

# 방송사업의 소유겸영규제 개선

이 수 일

한국개발연구원 KDI



- 방송사업에 대한 광범위한 소유검영규제 존재
  - 방송사업에 대한 대기업/신문사/외국인 소유제한
  - 지상파간, 지상파와 플랫폼사업자간, 지상파와 PP간, 플랫폼사업자간, PP간, 플랫폼사업자와 PP간 모든 가능한 조합에 대한 소유검영제한
- 소유검영규제의 지속적 개선 노력
  - SO 검영규제 개선: 매출액 1/3, 방송구역 수 1/5 → SO 가입자 수, 방송구역 수 1/3('08.12) → 전체 유료방송사업 가입자 수 1/3('15.6)
  - PP의 SO 검영규제 개선: 방송구역 수 1/5 → 1/3('08.12) → 폐지('14.2)
  - 방송사업에 대한 대기업/신문사/외국인 소유제한 완화('09.7)
- 그럼에도 방송사업에 대한 소유검영규제의 불합리 지속
  - '매체 간 균형발전' 등 규제목적의 불투명
  - 규제목적과 규제기준의 불일치/ 규제목적에 비해 규제수준이 과잉

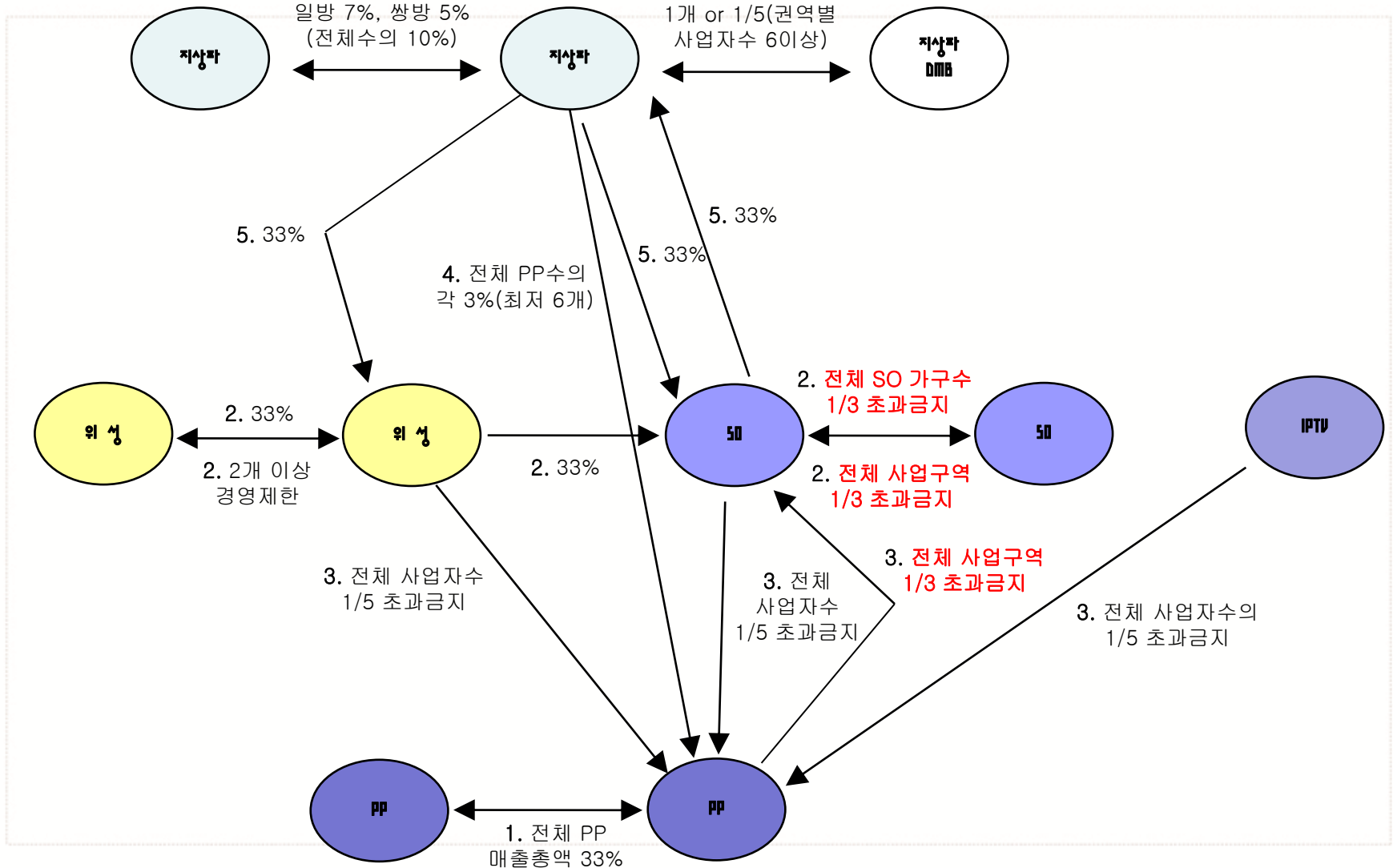
- 방송사업에 대한 소유겸영규제의 타당성 분석과 개선방안 제시
  - 플랫폼간 상호겸영 제한(방송법 제8조 제6항)
  - 지상파/SO/위성, PP간 상호겸영 제한(방송법 제8조 제7항)
  - 플랫폼내 겸영 제한(방송법 제8조 제8항)
  - PP간 겸영 제한(방송법 제8조 제9항)
  - 플랫폼간/ 플랫폼내 겸영 제한(방송법 제8조 제16항, 제 17항)
  - IPTV사업자의 PP 겸영 제한(IPTV법 제8조 제4항)

# 방송사업자에 대한 소유경영규제

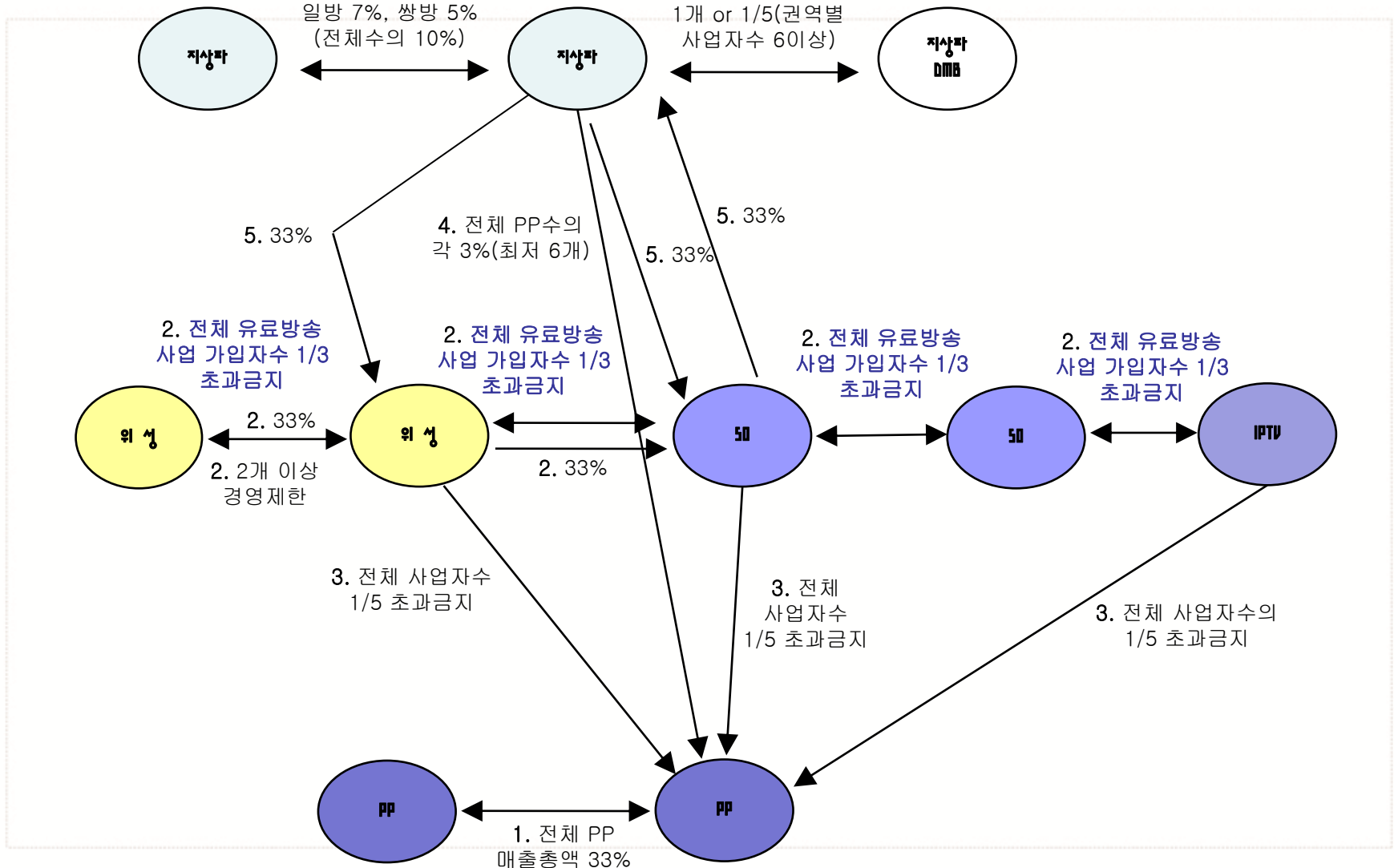
2011 기준		현행	
방송법(제8조)	시행령(제4조)	방송법(제8조)	시행령(제4조)
제6항 - 플랫폼간 상호경영 제한 (지상파/SO/위성)	제5항 제2호; 지상파→위성 : 33%(지분) 제3호; 위성→SO : 33%(지분) 제4호; 지상파→SO : 33%(지분) 제5호; SO→지상파 : 33%(지분)	제6항 - 플랫폼간 상호경영 제한 (지상파/SO/위성)	제5항 제2호; 지상파→위성 : 33%(지분) 제3호; 위성→SO : 33%(지분) 제4호; 지상파→SO : 33%(지분) 제5호; SO→지상파 : 33%(지분)
제7항 - MSP 제한 (지상파/SO/위성-PP 간 상호경영 제한)	제6항 제1호; 지상파→PP : 3%(PP수, 최저 6개) 제2호; SO·위성→PP : 1/5(PP수) 제3호; PP→SO : 1/3(방송구역 수)	제7항 - MSP 제한 (지상파/SO/위성-PP 간 상호경영 제한)	제6항 제1호; 지상파→PP : 3%(PP수, 최저 6개) 제2호; SO·위성→PP : 1/5(PP수) <b>제3호; 폐지 &lt;2014. 2. 5&gt;</b>
제8항 - 플랫폼내 경영 제한 (MBC계열사 제외)	제7항 <b>제3호; SO↔SO : 1/3(가입가구 수)</b> <b>제4호; SO↔SO : 1/3(SO 방송구역 수)</b> 제5호; 위성↔위성 : 33%(지분) 제6호; 위성↔위성 : 1개(사업자수)	제8항 - 플랫폼내 경영 제한 (MBC계열사 제외)	제7항 <b>제3호; 폐지 &lt;2015. 9. 11&gt;</b> <b>제4호; 폐지 &lt;2014. 2. 5&gt;</b> 제5호; 위성↔위성 : 33%(지분) 제6호; 위성↔위성 : 1개(사업자수)
제9항- PP간 경영제한	제8항; PP↔PP : 33%(매출총액)	제9항 - PP간 경영제한	제8항; PP↔PP : 33%(매출총액)
		<b>제 16항</b> - SO는 전체 유료방송사업 가입자 수 1/3 내 서비스제공	
		<b>제 17항</b> - 위성방송사업자는 전체 유료방송사업 가입자 수 1/3 내 서비스제공	

- IPTV법 제8조 제4항 IPTV → PP: 1/5(PP수), 제13조 제1항 전체 유료방송가입자 수 1/3내 서비스 제공

# 방송사업자에 대한 소유겸영규제 (2011)

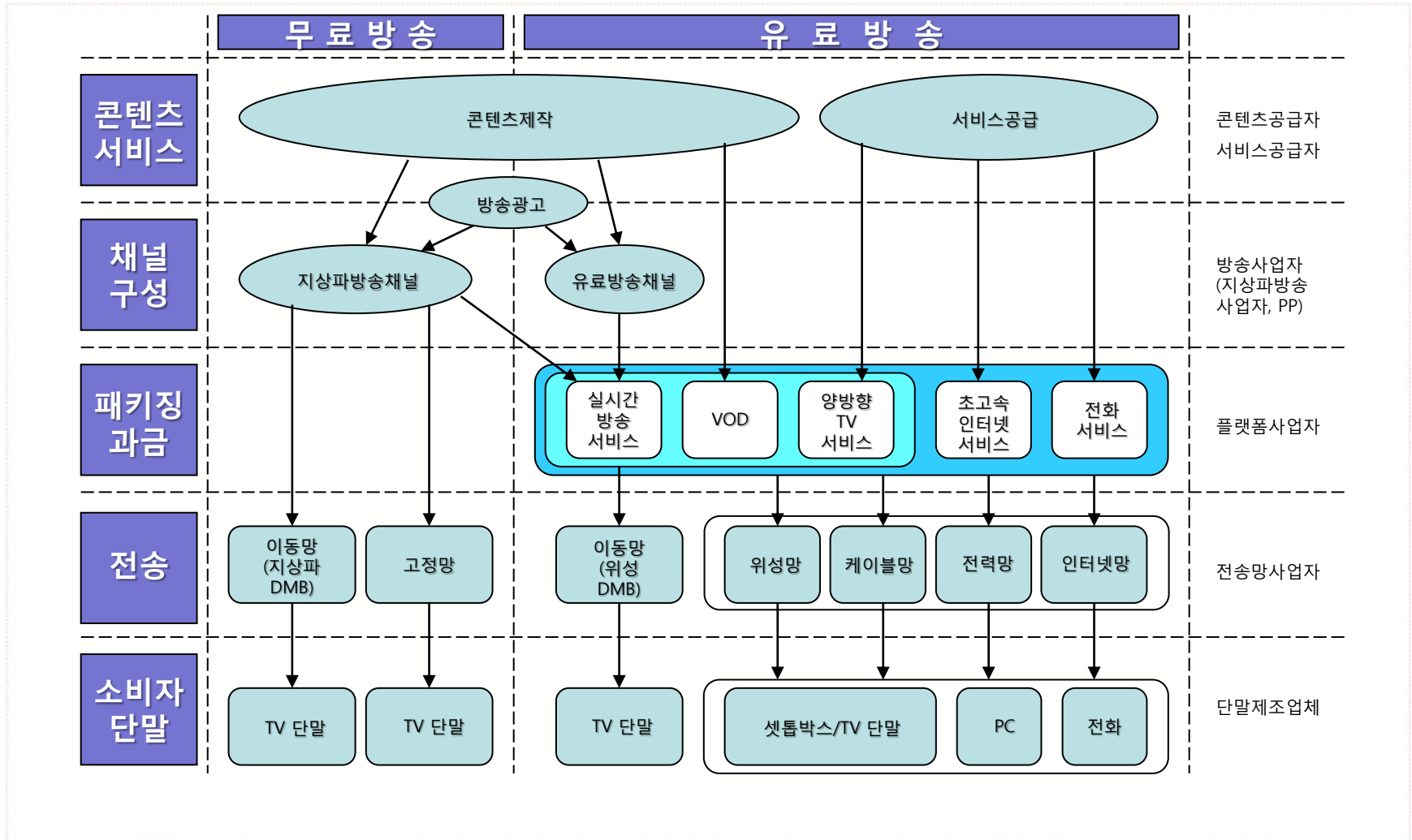


# 방송사업자에 대한 소유겸영규제(현행)

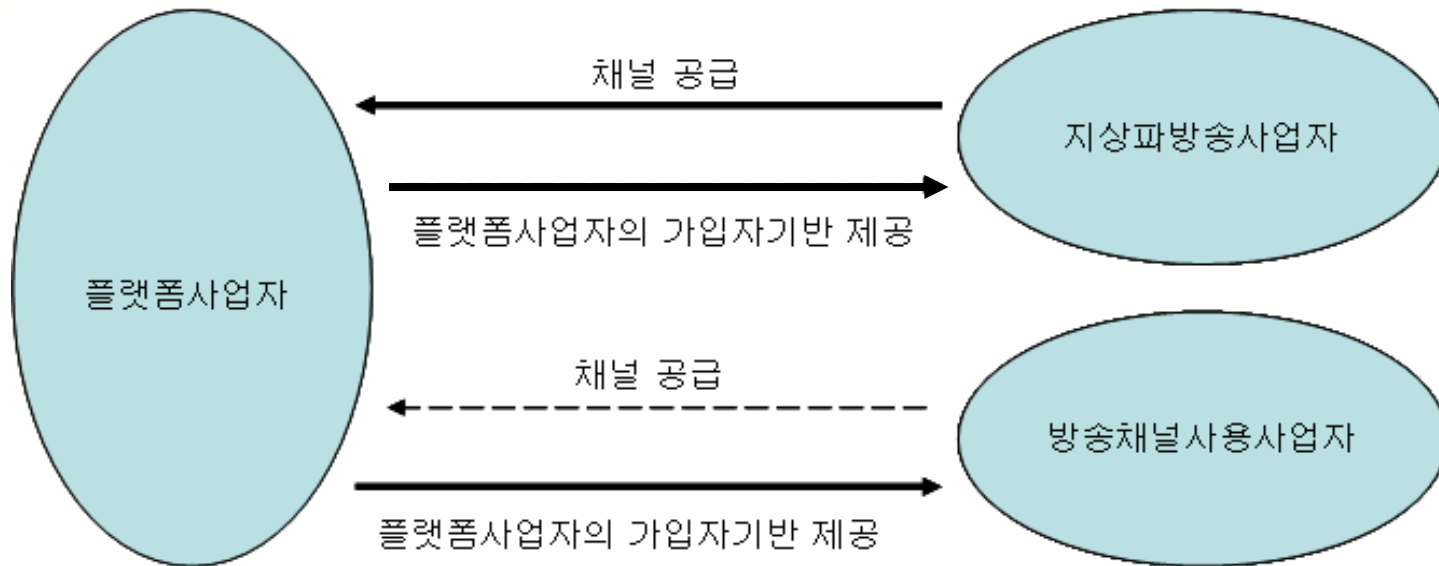


- 수평적 규제체계를 분석의 준거 틀로 사용
  - 가치사슬을 따라 수직적 계층(layer) 구분
  - 계층간 금전적, 비금전적 거래관계 확인
  - 거래관계별 관련시장 획정
  - 시장별 적정규제의 설계

# 방송부문의 가치사슬과 거래관계



- 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자 간 거래관계



# 1. PP에 대한 수평적 경영규제

- PP 매출총액 33%: CJ, '10년 29.2%, '13년 25.6%
- 경제적 규제 목적: 채널송출시장에서 PP의 시장력 행사 억제  
제를 통한 플랫폼사업자간 경쟁촉진/공정경쟁보호
- 규제 기준: 특정 PP의 합계시청점유율
  - 플랫폼사업자에게 중요한 것은 투입물로서 채널의 시청점유율
  - 당해 PP 채널들의 송출 여부에 따라 소비자의 플랫폼 선택에 영향을 줄 정도의 합계시청점유율 보유 여부
  - 합계시청점유율 산정 시 지상파채널 제외

# 1. PP에 대한 수평적 경영규제

## ▶ 주요 MPP 시청점유율 현황('15년)

	시청점유율 0.1% 이상 채널 수(가구/개인)	합계 시청점유율(%)	
		지상파채널 포함	지상파채널 제외
KBS계열	5/5	2.9/2.8	5.7/5.9
MBC계열	5/5	3.8/3.7	7.6/8.0
SBS계열	5/5	2.7/2.8	5.4/5.9
CJ	11/11	6.7/7.7	13.5/16.5
티브로드	8/8	2.5/2.5	4.9/5.3
소계	34/34	18.6/19.4	37.2/41.6
0.1%이상 유료방송채널	86/84	46.6/43.7	93.6/93.6

## ▶ 주요 MPP의 상위 20개 유료방송채널 보유 현황('15년)

	시청점유율 순위 20위 내 채널 수(가구/개인)	합계 시청점유율(%)	
		지상파채널 포함	지상파채널 제외
KBS계열	3/2	2.5/1.9	5.1/4.0
MBC계열	3/3	3.5/3.4	7.0/7.3
SBS계열	2/2	1.9/1.8	3.8/3.8
CJ	4/5	4.9/6.3	9.9/13.4
소계	12/12	12.8/13.4	25.8/28.5
총편	4/4	14.8/12.5	29.7/26.7
20개 유료방송채널	20	32.3/29.7	64.9/63.5

# 1. PP에 대한 수평적 경영규제

- 규제 내용: 경영규제 vs. 행위규제
  - 경영규제는 시청점유율 상한 설정 시 규제목적의 달성 vs. PP의 사업 행위 보호 간 상충관계 존재
- 행위규제의 예시: 주요 방송프로그램의 지정
  - 예를 들어, 시청점유율 상위 20개 유료방송채널 가운데,
  - 지상파계열 PP, 독립 PP의 채널은 주요 방송프로그램 지정
  - 주요 MSP의 채널은 플랫폼사업자간 경쟁촉진과 콘텐츠 차별유인에 의한 콘텐츠 투자의 저해 가능성을 고려하여 지정 여부 결정
    - 신규 플랫폼사업자를 대상으로 3년 한시적으로 운용

# 1. PP에 대한 수평적 겸영규제

- 사회적 규제 목적: 여론 다양성 보호
- 규제 기준: 특정 PP의 합계시청점유율
  - 합계시청점유율 산정 시 지상파채널 포함
- 규제 내용: 겸영규제
  - 특정 방송사업자의 시청점유율 상한을 30%로 정한 방송법 제69조의2 준용
  - 매출액 기준 PP의 수평적 겸영을 규제하는 현행 규정 폐지

## 2. 플랫폼사업자에 대한 수평적 경영규제

- SO 가입가구 수, 방송구역 수 1/3

- ▶ MSO, MSP 현황('14년 3월 기준)

	SO 수	가입자 수 (비중)	방송구역 수(비중)	채널/PP 수
티브로드	23	334만(22.6%)	21(27.2%)	11/5
CJ헬로비전	22	397만(26.9%)	21(27.2%)	23/10
씨앤엠	17	246만(16.7%)	17(22.1%)	6/2
CMB	10	150만(10.2%)	9(11.7%)	6/2
HCN	9	139만(9.4%)	9(11.7%)	6/2
개별 SO	11	209만(14.2%)	15(19.5%)	-
전체	92	1,475만(100.0%)	77(100.0%)	

- ▶ 방송구역 수 기준: 티브로드 수원방송 39만 8천 단자 vs. 큐릭스 대구 방송 3만 9천 단자

## 2. 플랫폼사업자에 대한 수평적 경영규제

- 경제적 규제 목적: 채널송출시장에서 플랫폼사업자의 시장력 행사 억제?
- 규제 기준: 모든 플랫폼사업자
  - 광고수입, 수신료수입을 극대화하려는 PP에게 중요한 것은 플랫폼사업자의 가입자 기반에 대한 접근 여부
  - PP의 송출여부에 따라 플랫폼사업자의 가입자 기반에 변화가 없다면, 플랫폼사업자는 자신의 가입자 기반을 공급함에 있어 독점의 지위
  - 위 논리는 가입자 수에 무관하게 성립하므로 플랫폼사업자에 대한 수평적 경영규제와 무관
- 규제 내용: 행위규제
  - cf. 패키지상품 수신료의 25% 가이드라인

## 2. 플랫폼사업자에 대한 수평적 경영규제

- 경제적 규제 목적: 채널송출시장에서 플랫폼사업자의 시장력 행사의 억제를 통한 **PP간 경쟁촉진/공정경쟁보호**
  - 특히 PP를 보유한 플랫폼사업자의 **네트워크 차별** 가능성 고려
- 규제 기준: 특정 플랫폼사업자의 가입자 수
  - 모든 플랫폼사업자는 가입자 수와 상관없이 자신의 가입자 기반 제공과 관련하여 독점의 지위
  - 다만, 특정 플랫폼사업자의 송출 거부 발생 시 효율적 PP의 시장 생존 가능성은 당해 플랫폼사업자의 가입자 수에 의존
  - 강서방송 vs. 우리홈쇼핑(대법원 선고2007두25183)
    - 시장지배적 지위(관련시장 확정) / 시장지배적 지위 남용(부당성)

## 2. 플랫폼사업자에 대한 수평적 경영규제

- 규제 내용: 경영규제 vs. 행위규제
  - 기존 규제 도입 당시의 정책환경, 시장환경, 규제목적과 현재의 정책환경, 시장환경 비교 필요. cf. 합산규제의 타당성?
  - 곽은경·성낙일(2013), MSP가 자사계열 PP를 채널송출 결정과 채널번호 배정에서 우대
- 경영규제: 전체 종합유선방송, 위성방송, 실시간 IPTV 가입자의 y% 상한 설정
  - 효율적 PP는 (100-y)%의 가입자에 대한 접근으로 시장 생존 vs. 규모의 경제 실현, 영업의 자유, 소비자 선택의 자유를 제한하는 등 과잉규제 가능성
- 행위규제: 플랫폼의 채널 임의변경, 제공 중단·거부행위 금지
  - 방송법 제85조의2(금지행위) vs. 규제의 실효성?
- 플랫폼사업자의 PP 보유 여부에 따라 차별적 규제 적용 가능성?

## 2. 플랫폼사업자에 대한 수평적 경영규제

- 경제적 규제 목적: 유료방송서비스시장에서 플랫폼사업자의 시장력 행사 억제?
- 규제 기준: 유료방송서비스시장의 경쟁도 또는 소비자의 대안적 플랫폼사업자 선택 가능성
  - '15년 3월 기준 유료방송서비스 가입자 중 종합유선방송 48.1%, 위성방송 14.1%, IPTV 37.5%
  - 77개 방송구역 중 62개에서 1개의 SO 존재
  - SO가 독점 공급하는 아날로그 가입자 비중 24.1%
  - 의무형, 보급형 상품 가입자 비중 23.6%
  - 위 규제 목적은 플랫폼사업자에 대한 수평적 경영규제와 무관
- 규제 내용: (필요한 경우) 요금규제

### 3. PP와 플랫폼사업자 간 수직 결합 규제

- 경제적 규제 목적: PP와 플랫폼사업자 간 수직 결합을 통한 시장봉쇄 등 경쟁제한적 행위 억제
- 규제 기준: PP 합계시청점유율, 플랫폼사업자 가입자 수
  - 수직 결합 후 경쟁 플랫폼사업자에 대한 인기 채널의 공급 거부(콘텐츠 차별)
  - 수직 결합 후 경쟁 PP 채널의 송출 거부(네트워크 차별)
- 규제 내용: 시청점유율을 기준으로 한 PP에 대한 행위규제, 가입자 수를 기준으로 한 플랫폼사업자에 대한 경영규제 or 행위규제 마련 시 추가 규제 불필요
  - 플랫폼사업자와 PP간 수직 결합을 규제하는 현행 규정 폐지

## 4. 지상파방송사의 PP 소유겸영규제

- 경제적 규제 목적: 경쟁력이 떨어지는 비지상파계열 PP의 보호? 유치산업보호론...
  - SO, 위성방송사업자를 대상으로 지상파계열 PP에 대한 임대채널 수 상한을 정한 규정과 함께 검토
  - 정책 집행 기간 동안 소비자의 채널선택권 제한
  - 유치산업 보호 목적의 규제는 규제목적 달성 시 즉시 폐지해야
- 규제 기준: 지상파계열 PP의 합계시청점유율
- 규제 내용: CJ, 종편의 (합계)시청점유율 감안 시 규제목적 달성으로 규제 불필요
  - 지상파계열 PP의 합계시청점유율 압도

## 4. 지상파방송사의 PP 소유검영규제

- (잠재적으로 경쟁력 있는) 비지상파계열 PP의 성장 제약 원인?
  - 유료방송서비스 전반에 대한 지불의사액 경로를 통해 대다수의 부적격 PP로부터 경쟁력 있는 PP로 부정적 외부성 발생
    - 유료방송서비스 전반에 대한 시청자들의 낮은 지불의사액
    - 낮은 지불의사액은 지상파 재방송 위주, 저가 해외프로그램 방송 위주의 PP가 대다수인 점에 기인
  - PP 등록제 개선, 등록취소 강화, a la carte 방식의 활성화 필요

## 4. 지상파방송사의 PP 소유겸영규제

- 사회적 규제 목적(1): 여론 다양성 보호
- 규제 기준: 지상파방송사와 계열 PP의 합계시청점유율
- 규제 내용: 방송법 제69조의2 준용
- 사회적 규제 목적(2): 유료방송채널의 지상파 재방송 위주 편성 억제?
  - PP 유형별 프로그램 편성 현황 감안 시 현실적인 근거 부재

# 4. 지상파방송사의 PP 소유겸영규제

PP 유형별 프로그램 편성현황 ('13년 연간 기준)	연간 본방송 비율 (%)	제작원별 편성비율(%)			
		자체제작	외주제작	국내구매	국외구매
지상파3사 계열 PP(19)	<b>28.5</b>	28.8	5.8	<b>58.6</b>	6.9
KBS Joy	15.6	0.2	1.4	98.4	0.0
KBS Drama	20.4	0.1	0.5	99.5	0.0
KBS N Sports	42.1	56.7	7.4	20.4	15.6
KBS Prime	14.1	0.3	2.7	97.0	0.0
KBS KIDS	13.0	0.0	12.9	67.4	19.7
MBC스포츠플러스	57.7	76.0	0.2	5.9	17.9
MBC드라마넷	22.5	0.0	0.0	99.9	0.1
MBC Every1	10.7	3.5	36.7	59.6	0.2
MBC MUSIC	33.5	53.7	19.4	26.4	0.5
MBC NET	32.9	6.2	0.0	93.8	0.0
SBS CNBC	56.8	72.2	2.5	25.4	0.0
SBS 골프	26.0	99.1	0.5	0.4	0.0
SBS 스포츠	49.2	87.5	4.1	8.5	0.0
SBS E!	12.0	20.5	0.0	78.0	1.5
SBS Plus	26.6	0.1	1.4	98.1	0.5
CJ, 티브로드 계열 PP (28)	<b>16.1</b>	24.4	5.8	<b>35.5</b>	34.3
일반 PP (148)	<b>26.9</b>	44.2	7.1	<b>32.1</b>	16.7

## 5. 지상파와 플랫폼사업자간 소유겸영규제 KDI<sup>1</sup>

- 경제적 규제 목적: 지상파와 플랫폼사업자 간 수직 결합을 통한 시장봉쇄 등 경쟁제한적 행위 억제
  - 매체간 균형발전은 논의에서 배제
  - SO와 지역민방 간 겸영의 필요성 등 규제가 제약적임을 전제
- 규제 기준: 지상파 시청점유율, 플랫폼사업자 가입자 수
  - 수직 결합 후 경쟁 플랫폼사업자에 대한 지상파채널의 공급 거부(콘텐츠 차별)
  - 수직 결합 후 경쟁 채널의 송출 거부(네트워크 차별)

## 5. 지상파와 플랫폼사업자간 소유겸영규제 KDI<sup>7</sup>

- 규제 내용: 특정 플랫폼사업자가 지상파 3사를 실질적으로 소유 또는 겸영하는 경우에 대비한 규제를 마련하고 관련 소유겸영규제 폐지
  - 특정 플랫폼사업자가 지상파 3사를 소유/겸영하는 경우를 제외하면 콘텐츠 차별 불가
  - 특정 플랫폼사업자의 지상파 3사 소유/겸영에 대비한 규제 예시
    - 플랫폼사업자의 소유/겸영대상에서 지상파 3사 제외 or
    - KBS2, MBC, SBS를 의무제공채널로 지정하고 계열 PP의 인기 채널을 주요 방송프로그램으로 지정
  - 지상파채널, 주요 MPP채널, 의무편성 채널: 네트워크 차별 불가
    - 일부 유료방송채널을 대상으로 한 네트워크 차별 가능성에 대한 대응은 2.에서 논의

# 5. 지상파와 플랫폼사업자간 소유겸영규제 KDI<sup>7</sup>

- 사회적 규제 목적: 지역의 다양성 보호?

- 공히 지역정보를 제공하는 지상파방송사와 SO 간 소유/겸영 시 SO의 지역채널 운용이 법으로 강제되더라도 지역정보의 제공이 감소할 것이라는 우려에서 비롯

- 규제 내용: SO의 지역채널 운용에 대한 관리감독의 문제로, 지상파방송사와 SO 간 소유겸영규제는 **과잉규제**

- 위의 문제는 현재 MSO에서도 동일하게 나타나는 문제

MSO	계열 SO 수	서울 소재 계열 SO 수	MSO 본부제작 (%)	MSO 지역제작 (%)	SO 개별제작(%)
티브로드	23	7	0.0	55.4	44.4
씨앤엠	17	13	46.0	20.5	33.5
씨제이헬로비전	22	2	0.0	17.6	82.4
씨엠비	10	2	0.0	0.0	100.0
에이치씨엔	9	3	0.0	0.0	100.0

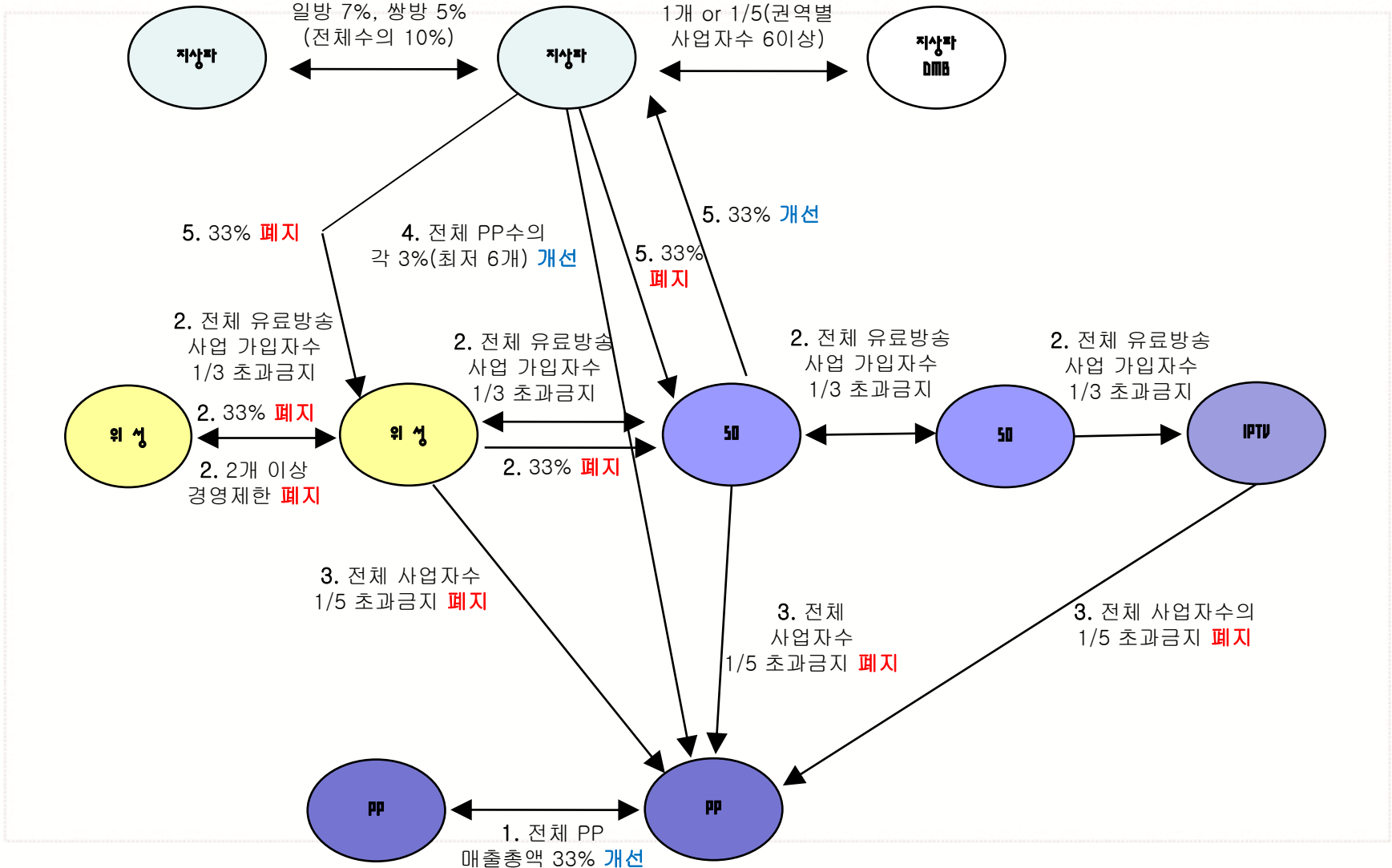
# 논의의 요약

규제 종류	규제 목적	규제 기준	적정 규제 형태
1. PP에 대한 수평적 경영 규제	플랫폼사업자에 대한 PP의 시장력 행사 억제를 통한 플랫폼사업자간 공정경쟁 보호	합계시청점유율	행위규제: 주요방송프로그램 지정
	여론의 다양성 보호	합계시청점유율	경영규제: 특정 방송사업자의 합계시청점유율에 x% 상한 설정(방송법 제69조2 준용)
2. 플랫폼사업자에 대한 수평적 경영규제	PP에 대한 플랫폼사업자의 시장력 행사 억제	모든 플랫폼사업자	행위규제: 25% 가이드라인
	PP에 대한 플랫폼사업자의 시장력 행사 억제를 통한 PP간 공정경쟁 보호	가입자 수	경영규제: 전체 종합유선방송, 위성방송, 실시간 IPTV 가입자의 y% 상한 설정 or 행위규제: 금지행위 규정
	가입자에 대한 플랫폼사업자의 시장력 행사 억제	서비스의 독점적 제공 여부	행위규제: (필요 시) 요금규제
3. PP와 플랫폼사업자간 수직결합 규제	네트워크차별을 통한 PP간 공정경쟁 훼손 방지	가입자 수	경영규제: 전체 종합유선방송, 위성방송, 실시간 IPTV 가입자의 y% 상한 설정 or 행위규제: 금지행위 규정
	콘텐츠차별을 통한 플랫폼사업자간 공정경쟁 훼손 방지	합계시청점유율	행위규제: 주요방송프로그램 지정

# 논의의 요약(계속)

규제 종류	규제 목적	규제 기준	적정 규제 형태
4. 지상파방송사의 PP 소유겸영규제	비지상파계열 PP들의 성장도모	-	규제목적 달성으로 규제 불필요
	여론의 다양성 보호	합계시청점유율	겸영규제: 특정 방송사업자의 합계시청점유율에 x% 상한 설정(방송법 제69조2 준용)
	지상파방송프로그램의 재방송 위주 PP의 확산 억제	-	규제목적의 비현실성으로 규제 불필요
5. 지상파방송사와 플랫폼 사업자간 소유겸영규제	네트워크차별을 통한 콘텐츠사업자간 공정경쟁 훼손 방지	가입자 수	규제목적의 비현실성으로 규제 불필요
	콘텐츠차별을 통한 플랫폼 사업자간 공정경쟁 훼손 방지	합계시청점유율	행위규제: KBS2, MBC, SBS의 의무제공 채널 지정, 주요방송 프로그램 지정
	지역의 다양성 보호	모든 지역사업자	행위규제: 지역채널의 운용에 대한 감독

# 소유겸영규제(현행)



# 소유겸영규제(개선안)

