시청각미디어 시대의 소유겸영규제, 쟁점과 대안은 무엇인가?

| 일 시 : 2021년 9월 13일(월) 14:30~16:30

| 장 소 : 한국프레스센터 18층 외신기자클럽

| 주 최 : 한국언론학회 방송통신위원회

〔소유·겸영규제 개선 관련 토론회〕

시청각미디어시대의 소유·겸영 규제, 쟁점과 대안은 무엇인가?

2021. 9. 13.

한국언론학회 방송통신위원회

차 례

Ⅰ. 토론회 개요 ····· 9

Ⅱ. 발제 ····· 13

〈시청각미디어시대 소유 겸영규제, 쟁점과 대안은 무엇인가?〉

- 김용희 오픈루트연구소 전문위원 (숭실대학교 경영학과)

Ⅲ. 토론 ·····

1. 토론 1 ····· 35

- 김동원 전국언론노동조합 정책협력실장

2. 토론 2 ····· 43

- 김영수 KNN 국장

3. 토론 3 ····· 49

- 이종관 법무법인 세종 수석전문위원

4. 토론 4 ····· 55

- 한석현 서울YMCA 시청자시민운동본부 팀장

5. 토론 5 ····· 61

- 홍종윤 서울대학교 언론정보학과 BK 교수

토론회 개요

소유·겸영규제 개선 관련 토론회 개최 계획

□ 토론회 개요

o **(행사명)** 시청각미디어시대의 소유·겸영 규제, 쟁점과 대안은 무엇인가?

o **(일시/장소)** 2021. 9. 13.(월) 14:30 / 프레스센터 18층 서울외신기자클럽

※ 토론회 유튜브 생중계 실시

o **(주최)** 방송통신위원회·한국언론학회 공동

□ 세부 일정

시간	내용
14:30~14:40	**개회사** : 양승찬 (한국언론학회 회장)
14:40~14:50	**인사말** : 방송통신위원회 (예정)
14:50~15:20	**발제** : <시청각미디어시대 소유·겸영규제, 쟁점과 대안은 무엇인가?> 김용희 (오픈루트연구소 전문위원)
15:20~16:20	**사회** : 황용석 (건국대학교 교수) **종합토론** 김동원 (전국언론노동조합 정책협력실장) 김영수 (KNN 국장) 윤호상 (법무법인 세종 변호사) 한석현 (서울YMCA 시청자시민운동본부 팀장) 홍종윤 (서울대학교 언론정보학과 BK 교수)
16:20~16:30	질의응답
16:30	폐회

발 제

시청각미디어시대 소유·겸영규제, 쟁점과 대안은 무엇인가?

김용희 오픈루트연구소 전문위원



소유·겸영 규제 개선 토론회

시청각미디어시대 소유 겸영규제, 쟁점과 대안은 무엇인가?

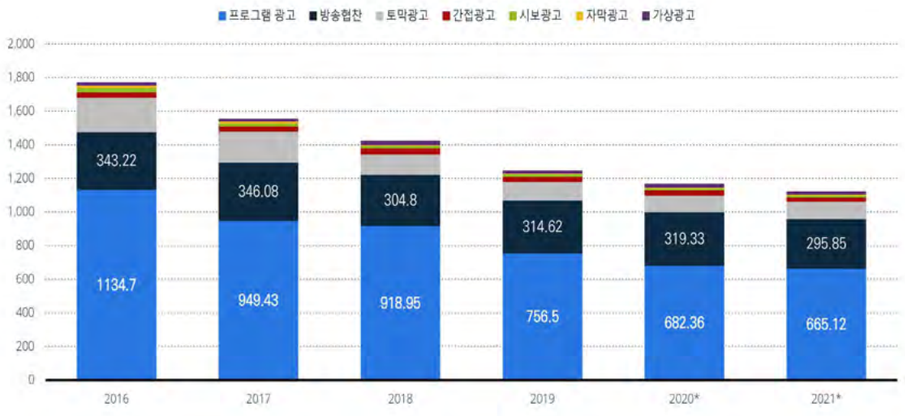
발표 : 김용희

시청각미디어시대 소유 겸영규제, 쟁점과 대안은 무엇인가?

국내외 방송 미디어 시장

지상파 TV 광고유형별 광고비

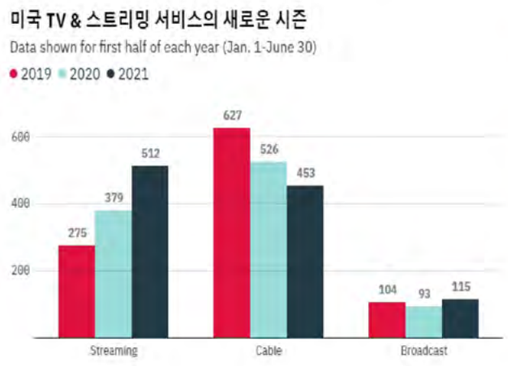
지상파 TV프로그램 광고는 모든 영역에서 감소 추세를 나타낼 것으로 예상(자막광고 제외)



Note(s): South Korea; 2016 to 2019, 단위 백만원
Source(s): KOBACO(2020) 방송통신광고비 조사보고서 / https://sidstat.kobaco.co.kr/sub/expenditure_report_view.do?MENU=sid_data&BBS_ID=1208

TV 전성시대의 종말

미국 지상파, 케이블TV, 스트리밍 서비스 2021년 상반기 신작 방송편수



Source(s): Variety(2021. 6) / https://variety.com/vip/peak-tv-is-dead-long-live-peak-streaming-1235026387/

New Seasons Airing on Media Conglomerates' Platforms

Data shown for first half of each year (Jan. 1-June 30)

Page 1 of 2

Year	Streaming	Cable	Broadcast
A&E Networks			
2019	0	64	0
2020	0	46	0
2021	0	49	0
AMC Networks			
2019	30	29	0
2020	40	26	0
2021	66	24	0
Discovery			
2019	0	211	0
2020	0	186	0
2021	110	125	0
Disney			
2019	15	52	22
2020	32	43	18
2021	36	42	23
NBCUniversal			
2019	0	55	16
2020	1	54	18
2021	17	54	18

FOR MORE DATA, VISIT 10+

SOURCE: VARIETY INSIGHT; VARIETY INTELLIGENCE PLATFORM ANALYZES VIACOMCBS AND WARNERMEDIA EACH INCLUDE FULL DATA FOR THE CW, GIVEN JOINT OWNERSHIP OF IT

TV 전성시대의 종말

방송미디어 산업의 경계 소멸, 외연확장 및 콘텐츠 산업 생태계 변화

[시기별 드라마 제작 편수]

시기	특징	연간 드라마 제작 편수
1기(~2016년)	지상파3사 중심	100편 미만
2기(2017~2019년)	종편채널 등장	100편~110편
3기(2020년~)	OTT 경쟁 본격화	130편 내외로 증가 (2021년 140편 수준)

출처 : 한국수출입은행 해외경제연구소(2021)

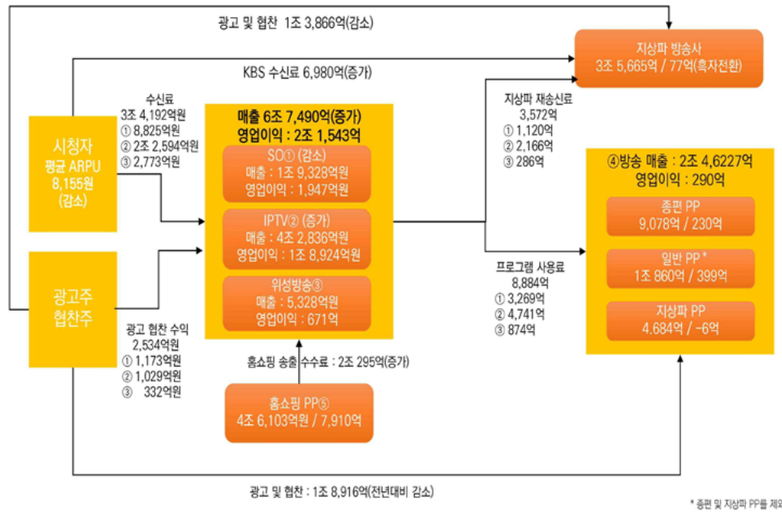
[국내 방송영상독립제작사 매출액 추이]

연도	사업체 수	매출액 (백만원)	종사자 수
2010년	475	737,092	4,706
2012년	516	984,070	6,886
2014년	496	1,051,715	6,782
2016년	554	1,428,813	7,670
2018년	728	2,456,536	12,998
2019년	658	3,171,316	13,453

자료 : 한국콘텐츠진흥원(2021)

Source(s): 이종관(2021) 재인용

방송시장의 구조와 재원의 흐름

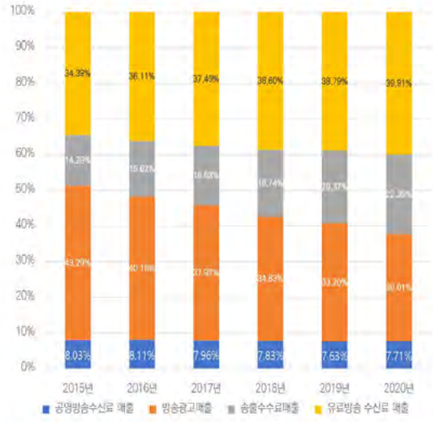


* 종편 및 지상파 PP를 제외한 방송채널사용사업자

Source(s): 방송통신위원회(2021) 2020년도 방송사업 재산상황공표집

방송시장 재원 구조 변화

국내 방송시장 재원의 순유입 재원(Net cash inflow)은 매우 협소한 상황 ('19. 7조 1,886억원. 홈쇼핑 제외)
전체 방송재원 증가 대비 순유입 재원 증가율은 매우 낮음 ('13~'19 CAGR 기준 4.9% : 1.3%)
방송시장 규모의 외형적 성장은 내부적 거래 재원(배분 재원)의 증가에 의한 착시 가능성 높음

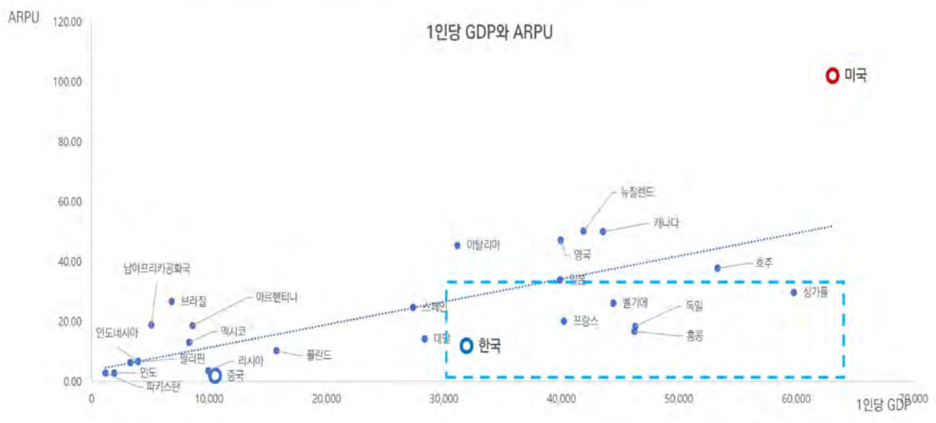


	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	CAGR
유료방송 수신료 매출	27,885억	28,969억	31,269억	33,464억	35,023억	36,114억	5.31%
방송광고 매출	34,736억	32,225억	31,633억	32,275억	30,009억	27,172억	-4.79%
홈쇼핑 송출수수료 매출	11,444억	12,534억	13,874억	16,227억	18,394억	20,234억	12.07%
KBS 수신료 매출	6,432억	6,509억	6,642억	6,779억	6,892억	6,980억	1.65%
합계	80,497억	80,237억	83,418억	88,745억	90,318억	90,500억	2.37%

Source(s): 방송사업자 재산상황공표점 각호, 이종관(2021) 재인용 및 연구자 재구성

방송시장 재원 부족 이유

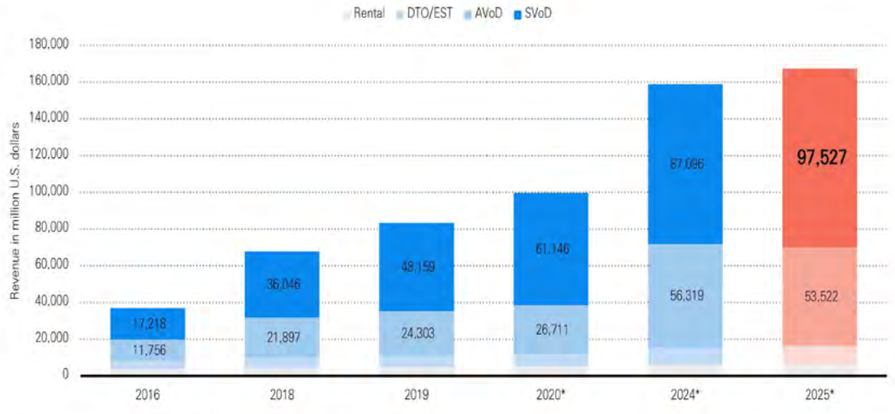
한국은 1인당 국민소득 대비 ARPU가 낮은 그룹에 위치 → 낮은 WTP
경제 규모에 비해 광고 재원, ARPU재원 모두 낮은 편으로 만성적 재원 부족에 시달리고 있음



Note(s): Worldwide: 2000 to 2020: curent prices, 단위 달러, 이탤리아는 재조사 필요
Source(s): ARPU는 S&P Global, 1인 GDP는 OECD

전세계 OTT 매출 추정치

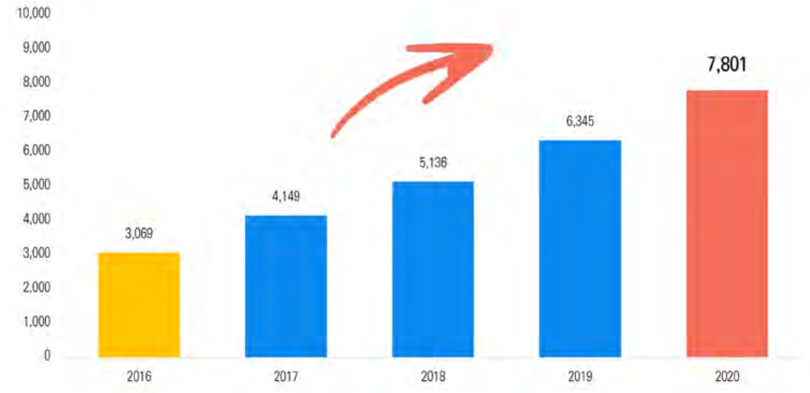
반면 OTT 시장은 2019년 SVOD 매출은 480억 달러이며 빠른 속도로 증가하여 2025년에 975억달러에 이를 것으로 전망



Note(s): DTO/EST = EST(Electronic Sell Through) 또는 DTO(Download to Own)라고도 하는 전자 판매는 소비자가 이디어를 무제한으로 다운로드하기 위해 일회성 요금을 지불하거나 인터넷, 모바일 및 케이블을 통해 수요에 따라 액세스하는 미디어의 디지털 판매
Source(s): Digital TV Research(2021)

국내 OTT 시장

국내 역시 2016년 3,069억원에서 2020년 7,801억원으로 두배 이상 성장



Source(s): 방송통신위원회(2021)

시사점

- 국내외 방송 시장의 주요 사업자 변화
  - 지상파에서 유료방송 OTT서비스로 주요 서비스 사업자의 변화 진행 중
  - 콘텐츠 소비에 대해서 이제는 지상파 방송이 지배적 사업자가 아닌 점이 명확화

- 미디어 산업의 주요 재원의 변화
  - 과거에는 지상파 중심의 광고 매출이 주된 투자 재원이었으나,
  - 이제는 구독료와 홈쇼핑(커머스)를 활용한 간접 재원의 비중이 증가 중

- 컨텐츠 대가에 대한 논란 확산
  - 플랫폼 입장에서의 적정 매출원가 Vs. 콘텐츠 입장에서의 적정 투자보수 노란
  - 정부의 규제 체계에 대한 재논의 수요 확산 → 시장 개입의 형태, 수준에 대한 재검토 압력 강화

Source(s): 이종관(2021) ; 김용희(2021)

소유 겸영 규제

소유 겸영 규제

소유 겸영 규제 도입 목적

[도입 목적]

- 방송에서 **특정인, 대규모 자본**이 미칠 수 있는 **영향력**을 차단함으로써 **여론 형성의 독점과 왜곡 방지**
- **다양한 이해관계자의 방송 참여**를 통해 **다양성 제고**
- **상호 견제**와 **균형**을 통해 **방송의 공익 공공성 제고**

[관련 법령]

- (독점규제 및 공정거래에 관한 법률) 제14조(상호출자제한기업집단 등의 지정 등)
- (독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령) 제21조(공시대상기업집단 및 상호출자제한기업집단의 지정)
- 방송법 제8조(소유제한 등)
- 방송법 시행령 제4조(소유제한의 범위 등)

소유규제

소유규제 현황

[1인 지분 제한]

- **[방송법 제8조 제2항]** 현행 방송법상 지상파 방송사업자의 주식 및 지분은 누구든지 40%를 넘어서 소유할 수 없음

  * 다만 국가 또는 지방자치단체가 방송사업자의 주식/지분을 소유하는 경우, 방송문화진흥회가 소유하는 경우, 종교의 선교 목적으로 하는 방송사업자가 출자하는 경우는 제외

[대기업 등 소유제한]

- **[독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령 제21조]** 기업집단 중 10조원(대통령령) 이상인 사업자
  - **[방송법 제8조 제3항]** 지상파 방송사업자 주식 및 지분의 10%, 종편 및 보도 PP의 지분 30% 초과 소유를 금지
  - **[방송법 제8조 제5항]** 일간지 및 뉴스통신을 경영하는 사업자는 위성방송, 종합유선방송, 사업자의 지분 49% 초과 소유 금지
  - **[방송법 제14조 1항]** 외국 사업자(법인 지분 50%이상) 지상파 소유 금지, 보도PP 10%, 종편 20%, 위성지분 49% 초과 금지

소유규제

소유규제 현황

구분	1인 지분	대기업	외국자본	일간지, 뉴스통신
지상파 방송 사업자	**40%**	**10%**	**소유 금지**	**10%**
종합편성 PP	40%	30%	20%	30%
보도전문 PP	40%	30%	10%	30%
위성방송사업자	-	-	49%	49%
SO사업자	-	-	49%	49%
IPTV사업자	-	-	49%	49%
일반PP	-	-	49%	-
중계유선방송 사업자	-	-	49%	-
전송망 사업자	-	-	49%	-

Note(s): **방송법상 대기업은 2008년 12월 개정된 방송법 시행령을 기준**
Source(s): 방통위(2021)

소유규제

소유규제 현황 – 공정거래위원회의 기업집단 공시제도 변화

- 2017년 이전, 상호 출자 제한대상이 되는 기업집단 공시 → **공시대상에서 공기업 제외**
- 공시대상이 되는 기업집단 기준과 상호출자 제한대상이 되는 기업집단 기준 분리
  - [공시대상 기업집단] 계열사 자산 총액이 5 조원 이상인 기업집단
  - [상호출자 제한대상 기업집단] 계열사 자산 총액 10조원 이상

방송사	10%이상 지분 소유 주주	지분율	주주 소속 기업집단	자산총액			
				2018	2019	2020	2021
SBS	SBS미디어 홀딩스	38.1%	태영	7.9조	8.3조	9.7조	**9.8조**
광주방송 **(최대출자자변경)**	호반건설	16.59%	호반건설	8.0조	8.5조	9.1조	**10.7조**
	호반프라퍼티	13.0%					
울산방송	삼라	30.0%	SM	8.6조	9.8조	9.7조	**10.5조**

- 검토사항 : 향후 방송법 상 대기업 기준 개정이 없다면 해당 **최대주주**는 **계열사 일부를 매각하여 자산총액을 10조원 미만**으로 **축소**하거나 **지상파 사업자 지분을 매각**하여 **10% 이하만 소유하는 경우에 대한 검토 필요**

Note(s): 2021년 5월 기준, 광주방송은 5/4일 JD투자한회사에 광주방송 지분 35%를 매각 → 5/21일 최대출자자변경 신청 → 8/18일 방통위 변경승인, 울산방송 시정명령
Source(s): 공정거래위원회(2021) 2021년 기업집단별 소유지분도

소유규제 개선방안

소유규제 개선

- 국가경제 규모의 성장 및 미디어 산업구조 개편을 고려하여 현행 대기업 기준이 적합한지 판단 必
  - 국가 경제 및 미디어 산업 규모 및 형태의 변화를 반영하여 현행 규제 적정성 검토 필요
  - **미디어 관련 새로운 규제 요구**가 강화되고 있는 현 시점에서 **기존 방송서비스와 OTT와의 규제 격차 완화 필요**
- 초국가적 미디어 기업의 출현과 서비스 경쟁에 대응 가능한 새로운 규제 체계 수립 필요
  - 초국가적 미디어 기업의 출현으로 인해 국내 방송 및 미디어 기업의 확장 필요
  - 방송의 사회적 책무(공익 공공성)와 산업경쟁력 및 활성화 측면을 함께 고려할 필요 존재

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1,089,660.2	1,154,216.5	1,205,347.7	1,322,611.2	1,388,937.2	1,440,111.4	1,500,819.1	1,562,928.9	1,658,020.4	1,740,779.6	1,835,698.2	1,898,192.6	1,924,498.1	1,933,152.4

Note(s): 명목 GDP 단위 10억원, 연평균 성장률 : 4.51%
Source(s) : e나라지표

소유규제 개선방안

1인 지분 제한 개선

- 방송산업에 안정적이고 지속적인 자원 투입과 사업자 간 경쟁 촉진을 위해서 규제를 완화 필요
  - **방송산업 활성화와 글로벌 경쟁**을 위해 **추가적인 자본 투입** 필요
  - **경영 개선이 필요한 방송사**의 최대주주가 **추가 자본 공여 가능**
    - → **예전 수도권 민방의 경우 경영난 타계를 위한 증자 실패**
    - → **일부 종편 역시 증자의 어려움 존재**
  - 지분 40%로도 실질적으로 지배력 행사에 아무런 영향이 없기 때문에 **불필요** 규제

- 반면, 지배주주의 방송 사유화 및 권력화에 대한 대책 마련 필요
  - **지상파의 사회적 책임(공익 공공성)**을 지속하기 위한 **소유 규제**의 **붕괴**와 **최대주주**의 **방송 사유화** 우려
  - 방송 콘텐츠 투자 재원을 **경영권 방어**나 **소유지분 확대**를 위해 사용할 경우 **자원의 비효율 발생**
  - **일부 대주주의 일탈 문제**와 방송산업에 집중하기 보다는 부가적 산업으로 운영하는 경우에 대한 우려

소유규제 개선방안

대기업 지분소유 제한[1]

- 글로벌 경쟁력 확보를 위해 대규모 투자 촉진이 필요
  - 2008년 규제 제정 시기와 비교하여 국가경제규모의 성장률 등 경제상황 반영 필요
  - 민간 사업자 및 글로벌 기업과의 실질적 경쟁을 위해 대규모 자본 투자 유치 및 자유로운 협력 모델 마련 기반 조성

- 자본에 의한 방송시장 장악과 최대주주의 사익추구 방지 방안 고려
  - 자본에 의한 보도 및 여론 형성의 상업화 우려 방지책 마련 필요
  - 규제 완화를 통한 투자 정책 마련을 위한 법제 마련 선행 필요 → 대규모 방송산업 투자 시 세제 혜택 등 고려 필요

소유규제 개선방안

대기업 지분소유 제한[2]

- 소유제한 규제로 인한 사업자 실패 사례
  - 우리나라의 경우 대기업의 **진입 규제에 치중**하여 미디어 **기업의 투자 확대에 일부 어려움 존재**
  - **기업의 규모를 제한한 결과** 최대주주의 자산이 증가하면 **지상파 사업을 매각할 수 밖에 없는 구조**, 문제는 최대주주가 지분을 정리할 경우 **대체 사업자**를 찾기 어렵고 **대체 사업자가 기존 방송 사업자의 경영 안정성을 저해할 우려도 존재**
  - 최대 주주의 경제적 성과와 성장이 결과적으로 방송사업의 실패로 귀결되게 하는 결과, **시너지 효과 발생이 어려움**

사업자	문제점	원인
종편 미디어 랩	대기업 투자지분 매각(축소)	대기업 지분 제한으로 Naver가 소유한 지분 중 10% 초가분을 매각한 경우 발생
광주방송	방송사 매각	자산총액 제한으로 인해 호반그룹 소유지분을 JD투자 유한회사로 매각 (2021. 5)
울산방송	방송사 매각	자산총액 제한으로 KCC가 한국프랜지에 매각(2005) 자산총액 제한으로 SM에 대해 시정명령(2021)

소유규제 개선방안

대기업 지분소유 제한 개선안

- 기업 집단의 자산총액 규모 상위 조정 필요
  - 현행 대기업 소유제한 기준(자산규모 10조원) 개정 필요
    1안 : 현행 10조원을 17조로 확대(국내 경제규모 성장 고려)
  - 2안 : 현행 10조원을 15조원으로 확대('08년 당시 입법취지 및 상황을 현재에 반영)
  - 3안 : 현행 10조원을 20조원으로 확대(대기업의 경제력 집중 상황 고려 ; CR 75~CR 80)

- GDP 연동 고려
  - 공정위의 공정거래법 개정을 통해 상호출자제한 기업집단의 기준이 "10조원" → "GDP 수준의 0.5%"으로 개정되어 변경된 기준은 GDP가 2천 조원 수준으로 차년도부터 적용 / **"GDP 수준의 1%" 정도로 고려 필요**

- 상위기업 제한
  - ('00년 통합방송법 시행령에 공정거래법 시행령 17조) 상위 30개 기업의 종합편성 및 보도채널의 지분 소유 금지

- 방송법 또는 시행령에 예외 규정 추가
  - **방송법 제8조 3항에 예외규정** 또는 **시행령 제4조 제1항에 예외 규정 추가**

Source(s) : 이종관(2021) 재인용 및 연구자 재구성

소유규제 개선방안

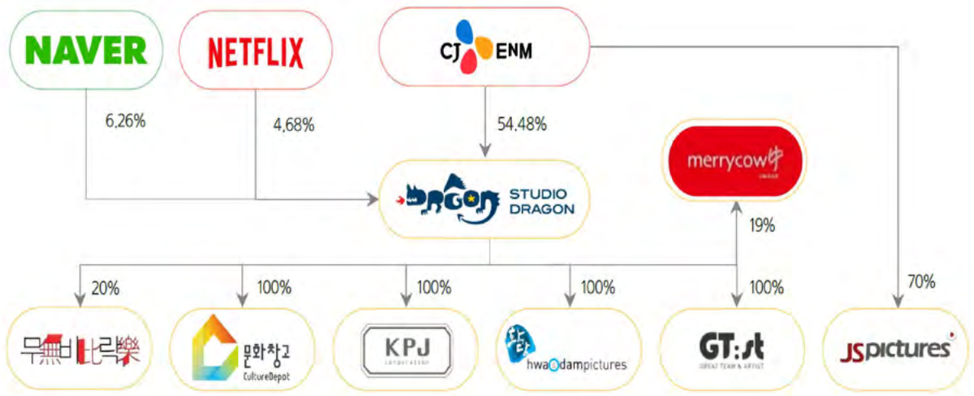
외국자본 지분 제한

- 신규 자본 유입 및 글로벌 진출을 위해서는 글로벌 사업자와의 지분 교환이 필수적
  - 거래 약속의 일종으로 지분 교환은 일상적 수단
  - 외국 자본을 활용하여 콘텐츠 및 서비스 활성화 촉진 필요
  - KBS 및 MBC는 외국인 투자가 실질적으로 불가능 하며, 대안매체 충분

- 국내 여론시장에 외국인의 영향력이 미칠 우려 존재
  - 국내 방송사에 대한 외국인 영향을 축소할 필요 존재
  - 방송 개방 압력이 없음에도 선제적 개방은 지양해야 한다는 일부 주장 존재

소유규제 개선방안

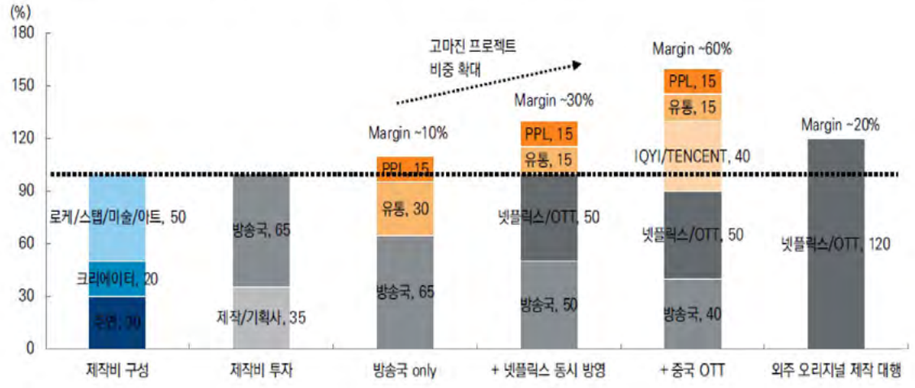
외국자본 지분 교환[예]



Source(s): 스튜디오드래곤, 삼성증권(2020)

소유규제 개선방안

넷플릭스나 텐센트와 같은 글로벌 기업과의 지분 교환 필수 ➔ 지상파 사업자는 불가능



Source(s): 미래에셋대우(2021) 재인용

소유규제 개선방안

외국자본 지분 제한 검토사항[1]

- [유사사례] 지상파와 유사 서비스인 종편이나 보도 PP, 국가기간통신망 제공사업자인 통신사에 대해서는 외국인 지분 소유가 허용된 반면, 민영 지상파에 대한 지분 소유 제한은 유지 ➔ 규제 일관성 확보 필요
- 정부출연 국가기간방송 KBS, EBS나 방문진이 최대출자자인 MBC는 외국인 지분투자가 불가능해 반대론에 대한 대안 존재

사업자	소유제한 기준	원인
KT	49.0%	43.0%
SKT	49.0%	37.8%
LGU+	49.0%	29.5%
스카이라이프	49.0%	15.8%
LG헬로비전	49.0%	6.3%
CJ ENM	49.0%	19.9%

Note(s) : 2021. 4. 1 기준

소유규제 개선방안

외국자본 지분 제한 검토사항[2]

- 해외 주요 국가와의 비교 시 상대적으로 외국인 지분 규제 과도
  - 해외 주요국은 지분진입규제 보다는 문화 다양성을 지킬 수 있는 법위에서 허용
  - 방송통신의 경계가 모호해진 시대의 흐름에 맞게 외국인 지분제한 규정을 완화하는 추세
  - EU 대부분의 국가는 방송과 통신을 따로 구분해서 시장을 개방하던 방식에서 지역(유럽내 생산)과 내용에 규제 방점

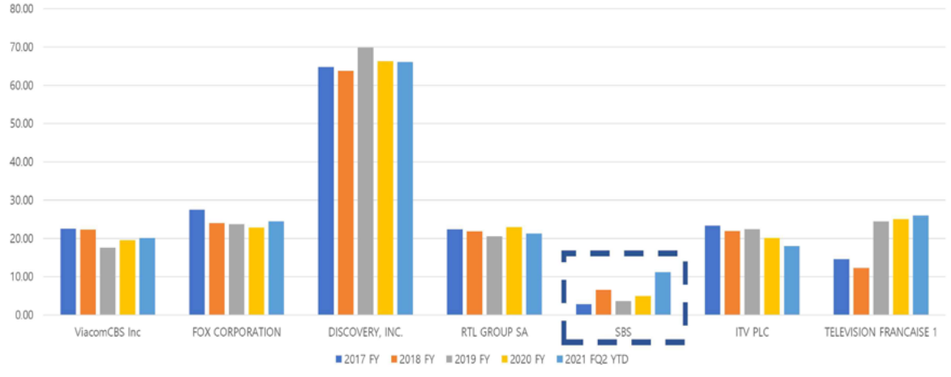
사업자	허용 기준	원인
미국	직접 : 20%, 간접 : 100%	지상파 보유 모회사에 대한 간접 투자는 100% 허용
일본	20%	일본 국적 미보유 개인 및 법인
프랑스	EU : 49%, EU외 : 20%	전국방송 49%, 지역방송 33%까지 허용 EU외 사업자는 전국/지역 구분없이 20%까지 허용
캐나다	20%	캐나다 국적 미보유 개인 및 법인
호주	20%	호주 국적 미보유 개인 및 법인

Note(s): 영국, 독일, 벨기에, 뉴질랜드 등은 외국인 지분제한 규정 없음
Source(s): SBS(2021), 발표자 재구성

소유 겸영 규제 개선방안

참고 : EBITDA MARGIN%

- 지분구조가 다양하고 글로벌 할 수록 높은 수익율 나타내고 있으며, 이는 채널단위의 유통, 해외 공동 제작, 해외 합작 법인 설립 등의 다양한 방식의 협력 모델을 통해 달성



Source(s): 각 사 자료

겸영 규제

지상파 방송사업자 겸영 규제

[방송사업자간 소유 겸영 규제]

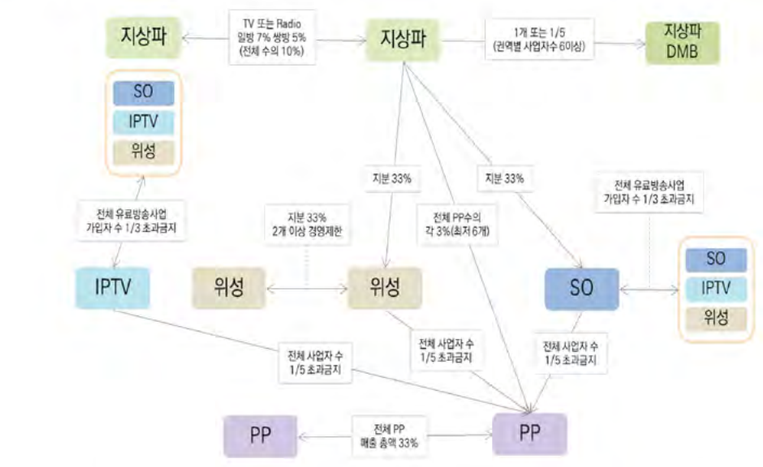
- **[방송법 제8조 제6항 ~ 9항]** 지상파 사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자는 대통령령으로 정하는 범위를 초과하여 상호 겸영하거나 주식 또는 지분을 소유할 수 없음

겸영 유형	허용 기준	근거 조항
지상파-지상파	일방지분소유 7%, 쌍방지분소유 5% 전체 지상파 사업자 수의 10%(지상파 DMB 제외)	방송법 제8조제8항
지상파-SO	지상파 ← → SO 지분 33%	방송법 제8조제6항
지상파-위성	지상파 → 위성 지분 소유 33%	방송법 제8조제6항
지상파-PP	지상파 → PP TV, 라디오, 데이터별 전체 PP수의 3% 또는 6개	방송법 제8조제7항
지상파-IPTV	제한 없음 *대기업 적용	-

Note(s): IPTV 사업자는 대기업에 해당하고, 일부는 SO도 겸영하고 있어 각 관련 규정에 따른 지상파 지분 소유 제한(대기업 10%, SO 33%)의 적용대상 해당
Source(s): KISDI(2020); 방통위(2021)

겸영 규제

지상파 방송사업자 겸영 규제



Source(s): KISDI(2020)

소유규제 개선방안

지상파 ←→지상파 간 겸영 규제

- 미디어 환경 변화에 대응하고 경쟁력이 약화된 지역방송의 생존을 위해 규제 완화 검토 필요
  - 현 규제가 경쟁력이 약화된 지역 민방의 인수 합병에 제약
  - 인수합병 추진 시 수요 사업자는 결국 대기업 및 미디어 방송사업가 대부분일 수 밖에 없는 현실 검토 필요
  - 다매체 환경에서 지상파의 영향력이 감소한 상황에서 방송의 지역성 및 다양성은 사후규제(재허가 심사 등)으로 달성 가능

- 지상파가 여전히 언론 형성 능력이 있다는 지적도 있어 현행 제도 유지도 검토 필요
  - 지상파의 영향력이 여전히 유지되고 있는 상황에서 성급한 허용은 정책 실패 가능성 상존
  - 규제 완화 시, 광역화에 따른 지역성 및 다양성 훼손 우려 존재

소유규제 개선방안

지상파 ←→지상파 간 겸영 규제 개선 검토

1. 특정 지역민방의 경영상 어려움이 심화되는 사태가 발생할 가능성에 대비 지역민방 간 M&A가 가능하도록 규제를 폐지하는 안 검토 필요
2. 또는, 종편PP에 대한 신문사 지분 제한(30%), 지상파-유료방송 간 겸영 제한(존속 가정 시, 33%) 등을 고려 유사 수준으로 규제도 검토 필요
3. 1인 지분 제한이 존재하기 때문에 규제 기능 및 목표는 여전히 작동
4. 재허가 심사 제도도 여전히 유효 하므로 충분한 사후규제장치 존재
5. 특정 지상파 방송사업자가 피인수 지상파의 주식/지분 취득을 통해 최대주주가 될 경우 최다출자자 변경승인 심사가 뒤따르게 되므로 여전히 사안별 접근을 통해 지상파 방송사 간 인수 . 합병을 허용할 것인 지 여부에 대한 정책적 판단은 가능

소유규제 개선방안

지상파 → 위성방송 간 33% 초과 소유 금지 및 지상파 ←→SO간 33% 초과 소유 금지

- 지상파 영향력이 감소 중이며, 지역민방 권역 별 재송신 정책을 유지하는 한 지역 여론 독과점 문제가 없어 개선 검토 필요
  - 다매체 환경에서 지상파 방송의 영향력 감소
  - IPTV의 SO 인수로 인해 겸영 제한의 논거(여론 독과점 가능) 상실
  - 지역 민방의 권역 별 재송신 정책 유지 시 여론 독과점 문제 해소
- 다만, 지역 인수 합병에 따른 지역 여론 독과점 문제에 대한 검토와 지역성 및 다양성 훼손 우려에 대한 대책 마련 필요

소유규제 개선방안

지상파 → 위성방송 간 33% 초과 소유 금지 및 지상파 ←→SO간 33% 초과 소유 금지 개선 방안

- 해당 겸영 규제가 폐지되더라도 각 사례별로 인수로 인해 피인수 법인의 최다출자자가 변경되는 경우 이에 대한 **변경승인심사**가 이뤄져야 하므로 **사안별 접근**을 통한 **인수합병의 허용 여부** 판단 가능
- **지상파-SO 상호 겸영 규제의 폐지 되는 경우**, 지상파 방송사의 겸영 가능성을 확보함으로써 지역민방과 SO(개별 SO나 소규모 MSP) 간 **협업을 증대**하고 이를 통하여 **지역 방송콘텐츠 산업의 생존력 강화를 도모**
- **합병에 따른 고용 불안, 지역성 훼손 문제는 정부가 재허가 조건 등으로 해소 가능**
- **단, 대기업이나 보다 규모가 큰 지상파 사업자가 작은 방송사를 합병하여 송신소로 전락시킬 우려 상존**

감사합니다

종합 토론

토론 1

김동원 전국언론노조 정책협력실장

토론 요지문

김동원(전국언론노조 정책협력실장)

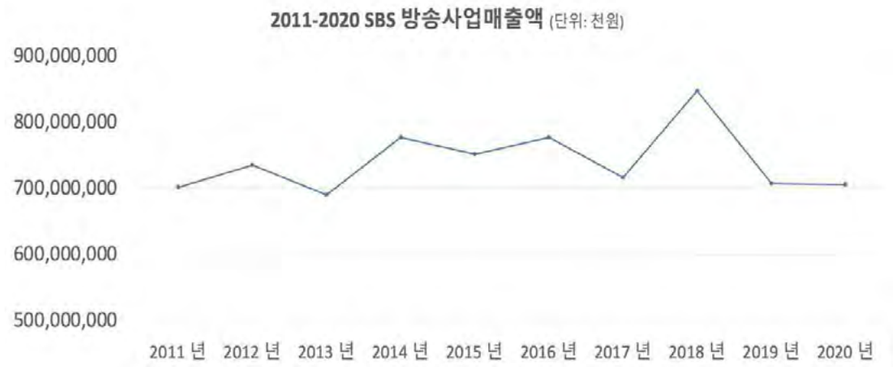
□ 지상파 민영방송의 소유·겸영 규제 완화는 오랫동안 제기되어 왔음. 발표문에서는 국내외 방송 미디어 시장의 변화, 현행 소유겸영 규제의 한계와 개선방안, 지상파와 지상파 간 겸영 규제 완화, 지상파와 SO간 소유규제 완화의 필요성을 언급. 그러나 각 제안에서도 언급되고 있는 우려들은 규제완화에 따른 부작용이 아닌 전면적이며 사후규제로 감독하기 어려운 문제점

1. 대기업 지분소유 제한 개선의 문제점

□ 11개 텔레비전 민영방송사의 최대주주 중 자산총액 10조원 이상 또는 이에 근접한 주주는 울산방송(삼라 10.5조)과 SBS(태영 9.8조). 발제에서 제안한 1인 지분 제한 개선은 태영과 삼라 뿐 아니라 2021년 4월 공정거래위원회 지정 기준 40개 대기업에 대한 지상파 민영 방송의 진입규제를 허용하는 것.

□ 그러나 지상파 민영방송에 대한 자산총액 완화가 현재의 태영과 SM의 방송사업에 대한 투자 유인이 되리라는 보장은 없음. 또한 40개 대기업 중 미디어 관련 사업에 집중 투자를 하고 있는 기업(SK, LG, KT, CJ, 카카오, 네이버, 넷마블)에게 지상파 방송이 현재의 미디어 전략과 BM과 어떻게 결합될지 미지수. 지상파 방송을 단순한 콘텐츠 제작 단위나 비용절감(IPTV 3사의 CPS 및 프로그램 사용료 절감 등)의 필요에 의해 인수할 가능성 높음.

□ 가장 중요한 문제는 최대주주의 지분제한 완화가 방송 콘텐츠 및 뉴미디어 사업에 대한 투자로 이어지질 보장이 없다는 점. SBS(지상파 TV)의 방송사업 매출액은 2011년 7,021억원에서 8,473억으로 증가했다가 2020년 7,054억으로 감소.



□ 또한 최대주주 태영이 자산총계 10조원에 가까이 이르는 기간 동안 오리지널 콘텐츠 제작을 위한 제작비 투자는 2011년 5,332억원에서 2020년 4,635억원으로 감소. 10년 동안 가장 제작비가 가장 높았던 시기는 2016년 5,628억원임.



□ 따라서 태영의 자산총액 증가에 따라 상호출자제한기업의 지상파 지분 소유를 상향 조정한다고 하여 발제문에서 지적한 OTT 중심의 변화된 미디어 시장에 새로운 미디어 사업 전략을 추진할 가능성 낮음. 태영은 지난 10년 동안 재허가 심사의 조건으로 방통위로부터 콘텐츠 투자 증액을 요청받았으나 그 상승폭은 크지 않음.

□ JTBC 최대주주인 홍석현 회장의 초기 개인 투자에서 보듯, 민영방송의 소유 지분 규제 완화가 방송사업 및 뉴미디어 사업에 대한 투자 확대의 유일한 방법이라고 보기 어려움. 최대주주의 보유 지분과 방송사업에 대한 투자는 분리하여 보아야 함.

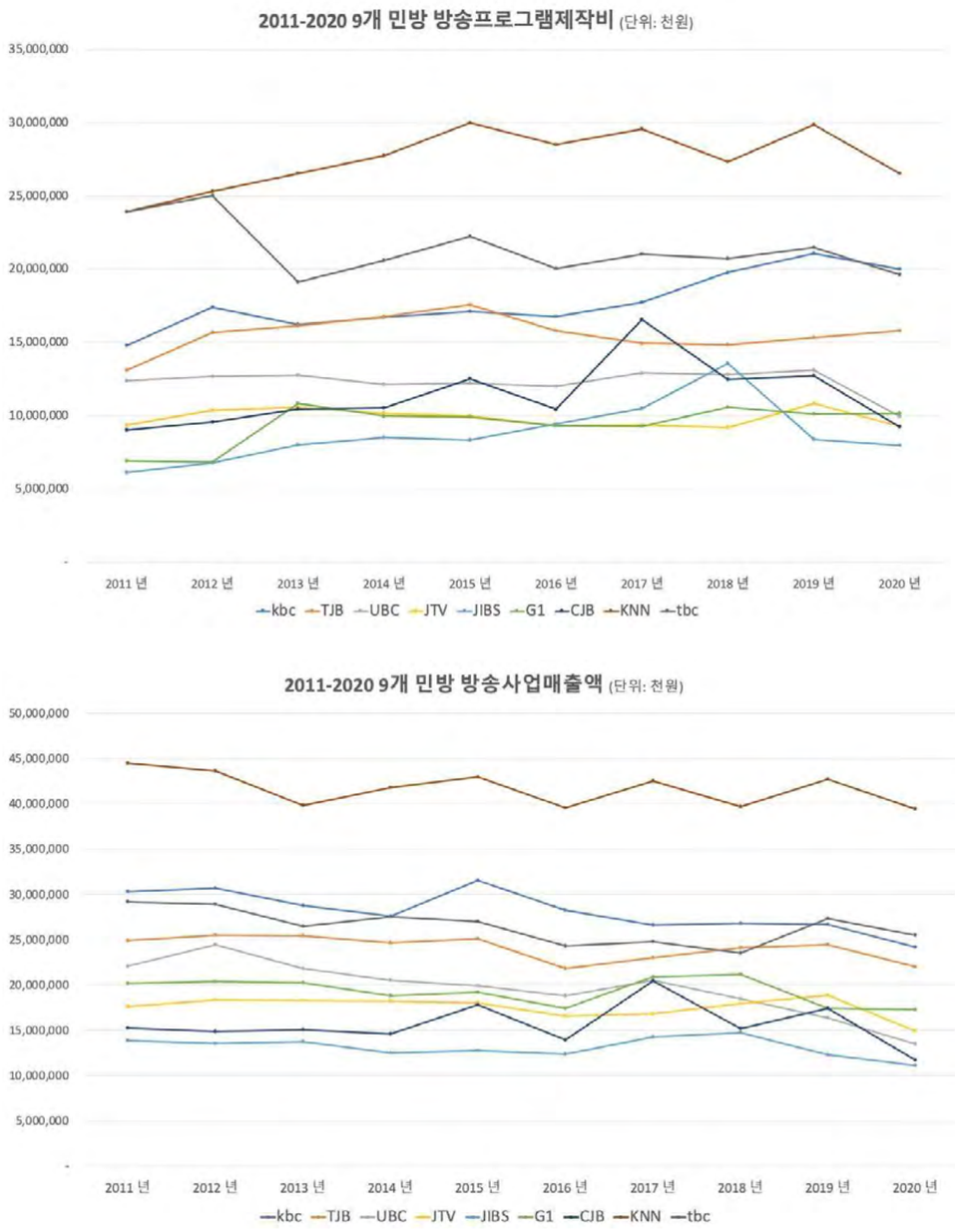
2. 지상파 방송의 겸영 규제 완화

□ 9개 지상파 민영방송의 최대주주는 자산총액 제한보다 다른 이유로 교체된 경우가 더 많음. 아래 표처럼 최대주주가 지속적으로 민영방송을 소유하면서 투자에 적극적으로 나선 경우는 없으며, 기업집단의 경우 방송사는 별도의 미디어 전략이 부재한 상태에서 2세 경영세습을 위한 자회사 설립과 거래, 방송사 이익 유출, 건설사가 최대주주인 경우 사업입찰 등에 참여하는 식의 최대주주의 사익을 위해 사용되어 옴.

<표 22> 지상파 민영방송의 최대주주 변경 내역

방송사	인수연도	최대주주	사주
광주방송	1994	대주건설	허재호
	1997	나산그룹	이연택
	1998	송촌건설	양회천
	2001	럭키산업	박흥석
	2011	호반건설	김상열
	2021	JD인베스트먼트	정서진
전주방송	1997	㈜세풍	
	2000	일진홀딩스	허진규
KNN	1994	㈜한창	김종석
	2002	㈜넥센	강병중
G1방송	2001	대양건설	정세환
	2017	SG건설	조창진
울산방송	1997년	주리원백화점	이석호
	1998년 2월	현대백화점	
	2002년 5월	kcc금강그룹	
	2005년 4월	한국프랜지공업	김영주, 김윤수
	2019	㈜삼라	우오현
TJB	1994	우성사료	정보연
CJB	1997	㈜뉴맥스	
	1998	두진건설	이두영
TBC	1994	㈜청구	장수홍
	2003	㈜귀뚜라미	최진민
JIBS	2002	유성건설	오헌봉
	2003	㈜한주홀딩스코리아	신언식

□ 지난 10년 간 9개 지역민방의 방송사업매출액과 프로그램 제작비 변동추이를 보면 일정한 범위 내에서 정체되고 있는 경향.



□ 따라서 민영방송의 소유규제를 완화하고 겸영을 허용했을 경우, 미디어 전략을 세우고 집중 투자를 할 신규 사업자가 나서지 않는 한, 현재 9개 최대주주 간의 인수합병이 예상됨. 무엇보다 태영을 비롯하여 지역민방 사주는 방송사업을 통한 수익 창출보다 해당 지역 내 정치적 이익, 곧 '어메니티 잠재성(amenity potential)' 이 가장 중요함.

□ '어메니티 잠재성(amenity potential)' 은 리더십을 제공하고 사람의 기호에 맞게 자원을 이용하는 능력에 따른 비금전적 수입임. 지역 방송사를 소유함으로써 지역 내 중요한 지위와 권력을 갖게 되며 사회적 자본을 활용하여 비경제적 이익을 얻을 수 있음. <워싱턴포스트>와 <뉴스위크>의 소유주 캐서린 그레이엄이 수많은 정치인과 기업인들에게 베푼 라운드테이블 만찬과 이것으로부터 얻어진 무형의 자산이 대표적인 사례.[1)]

□ 호반건설의 광주방송 매각은 상호출자제한기업으로의 지정에 따른 소유제한 때문이 아니라 호남지역에서 수도권 건설사업으로 확장하며 새로운 매체를 통한 어메니티 잠재성의 확보를 목표로 했다고 보아야 함.

□ 따라서 엄격한 투자 강제와 권역별 연주소 유지, 지역방송 자체제작 비율 제고, 신규인력 충원 등의 대규모 투자가 보장되지 않는 상태에서 겸영을 허용하는 것은 위와 같이 방송사업보다 대주주의 사회적 지위와 영향력의 지리적 범위를 넓혀 주는 결과를 낳을 것임.

3. 외국자본과의 지분 교환

□ 발제문에서 제시한 미국, 일본, 프랑스, 캐나다, 호주 등의 해외 자본의 지분 진입규제는 영어문화권이나 EU와 같은 한국과는 다른 콘텐츠 시장의 성장을 배경으로 함. 예시로 든 스튜디오드래곤에 지분을 보유한 넷플릭스의 경우 가입자 이탈/유지를 위한 신규 콘텐츠 투자 및 방영권 확보가 목적. 스튜디오드래곤과 같은 대형 콘텐츠 제작사가 아닌 본방 편성과 계열PP에 집중된 second window로 수익을 내는 지상파 방송사와는 전혀 다른 제작 단위임. 외

1) 조항제(2020), 한국의 민주주의와 언론, 서울: 컬처룩. 107쪽.

국자본의 진입은 그 자본의 BM과 글로벌/로컬 전략에 따른 것으로 단순한 소유규제 완화로는 종속성만을 강화할 것임.

□ 이보다는 지상파 방송사의 자체 제작 역량 강화, 크리에이터 육성, 중소 제작사와의 상생방안(EBS의 사례)을 지원하고 넷플릭스와 같은 글로벌 OTT에 방영권을 판매할 경우, 제작비의 일부를 콘텐츠진흥기금으로 지원하는 방식이 바람직. 글로벌 OTT가 확보하려는 IP보다 국내 방송영상 제작사 및 지상파 방송사의 방영권 판매 수익 및 자체 IP 확보가 더 필요.

토론 2

김영수 KNN 국장

토론 요지문

김영수 (KNN 정책국장)

o 국정운영 철학[2]에 맞춘 방송제도 개편이 이루어져야 한다.

- 수도권 집중(인구 50.2%, 지역내 총생산 52.0%, 신용카드 사용액 72.1%, 1000대 기업 본사75.4%) 해소와 균형 잡힌 대한민국 건설이라는 국정 운영 철학에 맞는 방송제도 개편
- 초광역 협력, 메가시티를 통한 수도권 수준의 경쟁력을 갖춘 지역경제·생활권 형성



o 국가 산업 경쟁력 강화를 위한 미디어 소유 규제 완화 절실

- 산언 복합체를 통한 여론 독과점 방지를 위한 대규모 기업집단의 지상파 방송 참여 제한 무의미

  : 종편의 등장, 인터넷 언론 확대, 유튜브의 등장, OTT의 확산 등으로 지상파 민영방송 사업자에 의한 여론 독과점 우려는 지나친 기우라고 생각됨

- 지상파 민영방송의 재원 구조는 유료방송, 포털사업자, OTT 등과 전혀 다르지 않는 광고와 콘텐츠 판매 수입이 주류를 이루고 있음. 따라서, 지상파 민영방송에 대한 비대칭적 차별 규제는 한국 미디어 산업의 성장을 가로막는 대표적인 **갈라파고스식 규제**

2) 김사열 (2021). 국가 균형발전 2021:국가균형발전과 부울경 메가시티. 2021 메가시티 비즈니스 포럼 발제문.

- 미디어 산업에서 성장과 협력 강화를 위해서는 지분 교환, 상호 출자, 겸영은 경영 효율성 강화를 위한 일반적 전략임. 유료방송 사업자의 망과 콘텐츠 통합 전략, 인터넷 사업자와 OTT간 결합 등을 볼 때 지상파 영역에서만 이를 제한하는 것은 산업 발전에 역행

- 수도권 민영방송사로 출발한 SBS는 미디어 산업 변화에 따라 지역민방 지분 확대에 대한 의지가 없을 것으로 보임. 오히려, 지역민방사가 SBS와 네트워크 협력 강화를 위해서 SBS에 지분 참여가 더욱 필요할 수도 있다고 보임**(지상파 소유 겸영 규제 의미 상실)**

  : **태영건설의 KNN 지분 변동(19년말 기준 6.3% → 20년말 기준 0.5%)**

- 지상파에 대한 대기업 등 소유제한은 기본적으로 완화하되, 최다주주의 사업 유형, 방송사가 속한 기업집단에서 미디어 사업의 매출, 방송철학에 대한 종합적 고려는 필요할 것으로 보임

o 방통위, 시민사회 단체 차원에서 방송의 공적 책임과 대주주 일탈에 대한 모니터링 상당히 많음

- 방통위에서 지상파 재허가 조건으로 방송사와 계열기업간 거래 현황, 방송사와 계열기업간 자금운영 현황, 소유와 경영 분리 각서, 대주주 관련 보도 현황, 편성위원회·공정방송위원회 운영, 방송사 운영 수익의 사회 환원 등과 관련해서 지상파 민영방송사의 거의 모든 내부 경영행위를 모니터링하고 있음.

- 언론노조, 시민사회 단체 등에서도 지배주주의 방송 사유화에 대해 지속적으로 모니터링중

o 지역성의 복합적 구현과 생활권 중심 지역성 구현 확대

- 지역성 개념의 복잡성에도 불구하고, 신자유주의 중심의 글로벌 확장 전략에 대응할 수 있는 지세화(glocalization) 확대 필요

  : 국가내 일극 체계에 대응할 수 있는 국제간 협력과 생활권 중심 협력 필요

  : 지세화 협력 사례(싱가폴-말레이시아 조호바루 고속철도, 스웨덴 말뫼와 덴마크 코펜하겐, 홍콩- 주하이-마카오를 잇는 강주아오대교)

- 생활권 중심 지역성 구현 확대

  : 수도권은 이미 초거대도시(메가로폴리스)를 위한 철도 기반 확보 및 강화(지

하철 1호선, 신분당선, 수인분당선 등) / **수도권을 커버하는 방송사가 있다고 수도권 지역의 소규모 지역성이 훼손된다고 주장을 거의 들어보지 못함**

  : 부산-울산 동해선 전철 개통 예정(21년 11월), 부산-마산 복선철도 개통 예정(22년 12월)

o 지역방송 광역화에 대한 지역성과 다양성 훼손 우려는 과도한 우려임. 오히려 지역성 구현 역할이 지나치게 중복되는 부분도 있음.

- 지상파 방송과 종합일간지의 소유 규제가 여전히 유지되고 있음.

- 종편·보도 채널에서 지역의 이슈(부산 집값, 신공항), 지역의 문화 관광 자원을 활용한 프로그램 제작 확대되고 있음

- 지역SO를 중심으로 소규모 지역성, 광역적 지역성을 확대하고 있음. 대표적인 것이 SK브랜드밴드의 BTV 뉴스 등임.

- 미디어 기술의 발달로 공동체 라디오 등 다양한 대안 매체 등이 지속적으로 증가하고 있음.

- 오히려, 국가 운영 철학에 맞는 균형 발전을 지원할 수 있는 방송사의 존재를 제도적으로 막는 규제 완화 필요. 지역민영방송사는 지역MBC와 소유구조가 다르기 때문에 정부 차원 또는 지상파 사업자가 인위적으로 통합할 수 있는 구조가 아님. 따라서, 지역민영방송의 지속성 강화를 위해 소유 겸영 규제 완화가 절심함.

토론 3

이종관 법무법인 세종 수석전문위원

토론 요지문

이종관 (법무법인 세종 수석전문위원)

□ **소유겸영규제와 시장구조, 행위 및 성과의 관계**

o **(소유겸영 규제의 취지)** 소유겸영 규제는 미디어 산업 내의 집중을 방지하고, 이를 통해 방송의 다양성과 공공성을 보호할 수 있는 시장구조를 형성하기 위함

- 소유권 집중 등을 통한 미디어 집중 심화는 곧 표현의 자유를 위축시켜 민주주의 발전을 저해하는 요인으로 작용

※ 미디어 집중의 심화는 표현의 자유와 다원주의 같은 근본적인 가치를 훼손 (Petros Iosifides, 1997)

- 즉, 집중규제는 직접적으로 미디어 산업 내의 집중*을 방지하여 균형을 유지하는 것이나, 궁극적인 목표는 시민들의 다양한 목소리를 반영하여 다원주의(Pluralism)의 구현에 초점

* 산업내의 집중은 소유, 성과(매출, 점유율 등) 등의 집중을 모두 의미

- 따라서 소유겸영규제는 이와 같이 미디어 집중을 억제하여 방송의 주요 가치인 다양성과 공공성을 보호하기 위해 방송시장의 집중을 구조적으로 방지할 목적

o **(소유겸영 규제와 시장구조)** 우리나라의 소유겸영 규제는 '구조적으로 시장집중을 방지하고 분산화시키기 위한 목적'으로 도입·운용 중

- 소유겸영 규제는 전형적인 구조규제로서 사업자의 진입 및 행위를 정책목적에 따라 사전적으로 제한하는 형식 및 효과를 가짐

- 구조규제는 사전적으로 시장구조를 설계·획정하는 효과를 갖기 때문에 보다 효과적인 규제가 되기 위해서는 시장 변화를 충분히 반영할 수 있어야 함

- 국내 소유겸영 규제는 일부 완화(유료방송 시장 영역)되었으나, 2009년 개정된 내용이 현재까지 그대로 유지되고 있어 시장 변화를 반영하지 못하고 있다는 것이 문제의 핵심

o **(소유겸영 규제와 시장행위)** 소유겸영 규제는 잠재적 시장참여자의 진입은 물론 기 진입한 시장참여자의 행위도 제한하며 특히 시장 동태성(market dynamics)을 제한하는 효과를 가짐

- 소유겸영 규제는 미디어 집중규제의 중요 수단이긴 하나, 집중에 대한 우려가 없거나, 집중에 대한 입증 여부와 관계없이 소유겸영과 관련된 행위를 제한

- 특히 진입은 물론, 구조개편이나 퇴출 역시도 제한함에 따라 시장동태성이 약화되는 문제가 발생

※ 경직적인 소유겸영 규제는 M&A를 통한 구조개편이나 퇴출경로 확보에도 도움을 주지 못함

- 시장상황이 악화되는 레거시 미디어를 대상으로 시장동태성을 제고해야 한다면 소유겸영 규제의 완화가 필요

o **(소유겸영 규제와 시장성과)** 시장행위 및 시장동태성이 제한되면 결국 시장성과의 확대에도 한계가 발생하게 됨

- 예컨대 최대주주의 규모를 제한하는 규제가 공공적 목적으로 필요하다고 하더라도, 과도하게 경직적인 경우 최대주주의 규모확대(성과)를 억제하여야 하거나, 방송사업을 매각해야 하는 문제 발생

※ 점유율 상한 규제의 경우 시장성과를 직접적으로 제한하는 효과 발생

- 한편, 시장성과가 악화되어 퇴출하여야 함에도 불구하고 소유겸영 규제에 따라 퇴출되지 못하는 문제도 발생

□ 소유겸영 규제 개선 방향

o **(개선방향_대기업 소유규제)** 2008년 개정된 대기업 소유규제의 취지는 미디어 정책 차원에서 타당하다고 볼 수 있으나, 우리나라 경제규모나 시장상황 변화에 대해서는 반영할 필요

- 발제자가 제안한 개선방안(3개 안; 15조, 17조, GDP 1%)도 타당한 방안이라고 할 수 있는데, 추가적으로 해당 제도의 방송정책적 취지를 고려한다면 기업 순위 기준 검토가능

- 대기업 소유규제의 취지가 국내 경제는 물론 사회적 영향력이 큰 대기업이 방송가치 훼손 가능성을 억제할 목적이라면, 절대적 규모 보다는 상대적 순위 기준이 바람직할 수 있음

- 기업의 자산규모에 영향을 미치는 변수 중 환율이나 부동산은 기업의 직접적인 행위나 성과와는 관계없이 거시경제 차원에서 결정되는 변수로써, 이는 전체 기업에 동일하게 적용되어 '집중'이라는 취지에 부합하지 않을 수 있음

- 따라서 자산규모의 절대적 금액 기준보다는 자산순위나 GDP 1%와 같이 집중제한이나 경제상황 변화를 유연하게 반영하는 기준이 바람직할 수 있음

o **(개선방향_1인 소유제한)** 1인 소유제한의 경우 40%의 확대 여부가 쟁점이라 할 수 있는데 40%의 적정성이나 확대 상한선에 대한 검토·협의 필요

- 1인 소유제한 40%가 갖는 문제점은 현상적으로 다수 관찰되었으나, 40%의 타당성은 객관적으로 입증되지 못한 논거 비대칭적 기준

- 따라서 만약 1인 소유제한 40%를 확대하기 위해서는 확대하고자 하는 상한에 대한 객관적인 검토와 입증, 합의가 필요

※ 예 : 기간통신사업자의 외국인 주식소유 제한 비율(전기통신사업법 제8조제1항)

- 상한비율을 49%로 확대하는 방안 검토와 더불어 방송의 특수성을 고려하여 상한비율을 재설정할 수 있도록 검토 및 협의 필요

o **(개선방향_겸영규제)** 겸영규제 개선의 전제로 방송정책 목적에 따라 특정 방송역무나 사업의 운영이 전제되어야 할 필요가 있음

- 예컨대 지역민방의 사업 악화로 인해 겸영을 허용(예: M&A를 통한 합병 및 규모의 경제를 위한 방송구역의 확대 등)해야 할지라도, 지역성 보호라는 방송정책 목표는 유지될 필요

- 따라서 별도의 지역성 보호 정책 대안이 수립되기 이전까지는 허가 받은 방송구역에서의 방송서비스 제공은 이루어져야 할 필요

- 또한 겸영을 허용할 시에도 특정 방송사업의 역할이 유지될 수 있도록 독립적인 운영이 보장될 필요가 있음

- 이를(매체내 겸영 및 매체간 겸영) 제도적으로 보장하기 위해서는 방송지주사 설립 허용과 같은(겸영은 허용하되, 지주사 방식을 통해 수평적 독립성을 보장) 제도의 대안에 대해 검토 필요

- 소유겸영 규제의 경우 현실적으로는 최대출자자의 '변경' 주된 내용이 될 것인바, 변경되는(소유의 본질적 변경) 최대주주의 적격성 심사, 나아가 M&A에 대한 심사(변경승인 또는 변경허가)에 공익성 심사 요소를 포함시킬 필요도 있고, 특히 외국인 지분소유에 대해서는 미국의 공익성 심사나 전기통신사업법 상의 공익성 심사 방식 도입 가능

토론 4

한석현 서울YMCA 시청자시민운동본부 팀장

토론 요지문

미디어 생태계 판도 변화와 소유 겸영 규제 개선
- 규제 도입 목적이 훼손되어선 안 된다 -

한석현 (서울YMCA 시청자시민운동본부 팀장)

□ 현재의 미디어 생태계 진단

- 현재의 미디어 환경은 스트리밍 기반으로 하는 OTT(Over-the-Top)가 대세로 자리 잡고 있다는 분석이 많음

- 넷플릭스와 디즈니 플러스를 필두로 전통적인 미디어, 영화, 유통, IT, 음악 등 다양한 사업에 뿌리를 둔 기업들이 전 세계적으로 OTT 사업에 뛰어들고 있음. 이는 국내기업도 예외는 아님

- OTT 시장에 기존 사업자에 더해 메이저급 사업자들의 OTT 진출, 기존 콘텐츠 제작문법을 파괴하는 다양한 사업자들의 등장은 일단 시장 규모 확대로 이어지고는 있음

- 기존에 OTT 서비스를 이용하지 않던 이용자들도 메이저급 OTT사업자들의 연이은 등장에 호기심을 가지게 되고 대규모 프로모션 등에 노출되어 단기적으로라도 OTT 서비스에 가입할 유인이 커짐

□ OTT-방송사업자 간 경쟁 변화

- 국내에서는 대부분의 유료방송 이용자가 코드컷팅 보다는 유료방송과 OTT를 동시에 이용

- 뉴스, 드라마, 스포츠 중계 등 실시간 채널 이용에 대한 선호도가 아직까지는 유효한 상황. 또한 해당 콘텐츠 제공에 강점을 갖고 있고, 이용에 편리성(익숙함)을 갖고 있는 기존 방송서비스에 대한 계속적인 이용 유인 존재

- 독점적 콘텐츠 제공 전략을 앞세우는 OTT 서비스는 콘텐츠만으로 파편화 될 가능성도 있음. 기존 방송서비스는 콘텐츠 집적과 실시간성이란 측면에선 아직까지 강점도 가지고 있음

- 이용자의 여러 환경변화 요소가 OTT 서비스와 기존 방송서비스 중 어떤 것을 우선 순위에 두게 하느냐가 경쟁 양상 변화에서의 중요한 키포인트임

- 콘텐츠 파편화 등으로 콘텐츠 선호의 충족을 위해서 복수의 OTT를 동시에 이용해야만 한다면, 구독 피로도 증가뿐만 아니라 콘텐츠 이용 비용도 급격히 상승할 수 있음

- OTT 서비스 이용의 주요한 이유 중 하나는 다양한 콘텐츠를 저렴한 요금으로 이용할 수 있는 것이나, 주요한 OTT사업자의 증가로 복수 서비스 동시 가입의 상황에 놓이게 된다면 이와 같은 플랫폼의 강점이 약화 될 수도 있음

- OTT 플랫폼의 기능이 콘텐츠 집적에서 콘텐츠 창작으로 진화하고 있고, 넷플릭스도 국내외 콘텐츠 제작사들과 다양한 콘텐츠를 제작해 공급받고 있음

- OTT 서비스가 초기에는 외부 콘텐츠를 수급해 제공하는 '플랫폼'이었다면, 이제는 자체 오리지널 콘텐츠를 통한 브랜딩에 집중하는 하나의 거대 채널 사업자로 성장하였음. 이는 주요 TV 시상식과 영화제에서 넷플릭스, 아마존 등이 괄목할 만한 수상실적을 내고 있는 것으로도 알 수 있음

□ 국내 미디어 그룹들의 경쟁력 확보와 소유 겸영 규제 개선의 균형감

- OTT 서비스에 대해 이용자들은 보통 유료방송서비스의 보완재와 대체재 모두로 초기에는 받아들임. 그러나 유료방송, OTT 서비스 등 중복적인 유료서비스 이용요금에 대한 고려와 판단이 필요한 시점이 오면 둘 중 하나는 정리하고자 하는 이용자들의 욕구와 판단, 선택이 드러나게 될 것임

- 아직은 실시간 생중계에 제약이 있는 OTT 서비스들이 기존의 구독형 동영상 서비스(SVOD)에 더해 본인들의 약점인 실시간 생중계까지 결합해 진화하거나 이를 특화 한 서비스들의 등장은 기존 유료방송에 대한 코드컷팅, 코드쉐이빙의 본격화로 나타날 수 있음

- 이러한 미디어 시장 환경 변화에 따른 국내 미디어산업 경쟁력 강화 방안으로 '소유 겸영 규제 완화' 논의가 급속히 진행되고 있음. 정체되어 있는 방송산업의 발전을 위한 규제 전반에 대한 검토 요구에서 '소유 겸영 규제 완화'와 같은 구조적 규제 완화책이 논의 되고 있는 것임

- 그동안 플랫폼 영역에서 규제 필요성이 감소하거나 소멸한 규제들에 대해 제대로 평가해야 함. 그리고 그 규제가 적확히 집행되었는지도 따져보아야 함

- 현재의 논의가 소유 겸영 규제를 완전히 폐지하는 것이 아니라 규제 완화에 대한 논의이기 때문에 '여론 형성의 독점과 왜곡 방지', '다양성 제고', '방송의 공익 공공성 제고'와 같은 규제 도입 목적 자체가 훼손되어서는 안됨

- 현행 규제 하에서도 자본금 불법 충당으로 소유지분 제한규정을 위반해도 종합편성채널을 유지하는 MBN 사례, SBS 설립 때 투자한 300억원의 출자금 외에는 별다른 재투자도 없이 태영건설 수주 사업 홍보 등 윤세영 회장 일가의 사적이익 극대화에 방송자원을 소비하고, 10조원 규제를 지킨다 만다, 매각 못하니 규제 완화를 얘기하는 사례, 지역 민방들의 방송사유화와 일감 몰아주기 등 부도덕하고 편법적이고 탈법적인 방송지배 행태로 인해 소유 겸영 규제의 원칙이 훼손된 사례가 수두룩 함

- 소유 겸영 규제 완화는 사업자간 M&A를 가속화 할 수 있으며, 이러한 M&A를 통해 규모의 경제 효과가 커지고 효율성이 증가하는 대신 시장 집중으로 인한 경쟁 제한적 효과도 동시에 나타날 수 있음

- 방송산업에 안정적이고 지속적인 자원 투입과 사업자 간 경쟁 촉진을 위해 규제 완화 필요성이 얘기되고 있으나, 규제 완화가 투자 확대로 꼭 이어진다는 보장은 없으며, 규모의 경제 실현이 글로벌 경쟁력 확보를 위한 필수불가결 한 요소처럼 여겨지는 것도 경계할 필요가 있음.

- 현재 방송을 소유하고 있는 지배주주들이 방송의 사회적 책임감과 방송발전을 위한 투자 의지를 확인하기 어려운 경우도 상당함. 소유 겸영 규제 완화는 어떤 부분 부분의 수치를 조정하는 차원에서만 논의 될 것이 아니라 방송사업자 최대주주, 대주주들의 방송산업 발전을 위한 비젼 제시와 이에 대한 꾸준한 사회적 감시 차원의 안전장치 마련, 미디어산업 진출을 준비하는 다양한 사업자들이 수익모델과 사회적 책임에 대한 균형감을 가질 수 있도록 제도적으로 뒷받침하기 위한 논의도 충분히 이루어져야 함

토론 5

홍종윤 서울대학교 언론정보학과 BK 교수

토론 요지문

홍종윤 교수(서울대학교)

2021년 9월 현재 국내 미디어 시장은, 발제자께서도 잘 지적했듯이, 사업자 측면이나 재원 측면에서 총체적인 구조 변동의 과정을 겪고 있습니다. 특히 OTT를 매개로 기존 방송산업의 경계를 넘나드는 각양각색의 온라인·오프라인 사업자들이 치열하게 경쟁하는 지형으로 변모 중입니다. 경쟁은 기성 미디어 사업자와 신규 미디어 사업자, 미디어 영역 외부의 사업자, 대형 글로벌 사업자들까지 포괄하는 형태로 이뤄지고 있습니다. 이로 인해 전체 미디어 시장의 범위가 확장되고 관련 산업이 성장하는 계기가 되고 있지만, 다른 한편으로는 사업자 간 규제 형평성 문제나 공정 경쟁 이슈들도 양산되고 있습니다. 이는 기존 법규제가 변화된 시장 상황을 적절히 반영하지 못하는데 데서 오는 규제 체계와 시장 행위 간의 탈구 현상이 발생하기 때문입니다. 규제기관 관점에서 보면, 미디어 시장의 확장·결합·융합 추세에 조응하는 규제 시스템의 총체적인 재정립과 연관된, 만만치 않은 과제들이 산적해 있다고 볼 수 있습니다. 이 세미나에서 다루는 소유/겸영 규제도 수많은 정책 과제 중 하나입니다.

방송사업자 소유/겸영 규제는 비교적 쟁점이 명확한 단일 이슈이긴 하지만, 그렇다고 해법이 결코 쉬운 사안은 아닙니다. 이 이슈가, 일견 방송사업자 소유/겸영 제한을 완화할 것인지 말 것인지, 완화한다면 어느 수준까지 완화할 것인지를 결정하면 되는 문제로 보이지만, 실제로는 다면적이고 다층적인 정책 이슈들과 중층적으로 얽혀있기 때문입니다. 발제문에서도 지적하고 있듯이, 이 이슈는 “지배주주의 방송 사유화 및 권력화” 문제를 함께 고려해야 합니다. 다른 한편으로는, 좀 더 거시적인 방송 제도 관점에서 보면, ‘공영방송과 민영방송의 역할 구분 및 규제 차별화’ 문제와도 연계되는 사안이기도 합니다. 또한, 언론 지형 관점에서 보면, 강력한 진입 제한 정책을 통해 보도 기능을 보유한 방송사업자(지상파/종편PP/보도PP) 수를 엄격하게 제한하고 있는 현 상황을 계속 유지할 것인지도 고민해 봐야 합니다.

모든 정책 과제들이 그러하듯이, 사실 방송사업자 소유제한 이슈에도 완벽한 정답이란 존재하지 않습니다. 대기업 소유제한을 완화(또는 철폐)하고, 겸영 규제를 완화(또는 철폐)해서 방송 제작 투자가 활성화되고, 경쟁력 확보를 통한 사업적 생존이 담보되고, 더 좋게는 국내 방송사업자들이 글로벌 OTT 사업자들과 당당히 맞설 수 있는 콘텐츠 사업자로 변모하는 기회가 만들어질 수 있을 것입니다. 반면, 콘텐츠 투자 활성화에는 별다른 효과를 못 거두고 대기업의 방송 사유화와 최대주주의 사익을 추구하는 방송의 범람을 목도하게 될 위험성도 있습니다. 결국, 이 사안은 규제기관을 포함하여 정책결정과 관련한 다양한 이해관계자들이 모여 이러한 기회와 위험의 가능성을 같이 타진하고, 기회의 현실화 및 위험의 최소화 방안을 강구하는 (실로 어려운) 작업을 필요로 합니다.

개인적인 견해로는, 현행 방송법 소유규제 체계는 대표적인 앙시앵 레짐이라고 생각합니다. 발제자께서도 잘 지적했듯이, '1인 지분 제한, 대기업 지분 제한, 겸영 제한, 외국인 지분 제한' 규정들은 이미 전통적인 방송 시장의 경계가 허물어지고 글로벌 미디어 기업들이 국내 사업자들과 합종연횡 방식으로 사업을 전개하고 있는 국내 미디어 환경에서, 규제의 정당성이나 실효성 자체가 퇴색한 지 오래고, 경우에 따라서는 질곡으로 작동하고 있기 때문입니다. 구체제를 허물고 새로운 질서를 수립하는 것 이외에 마땅한 선택지는 없다고 생각합니다.

그러나, 다른 한편으로, 소유 규제 체계 개편(또는 개선, 또는 개혁)은 OTT 성장과 미디어 영역의 확장이 가속화되고 있는 현하의 맥락 속에서 독자적인 사안으로 다뤄서는 안 된다고 생각합니다. 소유규제를 포함한 새로운 규제 체계 수립은 산업 내 다양한 사업자 지위와 역할 재정립, 사업자별 차별적 규제 내용의 재설계 등 총체적인 관점에서의 정책 변화를 동반해야만 합니다. 특정 사업자의 특정 이슈에 대한 단편적 규제 대응으로는 이미 상호 연결된 미디어 시장과 사업자 관계 속에서 실질적 효과를 거두기 힘들 뿐만 아니라, 오히려 새로운 문제점을 생산할 수 있습니다.

결론적으로 정리하면, 방송사업자 소유/겸영 제한 완화는 필요하다고 판단합니다. 그러나 방송산업 활성화와 글로벌 미디어 기업 육성과 같은 정책 목표, 특정 사업자의 생존(또는 활성화)을 위한 탈규제 프레임 아래 이뤄지는 소유/겸영 제한 완화 논의는 경계해야 합니다. 소유/겸영 제한을 완화한다고 저절로 방송산업이 활성화될 리 만무합니다. 넷플릭스, 디즈니, 페이스북, 아마존, 구글, 애플과 어깨를 견주고 경쟁하는 '국내산 글로벌 (미디어) 기업 육성'은 (우리 모두가 다 알고 있듯이 불가능할뿐더러) 오히려 국내 미디어 기업의 진정한 혁신 과제를 가릴 수 있습니다. 생존 위기에 처해있는 방송사업자 지원이라는 정책 담론도 역시 폐기해야 합니다. (현재처럼 치열한 경쟁 환경을 감안하면, 생존 위기 사업자는 화타가 환생해도 살릴 도리가 없다고 봐야 합니다.) 지원은 진정한 방송 콘텐츠 다양성에 기여할 수 있고, 생존 경쟁력을 갖춘 사업자에게 이뤄져야 할 것입니다. 시청각미디어시대 소유/겸영 규제 문제는 전반적인 미디어 환경 변화에 조응하는 총체적인 규제 체계 정비 관점에서 시장을 바라보고 경쟁의 새로운 규칙을 정하는 과정의 일환이어야 합니다.