

# 미디어산업에서의 시장지배적지위 남용행위 분석

시장획정 및 시장지배력 판단과 남용행위 유형분류를 중심으로\*

오정호\*\*

(세종대학교 신문방송학과 교수)

---

본 연구는 시장지배적지위 남용 규제체계를 관련시장의 획정, 시장지배력의 존부에 대한 판단, 남용행위 여부에 대한 판단, 제재 조치 등의 단계를 통해 살펴보고 남용행위의 유형을 법률적 측면과 개념적 측면에서 검토하였다. 이를 바탕으로 그 동안 공정거래위원회의 시장지배적지위 남용행위 사건 처리 과정에서 나타난 미디어산업 관련 심결례를 검토하여 여러 유목으로 분류하여 설명하였으며 심결사례의 특징을 살펴보았다. 관련시장의 획정, 시장지배력 판단과 시장지배적 사업자 추정, 시장지배적지위 남용행위의 유형 등과 관련한 문제점을 정리하고 개선방안을 살펴보았으며 독과점 규제 및 미디어산업 규제와 관련된 함의를 도출하였다.

주제어: 시장지배적지위 남용행위, 시장획정, 시장지배력 판단

---

## 1. 서론

유료방송과 온라인 미디어 시장의 도입으로 미디어 산업 전반에 걸쳐서 경쟁이 심화되면서 점차 경쟁정책의 적용범위가 확대되고 있다. 미디어 관련 기술의 변화에 따른 미디어산업의 급격한 시장구조 변화에 따라 미디어 산업에서 독과점규제와 불공정거래 규제 이슈는 갈수록 중요해지는 추세이다. 특히 독과점규제에서 중요한 비중을 차지하는 시장지배적지위의 남용행위는 미디어산업의 개방화와 방통융합 추세 속에서 주요 이슈로 등장하고 있다.

---

\* 이 논문은 2007년 세종대학교 교내연구비 지원에 의한 논문임.

\*\* jhooh@sejong.ac.kr

그러나 시장지배적지위의 남용에 관한 미디어학계의 연구는 거의 없는 상태에 머물러 있다. 따라서 미디어산업에서 일어나고 있는 시장지배력의 남용을 독과점규제의 맥락에서 살펴보는 연구는 기존의 언론법제 연구 및 미디어경제학의 연구 영역을 확장시키는 계기를 마련하면서 미디어업계의 전략과 관련된 실무적 측면과 방송통신 관련 규제기관의 정책적 측면에서 유의미한 함의를 제공할 것이다.

본 연구는 그 동안 공정거래위원회의 시장지배적지위 남용행위 사건 처리과정에서 나타난 심결사례를 분석대상으로 삼고자 한다. 특히 미디어산업과 관련된 사례에 중점을 두고자 한다. 방송법, 신문법, 인터넷멀티미디어방송사업법 등 미디어관련 법은 통신관련 법에 비해 상대적으로 경쟁법적 요소가 적게 가미되어 경쟁법과의 상호충돌의 가능성이 크다. 앞으로 나오게 될 미디어 관련 법안의 제정이나 기존 미디어 관련 법안의 개정을 대비하고 경쟁법과의 일관성을 유지하는 차원에서 미디어 산업에 대한 공정거래위원회의 독과점 규제 관련 심결사례 검토는 유용할 것으로 보인다.

본 논문의 연구문제는 네 가지로 구성된다. 첫째, 미디어산업에서의 시장지배적지위의 남용에 관한 공정거래위원회의 심결 현황과 남용행위의 유형별 현황은 어떠한가? 둘째, 시장지배적지위의 남용 규제에서 시장획정의 특성과 문제점은 무엇인가? 셋째, 시장지배적지위의 남용 규제에서 시장지배력 판단의 특성과 문제점은 무엇인가? 넷째, 시장지배적지위의 남용행위 유형분류와 관련된 특성과 문제점은 무엇인가? 첫 번째 연구문제는 공정거래위원회가 축적해 놓은 심결사례들 중에서 미디어산업과 관련된 시장지배적지위의 남용 사건을 추출하여 현황을 살펴보고자 한다. 나머지 연구문제는 기존문헌 연구와 심결사례를 통해 특성과 문제점을 파악하고 실효성 있는 개선방안이 있는가를 탐색하고자 한다.

## 2. 기존문헌 연구

### 1) 미디어산업에서의 공정경쟁 연구

미디어산업에서의 공정경쟁 관련 연구는 소수에 불과하고 시장지배적지위의 남용과 직결된 연구는 없으나 방송사업자의 불공정거래 행위 실태를 조사한 연구들(장하용, 2004; 김무곤 외, 2007), 유료방송시장에서의 프로그램 수급관련 공정경쟁 방안을 탐색한 연구(오정호·홍대식, 2005), 종합유선방송 사업자의 수평적 기업결합을 경쟁제한성 판단기준을 중심으로 분석한 사례연구(전혜선, 2007) 등을 들 수 있다. 장하용(2004)의 실태조사에 의하면 PP들이 주로 경험하고 있는 불공정거래행위는 SO로부터 가격과 거래조건에서 차별적 취급을 받는 경우와 채널을 공급하는 조건으로 SO로부터 부당한 금전을 요구받는 것으로 나타났다. SO의 경우는 MPP들이 인기채널을 공급하는 조건으로 비인기채널의 강제 구매를 요구하는 것과 경쟁 플랫폼 사업자의 부당한 수신료 할인과 경품 제공행위로 인한 가입자 이탈로 나타났다. 위성방송사업자의 경우는 SO들의 비방광고나 잘못된 정보제공, 위성방송 가입자가 케이블 TV로의 전환 시 SO가 위약금을 부담해주는 행위, PP에 대한 SO의 압력으로 인해 PP와의 거래를 부당하게 거절당한 경우 등으로 나타났다. 독립제작사들의 경우는 방송사가 요구한 목표시청을 미달로 인해 불이익을 받는 경우, 방송사의 특수관계 제작사에 비해 불리한 거래조건을 요구받는 경우 등으로 나타났다.

김무곤 외(2007)의 실태조사에 의하면 PP 및 SO와 위성방송사업자가 경험한 불공정거래 행위는 장하용(2004)의 실태조사 결과와 유사하나 지상파방송사와 지상파DMB사업자의 경우 불공정거래행위 경험이 거의 없는 것으로 나타났다. 반면 위성DMB사업자는 PP가 채널편성에 대한 영향력을 행사하는 경우와 채널을 공급받는 조건으로 다른 PP와 거래하지 않도록 요구받은 경우 등을 주로 경험하는 것으로 나타났다. 조사대상자의 약 30% 정도가 불공정거래행위가 있다고 응답했으나 고발한 경우는 극소수에 불과하여 고발이 지속

적 거래과정에서 부정적 영향을 미칠 것이라는 인식이 존재하는 것으로 나타났다.

오정호·홍대식(2005)에 따르면 방송프로그램 유통상의 불공정거래행위에 대하여 방송법상의 금지규정은 협소한 범위의 불공정거래행위만을 대상으로 하고 제재 규정도 없으므로 방송위원회의 규제근거가 미약하다는 것을 지적했다. 또한 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’(이하 공정거래법) 제23조의 불공정거래행위 규정과 제3조의2의 시장지배적지위 남용 규정도 적용하기가 어려움을 지적했다. 따라서 프로그램 유통상의 불공정거래행위, 특히 MSP의 인기 PP채널에 대한 접근 문제와 관련하여 공정거래법과 같은 폐해규제주의의 단점을 보완하고 방송법 규제의 공백을 채워주는 데 있어서 원인규제제도의 일종인 프로그램접근규정(Program Access Rule)과 같은 규제를 국내 실정에 맞게 수정 보완하여 도입하면 입증하기 어려운 채널 수급상의 불공정행위나 수직적 시장봉쇄를 억제하는 측면에서 유효한 규제 수단이 될 것으로 제안했다.

전혜선(2007)에 의하면 SO간 결합에 대해 방송위원회는 시장구조에 대한 제한 규정(방송법 제8조 및 제14조 등)을 위반하지 않는 경우에 한해 허용하였다. 반면에 공정위는 경쟁제한성 기준을 적용하여 방송구역이 다른 SO간 결합이나 동일계열 SO간 결합은 경쟁을 제한하지 않는 것으로, 방송구역이 같은 비동일계열 SO간 결합은 경쟁을 제한할 가능성이 있는 것으로 각각 판단했다는 것을 밝혀냈다. 공정위는 기업결합의 경쟁제한성을 판단할 때 ‘효율성 증대 효과’와 ‘경쟁제한으로 인한 소비자 피해’를 비교하여 위법성 여부를 판단한다. 경쟁제한성의 판단기준에 대한 문제점으로는 SO간 결합의 효율성 증대효과의 추정에서 ‘생산·판매·연구개발 등에서의 효율성 증대효과’는 인정한 반면 ‘국민경제 전체에서의 효율성 증대효과’는 인정하지 않았다는 점, 경쟁제한으로 인한 소비자 피해의 추정에서 SO간 기업결합으로 경쟁이 없어지면 요금이 방송위의 승인요금 상한선에 근접할 것이라는 전제는 논리적 근거가 빈약하다는 점 등이 제기되었다.

## 2) 시장의 확정

시장확정의 주요 3단계는 다음과 같다. 첫째, 개별 상품에 의해 유추될 수 있는 거래관계의 속성과 생산단계의 분석을 통해 관련된 상품을 정의한다. 둘째, 가상적인 독점기업이 상당기간 의미 있는 수준으로 가격인상을 시도할 경우 대표적 구매자가 이에 대응하여 구매를 전환할 수 있는 상품의 집합을 관련시장으로 확정해나가는 SSNIP(Small but Significant Non-transitory Increase in Price) 심사방식을 적용한다. 셋째, 두 번째 단계에서 나온 시장확정을 반박하거나 확증하기 위해 이전 사례나 가격 관련 증거를 사용한다. 시장이 급속하게 변하는 경우 세 번째 단계에서 활용될 수 있는 증거의 가치는 한계가 있으므로 두 번째 단계의 중요성은 커진다(Europe Economics, 2002).

대체성은 시장을 확정할 때 핵심적 기준이며 여러 요소가 종합적으로 고려된다. SSNIP 심사방식이 보편적으로 사용되지만 기술혁신이 급격한 경우나 산업간 또는 상품간 융합이 진전되는 경우에는 정태적 시장지배력과 가격탄력성에 의존하는 SSNIP 심사방식의 한계점이 나타난다(권오승·이원우, 2007, 208쪽). 관련시장을 확정할 때 수요와 공급의 대체성을 잘 파악하지 못하게 되면 관련시장을 과도하게 확정하는 셀로판 오류(cellophane fallacy)나 관련시장을 과소하게 확정하는 역 셀로판 오류(reverse cellophane fallacy)를 초래하게 된다.<sup>1)</sup>

국내의 통신산업, 신문산업, 다채널유료방송산업 등에서 논의된 시장확정의 현황과 논점을 살펴보면 다음과 같다. 통신산업의 경우 시장의 범위를 정함에 있어 시행규칙 상의 역무분류나 허가단위를 활용하고 있다. 전기통신사업법 시행규칙 제3조에는 기간통신역무를 전화역무, 가입전신, 전기통신회선설비임대, 주파수를 할당받아 제공하는 역무, 인터넷 접속 등으로 열거하고 있으며, 기간통신역무에 포함되지 않는 역무들은 부가통신역무로 구분되고

1) 국내 공정위 심결의 시장확정에서 역 셀로판 오류를 지적한 이상승(2003)은 대체성의 이해가 충분하지 못한 상태에서의 SSNIP 심사방식의 기계적 적용에 대해 경고하고 있다.

있다. 이와 같은 역무구분은 시장획정의 주요 기준인 수요대체성을 무시한 것이라는 비판이 제기되어 왔다(김희수 외, 2002; 권남훈, 2006). 통신산업에서 허가기준 위주로 역무를 정하면서 시장을 획정하고 규제의 정도를 달리한 것은 방송산업에서 매체에 따라 진입 및 소유 규제 등의 측면에서 규제의 정도를 달리한 것과 유사하다. 김희수 외(2004)는 통신산업의 시장획정의 판단 기준으로서 수요대체성 외에 가격차별, 도매와 소매서비스 시장의 구분, 대체의 연쇄성 등을 고려해야 한다고 제안하였다. 또한 전환비용과 탐색비용, 서비스 간의 보완성 등과 같은 통신서비스의 소비적 특성과 더불어 공급대체성과 기술변화 등과 같은 통신서비스의 기술적 특성도 고려해야 한다고 제시하고 있다.

신문의 경우를 살펴보면 발행주기에 따라 일간신문과 주간신문으로, 특정 내용 여부에 따라 일반신문과 특수신문으로, 발행·배포 지역에 따라 전국지와 지방지로 구분할 수 있다. 또한 신문은 내용상 기사와 광고로 구성되므로 수요자에 따라 구독자시장과 광고시장으로 나눌 수 있다. 신문법은 일반일간신문 및 특수일간신문을 합하여 하나의 관련시장을 상정하고 시장점유율을 기준으로 시장지배적 사업자를 추정하고 있다. 신문법에 드러난 시장획정의 문제점으로 두 가지가 지적되고 있다. 하나는 시장획정의 주요 원칙인 수요의 대체성에 의거하면 특수일간신문과 일반일간신문을 별개의 시장으로 보는 것이 적절하다는 것이다. 다른 하나는 시장지배적 사업자 추정 시 전년 12개월 평균 ‘전국’ 발행부수를 기준으로 점유율을 산정하므로 지리적 시장으로서 전국시장을 전제로 하고 있어서 지방지는 신문법상 시장지배적 사업자로 추정될 가능성이 없다는 것이다(이봉의, 2007).

다채널 유료방송시장의 획정에 대한 미국과 국내의 변화과정을 살펴보면 유사성이 도출된다. 미국의 경우 FCC는 1999년에 DBS의 시장점유율이 10%를 넘어서고 지상파프로그램 재전송이 가능해지면서 SO뿐만 아니라 DBS, MMDS 등을 포함하는 MVPD(Multichannel Video Program Distribution) 시장으로 시장범주를 확장하여 소유규제 기준을 채택하였다(이인찬, 2005, 36쪽). 국내의 경우 유료방송시장의 시장획정에 관한 방송위원회, 공정거래위원회,

연구자들의 견해를 살펴보면 다채널유료방송시장이 성숙해지면서 RO 및 SO와 위성방송 시장을 수요대체성이 약한 분리된 시장에서 수요대체성이 높은 관련 시장으로 판단하는 추세를 보여주고 있다. 위성방송의 도입시기에는 전환비용과 요금의 상대적 높고 지상파 재전송 규제로 인해 위성방송을 케이블텔레비전과 동일시장으로 보기 어려운 측면이 있었으나 전환비용과 요금이 낮아지고 지상파 재전송이 이루어지게 되면서 동일시장으로 보게 된 것이다.

IPTV의 시장획정과 관련하여 이내찬(2007)은 아날로그와 디지털 방식에 의한 서비스 간에 경쟁이 이루어지는 경우의 시장획정에서 품질을 감안한 실질요금의 차이를 감안해야 한다고 강조하고 있다. 품질을 감안한 실질요금이 유사할수록 동일시장으로 볼 가능성이 커진다. 또한 시장획정은 디지털 서비스의 성장단계에 좌우되는데, 도입기에는 디지털 서비스를 별개의 시장으로 간주하고 성장기에는 아날로그 서비스와 동일한 시장으로 간주하여야 한다는 것이다.

다른 산업에 비해서 미디어산업에서의 시장획정은 어려움이 가중된다. 예를 들면 시장획정의 지침으로서 기술의 유사성이나 차이점에 의존하기 힘들다는 점, 미디어시장의 급속한 변화에 의해 시장획정 선택은 유용성이 약화되고 새로운 사례에 적용하기 힘든 점, 콘텐츠 시장은 가격 외의 차원에서 경쟁이 일어난다는 점 등이 시장획정의 어려움을 가중시킨다(Europe Economics, 2002).

### 3) 시장지배력의 판단기준

기업의 시장지배력과 관련하여 제시된 개념들은 시장력(market power), 시장지배력(market dominance), 시장영향력(market influence), SMP(significant market power) 등을 포함하고 있다. 이러한 개념들은 경쟁가격(한계비용)을 얼마나 상회하는 가격설정이 가능한가와 그로 인한 초과이윤을 얼마나 지속할 수 있는가의 두 가지 기준에 따라 분류할 수 있다. 시장력의 강도가 약한

순서에서 강한 순서로 나열하면 광의의 시장력, 협의의 시장력(시장영향력과 동일한 개념), 시장지배력(SMP와 동일한 개념)으로 나열된다(이상규 외, 2004, 6~11쪽).

EU의 시장지배력 평가기준을 살펴보면 European Commission(EC)이 단독 시장지배력(single dominance) 평가지표로 시장점유율 등 13개의 지표를, 결합 지배력 평가지표로 시장집중도 등 16개의 지표를 제시하고 있다. EC의 단독 시장지배력 평가기준 지표로는 시장점유율,<sup>2)</sup> 사업의 전체 규모, 쉽게 복제될 수 없는 인프라의 통제, 기술적 우위, 대항 구매력, 자본시장 접근 용이성, 제품/서비스의 다양화, 규모의 경제, 수직적 결합, 유통망, 잠재적 경쟁 여부, 확산의 장애요인, 시장진입 용이성 등을 포함한다(이상규 외, 2004, 17~18쪽). 미국의 시장지배력 평가기준을 살펴보면 시장점유율을 시장지배력 판단의 주요기준으로 삼았으나, 근래에는 시장진입의 용이성, 경쟁기업의 규모와 수, 기술적 우월성, 규모의 경제, 제품의 동질성, 잠재적 경쟁 등의 요소도 고려하고 있다(이상규 외, 2004, 31쪽). 국내의 시장지배력 평가기준을 살펴보면 방송법뿐만 아니라 통신 관련법도 시장지배력과 그 판단기준에 대해 제시하고 있지 않다. 단지 공정거래위원회 고시 제 2002-6호(시장지배적지위남용행위 심사기준)에서 일반시장에 범용되는 시장지배력 판단기준이 존재할 뿐이다.

통신산업에서 시장지배력 및 그 판단기준에 대해 법적으로 명시되어 있지는 않으나 시장지배적 사업자는 사전 및 사후규제 목적으로 지정되고 있다. 전기통신사업법에서는 명시적으로 시장지배적 사업자를 정의하고 있지 않으나 시행규칙에서는 사업규모와 시장점유율만을 기준으로 시장지배적 사업자를 지정하고 있다. 매출액이 고시에서 정한 규모를 넘는 역무에서 시장점유율이 1위인 사업자는 이용약관을 인가받아야 하며 시장점유율이 50% 이상이거나 필수설비를 보유한 사업자는 전기통신설비의 제공, 상호접속, 정보의 제공 의무 등이 부과된다. 이에 대해 김희수 외(2002)는 문제점을 제기하고 있다.

2) EC의 관행은 한 사업자의 시장점유율이 40% 이상일 때 단독 시장지배가 발생되었다고 보는 것이었다.



첫째, 시장지배력에 대한 정의 없이 시장규모와 시장점유율을 기준으로 시장 지배적 사업자를 지정하고 있다. 둘째, 시장점유율 1위인 사업자는 시장지배력 보유와 관계없이 요금규제 대상이 된다는 것은 요금인가의 합리적 기준이 될 수 없다. 셋째, 집단적 지배력의 개념이 고려되지 않는다. 넷째, 한 시점의 시장점유율에만 의존하기보다는 시장점유율의 변화 추세, 경쟁사의 대응력 및 시장점유율, 진입장벽의 정도 등을 고려할 필요가 있다. 유사한 맥락에서 이상규 외(2004)는 공정거래법상의 시장지배력 판단기준을 통신산업에서도 준용하되, 시장점유율의 수준과 최근 추세, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 수 및 규모, 이용자의 대응력 등을 포함할 것을 제안하고 있다.

신문시장에서의 시장지배력 평가기준은 공정거래법과의 충돌이 일어나고 있다. 신문법은 일반일간신문 및 특수일간신문을 발행하는 사업자로서 1개 사업자의 시장점유율이 전년 12개월 평균 전국 발행부수의 30% 이상, 3개 이하 사업자의 시장점유율 합계가 60% 이상(다만, 시장점유율이 10% 미만인 자는 제외)인 경우에 신문법 제2조 제7호의 시장지배적 사업자로 추정하고 있다(신문법 제17조). 신문법은 시장지배적 사업자를 신문발전기금의 지원대상에서 제외하는 방법으로 신문시장에서의 공정경쟁을 촉진하고자 하였다. 신문법상 추정을 위한 점유율 수준이 공정거래법보다 낮다는 것과 점유율 산정에서 매출액이 아니라 발행부수를 기준으로 삼고 있는 것이 특이하다고 지적되고 있다(이봉의, 2007). 2006년 6월 29일 헌법재판소는 시장지배적 사업자 규정조항(신문법 제17조)에 대해 일반 사업자와 비교해 합리적 이유 없이 신문사업자를 차별하는 것이라는 이유로 위헌 결정을 내렸다. 또한 시장 지배적 사업자로 지정되면 신문발전기금 지원대상에서 배제한다는 신문법 제34조 제2항 제2호에 대해서도 평등원칙에 위배된다는 이유로 위헌결정을 내렸다. 이봉의(2007)는 기금지원대상범위의 확정과 신문시장에서의 남용규제라는 상이한 목적을 하나의 시장지배적 사업자 개념으로 포섭하는 데 따르는 문제점이 존재하므로 신문법상 시장지배적 사업자 추정조항과 신문발전기금의 지원제외대상 조항은 이를 삭제하고, 지원대상은 신문발전위원회가 따로 정하도록 하며, 남용규제는 공정거래법의 일반적 기준에 맡기는 것이 바람

직하다고 제안하였다.

신문은 기사와 광고로 구성된 결합상품이므로 시장지배력을 가진 신문발행업자는 교차보조를 통한 가격전략을 활용할 가능성이 크다는 것에 주목할 가치가 있다. 신문업자가 광고시장과 인접시장에서 시장지배력을 이용하여 얻은 수익으로 신문가격을 매우 낮게 책정하거나 상당기간 무가지·경품 등을 제공하여 교차보조하는 것은 신문시장의 경쟁을 크게 제한한다(이봉의, 2007, 697쪽). 양면시장으로서의 신문시장과 결합상품으로서의 신문과 결부된 교차보조는 시장지배력의 전이라는 측면에서 접근할 필요가 있다.

#### 4) 시장지배적지위 남용행위의 유형분류

시장지배적지위 남용행위는 거래상대방을 착취하는 착취적 남용행위와 경쟁사업자를 배제하는 배제적 남용행위로 구분할 수 있는데 국가별로 남용행위 유형에 대한 접근방식에 차이가 존재한다. 시장지배적지위 남용행위에 대한 미국과 EU의 경쟁정책적 접근방식은 차이가 있다. 미국은 Sherman법 제1조와 제2조에 의해 거래의 제약과 독점화 방지라는 틀 안에서 시장지배적지위 남용행위를 다루는 반면 EU는 EC조약 제82조에 명시적으로 시장지배적지위 남용행위를 열거하고 있다.<sup>3)</sup> 셔먼법 제2조는 배제적 남용행위만을 규제하는 것으로 해석할 수 있는 반면 EC조약 제82조는 착취적 남용행위와 배제적 남용행위를 모두 규제하고 있다(이기중, 2007). 미국은 시장지배적 기업이 특별한 의무를 가지고 있다고 보지 않는 반면 EU는 시장지배적 기업이 특별한 의무가 있다고 본다(한현옥, 2006). EU의 경우에는 행위가 경쟁에 미치는

3) EC조약 제82조는 ① 불공정한 구매 또는 판매 가격 또는 다른 불공정한 거래조건을 직접 또는 간접으로 부과하는 것, ② 소비자에게 불리하게 생산, 시장판로 또는 기술개발을 제한하는 것, ③ 다른 거래당사자와의 동등한 거래에 상이한 조건을 적용함으로써 동 거래당사자를 경쟁적 불이익에 처하게 하는 것, ④ 계약의 성질 또는 상관습에 비추어 계약의 목적과 관련 없는 부가적 의무를 타방 당사자가 수락하는 조건으로 계약을 체결하는 것 등을 시장지배적지위의 남용행위의 유형으로 열거하고 있다(한현옥, 2006; 이기중, 2007).

효과보다는 특정유형의 행위가 발생하였는지 여부에 치중하는 경향을 보이는 데(한현옥, 2006), 이는 국내의 경우와 유사하다.

독일의 경쟁제한방지법(GWB) 제19조 제4항은 남용행위를 유형별로 규정하고 있는데 제1호에서 다른 기업의 경쟁가능성을 제한하는 경우(경쟁기업 방해행위), 제2호에서 유효경쟁의 경우에는 기대하기 어려운 대가 또는 거래조건을 요구하는 경우(착취남용행위), 제3호에서 비교 가능한 시장에서 동종의 구매자에 대하여 요구하는 것보다 불리한 대가 또는 거래조건을 요구하는 경우(가격 또는 조건차별남용행위), 제4호에서 적절한 대가를 지급하고 시장 지배적 기업의 설비에 접근하는 것을 거절하는 경우(필수설비사용거절을 통한 남용행위)를 규정하고 있다(박종민, 2007; 이기중, 2007; 홍명수, 2007).

### 3. 공정거래법의 시장지배적지위 남용행위 규제체계

시장지배력 남용에 관한 규제는 경쟁법의 틀 안에서 이루어진다. 국내의 경쟁법은 국가보위입법회의의 입법으로 1980년 12월 31일에 제정되어 1981년 4월 1일 시행된 공정거래법이다. 시장지배력 남용에 대한 규제는 관련시장의 확정, 시장지배력의 존부에 대한 판단, 남용행위 여부에 대한 판단의 일련의 과정을 거치게 된다.

#### 1) 관련시장의 확정

공정거래법 제2조 제8항은 일정한 거래분야를 객체별·단계별 또는 지역별로 경쟁관계에 있거나 경쟁관계가 성립될 수 있는 분야로 정의하고 있다. 이는 관련시장을 확정할 때 핵심적인 기준을 제시하고 있다. 공정거래위원회의 고시로서 ‘시장지배적지위남용행위 심사기준’은 일정한 거래분야의 판단 기준, 시장지배적사업자 여부 판단 기준, 그리고 시장지배적지위 남용행위의 세부유형 및 기준을 구체적으로 제시한다.

‘시장지배적지위남용행위 심사기준’은 공정거래법 제2조 제8항을 보충하는 차원에서 관련시장의 판단기준으로서 네 가지 사항을 제시하고 있다. 첫째, 거래대상(상품 또는 용역시장) 측면에서 관련시장은 상품이나 용역의 기능 및 효용의 유사성, 구매자들의 대체가능성에 대한 인식 및 구매행태, 판매자들의 대체가능성에 대한 인식 및 그와 관련된 경영의사 결정형태, 한국표준산업분류 등을 고려하여 판단한다. 둘째, 거래지역 측면에서 관련시장은 특정지역에서만 상당기간 어느 정도 의미 있는 가격인상(가격인하)이 이루어질 경우 당해 지역의 대표적 구매자(판매자)가 이에 대응하여 구매(판매)를 전환할 수 있는 지역 전체를 의미한다. 셋째, 거래단계 측면에서 관련시장은 제조, 도매, 소매 등으로 확정될 수 있다.<sup>4)</sup> 넷째, 거래상대방 측면에서 구매자(판매자)의 특성 또는 상품의 특수성에 의하여 특정한 구매자군(판매자군)이 존재하는 경우 이러한 구매자군(판매자군)별로 관련시장이 확정될 수 있다. 위의 각 사항에서 수요측면과 공급측면이 반영되고 있다.

## 2) 시장지배력 판단과 시장지배적 사업자 추정

시장지배적 사업이란 일정한 거래분야의 공급자나 수요자로서 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격·수량·품질 기타 거래조건을 결정·유지 또는 변경할 수 있는 사업자를 말한다(공정거래법 제2조 제7항).<sup>5)</sup> 동법 제4조의 규정은 1사업자의 시장점유율이 100분의 50이상인 경우 또는 3이하의 사업자의 시장점유율의 합계가 100분의 75 이상인 경우(이 경우에 시장점유율이 100분의 10 미만인 사업자는 제외) 시장지배적 사업자로 추정

4) 미디어산업의 경우 거래단계는 다른 산업에 비해 복잡하다. 예를 들면 영화산업의 경우 제작 전 단계, 제작단계, 배급단계, 상영단계의 네 단계로 구분이 될 수 있다.

5) 종전에는 각 시장별로 시장지배적 사업자를 매년 사전에 지정하였으나, 1999년부터는 이러한 사전 지정제도를 폐지하고 사건이 발생할 때마다 사업자가 시장지배적 사업자에 해당하는지 여부를 판단하도록 하고 있다. 또한 1999년 개정에 의하여 수요 측면에서의 시장지배력을 인정할 수 있는 근거를 마련하였다.

하고 있다.<sup>6)</sup> 보다 구체적으로 ‘시장지배적지위남용행위 심사기준’은 시장지배적 사업자 여부 판단기준으로서 시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모, 경쟁사업자 간의 공동행위의 가능성, 유사품 및 인접시장의 존재, 시장봉쇄력, 자금력, 거래선의 변경 가능성, 신기술 개발 및 산업재산권 보호여부 등을 제시하고 있다.

공정거래법 제2조 제7항에는 시장지배적 사업자에 대한 개념이 규정되어 있지만 시장지배적 사업자를 판단하기 위한 기준들을 예시적으로 나열하는 것에 불과하여 시장지배적지위 남용행위 규제가 실효성을 상실하거나 정책적 판단으로 기업의 자유를 침해할 가능성이 크다는 지적도 있다<sup>7)</sup>(박종민, 2007).

### 3) 시장지배적지위의 남용행위 유형

공정거래법 제3조의2 제1항은 시장지배적지위의 남용행위 유형을 열거하고 있는데, 이 행위유형들은 착취적 남용행위와 배제적 남용행위로 분류할 수 있다. 가격남용, 부당한 출고조절 그리고 소비자이익 저해는 착취적 남용행위에 속하며, 사업활동방해, 신규진입제한 그리고 경쟁사업자 배제는 배제적 남용행위에 속한다(이기중, 2007, 739쪽). 착취적 남용행위의 부당성은 거래상대방이나 소비자의 이익 침해 여부에 중점이 있는 반면, 배제적 남용행위의 부당성은 경쟁제한성 여부에 중점이 있다(임영철, 2007, 25쪽). 남용행위의 유형은 동법 시행령 제5조의 각 항에 의하여 구체화되고 있다. ‘시장지배적

6) 공정거래법에는 시장점유율 추정을 비롯한 추정조항이 3개가 있는데, 이러한 추정의 법적 기능에 관한 견해는 두 가지로 분류된다. 하나는 추정조항을 민사소송법상 입증책임의 경감 또는 전환으로 보는 견해이다. 다른 하나는 추정을 절차 개시의 착수요건으로 보는 견해이다. 이와 관련하여 차성민(2002)은 공정위의 행정행위와 행정소송절차에서는 추정을 착수요건으로 보고, 손해배상청구소송에서는 이를 민사법상의 법률상 추정으로 보는 것이 타당하다고 주장하고 있다.

7) 시장지배적지위는 우월한 경영성과에 기인할 수도 있고 구조적인 경쟁 부재에 기인할 수도 있으나 지배력이라는 용어에는 이러한 차이를 반영하지 못하고 있다(한현욱, 2006).

지위남용행위 심사기준'은 시장지배력 남용행위의 세부 유형 및 판단 기준을 제시하고 있다. <표 1>에는 시장지배적 사업자의 남용행위 유형이 공정거래법과 동법 시행령을 중심으로 기술되고 있다.

### (1) 가격남용

공정거래법 제3조의2 제1항 제1호는 시장지배적 사업자의 가격남용행위를 금지하고 있다. '시장지배적지위남용행위 심사기준'에 의하면 가격을 '현저하게 상승시키거나 근소하게 하락시키는 경우'는 최근 당해 품목의 가격변동 및 수급상황, 당해 품목의 생산자물가지수, 당해 사업자의 수출시장에서의 가격인상률, 당해 사업자가 가격인상을 선도할 수 있는 지위에 있는지 여부 등을 고려하여 판단한다고 규정하고 있다.

가격남용에 관한 공정위의 심결을 살펴보면 제과회사들이 가격 인상이유가 거의 없음에도 불구하고 가격은 그대로 둔 채 용량을 줄인 행위, 신용카드사가 인하요인이 발생하였음에도 불구하고 수수료율을 인하하지 않은 행위 등에 대해 가격남용행위로 단속한 바 있다. 그러나 미디어 산업과 관련하여 가격남용 심결사례는 아직 나타나지 않고 있다.

독일의 경우 경쟁제한방지법에 의한 시장지배적 사업자의 가격남용 규제가 활발하게 이루어지지 못하였는데, 이는 규제기준 설정의 곤란성, 설정된 기준의 구체적 적용에 따른 어려움 등에 기인한 결과였다. EU의 경우도 비교시장개념과 이익제한개념을 가지고 가격남용감시의 기준으로 사용하였으나 비실용적이어서 가격남용 규제는 예외적인 경우에만 이루어졌다. 국내 공정거래법 시행령 제5조 제1항은 독일식의 시간적 비교시장개념에 입각한 것으로 평가된다(이기중, 2006).

### (2) 부당한 출고조절

공정거래법 제3조의2 제1항 제2호는 시장지배적 사업자의 부당한 출고조절 행위를 금지하고 있다. '시장지배적지위남용행위 심사기준'은 '공급량을 현저히 감소시키는 경우'의 판단기준으로서, ① 공급량을 감소시킨 후 일정기

<표 1> 시장지배적지위 남용행위 유형과 관련 규정

남용행위 유형	공정거래법 내용 (제3조의2)	시행령 내용 (제5조)
가격 남용	상품의 가격이나 용역의 대가를 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위(제1항 제1호)	정당한 이유 없이 상품이나 용역의 대가를 수급의 변동이나 공급에 필요한 비용(동종 또는 유사업종의 통상적인 수준의 것에 한함)의 변동에 비하여 현저하게 상승시키거나 근소하게 하락시키는 경우(제1항)
부당한 출고 조절	상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위(제2호)	정당한 이유 없이 최근의 추세에 비추어 상품 또는 용역의 공급량을 현저히 감소시키는 경우(제2항 제1호) 정당한 이유 없이 유통단계에서 공급부족이 있음에도 불구하고 상품 또는 용역의 공급량을 감소시키는 경우(제2호)
사업 활동 방해	다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위(제3호)	정당한 이유 없이 다른 사업자의 생산활동에 필요한 원재료 구매를 방해하는 행위(제3항 제1호) 정상적인 관행에 비추어 과도한 경제상의 이익을 제공하거나 제공할 것을 약속하면서 다른 사업자의 사업활동에 필수적인 인력을 채용하는 행위(제2호) 정당한 이유 없이 다른 사업자의 상품 또는 용역의 생산·공급·판매에 필수적인 요소의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위(제3호) 제1호 내지 제3호 외의 부당한 방법으로 다른 사업자의 사업활동을 어렵게 하는 행위로서 공정거래위원회가 고시하는 행위(제4호)
신규 진입 제한	새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위(제4호)	정당한 이유 없이 거래하는 유통사업자와 배타적 거래계약을 체결하는 행위(제4항 제1호) 정당한 이유 없이 기존사업자의 지속적인 사업활동에 필요한 권리 등을 매입하는 행위(제2호) 정당한 이유 없이 새로운 경쟁사업자의 상품 또는 용역의 생산·공급·판매에 필수적인 요소의 사용 또는 접근을 거절하거나 제한하는 행위(제3호) 제1호 내지 제3호 외의 부당한 방법으로 새로운 경쟁사업자의 신규진입을 어렵게 하는 행위로서 공정거래위원회가 고시하는 행위(제4호)

경쟁사업자배제	부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하는 행위(제5호 전단)	부당하게 상품 또는 용역을 통상거래가격에 비하여 낮은 대가로 공급하거나 높은 대가로 구입하여 경쟁사업자를 배제시킬 우려가 있는 경우(제5항 제1호) 부당하게 거래상대방이 경쟁사업자와 거래하지 아니할 것을 조건으로 그 거래상대방과 거래하는 경우(제2호)
소비자이익저해	소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위(제5호 후단)	시행령에 관련 규정 없음

간 이내 가격인상 여부, ② 공급량을 감소시킨 후 일정기간 이내 매출액 또는 영업이익 증가 여부, ③ 공급량을 감소시킨 후 일정기간 이내 기존 제품과 유사한 제품 출하 여부, ④ 타사업자에 대한 원재료공급 감소 여부 등을 고려한다고 규정하고 있다. 지금까지 3건의 심결이 있었으며 세 건 모두 행정소송으로 갔으며 두 건은 항고소송에 의하여 공정위의 판단이 번복되었다. 아직까지 미디어산업과 관련된 심결사례는 없다.

### (3) 사업활동방해

공정거래법 제3조의2 제1항 제3호는 시장지배적 사업자의 사업활동방해 행위를 금지하고 있다. 동법 시행령 제5조 제3항은 필수원재료 구매방해(제1호), 필수인력의 채용(제2호), 필수설비 접근제한<sup>8)</sup>(제3호), 기타 사업활동방해(제4호)를 규정하고 있다. 시행령 제5조 제3항 제3호는 필수설비론에 입각한 금지 규정을 제시하고 있다. ‘시장지배적지위남용행위 심사기준’은 제3호의 구체적 기준을 제시하고 있는데, 특히 ‘필수적인 요소’에 관하여 네트워크 기간 설비 등 유무형의 요소를 포함하며, ① 당해 요소를 사용하지 않고서는

8) 필수설비에의 접근제한행위는 2001.3.27의 시행령 개정으로 별개의 행위유형으로 독립되어 규정되고 있다. 새로운 경쟁사업자에 대한 필수설비에의 접근제한은 시행령 제5조 제4항 제4호의 신규진입 배제행위에 해당한다(이기중, 2007).



상품이나 용역의 생산, 공급 또는 판매가 사실상 불가능하여 일정한 거래분야에 참여할 수 없거나, 당해 거래분야에서 피할 수 없는 중대한 경쟁열위상태가 지속될 것, ② 특정 사업자가 당해 요소를 독점적으로 소유 또는 통제하고 있을 것, ③ 당해 요소를 사용하거나 이에 접근하려는 자가 당해 요소를 재생산하거나 다른 요소로 대체하는 것이 사실상·법률상 또는 경제적으로 불가능할 것의 요건을 충족하여야 하는 것으로 규정하고 있다. 시행령에서 열거하고 있는 ‘필수원재료’(제1호), ‘필수인력’(제2호), ‘필수설비’(제3호)는 상품이나 용역의 생산 및 공급에서 필수적 생산요소라는 공통점을 갖고 있다.

‘시장지배적지위남용행위 심사기준’은 기타 사업활동방해에 해당하는 행위를 ① 거래를 거절하거나 거래하는 상품 또는 용역의 수량이나 내용을 현저히 제한하는 행위, ② 거래상대방에게 정상적인 거래관행에 비추어 타당성이 없는 조건을 제시하거나 가격 또는 거래조건을 부당하게 차별하는 행위, ③ 부당하게 거래상대방에게 불이익이 되는 거래 또는 행위를 강제하는 행위, ④ 정당한 이유 없이 대여자금을 일시에 회수하는 경우, ⑤ 다른 사업자의 계속적인 사업활동에 필요한 소정의 절차(허가, 추천 등)의 이행을 부당한 방법으로 어렵게 하는 행위, ⑥ 다른 사업자의 경쟁능력을 침해하기 위하여 특허권침해의 소송을 제기하는 행위로 구분하여 규정하고 있다. 공정위가 미디어산업에서의 사업활동 방해행위를 다룬 심결사례는 비교적 많은 편이다.

#### (4) 신규진입제한

공정거래법 제3조의2 제1항 제4호는 시장지배적 사업자의 신규진입제한 행위를 금지하고 있다. 제3호가 기존 사업자에 대한 사업활동방해를 금지하는 것으로 볼 수 있는 반면 제4호는 신규사업자에 대한 사업활동방해를 금지하는 것으로 볼 수 있다. ‘시장지배적지위남용행위 심사기준’은 시행령 제5조 제4항 제4호에 해당하는 행위로서 ① 정당한 이유 없이 신규진입 사업자와 거래하거나 거래하고자 하는 사업자에 대하여 상품의 판매 또는 구매를 거절하거나 감축하는 행위, ② 경쟁사업자의 신규진입에 필요한 소정의 절차(허가, 추천 등)의 이행을 부당한 방법으로 어렵게 하는 행위, ③ 당해 상품의 생산에

필수적인 원재료의 수급을 부당하게 조절함으로써 경쟁사업자의 신규진입을 어렵게 하는 행위를 제시하고 있다. 현재까지 공정위가 신규진입제한 남용행위를 다룬 심결사례는 전 산업에 걸쳐서 아직 없다. 그러나 미디어산업에서 신규진입에 대한 제한 행위는 입증이 어려운 다양한 형태로 암묵적으로 일어나고 있다는 것이 실무자들의 시각이다.

#### (5) 경쟁사업자 배제 또는 소비자이익 저해

공정거래법 제3조의2 제1항 제5호는 경쟁사업자 배제행위(제5호 전단)와 소비자이익 저해행위(제5호 후단)로 구분된다. 경쟁사업자 배제행위는 시행령 제5조 5항에 의해 내용이 제한되고 있는데, 부당염매 또는 부당고가매수(제1호)와 배타조건부 거래(제2호)를 규정하고 있다. 소비자이익 저해행위는 공정거래법 제3조의2 제1항 각호에 열거되어 있지 않은 행위유형들을 포섭하는 수단으로 사용될 여지가 있으나, 동항 제1호부터 제4호까지의 남용행위에 준하는 시장지배적지위의 남용행위만을 금하는 조항으로 제한적으로 해석하는 것이 타당하다는 견해가 있다(이기중, 2006; 2007). 소비자이익 저해행위에 대해 구체적인 하위 규정이 없는 것은 공정거래법상 시장지배적지위 남용행위에 대해서 형사벌을 규정하고 있기 때문에 죄형법정주의의 ‘명확성의 원칙’에 위반될 수 있다는 지적이 있다(임영철, 2007). 공정위가 미디어산업에서 부당한 경쟁사업자 배제 또는 소비자 이익 저해 행위를 다룬 심결사례는 비교적 많은 편이다.

#### 4) 제재 수준의 결정

시장지배적지위 남용행위에 대한 공정위의 제재는 시정 명령을 내리고, 여기에 과징금 부과나 고발조치를 취하는 방식으로 이루어지고 있다. 공정거래법 제5조에 의하면, 시장지배적지위의 남용금지 규정을 위반한 사업자에 대하여 가격의 인하, 당해 행위의 중지, 시정명령을 받은 사실의 공표, 기타 시정을 위한 필요한 조치를 명할 수 있다.

#### 4. 심결사례 분석

공정거래법 위반유형별 사건처리 실적을 시장지배적지위 남용, 기업결합, 경제력집중, 사업자단체, 불공정행위로 구분하여 살펴보면 시장지배적지위 남용행위 유형은 1981년에서 2006년까지 사건 수에서 0.6%를 차지하고 있다(공정거래위원회, 2007b, 20쪽). 이는 시장지배적지위 남용행위에 대한 규제 실적이 다른 위반유형에 대한 규제실적에 비해 저조하다는 것을 반증하고 있다. 공정위의 집행역량이 경쟁법적으로 존재의의가 미약한 불공정거래행위 규제에 주로 투입되고 시장지배적사업자 지위남용행위 규제는 부실하여 주객이 전도된 법집행이라는 비판도 존재한다(임영철, 2007, 42쪽).

본 연구는 공정거래위원회의 홈페이지([www.ftc.go.kr](http://www.ftc.go.kr))에서 시장지배적지위의 남용과 관련된 모든 심결사례를 추출하여 분석하였다. <표 2>를 보면 1981년에서 2008년 5월까지 시장지배적지위 남용행위 관련 심결은 58건으로 나타났으며 이중에서 21건이 미디어산업과 관련이 있는 심결사례로 나타났다. 구체적으로 (주)티브로드 11건, 씨제이케이블넷 3건, (주)에이치씨엔충북방송 1건, NHN(주) 1건, (주)인터파크지마켓 1건, 에스케이텔레콤(주) 1건, 마이크로소프트사 2건(재결 포함), 한국방송광고공사 1건으로 나타났다. 이중에서 한국방송광고공사 사건을 제외하면 모두 2006년 이후에 의결이 난 심결이다. 이는 최근에 미디어산업에서 시장지배적지위 남용행위 위반 사례가 많이 발생하고 있음을 반영한다. 본 연구에서는 실제로 일어난 미디어산업에서의 시장지배적지위 남용행위를 공정거래법상의 유형분류에 따라 3가지로 구분하고 그 안에서 세부적인 행위적 측면과 사업자 측면을 고려하여 9가지로 나누어 고찰하고자 한다.

##### 1) 사업활동방해

(1) 종합유선방송사업자 티브로드의 방송송출 중단(9건)<sup>9)</sup>

(주)티브로드 기남방송뿐만 아니라 (주)티브로드 서해방송, (주)티브로드

<표 2> 시장지배적지위 남용 관련 심결사례(1981.4~2008.5)

남용행위 유형	미디어 관련 산업 심결사례	미디어산업 사례수	전체 산업 사례수
가격남용	없음	0	11
부당한 출고조절	없음	0	6
사업활동 방해	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합유선방송사업자 티브로드(새롬방송, 남동방송 전주방송, 기남방송, 서해방송, 찬안방송, 수원방송, KCN, 중부방송)의 방송송출 중단(9건)</li> <li>- 종합유선방송사업자 티브로드(강서방송, 지에스디)의 송출채널 변경(2건)</li> <li>- 인터넷 포털사업자 NHN의 선광고 금지(1건)</li> <li>- SK텔레콤의 MP3 음악파일 구매 강제 사건(1건)*</li> <li>- 마이크로소프트사의 결합판매 사건(2건: 재결 포함)*</li> </ul>	15	30
신규진입 제한	없음	0	0
경쟁 사업자 배제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국방송광고공사의 대행수수료 차별 지급 및 광고회사 제한(1건)</li> <li>- 오픈마켓 운영자 인터파크지마켓의 경쟁사업자 배제(1건)</li> </ul>	2	3
소비자 이익 저해	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합유선방송사업자 CJ 케이블넷 (중부산방송, 경남방송, 가야방송)의 채널편성 변경(3건)</li> <li>- 종합유선방송사업자 HCN 충북방송의 채널편성 변경 및 채널공급 중단(1건)</li> </ul>	4	8

\* 마이크로소프트 사건과 SK텔레콤 사건은 소비자이익 저해(제5호 후단)도 적용됨.

천안방송, (주)티브로드 수원방송, (주)티브로드 케이씨엔방송, (주)티브로드 중부방송, (주)티브로드 새롬방송, (주)티브로드 남동방송, 그리고 (주)티브로드 전주방송이 거의 동일한 방송송출 중단 행위와 관련하여 동일한 날에

9) 공정거래위원회(2007.3.19). 의결 제2007-137호; 의결 제2007-138호; 의결 제2007-139호; 의결 제2007-140호; 의결 제2007-141호; 의결 제2007-142호; 의결 제2007-143호; 의결 제2007-144호; 의결 제2007-145호.

공정위의 시정조치를 받았다. 따라서 여기서는 (주)티브로드 기남방송 사건을 중심으로 검토하고자 한다.

SO가 채널편성권을 가지면서 지상파방송채널 사이의 채널(S급 채널) 또는 지상파방송채널과 인접한 채널(A급 채널)에 송출하기 위해 5개 홈쇼핑사업자가 경쟁을 하고 있는 상황에서 (주)티브로드 기남방송은 2006년 7월 31일에서 8월 1일에 걸쳐 총 34시간 45분 동안 우리홈쇼핑의 프로그램 송출을 중단하였으나 다른 홈쇼핑사업자들의 프로그램은 정상적으로 송출하였다.

관련 시장의 획정에서 거래단계별로 구분되는 관련 상품시장은 프로그램 송출 시장으로 획정하였으며 관련 지리적 시장은 지역독점권과 법적 진입장벽을 고려하여 개별 종합유선방송사업자의 방송구역으로 획정하였다.

송출중단 행위에 대한 위법성 판단은 순차적으로 시장지배적 사업자 여부, 부당하게 특정사업자에게 거래를 거절하였는지 여부, 그리고 다른 사업자의 사업활동을 방해하였는지 여부를 판단하여 결정된다. 공정위는 다음과 같은 3단계 판단에 의해 범위반 이유를 제시하였다. 첫째, (주)티브로드 기남방송은 방송권역에서 가입가구수 기준으로 시장점유율 합계가 53% 이상인 사업자로서 시장지배적 사업자 추정요건에 해당되며 다른 사업자가 이 시장에 참여하는 데 법적 진입장벽이 있으므로 시장지배적 사업자에 해당된다고 판단하였다. 둘째, 송출중단이 고의에 의해 일어난 점과 송출중단 사유의 타당성이 인정되지 않는 점 등을 고려하여 부당하게 특정사업자에게 거래를 거절한 행위로 판단하였다. 셋째, SO를 통하지 않고서는 상품이나 용역의 판매가 사실상 불가능한 점, 우리홈쇼핑 고객의 이탈가능성이 커져 장래 매출액이 감소할 우려가 있는 점, 우리홈쇼핑의 경쟁조건이 악화되어 TV홈쇼핑시장의 경쟁이 저해될 우려가 있는 점, 송출중단으로 인해 우리홈쇼핑의 매출액 감소가 일어난 점 등을 고려하여 방송송출 중단행위는 우리홈쇼핑의 사업활동을 어렵게 하거나 어렵게 할 우려가 있는 것으로 판단하였다.

공정위는 (주)티브로드 기남방송의 송출 중단 행위에 대해 공정거래법 제3조의2 제1항 제3호 및 동법 시행령 제5조 제3항 제4호, ‘시장지배적지위남용행위의 심사기준’ IV. 3. 라. (1)이 적용되었다. ‘시장지배적지위남용행위의

심사기준' IV. 3. 라. (1)은 금지유형으로 시장지배적 사업자가 '부당하게 특정 사업자에 대하여 거래를 거절하거나 거래하는 상품 또는 용역의 수량이나 내용을 현저히 제한하는 행위'를 규정하고 있다. 공정위는 시정명령을 내렸으나 과징금은 부과하지 않았다.

## (2) 종합유선방송사업자 티브로드의 송출채널 변경(2건)<sup>10)</sup>

송출채널 변경 행위와 관련하여 (주)티브로드 지에스디방송과 (주)티브로드 강서방송이 공정위로부터 시정조치를 받았으므로 여기서는 하나의 사건을 중심으로 설명하고자 한다. (주)티브로드 지에스디방송은 우리홈쇼핑과 프로그램 송출계약을 체결하고 거래하던 중 2006년 2월부터 3월까지 (주)티브로드 강서방송과 헤드엔드 통합을 실시하여 SO간에 채널을 동일하게 조정할 필요가 생겼다. (주)티브로드 지에스디방송은 2006년 3월에 채널변경을 위한 협상과정에서 우리홈쇼핑에게 송출수수료 인상을 요구했으나 응하지 않자 채널을 8번(S등급)에서 18번(B등급)으로 배정하였다.

관련 시장의 획정에서 거래단계별로 구분되는 관련 상품시장은 프로그램 송출 시장으로 획정하였으며 관련 지리적 시장은 지역독점권과 법적 진입장벽을 고려하여 개별 종합유선방송사업자의 방송구역으로 획정하였다.

송출채널 변경 행위에 대하여 공정위는 다음과 같은 3단계 판단에 의해 범위반 이유를 제시하였다. 첫째, (주)티브로드 지에스디방송은 방송권역에서 가입가구수 기준으로 3이하의 사업자의 시장점유율 합계가 75% 이상인 사업자로서 시장지배적 사업자 추정요건에 해당되며 독과점적인 지역영업권을 고려할 때 시장지배적 사업자에 해당된다고 판단하였다. 둘째, 우리홈쇼핑에 대해서만 비선호채널로 변경하여 우리홈쇼핑의 매출액이 감소하였는데, 이는 부당하게 거래상대방에게 불이익이 되는 거래를 강요한 행위라고 판단하였다. 셋째, 채널 변경으로 인해 우리홈쇼핑의 채널에 익숙한 고객의 이탈가능성이 커져 장래 매출액이 감소할 수 있다는 점, 불리한 채널 변경으로 인해

10) 공정거래위원회(2007.3.28). 의결 제2007-152호; 의결 제2007-153호.

우수협력업체의 이탈 가능성이 있으며 새로운 우수협력업체를 유치하는 데 어려움이 가중된다는 점 등을 고려하여 송출채널 변경행위는 우리홈쇼핑의 사업활동을 어렵게 하거나 어렵게 할 우려가 있는 것으로 판단하였다.

공정위는 (주)티브로드 지에스디방송의 송출채널 변경 행위에 대해 공정거래법 제3조의2 제1항 제3호 및 동법 시행령 제5조 제3항 제4호, ‘시장지배적 지위남용행위의 심사기준’ IV. 3. 라. (3)을 적용하였다. ‘시장지배적지위남용행위의 심사기준’ IV. 3. 라. (3)은 시장지배적 사업자가 ‘부당하게 거래상대방에 대하여 불이익이 되는 거래 또는 행위를 강제하는 행위’를 금지하고 있다. 공정위는 시정명령과 함께 과징금 9백만 원을 부과하였다.

### (3) 인터넷 포털사업자 NHN의 선풍고 금지<sup>11)</sup>

공정위는 2008년 5월 7일 NHN(주)의 시장지배적지위 남용행위 및 야후코리아(유)의 거래상지위 남용행위에 대해 시정명령하고, NHN(주)의 부당지위행위에 대해서는 시정명령과 함께 과징금 2억 2,700만 원을 부과하였다. 여기서는 NHN(주)의 시장지배적지위 남용행위를 중심으로 살펴보기로 한다.

매출액 및 검색 Query<sup>12)</sup> 등을 기준으로 할 때 검색서비스를 비롯한 인터넷 포털서비스 이용자 시장에서 시장지배적 사업자에 해당하는 NHN(주)는 2006년 5월부터 2007년 3월까지 (주)판도라티비, 중앙엠앤비무비, 프리챌, 씨비에스아이 등 9개 UCC 동영상 공급업체와 동영상 콘텐츠 목록자료를 제공받는 계약을 체결하면서 자사의 검색결과에 의해 제공되는 동영상 서비스에 대해 선풍고(동영상 상영 전 광고)를 금지하였다. 이에 대해 공정위는 포털서비스 시장에서의 시장지배적지위를 이용하여 온라인광고 시장과 UCC 동영상 시장에서 경쟁관계에 있는 동영상업체의 주요 수익원을 제한함으로써 UCC 동영상 시장의 경쟁을 제한한 행위로 판단하여 공정거래법 제3조의2 제1항 제3호(사업활동방해)를 적용하였다. 그러나 선풍고 금지가 소비자의

11) 공정거래위원회(2008.5.8). 보도자료.

12) Query란 이용자가 검색창에서 키워드를 입력한 후 검색을 한 총 횟수를 의미한다.

불편을 감소시키는 효과가 있고, 2007년 6월 이후로 NHN(주)가 UCC동영상 제공업체에 대해 동영상 광고게재를 허용하는 등 자신시정이 이루어진 점을 감안하여 단순 시정명령을 내렸다. 이 사건은 선점효과로 인해 독과점 형성이 용이하고 지배력 강화를 위한 불공정거래행위 가능성이 큰 인터넷 포털 분야에서 경쟁법을 집행한 최초의 사례이며 시장획정에서 양면시장의 특징을 고려하였다(공정거래위원회, 2008.5.8).

#### (4) SK텔레콤의 MP3 음악파일 구매 강제<sup>13)</sup>

국내 이동통신서비스 시장에서 시장지배적 사업자인 SK텔레콤은 2004년 11월부터 이동통신서비스와는 별도로 멜론이라는 음악사이트를 운영하였다. 이 사이트에서 판매하는 MP3파일과 MP3폰에는 자체개발한 디지털저작권관리장치(digital rights management: DRM)를 탑재하였다. SKT MP3폰을 사용하고 있는 가입자의 경우 SKT의 멜론사이트에서 다운로드 받은 MP3음악파일만 재생할 수 있도록 하고, 타 사이트에서 구매하여 다운로드 받은 음악파일은 SKT의 MP3폰으로 재생하여 들을 수 없도록 하였다. 다만, 별도의 DRM이 장착되지 않은 음악파일(주로 불법적으로 유통되는 무료 음악파일)은 SKT의 멜론사이트에서 회원 가입 후에 컨버팅 과정을 거쳐 청취할 수 있도록 하였다.

이 사건에서 SK텔레콤은 ‘MP3폰을 디바이스로 하는 이동통신서비스시장’에서 갖는 시장지배적지위를 남용하고 그로 인해 경쟁제한이 나타나는 시장은 ‘MP3파일 다운로드 서비스 시장’으로 획정되었다. 여기서 다운로드 서비스와 스트리밍 서비스는 별개의 시장으로 구분되었다.

공정위는 SK텔레콤을 시장지배적 사업자로 판단하는 데 있어서 MP3폰을 통한 이동통신서비스 매출액 시장점유율이 60.2%인 점, MP3폰 가입자수 점유율이 59.5%인 점, 이동통신분야의 신규진입이 허용되지 않고 있는 점 등 세 가지를 고려하였다.

법 위반 결정 이유를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, SK텔레콤은 MP3폰을

13) 공정거래위원회(2007.2.6). 의결 제2007-044호.



디바이스로 하는 이동통신서비스 매출액 기준으로 시장점유율이 60.2%이므로 공정거래법 제4조에 따라 시장지배적 사업자에 해당되었다. 둘째, SK텔레콤이 자기의 이동통신 가입자 중 MP3폰 사용자에게 자기가 운영하는 멜론사이트에서 다운로드 받은 음악만 들을 수 있도록 한 행위는 MP3폰을 디바이스로 하는 이동통신서비스 시장에서의 지배력을 이용하여 별개제품인 멜론의 MP3 음악파일을 소비자가 구입하도록 강제하는 결과를 초래하는 부당한 행위였다.

위의 행위에 대한 공정거래법의 적용은 세 가지 측면에서 이루어졌다. 첫째, MP3파일 다운로드서비스 시장에서 경쟁사업자의 사업활동을 방해하였으므로 공정거래법 제3조의2 제1항 제3호(사업활동방해)를 위반하였다. 둘째, MP3파일에 대한 소비자의 상품선택권을 침해하고 소비자에게 우수한 제품을 접할 기회를 현저히 제약하는 불이익을 초래하여 동법 제3조의2 제1항 제5호 후단(소비자이익 침해)을 위반하였다. 셋째, 정상적인 거래관행에 비추어 부당한 조건 등 불이익을 소비자에게 제시하여 자기하고만 거래하도록 하는 거래강제행위를 하였으므로 동법 제23조 제1항 제3호(불공정거래행위 중 기타의 거래강제)를 위반하였다.

공정위는 시정명령과 함께 3억 3천만 원의 과징금을 부과하였다. 공정위는 이러한 시정조치에 대해 두 가지 의의를 부여하고 있다. 하나는 시장지배력을 가진 이동통신사가 온라인 음악시장에 진입한 뒤, 자사고객의 휴대폰에서 경쟁음악사업자의 음악파일이 작동되지 못하도록 함으로써 한 시장(MP3폰을 디바이스로 하는 이동통신서비스 시장)에서의 시장지배력을 다른 시장(MP3파일 다운로드서비스 시장)으로 이전시켜 온라인 음악시장에서의 경쟁상 우위를 확보하려는 행위를 시정했다는 것이다. 다른 하나는 디지털 컨버전스 환경하에서 발생할 수 있는 기술과 시장의 변화에 따른 새로운 유형의 공정거래 이슈에 대한 판단이었다는 것이다(공정거래위원회, 2006.12.21).

#### (5) 마이크로소프트사의 결합판매(2건: 재결 포함)<sup>14)</sup>

끼워팔기는 주상품(tying product)을 판매할 때 종상품(tied product)을 구매

한다는 조건하에서 판매하는 경우이므로 주상품은 결합된 상태로만 구매할 수 있으며 종상품은 개별적으로 구매가 가능하다. 주상품 시장의 시장지배적 기업이 끼워팔기를 통해 종상품을 구매하도록 강제하는 경우 종상품 시장의 기존 경쟁자 및 잠재적 경쟁자에게 반경쟁적 효과를 미친다.

마이크로소프트 코퍼레이션과 한국 마이크로소프트는 3가지 유형의 결합판매행위를 하였다. 첫째, 주상품인 PC 서버운영체제와 종상품인 WMS (Windows Media Service)를 결합하여 판매하였다. 여기서 지리적 시장은 세계 시장이다. 둘째, 주상품인 인텔호환 PC운영체제와 종상품인 WMP(Windows Media Player)를 결합하여 판매하였다. 여기서도 지리적 시장은 세계시장이다. 셋째, 주상품인 인텔호환 PC운영체제와 일반용 메신저(Windows Messenger)를 결합하여 판매하였다. 여기서 지리적 시장은 국내시장이다.

공정위는 마이크로소프트사의 결합판매는 ① 불공정거래행위의 거래강제 중 끼워팔기(공정거래법 제23조 제2항 제3호 후단), ② 시장지배적지위 남용행위 중 사업활동방해, 그 중에서도 ‘부당하게 거래상대방에게 불이익이 되는 거래 또는 행위를 강제하는 행위’, ③ 시장지배적지위 남용행위 중 소비자의 이익 저해에 동시에 적용된다고 판단하였다.

공정위는 결합상품을 분리하고 경쟁제품의 이용편의성을 제고하도록 하는 시정명령과 함께 과징금 324억 9천만 원을 부과하였다. 공정위가 결합판매의 강제를 중지시키는 것 이상으로, 결합판매 자체를 금지하는 내용으로 시정명령을 한 것은 이와 같은 조치에 의해서만 지배력 전이 등의 효과가 차단된다는 판단에 따른 것으로 보인다(홍명수, 2007).

이 사건의 심결은 종상품 시장에서의 시장봉쇄나 진입장벽 구축에 따른 경쟁사업자 배제효과, 소비자 선택의 제한 등에 따른 소비자 후생의 감소, 끼워팔기에 의해 발생할 수 있는 효율성 제고 효과(유통비용이나 거래비용의 감소, 응용프로그램 개발편의 제공 효과 등)의 비교형량을 통하여 종합적인 관점에서 위법성 판단을 하였다(홍명수, 2007). 공정위는 결합판매행위가 시

14) 공정거래위원회(2006.2.24). 의결 제2006-042호; 공정거래위원회(2006.6.16). 재결 제 2006-027호.

장지배력의 남용을 통하여 거래강제성을 수반하는 정도를 넘어 다른 사업자의 사업활동을 어렵게 하거나 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 경우에는 동법 제23조의 규정 외에 제3조의2를 경합적으로 적용할 수 있다고 판단했으나 이기종(2007)은 시장지배적 사업자에 의한 반경쟁적인 결합판매에 대하여는 제3조의2만을 적용하는 것이 법적용의 혼선을 막는다고 보았다.

## 2) 경쟁사업자 배제

### (1) 한국방송광고공사의 대행수수료 차별 지급 및 광고회사 제한<sup>15)</sup>

1994년에 한국방송광고공사는 그 당시 공정거래법에 의해 텔레비전방송 및 라디오방송 품목에서 시장지배적 사업자로 지정된 사업자였다. 한국방송광고공사는 비계열광고회사에 비해 계열광고회사에게 불리하게 방송광고 대행수수료를 차등지급하였다. 또한 광고회사와 체결한 방송광고업무대행계약서에서 광고주들로 하여금 계약기간 동안 2개 이상의 광고회사와 광고대행계약을 체결할 수 없도록 하였으며 실제로 있어 3개 이상의 광고회사와 광고대행계약을 체결할 수 없도록 하였다.

공정위는 전자의 행위에 대하여 계열광고회사라 하여 경쟁압력이 적다고 볼 수 없으므로 대행수수료를 차등지급한 행위는 경쟁력이 약한 비계열광고회사를 보호하여 광고업무대행시장에서의 퇴출을 제한하는 행위이므로 방송광고시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위로 판단하였다. 후자의 행위에 대해서도 동일한 판단을 하였다. 즉 광고주들로 하여금 광고대행계약을 체결할 수 있는 광고회사의 수를 제한한 행위는 광고주가 다양한 광고회사를 선택하지 못하도록 봉쇄한 것이며 광고회사 간의 자유로운 경쟁을 제한하는 행위이므로 역시 방송광고시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위로 판단하였다.

공정위는 그 당시 1992년 12월 8일 개정법하에서 전자와 후자의 행위

15) 공정거래위원회(1994.10.5). 의결 제94-307호.

모두에 대해 공정거래법 제3조 제5호를 적용하였고 시정명령을 내렸다. 그러나 전자의 행위에 대해서는 현행법상으로는 공정거래법 제3조의2 제1항 제3호(사업활동 방해행위), 시행령 제5조 제3항 제4호(기타 사업활동방해행위), ‘시장지배적지위남용행위 심사기준’에서 제시하는 ‘거래상대방에게 정상적인 거래관행에 비추어 타당성이 없는 조건을 제시하거나 가격 또는 거래조건을 부당하게 차별하는 행위’에 해당된다고 볼 수 있다(이기중, 2007). 한국방송광고공사 사건 심결의 배경으로 당시 국내 광고시장 개방에 대비한 탈규제의 일환으로 보는 시각도 존재한다. 또한 대행수수료의 차등지급은 계열광고 회사의 암묵적 불공정행위를 상쇄시키는 순기능적 요소가 있다는 견해도 존재한다.

## (2) 오픈마켓 운영자 인터파크지마켓의 경쟁사업자 배제<sup>16)</sup>

온라인장터 또는 오픈마켓<sup>17)</sup>은 일부 포털사이트도 소규모로 운영하고 있으므로 미디어 산업과 관련한 분야로 볼 수 있다. 또한 포털과 온라인 미디어의 진화 과정에서 오픈마켓은 갈수록 밀접한 연관을 갖게 될 것이다. 따라서 오픈마켓과 관련한 심결도 본 연구의 범위에 포함시켰다.

오픈마켓 운영자인 (주)인터파크지마켓은 2006년 10월 경쟁사업자인 (주)애플온라인이 자신보다 소비자에게 유리한 방향으로 프로모션(할인쿠폰 제공)을 하는 것을 인지한 후 자신과 (주)애플온라인 양자와 거래하고 있던 사업자들에게 (주)애플온라인과의 거래를 중단하거나 (주)애플온라인에서의 판매가격을 인상하여 줄 것 등을 요구함으로써 7개 사업자가 (주)애플온라인과의 거래를 중단하게 하였다.

관련 시장의 확정에서 관련 용역시장은 오픈마켓 운영시장으로 확정하였다. 그 근거로는 오픈마켓 운영시장이 상품판매를 직접적으로 중개하는 반면 포털사이트 등은 주로 광고를 제공하여 기능이 상이하고 오픈마켓 운영시장

16) 공정거래위원회(2007.12.18). 의결 제2007-555호.

17) 오픈마켓이란 엄격한 입점 조건 없이 판매자 및 구매자가 될 수 있는 온라인 거래시장을 의미한다.

의 수수료가 상승해도 오픈마켓 운영시장의 수요자가 포털사이트 등으로 단기간에 거래선을 변경할 수 없다는 것이 제시되었다. 관련 지역시장은 용역의 특성, 판매자의 사업능력 등을 고려하여 국내시장으로 확정하였다.

공정위가 인터파크지마켓을 시장지배적 사업자로 판단하는 데 있어서 시장점유율과 진입장벽을 고려하였다. 국내 오픈마켓 시장에서 2006년 매출액 기준으로 시장점유율이 39.5%로서 (주)옥션에 이어 2위를 차지하고 있으며 상위 2사 시장점유율은 91.4%에 달하였다. 또한 오픈마켓 시장은 사업의 특성상 인프라 구축비용, 인지도 및 신뢰도 문제 등으로 진입장벽이 존재한다는 것이다. 공정위는 위의 행위에 대해 공정거래법 제3조의2 제1항 제5호 전단(경쟁사업자 배제)을 적용하고 시정명령과 함께 과징금 1억 3,500만 원을 부과하였다.

### 3) 소비자이익 저해

#### (1) 종합유선방송사업자 CJ케이블넷의 채널편성 변경(3건)<sup>18)</sup>

채널편성 변경 행위로 CJ케이블넷 계열의 3개의 SO가 시정조치를 받았으므로 CJ케이블넷중부산방송(주)을 중심으로 설명하고자 한다. 중부산방송은 가입자로 하여금 고급형 이상의 고가 티어를 선택하도록 유도하기 위해 2006년 4월에 채널편성 변경을 통해 보급형 티어에 포함되어 있던 시청점유율이 높은 5개 채널을 보급형 티어에서 제외하고 시청점유율이 낮은 7개 채널을 보급형 티어에 신규로 편성하여 보급형 티어의 시청점유율 합계를 17.01%에서 5.13%로 감소시켰다.

공정위는 관련 시장의 확정에서 상품시장은 ‘고정형의 다채널유료방송’ 시장으로 확정하였으며 지리적 시장은 개별 SO의 방송허가구역으로 확정하였다. 여기서 위성DMB 방송은 지상파방송을 재송신하지 못하고 있으며 화면 크기나 단말기의 제한 등으로 고정형의 다채널유료방송과는 별개의 상품으로

18) 공정거래위원회(2007.8.20). 의결 제2007-405호; 의결 제2007-406호; 의결 제2007-407호.

판단하였다.

공정위가 중부산방송을 시장지배적지위를 가진 사업자로 판단하는 데 있어서 시장점유율뿐만 아니라 다음과 같은 점을 고려한 것은 주목할 만하다. 첫째, SO는 티어에 대해 최고가격 상한제의 규제를 받는 반면 경쟁사업자인 스카이라이프는 묶음채널 상품 간에 차하위 상품요금 이하로 할인하거나 보급형 패키지 요금을 5,000원 미만으로 할인하지 못하도록 되어 있어 가격경쟁에서 불리하였다. 둘째, 소비자의 설치비용도 스카이라이프가 높아서 SO는 유리한 경쟁여건에 놓여 있었다. 셋째, 스카이라이프는 공청선료를 통해 상품을 공급하기가 어려워 SO는 개별가입자 유치뿐만 아니라 단채가입자를 유치할 때도 유리한 상황에 놓여 있었다. 넷째, 법적·제도적 장벽이 존재하고 디지털화에 따른 설비투자 규모가 증대하고 있어 신규사업자가 진입하기에는 선점효과가 컸다. 이와 같이 다양한 요인을 검토한 것은 시장점유율에 주로 의존한 종래의 태도에서 긍정적으로 변화한 것이다.

중부산방송이 보급형 티어 중에서 인기채널만을 골라 고가형 티어로 전환하여 보급형 티어의 품질을 과도하게 감소시킨 점과 보급형 티어 품질의 저하 행위는 보급형 티어의 소비자를 고급형 티어로 전환하기 위한 목적 외에는 정당한 이유를 찾아볼 수 없는 점을 고려하여 공정위는 중부산방송의 행위를 부당한 행위로 판단하였다.

공정위는 중부산방송의 행위가 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위로 판단할 때 다음과 같은 점을 고려했다. 첫째, 중부산방송의 채널 편성 변경 이후에 많은 소비자들이 추가비용을 감수하면서 고급형 이상의 티어로 전환하였으므로 소비자 선택이 강제되었다. 둘째, 보급형 티어의 시청 점유율 총합계가 감소하여 종전에 보급형 티어 가입자들이 누리던 효용이 저하되었다. 셋째, 소비자들은 종전의 인기채널 시청을 위해 고급형 이상의 티어를 선택하는 과정에서 경제적 부담이 증가하였다.

공정위는 중부산방송의 행위에 대해 공정거래법 제3조의2 제1항 제5호 후단(소비자이익 저해)을 적용하였으며 인기채널을 저가 티어에서 제외시킴으로써 고객으로 하여금 고가 티어에 가입하도록 유도하는 등 거래조건을

자기에게 일방적으로 유리하게 설정하는 방법으로 소비자의 이익을 침해하는 행위를 금지하는 시정명령을 내렸다.

(2) 종합유선방송사업자 HCN충북방송의 채널편성 변경 및 채널공급 중단<sup>19)</sup>

HCN충북방송은 저가 티어 가입자들을 고가 티어 가입자로 전환시킬 목적으로 2006년 2월에 단체계약 티어(월시청료 2,000~3,000원)에 편성되어 있던 5개 인기채널을 고급형 티어(월시청료 15,000원)로 변경하고, 고급형 티어의 4개 비인기 채널을 단체계약 티어로 변경하였다. 그 결과 2006년 2월부터 2007년 7월까지 고급형 티어 가입자수가 채널조정 전 5개월 동안의 가입자수보다 430% 증가하였다. 또한 2007년 6월에는 단체계약 티어 63개 채널 중에서 18개 채널의 송출을 중단하고 45개 채널만을 송출함으로써 단체계약 티어의 품질을 저하시켰다. 그 결과, 고급형상품의 가입자 수가 2007년 10월 현재 2006년 12월말 가입자 수보다 812% 증가하였다(공정거래위원회, 2008.3.27).

공정위는 HCN충북방송의 행위가 단체계약 티어 가입자들이 누리던 효용을 현저히 저하시키고 고급형 티어로 전환하도록 함으로써 소비자에게 경제적 부담을 가중시켰다고 판단하여 공정거래법 제3조의2 제1항 제5호 후단(소비자이익 저해)을 적용하였으며 시정명령을 내렸다.

## 5. 결론: 시장지배적지위 남용행위 규제의 개선방안과 미디어정책적 함의

미디어산업에서 일어난 시장지배적지위 남용행위의 심결사례를 살펴보면 다음과 같은 특징을 보인다. 첫째, 시장획정에서 유료방송시장의 경우에 비해 온라인 관련 시장의 경우가 시장획정의 선례가 희박하다는 점, 시장획정에서 수요의 대체성 외에 고려해야 하는 요인이 더 많다는 점, 더욱 세분화된 시장

19) 공정거래위원회(2008.3.17). 의결(약) 제2008-164호.

확정이 이루어지고 있다는 점 등이 특징으로 나타난다. 둘째, 미디어산업에서 가격남용, 부당한 출고조절, 신규진입제한과 관련된 심결사례는 없는 것으로 나타났다. 특히 신규진입제한과 관련된 사례는 모든 산업에서 아직까지 나타나지 않고 있다. 셋째, 미디어산업에서 일어난 시장지배적지위 남용행위는 사업활동방해, 경쟁사업자 배제, 그리고 소비자이익 저해와 관련되어 집중적으로 나타나고 있다. 넷째, SO의 지역시장내 시장지배적지위 남용행위와 관련된 사건들이 시장지배적지위 남용행위 심결사례 건수의 큰 비중을 차지하고 있으며 동일 계열사에 속한 SO들의 남용행위가 계열사별로 거의 동일하게 나타나고 있다. 다섯째, 동영상 공급업체의 선광고 금지와 관련된 NHN(주) 사건과 오픈마켓에서의 경쟁사업자 배제와 관련된 (주)인터파크마켓 사건은 네트워크 외부효과가 큰 온라인 시장에서의 시장지배적지위의 남용행위가 점차적으로 주요 규제 대상으로 떠오를 것이라는 점을 암시한다. 여섯째, 마이크로소프트사 사건과 에스케이텔레콤 사건의 경우 모두 시장지배적지위 남용행위(사업활동방해 및 소비자이익 저해)와 함께 불공정거래행위에 대해 제재를 받았다.

시장지배적지위 남용행위 규제에서 관련시장의 확정과 관련한 문제점 및 개선방안은 세 가지 측면에서 제기할 수 있다. 첫째, 규제 목적에 따른 시장확정의 정합성이 필요하다는 견해가 존재한다. 기업결합 사건과 시장지배력 남용사건에 적용되는 관련시장의 확정이 방법론적으로 동일하며, 공정거래위원회가 고시한 ‘시장지배적지위남용행위 심사기준’과 ‘기업결합심사기준’에서 각각의 관련시장 확정 기준이 거의 동일하다 하더라도, 실제 운영에서는 규범 목적이 반영된 차별적 접근이 이루어질 필요가 있다<sup>20)</sup>(홍명수, 2007). 따라서 미디어산업의 경우에도 기업결합과 시장지배적지위 남용의 사안에

20) EC의 ‘관련시장 확정에 관한 고시’는 기업결합 규제와 시장지배적지위 남용행위 규제 사이에 관련시장 확정의 차별성을 지적하였다. 기업결합의 경우 관련시장 확정은 기업결합이 초래할 변화에 대한 예측을 행하는 기반을 제공하는 반면에 시장지배적지위 남용행위 규제에서 관련시장 확정은 과거의 행위에 대한 경쟁정책적 평가의 기반을 제공한다는 것이다(홍명수, 2007).



대해 시장획정의 판단 기준과 실무적 접근은 다소 차이가 있을 수 있다.

둘째, 방통융합과 시장개방으로 야기될 수 있는 시장획정의 문제를 고려할 필요가 있다. 방통융합의 산물인 IPTV 도입은 유료방송시장의 획정에서 변화를 초래한다. 새로운 미디어 도입과 신규사업자 진입으로 유료방송시장의 전체 규모가 확대되면, 다른 조건이 일정하다고 가정할 경우 한 기업이 차지할 수 있는 시장점유율이 낮아지고 시장지배적 사업자에 해당하던 사업자가 일반사업자로 변화될 가능성이 있으므로 시장지배적지위 남용행위에 관련될 수 있는 사례가 줄어들 수 있다. 또한 한미 FTA나 한EU FTA에 의해 시장개방이 본격화되면 국외 기업에 의한 실제적 또는 잠재적 경쟁이 활성화되어 국내 미디어 시장에서의 특정기업에 의한 시장지배력은 전반적으로 약화될 것이다. 이러한 요인도 시장지배적지위 남용행위의 발생 빈도를 낮추는 요인으로 작용할 것으로 기대되어진다. 즉 방통융합과 시장개방은 유료방송 시장에서의 다양한 신규진입자를 불러 들여 경쟁의 압력을 높이는 기능을 하므로 시장점유율 추정에 의한 시장지배적 기업의 출현의 가능성은 상대적으로 낮아진다. 그러나 시장지배적 사업자의 추정에서 시장점유율에 전적으로 의존하는 방식은 실질적으로 규제의 실효성을 감소시킬 것이다. 시장점유율은 높지 않아도 실질적으로 시장지배력을 보유한 사업자를 규제하기 위해서는 공급자와 수요자의 상대적 영향력을 포함한 다양한 요인을 고려하여 규제 실무에서 시장지배적 사업자의 추정에 반영하는 것이 필요하다.

셋째, 미디어산업의 경우 관련시장 획정에 상품 유형과 지리적 요소 외에 시간적 요소와 분화된 수요자층을 고려하는 것이 필요하다. 아직까지 미디어 산업 관련 심결사례 중에서 시장획정의 판단에 시간적 요소가 고려된 적은 없는 것으로 나타났다. 미디어산업의 시장획정에서 전통적인 고려사항 외에 여러 요인의 검토가 필요한 것은 시장획정에 미치는 미디어산업의 고유 특성에 기인한다.<sup>21)</sup> 미디어산업에서는 시간에 의해 세분화된 시장 획정이 가능하

21) 시장획정에 영향을 미치는 미디어산업의 경제적 특성으로는 콘텐츠 제작 및 배분의 단계에서 규모의 경제성이 크다는 점, 비용에 근거한 가격설정(cost-based pricing)이 아닌 가치에 근거한 가격설정(value-based pricing), 기업들이 광고시장과 콘텐츠시장

다. 시간에 의해서 상품의 가치가 달라지는 경우가 미디어산업에서는 일반적이다. 예를 찾아보면 스포츠 경기의 실시간 방송과 녹화방송은 시간적 차이로 인해 서로 다른 상품으로 볼 수 있다. VOD 위주의 pre-IPTV 서비스를 시행하고 있는 하나TV의 경우 지상파방송 드라마 프로그램에 대해 지상파 방영 후 일정기간은 프로그램당 요금을 받는 일종의 PPV 요금제를 실시하고 그 후엔 무료로 전환하는 전략을 사용하였다. 이는 동일한 매체의 경우에도 소비자군에 따라서 세분화된 시장들이 존재한다는 것을 반영하고 있으며 시간이 시장획정의 중요한 기준이 될 수 있음을 시사하고 있다. 또 다른 예로서 창구화 전략(windowing)은 영화상품의 가치를 시간적 차원에서 극대화시키는 전략으로 오래된 관행으로 굳혀지고 있다. 이 또한 시간이 지남에 따라서 수요자의 지불용의가 감소한다는 수요자의 특성에 따라서 시장을 분리하는 전략으로서 시장획정에서 판매자는 오래 전부터 시간적 요소의 중요성을 간파했다는 것을 의미한다.

시장지배력 판단과 시장지배적 사업자 추정에서 문제점 및 개선방안은 세 가지 측면에서 제기할 수 있다. 첫째, 실질적으로 시장지배적지위를 갖고 있지만 시장지배적 사업자 추정기준에 해당하지 않아 시정지배적지위 남용행위를 하여도 규제의 대상에서 벗어날 가능성에 대해 독과점 규제의 실효성을 높이기 위해서는 시장지배적 사업자 추정기준을 강화해야할 필요성이 제기되고 있다(권오승·이원우, 2007; 박종민, 2007). 공정위는 독일의 경쟁제한방지법(제19조 제3항)의 경우처럼 1사업자의 시장점유율이 1/3 이상이거나 3 이하의 사업자의 시장점유율의 합계가 50% 이상 또는 5 이하의 사업자의 시장점유율의 합계가 2/3 이상인 경우 시장지배적 사업자로 추정할 수 있도록 추정요건의 강화를 검토한 바 있다(박종민, 2007). 그러나 모든 산업에 강화된 추정기준을 적용하는 것보다 특정 산업의 특수성을 감안하는 선별적 적용도 검토해볼 수 있을 것이다. 여론의 형성에 지대한 영향력을 미치는 보도 관련

---

등 상호 관련된 시장에서 존재한다는 점, 생산 단계가 복잡한 점, 새로운 상품과 서비스의 도입 및 시장참여자의 선호체계와 시장규모 등의 측면에서 급속한 변화를 겪고 있는 점 등이 거론되고 있다(Europe Economics, 2002).

방송시장의 경우 시장지배적지위의 남용은 경제적 피해 이상의 결과를 초래하므로 독일과 같은 시장지배적 사업자 추정 요건을 참고할 수 있으나 공정거래법과의 일관성을 유지하는 방향에서 검토하는 것이 바람직하다.

둘째, 심결사례 분석결과를 보면 SO의 시장지배적지위의 남용을 다룬 심결들은 대체로 시장점유율에 의존하여 시장지배력을 판단하는 경향을 보이고 있다. 공정위는 시장지배력 판단과 시장지배적 사업자 추정에서 기업규모나 진입장벽유무 등을 함께 고려하여 판단하고는 있으나 시장점유율에 근거한 시장지배적 사업자 추정조항을 공정거래법에 명시하고 있어 실무적으로 시장점유율에 전적으로 의존하고 있으며 해당 사업자가 시장에서 경쟁에 미치는 영향을 분석할 유인이 약해진다(한현옥, 2006; 이승훈, 2006). 높은 시장점유율에도 불구하고 시장지배력이 부정될 수 있는 경우에 대한 검토도 필요하다. 예를 들면, 진입장벽이 낮거나 상대적 규모 면에서 지배력을 인정하기 곤란한 경우나 상품의 내구력이 높고 거래주기가 장기간이어서 기존 판매량에 따른 점유율이 결정적이지 않은 경우 시장점유율에 의하여 추정되는 지배력은 제한될 수밖에 없다. 또한 시장점유율이 추정요건에 이르지 않지만 시장지배력이 인정될 수 있는 경우에 대한 검토도 필요하다(홍명수, 2007). 콘텐츠 상품의 속성상 PP 시장은 상품차별화의 정도가 높은 시장이다. 이러한 시장의 경우 한 기업의 시장지배력은 시장점유율 이상으로 발휘될 수 있다. 장기간 계약이 일반적인 초고속인터넷 접속서비스의 경우도 잠금 효과로 인해 한 기업의 시장지배력은 시장점유율 이상으로 발휘될 수 있다.

셋째, 심결사례의 분석 결과 시장지배력을 판단할 때 시장구조의 동태적 추이를 고려한 경우는 없는 것으로 나타났다. 시장지배력 판단에서 경쟁의 정태적 측면뿐만 아니라 경쟁의 동태적 측면도 비중 있게 고려되어야 한다. 시장지배력을 판단할 때의 핵심적인 시장점유율 계산에는 CR<sub>4</sub>나 HHI와 같은 집중지표가 사용된다. 집중지표는 경쟁을 정태적 측면에서 측정하는 한계점이 있다. 반면에 이동지표는 기업의 진입과 퇴출, 잔류기업의 시장점유율의 변화 등과 같은 동태적 측면을 측정한다. 기술의 변화와 융합 추세 속에서 급격한 변화를 겪고 있는 미디어산업과 같은 경우에는 경쟁의 동태적 과정을

반영하는 이동지표의 활용에 대한 필요성이 더욱 크다. 집중지표와 이동지표는 대체적 관계가 아니라 보완적 관계로 볼 수 있다는 연구결과가 국내외에서 나오고 있으므로(Baldwin & Gorecki, 1994; Deutsch & Silber, 1995, 황인학·김정하, 2005), 시장지배력을 판단할 때 집중지표의 한계점을 보완하는 이동지표의 활용을 적극 검토할 필요가 있다.

시장지배적지위 남용행위의 유형과 관련하여 문제점 및 개선방안은 여러 측면에서 제기할 수 있다. 첫째, 공정거래법은 시장지배적지위 남용행위의 유형을 열거하고 있으나 규제의 편의에 의한 분류로서의 의미가 강하다는 지적이 있다(권오승·이원우, 2007). 유형 분류의 기준이 애매하여 독일의 경우처럼 명확한 유형화를 따르고 있지 않으며 공정위의 규제 실무도 어떤 행위가 시장지배적지위 남용행위에 해당하는지를 판단하는 데 어려움이 있다(박종민, 2007; 홍명수, 2007). ‘시장지배적지위남용행위 심사기준’에 구체적으로 남용행위의 세부유형 및 기준을 마련하고 있으나 열거된 남용행위 이외의 행위에 대해서는 규제할 근거가 없으므로 포괄규정의 도입을 통해 이러한 문제점들을 보완해야 한다는 지적이 있다<sup>22)</sup>(박종민, 2007).

둘째, 심결사례의 분석결과 미디어산업의 경우 착취적 남용행위에 비해 배제적 남용행위의 빈도가 압도적인 것으로 나타났다. 시장지배적지위 남용행위 규제의 중점을 착취적 남용행위에서 배제적 남용행위로 전환할 필요가 있다는 지적이 있는데 그 근거로는 비용과 수요에 대한 정확한 정보를 얻기가 힘들어 법집행에 있어 규제의 실효성을 담보하기 어렵다는 점과 착취행위 자체가 진입을 유발하여 경쟁압력을 높일 수 있다는 점 등이 거론되고 있다(이기중, 2006). 미디어산업의 경우 한계비용이 매우 낮고 양면시장이 존재하므로 비용을 파악하는 데 실제적 어려움이 가중되어 착취적 남용행위 규제의 실효성이 더욱 반감된다.

22) 남용의 유형화가 입법적으로 잘 반영되어 있는 독일의 경쟁제한방지법은 남용행위의 유형을 제19조 제4항에 규정해놓았지만 동항에 해당하지 않는 남용행위가 있더라도 제19조 제1항 포괄조항에 의해 연방카르텔청이 폭넓은 재량권을 갖고 법 규정을 운용해나갈 수 있도록 해놓았다(박종민, 2007).

셋째, 심결사례의 분석결과 미디어산업의 경우 가격남용행위는 나타나지 않고 있다. 이는 미디어산업의 경우 가격 이외의 차원에서 경쟁이 일어나고 이용자 시장과 광고시장이 동시에 존재하고 있어 두 시장에서의 적정 가격의 추정이 어렵다는 사실을 반증할 수도 있을 것이다. 가격남용행위 규제의 문제점으로는 비용 자체의 산정이 용이하지 않은 점, 비용의 변동에 기초하는 경우 신상품이나 장기간 지속되어 온 가격남용을 규제할 근거가 충분하지 않다는 점, 가격변동과 비용변동의 차이가 어느 정도일 때 가격남용에 해당하는지가 판단하기 어려운 점 등이 제시되고 있다(장혜림, 2002; 홍명수, 2007). 미디어산업의 경우 가격남용행위 규제뿐만 아니라 가격규제 전반의 실효성은 다른 산업에 비해 더욱 낮다. 그 이유로는 두 가지를 들 수 있다. 하나는 미디어 산업에서 콘텐츠에 대한 가격 결정은 일반적인 상품에 대한 가격결정과 다르다는 것이다. 가격이 비용에 근거하기보다는 가치에 기인한다는 점이다. 콘텐츠의 한계생산비용이 거의 없다는 점에서 비용에 근거하여 가격남용 여부를 판단하기 어렵다. 다른 하나는 콘텐츠 상품이 소비자시장과 광고시장이라는 양면시장에 놓여 있는 경우에 가격 외의 차원에서 경쟁이 일어나기 때문이다. 따라서 위성방송과 종합유선방송 시장에 대한 요금규제도 광고시장을 고려하여 실효성과 사회후생 측면에서 재고할 필요가 있다.

넷째, 마이크로소프트 사건을 제외하면 미디어산업의 경우 결합판매에 대한 심결사례는 없는 것으로 나타났으나 앞으로는 통신사업자의 IPTV와 결합된 상품으로 인한 불공정경쟁 이슈가 크게 부각될 가능성이 있다. 결합판매는 시장지배력의 전이뿐만 아니라 진입저지가격 또는 약탈가격의 측면에서도 살펴볼 필요가 있다. 통신사업자의 유료방송시장 진입이 이루어지면서 TPS나 QPS 등의 결합상품 판매가 활성화되고 있다. 결합상품 판매를 매개로 하는 다양한 가격전략이 경쟁제한적 의도를 내포할 수 있으므로 특히 시장지배적 사업자의 결합상품 판매를 통한 약탈적 가격설정에 대한 규제의 필요성이 커지고 있다. 시장지배적 사업자의 결합상품 판매를 통한 약탈적 가격설정은 공정거래법 제3조의2 제1항 제1호(가격남용) 또는 제5호 전단(경쟁사업자 배제)을 적용할 수 있을 것이다. 이 경우 여러 개의 시장에 걸친 경쟁상황과

상호작용 효과를 살펴보아야 하는 규제의 어려움이 존재할 것이다.

다섯째, 아직까지 시장지배적 지위를 남용하여 필수설비에 대한 접근을 거부한 행위와 관련된 공정위의 심결은 없다. 그러나 필수설비에 대한 접근 거부는 방통융합 추세하에서 네트워크 접근 또는 주요 콘텐츠나 주요 지적 재산권과 관련하여 쟁점으로 떠오를 가능성이 점증하고 있다. 또한 IPTV와 같은 새로운 매체의 도입 시기에는 네트워크 사용을 위한 시장가격이 형성되지 않는 경우가 일반적이다. 따라서 네트워크 사용에 대한 적절한 대가의 산정을 둘러싸고 혼란이 야기될 가능성이 높다.

마지막으로, 시장지배적 사업자의 남용행위의 위법성의 판단에서 특정 형태의 행위를 했는지 여부에 따라 위법성을 결정하는 형태 중심적인 접근방식에서 해당 기업의 행위가 미치는 영향을 분석한 후 위법성을 판단하는 효과 중심적인 접근방식으로 전환할 필요가 있다는 지적(한현옥, 2006)은 주목할 가치가 있다. 2006년의 마이크로소프트 심결사례는 효과중심적인 접근방식의 적절한 본보기를 제공한다. 마이크로소프트 심결은 관련시장의 획정, 시장 지배력의 추정, 끼워팔기의 효과 등을 분석하는 데 있어서 경제학적 분석이 심층적으로 활용되었으며 경쟁사업자 배제효과, 효율성 제고 효과, 소비자 후생 감소 효과 등을 종합적으로 분석하여 위법성을 판단하였다.

불공정거래행위 규제와 시장지배적지위 남용행위 규제와의 관계를 살펴보면 종래 공정위는 시장지배적 사업자에 대하여 불공정거래행위규정을 적용하거나, 시장지배적지위남용규정과 불공정거래행위규정을 함께 적용하는 일이 빈번하였다. 마이크로소프트사 심결에서 공정위는 마이크로소프트사의 결합 판매 행위에 대하여 불공정거래행위와 시장지배적 지위남용행위를 동시에 적용하였다. 이러한 혼선의 방지를 위해 법 제3조의2와 제23조 상호간의 행위유형의 중복을 조정할 필요가 있다는 지적이 있다(이기중, 2007). 또한 시장지배적지위 남용행위 규제는 불공정거래행위 규제에 대하여 특별법의 관계에 있으므로 양 규제가 모두 적용가능한 경우에는 특별법 우선원칙에 따라서 시장지배적 지위남용행위로서 규제 가능성이 먼저 검토되어야 한다는 지적이 있다<sup>23)</sup>(홍명수, 2007; 이기중, 2007).

독과점 규제 방식에는 독과점 구조를 원인으로 금지하는 원인금지주의와 독과점 구조로 인한 폐해가 발생하는 경우에만 규제하는 폐해규제주의가 있다. 원인금지주의에는 기존 독과점 시장구조를 기업분할 등의 방법으로 재편성하는 사후적방법과 독과점 시장구조를 형성하는 기업결합 따위를 제한하는 사전적 방법이 있다(이기중, 2006). 원인금지주의를 따르는 미국의 경우에는 구조규제와 행태규제가 채택되고 있는 반면 폐해규제주의를 따르는 한국의 경우에는 행태규제와 성과규제를 주로 활용한다<sup>24</sup>(박종민, 2007). 공정거래법이 도입되기 전에 시행된 한국 특유의 재벌 육성 정책이 폐해규제주의 방식을 취하게 된 주요 원인 중의 하나로 거론되고 있다. 또 다른 원인을 들자면 국내시장규모의 협소함을 들 수 있을 것으로 추정된다. 동일한 기술적 특성이 작용하는 산업의 경우에도 국내시장 규모가 작은 국가의 경우는 국내시장 규모가 큰 국가에 비해 최적효율규모에 도달한 기업이 차지하게 되는 시장점유율이 높아지게 된다. 이런 논리는 국내 미디어산업의 경우에도 역시 적용된다. 따라서 국내시장 규모가 작은 국가일수록 독과점 시장의 형성이 더욱 자연스럽게 빈번하게 이루어지기 마련이다. 폐해규제주의에 입각하여 독과점 사업자의 개별적인 시장지배적지위 남용행위를 시정하는 방식은 시장지배력을 남용하여 소비자 후생을 이미 침해한 개별사건에 치중하는 결과를 초래하여 사후 처방에만 그치는 한계가 있다.<sup>25</sup> 대만의 케이블TV산업 경우도

- 
- 23) 사업자가 공정거래법 제23조가 규정하는 불공정거래행위(제1항 제7호의 부당지원행위는 제외) 금지규정을 위반한 경우에는 매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과받게 되지만, 시장지배적 사업자가 동법 제3조의2에 규정된 시장지배적지위 남용행위를 한 경우에는 매출액에 100분의 3을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과받게 된다.
  - 24) 일반적으로 독점금지법의 규제수단은 행태규제, 구조규제, 성과규제로 나누어진다. 행태규제는 거래를 제한하거나 경쟁을 감소시키는 행위를 금지하는 것을 말하며 구조규제는 기업분할명령과 같이 독과점적 시장구조 자체를 직접적으로 규제하는 방식이다. 성과규제는 가격이나 산출량 또는 이윤 등을 통제하는 방식이다(박종민, 2007).
  - 25) 공정거래법은 독점적 지위의 형성수단이 될 수 있는 경쟁제한적인 기업결합이나 부당공동행위를 금지하고 있고, 1996년 12월 공정거래법 제3조 개정을 통해 독과점

거대 MSO들의 집단적이고 일치된 구매행동과 MCP(Multiple Channel Provider: MPP)에 해당하는 개념들의 집단적이고 일치된 판매행동이 대만의 공정거래법에 위배되었으나 공정거래법에 의존하는 것이 비효율적이라는 사례를 제공한다.<sup>26)</sup> 공정거래법은 사후적 규제로서의 한계와 미디어산업의 특수성에 따른 규제의 한계를 보이는 반면 방송법, 신문법, 인터넷멀티미디어법 등 미디어관련 법은 공정경쟁과 관련한 세부규정과 실효성 확보에서 규제의 한계를 보인다. 이러한 한계점이 방송산업 분야의 특수성을 감안한 프로그램접근규정(PAR)을 국내에 도입시키려는 시도가 일어난 배경으로 볼 수 있다.

미디어산업 규제에서 주요 목표로 설정되는 미디어 간 균형발전은 공익적 측면이 강한 미디어의 장기적 성장에 기여하는 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 비효율성으로 인해 경쟁적 열위에 놓여 있는 매체나 사업자를 보호할 가능성도 내포하고 있다. 이는 공정경쟁법의 취지로 이해할 수 있는 자유롭고 공정한 경쟁의 촉진이라는 목적과의 정합성 측면에서 균열이 생길 수 있다. 경쟁기업에 비해 상대적으로 효율적인 경영과 높은 생산성, 우월한 기술의 추구 등 효율성 증진에 대한 기업의 인센티브를 저해하지 않기 위해서는 미디어 간 균형발전은 미디어 간 공정경쟁과 상충되지 않는 범위 내에서 추구되는 것이 필요하다.

## Ⅰ 참고문헌

- 공정거래위원회 (1994.10.5). 의결 제94-307호.  
 공정거래위원회 (2006.2.24). 의결 제2006-042호.  
 공정거래위원회 (2006.6.16). 재결 제2006-027호.

---

시장구조가 장기간 유지되고 있는 상품 및 용역 시장에서의 경쟁촉진 시책을 추진할 수 있는 법적 근거를 마련하여 독과점 시장구조개선시책을 시행하고 있어서 원인금지주의 요소가 부분적으로 도입되고 있다(공정거래위원회, 2007a).

26) 대만의 사례에 대한 자세한 내용은 Yu(2001)의 논문에 기술되어 있다.



- 공정거래위원회 (2006.12.21). 브리핑 자료.
- 공정거래위원회 (2007a). 『공정거래백서 2007년』.
- 공정거래위원회 (2007b). 『2006년도 통계연보』.
- 공정거래위원회 (2007.2.6). 의결 제2007-044호.
- 공정거래위원회 (2007.3.19). 의결 제2007-137호.
- 공정거래위원회 (2007.3.19). 의결 제2007-138호.
- 공정거래위원회 (2007.3.19). 의결 제2007-139호.
- 공정거래위원회 (2007.3.19). 의결 제2007-140호.
- 공정거래위원회 (2007.3.19). 의결 제2007-141호.
- 공정거래위원회 (2007.3.19). 의결 제2007-142호.
- 공정거래위원회 (2007.3.19). 의결 제2007-143호.
- 공정거래위원회 (2007.3.19). 의결 제2007-144호.
- 공정거래위원회 (2007.3.19). 의결 제2007-145호.
- 공정거래위원회 (2007.3.28). 의결 제2007-152호.
- 공정거래위원회 (2007.3.28). 의결 제2007-153호.
- 공정거래위원회 (2007.8.20). 의결 제2007-405호.
- 공정거래위원회 (2007.8.20). 의결 제2007-406호.
- 공정거래위원회 (2007.8.20). 의결 제2007-407호.
- 공정거래위원회 (2007.12.18). 의결 제2007-555호.
- 공정거래위원회 (2008.3.17). 의결(약) 제2008-164호.
- 공정거래위원회 (2008.3.27). 케이블TV의 고가상품시청 강제행위에 대해 시정조치. 보도자료.
- 공정거래위원회 (2008.5.8). 인터넷 포털사업자의 공정거래법 위반행위 시정조치. 보도자료.
- 권남훈 (2006). 통신시장의 시장지배력 규제. 한국경제학회 2006 공동학술대회 발표논문, 1~23.
- 권오승·이원우 (2007). 『공정거래법과 규제산업』. 파주: 법문사.
- 김무곤·이수범·권장원 (2007). 『방송사업자의 불공정거래행위 실태조사 연구』. 서울: 방송위원회.
- 김희수·이원우·한기정·유진석·오기환 (2002). 『정보통신시장에서의 공정경쟁환경 조성 및 이용자보호를 위한 법제도 개선방안 연구』. 서울: 한국전산원.

- 김희수·이종화·김형찬·이상규·변정욱·김민철·김정현 (2004). 통신서비스 시장획정: 방법론 및 주요 이슈. 『KISDI 이슈리포트』(04-07). 과천: 정보통신정책연구원.
- 박종민 (2007). 독일 경쟁제한방지법상 시장지배적 기업의 지위남용행위규제에 관한 연구. 『법학연구』, 25집, 421~449.
- 오정호·홍대식 (2005). 『프로그램 수급관련 유료방송시장 공정경쟁방안 연구』. 서울: 방송위원회.
- 이기중 (2006). 시장지배적지위 남용행위로서의 가격남용과 출고조절행위. 『상사판례연구』, 19집 4권, 315~347.
- \_\_\_\_\_ (2007). 시장지배적지위 남용행위로서의 배제적 행위. 『상사판례연구』, 20집 3권, 739~764.
- 이내찬(2007). 방송통신 융합 환경하의 관련시장 획정 이슈: IPTV를 중심으로. 『사이버커뮤니케이션학보』, 통권 24호, 225~262.
- 이봉의 (2007). 신문시장의 규제와 경쟁. 권오승·이원우 (편). 『공정거래법과 규제산업』(676~700쪽). 파주: 법문사.
- 이상규·변정욱·김정현 (2004). 통신서비스 시장지배력: 정의 및 판단기준. 『KISDI 이슈리포트』(04-12). 과천: 정보통신정책연구원.
- 이상승 (2003). 역 셀로판 오류(A Reverse Cellophane Fallacy): 대한송유관공사 기업 결합사건에서 공정거래위원회의 시장획정. 『산업조직연구』, 11집 3호, 97~135.
- 이승훈 (2006). 과거 관리와 미래 지향: 현행 공정거래법의 몇 가지 문제. 『산업조직연구』, 14집 3호, 1~30.
- 이인찬 (2005). 케이블TV 산업의 수평적 소유 규제. 『KISDI 이슈리포트』(05-18). 과천: 정보통신정책연구원.
- 임영철 (2007). 『공정거래법: 해설과 논점』. 파주: 법문사.
- 장하용 (2004). 『방송사업자의 불공정거래행위 실태조사 연구』. 서울: 방송위원회.
- 장혜림 (2002). 『가격규제행위에 대한 외국 및 우리나라의 제도 및 사례검토』. 서울: 공정거래위원회.
- 전혜선 (2007). 케이블TV SO의 수평적 기업결합 사례분석: 경쟁제한성(효율성 증대효과 vs. 경쟁제한으로 인한 폐해) 판단기준을 중심으로 『한국방송학보』, 21권 4호, 327~361.

- 차성민 (2002). 독점규제법상 추정의 의미: 시장지배적 사업자의 추정을 중심으로. 『경쟁법 연구』, 8권, 329~346.
- 한현옥 (2006). EU의 지배적 지위 남용행위 규제 특징과 개선 논의에 대한 고찰. 『EU학 연구』, 11권 2호, 61~96.
- 홍명수 (2007). 『불공정거래행위 및 시장 지배적 지위남용행위 관련 위원회 심결정 리 및 분석』. 서울: 공정거래위원회
- 황인학·김정하 (2005). 시장지배력 척도로서의 집중도와 이동지표의 상호보완성. 『산업조직연구』, 13집 4호. 105~129.

- Baldwin, J. R. & Gorecki, P. K. (1994). Concentration and mobility statistics in Canada's manufacturing sector. *Journal of Industrial Economics*, 42(1), 93~103.
- Deutsch, J. & Silber, J. (1995). Static versus dynamic measures of aggregate concentration: The case of Fortune's 500. *Southern Economic Journal*, 62(1), 192~209.
- Europe Economics (2002). *Market definition in the media sector: Economic issues*. Report by Europe Economics for the European Commission, DG Competition.
- Yu, Hsiao-Cheng (2001). Anti-competition issues between Taiwan's cable TV system operators and channel providers: new rules of engagement? *Telecommunications Policy*, 25, 485~497.

(투고일자: 2008.08.31, 수정일자: 2008.10.09, 게재확정일자: 2008.10.20)

## The Regulation of Market-Dominating Enterprises in Media Industries

Jeong-Ho Oh

Professor

(Sejong University, Dept. of Communication Art)

This study briefly examines the regulation of market-dominating enterprises in terms of market definition, judgement about market dominance, judgement about abuse of market-dominant position, and types of abuse of market-dominant position. This study explores Korea Fair Trade Commission's judgemental cases regarding the prohibition of abuse of market-dominant positions under 'Korea Monopoly Regulation and Fair Trade Act' and focuses on 21 cases related with Korean media industry. Based on this case analysis and literature review, this study derives major issues, problems, and possible alternatives in the regulation of market-dominating enterprises in media markets. And this study suggests implications about monopoly regulation and fair competition policy of Korean media industry.

key words: regulation of market-dominating enterprises, market definition, abuse of market-dominant position