

# 방송산업의 지속가능성과 경쟁력 강화를 위한 재승인 제도 개선 방향

종편채널 콘텐츠 투자비 준수 조건의 재검토  
"투자의 역설"을 중심으로



발표자: 김용희(선문대)



**들어가며**

# 01 들어가며



2025년 11월 JTBC 재승인 심사를 계기로 종편 4사  
콘텐츠 투자비 준수 조건 일괄 폐지 추진 필요성 대두

## 시대적 배경

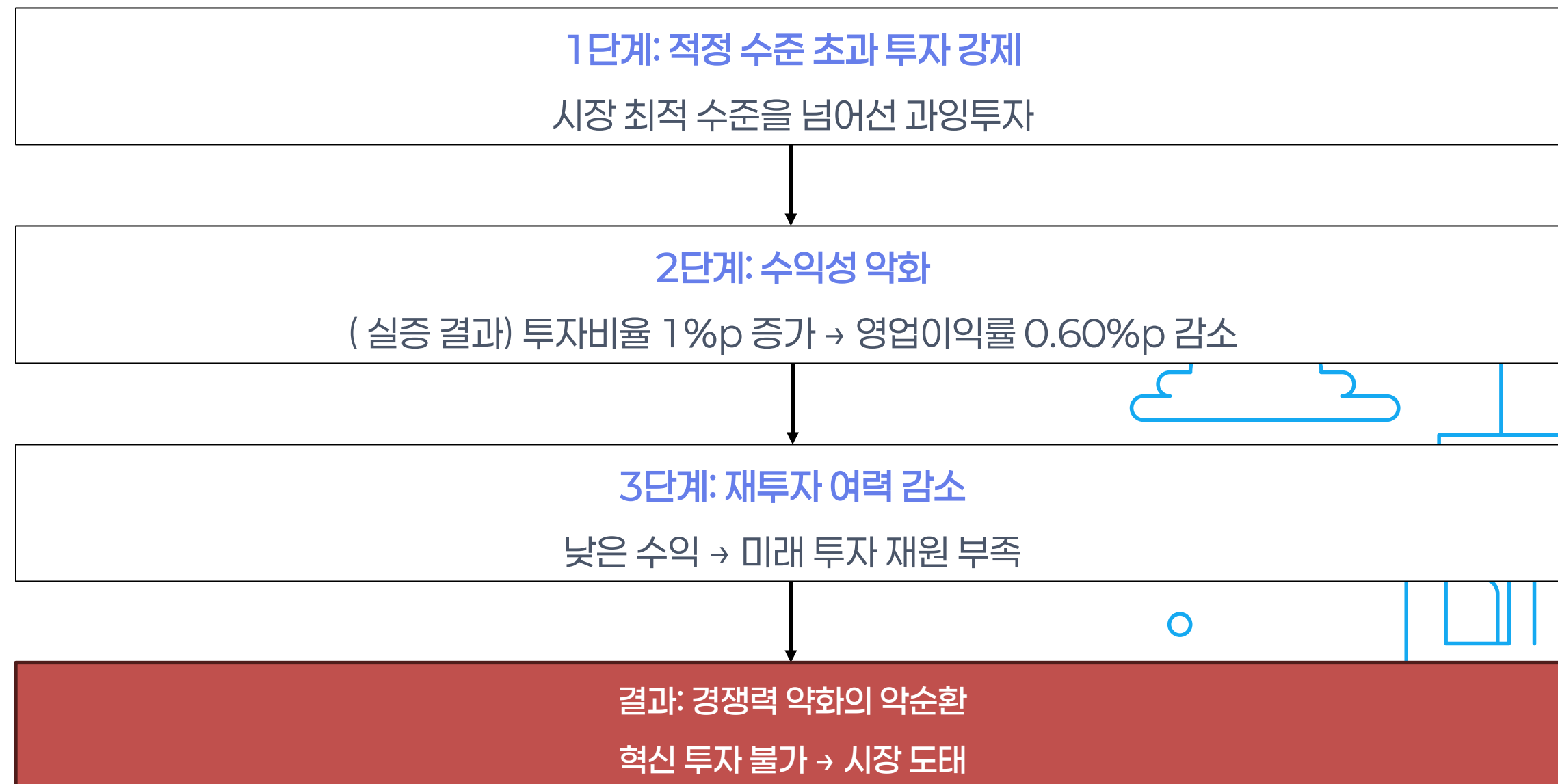
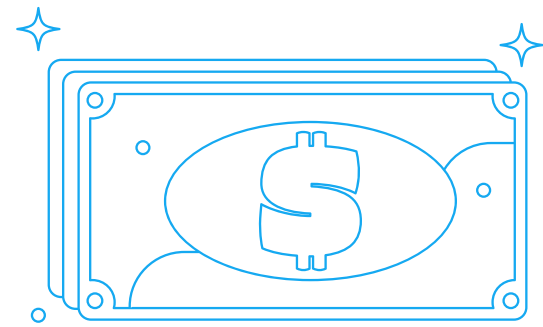
- 2011년 종편 도입 이후 15년 경과
- 2025년 종편사업자의 어려움 호소
- 종편 4사 공동 입장 → 콘텐츠 투자비 준수 조건 폐지 요구

## 급변하는 미디어 환경

- OTT 플랫폼 급성장 (넷플릭스, 유튜브)
- 광고시장 디지털 전환 가속
- 시청 행태 다변화 (모바일 중심)

# 01 들어가며

➤ 핵심 발견: Investment Paradox ➔ 투자 외부 압력이 오히려 더 나쁜 성과를 초래



# 01 들어가며

## > 연구 목적 및 범위

### 핵심 연구 질문

- 현행 제도가 적정 수준 이상의 투자를 강제하는가?
- 강제 투자가 재투자 여력을 감소시키는가?
- 투자의 역설이 실증적으로 존재하는가?

### 연구 범위

#### 분석대상

- 종편 4사  
(JTBC, 채널A, MBN, TV조선)

### 분석방법

- 재무 데이터 종합 분석 / 적정투자 vs 강제투자 비교
- 재투자 여력 변화 추적 / 구축효과(Crowding-out) 실증

#### 분석 기간

- 2015-2024년
- (10개년)

# 01 들어가며



5년 단위 경직된 투자 계획 의무화  
시장 최적 수준 초과 가능성

## 재승인 조건

- 5년 단위 콘텐츠 투자계획 수립 의무
- 연도별 엄격한 이행 의무
  - 계획 대비 실적 검증
  - 미이행 시 재승인 불가 또는 조건부 재승인
- 문제: 시장 여건 변화 시에도 조정 불가

## 재승인 유효기간 문제

구분	법정 기간	실제 부여
방송법	7년 이내	3~4년
시행령	5년 (종편/보도PP)	



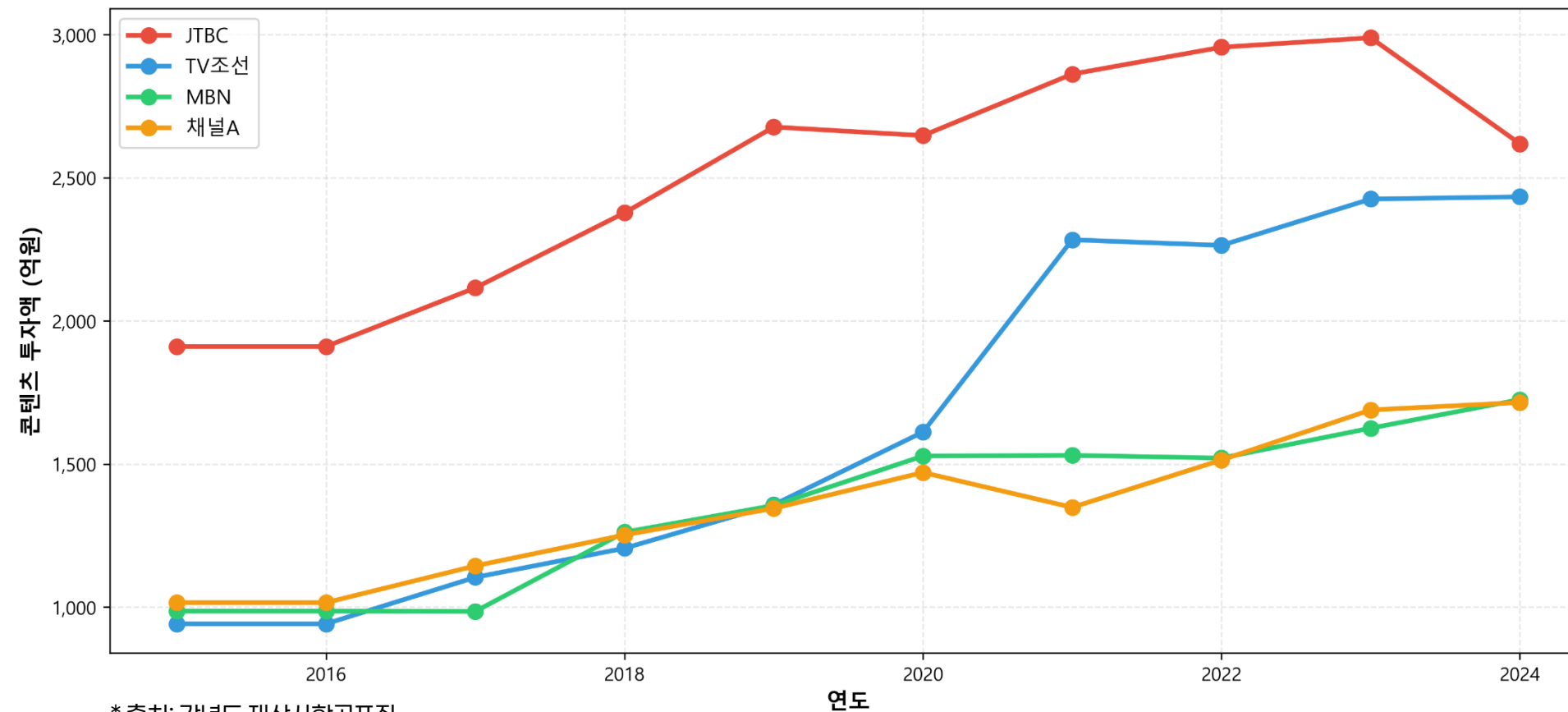
2

## 현황분석

## 02 현황분석 – 종편4사 콘텐츠 투자 추이

- 종편 4사는 10년간 안정적으로 투자 유지
- 연간 약 1,300~2,500억 원 규모

종편 4사 콘텐츠 투자 추이 (2015-2024)



### 핵심 발견

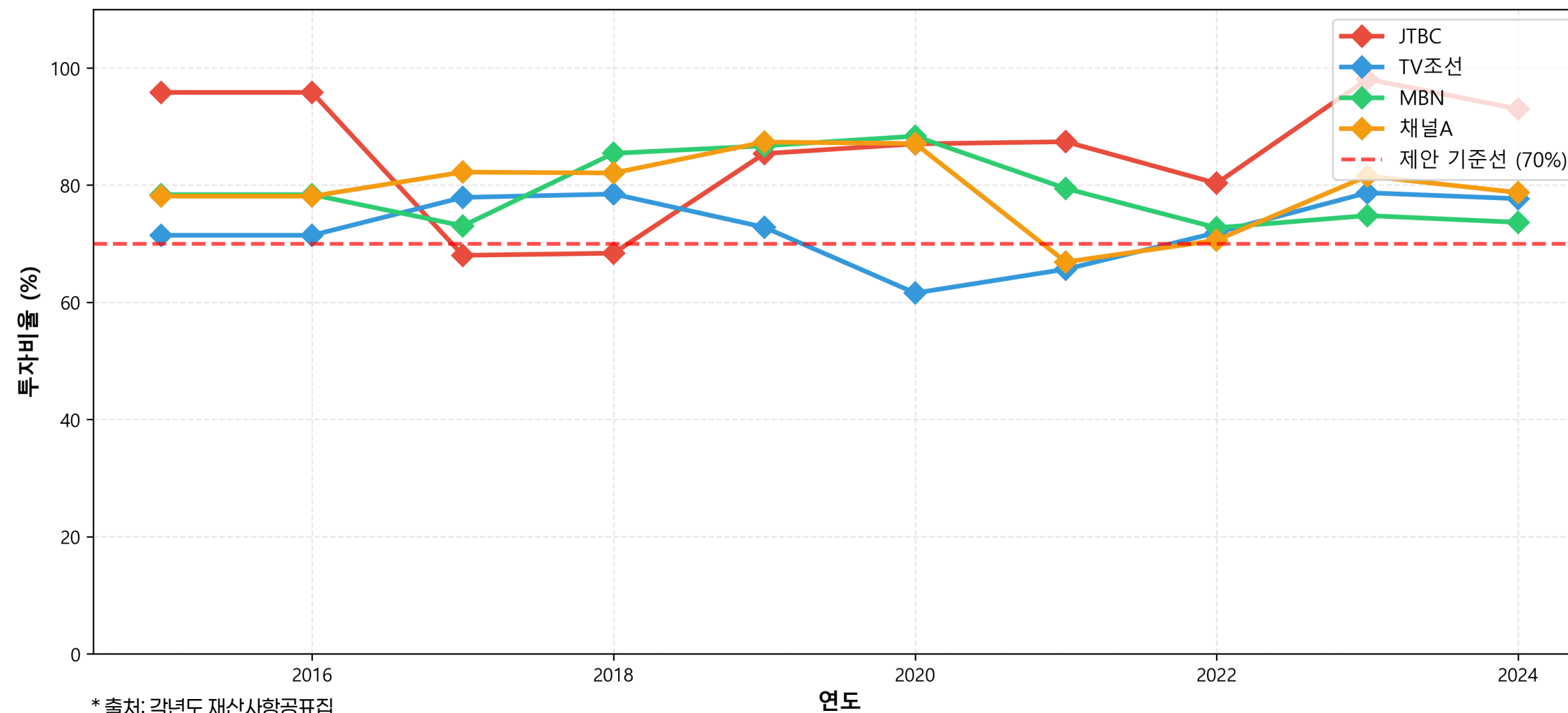
- JTBC: 평균 2,507억원 (최대)
- TV조선: 평균 1,657억원
- MBN: 평균 1,351억원
- 채널A: 평균 1,351억원

➤ 매출 감소 시에도 투자 수준 유지 강제 → 걱정 수준 초과 투자 가능성



## 02 현황분석 – 콘텐츠 투자비/매출액 비율 추이

종편 4사 투자비율 추이 (콘텐츠 투자 / 매출액)



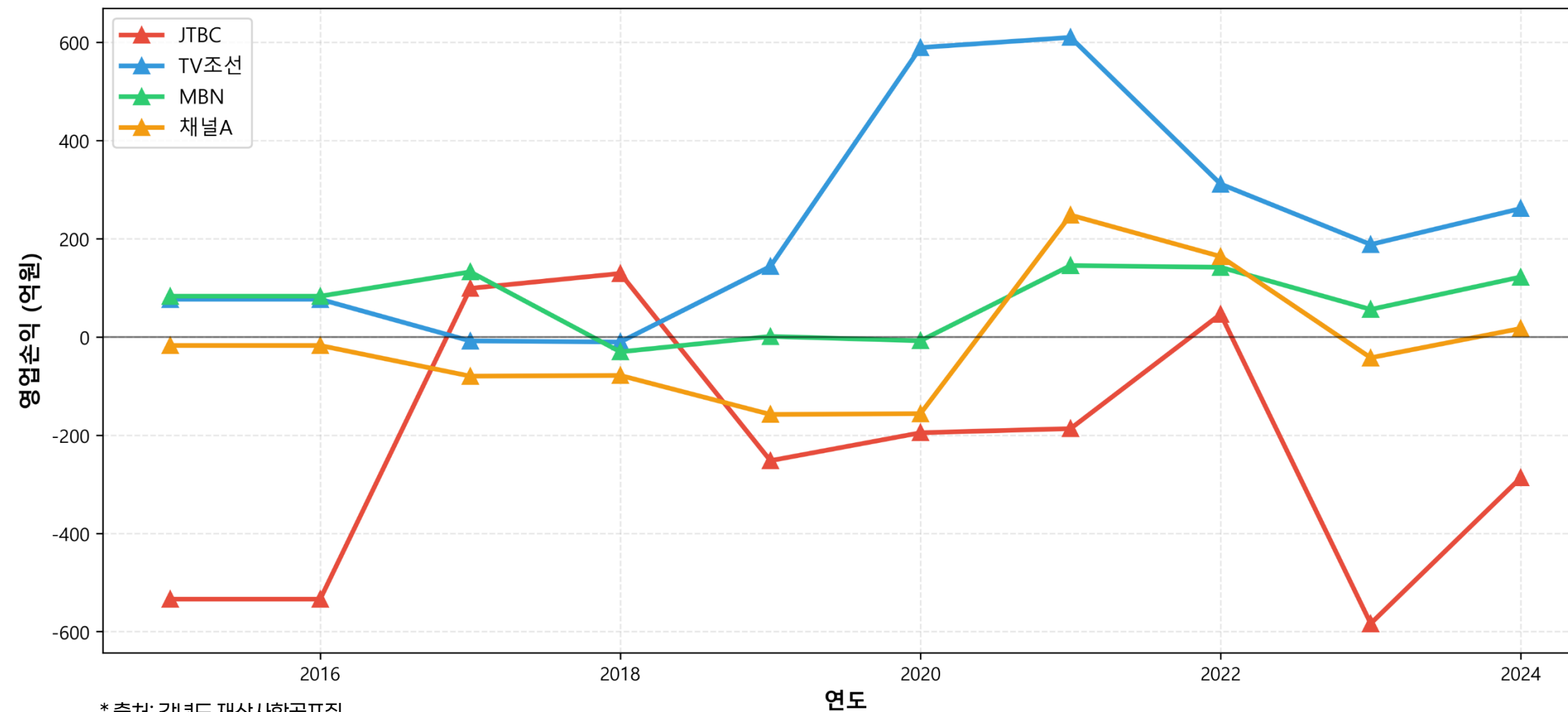
### 핵심 문제

- 매출 감소 상황에서도 투자 유지
  - 계획된 투자액 강제 이행
  - 투자비율 자동 상승
  - 시장 최적 수준 초과
- JTBC 사례
  - 평균 투자비율: **85.9%**
  - 최대: **98.1%** (2020년)
  - 매출의 거의 전부를 투자 → 과잉투자

➤ 매출 대비 투자 비율 지속 상승 → 걱정 수준 초과 투자 증거

## 02 현황분석 – 종편 4사 영업손익 추이

종편 4사 영업손익 추이 (2015-2024)



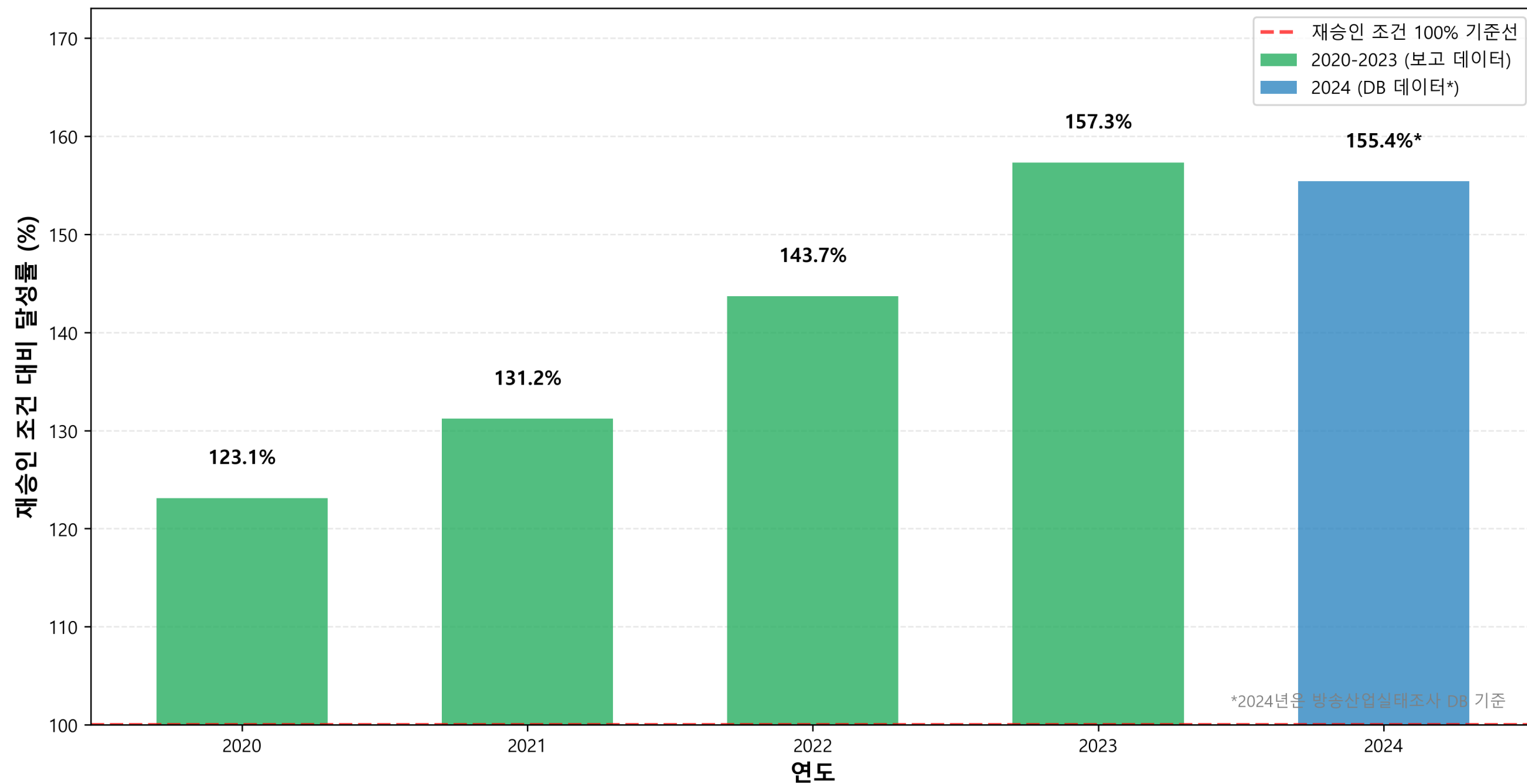
### 수익성 악화의 원인

- 1차 원인: 적정 수준 초과 투자
  - 강제된 투자 수준 > 시장 최적 수준
  - 매출 대비 과도한 투자
- 2차 효과: 재투자 여력 감소
  - 낮은 영업이익 → 내부 유보 감소
  - 미래 투자 자원 고갈

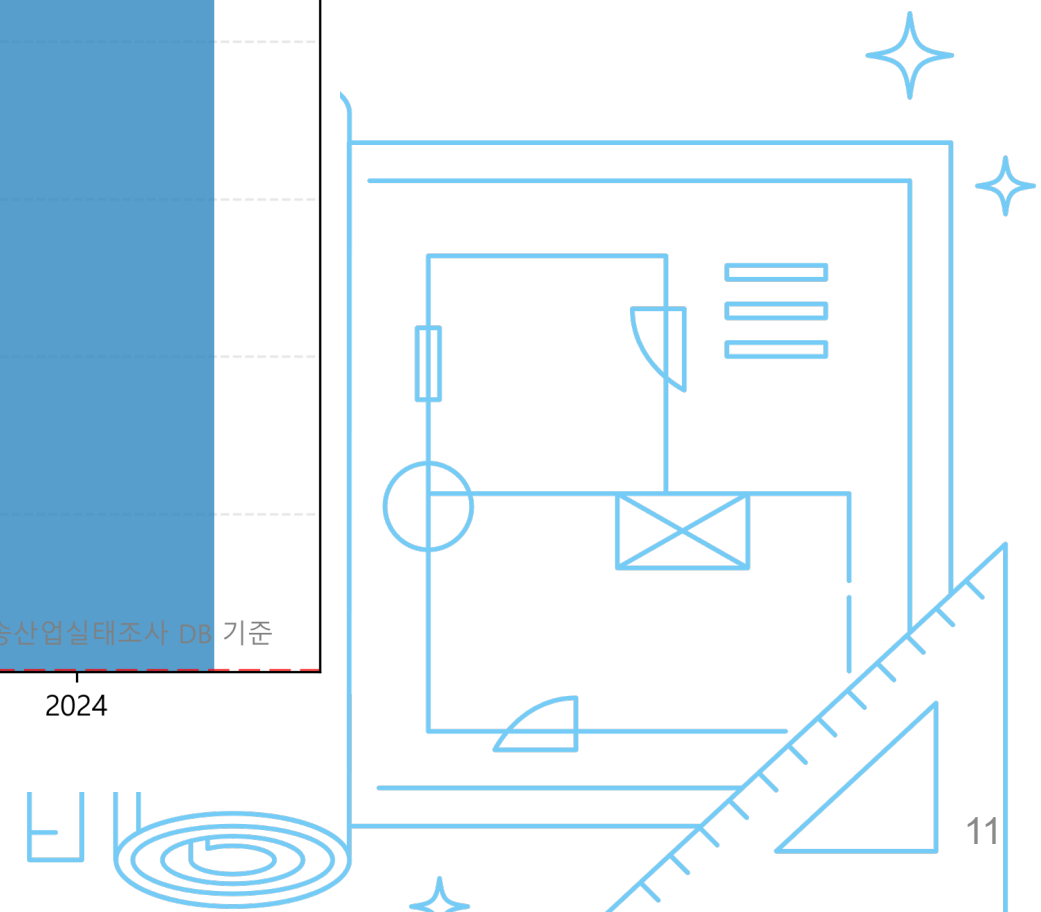
➤ 과잉투자로 인한 수익성 악화, 일부 사업자 적자 지속

## 02 현황분석 – 예시) TV조선 콘텐츠 투자 실적

TV조선 재승인 조건 대비 실제 투자 달성률  
(매출액 50% 조건 대비, 2020-2024)



\* 출처: 각년도 재산사항공표집 및 언론종합





3

## 투자의 역설

# 03 투자의 역설 - 1단계: 적정 수준 초과 투자 강제

## ➤ 적정투자 vs 강제투자

### 시장 최적 투자 (적정투자)

- 매출/수익에 따라 결정
- 시장 여건에 탄력적
- 수익 극대화 수준
- 변동 가능

### 규제 강제 투자

- 5년 전 계획으로 고정
- 시장 여건 무관
- 이행 의무화
- 조정 불가

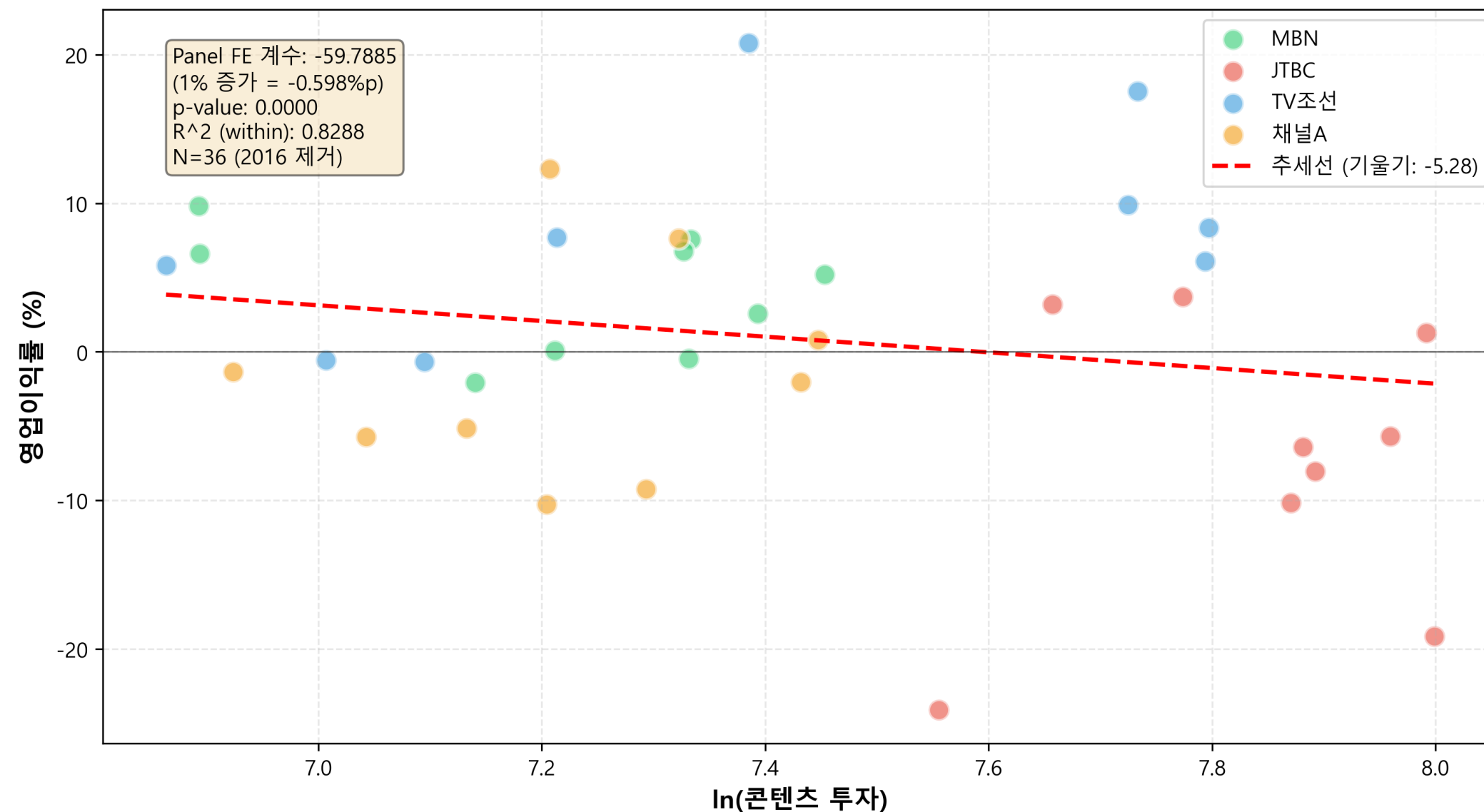
## 과잉투자 증거

- JTBC 투자비율 98.1% (2020년), 매출의 거의 전부를 투자 → **경영 안정성 위협(현재 자본잠식)**
- TV조선 평균 118.3% 이행하며 계획을 18.3% 초과 달성 → **시장 최적 수준 초과 불가피**

# 03 투자의 역설 - 2단계: 과잉투자로 인한 수익성 악화

➤ 투자비율 1%p 증가 → 영업이익률 0.60%p 감소 ( $p < 0.001$ )

투자와 영업이익률의 관계 (v4.1)



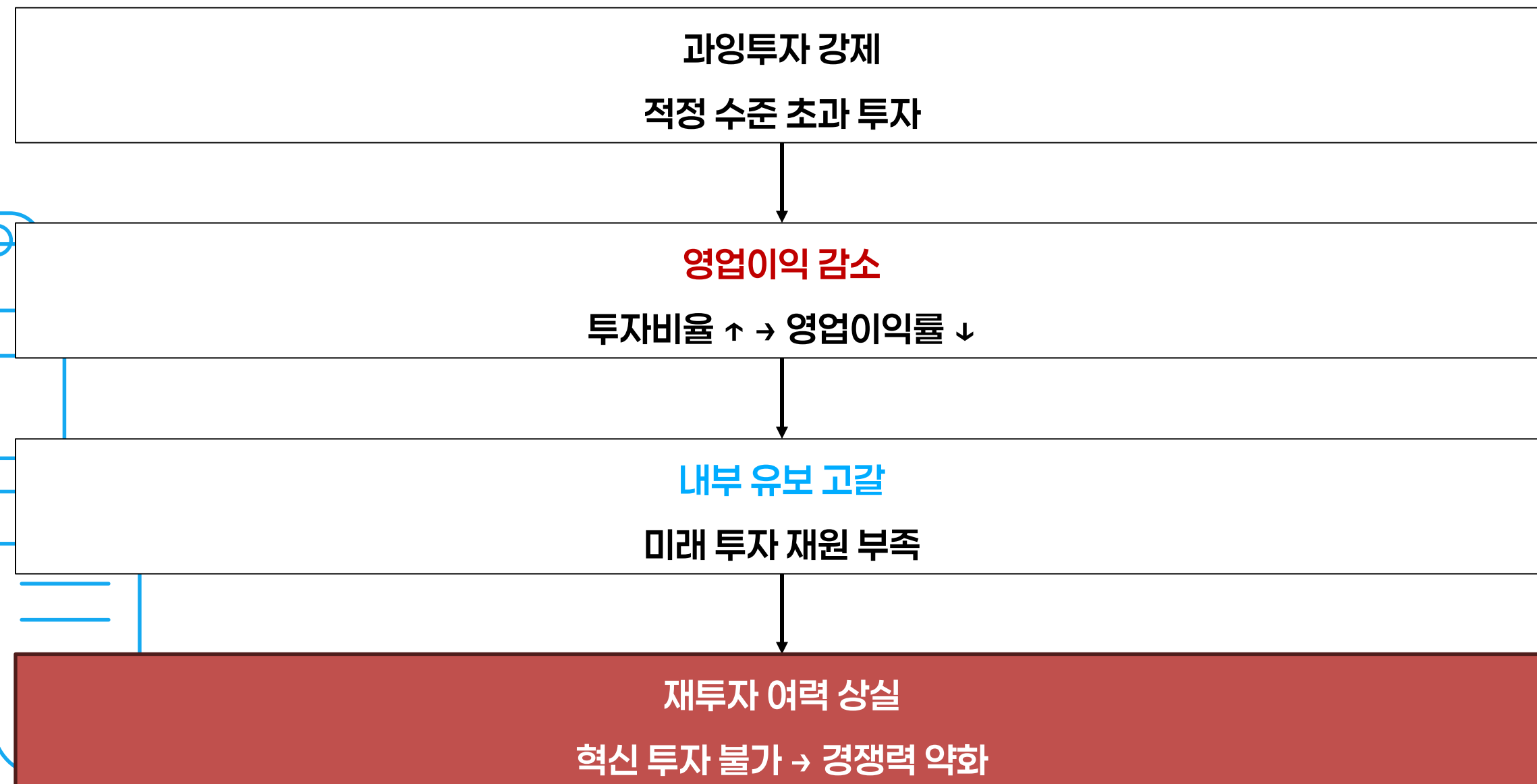
## 분석 방법론

패널 고정효과 모형 (Panel Fixed Effects)

- 기업 고정효과 ( $\alpha_i$ ): 시간 불변 기업 특성 통제
  - JTBC의 고유한 경영 스타일
  - TV조선의 특수한 시장 포지션
- 연도 고정효과 ( $\tau_t$ ): 시간 추세 통제
  - 2020년 코로나19 영향
  - 2023년 경기 침체
- 양측 군집 표준오차: 기업 내 + 연도 내 상관 고려

# 03 투자의 역설 - 3단계: 재투자 여력 감소의 악순환

➤ **재투자 여력 감소 메커니즘** : 낮은 수익 → 내부 유보 감소 → 미래 투자 자원 고갈



# 03 투자의 역설 – 정리

➤ 더 많은 투자 → 더 낮은 수익 → 더 적은 미래 투자

## 역설의 3단계 메카니즘

단계	메커니즘	결과
1단계	적정 수준 초과 투자 강제	과잉투자
2단계	과잉투자 → 수익성 악화	영업이익률 감소
3단계	낮은 수익 → 재투자 여력 감소	경쟁력 악화

## 정책 시사점

- 강제 투자 ≠ 산업 발전
- 과잉투자는 오히려 독(毒)
- 시장 최적 수준의 자율 투자 필요
- 재투자 여력 확보가 핵심



## 03 정책목표 이미 달성

### > 15년간 투자 정착, 이제는 불필요한 규제

#### 2011년 도입 당시

- 종편 시장 안착 필요
- 콘텐츠 투자 확대
- 시장 신뢰 구축
- 목표: 투자 정착

#### 2024년 현재

- 연 2,000억 투자 정착
- 다양한 장르 제작 역량
- 시장 입지 확고
- 목표 달성 완료

### 규제 없어도 자발적 투자 지속될 것

콘텐츠 = 방송사 핵심 경쟁력 → 투자 축소 = 시청률 하락 = 광고 수익 감소 → 생존을 위해 투자 지속 필수

4

## 재승인 제도 평가

# 04 재승인 제도 평가 - 투자의 역설을 가속하는 구축효과

- 강제 투자가 자발적 투자를 1.7~3.8배 감소시킴 → 재투자 여력을 더욱 악화

## 구축효과 개념

- 강제적 기금/투자 → 자발적 투자 위축
- 메커니즘
  - 직접적 자원 감소 (현금 유출)
  - 경영 불확실성 증대 → 투자 회피
  - 재투자 여력 추가 감소

## 투자의 역설과의 관계

- 과잉투자로 재투자 여력이 감소한 상황에서,  
구축효과는 남아있는 자발적 투자 의지마저 꺾어버리는 결정타 역할

## 실증 분석 결과

방송통신발전기금 : 431.5억원

(2015-2024 총액)

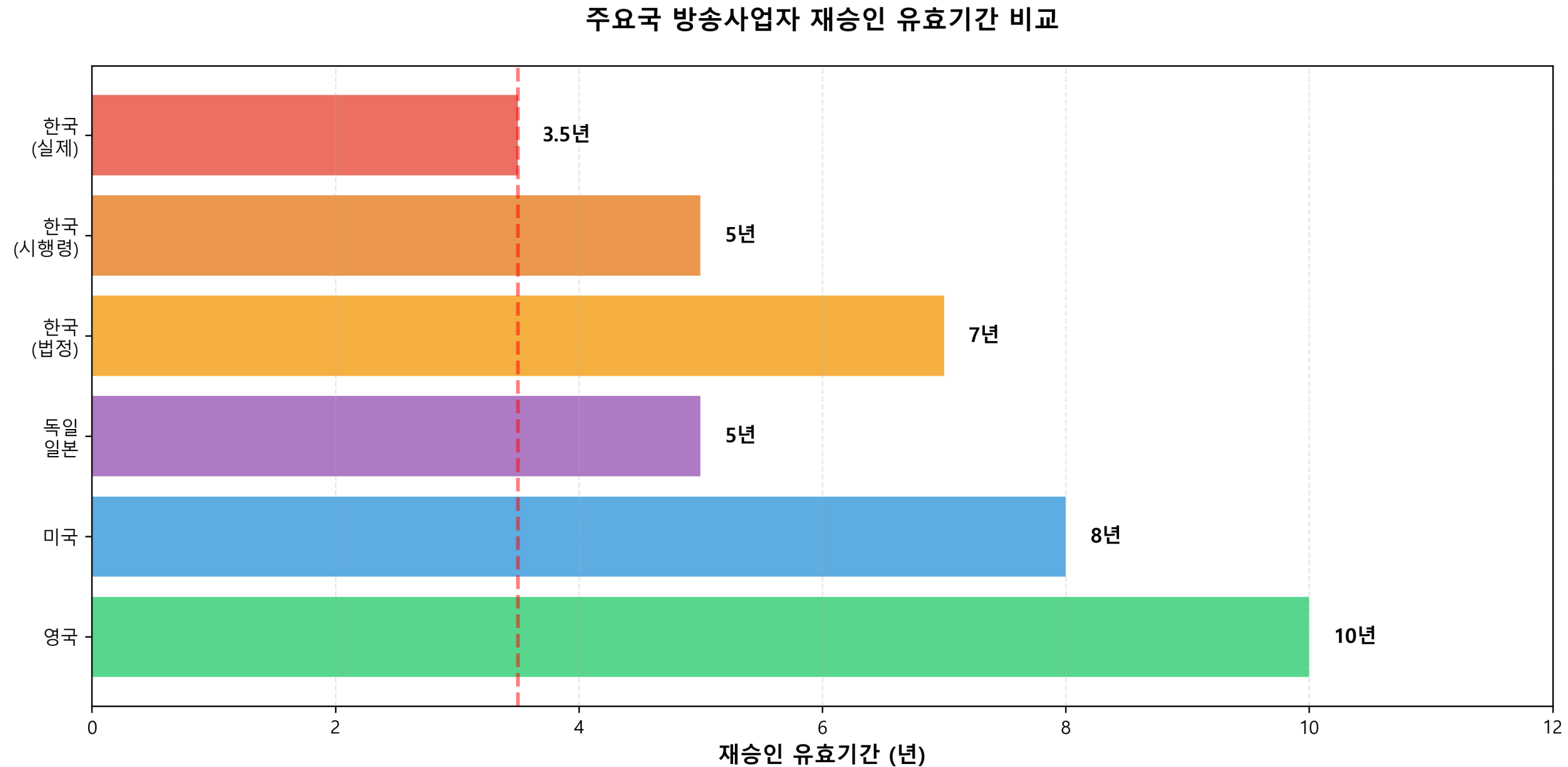
투자 감소 규모 : 733~1,640억원

(구축효과 1.7~3.8배)

\*출처: 김용희(2025)

# 04 재승인 제도 평가 - 재승인 기간 문제

- ▶ 법정 7년 → 실제 3~4년만 부여, 장기 투자 계획 수립 불가



## 04 재승인 제도 평가 – 구조적 문제점

- ▶ 학계는 10년 이상 일관되게 제도의 근본적 결함을 지적

*"재승인 제도는 직접적 제재 없이도 사업자의 자발적 순응을  
유도하는*

*효과적인 통제 메커니즘으로 작동한다" (황근, 2019)*

# 04 재승인 제도 평가 – 구조적 문제점

## ▶ 학계는 10년 이상 일관되게 제도의 근본적 결함을 지적

### 선행연구 핵심 비판 (황근, 2019)

- 정치적 통제 기제로 작동
  - 방송의 공익성 담보가 아닌 정부 정책 순응 도구화
  - "후견적 공존관계" 형성
- 심사 공정성 결여
  - 추상적이고 비계량적 기준
  - 평가자 주관에 좌우
- 과도한 행정 재량
  - 법적 근거 불명확
  - 자의적 조건 부과
- 미디어 환경 변화와 괴리
  - OTT 등 신규 매체 규제 부재
  - 전통 매체만 과도한 부담

### 푸코의 파놉티콘

원형감옥(Panopticon) 개념

중앙 감시탑에서 모든 수감자를 볼 수 있지만, 수감자는 자신이 감시당하는지 알 수 없는 구조 → **보이지 않는 통제가 가장 강력한 통제**

### 재승인 제도의 자기검열 메커니즘

#### 파놉티콘 효과

- 3~4년마다 반복되는 심사
- 명확하지 않은 기준
- 재량적 조건 부과
- 사업 존립 위협

#### 사업자 반응

- 자기검열 강화
- 정부 정책 순응
- 비판적 보도 위축
- 편성 자율성 훼손

# 04 재승인 제도 평가 – 과도한 조건 부과 문제

## ▶ 편성 자율성을 침해하는 구체적 수치 강제

### 실제 부과된 조건 사례

#### 보도 편성 비율 제한

- "시사보도 프로그램 비중을 33.3% 이내로 유지"
- 매월 실적 보고 의무
- 미이행 시 시정명령 및 과징금

### 법적 쟁점

- 헌법상 편성 자율성 침해 소지
  - 방송사의 편성권은 헌법상 보장되는 권리
  - 구체적 수치로 편성 강제는 과도한 개입
- 법적 근거 불명확
  - 방송법에 편성 비율 제한 조항 없음
  - 시행령에도 구체적 기준 부재
  - 재량권 일탈 소지
- 짧은 유효기간(3년)의 위축 효과
  - 3년마다 새로운 조건 우려
  - 장기 편성 전략 수립 불가
  - 자기검열 강화

# 04 재승인 제도 평가 – 콘텐츠 투자 조건의 행정적 유효성 한계

➤ 법적으로 가능하나, 실효성은 부족

## 3대 구조적 한계

### 법적 명확성 부족

- ▶ 방송법에 조건 부과 명문 규정 없음
- ▶ 승인조건 구체적 기준 부재
- ▶ 재량권 일탈 위험

### 제재 실효성 부족

- ▶ 과징금: 각 3,750만원
- ▶ 매출 대비 미미한 수준
- ▶ 억제 효과 낮음

### 추상적 심사 기준

- ▶ 공익성, 공정성 등 비계량적
- ▶ 평가자 주관 개입
- ▶ 객관성 담보 어려움

## 악순환의 구조

추상적 기준 → 낮은 점수에도 재승인 → 조건 부과 → 약한 제재 → 미이행 반복 → 제도의 형식화



# 04 재승인 제도 평가

## > 근본적 개선 필요

### 핵심 문제점 정리

#### 1. 정치적 통제 도구화

공익성 담보보다 정부 정책 순응 유도

#### 2. 실효성 부족

낮은 평가에도 재승인, 형식화

#### 3. 법적 근거 미약

재량권 일탈, 과도한 조건 부과

#### 4. 규제 비대칭

OTT는 자유, 국내 사업자만 과중

### 학계 논의

- 단기: 심사 기준 구체화, 절차 공정성 강화
- 중기: 재승인 기간 확대 (3~4년 → 7년)
- 장기: 네거티브 규제, 수평적 규제체계 전환

### 정책적 함의

- 콘텐츠 투자는 생존 전략 → 강제 불필요
- 구축효과 해소로 오히려 투자 증가
- 글로벌 경쟁력 강화 위해 규제 혁신 시급

5

개선방향

# 05 개선 방향 - 최우선 방안: 콘투비 의무 + 기금 전면 폐지

➤ 투자의 역설 해소 = 규제 폐지, 시장 최적 투자로 회귀 → 재투자 여력 확보

## 제안

- 2025년 11월 JTBC 재승인 계기로 조건 폐지
- 종편 4사 전체 일괄 적용

## 근거


- 정책 목표 이미 달성
  - 15년간 투자 정착 (연 2,000억 규모)
  - 목표 달성 후에도 규제 지속 → 불필요
  - 불필요한 규제가 투자의 역설 초래
- 과잉투자 해소
  - 시장 최적 수준으로 조정
  - 매출 여건에 맞는 탄력적 투자
- 수익성 개선
  - 적정 투자 → 영업이익률 회복
- 재투자 여력 확보
  - 높은 수익 → 내부 유보 증가
  - 미래 혁신 투자 자원 확보
- 구축효과 해소
  - 기금 431.5억 부담 완화
  - 자발적 투자 733~1,640억 증가

# 05 개선 방향 – 매출액 연동형

➤ 매출에 연동하여 자동 조정 ➔ 과잉투자 방지 + 재투자 여력 보존

## 제안

- 방송사업매출액의 일정 비율 이상 투자 ➔ 콘텐츠 투자비  $\geq$  방송사업매출액  $\times$  60%
- 5가지 통계기법 수렴: 신뢰구간, 위험조정, 백분위, 추세분석, 절사평균 등
- 위험조정법:  $\mu - 1.25\sigma = 60\%$  (시장 변동성 수용)
- 백분위 근거: 5% 백분위(61.36%) 근접 ➔ 상위 95% 성과 유지
- 현실 반영: 최근 5년 평균(76.41%) 대비 적정 버퍼(16%p)



상황	매출액	투자 (60%)	효과
정상	3,500억	2,100억	적정 수준 유지
매출 감소	2,800억	1,680억 (자동 감소)	과잉투자 방지 + 재무 안정
매출 증가	4,000억	2,400억 (자동 증가)	투자 확대 + 품질 향상

# 05 개선 방향 – 재승인 기간 확대 + 총량 평가

핵심 1: 기간 확대

3~4년 -> 7년

국제 기준 부합

핵심 2: 평가 방식 전환

연간 -> 총량

기간 내 유연성 확보

## 제안

짧은 재승인 기간 + 경직된 연간 평가 = 이중 부담

### X 현행 (이중 제약)

- > 재승인 기간: 실제 3~4년만 부여
- > 평가: 매년 엄격한 이행 의무
- > 결과: 단기 급급 + 경영 불안

### O 개선안 (이중 완화)

- > 재승인 기간: 7년으로 확대
- > 평가: 7년 총량으로 관리
- > 결과: 중장기 계획 + 유연성

## 개선방안

### 1. 재승인 기간 확대

- > 기본 7년으로 설정 (법정 기간 활용)
- > 필요시 시행령 제16조제2항 단축 가능
- > 국제 기준: 영국 10년, 미국 8년

### 2. 총량 평가 방식 도입

- > 7년 기간 내 총 투자액 관리
- > 연도별 조정 가능 (유연성)
- > 중장기 투자 보장 (안정성)

# 05 개선 방향 – 재승인 기간 확대 + 총량 평가

예시 (5년 4,800억 계획)

연도	투자액	비고
1년차	1,500억	적극 투자
2년차	900억	시장 악화 대응
3년차	1,400억	회복 투자
4년차	1,000억	안정 투자
합계	4,800억	조건 충족

➤ 핵심 장점: 재승인 기간(증가) x 총량 평가 = 안정성 + 유연성 동시 확보

# 05 개선 방향 – 대안 비교 및 선택

예시 (5년 4,800억 계획)

대안	자율성	투자 확대	실현 가능성	추천도
전면 폐지	높음	높음	보통	1순위
매출 연동형	보통	보통	높음	2순위
총량 관리	낮음	낮음	높음	3순위

## 선택기준

- 1순위 (전면 폐지): 이미 정책 목표 달성, 구축효과 해소
- 2순위 (매출 연동): 정책 목표 자동 조정, 일정 수준의 수익성 보장
- 3순위 (총량 관리): 최소한의 유연성

# 결론

규제 혁신이 산업 경쟁력을 높인다

JTBC 재승인 계기로  
콘텐츠 투자비 준수 조건 전면 폐지  
종편 4사 일괄 적용

## 핵심발견

- 종편 콘텐츠 투자비 준수 조건은 정책 목표 이미 달성
  - 15년간 투자 정착
  - 연 2,000억 규모 안정적 투자
- 강제 규제가 오히려 총 투자 감소 (구축효과)
  - 기금 431억 → 투자 733~1,640억 감소
- 경직된 규제가 시장 대응력 약화
  - 5년 계획 강제 → 변화 대응 불가
  - 지속가능성 저해

## 즉시 추진사항

- 폐지가 어려울 경우
  - 매출액 연동형 30% 기준 (1순위)
  - 총량 관리 방식 (2순위)
- 제도 개선
  - 재승인 유효기간 7년으로 확대
    - 또는, 과감한 폐지 및 사회적 모니터링 및 압력 시스템 마련
  - 방송사업자 자율성 보장을 통한 경쟁력 확보



감사합니다  
THANK YOU



발표자: 김용희

01087321208

yhkim1981@sunmoon.ac.kr