

미디어 기업의 인수합병과 향후 과제

정영주 한양대 언론정보대학원 특임교수

1. 들어가는 말

지난 11월 8일 공정거래위원회(이하 공정위)는 LG유플러스의 CJ헬로 주식 인수 건과 SK브로드밴드의 티브로드 기업결합 건에 대해 조건부 승인을 발표했다. 공정위는 SK브로드밴드와 티브로드, LG유플러스와 CJ헬로의 기업 결합이 디지털 유료방송시장과 8VSB 유료방송 시장에 경쟁 제한 우려가 있다고 판단하면서도 방송·통신 사업자들이 급변하는 미디어 환경에 대응할 수 있도록 기업 결합을 승인한다고 밝혔다. 다만, 케이블TV 수신료의 물가상승률 초과 인상 금지, 8VSB 케이블TV 가입자 보호(8VSB 및 디지털케이블TV간 채널격차 완화, 8VSB 케이블TV 포함 결합상품 출시방안 수립·시행), 케이블TV의 전체 채널 수 및 소비자 선호채널 임의감축 금지, 저가형 상품으로의 전환이나 계약 연장 거절 금지 및 고가형 방송상품으로의 전환 강요 금지, 모든 방송 상품에 대한 정보 제공 및 디지털 전환 강요 금지 등의 시정조치를 2022년 12월 31일까지 하기로 했다.

공정위의 심사 종료 이후 남은 절차는 과학기술정보통신부(이하 과기정통부)의 심사다. 방송사업자와 기간통신사업자의 인수·합병은 방송법 제15조(변경허가 등)와 제15조의2(최다액출자자 등 변경승인), 전기통신사업법 제10조(기간통신사업자의 주식 취득 등에 관한 공익성 심사)와 제18조(사업의 양수 및 법인의 합병 등) 등에 의거하여 승인 혹은 인가를 얻어야 한다. 방송법상 변경허가는

동법 제9조(허가·승인·등록)의 절차를 준용하도록 하고 있는데, 방송법 제9조에 따르면 종합유선 방송사업을 하고자 하는 자는 과학기술정보통신부 장관의 허가를 받아야 하고, 과학기술정보통신 부 장관은 방송통신위원회(이하 방통위)의 동의를 받아야 한다. 법인의 합병은 변경허가 사항으로 방통위의 사전 동의를 필수적이지만, 주식 인수를 통한 최다액 출자자 변경은 과기정통부의 승인을 받을 때 방통위의 동의를 요구되지 않는다. 즉, SK브로드밴드와 티브로드 합병 건에 대해서는 과기정통부의 허가에 방통위의 사전 동의를 있어야 하며, LG유플러스의 CJ헬로 인수 건은 과기정통부의 최다액 출자자 변경 승인 과정에 방통위의 사전 동의를 필요하지 않다. 최근 과기정통부 장관이 LG유플러스의 CJ헬로 인수 건은 가급적 올해 안으로 마무리할 계획이며,¹⁾ SK브로드밴드와 티브로드의 합병 건은 방통위 사전 동의 절차를 거쳐야 해 시간이 더 걸릴 것이라고 언급한 것을 고려하면(연합뉴스, 2019, 11, 18), LG유플러스와 SK브로드밴드의 케이블 인수 합병 건은 올해 연말, 늦어도 내년 상반기 중에는 모두 마무리될 것으로 보인다.

〈표 1〉 방송통신기업 인수합병 관련 법제도 현황

구분	관련 법	적용 조항	담당 부처
주식 취득	공정거래법	제12조 기업결합심사	공정거래위원회
	전기통신사업법	제10조 공익성 심사	과학기술정보통신부
		제18조 최대주주변경인가	과학기술정보통신부
방송법	제15조의 2 최다액 출자자 변경승인	과학기술정보통신부	
합병	공정거래법	제12조 기업결합심사	공정거래위원회
	전기통신사업법	제8조 기간통신사업자 합병	과학기술정보통신부
	방송법	제15조 변경허가	과학기술정보통신부 (방통위 사전 동의)
	IPTV사업법	제11조 변경허가	과학기술정보통신부

출처: 한국IPTV방송협회 (2018). 〈IPTV 10주년사〉 125쪽에서 인용. 원저작자의 모든 권리가 보호됨

1) 원고 마감 이후인 12월 15일, 과기정통부는 LG유플러스의 CJ헬로 인수에 대해 조건부로 인가와 변경승인 심사를 마무리했다. 통신 분야에서는 인수로 인해 발생할 수 있는 알뜰폰 시장의 경쟁위축 상황을 치유·해소하기 위해 LG유플러스의 5G 도매 대가를 66%까지 인하할 수 있도록 하고, LTE 요금제의 도매대가를 더 크게 인하하도록 하는 등의 인가조건을 부과했다. 방송 분야에선 지역성 강화, 공정경쟁, 시청자 권익보호, 방송미디어 산업 발전 등을 위해 필요한 승인조건을 부과하기로 했다. CJ헬로 저가 상품이나 LG유플러스 IPTV의 '무료 주문형비디오(VOD)'에 지역채널 콘텐츠를 포함하도록 하고, 지역채널 운영계획을 수립·이행토록 하였다. 또한 CJ헬로 가입자를 LG유플러스의 상품으로 부당하게 재가입시키는 것을 막기 위해 전환 강요 등을 금지 행위로 지정했다. 이외에도 기업결합에 따른 협상력 증대로 PP프로그램 사용료, 홈쇼핑 송출수수료 협상 등에 있어 부당한 영향력 행사를 방지하기 위해, CJ헬로와 LGU+는 각각 별도로 협상을 진행토록 하고, 매년 프로그램 사용료 및 홈쇼핑 송출수수료 규모 및 증가율을 공개토록 하였으며, 콘텐츠 투자 계획의 구체화 등을 조건으로 부과하였다. 해당 조건들이 LG유플러스의 CJ헬로 인수와 관련한 우려들을 해소하기에 충분한 것인지에 대해서는 별도의 논의를 필요로 한다.

2. IPTV 도입과 국내 유료방송 시장 변화

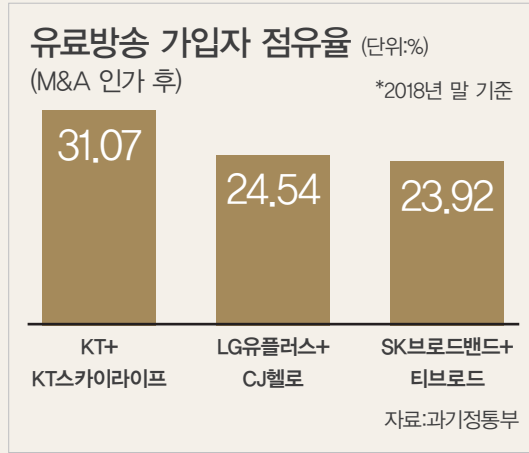
이번 인수합병 승인으로 국내 유료방송 시장은 KT, SKT, LG유플러스 등 통신 3사 체제로 완전히 재편되었다. LG유플러스와 SK브로드밴드의 기업 결합을 전제로 할 때, 2018년말 가입자 수 기준으로 유료방송 시장 점유율은 KT 계열 31.07%, LG유플러스 계열 24.54%, SK브로드밴드 계열 23.92%로, 3사의 시장 점유율은 80%에 달한다.

이러한 시장 구도는 2008년 IPTV 도입 당시 예견된 결과이기도 하다. IPTV는 서비스 개시 4년만인 2012년 가입자 600만 명을 넘어서는 놀라운 성장을 기록했다.

이 같은 성장은 위성방송이 300만 가입자 달성에 9년, 케이블TV가 400만 가입자 달성에 6년이 소요된 것과 비교할 때, 유례없는 고속 성장이었다. 사업 초기 기존의 어떤 매체보다 빠르게 가입자를 확보하며 시장 안착에 성공할 수 있었던 것은 IPTV라는 미디어가 가진 차별성과 우위 때문만은 아니었다. 당시 이명박 정부와 함께 출범한 방통위의 강력한 IPTV 확산 의지와 기존 망을 활용한 가입자 이탈 방지라는 통신사업자의 목표, 정권 교체와 맞물린 범정부적 차원의 지원 등이 배경으로 자리잡고 있다(정영주, 2013).

또한 시장 내 가장 강력한 경쟁 사업자였던 케이블TV의 안일한 시장 대응도 한몫을 했다. IPTV 사업자들이 빠르게 성장하며 가입자를 모집하고 있었던 이 시기, 케이블 가입자 수는 1,470만으로 유료방송 시장의 60%를 넘게 점유하고 있는 상황이었다. 이 시기 케이블 사업자들은 평균 15% 정도의 영업이익률을 내고 있었지만, 2012년말로 예정되어 있던 지상파 방송의 디지털 전환에 대비하여 케이블의 디지털 전환을 위한 노력이나 새롭게 시장에 진입한 IPTV와의 경쟁을 위한 콘텐츠 확보, 가입자 마케팅, 고객 서비스 강화 등의 대응 방안을 모색하지 못했다. 케이블의 디지털 전환 지연은 IPTV가 가입자를 확산하는 데 가장 큰 역할을 한 VOD 서비스에서 경쟁 열위를 가져왔고, 아날로그 상품 중심 가입자 구조로 인해 가입자당 평균 수신료(ARPU)도 저가화되면서 힘겨운 시장 경쟁에 직면해야 했다. 2014년 8VSB 방식 허용은 아날로그 케이블 가입자를 디지털로 전환하기 위함이었지만, 셋톱박스를 설치하지 않는 8VSB 방식은 양방향 서비스가 불가하여 VOD 서비스 등을 제공하지 못함으로써 진정한 디지털 방송 서비스라 보기 어렵게 되었다.

〈그림 1〉 M&A 이후 유료방송 가입자 점유율



출처 : 디지털타임스(2019. 9. 10)에서 인용. 원저작자의 모든 권리가 보호됨.

초기 정책 당국의 확산 지원과 VOD라는 새로운 방송 서비스, 초고속 인터넷 및 이동통신과의 결합상품 요금 정책, 시장 내 경쟁 사업자인 케이블의 상품 열위 상황 속에 IPTV 사업자는 급성장을 계속하여 2016년 매출액 기준으로 케이블 사업자를 넘어섰고, 2017년 가입자 기준으로 케이블 사업자를 추월했다. 이 기간 동안 KT는 자사가 최대주주로 있던 위성방송 스카이라이프를 인수했고, 이번에 LG유플러스가 CJ헬로를, SK브로드밴드가 티브로드를 합병함으로써 국내 유료방송 시장이 IPTV 도입 10년 만에 통신 3사 체제로 안착된 것이다.

〈표 2〉 주요 유료방송사별 가입자 추이

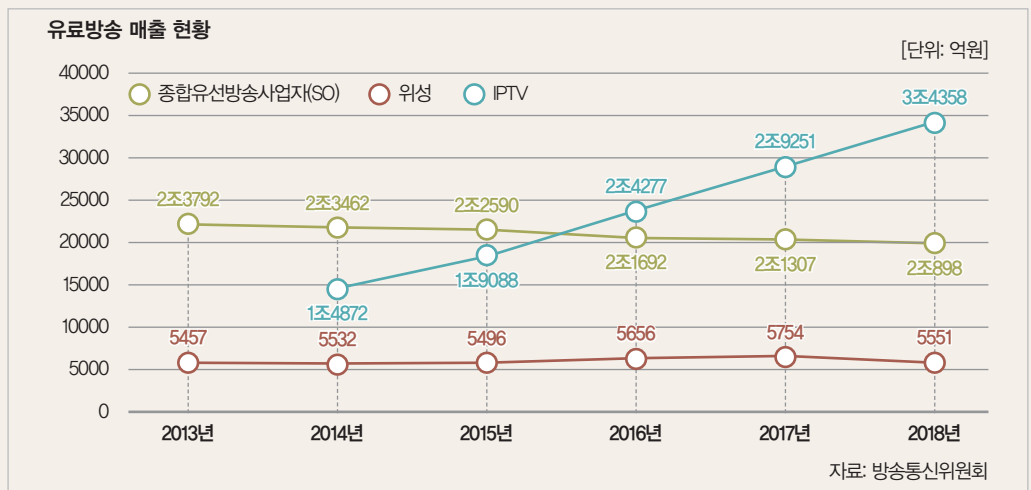
(단위: 천 단위)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
티브로드	3,468	3,426	3,234	3,137	3,139	3,336	3,303	3,239	3,231	3,169
CJ헬로	3,001	2,952	3,002	3,405	3,322	3,948	4,155	3,823	3,922	4,103
딜라이브	2,590	2,728	2,639	2,697	2,449	2,459	2,378	1,964	2,008	2,059
HCN	1,480	1,351	1,338	1,312	1,423	1,400	1,360	1,348	1,338	1,333
CMB	1,230	1,287	1,286	1,346	1,350	1,508	1,496	1,506	1,536	1,547
MSO 합계	11,769	11,744	11,499	11,898	11,683	12,651	12,692	11,881	12,034	12,211
개별SO	3,259	3,398	3,360	2,880	3,116	2,087	1,919	1,851	1,852	1,826
SO 합계	15,029	15,142	14,859	14,778	14,799	14,738	14,611	13,732	13,887	14,037
KT계열	2,302	3,466	4,178	5,059	6,024	6,906	7,770	8,344	9,078	9,690
KT	-	1,009	1,540	2,304	3,121	3,839	4,679	5,252	5,895	6,445
KT스카이라이프	2,302	2,457	2,639	2,755	2,904	3,067	3,091	3,092	3,184	3,246
(OTS)	-	-	375	1,012	1,773	2,226	2,338	2,218	2,024	1,818
SK계열	0,773	403	735	883	1,445	2,081	2,819	3,474	3,955	4,358
LGU+	-	330	610	860	1,053	1,675	2,168	2,632	3,040	3,523
IPTV 합계	0,773	1,741	2,885	4,047	5,619	7,595	9,666	11,358	12,889	14,325
합계	17,332	19,341	20,382	21,580	23,321	25,400	27,368	28,182	29,959	31,608

주: 1) 티브로드는 큐리스 계열, CJ헬로는 온미디어 계열, 딜라이브는 GS계열 SO 가입자 수를 포함한 수치
 2) KT계열은 'KT+KT스카이라이프', IPTV는 'KT+SK계열+LGU+', 합계는 'SO 합계+KT계열+SK계열+LGU+'로 계산
 3) OTS 가입자는 위성과 IPTV(KT)에 0.5씩 분배

자료: SO, IPTV, 위성 가입자 수는 「방송산업 실태조사 보고서」 원시 데이터 각 연도, OST는 사업자 제출 자료
 출처: 방송통신위원회 (2018), <2018년도 방송시장 경쟁상황평가>, 239쪽에서 인용. 원저작자의 모든 권리가 보호됨.

〈표 3〉 유료방송 매출 현황



출처: 비즈니스(2019, 3, 26)에서 인용. 원저작자의 모든 권리가 보호됨.

3. 유료방송시장 M&A를 둘러싼 논란

공정위의 기업결합 심사가 마무리되고, 과기정통부와 방통위의 승인이 불허될 가능성도 낮아 통신 3사 체제의 유료방송 재편은 기정사실화되었지만, 이 과정에서 불거진 논란과 쟁점을 짚어보는 것은 향후 바람직한 유료방송 산업 발전에 꼭 필요한 작업이다. 이들 기업의 인수 합병은 유료방송 시장 재편으로 마침표를 찍는 것이 아니라 통신 3사의 독과점 체제 하에서 변화하는 방송 시장의 경쟁 현황을 면밀히 검토하고 공정한 경쟁 촉진을 통해 건강한 방송 산업 생태계를 조성하는 정책 마련의 첫 단추가 되어야 할 것이기 때문이다. 이와 같은 관점에서 통신사업자의 케이블 사업자 인수 합병과 관련하여 논란이 된 지점들을 살펴보고자 한다.

1) 공정위의 방송통신 기업 인수 합병 심사에 대한 논란

먼저, 공정위의 기업결합 심사 내용에 대한 부분이다. 공정위의 이번 기업 결합 승인은 2016년 SK브로드밴드가 CJ헬로를 합병하고자 했을 때 불허했던 것과는 다른 결과다. 공정위는 유료방송시장이 디지털 유료방송 상품 위주로 재편되는 등 경쟁상황이 유의미하게 변화하였음을 특이사항으로 언급하면서 3년 전과 다른 판단을 내리게 된 배경을 제시하고 있다(공정거래위원회, 2019, 11, 8).

2016년 당시와 이번 기업 결합 심사에서 가장 큰 차이점은 공정위가 2016년에 CJ헬로의 23개 권역을 지리적 시장으로 획정하되 이날로그 케이블 시장과 디지털 유료방송시장을 분리하지 않고 전체 유료방송시장으로 상정한 반면, 이번에는 케이블 SO의 권역을 지리적 시장으로 획정한 것은 동일하지만 8VSB 시장과 디지털 유료방송시장을 구분했다는 점이다. 또한 2016년 당시에는 알뜰폰 1위 사업자인 CJ헬로가 이동통신 소매시장에서 '독행기업'의 역할을 한다고 판단했으나, 이번 심사에서는 CJ헬로의 독행기업성이 크게 약화되었다고 보았다. 독행기업은 업계 시장 경쟁을 촉진해 독과점을 막아 내는 역할을 하는 혁신기업을 말한다.

〈표 4〉 공정위 기업결합 심사 비교

구분	SK브로드밴드의 티브로드 합병 및 LG유플러스의 CJ헬로 인수 (2019)		SK텔레콤의 CJ헬로 합병 (2016)
상품 시장 획정	디지털 유료방송 시장과 8VSB 시장으로 구분		전체 유료방송 시장
유료방송시장 경쟁제한성	디지털 유료방송 시장	- 티브로드의 23개 구역에서 경쟁제한성 인정	CJ헬로의 23개 방송 구역 경쟁제한성 인정
	8VSB 시장	- SK브로드밴드의 티브로드 합병에 따른 경쟁 제한성 인정 - LG유플러스의 CJ헬로 인수에 따른 경쟁제한성 인정	
이동통신시장	경쟁제한성 없음		경쟁제한성 인정
심사 결과	가격인상 금지 등 시정조치 (조건부 승인)		기업결합 불허

출처 : 김희경 (2019, 11), 13쪽에서 인용. 원저작자의 모든 권리가 보호됨.



그러나 2016년 당시 공정위의 심사 기준이 합리적이지 않았다는 비판적 평가가 적지 않다. 예를 들어 당시 핵심 쟁점 중 하나였던 유료방송 시장 확정에 대해 공정위는 아날로그 TV와 디지털 TV 간 일방향의 수요대체성을 근거로 두 개의 상품을 단일시장으로 확정했으나 수요대체성은 상호교환가능성(interchangeable)에 있다는 점을 감안하면, 단일 시장으로 확정하는 것이 문제가 있다는 지적(이인호, 2019, 5)이 이에 해당한다. 이번 심사의 경우에는 이동통신 소매시장에서 CJ헬로의 위상에 대한 판단에 비판이 제기되고 있다. 공정위는 2017년 3월 87만 명으로 MVNO 시장에서 압도적 1위를 달리던 헬로모바일 가입자가 2019년 3분기 73만 명까지 줄어들었고, LG유플러스와 헬로모바일이 결합해도 전체 이동통신 시장점유율은 21.9%에 불과해 경쟁 제한성이 없다고 판단했다. 하지만, CJ헬로의 헬로모바일이 LG유플러스로 인수되면 LG유플러스 계열 알뜰폰 자회사는 120만 명의 가입자를 확보한 단독 1위 사업자가 되고, 2~3위 알뜰폰 사업자도 KT엠모바일, SK텔링크 등 이동사 자회사들이어서 알뜰폰 시장이 통신 3사 자회사 위주로 재편될 수 있다는 우려가 제기된다(머니투데이, 2019, 11, 18; 한국일보, 2019, 11, 18). 이동통신 3사 중심의 알뜰폰 시장 재편은 경쟁 활성화를 통한 가계통신비 절감이라는 알뜰폰 제도 취지에 부합하지 않는다는 지적이다. 또한 방송분야 상품시장에 대해 8VSB 유료방송시장, 디지털 유료방송시장 외에도 전국 권역에서 방송채널전송권 거래시장(일반유료방송채널 전송권 거래시장, 홈쇼핑방송채널 전송권 거래시장, 지상파방송채널 재전송권 거래 시장), 홈쇼핑 방송채널 전송권 구매시장, 방송광고시장으로 각각 확정했지만, 유료방송시장 외의 다른 시장에 대한 경쟁상황 평가는 이루어지지 않았다. 다만, 방송채널 전송권 거래시장에서 중소PP 프로그램사용료 및 홈쇼핑 송출수수료 관련 거래관행 등 관련 시장의 현황과 개선사항을 분석하여 필요한 대책을 강구하고, 관련 부처인 과기정통부, 방통위에 소관 사항을 검토토록 요청한다고만 밝혔다.



공정위의 판단에 대한 더 불편한 문제제기는 2016년 당시 공정위가 실제로는 다른 이유로 합병을 불허했다는 지적이다. 2016년 당시 SK브로드밴드와 CJ헬로비전을 제외하고 시장 내 모든 사업자들이 합병에 반대하는 현실과²⁾ 해당 인수 합병에 대한 비판적 보도를 이어간 지상파 방송의 입장을 고려했다는 지적이나 SK그룹이 최순실씨의 추가 자금 지원 요구를 거절한 뒤 불허됐다는 점을 언급하며 박근혜 정부가 영향력을 행사했다는 지적 등이 이에 해당한다(이데일리, 2019, 4, 13; 정인숙, 2017). 이러한 내용은 정인숙(2017)의 연구에서 공정위의 합병 불허 결정이 독립적인 판단 이라기보다는 특정 언론사나 경쟁 기업, 특히 정치권의 압력이 작용한 것이라는 전문가들의 의견에서도 확인된다. 이는 미디어 기업의 인수 합병과 같은 고도의 전문적 정책 사안이 정치적 영향력과 여론전, 권력자의 의지에 따라 불합리한 결정으로 이어질 수 있다는 선례를 남겼다.

이러한 평가들은 공정위가 방송과 통신 시장 전반에 대한 이해도가 낮고, 주무부처인 방통위와 과기정통부의 정책 방향을 충분히 고려하지 않은 채 시장 경쟁 논리로만 방송 통신 결합을 바라보는 한계를 지니고 있다는 점을 보여준다. 이는 미디어 기업의 M&A에 대한 일반규제기관과 전문규제기관의 역할 분담 등을 포함하여 현행 법제도의 문제점과 개선 방안에 대한 논의로 이어졌다.

2) 대표적으로 KT와 LG유플러스가 2016년 3월14일자 일간지 1면에 SK텔레콤-CJ헬로비전 합병반대 광고를 실은 것을 들 수 있다. 'SK텔레콤에게 묻습니다. CJ헬로비전을 인수합병하려는 진정된 의도는 무엇입니까?'라는 광고는 20개 일간지에 실렸으며, 경쟁사 M&A를 반대하는 광고는 국내 역사상 처음이었다. 이 외에도 KT의 경우 인수합병을 반대하기 위해 미래부와 방통위를 상대로 29건, 공정위를 상대로 14건, 국회 상대의 토론회와 인터뷰, NGO상대의 인수합병 반대 유도, 언론상대 여론 유도 등 10건, 학계 대상 세미나를 통한 대응 13건 등 체계적이고 조직적인 반대 논리를 전개한 것으로 알려졌다(정인숙, 2017). 지상파방송사들의 이익 단체인 한국방송협회 역시 "재벌 기업의 방송시장 독과점 방지를 위한 엄정한 대책을 촉구한다"라는 제목의 성명서를 발표하였다(한국방송협회, 2015, 12, 1).

2016년 당시 SK브로드밴드의 CJ헬로비전 합병 심사 결정은 방송통신 주무 부처인 미래부가 아니라 공정위 중심으로 이루어졌고, 공정위가 기업 결합 불허 결정을 내리자 미래부는 10일 만에 공정위의 의견을 그대로 수용하여 심사를 종결한 바 있다. 전기통신사업법에 의거하여 미래부는 공정위와 ‘협약’ 절차를 밟아야 하고, 방송법에 따라 미래부는 방통위의 ‘사전 동의’를 얻도록 되어 있었지만 공정위와의 ‘협약’ 조항 때문에 독자적인 결론을 유보할 수밖에 없었다. 인수합병에 따른 미디어 산업 전반의 경쟁 구도 변화와 공익성 관련 사항을 전문규제기관들이 면밀히 검토하여 판단 내리지 않은 상황에서 공정위의 경쟁제한성 심사로 상황이 종료된 것이다(이성영, 2017; 정인숙, 2017).

그러나 이처럼 방송 통신 시장의 경쟁 규제가 일반규제기관인 공정위의 독자적 판단으로 이루어지는 것에 대한 비판이 적지 않다. 공정위가 방송 산업이 갖는 고유한 가치와 방송 산업의 특수성에 대한 이해가 부족하고 방송 산업 내 다양한 행위자들과 시장 구조 속에 이루어지는 복잡한 거래 행위 전반을 다루기보다는 개별 기업 단위에서의 제재 조치를 중심으로 살핍으로써 방송 통신의 공익성과 다양성을 담보하면서 전체 미디어 산업 생태계를 바람직한 방향으로 형성하는 데 한계가 있다는 것이다(이상식, 2015).

2) 방송통신기업 인수 합병 관련 법제도적 문제

또한 현행법상 미디어 기업의 인수 합병 심사에 대한 권한이 공정위와 과기정통부, 방통위로 분산, 중첩되어 있어 통합적 심사체제가 부재하다는 지적도 제기된다(황근, 2016). 현행법에 따르면 공정위의 기업결합 심사와 과기정통부의 변경허가 및 최다액출자자 변경승인은 모두 별개의 절차로 진행되고 이 과정에서 방통위의 동의를 얻도록 하고 있지만, 공정위의 판결이 나온 이후 과기정통부, 방통위의 심사가 어떤 의미를 가질 수 있는지, 공정위와 과기정통부, 방통위의 의견이 상이할 경우 어떻게 조정해야 하는지에 대한 규정은 부재하다.

다음으로는 공정위와 과기정통부의 ‘협약’ 및 방통위의 ‘동의’에 대한 해석이다. 법조문상 ‘협약’의 성격이 구속적 협의인지, 비구속적 협의인지, 단순 자문인지가 모호하고 방통위의 동의 역시 과기정통부의 허가 심사와 구분되지 않아 관련 부처간 업무 조정과 역할 구분이 명확하지 않다는 것이다. 방통위의 ‘동의’가 과기정통부의 최종 승인에 필수적 요건인지 여부가 명확하지 않다는 지적이 있는가 하면(황근, 2016), 방통위의 사전동의를 법리적으로 과기정통부를 기속하고, 방통위의 부동의를 최종적으로 인수합병을 무산시킬 수 있다는 해석도 존재한다(김태오, 2019, 5). 그러나 절차적으로 공정위의 기업결합심사가 먼저 수행됨으로써 미디어 기업의 인수합병에 대해 공정위가 불허 결정을 내리면 과기정통부와 방통위의 판단이나 행정행위는 무의미한 것이 되고 있다.

또한 인수의 경우 방통위의 사전동의를 필요하지 않다는 입법 불비의 상황도 지적된다. 방통위의 사전동의제는 2013년 박근혜 정부 출범 당시 정부조직 개편에 따라 유료방송 정책 소관 기관을 미

래창조과학부(현 과기정통부)로 이관시키는 과정에서 독임부처의 방송정책 독단화를 방지하고 유료방송의 공공성을 확보하기 위한 견제장치로 도입됐다. 현행법상 합병에 대해서는 방통위의 사전 동의를 필요하지만, 최다액 출자자 승인 과정, 즉 인수에 대해서는 방통위의 사전동의를 요구되지 않는다. 주식을 인수해 최다액 출자자가 되는 것과 합병을 하는 것의 실질적 효과는 다를 것이 없는데도 당시 정부 조직 협상이 긴박하게 돌아가면서 입법 불비가 발생했다는 것이다(서울경제신문, 2019, 9, 10; 조선일보, 2019, 9, 20). 이로 인해 방송의 다양성과 지역성 등 공적 책무에 대한 방통위의 심사가 이루어지지 않아 유료방송사업자의 주식을 인수해 방송 사업에 진출하고자 하는 사업자에게 요구되는 공적 책임에 대한 검토가 불충분할 수 있다는 지적이 제기된다.

해당 사안은 올해 과기정통부와 방통위의 국감에서도 논란이 되었다. 이에 대해 과기정통부는 보도자료를 내고, 현행 법상 최다액 출자자 변경승인 심사 기준은 방송의 공적책임·공정성·공익성의 실현가능성, 사회적 신용 및 재정적 능력, 시청자의 권익보호, 그 밖에 사업수행에 필요한 사항으로 명시되어 있으며, 법령에 따라 방송사업자에게 요구되는 방송의 공적책임의 중요한 일부로서 지역성 구현 책무를 면밀히 심사할 것이라고 밝힌 바 있다. 방통위의 사전동의 절차와는 무관하게 과기정통부가 심사 기준에 따라 방송의 공적책임을 검토할 수 있다는 것이다(과학기술정보통신부, 2019, 9, 21). 그러나 방통위는 법령상 방통위의 사전동의를 필요치 않은 것과 별개로 지역성과 방송의 공익성, 통신사 독과점 우려 등에 대해 주무부처인 방통위의 의견을 공식적으로 전달할 계획이며, 향후 현행 입법 미비 상황에 대한 법 개정을 추진하겠다는 입장을 밝혔다(미디어스, 2019, 10, 23).³⁾

이러한 문제점들로 인해 미디어 기업의 인수합병은 전문규제기관이 최종적으로 결정하는 방안이 바람직하다는 의견들이 적지 않다. 미디어 전문규제기관의 법적 권한과 전문성을 강화하여 최종 심사 결정권이 전문규제기관에 있음을 분명히 하고 최종 결정권 부처의 종합적인 판단에 입각해 결정해야 한다는 것이다(정인숙, 2017). 이성엽(2017)은 미디어 산업에서 기업 결합 심사는 과기정통부로 창구를 일원화하여 전담하게 하고, 경쟁 제한성에 대해서만 공정위의 의견을 청취하는 방안을 제시하고 있다. 황근(2016)은 공정위의 시장 경쟁 평가와 함께 방통위의 '동의' 절차를 '공익성 심사'로 격상시킨 공익성 심사를 도입하고 그 결과를 과기정통부가 종합해 최종 인수 합병 승인여부를 결정하는 방안을 제시한다. 특히 황근(2016)은 '공익성 심사' 제도의 도입을 통해 미디어 기업의 인수·합병으로 인한 내용의 공익성 등 정성적 심사가 필요함을 강조하고 있다. 김태오(2019, 5) 역시 공정위와 과기정통부 및 방통위의 판단을 종합하여 최종 결정을 내릴 수 있는 절차가 필요하다고 지적한다. 적어도 일반경쟁규제기관의 판단만으로 절차가 종결되는 것이 아니라 일반경쟁규제기관

3) 최근 과기정통부와 방통위는 주요 방송통신 현안을 논의하기 위해 양 부처간 정책협의체를 구성·운영해 나가기로 하고, 현재 입법 불비로 지적받고 있는 케이블 SO의 최다액출자자 승인 시 방통위의 의견을 들을 수 있도록 사전동의 절차를 법 개정시 신설하기로 했다(과기정통부 2019, 11, 5).

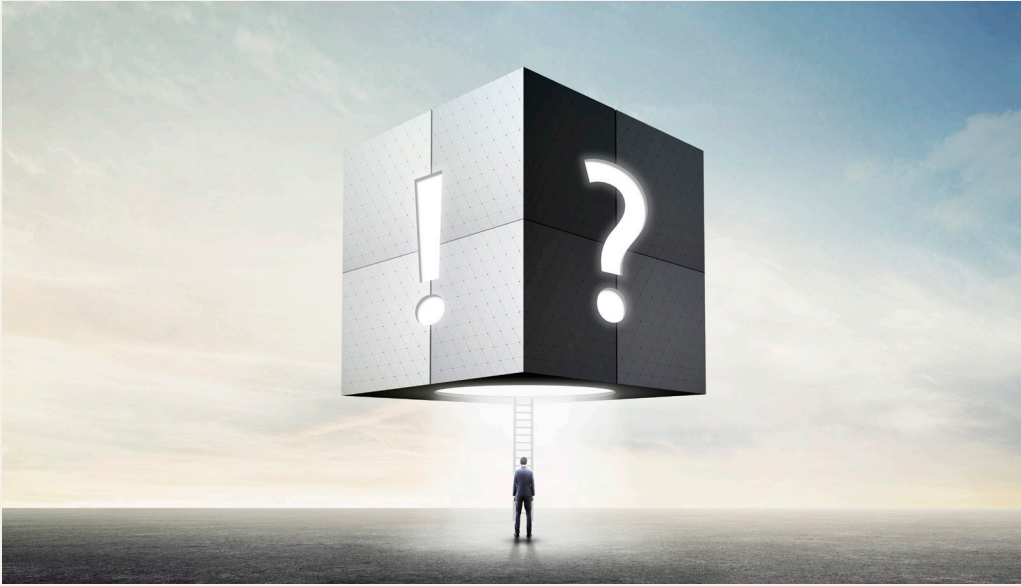
과 전문규제기관 간의 관할권 중복과 갈등을 조화하기 위한 제도가 필요하다는 것이다. 절차진행 역시 공정위부터 순차적으로 진행할 것이 아니라 과기정통부와 방통위의 변경허가, 변경승인 및 사전동의 절차도 동시에 이행하도록 하고, 미디어 기업의 인수 합병 건에 대해서는 과기정통부와 방통위의 동의를 받는 절차를 공정거래법에 규정하는 방안도 제시된다(정인숙, 2017).



3) 현실의 과제 : 과기정통부와 방통위의 심사 고려 사항

그러나 지난 2016년 SK브로드밴드의 CJ헬로비전 합병 시도 이후 방송 통신기업의 인수 합병 가능성이 시장 안팎에서 끊임없이 제기되어 왔음에도 이미 3년 전 제기된 법제도적 문제점들이 전혀 보완되거나 개선되지 않은 것이 현실이다. 이는 미디어 시장의 환경 변화에 전문규제기관들이 제대로 준비하고 대처하지 못해 왔음을 단적으로 드러내는 것이다. 이 같은 상황에서 LG유플러스의 CJ헬로 인수, SK텔레콤의 티브로드 합병은 공정위의 기업결합 심사를 통과했고, 현실적으로 남은 과제는 과기정통부와 방통위가 인수 합병 심사 과정에서 전문규제기관으로서 방송통신 시장의 특수성을 고려하여 어떤 답변을 내놓을 것인가라고 할 수 있다.

미디어 기업 인수 합병에 대해서는 관련 시장의 경쟁상황뿐만 아니라 특정 분야이기 때문에 고려되어야 하는 가치들을 평가할 수 있는 정책적·재량적 판단이 보장되어야 한다. 전문규제기관의 판단을 존중하는 이유는 그 분야가 규제의 형성적 기능과 적극적인 정책적 판단이 요구되기 때문이



며, 방송통신 분야에서 현재의 시장구조만을 판단기준으로 삼을 것이 아니라, 미래의 시장구조를 적절하게 반영할 수 있어야 하기 때문이다(김태오, 2019, 5). 이 같은 관점에서 미디어 기업의 인수 합병과 관련해서는 일반 시장경쟁상황 평가 외에 인수 합병 기업이 방송과 통신의 정책 원칙, 즉 공공성, 다양성, 보편적 서비스, 지역성과 같은 원칙들을 구현할 수 있는지에 대한 평가와 이러한 원칙들을 실현할 수 있는 시장 경쟁상황 평가가 요구된다. 경쟁제한성을 중심으로 하는 일반 경쟁 규제와 달리 방송통신 규제당국에 의한 경쟁상황 판단은 방송 규제의 목적과 통신 규제의 목적을 달성할 수 있는지가 핵심이 된다. 즉, 전문규제기관은 인수 합병이 방송 시장의 다양성을 제고하는데 도움이 되고 다양한 플랫폼과 콘텐츠가 공정하게 경쟁하는 환경을 조성할 수 있는지, 질 좋은 콘텐츠를 생산하는 기반이 될 수 있는지, 지역성은 어떻게 보장될 수 있는지를 판단해야 한다. 또한 통신 시장에서 유효경쟁이 보장되는지, 통신서비스의 공익성과 이용자 보호에는 문제가 없는지에 대해 앞으로의 전망에 기초한 정책방향 결정이 요구된다. 따라서 전문규제기관의 경쟁상황 분석과 평가는 일반경쟁규제기관보다 더 광범위하며, 관련 시장 획정, 시장 분석 등에서 방송통신시장의 특수성을 고려한 차별적인 접근을 필요로 한다.

이번 LG유플러스와 SK브로드밴드의 케이블 인수 합병과 관련해 가장 크게 제기되는 우려 역시 이러한 방송통신 분야의 특수성들과 관련된 쟁점들이다. 방송통신 시장의 80% 이상을 3개 통신사가 과점하면서 방송의 다양성이 저하되고, 케이블 사업자의 주요한 공적 책임 중 하나였던 지역성 가치가 훼손될 것이라는 점 등이 이에 해당한다. 또한, 피인수합병되는 케이블 사업 및 하청 노동자들의 고용 안정성과 노동 인권에 대한 문제도 제기되고 있다(김태오, 2019, 5; 언론노보, 2019, 3,

13; ZDNet, 2019, 4, 11). 이러한 쟁점들에 대해 과기정통부와 방통위가 면밀한 시장 검토를 기반으로 명확한 원칙에 근거하여 정책 판단을 내리고 이를 인수합병 기업에 제시해야 하는 상황이다.

우선, 지역성 문제는 인수 합병이 아니더라도 현 미디어 환경에서 난제가 되고 있는 정책원칙이다. 방송법 제70조제4항은 케이블 SO에게 지역 정보 및 방송프로그램 안내와 공지사향 등을 제작·편성 및 송신하는 지역채널을 운용하는 의무를 부여하고, 지역채널에서는 지역보도 이외의 보도, 특정 사안에 대한 해설·논평은 금지하고 있다. 지역 콘텐츠는 재난 발생 시 지역민에게 가장 필요한 정보 제공, 지역민의 목소리 대변, 지자체 장이나 시군구 의회 선거 방송을 통한 지역 단위 민주주의 실현, 지역의 다양한 생활 정보 등을 제공한다는 측면에서 공공재 역할을 수행하지만(김희경, 2019, 11), 케이블 SO들의 수평결합으로 인해 지역채널이 광역화되면서 지역성이 희석되고 있는 것이 사실이다. 지역채널 운용의 취약성이 현존하고 있는 상황에서 통신사의 케이블 SO 인수 합병은 더욱 지역성을 약화시키는 계기가 될 수 있다. 케이블 SO에게 부과되었던 공적 책임의 일환으로서 지역성을 보장하기 위해서는 인수 합병 심사 시 지역채널의 운용 계획, 지역사회발전 기여 및 공익사업 참여 계획, 시청자 제작 프로그램 편성 계획을 중점적으로 평가할 필요가 있다(김태오, 2019, 5). 또한 지역 프로그램 제작 의무나 지역 특화 콘텐츠 제작 지원 등의 조건을 부과하는 방안(김태오, 2019, 5), IPTV 사업자의 지역 콘텐츠 활성화 분담금 조성 의무화 방안(김희경, 2019, 11) 등도 검토할 필요가 있다.

지역성 외에도 방송통신기업의 인수합병으로 인해 우려되는 가장 큰 쟁점은 다양성과 관련하여 거대 플랫폼 사업자의 등장에 따른 신규·중소 PP 등의 편성 배제나 PP에 대한 우월적 지위 행사 가능성이다. 플랫폼이 거대화될수록 콘텐츠를 제공하는 채널사업자의 협상력이 약화되고 수익이 줄어들면서 콘텐츠 시장이 악화될 수 있기 때문이다(전범수, 2019, 4). 이는 거시적인 관점에서 미디어 기업의 인수 합병이 사업자간 경쟁을 넘어 콘텐츠 산업을 활성화하는 방향으로 작동해야 하며, 넷플릭스와 유튜브 등 글로벌 플랫폼 사업자들에 대응하여 국내 유료방송 시장이 경쟁력을 확보하는 계기로 활용될 수 있어야 한다는 과제를 제기한다. 전문규제기관의 인수합병 심사는 단순히 유료방송 시장의 경쟁과 요금에만 집중하는 것이 아니라, 대형 플랫폼 사업자의 독점적 지위 남용을 억제하고, 중소 PP나 독립제작자 등 콘텐츠 사업자의 성장에 기여하면서 궁극적으로 콘텐츠의 질 제고와 콘텐츠 산업 활성화를 통한 바람직한 미디어 생태계 조성으로 이어질 수 있도록 하는 데 초점을 맞출 필요가 있다.

이 같은 관점에서 그간 IPTV 사업자들의 PP 사업자들에 대한 수익 배분 문제나 채널 협상과 관련해 제기되고 있는 문제들을 면밀히 검토할 필요가 있다. 우선, 일반 PP 사업자들에 대한 프로그램 사용료 지급 문제다. 이상원(2018, 8)에 따르면, 지상파 방송 재송신 대가는 2013년 1,255억 원에서 2017년 2,539억 원으로 2배 성장하고, 종합편성채널에 대한 프로그램 사용료 역시 2013년 325억 원에서 2017년 699억 원으로 2배 가량 늘어났지만 일반 중소 PP 사용료는 2013년 4,494억

원에서 2017년 5,381억 원으로 20% 늘어나는 데 그친 것으로 나타났다. 기본 채널 수신료 매출 대비 일반 PP에 대한 프로그램 사용료 지급 비율 역시 케이블 SO의 경우 42.6%, 위성방송의 경우 28.4%를 배분한 반면 IPTV사업자는 15%를 지급한 것으로 알려졌다(이상원, 2018, 8). IPTV 사업자의 2017년 기준 기본채널 수신료 매출액이 케이블 SO의 2.3배 수준임에도 프로그램 사용료는 덜 지급하고 있는 것이다(〈표 5〉 참조). 이러한 문제들은 실제로 2018년 있었던 IPTV 3사 재허가 심사에서 PP프로그램 사용료와 관련된 ‘유료 방송시장에서의 공정경쟁 확보 계획의 적정성’ 항목에 대해 3사 모두 낮은 점수를 받은 데에서도 확인된다. 60점이 배점된 해당 항목에서 KT는 48.72점, SK브로드밴드는 47.43점, LG유플러스는 45.14점을 받은 것으로 알려졌다(김현아, 2018, 9, 13). 재허가 심사와 관련해 과기정통부는 공정경쟁, 이용자 보호, 협력업체와의 상생 측면에서 실적이나 계획이 미흡해 이를 보완할 수 있는 조건을 부과했다고 밝혔지만 부과 조건의 상세한 내용은 공개되지 않았다(ZDNet, 2018, 9, 30).

〈표 5〉 유료방송사별 일반PP 프로그램 사용료 지급현황

[단위: 억 원]

구분		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
SO	기본채널수신료매출	9,586	8,267	7,038	6,234	5,951
	STB매출	3,148	3,556	3,901	4,091	4,085
	기본채널프로그램사용료	2,789	2,980	3,133	3,138	3,138
	기본채널 사용료 지급율(기본채널대비)	29.1%	36.0%	44.5%	50.3%	52.7%
	기본채널 사용료 지급율(기본+STB대비)	21.9%	25.2%	28.6%	30.4%	31.3%
	일반PP사용료(종편, FOD 제외)	2,314	2,404	2,529	2,529	2,529
	일반PP지급율(기본채널 대비)	24.1%	29.1%	35.9%	40.6%	42.5%
	일반PP지급율(기본+STB 대비)	18.2%	20.3%	23.1%	24.5%	25.2%
IPTV	기본채널수신료매출	-	7,758	9,489	11,201	13,627
	STB대여(판매)	-	506	842	1,637	1,701
	기본채널프로그램사용료	-	2,360	2,556	3,068	3,242
	기본채널 사용료 지급율(기본채널대비)	-	30.4%	26.9%	27.4%	23.8%
	기본채널 사용료 지급율(기본+STB대비)	-	28.6%	24.7%	23.9%	21.2%
	일반PP사용료(종편, FOD 제외)	1,527	1,674	1,745	1,685	2,045
	일반PP지급율(기본채널 대비)	-	21.6%	18.4%	16.8%	15.0%
	일반PP지급율(기본+STB 대비)	-	20.3%	16.9%	14.7%	13.3%

출처 : 이상원 (2018, 8), 22쪽에서 인용. 원 저작자의 모든 권리가 보호됨.

그뿐만 아니라 채널 협상과정에서 IPTV 사업자들의 ‘갑질’에 대한 논란도 제기되고 있다. 재허가 심사 기간 IPTV 3사가 PP사업자들에게 제시한 ‘2019년 채널평가 방안’에 따르면 3사 모두 PP를 평가할 때 플랫폼 기여도나 업무 협조도에 높은 비중을 두거나, 평가대상 PP의 절반을 D 또는 E 등급으로 설계해 프로그램 사용료를 동결 혹은 삭감하는 방안으로 채널 협상을 진행하는 것으

로 알려졌다(〈표 6〉 참조, 이데일리, 2018, 9, 13). 자체제작비율과 프로모션 지원 등 플랫폼 기여도, VOD 제공 등 업무 협조도를 동일하게 배점하는 평가 방식은 콘텐츠를 자체 제작하는 것보다 IPTV 사업자의 프로모션을 지원해주고, VOD를 많이 제공할수록 높은 점수를 받게 함으로써 PP 사업자들의 콘텐츠 제작 투자 의지를 위축시키고 결과적으로 콘텐츠 산업의 질 저하로 이어질 것이라는 평가다.

〈표 6〉 IPTV업체 A사의 2019년 채널평가 방안

평가항목	세부항목	평가요소 및 평가방법
시청률 및 시청점유율(30%)	장르시청률 20%, 시청점유율 10%	장르별 시청률과 평균시청률을 시청점유율로 환산
채널경쟁력(25%)	초방비율 15%, 자체제작비율 10%	해당채널 자체 프로그램 산정, 해외채널은 비즈판권 제공여부 평가 등
운영충실도(15%)	방송사고여부 5%, EPG평가 5%, 방통위 심의평가 또는 자막서비스 5%	방송통신심의위 심의의결내용 반영 및 해외채널은 자막서비스 비율평가 등
유료방송 산업 발전기여도(20%)	플랫폼기여도 10%, PP운영능력 10%	제휴프로모션 등 마케팅활동 반영 논란, 채권추심 및 인프라 사용 미납 등 평가
특화지표(10%)	업무협조도 10%	정성평가 논란

출처 : 이데일리 (2019, 9, 13)에서 인용. 원저작자의 모든 권리가 보호됨.

IPTV 사업자의 케이블SO 인수로 인한 독과점 심화는 유료방송 시장에서 플랫폼 사업자의 협상력을 더욱 강화함으로써 PP 사업자들에 대한 수익 배분과 협상 과정에서의 우월적 지위 남용 가능성을 높인다. 콘텐츠 시장에서의 불공정행위는 경쟁 제한성으로 인해 소비자에 대한 요금 인상 가능성만을 중점적으로 심사하는 공정위와 달리 방송 통신 시장을 관장하는 전문 규제기관의 정책적 고려가 반드시 요구되는 지점이다.

이와 관련하여, 2008년 방통위가 케이블 SO 재허가 조건으로 도입한 프로그램 사용료 배분 정책을 참고할 필요가 있다. 당시 방통위는 소수의 플랫폼 사업자와 송출을 희망하는 다수 PP사업자라는 시장 구조 문제로 인해 케이블 사업자들의 일반 PP 프로그램 사용료 지급 비율이 13% 수준까지 떨어지자 방송 수신료의 25% 이상을 프로그램 사용료로 지급하도록 재허가 조건을 부과한 바 있다. 방통위의 프로그램 사용료 정책 개입 이후 PP의 프로그램 사용료 매출은 지속적으로 증가했으며, 2010년 이후 재허가 조건이었던 25%를 상회하는 수준에 도달했다. 방통위의 프로그램 사용료 25% 배분 정책은 공정한 분배 기준 문제까지 다루지 못한 한계가 있지만, 케이블 SO와 PP 사업자간의 불균형적 시장 지위에서 발생하는 낮은 프로그램 사용료 지급 관행을 개선하기 위해 규제기관이 시장에 개입한 직접적 처방의 성격을 지니는 것이었고, 일정 수준의 지급을 상승 효과를 거두었다고 평가할 수 있다(홍중윤·정영주·윤석민, 2016). IPTV 사업자의 케이블 인수 합병이 콘텐츠 산업의 활성화로 이어지고, 전체 미디어 시장의 상생과 선순환적인 생태계 조성을 추동하기 위해서는 프로그램 사용료 지급과 관련한 적절한 의무 부여와 이행 조건 등을 부관으로 제시할 필요가 있다.



4. 미디어 산업에 긍정적인 M&A를 위하여

1) 법제도 개선과 전문규제기관의 역할

방통위는 지난 11월 1일, SK브로드밴드의 티브로드 합병 변경허가에 대한 사전동의 심사계획(안)을 마련하여 공개하였다. 방통위는 방송법 제10조의 심사사항을 준용하여 ▲방송서비스의 접근성 보장 가능성 ▲방송서비스 공급원의 다양성 확보 가능성 ▲시청자(이용자) 권익보호 가능성 ▲(합병법인과 최대주주가 되고자 하는 자의) 공적책임 이행 가능성 ▲콘텐츠 공급원의 다양성 확보 가능성 ▲지역채널 운영 계획 및 지역사회 공헌 계획의 적정성 등 9개 심사항목을 제시했다(방송통신위원회, 2019, 11, 1).

방송 통신기업의 인수합병은 방송과 통신이 갖는 공공재로서의 속성상 일반규제기관의 경쟁상황 평가 외에 전문규제기관이 미래의 시장 변화를 전망하고 이에 대응하는 정책 방안을 고려하여 면밀한 심사와 검토를 하는 것이 마땅하다. 현행 법제도상 방송통신 기업의 인수합병에 대한 절차상 문제점과 입법 미비는 관련 부처 및 국회 논의 등을 거쳐 향후 법개정과 제도 개선으로 이어져야 할 것이다. 방송통신 기업의 인수 합병 심사를 지금까지처럼 일반규제기관인 공정위의 시장 경쟁상황 평가로 사실상 종료하는 것이 타당한지, 전문규제기관이 종합적인 판단을 내리도록 한다면 전문규제기관과 일반규제기관의 협의와 기속력 관련 절차는 어떻게 정비할 것인지, 방통위와 과기정

통부의 협력은 어떠한 형태로 이루어져야 할 것인지 등 논의해야 할 사안이 산적해 있다. 또한 전문규제기관에게 방송통신 기업 인수 합병에 대한 최종적인 심사 권한을 부여한다 해도, 공정위의 판단을 배제할 수 있을 만큼 방송통신시장의 특성을 고려한 경쟁 심사를 수행할 전문적 지식과 판단력을 갖고 있는지 의심스러운 상황에서(정인숙, 2017), 전문 규제기관이 미래의 경쟁상황을 예측하여 타당한 정책 판단을 내릴 수 있는 전문성과 조직의 위상을 어떻게 확보할 것인지에 대한 논의도 필요하다.

이러한 법제도적 개선 방안 마련과 별개로 당장 직면한 SK브로드밴드의 티브로드 합병과 LG유플러스의 CJ헬로 인수에 대한 과기정통부와 방통위의 심사 과정에서 전문 규제기관들은 방송의 지역성과 다양성, 통신시장의 알뜰폰 정책 등을 고려하여 고도의 정책적 판단을 내려야 한다. 이 과정에서 지역성을 확보하기 위한 구체적인 이행 계획과 심사가 이루어져야 하며, 다양성을 보장하기 위해 거대 플랫폼 사업자의 PP 사업자에 대한 불공정 거래 행위, 부당한 수익 배분 등을 방지하고 콘텐츠 산업 활성화에 기여할 수 있도록 견인해 낼 필요가 있다. 미디어 시장의 특성을 반영한 엄격한 조건을 제시함으로써 인수합병으로 인한 우려들을 최소화하고, 서비스 혁신이나 콘텐츠 산업 활성화 등 긍정적 성과를 최대화하는 규제기관의 재량권이 요구된다. 승인받은 사업계획의 이행 여부를 철저히 관리감독하고 불이행시 강력한 제재수단을 통해 그 이행을 강제할 수 있어야 함은 물론이다.

2) 여전히 유효한 미디어 기업의 사회적 책임

법제도적 규제 이외에도 인수 합병을 수행하는 당사자들에게는 미디어 기업으로서 사회적 책임에 대한 자발적이고 자율적인 인식이 요구된다. 유료방송 가입자의 80% 이상을 점유하게 된 통신사업자들은 가장 영향력 있는 플랫폼으로서 위상을 확보했다. 그 위상과 영향력에 걸맞는 사회적 책임이 요구되는 것은 당연하다. IPTV 사업자가 방송통신 결합상품 등을 앞세워 약탈적 경쟁에 몰입하거나 시장 내 우월적 지위를 남용하여 콘텐츠 사업자들에 대한 부당한 수익 배분과 불공정거래를 관행화할 경우, 넷플릭스, 유튜브 등 글로벌 OTT 플랫폼 사업자와의 경쟁은커녕 국내 미디어 시장의 플랫폼과 콘텐츠는 모두 황폐화될 것이 명약관화하다. 가격이 아닌 혁신적 서비스와 소비자 후생 증대를 목표로 경쟁하고, 플랫폼 사업자와 콘텐츠 사업자 간 공정한 시장 거래와 정당한 수익 배분 체계를 정립하는 것이 궁극적으로 전체 미디어 산업의 활성화로 이어지는 방안임을 인식해야 한다. 초고속 인터넷과 방송을 결합해 판매하면서 방송 상품을 공짜처럼 광고하고, 이를 PP들에 대한 우월적 지위 남용이나 부당한 프로그램 사용료 지급 등으로 상쇄하면서, 가입자 수에 기대어 홈쇼핑 송출수수료 인상으로 수익을 올리고, 디지털 전환 투자와 VOD 등 신규 서비스 도입에는 인색했던 케이블 SO의 사례를 반면교사로 삼을 필요가 있다.



이번 인수합병으로 국내 유료방송 시장은 통신 3사 중심으로 재편되었다. OTT의 확산과 글로벌 사업자의 시장 공략에 대응하기 위해서는 인수 합병을 통한 인위적 시장 구조 재편이 국내 유료방송 시장을 한 단계 도약시키는 계기로 활용되어야 할 것이다. 요금 경쟁과 현금을 동원한 마케팅 경쟁 대신⁴⁾ TV와 셋톱박스라는 가정 내 디바이스를 활용하여 4차 산업혁명 시대에 맞는 혁신적이고 창의적인 서비스로 경쟁하고, 플랫폼이 보유한 규모의 경제와 자본력을 토대로 국내 콘텐츠 사업자들이 독창적이고 실험적인 다양한 오리지널 콘텐츠-지역 콘텐츠부터 블록버스터급 드라마에 이르기까지-를 선보일 수 있는 시장 환경이 조성되어야 할 것이다. 국내 미디어 산업의 경쟁력을 제고하고 궁극적으로 사회 구성원 모두의 편익이 증대되는 바람직한 미래는 법제도적 규제만으로 달성할 수 없다. 이번 인수합병을 계기로 정부 차원의 전문적이고 일관된 정책 방안 수립과 추진력, 시장 내 사업자들의 중장기적 사업 전략과 미디어 기업으로서 사회적 책임 의식, 투명하고 공정한 정책 과정을 위한 사회적 압력과 감시 속에 지속가능한 상생의 미디어 생태계를 창출하는 시작점이 되기를 기대한다. 🌐

4) 최근 이동통신과 초고속인터넷, IPTV 등을 묶은 결합상품에 새로 가입하는 이용자들에게 통신 3사가 제공하는 현금과 백화점 상품권 등 현금 경품이 70만원에 달한다고 보도된 바 있다(한국일보, 2019. 7. 30).

참고문헌

- 1) 공정거래위원회 (2019, 11, 8). 보도자료. 공정위, 방송·통신시장에서의 기업결합 조건부 승인.
- 2) 과학기술정보통신부 (2019, 9, 21). 보도자료. [설명] 합병은 '송곳 검증'하는데...LGU+·CJ헬로 인수엔 지역성 검증 '생략' 관련.
- 3) 과학기술정보통신부 (2019, 11, 5). 보도자료. 과기정통부-방통위 정책협력 강화한다.
- 4) 과학기술정보통신부 (2019, 12, 15). 보도자료. 과기정통부, LG유플러스의 CJ헬로 인수에 조건부 인가·변경승인.
- 5) 김태오 (2019, 5). 방송통신 규제법의 관점에서 본 유료방송 M&A의 쟁점과 과제. 고려대 사이버법센터, 고려대 ICR센터, 한국사이버법정책 포럼 공동세미나 "방송통신규제법과 경쟁법의 관점에서 본 유료방송 M&A의 쟁점과 과제" 발제문. 2019, 5, 10. 한국프레스센터.
- 6) 김희경 (2019, 11). IPTV 지역방송 시장 진출의 의미와 바람직한 지역방송 발전의 조건. 한국언론정보학회 가을철 정기학술대회 <지역방송 협의회·방송사노조협의회> 후원세션 발제문. 서울대학교.
- 7) 디지털타임스 (2019, 9, 10). LGU+·CJ헬로 M&A 조건부 승인... 2주내 최종결론.
- 8) 머니투데이 (2019, 11, 18). "끝날 때까지 끝난 게 아니다"...'헬로모바일' 분리매각 불씨.
- 9) 미디어스 (2019, 10, 23). 방통위, LGU+·CJ헬로 인수 '의견서' 제시 결정.
- 10) 언론노보 (2019, 3, 13). 케이블방송 인수합병시, "지역성·공공성·노동인권 강조" 과기부·방통위, "시청자권리·지역성·고용승계 고민해 심사".
- 11) 이데일리 (2018, 9, 13). IPTV의 '이상한' 채널평가기준...자체 제작과 업무협조 점수 비율 같아.
- 12) 이데일리 (2019, 4, 13). [김현아의 IT세상읽기] 유료방송 M&A, 지금은 맞고 그때는 틀리나?
- 13) 방송통신위원회 (2018). <2018년도 방송시장 경쟁상황평가>.
- 14) 방송통신위원회 (2019, 11, 1). 보도자료. 방통위, 티브로드 합병 관련 사전동의 심사계획(안) 공개.
- 15) 비즈워치 (2019, 3, 26). 4년전 유료방송 M&A와 달라졌다 '관전포인트4'.
- 16) 서울경제신문 (2019, 9, 10). LG유플러스, 방통위 사전동의 피하러 '합병' 대신 '인수' 택했나?
- 17) 연합뉴스 (2019, 11, 18). 최기영 과기장관 "LGU+, CJ헬로 인수 심사 연내 완료 목표".
- 18) 이상식 (2015). 방송 산업의 전문규제기관과 일반경쟁규제기관의 관계에 대한 연구. <방송통신연구>, 통권 제91호, 102-128.
- 19) 이상원 (2018, 8). 바람직한 콘텐츠산업 생태계 조성을 위한 PP 프로그램 사용자 정책방향. 더불어민주당 이철희 의원실, 더불어민주당 이재정 의원실 주최 "유료방송시장 선순환 구조 확립과 콘텐츠 가치 정상화를 위한 정책 세미나" 발제문. 2018, 8, 22. 국회의원회관.
- 20) 이성엽 (2017). 미디어 산업에서 M&A 인가의 쟁점과 개선방향. <경제규제와 법>, 10(2), 285-300.
- 21) 이인호 (2019, 5). 경쟁법상 경제분석의 관점에서 본 유료방송 M&A의 쟁점과 과제. 고려대 사이버법센터, 고려대 ICR센터, 한국사이버법정책 포럼 공동세미나 "방송통신규제법과 경쟁법의 관점에서 본 유료방송 M&A의 쟁점과 과제" 발제문. 2019, 5, 10. 한국프레스센터.
- 22) 진범수 (2019, 4, 19). 유료방송 시장구조 변동과 새로운 복지 개념의 검토. 한국방송학회 '유료방송 재편기, 합리적 거래 환경 조성을 통한 동반성장의 길 모색' 세미나 발제문. 한국프레스센터.
- 23) 정영주 (2013). IPTV 도입 정책에 대한 과정평가연구. <언론정보연구>, 50권 1호, 230-275.
- 24) 정인숙 (2017). SK텔레콤의 CJ헬로비전 인수합병 사례에 대한 정책집행평가 연구. <한국언론정보학보>, 85, 101-126.
- 25) 조선일보 (2019, 9, 20). 합병은 '송곳 검증' 하는데...LGU+·CJ헬로 인수엔 지역성 검증 '생략'
- 26) 한국일보 (2019, 7, 30). "IPTV 바꾸면 70만원 드려요"... 유선통신도 보조금 경쟁.
- 27) 한국일보 (2019, 11, 18). 과기부가 10년 키운 알뜰폰... 유료방송 M&A 변수로.
- 28) 한국방송협회 (2015, 12, 1). 성명서-재벌 기업의 방송시장 독과점 방지를 위한 엄정한 대책을 촉구한다.
- 29) 한국IPTV방송협회 (2018). <IPTV 10주년 백서>.
- 30) 황근 (2016). 미디어 융합시대 방송사업 인수·합병 심사제도 개선 방안 연구-공익성 심사 제도를 중심으로. <방송과 커뮤니케이션>, 17권 3호, 49-90.
- 31) 홍종윤·정영주·윤석민 (2016). 유료방송 시장의 프로그램 사용자 배분 정책에 대한 성과 평가 연구. <방송통신연구>, 통권 제93호, 168-200.
- 32) ZDNet (2018, 9, 30). IPTV 재허가 조건 비공개, 찜찜한 이유-PP 25% 수익 배분 의무화 요구 반영 안돼.
- 33) ZDNet (2019, 4, 11). "유료방송 M&A, 지역성 정책 철학부터 갖춰야"-인수합병 승인에 지역성 강화 조건도 부과해야.