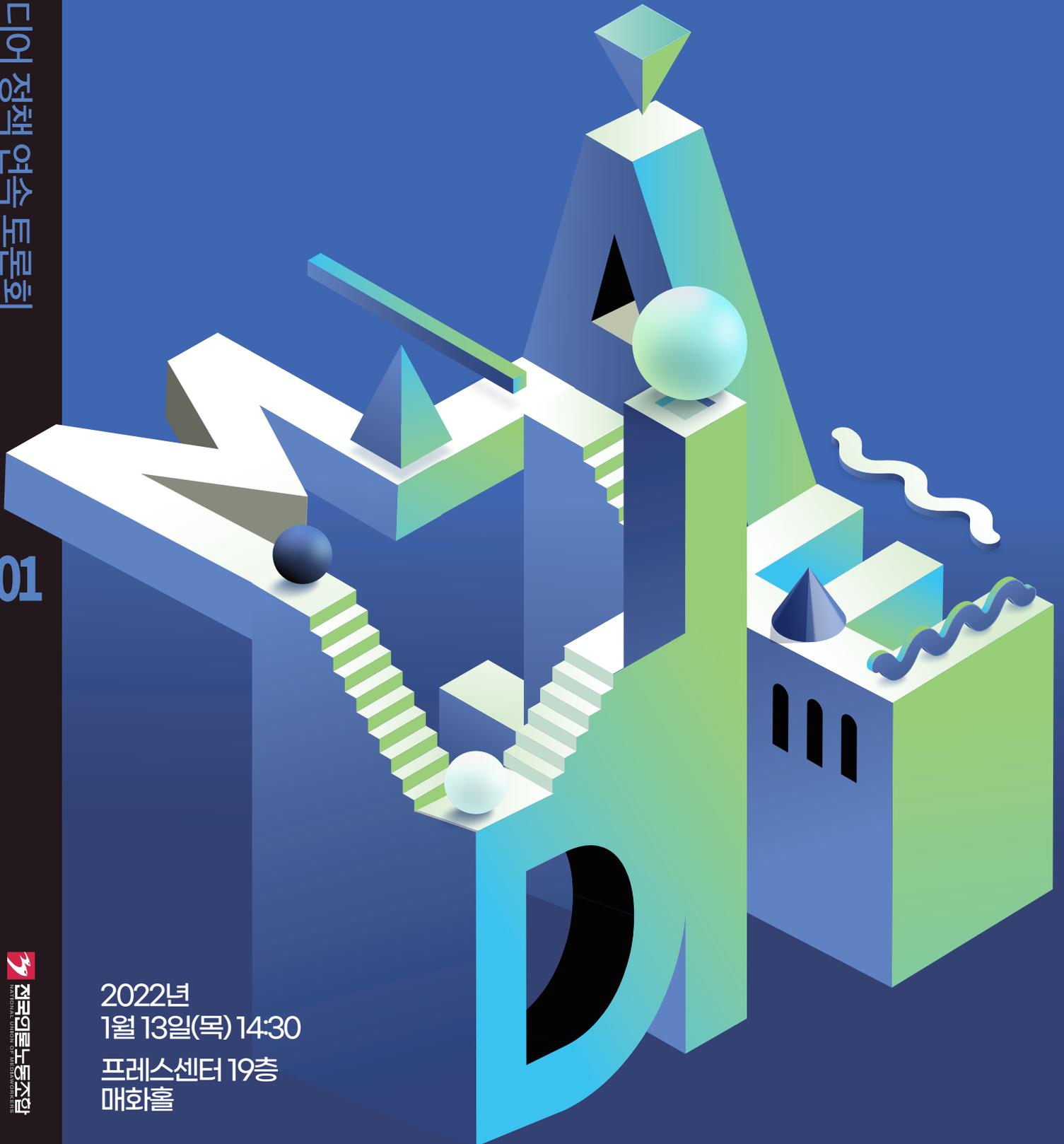


# 문재인 정부의 미디어 정책 진단

: 거대 자본의 성장과  
노동의 파편화

연말노조 20대 대선 미디어 정책 연속 토론회

10



2022년  
1월 13일(목) 14:30  
프레스센터 19층  
매화홀



언론노조 20대 대선  
미디어 정책 연속 토론회

[01]



# 문재인 정부의 미디어 정책 진단

: 거대자본의 성장과  
노동의 파편화

---

사회  
**심영섭**  
경희사이버대학교  
미디어영상홍보학과 겸임교수

---

04

발표  
**김동원**  
전국언론노동조합  
정책협력실장

---

30

토론  
**김종진**  
한국노동사회연구소  
선임연구위원

**박성우**  
우송대 글로벌미디어영상학과  
교수

**박재범**  
희망연대노동조합  
정책교육연대실장

**허찬행**  
청운대 미디어커뮤니케이션학부  
겸임교수



언론노조 20대 대선  
미디어 정책 연속 토론회

01

# 발제문

문재인 정부의 미디어 정책 진단  
: 거대 자본의 성장과 노동의 파편화

# 문재인 정부의 미디어 정책 진단

## : 거대자본의 성장과 노동의 파편화

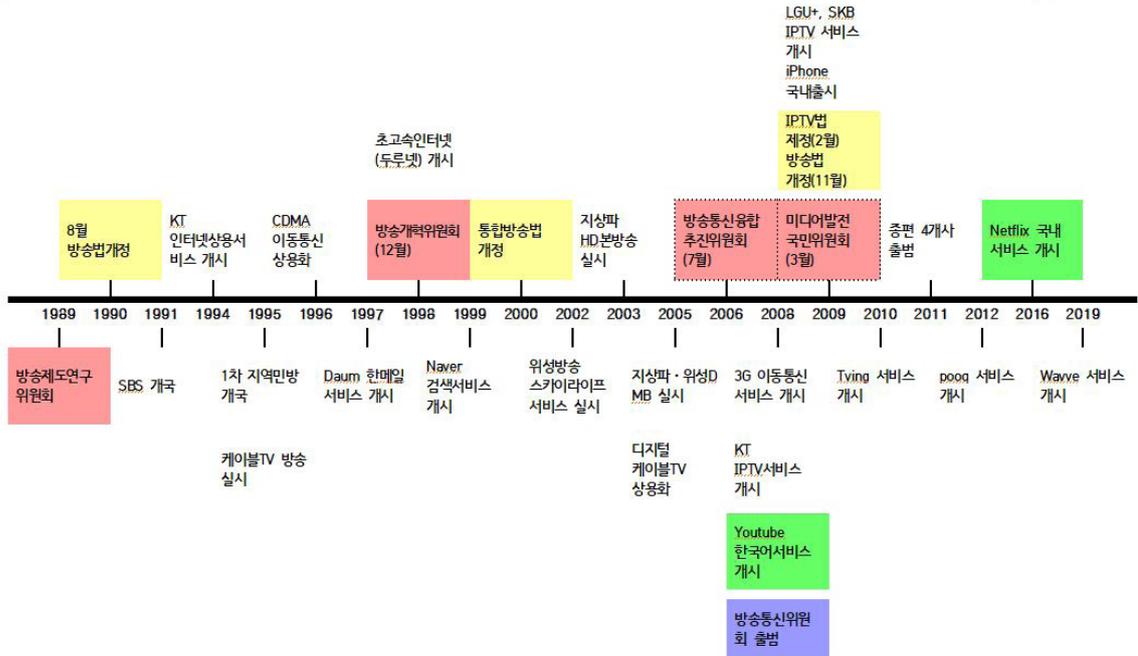
김동원

전국언론노동조합 정책협력실장

# 이

## 문재인 정부의 미디어 정책: 박근혜 정부 체제의 연속성

그림1 / 1989년 이후 주요 미디어 법체계 및 규제기구 변화 경과



2017년 5월 10일 19대 대통령 선거를 치르고 출범한 문재인 정부는 국가인수위원회도 없이 바로 업무에 들어갔다. 치명적인 패착은 소위 ‘국회선진화법’으로 합의 기능이 무력화된 국회와 다수결 승자독식의 정치체제는 그대로 둔 채 박근혜 정부에서 강화된 “행정부 주도 개혁”의 경로에 의존했다. 대표적인 사례가 2008년 노무현 정부 후반기에 구성된 방송통신융합추진위원회가 내놓은 방송·통신 통합규제기관인 방통위를 박근혜 정부가 거대부처인 과기부(미래부)와 방통위로 분리해 놓은 조직을 그대로 이어갔다는 사실이다. 문재인 정부 5년의 미디어 정책은 두 개의 키워드로 요약된다. “글로벌-통신복합체”와 “미디어 플랫폼 자본의 팽창”이다. 이것이 가능했던 것은 독임제 부처이자 규제가 아닌 “4차 산업혁명과 글로벌 경쟁력 제고를 위한 거대 미디어 사업자의 육성”을 전면에 내세운 과기부의 방입 때문이다.

특히 이명박-박근혜 시기의 미디어 시장 변화는 치명적이었다. 2008년 출범한 IPTV는 정부 주도 케이블과 위성방송 육성 정책과 달리 초고속인터넷, 이동통신과 결합하면서 놀라운 확장세를 보였다. 아래는 이명박 정부 출범 직전인 2007년부터 박근혜 탄핵 이전인 2015년까지 주요 정책 추진 경과다.

케이블 SO의 가입자 시장 규제 완화를 통한 출구 전략 제공, 방송광고시장을 전혀 고려하지 않은 중편 4개사 출범, 출범 4년 만에 1조원의 매출을 기록한 IPTV, CJ ENM의 급속 확장, 스마트폰 보급에 따른 모바일 플랫폼 등장, OTT 서비스 등이 시작되는 동안 지상파 방송사는 광고규제 완화, 유료방송사업자와의 재송신 대가 소송에 몰두했다. 성장하는 시장에 뛰어들기보다 기존 지위를 유지하며 얻을 수익 보전이 더 쉬운 경영 전략이었기 때문이다. 신문 또한 다르지 않았다. 네

표1 / 이명박 - 박근혜 정부 기간 주요 방송 정책 추진 경과

방송관련 주요 사업 및 정책	
2007	IPTV법 도입
2008	SO 가입자 점유율 제한 기준 대폭 완화(전국단위 가입자 기준 1/3) 지상파 vs. 케이블사업자 간 재송신 법정공방 시작 방통위, PP 프로그램 사용 대가로 수신료 25% 이상을 지급토록 SO재허가 조건으로 부과 지역방송발전위원회 설치
2009	종편 허용 방송법 개정안 통과 가상광고, 간접광고 허용
2010	방송통신발전기금 설치(방송통신발전기본법) 종합편성채널 4개 사업자 선정
2011	유료방송사업자의 시장점유율 제한 기준 완화 종합편성채널 개국 지상파연합플랫폼 poou 서비스 개시. 스마트폰 2천만대 돌파
2012	위성DMB 종료 미디어크리에이트 영업시작. 미디어렙법 시행
2013	IPTV 3사 연간 매출액 1조원 돌파
2014	지상파 방송 광고총량제 실시 지역방송지원특별법 제정 지역민방 9개사, 수도권 제외 SO에게 CPS 지급 소송
2015	개별기업의 유료방송가입자 가구 1/3제한(3년 이후 일몰) EBS MMS 실시

이버와 다음이라는 양대 포털이 뉴스 콘텐츠로 이용자 이탈 방지에 나설 때, 포털로부터 얻는 콘텐츠 제공대가와 인터넷 광고수익의 변동에만 집중했다. 여기에 NYT의 <Snowfall>이나 <혁신보고서> 같은 예외적 사례를 디지털 혁신(Digital First)으로 받아들이며 디지털 역량 제고를 위한 인프라 구축, 조직 변화, 안정된 고용 창출을 뒷전으로 미루었다.

미디어 시장은 확대되고 글로벌 미디어 자본까지 진입하고 있는 국면이었지만, 문재인 정부는 신문과 방송 뿐 아니라 미디어 정책 전반에 대한 정책 방향조차 설계하지 못하고 있었다. 박근혜 정부의 잔재인 방송·통신 관련 정부 조직 이원화는 행정기능의 효율성 증대, 기존 행정조직의 구조와 환경에 대한 면밀한 분석, 체계적/점진적 개편에 기반하기보다 정권 초기 ‘창조경제’라는 국정철학을 주도할 초대형 부처의 창설을 목적으로 일시에 이루어졌다. 이에 따라 방통위와 미래부로 분산된 기능은 직무에 기반한 이원화로 상생 효과를 가져오기보다는 불협화음을 냈고, 주요이슈별로 대립하는 현상이 지속적으로 나타났다고 평가되었다(유홍식, 2021.12). 특히 정부조직개편 없이 그대로 이행한 문재인 정부에서 과기부와 방통위의 위상 뿐 아니라 예산과 기금에서 나타난 분리가 이어졌다. 고착화된 양당체제가 이식되는 방통위원의 추천구조는 정치과잉과 전문적 부족이라는 비판을 받았다. 반대로 과기부는 박근혜 정부의 규제/진흥이라는 이분법을 그대로 유지하며 과학기술 부문(1차관)에 비해 주변화된 방송통신 부문(2차관)으로 하여금 방송과 통신시장에 최소한의 개입만을 해왔다. 2022년 과기부 전체 예산 15조 1천억 원, 기금 3조 5천억 원 중 방송통신 부문의 예산은 1.55%인 2,342억 원에 그친다. 게다가 이 예산조차 5G를 앞세워 통신자본이 홍보했던 ‘초연결/초실감 디지털 콘텐츠 신산업’ 육성을 지원할 ① VR/AR 콘텐츠 산업 육성(839억 원), ②실감콘텐츠 핵심기술 개발(259억 원), 디지털트윈 연합핵심기술 개발(44억 원), ④ OTT 글로벌 경쟁력 기술 개발(48억 원)에 쓰이고 있다.



결국 과기부는 이동통신 3사, 양대 포털과 CJ가 주도하는 미디어 시장에 막대한 진흥기금을 쏟아 붓고 VR, AR 등 불투명한 시장의 디지털 콘텐츠 스타트업에 지원하며 주어진 규제 권한 행사에는 소극적이었다. 반면 방통위는 공영방송 지배구조 ‘정상화’, 중편 재승인 심사, 태영 등 건설자본의 방송사유화 견제, ‘가짜뉴스’ 규제 등 정치적 쟁점이 되거나 부족한 재원으로 지원할 수 없는 사업계획만을 내놓았다. 위축되는 공공성의 영역에는 규제를, 성장하는 미디어 자본의 영역에는 지원과 방임을 처방한 것이 문재인 정부 5년의 미디어 정책이었다.

## 02

### 시청각미디어체계 제안의 맹점: 시장(자본) 분석의 부재

문재인 정부의 막바지이자 대통령 선거 국면인 현재 현 정부 출범 전후 때와 크게 다르지 않은 규제체제의 논의가 활발하다. 어떤 제안이든 지난 5년 동안 급변한 미디어 환경은 주어진 조건으로 간주되었다. 물론 한국 뿐 아니라 글로벌 수준에서 미디어라는 개념과 범주가 빠르게 변하고 있음은 분명하다. 불과 10여 년 전에는 기대할 수 없었던 동영상 스트리밍 서비스(OTT)가 이제는 일상이 되었다. 2016년 한국에 케이블사업자(현 딜라이브)와의 망계약으로 진입했던 넷플릭스가 5년 만에 710만 명의 순이용자 수를 기록했을 뿐 아니라, 글로벌 가입자 시장에서 높은 주목을 받는 오리지널 콘텐츠의 제작/투자자로서 활동 중이다. 이에 따라 몇 년 전부터 논의되어 온 방송법 중심의 규제체제 변화는 다양한 논의에도 불구하고 동일한 맹점(blindspot)을 공유하고 있다.

첫째, 미디어 콘텐츠·서비스 이용 환경에 치우친 논의다. 분명히 이용자 중심의 접근은 필요하다. 아래 표와 같이 제안된 시청각미디어서비스 분류체계는 이용자가 접근할 수 있는 시간과 공간에 따른 콘텐츠 유형(실시간/비실시간)과 플랫폼(이동/고정)을 전제로 한다. 그러나 분류체계 내 OTT 지위에 대한 쟁점이 보여주듯, 특정 자본이 다양하게 확장하는 플랫폼 유형과 수익모델을 세부적으로 구분하기는 어렵다.<sup>1</sup> 어떤 기준으로 이용 환경의 변화를 평가하는지도 중요하다. 특정 플랫폼이나 서비스에 대한 이용자(가입자)의 집중이나 증가만으로 해당 시청각미디어 분야에 대한 가치 판단을 할 수 없기 때문이다. 그럼에도 최근의 논의는 마치 한계효용학파의 귀환처럼 “최대 다수의 이용은 최대 다수의 만족”을 암묵적 전제로 삼고 있다.

1 예컨대 아래 표의 분류체계에 주문형 콘텐츠서비스를 추가하거나, 콘텐츠/플랫폼×실시간/비실시간으로 재구성, 또는 실시간/비실시간 콘텐츠-채널+지상파방송+일방향/쌍방향 콘텐츠 제공플랫폼으로 세분하는 사례가 그것이다 (황준호, 2021.9).

표2 / 시청각미디어서비스 분류체계 예시

출처: 황준호(2021.9)

시청각미디어서비스		
콘텐츠 서비스		플랫폼 서비스
① 시청각미디어 채널공급서비스 (실시간 채널)	③ 지상파방송 (④ 공영방송, 공동체라디오)	② 시청각미디어 플랫폼제공서비스 (설비기반 유료방송플랫폼)
	⑤ 온라인시청각미디어서비스	

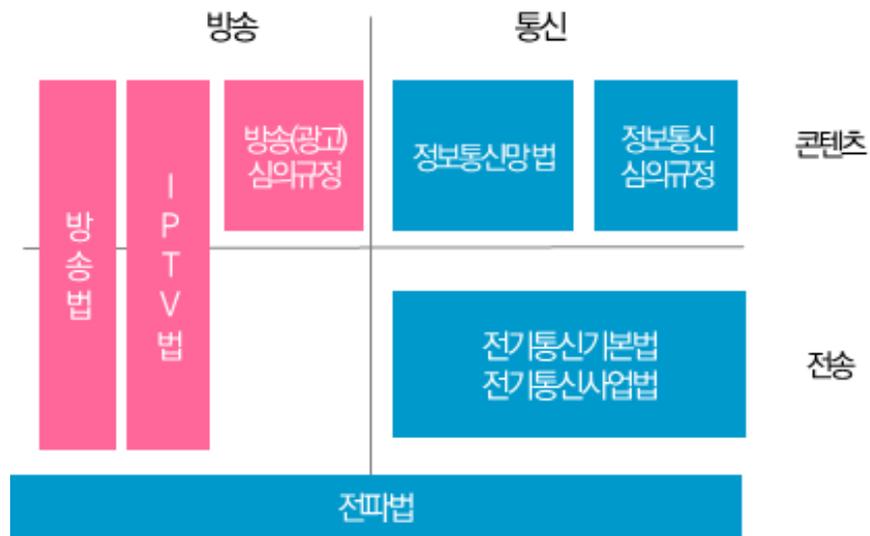
둘째, 시청각미디어서비스의 분류체계, 이와 연관된 규제체제를 논의할 때 그 전제가 되어야 할 미디어 시장에 대한 분석과 평가가 부재하다. 방송·통신 시장경쟁 상황에 대한 분석은 매년 실시되고 있다. 그러나 유무선통신, 초고속인터넷, 전용회선, 국제전화시장의 경쟁상황 분석(이상 통신시장경쟁상황평가)과 방송광고시장, 유료방송시장, 방송채널거래시장, 방송프로그램거래시장에 대한 개별 분석(이상 방송시장경쟁상황평가)이 분리되어 왔다. 경쟁의 중요 이슈인 결합상품 시장에 대한 분석이 있으나 통합적인 시장 분석은 부재하다.

여기서 ‘통합적 시장 분석’이란 규제체제가 정한 사업자, 또는 시장 확정 내 사업자 경쟁에 대한 분석이 아니라 기업집단을 행위자로 파악하여 소유 집중, 매출 규모 및 이윤 축적의 경향을 분석하는 것이다. 오래 전부터 논의되어 온 글로벌 사업자의 국내 미디어 시장 진출을 현재의 방송통신 분류체계를 적용하여 ‘OTT서비스’라 구분하는 것이 전자에 해당한다. 예컨

대 유튜브를 부가통신사업자나 온라인시청각미디어서비스로 구분해도 유튜브는 구글 코리아, 나아가 알파벳(Alphabet)이라는 글로벌 자본의 한 부문일 뿐이다. 유료방송서비스(케이블, 위성, IPTV)와 OTT 서비스 간의 경쟁 상황 분석 또한 다르지 않다. IPTV의 VOD 서비스가 넷플릭스를 비롯한 글로벌 OTT 서비스와 경쟁한다는 전제는 KT, SKT, LGU+와 같이 자사 OTT(시즌, 웨이브, U+TV)가 있음에도 글로벌 OTT 사업자와 제휴하는 관계를 설명하기 어렵다. 이는 규제체제에 따른 사업자 구분일 뿐, 국내 통신 자본과 글로벌 자본의 경쟁, 즉 잠정적 제휴를 통한 각자의 이윤 창출 전략 수행을 간과한 분석이다. 요컨대 아래와 같이 오래된 규제체제와 법령에 따라 확대재생산에 나서는 자본간 경쟁과 무관하게 자본을 조개어 보는 셈이다.

그림3 / 시청각미디어서비스에 대한 현행 수직 규제체제

출처: 황준호(2021.9)



따라서 시청각미디어서비스 분류체계, 그리고 규제기관의 재구성에 앞서 선행되어야 할 과제는 미디어 자본에 대한 분석이다.

# 03

## 미디어 자본 분석

### 가. 2000년의 미디어 시장: 기존 미디어 규제체제의 기계적 통합

그림4 / 2000년 자본의 미디어 시장 진입 : 신문·방송 및 30대 대규모 집단

출처: 방송산업실태조사보고 2000년, 각 사업자 전자공시 2000년

뉴스통신/신문	방송 Contents	Platform/Service	Rep. Ad/Brand
<b>뉴스통신</b> 연합뉴스	<b>지상파 방송</b> KBS, MBC, SBS(태양), EBS 지역MBC 19개사, 지역민방 8개사 CBS, tbs, BBS, 원음	<b>이동통신</b> KT(KT),SKT(SK) LGU+(LG)	<b>방송 Rep</b> KOBACO
<b>중앙일간지</b> 중앙일보, 조선일보, 동아일보, 한국일보, 서울신문, 한겨레, 경 향신문, 국민일보	<b>PP</b> 온미디어(동양그룹), m.net,NTV,F 채널(CJ), MBN(매경),Q채널(중 앙), 예술영화TV(코오롱)	<b>Platform/Service</b>	<b>광고대행사</b> LG애드(LG) 대홍기획(롯데) 오리콤 (두산) 제일기획(삼성)
<b>중앙전문지</b> 한국경제, 매일경제(매경)	<b>홈쇼핑</b> LG홈쇼핑(LG) 39홈쇼핑(CJ)	<b>유료방송(SO)</b> 티브로드(태광), 씨앤엠, 대호, 중앙 유선, 미래, 드림씨티, 한빛 두루넷[ISP]	<b>출판유통</b>
<b>지역일간지</b> 부산일보, 국제신문, 경인일보, 대전일보		<b>포털서비스</b> 네이버(네이버) 다음(다음)	<b>도서유통</b> 교보문고, 영풍문고

2000년은 1998년 12월 출범한 방송개혁위원회의 논의 결과를 반영하여 현재까지 20년 이상 지속된 방송법 체계가 성립된 시기이다. 이동통신과 초고속인터넷 시장이 급속히 팽창했고 1997년 위기 이후 대규모 소유겸영 규제 완화를 앞둔 방송채널사용사업자(PP)와 케이블방송사업자(SO)가 유료방송시장의 재편을 준비하던 때다. 당시 일부 규제 완화를 통해 케이블방송(SO) 권역별 인수합병이 가능했지만 씨앤엠과 대호와 같은 중소기업이 상위 사업자였고, 태광(티브로드), 한빛, 미래 등 개별사업자들은 어떤 성장도 기대하지 못했다. 그럼에도 김대중 정부의 뉴미디어 정책에 따라 케이블보다 더 많은 채널을 디지털로 전송할 수 있는 위성방송이 개국 준비 중이었고, 이로부터 MPP, MSO 등 유료방송의 과점체제를 만들 수 있는 기반이 방송법으로 마련됐다.

PP 중 가장 높은 매출액을 기록했던 홈쇼핑 채널은 2개 사업자뿐이었으며, 일반PP 또한 KBS, MBC, SBS 자회사 13개 채널이 동양그룹(온미디어 9개 채널)과 경쟁했다. CJ(제일제당)는 홈쇼핑 채널 1개 이외에 음악전문채널을 중심으로 방송시장에 첫 발을 내딛었다. 이후 CJ는 케이블SO의 대규모 인수·합병을 통해 최다 유료방송가입자(CJ헬로비전)를 확보했고, 2009년 OCN 인수 후 채널CGV와 함께 본격적인 MPP의 행보를 이어간다. PP 시장에는 신문사들 또한 진입해 있었다. 중앙일보는 Q채널, 매일경제는 MBN 등을 운영했고 일부 매출 실적을 올렸지만 서울신문(대한매일신보)과 같이 5개의 채널<sup>2</sup>을 운영해도 수익성은 없었다. 2000년 당시 연예기획사

<sup>2</sup> 2스포츠토토서울법인 소유 3개 연예정보 채널 포함

위 그림에서 별도의 부문으로 구분하지 않았으나 방송 콘텐츠의 수요가 증가함으로써 지상파 3사 자회사들이 상당한 매출을 기록했다. KBS비즈니스, KBS미디어, KBS아트비

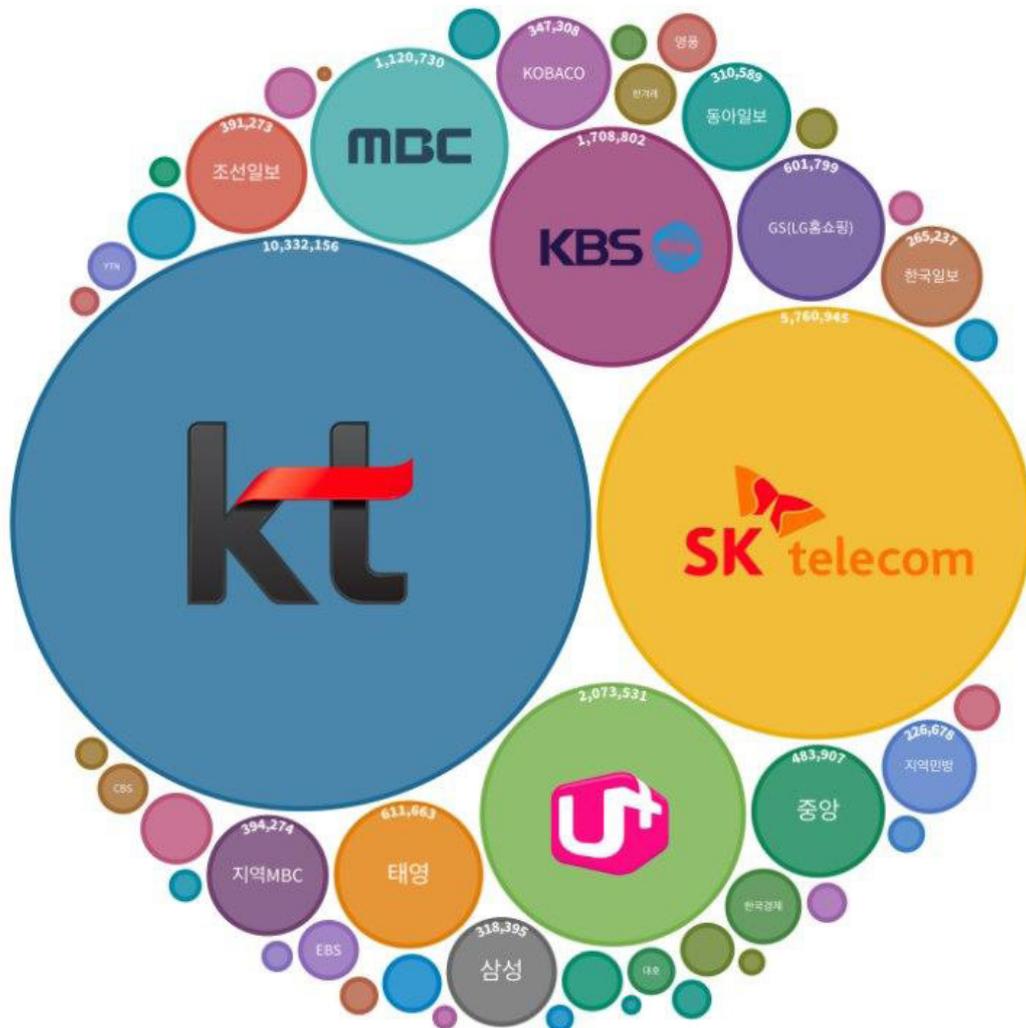
전, MBC프로덕션, MBC미디어텍, MBC미술센터, MBC에드컴, MBC아카데미, SBS프로덕션, SBS아트텍, SBS뉴스텍의 2000년 매출액을 합산하면 2,914억 원이었다.

이동통신과 초고속인터넷은 KT 전체 매출의 절반을 차지할 정도로 높은 성장률을 보이면서 한솔통신, 한국통신프리텔을 시작으로 본격적인 과점 시장이 형성되기 시작한 때였다. 특히 삼보컴퓨터 자회사였던 두루넷은 처음으로 정액제 초고속 인터넷 서비스를 제공하며 주목을 끌었으나 이후 하나로텔레콤을 거쳐 2008년 SK브로드밴드에 합병되었다. 신문시장은 1990년대의 점유율과 성장률이 그대로 지속되었다. 이후 뉴스 콘텐츠 시장의 판도를 뒤바꿀 네이버는 설립한지 1년 밖에 되지 않았으며, 다음은 3년 전 서비스를 처음 시작했던 초창기 벤처기업이었다.

2000년 당시 주목할 특징은 30대 대규모기업집단 중 미디어 부문에 진출한 곳은 5개사(SK, LG, 삼성, 영풍, CJ, 동양그룹) 밖에 없었다는 사실이다. 이 중 SK와 LG는 이동통신과 초고속인터넷 서비스에 집중했고 방송 콘텐츠 분야로 사업을 넓힌 곳은 CJ(제일제당)과 동양그룹뿐이었다. 아래와 같은 2000년 방송, 신문, 통신, 출판 부문에 진출한 자본의 매출액 구성을 보면 인수합병으로 규모를 늘려온 통신 대기업/재벌 3사 뿐 아니라 공영방송인 KBS, MBC(지역MBC 포함)와 민간자본인 태영, 조선, 동아, 중앙, 한국일보, 공사인 KOBACO가 주요 행위자였음이 드러난다.

그림5 / 2000년 미디어 기업집단의 매출액 분포

출처: 방송산업실태조사보고 2000년, 각 사업자 전자공시 2000년



# 나. 2020년의 미디어 시장: 미디어 플랫폼 자본의 성장과 글로벌-통신 복합체의 등장

그림6 / 2020년 자본의 미디어 시장 진입  
: 공시기업 및 상호출자제한기업의 미디어 산업 부문별 진출

참고자료: 기업집단포털 2020년, 전자공시 2000년 사업(감사보고서), 언론산업실태조사보고서(2020)

## Newspaper/Publishing

### 종합일간

서울신문(호반), 중앙일보, 중앙데일리(중앙), 헤럴드(중흥)

### 전문지 지역지 인터넷신문

중앙일보S, 허스트중앙(중앙), 전자신문, EBN(호반), 인천일보, 한라일보(부영), 광주일보(효성), 남도일보(중흥)

### 판촉 판매 용역

중앙일보MNP(중앙)

Producing	Contents	Platform/Service	Rep. Ad/Brand
<b>연예기획/Enter.</b> 문화창고,빌리프랩,아메바걸쳐,원팩트,스윙,하이어뮤직레코드(CJ), VAST,BH,숲,스타십,어썸,이담,제이와이드,크래커,플레이엠,플렉스엠,하이업,카카오엔터(카카오)	<b>지상파 방송</b> SBS(태영), ubc(SM)	<b>유료방송</b> SK브로드밴드,브로드밴드노원방송(SK) LGU+,LG헬로비전(SK) KT, KTSkylife(KT)	<b>방송 Rep</b> SBSM&C(태영)
<b>이벤트</b> VCP탄젠트(CJ) 리엔에스Sport(태영)	<b>PP</b> MediaS(SK), theSKYK,SKYLifeTV(KT) CJENM(CJ) jtbcsporst,jtbcplus(중앙) 이채널,챔프비전,Tcast(태광) SBSmediaent,SBSPlus,SBSViacom(태영) 현대미디어(현대백화점)	<b>포털서비스</b> 네이버(네이버) 다음(카카오) 네이트(SK)	<b>광고대행사</b> HS애드(LG) 대홍기획,모비젯미디어(롯데) 오리콤,한컴(두산) 제일기획(삼성) 미디어링크,jtbc미디어랩(중앙) HIM(부영) 헤럴드팝(중흥)
<b>음반기획</b> AOMG(CJ)	<b>(데이터) 흡소핑</b> SKstoa(SK) 우리흡소핑(롯데) GS 흡소핑(GS) 공영흡소핑(농협) 신세계TV소핑(신세계) NS소핑(하림) 현대흡소핑(현대백화점)	<b>OTT/음원서비스</b> 콘텐츠웨이브, FLO(SK) 티빙(CJ) 쿠팡플레이(쿠팡), 지니뮤직(KT)	<b>디지털Rep</b> GS넷비전(GS) 나스미디어,플레이디(KT) 디베이스엔,메조미디어(CJ) 제일기획(삼성) DMC미디어(태영)
<b>Agency</b> SKTCS1(SK),레디엔터(카카오)		<b>영화 배급상영</b> 극장CGV(CJ) 롯데컬처웍스(롯데) 키다리엔터(다우키움) 키위미디어 그룹(반도홀딩스) BA엔터, 메가박스중앙(중앙)	

Game	Contents	Contents 유통	Webtoon/story
<b>개발/제작사</b> 카카오게임즈, 넷툰,XL게임즈,웨이투빗,프렌즈게임즈(카카오) 제로게임즈,라인게임즈,라인플레이,라인스튜디오(네이버) 네오플,넥슨코리아,니트로스튜디오,데브캣,핑소프트,넥슨지니(넥슨) 구로발게임즈,넷마블,넷마블네오,넷마블넥서스,넷마블몬스터,넷마블엔파크,넷마블젬팟(넷마블)	<b>드라마제작사</b> 본팩토리,JS픽처스,지티스트,스튜디오드래곤(CJ) 글랜그림미디어,로고스필름,메가몬스터,바람픽쳐스(카카오) 스튜디오329(신세계백화점) 드라마하우스스튜디오(중앙) 스튜디오S(태영)	<b>콘텐츠 유통</b> SBS콘텐츠허브, 포매티스트(태영) J콘텐츠리(중앙)	<b>웹툰 웹소설</b> 스토리워즈(KT) 스튜디오원픽,애드페이지,다운크리에이티브,베틀코믹스,삼양씨앤시,알에스미디어,인타임,KW북스,타파스미디어코리아,필연매니지먼트(카카오) 네이버웹툰,네이버웹툰컴퍼니,왓패드(네이버) 레진엔터테인먼트,키다리스타,키다리스튜디오(다우키움)
<b>영상 및 방송기술</b> CJ4DPLEX(CJ) 네이버Z(네이버) 올리브스튜디오(이랜드) jtbcMediaTech,스튜디오버드(중앙) SBSA&T(태영)	<b>영화제작사</b> 블라드스튜디오,JK필름(KT) 사나이픽처스,영화사월광(카카오) 퍼펙트스톤,필름몬스터,엔솔로지스튜디오(중앙) 세미클론스튜디오(네이버)	<b>사진 영상 유통</b> 게티이미지코리아,이매진스(다우키움)	
	<b>영상 애니 오디오 콘텐츠 제작사</b> KT스튜디오지니(KT) KPJ(CJ) 스튜디오N,리코,플레이리스트,오디언소리(네이버) 사운드디스트엔터,파괴연구소(카카오) MNB,키링(넷마블) jtbc스튜디오(중앙), SBS디지털뉴스랩(태영) 엔디,NS흡소핑미디어센터(하림)	<b>도서유통</b> 영풍문고,영풍문고홀딩스(영풍) 교보문고(교보생명보험)	

20년이 지난 2020년 미디어 시장의 구성과 경쟁부문은 급변했다. 이전까지 지상파 방송사와 일부 대형 독립제작사가 수행하던 기획(producing) 분야가 CJ와 카카오가 진입할 만큼 시장이 형성됐으며 콘텐츠 부문은 PP와 홈쇼핑 뿐 아니라 드라마, 영화, 디지털 영상, 애니메이션, 오디오 콘텐츠까지 확대된 별도의 제작 시장으로 성장했다. 특히 홈쇼핑 채널은 10조 이상 상호출자제한기업이 진출할 만큼 높은 성장세를 보이며 IPTV의 데이터 홈쇼핑 채널까지 확대됐다.

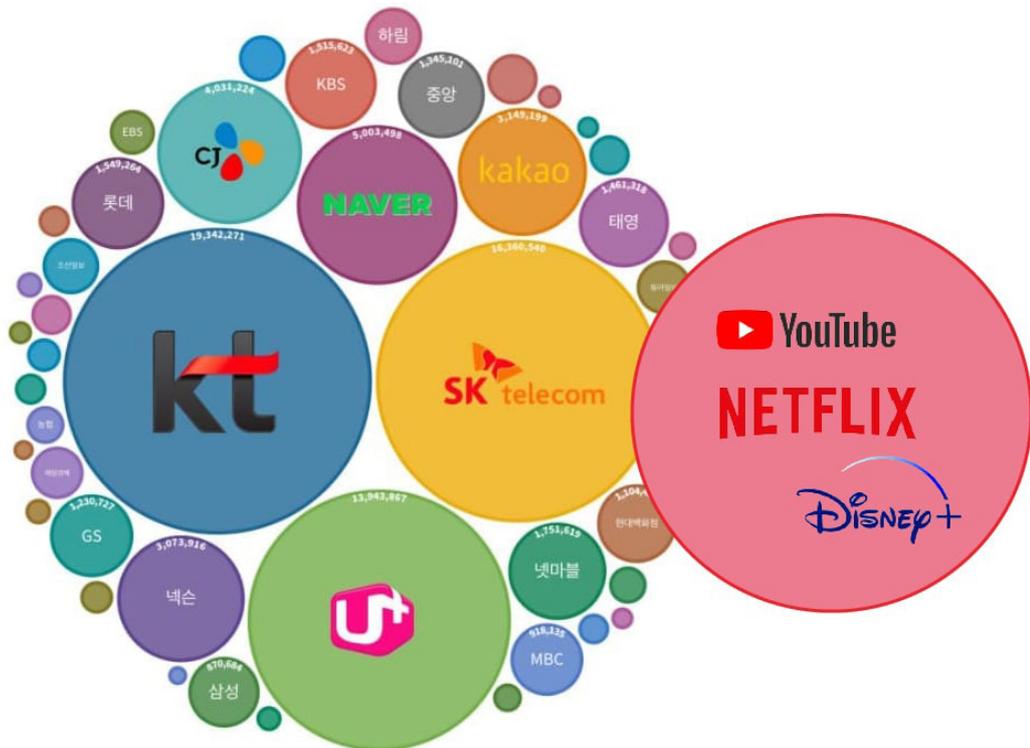
콘텐츠 부문에서 주목할 시장은 게임과 웹툰/웹스토리 시장의 성장이다. 게임은 문화 콘텐츠 분야 중 가장 높은 수출 성장률을 보이고 있으며, 웹툰/웹스토리 시장과 함께 드라마, 영화 등의 저작권(IP)과 관련 상품 수익을 노린 자본의 진출이 가장 활발하다. 20년과 비교했을 때 가장 두드러진 변화는 콘텐츠 부문에 집중한 CJ이다. 음악·영화·드라마 채널 PP와 케이블방송인 CJ헬로비전을 경영하다 후자를 SKB에 매각함으로써 방송플랫폼 사업을 포기한 것이다.

여기에 20년 전 벤처기업으로 시작했던 네이버와 다음이 대기업으로 성장하여 독점적 인터넷뉴스서비스사업자로 등장한 것도 큰 변화다. 아울러 인터넷 광고시장의 성장은 KT, GS, CJ 등의 대기업이 진출한 디지털미디어랩 시장의 형성으로 이어졌다. 이제 미디어 시장은 대규모 기업집단 30개 중 5개만이 진출했던 2000년과 달리 2020년에 이르러 자산 5조원 이상 71개 기업집단 중 25개(호반 포함)가 진출할 만큼 성장하는 시장이 되었다. 그러나 가장 중요한 변화는 유무선통신 재벌/대기업 자본과 새로운 미디어 플랫폼 자본의 팽창, 그리고 이를 뒷받침하는- 사실상 경쟁이 아닌 - 글로벌 미디어 자본의 진출이다.

아래 그림은 20년 동안 달라진 미디어 시장의 구조를 보여준다. 통신 대기업/재벌이 중심축을 이루고 있는 것은 여전하지만 자본의 구성이 달라졌다. SKT와 LGU+의 매출액 규모는 KT와 경쟁할 만큼 커졌다. 전형적인 플랫폼 자본인 카카오와 네이버가 거대 자본으로 등장했고, CJ는 확실한 콘텐츠 자본으로 자리매김했다. 미디어 시장에 게임산업까지 포함한다면 넷마블과 넥슨의 약진도 간과할 수 없다. 20년 전과 비교할 때 상대적으로 매출 규모를 유지하고 있는 곳은 공영방송인 KBS와 MBC 뿐이다. 조선, 동아, 중앙의 지위도 달라졌다. 조선과 동아일보의 지위는 위축된 반면, 중편·영화배급·인쇄매체·드라마제작사 등으로 사업을 넓힌 중앙을 주목할 수 있다. 아울러 우측에 배치한 유튜브, 넷플릭스, 디즈니플러스는 정확한 국내 시장 매출액을 확인할 수 없으나 자본 간 경쟁/제휴라는 관점에서 포함시켰다.

그림7 / 2020년 미디어 기업집단의 매출액 분포

참고자료: 기업집단포털 2020년, 전자공시 2000년 사업(감사보고서), 언론산업실태조사보고서(2020)



## 다. 결합상품을 통한 통신 자본의 미디어 시장 지배

정확한 시점을 정하기는 어렵지만 지난 10년 동안 통신 재벌/대기업이 차지한 비중은 한국 미디어 시장의 중추를 이룬다. 3사 중 주목할 매출액 변화는 LGU+였다. 매출액 점유율로 보면 2010년 SKT(54.2%), KT(30.6%), LGU+(15%)에서 2019년 SKT(46.5%), KT(29.4%), LGU+(24.1%)로 변화했다.

표3 / 이동통신 소매 매출액(자사MVNO 포함)

출처: 2020년 통신시장 경쟁상황평가

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SKT	105,870	104,726	104,674	107,670	108,369	107,414	105,902	106,108	101,134	99,489
KT	59,811	57,742	57,503	60,604	60,872	62,735	65,015	65,996	64,276	63,018
LGU+	29,597	28,939	35,389	41,950	46,259	48,323	49,914	52,143	51,019	51,586

단위: 억 원

이동통신 소매 매출액의 증가는 한국 미디어 시장에서 기간 인프라인 네트워크(초고속인터넷, 무선통신(무선인터넷), 유료방송플랫폼과 밀접한 연관을 갖는다. 이는 한국 미디어 시장에서 독특한 결합상품(bundling)의 주상품이 되었기 때문이다.<sup>3</sup>

방송과 통신시장을 구분하여 획정하는 경쟁상황평가는 통신사업자와 방송사업자(IPTV 등)가 판매하는 결합상품을 구분하고 있다. 2019년 말 기준 전체 결합상품 계약건수 중 통신사업자 제공 비중이 87.2%, 방송사업자 제공 비중이 12.8%로 이동통신이나 초고속인터넷 가입자를 대상으로 유료방송을 부상품(할인상품)으로 제공하는 영업 방식이 지속되고 있다.

2015년과 2016년에 걸쳐 IPTV의 약진과 케이블사업자의 경쟁력 상실로 과기부(미래부)와 방통위가 <방송통신 결합상품 제도개선> 방안 및 후속 조치로 <결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준>을 통해 동등결합판매- 통신사업자의 결합상품에 케이블사업자의 상품도 포함시킬 수 있도록 함 - 활성화에 나섰다. 그러나 2019년 SKT와 LGU+의 케이블사업자 인수 합병으로 통신사가 주도하는 결합상품 시장이 고착화되었다.

결합상품이 확대될수록 특정 서비스의 지배력이 결합판매를 통해 타 시장으로 확대된다는 지배력 전이 논란은 아직 끝나지 않았다. 케이블사업자의 항의가 부재할 뿐, 여전히 결합 소비 증가에 따라 위약금, 결합상품 할인 구조, 개별 할인을 등에 대한 정보 투명성 확보와 약정기간 연장 효과로 인한 소비자 선택권 제약은 계속되고 있기 때문이다. 여기에 재송신 대가(CPS)와 VOD 판매 수익의 증가를 원하는 방송사업자의 방임을 고려하면 통신 3사 미디어 시장의 지배력은 더욱 공고화될 것이다.

방송영상 콘텐츠에 영향을 미치는 결합상품은 3개의 결합 유형인 TPS(Triple Play Service)다. 2007년부터 2011년까지는 4개의 결합 유형인 QPS(Quadruple Play Service)가 높은 점유율을 보였으나 이후 감소세를 보였고 TPS는 2011년을 기점으로 꾸준히 증가하여 2018년 이후에는 가장 높은 결합상품 유형이 되었다. 초고속인터넷, 유선전화, 이동전화, 유료방송(IPTV)의 4개 상품을 통한 TPS 상품 중 <초고속인터넷+유선전화+유료방송>은 2011년 TPS 중 61.3%의 점유율을 보였으나 2019년 20.6%로 하락했다. 그러나 <초고속인터넷+이동전화+유료방송>은 같은 기간 6.9%에서 71.7%로 급증했다. 아래의 표가 보여주듯 어떤 유형의 결합상품을 판매하든 유료방송이 포함되는 비중은 2019년 기준 80.1%에 달한다.

3 결합상품은 유무선통신사업자가 유선전화, 이동전화, 초고속인터넷 유료방송(IPTV 등) 등 단품 서비스(개별 서비스)를 묶음으로 할인 판매하는 것으로 정의된다. 통신시장경쟁상황평가에서도 밝히고 있듯 대부분 국가에서는 방송통신 서비스 상품을 판매할 경우, 소비자가 원하는 개별 상품을 묶음(혼합결합)으로 판매해야 하며, 한국처럼 사업자가 묶음의 유형을 제공하는 순수결합 상품은 일반경쟁법 또는 통신법으로 금지하고 있다(KISDI, 2020년 통신시장경쟁상황평가: 471).

그림8 / 초고속인터넷 포함 결합상품 계약건수 및 유형별 비중

출처: 2020년 통신시장경쟁상황평가

구 분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
전체 결합상품 계약건수		1,262	1,387	1,452	1,541	1,616	1,675	1,742	1,792	1,877
인터넷 포함 결합상품 계약건수		1,187 (94.1%)	1,306 (94.2%)	1,386 (95.5%)	1,475 (95.7%)	1,557 (96.3%)	1,621 (96.8%)	1,694 (97.2%)	1,754 (97.9%)	1,840 (98.0%)
DPS	인터넷+이동전화	97 (8.2%)	102 (7.8%)	119 (8.6%)	126 (8.6%)	142 (9.1%)	149 (9.2%)	151 (8.9%)	159 (9.1%)	181 (9.8%)
	인터넷+유료방송	201 (16.9%)	243 (18.6%)	289 (20.9%)	330 (22.4%)	341 (21.9%)	371 (22.9%)	418 (24.7%)	434 (24.8%)	481 (26.2%)
	인터넷+유선전화	346 (29.1%)	302 (23.1%)	241 (17.4%)	188 (12.7%)	161 (10.3%)	148 (9.1%)	138 (8.1%)	129 (7.4%)	121 (6.6%)
TPS	인터넷+유선전화 +유료방송	274 (23.1%)	348 (26.7%)	363 (26.2%)	328 (22.3%)	288 (18.5%)	253 (15.6%)	221 (13.0%)	190 (10.8%)	170 (9.2%)
	인터넷+유선전화 +이동전화	142 (11.9%)	135 (10.4%)	116 (8.4%)	107 (7.3%)	97 (6.2%)	87 (5.4%)	78 (4.6%)	70 (4.0%)	63 (3.4%)
	인터넷+유료방송 +이동전화	31 (2.6%)	47 (3.6%)	85 (6.2%)	158 (10.7%)	244 (15.7%)	333 (20.5%)	424 (25.0%)	520 (29.6%)	591 (32.1%)
QPS	인터넷+유선전화 +유료방송+이동전화	97 (8.1%)	128 (9.8%)	172 (12.4%)	237 (16.1%)	284 (18.2%)	281 (17.3%)	264 (15.6%)	252 (14.3%)	232 (12.6%)

(단위: 만 건, %)

결합상품 판매를 통해 이동통신시장의 지배력을 유료방송시장으로 전이시킨 것은 방송사업을 통한 이익창출 전략의 일부로 볼 수 있다. 아래 표와 그림이 보여주듯 2015년 이후 IPTV 3사의 매출액에 급격한 변동은 없으나 방송사업매출액은 꾸준한 증가 추세가 나타난다. 그러나 이는 착시현상일 수 있다. IPTV 사업자의 총매출에서 방송사업매출이 차지하는 비중은 11.3%로 케이블사업자의 방송사업매출 비중인 69.0%에 비해 매우 낮은 수준이다(2019년 기준). 이는 통신 3사의 매출 구성에서 방송과 무관한 전기통신사업 매출액과 기타매출액이 초고속인터넷, 인터넷 전화 등 전기통신사업 관련 서비스를 제공하여 발생한 매출이기 때문이다.<sup>4</sup>

4 KT계열은 올레TV를 판매하는 IPTV사업자와 KT SkyLife를, SK계열은 SKT와 SKB(케이블사업자 티브로드 포함)를, LG계열은 2020년 매출에서 IPTV인 LGU+와 LG헬로비전을 포함한다.

표4 / IPTV사업자 매출 구성과 변동 추이

출처: 2020년 방송산업실태조사

		2015		2016		2017		2018		2019		2020	
		방송 사업	기타 사업										
KT 계열	KT	8,304	161,120	10,370	159,918	12,172	161,242	14,285	159,281	15,386	166,661	17,459	161,334
	KT SkyLife	5,496	768	5,656	595	5,754	714	5,551	1,024	5,485	1,098	5,328	1,276
	합계	13,800	161,888	16,027	160,513	17,925	161,956	19,836	160,304	20,872	167,759	22,787	162,610
SKT 계열	SKB	5,990	21,323	7,924	21,505	9,616	20,885	11,112	20,476	12,520	19,268	13,768	19,562
LGU 계열	LGU+	4,794	103,010	5,982	108,366	7,464	115,156	8,961	112,007	10,660	116,477	11,608	114,863

단위: 억 원

그림9 / IPTV사업자 총매출액 변동 추이

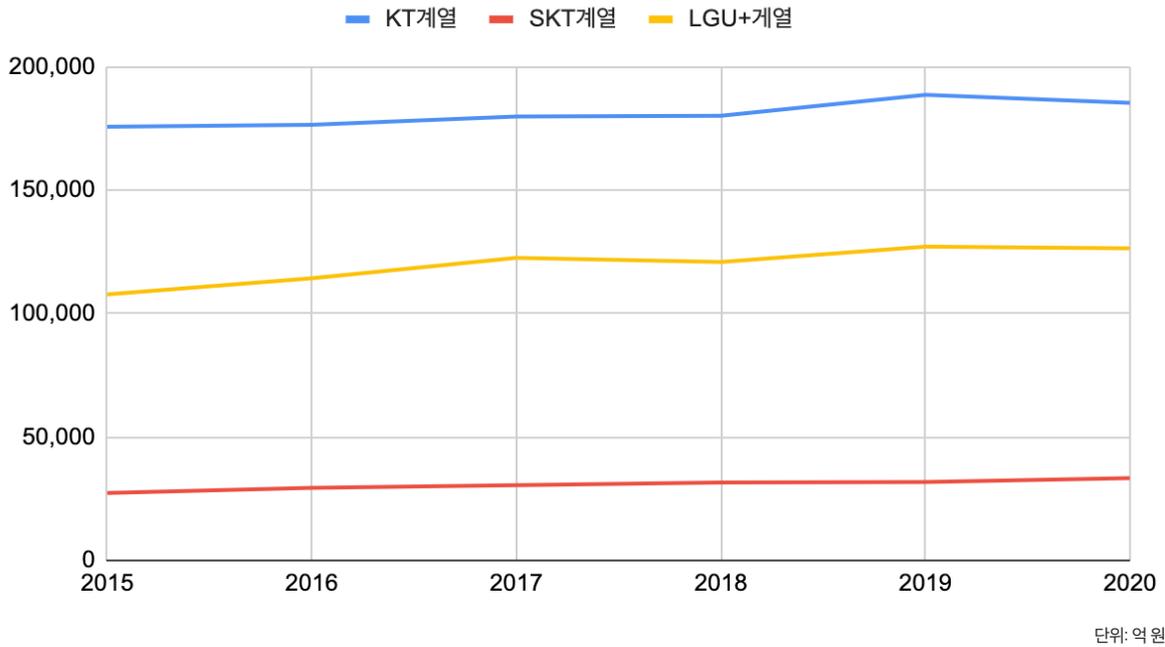
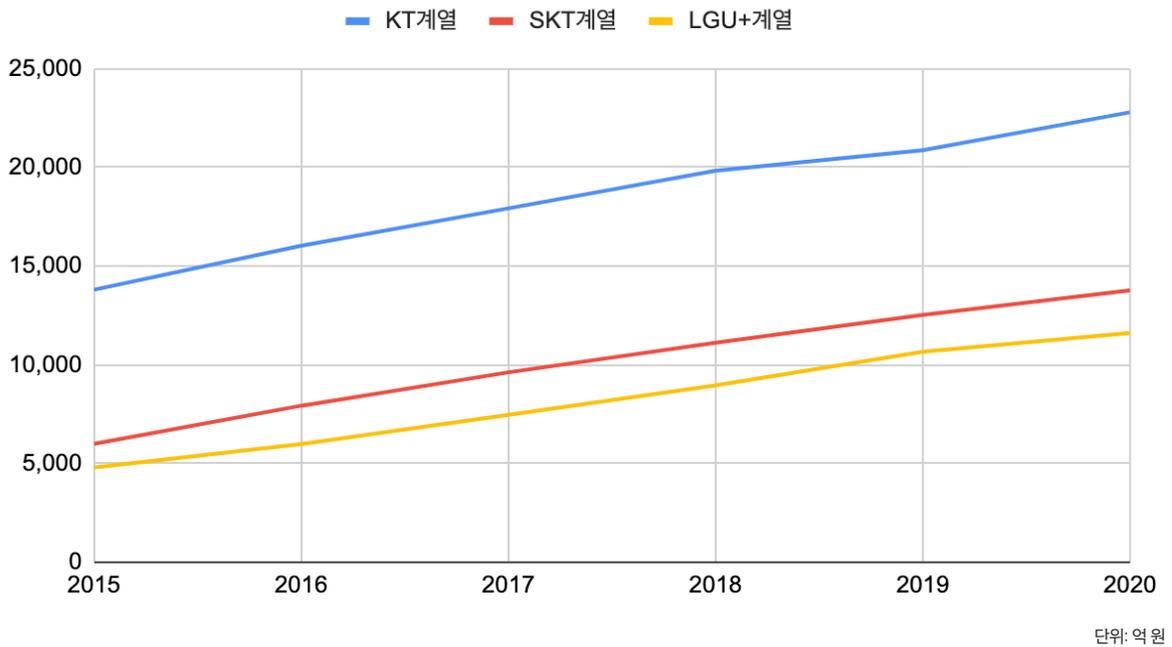


그림10 / IPTV사업자 방송사업 매출액 변동 추이



방송사업매출과 비교할 수 없는 규모의 기타사업매출의 증가는 지극히 불균등한 국내 미디어 시장 구조를 보여준다. 2020년 18조 5,397억원(KT), 3조 3,330억원(SK T), 12조 6,471억원(LGU+)의 매출을 기록한 자본이 2조 2,787억원(KT), 1조 3,768억원(SK T), 1조 1,608억원(LGU+)의 매출액 일부로 유료방송시장을 재편하고 있기 때문이다. 요컨대 통신 재벌/대기업 자본에게 방송 시장은 총매출액 감소를 상쇄할 내수 시장일 뿐, 어떤 투자나 중장기적 이윤 축적 전략을 수행하

지 않는 주변부 시장인 셈이다. 이상의 분석은 통신시장 경쟁상황을 평가한 정보통신정책연구원장의 다음과 같은 언급에서도 우려로 나타났다.

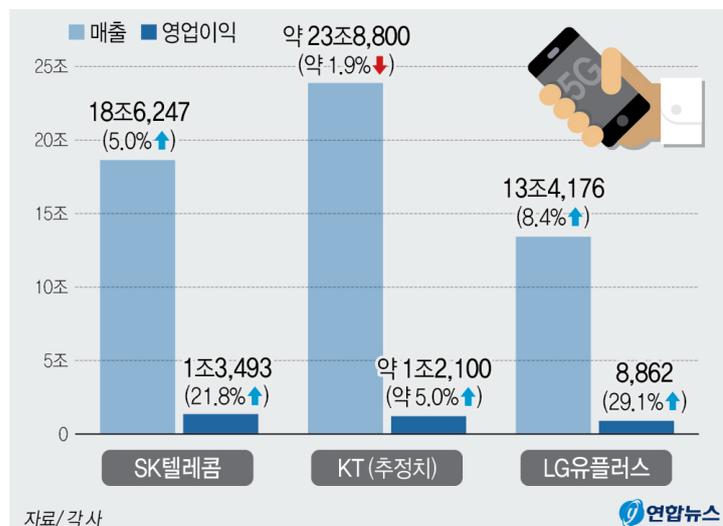
2020년, 코로나 19 국면 속에서 통신서비스 시장의 가장 큰 이슈는 5G 전환과 M&A였습니다. 먼저, 5G의 경우 '20년 12월 기준 전체 이동통신 가입자의 16.8%를 차지할 만큼 빠르게 성장하고 있지만, 알뜰폰사업자의 5G 서비스 제공이 지체되면서 이동통신시장에서는 통신 3사(KT, SKT, LGU+)의 점유율이 증가하는 경향이 나타나고 있습니다. 또한, 최근 유료방송시장을 중심으로 진행되고 있는 M&A에 따라 초고속 인터넷시장 역시 통신 3사를 중심으로 시장집중도가 증가하는 경향이 나타나고 있습니다. 즉, 현재 통신서비스 시장에서는 통신 3사 중심의 시장구조가 한층 더 강화되고 있으며, 이는 통신서비스 시장의 경쟁 활성화라는 정책 목표에 새로운 도전 과제를 부여하고 있습니다(강조는 인용자).<sup>5</sup>

5 2020년 통신시장경쟁상황  
평가보고서의 <서언> 중 일부임.

2019년 이동통신시장에서는 과기부가 선택약정할인율을 20%에서 25%로 인상함으로써 가입자 수가 증가했다. 그러나 통신사업자가 '초연결 사회' 등의 수식어를 동원하며 내놓은 5G 서비스 가입자는 2020년 기준 전체 이동통신가입회선의 10.6%에 머물고 있다. 통신시장경쟁평가에서는 "5G 상용화와 함께 이동통신사업자들은 B2B 부문(융합)에서 새로운 수익을 창출하기 위해 많은 노력을 기울이고 있으나, 아직까지 이동통신과 타 산업의 융합 본격화에 대한 기대감을 충족시킬 만한 성과는 나타나고 있지 않은 것으로 평가"할 정도다(통신시장경쟁상황평가보고서 32쪽).

그럼에도 통신 재벌/대기업 자본은 LTE와 5G의 출시 이후 인공지능 스피커, 홈서비스 등 IoT 서비스 판매에 IPTV를 활용하고 있다. 개인화된 모바일 플랫폼을 넘어 IPTV 가입자의 거실까지 침투하는 미디어 플랫폼 자본의 등장이다. 이렇게 확보한 규모의 가입자는 지상파 방송사에게 직접수신율의 추락 뿐 아니라 재송신료(CPS)와 콘텐츠 다시보기(VOD) 가격 협상에서 시청자보다 대가 산정에만 몰두하게 만들었다. 무엇보다 중요한 점은 넷플릭스, 디즈니 플러스, 유튜브 등 글로벌 미디어 자본의 거실 TV 점령이다. 지상파 본방송을 볼 시간에 OTT 콘텐츠 시청이 늘어날수록 본방 시청률의 실효성은 떨어지고 이는 방송광고 매출 하락으로 이어진다. 특히 코로나19 대유행 기간 동안 통신 3사의 기록적인 매출액과 영업이익 증가는 가입자들의 모바일, OTT, 홈서비스 이용 습관의 변화를 의미한다.

그림11 / 이동통신 3사 2020년 실적



자료/ 각사  
김영은 기자 / 20210203  
트위터 @yonhap\_graphics 페이스북 tuney.kr/LeYN1

연결기준, 단위: 억 원

## 라. 자본 간 제휴: 글로벌-통신 복합체의 등장

2019년 과기부와 방통위의 인가를 거친 SKB의 티브로드 합병, LGU+의 CJ헬로비전 인수는 통신 재벌/대기업 자본의 본격적인 미디어 시장 재편으로 볼 수 있다. 케이블방송, 위성방송, IPTV라는 전송방식 기반의 사업자 구분은 아래와 같이 동일한 자본의 지배력으로 환산했을 때 급격한 시장 변동이 나타난다.

그림12 / 통신자본의 가입자 시장 지배력 확장: 유료방송 사업자 계열 디지털 가입자 변동 추이

출처: 2020년 방송산업실태조사 재구성

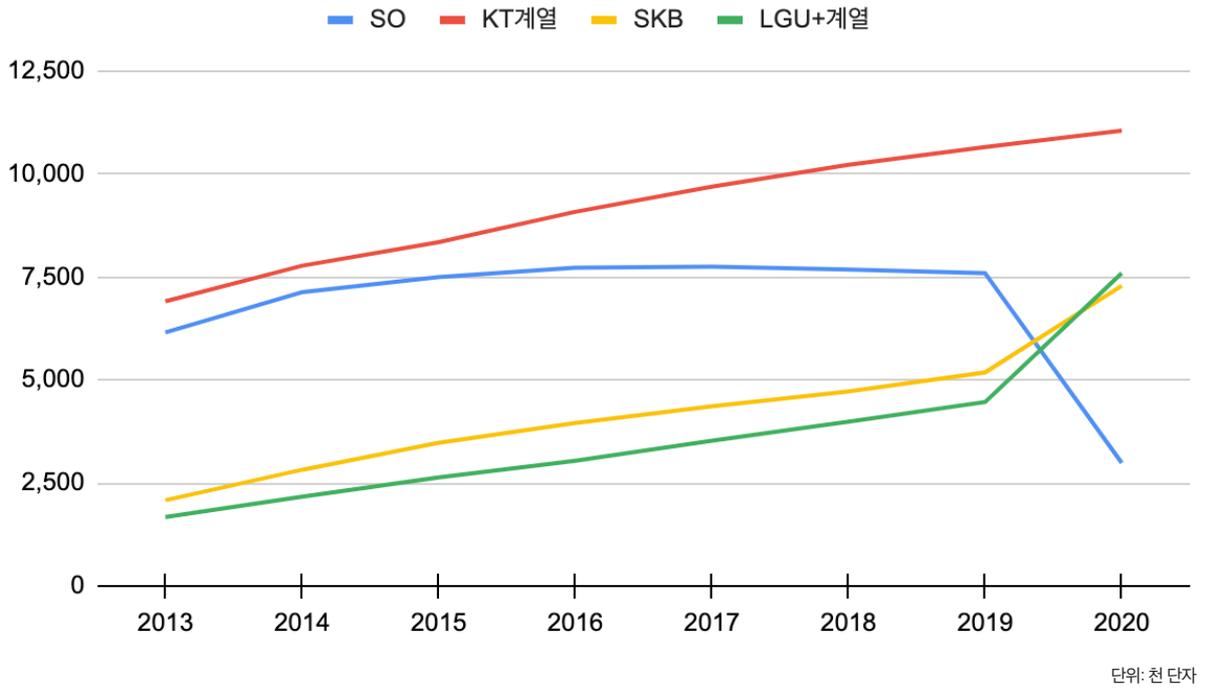


표5 / 통신자본의 유료방송시장 가입자 확장 추이

출처: 2020년 방송산업실태조사 재구성

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SO	6,150	7,130	7,496	7,722	7,749	7,679	7,590	2,988
KT계열	6,906	7,770	8,344	9,078	9,690	10,217	10,650	11,047
SKB	2,081	2,819	3,474	3,955	4,358	4,718	5,182	7,284
LG계열	1,675	2,168	2,632	3,040	3,523	3,985	4,461	7,589

단위: 천 단자

앞서 언급한 이동통신을 중심으로 한 결합상품 판매와 유료방송 가입자 확대는 글로벌 자본의 국내 진입으로 딜레마에 처한다. <이동통신+초고속인터넷+유료방송>의 결합에서 유료방송을 통한 수익 보전이 어려워졌기 때문이다. 지상파 채널 월정액, 영화 편당 구매 등 VOD(다시보기) 매출 감소는 총매출의 규모에서 큰 비중을 차지하지 않는다. 그러나 IoT, 홈서비스 등을 앞세운 거실TV에 대한 지배력(특히 홈쇼핑 매출액 감소)에 영향을 미칠 수 있다. 결국 이들은 모바일 플랫폼(무선 인터넷)으로 집중되는 이용자 주목을 유료방송으로 돌리기 위해 넷플릭스, 유튜브, 디즈니플러스 등 글로벌 미디어 자본

과 잠정적인 제휴를 맺을 수밖에 없다.

LGU+의 경우, IPTV 사업자 중 넷플릭스·디즈니플릭스와 가장 먼저 제휴를 맺고 셋톱박스에 계정 로그인도 가능케 했다. 스마트폰과 태블릿PC보다 큰 화면을 제공하는 TV에서 넷플릭스의 콘텐츠를 볼 수 있다는 점이 OTT 가입자들에게 차별점으로 제시됐다. LG유플러스에 이어 KT도 넷플릭스·디즈니플릭스와 손 잡았다. 강력한 콘텐츠를 보유한 OTT를 자사의 IPTV 안으로 끌어들이므로써 기존 가입자들을 유지하고 신규 가입자 유치 효과까지 노린 전략으로 볼 수 있다.<sup>6</sup> 방송시장경쟁상황 평가에서 ‘OTT와 유료방송 간의 경쟁’이라는 전제는 이렇게 자본 간 서로 다른 이익을 노린 제휴로 쉽게 무너진다. 아래 표가 보여주는 국내외 OTT 가입자(순이용자)의 증가는 통신 재벌/대기업 자본에게는 서로 간의 가입자 쟁탈의 수단으로, 글로벌 자본에게는 국내 소비자에게 쉽게 접근할 수 있는 고품질의 네트워크를 제공하기 때문이다. 이러한 자본 간 제휴는 몇 년 동안 과기부, 방통위, 문체부가 경쟁하듯 내놓은 “글로벌 OTT와 경쟁력을 갖춘 국내 OTT 사업자의 육성”이라는 정책 목표까지 무색하게 만들고 있다. 그렇지 않다면 자사 OTT 시즌을 적극 홍보했던 KT가 넷플릭스, 디즈니플릭스와 서둘러 제휴한 이유를 설명하기 어렵다.

6 <유료방송과 OTT: <넷플릭스는 IPTV와 공생할 수 있을까?>, 블로터, 2021년 12월 4일

표6 / 한국의 OTT 서비스별 가입자 수

출처: Omdia(2021.8), 송민선(2021) 재인용

서비스명	사업자명	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Netflix	Netflix, Inc.	289	457	902	2,221	3,835 (3,880)	(7,110)
Oksusu	SKB	1,521	1,789	1,992	-	-	-
POOQ	(주)콘텐츠연합플랫폼	530	630	709	-	-	-
Wavve	(주)콘텐츠웨이브	-	-	-	1,614	2,102 (3,520)	(3,150)
Tving	(주)티빙	338	403	542	802	1,781 (1,760)	(2,650)
Watcha Play	왓차	580	685	736	791	1,081 (570)	(830)
Seezn	(주)KT시즌	765	883	1,085	1,173	1,299	
U+Mobile TV	LGU+	554	718	749	762	729	
Amazon Prime Video	Amazon.com, Inc	-	12	59	141	262	
YouTube Premium	Google LLC	1	7	8	26	39	

\*2021년 수치는 닐슨코리아클릭의 순이용자수(MAU), 2020년 순이용자수와 함께 괄호 표기

단위: 천 명

결국 안정된 수요 측 규모의 경제 확보가 생명인 글로벌 자본에게 통신사는 가입자 시장을 열어주고 유무형의 대가를 받으며 “글로벌-통신 복합체”를 구성했다. 투자할 자본과 대규모 이용자를 확보한 이 복합체는 지상파·유료방송채널(MPP)을 대상으로 콘텐츠를 기획·제작하던 제작사를 흡수하여 영상 콘텐츠 노동시장의 불안정 고용과 파편화를 촉진하고 있다. 이를 가장 잘 활용하고 있는 자본이 바로 CJ다. 케이블 방송인 CJ헬로비전을 매각하며 통신 3사와의 경쟁을 포기한 이곳은 이제 ‘한류’라는 미명으로 국내 방송사 편성보다 넷플릭스 투자 실적을 더 앞세우는 콘텐츠 생산기지가 되었다. 박근혜 정부가 합의제 기구인 방통위로부터 유료방송 및 통신 부문을 독입제인 과기부(미래부)로 이관한 것은 현재 미디어 시장의 지배적 사업자가 된 통신3사와 CJ 등에 활로를 터 준 셈이다. 통신 재벌/대기업은 3G에서 LTE에 이르기까지 어떤 규제도 받지 않고 고가의 이동통신 상품을 판매했으며, ‘인터넷 강국’이라는 자화자찬으로 글로벌 미디어 자본이 진출할

고품질의 네트워크 인프라를 제공했다. 문재인 정부 또한 다르지 않았다. 출범 때부터 내건 '4차 산업혁명'에서 임기 말 코로나 위기에 대처하겠다는 '디지털 뉴딜'까지 공공성 붕괴와 문화주권 훼손, 미디어 노동환경 악화 등 위험 요인은 감추고 장밋빛 홍보문구만을 내세우는 글로벌-통신 복합체와 우호적인 관계를 유지했다. 그 결과 재벌/글로벌-통신복합체의 미디어 독과점은 강화됐고 공영방송 등 기존 미디어 공공영역의 축소, 해체는 가속화되고 있다. 공익기능과 수익기능이 결합된 모델이 해체되면서 수익기능 분리와 제작요소 가격 폭등을 초래해 공공성 영역이 설 자리가 사라지고 있다. 자본의 미디어 시장 지배를 바로 잡지 않으면 미디어 공공영역의 붕괴는 시간 문제이다.

## 04

### 미디어 노동의 소외와 파편화

#### 가. 불안정 노동시장의 확대

OTT를 앞세운 글로벌·통신복합체, 거실TV와 개인의 스마트폰에 침투한 미디어 플랫폼 자본은 한국 미디어 시장 변화의 선두에 서 있다. 이로부터 2000년대 전성기를 누렸던 신문과 지상파·중소PP방송은 이용자를 확보할 수 있는 플랫폼(직접수신, 배급소 등)을 모두 대기업의 플랫폼에 밀려났다. 시민이 원하는 콘텐츠보다 필요한 콘텐츠와 서비스를 제공해야 할 미디어 공공성 영역은 글로벌·통신복합체와 미디어 플랫폼 자본과의 경쟁에서 '그린벨트'와 같이 고립되었다. 호반과 중흥의 사례처럼 지상파 민영방송, 중앙일간지, 경제전문지, PP, 인터넷 매체들은 건설·레저·금융업을 주력으로 하는 기업집단에 종속되고 있다. 그나마 이러한 인수조차 기대할 수 없는 중소 언론사들은 정부 기금과 지원 확대만을 바라고 있다.

미디어 콘텐츠 시장은 확대되고 있지만 OTT와 플랫폼 자본이 요구하는 콘텐츠는 IP(저작권) 확보를 위한 투자로 영화 노동시장과 같은 콘텐츠 단위별 이합집산을 반복하는 프로젝트형 노동시장을 확대하고 있다. 최근 공개된 방송제작 노동환경 실태조사에 따르면 OTT의 미디어 콘텐츠 제작 시장 참여에 대해 응답자들은 드라마와 예능 콘텐츠의 프로젝트형 노동시장의 확대가 더 많은 보수, 용이한 서면 계약, 줄어든 불공정 거래 등에 대한 우호적 평가와 함께 제작 인력의 양극화에 대한 우려를 나타냈다(한국콘텐츠진흥원, 2021). 넷플릭스가 2021년 9월 '파트너 데이' 온라인 행사에서 2016년부터 2021년까지 7,700억 원의 투자를 통해 5조 6천억 원의 경제적 효과를 냈다고 밝히고 국내 업계와의 동반 성장을 강조한 것은 역설적이다.<sup>7</sup> 투자 규모보다 미디어 노동시장에서는 장르, 직군, 고용형태별 노동자에게 돈이 되는 콘텐츠와 그렇지 않은 콘텐츠의 구분을 명확히 하기 때문이다.

7 <넷플릭스 "한국에 7,700억 투자... 동반성장", 연합뉴스TV, 2021년 9월 29일.

달라진 콘텐츠 투자 및 제작 환경에 따라 2000년대 경쟁력을 가졌던 지상파 3사의 핵심 제작 인력들의 이직, 제작관련 자회사의 경쟁 사업자 증가, 수익성 낮은 디지털 콘텐츠 제작 등은 이전보다 더 세분화된 직무와 직종의 계약직·파견·용역·프리랜서 노동자의 규모를 늘리고 있다. 이미 이런 노동시장의 형성은 CJ를 비롯한 대기업 종속 미디어기업이 주도했으나 수익성이 악화된 지상파 방송·신문사의 디지털 콘텐츠 제작 인력으로도 확대된 지 오래다.

건설 등 제조업의 종속기업이나 자회사가 아닌 독립된 미디어기업의 부재는 고용과 콘텐츠 투자의 동기를 부여하지 못한다.

통신 재벌/대기업과 구분되는 기업집단만을 꼽는다면 넓게 보아도 조선·동아·중앙 정도가 독립된 계열을 이룬 미디어 자본일 뿐이다. 안정된 고용과 투자가 없는 신문과 방송사의 추가 수익원은 인터넷 광고, 협찬, 네이버 등 포털에 의존하는 광고 수익 배분에만 집중된다. 여기에 인터넷에서 가장 강력한 응집력과 활동력을 보이는 정치적 팬덤 현상은 민주당-국민의힘이라는 시민정치의 양극화로 나타난다. 저널리즘의 고립은 고용과 투자가 없는 종속기업으로서의 지위, 비정규직 뿐 아니라 정규직 노동자의 노동강도 강화, 시민정치의 양극화에 기댄 질 낮은 기사의 생산에서 기인한다. 전가의 보도처럼 언급되는 ‘언론의 신뢰도 하락’은 이런 구조적 위기의 결과이지 원인이 아니다.

## 나. 미디어 사업의 주변화와 노동의 관료화

2020년 미디어 자본의 구성과 관련된 중요한 징후는 자산 총액 10조원을 넘어 상호출자제한기업집단으로 지정된 호반건설의 행보다. 호반건설에게 방송법의 대기업 소유 지분 제한은 지역민방인 광주방송의 매각을 위한 합리화 수단일 뿐이다. 호반은 매각 이전 전국종합일간지인 서울신문의 3대 주주가 되더니 최근 2대 주주인 우리사주조합의 지분을 인수함으로써 김삼열 회장이 공식 직위까지 획득했다. 여기에 전문지인 전자신문, 인터넷매체 ETN 등을 인수하여 소위 “호반 미디어” 사업을 영위하겠다고 발표했다. 호반의 미디어 시장 진출은 지역 지상파 민영방송 뿐 아니라 중앙일간/전문지, 인터넷 신문과 PP까지도 71개 기업집단의 일부와 건설·제조·금융 기업들의 인수 대상이 될 수 있음을 의미한다. 매각이나 인수는 되지 않았으나 남아있는 방송사는 콘텐츠 투자와 제작 역량 제고를 통한 수익 창출보다 사주의 사회적 지위와 사회적 자본(인적 관계망)을 만들기 위한 부속으로 전락했다. 수익이 더 악화되지 않는 정도의 수준에서 경영을 유지하며 성장하는 미디어 시장 안의 갈라파고스처럼 언론사를 운영하고 있다. 이러한 사주 중심의 경영은 언론노동자에게 저널리즘과 콘텐츠 혁신에 나서기보다 안정된 고용과 급여의 보장에만 머무르게 하는 관료화를 강화한다.

태영, 호반, SM와 같은 기업집단은 건설, 폐기물처리, 조선 및 운수 등 핵심 사업부문과 종속기업을 거느린 자본이다. 이들에게 (유사)보도기능까지 갖춘 지상파 방송, 유료방송채널, 인터넷 매체 등 어떤 미디어든 자신들이 속한 산업 부문 내 경쟁 자본을 향한 지위 확인과 견제를 할 수 있는 상징 자본일 뿐이다. 이를 표현하기에 적합한 개념은 ‘가족 기업’(family firm) 내 사주가 얻는 이익의 모델에서 찾아 볼 수 있다(Burkart, M, et.al, 2003).

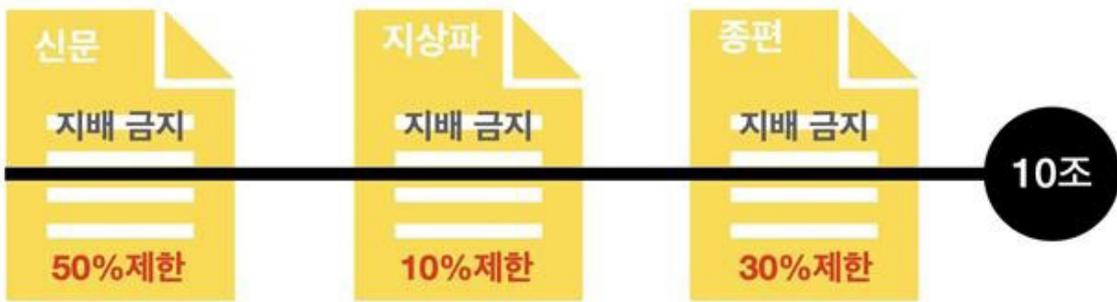
기업집단에서 사주(일가)의 경영 개입이나 통제는 비금전적 사적 이익으로, 이는 사주가 이윤의 일부를 낭비하지 않음으로써 얻는 실익, 즉 어매니티 포텐셜(amenity potential)을 가리킨다. 건설, 금융, 제조, 조선 어떤 산업 부문이든 미디어를 소유한 자본은 경쟁자본보다 우위를 보장받는다. 신문, 방송, 디지털 플랫폼 등 어떤 매체라도 자본은 미디어를 통해 얻는 사회적 영향력을 확인하려는 목적으로 언론사 명의를 각종 정치·사회·문화적 이벤트를 열고 이로부터 금전적 비금전적 이익을 얻을 수 있다(Bhattacharya & Ravikumar, 2001, 2002). 무엇보다 국내 미디어 시장에서 보도기능을 갖춘 미디어를 소유한 사주 일가의 평판은 기업(집단)이 속한 시장 뿐 아니라 정치적 거래 시장에서도 중요하다. 사주 일가는 자신들의 평판을 내세워 생산물의 품질이나 정치적 인맥을 과시한다. 극단적인 경우는 이탈리아의 피아트(Fiat)처럼 가족 중 일부가 내각에 들어가 공공 교통 정책에 관여하기도 한다.

## 05

### 미디어 자본과 산업 자본의 분리 : 독립된 미디어 자본 구성

이상의 논의는 한국 미디어 시장의 특수성, 즉 미디어 산업에 대한 집중과 전략이 부재하며 기업집단 내 종속적 지위에 있는 소유 구조에 대한 문제로 요약할 수 있다. 최근 특정 사업자와 규제기관에서 검토 중인 신문, 지상파 방송, 종합편성 및 보도전문채널 사업자에 대한 최대주주의 자산 총액 제한 완화는 자본 간 경쟁이 아니라 20년이 지난 사업자 구분과 시청 각미디어서비스 분류 체계에 갇힌 진단이며 통신 대기업/재벌의 글로벌-통신 복합체의 지배력만을 유지해 줄 순진한 발상이다.

그림13 / 자산총액 기준 규제



예컨대 미디어 시장의 변화를 과거 수평적 시장 통합에서 수직적 통합, 즉 플랫폼과 콘텐츠의 결합으로 분석한 예를 검토해 보자(안정상, 2021, 11). 2010년대 초반까지 방송·통신/신문·방송의 수직적 통합이었다면 이제는 OTT의 빠른 성장으로 가입자 시장 점유 - 플랫폼 오리지널 콘텐츠 제작/소유 - 가입자 증가라는 새로운 통합 경로가 제시되었다는 평가다. OTT를 중심으로 미디어 시장 변화를 보면 “IPTV 중심의 유료방송 플랫폼이 ‘ICT 플랫폼’의 일원으로 진화하거나 흡수”될 것이라는 전망이 나온다. 문제는 ‘ICT 플랫폼’이 무엇인지의 실체가 모호하다는 점이다. 초고속인터넷망이나 이동통신망을 보유한 자본의 플랫폼인지, 넷플릭스나 유튜브처럼 망을 보유하지 않았으나 제휴를 통해 콘텐츠와 서비스로 가입자를 확보할 플랫폼인지 명확하지 않다. 따라서 OTT 관련 규제는 글로벌 자본에 대한 국내 자본의 보호와 육성으로, 아울러 전송수단이 아닌 콘텐츠 서비스 중심(비실시간 구독형 모델)의 규제로 좁혀 통신자본의 독과점은 그대로 유지하자는 제안으로 이어진다.<sup>8</sup>

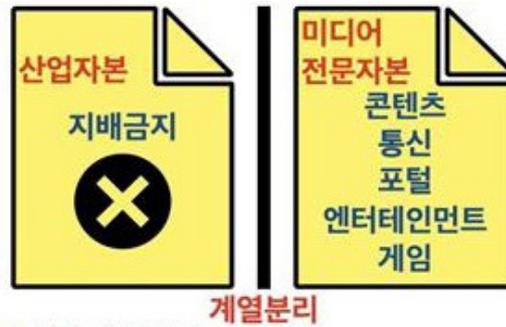
통신 재벌/대기업 자본의 종속 사업이자 결합상품을 위한 부상품으로 전략한 미디어 콘텐츠와 플랫폼 부문은 민영방송·신문에 대한 규제에서도 예외가 아니다. 대기업 집단 내 종속된 지위의 신문과 방송 사업이 자산총액 중심의 규제를 완화한다고 하여 글로벌 경쟁력을 갖추거나 투자와 고용을 늘릴 ‘선한 자본’이 될 가능성은 전무하다.

글로벌 미디어 자본과의 경쟁을 목표로 한다면, 자산총액이 아니라 아래와 같은 자본 성격

8 통신사업자의 독과점에 대한 지적은 국민의힘 주최 토론회에서도 제기되었다. 통신사업자의 문제로 ①이동통신 3사의 독과점 구조가 지속되어 이용자의 선택권이 실질적으로 제한되어 있으며 ②인터넷 중심 환경에 제대로 대응 하지 못한 채 이동통신 3사 모두 플랫폼 경쟁력이 뒤처져 있고 ③가입자가 포화되어 있는 상황에서 이동통신과 초고속통신 요금 위주로 수익모델이 제한되어 있어 시장의 성장하기 어려운 구조를 지적했다. 아울러 미디어 정책에서는 ①5G 상용화 등 기술방식 업그레이드에 매몰되어 내실 있는 산업 정책 및 품질 관리가 이뤄지지 못하고 있으며, ②인허가, 주파수 경매 등 사전 규제 위주로 행정부의 역량이 형성되어 오면서 망이용대가와 같은 이슈에 대해 조정자로서의 역할을 제대로 수행하지 못했고 ③정권교체 때마다 공약으로 제시된 통신 요금 인하가 실질적으로 이루어진 바가 없다고 평가했다(성동규, 2021.11).

에 대한 규제가 필요하다. 지금처럼 기업집단 내 종속된 사업부문이 아니라 계열 분리를 통한 독립된 자본이 구성될 때 투자 집중과 장기 전략이 구상될 수 있다.

그림14 / 미디어자본과 산업자본의 분리 규제



“독립된 미디어 자본”이란 자본의 성격을 어떻게 규정할 것인지, 즉 ‘미디어 산업’의 범위를 어떻게 정할지의 문제가 제기된다. 미디어 산업의 범위 설정에 아래와 같은 독일의 사례를 참고할 수 있다.

표7 / 독일 미디어국가협약에 따른 플랫폼제공사업자 분류

출처: 심영섭(2021.12)

개념	정의	규제방식
미디어 플랫폼	실시간 및 비실시간 방송을 전송하는 사업자 - 사례: SO, NO, 위성, IPTV 등	제한적인 허가면허
미디어 중개	저널리즘적 편집원칙에 따라서 정보를 취합하여 방송망 이외에 인터넷망을 통해 콘텐츠를 제공하는 사업자 - 사례: 포털 뉴스서비스	등록면허
사용자 인터페이스	문자나 사진, 소리를 통해서 하나 또는 다수의 미디어플랫폼의 내용이나 콘텐츠에 대한 가이드를 제공하거나 서비스나 콘텐츠를 소프트웨어를 이용하여 선택할 수 있도록 제공하는 경우 - 사례: 알렉사(Alexa), EPG 등	등록면허
동영상 공유서비스	저널리즘적 편집원칙에 따른 편집행위 없이 방송영상이나 이용자제공영상을 일반이 이용할 수 있도록 제공하는 경우 - 사례: 유튜브, 네이버TV, 카카오TV 등	등록면허

미디어 자본은 기본적으로 시청각미디어 콘텐츠와 플랫폼(가입자) 시장으로 한정하고 디지털 콘텐츠는 “저널리즘적 편집 원칙”과 같이 뉴스 콘텐츠로 한정하여 규제체제에 포함시킬 수 있다. 따라서 다음과 같이 미디어 자본의 성격을 한정할 수 있다.

① 유무선 통신자본과 분리된 플랫폼과 콘텐츠 부문

KT, SK, LG 등 기업집단 소속회사 중 유무선통신, 초고속인터넷 등 네트워크 망사업과 분리하여 구성하는 방안이다. 예컨대 148개의 종속기업을 가진 SK의 경우 아래 미디어 관련 회사에서 음영으로 처리한 회사를 제외한 나머지를 독립시켜 자본을 구성한다.

표8 / SK 내 미디어 관련회사와 분리사업 구분

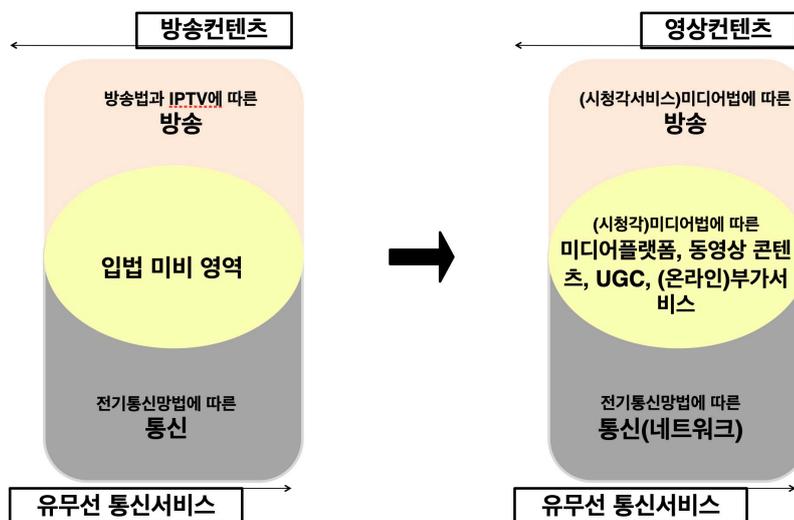
출처: 기업집단포털 2020년

미디어 관련 회사	대표자	주력 상품/서비스	매출액(2020)/백만
미디어에스	이기영	CATV지역채널, PP	0
브로드밴드노원방송	유창완	SO	8,651
에스케이브로드밴드	최진환	IPTV	3,713,021
드림어스컴퍼니	이기영	디지털음원서비스(FLO)	221,815
에스케이스토아	윤석암	TV 인터넷 쇼핑	268,693
에스케이커뮤니케이션즈	이상호	네이트	32,167
에스케이텔레콤	박정호	이동통신	11,746,630
에스케이텔레콤씨에스티원	조 마쉬	e스포츠팀	12,479
에스케이텔링크	최영석	국제전화	176,872
콘텐츠웨이브	이태현	OTT 웨이브	180,212
티맵모빌리티	이종호	Tmap	0

위와 같은 자본분리/구성은 논란이 되어온 이동통신사업자의 방송시장 개입을 통한 독과점 규제, 글로벌-통신 복합체 해체를 통한 플랫폼 경쟁 확보를 기대할 수 있다. 망사업자와 미디어 콘텐츠·플랫폼 사업의 구분은 아래와 같이 기존에 제안된 디지털 미디어의 정의 영역에 속한다. 특히 유무선 네트워크(망) 인프라와 미디어 플랫폼·콘텐츠 부문의 분리는 망개방성 논의를 촉발할 것으로 예상된다.

그림15 / 디지털 미디어 사업자에 대한 정의

출처: 심영섭(2021.12)



② (인터넷) 신문 및 지상파·중편·보도전문채널 뉴스 콘텐츠의 중개 부문

이 또한 논란이 계속되었던 포털 사업자의 뉴스 배열 및 언론사 제휴 방식의 문제를 해소할 기초가 될 수 있다. 복잡한 상호출자에 묶여 있는 네이버와 카카오의 사업부문 중 현재 뉴스제휴평가위원회를 통해 제휴를 맺고 뉴스 콘텐츠를 무작위 배열(카카오)하거나 언론사 편집관을 제공하면서 광고 수익을 나누어 갖는 사업(네이버)을 분리하는 방안이다. 뉴스 콘텐츠를 통해 유입된 이용자를 오픈 마켓이나 다른 플랫폼의 데이터 자원으로 사용하는 문제를 방지(개인정보 보호 등) 할 수 있다. 또한 독립된 법인으로 구성해야 신문법에서 규정하는 인터넷뉴스서비스사업자라는 모호한 지위에 언론사에 상응하는 사회적 책임을 부과할 수 있을 것이다.

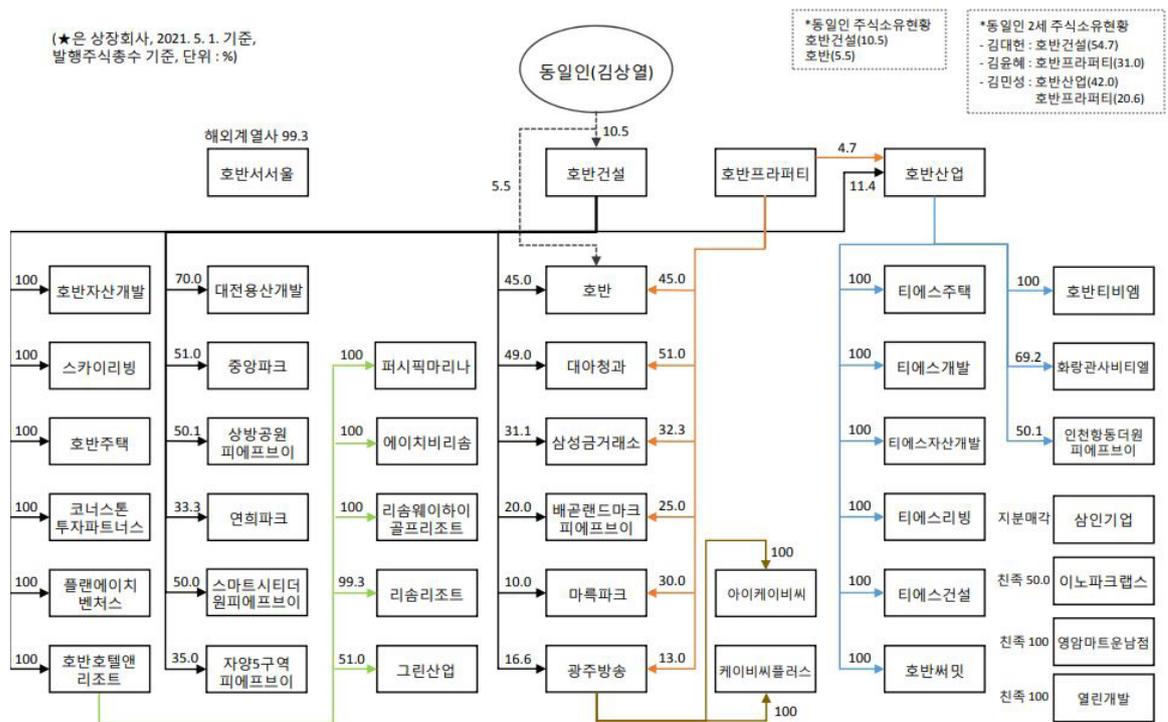
③ 제조, 금융, 건설 등을 핵심 사업으로 영위하는 기업집단의 신문·(유료) 방송·OTT 사업 부문

이는 호반 건설의 사례가 보여주듯 자산 총액 중심의 규제가 갖는 한계, 즉 사주에게 어매니티 포텐셜 같은 무형의 이익과 사회적 영향력만을 목적으로 하며 투자와 고용은 전혀 늘리지 않는 자본으로부터의 독립을 뜻한다. 아래와 같은 호반의 소유지분도가 보여주듯, 미디어 사업을 영위하고 싶다면 건설, 개발, 레저 등에 포위된 미디어 부문을 분리해야 할 것이다. 이러한 폐해는 이미 <표 9>가 보여주듯 최대 다섯 번이나 최대주주가 바뀌는 '부속품'으로서의 방송사 소유에서 나타났다.

미디어 자본의 독립(미산 분리)라는 제안이 예외적이거나 돌발적이지 않다. 자본주의 시장에서 '소유는 곧 독점'이라 주장했던 한계 혁명(Marginal Revolution) 학파의 일부<sup>9</sup>, 그리고 헨리 조지(Henry George) 사상에 기초한 학자들이 대표적이다(Posner & Weyl, 2019). 이들은 2000년대 이후 미국의 자본시장을 지배할 뿐 아니라 다양한 산업 부문에 분산투자를 통해 경영 통제와 이윤을 독점하는 기관투자자들을 비판하며 한 산업 내 특정 기업에 집중하도록 규제하는 방안이 필요하다고 주장한다. 소수의 기관투자자들<sup>10</sup>이 미국 주

9 윌리엄 제번스(William Stanley Jevons)와 레옹 알라스(Leon Walras)가 이들이다.  
10 블랙록, 뱅가드, 피델리티, 스테이트 스트리트, 버크셔 해서웨이를 뜻한다.

그림16 / 호반의 소유지분 구성



방송사	허가/변경시기	최대주주	사주
광주방송	1994	대주건설	허재호
	1997	나산그룹	이연택
	1998	송촌건설	양회천
	2001	럭키산업	박흥석
	2011	호반건설	김상열
	2021	JD인베스트먼트	정서진
전주방송	1997	(주)세풍	
	2000	일진홀딩스	허진규
KNN	1994	(주)한창	김종석
	2002	(주)넥센	강병중
G1방송	2001	대양건설	정세환
	2017	SG건설	조창진
울산방송	1997년	주리원백화점	이석호
	1998년 2월	현대백화점	
	2002년 5월	kcc금강그룹	
	2005년 4월	한국프랜지공업	김영주, 김윤수
	2019	(주)삼라	우오현
TJB	1994	우성사료	정보연
CJB	1997	(주)뉴맥스	
	1998	두진건설	이두영
TBC	1994	(주)청구	장수홍
	2003	(주)귀뚜라미	최진민
JIBS	2002	유성건설	오현봉
	2003	(주)한주홀딩스코리아	신연식

식 시장에 상장된 기업들 중 최소 40%의 대주주이며 S&P 500에 속하는 기업 중 90%의 대주주인 시장 구조는 100년 미국 반독점법을 탄생시켰던 트러스트의 독과점과 다르지 않다는 것이다. 물론 한국 미디어 시장과 미국의 주시장을 비교하는 것은 무리다. 그러나 이들이 오직 이윤만을 위하여 다수의 산업 부문에 분산 투자하면서 실질적인 지배자인 현실은 우리의 미디어 시장에 시사하는 바가 크다.

## 참고문헌

- KISDI(2020.12), 2020년도 통신시장 경쟁상황 평가, 정보통신정책연구원.
- Posner, E. & G. Weyl, 박기영 옮김(2019), 래디컬 마켓, 부키.
- 성동규(2021.11), 차기정부 미디어 거버넌스 개편방향, 국민의힘 방송통신정책 토론회 발표문, 2021.11.3.
- 송민선(2021), 한국,일본,중국의 OTT 시장 매출액 및 가입자 현황, 시장동향 October 2021 No.2., KISDI Perspective, KISDI.
- 심영섭(2021.12), 통합적 미디어 정책체계 도입을 위한 제언, 한국언론학회 미디어공공성 포럼 발제문, 2021.12.23.
- 안정상(2021.11), ICT분야 정부조직의 현안과 과제, 방송통신법포럼 발표문.
- 유홍식(2021.12). 미디어 공공성 제고를 위한 새로운 미디어 정책추진 체계의 모색' 세미나 토론문, 한국언론학회 방송통신위원회 공동주관 세미나. 2021.12.23.
- 한국콘텐츠진흥원(2021), 2021 방송제작 노동환경 실태조사.
- 황준호(2021.9), 미디어 융합에 부합하는 콘텐츠, 플랫폼 통합 규제체계, 한국언론학회 미디어공공성 포럼 발제문, 2021. 9. 27
- Bhattacharya, Utpal, & B. Ravikurmar.(2001), Capital markets and the evolution of farmaily businesses, Jouranal of Business 74.
- Bhattacharya, Utpal, & B. Ravikurmar.(2002), From cronies to professionals: The evolution of family firms, Mimeo, University of Indiana.
- Burkart, M, Panunzi, F., & A. Shleifer.(2003), Family Firms, the Journal of Finance. Vol.LVIII



언론노조 20대 대선  
미디어 정책 연속 토론회

01

# 토론회

문재인 정부의 미디어 정책 진단  
: 거대 자본의 성장과 노동의 파편화

# 미디어산업 분야 노동시장 불평등, 더는 늦출 수 없다

김종진

한국노동사회연구소 선임연구위원, (사)유니온센터 이사장

# 01

## 언론노조의 6대 정책과제 취지와 의미

■ 발제자료에서는 언론노조의 미디어분야 6대 정책과제를 2022년 대선을 앞두고 제시하고 있음. 표준산업분류상으로는 언론출판영상 등이 해당되고 주로 방송산업과 출판영상이 주된 업종이 해당되는 것임. 언론노조의 6대 과제는 ▲미디어 노동시장 비정규직 중간착취 근절, ▲위장 프리랜서(가짜 3.3%) 폐지, ▲인적 용역사업자 제도 철폐, ▲비정규직 조직 자주화를 위한 정부 지원, ▲미디어기업집단 내 불법파견 등 근로감독 강화임.

■ 6대 과제 성격을 보면, 간접고용(파견용역) 문제와 비임금노동자(프리랜서)로 특징되는 노동시장의 불평등한 고용구조를 제기하고 있음. ‘프리랜서’라고는 하지만 개인사업자(원천징수 귀속소득 사업 납부자 3.3% 인적용역 해당)가 미디어 산업에 점차 증가하고 있는 상황에서, 정부의 제도와 정책 필요성을 제시하고 있음. 국세청 귀속사업자 원천징수 현황을 보면, 2014년 400만명에서, 2019년 668만명으로 268만명 증가한 것으로 확인됨.

■ 실제로 고용노동부의 지상파 3사의 근로감독 결과의 보도자료(2021.12.30.)를 보면, 조사가 완료 방송작가 363명 중 152명에 대해 근로기준법상 근로자성이 있는 것으로 판단한바 있음. 방송사별로 보면 한국방송공사(KBS)는 조사가 완료된 방송작가 167명 중 70명, (주)문화방송(MBC)는 69명 중 33명, (주)에스비에스(SBS)는 127명 중 49명이 근로기준법상 근로자에 해당하는 것으로 판단한 것임.

■ 이미 수년 전부터 국회(작가, 스태프 근로자성 및 노동환경)나 국가인권위(아나운서 차별)에서 최근 몇 년 사이 방송사 비정규직 등의 문제를 둘러싼 사회적 문제가 논의되거나 권고한바 있음. 한편 방송·영화 등 제작 현장에서 산업재해가 지속적으로 발생\*함에 따라, 방송제작 과정에서 필요한 안전보건 조치 등 해당 현장 및 작업의 특성에 맞는 산업안전보건 문제도 제기 된바 있음.

\* 2019년 방송사 스태프, 아나운서 문제(20대 국회)

2020년 방송사 작가 문제(21대 국회), 2020년 국가인권위원회

\* 2016년 tvN 드라마 ‘혼술남녀’ PD의 고강도 업무스트레스로 인한 사망사고

2017년 tvN 드라마 ‘화유기’ 촬영 현장에서 세트작업 중 스태프 추락사고

2020년 청주방송국 PD의 고강도 업무스트레스 등 사망사고

■ 특히 미디어산업은 각 조직 내 구조와 프로그램 등에 따라 원하청 형태와 고용관계가 다양함. 예를 들면 시사교양 부서의 한 프로그램에 참여하는 인력 구성과 고용구조(방송사 정규직, 자회사 직원, 방송사 계약직, 파견직, 사내도급, 사외도급, 프리랜서 등) 형태가 확인됨. 국내 방송사의 구체적인 실태는 거의 없는 상황임. 특히 방송사 비정규직의 차별이나 불법파견(2018년, 2019년)과 같은 내용은 거의 논의조차 안 되고 있는 실정임.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 방송통신위원회는 2021년 1월 지상파 등에서 활용되고 있는 비정규직 실태조사(매년 4월)와 처우개선을 인허가 조건으로 하는 결정을 한바 있음. 이는 그만큼 국내 방송사 비정규직의 열악한 노동환경이 사회적 문제로 인식되었기 때문임.

## 02

### 미디어산업 분야 '고용의 파편화' 관측은가?

- 2008년 대비 2020년 미디어산업의 불안정 노동자(계약직+단시간 노동자+프리랜서) 구성 비율은 '프리랜서'와 '단시간 노동자' 비율이 증가했고, 이는 결국 미디어산업의 고용불안정성이 증가하고 있음을 유추해 볼 수 있음. 2020년 미디어 산업 불안정 노동자 규모는 1만1천명으로, 2009년 1만2천명을 정점으로, 2014년 6만8천명까지 감소하였다가, 2015년부터 2020년까지 다시 증가 추세에 있음.

그림1 / 미디어산업 불안정 노동자 고용변화 : 규모 및 비율 변화

자료: 통계청 MDIS, 2008-2020 지역별고용조사 A형 상반기 원자료 필자 분석.

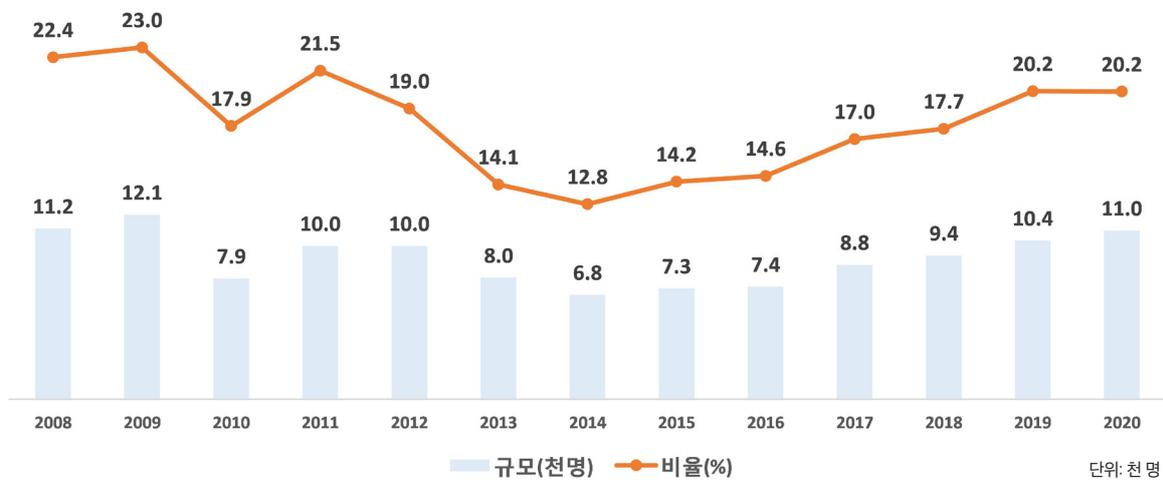
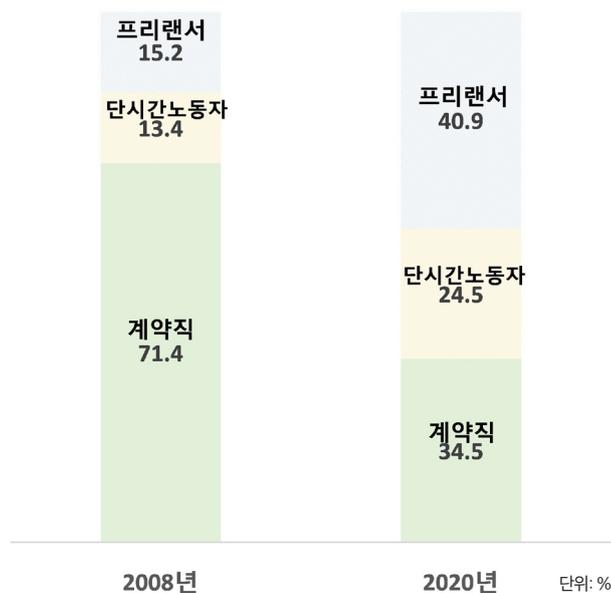


그림2 / 미디어산업 불안정 노동자 고용변화 : 2008년/2020년 불안정 노동 구성

자료: 통계청 MDIS, 2008-2020 지역별고용조사 A형 상반기 원자료 필자 분석.



- 국내 300인 이상 대기업의 고용형태 공시제에 등록된 미디어산업 비정규직 비율을 보면, 출판영상정보산업은 13.5%(기간제 8.3%, 간접고용 8.0%)였고, 주요 방송사 300인 이상 대기업 비정규직 비율은 ▲지상파 방송사 18.3%(기간제 5.94%, 간접고용 12.4%), ▲ 뉴스채널 방송사 20.8%(기간제 4.9%, 간접고용 15.9%)였음. 한편 국내 공공부문 주요 방송사 비정규직 비율은<sup>2</sup> 18.9%(기간제 4.3%, 간접고용 14.5%)였음.

2 김종진(2020), 「방송사 비정규직 및 프리랜서 실태조사」, 《KLSI 이슈페이퍼》 제141호, 한국노동사회연구소

- 실제로 공공부문 방송사 프리랜서 10명 중 7명은 여성(71.2%)이고, 20대와 30대 여성이 75% 내외를 차지하고 있음. 프리랜서 대부분은 작가, 아나운서, 리포터, 캐스터 등이며, 특정 직업군에서 여성만 프리랜서로 활용되는 직무가 16개나 되며, 성별임금 직무 분리가 확인됨(김종진, 2020). 방송사 프리랜서의 고용불안만이 아니라 절반 이상은 최저임금에도 못 미치는 상황이며, 월평균 180.3만원으로 정규직 임금을 100으로 할 경우 약 24.7 수준임. 방송사 프리랜서의 성별 차별적 고용은 보수에서도 확인됨.

표1 / 주요 방송사 고용 인력 및 비정규직 현황(2020년 3월)

자료 : 고용노동부 고용형태공시제 2000년 3월 원자료 필자 재구성.

구분	방송사	전체 인력	직접고용			비정규직		
			계	정규직	기간제	계	직접고용	간접고용
지상파	계	9,893 (100.0%)	8,661 (87.5%)	8,073 (81.6%)	588 (5.94%)	1,820 (18.3%)	1,588 (16.0%)	1,232 (12.4%)
	KBS	5,820 (100.0%)	5,280 (90.7%)	4,981 (85.5%)	299 (5.1%)	839 (14.4%)	299 (5.1%)	540 (9.27%)
	MBC	2,082 (100.0%)	1,694 (94.3%)	1,486 (71.3%)	208 (9.9%)	596 (28.6%)	208 (9.9%)	388 (18.6%)
	SBS	1,223 (100.0%)	1,071 (87.5%)	1,024 (83.7%)	47 (3.8%)	199 (16.2%)	47 (3.8%)	152 (12.4%)
	EBS	768 (100.0%)	616 (80.2%)	582 (75.7%)	34 (4.4%)	186 (24.2%)	34 (4.4%)	152 (19.7%)
뉴스 채널	계	1,892 (100.0%)	1,591 (84.0%)	1,497 (79.1%)	94 (4.9%)	395 (20.8%)	94 (4.9%)	301 (15.9%)
	연합뉴스	1,007 (100.0%)	904 (89.7%)	844 (93.8%)	60 (5.9%)	163 (16.1%)	60 (5.9%)	103 (10.2%)
	YTN	885 (100.0%)	687 (77.6%)	653 (73.7%)	34 (3.8%)	232 (26.2%)	34 (3.8%)	198 (22.3%)

표2 / 유럽연합(EU)의 새로운 고용형태 유형들 (Eurofound, 2020)

자료 : 고용노동부 고용형태공시제 2000년 3월 원자료 필자 재구성.

구분	정의(특성)	주요 분야	특징	한국
ICT기반 이동식 노동 (ICT-based mobile work)	• 태블릿·노트북 이용 • 사업장 외부에서 작업	• ICT분야 • 전문·과학 분야 • 부동산, 금융	• 높은 유연성, 자율성 • 장시간 근무와 적은 휴식시간	• 원격근무 → 미디어분야
플랫폼 노동 (Platform work)	• 온라인 플랫폼, 앱(App) 매개	• 운송(택시·배달) • 가사서비스 • 사무, 데이터입력	• 노동시장 접근성 ↑ • 높은 유연성 • 낮은 급여와 낮은 자율성 • 모호한 고용관계	• 클라우드 워커 → 미디어 분야

구분	정의(특성)	주요 분야	특징	한국
캐주얼 노동 (Casual work)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 불안정·단속적 노동</li> <li>• 불명확한 작업량(0시간 계약 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업, 관광, 간병, 소매, 오락</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 간소한 채용절차</li> <li>• 높은 일생활 균형</li> <li>• 낮은 급여와 약한 사회보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일용직' → 미디어분야</li> </ul>
직원 공유 (Employee sharing)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다수사용자 + 노동자 1명</li> <li>• 공동 고용·관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 회계, 관리, 상담, 관광, 공예, 무역, 제조, 금속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용·소득 안정, 노동관계법 보호</li> <li>• 높은 작업강도 및 스트레스</li> <li>• 불규칙한 근무시간</li> </ul>	-
일자리 공유 (Job sharing)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하나의 일자리+ 복수 노동자(주로 2인)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육, 돌봄, 금융, 행정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 높은 일생활 균형</li> <li>• 경력개발 가능성</li> <li>• (업무조정 실패시) 높은 작업강도 및 스트레스</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시간제 근로</li> </ul>
바우처기반 노동 (Voucher-based work)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 바우처를 통한 노무제공 (근로계약x)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가사서비스</li> <li>• 농업·수산업·임업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 높은 유연성, 자율성</li> <li>• 최저임금 보장</li> <li>• 고용·소득 불안정</li> <li>• 경력개발 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공근로</li> <li>• 바우처 (사회서비스) - 아이돌봄, 간병 등</li> </ul>
협력적 고용 (Collaborative employment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종사자 간 협력체계 (협동조합 등)</li> <li>• 작업 공간 공유</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 높은 일생활 균형</li> <li>• 높은 유연성, 자율성</li> <li>• 사회적 고립 감소</li> <li>• 불명확한 고용상태</li> <li>• 사회적 보호 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동자 협동조합</li> </ul>
임시 관리 (Interim management)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주로 전문직</li> <li>• 관리회사가 종사자를 다른 회사에 임대</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 높은 유연성, 자율성</li> <li>• 흥미로운 작업 내용</li> <li>• 낮은 사회적 보호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 파견, 업무지원 → 미디어 분야</li> </ul>
포트폴리오 노동 (Portfolio work)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다수 고객과 소규모 계약+동시 수행</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직업적 고립</li> <li>• 경력개발 곤란</li> </ul>	

- 주요 방송사 비정규직 비율이 상대적으로 높지 않은 것은 자회사 및 프리랜서 고용과 외주 제작 형태로 운영되는 특성 때문임. 특히 1인 미디어산업은 이전의 일자리(jobs)들이 디지털전환과 접목되면서 일거리 혹은 일감(short jobs, projects, tasks)으로 세분화되는 경향을 보이는 것이 노동시장의 고용의 파견화 현상을 초래하는 것임. 문제는 개인의 역량과 달리 다수는 노동의 저숙련화(Low-Skill Workers)가 나타나고, 이는 저임금 불안정 노동시장의 젠더 불평등한 노동시장의 고용의 질 격차가 확대 될 것임.

## 03

### 미디어산업 노동시장 구조 개혁 위한 방향

- 미디어산업 비정규직 및 프리랜서의 인간다운 삶과 평등한 노동 실현과 표준화된 노동 기준 수립을 위한 제도적, 정책적, 실천적 과제 모색이 필요함. 첫째, '개별 방송사'나 '특정 직무'가 아닌 미디어산업 전체의 비정규직 및 프리랜서의 보편적이고 포괄적인 제도화 개선 방향을 목적으로 진행될 필요가 있음. 이는 입법(국회, 정부) 및 정책(방통위, 문체부, 노동부 등)가 공통으로 해야 할 과제이며, 노동조합(언론노조, 작가, 방송 스태프 등)이 주요한 이해당사자로서 개입과 감시자 역할을 해야 함.

#### [과제1] 미디어산업 비정규직과 프리랜서 남용의 고용 문제점 관계 부처 합동대책 모색

- 타 산업의 비정규직 고용은 기존 법제도 준수 테두리 내에서 활용되고 있음에도, 미디어산업은 '특수성'을 이유로 근로법 적용도 받지 않는 '프리랜서' 활용으로 노동기본권 및 사회안전망의 배제와 사각지대 노출. 이러한 문제를 특수성이 아닌 삶의 황폐화, 고용의 파편화 차원에서 제도적 개선이 시급하게 필요한 영역임. 미디어산업에서 지극히 불안정한 (precarious) 노동 위치에서 다양한 미디어산업의 제작 및 지원과 같은 노동이 오랫동안 비공식화된 비가시적 영역으로 취급받고 경제적 보상으로부터 배제된 채 일을 한 것임. 이를 위해 이제는 경제사회노동위원회 혹은 별도의 미디어산업 노동시장 구조적 문제해결을 위한 상시적 기구(위원회 성격)이 운영될 필요가 있음.

#### [과제2] 미디어산업 비정규직 및 프리랜서의 표준적 노동 기준 수립과 제도화

- 개별 회사 및 사업(프로그램)에 계약을 맺고 있는 프리랜서의 계약 및 보수, 시간 등 일하는 방식과 조건이 상이함. 전국 어느 방송사에서 일을 하더라도 업무와 직무(예시: 작가, 편집 등)가 동일하다면, 동일한 '표준적 노동기준'이 마련되어야 함. 다수의 상시지속 동일 유사 업무 수행 프리랜서는 고용(정규직/무기계약/기간제 등) 요구 및 고용의 표준적 모델이 필요한 상황임(\* 동일 유사 업무인데, 정규직-기간제-파견-프리랜서-자회사 5개 고용과 계약 주체 등 상이). 산업과 직종별 노동시장의 통일적 노동조건은 동일가치 노동 동일임금의 핵심임.

\* 현재 개별 방송사, 프로그램 등에 따라 표준 계약 조건, 적정 임금(Show me the money, 제작비율 연동 보수 지급률/하한선 설정) 및 동일노동 동일임금(1년차 기본급 통일화, Equal Pay for equal work), 최소 휴가제(1년 7일~11일) 프리랜서 부여, 조기 프로그램 종영 수당 등 수립(\*불안정 방송 비정규직, 프리랜서 지원 노동자 기금 조성: 방통위)

#### [과제3] 미디어산업 비정규직 및 프리랜서 노동환경 개선 과제 모색

- 더불어 미디어산업 비정규직 및 프리랜서 등 다양한 고용형태에서 유기적으로 미디어 산업 노동과정에 참여하는 노동

자들은 기존 직원(정규직)과 동일하게 향유해야할 기본적인 조건(시설 활용/이용, 교육훈련 등)을 사용하지 못하는 문제점이 있음. 따라서 미디어산업 업종별 특성에 따라 필요한 직무교육훈련(Every freelance contributor is different)과 저작·제작 결과물 인정(It's your work), 부대시설이나 이용 기자재 등의 최소한의 지급, 사회보험 지원 등이 제도적으로 모색될 시기임



# 문재인 정부의 미디어 정책 진단 토론 ②

**박성우**

우송대 글로벌미디어영상학과 교수



# 문재인 정부의 미디어 정책 진단 토론 ③

**박재범**

희망연대노동조합 정책교육연대실장



# 문재인 정부의 미디어 정책 진단 토론 ③

허찬행

청운대 미디어커뮤니케이션학부 겸임교수



언론노조  
20대 대선  
미디어 정책  
연속 토론회

01