을 불러일으킬 우려도 존재한다. 단수 종편사업자만 허용된다면 현실적으로 SBS 도입과 같이 종편채널이 특혜사업

분야가 됨을 부인하기 어렵다. 따라서 만약 사업자수를 하나로 결정한다면 이러한 특혜시비 논란을 불식시키기 위해 그랜드컨소시엄을 고려할 필요가 있을 것이다. 그리고 심사방법은 그랜드컨소시엄 간 비교심사 방법을 적용할 수밖에 없을 것으로 예상된다.

이와는 달리 사업자 수를 복수로 설정하는 안은 종편채널 시장에 경쟁을 도입하는 방안이다. 즉, 지상파와의 경쟁뿐만 아니라 종편채널시장내의 경쟁을 통하여 방송시장의 확대를 추구한다는 것이다. 현실적으로 단일 종편사업자만 존재할 경우 지상파에 이어 또 다른 시장우세사업자가 될 가능성이 높다. 종편채널 시장 내 복수의 사업자가 존재할 경우 단일 종편사업자가 방송시장내 4위 사업자로 안주 혹은 타협적 생존을 할 가능성을 줄이고 사업자간 경쟁을 유도하여 방송 산업의 부가가치증대와 시청자의 편익을 높인다는 장점이 있다.

사업자의 수를 복수로 선정하는 경우에도 그 적정 수를 결정하는 방식을 놓고 다양한 고려사항이 존재한다. 첫째, 사업자 수를 시장상황(예를 들어 광고시장규모 전망치)에 따라 허용가능한 수까지 모두 승인하는 방안도 고려해볼 수 있다. 그러나 이는 이론적인 측면에서는 바람직하지만, 심사기준을 너무 높일 경우 자의적이라는 오해를, 심사기준이 낮아 너무 많은 사업자가 선정될 경우 시장의 실패를 피할 수 없다. 시장의 실패는 곧 종편정책의 실패로 이어져 방송시장의 혼란을 초래할 우려가 있으며, 정부 정책의 신뢰도에도 부정적인 영향을 미칠 것이다. 또한 허용가능한 사업자의 수에 대한 합리적 예측이 쉽지 않다는 한계도 존재한다. 현재 광고시장의 상황을 고려할 때 단기간에 총광고비가 증가할 가능성이 높지 않고, 공영방송의 광고배제 실현 여부에 따라 그 시장규모가 달라지므로 종편도입 문제가 KBS수신료 문제와 연동되어 파행을 겪을 현실적 가능성도 높기 때문이다.

### (3) 종편채널 사업자의 분야

만약 사전에 사업자 수를 결정할 경우, 특정 사업자군(신청사업자의 성격)이나 사업유형(승인될 종편의 성격)을 고려하는 방법도 생각할 수 있다. 먼저 사업자군을 구분하여 종편채널사업자 수를 결정하는 방식을 예로 들 수 있다. 즉, 언론사군과 비언론사군으로 나누어 각 영역별로 적정 사업자수를 선정하는 방식이다.<sup>2)</sup> 즉, 사업자군을 나누고 1+1, 2+2, 1+2 등 시장규모를 고려하여 숫자를 결정하는 방식이다. 이는 종편채널 도입의 정책목표 즉, 여론다양성 강화라는 목표와 방송영상산업에 대한 투자활성화를 통한 경쟁력 강화라는 두 가지 목표를 고려한 구분이며, 언론사의 종합미디어기업화와 글로벌미디어기업 육성이라는 현실적 목표도 고려한 것이다.

현재 언론사가 주도하고 있는 종편채널은 신문사업의 제약을 탈피하여 종합미디어기업으로 도약하려는 목표를 가지고 있다. 따라서 향후 신문방송 통합뉴스룸 운영 등 언론사의 장점을 살릴 수 있는 보도프로그램 중심의 채널운영 형태를 보일 가능성이 있다. 비록 가정이긴 하지만 그러한 채널운영 형태는 종편채널의 경쟁시장을 국내로 집중시킬 우려도 존재한다. 그런데 종편도입의 중요한 목표 중 또 다른 하나는 방송영상콘텐츠 산업 활성화를 통한 프로그램다양성과 글로벌 경쟁력 확보이다. 이를 위하여 '양질의 콘텐츠 수급을 위한 자본의 지속적 투자가 가능한 기

2) 방송사업의 경우 최대출자자는 지분참여율에 제한을 받지만 동시에 경영권의 실질적 지배자로서 최대출자자의 권리가 보호되는 특성이 있다. 따라서 최대출자자의 특성이 해당 종편/보도PP의 방송사업 운영에 많은 영향을 미칠 것으로 보인다.

업체의 참여'가 바람직하지만(황준호, 조성운, 정용찬, 2008), 현재 종편사업의 준비상황을 살펴 보면 종편PP 컨소시엄을 주로 언론사가 주도하고 있고 기업자본의 참여가 소극적인 것이 현실이다.<sup>3)</sup> 따라서 언론사군과 비언론사군(혹은 미디어관련 기업군) 등으로 사업자 영역을 구분할 경우 대기업이나 미디어 관련 기업의 주도적 참여를 이끌어 낼 수 있을 것이라는 점도 고려해볼 필요가 있다.<sup>4)</sup> 다만 대기업(방송사업 지분보유가 가능한)의 방송진출에 대해 부정적인 시각도 존재한다. 대규모 자본이 지상파 방송에 버금가는 영향력을 갖게 될 종편을 소유할 경우 시청률 지상주의로 인한 방송시장 황폐화, 여론의 공정성 훼손, 불공정한 콘텐츠 거래 등의 우려도 제기되고 있다. 만약 대규모 자본의 종편을 허용할 경우 이러한 부정적 요소를 방지할 방안에 대한 제도적 노력이 필요할 것이다.

또 다른 방법인 사업유형을 고려하여 사업자 수를 결정하는 방식은 승인될 종편채널의 사업유형을 사전에 제시하는 방법이다. 일례로 최근 논의되고 있는 중소기업 상품 판매 전용 홈쇼핑PP 선정과 같은 경우이다. 이를 종편채널 도입에 적용해본다면 채널의 특색을 보여줄 수 있는 주력 콘텐츠를 중심으로 장르가 차별화된 복수의 종편채널을 선정하는 방법(예를 들어 문화물 중심의 종편이나 오락물 중심의 종편, 보도 중심의 종편, 혹은 외주제작물 전문채널 등)이다. 이러한 방안에 대해서는 매일경제의 류호길 사무국장이 일본의 예를 제시한 바 있으며, 박천일 교수(2010)도 미국의 Fox 채널이 1985년 미국 지상파TV 시장에 진입하면서 사용한 채널포지셔닝을 위한 선택과 집중 전략으로 제시한 바가 있다.

그런데 이러한 방식은 명확한 사회적, 정책적 목표를 제시할 수 있는 경우에 한정적으로 적용될 수 있을 것이다. 즉, 중소기업 홈쇼핑채널의 경우와 같이 중소기업육성이라는 사회적 공감대와 정책적 필요가 전제될 때, 그리고 기존의 시장상황에서 그러한 요구를 충족시킬 수 없을 때 적용할 수 있는 방법이다. 그런데 이제 처음 도입되고 있는 종편채널에 대하여 장르 구분을 통한 특색을 요구할 사회적 필요가 제기되지 않았으며, 시장 내 정착 가능성도 불투명한 상황에서 과도한 사업규제로 작용할 가능성이 있다는 비판도 고려해야 한다. 또한 기존에 PP시장에 존재하는 전문편성사업자와의 채널 차별화 문제나 해당 장르 프로그램 유통창구 독점으로 인한 기존 전문편성PP의 쇠퇴와 같은 부작용도 고려해보아야 한다.

## 2) 컨소시엄 구성방식

현재 종편채널 컨소시엄에는 언론사(신문사, 지역신문사, 지역방송사 등), 미디어기업(외주제작사, 전문PP, SO 등), 공기업이나 일반 기업, 재무적 투자자, 외국인 등 다양한 사업자들의 참여가 가능하다. 종편채널 컨소시엄의 참여 주주의 특성은 자본의 규모에 영향을 미칠 뿐만 아

3) 현재 언론사 중심의 컨소시엄에도 기업이 참여하고 있으나 컨소시엄의 최대출자자 지위를 갖는 경우는 없는 것으로 알려져 있다. 그런데 방송법의 적용을 받는 종합편성채널사업에 최대출자자로 참여하는 것은 일반 기업에 대한 지분참여와 다른 특징이 있다. 즉, 방송사업자에게는 방송법상(제1장)의 공적 책임을 수행할 의무가 부과될 뿐만 아니라 소유제한(제13, 14조) 등 방송사업 운영과 관련하여 다른 사업 분야에 비해 강력한 규제를 받고 있으며, (지분취득 등을 통해) 방송사업의 경영권을 실질적으로 지배하고자 하는 경우 방송통신위원회의 승인을 얻도록 하는 등(제 15조의 2) 경영권에 대한 보호와 책임 부여가 강력하다고 할 수 있다.

4) 현행 방송법 제8조에 의하면 자산총액 10조원 이상의 대기업이나 일간신문/뉴스통신사를 제외하면 종합편성PP의 1인지분제한은 40%이다.



나라, 참여하는 자본의 성격에 따라 향후 종편사업의 운영에도 영향을 미칠 수 있다. 이로 인해 기존의 논의들은 컨소시엄 참여주주들의 재무적 능력(재무건정성, 향후 증자 참여 능력 등)을 면밀히 검토할 것을 주장하고 있다(권만우, 2010. 6). 또한 재무적 능력과 더불어 컨소시엄 참여 자본의 성격이 중요함을 강조하고 있다. 즉, 컨소시엄 참여사업자들이 종편채널사업과 유기적 연관성을 가지고 있는지(김관규, 2010)와 참여 주주들 간의 전략적 협력을 이룰 수 있는지를 평가해야 한다는 주장(박천일, 2010)도 적지 않았다. 이러한 컨소시엄 구성과 관련된 논의뿐만 아니라 안정적인 종편사업 운영을 위하여 참여기업들의 기존 사업과의 재무적 연계를 차단해야 한다는 점도 지적되었다(중앙일보).

아울러 컨소시엄 구성의 질적 측면과 관련하여 산업발전과 지역균형 발전을 위해 참여 주주의 업종과 지역이 균형적으로 안배되는 것이 바람직하다는 의견도 제시되었다(중앙일보). 이러한 논의들 가운데 의견이 매우 상이한 논제는 특정 사업자군 혹은 재무적 투자자의 컨소시엄 참여 배제 여부와 공공적 성격이 강한 기관이나 재무적 투자자의 컨소시엄 참여를 바라보는 시각이다. 일부에서는 방송의 공정성에 영향을 줄 수 있는 특정사업자(일례로 대기업)의 참여를 부정적으로 평가(중앙일보)하는 반면, 특정 업종이나 사업자의 지분참여를 제한하는 것은 영업의 자유나 평등권을 침해할 우려가 있다는 주장도 제기되고 있다. 재무적 투자자의 참여에 대해서도 방송사업의 공공적 성격을 고려할 때 방송을 통한 사회적 기여보다는 이윤추구에 급급할 수 있다는 점에서 부정적으로 바라보는 시각과 재무적 투자자는 일반적으로 주주로서 경영의 건전성과 효율성에 대해서만 간섭할 뿐 제작과 편성 등 여론에 영향을 미칠 수 있는 방송내용에 대해서는 간섭하지 않아 방송의 독립성과 공정성이 유지될 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가하는 서로 상반된 시각이 존재한다. 또 공공기관의 참여에 대해서도 일부에서는 방송관련 인력양성이나 연구개발(R&D)을 위하여 대학 등의 참여를 긍정적으로 바라보는 반면, 종편사업의 초반 리스크를 감안할 때 등록금으로 운영되는 대학 등 공공적 성격이 강한 기관의 참여는 바람직하지 않다는 주장을 제기하는 의견(중앙일보)도 있다.

<표-3> 컨소시엄 구성 및 평가방식에 대한 논의

컨소시엄 참여 자본의 성격	컨소시엄 구성 주주의 재무상황 및 언론 연관성 평가 필요(권만우 교수)
	참여하는 자본의 성격도 중요한 평가 대상임 (동아)
	금융지주회사처럼 방송부문과 신문 부문이 재무적으로 단절되어야 하며, 컨소시엄 주주 구성에 대한 평가 필요 (중앙)
컨소시엄 참여자의 종편사업과의 연관성	컨소시엄 구성 사업자 간 전략적 협력 관계가 핵심 기준(박천일 교수)
	다른 미디어 기업과의 연계성 평가 필요(김동규 교수)
	글로벌 네트워크 구축역량, 제작사 협력관계 등에 대한 심사 기준 필요 (김관규 교수)
	글로벌 기업과의 제휴, 협력 부분에 대한 명확한 기준 제시(성기현, KCTA)
	지원, 제휴 사업자 확보 여부 평가 필요(조선)
	글로벌 네트워크, 외주제작사와의 협력 관련 평가 필요(중앙)
	안정적으로 사업을 영위할 수 있는 구성인지 평가 필요(국민)
신설 법인의 경영 투명성 평가 필요. 컨소시엄 참여 주주와 언론사 간의 유기적 관계 평가 필요 (연합)	

컨소시엄 구성에 관한 다양한 논의들이 제기된 이유는 컨소시엄의 구성 주주가 향후 방송사업에 영향을 미칠 가능성이 있기 때문이다. 따라서 컨소시엄 구성주주의 재무적 능력이나 성격(업종 등) 등 컨소시엄 구성의 특성이 사업자 평가 시 반영되어야 할 것으로 보인다. 최대출자자를 제외한 나머지 컨소시엄 참여자의 경우 승인대상 PP사업의 특성(종편 혹은 보도채널)과 방송의 공익성을 동시에 고려하여 관련 업종이나 기업의 참여를 권장하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 예를 들어 보도 분야를 고려하면 신문사, 뉴스통신사, 지역신문사 등의 참여를, 프로그램 제작을 고려하면 외주제작사, MPP, 일반PP의 참여를, 재무건전성을 고려하면 기업의 참여를, 경영투명성을 고려하면 재무적 투자자의 참여를 권장하는 것이 바람직하며, 이를 심사기준에서 가점 요인으로 포함하는 것이 필요하다.

한편 컨소시엄 구성에서 다양한 경우의 수가 발생할 가능성도 있다. 변상규 교수(2010)가 지적한 바와 같이 ① 특정 컨소시엄이 동시에 종편PP와 보도PP를 신청하는 경우가 발생하거나, ② 특정 기업이 서로 다른 종류의 컨소시엄에 중복적으로 참여하여 보도와 종편채널사업에 모두 참여하거나 ③ 특정 채널사업분야의 서로 다른 컨소시엄에 참여하는 경우도 발생할 수 있다.<sup>5)</sup> 이에 대해 변상규 교수(2010)는 “근본적으로 신규PP 도입의 목표가 여론의 다양성과 콘텐츠 산업기반 강화에 있으므로, 기존의 사업자가 동일한 형태의 사업을 중복적으로 신청하는 경우는 배제하는 것이 필요”하다고 지적하고 있다.

실제로 동일 컨소시엄의 보도/종편 중복 신청은 바람직하지 않을 것이다. 두 분야의 특성과 중점 사업 분야도 다르며, 인적, 물적 준비과정도 상이할 것이므로 사업 분야를 넘어서는 중복 신청은 금지하는 것이 바람직하다. 또한 특정 기업이 여러 개의 컨소시엄에 동시에 참여하는 경우 역시 제한을 두는 것이 필요하다. 이는 컨소시엄 구성의 적정성 심사를 통해 가능할 수도 있을 것이다.

### 3) 자본금 규모

#### (1) 자본금규모에 관한 논의

방송사업은 시청자의 숫자가 적다고 자본의 투입량을 줄일 수 있는 사업이 아니고 대개 일정량 이상의 자본투입을 필요로 한다(최선규, 2009). 그러므로 종편채널이나 신규 보도채널이 방송시장 내에서 성공적으로 안착하기 위해서는 초기 자본금이나 자금동원 능력이 중요하다. 기존의 논의에서 자본금의 규모를 놓고 다양한 의견이 제시된 바 있다.

우선 자본금의 규모는 사업의 안정화 혹은 흑자전환에 걸리는 기간이 얼마나 오래 걸릴 것인가에 대한 예측에 따라 달라진다. 기존의 논의에서는 3~4년간으로 비교적 짧게 추정하고 있는 의견도 있고, 5~10년 정도는 적자를 예상해야 한다는 다소 비관적인 의견(정윤식, 2009)도 있다. 보다 현실적으로 5년 정도가 되면 안정화단계에 접어들게 될 것이라는 예측도 있다. 특히 5년으로 예측하는 의견들은 미국의 Fox TV와 2006년 10월 개국한 버라이어티 오락채널인 TvN이 시장에 정착한 사례를 근거로 하고 있다. 이러한 추측은 비록 지상파채널이나 케이블PP의 사

5) 특정 기업이 직접 여러 컨소시엄에 중복하여 참여하는 경우는 가능성이 낮지만, 계열사나 자회사를 통하여 여러 컨소시엄에 분산 참여하는 경우도 배제할 수 없을 것이다.

례를 근거로 한 것이지만 지나치게 낙관적이지도, 비관적이지도 않다는 점에서 타당성이 있는 것으로 보인다. 이러한 예측들을 근거로 실제 필요한 자본의 규모나 투자액의 규모는 약 5년간의 적자를 감당할 수 있는 수준이라는 주장이 현실적이다.

<표-4> 자본금 규모와 심사방법에 대한 논의들

자본금의 규모	최소 자본금 기준 외, 컨소시엄 구성 주주의 재무상황 및 언론 연관성 평가 필요 (권만우 교수)
	3~4년 동안 6~7천억 원을 투자할 수 있어야 함(매경)
	시청률을 고려할 때 최소 4~5천억 필요(박천일 교수)
	사업 개시 후 5년 정도의 투자비를 감당할 수 있어야 함 (전범수 교수)
	5~10년 정도 적자 예상. 최소 3천억에서 5천억 소요(정윤식 교수)
	하한선 1,500~2,000억, 초기자본금보다 연간 3천억 원 가량의 프로그램 제작비 투입능력 필요. 5년간 1조원 자금 소요 예상(박영태)
	고품질 제작에 필요한 자본금 규모 심사 필요(황선옥, 소시모)
	자본금 규모에 대한 심사는 진입장벽이며, 소유구조의 다양성 침해(장병희 교수)
	자본금 규제 보다 콘텐츠 확보가 중요(매경)
자본금 평가 방법	규모에 비례해서 높은 점수를 주거나, 일정 규모 이상일 경우 가산점을 주는 방식. 종편준비 신문사의 재정상태 평가 필요(한경)
	자본금 규모에 따라 배점을 달리해야 함 (중앙)
	자본금의 절대 규모 자체를 평가하는 것은 바람직하지 않음(조선)
	자본금에 따른 가산점 부여 방식은 지양(김관규 교수)
	자본금에 가산점 부여 방식은 반대(도준호 교수)
	주요 주주의 능력을 종합적으로 평가해야 함 (동아)
	자본금 자체보다, 재정능력에 대한 심사 필요. 소유-경영 분리 심사 필요(한경)
	사업자의 종합적 능력을 검토할 수 있는 연결재무제표 심사 필요(매경)
	콘텐츠 제작능력을 위한 재정적 능력 평가 필요(주정민 교수)
	투자계획이 중요(노기영 교수)
	글로벌 기업 자본 참여 가산점 부여 필요 (박천일 교수)
종편과 보도는 자본금 규모 등의 심사 기준이 달라야 함(국민).	

실제 종편채널운영을 위해 필요한 자본금의 규모로 제시되는 액수는 대략 3천억 원에서 5천억 원 수준이 되어야 한다는 주장이 많이 제기되었으며, 많게는 5년간 1조원의 투자를 감당할 수 있어야 한다는 주장도 있다(박영태, 2009). 그런데 이렇게 자본금의 대략적인 규모는 제시되었지, 구체적으로 어떤 근거를 통해 그러한 액수가 제시되었는지는 명확하게 지시되지 않았다.

물론 자본금의 규모가 크면 클수록 좋다는 주장도 가능하다. 그러나 종편이나 보도채널 사업자가 자선사업자가 아닌 이상 막연히 방송산업 발전이라는 이유를 들어 무제한의 자본투자를 요구할 수도 없다는 현실론도 고려해야 한다. 즉, 방송시장 전체 규모를 고려할 때 종편이나 보도

채널의 수익규모가 무제한 증가하지 않을 것이라는 점을 고려해야 한다는 것이다. 컨소시엄 참여 주주의 경우 자본을 투자한 대가로 중장기적으로 평균이윤율 내외의 수익을 기대할 수 있는데, 자본의 규모가 매우 커질 경우 과연 투자자들에게 적절한 수익을 보장할 수 있는가 하는 회계학적 반론도 타당성이 있다. 경험적으로도 오락전문 케이블채널로 1995년 출범한 현대방송이 막대한 투자에도 불구하고 1999년 청산 절차에 들어가게 된 사례(이승헌, 1999. 8. 1)는 방송투자에 있어서 시장상황을 고려하지 않고 무작정 투자를 늘리는 것도 타당하지 않다는 것을 보여준다. 따라서 합리적 근거에 의하여 적정자본금을 산정해보는 작업이 필요하다.

## (2) 자본금의 적정성 논의

우선 자본금의 규모는 종편채널이 시장에서 안정화되는 데까지 걸리는 기간이 얼마나 걸릴 것인지에 대한 가정을 바탕으로 결정되는데, 기존의 논의를 살펴볼 때 약 5년 내외의 시간이 필요할 것으로 가정할 수 있다. 또한 적정 자본금을 계산하기 위해서는 초기 설비투자비용, 인력구성 계획, 연간 프로그램 제작비 투자액, 기대 수입 등의 요소들을 고려해야 한다. 여기서 인력구성이나 연간 프로그램 투자액 등은 종편채널의 편성 특성(예를 들어 보도, 교양, 오락 등 각 분야별 편성비율, 본방과 재방 비율 등)에 따라 차이가 날 것이므로 이런 요소들에 대한 논의가 선행되어야 한다.

### 가) 설비투자

종편채널 방송사업을 위한 초기 설비투자는 대략 500억~1,000억 원 추산할 수 있다. 참고로 OBS의 경우 독립지상파방송사로 100% 자체편성과 종합편성을 하는 방송사이고, 최근에 설립되어 100% 디지털 방송제작 장비를 갖추고 있으므로 종편채널의 초기 시설투자비를 예측할 수 있는 단서를 제공한다. 2007년 말 개국한 OBS의 경우 초기시설투자에 약 800억 원 소요되었다고 한다. OBS는 이 정도의 금액으로 방송제작을 위한 스튜디오, 주조, 부조, 종편실, 중계차 등의 설비를 갖추 수 있었다고 한다(여기서 사옥 등 사무시설의 방송사업자에 따라 가변적이므로 예측에서 제외함). 종편PP의 경우에 기본적인 방송설비 규모는 OBS 수준의 투자가 필요할 것으로 예상되며, 보도기능의 강화 여부에 따라 보도인력에게 지급될 촬영장비나 중계차 등의 추가비용이 소요될 것으로 예상된다. 다만, 추가적인 설비투자비용은 향후 종편채널의 시장성파에 따라 달라질 수 있을 것이다.

### 나) 인력구조

방송사의 인력구조는 종편채널의 비용구조를 가늠할 수 있는 한 가지 척도가 될 수 있다. 종편PP는 지상파방송과 마찬가지로 보도, 교양, 오락프로그램을 제작, 편성해야 하므로 그 인력구조는 지상파방송사와 매우 유사할 것으로 보인다. 그러나 그 규모에 있어서는 방송채널사용사업자로서 프로그램 직접제작 비중이나 보도프로그램의 양 등에 차이가 있을 것으로 보여 지상파3사와 직접 비교하는 것은 다소 무리가 있다. 또한 신생 방송사업자로서 기존의 지상파3사 동일한 인력규모를 갖추 것이라고 보는 것도 불합리할 것이다. 따라서 기존의 여러 방송사업자의 인력구조와 규모를 통해 최선의 예측을 해볼 수밖에 없다.

현재 종편채널을 준비하는 사업자들은 SBS와 직접 경쟁하겠다는 포부를 밝히고 있는 만큼 최대 인력규모는 SBS를 기준으로 예측하는 것이 가능하다. 2008년 기준 SBS의 직원 수는 884명이며, 이중 방송제작 관련 인력은 기술직과 연구직을 포함하여 664명(75.1%)이다. 이중 기자 223명, PD 257명으로 제작관련 인력의 절대 다수(72.3%)를 차지한다(2009 방송산업실태조사 보고서). 그러나 종편PP가 처음부터 이 정도의 인력규모를 갖는다는 것은 합리적이지 못하며, 지상파와 다른 편성구조를 가질 것이라는 점을 고려할 때 비효율적이므로 이보다는 적은 인력으로 운영될 것으로 보인다.

<표-5> 방송사업자별 종사자 세부 현황

(단위: 명)

사업자	소계	방송직					기술직 <sup>3)</sup>	연구직	
		기자	PD	아나운서	제작관련 <sup>1)</sup>	기타 <sup>2)</sup>			
<b>방송사업자 전체</b>	17,753	3,161	3,800	699	3,597	1,091	5,216	189	
<b>지상파전체</b>	10,208	2,222	2,418	511	1,674	507	2,793	83	
KBS	4,093	815	948	193	667	44	1,363	63	
MBC	본사	1,302	310	341	50	268	0	330	3
	계열사	1,301	308	207	84	262	91	349	0
SBS	664	<b>223</b>	<b>257</b>	<b>36</b>	<b>20</b>	<b>33</b>	84	11	
KNN(부산)	180	38	24	12	35	43	27	1	
OBS경인TV	203	<b>72</b>	<b>45</b>	<b>7</b>	<b>39</b>	<b>0</b>	36	4	
<b>전체 PP</b>	4,867	633	1,199	110	1,607	486	770	62	
지상파3사계열	224	0	104	20	75	24	1	0	
상위2대 MPP	859	0	328	7	292	151	75	6	
CJ미디어(MPP)	94	0	39	1	22	8	24	0	
TvN	48	0	36	0	6	0	6	0	
온미디어	56	0	28	0	20	0	8	0	
OCN	58	0	26	0	32	0	0	0	
E채널	14	0	3	0	10	1	0	0	
YTN	511	<b>271</b>	6	19	80	13	121	1	
MBN	283	<b>111</b>	15	14	94	6	43	0	

\* 출처: 2009 방송산업실태조사 보고서 p. 64, p. 72 재구성.

\*\* 소계는 각 행의 합계를 의미하며, 이 표에 포함되지 않은 사업자의 종사자수로 인해 각 열의 합계는 제시하지 않음.

주1) '제작관련'직은 카메라, 음향, 조명, 미술, 편집 등의 업무를 담당하는 인원임.

주2) 방송직의 '기타'는 성우, 작가, 리포터, 제작지원 등의 업무를 담당하는 인원임.

주3) 기술직은 조정실, 송출, 중계 인력 외에 방송사별로 건축, 전기, 설비, 통신 등의 인력이 포함됨. KBS의 경우, 건축, 전기, 설비, 통신, 항공, 수신기술 등의 업무 담당 인원은 제작관련 직종에 포함.

한편, 최소 인력규모는 OBS로부터 추산해볼 수 있다.<sup>6)</sup> OBS의 방송제작 관련 인력(2008년 기준)은 총 203명으로 이중 기자가 72명, PD가 45명으로 약 58%를 차지한다. 여기서 한 가지 유의할 점은 OBS의 보도프로그램 편성비율이 약 10%로 SBS의 절반 수준이며, 재방비율이 약 28%로 SBS의 2.5배라는 점을 고려해야 한다(아래 <표-6> 참조). 즉, 기자와 PD 등 제작인력이 OBS 수준보다는 더 많이 필요하다는 것이다. 따라서 PD인력은 두 방송사의 평균수준인 147명 수준이면 충분할 것으로 예상된다.

<표-6> 프로그램 유형별 편성 비율 (2008년 연간 기준)

(단위: %)

사업자명	보도	교양	오락	본방송 비율	재방송 비율
KBS-1TV	32.0	50.6	17.4	90.7	9.3
KBS-2TV	10.9	47.8	41.3	82.5	17.5
MBC	21.6	34.3	44.1	83.8	16.2
SBS	21.4	33.8	44.8	89.1	10.9
OBS	10.2	53.3	36.5	71.7	28.3

\* 출처: 2009년 방송산업실태조사보고서

기자인력의 경우 보도프로그램 편성비율을 SBS나 MBC 수준인 20% 정도를 유지한다고 하더라도 SBS의 223명, MBC본사의 310명 수준은 다소 비효율적이라고 할 수 있다. 특히 MBC의 경우 24시간 뉴스채널인 YTN의 기자 수(271명)보다 많은 수준이므로 적절한 참고자료가 되지 못한다. 또 다른 뉴스전문채널인 MBN은 111명의 기자인력을 보유하고 있다. 따라서 SBS와 OBS, MBN 등 세 방송사의 기자수의 산술평균인 135명 정도가 적절한 수준이라고 예상할 수 있다. 특히 언론사가 주도하는 종편컨소시엄의 경우 신문사와 통합뉴스룸 운영, 크로스미디어 전략 사용 등으로 뉴스제작 인력의 수요가 SBS와 다소 상이할 것이라는 예측이 가능하다.

아나운서 등 나머지 제작인력의 경우 사업초기인 점을 감안하여 SBS의 70% 수준을 유지하는 것을 고려할 때 종편PP의 방송 제작관련 적정 인력의 수는 400명 정도가 적당(SBS 제작관련 인력의 약 60% 수준)하다고 추산되며, 여기에 관리 및 영업 인력이 추가된다. 실제 인력 규모는 초기 영업성과와 수익구조 등에 따라 다소 증감할 가능성이 있다.

SBS의 2008년 인건비와 복리후생비가 약 937.6억 원 정도였는데, 방송 제작 관련 인력(664명)이 차지하는 비중(75.1%)을 고려하면 제작관련 인력의 인건비성 경비는 약 700억으로 추산할 수 있다. 이는 1인당 평균 약 1억 500만원에 이르는 수치이다. 만약 종편PP의 연간 방송 제작 관련 “전문 인력” 유지비용은 SBS의 급여와 복리후생 수준을 유지한다고 가정할 때 연간 400억 가량이 소요될 것으로 예상할 수 있다. 여기에 임원, 관리직, 영업직 직원의 인건비성 경비를 추가 계상해야 한다.

6) SBS와 OBS의 자체제작물 편성비율이 각각 47.4%와 47.2%로 비슷하며, 이는 KBS2TV(47%)와도 유사하다(2009 방송산업실태조사보고서 참조).

물론 이러한 추산은 종편PP가 SBS를 능가하기 위하여 의욕을 가지고 고용규모를 크게 늘리는 경우에는 매우 잘못된 예측이 될 수 있다. 그러나 성패여부가 불분명한 종편채널이 경영효율성을 고려하지 않고 초기부터 인력규모를 크게 할 것이라는 예측도 비합리적이다. 또한 현재 우리나라에서 방송제작과 관련된 숙련된 전문 인력은 수가 한정되어 있다는 점도 고려해야 한다. 향후 이런 전문 인력의 수가 점차 증가하겠지만 현재로서는 이러한 현실적 제약을 고려해야 한다. 이를 고려할 때 제작인력에 대한 무한투자가 생산성의 무한증대를 가져오지 못할 것이므로 적정선의 투자를 찾는 노력이 필요하다.

#### 다) 프로그램 제작비 투자

종편채널의 사업성패는 콘텐츠에 달려있는데 이점이 별로 없다. 따라서 종편채널사업자는 초기부터 채널의 인지도를 높이기 위한 프로그램 투자에 많은 노력을 기울여야 한다. 콘텐츠에 대한 투자비용은 크게 프로그램에 대한 직접제작비와 연구개발/교육훈련비용 등으로 나누어 볼 수 있다. 우선 연구개발비는 사업자의 의지에 따라 그 액수가 달라질 것이므로 예측하기가 어렵다. 그러나 교육훈련비의 경우 기존 지상파방송3사의 경우를 통해 예측해볼 수 있다. 2008년 현재 지상파 방송 3사의 평균 교육훈련비는 약 14억 정도며 방송사에 따라 다소 편차를 보이고 있는데 KBS를 제외할 경우 연간 약 7억 5천만 원 정도이다. 종편PP가 이들과 유사하게 교육훈련비를 사용한다고 가정할 때 연간 비용은 다른 부문에 비해 그리 큰 비중을 차지하지 않겠지만 5년간 추산액은 약 37억 정도가 된다.

둘째로 직접제작비의 분석이 필요하다. 직접제작비는 인건비 등을 제외하고 프로그램 자체제작, 외주제작, 프로그램구매 등에 사용되는 비용을 말한다. 2009년 방송산업실태조사보고에 의하면 지상파 3사의 경우 약 2,000-3,000억 원 수준의 연간제작비를 투자하고 있다. 여기서 2개의 채널을 운영하고 있는 KBS를 제외하면 MBC와 SBS의 연간 직접제작비는 약 2,200억 원 내외이다. 그런데 이 비용은 방송사별로 단순비교를 하는 것보다 각 채널의 편성 특성(프로그램 제작원별 편성현황, 본방과 재방비율 등)을 고려하여 분석하는 것이 타당하다.

우선 주요 지상파방송사의 프로그램의 '자체제작 편성비율'을 분석해보면 KBS2와 SBS, 그리고 OBS가 모두 47% 정도로 비슷하다. 그러나 2개의 채널을 운영하는 KBS의 경우 KBS2-TV의 자체제작비만을 분리하여 분석하기 어려우므로, 자료 분석이 용이한 지상파채널들을 비교할 수밖에 없다. 자체제작 편성비율이 비슷한 SBS와 OBS를 비교해보면 각각 797억과 114.3억으로 크게 차이가 난다. 이는 이들 두 방송사의 역사와 방송시장내의 위상, 자본력의 차이 등으로부터 기인할 것이다. 따라서 이들 두 방송사를 비교하는 것보다는 편성비율이 다소 차이가 나더라도 MBC와 SBS의 제작비 투자를 비교하는 것이 타당할 것으로 보인다.

자체제작편성비율이 각각 55%와 47.4%인 MBC와 SBS의 자체제작비를 비교하기 위하여 자체제작 편성 비율 1%당 자체제작비를 산정하였다. 그 결과 MBC는 자체제작 프로그램의 편성 비율 1% 당 단가는 약 15.7억 원, SBS는 16.8억 원으로 SBS의 자체제작물 편성비용이 약간 높은 것으로 나타났지만, 두 방송사 모두 평균 16억 원 내외로 그 차이가 크지 않았다. 따라서 만약 종편PP가 이들 두 방송사와 비슷한 일일방송시간<sup>7)</sup>, 그리고 비슷한 본방송 비율(80~85%)을 유지하면서 이들 두 방송사와 비슷한 수준의 자체제작비를 투자한다고 가정할 때,

자체제작 편성비율 1% 당 약 16억 원의 제작비 투자가 필요하다고 추산할 수 있다. 그러나 실제 자체제작비는 종편PP가 얼마나 많은 자체제작 프로그램을 편성하느냐, 그리고 얼마나 높은 재방비율을 택할 것인가에 따라 달라질 것이다.

<표-7> 연간 프로그램 제작원별 편성 현황(2008년 연간 기준)

사업자	자체제작물 편성비율	비 용 (단위당)	외주제작물 편성비율	비 용 (단위당)	구매물편성 비율(%)	비 용 (단위당)
KBS1	71.5% (314,238분)	2,212억원 (18.7억)	23.0%	917억원 (12.9억)	5.4%	92억원 (8.8억)
KBS2	47.0% (204,195분)		48.0%		5.0%	
MBC	55.3% (243,860분)	872억원 (15.8억)	39.1%	1,177억원 (30.1억)	5.6%	26억원 (4.6억)
SBS	47.4% (210,237분)	797억원 (16.8억)	48.0%	1,474억원 (30.7억)	4.7%	64억원 (13.6억)
OBS	47.2% (198,735분)	114.3억원 (2.4억)	28.7%	134.8억원 (4.7억)	24.1%	9.6억원 (0.4억)

\* 출처: 2009년 방송산업실태조사보고서

외주제작물 편성비용도 이와 유사한 방식의 계산을 통해 분석해보면, MBC와 SBS의 외주제작물 비용은 편성률 1% 당 각각 30.1억 원과 30.7억 원에 달하는 것으로 나타났다. 이러한 수치를 통해 두 방송사간 외주제작물 편성의 단위당 편성비용에는 큰 차이가 없는 것으로 간주할 수 있다. 그러나 외주제작은 다시 순수 외주제작과 특수관계사 외주제작으로 구분이 되고 이들 간 단위 비용에 차이가 난다. 이들 두 방송사는 총 외주제작물 편성량에 차이가 날 뿐만 아니라 순수외주와 특수관계사 외주제작물의 단가에 차이가 있으므로 이런 특성 역시 고려되어야 한다.

실제로 MBC본사의 경우 “순수”외주비는 약 1043억 5천만 원(편성시간은 140,330분)으로 분당 단가가 743,600원인 반면, “특수관계사” 외주비는 약 133억 3천만 원(32,125분)으로 분당 단가가 415,000원에 불과했다. SBS의 경우에 순수외주비는 약 1,379억 6,500만원(편성시간은 203,895분)으로 분당 단가가 676,000원인 반면, 특수관계사 외주비는 약 94억 3,895만원(8,885분)으로 분당 단가가 1,062,000원으로 큰 차이를 보인다. 이를 비교한 결과 순수외주제작비의 편성 1분당 단가는 두 방송사 모두 비슷한 수준(분당 70만원 내외)으로 나타났으나, 특수관계사 외주프로그램의 편성 1분당 단가는 큰 차이가 있는 것을 알 수 있다. MBC는 특수관계사 외주의 분당 편성비용이 순수외주물의 편성 단가(분당 편성비용)보다 낮은 편이고(55.8% 수준), SBS는 순수외주 단가보다 높은 것(157%)으로 나타났다.

7) SBS의 경우 2009년 6월 현재 주중(5일간) 5,865시간, 주말(2일간) 2,460시간을 방송한다.



<표-8> 방송사업자 연간 프로그램 제작비 및 구성비(2008년)

(단위: 억원)

사업자	총 제작비 <sup>1)</sup>	자체제작비	외주제작비	국내구입비	국외구입비 <sup>2)</sup>
<b>지상파</b>	9,358.8억 (100%)	5,239억 (53.9%)	3,731억 (39.9%)	161억 (1.7%)	227.5억 (2.4%)
KBS	3,275억 (100%)	2,212억 (67.5%)	917억 (28%)	54억 (1.6%)	92억 (2.8%)
MBC본사	2,113억 (100%)	872억 (41.3%)	1,177억 (55.7%)	38억 (1.8%)	26억 (1.2%)
SBS	2,382억 (100%)	797억 (33.5%)	1,474억 (61.9%)	47억 (2.0%)	64억 (2.7%)
OBS경인TV	260.9억 (100%)	114.3억 (43.8%)	134.8억 (51.7%)	2.2억 (0.8%)	9.6억 (3.7%)
<b>PP전체(188개)</b>	5,236억 (100%)	2,502억 (47.8%)	706.6억 (13.5%)	843.9억 (16.1%)	1183.3억 (22.6%)
지상파3사계열PP	1,201억 (100%)	471억 (39.2%)	21.7억 (1.8%)	472.8억 (39.4%)	235.5억 (19.6%)
상위2대 MPP	1,851.3억 (100%)	694.2억 (37.5%)	363.6억 (19.6%)	116억 (6.3%)	677.4억 (36.6%)
YTN	85.2억	-	-	-	-
MBN	50.3억	-	-	-	-

주1) 총제작비는 이 표에 표시되지 않은 공동제작비를 포함한 것이며, 공란은 자료미비임.

주2) 국외구입비는 직접 또는 대행사, 타사로부터 구매한 외국에서 제작한 프로그램 구매

\* 지상파3사 계열PP는 KBS, MBC, SBS계열 PP만 포함되며, 상위2대 MPP는 CJ, 온미디어 계열PP만 포함.

\* 출처: 2009 방송산업실태조사보고서 pp. 102~104 재구성.

따라서 향후 종편PP의 외주제작물 편성비용은, 가격이 거의 정해져 있는 순수외주물을 얼마나 많이 편성하는지에 따라 달라질 것으로 보인다. 특히 종편PP의 경우 컨소시엄에 참여하는 제작사 혹은 특수관계사가 만든 외주프로그램을 얼마나 편성하느냐에 따라, 그리고 이들 특수관계사가 제작한 외주물에 대한 단위비용 책정 방식에 따라 외주물 편성 총 비용이 매우 달라질 것으로 예상된다.

한편, 구매물의 경우 전체 편성비율 1% 당 SBS는 13.6억 원, MBC는 4.6억 원의 비용이 들었으며 평균 9억 원 추산된다.

위에서 분석한 지상파방송사를 기준으로 한 단위당 비용은 종편PP의 연간 제작비 투자비용이 얼마나 되어야 할지를 유추할 수 있는 기초자료를 제공할 수 있을 것이다. 그러나 실제 종편PP의 제작비 투자규모는 고비용 프로그램(드라마, 특집기획물 등)의 제작편성 비중, 재방비용, 제작 인력(작가, 성우 등) 및 연기자의 수준과 출연료 수준, 분야별 편성비율(예: 보도물 편성량) 등의 채널운영 특성에 따른 비용요소를 모두 고려해야 한다. 결국 종편사업자의 사업운영방식에

따라 추산액이 달라지므로 예측의 정확도가 떨어질 수밖에 없다.

라) 수입구조

앞서 방송사업은 시청자의 숫자가 적다고 자본의 투입량을 줄일 수 있는 사업이 아니고 대개 일정량 이상의 자본투입을 필요로 한다는 점을 지적한 바 있다. 이로 인해 자본투입량에 대한 추산은 어렵지만 불가능한 것은 아니며, 사업자의 의지에 따라 다소 가변적이긴 하지만 적정선을 찾아낼 수 있다. 그러나 수입은 시청률, 광고시장규모, 방송시장내 경쟁의 상황 등에 따라 가변적인 요소가 많아 쉽게 예측하기가 어렵다. 이런 이유로 기존의 종편PP 자본의 규모에 대한 논의에서 수입구조에 대한 논의가 다소 부족한 것으로 보인다. 이 글에서도 수입규모를 예측하기 어렵다는 점을 고려하여 종편PP의 수입액을 직접 예측하기 보다는 예측의 단서를 제시하고자 한다.

종편PP의 주요 수입원은 PP수신료와 광고수입이 된다. PP수신료와 광고수입을 예측하기 위하여 현재 방송사업자의 시청률과 광고수입, 수신료 수준을 분석하였다. 물론 프로그램판매나 협찬수입 등 다른 요소에 대한 고려가 필요하나 이는 사업자에 따라 다소 가변적이므로 여기서는 포함하지 않았다.

<표-9> 각 방송사별 단위 시청률당 광고수입 추산(2008년 기준)

(단위: 백만원)

채널명	시청률 (%)	점유율 (%)	매출액	수신료	광고수입(TV)	시청률 1%당 연간광고수입
KBS1	5.529	15.240	1,274,137,578			
KBS2	4.600	12.680		564,636	504,800	109,739
MBC	4.856	13.385	754,108,139		759,161	156,335
SBS	4.833	13.320	607,216,137		458,645	94,899
OBS	0.109	0.331	11,935,167		8,907.1	81,717
KBS드라마	0.832	2.294	82,214.9	12,594.5	61,614.4	74,056
SBS플러스	0.845	2.330	67,278.5	8,435.9	53,554.6	63,378
MBC드라마넷	1.027	2.831	94,953,704	-	-	
YTN	0.579	1.761	107,083.8	7,038.6	66,004.9	113,998
MBN	0.386	1.174	50,165.8(모)	3,717	38,619	100,050

- \* 위 시청률은 유료방송가입가구만을 대상으로 조사된 것이므로, 실제 시청률보다 낮음.
- \* 시청률 및 점유율은 2008년도 수치(하주용, 2009)이며, OBS, YTN, MBN의 시청률 및 점유율은 2010년 6월 30일 기준임.
- \* 매출액, 수신료 및 광고수입은 2009년 방송산업실태조사보고서 자료를 기준으로 하며, MBN의 경우 모기업 재무제표 자료가 포함된 수치로 자료해석에 주의가 필요함.

우선 각 채널의 광고수입은 시청률과 채널 영향력에 따라 다소 차이가 난다. KBS의 경우 2008년 유료방송가구 기준시청률 1% 당(연간시청률 평균 1%로 환산) 연간 광고수입액은 대략 1,000억 원, MBC는 1,500억 원, SBS는 950억 원 수준이었다. 지상파3사 계열PP의 경우 2008년 KBS드라마의 시청률 1% 당 연간 광고수입액은 740억 원, SBS플러스는 740억 원 수준이었다. 보도PP의 경우 2008년 YTN의 시청률 1% 당 연간광고수입액은 대략 1,100억 원, MBN은 1,000억 원 수준이었다. 이러한 수치를 정확히 예측하기 위해서는 연간 평균시청률에 근거해야 하나 2008년 전체 가구에 대한 연간시청률 자료를 얻지 못하여 구체적 액수에는 다소 차이가 있음에 유의해야 한다. 예를 들어 이 표에서 5% 내외로 제시된 지상파3사 각 채널의 연 평균 시청률은 유료시청가구만을 대상으로 한 것으로 전체 시청가구의 시청률 수치(약 7% 내외)보다 낮다. 전체 가구의 시청률로 계산할 경우 시청률 1%당 연간광고수입액은 표에 제시된 액수의 약 70% 수준으로 낮아진다.

따라서 시청률 1% 당 지상파3사의 연간 광고수입은 평균 840억~1,200억 원 사이임을 알 수 있다. 유료방송가입자에게만 전송되는 보도채널의 경우에도 동일한 방식을 계산을 통해 시청률 단위당 연간 광고수입액은 평균 1,000억 원 내외로 추산할 수 있다. 보도채널의 경우에는 지상파보다 상대적으로 낮은 시청률에도 불구하고 시청률 단위당 연간 광고수익이 지상파에 육박하는 것은 보도채널이 가진 사회적 영향력 때문일 것으로 추정된다(권호영 박사와의 인터뷰, 2010).

중편채널은 단기적으로 지상파시청률을 증가하기가 어려울 것이다. 신규채널로서의 제약이 있기 때문이다. 여기에는 채널인지도 뿐만 아니라, 제작인프라가 지상파에 비해 축적되지 못했기 때문에 초기 경쟁력 있는 콘텐츠를 즉시 제작해내기 어려운 요소도 고려해야 한다. 따라서 시청률이 본 궤도에 오르게 될 때까지는 연 평균 1%(현 보도PP 수준)대의 시청률을, 채널인지도가 어느 정도 생기게 될 3년 이후부터는 연 평균 4% 내외의 시청률을 달성할 것으로 보인다. 단위 시청률당 연간 광고수입 역시 초기 3년간은 600억~800억 원 수준(위 표에서 OBS를 토대로), 4~5년차에는 각각 900억~1,100억 원 예측할 수 있다. 만약 이런 가정들이 옳다면 중편PP의 5년간 광고수입액은 9,000억에서 1조 1,200억 정도가 될 것이다. 물론 이러한 추측에는 중편PP 등장에 따른 시장경쟁이 강화되는 상황을 고려하지 않았다. KBS의 광고물량 변화나 민영미디어랩 도입에 따른 광고단가의 변화 등의 요소가 정확히 예측되지 않았다는 사실 또한 예측의 타당도에 영향을 미칠 것이다. 또한, 이러한 수입 예측은 중편PP가 1개일 때를 가정한 것이다. 2개 이상이 되면 방송시장내 중편PP들이 차지하는 시장규모도 증가하겠지만, 중편PP들끼리 수익을 나누어야 하는 상황이 벌어질 것이다.

수신료 수입의 경우 채널의 영향력 등에 따라 다소 증감이 있겠지만 초기에는 연간 70억 원 이상(2008년 YTN 수준) 정도로 추산할 수 있으며, 채널인지도가 높아지면 수신료 수입도 다소 증가할 것으로 보인다.

#### 마) 자본금의 규모

이러한 계산을 통해 중편PP의 방송사업 분야 연간 평균 수입과 지출을 아주 개략적이거나 예측할 수 있다. 이를 토대로 중편PP의 5년간 방송사업 관련 투자비용은 약 1조~1조 2,000억

원, 수입액은 9,300억~1조 1,500억 원 정도로 추산할 수 있다. 이를 토대로 할 경우 자본금의 규모는 너무 크지 않아도 될 것이나, 방송사업의 경우 설비나 제작비의 선투자 분이 있으므로 첫째의 경비(약 3,000억 원 내외)와 최초 3년간의 누적 적자액(2,000억 내외)에 해당하는 자본금 규모를 갖추어야 할 것으로 보인다. 이러한 예측은 중편PP가 현재 지상파3사의 연간 방송제작 관련 인건비, 교육훈련비, 프로그램 제작/편성 투자액의 80% 정도 되는 수준을 유지한다고 가정한 것이며, 초기 3년간 시청률 1%, 이후 2년간 4%대의 시청률에 도달한 것을 가정한 것이다. 만약 시청률이 빠르게 증가할 경우 적자폭도 빠르게 감소하여 조기에 BEP에 도달할 것으로 보인다. 따라서 비용대비 효율성을 고려할 때 자본금이 무작정 커지는 것도 불합리하며, 초기 3년간의 투자와 비용을 감당하기 어려울 정도로 적은 자본금도 적절하지 않다. 결국 적정선을 유지하는 것이 바람직하며 각 사업자의 사업계획을 토대로 현실적이고 합리적인 수준의 자본금을 제시하는 것이 필요할 것이다.

마지막으로 자본금 규모를 심사에 어떻게 반영해야 하는지, 규모에 비례해서 점수를 부여할 것인가? 아니면 일정 기준 통과 시 적격 여부만 심사하고 해당 항목의 만점을 줄 것인가의 문제가 남아있다. 여러 가지 의견이 있지만 각각의 심사방식에 장단점이 있다. 자본규모에 비례하여 무작정 가점을 줄 경우 현실적 수준 이상의 무리한 투자로 인해 경영효율성이 떨어질 우려가 있으며, 적격 여부만 판단할 경우 방송시장에 대한 투자규모를 사전에 한정해버리는 문제도 발생할 수 있다. 따라서 일정한 수준까지는 적격여부를, 일정한 수준 이상은 기울기가 완만한 로그함수의 가점을 주는 방안도 생각할 수 있다.

또한 자본금 규모 심사와 연동하여, 시설에 대한 투자규모가 높아서 자본규모가 커진 사업자 보다는 제작비 부문에 대한 투자가 전체 자본금에서 차지하는 비중을 분리하여 심사할 필요가 있다. 사업의 성패는 콘텐츠 제작 능력에 달려있기 때문이다. 아울러 자본금 규모와 더불어 인력 수급 계획, 글로벌 콘텐츠 제작/수입/수출 계획 등에 대한 예산 규모를 평가할 필요도 있다(변상규, 2010).

## 4. 심사기준 및 평가방법에 대한 논의

### 1) 심사기준

중편PP 승인을 위한 심사기준은 이미 방송법 10조에 제시되어 있다.<sup>8)</sup> 방송법상 심사기준은

8) 방송법 제10조(심사기준. 절차)의 내용.

- ① 방송통신위원회는 제9조제1항 및 제2항의 허가, 동조 제3항·제5항·제6항 및 제8항의 규정에 의한 승인을 할 때에는 다음 각 호의 사항을 심사하여 그 결과를 공표하여야 한다.
1. 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성
  2. 방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성
  3. 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성
  4. 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성
  5. 재정 및 기술적 능력
  6. 방송발전을 위한 지원계획

크게 방송의 공적책임 실현 및 사회적 필요성, 방송프로그램의 제작 및 편성계획, 경영계획과 재정적 능력, 기술적 능력, 방송발전 지원 등의 항목으로 이루어져 있다. 그러나 이러한 심사기준에는 정성적 평가요소가 매우 많고, 평가항목에 대한 정의가 어려운 항목이 존재한다. 예를 들어 방송의 공적 책임, 공공성, 공익성을 명확히 정의하기 어려우며, 이미 경험적 수준의 평가항목이 존재한다고 하더라도 심사적용에 있어 매체별 차이(매체기술과 성격에 따른 의무부과 정도의 차이 등)를 고려할 수밖에 없다.

종합편성채널은 법률적으로는 채널사용사업자이지만, 내용적으로는 지상파의 성격을 갖게 된다. 따라서 내용과 편성영역에서는 지상파종합편성채널에 준하는 규제를 받을 가능성이 높다. 따라서 심사의 기준도 지상파 수준이 될 것이며 일부 항목에 있어서 케이블의 특성을 반영할 수밖에 없을 것이다.

또한 종편채널은 유료방송채널을 통해 방송될 것이므로 유료방송만의 차별화된 특성을 어떻게 살릴 것인가가 평가의 한 요소가 될 것이다. 그러한 차별화 요소는 내용/편성적인 측면에서 종편 PP채널만의 컬러이며, 운영의 측면에서는 글로벌화가 예가 될 수 있다. 그러므로 종편채널의 사업계획서에 이러한 차별화를 어떻게 달성할 것인지를 평가하여야 한다.

기존 논의를 통하여 종편PP채널이 가져야 할 차별적 평가요소들이 여러 가지 제시되었다. 문제는 이러한 항목들을 어떻게 평가할 것인가에 대한 조작적 정의와 배점의 비중을 결정하는 문제가 될 것이다.

<표-10> 심사기준에 대한 논의

공적책임	방송의 공적 책무 능력이 중요. 공적 책무에 있어서는 지상파와 차별이 있어선 안 됨(강혜란, 여성민우회)
	공익성 평가를 위해 심사기준을 '산업'과 '공익성'의 2트랙으로 구분(장병희 교수)
	수용자 측면(유로방송 소외 등) 고려(변상규 교수)
	중편의 외주제작 계획을 주로 평가할 필요(김신동 교수)
	지역미디어 문화 발전에 기여한 바에 대한 심사 필요(이승선 교수)
시청자편익	중편 도입 목적에 맞게(윤석민 교수/주정민 교수)
	국민의 정보 주권과 시청자 선택권을 제고(연합)
	국민의 욕구 충족을 위한 콘텐츠 제작에 중편이 필요(한경)
콘텐츠 다양성/차별화	미디어 다양성을 제공(국민)
	시청자의 선택권 제고를 위함, 매체 포트폴리오의 다양성 평가 필요 (헤럴드)
	외주제작사와의 공생을 통한 창의적인 콘텐츠를 생산해야 함. 제작, 방영되는 콘텐츠 물량과 장르의 다양성, 융합형 콘텐츠 생산을 위한 소스의 다양성 평가 필요(중앙)
	새로운 차별적인 콘텐츠 생산하여 다양성 확보(CBS)
	차별화된 콘텐츠 제작능력 필요(김관규 교수)
	다양한 플랫폼에 적용 가능한 콘텐츠 개발 중요. 해외 수출 가능한 콘텐츠 필요. OSMU 능력 중요(황선욱, 소시모)
	외주제작사를 포함한 다양한 콘텐츠사업자의 허브가 되어야 함(동아)
콘텐츠제작능력	양질의 콘텐츠를 생산하는 방송사업자 육성이 중편의 목표이기 때문(김동규 교수)
	콘텐츠 제작능력 중요(노기영 교수/도준호 교수/박천일 교수)
	지상파와 경쟁 가능한 콘텐츠 제작능력 중요(매경)
	양질의 콘텐츠를 생산하여 유로 방송시장의 악순환 구조를 끊을 중편사업자 필요 (조선)
	콘텐츠 생산자가 지상파에 한정되어 있으므로 양질의 콘텐츠 생산 위해 중편 필요. 또한 양방향 콘텐츠를 제작하여 시청자의 선택권을 제고(매경)

## 2) 심사방법

심사방법에 있어서도 여러 가지 논의가 이루어져 왔다. 일반적으로 허가 및 승인 심사 시 정량과 정성평가를 혼합하여 사용해왔으며 중편PP 승인심사 시에도 이러한 방법이 혼용될 수밖에 없을 것이다. 특히 정량평가의 경우 그간의 실적에 대해서는 매우 정확한 평가방법이지만, 계획에 대한 부분을 평가하는 데는 한계가 있다. 따라서 일정한 항목에 대해서는 정성평가를 사용할 수밖에 없다. 다만 정성평가가 주관적 요소가 반영되어 심사의 공정성을 해칠 수 있으므로(권만

우, 2010) 가급적 세부평가항목을 자세히 나누고 그에 대한 조작적 정의를 명시하는 것이 필요하다.

<표-11> 평가방법에 관한 논의

정량평가의 비중	정량평가 비중 제고 필요(권만우 교수)
	정량평가 지표 개발 필요(김동규 교수)
	정량평가 강화 필요(윤석민 교수)
	정량평가 강화에 동의, 평가의 계량화에 따른 부작용에 대한 검토 필요(변상규 교수)
	계량 평가 비중 확대를 통해 비계량 평가의 주관적 요소를 배제해야 함(매경)
	계량항목 평가 비중 확대(이승선 교수)
	심사위원의 자의성 배제를 위해 심사항목의 세부사항 자세히 규정될 필요(도준호 교수)
평가시 유의사항	소유와 경영의 분리 여부 심사 필요(한경)
	모기업에 대한 평가는 장기간의 기간을 설정하여 제대로 평가할 필요(CBS)

## 5. 종편사업자의 정책적 지원 및 규제

현재의 종편채널 사업자 선정 방안 논의에서 빠지지 않는 것이 종편채널에 대한 법적 지위와 규제형평성의 문제, 조기 정착을 위한 지원 방안이다. 즉, 종편PP와 지상파 간 규제수준을 어떻게 차별화 혹은 동일시할 것인지의 문제와 신생매체에 대한 조기 정착 지원 방안에 관한 것이다.

종편PP는 종합편성채널을 행하는 방송사업자로서 현행 방송법에 의한 프로그램 편성의무(방송법 제69조)<sup>9)</sup>, 국내제작프로그램 편성(제71조)<sup>10)</sup> 외주제작 방송프로그램의 편성(제72조)<sup>11)</sup>

- 9) 제69조 (방송프로그램의 편성 등) ① 방송사업자는 방송프로그램을 편성함에 있어 공정성·공공성·다양성·균형성·사실성 등에 적합하도록 하여야 한다. ② 종합편성을 행하는 방송사업자는 정치·경제·사회·문화 등 각 분야의 사항이 균형 있게 표현될 수 있도록 하여야 한다. ③ 종합편성을 행하는 방송사업자는 방송프로그램의 편성에 있어서 대통령령이 정하는 기준에 따라 보도·교양 및 오락에 관한 방송프로그램을 포함하여야 하고, 그 방송프로그램 상호간에 조화를 이루도록 편성하여야 한다. 이 경우 대통령령이 정하는 주시청시간대(이하 “주시청시간대”라 한다)에는 특정 방송 분야의 방송프로그램이 편중되어서는 아니 된다.
- 10) 제71조 (국내 방송프로그램의 편성) ① 방송사업자는 당해 채널의 전체 프로그램 중 국내에서 제작된 방송프로그램을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다.
- 11) 제72조 (외주제작 방송프로그램의 편성) ① 방송사업자는 당해 채널의 전체 방송 프로그램 중 국내에서 당해 방송사업자가 아닌 자가 제작한 방송프로그램(이하 “외주제작 방송프로그램”이라 한다)을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다. ② 방송사업자는 제1항의 규정에 의한 외주제작 방송프로그램을 편성함에 있어 특수관계자가 제작한 방송프로그램을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상을 초과하지 아니하도록 편성하여야 한다. ③ 종합편성을 행하는 방송사업자는 외주제작 방송프로그램을 주시청시간대에 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 비율 이상 편성하여야 한다. ④ 제1항의 규정에 의한 외주제작 방송프로그램의 편성비율은 방송매체와 방송분야별 특성 등을 고려하여 차등을 둘 수 있다.

방송광고규제(제73조), 협찬고지(제74조), 재난방송(제75조)<sup>12)</sup> 등의 의무를 부과 받게 된다. 다만, 실제 그 규제의 수준은 방송법상의 단서조항(“방송프로그램의 편성비율은 방송매체와 방송분야별 특성 등을 고려하여 차등을 둘 수 있다”)에 의거, 규제가 종합편성채널에 실제적으로 적용되기 위한 편성고시나 한 방송통신위원회의 규칙에 따라 그 정도가 달라질 수 있다<sup>13)</sup>. 이처럼 현행 법규를 살펴보는 종편PP는 법 개정이 없는 한 종합편성채널로서의 법적 의무는 지상파와 크게 다르지 않지만, 실제적 규제의 수준은 방송법 시행령이나 규칙, 세칙 등에 의해 지상파보다 다소 완화된 수준이 될 것으로 보인다.

한편 종편PP에 대한 법적 지원은 바로 케이블이나 위성을 통한 의무송신채널이 된다는 것이다(방송법 제70조, 시행령 53조).<sup>14)</sup> 따라서 새로 탄생할 종편PP채널은 비록 지상파와 같은 황금채널 대에 편성되지 못하더라도 최소한의 생존을 위한 보장을 받고 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 법률적 보장을 둘러싸고 특혜라는 지적도 제기되고 있다. 따라서 이러한 의무송신 특혜는 방송법 시행령 수준에서 보장되는 것이므로 향후 시장상황과 규제정책의 변화에 따라 변화될 가능성도 배제할 수 없다. 변상규 교수(2010)도 종편PP에 대한 의무전송 특혜는 원래 취지가 국민의 보편적 시청권 확보를 추구하는데 있으므로, 종편PP에 대한 의무전송은 그에 기여할 것으로 보면서도 일정 기간 보호 후 시장기능에 맡겨 전송여부를 자율에 맡길 것 제안하고 있다.

이러한 법률적 보호 이외에 시장조기정착을 위하여 채널번호 지정, 황금번호대 배치 등에 대한 특혜를 부여할 것을 주장(박천일, 2010; 정운식, 2009)하는 경우도 있다. 그러나 이러한 특혜에 대한 반론(채널편성권 침해 등)이 적지 않게 제기되고 있는 점을 고려해야 할 것이다(권만우, 2010). 따라서 법에 보장된 최소한의 의무와 법률적 보호를 부과하는 수준이 적절할 것으로 보이며, 만일 추가적인 혜택 부여 시 지상파에 준하는 의무부과가 뒤따라야 할 것으로 보인다.

---

12) 제75조 (재난방송) ① 종합편성 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 한다.

13) 제11조 (방송분야등의 고시) 방송통신위원회는 방송프로그램의 전문성과 채널의 다양성이 구현될 수 있도록 하기 위하여 전문편성의 방송분야와 방송프로그램의 종류에 따른 편성비율 등을 고시할 수 있다.

14) 종합편성PP는 현행 방송법 제70조 및 방송법시행령 제53조에 의거(① 2.나. 방송통신위원회의 승인을 받아 종합편성을 행하는 방송채널사용사업자의 채널을 포함할 것) 종합유선방송 및 위성방송을 통하여 (시행령이 개정되지 않는 한) 의무송신대상이 되는 특혜를 누리게 된다.



<표-12> 종편PP 지원방안에 대한 기존 논의

비대칭규제 여부	비대칭적 규제 등 정책적 지원이 아닌 사업자 자신의 역량중요(노기영 교수)
	현행 법령에 규정된 대로 하면 됨(채널 지정 불가, 직접 광고판매·중간광고 허용, 의무송출 가능)(주정민 교수)
	종편에 대한 특혜성 지원이 바람직한지 의문임(최양수 교수)
	IPTV 전례 고려 시 특혜 필요성 의문 (채널 지정은 시장 자율로 해결할 사항)(성기현, KCTA)
SO채널번호지정	채널번호 지정은 사업자 채널편성권 침해, 의무송출은 한시적 보장 필요(권만우 교수)
	SO와 충분한 협의를 거쳐 낮은 번호대 채널 지정 필요(유료방송에서까지 지상파의 채널 기득권 유지해 줄 필요 없음)(박천일 교수)
	낮은 번호대 채널 지정, 의무송출을 통한 시장 안착 지원 필요(한경)
	지상파방송 견제 위해 정책적인 채널번호 지정 필요. 단, 사업 초기부터 지상파 수준 규제 필요(황선옥, 소시모)
	채널 번호 지정, 의무송출은 사업 초기 필요. 그러나 특혜에 대한 의무부과 병행 필요(장병희교수)
의무송출	의무송출·채널 지정 등 지원방안은 한시적 시행 필요, SBS형 종편은 지상파에 준하는 규제, MPP형 종편은 일반 PP에 준하는 규제(변상규 교수)
	의무송출 규정은 명백한 법적 오류(단, 현행 법령대로 시행하되, 1~2년 내 개정 필요)(윤석민 교수)
규제완화	기존 PP가 M&A 통해 종편으로 성장할 수 있도록, 기존 PP 규제 완화도 필요(김신동 교수)
	최소한의 규제(최소 기준 접근방식)로 사업모델에 대한 사업자의 자율적 선택가능성 부여 필요

<표-13> 신규 채널 도입시 지원방안에 대한 사업자 의견

조선	중요한 것은 광고시장 규모를 늘리는 정책과 수신료 제고를 위한 정책임
중앙	지상파와 콘텐츠로만 경쟁할 수 있는 환경 조성 필요. 모든 플랫폼에 동일한 낮은 번호 부여. KBS를 제대로 된 공영방송으로 만들어야함. 의무송출제는 필수(중앙)
동아	지상파와 다른 수준의 규제 필요. 의무송출 필요, 낮은 번호 부여 필요. 소수 계층을 위한 프로그램 제작에 적절한 지원 필요(동아)
매경	제작 인프라 지원과 유통망 확보를 위한 지원 필요.
한경	의무송출과 한 자리 번호대의 채널번호 필요
국민	의무송출 필요
헤럴드	의무송출 필요. 유사보도채널과 차이를 두는 정책 필요. 매출액의 6%를 방발기금 분담금으로 납부케 하는 것은 무리(헤럴드)
연합	의무송출 필요. 방발기금에 대한 징수 유예 등이 필요
CBS	의무송출 필요. 방발기금 징수는 유예 필요

## 6. 결 론

방송채널이 늘어갈수록 시청자에게 형식상의 다양성과 내용상의 다양성을 충족시켜줄 가능성이 높아진다. 특히 종합편성채널의 도입으로 양질의 정보와 오락물의 공급이 늘어날 것이라는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만 이러한 평가는 방송시장에 진출하는 종합편성 채널이 본래의 역할을 성실히 수행하는 것을 전제로 한다. 그리고 그러한 역할수행을 위해서는 적절한 준비가 필요하다.

방송시장의 경쟁이 치열해진 다채널 시대에 방송사업의 수지균형을 맞추는 일은 중요하다. 그러나 동시에 좋은 프로그램을 제작, 편성하는 노력 또한 매우 중요하다. 기획 단계에서 광고단가와 제작비를 지나치게 염려해 참신하고 실험적인 소재나 주제를 프로그램에 반영하지 못할 때, 최소한의 방어적 시청률은 나올 수 있겠으나, 매체간, 채널간의 경쟁에서 우위를 차지하긴 어려울 것이며, 높은 시청률을 바탕으로 한 수익구조 개선이나 광고시장 선점은 달성하기 어려울 것이다. 즉, 시청률을 높이기 위해서는 프로그램의 질을 향상시키기 위한 과감한 제작비 투자가 필수적이다. 선진 외국의 경우 매체간 경쟁이 가속화되면서 비용효율적인 편성전략을 추구하면서도, 제작비 축소보다는 재정투입이론(financial commitment theory)에 근거한 고시청률 전략으로 이윤을 극대화시키는 경향이 있다. 이는 경쟁의 증가가 제작에 투자하는 비용을 증가시키고 투자의 증가는 내용상의 질적 향상을 가져와 방송사의 경쟁력을 강화시킬 뿐 아니라 시청자가 프로그램으로부터 얻는 유용성을 증대시킬 수 있다는 것이다(Lacy, 1992). 따라서 제작비 투자에 있어서 고려할 점은 프로그램 기획과 제작에 효율적으로 비용을 지출하고 있는지 평가해 보아야 한다. 아울러 우수한 PD와 작가가 배출될 수 있는 제작환경을 조성해 나가야 한다.

방송의 종사자들은 광고주를 위해서 프로그램을 만드는 것이 아니라 최대 다수의 시청자를 위해 프로그램을 만들 때 광고수익도 보장될 수 있다. 그렇다면 좋은 프로그램 개발을 위하여 고려해야 할 점은 무엇인가? 경쟁적 방송환경에서 방송의 공익성과 사회적 책임을 수행하기 위해 필요한 프로그램 질을 분석한 결과에 따르면(유홍식, 황성연, 주영호, 박종민, 2005), '보도시사 프로그램'에 대한 시청자의 만족도는 프로그램의 완성도와 사회적 기여도에 의해 영향을 받는 것으로 나타났으며, '교양 프로그램'에 대한 만족도는 즐거움/재미 차원과 문화적 기여도 차원에 의해 가장 영향을 받는 것으로 나타났다. '예능 프로그램'에 대한 시청자의 만족도는 완성도와 즐거움/재미 차원에 의해 크게 좌우되며, '드라마'는 즐거움/재미, 완성도가 시청자의 만족도에 중요하게 작용하는 것으로 나타났다. 그런데 주목할 만한 결과는 프로그램 품질은 시청률과 상관관계가 없다는 것이다. 이는 종편PP 채널이 단기적인 시청률 지상주의를 추구하기 보다는, 채널의 정체성 확립을 위한 방송이념과 경영원칙을 실현해 나가야 한다는 것을 의미한다. 장기적 측면에서도 고품질-고시청률 전략으로 보도, 교양, 오락 프로그램 부문의 경쟁력 있는 프로그램 창출에 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

# 참고문헌

- 권만우(2010. 6). 미디어시장 상황과 종합편성채널 도입, 합리적 수와 선정방식. 한국언론학회 주최 종합편성채널의 합리적 도입방안에 관한 세미나(2010. 6. 17) 자료집.
- 김관규(2010). 종합편성채널 선정의 합리적 심사기준과 방식, 디지털컨버전스포럼 주최 성공하는 종합편성채널 선정방안 토론회(2010. 6. 30) 자료집.
- 김민기(2010). 종합편성채널 도입으로 인한 방송시장과 수용자의 변화. 한국언론학회 주최 종합편성채널의 합리적 도입방안에 관한 세미나(2010. 6. 17) 자료집.
- 이승현(1999). 케이블TV 잇단 경영난, 현대방송 청산절차 착수, 동아일보, 1999. 8. 1일자.
- 박영태(2009). 10여개 언론사, 종편, 보도채널 진출 추진. 신문과 방송 2009년 9월호.
- 박천일(2010). 종합편성채널/보도PP도입의 의의 및 바람직한 사업 모델, 한국방송학회 주최 방송콘텐츠 산업 활성화를 위한 합리적 채널 정책 방안 제1차 토론회(2010. 7. 2) 자료집.
- 방송통신위원회(2009). 『2009년 방송산업 실태조사 보고서』.
- 방송통신위원회(2010). 『2009년도 방송사업자 재산상황공표집』.
- 변상규(2010). 종편·보도 PP선정 이슈와 정책 방안, 한국방송학회 주최 방송콘텐츠 산업 활성화를 위한 합리적 채널 정책 방안 제1차 토론회(2010. 7. 2) 자료집.
- 설진아(2005). 민영방송의 보도, 제작과 편성의 방향, 한국방송학회, 방송통신융합시대의 민영방송의 위상과 역할 세미나(2005. 10. 6.) 발제문.
- 유홍식, 황성연, 주영호, 박종민(2005). 경쟁적 방송환경에서 민영방송의 프로그램 품질평가에 관한 연구, 방송연구, 2005(여름). pp. 243~260.
- 정윤식(2009). 종편보도채널의 성공여부가 향후 미디어 지형 좌우. 신문과 방송 2009년 9월호.
- 최선규(2009). 경쟁으로 뉴스의 중립화 가능성 높아. 신문과 방송 2009년 9월호.
- 하주용(2009). 지상파재송신제도의 합리적 개선 방향, 국회의원 강승규 주최 지상파방송 재송신 계약 문제해결을 위한 토론회(2009. 6. 15) 자료집.
- 하주용(2010). 독립지역민영방송의 콘텐츠 경쟁력 강화: 진단과 제언. 한국방송학회 주체 토론회(2010. 6. 15) 자료집.
- 황준호, 조성운, 정용찬(2008). 보도전문채널 및 종합편성채널 제도연구 보고서, 방송통신위원회 정책 2008-09.
- Lacy, S. (1992). The financial commitment approach to news media competition. *Journal of Media Economics*, 5(2). pp. 5~21.
- Napoli, P. M. (2001). *Foundations of Communications Policy: Principles and Process in the Regulation of Electronic Media*. New Jersey: Hampton Press.