

방통융합정책연구 KCC-2022-2

# 미디어환경 변화를 고려한 소유겸영 규제 개선 정책방안 연구

The Study on Improvement of Ownership Regulation in  
Consideration of Changes in the Media Environment

이종관/박규홍/이지은/윤희상

2022. 12

연구기관 : 법무법인(유) 세종



이 보고서는 2022년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신  
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해  
이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

## 제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『미디어환경 변화를 고려한 소유겸영 규제 개선 정책방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2022년 12월

연구기관 : 법무법인(유) 세종

총괄책임자 : 이종관

참여연구원 : 박규홍

이지은

윤호상

# 목 차

요 약 문 .....	8
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>1</b>
제1절 연구의 배경 .....	1
제2절 연구의 목적 .....	4
<b>제 2 장 국내 방송미디어 시장을 둘러싼 환경 변화 .....</b>	<b>6</b>
제 1 절 OTT 등 신유형 방송미디어 시장 성장 .....	6
제 2 절 전통적 방송미디어 시장 동향 .....	8
<b>제 3 장 국내 방송미디어 소유경영 규제 관련 논의 .....</b>	<b>16</b>
제 1 절 국내 방송미디어 소유경영 규제의 도입 배경 .....	16
제 2 절 국내 방송미디어 소유경영 규제 현황 .....	20
제 3 절 국내 방송미디어에 대한 소유경영 규제 완화 논의 .....	30
1. 1인·외국자본 지분 제한 관련 .....	30
2. 대기업 지분 제한 관련 .....	35
3. 방송미디어 경영 규제 완화 관련 .....	42
제 4 절 소결 .....	45
<b>제 4 장 해외 주요국 방송미디어 소유경영 규제 관련 논의 .....</b>	<b>48</b>
제 1 절 소유경영 규제 관련 일반론 .....	48
제 2 절 해외 주요국의 소유경영 규제 현황 .....	50
1. 미국 .....	50

2. 영국 .....	54
3. 독일 .....	58
4. 프랑스 .....	61
<b>제 5 장 전문가 조사 .....</b>	<b>66</b>
제 1 절 조사 개요 .....	66
제 2 절 조사 결과 .....	67
1. 현행 방송미디어 시장의 소유겸영 규제의 한계 .....	67
2. 방송미디어 시장의 소유겸영 규제 개선 방안 .....	69
3. 방송 공공·공익성 보호를 위한 정책적 방안 제언 .....	75
<b>제 6 장 논의 및 결론 .....</b>	<b>78</b>
<b>참 고 문 헌 .....</b>	<b>84</b>

## 표 목 차

<표 2-1> 방송매체별 광고매출 추이 (단위 : 억원, %) .....	7
<표 2-2> 온라인 광고 시장 규모 (단위 : 억원, %) .....	7
<표 2-3> 매체별 방송사업매출 현황(2017년~2021년) (단위 : 억원, %) .....	9
<표 2-4> 주요 수익원별 변화 추이(2017년~2021년) (단위 : 억원, %) .....	12
<표 2-5> 매체별 프로그램 제작비 현황(2017년~2021년) (단위 : 억원, %) .....	14
<표 3-1> 다양성의 분류 .....	16
<표 3-2> 국내 방송미디어 소유경영 규제 완화에 대한 찬반 입장 정리 .....	18
<표 3-3> 방송법상 방송미디어 소유경영 규제 관련 조항_일반적 소유 제한* ...	21
<표 3-4> 방송법상 방송미디어 소유경영 규제 관련 조항_특수한 소유 제한* ..	23
<표 3-5> 방송법상 방송미디어 소유경영 규제 관련 조항_경영제한* .....	24
<표 3-6> 대기업, 외국, 일간신문·뉴스통신 및 개인의 소유 규제 현황 .....	27
<표 3-7> 방송사업자 간 경영 제한(지분 보유율 및 소유) 제도 규제 현황 .....	29
<표 3-8> 외국인 투자대상 제한업종 및 허용기준(제5조 관련) .....	32
<표 3-9> 방송미디어에 대한 외국자본 지분 소유 현황 .....	34
<표 3-10> 국내총생산(GDP) 및 경제성장률 (2008~2021년) (단위 : 조원, %) .....	37
<표 3-11> 2008년 및 2022년 자산총액 10조 원 이상 대기업 집단 현황 .....	37
<표 3-12> SBS 및 지역민방 9개사 주요 주주(5% 이상) 현황 (2021년 12월 말) 40	40
<표 3-13> 방송미디어 소유경영 규제 완화 위한 방송법 시행령 개정 .....	43
<표 4-1> 유럽인권협약 제10조 표현의 자유 .....	49
<표 4-2> 과거 FCC의 방송 소유권 규정 개정 시도 .....	51
<표 4-3> 미국 권역별 시장규모별 라디오방송사 소유 제한 .....	53
<표 4-4> 2003년 커뮤니케이션법상 채널 3 경영 규제 관련 .....	55

<표 4-5> 2003년 커뮤니케이션법상 공익성 심사 관련 .....	57
<표 4-6> 2019년 미디어협약 시청점유율 제한 규정 관련 .....	60
<표 4-7> 프랑스 커뮤니케이션자유법상 소유 규제 관련 .....	62
<표 4-8> 프랑스 방송미디어 허가권 소유 한도 .....	63
<표 4-9> 프랑스 커뮤니케이션자유법상 교차소유 규제 관련(전국, 디지털) .....	64
<표 4-10> 프랑스 커뮤니케이션자유법상 교차소유 규제 관련(지역, 디지털) .....	65
<표 5-1> 전문가 조사 대상 전문가 특성 .....	66
<표 5-2> 방송미디어 공공·공익성 보호 방안 : 경영의 독립성·투명성 제고 .....	81
<표 5-3> 방송미디어 공공·공익성 보호 방안 : 방송 편성의 독립성 보장 .....	82
<표 5-4> 방송미디어 공공·공익성 보호 방안 : 시청자 보호 제도 강화 .....	83

## 그림 목 차

[그림 2-1] 매체별 광고시장 점유율 변화 추이(2012~2021년) .....	10
[그림 2-1] 소유의 다원성과 방송 산업의 공익 .....	46

# 요 약 문

## 1. 제 목

미디어환경 변화를 고려한 소유겸영 규제 개선 정책방안 연구

## 2. 연구 목적 및 필요성

본 연구의 목적은 OTT 등 신유형 미디어의 등장에 따라 전통적 방송미디어의 사회경제적 영향력이 지속 감소하고 있는 환경 전반을 고려하여 합리적인 소유겸영 규제 개선방안을 마련하는데 있다. 이는 국내 방송미디어 시장의 법제도적 여건 및 체질을 개선하고, 안정적 투자와 지속 성장이 가능한 방송미디어 생태계를 조성하기 위함이다. 특히 지속가능한 성장 차원에서 전통적 방송미디어가 생존의 위기에 직면한 만큼 여론 다양성 보호라는 방송 공익적 목적과 시장 활성화를 통한 부가가치 창출이라는 산업적 목적 간 실현의 균형점을 도출할 필요성이 강조된다.

## 3. 연구의 구성 및 범위

현재의 국내 방송미디어 시장 변화를 고려하여 합리적인 소유겸영 규제 개선 방안을 마련하기 위해 연구의 내용 및 범위를 아래와 같이 설정하였다. 첫째, 국내 방송미디어를 둘러싼 지형 변화를 살펴보고 국내 방송미디어 시장의 지속가능성을 저해하는 구조적 한계를 파악하였다. 둘째, 국내 방송미디어 시장의 소유겸영 규제의 취지 및 도입 배경, 연혁 등 현행 규제에 대한 전반적 논의와 소유겸영 규제를 정당화하는 방송 공공·공익성에 대한 기존 논의를 살펴보았다.

셋째, 해외 주요국의 소유겸영 규제 논의 동향 및 관련 제도적 현황을 전반적으로

검토하였다. 마지막으로 앞서 논의한 현행 국내 소유겸영 규제의 문제점을 바탕으로 합리적인 정책적 개선 방안을 마련함에 있어 관련 정책 적용에 따른 국내 방송미디어 환경 영향을 검토함으로써 안정적 투자와 지속 성장이 가능한 방송미디어 법제도적 기반을 마련하고자 하였다.

#### 4. 연구 내용 및 결과

본 연구는 변화하는 방송미디어 시장에 대응한 소유겸영 규제의 제도적 한계와 정책적 개선방안에 대해 살펴보고, 구조적으로 방송의 외적 다양성이 부족했을 당시 마련된 규제 수준을 변화한 방송미디어 시장 환경을 고려하여 현실화할 수 있는 방안을 마련하였다. 우선 1인 혹은 외국자본의 방송미디어 시장 진입 제한 규제를 완화하여 현행보다 높은 수준으로 방송미디어 지분 소유를 허용할 필요가 있다는 논의를 진행하였다.

대기업 소유 제한 규정과 관련하여서는 방송미디어 지분 소유의 제한 대상인 대기업 집단 기준의 상한을 일정 금액(15억원, 20억원 등) 이상으로 설정하거나 명목 GDP의 일정 비율 구간(0.5%, 1.5% 등)을 설정하는 방안과 지상파방송에 대한 대기업 소유 제한 비율을 완화하는 방안에 대해 살펴보았다. 겸영 규제와 관련하여서도 지상파방송 간 겸영 지분 비율을 완화하거나 지상파방송과 유료방송 간 겸영 제한 기준 역시 조정, 폐지에 대한 방안을 검토하였다.

한편, 소유겸영 규제의 경우 정책 입안자의 입법재량권이 폭넓게 인정되어 왔다는 점을 고려할 필요가 있다. 이에 방송미디어 시장에 적용되는 소유겸영 규제의 적정한 완화 수준이 어디까지인지를 판단하기 위해 시장 환경에 대한 지속적 검토와 이해관계자의 의견을 수렴하는 절차가 필요하며, 이 경우에도 공익적 목적 달성을 위해 필요한 최소한의 범위 내에서 1인·외국자본, 대기업 소유 제한 기준을 정할 필요가 있다는 점을 서술하였다. 뿐만 아니라 현행 소유겸영 규제 체계 개편 시도와

함께 방송미디어 영역 전반에 대한 규제체계를 새롭게 확립하는 시도를 지속함으로써 공공 영역과 민간 영역에 각기 적용되는 소유겸영 규제의 개편 방향을 보다 명확히 설정하도록 제안하였다.

마지막으로 소유겸영 규제 완화 시 다양성이나 지역성 등의 방송 공공·공익성이 저해되는 것을 방지하기 위한 보완책으로 크게 경영의 독립성·투명성을 제고하는 방안과 방송 편성의 독립성을 보장하는 장치를 마련·운영하도록 하는 방안, 시청자 보호 제도를 강화하는 방안 등을 고려해볼 수 있음을 서술하였다. 그리고 이와 같은 각종 정책적 장치들이 실효성을 갖도록 하는 방안으로 재허가/재승인 심사나 방송 평가제도 등을 통해 관련 방안들이 당초 도입 취지 및 계획에 따라 운영되고 있는지를 정기적으로 점검할 필요가 있다는 논의를 진행했다.

## 5. 정책적 활용 내용

본 연구를 통해 도출된 국내 소유겸영 규제 완화를 위한 구체적 방안과 방송 공공·공익성 보호 방안 등은 추후 방송미디어 시장 구조 변화 흐름을 고려하여 정부가 국내 방송미디어의 지속 가능성을 담보하기 위한 법제도 및 관련 정책을 수립할 시 정부 정책적 판단에 정당성을 부여할 뿐만 아니라 유용한 근거로서 활용 가능할 것으로 기대된다.

## 6. 기대효과

최근 방송미디어 사업자의 경쟁 구도가 빠르게 재편되고 있는 국내 방송미디어 시장에서 양적, 질적 성장의 한계에 부딪힌 방송미디어 사업자의 투자 여력을 일부 회복하고 경쟁력을 확보할 수 있는 기반을 조성하는 방안에 대한 고민을 통해 지속 성장이 가능한 방송미디어 생태계를 조성하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

# SUMMARY

## 1. Title

A Study on the Improvement of Ownership Regulation in Consideration of Changes  
in the Media Environment

## 2. Objective and Importance of Research

The purpose of this study is to prepare a reasonable way to improve the regulation of ownership and management, taking into account the overall environment in which the social and economic influence of traditional broadcasting media is continuously decreasing due to the emergence of new media such as OTT. This is to improve the legal and institutional conditions and constitution of the domestic broadcasting media market, and to create a broadcasting media ecosystem capable of stable investment and sustainable growth. In particular, as traditional broadcasting media faces a crisis of survival in terms of sustainable growth, the need to draw a balance between the public interest purpose of broadcasting, which is the protection of public opinion diversity, and the industrial purpose, which is the creation of added value through market vitalization, is emphasized.

## 3. Contents and Scope of the Research

In consideration of the current domestic broadcasting media market changes, the contents and scope of the study were set as follows in order to prepare a reasonable

way to improve the regulation of ownership and management. First, the topographical changes surrounding domestic broadcasting media were examined and the structural limitations hindering the sustainability of the domestic broadcasting media market were identified. Second, the overall discussion on the current regulations, such as the purpose, introduction background, and history of the regulation in the domestic broadcasting media market, and the existing discussion on the public/public interest of broadcasting that justifies the regulation of ownership and management were reviewed.

Third, the trend of discussions on the regulation of ownership and management in major foreign countries and the related institutional status were generally reviewed. Lastly, in preparing a reasonable policy improvement plan based on the problems of the current domestic ownership and management regulations discussed above, we reviewed the impact on the domestic broadcasting media environment according to the application of the relevant policy to lay the legal and institutional foundation for broadcasting media that enables stable investment and sustainable growth.

## 4. Research Results

This study examines the institutional limitations and policy improvement measures of the regulation of ownership and management in response to the changing broadcasting media market, and realizes the regulatory level prepared at the time when the external diversity of broadcasting was structurally insufficient in consideration of the changed broadcasting media market environment. A plan was devised to do so. First of all, it was discussed that it is necessary to allow one person or foreign capital to own a higher level of broadcasting media shares than the current one by easing the restrictions on entry into the broadcasting media market.

Regarding the restriction on ownership of large corporations, the upper limit of the standard for conglomerates subject to restrictions on ownership of shares in broadcasting media is set at a certain amount (1.5 billion won, 2 billion won, etc.) or a certain percentage range of nominal GDP (0.5%, 1.5%, etc.) We looked at ways to do so and ways to ease the restrictions on ownership by large corporations for terrestrial broadcasting. Regarding the regulation of concurrent operation, the government also reviewed ways to ease the ratio of concurrent operation between terrestrial broadcasters or to adjust or abolish the standards for limiting concurrent operation between terrestrial broadcasting and paid broadcasting.

On the other hand, it is necessary to consider the fact that the policy maker's legislative discretion has been widely recognized in the case of regulation of ownership and management. Therefore, in order to determine the appropriate level of relaxation of the ownership and management regulations applied to the broadcasting media market, a process of continuously reviewing the market environment and collecting opinions of stakeholders is necessary. It was stated that it was necessary to set limits on ownership by one person, foreign capital, and conglomerates within the minimum necessary scope. In addition, it was proposed to set a clearer direction for the reorganization of the ownership and management regulations applicable to the public and private sectors by continuing the attempt to newly establish a regulatory system for the overall broadcasting media area along with the current attempt to reorganize the ownership and management regulatory system.

Finally, as a supplementary measure to prevent the public/public interest of broadcasting, such as diversity or regionality, from being impaired when ownership and management regulations are eased, measures to improve independence and transparency in management and to prepare and operate a device that guarantees independence in broadcasting programming It is described that it is possible to consider measures such

as measures to strengthen the viewer protection system. And as a way to ensure that these various policy devices are effective, discussions are being held that it is necessary to regularly check whether the related measures are being operated according to the original purpose and plan through re-licensing/re-approval review or broadcasting evaluation system.

## 5. Policy Suggestions for Practical Use

The specific plans for easing domestic ownership and management regulations and the protection of broadcasting public/public interests, etc., derived through this study, are based on the legal system and related laws and It is expected that it will not only give legitimacy to the government's policy judgment when establishing policy, but also be used as a useful basis.

## 6. Expectations

In the domestic broadcast media market, where the competition structure of broadcast media operators is rapidly reorganizing, we are considering ways to restore some of the investment capacity of broadcast media operators who have faced limitations in quantitative and qualitative growth and create a foundation to secure competitiveness. Through this, it is expected to contribute to creating a broadcasting media ecosystem capable of sustainable growth.

## CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Changes in the Environment Surrounding  
the Domestic Broadcasting Market

Chapter 3. Discussion on Domestic Regulations for  
Ownership Broadcasting

Chapter 4. Discussion on Overseas Regulations for  
Ownership Broadcasting

Chapter 5. Expert Survey

Chapter 6. Discussion and Conclusion

# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구의 배경

최근 OTT 등 유사 방송서비스를 제공하는 새로운 유형의 방송미디어의 시장 영향력이 빠르게 증가하고 있다. 국내 OTT 시장은 2016년부터 2020년까지 5년간 27.5%의 시장 성장률을 기록(2016년 3억1,500만달러/3,751억1,000만원 → 2020년 8억3,200만달러/9,934억800만원)하며 빠르게 성장했으며, 코로나19 엔데믹 국면 돌입, OTT 시장의 포화상태 도달 등으로 가파른 성장세는 다소 꺾였으나 2025년에는 1,559만달러(1조 9,104억원) 규모로 성장할 것으로 예상되고 있다(PwC, 2021). 글로벌 OTT 시장 역시 2020년 전년대비 35.4% 성장한 이후 2021년에는 12.6%p 감소한 22.8%의 성장률을 기록하였고, 이후 OTT 성장률이 다소 조정되어 2021년부터 2026년까지의 OTT 성장률은 7.6% 수준일 것으로 전망되었다(PwC, 2022).

한편, 이와 같은 OTT 시장의 성장은 기존의 전통적 방송미디어 시장 성장에 심각한 타격을 주었다. 가입자 기반의 한정된 방송미디어 시장이 포화상태에 직면하여 성장 정체 상태에 이른 가운데 OTT가 전통적 방송미디어의 대체재로 간주되면서 전 세계적으로 유료방송 해지(cord-cutting) 현상이 빠르게 확산되고 있는 것이다. 특히 유료방송 상품의 가격이 고가로 형성되어 있는 미국, 유럽 등 국가에서 이와 같은 움직임이 두드러지게 나타나고 있는 상황이다. 유료방송에 대한 월 지불 요금을 스스로 낮추는 코드셰이빙(cord-shaving) 역시 과거 코드커팅보다 규모가 크게 나타나 심각한 유료방송 사업자의 재무적 피해를 야기할바 있다는 점에서 여전히 우려된다(한국방송통신전파진흥원, 2014).

실제 미국의 주요 유료방송 플랫폼 가입자 규모는 빠르게 감소(2014년 12만6,000명 → 2015년 38만3,000명 → 2016년 79만7,000명 → 2017년 150만명 → 2018년 290만명 → 2019년 490만명 → 2020년 510만명) 하고 있는 반면 OTT 수익은 2015

년부터 2020년까지 340% 증가한 것으로 확인되고 있다(Zippia, 2022.9.29.). 이러한 코드커팅 현상은 스포츠 등 특정 장르에 대해 더욱 두드러진다. 미국 내 스포츠 장르의 OTT 이용자를 대상으로 실시한 설문조사에서 1,059명의 응답자 중 73%는 케이블 또는 위성TV를 해지한 경험이 있는 것으로 나타났다. 이는 스포츠 장르의 OTT를 이용하지 않거나 관심이 없는 37%의 이용자가 유료방송 해지 경험이 있는 것에 비해 상당히 높은 수치로, 향후 특정 장르를 중심으로 코드커팅 현상이 더욱 가속화되어 나타날 수 있음을 알 수 있다(CivicScience, 2022.7.11.).

한편, 유료방송 상품 가격이 상대적으로 저렴한 국내의 경우 전 세계가 직면한 코드커팅의 위기가 상대적으로 약한 편이다. 그럼에도 불구하고 국내 케이블TV의 방송사업매출이나 가입자 규모가 지속 축소되고 있고 전체 방송미디어 시장의 방송수신료, 방송광고 등 순유입 재원(net cash inflow)의 증가율 역시 정체되어 있어 유료방송시장 성장이 포화 상태에 직면했다는 점에는 논란의 여지가 없다(방송통신위원회, 2022). 이러한 상황에서 향후 OTT가 유료방송을 대체하는 현상이 심화될 경우 규모의 영세성으로 자본력의 근본적 한계를 갖고 있는 방송미디어 사업자를 중심으로 한 시장 퇴출 우려가 가중된다.

콘텐츠가 방송미디어 시장의 경쟁력을 결정짓는 핵심 요인으로 간주되는 현재의 방송미디어 환경은 유료방송시장에 더 큰 위기로 작용한다. OTT로 인한 유료방송시장의 잠식·대체는 가입자 기반의 국내 방송미디어 사업자의 경영 상황을 더욱 악화시켜 콘텐츠 투자 여력을 감소시키는 결과를 야기할 수 있다. 이로 인해 국내 방송미디어 시장의 콘텐츠 경쟁력이 약화될 경우 결과적으로 방송미디어 사업을 유지·확대할 수 있는 성장 동력을 상실하는 악순환에 빠질 가능성이 커진다. 진입, 소유, 광고, 시장점유율 규제 등 방송미디어 시장의 낡은 규제 완화를 통해 방송미디어 시장 내 비대칭 규제 개선을 시도하는 최근의 정부 움직임 역시 방송미디어 사업자의 투자 여력을 확보하고 시장 활력을 제고하여 악순환의 고리를 끊어 내기 위함이다(황큰별, 2022).

이처럼 최근에는 방송미디어 시장이 처한 위기를 극복할 수 있는 시장 자생력 강

화, 경쟁력 확보 기반 조성을 목표로 방송미디어 사업자의 자율성을 보장하는 방향으로 정책 개선이 이루어지고 있다. 특히 막대한 자본력을 기반으로 양질의 콘텐츠를 제작, 유통하며 빠르게 시장 점유율을 확대하고 있는 OTT와의 경쟁에서 국내 전통적 방송미디어가 살아남기 위해서는 전통적 방송미디어 사업자의 규모를 키울 수 있도록 하는 관련 법제도의 혁신적 개선이 필요하다. 방송미디어 시장의 근본적 체질 개선이 아닌 단기적인 정책적 지원은 오히려 정책 의존적인 허약한 산업 구조를 고착화시킬 가능성이 크다.

특히 국내 방송미디어에 참여하는 기업을 제한하는 소유겸영 규제는 방송미디어 시장의 역량 강화 및 지속 성장을 위해 개선이 필요한 여러 국내 규제 중에서도 전통적인 방송미디어 시장의 자유로운 경쟁을 차단, 콘텐츠 투자 유인을 저해하는 낡은 제도로 꾸준히 지적되어 왔다. 특히 지상파 방송사 대주주가 속한 기업집단의 자산총액을 10조원으로 제한하여 초과분에 대한 자산을 매각하도록 하는 규정(방송법 제8조제2항 및 동법 시행령 제4조) 등은 여론 형성에 대한 대기업 자본의 영향력을 제한하는 법적 취지를 고려하더라도 다른 나라에서는 찾기 힘든 강력한 진입규제라는 평가가 존재한다(허욱·이영주, 2022). 지상파방송 중심의 독점 체계가 확고했던 과거와 달리 콘텐츠 유통 경로의 다양화 등 방송미디어 시장이 크게 변화하고, 우리나라 경제규모의 성장 및 기업의 자산규모 역시 크게 증가하면서 그 과정에서 미디어 집중을 방지하는 다양성 정책의 일환으로 도입된 소유겸영 규제의 적실성 및 도입 취지가 무색해지고 있다는 지적이다.

이와 같이 시장에 개입하는 정부 규제의 형태 및 수준에 대한 재검토 압력이 거세지면서 급변하는 방송미디어 환경에 대응하는 사전규제 적용의 적정 범위를 재설정해야 한다는 사회적 요구가 점차 증가하고 있다(김용희, 2021). 하지만 방송미디어 시장 전반에 적용되는 사전규제 완화 기조나 방송미디어 시장의 글로벌 경쟁력 확보를 위한 추가적인 자본 투입 필요성에도 불구하고 방송법 제8조에서 규정하는 소유겸영 규제는 방송미디어 사유화에 따른 방송 공공·공익성 저해 프레임에 가로막혀 개선 필요성에 대한 논의만 진행되었지 2009년 대기업의 지상파방송에 대한 소

유 제한 완화 이후 현재까지 단 한 번도 개정되지 않았다.

국내 방송미디어의 소유겸영 규제 완화 시도에 대한 사회적 합의가 이미 달성되어 있다는 점을 고려할 때, 하루 빨리 정책 개선의 추진력을 확보해야 할 필요성이 강조된다. 불합리한 제도를 시의 적절하게 개선할 수 있는 계획을 수립·마련으로써 국내 시장에서 빠르게 점유율을 확대하고 있는 글로벌 사업자뿐만 아니라 OTT 등 신유형 미디어 사업자 간에 형성되어 있는 법 규제의 기울어진 운동장을 바로잡아야 한다. 이러한 법제도 개선 작업은 국가 경제의 규모 확대, 신유형 방송미디어 등장, 방송미디어 이용 패러다임 전환 등 방송미디어 시장 환경이 빠르게 변화하는 상황에서 방송미디어 시장의 경쟁력을 결정짓는 핵심 요인인 콘텐츠 투자 여력을 확보할 수 있는 제도적 유인을 마련한다는 차원에서 특히 중요하다 할 것이다.

## 제 2 절 연구의 목적

본 연구의 목표는 OTT 등 신유형 미디어의 등장에 따라 급변하고 있는 국내 방송미디어 환경 전반을 고려한 방송사업자의 소유겸영 규제 개선방안을 마련하는데 있다. 국내 방송미디어 시장의 법제도적 여건 및 체질을 개선하고, 안정적 투자와 지속 성장이 가능한 방송미디어 생태계를 조성하기 위함이다. 특히 방송미디어 다양성 보호라는 방송 공익적 목적과 시장 활성화를 통한 부가가치 창출이라는 산업적 목적 간 실현의 균형점을 기반으로 소유겸영 규제가 개선될 수 있도록 기존 문헌을 검토하고 방송미디어 시장을 둘러싼 사회경제적 실태를 파악하고자 한다.

현재의 국내 방송미디어 시장 변화를 고려하여 사회적으로 수용 가능한, 합리적인 소유겸영 규제 개선을 위한 정책적 방안을 마련하기 위해 연구의 내용 및 범위를 아래와 같이 설정하였다. 첫째, OTT 등 신유형 미디어의 등장에 따라 급변하는 국내 방송미디어 환경을 진단하고, 국내 방송미디어 시장의 지속가능성을 저해하는

구조적 한계를 파악하고자 한다. 또한 국내 경제성장률(GDP) 등 방송미디어를 둘러싼 시장 변화를 살펴봄으로써 실제 현실을 반영한 개선방안 마련의 필요성 및 당위성을 강조하기 위한 근거 자료를 마련할 것이다.

둘째, 국내 방송미디어 시장의 소유겸영 규제의 취지 및 도입 배경, 연혁 등 현행 규제에 대한 전반적 논의와 소유겸영 규제를 정당화하는 방송미디어 다양성 등 방송의 공공·공익성에 대한 기존 논의를 살펴볼 것이다. 셋째, 해외 주요국(미국, 영국, 독일, 프랑스 등)의 소유겸영 규제 논의 동향 및 관련 제도적 현황을 전반적으로 검토하고자 한다. 국내·외 사례조사에 대한 결과를 기반으로 국내 소유겸영 규제 개선을 위한 관련 쟁점을 선별하고 국내 변화하는 방송미디어 시장에 적용 가능한 방안 마련 등을 고민할 것이다.

마지막으로 앞서 논의한 현행 국내 소유겸영 규제의 문제점을 바탕으로 합리적인 정책적 개선 방안을 마련함에 있어 관련 정책 적용에 따른 국내 방송미디어 환경 영향을 검토함으로써 안정적 투자와 지속 성장이 가능한 방송미디어 법제도적 기반을 마련하고자 한다. 뿐만 아니라 국내 소유겸영 규제 완화에 따른 방송 공공·공익성 저해 가능성을 최소화하고 방송미디어 이용자의 권익을 보호하기 위한 구체적인 법제도적 장치도 고민하여 제안할 것이다. 이를 통해 경영상 어려움을 겪고 있는 방송 사업자의 투자 여력을 일부 회복할 수 있는 기반을 마련하여 지속 성장이 가능한 방송미디어 생태계를 조성하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

## 제 2 장 국내 방송미디어 시장을 둘러싼 환경 변화

### 제 1 절 OTT 등 신유형 방송미디어 시장 성장

최근 모바일 중심의 미디어 이용 패러다임 전환으로 OTT 등 유사 방송미디어 서비스는 전통적 방송미디어 시장 지위를 위협할 정도로 빠르게 성장하고 있다. PwC가 2021년 7월 발표한 2020년 국내 구독 기반 OTT 시장 규모는 8,976억 원으로, 2016년부터 매출액 기준 연평균 27.5%, 가입자 수 기준 연평균 24.9%의 성장률을 기록했다(송민선, 2021). 한국국제문화교류진흥원이 역시 2020년 9,935억 원 규모였던 국내 OTT 시장이 2025년 1조9,104억 원 규모의 시장으로 성장할 것으로 예측한 바 있다(한국국제문화교류진흥원, 2021).

국내 OTT 시장 내 넷플릭스와 웨이브, 티빙 등 기존 OTT 외에 애플TV+와 디즈니플러스 등 신규 OTT의 진입이 잇따르면서 2021년 이후의 국내 OTT 시장 규모는 유료방송 VOD 규모를 훨씬 상회하는 수준으로 더욱 확대되었다. 실제 넷플릭스의 2021년 국내 매출은 전년대비 52.1% 증가한 6,317억 원을 기록하였으며, 이는 웨이브, 티빙 등 국내 OTT의 총 매출 규모(웨이브 2,301억 원, 티빙 1,315억 원, 왓챠 708억 원)를 크게 앞지르는 수치이다(방송통신위원회, 2022.12.28.).

앞서 서술한 바와 같이 이미 성장 포화 상태에 이른 것으로 평가되던 국내 방송미디어 광고 시장이 2021년 일시적으로 성장한 것과 관련하여서도 여전히 빠르게 성장하고 있는 온라인미디어 광고 시장의 증가폭을 따라잡기에는 부족하다는 지적이 존재한다. 코로나19 팬데믹으로 인한 광고 시장 활성화, 지상파방송 중간광고 허용에 따라 2021년 방송미디어 광고의 매출 규모는 3조1,512억 원으로 전년대비 16.0% 증가(지상파 20.8%, SO -4.8%, IPTV 4.0%, 위성 -0.7%, PP 15.5%)한 반면, 모바일 광고의 영향이 크게 작용한 온라인미디어 광고 시장은 2021년 9조2,846억 원을 기록, 전년대비 23.3% 증가했다. 뿐만 아니라 2022년에는 2021년 보다 19.7%가 증가한 11

조1,166억원 규모로 성장할 것으로 예측된다(아래 <표 2-1>, <표 2-2> 참조).

<표 2-1> 방송매체별 광고매출 추이 (단위 : 억원, %)

구분	2019년	2020년	2021년	2019~2020년 증감률	2020~2021년 증감률
지상파(DMB포함)	11,018	10,029	12,110	-9.0	20.8
SO	1,355	1,145	1,090	-15.5	-4.8
위성	500	332	330	-33.6	-0.7
PP	15,904	14,637	16,912	-8.0	15.5
IPTV	1,232	1,029	1,071	-16.5	4.0
합계	30,009	27,172	31,512	-9.5	16.0

출처 : 한은영·오윤석·하승희 (2022). 2022년 방송산업 실태조사 주요 결과. KISDI STAT, 22-23호, 4쪽.

<표 2-2> 온라인 광고 시장 규모 (단위 : 억원, %)

구분	매출액			구성비		
	2020년	2021년 (추정치)	2022년 (추정치)	2020년	2021년 (추정치)	2022년 (추정치)
PC	18,394	19,855	21,168	24.4	21.4	19.0
모바일	56,890	72,991	89,998	75.6	78.6	81.0
총계	75,284	92,846	111,166	100.0	100.0	100.0

출처 : 한국방송광고진흥공사 (2021.12). 2021 방송통신광고비 조사 보고서, 30쪽.

OTT는 서비스 특성상 유료방송에 비해 서비스 복수 가입이 보다 자유롭다는 점에서 매우 빠른 속도로 확산되고 있다. 2021년 1분기 기준 미국 OTT 이용자는 평균 3.4개의 유료 서비스를 이용하고, 2022년 기준 국내 OTT 이용자는 평균 2.83개의 유

료 서비스를 이용하는 등 OTT 다중구독 이용 방식은 이미 보편적 이용 방식으로 정착되었다(강준석, 2022). OTT 이용률은 2019년 41.0%에서 2020년 72.2%, 2021년 81.7%로 빠르게 증가했고, OTT 유료 이용률 역시 2017년 5.6%에서 2021년 50.1%로 크게 증가했다. OTT의 이용률이 증가하고 있는 이러한 추세는 특히 스마트폰 등 다양한 스크린의 활용도가 높은 Z세대(만 9세~24세)나 밀레니얼 세대(만 25~38세)를 중심으로 활발하게 관찰된다(김윤화, 2022; 이선희, 2022).

## 제 2 절 전통적 방송미디어 시장 동향

이와 같은 OTT 시장의 활성화에도 불구하고 2021년 전통적 방송미디어 시장은 코로나19 팬데믹의 영향으로 가정 내 방송미디어 소비가 증가함에 따라 일시적으로 성장하는 양상을 보였다. 2021년 전체 방송미디어 시장의 방송사업매출액은 19조 3,502억원을 달성, 전년대비 7.4% 증가하여 실질 GDP 성장률(4.1%)을 상회하였다(한국은행, 2022.12.1.). IPTV의 지속적인 성장에 더해 지상파방송의 일시적 성장이 전체 방송미디어 시장의 성장을 견인한 것이다. 방송통신위원회(2022a)의 2021년 방송사업자 재산상황 공표집에 따르면 2021년 지상파방송과 IPTV는 전년대비 4,217억원, 3,532억원 증가한 3조9,882억원, 4조6,368억원의 방송사업매출을 달성한 것으로 확인된다(아래 <표 2-3> 참조).

국내 전체 방송미디어 시장은 2012년 이후 연평균 5.1% 성장했는데, 지상파방송은 단 0.1%만 성장한 것으로 확인된다. 방송사업매출은 2015년 4조1,007억원을 달성한 이후 꾸준히 감소하여 2019년 3조5,168억원을 기록했다. 이후 2020년 3조5,665억원, 2021년 3조9,882억원 규모로 성장했으나 IPTV의 시장 확대에 의해 국내 방송미디어 시장에서의 지상파방송의 방송사업매출 점유율은 지속 감소(2012년 32.0% → 2021년 20.6%)하고 있는 추세다. 코로나19 팬데믹 특수가 나타났던 2020년, 2021

년을 제외하고 2017년부터 2019년까지는 매년 368억원, 2,237억원, 2,140억원의 영업 손실을 보였다(방송통신위원회, 2022a).

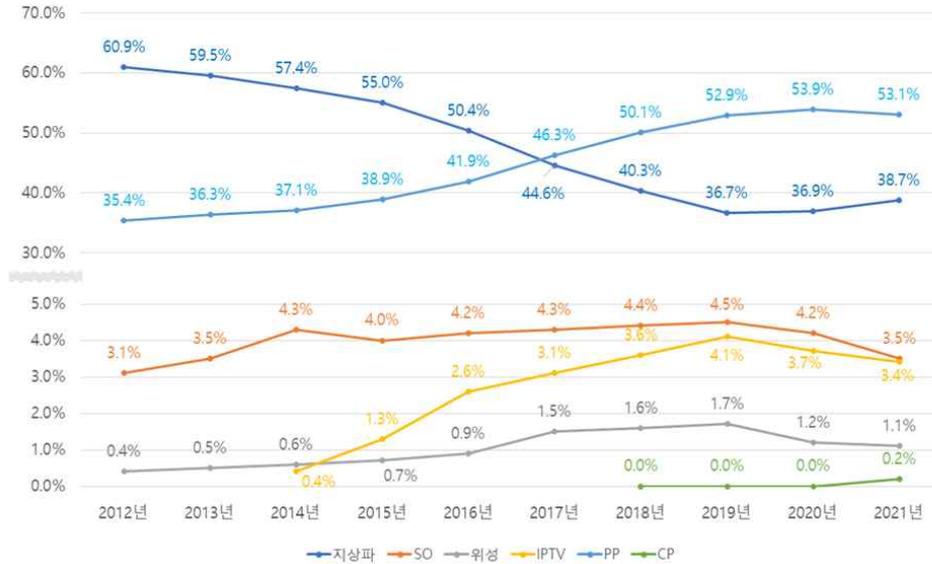
<표 2-3> 매체별 방송사업매출 현황(2017년~2021년) (단위 : 억원, %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2020년 대비 2021년	
						증감액	증감률
지상파	36,837	37,965	35,168	35,665	39,882	4,217	11.8
SO	21,307	20,898	20,227	19,328	18,542	-786	-4.1
위성	5,754	5,551	5,485	5,328	5,210	-118	-2.2
IPTV	29,251	34,358	38,566	42,836	46,368	3,532	8.2
PP	66,396	68,402	70,849	70,725	74,888	4,163	5.9
홈쇼핑PP	35,337	34,948	37,118	38,118	38,204	85	0.2
일반PP	31,059	33,454	33,731	32,607	36,684	4,077	12.5
CP	5,442	5,761	6,311	6,148	8,563	2,415	39.3
지상파DMB	114	104	95	76	49	-27	-35.6
계	165,102	173,039	176,702	180,106	193,502	13,396	7.4

출처 : 방송통신위원회 (2022a). 2021년 방송사업자 재산상황 공표집, 4쪽.

이와 같이 지상파방송을 중심으로 성장해 온 국내 방송미디어 시장의 재원 구조나 경쟁 구도가 크게 변화했다. 가입자, 광고 기반의 한정된 국내 방송미디어 시장 성장은 이미 포화 상태에 이르렀고, 방송미디어 이용 패러다임 역시 OTT를 중심으로 재편되고 있는 상황이다. 국내 방송미디어 시장의 근간으로 방송의 기본 정책을 수립함에 있어 출발점이었던 지상파방송이 더 이상 지배적 사업자가 아니라는 점이 점차 명확해지고 있는 것이다(김용희, 2021). 특히 2014년 지상파방송(4조49억원)과 유료방송(4조3,867억원)의 방송사업매출액 규모가 역전된 이후부터는 지상파방송이 과거에 지녔던 독과점적 지위는 크게 약화된 것으로 평가된다(문철수, 2020). 방송 미디어 광고 시장에서 지상파방송이 차지하는 비중 역시 2012년 60.9%에서 크게 감

소하여 2021년에는 38.7%를 기록한바 있다(방송통신위원회, 2022a).



[그림 2-1] 매체별 광고시장 점유율 변화 추이(2012~2021년)

출처 : 방송통신위원회 (2022a). 2021년도 방송사업자 재산상황 공표집, 11쪽.

2020년 전체 유료방송 가입자 수 역시 전년 대비 2.9% 증가한 3,475만명을 기록했는데, 이러한 수치만으로 국내 방송미디어 시장의 성장이 지속되고 있다고 속단하기엔 이르다. 전체 유료방송 가입자 수의 증가율은 2018년 3.5%에서 2019년 3.2%, 2020년 2.9%로 지속 감소하고 있는 것이다. 2020년 가입자매출 역시 4조 3,947억원으로 전년 대비 4.0% 증가하였지만 방송사업매출에서 차지하는 비중은 오히려 감소했다. 유료방송의 가입자매출이 방송사업매출에서 차지하는 비중은 2016년 이후 지속 감소(2016년 68.4% → 2017년 67.8% → 2018년 66.9% → 2019년 65.7% → 2020년 65.1%)하고 있는 추세다(방송통신위원회, 각년도 방송시장경쟁상황평가).

한편, 방송매체별 이용 빈도 및 이용 시간, 이용자들의 매체 중요도 인식 등 미디어

어 이용 관련 수치와 관련하여서도 OTT 등 신유형 방송미디어 서비스의 활성화에 따라 전통적인 방송미디어 플랫폼의 영향력 역시 축소되고 있음을 확인할 수 있다. 방송통신위원회(2022c)의 2021년 방송매체 이용행태 조사 결과, 하루 평균 TV 이용 시간이 2013년 이후 지속적인 감소 추세에 있는 것이다. 2020년 이용 시간(3시간 9분)은 코로나19 팬데믹 영향으로 전년대비 14분 증가하였으나 2021년 재차 감소하는 추세로 전환되어 3시간 6분을 기록했다. 2020년 TV 수상기 이용 빈도 역시 전년대비 1.9%p 증가했지만 2021년에는 2019년(75%) 대비 더 낮은 73.4%를 기록, 동기간 지속적으로 순 증가세를 유지하고 있는 스마트폰 이용 빈도(2021년 91.6%)와의 격차가 더욱 확대되었다.

한편, 유료방송시장에서의 인수합병을 통해 꾸준한 성장세를 보이고 있는 IPTV와 달리 SO의 경우 신유형 방송미디어 성장으로부터 직접적인 타격을 받아 보다 심각한 경영 위기에 직면해 있다. 2021년 SO의 방송사업매출은 1조8,542억원으로, 2012년 이후 꾸준히 감소(CAGR -2.4%)하고 있는 것이다. 방송사업매출 증감 추이와 마찬가지로 IPTV의 가입자 수는 2020년 8.2%, 2021년 7.3% 증가한 반면 SO 전체 가입자 수는 2020년 2.6%, 2021년 1.9% 감소하였다(방송통신위원회, 2022.12.28.). 이를 통해 유료방송시장의 위축 효과는 SO를 중심으로 더욱 강하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

또한 방송수신료, 방송광고 등 국내 방송미디어 시장의 순유입 자원(net cash inflow)의 증가율 역시 전체 방송 재원의 증가 대비 매우 낮은 것으로 확인되고 있다(아래 <표 2-4> 참조). 방송광고의 경우 2017년 3조1,663억원에서 2021년 3조1,247억원으로, 전체 방송사업매출 구성 비중 증가에도 불구하고 절대적 수치는 유지되는 양상을 보였다. 2016년 이래 2020년까지 최대 연 7.6%의 감소폭을 기록한 바 있는 방송광고 시장(한국방송광고진흥공사, 2021.12.)은 2021년 일부 회복한 모습을 보였는데, 이는 코로나19 팬데믹으로 인한 방송미디어 이용률 증가나 지상파 중간광고 시행(2021년 7월) 등 외부요인이 크게 작용했다(방송통신위원회, 2022b).

<표 2-4> 주요 수익원별 변화 추이(2017년~2021년) (단위 : 억원, %)

구분	2017년		2018년		2019년		2020년		2021년	
	매출	점유율								
홈쇼핑방송	35,669	21.6	34,938	20.2	37,111	21.0	38,108	21.2	38,193	19.7
<b>광고</b>	<b>31,663</b>	<b>19.2</b>	<b>32,275</b>	<b>18.7</b>	<b>30,009</b>	<b>17.0</b>	<b>27,172</b>	<b>15.1</b>	<b>31,247</b>	<b>16.1</b>
<b>방송수신료</b>	<b>37,912</b>	<b>23.0</b>	<b>40,244</b>	<b>23.3</b>	<b>41,915</b>	<b>23.7</b>	<b>43,094</b>	<b>23.9</b>	<b>43,634</b>	<b>22.5</b>
프로그램판매	10,487	6.4	14,340	8.3	13,321	7.5	13,921	7.7	17,745	9.2
홈쇼핑송출수수료	14,093	8.5	16,439	9.5	18,278	10.3	20,295	11.3	22,490	11.6
프로그램제공	9,025	5.5	8,837	5.1	9,270	5.2	9,895	5.5	10,122	5.2
협찬	7,916	4.8	7,477	4.3	7,948	4.5	8,197	4.6	9,408	4.9
단말장치대여	5,878	3.6	6,544	3.8	6,553	3.7	7,157	4.0	7,136	3.7
재송신	2,539	1.5	3,184	1.8	3,613	2.0	3,999	2.2	4,079	2.1
기타	9,921	6.0	8,761	5.1	8,684	4.9	8,269	4.6	9,448	4.9
방송사업매출	165,102	100.0	173,039	100.0	176,702	100.0	180,106	100.0	193,502	100.0

출처 : 방송통신위원회 (2022). 2021년 방송사업자 재산상황 공표집, 7쪽.

유료방송서비스 VOD의 대체재 역할을 할 가능성이 있는 OTT<sup>1)</sup> 시장 활성화에도 불구하고 이와 같이 국내 전체 방송미디어 시장 규모가 외형적으로 성장한 데에는 코로나19 팬데믹의 영향으로 인한 일시적 효과나 홈쇼핑송출수수료(2017년 1조 4,093억원 → 2021년 2조2,490억원) 등 간접 재원의 비중 증가, 내부적 거래 재원(배분 재원)의 증가로 인한 착시 효과가 발생했을 가능성도 존재한다. 이러한 외부요인으로 인한 일시적 효과를 제외한다면 향후 국내 방송미디어 시장이 예년과 같은 수

1) 2020년 TV VOD 매출액 규모는 전년대비 4.6% 감소한 7,487억원으로, 2018년 이후 꾸준히 감소(2016년 7,055억원 → 2017년 7,510억원 → 2018년 8,151억원 → 2019년 7,849억원 → 2020년 7,487억원)하고 있으며, TV VOD 광고매출 역시 지속 감소(2016년 911억원 → 2017년 845억원 → 2018년 803억원 → 2019년 747억원 → 2020년 665억원)(방송통신위원회, 2021)

준의 성장률을 유지하거나 혹은 더 높은 성장률을 기록할 것이라 판단하기에는 한계가 있다.

이와 같이 OTT로부터 촉발된 시장 경쟁 압력의 증가는 지상파 등 전통적인 방송 미디어 사업자의 총체적인 수익성 악화 및 성장 동력의 고갈을 야기하고 있다. 막대한 자본력을 강점으로 글로벌 OTT가 방송미디어 시장의 패러다임 전환을 주도하고 있는 상황에서 글로벌 OTT와의 경쟁을 위해 방송미디어 사업자들이 자본 운용의 한계에도 불구하고 불가피하게 방송프로그램 제작비를 무리하게 지속 확대하고 있는 것이다.

실제 넷플릭스 등 글로벌 OTT의 공격적인 콘텐츠 투자는 국내 방송프로그램 제작 단가를 급상승시켰다. 넷플릭스는 2021년 5,500억원 규모의 오리지널 콘텐츠 제작 투자 계획을 발표한바 있는데, 이에 대응한 웨이브(1조원), 티빙(5조원) 등 국내 OTT 역시 2021~2025년 동안 1조~5조원 규모의 콘텐츠 제작 투자 계획을 발표한 바 있다(디자인·문화콘텐츠산업 인적자원개발위원회, 2021). 양질의 오리지널 콘텐츠 확보 여부가 방송미디어의 차별화 및 경쟁력에 막대한 영향을 미친다는 점을 고려하여 국내 방송미디어 사업자 역시 막대한 자금력을 갖춘 OTT와의 경쟁을 위해 방송미디어 콘텐츠에 투입되는 투자 규모를 확대시켰다. 이로 인해 전체 방송미디어 사업자의 프로그램 제작비는 2017년 4조4,713억원에서 2021년 5조2,436억원으로 연평균 4.1% 증가했고, 방송미디어 사업자의 평균 제작비 역시 2017년 128억원에서 150억원으로 연평균 3.2% 증가했다(방송통신위원회, 2022a).

<표 2-5> 매체별 프로그램 제작비 현황(2017년~2021년) (단위 : 억원, %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2020년 대비 2021년		2017년~ 2021년 CAGR	
						점유율	증감률		
지상파	26,410	28,296	27,564	26,378	27,624	52.7	1,246	4.7	1.1
SO	778	803	822	746	903	1.7	157	21.1	3.8
위성	-	-	-	-	-	0.0	-	-	-
PP	16,734	18,299	19,977	19,529	21,364	40.7	1,835	9.4	6.3
CP	735	437	620	1,128	2,503	4.8	1,375	121.9	35.9
지상파DMB	55	61	53	53	42	0.1	-11	-21.4	-6.7
합계	44,713	47,896	49,037	47,835	52,436	100.0	4,601	9.6	4.1

출처 : 방송통신위원회 (2022a). 2021년 방송사업자 재산상황 공표집, 14쪽.

이와 같은 방송미디어 콘텐츠 제작에 투입되는 비용의 증가 추세의 문제는 국내에서 수용할 수 없을 정도로 과도하게 이어질 경우 결국 양질의 콘텐츠 제작이 어려워지는 상황이 초래될 가능성이 우려된다는 점이다. 방송미디어 콘텐츠에 대한 투자의 한계를 겪은 지상파PP, 종편PP, MPP 등 방송사업자들이 콘텐츠 경쟁력을 잃게 될 경우 국내 방송미디어 시장 전체가 위축되는 결과로도 이어질 수 있다. 이러한 점을 고려할 때, 방송미디어 콘텐츠를 둘러싼 국내 방송미디어 시장의 지형 변화로 사업자 간 경쟁 패러다임이 전환되고 있는 현 시점에 긴밀히 대응할 수 있는 정책적 개선이 필요하다.

OTT를 중심으로 국내 방송미디어 시장 지형이 크게 변화한 만큼 방송미디어 사업자가 경쟁력 있는 양질의 콘텐츠 제작을 위한 지속적으로 투자할 수 있는 경제적 역량을 가져갈 수 있도록 규모의 경제가 실현 가능한 제도적 기반이 마련되어야 한다는 지적이 지속 제기되고 있다. 관련하여 방송미디어 시장의 소유경영 규제에 대한 개선 필요성이 꾸준히 강조되고 있는 것도 바로 이러한 이유에서이다. 이에 다음

장에서는 소유겸영 규제에 주목하여 국내 방송미디어 시장의 규모의 경제 실현을 위한 정책적 개선 방안을 마련하기 위해 국내 방송미디어 소유겸영 규제의 현황, 도입 배경 및 근거, 규제 완화를 위한 그간의 입법 노력 등과 관련된 구체적 논의를 진행하고자 한다.

## 제 3 장 국내 방송미디어 소유겸영 규제 관련 논의

### 제 1 절 국내 방송미디어 소유겸영 규제의 도입 배경

국내 방송미디어 시장의 소유겸영 규제는 직접적으로 미디어 산업 내의 집중(소유, 매출, 점유율 등)을 방지하여 다원주의를 구현, 여론의 다양성 및 공공성을 보호할 수 있는 시장 구조를 형성하는 방송미디어 다양성 정책의 일환으로 도입되었다. 개인이나 집단에 의한 여론 독과점을 방지, 미디어 다양성을 기반으로 상호 견제와 균형을 통해 방송의 공익성 및 공정성을 도모하는 것을 목적으로 하는 것이다. 방송미디어의 다양성은 구조, 내용, 이용 차원에서 정보원 다양성(source diversity), 소유 다양성(ownership diversity), 대립되는 견해의 다양성(viewpoint diversity), 콘텐츠 다양성(content diversity), 편성 다양성, 출구 다양성(outlet diversity), 이용 다양성(use diversity) 등으로 설명되는 방송 공적가치(배진아, 2019; Napoli, 2001)로, 기본적으로 방송미디어 다양성 정책은 구조적 차원의 정보원 다양성, 소유 다양성 등이 콘텐츠 내용 다양성에 영향을 미친다는 점을 전제로 한다.

<표 3-1> 다양성의 분류

	분류	개념
Freedman (2008)	내부적 다양성	한 방송의 프로그램 콘텐츠의 다양성
	외부적 다양성	미디어 소스의 다원화
Napoli (2001)	공급원의 다양성	출처, 정보원, 공급원의 다양성
	콘텐츠의 다양성	내용, 프로그램의 다양성
	소스의 다양성	이용자가 실질적으로 접근할 수 있는 것에 관한 것으로 수직적 다양성과 수평적 다양성으로 구분

소유겸영 규제는 크게 경제적 차원, 사회문화적 차원에서 논의되어 왔다. 우선 경

제적 차원에서 소유겸영 규제는 시장경쟁, 가격, 서비스 등에 미친 영향을 기반으로 기업 결합에 따른 경제적 효율성 증대나 경쟁 제한성 차원에서 방송미디어 시장에 서의 수평·수직적 기업결합 허용 여부를 둘러싼 논의가 주를 이룬다. 소유겸영 규제가 방송미디어의 공적가치 실현이라는 목적 달성을 위한 사회문화적 규제임에도 불구하고 방송미디어 사업자의 경쟁을 조율하는 행위 역시 다양성을 증진하는 정책적 동기가 될 수 있다는 점에서 방송미디어 사업자의 시장 진입을 사전적으로, 구조적으로 제한하는 경제적 규제의 성격을 띤다(홍대식, 2013).

이때 경제적 차원에서 소유겸영 규제는 방송미디어 혹은 이종 미디어간의 결합이나 집중이 방송미디어의 다양성 보장이나 경쟁력 확보에 어떠한 영향을 미치는지를 판단한다. 이때 방송미디어의 최종 소비자인 이용자에게 최종적으로 제공되는 서비스가 사회문화적 다양성 제고, 이용자의 현실 인식에 상당한 영향을 미치는 콘텐츠라는 점(전혜선, 2007)을 고려하여 방송시장에서의 미디어 결합은 규모의 경제 실현 등 상당한 경제적 효과에도 불구하고 특정 방송미디어에 대한 경제력 집중이 방송 미디어 콘텐츠 영역으로 전이되지 않도록 소유겸영 규제로서 더욱 엄격하게 규정되고 있다.

사회문화적 차원에서의 소유겸영 규제는 방송미디어 시장의 경쟁 구도 변화가 시장의 자유 시장 즉, 사회 여론 형성 및 다양성에 영향을 미친다는데 주목한다. 민주주의의 실현이 정치적 결정 이전에 충분한 의사교환 과정을 전제하며, 인간이 가진 표현의 자유가 곧 인권이라는 명제가 크게 반영되어 있다. 정보원(source) 감소가 여론 다양성에 미치는 영향을 종합적으로 고려함에 따라 소유권 집중으로 미디어 집중 심화로 표현의 자유와 다원주의 등의 근본적인 가치가 훼손되거나 민주주의 발전이 저해될 수 있는 가능성을 최소화하는데 있어 규제의 정당성이 인정된다. 1인 지분 제한, 신문방송 겸영 제한 등 규제 완화 시도 시 제기된 주장에 대한 근거를 정리한 아래 <표 3-2>에 제시된 바와 같이 소유겸영 규제 완화를 반대하는 입장은 일부 미디어에 대한 시장 집중으로 인한 여론 다양성 및 민주주의 훼손에 초점이 맞춰져 있다.

<표 3-2> 국내 방송미디어 소유겸영 규제 완화에 대한 찬반 입장 정리

	찬성	반대
1인지분 제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자본 추가 투입가능성 제고</li> <li>• 방송미디어 시장 내 경쟁 촉진</li> <li>• 방송미디어 경영 안정성 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지배주주의 방송사 지배력 강화</li> <li>• 방송미디어의 사유화 및 권력화</li> </ul>
신문방송 겸영 제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방송미디어 산업의 경쟁력 제고</li> <li>• 비용 효율성 제고 및 규모의 경제 실현</li> <li>• 신문의 질 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일부 신문에의 시장 집중</li> <li>• 다양한 여론 형성 저해, 여론 독점 현상 강화</li> <li>• 언론 공공·공익성, 비판기능 위축</li> <li>• 획일적 저널리즘 양산을 통한 민주주의 훼손</li> </ul>
대기업 소유 제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방송미디어 산업에의 자본 유입</li> <li>• 콘텐츠 투자 확대 및 품질 향상</li> <li>• 방송미디어 산업의 글로벌 경쟁력 강화 및 진출 가능성 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정 기업의 이익 대변을 위한 보도 편향성</li> <li>• 언론의 자유 및 공공성 훼손</li> <li>• 취약미디어 고사</li> </ul>
외국자본 소유 제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국자본 유치, 고용 창출</li> <li>• 방송미디어 경영상 어려움 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여론 형성 시 외국인 영향력 작용</li> <li>• 문화종속</li> </ul>
전반적 의견	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방송미디어 산업의 경쟁력 제고</li> <li>• 신규 일자리 창출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방송미디어 시장의 독과점화로 인한 경쟁력 상실</li> <li>• 방송미디어 다양성 저해</li> </ul>

다시 말해 국내 방송미디어 시장의 소유겸영 규제는 방송미디어가 현대사회의 민주주의를 보호, 의견의 다원주의와 시민의 참여를 보장하는 도구의 역할을 한다는 점에 주목한다. 즉, 미디어의 소유권 집중으로 광범위한 정치, 사회, 문화적 집단의 대표성이 축소되어 다원주의(pluralism)가 저해되지 않도록 견제하기 위해 도입되었다고 할 수 있다. 하지만 현행 소유겸영 규제 제도가 미디어 다양성을 제고하는데 긍정적으로 작동하는지에 대해서는 이견이 존재한다. 특히 일부 정부위원회 전문가들은 방송미디어 콘텐츠를 소비할 수 있는 경로가 다변화되어 가고 있는 현재의 방송미디어 환경에 진입하면서는 방송미디어 시장에 대한 진입을 사전적으로 차단하

는 소유겸영 규제가 오히려 미디어 다양성을 저해한다는 의견을 제기한바 있다(배진아, 2019).

한편, 개인(1인), 대기업, 외국자본, 일간신문사 및 뉴스통신사가 보유할 수 있는 지상파방송, 유료방송(SO, IPTV, 위성), PP의 주식 보유 지분 상한을 설정하고 있는 소유 규제는 방송의 다양성을 보호하고 미디어 집중을 방지하는데 조금 더 주목하고 있다. 정치·사회적으로 상당한 영향을 미칠 수 있는 지상파, 종편PP, 보도PP의 지분을 1인이나 대기업이 지배적으로 소유할 수 없도록 하여 방송사 사유화 및 권력화를 방지하고 개인 혹은 모기업의 이익에 부합하는 영향력 행사를 배제하고, 외국 프로그램에 대한 문화 종속이 발생하는 것을 방지하고자 하는 것이다. 특히 일간신문의 방송사 소유 방지 규정은 신문시장의 절반 이상을 점유하고 있는 일부 신문사가 방송까지 겸영하게 될 경우 신문 자본에 방송이 예속되어 여론 다양성이 훼손되는 것을 방지하기 위한 목적으로 상한을 설정하고 있다.

겸영 규제의 경우 방송 플랫폼 사업자(지상파, SO, IPTV, 위성)와 콘텐츠 공급 사업자(PP) 간 지분을 보유를 제한, 방송사업자 간 교차소유 또는 겸영을 금지하고 있는데, 이는 방송프로그램 구입 및 판매에 있어 특정 플랫폼 사업자나 콘텐츠 공급 사업자가 지배력을 행사하여 경쟁 사업자에게 방송프로그램의 공급을 거절하는 등의 불공정거래 행위 발생 가능성을 최소화하는 것을 주목적으로 한다. 일간신문의 지상파방송사업과 종합편성 또는 보도 전문편성 채널사업의 겸영 규제(교차소유)의 경우 일부 신문의 영향력 확대로 다양한 여론 형성에 심각한 영향을 미쳐 민주주의와 다양성을 크게 저해할 것으로 우려되어 왔으나, 전 세계적인 추세와 방송미디어의 질적 향상 및 경쟁력 제고 효과 등을 종합적으로 고려하여 2009년 신문법과 방송법 개정을 통해 크게 완화하였다.

## 제 2 절 국내 방송미디어 소유경영 규제 현황

우선 방송미디어 시장에서의 과도한 소유권 집중으로 인한 폐단을 방지하기 위해 도입된 국내 방송미디어 소유경영 규제를 살펴보면, 현행 방송법 제8조, 제14조 및 IPTV법 제8조2), 제9조3) 등에 따라 방송사업자에 대한 대기업, 외국자본, 일간신문

- 
- 2) 인터넷멀티미디어방송사업법 제8조(겸영금지 등) ① 인터넷 멀티미디어 방송 제공 사업자가 주식을 발행하는 경우에는 기명식으로 하여야 한다.
- ② 「신문 등의 진흥에 관한 법률」에 따른 신문 또는 「뉴스통신진흥에 관한 법률」에 따른 뉴스통신을 경영하는 법인(대통령령으로 정하는 특수관계자를 포함한다)은 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 소유할 수 없다.
- ③ 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 기업집단 중 자산총액 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업집단에 속하는 회사와 그 계열회사(대통령령으로 정하는 특수관계자를 포함한다) 또는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」에 따른 신문이나 「뉴스통신진흥에 관한 법률」에 따른 뉴스통신을 경영하는 법인(대통령령으로 정하는 특수관계자를 포함한다)은 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 소유할 수 없다.
- ④ 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 「방송법」 제2조 및 같은 법 시행령 제1조의2에 따른 텔레비전방송채널사용사업·라디오방송채널사용사업 및 데이터방송채널사용사업별로 각각 전체 사업자수의 5분의 1을 초과하여 방송채널사용사업을 경영(겸영하거나 주식 또는 지분 총수의 100분의 5 이상을 소유하는 경우를 말한다)할 수 없다.
- 3) 제9조(외국인의 주식소유 제한 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 다른 하나에 해당하는 자와 합산하여 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 주식(의결권 있는 주식에 한정하며 주식예탁증서 등 의결권을 가진 주식의 등가물 및 출자지분을 포함한다. 이하 같다) 또는 지분을 총 발행주식 또는 지분의 100분의 49를 초과하여 소유하지 못한다.
1. 외국의 정부나 단체
  2. 외국인
  3. 외국의 정부나 단체 또는 외국인(「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제1항제1호에 따른 특수관계인을 포함한다. 이하 이 호 및 제2항제3호에서 같

및 뉴스통신, 개인의 주식 지분을 상한이 설정되어 있다. 구체적으로 1인 지분 제한이나 외국자본 지분 제한, 정당의 방송미디어 소유 제한이나 국가·지자체·종교단체·영리사업자의 공동체라디오 소유 금지 등 특정 방송미디어 사업에 대한 전면적, 부분적 소유를 제한하는 일반적 소유 제한과 특정 방송미디어 사업 내/외부의 겸영 및 교차소유를 제한하는 특수한 소유 제한, 특정 방송미디어 간 겸영을 제한하는 겸영 제한으로 구분된다(아래 <표 3-3>, <표 3-4>, <표 3-5> 참조).

<표 3-3> 방송법상 방송미디어 소유겸영 규제 관련 조항\_일반적 소유 제한\*

조항	내용
방송법 제8조제2항 (1인 지분 제한)	누구든지 대통령령으로 정하는 특수한 관계에 있는 자(이하 “特殊關係者”라 한다)가 소유하는 주식 또는 지분을 포함하여 지상파방송사업자 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 40을 초과하여 소유할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 국가 또는 지방자치단체가 방송사업자의 주식 또는 지분을 소유하는 경우 2. 「방송문화진흥회법」에 의하여 설립된 방송문화진흥회가 방송사업자의 주식 또는 지분을 소유하는 경우 3. 종교의 선교를 목적으로 하는 방송사업자에 출자하는 경우

다)이 최대주주인 법인으로서 발행주식 총수의 100분의 15 이상을 그 외국정부나 단체 또는 외국인이 소유하고 있는 법인(해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 발행주식 또는 지분 총수의 100분의 1 미만을 소유한 법인은 제외한다)

- ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 다른 하나에 해당하는 자와 합산하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자(종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 하는 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자는 제외한다)의 주식 또는 지분을 총 발행주식 또는 지분의 100분의 49를 초과하여 소유하지 못한다. (생략)
- ③ 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 20을 초과하여 소유할 수 없다.

<p>방송법 제8조제10항 (정당 소유 금지)</p>	<p>정당은 방송사업자의 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.</p>
<p>방송법 제8조제14항 (공동체 라디오 소유 금지)</p>	<p>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 공동체라디오방송사업자가 될 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대한민국 정부</li> <li>2. 지방자치단체</li> <li>3. 종교단체</li> <li>4. 정당</li> <li>5. 영리를 목적으로 공동체라디오방송사업을 영위하려는 자</li> </ol>
<p>방송법 제14조 제1항~제4항 (외국인 소유 제한)</p>	<p>① 지상파방송사업자 또는 공동체라디오방송사업자는 다음 각호에 해당하는 자로부터 재산상의 출자 또는 출연을 받을 수 없다. 다만, 방송통신위원회의 승인을 얻은 경우에는 교육·체육·종교·자선이나 그 밖의 국제적 친선을 목적으로 하는 외국의 단체로부터 재산상의 출연을 받을 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 외국의 정부나 단체</li> <li>2. 외국인</li> <li>3. 외국의 정부나 단체 또는 외국인이 대통령령으로 정하는 비율을 초과하여 주식 또는 지분을 소유하고 있는 법인</li> </ol> <p>② 종합편성을 행하는 방송채널사용사업자 또는 중계유선방송사업자는 해당 법인의 주식 또는 지분 총수의 100분의 20을, 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자는 해당 법인의 주식 또는 지분 총수의 100분의 10을 초과하여 제1항 각 호에 해당하는 자로부터 재산상의 출자 또는 출연을 받을 수 없다.</p> <p>③ 종합유선방송사업자·위성방송사업자·방송채널사용사업자(종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 하는 자는 제외한다) 또는 전송망사업자는 해당 법인의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 제1항 각호에 해당하는 자로부터 재산상의 출자 또는 출연을 받을 수 없다. 다만, 방송채널사용사업자(종합편성이나 보도에 관한 전문편성 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 자는 제외한다)의 경우 대한민국이 외국과 양자간(兩者間) 또는 다자간(多者間)으로 체결하여 발효된 자유무역협정 중 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 자유무역협정 체결 상대국의 정부나 단체 또는 외국인이 주식 또는 지분을 소유하고 있는 법인은 제1항제3호의 요건을 갖춘 경우에도 같은 호에 해당하는 자로 보지 아니한다.</p> <p>④ 제2항 및 제3항을 적용할 때 제1항 각호에 해당하는 자가 소유하고</p>

	있는 주식 또는 지분을 합산한다.
동법 시행령 제14조	법 제14조제1항제3호에서 “대통령령이 정하는 비율”이라 함은 외국의 정부나 단체 또는 외국인이 소유하고 있는 당해 법인의 주식 또는 지분의 합이 당해 법인의 주식 또는 지분 총수의 100분의 50에 해당하는 경우(외국의 정부나 단체 또는 외국인이 최대액 출자자인 경우를 포함한다)를 말한다.

\* 특정 방송사업에 대한 진입을 전부 혹은 일부 제한

<표 3-4> 방송법상 방송미디어 소유겸영 규제 관련 조항\_특수한 소유 제한\*

조항	내용
방송법 제8조제3항 (대기업, 신문, 뉴스통신사에 의한 방송사 소유 제한)	제2항에도 불구하고 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 기업집단중 자산총액 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업집단에 속하는 회사(이하 “대기업”이라 한다)와 그 계열회사(특수관계자를 포함한다) 또는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」에 따른 일간신문(이하 “일간신문”이라 한다)이나 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」에 따른 뉴스통신(이하 “뉴스통신”이라 한다)을 경영하는 법인(特殊關係者를 포함한다)은 지상파방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 10을 초과하여 소유할 수 없으며, 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 30을 초과하여 소유할 수 없다.
동법 시행령 제4조제1항	법 제8조제3항에 따라 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 경영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없는 기업집단에 속하는 회사와 그 계열회사는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제11호 및 제12호에 따른 기업집단 및 계열회사 중에서 같은 법 제31조에 따라 지정된 상호출자제한기업집단 중 상호출자제한기업집단으로 지정된 날을 기준으로 자산총액이 10조원 이상인 기업집단에 속하는 기업으로 한다.

<p>방송법 제8조제4항 (지배적 신문사업자에 의한 방송사 교차소유 금지)</p>	<p>지상파방송사업자, 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분을 소유하고자 하는 일간신문을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)은 경영의 투명성을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 전체 발행부수, 유가 판매부수 등의 자료를 방송통신위원회에 제출하여 공개하여야 하며, 제3항에도 불구하고 일간신문의 구독률(대통령령으로 정하는 바에 따라 전체 가구 중 일정 기간 동안 특정 일간신문을 유료로 구독하는 가구가 차지하는 비율을 말한다. 이하 같다)이 100분의 20 이상인 경우에는 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 겸영하거나 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.</p>
<p>동법 시행령 제4조제4항</p>	<p>법 제8조제4항에 따른 구독률은 「통계법」 제3조제3호에 따른 통계작성기관이 조사·발표하는 해당 사업연도의 직전 연도 총 가구 수에서 같은 연도의 일정 기간 동안 특정 일간신문을 유료로 구독하는 가구 수가 차지하는 비율로 산정한다. 이 경우 방송통신위원회는 문화체육관광부장관과 협의하여 정하는 기관 또는 단체의 자료를 활용하여 산정한다.</p>
<p>방송법 제8조제5항 (신문, 뉴스통신사의 겸영제한)</p>	<p>일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인(각 특수관계자를 포함한다)은 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 소유할 수 없다.</p>

\* 동종/이종미디어 사이의 겸영 혹은 교차소유 제한

<표 3-5> 방송법상 방송미디어 소유겸영 규제 관련 조항\_겸영제한\*

조항	내용
<p>방송법 제8조제6항 (방송사업자 간 상호 겸영 및 지분 소유 제한)</p>	<p>지상파방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 시장점유율 또는 사업자수등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위를 초과하여 상호 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.</p>
<p>동법 시행령 제4조제5항</p>	<p>법 제8조제6항에서 “대통령령이 정하는 범위를 초과”하는 경우란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 1. 특정 방송사업자(방송채널사용사업자를 제외한다. 이하 이 호에서 같다)의 매출액(결산상 매출액중 방송광고수입, 방송수신료수입, 방송프로그램판매수입등 방송사업으로 인한 매출액에 한한다. 이하 같</p>

	<p>다)과 당해 방송사업자와 특수관계자인방송사업자의 매출액을 합한 매출액이 전체 방송사업자의 매출액 총액중 차지하는 비율이 100분의 33을 초과하게 되는 경우. 다만, 법 제8조제2항 각호에 규정된 방송사업자의 경우를 제외한다.</p> <p>2. 지상파방송사업자가 특정 위성방송사업자의 주식 또는 지분을 100분의 33을 초과하여 소유하는 경우</p> <p>4. 지상파방송사업자가 특정 종합유선방송사업자의 주식 또는 지분을 100분의 33을 초과하여 소유하는 경우</p> <p>5. 종합유선방송사업자가 특정 지상파방송사업자의 주식 또는 지분을 100분의 33을 초과하여 소유하는 경우</p>
<p>방송법 제8조제7항 (방송사업자와 PP간 소유·겸영 제한)</p>	<p>지상파방송사업자·종합유선방송사업자·위성방송사업자·방송채널사용사업자 및 전송망사업자는 시장점유율, 방송분야 또는 사업자수등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위를 초과하여 상호 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.</p>
<p>동법 시행령 제4조제6항</p>	<p>법 제8조제7항에서 “대통령령으로 정하는 범위를 초과”하는 경우란 특정 지상파방송사업자가 전체 텔레비전방송채널사용사업자 수의 100분의 5를 초과하여 텔레비전방송채널사용사업을 경영(겸영하거나 주식 또는 지분 총수의 100분의 5 이상을 소유하는 경우를 말한다. 이하 이 조에서 같다)하는 경우를 말한다.</p>
<p>방송법 제8조제8항 (동종 방송사업자 간 소유·겸영 제한)</p>	<p>지상파방송사업자·종합유선방송사업자 또는 위성방송사업자는 시장 점유율 또는 사업자수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위를 초과하여 지상파방송사업자는 다른 지상파방송사업, 종합유선방송사업자는 다른 종합유선방송사업, 위성방송사업자는 다른 위성방송사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다. 다만, 「방송문화진흥회법」에 따라 설립된 방송문화진흥회가 최다출자자인 지상파방송사업자가 이 법 시행 당시 계열회사 관계에 있는 다른 지상파방송사업자의 주식 또는 지분을 소유하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>
<p>동법 시행령 제4조제7항</p>	<p>법 제8조제8항 본문에서 “대통령령으로 정하는 범위를 초과”하는 경우란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.</p> <p>1. 지상파텔레비전방송사업자 또는 지상파라디오방송사업자가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우</p> <p>가. 다른 지상파텔레비전방송사업자 또는 지상파라디오방송사업자의 주식 또는 지분의 100분의 7 이상을 소유하는 경우</p> <p>나. 자신의 주식 또는 지분을 소유하고 있는 다른 지상파텔레비전 방송사업자 또는 지상파라디오방송사업자의 주식 또는 지분의</p>

	<p>100분의 5 이상을 소유하는 경우</p> <p>다. 전체 지상파방송사업자수의 10분의 1을 초과하여 다른 지상파방송사업자(지상파이동멀티미디어방송사업자는 제외한다)의 주식 또는 지분을 소유하는 경우</p> <p>2. 지상파텔레비전방송사업자 또는 지상파라디오방송사업자가 지상파이동멀티미디어방송사업을 행하는 경우에는 방송통신위원회가 행정구역 및 방송구역을 고려하여 고시하는 방송권역별로 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우</p> <p>가. 방송권역별 지상파이동멀티미디어방송사업자수가 3 이상 6 미만인 경우에는 방송권역별 전체 지상파이동멀티미디어방송사업자수의 3분의 1을 초과하여 경영하는 경우</p> <p>나. 방송권역별 지상파이동멀티미디어방송사업자수가 6 이상인 경우에는 방송권역별 전체 지상파이동멀티미디어방송사업자수의 5분의 1을 초과하여 경영하는 경우</p>
방송법 제8조제9항 (PP간 소유/경영 제한)	방송채널사용사업자는 시장점유율 또는 사업자수등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위를 초과하여 다른 방송채널사용사업을 경영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.
동법 시행령 제4조제8항	법 제8조제9항에서 “대통령령으로 정하는 범위를 초과”하는 경우란 특정의 방송채널사용사업자의 매출액과 해당 방송채널사용사업자와 특수관계자인 방송채널사용사업자의 매출액을 합한 매출액이 전체 방송채널사용사업자의 매출액총액중 차지하는 비율이 100분의 49를 초과하는 경우를 말한다. 이 경우 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자의 매출액은 계산에 포함하지 않는다.

\* 방송미디어 간 경영 제한

방송법 제8조제2항에 따른 1인 지분 제한 규정은 특수관계자를 포함하여 지상파 방송, 종편·보도PP의 주식 또는 지분 총수의 40%를 초과 소유하는 것을 금지한다. 방송법 제14조제1항에 따라 외국자본이 지상파방송의 주식을 소유하는 행위도 금지된다. 하지만 종편PP에 대해서는 20%, 보도PP에 대해서는 10%, SO와 일반PP, 위성, IPTV에 대해서는 49%의 지분 소유를 허용하고 있다. 또한 동법 제8조제3항, 제5항에 따른 대기업 지분 제한의 경우 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제14조 및 제21조에 따른 기업집단 중 10조원(방송법 시행령) 이상인 사업자에 대해 지상파의

10%, 종편 및 보도PP의 30% 초과 소유를 금지하며, 일간신문 및 뉴스통신을 경영하는 사업자의 경우에도 동법 제8조제3항 및 제5항에 따라 지상파 10%, SO·위성·IPTV 49%를 초과하여 지분을 소유하는 것이 금지된다.

한편, 현재 방송미디어의 소유 규제 상 문제는 방송법과 IPTV법이 방송미디어 사업자 간 소유겸영 규제를 상이하게 규정하고 있다는데 있다. 대기업 지분 참여와 관련하여 방송법은 지상파에 대해 10%, 종편 및 보도PP에 대해 30%로 제한하고 있는 반면 IPTV법은 IPTV에 대해 49%의 제한을 두고 있는 것이다. 뿐만 아니라 일간신문 및 뉴스통신을 경영하는 사업자에 대해서도 방송법은 종편·보도PP에 대해 30%의 지분 참여 제한을, IPTV법은 종편·보도PP에 대해 49%의 지분 참여 제한을 두고 있다.

<표 3-6> 대기업, 외국, 일간신문·뉴스통신 및 개인의 소유 규제 현황

소유 대상	1인지분 (특수관계자 포함)	외국자본	대기업	일간신문· 뉴스통신
방송법 및 방송법 시행령				
지상파	40% (방송법 제8조제2항)	금지 (방송법 제14조제1항)	10% (방송법 제8조제3항)	10% (방송법 제8조제3항) * 유료 구독 가구 20% 이상 겸영·소유 금지
SO	상한 규제 없음	49% (방송법 제14조제3항)	상한 규제 없음	49% (방송법 제8조제5항)
일반PP	상한 규제 없음	49% (방송법 제14조제3항) * FTA 체결 상대국은 100% 가능	상한 규제 없음	상한 규제 없음

중편· 보도PP	40% (방송법 제8조제2항)	중편 20%, 보도 10% (방송법 제14조제2항)	30% (방송법 제8조제3항)	30% (방송법 제8조제3항) * 유료 구독 가구 20% 이상 겸영·소유 금지
위성 방송	상한 규제 없음	49% (방송법 제14조제3항)	상한 규제 없음	49% (방송법 제8조제5항)
IPTV법 및 IPTV법 시행령				
IPTV	상한 규제 없음	49% (IPTV법 제9조제1항)	상한 규제 없음	49% (IPTV법 제8조제2항)
IPTV의 일반PP	상한 규제 없음	49% (IPTV법 제9조제2항) * FTA 체결 상대국은 100% 가능	상한 규제 없음	상한 규제 없음
IPTV의 중편· 보도PP	상한 규제 없음	20% (IPTV법 제9조제3항)	49% (IPTV법 제8조제3항)	49% (IPTV법 제8조제3항)

방송미디어 겸영 규제의 경우 방송법 제8조제8항 및 동법 시행령 제4조제5항, 제6항에 명시되어 있다. 관련 조항들은 특정 SO나 PP가 시장 지배력을 행사, 경쟁 사업자에 방송프로그램의 공급을 거절하는 등의 행위를 방지하기 위해 SO와 PP에 대해 지분 보유율을 제한하거나 전체 사업자 수의 1/5를 초과하여 겸영하지 못하도록 규제한다. 시장점유율 또는 사업자 수, 매출액 등을 고려하여 플랫폼 간 상호겸영을 제한(cross-media ownership)하고 MSP와 동일 플랫폼 내 상호겸영, MPP 등을 제한(수평적 집중, horizontal konzentriation)하는 것이다.

지상파와 유료방송, 특히 SO 간 겸영을 제한하는 규제도 마찬가지로 최근 IPTV의 SO 인수로 유료방송시장이 IPTV 중심으로 재편되고 있음을 고려할 때, 과거 지상파와 SO 간 겸영 허용으로 인한 지역 내/간 여론 독과점 형성에 대한 우려는 적실성

을 상실하여 현 상황에 적합하지 않다는 지적이 제기되었다. SO의 자체 지상파 지분 소유 추진이 더 이상 현실성이 없으므로 사전규제 성격의 지상파와 SO 간 상호 경영 규제 제한(33%)을 폐지해야 한다는 것이다. 또한 IPTV 사업자가 SO의 지배주주(특수관계자)로서 지상파방송 지분을 소유하고자 할 경우 지상파와 유료방송 간 경영 제한(33%) 규정이 적용될 수 있으므로, 지상파와 유료방송 간 경영 제한 기준 완화에 따라 지상파방송에 대한 IPTV 사업자의 경영 가능성을 검토할 필요가 있다는 의견도 제시된 바 있다.

정부는 이와 같이 현실적 상황에 적합하지 않은 규정의 개선이 필요하다는 의견을 수렴하여 2022년 8월 방송법·IPTV법 시행령 개정을 통해 위성방송사업자 상호 간 소유제한, SO 및 위성방송사업자의 PP 간 소유제한, IPTV와 PP간 소유제한을 폐지하였고, PP 상호 간 소유제한 범위를 매출액 33%에서 49%로 완화했다. 평가다. 다만 지상파방송사업자의 PP 소유 범위는 3%에서 5%로 확대하였으나 지상파방송사업자와 위성방송사업자 및 SO 상호 간 소유제한 범위 확대 부분은 해당 개정에서 제외되었다.

<표 3-7> 방송사업자 간 경영 제한(지분 보유율 및 소유) 제도 규제 현황

	2009년	현재
플랫폼 간 상호경영 제한	<p>&lt;법 제8조제6항&gt; 지상파 ↔ SO 금지 삭제</p> <p>&lt;시행령 제4조제5항&gt; 제2호: 지상파 → 위성, 33%(지분) 제3호: 위성 → SO, 33%(지분) 제4호: 지상파 → SO, 33%(지분) 제5호: SO → 지상파, 33%(지분)</p>	<p>&lt;시행령 제4조제5항&gt; 제2호 : 지상파 → 위성, 33%(지분) 제3호: 폐지(2017.12.12.) 제4호: 지상파 → SO, 33%(지분) 제5호: SO → 지상파, 33%(지분)</p>

MSP 제한	<시행령 제4조제6항> 제1호: 지상파 → PP, 3%(PP 수, 최저 6개) 제2호: SO/위성 → PP, 1/5(PP 수) 제3호: PP → SO, 1/3(방송구역 수)	<시행령 제4조제6항> 제1호: 지상파 → PP, 5%(PP 수, 최저 6개) 제2호: 폐지(2022.8.16.) 제3호: 폐지(2014.2.5.)
동일 플랫폼 내 상호겸영 제한 (MBC 계열 제외)	<시행령 제4조제7항> 제1호: 지상파TV/라디오(생략) 제2호: 지상파 → DMB(생략) 제3호: SO ↔ SO, 1/3(가입가구 수) 제4호: SO ↔ SO, 1/3(방송구역 수) 제5호: 위성 ↔ 위성, 33%(지분) 제6호: 위성 ↔ 위성, 2개(사업자 수)	<시행령 제4조제7항> 제1호: 지상파TV/라디오(생략) 제2호: 지상파 → DMB(생략) 제3호: 폐지(2015.9.11.) 제4호: 폐지(2014.2.5.) 제5호: 폐지(2022.8.16.) 제6호: 폐지(2022.8.16.)
MPP 제한	<시행령 제4조제8항> PP ↔ PP, 33%(매출 총액)	<시행령 제4조제8항> PP ↔ PP, 49%(매출 총액)

### 제 3 절 국내 방송미디어에 대한 소유겸영 규제 완화 논의

#### 1. 1인·외국지분 지분 제한 관련

OTT를 중심으로 재편되고 있는 방송미디어 환경에서 전통 방송미디어의 안정적인 성장을 위해서는 방송 콘텐츠에 대한 안정적이고 지속적인 자원 투입이 가능한 기반 조성이 필수다. 방송미디어 시장의 글로벌 경쟁력 강화를 위해서는 보다 공격적인 콘텐츠 투자가 필요하다는 것이다. 이를 위한 방안으로 1인 지분 제한을 완화해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 현재 40% 기준의 적용을 받는 1인 소유 지분 제한 규정이 실질적으로 지배주주가 지배력을 행사하는데 유의미한 방어력을 행사하기 어렵다는 점에서 실효성 없는 규제라는 지적이다(김용희, 2021). 오히려 1인 지분을 49%로 확대했을 때 지역 지상파방송이 콘텐츠 경쟁력을 확보할 가능성이 높다는 연구 결과도 존재한다(정인숙, 2009).

또한 1인 지분 제한 규정이 SBS 출범 시 특혜 시비를 불식하기 위해 적용된 규정

(당시 30%)이라는 점이나 지상파방송에 49%의 1인 지분 제한 규정을 설정했던 프랑스 역시 해당 규정을 삭제했다는 점 등을 고려하면 지상파방송이나 종편·보도PP에만 적용되고 있는 1인 지분 제한 규정은 폐지되어야 한다는 의견도 제기된바 있다(방송통신위원회, 2012). 1인 지분 제한 규정 폐지 또는 완화에 대한 긍정적 의견을 제시하는 입장에서는 방송미디어 시장 경쟁 범위의 확대 및 글로벌 시장에서의 진출 등이 필수로 요구되는 현 시장 상황에서는 방송미디어 시장에 대한 추가적인 자본의 투입 가능성 확대, 경영의 안정성 보장 등 경제적 가치가 보다 중시된다 할 것이다.

다만, 해당 규정을 완화 또는 폐지할 경우 최소한의 안정장치로 1인 지배주주가 방송미디어를 사유화하는 등 결정적 영향력을 행사할 가능성을 차단하기 위한 장치 마련은 분명 필요하다. 지배구조 변화로 주요 주주간 지분 확대 경쟁이 발생할 경우 경영권 방어를 위해 소유 지분을 확대하는데 콘텐츠 투자 재원이 소요될 경우 오히려 자원의 비효율이 발생할 가능성(김경환, 2008)이 여전히 우려되고 있다. 대기업 등의 자본 진입을 위한 편법 소유가 발생할 경우 결과적으로 방송미디어의 사유화로 인해 여론의 다양성이 저해되는 결과가 야기될 수 있는 것이다. 이에 1인 지분 제한 규제 폐지 또는 완화 작업과 소유·경영 분리, 지배주주에 대한 공적책임 이행 의무 부과 등 지상파방송의 공적책임이 구현될 수 있도록 관계법령을 정비하거나 대책을 마련하는 등의 작업이 동시에 이루어질 필요가 있다.

방송법상 외국자본 지분 제한 규정 역시 방송미디어 시장의 신규 자본 유입을 위해 완화가 필요하다는 의견이 제기되고 있다. 과거 한·미 FTA 협상 결과에 따라 PP에 대한 외국자본의 간접투자<sup>4)</sup> 허용 시에도 외국자본의 유입이 경영기술의 도입 및 양질의 콘텐츠 생산에 긍정적인 효과를 미칠 것이라는 주장이 제기(국회입법조사처, 2012)되었던 바와 같이 국내 방송미디어 시장 활성화 및 콘텐츠 경쟁력 제고를

---

4) 외국인(개인, 법인, 정부)이 국내법에 따라 설립된 법인을 통해 방송채널사용사업에 투자하는 방식을 의미함.

위해 관련 규정의 완화가 필요하다는 것이다.

현행 방송법 제14조제1항에 따르면 외국자본<sup>5)</sup>이 지상파방송 주식을 소유하는 것이 금지된다. 별도 행정규칙(외국인 투자에 관한 규정)을 통해서도 [별표 2] 외국인 투자대상 제한업종 및 허용기준(제5조 관련)에 따라 지상파 방송업을 라디오 방송업과 함께 외국인 투자 제한업종으로 분류하고 있다. 외국인투자 제한업종은 국제협약뿐만 아니라 국내 산업 구조·특성 및 경쟁력, 해당 업종의 보호 필요성 등을 종합적으로 고려하여 결정되어 왔다(산업연구원, 2016).

<표 3-8> 외국인 투자대상 제한업종 및 허용기준(제5조 관련)

업종명	허용기준	소관부처
라디오 방송업	<미개방>	방송통신위원회
지상파 방송업	<미개방>	방송통신위원회
프로그램 공급업	<p>외국인투자비율이 49% 이하인 경우에 허용(단, 종합편성을 행하는 방송채널사용사업자는 외국인투자비율이 20% 이하인 경우에 허용, 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사업자는 외국인투자비율이 10% 이하인 경우에 허용)</p> <p>※ 프로그램공급업은 「방송법」의 ‘방송채널사용사업’을 지칭함</p> <p>※ 다만, 종합편성이나 보도에 관한 전문편성 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 자를 제외한 방송채널사용사업자의 경우, 대한민국이 외국과 양자간 또는 다자간으로 체결하여 발효된 자유무역협정 중 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 자유무역협정(한미 FTA, 한-EU FTA, 한-캐나다 FTA, 한-호주 FTA) 체결 상대국의 정부나 단체 또는 외국인이 주식 또는 지분을 소유하고 있는 법인은 방송법 제14조 제1항 제3호의 외국인의제법인에 해당하는 자로 보지 아니함</p>	과학기술정보통신부·방송통신위원회

5) 외국인, 외국정부·단체가 소유한 지분이 50% 이상인 법인을 의미함.

유선방송업	종합유선방송업에 대하여 외국인투자비율이 49% 이하인 경우에 허용(단, 중계유선방송사업은 외국인투자비율이 20%이하인 경우에 허용)	과학기술 정보통신부
위성 및 기타 방송업	<p>외국인투자비율이 49% 이하인 경우에 허용(단, 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 인터넷멀티미디어 방송 콘텐츠사업자는 외국인투자비율이 20% 이하인 경우에 허용)</p> <p>※ 다만, 종합편성이나 보도에 관한 전문편성 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 자를 제외한 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자의 경우, 대한민국이 외국과 양자간 또는 다자간으로 체결하여 발효된 자유무역협정 중 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 자유무역협정(한미 FTA, 한-EU FTA, 한-캐나다 FTA, 한-호주 FTA) 체결 상대국의 정부나 단체 또는 외국인이 주식 또는 지분을 소유하고 있는 법인은 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제9조 제2항 제3호의 외국인 의제법인에 해당하는 자로 보지 아니함 (보다 자세한 내용은 해당 자유무역협정문 참조)</p>	과학기술 정보통신부

즉 지상파방송 등이 외국인투자 제한업종에 포함된 것은 국민 정서, 여론 및 문화 정체성 형성에 대한 상당한 사회적 영향력을 고려하여 높은 수준의 공적책무가 부여된 지상파방송 등의 공공·공익성 유지를 위해 외국자본의 유입을 사전적으로 억제하기 위함이다. 이에 아직까지도 지상파방송에 대해서는 외국자본의 지분 소유를 완전히 차단하고 있다.

관련하여 지상파방송과 유사한 서비스를 제공하는 종편·보도PP, 통신사업자 등에 대해서는 외국자본의 지분 소유를 인정하고 있는 반면, 지상파방송의 사회적 영향력이 크게 감소한 현 시점에서 지상파방송에 대한 외국자본의 지분 소유 제한 규정이 그대로 유지되고 있다는 점이 문제시 되고 있다. 방송미디어별로 적용되는 외국자본 지분 소유 규제의 일관성이 저해되어 있다는 지적이다(김용희, 2021). 실제 2023년 1월을 기준으로 KT(43.06%)와 SKT(45.22%), LGU+(37.91%)의 경우 외국자

본이 30~40% 수준의 지분을 소유하고 있으며, LG헬로비전(11.42%)과 스카이라이프(10.54%), CJ ENM(15.50%) 등 SO·위성·일반PP의 경우 외국자본이 10%대의 지분을 소유하고 있는 것으로 확인된다.

<표 3-9> 방송미디어에 대한 외국자본 지분 소유 현황

구분	소유제한 기준	현행 지분 소유 수준
KT(2023.1.17.)	49%	43.06%
SKT(2023.1.13.)	49%	45.22%
LGU+(2023.1.12.)	49%	37.91%
LG헬로비전(2022.12.29.)	49%	11.42%
스카이라이프(2022.12.13.)	49%	10.54%
CJ ENM(2023.1.5.)	49%	15.50%

출처 : 매일경제 증권센터.

2008년 한나라당 미디어특위가는 방송법 개정안 제안을 통해 외국자본 지분 소유 제한 범위의 일부 확대를 시도(중편·보도PP 20%, 위성·SO·IPTV·일반PP 49%)한바 있다. 이는 방송미디어에 대한 투자 확장의 한계가 있는 국내 방송미디어 시장에 대한 외국자본의 유입이 시장 전반의 활성화에 크게 기여할 수 있을 것이라는 기대에서 추진되었다. 하지만 당시에도 지상파방송에 대해서는 외국자본의 소유를 원천 금지하였다. 외국자본이 국내 방송미디어 시장에 진입하게 될 경우 발생할 수 있는 외국자본의 여론 형성 등의 부작용을 우려한 것이다.

미국, 호주 등 해외 주요국 역시 과거 지상파방송에 대한 외국정부, 외국인, 외국법인 등의 지상파방송 지분 소유를 제한하였는데, 이 경우에도 마찬가지로 국내와 같이 원천 금지하기 보다는 지상파방송 지분 및 의결권을 20% 이상 소유하는 것을 금지하는 것으로 확인된다. 이러한 상황을 종합적으로 고려할 경우 외국자본의 지

상파방송 지분 소유 금지 규정 역시 변화하는 방송미디어 환경을 고려하여 일정 수준 완화할 필요성이 인정된다 할 것이다.

## 2. 대기업 지분 제한 관련

최근 방송미디어 시장에서 정책적 개선 필요성이 크게 제기되고 있는 부분은 지상파방송에 대한 대기업 지분 소유 제한 관련 규제이다. 2008년 12월 정부는 방송법 시행령 개정을 통해 지상파방송에 대한 지분 소유 10% 제한이 적용되는 대기업의 범위를 ‘독점거래 및 공정거래에 관한 법률(이하 공정거래법)’에 따라 공정거래위원회가 매년 5월 1일 이전에 공시하는 기업 집단 중 자산총액 10조원 이상으로 상향하였다(종전 3조원)<sup>6)</sup>.

상호출자제한 대상 기업 집단 기준은 공정거래위원회가 2017년부터 공기업을 공시 대상에서 제외하고 공시 대상(5조원 이상)과 상호출자 제한 대상(10조원 이상)을 구분(2016년 9월 공정거래법 시행령 개정)한 것에 따른다. 2009년 기준 계열사 자산총액 5조원(2008년 6월 공정거래법 시행령 개정, 종전 2조원)이었던 것을 상향 조정했다. 공정거래법상 기업집단 지정제도는 대상으로 지정되는 대규모 기업 집단이 정당하지 않은 경제적 영향력을 행사하는 것을 억제하는 최소한의 규제(최은진·이수환, 2022.6.9.)로, 시장 내 특정 기업의 경제력이 집중되는 것을 억제하기 위한 일종의 시장 감시 및 사후규제의 역할을 수행한다.

방송미디어 규제 완화를 시도하는 시점에 항상 방송의 공공·공익성 저해 논란이 제기되어 왔듯이 2008년 방송법 시행령 개정 당시에도 방송사업의 소유가 제한되는 대기업 기준을 종전 3조원에서 10조원으로 상향하는 것과 관련하여 규제 완화로 인

---

6) 2000년 방송법 시행령은 자산순위 30개 기업 집단을 대기업 기준으로 명시하였으며, 2004년 자산총액 3조원 이상(지상파방송, 종편·보도PP 경영 및 소유 제한), 2008년 자산총액 10조원 이상으로 지상파방송 지분 제한의 대상이 되는 대기업의 범위를 지속 확대함

한 여론 독점, 다양성 훼손 가능성 등이 크게 우려되었다. 그럼에도 불구하고 방송법 시행령이 개정된 것에는 경제 규모의 확대로 자산총액 3조원 이상인 기업의 수가 증가하고 있는 시장 상황이 크게 작용했다. 빠른 속도의 경제 성장을 통해 국가 전반의 생산 활동 수준이 향상되고 있는 만큼 방송미디어 시장 역시 기업들의 투자를 촉진하여 방송 산업의 경쟁력 제고를 위해 진입 규제를 완화할 필요가 있다는 것이다.

현행 방송법상 지상파방송 지분 참여의 제한 대상이 되는 대기업 기준이 문제 시 되는 부분도 이와 같다. 방송법이 지상파방송에 대한 지분 소유 참여를 제한하는 대기업 기준은 2008년 마련된 이후 상당한 시간이 경과했다. 10조원이라는 대기업 집단 기준이 당시의 방송미디어 시장에는 적정 수준이었을지 모르나 국가경제 규모 성장, 물가 상승률, 방송미디어 시장의 경쟁 패러다임 전환 등을 고려한다면 해당 기준이 현재의 방송미디어 시장 환경 변화를 반영하지 못한다는 지적이 제기될 수밖에 없다. 이로 인해 현행 규정의 적정성에 대한 검토와 상향 조정에 대한 필요성 논의가 지속 이루어지고 있다.

공정거래법은 1987년 상호출자 제한 대상을 4,000억원으로 지정한 이후 1993년에는 자산 순위를 기준으로 3대 기업 집단을 지정하였다. 이후 자산총액을 기준으로 기업 집단 기준을 변경하였는데, 그 기준은 2002년 2조원으로 시작하여, 2009년 5조원, 2016년 10조원 등으로 지속 확대하였다. 2016년 10조원을 대기업 집단 기준으로 상향 조정하여 도입한 것은 GDP 증가율, 지정 집단의 자산 증가율, 최상·하위 집단 간 자산규모 격차 확대 등의 상황적 요소를 종합적으로 고려한 결정이다(공정거래위원회, 2016.6.8.).

2020년에는 특정 액수의 자산규모를 지정기준으로 설정할 경우 경제 여건의 변화를 민감하게 반영하기 어렵다는 의견을 수용하여 공정거래법을 전부개정(시행 2021년 12월 20일)하여 상호출자 제한 대상의 지정 기준을 GDP에 연동되도록 설정함으로써 GDP의 0.5%로 기업집단 지정 기준을 변경하였다. 2008년 1,154조원이었던 국내 GDP가 2021년 2,072조원 규모로 성장했다는 점을 고려할 때, 2024년<sup>7)</sup> 대기업 집

단 기준은 약 10조3,600억원 수준이 될 것으로 예상된다.

<표 3-10> 국내총생산(GDP) 및 경제성장률 (2008~2021년) (단위 : 조원, %)

구분	2008	...	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
명목GDP	1,154	...	1,658	1,741	1,836	1,898	1,924	1,941	2,072
실질GDP 성장률	3.0	...	2.8	2.9	3.2	2.9	2.2	-0.7	4.1

출처 : 한국은행, 국민소득.

한편, 공정거래위원회가 매년 발표하는 자산총액 10조원 이상 기업 집단(공기업 제외) 수는 2008년 17개에서 2020년 34개로 2배 늘어났으며, 2022년(2021년 기준)에는 47개로 증가했다(공정거래위원회, 2022.4.27.). 코로나19 팬데믹에도 불구하고 기업 간 인수합병이 활성화되어 기업의 자산총액이 증가, 경영 실적이 대폭 개선되었다는 평가다. 20조원 이상 기업 집단 수도 2012년 12개에서 2020년 17개, 2022년 21개로 증가하여 2008년 방송법 시행령 개정 당시 상정한 대기업의 범위가 현 시점 자산총액 20조원 이상 대기업의 범위와 일치한다는 의견이 존재한다(이종원·김남두·황준호·노은정, 2020). 이처럼 국내 경제 성장 및 인플레이션의 변동성을 고려할 경우 경제적 상황에 유연하게 대응할 수 있는 대기업 집단 기준에 대한 개선 필요성이 인정된다 할 것이다.

7) 공정거래법 전면 개정에 따라 명목 GDP가 2,000조원이 넘는 것으로 확정된 해의 다음해부터 자산총액이 국내 총생산액의 0.5% 이상이 되는 집단이 상호출자 제한 기업 집단으로 선정될 예정으로, 2020년 명목 GDP가 2,000조원이 넘는 것으로 확정되는 해인 2023년의 다음해인 2024년부터 자산총액 10조원 이상이 아닌 명목 국내총생산액의 0.5% 이상인 집단이 상호출자 제한 기업집단으로 지정될 것으로 예상된다.

<표 3-11> 2008년 및 2022년 자산총액 10조 원 이상 대기업 집단 현황

2008년 대기업(2007년 기준)*			2022년 대기업(2021년 기준)					
순위	기업	자산총액	순위	기업	자산총액	순위	기업	자산총액
1	삼성	144.4	1	삼성	483.9	25	에이치엠엠	17.8
3	현대자동차	74	2	에스케이	292.0	26	금호아시아나	17.6
4	에스케이	72	3	현대자동차	257.8	27	하림	15.4
5	엘지	57.1	4	엘지	167.5	28	에이치디씨	15.1
7	롯데	43.7	5	롯데	121.6	29	효성	14.8
9	포스코	38.5	6	포스코	96.3	30	영풍	14.6
11	지에스	31.1	7	한화	80.4	31	셀트리온	14.6
12	현대중공업	30.1	8	지에스	76.8	32	교보생명보험	13.8
13	케이티	27.1	9	현대중공업	75.3	33	호반건설	13.8
14	금호아시아나	26.7	10	농협	67.0	34	SM	13.7
15	한진	26.3	11	신세계	61.1	35	넷마블	13.3
16	한화	20.6	12	케이티	42.1	36	케이티앤지	13.1
17	두산	17	13	씨제이	36.9	37	케이씨씨	12.6
18	하이닉스	15	14	한진	35.2	38	대우조선해양	11.4
21	에스티엑스	10.9	15	카카오	32.2	39	넥슨	11.2
22	신세계	10.7	16	두산	26.3	40	DB	11.3
23	씨제이	10.3	17	엘에스	26.3	41	태영	11.2
			18	DL	24.8	42	코오롱	11.0
			19	부영	21.7	43	오씨아이	10.9
			20	중흥건설	20.3	44	두나무	10.8
			21	미래에셋	20.2	45	세아	10.8

			22	네이버	19.2	46	한국타이어	10.2
			23	에스-오일	18.8	47	이랜드	10.0
			24	현대백화점	18.2			

\* 공기업 제외

출처 : 허욱·이영주 (2022); 공정거래위원회 (2022.4.27.). 2022년도 대기업집단 지정결과. 보도자료.

2021년 자산총액 10조원 이상 대기업인 상호출자 제한 기업 집단으로 신규 지정된 호반건설(자산총액 10.7조원)은 방송법 제8조제3항 및 동법 시행령 4조 위반으로 (주)광주방송의 지분(35.59%)을 처분하라는 방송통신위원회의 시정명령을 받은 바 있다. 현행 법령에 따라 상호출자 제한 기업 집단으로 지정된 기업은 지상파방송의 주식 또는 지분 총수의 10%를 초과하여 소유할 수 없으므로, 주식·지분을 처분하거나 공정거래법 제14조의 상호출자 제한 기업 집단으로 지정된 상태를 해소해야 한다. 해당 건의 경우 호반건설이 제이디투자(유)(JD인베스트먼트 컨소시엄)에 매각하는 주식 매매 계약을 체결, 최대액출자자 변경 승인을 신청한 상태라는 점에서 시정명령을 유예한 바 있다(방송통신위원회, 2021.7.7.).

호반건설과 마찬가지로 2021년 상호출자 제한 기업 집단으로 신규 지정된 삼라(SM그룹 10.4조원) 역시 2021년 7월 방송통신위원회로부터 울산방송 주식(30%)을 처분하라는 시정명령의 대상이 되었다(더벨, 2021.8.9.). 하지만 삼라는 방송통신위원회의 시정명령을 이행하지 못했고, 2022년 4월 2차 시정명령을 받았다(한국경제신문, 2022.4.27.). 또한 2022년 8월에는 SM그룹 계열 경남기업(주)이 YTN DMB 지분 17.26% 중 7.26% 이상을 매각하여 6개월 이내에 소유제한 위반 상태를 해소하라는 시정명령을 내렸다(방송통신위원회, 2022.8.25.).

한편, SBS 최대주주인 태영(티와이홀딩스)<sup>8)</sup>(11.2조원) 역시 2021년 기준 자산총액

8) 2020년 9월 태영건설이 지주사 체제로 전환하는 과정에서 건설사업 부문의 (주)태영건설, 투자사업 부문인 (주)티와이홀딩스로 인적분할되었고, TY홀딩스가 종전 SBS

이 10조원을 초과하여 대기업으로 분류, 보유하고 있는 방송광고판매대행사 (주)SBS M&C의 지분(40%)을 처분하라는 시정명령(KBS, 2022.9.7.)을 받은 바 있으며, 현재 보유하고 있는 SBS 지분(36.92%) 처분에 대한 논의도 치열하다(아래 <표 3-12> 참조). 관련하여 태영의 경우 2000년 통합방송법 제정 이전에 방송사업 허가를 받은 사업자가 대기업으로 성장할 경우 방송법 제8조제3항에 상관없이 원래 지분을 인정해 주는 방송법 부칙 제9조(방송사업자의 소유제한에 관한 특례)의 적용 여부에 대한 검토가 필요하다는 의견도 제기된 바 있다.

<표 3-12> SBS 및 지역민방 9개사 주요 주주(5% 이상) 현황 (2021년 12월 말)

구분	주요 주주		구분	주요 주주	
	특수관계자	지분		특수관계자	지분
SBS	(주)티와이홀딩스	36.92	JIBS (제주)	(주)한주홀딩스코리아	31
	자사주	3.1		신언식	9
	국민연금공단	10.6		(주)소디프비엠티	23
	VIP자산운용	6.67		(주)미디어윌홀딩스	10.5
KBC (광주)	(주)케이비씨지주	35	G1 (강원)	대도종합건설	5
	정서진	5		에스지건설(주)	24.29
	대신증권	8.2		조창진	10.19
	일신방직(주)	7.25		에스지(주)	4.81
	모아건설	6.79		(주)태영건설	7

미디어홀딩스를 흡수 합병함에 따라 SBS의 최대주주가 TY홀딩스로 변경됨.

- 9) **방송법 부칙 제9조 (방송사업자의 소유제한에 관한 특례)** ② 이 법 시행당시 종전의 방송법 또는 종합유선방송법에 의하여 방송사업의 허가를 받거나 그 주식 또는 지분을 소유하고 있는 자가 대기업과 그 계열회사(특수관계자를 포함한다)에 해당되게 되는 경우에는 이 법 제8조제3항 및 제4항의 규정에 불구하고 그 자가 소유하고 있는 주식 또는 지분의 한도안에서 주식 또는 지분을 계속 소유할 수 있다.

	(주)서산	6.41		(주)대양	5.31
	삼일건설(주)	5.79		(주)아모르컨벤션웨딩	5.21
	전방(주)	5.25		(주)SYS홀딩스	5.07
	대신송춘문화재단	5		대림산업(자)	5
TJB (대전)	(주)우성사료	39.825	CJB (청주)	대림운수(자)	5
	우성운수(주)	0.167		(자)금강개발	5
	(주)우성유통	0.008		(주)두진	29.6
	(주)대웅	10		(주)두진건설	4.61
	부원공업(주)	7		이두영	2.01
	대전교통(주)	5.77		금성개발(주)	27.8
	(주)벨아이엔에스	5.6		(주)넥센	39.44
UBC (울산)	(주)삼라	30	KNN (부산)	이오상	0.001
	박정국	7.4		(주)성우하이텍	5.6
	(주)이수화학	6	TBC (대구)	(주)귀뚜라미홀딩스	28.68
	(주)정원개발	5		자사주	5.46
JTV (전주)	일진홀딩스(주)	40	(재)귀뚜라미복지재단	4.46	
	한일네트웍스(주)	14.07	최성환	0.67	
	플렉스(주)	7	서도산업(주)	2.85	
	에이제이(주)	6	한재권	2.58	
	(주)비와이씨	5.5	최장희	0.7	

출처 : 과학기술정보방송통신위원회 (2022.3). 방송법 일부개정법률안(양정숙의원 대표발의 제2113990호) 검토보고서, 7쪽.

이에 양정숙 의원 등은 지상파방송 지분 소유 제한이 되는 대기업 집단의 자산총액인 10조원이 국내 GDP 규모와 기업의 명목 자산가치가 지속 증가하고 있는 현재

의 경제 성장 및 물가 상승 상황을 고려하지 못한다는 점을 고려하여 2021년 12월 방송법에 규정된 대기업 자산총액 10조원 기준을 ‘자산총액이 국내 GDP의 0.5% 이상 1.5% 이하의 범위’로 완화하는 방송법 개정안을 발의했다. 방송법 개정안 제안 이유로는 현행 민영 지상파방송에 대한 소유 규제는 대규모 자본의 영향력 차단을 통한 여론 형성의 독점 및 왜곡 방지, 다양성 제고 및 상호 견제와 균형을 통한 방송 공익성·공정성 도모 등 당초 도입 취지와는 달리 오히려 방송미디어 시장의 양적 확장을 저해하는 시장 축소형 규제로 작용하고 있다는 점을 지적했다(양정숙 의원 대표발의, 2021.12.20.).

해당 방송법 개정안과 관련하여서는 지상파방송 지분 참여 제한 대상이 되는 대기업 기준의 유연한 운영이 국내 경제 성장을 고려한 현실 적합성 있는 제도로 운용되어 방송미디어 시장에 대한 투자 유인 확보 및 성장 활성화에 기여할 수 있다는 긍정적인 의견이 제기되고 있다. 현실 경제 상황의 반영, 규제 안정성, 기존 기준과의 연속성 등을 고려할 때 대기업 집단 지정 시 명목 GDP를 연동시키는 방안이 더 효과적이라는 지적이다.

한편으로는 대기업 자산 기준을 오히려 명목 GDP에 연동시키는 방안은 기업 집단의 자산총액 변화나 상·하위 집단 간 자산 격차 등 기타 경제 여건의 변화를 반영하지 못할 뿐만 아니라 매년 그 기준이 달라질 수 있다는 점에서 오히려 규제 수범자의 예측가능성을 저해할 수 있다는 우려도 제기되었다(과학기술정보방송통신위원회, 2022.3.). 이에 더해 GDP 반영 비율을 어떻게 정하느냐에 따라 지정되는 기업 집단의 수에 많은 변동이 발생한다는 점에서 GDP 반영 비율을 결정하는 작업이 보다 신중하게 이루어질 필요가 있다는 의견도 존재한다.

### 3. 방송미디어 경영 규제 완화 관련

2022년 8월 방송법 시행령 개정으로 현재로서는 지상파방송과 위성, SO 상호 간 소유 제한 규정과 지상파방송의 PP 소유 제한, PP 상호 간 소유 제한 규정만이 존재

한다. 지상파방송은 SO와 위성의 33%를 초과하여 상호 겸영하거나 주식 또는 지분을 소유할 수 없으며, PP 사업자 수의 5%를 초과한 상호 겸영 및 주식 또는 지분 소유를 할 수 없다. 이는 2022년 8월 정부가 방송법 시행령 개정을 통해 유료방송시장에 대한 투자 유입이나 혁신이 지속될 수 있도록 방송미디어 사업에 대한 소유겸영 규제를 대폭 완화한 것의 결과다. 정부는 입법을 통해 급변하는 방송미디어 시장 환경에 긴밀히 대응하여 유료방송시장의 성장 정체 상태를 극복할 수 있을 것으로 기대했다.

<표 3-13> 방송미디어 소유겸영 규제 완화 위한 방송법 시행령 개정

- 특정 지상파방송사업자가 소유하거나 겸영할 수 있는 텔레비전방송채널사용사업자 수의 범위를 전체 텔레비전방송채널사용사업자 수의 ‘100분의 3’까지에서 ‘100분의 5’까지로 완화
- 종합유선방송사업자와 위성방송사업자의 방송채널사용사업에 대한 소유 및 겸영 제한을 폐지
- 위성방송사업자 상호 간 소유 및 겸영 제한을 폐지
- 방송채널사용사업자 상호간 소유 및 겸영이 허용되는 범위를 특정 방송채널사용사업자와 그와 특수한 관계에 있는 방송채널사용사업자의 매출액이 전체 방송채널사용사업자 매출액 총액의 ‘100분의 33’까지에서 ‘100분의 49’까지로 완화

방송미디어 겸영 규제와 관련하여 아직까지 지상파방송 간, 지상파와 SO-위성 간 초과 소유 금지 조항에 대한 논란이 제기되고 있다. 현 시점에 겸영 규제가 방송미디어 시장 내 다양성 및 집중에 미치는 영향에 대한 명확한 검증을 토대로 방송미디어 사업별 겸영 제한 기준을 재설정 할 필요가 있다는 것이다. 이는 지역·중소방송과 중앙의 지상파방송과 동등한 수준의 규제 적용의 타당성에 대한 지적이라 할 수 있다. 지상파방송의 시장 지위 및 사회적 영향력이 지속 감소하고 있는 상황에 더해 지역민방의 어려운 경제적 여건 등을 고려할 때 현 규제를 그대로 유지하는 것이 과연 적절한지에 대한 고민이다. 규모의 경제가 크게 작동하는 방송미디어 시장에서 경쟁력이 약화되어 생존의 위협을 받는 지역민방의 현실을 고려할 때 결국 대규모

자본의 투입이 요구되며, 이를 위해서는 지역민방 간 인수합병이 가능한 기반 조성을 위해 경영 규제 완화가 선행될 필요가 있다.

관련하여 현행 지상파방송 간 지분 소유 제한 규정(일방 지분 소유 7%, 쌍방 지분 소유 5% 제한 규정)에 예외를 두어 지역민방(혹은 중소 지상파방송)에 대해서는 주식 및 지분 소유에 대한 한도를 30%(또는 33%)로 상향 조정하는 방안이 제안된 바 있다<sup>10)</sup>. 지역민방 간 지분 소유 제한을 개별 지역민방의 경영권을 유지할 수 있는 범위 내에서 완화함으로써 지역방송 간 공동투자 등 협업 증대가 가능한 기반 조성에 기여할 수 있도록 해야 한다는 것이다(방송통신위원회, 2016; 김용희, 2021). 방송통신위원회 역시 지역방송의 콘텐츠 제작 경쟁력 제고를 위해 소유·경영 규제를 사후규제인 영향력 평가 체제로 전환하면서 지역·중소방송의 상호 경영 규제를 완화한다는 내용의 제3차 지역방송발전지원계획(2021년~2023년)을 발표했다(방송통신위원회, 2020.12.30.).

다만, 아직까지는 지상파방송의 영향력이 여전히 유지되고 있으며, 규제 완화에 따른 자본 유입으로 방송미디어에 대한 시장 논리가 강하게 적용하거나 광역화가 이루어질 경우 여론 독점이나 지역성 및 다양성 훼손 등의 부작용이 발생할 수 있다는 의견도 있다. 과거 지역MBC가 여러 차례 통합(2011년 MBC경남, 2015년 MBC강원영동, 2016년 MBC충북)을 완료하면서 주시청시간대 자체 프로그램의 점유율이나 로컬 방송 비율이 감소했다는 연구도 존재한다(윤희각·남인용, 2017; 정종건·김재연, 2012).

이러한 점을 고려할 때 지역성이라는 방송의 공적가치를 제고하기 위해서는 여론 독점, 방송미디어의 광역화 등을 방지할 수 있는 제도적 장치를 유지할 필요하다는 일리가 있다. 하지만 이와 관련하여서는 1인 지분 제한 규제나 시청점유율 및 시장 점유율 규제 등 사전·사후 규제가 유지되고 있으며, 최대액출자자 변경승인 심사제

---

10) 종편PP에 대한 신문사 지분 제한(30%), 지상파와 유료방송 간 경영 제한(33%) 등을 고려함.

도, 재허가 심사제도 등이 유효하다는 점에서 크게 우려할 필요는 없다는 의견도 존재한다.

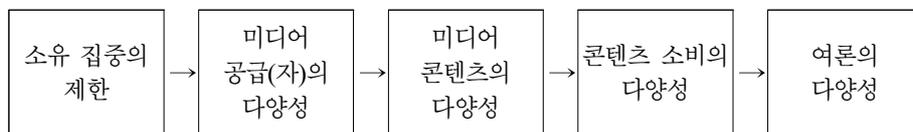
## 제 4 절 소결

앞서 살펴본 바와 같이 현재 방송미디어 시장의 문제는 유료방송, OTT 등 신규 진입으로 최근 지상파방송을 포함한 국내 방송미디어 시장이 성장 위기에 처했고, 국가 경제 성장 및 인플레이션 행태의 변동성이 상당히 크게 나타나고 있음에도 불구하고 현행 방송미디어 시장에 적용되는 규제가 여전히 방송미디어의 공적책임과 공익성만을 강조한다는 데 있다. 특히 대표적인 규제 산업에 해당하는 지상파방송에 대해서는 방송 공공·공익성을 실현하는 차원에서 정부가 시장 진입과 퇴출을 제한하는 경향이 더욱 강하다는 점은 관련 규제 완화 시도에 있어 더욱 조심스러운 접근을 요구한다.

지상파방송이 물리적인 희소성을 지닌 주파수를 할당받아 방송미디어 시장에서의 독점적 지위를 누리는데 대해 정부 개입의 정당성이 인정된 것이 현재까지 그대로 이어지고 있는 것이다. SO의 경우에는 자연독점적 사업으로 간주되면서 매체 균형 발전이라는 정책적 판단에 따라 정부 규제의 정당성을 확보하였다(변상규, 2020). 방송미디어 시장의 상업적 특성이 부각되거나 방송미디어 사업자 간 경쟁이 보다 치열해지고 있는 상황과는 무관하게 지상파방송에 대해서는 아직까지 가장 엄격한 수준의 규제가 비대칭적으로 적용, 시행되고 있는 상황이다.

꾸준히 사회적으로 논란이 되어 온 대표적인 규제에는 앞서 살펴본 방송미디어 시장의 소유겸영 제한(cross-media rules)을 포함하여 진입 제한(restrictions on entry), 시장 제한(audience reach limits) 등이 존재한다. 방송미디어 시장에 대한 진입이나 방송미디어의 소유 집중을 제한하는 근거는 다원주의(pluralism)로, 다양한 정치적 의견의 표출, 다양한 문화적 표현을 가능하게 하는 다양성(diversity)을 확보하는데

있다(김원식·이상우, 2006). 즉, 전파의 희소성 원칙과 막강한 사회적 영향력 등을 고려하여 부적절한 방송미디어 사업자의 시장 진입이나 특정 방송미디어 사업자에 게의 과도한 집중이 발생하지 않도록 방지하고 방송미디어 시장의 소유 및 여론 다양성을 제고하기 위해 마련된 규제라 할 것이다(Papandrea, 2006; 윤성욱, 2016 재인용). 이들 규제는 소수의 방송미디어 사업자가 정부로부터 방송 사업권을 부여받아 연관 시장에서의 독점적 지위를 차지하는 과정에서 특정 관점을 배제하거나 공공 담론을 왜곡할 가능성을 최소화하는 것을 정책적 목적으로 삼고 있다.



[그림 2-1] 소유의 다원성과 방송 산업의 공익

출처 : 김원식·이상우 (2006). 유료방송에서 소유규제와 콘텐츠의 다양성. 사이버커뮤니케이션학보, 제20호, 8쪽 재구성.

하지만 방송미디어 시장에서의 진입, 시장, 소유겸영을 제한하는 기존 규제는 방송미디어 시장 내 다양한 유형의 사업자간 경쟁이 치열해지고 있는 현 상황에서는 오히려 방송미디어 시장의 정책적 목표를 저해하는 비합리적인 규제로 지적된다(이종관, 2021). 허가나 승인을 받는 방송미디어별로 규제가 비대칭적으로 적용되거나 방송미디어 시장에서의 진입 및 방송미디어 소유겸영을 과도하게 제한함에 따라 현재 급변하는 방송미디어 시장에 적절하게 대응하는데 어려움을 야기한다는 것이다. 방송미디어 사업자가 핵심 경쟁력인 콘텐츠에 대한 투자 여력의 한계에 부딪혀 경영상 어려움을 겪는 상황이 반복되면서 국내 방송미디어 시장의 지속가능성을 약화시킬 것이 특히 우려된다.

이에 지속 가능한 성장 기반을 조성하는 차원에서 낡은 규제 개선 등을 통해 방송미디어의 대형화를 촉진해야 한다는 사회적 요구가 크게 증가하고 있으며, 이에 따

라 기존 진입 규제, 소유겸영 규제, 시청점유율 규제, 광고 규제 등을 완화하려는 정부의 시도도 꾸준히 이루어지고 있는 상황이다. 정부는 유료방송시장의 성장 정체를 극복하고 방송미디어 시장의 지속가능성을 담보하기 위해 유료방송 발전방안 등을 마련·시행해 왔으며, 방송미디어 시장의 진입규제, 소유겸영 규제 등을 완화하기 위한 방송법·IPTV법 및 동법 시행령 개정도 지속 시도하고 있다.

하지만 앞서 언급한 바와 같이 방송미디어 환경이 OTT를 중심으로 빠르게 재편되고 있고, 미국, 유럽 등 해외 주요국 역시 변화하는 방송미디어 환경 변화에 대응하기 위해 소유겸영 규제를 완화 또는 폐지하는 추세라는 점을 고려해야 한다. 방송미디어에 대한 국내 소유겸영 규제는 전반적으로 소유겸영 규제를 완화하고 있는 미국, 유럽 등 다른 국가에 비해 비교적 엄격한 규제체계가 적용되어 현재까지 유지되고 있다는 점이 특징이다. 방송미디어 시장에서 여론 지배적 사업자가 출현하는 경우에 대해서만 규제를 적용하거나 방송미디어에 대한 사업자의 교차소유 역시 대부분 허용된다.

타 국가의 이러한 상황을 고려한다면 국내의 경우 방송미디어에 대한 소유겸영 규제에 대한 보다 적극적인 완화 시도가 필요할 것으로 판단된다. 대신 특정 방송미디어 사업자의 여론 지배력이 남용되는 것을 방지하기 위한 미디어 다양성 규제 적용의 필요성은 인정되므로, 사후적으로 시청점유율 규제, 공익성 심사 등을 적용함으로써 지상파 방송미디어 시장 내 경쟁을 촉진하면서도 시장 실패를 보완할 수 있는 방향으로 관련 정책을 수립, 적용해야 할 필요가 있다. 이와 같은 방향의 정책 수립을 위한 기초 자료를 마련하기 위해 다음 장에서는 해외 주요국의 소유겸영 규제 관련 논의 동향을 살펴보고자 한다.

## 제 4 장 해외 주요국 방송미디어 소유경영 규제 관련 논의

### 제 1 절 소유경영 규제 관련 일반론

유럽에서의 미디어 집중 방지 또는 다원화 보장에 대한 정책적 접근은 미디어를 통한 사회적, 정치적, 문화적 표현, 정보 교류 모두를 포함하며, 원칙적으로 미디어를 통해 표현의 자유와 다원주의가 보장될 수 있는 환경 조성을 목표로 한다. 유럽의회(Council of Europe)는 1982년 표현과 정보의 자유(Declaration on the freedom of expression and information) 선언을 통해 독립적, 자율적으로 존재하며 다양한 사상과 견해가 반영될 것을 보장하는 미디어의 중요성을 강조하고 있다.

또한 유럽인권협약 제10조(2021.12.31. 개정)는 ‘모든 사람은 표현의 자유에 대한 권리를 가진다. 이 권리는 의견을 가질 자유, 정보와 사상을 공적기관에 의해 방해받지 아니하고 받아드리고 전할 자유를 포함한다’며 개인의 표현의 자유를 보장한다. 협약은 방송프로그램의 다양성 제고를 위해서는 방송미디어 사업자가 시장에 실효적으로 접근할 수 있어야 한다는 점을 설명<sup>11)</sup>하며, 한 사회에서 강력한 경제적, 정치적 영향력을 가진 집단이 방송미디어에 대한 지배적 지위를 확보하여 방송미디어의 편집의 자유를 제한할 경우 표현의 자유가 침해될 뿐만 아니라 방송미디어가 공익적 사안에 대한 정보 및 사상을 대중에게 전달하는 역할을 수행하는 것을 저해할 수 있음<sup>12)</sup>을 언급하고 있다(헌법재판소, 2021)

---

11) Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano v. Italy[GC], § 130

12) Manole and Others v. Moldova, § 98

<표 4-1> 유럽인권협약 제10조 표현의 자유

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.
2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

미디어 정책의 골간을 이루는 방송미디어 시장에서의 반독점 규제는 미디어 집중을 해소하는데 목적이 있다. 미디어 집중은 미디어 기업의 수직적, 수평적 결합에 의해 규모의 경제를 실현하는 과정에서 자연스럽게 발생한다. 미디어 기업 간 결합은 각종 자원 운용의 경제적 효율성에도 불구하고 미디어의 비용 절감, 인력 조정, 콘텐츠 부문에 대한 투자 축소 등을 통해 편집권의 독립성(editorial independence)을 위협할 가능성이 크다. 뿐만 아니라 대규모 방송미디어 사업자(market player)의 등장으로 새로운 시장 진입자, 영세 규모의 독립제작사의 시장 진입을 차단할 뿐만 아니라 소규모의 경쟁 사업자의 시장 퇴출을 야기하여 미디어 시장의 반경쟁적인 환경을 조성할 것도 우려된다.

이에 해외 각국의 방송미디어 규제기관은 미디어 집중으로 특정 방송미디어 사업자가 여론 형성 과정에 상당한 영향력을 행사할 가능성을 최소화하기 위해 관련 정책을 마련해왔다. 방송미디어 시장 내의 점유율을 규제하거나 교차소유를 금지해 온 것이다. 특히 방송미디어 시장에 대한 진입을 규율하는 방송미디어 소유권 규제는 방송미디어 시장 내 지배적 지위에 있는 사업자가 자신에게 유리한 혹은 반대되는 견해가 대다수 공중에게 도달되는 것을 통제하는 것을 사전적, 구조적으로 차단

하는 규제적 수단으로 현대사회의 외적·내적 다원주의가 저해되지 않도록 적용되어 왔다.

하지만 이러한 규제적 정당성에도 불구하고 해외 각국은 급변하는 방송미디어 시장 변화에 대응하여 소유겸영 규제를 완화하는 추세에 있다. 각국 방송미디어 시장의 경쟁력 제고를 위한 방송미디어 사업자의 규모 확대 필요성을 인정하는 것이다. 동시에 방송미디어 시장의 소유겸영 규제는 정책 입안자의 입법 재량권이 폭넓게 인정되는 시장 구조를 고려한 정책적 판단이 크게 작용하는 만큼 정기적으로 방송미디어 시장을 관찰하여 시장 변화에 대한 구체적 자료를 기반으로 소유겸영 규제 정책 변경을 제안한다. 특히 최근 OTT를 중심으로 방송미디어 시장의 경쟁 패러다임이 급격히 변화함에 따라 방송미디어 시장의 집중 해소를 통해 여론 다양성을 제고하면서도 방송미디어 사업자에게 자율성을 부여할 수 있는 방안을 더욱 치열하게 고민하고 있는 상황이다.

## 제 2 절 해외 주요국의 소유겸영 규제 현황

### 1. 미국

미국 연방통신위원회(Federal Communications Commission, 이하 FCC)는 2017년 1975년 이후 전면 재검토된 방송 소유권 규정(Broadcast Ownership Rules) 개정안을 발표하였다. 같은 해 11월 미국 의회를 통과한 해당 개정안은 신문·방송의 겸영 허용, 라디오·TV방송의 겸영 허용, 다채널 겸영 허용, 광고 동시 판매 등을 주 내용으로 한다. 당시 FCC는 대중에게 정보를 전달하는 미디어의 형태와 그 수가 폭발적으로 증가하고 있는 방송미디어 환경을 고려하여 방송과 신문, 라디오의 겸영 규제를 획기적으로 완화하였다. 2021년 4월 연방대법원의 판결로 2017년의 FCC 개정안이 인정됨에 따라 신문·방송 겸영 규제, 라디오·TV방송 겸영 규제, 독립 TV방송사 8개

유지 규정 등이 폐지되었다. 아래 제시된 <표 4-2>와 같이 이전에도 FCC는 방송미디어 소유권 규정 개정을 위해 여러 차례 개정을 시도한바 있다.

<표 4-2> 과거 FCC의 방송 소유권 규정 개정 시도

년도	사건	주요 내용
2003년	FCC 방송 소유권 규정 수정안 발표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방송국의 경영 허가 및 가구 도달 비율의 상한 증가의 내용을 담은 방송 소유권 규정 수정안 발표</li> </ul>
	연방법원 수정안 무효화 판결	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민단체의 수정한 무효 소송 제기</li> <li>• 법원은 미디어 환경 변화로 규제 철폐 필요성에는 동의했으나 수정 내용의 구체적 근거 부족을 사유로 수정안 무효화 판결을 내림</li> </ul>
2006년	FCC 공청회 실시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FCC는 시민들이 자신의 충정을 제대로 이해하지 못했다 판단하여 미국 전역 공청회를 실시</li> <li>• 공청회와 함께 관련 연구 프로젝트 가동</li> </ul>
2007년	FCC 방송 소유권 규정 개정안 발표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신문과 방송의 교차소유(신문방송 경영) 허용의 내용을 담은 방송 소유권 규정 개정안 발표</li> <li>• 언론 다양성 훼손 방지를 위한 전제 조건 마련</li> <li>• 전제 조건 충족 시에도 FCC의 개별 심사 후 심사 통과에 한해서만 경영을 허용</li> <li>• 20개 도시에서만 시행하도록 하는 등 개정안 효력 범위를 대폭 축소</li> </ul>
	2007 미디어 소유법(Media Ownership Act) 발의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개정안에 반대하는 상원의원들의 법안 발의</li> <li>• 신문방송 경영 반대 및 거대 미디어 기업의 언론사 소유 제한 촉구</li> <li>• 오바마 전 대통령, 바이든 전 부통령, 클린턴 전 국무장관 등 포함</li> </ul>
2011년	연방항소법원 개정안 무효화 판결	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007 미디어 소유법 등 미국 의회의 개정안 반대의견 제시</li> <li>• Media Access Project, Prometheus Radio Project 등 시민단체 반발 지속</li> <li>• 신문방송 경영 추진 과정에서 국민들에게 충분한 의견 제시 기회를 부여하지 않았다는 사유로 개정안 무효화를 판결</li> </ul>

2017년	FCC 방송 소유권 규정 개정안 발의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신문·방송 겸영 허용, 라디오·TV방송 겸영 허용 등의 규제를 대폭 완화한 개정안 발의</li> <li>• 11월 개정안 의회 통과</li> <li>• 일부 단체가 여성, 소수민족의 미디어 소유권에 대한 부정적 영향을 우려</li> </ul>
2021년	연방대법원의 FCC 방송 소유권 규정 개정안 인정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2017년 FCC가 발의한 개정안을 만장일치로 인정, FCC의 미디어 소유 제한 완화를 허용</li> <li>• 일부 시청자의 미디어 선택권 제한을 우려</li> </ul>

출처 : 한국방송통신전파진흥원 (2018). 미국, 일본, EU의 미디어 규제정책 동향, Media Issue & Trend, 11쪽 재구성.

이에 현재 미국 방송미디어 시장에 대한 소유겸영 규제는 지상파방송에 대해 지역 시장과 전국 시장 차원의 겸영 규제를 적용받고 있다(FCC Broadcast Ownership Rules, 2020년 1월 1일 업데이트)<sup>13)</sup>. 지역 시장 규제는 동일 지역 시장(DMA) 내 TV, 라디오 각각에 대한 겸영 제한이며, 전국 시장 규제는 전국적으로 방송 신호 도달률(reach) 기준에 대한 겸영 제한이다. 우선 지역 시장 규제의 경우 동일 지역 시장 내 TV 지역 방송국의 겸영 제한 규정(특정 조건 하에서 2개 복수 소유 허용)과 라디오 지역 방송국 겸영 제한 규정(시장 규모에 따라 특정 조건 하에서 5~8개 복수 소유 허용)이 존재한다.

동일 지역 시장 내 TV 지역 방송국의 겸영 제한 규제의 경우 동일한 미디어 구역(Designated Market Area, DMA)에서 최대 2개의 TV방송사를 소유할 수 있다. 단, 이때 TV방송사의 서비스 구역이 겹치지 않거나 시청점유율을 기준으로 한 지역 내 상위 4개 TV방송사에 포함되지 않는 TV방송사가 한 개 이상 존재하는 경우에만 허용된다.

단일 기업이 한 지역에서 소유할 수 있는 라디오 수를 제한하는 라디오 지역 방송국 겸영 제한 규제와 관련하여서는 시장 규모에 따라 지역마다 기준을 다르게 규정함으로써 소유 규제의 기준을 조율하였는데, 단기적으로 중소 라디오와 독립 라디

13) URL : [https://www.fcc.gov/sites/default/files/fcc\\_broadcast\\_ownership\\_rules.pdf](https://www.fcc.gov/sites/default/files/fcc_broadcast_ownership_rules.pdf)

오의 경영 여건 개선에 기여할 수 있을 것으로 기대되었다. 45개 이상의 라디오 방송사가 있는 지역에서는 최대 8개까지 라디오 방송사를 소유할 수 있다. 14개 이하의 라디오 방송사가 있는 지역에서는 전체 라디오 방송사 수의 50%를 초과하지 않을 경우 최대 5개까지 소유하는 것이 가능하다.

<표 4-3> 미국 권역별 시장규모별 라디오방송사 소유 제한

권역별 라디오 방송사 수	라디오 방송사 소유 상한	동일 서비스의 라디오 방송사 소유 상한(AM/FM)
45개 이상	8개	5개 이하
30-44개	7개	4개 이하
15-29개	6개	4개 이하
14개 미만	5개*	3개 이하

전국 시장 규제로는 TV 네트워크 이중 소유 제한 규정(Dual TV Network Rule, 4대 메이저 네트워크 간 합병 금지, 형식적으로는 지역 방송국을 대상으로 시행)과 전국 TV방송사 겸영 제한 규정(National Television Ownership Rules)이 존재한다. 우선 TV 네트워크 이중 소유 제한 규정과 관련하여 FCC는 ABC, CBS, Fox, NBC 등 4대 TV방송 네트워크 중 두 네트워크 간 합병(이중 소유)이 금지된다. 해당 규정은 1946년 제정된 이후 지속 유지되고 있는 규정이다. 또한 전국 TV방송사 겸영 제한 규정에 따르면 전체 미국 TV 가구의 39%를 초과하여 도달하지 않는 이상 한 단일 기업이 전국적으로 소유할 수 있는 TV방송사의 수에는 제한이 없다. 전국 지상파 방송국 겸영 제한에 적용되는 도달률 상한은 2002년 39%로 상향(1985년 25%, 1996년 35%)된 이후 현재까지 유지되고 있다.

국내와 같이 지상파방송 소유와 관련하여 1인 지분을 제한하거나 대기업 지분을 제한하는 규정은 부재하며, 2017년 동일 지역 내 라디오·TV방송 간, 신문·방송 간

교차 소유 금지 규정 또한 폐지되었다. 이때 신문과 방송 간 교차 소유 제한 폐지의 경우 개별 방송국의 도달 권역이 지역신문 발행 지역을 완전히 포함하는 경우에 한정된다. 외국인 지분 제한의 경우에는 지상파방송에 대한 직접 투자의 경우에는 20%만 허용되고 있으며, 2016년 9월 FCC가 위원회 규정을 개정함에 따라 공익심사를 통한 지상파방송 모회사에 대한 외국인의 간접 투자는 100% 허용(종전 25%)되고 있다.

## 2. 영국

영국은 2003년 커뮤니케이션법을 통해 국내 지상파방송에 해당하는 PSB(채널 3 등)에 대한 겸영 제한, 신문과 방송 간 교차 소유 제한을 크게 완화시키면서 미디어 기업이 포함된 인수합병에 대한 ‘공익성 심사’ 제도를 도입하였다. 우선 신문·방송 교차 소유 제한과 관련하여서는 2003년 커뮤니케이션법 이전 1990년의 방송법은 지상파방송에 대한 PSB 면허 체계를 수립하고 전국 신문사와 민영 PSB(채널 3, 채널 5) 간 교차 소유(상호 지분 20%까지 제한) 및 채널 3에 대한 겸영을 제한했다. 하지만 1996년 방송법 개정에 따라 채널 3 지역 방송사 간 겸영을 허용하는 대신 시청점 점유율 상한(15%)이 도입되었으며, 교차 소유 제한이 적용되는 신문사는 전국 합산 신문 독자 시장 점유율 20% 이상 기업으로 축소했다.

이후 2003년 커뮤니케이션법은 1990년 도입된 채널 3에 대한 지역 방송사 간 겸영 제한(지분 소유 방식 또는 시청점유율 제한 방식) 규정, 외국인자본 지분 제한 규정, 시장점유율 규정 등을 폐지했다. 하지만 채널 3(지역 민영방송)에 대해서는 여전히 종전의 교차 소유 규정과 동일하게 신문·방송 교차 소유가 제한되어 한 개 이상의 전국 신문을 발행하면서 전국 발행 부수 점유율(합산 시장 점유율)이 20% 초과되는 신문사와 채널 3은 상호 지분을 20%까지만 소유하는 것이 가능하다 (Communication Act 2003, Schedule 14, Part 1, 2011.6.15.). 이는 당시 신문·위성방송 재벌인 루퍼트 머독(Rupert Murdoch)의 지상파방송 소유를 견제하기 위한 일종의

‘20/20 규칙’으로 일컬어진다(아래 <표 4-4> 참조).

<표 4-4> 2003년 커뮤니케이션법상 채널 3 경영 규제 관련

<p style="text-align: center;"><b>Schedule 14 Media Ownership Rules</b> <b>Part 1 Channel 3 Services</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Ban on newspaper proprietors holding Channel 3 licences</b></p> <p>1 (1) A person is not to hold a licence to provide a Channel 3 service if— (a) he runs a national newspaper which for the time being has a national market share of 20 per cent. or more; or (b) he runs national newspapers which for the time being together have a national market share of 20 per cent. or more.</p> <p style="text-align: center;"><b>Restrictions on participation</b></p> <p>2 (1) A person who is— (a) the proprietor of a national newspaper which for the time being has a national market share of 20 per cent. or more, or (b) the proprietor of national newspapers which for the time being together have a national market share of 20 per cent. or more, is not to be a participant with more than a 20 per cent. interest in a body corporate which is the holder of a licence to provide a Channel 3 service. (2) A person who is the holder of a licence to provide a Channel 3 service is not to be a participant with more than a 20 per cent. interest in a body corporate which is a relevant national newspaper proprietor. (3) A body corporate is not to be a participant with more than a 20 per cent. interest in a body corporate which holds a licence to provide a Channel 3 service if the first body corporate is one in which a relevant national newspaper proprietor is a participant with more than a 20 per cent. interest.</p>
---

또한 영국의 사전적 성격의 소유규제에는 방송면허 자격 제한 규정이나 채널 3 뉴스 공급자 요건 규정 등이 존재하는데, 우선 방송면허 자격 제한과 관련하여서는 지자체, 정당, 종교단체 등은 BBC, 채널 4, S4C에 대한 타 PSB 면허를 취득하는 것이 금지된다(Communication Act 2003, Schedule 348). 또한 채널 3 지정 뉴스 공급자

(appointed news providers)에 대해서도 BBC로부터 독립적이어야 하고 채널 3으로부터 충분한 재정 지원을 받을 수 있어야 한다는 요건을 명시한 규정이 존재한다(Communication Act 2003, Schedule 281).

한편, 2003년 커뮤니케이션법은 2002년 기업법(Enterprise Act) 제58조에 근거하여 충분한 미디어 소유 다원성 유지를 위해 미디어 기업의 인수합병에 대해 통상의 기업 결합 심사뿐만 아니라 오프콤(Ofcom)이 일종의 예비심사로서 공익성 심사(public interest test)를 수행할 수 있도록 하였다(Communication Act 2003, Schedule 375~377, 2003.12.29.). 미디어 기업 간 인수합병이나 경영 구조 변경 등이 방송미디어의 공공·공익성을 저해할 것이 우려되는 경우 경쟁 주무 장관의 결정에 따라 일반 공익성 심사<sup>14)</sup>와 특수 공익성 심사<sup>15)</sup>가 진행된다(Enterprise Act 2002, Schedule 58(2C)). 일반 공익성 심사의 경우에 경쟁 주무 장관은 공정거래청에는 경쟁 저해 여부에 대한 예비심사를, 오프콤(Ofcom)에는 공익성 침해 여부에 대한 예비심사를 요청할 수 있다<sup>16)</sup>. 또한 특수 공익성 심사의 경우에 경쟁 주무 장관은 오프콤(Ofcom)에게 공익성 침해 여부에 대한 예비심사를 요청한다(방송통신위원회, 2016).

방송미디어의 공익성 침해 여부를 판단하는 기준과 관련하여서는 영국 전역 또는 특정 지역에 방송미디어 서비스를 제공하는 미디어 기업 통제를 통해 상당한 영향을 미치는 자들 내에 충분한 다원성 보장, 영국 전역에서 다양한 취향 및 이해관계

- 
- 14) 해당 기업의 영국 내 사업 총 매출액 규모가 7,000만 파운드를 초과할 경우(총 매출액 심사), 해당 기업의 합병으로 영국 전체 또는 상당한 지역에서 물품·서비스의 공급 점유율이 25% 이상 되는 경우(공급 점유율 심사)에 실시됨.
  - 15) 소규모 거래일지라도 영국 전체 또는 상당한 지역에서 신문 및 방송서비스 공급의 25% 이상을 차지하는 신문 및 방송미디어 기업이 특정 인수합병에 참여하여 두 개 이상 기업 간 차별성이 사라질 경우에 실시됨.
  - 16) 현재까지 경쟁 주무 장관이 오프콤(Ofcom)에 공익성 심사를 요청한 사례는 2006년 위성방송 BskyB가 채널 3 지역면허의 대부분을 보유한 ITV의 주식 17.9%를 매입한 경우와 2010년 신문그룹 News Corporation이 위성방송 BskyB의 주식 전량 인수를 추진한 경우 등이 있음(방송통신위원회, 2016).

에 소구 가능한 고품질의 광범위한 방송미디어 서비스에 대한 접근 필요성, 2003년 커뮤니케이션법 제319조에 제시된 방송심의 기준(뉴스의 불편부당성, 미풍양속 등)에 대한 방송미디어 기업을 소유·통제하는 자들의 헌신 필요성 등이 심사를 통해 검토된다(Communication Act 2003, Schedule 375(1)(2C))(아래 <표 4-5> 참조).

<표 4-5> 2003년 커뮤니케이션법상 공익성 심사 관련

<p><b>Adaptation for media mergers of main merger regime</b>  <b>375 Media public interest considerations</b></p> <p>(1) After subsection (2) of section 58 of the Enterprise Act 2002 (considerations specified as public interest considerations for the purpose of the main merger regime) there shall be inserted –</p> <p>“(2A) The need for –</p> <p style="padding-left: 20px;">(a) accurate presentation of news; and</p> <p style="padding-left: 20px;">(b) free expression of opinion;</p> <p>in newspapers is specified in this section.</p> <p>(2B) The need for, to the extent that it is reasonable and practicable, a sufficient plurality of views in newspapers in each market for newspapers in the United Kingdom or a part of the United Kingdom is specified in this section.</p> <p>(2C) The following are specified in this section –</p> <p style="padding-left: 20px;">(a) the need, in relation to every different audience in the United Kingdom or in a particular area or locality of the United Kingdom, for there to be a sufficient plurality of persons with control of the media enterprises serving that audience;</p> <p style="padding-left: 20px;">(b) the need for the availability throughout the United Kingdom of a wide range of broadcasting which (taken as a whole) is both of high quality and calculated to appeal to a wide variety of tastes and interests; and</p> <p style="padding-left: 20px;">(c) the need for persons carrying on media enterprises, and for those with control of such enterprises, to have a genuine commitment to the attainment in relation to broadcasting of the standards objectives set out in section 319 of the Communications Act 2003.”</p>
---

한편, 영국은 민영 지상파방송사나 유료방송사 대한 소유 제한 규정을 별도 마련하고 있지 않으며, 신문과 방송 간 교차소유 역시 허용되고 있다. EU 회원국 이외의

국적을 지닌 해외사업자의 방송면허 취득 즉, 외국자본 지분 제한의 경우에도 2003년 커뮤니케이션법 시행 이후 폐지되었다. 이와 같은 영국의 소규모경영 규제 체계는 방송미디어 사업자에 대한 자율성을 부여하고 실질적으로 필요한 부분에 대해서만 제한적으로 정부가 개입하는 가벼운 방식(light touch)을 취한다는 평가를 받은바 있다(성숙희·홍석경·김경환, 2006).

### 3. 독일

독일은 1996년 개정 방송국가협약(Rundfunkstaatsvertrag) 제26조를 통해 민영방송에 대한 지분 소유를 제한하는 방식의 소유(1인 지분 제한)<sup>17)</sup> 및 경영 규제를 폐지하는 동시에 시청점유율 규제(30% 또는 25% + α)를 도입했다. 독일 역시 1997년 3차 개정 방송국가협약 발효 이전까지는 전국 민영 방송채널에 대해 방송면허 수를 제한하거나 지분을 소유하는 방식의 소유경영 규제를 운영해왔다. 하지만 면허 수 제한 및 지분 소유 제한 방식의 규제로는 특정 방송미디어 사업자가 다수의 방송 기업의 지분을 상한선 미만으로 소유하는 경우에 시장 영향력을 확장하는 행태를 제한하는데 한계가 있다는 지적이 지속됨에 따라 해당 규제를 폐지하고 시청점유율 상한제를 도입하였다.

시청점유율 상한제는 제26조제1항<sup>18)</sup>의 누구나 여론지배력을 형성하지 않는 한

17) 1991년 방송국가협정에 따라 특정 개인 혹은 집단이 전국적 종합채널 및 뉴스 전문채널을 75%(기본적으로 50% 소유 제한 규정을 적용하되 다른 방송미디어를 추가 소유할 시 25% 이내 소유 제한) 초과하여 소유할 수 없도록 규제하였으나 규제의 효과성 차원에서의 의문이 제기, 1996년 방송국가협약을 통해 폐지됨.

18) **RSStV. § 26 Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen** (1) Ein Unternehmen (natürliche oder juristische Person oder Personenvereinigung) darf in der Bundesrepublik Deutschland selbst oder durch ihm zurechenbare Unternehmen bundesweit im Fernsehen eine unbegrenzte Anzahl von Programmen veranstalten, es sei denn, es erlangt dadurch vorherrschende Meinungsmacht nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen.

무제한의 TV 채널 운용이 가능하다는 원칙과 제2항19)에서 여론지배력 형성의 추정 기준으로 시청점유율 30% 기준을 따른다. 제26조제2항은 특정 방송미디어 사업자가 보유하고 있는 TV채널의 전국적 연평균 통합 시청점유율이 30% 이상일 경우, 연평균 시청점유율이 25% 이상이면서 인접 미디어 시장에서 시장 지배적 지위를 보유할 경우, 방송미디어 시장과 인접 미디어 시장에서의 사업 활동이 전체적으로 시청점유율 30%에 해당할 경우 여론지배력을 형성한 것으로 추정 가능한 것으로 명시하고 있다. 이는 정기적 시청점유율 산정에 의한 규제와 방송미디어 기업 인수 합병 시 경쟁제한방지법에 따른 연방 차원의 결합심사 시, 시청점유율 기준에 의한 방송미디어 면허 갱신 심사 모두에 적용된다.

2002년에는 제6차 개정 방송국가협약을 통해 여론지배력 형성의 추정 기준을 한 개인, 법인, 단체로 귀속되는 연평균 시청점유율이 30%에 도달하거나, 25%에 도달하면서 ‘인근 미디어 관련 시장’(신문 시장 등, 방송규제기관인 KEK가 정의)에서 지배적 위치를 차지(경쟁제한방지법 기준 적용)하고 있을 경우로 명확히 규정했다. 다만, 25% + a 기준을 적용받는 방송 사업자가 ‘지역창’ 프로그램을 편성(시청점유율 2% 경감)하거나 제3자에 방송시간을 할당하는 등의 다양성 보호 조치를 취하는 경우(시청점유율 3% 경감) 법정 시청점유율을 일부 경감시켜주고 있다. 2019년 독일 연방 각 주의 총리 서명으로 정식 체결된 미디어협약(Medienstaatsvertrag, MStV)은 제60조에서 이를 다루고 있다.

---

19) **RSfV. § 26 Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen** (2) Erreichen die einem Unternehmen zurechenbaren Programme im Durchschnitt eines Jahres einen Zuschaueranteil von 30 von Hundert, so wird vermutet, dass vorherrschende Meinungsmachtgegebenist. Gleiches gilt bei Erreichen eines Zuschaueranteils von 25 vom Hundert, sofern das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat oder eine Gesamtbeurteilung seiner Aktivitäten im Fernsehen und auf medienrelevanten verwandten Märkten ergibt, dass der dadurch erzielte Meinungseinfluss dem einem Unternehmen mit einem Zuschaueranteil von 30 von Hundert im Fernsehen entspricht

<표 4-6> 2019년 미디어협약 시청점유율 제한 규정 관련

**MStV § 60 Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen**

(1) Ein Unternehmen (natürliche oder juristische Person oder Personenvereinigung) darf in Deutschland selbst oder durch ihm zurechenbare Unternehmen bundesweit im Fernsehen eine unbegrenzte Anzahl von Programmen veranstalten, es sei denn, es erlangt dadurch vorherrschende Meinungsmacht nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen.

(2) Erreichen die einem Unternehmen zurechenbaren Programme im Durchschnitt eines Jahres einen Zuschaueranteil von 30 vom Hundert, so wird vermutet, dass vorherrschende Meinungsmacht gegeben ist. Gleiches gilt bei Erreichen eines Zuschaueranteils von 25 vom Hundert, sofern das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat oder eine Gesamtbeurteilung seiner Aktivitäten im Fernsehen und auf medienrelevanten verwandten Märkten ergibt, dass der dadurch erzielte Meinungseinfluss dem eines Unternehmens mit einem Zuschaueranteil von 30 vom Hundert im Fernsehen entspricht. Bei der Berechnung des nach Satz 2 maßgeblichen Zuschaueranteils kommen vom tatsächlichen Zuschaueranteil zwei Prozentpunkte in Abzug, wenn in dem dem Unternehmen zurechenbaren Vollprogramm mit dem höchsten Zuschaueranteil Fensterprogramme gemäß § 59 Abs. 4 aufgenommen sind; bei gleichzeitiger Aufnahme von Sendezeit für Dritte nach Maßgabe des Absatzes 5 kommen vom tatsächlichen Zuschaueranteil weitere drei Prozentpunkte in Abzug.

(3) Hat ein Unternehmen mit den ihm zurechenbaren Programmen vorherrschende Meinungsmacht erlangt, darf für weitere diesem Unternehmen zurechenbare Programme keine Zulassung erteilt oder der Erwerb weiterer zurechenbarer Beteiligungen an Veranstaltern nicht als unbedenklich bestätigt werden.

(4) Hat ein Unternehmen mit den ihm zurechenbaren Programmen vorherrschende Meinungsmacht erlangt, schlägt die zuständige Landesmedienanstalt durch die KEK dem Unternehmen folgende Maßnahmen vor: 1. das Unternehmen kann ihm zurechenbare Beteiligungen an Veranstaltern aufgeben, bis der zurechenbare Zuschaueranteil des Unternehmens hierdurch unter die Grenze nach Absatz 2 Satz 1 fällt, oder 2. es kann im Falle des Absatzes 2 Satz 2 seine Marktstellung auf medienrelevanten verwandten Märkten vermindern oder ihm zurechenbare Beteiligungen an Veranstaltern aufgeben, bis keine vorherrschende Meinungsmacht nach Absatz 2 Satz 2 mehr gegeben ist, oder 3. es kann bei ihm zurechenbaren Veranstaltern vielfaltssichernde Maßnahmen im Sinne der §§ 64 bis 66 ergreifen.

미디어협약 제60조제2항에 따라 특정 방송미디어 사업자가 여론 지배력을 형성한

것으로 추정될 경우 신규 채널에 대한 설립 허가 및 지분 투자가 금지된다(미디어협약 제60조제3항). 또한 미디어영역 집중조사위원회(Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK)<sup>20</sup>는 미디어협약 제60조제4항에 따라 특정 방송미디어 기업이 지배적인 여론을 장악하고 있는 것으로 확인될 경우, 해당 방송미디어 기업은 시청점유율 제한 기준(30%) 이하가 될 때까지 소유하고 있는 방송미디어 지분 일부를 포기하도록 조치를 취할 수 있다. 또한 전체 합산 시청점유율(25% +  $\alpha$ )이 감소할 때까지 인접 미디어 시장의 시장 지위를 축소하기 위해 계열사 지분 매각 등을 시도하도록 하거나 제66조(Programmbeirat)에 따른 프로그램자문위원회 구성 등 다양성 보호 조치를 시행하도록 요구할 수 있다.

한편, 독일은 방송미디어의 시청점유율에 따른 소유 상한을 제한하는 것이 지배적인 의견 세력(vorherrschende Meinungsmacht)을 견제하여 사회 내 여론의 다양성 확보를 위한 가장 합리적인 방식이라고 판단, 방송미디어 교차소유 금지나 외국자본의 지분 제한 등을 마련하고 있지 않다.

#### 4. 프랑스

프랑스는 방송미디어 시장에 대해 아날로그 채널과 디지털 채널에 대한 소유겸영 규제를 차등화 적용해 왔다. 2011년 11월 방송미디어의 아날로그 종료로 지방과 방송의 디지털 전환이 완료된 이후에는 디지털 채널을 대상으로 간소화된 지분 제한과 일부 겸영 제한만 유지하고 있다. 1986년 커뮤니케이션 자유법(Loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, 레오타드법, 2021년 말 개정)에 따른 방송미디어에 대한 지분 제한 방식의 규제는 전국 지상파방송에 대한 지분 및 의결권 49% 초과 제한(시청 점유율 8% 초과 기업)(제39조제1항)과 전국, 지역 간 겸영 제한 규정(전국 TV 채널 면허를 보유하면서 시청 점유율이 8%가 넘는 개인

20) 상업적 방송미디어 시장에서의 시장지배적 사업자나 위법 행위 등이 등장, 발생하는 것을 감시할 목적으로 설립되어 독립적으로 운영되는 상설기관임.

및 법인은 지역 TV 채널 면허 보유 기업 지분을 33%만 소유할 수 있음(제39조제3항)이 존재한다. 외국자본 지분 제한 규정의 경우 외국자본이 프랑스 방송사의 지분 및 의결권의 20%를 초과하여 소유하는 것을 금지한다(제40조).

<표 4-7> 프랑스 커뮤니케이션자유법상 소유 규제 관련

**Article 39**

I.-Une même personne physique ou morale agissant seule ou de concert ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 49 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre dont l'audience moyenne annuelle par un réseau de communications électroniques au sens du 2° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, tant en mode analogique qu'en mode numérique, dépasse 8% de l'audience totale des services de télévision. (생략)

III.-Une même personne physique ou morale titulaire d'une autorisation relative à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre dont l'audience dépasse le seuil mentionné au I ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 33 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service autre que national et qui ne consiste pas essentiellement en la reprise, dans les collectivités françaises d'outre-mer, d'un service national de télévision.

**Article 40**

Sous réserve des engagements internationaux de la France, l'autorisation relative à un service de radio ou de télévision par voie hertzienne terrestre assuré en langue française ne peut être accordée à une société dans laquelle plus de 20 % du capital social ou des droits de vote sont détenus, directement ou indirectement, par des personnes de nationalité étrangère.

Sous la même réserve, aucune personne de nationalité étrangère ne peut procéder à une acquisition ayant pour effet de porter, directement ou indirectement, la part du capital détenue par des étrangers à plus de 20% du capital social ou des droits de vote dans les assemblées générales d'une société titulaire d'une telle autorisation. (생략)

Le présent article n'est pas applicable aux éditeurs de services dont le capital et les droits de vote sont détenus à hauteur de 80 % au moins par des radiodiffuseurs publics appartenant à des Etats du Conseil de l'Europe et dont la part du capital et des droits de vote détenue par une des sociétés mentionnées à l'article 44 est au moins égale à 20%.

한편, 경영 제한의 경우 아날로그 환경에서 적용되던 지분 및 의결권 제한 방식, 면허 제한 방식의 상호 경영 제한은 크게 완화되었으나 전국·지역 수준에서 각각 적용되는 TV, 라디오, 신문 간 교차 소유 제한 규정이 유지되고 있다. 우선 전국 지상파방송에 대해 면허 수 제한 방식의 경영 규제는 별개로 분리된 기업에서의 편성 수 행과 같은 특정 조건을 수행할 경우 디지털 지상파방송 채널에 대해 직, 간접적으로 최대 7개 면허까지 보유할 수 있다고 규정하고 있다(2004년 도입). 지역 지상파방송에 대해서는 디지털 지상파방송 허가권을 복수 소유하고 있는 자는 주민 수가 1,900만명 이상인 지역에 대해서는 신규 지역 지상파방송 허가권을 허용하지 않고 있다(제41조).

<표 48> 프랑스 방송미디어 허가권 소유 한도

구분	주요 내용
전국 지상파 방송	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 두 개의 지상파 전국 텔레비전 서비스 허가권 소유 금지(개인 모바일 텔레비전 제외).</li> <li>• 연평균 8% 시청률을 초과하는 지상파 전국 텔레비전 채널과 아날로그 지역 텔레비전 채널의 허가권의 동시 소유 금지</li> <li>• 지상파 디지털 텔레비전에 대해 서비스 채널이 분리되어 운영될 경우 동일인의 최대 7개 허가권 소유 허용</li> </ul>
지역 지상파 방송	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하나 혹은 복수 지상파 디지털 텔레비전 서비스 허가권 소지자의 신규 지역 텔레비전 서비스 허가권 요구할 시, 서비스 권역의 주민이 1,900만명 이상 되는 지역의 텔레비전 서비스 허가권 허용 금지</li> <li>• 서비스 권역이 정해진 지상파 디지털 텔레비전 허가권 소지자의 같은 권역에서 또 다른 지상파 디지털 텔레비전 서비스 허가권 소유 금지</li> </ul>
라디오	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하나 혹은 복수의 지상파 아날로그 라디오방송을 송출하거나 허가권자에게 프로그램을 공급하는 한 사람(법인)의 서비스 공급 지역 주민 수가 1억 6,000만명을 초과하는 네트워크(주파수)의 하나 혹은 복수 소유 금지</li> <li>• 전체 라디오 청취 점유율 20% 이상을 차지하는 공민영지상파 라디오 서비스 허가권의 하나 혹은 복수 소유 금지</li> </ul>

출처 : 최희진·이원 (2022). 프랑스의 미디어 다양성 정책 : 소유 집중 규제를 중심으로. <한국프랑스학논집>, 제117집, 257쪽.

복수 미디어에 대한 교차 소유 제한의 경우 전국에 대해서는 관계 법령에서 정한 3개 조건 중 2개 이상에 해당하는 개인 및 법인에게 전국 지상파 TV/라디오 면허를 추가 보유할 수 없도록 하고 있다(2/3 초과 금지 규정). 전국 지상파방송에 대한 복수 미디어 소유 제한 규정은 아날로그와 디지털에 동일하게 적용된다. 구체적 제한 기준으로는 등록 인구 400만 이상 지역에 대해 서비스가 가능한 전국 지상파 TV 채널 면허를 1개 이상 보유하는 경우, 센서스 인구 3,000만 이상에 대해 서비스가 가능한 라디오 채널 면허를 1개 이상 보유하는 경우, 직전 12개월 동안 전국 종합 일간신문 배포 부수의 20% 이상을 차지하는 일간신문을 직접 발행하거나 통제하는 경우 등이 있다(제41-1조, 제41-1-1조).

<표 4-9> 프랑스 커뮤니케이션자유법상 교차소유 규제 관련(전국, 디지털)

**Article 41-1-1**

Afin de prévenir les atteintes au pluralisme sur le plan national en mode numérique, aucune autorisation ne peut être délivrée en application des articles 30-1 à une personne qui se trouverait, de ce fait, dans plus de deux des situations suivantes :

- 1° Etre titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint quatre millions d'habitants ;
- 2° Etre titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de radio permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint trente millions d'habitants ;
- 4° Editer ou contrôler une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale représentant plus de 20 % de la diffusion totale, sur le territoire national, des publications quotidiennes imprimées de même nature, appréciée sur les douze derniers mois connus précédant la date à laquelle la demande d'autorisation a été présentée.

Toutefois, une autorisation peut être délivrée à une personne qui ne satisferait pas aux dispositions du présent article sous réserve qu'elle se mette en conformité avec ces dispositions dans un délai qui est fixé par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique et qui ne peut être supérieur à six mois.

지역에 대해서도 마찬가지로 관계 법령에서 정한 3개 조건 중 2개 이상에 해당하는 개인 및 법인에게 지역 지상파 TV/라디오 면허의 추가 보유가 금지되고 있다. 구체적으로 해당 지역에서 전국 또는 지역 지상파 TV 채널 면허를 1개 이상 보유하는 경우, 전국 또는 지역 라디오 채널 면허를 1개 이상 보유하면서 해당 라디오 방송의 누적 잠재 청취율이 해당 지역의 모든 라디오 방송 누적 잠재 청취율의 10%를 초과하는 경우, 해당 지역에서 전국지 여부와는 무관하게 종합 일간신문을 1개 이상 발행 혹은 통제하는 경우 중 두 가지 조건에 해당할 시 복수 미디어에 대한 교차소유가 제한되고 있다(제41-2조, 제41조-2-1조).

<표 4-10> 프랑스 커뮤니케이션자유법상 교차소유 규제 관련(지역, 디지털)

<b>Article 41-2-1</b>
<p>Afin de prévenir les atteintes au pluralisme sur le plan régional et local en mode numérique, aucune autorisation autre que nationale ne peut être délivrée en application des articles 30-1 pour une zone géographique déterminée à une personne qui se trouverait, de ce fait, dans plus de deux des situations suivantes :</p> <p>1° Etre titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de télévision en numérique, à caractère national ou non, diffusés par voie hertzienne terrestre dans la zone considérée ;</p> <p>2° Etre titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de radio, à caractère national ou non, dont l'audience potentielle cumulée, dans la zone considérée, dépasse 10 % des audiences potentielles cumulées, dans la même zone de l'ensemble des services, publics ou autorisés, de même nature ;</p> <p>4° Editer ou contrôler une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées, d'information politique et générale, à caractère national ou non, diffusées dans cette zone.</p> <p>Toutefois, une autorisation peut être délivrée à une personne qui ne satisferait pas aux dispositions du présent article, sous réserve qu'elle se mette en conformité avec ces dispositions dans les conditions fixées au dernier alinéa de l'article 41-1.</p>

## 제 5 장 전문가 조사

### 제 1 절 조사 개요

본 연구는 OTT를 중심으로 재편되고 있는 방송미디어 시장의 소유·경영 규제에 정책적 개선 방안을 마련하기 위해 전문가 조사를 실시하였다. 방송미디어 정책 분야에서 활발하게 활동하고 있는 전문가를 대상으로 국내 방송미디어 시장의 소유·경영 규제의 문제점을 진단하고 급변하는 방송미디어 환경에 적합한 소유·경영 규제의 합리화 방안 등에 대한 의견을 수렴하였다. 전문가 조사는 학계 전문가<sup>21)</sup> 총 5인을 대상으로, 2022년 12월 약 한 달 간 진행되었다. 전문가 조사를 위한 질의는 크게 소유·경영 규제에 대한 평가 및 개선 방안 제언, 방송 공공·공익성 제고를 위한 정책적 방안 등 3가지로 구성하였다. 본 연구의 전문가 조사에 참여한 전문가의 특징은 아래 <표 5-1>에 제시된 바와 같다.

<표 5-1> 전문가 조사 대상 전문가 특성

구분	소속	직책	기타
전문가 A	연구소	연구위원	
전문가 B	대학교	교수	
전문가 C	연구원	연구위원	
전문가 D	연구소	연구실장	
전문가 E	대학교	교수	

21) 본 연구 수행 과정에서 2022년 9월 30일 산학연이 참여한 ‘국내 미디어환경 변화를 고려한 방송 소유·경영 규제 개선방안’ 세미나를 추진하여 관련 업계의 의견을 종합적으로 수렴한 바 있어 본 보고서에서는 학계의 의견을 중점적으로 수렴하여 정리하였음.

## 제 2 절 조사 결과

### 1. 현행 방송미디어 시장의 소유경영 규제의 한계

우선 현행 방송미디어 시장의 소유경영 규제의 한계를 설명하기 위해 전문가들은 변화한 방송미디어 시장에 대응한 소유경영 규제의 목표와 방향에 대한 재검토가 필요함을 지적했다. 방송미디어 소유 주체의 다양성을 통해 민주적 여론을 형성하고자 방송미디어 시장에서의 진입을 사전적으로 차단한 것은 미디어의 외적 다양성이 부족했던 과거의 방송미디어 환경에 기초를 둔 것이라는 것이다(전문가 B, C). 변화하는 방송미디어 환경에서 방송의 다양성과 공공성을 보호하는데 있어 소유경영 규제의 효과가 얼마나 실질적으로 나타나는지에 대한 검증도 명확하게 이루어지지 않은 상황에서 과거에 마련된 입법 취지를 그대로 유지하는 것은 불합리하다는 지적도 제기되었다.

“전파의 희소성, 방송의 사회적 영향력, 방송시장에서 독과점을 인정해 주는 대가로 공적 책무를 부여하는 수탁제(trusteeship) 모델은 최근 변화하는 미디어 산업 환경 변화를 고려했을 때 향후 계속 효과적으로 작동되기 어려울 가능성이 제기되고 있으며, 방송산업은 공적 책임과 공적 기능이 중시되던 시대에서 OTT 등 새로운 미디어가 등장하면서 이용자 선택과 시장 중심으로 변화되고 있음(전문가 B).”

“소유경영 규제의 목적에 해당하는 ‘여론 다양성’, ‘방송의 공익성과 공공성’이 이들 규제를 통해 실제 확보/개선되고 있다는 실증적 논거들을 제대로 접한 적이 거의 없는 것 같음. 이러한 규제의 유지와 강화가 과연 무엇을 보호하려는 것이고, 현재의 규제 수준이 어떠한 차원의 여론 다양성 및 공익(공공)성을 증진시키고 있는 것인지에 대한 명확한 설명과 실증적 논거가 필요한 부분이라고 판단(전문가 E).”

전문가 의견에 따르면 방송 다양성, 지역성 등 방송미디어에 부여된 공공·공익성 가치의 실현을 위한 사회적 규제는 여전히 필요하나 시장 효율성과 공정경쟁을 불필요하게 제한하는 규제는 정책적 판단에 따른 개선이 필요한 시점에 도래했다. 방송미디어 환경이 OTT 등 신유형 방송미디어를 중심으로 재편되고 있는 만큼 현행 소유겸영 규제 체계는 적절하지 않을 수 있다는 것이다.

이들은 현재 전통적 방송미디어 시장의 재원 구조가 악화되고 있는 점을 고려하여 시장 성장의 성과를 보다 효율적으로 창출하기 위해 일부 소유겸영 규제가 완화되어야 한다는 주장을 제기했다. 현행 소유겸영 규제가 방송미디어 사업자의 규모의 경제 실현을 통해 안정적인 수익 기반을 형성하는 것을 가로막음으로써 지상파 방송 등 전통적 방송미디어 시장을 크게 위축시킬 것을 우려한 결과다. 특히 OTT 등 유사 방송서비스를 제공하는 사업자에게는 전통적 방송미디어에 적용되는 소유겸영 규제의 규율 범위 내에 있지 않다는 점에서 규제 형평성 논란도 크게 제기되고 있다.

“전통적인 방송산업의 경계와 경쟁이 흔들리며 방송사업자들의 수익과 생존이 크게 불안정해진 상황임. (생략) 종전에 방송사업자가 유지해 온 콘텐츠 공급우위 또한 지속적으로 약화되며 콘텐츠투자 위축으로 이어지고 있는 상황에서 지속적으로 전통미디어사업을 본인들의 사업영역으로 흡수하며 성장하고 있는 OTT 등 유사한 서비스를 제공하는 인터넷 기반의 플랫폼 사업자(부가통신사업자들)은 소유규제가 적용되지 않고 있다는 점이 문제임(전문가 E).”

2022년 8월 방송법 시행령 및 IPTV법 시행령 개정<sup>22)</sup>을 통해 일부 규제 완화 효과가 기대되고 있지만, 해당 개정안이 과학기술정보통신부의 소관인 PP와 유료방송에

---

22) 지상파의 PP 소유 범위를 전체 PP 수의 100분의 5로, PP 상호 간 소유 제한 범위를 전체 PP 매출액 총액의 100분의 49로 확대하고, SO와 위성의 PP 겸영 제한 및 위성 상호 간의 소유 제한을 폐지함.

대한 규제 완화라는 점에서 여전히 지상파방송에 대한 규제 완화에 대한 과제가 남아 있다(전문가 A). 국내 방송미디어 시장의 글로벌 콘텐츠 경쟁력 제고에 상당한 콘텐츠 제작력을 갖춘 지상파방송이 여전히 기여하고 있다는 점에서 소유겸영 규제 완화를 통해 지상파방송이 콘텐츠 제작에 공격적 투자를 할 수 있는 유인을 마련해 줄 필요성이 특히 강조된다.

“대체로 플랫폼과 콘텐츠(채널) 간 수직결합 교차소유는 허용하고 있으나 플랫폼 간 교차소유는 제한하는 특징이 있는데, 이러한 방향이 적절한지에 대한 재점검의 시점이라 생각함. 특히 지상파방송의 영향력이 감소하는 상황에서 지상파방송의 유료방송 플랫폼 교차소유를 제한하는 것이 바람직한지 재검토가 필요(전문가 C).”

이에 더해 지역 지상파방송과 같이 심각한 재정적 한계에 직면한 경우 새로운 투자 유인을 제공해 줄 인수합병 등 자연스러운 시장 퇴출 구조가 마련되어 있지 않다는 점 역시 지적되었다(전문가 A). 방송에 대한 투자가 아닌 부대사업을 활성화하는 기형적 현상이 발생하고 있어 소유겸영 규제 완화를 통해 일부 방송미디어 사업자를 재정적으로 지원해줄 수 있는 기반이 조성되어야 한다는 것이다. 이제는 지역 방송미디어의 생존 차원에서 경쟁력 제고와 안정적인 성장에 필요한 자본 확보 방안을 고민해야 하며, 이를 위해 지상파 방송사간 상호 겸영 규제를 완화할 필요가 있다는 주장이 지속 제기되고 있다.

## 2. 방송미디어 시장의 소유겸영 규제 개선 방안

### 가. 1인·외국자본 소유지분 규제 완화 관련

특정인의 방송미디어 소유를 금지하는 1인 지분 제한과 관련하여서는 현재의 지분 소유 상한선을 완화해주거나 방송미디어별 지분 소유 제한 기준을 상이하게 설정할 필요가 있다는 의견이 제기되었다. 전자의 경우 40%라는 1인 지분 제한 상한

선을 49%로 하향 조정할 시 개인이 경영상 지배력을 행사함에 있어 조정 전후에 실질적 차이가 예상되지 않으므로, 경영상 한계에 처해 있는 방송미디어 사업자의 자금 흐름이 원활해진다는 긍정적 효과를 고려하여 1인 지분 제한 규제 완화가 오히려 합리적일 수 있다고 설명했다(전문가 C).

후자는 급변하는 방송미디어 환경에 적응하기 위한 방송 정책이 추구하는 목표와 가치를 고려하여 공적 영역과 민간 영역 간 차별성을 둘 필요가 있다는 의견이다. 관련하여 전문가 B는 1인 지분 제한 규정인 방송법 제8조제2항은 공적 영역에 있는 방송미디어에 그대로 적용하되, 민영 방송미디어에 대해서는 45% 또는 49%로 제한 기준을 완화할 것을 제안했다. 이와 같이 방송미디어 사업자의 경영 자율성을 조금 더 부여하는 방식의 법 개정이 방송미디어 시장의 혁신과 성장에 기여하는 동시에 특히 지역 방송미디어가 콘텐츠 경쟁력을 갖추도록 함으로써 방송의 공적가치 중 하나인 지역성을 추구하는데도 긍정적으로 작용할 것이라 보았다.

“기존 방송정책이 추구하는 공정성, 다양성, 지역성 및 효율성 등을 추구하되 공적 영역과 민간영역의 구분에 따라 가치의 조화와 균형점을 재배치할 필요가 있음. 공적 영역은 공공성 회복 및 강화에 중점을 두면서 시장에서 제공할 수 없는 콘텐츠와 서비스를 중점적으로 제공하고 민간영역은 효율성, 자율성, 창의성 및 방송산업 혁신과 성장을 중점적으로 추구하도록 하는 방안을 고려(전문가 B).”

다만, 지상파방송과 종편·보도PP의 경우 저널리즘 역할을 담당하며 방송미디어가 사회적 여론 형성에 상당한 영향을 미치고 있는 만큼 특정 개인의 지배력을 최소화하기 위해 이들을 견제할 수 있는 정책적 장치를 마련할 필요가 있다는 점에 대해서 강조했다. 이를 위해 재허가/재승인 심사, 방송평가제도 등을 활용하여 개인의 지배력 남용 행위에 대한 심사 및 평가를 진행하는 방안이 개인의 지배력을 사후적으로 차단할 수 있는 정책적 방안 중 하나로 제안되었다(전문가 B).

다만 외국자본 지분 제한 규제의 경우에는 산업별 특수성을 고려하면 국민 정서

및 여론 형성에 상당한 영향을 미치는 방송미디어 시장의 경우에는 보호를 위한 정책적 장치 마련의 필요성이 다분히 인정된다는 점을 고려할 필요가 있다는 의견이 제기되었다. 다만 OTT 등 거대자본을 기반으로 하는 신유형 방송미디어를 중심으로 재편되는 방송미디어 환경 변화에 대응하기 위한 투자 자금의 유입에 대한 사회적 요구도 지속 증가하고 있는바, 외국자본 지분 제한 규제의 경우에는 외국자본 유입에 따른 부작용을 최소화할 수 있는 정책적 장치를 마련하면서 동시에 단계적으로 완화할 필요가 있다는데 동의했다(전문가 D).

“해외 사례를 보면 외국자본의 진입을 제한하는 규제의 경우 점차 완화되는 추세임을 알 수 있음. 일본이나 캐나다, 프랑스를 보면 대부분 20% 수준으로 외국자본의 지분 참여를 허용하고 있음. 이를 고려하면 우리나라도 지상파방송에 대해서도 외국자본의 지분 소유를 원천적으로 차단할 것이 아니라 국내 문화 다양성을 유지할 수 있는 범위 내에서 일부 허용하는 것도 필요해 보임(전문가 D).”

#### 나. 대기업 소유 규제 완화 관련

대기업 소유 규제와 관련하여서도 구체적 개선 방안에 있어서의 이견은 있으나 방송미디어의 지분 소유의 제한이 되는 대기업의 기준을 현재의 방송미디어 시장 환경에 대응하여 완화해야 할 필요성에는 모두 공감했다. 지상파방송에 대한 대기업 소유 규제가 지상파방송을 보호하는 것이 아니라 오히려 민간 투자의 방송시장 유입을 과도하게 제한함으로써 지상파방송의 시장 혁신을 가로막고 있는 측면이 크다는 지적이다(전문가 E).

개선 방안에 대한 구체적 의견으로 현행 공정거래위원회가 매년 발표하는 상호출자 제한 기업 집단의 기준을 기존 자산총액 10조원 이상에서 GDP의 0.5%로 변경한 것과 관련하여 방송법상 지상파방송 등의 지분 소유 제한이 되는 대기업 집단의 기준을 GDP와 연동해야 한다는 의견과 국가 경제 성장, 물가상승률 등을 고려하여 현행 10조원 기준을 15조원, 20조원<sup>23)</sup> 등으로 상향 조정해야 한다는 의견, 방송법 시

행령 개정 후 3년 혹은 5년마다 GDP 규모 성장을 고려하여 대기업 기준을 완화해야 한다는 의견 등이 제기되었다. 이와 관련하여 대기업 집단 제한 기준을 기존 10조원에서 20조원으로 상향 조정하더라도 20조원 이상의 자산총액을 달성한 IPTV 3사나 다수 홈쇼핑 사업자가 지상파방송에 진출할 가능성은 낮은 것이라는 주장도 제기된바 있다(허욱·이용주, 2022).

“미국에서는 중소기업 규모에 대한 기준을 5년마다, 한국은 3년마다 검토하고 있음. 이는 명목의 기준과 실질의 기준을 고려하려는 것임. 따라서 자산 10조원 기준을 정했을 당시의 통화 가치가 현재에는 어느 수준의 통화 가치인지를 파악해 볼 필요가 있음. 국가경제가 성장한 만큼 과거 자산 10조원의 상한 기준을 더 상향할 필요가 있음(전문가 C).”

또한 전문가 C는 대기업을 판단하는 기준뿐만 아니라 지분 제한의 대상이 되는 대기업이 소유할 수 있는 방송미디어의 범위에 대한 기준이나 대기업이 소유할 수 있는 방송미디어의 지분 상한에 대한 기준 등의 재설정이 필요하다는 의견을 제기하였다. 지상파방송이 거대 자본의 유료방송이나 OTT와의 경쟁에서 살아남는데 명백한 한계가 존재한다는 점을 고려할 때 대기업이 소유할 수 있는 지상파방송의 지분 기준 역시 현행 10%에서 종편·보도PP와 같은 30% 수준으로 변경할 필요가 있다는 것이다.

방송미디어에 대한 지분 소유 기준을 30%까지 확대하더라도 경영권 인수 가능성은 희박할 뿐만 아니라 대기업이 방송미디어의 최대주주의 지위를 갖게 되더라도 인수합병 시 공익성 심사 등의 사후 장치가 존재하므로 후자의 경우 역시 경영권 획득이 불가능하다고 지적했다(전문가 E). 다만 학술적, 논리적 방법을 통해 해당 기준을 설정하는 것은 현실적으로 어려우므로 소유경영 규제 완화 수준에 대해서는

---

23) 2013년을 전후로 상호출자 제한 기업 집단으로 분류되어 온 대기업(16개 내외)의 자산총액이 현재 20조원 규모로 성장했다고 언급

사회적 합의를 이끌어 내는 절차적 합리성을 확보하는 과정이 특히 중요함을 강조했다.

한편, 지상파방송에 대한 대기업 지분 제한 완화 시 국내 방송미디어 시장에 추가적인 자본 유입을 유도할 수 있다는 긍정적 효과에도 불구하고 지상파방송의 여론 형성 과정에 대기업의 영향력이 커져 시장 독점, 상업화, 광역화 등의 부작용이 발생하거나 기대했던 만큼의 방송미디어 시장에 대한 투자 증가 효과로 이어지지 않을 수 있다는 점을 우려했다. 이를 예방하기 위한 방안으로는 소유와 경영을 분리함으로써 소유주 및 대주주에 의한 방송 편성 및 제작 자율성을 침해할 수 있는 거버넌스를 도입하도록 하고, 대주주의 적격성 심사, 재허가/재승인 심사, 방송평가제도 등을 통해 지상파방송이 대기업에 의해 사적으로 이용되지 않도록 견제하는 정책적 장치를 추가로 마련, 운영해야 한다는 의견이 제기되었다.

“국가 경제성장, 물가상승률을 고려하여 10조원 기준을 상향하거나 GDP와 연동하는 방식으로의 개선 등 기준에 제시된 다양한 안에 대해 찬성하는 편임. 다만 대기업 지분 제한 완화 시 방송의 상업화나 사익 추구 경향이 강화될 수 있으며, 방송미디어 시장의 투자 활성화를 위한 규제 완화 시도가 오히려 일부 방송미디어에 대해서는 대기업이 콘텐츠 및 플랫폼 투자를 외면하는 결과로 이어질 수 있다는 점이 우려됨 (전문가 A).”

#### 다. 지상파방송 경영 및 교차 소유 규제 완화 관련

지상파방송이 소유할 수 있는 SO 또는 위성의 주식 또는 지분을 제한하는 규정에 대해서도 현재의 제한 기준을 완화해야 한다는 의견들이 제시되었다. 이미 방송미디어에 대한 소유경영 규제가 존재하는 상황에서 규제 편의를 위해 방송미디어 사업자의 방송 매출액(매출 점유율)이나 지분율(시장 점유율)을 기준으로 추가적인 규제를 적용하는 것은 규제의 효과가 떨어지는 불필요한 규제라는 것이다(전문가 E). 전문가들은 SO와 위성의 PP 경영 제한이나 위성 상호 간 소유 제한 기준을 점

차 완화한 바와 같이 지상파방송에 대해서도 현행 33%의 제한 상한을 49%까지 확대해도 여론 다양성 강화나 시장 공정경쟁 보장에 미치는 영향에 있어 큰 차이가 발생하지 않는다고 보았다.

전문가들은 동종 사업자 간 수평, 수직적 결합이 가능한 구조를 형성함으로써 방송미디어 시장 내 시장 경쟁 및 다양한 사업 전략이 구상될 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다는 점을 설명했다. 뿐만 아니라 지상파방송에 대한 겸영 및 교차 소유 규제를 완화할 시 양질의 콘텐츠 제작에 대한 투자를 위한 방송미디어 사업자 간 긍정적 시너지가 발생하여 시청자 이익에도 크게 기여할 수 있을 것으로 보았다. 특히 이러한 효과는 규모의 경제 창출을 통해 지역 방송미디어 생태계에 활력을 불어넣어 줄 수 있을 것으로 기대했다.

“이미 통신사업자가 IPTV를 소유할 수 있는 상황에서 지상파방송과 유료방송 플랫폼 간의 소유 제한을 두는 것이 적절한지에 대한 검토가 필요함. 플랫폼 계층에서 시장점유율 50%를 넘지 않는 선에서 유료방송 간의 소유와 겸영은 허용하되, 지상파방송의 경우는 수익다각화 및 규모의 경제를 실현하는 차원에서 주식/지분 제한 33%를 40% 또는 49%까지 확대하는 것이 어떨까 함. 물론 유료방송 플랫폼의 지상파방송 소유도 이 기준을 적용하는 것임(전문가 C).”

“방송과 무관한 기업(자산총액 10조원 미만 시)이나 개인도 40%까지 지분 보유가 가능한 상황을 고려해 방송사업 경험이 풍부한 지상파방송 간에(현재 7%까지만 소유 가능) 동등한 수준의 지분제한 규정(40%)을 적용하는 것이 합리적이라 판단됨. 일부가 우려하는 여론 다양성 위축의 소지보다, 방송사업에 대한 역량과 기반을 갖춘 기존 지상파방송사업자의 지분 증가가 오히려 시청자의 이익에 기여할 가능성이 높을 수 있음. 따라서 현재의 규정을 폐지하면, 지상파방송사는 자동으로 1인 지분 제한에 따른 지분제한에 적용될 수 있을 것으로 보임(전문가 E)

관련하여 지상파방송 사업자의 겸영 및 교차 소유를 제한하더라도 해당 방송미디어

어 사업자에 적용되고 있는 방송 정책적 목적은 그대로 유지될 수 있는 장치가 필요하다는 의견도 제시되었다(전문가 A). 지역 지상파방송에 대해서는 타 방송미디어 사업자와의 인수합병 시에도 지역성을 제고할 수 있는 사회적 책무를 그대로 부여하도록 하는 등 공적 영역에 대해서는 방송미디어가 특정 자본의 영향에서 자유로울 수 있도록 요건을 부여함으로써 공적영역의 공공성 회복 및 강화에 기여할 수 있는 정책적 장치를 마련할 것을 요구하였다.

### 3. 방송 공공·공익성 보호를 위한 정책적 방안 제언

전문가들은 공통적으로 방송미디어 시장의 환경 변화를 고려하여 현행 소유겸영 규제를 완화하는 동시에 방송미디어의 공적가치를 보호할 수 있는 정책적 제도를 마련해야 할 필요성에 공감했다. 국내 방송미디어 시장의 투자 여력 회복을 위한 규제 개편의 일환으로 추진되어야 할 방송법 소유겸영 규제 개선으로 방송의 독립성 및 공공성 저해 가능성 등에 대한 우려도 존재하는 것이다.

이에 소유겸영 규제 개선에 따라 발생할 수 있는 방송 공공·공익성 저해 가능성을 억제할 수 있도록 국내 방송미디어가 1인, 외국자본, 대기업 등의 간섭에서 자유로울 수 있는 최소한의 견제 장치 마련에 대한 의견이 제시되었다. 뿐만 아니라 현행 소유겸영 규제의 완화가 방송미디어 시장의 규모의 경제 실현이나 투자 확대에 이어진다고 보장할 수 없다는 점에서 방송미디어에 대한 투자 의지 등 연관 시장 활성화를 위한 사회적 책임감을 정책적으로 확인할 수 있는 기반을 조성해야 한다는 점이 강조되었다.

“소유규제를 완화하는 대신에 전체 미디어 체계에서 시장의 질적 정향을 구현하는 강력한 공영미디어 체계를 구축하거나 민주적 여론형성의 핵심이 되는 저널리즘 영역만큼은 소유주가 직접 관여할 수 없도록 하는 공적인 감시 체계를 작동할 경우 소유와 겸영 규제는 현재보다 더 완화해도 충분할 것임(전문가 C).”

소유겸영 규제 완화로 인해 방송미디어의 공공·공익성이 저해되는 부작용 발생 가능성을 최소화하기 위한 방안은 대부분 사후적 차원에서의 정책적 장치 마련 차원에서 제시되었다. 방송미디어 간 인수합병으로 방송미디어를 소유하고자 하는 자가 방송미디어의 지분 일부를 소유함에 있어 적정한지에 대한 적격성 심사를 강화해야 한다는 의견과 재허가/재승인 심사나 방송평가제도 등에서 방송 공공·공익성 제고를 위해 추진하려는 계획과 실적을 적극적으로 심사 및 평가하고, 그에 대한 설명 책임을 부여해야 한다는 의견이 있었다(전문가 B).

이는 현재까지도 방송의 공공·공익성을 담보하기 위해 운영하고 있는 제도에 대한 절차상 적절성이나 평가 결과의 실효성의 보완이 필요하다는 점을 언급한 것으로 보인다. 방송미디어 사업자 간 인수합병이 방송의 공익성을 비롯한 정치적, 사회적으로 미칠 영향을 보다 엄격하게 심사하거나 방송미디어 사업자별로 부여된 공적 책임의 실현 가능성이 저조하거나 실적이 미흡한 것으로 판단될 경우 방송 사업권을 박탈하는 등의 엄중한 책임을 묻도록 하는 것이다.

또한 방송 편성 및 보도 프로그램에 대한 외국자본 및 대기업 등의 간섭에 대한 최소한의 견제 장치를 마련할 필요가 있다는 의견도 있었다. 방송법상 편성의 독립은 이미 형식화된 규제에 불과하며, 최대주주가 대기업인 민영방송이나 신문의 보도에 있어 다양한 일탈 행태가 지속적인 문제로 제기되어 왔다는 점을 지적한 것이다. 이에 더해 외국자본의 국내 방송미디어 진출 확대로 방송프로그램 기획 단계에서부터 해당 국가의 문화나 가치, 상품 등이 과도하게 노출될 가능성에 대한 우려도 제기되었다(전문가 A).

“호반건설이 떠나기 전의 광주방송이나 현재 최다주주로 있는 서울신문, 넥센타이어가 최다주주로 등록되어 있는 KNN, 신화리조트의 제주방송(JIBS) 등의 보도 사례는 이미 언론으로서의 기능을 상실한 행태를 보여주고 있음. 이러한 상황을 고려할 때 방송통신위원회와 과학기술정보통신부의 재허가/재승인 조건에 최다주주 관련 보

도 및 일반 제작물에 대한 편성 독립권 보장 항목 등 신설할 필요가 있을 것으로 보임 (전문가 A)”

또한 특별분담금인 방송통신발전기금 징수 구간을 재조정할 필요가 있다는 의견도 있었다. 방송광고 매출, 방송분야 매출 등과 같은 매체별 상이한 분담금 기준은 그대로 두되, 분담금 납부 비율을 상향 조정할 필요가 있다는 것이다. 이에 대해 전문가 A는 추가로 확보하게 되는 기금의 일부를 공동체라디오와 지역채널, 지상파 음부즈맨 프로그램 제작비, 지상파방송의 시청자 참여 프로그램 채택료 등에 활용함으로써 다양성, 지역성, 시청자 보호 등 방송의 공적가치를 제고하는 방송 콘텐츠에 대한 직·간접적 지원을 확대해야 함을 설명했다.

## 제 6 장 논의 및 결론

본 연구는 변화하는 방송미디어 시장에 대응한 소유겸영 규제의 제도적 한계와 정책적 개선방안에 대해 살펴보았다. 앞서 살펴본 바와 같이 방송미디어 시장의 소유겸영 규제는 방송미디어에 대한 소유를 사전적, 구조적으로 제한함으로써 민주주의 발전, 다양한 사회 여론 형성을 훼손하는 미디어 집중을 방지하는 것을 목표로 마련되었다. 전파의 희소성과 공공성에 근거한 공공재적 가치를 보유하고 있는 방송미디어에 대해서는 일반 영역과 달리 보호가 필요한 분야라는 점에서 특정 방송미디어 사업자를 소유하거나 소유할 수 있는 지분을 제한하는 일반적 소유 제한 정책과 함께 특정 방송미디어 시장 내/외부의 겸영 및 교차소유를 제한하는 특수한 소유 제한이 오랫동안 적용되어 왔다.

하지만 방송미디어를 둘러싼 시장 환경이 변화했다. OTT를 중심으로 방송미디어 시장 경쟁 구도가 재편되고 있으며, 그 과정에서 자본력이 열위에 있는 일부 사업자들은 심각한 경영난을 겪고 있다<sup>24)</sup>. 대표적인 전통적 방송미디어로 국내 방송미디어 시장의 성장을 주도해왔던 지상파방송 역시 과거에 비해 시장 지배력이나 사회적 영향력이 많이 약화되었다. 이에 과거 구조적으로 방송의 외적 다양성이 부족했을 당시 마련되었던 규제 수준을 변화한 방송미디어 시장 환경을 고려하여 현실화해야 한다는 의견이 지속 제기되고 있다. 현실을 반영하지 못한 과거의 규제가 유지되어 현 시점에 실질적인 규제로 작동하여 의도치 않게 강화된 규제가 방송미디어 시장의 외적 성장을 가로막아 버린 상황에 대한 개선이 필요하다.

이와 관련하여 지상파방송 등 방송미디어에 대한 지분 제한과 관련된 규정에 대

---

24) 실제 막대한 자본력을 바탕으로 시장 경쟁력을 확대해 온 OTT 역시 미디어 시장의 성장을 위한 핵심동력을 확보하기 위해 수십억달러 규모의 콘텐츠 투자를 매년 부담하는데 한계를 느끼고 있으며, 이에 한정된 자원 및 재화 속에서 OTT의 지속 가능성을 담보하기 어렵다는 OTT 성장 한계론까지 제기되고 있는 상황(전자신문, 2022.3.8., 美서 나온 'OTT 한계론'... "콘텐츠 차별화·시즌제 지속 어려워")

한 정비 작업이 신속히 완료되어야 할 것으로 보인다. 방송미디어 시장에 대한 소유 경영 규제에 대한 정책적 개선 방안으로 우선 1인 혹은 외국자본의 방송미디어 시장 진입 제한 규제를 완화하여 현행보다 높은 수준으로 방송미디어 지분 소유를 허용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 최근 가장 활발하게 논의되고 있는 방송미디어에 대한 대기업 소유 제한 규정의 경우에는 대기업 집단 기준의 상한을 15억원, 20억원 등 일정 금액 이상 혹은 0.5%, 1.5% 등 명목 GDP의 일정 비율 구간을 설정하고, 현재 원칙적으로 금지되어 있는 지상파방송 등 지분 소유의 범위를 완화하는 방안도 긍정적으로 살펴봐야 할 것이다. 경영 규제와 관련하여서도 지상파방송 간 경영 지분 비율을 완화하거나 지상파방송과 유료방송 간 경영 제한 기준 역시 조정, 폐지에 대한 방안도 면밀하게 들여다 볼 필요가 있다.

한편, 방송미디어에 대한 소유경영 규제의 경우 정책 입안자의 입법재량권이 폭 넓게 인정되어 왔다. 신문방송 간 경영 규제가 폐지되던 당시 헌법재판소는 이종 미디어에 대한 경영을 어떻게 규율할 것인지는 고도의 정책적 접근과 판단이 필요한 분야인 것으로 판단했다. 경영 제한 규제를 지속할 것인지에 대한 여부나 지속한다면 어느 수준에서 규제할 것인지에 대한 판단은 입법자의 미디어 정책적 판단에 달려있다는 것이다<sup>25)</sup>. 소유경영 규제가 방송미디어 시장의 구조와 연결이 되는 만큼 방송미디어 시장에 적용되는 소유경영 규제의 적절한 완화 수준이 어디까지인지를 판단하기 위해서는 시장 환경에 대한 지속적 검토와 이해관계자의 의견을 수렴하는 절차가 필수이다. 다만 이 경우에도 공익적 목적 달성을 위해 필요한 최소한의 범위 내에서 소유경영 규제 제한 기준을 정할 필요가 있다.

구체적으로 현행 40%이나 49% 등의 소유 제한 기준이 객관적으로 입증되지 않아 제도적 타당성이 떨어진다는 지적이 제기되고 있어 제한 상한선을 마련하는 경우에 있어서도 해당 기준에 대한 객관적 검토와 사회적 합의를 도출하는 과정이 필요하

---

25) 헌법재판소 2006. 6. 29. 선고 2005헌마165,314,555,807,2006헌가3(병합) 전원재판부 [신문등의자유와기능보장에관한법률제16조등위헌확인등] [헌집18-1, 337]

다. 유럽의 경우에도 오랜 기간 동안의 사회적 합의를 통해 시청자, 매출, 네트워크 능력의 1/3 수준을 국가가 제도로 간섭할 수 있는 문턱(threshold)으로 설정하였다. 지상파방송 등 관련 시장(relevant market)의 1/3을 다양성 기준으로 두고 이를 초과하는 경우 언론의 다양성이 침해되는 것이라는 정책 기초를 유지해오고 있다(문재완, 2008). 우리나라도 마찬가지로 합리적인 방송미디어의 소유겸영 규제 운영을 위해 방송미디어 소유 제한 기준 및 범위 설정이 연관 시장 및 사회에 미치는 영향을 다각도로 살펴보고 관련 이슈에 대한 사회적 합의를 도출할 수 있는 공개된 기회를 마련할 필요성이 강조된다.

뿐만 아니라 현행 소유겸영 규제 체계 개편 시도와 함께 방송미디어 영역 전반에 대한 규제체계를 새롭게 확립하는 시도도 지속할 필요가 있다. 실제 정부는 그동안 시청각미디어서비스법 제정을 시도하거나 공공 영역과 민간 영역에 대한 별도 법체계를 마련하여 각 영역의 방송미디어 사업자가 추구해야 할 공적책무를 명확하게 설정하려는 노력을 기울여 왔으나 아직까지 뚜렷한 성과로 제시되고 있진 않은 상태다. 하지만 방송미디어 시장에 대한 규제체계 개편을 통해 방송 정책적 목표와 공적가치가 정립될 경우 공공 영역과 민간 영역에 각기 적용되는 소유겸영 규제의 개편 방향이 보다 명확하게 설정될 수 있다는 점에서 방송미디어 시장 전반의 규제체계를 개편하는 작업 역시 조속하게 마무리할 필요가 있어 보인다.

이처럼 급변하는 방송미디어 시장 환경을 고려할 때 방송 규제의 정당성 측면에서 현재의 소유겸영 규제를 완화해야 한다는 목소리가 점차 커지고 있는 가운데 소유겸영 규제 완화 시 방송미디어 시장을 지탱해 온 공적가치를 보호할 수 있는 소유·경영 분리, 편성 독립권 보장 등 보완책 마련이 필요하다는 의견도 제기되고 있다. 실제 대기업 지분 제한을 완화하거나 지상파방송의 겸영 규제를 완화할 경우 방송미디어에 대한 자본의 영향력 확대로 방송의 사유화가 우려된다는 것이다. 뿐만 아니라 소유겸영 규제가 대폭 완화될 경우 방송미디어의 지역성 약화나 고용안정성 훼손 가능성도 존재한다는 의견도 존재한다.

이에 방송미디어 시장의 소유겸영 규제 개선 시도와 함께 추진할 수 있는 방송의

공공·공익성 보호를 위한 정책적 개선 방안으로 크게 방송미디어의 소유와 경영 분리 시도를 통해 경영의 독립성·투명성을 제고하는 방안과 방송 편성의 독립성을 보장하는 장치를 마련·운영하도록 하는 방안, 시청자 보호 제도를 강화하는 방안 등이 제안 가능하다. 우선 방송미디어 경영의 독립성·투명성을 제고하는 방안에는 일부 방송미디어 사업자가 운영 중에 있는 방송 전문경영인 제도가 있다. 대표이사 혹은 일부 경영진을 방송 전문경영인으로 선임하도록 하는 방안은 최근까지도 재허가·재승인 심사 시 조건으로 부과되는 대표적인 방송 공공·공익성 보호 제도이다. 그 외에도 과거 SBS<sup>26)</sup>나 MBN<sup>27)</sup> 이슈 등과 관련하여 노조 혹은 시민사회로부터 보도 책임자 등 주요 보직자 임명 시 구성원의 동의 절차를 받는 임명동의제 도입이나 사외이사 선임과 관련된 감사 기능을 강화할 수 있는 방안이 제안된 바 있다.

경영진, 이사회 등에 대한 감시·견제 기능을 강화하는 내부 통제 제도는 경영자의 사적 이익 추구 행위를 방지한다는 긍정적 효과를 갖는다는 평가를 받는다. 이에 따라 앞서 제시한 제도들은 이미 타 분야 대부분의 일반 기업 등에서 시행 중에 있다. 특히 금융 등 건전하지 않은 내부 경영이 이용자 피해나 경쟁질서 저해 등으로 직결되는 일부 분야의 경우에는 보다 강화된 제도가 운영되고 있어 방송미디어 분야에도 관련 유사 제도를 도입해야 한다는 논의가 진행 중이다. 다만 관련 제도의 도입을 위해서는 최대주주나 경영진, 이사회 등의 자율 경영권에 대한 과도한 침해 등의 부작용이 가능성도 존재하므로, 관련 제도 도입 시 발생할 수 있는 상황에 대한 면

---

26) 2021년 12월 7일 SBS는 전국언론노동조합 에스비에스부와 임명동의제 대상에서 사장을 제외한 대신 시사교양국장과 편성국장을 추가하고 재적 인원의 60%가 반대할 시 임명을 철회하도록 하는 내용을 포함한 ‘2021 노사 합의문’ 서명을 마무리함(한겨레, 2021.12.7., SBS 파업 직전 노사 합의 내용 보니 “임명동의제 대상서 사장 제외”).

27) 2021년 3월 19일 전국언론노동조합 엠비엔지부는 ‘사외이사 날치기 선임 규탄 및 사장공모제 시행 촉구’ 기자회견을 열어 사외이사 선임 시 노조 추천 시청자위원의 심의 권한을 배제했다는 주장을 제기한바 있음(한겨레, 2021.3.19., MBN 재승인 조건 또 어기나... “사외이사 졸속 선임” 비판).

밀한 검토가 필요하다.

다음으로 방송 편성의 독립성을 보장하는 장치로 편성위원회 법제화 및 편성 독립 감시기구 신설 방안 도입 등이 방송미디어 시장에 미치는 영향도 살펴볼 필요가 있다. 편성위원회의 경우 방송법상 설치 의무가 명시되어 있지 않음에도 불구하고 이미 개별 방송사마다 방송편성규약 마련을 통해 자율적으로 운영 중이다. 하지만 시청자 보호 제도 강화 방안으로 제안된 시청자위원회 운영과 마찬가지로 방송미디어 사업자의 재허가·재승인 조건으로 부여되어 있어 사실상 제도화되어 있다고 볼 여지도 있다. 다만 시청자위원회의 경우 편성위원회와 달리 방송법에서 시청자의 권익 보호를 위한 위원회 설치 대상, 권한 및 직무 등을 규정되어 있어 편성위원회에 대해서도 시청자위원회의 경우와 유사하게 법정 규제 방식으로 전환하는 방안이 제안된바 있다.

마지막으로 방송의 공공·공익성 보호를 위해 논의되고 있는 다양한 정책적 장치들이 실효성을 갖기 위해 재허가/재승인 심사나 방송평가제도 등을 통해 관련 방안들이 당초 도입 취지 및 계획에 따라 운영되고 있는지를 정기적으로 점검할 필요가 있다는 의견도 고려해야 한다. 앞서 제시된 정책적 장치가 가진 방송 공공·공익성 제고라는 긍정적 효과에도 불구하고 해당 제도가 경직적으로 운영되거나 경영진의 의도에 따라 비정상적으로 악용될 가능성을 방지해야 한다는 것이다. 방송미디어 경영을 감시·통제하는 본연의 기능이 약화되어 오히려 방송미디어 경영의 독립성을 저해하거나 사업자에 불필요한 부담이 되는 등의 부작용으로 이어지지 않도록 주의할 필요가 있다.

이상 본 연구는 변화하는 국내 방송미디어 시장에 적용되는 소유경영 규제 의 한계를 파악하고, 해외 주요국의 사례와 전문가 조사 결과 등을 토대로 소유경영 규제 의 정책적 개선 방향에 대해 논의하였다. 국내 방송미디어 시장에 대한 최소규제 원칙 적용 등 규제 완화 기조가 유지되고 있는 상황을 고려하여 국내 소유경영 규제 완화를 위한 구체적인 방안뿐만 아니라 방송 공공·공익성을 보호할 수 있는 방안을 함께 제안한 것이다. 본 연구를 통해 도출된 결과물은 추후 방송미디어 시장 구조

변화 흐름을 고려하여 정부가 국내 방송미디어의 지속 가능성을 담보하기 위한 법제도 및 관련 정책을 수립할 시 정부 정책적 판단에 정당성을 부여할 뿐만 아니라 유용한 근거로서 활용 가능할 것으로 기대된다.

## 참 고 문 헌

### 국내자료

- 강준석 (2022). 유료 OTT 서비스 이용 행태 분석 : 다중구독 및 계정 공유 행태를 중심으로. <KISDI OTT Report>, 2022-01, 33-74.
- 공정거래위원회 (2018). <대기업집단 지정 기준에 관한 연구>. 세종 : 공정거래위원회.
- 과학기술정보방송통신위원회 (2022.3). <방송법 일부개정법률안(양정숙의원 대표발의 제2113990호) 검토보고서>. 서울 : 과학기술정보방송통신위원회.
- 과학기술정보방송통신위원회 (2022.3). <방송법 일부개정법률안(양정숙의원 대표발의 제2113990호) 검토보고서>.
- 국회입법조사처 (2012). <한·미 FTA 체결에 따른 주요 정책 및 입법과제: 방송·통신(355-376)>. 서울 : 국회입법조사처.
- 김경환 (2008). <방송관계법의 문제점과 대안>. 미디어공공성포럼 제4차 세미나 발표문.
- 김용희 (2021). <시청각미디어시대 소유 경영규제, 쟁점과 대안은 무엇인가?>. 한국언론학회·방송통신위원회 소유·경영규제 개선 관련 토론회 발제문, 13-29.
- 김원식·이상우 (2006). 유료방송에서 소유규제와 콘텐츠의 다양성. <사이버커뮤니케이션학보>, 제20호, 5-44.
- 김윤화 (2022). 세대별 OTT 서비스 이용 현황. <KISDI STAT>, 22-07호, 1-7.
- 더벨 (2021.8.9). SM그룹 UBC울산방송 매각 움직임... 원매자 접촉. URL : <http://www.thebell.co.kr/free/content/ArticleView.asp?key=202108060954091400102568&lcode=00>
- 디자인·문화콘텐츠산업 인적자원개발위원회 (2021). <OTT 서비스 산업동향과 영상 콘텐츠 인적자원 개발>. 서울 : 디자인·문화콘텐츠산업 인적자원개발위원회.

- 문철수 (2020). 매체 환경 변화에 따른 방송광고 규제 개선의 필요성. <방송문화>, 가을호, 10-34.
- 방송통신위원회 (2008). <이중매체 간 소유 및 경영규제 제도 연구>. 과천 : 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2012). <멀티플랫폼 시대 방송규제 및 방송법제 개편 연구>. 과천 : 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2016). <방송통신 융합 환경에 따른 방송사업자의 소유 경영 규제 개선 정책방안 연구>. 과천 : 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2020.12.30.). <제3차 지역방송발전지원계획(2021년~2023년)>. 과천 : 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2021). <2021년도 방송시장 경쟁상황 평가>. 과천 : 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2021.7.7.). <제28차 위원회 결과 브리핑 자료(7.7)>. 과천 : 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2022.12.28.). <방송산업 성장세 유지, 온라인동영상서비스(OTT)가 방송시장에 미치는 영향 확대 : 방통위, '22년도 방송시장경쟁상황평가 결과 발표>. 보도자료.
- 방송통신위원회 (2022.8.25.). <2022년 제40차 위원회 결과>. 보도자료.
- 방송통신위원회 (2022a). <2021년 방송사업자 재산상황 공표집>. 과천 : 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2022b). <2021 연차보고서>. 과천 : 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2022c). <2021년 방송매체 이용행태 조사>. 과천 : 방송통신위원회.
- 배진아 (2019). 미디어 다양성 개념 재정립: 전문가 인식 분석. <한국방송학보>, 제 33권 제4호, 110-145.
- 변상규 (2020). 유료방송 플랫폼 사업자의 소유규제 기준에 대한 실증연구. <한국방송학보>, 제34권 제3호, 43-72.
- 산업연구원 (2016). <국내외 환경변화를 반영한 외국인 투자제한 업종 개선 검토 연

- 구>. 서울 : 산업연구원.
- 송민선 (2021). 한국, 일본, 중국의 OTT 시장 매출액 및 가입자 현황. <KISDI Perspectives>, No.2, 1-11.
- 윤석년 (2009). <방송관련법 개정안의 내용과 주요 쟁점>. 한국언론학회 세미나 발제문.
- 윤성욱 (2016). 유료방송시장 정책의 문제점과 개선방향. <언론과 법>, 제15권 제1호, 1-33.
- 윤희각·남인용 (2017). 지역방송사의 방송권역 광역화 전후 경영성과와 편성 변화: MBC 경남과 MBC강원영동 사례 분석. <방송과 커뮤니케이션>, 18권 4호, 173-214.
- 이종관 (2021). <미디어 산업의 대변혁기에 대응한 민영방송 영역의 경쟁력 강화를 위한 정책 방향>. 한국미디어경영학회 글로벌 경쟁 시대의 민영 방송 활성화 방안 세미나 발표문.
- 이종원·김남두·황준호·노은정 (2020). <방송의 공공성과 경쟁력 강화를 위한 재원구조 및 규제 개선에 관한 연구>. 진천 : 정보통신정책연구원.
- 임성진 (2022). 2022년 OTT 판 읽기. <방송 트렌드 & 인사이트>, 29호, 1-7.
- 전자신문 (2022.3.8.). 美서 나온 'OTT 한계론'... "콘텐츠 차별화·시즌제 지속 어려워".  
URL : <https://www.etnews.com/20220307000181>
- 전혜선 (2007). 다채널 유료방송시장의 기업결합과 시장붕괴. <한국언론학보>, 제51권 제3호, 119-141.
- 문재완 (2008). <방송 규제완화 방안 및 효과 : 방송의 소유규제 완화 추진방안>. 방송 소유경영 규제완화 추진방안 워크숍 발제문.
- 정종건·김재영 (2012). 지역방송 광역화에 따른 편성의 변화 분석: KNN 사례를 중심으로. <한국방송학보>, 26권 3호, 618-649.
- 최은진·이수환 (2022.6.9.). 최근 공정거래법상 기업집단 지정의 시사점 : 가상자산거래업의 최초 기업집단 지정과 관련하여. <이슈와 논점>, 제1957호, 1-4.

한국경제 (2022.8.26.). 방통위 "경남기업, 방송법 규제 어겨… YTN DMB 지분 7% 이상 매각하라". URL : <https://www.hankyung.com/politics/article/2022082583761>

한국국제문화교류진흥원 (2022). <2021 한류백서>. 서울 : 한국국제문화교류진흥원.

한국방송광고진흥공사 (2021.12). <2021 방송통신광고비 조사 보고서>. 서울 : 한국방송광고진흥공사.

한국방송통신전파진흥원 (2014). 美 유료방송시장의 핵심 현안, 코드 쉐이빙의 영향. <동향과 전망>, 통권 제81호, 34-46.

한국은행 경제통계시스템 (2022.12.1.). 경제활동별 GDP 및 GNI(원계열, 실질, 분기 및 연간).

한국콘텐츠진흥원 (2006). <방송산업 구조 변화와 소유규제 정책>. 나주 : 한국콘텐츠진흥원.

한은영·오윤석·하승희 (2022). 2022년 방송산업 실태조사 주요 결과. <KISDI STAT>, 22-23호, 1-10.

허욱·이영주 (2022). 지상파 민영 방송의 소유 규제 완화가 방송 시장에 미치는 영향에 대한 고찰. <한국방송학보>, 제36권 제2호, 116-152.

헌법재판소 (2021). <유럽인권협약 제10조에 대한 해설서 : 표현의 자유>. 서울 : 헌법재판소.

홍대식 (2013). 경쟁과 다양성 방송관련법의 목적의 관점. <법제연구>, 제44호, 63-101.

황근별 (2022). 미디어산업의 낡은 규제, 혁신과 적극행정으로 바꾸다. <나라경제>, 10월호, 56-57.

KBS News (2022.9.7.). 방통위 “SBS 미디어랩 지분 6개월 내 10%로 줄여야”. URL : <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5551043>

## 해외자료

CivicScience (2022.7.11.). Most sports streaming subscribers have cut the cord on Cable TV. URL : <https://civicscience.com/most-sports-streaming-subscribers-have-cut-the-cord-on-cable-tv/>

PwC (2021). Global Entertainment & Media Outlook 2021-2025.

PwC (2022). Global Entertainment & Media Outlook 2022-2026.

Zippia (2022.9.29.). 23 Incredible cord cutting statistic [2022] : Why Americans are moving away from cable. URL : <https://www.zippia.com/advice/cord-cutting-statistics>

● 저 자 소 개 ●

---

이 종 관

- 성균관대 경제학과 졸업
- 성균관대 경제학과 석사
- The Australia National University  
경제학과(공공정책) 박사
- 현 법무법인 세종 전문위원

박 규 홍

- 연세대 기계전자공학부 졸업
- 연세대 공학대학원 통신방송공학전공  
석사
- 미국 U.C. Berkeley School of Law  
(Visiting Scholar)
- 현 법무법인 세종 변호사

이 지 은

- 경북대 신문방송학과 졸업
- 중앙대 언론학과 석사
- 중앙대 언론학과 박사
- 현 법무법인 세종 선임연구원

윤 호 상

- 고려대 법과대학 법학과 졸업
- 고려대 법학전문대학원 법학전문석사
- 현 법무법인 세종 변호사

방송통신융합 정책연구 KCC-2022-2

미디어환경 변화를 고려한 소유겸영 규제 개선  
정책방안 연구

---

---

2022년 12월 31일 인쇄

2022년 12월 31일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: [www.kcc.go.kr](http://www.kcc.go.kr)

---