

# 방송시장 규제측면에서 살펴 본 방송산업시장 획정(劃定)과 행위규제 설계에 관한 연구

변정은\*, 이성국\*\*

## I. 서론

### 1. 방송시장의 특성

#### 1) 방송의 공익성

방송은 국가가 고유하게 가지고 있는 희소 자원인 주파수를 이용하여 여러 가지 정보를 제공한다는 점에서 공공재적 성격을 갖고 있기 때문에 공익성에 대한 책임이 반드시 주어진다. 방송사가 방송을 하기 위해서 사용하는 주파수는 전부를 사용할 수 있는 것이 아니라 사용 가능한 주파수 대역 내에서 일부만을 사용할 수 있는 희소자원이다. 방송사업자는 이러한 전파에 관한 사용허가를 국가로부터 받아 이용하고 있는 것이다. 또한 방송은 공공의 이익에 부응하기 위한 공공재의 성격을 가지고 있기 때문에 특정한 이용자를 배제하거나 제한하는데 어려움이 많다. 방송을 이용한다는 것은 다른 이용자의 서비스 이용을 제한하지 않는 비경합적 성격을 가지고 있으며, 특정 이용자만 이용하지 못하도록 배제하는 것도 매우 어려운 비배제성도 가지고 있다.

#### 2) 보편적 서비스로서의 방송

방송은 국민 모두가 기본적으로 누려야 할 보편적 서비스로서 한 국가의 국민들 누구나 시청할 수 있어야 하는 공공 서비스이다. 보편적 서비스란 한 국가의 국민들이 인간다운 생활을 영위하기 위하여 요구되는 필수적인 공공재화의 최소한의 이용권한을 의미한다. 방송은 국가 혹은 지역에서 발생하는 여러 가지 뉴스와 정보를 전달하고 제공함으로써 국민들이 알고, 얻고자하는 정보에 대한 욕구를 충족시킬 뿐 아니라 다양한 콘텐츠의

제공을 통해 국민들의 문화생활과 생활수준을 향상시키는데 기여한다. 정보통신서비스와 마찬가지로 방송 서비스 역시 정보를 제공하고 문화적 다양성을 확보하며 소외계층, 노약자 보호 등의 순기능을 수행할 수 있는 보편적 서비스로서의 기능 수행이 가능하다.

#### 3) 사회적 여론 형성 및 선도 역할

방송은 여론을 형성하고 선도할 수 있는 매체이기 때문에 시장의 경쟁논리보다는 정보의 공정성, 공정성, 신뢰성 그리고 보편타당성 등이 저해되지 않도록 하는 것이 매우 중요하다. 방송은 영상과 음성정보를 통하여 설득력 있는 메시지를 불특정 다수인 시청자들에게 쌍방향이나 일방향으로 전달하는 특성을 가지고 있다. 특히 뉴스나 논평 그리고 시사성 있는 프로그램을 통해 사회적 이슈에 대한 의견을 일방적으로 전달함으로써 사회적 여론을 선도할 수 있는 영향력을 행사하게 된다. 방송이 가지는 문화적 영향력은 민주주의 사회의 건설이나 개인 가치관, 나아가서는 사회의 여론 형성에도 큰 영향을 미칠 수 있을 뿐만 아니라 정치, 경제, 대외관계 그리고 국가 안

\* 전자통신연구원, 과학기술연합대학원대학교 연수생, heaven9163@etri.re.kr, 042-860-1891

\*\* 전자통신연구원, 책임연구원, leesg@etri.re.kr, 042-860-6068, 교신저자

보 등 사회 모든 부분에 있어 상당한 영향력을 행사할 수 있다. 방송은 공동체의 가치와 사회적으로 합의된 의미와 문화를 제공하는 역할을 수행한다. 방송의 수용자인 일반 국민의 사회적 관계를 중재하고 지리적으로 떨어져 있는 집단이나 개인들의 공적인 생활 장소를 긴밀하게 연결시키는 역할을 수행하기도 한다. 방송을 통해 국민들은 공적 규범이 정한 공적인 생활의 원칙들을 내면화시키는 동시에 개별적인 집단의 생활양태들을 일정한 공적 규범내로 융합시킴으로써 사회공동체의 연대의식을 키우는데 기여한다(김성철, 2011).

## 2. 유료 방송시장의 공익성

### 1) 문화적 다양성 제공

방송 중에서 유료방송은 지상파 방송이 가지고 있는 제한된 콘텐츠 스펙트럼(spectrum)을 확장 시킴으로써 문화적 다양성을 강화하는 기능을 수행한다. 지상파 방송은 종합편성 채널로서 다양한 콘텐츠를 제공하고 있으나 내용과 편성에 대한 규제 등을 통해 방송 콘텐츠 유형별로 방송시간이 정해져 있다. 반면에 유료방송의 가용 채널은 수십에서 수백 개에 이르고 있고 채널의 편성을 통하여 특화된 콘텐츠를 제공하는 것이 가능하기 때문에 지상파 방송보다 다양한 문화적 콘텐츠를 제공할 수 있다.

유료방송은 지상파 방송이 가지고 있는 문화적 다양성의 문제점을 해소시키는 역할을 담당하여 방송의 공익적인 목적을 강화시킬 뿐만 아니라 국민의 문화적 욕구(needs)를 충족시키는데 도움을 준다. 유료방송은 채널별로 전문적인 편성이 이루어지기 때문에 시청자는 자신의 취향에 맞는 방송콘텐츠를 선택할 수 있으며 깊이가 있는 콘텐츠 구성도 가능하기 때문에 시청자의 문화적 욕구를 보다 잘 충족시킬 수 있다. 유료방송은 지상파 방송의 기술적인 제약점들로 인하여 발생할 수 있는 문화적 다양성의 약화를 어느 정도 방지하는 보완적 역할을 담당함으로써 공익적 기능을 수행하게 된다.

### 2) 난시청 해소를 통한 가시청권 확대

전자공학적 기술 등의 발전은 다채널 다매체 환경을 도래하게 하였으나 방송의 공익적 특성은 오히려 강화되고 있는 추세이다. 사회적 계층분화가 이루어지면서 특정한 계층에 상관없이 누구나 시청할 수 있는 보편적 서비스로서의 공익적 특성이 더욱 요구되고 있는 상황이다. 유료방송은 지상파 방송이 도달하기 어렵거나 방송의 품질이 떨어지는 난시청지역의 문제를 해결하여 가시청권을 넓혀줌으로써 방송의 공익적 목적을 수행하는데 많은 도움을 주고 있다. 지상파 방송만으로는 TV방송의 난시청 문제를 해결하는 것이 어렵기 때문에 이를 해결하기 위한 방안으로서 중계유선이나 종합유선과 같은 유선 기반의 방송과, 위성을 이용하는 위성방송 등이 등장한 것이다. 유료방송의 가시청권 확장으로 인하여 수용자의 미디어 접근권은 더욱 강화되었다고 할 수 있다.

## II. 방송시장 규제권 검토

### 1. 방송시장 별도 규제 필요성

#### 1) 방송시장 규제 근거

방송시장을 규제하는 근거는 첫째, 전파자원의 희소성 즉, 방송 서비스를 제공하기 위해 필요한 주파수가 한정되어 있기 때문이다. 둘째, 방송 프로그램이 공공재적 특성을 가지고 있기 때문이다.

방송 소비의 비배제성과 비경합성으로 인하여 근본적인 시장실패를 경험하게 되며 이러한 상황에 정부가 개입함으로써 경제적 효율성을 회복해야 하기 때문이다. 세 번째는 방송시장은 여론 형성, 선도 및 지배력 등 사회적 영향력을 행사할 수 있는 지적시장(intellectual market)이기 때문에 공익적인 차원에서 규제가 필요한 것이다.

방송의 특수성이 인정되지 않을 경우 시장실패 뿐만 아니라 여론 실패를 초래할 수 있기 때문에 규제가 필요하다. 여론(public opinion)이란 사회 구성원 전원에 관계되는 일에 대하여 사회적으로 제시되는 각종 의견 중에서 대다수의 지지를 받고 있다고 인정되는 의견으로 많은 의견의 형성과 표현, 상호간의 경합과 간섭, 통합과 같이 복잡하게 얽히는 다이내믹한 과정을 거쳐 형성된다. 이러한 여론의 형성은 방송이라는 전달매체를 통하여 가시화되고 매스 커뮤니케이션 또는 대인 커뮤니케이션을 통해 인지되고 형성된다.

<표 1> 방송의 정의 및 규제 방향

<b>정의</b>	- 불특정한 다수에 대하여 음성 및 영상이 포함된 방송 프로그램을 단방향적으로 전달하는 것을 의미함
<b>규제 철학 및 정책 목표</b>	- 공익적 측면 강조 : 정치적 독립성, 공공성 확보, 시청자의 권익보호, 민주적 여론 형성, 국민 문화향상 등 - 공익성 및 사회문화적 영향력과 주파수의 희소성을 감안한 방송의 공공성 확보와 방송 내용 규제가 중심임 : 다원성, 다양성, 불편부당성, 지역성 보장, 내용의 공정성과 공익성 유지
<b>규제 방향</b>	- 공익성 확보를 위해 상대적으로 엄격한 진입규제가 있으며 편성 및 운영에 대한 규제와 내용에 대한 다양한 규제가 필요함

## 2) 방송의 공익성과 경쟁의 조화

방송규제는 소유/겸영(cross-ownership)에 관한 규제, 내용/편성에 관한 규제, 진입 규제, 사후적 공정경쟁에 관한 규제로 구분될 수 있으며 방송의 공익성 확보를 목적으로 규제가 이루어지고 있다. 소유/겸영에 관한 규제는 이종 또는 동종 매체간의 균형적인 발전과 공정한 경쟁을 정책적 목표로 삼고 있으면서 소유의 다원성을 통한 내용의 다양성을 추구한다. 내용/편성 규제는 방송 프로그램의 편성 시간, 방송 프로그램 유형별 시간 할당 등을 통하여 다양성을 추구한다. 사후적 공정경쟁 규제는 방송사업자간의 자유로운 요소 거래를 통한 방송의 자율성과 다양성을 확보하는 것이다. 방송의 다른 규제 요소와 연계되지 않을 경우 시장의 경쟁논리만 앞세우게 됨으로써 방송의 공익성을 저해할 수도 있다. 이 중에서 공정경쟁 규제는 공익정보보다는 시장에서 사업자간의 자유로운 경쟁을 보장하기 위한 것으로 자칫 경쟁논리가 지배하는 경우, 방송시장에서의 상업성이 만연되어 방송의 공익성이 저해될 수도 있다. 사업자간의 시청률 경쟁시 시청자들의 시선을 집중시키거나 회자될 수 있는 자극적인 방송을 송출함으로써 방송의 공익성을 저해할 수 있기 때문이다.

## 3) 방송 정책의 효율적 추진

방송정책을 수립한 후 정책이 효율적으로 추진되기 위해서는 전문적인 기관에서 권한을 가지고 정책을 집행해야 한다. 정책목적을 효율적으로 달성하기 위해서는 정책의 수립과 함께 해당 정책이 시장 메커니즘으로서 제대로 작동하는지에 대한 정부당국의 감독과 조정이 함께 이루어져야 한다. 또한 산업에서의 기술발전이나 시장 상황을 더욱 정확하게 예측하고 기민하게 정책을 수립할 수 있는 기관이 규제를 총괄하는 것이 필요하다. 일반 공정경쟁을 담당하는 공정위원회보다는

산업의 전반적인 이해와 더불어 기술적인 이해를 통해 미래 예측이 가능한 방송통신위원회가 규제를 총괄하는 것이 정책 목적 달성 측면에서 더욱 효율적인 것으로 판단된다.

단일 기관에서 관장하는 경우 규제영역의 중첩이나 동일사안에 대한 이중규제 없이 합리적인 처리가 가능하다. 왜냐하면 관련 문제 및 분쟁에 대한 신속하고 통일적인 해결이 가능하고 효과적인 공정경쟁 및 이용자 보호 대책을 쉽게 마련할 수 있기 때문이다. 즉, 맞춤형 산업규제 및 진흥정책 수립이 가능하다. 그리고 새로운 기술의 진보 및 신규 시장 확대에 따른 규제 환경의 변화에 대응하는 것이 매우 유리하다. 신속, 정확, 타당한 규제를 위해 단일규제기관에 대한 사전, 사후 규제 권한을 부여하는 것이 세계적인 추세이며 비합리적이거나 법논리에 맞지 않는 규제에 대해서는 사법부의 판단을 받도록 함으로써 해결이 가능하다(김성철, 2011; 이상우, 2006).

#### 4) 방송과 통신의 통합 규제 필요

별개의 시장으로 인식되어 온 방송서비스와 통신서비스는 기술이 발전하면서 두 개의 기술을 구분하는 경계가 모호해 지고 있으며 이들 서비스들의 융합이 진전되고 두 시장이 동일 시장화되고 있는 추세이다. 방송의 디지털화와 통신의 광대역화 및 고속화는 서비스의 융합을 가져온 촉매제 역할을 담당하고 있다. 동일 시장화에 따라 별개로 존재하던 각 시장의 규제를 통합하고 규제 균형화를 위한 조치가 필요하기 때문에 양 산업을 함께 아우르는 통합기관에서 규제를 담당하는 것이 보다 합리적인 방법이다. 이를 위해서는 방송통신융합법 제정이 반드시 필요하다. 방송통신융합법은 각 시장에 존재하던 정책 및 규제정비가 뒤따르는 상황에서 통신부문과 방송부문의 규제를 (마찬가지로) 통합할 것이다. 통신 시장에서의 공정경쟁 규제를 방송통신위원회가 담당하고 있기 때문에 방송시장에서의 공정경쟁 규제도 방송통신위원회가 담당하는 것이 현재로서는 합리적이다.

## 2. 해외의 방송 규제 관할권 현황

### 1) 미국

미국은 1934년 제정된 통신법 안에 방송과 통신을 모두 수용하는 단일법 체계를 가지고 있으며 규제기관도 FCC(Federal Communications Commission, 연방통신위원회)라는 단일 체계로 구성되어 있다. 미국은 방송과 통신의 융합에 대응하기 위하여 1996년 통신법을 전면적으로 개편하면서 방송과 통신의 상호진입을 허용하였으며 환경변화에 따라 법률 적용을 신속적으로 할 수 있는 체계를 도입하고 있다.

미국의 방송규제는 FCC, 법무부, 공정거래위원회 등 3개 기관이 담당하고 있다. FCC는 방송 및 통신산업의 소유규제 및 경쟁촉진을 위한 정책의 수립 및 집행을 담당하고 있으며, 법무부의 반독점 담당 부서와 공정거래위원회는 방송통신산업에서의 반경쟁행위와 반독점법 위반을 조사하고 처분하는 역할을 담당하고 있다. 독과점 및 소비자 보호 등 일반 공정경쟁 관련 사항에 관한 규제 업무는 FTC(Federal Trade Commission, 연방무역위원회) 및 법무부에서 중첩적으로 규제권한을 가지고 있으나, 실질적으로는 기관 상호간에 업무 협조를 통하여 하나의 기관에서 주도적으로 해결하는 것이 관례로 되어 있다.

### 2) 영국

영국은 2003년 커뮤니케이션법 제정과 Ofcom(Office of Communications, 방송위원회)의 출범으로 방송통신분야에 대한 전반적인 규제를 총괄한다. Ofcom은 기존 방송에 대한 규제를 담당했던

5개 기관(독립 텔레비전위원회, 통신청, 라디오위원회, 방송기준위원회, 무선통신청)의 업무를 통합하여 관련 업무를 총괄하면서 미디어 시장의 경쟁상황을 규제할 수 있는 권한을 가지고 있다. 특히, Ofcom의 콘텐츠이사회(The Ofcom Content Board)는 방송 서비스의 콘텐츠와 관련된 매우 광범위한 이슈를 관장하고 있다.

### 3) 일본

일본은 총무성 내의 정보유통정책국에서 방송행정 전반에 관한 업무를 관장하고 있으며 공정거래 영역은 공정거래위원회에서, 방송영상저작권 업무 영역은 문화청에서 담당하고 있다. 총무성은 공정거래위원회와 ‘경쟁세이프가드’ 제도를 마련하여 상호 업무 협조를 긴밀하게 추진하고 있다.

### 4) 해외 사례의 시사점

미국 및 영국의 경우 독립전문기관에 규제관할권을 부여하고 있으며 일반적인 불공정행위, 카르텔 그리고 기업결합 분야 등 일부 분야에 있어서만 일반 경쟁당국과 중첩하여 규제관할권을 행사하고 있다. 미국과 영국의 경우 공정위원회처럼 일반적인 불공정행위를 규제하는 기관이 존재하지만 방송시장의 특수성을 감안하여 방송시장은 별도의 전담 규제기관을 두고 있다.

이들 국가들은 중첩되는 규제가 있더라도 상호 협의 내지는 조정 장치를 마련함으로써 문제를 신속, 공정, 정확하게 처리하고자 노력하고 있다. 사후규제 관할권에 대해 방송통신 분야는 전담 규제기관에서 행사하도록 하고 두 기관 사이에 충돌이 일어났을 경우 전담기관에 우선권을 부여하고 있다.

## III. 방송산업의 시장 획정

### 1. 시장획정의 개념과 목적

시장획정(market delimitation)이란 실질적인 경쟁관계에 있는 상품군과 서비스 지역 등의 범위를 정하는 것을 말한다. 시장획정은 경쟁상황을 평가하고 분석하는데 필수적인 단계로서 평가의 단위 결정 및 평가결과에 중대한 영향을 준다. 방송시장은 통신시장보다 더욱 복잡하고 다면적인 구조를 가지고 있어 시장 획정이 매우 어려운 실정이다. 방송시장에는 프로그램의 제작, 편성, 송출, 시청과 관련된 다양한 종류의 사업자들이 관여하고 있으며 유료 서비스와 광고기반 무료 서비스 등 다양한 사업모형이 혼재되어 있다(김성한, 2009).

어떠한 특정 사업자가 가지는 시장지배력 크기에 대한 평가나 특정 기업 간의 결합이 해당시장의 경쟁상황에 미치는 영향 등에 대한 분석 등 일반적인 시장 경쟁상황에 대한 평가를 할 경우 가장 먼저 이루어지는 절차가 분석의 범위를 한정하는 관련시장에 대한 획정이다. 시장획정은 그 자체가 목적이 아니라 획정된 시장에서의 시장지배력을 파악하고 시장지배적 사업자가 누구인가를 식별하는 것을 목적으로 한다. 예를 들어 사업자 A가 상품B 거래시장에서 시장지배적 사업자인지의 여부를 판단하기 위해서는 사업자 A가 상품B 거래시장에서 일정 수준 이상의 공급점유율을 갖고 있다는 것을 보여주기 위해 상품B 거래시장의 범위를 정해주어야만 한다(강준석·유진아, 2011).

## 2. 시장획정 시 고려 사항

### 1) 수요대체성 검증(demand substitutability test)

상품 간 수요대체성 검증은 수요자의 관점에서 이들이 합리적으로 대체 가능하다고 인식하고 있는 상품의 범위를 식별하는 과정이다. 즉 초점상품(focal product)으로 선정된 상품과 특정 상품 간의 수요대체성이 높을 경우 초점상품의 공급자에게 해당 상품은 경쟁압력으로 작용하여 초점상품의 공급자 가격인상에 대한 제약 요인을 제공하게 된다.

### 2) 공급대체성 검증(supply substitutability test)

정확한 시장획정을 위해서는 수요대체성 뿐만 아니라 공급대체성 역시 같이 고려해야 한다. 초점상품 A의 독점적 공급자 B가 상품 A의 가격을 인상했을 경우 현재 상품 A를 생산하고 있지 않는 잠재적 공급자 C가 상당한 전환비용 없이 신속하게 상품 A를 생산하여 시장에 공급할 수 있다면 초점상품 A의 공급대체성은 높다고 말할 수 있으며 잠재적 공급자 C의 존재가 공급자 B의 가격인상에 대한 제약 요인으로 작용할 수 있다.

### 3) 시장획정 절차 및 방법의 구체화

우리나라의 경우 2011년 7월 방송법이 개정되어 방송시장에 대한 정기적인 평가가 이루어지게 되었다. 방송시장의 경쟁상황평가 결과는 해당 시장이 경쟁 상태에 대한 종합적인 정보를 제공하여 방송시장에 대한 정부의 규제정책을 수립하는데 많은 도움을 줄 것이다. 그러나 정책적으로 활용되기 위해서는 신뢰성 있는 평가 결과가 도출되어야 한다. 관련시장의 획정단계에서부터 획정된 시장의 경쟁상황평가까지의 모든 절차가 중요하지만 가장 중요한 것이 관련 시장 획정이다. 개정된 방송법은 경쟁상황평가를 위한 구체적인 평가기준, 절차, 방법 등에 대해서 대통령령으로 정하는 것을 규정하고 있다. 하지만 방송법 및 시행령은 이와 같은 기준 적용에 대한 구체적인 세부 방법이나 절차에 대한 지침을 수립하고 있지 않아 이에 대한 보완이 시급한 실정이다.

## 3. 시장획정 방법론과 해외 사례

### 1) 주요 시장획정 방법론

여러 가지 시장획정 방법론에서 가장 보편적으로 받아들여지고 있는 관련 시장 획정방법론은 가상의 독점 사업자 또는 SSNIP(Small but Significant and Non-transitory Increase in Price) 검정 방법<sup>1)</sup>이다. 가상 독점사업자 검정법에서 관련시장은 그 지역에서 그 제품의 현재 또는 미래의 유일한 생산자 또는 판매자이며 이윤극대화를 추구하는 가상의 사업자(hypothetical profit maximizing firm)가 다른 제품들의 판매조건에 변화가 없다고 가정할 때, 그 제품에 대한 가격 규제가 없다면 '작지만 의미 있는 일시적이지 않은 가격인상(SSNIP)'을 단행할 것으로 예상되는 제품 또는 제품군 그리고 지역으로 획정한다. 가상 독점 사업자 검정법은 구체적인 지침이라기보다는 관련시장을 획정하기 위한 개념적인 틀에 가깝기 때문에 이를 실제 사례에 적용하기 위해서는 보다 조작적인(operational) 방법론이 필요하다.

1) 가상 독점사업자 검정법이 1982년 미국 법무부에 의해 처음 도입된 이후, 1997년도에 EU는 시장 획정에 관한 고시(Notice on Market Definition)에서 관련 시장 획정을 위한 이론적인 접근방법으로 가상 독점사업자 검정법을 채택하였다. 우리나라는 공정거래위원회에서 개념적인 수준에서 가상 독점사업자 검정법을 중요한 기준으로 설정하여 관련시장 획정에 적용하고 있다.

다음으로 임계매출손실률(CSL : Critical Sales Loss) 검정법은 가상 독점사업자 검정법 중에서 가장 현실적인 방안으로 광범위하게 활용되고 있는 방법이다. 이 방법은 가상 독점사업자가 가격 인상을 결정하는 것은 수요대체의 크기에 의존한다는 가상 독점사업자 검정법의 기본 개념에서 출발한 것으로 검정에 포함된 상품군의 가격이 일률적으로 몇 % 인상된다고 가정한 후에 가격 인상 전과 이윤이 동일하게 되는 매출손실률을 임계매출 손실률로 정의하고, 이를 실제 매출손실률(ASL : Actual Sales Loss)과 비교하는 방법이다.

## 2) 해외 방송시장 획정 사례 분석

EU는 방송통신의 융합을 가장 빠르게 예견하고 인터넷, IPTV와 같은 뉴미디어 출현에 대비하여 1990년대부터 전자커뮤니케이션 개념을 정립하고 있으며 수평적 규제체제에 따라 방송과 통신을 전송(transmission)과 콘텐츠(contents)로 구분하는 2분류 체계를 도입하고 있다. EU의 규제체계 및 분류체계에 대한 규정을 살펴보면 전송계층은 6개 지침<sup>2)</sup>에 의한 규제체계 및 분류체계 규정을 가지고 있으며 콘텐츠 계층은 2개의 지침<sup>3)</sup>을 통해 규제체계 및 분류체계를 규정하고 있다 (<표 2> 참조).

전송계층의 시장획정은 6개의 전송관련 지침을 통해 사전규제 대상시장을 정하고 있다. 대상시장은 EU경쟁법의 시장획정 원칙에 따라 <표 3>과 같이 18개 시장으로 구분하고 있다. 특히 제18 시장은 ‘최종사용자에게 제공하는 콘텐츠를 전달하는 방송서비스의 도매 시장(marché de gros)’이라고 규정하면서 콘텐츠를 제공하거나 콘텐츠의 책임권한을 실행할 수 있는 서비스를 전달하는 네트워크를 포함하고 있다.

<표 2> 규제체계 및 분류체계 구분

	서비스		규제
콘텐츠 계층	시청각미디어서비스 (audiovisual service)	선형서비스	시청각 미디어 서비스 지침 (국경 없는 텔레비전 지침)
		비선형서비스	
	정보사회 서비스	웹콘텐츠서비스	전자상거래 지침
전송계층	전자커뮤니케이션 네트워크		일반규제 프레임워크 지침 (5개 지침 포함)
	전자커뮤니케이션 서비스		

- 2) ① Directive(2002/21/EC) Common Regulatory Framework for Electronic Communication Networks and Service(Framework Directive) : 규제 틀 전체에 대한 지침, ② Directive (2002/ 19/EC) Access and Interconnection(Access Directive) : 네트워크 상호접속 및 접속에 대한 지침, ③ Directive(2002/20/EC) Authorization(Authorization Directive) ; 인허가 관련 지침, ④ Directive(2002/22/EC) Universal Service and User's Right(Universal Service Directive) : 보편적 서비스 관련 지침, ⑤ Directive(2002/58/EC) Data and Protection and Privacy(Data Protection Directive) ; 정보보호에 관한 지침, ⑥ Directive(2002/77/EC) Competition in the market for Electronic communications networks and services(Competition Directive) : 시장경쟁에 관한 지침
- 3) ① Audiovisual Media Services Directive : 시청각 미디어 서비스 지침, ② Directive 2000/31/EC ; 전자상거래 관련 지침

<표 3> EU의 전송 시장

Fixed voice		소매시장(6개)	주거사용자 접속	1시장
			비주거사용자 접속	2시장
			주거사용자 국내전화	3시장
			비주거사용자 국내전화	4시장
			주거사용자 국제전화	5시장
			비주거사용자 국제전화	6시장
		도매시장(3개)	공공유선전화망에서의 발신	8시장
			공공유선전화망에서의 착신	9시장
			유선전화망의 중계	10시장
Fixed Data	전용선	소매시장(1개)	최소단위의 전용회선 (2Mbps이하)	7시장
		도매시장(2개)	전용회선의 도매가입자 구간 전용회선의 도매중계 구간	13시장 14시장
	광대역	도매시장(2개)	도매서비스의 망세분화	11시장
			광대역 도매 접속	12시장
Mobile		도매시장(3개)	이동전화망 접속 및 발신	15시장
			음성 착신	16시장
			이동전화 국제 로밍	17시장
Audiovisual		도매시장(1개)	방송 서비스	18시장

영국의 Ofcom은 유료방송 서비스는 기술방식에 따라 4가지 플랫폼 즉, 위성방송, DTT (Digital Terrestrial Television Broadcasting) 전송 플랫폼, IPTV, 케이블로 제공되고 있는데 플랫폼간 대체성을 고려한 결과 4가지 플랫폼별 시장은 동일한 시장을 형성한다고 판단하고 있다. Ofcom은 별개의 플랫폼으로 제공되는 유료방송 시장의 획정을 위한 플랫폼간 대체성 평가를 위해 특정 플랫폼 기술에 대한 수요를 일으키는 요인과 전환 비용 그리고 대체 플랫폼의 가격인상에 따른 영향과 공급 대체성을 고려하였다. 그리고 Ofcom은 유료방송 시장성명서<sup>4)</sup>에서 유료방송 시장을 4개의 레벨<sup>5)</sup>로 구분하였다. 그리고 유료방송 콘텐츠 시장을 도소매<sup>6)</sup> 단계로 구분하고 프리미엄 채널을 포함한 패키지와 의무형 패키지 시장을 분리하고 프리미엄 채널을 스포츠와 영화로 분리<sup>7)</sup>하여 시장을 획정하였다. 그리고 Pay-per-view는 유료방송과 분리된 별도시장으로 획정하고 있다.

미국의 경우 방송시장을 공익방송인 PSB(Public Service Broadcasting)와 상업방송인 MVPD (Multichannel Video Programming Distributor)로 구분한다. FCC(Federal Communications Commission)는 케이블 방송과 위성방송 모두 MVPD시장에 포함되는 것으로 규정하고 있다. FCC의 MVPD 시장 연차보고서는 경쟁상황 개선을 위한 기초적 시장조사로서 지배력 평가를 목적으로 두고 있지는 않으므로 경제적 시장획정에 근거하여 MVPD시장을 정의하고 있는 것은 아니다.

4) Ofcom, Pay TV Statement, 2010. 3. 31.

5) Content and Production, Wholesale Channel Provision, Wholesale Platform Service Provision, Retail Service Provision

6) Ofcom은 소매시장의 획정을 위해 패키지 자체의 특성, 가격 변화에 대응한 전환 행위, 가격과 가입자 수의 실제 변화 추이, 공급 대체성을 분석하였으며, 도매시장 획정을 위해서는 수요 대체성, 소매시장으로부터 간접적인 제약(indirect constraints), 공급 대체성을 고려함

7) 영국의 프리미어 리그 중계 채널과 같은 ‘프리미엄 스포츠 채널’이나 할리웃의 인기 영화를 제공하는 ‘프리미엄 영화 채널’은 이용자가 서비스 가입 시 중요한 판단기준으로 작용하기 때문에 별도시장으로 획정한 것이다.



MVPD 시장에는 MMDS(Multichannel Multipoint Distribution Service), PCO(Private Cable Operator), HSD(Home Satellite Dish), BSP(Broadband Service Provider)도 포함되나 이들의 비중은 매우 낮은 상태이며 케이블 방송과 위성방송이 미국 MVPD 가입자의 95% 이상을 차지하고 있다.

### 3) 국내 관련법상 시장획정 근거

우리나라는 공정거래법과 이에 근거를 둔 공정거래위원회의 ‘시장지배적 지위남용행위 심사기준’과 ‘기업 결합 심사기준’을 방송·통신 시장 상황에 적용하고 있다. 방송·통신시장의 상품(용역) 관련 시장은 특정상품의 가격이 상당기간 동안 어느 정도 의미 있는 수준으로 인상될 경우 동 상품(용역)의 대표적인 구매자가 이에 대응하여 구매를 전환할 수 있는 상품(용역)의 집단으로 획정하도록 한다(시장 지배적 지위남용행위 심사 기준 II.가, 기업 결합심사기준 IV.1.가). 또한 관련시장도 다른 모든 지역에서의 당해 상품가격이 일정하나 특정 지역에서만 상당기간 어느 정도 의미 있는 가격인상이 이루어질 경우에 당해 지역의 대표적 구매자가 이에 대응하여 구매를 전환할 수 있는 지역 전체로 획정한다(시장 지배적 지위남용행위 심사 기준 II.2.가, 기업 결합 심사기준 IV.2.가).

그러나 우리나라 방송법과 전기통신사업법에는 모두 관련시장에 관한 명시된 규정이 없는 상황이다. 전기통신사업법 제4조는 전기통신사업을 기간통신사업, 별정통신사업, 부가통신사업으로 구분하고 있고 전기통신사업법시행령 제7조에서 기간통신역무를 다시 전송역무, 주파수를 할당받아 제공하는 역무와 전기통신 회선설비임대역무로 구분하고 있다. 방송법상 방송이라 함은 방송 프로그램 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중(시청자)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서 텔레비전 방송, 라디오 방송, 데이터 방송 및 이동 멀티미디어방송을 구분(방송법 제2조1호)하고 있으며, 방송법 제2조2호에서는 방송사업을 지상파 방송사업, 종합유선방송사업, 위성방송사업과 방송채널사용사업으로 구분하고 있다.

전기통신사업법상 통신역무의 구분과 방송법상 방송사업의 구분은 통신역무 또는 방송사업의 특성을 고려하여 여러 가지 형태의 진입규제와 영업 규제 등과 같은 규제들을 차별적으로 부과하기 위한 것으로서 경쟁제한 행위의 경쟁제한성을 판단하기 위한 전제가 되는 것이기 때문에 관련 시장획정과 관계가 없다. 단지 구체적 사안에 대한 경쟁법적 판단을 위한 관련 시장획정작업의 출발점으로서의 의미는 있다고 할 수 있다.<sup>8)</sup>

## IV. 시장 획정에 따른 행위규제 설계

### 1. 유료방송 규제이원화의 문제점

#### 1) 관련 법제 현황

IPTV는 인터넷멀티미디어방송사업법(IPTV법) 및 동법 시행령에 의해 규율을 받고 있다. IPTV법은 한시법이며 기존 방송법에 비해 우선적으로 적용되는 특별법적 지위를 가지고 있다. 종합유선방송사업(케이블TV사업)은 종합유선방송법의 규율하에 있었으나 2000년에 제정된 통합방송법<sup>9)</sup>

8) 국내 시장 획정은 기업 인수합병시 예상되는 유효경쟁성 판단을 위한 절차 중 한 단계로 실시되거나 경쟁상황 평가 관련 근거에 의거 이에 전제가 되는 절차의 방안으로 활용된다. 통신시장에서는 2007년 개정된 ‘전기통신사업법’ 제33조의 4에 근거하여 매년 전기통신사업에 대한 경제상황평가가 실시되고 있으며, 방송시장 경쟁상황 평가실시는 2010년 9월 제정된 ‘방송통신발전기본법’ 제 11조에 명시되어 있다.

9) 2000년 1월 제정된 방송법은 종전의 ‘방송법’, ‘종합유선방송법’, ‘유선방송관리법’, 및 ‘한국방송공사법’ 으

이후 방송법 및 동법 시행령의 규율을 받고 있다. 두 법의 주요 내용을 비교하면 아래 <표 4> 와 같다.

## 2) IPTV와 케이블TV의 유사성

IPTV와 케이블TV 특히, 디지털 케이블TV는 상호 기술을 차용하여 서비스를 제공하고 있고 전송 및 신호처리에 있어 신기술을 채택하면서 점차 수렴해가는 추세이다. IPTV의 기반이 되는 초고속인터넷은 광케이블 방식뿐만 아니라 기존에 사용되던 광동축혼합망을 사용하는 케이블 모뎀방식으로도 제공된다. 디지털 케이블TV 역시 제한된 대역 내에서 제공하는 채널수의 확대를 위해 SDV(Switched Digital Video)방식의 디지털 비디오 전송기술을 도입하면서 IP의 신호처리방식을 차용하는 방안을 검토하고 있기 때문에 기술적 측면에서 유사성이 있다.

<표 4> IPTV법과 방송법(종합유선방송 관련) 비교

구분	IPTV	케이블 TV
사업인허가	방송통신위원회 허가 (유효기간 5년)	방송통신위원회 허가 (유효기간 5년)
경영 및 지분소유	- 외국인 : 49%, - 대기업, 신문, 뉴스통신 : 30%	- 외국인 : 49% - 대기업 : 없음 - 신문, 뉴스통신 : 49%
채널운용	- 최소 운영채널 : 70개 - 직사 채널 : 운용금지	- 최소 운영 채널 : 70개 - 직사 채널 : 2개까지 가능
서비스 권역	- 전국 단일권역	- 지역별 권역
시장 점유율	- 전체 유료방송기구 <sup>10)</sup> 의 1/3	- 전체 케이블TV 가구의 1/3 - 전체 케이블TV 권역의 1/3
의무 전송	- 공공채널 및 종교채널	- 공공채널 및 종교채널 - KBS, EBS
주요 콘텐츠 공급	- IPTV 콘텐츠사업자로 등록한 사업자에 한해 방통위가 정한 주요 프로그램을 다른 IPTV 사업자에게 공급가능 - 도입취지 : IPTV사업자에 대한 원활한 콘텐츠 공급 - 적용기간 : 지속적	- 보편적 시청권보장위원회가 정한 관심 프로그램의 중계방송을 다른 사업자에게도 전송함 - 도입취지 : 국민의 관심 프로그램에 대한 보편적 시청권 보장 - 적용기간 : 한시적
설비 제공	- IPTV 사업자는 다른 IPTV 사업자가 전기통신설비에 대해 제공요청이 있을 경우 해당설비를 제공해야 함	-
요금 인허가	- 약관 : 신고제 - 요금 : 인가제	- 약관 : 신고제 - 요금 : 인가제

로 분리된 방송 관련 법체계를 통합한 것임

10) IPTV, 종합유선방송, 위성방송을 합친 전체 유료방송가구

이용자 관점에서 두 서비스는 높은 유사성을 가지고 있기 때문에 소비자는 기술의 차이에 의해 서비스를 구분하는 것이 아니라 서비스를 통해 직접 전달되어 느끼는 콘텐츠에 의해 서비스를 구분하게 된다. IPTV와 케이블TV는 일부 기술차이가 있으나 주력서비스가 유료 방송채널을 제공한다는 점에서 보면 유사한 서비스이다. 디지털 케이블TV는 IPTV가 제공하는 서비스를 동일하게 제공하면서 두 서비스간의 차별성을 구분하는 것이 더욱 어려워지고 있다.

시장획정 측면에서도 유사성을 가지고 있다. IPTV는 기존의 케이블TV나 위성방송과 마찬가지로 별도의 금액을 지불하고 방송채널사용사업자(PP)의 유료채널을 시청하는 유료방송서비스로서 단지 플랫폼만 다를 뿐이다.<sup>11)</sup> 공급대체 측면에서는 특정 플랫폼(특정 매체)이 아니더라도 다른 플랫폼을 통하여 서비스를 제공받을 수 있기 때문에 공급대체성이 높다. 또한 수요대체 측면에서도 유료방송매체간 서비스 유사성으로 인해 특정 방송매체의 가입자가 다른 매체로 이동하는데 장벽이 거의 없는 상황이다. 법제 측면에서도 IPTV는 유료방송시장으로 분류되고 있는 것으로 해석이 가능하다.

### 3) IPTV, 케이블TV 규제 이원화의 문제점

전 세계적으로는 많은 국가들이 방송·통신의 융합 추세에 부응하여 수평적 규제체계를 도입하는 등 기존의 규제를 단순화하고 있다. 유료방송시장을 기술방식에 따라 상이한 법령을 통해 별도의 규제를 적용한다는 것은 규제단순화를 통한 포괄적 규제라는 세계적 추세에 역행하는 것이라고 보기 때문이다.

규제는 기술중립적(technological neutrality) 관점에서 보면 특정한 기술방식을 유도하는 것이 아니라 다양한 기술이 공존하는 상황에서 기술간 경쟁을 통하여 기술발전을 도모할 수 있도록 해야 한다. 기술중립성 원칙을 벗어난 규제는 특정 기술방식에 대한 정부의 선호를 알리는 신호로 오인될 수 있으며 기술개발의 불균형을 초래할 수 있고 특정기술을 선호한 기업에 대하여 특혜를 준다는 논란을 일으킬 소지가 있다. 기술중립성이라는 관점에서 보면 동일서비스-동일규제의 원칙을 적용하는 것이 규제의 형평성 및 합리화 차원에서 타당하다고 할 수 있다(이상우 외, 2007).

## 2. 행위규제 설계시 고려사항

### 1) 시장점유율에 대한 해석

시장점유율과 시장지배력은 규제적 측면, 경쟁적 측면, 기업적 측면에서 다르게 해석될 수 있으며 이에 대한 정확한 개념 형성이 요구된다. 시장 지배력은 규제적 측면에서 보면 시장왜곡의 우려가 있으므로 규제의 대상이 되며 유효경쟁시장의 여건을 조성시키게 되기 때문에 경계 대상이 된다. 경쟁적 측면에서는 시장에서의 성공을 의미하며 모든 기업의 목표가 될 수도 있다. 제품, 공정, 기술 혁신을 통하여 기업경쟁력을 강화할 수 있기 때문이다. 그리고 핵심역량에 근거를 둔 종합적 경영활동은 경쟁우위의 핵심적 요소가 된다. 시장 점유율은 규제적 측면에서 보면 시장집중의 대표적 지표이면서 시장지배력의 대리변수로 활용되며 상위기업집중률(CR : Concentration Ration), 허핀달-허쉬만지수(HHI : Hirfindahl-Hirschman Index) 수치의 하락(시장점유율의 평균화)을 위한 수단을 강구하는 것이다. 경쟁적 측면에서는 지속적 혁신의 노력과 경영활동이 시장에서 나타난 성적표이며 기업의 대표적 성과로 주가 및 주주의 이익과 직결되는 성과지표이다. 이를 표로서 나타내면 아래 <표 5> 와 같다.

기업의 경쟁력이란 대체로 ‘낮은 가격(원가)으로 높은 품질의 서비스(상품)를 장기적으로 제공할

11) 미국에서는 이들 모두를 통칭하여 다채널비디오프로그램 전송서비스(MVPD : Multichannel Video Program Distribution)라는 개념을 사용하고 있다.

수 있는 능력'으로 이는 개별기업의 잠재적인 능력이다. 기업 경쟁력의 사업성과는 시장에서 점유율로 표출되고 시장점유율은 시장지배력을 평가하는 중요한 지표가 된다. 시장지배력을 규제하는 정책은 다른 측면에서 보면 기업경쟁력을 규제하는 것과 유사하다고 할 수 있다.

방송산업은 사전규제가 적용되는 산업이므로 규제산업에서의 높은 시장점유율이 반드시 시장지배력을 나타내는 것은 아니다. 또한 규제산업에서의 높은 시장점유율이 반드시 사업자가 시장을 독점화하고자 하였음을 나타내는 것도 아니다. 따라서 방송시장에서의 시장지배력을 평가할 때 시장점유율에 의한 일방적 평가는 부적절하며 현재 시장에 적용되고 있는 규제들이 시장구조와 기업의 형태 그리고 시장의 성과에 미치는 영향들을 고려하여야 한다.

<표 5> 시장지배력과 시장점유율 구분

구분		내용
시장지배력	규제적 측면	- 시장왜곡과 우려가 상존하기 때문에 규제의 대상이 됨 - 유효경쟁시장 여건 조성을 위한 경계 대상
	경쟁적 측면	- 시장에서의 성공을 의미하며 모든 기업의 목표 - 제품(product), 공정(process), 기술(technology) 혁신을 통한 기업경쟁력 - 핵심역량에 근거한 정합적 경영활동 -->경쟁우위
시장점유율	규제적 측면	- 시장집중의 대표적 지표, 시장지배력의 대리변수로 활용 - CR, HHI 수치의 하락(시장점유율의 평균화)을 위한 수단 강구
	경쟁적 측면	- 지속적 혁신의 노력과 경영활동이 시장에서 나타난 성적표 - 기업의 대표적 성과로 주가 및 주주의 이익과 직결되는 성과지표

## 2) 현재 매체간 시장경쟁력 고려

유료방송시장에서 케이블TV의 시장지배력을 고려하여야 한다. 전국가구의 90%가 넘는 1,500만 이상의 가구가 케이블 TV에 가입하고 있으며 77개 사업권역 중에서 2개의 SO(System Operator : 종합유선방송사업자)가 경쟁하고 있는 권역은 22개이며 대부분의 권역(55개)은 1개의 SO가 독점으로 서비스를 제공하고 있다.<sup>12)</sup> SO사업자의 대형화<sup>13)</sup> [대형 MSO(Multiple System Operator) : 복수종합유선방송사업자]가 지속적으로 진행되고 있어 상위 3개 MSO의 시장점유율이 전체 케이블 시장의 50%를 넘어서면서 집중화가 심화되고 있다. 특히 케이블TV 사업자는 2000년 이후 도입된 일련의 규제완화 과정 속에서 채널 선택권, 탄력적인 타이어링(tiering) 시스템 운영권을 지니게 되고, PP(Program Provider)<sup>14)</sup> 등록제가 실시됨에 따라 PP에 대한 교섭력이 절대적으로 강화되었다. 대형 SO들은 PP부문을 강화하면서 MSO와 MPP의 수직적 결합 형태인 MSP(Multiple System Program Operator)로의 변화 또한 빨라지고 있다. 이를 통해 다른 매체와 비교하여 절대적인 시장경쟁력을 확보하고 있다. 케이블TV는 전송대역의 광대역화와 디지털화, 융합형 신규 서비스의 등장, 지능형 단말기의 발달로 인해 양방향 고품질 방송통신융합서비스를 위한

12) 각 SO는 자신의 사업구역 내에서 유료방송서비스 시장의 시장지배적 지위를 차지하고 있는데 2개의 사업자가 경쟁하는 권역수가 2003년 42개에서 2007년 22개로 줄어드는 등 시장독점화 추세가 급격하게 진행되고 있다.

13) 국내의 MSO는 총 5개가 있다. C&M : 서울지역, Tbroad : 경기, 서울 (강북), 대구, 부산 등  
CJ : 서울 일부 경남지역, 현대 HCN : 서울, 청주, 대구, 포항, 부산, CMB : 충청, 전라 지역

14) 프로그램공급자 : 케이블TV나 위성방송에 고유 채널을 가지고, 프로그램을 제작·편성해 종합유선방송사업자(SO)나 위성방송사업자에게 제공하는 사업자.

광대역 플랫폼으로 빠르게 진화하고 있다.

다음으로 케이블TV 사업자에 의한 인위적 진입장벽을 고려하여야 한다. 케이블TV 사업자는 유료방송 시장에서의 우월적 지위를 이용하여 PP의 인기채널에 대해 경쟁매체로의 송출 중단이나 공급을 거절할 것을 강요할 수 있다. 따라서 MSP 중심으로 유료방송 시장구도가 고착화될 수 있으며 이들에 의한 불공정행위가 이루어질 가능성이 매우 크다.

향후 융합형 콘텐츠가 방송시장에서 핵심적인 경쟁력을 가지게 될 것이다. 유료 다채널 방송시장에서 방송 프로그램 채널은 방송 제품 차별화의 경쟁구도임과 동시에 신규사업자에 대한 진입장벽으로 작용하며, 프로그램 채널은 광대역 및 방송산업 발전을 선도하는 핵심적인 애플리케이션이 될 것이다. 신규 다채널방송사업자는 시장에서 마땅한 대체재가 없는 필수 방송 프로그램 중 몇 개만 선택되어도 가입자들을 유치하고 유지할 수 있는 능력에 있어 상당한 위협을 받게 된다. 초기의 위성방송 및 위성 DMB 사례에서 이러한 현상을 확인할 수 있다. MSO는 경쟁을 위해 핵심적인 프로그램 채널을 통제하고 있으며 이들 프로그램에 대한 접근은 경쟁사업자들이 다채널방송시장에서 경쟁할 수 있도록 하는 가장 중요한 부분이 되고 있으며 그러한 프로그램채널에 대한 접근이 어렵다면 경쟁능력이 위태로워질 수 있다.

### 3) 플랫폼간 존재하는 비대칭규제 철폐

현재 IPTV는 케이블TV보다 더욱 엄격한 요금규제를 받고 있다. 예를 들어, 요금규제의 경우 IPTV사업자는 요금 승인을 받은 후 요금을 포함한 약관을 방송통신위원회에 신고(IPTV법 제15조1항)하여야 하는데, 요금 승인을 받기 위해서는 가입비, 기본료, 사용료, 부가서비스료, 실비 등을 포함한 요금산정 근거자료를 방송통신위원회에 제출하여야 하고 이용계약과 다른 요금 청구 및 부당한 이용자 차별 행위 등의 금지행위가 발생할 경우 매출액 2% 이하의 과징금이 부과된다(IPTV법 제17조2항). IPTV에 대한 요금규제는 전기통신사업법 등 타 법률과 비교할 때 규제과잉의 문제가 있다. 전기통신사업법은 시장지배력 남용 우려가 있는 기간통신사업자에 대해서만 요금인가를 받도록 규정(전기통신사업법 시행규칙 제19조의 2)하고 있으나 IPTV법은 지배력 남용우려가 없는 사업자도 요금승인을 받아야 한다고 규정하고 있다. 또한 전기통신사업법에서는 요금인가 대상역무라 하더라도 별도로 고시한 내용 이외의 경미한 요금에 대해서는 신고할 수 있도록 하고 있으나, IPTV의 경우 경미한 요금에 대해서도 승인을 받도록 규정하고 있다.

케이블TV사업자에 대해서 동일한 요금승인제가 적용되고 있지만 운영형태가 달라 규제 형평성에 문제가 있다. SO의 경우에는 승인 받은 요금 이하로 인하하는 것을 자유롭게 할 수 있도록 상한제를 적용하고 있다. 이에 따라 SO는 사실상의 자율적인 요금 설정권을 가지고 있어 단체계약 등을 통한 저가경쟁을 실시하여 시장지배력을 유지하는데 활용하기도 한다. IPTV는 승인받은 요금제를 조금만 변경하더라도 방송통신위원회의 변경승인을 받아야 하므로 시장변화에 탄력적으로 대응하는 것이 매우 어려운 실정이다. 또한 SO의 불공정행위, 예를 들어 단체수신계약으로 인한 이용자 차별 및 부당한 해지 조건(잔여기간 월정액 합계 모두를 고객이 부담하게 하는)에도 불구하고 규제가 제대로 이루어지지 않고 있다. 요금규제 측면 이외에도 IPTV의 경우에는 권역별 점유율 제한, 금지행위 규제 적용, 필수설비 제공의무 등 비대칭규제의 요소가 존재한다.

### 4) 플랫폼 경쟁 촉진을 통한 소비자후생<sup>15)</sup> 증대

플랫폼 단위에서의 경쟁 지체로 인한 독점적 사업자의 시장지배적 지위 남용 행위와 거래상 우월적 지위를 이용한 불공정행위가 빈번히 발생하고 있어 플랫폼 단위에서의 경쟁이 매우 제한적

15) 특정 상품에 대해 소비자가 최대한 지불해도 좋다고 생각하는 가격(지불의향가격)과 실제로 지불하는 가격(시장가격)의 차이를 말함

이라 할 수 있다. 또한 케이블TV 사업자에 의한 불공정행위가 많아지고 있다. 유료방송시장에서 시장지배적 사업자인 MSO가 개별 PP에 대한 협상력이 증대되어 이에 따른 불공정거래 행위(거래 거절, 차별적 취급, 경쟁사업자 배제, 거래상 지위남용, 강제 거래, 구속조건부 거래 등)가 늘어나고 MSP 등 수직적 결합에 따라 프로그램 및 플랫폼 접근 제한(케이블과 경쟁관계인 IPTV에 PP채널 공급 제한 등)과 같은 시장봉쇄가 나타나기도 한다.

기술혁신을 장려하고 시장참여자들이 공정하게 경쟁하게 하며 소비자가 합리적인 판단을 할 수 있는 여건을 마련하여 전체 산업이 발전할 수 있도록 매체간 공정경쟁 기반을 확보하는 것이 매우 중요하다.

후발사업자에 대한 규제 안전지대(safe harbor)를 설정해주는 것이 필요하다. 신규로 진입한 사업자에 대해 규제를 일정 기간 유예하는 규제 안전지대를 설정하도록 한다. 신규 진입사업자의 시장진입을 통해 경쟁을 촉진하고 이용자의 후생을 증진시켜 산업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 신규사업자의 사업이 얼마나 빠른 시기에 정상적으로 운영되느냐 하는 것이 매우 중요하다. 규제 안전지대의 적용을 통해 신규사업자가 선발사업자와 경쟁하기 위한 자생력을 기를 수 있는 여건 마련이 필요하다.

## 5) 스마트 TV 도입에 따른 시장구도 변화 고려

국내외적으로 스마트 TV는 차세대 TV로 각광을 받으면서 시장이 급성장하고 있다. 세계적으로 커넥티드 TV 출하량이 2012년 7,200만 대에서 2013년에는 1억대에 이를 것으로 전망된다. 2013년에는 전체 평면TV 판매량 중 약 3분의 1이 인터넷 접속기능을 제공하는 커넥티드 TV가 될 것으로 예상하고 있다.<sup>16)</sup>

구글과 애플의 TV시장 진입은 기존 시장구도를 변형시키고 시장질서에 큰 변화를 가져올 것이다. 첨단 IT 기술로 무장된 구글, 애플 등 스마트 TV 주도기업들이 콘텐츠-플랫폼-단말의 통합을 통해 기존의 TV 제조업체뿐만 아니라 유사한 서비스를 제공하는 IPTV 시장까지 위협하는 존재가 되었다. 국내 IPTV는 2010년 선제적으로 오픈형 서비스 제공 로드맵을 발표하였으며 커넥티드 TV기반 TV 앱스토어를 출시하고 장기적으로 웹사이트 풀브라우징까지 제공하여 스마트 TV 시장을 선도하고 있다.<sup>17)</sup>

스마트 TV시장이 본격적으로 활성화되면 플랫폼 업체가 중심이 되어 S/W, H/W 업체는 물론 유통업체까지 하나가 되는 산업간 융합촉진으로 인해 새로운 TV 산업 생태계가 형성될 것이다. N-Screen 전략에 따라 향후 모든 단말은 상호연계된 단일 에코시스템으로 발전할 것으로 전망되며 그에 따라 다양한 단말에 적용 가능한 플랫폼이 경쟁력에 있어 우위를 갖게 될 것이다.

스마트 TV의 등장으로 방송시장은 산업·BM·소비 측면에서의 변화를 초래할 것이다. 산업측면에서는 방송산업의 경쟁우위 요소가 네트워크에서 기기, 플랫폼, 콘텐츠 사업자 중심으로 변화해 갈 것이다. 방송사와 콘텐츠사업자간의 수직적 계열화에서 탈피하여 협력적 Ecosystem 구축 및 방송산업 경쟁의 중심축이 기존의 방송사와 TV 제조업체로부터 플랫폼 사업자 및 애플리케이션·콘텐츠 제공업자 쪽으로 이동하게 될 것이다. 소비측면에서는 ‘보는 TV’에서 ‘사용하는 TV’로 TV의 이용패턴이 변화하게 되고 TV가 다양한 디바이스들을 연결할 수 있는 플랫폼으로 인식되면서 디지털 미디어 및 방송서비스 간의 보완/대체 관계에 변화가 일어날 것이다.

16) 디스플레이서치 & 아이서플라이(2010)

17) 삼성전자는 자체 OS인 바다를 기반으로 스마트 TV와 3D 입체영상이 결합된 대형 TV로 북미, 유럽 등 글로벌 시장의 주도권을 선점하려고 함(2011. 10월 기준 삼성전자의 미국 스마트 TV시장 점유율 44.3%). LG전자는 자체 스마트 TV 플랫폼인 ‘넷캐스트 2.0’을 기반으로 주문형비디오(VOD)와 애플리케이션을 다운받아 즐길 수 있는 스마트 TV를 판매. 애플은 2010. 9 셋톱 박스 형태의 ‘애플 TV’ 2세대를 발표했고 기존 아이튠즈와 연동되는 다양한 콘텐츠를 강조함. 구글은 2010. 10 Sony, Logitech과의 제휴를 통해 구글용 셋탑박스를 보유한 구글 TV를 출시했음.

## V. 결 어

방송과 통신이 결합되어 가는 융합환경하에서 방송시장에서의 공정경쟁에 대한 개념이 아직까지 명확하게 정립되어 있지 않은 상황이며 방송시장의 경쟁상황 평가나 제도정립 등도 초기단계에 머무르고 있다. 현재 우리나라의 통신시장에서의 공정경쟁에 대한 규제는 지배적 사업자와 후발 사업자간의 경쟁조건을 유지하고 불공정한 행위에 대하여 규제를 하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 방송시장에서의 공정경쟁은 방송의 공익성과 경쟁의 효율성 측면이 충돌하고 있어 규제체계 측면에서 보면 통신시장보다 많이 뒤떨어져 있는 상황이다.

통신시장<sup>18)</sup>과는 달리 방송시장은 복잡성과 다면성으로 인해 시장획정에 대한 명확한 정의가 도입되어 있지 않은 상황이다. 방송시장에는 프로그램의 제작, 편성, 송출, 시청으로 이어지는 가치사슬 구조가 있다. 이러한 가치사슬에는 다양한 종류의 사업자들이 참여하고 있으며, 유료 서비스와 광고를 기반으로 하는 무료 서비스 등 다양한 사업모형의 서비스들이 혼재되어 정리가 어려운 상황이다.

통신과 방송 서비스간의 융합, 네트워크의 융합 등 환경변화에 대응하기 위해서는 기존의 방송·통신시장의 서비스와 새로운 융합서비스를 포괄하여 적용할 수 있는 새로운 시장획정 방법이 도입되어야 하며 시장 획정에 따른 행위규제 설계도 체계적으로 검토되어야 한다.

## 참고문헌

- 강준석, 유진아 (2011), 「방송콘텐츠 도매시장 획정 방법론」, 정보통신정책연구원, p. 40-41.
- 김성철 (2011), 「미디어 시장 구조개편 대응 연구」, 전자통신연구원, p. 111-177.
- 김성한 (2009), “방송 송출채널 제공부문의 시장획정 및 지배력 평가”, 「정보통신정책학회 학술발표논문집」, p. 138-414.
- 이상우, 김창환 (2006), 「융합환경에서의 방송규제 변화 방향」, 정보통신정책연구원, p. 19-22.
- 이상우, 황준호, 김성환, 정은옥, 신호철 외 (2007), 「통신방송 융합환경하의 수평적 규제체계 정립방안에 관한 연구」, 정보통신정책연구원, p. 250-252.
- EC (European Commission) (1998), “Broadcasting of sports events and Competition Law”, *Competition Policy Newsletter*, 2. p. 18 ~ 28.
- EC (1999), “Commission Decision: Case IV/36.539 - British Interactive Broadcasting/Open”.
- EC (2003a), “Commission Decision: COMP/C.2 - 38.287 - Telnor/Canal+/Canal Digital”.
- EC (2003b), “Case No COMP/M.2876 - News Corp/Telepiu”.
- EC (2008), “Case No COMP/M.5121 - News Corp/Premiere”.
- EC (2010), “Case No COMP/M.5932 - News Corp/BSkyB”.
- FCC (Federal Communications Commission) (2001), “Notice of Proposed Rule Making and Further Notice of Proposed Rule Making: In the Matter of Rules and Policies Concerning Multiple Ownership of Radio Broadcast Stations in Local Markets”, FCC 01-329.
- FCC (2004), “Memorandum Opinion and Order: In the Matter of General Motors Corporation and Hughes Electronics Corporation. Transferors and The News Corporation Limited, Transferee for Authority to Transfer Control”. FCC 03-330.
- FCC (2008), “Memorandum Opinion and Order and Report and Order: In the Matter of Applications of

---

18) 통신시장에서는 유선전화, 이동전화, 초고속인터넷, 전용회선 시장으로 구분되고 각 시장을 도매와 소매시장으로 세부적으로 구분하는 등 시장획정이 비교적 수월하다.

Consent to the Transfer of Control of XM Satellite Radio Holdings Inc., Transferor to Sirius Satellite Radio, Inc., Transferee”, FCC 08-178.

FCC (2011), “Memorandum Opinion and Order: In the Matter of Applications of Comcast Corporation, General Electric Company and NBC Universal, Inc. for Consent to Assign Licenses and Transfer Control of Licensees”, FCC 11-4.

MMC (1993), “The supply of national newspapers: A report on the supply of national newspapers in England and Wales”.

OECD (1993), “Competition Policy and a Changing Broadcast Industry”.

Ofcom (2007), “Market Definition and Market Power in Pay TV, annex 13 to Pay TV Market Investigation Consultation”.

Ofcom (2008), “Pay TV Market 2nd Consultation-Access to Premium Content”.

Ofcom (2009), “Third Pay TV Consultation”.