

---

# SKT의 독점규제 및 방송통신 공공성 보장을 위한 정책 방안

---

일시 | 2016년 2월 18일(목) 오후 2시

장소 | 참여연대 2층 아름드리홀

주최 | 방송통신실천행동

전국언론노동조합/참여연대/KT새노조/노동자연대/마포서대문지역  
대책위원회/미디액트/서대문가재올라디오/서대문민주광장/약탈경제  
반대행동/언론개혁시민연대/정보통신노동조합/진짜사장나와라운동  
본부/통신공공성시민포럼/희망연대노동조합 (14개단체)

## 프로그램

- 사회 김진억 희망연대노동조합 나눔연대사업국장
- 발제 SKT-CJ헬로비전 인수합병의 문제점과 올바른 심사·규제방안**  
김동원 언론학 박사, 전국언론노동조합 정책국장
- 토론1 SKT 독과점의 폐해와 통신시장 규제방안**  
성춘일 변호사, 참여연대 민생희망본부 실행위원
- 토론2 SKT-CJ헬로비전 인수 어떻게 볼 것인가?**  
- 유료방송 노동시장의 구조적 문제점과 노동권을 중심으로  
박대성 희망연대노동조합 대외협력국장
- 토론3 방송의 지역성과 이용자 권리 보장을 위한 미디어정책 방안**  
- 방송의 주민참여 중심  
허경 전국미디어센터협의회 사무국장
- 토론4 방송 플랫폼의 독과점 형성과 미디어 공공성의 위기**  
심영섭 미디어산업 박사, 한국외대 미디어커뮤니케이션학부 외래교수

## 목차

발제	SKT-CJ헬로비전 인수합병의 문제점과 올바른 심사·규제방안 / 김동원	4
토론1	SKT 독과점의 폐해와 통신시장 규제방안 / 성춘일	26
토론2	SKT-CJ헬로비전 인수 어떻게 볼 것인가? 유료방송 노동시장의 구조적 문제점과 노동권을 중심으로 / 박대성	40
토론3	방송의 지역성과 이용자 권리 보장을 위한 미디어정책 방안 방송의 주민참여 중심 / 허경	46
토론4	방송 플랫폼의 독과점 형성과 미디어 공공성의 위기 / 심영섭	54

# 방송과 통신을 넘어선 미디어 공공성을 위한 제안

---

김동원 / 전국언론노동조합 정책국장, 언론학 박사

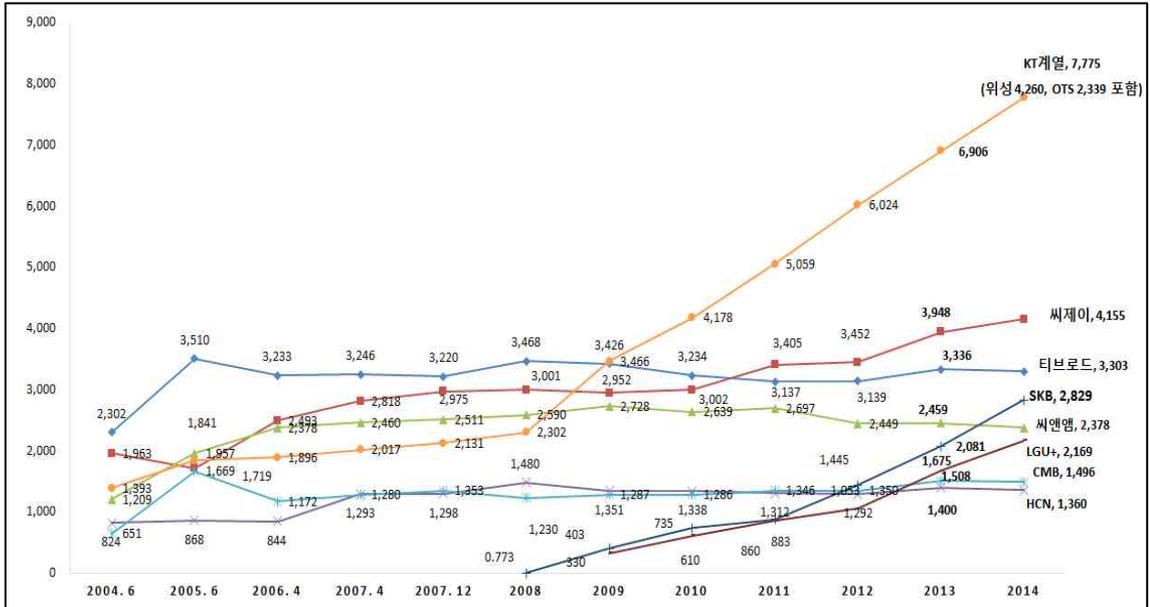
## I. 인수합병의 정치경제적 배경: 경쟁상황

### 1. 가입자 규모에 따른 수익 전략 종료

○ 방송통신 산업에서 가입자 시장 경쟁이라는 동일한 지위에 있는 사업자들은 최근 몇 년 동안 서비스별 가입자 시장의 포화상태에 도달해 있음. 2013년 기준 전국 총 가구수가 약 1,814만 가구임을 고려하면 유료방송 시장(2,738만 명)은 총가구수를 초과한지 오래며 초고속인터넷 또한 총가구수에 인접한 규모임.

<그림 1> 주요 유료방송별 가입자수 추이

단위: 천 명  
출처: 2014년 방송시장경쟁상황평가(미래부, 2015)



<표 1> 초고속인터넷 사업자별 가입자 수 현황

단위: 천 명

구분	2010	2011	2012	2013	2014.6	점유율
KT	7,424	7,823	8,037	8,067	8,039	42.4%
SKB	3,599	3,294	3,068	2,842	2,785	14.7%
LGU+	2,773	2,810	2,743	2,928	2,993	15.8%
방송/별정사업자	3,025	3,035	3,080	3,174	3,247	17.1%
SKT재판매	403	898	1,326	1,727	1,897	10.0%
합계	17,224	17,860	18,254	18,738	18,961	100.0%

출처: 통신시장경쟁상황평가(2014년도)

<표 2> 이동전화 사업자별 가입자 수 현황(MVNO 포함)

단위: 천 명

	2009	2010	2011	2012	2013	2014.6	점유율
SKT	24,270	25,705	26,553	26,961	27,352	27,889	47.1%
KT	15,016	16,041	16,563	16,502	16,454	16,774	27.3%
LGU+	8,658	9,022	9,391	10,162	10,874	11,008	19.3%
합계	47,944	50,767	52,507	53,624	54,681	55,671	100.0%

출처: 통신시장경쟁상황평가(2014년도)

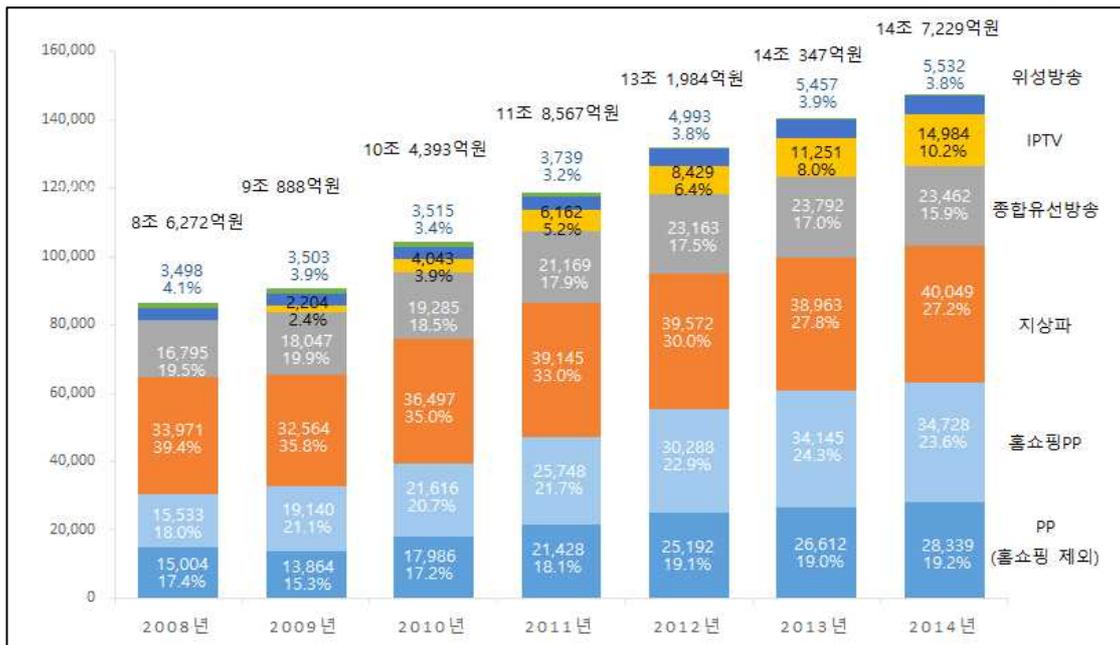
○ 가입자 가구의 포화는 사업자별 매출액 증가율의 하락으로 나타남. 2014년 기준 방송시장에서는 케이블방송이 처음으로 매출액이 1.4% 감소해 처음 역성장을 기록했으며 이동통신시장에서는 SKT, KT가 매출 비율 하락 추세를 보이고 있음.

○ SKT는 2003년 3조 4,421억 원의 영업이익을 정점으로 2010년을 제외하고 이하의 영업이익을 기록하고 있으며 2012년에는 2조 4,241억 원으로 2003년 이래 가장 낮은 실적을 보이고 있음.

<그림 2> 유료방송사업자 유형별 방송사업 매출액 및 점유율 추이

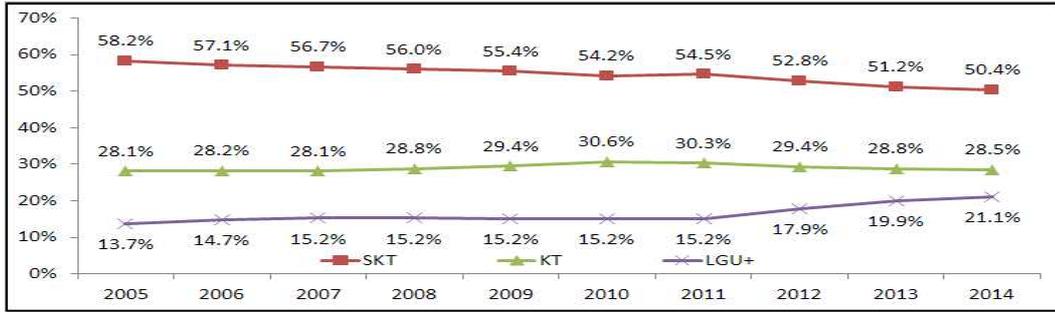
(단위: 억원)

출처: 방송시장경쟁상황평가(미래부, 2015)



<그림 3> 이동통신 시장의 사업자별 매출 점유율 변동 추이

출처: 통신시장경쟁상황평가(미래부, 2014)



○ 케이블방송사업자(SO)들은 가입자 감소와 더불어 가입자 1인당 평균 매출(이하 ARPU) 또한 하락 추세에 있음. VOD 판매액을 제외한 매출액은 2013년~2014년 1년 동안 889원 하락(5,079원), VOD를 포함하여도 2014년에 535원(6,046원)이 하락하여 전년 동기 대비 감소폭이 더 커졌음. 이에 비해 위성방송과 IPTV의 ARPU는 소폭의 상승을 보였으나 사실상 정체 상황으로 판단됨. IPTV는 2014년 영업비용이 2조 1,986억원이나 영업매출이 1조 4,984억원에 그쳐 7,002억원의 영업적자를 기록하며 전년도보다 적자폭이 늘어나고 있는 추세임(방송시장경쟁상황평가, 미래부 2015년)

## 2. 수요측 규모의 경제를 넘어서려는 시도

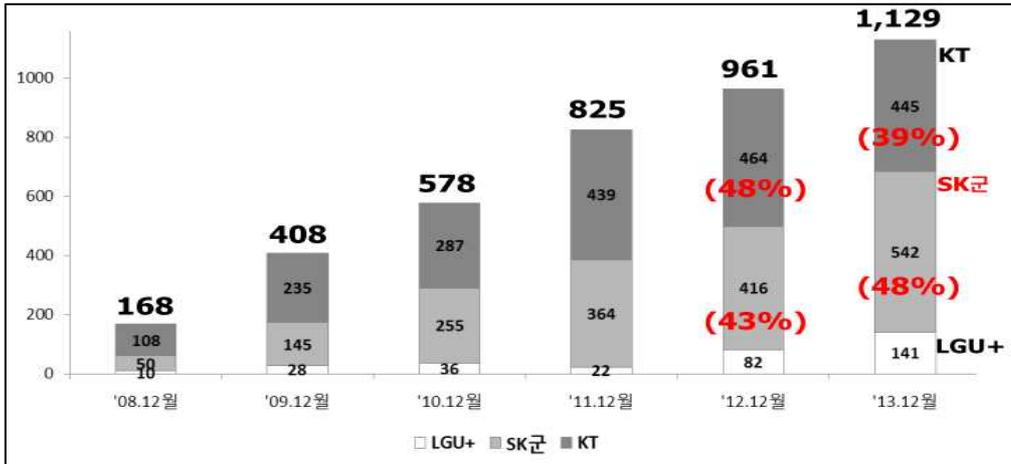
○ 방송통신 가입자 시장의 포화는 더 이상 시장 형성 초기와 같이 공격적인 가입자 확보 영업을 통해 고정된 월수익(월정액)의 매출 구조에 한계가 왔다는 의미임. 이러한 한계의 극복을 위한 전략은 두 가지로 판단됨. 첫째, 한 사업자가 판매하는 복수의 상품들을 묶어 결합상품으로 제공함으로써 가입자 1인당 평균 매출(ARPU)를 높이는 것. 둘째, 가입자 시장 내 경쟁 사업자를 인수합병하고 새롭게 확보한 가입자들을 미래 전략을 위한 안정적인 시장으로 확보하는 것임.

## 2.1. 이동통신 상품 중심의 결합상품 확대

<그림 4> 이동전화기 포함된 결합상품 가입자 추이

단위: 만 명

출처: 통신시장경쟁상황평가(미래부, 2014)



○ 단말기유통법 시행 이후 보조금 경쟁을 통해 ‘호갱’을 만들면서 경쟁사업자의 가입자를 빼앗아 오는 전략이 한계에 달함. 이에 따라 자사 이동전화에 신규하거나 기존 가입자에게 초고속인터넷을 할인하여 결합판매하는 전략이 주요함. SKT는 2011년 364만 명이던 유무선 결합상품 가입자를 2013년 말 542만 명으로 늘려 전체 유무선 결합상품 시장에서 48%의 1위 점유율을 기록함. 또한 SKT는 초고속인터넷을 전송망으로 사용하는 SKB(IPTV)의 가입자 확대를 통해 초고속인터넷 재판매를 할 수 있었음. 2010년 2/4분기를 기점으로 SKB를 통한 SKT의 재판매가 시작된 이후 초고속인터넷 가입자 점유율이 급성장하였음.

○ <유선-무선 통신상품의 결합>과 <유선-방송 상품 결합> 전략은 전형적인 수익성있는 고객 유지 전략(retention)임. SKT는 이미 2014년 말 ‘신규(번호이동) 가입자 확보 중심의 보조금 경쟁’이 끝났다는 판단으로 자사의 낮은 해지율(고객 충성도)을 기반으로 “네트워크망 - 결합상품 - 멤버십 - 서비스”의 선순환 BM 모델을 계획하였음. 최근 “서비스”는 네비게이션 서비스인 [T Map]을 비롯하여 동영상 플랫폼인 [옥수수], IoT(사물인터넷), O2O, MCN(멀티채널네트워크) 등의 신규 플랫폼 서비스를 확장하는 전략으로 나아가고 있음.

○ 방송통신 결합상품은 2015년 6월 기준 1,199만명으로 전체 유료방송가구의 42.3%가 가입되어 있으며 계속 확대 추세임.

<표 3> 방송통신 결합상품 점유율 추이

구분	결합상품 가입자 비중	사업자별 결합상품 점유율			이동전화 결합상품 비중	사업자별 이동전화 결합상품 점유율		
		KT	SK	LGU		KT	SK	LGU
2012	34.1%	37.6%	17.6%	13.5%	180만( - )	4.3%	2.6%	0.8%
2013	38.2%				274만(10.8)	4.7%	4.3%	1.7%
2014	41.4%				421만(15.4)	5.3%	6.8%	3.2%
2015	42.3%	33.6%	26.6%	17.2%	496만(17.5)	5.8%	7.8%	2.8%

주) (이동전화) 결합상품 가입자 비중은 전체 유료방송가입자수 기준임.

출처: 방송시장경쟁상황평가(2015)

(단위: %, 만 명)

○ 방송/초고속인터넷/인터넷 집전화/이동전화 중 선택적으로 구성될 수 있는 결합상품은 계속 비중이 커지는 추세이며 그 중 이동전화에 포함된 결합상품의 가입 비중이 더 크게 증가하고 있음. 이는 유선/무선 결합상품에서 이동전화에 초고속인터넷이 부상품으로 결합되어 증가하는 추세와 유사함.

○ 결합상품 시장에서 가장 빠른 성장을 보이고 있는 사업자가 바로 SK임. 사업자별 결합상품 점유율은 2015년 기준 26.6%로 2위이나 증가폭은 가장 높으며 이동전화 결합상품 점유율은 가장 높은 수준임. 이동전화 포함 결합상품 시장에서 2012년에서 2015년 6월까지 KT의 점유율은 계속 감소 중(55.5%-33%)이며, LGU+는 11.2%p 증가(10.7%-21.9%), SK는 11.0%p 증가(33.8%-44.8%)하는 추세를 보이고 있음. 이에 비해 케이블사업자(SO)들의 유료방송/초고속인터넷/인터넷집전화의 결합상품은 가입자 수 뿐 아니라 점유율에서도 감소하는 추세임.

○ 현재 방송통신 가입자 시장에서 주목할 점은 이동전화 포함 결합상품의 경쟁이 치열해 지고 있다는 것임. 방송+유선(초고속인터넷+인터넷집전화)의 신규가입은 감소 추세이나 이동전화에 포함된 결합상품의 증가세는 두드러지고 있음. 이동전화 포함 방송통신 결합상품 시장에서 뚜렷한 상승세를 보이고 있는 사업자가 SK이며 신규 가입자의 확보 비중(순증 가입자 비중)에서도 SK는 증가세(13년 39.1% - '14년 45% - '15년 6월 53.9%)를 기록하고 있음.

## 2.2. 경쟁 사업자 인수합병을 통한 안정적인 미래 시장 확보

- 방송과 통신의 상품/서비스 시장은 분리되어 있지만 동일한 가입자들이 한정되어 있는 경우, 인수합병을 통해 가입자 규모를 늘려 분리된 시장을 결합시키는 전략이 전형적임. 그러나 여전히 한정된 가입자 시장이라는 한계는 새로운 서비스 시장의 개척을 통해 수익을 창출하는 방법이 또한 동반되어야 함.
- 근래 이와 같은 신규 시장은 방송사 프로그램 및 영화를 콘텐츠로 하는 VOD 시장임. 유료방송사업자들의 수신료 매출 중 VOD 매출이 차지하는 비중은 꾸준히 증가하고 있으며(14년 기준 21.4%) 매출액은 5,674억원임.
- VOD 시장에서 통신3사의 IPTV 매출 점유율은 압도적임. 통신 3사는 유료방송시장의 VOD 매출액 중 70%를 차지하고 있으며, IPTV 가입자들이 케이블 가입자보다 더 많은 VOD 비용을 지출하고 있는 것으로 나타남. 주목할 부분은 VOD 공급자의 비중임. 유료 VOD 매출 중 영화가 44%의 비중을 차지해 33%의 지상파 콘텐츠보다 더 높은 수요를 보이고 있음. 그러나 유형별 가입자들의 소비행태는 안정적인 수익인 월정액 매출 비중이 영화(0.7%)보다 지상파 콘텐츠(66.8)에서 높게 나타남(방송 시장경쟁상황평가, 2015).
- 한정된 가입자 시장 내에서 가입자 규모를 늘려 수익률을 높이는 전략은 이제 한계에 달했음. 이에 따라 VOD(비실시간 방송 콘텐츠)와 같은 새로운 서비스 시장을 창출하여 가입자 1인당 매출액 수준을 높여야 함. 제조업의 각 부문에 융합되고 있는 IT산업의 다양한 실험들은 현재 방송통신 시장에서 중요한 시장이 될 것임.

## 3. SKT의 CJHV 인수합병의 목적: 새로운 인터넷/모바일 시장을 위한 교두보 구축

- SKT가 약 1조원의 비용으로 CJHV를 인수합병하려는 목적은 포화상태에 이른 유료방송/통신 가입자 시장에서 더 높은 수익을 창출하기 위해서임. IPTV인 SKB와 케이블 23개 SO를 하나의 법인에 두고 이중 플랫폼 사업을 수행하려는 것은 연간 1조원 이상 매출을 기록하고 있는 CJHV의 가입자로부터의 수익만을 노리는 것은 아님. 현재 SKT는 유료방송/통신시장에서 가장 빠른 결합상품 점유율 증가를 보이고 있으며, 특히 이동통신이 포함된 결합상품 시장에서 성장세를 주도하고 있음.
- 따라서 SKT의 CJHV 인수합병이 “이동통신 시장의 방송시장으로의 지배력 전이”라고 간단히 평가할 수는 없음. 거꾸로 인수합병 후 23개 권역 415만 가입자를 <케이블 방송+초고속인터넷+모바일>, 또는 <SKB로의 전환가입+모바일>의 결합상품을

통해 이동통신 가입자 수를 증가시키려는 전략으로 판단됨. CJHV의 인수는 유료방송부문 수익의 이전이 아닌 인터넷/모바일 시장의 구축을 위한 안정된 가입자 지대(rent)의 확보로 보아야 함.

○ SKT은 현재 확보한 2,800만의 이동통신 가입자들의 LTE 데이터 사용량과 ARPU가 증가하고 있다는 점에 주목하여 O2O, OTT(동영상 플랫폼), IoT 등의 신규 시장을 안정적으로 확보할 가입자 규모를 필요로 했다고 판단됨. 특히 현재 유료방송시장 내 결합상품 가입 가구가 42.3%라는 점, 그리고 유선(초고속인터넷과 집전화) 통신보다 이동통신(모바일)이 포함된 방송과의 결합상품은 아직 전체 유료방송가구 중 17.5%만이 가입해 있다는 점은 중요함. 아직 경쟁 초기 단계인 <방송+모바일> 결합 시장에서 SKT는 이번 인수합병으로 안정적인 415만의 케이블 가입가구를 확보함으로써 선점효과를 누리게 될 것임.

○ 개인 이용자 단위의 이동전화의 이전 가입 주기가 가구 단위의 초고속인터넷이나 유료방송보다 더 빠를 수 있음. 초고속인터넷, 유료방송의 경우 거주지 이전에 따라 이전을 하지만, 휴대전화인 이동통신서비스는 약정기간 만료 후 바로 이전 가입이 가능하기 때문임. 그러나 저가의 ARPU를 보이는 세입자의 경우 빠른 거주지 이전 기간으로 인해 이동전화 및 초고속인터넷/유료방송의 이전 가입이 더 용이할 수 있음.

○ 시장 경쟁 상황과 추론한 SKT의 전략을 고려하면 현재 논란이 되고 있는 방송의 공공성과 지역성, 통신비 인하 가능성 및 글로벌 경쟁력 확보라는 쟁점은 전혀 다른 각도에서 보아야 함. 방송의 공공성과 지역성은 SKT에게 중요한 목표가 아니며, 통신비가 소폭 하락하거나 현 상태를 유지해도 다른 수익원으로 이용자들의 비용부담은 더 늘어날 수 있음. 이러한 관점에서 이용자/시청자, 그리고 노동자들에게 제기되는 문제를 살펴보아야 함.

## II. SKT-CJHV 인수합병이 가져올 문제점

○ SKT의 CJHV 인수합병은 두 가지 방향의 문제를 제기함. 첫째, 현재도 지속되고 있는 유료방송/통신시장의 폐해가 개선되지 않으리라는 점, 둘째, 인터넷/모바일 신규 시장 구축을 위해 이용자와 노동자가 사회적 기회비용을 부담해야 한다는 점임. 이는 비단 SKT만의 문제가 아니라 한국의 미디어 생태계 변화 과정에서 불거질 문제로 사후규제나 심사 후 시정조치 등으로 해결될 수준이 아님.

### 1. 통신 부문

#### 1.1. 가계 통신비 인하가 과연 가능할 것인가?

○ SKT의 CJHV 인수합병에 따른 초고속인터넷/이동통신 가입자의 증가는 지금도 이동통신시장의 가입자 점유율, 매출액, 통화량에서 50% 전후를 점유하고 있는 SKT의 지위를 더욱 강화시킬 것임.

○ SKT는 이에 대해 KT의 방송시장 점유율을 근거로 유료방송시장에서의 경쟁을 촉진시킬 것이라고 주장. IPTV 월정액 가격은 요금이나 약관 변경시 미래부의 승인을 받아야 한다는 것. 그리고 알뜰폰 또한 CJHV의 가입자들이 KT망을 이용한 알뜰폰이므로 SKT로 전환가입시 막대한 전환 비용이 든다는 점으로 반박하고 있음. 그러나 <케이블 방송 + 이동통신>, <IPTV+이동통신>과 같이 현재 시장에서 가장 빠르게 이동전화 포함 결합상품 가입을 늘리고 있는 이동통신 부문에 대해서는 별다른 답을 내놓고 있지 않음.

○ SKT의 CJHV 인수합병 목표가 유료방송사업의 고정된 매출(수신료, 홈쇼핑 수수료 등) 확보가 아니라 인터넷/모바일 신규시장의 확보라면 형성 초기의 시장에서 부가 서비스에 대한 이용자들의 지출이 늘어날 수 밖에 없음. 지금도 “1개월 무료 후 유료” 영업이 성행하고 있으며 이는 신규 서비스에도 동일하게 적용될 것임. SK 계열사들의 IoT, O2O, MCN, OTT 등의 서비스가 추가로 진입할 경우 월정액 통신비는 인하할지라도 이용자들의 지출비용은 더 증가할 것임.

## 1.2. 영원히 불가능할 제4이동통신사업자의 시장 진입

- 이동통신시장 경쟁의 활성화를 불러일으킬 것으로 기대됐던 제4이동통신 사업자는 올해 7년째 선정되지 못하고 있음. MNO를 견제하고 이동통신 비용 인하를 이끌기 위하여 도입된 알뜰폰(MVNO)은 통신3사가 자회사를 통하여 알뜰폰 시장에 진입하여 MNO의 영향력이 알뜰폰의 종속성을 가져오고 있음.
- CJ헬로비전은 알뜰폰 업체 중에서 유일하게 모바일-초고속인터넷-TV-집전화 결합상품을 출시할 수 있는 1위 사업자임. SKT가 CJ헬로비전을 인수하게 될 경우 알뜰폰 시장은 시장확장력을 잃고 통신3사에 시장주도권을 잃게 될 것으로 예상됨. SKT는 CJ헬로비전을 인수합병하게 될 경우 더욱 시장점유율을 높여서 이동통신시장 뿐만 아니라 초고속인터넷과 TV시장에도 경쟁활성화가 저해될 것임.
- 미래창조과학부는 제4이동통신 신규 이동통신 사업자 진입 기반 조성, 알뜰폰 경쟁력 제고, 도매시장 제도 정비 등을 통해서 이동통신시장의 경쟁을 촉진시키겠다고 밝힌바 있음. 그러나 미래부의 정책은 SKT-CJ헬로비전 인수로 인하여 위기를 맞게 될 것으로 판단됨.

## 2. 방송 부문

### 2.1. “사양산업 케이블” = “유료방송 지역성 책무의 소멸”?

- 유료방송의 지역성 구현은 케이블 방송에 부여된 고유한 공적책무임. 이에 따라 초창기 SO들은 대기업의 진출을 금지하고, 지역에 거점을 둔 기업과 유관단체들의 컨소시엄만을 허용하였음. 이번 인수합병이 허가되고, 이와 같이 전국사업자에 의한 지역 케이블 방송 인수가 늘어날 경우 애초 케이블 방송을 도입할 때 수립했던 정책 목표를 정부 스스로 포기하는 것이나 다름없음.
- 따라서 일부 사업자들이 주장하는 “사양산업이 된 케이블 방송”은 기술적 한계와 서비스의 문제이지 유료방송이 전국 78개 권역에서 수행하도록 방송법이 부여한 지역성의 책무를 폐기해야 한다고 볼 수 없음.
- 그럼에도 지금까지 케이블방송사업자들이 지역별로 특화된 지역성을 구축해 왔다고 보기는 어려움. 따라서 일부 사업자들이 주장하듯 약화된 지역성을 어떻게 강화할 것인지는 케이블 사업자나 통신 3사에게 일방적으로 맡길 수 없음.

## 2.2. SO 지역채널의 딜레마

○ 케이블 방송이 운영하는 지역채널은 이미 77개 권역별 방송이 아니라 인접 권역을 묶어 지역 관련 뉴스 및 소식을 전하는 광역화가 진행 중임. SKT는 2015년 12월 사업 설명회에서 지역 채널 뿐 아니라 “지역생활정보채널”을 별도로 운영하고 신규 제작 비중을 높ی겠다고 밝힘.

○ SKT의 지역채널 활성화 계획이 어떠한 광역화에 따른 지역채널의 운용은 9개 지역민방 및 18개 지역 MBC의 방송권역과 중복될 가능성이 높음. 또한 CJ와 달리 건설, 유류, 유통 등 지역 경제에 영향을 미칠 수 있는 사업을 수행하는 재벌기업인 SK의 지역 채널은 유사보도를 통해 지자체 선출직 및 국회의원들에게 정치적 영향력을 미칠 수 있음.

○ 또한 지역채널 이외의 “지역생활정보채널”을 별도로 운용하겠다는 계획은 현재 국무회의를 통과한 방송법 개정안(이하 통합방송법)의 직접사용채널 운용 규제와 충돌함. 개정안에 따르면 지역채널 외 유료방송사업자의 직접사용채널에서는 방송프로그램 안내와 공지사항을 제작, 편성 및 송신하는 공지채널만을 운용할 수 있음(제70조제7항). 결국 SKT의 합병법인은 23개 권역 내 지역채널을 CJHV와 동일하게 운영할 수도, 적극적으로 활성화시킬 수도 없는 딜레마에 처해 있음.

## 2.3. 채널거래 시장 내 거대 유료방송 사업자의 협상력 우위

○ SKT나 KT가 유료방송 플랫폼 시장의 양대 사업자로 자리잡으며 콘텐츠 사업자와의 거래에서 케이블 사업자에게 불리한 거래 조건을 유발할 수 있음. 더 중요한 것은 이동통신과 초고속 인터넷이라는 인프라를 기반으로 확보한 750만 가입자의 SK 합병법인과 844만 가입자의 KT는 방송 콘텐츠 이외에도 다른 서비스와 상품으로 수익을 올릴 수 있는 미디어 플랫폼 사업자라는 점임. IoT(사물인터넷) 시장이 얼마나 확대될지 알 수 없지만, 가입자 규모가 크고 수익원이 다양한 플랫폼 사업자가 방송 콘텐츠 사업자에 대해 가질 수 있는 협상력의 우위는 분명함.

○ 실시간 의무전송에 해당되지 않는 지상파 방송과의 재전송 대가 산정과 지상파 VOD 거래에 있어 IPTV 사업자들의 높은 가격 수용이 케이블 사업자들에게는 압박이 될 수도 있음. 역으로 CJ E&M과 같은 거대 콘텐츠 사업자가 저가에 모든 플랫폼에 공급함으로써 얻는 수익보다 특정 사업자에 독점 공급하여 얻을 수익이 크다고 판단할 경우 IPTV와 케이블 간의 콘텐츠 공급 불균형이 발생할 수 있음.

○ 이는 콘텐츠 사업자나 유료방송(플랫폼) 사업자 모두에게 더 이상 가입자들의 양

적 확대를 통한 이익 창출이 한계에 부딪혔음을 뜻함. ARPU를 높이기 위한 다양한 서비스 중 하나가 바로 방송 콘텐츠임을 고려하면, 현재 꾸준히 성장 중인 “비실시간 방송 콘텐츠”(VOD 등) 부문에서 더욱 문제가 될 것임.

○ 미래부 또한 방송시장경쟁상황 평가를 통해 유료방송사업자들의 협상력 우위를 우려함. 가입자들에게 대한 경쟁 우위를 차지하기 위해 지상파 방송에 기울어진 거래 시장이 만들어 질 수도 있음. 그러나 이는 유료방송사업자 간의 경쟁이 활성화될 경우이며, SKT의 인수합병으로 SKT와 KT로 거대 플랫폼 사업자 구도가 안착되면 방송사(콘텐츠 제공 사업자)와의 동등한 협상은 보장하기 어려움. 미래부 또한 “일부 대규모 유료방송 플랫폼의 경우 광고매출에 대한 기여와 대량구매 등을 통해서 지상파 방송사에 대한 높은 수준의 협상력을 갖고 있을 가능성”을 언급함.(방송시장경쟁상황평가, 2015)

## 2.4. 자본이 주도하는 방송법과 시행령 무력화

○ 동일한 가입자 시장을 대상으로 하는 유료방송에 대해 IPTV법과 방송법으로 구분해온 문제를 개선하기 위해 통합방송법은 2015년 11월 말 국무회의를 통과하고 본회의 상정을 앞두고 있음. 그러나 통합방송법에 개정된 조항과 개정 조항을 근거로 수립해야 할 시행령 세부사항에 대해 SKT의 인수합병은 다음과 같은 영향을 미칠 것으로 판단됨.

① 유료방송사업자 간 상호 겸영 및 지분 소유 규제의 상한선을 사전에 확정  
SKT는 IPTV 사업자인 SKB의 특수관계자로서 이중 플랫폼인 케이블 방송을 합병하는 것임. 이는 현행 방송법 제8조(소유제한 등)에 IPTV 사업자를 포함시켜 상호 겸영 및 소유 제한을 둔 개정안에 영향을 미칠 것임. 아직 시행령으로 상호 겸영 및 주식/지분 소유의 상한선을 두지 않은 상태이기 때문에 이번 인수합병이 중요한 참조 사례가 될 것임.

② 방송사업자의 허가 및 승인 심사기준 및 절차에 대한 사전 규정

통합방송법에서는 방송사업의 허가 및 승인(재허가 및 재승인 포함) 심사기준과 절차를 시행령에서 구체화하겠다는 내용이 포함되어 있음(제10조). 향후 유료방송사업자의 경우 신규 사업자의 진입이 사실상 어렵다는 점을 고려할 때, 최대액출자자 변경 승인(인수)과 변경허가(겸영)에 관련된 시행령의 심사기준과 절차가 실질적인 규제

역할을 하게 됨. 이번 인수합병 건에서 시행될 심사기준 및 절차는 이후 계속될 유료방송사업자 간 인수합병에 선례가 되어 시행령의 세부 항목에 영향을 미칠 것임.

### ③ 결합상품을 통한 지배력 전이 금지

통합방송법에는 IPTV 등 유료방송사업자들이 결합상품을 통해 방송시장 내 통신시장의 지배력 이전을 금지하는 조항이 포함되어 있음(제69조의 3). 이 또한 구체적인 방법을 시행령에서 규정할 예정임. 제69조의 4에서는 결합판매라는 문구를 넣어 “결합판매 시책에 따른 경품 또는 끼워팔기로 인한 불공정 행위 방지에 관한 사항을 포함”하여야 한다고 명시하고 있음. 이번 인수합병 심사에서 SKT-SKB-CJHV의 조합으로 가능한 다양한 결합상품에 대한 허가 조건 및 시정 조치의 여부에 따라 시행령의 구체적인 조항들이 확정될 가능성이 높음.

○ 2008년 IPTV의 출범은 1990년 이후 정부가 주도하던 케이블, 위성방송, DMB라는 플랫폼을 넘어 통신 3사가 추진한 최초의 민간 사업자 주도의 방송 플랫폼이었음. 이로 인해 현재와 같이 방송법/IPTV법이라는 분리된 법안이 만들어진 것임. SKT의 CJHV 인수합병 또한 방송법과 IPTV법으로 나뉘어지며 생긴 소유/겸영의 법적 공백과 입법 공백의 시기에 벌어진 자본 주도의 플랫폼 재편임. 정부가 모든 것을 규제하는 미디어 정책이 아니라 최소한의 공적 책무를 부여해야 할 통합방송법 조차 이번 인수합병으로 무력화될 가능성이 높음.

## 3. 노동 부문

### 3.1. 일자리 창출? 구조조정에 의한 일자리 축소!

○ 유료방송의 설치·AS 등 핵심업무를 수행하는 노동자들 대부분은 매우 열악한 고용구조 및 근로조건에 놓여있음. 유료방송의 외주업체 소속 노동자 규모는 전체 인원의 약60~70%에 달함. 이들은 대부분 직접 고용된 노동자들이 아닌 원청에 의해 1년 단위, 6개월 단위로 업무실적에 따라 위수탁 계약을 체결한 외주업체 소속의 비정규직 노동자들임. 통신·케이블 사업자들은 기존의 정규직 업무를 외주업체에 위탁함으로써 가장 중요한 가입자 서비스의 영역을 인건비 절감을 목적으로 외주화하였음.

○ 더욱 심각한 것은 원청으로부터 도급을 받은 중간업체들이 또다시 재하도급을 줌으로서 지역의 통신·케이블 설치수리기사 대부분이 외주업체가 직접고용하지 않고 실

적에 따른 임금을 받는 일명 ‘건by건 도급기사’로 전락되어 왔다는 점. 이들은 다단계 하도급 구조 하에서 상시적 고용불안, 장시간노동과 저임금에 시달리고 있음.

<표 4> 케이블 방송의 하도급 구조

원청	지역책임	1차 협력	2차 협력	3차 협력
MSO	SO	지역방송	일부 제작, 다수 외주 제작	
		포설공사	공사건설업체 외주 계약	
		가입/AS	협력업체 외주 계약	
		콜센터	계열사 외주 계약	

출처: 이종탁(2013)

○ SK텔레콤은 지난해 12월 인수·합병 신청서를 제출한 지 하루 만에 설명회를 열어 4만 8000여명의 고용유발 효과를 기대한다고 발표하였음. 또한 SKT는 CJ헬로비전 인력에 대해 3년간의 고용보장을 약속하였음. 그러나 인수기업의 고용보장 약속이 얼마나 지켜질지, 3년 후에는 어찌되는 것인지에 대해 해당 기업의 노동자들이 불안해하고 있는 것이 현실이며, 무엇보다 우려스러운 점은 CJ헬로비전의 23개 지역에 종사하는 외주업체 노동자들은 고용보장의 대상에 들어있지 않다는 점임.

○ SK브로드밴드의 홈고객센터(행복센터)는 전국 90여개 외주업체 약 4천여명의 간접고용 비정규직노동자들로 구성되어 있으며, CJ헬로비전의 경우에는 23개 지역 36개 외주업체 약 2,200명의 간접고용 비정규직 노동자들이 일하고 있음. 이렇게 방송통신위원회나 공시자료에 포함되어 있지 않은 ‘유령 노동자’인 외주업체 간접고용 비정규직 노동자들은 통신·케이블방송 업계 전반에 걸쳐 광범위하게 존재하고 있는 상태. 두 회사는 모두 영업·설치·수리 등 일상업무를 외주화하고 있으며, 인수합병시 CJ헬로비전 23개 지역의 외주업체의 경우 SK브로드밴드의 외주업체와 중복된 업무로 인한 구조조정이 예상됨. 23개 중복지역의 2,200여명의 노동자들 중 상당수는 과잉인력으로 분류되어 구조조정의 대상이 될 수 있다는 점에서 심각한 사회문제로 대두될 것. 특히, CJ헬로비전의 경우 대부분 수도권 이외의 지방권역이 많음. 지역경제의 한 축을 담당해 오던 지역의 동네노동자들이 안정적으로 고용을 유지할 수 있는 방안이 반드시 필요함.

<표 5> 케이블방송업체 간접고용/비정규직 현황

	전체 인원	원청		협력업체	
		인원	비율	인원(업체수)	비율
티브로드	2,277	678	29.8%	1,599(47개)	70.2%
CJ헬로비전	3,245	1016	31.3%	2,229(36개)	68.7%
씨앤엠	1,713	684	39.9%	1,029(24개)	60.1%
현대HCN	1,335	429	32.1%	906(27개)	67.9%
씨엠비	817	478	58.5%	339(22개)	41.5%

출처: 최재천 의원실(2013).

### 3.2. 신규 시장 창출과 고용 불안정성 증대

○ 가입자의 양적 확대를 통한 수익 전략이 종료되면서 유료방송의 노동자들에게도 변화가 예고되고 있음. 이미 신규 가입자의 축소로 인한 포설, 설치 일감의 축소와 이를 통한 성과 평가로 감원하는 움직임이 발생하고 있음. 가입자들의 양적 확대가 아닌 가입자 1인당 매출액 증가를 목표로 하면서 협력업체와 노동자들에게 부여되는 업무에도 변화가 클 것으로 예상됨.

○ 특히 SKT의 인수합병 목표가 가입자 유지(retention)에 기반한 인터넷/모바일 시장의 구축이라면 기술의존적인 노동과정이 확대되어 더 많은 수익 일자리 축소가 예상된다. IoT, O2O, OTT 등의 신규 서비스 또한 수익성에 따라 고용 및 노동 조건의 불안정성이 높아질 것임. 이는 방송사업자 뿐 아니라 통신사업자들에게도 모두 해당되는 문제로 향후 중요한 심사 기준으로 포함되어야 함.

## 4. 시청자/이용자 부문

### 4.1. 개인정보 보호의 현상태 유지?

○ 개인정보 보호는 유료방송 사업자에게 요구되는 가장 기본적인 책무임. IPTV법은 “IPTV사업자는 서비스 제공 과정에서 취득한 개별 이용자에 관한 정보를 보호하기 위한 조치를 취하여야 하며, 취득한 개인 정보를 공개하여서는 안 된다”고 규정하고 있음. 그러나 SKT, SKB는 고객센터에서 가입자 개인정보를 불법 보관하고, 인터넷 영업 마케팅에 활용하여 지난해 참여연대 등 시민단체로부터 고발을 당한바 있음. 특히, SKB의 경우 설치기사들에게 가입자의 개인정보 제3자 동의를 반드시 받아오도록 강요하며, 이를 실적에 반영하기도 하였음. SKT와 SKB은 과거에도 여러 차례 ‘개인정보 유출’사태를 일으킨 바 있음.

○ 인수합병이 이뤄지면 CJ헬로비전 가입자와 알뜰폰 가입자의 개인정보가 무더기로 SKT, SKB로 넘어가게 됨. 이 때 개인정보 이전에 대해 가입자의 동의는 어떻게 받을 것인지, 가입자가 정보 이전을 원하지 않는 경우 어떤 방법과 절차에 따라 조치할 것인지, 이전 과정에서 발생할 수 있는 유출 위험은 어떻게 관리할 것인지 등에 대한 특별한 대책이 필요함. 또한 개인정보 이관 후에도 이전 당시 제시한 사용목적에 맞게 개인정보를 이용하는지, 다른 영업 마케팅에 활용하지는 않는지 지속적인 관리감독이 필요함. SK의 과거 행태를 볼 때 인수합병 과정에서 CJ헬로비전 가입자의 개인정보 안전관리에 심각한 우려가 제기됨.

#### 4.2. 결합상품 확대에 따른 이용자 선택권 침해

○ CJ헬로비전의 23개 권역 내 독과점 형성도 문제지만, 전국사업자의 모바일/초고속 인터넷 서비스와 지역 권역에 한정된 케이블 방송이 결합판매 될 경우 또 다른 경쟁제한 요인으로 작용할 수 있음. 23개 권역 내 CJ헬로비전 가입자가 해당 지역을 벗어나 다른 케이블 권역으로 이사를 가게 되더라도 약정이 끝나지 않았을 경우 SKB로 가입이 유도될 가능성이 높음. 이는 가입자들의 유료방송 서비스 선택권을 제한하는 효과를 낳게 됨.

○ 또한 이동전화와 초고속 인터넷을 주상품으로 하는 결합상품 판매가 더욱 확대될 것으로 예상됨. 23개 권역 내에서는 SKT가 이동통신 시장 지배력을 이용해 케이블 가입자를 IPTV 가입자로 전환시키려고 유인할 것이며, 23개 권역 외에서는 합산규제에서 자유로운 LGU+의 공격적인 신규가입 영입이 확대될 것임. 합산규제 일몰 이후에는 SKT의 합병회사가 케이블과 IPTV로 분리되어 1/3 가입자 규제를 적용받기 때문에 지금 예측하는 점유율보다 더 높아질 가능성도 있음.

○ 현재 유료방송통신 결합상품은 상이한 약정기간을 갖는 단품 상품 때문에 결합상품의 일괄 해지가 사실상 불가능하며 결합상품은 거주지 이전의 경우에도 약정을 벗어나지 못하게 하는 요인이 됨. 특히 최근 방송통신 결합상품 시장에서 이동통신(모바일) 결합 비중이 늘어나면서 기본 36개월 약정의 방송상품과 기본 24개월 약정의 모바일 상품이 결합하는 추세임. 이는 역으로 SKT의 CJHV 인수합병 시 <케이블+모바일> 결합을 통해 모바일 가입기간을 연장하는 효과를 낳게 될 것임.

<표 6> 결합상품 약정 연장 예시

연결회선 \ 잔여약정기간	현재	6개월 후	12개월 후	18개월 후	24개월 후
모바일1	6개월	0+24개월 (약정연장)	18개월	12개월	6개월
모바일2	1년	6개월	0+24개월 (약정연장)	18개월	12개월
TV	1년 6개월	1년	6개월	0+36개월 (약정연장)	30개월
인터넷	2년	1년 6개월	1년	6개월	0+36개월 (약정연장)

출처: 참여연대(2016)

### 4.3. 채널 구성에서의 지역 다양성

○ 케이블 방송의 지역성은 단순히 지역채널의 운영만을 뜻하지 않음. 다채널 방송 플랫폼으로서 케이블은 77개 권역마다 각 지역의 특성 및 지역 시청자 필요에 따라 다양한 채널 패키지를 제공하는 것이 플랫폼의 지역성임. 그러나 현재 MSO로 거대화/광역화된 케이블 방송은 MSO에 속한 모든 권역에 동일한 구성의 채널들이 송출되고 있음.

○ SKT의 케이블-IPTV 합병법인이 채널제공사업자(PP)들을 대표하는 케이블TV방송협회와 어떻게 협상하는지에 따라 23개 권역 디지털 케이블 방송의 채널 구성과 전국 권역 IPTV의 채널 구성이 동일해 질 수 있음. 이는 전국 약 2,600만 유료방송 가입가구 중 750만 가구가 동일한 채널 구성의 유료방송을 시청한다는 의미임. 설령 IPTV와 케이블 방송의 채널 구성이 다르다고 해도 23개 케이블 권역 가입자들이 동일한 채널들만을 시청해야 하는 상황은 지금과 동일함. 초고속인터넷, 모바일 등의 결합상품과 달리 유일한 지역성과 다양성을 구축할 수 있는 방송 채널의 구성 규제가 필요함.

### 4.4. 유료방송 가입자의 양극화 심화

○ SKT의 CJHV 인수합병은 415만 가입자로부터 얻는 현재의 수익을 이전받으려는 목적이 아님. 과거 KT Olleh TV가 OTS를 통해 스카이라이프 가입자들의 이전 가입을 유도했던 것처럼 IPTV로의 가입자 증가 영업에 나설 수 있으며, 이동통신(모바일)을 포함한 다양한 형태의 결합상품을 통해 1인당 수익(ARPU)를 높이려는 전략을 취할 것으로 예상됨.

○ SKT가 밝힌 케이블 투자 계획은 디지털 전환과 같이 CJHV이 추진해 왔던 계획

의 연장이거나, 초고속인터넷망의 품질 개선을 통해 VOD와 같은 비실시간 방송상품 또는 기타 부가서비스의 판매를 확대하려는 계획임. 현재 23개 권역의 케이블 가입자들은 “초저가의 아날로그 케이블 가입자”와 “고가의 디지털 유료방송 가입자”로 양극화될 것임.

#### **4.5. 콘텐츠 층위에만 머문 시청자 참여권**

○ SKT-CJHV의 인수합병으로 불거진 문제는 방송 콘텐츠/부가 서비스의 문제가 아닌 이에 대한 접근권과 선택권의 문제임. 미디어 생태계에서 방송통신 플랫폼 사업자들의 지위가 강화되고 있음에도 여전히 방송법과 전기통신사업법에서는 시청자/이용자의 권리를 콘텐츠 제작에의 참여, 혹은 개인정보 보호라는 소극적 수준에 머물고 있음.

○ 채널 편성에 대한 의견, 채널 추천권, 결합상품 및 통신 서비스에 대한 불만 접수, 지역 채널 편성에 대한 의견권 등 다양한 층위의 시청자/이용자 참여가 보장되어야 함. 방송과 통신으로 구분하여 시청자와 이용자로 한 개인을 구분하는 것도 모순임. 현행 방송법과 통신관련법에서 명시된 시청자와 이용자 권리를 통합하여 유료 방송통신 플랫폼에 개입할 수 있는 법제도적 방안이 필요함.

### Ⅲ. 방송+통신을 넘어 미디어 공공성을 위한 규제 방향

○ 지금까지 제기된 문제들은 SKT-CJHV의 인수합병 심사라는 특정한 국면에 한정된 문제들이 아님. 이미 누적되어 왔거나 방송/통신의 사업자가 동일해지면서 발생할 미디어 생태계 전반의 문제로 볼 수 있음. 따라서 아래의 규제 방향 또한 특정 사업장에서 더 확장된 모든 유료방송/통신사업자에 부과될 공적 의무로 간주해야 함.

#### 1. 미디어 노동시장의 좋은 일자리 창출과 고용안정

○ 미디어 노동시장에서 누락된 유료방송사업자들의 협력업체와의 공정거래, 노동조건 보장 등을 방송경쟁상황실태조사 항목에 포함시켜야 함. 방통위와 미래부가 매년 실시하는 <방송시장경쟁상황평가>에서 획정하는 4개 시장- 유료방송시장/ 방송채널 거래시장/ 방송프로그램 거래시장/ 방송광고시장 -중 가입자 유치 및 유지가 경쟁력인 유료방송시장에서는 단순히 가입자 규모만을 조사하고 있음. 가입자들이 전화 한통으로 유료방송에 자동으로 가입, 설치, AS가 되는 것은 결코 아님. 가입자 확보 및 지역 노동에 중요한 축을 차지하며 경쟁력의 원천이 되는 협력업체(노동자)들에 대한 실태조사는 반드시 이루어져야 함.

○ 협력업체와의 공정거래, 유료방송사업자와 연관된 협력업체 노사분쟁의 경우 재허가(변경허가) 심사에 중요한 항목으로 포함하여 계량 평가를 해야 함. SKB 등 IPTV 사업자들은 관련 업무를 외주화 하였고, 해당 업무를 담당하는 노동자들은 다단계 하도급 구조 하에서 상시적인 고용불안과 저임금에 시달리고 있음. 이런 열악한 노동조건 하에서 질 좋은 서비스를 기대하기 어려움. 과도한 실적압박은 불필요한 상품가입을 초래하여 가입자 피해로 이어짐. 가입자는 서비스에 대한 정확한 설명, 서비스의 적절성에 대한 친절한 안내를 받을 수 없게 되고, 설치 및 AS 품질도 떨어질 수밖에 없음. ‘외주업체와의 공정거래 이행’과 ‘외주업체 노동자 고용안정 및 노동권 보장 이행조건’을 심사항목으로 규정하고, 핵심 업무의 외주화 금지, 다단계 하도급 해소를 허가조건으로 부과함으로써 유료방송의 공적책무를 강화해야 함. 이런 심사조건은 앞으로 확산될 수 있는 통신사업자의 케이블 방송 인수에 대비한 필수조건이기도 함.

## 2. 유료방송사업자의 지역성 책무와 이용자 권리 보장

### 2.1. 지역 공영 독립채널 구축

- 현재 케이블 방송사업자들은 MSO의 형태로 사실상 지역성을 구현하기보다 전국 사업자인 IPTV와의 경쟁에 더 집중하고 있음. 최초 케이블 방송을 도입한 정책 목표는 지자체 단위까지 구체화된 지역성의 구현이었음.
- 이와 같은 정책 목표의 마지막 산물이 지역채널임. 이번 인수합병과 같이 전국사업자에 의한 지역 케이블 방송 인수가 늘어날 경우 그나마 미약한 지역채널은 지자체장과 국회의원, 지역 기업들을 위한 언론이 될 수밖에 없음. 따라서 지역성이라는 공적 책무의 수행은 더 이상 민간 기업과 인수합병이 진행될 시장에 맡길 수 없음.
- 지역채널의 소유권을 지역 지상파 방송(지역 MBC와 지역 민방), 지역 언론사 및 지역 미디어의 공동 컨소시엄으로 전환하고 해당 지역의 케이블 SO들은 제작 지원과 송출만을 담당하는 방향으로 방송법을 개정해야 함.

### 2.2. SO 권역별 채널 구성의 다양성 확보

- 지금보다 적극적인 채널 편성 정책을 고려해야 함. MSO 사업자들이 디지털 케이블 방송을 운영하면서도 소유한 권역 모두에서 동일한 채널을 편성하는 것은 지역성 책무 방기임. 특히 지역 SO별로 채허가 심사를 할 때 채널 구성의 지역성을 심사하지 않는 것 또한 문제임. 권역별 인구의 구성, 선호 장르(전문 채널), 지역적 필요성을 고려하여 다양한 PP들이 낮은 채널 대역에 편성될 수 있도록 해야 함.
- 이는 PP 사업자들에게도 채널거래 시장에서의 진입 장벽을 낮출 수 있으며 위성방송과 IPTV 사업자들에게도 PP에 대한 수신료 분배 몫을 강제토록 방송법을 개정하여 PP 육성에 기여해야 할 것임.

### 2.3. 유료방송사업자들의 지역 미디어 기금 납부

- 독립된 지역채널의 운영을 위한 재원은 해당 권역에서 사업을 수행하는 유료방송사업자들로부터 기금을 조성하여 충당함. 기금 조성은 이미 유료방송사업자들이 납부하고 있는 방송통신발전기금을 증액하여 77개 권역을 광역으로 획정한 후 지급하는 방법, 또는 별도의 지역미디어 발전기금을 조성하여 납부토록 하는 방법 등을 생각할 수 있음.
- 지역 미디어 기금은 지역 채널 프로그램의 제작비 뿐 아니라 지역 미디어, 마을 미디어와 같은 지역민들의 풀뿌리 미디어 환경 구축을 위한 재원으로 사용해야 함.

아울러 지역 공공성 확보를 위한 지역 주민 대상 미디어교육, 지역 콘텐츠 확보 및 지원 등에 사용해야 함.

#### **2.4. 지역 콘텐츠 제작 인력 육성**

○ 지역 미디어 기금은 아래에서 제안할 지역 시청자(이용자)위원회를 통해 아래와 같은 지역 미디어 콘텐츠 육성을 위한 용도로도 사용함. 기금의 집행은 우선 시청자 미디어 재단 산하 지역 시청자미디어센터에서 담당하고 이후 방송법에서 ‘지역시청자(또는 이용자)위원회’의 설치를 명시하여 지역 시청자/이용자 단체로 이관함.

○ 시민제작 콘텐츠의 생산이 활성화될 수 있는 시민콘텐츠 진흥

： 시민제작콘텐츠 제작지원 사업

： 시민제작콘텐츠 제작지원을 위한 크라우드펀딩 사이트 구축 및 운영

： 시민제작콘텐츠 제작지원 영역의 사회적 기업 육성 등

○ 미디어교육활동 지원

： 지역미디어센터와 연계한 미디어교육프로그램 운영

： 미디어교육강사 양성

： 미디어교육분야 사회적기업/협동조합 육성지원

○ 마을공동체방송에 대한 다양한 지원사업

： 마을공동체미디어 인력, 프로그램, 교육, 장비 지원 등

#### **2.5. 지역 시청자(이용자)위원회 법제화**

○ 지역의 유료방송가입자들은 이용자의 권리 침해나 불만을 해소할 수 있는 통로를 보장받지 못했음. 지역성을 갖추기 위해서는 지역 유료방송사 운영에 지역민의 참여를 공식적으로 보장하는 참여적 구조를 마련해야 함.

○ 이를 위해 지역시청자(또는 이용자) 위원회의 설립근거를 방송법에 마련하고, 위원회에 △ 채널편성 및 콘텐츠 운영에 참여할 수 있는 권한, △ 가입자 불만처리의 기능, △ 지역미디어기금 운영에 참여 권한 등 이용자의 권리를 확대할 수 있는 다양한 권한들을 부여해야 함.

### 3. 통합 방송법 재논의

○ 이상의 규제방안은 결국 현재 국회 통과를 남겨두고 있는 통합 방송법에 대한 재논의가 불가피함을 뜻함. 현재의 방송법 개정안에는 지금의 인수합병과 관련하여 “유료방송사업자 간 상호 겸영 및 지분 소유 규제”, “방송사업자의 허가 및 승인기준/절차”, “유료방송산업발전위원회”, “결합상품을 통한 지배력 전이 금지”, “비실시간 방송에 대한 규정” 등 실로 다양한 범위에 걸쳐 영향을 받을 조항들이 있음.

○ 특히 현재의 방송법 개정안에는 오랫동안 과제로 제기되어 온 공영방송에 대한 법적 규정, 지상파 방송에 대한 차별성 부여, 공영방송의 지배구조 등 유료방송시장과 분리될 수 없는 중요한 개정 항목이 누락되어 있음. 여기에 앞서 언급된 지역 시청자/이용자, 노동권 등의 문제를 포괄하여 다가올 미디어 생태계 전반에 공적 책무를 명확히 할 방송법이 되어야 함.

# SKT 독과점의 폐해와 통신시장 규제방안

성춘일 / 변호사, 참여연대 민생희망본부 실행위원

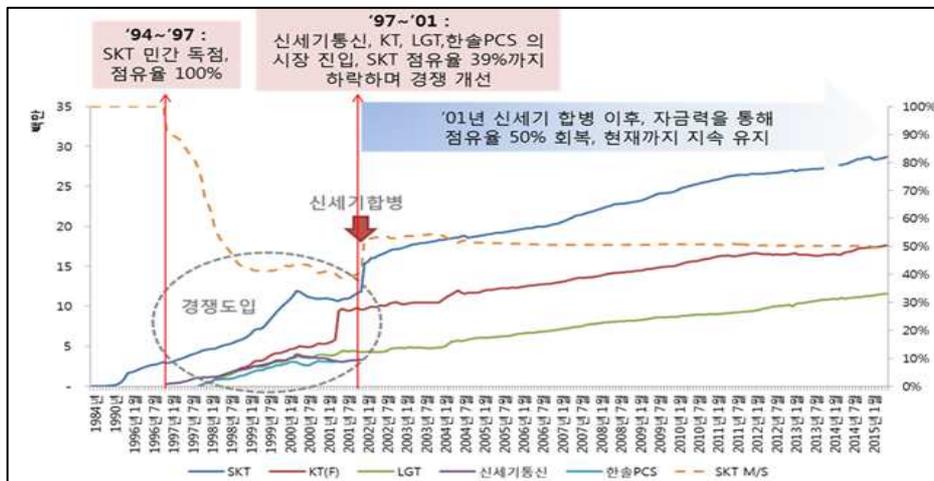
## I. SKT가 지배하는 통신 시장

### 1. SKT, 10년째 이동통신 점유율 50%

SKT는 이미 통신 시장의 공룡이다. SKT는 한국이동통신 민영화 인수의 수혜자로 등극하고 신세기통신, 하나로텔레콤을 연이어 합병한 이후에는 시장 점유율 50%를 굳건히 지키고 있다. SKT와 신세기통신의 합병시 인가조건이 시장점유율 50% 이하로 유지하라는 것이었으므로, SKT는 시장점유율을 더욱 확대시킬 수 있음에도 불구하고 인가조건을 지키는 수준에서 관리하고 있는 것이다.<그림5 참조>

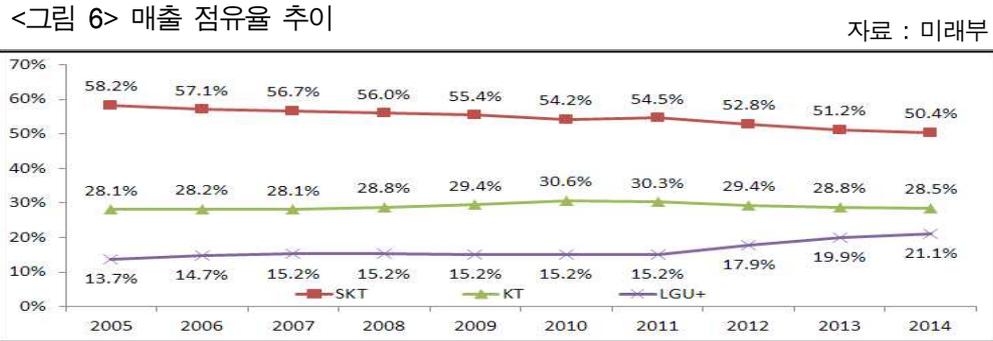
<그림 5> 통신사별 가입자와 SKT 시장 점유율 추이

자료 : 미래부



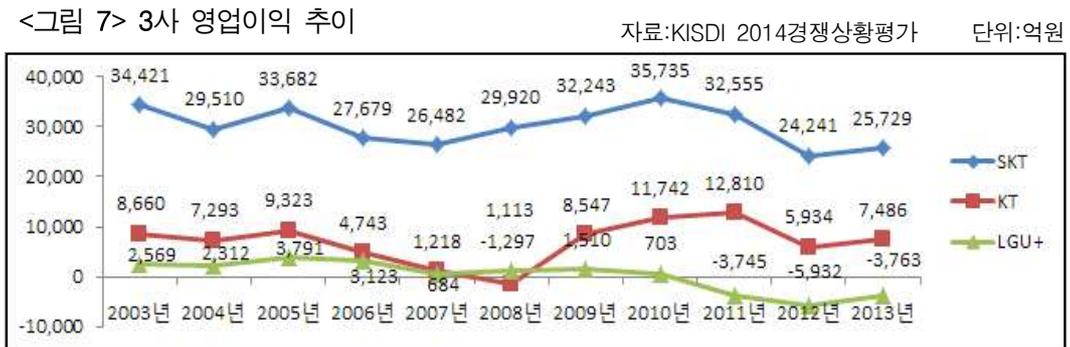
## 2. SKT:KT:LGU+ = 5:3:2의 매출 비율 장기간 유지

매출 점유율을 보면 SKT는 전체 이동통신 시장의 50.4%를 차지하고 있다. SKT와 KT, LGU+의 매출 점유율 비중을 보면 5:3:2의 비율을 장기간 동안 유지하고 있다.<그림6 참조>



## 3. 전체 통신시장 영업이익의 80%를 차지하는 SKT

이뿐만 아니라 이동통신 시장 영업이익을 보면, SKT가 전체 통신시장 영업이익의 80%를 차지하고 있다. SKT와 KT, LGU+의 10년간 누적영업이익은 8:2:0의 비정상적인 구조인 것이다. 이는 요금인하 및 지속적 투자·혁신 등을 통한 산업발전에 악영향을 미칠 수 있다).<그림7 참조>



1) 2014.11. <2014년 통신시장 경쟁상황 평가> KISDI

#### 4. 알뜰폰까지 집어삼키고 있는 SKT

알뜰폰 시장에서도 SKT는 최근 급성장세를 보이고 있다. SKT는 자회사 SK텔링크를 통해서 알뜰폰 시장의 2위로 성장한 것이다. <표7 참조>

<표 7> 알뜰폰 가입자 현황

구분	2012년 12월		2013년 12월	
SKT 계열	394,631	31.1%	1,036,390	41.7%
KT 계열	657,616	51.9%	1,165,092	47%
LGU+계열	215,689	17%	280,049	11.3%
합계	1,267,666	100%	2,481,531	100%

자료 : 한국알뜰통신사업자협회

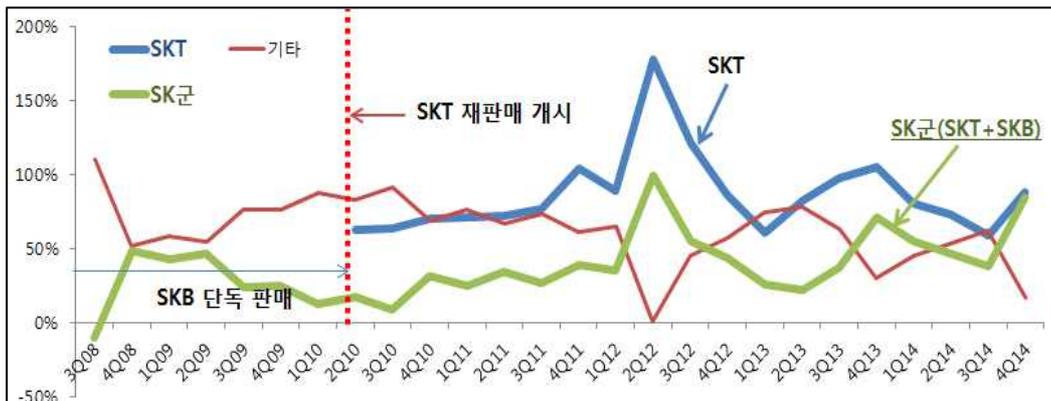
#### 5. 이동통신시장의 시장지배력을 초고속과 IPTV로 전이시키고 있는 SKT

이러한 막대한 이동통신 시장의 영향력을 갖고 있는 SKT는 그 시장지배력을 결합상품을 매개로 초고속인터넷 시장과 IPTV방송 시장으로까지 확장하고 있다.

<그림8>를 보면 SKT가 SK브로드밴드의 상품을 재판매 개시한 2010년부터 SKT와 SK브로드밴드의 초고속 인터넷 순증 점유율 그래프가 연동되어 증가한다. <표8>를 보면 KT와 LGU+, SO의 초고속 인터넷은 점유율이 하락하거나 상승하더라도 소폭인 점에 반하여 SKT의 가입자 점유율은 큰 폭으로 상승한 것을 볼 수 있다. 이는 이동통신시장의 SKT의 시장지배력이 초고속 인터넷으로 전이되고 있음을 보여준다.

<그림 8> 초고속인터넷 순증 점유율 추이

자료 : 미래부



단말기유통법 시행 이후 이동통신 번호이동 시장은 급격히 축소되어 단말기유통법 시행 전 대비 약 30~40% 감소했다. 반면에 2008년 이후 이동전화를 포함한 유무선 결합상품 경쟁이 본격화되어 최근 이동전화를 포함한 결합상품 가입자 점유율에서

<표 8> 초고속인터넷 누적가입자 현황 및 가입자 점유율

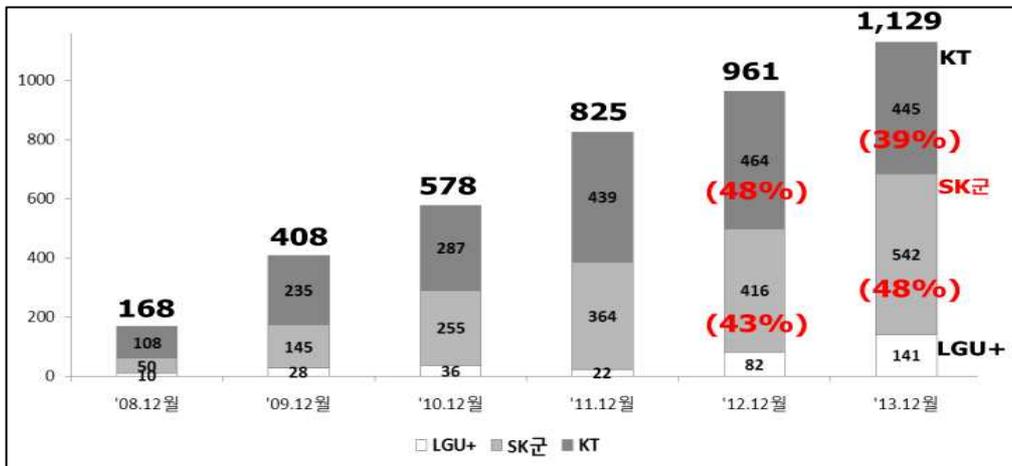
출처:2015.05.11. 서울대 경쟁법센터. 영남대학교 박추환 교수 자료 : 미래부

구분	초고속인터넷 누적가입자(천명)							가입자 점유율(%)							'09년대비 M/S변화	
	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15.2월	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15.2월		
KT	6,953	7,424	7,823	8,037	8,067	8,129	8,160	42.5%	43.1%	43.8%	44.0%	43.1%	42.4%	42.4%	-0.1%p	
SK群	<b>SKT</b>	<b>0</b>	<b>403</b>	<b>898</b>	<b>1,326</b>	<b>1,727</b>	<b>2,061</b>	<b>2,129</b>	<b>0.0%</b>	<b>2.3%</b>	<b>5.0%</b>	<b>7.3%</b>	<b>9.2%</b>	<b>10.8%</b>	<b>11.03%p</b>	
	SKB	3,847	3,599	3,294	3,068	2,842	2,750	2,745	23.5%	20.9%	18.4%	16.8%	15.2%	14.4%	14.2%	-9.3%p
	소계	3,847	4,002	4,192	4,394	4,569	4,810	4,873	23.5%	23.2%	23.5%	24.1%	24.4%	25.1%	25.3%	1.8%p
LGU+	2,522	2,773	2,810	2,743	2,928	3,014	3,034	15.4%	16.1%	15.7%	15.0%	15.6%	15.7%	15.7%	0.3%p	
SO	3,027	3,025	3,035	3,079	3,174	3,209	3,232	18.5%	17.6%	17.0%	16.9%	16.9%	16.7%	16.8%	-1.7%p	

이동시장의 지배적 사업자인 SKT가 1위를 차지했다. <그림9 참조> 결합상품의 기준이 되는 상품이 초고속인터넷이 아니라 모바일을 기준으로 재편되고 있음을 보여주는 것이다.

<그림 9> 이동전화를 포함한 결합상품 가입자 추이

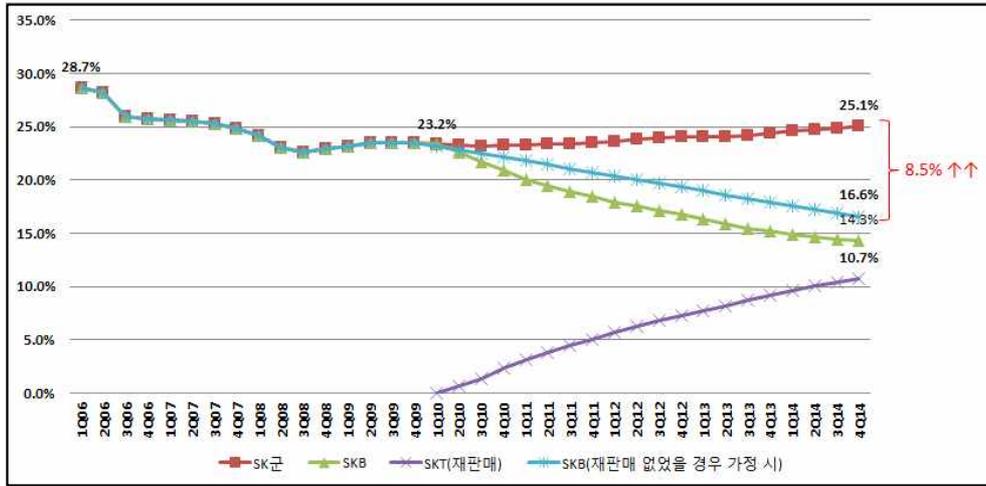
\*출처:2014.11. <2014년 통신시장 경쟁상황 평가> KISDI \*단위 :만명



최근 서울대 경쟁법 센터에서도 “SKT의 재판매 없이 SKB의 하락 추세가 지속되었더라면, SKB 점유율은 16.6%까지 하락되었을 것”으로 분석한바 있다.. <그림10 참조> SKT가 초고속 인터넷 재판매를 개시한 이후 연평균 순증 가입자의 80%를 점유했다. 이러한 추세 지속 시 유선 시장으로 SKT의 지배력이 더욱 확대될 것으로 보인다.

<그림 10> SKT 재판매가 없었을 경우 SKB 점유율 추정

\*출처 : 2015.05. 서울대 이인호 교수. 서울대 경쟁법 센터 세미나.



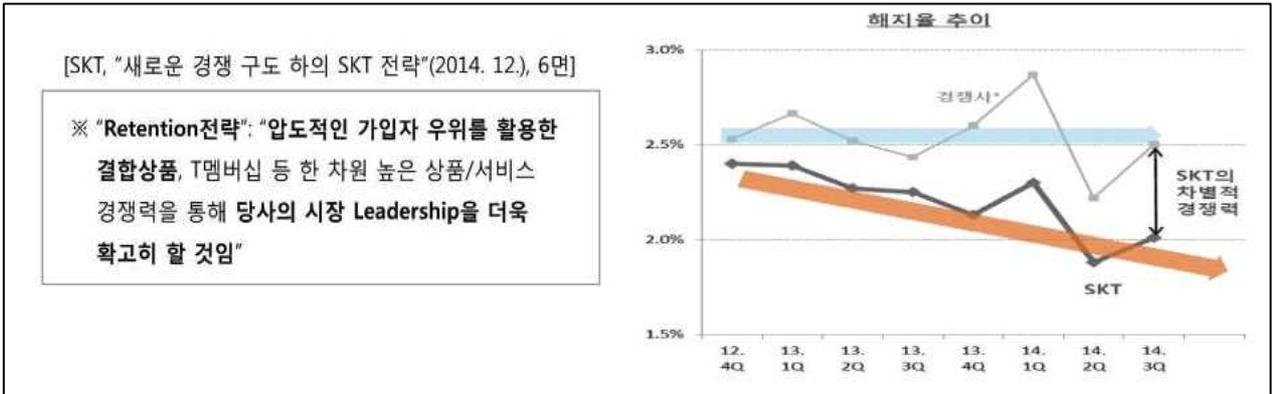
유료방송시장에서도 SKT는 SKB의 IPTV 위탁판매를 통해 가장 빠른 가입자 증가세를 보이며, 2014년 하반기부터는 순증도 1위 기록했다. 최근 2년간 SKB의 유료방송 가입자 증가율은 업계 최고를 기록한 것이다.<표9 참조> 이 또한 SKT의 시장지배력이 유료방송으로 전이된 결과로 분석된다.

<표 9> 2012~2014 연평균 가입자 증가율

사업자	증가율
SKB	41.5%
KT	21.1%
LGu+	38.6%
SO	-2.1%

그런데, 더욱 심각한 것은 SKT는 자사의 IR자료를 통해 공공연히 결합판매를 이용하여 지배력을 강화하겠다고 밝히고 있다는 것이다. <그림11 참조>

<그림 11> “새로운 경쟁구도 하의 SKT 전략” 2014.12. 6면



## 6. 시장지배력 전이에 대한 학계의 우려

이러한 SKT의 시장지배력 전이 전략에 대하여 서울대학교 경쟁법센터<sup>2)</sup>를 비롯한 학계의 많은 연구자들도 SKT의 시장지배력이 결합상품을 매개로 초고속인터넷과 IPTV로 전이되는 것을 우려를 하고 있다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- 대표적 결합상품인 “이동3회선+인터넷 무료” 제공을 위해서 필요한 추가 확보 가입자 수로는 SKT가 15명, KT가 21명, LGu+가 24명을 필요로 한다. SKT가 타사보다 훨씬 손쉽게 결합상품 가입자를 확보할 수 있는 것이다.
- 사업자 변경시 발생하는 전환비용(위약금, 단말기교체 등)을 50만원으로 가정하면, 결합상품 가입을 위해서 SKT 75만원, KT 105만원, LGu+ 120만원의 소비자 전환 비용이 소요된다.
- 지배력 전이가 가능한 상황에서, 결합상품을 통해 사업자간 가격경쟁이 발생하면 낮은 가격으로 인한 일시적 소비자 후생 증가가 생겨날 수 있지만 장기적으로는 기술진보가 늦어지고, 경쟁사업자가 시장에서 배제되어 궁극적으로 소비자 후생도 줄어드는 결과가 발생한다.
- 결합판매는 경쟁자의 시장배제 효과를 가지고 있으면서 전략 수행 당시에도 사업자가 손해를 볼 필요가 없어 면밀한 규제 필요성이 크며, 이에 해외 통신 규제 기관에서도 결합판매를 엄정히 규제하고 있다.
- KISDI는 “지배적 사업자가 지배력이 높은 상품과 다른 상품을 결합판매하는 경우, 다른 시장으로 지배력이 전이될 수 있고 기존 지배력도 유지·강화될 수

2) 2015.5.11. <이동통신시장 경쟁정책 세미나> 서울대학교 경쟁법센터

있음”을 지적했다.

이러한 상황만 보더라도 SKT의 통신 시장지배력 전이를 막기 위해서 SKT에게 결합 상품 금지를 해야 할 것이다. 그런데, SKT는 여기에 그치지 않고 CJ헬로비전 인수를 시도하고 있다.

## II. SKT-CJ헬로비전 인수합병시 위기를 맞게 되는 가계통신비 인하 정책

### 1. 현재의 비경쟁적인 이동통신시장 상황

이동통신시장은 현재 경쟁 상황이 저조한 상황이다. 정보통신정책연구원(KISDI)도 <2014년 통신시장 경쟁상황 평가>에서 이동통신시장을 “비경쟁적 시장(시장 지배적 사업자 존재)로 판단”한바 있다. 현재의 이동통신시장이 비경쟁적이라는 사실은 아래에서 근거를 찾을 수 있다.

- 시장집중도 지표(HHI) 비교 : 국내는 3,810으로 OECD 주요국 평균인 3,341 대비 높은 수준(14.3Q)
- 1-2위 사업자 간 점유율 격차 : 국내는 18.9%로 주요국(미국 2.3%, 영국 5.5%, 프랑스 7.9%, 일본 15.9% 등) 중 최대
- 정보통신정책연구원 KISDI : 국내 이동통신은 ‘경쟁이 미흡한 시장’이며, SKT가 ‘시장지배력’을 보유하고 있다고 평가<sup>3)</sup>
  - LTE 도입 후 경쟁상황이 개선된 부분이 있으나, 시장점유율 및 시장집중도, 수익성 격차 고려시 경쟁이 활발한 상황은 아니며 SKT가 시장지배력을 보유하고 있다고 판단
- 한국전자통신연구원 ETRI : 국내 이동통신 시장은 산업 활력이 저조하고 독점력이 고착화되어 있는 것으로 진단
  - 산업활력지수의 경우 프랑스는 156으로 가장 높은 반면, 한국은 가장 낮은 5에 불과
  - 독점력고착화지수의 경우, 한국이 비교 국가의 2.2배에서 13.2배까지 높게 나타남
- 한국전자통신연구원 ETRI의 연구결과에 따르면 시장집중도가 높은 국가가 낮

3) 2014년 <통신시장 경쟁상황 평가> KISDI

은 국가에 비해 요금인하가 미진한 것으로 나타남

- 1위 사업자의 점유율이 50% 이상인 국가의 소매요금 인하율은 1.95%로, 1위 점유율이 50% 미만인 국가요금 인하율(2.93%) 대비 낮게 나타남<sup>4)</sup>

## 2. 7년째 제4이동통신 MNO 사업자 선정 실패

정부는 제4이동통신 심사를 7년째 하고 있지만, 올해에도 적격성을 갖춘 사업자를 선정하지 못한바 있다. 통신시장은 초기 시설투자에 막대한 비용이 들기 때문에 새로운 사업자의 시장진입 장벽이 높은 편이다. 게다가 전파라는 한정된 공공재를 기반으로 사업을 해야 하는 통신은 그 공공성을 강하게 요구받고 있다. 미래창조과학부는 2015년에 ‘이동통신시장 경쟁촉진 및 규제합리화 정책’을 통해서 신규사업자 진입 기반을 조성하겠다고 밝혔지만, 올해에도 제4이동통신 사업자 선정에 실패한 것이다. 이로써 이동통신시장의 경쟁을 활성화 하려면 기존 MNO 사업자와 알뜰폰 사업자 간의 경쟁구도를 조성해야 하며, 최근 대두되고 있는 결합상품의 조정을 어떻게 하느냐에 따라 이동통신 시장 경쟁 활성화가 달려있다.

## 3. 알뜰폰 시장 활성화를 통한 가계통신비 인하 정책의 위기

CJ헬로비전은 SO중에 유일하게 이동전화(MVNO), 초고속인터넷, TV, 집전화 4회선 결합상품 출시가 가능한 사업자이다. 게다가 알뜰폰 1위 사업자로서 알뜰폰 전체 시장 확장을 위해 매우 중요한 위치를 갖고 있다.

알뜰폰은 본래 MNO 시장 견제를 위해 창출된 시장이다. 이번 제4이동통신 사업체 선정이 7번째 실패한 것을 보더라도 MNO 시장은 막대한 시설투자비용 때문에 시장진입이 쉽지 않은 영역이다. 이 때문에 MNO의 통신망을 이용하여 영업을 하는 MVNO는 MNO의 독과점 시장을 깨고 다수의 사업자가 통신시장에 경쟁하는 구도를 만들기 위해 구축된 시장이다.

세계적으로 보더라도 MVNO시장은 크게 확장하고 있다.<그림12 참조> 시장조사기관 OVUM은 알뜰폰 시장이 향후 5년간 연평균 18%씩 증가해 2019년 3억 1300만 명 규모가 될 것이라고 내다봤다<sup>5)</sup>. 같은 기간 전체 이동통신시장 성장률이 4% 내외임을 감안하면 매우 빠른 성장속도다.

우리나라의 알뜰폰 시장도 2012년에 도입되어 2015년 12월 현재 39개 사업자, 가입자 592만명을 돌파했다. 시장점유율로는 10%를 넘어선 것이다. 우리나라에서는 최근

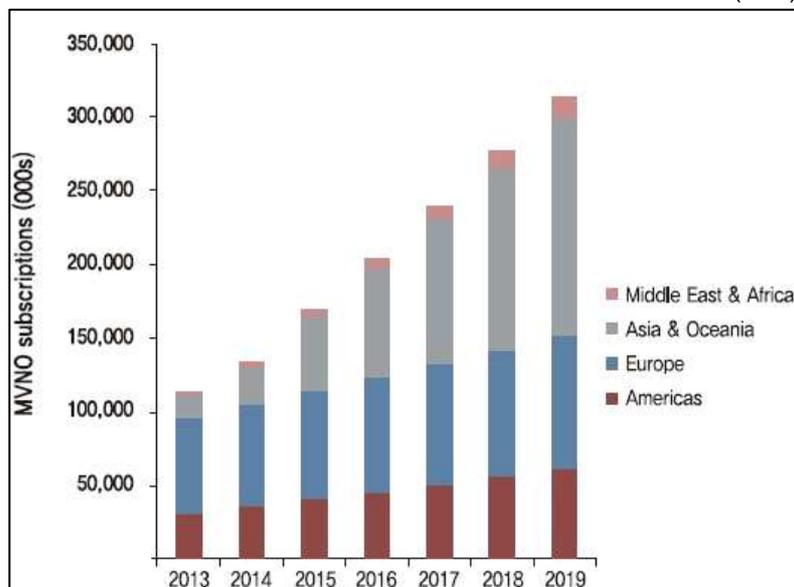
4) 한국경영정보학회 2014.06. <시장지배력 수준과 요금인하간의 관계분석> ETRI

5) 2015.07.20. 뉴스토마토

이른바 ‘우체국 알뜰폰’으로 알려진 에넥스텔레콤이 기본료 없이 50분 무료통화를 제공하는 파격적인 요금제를 출시하고 있고, 다른 알뜰폰 통신사들이 기존 MNO보다 저렴한 무제한통화요금제를 출시하는 등 파격적인 통신비 절감 요금제를 출시하고 있다.

이렇게 알뜰폰 시장 확대에 CJ헬로비전이 공헌하고 있는 바가 크다. 우선 알뜰폰 1위 사업자로서 전체 알뜰폰 시장 확대에 견인차 역할을 했다. 게다가 CJ헬로비전은 알뜰폰 업체 중에서 유일하게 모바일+TV+초고속인터넷+집전화 4회선 결합을 할 수 있는 SO사업자이다. CJ헬로비전만 통신3사에 대항할 수 있는 결합상품 패키지를 출시하고 경쟁하는 중이다. 그런데 이런 CJ헬로비전을 SKT에 인수합병 시킨다는 것은 우리나라의 알뜰폰 시장 확장 기회를 잃게 되는 것이다.

<그림 12> 글로벌 MVNO 가입자 지역별 성장전망  
자료 : OVUM(2015)



#### 4. SKT의 시장점유율 확대

SKT가 CJ헬로비전을 인수하게 되면 이동통신 시장 점유율은 아래와 같이 변하게 된다. <표10 참조> SKT와 KT와의 시장점유율 격차가 21.49%까지 확대되어 1위 SKT의 시장지배력이 더욱 강화된다. SKT와 신세기통신이 합병할 당시 시장점유율 50% 제한이 이번 CJ헬로비전 인수합병으로 무력화 된다.

<표 10> SKT와 CJ헬로비전 인수 전후의 이동통신 시장 점유율 비교

	SKT 계열		CJ 헬로비전	KT	
	MNO	MVNO(SK텔링크)		MNO	MVNO (M모바일)
인수합병 전	49.3%	1.56%	1.57%	30.4%	0.54%
	50.86%			30.94%	
인수합병 후	52.43%				

출처 : 미래창조과학부

게다가 2015년 11월 기준 알뜰폰 가입자 5,848,344명 중에서 CJ헬로비전 가입자가 847,434명, SKT의 알뜰폰 자회사 SK텔링크 가입자가 844,639명이다. 통신3사의 알뜰폰 자회사인 SK텔링크, SK M모바일, LGu+ 미디어로그의 알뜰폰 가입자를 합산하면 알뜰폰 시장의 22.2%가 통신3사의 자회사 시장 점유율이다. SKT가 CJ헬로비전까지 인수하게 되면 통신3사는 알뜰폰 시장의 36.7%를 차지하게 된다.<표11 참조> 그리고 SKT와 CJ헬로비전의 매출액 합산은 시장점유율 과반에 육박될 것으로 추정되고 있어 더더욱 신중한 검토가 필요하다.

<표11> 알뜰폰 시장 점유율

알뜰폰 사업자	가입자수(명)	시장점유율	통신3사의 알뜰폰 자회사 합산시	CJ헬로비전 합산시
CJ헬로비전	847,434	14.5%	14.5%	36.7%
SK텔링크	844,639	14.4%	22.2%	
KT M모바일	292,422	5%		
LGu+ 미디어로그	162,937	2.8%		
기타 35개 사업자	3,700,912	63.3%		

\* 출처 : 미래창조과학부 2015년 11월 무선가입자통계

본래 알뜰폰은 MNO 통신3사를 견제하기 위해 창출된 시장이다. 그런데 CJ헬로비전이 SKT에게 인수합병되면 오히려 알뜰폰 시장이 통신3사에게 잠식되는 결과를 낳게 된다. 미래창조과학부는 2015년 5월 28일 ‘이동통신시장 경쟁촉진 및 규제합리화 정책’을 발표한 바 있다. 이 정책에 따르면 이동통신시장 경쟁 촉진 정책으로 알뜰폰 활성화를 내세우고 있다. SKT가 CJ헬로비전을 인수합병하게 되는 경우에는 알뜰폰 시장이 통신3사에 의해 재편되고 기타 영세한 알뜰폰 업체가 시장을 선도하게 될 가능성은 매우 적게 된다. SKT의 CJ헬로비전 인수합병은 미래창조과학부의 알뜰폰 활성화 정책에 큰 걸림돌로 작용할 가능성이 크다.

## 5. 미래창조과학부의 이동통신시장 경쟁촉진 방안의 위기

미래창조과학부는 2015년 5월 28일 “이동통신시장 경쟁촉진 및 규제합리화” 정책을 발표했다. 미래부는 제4이동통신 신규사업자 진입기반 조성, 알뜰폰 경쟁력 제고, 도매시장 제도 정비 등을 담았다. 그런데 제4이동통신 신규사업자 선정에는 이미 실패했고, SKT가 알뜰폰 1위 사업자 CJ헬로비전을 인수하게 되면 알뜰폰 경쟁력 제고와 도매시장 제도 정비는 그 추진동력을 상당부분 상실할 것으로 보인다.

게다가 이동통신시장의 경쟁을 저조하게 만드는 주범인 SKT가 CJ헬로비전을 인수하게 되면 알뜰폰 시장까지 석권하게 되는데 이어서 케이블TV와 초고속 인터넷까지 유력한 사업자로 올라서게되고, 이를 바탕으로 CJ헬로비전을 통해 TV를 보는 가입자를 SKB IPTV로 유도하게 되고, 다시 이를 통한 결합상품으로 소비자 선택권 저해(Lock-In효과) 현상까지 일으키게 될 것이 유력하다. 그렇게 되면 이동통신시장 뿐만 아니라 초고속인터넷, TV 시장까지 경쟁이 낮은 수준으로 추락하게 될 것이다.

### Ⅲ. SKT의 CJ헬로비전 인수합병 불허해야

상술한대로 SKT는 10년째 이동통신 점유율 50%를 굳건히 지키고 있는 통신공룡이다. 시장점유율 50%도 SKT가 신세기통신을 합병할 때 인가조건으로 부여된 것이다. 다시 말해서 SKT는 시장점유율을 더 늘릴 수 있지만, ‘관리’하고 있는 것이다. 이 때문에 SKT:KT:LGU+ 통신3사의 시장점유율은 5:3:2의 비율로 경쟁이 저조한 채 장기 유지되고 있다. 게다가 SKT는 전체 통신시장 영업이익의 80%를 차지하고 있어서 요금인하 및 지속적 투자·혁신 등을 통한 산업발전에 악영향을 끼치고 있다.

SKT의 통신독점은 여기에서 멈추지 않고 알뜰폰과 초고속 인터넷·IPTV에까지 시장 지배력 전이 방식으로 확장하고 있다. SKT는 자회사 SK텔링크를 앞세워서 알뜰폰 시장의 2위로 부상했다. 알뜰폰은 MNO 이동통신 3사를 견제하기 위해 창출된 시장이다. SKT의 자회사 SK텔링크는 SKT의 영향력을 바탕으로 알뜰폰 2위로 부상하더니, 급기야 알뜰폰 1위 사업자인 CJ헬로비전을 인수하려고 하고 있다. SKT가 CJ헬로비전까지 인수하게 되면 알뜰폰 시장은 통신3사가 강력한 영향력을 끼칠 수 있어서 미래창조과학부의 알뜰폰을 통한 이동통신 경쟁력 제고 정책이 좌절될 가능성이 크다.

SKB의 상품을 SKT가 재판매 하는 방식으로 SKB의 초고속 인터넷 시장 점유율이 치솟았다. 그리고 이동전화를 포함한 결합상품 가입자 추이를 보면 SKT가 KT를 앞지르기 시작했다. 이 때문에 경쟁법 학계에서는 SKT의 모바일 시장지배력이 초고속 인터넷, IPTV에까지 확장되는 시장지배력 전이 현상을 우려하고 있다.

그런데 SKT는 여기에 머무르지 않고 CJ헬로비전 인수합병까지 시도하고 있다. 우리나라 1등 통신업체인 SKT가 새로운 시장창출과 신기술개발을 통한 영역확장이 아니라 통신 독과점 공고화를 통한 이익 공고화를 시도하고 있는 것이다. 지금도 SKT의 통신 독점으로 인하여 시장집중도가 세계 최고 수준이고 1-2위 사업자의 점유율 격차도 세계 최대 수준이라서 한국전자통신연구원 ETRI와 정보통신정책연구원 KISDI로부터 국내 이동통신시장은 경쟁이 미흡한 상황이라고 지적받은 바 있는데, 이를 더욱 심화시킬 것으로 우려 되는 상황이다.

## 1. 국민의 60.6%, SKT-CJ헬로비전 인수합병 반대

참여연대는 (주)우리리서치와 공동으로 2016년 1월 27일 실시한 여론조사에서 국민의 60.6%가 SKT-CJ헬로비전 인수합병을 반대한 것으로 나타났다.<sup>6)</sup> 구체적인 질문은 “SK텔레콤이 지역케이블방송과 알뜰 폰 판매 1위 기업인 CJ헬로비전의 인수합병을 추진하고 있습니다. 이에 대해 어떻게 생각하십니까?”였다. 국민들은 독과점이 특정 대기업으로 심화되므로 반대한다는 의견이 60.6%, 시장에서 자율적으로 추진될 수 있으므로 찬성한다는 의견은 20.9%, 잘 모름 18.5%로 응답했다. SKT-CJ헬로비전 인수합병 반대 의견이 찬성의견보다 39.7%p 더 높게 나타난 것이다. 국민들은 휴대전화, TV, 초고속 인터넷 등 통신 시장 변동에 매우 민감하게 반응하고 있다. 국민 절대 대다수가 휴대전화 가입자이고, TV와 초고속 인터넷은 업무와 여가시간에 필수적으로 사용하는 대표적인 커뮤니케이션 수단이기 때문이다. 게다가 퇴근길 집 문 앞에 붙여져 있는 통신 결합상품 광고 전단과, 통신 상품 판매 스팸 전화 등으로 통신 시장 현황에 노출되어 있기 때문이다.

대기업의 인수합병은 경영진만의 문제이거나 경제 전문가만의 영역이 아니다. 국민들의 삶에 밀접히 연관되어 있는 통신사 선택의 가짓수가 줄어드는 현상이기도 하고, 국민들 상당수가 SKT와 CJ헬로비전의 이용자이기 때문에 현재 이용 중인 통신 서비스의 가격이나 약정 유지, 서비스 품질 수준 등 계약 내용이 장차 변동될 수 있다는 우려를 표현하는 것이기도 하다. 따라서 국민 60.6%가 우려하는 SKT-CJ헬로비전 인수 합병에 대해 정부도 불허처분을 해야 할 것이다.

6)

## 2. 해외 방송통신업체들의 인수합병 불허 사례

SKT는 유무선 결합과 통신사 간의 인수합병을 통한 경영 효율화를 도모하는 것이 세계적인 추세라고 밝히고 있다. 그러나 해외 방송통신업체들의 인수합병 사례를 살펴보면 SKT의 주장은 근거가 없다는 것을 알 수 있다.

<표 12> 해외 방송통신업체들의 인수합병 사례

국가	연도	합병업체	정부심사결과	이유
독일	2014년	이동통신 3위 이플러스 4위 텔레포니카	조건부 승인	합병사의 이동통신망 30%와 보유 주파수 일부를 MVNO 업체와 신규 업체에 매각하라는 조건
미국	2014년	이동통신 3위 스프린트 4위 티모바일	불허	합병시 경쟁업체 수가 줄어들어 독과점 심화 우려
	2015년	케이블TV 1위 컴캐스트 3위 타임워너케이블	불허	합병 후 점유율 50% 이상 지역이 2배로 늘어 시장 경쟁을 제한
		이동통신/ 위성방송 2위 AT&T/ 다이렉티비	조건부 승인	양방향 IPTV·결합상품에 강점이 있는 AT&T와 전국 서비스가 가능한 다이렉티비의 상호 보완성 인정
덴마크	2015년	이동통신 2위 텔레노어 3위 텔리아소네라	불허	경쟁업체 수가 줄어 소비자 선택권이 축소되고 요금인상 등 독과점 심화 우려

\* 자료: 2015.01.25. <SKT의 헬로비전 인수.. 해외 유사 사례는 엇갈려> 한국일보

<표12>을 보면 해외 방송통신 업체들의 인수합병에 대하여 각국 규제당국은 불허처분 하거나 강력한 인가조건을 붙이는 경우가 많았다. 독일의 2014년 사례를 보면 통신 3위와 4위 사업자 간의 인수합병에도 이동통신망 30%와 일부 주파수를 매각하라는 조건하에서 조건부 승인했다. 미국은 2014년 이동통신 3위 스프린트와 4위 티모바일의 인수합병에 대하여 불허 처분했고, 2015년 케이블TV 1위 컴캐스트와 3위 타임워너케이블 간의 인수합병에 대하여도 불허 처분했다. 이동통신 2위 AT&T와 위성방송 다이렉티비 간의 인수합병에 대해서는 양방향 IPTV·결합상품에 강점이 있는 AT&T와 전국 서비스가 가능한 다이렉티비의 상호 보완성을 인정하여 조건부 승인했다. 덴마크는 2015년 이동통신 2위 텔레노어와 3위 텔리아소네라의 인수합병 건에 대하여 소비자 선택권 축소와 독과점 심화 우려 때문에 불허처분 했다.

우리나라에서 문제되는 SKT-CJ헬로비전의 인수합병을 외국의 심사 기준에 적용해보면 인수합병 불허 처분을 받게 될 것이다. 이동통신 분야를 살펴보면, SKT는 시장지배력을 갖고 있는 MNO 점유율 50% 1위 사업자인 동시에 MVNO 2위 사업자이다. CJ헬로비전은 MVNO 1위 사업자이다. SKT는 이동통신 시장에서 시장지배력과 시장집중력이 높은 상황인데, MVNO 1위 사업자와 인수합병을 하는 것은 이동통신 시장 독과점을 허용하는 것과 다르지 않다.

방송시장 분야를 살펴보면, SKT는 SKB를 통하여 IPTV사업을 전국 단위로 운영하고 있다. CJ헬로비전은 권역별 SO사업자이다. IPTV와 SO 모두 양방향 방송 서비스를 제공하고 있다. 기술적 차이는 있으나 소비자 입장에서는 큰 차이 없이 선택할 수 있는 것이다. 따라서 CJ헬로비전이 SO 사업을 하고 있는 지역에는 SKT(SKB)와 사업운영이 중복된다. 따라서 SKT와 CJ헬로비전을 인수합병 시킬 경우에는 해당 지역의 방송 독점이 발생한다.

결합상품 분야를 살펴보면, SKT는 이동통신-방송-초고속인터넷-집전화 결합상품을 판매하고 있다. CJ헬로비전도 이동통신-방송-초고속인터넷-집전화 결합상품을 판매하고 있다. 역시 사업운영이 중복된다.

외국 인수합병 사례를 보면, 조건부 승인한 경우이더라도 사업체 간의 상호보완성을 인정받을 수 있어야 가능하다. 그런데 SKT와 CJ헬로비전의 경우를 살펴보면 이동통신, 방송, 결합서비스 모두 상호보완성을 찾아볼 수 없다. SKT와 CJ헬로비전의 인수합병은 혼합형 결합 중에서도 수평적 결합 수준이 매우 높다.

따라서 이번 SKT의 CJ헬로비전 인수합병은 불허되어야 할 것이다.

## SKT-CJ헬로비전 인수 어떻게 볼 것인가? 유료방송 노동시장의 구조적 문제점과 노동권을 중심으로

---

박대성 / 희망연대노동조합 대외협력국장

### 1. 문제의 제기

작년 말 SK텔레콤의 CJ헬로비전 케이블방송 인수발표 후 이를 둘러싼 KT, LG유플러스 등 경쟁사들의 치열한 신경전이 통신대기업들의 민낯을 그대로 보여주고 있다. 또한 케이블방송 업계 또한 생존전략을 찾기 위해 비상이 걸렸다. 3대 통신대기업들로 독과점화 되어있는 국내 통신시장은 이제 가입자 포화상태에 이르렀으며, 이에 따른 기업이윤의 저하는 아마도 해당 기업들에게는 위기와 새로운 성장동력의 필요성으로 나타났을 것이다. 이에 선도적으로 SK텔레콤이 최대 케이블방송사인 CJ헬로비전의 450만 가입자 확보에 나섬으로서 1,500만 케이블방송 시장을 새로운 이윤창출의 대상으로 삼은 것은 우연이 아닐 것이다.

향후 약 2,500만 유료방송 가입가구의 60%를 통신 3사가 차지하게 될 수 있는 중요한 SK텔레콤-CJ헬로비전간의 인수과정에 공정하고 엄격한 심사와 승인이 전제되어야 함은 기본이다. 이 심사와 승인은 이번 합병이 불러올 영향력 때문에 더 철저하고 세밀한 검증절차가 필요하다고 할 것이다. 지역성, 공공성, 다양성, 시청자-노동자 권리 보장에 대한 대안 이 없는 현재 상황에서 논의되는 인수합병에 대해 반대한다.

이 글에서는 현재 SK텔레콤의 CJ헬로비전 인수과정에서 간과되고 있는 해당 통신·케이블 노동자들의 고용보장 및 노동권에 대한 문제를 제기해 보고자 한다. 그 이유는 3대 통신대기업 및 케이블방송업체 대부분이 소수의 원청 정규직과 다수의 외

주업체 간접고용 노동자들로 구성되어 있는 특성과 이러한 고용구조 속에서 외주업체 소속의 간접고용 노동자들이 인수합병과정에서 일차적인 구조조정 대상이 될 것이란 점이 명확하기 때문이다.

## II. 유료방송 노동시장의 구조적 문제점

방송통신위원회의 2015년 방송산업실태조사에 따르면 2014년 기준 CJ헬로비전 케이블방송의 총매출액은 약 1조 3천억원에 달했으며, SK브로드밴드는 2014년 기준 약 2조 6천억원의 매출을 달성했다. 이러한 막대한 매출을 달성하는데 중요한 역할을 담당하는 것은 동네곳곳을 돌아다니며 전봇대를 타고 옥상을 넘나들며 초고속 인터넷·집전화·케이블방송(PTV)을 설치하고 유지보수를 담당하는 현장기사들이 있었기 때문이다. 이들 현장기사들은 심지어 기술전송, 영업마케팅 등까지 담당하고 있다. 이들은 SK브로드밴드·CJ헬로비전 로고가 새겨진 근무복을 입고, 회사명의를 차량을 타고 다니며 업무를 진행하기에 가입자들은 이 노동자들이 당연히 해당업체의 직원들로 인식하고 있다. 그러나 이들은 통신대기업이나 케이블방송에 직접 고용된 노동자들이 아닌 원청과 위수탁 계약을 체결한 외주업체 소속의 비정규직 노동자들이며, 이러한 상황은 KT나 LG유플러스, 티브로드·씨앤엠 케이블방송 등 타 동종업체에 종사하는 노동자들 모두 대동소이하다. 이들 외주업체들은 6개월 또는 1년단위로 업무실적에 따라 원청과 재계약을 해야하는 상황이며 고용안정성이 굉장히 낮다.

그러나 애초부터 이들의 업무가 외주업체의 업무는 아니었다. 케이블방송의 경우 구별로 개별so<sup>7)</sup>로 존재하던 시절에는 기술, 전송망, 마케팅, AS, 설치, 콜센터 등 모든 업무를 하나의 so에서 진행했고 고용형태도 정규직이었다. 통신·케이블방송 업체들은 인건비 절감, 조직개편 등 여러 가지 이유로 정규인력에 대해서 희망퇴직(또는 강제퇴출프로그램)을 실시하였고 동시에 대리점·직영점·지정협력업체·파트너사 등의 이름으로 기존의 정규직 업무를 외주업체에 위탁함으로써 가장 중요한 가입자 서비스의 영역을 외주화시켜 버렸다. 더욱 심각한 것은 원청으로부터 도급을 받은 중간업체들의 경우 단지 사업(지역독점)권만 가지고 또다시 재하도급을 줌으로서 지역의 통신·케이블 설치수리기사 노동자들 대부분은 외주업체가 직접고용하지 않고 실적에 따른 수수료를 받는 일명 '건by건 도급기사'로 전락되어 왔다는 점이다.

이처럼 불안정한 고용구조 속의 외주업체 노동자들의 노동실태는 매우 심각한 상황이었다. 2013년 당시 한 케이블방송 외주업체 비정규직 노동자들의 주당 근로시간은

7) system operator, 지역 종합유선방송사업자. 구역별로 케이블TV를 송출하는 지역방송국을 말한다.

모두 법정 최고한도인 52시간을 훌쩍 넘어 70시간에 육박하고 있었고 법정 시간외 수당은 받지 못하고 있었다. 주 5일제 근무는 이들에게는 적용대상이 아니었으며 토요일은 정상근무, 일요일은 당직으로 최소 2번 이상 근무해야 하는 등 한 달에 1-2일 정도만 휴일이 가능하고 명절, 공휴일도 쉬지 못하였다. 뿐만이 아니라 노동자에게 업무실비로 처리되어야 할 차량유지비, 유류비, 통신비(휴대폰 또는 PDA), 기타 영업활동비, 업무에 따른 부득이한 상황에서의 주차위반 범칙금 등까지 모두 본인의 임금에서 직접 부담하고 있었다.

2014년 당시 SK브로드밴드와 LG유플러스 등 통신사 외주업체 노동자들도 마찬가지로 주 70시간 이상의 장시간 노동과 법정 근로수당 미지급이 만연되어 있었다. 또한 4대 보험료와 퇴직금을 100% 전액 노동자 임금에서 공제하는 불법적인 사례도 많이 나타났으며, 심지어는 일을 하다 다쳐도 자기 돈으로 치료를 받아야 할 뿐만 아니라 출근하지 못한 날의 임금을 삭감당하는 경우가 대부분이었다. 점심시간에도 끊임없이 업무할당이 내려져 안정적인 식사는 아예 생각할 수 없어 차로 이동하면서 점심을 때우는 게 일상화 되어있었다. 그럼에도 SK브로드밴드, LG유플러스 등 원청은 당시 모든 외주업체들의 인력을 직접 관리하고 있었으며 복장과 명찰, 명함도 원청이 정한 기준과 표준을 따르도록 하였다. 또한 원청이 내려준 지표와 기준에 근거하여 매달 외주업체와 소속된 노동자들의 실적과 등급을 매김으로서 외주업체와 해당 비정규직 노동자들을 실질적으로 지배하고 개입하고 있었음에도 사용자 책임은 철저히 부정해왔다. 노동조합이 생기면서 고용노동부에 특별근로감독을 요구하여 불법적인 관행들을 시정하기도 하였다.

### Ⅲ. 인수합병 과정 및 합병이후 우려되는 노동의 문제

SK텔레콤은 지난해 12월 인수합병 신청서를 제출한 지 하루만에 설명회 자리를 마련하여 향후 합병법인에 5년간 5조원 투자 계획을 발표하고 약 7조 5000억원의 생산유발 및 4만 8000여명의 고용유발 효과를 기대한다고 자신하였다. 하지만 어떤 형태로 생산 및 고용유발 효과가 일어날 것이라는 것인지 구체적인 근거자료는 전혀 없는 상태이다. 이 발표를 듣고 그걸 믿는 사람은 없을 것이다. 오히려 얼마나 많은 노동자들이 일자리를 잃을 것인지를 우려해야 할 것이다. 또한 인수대상인 CJ헬로비전의 인력에 대하여 3년간의 고용보장을 약속한다고 발표하였다. 그러나 고용보장 약속이 과연 지켜질지에 대해 해당 기업의 노동자들은 불안해하고 있는 것이 현실이며, 무엇보다 우려스러운 점은 3년간의 고용보장은 CJ헬로비전의 정규직들에게만 해

당되는 것으로 CJ헬로비전의 23개 지역에 종사하는 외주업체 노동자들은 고용보장의 대상에 들어있지도 않다는 점이다.

<표 13 > 케이블방송업체 간접고용/비정규직 현황

	전체 인원	원청		협력업체	
		인원	비율	인원(업체수)	비율
티브로드	2,277	678	29.8%	1,599(47개)	70.2%
CJ헬로비전	3,245	1016	31.3%	2,229(36개)	68.7%
씨앤엠	1,713	684	39.9%	1,029(24개)	60.1%
현대HCN	1,335	429	32.1%	906(27개)	67.9%
씨엠비	817	478	58.5%	339(22개)	41.5%

※ 2013년 최재천 의원실에서 방통위에 요청하여 받은 자료를 재구성

SK브로드밴드의 정규직 인원은 2014년 임원포함 1,600명, CJ헬로비전 정규직 인원은 임원 포함 1,256명으로 나타났다. 그러나 방송통신위원회나 공시자료에 포함되어 있지 않은 두 회사내의 외주업체 소속 노동자들의 수는 정규직 인력보다 많은 인원을 차지하고 있다. SK브로드밴드의 홈고객센터(행복센터)는 전국 90여개 외주업체 약 4천여명의 간접고용 비정규직노동자들로 구성되어 있으며, CJ헬로비전의 경우에는 23개 지역 36개 외주업체 약 2,200명의 간접고용 비정규직 노동자들이 일하고 있다. 이렇게 공식자료에서는 숨겨진 ‘유령 노동자’인 외주업체 간접고용 비정규직 노동자들은 통신·케이블방송 업계 전반에 걸쳐 광범위하게 존재하고 있는 상태이다. 거기에 1차 외주업체와 재하도급을 맺고 있는 2차 외주업체, 방문판매업체까지 더한다면 그 숫자는 더 늘어날 것이다. 두 회사는 모두 영업·설치·수리 등 일상업무를 외주화하고 있으며, 인수합병시 CJ헬로비전 23개 지역의 외주업체의 경우 SK브로드밴드의 외주업체와 중복된 업무로 인한 구조조정이 예상되는 것은 당연한 문제이다. 23개 중복지역의 2,200여명의 노동자들 중 상당수는 과잉인력으로 분류되어 구조조정의 대상이 될 수 있다는 점에서 심각한 사회문제로 대두될 것이다. CJ헬로비전 사업영역은 대부분 수도권 이외의 지방권역이 많다. 지역경제의 한 축을 담당해 오던 지역의 동네노동자들이 안정적으로 고용을 유지할 수 있는 방안이 반드시 필요한 점이다.

실제로 미국에서도 이동통신사업자 중 업계 2위의 AT&T가 업계 4위인 T-Mobile을 인수하려던 2011년 인수합병을 시도하는 과정에서 경쟁 제한과 이용자 이익 저해

를 우려한 법무부와 미국 연방통신위원회(이하 FCC)의 반대로 인수 포기하는 선례가 있었다. FCC는 AT&T가 T-Mobile을 인수하지 않고도 초고속 무선 인터넷 망을 구축할 수 있으며, 오히려 일자리를 감소시킬 우려가 크다고 지적하며 AT&T가 T-Mobile을 인수함으로써 인한 통신시장 경쟁저하 영향이 이들이 주장하는 이익보다 적다는 점을 입증하지 못한 반면, 손실 가능성은 심각하다고 결론을 내린 바 있다. AT&T는 합병시 T-Mobile 자산 40%를 경쟁사에 매각하겠다는 합병조건을 밝히기도 했으나 정부의 반대 입장을 선회시키지는 못하고 인수포기를 선언하기에 이르렀다.

또한 2015년 4월에도 Comcast의 Time Warner Cable 인수를 불허한 사례도 있다. FCC는 합병이 점유율, 지배력 전이 등 시장경쟁과 혁신을 저해한다고 판단하여 합병을 불허하면서 합병 시, 초고속인터넷 시장에서 점유율이 57%를 차지하여 상당한 지배력을 행사하게 될 가능성을 가장 크게 우려한다는 결론을 내렸다.

이처럼 산업 전반에 중대한 영향을 미칠 사안에 대해서는 철저하고 다각적인 영향 분석, 의견수렴, 조사등을 추진해야한다. 이런 중요한 과정을 요식행위처럼 넘긴다면 정부 관련 부처들이 결국 대기업의 이해관계를 우선적으로 고려하면서 졸속적이고 형식적인 심사와 승인절차를 밟으려 하는 것은 아니냐는 의혹이 사라지지 않을 것이며 더욱 강력한 저항에 부딪히게 될 것이다.

#### IV. 결론

따라서 SK텔레콤의 CJ헬로비전 인수과정에서 정부의 중요한 심사기준의 하나는 인수대상 기업의 노동자들에 대한 고용보장이 반드시 고려되어야 하며, 이는 외주업체 소속 비정규직 노동자들의 고용보장도 반드시 포함되어야 한다는 점이다. 그동안 통신·케이블 방송 업체들과 지역 외주업체간의 불공정 거래 및 비정규직 노동자들의 권리침해 문제는 이미 사회적으로 충분히 문제가 되었음에도 아직까지 이를 해소하기 위한 기업의 노력이나 이를 방지할 법적 근거 마련에 정부는 나서지 않고 있다. 이번 인수합병 승인심사 과정에 미래창조과학부와 방송통신위원회는 ‘외주업체와의 공정거래 이행과 외주업체 노동자 고용안정 및 노동권 보장 이행조건’을 인허가 승인 조건으로 심사함으로써 지역내 동네노동자인 통신·케이블방송 노동자들의 고용보장과 최소한의 삶의 조건이 보장되도록 하여야 할 것이다. 또한 외주업체가 변경되더라도 고용을 승계하도록 강제하는 조항이 재허가 심사요건에 반영되도록 해야한다.

더 나아가 통신·케이블방송 원청들도 지역과 밀착하여 가입자 모집을 하고 케이블

과 통신망을 설치하며, 유지보수를 담당하는 그야말로 필수업무를 수행하는 현장노동자들을 직접고용하는 방안을 적극 검토해야 할 것이다. 기업의 매출뿐만 아니라 지역 내 커뮤니케이션의 역할까지 충실하게 수행해 온 외주업체 노동자들에 대한 직접고용 방안도 고려함으로써 방송통신의 공익적 가치와 가입자 권리강화를 위한 좋은 일자리 창출에 나서야 할 것이다. 노동자들이 내 회사라는 자긍심을 가지고 지역의 주민들을 만나는 것은 외주업체 소속으로는 갖기 힘든 내적인 요소이다. 이런 자긍심은 결코 돈으로 환산할 수 없는 무형의 가치이다. 또한 중간업체로 누수되는 관리비용을 감안한다면 직접고용이라는 방안이 반드시 기업에 손해만은 아닐 것이다. 이에 대한 전향적인 검토 또한 더 나은 기업이 되기 위해서는 반드시 필요한 수순일 것이다.

## 방송의 지역성과 이용자 권리 보장을 위한 미디어정책 방안 방송의 주민참여 중심

허경 / 전국미디어센터협의회 사무국장

### 그 때는 맞고 지금은 틀리다?

○ 2013년 7월, 현대HCN 중복방송에 대한 논평

현대HCN 중복방송의 시민제작영상〈타겟, 유성지회의 두 번째 봄〉  
방송불가 결정에 대한 전국미디어센터협의회 논평(2013년 7월 29일)

지난 6월 19일 현대HCN 중복방송은 시청자참여프로그램인 시청자VJ세상의  
〈타겟, 유성지회의 두 번째 봄〉에 대한 방송불가 결정을 내렸다.

미디어센터는 시민이 직접 영상콘텐츠를 만들고 이것이 다양한 경로를 통해 사  
회적으로 소통될 수 있도록 지원하는 것을 중요한 역할로 하고 있으며, 전국미  
디어센터협의회는 전국 26개 미디어센터의 공동발전 및 시민의 미디어접근권 및  
문화향유권 강화를 위해 협력하고 있다.

우리 협의회는 이번 불방사태가 미디어센터가 추구하는 시민들의 미디어참여 활  
성화와도 직간접적인 관계가 있는 것으로 판단하며, 현대HCN 중복방송의 방송  
불가 결정에 대해 깊은 우려를 표명하지 않을 수 없다.

시청자참여프로그램의 운영에 있어 가장 우선되어야 할 가치는 다양성과 표현의  
자유다. 즉, 미디어에 접근이 어려운 이들이 방송을 통해 직접 스스로의 이야기  
를 내보내고 사회와 소통할 수 있도록 하는 것을 취지로 하는 시청자참여프로그

램을 운영하는 방송사는 특별한 사유가 없는 한 편성을 거부할 수 없고, 그 편성을 결정하는 절차 역시 공개적이고 참여적으로 이루어져야 한다.

금번 방송불가 결정의 근거인 프로그램의 ‘편파성’은 시청자참여프로그램의 평가 및 편성의 주요 기준이 될 수 없으며, 또한 전국금속노동조합 법률원의 의견(구체적인 사실관계에 대한 검토 없이 노사 양측의 주장이 다르다는 이유만으로 합당한 범위 내에서의 수정요구도 아닌, 방송 자체를 거부하는 것은 방송법 및 방송법 시행에 관한 방송통신위원회규칙에 위반된다고 봄이 타당하다)에서 보듯이 방송불가 결정은 그 근거가 매우 취약하다.

현대HCN 중복방송은 방송신청 당사자인 시민제작자 및 충북지역 미디어관련 단체들과의 충실한 소통과 협의를 통해 시청자참여프로그램이 본래 취지에 부합하게 운영될 수 있는 해결방안을 마련하기를 기대한다. [끝]

○ 2013년 10월 경, 유료방송 합산규제 개선방안 관련

2013년 10월, 성남미디어센터 세미나

‘성남 시민 미디어 생태계를 위한 길 찾기’ 발제문 중

MSO사업자는 MSO에 대한 소유규제를 완화하여 IPTV, 위성방송 등 전국사업자와의 경쟁력을 확보해줘야한다는 주장을 펴고 있으며, 이에 대해 IPTV사업자는 MSO와 MPP의 결합으로 인한 불공정행위가 문제라고 반박하며 SO사업자의 지역 보도채널을 전면금지하라고 요구한다. 더불어 다매체다채널환경에 따라 예전의 영향력을 잃어가고 있는 지상파방송사업자 역시 외주제작 의무편성 비율 완화, 중간광고와 광고 총량제 도입 등을 요구하고 있다.

사실 상, 미디어(방송)에 대한 규제를 완화라는 ‘동일한 입장과 범주’안에서의 논쟁은 현재 한국사회의 미디어(방송)과 관련한 사회적 논의의 현주소를 여실히 보여주고 있다.

공영방송의 책무인 공공성의 후퇴에 대한 지적에는 무심하고 기존 영향력 유지만을 갈구하는 무료방송(지상파)사업자와 방송의 사회적 책무보다는 기업활동을 위한 규제완화를 경쟁적으로 주장하는 케이블, IPTV, 위성 등 유료방송사업자들만이 미디어의 주체인 것처럼 보인다.

미디어사업자들 중 누구도 시민들이 어느 사업자의 손을 들어줄 것인가에 대해 고민하지 않는다는 것이다. 많은 시민들의 삶과 직결되는 우리사회의 미디어-커

미디어의 구조를 결정하게 되는 중요한 사안임에도, 단지 정책당국에 대한 로비와 전문가들을 동원한 공중전만을 통해 자신의 이해를 관철하고자 하는 것이 문제이다.

- 사업자간 입장이 바뀌었을 뿐, 최근 SK의 CJ헬로비전 인수합병 관련 사업자 간 논란도 같은 양상임. 당시 상대의 논리가 지금 나의 논리이고, 당시 나의 논리를 지금은 상대가 쓰고 있음. 여전히 미디어사업자에게 시민(지역민)은 늘려야 할 ‘가입자’에 불과함.

### 모든 주민이 앵커다!

- ‘정보에 대한 차별 없는 접근, 공동체 구성원의 공존과 공생, 다양한 문화의 발전, 민주적 숙의를 통한 사회적 의사결정’ 등이 미디어(방송)가 가지고 있는 중요한 공적역할과 존재가치 중 하나임. 그리고 더 많은 ‘가입자’가 직접 미디어에 참여하고 적극적 이용자, 생산자로 변모해 갈수록 미디어가 가지고 있는 공적역할과 존재가치는 강화될 것임.
- 이미 ‘가입자’들은 ‘가입자’로만 살고 있지 않음. 나와 우리의 이야기를 직접 콘텐츠로 만들어 지상파, 위성, 온라인을 통해 함께 나누고 있으며, 직접 방송국을 운영하여 공동체 내부의 ‘미디어-커뮤니케이션’을 만들어 내고 있음. 봉제공장이 밀집한 동네사람들이 보여 라디오방송을 만들고 스마트폰을 통해 나누고 있으며, 미디어협동조합을 만들어 마을방송을 제작/송출하고 있음.
- 전주시민미디어센터+전주방송의 ‘우리동네TV’

(1) 우리동네TV 소개 및 현황

- : 전주지역 유선방송(SO) 티브로드를 통해 지역민들이 직접 제작한 지역/동네이야기 방송의 정규 편성
- : 티브로드/전국미디어센터협의회/전주시민미디어센터/전주티브로드 협력
- : 전주티브로드의 기존 시청자참여프로그램 ‘열린TV 시청자 세상’과는 별도 운영
- : 2015년 9월 방송 시작, 월 2회 정규 방송 및 재방송
- : 주민들이 직접 기획/제작/진행하는 영상 뉴스 형식
- : 2015년 9월 이후 현재, 평화동마을신문 등 지역마을신문과 연계 진행

: 향후, 편성 시간 및 방송 주기 확대 준비 및 전주지역 각 동(洞)으로 확대 예정

(2) 우리동네TV 취지 및 의미

: 지역 SO등 주류미디어에 대한 시민들의 주체적 참여

: 지상파 방송의 기존 시청자참여프로그램이 아닌 '동네뉴스'의 독자적 정규 프로그램 편성

: 마을미디어의 채널 다각화와 채널 확보

: 마을미디어의 시민 인식 확산 및 이를 통한 마을공동체활동 활성화 기대

(3) 전주시민미디어센터와의 연계

- 2015 전주지역 마을신문 기자단과 연계

: 동네뉴스 기획회의, 교육지원, 제작지원(스튜디오 공간 및 촬영 장비 등)

: 평화동 마을신문, 송천동 마을신문, 삼천동 마을신문, 서서학동 마을신문 등

2015 전주시마을미디어활성화사업과 연계

: 평화동네라디오, 혁신도시라디오 등

전주시민미디어센터 시민영상제작단과 연계

: 활동 협력, 촬영 지원 등

우리동네TV에 대한 지속적인 홍보와 시민참여확대 활동

○ 지역미디어센터 + CJ 헬로비전의 '우리동네TV 교실'

**CJ헬로비전, 상인이 만든 전통시장 광고 정규 편성**

(서울=연합뉴스) 이슬기 기자 = CJ헬로비전은 지역 주민이 만든 TV 광고를 지역 채널(ch3)에 정규 편성해 이달부터 소개하고 있다고 11일 밝혔다.

대학생, 주부, 은퇴자 등 100여명의 주민들과 상인들이 직접 참여해 제작한 TV 광고는 지난해 9월부터 진행된 CJ헬로비전의 미디어 교육 프로그램 졸업 작품들로, 총 23편이다.

광고 소재는 부천 강남시장, 원주 자유시장순대국밥, 순천 국밥거리, 순천 화월당, 김해 동상동다문화거리 등 지역 명물이나 전통시장이다.

광고 제작에 참여한 범명자(62·순천)씨는 "이웃과 힘을 모아 만든 광고 영상이 TV에 나오니 떨리고 설렌다. 출연에 적극적이었던 시장 상인들을 위해서라도 많은 분이 순천의 국밥거리를 기억해줬으면 좋겠다"고 말했다.

CJ헬로비전은 지역주민 TV광고를 이달 말까지 한 편당 200회 이상 방영할 예정이다.



김진석 CJ헬로비전 대표는 "지역채널을 통한 지역성 구현은 케이블 사업자로서 마땅히 해야 할 사회적 책무"라며 "지역민들의 삶의 현장이 녹아있는 TV 광고를 지역채널에서 직접 방영하게 된 것은 지역채널이 가장 잘할 수 있는 일"이라고 말했다.

○ ‘성북(서울시 성북구) 마을미디어네트워크’ 참여단체 현황

구분	연번	단체/동아리명	활동분야	활동내용
성북 (21)	1	퓨전난타 소리	공연/영상	난타 공연 및 교육활동
	2	성북마을문화학교	라디오/영상	지역축제, 미디어활용기획
	3	성북라디오	라디오/소식지	미디어교육, 공동체라디오
	4	옆엔터테인먼트	라디오/영상	문화콘텐츠기획,개발
	5	와보송	영상/라디오	마을방송 제작(마을뉴스, 토크쇼 등)
	6	우리동네능말	잡지	마을잡지발간
	7	정릉신시장사업단	잡지	시장소식지발간
	8	성북신나	잡지	청년협동조합
	9	성북실베IT센터	영상	어르신영상제작(뉴스제작)
	10	정릉세아빠 (성북공동육아협동조합)	라디오	팟캐스트 제작
	11	꺼따꺼이부라더스	라디오	팟캐스트 제작
	12	서울T/V시니어기자단	영상	어르신 영상 제작
	13	해피온	영상	실종 미아찾기 라디오 및 방송
	14	아사다모	영상	다큐멘터리제작
	15	돌빛 (성북마을인문학습공동체)	라디오	영화동아리, 팟캐스트제작
	16	영화광의탄생, 파이트클럽	라디오	팟캐스트 제작(영화평론가협회)
	17	성북 나눔의집	영상물제작	청소년 영상 제작
	18	성북동천	신문/잡지	마을잡지발간
	19	삼태기마을	신문/잡지	마을소식지발간
	20	장수마을	신문/잡지	마을소식지발간
	21	언니네마당	신문/잡지	간행물제작
	22	청년마을방송PD	영상	방송프로그램 제작
도봉 (1)	23	마을미디어도봉N	신문/라디오	마을신문/영상 제작
노원 (2)	24	노원FM	라디오	마을라디오제작
	25	NY CAST	라디오	라디오팟캐스트
강북 (1)	26	강북FM	라디오/영상	공동체라디오

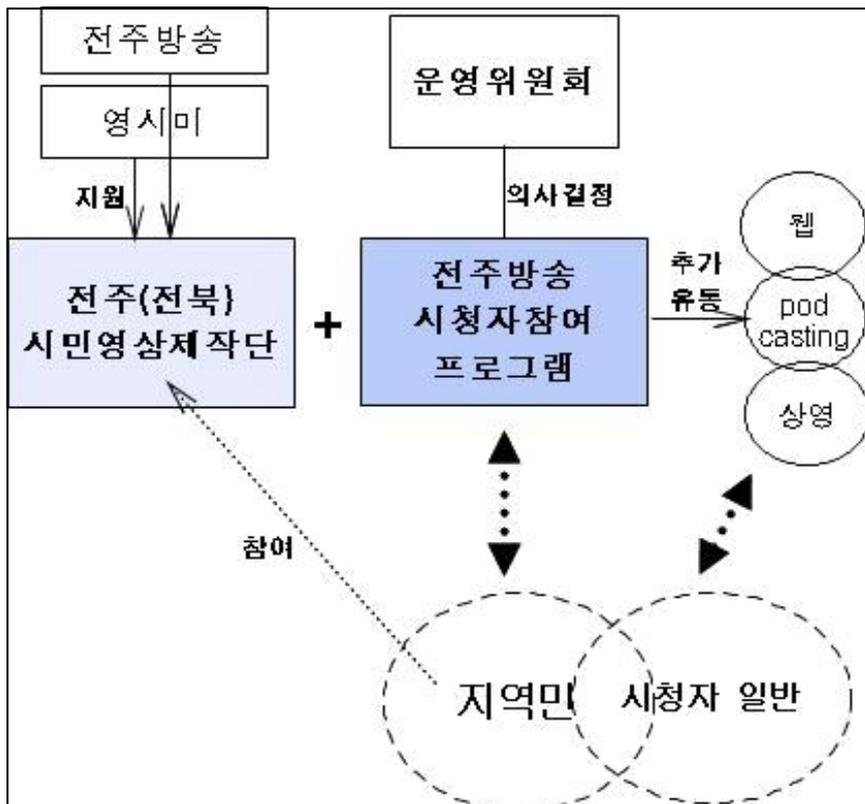
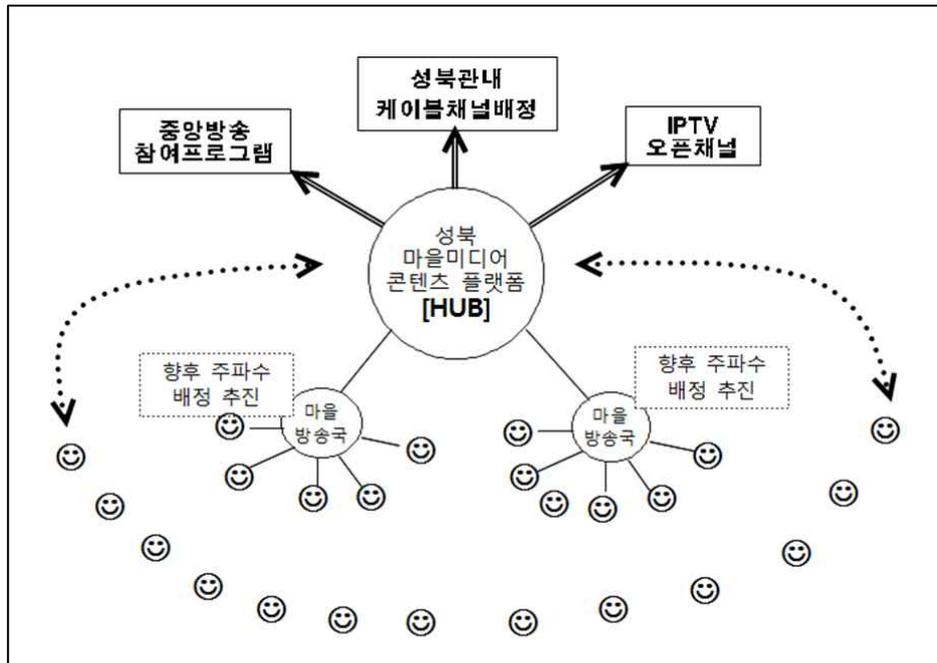
## 주민의 참여를 통한 방송의 지역성 강화

- ‘정보에 대한 차별 없는 접근, 공동체 구성원의 공존과 공생, 다양한 문화의 발전, 민주적 숙의를 통한 사회적 의사결정’ 등이 미디어(방송)가 가지고 있는 중요한 공적역할과 존재가치 중 하나임. 그리고 더 많은 ‘가입자’가 직접 미디어에 참여하고 적극적 이용자, 생산자로 변모해 갈수록 미디어가 가지고 있는 공적역할과 존재가치는 강화될 것임.
- 방송의 지역성<sup>8)</sup>
  - 지역성의 가장 높은 단계는 그 지역의 일상사에 대해 적극적으로 연계하고 참여하는 것임. 지역성의 양적정도 : 소속감 > 애착 > 정치적 표현 > 연계와 참여
  - 하이퍼로컬 미디어

- 하이퍼로컬은 “온라인뉴스나 미디어 콘텐츠를 지리적으로 규정된 작은 규모의 공동체에 제공하는 서비스”(Radcliffe, 2012)
- 하이퍼로컬은 지역공동체 구성원 간의 소통의 활성화를 목적으로 하며, 지역민의 참여를 중요시함. 따라서 지역공동체의 삶과 지역민 간의 협력, 지역민이 직접 제작한 콘텐츠를 반영하는 과정에서 하이퍼로컬이 자연스럽게 발현(김재영·한상헌, 2015)
- 하이퍼로컬은 지역미디어의 위기와 인터넷의 발달 과정에서 부각
  - 지역미디어, 지역언론의 생존 모델 ; 하이퍼로컬은 1980년대 말 이후 부각된 저널리즘의 ‘미래흐름(next wave)’이자 ‘대안모델’로도 불림 (김송희·유종원, 2012)
  - 인터넷은 하이퍼로컬리티를 강화시킴. 웹 2.0시대 온라인 뉴스전략으로 하이퍼로컬을 채택하는 공동체 수준의 미디어들이 증가하는 추세(김송희·유종원, 2012)

8) 로컬미디어 패러다임의 변화와 마을미디어의 가능성(2015한국언론정보학회 학술대회/최성은) 내용 중 발췌

○ 지역민에 의한 지역방송에 대한 그림



---

토론 4

## **방송 플랫폼의 독과점 형성과 미디어 공공성의 위기**

---

심영섭 / 미디어산업 박사, 한국외대 미디어커뮤니케이션학부 외래교수

