

Issue Paper 20

## 방송시장규제와 경쟁촉진

| 최 충 규 |

한국경제연구원 연구위원

방송시 장규제와 경쟁촉진

---

1판1쇄 인쇄/ 2006년 1월 3일

1판1쇄 발행/ 2006년 1월 10일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 노성태

편집인/ 노성태

등록번호/ 제18-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관

전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통)/ 팩스 785-0270~1

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2006

한국경제연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 3771-0057

값 3,000원 / ISBN 89-803-1-384-5

# Contents

요 약

I. 서 론 / 13

II. 방송시장의 구조와 현황 / 15

1. 개 관 / 15
2. 방송산업 분류 / 15
3. 방송시장의 규모와 추이 / 17
4. 방송사업자의 수입구조 / 18
5. 방송광고시장의 현황과 추이 / 20

III. 방송시장의 소유규제 현황과 개선방안 / 22

1. 소유규제 현황 / 22
2. 방송시장 소유규제의 문제점과 개선방안 / 26

IV. 방송광고 판매규제의 현황과 개선방안 / 42

1. 방송광고 판매규제의 현황 / 42
2. KOBACO 독점체제의 문제점 / 43
3. 방송광고 판매제도의 개선방안 / 47

V. 결 론 / 51

참고문헌 / 53

## 방송시장 소유규제 풀고 광고판매독점 없애야

### I. 현행 소유규제는 미디어융합과 방송산업 발전을 저해

- 방송법은 방송매체간 교차소유 및 겸영을 규제하고 대기업과 외국인의 방송매체 소유를 엄격히 제한

	지상파방송사	위성방송사	SO	PP
지상파방송사	-	33% 이하	금지	-
위성방송사	-	33% 이하	33% 이하	-
SO	금지	제한 없음	매출액 33% 이하	사업자수 1/5 이하
PP	-	-	방송구역 1/5 이하	매출액 33% 이하
언론사	금지	33% 이하	33% 이하	종합/보도전문 PP 소유 금지
대기업	금지	33% 이하	-	상동
외국인	금지	33% 이하	33% 이하	상동(기타 PP는 33% 이하)

주. SO(System Operator)는 종합유선방송사, PP(Program Provider)는 방송채널사용사업자.

- 이러한 소유규제는 방송의 공익성과 다양성을 구현하고자 하는 데 그 목적이 있지만, 불가피하게 방송시장에서의 자유로운 경쟁을 제한
- 특히, 최근에는 기술의 발전으로 전파의 희소성에 기초한 방송의 공익성 논거가 설득력을 잃어가고 있는 반면,
- 방송시장 개방, 방송의 디지털화 및 문화산업화, 방송·통신·신문 출판 등 미디어간의 융합 등으로 방송산업의 경쟁력 강화 및 이를 위한 경쟁촉진의 필요성 증대

□ 방송법상의 교차소유 및 겸영규제는 부적절한 시장획정과 자의적인 일반추정방법에 기초

○ 방송법은 기술방식에 따라 방송시장을 라디오방송, TV방송, 지상파방송, 유선방송, 위성방송 등으로 구분하고 있는데, 이러한 시장구분은 소비자의 수요특성을 반영하기 어려우며 이에 기초한 소유집중규제는 경쟁촉진 및 사회후생 증대와 괴리

○ 방송법은 또한 일반추정방법에 의거 교차소유 및 겸영을 제한하고 있는데, 일반추정방법은 분석방법 및 절차가 단순하고 규제의 예측가능성을 높여준다는 장점이 있으나, 임계치의 설정이 자의적이고 개별사안의 특수성을 감안하지 못함.

- 일반추정방법: 사전에 일정한 임계치를 설정하여 동 임계치를 상회하는 경우 경쟁 또는 사회후생이 현저히 저해된다고 간주하는 방법

○ 종합유선방송사업자와 방송채널사용사업자간 겸영규제는 합리적인 시장획정에 기초하여 공정거래법에 의거 사후적으로 교정해야 할 사항이지 사전적인 규제에 의거 획일적으로 다스릴 사항이 아님.

- 양 사업자간 겸영규제의 목적: 방송프로그램의 구입과 판매에 있어서 특정의 종합유선방송사업자 또는 방송채널사용사업자가 시장지배력을 행사하거나 유지하지 못하도록 방지

□ 대기업 규제는 그 이유에 있어서 설득력 없고 방송산업 발전에도 저해

○ 대기업의 방송시장 진출을 제한하는 이유는 방송의 공익성 위축과 대기업의 정치사회적 영향력 확대에 대한 우려 때문이나 이제는 설득력을 잃어가고 있음.

- 전과의 회소성에 근거한 방송의 공익성 논거는 기술의 발전과 매체의 다양화, 전문화, 세분화로 설득력 약화

- 또한 디지털 기술의 발전과 인터넷의 확산 등으로 소비자 들은 충분히 다양한 매체로부터 충분히 다양한 정보와 의견을 얻을 수 있기 때문에 대기업이라 하더라도 여론을 독점할 가능성은 극히 적음.

○ 또한 최근과 같이 지상파방송에 대한 대안매체의 성장부진, 방송시장 개방, 방송의 디지털화 및 문화산업화, 방송·통신·신문 출판 등 미디어산업간의 융합 등으로 경쟁력 있는 콘텐츠의 생산과 유통이 매우 중요한 상황에서 대기업에 대한 소유규제는 오히려 방송산업 발전을 저해

- 현재와 같은 대기업 소유규제 지속 시 방송매체간 균형발전, 시장개방에 대비한 경쟁력 강화, 방송의 문화산업화, 방송의 디지털화, 미디어산업간 융합 등에 차질 초래

□ 외국인 규제도 정당화되기 어려우며 단기자본만을 유치하는 결과 초래

○ 외국인 규제의 이유는 방송의 공익성 확보 외에도 문화종속에 대한 우려 때문이나, 외국 프로그램에 대해서는 문화적 할인(Cultural Discount)이 작용하여 외국 프로그램으로 인한 문화종속의 가능성은 매우 낮음.

- 문화적 할인: 다른 조건이 동일할 때 국내 시청자들은 자국어, 자국문화, 자국 출연진이 나오는 프로그램을 더 선호하는 현상

○ 종합유선방송이나 위성방송 등의 다채널방송의 경우 외국 프로그램의 유입가능성이 높은 것은 사실이나 국내 다채널방송의 디지털화와 경쟁력 향상에 기여하는 등 긍정적인 효과도 적지 않음.

○ 현행 규제는 외국인의 방송소유를 지나치게 제약하여 경영권에 관심이 있는 장기 투자자를 배제시키고, 매매차익에만 관심 있는 단기자본을 유치하는 결과를 초래

## II. 방송광고 판매독점은 자원배분을 왜곡하고 정부의 방송통제에도 취약

- 광고판매독점으로 만성적인 수급불균형과 광고시간의 자의적 할당 초래
  - 지상파방송사업자는 한국방송광고공사(KOBACO) 또는 동 공사가 출자한 방송광고판매대행사를 통해서만 방송광고를 할 수 있음.
  - KOBACO의 독점과 광고료 규제로 인해 인기시간대에는 만성적인 초과수요, 비인기시간대에는 만성적인 초과공급이 발생하여 KOBACO에 의해 다시 광고시간이 자의적으로 할당됨으로써 자원배분이 심각하게 왜곡
  
- KOBACO 독점체제는 정부의 방송통제에 취약하고 광고시장 개방에도 효과적으로 대처하기 곤란
  - KOBACO가 방송사에 대한 광고주의 부당한 압력을 차단할 수는 있어도 정부의 방송통제로부터 자유롭기 어려움.
  - 우리나라는 이미 1994년 UR협상 당시 광고시장 개방을 약속한 상태이나 현재와 같은 독점체제하에서는 조만간 현실화될 광고시장 개방에 효과적으로 대처할 수 없음.



### Ⅲ. 소유규제는 대폭 완화하고, 방송광고시장은 경쟁체제로 전환

□ 현행 방송법상의 교차소유 및 겸영규제는 공정거래법과 기업결합심사기준에 의한 소유집중규제로 대체하는 것이 바람직

○ 방송시장을 상품시장과 아이디어시장으로 구분할 경우, 상품시장에서의 소유집중이 경쟁에 미치는 영향에 관한 분석방법은 반독점정책 또는 경쟁정책 분야에서 가장 발달

— 구체적인 방법론은 기업결합심사기준에 잘 정리되어 있음.

○ 아이디어시장은 상품시장보다 관련시장의 범위가 훨씬 넓고 진입이 용이하므로 공정거래법과 기업결합규제를 통해 상품시장의 소유집중을 규제하는 것만으로도 아이디어시장에서의 경쟁제한과 다양성 훼손을 충분히 방지

— 상품시장(Market for Goods): 광고, 프로그램, 전송서비스 등 일반상품의 영역에 속하는 재화 및 서비스가 거래되는 시장

— 아이디어시장(Market for Ideas): 사람의 생각에 영향을 주는 의견, 정보 등이 교환되는 시장

□ 대기업의 방송시장 진출에 대한 규제는 대폭 완화

○ 위성방송사에 대해서는 종합유선방송의 경우와 같이 대기업의 소유제한을 완전히 철폐하고, 종합편성 및 보도전문편성 PP에 대해서도 대기업의 진출을 자유화

- 대기업 규제를 완화하더라도 방송법에 의거 누구든지 지상파방송사업자 및 종합편성 또는 보도전문편성 PP의 지분을 30%를 초과하여 소유할 수 없도록 규제하고 있어 이에 따른 부작용은 거의 예상되지 않음.

□ 외국인의 소유제한 문제는 국익을 고려한 전략적인 차원에서 접근 필요

- 지상파방송사, 중계유선방송사, 종합편성 및 보도전문편성 PP 등에 대한 현행 외국인의 소유 금지는 당분간 그대로 유지하고, 국가기간산업 보호 차원에서 전송망사업자에 대한 외국인의 소유제한은 현행 49% 이하로 유지

- 그 외의 외국인 소유규제는 국내 방송산업의 발전을 위해 바람직하지 않으므로 전향적으로 완화

- 종합유선방송사 및 위성방송사에 대한 소유규제를 현행 33%에서 49%로 완화

- 현행 방송법은 외국 프로그램의 편성비율을 별도로 제한하고 있으므로 현재 49% 이하로 규정되어 있는 방송채널사용사업자(종합편성 및 보도전문편성 PP 제외)에 대한 외국인의 소유규제는 불필요

□ 현재의 KOBACO 독점체제는 완전한 경쟁체제로 전환

- 과도기적으로 규제개혁위원회가 권고한 바와 같은 제한적인 경쟁도입안도 긍정적으로 고려할 수 있으나,

- 광고시장은 기본적으로 상품시장의 영역에 속하므로 장기적으로는 완전한 경쟁체제로 전환하는 것이 바람직

## 방송시장규제와 경쟁촉진

시장경제 ISSUE PAPER-20

한국의 시장경제, 무엇이 문제인가?



## I. 서론

현행 방송법은 방송산업을 지상파방송업, 유선방송업, 위성방송업, 방송채널사용사업 등으로 구분하여 방송매체간 교차소유를 제한하고 있다. 또한 각 시장 내에서도 시장점유율 및 사업자수 등을 기준으로 단일 사업자가 일정한 범위를 넘어 겸영하지 못하도록 규제하고 있다. 방송법은 일간신문사, 뉴스통신사, 대기업 및 외국인에 대해서도 방송시장 진출을 엄격하게 제한하고 있으며, 지상파방송사는 한국방송광고공사 또는 동 공사가 출자한 방송광고판매대행사를 통해서만 방송광고를 할 수 있도록 규제하고 있다.

이러한 규제는 비록 그 목적이 방송의 공익성과 다양성 등을 구현하고자 하는 데 있지만 불가피하게 방송 및 방송광고 시장에서의 자유로운 경쟁을 제한하기도 한다. 그런데 최근에는 기술의 발전으로 전파의 희소성에 기초한 방송의 공익성 논거가 점차 설득력을 잃어가고 있는 반면, 방송 및 방송광고 시장의 개방, 방송의 디지털화 및 문화산업화, 방송과 통신의 융합 등으로 방송산업의 경쟁력 강화 및 이를 위한 경쟁촉진의 필요성이 증대되고 있다.

이러한 시점에서 본 연구는 현행 방송법에 의한 소유규제와 방송광고 판매규제의 타당성을 산업조직론적 관점에서 재검토하고, 우리나라의 방송산업 발전을 위한 규제개혁 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 제2장에서는 먼저 우리나라 방송시장

의 구조와 현황을 살펴보고, 제3장에서는 방송시장 소유규제의 현황과 문제점을 살펴본 후 개선방안을 도출하며, 제4장에서는 현행 방송광고 판매규제의 문제점과 개선방안을 제시한다. 마지막으로 제5장에서는 본 연구에서 제시된 결론을 요약한다.

## II. 방송시장의 구조와 현황

### 1. 개 관

방송시장을 구성하는 3대 주체는 방송사, 시청자, 그리고 광고주이다. 이 중 방송사와 시청자는 방송서비스시장을 구성하는데, 방송사는 시청자에게 광고를 포함한 방송프로그램을 제공하고 시청자는 프로그램 수신료를 납부하거나 광고를 시청한다. 방송사와 광고주간에는 방송광고시장이 형성된다. 방송사는 광고주에게 광고시간을 판매하고 광고주는 방송사로부터 광고시간을 구매하여 자신이 판매하는 상품 및 서비스에 관해 시청자를 대상으로 광고를 한다. 광고주와 시청자는 상품시장에서 각각 생산자와 소비자가 되어 생산자는 상품을 제공하며 소비자는 가격을 지불하고 이를 소비한다.

본 연구에서는 방송사와 시청자간의 방송서비스시장 그리고 방송사와 광고주간의 방송광고시장을 주요 분석대상으로 하며, 상품시장은 특별한 경우를 제외하고는 논외로 한다.

### 2. 방송산업 분류

방송위원회의 방송산업 분류에 따르면, 방송산업은 크게 지

상파방송업, 유선방송업, 위성방송업, 프로그램 제작·공급업, 기타 방송업 등으로 구분된다(<표 1> 참조).

지상파방송은 다시 TV방송과 라디오방송으로 세분되는데, TV방송사업자는 KBS, MBC(본사 및 19개 지방사), EBS 등 공영방송사업자와 SBS를 포함한 12개 지역민영방송사업자가 있고, 라디오방송사업자는 KBS, MBC, SBS, EBS 등 공 민영방송사업자와 9개의 특수방송사업자(종교방송 5개, 교통방송 2개, 국악 FM 방송 1개, 국제방송교류단 라디오 FM 1개)가 있다.

<표 1> 방송산업 분류

중분류	소분류	사업자수(개)
지상파방송업	라디오방송 TV방송	공영 22, 민영 12, 특수 9
유선방송업	종합유선방송	119
	중계유선방송	299
	음악유선방송	72
위성방송업	위성방송	1
프로그램 제작·공급업	방송채널사용사업	159
	프로그램 제작업	-
기타 방송업	인터넷 방송업	-
	전광판 방송업	42
	기타 방송업	-

자료: 방송위원회(2004)

유선방송사업자는 종합유선방송사업자(SO: System Operator)와 중계유선방송사업자(RO: Relay Operator)로 구분되는데, 2004년 6월 현재 SO는 119개이고, RO는 SO로의 전환 또는 흡수로 인해 2001년 696개에서 2004년 6월에는 그 수가 299개로 대폭 감소하였다. 위성방송사업자로는 2002년 3월에 개국한 스카이라이프와 2005년 4월에 개국한 티유미디어콕이 있다.



한편, 허가승인 및 등록을 한 방송채널사용사업자(PP: Program Provider)는 2004년 6월 현재 159개 사업자가 있고, 음악유선방송사업자는 72개, 전광판방송사업자는 42개 사업자가 등록되어 있다.

### 3. 방송시장의 규모와 추이

2003년도 영리매출(총매출에서 비영리사업수입 및 홈쇼핑 상품판매 수입 제외) 기준으로 국내 방송시장의 규모는 6조3,360억원에 이르고 있으며, 2001년 이후 비교적 빠른 속도로 증가하고 있다 (<표 2> 참조). 이 중 지상파방송이 전체의 절반 이상을 차지하고 있으나 그 매출규모는 2000년 이후 정체상태를 보여 전체 시장에서 차지하는 비중은 2000년의 77%에서 2003년에는 55%로 크게 하락하였다. 이에 따라 KBS, MBC, SBS 등 지상파방송 3사가 전체 방송시장에서 차지하는 비중도 2000년의 67.5%에서 2003년에는 47.9%로 크게 하락하였다.

유선방송의 매출규모는 2003년도에 1조1,365억원을 기록하여 전체 방송시장의 18.8%를 차지하고 있으며, 2000년 이후 견실한 증가세를 보이고 있다. 이 중 종합유선방송은 매출규모와 비중 면에서 급속한 성장세를 보이고 있는 반면, 중계유선방송은 사업자들이 종합유선방송사업자로 전환 또는 흡수되면서 사업자수는 물론 매출규모와 비중도 급속도로 위축되고 있다.

방송채널사용사업의 매출규모는 2003년에 1조5,420억원으로서 2000년에 비해 5.5배 증가하였으며 전체 방송시장에서 차지

하는 비중도 2000년의 7.1%에서 2003년에는 24.1%로 크게 증가하였다. 2002년 3월에 출범한 위성방송 스카이라이프의 매출규모는 2002년의 635억원에서 2003년에 1,496억원으로 2배 이상 급증하였으나 전체 방송시장에서 차지하는 비중은 아직 2.3%에 머무르고 있다.

<표 2> 방송산업의 시장규모와 추이

(단위: 10억원, %)

구 분	2000	2001	2002	2003
전체	3,943 (100.0)	3,266 (100.0)	5,168 (100.0)	6,336 (100.0)
지상파방송	3,034 (77.0)	2,814 (71.0)	3,548 (69.5)	3,508 (54.8)
- 라디오	278 (7.0)	273 (6.8)	340 (6.7)	346 (5.4)
- TV	2,756 (69.9)	2,541 (63.8)	3,208 (62.8)	3,162 (49.4)
- 지상파 3사	2,660 (67.5)	2,458 (61.7)	2,978 (58.3)	3,063 (47.9)
유선방송	630 (16.0)	719 (18.0)	896 (17.6)	1,136 (18.8)
- 종합유선	330 (8.4)	534 (13.4)	789 (15.5)	1,075 (16.8)
- 중계유선	301 (7.6)	185 (4.7)	108 (2.1)	62 (2.0)
방송채널사용사업	278 (7.1)	452 (11.3)	661 (12.9)	1,542 (24.1)
위성방송	-	-	64 (1.2)	150 (2.3)

주: 1) 시장규모는 영리매출 기준으로서 총매출에서 국고보조, 현금 등의 비영리 사업수입과 흡소평 상품판매수입을 제외한 것임.

2) 지상파 3사는 KBS, MBC, SBS를 말하며, MBC는 본사 및 지방사를 포함한 것임.

자료: 방송위원회, 『방송산업 실태조사 보고서』, 각년호.

#### 4. 방송사업자의 수입구조

지상파 TV방송사의 수입 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 광고수입으로서 2003년 기준 전체수입의 약 75%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 시청료수입이 전체의 약 16%를 차지하고 있다(<표 3> 참조). 반면, 종합유선방송사업자의 경우 최대수입

원은 수신료로서 전체수입의 약 절반을 차지하고 있으며, 그 외 광고수입이 24%, 인터넷 등 부가서비스 수입이 21% 정도를 차지하고 있다.

<표 3> 방송사업자 수입구조

(단위: 10억원, %)

구 분	2000	2001	2002	2003
지상파 TV	2,788 (100.0)	2,692 (100.0)	3,264 (100.0)	3,191 (100.0)
- 시청료	477 (16.0)	482 (17.9)	485 (14.9)	515 (16.1)
- 광고	2,068 (74.2)	1,969 (73.1)	2,457 (75.3)	2,381 (74.6)
- 협찬	129 (4.6)	107 (4.0)	150 (4.6)	123 (3.9)
- 프로그램 판매	9 (0.3)	23 (0.9)	31 (1.0)	31 (1.0)
- 비영리	31 (1.1)	19 (0.7)	46 (1.4)	24 (0.8)
- 기타	104 (3.7)	92 (3.4)	95 (2.9)	116 (3.6)
종합유선방송	364 (100.0)	548 (100.0)	789 (100.0)	1,075 (100.0)
- 수신료	201 (55.1)	276 (50.3)	381 (48.3)	517 (48.1)
- 광고	27 (7.5)	75 (13.7)	181 (23.0)	262 (24.3)
- 부가서비스 <sup>1)</sup>	47 (12.9)	131 (23.9)	144 (18.2)	225 (20.9)
- 중계유선	35 (9.5)	45 (8.2)	43 (5.5)	17 (1.6)
- 기타	55 (15.1)	21 (3.9)	39 (5.0)	55 (5.1)
방송채널사용사업	1,329 (100.0)	2,459 (100.0)	4,927 (100.0)	2,302 (100.0)
- 수신료	51 (3.8)	264 (10.7)	96 (1.9)	113 (4.9)
- 광고	175 (13.2)	145 (5.9)	256 (5.2)	320 (13.9)
- 프로그램 판매	-	-	20 (0.4)	6 (0.3)
- 상품판매	1,015 (76.4)	2,008 (81.6)	4,250 (86.3)	767 (33.3)
- 비영리	36 (2.7)	0.3 (0.0)	17 (0.3)	0.1 (0.0)
- 기타 <sup>2)</sup>	52 (3.9)	42 (1.7)	289 (5.9)	1,096 (47.6)
위성방송 <sup>3)</sup>				255 (100.0)
- 수신료				182 (71.5)
- 광고				5 (1.9)
- 수신기설치				7 (2.8)
- 채널임대				21 (8.2)
- 수신기매출				35 (13.9)
- 기타				4 (1.6)

주: 1) 시설설치, 컨버터 대여, 인터넷관련 수입을 포함.

2) 이자수입, 이벤트사업수입, 협찬수입 등을 포함.

3) 위성방송의 수입구조는 2004년 기준.

자료: 방송위원회, 『방송산업 실태조사 보고서』, 각년호, 한국디지털위성방송 사업보고서 (2005)

한편, 방송채널사용사업자의 수입구조는 2002년과 2003년 사이에 큰 변화가 있었는데, 2002년의 경우 홈쇼핑 PP의 상품 판매수입이 전체의 86%를 차지하였고 기타 및 프로그램 판매 수입이 5%를 약간 상회하였으나, 2003년에는 회계기준 변경과 홈쇼핑시장의 경쟁격화로 상품판매수입의 비중이 33%로 크게 감소한 대신 이자수입, 부대사업수입, 협찬 등의 기타수입이 전체의 48%로 크게 증가하였다. 광고수입 비중도 2002년의 5.2%에서 2003년에는 13.9%로 크게 증가하였다.

위성방송사업자(스카이라이프)의 경우 2004년 기준으로 수신료수입이 전체의 72%를 차지하여 종합유선방송사업자의 경우보다 수신료수입 의존도가 훨씬 높게 나타났으나, 위성방송이 전체 방송시장에서 차지하는 비중이 낮아 광고수입 비중은 2%에 불과한 것으로 나타났다. 이 외에도 수신기 매출과 채널임대수입이 각각 전체수입의 14%와 8% 정도를 차지하였다.

## 5. 방송광고시장의 현황과 추이

우리나라 방송광고시장의 규모는 2003년말 현재 3조2,390억 원으로서 2000년 이후 완만한 증가세를 보이고 있다(<표 4> 참조). 그러나 이 중 지상파방송이 차지하는 비중은 2000년 이후 빠른 속도로 감소하고 있으며, 특히 KBS의 비중 감소가 두드러진다. 반면, 종합유선방송의 광고비중은 큰 폭으로 증가하고 있으며, 방송채널사용사업의 광고비중도 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다.

< 표 4 > 방송광고매출 현황

(단위: 10억원, %)

	2000	2001	2002	2003
지상파방송	2,318 (92.0)	2,195 (90.9)	2,745 (86.3)	2,657 (82.0)
- KBS	672 (26.7)	585 (24.2)	735 (23.1)	678 (20.9)
- EBS	16 (0.7)	19 (0.8)	25 (0.8)	28 (0.9)
- MBC	548 (21.7)	538 (22.3)	658 (20.7)	629 (19.4)
- MBC 지방사	345 (13.7)	328 (13.6)	394 (12.4)	403 (12.4)
- SBS	474 (18.8)	461 (19.1)	589 (18.5)	570 (17.6)
- 지역민방	196 (7.8)	196 (8.1)	267 (8.4)	275 (8.5)
- 특수방송	66 (2.6)	69 (2.9)	78 (2.5)	73 (2.3)
종합유선방송	27 (1.1)	75 (3.1)	181 (5.7)	262 (8.1)
방송채널사용사업	175 (6.9)	145 (6.0)	256 (8.0)	320 (9.9)
계	2,520 (100.0)	2,415 (100.0)	3,182 (100.0)	3,239 (100.0)

자료: 방송위원회, 『방송산업 실태조사 보고서』, 각년호.

### Ⅲ. 방송시장의 소유규제 현황과 개선방안

#### 1. 소유규제 현황

##### (1) 교차소유 및 겸영규제

현행 방송법 제8조 제5항에 따르면 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 ‘대통령령이 정하는 범위’를 초과하여 상호 겸영하거나 소유할 수 없으며, 특히 지상파방송사업자와 종합유선방송사업자는 상호 겸영 또는 소유가 전면 금지되어 있다. 여기서 ‘대통령령이 정하는 범위’는 동법 시행령 제4조 제2항에 규정되어 있는데, 이에 따르면 지상파방송사업자는 위성방송사업자의 주식 또는 지분을 33%를 초과하여 소유할 수 없으며, 위성방송사업자는 종합유선방송사업자의 주식 또는 지분을 33%를 초과하여 소유할 수 없다.<sup>1)</sup> 다만, 위성방송사업자는 ‘원칙적으로’ 지상파방송사업자의 주식 또는 지분을 소유하는 데 아무런 제한이 없으나, 현재 KT와 SK텔레콤이 방송법 제8조 제3항에 규정된 대기업에 해당하여 그 계열사인 스카이라이프와 티유미디어콤은 결과적으로 지상파방송사업자의 주식 또는 지분을 소유할 수 없

---

1) 결국 지상파방송사는 위성방송사의 지분 33% 이하를 직접 소유할 수 있을 뿐만 아니라 이를 통해 지분참여가 금지된 종합유선방송사를 간접적으로 소유할 수도 있다.

다(<표 5> 참조).<sup>2)</sup>

이와는 별도로 동 시행령 제4조 제2항은 특정 방송사업자의 방송사업 매출액이 전체 방송사업자의 방송사업 매출총액의 33%를 초과할 수 없도록 되어 있다. 단, 방송법 제8조 제2항에 규정된 방송사업자, 즉 국가 또는 지방자치단체가 소유하고 있는 방송사업자(KBS, EBS), 특별법에 의해 설립된 법인이 소유하고 있는 방송사업자(MBC) 그리고 종교의 선교를 목적으로 출자된 방송사업자(CBS 등)는 이와 같은 매출액 기준의 경영제한을 받지 않는다.

한편, 방송법 제8조 제6항 내지 제8항에 따르면 종합유선방송사업자, 방송채널사용사업자 및 전송망사업자는 ‘대통령령이 정하는 범위’를 초과하여 (상호) 경영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다. 이때 ‘대통령령이 정하는 범위’를 규정한 동법 시행령 제4조 제3항 내지 제5항에 따르면, 특정 종합유선방송사업자는 TV방송, 라디오방송, 데이터방송 등의 분야별로 각각 전체 사업자수의 1/5을 초과하여 방송채널사용사업을 경영(경영 또는 지분 5% 이상을 소유하는 것을 말함. 이하 동일)할 수 없고, 방송채널사용사업자는 전체 종합유선방송구역(2004년말 현재 77구역)의 1/5을 초과하는 구역에서 종합유선방송사업을 경영할 수 없으며, 전송망사업자는 전체 종합유선방송구역의 1/10을 초과하는 구역에서 종합유선방송사업을 경영할

---

2) 2004년말 현재 스카이라이프의 최대주주는 KT이며, 그 외 KBS, MBC, SBS 등의 지상파방송사와 온미디어 등의 PP, 조선:중앙·동아일보 등 언론사, 그리고 여타 법인 및 개인들이 주주로 참여하고 있다. 한편, 티유미디어그룹의 최대주주는 SK텔레콤이며, 그 외 MBCo, 삼성전자, LG 전자, MBC, SBS 등이 주주로 참여하고 있다. 대기업에 대한 방송사 소유규제에 관해서는 후술 참조.

수 없다.3)

<표 5> 방송시장의 소유 및 경영규제

주체 \ 객체	지상파방송사	위성방송사	SO	PP	방송시장 전체
지상파방송사	권역별 지상파DMB사업자수의 1/5 이하	지분 33% 이하	금지	-	매출총액의 33% 이하 (KBS, EBS, MBC 등은 예외)
위성방송사	-	- 타사 지분의 33% 이하 - 타사의 위성 방송사업 2개 미만	지분 33% 이하	-	매출총액의 33% 이하
SO	금지	-	- 매출총액의 33% 이하 - 방송구역의 1/5 이하	분야별 사업자수의 1/5 이하	매출총액의 33% 이하
PP	-	-	방송구역의 1/5 이하	매출총액의 33% 이하	-
일간신문사 및 뉴스통신사	금지	지분 33% 이하	지분 33% 이하	종합·보도전문 PP에 대한 소유 금지	-
대기업	금지	지분 33% 이하	-	종합·보도전문 PP에 대한 소유 금지	-
외국인	금지	지분 33% 이하	- 지분 33% 이하 - 중계유선방송 사업자에 대해서는 금지 - 전 송망사업자에 대해서는 49% 이하	종합·보도전문 PP에 대해서는 금지 기타 PP에 대해서는 지분 49% 이하	-

주: SO(System Operator)는 종합유선방송사업자, PP(Program Provider)는 방송채널사용사업자를 말함.

자료: 방송법 및 방송법 시행령.

3) 종합유선방송사업과 방송 채널사용사업을 겸영하는 사업자를 MSP(Multiple System Operator and Program Provider)라고 하며, 여러 구역에서 종합유선 방송사업을 겸영하는 사업자를 MSO(Multiple System Operator), 여러 개의 방송채널을 사용하는 사업자를 MPP(Multiple Program Provider)라고 한다.



이와 함께 특정 종합유선방송사업자는 전체 종합유선방송사업자 매출총액의 33%를 초과하거나 전체 종합유선방송구역의 1/5를 초과하는 구역에서 종합유선방송사업을 경영할 수 없으며, 특정 방송채널사용사업자는 전체 방송채널사용사업자 매출총액(홈쇼핑 PP의 매출액 제외)의 33%를 초과할 수 없다.

또한 특정 위성방송사업자는 다른 위성방송사업자의 주식 또는 지분을 33%를 초과하여 소유하거나 다른 위성방송사업자의 위성방송사업을 2개 이상 경영할 수 없으며, 지상파방송사업자는 방송권역별로 지상파 이동멀티미디어방송 사업자수의 1/3(사업자수가 3 이상 6 미만인 경우) 또는 1/5(사업자수가 6 이상인 경우)를 초과하여 지상파 이동멀티미디어 사업을 경영할 수 없다.

마지막으로, 방송법 제8조 제3항 내지 제4항에 따르면 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인은 지상파방송사업, 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없으며, 또한 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자의 주식 또는 지분을 33%를 초과하여 소유할 수 없다.

## (2) 대기업의 소유규제

방송법 제8조 제3항과 동법 시행령 제4조 제1항에 따르면 공정거래법상 상호출자제한기업집단 중 자산총액이 3조원 이상인 기업집단에 속하는 기업(특수관계자 포함, 이하 대기업)은 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수

없다. 또한 방송법 제8조 제4항에 따르면 대기업은 위성방송 사업자의 주식 또는 지분을 33%를 초과하여 소유할 수 없다 (<표 5> 참조).

### (3) 외국인의 소유규제

방송법 제14조에 따르면 지상파방송사업자, 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송채널사용사업자 및 중계유선방송사업자(RO: Relay Operator)는 외국의 정부나 단체, 외국인, 또는 이들이 지분의 50% 이상을 소유하고 있는 법인(이하 외국인으로 총칭)으로부터 전혀 출자 또는 출연을 받을 수 없다. 또한 위성 방송사업자는 주식 또는 지분의 33%, 종합유선방송사업자, 방송채널사용사업자(종합편성 또는 보도전문편성 PP 제외) 및 전송망 사업자는 주식 또는 지분의 49%를 초과하여 외국인으로부터 출자 또는 출연을 받을 수 없다(<표 5> 참조).

## 2. 방송시장 소유규제의 문제점과 개선방안

### (1) 교차소유 및 겸영규제<sup>4)</sup>

현행 교차소유 및 겸영규제의 타당성을 분석하기 위해서는 우선 규제의 목적이 무엇이고, 그 목적에 비추어 방송매체의 소유권 거래를 어떤 기준으로 어떻게 분석하여 규제하는 것이 바람직한지를 따져 보아야 한다.

---

4) 본 절의 내용은 Owen(2003)의 논문을 많이 참조하여 작성하였다.

방송법(제1조)에는 동법이 “시청자의 권익보호와 민주적 여론 형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다”고 기술되어 있을 뿐, 구체적으로 교차소유 및 겸영규제의 목적이 무엇인지를 밝히고 있지는 않다. 그러나 이러한 소유규제가 (i) 방송시장의 경쟁을 촉진하여 시청자의 권익을 보호하는 한편, (ii) 방송의 다양성을 확보하여 언론 및 표현의 자유와 국민문화의 향상을 도모하고자 한다는 데에는 이견이 없을 것이다. 문제는 이 두 가지 (중간)정책목표, 즉 경쟁촉진과 다양성 확보가 상충하는지 여부이다. 만일 두 가지 정책목표가 상충된다면 양자간의 적절한 균형을 이루는 것이 방송시장 소유규제정책의 관건이 될 것이고, 반대로 두 가지 정책목표가 상충되지 않고 서로 조화로운 것이라면 한 가지 정책목표의 추구만으로도 두 가지 목표를 모두 달성할 수 있을 것이다.

한편, 방송시장에서 활동하는 각각의 방송사업자들은 다양한 상품 및 지역시장에서 서로 경쟁한다. 그런데 방송시장은 전술한 두 가지 정책목표에 비추어 기존의 시장획정방식과는 다른, 두 가지 범주의 시장으로 구분해 볼 필요가 있다. 하나는 상품시장(Market for Goods)으로서 광고, 프로그램, 전송서비스 등과 같은 일반상품의 영역에 속하는 재화 및 서비스가 거래되는 시장이고, 또 다른 하나는 아이디어시장(Market for Ideas)으로서 사람의 생각에 영향을 주는 의견, 정보 등이 교환되는 시장이다.<sup>5)</sup> 일반적으로 상품시장에서는 경쟁촉진이 주된 정책목표가 되지만, 아이디어시장에서는 다양성이 주된 정책목표가 된다.

---

5) 이러한 시장구분은 Coase(1974)에 의한 것이다. Owen(2003)은 Coase와는 달리 상품시장을 경제시장(Economic Market)이라고 불렀다.

## 1) 상품시장에서의 소유집중과 경쟁

상품시장에서의 소유집중과 이것이 경쟁에 미치는 영향에 관한 분석방법은 사실 반독점정책 또는 경쟁정책 분야에서 가장 발달되어 있으며, 그 구체적인 방법론은 외국의 경우 합병 지침(Merger Guidelines), 우리나라의 경우 기업결합심사기준에 잘 정리되어 있다. 이 방법론은 방송시장 중 상품시장에서의 소유집중과 경쟁의 분석에 거의 그대로 적용될 수 있다.<sup>6)</sup>

주지하다시피 기업결합심사는 관련시장(Relevant Market)의 획정에서부터 시작된다. 기업결합 당사회사가 취급하는 상품과 긴밀한 대체관계에 있는 상품의 범위를 먼저 결정해야 동 상품시장에서 당해 기업결합이 경쟁과 사회후생에 미치는 영향을 분석할 수 있고 이를 통해 동 기업결합의 허용여부를 결정할 수 있기 때문이다. 또한 관련시장의 범위를 어떻게 획정하느냐에 따라 해당 기업결합의 허용여부가 달라질 수 있기 때문에 관련시장의 획정은 기업결합심사에 있어서 매우 중요하다. 그런데 요즘과 같이 기술발전 속도가 빠르고 상품 및 서비스간 융합이 활발히 진행되는 상황에서는 관련시장의 범위를 사전적으로 또는 임의로 획정할 경우 소유집중과 경쟁에 관한 분석에 심각한 왜곡이 발생하게 된다.

그럼에도 불구하고 방송법에서는 방송시장을 기술방식에

---

6) 본 소절에서 말하는 '소유집중(Ownership Concentration)'은 '시장집중(Market Concentration)'의 개념보다 더 넓다. 수평적 기업결합(Horizontal Integration)에서와 같이 소유집중이 동일시장 내에서 발생하는 경우 동 소유집중은 곧 시장집중을 의미하지만, 그 외의 경우 예컨대 수직결합(Vertical Integration) 또는 혼합결합(Conglomerate Integration)에서와 같이 소유집중이 여러 시장에 걸쳐 발생하는 경우 그 소유집중은 시장집중이란 말로 표현될 수 없다.

따라 임의로 라디오방송, TV방송, 지상파방송, 유선방송, 위성방송 등으로 구분하고, 이러한 시장획정에 기초하여 소유집중을 규제하고 있다. 기술방식에 의한 이러한 시장구분이 소비자의 수요특성을 반영하지 않는 한 이에 기초한 소유집중규제는 경쟁촉진 및 사회후생 증대와 괴리될 수밖에 없고 따라서 그 타당성이 인정되기 어렵다. 그러므로 방송법에 규정된 교차소유 및 겸영규제는 공정거래법에 의한 기업결합심사로 대체되는 것이 방법론상 타당하다. 다만, 공정거래위원회가 고시한 기업결합심사기준에 따르면 일반심사대상 기업결합은 취득회사의 주식소유비율이 50% 이상이거나 또는 50% 미만이라도 주식소유비율이 제1위이고 회사지배가 가능한 경우 등으로 국한되어 있는데,<sup>7)</sup> 이러한 요건은 방송시장의 특수성을 감안할 때 지나치게 느슨한 것일 수 있으므로 방송시장의 경우에는 일반심사대상 기업결합의 주식소유비율을 30~40% 수준으로 하향조정하는 문제를 진지하게 검토할 필요가 있다.

한편, 방송법에 규정된 교차소유 및 겸영규제는 규제방식에 있어서 ‘일반추정방법(General-presumptions Method)’에 해당되는데, 이는 사전에 일정한 임계치를 설정하여 동 임계치를 상회하는 경우 경쟁 또는 사회후생이 심각하게 저해된다고 간주하는 방법이다. 이러한 일반추정방법은 분석방법 및 절차가 단순하고 규제의 예측가능성을 높여 준다는 장점이 있으나, 임계치의 설정이 자의적일 수밖에 없고, 개별 사안의 특수성을 감안하지 못한다는 문제점이 있다. 이에 따라 설정된 임계치를 상회하

---

7) 일반심사대상이 아닌 간이심사대상 기업결합은 경쟁제한성이 없는 것으로 추정되며, 원칙적으로 신고내용의 사실여부만 심사받게 된다.

더라도 효율성 증대효과 등으로 인해 경쟁촉진 또는 사회후생 증대에 기여하는 소유권 거래가 금지될 수도 있고, 반대로 설정된 임계치에 미달하더라도 경쟁과 사회후생에 악영향을 끼치는 소유권 거래가 허용될 수도 있다. 이러한 문제점은 특히 기술발전 속도가 빠르고 당해산업을 둘러싼 환경이 빠르게 변화할수록 두드러지게 나타난다. 이러한 일반추정방법의 문제를 근원적으로 해소하는 방법은 소유권 거래의 사안별로 경쟁에 미치는 악영향과 효율성 증대효과를 비교분석하여 허용여부를 결정하는 것인데, 이것이 바로 기업결합심사에서 채택하고 있는 방법론이다.<sup>8)</sup>

마지막으로 방송법은 종합유선방송사업자와 방송채널사용사업자에 대하여 각각 전체 사업자 매출총액의 33%를 초과하지 못하도록 하고, 또한 전체 사업자수의 1/5을 초과하여 경영하지 못하도록 하고 있다. 이는 방송프로그램의 구입과 판매에 있어서 특정의 종합유선방송사업자 또는 방송채널사용사업자가 시장지배력을 행사하지 못하도록 방지하는 한편, 경쟁사업자에게 방송프로그램의 공급을 거절함으로써 시장지배력을 유지하지 못하도록 하기 위한 것이다. 그러나 이러한 공정경쟁 문제를 적절히 다루기 위해서는 무엇보다 먼저 합리적인 시장획정이 선행되어야 하고, 획정된 시장범위 내에서 프로그램 공급자들이 다른 판로를 확보할 수 있는지 여부를 확인해야 한다. 만일 프로그램 공급자들이 다른 종합유선방송이나 위성방송 등의 대체판로를 확보할 수 있다면, 상기의 경영규제는 부적절한 것이 되며, 설사 과도한 경영으로 인해 공정경쟁

---

8) 기업결합심사와 효율성 증대효과에 관해서는 최충규(2005) 참조.

이 저해된다 하더라도 이는 공정거래법 등에 의거 사후적으로 교정해야 할 사항이지 사전적인 규제에 의거 획일적으로 다스릴 사항이 아니다.

과거 우리나라에서는 종합유선방송사업자의 수평결합이나 방송채널사용사업자와의 수직결합을 철저히 금지했었다. 이에 따라 SO 및 PP의 영세성이 상당기간 동안 개선되지 못했고, 지상파방송사와의 격차가 더욱 벌어지게 되었으며, 방송산업 전체의 경쟁력 향상에도 큰 걸림돌이 되었다. 정부는 이러한 문제점을 뒤늦게 인식하여 1999년 종합유선방송법의 개정을 통해 MSO, MPP 및 MSP를 허용하는 등 경영규제를 완화하였다. 이에 따라 방송사업자간 활발한 인수·합병이 이루어졌고 대호, 조선무역 등의 MSO와 온미디어 등의 MPP/MSP가 등장하게 되었다. 현행 방송법에 의한 경영규제는 비록 과거에 비해 완화되긴 했으나 획일적인 사전규제라는 점에 있어서는 별 차이가 없다. 획일적인 사전규제는 자발적인 사업구조조정과 산업경쟁력 향상, 나아가 시청자 권익 및 사회후생 증진에 걸림돌로 작용할 수 있으므로 공정거래법에 의한 사안별 사후규제로 대체되는 것이 바람직하다.

## 2) 아이디어 시장에서의 경쟁과 소유규제

앞에서 살펴본 바와 같이 방송시장 중 상품시장에서의 소유집중규제는 사전적이고 획일적인 방송법상의 소유규제에 의하기보다는 공정거래법과 기업결합심사기준에 의거 사안별로 관련시장을 확정하고, 동 시장 내 및 관련시장간의 소유집중이 경쟁과 효율성 등에 미치는 영향을 분석한 후, 이를 기초로 소유집중을 규제하는 것이 방법론상 훨씬 우월하다. 그럼에도 불

구하고 방송시장에서의 소유집중 문제가 공정거래법 또는 기업 결합심사기준이 아닌 방송법에 의거 더 엄격하게 규제되고 있는 것은 상품시장에서의 소유규제만으로는 아이디어시장에서의 다양성을 확보하는 데 매우 미흡하다는 인식에 기초한다.

이제 이러한 인식이 과연 타당한지에 대해 살펴보자. 첫째, 아이디어시장에서의 다양성은 정부규제나 방송사업자의 자발적인 기획에 의해 확보되는 것이 아니다. 생각과 의견의 다양성이 확보되기 위해서는 소비자의 수요를 충족시켜 줄 수 있는 다양한 매체와 송출구(Outlet)가 존재해야 하고, 또한 이들 매체와 송출구가 소비자의 수요에 민감하게 반응하도록 유인이 제공되어야 하며, 이를 제약하는 인위적이고 불필요한 규제가 제거되어야 한다. 다시 말해서, 아이디어시장에서의 다양성은 진입장벽을 최소화하고 사업자간 경쟁을 촉진함으로써 가장 잘 성취될 수 있는 것이다.

둘째, 방송의 아이디어시장은 방송의 상품시장보다 그 범위가 훨씬 넓다. 예컨대, 미국의 법무부는 라디오 광고시장을 획정함에 있어 라디오광고의 대체수단인 TV광고나 신문광고를 배제시켜 왔으며, 신문시장에서의 기업결합을 심사함에 있어서는 라디오 및 TV 광고를 신문광고의 대체수단으로 고려하지 않았다. 또한 미 법무부와 FCC는 위성방송사의 기업결합을 심사함에 있어서 관련시장을 다채널 영상프로그램 배급(MVPD: Multichannel Video Programming Distribution) 시장으로 확정하여 종합 유선방송과 위성방송을 한 시장에 포함시켰지만 지상파방송 등 여타 대안매체는 제외시켰다.<sup>9)</sup> 우리나라 공정거래위원회는

---

9) U.S. and Plaintiff States v. EchoStar Communications Corp., et al. [http://www.usdoj.gov/atr/cases/echo st0.htm](http://www.usdoj.gov/atr/cases/echo%20st0.htm) 참조.



관련시장을 더 좁게 획정하여 위성방송을 종합유선방송과 동일한 시장에 포함시키지 않았으며, 방송위원회는 역무가 다르다는 이유로 한 지역에서 경쟁하고 있는 종합유선방송사업자(SO)와 중계유선방송사업자(RO)를 별개의 시장에서 경쟁하는 것으로 판단하였다.<sup>10)</sup> 이렇듯 우리나라의 공정위, 방송위는 물론 미국의 경쟁당국들도 방송의 상품시장을 매우 좁게 획정하여 유사한 아이디어 및 정보서비스를 제공하는 대안채널을 동일한 시장에 포함시키지 않고 있다. 이는 소유집중이 아이디어시장에서의 경쟁을 제한하기 훨씬 이전에 경쟁당국은 상품시장에서의 경쟁이 제한되지 않도록 소유집중을 규제하고 있음을 의미한다.

셋째, 아이디어시장에 진입하는 것은 상품시장에 진입하는 것보다 훨씬 용이하다. 예컨대, 어떤 사업자가 광고시장이나 프로그램시장에 진입하여 생존하기 위해서는 결코 작지 않은 최소생산규모를 구비해야 하지만, 아이디어시장에 진입하여 사회적으로 의미 있는 생각, 의견 및 정보를 생산하는 데에는 한 개의 웹사이트나 블로그만 있어도 가능하다. 또한 이러한 생각, 의견 및 정보는 사이버 공간을 통해 매우 신속하고 광범위하게 전달될 수 있다. 이는 아이디어시장의 진입장벽이 상품시장의 진입장벽보다 훨씬 낮으며, 또한 아이디어시장이 상품시장보다 훨씬 경쟁적이라는 것을 의미한다.<sup>11)</sup>

---

10) 방송위원회(2002) 참조.

11) 이 외에도 Owen(2003)은 아이디어시장의 집중도는 매출액이 아니라 사업자수를 기준으로 산출해야 하며 이 경우 아이디어시장은 상품시장보다 훨씬 덜 집중화되어 있다고 주장한다. 그러나 이러한 주장은 논란의 여지가 많기 때문에 본문에서는 이에 관한 자세한 언급을 생략한다. 관심 있는 독자는 Owen(2003)을 참조하기 바란다. 이와는 달

결론적으로, 아이디어시장은 방송부문의 상품시장보다 훨씬 범위가 넓고 진입이 용이하기 때문에 공정거래법과 기업결합 심사기준에 의거하여 광고 등 상품시장의 소유집중을 규제하는 것만으로도 아이디어시장에서의 경쟁제한과 다양성 훼손을 충분히 방지할 수 있다. 따라서 방송시장의 소유집중 문제는 현행 방송법에 의거 규제하는 것보다는 공정거래법과 기업결합심사기준에 의거 규제하는 것이 방법론상 더 우월하며 적절하다.<sup>12)</sup>

## (2) 대기업의 소유규제

외국의 경우와는 달리 우리나라에서 대기업의 방송시장 진출을 제한하고, 특히 지상파방송사와 종합편성 및 보도전문 PP에 대한 지분참여를 전면 금지하고 있는 이유는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 공공의 자원인 전파를 이윤창출이 목표인 기업에 할당할 경우 방송이 상업적 이익의 도구로 전락하고, 프로그램의 상업화와 저질화가 이루어지게 된다. 둘째, 대기업이 기존의 상품시장에서 가지고 있는 영향력이 방송

---

리 FCC는 최근 새로운 다양성 지수(Diversity Index)를 개발하였는데, 이는 각 매체송출구에 소비자 활용도(Consumer Usage)를 가중치로 곱한 값의 합을 말한다. 이에 관해서는 Bykowsky et al.(2003) 참조.

12) 영국의 문화부(DCMS)와 무역산업부(DTI)가 조사한 바에 따르면 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 벨기에, 뉴질랜드 등은 경쟁법과 합병규제 이외의 특별한 방송소유규제가 없는 것으로 나타났다. 이에 관해서는 DCMS and DTI(2001) 참조. 미국의 FCC도 기존의 매체간 교차소유 금지가 경쟁을 촉진시켰다는 어떠한 근거도 발견할 수 없었으며 따라서 매체간 교차소유 금지는 정당화될 수 없다고 결론내리면서 2003년 6월 기존의 교차소유 금지를 대폭 완화하는 개혁안을 채택한 바 있다. 이에 관해서는 FCC(2003) 참조.

시장으로 이전되어 방송시장의 경쟁이 제한되거나 대기업의 정치적, 사회적 영향력이 더욱 확대된다.

첫 번째 이유에서 제기된 방송의 공익성은 근본적으로 전파의 희소성에 기초한다. 전파가 희소하기 때문에 국가에 의해 소유되어야 하고 공공의 이익을 위해 이용되어야 한다는 것이다. 그러나 사실 희소한 것은 전파뿐이 아니라 양(+의) 가격을 가진 모든 자원이 다 희소하다. 그럼에도 불구하고 모든 경제 자원이 다 국가에 의해 소유되어야 하고 공공의 이익을 위해 이용되어야 한다고 생각하는 사람은 거의 없다. 그만큼 희소하다는 이유만으로 공익성이 확보되어야 한다는 주장은 설득력이 약하다. 더욱이 최근에는 기술의 발전으로 희소한 전파를 보다 집약적으로 이용할 수 있게 되었을 뿐만 아니라 매체의 다양화, 전문화, 세분화가 이루어지면서 과거 전파의 희소성에 근거한 규제의 정당성과 방송의 공적 기능에 대한 요구가 약화되고 있다. 오히려 방송의 공익성 구현을 위한 여러 가지 규제가 언론 및 표현의 자유를 불필요하게 제한하고, 현재의 공영방송체제가 방송시장의 경쟁을 왜곡하고 있으며, KBS, MBC 등 공영방송 자체가 이미 상업화되었다는 비판이 제기되고 있는 실정이다.

한편, 앞서서도 살펴본 바와 같이 아이디어시장은 상품시장에 비해 훨씬 범위가 넓고 진입장벽이 낮아서 독점화가 이루어질 가능성이 매우 적다. 또한 최근에는 디지털 기술이 발전하고 인터넷이 널리 확산되면서 소비자들이 충분히 다양한 매체로부터 충분히 다양한 정보와 의견을 얻을 수 있기 때문에 대기업이라 하더라도 여론을 독점할 가능성은 극히 적다. 미국의 4대 지상파방송사의 하나인 NBC도 세계 최대기업인 GE

가 지분의 80%를 소유하고 있지만 여론을 독점하고 있거나 편파방송을 하고 있다는 얘기는 들어보지 못했다. 오히려 대기업이기 때문에 소비자가 원하는 다양한 프로그램을 제공할 수 있는 재원과 능력을 갖추고 있다고 봐야 할 것이다. 영국의 문화부(DCMS)와 무역산업부(DTI)도 이 점을 인정하여 미디어산업에서 기업결합이나 대기업의 진출을 허용하지 않을 경우 중소기업들은 가능한 한 많은 시청자를 확보하기 위해 동일한 중간계층을 겨냥하여 프로그램을 방영하는 경향, 즉 호텔링 효과(Hotelling Effect)가 있다고 지적한 바 있다.<sup>13)</sup> Owen and Wildman (1993)도 3개 채널을 소유한 독점사업자가 각각 하나의 채널을 소유한 3개 방송사업자들보다 더 다양한 방송콘텐츠를 제공한다는 연구결과를 제시하고 있다.

그럼에도 불구하고 현행 방송법은 대기업이 위성방송사 지분의 33%를 초과하여 소유할 수 없고, 지상파방송사와 종합편성 및 보도전문편성 PP에 대해서는 전혀 지분참여를 하지 못하도록 하고 있다. 이와 같은 대기업의 소유제한은 전술한 바와 같이 그 이유에 있어서도 정당화되기 어려울 뿐만 아니라 우리나라의 방송산업 발전을 위해서도 바람직하지 않다. 앞에서 이미 살펴본 바와 같이 우리나라의 방송시장에서 공영방송 중심의 지상파방송이 차지하는 비중이 절반을 넘고 있는 데 반해 이를 견제할 수 있는 대안매체의 성장은 부진한 편이다. 또한 우리나라 방송시장은 현재 미국 등으로부터 개방압력을 받고 있는 데다<sup>14)</sup> 방송산업이 공익사업에서 문화산업으로 변

---

13) DCMS and DTI(2001, p.6).

14) 우리나라는 1994년 우루과이라운드(UR) 협상 당시 영화 및 비디오 제작·배급, 음반제작 서비스 및 광고서비스의 개방을 양허하였으나, 방

화함에 따라 경쟁력 있는 방송콘텐츠의 제작과 유통이 더욱 중요해지고 있다. 뿐만 아니라 방송의 디지털화가 이루어지면서 대규모 자본이 소요되고 이로 인해 규모의 경제가 강하게 작용하게 될 것이며, 통신과 방송의 융합으로 통신사업을 하던 대기업들이 불가피하게 방송산업에 진출하게 될 것이다. 이런 상황에서 만일 현재와 같은 대기업에 대한 소유제한이 지속된다면, 방송매체간 균형발전, 시장개방에 대비한 경쟁력 강화, 방송의 문화산업화, 방송의 디지털화 및 방송과 통신의 융합 등은 큰 제약을 받게 될 것이고, 이는 우리나라의 방송산업 발전에 큰 장애요인이 될 것이다.

이와 같은 우울한 전망을 반전시키기 위해서는 대기업의 방송산업 진출을 자유롭게 해주어야 한다. 우선, 위성방송사에 대해서는 종합유선방송의 경우와 같이 대기업의 소유제한을 완전히 철폐하여 기존의 지상파방송에 대한 대안매체로서 성장할 수 있도록 해주어야 한다. 또한 종합편성 및 보도전문편성 PP에 대해서도 대기업의 진출을 자유화하여 지상파방송의 영향력을 견제할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 그리고 현재 지상파 공영방송이 전체 지상파방송에서 차지하는 비중이 지나치게 크고 각종 규제로부터 제외되어 있어<sup>15)</sup> 방송시장에서

---

송의 공공성을 이유로 라디오·TV 서비스와 라디오·TV 전송서비스는 개방 양허안에서 제외하였다. 정부는 현재 진행되고 있는 도하개발아젠다(DDA) 협상에서도 라디오·TV 서비스와 라디오·TV 전송서비스는 개방하지 않을 방침이다. 그러나 미국, 뉴질랜드 등은 UR 당시 이미 방송시장을 개방하였고, UR 당시에는 개방을 하지 않았던 다른 선진국들도 DDA에서는 방송시장을 개방하기로 하였으며, 태국, 대만, 말레이시아 등 동남아 국가들도 방송시장을 개방하기로 동의한 상태이다.

15) 예컨대, 방송법 시행령은 특정 방송사업자의 매출액이 전체 방송사업자 매출총액의 33%를 초과할 수 없도록 제한하고 있는데, KBS, MBC,

의 공정경쟁을 왜곡하고 있으므로 이미 상업방송이나 다른없는 KBS2와 MBC를 과감히 민영화하고 민영화되는 지상파방송에 대해 대기업이 참여할 수 있도록 길을 열어주어야 한다.

방송산업에 대한 대기업의 소유규제를 대폭 완화하더라도 이에 따른 부작용은 거의 예상되지 않는다. 현행 방송법 제8조 제2항은 특수관계자를 포함하여 누구든지 지상파방송사업자 및 종합편성 또는 보도전문편성 PP의 주식 또는 지분의 30%를 초과하여 소유할 수 없도록 규제하고 있다. 따라서 대기업에 의한 여론장악과 편파방송의 가능성은 거의 없고, 혹시 있다 하더라도 사후적으로 공정거래법이나 방송법 등에 의거하여 충분히 제어할 수 있다. 또한 대기업에 의한 지나친 소유집중도 기존의 기업결합규제로 사전차단이 가능하고, 대기업의 방송소유에 따른 지나친 상업화나 질적 저하도 방송법에 의한 내용규제로 충분히 방지할 수 있다.

### (3) 외국인의 소유규제<sup>16)</sup>

방송법에 의거 외국인의 국내 방송산업에 대한 진입을 제한하는 이유는 외국인이 국내 방송사업체를 소유하게 될 경우 공익성이 위축되고 문화종속이 심화될 것으로 우려되기 때문이다. 그런데 방송의 공익성은 최근 기술의 발전으로 최소한 전파를 보다 집약적으로 이용할 수 있게 되고 매체의 다양화, 전문화, 세분화가 이루어지면서 과거에 비해 설득력이 크게 약

---

EBS 등의 지상파 공영방송사업자는 이러한 규제를 받지 않고 있다. 이에 관해서는 제3장 제1절 참조.

16) 이 소절은 김선구 외(2003, pp.101-109)를 많이 참조하여 작성하였다.

화되고 있음을 앞에서 살펴보았다. 여기서는 두 번째 이유로 제시되고 있는 문화중속론에 관해 좀 더 자세히 살펴보자.

주지하다시피 방송프로그램은 특성상 초판 제작비용은 매우 높으나 이후의 복제비용은 매우 낮아 규모의 경제가 강하게 작용한다. 더욱이 국내시장에 수입되는 외국 프로그램은 자국 시장에서의 1차 수요를 거친 프로그램이기 때문에 제작원가와 관계없이 매우 낮은 가격으로 국내시장에 공급될 수 있다. 따라서 국내시장에서 제작비를 회수해야 하는 국내 프로그램은 외국 프로그램에 비해 가격경쟁력 면에서 매우 취약할 수밖에 없다.

그럼에도 불구하고 외국 프로그램이 국내시장을 지배하지 못하는 이유는 외국 프로그램에 대한 문화적 할인(Cultural Discount)이 작용하기 때문이다. 즉 국내 시청자들은 다른 조건이 동일할 때 자국어, 자국문화, 자국 출연진들이 나오는 프로그램을 더 선호하기 때문에 외국 프로그램이 가격경쟁력이 있다는 이유만으로 국내시장을 지배할 수는 없다는 것이다. 사실 10년 전만 해도 외국 프로그램이 주말이나 주중의 주시청시간대에 방영되었지만 현재는 그렇지 않다. 이는 그동안 우리나라의 광고시장 규모가 증대됨에 따라 프로그램 경쟁력이 향상된 데에도 기인하지만 기본적으로는 외국 프로그램에 대한 문화적 할인이 존재하기 때문이다. 이에 따라 외국 프로그램들은 이제 주시청시간대가 아닌 심야시간대에 주로 방영되고 있는 실정이다. 그만큼 외국인이 국내 방송산업에 진출할 경우 문화중속이 심화될 것이라는 주장은 설득력이 떨어진다.

물론 종합유선방송이나 위성방송과 같은 다채널방송의 경우에는 지상파방송에 비해 외국 프로그램이 유입될 여지가 많은

것은 사실이다. 그러나 이에 따른 긍정적인 측면도 적지 않다는 점이 함께 고려될 필요가 있다. 즉 외국 프로그램이 국내 다채널시장에 유입될 경우 국내 종합유선방송 및 위성방송의 가입자 기반이 확대될 수 있고, 이에 따라 과거 가입자 기반 미흡으로 기대하기 어려웠던 국내 프로그램의 제작도 가능하게 된다는 점이다. 또한 외국인의 국내 방송시장 진출은 국내 다채널방송의 디지털화와 경쟁력 향상에도 긍정적인 기여를 할 수 있다.

또한 현재의 외국인 소유규제는 경영권에 관심 있는 장기 투자자를 배제시키고 매매차익에만 관심 있는 단기자본을 유치하는 결과를 가져올 가능성이 있다. 따라서 현재의 외국인 소유규제는 외국인 진출에 따른 효과가 보다 긍정적으로 발현 되도록 완화될 필요가 있다. 다만, 한 가지 유의할 점은 외국인의 소유제한 문제는 외국과의 상호주의에 입각하거나 최소한 협상의 여지가 있으므로 국익을 고려한 전략적인 차원에서 접근해야 하며, 우리가 먼저 지나치게 앞서 나갈 필요는 없다는 점이다(<표 6> 참조). 이러한 점을 고려할 때 지상파방송사, 지상파방송의 난시청 해소를 위한 중계유선방송사, 종합편성 및 보도전문편성 PP 등에 대한 현행 외국인의 소유 금지는 당분간 그대로 유지해도 무방할 것이다. 또한 국가기간산업 보호 차원에서 전기통신사업법 제6조에 의거 기간통신사업자에 대한 외국인의 소유를 현재 49% 이하로 제한하고 있으므로 이를 준용하여 전송망사업자에 대한 외국인의 소유제한을 현행 49% 이하로 유지하는 것도 그 타당성이 인정된다. 그러나 그 외의 외국인 소유규제는 외국인의 국내 방송산업 진출을 지나치게 제약하고 있으므로 전향적으로 완화할 필요가 있으며, 특



히 종합유선방송사 및 위성방송사에 대한 소유규제는 현행 33%에서 49%로 완화할 필요가 있다. 아울러 현행 방송법 제 71조 및 동법 시행령 제57조는 국내에서 제작된 방송프로그램의 편성비율의 범위를 정해 주고 있으므로(달리 말해서, 외국 프로그램의 편성비율을 제한하고 있으므로) 현재 49% 이하로 규정되어 있는 방송채널사용사업자(종합편성 및 보도전문편성 PP 제외)에 대한 외국인의 소유규제는 차라리 삭제하는 것이 바람직하다 (<표 7> 참조).

<표 6> 주요국의 외국인 방송소유규제

국가	외국인 소유규제
미국	· 지상파방송 소유 금지 · 여타 방송사에 대해서는 20~49% 이내로 소유제한
영국	· 비-EEA 국민 및 기관은 방송사 소유 금지 (케이블TV 및 해외 소재 위성 방송사에 대해서는 소유제한 없음)
프랑스	· 비-EEA 국민 및 기관은 지분 20% 초과소유 금지
이탈리아	· EU 내 소재 회사만 소유 가능 · 비-EU 국민은 상대국과의 상호주의에 입각하여 지배권한 부여
그리스	· 비-EU 국민은 지분 25% 초과소유 금지 (비-EU 기관은 지분 15% 초과소유 금지)
오스트리아	· 비-EEA 국민 및 기관은 49% 초과소유 금지
호주	· 단일 외국인은 지분 15%, 외국인 전체는 지분 40% 초과소유 제한 · 외국인은 상업TV 지배불가, 2인 이상 외국인은 상업TV의 지분 20% 초과소유 금지, 외국인은 이사진의 20% 초과 불가 · 단일 외국인은 Pay-TV의 지분 20%, 외국인 전체는 Pay-TV의 지분 35% 초과소유 금지
독일, 네덜란드, 룩셈부르크, 아일랜드, 스페인, 포르투갈	· 외국인 소유규제 없음

주: EEA는 European Economic Area, EU는 European Union.

자료: DCMS and DTI(2001)에 의거 작성

## IV. 방송광고 판매규제의 현황과 개선방안

### 1. 방송광고 판매규제의 현황

방송법 제73조 제5항과 동법 시행령 제59조 제3항에 따르면 지상파방송사업자는 한국방송광고공사(KOBACO) 또는 동 공사가 출자한 방송광고판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다. 또한, 한국방송광고공사법에 따르면 공사업무의 감독, 사장 등 임원의 임명, 사업계획의 승인 및 변경, 예산과 결산의 승인 등 공사업무의 핵심사항을 문화관광부 장관이 담당하도록 되어 있다. 이에 따라 지상파방송사와 광고주간의 방송광고 판매대행업무는 정부가 지배하는 KOBACO에 의해 합법적으로 독점되고 있다.

<표 7> 국내제작 방송프로그램의 편성비율

구분	편성비율
지상파방송사	- 매분기 방송시간의 60% ~ 80% 범위 내에서 방송위 고시비율 이상 - 애니메이션: 전체 방송시간의 1.5% 이내에서 방송위 고시비율 이상 신규편성
SO 및 위성방송사	- 매분기 방송시간의 40% ~ 70% 범위 내에서 방송위 고시비율 이상
PP	- 매분기 방송시간의 20% ~ 50% 범위 내에서 방송위 고시비율 이상
종교·교육 전문편성 방송사업자	- 영화·애니메이션: 전체 영화방송시간 또는 애니메이션방송시간의 40% 이내에서 방송위 고시비율 이상
방송사업자 공통 (종교·교육 전문편성 방송사업자 제외)	- 영화: 전체 영화방송시간의 20% ~ 40% 범위 내에서 방송위 고시비율 이상 - 애니메이션: 전체 애니메이션방송시간의 30% ~ 50% 범위 내에서 방송위 고시비율 이상 - 대중음악: 전체 대중음악방송시간의 50% ~ 80% 범위 내에서 방송위 고시비율 이상

자료: 방송법 및 방송법 시행령.

## 2. KOBACO 독점체제의 문제점<sup>17)</sup>

KOBACO는 1980년 정부에 의한 언론통폐합 조치에 따라 설립된 이후 현재까지 방송광고의 판매를 독점하면서 방송광고 요금을 규제하고, 방송광고시간을 할당하며, 방송광고 판매대행에 따른 수수료와 방송발전기금을 징수하고 있다. KOBACO의 설립 당시 제시된 설립취지는 방송의 공익성 실현을 위해 방송사와 광고주간의 직접거래에 따른 부작용을 해소한다는 것인데, 이는 구체적으로 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 광고주들이 방송사에 영향력을 행사할 수 있는 경로를 차단하여 방송의 공정성과 중립성을 확보한다. 둘째, 방송사의 광고주 유치경쟁 및 시청률 경쟁에 따른 방송의 저질화, 광고료 인상 및 상품가격 인상을 방지하여 시청자 권익 및 소비자후생을 증진시킨다. 셋째, 광고시장에서 지상파방송사의 독과점을 해소하고 군소방송사의 광고수주를 지원함으로써 방송의 다양성을 확보한다.

이와 같은 KOBACO의 설립취지는 이후에도 KOBACO 독점체제의 유지를 옹호하거나 완전한 경쟁체제의 도입을 반대하는 논거로 제시되어 왔는데, 이하에서는 이러한 논거가 과연 타당한지 여부를 검토하고 이를 통해 KOBACO 독점체제의 문제점을 살펴보기로 한다.

먼저, 방송사에 대한 광고주의 영향력을 차단하고 방송의 중립성을 제고하기 위해 방송사와 광고주 사이에 방송광고 판

---

17) 본 소절은 김재홍(2002), 기업경쟁력연구센터(2003), 김신구 외(2003) 등을 참조하여 작성하였다.

매대행사(미디어랩, Media Representative)가 필요하다는 점에는 이론의 여지가 별로 없다. 방송사가 사내에 부서를 설치하여 광고시간을 직접 판매하는 것보다 방송광고시장의 중개업자인 미디어랩을 통해 광고시간을 간접적으로 판매하는 것이 비용 절약적이라는 전제만 성립한다면,<sup>18)</sup> 미디어랩의 존재는 방송의 중립성을 제고할 뿐만 아니라 방송광고시장에서 지상파방송사의 시장지배력을 완화시킬 수도 있으며, 방송과 방송광고 분야를 분리시켜 분업과 전문화를 통한 효율성 제고에도 기여할 수 있다.

그러나 이와 같은 미디어랩의 장점은 방송사와 광고주 사이에 미디어랩이 존재할 필요가 있다는 것을 말하는 것이지 현재와 같은 KOBACO의 독점체제를 정당화하는 것은 아니다. 오히려 KOBACO가 방송광고시장을 독점하고 광고료를 규제함으로써 인기시간대에는 만성적인 초과수요가 발생하고 비인기 시간대에는 만성적인 초과공급이 발생하여 KOBACO에 의해서 자의적인 광고시간 할당이 발생할 수밖에 없으며 결과적으로 방송광고시장의 자원배분이 심각하게 왜곡된다. 또한 KOBACO가 현재와 같이 정부의 지배를 받게 되면 광고주로부터의 부당한 압력을 차단할 수는 있어도 정부의 방송통제로부터 자유롭기는 어렵다. 이는 본래의 KOBACO 설립취지인 방송의 중립성 확보에도 바람직하지 않다.

둘째, 방송사와 광고주가 광고시간을 직접 거래하거나 또는 독점적인 KOBACO 대신 다수의 미디어랩이 방송광고시장에서 자유롭게 경쟁하게 되면 방송사의 광고주 유치경쟁 및 시청률

---

18) 이 전제가 성립하지 않는다면 미디어랩이 아무리 장점이 많아도 방송사가 미디어랩을 이용할 경제적 유인이 없다.

경쟁이 촉발되어 방송프로그램에 선정성과 폭력성이 증가하고 결국 방송이 저질화된다는 논거에 대해 살펴보자. 우선 시청률과 프로그램 저질화간에 정(+)<sup>19)</sup>의 상관관계가 존재한다는 것을 입증할 만한 이론적, 실증적 근거가 취약하다.<sup>19)</sup> 또한 현실적으로도 지상파방송이 공개된 장소에서 가족 등이 함께 시청하는 경우가 많다는 점을 감안할 때 선정성과 폭력성이 증가하면 시청률이 증가한다는 주장은 설득력이 떨어진다. 혹시라도 시청률 경쟁으로 인해 프로그램이 저질화되는 경우에는 방송법에 의거 사후적으로 제재를 가할 수 있고, 만일 그 제재수준이 약해 프로그램 저질화를 방지하는 데 미흡하다면 이를 강화함으로써 해결할 수 있다.

다음으로, 방송광고시장에 경쟁이 도입되어 시청률 경쟁이 치열해지면 광고료가 인상되고 이에 따라 상품가격의 상승과 소비자후생의 저하가 초래된다는 주장에 대해 살펴보자. 전술한 바와 같이 현재의 KOBACO 체제에서는 광고료가 규제되어 인기시간대와 비인기시간대에 수급불균형이 발생하고 자원배분이 왜곡된다. 이런 상황에서 방송광고시장에 경쟁이 도입되고 시청률 경쟁이 치열해지면 인기시간대의 광고료는 상승하겠지만 비인기시간대의 광고료는 하락하게 될 것이다. 이에 따라 광고시장의 수급불균형은 해소되고 자원배분의 왜곡도 사라지게 될 것이다. 결국 방송광고시장의 경쟁도입은 광고요금의 가격기능을 회복시켜 광고시장을 균형상태로 되돌려 놓

---

19) 주창윤(2000)은 다큐멘터리의 경우 선정성과 시청률간에 정(+)<sup>19)</sup>의 상관관계가 인정되지만 버라이어티쇼와 드라마의 경우에는 양자간에 아무런 상관관계도 발견되지 않는다는 결과를 제시하고 있으며, 한국언론학회(1995)의 연구는 방송의 질 또는 공익성과 시청률간에는 정(+)<sup>19)</sup>의 상관관계가 있다는 결과를 제시하고 있다.

게 된다. 부분적으로 인기시간대의 광고료 상승은 불가피하지만 이 경우에도 광고료가 독점가격 수준으로 과도하게 상승할 가능성은 거의 없다. 과점상태를 유지하고 있는 지상파방송사간의 광고 판매경쟁이 치열할 것으로 예상되는 데다 최근에는 유선방송사와 위성방송사의 방송시장 점유율이 증가하고 있고 이 외에도 방송광고를 대체하는 다양한 매체가 존재하기 때문이다.

설사 경쟁도입으로 인해 광고료가 상승한다 하더라도 이것이 상품가격 상승으로 이어질 가능성은 매우 낮다. 왜냐하면 광고비는 생산량과 관계없이 지출되는 고정비용이고 고정비의 증감은 가격에 반영되지 않기 때문이다. 물론 광고가 소비자들의 상품수요를 증가시켜 상품가격의 인상을 초래할 수도 있는데, 이 경우에는 상품소비로부터 얻어지는 소비자들의 효용이 광고로 인해 증가한 경우에 해당하므로 상품가격 상승이 반드시 소비자후생의 감소를 의미하지 않으며, 오히려 광고로 인해 수요곡선이 우상향으로 이동하기 때문에 전체 소비자후생은 증대될 수 있다. 더욱이 광고는 생산자들간의 경쟁을 촉진함으로써 가격인하와 소비자후생 증대를 가져올 수도 있다.<sup>20)</sup>

셋째, 현재의 KOBACO 체제가 방송광고시장에서 지상파방송사의 독과점을 해소하고 군소방송사의 광고수주를 지원하기 위한 효율적인 방법인지에 대해 살펴보자. 앞에서 이미 살펴

---

20) 예컨대, Benham(1972)은 미국의 안경산업에 있어서 광고와 상품가격의 관계를 연구하여 광고가 금지된 주의 가격이 광고가 허용된 주의 가격보다 높다는 결과를 제시하고 있으며, 김봉철(2001)은 우리나라 광고산업에 대한 실증분석을 통해 광고산업이 경제전체에 미치는 가격과급효과는 그리 크지 않다는 결과를 제시하고 있다.

보았듯이 방송광고시장에서 지상파방송이 차지하는 비중은 2000년에 92%에 달했지만 최근 유선방송과 위성방송의 성장 등으로 인해 2003년에는 그 비중이 82% 수준으로 크게 감소하였다. 이러한 추세는 앞으로도 계속될 것으로 보이며, 새로운 매체가 속속 등장함에 따라 지상파방송의 시장지배력은 더욱 감소할 것으로 전망된다. 따라서 지상파방송의 독과점 해소를 위해 KOBACO 체제가 유지되어야 할 필요성은 과거에 비해 크게 줄어들었으며, 혹시라도 지상파방송의 독과점 및 시장지배력 남용이 문제가 된다면 이는 KOBACO 체제의 유지를 통해서가 아니라 진입규제 완화와 공정거래법에 의한 독과점 규제 또는 시장지배력 남용행위에 대한 사후규제를 통해 해결하면 된다.

한편, 현재와 같이 KOBACO에 의한 광고료 규제와 자의적인 광고시간 할당을 통해 군소방송사를 지원하는 것은 자원배분의 왜곡을 가져올 뿐만 아니라 군소방송사의 자구노력을 억제하고 퇴출되어야 할 방송사를 살려 두는 결과를 가져오므로 매우 비효율적이다. 만일 방송의 다양성을 위해 군소방송사를 지원할 필요가 있다면 차라리 정부가 직접 조세나 기금을 통해 지원하는 것이 더 바람직하다.

### 3. 방송광고 판매제도의 개선방안

현재의 KOBACO 체제에서 발생하는 만성적인 수급불균형, 광고시간의 자의적인 할당, 자원배분의 왜곡, 정부에 의한 방

송통제의 가능성 등을 근원적으로 해소하는 방법은 방송광고 시장에 경쟁을 도입하는 것이다. 경쟁도입은 1994년 UR협상에서 이미 양허한 광고시장 개방에 적극 대처하기 위해서도 필요하다.<sup>21)</sup>

정부도 이를 인식하여 2000년 8월 ‘방송광고판매대행등에관한법률안’을 마련하여 방송광고시장에 경쟁을 도입하는 방안을 추진하였는데, 그 주요내용은 다음과 같다. 첫째, KBS, MBC, EBS 등 공영방송의 방송광고 판매는 종전과 같이 KOBACO가 독점하고, SBS와 지역민방의 방송광고 판매는 별도의 민영미디어랩을 신설하여 담당케 한다. 둘째, 신설 미디어랩에 대하여 KOBACO는 2년간 한시적으로 30%를 출자하고, 지상파방송사는 개별적으로 5%까지, 전체적으로는 10%까지 출자할 수 있다. 셋째, 미디어랩 설립 허가는 3년 존속 허가제로 한다.

이와 같은 정부의 제한적인 경쟁도입안에 대하여 규제개혁위원회는 (i) 유효경쟁이 가능하도록 민영미디어랩을 2개 이상 허가하도록 하고, (ii) KBS, MBC, EBS 등 공영방송의 방송광고판매대행 지정제도를 폐지하며, (iii) 미디어랩 설립 허가를 2년 존속 허가제로 하고, (iv) KOBACO를 포함하여 단일주주의 소유제한을 20%로 축소하되, (v) 방송사 전체 및 외국자본도 20%까지 출자할 수 있도록 변경할 것 등을 요구하였다.<sup>22)</sup>

반면, 종교방송사 등 군소방송사와 신문사, 시민단체들은 방송광고시장에 경쟁이 도입될 경우 전파의 공공성 훼손, 선정성

---

21) 각주 12 참조.

22) 정부는 2001년 1월 수정안을 마련하여 재심사를 요청하였으나 규제개혁위원회는 다시 자료보완을 요구하면서 재심사요청을 반려하였으며, 이후 정부의 자료보완은 이루어지지 않고 있다.



및 폭력성 증가, 군소방송사의 몰락 등이 초래된다는 이유로 정부의 경쟁도입안 자체를 강력히 반대하였다. 이에 따라 정부의 방송광고시장 경쟁도입방안은 현재까지 별다른 진전을 보이지 못하고 있으며, 1980년 이후 지속되어 온 KOBACO 독점체제가 그대로 유지되고 있다.<sup>23)</sup>

현재의 KOBACO 체제를 유지하는 것은 앞에서 살펴본 바와 같이 그 이유에 있어서 설득력이 약하고, 광고시장 개방에 적극적으로 대처하지도 못하며, 광고시장에서의 자원배분 왜곡을 시정하지도 못한다. 정부의 경쟁도입 방안은 비록 방송광고시장에 경쟁을 도입하고 있기는 하나 공영방송사에 대한 KOBACO의 독점력을 그대로 유지시켜 주고 있는 데다 신설 민영미디어랩에 대한 KOBACO의 지배를 사실상 보장해 주고 있어 현 체제와 거의 차이가 없다. 현 상황에서 규제개혁위원회의 대안은 방송광고시장에 유효경쟁을 도입하고 현행 KOBACO 독점체제의 문제점을 해소하기 위해 현실적으로 채택 가능한 최소한의 방안이라고 판단된다. 그러나 방송광고시장은 기본적으로 상품시장(Market for Goods)에 해당하므로 장기적으로는 완전한 경쟁체제로 전환되는 것이 바람직하며, 규제개혁위원회의 방안은 어디까지나 한시적이고 과도기적인 방안으로 이해되어야 한다.

방송광고시장이 자유경쟁체제로 전환되더라도 일부에서 지적하는 것처럼 방송의 공공성과 공정경쟁에 대해 크게 우려할

---

23) 최근 정부는 지상파방송사의 광고수입 증대를 위해 광고시장 경쟁도입 대신 중간광고 및 광고총량제의 도입을 시도하고 있으나 이 역시 신문사와 시청자단체의 완강한 반대에 부딪혀 그 실현여부가 매우 불투명한 실정이다.

필요는 없다. 방송광고시장에서의 소유집중과 이에 따른 경쟁 제한은 기업결합규제를 통해 해결할 수 있고, 지상파방송의 시장지배력 남용은 공정거래법으로 다스릴 수 있으며, 과도한 시청률 경쟁에 따른 프로그램의 저질화는 방송법에 의한 내용규제로 통제할 수 있기 때문이다.

## V. 결 론

본 연구는 우리나라 방송시장의 구조와 현황을 살펴보고 방송시장 소유규제 및 방송광고 판매규제의 개선방안을 제시하고 있다. 본 연구에서 제시한 결론은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 방송시장 소유규제의 목적인 경쟁촉진과 다양성 확보는 서로 상충하지 않으며 상품시장에서의 경쟁촉진만으로도 아이디어시장에서의 다양성을 확보하는 데 충분하다. 또한 현행 방송법상의 교차소유 및 겸영규제는 상품시장의 소유집중과 이에 따른 경쟁제한을 방지하는 데 부적절하며, 공정거래법과 기업결합심사기준에 의한 소유집중규제로 대체하는 것이 바람직하다.

둘째, 대기업의 방송시장 진출에 대한 규제는 그 이유에 있어서 정당화되기 어려울 뿐만 아니라 우리나라의 방송산업 발전을 위해서도 바람직하지 않으므로 대폭 완화되어야 한다. 우선, 위성방송사에 대해서는 종합유선방송의 경우와 같이 대기업의 소유제한을 완전히 철폐하고, 종합편성 및 보도전문편성 PP에 대해서도 대기업의 진출을 자유화하여 지상파방송의 영향력을 견제할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 또한 현재 지상파 공영방송이 전체 지상파방송에서 차지하는 비중이 지나치게 크고 각종 규제로부터 제외되어 있어 전체 방송시장에서의 공정경쟁을 왜곡하고 있으므로 이미 상업방송이나 다름없

는 KBS2와 MBC를 과감히 민영화하고 민영화되는 지상파방송에 대해 대기업이 참여할 수 있도록 길을 열어주어야 한다.

셋째, 외국인의 소유제한 문제는 외국과의 상호주의에 입각하거나 최소한 협상의 여지가 있으므로 국익을 고려한 전략적인 차원에서 접근할 필요가 있다. 이러한 관점에서 지상파방송사, 중계유선방송사, 종합편성 및 보도전문편성 PP 등에 대한 현행 외국인의 소유 금지는 당분간 그대로 유지해도 무방하다. 또한 국가기간산업 보호 차원에서 전송망사업자에 대한 외국인의 소유제한을 현행 49% 이하로 유지하는 것도 그 타당성이 인정된다. 그러나 그 외의 외국인 소유규제는 오히려 국내 방송산업의 발전을 위해 바람직하지 않으므로 전향적으로 완화할 필요가 있으며, 특히 종합유선방송사 및 위성방송사에 대한 소유규제를 현행 33%에서 49%로 완화하는 것이 바람직하다. 아울러 현행 방송법은 별도로 외국 프로그램의 편성비율을 제한하고 있으므로 현재 49% 이하로 규정되어 있는 방송채널사용사업자(종합편성 및 보도전문편성 PP 제외)에 대한 외국인의 소유규제는 불필요하다.

마지막으로, 현재의 KOBACO 독점체제에서는 만성적인 수급불균형, 광고시간의 자의적인 할당, 자원배분의 왜곡 등이 불가피하게 발생하고, 정부에 의한 방송통제로부터 자유롭기 어려우며, 광고시장 개방에도 효과적으로 대처하기 어렵다. 이러한 제반 문제를 근원적으로 해결하는 방법은 방송광고시장에 경쟁을 도입하는 것이다. 과도기적으로 규제개혁위원회가 권고한 바와 같은 제한적인 경쟁도입안도 긍정적으로 고려할 수는 있으나, 광고시장은 기본적으로 상품시장에 해당하므로 장기적으로는 완전한 경쟁체제로 전환하는 것이 바람직하다.

## 참고문헌 |

- 권호영, 「유료방송 시장획정」, 한국뉴미디어방송협회 주최 제12회 방송통신포럼 발표자료, 2005. 6.
- 기업경쟁력연구센터, 『방송광고시장의 경쟁 정책』, 서울대학교 경제연구소, 연구보고서 03-01, 2003. 6.
- 김동규·이종원, 「자유시장 경제체제 아래서 방송산업의 시장점유 규제방안 연구」, 『방송사업자의 소유규제 및 시장점유에 관한 연구』, 방송위원회, 정책연구 2001-3, 2001.
- 김선구·김재홍·류근관·이상승·조은기, 『방송매체의 소유제한 및 경쟁정책』, 서울대학교 경제연구소 기업경쟁력연구센터, 연구보고서 03-02, 2003. 7.
- 김재홍, 「방송광고 선진화정책연구: 경제학의 관점」, 『시장원리와 공공성의 조화』, 한국광고주협회, 2002. 11.
- 방석호, 「방송광고 선진화정책연구: 법학의 관점」, 『시장원리와 공공성의 조화』, 한국광고주협회, 2002. 11.
- 방송위원회, 「종합유선방송사업자(SO)의 중계유선방송사업자(RO)의 기업결합 제한에 대한 검토자료」, 2002. 6.
- 방송정책기획위원회, 『방송정책기획위원회 종합보고서』, 2001. 10.
- 서범석, 「방송광고 선진화정책연구: 광고학의 관점」, 『시장원리와 공공성의 조화』, 한국광고주협회, 2002. 11.
- 신대섭, 「방송광고 판매제도 개선방향에 대한 연구 - 완전경쟁론과 제한경쟁론의 쟁점분석을 중심으로」, 『광고연구』, 제54호, 2002.
- 이재영·이광훈·이경원·유선실·권지인, 『초고속인터넷 환경에서의 미디어간 소비 대체에 대한 실증연구』, 정보통신정책연구원, 연구보고 04-03, 2004. 12.
- 전범수·조영기, 『방송광고제도 개선방안 연구』, 방송위원회, 연구보고서, 2004. 12.

- 주창윤, 『텔레비전 프로그램의 선정성 분석(1997-2000)』, 한국방송진흥원, 2000.
- 최충규, 『기업결합심사의 후생기준과 효율성 증대효과의 판단』, 한국경제연구원, 2005.
- 최현철·송현경, 『방송사업자의 소유규제에 관한 연구』, 『방송사업자의 소유규제 및 시장점유에 관한 연구』, 방송위원회, 정책연구 2001-3, 2001.
- 한국언론학회, 『한국 방송프로그램의 공영성지수 연구』, 1995.
- 한국 케이블 TV 방송협회, 『지상파 독과점 해소가 우선이다.』, 보도자료, 2005. 6. 20.
- 한균태, 『방송광고 선진화정책연구: 언론학의 관점』, 『시장원리와 공익성의 조화』, 한국광고주협회, 2002. 11.
- Benham, L., "The Effects of Advertising on the Price of Eyeglasses," *Journal of Law and Economics*, 15, 1972, pp.337-352.
- Bykowsky, M., J. Levy, W. Sharkey, T. Waldon, and S. Wilkie, "Economic Analysis at the Federal Communications Commission," *Review of Industrial Organization*, 23, 2003, pp.157-174.
- Coase, R.H., "The Market for Goods and the Market for Ideas," *The American Economic Review*, 64(2), May 1974, pp.384-391.
- FCC, "Report and Order and Notice of Proposed Rule Making," FCC 03-127, 2003.
- Owen, Bruce M., "Regulatory Reform: The Telecommunications Act of 1996 and the FCC Media Ownership Rules," Discussion Paper No.02-31, Stanford Institute for Economic Policy Research, May 2003.
- Owen, Bruce M. and S.S. Wildman, *Video Economics*, Harvard University Press, 1993.
- The Department for Culture, Media and Sport (DCMS) and the Department for Trade and Industry (DTI), "Consultation on Media Ownership Rules," November 2001.