

# 미디어 교차소유의 정치경제학적 비판

김승수\*

(전북대학교 신문방송학과 교수)

---

이 글에서는 미디어 교차소유의 역설을 말하고자 한다. 신문과 방송의 교차소유를 한국사회에서 도입하기에는 많은 문제가 있고, 교차소유론도 논리적인 결함이 많은 모순 덩어리이기 때문이다. 교차소유 찬성론자들은 많지만, 아직도 ‘왜 교차소유를 해야 하는지’ 제대로 설명하지 못하고 있다. 거대 미디어기업에게 교차소유는 효율성과 시장 지배, 언론권력의 확대라는 차원에서 큰 이익이자 특혜일지 몰라도 다른 미디어, 수용자, 광고주에게는 득보다 실이 훨씬 많을 수 있어 정당성을 따져볼 때 문제다.

주제어: 정치경제학, 교차소유, 집중, 여론의 다양성

---

## 1. 서론

아무리 미디어 혁명의 시대라고는 하지만 여론 형성기능은 여전히 일간지와 방송이 주도한다. 여기에 포털미디어가 도전하고는 있다. 그러나 포털의 기능은 신문이나 방송과는 다르다. 그렇게 본다면 신문과 방송은 여론시장의 주도권을 놓고 다투는 양대 언론권력이다. 이들끼리의 경쟁은 정보와 사상의 다양성, 진실성을 검증하는 데 기여한다. 그런데 가장 영향력이 있는 신문과 방송을 같은 자본이 교차로 소유<sup>1)</sup>하고, 재벌을 비롯한 대기업이 방송을 소유

---

\* kiss9839@hanmail.net

1) 교차소유란 특정인, 특정 기업이 지상파 TV, 라디오, 케이블 TV, 위성방송, 신문 등 서로 다른 미디어의 지분을 소유하거나 경영권을 갖는 것이다. 신문과 방송의 교차소유, 방송과 케이블TV의 교차소유 등 여러 종류의 교차소유가 있지만 신문과 방송의 교차소유가 제일 중요하다. 신문과 방송의 교차소유는 전국 종합일간지 기업이 지상파방송이

하지는 언론법안이 정부여당에 의해 제기되었다. 이 법안이 통과되면 사회적 파급효과가 엄청나며, 그 결과에 따라 권력, 시장, 민주주의, 문화생활 등 많은 것들이 영향을 받는다. 교차소유와 같은 미디어 집중은 국민의 기본권을 위협하고 비용부담을 증가시킬 위험이 있다. 반면에 미디어 교차소유는 신문 기업에게 새로운 축적의 기회다. 보수정권은 정치적으로 꺾끄러운 MBC, 공영 방송으로 문제가 있는 KBS 2TV를 자신에게 우호적인 신문기업이나 재벌기업에 넘겨줌으로써 강력한 우군을 만들 수 있다. 그래서 정부여당은 반대가 많은데도 소유규제 완화를 추진하고 있다. 하지만 자금력이 달리는 조선일보, 중앙일보, 동아일보가 독자적으로 방송 소유와 경영에 투자할 여력은 없다. 그래서 이들은 재벌기업을 끌어들이기에 안간힘을 다한다.

일단 방송 경영권을 획득한 신문기업이나 재벌은 민영 미디어랩 설치, 중간 광고, 가상광고, 간접광고, 총량광고도 허가를 받아 방송의 공공성을 희생시키며 손쉽게 돈을 벌려고 할 것이다. 이들이 집착하는 교차소유의 물밑에는 이렇게 거대한 축적의 공간이 열려 있다. 재벌방송과 교차소유가 허용되면 외국자본의 지분 소유도 허용될 것이다. 이런 변동은 사회적으로나 국민 개인에게 큰 영향을 미칠 것이기 때문에 부정확한 경제논리와 신자유주의 이념으로 접근할 성질의 문제가 아니다. 그래서 필자는 민주주의와 미디어 시장에 커다란 영향을 미칠 교차소유의 논리와 문제점이 무엇인지를 짚어보려 한다. 이론적으로는 불평등에 뿌리를 둔 자본축적과 계급 재생산이 미디어 집중을 어떻게 촉진하는지를 파악하는 데 적절한 논리를 제공하는 정치경제학을 원용하였다.

---

나 종합편성PP, 보도전문PP 등의 지분을 갖거나 경영하는 것을 말한다. 또 반대로 지상파방송 등이 전국 종합일간지의 지분을 소유하거나 경영권을 갖는 것도 교차소유라 할 수 있다. 교차소유에는 두 가지가 있다. 하나는 적극적 교차소유로 이질적인 미디어를 지배할 정도의 다수 지분을 소유하는 것을 말한다. 이것은 겸영이라고도 한다. 또 다른 하나는 소극적 교차소유가 있는데, 이것은 이질적인 미디어의 지분을 획득하는 것이다. 우리 사회에서 교차소유의 쟁점은 역시 조선일보, 중앙일보, 동아일보와 같은 3대 신문기업이 지상파TV, 지상파라디오, 종합편성채널, 보도전문채널과 같은 뉴스 서비스 방송을 소유할 수 있느냐 여부이다.

신문 산업이나 재벌은 우리 사회의 자원과 권력 그리고 정보의 지배자들이다. 그렇다고 이들이 까닭 없이 불이익이나 비판을 받아야 한다는 뜻은 아니다. 신문기업을 비롯한 대기업은 지금도 충분히 자신들의 의견과 이념을 사회 전체에 알리고 있고, 여론 시장과 광고 시장 모두를 지배한다. 그런데도 공공성을 생명으로 하고, 신문과 여론 주도력을 갖고 다투는 지상파방송, 종합편성채널, 보도전문채널까지 교차소유하는 것은 무리다. 그런데도 방송통신위원회(이하 방통위)는 『방송통신 선진화를 통한 신 성장 동력과 일자리 창출방안』이라는 보고서에서 방송 산업의 엄격한 소유규제 때문에 신규 투자와 인수 합병이 안 되고, 이것이 성장을 억제한다고 주장하면서 다음과 같은 규제 완화안을 제시했다.

- 지상파방송, 보도전문PP, 종합편성PP에 대한 대기업 진입제한을 3조 원에서 10조 원으로 완화
- 케이블TV 사업자의 경영규제 완화(77개 방송구역의 1/5 이하)
- 미디어 간 교차소유 허용을 통한 미디어산업 활로개척

이런 정도로 소유 규제를 완화하려면 방송법, 신문법 등 미디어 관련법을 전부 개정해야 한다(다음의 <표 1> 참고). 이렇게 해서 새로 방송구조를 만들려면 큰돈을 투자하고, 사회적으로 많은 비용을 치러야 한다.

이 글은 신자유주의 이념에 따른 미디어 집중과 여론 독과점은 민주주의만 위태롭게 만드는 것이 아니라 합리적 시장경제까지 해칠 수 있다는 점을 강조하고자 한다.<sup>2)</sup> 1997년 외환위기를 거치면서 미디어산업은 신자유주의

2) 거대 미디어 기업에게 교차소유는 효율성과 시장 지배, 언론권력의 증대라는 차원에서 큰 이득이자 특혜일지 몰라도 다른 미디어, 수용자, 광고주에게는 득보다 실이 훨씬 많을 수 있다. 또 정당성을 따져보아도 문제가 있다. 우리처럼 소유규제완화 문제로 대립하고 있는 미국에서도 논쟁이 활발하다. 대표적인 시민언론운동단체로 2003, 2007년 연거푸 연방통신위원회의 소유 규제 완화안을 저지한 Free Press의 스콧(Scott) 국장에 따르면, 미디어 집중은 좌파니 우파니 하는 정치적 논쟁거리가 아니라. 국민 모두에게 해당되는 문제로 민주주의에 필수불가결한 의견의 다양성에 영향을 주는 것이다.

&lt;표 1&gt; 미디어의 소유규제

(단위: 지분율 %)

방송/소유주	세분된 사업	대기업	외국자본	일간지/뉴스통신	1인 지분한도
지상파방송사업		금지	금지	금지	30
유선방송사업	SO	-	49	33	-
	RO	-	금지	-	-
프로그램 전송사업 (PP)	일반	-	49	-	-
	종합편성, 보도	금지	금지	금지	30
위성방송사업		49	33	33	-
전송망사업		-	49	-	-
IPTV사업		-	49	49	-
IPTV콘텐츠사업	일반	-	49	-	-
	종합편성, 보도	금지	금지	금지	0

출처: “미디어·광고 산업”, 양종인 외. 2008.4.16. 한국투자증권, 2쪽

경제논리를 무비판적으로 받아들였다. 이후 방송과 통신의 융합을 기점으로 경제논리는 아예 지배이데올로기가 되어 미디어시장을 압도했다. 시너지효과, 효율성, 창구효과, 국제경쟁력, 수익성 등 제조업에서나 쓸 만한 개념들이 마구잡이로 언론학에 유입되었다. 이것은 미디어 공공성과 공경제를 밀어내고, 미디어 사경제, 사유화, 상업화를 촉진하려는 자본의 계산에서 나왔다. 교차소유, 미디어랩, 재벌 방송, 광고규제 완화 등은 대부분 신자유주의 경제이데올로기를 바탕으로 제기된 것들이다.

하지만 소유 규제 완화를 반대하는 사람들이 많아 언론 관련 법 개정은 쉽지 않다. 2008년 말 한나라당이 방송법 개정안을 비롯한 7개 언론 관계 법안을 국회에 상정하려 했지만, 야당과 언론노조 등의 반대로 저지되었다. 소유규제 완화는 단지 미디어 시장에 국한된 문제가 아니라 민주주의와 문화, 국민경제 등 모든 것에 충격을 주는 큰 문제다. 그러므로 규제를 완화하려면 치밀하고, 과학적인 증거와 논리를 만들고, 여론을 수렴해야 한다. 하지만 이런 일을 하겠다고 나선 한나라당과 방통위는 과연 얼마나 많은 자료조사와 연구 그리고 여론 조사를 해왔는지 의문이다. 그렇다고 교차소유를 반대하는

논리가 정교하거나 실증적인 자료가 많은 것도 아니다. 말들은 많고, 이념은 난무하는데 실상 별 것이 없는 것이 교차소유론 논쟁이다. 그래서 이 글은 정치경제학적 비판과 성찰을 바탕으로 교차소유의 문제에 대해서 말하려고 한다.

## 2. 이론적 고찰 및 연구방법

### 1) 이론적 배경

정치경제학은 본질상 어떤 사물이나 현상을 지배하는 힘 또는 요소가 무엇인지 평가할 때 모순적 개념을 찾아 분석한다는 특징이 있다. 예를 들자면, 자본주의 정치경제학은 사적·자본주의적 소유와 사회적 생산의 모순을 연구한다. 그렇다면 미디어 정치경제학의 모순은 어디서 출발할까? 이 역시 기본적으로는 사적 소유와 사회적 생산의 모순에서 생각을 시작해야 한다. 미디어가 사적·자본주의적으로 소유되고 운영될 때 자본축적과 계급 재생산을 목표로 하는 생산물을 내놓지만 이것이 생산자인 자본가들만 이용하는 것이 아니라 대중적으로 이용되기 때문에 필연적으로 충돌이 생길 수밖에 없다. 즉 미디어가 시장의 논리에 따라 이윤 증식과 계급 질서의 재생산에 필요한 내용을 만들지만, 이것들은 시민과 노동자의 이익과 배치되는 경우가 많다. 미디어 정치경제학은 이런 모순이 어떻게 발전하고 충돌하며 해소되는지 연구한다. 맥나이어(McNair, 2006, p.25)는 정치경제학적 시각에서 커뮤니케이션의 3가지 기능을 이렇게 짚었다.

첫째, 커뮤니케이션 수단은 상품가격과 상품 사용처에 대한 정보를 확산함으로써 자본 유통을 촉진하는 필수적인 유행유다.

둘째, 모든 종류의 정보, 특히 금융상 중요한 정보는 자본주의 상품생산의 일부였다.

셋째, 정보는 이념적 통제수단이다.

이것은 기본적으로 미디어가 자본의 이윤 창출 수단인 동시에 마케팅이나 광고, 선전 기능을 함으로써 자본의 이윤실현을 촉진한다는 점을 분명히 했다. 맥나이어는 미디어가 이념적 수단이라는 점도 강조했다.

미디어는 물질적·정신적 성격을 함께 갖고 있다. 미디어의 물질성이란 미디어가 경제적 요소를 비롯해 기술과 노동력 등으로 이루어졌다는 뜻이다. 미디어의 정신성이란 물질성에 기초해서 정치적·이념적·문화적 기능을 수행한다는 말이다. 미디어의 물질적 힘이 미디어 내용을 지배하고 자본주의 생산 방식과 불평등한 계급 구조를 재생하는 기능을 하지만, 미디어는 저항을 유발하고 대안을 제시하는 기능도 한다. 그러므로 미디어 생산은 자본주의 생산과 계급구조와 연관 속에서 보아야 그 본질을 더 잘 알 수 있다. 이런 일을 하기에 적합한 이론이 정치경제학이다.

#### (1) 시장의 지배와 구조적 불평등

자본주의는 교환을 목적으로 정보와 문화를 생산·유통한다. 돈 있으면 신문도 경영하고, 방송사도 살 수 있다. 이들이 만든 정보 상품을 살 능력이 있는 사람만 사고 나머지는 배제된다. 그래서 돈 벌고, 영향력을 행사하면 그만이다. 반대로 아무리 진실과 정의를 말하고, 공익을 수호해도 시장 가치가 없으면 도태되고 만다. 이런 특징의 시장에서 미디어는 더욱더 이윤 논리에 종속된다. 미디어의 시장화는 사유화·상업화·독점화·보수화로 귀결된다. 이것은 사회적으로 필요한 공공적 가치를 충족시키는 데는 별 관심이 없고, 이윤과 영향력 행사에 관심을 두는 결과를 빚는다. 이것이 시장의 한계다. 마르크스는 『자본론』을 통해 시장의 불완전성을 이렇게 밝혔다고 한다(이재연, 2008, 453쪽).

첫째, 시장에서의 자유와 평등의 논리 이면에는 강자의 지배 논리, 강압적 수탈 논리가 은폐되어 있음을 이론적으로 해명하는 길을 열어주었다.

둘째, 시장이 인간을 소외시키고, 더욱더 부자유스럽게 만들었다는 점을 파헤쳤다.

시장이 문제다. 또 그냥 시장보다는 자유경쟁시장이 심각한 문제를 일으킨다. 그런데 정보나 문화를 팔고 사는 문화시장이나 미디어시장은 더욱 문제가 많다. 미디어시장에서는 자본의 크기에 따라 지배력과 영향력이 결정되고, 이 과정에 정치 권력도 깊숙이 개입한다. 정치경제학은 이 점을 비판한다.

미디어 정치경제학은 커뮤니케이션 생산 수단이 사회적·집단적으로 소유되고, 생산 과정은 철저하게 민주적 통제를 받아야 한다는 원칙 아래 사유화되는 배경과 파급효과를 비판한다. 통상 미디어 산업의 정치경제학은 자본주의에서 생산·소비되는 정보나 문화를 권력의 불평등, 세력, 이익의 차원에서 평가하고, 이것들이 부자와 권력자의 이익에 봉사하는 방식을 비판하고, 대안을 찾는 것이다(Hesmondahalgh, 2007, p.34). 정보, 지식, 문화, 오락과 같은 정신적 영역에서 발생하는 불평등과 이윤의 논리의 배경에 시장과 국가가 있다는 것은 밝히는 것이 중요하다.

## (2) 자본축적의 기회

미디어, 커뮤니케이션 그리고 문화를 생산하는 수단의 집중, 즉 커뮤니케이션 생산수단의 집중, 미디어 노동의 사회화, 미디어 생산물의 사회화는 서로가 모순적이다. 사회적 생산이어야 할 미디어가 개인이 지배하는 것은 모든 문제의 근원이다. 그래서 미디어 정치경제학자들은 불평등과 이윤 논리가 미디어 산업에 어떻게 작용하는지를 중점적으로 살폈다. 스마이드(Smythe, 1977)나 미한(Meehan, 1999)과 같은 정치경제학자들은 미디어 산업이 광고나 대중문화 등을 통해 어떻게 독점 자본의 이윤을 실현해주는지를 연구했다. 이들의 연구를 종합해보면 미디어 산업은 다음 몇 가지 방식으로 자본축적에 기여한다.

첫째, 신자유주의 경제 논리를 추종함으로써 미디어 자본을 축적한다.

둘째, 상업적 콘텐츠와 광고를 통해 미디어산업은 상품 소비 환경을 조작하고,

이를 이상적인 세계인 양 왜곡한다.

셋째, 노동계급 의식이나 비판적 시민의식을 약화시키고, 시장의 논리와 보수의 이념에 굴종하도록 만든다.

특히 교차소유가 허용되면 신문기업은 재벌기업과 함께 미디어시장을 경제적으로 지배하고, 여론 형성을 주도할 것이 분명하다. 그리하여 이들은 여론독과점을 강화하며, 막대한 경제적 이득을 얻을 것이다.

### (3) 국가 권력과의 유착과 민주주의 위기

누가 미디어를 소유하고, 또 누가 미디어를 소유하지 못하는가를 놓고 논란이 끊이지 않는다. 그 까닭을 가만히 보면 미디어 소유구조는 직간접적으로 권력과 연관되어 있기 때문이다(Casey 외, 2008, p.192). 사적 미디어 기업은 보수정권을 지지하고, 공익보다는 자신의 이익과 광고주의 이익을 더 중시한다. 그 대가는 교차소유 허용이다. 신문기업이나 재벌은 김대중, 노무현 정권에서는 교차소유나 재벌방송이니 하는 것들을 꿈도 꾸지 못했던 것과 비교하면 큰 변화다. 한국의 미디어 산업은 국가권력의 성격에 따라 크게 달라지는 속성이 있다. 이것은 미디어 산업이 정치적인 종속을 벗어나지 못했다는 증거다.<sup>3)</sup>

### (4) 이념 통제

미디어 산업은 한편으로는 노동과 시민의식을 현존하는 계급질서와 자본주의 시장 경제 논리에 예속시키는 방향으로 유도한다. 또 다른 한편으로 미디어산업자본은 광고주와 일체감을 갖고 시장에서 생산·유통되는 정보를 통제한다. 이 모든 것은 결국 불평등에 기초해서 세워진 계급사회를 유지·강화하는 미디어의 기능으로 귀결된다.

그런데 자본주의 위기가 심화되고 확대되면서 국가의 비호 아래 기업들은

---

3) 이는 이탈리아 미디어 재벌이자 총리인 베를루스코니에게서 찾아볼 수 있는데, 미디어와 정치권력의 일체화를 상징한다.



방송을 사유화시켜 이윤 추구 수단으로 삼고자 한다. 이제는 거의 모든 미디어가 이윤 창출과 이념 통제의 수단으로 바뀌는 중이다. 교차소유는 특히 방송의 보수화와 상업화를 증대하고, 사회의식을 강력히 통제하는 방향으로 작용할 것이다.

이상에서 교차소유의 정치경제학을 간단히 다루었다. 요약하자면 교차소유는 미디어 생산 수단을 집중시키는 수단이며, 이를 통해 미디어 내용과 여론 시장을 독과점하여 영향력을 극대화시킨다는 것이다. 정치경제학은 교차소유와 같은 미디어 집중이 권력과 자본집중을 어떻게 강화시키고, 또 민주적 여론 형성과 문화적 다양성을 위협하는 과정을 연구한다는 점을 앞에서 강조했다. 이 글에서는 정치경제학적 반독점론을 기초해서 시장 지배력을 강화하고, 정치적·이념적 영향력을 증대하는 교차소유를 비판적으로 평가하려 한다.<sup>4)</sup> 정치경제학은 교차소유가 미디어 집중을 증대하며, 이것이 미디어 내용의 획일화와 여론시장의 독과점을 초래해서 민주주의를 위협한다고 평가한다. 이리하여 교차소유는 거대 자본에 의한 시장 지배와 여론 장악을 증대시킴으로써 사회적 불평등을 더욱 심화시키는 작용을 한다.

## 2) 기존 문헌 검토

미디어 교차소유에 대해서 논란은 많았지만 정작 체계적인 연구는 최근에서야 조금씩 나타나기 시작했다. 교차소유에 대한 연구 방향도 거의 찬반 논쟁으로 갈라진다. 교차소유 찬성론은 문재원(2008b, 9~10쪽)이 가장 세밀하게 제시했는데, 다음 4가지 이유를 들어 교차소유 허용을 주장했다.

- 미디어환경의 변화에 따라 여론 독과점이 해소됨
- 글로벌 스탠더드에 불일치
- cross-platform content로 미디어산업의 효율성 제고

4) 반독점론에 대해서는 필자가 쓴 『언론 산업의 정치경제학』의 제11장을 참조하십시오.

- 불균형 규제의 시정(CBS가 자회사를 통해 무료일간지인 노컷뉴스를 소유하게 허가한 반면 신문의 지상파방송, 보도전문채널, 종합편성채널 면허의 금지는 불균형 규제)

정계에서는 여러 명의 교차소유 찬성자가 있는데, 그중 한 명이 한나라당 정병국 의원이다. 그가 주장한 교차소유 논리는 다섯 가지다.

- 다매체·다채널 시대를 맞아 신문의 영향력이 감소해 ‘여론 독점’이 어렵다.
- 지구적 표준에 견주어 우리나라 교차소유 규제는 지나치다.
- 방송·통신 융합을 비롯한 미디어 융합에 있어 신문 영역도 예외가 아니다.
- 신문 산업이 점점 더 어려워지고 있어 구제책이 필요하다.
- 기독교방송이 무료일간지를 발간하는 등 방송사의 신문 진출이 일부 가능한 상황에 비추어 규제의 불균형이 생겼다(『중앙일보』, 2008.10.7, 2면).

문재완 교수나 정병국 의원의 주장은 서로 비슷하다. 이런 논리에 기초해서 한나라당은 신문사와 대기업이 지상파방송의 20%, 종합편성채널과 보도전문채널의 49%까지의 지분을 소유하도록 허용하려고 한다. 또 외국인도 종합편성채널의 33%까지 소유를 허용할 계획이다.

이렇게 미디어 소유 규제 완화에 대해서 법학계와 정계에서 찬성 의견이 많이 개진된 반면, 정작 언론학자들이 정리한 교차소유론은 별로 없다. 그럼에도 그간 제기된 교차소유론의 핵심을 정리하면 미디어 시장의 경쟁에 따른 신문의 여론 독과점 해소, 시너지 효과, 세계적인 추세, 글로벌 미디어육성론을 주장하는 정도가 아닌가 한다(황근, 2008). 그러나 교차소유 논리의 허점을 따지는 글도 나왔다. 최영목(2008), 이용성(2008), 김경환(2008)은 교차소유론의 문제점을 따졌다. 이들은 교차소유의 허용은 돈 많은 신문이나 재벌이 방송을 사유화하고, 방송 권력을 장악하는 차원을 넘어서 한국자본주의와 민주주의를 잘못될 길로 이끄는 화근이 될 가능성이 있다는 점에서 교차소유에 대해 비판적이다.

교차소유에 대한 비판론은 미국에서 많이 제기되었다. 지난 8년간 공화당 정권이 교차소유를 허용하려고 무진 애를 쓴 반면, 민주당, 학계, 시민단체를 결사적으로 반대하는 등 주요한 정치적 쟁점이었다. 그래서 교차소유는 사회적 쟁점으로 떠올랐다. 이 때문인지 이론적·실증적인 연구가 많이 진행되었다. 베이커(Baker, 2007, pp.6~53)는 특히 미디어 집중과 민주주의 문제에 천착해서 연구했다. 그는 소통권의 민주적 배분, 민주적 가치의 수호, 품질의 보호와 최악의 서비스 억제를 위해 미디어집중을 반대하였다. 그는 동시에 집중의 근원이 되는 5가지를 반대했다. 미디어 소유와 시장을 집중하는 미디어 복합 기업에 대한 외부 압력, 미디어 내부의 왜곡 구조, 비효율적인 시너지 효과, 미디어복합 기업의 공공 영역·공공 정책에 대한 보도의 사익 추구, 집중을 반대함으로써 생길지도 모르는 부당한 반사 이익을 비판해야 한다는 것이다. 그런데 베이커가 주장한 것 가운데 특히 중요한 점은 시너지 효과를 공익성 차원에서 비판했다는 사실이다. 그는 교차소유는 시너지 효과를 낼 수 있는 거대 미디어 기업은 큰 이익을 얻지만 여론 독과점과 시장 집중을 초래한다. 이것은 국민이나 미디어 시장 모두에게 나쁜 영향을 준다. 다시 말해 이윤극대화 논리가 시너지 효과를 추구하고, 이것은 다시 교차소유를 자극하지만 교차소유는 부정적인 외부효과를 발생시킨다는 것이다(위 책, p.42). 예컨대 세계적인 미디어 재벌인 루퍼트 머독은 이윤과 지배력 확보에 필요한 것을 확보했다고는 하지만, 그에 따른 여론 독과점과 획일화, 자원의 편중, 경제권력과 정치권력과의 유착 등 허다한 문제가 있어 세계적으로 지탄을 받고 있는 것이다.

쿠퍼(Cooper, 2007)는 특히 교차소유가 경쟁을 위축시키고 시장 지배력을 증대한다고 보았다. 그는 또 교차소유 기업이 지역 시장을 지배함으로써 부당한 경제적 집중을 초래하며, 여론에 과도한 영향을 미친다고 지적했다. 미국 시민단체도 교차소유에 관해 연구 성과를 내놓았다. 그 가운데 하나인 Commoncause는 미디어교차소유 기업이 자신들이 하는 영리사업을 부적절하게 보도하며, 다양한 의견 특히 비판적 의견을 봉쇄한다고 비판했다. 이 단체는 교차소유 미디어가 광고비를 제공하는 기업에 대해서 비판적인 보도를

회피한다고 주장했다. 또 이들이 관측과 저널리즘을 혼동하고, 양질의 제품을 추구하기보다는 시너지효과를 추구한다고 지적했다. 그리고 교차소유 미디어들이 보도가치와 영리사업을 타협한다고 비판하고, 뉴스 관련 인력의 질을 저하시키는 방식으로 자원과 직원을 공유한다고 말했다(www.commoncause.org). 그런 한편 백승혁(2008.1.16, 6쪽)은 교차소유를 허용한 일본에 대해 이렇게 비판했다.

첫째, 교차소유는 국민이 다양한 미디어로부터 다양한 의견이나 정보를 얻는 것을 어렵게 한다.

둘째, 신문과 방송이라고 하는 거대한 미디어가 메이저 신문사에 지배되고 있기 때문에 미디어 간의 건전한 경쟁과 상호비판이 거의 존재하지 않는다.

셋째, 신문사 계열 이외의 잡지가 이들 미디어 행태를 비판할 뿐이다.

넷째, 우월적인 지위에 있는 소수의 거대 방송사가 방송 콘텐츠의 제작·편집권을 쥐고 있기 때문에 지배력이 발생하고 있으며, 방송콘텐츠의 적정한 거래와 시장화의 확립에도 걸림돌이다.

교차소유는 과격한 형태의 미디어 집중이며 자본의 지나친 욕망이다. 이것이 권력 구조, 시장 구조, 정보 통제에 작용하는 방식을 연구하는 것이 정치경제학이다. 결국 교차소유의 정치경제학은 교차소유가 미디어집중을 증대함으로써 생기는 시장 불평등과 획일화 그리고 민주주의 훼손 등을 비판적으로 살피는 것이다. 여기서 가장 중요한 관점은 두 가지다. 하나는 교차소유가 여론 독과점을 완화시킬 것인지 아니면 강화시킬 것인가 하는 점이다. 다른 하나는 교차소유가 자본축적을 어떻게 촉진하며, 권력구조와 어떤 연관 관계가 있느냐 하는 점이다. 교차소유 기업과 대기업방송 그리고 민영 미디어랩은 방송을 이용해 자신의 이익을 극대화하고, 공익을 극소화한다. 이 연구는 이런 점을 주목하고자 한다.

### 3) 연구방법

이 연구는 그 동안 제기된 교차소유론을 경제적·문화적·법적 차원, 언론권력 등의 각도에서 논리적으로 짚어볼 것이다. 교차소유론은 대개 6가지 논리로 구성되었다. 이 6가지 논리는 조선, 중앙, 동아, 경향, 한겨레신문 그리고 관련 문헌에서 공통적으로 제기되고 강조되었던 것을 뽑은 것이다. 필자는 이런 논리를 비판하고, 교차소유가 허용될 경우 발생할 수 있는 6가지 문제점을 논리적으로 추정해 보았다.

교차소유와 같은 미디어 집중은 두 가지 차원에서 접근해야 한다. 하나는 경제적 집중이다. 신문과 방송이 교차소유 됨으로써 신문시장과 방송시장이 어떻게 경제적으로 집중될 것인지를 이론적·실증적으로 조사하는 것이 중요하다. 다른 하나는 영향력 집중이다. 이것은 교차소유 기업이 여론 다양성을 어떻게 훼손하고 획일화시키며 결국 독과점 하는지를 따지는 문제다. 근래 교차소유에 대한 논의는 대개 경제적 집중에 쏠리는데, 영향력 집중이 더 심각한 문제이기 때문에 이 점을 더 많이 다뤄야 한다.

한편 교차소유를 평가할 때 중심적인 개념의 하나가 여론 다양성이다. 그런데 여론 다양성은 경제적 차원의 다양성이 있고, 정치적·이념적 차원의 다양성이 있다. 앞의 것은 흔히 점유율이나 허핀달지수<sup>5)</sup> 해서 비교적 객관적인 자료에 기초해서 얻을 수 있는 것이다. 그렇지만 미디어가 경제적으로 집중되었다고 해서 내용의 다양성과 여론의 다양성이 불가능하다고 단정하기는 어렵다는 문제가 있다. 따라서 다양성은 경제적 다양성(소유, 재정 등), 내용의 다양성, 여론의 다양성 등을 별도로 측정해서 평가할 필요가 있다. 필자는 이번 연구에서는 집중과 다양성 문제를 실증적으로 접근하지 않고, 논리적으로 평가하는 데 그쳤다. 이 문제는 언론학이 풀어야 할 중요한 과제다.<sup>5)</sup>

이상과 같은 이론적 검토를 바탕으로 이 논문은 다음과 같은 연구 문제를

5) 미디어산업에서 소유와 재정이 얼마나 다양한지, 이것이 미디어 내용에 어떻게 영향을 미치는지 조사해야 한다. 그런데 내용이 이념적·정치적으로 다양하다고 해서 여론의 다양성으로 직결되는 것은 아니다. 여론 형성은 다양한 요소들이 작용하기 때문이다.

설정했다.

첫째, ‘교차소유론’의 문제는 무엇인가?

둘째, 교차소유는 어떤 파급효과가 있을 것인가?

이 밖에 우리가 지금 어떻게 해야 최선의 선택인지에 대해 간단히 살폈다. 이런 문제를 연구하기 위해 이 글은 제3절에서 우선 교차소유론의 문제를 짚어보았다. 제4절은 교차소유가 허용될 경우에 생길 문제가 무엇인지 살폈다.

### 3. ‘교차소유론’에 대한 비판

여기서는 그 동안 제기된 교차소유론 가운데 가장 일반적이라고 판단되는 6가지 논리를 비판적으로 평가하려고 한다.

#### 1) 여론 다양성 증대론의 허구

교차소유론자들의 공통된 주장 가운데 하나는 신문이 방송을 교차소유하면 소유의 다양성이 증대하기 때문에 여론 다양성이 증대한다는 것이다. 정말 그런가?

##### (1) 미디어 집중

현재 여론 시장은 3대 방송사와 3대 신문기업이 지배한다. 6대 미디어 공룡에 도전할 수 있는 신규 미디어는 아직 나타나지 않고 있다. 인터넷이나 유료방송이 대중화되었다고는 하지만, 사회여론과 대중문화는 여전히 이들 6대 미디어기업의 통제를 받는다. 그런데 교차소유는 가장 여론 지배력이 강한 3대 신문이, 가장 대중적 영향력이 큰 방송사를 갖겠다는 것이다. 그 파괴력이 얼마나 클지 상상조차 하기 어렵다.

교차소유를 노리는 조선, 중앙, 동아일보는 모두 대기업이다. 이들은 신문 시장의 70% 가량을 차지하는 한편, 막강한 정치적·이념적 영향력을 행사해왔다. 지배적 신문기업은 연간 수천억 원의 수입을 올리며, 계열 미디어, 계열기업, 투자 기업도 셀 수 없이 많다. 중앙일보는 수십 개 계열회사를 거느린 재벌급 회사며, 보광그룹과 같은 계열이다. 중앙일보는 중앙방송을 통해 Q채널, 히스토리채널, J골프, 카툰네트워크를 운영한다. 이 밖에도 CJ와 함께 드라마 제작사인 에이스토리를 소유하며, 드라마 하우스라는 제작사까지 만들었다(권귀순, 2008.9.10). CJ는 14개 SO, 17개 PP를 거느리면서 연간 8천억 원의 수입을 올리는 거대한 케이블TV 재벌이다. 이들 회사는 모두 삼성그룹의 방계회사라는 점에 유의해야 한다. 조선일보 역시 코리아나 호텔, 인쇄소 등의 다양한 기업을 거느린 복합기업이고, 경제 전문 채널인 비즈니스앤도 경영한다. 동아일보는 고려중앙학원과 같은 계열이며, 삼양사와 경방과도 관계가 있다. 그런 이들에게 유일하게 빠진 것이 지상파방송, 종합편성PP, 보도전문PP다.

방송과 신문은 정보, 여론, 대중문화를 지배하는 양대 축이자 경쟁자들이다. 그렇기 때문에 이들은 통합되기보다는 분리되어야 사회적으로 건강하고 유익하다. 신문과 방송이 서로 다른 각도에서 보도하고, 품질을 두고 경쟁할 때 민주주의와 여론의 다양성이 증대할 수 있기 때문이다. 단적인 사례로는 2008년 미국산 쇠고기 수입 사태와 연이은 촛불시위에 대한 방송과 신문의 대립적 보도가 있다. 2대 공영방송은 광우병 위험 등을 이유로 쇠고기 수입을 반대하는 정보를 많이 내보낸 반면, 3대 신문은 찬성 쪽에 섰다. 똑같은 사안을 놓고 정반대의 보도가 나온 것이다. 신문과 방송이 서로 상반된 보도를 해서 국민을 혼란스럽게 만들었지만, 이런 보도를 여과할 줄 아는 국민들은 나름대로 의견을 형성하고 사회여론을 만들었던 것이다. 만약 신문과 방송이 통합적으로 운영된다면 대립적 의견의 경쟁을 통한 민주적 여론 형성 기능을 기대하기는 불가능할지 모른다. 둘이 통합되면 여론과 문화의 획일화와 집중화가 초래되어 민주주의가 위협받고, 시장의 불평등 구조가 증대할 가능성이 크다. 그렇기에 헌법재판소도 2006년 신문법 판결에서 “일간신문과 지상파방

송은 가장 대표적이고 강력한 미디어 수단이므로 이 두 수단의 융합은 전체 언론시장에 미치는 영향이 크고, 이것이 언론의 다양성 보장을 저해할 위험이 항상 존재”한다고 보았다(『언론중재』, 2006. 가을호). 현재는 교차소유가 여론 다양성에 아무런 실질적 영향을 명백히 미치지 않는 상태에서에서만 허용될 수 있다고 했다. 이것은 교차소유를 허용해도 아무런 문제가 없을 정도의 획기적인 변화가 있어야 입법부가 교차소유의 허용 여부를 숙고할 수 있다는 말이다. 그러나 아직 그런 획기적 변화는 없다.

## (2) 여론 다양성훼손

신문기업이 방송을 소유 또는 경영하는 교차소유가 여론 독과점을 얼마나 증대하고, 여론 다양성을 얼마나 훼손할지에 대해서는 좀 더 실증적 연구가 필요하다. 그런데 조선일보가 KBS 2TV나 종합편성채널을 운영하거나 중앙일보가 MBC나 종합편성채널을 운영한다고 가정할 때 여론 독과점이 얼마나 클지 상상하기가 쉽지 않다. 그러니 이렇게 생각해보자. KBS가 조선일보를 인수하여 운영하거나 MBC가 중앙일보나 동아일보를 인수했다고 가정해보자. 그 파괴력이 얼마나 큰지 쉽게 감지할 수 있다.

교차소유론자들은 미디어 시장이 케이블TV, IPTV 등 수백 개 채널을 제공하고 있어 전파의 희소성이 약화되었고, 신문의 여론 독과점이 해소내지 완화되었다고 주장한다. 그러나 교차소유를 금지하는 까닭은 “전파 자원의 희소가치 때문이라기보다는 방송을 통해 형성되는 여론의 다양성을 보호”하려는 것으로, 영화관 수가 늘어난다고 해서 영화의 다양성을 보호하는 스크린쿼터가 불필요해지는 것이 아닌 것과 마찬가지로 이치다(박경신, 2008.12.31, 27쪽). 그런데도 여론 독과점이 유료 채널, 인터넷, 무가신문 등으로 인해 깨졌다고 주장하면서 교차소유론자들은 거대 일간지와 거대 방송사의 통합을 긍정적으로 평가한다. 여론 시장이 유료채널과 인터넷 등에 의해 경쟁 시장으로 이행하는 것은 사실이다. 그러나 포털은 스스로 정보를 생산하는 것보다는 기존의 신문이 만드는 정보를 유통하는 것이 주된 일이며, 신문 산업도 얼마든지 자사 인터넷 신문을 통해 정보를 내보낼 수 있다. 포털은 정보를 독점해서



여론을 독과점한다고 보기는 어렵다. 또 방송이 여론시장에 지대한 영향을 주지만, 이 역시 신문이 가진 여론 형성력과 비교할 바 못 된다. 기본적으로 방송은 민주적 통제를 할 수 있는 미디어이기 때문에 부당한 영향력 행사도 어느 정도 차단할 수 있다. 또 방송은 드라마, 오락, 스포츠를 중심으로 서비스를 하는 한편 뉴스나 시사프로그램과 같은 저널리즘을 공급한다. 신문은 방송과 달리 전적으로 저널리즘 기능을 위주로 한다. 그렇기 때문에 신문이 여론시장에서 차지하는 비중이나 영향력은 방송이나 포털을 능가할 뿐 아니라, 민주적 통제가 불가능하다는 점에서 이들이 방송까지 교차소유하는 것은 받아들이기 어렵다.

신문기업이 지상파방송이나 종합편성채널을 교차소유할 경우에도 그 파괴력은 상상을 초월할 것이다. 지금도 3대 신문기업의 영향력이 절대적인 상황에서 KBS 2TV나 MBC 또는 종합편성채널을 소유할 경우 이들의 시장 독점력은 한국사회와 민주주의 구조를 근본적으로 훼손할 수 있다. 예를 들어, 교차소유 미디어가 전국 시장을 장악하면 지역 미디어는 더욱 위축되고 결국 소멸될지도 모른다.

전국적 일간지와 방송의 교차소유자는 민주주의와 공정한 경쟁의 원칙을 허물고, 막강한 언론권력을 배경으로 사익을 추구하고, 지금보다 더욱 집중해서 국정이나 시장을 간섭하고 통제하려 들 것이다. 교차소유가 허용되면 미디어사주는 지금 누리는 언론권력보다 훨씬 강한 힘으로 사회적·국가적 문제에 개입하고 통제하려 들 것이다.

교차소유를 찬성하는 문재완(2008나, 570쪽)은 신문기업이 방송을 소유함으로써 방송의 주체를 다원화하고 의견을 다양하게 할 수 있다고 주장했다. 그러나 신문기업이 방송을 소유한다고 해서 방송의 다원성이 강화되는 것이 아니라 반대로 약화될 가능성이 더 크다. 사기업인 미디어 교차소유 기업은 사주나 투자자를 중심으로 일사불란하게 움직이면서 이윤 극대화를 추구한다. 이들이 지향하는 효율성과 이윤극대화를 위해 원소스 멀티유스(One-source, Multi-use) 전술을 구사할 것이다. 이것은 하나의 정보나 자료를 여러 미디어에 반복해서 사용함으로써 효율성을 극대화시켜 제작비를 줄이고, 수

익성을 향상시킨다는 개념이다. 그러나 교차소유 상태에서 이런 논리는 정기능보다 역기능이 크다. 남재일이 말하듯이 “방송에도 적합하고 신문에도 적합한 뉴스를 만들면 결국 뉴스가 단순화, 연성화, 오락화”되기 때문에 “정파적 문제를 떠나 저널리즘의 질적 하락으로 이어지는 문제”가 있어서 그런지 원소스 멀티유스가 성공한 사례가 없다(『미디어오늘』, 2008.10.6).

## 2) 시너지효과의 역설

국립국어원이 발간한 『표준국어대사전』을 보면 시너지(synergy)란 “분산 상태에 있는 집단이나 개인이 서로 적응하여 통합되어 가는 과정”이다. 또 『네이버백과사전』은 시너지란 상승효과이며, “1+1이 2 이상의 효과를 낼 경우를 가리키는 말”로 정리했다. 무료 인터넷 백과사전인 *Wikipedia*에 따르면 시너지는 “시스템의 최종 성과가 그 시스템의 구성 요소의 성과를 합친 것보다 더 큰 경우”를 말한다. 이런 것을 종합해 보면 시너지효과란 서로 다른 요소를 합치면 개별 요소가 낼 수 있는 성과를 모두 더한 것보다 더 큰 성과를 내는 것이다. 미디어산업에서 시너지 효과는 이렇게 정리할 수 있다.

첫째, 주인이 같은 여러 가지 종류의 미디어에 단일 개념을 이용하여 제품을 만들고 유통시키는 것이다.

둘째, 주인이 같은 여러 가지 종류의 미디어를 동원하여 교차 홍보를 할 수 있다(Croteau외, 2007, pp.40~41)

그러나 우리는 ‘역 시너지 효과’를 주목해야 한다. 이 말은 서로 다른 요소를 합치면 분리되어 있을 때보다 더 나쁜 성과를 낸다는 것이다. 미디어 교차소유 기업이 누리는 시너지효과는 사회적으로 역 시너지 효과다. 교차소유론자들은 신문과 방송의 교차소유를 통해 시너지효과를 얻어야 한다고 주장한다. 다시 강조하건대 이 둘은 상충되는 개념이다. 교차소유를 통해 시너지효과를 구현하는 것은 결국 여론 독과점을 증대하기 때문이다. 여론 다양성과

시너지 효과는 일종의 대립적인 개념이다. 교차 미디어소유는 결국 막강한 힘을 배경으로 규모의 경제를 구현하고, 시너지 효과를 얻음으로써 시장 지배력을 증대시킬 수 있을 것이다. 그러나 단일 미디어, 영세 미디어, 중소미디어, 지역미디어 등은 크게 타격을 입을 수밖에 없다.

미국 경제정책연구소(Economic Policy Institute)가 연구한 자료에 따르면, 미디어 교차소유가 시너지 효과를 창출하지만, 그 시너지 효과란 반공익적이라고 단언했다. 무엇보다 교차소유된 신문과 방송이 뉴스를 비롯한 내용의 '동질성(sameness)'을 추구해서 효율성과 수익성을 증대하기 때문이라는 것이다(Tompkins, 2003.5.29). 미디어 교차소유 기업은 엇비슷한 내용의 정보를 만들어 계열 미디어에 노출시킴으로써 시너지 효과를 누린다. 이것이 사회적으로도 이익이 되는지 의문이다. 교차소유 미디어 내용의 동질화는 미디어 교차소유 기업에게나 좋을 뿐이다. 신문과 방송은 이념적·정치적·문화적으로 서로 경쟁하고, 경제적 기반이 다른 수용자들에게 서비스에서 무엇이 진실인지 선택할 수 있는 기회를 주어야지, 같은 사주와 같은 이념의 신문과 방송으로부터 정보를 받아야 할 이유가 없다. 다시 말해 신문 산업이 시장에서 기피 대상이 된 이유 가운데 하나가 품질 저하와 신뢰 위기에 있다고 볼 때 교차소유는 신문과 방송 모두의 품질과 신뢰를 하락시킬 가능성이 크다.

교차소유에 의한 시너지 효과를 의심하는 미디어 기업도 많다. 일간지와 방송사를 교차 소유해왔던 뉴욕타임스는 수익률이 높았던 9개 지역TV 회사를 매각할 방침이다. 방송사 매각 대금으로 종이 신문의 뉴스 품질 향상에 쓴다고 한다. 워싱턴포스트와 뉴욕타임스는 인터넷 뉴스를 강화하기 위해 관련 제작·편집 인력을 각각 200명, 50명으로 늘린 바 있다(연합뉴스, 2007.1.26). 트리뷴그룹도 일간지와 방송사를 교차소유하다가 사업을 집중하기 위해 방송사 지분을 매각했다(이상기 외, 2007, 85쪽) 신문과 방송의 교차소유가 시너지효과를 가져온다는 믿음이 깨지는 순간이다. 미국의 유력한 신문 그룹은 방송 사업이 아니라 신문과 인터넷 뉴스에 사활을 걸고 있다고 보아야 한다.

### 3) 교차소유와 언론자유에 부적절한 관계

우리 헌법은 미디어 공공성과 언론의 자유 그리고 경제민주화를 인정하고, 과도한 부의 집중을 규제하는 한편 특권계급은 승인하지 않는다. 미디어 소유 규제도 그런 맥락에서 나왔다. 오동석은 미디어소유 규제의 의미를 이렇게 썼다.

…언론매체의 소유지분에 대한 제한은 언론의 자유를 침해하기보다는 자본의 침해로부터 그것을 보장하는 적합한 수단일 뿐 아니라 재산권에 대한 침해도 아닌 것임은 자명하다. 헌법 제23조 제2항에 따르면 재산권 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 하고, 제119조 제2항에 따르면 국가는 시장의 지배와 경쟁력의 남용을 방지하고 경제민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있기 때문이다(오동석, 2003, 45쪽).

헌법상 언론과 사상의 자유는 오로지 언론 내용에 관련된 것이지 독과점, 교차소유, 경영, 불공정 경쟁까지 포함하지는 않는다. 그런데도 교차소유론자들은 교차소유를 불허함으로써 신문이나 방송 등을 자유롭게 이용하는 언론의 자유와 영업을 하는 자유를 박탈당하고 있다고 주장해왔다. 물론 대한민국 헌법은 언론과 사상의 자유를 보장한다. 그러나 이것은 미디어의 내용에 한정해서 자유를 보장하는 것이지 교차소유와 같은 경제 행위나 영업 행위까지 보호하는 개념은 아니다. 경품이나 무가지 살포와 같은 불공정 경쟁 행위는 명백히 불법이기 때문에 처벌해야 한다. 이런 규제를 두고 언론의 자유가 침해되었다고 하지 않는 것처럼 교차소유를 불허한다고 해서 언론과 사상의 자유가 훼손된다고 보지는 않는다. 헌법재판소는 언론의 자유는 표현의 방법과 내용이라는 본질적인 것을 보장하는 것이며, 언론기업의 자유는 언론 자유의 본질적인 사항이 아니라 이에 연관된 것이라고 구별했다(조소영, 2007, 11쪽). 헌법재판소는 신문법 위헌 소송에서 신문과 방송의 교차소유 금지의 건전한 경쟁과 내용의 다양성을 방해하는 독과점을 방지하는 경제적 수단이

지 신문의 내용을 규제하는 것이 아니기 때문에 언론의 자유와는 아무런 상관이 없다고 보았다(『언론중재』, 2006 가을호).

#### 4) 과장된 고용 창출론

워낙 오랫동안 경제위기 아래서 고생하는 사람들에게 고용은 자다가도 벌떡 깨게 할 만한 위력을 가진 말이다. 교차소유를 추진하는 정부 여당과 신문은 과장된 고용 증대론을 들고 나온다. 중앙일보(2008.12.31, 1면)는 정보통신정책연구원이 냈다는 ‘미디어개혁법안의 경제적 효과분석’이란 것을 기초로 7개 언론법안이 개정되면 4조 원대의 경제효과에 26,000개 일자리가 새로 생긴다고 보도했다. 이런 식의 과장된 고용론과 경제효과론은 뉴미디어를 도입할 때마다 앞장 세웠던 이테올로기다. 그동안 정부여당은 새로운 미디어를 허가하면 수천 명, 수만 명의 고용이 창출된다고 선전해왔다. 또 산업파급효과도 수조 원, 수십조 원이라고 홍보하는 경우도 많았다. 이런 추정은 상당히 부풀렸다는 것이 나중에 밝혀지곤 했다. 맨 처음 선전과는 판이하게 다른 것이 위성방송, 위성DMB, 지상파DMB다. 이들의 고용 창출효과나 산업효과는 과장을 넘어선 거짓 추정이 많았다(<표 2>를 참조).

<표 2> 각종 뉴미디어의 도입 초기에 있었던 과장 선전 사례

뉴미디어/선전	초기선전	실제성과
위성방송	22조 원 이상의 산업파급효과 13만 명의 고용창출효과	4,674억 원의 누적 적자, 부채비율 19.2%, 가입자 수 226만 명
위성DMB	3조 4,000억 원의 산업파급효과	2,998억 원의 누적적자 부채비율 2045% 가입자 수 153만 명
지상파DMB	8,000억 원의 산업파급효과	1,014억 원의 누적 적자 부채비율 100% 가입자 수 1,500만 명

출처: 『매일경제신문』, 2008.10.26.

뉴미디어를 도입하는 초기에 나온 부풀린 예상도는 국민의 판단을 흐리게 만들었다. 참담한 결과는 위 표에 잘 나타난다. 그런데 이번에는 교차소유다. 교차소유론자들은 교차소유나 대기업방송이 고용을 증대할 것이라고 주장한다. 과연 그런가? 이것에 대한 대답은 그럴 수도 있고 아닐 수도 있다. 그러나 신문이나 대기업이 기존 방송사를 인수할 경우에는 당연히 방송 인력을 삭감하기 때문에 고용이 늘기는커녕 오히려 줄어들 가능성이 크다. 예를 들어, 특정 신문기업이 MBC를 인수할 경우 기존 인력을 대거 삭감해서 인건비를 줄이려고 할 것이다. 최진봉(2008.10.8)에 따르면, 미국에서 거대 미디어그룹이 지역의 방송사나 일간지를 인수하면 중앙에서 제작한 프로그램이나 취재 내용을 이들 계열 미디어에 제공하여 제작비용과 인건비를 줄이고자 한다. 교차미디어기업은 인수한 미디어의 인력을 대폭 줄여 최소 인력만 남긴다고 한다.

미디어 교차소유론자들은 한편에서는 시너지효과를 말하고, 또 다른 한편에서는 고용 창출을 말한다. 그러나 시너지효과와 고용 창출은 모순된 개념이다. 교차소유를 하는 까닭은 적은 인력과 제작비로 신문과 방송을 효율적으로 운영하는 것이 목적이기 때문에 고용은 가급적 최소한으로 한다. 설사 거대 미디어가 새로운 채널이나 방송사를 개국해서 일시적으로는 고용을 창출할 수 있을 것이나, 그 규모는 클 수가 없고 늘어난 규모만큼 다른 미디어의 인력이 감소될 위험이 얼마든지 있는 것이다.

또 하나 지적할 점이 있다. 교차소유를 통해 고용창출이 증대한다고 하지만, 여기에 투입할 자본으로 좀 더 국제 경쟁력이 있는 부문에 투자하거나 투자 대비 고용 인력이 많은 산업을 선택하는 것이 더 타당한 것이 아닌가 한다.

## 5) 세계적 보편성 이데올로기

### (1) '세계적 추세'의 허구성

교차소유론자들은 교차소유가 세계 보편적인 현상임을 주장한다. 이 말은

전적으로 틀리지는 않지만 전적으로 맞지도 않는다. 또 우리와 실정이 다른 외국 사례를 굳이 가져올 이유도 없다. 더구나 세계 상황을 검토해보면 신문기업이 방송사를 소유하는 경우는 많지 않다. 또 일부 지분을 갖고 있다 해도 규제가 심한 편이다. 설사 교차소유가 보편적인 현상이라고 가정해도 신문재벌의 여론집중, 재벌의 경제력 집중, 언론권력의 횡포, 권언 유착이라는 우리나라의 특수성에 비추어 교차소유 금지는 정당하다고 인식되어왔다. 다만 미국과 영국은 우리나라가 제도 개혁을 하는 경우에 참고가 되는 나라이기 때문에 그곳 사정이 어떤지 살필 필요는 있겠다.

미국은 미디어의 정치적 독립성, 다양성, 지역성을 존중하고, 언론의 자유와 책임을 강조해왔다. 언론 민주주의는 이런 기초에서 발전해왔다. 미국은 일간지와 방송사의 교차소유를 허용하다가 1975년부터 교차소유를 금지한 것도 이런 배경이 있었다.<sup>6)</sup> 연방법의 위임을 받아 제정된 연방규칙(Code of Federal Regulation) 47조 (d)항에 따르면, 210개로 나누어진 지역에서 일간지와 방송(텔레비전, AM라디오, FM라디오)의 교차소유는 금지된다(『SBS 노보』, 2008.12.10, 2쪽). 그리하여 1975년 이후에는 교차소유가 금지되었다. 공화당 정부가 2003년과 2007년 규제완화를 시도했지만, 여론 독과점을 초래한다는

6) 1975년 이전에는 지역사회에서 교차소유가 일정한 조건에서 허용했었다. 거기에는 그럴 만한 사정이 있었다. 산업 기반이 약하거나 인구 밀집도가 낮은 지역에는 신문이든 방송이든 광고주도 없고 수용자도 많지 않다. 미디어 기업은 이런 지역에 투자를 하지 않았다. 그래서 극히 예외적으로 특정한 지역에서 신문과 방송의 교차소유를 허용했던 것이다. 그러나 교차소유에 따른 여론 독점 등 폐해를 둘러싼 갈등이 심해지고 급기야 연방통신위원회를 상대로 한 위헌 소송이 벌어졌다. 1975년 연방대법원은 교차소유를 허용한 연방통신위원회 규정이 언론의 자유를 보장한 수정헌법 제1조를 위반했다고 판결하였다. 이 판결에 따르면, 대다수 미국 사람들은 신문과 방송을 통해 뉴스를 접하기 때문에 다양한 관점이 보장되어야 하며, 이를 위해서는 소유권이 보장되어야 한다. 이런 논리에 따라 연방대법원은 소유를 집중시키는 교차소유는 위헌이라고 결론지었다(정영진, 2007, 664쪽). 연방대법원이 교차소유 금지를 합헌으로 판결한 이후 더 이상 신문과 방송의 교차소유가 허용되지 않았다. 다만 1975년 이전에 있었던 교차소유는 그대로 두었다. 그럼에도 연방통신위원회는 교차소유 기업에게 일간지나 방송 가운데 하나를 매각하도록 권고했다.

비판에 몰려 번번이 실패했다. 1975년 교차소유가 금지된 이래 교차소유는 한 건도 허용되지 않았다. 미국이 교차소유를 금지한 까닭은 여러 가지가 있으나 거대 자본에 의한 지역 미디어 소유 집중과 여론의 획일화로 인해 민주주의가 훼손된다고 보기 때문이다. 미디어 소유 집중을 막고 여성과 소수 민족에게 미디어 소유의 기회를 줌으로써 미디어의 다원성과 다양성을 확보하기 위한 목적도 교차소유 금지의 배경이다.

그러나 1996년 클린턴 대통령과 민주당은 연방통신법을 개정하여 전면적인 규제 완화와 자유화를 실행했다. 법이 개정된 후 네트워크와 케이블SO의 교차소유가 허용되었다. 그리고 유효 경쟁(effective competition)이 확보된 지역 시장에서 MMDS와 케이블SO의 교차소유를 허용한 바 있다(Creech, 2007, p.149). 이 때문에 미디어집중은 더욱 증대하였다. 예를 들어 보자. 타임워너와 컴캐스트는 케이블TV 시장의 50%를 독과점하며, 클리어 채널은 바이어컴 계열인 인피니트와 함께 라디오 시장의 35%를 지배한다(성민규, 2008.9, 74쪽). 지상파TV, 지역 일간지,<sup>7)</sup> 인터넷 시장도 상당히 집중되었다. 이런 미디어집중은 정치적인 우려와 광범위한 비판을 초래했고, 이를 계기로 국민들 사이에서는 일간지와 방송사의 교차소유만은 막아야겠다는 공감대가 형성되었다.

그런데도 미국-이라크 전쟁이 터지는 2003년이라는 미묘한 시점에 정부여당은 소유 규제 완화를 시도했다. 미국 부시정부가 이라크를 침공하고 전쟁을 벌이던 2003년에 연방통신위원회는 주요 도시에서 소유 규제를 완화하기

7) 미국의 신문 소유구조나 경영방식은 한국에 비해 훨씬 다양하고, 투명하며 분산되어 있다. 발행 부수가 5만 부를 넘는 178개 신문을 대상으로 소유구조를 조사한 결과 96개가 상장기업(public companies)이고, 40개가 독립기업(independent companies)이었다. 그리고 42개가 사적 신문체인(private chains) 계열이었다(poynteronline, 2002.2.6). 미국 신문기업의 대주주는 10% 안팎의 지분을 가진 경우도 많았다. 주식 시장에서 투자자를 모으기 위해서라도 상장된 미디어 기업은 투명한 경영을 할 수밖에 없다. 뉴욕타임스 등 정론지들도 교차소유가 여론 독과점을 증대시킨다는 이유로 반대했다. 버락 오바마 대통령도 상원의원 시절에 교차소유 허용을 비롯한 규제완화가 여론 다양성을 해친다고 보고 반대 법안을 제출했고, 대선에서도 이런 입장을 고수한 것은 큰 의미가 있다.



위해 규칙을 개정했다. 이것은 교차소유를 미끼로 전쟁을 지지하라는 복선이 깔렸다. 그러나 규제 완화안은 국민적 반발을 샀다. 시민사회, 민주당, 신문이 강력히 반대했고, 연방통신위원회 위원들도 의견 대립이 심했다. 이런 여러 가지 요소가 겹쳐 교차소유 규제 완화안은 저지되었다. 그런데도 2007년 연방통신위원회는 다시 교차소유 규제 완화안을 냈다. 뉴욕과 시카고를 포함한 210개 지역 가운데 상위 20개 대도시에서 교차소유 규제를 완화하자는 안을 냈다. 그러나 이 역시 연방 상원이 거부하는 바람에 무산되었다. 이 과정에서 시민들은 상원에 수천 통의 항의 전화를 걸고, 25만 통에 이르는 편지를 내서 교차소유를 반대했고, 이런 비판적 여론은 상원의 결정에 큰 영향을 끼쳤다.

맥세스니(McChesney, 2008)가 분석한 대로, 교차소유를 오랫동안 법으로 금지할 수 있었던 까닭은 소유와 여론 다양성을 보호하는데 이만한 장치 없었고 국민 대다수가 이를 타당한 제도라고 인정했기 때문일 것이다. 또 시민사회의 비판 여론도 크게 작용했다. 2003년과 2007년 두 번에 걸쳐 각계각층이 규제 완화를 단호히 반대하는 의견을 접수한 상원은 대중여론을 배경으로 연방통신위원회가 제출한 교차소유 규제 완화안을 거부했다.

한편 영국은 2003년에 소유 규제를 일부 완화했다. 그러나 경영권이 아니라 제한적으로만 지분 소유가 허용된다는 점을 상기하고 싶다. 교차소유를 포함한 미디어 집중은<sup>8)</sup> 커뮤니케이션 법에 의해 규제된다. 이 법은 다음 3가지 점이 특징적이다.

첫째, 일반적 소유권 배제 혹은 제한 원칙: 정당이나 종교단체와 같이 미디어를 통제할 경우 사회적인 우려가 야기될 수 있는 집단의 텔레비전, 라디오 면허는 금지하거나 제한한다.

8) 뉴스코퍼레이션이라는 단 1개 회사가 전국 일간지 시장의 35%를 통제한다. 또 4개 신문기업이 지역 신문 시장의 70%를 지배하며, 단 3개 회사가 텔레비전 뉴스 제작을 지배한다(House of Lords, 2008). 이것이 2003년 이래 소유 규제가 완화된 영국 미디어시장의 독과점 현실이다. 이에 대한 사회적 비판 여론이 아주 높다.

둘째, 동종·이종 미디어 간 합병 제한 원칙: 한 소유주가 너무 많은 권력을 갖게 될 가능성을 줄이고, 관점의 복수성을 충분히 보장하기 위해 미디어 소유자의 수와 규모를 적정 수준에서 유지할 수 있도록 개별 미디어 시장 내외의 병합을 금지하거나 제한.

셋째, 관점의 다양성과 복수성을 보장하는 뉴스 공급자 관련 규정: 가장 큰 상업 텔레비전 채널(실질적으로는 ITV)에 공급하는 뉴스를 규제. ITV 뉴스 공급이 정치 단체나 종교 단체의 통제를 받지 않고, 적절한 재원을 충당하며, 보도에서 지배적인 BBC로부터도 독립할 수 있도록 국내외 뉴스 공급자의 제한(정준희, 2008, 21쪽).

이런 규제 철학 아래서 영국은 교차소유는 억제해왔다. 한마디로 말해 전국 종합일간지와 전국 대상의 방송사의 교차소유는 금지된다. 가장 상징적인 것은 전국지 시장의 20% 이상을 통제하는 신문기업은 전국 방송, 지역방송 어떤 것도 사업 면허, 즉 경영권을 가질 수 없도록 한 것이다. 이것은 2003년 커뮤니케이션 법에 규정된 것으로, 더 타임스, 선, 선데이타임스를 보유한 뉴스코퍼레이션의 여론 독과점을 방지하는 것이어서 ‘머독 규제조항’이라고 부르기도 한다.

## (2) 글로벌미디어 육성론의 한계

이른바 ‘글로벌미디어 육성론’은 2008년이 끝날 무렵 한나라당이 7개 언론 관계법 개정안을 내면서 나온 주장이다. 이것은 우리나라도 교차소유나 대기업 방송을 허용해서 영국의 BBC나 미국의 CNN처럼 국제적인 미디어 기업을 육성하자는 내용이다. 시장 개방에 따라 한국에 들어온 거대한 글로벌 미디어 기업과 경쟁하고, 외국 시장에서 뉴스와 콘텐츠를 유통시키려면 한국형 글로벌 미디어의 육성이 필연적이라는 것이다. 이를 위해 방송을 경영할 수 있는 대기업의 자산 규모를 현행 3조 원에서 10조 원으로 끌어올리고, 나중에는 이런 제한을 아예 없앴다. 신문 기업만으로는 엄청난 방송 인수 자금을 마련하지 못 하기 때문에 그동안 철저히 금지했던 재벌방송까지 허용하자는 것이

정부여당과 신문재벌의 계산이다. 하지만 이들이 주창하는 글로벌미디어 육성론이 그럴듯해 보이지만 한계가 있다.

- 첫째, 글로벌미디어 육성이나 국제 경쟁력을 주장하려면 현재 우리나라 방송의 국제경쟁력이 취약하다는 증거를 보여주어야 하지만, 다 알다시피 한국의 방송 산업은 영화나 게임산업과 함께 세계적인 경쟁력을 갖고 있다. 지상파 방송 외주제작사로 이어지는 방송 산업은 특히 아시아 시장에서 많은 프로그램과 드라마를 수출하고, 국가 이미지 형성에 긍정적인 역할까지 했다.
- 둘째, 한국과 같은 나라의 규모나 영향력, 국제 시장의 경쟁 상황, 한국 미디어의 경쟁력 등을 보아도 한국형 글로벌 미디어가 존립할 만한 충분한 근거도 없고, 국제적인 공간도 없는 것 같다.
- 셋째, 거대한 글로벌 미디어와 경쟁하기 위해서는 막대한 자금이 투입된 한국형 글로벌 미디어를 만들어야 하고, 국제 경쟁력을 가진 뉴스와 콘텐츠 그리고 기술 보유는 절대적이다. 이것이 과연 가능한 것이며, 경제성은 있는지 의심스럽다.
- 넷째, 경제적 규모가 확보되면 글로벌 미디어가 나올 수 있다는 글로벌 미디어론은 모든 것을 경제에 의지하려는 경제 결정론에 바탕을 둔 것이지만 이런 논리는 모래성고 같이 쉽게 허물어진다. 세계에서 널리 확산된 글로벌 미디어는 결코 돈이나 거대 규모만으로 생긴 것이 아니다. 현재 국제 정보와 여론 그리고 문화시장은 미국과 영국이 독과점하는 현상이 무엇을 뜻하는지 곰씹어야 한다. 미국과 영국은 세계 경제, 정치, 군사, 정보와 문화, 언어, 교육, 종교 등을 사실상 지배하는 제국주의다. 이들이 말하는 것은 당연히 국제적인 관심을 끈다. 반면에 사우디아라비아와 같은 나라가 아무리 많은 돈을 들여 세계 규모의 미디어나 방송시스템을 만든다고 해도 글로벌 미디어가 되는 것은 아니다. 또 일본의 NHK나 중국의 CCTV가 왜 글로벌 미디어로 발전하지 못하는지는 이른바 ‘문화적 할인론(Cultural Discount)’의 각도에서 생각해볼 필요가 있다. 사정이 이렇다. 그런데 일부 사람들은 교차소유나 대기업 방송을 허용하면 곧 글로벌 미디어가

탄생할 것 같이 과장하는 것은 옳지 않다. 아리랑TV 하나 제대로 육성하지 못한 형편에 글로벌미디어 운운하는 것은 사치스럽다.

다섯째, 많은 돈을 들이고, 논란 속에서 한국형 글로벌미디어가 육성한다고 해서 국제 시장에서 성공을 장담하기 어렵다. 또 이들이 국제적으로 인정 받을만한 문화나 가치를 공급할 가능성도 별로 높지 않다.

여섯째, 글로벌미디어를 육성한다는 미명 아래 삼성전자나 현대자동차 등 우리나라 경제의 근간을 이루는 재벌기업의 돈을 끌어 들인다면 가뜩이나 어려운 경영을 더욱 어렵게 만들 수 있다.

일곱째, 글로벌미디어 육성을 미끼로 외국자본의 진출도 허용해서 우리나라의 방송주권을 파괴할지도 모른다.

이상으로 교차소유론의 문제점을 살폈다. 그런데 교차소유를 허용한 나라에서도 뒤늦게나마 득보다는 실이 많다는 비판이 들끓고 있음을 강조하고 싶다. 교차소유는 ‘실패한 실험’이라는 의견은 특히 주목할 가치가 있다 (Ahrens, 2006.1.11). 미국이나 프랑스를 비롯한 대부분의 나라에서는 미디어의 정확성과 균형성이 비교적 잘 보장되며, 이념적·정치적 시각도 균형적이다. 그런데도 교차소유는 여론 획일화를 가져온다는 이유를 들어 불허했던 것이다. 이와는 대조적으로 한국 신문시장의 80% 이상은 보수적 성향의 신문이 차지하는 것으로 추정된다. 신문기사의 질 또한 낮아 허위보도, 과장, 왜곡보도 등이 허용 범위를 넘었다. 또 대부분의 신문이 족벌체제이고, 공정한 경쟁의 규칙도 잘 안 지킨다. 이 때문에 그 동안 술한 비판을 받아온 것이 사실이다. 이런 신문이 방송까지 경영한다면 누구에게도 이롭지 않은 결과가 생길 수 있다. 또 우리와 외국의 사례를 비교하려면 종합적이고 객관적인 시각에서 해야지 편의적·자의적으로 비교해서 멋대로 결론을 내리는 것은 삼갈 일이다.

## 6) 신문 부양론의 정당성 문제

신문 산업은 어려운 상태다. 여러 이유가 있겠지만, 구독률, 수익성 모두

크게 떨어진데다가 편파성으로 인해 사회적 신뢰를 잃은 탓이다. 따라서 일각에서는 신문 산업을 부양하지는 의견이 제시되고, 그 방법으로서 교차소유가 불가피하다고 주장한다. 하지만 교차소유는 천문학적인 자금이 소요되는 것이어서 3대 신문기업이나 대기업이 아니면 가능한 일이 아니다. 그런데 3대 신문기업은 다른 어떤 신문보다 경영 실적이 좋고, 시장을 지배하는 힘도 있다. 그런 이들이 과잉 투자와 과잉 생산 방식을 버리지 못해서 신문 산업을 고비용-저효율산업으로 만들었다. 신문기업들이 재정적 어려움을 말하면서 수천억 원의 자금이 소요되는 교차소유를 주장하는 것은 앞뒤가 맞지 않는다. 부실 경영을 했다면 그 책임을 스스로 져야지 방송을 끌어들여 위기를 모면하는 것은 대안이 아니다. 신문을 제대로 운영하지 못한다면 손을 떼는 것이 옳다.

저임금의 나쁜 조건에서도 오로지 진실과 정의를 추구하는 많은 신문 종사자가 있다. 또 신문이 제공하는 정보가 사회적으로 유익한 기능을 하기 때문에 신문 산업의 어려움을 방치해둘 일은 아니다. 필요한 경우 국가적으로 지원하는 것은 당연하다.

#### 4. 교차소유의 파급효과

위에서는 교차소유론자들이 주장하는 논리를 짚어 보았다. 다음은 교차소유가 허용될 경우 어떤 결과가 생길지에 대해서 논리적으로 추정해보기로 한다.

##### 1) 공공서비스에서 이윤 추구 수단으로 변질

교차소유 허용은 방송을 비롯한 미디어의 공공성과 공익성 중심의 가치와 철학을 폐기하고 거대 자본의 돈벌이 수단으로 변질시킨다. 교차소유는 단지 신문재벌의 욕구에서 나온 것만은 아니다. 위기에서 벗어나지 못하는 한국자

본주의가 공공영역을 사유화로 바꾸도록 압박하는 과정에서 나온 것이다.

1997년은 외환위기가 경제위기로 치달았고, 2008년에는 금융위기가 경제 위기로 확산되었다. 두 번의 위기 과정을 지켜보면 정부와 독점자본은 공적 자금을 이용하여 자신들이 감당해야할 손실을 국민에게 전가해왔으며, 공공 영역을 파괴하면서까지 새로운 이윤 창구를 만든다는 공통점이 있다. 1997년에 이후부터 지금까지 은행, 통신, 방송 등 무수한 공공 영역이 사적 영역으로 변질되었다. 멀쩡하던 국민의 재산이 하루아침에 사기업과 외국 투자자들의 손에 넘어갔다. 방송은 특히 대기업과 신문 산업의 사냥터로 찍힌 지 오래다. 통신 산업자본도 온갖 '역경'을 딛고 방송을 비롯한 미디어 시장에 진출했다. 신문 산업, 통신 산업, 대기업은 나름대로 이유가 있겠지만, 이윤과 정치적 영향력 확보 차원에서 방송을 선택한 것이다.

교차소유 미디어나 대기업방송은 공공서비스나 공익 개념을 최소로 실현하고, 영리 서비스에 치중해서 수익성을 높이는 것은 자본의 논리상 당연한 선택이다. 이것은 교차소유와 대기업 방송을 허용했던 1980년 이전의 역사에서도 잘 드러난다.

지금까지 미디어산업은 공적 자본과 사적 자본의 균형 속에서 발전해왔다. KBS, MBC, EBS, YTN, 연합뉴스, 서울신문, 한국방송광고공사가 미디어 공경제를 이루었다면 조선, 중앙, 동아, SBS가 미디어 사경제를 이뤘다. 그런데 여기에 KT, SKT, NHN, 다음과 같은 정보통신산업자본이 진출했다. 이미 공경제와 사경제의 균형이 깨졌는데도 정부여당은 교차소유와 대기업 방송을 허용함으로써 그 불균형을 더욱 심화시키려 한다. 미디어 공경제 축소 내지 와해는 사기업에 결정적인 축적의 기회를 준다. 공영방송, 종합편성채널, 보도전문채널, 방송광고영업 분야에는 사적 자본의 진입을 금지함으로써 사유화와 이윤 지상주의를 어느 정도 배제할 수 있었으나, 이 분야를 사적 자본에게 문을 열어 놓음으로써 신문기업과 대기업은 방송운영의 기회를 잡게 될 것이다. 민영 미디어랩도 사적 자본에게는 축적의 기회를 준다. 이렇게 신문기업과 대기업 중심의 미디어 사경제는 이미 시장에 진출한 KT와 SKT에 의해 더욱 성장할 것이다.

교차소유, 대기업 방송, 민영 미디어랩은 KBS 2TV와 MBC 매각, 종합편성 PP나 보도전문PP 허용, 방송광고의 사적 지배를 가능하게 함으로써 미디어 공경제를 심각하게 위축시킨다. 교차소유, 대기업방송, KT와 SKT의 미디어 진출, 민영 미디어랩 모두 이윤 위기에 빠진 한국의 독점자본에게는 탈출구가 될 수 있다. 그렇지만 투자비조차 회수하지 못하는 낭패를 당할 위험도 여전히 높다.

## 2) 정보의 사적 규제와 이념통제

미디어 교차소유 기업이 되려면 엄청난 자본이 있어야 한다. 자본 의존도가 높은 이들은 태생적으로 정치적·이념적으로 수구적이다. 교차소유 미디어는 투자한 자본의 이익을 뽑아내려면 아주 냉정하고 침착하게 돈벌이에 나서야 하고, 이런 목적에 위배되는 정보나 문화는 사전에 차단한다. 이들에게 사회 정의나 공익성 같은 가치보다는 정보의 사유화를 통해 얻는 사적 가치가 더 중요하다. 이런 맥락에서 거대한 자본이 투입된 교차소유 미디어가 시장에 내놓는 정보와 문화는 사적 검열의 결과물이다. 교차소유 기업이 자신에게 유리하느냐 불리하느냐에 따라 정보를 특정한 방향으로 얼마든지 조작할 수 있다. 사기업의 일이나까 굳이 국가가 나서 미디어 내용에 간섭해서 언론탄압이니 하는 비난을 자초할 이유도 없다.

여러 가치를 살피건대 교차소유 등에 의한 미디어 시장의 집중은 결국 사적 자본에 의한 정보의 제한, 억제, 통제, 검열 등과 같은 비민주적이고, 독점적인 행태를 증대시킬 위험이 있다(Owen, 2005).

## 3) 교차 미디어와 권력의 유착

막대한 자산가인 미디어 교차소유 기업은 소유권을 보호하고, 더 많은 이익이나 사업의 확장을 위해서는 정부와 원만한 관계를 가져야 한다. 이들은 특히 자신들에게 교차소유란 막대한 이권을 준 정권이나 정당과 유착하기

마련이다. 이런 조건에서 교차소유 기업은 사회적으로 중요하고, 꼭 필요한 정보라고 해도 집권 세력을 불편하게 만드는 것들은 사전 검열 등을 통해 미리 미리 차단할 것이다. 정부 여당의 법적·정치적 지원을 받아 방송을 얻게 된 교차소유 기업은 이들에게 종속될 수밖에 없다. 교차 미디어기업은 공적 규제를 많이 받는 방송사를 운영하기 때문에 정부의 눈치도 보아야 한다. 미디어 교차소유 기업이 운영하는 사영방송은 공영방송보다 훨씬 더 정치적 예측이 심하다. 사영방송이나 유료방송은 인허가권을 비롯한 각종 이권을 정부여당이 규제할 수 있기 때문에 정부에 비판적이기는커녕 몸을 사리며 스스로 예측되어 안주하려고 한다. 공영방송은 외압에 그런대로 버틸만한 여건이 되고, 최악의 경우 경영진이 교체되면 그만이다. 하지만 이권이 가득 걸린 사영방송을 운영하는 교차소유 기업은 그렇지 못하다. 사주가 정권의 눈 밖에 나지 않으려고 보신주의를 선택한다. 강조해서 말하자면 미디어 교차소유 기업이 운영하는 사영방송은 공영방송과 비교해서 정치적 독립성이 매우 취약하다. 인허가권을 가진 정부, 광고주, 사주나 관련 기업의 이해관계 어느 것으로부터도 자유롭지 못한 것이 교차소유된 미디어의 숙명이다. 보수 정권-미디어재벌-재벌은 철의 삼각을 만들어 국가 정책이나 선거에서 자신의 이익을 최고로 관철하려 들 것이다.

#### 4) 교차 미디어와 재벌의 일체화

교차소유가 허용되면 신문기업은 방송법에 규정된 지분한도에 따라 투자하게 될 것이다. 여기서 두 가지 문제가 생길 수 있다. 하나는 신문기업이 재벌 등 대기업과 컨소시엄을 구성하게 될 것이고, 이것은 둘의 이익을 한데 묶는 촉매제가 된다. 신문과 대기업은 광고를 매개로 한 거래관계에서 동업자 관계로 바뀐다. 또 다른 문제는 자금 조달 능력이 부족한 신문기업은 은행이나 투자 회사 등으로부터 차입해서 투자할 가능성이 있다. 이럴 경우 신문의 금융종속이 필연적이다. 이렇게 투자와 경영에서 신문기업은 다른 투자 기업이나 은행 등과 제휴할 것이고, 이것은 결국 상호 의존적인 관계로 만든다.



미디어 교차소유 기업은 동업자인 재벌, 은행, 투자회사, 외국기업에 대해 비판적으로 보도하는 것이 거의 불가능해 보인다. 비판은 고사하고 오히려 투자한 기업을 위해 직간접적으로 홍보하는 반언론적인 행태를 보일 가능성이 크다. 이것은 교차소유가 허용된 대부분의 국가에서 흔히 나타나는 현상이다. 미디어교차 기업과 대기업의 일체화는 미국 제너럴 일렉트릭이 소유한 NBC가 뉴스와 프로그램에서 언론의 기본 기능을 무시하고 모기업을 위해 지나치게 선전하는 일이 잦아 구설수에 오르곤 한다. NBC는 생방송 프로그램에서 의도적으로 제너럴 일렉트릭이 만든 전구가 얼마나 좋은지를 홍보하기도 하며, 뉴스에서는 모기업의 정치적 입장을 대변하기도 한다. 한국에서는 삼성과 동양매스컴, 태영과 SBS도 재벌과 방송의 잘못된 만남을 상징한다.

#### 5) 상호 선전의 도구화

교차소유된 신문과 방송이 서로의 사업과 이익을 위해 홍보하고 마케팅 기능을 하는 ‘상호 선전(cross-promotion)’은 일상적이다. 상호 선전은 미디어의 독립성과 비판성이라는 민주적 가치를 없애버린다. 교차소유가 허용된 나라를 보면 교차소유된 신문이 방송 프로그램을 홍보하고, 방송사가 하는 사업을 관측한다. 반대로 방송은 신문 관측을 도와주며, 신문 기사를 방송용으로 살짝 바꿔 방송한다. 예를 들어, 방송사가 새로운 드라마를 방송하거나 스포츠 중계를 하면 계열 신문은 그 드라마를 홍보할 것이고, 신문기업이 주최하는 행사나 사업에 같은 계열 방송사는 기를 쓰고 선전한다.

#### 6) 규제의 무력화

교차소유를 하는 미디어 기업은 대중적 영향력을 바탕으로 지금과는 비교가 안 될 정도로 큰 언론권력을 누릴 것이다. 교차소유를 하는 언론권력은 돈이면 돈, 힘이면 힘, 정보면 정보 뭐 하나 약한 것이 없다. 신문만 갖고 있는 언론권력은 지금도 엄청난 양의 무가지와 경품 등의 제공은 불공정한

경쟁으로 시장의 논리에 반하는 행위를 하지만 누구도 이를 제지하지 못하는 것이 현실이다. 그런데 신문과 방송이라는 강력한 무기를 두 개씩이나 가진 언론권력을 누가, 어떻게 규제할 수 있을까? 만약 언론권력이 방송까지 경영하는 날이 온다면 우리나라 어느 누구도 이들의 감시망을 벗어나지 못할 것이다. 그런데도 교차소유를 허용하는 대신 부작용을 차단하기 위해 시장 규제를 강화하자는 의견이 제기된 바 있다. 이것은 비현실적이다. 또 소유규제와 시장 규제는 각각의 고유한 규제 목적이 있는 것이다. 한쪽이 다른 쪽을 대신할 성질이 아니란 말이다. 그렇다고 시장 지배력에 대한 규제가 효력이 있느냐 하면 그렇지 못하다. 시장 규제가 성공한 적이 거의 없는 것만 보아도 그렇다. 그러므로 소유 규제를 폐지 내지 완화하는 대신 시장 지배력을 규제한다는 대안은 쓸모가 없는 대안이다. 설사 시장 지배력 규제를 강화한다고 해도 무엇이 시장 지배력인지 또 어떻게 규제할 것인가가 명확하지 않아 논란만 가중시키고 말 것이다.

## 5. 잠정적 결론과 대안

이 논문은 교차소유론을 구성하는 6가지 논리와 교차소유에 의해 생기는 6가지 문제를 비판적으로 검토했다. 교차소유 찬반을 둘러싼 대립의 핵심은 역시 여론 독과점 여부였다. 연구 결과 신문과 방송의 교차소유론은 별 신빙성이나 정당성이 없는 것으로 드러났다. 교차소유가 초래하는 가장 심각한 문제는 여론 독과점의 증대이기 때문이다. 교차소유, 대기업방송, 공영방송 사유화, 민영 미디어랩, 방송과 통신 융합은 신문자본이나 재벌에게는 새로운 축적의 기회를 줄지 모르지만 미디어 공경제와 공공성을 위협할 수도 있음이 드러났다. 시기적으로도 교차소유 실시는 적당하지 않다. 미디어 시장의 집중과 정보의 획일화, 신문과 정권의 유착, 방송의 관영화에 따른 언론민주주의 실패 등의 산적한 문제가 있다. 더구나 지금은 한 치 앞을 내다보기도 어려운 경제위기 국면이어서 재벌기업의 재정적 형편도 불안정해 보인다. 이런 상황

에서 신문기업이 무리하게 재벌을 끌어들이며 방송을 경영하려는 발상은 재벌에게도, 신문기업에도, 국민에게도 좋지 않은 결과를 초래할 수 있다. 지금은 검약을 통해 위기를 극복할 때이다. 교차소유나 재벌방송이나 미디어랩이니 해서 많은 투자가 필요한 사유화와 상업화 정책은 명분이 떨어진다. 이런 것들은 가뜰이나 분열된 사회를 더 분열시킬 위험이 있다. 교차소유보다 시급한 일은 미디어 공공성을 확립하고, 방송의 독립성과 신문의 정상화를 실현하며, 미디어 품질을 개선하는 것이다. 산업이 아주 왜곡되어 비정상적인 상태를 그대로 둔 채 교차소유를 허용하는 것은 더 심각한 문제를 일으킬 수 있다. 이 연구에서는 이렇게 교차소유 문제가 논리적 타당성이 결여되었고, 긍정적인 면보다는 부정적인 면이 더 많다는 결론을 얻었다. 다만 우리가 생각해 볼 수 있는 대안은 보도전문 채널에 한해서 교차소유를 허용하는 것이 어떨지 논의하는 것이다. 이 문제를 정책입안자들이 결정하기 전에 충분한 시장 조사를 하고 여론을 반영해야 하며, 예상되는 부작용까지 일일이 짚어 보완책을 만들어 피해를 줄여야 한다.

이 연구는 몇 가지 제한점이 있다. 교차소유론을 구성하는 논리를 신문과 관련된 문헌에서 얻었으나 타당성 면에서 문제가 있을 수 있었다. 그리고 교차소유의 경제적·사회적 영향을 종합적으로 다루지 못한 한계도 있다. 이 연구에서는 교차소유론을 비판하는 것이어서 다양성이라는 개념을 중시했지만 실제 분석은 하지 않았다. 이 점도 이 논문의 약점이다.

## ■ 참고문헌

- 권귀순 (2008.9.10). 조중동 방송진격채비... 지상파도 염두. 『한겨레신문』.
- 김경환 (2008). 방송관계법의 문제점과 대안. 미디어공공성포럼 쟁점토론회 발제문. 서울: 한국언론재단 12층.
- 김동준 (2008). 이명박정부의 언론사유화 현황과 전망. 언론사유화저지 및 미디어 공공성 확대를 위한 사회행동. 서울대 보건대학원.
- 김승수 (2002). 『매체소유연구』. 전국언론노동조합연맹.

- \_\_\_\_\_ (2004). 『언론산업의 정치경제학』. 개마고원.
- \_\_\_\_\_ (2007). 『정보자본주의와 대중문화산업』. 한울아카데미.
- 문재완(2008a). 『언론법』. 늘봄.
- \_\_\_\_\_ (2008b). 신문과 방송의 경영 및 교차소유와 언론 다양성. 뉴라이트방송통신 정책센터 주최 제4차 정책토론회.
- 박경신 (2008.12.31). 오바마의 지상파소유 규제 정책. 『한겨레신문』, 27.
- 박진우 (2008). 신문의 경영금지 등에 관한 신문법 제15조의 비판적 고찰. 『공법연구』, 제36집 제3호.
- 박주연 (2008). 신문·방송의 교차소유 정책. 『미디어인사이트』, 4월호.
- 성민규 (2008). FCC 미디어소유규제 완화 정당성비판. 『월간 신문과 방송』, 9, 74~75.
- 성숙희 (2008). 융합환경에 대응하는 해외 주요국의 방송 소유 규제 방법론 분석. 한국방송영상산업진흥원.
- 양종인 외 (2008.4.16). 미디어·광고산업. 한국투자증권.
- 이동훈 (2008). 뉴미디어 창의계층 육성을 위한 뉴미디어 이용실태조사. 한국방송 영상진흥원.
- 이상길 외 (2004). 『프랑스방송』. 한나래.
- 이영주·하주용 (2008). 방송통신 융합시대의 신문방송 소유 경영규제 정책. 『방송연구』, 여름호.
- 이용성 (2008). 신문방송 경영규제 완화에 대한 비판적 검토. 한국언론정보학회 세미나 발제문. 서울: 국가인권위원회 11층.
- 이채언 (2008). 『마르크스 정치경제학의 새 발견』. 전남대학교출판부.
- 오동석 (2003). 언론의 공성성 확보를 위한 세 가지 접근. 『민주법학』, 통권 23호.
- 정문석 (2006.3.22). 한미FTA와 국내 통신산업 구조변화. 하나금융경영연구소.
- 정영진 (2007). 미국방송시장에 대한 규제. 정상조 편. *Entertainment Law*, 법문사.
- 정용준 (2008). 시장주의 방송구조 개편정책의 쟁점과 대안. 한국방송학회주최 토론회 발제문. 대전 유성스파피아호텔.
- 정준희 (2008). 콘텐츠 발굴과 배급수단의 다변화 통해 생존모색. 『해외방송정보』, 10월호, 16~29.
- 정찬형 (2006). 신문기업의 지배(소유)구조 및 유통구조와 신문관계법. 『언론과 법』, 제5권 제1호, 191~238.

- 조소영 (2007). 우리나라 미디어 소유 관련 법제에 대한 분석. 『세계의 언론법제』, 상권, 7~48.
- 채수현 (2008). 신문방송 교차소유 허용 주장의 허구. 전국언론노동조합 주최 토론회 발제문. 서울: 한국언론재단.
- 최영목 (2008). 최근의 방송 미디어 환경 및 법제 동향과 방송의 미래. 한국언론정보학회 & KBS 공공 세미나 발제문. 서울: 방송회관.
- 최영재 (2008). 새정부의 미디어정책과 뉴스전문채널의 위상변화. 한국언론정보학회 봄철 정기학술대회 발제문. 부산.
- 최진봉 (2008.10.8). 거대 미디어그룹의 ‘정크 저널리즘’에 공중과 오염. 『언론노보』.
- 황 근 (2008). 방송소유/경영규제 완화효과와 향후 정책과제. 정보통신정책연구원 워크숍 발제문. 서울: KISDI. 1~21.
- Ahrens, E. (2007.1.11). Newspaper-TV Marriage Shows Signs of Strain. *The New York Times*.
- Baker, E. C. (2007). *Media Concentration and Democracy*. Cambridge University Press.
- Casey, B. 외 (2008). *Television Studies*. Routledge.
- Cooper, M. (2007). *The Case Against Media Consolidation*. Donald McGannon Center for Communication Research, Fordham University.
- Croteau, D. 외 (2007). *The Media Industry*. Devereux, E. (ed.), Media Studies. SAGE Publication.
- EU (2004). *Transnational media concentration in Europe*.
- Duwadi, K. 외 (2007). *Ownership Structure and Robustness of Media*. FCC.
- Hesmondahalg, D. (2007). *The Cultural Industries*. SAGE Publications.
- House of Lords, Select Committee on Communication (2008). *The ownership of the news*. Volume I: Report. London: The Stationary Office Limited.
- McChesney, R. W. (2008). The U.S. Media Reform Movement. *Monthly Review*. September.
- McNair, B. (2006). *Cultural Chaos*. Routledge.
- Meehan, E. R. (1999), Commodity, Culture, Common Sense. *Journal of Media Economics*, 12(2), 149-63.
- Ofcom (2006). *Review of Media Ownership Rules*.

- Owen, B. M. (2005). Confusing Success with Access. The Progress & Freedom Foundation.
- Smythe, D. W. (1977). Communications. *Canadian Journal of Political and Social Theory*, 2, 1~27.
- Tompkins, Al. (2003.5.29). Cross-Ownership, Quality, and How the Future May. *Poynterline*.

(투고일자: 2008.11.27, 수정일자: 2009.01.08, 게재확정일자: 2009.01.18)

## The Political Economy of Cross Ownership of Newspaper and Broadcasting

Seung-Soo Kim

Professor

(Department of Journalism and Mass Communication,  
Chon-Buk National University)

Attempts to relax cross-media ownership have been made by conservative Party and leading dailies. A concern with the cross-ownership of media is predominant in media and political spheres. This article is about the media market concentration created by cross-media ownership.

This essay is a response to the demand of the ruling camp that attempts to concentrate on media market, and to increase their influence. I have outlined issues of cross ownership. The finding of this research supported the rationale of ban on cross ownership of newspaper and broadcasting outlet.

Key words: political economy, cross-media ownership, concentration, diversity