

# 지상파 민영 방송의 소유 규제 완화가 방송 시장에 미치는 영향에 대한 고찰\*

허 욱 서울과학기술대학교\*\*

이영주 서울과학기술대학교\*\*\*

최근 일부 지역 민영방송사가 「방송법」상 대기업 소유 제한 규정 위반으로 시정명령을 받은 바 있다. 이에 본 연구에서는 대기업 소유규제의 지정 기준 변경 방안 및 지상파 민영 방송사간 복수 소유가 허용될 경우 방송시장에 미칠 영향에 대해 분석하였다. 연구결과, GDP 0.5% 기준이 적용될 경우 구조적 제약이 그대로 유지되어 지역 민방의 지속가능성이 위협을 받을 수 있는 반면, 대기업 지정 기준을 20조 원으로 상향 조정하는 경우 투자 역량이 크고 IP를 확보한 기업의 진입 가능성이 높아 콘텐츠 제작 시장이 활성화될 수 있을 것으로 나타났다. 또한 지상파 민영 방송사 간 복수 소유 규제가 폐지되어 광역화가 진행될 경우 일부 지역 민영 방송사의 합병 유인이 높게 나타났다. 복수 소유 규제 폐지로 인해 경영 효율성 제고 효과가 크고, 지역 콘텐츠의 제작 역량은 합병 기업의 재무적 역량이나 경영 방식에 따라 달라질 것으로 예측하였다.

**핵심어:** 소유 규제 완화, 민영 지상파 방송산업, 지역 방송

---

\* 위 연구는 서울과학기술대학교의 교내학술연구비를 지원받아 수행되었습니다.

\*\* wugih81@seoultech.ac.kr

\*\*\* roselee@seoultech.ac.kr

## 1. 문제제기

지상파 방송사 대주주가 속한 기업집단의 자산 총액이 10조 원을 초과할 경우 대주주의 지분을 10/100 이내로 매각하거나, 10조 원을 초과하는 자산을 매각해야 한다(「방송법」 8조 2항 및 시행령 제4조). 지상파 민영 방송<sup>1)</sup>에 대한 대기업집단의 지분 제한은 대기업 자본이 여론에 미치는 영향력을 제한하는 취지에서 도입된 이 규정은 다른 나라에서 찾아볼 수 없는 강력한 진입 규제이다. 외국 자본의 지상파 방송 참여를 제한하는 경우는 더러 있어도 지상파 방송사업에 참여할 수 있는 자격을 기업의 자산 규모를 기준으로 제한하는 것은 독특한 산업 구조를 지닌 국내 시장의 특성을 반영한 것으로 대자본이 지상파 방송사업을 할 경우 여론 형성에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 우려에서 도입되었다(양동복, 2010; 정인숙, 2009).

2021년 5월 광주방송과 울산방송의 최대 주주가 속한 기업집단의 자산 총액이 10조 원을 초과하였고, SBS는 10조 원에 근접한 것으로 집계되었다(공정위, 2021). 광주방송의 대주주인 호반건설은 자산총액 10.7조 원을 보유한 것으로 나타나 방송통신위원회의 시정명령을 받았으나 광주방송의 지분을 JD인베스먼트에 매각하는 쪽을 택하였다(아주경제, 2022, 1, 12). 한편, 방통위의 시정명령을 받은 울산방송 역시 울산방송 지분을 매각하려는 움직임을 보이고 있다(더벨, 2021, 8, 9).

최근 공정위는 대기업집단 지정 기준을 자산 총액에서 다시 GDP 기준으로 변경하면서 자산 총액이 국내총생산액의 1천분의 5에 해당하는 금액 이상인 기업집단이 상호출자제한기업집단으로 지정된다(「공정거래법」 31조 1항). 우리나라 경제규모의 성장과 함께 기업들의 자산규모 또한 증가하여 해마다 대기업집단 수가 늘어나고, 현행 대기업 자산규모 기준의 변경 주기 등이 명확하지 않아 기업들의 예측가능성이 떨어지고 있기 때문이다. 우리나라의 명목 GDP는 2020년 1,933조 원에서 2021년 2,166조 8천억 원으로 약 12% 증가했는데(한국경제, 2021, 12,

---

1) 본 연구 대상에는 KBS 지역국과 지역MBC, 종교방송, 국악방송, 영어 방송 등을 제외하고 지상파 민영 방송만 다루고자 한다.

26), 2008년부터 2021년까지 국내 명목 GDP의 CAGR(연평균복합성장률)이 4.84%인 점을 고려할 때 2022년에는 2,200조 원을 넘어설 것으로 예상된다. 그러나 이 기준은 대기업집단 지정에 바로 적용되지 못한다. 2021년 GDP의 확정치가 2023년 발표될 예정이라서 2023년까지 현 「방송법」이 그대로 적용된다. 따라서 울산방송은 2022년에도 자산규모 10조 규정에 적용을 받기 때문에 방통위의 시정 명령을 즉각 해소해야 한다.<sup>2)</sup>

이와 같은 상황에서 자산 규모를 기준으로 지상파 방송사업에 참여하는 기업을 제한하는 소유규제에 관심이 모아지고 있다. 자산 규모를 기준으로 진입 및 소유 규제를 적용하는 것은 기업의 정상적인 경영활동을 통해 늘어나는 자산규모를 억제해야 하는 불합리한 성격이 강하다(PD저널, 2021, 12, 23). 지상파 민영 방송에 대한 대기업집단의 소유제한은 지상파 방송의 독과점적 지위가 우려될 때 도입되었는데, 지상파 방송의 시장지배력과 여론에 미치는 영향력이 급감하는 미디어 환경이 되면서 그 타당성이 약화되고 있다. 유료방송 영역의 방송사업자와 글로벌 동영상 플랫폼이 제공하는 콘텐츠 영향력이 빠르게 증가하는 미디어 환경 변화는 지상파 방송에 대한 대기업집단의 지분 제한이 정책적 목표를 실현하는 수단으로 작동하지 못하고 있으며(이종관, 2021), 지상파 민영 방송의 지속가능성을 약화시키는 비합리적 규제로 작동하고 있다(이영주, 2021).

한편, 「방송법」에서는 대기업집단의 지분 제한뿐만 아니라 지상파 방송사간 복수 소유를 엄격히 규제하고 있다. 「방송법」 시행령 4조 7항에서는 i) 지상파 텔레비전방송사업자 또는 지상파 라디오방송사업자가 다른 지상파 사업자의 주식 또는 지분의 7/100 이상을 소유하는 경우, ii) 자신의 주식 또는 지분을 소유하고 있는 다른 지상파 텔레비전 방송사업자 또는 지상파 라디오방송사업자의 주식 또는 지분의 5/100 이상을 소유하는 경우, iii) 전체 지상파 방송사업자 수의 1/10을 초과하여 다른 지상파방송사업자의 주식 또는 지분을 소유하는 경우에 대해 수평적 겸영을 제한하고 있다. 그동안 공영방송이자 국가기간방송인 KBS와 공영

---

2) 최근 소유제한 기준이 되는 기업집단 자산 총액을 ‘국내총생산액의 1000분의 15 이하의 범위’에서 대통령령으로 정하는 「방송법」 개정안이 발의되었는데 「방송법」 시행령에서 GDP의 0.015%로 소유제한 기준이 완화될 경우 자산 규모 29조 원의 대기업 집단도 지상파 방송사업에 참여할 수 있게 된다(아이뉴스24, 2021, 12, 20).

성격을 보유한 MBC도 계속되는 경영 악화로 인해 광역화를 통해 경영 효율성의 제고를 시도하였다. 9개 지역총국과 9개 지역국을 갖춘 KBS는 7개 지역국의 TV 제작·송출 기능을 5개 총국에서 통합 운영하는 안을 방송통신위원회에 신청한 상태다.<sup>3)</sup> 지역 MBC 역시 세 차례 이루어진 통합에 이어<sup>4)</sup> 광주 MBC와 여수 MBC, 목포 MBC 간, 그리고 안동 MBC와 대구 MBC 간, 울산 MBC와 경남 MBC 간 통합이 논의되고 있다. 그러나 지상파 민영 방송은 복수 소유 규제로 인해 광역화를 시도하지 못했다. 방송권역에 기반한 지역방송의 수익 모델이 위협받고 있다는 사실에 공감대가 형성되면서도(변상규, 2020; 오정호, 2018) 광역화를 하더라도 정책적 목표를 달성하기 힘들고 지역성의 훼손이 동반되기 때문에 신중한 접근이 필요하다는 주장이 제기되었다(유승관, 2018).

그동안 지상파 방송의 대기업집단 소유 제한 및 복수 소유 규제에 대한 논의는 거의 이루어지지 못했으며 최근 지상파 민영방송이 「방송법」 시행령 위반으로 방통위로부터 시정 조치를 받은 이후에야 지상파방송사에 대한 대기업 지분의 상향 조정의 필요성이 제기되고 있다. 지상파 민영 방송의 경쟁력 제고하고(이상원, 2021), 대주주의 잦은 변경으로 방송사 직원의 고용 불안정성을 초래하고 지상파 방송사업의 지속가능성을 위협할 우려를 해소하기 위해(이영주, 2021) 대기업 지분 상향이 필요하다는 주장이 논의되었다. 또한 지상파 방송의 공공성과 공익성을 보호하기 위해서는 자산 규모보다 참여하는 자본의 성격을 더 고려해야 하며(이종관, 2021), 미디어 자본과 산업 자본을 분리하는 방안도 제기되고 있다(한국기자협회, 2021, 12, 30). 그동안 공영 방송과 민영 방송은 소유구조와 재원이 다름에도 불구하고 희소한 주파수를 기반으로 지상파 방송 서비스가 제공된다는 근거로 방송의 공익적 역할이 동일하게 요구되었는데(이용재, 2010; 이진로, 2004), 인터넷을 통한 콘텐츠 유통으로 지상파 네트워크의 역할이 현저히 감소하면서(조영신, 2012), 지상파 민영 방송에 대한 규제체계를 전면 재검토할 필요성이 요구

3) 7개 지역국(진주, 안동, 포항, 목포, 순천, 충주, 원주-재난방송 대응을 위해 강릉, 울산은 제외)을 TV제작·송출 기능을 갖춘 5개 총국(창원, 대구, 광주, 청주, 춘천)에서 통합운영하는 안이다

4) 2011년 경남MBC(창원MBC, 진주MBC 통합), 2015년 MBC강원영동(강릉MBC, 삼척MBC 통합), 2016년 MBC충북(청주MBC, 충주MBC 통합)의 통합이 이루어진 바 있다.

되고 있다.

방통위의 시정명령이 내려진 후 호반건설은 사모펀드에 광주방송 주식을 매각하고, 울산방송을 소유한 삼라도 해소방안을 모색하고 있는 상황에서 본 연구에서는 현안으로 등장한 지상파 민영방송의 소유규제 중 대기업집단 지정기준과 또 다른 소유규제 중 하나인 복수 소유 규제의 타당성을 고찰하고, 지상파 민영 방송에 대한 소유 문제가 완화되었을 경우 미디어 시장에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 인터넷을 통한 온라인 동영상 서비스 이용이 급격히 증가하고 실시간 방송채널의 시청률 급감으로 광고수익이 현저하게 낮아지는 환경에서 지상파 방송에 대한 소유 규제의 완화는 지상파 방송시장뿐만 아니라 미디어 시장 전반에 걸쳐 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 이에 지상파방송시장과 유료방송시장으로 나누어 대기업집단 지정기준의 변경으로 인한 영향을 예상해보고, 복수 소유 규제 완화로 인한 영향은 경영효율성과 지역성으로 구분하여 고찰해보고자 한다.

## 2. 선행 연구 검토 및 연구문제

### 1) 미디어 환경 변화로 인한 지상파 방송 소유규제 정당성의 약화

대표적인 규제 산업에 해당하는 지상파 방송 산업은 정부가 시장 진입과 퇴출을 제한하며, 규제 당국의 허가를 받아야 방송 서비스를 제공할 수 있다(문재완, 2018; 신혜선·이영주, 2017). 또한 규제 산업은 정부가 서비스를 제공하는 주요 경제 조건을 규제하는데, 지상파 방송 산업 역시 광고 및 편성 등 경제적 수익을 제약하는 규제가 보편적 서비스를 보장하는 정책 목표를 달성하는 수단으로 활용되고 있다.

지상파 방송에 대한 정부 규제의 정당성은 시장 실패 이론과 방송의 공공재적 속성에 찾아볼 수 있다(조영신, 2012). 지상파 방송 산업에서 시장 실패가 일어난다고 보는 것은 독점이 발생할 가능성이 크기 때문인데, 물리적인 희소성을 지닌 주파수를 할당받고 정부로부터 방송 면허를 부여받아 서비스를 제공함으로써 지상파 방송 사업자는 상당한 경제적 지대를 갖게 된다(Hazlett, 1990, p. 134). 더구나 커뮤니케이션 시장은 소비자가 재화에 부여하는 가치가 그 재화를 동시에 소

비하는 다른 소비자가 많을수록 커지는 네트워크 효과가 발생하기 때문에 독점이 나타날 가능성이 크다. 이에 공공 담론을 왜곡시켜 어떤 관점이 배제되지 않도록 미디어 공급원을 다양하게 함으로써 이를 통해 구현되는 내용의 다양성을 높이려는 정책적 목표를 내포하고 있다(Doyle, 2000; Napoli & Yan, 2007).

다음으로 지상파 방송에 대한 정부 규제의 정당성은 방송의 공공재적 속성에 서 비롯된다. 공공재는 한 소비자의 소비가 다른 사람의 소비에 영향을 미치지 않는 수요의 비경합적 특성을 지닌다(김진영, 2008). 경쟁 시장에서는 비용을 회수할 수 있는 가격을 책정하기 어렵기 때문에 공공재를 과소 생산하는 경향이 있어 정부는 공공재가 과소 생산되지 않도록 정책을 마련한다. 이 외에 불특정 다수를 대상으로 제공되는 지상파 방송 프로그램이 미치는 사회문화적 영향력이 크고(김재영·양선희, 2006), 언론 자유 보장과 사회 구성원 간 자유로운 소통을 통해 민주주의 사회를 구현하고, 형평성(equity)과 평등(equality)과 같은 보편적 가치를 구현하기 위한 정책의 일환으로써 정당성을 가질 수 있었다(Benjamin & Speta, 2015).

이에 여러 국가는 지상파 방송시장의 시장 실패를 보완하고 경쟁을 촉진하기 위해 소유 규제를 시행해왔으나, 소유 규제가 폐지되거나 완화되고 있으며 대신 사후 규제로서 여론 독점을 방지하기 위한 시청점유율 규제로 대체되고 있다(이영주·하주용, 2008; 정용준, 2009; 정인숙, 2009). 지상파 방송사의 시청률과 수익이 낮아지고 있고, 시청자가 접근할 수 있는 미디어가 증가하면서 지상파 방송사의 독점적 지위가 약화되었다는 여러 지표가 규제완화의 근거가 되고 있다. IP 기반의 네트워크를 통한 콘텐츠 이용이 증가하면서 방송 채널의 실시간 시청률이 급감하고 있다. 국내 지상파 3사의 가구 시청률은 2010년 25%에서 2019년 13.7%로 절반 수준으로 감소했다(방송통신위원회, 2021). 반면 인터넷 동영상 서비스로 미디어 이용이 옮겨가고 있는데, 2021년 10월 기준, 넷플릭스의 월간 순 이용자수(MAU)는 1200만 명을 달하고(아주경제, 2021, 11, 29) 국내 OTT 서비스 이용률은 2020년 66.3% 증가하였다(방송통신위원회, 2021). 콘텐츠 영향력이 커지면서 기존 방송 사업자를 능가하는 막대한 경제적 성과도 거두고 있다. 2020년도 지상파 TV 광고수익은 전년 대비 7.7% 감소한 1조 1369억 원에 그쳤으나, 대신 구독료 수익을 추정케 하는 유료 OTT 이용자는 2018년 7.7%, 2019년 14.9%,

2020년 21.7% 매년 100%씩 성장하고 있다(방송통신위원회, 2021).

뿐만 아니라 관점의 다양성을 나타낼 수 있는 뉴스 정보의 생산 매체 역시 급증하고 있다. 2008년 이후 4개의 종편채널과 2개의 보도 채널이 추가진입하고 인터넷 전문 뉴스 매체와 인터넷 동영상 플랫폼에서 뉴스정보가 유통되면서(양선희, 2020) 다양한 관점에서 뉴스·시사를 제공하는 유튜브 채널이 급부상하고 있다(김근식·하주용, 2020).

## 2) 지상파 방송사업자에 대한 대기업 소유 제한에 대한 논의

방송사업자에 대한 대기업집단 소유 규제의 연원을 파악하기 위해서는 먼저 「공정거래법」에서 대기업집단에 대한 규제를 제정한 배경을 살펴볼 필요가 있다.

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 「공정거래법」)에서는 대규모기업집단의 경제적 영향력을 억제하는 규제 정책을 시행하고 있다. ‘기업집단’은 동일인이 사실상 사업내용을 지배하는 회사의 집단을 의미하며, 기업집단의 범위, 즉 계열사 여부는 지분율 기준 또는 지배력 기준으로 판단한다. 대기업집단 지정제도는 자산규모 기준으로 상호출자제한기업집단과 공시대상기업집단으로 구분할 수 있다. ‘공시대상기업집단’은 자산총액 합계액이 5조 원 이상이며, ‘상호출자제한기업집단’은 자산총액이 10조 원 이상인 기업집단을 의미하며 매해 공정위가 지정한다(법 제14조 제1항, 시행령 제21조 제1항).<sup>5)</sup> 대기업집단 지정제도는 대기업집단에 대한 사후 규제와 시장 감시의 역할을 하고 있으며, 「방송법」, 「IPTV사업법」, 「방송광고판매대행법」, 「신문법」 등 총 41개의 법률에 원용되는 판단 기준이 되고 있다(이혁, 2019).

「공정거래법」상 대규모 기업집단 지정 기준은 1987년 처음 시행된 이후 지정 기준이 자산기준으로 시작했다가 순위기준으로 변경되었고, 다시 자산기준을 거쳐 2021년 GDP 기준으로 바뀌었다.<sup>6)</sup> 대기업집단 수는 2016년에는 65개였으나

---

5) 상호출자제한기업집단에 대해서는 대기업집단의 경제력집중 억제를 위해 상호출자 금지, 신규 순환출자 금지, 계열회사에 대한 채무보증 금지, 금융회사 또는 보험회사의 의결권 제한, 대규모 내부거래의 이사회 의결 및 공시, 비상장회사 등의 중요사항 공시, 기업집단현황 등에 관한 공시, 주식소유현황 등의 신고, 특수관계인에 대한 부당한 이익제공 금지가 적용된다(최난설현·이창민·손혁상, 2017).

6) 1987년의 기준은 자산 규모 4천억 원 이상이었으나 이후 1993년 자산순위 상위 30대로 지정기준을 변경

표 1. 대기업집단 수 및 자산총액 증가 추이

(단위: 건, 조 원)

| 구분     | '16   | '17    | '18    | '19    | '20    | '21    |
|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 기업집단 수 | 65    | 57(31) | 60(32) | 59(34) | 64(34) | 71(40) |
| 자산총액   | 2,337 | 1,842  | 1,966  | 2,039  | 2,176  | 2,336  |

자료: eGroup 기업집단 포털, ( )안은 상호출자제한기업집단 수

2021년 경제규모의 성장에 따라 71개로 증가하였으며, 상호출자제한기업도 31개에서 40개로 증가하였다(〈표 1〉 참조). 2022년 1월 「공정거래법」이 개정되면서 상호출자제한기업집단의 지정 기준을 시행령이 아닌 법률로 직접 규정하고, 국내 총생산액(GDP)의 0.5% 기준으로 변경되었다. 공정위가 대기업집단 지정 기준을 GDP에 연동토록 한 것은 경제 성장 및 기업들의 자산 증가에 따라 변경 필요성이 발생하고 이를 조정하지 않을 경우 대기업집단 수가 점점 늘어나는 문제가 생겼기 때문이다(최난설현·이창민·손혁상, 2017). 또한 변경할 때마다 이해관계자 간 이견으로 사회적 합의 비용이 발생하며, 변경주기 및 변경금액에 대하여 규제 대상 기업의 예측 가능성이 떨어진다는 점들이 지적되었다(국회정무위원회, 2018).

「방송법」상 대기업집단의 소유 규제는 2000년 「통합방송법」 제8조 및 시행령 제4조 제1항에 처음 도입되었을 때는 자산순위 30대 기업집단이 규제대상이었다. 이후 2002년 종합편성 및 보도전문 PP의 겸영 및 소유 제한을 적용받는 대기업집단의 지정 기준을 자산총액 3조 원 이상으로 변경하고, 2004년 종합편성 및 보도전문 PP 외에 지상파 방송도 포함시켰다. 종편이나 보도PP보다 지상파방송의 대기업 지분 제한이 뒤늦게 도입된 것이다. 이후 2008년 경제 상황 변화를 반영해 자산총액 기준을 10조 원으로 변경하였다. 이는 2016년 「공정거래법」상 상호출자제한기업집단 지정 기준을 10조 원으로 상향 조정한 것보다 8년이나 앞선 것으로 「공정거래법」과 「방송법」의 대기업집단 지정기준이 일치하는 것은 아님을 보여준다(〈표 2〉 참조)

하였다. 그러나 상위 기업집단과 하위 기업집단 간 격차가 벌어지고 경제력 집중이 심화되는 문제가 발생하자 2002년부터 2016년까지 세 차례에 걸쳐 지정기준을 수정하고, 2016년 자산총액 5조 원 이상은 공시대상 기업집단으로 규정하였다.



표 2. 「방송법」상의 대기업집단 지정 기준 변동 추이

| 「방송법」 시행령(제정, 개정) |                                            |
|-------------------|--------------------------------------------|
| 2000              | 자산순위 30대 기업집단                              |
| 2002              | 자산총액 3조 원 이상 (종편, 보도PP 겸영 및 소유 제한)         |
| 2004              | 자산총액 3조 원 이상 (지상파방송, 종편, 보도PP 겸영 및 소유 제한)  |
| 2008 ~            | 자산총액 10조 원 이상 (지상파방송, 종편, 보도PP 겸영 및 소유 제한) |

자료: 노종화(2021) 및 「방송법」 시행령 제4조의 연혁 등을 반영하여 재구성.

미디어 소유규제는 공급원의 다양성을 통해 미디어 내용의 다양성을 확보하는 목적으로 이루어진다. 다양한 미디어 내용을 공급함으로써 사상의 자유시장에서 보다 원활하게 의견과 아이디어가 교환될 수 있다고 여겼기 때문이다(Doyle, 2000). 즉 소유 분산을 통해 공평하고 민주적인 커뮤니케이션 권력을 분배하고, 민주주의를 지켜주는 구조적 장치로 작용할 것으로 보았다(Napoli, 2001).

그럼에도 불구하고, 해외에서는 미디어시장의 교차소유와 겸영 규제를 완화하며 시장지배력 전이나 여론독점을 방지할 수 있는 규제 장치를 마련하고 있으며 여론 다양성을 측정하는 객관적인 기준을 측정하고 있다(Benjamin & Speta, 2015; Waterman, 2000). 미디어 소유규제를 통해 다양성을 실현할 수 있는 수단은 미디어 환경에 따라 달라질 수 있다.

국내 「방송법」에서 대기업의 지상파 방송 진입을 억제하는 것은 소유 구조의 분산을 통한 내용의 다양성을 확보하고자 하는 규제 수단과는 그 성격이 다르다. 여론 다양성을 확보하기 위해 신문-방송간 교차 소유를 제한하는 경우는 있어도 대기업의 참여를 제한하는 국가는 없다. 미국의 지상파 4대 네트워크는 대기업이 소유하고 있으며, 많은 국가에서 지상파 방송과 뉴미디어 방송의 대기업 진입이 자유롭다(정인숙, 2009).

「방송법」에서 대기업의 소유 제한 규정을 도입한 것은 대기업이 여론에 미치는 영향력을 차단하는 것이 사회의 다양한 이익과 가치가 표현될 수 있는 수단이 될 수 있다고 여겼기 때문이다(양동복, 2010). 방송시장의 높은 진입과 운영비용으로 인해 다양한 사회집단의 시장 참여가 현실적으로 어렵게 되면 대자본 위주의 독과점 시장으로 귀결된다는 공익주의적 관점이 근거가 된 것이다(오경수,

2006; 정용준, 2009). 더구나 공영 방송과 민영 방송을 공공 서비스를 수행해야 할 동일한 범주로 포함시키면서 민영 방송에 대한 공익적 규제가 본격화되었다(김재영·양선희, 2006). 사적 소유형태이고 상업 재원으로 운영되는 민영 방송이지만, 방송을 통한 공적 서비스의 제고 및 방송 산업 발전을 촉진할 의무와 지역성 제고를 통한 지방자치와 지역문화 창달에 기여해야 하는 공적 책무가 동일하게 부여되었다(신태섭, 2004).

하지만 민영 방송은 공익론 입장에서 권력과 자본의 영향으로부터 독립하여 사회문화적 가치실현의 책임을 다해야 한다는 요구와 경영 효율성을 제고하고 경쟁을 통해 산업발전을 도모해야 한다는 요구 사이에서 혼란을 겪고 있다(오경수, 2006, 28쪽). 정용준(2009)은 소유 규제가 공익을 위한 규제 수단으로서 합리성을 상실했으며, 대신 소유와 경영 분리, 편성위원회 등 다원적 의사결정 구조를 만들고 재허가 심사 제도를 통해 감독하고, 소유규제에서 시청 점유율 규제로 전환할 것을 제안하였다. 정인숙(2009) 역시 대기업 참여 제한의 근거를 자산 규모로 정하는 것이 설득력이 약하다고 보았으며, 지역 지상파 방송에 대기업 진입을 차별적으로 허용하고 1인 지분을 49%로 확대할 경우 지역 방송이 콘텐츠 경쟁력을 갖추고 제 4의 네트워크 역할을 수행할 가능성이 있다고 평가하였다. 조영신(2012)은 지역방송이 지역 시청자에게 방송프로그램을 전달하는 유통망의 기능을 상실했으며, 지역방송을 둘러싼 시장 구조적 문제를 해결하더라도 한계가 있기 때문에 이를 고려한 방송정책의 수정이 필요하다고 보았다. 특히 이종관(2021)은 공영방송과 민영방송에 동일한 구조 규제를 적용함으로써 민간 영역에 있는 민영방송이 지속적인 혁신이나 투자를 통해 방송 산업 발전을 견인하지 못했다고 평가하고 있다. 같은 맥락에서 이상원(2021)은 민간 영역은 효율성, 자율성, 창의성 및 방송 산업 혁신과 성장을 추구할 수 있도록 정책 설계가 재설정되어야 한다고 제안하였다. 최다익 출자자에 대한 자산규모를 규제하는 것은 장기적인 투자를 억제할 수 있고, 공정위의 상호출자제한 기업집단 기준을 방송시장에 적용하는 것은 타당하지 않다는 주장도 제기되었다(이영주, 2021; 이종관, 2021).

이종원, 이재영, 황준호, 곽동균, 그리고 노은정(2020)의 연구에서는 구체적으로 대기업 지정 기준을 검토한 바 있는데, 2008년 「방송법」 시행령 개정 당시 상정한 대기업집단의 범위는 자산총액 20조 원에 해당하기 때문에 경제 규모의

변화에 따라 지정기준을 상향조정할 것을 제안하였다. 이상원(2021)은 2008년부터 2019년까지 방송시장 규모가 약 2.05배 성장하고 GDP 역시 1.57배 높아졌기 때문에 대기업 지정 기준을 15조로 상향조정하고 향후 5년마다 대기업자산총액 기준을 완화할 것을 제안하고 있다. 이영주(2021)는 공정위의 안에 따라 매해 GDP의 상승률에 따라 자동으로 연동시키는 방안은 지상파 방송사업자 군이 동일하게 유지되어 지상파 민영방송이 처한 구조적 문제가 해결되지 않기 때문에, 대기업 지분 제한율을 10%에서 30~40%로 확대하여 기업 성장을 억제하지 않아야 하며, 궁극적으로 대기업 지분제한을 폐지함으로써 지상파 방송이 콘텐츠 경쟁력을 키울 수 있는 토대를 마련해야 한다고 주장하였다.

이러한 선행 연구를 토대로 본 연구에서는 「공정거래법」 전부개정법률안에서 수정된 GDP 0.5% 기준과 이종원 외(2020)의 연구에서 제시한 20조 원 이상 기준을 적용했을 때 지상파 방송시장과 유료방송시장에 미치는 어떤 영향을 미칠 것인지 분석하고자 한다. GDP 0.5% 기준은 공정위의 대기업집단 지정기준을 토대로 영향을 살펴보고자 하는 것이며, 2008년 「방송법」 시행령 개정 당시 상정한 대기업집단의 범위가 현재의 자산총액 20조 원에 해당하기 때문에 현재보다 2배로 올렸을 경우의 영향을 살펴보기 위한 것이다.

**연구 문제 1.** 「방송법」상 현행 대기업집단 지정 기준을 GDP 0.5%에 연동할 경우와 20조로 완화했을 경우 지상파 방송시장과 유료방송 시장에 미치는 영향은 무엇인가?

### 3) 지상파 방송사에 대한 복수 소유 규제에 대한 논의

#### (1) 지상파 방송사에 대한 복수 소유 규제의 도입 배경

지상파 방송의 복수 소유 금지는 다양성과 경쟁이라는 정책 목표가 개별적으로 소유된 다수의 미디어를 통해 가장 잘 보장될 수 있다는 데 근거를 두고 있다(Yan & Park, 2005). 출구의 다양성을 통해 경제적 측면의 경쟁과 사회문화적 측면의 다양성을 추구하는 것이다.

현행 「방송법」에서는 지상파 방송사간 복수 소유는 일방향 7%, 쌍방향 5%내에서 허용된다(「방송법」 시행령 4조 7항 1호). 또한 전체 지상파 방송사 수의 10%

미만 내에서 지분을 투자할 수 있다. 2008년 SBS의 대주주인 태영 건설과 대구방송의 대주주인 귀뚜라미가 여러 지역 민방의 지분을 소유함에 따라 경영 독립성과 다양성에 대한 이슈가 제기되면서 지상파 방송사간 교차 소유가 제한되었다<sup>7)</sup>. 지역민방의 자체 제작이 부족하여 서울방송의 방송프로그램을 중계하는 상황에서 서울방송이 다른 지역민방의 주식을 소유함으로써 지역 민방이 지역성을 구현하고 독립성을 제고하지 못한다는 우려가 제기되었기 때문이다(이진로, 2004). 이후 SBS를 소유한 태영건설과 TBC의 모기업 귀뚜라미 등이 다른 민영방송 지분을 매각하면서, 2020년 말 기준으로 태영이 서울방송(36.92%)과 강원방송(7%)을 보유하고 있으며, 미디어윌홀딩스<sup>8)</sup>가 제주방송(10.5%)과 경인TV(11.84%)의 주주로 있다(〈표 3〉 참조).

그러나 복수 소유규제에 대한 평가는 부정적이다. 민영 방송사가 할당받은 방송 권역이 협소하여 규모의 경제를 누리기 어려워 인력과 제작비 규모의 제약을 받는 구조적 한계가 지속되고 있으며(김재영, 2020), 콘텐츠 투자의 기대효과가 매우 낮고 광고 효율성이 낮아 광고 집행의 유인 효과가 적다는 의견이 반복적으로 제기되고 있다(김충식, 2015; 변상규, 2020; 이상기 · 한혜경 · 김연식, 2009). 지역방송이 자체 제작한 프로그램의 시청률이 낮아 광고판매가 하락하고 경영난을 가져와 콘텐츠 재투자의 순환 고리가 이어지지 못하고 있다(이형숙 · 권상집, 2018). 2011년 이후 2020년까지 지상파 광고 매출은 2011년 2조 4,754억 원에서 2020년 1조 13억 원으로 137% 하락하였다. 특히 지역민방의 광고매출은 2011년 2,024억 원에서 2020년 936억 원으로 116% 감소하였다(방송통신위원회, 2020b).

이에 협소한 방송권역의 한계를 뛰어넘어 규모의 경제효과를 얻고자 하는 광역화가 필요하다는 주장이 제기되었지만, 주로 KBS와 지역 MBC의 광역화 논의만 시도되었을 뿐, 복수 소유 규제의 완화에 대한 논의는 거의 이루어지지 못했다. 지역민방의 겸영으로 인해 발생하는 효율성 증가효과가 다양성의 감소 효과를 상

7) 2007년 말 당시 태영건설은 SBS(30%), 전주방송(14.07%), 부산방송(9.30%), 및 강원민방(7.06%)의 지분을, 귀뚜라미는 전주방송(15.90%), 대구방송(11.05%) 및 SBS(5.61%)의 지분을 소유하고 있었다(이종원 외, 2020, 106쪽).

8) '벼룩시장'을 모기업으로 하는 미디어윌홀딩스(주)는 특정 민방과 특수 관계자가 아니기 때문에 두 민방의 주식 지분 10% 이상 보유가 가능하다.

표 3. 지상파 민영방송 주요 주주 현황

| 지역 민방     | 최대주주(법인)                 | 주요 주주                                                                                                                                            |
|-----------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 서울방송 SBS  | SBS미디어홀딩스<br>(36.92%)    | 국민연금공단(13.10%), 대한제분(주)(5.43%),<br>우정사업본부(3.39%), 기타(41.11%)                                                                                     |
| 부산방송 KNN  | (주)넥센<br>(39.44%)        | (주)성우하이텍(5.55%), 증권금융(2.97%), 기타(52.04%)                                                                                                         |
| 대구방송 TBC  | (주)귀뚜라미홀딩스<br>(33.81%)   | (주)대구백화점(7.67%), 서도산업(주)(6.13%), 소액주주(31.11%)                                                                                                    |
| 광주방송 KBC  | 제이디투자(유)<br>(35%)        | 대신증권(주)(8.20%), 일신방직(주)(7.25%),<br>(재)태성문화재단(2.3%), 기타(47.25%)                                                                                   |
| 대전방송 TJB  | (주)우성사료<br>(39.8%)       | (주)대웅(10.0%), 부원공업(주)(7.0%), 대전교통(주)(5.8%),<br>기타(37.4%)                                                                                         |
| 울산방송 UBC  | (주)삼라<br>(30%)           | 박정국(7.4%), 이수화학(주)(6.0%), (주)정원개발(5.0%),<br>(주)조비-(주)경동인베스트-알비동일(주)(각 4%, 12%), 기타(39.6%)                                                        |
| 전주방송 JTJ  | 일진홀딩스(주)<br>(40%)        | 한일네트웍스(주)(14.1%), 플렉스(주)(7.0%), 에이제이(주)(6.0%),<br>기타(32.9%)                                                                                      |
| 청주방송 CJB  | (주)두진외<br>2인(36.22%)     | 금성개발(27.8%), 깨끗한나라(주)(4.9%), 삼보종합건설(주)(4.2%),<br>(주)우성양행(3.39%), 충북석유(주)-(주)태인-(주)대원-조광파협(주)(각<br>3%, 12%), 서울고속(주)-새서울고속(주)(각2%, 4%), 기타(7.49%) |
| 강원방송 G1   | SG건설(주) 외 2인<br>(39.29%) | (주)태영건설(7.0%), (주)대양(5.31%),<br>(주)아모레컨벤션웨딩(5.21%), (주)SYS홀딩스(5.07%),<br>대림산업(자)-대림운수(자)-(자)금강개발(각 5.0%, 15%),<br>기타(22.58%)                     |
| 제주방송 JIBS | (주)한주홀딩스코리아<br>(31%)     | 미디어월홀딩스(10.5%), (주)소디프비엠티 외 4개법인(33.0%),<br>신언식(9%) 외 개인주주 9명(16.5%)                                                                             |
| 경인TV OBS  | 영안모자(주)<br>(33.61%)      | (주)경기고속(13.67%), (주)미디어월홀딩스(11.84%),<br>매일홀딩스(주)(6.68%), (주)클라크(5.73%), 기타(22.76%)                                                               |

자료: 금융감독원 전자공시시스템(DART), 2020년도 사업보고서, 감사보고서 등 참조.

쇄할 수 있는지 면밀히 검토하지 못한 채 복수 소유 규제가 적용되었기에(조은기, 2003), 다양성이나 지역성을 객관적으로 판단할 수 있는 지수 개발을 하면서 규제를 완화하거나(이영주·하주용, 2008) 전국적 네트워크를 가진 민영방송의 복수 소유는 금지하더라도 지역민방간 복수 소유를 허용함으로써 시장경쟁을 촉진할 수 있는 방법을 모색할 필요가 있다(정인숙, 2009).<sup>9)</sup>

## (2) 해외 국가에서의 지상파 방송간 복수 소유 규제에 대한 논의

미국 연방통신위원회(FCC)에서 수립하는 방송 미디어에 대한 소유 규제는 관점의 다양성, 프로그래밍의 다양성, 그리고 출구(outlets)의 다양성을 증진시키고 소수자와 여성이 방송 미디어 출구를 소유할 수 있도록 격려하는 정책적 목표를 달성하기 위해 변형되고 있다(CRS, 2021). 미디어 기업 간 합병은 사상의 자유시장 혹은 관점 다양성을 위협할 수 있지만, 인수합병으로 인해 시장 경쟁 수준이 제한되지 않는다면 시장집중으로 인한 우려는 크지 않다고 본다(Waterman, 2000). 특히 소규모의 지역 방송사간 수평 결합은 시장에 미치는 영향이 미미하다고 판단한다(Waterman, 1996).

미국 미디어 시장에서 신문-방송 교차소유가 허용된 이후 여론 다양성과 지역성에 미치는 영향을 살펴본 많은 연구가 수행되었다. 먼저 TV-신문 교차 방송사가 그렇지 않은 방송사에 비해 더 많은 양질의 지역 프로그램을 제공하며(Crawford, 2007; Pritchard, 2001; Pritchard, Tery, & Brewer, 2008; Spavins et al., 2002), 교차소유 방송사가 지역뉴스는 물론 선거보도에 더 많은 시간을 할애한 것으로 분석되었다(Milyo, 2007), 이는 제작 인력과 시설 공유를 통해 비용 절감을 하고 서비스 품질을 높임과 동시에 신속하고 효율적인 취재를 통해 보도를 할 수 있기 때문인 것으로 해석되었다(Sturm, 2005). 반면, 교차소유로 인해 시장집중이 가속화되고 다양성과 지역성이 약화될 것으로 추정한 연구도 있다(Scott, 2004).

지상파 지역 방송간 결합 즉 복수 소유로 인한 영향을 실증적으로 분석한 연구도 이루어졌다. 방송사의 소유 구조에 따른 지역뉴스의 공급을 살펴본 연구에서는 전국적인 네트워크를 가진 방송사보다 독립방송사가 지역 뉴스를 더 많이 공급한다고 밝히고 있다(Alexander & Brown, 2004). 그러나 네트워크 제휴 방송사와 독립 방송사간 뉴스룸의 앵커와 기자들의 인종 다양성을 살펴본 연구에서는 방송사의 소유 형태보다는 히스패닉이 우세한 시장에서 히스패닉 앵커가 고용되

---

9) 방송통신위원회(2020a)는 제3차 지역방송발전 지원계획(2021~2023년)에서 지역방송 활성화를 위해 방송광고·협찬 규제, 편성규제는 물론 소유·경영 규제 완화와 재허가 제도까지 큰 폭으로 개선할 것임을 발표하였다. 소유 규제 완화를 통해 지역방송 활성화를 추진하되 지역방송 경영의 투명성을 높인다는 내용이 포함되었지만 구체적인 실행 방안이 공개되지 않았다.

는 경우가 많다고 밝히면서(Coffey, 2018) 다양성이 방송사의 소유형태에 따라 달라지지 않는다고 보았다. 같은 맥락에서 방송사의 소유 형태보다는 해당 방송사가 놓여 있는 지리적 시장에서의 경쟁 수준에 따라 결정된다는 연구결과가 있다. 방송사들 간 복수 소유가 더 많이 이루어진 시장, 즉 경쟁 수준이 낮은 시장에서 지역 뉴스 제공에 부정적인 영향을 미쳤으며(Yanich, 2010), 개별 방송사의 재무적 능력이 뛰어나고, 시장 경쟁 수준이 높은 시장에 있는 대규모 방송사들이 지역 뉴스 프로그램을 더 많이 제공한다는 것이다(Yan & Park, 2005). 그리고 동일 시장에서 두 방송사를 소유하는 방송사가 자원을 공유하여 효율적 운영을 통해 양질의 지역 프로그램을 제공한다는 결과도 도출되었다(Napoli & Yan, 2007). 이는 지상파 방송사간 복수 소유가 늘어날수록 시장 집중이 강화되지만, 지역에 기반을 두고 방송사의 재정능력이 뛰어날수록 콘텐츠 투자가 잘 이루어진다는 결과(Candeub, 2008)와 일치하는 부분이다.

그동안 FCC(2020, 1, 17)는 방송 소유 규칙(Broadcast Ownership Rules)에서 4개의 전국적 네트워크 방송사간 합병을 금지하고 있으며, 복점 규정(Duopoly rule)에 의거해, 동일한 지리적 시장(DMA)에서 상위 4개 방송사에 속하지 않고 당해 시장에 최소 8개의 독립방송사가 존재할 경우에만 한 사업자가 2개의 TV 방송사, 그리고 18개 이상의 독립방송사가 있는 시장에서는 3개 방송사까지 소유할 수 있도록 하였다. 그러나 2017년 8개의 독립 방송사가 반드시 있어야 한다는 조건을 폐지하고 더불어 상위 4개 방송사에 속하지 않아야 한다는 규정을 수정하여 사례별로 검토하기로 하였다. 그러나 한 개의 TV 방송사업자가 전국적으로 도달할 수 있는 시청가구수의 상한선을 39%로 제한하는 규정은 여전히 유효하다(CRS, 2021).

한편, 영국은 지상파 민영 방송사에 대한 소유제한이 없으며, 지역 민영방송들이 연합하여 채널을 운영하면서 지역 프로그램을 안정적으로 공급하고 있다(Barendt, 1992; Hoffmann-Riem, 1996). 프랑스는 전국 미디어에 대해서는 1인 소유제한이 있으며 디지털 TV의 경우 7개까지 소유 가능하다. 지상파 방송의 복수 소유는 시장 규모를 기준으로 차등화하는데, 수신 지역의 누적 주민수가 1,200만인 경우는 1인 소유제한을 두고 있으며, TV시청률의 2.5%를 초과하는 TV 방송사는 지역 TV를 33% 이내에서 소유할 수 있으며, 동일 시장 내에서는 지역 방송

의 복수 소유를 금지하고 있다.

탈규제 정책으로 대부분의 지역 TV에서 제공하는 뉴스시사 프로그램이 감소하는 추세이다(Bishop & Hakanen, 2002). 지역 프로그램이나 뉴스 시사 프로그램이 광고주나 수용자에게 지지를 받지 못하기 때문에 재정적으로 매력적이지 않는 지역 프로그램을 제공하는 데 따르는 기회비용이 크다(Yan & Park, 2005). 이에 방송사의 소유 규제를 완화하되, 다양성이나 지역성을 위협하지 않고 보다 개선된 뉴스와 정보서비스를 시청자들에게 제공할 수 있는 방안을 함께 모색할 필요가 있다(Sturm, 2005).

### (3) 지역방송의 광역화 이후 경영효율성과 지역성에 미치는 영향

국내 방송시장에서 지역 민방 간 복수 소유에 대한 실증 연구는 수행되지 못했지만, KBS와 지역 MBC 간 통합이 이루어진 후에 경영 효율성과 지역 콘텐츠 편성의 변화를 분석한 연구가 다수 이루어졌다(변상규, 2020; 윤희각 · 남인용, 2017; 정종건 · 김재영, 2012; 주정민 · 김동규 · 변상규 · 배진아, 2015; 한진만 · 변상규, 2016).

지역MBC는 2011년 MBC경남(창원MBC, 진주MBC 통합), 2015년 MBC강원영동(강릉MBC, 삼척MBC 통합), 2016년 MBC충북(청주MBC, 충주MBC 통합) 세 차례 통합이 이루어진 바 있다. 주정민 외(2015)의 연구에서는 광역화 이후 MBC 제작 기능이 강화되거나 규모가 확대되고, 지역 프로그램의 제작 및 편성 비율이 높아진 점을 긍정적으로 평가하고 있다. MBC경남을 분석한 연구에서는 장비나 스튜디오를 공유하면서 중복 투자를 줄이고, 제작인력의 전문화 및 효율적 활용을 통해 단위 제작비용이 감소하여 수익이 향상되었다고 밝히고 있다(윤희각 · 남인용, 2017; 이진로 · 박경우, 2015). 이는 방송권역이 커질수록 비용 감소를 통해 효율성을 제고함으로써 이윤을 높일 수 있다는 오정호(2018)와 변상규(2020)의 연구결과와 일치하는 부분이다.

그러나 통합 이후 로컬 프로그램의 제작이 축소됨으로써 지역성이 저하되었다는 우려도 제기되었다(이진로 · 박경우, 2015). MBC경남은 로컬 방송 비율이 17%에서 14.8%까지 감소했다(윤희각 · 남인용, 2017). 통합이 완료된 청주/충주의 지역민의 인식을 조사한 결과에서도 많은 지역사회 주민이 지역 언론의 역할



과 기능이 축소될 것에 대한 우려를 보이고 있었다(서상호, 2020).

한편, 민영 방송의 광역화에 대한 연구도 이루어졌는데, 2006년 부산을 포함한 경남으로 권역이 확대된 KNN은 시청자 규모가 확대되어 경영 성과가 개선된 것으로 나타났다(한진만·주정민·배진아·유승관, 2011). 그러나 다른 연구에서는 광역화 이후 뉴스프로그램의 편성이 늘고 편성 다양성이 다소 증가하였으나 주시청시간대 자체프로그램 점유율은 현저하게 축소되었으며, 행사성 특집 프로그램을 통한 협찬 수익이 증가했다고 밝히고 있다. 특히 KOBACO가 광고단가를 통제하는 구조에서는 광역화를 통한 수익 증가가 제한될 수 있다고 밝히고 있다(정종건·김재영, 2012, 624쪽).

선행 연구들은 지역방송사 통합으로 인해 경영 효율성 증가라는 긍정적 효과를 인정하면서 동시에 지역성 약화를 우려하고 있다. 지역방송의 광역화가 경영성과를 개선할 수 있지만 지역성과 관련된 프로그램의 질적 문제까지는 해결하지 못한다는 것이다. 이에 지역성과 지역문화의 다양성을 높이기 위해서는 지역 매체의 생존력을 보강해주는 규제 개편과 함께, 수익성을 높이면서도 다양하고 품질이 높은 지역 프로그램을 제공할 수 있는 제도적 장치가 필요하다(양동복, 2010). 같은 맥락에서 광역화를 중앙사와의 힘의 균형을 맞출 수 있는 전략으로 활용하면서도 지역 시사프로그램 및 뉴스 제작 인력을 유지하게 하고 지역시간 공동 제작을 활성화함으로써 지역성을 강화할 필요가 있음이 제안되었다(유승관, 2018).

현재의 지역민방의 위기는 절대적 자원인 광고수익이 급감하고 있기 때문인데, 이 위기는 구조적 문제에서 비롯되었다. 광역화를 통해 지역 지상파 네트워크의 가치 상실이 회복되지 않더라도(조영신, 2012) 구조적 제약의 해소를 통해 지역민방의 생존전략을 모색해야 하는 상황이다. 이에 본 연구에서는 지상파 방송에 대한 소유규제 가운데 지상파 민영 방송에 대한 복수 소유 규제가 완화될 경우 민영방송의 경영 효율성과 지역성에 미치는 영향을 살펴봄으로써 OTT 환경에서의 지역방송의 대응방안을 모색해보고자 한다.

## **연구 문제 2. 지상파 민영 방송의 복수 소유 규제 완화는 경영 효율성 및 지역성에 어떠한 영향을 미치는가?**

### 3. 연구 결과

#### 1) 「방송법」상 대기업집단 지정 기준이 완화될 경우 지상파 방송시장과 유료방송시장에 미치는 영향

「공정거래법」의 개정으로 대기업집단 지정 기준이 자산 규모 10조에서 GDP의 0.5%로 변경되었다. 「방송법」상 대기업집단 지정기준이 「공정거래법」과 같이 GDP의 0.5% 기준이 적용될 경우 향후 2-3년간은 현행 자산총액 10조 원 기준이 유지되는 것과 큰 차이가 없다. 또한 「방송법」 시행령을 개정하여 자산규모를 20조 원으로 상향 조정할 경우 2008년의 「방송법」 개정 당시와 같이 상위 17개 대기업집단만이 영향을 받는다. 이 두 가지 경우가 방송시장에 미치는 영향을 각각 살펴보고자 한다.

##### (1) 지상파 방송시장에 미치는 영향

2008년 상위 자산규모 4개 기업과 2021년의 상위 4개 기업은 삼성, 현대자동차, SK, LG 순으로 변동이 없다(〈표 4〉 참조). 그러나 2008년에는 상위 4개 기업의 자산 총액이 GDP의 31.8%를 차지했으나, 2021년에는 GDP의 56.6%로 크게 증가하였다. 상위 4개의 대기업집단에 의한 경제력 집중이 점차 심화되고 있음을 알 수 있다.

자산총액 10조 원 기준이 도입된 2008년에는 상호출자제한기업집단의 수가 17개 기업이었으나 2021년 5월에는 40개로 증가하였다. 지상파 민영방송 중에서는 호반건설(37위)과 SM(38위)이 포함되며, 플랫폼 기업 중에서는 카카오(18위) 네이버(27위), 그리고 넥슨(34위), 넷마블(36위)과 같은 게임 기업이 추가로 포함되었다.

먼저 GDP의 0.5%, 즉 자산총액 10조 원 수준이 앞으로도 유지된다면 공영방송과 민영방송이 수행해야 할 공익적 역할에 대한 기대가 같음을 의미하며, 공영방송과 민영방송에 대한 규제 체계가 차별화되지 않음을 알리는 시그널이 될 것이다. 또한 구조적 규제를 동일하게 유지됨으로써 민영방송사 또한 방송 산업 활성화를 위한 적극적 투자를 하기 어려워진다. 시정명령을 받은 울산방송이 지상파 방송 사업을 유지하기보다는 지상파 방송 사업을 포기할 가능성이 더욱 커질

표 4. 2008년 및 2021년 자산총액 10조 원 이상 대기업집단 현황

| 2008년 대기업집단(2007년 기준) |            |             |            | 2021년 대기업집단(2020년 기준) |          |             |            |    |            |             |            |
|-----------------------|------------|-------------|------------|-----------------------|----------|-------------|------------|----|------------|-------------|------------|
| 순위                    | 기업명        | 자산<br>(조 원) | GDP<br>(%) | 순위                    | 대기업      | 자산<br>(조 원) | GDP<br>(%) | 순위 | 기업명        | 자산<br>(조 원) | GDP<br>(%) |
| 1                     | 삼성         | 144.4       | 13.2%      | 1                     | 삼성       | 457.3       | 23.7%      | 21 | 현대백화점      | 18.3        | 0.9%       |
| 2                     | 현대자동차      | 74          | 6.8%       | 2                     | 현대자동차    | 246         | 12.7%      | 22 | 금호<br>아시아나 | 17.4        | 0.9%       |
| 3                     | 에스케이       | 72          | 6.6%       | 3                     | 에스케이     | 239.5       | 12.4%      | 23 | 에쓰-오일      | 15.7        | 0.8%       |
| 4                     | 엘지         | 57.1        | 5.2%       | 4                     | 엘지       | 151.3       | 7.8%       | 24 | 셀트리온       | 14.8        | 0.8%       |
| 5                     | 롯데         | 43.7        | 4.0%       | 5                     | 롯데       | 117.7       | 6.1%       | 25 | 한국<br>투자금융 | 14.6        | 0.8%       |
| 6                     | 포스코        | 38.5        | 3.5%       | 6                     | 포스코      | 82          | 4.2%       | 26 | 교보<br>생명보험 | 14.4        | 0.7%       |
| 7                     | 지에스        | 31.1        | 2.9%       | 7                     | 한화       | 72.8        | 3.8%       | 27 | 네이버        | 13.5        | 0.7%       |
| 8                     | 현대중공업      | 30.1        | 2.8%       | 8                     | 지에스      | 67.6        | 3.5%       | 28 | 에이치디씨      | 13.5        | 0.7%       |
| 9                     | 케이티        | 27.1        | 2.5%       | 9                     | 현대중공업    | 63.8        | 3.3%       | 29 | 효성         | 13.2        | 0.7%       |
| 10                    | 금호<br>아시아나 | 26.7        | 2.4%       | 10                    | 농협       | 63.5        | 3.3%       | 30 | 영풍         | 13.1        | 0.7%       |
| 11                    | 한진         | 26.3        | 2.4%       | 11                    | 신세계      | 46.4        | 2.4%       | 31 | 하림         | 13          | 0.7%       |
| 12                    | 한화         | 20.6        | 1.9%       | 12                    | 케이티      | 37.7        | 2.0%       | 32 | 케이티앤지      | 12.7        | 0.7%       |
| 13                    | 두산         | 17          | 1.6%       | 13                    | 씨제이      | 34.6        | 1.8%       | 33 | 케이씨씨       | 12.2        | 0.6%       |
| 14                    | 하이닉스       | 15          | 1.4%       | 14                    | 한진       | 33.6        | 1.7%       | 34 | 넥슨         | 12          | 0.6%       |
| 15                    | 에스티엑스      | 10.9        | 1.0%       | 15                    | 두산       | 29.6        | 1.5%       | 35 | 대우<br>조선해양 | 11.3        | 0.6%       |
| 16                    | 신세계        | 10.7        | 1.0%       | 16                    | 엘에스      | 25.2        | 1.3%       | 36 | 넷마블        | 10.7        | 0.6%       |
| 17                    | 씨제이        | 10.3        | 0.9%       | 17                    | 부영       | 23.3        | 1.2%       | 37 | 호반건설       | 10.6        | 0.6%       |
|                       |            |             |            | 18                    | 카카오      | 19.9        | 1.0%       | 38 | SM         | 10.4        | 0.5%       |
|                       |            |             |            | 19                    | DL(구 대림) | 19.6        | 1.0%       | 39 | DB         | 10.3        | 0.5%       |
|                       |            |             |            | 20                    | 미래에셋     | 19.3        | 1.0%       | 40 | 코오롱        | 10.2        | 0.5%       |

출처: 공정거래위원회, eGroup 기업집단 포털. 2008년 당시에는 공기업도 대기업집단에 포함되었는데, 2021년과 비교하기 위해 공기업을 제외한 순위를 부여함.

표 5. 지상파 민영방송 매출 추이 2015~2020

(단위: 억 원, %)

|          | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | '15/'20<br>증감율 |
|----------|------|------|------|------|------|------|----------------|
| 광주방송     | 349  | 375  | 582  | 743  | 839  | 254  | -27.0%         |
| 대전방송     | 264  | 232  | 262  | 261  | 282  | 269  | 1.8%           |
| 울산방송     | 212  | 199  | 213  | 199  | 185  | 139  | -34.4%         |
| 전주방송     | 193  | 167  | 171  | 185  | 193  | 152  | -21.2%         |
| 제주방송     | 127  | 123  | 142  | 149  | 125  | 114  | -10.2%         |
| G1       | 191  | 175  | 209  | 213  | 178  | 181  | -5.2%          |
| 청주방송     | 188  | 149  | 214  | 163  | 185  | 122  | -35.1%         |
| KNN      | 617  | 608  | 634  | 606  | 647  | 501  | -18.8%         |
| TBC      | 413  | 389  | 426  | 410  | 495  | 355  | -14.0%         |
| OBS 경인TV | 345  | 333  | 311  | 305  | 316  | 304  | -11.8%         |

출처: 2015~2020년도 방송사업자 재산상황 공표집.

것이다. 향후 GDP가 증가함에 따라 자산규모가 10조보다 상향 조정될 수 있지만, 기존 지상파 방송사들은 자산규모가 늘어나지 않도록 관리해야 한다.

서울방송을 제외한 개별 민영방송사의 방송 매출은 100억~300억 원 사이이며, 10개 민영방송 매출을 모두 합해도 2,391억에 불과하다. 지역민방 10개 사 중 7개사가 2020년 적자를 기록했다. 최근 5년간 총매출이 모두 감소하는 가운데, 그중 청주방송(-35.1%)과 울산방송(-34.4%)의 매출 감소 폭이 가장 크다(〈표 5〉 참조).

콘텐츠 경쟁력 강화를 위해 지상파 3사의 제작비의 감소 폭이 크지 않는 반면, OBS를 제외한 지역 민방은 2016년 총 590억 원에서 2020년 310억 원으로 5년 만에 제작비가 47% 감소했다(〈표 6〉 참조). 이는 지역 콘텐츠의 질이 낮아지고 지역 콘텐츠의 공급이 감소하는 악순환이 지속되고 있음을 의미한다. 이에 온라인 동영상 시장의 성장으로 지상파 방송의 기대수익이 낮아지고, 동일한 규제 환경이 지속된다면 민영방송이 택할 수 있는 전략은 지금까지 보여준 바와 같이 제작 인력을 감축하고 콘텐츠 제작에 투입되는 비용을 낮추는 것이 유력하다.

한편, 대기업 지정기준이 자산총액 20조 원으로 상향 조정된다면 공영방송과 차별화된 정책이 민영방송에 적용될 수 있음을 시사한다. 무료 지상파 방송과 유

표 6. 지상파방송 3사의 TV방송프로그램 직접 제작비 추이

(단위: 백만 원)

| 구분          |    | 2016년     | 2017년   | 2018년     | 2019년   | 2020년   |
|-------------|----|-----------|---------|-----------|---------|---------|
| KBS         |    | 293,554   | 261,440 | 347,525   | 293,472 | 276,650 |
| MBC         | 본사 | 321,316   | 271,517 | 321,437   | 303,230 | 225,749 |
|             | 지역 | 39,513    | 34,611  | 35,176    | 37,345  | 33,405  |
|             | 소계 | 360,829   | 306,128 | 356,613   | 340,575 | 259,154 |
| SBS         |    | 296,029   | 254,450 | 260,618   | 277,736 | 273,307 |
| 지역민방(OBS제외) |    | 59,064    | 34,928  | 39,101    | 36,992  | 31,677  |
| 합계          |    | 1,009,476 | 856,946 | 1,003,857 | 948,774 | 840,788 |

출처: &lt;방송산업실태조사 보고서&gt; 각 연도 원자료.

료방송으로 구분하는 규제체계에서 벗어나 민간 영역의 미디어 서비스에 대한 혁신과 투자가 본격화될 수 있을 것이다. 20조 원 수준으로 상향 조정되면 자산규모 10조 이상~20조 미만의 23개 기업이 추가로 진입할 수 있게 된다(<표 4> 참조). 20조 원으로 상향 조정하여도 우리 경제에 막대한 영향을 미치는 상위 17개 기업은 모두 자산규모가 20조 원이 넘기 때문에 지상파 방송시장에 대한 진입이 제한된다. 20조 원으로 상향 조정할 경우 추가로 진입 가능한 기업 중 카카오, 네이버, 넷마블, 벅스는 콘텐츠 산업에 이미 참여하고 있으며, 글로벌 시장 진출을 위해 관련 기업을 적극적으로 인수하고 있다. 2020년 네이버의 콘텐츠 부문 매출은 4523억 원이며 카카오는 이보다 훨씬 높은 1조 9971억 원이다(이문종, 2020). 뿐만 아니라 네이버는 CJ계열의 스튜디오에 지분을 가지고 투자하고 있으며, 카카오는 SK텔레콤과 전략적 제휴를 맺고 있다. CJ 계열 스튜디오인 스튜디오드래곤은 자사 캡티브 채널뿐만 아니라 지상파 방송에도 콘텐츠를 공급하고 있으며, SK텔레콤이 보유한 OTT 플랫폼에서는 지상파 3사의 콘텐츠를 제공하고 있다. 한편, 게임회사인 넷마블은 2018년 카카오게임즈(5.64%), 하이브(25.04%)에 이어 2019년 웅진코웨이(25.1%)에 투자하고, 스튜디오드래곤과 업무협약을 맺는 등 자사가 확보한 디지털 콘텐츠의 IP를 드라마로 제작하는 등 2차 콘텐츠 개발 및 라이선싱을 통해 글로벌 시장 진출을 계획 중이다(아이뉴스24, 2021, 3, 12). 벅스 또한 YG엔터테인먼트, 네이버, 위지웍스튜디오, 엔피와 공동으로 콘텐츠 제작 스튜

디오를 설립하여, 각 사가 보유한 IP를 기반으로 시각효과(VFX), 확장현실(XR) 기술력을 결합해 미래형 콘텐츠를 제작할 계획이다(뉴스원, 2022, 1, 24). 이처럼 네 기업은 유료방송사업자와 제휴를 맺고 콘텐츠 제작에 투자하고 있으며, 지상파 방송사의 소유 규제가 완화되면 지상파 방송사의 스튜디오와 제휴를 통해 콘텐츠 제작에 투자할 가능성이 높아질 것이다.

## (2) 유료방송시장에 미치는 영향

다음으로 대기업집단 지정 기준의 변화가 유료방송시장에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 현재 자산총액 10조 원을 초과하는 대기업 중 유료방송서비스를 제공하는 SK, LG, KT의 자산규모는 각각 239.5조, 151조.3조 그리고 37.3조이다(〈표 7〉 참조). CJENM을 계열사로 둔 CJ의 자산총액은 34.7조이다. 특히 우리홈쇼핑, GS홈쇼핑, 공영홈쇼핑은 자산규모가 60조가 넘고, 현대홈쇼핑과 NS홈쇼핑은 10~20조 사이이다. 대기업 소유제한을 받지 않는 유료방송과 홈쇼핑 영역에 대기업집단이 진출하여 유료방송시장의 발전을 이끌고 있으며 강력한 진입 및 소유 규제를 적용받는 지상파 방송사업과 격차를 늘리고 있다.

먼저 GDP의 0.5% 기준이 적용되거나 20조 원으로 상향조정하더라도 IPTV 3사와 CJ의 자산규모가 이를 훨씬 넘어서기 때문에 지상파 방송과 겸영을 시도할 가능성은 거의 없다. 단 20조로 상향 조정될 경우 현대홈쇼핑이나 NS홈쇼핑과 같은 20조 미만의 홈쇼핑사업자는 지상파 방송사업에 참여할 수 있지만 두 기업 모두 실현가능성은 낮다. 따라서 대기업집단의 지정기준뿐만 아니라 대기업집단의 지분 참여율이 중요한데, 즉 지상파 방송 사업에 대한 대기업집단의 지분 참여를 10%에서 30%로 늘릴 수 있다면 유료방송 산업에 진출한 대기업집단이 지역 케이블TV를 통해 지상파 민방 간 겸영을 시도할 수 있을 것으로 보인다. 지역케이블TV와 지역민방간의 겸영은 규모의 경제를 통한 경영 효율성이 증가할 수 있을 뿐만 아니라 지역 콘텐츠의 공급을 동시에 늘릴 수 있는 장치가 될 수 있을 것이다.

한편, 상호출자제한기업집단으로 지정되면 방송광고판매대행자의 소유 제한에도 영향을 미친다. 상호출자제한기업집단은 미디어업 주식 또는 지분 총수의 10% 이상을 초과하여 소유할 수 없다(「방송광고판매대행법」 제13조 제3항, 시행령 제9조). 현재 네이버(자산총액 13.5조)는 제이티비씨미디어컴(19.92%), 미디어

표 7. 2021년 현재 대기업집단 중 방송사 운영 기업의 자산총액 현황

| 방송사              |                        | 10% 이상<br>소유 주주 | 지분    | 기업<br>집단  | 순위  | 자산총액   |        |        |
|------------------|------------------------|-----------------|-------|-----------|-----|--------|--------|--------|
|                  |                        |                 |       |           |     | 2019   | 2020   | 2021   |
| 지상파 민영<br>방송     | SBS                    | SBS<br>미디어홀딩스   | 38.1% | 태영        | 37위 | 8.3조   | 9.7조   | 9.8조   |
|                  | 울산방송                   | 삼라              | 30.0% | SM        | 38위 | 9.8조   | 9.7조   | 10.5조  |
| IPTV /<br>케이블 TV | 에스케이<br>브로드밴드          | SK텔레콤           | 74.3% | SK        | 3위  | 218조   | 225.5조 | 239.5조 |
|                  | 케이블<br>브로드밴드           |                 | 100%  |           |     |        |        |        |
|                  | 엘지헬로비전<br>LG유플러스       | LG유플러스          | 50%   | LG        | 4위  | 129.6조 | 136.9조 | 151.3조 |
|                  | KT<br>스카이라이프<br>현대 HCN | KT              | 50.0% | KT        | 12위 | 33.9조  | 36.3조  | 37.7조  |
| 방송채널<br>사용사업자    | CJ이엔엠                  | CJ              | 40.1% | CJ        | 13위 | 31.1조  | 34.5조  | 34.7조  |
| TV 홈쇼핑           | 우리홈쇼핑                  | 롯데쇼핑            | 53.5% | 롯데        | 5위  | 115.3조 | 121.5조 | 117.8조 |
|                  | GS홈쇼핑                  | (주)GS           | 36.1% | GS        | 8위  | 62.9조  | 66.7조  | 67.7조  |
|                  | 공영홈쇼핑                  | 농협경제지주          | 45.0% | 농협        | 10위 | 59.2조  | 60.6조  | 63.6조  |
|                  | 현대홈쇼핑                  | 현대그린푸드          | 25.0% | 현대<br>백화점 | 22위 | 15.3조  | 16.0조  | 18.3조  |
|                  |                        | 현대백화점           | 15.8% |           |     |        |        |        |
|                  |                        | 현대퓨처넷           | 100%  |           |     |        |        |        |
|                  | NS홈쇼핑                  | 하림지주            | 48.0% | 하림        | 27위 | 11.8조  | 12.5조  | 13.0조  |
|                  |                        | 경우              | 2.0%  |           |     |        |        |        |
|                  |                        | 올품              | 5.1%  |           |     |        |        |        |

출처: 이종원 외(2020, 98쪽) 및 공정위(2021년 기업집단별 소유지분도, eGroup 기업집단 포털)

어럽에이(19.80%), 티브이조선미디어럽(19.54%) 등 보유하고 있다.<sup>10)</sup> 따라서 대기업집단 지정 기준이 20조 원으로 상향 조정되면 3개의 종편채널의 미디어럽에

10) 방송통신위원회는 지난 6월 23일, 네이버에 대해 보유 중인 3개 미디어럽의 지분율을 6개월 안에 10% 이내로 낮추라는 시정명령을 내렸다.

지분을 투자하고 있는 네이버를 통해<sup>11)</sup> 종편채널의 경쟁력이 강화될 수 있다. 네이버는 경쟁력 있는 콘텐츠를 제작하고 있는 스튜디오드래곤에 지분을 투자하고 있으며 웹툰 플랫폼을 통해 글로벌 시장 진출을 활발히 시도하고 있다. 이는 방송 채널 간 경쟁이 치열해지고 글로벌 시장 진출이 본격화될 수 있다는 측면에서는 긍정적이나, 지상파 지역방송에게는 부정적으로 작용할 수 있음을 의미한다.

## 2) 지상파 방송 간 복수 소유 규제 완화의 영향

다음은 지상파 민방 간 복수소유 규제가 완화되거나 폐지될 경우 방송시장에 미치는 영향을 시장 경쟁 수준, 경영 효율성, 그리고 지역성의 측면에서 살펴보고자 한다. 단 본 고에서는 SBS를 제외하고 논하고자 한다.

### (1) 방송 시장 경쟁 및 경영 효율성에 미치는 영향

우선 각 지상파 민방들은 규모의 경제 실현을 위해 광역화를 추진할 가능성이 높다. 광역화 추진을 ‘광역경제권’<sup>12)</sup> 개념과 연계하여 전망해 보면, 충청권(대전방송과 청주방송), 호남권(전주방송과 광주방송), 동남권(울산방송과 부산방송)이 가능하다. 강원권의 G1은 대경권과의 전략적 제휴, 제주권의 제주방송은 호남권과 전략적 제휴를 추진할 수 있을 것이다. 또한 OBS 경인TV도 충청권과의 제휴 가능성을 모색할 수 있을 것이다. <표 8>은 호남권, 충청권, 동남권에 속하는 지역 민방의 2020년 총매출액을 단순 합산한 것이다. 통합할 경우 매출 규모가 가장 큰 지역은 KNN과 울산방송이 있는 동남권(640억)이며, 다음으로 호남권(406억), 충청권(392억) 순이다.

지상파 민방 간 인수합병을 통한 규모의 경제 효과는 경영합리화 및 전략적

11) 네이버의 100% 자회사 NHN비즈니스플랫폼(NBP)이 조선미디어랩(TV조선)과 J미디어랩(JTBC), 미디어랩A(채널A) 등에 각각 8억5000만 원과 16억 원, 9억9000만 원씩을 투자해 20% 가까운 지분을 확보했다(미디어오늘, 2014, 3, 6).

12) 광역경제권은 기존 행정권역을 넘어 경제권역의 광역화를 통한 국가균형발전 추진계획으로, 국가균형발전위원회는 2006년 4대 초광역경제권(수도권·충청권·호남권·영남권), 2007년 5+2 초광역경제권(수도권, 충청권, 대경권, 호남권, 동남권 5대 초광역경제권 + 강원권·제주권 2개 지역경제권) 구상을 발표한 바 있다(국토연구원, 2020, 12쪽).



표 8. 2020년 지역민방 재무제표 및 2019년 GRDP(지역내 총생산) (단위, 억 원/조 원, %)

|          | 총<br>매출액 | 방송<br>매출 | 방송<br>프로그램<br>제작비 | 로컬<br>자체방송비율<br>(%) | 시청<br>점유율 | 광역권<br>총매출액 |        | 광역권<br>GRDP<br>(‘19) |
|----------|----------|----------|-------------------|---------------------|-----------|-------------|--------|----------------------|
| 광주방송     | 254.5    | 241.9    | 200               | 31.8                | 0.469     | 호남권         | 406.8억 | 170.3조               |
| 전주방송     | 152.3    | 148.9    | 93                | 29.8                | 0.266     |             |        |                      |
| 대전방송     | 269.1    | 219.9    | 158               | 32.1                | 0.553     | 충청권         | 392.0억 | 237.6조               |
| 청주방송     | 122.9    | 116.9    | 92                | 29.9                | 0.226     |             |        |                      |
| 케이엔엔     | 501.9    | 394.4    | 265               | 34.3                | 0.933     | 동남권         | 640.9억 | 281.6조               |
| 울산방송     | 139.0    | 134.4    | 99                | 29.6                | 0.164     |             |        |                      |
| 티비씨      | 355.3    | 255.0    | 196               | 32.3                | 0.803     | 대경권         | 355.3억 | 164.8조               |
| 제주방송     | 114.2    | 111.0    | 80                | 26.8                | 0.055     | 제주          | 114.2억 | 20.3조                |
| 지원       | 181.0    | 172.7    | 102               | 24.5                | 0.199     | 강원          | 181.0억 | 48.8조                |
| OBS 경인TV | 304.3    | 304.3    | 262               | 100                 | 0.341     | 인천          | 304.3억 | 90.0조                |

출처: 2020년 방송사업자 재산상황공표집, 시청점유율 산정결과, 방송산업실태조사보고서, 〈지역소득〉 (2021. 8).

제휴를 통한 공동제작 투자 증대와 프로그램 유통 활성화 등이 병행될 경우 더욱 늘어날 수 있을 것이다. 지역 MBC의 광역화 이후의 경영 성과를 분석한 연구(윤희각·남인용, 2017; 주정민 외, 2015)에서 제시한 바와 같이 민영방송간 통합은 제작 시설과 장비를 공유함으로써 중복투자를 줄이고 제작 인력의 전문화를 통해 비용을 절감하고 효율성을 제고할 것으로 기대할 수 있다. 특히 부산·울산·경남을 합한 동남권 및 대전·청주·충남북과 세종을 합한 충청권의 GRDP(지역내 총생산) 규모를 고려할 때 이 지역의 인수합병의 유인은 상대적으로 높다. 또한 권역을 넓힌 KNN과 마찬가지로 도달 가능한 시청자 수가 확대됨으로써 협상력이 강화되어 중앙 방송으로부터 받는 전파료 수익과 광고결합판매 수익이 제고될 수 있을 것으로 보인다.

또한 지상파 민영방송간 광역화 추진으로 인한 경쟁 제한성은 거의 없을 것으로 예상된다. 지상파 방송사의 매출, 연평균 가구시청률, 제작비 등이 지속적으로 감소하고 있기 때문이다. 2021년 지상파 TV 광고 수익이 1조 3,635억 원인 데 비해, 모바일 광고 수익은 7조 2,991억 원으로 지상파 TV 광고의 4배가 넘는다. 지상파 방송광고의 매출 급감으로 2012년 2,480억 원에서 2020년 1,092억 원으로 56%

급감하면서 결합판매의 실효성도 약화되고 있다(KOBACO, 2021). 이에 지역 방송 복수소유 규제가 완화된다 하더라도 지상파 광고 결합판매제도의 개편으로 인해 지역 MBC와의 방송광고 경쟁을 제한할 가능성이 극히 낮을 것으로 예측된다.

## (2) 지역성에 미치는 영향

지상파 민영 방송의 복수소유 제한 폐지와 광역화 추진으로 인해 지역성의 감소가 우려될 수 있다. 선행 연구에서 지역방송의 광역화에 대해 부정적 견해가 제시되었으나(윤희각·남인용, 2017; 이진로·박경우, 2015; 정종건·김재영, 2012), 지역민방은 KBS나 지역MBC와 소유 구조와 경영방식이 상이하기 때문에 복수 소유 규제 완화를 통한 긍정적 효과가 더 많을 것으로 예상된다. 지상파 민영 방송사들이 권역을 충분히 커버할 만큼의 취재 및 제작인력과 방송장비, 시설 등을 보유하지 못하고 있다. 지역별 방송프로그램 제작비가 매우 낮으며 OBS를 제외한 9개 지역 민방은 자체 편성 비율이 25~34% 수준에 그치고 있다. 그 결과, 지역 콘텐츠는 외부성으로 인해 시장 실패가 발생하면서 과소 공급되고 있는 실정이며, 현재 수준보다 지역 콘텐츠를 더 적게 공급될 가능성은 적다. 물론 확대된 권역 내에서 새로운 중앙 집중 구조가 형성되어 지역성이 더 약화되거나 소외지역이 발생하는 이른바 ‘이중 소외’(양선희·김재영, 2016)가 발생할 가능성도 있다. 또한 대주주가 미치는 영향력이 강한 지상파 민방 간에 인수합병이 전개될 경우 경영진과 지역 시민단체 및 지상파 민방 구성원들 간의 갈등이 생길 수도 있다.

지역독점 매체로 출발한 케이블 방송 역시 지역성 구현 요구를 받아왔다. 지역방송과 마찬가지로 지역 프로그램을 많이 제작할수록 케이블 SO의 경영 성과에 부정적이라는 평가를 받아왔다. MSO와 개별 SO간 지역채널의 뉴스 재활용을 비교한 연구에서는 개별 SO들이 MSO보다 뉴스 생산량도 적고 순환편성하는 비중이 높다고 밝히고 있다(황근·최일도·김군주, 2014), 또한 케이블 SO의 규모가 클수록 방송 품질 제고를 위한 투자가 이루어지는 반면, 개별 SO는 방송 수신료의 수익 대비 방송프로그램 투자비용이 낮아 서비스 품질 개선을 위한 노력이 미흡한 것으로 나타났다(이영주·채정화, 2017). 방송 권역이 확대되어 가입자 규모가 증가하면 협상력이 커짐으로써 B2B 수익이 커질 가능성이 높으며, 그만큼 방송프로그램에 대한 투자를 늘릴 여지가 생길 수 있음을 의미한다. 더 나아가

지역 민방이 중앙 지상파 방송의 콘텐츠를 전송하는 데서 확장하여 지역 콘텐츠의 유통 창구를 확대하는 등 자체 콘텐츠 제작을 늘리며 지역성을 강화할 수 있을 것이다. 하지만 지금도 온라인 동영상 플랫폼에서 지역 콘텐츠가 제공되지만 지역 콘텐츠의 품질 경쟁력을 높이지 않으면 부가 수익을 창출하는 데 유의미한 성과를 거두기 어려울 것이다.

지상파 민방의 복수 소유 제한이 폐지된다고 하더라도 사후 규제의 성격을 지닌 시청점유율 규제와 시장 점유율 규제가 유지되고 있으며, 최대액 출자자 변경 승인심사제 및 정기적인 재허가 심사 등의 제도적 장치가 작동하고 있어 이로 인해 발생하는 공공성과 공익성이 훼손될 수 있는 부작용을 최소화할 수 있을 것이다. 동시에 지역 뉴스의 제작이 감소하지 않도록 정교한 정책이 이루어질 필요가 있다.

#### 4. 결론 및 논의

본 연구에서는 2021년 광주방송과 울산방송의 대주주가 속한 기업집단이 자산총액 10조 원을 초과하여 「방송법」의 대기업 소유 제한 규정에 저촉되는 상황이 발생한 것을 계기로 지상파 방송에 대한 소유규제의 개선 방안을 고찰하였다. 구체적으로 대기업집단 지정 기준으로 GDP의 0.5%가 적용되는 경우와 20조 원으로 상향 조정될 경우 방송시장에 미칠 수 있는 영향과 지상파 민영 방송시간 복수 소유가 허용될 경우 시장경쟁과 경영 효율성 및 지역성에 미치는 효과를 각각 살펴 보았다.

먼저, 「방송법」 시행령 및 「방송광고판매대행법」 시행령의 대기업 지정 기준이 GDP 0.5%가 적용될 경우 대기업집단(상호출자제한집단)에 속한 지상파 민영 방송과 네이버의 출자를 받은 종편 미디어렐이 소유 제한 규정 위반을 해소해야 한다. 지상파 민영방송의 대주주는 지분을 줄이는 대신 매각을 택할 가능성이 크기 때문에 다시 대주주가 변경될 소지가 크다. 미디어렐의 경우 네이버가 지분을 줄일 가능성은 크지만, 종편 미디어렐에 지분을 투자할 수 있는 투자자를 찾기 쉽지 않을 것으로 예상된다. 다음으로 대기업 지정 기준을 현재의 2배 수준인 자산

총액 20조 원으로 상향할 경우 IPTV 3사와 다수 홈쇼핑 사업자의 자산 규모는 20조 원이 훨씬 넘기 때문에 이들이 지상파 방송 사업에 진출할 가능성은 크지 않다. 단, 미디어 시장에 진출하지 않는 기업보다는 이미 콘텐츠 시장에 지분을 투자하거나 미디어 기업과 제휴하고 있는 기업, 예를 들어 네이버, 카카오, 넷마블, 그리고 넥슨을 중심으로 지상파 계열의 스튜디오나 콘텐츠 제작에 간접적으로 참여할 가능성이 크다. 글로벌 OTT 플랫폼에서 한국 콘텐츠에 대한 수요가 지속되는 한 콘텐츠 제작에 대한 투자 규모는 더욱 커질 것으로 예측된다.

둘째, 지상파 방송 간 복수소유 규제가 폐지될 경우 각 지상파 민방들은 규모의 경제 실현을 위해 광역화를 추진할 가능성이 높다. ‘5+2 광역경제권’ 계획에 근거하여 적용해 보면, 대전방송과 청주방송 간 인수합병(충청권), 전주방송과 광주방송 간 인수합병(호남권), 울산방송과 부산방송 간 인수합병(동남권)이 가능하다. 특히 부산·울산·경남을 합한 동남권 및 대전·청주·충남북과 세종을 합한 충청권의 GRDP(지역내 총생산) 규모를 고려하면 두 권역 간 인수합병 유인은 상대적으로 더 높다. 지상파 민영 방송간 광역화를 이루게 되면 제작 장비와 인력 등의 공동 사용을 통해 비용을 절감하고 경영 효율성을 높일 수 있으며, 지상파 방송의 광고매출 하락 추세를 감안할 때 경쟁 제한성은 거의 나타나지 않을 것으로 전망된다. 그러나 지상파 민방들의 제작 인력 및 제작시설, 그리고 자체 편성비율 등을 종합적으로 고려할 때 KBS 및 지역MBC 광역화 사례와 유사하게 지역성이 약화될 우려가 있으나, 지역민방의 재정 여건이 상대적으로 더 우수하고 경영방식이 상이하다는 점을 고려하면 뉴스보도 프로그램의 감소로 이어지지 않을 것이다.

이상 도출된 연구결과를 통해 다음과 같은 정책적 방안을 제안하고자 한다.

첫째, 지상파 방송사에 대한 대기업집단의 소유 규제가 현재의 미디어 환경에도 여전히 유의미한 정책인지, 왜 우리나라에서만 지상파 방송 사업을 할 수 있는 기업의 범위를 정부가 규제해야 하는지 정당한 논거가 필요하다. 지상파 소유 규제에 대한 정당한 근거를 제시하지 못한 채 대기업 지정 기준을 20조 원으로 상향 조정한다고 해도 이는 일부 지상파 민영방송과 종편 미디어렐의 소유 규제 위반을 해소시켜 주기 위한 임시방편에 불과할 수 있다. 이에 정책 당국은 지상파방송에 대한 대기업 소유규제를 부여한 이유를 제시할 뿐 아니라, 「공정거래법」 시행령 제21조 제3항<sup>13)</sup>을 참고하여, “방송통신위원회는 3년마다 국민경제 규모의 변

화, 대기업집단의 자산총액 변화, 여론 지배력의 변화 등을 고려하여 대기업 지정 기준 조정 등 필요한 조치를 할 수 있다”는 조항을 「방송법」 및 「방송광고판매대행법」 시행령에 추가함으로써 법률의 현실 적용성을 높일 필요가 있다.

둘째, 글로벌 OTT사업자들이 국내 미디어 시장의 주요 플레이어로 부상하는 상황에서 지상파 방송사와 유료방송 사업자간 교차 소유 규제가 실제 이루어질 수 있도록 지상파 방송에 대한 대기업 지분 제한을 완화할 수 있다면 지상파 방송사간 복수 소유 규제 완화와 시너지를 이루어 경영 여건이 개선되고 콘텐츠의 제작 유인을 높일 수 있을 것이다. 많은 해외 국가에서는 관점의 다양성을 해치지 않는 범위 내에서 이종 매체 간 교차소유를 허용하고 있으며 사후 규제로서 시청점 유율 규제를 실시하고 있다. 지역 민방과 지역 케이블 SO간 교차소유가 이루어지기 위해서는 대기업 소유규제의 완화가 우선적으로 시행되어야 한다. 현행 법 내에서는 대기업집단이 아닌 딜라이브와 씨엠비, 그리고 개별 SO만 교차 소유가 가능하기 때문이다. 그동안 시장 실패가 일어남으로써 과소 공급되고 있는 지상파 방송의 공공성과 공익성을 보호하기 위해 막대한 규제 비용만 소진한 채 정책적 목표를 충분히 달성하지 못했다. 지역성과 다양성은 지역성을 구현하는 매체들의 건전한 경영 상태에서 실현될 수 있다. 글로벌 OTT의 시장 진입으로 국내 미디어 기업의 경쟁력이 위협받는 상황에서 지상파 민영 방송에 대해 신속하고 과감한 규제 완화를 시행해야 할 것이다.

마지막으로 지상파 공영방송과 민영방송에 대하여 방송의 공공성 및 공적 책무에 대한 의무 부과를 차별화할 필요가 있다. 공영방송과 민영방송에게 요구되는 역할과 공적 책무는 다르다. 방송 공공성의 한 요소인 지역성 제고의 가치는 공영 지상파 중심으로 하고, 민영 지상파 방송은 차별화된 책무를 기반으로 소유규제를 완화하고, 혁신을 통해 프로그램과 뉴스 및 정보의 질을 높임으로써 시청자들의 선택 폭을 확대해야 한다. 플랫폼 중심에서 콘텐츠 중심으로 미디어 환경이 변화하는 추세에 맞추어 지상파 민방 간 공동 제작 및 유통 활성화를 통해 수익을

---

13) 공정거래위원회는 3년마다 국민경제 규모의 변화, 상호출자제한기업집단으로 지정된 기업집단의 자산총액 변화, 상호출자제한기업집단으로 지정된 기업집단 간 자산총액 차이 등을 고려하여 제2항에 따른 자산총액 합계액의 타당성을 검토한 후 자산총액 합계액의 조정 등 필요한 조치를 할 수 있다.

제고하기 위해서는 콘텐츠 제작 측면에서 규모의 경제 효과 창출이 필요하다. 이를 위해 소유규제 완화를 통해 외부 투자를 적극 유치하고, 민간 영역에서 지역 사회의 관심사를 반영하고 새로운 관점을 제공할 수 있는 지역 콘텐츠가 지속적으로 공급될 수 있는 여건이 마련되어야 할 것이다.

본 논문은 「방송법」상 지상파 방송의 대기업집단 지정 기준이 변경될 경우와 지상파 방송 간 복수소유가 폐지될 경우를 가정하여 기대효과 및 예상되는 문제점을 고찰하면서도 정확한 자료를 제시하지 못한 한계가 있다. 그러나 방송시장의 현안인 「방송법」의 대기업 지정 기준 변경 방안과 지상파 민영방송의 복수소유 규제 폐지를 통하여 지역방송 발전 방안을 모색했다는 데 연구의 의의가 있다. OTT 사업자의 영향력 확대로 인해 시장 내 다양한 주체가 방송영상산업에 참여하는 역동적인 미디어 환경 속에서 지상파 방송사의 지속 가능성을 모색할 수 있는 후속 연구가 이어지기를 기대한다.

## 참고문헌

- 국토연구원 (2020). 균형발전을 위한 광역 협력사업 추진방안. 〈국토이슈리포트〉, 23호, 1-24.
- 국회정무위원회 (2018). 〈독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고: 대기업집단 규제 일원화 등〉.
- 김근식 · 하주용 (2020). 뉴스 · 시사정보 미디어로서 유튜브와 TV, 신문, 포털 간 경쟁 관계 연구: 미디어 이용자의 충족 자원에 대한 적소분석을 중심으로. 〈한국방송학보〉, 34권 6호, 189-236.
- 김재영 (2020). 네트워크 시대의 지역 가치와 지역방송 플랫폼화에 관한 시론적 탐색. 〈한국언론정보학보〉, 99호, 40-64.
- 김재영 · 양선희 (2006). 다매체 다채널 시대, 지상파방송 규제의 재검점. 〈방송과 커뮤니케이션〉, 7권 1호, 44-74.
- 김진영 (2008). 지상파 방송의 민영화 쟁점, 방법 및 한계. 〈언론과 법〉, 7권 1호, 225-253.
- 김충식 (2015). 지역 방송사의 경영 위기 및 사업다각화가 방송의 공공성에 미치는 영향. 〈사회과학연구〉, 22권 1호, 247-278.
- 노종화 (2021). 공정거래법 전부개정안 시행 효과 분석. 〈기업지배구조연구〉, 57호, 150-173.
- 뉴스원 (2022, 1, 24). 넥슨, 150억 투자...YG · 네이버와 손잡고 의정부에 초대형 스튜디오 짓는다. URL: <https://www.news1.kr/articles/?4563585>
- 더벨 (2021, 8, 9). SM 그룹 UBC 울산방송 매각 움직임...원매자 접촉. URL: [http://www.thebell.co.kr/free/content/ArticleView.asp?key=202108060954091400102568&svccode=00&page=1&sort=thebell\\_check\\_time](http://www.thebell.co.kr/free/content/ArticleView.asp?key=202108060954091400102568&svccode=00&page=1&sort=thebell_check_time)
- 문재완 (2018). 방송의 공공성과 구조규제에 대한 비판적 검토. 〈공법연구〉, 46권 4호, 213-244.
- 미디어오늘 (2014, 3, 6). 조중동에 굴복한 네이버, 포털 공정성 훼손 논란. URL: <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=115194>
- 방송통신위원회 (2020a). 〈제3차 지역방송발전 지원계획(2021-2023년)〉.
- 방송통신위원회 (2020b). 〈2020년 제28차 위원회 브리핑 자료〉.
- 방송통신위원회 (2021). 〈2020년 방송사업자 재산상황 공표〉.
- 변상규 (2020). 지역방송사간 통합을 통한 광역화의 성과에 대한 실증연구: 규모의 경제 효과 추정을 중심으로. 〈정보통신정책연구〉, 27권 4호, 63-93.

- 서상호 (2020). 지역방송사 통합에 대한 지역민의 수용태도에 관한 연구. <주관성 연구>, 50호, 49-70.
- 신태섭 (2004). 민영방송 법제 개선방안 소고 (민주언론시민연합 주최 민영방송의 건전한 발전방안 모색을 위한 토론회 발표문).
- 신헌선 · 이영주 (2017). 종합편성채널사용사업자에 대한 승인제 적용의 타당성에 대한 비판적 고찰. <정보통신정책연구>, 24권 4호, 117-148
- 아이뉴스24 (2021, 12, 20). “방송사업자 소유 제한’ 경제 규모 성장에 맞게 유연해져야”. URL: <https://www.inews24.com/view/1434173>
- 아이뉴스24 (2021, 3, 12). 넷마블 날개 단 코웨이…BTS 손잡고 글로벌 시장 공략 가속. URL: <https://www.inews24.com/view/1349434>
- 아주경제 (2021, 11, 29). 한중일 OTT 폭발적 성장세…매출 · 가입자 ↑. URL: <https://www.ajunews.com/view/20211104185306491>
- 아주경제 (2022, 1, 12). [팩트체크] 10% 룰 걸린 지상파 지분…5월 이후 ‘국민연금 · 日 기업’최대주주 등장?. URL: <https://www.ajunews.com/view/20220112094022367>
- 양동복 (2010). 지상파 라디오 방송 소유규제와 다양성: 방송법에 나타난 쟁점과 개선 방안을 중심으로. <방송통신연구>, 72호, 70-102.
- 양선희 (2020). 유튜브 저널리즘의 시대, 전통적 저널리즘의 대응현황과 과제. <사회과학연구>, 31권 1호, 245-262.
- 양선희 · 김재영 (2016). 방송에 나타난 지역의 ‘이중소외’ 현상에 관한 탐색적 연구: KBS와 KBS대전의 뉴스보도 분석. <미디어와 공연예술연구>, 11권 3호, 109-129.
- 오경수 (2006). 방송 · 통신 융합시대 민영방송 규제 방식 및 체계. <한국방송학회 세미나 및 보고서> (22-45쪽).
- 오정호 (2018) 지역 민영방송사의 수익성 결정 요인. <방송과 커뮤니케이션>, 19권 4호, 5-53.
- 유승관 (2018). 지역방송 경쟁력 복원을 위한 구조개편 및 내부 혁신 방안 인식 연구. <지역과 커뮤니케이션>, 22권 1호, 31-63.
- 윤희각 · 남인용 (2017). 지역방송사의 방송권역 광역화 전후 경영성과와 편성 변화: MBC 경남과 MBC강원영동 사례 분석. <방송과 커뮤니케이션>, 18권 4호, 173-214.
- 이문중 (2020). <인터넷: 플랫폼 2021(Naver, 카카오)>. 신한금융투자. URL: <https://bbs2.shinhaninvest.com/board/message/file.do?attachmentId=280518>
- 이상기 · 한혜경 · 김연식 (2009). 방송시장의 규제완화와 지역 지상파 방송사의 생존 전



략. 〈지역과 커뮤니케이션〉, 13권 1호, 71-104

이상원 (2021). 민영방송의 공공성과 경쟁력 강화를 위한 정책과제 (한국언론학회-방송통신위원회 주관 미디어 공공성 포럼 4차 세미나 “민영방송의 공공성과 경쟁력 강화를 위한 제도 개선 방안” 발표문).

이영주 (2021). 민영 지상파 방송의 지속가능성을 위한 소유규제 개선 방안 (한국언론학회-방송통신위원회 주관 미디어 공공성 포럼 “민영방송의 공공성과 경쟁력 강화를 위한 제도 개선 방안” 세미나 발표문).

이영주 · 채정화 (2017). 유료방송시장의 시장 구조적 요인 및 가입자 규모에 따른 케이블 SO의 경제적 효율성과 채널 편성의 차이에 관한 연구. 〈한국방송학보〉, 31권 5호, 120-159.

이영주 · 하주용 (2008). 방송통신 융합시대의 신문방송 소유겸영 규제 정책. 〈방송연구〉, 통권 66호, 69-99.

이용재 (2010). 지역방송의 재정적 경쟁력 강화방안에 관한 논의: 부산 MBC를 중심으로. 〈지역과 커뮤니케이션〉, 14권 1호, 125-157.

이종관 (2021). 미디어 산업의 대변혁기에 대응한 민영방송 영역의 경쟁력 강화를 위한 정책 방향 (한국미디어경영학회 “글로벌 경쟁 시대의 민영 방송 활성화 방안” 세미나 발표문).

이종원 · 이재영 · 황준호 · 곽동균 · 노은정 (2020). 〈방송의 공공성과 경쟁력 강화를 위한 재원구조 및 규제개선 연구〉(정책연구 20-36). 진천: 정보통신정책연구원

이진로 (2004). 지역방송의 지역성 구현과 방송법의 규제 방안. 〈한국방송학보〉, 18권 3호, 643-678

이진로 · 박경우 (2015). 지역방송사 통합에 관한 구성원의 평가 연구: MBC경남 광역화 사례분석을 중심으로. 〈언론학연구〉, 19권 4호, 139-172.

이혁 (2019). 대기업집단 규제 개편방안 검토: 대기업집단 지정제도를 중심으로. 〈경제법연구〉, 18권 1호, 83-117.

이형숙 · 권상집 (2018). 국내 지역 지상파 방송사의 지속가능성을 위한 전략 방안 고찰. 〈한국엔터테인먼트산업학회논문지〉, 12권 6호, 41-56.

정용준 (2008). 지상파 민영방송의 소유규제 현황과 과제. 〈한국언론정보학회 학술대회 발표문〉 (35-54쪽).

정용준 (2009). 수평적 규제체제와 방송의 공익성. 〈방송과 커뮤니케이션〉, 10권 1호, 5-36.

정인숙 (2009). 지상파방송 규제의 현황과 방송법 개정의 쟁점 및 전망. 〈경제규제와 법〉, 2권 1호, 61-82.

- 정종건 · 김재영 (2012). 지역방송 광역화에 따른 편성의 변화 분석: KNN 사례를 중심으로. <한국방송학보>, 26권 3호, 618-649.
- 조영신 (2012). 스마트 TV 시대의 지역 기반 방송의 위상과 과제: 망의 진화로 본 방송시장. <언론정보연구>, 49권 1호, 295-329.
- 조은기 (2003). 언론독과점 논란: 신문과 방송 교차 소유. <신문과 방송>, 392호, 18-22.
- 주정민 · 김동규 · 변상규 · 배진아 (2015). <스마트미디어 환경에 적합한 KBS 지역국 운영모델 연구>. 서울: KBS.
- 최난설현 · 이창민 · 손혁상 (2017). <대기업집단 지정기준(GDP 활용)에 대한 연구>. 세종: 공정거래위원회.
- 한국경제 (2021, 12, 26). 한국경제 규모 3년 연속 세계 10위 유지 전망. URL: <https://www.hankyung.com/international/article/202112263870Y>
- 한국기자협회 (2021, 12, 30). 지상파가 대기업 방송되면 넷플릭스 · 디즈니 이길 수 있나. URL: [https://www.journalist.or.kr/m/m\\_article.html?no=50689](https://www.journalist.or.kr/m/m_article.html?no=50689)
- 한진만 · 변상규 (2016). KBS 지역국 통합을 통한 경쟁력 강화방안 연구. <방송문화연구>, 28권 1호, 153-187.
- 한진만 · 주정민 · 배진아 · 유승관 (2011). <지역방송 경쟁력 강화를 위한 구조개편 및 매체전략 방안 연구>. 한국방송학회 지역방송특별위원회.
- 황근 · 최일도 · 김군주 (2014). 케이블TV 지역채널 운용실태 및 개선방안 연구. <정치커뮤니케이션 연구>, 통권 35호, 85-113.
- PD저널 (2021, 12, 23). 방송협회 “낮은 지상파 소유규제 당장 개선해야”. URL: <https://www.pdjournal.com/news/articleView.html?idxno=73281>
- Alexander, P., & Brown, K. (2004). *Do local owners deliver more localism? some evidence from local broadcast news*. Federal Communications Commission. Retrieved from <https://transition.fcc.gov/ownership/materials/already-released/doownersdeliver070004.pdf>
- Barendt, E. M. (1992). *Broadcasting law: A comparative study*. New York, NY: Oxford University Press.
- Benjamin, S. M., & Speta, J. B. (2015). *Telecommunications law and policy* (4th ed.). Durham, NC: Carolina Academic Press.
- Bishop, R., & Hakanen, E. A. (2002). In the public interest? The state of local television programming fifteen years after deregulation. *Journal of Communication Inquiry*, 26(3), 261-276.

- Candeub, A. (2008). Media ownership regulation, the first amendment, and democracy's future. *U.C. Davis Law Review*, 41, 1547-1611.
- Coffey, A. (2018). Challenging assumptions about ownership and diversity: An examination of U. S. local on-air television newsroom personnel. *Journal on Media Management*, 20(4), 277-305.
- Crawford, G. (2007). *Television station ownership structure and the quantity and quality of TV programming* (FCC MOWG Study 3). Retrieved from <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DA-07-3470A4.pdf>
- CRS [Congressional Research Service] (2021). *Federal Communications Commission (FCC) media ownership rules* (CRS report R45338). Retrieved from <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45338>
- Doyle, G. (2000). The economics of monomedia and cross-media expansion. *Journal of Cultural Economics*, 24(1), 1-26.
- FCC [Federal Communications Commission] (2020, 1, 17). FCC Broadcast Ownership Rules. Retrieved from <https://www.fcc.gov/consumers/guides/fccs-review-broadcast-ownership-rules>
- Hazlett, T. W. (1990). The rationality of U. S. regulation of the broadcast spectrum, *The Journal of Law & Economics*, 33(1), 133-175.
- Hoffmann-Riem, W. (1996). *Regulating media: the licensing and supervision of broadcasting in six countries*. New York, NY: Guildford Press.
- Milyo, J. (2007). *The effects of cross-ownership on the local content and political slant of local television news* (FCC PUR 07000029). Federal Communications Commission. Retrieved from <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DA-07-3470A7.pdf>
- Napoli, P. (2001). *Foundations of communications policy*. Cresskill, NJ: Hampton Press.
- Napoli, P. M., & Yan, M. Z. (2007). Media ownership regulations and local news programming on broadcast television: An empirical analysis. *Journal of Broadcasting & Electronic media*, 51(1), 39-57
- Pritchard, D. (2001). A tale of three cities. *Federal Communications Law Journal*, 54(1), 31-51.
- Pritchard, D., Tery, C., & Brewer, P. (2008). One owner, one voice? Testing a central premise of newspaper-broadcast cross-ownership policy. *Communication Law & Policy*, 13(1), 1-27.
- Spavins, T. C., Denison, L., Roberts, S., & Frenette, J. (2002). *The measurement of local television news and public affairs programs*. Federal

- Communications Commission. Retrieved from  
<https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-226838A12.pdf>
- Waterman, D. (1996). Local monopsony and free riders. *Information Economics & Policy*, 8(4), 337-355.
- Waterman, D. (2000). CBS-Viacom and the effects of media mergers: An economics perspective. *Federal Communications Law Journal*, 52(3), 531-544.
- Yan, M. Z., & Park, Y. J. (2005, September). *Duopoly ownership and local informational programming on television: An empirical analysis*. Paper presented at the annual Telecommunications Policy Research Conference, Arlington, VA. Retrieved from  
<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.123.6558&rep=rep1&type=pdf>
- Yanich, D. (2010). Does ownership matter? localism, content, and the Federal Communications Commission. *Journal of Media Economics*, 23(2), 51-67.

최초 투고일: 2021.11.30

논문 수정일: 2022.01.30

게재 확정일: 2022.02.23

## Abstract

# A Study on the Effect of Deregulation of Ownership of Terrestrial Private Broadcasting on the Broadcasting Market

**Wuk Heo**

Seoul National University of Science and Technology

**Yeong Ju Lee**

Seoul National University of Science and Technology

Recently, some local private broadcasters have been ordered to correct for violating the restrictions on ownership of large corporations under the Broadcasting Act. Accordingly, this study analyzed the impact on the broadcasting market if the designation criteria of large corporations' ownership regulation were changed and multiple ownership between private terrestrial broadcasters was allowed. The result show that if the standard of 0.5% of GDP was applied, the sustainability of local private broadcasters would be threatened as structural constraints would remain intact. On the other hand, if the standard for designation of large corporations is raised to 20 trillion won, companies with large investment capabilities and secured content IP are likely to enter the market, which will revitalize the content production market. In addition, when the multiple ownership regulation was abolished and regionalization proceeded, the incentives for some local private broadcasters to merge were high. It was predicted that the abolition of the multiple ownership regulation would have a significant effect on improving management efficiency, and that the production capacity of regional content would vary depending on the financial capacity or management method of the merged company.

**Keywords:** ownership deregulation, private terrestrial broadcasting industry, regional broadcasters