

# 한국의 방송서비스 공익성심사에 관한 고찰 : 미국 및 영국의 사례를 중심으로\*

Public Interest Test of Broadcasting Services in Korea : Focused on US and UK

이한영(Han-Young Lie)

중앙대학교 사회과학대학 경제학부 교수

## 목 차

- |                            |          |
|----------------------------|----------|
| I. 서론                      | V. 결론    |
| II. 공익성심사제도와 WTO 서비스무역규범   | 참고문헌     |
| III. 미국과 영국의 방송진입규제와 공익성심사 | Abstract |
| IV. 우리나라의 방송진입규제와 공익성심사    |          |

## Abstract

Broadcasting services sector has been facing strong public pressure to shift gears from regulation to deregulation since mid-1990s, where a triggering role was played particularly by rapid development of IT technology and content digitization. Major agenda was how to reduce regulatory divides between more liberal telecommunication sector and less liberal broadcasting. After all, common solution package worldwide was for the latter to switch over from network-dependent(vertical) to network-independent(horizontal) regulation, and to facilitate more open and competitive transmission with content market kept protected. This is no other than decoupling content provision from broadcasting and promoting market access towards the latter. Policy experiences of US and UK show that there exists a complementary relationship between quantitative and qualitative restrictions in implementing such deregulation. While mitigating quantitative ownership regulations in broadcasting, they also sought to systematize, so-called, PIT(public interest test) as a qualitative safety device to cope with the risk of losing fundamental public values accordingly in broadcasting. Recent domestic progress in broadcasting legislation in 2009, however, seems to overlook the growing importance of PIT in the process of deregulation. Bearing this motivation in mind and taking account of the relevant WTO disciplines, this paper is to address policy issues and suggestions for PIT in Korea's broadcasting services sector.

Key Words : PIT, Qualitative Regulation, Controlling Power, Broadcasting Services

\* 이 논문은 2009년도 중앙대학교 학술연구비(일반연구비) 지원에 의한 것임.

## I. 서론

방송시장은 방송 자체가 갖는 정치·사회·문화적 특수성으로 인해 규제완화가 지체되어 온 대표적 분야이다. 이러한 비경제적 가치 중심의 방송분야 규제패러다임은 1990년 중반 이후 가속화된 IT기술의 발전 및 콘텐츠의 디지털화에 따라 규제로부터 탈규제로의 이행이 요구되어 왔다. 특히 콘텐츠 전송의 관점에서 방송네트워크와 통신네트워크 구분이 무색해짐에 따라 방송과 통신 간 존재해 온 규제격차(regulatory divides)에 대한 조정 필요성이 제기되어 왔다. 이러한 움직임은 방송과 통신이라는 분리구도 하에 유지되어온 수직적 규제로부터 네트워크의 소속과 무관한 수평적 규제로의 이행, 전송과 콘텐츠 모두에 대한 대칭적 규제로부터 콘텐츠 중심의 비대칭적 규제로의 이행으로 구체화되어 왔다.

이는 방송분야에서 전송부문을 담당하는 방송사업자 자격 획득에 대한 진입규제 완화를 의미한다. 눈여겨 보아야 할 부분은 그러한 진입규제 완화의 과정에서 나타나는 정량적 진입규제와 정성적 진입규제 간의 상보적 관계이다. 예컨대, 미국과 영국 모두 정량적 진입규제 완화 또는 폐지와 병행하여 정량적 진입규제체도의 체계화 노력을 기울여왔다. 방송분야 시장진입에 대한 공익성심사(PIT : Public Interest Test)가 그것이다. 하지만 국내적으로는 2009년 미디어법 개정을 통해 방송분야의 정량적 진입규제가 완화되었음에도 불구하고, 그러한 완화에 따른 문제점 해결을 위한 안전장치로서 공익성심사체도의 체계화에 대한 논의는 아직 구체화되지 않고 있다.

방송분야 진입규제 완화 추세 하에서 공익성심사체도가 최소한의 국가적 공익을 담보하기 위한 정책대안의 하나로 고려될만한 상황에서 관련연구가 부재한 상황은 원인이 무엇이든 바람직하지 않다. 다행스러운 사실은 우리나라 방송법이 명시적인 공익성심사의 근거규정을 담고 있지 않음에도 불구하고, 체계화를 요하는 초보적 형태의 공익성심사체도를 내재하고 있다는 점이다. 방송법이 주요 방송사업자들의 최대주주 자격 또는 경영권의 획득에 대해 방송통신위원회의 승인을 요건화하면서 방송의 공적 책임·공정성 및 공익성의 실현가능성 등을 심사한다고 밝히고 있기 때문이다.

이러한 맥락에서, 본고는 WTO 규범과 미국·영국의 공익성심사제도 현황에 유념하면서 우리나라 방송분야의 공익성심사체도가 갖는 문제점과 개선방향을 분석하고자 한다. 이는 방송분야 규제패러다임의 전환기에 공익성심사체도의 글로벌 스탠다드가 무엇인지에 대한 국내적 인식 제고에 도움이 될 뿐만 아니라, 통상규범 친화적인 공익성심사체도의 체계화를 위한 연구기반 확충과 논의 활성화에도 유익할 것이라고 판단된다. 특히 서비스분야 가운데에

도 가장 폐쇄적인 시장 가운데 하나인 방송시장에서 통상정보의 습득과 분석이 용이하지 않은 대표적 정성적 규제인 공익성심사제도에 관한 통상규범과 주요국 사례를 다룬다는 점에서 본고의 연구결과는 후속연구의 출발점이 될 수 있을 것이다.

본고의 구성은 다음과 같다. 제II장은 공익성심사에 관한 WTO 규범에 대해 논의한다. 제III장은 미국과 영국의 방송분야 진입규제와 공익성심사제도를 비교 분석한다. 제IV장은 2009년 미디어법 개정에 따른 개정방송법 내용에 기초하여 우리나라 방송진입규제의 특징과 공익보호를 위한 근거규정에 대해 살펴보고, 그러한 공익보호 근거규정이 갖는 문제점을 지적하고 개선방향을 제언한다. 제V장에서는 WTO 규범, 미국, 영국 및 우리나라 사례 분석 결과에 기초하여 향후 우리나라 방송분야의 공익성심사 운용에 관한 시사점을 거론한다.

## II. 공익성심사제도와 WTO 서비스무역규범

### 1. 공익성심사에 관한 WTO의 관할권

서비스분야 공익성심사는 일국의 공동체적·사회문화적 가치 보호 및 창달을 위해 경제주체들의 서비스시장 진입을 조절하는 정성적 규제조치이다. 규제당국은 그러한 가치가 심각하게 위협된다고 판단하는 경우 시장진입을 봉쇄할 수도 있으며, 시장진입을 허용하되 조건을 부과할 수도 있다. 일반적으로 그러한 공익에는 경제적·비경제적 가치가 모두 포함되며, 국별·산업별로 경제적·비경제적 가치에 두는 무게는 비대칭적이다. 예컨대, 방송은 전통적으로 경제적 가치보다는 문화적 정체성, 보도의 객관성, 여론의 다양성 등 비경제적 가치가 중시되어온 분야이다.

그런데 공익의 개념적 불확정성은 차치하고라도, 보호대상 가치인 공익의 공동체적·사회문화적 중요성과 국별·산업별 차별성으로 인해 국제통상규범이 공익성심사에 대해 적극적인 입장을 취하기는 어려웠다. 규범 제정이 법적·기술적으로 용이하지 않을 뿐만 아니라, 설불리 제정된 규범이 회원국의 고유가치 또는 그러한 가치보호를 위한 정책주권을 침해할 수 있다는 고려 때문이다. WTO의 서비스무역 관할협정인 GATS(General Agreement on Trade in Services)가 회원국의 규제주권에 대해 긍정적이고도 신중한 입장을 취하는 것도 유사한 맥락에서 이해할 수 있다.<sup>1)</sup>

1) GATS 전문(preamble)은 “국가정책목표를 충족시키기 위해 [중략] 서비스 공급을 규제하고 신규 규제를 도입할 수 있

그럼에도 불구하고, 공익성심사가 WTO협정의 관할로부터 자유롭다고 단정하기는 어렵다. 비록 GATS가 공익성심사에 대한 별도의 규범을 두거나 공익성심사 등 정성적 규제에 대한 법적 근거를 충분히 갖추지 못한 것은 사실이지만, 법적 근거가 전혀 없는 것도 아니기 때문이다. 예컨대, GATS는 공익성심사가 명백한 국내시장 보호 또는 자유무역에 대한 과도한 왜곡을 초래하는 목적에서 활용되지 않도록 보장하기 위해 제17조(내국민대우) 및 제6조(국내 규제)와 같은 최소한의 안전장치를 두고 있다. 그리고 제14조(일반적 예외) 및 제14조의 1(안보상의 예외)을 통해 보호대상인 공익을 한정적으로 열거함으로써 공익의 범주가 지나치게 확장되는 것도 경계하고 있다.<sup>2)</sup>

따라서 GATS는 공익성심사의 시행 분야에 대해 시장개방 약속 여부, 국내시장 보호 목적에 따른 내·외국인 차별 여부, 내·외국인 비차별에도 불구하고 공익성심사가 무역의 흐름에 필요 이상의 과도한 부담을 주는지 여부, 보호하고자 하는 공익이 사회의 근본적 이익에 해당하는지 여부 등 다양한 변수들을 종합적으로 고려하여 공익성심사가 회원국의 권리·의무와 배치되는지를 판단한다.

## 2. 공익성심사의 GATS 양립성

서비스무역을 관할하는 GATS는 상품무역에 관한 GATT와 달리 시장개방의 여부 및 조건에 대한 결정권을 원칙적으로 각 회원국에게 부여하고, 주기적인 시장개방협상을 통해 일단 개방된 시장에 대해서는 시장개방의 조건을 담은 국별 양허표(national schedule)를 기초로 회원국의 의무준수 여부를 판단하는 독특한 구조를 갖는다.<sup>3)</sup>

시장개방의 조건은 크게 시장접근(제16조) 및 내국민대우(제17조)에 대한 제한조치와 국내 규제(제6조) 조치로 구분된다. GATS에 따른 시장접근 제한조치는 내·외국인 차별과 관계없이 수량에 기초하여 부과되는 정량적 제한조치이며, 내국민대우 제한조치는 외국인에게만 차별적으로 부과되는 정성적 제한조치이다. 시장접근 및 내국민대우에 대한 제한조치의 효력은 네가티브 방식(negative listing)에 의한다는 점에서 양허표에 기재되지 않은 시장접근 또는 내국민대우 제한조치의 신설·시행은 명백한 협정위반으로 간주된다.

는 회원국의 권리를 인정(Recognizing the right of Members to regulate, and to introduce new regulations, on the supply of services [중략] in order to meet national policy objectives"한다고 밝히고 있다. GATT Secretariat(1994) 참고.

2) 예컨대, GATS의 각주5는 제14조(일반적 예외)와 관련하여 공공질서(public order) 보호조치에 대한 예외는 "사회의 근본적 이익 중 하나에 대하여 진정하고도 충분히 심각한 위협이 제기되는 경우에만(only where a genuine and sufficiently serious threat is posed to one of the fundamental interests of society)" 원용될 수 있다고 밝히고 있다. 前掲書 참고.

3) 자세한 내용은 이한영(2007a), pp. 35-69 참고.

한편 국내규제 조치는 내·외국인에게 동등하게 적용되는 정성적 제한조치이다.<sup>4)</sup> 따라서 내국민대우 제한조치와 국내규제 조치의 구분기준은 내·외국인 차별성에 있다. GATS 제6조에 따르면 양허표를 통해 시장개방과 그 조건을 약속한 분야에 국한하여 준수 의무가 발생하기 때문에 회원국은 시장개방 대상에서 제외된 분야에 대한 국내규제 권한에는 제한이 없다.<sup>5)</sup> 하지만 회원국이 시장개방과 그 조건을 약속한 분야에 대해서는 국내규제가 불필요한 무역장벽이 되지 않도록 보장할 의무를 부담한다.<sup>6)</sup> 이는 정당한 정책목표 추구를 위한 회원국의 규제권한을 보호하면서도 내·외국인 비차별에 근거한 국내규제가 시장보호의 수단으로 변질되는 것을 차단하기 위함이다.

이러한 맥락에서 시장개방 약속이 이루어진 분야에서 문화정체성, 국가안보, 공공질서, 소비자 후생 등 일국의 공동체적·사회문화적 가치에 대한 침해 여부를 고려하여 경제주체의 시장진입 허용 여부를 결정하는 공익성심사의 도입은 형식적이든 실질적이든 외국인에 한정되어 적용되는 경우 국내규제 조치가 아닌 내국민대우 제한조치에 해당된다는 점에서 양허표에 공익성심사가 그러한 제한조치로서 기재되어 있지 않다면 당연히 협정의무에 대한 위반으로 간주될 수밖에 없다.

만일 공익성심사에 내·외국인 차별적 요소가 없다면 국내규제 조치로 간주되기 때문에 관심사는 GATS 제6조가 규정한 회원국의 의무에 대한 준수 여부로 모아지게 된다. 우선 GATS 제6조 5항은 시장개방 약속 및 그 조건<sup>7)</sup>이 발효된 서비스분야에서 “구체적 양허가 이루어졌을 당시 그 회원국에 대하여 합리적으로 기대할 수 없었던 방식으로 구체적 양허를 무효화하거나 침해하는 면허, 자격요건 및 기술표준을 적용하지 아니한다.”고 기술하고 있다. 따라서 특정 서비스시장의 개방을 약속할 당시 여타 회원국들이 충분히 예견할 수 없었던 공익성심사가 어느 시점에서 갑자기 도입되는 것에 대해서 GATS는 우호적이지 않다.

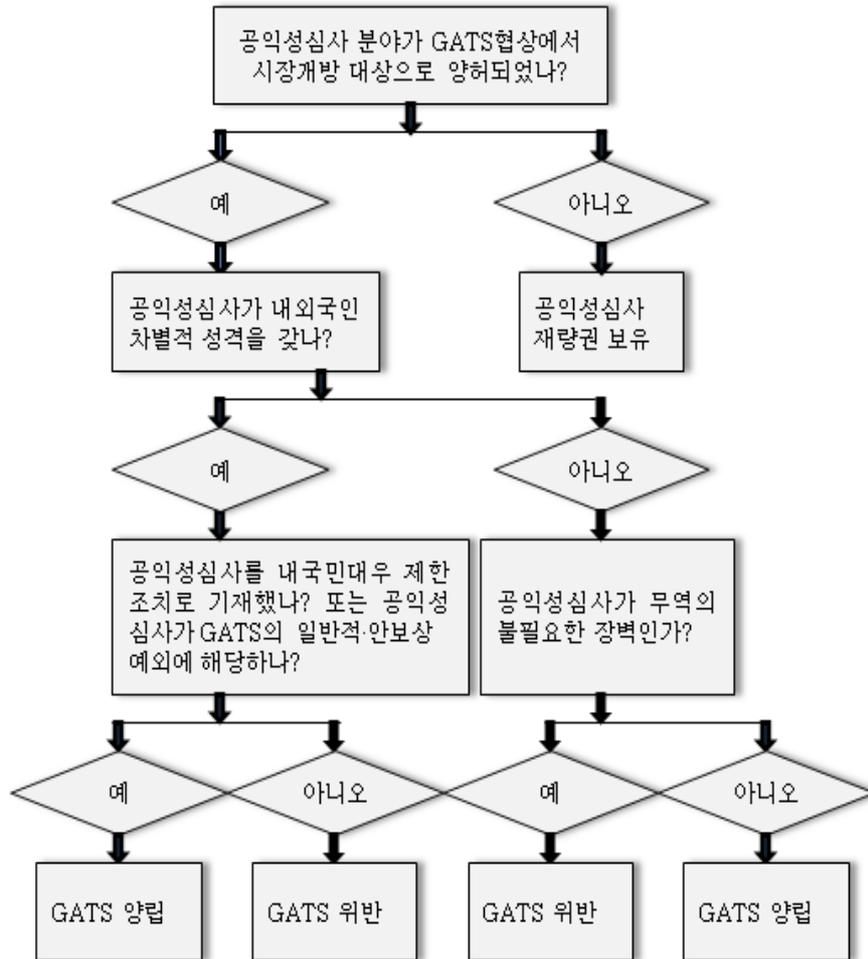
그렇다 해도 그러한 예측가능성 결여만으로 양허의 무효화 또는 침해가 발생했다고 단정할 수는 없다. GATS 제6조 제4항과 제5항은 양허의 무효화 또는 침해 주장이 정당화되기 위해서는 추가적으로 국내규제 조치가 불필요한 무역장벽(unnecessary barriers to trade)이 되어야 한다. 이를 되새겨 보면, 해당 서비스 양허 당시 거의 예측할 수 없었던 공익성심사 제도를 도입하고, 그러한 제도가 불필요한 무역장벽으로 판명되는 한 양허의 무효화 또는 침해가 발생함으로써 협정위반에 해당됨을 의미한다.

4) GATS는 국내규제 조치의 유형으로 서비스의 품질이나 서비스공급자의 능력을 담보하기 위해 필요한 자격요건 및 절차(qualification requirements and procedures), 기술표준(technical standards), 면허요건(licensing requirements) 등에 주목한다.

5) GATS 제6조 제1항, GATT Secretariat(1994) 참고.

6) GATS 제6조 제4항, 前掲書 참고.

7) GATS는 이를 “구체적 양허(specific commitments)”라고 지칭한다.



[그림 1] 공익성심사의 GATS 양립성 검증 흐름도

여기에서 어떠한 경우에 국내규제 조치가 불필요한 무역장벽이 되는지는 논란거리가 아닐 수 없지만<sup>8)</sup>, 내·외국인 비차별적인 공익성심사의 경우에는 제도 자체가 외국인의 국내시장 진입을 원천적으로 봉쇄하기 위한 목적에서가 아니라 공동체적·사회문화적 공익 보호를 위해 불가피한 국내시장 진입의 조건을 부가하기 위한 조정절차로서 활용되는 것이라면 협정 위반 가능성은 낮아진다. 왜냐하면 그러한 조정절차를 열어두는 공익성심사가 무역의 흐름을

8) GATS 제6조 제4항에 따르면, 공익성심사는 (i) 서비스의 공급 자격 및 능력과 같은 객관적이고 투명한 기준에 의하지 않거나, (ii) 서비스 품질을 보장하기 위해 필요한 정도 이상의 부담을 지우거나, 또는 (iii) 그 자체가 서비스의 공급을 제한하는 조치일 경우 불필요한 무역장벽으로 간주된다. 자세한 내용에 대해서는 이한영, 송영관(2009), pp. 63-72 참고.

과도하게 제한하는 조치는 아니기 때문이다. 이를 달리 말하면, 공익성심사가 회원국의 정당한 공공정책목표 달성을 위한 불가피한 조치라고 하더라도 그러한 사실만으로는 통상 관점에서 포괄적 양해를 득하기에 충분하지 않고, GATS 합치성이 문제되지 않기 위해서는 정당한 공공정책목표 달성을 위해 동원 가능한 제한조치들 가운데 자유로운 무역의 흐름에 대한 해당 공익성심사의 왜곡효과가 가장 적어야 한다는 “최소 무역제한성(least trade-restrictiveness)”이 담보되어야 함을 의미한다.

물론 공익 보호의 불가피성 및 조건으로 부가되는 조건의 합리성 여하에 따라서는, 조정절차를 열어두더라도 공익성심사로 인해 무역상대국의 상업적 이익이 일정 부분 훼손될 가능성이 없는 것은 아니지만, 그러한 경우 공익성심사가 필요 이상으로 부담스러운 조치라는 사실에 대한 입증 책임이 무역상대국의 몫이라는 점에서 통상 분쟁의 형식으로 문제가 확대될 가능성은 제한적이라고 판단된다.

### Ⅲ. 미국과 영국의 방송진입규제와 공익성심사

#### 1. 미 국

외국인에 대한 미국의 방송진입규제는 ‘1934년 통신법(The Communications Act of 1934)’<sup>9)</sup>으로서 크게 소유규제와 투자규제로 구분된다. 소유규제의 대상은 방송용 무선국<sup>10)</sup> 면허이며, 투자규제의 대상은 방송국 면허를 소유한 미국회사이다. 그에 따르면 방송서비스 제공을 위해 필수적인 방송국 면허에 대해 외국정부, 외국인 및 외국회사<sup>11)</sup>의 획득 또는 소유가 제한된다.<sup>12)</sup> 외국인이 실질적인 지배력(controlling power)을 행사하는 미국회사 등 미국 국적을 보유하는 외국인의 대리인도 법적 동일인으로 취급되어 방송국 면허를 획득 또는 소유할 수 없다.

외국인에 대한 투자규제는 크게 직접투자 규제와 간접투자 규제로 구분된다. 전자와 관련

9) 이하 ‘통신법’이라 지칭함.

10) 이하 ‘방송국’이라 지칭함.

11) 이하 ‘외국인’이라고 통칭함.

12) US Communication Act of 1934, 47 U.S.C. § 310(a): “The station license required under this Act shall not be granted to or held by any foreign government or representative thereof.” 47 U.S.C. § 310(b)(1)-(2): “No broadcast [중략] radio station license shall be granted to or held by (1) any alien or the representative of any alien; (2) any corporation organized under the laws of any foreign government.”

하여 외국인은 방송국 면허를 소유한 미국회사(이하 ‘방송사업자’라 지칭) 지분을 최대 20% 까지 직접 획득할 수 있다.<sup>13)</sup> 그러한 지분 범위 내에서 외국인이 그러한 방송사업자에 대한 실질적인 지배력까지를 취득하는 경우 해당 방송사업자는 법적으로 외국인의 대리인으로 간주됨으로써 방송국 면허 소유의 결정사유를 구성하는 바, 20% 직접투자 한도 내에서 외국인이 방송사업자에 대한 지배력을 확보할 수 없다. 방송사업자에 대한 지배력 획득을 위해서 외국인은 간접투자에 의존할 수밖에 없다.

통신법은 외국인이 방송사업자에 대한 지배력을 확보하기 위한 방법으로 간접투자<sup>14)</sup>를 명시하고 있다.<sup>15)</sup> 외국인은 연방통신위원회(이하 FCC : Federal Communication Commission)의 공익성심사를 통과한다는 전제 하에 방송사업자를 지배하는 미국회사<sup>16)</sup>의 지분 전체를 소유할 수 있다. 다시 말해, 외국인은 방송사업자를 직접 지배하는 것이 아니라, 방송사업자를 지배하는 미국회사를 지배함으로써 간접적·단계적으로 방송사업자를 지배할 수 있다는 것이다.

이와 같은 방식으로 외국인에 의해 간접적·단계적 방식으로 지배되는 방송사업자는 외국인의 대리인으로 간주되지 않기 때문에 방송국 면허 소유와 관련한 결정사유로부터 자유롭다. 다만, 통신법은 FCC가 방송지주회사 총지분의 25%를 초과하는 외국인간접투자에 대해 공익을 이유로 불허 또는 철회할 권한을 갖는다고 명시함으로써 공익성심사를 거치지 않고서는 외국인이 방송지주회사를 실질적으로 지배할 정도의 지분을 획득할 수 없음을 밝히고 있다.

외국인 간접투자에 대한 공익성심사의 결정적 문제점은 FCC가 통신법에 따른 공익성심사 권한을 사실상 보유하지 못한다는 점이다. 오히려 실질적인 심사권한은 미국 대통령의 위임에 따라 재무부장관(secretary of treasury)을 위원장으로 하는 “미국 외국인투자위원회(CIFIUS: Committee on Foreign Investment in the United States)”<sup>17)</sup>가 갖는다. 즉 방송사업자에 대한 외국인의 지배력을 허용할지 여부를 결정하는 미국의 공익성심사는 국가안보라는 최우선적·보편적 가치에 저촉되는지에 대한 고도의 정치적 판단절차를 명시한 상위법인 ‘엑스-플로리

13) 前掲書, 47 U.S.C. § 310(b)(3): “No broadcast [중략] radio station license shall be granted to or held by (3) any corporation of which more than one-fifth of the capital stock is owned of record or voted by aliens or their representatives or by a foreign government or representative thereof or by any corporation organized under the laws of a foreign country.”

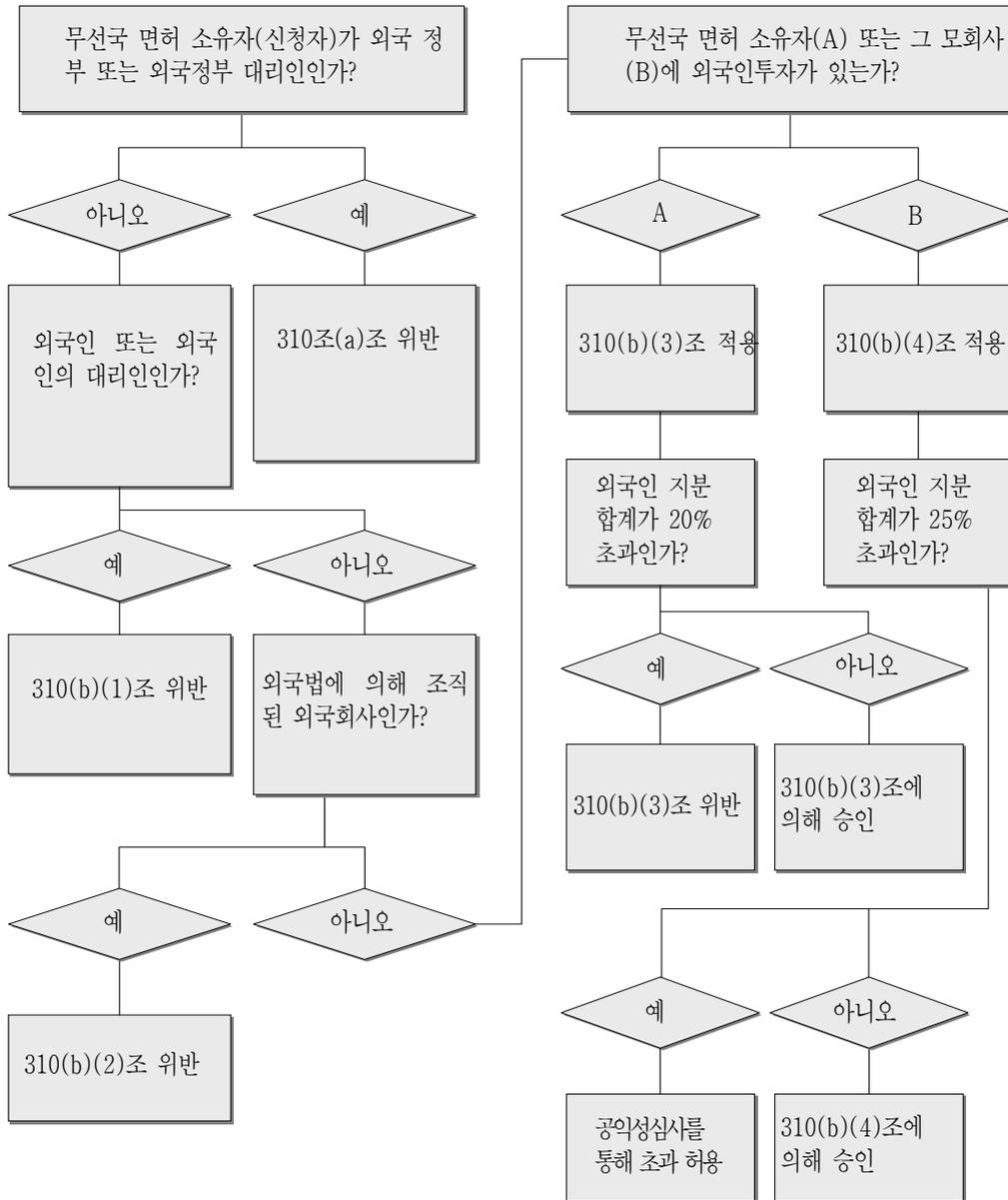
14) 방송사업자 자체가 아닌 방송사업자를 소유·지배하는 지주회사에 대한 투자로 이해하자.

15) 前掲書, 47 U.S.C. § 310(b)(4): No broadcast [중략] radio station license shall be granted to or held by (4) any corporation directly or indirectly controlled by any other corporation of which more than one-fourth of the capital stock is owned of record or voted by aliens, their representatives, or by a foreign government or representative thereof, or by any corporation organized under the laws of a foreign country, if the Commission finds that the public interest will be served by the refusal or revocation of such license.

16) 이하 ‘방송지주회사’라고 지칭함.

17) 이하 ‘CFIUS’라고 지칭함.

오법(Exon-Florio Amendment)'에 의해 이루어진다는 것이다.<sup>18)</sup> 이러한 법체계 하에서 FCC 관할의 통신법은 외국인의 방송시장 진입에 관한 공익성심사의 창구일 뿐임을 알 수 있다.



[그림 2] 외국인의 방송진입에 대한 미국 통신법 제310조 적용절차<sup>19)</sup>

18) 자세한 내용은 이한영 외(2006), pp. 124-132 참고.

그렇다면 외국인의 미국 방송시장 진입과 관련한 CFIUS의 정치적 판단이 긍정적일까? 답은 그렇지 않다. CFIUS 공익성심사의 심사기준인 국가안보의 개념은 실체가 모호하여 사전적으로 심사결과를 예측하기 어려운 점이 적지 않을 뿐만 아니라, 사후적으로 방송지주회사에 대한 외국인의 간접투자에 대해 25% 벤치마크 초과할 수 있도록 승인한 예도 아주 드물다.<sup>20)</sup> 다시 말해 외국인의 입장에서 방송지주회사에 대한 간접투자를 통해 방송사업자를 지배할 수 있는 가능성은 경험적으로 희박하다고 보아야 한다. 정리하자면, 현행 외국인의 방송시장 진입 규제체계 하에서 외국인이 직접투자이든 간접투자이든 방송사업자에 대한 지배력을 획득하기 곤란하다는 점에서 미국의 방송시장 진입규제는 매우 폐쇄적이라고 판단할 수 있다.

## 2. 영 국

영국은 외국인투자와 관련해 비차별·비규제 기조를 유지해 온 대표적 국가로서 현재 외국인의 방송진입에 대해서는 정량적 제한이 없으며, 정성적 제한으로서 내·외국인 비차별성에 근거한 공익성심사제도만을 유지하고 있다. 이는 미국의 경우와 대조적으로 영국에서는 방송사업자에 대한 인수합병 규제체계 내에 특별히 외국인투자만을 대상으로 하는 공익성심사가 존재하지 않음을 의미한다.<sup>21)</sup>

외국인투자에 대한 정성규제는 인수합병 및 외국인투자의 규제근거인 ‘2002년 회사법(Enterprise Act 2002)’<sup>22)</sup>이 의회를 통과했을 당시까지만 해도 국가안보라는 최우선적·보편적 공익에 영향을 주는 사례에 국한되어 왔다. 그러나 “2003년 커뮤니케이션법(Communication Act 2003)”<sup>23)</sup> 제정을 계기로 방송·미디어분야의 특수한 공익요소를 반영한 공익성심사 제도가 마련되었다.<sup>24)</sup> 이는 정량적 규제완화에 따른 방송·미디어기업의 소유 집중이 방송·미디어분야에 특화된 공익을 침해하지 않도록 보장하기 위한 최소한의 안전장치가 제도화되었음을 의미한다.

19) 강하연 (2005), p.6. 참고.

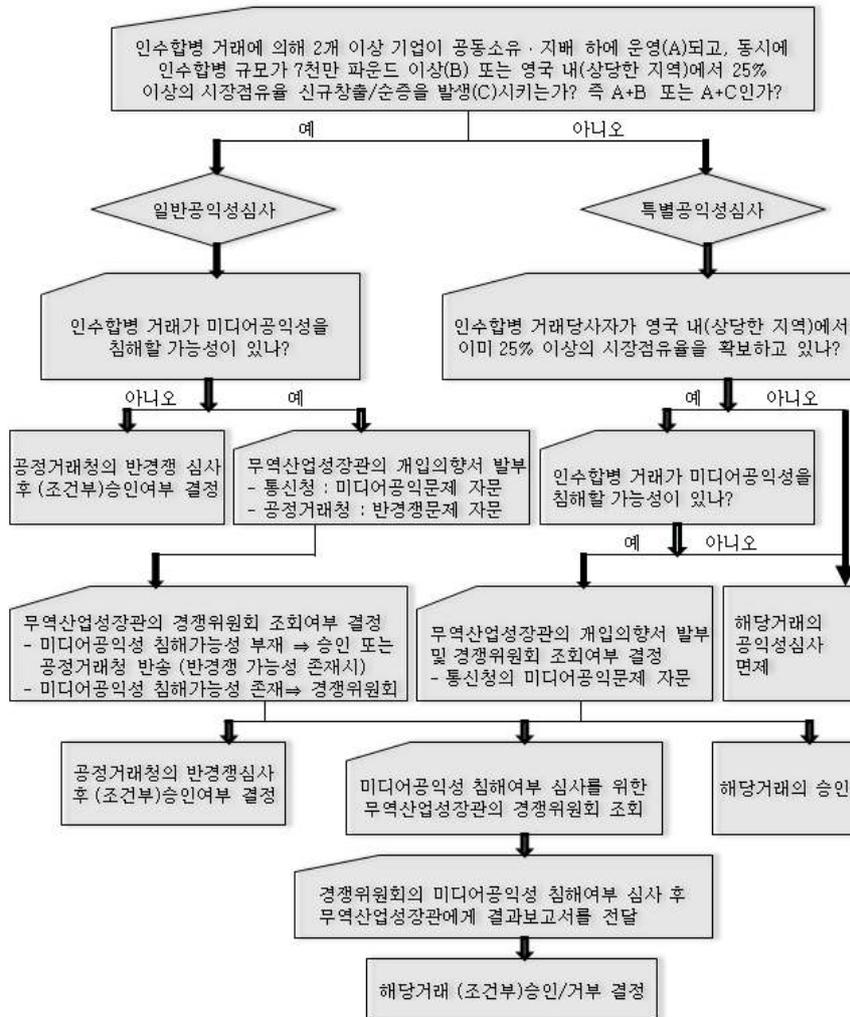
20) Wiley, Rein and Fielding (1999), p. 7. 참고.

21) 이하 논의를 위해 영국의 2002년 회사법, 2003년 커뮤니케이션법, DTI(2004), Ofcom(2004) 및 OFT(2003) 참고.

22) 이하 ‘회사법’이라 지칭함.

23) 이하 ‘커뮤니케이션법’이라 지칭함.

24) 커뮤니케이션법 제375조는 회사법 제58조 제2항의 말미에 미디어기업 및 신문기업 인수합병에 대한 공익요소를 추가함을 다음과 같이 밝히고 있다. “After subsection (2) of section 58 of the Enterprise Act 2002 (considerations specified as public interest considerations for the purpose of the main merger regime) there shall be inserted—(2A) [중략], (2B) [중략], (2C) [중략].” 이에 관한 상세한 내용은 후술한다.



[그림 3] 영국의 미디어 공익성심사 절차<sup>25)</sup>

방송·미디어분야에 대한 공익성심사는 인수합병이 거래규모 관점에서 경제적으로 중요하거나 거래효과 관점에서 경쟁을 저해할 가능성이 높은 경우에 발동되는 일반 공익성심사<sup>26)</sup>와 거래규모나 거래효과와 무관하게 방송·미디어기업의 소유권·지배력 변동이 미디어 공

25) DTI(2004), p. 45 참고하여 재구성함.

26) 일반 공익성심사는 (i) 인수합병 거래에 결과 공동소유·지배를 통해 두개 이상의 기업이 독립성을 잃고, (ii) 동시에 인수합병 거래규모가 7천만 파운드 이상이거나 (iii) 영국 내 또는 상당한 지역에서 25% 이상의 시장점유율이 신규 창출 또는 순증되는 경우에 발동된다. 다시 말해, 일반 공익성심사는 (i)과 (ii) 또는 (i)과 (iii)을 충족하는 경우에 발동한다. (ii)를 ‘매출액 심사(turover test)’, (iii)을 ‘시장점유율 심사(share of supply test)’라고 지칭한다. OFT(2003), Merger-Substantive Assessment Guidance 참고.

익 관점에서 중요하기 때문에 발동되는 특별 공익성심사<sup>27)</sup>로 구분하여 이루어진다.

일반 공익성심사와 특별 공익성심사는 공히 무역산업성장관<sup>28)</sup> 주도로 이루어지며, 공정거래청(OFT : Office of Fair Trading), 경쟁위원회(CC : Competition Commission), 통신청(Ofcom : Office of communication)이 필요한 자문역할을 수행한다. 다만, 미디어 공익성 침해 가능성이 없다고 판단될 경우에는 공정거래청이 반경쟁 심사를 통해 독자적으로 인수합병 거래에 관한 승인권한을 갖는다. 그리고 무역산업성장관이 미디어 공익성 침해 여부를 판단함에 있어 경쟁위원회가 적극적인 자문역할을 수행함에 반해, 통신청의 자문역할은 무역산업성장관이 미디어 공익성 침해 가능성을 이유로 해당 인수합병 사안에 개입할지<sup>29)</sup>와 미디어 공익성 침해 여부 검토를 위해 경쟁위원회에 해당 인수합병 사안을 조회할지 결정하는 부분에 주로 국한된다.

무역산업성장관은 인수합병 거래 개입 결정을 통해 해당 거래에 대해 다음과 같은 후속조치를 취하게 된다. 즉 미디어 공익성 침해 가능성이 상존한다고 판단하는 경우 무역산업성장관은 경쟁위원회로 하여금 미디어 공익성 저해 여부를 좀 더 상세히 검토하도록 요청하거나, 해당 인수합병을 승인하거나, 또는 공정거래청으로 하여금 반경쟁 차원에서만 공익성심사를 종결하도록 한다. 참고로 무역산업성장관은 반경쟁 현안에 대한 공정거래위원회의 견해를 반박할 수 있는 권한을 보유하지 않는다.<sup>30)</sup> 따라서 만약 공정거래위원회가 반경쟁 가능성이 없다고 확인하는 경우, 무역산업성장관은 반경쟁 여부 검토를 목적으로 해당 인수합병 사안을 경쟁위원회에 조회할 수 없다.

이러한 맥락에서 볼 때, 영국의 미디어 공익성심사 과정에서 공익에 대한 침해 여부 및 공익 구제조치에 대한 최종 결정은 전적으로 무역산업성장관의 고유권한에 의존함을 알 수 있다. 하지만 미디어 공익성의 침해 여부 판단을 실무적으로 뒷받침하는 의견서와 관련해서는 해당 사안의 성격이 방송·미디어분야에 관한 것임에도 불구하고 통신정보다는 경쟁위원회가 주된 역할을 수행한다는 점에서 FCC보다 CFIUS가 주된 역할을 수행하는 미국과 유사하게 영국의 미디어 공익성심사도 수평적 규제에 무게중심을 두고 있다고 할 수 있다.

27) 특별 공익성심사는 거래당사자들이 불필요한 규제 부담을 받지 않도록 하기 위해 인수합병 거래의 일방 당사자가 이미 영국 내에서 또는 영국 내의 상당한 지역에서 25% 이상의 시장점유율을 확보한 상태인 경우에만 해당된다. 그러므로 인수합병 거래의 당사자 모두가 시장점유율 25%에 미만이 경우에는 자동적으로 미디어 공익성심사 대상에서 면제된다.

28) 영국 무역산업성의 공식 명칭은 과거 DTI(Department of Trade and Industry)에서 현재는 DBERR(Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform)으로 변경되었다.

29) 이 경우 무역산업성장관은 '개입의향서(intervention notice)'를 발표한다.

30) 회사법 제46조 제2항 참고.

### 3. 미국과 영국의 공익성심사제도 비교

방송·미디어분야 외국인의 시장진입과 관련한 공익성심사는 양국 모두 반드시 보호되어야 할 공동체적·사회문화적 가치에 대한 고도의 정치적 판단에 기초하여 이루어진다. 미국과 영국의 공익성심사는 특히 공익성심사 결과에 대한 결정권이 FCC 및 통신청 등 방송·미디어 전담기관에 있기보다는 CFIUS 및 무역산업성장관 등 산업 일반을 관할하는 기관에 유보되어 있다는 점에서 제도적 유사성을 갖는다. 이러한 양국 제도의 공통적 특징은 고도의 정치적 판단이 개입되는 회원국의 규제주권에 대해 신중한 입장을 천명하는 GATS의 기본 입장을 반영하는 것으로서 공익성심사에 대해 GATS의 적극적인 관할권 주장을 방어하는데 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고, 양국의 공익성심사는 GATS 규범 친화성 측면에서 상호 대조적인 성격을 내포하고 있다.

첫째, 미국의 공익성심사는 외국인을 대상으로 하는 차별적 정성규제라는 점에서 기본적으로 내국민대우(national treatment)에 대한 제한조치이다. 반면 영국의 공익성심사는 내·외국인에 대해 비차별적인 정성규제로서 국내규제(domestic regulation) 조치로 이해할 수 있다. 이는 통상법적 관점에서 영국의 공익성심사에 비해 미국의 공익성심사는 잠재적 통상마찰 우려가 매우 높음 의미한다.

물론 실제 통상마찰의 발생 여부는 제도의 공익성심사의 법적 성격은 물론이고 방송·미디어시장의 개방여부와 실제 제도운영 방식에도 의존한다. 예컨대, 방송·미디어분야가 시장 개방 대상에서 제외되거나, 개방되더라도 공익성심사를 내국민대우 제한조치로서 조건화하는 경우에는 합법적으로 내·외국인 차별적 공익성심사를 유지할 수 있다. 그리고 제도 자체의 법적(de jure) 차별성에도 불구하고, 공익성심사를 통해 외국인의 시장진입을 원천적으로 봉쇄하기보다는 합리적 조건에 따라 외국인의 시장진입을 조건부 허용할 경우에는 실질적(de facto) 차별성이 낮아지는 만큼 통상마찰 가능성도 낮아진다.

이러한 대안들 가운데 UR(우루과이라운드)를 통한 미국과 영국이 선택한 대안은 방송·미디어분야를 시장개방 대상에서 사실상 제외하는 것이다.<sup>31)</sup> 따라서 공익성심사의 법적·실질적 차별성 여부와 관계없이 현 시점에서는 양국 공히 차별적 공익성심사에 대한 합법적인 재량권을 유지한다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 차제에 DDA 협상을 통해 방송·미디어분야의 시장개방 논의가 가속화될 경우, 비차별적 정성규제(국내규제)로서 공익성심사를 유지하

31) EU 회원국인 미국과 영국은 방송·미디어분야를 포괄하는 시청각서비스(audiovisual services)에 대해 각각 부분개방 또는 미개방한다는 입장을 취함과 동시에 양국 공히 동 서비스에 대해 최혜국대우(MFN) 면제를 신청한 바 있다. 자세한 내용은 이한영(2007a), pp. 333-334 참고.

는 영국의 시장개방적인 입장과 달리 미국의 공익성심사는 특히 내국민대우 제한성으로 인해 통상쟁점화 가능성이 높을 것으로 판단된다.

둘째, 심사과정에서 고려되는 공익요소 측면에서 미국의 공익성심사는 영국의 공익성심사와는 상이하다. 후자의 경우 비교적 분명하면서도 방송·미디어분야의 특수성을 반영한 공익요소에 한정된 정성적 규제라는 점에서 GATS 친화적 입장에 기초한다.<sup>32)</sup> 반면 전자의 경우에는 유일한 공익요소로서 국가안보를 고려함에도 불구하고, 그러한 국가안보가 개념적으로 무엇을 의미하는지에 대해서는 구체적으로 알려져 있지 않다. 오히려 실무적으로 CFIUS의 공익성심사 과정에서 국가안보와는 직접적 연관성이 없는 법 집행, 외교정책, 통상정책 등 다양한 정치경제적 요소들이 고려되어 왔기 때문에 제도의 신뢰성 및 예측가능성에 대한 의문이 제기되어 왔다.<sup>33)</sup> 이는 미국이 추후 방송·미디어분야에서 GATS 제14조의1(안보상의 예외)을 근거로 차별적 공익성심사의 GATS 합치성 주장할 수 있는 여지가 제한적일 수 있음을 시사한다.

〈표 1〉 미국과 영국의 공익성심사제도 : 공통점 및 차이점

공통점	차이점			
	내·외국인 차별성 여부		공익요소의 성격	
공익성심사 재량권이 산업일반을 관할하는 기관에 유보됨 (미국의 CFIUS, 영국의 무역산업성장관)	미국	영국	미국	영국
	차별적	비차별적	국가안보	방송·미디어분야 고유 공익에 한정

CFIUS 공익성심사는 무역의 흐름에 일정 부분 부정적 영향을 준 것으로 평가된다. 예컨대, CFIUS의 공익성심사는 1차 검토(initial review) 소요시간 30일, 조사(investigation) 소요시간 45

32) 영국 회사법은 신문기업 인수합병은 물론이고 방송기업 및 매체간 인수합병과 관련된 공익요소를 비교적 소상히 밝히고 있다. 구체적으로 회사법 제58조 제2A항과 제2B항은 신문기업 인수합병에 대한 공익성심사 과정에서 “정확한 뉴스 보도(accurate presentation of the news)”, “자유로운 의견 표명(free expression of opinion)”, “합리적·실용적 한도 내에서 영국 전체 또는 영국 일부 신문시장에서 충분히 다원화된 견해(to the extent reasonable and practicable, a sufficient plurality of views in each market for newspapers in the UK or a part of the UK)” 등의 공익요소가 고려됨을 언급한다. 또한 방송기업 및 매체간 인수합병과 관련된 공익요소에 대해 회사법 제58조 제2C항은 (i) 영국 내 또는 영국 내 특정 지역 내에서 시청자 개개인에게 서비스를 제공하는 미디어기업(media enterprises)이 충분히 다원화된 자연인·법인에 의해 지배되도록 하기 위한 필요성, (ii) 전 영국에 걸쳐 다양한 기호 및 이해관계를 갖는 시청자들에게 호소할 수 있는 다양한 영역의 고품질 방송이 제공 가능하도록 하기 위한 필요성, (iii) 미디어기업을 운영하는 자연인·법인과 그러한 기업을 지배하는 자연인·법인이 방송 기본목표 실현에 대한 성실한 책임감을 갖게 하기 위한 필요성 등 세 가지를 특정하고 있다.

33) 이한영 외 (2006), p. 136 참고.

일, 결과공고(Presidential announcement) 소요시한 15일 등 최장 90일을 초과하지 않도록 규정되어 있음에도 불구하고, 때로 심사신청기업으로 하여금 심사신청 철회 후 재신청을 유도함으로써 평균적으로 234일이 소요되는 것으로 알려져 있다. 특히 2001년 9.11 테러 이후 국가안보에 대한 우려가 증대되면서 외국인투자자에 대한 공익성심사의 기초가 강화됨으로써 조사와 심사 철회 건수가 과거에 비해 현격하게 증가하였다. 1993년~2001년까지 9년 간 총 620건의 심사신청 가운데 조사와 철회 건수가 각각 4건, 3건임에 반해, 9.11 테러 이후인 2002년~2005년까지 4년간 총 202건 심사신청 가운데 조사와 철회 건수가 각각 6건, 5건으로서 비교적 단기간에 외국인투자 애로 사례가 상대적으로 빈번했음을 알 수 있다.<sup>34)</sup>

## IV. 우리나라의 방송진입규제와 공익성심사

### 1. 개 관

2008년 12월 허원제 국회의원 대표발의로 시작된 개정방송법<sup>35)</sup>을 포함한 미디어법 개정안이 논란 끝에 2009년 7월 22일 국회를 통과함으로써 방송분야에서 오랫동안 유지되어온 소유규제가 상당 정도 완화할 수 있는 계기가 되었다.<sup>36)</sup> 미디어법은 경제적·산업일반적 관점에서 방송분야의 소유규제 완화가 단행되는 모멘텀을 이루게 되었다는 점에 의의가 있다.<sup>37)</sup>

방송분야는 지상파방송, 종합편성·보도전문 채널을 중심으로 동일인, 외국인, 대기업·신문·뉴스통신의 방송겸영에 대한 정량적 소유규제와 사업허가·승인·등록, 최대액 출자자에

34) 234일은 1차 검토와 조사를 위해 75일, 2차 검토와 조사를 위해 재차 75일, 결과공고를 위해 15일을 합산하여 결정된다. 前掲書, p. 129-132 참고.

35) 편의상 이하에서는 간략히 ‘방송법’이라 지칭함.

36) 미디어법 개정안은 국회 처리과정에서 위헌문제가 제기됨으로써 발효여부가 불투명하기도 하였으나, 미디어법 개정안 처리절차의 적법성을 지지하는 2009년 10월 29일 헌법재판소 결정을 통해 공식 발효되었다. 헌법재판소는 신문법 가결선포행위를 무효로 해달라는 주장에 대해서는 “법률안 심의·표결권 침해가 없었기 때문에 무효 확인 청구는 이유가 없다.”거나 “헌재에서는 권한 침해만 확인하고 사후 조치는 국회에 맡겨야 한다.”는 등의 이유를 들어 6명의 재판관이 기각의견을 냈다. 방송법 가결 선포가 무효라는 주장에 대해서도 “일사부재의 위반은 인정되지만 가결 선포를 취소하거나 무효로 할 정도의 하자는 아니다.”면서 재판관 7명의 의견으로 기각 결정했다. 헌법재판소는 미디어법과 함께 심판 대상에 오른 IPTV법과 금융지주회사법에 대해서는 대부분의 재판관이 절차적으로 문제가 없었다고 판단했다.

37) 최초 허원제 의원 대표발의 법개정안 취지를 보더라도 이러한 사실은 비교적 분명하다. “신문, 방송, 통신, 인터넷이 융합되는 새로운 미디어 환경 변화에 부응하고 국제적 시장개방 조류에 대응하여 우리 방송산업의 경쟁력을 강화하고 미디어산업 발전에 적합한 환경을 조성하기 위하여 현행법 상의 1인 지분 소유제한과 대기업, 신문·뉴스통신 및 외국자본의 종합편성 또는 보도전문편성 콘텐츠 사업에 대한 겸영 또는 주식·지분 소유금지 등의 규제를 완화하려는 것”이 발의 목적임을 밝히고 있다는 점에서 방송분야의 시장자유화 및 규제완화에 대해서도 전향적인 관점이 형성되고 있음을 알 수 있다. 방송법 일부개정법률안, 의안번호 3199, 2008.12.24.

대한 변경승인을 통한 정성적 소유규제를 통해 내국인 및 외국인의 시장진입을 통제하고 있다. 특이한 점은 통신분야와 달리 방송분야에는 아직 명시적으로 법제화된 공익성심사가 존재하지 않는다는 사실이다.<sup>38)</sup> 이하에서는 방송법에 기초하여 정량적 소유규제, 정성적 소유규제 등 우리나라의 방송진입규제를 검토하고, 방송법 체계 내에 공익성심사에 상응하는 규정이 내재하는지에 대해서도 살펴본다.

## 2. 정량적 소유규제

### 1) 동일인 소유제한

방송법에 따른 동일인 제한은 특수관계자를 포함해 40%이다.<sup>39)</sup> 유념해야 할 사항은 방송영역 가운데 동일인 제한이 지상파방송사업자, 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자에게 국한되어 있다는 점이다.<sup>40)</sup> 이는 그러한 방송영역이 여타 방송영역에 비해 공적 책임 또는 공익성 관점에서 상대적으로 중요함을 반영한 것이라 해석된다.<sup>41)</sup>

한편 방송법 개정을 통해 다양한 국민여론 조성을 위해 특별히 중요하다고 간주되는 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업 등 방송영역에 대해서는 상업주의 중심의 운영을 기조로 하는 대기업과 이미 상이한 미디어인 신문 또는 뉴스통신 소유기업이 추가적으로 그러한 방송영역에 진입하는 것을 원칙적으로 금지하던 구 방송법의 입장을 부분적으로 완화하고 있다.<sup>42)</sup>

다만, 여론의 다양성 관점에서 이미 상당한 시장지배력을 획득한 신문기업, 즉 구독률 기준 신문시장 점유율 20% 이상에 도달한 신문기업은 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도

38) 전기통신사업법은 제6조의3을 통해 기간통신사업자의 주식취득과 관련한 공익성심사의 기준, 발동요건, 적용대상, 거래당사자의 의무, 심사결과에 따른 조치 등을 규정한다. 자세한 내용은 이한영(2007b), pp. 122-135 참고.

39) 방송법 제8조 제2항은 이를 “누구든지 대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자(이하 “특수관계자”라 한다)가 소유하는 주식 또는 지분을 포함하여 지상파방송사업자 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 40을 초과하여 소유할 수 없다.”고 규정한다.

40) 한국방송공사(KBS), 한국교육방송공사(EBS), 문화방송(MBC), 종교방송 등의 경우 대주주(정부, 방송문화진흥회, 각종 종교재단) 지분이 그러한 동일인 제한을 이미 초과한 상황을 반복하기 어렵다는 특수한 역사적 배경 또는 공영방송의 책임성 등으로 인해 예외를 허용한다.

41) 김정태(2007)은 이에 대해 해당 사업자가 취재·보도기능을 수행하기 때문에 정치·경제·사회·문화적인 영향력이 크기 때문이라고 풀이한다.

42) 방송법 제8조 제3항은 “제2항의 규정에 불구하고 [중략] 기업집단중 자산총액 등 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 기업집단에 속하는 회사(이하 “대기업”이라 한다)와 그 계열회사(특수관계자를 포함한다) 또는 [중략] 일간신문이나 [중략] 뉴스통신(이하 “뉴스통신”이라 한다)을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)은 지상파방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 10을 초과하여 소유할 수 없으며, 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 30을 초과하여 소유할 수 없다.”고 규정한다. 여기에서 언급되는 대기업은 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(제2조 제2호 및 제3호)이 정의한 자산총액 10조원 이상의 기업을 의미한다.

에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업에 신규로 참여할 수 없다.<sup>43)</sup> 일간신문 및 뉴스통신의 경우 여타 방송영역에 참여하는 것은 제한적으로 허용된다. 제한적 허용이란 참여 허용영역이 제한적이라는 것과 함께 지분참여의 한도가 제한적이라는 것을 동시에 의미한다. 참여 허용영역은 종합유선방송사업과 위성방송사업에 국한되며, 지분참여 한도는 49%이다.<sup>44)</sup>

〈표 2〉 방송분야의 동일인 소유제한

투자주체 투자대상	일반기업	대기업	신문기업(구독률 20% 미만) 및 뉴스통신기업
지상파방송	40%	10%	10%
종합편성/보도전문	40%	30%	30%
종합유선방송	제한 없음	제한 없음	49%
위성방송	제한 없음	제한 없음	49%

## 2) 외국인 소유제한

지상파방송사업에 대해서는 외국인의 시장진입이 금지된다.<sup>45)</sup> 진입이 금지되는 외국인의 범위에는 외국정부 또는 외국단체, 외국자연인, 특정 국내법인이 모두 포함된다. 여기에서 특정 국내법인이란 “비록 국내법에 의해 국내에 설립된 법인이긴 하나, 법적으로 외국인으로 취급되는 법인”, 즉 외국인의제법인을 의미한다. 방송법은 외국인의 지분소유 비율이 50% 이상이거나 외국인이 최대주주인 국내법인을 외국인의제법인으로 간주한다.<sup>46)</sup>

지상파방송사업 이외의 분야에서는 소유한도 내에서 외국인의 시장진입이 제한적으로 허

43) 방송법 제8조 제4항은 이를 다음과 같이 기재하고 있다. “지상파방송사업자, 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분을 소유하고자 하는 일간신문을 경영하는 법인(특수관계자를 포함한다)은 경영의 투명성을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 전체 발행부수, 유가 판매부수 등의 자료를 방송통신위원회에 제출하여 공개하여야 하며, 제3항에도 불구하고 일간신문의 구독률(대통령령으로 정하는 바에 따라 전체 가구 중 일정 기간 동안 특정 일간신문을 유료로 구독하는 가구가 차지하는 비율을 말한다. 이하 같다)이 100분의 20 이상인 경우에는 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 겸영하거나 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.”

44) 방송법 제8조 제5항은 “[중략] 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인(각 특수관계자를 포함한다)은 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 소유할 수 없다.”고 규정하고 있다.

45) 방송법 제14조 제1항은 이를 “지상파방송사업자는 다음 각호에 해당하는 자로부터 재산상의 출자 또는 출연을 받을 수 없다. [중략] 1. 외국의 정부나 단체, 2. 외국인, 3. 외국의 정부나 단체 또는 외국인이 대통령령이 정하는 비율을 초과하여 주식 또는 지분을 소유하고 있는 법인.”이라고 기재하고 있다.

46) 방송법시행령 제14조는 “외국의 정부나 단체 또는 외국인이 소유하고 있는 당해 법인의 주식 또는 지분의 합이 당해 법인의 주식 또는 지분 총수의 100분의 50에 해당하는 경우(외국의 정부나 단체 또는 외국인이 최대액 출자자인 경우를 포함한다)를 말한다.”고 규정하고 있다.

용되며, 별도의 동일인 제한은 없다. 외국인인 종합편성사업자와 중계유선방송사업자 주식의 20%까지, 보도전문채널사업자 주식의 10%까지 소유가 가능하도록 하고 있다.<sup>47)</sup> 위성방송의 경우에도 외국인의 주식취득이 허용되며, 외국인 소유지분 합계의 총 한도는 33%이다.<sup>48)</sup> 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 제외한 중합유선방송 및 방송채널사용사업에 대한 외국인의 주식소유를 총 한도 49%까지 허용한다.<sup>49)</sup>

〈표 3〉 방송분야의 외국인 소유제한

	동일인 한도	누적 소유한도
지상파방송	불가	불가
종합편	제한 없음	20%
중계유선	제한 없음	20%
보도전문	제한 없음	10%
종합유선방송	제한 없음	49%
방송채널 (종합편성/보도전문 제외)	제한 없음	49%
전송망사업	제한 없음	49%
위성방송	제한 없음	33%

### 3. 정성적 소유규제

#### 1) 사업허가·승인·등록

방송통신위원회는 지상파방송사업자, 위성방송사업자, 종합유선방송사업자, 중계유선방송사업자 등의 허가(이상, 제9조 제1항 및 제2항), 변경허가(제15조) 및 재허가(제17조) 권한을 갖는다. 또한 중계유선방송사업자의 종합유선방송사업 전환승인, 보도·종합편성 채널 및 홈쇼핑 채널사업, 외국 인공위성의 무선설비를 소유 또는 임차하여 무선관리국을 관리·운영하는

47) 방송법 제14조 제2항은 “종합편성을 행하는 방송채널사용사업자 또는 중계유선방송사업자는 해당 법인의 주식 또는 지분 총수의 100분의 20을, 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자는 해당 법인의 주식 또는 지분 총수의 100분의 10을 초과하여 제1항 각 호에 해당하는 자로부터 재산상의 출자 또는 출연을 받을 수 없다.”고 명시한다.  
 48) 방송법 제14조 제2항은 “위성방송사업을 행하는 자는 당해 법인의 주식 또는 지분 총수의 100분의 33을 초과하여 제1항 각호에 해당하는 자로부터 재산상의 출자 또는 출연을 받을 수 없다.”고 명시한다.  
 49) 방송법 제14조 제3항은 “종합유선방송사업·방송채널사용사업(종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 제외한다) 및 전송망사업을 하는 자는 당해 법인의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 제1항 각호에 해당하는 자로부터 재산상의 출자 또는 출연을 받을 수 없다.”고 명시한다.

사업자, 외국 인공위성 무선국의 특정채널의 전부 또는 일부시간에 대한 전용사용계약을 체결하여 방송을 하려는 사업자에 대한 승인(이상, 제9조 제3항-제8항)·변경승인(제15조)·재승인(제17조)에 대한 권한도 갖는다.

이 가운데 전과법에 따른 방송국 허가 대상(제9조 제1항)인 지상파방송사업자 및 위성방송사업자는 재허가 대상이 아니나, 종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자와 방송채널사용사업, 공동체라디오방송사업자는 방송법 제16조에 의해 최초 허가 또는 승인의 효력 유효기간이 7년으로 제한되기 때문에 재허가 대상이다. 즉 재허가 또는 재승인은 사업상의 새로운 원인행위를 근거로 하는 규제가 아니라, 법에 따라 최초 허가 또는 승인의 효력 유효기간 자체가 제한적이기 때문에 발생하는 규제사항으로서 내·외국인 공히 적용되는 국내규제 조치에 해당된다.<sup>50)</sup>

변경허가(등록·승인)의 경우에는 최초 허가(등록·승인)에도 불구하고, 최초 허가(등록·승인) 당시 규제당국에 신고된 실질적인 사업내용 자체가 변경됨으로 인해 새로이 적용받게 되는 규제사항으로서 내외국인 공히 적용되는 국내규제 조치이다. 그러한 사업내용 변경은 주로 해당 사업체에 대한 지배력 변동에 직결되는 인수합병, 양도·양수 등이다.<sup>51)</sup>

## 2) 최다액 출자자에 대한 변경승인

방송법의 특징 가운데 하나는 기존 지상파방송사업자, 위성방송사업자, 종합유선방송사업자, 방송채널사용사업자, 중계유선방송사업자 등의 변경허가에 대한 법적 근거조항과 별도로 이들 사업자의 경영 지배력 변동에 대한 승인요건이 존재한다는 점이다. 이는 방송사업자에 대한 지배력 변동을 정성적으로 심사하기 위한 별도조항으로서 방송법에 명시적인 공익성심사 근거가 언급되지 않음에도 불구하고 사실상 공익성심사에 상응하는 법적 근거가 마련되어 있음을 의미한다.

구체적으로 방송사업자<sup>52)</sup> 또는 중계유선방송사업자의 최다액출자자가 되고자 하는 경우 및 실질적인 경영지배력을 갖고자 하는 경우에는 승인이 필요하다.<sup>53)</sup> 그러한 승인을 위한 심

50) 방송법 제16조는 이를 “제9조제2항의 규정에 따라 허가받은 종합유선방송사업 및 중계유선방송사업과 제9조제5항 단서의 규정에 따라 승인을 얻은 방송채널사용사업, 제9조제11항의 규정에 따라 허가받은 공동체라디오방송사업의 허가 또는 승인의 유효기간은 7년을 초과하지 아니하는 범위 내에서 대통령령으로 정한다.”고 규정한다.

51) 방송법 제15조는 “1. 당해 법인의 합병 및 분할, 2. 개인이 영위하는 사업의 법인사업으로의 전환, (3. 삭제), 4. 개인이 영위하는 사업의 양도, 5. 방송분야의 변경, 6. 방송구역의 변경, 7. 기타 대통령령이 정하는 중요한 시설의 변경”을 그러한 실질적 내용 변경으로 규정한다.

52) 방송법 제2조의 3목은 “방송사업자”의 범주 내에 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자, 공동체라디오방송사업자를 포함함을 밝히고 있다.

53) 방송법 제15조의2 제1항은 “방송사업자 또는 중계유선방송사업자의 주식 또는 지분의 취득 등을 통하여 당해 사업자의 최다액출자자(당해 사업자의 출자자 본인과 그의 특수관계자의 주식 또는 지분을 합하여 의결권이 있는 주식 또

사과정에서는 특히 방송의 공적 책임·공정성 및 공익성의 실현가능성, 사회적 신용 및 재정적 능력, 시청자의 권익보호, 그 밖에 사업수행에 필요한 사항 등의 방송분야 특유의 공익요소를 고려한다.<sup>54)</sup> 이 가운데 실질적 경영지배력 보유에 대한 사실 판단은 최대액출자자 단독 또는 비최대액출자자들 공동에 의한 50%(지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업의 경우에는 30%) 이상의 의결권 행사, 대표이사 또는 임원 50% 이상에 대한 사실상의 영향력 행사, 영업의 양도·양수 의사결정에 대한 사실상의 영향력 행사 등 여부를 기준으로 한다.<sup>55)</sup>

### 3) 방송분야 공익성심사 규정의 체계화 방향

아래에서는 방송분야 공익성심사 체계화 차원에서 공익성심사 근거규정(방송법 제15조의2, 최대액출자자 등 변경승인)을 중심으로 주요 문제점들을 지적하고, 그에 대한 개선방향을 제안하고자 한다.

첫째, 현행 규정은 시장진입을 위한 최초허가와 시장진입 이후 소유권 변동사항에 대한 변경허가 가운데 유독 후자만을 목적으로 함을 명시하고 있기 때문에 일반적으로 양자를 모두 포괄하는 본격적 의미의 공익성심사와는 적용범위 측면에서 제한적이다. 또한 방송법이 지상파방송사업, 위성방송사업, 종합유선방송사업, 중계유선방송사업 등의 주요 사업영역에 대해서는 최초 시장진입의 요건을 허가로 규정하면서도 인수합병 거래에 의한 기존 기업의 소유권 또는 경영권 변동에 대해서는 허가보다 약한 승인을 규정하는 것도 법 적용의 측면에서 형평성 문제가 따른다. 이와 관련하여 명시적인 공익성심사제도의 법제화를 뒷일로 미루더라도, 방송법 제15조의2에 따른 변경승인과 제9조에 따른 허가 또는 승인 간에 조문내용의 동

는 지분의 비율이 가장 많은 자를 말한다. 이하 같다)가 되고자 하는 자와 경영권을 실질적으로 지배하고자 하는 자는 방송통신위원회의 승인을 얻어야 한다.”고 규정한다.

54) 방송법은 제15조의2 제2항에서 그러한 승인을 위한 심사과정에서 “1. 방송의 공적 책임·공정성 및 공익성의 실현가능성, 2. 사회적 신용 및 재정적 능력, 3. 시청자의 권익보호, 4. 그 밖에 사업수행에 필요한 사항”을 심사기준으로 함을 밝히고 있다. 다만, 기등록한 방송채널사용사업자의 최대액출자자가 되고자 하는 자와 경영권을 실질적으로 지배하고자 하는 자는 신고를 통해서도 가능하게 하고 있다.

55) 방송법시행령 제15조의2 제2항은 “1. 주주 또는 지분권자와의 계약 또는 합의에 따라 100분의 50(지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업의 경우에는 100분의 30) 이상에 해당하는 의결권을 행사하게 되는 경우, 2. 최대액출자자가 아닌 주주 또는 지분권자들이 100분의 50(지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업의 경우에는 100분의 30) 이상에 해당하는 의결권을 공동으로 행사하기로 합의하는 경우, 3. 대표이사나 임원의 2분의 1이상의 임면 또는 영업의 양도·양수에 관한 의사결정에 사실상 영향력을 행사하는 경우”로 한정하여 규정하고 있다. 경영권을 실질적으로 지배하는 자에 해당하는 경우 가운데, 제1호는 단순히 “주주 또는 지분권자와의 계약 또는 합의에 따라 100분의 50(지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업의 경우에는 100분의 30) 이상에 해당하는 의결권을 행사하게 되는 경우”라고만 기재되어 있어 그러한 권리의 행사자가 누구인지 분명하지 않다. 하지만 제15조의2의 제2항의 제2호가 “최대액출자자가 아닌 주주 또는 지분권자들”의 공동의결권 행사를 언급하고 있다는 점에서 그러한 권리의 행사자는 최대액출자자를 의미하는 것으로 해석된다.

조화가 필요하다고 할 수 있다. 이를 위해서는 공익성심사의 적용대상으로서의 사업자 범위와 심사기준이 일치해야 할 것이다.<sup>56)</sup>

둘째, 공익성심사 대상에 대한 획정방식이 한정적이라는 점을 지적할 수 있다. 방송법 제15조의2의 적용대상은 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자, 공동체라디오방송사업자, 중계유선방송사업자에 국한된다. 이는 지상파방송사업자, 위성방송사업자, 종합유선방송사업자, 중계유선방송사업자 등이 방송산업에서 전통적·상대적으로 중요한 사업영역이기 때문에 특별히 공익 위해 여부에 대한 사전적인 검증이 필요하다고 규정하는 것과 다르지 않다.

이러한 한정적 접근방식은 법 적용 측면에서 명확하기는 하나, 유연성은 떨어진다. 예컨대, 기술발전이나 방송통신융합으로 인해 향후 시장 내에서 좀 더 중요하게 자리매김할지도 모를 신규 미디어사업 영역에서의 인수합병 거래가 공익성심사 대상에서 제외될 수 있다는 것이다. 이와 관련하여 현행 방송법 제15조의2에서와 같이 공익성심사 적용대상 주체에 대한 한정적 획정방식보다는 개방적·예시적 획정방식으로의 전환이 법 적용의 유연성 제고를 위해 바람직하다.

셋째, 방송법 제15조의2의 제1항은 변경승인의 조건으로 최대액출자자의 변동과 경영지배력(경영권)의 변동을 언급하고 있으나, “경영권의 변동”이 일어나는 경우를 필요 이상으로 협소하게 정의하지 않았는지 재고할 필요가 있다. 현행 규정은 영업의 양도·양수에 관해서는 유독 “사실상의 영향력”이라는 정성적 사실을 명시함에도 불구하고, 나머지 사항에 대해서는 정량적 사실을 기준으로 경영권 변동을 정의한다.<sup>57)</sup> 이는 정성적 사실에 근거하여 경영권 변동을 판단하는 미국 및 영국의 공익성심사와는 대조적인 부분이다. 따라서 공익성심사 적용의 공백이 없도록 하기 위해서는 경영권 변동에 대한 한정적·정량적 정의방식을 지양하는 것이 바람직하다.

넷째, 방송법 제15조의2의 제2항은 변경승인의 심사과정에서 방송의 공적 책임·공정성 및 공익성의 실현가능성, 사회적 신용 및 재정적 능력, 시청자의 권익보호, 그 밖에 사업수행에 필요한 사항을 심사기준으로 하고 있다. 즉, 공익성심사 기준에 거래주체의 사업수행능력을 판별하기 위한 자격심사 기준과 공동체적 상위가치 보호를 위한 공익성심사 기준이 혼재되어 있다. 이와 관련하여, 제15조의2가 공익성심사의 본격적인 근거규정으로 활용되기 위해서는 방송의 공적 책임·공정성 및 공익성의 실현가능성 등 방송의 근원적 공익 합치 여부를

56) 기술적으로 편리한 방법은 제9조에 따른 허가 또는 승인 조문 내에 “기존 기업의 소유권 또는 경영권 변동에 대해서도 동일한 심사를 거친다.”는 취지의 문언을 삽입하는 것도 한 가지 방법이 되겠다.

57) 방송법시행령 제15조의2의 “경영권의 변동”이 일어나는 경우에 대해서는 각주 55) 내용을 참고.

심사하는 절차와 사회적 신용 및 재정적 능력, 시청자의 권익보호, 그 밖에 사업수행에 필요한 사항 등 사업수행능력 충족 여부를 심사하는 절차를 분리 운영하는 것이 바람직하다.

## V. 결 론

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라 방송분야에는 미국, 영국과 달리 아직 공익성심사제도가 명시적으로 법제화되어 있지 않은 상태이지만, 제한적인 범위 내에서 지상파방송사업자, 위성방송사업자, 종합유선방송사업자, 방송채널사용사업자, 중계유선방송사업자 등 주요 방송사업자의 경영지배력 변동에 대해서는 공익성심사가 묵시적으로 운용되고 있음을 알 수 있었다. 다른 아닌 최대액출자자에 대한 변경승인 규정이다. 우리나라가 방송분야에서 정량규제 중심의 진입규제가 강한 상태를 유지해 온 점을 고려할 때, 이는 외국인으로부터 방송시장을 방어한다는 차원에서 굳이 공익성심사와 같은 정성규제를 추가적으로 명시화할만한 정책적 유인이 적었음을 시사한다.

최대액출자자에 대한 변경승인 조문을 공익성심사 근거규정으로 이해하는 한, 우리나라 방송분야의 공익성심사제도는 미국보다는 영국의 공익성심사제도에 가깝다고 할 수 있다. 공익성심사의 적용과 관련하여 내·외국인에 대한 차별이 존재하지 않으며, 방송의 공적 책임·공정성 및 공익성의 실현가능성 등 방송분야의 특수성을 반영한 공익요소를 적시한다는 점에서 그러하다. 따라서 공익성심사의 기본성격이 현행과 같이 내·외국인 비차별적인 국내규제(domestic regulation) 조치로서 유지되는 한, 설령 우리나라 방송시장의 개방이 본격화한다고 해도 공익성심사가 통상마찰을 불러일으킬 가능성은 희박하다고 보여진다. 최소한 법적(de jure) 차원에서 GATS가 특히 강조하는 내국민대우(national treatment) 의무에 대한 위반 주장이 제기될 여지가 없기 때문이다.

중장기적으로 최소한의 공익 보호를 위한 안전장치로서 공익성심사에 대한 정책적 중요성은 높아질 수밖에 없다. 방송시장 개방의 진전에 따라 방송진입규제의 무게중심이 정량규제로부터 정성규제로 이행할 것이기 때문이다. 한 가지 유념해야 할 점은 공익성심사의 본래 취지가 시장방어가 아닌 공익보호에 있다는 사실이다. 이는 정량규제인 공익성심사가 전통적으로 시장방어 정책도구로서 활용되어온 정량규제를 대체하는 데에는 근본적 한계가 있음을 의미한다. 만일 방송시장 개방을 우려한 나머지 공익성심사의 본래 취지를 간과할 경우에는 현행 우리나라의 공익성심사가 그 제도운용의 과정에서 실질적으로(de facto) 내·외국인 차별

을 유발하는 조치로 변질될 가능성도 배제할 수 없다.

설령 우리나라의 공익성심사가 법적으로나 실질적으로 내·외국인 비차별적인 국내규제로 존속된다 하더라도 통상마찰 가능성은 남는다. 예컨대 방송특유의 공익요소에 대한 심사 강도가 필요 이상으로 강한 경우에는 GATS가 우려하는 외국인의 시장진입에 대한 “불필요한 무역장벽(unnecessary obstacles to trade)”으로 간주될 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 검토해 보아야 할 부분 가운데 하나가 방송분야 공익성심사 재량권의 소속기관을 어디로 할지 여부이다.

미국과 영국의 사례가 주는 시사점은 공익성심사에 대한 GATS의 관할권 대비 공익 보호를 위한 국가 재량권 여지를 조금이라도 늘리기 위해서는 공익성심사기관의 정치적 위상을 높이는 것이 유리하다는 것이다. 미국 및 영국의 경우 각각 FCC와 통신청의 역할은 해당거래의 성격이 방송·미디어와 관련된다 하더라도 공익성심사의 창구 또는 자문에 국한되고, 공익성심사의 주관은 대통령 직속의 CFIUS(미국) 또는 무역산업성장관(영국)에게 맡겨져 있다. 이는 일국의 공동체적 상위가치인 공익 보호를 위해서는 공익성심사를 산업분야별·부처별로 세분화하기보다는 수평적으로 단일화하는 것이 제도운용의 실효성을 담보하기에 유리할 것임을 시사한다. 따라서 공익성심사에 대한 재량권을 해당분야별로 분할·보유하는 현재 우리나라의 행정체계에 대해서는 재고해 보는 것이 바람직하다.

## 참 고 문 헌

- 강하연, “미 FCC 무선통신 허가자에 대한 외국인투자 가이드라인 해설(미 통신법 310조),” 「KISDI 이슈리포트」05-13, 정보통신정책연구원, 2005.
- 김정태, 「디지털시대 방송법 해설」, 커뮤니케이션북스, 2007.
- 방송통신위원회, 「전기통신사업법」, 「방송법」 및 「방송법시행령」 at [www.kcc.go.kr](http://www.kcc.go.kr).
- 이한영, “미국 통신법 제310조의 특징 및 시사점,” 「통상법률」, 통권 제70호, 2006.
- 이한영 외, “미국 엑슨-플로리오법의 특징 및 시사점: 통신서비스분야 적용사례를 중심으로,” 「규제연구」, 제15권 제2호, 2006.
- 이한영, 「디지털@통상협상」, 삼성경제연구소, 2007a.
- 이한영, “통신서비스분야 공익성심사에 관한 고찰 : 한미 제도 및 한미 FTA 양허,” 「정보통신정책연구」, 제14권 제4호, 2007b.
- 이한영, 송영관, “GATS 국내규제와 투명성 규범에 관한 연구,” 「국제통상연구」, 제14권 제4호, 2009.
- Akin Gump Strauss Hauer & Feld LLP, “CFIUS National Security Review Creates New Uncertainty for Foreign Investment in the United States”, *International Trade Alert*, May 2, 2003.
- Alvarez, J. E., “Political Protectionism and United States International Investment Obligation in Conflict: The Hazards of Exon-Florio”, *Virginia Journal of International Law*, Vol.30, 1989.
- DTI, *Enterprise Act 2002: Public Interest Intervention in Media Mergers, Guidance on the Operation of the Public Interest merger provisions Relating to Newspaper and Other media Mergers*, May 2004.
- GATT Secretariat, *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations : Legal Text*, Cambridge University Press, 1999.
- Holmer, A. F., Bello J. H. and Preiss, J O., “The Final Exon-Florio Regulations on Foreign Direct Investment: The Final Word or Prelude to Tighter Controls?” *Law & Policy in International Business*, Vol.23, 1992.
- Ofcom, *Ofcom Guidance For The Public Interest Test For Media Mergers*, May 2004.
- OFT, *Mergers-Substantive Assessment Guidance*, May 2003.
- UK Communication Act of 2003*.
- UK Enterprise Act of 2002*.
- US Communication Act of 1934 (Amended as of 1996)*.
- Wiley, Rein and Fielding, *Legal Primer on International Investments in US Communications Companies*, 1999 at [www.wrf.com](http://www.wrf.com).