

방송시장 경쟁상황평가 체계 연구



이 보고서는 2008년 방송통신위원회 조사연구지원사업의 연구 결과로서
보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식 입장과
다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘방송시장 경쟁
상황평가 체계 연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월

주관연구기관 : 정보통신정책연구원

책 임 연 구 원 : 김성환(정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실)

공 동 연 구 원 : 김민철(정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실)

김남심(정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실)

오기석(정보통신정책연구원 방송통신정책연구실)

연 구 원 : 백윤미(정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실)

목 차

요약

I 서 론

- 1. 방송시장 경쟁상황평가 체계 연구의 필요성 17
- 2. 방송시장의 구조 및 현황 19
 - 가. 방송서비스시장의 구조 19
 - 나. 방송시장 사업자 및 시장규모 20

II 방송시장 획정의 주요 이슈와 사례

- 1. 방송시장의 특수성을 고려한 시장획정 28
 - 가. 개 요 28
 - 나. 소매 유료방송 시장 획정 29
 - 다. 도매 및 관련 방송시장 39
- 2. 방송시장 획정의 해외사례 42
 - 가. EU의 방송시장 획정 42
 - 나. Ofcom의 방송 플랫폼 시장 획정 43
 - 다. Ofcom의 방송 콘텐츠 공급시장 획정 47
 - 라. 미국 FCC 50

III 방송시장 경쟁상황 평가지표

- 1. 경쟁상황평가 지표 개관 52
 - 가. 경쟁상황평가의 의미 52
 - 나. 경쟁평가 지표 개관 53
 - 다. 경쟁평가 지표 해외사례-통신 59
- 2. 방송시장의 특성과 경쟁평가지표 63

가. 개 요	63
나. 방송시장의 특성	63
다. 방송시장 경쟁평가지표 적용 사례 분석	72
라. 경쟁상황평가 지표 적용 사례 분석의 시사점	100
바. 방송시장의 특성을 고려한 평가지표(안)	101

IV 방송시장 경쟁평가의 정책 활용 및 제도화 방안

1. 개 요	122
2. 방송시장 경쟁상황평가의 적용이 필요한 규제	123
가. 네트워크 액세스 규제	123
나. 프로그램 액세스 규제	124
다. 결합판매 규제	125
라. 소매요금 규제	126
마. M&A 규제	126
3. 현행 통신법 및 IPTV법 상의 경쟁상황평가 제도 비교	128
가. 전기통신사업법	128
나. 인터넷멀티미디어사업법	129
다. 방송통신위원회와 그 소속기관 직제	130
4. 방송통신 통합 규제체계에서의 경쟁상황평가 이슈와 제도화 방안	130
가. 통합 규제체계에서의 시장분석 제도 및 절차	130
나. 시장분석의 규제제도별 활용	131
다. 포괄적 관점의 시장분석	132
라. 시사점 및 제도화 방안	133

V 결 론

참 고 문 헌

부 록

표 목 차

〈표 I - 1〉 지상파방송 사업자수 추이	21
〈표 I - 2〉 방송채널사용사업자 수 추이	21
〈표 I - 3〉 유료방송 플랫폼 사업자 수의 변화	22
〈표 I - 4〉 독립제작사 현황	23
〈표 I - 5〉 독립제작사 장르별 현황	23
〈표 I - 6〉 방송매체별 광고매출 추이	25
〈표 II - 1〉 舊 방송위원회의 방송산업 분류기준	29
〈표 II - 2〉 케이블TV vs. 위성방송 요금제 비교	31
〈표 II - 3〉 케이블TV vs. 위성방송의 시청률 상위 20개 채널 비교	32
〈표 II - 4〉 MSO 커버리지 현황	37
〈표 II - 5〉 A사(MSO)의 권역별 요금 및 채널수 비교	37
〈표 III - 1〉 시장구조지표	56
〈표 III - 2〉 시장행위지표	57
〈표 III - 3〉 시장성과지표	58
〈표 III - 4〉 규제기관별 경쟁평가지표 요약	60
〈표 III - 5〉 Ofcom이 도입한 유료방송시장 경쟁상황평가 지표 요약	96
〈표 III - 6〉 CJ 및 온미디어 계열 채널수 추이	103
〈표 III - 7〉 수직결합 채널 중 케이블TV에만 전송되는 채널	105
〈표 III - 8〉 상위 2대 MPP의 채널 공급현황	107
〈표 III - 9〉 SO와 위성방송의 PP프로그램 이용료 지급현황	108

그림 목 차

[그림 I - 1]	우리나라 방송시장의 기본 구조	19
[그림 I - 2]	우리나라 TV방송시장 규모 추이	24
[그림 I - 3]	우리나라 방송시장 매출 구성	25
[그림 I - 4]	방송매체별 광고매출 점유율 추이	26
[그림 I - 5]	유료방송시장 가입자수 추이	27
[그림 II - 1]	케이블TV와 위성TV의 수요대체성 설문조사 결과	33
[그림 II - 2]	영국 방송 배급 기술 이용가능성(2007년)	44
[그림 III - 1]	경쟁상황평가 수행체계	52
[그림 III - 2]	구조-행위-성과 패러다임	53
[그림 III - 3]	방송서비스 시장의 구조	64
[그림 III - 4]	SO 및 위성방송의 가입자 기준 시장 점유 추이	119
[그림 III - 5]	스카이라이프 가입자수 기준 점유율 분포	120
[그림 III - 6]	가입자수 기준 권역별 HHI 분포	121

요 약 문

1. 연구배경 및 목적

IPTV의 도입 등 시장의 융합화 추세에 대응하여 방송시장과 통신시장 전반에 적용되는 경쟁정책의 수립이 중요한 이슈로 대두되어 왔으며, 수평적으로 융합된 방송통신 시장에 대한 전문 규제기관의 경쟁정책은 체계적인 시장획정 및 경쟁상황평가를 기초로 하는 것이 국제적 추세이다. 우리나라에서 통신시장에 대한 경쟁상황평가는 전기통신사업법(제33조의 4)에 근거하여 매년 공식적으로 실시되고 있으며, 인터넷 멀티미디어방송사업법(제12조)에서는 IPTV사업에 대한 경쟁상황평가를 실시하도록 규정하고 있으나, 이는 방송시장 전반에 대한 경쟁상황평가와 연계하지 않고는 실질적으로 정확한 평가가 어려운 것이 사실이다.

이에 방송시장의 특수성을 고려한 경쟁상황평가 방법론과 체계를 개발하여 융합시대의 방송정책 수립의 기초를 제공할 필요가 있으며, 궁극적으로는 방송시장의 특성과 상황에 맞는 합리적인 경쟁상황평가 제도를 정립함으로써 시장 경쟁의 요소들을 통해 방송서비스 본래의 기능이 보다 효율적으로 달성될 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요하다.

본 연구는 방송시장 경쟁상황평가의 필요성을 점검하고 방송시장의 특수성을 반영한 경쟁상황평가 방법론 및 법제화 방안을 도출하기 위한 목적으로 수행되었다. 먼저 방송시장의 구조에 대한 분석과 판단을 기초로 주요 방송시장의 합리적 시장획정 방안에 대해 검토하고, 방송시장의 특성을 고려한 경쟁상황평가 지표 도입방안을 제시하였으며, 경쟁평가 적용이 필요한 방송 규제 및 방송 경쟁평가의 제도화 방안에 대해 검토하였다.

2. 주요 연구내용

가. 방송시장 획정의 주요 이슈와 방법론

1) 방송서비스시장의 구조

방송서비스는 방송 프로그램/콘텐츠들을 채널 및 채널묶음 등의 상품으로 구성하여 시청자에게 전달하는 서비스로, 방송시장은 방송서비스 제공을 위한 요소의 공급 단계별로 여러 유형의 사업자들이 다양한 종류의 거래관계와 세부 시장을 형성하는 다면적 구조의 시장이라고 할 수 있다.

먼저, 지상파 방송 사업자는 콘텐츠의 제작에서부터 편성, 전송에 이르는 전 과정을 수직적으로 통합된 형태로 제공하고 있으며, 유료방송 가입자의 증가로 전송 플랫폼 사업자로서의 기능은 약화되고 있으나 디지털 기술의 도입에 따른 다채널 제공 등 변화가 예상되고 있다. 다음으로 방송채널사용사업자(PP)는 자체적으로 콘텐츠를 제작하거나 독립제작사 및 프로그램 배급사로부터 콘텐츠를 공급받아 프로그램 채널을 편성하는 역할을 담당하며, 시청료를 기반으로 광고, 수신료 배분 등을 통해 수익을 획득한다. 케이블TV, 위성방송, IPTV, DMB 등 유료방송 플랫폼 사업자는 PP들로부터 공급되는 프로그램 채널 및 자체편성 채널 등으로 채널묶음 상품을 구성한 후 이용자에게 전송, 배급하는 역할을 담당하며, 광고, 가입자 수신료 등을 통해 수익을 획득한다.

이러한 방송시장의 구조에서 본 연구는 국내 유료방송 (플랫폼)시장과 채널거래시장의 시장획정 이슈에 대해 분석하였다.

2) 소매 유료방송시장 획정

본 연구는 케이블TV와 위성방송 등의 유료방송 플랫폼 제공 사업자들이 경쟁하는 소매 유료방송시장을 정의하고, 이를 SO 허가권역별로 지리적으로 구분하여 획정하였다. IPTV의 기존 유료방송에 대한 경쟁력이 충분하다는 전제 하에 디지털케이블TV 및 IPTV를 기존 유료방송 플랫폼 시장과 통합 획정하였고, 유료방송의 가구보급률이 78% 수준으로 가입자 수가 안정적으로 유지되고 있으므로 지상파 방송의 유료방송 플랫폼에 대한 경쟁압력 및 대체성이 낮음을 고려하

여 지상파는 유료방송 플랫폼 시장 분석에서 제외하였다. 아래에서는 유료방송 플랫폼 시장획정의 세부이슈에 대해 요약하였다.

가) 케이블TV와 위성방송의 대체성

기존 연구에서 권남훈(2007)은 케이블TV와 비교할 때 위성방송은 약간 고급화된 서비스이나, 소비자 입장에서 유사한 성격의 서비스이고 수익모델도 유사하다는 점에서 동일한 시장으로 간주하는 것이 일반적이라고 하였다. 또한, 방송위원회(2006)도 실제로 유사한 다채널 방송서비스를 제공하고 있으며 시청자는 이들을 대체재로 인식할 가능성이 높다는 점에서 동일한 시장에 포함되어 경쟁관계에 있다고 보는 것이 타당하다고 하였다.

2008년도 KISDI 설문조사에서 케이블방송 가입자들은 요금 5% 인상 시 23.3%, 10% 인상 시 35.4%가 가입을 해지하겠다고 응답하는 등 수요대체성이 높게 나타났다. 본 연구진이 실시한 임계매출손실분석(Critical Loss Analysis)에 따르면, 케이블TV 서비스의 가변비용을 기초로 한 총 마진(gross margin)이 18.2% 이상일 경우 케이블TV방송과 위성방송의 통합 시장획정이 가능한 것으로 나타났다.

나) 디지털케이블TV와 IPTV 간의 대체성

방송위원회(2007)의 IPTV 시범사업에 참여한 이용자 중 디지털케이블TV를 이용한 경험이 있는 이용자들의 대부분은 두 매체 간 차이가 없는 것으로 평가하였다. 하지만, 향후 IPTV가 케이블 사업자와 유사한 또는 대체성이 높은 콘텐츠 및 채널을 확보할 수 있을지 여부에 따라 두 서비스 간 대체성 수준이 결정될 것으로 판단된다.

다) 기존 유료방송(아날로그, 위성)과 양방향 디지털방송(디지털케이블, IPTV) 간의 대체성

아날로그 케이블로부터 디지털 케이블로의 전환 자체는 가입자 특성에 따른 시장분리의 성격이 강하며, 가상적 독점사업자는 디지털로의 전환 수준을 관리하는 것이 가능하다. 하지만, IPTV 서비스가 대등한 콘텐츠 확보를 통해 기존 유료방송의 대체서비스로서 경쟁력을 갖는다면, 기존의 유료방송과 양방향 디지털방송은 하나의 시장으로 획정이 가능하며, 실제로 IPTV 사업자는 현재 유료방송 가입자의 대부분을 차지하고 있는 아날로그 케이블 및 위성방송 가입자를 대상으로

경쟁할 것이므로 기존 유료방송과 양방향 디지털 방송을 하나의 시장으로 통합 확정할 수 있을 것이다.

라) 지리적 시장확정 문제

기존 문헌에서 김도연 외(2006)는 종합유선방송사업은 기본적으로 지역단위로 허가되고 운영되므로 지역시장에 기초한다고 할 수 있다고 하였다. 또한, 권남훈(2007)은 전국 사업자인 위성방송 또는 IPTV가 향후 충분한 경쟁압력을 가진다면 연쇄적 대체성(chain of substitution)에 의해 전국시장 확정이 가능할 수도 있다고 하였다.

최근에는 복수종합유선방송사업자(MSO)가 확대되면서 이들의 권역별 채널 및 요금구성이 유사하게 나타날 가능성이 있으나, MSO 간 경쟁이 발생하는 것은 77개 권역 중 8개에 그쳐 전국수준의 경쟁구도는 나타나지 않고 있고, 동일 MSO의 채널 및 요금 구성도 현재는 권역별 차이가 일부 존재하는 상황이다. 즉, 현재 유료방송시장은 지역단위 SO를 중심으로 위성방송과의 경쟁이 일부 나타나는 구도이므로 SO 허가권역별로 시장을 분리 확정하는 것이 타당하다.

마) DMB, 인터넷TV(Pre-IPTV) 등 신규 매체

권상희 외(2006)에 따르면, 이동멀티미디어방송(DMB)의 경우 이동성, 휴대성, 부분적 양방향성의 특성을 갖고 있으므로 그에 대한 수요는 이용시간과 공간의 차별성으로 인해 고정형 방송서비스와 확연한 차이를 가지는 것으로 보았다. 한편, KISDI 설문조사에 따르면, VoD 중심의 인터넷TV 서비스는 이용자들이 기존의 유료방송 서비스를 해지하지 않고 보완적으로 이용하는 경우가 더 많은 것으로 나타났다.

케이블TV, 위성방송 등 기존의 유료방송 서비스는 DMB, 인터넷TV 등 신규 매체들과는 대체적 성격보다는 보완적 성격이 강해 별도의 시장으로 보는 것이 타당하다.

3) 도매 채널공급시장의 확정

채널 공급(PP)시장은 방송프로그램 채널에 대한 이용자 및 플랫폼 사업자들의 수요대체성에 따라 세부적으로 확정할 수 있다. 공정거래위원회(2007)는 TV홈쇼핑PP와 일반PP로 구분하여 시장을 확정한 바 있으며, 영국 Ofcom은 프리미엄

스포츠 채널공급 시장을 의무형 채널 공급시장과 구분하여 별도의 시장으로 확정 한 바 있다. 즉, 채널공급시장은 기본적으로 상품 차별화가 크게 나타나는 시장으로 통신시장이나 방송플랫폼 시장에 비해 시장이 좁게 확정될 가능성이 있으며, 세부 장르별 시장획정 시 지배력의 존재가 부각될 가능성도 존재한다.

4) 방송시장 획정의 해외사례

EU차원에서는 기업의 인수·합병 및 반경쟁행위 판단을 위한 경쟁영향평가에서 일관되게 도소매 수준에서 유료방송과 공중파 방송을 별도 시장으로 확정하여 왔으며, 프리미엄 콘텐츠 시장을 별도 시장으로 확정, pay-per-view는 유료방송과 분리된 별도시장으로 확정하였고, 과거에는 위성과 케이블이 분리된 시장으로 판단한 적이 있었으나 최근에는 위성과 케이블 간 상당한 대체관계가 있다고 판단하는 추세이다.

방송시장 획정의 대표적 해외사례로는 영국을 들 수 있는데, 영국의 방송시장 획정관련 3대 이슈는 의무형 유료방송과 공중파방송의 동일시장 확정 여부, 프리미엄 콘텐츠 시장의 별도 확정 여부, 특정 유료방송 플랫폼의 별도 시장 확정 여부로 요약된다. Ofcom은 의무형 패키지와 공중파방송은 별도의 분리된 시장으로 보고 있으며, 플랫폼과 프리미엄 콘텐츠의 시장획정 문제에 대해서는 2007년 12월 SSNIP테스트 등 기존 방법론을 도입하여 엄밀한 시장획정을 실시한 사례가 존재한다. 먼저 유료방송 플랫폼 시장획정에 있어서 Ofcom은 특정 배급기술에 대한 수요 동인의 특성 분석, 전환비용과 같은 서비스 대체 제약요인, 대체 플랫폼의 상대가격 인상에 대한 반응 조사(이용자설문 결과를 활용한 SSNIP테스트), 마케팅 등 자료를 활용한 실제 전환 행동의 증거, 공급대체성을 평가하였다. 이의 결과로서 케이블(Virgin Media)과 위성(Sky)은 동일 시장으로 확정하였으며, DTT와 IPTV에 대해서는 따로 결론을 내리지 않았다. 다음으로 콘텐츠 공급시장 획정에 있어서 Ofcom은 소매 콘텐츠 시장 획정을 위해 채널 패키지의 특성, 가격 변화에 대응한 전환 행동, 가격과 가입자수 간 상호작용의 실제 증거, 공급대체성을 분석하였으며, 도매시장 획정을 위해 수요 대체성, 소매시장으로부터의 간접적 수요제약(indirect constraint), 공급대체성을 분석하였다. 분석 결과, Ofcom은

소매 프리미엄 스포츠채널 패키지시장, 도매 프리미엄 스포츠채널 공급시장, 소매 의무형(basic-tier)채널 패키지시장을 별도 시장으로 확정하였다.

미국 FCC는 미국 유료방송시장의 경쟁상황 개선을 위한 기초적 시장조사 자료로서 다채널 영상프로그램배급(MVPD)시장에 대한 보고서를 매년 발표해 왔으나, 이 때 FCC의 MVPD시장은 경제적 시장 획정에 의해 정의된 것은 아니며, 실제로 보고서의 목적이 지배력 평가에 있는 것도 아니다.

나. 방송시장 경쟁상황 평가지표

1) 경쟁상황평가 지표 개관

경쟁상황평가란 평가대상 시장의 상황과 가장 이상적인 완전경쟁적 시장 상황과의 괴리 정도를 평가하는 것으로, 통상 완전경쟁 시장이 갖고 있는 특징을 성과, 구조 행위로 구분하고, 세부 지표를 설정하여 경쟁상황을 분석한다.

OECD, EC, Ofcom의 통신시장 경쟁상황평가 지표 권고안 및 활용 지표는 크게 시장구조, 시장성과, 사업자행위, 이용자행위 지표로 구성되며, 세부지표를 비교적 자세히 제시하고 있다. 시장구조지표는 시장집중도(시장점유율, HHI), 진입장벽(사업자 진출입, 시장대비 사업자 규모, 필수설비, 매몰비용, 규모/범위의 경제, 규제에 의한 진입장벽), 기타 진입장벽(수직결합정도, 서비스차별화, 브랜드인지도, 기술적우위/진보, 확장 장벽, 유통망, 자본시장에의 접근성 등)으로 구분하며, 시장성과지표로는 수익성, 이용자만족도, 요금국제비교 등이 있고, 사업자행위지표로는 요금경쟁, 비가격경쟁 지표로서 품질경쟁, 마케팅/광고비 또는 네트워크 커버리지 경쟁, 불공정행위 등이 존재하며, 이용자행위지표는 전환장벽, 정보획득과 이용, 대응구매력 등의 지표를 도입·활용한다.

일반적으로 방송시장은 통신과 마찬가지로 시장의 본원적 특성에 따라 완전경쟁을 위한 전제조건이 충족되지 않는 시장으로 방송시장의 경쟁상황평가 지표 도출에 앞서 먼저 시장의 특성에 대한 분석이 필요하다.

2) 방송시장의 특성과 경쟁평가지표

방송시장은 방송서비스 제공을 위한 요소의 공급 단계별로 여러 유형의 사업자

들이 다양한 종류의 거래관계와 세부시장을 형성하는 다면적인 구조라는 특징이 있다. 이러한 방송시장 구성의 핵심 주체는 지상파 방송사업자, 다채널 플랫폼 사업자, 채널공급사업자, 광고주, 가입자/시청자이며, 채널거래시장과 유료 다채널 방송시장이 방송시장 경쟁의 두 개의 기본 축이라고 할 수 있다.

또한 이론적 관점에서, 방송시장은 광고 시장, 채널거래 시장, 이용자 시장 등이 방송 플랫폼을 통해 상호 연계되는 양면시장적 특성을 갖고 있으며, 이러한 특성에 따라 유료방송서비스 시장이나 채널거래 시장, 광고시장 중 어느 한 축만의 구조나 성과를 측정하여서는 경쟁상황 및 지배력을 정확히 평가할 수 없고 시장의 양측 간 관계 및 구조에 대한 분석이 필요하다. 즉, 가입자 기반이나 인기 채널/콘텐츠 등 양면시장의 어느 한 축의 이용 또는 공급을 확보함으로써 이를 기반으로 양면시장 전반에 대한 지배력을 지속적으로 발휘할 수 있으므로 이러한 지배력 발생구조를 고려한 분석이 필요한 것이다.

방송서비스는 방송 프로그램/콘텐츠를 채널 및 채널묶음 상품으로 구성하여 시청자에게 전달하는 것을 의미하는데, 방송사업자가 이용자 또는 사회가 원하는 콘텐츠를 예측하여 이를 기획, 선별, 편성, 상품화하는 역할을 담당한다는 사실에 주목할 필요가 있다. 즉, 시장에서 일정한 지위를 갖고 있는 방송 사업자의 경우 채널 또는 채널묶음 거래에 있어서 선별, 편성의 권한을 이용해 타 관련 사업자에 대해 현격히 우월한 지위를 남용할 수도 있으므로, 해당 시장의 경쟁상황평가에서 시장 지배력이 사업자 간의 비대칭적 도매 거래관계를 통해 영향을 미치는 구조에 대한 분석이 중요하게 되는 것이다.

방송시장 경쟁에 있어 가격 이외의 요소, 즉 콘텐츠 경쟁이 차지하는 비중이 높다는 특징이 있다. 방송 콘텐츠 경쟁은 인기 콘텐츠를 배타적으로 확보하기 위한 경쟁 또는 타 사업자와 차별화되는 콘텐츠를 제공하는 경쟁 등의 형태로 나타날 수 있고, 주요 인기 콘텐츠를 특정 사업자 또는 사업자 군이 배타적으로 선점하고 있다면 이는 경쟁을 전반적으로 저해하는 구조적 요인이 된다. 따라서 방송시장 경쟁의 성과를 제대로 평가하기 위해서는 이러한 콘텐츠 경쟁이 어떠한 형태로 발생하고 있는지에 대한 분석 지표가 필요하다.

방송시장은 콘텐츠 계위와 플랫폼 계위의 수직계열화 등 수직관계 구조가 중요

하다는 특징이 있다. 방송시장의 수직관계 구조는 관련 사업자들의 배타적 거래 행위를 통해 후발사업자에 대한 진입장벽의 요소로 작용할 수 있고 플랫폼-콘텐츠 계위 간 지배력 전이를 유발할 수도 있으므로, 수직관계 구조가 전체 시장의 경쟁상황에 미치는 영향을 분석하기 위한 지표 도입이 필요하다.

또한 방송 플랫폼 경쟁에 있어서 높은 전환장벽이 존재한다는 특징이 있다. 즉, 디지털 케이블, 위성, IPTV 등의 이종 매체들이 경합하는 경우 플랫폼 전환을 위해서는 셋탑박스, 위성수신기 등의 비용이 소요되는 한편, IPTV는 주로 초고속인터넷과 번들의 형태로 판매되므로, 특정 사업자의 IPTV 서비스를 이용하기 위해서는 초고속인터넷 서비스까지 해당 사업자로 전환해야 한다는 점에서 추가적인 전환장벽이 존재하므로 지표 분석 시 이를 고려해야 한다.

이외에도 방송시장의 규모의 경제 특성 및 공익성 추구에 따른 규제요소들이 경쟁평가 지표 도입에서 고려되어야 한다. 즉, 방송시장에서의 콘텐츠 경쟁 요소가 방송시장의 규모의 경제 특성을 더욱 강화함으로써 이에 따른 진입장벽 요인을 제공하고 있다는 점이 고려되어야 하며, 방송의 공익성 추구하고 이에 따른 규제요소들이 방송정책적 차원에서 향후에도 당위성이 인정될 것이나, 방송시장의 경쟁정책 추구의 관점에서 이러한 규제요소들이 시장의 구조 및 사업자 행위, 시장 성과 등 경쟁상황에 미치는 영향에 대한 정확한 평가가 필요한 것이다.

3) 방송시장 경쟁평가지표 적용 사례 분석

방송시장 경쟁평가 관련 국내 문헌 분석 결과, 시장 구조, 성과, 행위 지표 체계에 따른 분석을 실시하고 있으나, 주로 점유율 및 수평집중도, 수익성, 사업자행위의 제한된 수의 지표들만을 도입해 온 것으로 나타났다. 이에 따라 시장구조 지표에 대해서는 집중도 이외에 진입장벽 관련 세부지표들에 대한 심화 연구와 분석이 필요하며, 수익성 지표도 방송시장만을 고려한 수익성 지표를 도출하기 어려운 측면이 있어 이에 대한 고려도 필요하다. 또한, 사업자행위 지표는 관련시장 사업자들의 불공정행위 관련 지표에 대한 분석을 보강할 필요가 있고, 품질경쟁, 콘텐츠 경쟁 등에 대한 추가적인 지표 도입도 필요하며, 이용자 대응력 지표에 대해서는 만족도 등 조사 설계 및 결과 활용에 있어서 세밀한 분석이 요구된다.

방송시장 경쟁평가 관련 해외사례로는 미국 FCC의 MVPD시장 분석에서 활용된 지표를 요약하고, 미국 합병 케이스의 공익성 심사 시 활용하는 방송시장 경쟁평가 지표에 대해서도 살펴보았으며, Ofcom의 2007년도 프리미엄 채널 공급시장의 경쟁상황평가에서 도입된 지표를 살펴보았다. 먼저, FCC의 MVPD시장 분석에서는 전체 채널개수 대비 SO와 결합된 채널개수의 비중, SO와 결합된 채널 개수 대비 MSP의 보유 채널 개수의 비중, 프라임 시간대 인기시청 채널 중 수직결합 비중, 전체 PP지분 중 MSO 보유 비율, 수직결합 채널 vs. 비결합 채널의 도달률(penetration rate) 비교 등 방송 특유의 수직집중도 지표를 도입·분석한 부분이 특징적이라고 할 수 있다. 다음으로 Ofcom은 프리미엄 채널 공급시장의 지배력 평가에서 점유율, 전환비용, 진입 및 확장장벽, 이용자 대응력 등 전형적 지표 이외에 ‘지상파의 간접적 제약’이라는 지표를 도입하여 지상파 콘텐츠와의 경쟁에 대해서도 고려하고 있다는 점이 특징적이다.

4) 방송시장의 특성을 고려한 평가지표

방송시장 경쟁상황평가를 위해서는 통신시장의 경쟁상황평가에서 사용하는 구조, 행위, 성과 지표들을 대체로 확대 적용할 수 있으나, 방송시장만이 갖고 있는 특성을 반영하기 위해 새로운 평가지표 도입이 필요하다. 즉, 방송시장의 지배력 발생구조나 전이방식은 통신시장과 상당한 차이가 있으므로 시장평가 방법에 있어서도 차별화가 요구된다. 이에 본 연구는 방송시장의 특성을 고려한 새로운 평가지표로 수직관계 분석, 양면시장 특성 고려, 비가격경쟁의 측정, 콘텐츠부문의 지배력 측정, 제도적 진입장벽 요소 고려, 지역별 시장점유율 및 집중도 분석 지표 등을 제시하였다.

(1) 사업자간 수직관계 분석 지표

사업자간 수직관계 여부에 대해서는 지분관계의 수준이 실제 사업자의 배타적 행위 및 시장성과에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구와 전문가 의견 수집, 필요시 실증적 분석 등을 기초로 합리적인 판단기준을 마련해야 한다.

각 채널들에 대한 수직관계 여부의 합리적인 판단이 이루어지면 이를 기초로, 해당 시장의 수직관계의 정도를 종합적으로 수치화하는 지표를 개발해야 한다.

첫째, 시장 전체의 수직결합 수준을 가장 일반적, 포괄적으로 나타내는 지표로는 '전체 채널 대비 수직관계에 있는 채널의 비중'을 도입할 수 있으며, 둘째, 진입장벽 형성 및 지배력 전이 가능성을 부각시켜 보여줄 수 있는 지표로 '주요 인기채널 중 수직관계에 있는 채널의 비중'을 도입할 수 있는데 이는 주요 인기채널 선정의 적합한 기준이 마련된다는 전제 하에 가능하다. 셋째, 도달률(penetration)에 상응하는 지배력을 가중치로 한 수직관계의 수준 측정 지표로 '수직결합 채널 대비 비결합 채널의 도달률'을 도입할 수 있다.

한편, 수직관계에 의해 실제 나타나는 배타적 전략까지 반영하는 추정을 통해 수직관계의 실효적 수준을 측정할 수 있는데, 예컨대 각 플랫폼사업자가 송출하는 채널 중 계열 채널의 비율 또는 각 PP의 채널거래 플랫폼 사업자 중 계열 플랫폼의 비율을 지표로 도입할 수 있다. 또한 지분보유율을 통해 수직관계가 나타나지 않는 경우에도 특정 사업자 간 공동행위에 따라 마찬가지로의 효과가 나타날 수 있어 이를 측정할 수 있는 지표도 필요한데, 예컨대 유사한 구성의 플랫폼들에 채널을 공급하는 PP의 수 또는 유사한 사업자 구성의 채널들을 송출하는 플랫폼의 수 등을 지표로 도입할 수 있겠다.

(2) 양면시장 특성을 고려한 평가지표

구조, 행위, 성과 등 각 부문별 지표 분석에 있어 방송시장의 양면시장적 특성을 고려한 지표의 해석 및 지표 개발이 필요하다.

먼저 시장점유율 및 시장집중도 지표의 해석에 있어서 일률적 기준에 의한 기계적 평가보다는 i) 시장의 어느 한 측에 대한 이용자 확보를 통해 시장 전체에 대하여 지배력을 지속적으로 발휘할 가능성, ii) 시장의 어느 한 측을 지배하고 있는 것처럼 보이나 반대 측 수요의 이탈을 우려해 지배력의 실질적 남용이 어려울 가능성, iii) 시장점유율 및 집중도의 증가가 실질적으로 지배력의 확대보다는 양면 시장적 효율성의 증대로 나타날 가능성 등 시장의 양측 간의 관계구조를 종합적으로 평가할 필요가 있다.

또한 양면시장적 진입장벽 요소의 분석에 있어서는 이용자 및 사업자 설문을 통해 양면시장의 간접적 네트워크 외부성 효과가 실제 사업자 선택과 거래에 있어 어떠한 중요성을 갖는지 측정할 수 있다. 또한 보다 객관적인 분석을 위해 주

요 방송사업자들이 시장 양측에서 보유하고 있는 점유율, 즉, 방송사의 가입자/시청자 점유율 및 주요 콘텐츠/채널 확보율(또는 광고시장 점유율) 간의 상관관계를 횡단면적, 시계열적으로 분석하여 진입장벽 요소를 파악할 수 있다.

성과지표의 측면에서는 양면시장에서의 수익성 지표를 보다 정확히 해석하기 위해 시장 양측의 비용 정보와 요금 정보를 종합하여 비교하고 초과이윤을 계산하는 작업이 필요하며, 방송사업자가 양면시장 플랫폼으로서의 서비스와 기능을 수행함으로써 양면시장적 효율성이 발생하는 부분에 대한 성과 평가도 필요하다.

한편, 현재까지 연구된 양면시장 이론의 성과로는 양면시장적 특성을 반영한 체계적인 대안 지표의 논의가 시기상조일 수 있다. 따라서, 방송시장의 경쟁상황 평가를 위해서는 방송시장을 구성하는 각 시장의 경쟁평가지표들을 종합적으로 비교, 분석하고 해석하는 작업에 신중을 기할 필요가 있다.

(3) 비가격 경쟁의 측정 지표

플랫폼 사업자간 채널 차별화 경쟁 정도를 측정하기 위해 각 사업자가 제공하는 채널/프로그램 중 경쟁 사업자와 중복되지 않는 채널/프로그램의 비율을 지표로 도입할 수 있다. 단, 플랫폼 간 주요 채널/프로그램들의 시청률 격차를 비교하여 그 격차가 크지 않은 경우에 한해 차별화 경쟁의 효과를 인정할 수 있을 것이다.

이 때, 단순히 플랫폼 사업자간 채널 중복 비율을 중심으로 차별화 경쟁을 평가할 경우 수직 계열화된 사업자들의 배타적 행위의 결과가 차별화 경쟁의 성과로 잘못 해석될 소지가 있음에 유의해야 한다.

(4) 콘텐츠 부문의 지배력 평가 지표

개별 콘텐츠의 필수성을 측정하기 위해서는 시청점유율이 기본적 지표라고 할 수 있으며, 각 유료방송사업자들이 확보하고 있는 주요 프로그램들의 시청점유율과 시청자 특성의 차이를 분석함으로써 콘텐츠 지배력 평가가 가능할 것이다.

(5) 제도적 진입장벽 요소의 고려

통신서비스시장의 경쟁상황분석에서는 필수요소, 규모의 경제 등이 중요한 진입장벽의 요소가 되나, 방송은 다양성, 다원성, 공익성 등의 정책 목적에 따라 허가 및 진입제도, 소유규제 등을 실시하는 바, 규제에 의한 진입장벽 요소에 대한 분석이 중요하다.

‘제도적 진입장벽’을 정량적으로 분석하는 것은 어려울 것으로 보이며, 권역별 독점 허용 등 정책적 요소가 진입장벽으로 작용하여 경쟁에 영향을 주는 부분에 대해 정성적으로 평가를 해야 하고, 특히, 진입규제, 소유 및 사업영역 규제 등이 향후 수평적 규제체계의 도입과 방송서비스에 대한 경쟁 규제 정립에 따라 변화 되는 부분을 동태적으로 파악하여 지표 분석에 포함하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

(6) 지역별 시장점유율 및 집중도 분석

유료방송 플랫폼시장은 지리적 시장이 권역인 특징에 따라 가입자수 및 매출 자료의 권역단위 생성과 시장집중도 지표를 지역별로 측정하는 것이 중요하다. 즉, 각 권역이 시장 분석의 대상이 되는 경우에는 해당 권역에 대한 경쟁평가 지표 분석만을 수행하면 되나, 권역별 경쟁상황의 종합을 위해서는 권역별 경쟁의 분포를 나타내는 분석방법이 필요한 것이다. 예컨대, 케이블TV방송과 위성방송의 시장점유율의 권역별 분포를 나타내거나, 시장집중도 지표로서 HHI의 권역별 분포를 도입하여 지역별 집중도 분석을 종합화하는 방법을 도입할 수 있다.

다. 방송시장 경쟁평가의 정책활용 및 제도화 방안

1) 방송시장 경쟁상황평가의 정책 활용방안

방송·통신을 포괄하는 네트워크 제공 시장 전체에 대한 시장획정과 경쟁상황 평가를 기초로 융합 환경의 네트워크 액세스 규제를 추진할 수 있으며, 만약 PAR 도입이 이루어진다면, 액세스 대상 프로그램/채널 선정에 위해 관련 콘텐츠 시장에 대한 획정과 경쟁상황평가를 활용할 수 있다. 또한 융합에 따른 향후 방송 시장의 구조조정 발생시, 합병심사를 위한 지배력 평가에 있어 방송 경쟁상황평가 방법론을 적용할 수 있을 것이다.

2) 현행 통신법 및 인터넷멀티미디어방송사업법(IPTV법) 상의 경쟁상황평가 제도 비교

전기통신사업법과 IPTV법에서는 공히 공정한 경쟁촉진을 위해 경쟁평가를 규정하고 있으나 시장분석 대상 및 방법은 상이하게 나타난다. 즉, 전기통신사업법

은 매년, 기간통신사업자를 대상으로 경쟁상황을 평가하지만, IPTV법은 IPTV사업자로 대상을 한정(방송통신위원회 직제에 대한 시행령에서는 IPTV법 관련 방송시장 경쟁상황평가로 언급)하고 있으며, IPTV법은 평가위원회를 구성하여 경쟁상황을 평가하도록 한 반면, 전기통신사업법은 필요시 관계전문가의 의견청취만을 규정하고 있다.

IPTV사업 경쟁상황 평가위원회는 경쟁상황평가뿐만 아니라 IPTV방송 사업 관련 경쟁정책 및 방송통신위원회 위원장 요청 사항 등에 대한 심의를 수행하는데, 경쟁상황평가 관련 사업자에 대한 자료제출 요청권을 가지며, 경쟁상황평가를 위한 일부 업무를 전문연구기관에 위탁할 수 있다.

시행령 등 하위 규정의 시장획정 및 시장분석 기준 등은 통신법과 대체로 유사하나, IPTV법 시행령은 시장구조 지표로, 경쟁사업자 수, 경쟁사업자 상호간의 주식 또는 지분 소유관계, 콘텐츠 수급관계 등을 추가로 언급하고 있는 것이 특징이다.

3) 방송통신 통합 규제체계에서의 경쟁상황평가 이슈와 제도화 방안

융합 규제체계에 적합한 일관된 경쟁상황평가 체계 도입이 필요한데, 장기적으로는 현재 통신법 및 IPTV법에만 존재하는 경쟁상황평가 제도 및 절차를 방송통신 통합 사업법에 일관된 체계로서 도입하되, 중단기적으로는 통신법과 IPTV법상의 경쟁상황평가가 필요에 따라 방송서비스도 분석의 대상으로 포함할 수 있도록 개정하고, 방송법에는 시장분석 제도를 새롭게 도입할 필요가 있다. 한편, 지배력 평가 중심의 정기적 경쟁상황평가와 별도로 규제제도별 영향 또는 공익성 평가를 비정기적으로 실시하는 방안도 고려해야 한다.

3. 결 론

본 연구는 방송시장 경쟁상황평가의 필요성을 점검하고 방송시장의 특수성을 반영한 경쟁상황평가 방법론 및 법제화 방안을 도출하기 위한 목적으로 수행되었다. 이를 위해 국내 방송시장의 기본적인 구조와 현황에 대해 개관하고, 기존의

통신시장 경쟁상황평가 방법론과 해외의 방송통신 경쟁상황평가 제도를 분석하였으며, 방송시장의 합리적 시장획정 방안 및 방송시장 경쟁상황평가의 방법론과 추진체계에 대한 종합적 검토를 수행하였다. 특히, 방송통신 융합의 취지에 맞게 기존의 통신시장 경쟁상황평가 체계의 확대적용을 모색하되 방송시장의 특수성을 반영하는 방안에 대해 검토하였다.

먼저, 본 연구는 국내 유료방송시장이 유료방송 플랫폼시장, 채널공급시장의 양대 축을 기본으로 함을 전제로, 유료방송 플랫폼시장의 경쟁 환경 변화에 따른 주요 시장획정 이슈들에 대해 분석하였다. 시장 획정 분석 결과, 케이블TV와 위성방송 간의 수요대체성을 확인하고, 향후 IPTV의 경쟁력 확보를 가정할 때 기존 유료방송과 양방향 디지털 방송을 동일시장으로 간주할 수 있으며, 현재의 유료방송 시장은 SO 허가권역별로 지리적 획정함이 타당함을 알 수 있었다. 한편, 채널 거래시장의 경우 서비스 차별화가 크게 나타나는 점을 고려할 때 기존의 통신시장 및 방송 플랫폼시장보다 세분화된 시장획정이 필요할 수도 있음을 제시하였다.

다음으로 경쟁상황평가 지표에 대해서는 기본적으로 기존 통신시장 경쟁상황평가의 구조, 성과, 행위 패러다임이 적용될 수 있겠으나, 방송시장의 지배력 발생 구조나 전이방식은 통신시장과는 차이가 있으므로 방송시장의 특성을 고려한 평가지표들에 대해 연구하였다. 다면적 구조를 보이는 방송시장은 양면시장적 특성, 콘텐츠의 선별 및 편성기능, 콘텐츠 확보 및 차별화 경쟁, 수직적 관계 구조의 중요성, 규모의 경제, 전환장벽, 공익산업 등 특성을 갖고 있으며, 이를 경쟁상황분석에서 고려할 필요가 있다. 이에 따라 본 연구에서는 사업자간 수직관계 분석지표, 양면시장 특성을 고려한 평가지표, 콘텐츠 차별화 등 비가격 경쟁의 측정 지표, 콘텐츠 부문의 지배력 측정 지표, 제도적 진입장벽 요소 고려, 지역별 시장점유율 및 집중도 분석 방법 등을 제시하였다.

마지막으로 관련 규제제도별로 방송시장 경쟁상황평가의 정책 활용방안을 논의하고, 향후 방송통신 통합 규제체계 정립 과정에서 방송통신 서비스 일반에 적용되는 일관된 시장분석 제도 및 절차 도입을 추진하는 방안을 제시하였다. 장기적으로는 현재 통신법 및 IPTV법에만 존재하는 경쟁상황평가 제도 및 절차를 방송통신 통합 사업법에 일관된 체계로서 도입 추진 필요가 있으며, 중단기적으로

는 통신법과 IPTV법상의 경쟁상황평가가 필요에 따라 방송서비스도 분석의 대상으로 포함할 수 있도록 개정하고, 방송법에는 시장분석 제도를 새롭게 도입할 필요가 있다. 한편, 지배력 평가 중심의 정기적 경쟁상황평가와 별도로 규제제도 별 영향 또는 공익성 평가를 비정기적으로 실시하는 방안도 고려할 수 있음을 제시하였다.

I. 서론

1. 방송시장 경쟁상황평가 체계 연구의 필요성

- 수평적으로 융합된 방송통신 시장에 대한 전문 규제기관의 경쟁정책은 체계적인 시장획정 및 경쟁상황평가를 기초로 하는 것이 국제적 추세
 - 경쟁이 충분히 도입되기 이전 단계의 방송통신 시장에서는 정부가 기술적 기준에 의해 분류한 서비스 영역별로 직접적인 간섭과 규제를 통해 이용자 이익 및 효율성을 증진
 - 그러나 경쟁 요소가 본격적으로 도입된 후에는, 사업자 간 그리고 서비스 간의 자유로운 경쟁에 의해 형성되는 경제적 시장 단위에 따라 경쟁상황을 정확히 평가하여, 이용자에게 혜택을 주는 경쟁이 구조적으로 발생하기 어려운 부분에 대해 선택적으로 정부가 개입하는 것이 이상적
- IPTV의 도입 등 시장의 융합화 추세에 대응하여 방송시장과 통신시장 전반에 적용되는 경쟁정책의 수립이 중요
 - 방송통신 융합이 급속도로 진행되는 상황에서 경쟁정책의 체계성과 합리성을 확보하기 위해서는 방송과 통신에 일관되게 적용되는 경쟁상황평가 제도의 마련이 그 기초가 되어야 함
- 통신시장에 대한 경쟁상황평가는 전기통신사업법(33조의 4)에 근거하여 매년 공식적으로 실시되고 있으나 방송시장 경쟁상황평가를 위한 제도나 체계는 현재 미비한 실정
 - 또한 인터넷 멀티미디어 방송사업법(12조)에서는 IPTV사업에 대한 경쟁상황평가를 실시하도록 규정하고 있는데, 이는 방송시장 전반에 대한 경쟁상황평가와 연계하지 않고는 실질적으로 정확한 평가가 어려움
- 이에 방송시장의 특수성을 고려한 경쟁상황평가 방법론과 체계를 개발하여 융합시대의 방송정책 수립의 기초를 제공할 필요가 있음

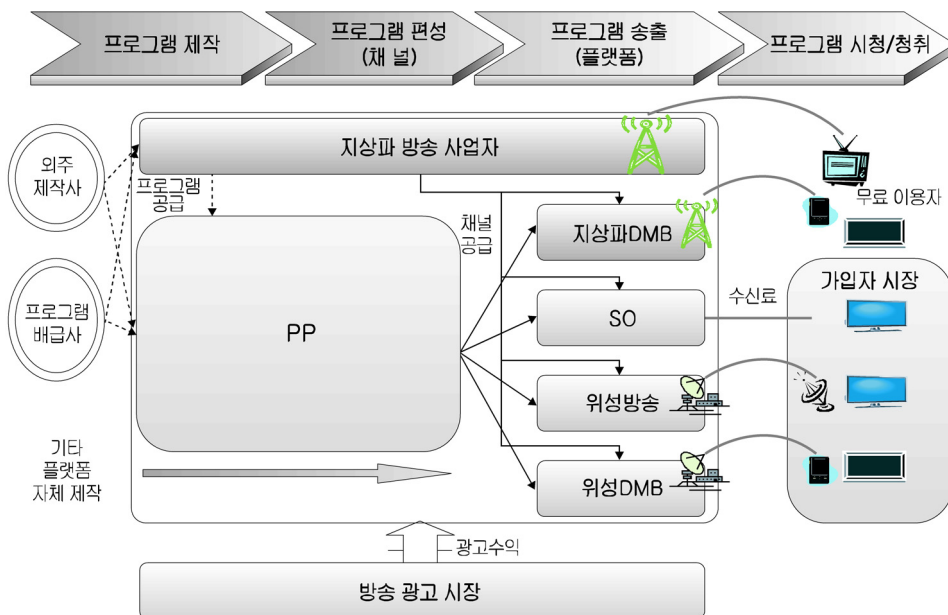
- 방송시장은 그 서비스 제공단계의 구조에 있어 통신시장보다 복잡할 뿐 아니라 사회, 문화, 정치 등 국민생활에 영향력이 큰 콘텐츠를 생산, 편성, 전달하는 역할을 한다는 점에서 특별
- 방송시장 경쟁상황평가 체계는, 방송시장 특유의 구조를 시장의 분석에 잘 반영함과 동시에 방송의 특수성에 기초하여 기존 방송정책이 추구해온 가치를 잘 이해하고 고려하여야 함
- 궁극적으로는 방송시장의 특성과 상황에 맞는 합리적 경쟁상황평가 제도를 정립함으로써 시장 경쟁의 요소들을 통해 방송서비스 본래의 기능이 보다 효율적으로 달성될 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요
- 이러한 필요성 하에 본 연구는 방송시장 경쟁상황평가의 필요성을 점검하고 방송시장의 특수성을 반영한 경쟁상황평가 방법론 및 법제화 방안을 도출하기 위한 목적으로 수행
- 기존의 통신시장 경쟁상황평가 방법론과 해외의 방송통신 경쟁상황평가 제도를 분석
- 방송시장의 합리적 시장획정 방안에 대한 검토
- 방송시장 경쟁상황평가의 방법론과 추진체계에 대한 종합적 검토
- 방송통신 융합의 취지에 맞게 기존의 통신시장 경쟁상황평가 체계의 확대 적용을 모색하되 방송시장의 특수성을 반영
- 본 보고서는 제2장에서 방송시장 획정의 주요 이슈와 방법론을 다루고, 제3장에서 경쟁평가 지표의 의미 및 통신시장 평가에 사용된 기존의 경쟁평가 지표들을 요약하고 방송시장의 특성을 고려한 경쟁평가지표에 대해 검토하며, 제4장에서 방송시장 경쟁상황평가의 정책 활용방안 및 제도화 방안에 대해 검토하며, 제5장에서 결론을 제시함

2. 방송시장¹⁾의 구조 및 현황

가. 방송서비스시장의 구조

- 방송서비스는 방송 프로그램/콘텐츠들을 채널 및 채널묶음 등의 상품으로 구성하여 시청자에게 전달
 - 방송사업자는 콘텐츠를 소비자에게 물리적으로 전달하는 기능 뿐 아니라 콘텐츠를 선별, 편성, 상품화하는 역할(cf. 인터넷)
 - 방송사업자는 다수의 시청자들이 보게 될 콘텐츠의 종류와 내용을 사전적으로 직접 선택하고 나아가 콘텐츠의 생산과정에도 영향을 주게 되므로 사회, 문화적 영향력이 큼
 - 이러한 방송사업자 고유의 역할은 전송용량의 기술적 제약이 완화되면서

[그림 I - 1] 우리나라 방송시장의 기본 구조



자료: 방송통신위원회

1) 본 보고서의 관심 대상은 주로 TV방송시장이므로, 향후 특별한 언급이 없는 경우 방송시장은 'TV방송시장'을 의미

일부 약화될 것으로 예상되나, 시청자의 콘텐츠 탐색비용(search cost) 및 사회적 네트워크 효과를 고려할 때 향후에도 지속될 것임

- 지상파 방송 사업자는 콘텐츠의 제작에서부터 편성, 전송에 이르는 전 과정을 수직적으로 통합된 형태로 제공 가능
 - 즉, 지상파 사업자는 콘텐츠 제작사, 방송채널사용사업자(PP), 플랫폼사업자의 기능을 복합적으로 갖고 있음
 - 유료방송 가입자의 증가로 전송 플랫폼 사업자로서의 기능은 약화되고 있으나, 디지털 기술의 도입에 따른 변화가 예상
- 방송채널사용사업자(PP)는 자체적으로 콘텐츠를 제작하거나 독립제작사 및 프로그램 배급사로부터 콘텐츠를 공급받아 프로그램 채널을 편성
 - 방송 플랫폼의 채널을 통해 방송 프로그램을 시청자에게 제공
 - 시청률을 기반으로 광고, 수신료 배분 등을 통해 수익을 획득
- 케이블TV, 위성방송, IPTV, DMB 등 유료방송 플랫폼 사업자는, PP들로부터 공급되는 프로그램 채널 및 자체편성 채널 등으로 채널묶음 상품을 구성한 후 이용자에게 전송, 배급
 - 광고, 수신료 등을 통해 수익을 획득
 - 디지털화된 유료방송 플랫폼(예: 디지털케이블TV, IPTV 등)은 VOD 콘텐츠를 비롯한 부가서비스를 직접 제공
 - 초고속인터넷, VoIP 등 통신서비스와도 결합하여 상품 구성(묶음상품의 범위가 확대)

나. 방송시장 사업자 및 시장규모

1) 사업자

- 2007년 4월 현재 우리나라 지상파 TV방송사는 33개,²⁾ 채널사용사업자(PP)는 187개, 유료방송 플랫폼 사업자는 100여개 이상, 독립제작사는 800개 이상 존재

2) 지상파 DMB사업자는 제외

- 2007년 말 기준으로 유료방송 플랫폼 사업자는 종합유선 103개, 일반위성 방송 1개, 위성DMB 1개에서 2008년 말 IPTV 3개 사업자가 진입

가) 지상파 TV방송사

- 방송법에 따르면 지상파 방송사업은 “방송을 목적으로 하는 지상의 무선국을 관리·운영하며 이를 이용하여 방송을 행하는 사업”으로, 2007년 말 현재 우리나라 TV지상파 방송사는 4대 방송사(KBS, MBC, SBS, EBS)의 중앙 방송국을 포함하여 총 33개 사가 서비스를 제공 중에 있음

〈표 I - 1〉 지상파방송 사업자수 추이

	2004. 6	2005. 6	2006. 4	2007. 4
TV	33	32	32	32
라디오	10	11	11	11
DMB	0	0	6	6
합계	43	43	46	46

자료: 방송위원회, 『2007년 방송산업 실태조사 보고서』

나) 채널사용사업자

- 2001년 3월에 PP 허가제가 등록제로 바뀌면서 PP의 시장진입이 대규모로 발생하였고 이후에도 진입과 퇴출이 활발

〈표 I - 2〉 방송채널사용사업자 수 추이

	2000.12	2001.12	2002.12	2003.12	2004.6	2005.6	2006.4	2007.4
PP합계	42	121	165	123	159	144	173	187
승인	42	7	7	7	7	7	17	19
등록	-	114	158	116	152	137	156	168
증가율			38.6%	-26.6%	31.0%	-9.9%	13.9%	7.7%

자료: 『방송산업 실태조사 보고서』, 각연도

- 2007년 4월말 현재 PP 수는 총 187개로 이들이 제공하는 TV채널수는 약 280여 개에 달함

- PP 수는 2000년 대비 약 4.5배로 증가하였고 전년도 대비 7.7% 증가
- 주요 사업자로써는 복수 방송채널사용사업자(MPP: Multi program provider)로서 온미디어, CJ미디어가 있고, 지상파 계열 PP인 MBC드라마넷, KBS 드라마, SBS드라마플러스, SBS스포츠, MBC ESPN 등이 존재
- 다) 유료방송 플랫폼 사업자
 - 우리나라 유료방송 플랫폼은 지역단위의 허가제도에 따른 케이블TV방송 사업자와 전국 단위 허가 사업자인 디지털위성방송, 위성DMB, IPTV사업자가 존재
 - 2007년 말 현재 케이블SO 103개, 위성방송 1개(스카이라이프/한국디지털위성방송), 위성DMB 1개(티유미디어)가 존재
 - 2008년 9월, IPTV 3개사(KT, SK브로드밴드, LG데이콤)가 허가를 받아 진입

〈표 I - 3〉 유료방송 플랫폼 사업자 수의 변화

구 분	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007.4	2007.12
종합유선	53	77	77	77	110	110	119	119	119	111	107	103
중계유선*	908	860	855	821	696	638	408	299	198	160	139	n.a.
위성방송	-	-	-	-	-	1	1	1	1	1	1	1
위성DMB	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	1
IPTV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 1. 중계유선사업자의 통계는 부정확하며 통계기관마다 다른 수치를 나타냄. 여기서는 2000년 이전에는 정보통신산업협회의 수치를, 그 이후는 방송위원회의 자료를 인용

2. 2002~2005년은 매년 6월 기준, 2006년은 4월 기준임(방송산업 실태조사 보고서 기준 시점)

자료: 1. 이상우(2008)

2. 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도

- 1995년 종합유선방송사업의 도입 및 RO의 SO전환 승인 정책과 2000년 통합방송법 시행 이후 SO간 기업결합이 증가하면서 중계유선방송사업자는 대폭 감소
- 중계유선사업은 2007년 4월 현재 139개 사업자가 18만 6천여 명의 가입

자를 보유(전체 유료방송 가입자수의 약 1.2% 수준³⁾)하여 유료방송 플랫폼으로서의 역할이 매우 미미한 상황

라) 독립제작사

- 2007년 8월 현재 문화관광부에 등록되어 있는 독립제작사는 총 841개⁴⁾임
 - 1991년 외주제작 정책이 마련되고 방송환경이 급변하면서 독립제작사의 수가 급격히 늘어남
 - 2000년부터 매년 평균 81개의 독립제작사가 신규로 진입

〈표 I - 4〉 독립제작사 현황

제작사수	자본금 (백만원)	인 력		연간제작능력 (시간)
		총인력	제작인력	
841개	361,632.5	14,914	10,371	617,606
1개사당 평균	431	17.7	12.3	735.2

자료: 조배숙(2007)

주: 2007. 8. 31 현재, 문화관광부

- 제작비용이 고가인 드라마, 오락보다는 상대적으로 저렴한 교양, 다큐를 주로 제작하고 있는 회사가 많음
 - 장르별 제작형태는 종합 225개(26.7%), 다큐 123개(25.6%), 교양 12개(14.6%), 만화 112개(13.3%)로 나타남

〈표 I - 5〉 독립제작사 장르별 현황

종합	교양	다큐	만화	드라마	오락	기타	계
225	123	215	112	62	32	72	841
(26.7%)	(14.6%)	(25.6%)	(13.3%)	(7.4%)	(3.8%)	(8.6%)	(100%)

자료: 조배숙(2007)

3) 『2007년 방송산업 실태조사 보고서』, p.23, p.273

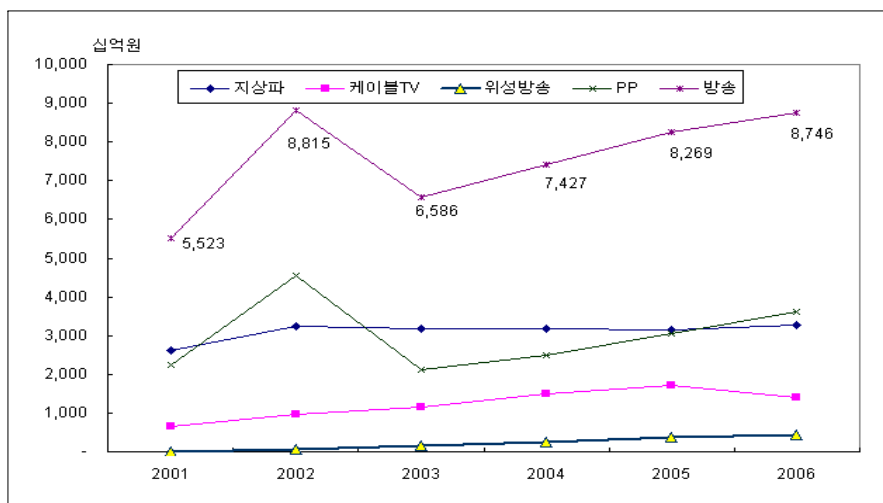
4) 조배숙(2007)에 따르면, 독립제작사의 자본금 규모는 1개사당 평균 4억3천만원 가량으로, 1억원 미만 규모가 406개(48.3%)이며 3억원 이상 규모는 196개(23.3%)에 불과하며, 제작인력이 10인 미만인 경우가 511개(60.8%)이며 50인 이상인 경우는 20개(2.4%)에 불과

2) 시장규모

가) 수익규모

- 우리나라 TV방송시장 전체 규모는 2006년 기준으로 약 8조 7,460억 원이며,⁵⁾ 2001년 이후 5년 간 연평균 약 9.6% 성장
- 2006년도 우리나라 통신서비스시장의 매출 규모인 42조 7,439억 원 대비 약 20.5% 수준으로 시장규모는 크지 않은 편임

[그림 I - 2] 우리나라 TV방송시장 규모 추이



자료: 1. 정보통신산업협회(KAIT), 정보통신산업연보 2008

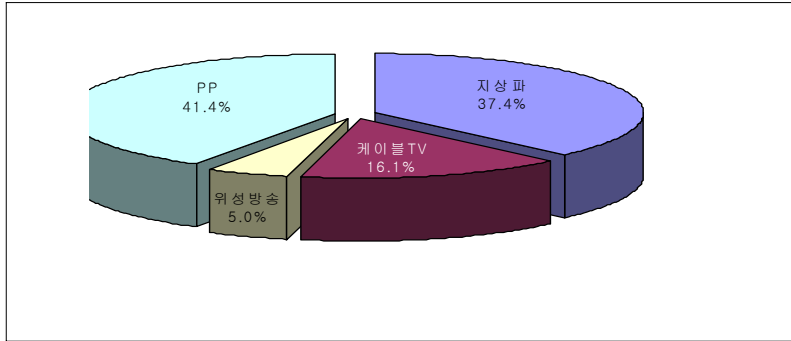
2. 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도

주: TV방송시장 매출규모를 분리하기 위해 정보통신산업협회가 집계한 방송 시장 매출액에서 방송산업 실태조사 보고서에 나타나 있는 지상파 라디오 방송 매출을 차감

- 2006년도 기준으로 방송시장 매출은 PP(프로그램 제작·공급)가 41.4%, 지상파방송사가 37.4%로 큰 비중을 차지
- PP 매출은 홈쇼핑채널 수익을 포함하며, 유료방송 플랫폼 사업자의 매출은 전체 TV방송수익의 21% 수준으로 나타남⁶⁾

5) TV방송시장 매출 규모에는 방송사업자가 제공하는 초고속인터넷 매출은 포함되지 않았으며, 독립제작사 수익 부분, 저작권 및 중계권 거래 규모 등도 미집계된 것으로 추정

[그림 I - 3] 우리나라 방송시장 매출 구성(2006년도)



자료: 1. 정보통신산업협회(KAIT), 정보통신산업연보 2008
2. 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도

- 2007년도 우리나라 방송 광고매출 규모는 3조 3,657억 원이며, 이중 지상파방송 광고매출이 71.2%, PP 광고수익이 25.5%의 비중을 차지
- 지상파TV의 광고수익 비중은 감소 추세를 보임

〈표 I - 6〉 방송매체별 광고매출 추이

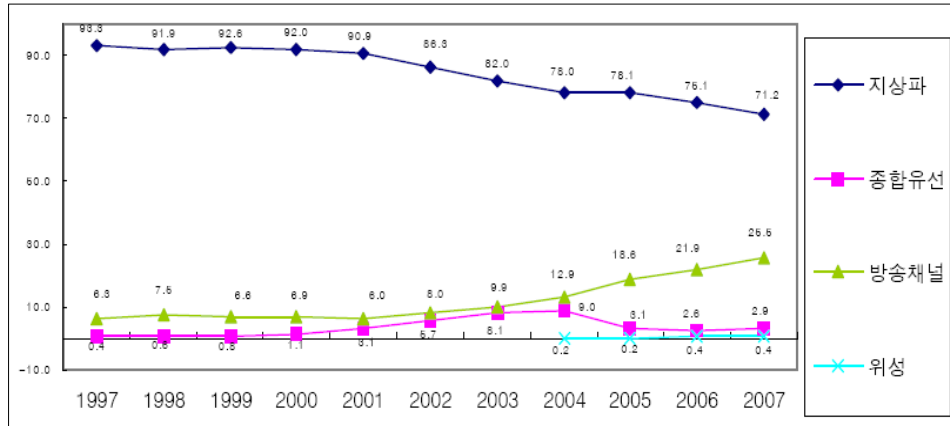
(단위: 억원)

연도	지상파방송	종합유선	위성방송	방송채널	합계
1997	17,791	73	—	1,207	19,071
1998	11,628	82	—	945	12,655
1999	16,669	143	—	1,187	17,999
2000	23,179	272	—	1,751	25,202
2001	21,945	749	—	1,454	24,148
2002	27,452	1,813	—	2,566	31,821
2003	26,566	2,616	—	3,205	32,387
2004	25,028	2,897	49	4,128	32,102
2005	24,021	942	74	5,710	30,747
2006	24,687	866	125	7,181	32,859
2007	23,956	983	140	8,578	33,657

자료: 방송통신위원회, 『2008년 방송산업 실태조사 보고서』

- 6) 유료방송 플랫폼 사업자의 매출에는 초고속인터넷 매출은 포함되지 않으며, 주요 매출 구성은 가입자로부터 받는 수신료, 광고수익, 기타방송수익 등이 포함

〔그림 I - 4〕 방송매체별 광고매출 점유율 추이



자료: 방송통신위원회, 『2008년 방송산업 실태조사 보고서』

나) 유료방송 가입자 규모

- 2007년 4월 기준 유료방송 가입자수는 약 1,451만 가구⁷⁾로 2006년 1,428만 가구 대비 약 1.6% 증가
 - 케이블TV SO 가입자수가 약 1,232만, 스카이라이프 가입자수가 약 201만이며, 유료방송의 가구보급률은 약 78% 수준⁸⁾
 - 종합유선방송 가입자수가 2000~2007년 간 연평균 약 22% 성장한 반면, 중계유선방송 가입자수는 연평균 약 40% 감소⁹⁾하였으며, 위성방송가입자수는 2002년 사업 개시 이후 연평균 약 46% 성장
 - 2002~2004년 유료방송 가입자수 증가율이 크게 나타나는데, 이는 위성방송의 도입과 경쟁에 따른 효과로 추정
 - 유료방송 가입자수 증가율은 점차 둔화되는 추세임

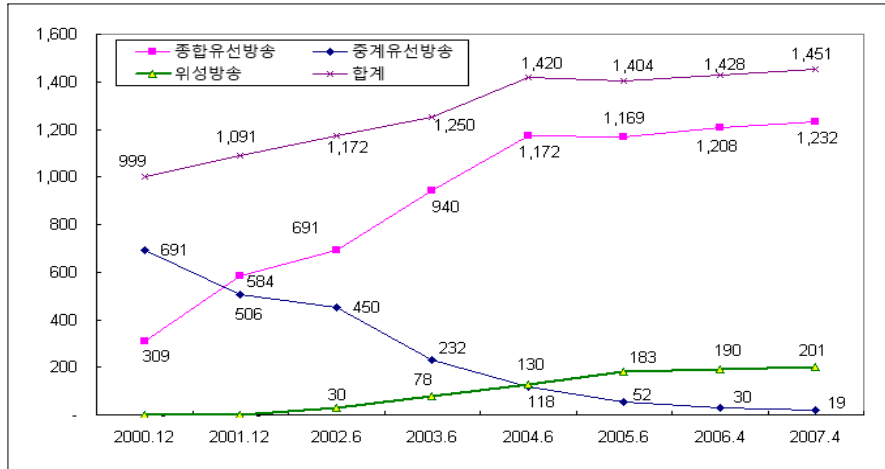
7) 2007년 4월 가입단자수 기준 유료방송 가입자수는 1,642만 대수임(2006년 1,591만 대수 대비 3.2% 증가)

8) 『2007년 방송산업 실태조사 보고서』, p.273

9) 2001년 이후 중계유선방송 가입자수의 감소는 정부의 적극적인 SO전환 정책(2001년 4월 3차 SO 승인, 2002년 11월 4차 SO 승인)에 기인

(그림 I - 5) 유료방송시장 가입자수 추이

(단위: 만 가구)



자료: 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도

Ⅱ . 방송시장 획정의 주요 이슈와 사례

1. 방송시장의 특수성을 고려한 시장획정

가. 개 요

- 방송시장은 IPTV, 디지털 케이블, DMB 등 융합서비스들의 도입에 따라 매체의 다양화가 활발히 진행되고 있어 시장획정의 중요성이 증대
 - 또한, 방송은 지상파 및 유료방송 플랫폼 사업자와 시청자뿐 아니라 채널사용사업자, 광고주, 외주제작사 등 가치사슬 단계별로 다양한 주체가 참여하는 다면적인 시장구조를 형성하므로 이에 대한 기초적 분석이 중요
- 방송법은 ‘방송’을 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어 방송으로 구분함(2조 1항)과 동시에, ‘방송사업’은 지상파방송사업, 종합유선방송사업, 위성방송사업, 방송채널사용사업의 4종류로 분류(2조 2항)
 - 2조 4항 이하에서는 중계유선방송, 음악유선방송, 전광판방송, 전송망사업 등을 추가로 정의
 - 인터넷 멀티미디어 방송사업법에서는, 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업과 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠 사업을 새롭게 정의
- 한편, 구 방송위원회는 ‘2007년 방송산업 실태조사 보고서’에서 방송산업을 <표 Ⅱ-1>에서와 같이 대분류, 중분류, 소분류로 보다 체계적으로 구분하여 제시
 - 보고서의 실제 현황 분석은 지상파 방송, 종합유선방송, 중계유선방송, 위성방송, 방송채널사용사업을 중심으로 함

〈표 II - 1〉 舊 방송위원회의 방송산업 분류기준

대분류	중분류	소분류
방송산업	지상파방송업	라디오방송
		텔레비전방송
		지상파이동멀티미디어방송
	유선방송업	종합유선방송
		중계유선방송
		음악유선방송
	위성방송업	일반위성방송
		위성이동멀티미디어방송
	프로그램제작·공급업	방송채널사용사업
		프로그램제작업
기타방송업	인터넷방송업	
	전광판방송업	
	기타방송업	
관련산업	방송전송업	방송전송업(유무선)
		방송배분업(유무선)
	광고업(TV)	

자료: 舊 방송위원회(2007)

나. 소매 유료방송 시장 확정

1) 시장확정 이슈

- 현재 소매 유료방송의 대표적 서비스로는 케이블TV와 위성방송이 있고, 위성DMB, 인터넷TV(Pre-IPTV), IPTV 등 신규 서비스가 최근 도입
 - 케이블TV는 중계유선방송(RO)과 종합유선방송(SO)으로 나뉘며 종합유선방송은 다시 아날로그케이블TV 서비스와 디지털케이블TV 서비스로 세분화할 수 있음
- 소매 유료방송의 주요 시장확정 이슈로는 다음과 같은 것들이 있음
 - 케이블TV와 위성방송의 대체성
 - 디지털케이블TV와 IPTV의 대체성
 - 기존 유료방송(아날로그케이블TV, 위성방송 등)과 양방향 디지털 방송

(디지털케이블TV, IPTV 등)의 대체성

- 지리적 시장획정 여부
- DMB, 인터넷TV(Pre-IPTV) 등 신규 서비스와의 관계

2) 케이블TV와 위성방송의 대체성

가) 기존 획정 사례

- 공정거래위원회는 종합유선방송(SO)과 위성방송은 동일한 시장에 속하지 않는다고 판단한 바 있음
 - 위성방송의 경우 설치비와 장비구입비가 많이 소요되어 유선방송가입자들이 위성방송으로 전환하는 것이 용이하지 않음
 - ※ 공정위는 최근 현대홈쇼핑 등의 관악유선방송국 인수 시정조치(2005), 씨제이케이블넷의 SO 인수 시정조치(2007) 등에서는 입장을 바꾸어 사건관련 방송구역내의 SO 및 위성방송을 하나의 다채널 유료방송시장으로 획정
- 이에 반해 방송위원회는 위성방송이 케이블TV와 서비스 채널의 유사성, 상품가격의 유사성, 구매자의 대체가능성 측면에서 대체재가 된다고 주장(방송위원회, 2005)
 - 종합유선방송, 중계유선방송, 위성방송 등은 동일한 지리적 시장내에서 시청자에게 사실상 유사한 다채널 방송서비스를 제공하고 있으며 시청자는 이들 방송서비스를 대체재로 인식할 가능성이 높다는 점에서 동일한 시장에 포함되어 경쟁관계에 있다고 보는 것이 타당(권상희 외(2006))
- 이상승(2003)은 위성방송의 지상파 재전송이 가능하다면 위성은 케이블TV의 유효한 대체재 또는 경쟁자가 되어 동일한 시장에 포함될 수 있을 것으로 판단
 - 방송위원회는 2005년 위성방송의 지상파 재송신을 승인하여 현재 위성방송에서 지상파 시청이 가능

나) 서비스 및 가격의 유사성

- 케이블TV와 비교할 때 위성방송은 오디오 채널이 추가되고 채널의 숫자

가 더 많다는 점에서 약간 고급화된 서비스라고 볼 수 있으나, 소비자 입장에서 유사한 성격의 서비스이고 수익모델도 유사하다는 점에서 동일시장으로 간주하는 것이 일반적(권남훈(2007))

- MBC, SBS 등 지상파 재전송이 최근에야 가능해진 점, MSP의 프로그램 공급 거부 등 콘텐츠 측면에서는 케이블TV보다 다소 불리
- 케이블TV와 위성방송의 보급형과 경제형 상품은 채널수와 요금 수준에서 대체로 유사성을 보이나, 상위 티어인 기본형에서는 차이를 보임
- 위성방송은 티어별 상품 구성 이외에 기본 채널에 개별 채널을 자유롭게 선택할 수 있는 패키지(예: SkyCombi, 기본료 7,000원에 6개 이상 채널 추가선택)도 제공하고 있음

〈표 II - 2〉 케이블TV vs. 위성방송 요금제 비교

구 분	의무형	보급형	경제형	기본형(고급형)
케이블 (아날로그)	20~30개 채널 4,000원이하/월	40~50개 채널 8,000원이하/월	50~65개 채널 10,000원 이하/월	75~77개 채널 15,000원이하/월
위성		보급형	경제형	기본형
		50개 채널 8,000원이하/월	61개 채널 12,000원이하/월	92개 채널 18,000원이하/월

자료: SO 및 스카이라이프 홈페이지

- 케이블TV와 위성방송의 가입자당 매출액(ARPU)을 비교해 보면, 케이블TV는 약 8,600원 수준, 스카이라이프는 16,000원 수준으로 상당한 차이가 있음¹⁰⁾
- 케이블 TV의 경우 단체계약 할인이나 결합상품 할인의 비중이 상당한 것으로 추정
- 케이블과 위성의 채널 구성을 비교해보면 다소 상이한 편임
- 위성방송에만 전송되는 채널은 29개, 케이블TV에만 제공되는 채널은

10) 본고의 〈부록〉의 관련 부분을 참조.

- 50개이며, 케이블TV와 위성 모두에 송출되는 채널은 59개임
- 케이블TV에만 송출되는 채널 중 Tooniverse, 채널 CGV, SUPER ACTION 등 시청률 상위 채널이 포함되어 있음
 - 시청률 상위 20개 채널의 구성을 비교해 보면, MBC드라마넷, KBS드라마 등 8개 채널만이 공통인 것으로 나타남
- 그러나, 보도/교양/오락/생활정보/중계방송 등 프로그램 유형 구성은 유사

〈표 II - 3〉 케이블TV vs. 위성방송의 시청률 상위 20개 채널 비교

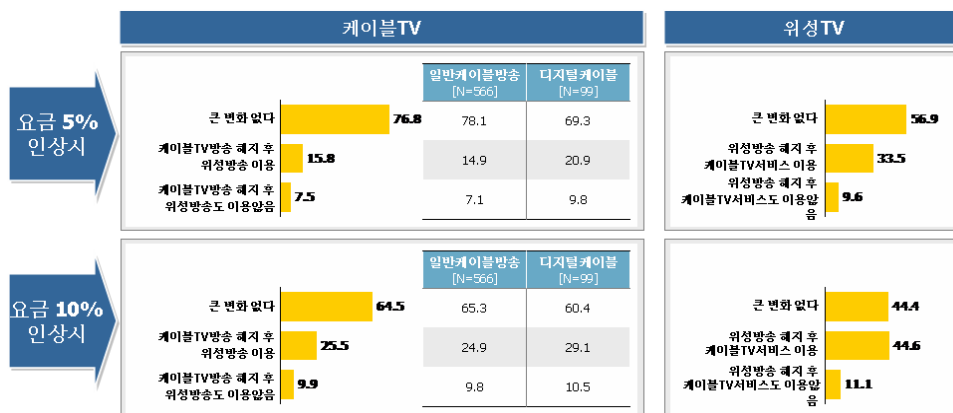
순위	케이블TV방송		위성방송	
	채널명	시청률	채널명	시청률
1	MBC드라마넷	0.96	MBC드라마넷	1.01
2	KBS드라마	0.85	KBS드라마	0.9
3	SBS드라마플러스	0.8	SBS드라마플러스	0.81
4	YTN	0.72	KBS JOY	0.57
5	Tooniverse	0.68	OCN	0.47
6	Champ	0.58	YTN	0.41
7	tvN	0.55	애니원티비	0.35
8	OCN	0.53	CBS	0.28
9	채널CGV	0.45	코미디TV	0.28
10	E-channel	0.38	Q채널	0.22
11	XTM	0.36	한국경제TV	0.22
12	Dramax	0.34	SBS스포츠	0.22
13	MBN	0.34	KBS Prime	0.21
14	SUPER ACTION	0.34	MBC ESPN	0.21
15	Xports	0.34	XTM	0.21
16	MBC every1	0.33	Sky 바둑	0.19
17	MBC ESPN	0.32	KBSN스포츠	0.18
18	코미디TV	0.29	SBS골프	0.18
19	FOX	0.28	YTN STAR	0.17
20	SBS스포츠	0.28	Sky Plus	0.16

자료: AGB닐슨코리아 홈페이지(<http://www.agbnielsen.co.kr/>), 2008년 5월 4주 시청률

다) 수요대체성 분석

- 2008 KISDI 설문조사에서 케이블방송 가입자들은 요금 5% 인상시 23.3%, 10% 인상 시 35.4%가 가입을 해지하겠다고 응답
 - 아래의 임계매출손실분석(Critical Loss Analysis)에서는 가입자 해지율이 매출손실율과 같다고 가정¹¹⁾
- 5% 요금인상에 대해 23.3%의 매출손실이 발생한다면, 시장을 통합획정할 만큼의 대체성이 존재하기 위해서는 마진율이 16.5% 이상이어야 함
 - 케이블방송 서비스는 고정비 비중이 높으므로 가변비용을 기초로 한 총마진(gross margin)은 16.5%보다 높을 것으로 추정¹²⁾
- 10% 요금인상에 대해 35.4%의 매출손실이 발생한다면, 시장을 통합획정할 만큼의 대체성이 존재하기 위해서는 마진율이 18.2% 이상이어야 함
 - 총마진(gross margin)은 18.2%보다 높을 것으로 추정

〔그림 II - 1〕 케이블TV와 위성TV의 수요대체성 설문조사 결과



자료: 2008년도 KISDI 설문조사(2008. 6)

- 같은 설문조사에서 위성방송 가입자들은 요금 5% 인상시 43.1%, 10% 인

11) 설문 응답을 종합적으로 활용하여 매출손실률을 별도로 계산한 결과 해지율과 수치상 큰 차이가 없었음

12) 권남훈(2007)은 고정비용을 제외한 SO의 마진율이 최소 20%에서 50%라고 추측

- 상시 55.7%가 가입을 해지하고 케이블방송을 이용하겠다고 응답
- 위성방송으로부터 케이블로의 수요대체성은 반대의 경우보다도 훨씬 높게 나타남
 - 요컨대, 케이블방송과 위성방송의 수요대체성은 두 서비스를 하나의 시장으로 확정하기에 충분할 만큼 크게 나타남
 - 채널구성 및 상품가격은 다소 차이가 나지만 실질적으로 이용자들은 그 차이를 충분히 크게 느끼지 않고 있음
 - 특히, 2005년 이후 위성방송의 지상파 재전송이 이루어지면서 두 서비스 간 대체성이 높아진 것으로 판단됨

3) 디지털케이블TV와 IPTV

- IPTV는 최근에서야 실제 서비스가 개시된 상태로 현 시점에서 대체성 분석에 근거한 엄밀한 시장확정은 어려움
- 서비스 특성과 형태, 디지털 케이블TV와의 차이점, 이용자 반응 등에 대한 정확한 파악이 어려움
- 이 보고서에서는 IPTV를 디지털케이블TV와 대체성이 높은 유사 서비스로 간주
- IPTV시범사업에 참여한 이용자 중 디지털케이블TV를 이용한 경험이 있는 이용자들은 대부분 두 매체간 차이가 없는 것으로 평가(방송위원회, 2007)
 - 두 매체 간 이용요금이 동일하다면, “차이가 없기 때문에 아무거나 선택하겠다”는 응답이 21.9%, “디지털케이블TV를 선택하겠다”는 응답이 51.8%로 나타나 디지털케이블TV를 선호하는 응답자들이 많은 것으로 나타났음
- 단, IPTV를 디지털케이블TV와 동일시장으로 확정하기 위해서는 케이블사업자와 유사한 또는 충분히 대체가능한 콘텐츠 및 채널을 확보한다는 전제가 필요

4) 기존 유료방송(아날로그케이블TV, 위성방송 등)과 양방향 디지털 방송(디지털케이블TV, IPTV 등)의 대체성

가) 채널 및 가격 유사성

- 디지털케이블 방송은 기존 유료방송보다 대개 더 많은 수의 채널을 제공할 뿐 아니라 VoD, PPV, 오디오방송, 데이터방송 등 다양한 양방향 부가서비스를 제공하므로 서비스 특성에서 차별이 이루어짐
 - 대개 기본형으로 90여개 채널, 프리미엄형으로 110여개 채널 제공
 - 현재로서는 부가서비스 이용에 대한 선호가 독립화, 활성화되지 않아 기존 서비스와 명확히 구분되는 것은 아님
- 디지털케이블TV 요금은 셋톱박스 임대료를 포함하여 대체로 월 2만원 ~3만원 수준으로서 월 1만원 이하로 시청가능한 기존 유료방송 상품들과의 격차가 큼
 - 3년 약정시 16,000~18,000원 수준으로 할인된 요금 적용
 - 보급형 또는 경제형보다 채널수가 많은 아날로그 상품의 경우에는 1만5천원 내외로 디지털 방송과의 요금 격차는 상대적으로 작음

나) 수요대체성 분석

- 2007년 12월말 기준으로 디지털 케이블 방송 가입자수는 약 85만명으로 전체 케이블TV 방송 가입자의 5.8%를 차지
- 현재 디지털 케이블 가입자의 비중이 낮은 것은 기존 유료방송과 디지털 케이블 방송의 대체성이 낮은 상태임을 의미
 - 요금수준에 비해 서비스의 기대효용이 낮음
 - 디지털TV 수상기 미보유시 구매비용, 설치비 등을 감안할 때 전환비용도 높음
- IPTV 도입을 전후하여 요금인하 및 홍보확대를 통해 디지털케이블TV 및 IPTV 가입자수가 현저히 증가하고 기존 유료방송과의 대체성이 증가할 것으로 예상
 - 기존 유료방송에서 가장 큰 비중을 차지하는 아날로그케이블 TV로부터 디지털케이블TV로의 전환 자체는, 대체성에 따른 서비스간 경쟁보다는 가입자 특성에 따른 시장분리의 성격이 강할 수 있음(가상적 독점사업자는 디지털케이블TV로의 전환 수준을 관리할 수 있음)

- 그러나, IPTV 사업자들이 기존 사업자와 대등한 수준의 콘텐츠를 확보하고 공격적인 영업을 통해 경쟁한다면, 기존 유료방송과의 대체성 효과가 발생하여 기존 유료방송의 가상적 독점사업자가 지배력을 행사할 수 없을 것임
- 중장기적으로는 다양한 채널 및 부가서비스에 대한 선호가 높은 이용자들이 양방향 디지털 서비스 시장을 별도로 구성할 것으로 예상
- 장기적으로 요금수준이 현저히 낮아지고 양방향 서비스에 대한 수요가 보편화되면, 다이얼업 인터넷 시장이 사라졌듯이 기존 방식의 유료방송 시장이 사라질 수도 있음

다) 소결

- 대등한 콘텐츠 확보를 통해 IPTV 서비스가 대체서비스로서 경쟁력을 갖는다고 가정할 때, 미래지향적 관점에서 기존의 유료방송과 양방향 디지털 방송은 하나의 시장으로 확정
- IPTV 사업자는 현재 유료방송 가입자의 대부분을 차지하고 있는 아날로그케이블TV 및 위성방송 가입자를 대상으로 경쟁할 수밖에 없음
- IPTV 서비스의 보급이 충분히 일어나지 않은 현 시점을 기준으로 하거나 만약 향후에도 IPTV가 대체서비스로서 충분히 기능하지 않는 경우, 기존 유료방송과 양방향 디지털 방송은 별도의 시장으로 보는 것이 타당
- IPTV의 경쟁압력이 없는 상태에서 아날로그 서비스와 디지털 서비스 간의 실질적 경쟁관계는 형성되기 어려움

5) 지리적 시장획정

가) 복수중합유선방송사업자(MSO) 커버리지 현황

- 방송 권역 기준으로 전국 77개 권역 중 개별 MSO는 최대 15개(씨엔엠) 권역에서 서비스 제공 중
- MSO는 전체 방송권역 77개 중 11개 권역(성남, 제주, 강원, 대구, 경북, 인천 일부지역)을 제외한 85% 이상의 지역에서 서비스를 제공 중이며, MSO 간 경쟁 권역은 8개 권역(서울과 대구 일부 권역) 정도임

〈표 II - 4〉 MSO 커버리지 현황

구 분	방송권역수	소유SO수	가입자수(명)	서비스제공지역
티브로드	14	15	2,728,287	서울, 부산, 인천, 경기, 충남, 전북
CJ케이블넷	13	14	2,526,385	서울, 부산, 인천, 경기, 충남, 경남, 경북
CMB	10	13	1,209,045	서울, 대구, 광주, 대전, 전남, 전북
씨앤엠	15	15	2,077,792	서울, 경기
HCN	8	11	1,193,518	서울, 부산, 대구, 충북, 경북
온미디어	4	4	552,194	대구, 강원, 전남
큐릭스	6	6	631,345	서울, 대구
GS	2	2	398,000	서울, 울산
소 계	66(85.7%)	80(77.7%)	11,316,566(76.6%)	
전 체	77	103	14,764,187	

자료: 1. 한국케이블TV방송협회, “2007년 12월 케이블TV방송 가입자 현황”, 2008. 4
 2. 방송위원회, “종합유선방송사업자 현황(2007년 12월 현재)”, 2008. 1

- 동일 MSO의 권역별, 티어별 요금 및 채널수를 비교해 보면 약간의 차이가 존재
- 아래 표는 MSO A사의 일부 권역별 약관요금 및 채널수를 나타내며, 실제 이용자 지불요금 수준의 권역별 차이는 더 다양하게 나타날 수 있음

〈표 II - 5〉 A사(MSO)의 권역별 요금 및 채널수 비교

구 분		권역1	권역2	권역3	권역4	권역5	권역6
요금	의무형	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000
	보급형	6,000	8,000	6,000	6,000	5,800	6,000
	경제형	9,000	10,000	10,000	8,000	8,000	8,000
	기본형	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000
채널수	의무형	20	33	23	26	21	20
	보급형	42	52	42	49	42	37
	경제형	55	62	52	54	52	52
	기본형	77	76	75	76	77	76

자료: SO 홈페이지 및 이용약관

나) 경쟁구도 분석

- 종합유선방송사업(SO)은 기본적으로 지역단위로 허가되고 운영되므로 지역시장에 기초한다고 할 수 있음(김도연 외(2006))
 - 위성방송의 경우, 권역별 지상파방송의 재송신이 이루어지고 있으나 기본적으로 전국 단위의 서비스
- 최근에는 복수종합유선방송사업자(MSO)가 확대되면서 이들의 권역별 채널 및 요금구성이 유사하게 나타날 가능성
 - 그러나, MSO간 경쟁이 발생하는 것은 77개 권역중 8개 권역에 그쳐 전국수준의 경쟁구도는 나타나지 않고 있고,
 - 위에서 살펴본 바와 같이 동일 MSO의 채널 및 요금구성도 현재는 권역별 차이가 다소 존재
- 현재 유료방송시장은 지역단위의 SO를 중심으로 위성방송과의 경쟁이 일부 나타나는 구도이므로 SO 허가권역별로 시장을 분리 확정하는 것이 타당
 - 공정위도 최근 씨제이케이블넷의 SO 인수 시정조치(2007)에서 관련 권역에 대한 지리적 시장을 확정
 - 만약 전국사업자인 위성방송 또는 향후 IPTV가 충분한 경쟁압력을 가진다면 연쇄적 대체성(chains of substitution)에 의해 전국시장 확정이 가능할 수도 있음(권남훈(2007))

6) DMB, 인터넷TV(Pre-IPTV) 등 신규 매체

- 이동멀티미디어방송(DMB)의 경우 이동성, 휴대성, 부분적 양방향성의 특성을 갖고 있으므로 그에 대한 수요는 이용시간과 공간의 차별성으로 인해 고정형 방송서비스와 확연한 차이를 가짐(권상희 외(2006))
- 한편, VoD 중심의 인터넷TV 서비스의 경우는, 이용자들이 기존의 유료방송 서비스를 해지하지 않고 보완적으로 이용하는 경우가 더 많음
 - KISDI 설문조사에 의하면, 인터넷TV 이용자의 46%가 케이블TV 또는 위성TV를 동시에 이용하고 있으며, 16%가 인터넷TV 가입 후 타 유료

방송을 해지하였음

- 따라서, 케이블TV, 위성방송 등 기존의 유료방송 서비스는 DMB, 인터넷 TV(Pre-IPTV) 등 신규 매체들과는 대체적 성격보다는 보완적 성격이 강해 별도의 시장으로 보는 것이 타당
 - 단, IPTV에서 예상되는 바와 같이 기존의 유료방송과 보완적 신규 서비스가 결합된 형태의 판매가 일반화될 경우 군집시장(cluster market) 형태의 새로운 정의가 필요

7) 결합서비스 시장

- 향후 통신서비스와 방송서비스를 결합하는 번들상품이 활성화될 경우 방송 시장획정의 종합적 재검토가 요구
 - 결합서비스 시장을 유료방송 단독서비스 시장과 구분 확정할 것인지의 이슈
 - 또한, 결합서비스 시장의 확대는 전국단위 시장의 경쟁 구도를 초래하는 효과가 있을 것으로 예상
- 한편, IPTV나 디지털케이블TV는 플랫폼 자체가 다양한 종류의 서비스를 복합적으로 제공하는 결합서비스로 발전할 수 있음
 - 플랫폼이 제공하는 세부 서비스별 시장획정이 필요한 것인지의 이슈

다. 도매 및 관련 방송시장

1) 개요

- 방송 서비스 제공을 위한 주요 투입요소로는 방송 전송망과 방송 채널/콘텐츠가 있으며 이에 대한 도매시장 획정 및 분석이 필요
- 방송 전송망 시장의 경우 방송매체의 종류에 따른 세부시장 획정 여부가 이슈이며 전용회선 시장과의 공급대체성 여부도 고려될 수 있음
- 방송 채널 및 콘텐츠의 수급은 통상적 도매시장과는 달리 소매 유료방송 시장, 방송채널 거래시장, 방송광고시장 등이 복잡한 양면시장적, 다면적 구조로 상호 연결되어 있으므로 명확한 시장획정이 어려움

- 이에 대해 아래에서는 방송채널 거래시장, 방송광고시장의 특성만을 간단히 살펴봄

2) 방송 전송망 시장

- 우리나라에서 방송서비스 제공 사업자의 방송콘텐츠 송출을 위한 전송망은 통신사업자의 전용회선을 구매하여 구성하거나, 케이블 사업자가 직접 구축한 자체 전송망을 이용하는 경우가 존재
 - 위성 전송망의 경우 KT가 독점적으로 제공(무궁화 위성)
- 방송사업자는 기간통신사업자인 회선설비 임대 사업자로부터 방송용 전용회선을 구매할 수 있으며, 지상파방송은 주로 이러한 수단을 이용하여 송신망을 구축
 - 현재 방송용 전용회선은 KT, 파워콤, 데이콤, 온세통신 등의 사업자가 제공하고 있으며, 이 중 데이콤과 KT의 점유율이 가장 높은 상황
- 종합유선방송사업자(SO)는 방송법에 의한 전송망사업자로부터 전송망¹³⁾을 구매하거나, 직접 전송망을 구축할 수 있음¹⁴⁾
 - 현재 통신사업자 중에서는 파워콤과 KT가 케이블방송의 전송망사업자로 등록되어 있으며, 최근에는 SO의 전송망 자체구축 비율이 KT나 파워콤으로부터 전송망을 임대하는 비율보다 높음¹⁵⁾
- EU 시장획정 권고안에서는 케이블, 위성, 지상파 등 모든 방송매체에 의한 송신서비스를 방송송신 시장에 포함하였음
- 그러나, 영국 Ofcom은 방송송신서비스 시장 중에서 지상파 송신(terrestrial transmission) 시장을 케이블/위성 등 유료방송(pay-TV) 송신시장과 구별하여 별도의 하부 시장으로 획정¹⁶⁾¹⁷⁾

13) 방송법 2조(정의) 13. “전송망사업”이라 함은 방송프로그램을 종합유선방송국으로부터 시청자에게 전송하기 위하여 유·무선 전송·선로설비를 설치·운영하는 사업을 말함

14) 방송법 제79조 제2항

15) 『2006년 방송산업 실태조사 보고서』, pp.368~378 참조

16) EU 시장획정 방법론에 따라 SSNIP test를 적용해 수요/공급대체성을 판단하되, 추가적으로 동일가격규제(common pricing constraint) 여부를 고려

- Ofcom은 현 시점에서 경쟁제한에 따른 시청자 피해 우려가 가장 크다는 이유로 지상파방송 송신시장의 경쟁상황만을 분석하기로 함¹⁸⁾

3) 채널거래시장

- 유료방송시장의 정의시 소매 가입자시장 측면을 위주로 파악하는 것이 통상적이나, 채널거래시장과 연계된 양면시장으로 보는 것이 타당
 - 채널거래시장은 유료방송 플랫폼 사업자와 방송채널사용사업자(PP)가 특정 채널을 확보하거나 자신의 채널을 공급하기 위해 경쟁하는 시장
 - 소매 유료방송 가입자시장과 채널거래시장은 상호 연계된 하나의 양면시장으로서 유료방송시장을 구성
- 채널거래 시장 또는 방송채널사용사업(PP) 시장은 방송프로그램 채널에 대한 이용자 및 플랫폼 사업자들의 수요대체성에 따라 세부적으로 확정할 수 있음
 - 공정위(2007)는 TV홈쇼핑PP와 일반PP로 구분한 바 있음
 - Ofcom은 프리미엄 스포츠 채널 시장을 기본형 유료채널 시장과 구분하여 별도의 시장으로 확정
- PP시장은 기본적으로 상품 차별화가 크게 나타나는 시장으로 통신시장이나 방송플랫폼 시장에 비해 엄밀한 시장확정 및 점유율 분석의 어려움이 존재
 - 세부 장르별 확정시 지배력 존재가 부각될 수 있음

-
- 17) 이에 대해 Ofcom은 국내 시장여건상 1) 소매부분에서 케이블이나 위성방송의 경우 지상파 방송의 수요 또는 공급 대체재가 될 가능성이 낮고, 2) 위성송신은 직접적인 관할권을 보유하지 않으며, 규제관할권을 보유한 위성 수신장치(CAS)에 대해서는 이미 2003년 7월부터 SKY에 비차별 의무 등의 규제의무를 부과하고 있으므로 추가적인 검토가 불필요하고, 3) 케이블 송신의 경우, 이미 2001년 Oftel이 시장 경쟁상황 평가를 통해 케이블 사업자들이 소매 TV 시장에서 지배력을 보유하지 않는다고 결론 내린 바 있으며, 이후 위성방송 및 Freeview의 지상파 디지털 방송 서비스 제공 등으로 케이블의 점유율이 오히려 감소되었다고 판단되므로 추가적인 시장분석이 불필요하다는 이유를 들고 있음
- 18) 지상파 방송은 무료로 제공되고, 전체 TV 수신 가구 중 44%는 여전히 지상파 방송만을 수신할 수 있으므로 지상파 송신사업자의 지배력 행사에 따른 시청자 피해의 우려가 있다고 판단

- PP시장을 SO 허가권역에 대응하여 지리적으로 분리 확정해야 한다는 주장도 있음

- PP는 각 SO의 허가구역을 벗어난 지역에서의 경쟁은 사실상 불가능(이상승, 2003)

4) 방송광고시장

- 시청률 경쟁 차원에서 볼 때 공영방송, 민영방송, 유료방송의 의미가 사라지게 되며 방송프로그램은 전송매체에 상관없이 대체가 가능하므로 모두 동일한 광고시장으로 포함할 수 있음(권상희 외(2006))

- 그러나, 만약 지상파방송이 타 광고매체와 대체성이 약한 경우 지상파방송 광고시장은 그 자체로 독립적인 시장으로 간주

- 종합유선방송의 지역성에도 불구하고 방송채널 및 광고는 전국 단위로 이루어지는 비중이 상당하므로, 전국단위 방송광고시장 확정이 가능

- 방송광고시장은 시청자 측과 함께 소위 양면시장을 구성하는데, 시장확정 시 이러한 양면시장적 특성을 고려할 필요

- 양면시장 이론과 관련한 논의와 시장확정에 대한 시사점 등에 대해서는 김성환 외(2008)을 참고

2. 방송시장 확정의 해외사례¹⁹⁾

가. EU의 방송시장 확정

- EU는 도소매 수준에서 유료방송과 공중파방송을 별도 시장으로 확정

- 프리미엄 콘텐츠 공급 시장을 별도로 확정

- 프리미엄 스포츠 채널과 프리미엄 영화 채널은 별도 시장으로 확정

- Pay-per-view는 유료방송과 분리된 별도 시장으로 확정

- 플랫폼 경쟁과 관련해서는, 위성방송이 케이블방송과 분리된 시장이라고

19) EU 및 영국 시장 확정 사례는 Ofcom(2007)을 참조하여 작성하였음

결론내린 바 있음

- 그러나 최근에는 플랫폼간 상당한 대체관계가 있다고 언급

나. Ofcom의 방송 플랫폼 시장 획정

1) 개요

- 플랫폼별로 소매시장을 구분해야 하는 지 분석
 - 즉, Sky의 위성 플랫폼시장, Virgin의 케이블 플랫폼시장을 각각 별도 시장으로 획정해야 하는지에 대해 검토
- 플랫폼은 시청자에게 유료 TV서비스를 전송하기 위해 사용되는 수신제한 기술 시스템 일체(the set of conditional access technology)를 의미
- 영국의 유료TV 배급 기술로는 지상파, 케이블, 위성 및 IPTV가 존재
 - 위성전송 플랫폼, Sky
 - DTT 전송 플랫폼, Top Up TV
 - 케이블 전송 플랫폼, Virgin
 - IPTV 전송 플랫폼, Tiscali and BT Vision
- 플랫폼의 대체성을 평가하기 위해 다음과 같은 사항들을 분석
 - 특정 배급 기술에 대한 수요 동인 특성: 이용자 설문
 - 전환비용과 같은 서비스 대체를 제약하는 요인
 - 대체 플랫폼의 상대가격 인상에 대한 반응: SSNIP 테스트, 이용자 설문
 - 실제 전환 행동의 증거
 - 공급 대체성

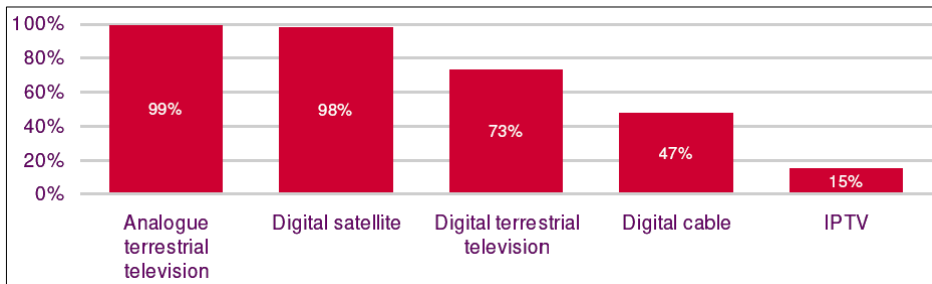
2) 플랫폼의 특성 분석

- 유료방송 소매상품은 플랫폼 기술에 따라 상이하지만, 콘텐츠와 부가서비스의 관점에서 유사한 특성을 가지고 있음
 - 콘텐츠는 Freeview, Santanta, PPV 채널이 모든 플랫폼에서 제공됨(Sky Movie, Sky Sports는 DSat cable과 Tiscali IPTV에서만 제공)
 - EPG, time-shifting과 같은 유료방송 부가서비스는 플랫폼이 다르더라도

매우 유사하게 제공됨

- 케이블, IPTV가 VoD를 제공하지만, 위성과 DTT에서는 상대적으로 대체재에 가까운 near VoD를 제공
- 모든 플랫폼에서 소매사업자는 초고속과 전화를 포함한 TPS서비스를 제공
- 하지만 방송 플랫폼은 수신 품질과 커버리지 측면에서 차이가 존재
 - 영국 유료방송 플랫폼의 커버리지는 디지털 위성방송이 98%에 이르는 반면, 디지털케이블은 47%, IPTV는 15% 수준에 머무름

[그림 II - 2] 영국 방송 배급 기술 이용가능성(2007년)



자료: Ofcom(2007)

- 이용자 설문 결과, 플랫폼의 가장 중요한 특성은 콘텐츠라는 응답이 많았으며, EPG, 양방향성, DVRs 등 부가서비스는 상대적으로 덜 중요하다고 응답하였음
 - 콘텐츠와 부가서비스의 중요성은 다른 소매 배급 기술이 상대적으로 밀접한 대체 관계에 있음을 시사
- 3) 전환 비용
- 유사한 상품이 타 플랫폼에서 제공된다 하더라도 전환비용이 높으면 플랫폼 전환이 어려울 것임
 - 전환비용은 장비구입비, 설치비, 정보탐색 및 쇼핑 비용, 경쟁 사업자 이용 가능성에 대한 인지도와 경쟁사업자가 제공하는 상품에 대한 인지도 등

으로 평가

- 플랫폼 간 이동은 플랫폼 내 타 사업자로의 전환보다는 다소 전환비용이 높음(새로운 기술을 수용하기 위한 설치비 등 요소 때문)
- 상대적으로 전환비용이 낮은 가입자가 많을수록 중립적인 가입자를 획득하려는 경쟁이 활발해지며, 대체 플랫폼이 같은 관련시장으로 확장될 가능성이 높아짐

4) 다른 플랫폼의 상대가격 변화에 대응한 전환 가능성

- Sky와 Virgin Media의 소비자에 대해 현재 가입 플랫폼의 상품 가격을 10% 인상했을 때(타 플랫폼의 가격이 변화가 없다고 가정) 반응을 조사
 - Sky 소비자의 응답 결과는 지상파 TV서비스로 전환 11%, Virgin Media로 전환 7%, 다른 유료방송 소매사업자로 전환 3%였음
 - Virgin Media 가입자는 Sky가입자보다 전환의향이 높은 것으로 나타났는데, 지상파 TV로 15%, Sky로 10%, 타 유료방송 소매사업자로 2% 전환할 것이라고 응답
- 셀로판 오류, 과장된 선호 bias, 대체 플랫폼의 가격이 일정하다는 가정 등의 요소를 고려하여 설문 조사 결과 사용에는 주의 필요
 - 상대적으로 대체 상품에 대한 인지도가 낮게 나타난 기존 서베이의 증거로부터 실제 전환율보다 응답이 과장될 수 있다는 사실과 케이블이 제공되지 않는 지역에서 케이블을 대체상품으로 선택할 가능성도 있음 고려
- 하지만, 이것이 실제 선호를 반영하고, 현재 가격이 경쟁 가격 수준이라면, 이용자 설문 결과는 Virgin과 Sky 플랫폼이 동일 시장에서 경쟁하고 있음을 시사

5) 실제 가입 전환 증거

- 이용자 설문은 플랫폼 간 전환에 대해 제한된 증거를 제시
 - 현재 Virgin Media 가입자는 75%가 다채널 서비스로 전환하지 않겠다고 응답했고, Sky는 80% 정도가 전환하지 않겠다는 의향을 밝힘
- 실제 전환률을 살펴보면 소수의 가입자만이 플랫폼 전환을 했으며, 현 분

석에서의 전환률은 가입을 해지했다가 다시 재가입한 경우를 포함하는 것으로 볼 수 있음

- 시장획정은 가입자가 경쟁하는 두 상품의 상대가격 변화에 대응한 전환 정도를 측정하는 것이며, 만일 두 상품이 서로에 대해 경쟁압력으로 작용하여 가격 변동이 거의 없다면 상품 간 전환은 제한적일 것임

6) 공급 대체성

- 기존 배급기술의 사용(eg. 미사용 위성 transponder의 사용) 또는 신규 배급기술의 개발·사용(eg. IPTV 네트워크) 여부에 상관없이 새로운 방송 플랫폼 설치에 상당한 투자를 요구함
 - 투자비(CAPEX), 마케팅비 등도 소요
- 이러한 투자비와 진입 지체는 보다 넓은 범위의 시장획정을 어렵게 할 수 있음

7) Ofcom의 플랫폼 시장 획정 결론

- Ofcom은 플랫폼 시장 획정 분석에서 플랫폼 간 특성 차이 존재여부, 전환 비용, 상대가격 변화에 따른 수요 전환 가능성, 실제 가입 전환 증거, 공급 대체성 등 고려하여 케이블TV와 위성방송을 동일 시장으로 획정
 - 소비자가 가치를 두고 있는 콘텐츠와 부가서비스가 유사하다는 측면에서 특정 플랫폼의 특성 차이는 없는 것으로 판단
 - 설문조사 결과, SSNIP에 대응해 가입자들은 전환의향이 있는 것으로 나타났다으며, 특히 Virgin Media 가입자들은 상대적으로 가격탄력성이 높은 것으로 나타났으나 실제로 플랫폼을 전환한 비율은 작은 것으로 나타나 설문 결과 해석에 주의할 필요가 있음
 - 이러한 낮은 전환비율은 경쟁 가격의 결과라고 볼 수 있지만, 실질적이면 서도 인지된 전환비용을 반영한 것으로 해석할 수도 있음
 - 특정 플랫폼을 선호하지 않는다는 것은 대체 플랫폼이 같은 시장으로 획정될 수 있음을 의미

※ Ofcom은 소매 플랫폼 시장 획정에서 DTT와 IPTV를 함께 고려하였으

나, 실제로는 위성과 케이블 간 대체만을 분석하였음

다. Ofcom의 방송 콘텐츠 관련 시장 확정

1) 개요

- 콘텐츠 관련 시장 확정의 과거 사례, 상품 특성, 설문 결과, 이용가능한 데이터 분석 등에 의거 시장확정(안)을 제시
- 도소매 수준에서 3개 시장을 고려
 - 프리미엄 스포츠 채널을 포함하는 패키지: 소매, 도매
 - 프리미엄 영화 채널을 포함하는 패키지: 소매, 도매
 - basic-tier TV 채널, 프리미엄 채널이 소매로 제공되지 않을 때: 소매
- 소매시장 확정을 위해 패키지 특성, 가격 변화에 대응한 전환 행동, 가격과 가입자수 간 상호작용의 실제 증거, 공급 대체성을 분석하였으며, 도매시장 확정을 위해 수요 대체성, 소매시장으로부터의 간접적 경쟁압력(indirect constraints), 공급대체성을 분석

2) 프리미엄 스포츠 패키지 시장(소매)

- 유료 TV 프리미엄 스포츠에 대한 수요 동인은 스포츠 콘텐츠, 실시간 중계이며, 프리미엄 스포츠 채널의 특성은 양질의 실시간 스포츠 콘텐츠(예: Premier League)를 많은 시간 시청할 수 있다는 것임
- 이용자 설문 결과, Sky Sports의 패키지 가격을 5~10% 인상할 때 Sky Sports와 유사 채널인 Setanta Sports로의 전환을 고려하는 것으로 나타남
- 과거 시장확정 사례에서는 프리미엄 스포츠 패키지 시장을 별도 시장으로 확정하였으나, Freeview의 진입에 따라 경쟁 압력이 증가한 점 등을 고려할 필요가 있음
 - 하지만 Sky Sports의 실질 가격 인상에도 불구하고, 가입자수는 지속적으로 증가
 - Setanta의 FAPL 제공의 경쟁 효과 고려
- Ofcom은 프리미엄 스포츠 소매시장을 지상파와 의무형 상품 패키지와는

구분하여 별도 시장으로 확정

- 다만, Setanta의 진입 효과를 고려하여 Setanta Sports를 포함하는 프리미엄 스포츠 채널 시장으로 확정을 고려하였으나, 현재까지는 경쟁에 미치는 영향이 미흡한 것으로 판단

3) 프리미엄 스포츠 채널공급시장(도매)

○ 도매 채널 공급 시장의 경우 소매단계의 시장확정과 기본적으로 동일한 접근방법을 적용

- 직접적인 수요 및 공급 대체성 분석에 더하여 최종 이용자의 대체 상품으로의 전환이 도매사업자의 가격인상 능력에 미치는 간접적 경쟁압력에 대해 분석

- 예를 들어, 도매 가격 인상은 소매사업자에 영향을 주게 되고 결국 최종 이용자에게 전가되므로 최종 이용자는 경쟁 소매사업자로 전환할 수 있고 결국 도매사업자의 수요 감소 효과로 귀결

○ 간접적 경쟁압력 분석

- 최종 이용자의 수요가 도매사업자에 대한 간접적 제약으로 작용

- 도매 가격의 인상 폭이 소매가격에 더 많이 전가될수록, 소매가격에서 도매가격이 차지하는 비중이 클수록, 이용자의 가격 탄력성이 클수록 간접적 제약 정도는 커짐

- 예를 들어, 도매가격이 소매 프리미엄 콘텐츠 가격의 50%이고, 소매 사업자는 도매가격 인상분의 100%를 최종 이용자에게 전가한다고 가정하면, 도매가격 10% 인상은 소매가격 5% 인상을 의미

- 이는 소매 가격 인상률이 항상 도매가격 인상률에 비해 낮고 결과적으로 간접적 경쟁압력이 크지 않을 수 있음을 의미하며, 상당한 수요 및 공급 대체성이 없다고 하면 도매시장이 소매시장에 비해 넓게 확장될 가능성이 낮음을 시사

○ 결론

- 수요 및 공급대체성은 제한적이며, 프리미엄 스포츠 채널의 가상적 독점

도매사업자에 대한 실제적 제약은 최종 이용자가 대체 상품으로 전환할 가능성을 고려하는 간접적 제약요소로만 존재

- 프리미엄 채널 소매시장 확정의 결론을 고려할 때 간접적인 제약은 pay TV rights를 보유한 독점적 도매사업자가 경쟁 수준 이상으로 가격을 인상하는 것을 제한하기는 어려움

4) 의무형(basic-tier) 패키지 시장(소매)

- 이슈는 의무형 패키지가 지상파 TV서비스와 동일 시장인가이며, 분석방법은 상품 특성, 가입 전환에 대한 이용자 설문 결과, 실제 전환 가입자수, 공급 대체성을 고려
- 의무형 상품의 수요는 프리미엄 콘텐츠에 대한 수요로부터 발생되며 보통 인터넷, 전화와 TPS로 제공
- 상품의 특성을 고려할 때 의무형 상품과 지상파 채널 상품의 특성 간에는 중요한 차이가 있는 것으로 보이나, 다른 시장으로 확장할 정도로 차이가 있는지는 불확실
 - 의무형 상품 가입 동인은 TV채널 선택 범위를 넓히기 위해이며, 특정 채널을 시청하기 위해 선택한 경우도 일부 존재
 - 지상파 채널이 의무형 유료방송 상품과 유사한 특성이 있지만, 지상파에 비해 다양하고 많은 수의 채널을 제공
 - 최근 DVRs(eg. Sky+)이 이용자 수요 동인으로서 중요해짐
 - 지상파의 DVRs이 이용가능성이 증가하면 Freeview와 의무형 유료방송 상품의 차이가 감소할 수 있음
- 가격 인상에 대응한 전환 가능성 측정: 이용자 설문
 - 의무형 상품 가입자를 대상으로 대체 상품의 요금 수준이 동일할 때, 의무형 상품 가격 10% 인상 시 전환 가능성 이용자 설문
 - 가입 유지 73%, 지상파로 전환 17%, 무응답 10%
 - 이해 관계자 대상 설문 실시 결과, 상대적으로 낮은 전환률을 나타냄
 - 2가지 설문 결과, 상대적으로 양 서비스가 대체재임을 시사하나 같은 시

장으로 확정할 정도로 충분한 결과를 제시한 것은 아님

○ 평균 가격 및 가입자수

- 2000~2007년도 Sky의 의무형 상품 구성 추이와 특성, 의무형 상품 가입자수 추이를 분석
- 채널 구성의 상세 분석, 신규 서비스 도입 시 가격 인하 효과와 경쟁 사업자에 대한 효과, Sky의 계량경제학적 분석 결과 등을 활용

○ 결론

- 이용자 설문 결과는 지상파TV와 의무형 pay TV는 경쟁 관계에 있음을 시사하나, 의무형 pay TV 상품의 콘텐츠와 채널수, 가격 차이 등을 고려할 때 여전히 분리된 시장으로 확정될 가능성 존재
- 유료TV방송 상품의 가격 인상에 대응한 전환 가능성이 일부 나타났으나, 전환 정도가 유료TV방송 사업자의 수익을 감소시킬 만큼 충분한 수준은 아님에 따라 동일 시장으로 확정하기 어려움
- 이용자 설문 결과를 보완(셀로판 오류, 과장된 선호 등의 이유)하기 위해 실제 전환 행동을 분석한 결과 의무형 상품의 실질 가격 인상, Freeview의 진입에도 불구하고 의무형 유료TV 가입자수가 증가한 것으로 나타남 (의무형 유료TV 채널수 및 품질 향상에 기인)
- 결론적으로 의무형 유료TV 상품에 대한 Freeview 상품의 경쟁 압력이 커지고 있으나, 두 상품을 동일 시장으로 확정하기에는 증거가 부족하므로 분리된 시장으로 확정

라. 미국 FCC

- FCC는 SO와 위성방송이 모두 MVPD(Multichannel Video Programming Distributor) 시장에 포함되는 것으로 규정
- FCC의 MVPD 시장 연차보고서는 경쟁상황 개선을 위한 기초적 시장조사로서 지배력 평가를 목적으로 하고 있지는 않으므로 경제적 시장획정에 근거하여 MVPD 시장을 정의하고 있는 것은 아님

- MVPD 시장에는 MMDS(Multichannel Multipoint Distribution Service), PCO(Private Cable Operator), HSD(Home Satellite Dish), BSP(Broadband Service Provider)도 포함되나 이들의 비중은 대단히 낮으며, SO와 위성 방송이 미국 MVPD 가입자의 95% 이상을 차지

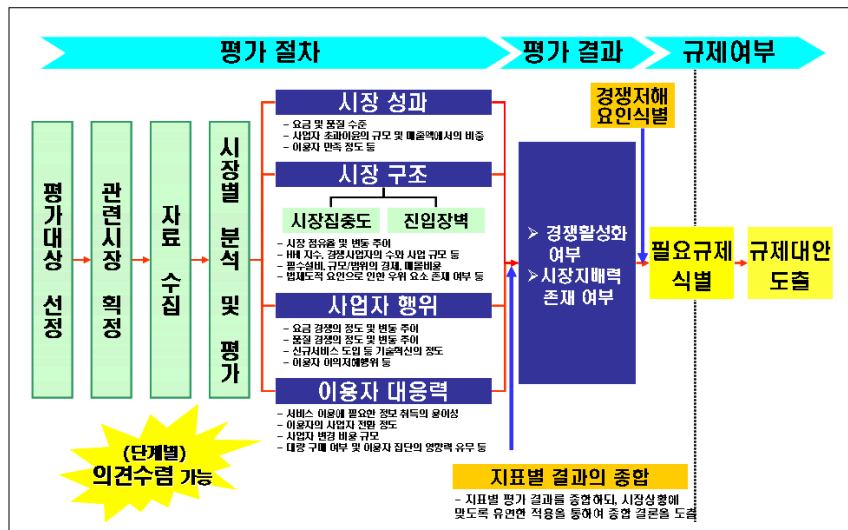
Ⅲ. 방송시장 경쟁상황 평가지표

1. 경쟁상황평가 지표 개관

가. 경쟁상황평가의 의미

- 경쟁상황평가란 평가대상 시장의 상황과 가장 이상적인 완전경쟁적 시장 상황과의 괴리 정도를 평가하는 것
 - 완전경쟁 시장이 갖고 있는 특징을 성과, 구조, 사업자행위, 이용자 행위로 구분하고, 세부 지표를 설정하여 평가
 - EC 등 규제기관에 의해 정착된 경쟁상황평가 체계는 관련시장의 획정, 각 시장별 특성을 고려한 경쟁평가지표 선정과 지표 분석, 지표 분석결과의 종합 및 평가결과 제시, 필요규제 식별과 규제대안 도출의 과정으로 이루어짐

[그림 Ⅲ - 1] 경쟁상황평가 수행체계



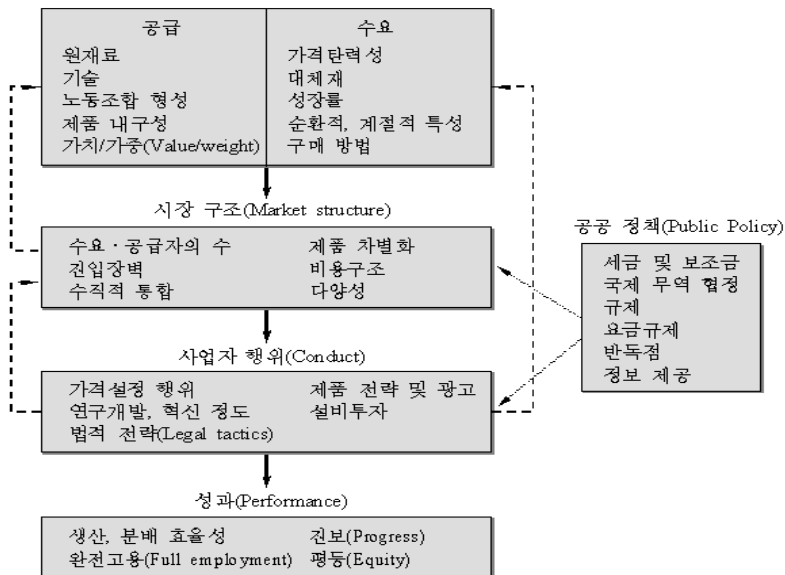
자료: 김희수 외(2008)

- 본 절에서는 경쟁상황평가 지표를 개관하고, 통신시장 분석에 사용되고 있는 지표들을 요약하며, 방송경쟁평가 지표 관련 문헌분석, 해외규제기관의 사례 분석을 실시한 후 방송시장 특성을 고려한 평가지표 안을 제시

나. 경쟁평가 지표 개관²⁰⁾

- 시장성과(market performance)를 판단하기 위해서는 시장성장에 영향을 주는 요인들에 대한 분석이 필요
 - S. Mason을 시작으로 1930년대 이후 본격적인 분석이 이루어짐
 - 시장의 성과를 분석하는 틀은 다양하나, 전통적 틀은 Bain에 의해 개발된 “구조-행위-성과 패러다임(the Structure-Conduct-Performanve Paradigm)”을 주로 이용

[그림 III - 2] 구조 - 행위 - 성과 패러다임



자료: Scherer, F. M. and D. Ross(1990), Industrial Market Structure and Economic Performance, 3rd ed.

20) 이 부분은 김희수 외(2003)의 pp.249~261을 참조하여 작성

1) 구조

- 시장구조를 특징짓는 중요 요인은 공급자와 수요자의 수 및 규모(number and size distribution of sellers and buyers), 진입장벽 존재 여부(presence of entry barrier), 상품의 차별화 정도(degree of product differentiation), 수직결합정도(degree of vertical integration from raw material to retail distribution) 등임
- 공급자와 수요자의 수 및 규모는 시장집중도를 나타내는 지표를 통해 파악
 - 시장집중도는 일반적으로 (i) 시장점유율, (ii) 허핀달-허쉬만 지수(Herfindahl-Hirschman Index), (iii) CR_k (concentration ratio)로 측정
 - 각 지표는 매출액, 가입자, 통화량 등 각 관련시장의 특성에 맞는 기준을 도입하여 측정
 - 기업의 규모를 보다 정확하게 파악하기 위해서는 관련시장에서 차지하는 해당 기업의 매출액규모 뿐만 아니라 자산규모, 고용규모 등에 대한 파악도 필요
- 진입장벽은 필수설비/애로설비의 존재여부, 규모/범위의 경제, 매몰비용, 물리적·제도적 진입장벽 등으로 구분하여 판단
 - 필수설비란 다른 서비스 제공에 있어 필수적인 투입요소(input)로 다른 사업자들이 동일한 설비를 구축하는 것(duplication)이 불가능하거나 비경제적(economically infeasible)인 설비를 지칭
 - 규모의 경제(economies of scale)는 산출량이 증가함에 따라 평균비용이 감소하는 것을 의미
 - 초기투자비 및 고정비용이 큰 비중을 차지하는 산업에서는 규모의 경제가 존재함
 - 규모의 경제를 측정하는 방법²¹⁾
 - 기업의 규모와 이윤과의 관계를 분석: 기업의 이윤은 규모 이외의 다른 변

21) Scherer, F. M. and D. Ross(1990), *Industrial Market Structure and Economic Performance*, 3rd ed.

수에도 영향을 받기 때문에 문제점이 있음

- 통계적 비용분석(statistical cost analysis): 회귀분석을 통해 비용함수 추정하는 방법이나 자료 수집에 어려움이 있음
- 생존 Test(Survivor Test): Stigler에 의해 고안된 방법으로²²⁾ 장기적으로 시장에서 생존할 수 있는 기업의 최소규모(Minimum Viable Scale)를 효율적인 규모라고 간주
- 공학적 방법(Engineering Approach): 공학자가 생산라인, 공장을 새로 설계할 경우를 상정하여 비용함수 도출
- 물리적·제도적 진입장벽은 주파수, 번호 등의 제약으로 인한 진입장벽 또는 허가 등의 규제를 통한 진입장벽 의미
- 수직적 결합은 상류(upstream)/하류(downstream) 관계에 있는 두 개의 생산과정을 결합한 것을 의미
- 상품의 생산을 중심으로 볼 때 원자재의 생산은 상류에 해당하며 판매 또는 유통은 하류에 해당
- 수직적 결합은 원자재의 생산에서부터 상품의 생산·판매에 이르는 과정, 즉 생산과 유통의 수직적 흐름의 결합을 말함
- 수직적 결합의 핵심은 시장거래(market exchange)를 기업 내의 내부거래(internal exchange)로 대체하는 것임
- 수직적 결합을 측정하는 방법
- 상류/하류 공정에 사용되는 자본비율(Champman and Ashton, 1914): 방직산업에 적용하여 수직적 결합도 측정
- 상류/하류 공정에 사용되는 고용비율(Gort, 1962): 1954년 111개 제조기업에 적용하여 수직적 결합도 측정
- 판매에 대한 부가가치의 비율(Adelman, 1955): 모든 제조업에 적용하여 수직적 결합도 측정

22) Stigler, G.(1958), "The Economies of Scale," *Journal of Law and Economics*, vol. 1, pp. 54~71.

〈표 III - 1〉 시장구조지표

시 장 구 조 지 표	시 장 집 중 도	시장점유율	경쟁시장에 가까울수록 개별사업자의 시장점유율은 낮아짐	정량	$S_i = \frac{i\text{기업가입자수}}{\text{시장전체가입자수}}$
		HHI ¹⁾	미국 FTC의 경우 HHI지수 1800미만을 경쟁적 시장이라고 간주(5~6개의 사업자가 동일한 시장점유율을 보유할 경우) 규모의 경제가 존재하는 통신시장의 경우?	정량	$HHI = \sum_1^n S_i^2$
		CR	경쟁시장에 가까울수록 상위 사업자들의 누적시장점유율은 낮아짐	정량	$CR_k = \sum_{1st}^{k-th} S_i$
	진 입 장 벽	필수설비 애로설비 존재여부	필수설비의 존재는 경쟁저해 요인으로 작용할 수 있음 따라서 LLU, 설비공동사용과 같은 제도적 보완이 필요	정성	유무 판단
		규모 범위의 경제	경쟁저해 요인으로 작용할 수 있음	정성 정량	MES, MVS
		매물비용		정성 정량	
		사업권제한 등 정책적 진입장벽		정성	유무 판단
	보 조 지 표	수직적 결합 정도	수직적 결합을 통해 설비제공거부/지연, 차별적 제공, 결합판매, 재판매가격유지 등 반경쟁적 행위 가능	정성 정량	
		서비스 차별화 정도	서비스 차별화를 통해 시장지배력을 보유하는 방편으로 활용될 수 있으나 차별화된 서비스를 통해 이용자의 선택 기회를 넓힌다는 긍정적 측면도 있음	정성 설문	
		브랜드 인지도	진입 후 경쟁저해 요인이 될 수 있음	설문	
		진입시점에 따른 경쟁력 차이	진입장벽으로 작용할 수 있음	정성	Turnover Rate 추이
		기술진보	새로운 기술도입에 따른 잠재적 경쟁가능성은 기존사업자의 시장지배력 사용을 제약하는 요인으로 작용	정성	
		최근진입 추세 및 잠재적 진입 가능성	잠재적 진입가능성이 있으면 독점력을 행사하기 어려움	정성 정량	

주: 미국 FTC/DOT의 합병심사지침(Merger Guideline)에 따르면, HHI가 1000 이하 - “un-concentrated market”, 1000~1800 - “moderately concentrated market”, 1800 이상 - “concentrated market”으로 판단

- Leontief Input-Output Matrix 기법(Maddigan, 1981)
- Vertical HHI(DOJ, 1985)

2) 행위

- 시장행위지표는 공급자(사업자)와 수요자(이용자)로 구분할 수 있음

〈표 III - 2〉 시장행위지표

행 위 지 표	사 업 자 행 위 지 표	요금경쟁	경쟁이 활성화 되면 요금경쟁이 활발하게 되기 때문에(독점시장에서 출발하였을 경우) 요금인하도 활발하며 격차도 축소됨	정량	요금수준 및 격차, 요금지수
		품질경쟁	경쟁이 활성화 되면 품질경쟁이 활발하게 되기 때문에 품질향상을 통한 경쟁도 증가	정량	NCSI, 설문자료 등
		기술혁신 및 신규서비스 도입	경쟁이 활발할수록 기술혁신을 통한 비용 절감유인이 있으며, 신규서비스 도입(또는 서비스차별화)을 통해 경쟁력을 제고하려는 유인이 존재	정성 정량	신규서비스 제공추세 신기술 채택 정도
		담합	경쟁시장에서는 담합이 불가능	정성	요금변화 추세 및 상관관계
		사업자간 효율성 차이	시장이 경쟁적일수록 사업자간 효율성 차이는 줄어 듦(비효율적 사업자는 시장에서 퇴출됨)	정량	망규모 및 망기술 차이 투자자본당 매출액, 고용1인당 매출액 등
		여유설비		정성 정량	
	이 용 자 행 위 지 표	전환장벽	경쟁적 시장일수록 가입전환이 용이	정성	
		정보획득	완전경쟁시장에서는 가격을 통해 대부분의 정보가 현시됨 하지만 정보획득의 용이성이 경쟁상황을 평가하는 지표라기보다는 바람직한 시장이 갖추어야할 필요조건에 해당	설문	정보획득의 용이성 획득 정보의 정확성, 유용성
		수요독점력 존재여부	경쟁적 시장일수록 수요독점력이 없음 수요독점력이 존재하면 비록 경쟁시장이 아니더라도 기업이 독점력을 행사하기 어려움	정성	

- 시장에서 공급자의 행위를 특징짓는 주요 요인은 (i) 가격책정, (ii) 생산 및 광고(판매촉진) 전략, (iii) 투자, (iv) 연구개발(R&D), (v) 기업간의 명시적/암묵적 협조(cooperation) 또는 담합(collusion) 등임
- 이용자의 행위를 특징짓는 주요 요인은 (i) 소비에 필요한 정보의 획득, (ii) 사업자 또는 서비스 변경 시 전환 장벽 등임

3) 성과

- 시장성과는 가격을 경쟁적 수준 이상으로 상승시킬 수 있는 능력 여부로 측정됨
 - 즉 사업자가 positive mark-up(price-cost margin)을 유지할 수 있는 능력을 보유하고 있는지 여부, 즉 시장지배적 사업자의 존재여부에 따라 시장성과를 판단할 수 있음
 - price-cost margin은 사업자의 투자, 효율성, 혁신에 대한 보상으로서 최소 수준이 되어야 함
- 수익성 이외의 성과지표로는 이용자 만족도, 요금 국제비교 결과 등을 지표로 활용할 수 있음

〈표 III - 3〉 시장성과 지표

성과 지표	수익성 (초과이익)	완전경쟁시장에서는 가격과 한계비용이 일치하기 때문에 가격과 비용의 괴리 정도를 통해 경쟁정도를 평가	정량	price-cost margin 원가보상율
	이용자 만족도 (요금, 품질 등)	경쟁이 활성화 되면 요금경쟁, 품질경쟁이 활발하게 되기 때문에 요금, 품질에 대한 이용자의 만족도가 증가한다는 측면에서 경쟁평가 지표로 활용	설문	
	국제비교 (benchmark)	국제비교를 통해 이용자들이 적정요금에 서비스를 제공받고 있는가를 평가	정량	요금, 서비스 다양성 등

다. 경쟁평가 지표 해외사례－통신

- 이상의 경쟁평가지표 개관에 비추어 실제로 해외 규제기관들이 통신 관련 시장에 적용하고 있는 지표들을 검토
- OECD, EC, Ofcom의 통신시장 경쟁상황평가 지표 권고안 및 활용 지표는 크게 시장구조, 시장성과, 사업자행위, 이용자행위 지표로 구성되며, 세부 지표를 자세히 제시
 - － 시장구조지표를 i) 시장집중도, ii) 진입장벽, iii) 기타 진입장벽으로 구분해 볼 때, 규제기관별로 세부지표의 도입 및 활용이 약간은 다르게 나타남
 - 시장집중도: 시장점유율, HHI
 - 진입장벽: 사업자 진출입, 시장대비 사업자 규모, 필수설비, 매몰비용, 규모/범위의 경제, 규제에 의한 진입장벽
 - 기타 진입장벽: 수직결합정도, 서비스차별화, 브랜드인지도, 기술적우위/진보, 확장 장벽, 유통망, 자본시장에의 접근성 등
 - － 시장성과지표는 수익성, 이용자만족도, 요금국제비교로 구분되고, Ofcom의 경우 수익성 지표로 ROCE(Return on capital employed)와 자본비용(Cost of capital)을 비교하는 방법을 사용하며, 이용자만족도는 요금, 품질, 고객센터 등에 대한 설문조사 결과를 활용하는 것이 일반적
 - － 사업자행위지표는 요금경쟁 지표로 요금지수를 사용하며, 비가격경쟁 지표로서 품질경쟁에 대해 설문조사 결과를 활용, 마케팅, 광고비 또는 네트워크 커버리지 투자는 재무 및 투자 데이터를 활용하며, 이밖에 불공정행위에 대한 분석을 도매계약 체결 건수 및 시간, 불만 건수, pricing behavior에 대한 정성, 정량적 평가를 통해 분석
 - － 이용자행위지표는 전환장벽, 정보획득과 이용, 대응구매력 등의 지표를 도입하며, 주로 설문조사 결과를 활용

〈표 III - 4〉 규제기관별 경쟁평가지표 요약

지표			OECD		EC		Of tel (Ofcom)	
			지표	자료	지표	자료	지표	자료
시장 구조 지표	시장 집중도	점유율/HHI	○	- 통화량, 가입자, 매출액, 설치회선	○	- 통화량, 매출액	○	- 통화량, 매출액
	진입 장벽	사업자 진출입	○	- 공급자수, 최근 진/출입, 과거 진/출입				
		시장대비 사업자 규모			○	- 규모의 경제, 생산, 판매, 자본시장 접근에 유리	○	- 규모의 경제, 생산, 판매, 자본시장 접근에 유리
		필수설비	○	- 필수설비통제	○	- 경쟁사업자 구축 어려운 네트워크 통제/보유	○	- 경쟁사업자 구축 어려운 네트워크 통제/보유
		매물비용			△		△	
		규모의 경제	○		○	- 고정비용이 큰 산업에 일반적으로 존재	○	- 고정비용이 큰 산업에 일반적으로 존재
		범위의 경제	○		○	- 공통적인생산프로세스가 있는 경우 존재	○	- 공통적인 생산프로세스가 있는 경우 존재
		규제에 의한 진입장벽						
	기타 진입 장벽	수직결합 정도	○	- 수직 결합기업의 존재, 도매상품에 대한 비차별 접근을 포함한 가격수준	○		○	
		서비스 차별화정도			△		△	전략적진입장벽의 관점
		브랜드인지도	○	- 광고의 집중	△		△	전략적진입장벽의 관점
		진입시점에 따른 차이			△		△	전략적진입장벽의 관점
		기술적우위/진보			○		○	

지표			OECD		EC		Ofcom(Ofcom)	
			지표	자료	지표	자료	지표	자료
시장구조지표	기타 진입 장벽	잠재적 경쟁의 부재(잠재적 진입 가능성)			○		○	
		확장장벽			○		○	
		유통망			○	- 신규사업자 확보 어려움	○	- 신규사업자 확보 어려움
		자본시장/재무 자원에 접근 용이성	○	- 자본접근의 용이성, 자본의 집중	○	- 신규사업자에 상대적 진입장 벽으로 작용	○	- 신규사업자에 상 대적 진입장벽으 로 작용
성과지표	수익성 (초과이윤)		○	- 경제적 이윤수준 및 동향			○	(과도한요금설정에 따른 초과수익 존재?)
	이용자만족도: 요금, 품질, 이용가능성		○	- 만족도 설문조사: 1) 가격적정, 이용가 능성, 요금구조의 간결/용이성 2) 품질수준, 우려사 항, 품질저하원인 3) 다양한 서비스 제공 및 만족수준의 변화				
	요금국제비교							
사업자행위 지표	요금경쟁		○	- 가격추이, 경쟁자 대응, 가격선도의 존재	○	- 가격추이(경쟁 수준과 비교)	○	- 가격추이(경쟁수 준과 비교)
	비가격경쟁: 품질		○	- 이용자설문 - 호완료/혼선/혼 잡음,수리/설치시 간, 불만접수 건수			○	
	비가격경쟁: 마케팅, 광고비, 서비스 또는 네트워크 커버리지, 투자		○	- 마케팅, 광고비 수준 - 네트워크 커버리지			○	
	비가격경쟁: 기술혁 신 및 신규서비스 도입, 투자		○	- 서비스 차별화 수 준 및 신규서비스 도입(속도)			○	

지표	OECD		EC		Of tel(Ofcom)	
	지표	자료	지표	자료	지표	자료
사업자행위 지표	불공정행위	○ - LLU/상호접속 체결 소요시간, 건수 - 사전선택제와 변호이동성 존재 - 기존사업자에 의한 LLU회선 비중 - 불만신고 건수 - 담합의존재(정성평가)	○	- pricing behavior (약탈, 가격압착, 상호보조, 가격차별)	○	- pricing behavior (약탈, 가격압착, 상호보조, 가격차별)
	제품/서비스의 다각화		○	- bundling 정도	○	- bundling 정도
이용자행위 지표	전환장벽(비용)	○ - 이용자설문: 전환장벽 요인/정도 - 가입전환비율			○	
	정보획득과 이용	○ - 이용자 설문: 정보제공정도, 명확한 비교기준 - 정보제공website의 질 - 정보의 정기적인 고지 - 요청정보에 대한 적시 제공			○	- 가격 및 기타 서비스 정보에 대한 접근용이성
	대응구매력 (수요독점력, 소비자단체 영향력)	○ - 소비자단체수 - 다량이용자/전체이용자 - 다량이용자/전체매출액 - 다량이용자매출액/총소득	○	- 다량이용자매출액/전체매출비중	○	- 다량이용자매출액/전체매출비중

자료: 김희수 외(2008)

주: 1. 주지표는 '○', 보조지표는 '△'로 표시

2. Of tel(2002) 지표는 EC기준을 해석하고 추가하는 형식을 취함

2. 방송시장의 특성과 경쟁평가지표

가. 개 요

- 앞서 언급하였듯이 경쟁상황평가는 완전경쟁²³⁾ 시장에서 벗어난 정도를 지표를 통해 평가하는 것이나, 일반적으로 방송시장은 본원적 특성에 따라 통신과 마찬가지로 완전경쟁을 위한 전제조건이 충족되지 않는 시장으로 방송시장의 경쟁상황평가 지표 도출에 앞서 먼저 시장의 특성에 대한 분석이 필요
- 또한 방송시장의 지배력 발생 구조나 전이방식은 통신시장과는 차이가 있으므로 기존의 통신시장 경쟁평가지표들의 방송시장 적용 가능성에 대해 재검토할 필요
 - 방송서비스 공급의 병목(bottleneck)은 설비뿐 아니라 콘텐츠에서도 발생하므로 지표의 개발 및 활용에 있어 이를 충분히 반영하는 방안 고려
 - 플랫폼 사업자와 채널사용사업자 간의 수직적 관계에서 발생하는 지배력에 대한 평가수단 고려

나. 방송시장의 특성

1) 다면적 구조

가) 방송시장의 다면적 구조

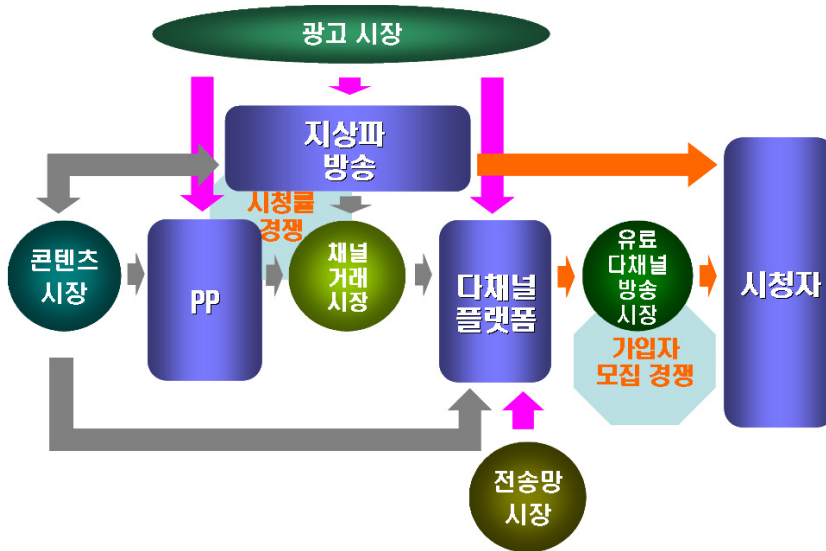
- 방송시장은 방송서비스 제공을 위한 요소의 공급 단계별로 여러 유형의 사업자들이 다양한 종류의 거래관계와 세부시장을 형성하는 다면적인 구조
 - 방송시장을 구성하는 핵심 주체는 지상파 방송 사업자, 다채널 플랫폼

23) 통신서비스시장은 규모의 경제, 필수설비, 망외부성 등이 존재하는 시장 특성으로 인해 완전경쟁시장의 달성은 구조적으로 어려운 측면이 있어, 완전경쟁시장의 대안으로 '유효경쟁시장'이라는 개념이 사용되어 왔음

- 유효경쟁시장은 사업자수와 시장 구조 측면에서는 과점적 시장이더라도 기존 사업자 간 경쟁이 상당히 치열하거나 잠재적 진입에 의한 경쟁압력이 커 한 사업자가 시장력을 행사하기 어려운 상태를 말함(김희수 외(2003))

사업자, PP 그리고 시청자

〔그림 Ⅲ - 3〕 방송서비스 시장의 구조



- 채널거래시장과 유료다채널방송시장은 유료방송시장 경쟁의 두개의 기본 축으로 볼 수 있음
- 콘텐츠시장, 광고시장, 전송망시장 등은 도매 또는 관련 시장으로서 그 영역이 방송시장에만 국한되지 않음
- 채널거래시장과 유료다채널방송시장 각각은 수요/공급대체성에 따른 경제적 시장획정에 의해 더 세분화될 수도 있음

나) 양면시장적 특성

- 이론적 관점에서, 방송시장은 광고 시장, 채널거래 시장, 이용자 시장 등이 방송 플랫폼을 통해 상호 연계되는 양면시장적(또는 다면시장적) 특성이 있음
- 양면시장은 단일 또는 복수의 플랫폼들이 판매자와 구매자 사이의 상호 작용을 가능하게 해줌과 동시에 그 양측에 적절히 비용을 부과하여 그 시장에 참여할 유인을 제공해 주는 시장

- 방송사와 이용자는 방송서비스 이용계약을 통해, 방송사와 광고주는 광고를 매개로 시장을 형성
- 시청료를 수익 기반으로 하고 있는 경우를 제외한 대부분의 지상파 방송은 광고주에게 시청자의 광고 접근권을 제공한 대가로 받은 광고수익이 주요 수익원
- 광고주의 방송광고 수요는 수용자 규모 및 광고주에게 가치 있는 수용자의 보유 여부에 따라 좌우되므로 방송사는 광고주에게 가치 있는 수용자 확보 경쟁을 벌임
- 방송시장은 양면시장적 특성을 갖고 있으므로, 방송서비스 시장이나 채널 거래 시장, 광고시장 중 어느 한 측면의 구조나 성과를 측정하여서는 경쟁 상황 및 지배력을 정확히 평가할 수 없고 시장의 양측 간 관계 및 구조에 대한 분석이 필요
- 다) 양면시장 특성에 따른 지배력 발생구조
 - 양면시장의 특성을 갖고 있는 방송시장에서는 시청자 기반이나 인기 채널/콘텐츠 등 양면시장의 어느 한 측의 이용 또는 공급을 확보함으로써 이를 기반으로 양면시장 전반에 대한 지배력을 지속적으로 발휘할 수 있음
 - 어느 한 측의 확보 자체가 플랫폼 가치 창출의 원천이라고 할 수 있으나 그 반대측에 대한 지배력 남용의 가능성이 문제
 - 특히 방송시장에서는 지배적 양면시장 플랫폼의 형성 과정에서 다양성의 가치가 영향을 받는 점도 고려
 - 유료방송 플랫폼 사업자들은 광고 및 수신료 수익을 위해 가입자 유치 경쟁을 추구하며, 가입자 경쟁의 전제조건으로 인기 채널 및 콘텐츠 확보를 위해 경쟁
 - 이러한 플랫폼 시장에서는 확보한 가입자 수가 일정 수준 이상인 경우, PP사업자에 대해 지배력을 발휘할 수 있고,
 - 반대로, 우수한 채널을 배타적으로 확보하고 있을 경우 가입자 유치 경쟁에 유리(가입자에 대한 지배력 남용 가능성)
 - 양면시장적 특성: [가입자 확보~채널 확보], [가입자 확보~VOD콘텐츠]

츠 확보], [가입자 확보~광고주 확보] ⇒ 진입장벽, 수직적 관계에 의한 지배력 발생

- 한편, 지상파TV 사업자는 인기 프로그램을 제작/보유함으로써 콘텐츠 시장에서의 지배적 지위와 함께 채널거래시장에서도 지배적 지위를 보유
- PP사업자들은 광고시장(광고수익) 및 채널거래시장(수신료 배분 수익)의 수익을 위해 시청률 경쟁을 추구하는데, 시청률 경쟁의 전제조건으로 콘텐츠 및 플랫폼 채널 확보를 위해 경쟁
 - PP 관련시장에서는 채널 단위의 시청률이 일정 수준 이상인 경우, 콘텐츠 제공 사업자 및 플랫폼 사업자에 대해 지배력을 발휘할 수 있으며,
 - 반대로, 우수한 콘텐츠 또는 플랫폼 채널을 확보하고 있을 경우 시청률 경쟁에 유리
 - 양면시장적 특성: [채널(플랫폼) 확보~시청률 확보], [콘텐츠 확보~시청률 확보], [시청률 확보 ~ 광고주 확보] ⇒ 진입장벽, 수직적 관계에 의한 지배력 발생 가능

2) 콘텐츠의 선별 및 편성 기능

- 방송서비스는 우선 콘텐츠를 제공한다는 데 그 특징이 있는데, 더 중요한 부분은 콘텐츠를 이용자에게 물리적으로 전달하는 기능 자체보다는 콘텐츠를 기획, 선별, 편성, 상품화하는 역할에 있음
 - 이론적으로 제공 가능한 콘텐츠의 종류는 무한하며 이용자가 시청을 원하는 콘텐츠의 종류도 사전적으로 한정하기 어려움
 - 방송 사업자는 이용자 또는 사회가 원하는 콘텐츠를 예측하여 이를 기획, 선별, 편성하여 묶음상품의 형태로 제공함으로써 이용자 및 사회의 요구에 부응
- 방송 사업자는 이용자 및 사회가 원하는 바를 잘 반영하여 콘텐츠 묶음을 제공하여야만 사업을 성공적으로 운영할 수 있으나, 반대로 방송 사업자 측의 기획, 선별, 편성 행위가 이용자 및 사회전체에 큰 영향을 줄 수도 있음
- 콘텐츠의 묶음(content aggregation) 과정은 방송제공의 가치사슬의 각 단

계에서 다양한 형태로 발생(Ofcom, 2007)

- 스포츠 방영권이 리그 전 경기에 대한 방영 권한으로 판매된다거나, 프로그램이 채널 단위로 구성되어 거래되거나, 채널이 유료방송 패키지로 구성되어 판매되는 것이 그 예
- 콘텐츠의 묶음 거래는 시청자들이 콘텐츠에 대한 다양한 선호를 갖고 있다는 점에서 중요
- 콘텐츠가 묶음으로 거래됨으로 인해 특정 인기 프로그램의 지배력이 채널이나 패키지, 방송 플랫폼 단계로 확장될 우려가 존재
- 시장에서 일정한 지위를 갖고 있는 방송 사업자의 경우 선별, 편성의 권한을 이용해 타 관련 사업자에 대해 현격히 우월한 지위를 남용할 우려가 있으므로, 시장 지배력이 사업자 간의 비대칭적 도매 거래관계를 통해 경쟁에 영향을 미치는 구조에 대해 특별한 관심이 필요
- 예컨대, 지배적 플랫폼 사업자는 송출 채널 및 채널묶음 상품구성을 선택할 수 있는 권한을 이용해 PP 사업자들과의 거래관계에서 우월한 지위를 가짐
- 지상파 방송 사업자 역시 프로그램 기획, 편성 권한을 기초로 외주제작사들과의 거래관계에서 우월한 지위를 가짐

3) 콘텐츠의 확보 및 차별화 경쟁

- 방송서비스는 경쟁에 있어 가격 이외의 요소, 즉 콘텐츠 경쟁이 차지하는 비중이 높음
- 통신서비스는 통화품질이나 데이터 전송속도, 고객센터 등에 있어 비가격 경쟁이 존재하나, 주요 사업자들이 제공하는 서비스의 기본적인 성격은 대체로 유사하며 요금경쟁이 차지하는 상대적 비중이 큼
- 반면, 방송서비스는 전송품질 및 고객센터 측면에서의 경쟁뿐 아니라, 방송의 내용 측면에서의 콘텐츠 경쟁이 추가적으로 존재
- 요금이 아무리 저렴하고 전송품질이 높아도 이용자가 원하는 콘텐츠를 확보하여 제공하지 못하면 제대로 경쟁할 수 없음

- 방송 콘텐츠 경쟁은 인기 콘텐츠를 배타적으로 확보하기 위한 경쟁 또는 타 사업자와 차별화되는 콘텐츠를 제공하는 경쟁 등의 형태로 나타날 수 있음
 - 인기 콘텐츠 확보 중심의 경쟁이 활발할 경우 일부 콘텐츠의 가치가 상승하여 콘텐츠 시장의 활성화 유인이 될 수 있으나, 방송 프로그램의 다양성이 저해되거나 이용자의 요금부담으로 전가될 수 있음
 - 콘텐츠 차별화 중심의 경쟁이 활발할 경우 이용자들이 자신이 원하는 다양한 프로그램을 선택할 수 있는 기회가 확대되는 효과
- 또한, 주요 인기 콘텐츠를 특정 사업자 또는 사업자군이 배타적으로 선점하고 있다면 이는 경쟁을 전반적으로 저해하는 구조적 요인이 됨
 - 인기 콘텐츠에 대한 접근개방은 콘텐츠 제작유인을 저해하는 측면이 있으나, 후발 방송사업자의 진입을 용이하게 함으로써 장기적으로 콘텐츠 차별화 경쟁이 발생하는 기반이 될 수도 있음
- 방송시장 경쟁의 수준 및 성과를 제대로 평가하기 위해서는 요금경쟁의 측면뿐 아니라 콘텐츠 경쟁이 어떠한 형태로 발생하고 있는지를 함께 분석할 필요

4) 수직적 관계 구조의 중요성

- 방송시장은 이처럼 콘텐츠 경쟁이 차지하는 비중이 크므로 콘텐츠 계위와 플랫폼 계위의 수직계열화 등 수직관계 구조가 전체 시장의 경쟁상황에 미치는 영향이 큼
 - 통신시장의 경우에도 네트워크 계위와 서비스 계위 간의 수직관계가 이슈가 될 수 있으나, 우리나라와 같이 설비기반 경쟁이 발달한 경우 큰 문제가 되지 않고, 서비스기반 경쟁이 발달한 해외의 경우에는 강도높은 네트워크 규제를 통해 수직관계 구조의 영향을 사전에 통제하고 있음
 - 인터넷의 경우, 콘텐츠의 중요성 측면에서 방송시장과 기본적 구조는 유사하나 네트워크의 개방성이 기본적으로 보장되므로 수직관계 이슈가 발생하기 어려움²⁴⁾

- 콘텐츠 동등접근 제도가 해외에서 일부 도입되어 있으나 그 적용범위가 제한적이고, 전반적으로 콘텐츠-플랫폼 간 계열화 및 수직관계가 발달하면서 방송시장 구조의 핵심적 특징으로 부각되는 것이 국내외적 추세임
 - Sky, Virgin Media 등 영국의 유료방송 사업자들은 유료방송 소매 플랫폼 서비스, 기술적 플랫폼 서비스, 도매 채널 공급 등을 수직통합적으로 제공
- 방송시장의 수직관계 이슈는 주로 유료 다채널방송 플랫폼 사업자와 채널 사용사업자(PP) 간의 관계에서 발생
 - 지상파 방송사와 프로그램 제작사 간, 프로그램 공급사와 VoD 플랫폼 사업자 간의 관계에서도 발생할 수 있음
- 수직관계의 구조는 관련 사업자들의 배타적 거래행위를 통해 후발사업자에 대한 진입장벽의 요소로 작용할 수 있고 플랫폼-콘텐츠 계위 간 지배력 전이를 유발할 수 있음
 - 수직계열화는 서비스 제공의 효율성 증진의 요소로 작용할 가능성도 있으나, 소수의 계열화된 사업자들이 방송시장 전반에 대해 지배력을 발휘하는 구조로 발전할 우려
 - 이는 장기적으로 방송 프로그램의 다양성, 의견의 다양성을 저해하는 요인이 될 수 있음

5) 규모의 경제(economies of scale)

- 방송시장에서의 콘텐츠 경쟁 요소는 또한 방송시장의 규모의 경제 특성을 더욱 강화함으로써 이에 따른 진입장벽 요인을 제공
 - 통신서비스 공급에 있어 규모의 경제는 네트워크 투자에 주로 기인하나 방송서비스 공급을 위해서는 네트워크 투자에 콘텐츠 투자가 추가적으로 요구
- 규모의 경제는 재화나 서비스의 생산량이 증가할수록 단위당 평균비용이

24) 최근 미국을 중심으로 발생하고 있는 인터넷 망중립성 논쟁은, 인터넷 사업환경의 변화로 네트워크 개방성을 유지하기를 원하지 않는 사업자들이 생겨남에 따라 수직관계 구조의 이슈가 발생하기 시작한 것으로 이해할 수 있음

감소하는 현상

- 통신과 같이 대규모 투자가 필요한 산업에서는 네트워크 규모가 어느 수준에 도달하면 가입자당, 통화 당 평균비용이 감소
- 방송 산업의 규모의 경제는 크게 콘텐츠 제작의 규모의 경제성과 네트워크 투자의 규모의 경제성으로 구분 가능
 - 케이블 방송망도 통신과 같이 물리적 네트워크에 대한 투자가 필요하므로 케이블TV 네트워크의 규모의 경제는 통신과 유사하며, 가입자 증가에 따라 발생하는 한계비용이 낮아짐
 - 콘텐츠는 초판제작(first copy)에 대규모의 고정비용이 소요되고, 초판 이후 추가적인 생산에 따른 한계비용은 매우 낮은 디지털 재화의 특성을 가지므로 규모의 경제가 있음
 - 한편, 방송 콘텐츠는 판로가 다양해질수록 규모의 경제 효과가 커지는 창구효과(window effect)가 있음
 - 창구효과는 본질적으로 시간의 경과에 따른 소비자의 지불의사에 따라 가격을 차별화함으로써 수익을 극대화하는 경영전략의 일종으로
 - 방송 콘텐츠를 판매할 수 있는 방송 플랫폼이 많아질수록 오프라인 창구가 다양해질수록 방송 콘텐츠의 규모의 경제 효과는 더욱 커짐
- 방송 네트워크 및 콘텐츠 생산의 규모의 경제성은 평균비용을 낮춤으로써 경제적 효율성을 달성하는 긍정적 측면과 진입장벽으로 작용하여 경쟁을 제한하는 부정적 측면이 있음

6) 전환장벽

- 디지털 케이블, 위성, IPTV 등의 이종 매체들이 경합하는 향후의 플랫폼 시장에서는 높은 전환장벽의 이슈가 제기될 것으로 예상
- 매체간 전환을 위해서는 그에 해당하는 셋탑박스나 위성수신기를 구입 또는 임대하여 설치해야 하므로 전환장벽으로 작용
 - 비용 부담 때문에 장기 약정의 형태로 할인을 받게 되는 경우가 많은데 이 경우에도 해당 약정 기간동안 타 서비스로의 전환이 어려움

- IPTV의 경우 주로 초고속인터넷과 번들의 형태로 판매되므로, 특정 사업자의 IPTV 서비스를 이용하기 위해서는 초고속인터넷 서비스까지 해당 사업자로 전환해야 한다는 점에서 추가적인 전환장벽이 존재

7) 공익산업

- 방송은 공공의 자산인 주파수 자원을 사용하여 일종의 사상 재화인 방송 콘텐츠를 불특정 다수에게 제공하므로 특정 사익에 지배되지 않고 공공의 이익에 기여할 의무가 있는 공익적 성격이 강한 산업
 - 방송이 콘텐츠를 거래하는 경제적 시장으로서의 가치뿐만 아니라 사상재화를 거래하는 사상시장으로서 가치가 크므로, 표현의 자유 실현, 사회구성원의 다양한 목소리 전달(다양성과 다원성), 건전한 국민문화 창달 등 공공의 선을 추구하는 매체로 기능해야 한다는 논리
 - 경제적 효율성 상실을 다소 감수하더라도 사상시장에서 사회적 선을 실현하는 것이 바람직한 방송의 모습이라는 의식이 존재
- 방송의 공익성 구현은 방송 정책의 핵심적 목표로 설정되었으며, 진입규제, 소유/겸영규제, 편성/내용규제 등 전통적인 방송 규제의 근거가 되어 왔음
 - 진입규제를 통한 지상파 방송사의 독점을 허용하면서 방송의 공익성을 실현하기 위해 직접적인 내용/편성 규제를 수행
- 그러나, 최근 방송 매체가 다양화됨에 따라 방송의 산업적 특성을 고려해 공익성 개념을 재확립해야한다는 주장이 제기되고 있음
 - 방송의 공익적 성격이 무시될 수는 없으나, 매체의 다양화로 지상파 중심의 매체 독점이 완화되는 만큼 매체간 경쟁을 통해 이용자(시청자) 편익을 확대해야 한다는 관점 대두
- 방송의 공익성 추구하고 이에 따른 규제요소들은 당연히 방송정책적 차원에서 앞으로도 당위성을 인정받고 존중되어야 하겠으나, 향후 방송시장의 경쟁정책 추구의 관점에서는 시장의 구조 및 사업자 행위, 시장성과 등 경쟁 상황에 미치는 영향에 대한 정확한 평가가 필요

- 예컨대, 진입/허가 규제, 소유/겸영 규제가 제도적 진입장벽 요소로 작용함으로써 경쟁상황에 미치는 영향에 대한 평가가 필요

다. 방송시장 경쟁평가지표 적용 사례 분석

- 방송시장 경쟁상황평가 지표 적용 사례를 국내 관련 기존 문헌, 공정거래위원회 등의 경쟁제한성 심사, FCC의 MVPD시장 분석, FCC의 합병심사, Ofcom의 방송시장 조사 시 기준을 중심으로 분석함

1) 관련 국내 기존 문헌 분석

가) 이상우(2008)

- 다채널 유료방송서비스시장의 경쟁 상태를 다양한 경쟁평가 지표의 도입을 통해 분석
 - 국내 케이블 TV 산업을 주도하고 있는 8개 MSO에 대한 소유 SO수, 방송권역수, 가입자수, 매출액 규모를 통해 케이블 TV 산업 규모를 설명
 - 독점지역과 경쟁지역으로 구분되어있는 케이블 TV 서비스시장의 지역별 경쟁구도를 통한 분석
- 사용 지표
 - 시장집중도: 8대 MSO의 소유 SO수와 방송권역수 증가 추이 가입자수와 매출액 점유율의 CR을 통해 시장 집중도를 분석
 - 요금경쟁
 - ① 요금수준: 상품별 평균가격을 통한 분석
 - ② 품질을 고려한 요금: 채널수에 따른 요금 분석
 - ③ 요금규제 완화 후 경쟁 상황: 위성방송에 대한 하한제 요금규제 완화에 따른 요금경쟁의 증가 예측
 - 성과지표(수익성): 케이블 및 위성방송 사업자의 영업이익, 영업이익률, 당기순이익, 총자산이익률의 비교를 통해 유료방송서비스 시장의 경쟁상황을 평가하고 있으나 사업자를 기준으로 하고 있기 때문에 방송시장 전체를 평가하기에는 부적당함

- 콘텐츠 경쟁: 정성평가(케이블사업자와 위성사업자 간에는 콘텐츠 경쟁이 존재하나 케이블 사업자간의 콘텐츠 경쟁은 거의 일어나고 있지 않음)

- IPTV 도입 이후의 다채널 유료방송서비스시장의 경쟁구도와 가입자 경쟁 및 경쟁의 효과와 정책적 시사점을 제시

나) 권상희 외(2007)

- 시장 확정에 대한 정의와 시장확정의 툴(Tool)을 제시
 - 대체성의 판단이 시장확정의 중요 기준이고 시장확정의 툴(Tool)로는 가상적 독점 사업자 테스트와 SSNIP테스트를 제시

- 전체 방송시장의 경쟁상태

- 방송사업자 수: 방송시장에 참여하고 있는 사업자 수의 변화는 경쟁 정도를 판단할 수 있는 대표적 기초 지표
 - 국내 방송 산업의 사업자 수 변화추이: 전체적으로 감소하는 추세
- 방송시장 매출액: 방송시장의 매출액과 점유율, 매체별 방송광고매출액과 시장 점유율 추이 분석

- 지상파방송시장의 경쟁상태

- 지상파방송사업자 수: 지상파방송사업은 다른 방송분야에 비해 진입장벽이 높아 수 변화가 거의 없으나 디지털 전환이 완료되고 소유·겸영 규제가 완화된다면 시장의 구도에 변화가 발생할 수 있을 것으로 예상
- 지상파방송의 매출액: 지상파방송의 매출액과 점유율, 광고매출액 증가율을 통해 분석하고 있으나 변화 추이가 거의 없으며, 서울과 지역으로 구분하여 매출액을 비교한 결과 서울에 집중되어있음을 보임

- 유료 플랫폼사업자(SO, 위성)의 경쟁

- 종합유선방송사업자간 경쟁: 종합유선방송사업자수(감소추세)와 매출액의 변화 추이(증가추세) 분석
 - 수평적 기업결합: MSO가 소유한 SO 수의 변화추이, 독립SO와 MSO의 매출액 점유율 변화추이, SO내에서 MSO의 매출액 점유율과 집중도 변화 추이, MSO 가입자 기준수의 변화 및 집중도 변화 추이, 지역

별 독점, 경쟁지역 수 변화 추이, 지역별 독점, 경쟁에 따른 ARPU 변화추이의 분석

- 위성방송사업자의 경쟁: 위성방송사업자 수와 위성방송사업자의 매출액 증가율 추이 분석
- 종합유선방송사업자와 위성방송사업자간 경쟁: 유료방송시장에서의 플랫폼사업자별(SO+RO+위성/SO+RO/SO/RO/위성) 가입자 수와 점유율 변화추이 분석

○ 방송채널사용사업자의 경쟁

- 방송채널사용사업자의 수 변화 추이 분석
- 방송채널사용사업자의 매출액(증가율) 변화추이와 등록PP와 승인PP로 구분된 PP별 매출액 점유율 변화 추이, 홈쇼핑 사업자의 매출액 점유율 변화 추이, 방송채널사용사업 서비스 매출액 구성내역의 금액과 점유율에 변화 분석
- 수평, 수직적 기업결합과 경쟁: MPP의 채널수, 매출액, 점유율 변화 추이, 지상파 3사 계열 PP 매출액 점유율 변화추이, PP별 SO와 위성의 송출현화 추이 분석
- PP간 경쟁과 채널이 다양성: 연도별 등록 PP와 폐업 PP의 교양형과 오락형의 구분에 따른 편성 분야 분석과 일반PP와 MPP의 편성분야 비교 분석
- 시청률 상위 채널의 집중: 2006년 7월에서 12월의 월별 상위채널명과 시청률 분석

○ DMB시장

- DMB 매출액: 전체 DMB매출액과 지상파DMB와 비지상파DMB의 구분에 따른 매출액과 점유율 분석
- 가입자 수 및 단말기 판매현황: 위성DMB의 가입자수 추이를 전체가입자수와 차량가입자수로 구분하여 분석하였고, 지상파DMB 단말기 판매현황 추이를 휴대폰, 차량 탑재용, PC용 수신기, DMB 복합기, 노트북으로 구분하여 분석

- 편성현황 및 요금제 등: 지상파 3사 DMB 콘텐츠 유형별 편성 분석과 지상파 DMB 자체채널 주간 편성 현황, 위성 DMB 자체채널 주간 편성 현황, 위성DMB 요금제 분석

- 복잡해진 방송 산업에서의 경쟁 상태를 정교하게 분석하고 그와 관련한 법적, 제도적 현안을 검토하여 규제방법과 규제강도에 대한 정책방안을 제시

다) 이수일(2006)

- 방송 산업을 지상파방송시장과 유료방송시장으로 나눈 후 각각에 대하여 경쟁이 지체되는 핵심적인 영역을 확인하고, 그와 관련된 규제의 정당성을 검토하였으며, 경쟁 활성화를 위한 개선방안을 제시

- 유료방송서비스 가입자수 현황과 방송사업자별 서비스 매출액 및 비중의 변화 지표를 통해 유료방송시장의 양적 성장을 분석
- 매체별 시청률과 점유율(전체 시간대)의 연도별 추이와 매체별 시청률과 점유율(주 시청시간대)의 연도별 추이를 통해 지상파방송사의 시장 지배력을 분석

- 지상파방송시장의 경쟁 활성화

- 한국방송광고공사의 독점적인 지상파 방송광고시간 판매대행과 가격규제가 지상파방송광고시장을 비롯하여 시청자시장, 외주제작시장 모두의 경쟁양태를 틀 짓고 있음 비판

- 판단 지표: 연도별 KOBACO의 방송광고 매출실적, 방송사별 KOBACO의 방송광고 매출 비율

- 경쟁을 통한 사회후생 극대화를 위해 지상파방송광고시장에 경쟁을 도입하는 것이 합리적임을 주장

- 유료방송시장의 경쟁 활성화

- 상류시장인 방송프로그래밍 유통시장과 하루시장인 유료방송서비스시장을 연결하는 플랫폼 단위에서 종합유선방송의 시장지배적 지위가 유지됨에 따라 두 시장 모두에서 종합유선방송사업자에 의한 시장지배적 지위의 남용행위와 거래상 우월적 지위를 이용한 불공정행위가 발생하

고 있음을 보임

- 플랫폼 단위에서의 경쟁 활성화 방안으로 IPTV의 조기 도입과 유료방송시장의 겸영규제 완화를 제시
- 판단 지표: 겸영규제의 비효율성을 종합유선방송사업자의 시설투자 현황을 통해 분석하고 방송채널사용사업자의 종합유선방송 송출현황과 MSP의 경쟁 PP에 대한 네트워크 차별 현황의 분석을 통해 유료방송시장의 겸영규제 개선방안을 제시

라) 김도연 외(2006)

- 방송 시장에서의 다양한 시장 획정 방법을 검토하고 분석하여 경쟁 규제에 적용할 수 있는 가장 바람직한 방안을 모색
- 지불방식 및 재원에 따른 시장 획정 방법: 무료방송 對 유료방송
 - 재원의 측면에서 보면 한국의 무료방송(지상파TV)와 유료방송TV는 주 수입원이 광고 수입이기 때문에 차이가 없음
 - 콘텐츠 측면에서 보면 채널수가 많다는 점에서 차이가 있지만 유료방송 프로그램이 지상파TV 프로그램에 비해서 열등한 경우가 많고, 유료TV의 장점인 시청자의 잉여과금을 방송사의 수입으로 전환하는 메커니즘이 거의 작동하지 않음
 - 따라서 무료방송시장과 유료방송시장의 두 시장으로 구분하는 것은 의미가 없음
- 방송구역에 따른 시장 획정 방법: 전국방송 對 지역방송
 - 방송권역에 따라 시장을 전국방송시장과 지역방송 시장으로 나누어 볼 수 있음
 - 방송구역에 따른 시장획정은 지역성, 지역주의의 가치를 실현하는 것이며, 방송의 지역 간 차별을 줄이고 지역의 특성을 살리는 방안임
 - 기술적인 측면에서 위성방송은 전국 사업자이나 각 지역별 지상파방송을 재송신하는 점에서는 지역 종합유선방송사업자와 유사한 지역 사업자로 작용하고 있고, 종합유선방송사는 지역 시장에 기초하고 있으나 복수종합유선방송사업자가 확대되면서 전국사업자적 성격을 띠 수 있음

으며, 지상파방송도 수퍼스테이션²⁵⁾을 통해 사실상 지역단위의 지상파 방송사업자가 전국방송사업자가 될 수 있음

- 방송시장이 기초하는 방송구역은 항구적인 것은 아니며 경제적인 상황에 따라 지역과 전국의 구분이 상호교환적임

○ 서비스의 성격에 따른 시장획정 방법: 방송 서비스 對 융합서비스

- 방송통신 융합 시장은 경쟁법 관점에서 네트워크, 서비스, 사업자 융합에 따른 다양한 형태의 인수합병, 제휴, 합작투자 법인이 시장에 등장하고 이는 관련 시장 획정의 문제를 낳는 등의 새로운 이슈를 유발함
- 기업 행위 차원에서는 번들링 패키지로 대표되는 결합 반경쟁성 판단의 문제, 대표적으로 독점력 전이 문제가 야기되고, 통합시장으로서의 융합 시장에서의 경쟁은 필수설비, 혹은 필수자원에서의 접근 문제를 야기하며, 필수설비에 대한 명확한 규정 및 접근 보장 방안, 그리고 합리적인 이용대가 산정 공식 도출을 요구함

○ 방송시장의 사전적 시장획정의 필요성 및 가치사슬 단계별로 주기적 시장분석이 이루어질 필요가 있음을 제시

마) 이수일 외(2008)

- IPTV의 기본개념과 기술적 구조를 설명하고, 국내 IPTV의 사업자별 가입자 수 추이 및 전망을 국내 유료방송 가입자수 전망과 세계 지역별 IPTV 가입자수 현황 및 전망과 비교하여 현재의 IPTV의 서비스 현황을 제시하고 있음
- IPTV는 대표적인 방송·통신 융합서비스로서, IPTV의 본격적인 도입과 더불어 방송·통신부문에서 사업자간 공정경쟁을 위해 규제체계를 개선할 필요가 있고, 사업자간 공정경쟁을 위한 규제체계 개선의 핵심은 경쟁법의 원리를 적극적으로 반영한 관련 시장 획정(market definition)을 기반으로 기존의 역무별 수직적 규제체계를 수평적 규제체계로 전환하는 것이라고 지적

25) 지상파방송이 종합유선방송이나 위성방송을 통해 방송구역을 벗어나 재송신되는 경우를 수퍼스테이션(super-station)이라고 함

- 따라서 IPTV 등 융합서비스의 도입에 따른 규제체계 개선의 출발점으로 첫째, 경쟁법의 원리를 적극적으로 반영하여 방송과 통신부문의 관련 시장을 확정하고, 둘째, 방송과 통신부문에서의 경쟁제한행위에 대한 사례 분석을 통해 확정된 관련 시장을 재검토
- 방송부문의 시장 확정
 - 방송부문에서 가치사슬과 거래관계를 분석하고 각각의 거래관계에 대하여 수요자의 측면에서 상품의 특성과 용도를 고려하여 잠정적으로 관련 상품군을 정의하고, 정의된 상품군 사이의 대체성을 평가하여 관련 시장을 확정
 - 방송부문의 부가가치 창출은 콘텐츠 제작 → 채널 구성 → 채널 패키징 → 전송 → 소비자단말을 통한 콘텐츠 소비의 다단계를 걸쳐 이루어지고 이것을 무료방송과 유료방송부문을 나누어 5단계의 가치사슬과 각 단계에서의 참여자 및 거래관계를 표현
 - 관련 상품군을 대상으로 수요, 공급의 대체성 등을 고려하여 거래별 관련 시장을 확정한
 - 방송광고 거래의 관련 시장 확정: 광고단가가 한국방송광고공사에 의해 책정되는 지상파방송광고시장을 유료방송광고, 인터넷광고, 신문광고, 잡지광고 등으로부터 독립된 하나의 시장으로 확정
 - 채널·시청자 접근권 거래의 관련 시장 확정: 채널별 가구 프로그램 시청률 추이(2000년~2006년 9월), 종합유선방송 가입 사유, 일반위성방송 가입자 비율(전국 대상가구 수 대비), 상위 20개 유료방송채널의 시청률과 송출현황 검토를 통해 방송광고 거래의 관련 시장 확정
 - 양방향TV서비스·시청자 접근권 거래의 관련 시장 확정
 - 전송설비 임차거래의 관련 시장 확정
 - 방송서비스 거래의 관련 시장 확정: 고정방송서비스, 고정 지상파방송서비스(지상파방송 3사의 유형별 편성 현황), 고정 유료방송서비스의 구성(종합유선 방송/위성방송 가입의 주된 이유 조사, 종합유선방송서비스/위성방송서비스의 가입현황, 향후 디지털 케이블방송 가입 의사,

케이블방송가입자/위성방송가입자의 향후 가입 해지 가능성 조사, 중
합유선방송사업의 MSO 현황 분석)

○ 방송부문 경쟁제한행위 분석

- 방송부문 경쟁제한행위 국내 심결사례 분석: 기업결합(수평적/수직적
기업결합에 대한 심결 사례), 시장지배적 지위의 남용, 불공정거래행위
(거래상 지위의 남용, 부당한 지원), 부당공동행위 관련 사례 분석과 IPTV
도입과 경쟁제한행위의 변화 검토
- 방송부문 경쟁제한행위 해외 심결사례 분석: 주요국(미국, 영국, 프랑
스, 독일, 이탈리아, 홍콩/중국/대만)의 IPTV 시장과 규제제도 현황과
미국, EU, Taiwan의 경쟁제한행위 심결사례 분석

2) 국내 공정거래위원회²⁶⁾

가) 씨제이케이블넷의 충남지역 소재 2개 종합유선방송 인수에 시정명령 건
(2007)

- 공정거래위원회는 '07. 2. 14 (주)씨제이케이블넷이 (주)한국케이블티브
이충남방송과 (주)한국케이블티브이모두방송 주식을 취득하는 기업결합
행위에 대해 경쟁제한성을 인정하여 시정조치하기로 의결

○ 시정조치의 주요내용

- 2010. 12월말까지(이하 동일) 케이블TV 수신료 인하 제한
 - 단체계약의 일방적인 거부·해지를 통한 수신료 인상행위 금지
 - 묶음채널상품 수와 각 상품별 채널수를 줄이는 행위 금지
 - 묶음채널상품별 시청률 상위 30위까지의 인기채널 수를 줄이는 행위 금지
 - 최저가 묶음상품(의무형 채널)을 포함한 전체 채널상품 운용현황을 안
내하지 않거나 최저가 상품을 판매하지 않는 행위 금지
 - 최저가 묶음채널상품으로의 가입 전환을 거부하는 행위 금지
- ※ 위 시정조치는 아날로그 묶음채널상품에 대해서만 적용

26) 이 부분은 공정거래위원회의 방송통신사업자 관련 심결 내용을 참조·요약하여 작성하였음

○ 관련시장의 확정

- 관련시장은 충남방송과 모두방송 및 한국디지털위성방송 간에 상호경쟁관계가 성립할 수 있는 서산시 등 6개 시·군 지역 다채널 유료방송 시장으로 확정

○ 경쟁제한성 판단 사용 지표

- 시장집중도: 서산시 등 6개 시·군 지역 다채널유료방송시장의 점유율을 결합전과 결합후로 구분하여 그 변화를 통한 시장집중도 분석
- 신규 진입 가능성 및 공동행위 가능성에 대한 판단: 충남방송과 모두방송, 한국디지털위성방송의 묶음채널 상품 운영현황과 각 사업자의 ARPU, 상호 채널구성 및 제공 서비스의 질의 비교
- 실질적 경쟁제한성 여부 분석

① SO와 위성방송의 묶음채널상품 운영현황, 씨제이 MSO 방송구역별 ARPU 및 영업이익 현황, 씨제이 MSO가 비계열 SO인 (주)동부산방송을 인수함으로써 독점화된 방송구역인 부산 해운대구·기장군 지역의 ARPU가 인상된 사례, 씨제이 MSO와 피취득회사의 할인가격 가입자 ARPU의 비교를 통한 기업결합 후 가격인상 가능성 판단

② 2005년 케이블TV 선호 상위 20위 이내 채널 편성 현황과 피취득회사와 위성방송의 유사 묶음채널상품 비교를 통해 묶음상품 채널구성 변경 가능성 판단

③ 최근 3년간 전국 SO의 채널상품(티어)별 운영 현황(가입자수/점유율, ARPU, 운영 SO수, 평균 공급 채널 수, 평균할인율)을 통해 최저가 상품(의무형)의 형식적 운용 가능성 판단

나) 씨제이케이블넷가야방송(주)의 시장지배적지위 남용행위에 대한 건(2007)

- 공정거래위원회는 씨제이케이블넷가야방송(주)가 다채널 유료방송시장에서 자기의 시장지배적 지위를 부당하게 이용하여 인기채널을 저가 묶음상품에서 제외시킴으로써 고객으로 하여금 고가 묶음상품에 가입하도록 유도하는 등 거래조건을 자기에게 일방적으로 유리하게 설정하는 방법으로 소비자의 이익을 현저히 침해하는 행위를 인정하여 시정조치하기

로 의결

○ 관련시장의 확정

- 가야방송은 방송법상 종합유선방송업을 영위하고 있던 사업자로서 방송허가 구역인 부산시 영도구 등에서 「다채널유료방송」을 수요하는 가입자를 유치하여 방송서비스를 공급하고 수신료를 받는 사업을 수행하고 있는 점을 감안하여 상품시장을 다채널 유료방송시장으로 확정

○ 행위사실 판정 지표: 가야방송의 보급형 상품 채널편성 변경내용 및 시청 점유율 변화 분석

○ 시장점유율, 가야방송과 스카이라이프의 묶음채널상품 비교 등을 통한 시장지배적 사업자인지 여부 판단

○ 보급형 가입자의 고급형 및 디지털형으로의 전환 추이를 채널변경전과 채널변경후로 구분하여 비교함으로써 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위인지 여부 판단

다) (주)씨제이케이블넷양천방송 등의 기업결합제한규정 위반행위에 대한 건 (2004)

○ 공정거래위원회는 (주)씨제이케이블넷양천방송 등의 씨제이케이블넷북인천방송(주)의 주식을 취득하는 기업결합행위에 대해 경쟁제한성을 인정하여 시정조치하기로 의결

○ 시정조치의 주요내용

- (주)씨제이케이블넷양천방송의 계열회사인 씨제이케이블넷북인천방송(주)는 (주)씨제이홈쇼핑의 TV홈쇼핑 프로그램 및 (주)씨제이홈쇼핑과 실질적으로 경쟁할 수 있는 TV 홈쇼핑사의 프로그램 최소 1개를 포함한 최소 3개 TV홈쇼핑 프로그램의 최저채널번호와 최고채널번호의 차이가 10을 초과하는 등의 차별적 취급행위나 부당한 거래거절행위를 하여서는 아니됨

○ 관련시장의 확정

- 관련시장은 사업자간에 상호 경쟁관계가 성립할 수 있는 종합유선방송 허가지역(인천광역시 부평구 및 계양구)에서의 다채널유료방송 및 TV

홈쇼핑 시장으로 확장

○ 경쟁제한성 판단 사용 지표

- 시장집중도: 다채널유료방송시장과 TV홈쇼핑 시장에서의 시장 점유율, 시장집중도 분석
- 신규진입가능성: 피취득회사의 종합유선방송 허가구역에서 SO의 추가 허가 또는 승인계획이 없으므로 시장에서의 신규진입은 사실상 어려울 것으로 판단

라) 엔에이치엔 주식회사의 시장지배적지위 남용행위 등에 대한 건(2008)

- 공정거래위원회는 동영상 제공업체들에 대한 엔에이치엔의 시장지배적 지위남용 행위에 대해 시정명령을, 자회사인 서치솔루션·엔에이치엔서비스의 부당지원 행위에 대해서는 시정명령과 함께 2억2천700만원의 과징금을 각각 부과하기로 의결

○ 시정조치의 주요내용

- 주식회사 판도라티비 등 동영상 제공업체와 이들이 보유하고 있는 동영상 콘텐츠에 대한 색인 데이터베이스 제공 계약을 체결하면서 동영상 내에 광고게재를 금지하는 거래조건을 설정하는 행위 금지
- 자회사인 서치솔루션 주식회사 및 에이치엔서비스 주식회사에 대하여 피심인이 체결한 임대차계약보다 유리한 조건으로 전대차계약을 체결하는 방법으로 과다한 경제상의 이익을 제공함으로써 자회사인 서치솔루션 주식회사 및 엔에이치엔서비스 주식회사를 부당하게 지원하는 행위 금지
- 2억2천7백만 원의 과징금을 국고에 납부

○ 관련시장의 확정

- 이용자 측면에서 본 인터넷 포털 관련시장은 인터넷 포털산업의 네트워크효과에 따른 양면성, 이용자의 포털 이용행태, 포털 사업자의 서비스 제공 행태, 포털 이용자의 언어적 제한 등에 비추어 볼 때, 관련시장을 인터넷 포털사가 제공하는 다양한 서비스를 하나로 묶어 ‘국내 인터넷 포털서비스 이용자시장’으로 확정

- 시장지배력의 존재 판단 지표
 - 시장점유율, 진입장벽 등을 종합적으로 고려할 때, 피심인은 국내 인터넷 포털서비스 이용자시장에서 가격·수량·품질·기타의 거래조건을 결정·유지·변경할 수 있는 시장지배적 사업자에 해당된다고 판단
- 마) (주)에이치씨엔 등의 기업결합제한규정 위반행위에 대한 건(2006)
 - 공정거래위원회는 (주)에이치씨엔과 그 계열사인 (주)에이치씨엔 금호방송이 (주)대구중앙케이블티비 북부방송의 주식을 취득하는 기업결합행위에 대해 경쟁제한성을 인정하여 시정조치하기로 의결
- 시정조치의 주요내용
 - 2012. 12월말까지(이하 동일) 묶음 채널상품별 수신료를 인상하는 행위 금지
 - 단체계약의 일방적인 거부·해지를 통한 수신료 인상행위 금지
 - 묶음채널상품 수와 시청률 상위 20위까지의 채널수를 줄이는 행위 금지
 - 최저가 묶음상품(의무형 채널)을 유선을 통하여 가입하고자 할 때 고지하지 않거나, 홈페이지를 통하여 가입하고자 할 때 클릭이 되지 않게 하는 행위 금지
- ※ 위 시정조치는 아날로그 묶음채널상품에 대해서만 적용
- 관련시장의 확정
 - 관련시장은 금호방송과 북부방송 간에 상호경쟁관계가 성립할 수 있는 대구 북구 지역 다채널 유료방송 시장으로 확정
- 경쟁제한성 판단 지표
 - 결합 전과 결합 후의 시장집중도 변화내력 검토를 통해 기업결합 후에 높은 시장집중도에 의한 경쟁제한성이 존재 할 것으로 판단
 - 한국디지털방송이 한정된 시청가구를 대상으로 신규가입자 유치를 위하여 SO와의 경쟁이 불가피하고 재무구조 개선을 위해 가입자당 평균 수신료(ARPU)의 지속적인 인상이 필요하나 SO와의 가격차이가 현저하며, 방송위원회가 위성방송에 대해 이용요금 할인에 있어 조건부 상한제 규제를 하고 있다는 점 등의 이유로 인해 신규진입 가능성 및 공동

행위 가능성이 없다고 판단

- 금호방송과 북부방송의 기업결합 후의 시장점유율과 경쟁사업자인 한국디지털위성방송의 시장점유율 비교, 금호방송과 북부방송의 묶음상품 운영 현황과 기업결합 후의 방송위원회 승인요금 범위 내에서 이용요금을 인상할 가능성에 대해 평가

바) 에스케이텔레콤(주)의 기업결합제한규정 위반행위에 대한 건(2008)

- 공정거래위원회는 SKT의 하나로텔레콤 주식취득 건에 대해 국내 유·무선통신시장에서의 경쟁제한적 폐해가 발생할 것으로 판단하고 이를 치유할 수 있는 시정조치를 부과하기로 의결하였음

○ 관련시장의 확정

- 유·무선통신시장 통합 여부

- 현재의 유·무선전화 대체현상(통화대체, 가입대체) 추이 및 수요대체 현황, 유·무선전화의 기능 및 효용, 유·무선통합 또는 대체서비스 출시현황, 결합상품 출시 및 이용현황, 임계매출감소분석 결과 등을 종합적으로 고려할 때 현시점에서는 하나의 경쟁시장으로 보기는 어렵다고 판단함
- 최근의 유·무선통신 대체 및 통합추세는 경쟁제한성 판단 시 최대한 고려함

- 구체적인 시장 확정

- 상품시장: 시내전화, 시외전화, 국제전화, 초고속인터넷, 전용회선(시내/시외/국제/인터넷), 이동전화, DMB, 다채널유료방송(IPTV), 인터넷포털서비스(이용자)시장
- 지리적 시장: 국내(전국)시장

- 경쟁제한성 판단 지표

- 수평형 기업결합이 경쟁을 실질적으로 제한하는지 여부는 기업결합 전후 시장집중상황, 결합당사회사의 단독의 경쟁 제한 가능성, 경쟁사업자간의 공동행위 가능성, 해외경쟁의 도입수준 및 국제적 경쟁상황, 신규진입의 가능성, 유사품 및 인접시장의 존재 여부 등을 종합적으로 고

려하여 판단(기업결합 후 ① HHI가 1,200에 미달하는 경우, ② HHI가 1,200이상이고 2,500미만인 경우 HHI증가분이 250미만인 경우, ③ HHI가 2,500이상이고 HHI증가분이 150미만인 경우에는 경쟁제한성이 없는 것으로 추정)

- 수직형 기업결합이 경쟁을 실질적으로 제한하는지 여부는 시장봉쇄효과, 경쟁사업자간의 공동행위 가능성 등을 종합적으로 고려하여 판단(기업결합 후 ① 관련시장 각각에서 HHI가 2,500미만이고, 당사회사의 시장점유율이 25% 미만인 경우 ② 각 관련시장에서 당사회사가 4위 이하의 사업자인 경우에는 경쟁제한성이 없는 것으로 추정)
- 혼합형 기업결합이 경쟁을 실질적으로 제한하는지 여부는 잠재적 경쟁의 저해효과, 경쟁사업자의 배제효과, 진입장벽 증대효과 등을 종합적으로 고려하여 판단(기업결합 후 ① 관련시장 각각에서 HHI가 2,500미만이고, 당사회사의 시장점유율이 25%미만인 경우 ② 각 관련시장에서 당사회사가 4위 이하의 사업자인 경우에는 경쟁제한성이 없는 것으로 추정)

사) (주)티브로드 지에스디방송의 시장지배적지위남용행위에 대한 건(2007)

- 공정거래위원회는 (주)티브로드 지에스디방송이 (주)우리홈쇼핑에 대하여 방송송출을 고의로 중단하거나 계약기간 중에 송출채널을 일방적으로 변경한 행위에 대해 시정조치하고, 9백만 원의 과징금을 부과하기로 의결
- 시정조치의 주요내용
 - 시장지배적 지위를 남용하여 계약 기간 중에 방송채널사용자의 송출 채널을 일방적으로 변경하는 행위 금지
 - 공정거래위원회로부터 시정조치를 받은 사실을 거래하고 있는 모든 방송채널사용사업자에게 서면으로 통지
 - 9백만 원의 과징금을 국고에 납부
- 관련시장의 확정
 - 유료방송시장의 거래구조는 TV홈쇼핑 사업자 등 PP 사업자가 프로그램을 공급하는 단계와 종합유선방송사업자나 위성방송사업자가 공급받

은 프로그램을 송출하는 단계로 구분되며 프로그램 공급 시장은 프로그램 제작 및 공급, 프로그램 사용료 수입 등이 주요 거래 내용인 반면, 프로그램 송출 시장은 채널편성 및 프로그램 송출, 프로그램 송출 수수료 수입, 수신료 수입 등이 주요 거래 내용으로서 양자가 별도의 특성을 가지고 있다는 점을 고려하여, 본 사건의 채널변경과 관련된 상품 시장은 프로그램 송출 시장으로 확정

- 지리적 시장은 각 종합유선방송사업자들이 일정한 거래구역 안에서 지역독점권을 가지고 있고, 유선방송사업을 하기 위해서는 방송위원회의 추천을 거쳐 정보통신부장관의 허가를 받아야 하는 법적 진입장벽이 존재한다는 점을 고려할 때 개별 종합유선방송사업자의 방송구역으로 확정

○ 위법성 판단 지표

- 시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모 등을 종합적으로 고려
- 헤드앤드 통합에 따른 채널배정 및 송출수수료 협상 과정 및 헤드앤드 통합 후 채널 변경 결과와 피심인의 방송구역 내 우리 홈쇼핑 매출액 변동내역을 통한 부당하게 거래상대방에게 불이익이 되는 거래 또는 행위를 강제하였는지 여부 판단
- 다른 사업자의 생산·재무·판매활동을 종합적으로 고려하되 사업활동이 어려워질 우려가 있는 경우를 포함하여 다른 사업자의 사업활동을 방해하였는지 여부 판단

3) 미국 FCC, MVPD 시장 경쟁상황분석

가) 주요 평가지표

평가내용	세부 구분	정량	정성
시장 구조	수평영향	- 시장점유율(가입자수) - HHI(가입자수)	
	수직영향	- 케이블과 수직결합된 채널 수 - 프라임 시간대 인기시청 채널 x개 중 수직결합 채널 비율	최근 발생 수직결합 사례 분석을 통한 Program Access에 대한 영향 평가 - 비결합된 PP의 PA

평가내용	세부 구분	정량	정성
시장 구조	수직영향	- 가입자 기준 Top 25개 채널 중 수직 결합 채널 수 - Top 10 MSO의 채널 보유율(지분을 별로 구분) - 신규채널의 Market Penetration Growth (수직결합/비결합으로 구분, 론칭시점과 1년, 2년후의 도달율 비교)	- 위성을 통한 전송이 아닌 프로그램에 대한 액세스 - 기타 PAR과 관련된 사업자 의견 분석 ※ 최초 PAR이 부과된 시점과 비교하여 추가 규제 필요성에 대한 언급
	기술변화에 따른 경쟁 영향	- R&D 투자액 - 네트워크 확대 정도	- '전송' 기술 발달에 따른 경쟁영향 - 시스템 Architecture 발달에 따른 영향
	진입장벽	- 규모 및 범위의 경제 - 제품차별화 가능 여부 - MSO의 구매력 증대를 통한 PP 시장 경쟁(신규진입) 저해 - MSP의 프로그램 제공거부 유인	※ 특히 sunk cost 크기에 따른 Policy-relevant barrier인가의 이슈 - 수평/수직 집중 영향 평가 시 진입장벽에 대한 영향을 함께 언급
성과 지표	주 지표	- Q-Ratio - 독점적 지역과 경쟁지역간 요금수준 비교	
	보조 지표	- 가격탄력도(Own-price elasticity of demand) - (Implicit) 러너지수 - 초과이윤 존재여부(신규진입촉진유인으로서): q-ratio와 신규진입 현황을 통한 정성적 분석 - 사업자 R&D 규모 - 계량 분석 논문들(시스템 규모, 채널 타입 및 용량 등을 통제한 가격영향평가)	

나) 시장구조지표

○ 수평 집중도 평가지표

- 지역/전국 기준 Market share(subscribership)
- HHI
- 상위 사업자들의 누적시장점유율(가입자수 기준)

○ 수직 집중도 평가지표

- SO와 결합된 채널개수/전체채널개수
- MSP 보유 채널개수/SO와 결합된 채널개수(그리고 전체채널개수)
- 프라임 시간대 인기시청 채널 중 수직결합 비율
- 전체 PP 지분 중 (M)SO 보유 비율(또는 주요 PP 지분의 (M)SO 보유지분율)
- 인기채널 도달률(penetration rate): 해당 채널이 포함된 티어 가입자

수/전체 가입자수

- 수직결합 對 비결합 신규채널의 도달률 변화 비교

○ 진입장벽 평가지표

- 규모 및 범위의 경제
- 기존 사업자의 전략적 행위들에 의한 신규진입 저해 정도 판단
 - 새로운 방송전송기술에 대한 프로그램 공급 가능성
 - 타방송서비스의 품질 또는 가정내 인입방해 등 기존 사업자의 고의적인 불공정 행위 만연도(동시에 소비자의 Churn을 방해하는 행위임)
- MSO 등의 구매협상력 증대에 따른 신규 PP의 프로그램 공급시장 진입의 어려움

○ 비디오 프로그램 공급시장 평가

- 수직결합 상황(구조지표)
 - 앞서의 수직집중도 평가지표와 대동소이하나 소유권 관계 및 현저한 결합에 대해 정성적으로 설명/평가
- 채널 특성(장르)별로 스포츠 프로그램/뉴스프로그램/기타 프로그램 사업자의 개수 변화 및 PAR과 관련하여 해당 채널이 공급되는 플랫폼 사업자를 식별
- 비디오 프로그램 공급시장은 수평적 이슈보다는 수직적 이슈에 초점을 두고 평가
 - 프라임 시간대 시청율 상위 0개 채널 중 수직 결합된 채널 수
 - 수직적으로 관계된 모든 채널의 소유구조 및 해당 채널 명시
 - 스포츠 프로그램/뉴스 등 채널 장르별 프로그램 액세스 이슈 소개 및 평가

다) 행인지표

○ 사업자 행위 지표

- 보급형 서비스 및 전반적 요금수준 및 격차
 - Cable CPI(BLS에서 집계하는 CPI 중 케이블 서비스 부문만 계산한 수치) vs General CPI

- 보급형 서비스에 포함된 평균 채널 개수
- 유료 프리미엄 프로그램 서비스 가격(Programming service price: pay-per-view 또는 프리미엄 채널의 가격)
- 채널당 월평균 요금: 프리미엄 서비스 외의 전체 티어의 평균 가격으로 초기 설치비용은 제외
- 채널당 월평균 요금(채널 장르 및 HDTV채널 구분)
- 장비임대비용(subscriber equipment): 아날로그/디지털 셋톱박스 등
- 초기설치비용(service installation charges)
- 위 케이블 서비스 가격들은 가입자 수로 가중평균 하였고 경쟁지역과 비경쟁지역으로 구분하였음
- 신규 매체의 케이블 서비스 가격하락압력을 확인하기 위해 비경쟁지역과 신규 매체와의 경쟁이 존재하는 지역의 가격을 구분하여 살펴봄
- 디지털 서비스 요금
- 각 매체별 디지털 서비스 요금 및 채널 개수
- 시스템 용량: MHz 단위의 전송 용량/가용채널 수로 대체 가능

라) 성과지표

- 수익성: Tobin's q-ratio
- 신규진입 활성화 정도: 신규사업자의 deployment rate 및 penetration rate

4) 미국 FCC, 합병심사 사례 분석²⁷⁾

가) EchoStar Communications, General Motors, Hughes Electronics의 EChoStar Communications(New EchoStar)의 설립에 대한 합병심사(FCC 02-284, 2002. 10. 18)

○ 개요

- GM에서 Hughes를 분리하고 Hughes와 EchoStar를 합병하여 새로운 기업인 New EchoStar를 설립, Direct TV 브랜드 하에서 DBS(Direct

27) 이 부분은 김희수 외(2006)을 참조·요약하여 작성하였음

- Broadcast Satellite) 서비스를 제공하도록 하는 것을 내용으로 함
- 해당 합병이 이루어지면 미국 내의 두 주요 DBS 사업자인 EchoStar와 Hughes의 자회사인 Direct TV가 사실상 합병되는 효과를 가져 올
- EchoStar는 DBS 서비스를 통하여 미국 내 7백만 가입자에게 다채널 비디오와 오디오 프로그램을 제공하고 있으며 제한적인 쌍방향 인터넷 접속서비스를 제공 중이고, General Motors는 Hughes를 통해서 통신 산업에 관련되어 있으며 Hughes의 통신부문은 Direct-to-Home Broadcast, Network Systems, Satellite Systems의 세 부문으로 구성
- DirecTV의 미국내 가입자는 천만 명 이상이며, DirecTV Broadband는 지상파 초고속 인터넷 서비스를 도매 구입하여 소비자들에게 제공
- 관련시장 확정
 - DBS서비스를 포함하는 시장이 어디까지 인가가 이슈인데 FCC는 잠정적으로 MVPD(Multichannel Video Programming Distribution) 시장으로 상품시장을 확정
 - 지리적 시장은 지역 케이블 사업자의 프랜차이즈 지역으로 확정
- 시장점유율과 집중
 - 합병 후 평균 HHI와 합병 전 대비 HHI증가분 비교를 통해 시장집중도 분석
 - FCC가 계산한 결과 합병 후 평균 HHI는 6,043이며 증분은 1,163에 달함
 - 따라서 이미 심각하게 집중화된 시장에서 시장집중도를 높이는 결과를 초래할 것으로 보인다고 FCC는 결론을 내림
- 진입장벽
 - FCC는 합병이후 2년 내에 상당한 시장점유율을 획득할만한 경쟁자의 진입은 어렵다고 판단
 - 위성을 통한 진입의 경우 무엇보다도 위성을 매체로 한 비디오 서비스의 공급을 위한 주파수가 부족하다는 점과 고출력 DBS서비스의 제공을 위한 full-CONUS 슬롯이 추가적으로 이용가능하지 않다는 점을 지적
 - 또 한 가지의 진입은 케이블 overbuilder에 의한 진입인데 현재 overbuilder

들은 전국적으로 1백만 가입자만을 확보하고 있으며 1,700만 가입가구를 커버하는 지역에서 활동

- 케이블 overbuilder의 경우 의미 있는 시장점유율을 확보하기 전에 상당한 초기투자를 해야 하며 새 가입자를 확보하기 위해서 필요한 증분비용이 위성사업자들에 비해 높을 것으로 추정
- MVDDS 라이선스는 경매에 의해서 할당될 것이며 어떤 서비스를 제공할지에 대한 제약이 없으며 주파수 배분과 서비스 규칙에 대한 재고려를 요청하는 탄원이 계속 중이어서 향후 2년 내 시장에 큰 영향을 미칠 것으로 보이지 않는다고 판단

○ 수직적 효과(Vertical Effects)

- 합병이 승인되면 New EchoStar는 비디오 프로그래밍의 유일한 DBS 사업자가 되며 최대의 MVPD사업자이자 유일한 전국적 사업자가 됨
- FCC는 수요독점(Monopsony) 구매력의 행사와 수직적 봉쇄(vertical foreclosure)의 가능성에 대해서 검토
 - 수요독점 구매력의 행사 이슈는 대량구매를 통해서 비용이 절감되는 측면이 있고 이러한 비용절감이 소비자에게 전달될 수 있는 메커니즘이 존재하나,
 - New EchoStar는 비디오 구매시장에서 점유율 20%를 약간 넘는 수준이며 역사적으로 20%는 시장력이 있다고 추정되는 점유율보다 상당히 낮은 수준임에 따라 FCC는 수요독점력을 행사할 수 있다는 주장은 근거가 없는 것으로 결론을 내림
 - 수직적 봉쇄의 이슈는 Vivendi가 5%의 지분을 소유하게 된다는 점에서 출발하는데, Vivendi가 여타 MVPD를 차별하여 공급을 하지 않으면 그 비용은 자신이 전적으로 지게 되는 반면 이로 인한 New EchoStar의 가입자 증가로 인한 이윤의 5%를 얻게 되므로 봉쇄행위가 이윤을 증가시킬 것으로 보이지 않는다는 점과 New EchoStar가 5개의 채널을 제공하고 있는 주주인 Vivendi를 위해서 반경쟁적인 행위를 할 수도 있으나 나머지 95%의 주주에게 해가 되는 행위를 할 것으로 보이지는

않는다는 두 가지 관점에서 수직적 봉쇄는 일어나지 않을 것이라고
FCC는 판단함

○ 최종 심결 및 승인조건 내용

- FCC는 적어도 두개 이상의 사업자가 주파수에 기초한 상업적 서비스를 제공하도록 하는 긴 역사를 가지고 있는데 현재의 합병은 단 하나의 사업자가 전체의 주파수를 확보하는 것으로 이러한 예를 찾을 수 없음
- 거의 모든 시장에서 하나의 사업자가 제거됨으로써 발생하는 문제가 상당한데 적어도 관점 다양성(viewpoint diversity) 측면에서 문제가 발생 가능
- 이미 집중화된 시장에서의 시장집중도를 높이는 합병으로 경쟁저해성이 있으며 이로 인한 일방효과, 담합효과로 인해서 소비자 후생의 감소가 예상
- 따라서 증거자료에 대한 논의가 필요하며 이를 위해서 청문회를 개최하도록 명령

○ 시사점

- 단순 점유율의 변화 등 시장자체에만 주목하지 않고 다양성(diversity) 등 기타요소들을 충분히 고려하여 보다 광범위한 범위에서의 이용자 후생을 평가
- 시장획정에 대한 면밀한 분석이 있었으며 이에 기반하여 HHI 산출하고 집중도의 변화를 추정

나) AT&T/Comcast 합병 심사(Memorendum opinion and order FCC 02-310, 2002. 11. 14)

○ 개요

- 미국 케이블 1위 사업자인 AT&T와 3위 사업자인 Comcast가 AT&T Comcast를 설립한 수평결합 사례
- AT&T와 Comcast 모두 케이블 방송, 유선전화, 초고속 인터넷, 디지털 양방향 서비스 등 다양한 통신·방송 서비스를 제공하고 방송용 콘텐츠까지 보유한 사업자
- 합병 당시 AT&T Comcast의 전체 케이블 시장의 가입자 기준 점유율

은 41.7%로 이중 AT&T+Comcast의 점유율은 28.9%이고, AT&T/MediaOne 합병시 MediaOne 산하의 TWE 가입자기준 점유율이 12.8%를 차지²⁸⁾

○ 관련시장 확정

- 관련시장 확정에 대한 명시적인 기준을 제시하지는 않고 있으나 비디오프로그래밍 시장, 인터넷 관련시장, 통신서비스 시장, 단말장비시장, 양방향 TV 시장, 광고시장 등 관련시장의 경쟁촉진 및 경쟁저해 요소를 평가

○ 경쟁영향평가

- 공익저해 요인 분석에서는 케이블 수평 소유상한²⁹⁾(가입자 기준 점유율 비교), 수직적 지배력 행사(경쟁사 차별), 영업행위(targeted discount, marketing strategies), 시장별(초고속, 전화, STB, Interactive TV(ITV)) 경쟁영향 평가

〈심결의 주요 내용 및 결론〉

관련 시장	지위, 지분 점유율 변화	주요 이슈 및 평가	시정조치, 합병조건	종합 결론
비디오 프로 그래밍	- 가입자 기준 점유율 41.7%(이중 TWE 점유율 12.8%)	○ 경쟁제한성 - 생산/패키징 부문 경쟁제한: 봉쇄우려 불인정 - 배급 부문 경쟁제한: 봉쇄 가능성 불인정 ○ 효율성 개선: 불인정 - 합병으로 지역프로그램 공급증가 설명 못함	TWE 분리매각 약속 이행	조건부 승인
인터넷	n/a	○ 경쟁제한성 - 지배력행사: 비연계 ISP의 케이블 설비 접근, 이용자의 콘텐츠 접근, ISP 지배력 남용 우려 등 불인정 ○ 효율성개선: 광대역망 보급 촉진효과 인정	별도의무 부과하지 않음	조건부 승인

28) 30% 이상의 케이블 가입자 점유를 불허하는 현행 통신법상 소유상한이 먼저 문제가 되었으나, 합병법인이 TWE 매각을 약속하여 경쟁제한성 평가 시 이 부분에 대한 우려는 해소

29) 동일사업자가 MVPD 전국시장 가입자의 30%이상을 보유할 수 없다는 것으로, AT&T는 이미 MediaOne 합병시 이 조항을 위반하였으며, FCC는 TimeWarner Entertainment (TWE)의 매각을 조건으로 합병을 승인한 바 있음

관련 시장	지위, 지분 점유율 변화	주요 이슈 및 평가	시정조치, 합병조건	종합 결론
통신 서비스	- AT&T Broadband: 1백만 VoIP 가입자 - Comcast: 주거용 및 자회사 업무용	○ 전화시장 경쟁제한 우려 없음 ○ 효율성개선: 설비기반 경쟁 촉진 효과 불인정 - VoIP 기술발전 불확실	별도의무 부과하지 않음	조건부 승인
단말 장비 시장 (STB)	- 케이블연합회의 Cablelab에서 표준 개발 - MS와 STB 개별계약 체결	- 단말장비 시장의 foreclosure: 불인정 - 특히 MS와의 STB 개발 제휴는 일상적인 사업자 권리로 인정	별도의무 부과하지 않음	
Interactive TV	n/a	○ 경쟁제한 효과: ITV 시장의 기술발전 저해 우려 불인정 - 30%대의 점유율로 배타적 계약 체결에 한계	별도의무 부과하지 않음	
광고 시장	n/a	○ 효율성 개선효과: 광고시장 경쟁촉진 효과 불인정	별도의무 부과하지 않음	

- 효율성 개선분석에서 광대역 서비스 보급 촉진에 따른 편익, 전화시장에서의 설비기반 경쟁, 지역프로그램 공급 증가, local/regional 광고시장의 경쟁촉진에 대해 검토

○ 최종 심결 및 승인조건 내용

- 수평결합에 따른 경쟁제한성 보다 광대역망 보급 확대에 따른 편익이 크다고 판단하여 조건부 승인한 사례로, 전술한 바와 같이 경쟁제한성이 우려되는 케이블망의 집중을 제한하기 위해 합병법인으로부터 TWE의 분리 매각 의무를 부과

다) AOL/Time Warner 합병에 대한 FCC의 공익성 심사(2001. 1. 22)

○ 개요

- 인터넷 접속 및 전용 콘텐츠를 제공하는 AOL(가입자수 2,600만명)과 Time Warner(유수의 케이블 NO/SO 사업자, 케이블 기반 초고속인터넷 접속 인프라, CNN, HBO 등의 유수 PP, Warner Bros. Pictures 등의 유수 CP)의 합병으로, AOL의 협대역 온라인 가입자 기반 및 온라인 콘

텐츠가 Time Warner의 초고속 인프라가 결합되는 수직통합 케이스임

○ 시장확정

- 초고속 인터넷 접속(협대역 인터넷접속과 구분), IM(Instant Messaging) 등 NPD (Names and Presence Database) 서비스, 쌍방향 TV(Interactive TV), MVPD(다채널 비디오 프로그램을 가입자에게 유료로 제공하는 케이블 사업자, MMDS 서비스, DBS 서비스 또는 공중파 수신전용 위성(SMATV) 프로그램 분배 사업자) 등이 별도 시장으로 확정

○ 주요 쟁점

- AOL-TW의 케이블 망에서 비연관 ISP의 접속·전송 차별, 非AOL-TW 케이블 망에서 비연관 ISP의 접속·전송 차별, 인터넷 콘텐츠의 다양성 저해, 다른 플랫폼에 대한 잠재적 위해, IM 서비스의 네트워크 효과를 이용한 비호환 전략의 경쟁제한성, 전자 프로그램가이드(Electronic Program Guide: EPG) 차단 문제, 쌍방향 TV 및 MVPD 시장 경쟁제한성 등에 대한 우려사항들에 대하여 검토가 이루어짐

〈심결의 주요 내용 및 결론〉

관련 시장	지위, 지분 점유율 변화	주요 이슈 및 평가	시정조치, 합병조건	종합 결론
초고속 인터넷 접속	협대역의 지배적 사업자 AOL의 가입자가 케이블 2위인 TW의 초고속 인프라를 통해 광대역으로 이전	- 자사망 및 타사망에서 비연관 ISP의 접속/전송 차별 - 인터넷 콘텐츠 다양성 저해 - 타 플랫폼 위해 가능성	비연관 ISP 동등 대우	조건부 합병 승인
Instant Messaging	IM에서 AOL이 지배력 보유	IM에서 AOL의 지배력이 고도화된 차세대 IM으로 전이될 우려	타사 IM과 호환성 제공, 차세대 IM 출시 제한	
ITV	AOL이 AOLTV를 통해 제공(비지배적)	ITV 제공에 있어 비연관 PP 차별(문제없음)	-	
MVPD	AOL의 GM(DirecTV 모기업) 지분 소유	AOL-TW의 TW, DirecTV 공동소유 문제(문제없음)	-	

- 다채널프로그램배급(MVPD)의 경쟁에 대한 영향 우려부문에서는 DBS

와 DirecTV의 공동소유 문제와 프로그램 액세스가 이슈가 되어 주식 지분 정도를 비교 분석함

○ 최종 심결 및 승인조건 내용

- 소비자의 ISP 선택 중립성 보장, 다른 ISP가 자기 가입자의 초기화면을 결정하는 것을 허용, NPD 기반 서비스의 서버간 연동(server-to-server interoperability) 보장 등의 조건부로 합병이 승인

5) 영국 Ofcom³⁰⁾

가) 프리미엄 스포츠 패키지시장(Retail of packages containing Premium sports channels) 경쟁평가 지표

〈표 III - 5〉 Ofcom이 도입한 유료방송시장 경쟁상황평가 지표 요약

평가지표	지표의 의미	분석 데이터 및 자료 소스
시장점유율 (추이분석)	• 시장이 경쟁상태에 가까울수록 개별사업자의 시장점유율은 낮아짐	• 매출액, 가입자수
전환비용 및 전환행동의 증거	• 시장이 경쟁상태에 가까울수록 전환이 용이함	• 설문조사 결과 • 실제 가입전환 데이터
가격 및 비가격 경쟁	• 시장이 경쟁상태에 가까울수록 요금경쟁이 활발하며, 요금이 낮고, 사업자간 요금격차도 낮음 • 시장이 경쟁상태에 가까울수록 품질경쟁이 활발하고, 품질향상	-
진입 및 확장 장벽	• 필수요소의 존재, 매물비용 등이 낮을수록 경쟁 상태에 가까움	- 정성적 평가
구매자 대응력	• 구매대응력이 클수록 경쟁 상태에 가까움	- 정성적 평가

○ 시장점유율

- 플랫폼사업자가 유료방송 가입자/시청자에게 제공하는 프리미엄 스포츠채널을 포함한 소매 패키지 상품시장 점유율(매출액, 가입자수 기준)
- Ofcom은 Sky Sports가 포함된 패키지 구성에 의무형 채널을 포함하거

30) 이 부분은 Ofcom(2007)을 참조하여 작성되었음

나 프리미엄 영화 콘텐츠를 포함시킴에 따라 매출액 기준 시장점유율 측정이 어려운 문제를 해소하기 위해 다음 세 가지 방식을 도입하여 점유율 산정

- 전체 소매 패키지 매출을 기준으로 산정
- 추가된 프리미엄 영화 채널로 인한 매출 증가를 배제하고 프리미엄 스포츠 패키지에 해당하는 매출만을 분리하여 산정
- 결합 형태로 구매될 경우 분리된 프리미엄 스포츠 패키지 요금을 추정하여 산정

○ 지상파 서비스의 경쟁압력

- 지상파 방송서비스는 프리미엄 스포츠 패키지와 분리된 별도의 시장으로 확정되었으나 여전히 일정한 경쟁압력으로 작용하며, 특히 실시간 중계방송의 경우 상당한 경쟁압력이 존재함을 고려
- 다수의 시청자가 관심을 갖는 실시간 스포츠 중계방송의 대다수는 여전히 Sky의 소매 패키지를 통해서만 시청이 가능한 상황임을 고려하여, 지상파의 스포츠 중계방송이 유료방송사업자의 시장지배력에 대응하기에는 불충분한 것으로 판단

○ 소매서비스 제공 방식 차이에 따른 사업자 간 경쟁력 차이

- Sky와 Sky Sports 간 수직결합에 따른 소매서비스 제공에 있어서의 경쟁우위에 대해 분석

○ 전환 비용

- 전환비용이 높을수록 경쟁사업자들의 신규 가입자 유치를 위한 유인이 약화되며, 대부분의 유료방송서비스 소비자들은 하나의 플랫폼 또는 하나의 사업자로부터 서비스를 제공받음
- 이런 상황에서 대체 플랫폼으로의 이동을 위해서는 셋톱박스 비용, 설치비용 등 상당한 전환비용이 소요되는 것으로 판단

○ 진입과 확장 장벽

- 최근 프리미엄 스포츠 소매시장에의 진입 형태는 두 가지로 구분되는데, 첫 번째는 Tiscali와 BT와 같이 새로운 배급 및 기술 개발을 통한 진입

이고, 두 번째는 Setanta Sports와 같이 실시간 스포츠 중계권 획득을 통해 소매시장으로 진입하는 형태임

- 첫 번째의 경우는 본격적인 진입이 이루어지지 않은 반면, Setanta Sports는 빠른 성장을 보이고 있음

- 진입과 확장에 소요되는 시간과 매물비용 등의 장벽이 존재한다고 평가

○ 구매자 대응력

- 사업자 행위에 대한 소비자의 대응정도를 나타내는 지표이나, Ofcom은 최종소비자가 상당한 구매자 대응력을 보유하고 있지 않은 것으로 판단

○ 종합 검토 결론

- Sky는 프리미엄 스포츠 소매 시장에서 70%가 넘는 시장점유율을 차지하고 있으며, 높은 소비자 전환비용, 콘텐츠의 공급자로서 Sky에 대한 Virgin Media의 의존성, Virgin Media가 Sky Sports 채널을 공급한다는 것에 대한 소비자 인식의 부족으로 인해 Sky와 Virgin Media 간의 경쟁은 제한적인 상황

- 또한 Setanta의 진입에도 불구하고 여전히 진입과 확장의 장벽이 존재

- 결론적으로 Ofcom은 Sky가 프리미엄 스포츠 패키지 시장에서 시장지배력을 보유하고 있는 것으로 판단

나) 프리미엄 스포츠 채널공급시장(Wholesale of premium sports channels)
경쟁평가 지표

○ 시장점유율

- 도매 매출액 기준으로 산정하는 문제에 있어서, Sky와 Setanta 양사 모두 수직 결합되어 있어 내부 이전가격(transfer price)과 경쟁 도매가격의 차이의 발생 가능성으로 인해 정확한 매출액 산정이 어려움

- 이를 고려하여 Ofcom은 Sky와 Setanta 양사의 가장 큰 고객인 Virgin Media에 부과한 도매대가를 기준 도매가격으로 하여 매출액을 산정하고, 매출액 기준 시장점유율을 산출

○ 지상파 서비스의 경쟁압력

- 정성적 분석 실시

- 소매시장에서 최종소비자가 지상파방송과 프리미엄 스포츠 유료방송을 잠재적 대체재로 인정하는 경우, 지상파 방송서비스는 도매시장의 프리미엄 스포츠 채널 제공사업자의 지배력 행사를 제한하는 간접적 경쟁압력으로 작용 가능
- 하지만, 시장획정의 결과에서와 같이 소매시장에서 지상파 방송의 프리미엄 스포츠 유료방송에 대한 경쟁압력은 제한적임을 고려하여, Ofcom은 지상파에 의한 간접적 경쟁압력이 프리미엄 스포츠 채널 제공사업자의 도매시장에서의 지배력 행사를 제한하기에 충분하지 않다고 판단
- Sky와 Setanta 간 경쟁 현황 분석
 - 설문조사에 의하면 소비자들은 Sky Sports의 대체재로서 Setanta Sports를 고려하고 있는 것으로 나타났고, 어느 정도는 Setanta가 프리미엄 스포츠 중계권 확보에 성공한 점이 인정되나, 여전히 현재 Sky의 프리미엄 콘텐츠의 양과 질적인 면에서 경쟁이 되지 않는 상황임
 - 또한, Virgin Media는 Setanta Sports에게 최상위 단계이나 기본패키지 형태로 제공하고 있는 반면에, Sky Sports는 프리미엄 패키지의 묶음서비스 형태로 제공 중이며, Setanta의 도매가격이 Sky Sports 보다 상당히 낮은 수준으로 거래되고 있는 점을 고려할 때 Setanta가 여전히 진입 단계에 있음을 시사
 - 따라서 Ofcom은 Sky Sports와 직접적으로 경쟁하기 보다는 Sky Sports 가입자가 보완적으로 Setanta를 이용하는 것으로 판단
- 진입과 확장 장벽
 - 핵심적인 문제는 다양한 프리미엄 스포츠 중계권을 획득할 수 있는 지 여부인데, 이미 프리미엄 중계권을 확보하고 있는 기존사업자인 Sky와 후발사업자 간에 프리미엄 콘텐츠 확보를 위한 경쟁에 있어서 상당부분 선발사업자의 우위가 존재
 - 즉, 기존사업자의 경우 기 확보한 권리에 중계권이 추가됨에 따라 신규사업자보다 프리미엄 중계권의 가치가 훨씬 크게 되며, 새로 콘텐츠를 확보해야 하는 신규사업자의 경우 소매사업자와의 도매거래에서 협상

력이 열위에 있음

- 따라서 Setanta의 진입에도 불구하고 프리미엄 스포츠 중계권에 거래시장의 진입과 확장에는 상당한 장벽이 존재한다고 판단

○ 구매자 대응력

- Sky Sports의 주요 구매자인 Virgin Media의 입장에서는 Sky Sports가 반드시 확보되어야 할 채널이지만, Sky Sports 입장에서는 Virgin Media가 케이블망을 통한 최종서비스 제공의 유일한 플랫폼이라고 할 수 있음
- Sky Sports가 상대적으로 협상력에서 우위를 점하고 있어서 두 사업자 간 도매 제공 협상이 결렬되는 경우, 일부 소비자는 Sky Sports 가입 유지를 위해 다른 대체 플랫폼으로의 가입 전환하는 반면에 Virgin Media가 신뢰성 있는 Sky Sports의 대체재를 찾는 것은 쉽지 않을 것임
- 따라서 Ofcom은 Virgin Media가 구매자 대응력을 어느 정도 보유하고 있으나 Sky의 시장력 행사를 저지하기에는 충분하지 않은 것으로 판단

○ 종합 검토 결론

- Ofcom은 Sky의 지속적으로 높게 유지되는 시장점유율, 높은 진입장벽, 제한된 구매자 대응력 등을 고려할 때 Sky가 프리미엄 스포츠 채널 공급시장에서 지배적 지위를 보유하고 있는 것으로 판단

라. 경쟁상황평가 지표 적용 사례 분석의 시사점

- 방송시장 경쟁평가 적용 사례 분석 결과, 통신시장과 유사하게 시장 구조, 성과, 행위 지표 체계에 따른 분석 방법론이 도입되고 있으나, 주로 점유율 및 수평집중도, 수익성, 사업자행위 등 제한된 수의 일부 지표들만이 도입되어 왔음
- 구조 지표에 대해서는 집중도 이외에 진입장벽 관련 세부지표들에 대한 심화 연구와 분석이 필요하며, 수익성 지표도 방송시장만을 고려한 수익성 지표를 도출하기 어려운 측면이 있어 이에 대한 고려 필요
- 사업자행위 지표는 관련시장 플레이어들의 불공정행위 관련 지표에 대한

분석을 보강할 필요가 있고, 품질경쟁 등에 대한 추가적인 지표 도입도 필요하며, 마지막으로 이용자 대응력 지표에 대한 세밀한 분석 접근이 요구된다고 하겠음

- 미국 FCC의 MVPD시장 분석의 경우 지표를 세분화하고, 특히 수직결합도 측정이 방송시장에서 매우 중요함을 강조하여 다양한 지표를 도입하고 있는 점은 참고할만함
 - 즉, SO와 결합된 채널개수/전체채널개수, MSP 보유 채널개수/SO와 결합된 채널개수(그리고 전체채널개수), 프라임 시간대 인기시청 채널 중 수직결합 비율, 전체 PP 지분 중 (M)SO 보유 비율(또는 주요 PP 지분의 (M)SO 보유지분율), 인기채널 도달률(해당 채널이 포함된 티어 가입자수/전체 가입자수), 수직결합 對 비결합 신규채널의 도달률 변화 비교 등 다양한 지표 분석을 실시
- 영국 Ofcom이 도소매 수준의 유료방송시장 경쟁상황 분석을 위해 도입한 지표는 시장점유율 및 점유율 추이, 소매사업자간 경쟁, 소비자의 가격 대응, 전환비용 및 실제 소비자의 전환행동의 증거, 가격 경쟁, 품질 등 비가격 경쟁, 진입 및 확장 장벽, 소비자 대응력 등으로 체계적 접근이 시도되었음
 - 하지만, 공익성, 다양성 추구를 위해 도입된 규제에 의한 진입장벽 등 추가적인 지표의 개발 및 도입 고민 필요

마. 방송시장의 특성을 고려한 평가지표(안)

- 방송시장 경쟁상황평가를 위한 지표로 통신시장 경쟁상황평가에서 사용하는 구조, 행위, 성과 지표들을 대체로 확대 적용할 수 있으나, 방송시장만이 갖고 있는 특성을 반영하기 위해 평가지표에 대한 추가적인 검토가 요구
 - 방송시장의 지배력 발생구조나 전이방식은 통신시장과 상당한 차이가 있으므로 시장평가 방법에 있어서도 차별화가 요구

1) 사업자간 수직관계 분석 지표

- 방송시장의 사업자 간 수직관계는 후발사업자에 대한 진입장벽의 요소로

작용할 뿐 아니라 플랫폼-콘텐츠 시장간 지배력 전이를 유발할 수 있으므로, 방송시장의 구조를 분석하는 지표로서 중요

- 유료방송사업자는 상류시장인 PP와의 수직결합(vertical integration)에 따른 배타적 전략을 통해 신규 플랫폼 사업자의 시장진입을 제한할 수 있음
- 가입자 및 광고주 획득 경쟁에서 콘텐츠의 중요성이 강조되어, 수직결합의 시장 진입 및 경쟁 제한 효과가 큰 특징을 갖고 있음
- PP 간의 경쟁에 있어서도 계열 플랫폼의 확보 여부가 중요한 영향
- 통신서비스 시장 경쟁상황평가에서는 수직관계 지표가 보조적인 지표로서 구체적으로 분석되지 않는 것이 통상적
- 우리나라 통신시장의 경우 설비기반 경쟁이 주로 발달하고 아직 도매시장이 활성화되지 않아 대부분의 주요 사업자들이 이미 거의 수직통합된 형태로 경쟁하고 있음
- 경쟁상황평가를 위한 수직관계 지표 분석의 경험이나 연구가 많이 축적되지 못한 상황

가) 수직관계 여부의 판단 기준 사례

○ 미국 FCC

- PAR³¹⁾(CFR PART 76의 Subpart O-Competitive Access to Cable Programming)의 ‘제76.1000조 정의’에서 수직통합 지분관계의 판단기준(cognizable and attributable interest)에 대해 규정
- 케이블 사업자가 위성 케이블 프로그래밍 공급자 또는 위성방송 프로그래밍 공급자의 주식 5% 이상을 소유(의결권 없는 주식 포함, 제한적인 파트너쉽 주식 포함)할 경우 수직관계에 있는 것으로 간주

○ 공정거래법 상의 기업집단의 범위 규정

- 공정거래법 시행령 제3조(기업집단의 범위)는 “사실상 그 사업내용을 지배하는 회사”에 대해 규정하고 있는데, “동일인 관련자가 당해 회사

31) 동 규칙은 통신법 제628조(Development of competition and diversity in video programming distribution)의 (c) 필요규제의 제(1)항 ‘proceeding required’에 따라 동 조 (b)의 금지행위를 구체화하기 위해 제정된 위원회 규칙

- 의 발행주식 총수의 100분의 30이상을 소유하는 경우로서 최다출자자인 회사” 또는 “동일인 관련자가 당해 회사의 경영에 대하여 지배적인 영향력을 행사하고 있다고 인정되는 회사”를 기업집단(계열회사)로 규정
- 이는 수직관계에서 회사 간 영향력 여부를 판단하는 기준으로 준용될 수 있을 것임
 - 실제로, 방송통신위원회 및 기존 연구(권상희 외(2007)) 등에서 MSO 또는 MSP를 집계하는 기준으로 “당해법인 또는 개인이 본인과 특수관계에 있는 자의 지분을 포함하여 최다 출자자이면서 실질적인 경영권(전체지분의 30% 이상 소유)을 가지는 경우”로 하여, 공정거래법의 기업집단 범위 규정을 준용하고 있다고 볼 수 있음

나) 수직관계 정도 측정 사례

○ 미국 FCC의 수직결합 정도 측정

- 전체 채널수 대비 SO와 수직관계인 채널의 비중
- SO와 수직관계인 채널수 대비 MSP 보유 채널의 비중
- Top 20 인기채널 중 수직관계 비중
- 전체 PP지분 중 MSO 보유 비율
- 수직관계 채널 대비 비관계 채널의 도달률(penetration) 비교

다) 국내 시장의 수직관계 현황 분석

〈표 III - 6〉 CJ 및 온미디어 계열 채널수 추이

구분	PP명	채널수				
		2007년	2006년	2005년	2004년	2003년
씨제이계열	씨제이미디어	10	6	6	6	4
	씨제이사운드	-	1	1	1	-
	씨제이티브이엔	1	-	-	-	-
	씨제이뮤직	1	-	-	-	-
	씨제이엔지씨코리아	1	1	1	1	-
	씨제이홈쇼핑	2	2	1	1	1
	챔프비전	1	1		-	-

구분	PP명	채널수				
		2007년	2006년	2005년	2004년	2003년
씨제이계열	썬티브이	1	1	1	-	-
	드림씨티방송	2	-	-	-	-
	소계	19	12	10	9	5
온미디어 계열	오리온시네마네트워크	6	5	5	5	2
	온미디어(투니버스)	1	1	1	1	1
	온게임네트워크	3	1	1	1	1
	온뮤직네트워크	2	1	1	1	1
	바둑텔레비전	2	1	1	1	1
	디지털온미디어	2	2	2	2	-
	소계	16	11	11	11	6

- 국내 MSP는 2007년 현재 CJ, 온미디어, 태광산업(티브로드), 현대백화점(HCN), GS홈쇼핑, CL&M, CMB, 큐릭스가 있으나 실질적인 의미에 있어서의 MSP는 CJ와 온미디어를 들 수 있음³²⁾
 - 현대백화점 계열이나 GS홈쇼핑 계열은 주로 홈쇼핑 채널들을 소유하고 있고, 태광산업은 이채널 등 소수 채널만 보유³³⁾
- CJ와 온미디어 계열의 채널수 추이를 살펴보면, 2003년의 11개 채널에서 2007년 35개 채널로 증가
 - 실제 이들 채널의 위성방송 송출 중단 및 거래 거절 이슈들이 제기되어 왔음을 고려할 때, 플랫폼과 채널의 수직결합은 진입장벽 및 경쟁 제한 요소로 작용하고 있는 측면이 있음
 - 이 중 씨제이미디어의 XTM과 CGV, 씨제이티브이엔의 tvN, 챔프비전의 Champ, 썬티브이의 Xsports, 오리온시네마네트워크의 OCN, SUPER ACTION, 온미디어의 투니버스는 시청률 'Top 20'에 자주 리스트업되는 채널들이며, 이러한 핵심 채널의 수직결합은 진입 및 경쟁 제한 요소

32) 이상우·박민수(2007), p.253

33) 씨엔엠은 드라맥스, 씨엠비는 씨엔엔터테인먼트 지분을 소유

로서 더욱 심각

- 수직결합 채널 중 위성에 송출되지 않는 채널수가 증가하는 추세

〈표 Ⅲ - 7〉 수직결합 채널 중 케이블TV에만 전송되는 채널

	2004년	2005년
케이블 TV에만 전송되는 채널	투니버스, Super Action, Qwiny, MBC Movies	투니버스, 홈CGV, Super Action, Qwiny, Mnet, Ongamenet, MIN, 챔프
채널수	4	8

자료: 이상우 외(2006)

라) 방송시장 경쟁상황평가를 위한 수직관계 지표의 개발

- 수직관계상 지분보유율의 연속적 수치를 종합하는 지표로서 플랫폼-PP 간 지분보유율을 가중평균하는 방법
 - 이는 지분보유율로 나타나는 수직관계를 직접적으로 지표화하는 것으로서, 지분보유율의 증가에 비례하여 해당 사업자의 수직관계의 실질적 효과도 증가한다고 가정할 때 타당
 - 그러나, 일정 지분보유율 이상을 초과하면 수직관계의 효과가 크게 증가하지 않는 것으로 볼 경우 타당하지 않음
- 지분보유율 수치를 직접적으로 이용하지 않고 사업자별 수직관계 여부 판단에 기초한 분석을 하기 위해서는 판단기준 정립을 위해 향후 심층적인 분석과 논의가 필요
 - 단기적으로는 FCC 기준 또는 공정거래법 기준을 활용 가능
 - 그러나, 기존의 통상적 기준들이 과연 방송시장 경쟁상황평가의 목적에 부합하는지에 대한 고려가 필요
 - 지분관계의 수준이 실제 사업자의 배타적 행위 및 시장성과에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구와 전문가 의견 수집, 필요시 실증적 분석 등을 기초로 합리적인 판단기준을 마련
- 각 채널들에 대한 수직관계 여부의 합리적인 판단이 이루어지면 이를 기

초로, 시장의 수직관계의 정도를 종합적으로 수치화하는 지표를 개발

- (지표1) 전체 채널 대비 수직관계에 있는 채널의 비중: 시장 전체의 수직결합 수준을 가장 일반적, 포괄적으로 나타내는 지표
- (지표2) 주요 인기채널 중 수직관계에 있는 채널의 비중: 진입장벽 형성 및 지배력 전이 가능성을 부각시켜 보여줄 수 있는 지표(주요 인기채널 선정의 적합한 기준 마련이 전제)
- (지표3) 수직관계 채널 대비 비관계 채널의 도달률(penetration) 비교: 도달률에 상응하는 지배력을 가중치로 한 수직관계의 수준 측정
- 한편, 수직관계에 의해 실제 나타나는 배타적 전략까지 반영하는 추정을 통해 수직관계의 실효적 수준을 측정할 수 있음
 - 예: 각 플랫폼사업자가 송출하는 채널중 계열 채널의 비율
 - 예: 각 PP의 채널거래 플랫폼 사업자들 중 계열 플랫폼의 비율
- 지분보유율을 통해 수직관계가 나타나지 않는 경우에도 특정 사업자간 공동행위에 따라 마찬가지로의 효과가 나타날 수 있는데 이를 측정할 수 있는 지표도 필요
 - 예: 유사한 구성의 플랫폼들에 채널을 공급하는 PP의 수
 - 예: 유사한 PP사업자 구성의 채널들을 송출하는 플랫폼의 수

2) 양면시장 특성을 고려한 평가 지표

- 방송의 양면시장적 성격은 방송시장의 지배력이 발생하는 구조를 특수하게 만들므로 이에 대한 고려가 필요
 - 양면시장에서 어느 한측의 이용자를 다수 확보한 사업자는 이를 기반으로 다른 측 이용자에 대해 지배력을 발휘할 수 있고, 결과적으로 양측에 대해 동시적인 지배력을 보유하게 됨
 - 후발 사업자는 시장의 양측에 대한 동시적 지배력을 확보한 선발사업자에 대해 대등한 경쟁력을 갖기가 쉽지 않음
 - 예컨대, 가입자를 충분히 확보하지 못한 후발 플랫폼사업자는 PP 확보 및 프로그램 이용료 수준에서 상대적으로 불리

- 구조, 행위, 성과 등 각 부문별 지표 분석에 있어 양면시장적 특성을 고려한 지표의 해석 및 개발이 이루어지는 것이 바람직
 - 구조지표 측면에서는, 시장점유율 및 시장집중도 지표의 해석과 진입장벽 요인 분석에 있어 양면시장 특성을 고려해야 함
 - 행위기표 측면에서는, 요금경쟁 및 요금 관련 불공정행위의 평가에 있어 요금이 양면시장적 특성에 의해 영향을 받게 될 가능성을 고려해야 함
 - 성과지표 측면에서는, 수익성 분석에 있어 양면시장적 구조를 반영해야 함
- 한편, 양면시장은 양측간 간접적 네트워크 외부성 효과의 크기에 따라 그 수준이 다르게 나타날 수 있는데 이에 대한 평가가 기본적으로 필요
 - 간접적 네트워크 외부성 효과가 실제 충분한 수준으로 나타나지 않는 시장의 경우에는 양면시장 요소를 고려할 필요성이 사라짐

가) 우리나라 방송시장의 양면시장 특성 관련 현황

- 우리나라 유료방송시장에서는, 가입자를 이미 확보하고 있는 SO에 비해 위성방송 등 후발 플랫폼은 PP확보 및 프로그램 이용료 수준에서 불리
- 2006년 6월 기준으로, MPP인 온미디어와 씨제이는 보유채널 중 10개 채널을 종합유선방송에만 공급하고 위성방송에는 공급하지 않음(공정위(2007))

〈표 III - 8〉 상위 2대 MPP의 채널 공급현황

MPP	채널명	커버리지	채널 선호도		채널공급현황	
			시 청 점유율	순위	케이블 TV	위성 방송
온미디어	Tooniverse(만화)	10,890,954	9.48	1	○	×
	OCN(영화)	12,307,360	6.33	4	○	○
	SUPER ACTION(영화)	10,874,495	3.46	9	○	×
	Qwiny(오락)	8,133,629	2.63	11	○	×
	ongamenet(오락)	11,072,718	1.87	16	○	×
	OnStyle(생활)	9,514,655	1.17	21	○	○
	바둑TV(오락)	6,139,393	0.91	28	○	×
	MTV(음악)	7,359,535	30위 이하		○	×

MPP	채널명	커버리지	채널 선호도		채널공급현황	
			시 청 점유율	순위	케이블 TV	위성 방송
씨제이	CH. CGV(영화)	11,020,270	4.15	6	○	×
	Champ(만화)	6,807,508	2.47	12	○	×
	XTM(영화)	9,383,438	2.46	13	○	○
	m.net(음악)	10,691,779	1.47	20	○	×
	KMTV(음악)	5,020,973	30위 이하		○	○
	O'liveNetwork(식생활)	6,953,162	30위 이하		○	×

자료: 공정거래위원회(2007)

- 10개 채널중 8개는 케이블TV 선호채널 30위 이내의 채널로서 2005년 기준으로 시청점유율이 26.4%에 이름
- 2006년 상반기 SkyLife 콘텐츠 만족도 조사 결과에 따르면 위성방송 가입자가 추가를 희망하는 채널은 Tooniverse(17.6%), Xports(17.5%), CGV(13.4%) 순으로 나타남
- 2007년 SO는 총 수신료 수입의 약 17%를, 위성방송은 약 33%를 PP프로그램 이용료로 지급

〈표 Ⅲ - 9〉 SO와 위성방송의 PP프로그램 이용료 지급현황

(단위: 억원, %)

구 분		매출액	수신료 수입 (A)	PP 프로그램 이용료 지급액(B)	지급비율 (B/A)
2004년	전체 SO	13,479	6,551	763	11.6
	위성방송		1,760	789	44.8
2005년	전체 SO	15,818	7,416	891	12.0
	위성방송		2,388	911	38.1
2006년	전체 SO	18,467	8,438	1,272	15.1
	위성방송	3,939	2,738	926	33.8
2007년	전체 SO	21,358	9,949	1,687	17.0
	위성방송	3,874	2,924	971	33.2

자료: 1. 공정거래위원회(2007)(2004년도 수치)

2. 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도(매출액, 수신료 수입, PP 프로그램이용료 지급액)

3. 『2007년도 재산상황 공표집』

- 2004, 5년의 경우, 매출액 규모면에서 전체 SO의 약 1/5 내외에 불과한 위성방송이 일반PP에게 지급한 프로그램 이용료는 전체 SO가 지급한 금액보다 오히려 많음(공정위(2007))

나) 시장점유율 및 시장집중도 지표의 해석

- 양면시장에서 시장점유율 및 시장집중도 지표를 이용하여 지배력을 평가할 때는, 일률적 기준에 의한 기계적 평가보다는 다음과 같은 여러 가지 가능성들을 고려하면서 시장의 양측 간의 관계구조를 종합적으로 평가할 필요
 - 시장의 어느 한 측에 대한 이용자 또는 공급자 확보를 통해 시장전체에 대하여 지배력을 지속적으로 발휘할 가능성
 - 반대로 시장의 어느 한 측을 지배하고 있는 것처럼 보이나 반대 측 수요의 이탈을 우려해 지배력의 실질적 남용이 어려울 가능성
 - 시장점유율 및 집중도의 증가가 실질적으로 지배력의 확대보다는 양면시장적 효율성의 증대로 나타날 가능성
- 현재까지 연구된 양면시장 이론의 성과로는 체계적인 대안 지표의 논의는 시기상조이므로, 방송시장의 경쟁상황평가를 위해서는 방송시장을 구성하는 각 시장의 점유율/집중도 지표들을 종합적으로 비교, 분석하고 해석하는 작업이 필요

다) 양면시장적 진입장벽 요소의 분석 지표

- 이용자 및 사업자 설문을 통해 양면시장의 간접적 네트워크 외부성 효과가 실제 사업자 선택과 거래에 있어 어떠한 중요성을 갖는지를 측정
 - 예: 특정 방송 플랫폼에 가입한 이용자 수의 변화에 대하여 PP 또는 광고주들이 거래결정시 얼마나 민감하게 반응하는지를 분석
 - 예: 유료방송 사업자가 제공하는 주요채널 숫자 및 구성의 변화에 이용자들이 거래결정시 얼마나 민감하게 반응하는지를 분석
- 보다 객관적인 자료에 의해 양면시장적 특성에 의한 진입장벽 요소를 측정하기 위해서는 주요 방송사업자들이 시장 양측에 갖고 있는 점유율의 상관관계를 횡단면적, 시계열적으로 분석

- 사업자별 양측 점유율 간에 높은 양의 상관관계가 존재한다면 양면시장적 진입장벽 요소가 강하다고 볼 수 있음
- 시계열적인 관점에서 어느 한 측만의 점유율을 단기간에 충분히 확보한 사례가 나타난다면 양면시장적 진입장벽 요소는 약하다고 볼 수 있음

라) 시장성과 지표의 해석

- 경쟁상황평가의 대표적인 시장성과 지표는 비용 대비 요금수준을 비교하는 수익성 지표인데, 양면시장의 경우에는 이러한 수익성 지표의 해석에 특별히 유의해야 함
 - 양면시장은 수요의 특성에 따라 어느 한 측 시장에서는 비용보다도 낮은 요금이 책정되고 다른 측에서는 비용을 훨씬 초과하는 요금이 책정되는 현상이 자연스럽게 발생
 - 따라서, 단순한 요금과 비용의 비교 절차를 통해서는 수익성 및 경쟁의 성과를 정확히 파악하기 어려움
- 양면시장에서의 수익성 지표를 보다 정확히 해석하기 위해서는 시장의 양측의 비용 정보와 요금 정보를 종합하여 비교하고 초과이윤을 계산하는 작업이 필요
- 한편, 방송사업자가 양면시장 플랫폼으로서의 서비스와 기능을 수행함으로써 양면시장적 효율성을 발생하고 있는 측면에 대한 성과의 평가가 필요
 - 플랫폼 간 경쟁이 활발하지 않더라도 플랫폼 사업자가 제공하는 양면시장적 가치의 창출이 시장성과에 기여하는 부분이 클 수 있음
 - 양면시장적 효율성 발생을 엄밀히 측정하기 위해서는 아직 이와 관련한 기초연구가 더 필요할 것으로 보이며, 방송사업자의 양면시장 플랫폼으로서의 가치에 대한 관련 이용자 및 사업자 대상 설문 활용이 우선 가능할 것임

3) 비가격 경쟁의 측정 지표

- 방송시장의 경쟁에서는 콘텐츠 차별화 등 비가격 경쟁이 차지하는 비중이 크므로 이에 대한 평가를 어떻게 수행할 것인가가 중요한 이슈

- 통신시장 경쟁상황평가의 경우에는 네트워크 투자 경쟁에 대한 평가가 중요하나 비가격 경쟁의 비중은 대체로 크지 않음
- 통신시장의 서비스 차별화는 그 비중이 높지 않은 데다 측정도 용이하지 않으므로 주로 이용자 설문조사의 결과를 기초로 간단히 분석
- 방송서비스의 경우에는 콘텐츠 및 채널의 구성과 제공에 있어 다양한 형태로 경쟁의 효과가 나타날 수 있으므로 이를 적절히 평가할 수 있는 기준 및 지표의 마련이 필요
- 통신시장과 마찬가지로 이용자 설문조사 결과를 적절히 활용하되 콘텐츠 및 채널 관련 직접적 데이터에 근거한 객관적 지표도 개발

가) 플랫폼 사업자간 채널 차별화 경쟁의 평가지표

- 플랫폼 시장 전체의 관점에서 채널 차별화 경쟁의 정도를 평가하는 가장 간단한 방법은, 송출 플랫폼의 종류와 관계없이 전체적으로 일정 시청률 이상을 확보하고 있는 채널의 수를 계산하는 것임
- 차별화 경쟁이 활발할수록 시청자의 다양한 요구를 만족시킴으로써 일정 시청률 이상을 확보한 채널의 수가 방송시장 전체적으로 증가할 것임
- 특정 주요 플랫폼 사업자들의 채널 차별화 경쟁을 보다 직접적으로 평가하기 위해서는, 해당 사업자들의 제공 채널의 중복성 정도를 정량적으로 측정할 수 있음
- 두개의 주요 사업자 간 차별화 경쟁을 평가할 경우, 각 사업자가 제공하는 채널 중 상대 사업자와 중복되지 않는 채널의 비율을 계산
- 세 개 이상의 사업자간 차별화 경쟁을 평가할 경우, 사업자들 간의 중복 빈도를 적절히 수치화하여 나타낼 수 있음
- 그러나, 단순히 플랫폼 사업자간 채널 중복 비율을 중심으로 차별화 경쟁을 평가할 경우 수직계열화된 사업자들의 배타적 행위의 결과가 차별화 경쟁의 성과로 잘못 해석될 소지가 있음
- 따라서, 채널 중복의 정도가 낮을 뿐 아니라 각 플랫폼 사업자가 확보하고 있는 주요 채널들의 시청률을 비교하여 그 격차가 크지 않은 경우에 차별화 경쟁의 효과가 발생하고 있는 것으로 인정할 수 있음

나) 각 채널의 프로그램 차별화 경쟁의 평가지표

- 채널 단위 경쟁의 관점에서는 프로그램 차별화 경쟁이 얼마나 발생하고 있는지를 평가할 필요
 - 예컨대 동일한 지상파 방영 프로그램이 여러 채널에서 중복적이고 반복적으로 방송되는 현상이 발생하는 경우, 프로그램 차별화 경쟁이 활발하지 않은 것으로 볼 수 있음
- 채널 차별화 경쟁의 평가지표와 유사하게 다음과 같은 프로그램 차별화 경쟁 평가지표를 생각해 볼 수 있음
 - 방송 채널의 종류와 관계없이 시장 전체적으로 일정 시청률 이상을 확보하고 있는 프로그램의 수를 계산
 - 경쟁 채널들에 있어 동일 또는 유사 프로그램이 방송되는 비율을 계산
 - 경쟁 채널들이 방송하고 있는 주요 프로그램들 간의 시청률 격차가 크지 않은지 비교

4) 콘텐츠 부문의 지배력 측정 지표

- 콘텐츠는 방송사업자측 입장에서는 방송서비스 제공에 있어서 가장 핵심적이며 필수불가결한 요소이며 시청자의 입장에서도 방송서비스의 이용은 기본적으로 시청을 원하는 콘텐츠를 선택하는 것을 의미
 - 콘텐츠는 방송사업자의 경쟁력 확보의 주요 원천임
- 이와 같이 콘텐츠는 경쟁력의 원천이면서 다른 한편으로는 콘텐츠 독점(배타적 소유권)에 따라 방송시장에서의 경쟁활성화를 저해하거나 부당한 배타적 거래제한행위가 발생할 가능성이 있음
 - 배타적 소유권으로 인해 방송되는 매체 제한과 시청가능한 시청자수 제한, 수신료 및 제공대가 인상 등 발생 가능
 - 유료방송사업자가 수직계열화된 PP와의 배타적 거래를 통해 경쟁사업자인 신규 플랫폼사업자의 시장진입을 제한할 수 있음
- 방송시장에서의 콘텐츠 부문에 대한 지배력 평가는 두 가지 측면에서 가능
 - 첫 번째는 콘텐츠 자체가 보유하고 있는 지적재산권적 측면과 이로 인해

발생하는 경쟁제한성, 이에 대응한 필수요소로서의 콘텐츠에 대한 접근 의무부과 가능성을 중심으로 다룸

- 두 번째는 관련 시장내 콘텐츠 부문에서 발생하는 지배력의 측정 가능성을 검토하고 이에 따른 경쟁현황을 분석(기본적으로 방송사업자간 확보한 콘텐츠의 차이는 소매시장에서의 경쟁력에 영향을 줄 것임)
- 통신시장 경쟁상황평가에서는 콘텐츠 부문의 지배력 측정을 위한 지표가 구체적으로 언급되고 분석되지 않음
- 통신시장에서의 필수설비는 경쟁사업자에 의한 신규구축이 경제적으로 불가능한 점 등 방송시장의 콘텐츠와 유사한 속성을 보유
- 통신시장에서는 진입장벽 지표 측정의 세부지표로서 필수설비 분석

가) 콘텐츠의 기본적 속성

- 방송서비스는 기본적으로 콘텐츠를 생성하거나 또는 생성된 콘텐츠를 다양한 매체, 플랫폼을 사용하여 시청자에게 제공하는 것을 의미
- 방송서비스 제공을 위해서는 전송을 위한 네트워크, 이를 포괄하는 플랫폼 등 여러 요소가 필요하나, 가장 기본적인 요소는 방송서비스 제공의 대상이 되는 콘텐츠임
- 콘텐츠는 방송서비스 제공 단계에서 3개의 형태로 구분될 수 있는데, 이는 콘텐츠 생성, 콘텐츠의 채널 편성 및 채널 묶음, (콘텐츠) 방송으로 구분 가능([그림 I-1] 참조)
- 콘텐츠 생성은 제작을 의미하며, 기본적으로 지적재산권(Intellectual Property Right)의 대상이 되어 창작자 등에게 일정한 배타적인 권리를 부여하는데 이러한 권리는 국가가 인정하는 합법적인 독점(legal monopoly)의 성질을 포함하는 측면이 있음
- 지적재산권은 인간의 지적활동에 의해 창조된 결과물들에 대하여 그 재산적 가치를 법적으로 보호하는 권리를 뜻하며, 크게 산업재산권과 저작권³⁴⁾ 등으로 분류됨

34) 저작권은 문화 창달을 목적으로 하는 지적창작에 대한 권리이며, 저작재산권, 저작인격권

- 콘텐츠의 채널 편성 및 채널 묶음은 한편으로는 생성된 콘텐츠에 대한 이용권한, 방송을 위한 채널편성권한 등의 확보를 의미
 - 방송서비스는 편성된 채널 및 채널 묶음을 시청자에게 제공하는 것을 의미
 - 위와 같이 콘텐츠는 방송서비스 제공 단계별로 권리관계, 거래 주체, 거래 방식 등에서 일부 변화가 이루어지나 콘텐츠의 지적재산권적 권리와 이에 따른 경쟁제한성 우려 등은 단계별로 동일한 이슈임
- 나) 필수요소로서의 콘텐츠
- 방송시장에서의 플랫폼 간 경쟁이 활발하게 이루어지고, 특히 유료방송시장의 경쟁이 활성화됨에 따라, 핵심 콘텐츠에 대한 수요가 경쟁의 전제조건으로 그 중요성이 더욱 확대되고 있음
 - 즉, 지적재산권의 일환으로서의 콘텐츠뿐 아니라, 공정한 경쟁 환경 조성을 위한 필수요소로서의 콘텐츠라는 의미가 증대
 - 방송시장에서 콘텐츠에 대한 필수요소 접근론은 상류의 독점적 콘텐츠를 보유한 방송사업자가 하류의 서비스제공사업자에 대하여 자신이 가지고 있는 콘텐츠에 대한 접근을 통제함으로써 하류시장의 서비스 제공에 있어서 경쟁의 우위를 유지하려 한다는 이해에서 출발³⁵⁾
 - 콘텐츠는 지적재산권에 따라 일정한 배타적인 권리를 보호받을 권리가 있는 반면에, 공정한 경쟁을 위한 조건 마련을 위한 하나의 방안으로 필수요소로 지정된 콘텐츠에 대한 개방 필요성이 대두되고 있음
 - 두 원칙 사이에 조화를 이루면서 콘텐츠를 필수요소로 식별하는 판단기준이 존재하는지를 파악하고 이의 적용방안에 대해 검토할 필요
- (1) 국내 보편적 시청권에 나타난 판단기준
- 국내 보편적 시청권 관련 규정은 국민적 관심 프로그램에 대한 보편적 접근권을 보장하는 규정으로 2007년 1월 16일 방송법 일부 개정을 통해 신설

을 내용으로 하고 있음

35) James W. Olson and Lawrence J. spiwak(1995)

- 보편적 시청권은 이용자의 보편적 시청권의 보장이라는 측면에서 국민 관심행사 등으로 지정된 프로그램에 대한 경쟁사업자의 접근을 허용하는 것임
 - 보편적 시청권의 대상이 되는 국민관심행사 등은 보편적 시청권 보장위원회의 심의를 거쳐 방송통신위원회가 선정
 - 선정된 국민관심행사 등은 일반 국민이 보편적으로 시청할 수 있도록 중계방송권을 다른 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하도록 규정
 - 구체적인 국민관심행사 등의 판단기준이 법규정에 명시되지는 않음
- (2) IPTV법에 나타난 판단기준
- 인터넷 멀티미디어방송 사업법은 선정된 “주요방송프로그램”에 대해 일반 국민이 이를 시청할 수 있도록 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하도록 규정
 - 인터넷 멀티미디어 사업법 시행령에서 규정하고 있는 주요방송프로그램 판단기준을 살펴보면 다음과 같음
 - 해당 실시간 방송프로그램의 시청률 또는 시청점유율이 방송통신위원회가 정하는 비율 이상인지 여부
 - 해당 실시간 방송프로그램의 공익성
 - 해당 실시간 방송프로그램의 접근·이용 또는 거래를 거절·중단 및 제한할 경우 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 경쟁력이 현저히 저하됨으로써 다른 사업자와의 공정한 경쟁이 저해되는지 여부
- (3) 미국 PAR에서의 판단기준
- 미국 PAR은 프로그램의 내용에 관계없이 콘텐츠와 배포 기능이 수직통합된 사업자를 중심으로 적용
 - 근본적으로 케이블 사업의 독점에서 비롯되어 유효경쟁체제를 형성하고자 하는 적극적 경쟁촉진책의 성격을 지님
- (4) EU UAR에 나타난 판단기준
- EU 방송지침(EU Broadcasting Directive)으로도 불리는 EU Directive

97/36/EC의 3a조는 다음과 같이 규정

- “각 회원국은 사법적 관할권 내에 있는 방송사업자가 당해 회원국에서 사회적으로 상당히 중요하다고 간주되는 이벤트를 독점적(배타적)으로 방송하여 회원국내 상당한 비중의 대중이 그러한 이벤트를 공중과 TV에 의한 생중계 또는 녹화중계 시청할 수 있는 기회가 박탈되지 않도록 공동체법에 부합하는 조치를 취할 수 있다. 그러한 조치를 취하는 경우 당해 회원국은 사회적으로 상당한 중요성이 있는, 전국적 또는 비 전국적 지정(designated) 이벤트 목록을 작성해야 한다. 지정 이벤트 목록의 작성은 분명하고 투명한 방식으로 시의적절하고 효과적인 시간 내에 이루어져야 한다.”
- EU의 UAR은 주로 사회적 중요성이 큰 스포츠 경기 등을 대상으로 배타적 계약을 금지함으로써 콘텐츠에 대한 접근권을 보장
- 배타적 계약 금지 대상이 되는 콘텐츠의 선정기준을 구체적으로 언급하지는 않음

다) 콘텐츠 지배력 평가 지표

- 위에서 언급한 콘텐츠의 필수성 분석 및 제공기준 마련과 함께 관련시장에서 콘텐츠부문의 지배력 차이를 평가하는 방안 검토
- 콘텐츠부문에 지배력을 보유하고 있는 사업자는 콘텐츠에 대한 배타적 거래를 통해 경쟁사업자의 진입을 저지하거나 진입이 이루어지더라도 실질적인 경쟁이 이루어지지 않도록 할 수 있음
- 즉, 콘텐츠에 대한 지배력이 소매시장에서의 사업자간 경쟁압력에 영향을 줌
- 콘텐츠 부문의 지배력 측정은 일차적으로 콘텐츠 구성이나 확보현황 등이 활용 가능할 것임
- 유료방송서비스시장의 경우, 유료방송사업자간 프로그램 확보현황(자체 제작, 영화 및 스포츠 등 프리미엄 콘텐츠, 지상파 재전송 등) 등이 지배적 지위 판단 및 진입장벽, 수직관계 등 다른 지표분석의 기초자료로 활용 가능성 있음

○ 영국 Ofcom의 콘텐츠부문의 지배력 평가 사례

- 사업자간 프리미엄 콘텐츠 확보측면에서 사업자간 차이가 존재하고, 또한 프리미엄 콘텐츠 확보경쟁에 있어서도 상당부분 선발사업자의 우위가 존재한다고 판단
- 콘텐츠에 대한 지배력 차이(프리미엄 콘텐츠 확보 차이 등)가 실질적인 시장진입에 따른 경쟁압력 작용을 저해한다고 판단

5) 제도적 진입장벽 요소 고려

가) 진입장벽 요인이 되는 규제 식별

- 유료방송사업자에게는 진입 및 허가규제, 소유/경영규제, 내용/편성규제, 요금규제 등이 적용되며, 이 중 진입장벽의 요인이 될 수 있는 것은 진입 및 허가규제, 소유 및 사업영역 제한 규제임
- 진입 및 허가 규제
 - 진입규제는 진입 허가의 획득 과정에서의 비용, 진입조건, 진입절차의 지연 등이 진입장벽을 높이는 효과가 있음
 - 우리나라 유료방송서비스 사업자는 일정 조건을 갖추고 방송통신위원회의 허가를 득해야 사업을 개시할 수 있어 진입 제한 요인으로 작용하고 있으며, 특히 종합유선방송은 권역별 허가제를 운영하고 있어 전국 서비스 제공에 제약이 존재
 - 종합유선방송사업 또는 중계유선방송사업을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 기준에 적합하게 시설과 기술을 갖추어 방송통신위원회의 허가를 받아야 하며(방송법 제9조제2항), 위성방송사업자는 「전파법」이 정하는 바에 따라 방송통신위원회의 방송국 허가를 받아야 하고(방송법 제9조제1항), IPTV사업자의 경우에는 방송통신위원회의 허가를 받아야 함(인터넷멀티미디어방송사업법 제4조제1항)
 - 종합유선방송의 권역별 면허 부여는 방송서비스 특유의 지역성 구현(localism) 등 방송 정책적 목표에 따른 것으로 진입장벽의 잣대로만 평가하기는 어려움
 - 유료방송사업자에 대한 재허가 제도는 진입비용을 증가시키는 효과

- 유료방송사업자의 허가의 유효기간은 SO 및 위성방송사업은 3년, IPTV 사업은 5년 이하로 규정하고 있으며, 지속적 사업을 원하는 사업자의 경우 허가 기간 만료 전 6개월 이내에 재허가 승인 신청을 해야 함
- 소유 및 사업영역 제한 규제
 - 유료방송사업에 대한 소유 및 사업영역 제한 규제는 직접적인 진입장벽 요인이 되고 있는데, 특히 사업구역별 허가제가 적용되는 종합유선방송사업의 경우 전체 매출액의 33%, 방송사업구역의 1/5을 초과해서 진입할 수 없도록 규제
 - 방송법 시행령 제4조(소유제한의 범위 등)의 제4항3~4에 따르면, 특정 종합유선방송사업자의 매출액과 당해 종합유선방송사업자와 특수관계자인 종합유선방송사업자의 매출액을 합한 매출액이 전체 종합유선방송사업자의 매출액 총액중 차지하는 비율이 100분의 33을 초과하는 경우, 특정 종합유선방송사업자가 전체 종합유선방송구역의 5분의 1을 초과하는 구역에서 종합유선방송사업을 경영하는 경우 다른 종합유선방송사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없도록 규정
 - 소유 및 사업영역 제한 규제도 다원성을 통한 내용의 다양성 추구, 매체 간 균형발전 등 방송 정책적 목표에 따라 도입된 것이나, 방송통신 융합의 진전, 매체 다양성의 증가 등 환경 변화 요인에 따라 전 세계적으로 규제 완화 추세에 있으며, 우리나라도 최근 방송법 시행령 개정(안)에서 소유규제 완화 방안을 발표한 바 있음

나) 제도적 진입장벽 지표 개발

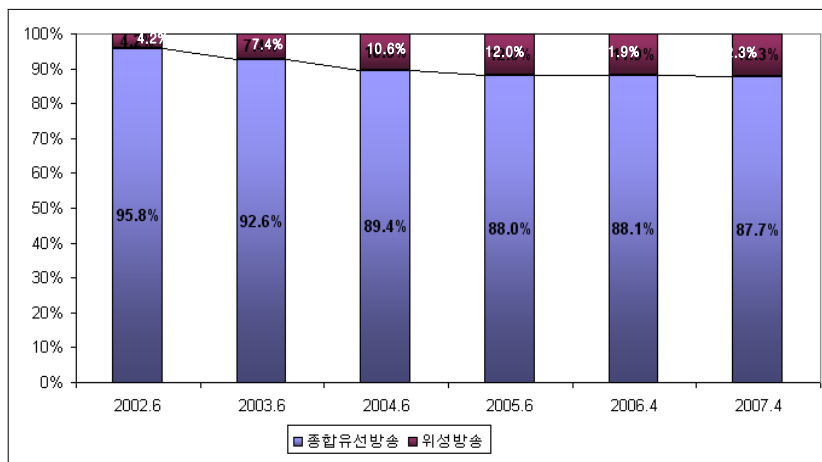
- 방송은 다양성, 다원성, 공익성 등의 정책 목적에 따라 허가 및 진입제도, 소유규제 등을 실시하는 바, 규제에 의한 진입장벽 요소에 대한 분석이 특히 중요
- 진입장벽의 하나의 지표로서 '제도적 진입장벽'을 정량적으로 분석하는 것은 어려울 것으로 보이며, 권역별 독점 허용 등 정책적 요소가 진입장벽으로 작용하여 경쟁에 영향을 주는 부분에 대해 정성적으로 분석할 필요
 - 특히, 진입규제, 소유 및 사업영역 규제 등이 향후 수평적 규제체계의 도

입과 방송서비스에 대한 경쟁 규제 정립에 따라 변화되는 부분을 동태적으로 파악하여 지표 분석에 포함하는 것이 중요

6) 지역별 시장점유율 및 집중도 분석

- 우리나라의 소매 유료방송 플랫폼 시장은 케이블TV SO에 대한 77개 권역 단위의 허가에 따라 권역별 분석이 중요한 특징이 있음
- 지리적 시장이 권역인 특징에 따라 가입자수 및 매출 자료의 권역단위 생성과 시장집중도 지표를 지역별로 측정하는 것이 중요함
 - 각 권역이 시장 분석의 대상이 되는 경우에는 해당 권역에 대한 경쟁평가 지표 분석만을 수행하면 되나, 권역별 경쟁상황의 종합을 위해서는 권역별 경쟁의 분포를 나타내는 분석방법이 유효
 - 예컨대, SO vs. 위성의 시장점유율의 권역별 분포를 나타내거나, 시장집중도 지표로서 HHI의 권역별 분포를 나타낼 수 있을 것임
- 권역별 시장점유율 분포 분석 예시
 - 소매 유료방송 플랫폼 시장 전체에서 케이블TV SO가 차지하는 비중은 2002년도 95.8%에서 2007년 87.7%로 지속적으로 감소해 왔으나, 여전히 SO의 시장 점유가 압도적인 상황

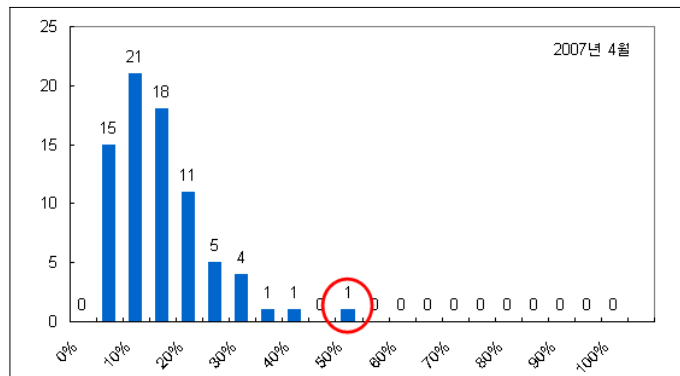
[그림 III - 4] SO 및 위성방송의 가입자 기준 시장 점유 추이



자료: 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도

- 2007년 4월 기준으로 스카이라이프는 전국 유료방송시장에서 약 12.3%의 가입자를 점유하는 것으로 나타났으나, 권역별 점유율 분포는 상이함
- [그림 Ⅲ-5]에서와 같이, 총 77개 권역 중 스카이라이프 점유율이 5~10%인 권역이 21개, 10~15%인 권역이 18개로 나타남
- 서울 강남구, 인천, 경기 구리시, 충주, 전북 정읍 등에서 20% 내외의 높은 점유율을 보이는 것으로 나타났으며, 특히 전남 나주시 권역에서는 48.8%의 높은 가입자 점유율을 기록

[그림 Ⅲ-5] 스카이라이프 가입자수 기준 점유율 분포



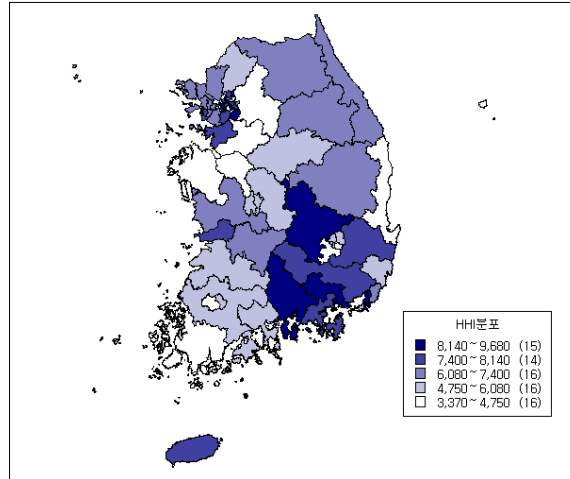
자료: 1. 『2007년 방송산업 실태조사 보고서』, 각 년도
2. 스카이라이프 제공 자료

○ 권역별 시장집중도(HHI) 분포 분석 예시

- 2007년 4월 가입자수 기준 HHI는 권역별로 최대 9,673, 최소 3,378, 전국 권역별 평균은 6,524로 시장 집중도가 매우 높은 상황
- 2007년 4월 가입자수 기준 HHI의 권역별 분포는 경기, 충남, 전남, 경북 일부 지역의 집중도가 상대적으로 낮은 것으로 나타남
- 부산 동래·연제구는 에이치씨엔부산방송 사업 권역으로서 스카이라이프의 가입자수 기준 점유율이 1.7%에 불과하여 HHI가 거의 독점에 가까운 수치를 나타냄
- 시장집중도가 가장 낮은 지역으로 나타난 곳은 충남 서산·당진 권역으

로 스카이라이프의 가입자수 기준 점유율이 27.9%임

[그림 Ⅲ - 6] 가입자수 기준 권역별 HHI 분포



주: 색이 짙을수록 높은 집중도를 의미

자료: 1. 『2007년 방송산업 실태조사 보고서』

2. 스카이라이프 제공 자료

- 한편, SO에 대한 소유규제 완화 움직임 및 IPTV 진입 등으로 소매 유료방송 플랫폼의 전국 단위 경쟁이 확대될 전망임에 따라 전국 단위 점유율 및 시장집중도 측정의 요구도 증가할 전망임
 - 이는 시장획정 단계에서부터 시작해야 하며, 시장획정 결과에 따른 단위 시장 분석 방법론이 크게 달라지지 않는 것임

Ⅳ. 방송시장 경쟁평가의 정책활용 및 제도화 방안

1. 개 요

- 방송시장 경쟁상황평가는 방송시장의 공정경쟁 제도의 수립 및 기존 경쟁 규제의 유지 여부 판단을 위해 수행
 - 방송의 공정경쟁 제도 관련 규정으로는 현행 방송법의 유료방송의약관승 인, 방송프로그램의 공급 등이 있고, 인터넷멀티미디어방송사업법의 공정 경쟁의 촉진, 경쟁평가위원회의 구성과 경쟁평가 수행, 네트워크 및 프로그램 동등접근 등의 규정이 존재
- 방송, 통신, 융합 서비스를 포괄하는 통합된 규제체계에서는 규제적용의 근거가 되는 시장분석의 역할의 중요성이 더욱 증가할 전망
 - 동일 계층에 대해 일관된 규제원칙이 적용되는 수평규제체계를 구축하기 위해서는, 특정 사업자에 대한 규제 적용 시 객관적 시장분석에 기초한 판단이 필요
- 통합 규제체계에서 적용될 경쟁정책 관련 규제제도는 다양
 - 현재 방송, 통신, 융합 각 시장에 존재하는 요금규제는 통합법 하에 일관화 될 필요
 - 네트워크 액세스 규제는 방송통신 시장 전반에 확대 가능
 - 결합판매 규제나 프로그램 액세스 규제는 향후 방송통신 시장의 경쟁정책을 위해 새롭게 논의, 정립될 필요
 - 내용규제나 의무재전송(must carry) 규제 등은 공익성이 주요 고려요소이나 시장경쟁에 미치는 영향도 함께 고려할 필요
- 통합 규제체계가 포함하는 여러 성격의 규제들을 고려할 때, 향후의 시장분석 제도는 시장지배력 존재여부 위주의 경쟁상황평가보다 폭넓은 관점에서 경쟁 및 공익성을 평가할 필요도 있음

- 방송통신 전문규제기관으로서 지배력의 억제뿐 아니라 경쟁의 활성화와 기술발전 촉진 등 이용자 혜택을 증진하는 규제정책을 추구
- 방송통신 분야의 규제가 갖는 사회, 문화적 측면에서의 공익성도 함께 고려
- 그러나, 폭넓은 관점에서의 시장분석은 다양한 요소들을 고려해야 하므로 분석틀의 사전적 체계화가 어려울 것임
- 지배력 평가의 경우 완전경쟁, 유효경쟁, 독점 등 이론적 기준점(reference point)이 있지만, 기타 요소들의 경우 평가의 기준을 찾기 어려움
- 고려대상 규제를 분석대상으로, 해당 규제가 경쟁/공익성에 미치는 영향의 평가 형태가 대안
- 사전적, 정기적 시장분석은 현재의 지배력 평가 중심의 경쟁상황평가 또는 약간 확대된 분석틀로 하고, 필요에 따른 규제제도별 영향평가 실시를 별도 제도화하는 방안이 있음

2. 방송시장 경쟁상황평가의 적용이 필요한 규제

가. 네트워크 접근 규제

- 주요 이슈
 - 방송·통신 융합 및 BcN 환경으로의 진화에 따라 방송망 및 통신망의 접근문제에 대해 규제체계 정립 필요성 대두
 - 현재 통신법상의 망개방 관련제도들로는 All-IP 환경에서의 효율적이고 공정한 네트워크 접근개방을 보장하는데 한계가 존재하며, 방송법상에는 망개방 관련 규정이 부재
- 국내 규제 현황
 - 방송법
 - 방송시설 등의 공동이용 외에 직접적인 네트워크 요소에 대한 접근 제공 의무 규정이 미흡

– IPTV법

- 전기통신사업법의 설비제공 규정과 유사하게 IPTV 사업자가 필수적인 전기통신 설비에 대한 다른 IPTV 사업자의 접근 및 이용 요청을 부당하게 거절하지 못하도록 규정
- 제14조(전기통신설비의 동등제공)는 IPTV 제공사업자는 IPTV 제공 사업을 하고자 하는 자로부터 해당 서비스의 제공에 필수적인 전기통신설비에의 접근 및 이용에 관한 요청이 있는 경우 합리적이고 정당한 사유 없이 이를 거절하지 못한다고 규정
- 제17조(금지행위) 제1항 제7호는 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위를 금지행위로 규정
- ※ 통신시장의 경우 필수설비를 보유하거나 시장지배적인 사업자에 대해 상호접속, 전기통신설비 제공 등 네트워크 제공의무를 부과하고 있음

○ 방송시장 경쟁상황평가의 활용

- IPTV법 14조(전기통신설비의 동등제공)와 IPTV법 12조의 경쟁상황평가를 연계할 필요
- 방송·통신을 포괄하는 네트워크 제공 시장 전체에 대하여 경제적 시장획정과 경쟁상황평가가 필요
- 소매시장, 예컨대 유료 다채널 방송 시장에 대한 경쟁상황평가가 선행 또는 병행
- 지배적 사업자 지정, 의무제공대상 설비 식별 등에 경쟁평가 결과 활용
- ※ 영국의 경우 방송통신 규제가 통합되어 있으므로 IPTV 사업자(Home-choice)가 기존의 LLU 규제제도를 이용하여 BT의 설비를 이용하고 있음

나. 프로그램 접근 규제

○ 주요 이슈

- 유료 방송 플랫폼 시장의 경쟁이 심화되면서 핵심 콘텐츠 확보를 위한 경

쟁이 치열해지고 있으며 채널 및 프로그램의 배타적 거래에 대한 유인이 증가

- 이에 따라 유료방송 시장의 공정 경쟁을 위한 콘텐츠 접근 제도 마련의 필요성이 제기되어 왔음

○ 국내 규제현황

- 방송법 제76조에서는 “방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별 없이 제공하여야 한다”고 규정하고 있으나, 구체적인 기준 및 절차규정이 마련되어 있지 않아 실제 적용 어려움
- 인터넷 멀티미디어 방송 사업법과 시행령에는 사전적 규제로서 콘텐츠 동등접근 규정을 명시적으로 도입하고 있으나, 규제 대상이 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠 사업자로 등록한 사업자만을 대상으로 하고 있어 등록하지 않은 PP들에 대해서는 아무런 적용 근거가 없음

○ 방송시장 경쟁상황평가의 활용

- 플랫폼 시장에 대한 경쟁상황평가를 통해 PAR의 유지 여부를 판단할 수 있으며, 접근 규제 대상 프로그램/채널을 선정하기 위해 프로그램/채널 시장에 대한 획정과 경쟁상황평가를 활용할 수 있음

다. 결합판매 규제

○ 주요 이슈

- 방송·통신융합에 따라 과거 개별 서비스별 경쟁에서 융합서비스, 결합서비스 등이 포함된 전체 융합시장에서의 경쟁으로 전환
- 방송사업자의 통신서비스(인터넷, VoIP) 제공, 통신사업자의 방송서비스(IPTV) 제공이 가능해짐에 따라, 시장의 경쟁구도 자체가 결합서비스 중심으로 진화

○ 국내 규제현황

- 전기통신사업법 시행령 별표의 ‘금지행위 유형 및 기준’에서 사후규제로

서 결합판매를 직접 다루고 있으며, 사전규제로서 이용약관 규제조항(사업법 29조) 적용

- 방송법에는 결합서비스를 직접 규제하는 규정 없음

○ 방송시장 경쟁상황평가의 활용

- 통신과 방송을 결합한 상품에 대한 규제를 위해 관련 통신시장 및 방송시장에 대한 경쟁상황평가가 필요

라. 소매요금 규제

○ 주요 이슈

- 통신서비스 소매요금은 시장지배적 사업자에 대해 인가규제가 적용되고 있으나, 유료방송서비스 소매요금은 모든 사업자에 대한 승인규제가 실시 중에 있음

○ 국내 규제현황

- 통신서비스 소매요금은 신고제로 운영되고 있으나, 시장지배적 사업자에 대해서는 예외적으로 인가제를 적용(사업법 제29조)하고 있음

- 방송법 제77조에서는 이용요금 및 기타조건에 관한 약관에 대해 신고하고, 이용요금에 대해서는 승인을 얻도록 규정

- IPTV법에서도 요금관련 사항은 사전 승인 대상으로 규정

○ 방송시장 경쟁상황평가의 활용

- 현재는 요금 인가에 있어 경쟁상황평가와 연계하고 있지 않으나, 경쟁상황평가를 통해 시장지배력이 확인된 사업자에 한해 요금 규제를 부과하는 방안 검토 가능

마. M&A 규제

○ 주요 이슈

- 방송·통신 융합, 결합서비스 확대와 규모의 경제를 통한 비용절감을 목적으로 한 M&A가 다수 발생할 것으로 전망

- 통신시장에서는 이미 “SKT-하나로” 간의 합병이 이루어졌으며, “KT-KTF” 및 “LG3CoM”의 합병 가능성이 제기되고 있음
- 방송시장의 경우 소유규제 완화에 따라 MSO를 중심으로 한 케이블TV 시장의 재편이 예상됨
- 현재까지 방송통신을 넘나드는 M&A는 발생하고 있지 않지만 향후 융합 시장, 특히 케이블TV 시장은 M&A를 통한 구조조정의 가능성 존재
- 현재 방송통신시장은 융합에 따라 새로운 시장구조를 확립해나가는 시점에 있으므로, 향후 방송사업자 M&A에 대한 규제는 매체의 다양성 등 사회문화적인 고려 뿐만 아니라, 방송시장의 경쟁에 미치는 영향 등 포괄적인 “공익기준”에 의한 접근을 필요로 함
- 국내 규제현황
 - 전기통신사업법에서는 기간통신사업자의 양수 및 합병을 방송통신위원회의 인가사항으로 규정(사업법 제13조)
 - 방송통신위원회가 기간통신사업자의 양수 및 합병 사안에 인가 권한을 보유(공정거래위원회와 협의)
 - 필요한 경우, 방통위는 공정경쟁 및 이용자 보호조건을 부과할 수 있음
 - ※ 전기통신사업법은 기간통신사업자 M&A 심사기준으로 ① 재정 및 기술적 능력과 사업운용 능력의 적정성, ② 주파수 및 전기통신번호 등 정보통신자원 관리의 적정성, ③ 기간통신사업의 경쟁에 미치는 영향, ④ 이용자 보호, ⑤ 전기통신설비 및 통신망의 활용, 연구 개발의 효율성, 통신산업의 국제 경쟁력 등 공익에 미치는 영향의 다섯 가지를 제시
 - 반면, 현행 방송법상으로는 방송사업자의 M&A 심사시 경쟁에 미치는 영향을 고려하지 않음
- 방송시장 경쟁상황평가의 활용
 - 통신시장의 M&A 경우 ‘기간통신사업의 경쟁에 미치는 영향’이 하나의 심사기준으로 적용되는 등 포괄적 의미에서의 경쟁평가가 활용될 수 있으나, 방송시장의 경우에는 현행 방송법에 이를 위한 규정이 미흡
 - 통신시장이나 방송시장에서 사업자간 M&A에 있어 경쟁상황평가는 주요

한 자료로 이용될 수 있으며 향후 방송사업자와 통신사업자간 M&A의 경우 관련시장내의 경쟁상황에 미치는 영향 판단을 위해서도 필요

3. 현행 통신법 및 IPTV법 상의 경쟁상황평가 제도 비교

- 전기통신사업법과 IPTV법에서 공정한 경쟁촉진을 위해 경쟁평가를 규정하고 있으나 시장분석 대상 및 방법은 상이
 - 전기통신사업법은 매년, 기간통신사업자를 대상으로 경쟁상황을 평가하지만, IPTV법은 IPTV사업자로 대상을 한정(방통위 직제에 대한 시행령에서는 IPTV법 관련한 방송시장 경쟁상황평가로 언급)
 - IPTV법은 평가위원회를 구성하여 경쟁상황을 평가하도록 한 반면, 전기통신사업법은 필요시 관계전문가의 의견청취만을 규정
- IPTV방송사업 경쟁상황 평가위원회는 경쟁상황평가뿐만 아니라 IPTV방송사업 관련 경쟁정책에 대한 심의 등의 직무를 수행
 - 경쟁상황평가 관련 사업자에 대한 자료제출 요청권이 있음
 - 경쟁상황평가 실시를 위한 일부 업무를 전문연구기관에 위탁할 수 있음
- 시행령 등 하위 규정의 시장획정 및 시장분석 기준 등은 대체로 유사
 - IPTV법 시행령은 시장구조 지표로, 경쟁사업자 수, 경쟁사업자 간의 주식 또는 지분 소유관계, 콘텐츠 수급관계 등을 추가로 언급

가. 전기통신사업법

- [사업법 33조의 4] 방송통신위원회는 전기통신사업의 효율적인 경쟁체제의 구축과 공정한 경쟁환경의 조성을 위한 경쟁정책 수립을 위하여 매년 기간통신사업에 대한 경쟁상황평가를 실시하여야 함
- [사업법 시행령 38조1항] 경쟁상황평가를 위하여 단위시장을 확정하려는 때에는 다음을 고려하여야 함
 - 서비스의 수요대체성과 공급대체성

- 서비스제공의 지리적 범위
- 소매, 도매 등 서비스제공의 거래단계
- 구매력, 협상력의 차이 또는 수요의 특수성 등 이용자의 특성
- [사업법 시행령 38조2항] 경쟁상황평가는 확정된 단위시장을 대상으로 다음 사항을 종합적으로 고려하여 수행
 - 시장점유율, 진입장벽 등 시장구조
 - 서비스 이용에 관한 정보취득의 용이성, 서비스 공급자 전환의 용이성 등 이용자의 대응력
 - 요금, 품질경쟁의 정도 및 기술혁신의 정도 등 사업자의 행위
 - 요금, 품질의 수준, 사업자의 초과이윤 규모 등 시장성과
- [사업법 시행령 38조3항] 방송통신위원회는 경쟁상황평가를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계전문가와 이해관계자의 의견을 들을 수 있음

나. 인터넷멀티미디어사업법(IPTV법)

- [사업법 12조] 정부는 IPTV방송 제공사업의 효율적인 경쟁체제 구축과 공정한 경쟁환경의 조성을 위한 경쟁정책의 수립을 위하여 IPTV방송 제공사업에 대한 경쟁상황평가를 실시하기 위하여 평가위원회를 구성
 - 평가위원회의 위원은 9인으로 하며, 위원장은 방송통신위원회 위원장이 함
 - 평가위원회는 사업자에 대하여 경쟁상황평가를 위하여 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있음
- [사업법 시행령 9조1항] 경쟁상황 평가위원회는 다음의 사항을 심의
 - IPTV방송제공 사업에 대한 경쟁상황 분석 및 평가
 - IPTV방송제공 사업의 효율적인 경쟁체제 구축과 공정한 경쟁환경의 조성을 위한 조치
 - 그 밖에 IPTV 방송제공사업의 공정경쟁정책 수립을 위하여 위원장이 회의에 부치는 사항

- [사업법 시행령 10조1항] 평가위원회는 경쟁상황평가를 위하여 서비스의 수요대체성, 공급대체성, 서비스 제공범위 및 지리적 범위, 이용자의 특성 등을 고려하여 단위시장 또는 관련시장을 확정
- [사업법 시행령 10조2항] 평가위원회는 경쟁상황평가를 실시함에 있어 다음을 종합적으로 고려
 - 경쟁사업자 수, 경쟁사업자 간의 주식 또는 지분 소유관계, 진입장벽, 시장 점유율, 콘텐츠 수급관계 등 시장구조
 - 서비스 이용에 관한 정보접근의 용이성, 대체 서비스 또는 사업자 전환의 용이성 등 이용자의 대응력
 - 사업자의 요금·품질의 수준, 수익성 등 시장성과
 - 요금·품질 경쟁 및 기술혁신의 정도 등 사업자의 행위
 - IPTV방송 제공사업 관련 시장상황
- [사업법 시행령 10조3항] 평가위원회는 경쟁상황 평가를 위하여 조사·연구 및 통계분석 등의 업무를 전문연구기관에 위탁할 수 있음

다. 방송통신위원회와 그 소속기관 직제(대통령령)

- [11조3항] 방송정책기획과장의 분장 사항 중 방송시장 경쟁상황평가 관련 내용
 - IPTV법 12조 관련 방송시장 경쟁상황평가 정책 및 제도 수립
 - IPTV법 12조 관련 방송시장 경쟁상황평가를 위한 자료수집 및 분석
 - IPTV법 12조 관련 방송시장 경쟁상황평가위원회 구성 및 운영

4. 방송통신 통합 규제체계에서의 경쟁상황평가 이슈와 제도화 방안

가. 통합 규제체계에서의 시장분석 제도 및 절차

- 현행의 전기통신사업법과 IPTV법은 공정한 경쟁촉진을 목표로 하는 동일한 취지를 기반으로 경쟁상황평가 제도를 규정하고 있으나 시장분석 대상

및 절차는 상이

- 전기통신사업법은 기간통신사업자를 대상으로 하지만 IPTV법은 IPTV 방송사업자로 대상을 한정
- 전기통신사업법은 방송통신위원회가 경쟁상황평가를 실시하도록 한 반면, IPTV법은 별도의 평가위원회 구성 및 운영 절차를 규정
- IPTV를 제외한 일반적인 방송서비스에 대하여는 경쟁상황평가 또는 시장 분석을 실시할 수 있는 법적 근거가 미비
- 방송서비스를 포함하는 결합서비스에 대한 경쟁상황평가도 제도적 근거가 없음
- 경제적 시장확정 분석시 IPTV는 타 유료방송 서비스와 동일시장 또는 관련시장으로 확정될 개연성이 크므로, IPTV사업에 대해서만 별도의 경쟁 상황평가를 실시하게 되어 있는 현행의 IPTV법과 잘 맞지않는 문제
- 방송, 통신, 융합 서비스를 포괄하는 통합된 규제체계에서 활용될 시장분석 제도 및 절차를 정립할 필요
- 동일 계층에 대해 일관된 규제원칙이 적용되는 수평규제체계를 구축하기 위해서는 이에 맞는 시장분석 제도의 체계화가 필요
- 방송과 통신의 경계가 모호해지고 결합서비스가 활성화되는 추세에서, 통신과 IPTV 부문에 대해서만 각각 별도의 경쟁상황평가를 실시하는 현 제도는 개선의 여지가 있음

나. 시장분석의 규제제도별 활용

- 통합 규제체계에서 방송통신 시장의 개별 규제제도별로 경쟁상황평가 또는 시장분석을 연계하여 활용하는 방안의 마련이 필요
- 방송통신 시장의 다양한 규제제도는 경쟁상황평가의 적용이 필요한 규제와 경쟁상황평가와 관련성이 적은 규제로 나누어 볼 수 있음
- 경쟁상황평가의 적용이 필요한 규제의 예
- 네트워크 접근 규제: 방송통신을 포괄하는 네트워크 설비 제공 시장 전체

에 대하여 경제적 시장확정과 경쟁상황평가가 필요

- 프로그램 접근 규제: 접근 대상 프로그램/채널을 선정하기 위해서는 플랫폼-콘텐츠 수직계열 관계뿐 아니라 프로그램/채널 거래 시장에 대한 확정과 경쟁상황평가가 필요
- 결합판매 규제: 통신과 방송을 결합한 상품에 대한 규제를 위해 방송시장 분석을 포함한 경쟁상황평가가 필요
- 요금 규제: 경쟁상황평가에 의한 지배력 보유 판단에 기초하여 요금 규제를 부과하는 절차가 통신과 방송 시장에 일관되게 적용될 필요

○ 경쟁상황평가와 관련성이 적은 규제의 예

- 진입/허가 규제, 소유/겸영 규제: 시장 및 사업의 구조에 대한 규제이므로 유동적인 상황을 주기적으로 평가하여 처방을 내리기 위한 경쟁상황평가와의 연계성은 약함
- 의무재전송(must carry) 규제: 실질적으로 PAR이나 의무제공(must offer) 규제의 기능을 할 수 있다는 측면에서 경쟁상황평가와 관련성을 가질 수도 있으나 간접적 요소에 불과
- 내용규제: 경쟁상황과 직접적인 관련성이 없음

다. 포괄적 관점의 시장분석

- 통합 규제체계가 포함할 여러 성격의 규제들을 고려할 때, 향후의 시장분석 제도는 시장지배력 존재여부 위주의 경쟁상황평가보다 폭넓은 관점에서 경쟁 및 공익성을 평가할 필요
- 방송통신 전문규제기관으로서 지배력의 억제뿐 아니라 경쟁의 활성화와 기술발전 촉진 등 이용자 혜택을 증진하는 규제정책을 추구
- 방송통신 분야의 규제가 갖는 사회, 문화적 측면에서의 공익성도 함께 고려

□ 참고: 미국 FCC의 인수합병 심사시 포괄적 시장분석

- 인수합병 심사제도는 인수합병 신청 건에 대한 승인제도로써 우리가 주로 고려하는 행위규제 체계와는 구분되나, FCC의 공익성 심사과정에서 포괄

- 적인 시장분석이 이루어진다는 점에서 참고 가치가 있음
 - FCC는 대개 인수합병을 승인하되 시장분석에서 드러난 문제점을 근거로 행위규제를 승인조건으로 부여한다는 점에서 행위규제 제도와 연관
- FCC는 해당 인수합병이 통신법이 제시하는 정책목표를 심각하게 훼손함으로써 공익을 저해할 가능성이 있는지 검토
 - 공익의 저해성과 공익의 증진성을 비교형량하는 분석 실시
 - 공익성 증진의 효과가 충분하다는 증거를 찾기 힘든 경우 청문회를 실시
- Verizon Wireless의 RCC 인수합병 사건(2008.8)의 공익성 심사시 주요 고려항목
 - 관련시장에서의 경쟁 보호 및 증진
 - 발전된 서비스의 보급 가속화
 - 면허사업자(license holdings)의 다양성 촉진
 - 공익에 부합하는 스펙트럼 운영
 - 서비스 품질 및 신규/추가 서비스 제공 여부
- 공익성 심사 중 핵심이 되는 경쟁분석(competitive analysis)은 반독점 원칙(antitrust principles)에 근거한 전통적 시장분석을 포함하지만 그에 국한되는 것은 아님
 - 경쟁당국(DoJ 반독점국)의 시장분석은, 다양성이나 지역성, 기타 공익적 요소에 대한 고려없이 경쟁저해성만을 분석
 - 공익성 기준에 기초하는 FCC의 경쟁분석은, 경쟁의 보호뿐 아니라 증진 가능성에 관심을 가지며 잠재적 경쟁 및 미래의 경쟁이 관련 시장에 미치는 영향에 대해 포괄적으로 접근

라. 시사점 및 제도화 방안

- 장기적으로는 방송통신 통합 사업법에 방송통신 서비스 일반에 적용되는 단일한 시장분석 제도 및 절차를 도입
 - 시장분석의 목표를 기존 통신법 및 IPTV법에서처럼 ‘공정한 경쟁환경의

조성을 위한 경쟁정책의 수립을 위한 것'으로 한정할 것인지 아니면, 통합
규제체계의 성격을 감안하여 이용자 혜택 및 공익성 요소를 반영하도록
할 것인지에 대한 논의가 필요

- 시장분석의 목표를 어떻게 설정하느냐에 따라 시장분석의 절차도 기존의
방식과 달라질 수 있음
- 통합 사업법의 전면적 도입이 어려운 중단기적 관점에서는, 통신법, IPTV
법, 방송법 각각의 개정을 통해 실질적으로 통합적이고 일관적인 시장분석
제도가 운영될 수 있는 체계를 마련
 - 통신법과 IPTV법의 경우, 시장분석을 통한 규제조치 부과의 대상은 각각
기간통신사업자와 IPTV 사업자로 하되 관련시장의 확정 및 필요에 따라
방송서비스 등 타서비스도 분석의 대상으로 포함할 수 있도록 함
 - 방송법에는 통신법 및 IPTV법에 상응하는 시장분석 제도를 신규 도입
- 경쟁 및 공익성, 이용자 이익 전반을 종합적으로 평가하는 폭넓은 관점에서
의 시장분석을 도입하고자 할 경우, 분석틀의 사전적 체계화가 어려운 문제
가 있음
 - 지배력 평가의 경우, 완전경쟁, 유효경쟁, 독점 등 이론적 기준점이 있지
만, 기타 요소들의 경우 평가의 기준을 찾기가 어려움
 - 고려대상 규제를 분석단위로 하여, 해당 규제가 경쟁/공익성에 미치는 영
향을 평가하는 것은 가능
- 사전적, 정기적 시장분석은 현재의 지배력 평가 중심의 경쟁상황평가 또는
약간 확대된 분석틀로 하고, 필요에 따른 비정기적 규제제도별 영향평가 실
시를 별도 제도화하는 방안
 - 개별 규제제도의 개선 또는 완화 필요성 발생 시 마다, 해당 규제가 경쟁
및 공익성에 미치는 영향을 평가

V. 결 론

- 본 연구는 방송시장 경쟁상황평가의 필요성을 점검하고 방송시장의 특수성을 반영한 경쟁상황평가 방법론 및 법제화 방안을 도출하기 위한 목적으로 수행되었음
 - 이를 위해, 국내 방송시장의 기본적인 구조와 현황에 대해 개관하고, 기존의 통신시장 경쟁상황평가 방법론과 해외의 방송통신 경쟁상황평가 제도를 분석하였으며, 방송시장의 합리적 시장획정 방안 및 방송시장 경쟁상황평가의 방법론과 추진체계에 대한 종합적 검토를 수행하였음
 - 특히, 방송통신 융합의 취지에 맞게 기존의 통신시장 경쟁상황평가 체계의 확대적용을 모색하되 방송시장의 특수성을 반영하는 방안에 대해 검토하였음
- 국내 유료방송시장이 유료방송 플랫폼시장, 채널공급시장의 양대 축을 기본으로 함을 전제로, 유료방송 플랫폼시장의 경쟁환경 변화에 따른 주요 시장획정 이슈들에 대해 분석
 - 케이블TV와 위성방송 간의 수요대체성 확인
 - 향후 IPTV의 경쟁력 확보를 가정할 때 기존 유료방송과 양방향 디지털 방송을 동일시장으로 간주
 - 현재의 유료방송 시장은 SO 허가권역별로 지리적 획정함이 타당
 - 한편, PP시장의 경우 서비스 차별화가 크게 나타나는 점을 고려할 때 기존의 통신시장 및 방송 플랫폼시장보다 세분화된 시장획정이 필요할 수도 있음
- 경쟁상황평가 지표에 대해서는 기본적으로 기존 통신시장 경쟁상황평가의 구조, 성과, 행위 패러다임이 적용될 수 있겠으나, 방송시장의 지배력 발생 구조나 전이방식은 통신시장과는 차이가 있으므로 방송시장의 특성을 고려한 평가 지표들에 대해 연구
 - 다면적 구조를 보이는 방송시장은 양면시장적 특성, 콘텐츠의 선별 및 편성 기능, 콘텐츠 확보 및 차별화 경쟁, 수직적 관계 구조의 중요성, 규모의 경제,

전환장벽, 공익산업 등 특성을 갖고 있으며, 이를 경쟁상황분석에서 고려할 필요

- 이에 따라 본 연구에서는 사업자간 수직관계 분석지표, 양면시장 특성을 고려한 평가지표, 콘텐츠 차별화 등 비가격 경쟁의 측정 지표, 콘텐츠 부문의 지배력 측정 지표, 제도적 진입장벽 요소 고려, 지역별 시장점유율 및 집중도 분석 방법 등을 제시
- 또한, 관련 규제제도별로 방송시장 경쟁상황평가의 정책 활용방안을 논의하고, 향후 방송통신 통합 규제체계 정립 과정에서 방송통신 서비스 일반에 적용되는 일관된 시장분석 제도 및 절차 도입을 추진하는 방안을 제시하였음
- 장기적으로, 현재 통신법 및 IPTV법에만 존재하는 경쟁상황평가 제도 및 절차를 방송통신 통합 사업법에 일관된 체계로서 도입 추진 필요
- 단기적으로는, 통신법과 IPTV법상의 경쟁상황평가가 필요에 따라 방송서비스도 분석의 대상으로 포함할 수 있도록 개정하고, 방송법에는 시장분석 제도를 새롭게 도입
- 지배력 평가 중심의 정기적 경쟁상황평가와 별도로 규제제도별 영향 또는 공익성 평가를 비정기적으로 실시하는 방안

참 고 문 헌

- 공정거래위원회(2007), “(주)씨제이케이블넷 등의 기업결합제한규정 위반행위에 대한 건”, 공정위 의결 제2007-274호.
- 권상희 외(2006), 『방송시장 경쟁상태 보고서』, 방송위원회.
- _____ (2007), 『2006년 방송시장 경쟁상태 보고서』, 방송위원회.
- 권호영(2006), 『방송통신융합시대의 시청자 복지 제고 방안: PP를 중심으로』, 한국케이블방송협회 · 방송채널사용사업자.
- 권호영 · 김도연(2004), “케이블TV 시장에서의 독점과 경쟁: 동일지역 복수 SO 정책의 효과 분석”, 《한국언론학보》 제48권 제5호.
- 권호영(2002), 『방송산업에서의 공정경쟁 정책』, 《KBI 연구》 02-15, 한국방송영상산업진흥원.
- 김도연 · 김동욱 · 조은기(2006), 『융합환경에서의 방송 산업 시장획정 방법 및 규제 개선에 관한 연구』, 한국방송광고공사.
- 김무곤 외(2007), 『방송사업자의 불공정거래행위 실태조사 연구』, 방송위원회.
- 김성환 외(2008), 『양면시장 이론에 따른 방송통신 서비스 정책 이슈 연구』, 연구보고 08-11, 정보통신정책연구원.
- 김희수 외(2003), 『경쟁상황 평가제도 개선방안 연구』, 정보통신정책연구원.
- _____ (2006), 『방송서비스 다매체화 및 통신방송 융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구(Ⅰ)』, 연구보고 06-06, 정보통신정책연구원.
- _____ (2007), 『통신시장 경쟁상황평가』, 정보통신정책연구원.
- _____ (2008), 『2007년도 통신시장 경쟁상황평가』, 정책연구 08-24, 정보통신정책연구원.
- 노기영(2001), “다채널 방송시장의 경쟁과 집중”, 《방송연구》, 2001년 겨울호. 방송위원회, 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도.
- _____, 『방송사업자 재산상황 공표집』 각 연도.

- 방송통신위원회(2008a), 『2007년 재산상황 공표집』.
- _____ (2008b), 『2008년 방송산업 실태조사 보고서』.
- 이봉의(2007), “방송시장의 공정경쟁 이슈에 관한 소고”.
- 이상승(2003), “유료방송시장의 경쟁정책”, 방송매체의 소유제한 및 경쟁정책 개선방안에 대한 토론회(방송위원회) 자료집.
- 이상우(2008), “다채널 유료방송서비스시장의 경쟁전망: IPTV의 진입과 효과.”
- 이상우 외(2006), 『다채널 방송시장에서의 프로그램 접근에 관한 연구』, 연구보고 06-05, 정보통신정책연구원.
- 이상우·박민수(2007), “다채널 유료방송시장에서 배타적 프로그램 거래행위에 대한 실증적 분석.”
- 이상우·이인찬(2005), 『다채널 유료방송시장의 경쟁에 관한 연구』, 연구보고 05-10, 정보통신정책연구원.
- 이수영(2005), “다매체 TV간 공정경쟁 방안에 관한 연구: 프로그램 접근을 중심으로”, 《한국방송학회 세미나(디지털 컨버전스 시대의 위성방송-대응전략과 정책과제)》.
- 이수일(2006), 『방송산업의 경쟁도입』, 한국개발연구원.
- 이수일 외(2008), 『IPTV 도입에 따른 방송시장 확장 및 경쟁제한행위 사례 연구』, 한국개발연구원.
- 이재영 외(2005), 『디지털 컨버전스 하에서의 콘텐츠산업 발전과 공정경쟁이슈-시장봉쇄 이론 및 사례』, 연구보고 05-05, 정보통신정책연구원.
- 전범수(2004), “방송·통신 융합에 따른 시장, 산업의 변화”, 《방송연구》, 2004년 여름호.
- 조배숙(2007), “방송프로그램 외주제작의 현황과 개선방향-저작권 귀속문제를 중심으로”, 2007년 문화관광위원회 국정감사 정책자료집
- 조은기(2005), “방송광고시장 규제원칙에 관한 소고: 최근의 방송광고 제도 개선 논의를 중심으로”, 《방송연구》, 2005년 겨울호.
- 한국케이블TV방송협회(2006), “SO 디지털 전환 추진 현황 및 계획 조사”
- 홍대식·정성무(2005), 『프로그램 수급관련 유료방송시장 공정경쟁방안 연구:

- Program access rule 도입에 관한 연구』, 법무법인 율촌.
- EU(2002a), “Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the community regulatory framework for electronic communications networks and services,” Official Journal of the European Communities(2002/C 165/03).
- _____(2002b), “Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services(Framework Directives),” Official Journal of the European Communities
- FCC(2001), NPRM In the Matter of Implementation of the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992 Development of Competition and Diversity in Video Programming Distribution: Section 628(c)(5) of the Communications Act: Sunset of Exclusive Contract Prohibition.
- _____(2006), “Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming”.
- OECD(2003), “Indicators for the Assessment of Telecommunications Competition”
- Ofcom(2005), “Broadcasting Transmission Services: a review of the market-Final statement”.
- _____(2006), “Review of Wholesale digital television broadcasting platforms-statement.”
- _____(2007), “Pay TV market investigation-Consultation document”.
- Olson, James W. and Lawrence J. Spiwak(1995), “Can Short-term Limits on Strategic Vertical Restraints Improve Long-term Cable Industry Market Performance?”, *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal* 13, pp.283~315.
- Scherer, F.M. and D. Ross(1990), Industrial Market structure and Economic Performance, 3rd ed.
- Stigler, G.(1958), “The Economies of Scale,” *Journal of Law and Economics*, vol. 1, pp.54~71.

〈부 록〉

유료방송 플랫폼 시장의 경쟁상황 분석(예시)

- 본 자료는 유료방송 플랫폼 시장의 시장확정 결과를 바탕으로 경쟁상황평가 지표별 분석을 시범적으로 실시한 결과를 요약
 - 먼저 유료방송서비스시장의 개황을 살펴보고, 시장점유율, 시장구조 지표, 시장성과 지표, 사업자행위 지표, 이용자대응력 지표에 대해 분석
- 본 자료의 분석은 현재 이용가능한 일부 자료를 이용해 예시적으로 이루어진 것으로 보다 본격적이고 체계적인 방송시장 경쟁상황평가 분석은 향후 이를 위한 별도의 연구과제를 통해 가능할 것임
 - 본 보고서에서 연구, 제시한 바 있는 방송시장의 특성을 고려한 지표 및 체계에 따른 분석을 위해서는 그에 적합한 데이터의 수집과 구축 과정이 사전적으로 필요
 - 본 경쟁상황 분석 자료에서는 이용가능한 일부 자료만을 이용하여 분석이 가능한 기본적 지표들만을 예시적으로 다루었을 뿐이므로, 시장의 경쟁상황에 대한 종합 평가 및 시장지배력의 존재에 대한 시사점 도출을 시도하지는 않았음

1. 시장의 특징 및 개황

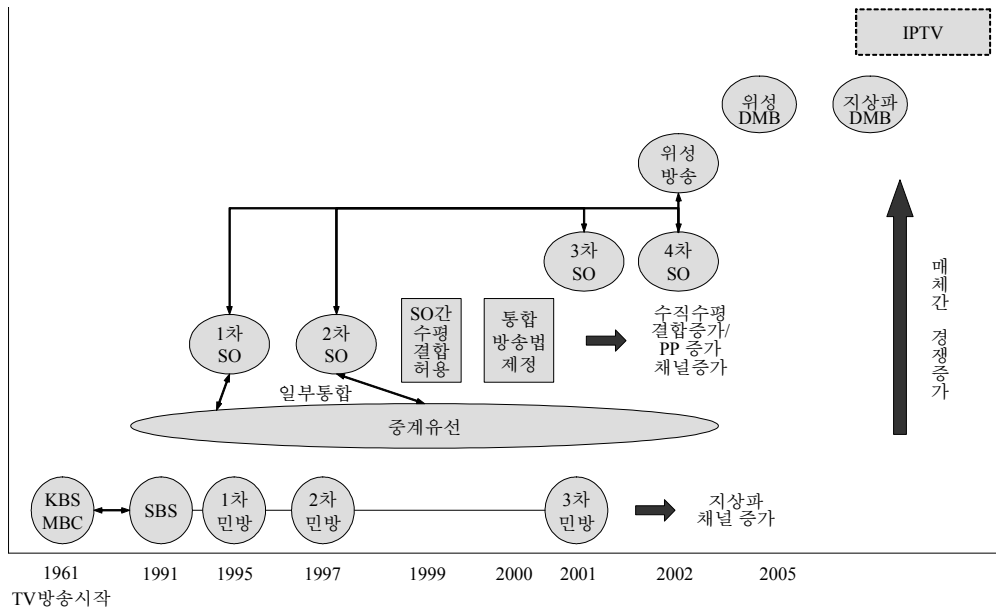
- ◇ 총 100여 개의 종합유선방송사업자가 개별 허가 권역별로 서비스를 제공 중이며, 위성방송사업자인 한국디지털위성방송(스카이라이프)이 전국 서비스를 제공
- ◇ 유료방송시장 총 매출액 규모는 '07년 약 1조 8,741억 원으로 2002년 이후 연평균 20.7% 성장, 최근 성장률 둔화 추세

가. 사업자 현황

- 우리나라 유료방송시장은 1995년 종합유선방송사업(SO)의 도입이후 중계

유선방송과의 제한적 경쟁이 진행되어 오다가 2002년도 새로운 매체인 위성방송의 등장으로 경쟁이 본격화

[그림 1] 우리나라 방송 다매체화와 경쟁증가



자료: 김희수 외(2006)

- 정부의 중계유선방송의 SO 전환 정책 및 2000년 통합방송법 시행 이후 기업결합의 증가에 따라 중계유선방송사업자는 지속적으로 감소하여, 2007년 4월 현재 약 130여 개 사업자가 18만 6천여 명의 가입자를 보유(전체 유료방송 가입자수의 약 1.2% 수준)³⁶⁾
 - 2002년 3월 위성방송사업자인 한국디지털위성방송(스카이라이프)의 서비스 개시로 유료방송시장의 가입자 확보 경쟁 본격화
 - 2008년 9월 정부가 KT, SK브로드밴드, LG데이콤을 IPTV 제공 사업자로 허가함에 따라 유료방송 플랫폼 경쟁 가속화 예상
- ※ '08년 11월 KT는 지상파 실시간 방송이 포함된 IPTV서비스를 상용화하

36) 2007년 방송산업 실태조사 보고서 p.23, p.273

고, 이에 이어 '09년 1월에 SK브로드밴드와 LG데이콤이 IPTV 상용서비스를 개시할 예정

- 2007년 12월 현재, 총 77개 사업 구역(권역)에서 103개의 개별 SO가 서비스를 제공 중에 있으며, 스카이라이프는 전국적 서비스 제공
- SO는 2003~2005년 최대 119개 사업자까지 허가를 받아 사업을 하였으며, 인수·합병, 폐업, 재허가 추천거부 등으로 사업자수 감소³⁷⁾

〈표 1〉 지역별 방송 사업구역 수 및 SO수 추이

방송구역		2002. 6	2003. 6	2004. 6	2005. 6	2006. 4	2007. 4	2007. 12
서울	21	32	32	32	32	30	29	28
부산	8	14	14	14	14	13	11	10
대구	6	12	12	12	12	12	12	12
인천	5	5	5	5	5	5	5	5
광주	2	4	4	4	4	4	4	4
대전	2	4	3	3	4	4	4	4
울산	1	1	2	2	2	2	2	2
경기	9	10	13	13	13	12	12	11
강원	3	3	4	4	4	3	3	3
충북	2	3	3	3	3	3	3	3
충남	3	5	7	7	7	5	5	4
전북	3	4	4	4	4	4	3	3
전남	3	4	5	5	5	4	4	4
경북	4	5	6	6	5	5	5	5
경남	4	4	4	4	4	4	4	4
제주	1	1	1	1	1	1	1	1
합계	77	111	119	119	119	111	107	103

자료: 방송위원회, 『방송산업 실태조사 보고서』각 연도

- 2007년 4월 사업자 현황을 기준으로 할 때, 전국 77개 권역 중 2개의 유료방

37) 2006 방송산업 실태조사 p.57 - 성북유선방송, 범진케이블네트워크 등은 폐업, 충남연합방송, 하나방송, 우리넷은 재허가추천 거부

송사업자(스카이라이프 포함)가 서비스를 제공 중인 지역은 47개, 3개 사업자가 서비스를 제공하는 지역이 30개임

- 2007년 12월을 기준으로 하면, 4개 SO가 MSO에 통합되어 2개 사업자 서비스 제공 지역이 51개, 3개 사업자 서비스 제공 지역이 26개임

○ 2000년 통합방송법의 제정³⁸⁾ 과 2004년 3월 방송법 개정³⁹⁾을 통해 시행된 소유규제 완화 조치에 따라 유료방송사업자 간 인수·합병이 활발히 전개되었으며, 그 결과 MSO의 소유 SO 수가 증가하고 MSO사업 구역수도 증가

〈표 2〉 MSO 소속 SO 수 추이⁴⁰⁾

	2002. 6	2003. 6	2004. 6	2005. 6	2006. 4	2007. 4	2007.12
티브로드	14	14	15	22	19	17	15
CJ케이블넷	8	8	9	8	13	15	14
CMB	14	10	10	17	12	13	13
씨앤앰	12	12	12	17	16	15	15
HCN	7	7	8	8	8	11	11
온미디어	6	6	6	6	4	4	4
큐릭스	6	6	5	8	6	6	6
GS	1	2	3	2	2	2	2
MSO 소속 SO수	68	65	68	88	80	83	80
전체 SO수	111	119	107	119	111	107	103

자료: 방송위원회, 『방송산업 실태조사 보고서』각 연도

38) 2000년 통합방송법의 제정을 통해 MSO, MPP 등 케이블TV사업자의 수평적 결합을 전체 사업구역의 1/5, 전체 매출액의 33%를 넘지 않는 범위에서 허용

39) 2004년 3월 방송법 개정에서는 대기업의 SO에 대한 33% 소유상한 규정 폐지와 외국인 소유제한을 49%까지로 확대

40) MSO(Multiple System Operator)의 일반적인 정의가 존재하는 것은 아닌데, 즉, 사전적 의미로는 특정 SO가 타 SO의 지분을 조금이라도 소유할 경우 복수 사업자라고 정의할 수도 있으나, 실질적으로 경영권을 행사한다는 의미에서는 어느 정도의 소유지분 보유를 MSO의 요건으로 설정할 수도 있음. 본 보고서에서는 방송산업 실태조사의 분류를 따라 MSO 관련 데이터를 작성하였으나, 방송산업 실태조사의 데이터 작성 기준이 2005년을 전후(2005년 이후는 ‘최다 출자지분 또는 투자액이 30% 이상인 경우’를 결합사업자로 인정)로 상이한 문제가 존재하여 추후 정확한 기준에 의한 데이터 재작성이 필요함

- 대표적 MSO는 티브로드, CJ케이블넷, 씨앤엠커뮤니케이션즈, 씨엠비 등으로 2007년 말 현재 최대 15개(티브로드)의 개별 SO 지분을 소유하고 있으며, MSO 소속 SO수는 전체 SO수의 약 78%를 차지
- 또한, 2007년 말 현재 MSO의 방송 사업구역은 약 66개 권역에 이르며, 씨앤엠이 서울·경기지역 위주의 사업을 전개 중인 반면 타 대형 MSO는 사업구역이 전국적으로 분포
- MSO가 서비스를 제공하지 않는 지역은 인천시 남구·연수구, 경기 성남시를 포함한 전국 11개 권역⁴¹⁾이며, 서울 21개 전 권역은 MSO가 서비스를 제공하고 있음

〈표 3〉 MSO의 서비스 제공 방송 권역 수 추이

	2002. 6	2003. 6	2004. 6	2005. 6	2006. 4	2007. 4	2007. 12	주요 서비스 제공 지역
티브로드	12	12	13	15	14	14	14	서울, 인천, 경기, 부산, 전북, 충남
CJ 케이블넷	8	8	9	7	11	13	13	서울, 인천, 경기, 부산, 경남, 경북, 충남
CMB	12	10	10	14	9	10	10	서울, 대구, 광주, 전북, 전남, 대전
씨앤엠	10	10	10	14	15	14	14	서울, 경기
HCN	7	7	8	7	6	8	8	서울, 부산, 대구, 경북, 충북
온미디어	6	6	6	6	4	4	4	대구, 전남, 강원
큐릭스	5	5	4	6	6	6	6	서울, 대구, 광주, 전북, 전남, 대전
GS	1	2	2	2	2	2	2	울산, 서울
MSO 총 서비스 제공 권역수	54	54	57	61	62	66	66	

자료: 방송위원회, 『방송산업 실태조사 보고서』각 연도

주: MSO의 총 서비스 제공 권역 수는 MSO의 소속 SO수의 합계 수치보다 작는데, 그 이유는 동일 권역에서 경쟁하는 MSO 소속 SO가 존재하기 때문임

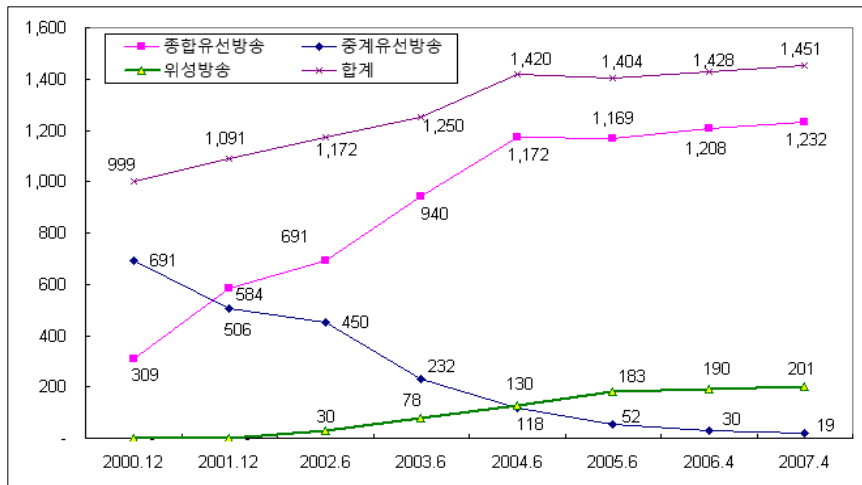
41) 인천시 남구, 연수구(남인천방송)/경기 성남시(아름방송네트워크)/경남 진주시 등(서경방송)/대구 달서구, 달성군(한국케이블TV푸른방송, 티씨엔대구방송)/경북 구미시 등(한국케이블TV새로넷방송)/경북 경주시 등(신라케이블방송)/전북 정읍시 등(한국케이블TV전북방송)/충남 공주시 등(한국케이블TV충청방송)/강원 춘천시 등(강원방송)/강원 원주시 등(영서방송)/제주도(한국케이블TV제주방송)

나. 가입자수

- 2007년 4월 기준 유료방송 가입자수는 약 1,451만 가구⁴²⁾로 2006년 1,428만 가구 대비 약 1.6% 증가
- SO 가입자수가 약 1,232만, 스카이라이프 가입자수가 약 201만이며, 유료방송의 가구보급률은 약 78% 수준⁴³⁾

[그림 2] 유료방송시장 가입자수 추이

(단위: 만 가구)



자료: 방송위원회, 『방송산업 실태조사 보고서』각 연도

- 종합유선방송 가입자수가 2000~2007년 간 연평균 약 22% 성장한 반면, 중계유선방송 가입자수는 연평균 약 40% 감소⁴⁴⁾하였으며, 위성방송가입자수는 2002년 사업 개시 이후 연평균 약 46% 성장
- 2002~2004년 유료방송 가입자수 증가율이 크게 나타나는데, 이는 위성방송의 도입과 경쟁에 따른 효과로 추정

42) 2007년 4월 가입단자수 기준 유료방송 가입자수는 1,642만 대수임(2006년 1,591만 대수 대비 3.2% 증가)

43) 방송위원회, 『2007년 방송산업 실태조사 보고서』, p. 273

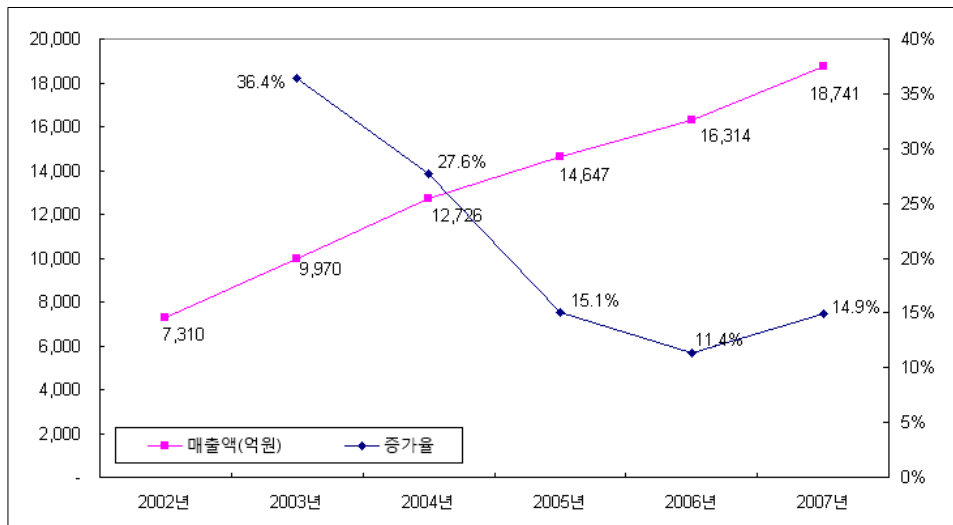
44) 2001년 이후 중계유선방송 가입자수의 감소는 정부의 적극적인 SO전환 정책(2001년 4월 3차 SO 승인, 2002년 11월 4차 SO 승인)에 기인

- 유료방송 가입자수 증가율은 점차 둔화되는 추세임

다. 매출액

- 2007년 유료방송시장 매출액 규모는 약 1조 8,741억 원으로 2006년도 1조 6,314억 원 대비 14.9% 증가

(그림 3) 유료방송시장 매출액 추이



자료: 1. 『방송산업 실태조사 보고서』각 연도

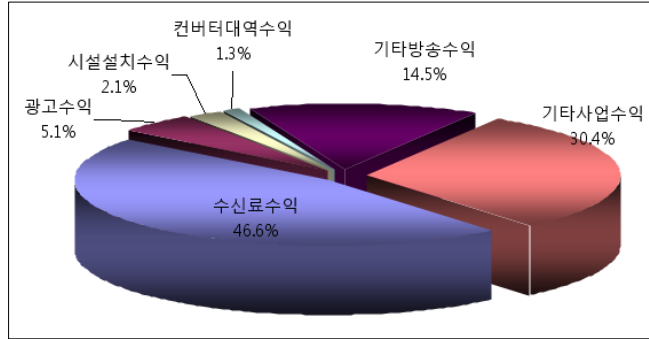
2. 『방송사업자 재산상황 공표집』 각 연도

주: 1. 방송사업자의 유료방송 매출액은 수신료수익, 광고수익, 홈쇼핑송출수수료, 중계유선수익, PPV수익, 시설설치수익, 컨버터임대료수익, 기타 방송수익의 합계로 정의

2. 스카이라이프의 기타 사업수익에는 채널임대수익, 수신기매출, 영상물판매 수익 등이 포함되어 유료방송시장 매출액 집계 시 이를 포함하였음

- SO는 총 매출액 중 기타사업수익(예: 초고속인터넷사업 수익)이 차지하는 비중이 약 30%에 이르며, 수신료 수익이 차지하는 비중은 50% 이내인 것으로 나타남

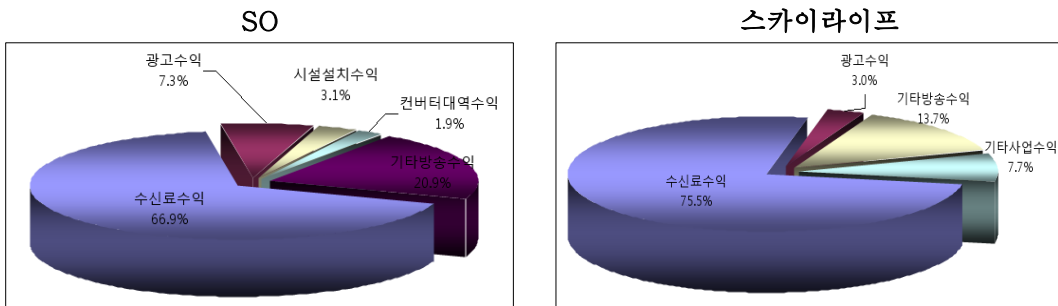
[그림 4] 2007년도 SO의 총 매출액 구성



자료: 방송통신위원회(2008a)

- SO와 스카이라이프의 방송매출액 구성을 비교해 보면, 스카이라이프의 수신료수익(75.5%) 의존도가 SO(66.9%)에 비해 높은 것으로 나타남

[그림 5] 2007년도 SO와 스카이라이프의 방송매출액 구성 비교



자료: 방송통신위원회(2008a)

2. 시장점유율

- ◇ 가입자수 기준 시장점유율은 전국 각 권역별로 SO의 점유율이 80% 이상으로 높게 나타나며, 스카이라이프의 점유율이 30~50%인 권역도 일부 존재

가. 가입자수 현황 및 점유율⁴⁵⁾

- 2007년 4월 기준 유료방송 가입자수는 약 1,642만 대수이며, 이 중 종합유선방송가입자가 약 1,440만, 스카이라이프 가입자수가 약 200만 대수임
- 2005년 이후 가입자 증가세가 급격히 둔화되었음
- ※ 중계유선방송은 총 가입대수가 2007년 4월 현재 약 18만 6천대로 유료방송시장의 약 1% 정도를 점유하나, 시장 경쟁에서의 중요도 및 이하 권역별 분석을 위한 데이터 접근 제약 등의 이유로 분석에서는 제외

〈표 4〉 유료방송 가입자수 추이

	2002. 6	2003. 6	2004. 6	2005. 6	2006. 4	2007. 4	CAGR
종합유선방송	6,893	9,456	11,724	13,495	14,017	14,407	15.9%
위성방송	300	756	1,393	1,841	1,896	2,017	46.4%
합 계	7,193	10,212	13,117	15,336	15,913	16,423	18.0%
증가율		42.0%	28.5%	16.9%	3.8%	3.2%	-

자료: 1. 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도

2. 스카이라이프 제공 자료

주: 1. SO 가입자수의 경우, 실태조사 보고서 집계기준이 2004년까지는 가입가구수 기준, 2005년부터는 가입단자수 기준으로 상이함에 유의⁴⁶⁾

2. 스카이라이프 제공 자료의 경우 전년도 모두 가입단자수 기준임⁴⁷⁾

- 유료방송 시장 전체에서 종합유선방송이 차지하는 비중은 2002년도 95.8%에서 2007년 87.7%로 지속적으로 감소해 왔으나, 여전히 SO의 시장 점유가 압도적인 상황

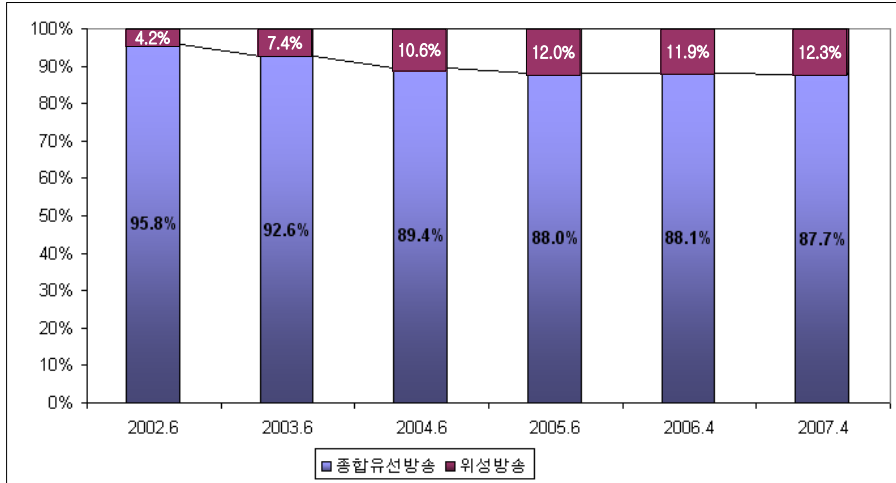
45) 가입자수 점유율 분석은 가입대수 기준으로 실시하였는데, 경쟁상황 판단을 위해서는 가입대수가 가입가구에 비해 가입자의 실질적 개념에 가깝다는 점, 권역별 경쟁 분석에 접근 가능한 데이터가 가입대수 기준으로 존재하는 점 등을 고려

46) 2002, 2003년도 등 실태조사 보고서의 권역별 SO 가입자 자료의 경우 이상치가 발견되거나 대략의 수치들이 보고된 경우가 있어 데이터 해석 시 고려 필요

47) 집계기준의 상이함을 정확한 데이터를 통해 해소하는 것이 바람직하나, 이후 권역별 분석 등에서 주로 분석 대상이 될 2005년도 이후 데이터는 SO와 위성방송의 기준이 동일하게 분석 결과에는 큰 영향을 미치지 않음

- 스카이라이프는 사업개시 이후 46.4%의 연평균 가입자 증가율을 기록

[그림 6] SO 및 위성방송의 가입자 기준 시장 점유 추이



자료: 1. 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도
2. 스카이라이프 제공 자료

○ 2007년 12월 현재 총 77개 유료방송 권역 중 복수 SO가 경쟁하고 있는 사업 구역은 26개이며, 이 중 동일 MSO 소속 SO 경쟁을 제외한 실질적인 경쟁권역 수는 19개임

- 2004년도 35개 실질 경쟁권역⁴⁸⁾이 존재했으나, SO간 기업결합 등으로 인해 실질 경쟁권역 수 감소 추세

48) 권상희 외(2007)에 따르면, SO의 권역을 '독점지역'과 '경쟁지역'으로 구분하고 있는데, '독점지역'은 동일 방송구역 내에 단일 사업자만 있는 경우나 동일한 계열의 MSO 간 경쟁을 벌이는 지역, '경쟁지역'은 동일 방송구역 내에 이중 MSO 간, SO-MSO간, 단독 SO 간 경쟁을 벌이는 지역으로 정의하였음. 본 보고서에서는 위성방송을 포함하는 유료방송 시장의 경쟁 분석을 목적으로 하므로 SO만으로 정의하는 '독점지역'이라는 용어는 별도로 사용하지 않으며, 권상희 외(2007)에서 사용한 '경쟁지역'과 동일한 의미로 '실질 경쟁권역'이라는 용어를 도입하였음. 이는 이상우(2008)에서 사용하고 있는 동일 MSO 간 경쟁을 배제하고 실제 SO 간 경쟁이 벌어지고 있는 지역이라는 의미의 '실질적 경쟁지역'과 동일한 용어임

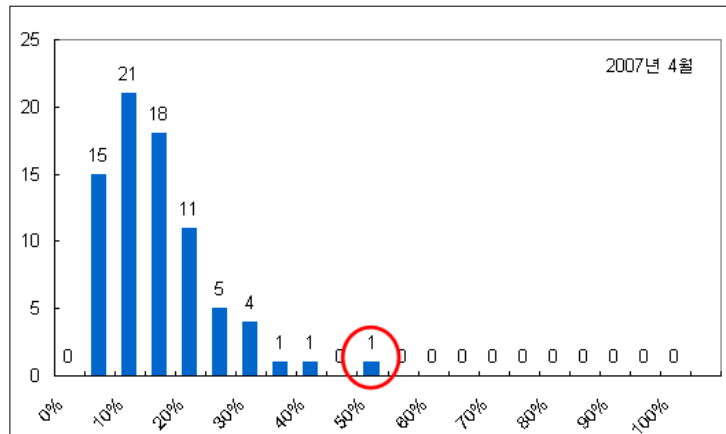
〈표 5〉 SO 경쟁권역 및 실질 경쟁권역 수

	2002. 6	2003. 6	2004. 6	2005. 6	2006. 4	2007. 4	2007. 12
경쟁권역 수	34	41	41	41	34	30	26
실질 경쟁권역 수	29	35	35	23	21	19	19

자료: 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도

- 2007년 4월 기준으로 스카이라이프는 전국 유료방송시장에서 약 12.3%의 가입자를 점유하는 것으로 나타났으나, 권역별 점유율 분포는 상이함
- [그림 7]에서와 같이, 총 77개 권역 중 스카이라이프 점유율이 5~10%인 권역이 21개, 10~15%인 권역이 18개로 나타남
- 서울 강남구, 인천, 경기 구리시, 충주, 전북 정읍 등에서 20% 내외의 높은 점유율을 보이는 것으로 나타났으며, 특히 전남 나주시 권역에서는 48.8%의 높은 가입자 점유율을 기록⁴⁹⁾

[그림 7] 스카이라이프 가입자수 기준 점유율 분포



자료: 1. 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도
2. 스카이라이프 제공 자료

49) 전남 나주시, 화순군, 보성군, 담양군 등을 포함하는 권역으로서 SO로는 (주)씨엠비전남 방송이 서비스를 제공 중에 있음

- MSO의 가입자수는 2002~2007년 간 연평균 19.8%의 성장을 보여 2007년 4월 전체 SO 가입자수의 약 76%를 차지하고 있음
- MSO 중 티브로드가 전국 유료방송 가입자수의 15.7%, CJ케이블넷이 14.7%, 씨앤앰이 12.6%를 차지하고 있음

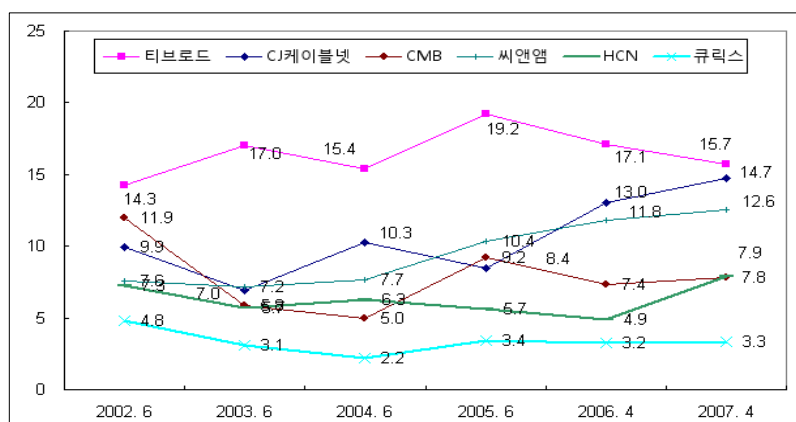
〈표 6〉 MSO 가입자수 추이

(단위: 명)

	2002. 6	2003. 6	2004. 6	2005. 6	2006. 4	2007. 4
티브로드	1,025,900	1,738,166	2,014,843	2,951,782	2,716,331	2,584,293
CJ케이블넷	714,557	709,753	1,349,118	1,293,517	2,074,367	2,414,225
CMB	858,866	596,404	650,638	1,415,311	1,171,973	1,279,560
씨앤앰	547,261	731,217	1,005,934	1,591,945	1,873,281	2,061,748
HCN	521,535	584,730	823,834	867,909	780,941	1,292,817
온미디어	343,584	447,326	613,599	642,588	418,316	403,876
큐릭스	344,102	313,720	287,102	527,013	517,025	542,827
GS	92,930	104,994	203,466	314,316	407,089	397,759
MSO합계	4,448,735	5,226,310	6,948,534	9,604,381	9,959,323	10,977,105
개별SO합계	2,444,186	4,229,622	4,775,521	3,890,429	4,058,051	3,429,454
스카이라이프	300,317	755,706	1,393,129	1,841,364	1,896,089	2,016,889
합계	7,193,238	10,211,638	13,117,184	15,336,174	15,913,463	16,423,448

자료: 1. 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도
2. 스카이라이프 제공 자료

〔그림 8〕 MSO 전국 시장 점유 추이



자료: 1. 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도
2. 스카이라이프 제공 자료

나. 매출액 현황 및 점유율

- 2007년 유료방송시장 매출액은 약 1조 8,741억 원이며, 이 중 종합유선방송 매출액이 1조 2,375억 원, 위성방송 매출액이 3,939억 원임
- 2002년 이후 위성방송은 연평균 43.6%, SO는 17.4% 매출 성장

〈표 7〉 SO 및 위성방송 방송매출액 추이

(단위: 억원)

	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
종합유선방송	6,675	8,474	10,176	11,174	12,375	14,867
위성방송	635	1,496	2,550	3,473	3,939	3,874
합 계	7,310	9,970	12,726	14,647	16,314	18,741

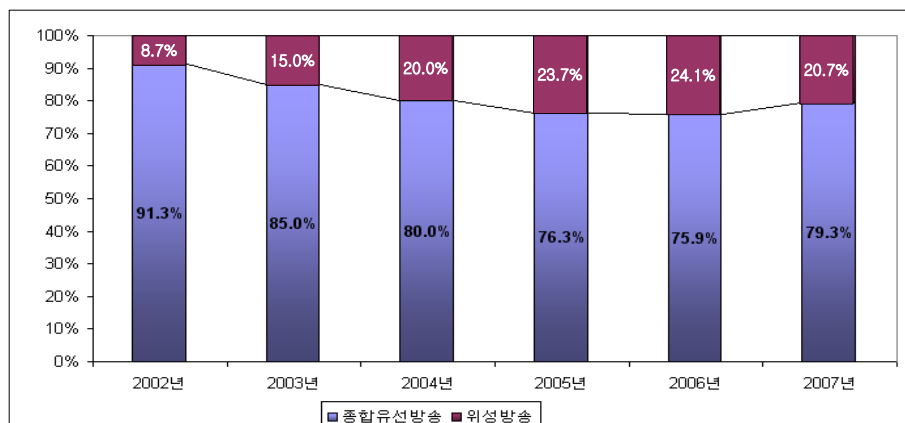
자료: 1. 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도

2. 『방송사업자 재산상황 공표집』 각 연도

주: SO의 방송매출액에는 수신료수익, 광고수익, 홈쇼핑송출수수료 등 방송관련 매출이 포함되며, 인터넷접속사업 수익은 제외(SO의 기타 사업수익은 내용이 불분명하여 방송매출액 산정에서 제외)

- 2007년 방송매출액 기준으로 종합유선방송은 약 80%의 시장을 점유하는 것으로 나타남

〔그림 9〕 SO 및 위성방송의 매출액 기준 시장 점유 추이

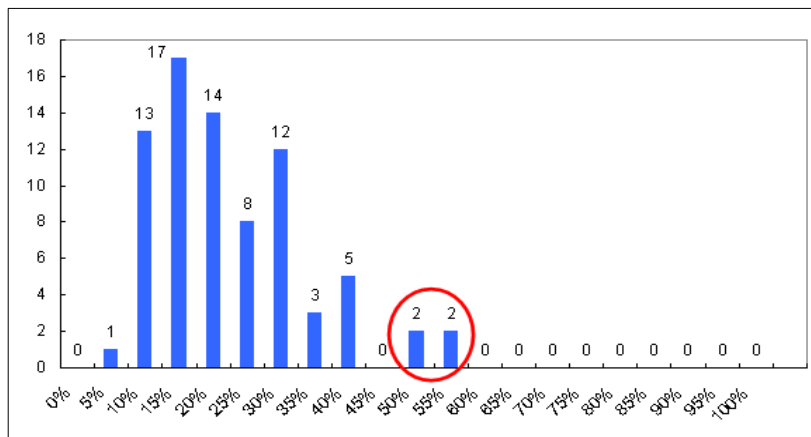


자료: 1. 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도

2. 스카이라이프 제공 자료

- 위성방송의 시장 점유 비중이 20.7%로 가입자수 기준의 시장 점유 비중인 12.3%에 비해 높게 나타남
- 이는 위성방송의 ARPU가 높음을 의미하는데, 2007년 기준 가입자당 월 평균 매출액이 SO는 8,600원, 스카이라이프는 16,000원 수준⁵⁰⁾
- 2007년 기준으로 스카이라이프는 전국 유료방송시장 매출 중 20.7%의 점유율을 보이고 있으나, 권역별 점유율은 다르게 분포
- 총 77개 권역 중 스카이라이프 점유율이 10~15%인 지역이 17개, 15~20%인 지역이 14개로 나타났으며, 25~30%의 시장을 점유한 지역이 12개인 것으로 나타나 가입자수 점유율에 비해 상대적으로 높은 점유율을 기록

[그림 10] 스카이라이프의 매출액 기준 점유율의 분포



자료: 1. 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도
2. 스카이라이프 제공 자료

- 전남 나주시 등 권역이 매출액 기준으로 스카이라이프의 점유율이 전국 권역 중 최대인 52.1%로 나타났으며,⁵¹⁾ 스카이라이프가 40% 이상의 높은

50) 여기서 SO와 스카이라이프의 ARPU는 2007년도 총 방송매출을 2007년 4월 기준 가입자수로 나눈 수치이므로 해석에 유의할 필요가 있음(참고적으로 스카이라이프 제공 자료에 따르면, 2007년도 스카이라이프의 월평균 수신료 ARPU는 12,700원 수준임)

- 점유율을 보이는 4개 지역 중 2개 권역(전북 정읍시 등, 충남 서산·당진군 등)은 MSO 소속이 아닌 개별 SO가 활동하는 권역이라는 특징이 있음
- 특히 충남 서산 당진군 등 권역은 독립 SO의 실질 경쟁권역으로서 스카이라이프를 포함하여 3개 사업자가 경쟁을 벌이는 지역으로 스카이라이프가 46.0%, 한국케이블TV충남방송 30.6%, 한국케이블TV모두방송 23.4%의 점유율을 나타냄⁵²⁾

○ MSO의 매출액은 2002~2007년 간 연평균 21.6% 성장하였으며, 2007년도 전체 유료방송시장 매출액에서 차지하는 비중은 64.3%임

〈표 8〉 MSO 매출액 추이

(단위: 억원)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	CAGR
티브로드	1,149	1,405	1,700	2,123	2,304	2,767	19.2%
CJ케이블넷	691	781	1,299	1,198	2,097	2,696	31.3%
CMB	498	389	330	855	752	1,000	14.9%
씨앤엠	908	1,161	1,304	1,871	1,935	2,701	24.4%
HCN	664	737	871	717	714	1,175	12.1%
온미디어	270	300	447	488	399	445	10.5%
큐릭스	287	384	416	600	604	670	18.5%
GS	70	73	240	270	550	602	53.8%
MSO합계	4,537	5,230	6,608	8,122	9,356	12,054	21.6%
개별SO합계	2,138	3,243	3,568	3,052	3,019	2,813	5.6%
스카이라이프	635	1,496	2,550	3,473	3,939	3,874	43.6%
합계	7,310	9,970	12,726	14,647	16,314	18,741	20.7%

자료: 1. 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도

2. 스카이라이프 제공 자료

51) 이외에도 스카이라이프는 충남 천안시 등 권역(티브로드 중부방송이 서비스 제공)에서 51.3%, 전북 정읍시 등 권역(한국케이블TV전북방송이 서비스 제공)에서 46.2%, 충남 서산, 당진군 등 권역(한국케이블TV충남방송, 한국케이블TV모두방송이 서비스 제공)에서 46.0%의 높은 점유율을 기록

52) 가입자수 기준 시장점유율은 스카이라이프 27.9%, 한국케이블TV충남방송 35.8%, 한국케이블TV모두방송 36.3%임

3. 시장성과 지표

- ◇ MSO의 평균 영업이익률이 18% 이상으로 높은 편이나, 이 수익성 지표는 엄격한 회계분리에 의한 소매 유료방송 플랫폼서비스만의 성과를 나타내는 것이 아니므로 수익성 지표로서 한계가 있음
- ◇ 이용자 만족도는 타 통신서비스 만족도에 비해 다소 낮게 나타남

가. 수익성(초과이익)

- MSO의 평균 영업이익률은 18.8%로 위성의 3.9%, SK브로드밴드의 1.79%, KT의 14.8%보다 높은 것으로 나타남
 - 특히, 상위 MSO인 씨앤엠은 28.2%, HCN은 22.7%, 큐릭스는 28% 등으로 SKT의 영업이익률 24.26%에 근접하는 것으로 나타나 MSO의 수익성이 상당히 높음을 시사
- MSO의 총자산이익율(Return on Asset: ROA)은 평균 2.1%, 위성 0.69%, 하나로 -3.0%에 비해 높게 나타났으나, KT의 6.9% 보다는 낮게 나타남

〈표 9〉 주요 유료방송사업자의 수익성 지표(2006년 기준)

(단위: 백만)

사업자명	영업이익	영업이익률(%)	당기순이익	총자산순이익률(%)
티브로드	3,830	16.1	-5,221	-12.4
CJ	3,523	15.8	3,389	5.9
씨앤엠	5,536	28.2	2,809	3.7
HCN	2,719	22.7	818	1.8
CMB	1,030	12.3	729	5.1
큐릭스	4,459	28.0	3,547	5.6
온미디어	1,949	16.0	668	13.8
MSO 전체	3,246	18.8	810	2.1
스카이라이프	15,516	3.9	3,553	0.69
KT	1,737,139	14.8	1,233,449	6.9
SK브로드밴드	30,843	1.79	-86,047	-3.0
LG데이콤	229,775	18.59	161,777	7.58

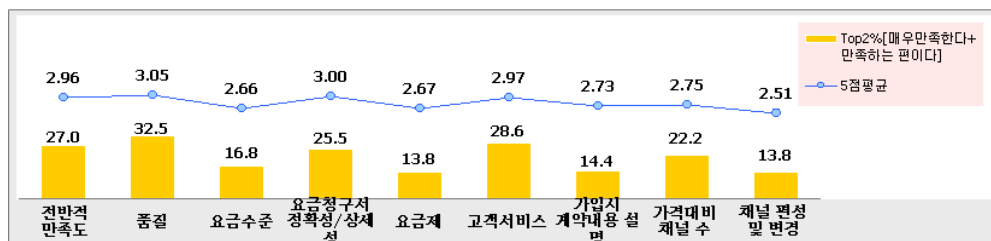
자료: 이상우(2008)의 자료를 재구성

- 상위 MSO의 경우 CJ 케이블넷 5.9%, 씨앤앰 3.7%, CMB 5.1%로 평균 이상인 반면, 티브로드의 ROA는 매우 낮게 나타나 영업이익률과는 다른 패턴을 보임
- 이러한 유료방송사업자의 영업이익률, 총자산순이익률 등의 수익성 지표는 유료방송 플랫폼 시장의 시장성과를 나타내는 지표로는 일정 정도 한계를 지님
- 통신서비스의 경우 엄격한 회계분리에 의한 영업보고서의 제출 의무로 인해 각 세부 통신서비스별 이익 산출이 가능하나, 방송사업자의 경우는 회계분리 및 영업보고서 제출 의무가 규정되지 않아 유료방송서비스만의 성과를 측정하기 어려운 문제가 있음

나. 이용자 만족도

- 2008년 KISDI 설문조사 결과 케이블TV/위성TV에 대한 전반적 이용자 만족도는 5점 만점에 평균 2.96점으로 나타남
- 디지털 케이블방송(3.25점), 위성방송(2.94점), 일반케이블방송(2.92점) 순임
- ※ 이용자 만족도 조사는 케이블 및 위성TV 이용자 총 1,064명을 대상으로 실시되었으며, 함께 조사한 타 통신서비스 만족도에 비해 유료방송의 이용자 만족도가 상대적으로 낮게 나타남
- 만족도 세부 항목에서는 요금제, 채널 편성 및 변경, 가입시 계약내용 설명, 요금수준에 대한 만족도가 상대적으로 낮고, 품질 및 고객센터 만족도가 높음

[그림 11] 케이블TV/위성TV 이용자 만족도



자료: 2008년 KISDI 설문조사(2008. 6)

4. 시장구조 지표

- ◇ HHI로 평가한 유료방송시장의 시장집중도는 전국 권역별 평균이 6,524로 매우 높으며, MSO를 고려한 전국 HHI 추이는 권역별 분석 결과와는 달리 낮은 수준
- ◇ 필수요소, 매몰비용, 규모 및 범위의 경제 측면에서는 진입장벽이 높지 않은 편이며, 권역별 허가제 및 소유규제에 따른 제도적 진입장벽도 낮아질 전망이나, 수직결합 정도 및 양면시장적 특성에 의한 진입장벽요소는 존재

가. 시장집중도

1) HHI(Herfindahl-Hirschman Index)

- 2007년 4월 가입자수 기준 HHI는 권역별로 최대 9,673, 최소 3,378, 전국 권역별 평균은 6,524로 시장 집중도가 매우 높은 상황
 - 부산 동래·연제구는 에이치씨엔부산방송 사업 권역으로서 스카이라이프의 가입자수 기준 점유율이 1.7%에 불과하여 HHI가 거의 독점에 가까운 수치를 나타냄
 - 시장집중도가 가장 낮은 지역으로 나타난 곳은 충남 서산·당진 권역으로 스카이라이프의 가입자수 기준 점유율이 27.9%
- 2007년도 매출액 기준 HHI는 권역별로 최대 8,746, 최소 3,594, 전국 권역별 평균은 5,954로 가입자수 기준과 동일하게 매우 높은 수준
 - 매출액 기준 HHI가 가장 높은 권역은 가입자수 기준일 때와 동일하게 부산 동래·연제구이나, 가장 HHI가 낮은 권역은 경기도 구리시 권역으로 동 지역에서 스카이라이프 점유율은 36.7%로 씨엔엠경동케이블티브이 42.7%에 이어 2위⁵³⁾인 것으로 나타남⁵⁴⁾
 - 스카이라이프의 매출액 기준 점유율이 1위인 곳은 총 3개 권역으로 충남

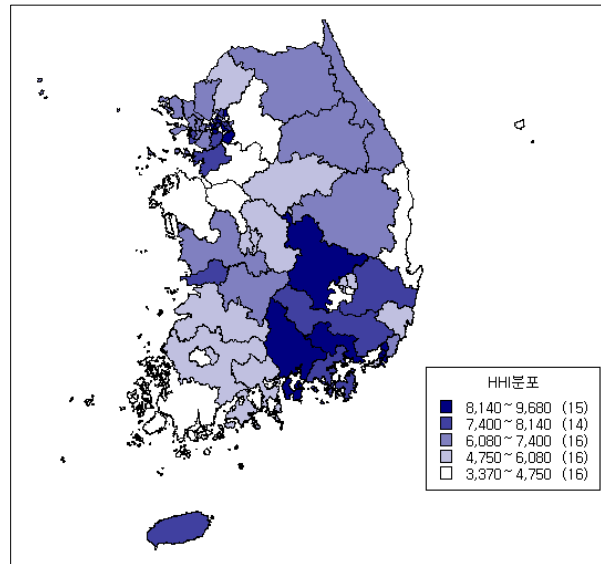
53) 동 권역의 3위 사업자는 한국케이블티브이 경기동부방송으로 20.6% 시장 점유

54) 충남 서산·당진 권역의 경우 매출액 기준으로는 스카이라이프의 점유율이 가장 높은 46%이나, HHI는 3,602임

아산·연기군(51.3%), 충남 당진·서산군(46%), 전남 나주시 등(52.1%)
권역임

- 2007년 4월 가입자수 기준 HHI의 권역별 분포는 경기, 충남, 전남, 경북 일부 지역의 집중도가 상대적으로 낮은 것으로 나타남

[그림 12] 가입자수 기준 권역별 HHI 분포



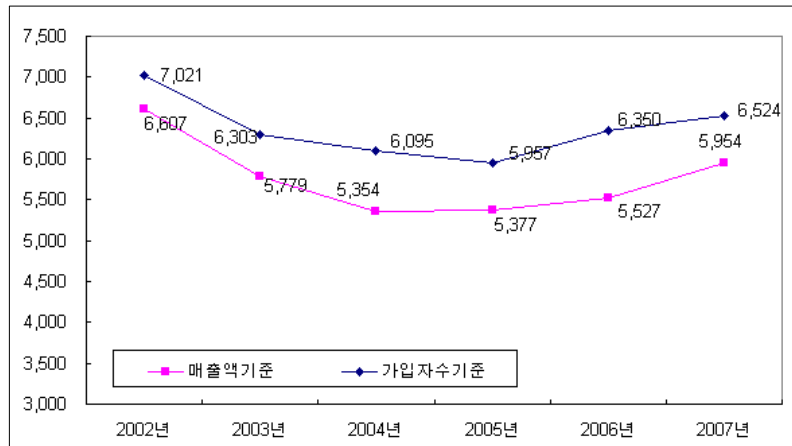
자료: 1. 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도

2. 스카이라이프 제공 자료

주: 색이 짙을수록 높은 집중도를 의미

- 권역별 가입자수 기준 HHI가 매출액 기준에 비해 높으며, 가입자수 및 매출액 기준 HHI의 추이는 유사하게 나타남
 - 권역별 가입자수 기준 HHI의 평균은 위성방송서비스의 진입과 경쟁으로 인해 2002년 7,021에서 2005년 5,957까지 감소 추세를 보였으나 2006년 이후 다시 상승
 - 매출액 기준 HHI의 평균은 2004년도에 가장 낮게 나타남

[그림 13] 권역별 HHI 평균의 추이



자료: 1. 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도
 2. 『방송사업자 재산상황 공표집』 각 연도
 3. 스카이라이프 제공 자료

2) 전국 단위의 시장집중도 분석

- 유료방송시장은 본 연구의 시장획정에서 살펴본 바와 같이 기본적으로 SO 권역별로 경쟁이 이루어지는 구조이나, 2000년 이후 소유규제의 완화 정책과 향후 SO 광역화 정책 등에 따라 MSO 단위의 전국 경쟁에 대한 관심이 높아지고 있음
- 실제로 현재의 방송사업자에 대한 진입 및 소유규제, 시장점유율 규제 하에서는 전국 단위의 경쟁은 다소 제한적인 측면이 있으나, MSO의 영향력이 권역별 경쟁에 무관하지 않은 점과 향후 IPTV 도입 시 전국 단위의 경쟁이 더욱 의미를 갖게 될 수도 있다는 점을 고려할 때 향후에는 전국 단위 집중도에 대한 분석도 실시 가능

나. 진입장벽

1) 사업자 진출입 동향

- 1995년 종합유선방송사업의 도입 및 RO의 SO전환승인 정책에 따라 77개

방송구역에서 SO 간 경쟁 구역이 생겨났으며, 2000년 통합방송법 시행 이후 SO간 기업결합이 증가하여 중계유선방송사업자는 대폭 감소하고 특히 2005년 이후 유선방송사업자수는 감소 추세

- 2002년 스카이라이프의 시장 진입으로 유료방송 플랫폼 시장의 가입자 확보 경쟁이 본격화되었으며, 2008년 9월 KT, SK브로드밴드, LG데이콤의 IPTV 허가로 인해 유료방송 플랫폼 시장의 경쟁은 더욱 격화될 전망

〈표 10〉 유료방송 플랫폼 사업자 수의 변화

구 분	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007. 4	2007. 12
종합유선	53	77	77	77	110	110	119	119	119	111	107	103
중계유선*	908	860	855	821	696	638	408	299	198	160	139	
디지털 위성방송	-	-	-	-	1	1	1	1	1	1	1	1
IPTV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

자료: 1. 이상우(2008)

2. 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도

주: 1. 중계유선사업자의 통계는 부정확하며 통계기관마다 다른 수치를 나타냄. 여기서는 2000년 이전에는 정보통신산업협회의 수치를, 그 이후는 방송위원회의 자료를 인용

2. 2002~2005년은 매년 6월 기준, 2006년은 4월 기준임(방송산업 실태조사 보고서 기준 시점)

- 종합유선방송사업자는 도입 시기, 사업구역, 도입목적 등에 따라 1~4차 SO로 구분될 수 있으며, 1995년 1차 SO 53개로 출발하여 1997년에 2차 SO 24개가 추가로 사업허가를 받아 2000년 통합방송법 시행 이전까지 77개 사업자로 권역별 독점체제가 유지되었으나, 2001년 이후 중계유선의 SO 전환에 따라 사업자수가 급증하였으며, 2005년 119개에서 2007년 말 103개로 감소 추세
- 1995년 종합유선이 시작되기 전 900여개에 달했던 중계유선방송사업자들의 수는 중계유선의 SO 전환이 본격적으로 이루어지기 시작한 2000년대 초반 이후 급격히 감소

〈표 11〉 종합유선방송사업자 진입 및 SO전환 개요

구분	1차 SO	2차 SO	3차 SO	4차 SO
사업자	53개	24개	1차 SO지역 33개	2차 SO지역 9개
사업구역	광역시도	중소도시	광역시도(1차 SO 지역)	중소도시(2차 SO 지역)
시기	1994년 1월	1997년 5월	2001년 4월	2002년 11월

자료: 권상희 외(2007)

2) 총사업규모

- 총 사업 규모의 차이는 자금조달의 용이성, 구매·생산·마케팅 등 기업 활동 전반의 규모·범위의 경제 효과 등에서 사업자간 차이를 유발하는 요인이 되므로 신규 사업자의 진입을 제한할 수 있음
- 자산 규모 측면에서 유료방송사업자 간 격차가 상당히 존재하는 것으로 나타남

〈표 12〉 유료방송 플랫폼사업자의 경영 현황(2007년)

(단위: 억원)

	자본	부채	자산	매출	당기순이익
티브로드	2,222	5,854	7,911	4,534	1,000
CJ	5,339	4,765	10,104	3,858	585
씨엔엠	5,123	8,178	12,051	3,829	809
HCN	4,650	930	5,580	1,517	493
씨엠비	1,009	647	1,657	1,094	133
큐릭스	1,008	188	1,196	616	133
GS	790	220	1,010	874	151
온미디어	4,380	135	4,515	869	376
스카이라이프	1,771	3,415	5,187	3,874	432
KT	88,928	90,573	179,501	119,364	9,576
SK브로드밴드	15,131	11,583	26,714	18,683	72
LG테이콤	13,927	6,300	20,226	13,531	1,335

자료: 1. 방송통신위원회(2008a)

2. 각 사업자 연차 보고서

주: 티브로드, CJ케이블넷 등 MSO는 계열 SO의 경영 현황 집계치임

- 2007년도 기준 자산 규모가 CJ케이블넷/씨엠비가 1조 이상, 티브로드가 7,911억, GS 1,010억, 스카이라이프 5,187억으로 MSO 내에서도 최대 10배 이상의 사업 규모 차이가 존재
- 권역별 개별 SO 자산 규모도 최대 5,579억원((주)씨앤엠), 최소 8.9억원(대구중앙케이블티브이북부방송)까지 상당한 규모 차이가 존재
- 2008년 8월 IPTV 사업 허가를 받은 KT, SK브로드밴드, LG데이콤의 경우 대규모 통신 기업으로서 SO, 스카이라이프와는 상당한 규모 차이를 보이나 유료방송 플랫폼의 신규 진입자로서 그들의 사업규모 자체가 방송 플랫폼 시장의 진입장벽으로 작용할 가능성은 낮음

3) 필수요소의 존재

- 필수요소란 서비스 제공에 있어 필수적인 요소로 다른 사업자들이 동일한 설비를 구축하는 것(duplication)이 불가능하거나 비경제적(economically infeasible)인 투입요소를 의미하며, 필수요소의 존재는 해당 시장의 진입장벽으로 작용할 수 있음
- 예컨대, 경쟁사업자가 구축하기에 고가이거나 상당한 기간이 소요되는 대규모 네트워크의 통제/소유 등
- 방송사업자가 최종이용자에게 콘텐츠를 전달하기 위하여 필요한 기능들은 다음의 두 가지로 구분⁵⁵⁾⁵⁶⁾
 - 첫째, 시청자의 단말로 콘텐츠를 전달하기 위하여 일정한 설비/네트워크를 사용하여 송신되도록 하는 송신서비스를 포함⁵⁷⁾
 - 둘째, 직접 소비자에게 접근하도록 하는 서비스로서, 여기에는 조건부접근(CA: Conditional Access), 접근제어(AC: Access Control) 및 전자프

55) Ofcom(2006)은 첫째를 용량 및 송신서비스(CATS: Capacity and Transmission Service), 둘째를 소비자접근서비스(CAS: Consumer Access Service)로 칭하였음

56) 김희수 외(2007)

57) 주요 국가에서는 방송송신시장에 대해 통신 네트워크 분야에 준하는 접근개방 제도를 시행하고 있는데, 자세한 내용은 김희수 외(2007)의 'p. 85'이하를 참조

- 로그래밍가이드(EPG: Electronic Programming Guide) 등 기술적 플랫폼 서비스와 플랫폼 소유자가 제공하는 소매패키지 내의 채널 등이 포함
- 위 기능 중 첫 번째 송신서비스에 대해, 우리나라 유료방송사업자의 방송콘텐츠 송신을 위한 방송 송신망은 사업자의 자체구축 또는 전용회선 구매를 통해 운용되는 바, 경쟁 플랫폼 사업자가 복제 불가능한 설비가 아니며, 설비 구축에 상당한 기간이 소요되는 것도 아니므로 진입장벽으로 작용한다고 보기는 어려움
 - 기간통신사업자인 회선설비임대사업자로부터 방송용 전용회선을 구매하고 있으며, 현재 방송용 전용회선은 KT, LG파워콤, LG데이콤, 온세텔레콤 등이 제공하고 LG데이콤과 KT의 점유율이 높은 상황이나 비교적 경쟁이 활발함
 - SO는 방송법에 의한 전송망 사업자로부터 전송망⁵⁸⁾을 구매하거나 직접 전송망을 구축할 있는데,⁵⁹⁾ 현재 KT와 LG파워콤이 케이블방송의 전송망 사업자로 등록되어 있으며, 최근에는 SO의 전송망 자체구축 비율이 전송망 임대 비율보다 높음
 - 위성방송사업자는 PP로부터의 전송망은 전용회선 임대를 통해 구축하고 가입자 단말까지는 KT의 무궁화 3호 위성을 통해 송출하고 있는데, 무궁화 위성 자체는 대체가 어려운 성격이 존재하나 대체불가능한 필수요소로 보기에는 무리
 - ※ 스카이라이프에 따르면 무궁화 3호 위성을 국내외 타 위성으로 대체할 경우 태내 수신기의 각도 조절이 다시 이루어져야 하는 등의 문제가 존재
 - ※ 무궁화위성이 일부 애로설비적 성격이 있는 부분은 경쟁사업자인 SO가 접근하기 어려워 액세스 문제를 논해야 하는 이슈가 아니라, 위성방송의 비용을 상승시키고 경쟁력을 약화시키는 방향으로 작용하는 것이라는

58) 방송법 제2조(정의) 13에 따르면, “전송망사업”이라 함은 방송프로그램을 종합유선방송국으로부터 시청자에게 전송하기 위하여 유·무선 전송·선로설비를 설치·운영하는 사업을 말함

59) 방송법 제79조 제2항

점에 유의할 필요가 있음

- 두 번째의 소비자접근서비스(CAS)는 먼저 진입한 기업의 CAS가 사실상의 기술표준(defacto standard)이 되고 이에 접근하지 못하는 다른 사업자의 시장진입을 제한할 수 있음
 - 하지만, 우리나라의 경우 CAS를 기술방식별 방송사업자가 수직통합하여 제공하며, 자사가 보유한 CAS나 EPG를 타 사업자에게 판매하는 거래가 이뤄지지 않고 있어 CAS 등 기술적 플랫폼 서비스가 필수요소로 작용하고 있지는 않음
 - ※ EU국가의 경우 액세스 규제 일반에 CAS를 대상으로 포함하고 있고, CAS, EPG 등 기술적 플랫폼을 제공하는 제3의 사업자가 존재하여 이들의 역할을 방송 가치사슬에서 별도로 분리하여 다루기도 함
 - 최근 케이블TV의 디지털화에 따라 케이블TV사업자가 DMC를 공동으로 구축·활용하면서 CAS, EPG 등을 표준화하여 제공하려는 노력을 하고 있으나, 이 때에도 지역 SO의 자율권을 보장하여 자체 EPG 등을 인정하고 있음
- 한편, 유료방송 플랫폼 경쟁에서는 채널의 확보가 중요하며, 핵심적인 채널 및 프로그램의 보유가 경쟁사의 진입을 제한할 수 있음
 - 소매 유료방송 플랫폼 사업자가 수직결합 PP 또는 자체제작 CP를 통해 필수적인 콘텐츠를 확보하고 있는 경우를 예로 들 수 있으나, 콘텐츠 및 채널의 필수성에 대해서는 원천적으로 복제불가능한가 또는 경쟁에 필수적인가 여부 등에 대해 논란이 많은 상황임

4) 매몰비용

- SO의 케이블TV망은 HFC(Hybrid Fiber & Coaxial)망으로 전송 및 선로설비가 초고속인터넷, VoIP 등 통신서비스를 위해서도 사용될 수 있으므로 설비투자의 매몰비용적 성격은 크지 않다고 볼 수 있음
 - SO에 대한 지역 단위 허가 방식에 따라 네트워크의 투자도 지역에 국한되

므로, 가입자망 투자가 막대하게 소요되는 시내전화 및 초고속인터넷 전국사업에 비해서 매몰비용의 절대적 수준도 낮음

- SO는 자금력이 확보되어 있는 MSO를 중심으로 디지털화를 위해 DMC 구축, H/E 디지털화, 전송망 고도화, 가입자망 고도화에 투자⁶⁰⁾하고 있음 (2005년까지 1조 3천억 원을 투자, 2010년 디지털 완료 시점까지 2조 2천억 원을 투자 계획)

〈표 13〉 SO 디지털화 투자실적 및 계획

(단위: 천원)

구분	~2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DMC구축	107,198,944	48,021,378	47,426,682	24,056,000	89,592,000	19,869,000	17,879,000
SO H/E 디지털화	18,573,660	49,616,273	73,331,096	62,874,583	61,884,093	52,817,844	53,820,546
전송망 고도화/증축	454,288,953	274,724,549	344,051,545	206,530,112	181,897,340	271,495,153	236,913,715
가입세대 택내망(구내설비) 고도화 개선	185,594,553	144,351,319	181,470,230	99,287,699	78,166,122	63,206,433	60,904,217
디지털 STB 투자비(SD/HD)	181,250	25,041,500	-	-	-	-	-
계	765,837,360	541,755,019	646,755,019	392,737,394		407,388,430	369,157,478
	1조 3,076억원		2조 2,275억(디지털 STB 투자비 제외)				

자료: 한국케이블TV방송협회(2006), “SO 디지털 전환 추진 현황 및 계획 조사”

주: 2005년 12월말 기준

- 위성방송의 경우 위성방송국 투자비가 많이 소요되나, 이 역시 위성방송 이외의 타 서비스 제공을 위한 대체 사용이 가능하다는 점에서 매몰적 성격이 크다고 보기 어려움
- 위성방송의 전송시스템은 외부 채널사용사업자(PP) 및 자체 제작 프로그램을 송출센터를 통해 위성방송국(무궁화 3호 위성)까지 전송하고 방송국이 이를 다시 지상으로 전송하는 구조

60) 전한열(2007), “SO 디지털 전환 실태조사 연구”

※ 스카이라이프는 무궁화 3호 위성을 KT로부터 임차하여 사용

- IPTV 제공을 위한 FTTH 구축 및 QoS 백본망 투자비의 절대적 수준은 높을 것이나, 인터넷사업을 위해 기 투자된 망이 이미 존재하는 상황일 뿐만 아니라 멀티서비스 제공을 특징으로 하는 망 투자라는 점에서 매몰비용적 성격은 크지 않다고 할 수 있겠음

5) 규모 및 범위의 경제

- 유료방송서비스 제공에 소요되는 네트워크 투자비, 콘텐츠 투자비 등 고정비적 성격의 비용이 존재함에 따라 가입자수의 증가에 따라 평균비용이 감소하는 규모의 경제 존재
 - 방송 콘텐츠의 경우 초판(first copy) 제작에 대규모의 고정비용이 소요되고 초판 이후 추가적인 생산에 소요되는 한계비용이 상대적으로 매우 낮은 디지털 재화의 특성을 갖고 있으며, 가입자나 시청자를 많이 확보할수록 콘텐츠 제작의 평균비용이 감소하게 되는 규모의 경제 효과가 존재
- ※ 방송 콘텐츠의 판로가 다양해질수록 규모의 경제 효과는 커지게 되는데 이를 창구효과(window effect)라고 함
- 케이블TV 및 IPTV에 투입되는 가입자망 및 백본망을 초고속인터넷, VoIP 등 다양한 서비스에 활용할 수 있어, 여러 서비스가 공통비용을 공유함으로써 비용이 절감되는 범위의 경제가 존재

6) 규제에 의한 진입장벽

- 유료방송사업자에게는 진입 및 허가규제, 소유/경영규제, 내용/편성규제, 요금규제 등이 적용되며, 이 중 진입장벽의 요인이 될 수 있는 것은 진입 및 허가규제, 소유 및 사업영역 제한 규제임
- 진입 및 허가 규제
 - 진입규제는 진입 허가의 획득과정에서의 비용, 진입조건, 진입절차의 지연 등이 진입장벽을 높이는 효과가 있음

- 우리나라 유료방송서비스 사업자는 일정 조건을 갖추고 방송통신위원회의 허가를 득해야 사업을 개시할 수 있어 진입 제한 요인으로 작용하고 있으며, 특히 종합유선방송은 권역별 허가제를 운영하고 있어 전국 서비스 제공에 제약이 존재
 - 종합유선방송사업 또는 중계유선방송사업을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 기준에 적합하게 시설과 기술을 갖추어 방송통신위원회의 허가를 받아야 하며(방송법 제9조제2항), 위성방송사업자는 「전파법」이 정하는 바에 따라 방송통신위원회의 방송국 허가를 받아야 하고(방송법 제9조제1항), IPTV사업자의 경우에는 방송통신위원회의 허가를 받아야 함(인터넷멀티미디어방송사업법 제4조제1항)
- 유료방송사업자에 대한 재허가 제도는 진입비용을 증가시키는 효과가 있음
 - 유료방송사업자의 허가의 유효기간은 SO 및 위성방송사업은 3년, IPTV사업은 5년 이하로 규정하고 있으며, 지속적 사업을 원하는 사업자의 경우 허가 기간 만료 전 6개월 이내에 재허가 승인 신청을 해야 함
- 소유 및 사업영역 제한 규제
 - 유료방송 사업에 대한 소유 및 사업영역 제한 규제는 직접적인 진입장벽 요인이 되고 있는데, 특히 사업구역별 허가제가 적용되는 종합유선방송사업의 경우 전체 매출액의 33%, 방송사업구역의 1/5을 초과해서 진입할 수 없도록 규제
 - 방송법 시행령 제4조(소유제한의 범위 등)의 제4항3~4에 따르면, 특정 종합유선방송사업자의 매출액과 당해 종합유선방송사업자와 특수관계자인 종합유선방송사업자의 매출액을 합한 매출액이 전체 종합유선방송사업자의 매출액 총액 중 차지하는 비율이 100분의 33을 초과하는 경우, 특정 종합유선방송사업자가 전체 종합유선방송구역의 5분의 1을 초과하는 구역에서 종합유선방송사업을 경영하는 경우 다른 종합유선방송사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없도록 규정
 - 소유 및 사업영역 제한 규제도 다원성을 통한 내용의 다양성 추구, 매체간 균형발전 등 방송 정책적 목표에 따라 도입된 것이나, 방송통신 융합

의 진전, 매체 다양성의 증가 등 환경 변화 요인에 따라 전세계적으로 규제 완화 추세에 있으며, 우리나라도 최근 방송법 시행령 개정(안)에서 소유규제 완화 방안을 발표한 바 있음

- 유료방송서비스에 대한 진입 및 소유 규제는 향후 수평적 규제체계의 도입과 방송서비스에 대한 경쟁 규제 정립에 따라 진입장벽 요인으로서의 중요도는 감소할 전망

7) 수직결합정도⁶¹⁾

- 유료방송사업자는 상류시장인 PP와의 수직결합(vertical integration)을 통해 신규 플랫폼 사업자의 시장진입을 제한할 수 있음
 - 방송서비스시장은 가입자 및 광고주 획득 경쟁에서 콘텐츠의 중요성이 강조되어, 수직결합의 시장 진입 및 경쟁 제한 효과가 큰 특징을 갖고 있음
- 국내 MSP는 2007년 현재 CJ, 온미디어, 태광산업(티브로드), 현대백화점(HCN), GS홈쇼핑, CL&M, CMB, 큐릭스가 있으나 실질적인 의미에 있어서의 MSP는 CJ와 온미디어를 들 수 있음⁶²⁾
 - 현대백화점 계열이나 GS홈쇼핑 계열은 주로 홈쇼핑 채널들을 소유하고 있고, 태광산업은 이채널 등 소수 채널만 보유⁶³⁾
- 수직결합(CJ와 온미디어 계열) 채널수 추이를 살펴보면, 2003년의 11개 채널에서 2007년 35개 채널로 증가
 - 실제 수직결합 채널의 위성 송출 중단 및 거래 거절에 의한 불공정행위 사례들이 다수 제기되어 왔음을 고려할 때, 플랫폼과 채널의 수직결합은 일정 정도 진입장벽 및 경쟁 제한 요소로 작용하고 있는 것으로 판단

61) 미국 FCC의 수직결합정도 측정 지표: i) 전체 채널 개수 대비 SO와 결합된 채널 개수의 비중, ii) SO와 결합된 채널 개수 대비 MSP의 보유 채널 개수의 비중, iii) 프라임 시간대 인기시청 채널 중 수직결합 비중, iv) 전체 PP지분 중 MSO 보유 비율, v) 수직결합 채널 vs. 비결합 채널의 도달률(penetration rate) 비교

62) 이상우·박민수(2007)

63) 씨엔엠은 드라맥스, 씨엠비는 씨엔엔터테인먼트 지분을 소유

〈표 14〉 CJ 및 온미디어 계열 채널수 추이

구분	PP명	채널수				
		2007년	2006년	2005년	2004년	2003년
씨제이계열	씨제이미디어	10	6	6	6	4
	씨제이사운드	—	1	1	1	—
	씨제이티브이엔	1	—	—	—	—
	씨제이뮤직	1	—	—	—	—
	씨제이엔지씨코리아	1	1	1	1	—
	씨제이홈쇼핑	2	2	1	1	1
	챔프비전	1	1		—	—
	썬티브이	1	1	1	—	—
	드림씨티방송	2	—	—	—	—
	소계	19	12	10	9	5
온미디어계열	오리온시네마네트워크	6	5	5	5	2
	온미디어(투니버스)	1	1	1	1	1
	온게임네트워크	3	1	1	1	1
	온뮤직네트워크	2	1	1	1	1
	바둑텔레비전	2	1	1	1	1
	디지털온미디어	2	2	2	2	—
	소계	16	11	11	11	6

자료: 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도

— 이 중 씨제이미디어의 XTM과 CGV, 씨제이티브이엔의 tvN, 챔프비전의 Chmap, 썬티브이의 Xsports, 오리온시네마네트워크의 OCN, SUPER ACTION, 온미디어의 투니버스는 시청률 ‘Top 20’에 자주 리스트업되는 채널들이며, 이러한 핵심 채널의 수직결합은 진입 및 경쟁 제한 요소로서 더욱 심각

- CJ와 온미디어 계열의 채널 중 위성에 송출되지 않는 채널수가 증가하는 추세임

〈표 15〉 수직결합 채널 중 케이블TV에만 전송되는 채널

	2004년	2005년
케이블 TV에만 전송되는 채널	투니버스, Super Action, Qwiny, MBC Movies	투니버스, 홈CGV, Super Action, Qwiny, Mnet, Ongamenet, MIN, 챔프
채널수	4	8

자료: 이상우 외(2006)

8) 양면시장적 특성에 의한 진입장벽

- 가입자를 충분히 확보하지 못한 후발사업자는 PP 채널 확보 및 프로그램 이용료 수준에서 상대적으로 불리
- 2006년 6월 기준으로, MPP인 온미디어와 씨제이는 보유채널 중 10개 채널을 종합유선방송에만 공급하고 위성방송에는 공급하지 않음(공정위, 2007)

〈표 16〉 상위 2대 MPP의 채널 공급현황

MPP	채널명	Coverage	채널 선호도3)		채널공급현황	
			시 청 점유율	순위	케이블 TV	위성 방송
온미디어	Tooniverse(만화)	10,890,954	9.48	1	O	X
	OCN(영화)	12,307,360	6.33	4	O	O
	SUPER ACTION(영화)	10,874,495	3.46	9	O	X
	Qwiny(오락)	8,133,629	2.63	11	O	X
	ongamenet(오락)	11,072,718	1.87	16	O	X
	OnStyle(생활)	9,514,655	1.17	21	O	O
	바둑TV(오락)	6,139,393	0.91	28	O	X
	MTV(음악)	7,359,535	30위 이하		O	X
씨제이	CH. CGV(영화)	11,020,270	4.15	6	O	X
	Champ(만화)	6,807,508	2.47	12	O	X
	XTM(영화)	9,383,438	2.46	13	O	O
	m.net(음악)	10,691,779	1.47	20	O	X
	KMTV(음악)	5,020,973	30위 이하		O	O
	O'liveNetwork(식생활)	6,953,162	30위 이하		O	X

자료: 공정거래위원회(2007)

- 10개 채널중 8개는 케이블TV 선호채널 30위 이내의 채널로서 2005년 기준으로 시청점유율이 26.4%에 이름
- 2006년 상반기 SkyLife 콘텐츠 만족도 조사' 결과에 따르면 위성방송 가입자가 추가를 희망하는 채널은 Tooniverse(17.6%), Xports(17.5%), CGV(13.4%) 순으로 나타남
- 2007년 SO는 총 수신료 수입의 17%를, 위성방송은 약 33%를 PP프로그램 이용료로 지급

〈표 17〉 SO와 위성방송의 PP프로그램 이용료 지급현황

(단위: 억원, %)

구분		매출액	수신료 수입 (A)	PP 프로그램 이용료 지급액(B)	지급비율 (B/A)
2004년	전체 SO	13,479	6,551	763	11.6
	위성방송		1,760	789	44.8
2005년	전체 SO	15,818	7,416	891	12.0
	위성방송		2,388	911	38.1
2006년	전체 SO	18,467	8,438	1,272	15.1
	위성방송	3,939	2,738	926	33.8
2007년	전체 SO	21,358	9,949	1,687	17.0
	위성방송	3,874	2,924	971	33.2

자료: 1. 공정거래위원회(2007)(2004년도 수치)

2. 『방송산업 실태조사 보고서』각 연도(매출액, 수신료 수입, PP 프로그램 이용료 지급액)

3. 방송통신위원회(2008a)

- 2004, 5년의 경우, 매출액 규모면에서 전체 SO의 약 1/5 내외에 불과한 위성방송이 일반PP에게 지급한 프로그램 이용료는 전체 SO가 지급한 금액보다 오히려 많음 (공정위(2007))

다. 기타 구조지표

1) 서비스차별화

- SO는 케이블TV방송, 인터넷, VoIP를 결합한 TPS서비스 제공을 통해 위

성방송과 서비스 차별화를 시도하고 있음

- SO는 기존 티어상품에 대해서는 저가 전략을 유지한 상태에서, 디지털방송 전환을 통한 고급 화질의 서비스 제공을 추진함과 동시에 IPTV 진입에 대응하여 TPS 제공에 주력
- 디지털 케이블TV에 대해 셋탑박스의 무료 보급 및 초기 아날로그 케이블TV 최고 티어상품의 가격 수준으로 일정 기간 서비스를 제공하고 있으나, 채널수 및 채널구성의 고급화 등 측면에서 차별화된 상품으로서 소비자에게 인식되지 않는 것으로 판단
- 유료방송서비스시장의 선발 사업자로서 SO의 TSP 제공은 서비스 차별화를 통해 이용자의 선택 기회를 넓힌다는 긍정적 측면이 있으나, 저렴한 가격 적용 및 위성방송사업자가 TPS를 제공할 수 없는 한계에 따라 시장지배력을 유지·강화하는 요소로 작용 가능

2) 브랜드인지도

- 종합유선방송사업자가 사업구역에서 오랜 서비스 제공 경험에 따른 인지도를 확보하고 있을 것이나, 단체계약, 케이블TV서비스 등의 집단적 브랜드 인지에 비해 개별 SO에 대한 인지도는 낮은 것으로 보임
- 최근 헬로비전(CJ), I-디지털(티브로드) 등 디지털 케이블TV 위주의 브랜드화가 추진되고 있으나 브랜드 이미지 구축에는 시간 소요
- 2008년도 KISDI 설문조사 결과에서도 현 케이블TV 및 위성TV 가입 선택의 주된 이유를 묻는 질문에 대해 브랜드 인지도를 선택한 응답자는 전체 표본(1,064명)의 2%에 불과
- 시내전화 및 이동전화사업자 중 KT, SKT 선택 이유 중 브랜드 인지도라고 응답한 사람은 42%, 47%로 각 시장에서 강력한 브랜드 인지도 차이에 따른 경쟁 제약이 존재할 수 있음과 대조되는 결과임
- 한편, 위성방송은 스카이라이프로서 KT와의 joint 마케팅 효과 등으로 전국적 인지도를 구축해 왔으며, IPTV사업자 또한 국내 거대 통신사업자들로서 기 구축한 브랜드 인지도를 활용한 마케팅을 추진할 것으로 예상되므

로 유료방송서비스시장에서 브랜드 인지도가 진입 및 경쟁을 제한하는 효과는 크지 않을 것으로 판단

3) 진입시점에 따른 차이

- 진입시점에 따라 품질, 서비스 우수성 등에서 차이가 존재할 수 있고, 브랜드 인지도 측면에서도 경쟁력에 영향을 미칠 수 있음
- 유료방송서비스시장에서는 SO가 1995년 진입하고, 이후 정부의 SO 전환 정책에 따라 기존 중계유선방송의 지역 사업을 흡수함으로써 선발사업자로서의 확고한 가입자 기반을 확보
 - 또한 SO는 수직결합 PP를 늘려감으로써 콘텐츠 확보 전략도 병행함으로써 경쟁 매체 도입 시 가입자 확보 경쟁에서 우위를 점함
 - 2002년 위성방송 도입 이후 SO의 채널 제공 거부, 일방적 계약 해지, 지상파 재전송 계약 방해 등 선발 사업자로서 경쟁 우위 행사
- 유료방송의 진입시점에 따른 품질, 브랜드 인지도 등 측면에서는 큰 차이가 없을 것으로 판단되나, 가입자 선점 및 핵심 콘텐츠의 확보에 따른 경쟁 우위가 향후 일정 기간 지속될 전망
 - 다만, IPTV 등 거대 사업자의 유료방송시장 진입에 따라 콘텐츠 투자가 증가하여 핵심 콘텐츠가 생산되고, 기존 통신 유통망을 활용한 서비스 판매 및 통신서비스와의 결합판매의 후생효과가 가시화될 경우 진입시점에 따른 경쟁 우위가 완화될 가능성도 배제할 수 없음

4) 기술적 우위/진보

- 유료방송서비스는 HFC망을 사용하는 케이블TV, 위성을 전송망으로 사용하는 위성TV, (QoS)인터넷망을 사용하는 IPTV로 상이한 기술을 사용
 - All-IP망으로 진화하더라도 QoS 보장을 전제로 하는 방송망은 폐쇄망으로 운영될 가능성이 높으며, 이에 따라 서비스 확장성 등에서 HFC와 기존 인터넷망의 우열을 예측하기는 어려움
- ※ All-IP망으로 진화 시 액세스망은 기존 형태(HFC, 인터넷가입자망, 위성)로 존재하는 상황에서 백본망이 IMS기반의 IP망으로 통합될 것으로

로 예측되고 있음

- 다만, 위성은 자연지형이나 케이블 포설 등에 구애받지 않고 방송구역내 신호품질을 비차별적으로 보장할 수 있는 매체로 난시청 지역, 도서 지역 등에서 강점이 있으나, 양방향 매체로서는 한계 존재
 - MBS(Multimedia Broadcasting Service) 셋탑박스 개발로 양방향 서비스 제공을 계획하고 있으나 효과는 미지수

5) 유통망

- 유통망 구축·유지에는 상당한 비용이 소요되므로 경쟁사업자가 복제하기 어려운 측면이 있어 확고한 유통망을 보유한 사업자가 경쟁 우위를 누릴 수 있고 신규 사업자의 진입을 제한하는 요인이 될 수 있음
- 케이블TV 유통망은 MSO의 경우 본사에서 공동 마케팅을 추진하기도 하나, 주로 지역 SO 단위의 개별 위탁영업점 형태로 관리
 - 지역기반 사업으로 유통망이 비교적 견고하다고 볼 수도 있으나, 마케팅 및 대고객 상담 등 업무에서 확실한 경쟁 우위가 있다고 보기 어려움
- IPTV사업자의 유료방송서비스시장 진입에 따라 기존 통신사업에서 구축한 유통망을 활용할 경우, 오히려 신규사업자가 유통망에서 경쟁 우위를 점할 가능성이 높음

6) 자본시장의 접근 용이성

- IPTV사업자(KT, SK브로드밴드, LG데이콤)는 신용 등급이 기존 유료방송사업자에 비해 높아 자본시장을 통한 자본 조달 측면에서 경쟁 우위를 지니지만, 유료방송서비스시장의 후발 진입사업자로서 경쟁 제약 효과는 낮을 것으로 판단
 - 2008년 현재, 한국 기업평가 신용평가등급에 따르면, KT의 무보증회사채(SB) 기준 신용등급은 AAA, 하나로텔레콤 A+, LG데이콤 A+, 스카이라이프 BBB+로 나타남

5. 사업자행위 지표

- ◇ 소매 유료방송 요금경쟁이 활발히 이루어진 것은 아니나, 최근 위성방송에 대한 요금 하한제 폐지와 IPTV 진입으로 요금 및 결합상품 경쟁과 마케팅 경쟁이 증가할 전망
- ◇ 품질 및 고객센터 만족도는 타 통신서비스에 비해 낮은 편임

가. 요금경쟁

- 권역별 케이블 TV사업자는 대부분 1개의 사업자가 존재하므로 케이블TV 사업자 간 요금경쟁은 거의 발생하지 않았으며, 위성방송에 대한 요금 하한 규제가 2007년말까지 실시된 상황에서 케이블과 위성 간 요금경쟁도 매우 제한적이었음
- ※ 2개의 SO가 경쟁하는 권역은 2003년 이후 지속적으로 감소하여 2007년 12월 현재 전체 77개 사업구역 중 경쟁권역이 26개, 이 중 실질적 경쟁권역은 19개임
- 2007년 6월 현재, 대부분의 SO들은 2개 이상의 묶음 상품을 제공하고 있는데, 최대 5개에서, 최소 2개의 묶음 상품을 제공 중에 있음⁶⁴⁾
 - 여러 묶음 상품 중에서 소비자들은 소위 '보급형' 묶음상품을 선호(전체 가입자의 약 54%)하고 있으며, 보급형 상품은 평균가격이 약 5,800원인 상품으로서 평균 47개 정도의 채널을 제공하고 있는 기본적인 묶음상품임
 - 케이블TV의 이러한 요금구조는 RO가 SO로 전환이 완료된 2003년 말의 조사결과와 큰 차이가 없으며, 이렇게 저가의 요금구조가 정착된 원인으로는 RO가 SO로 전환되면서 RO의 저렴한 가격에 익숙해 있었던 가입자들의 가격저항,⁶⁵⁾ 공동주택에 대한 SO의 할인경쟁,⁶⁶⁾ 초고속인터넷과의

64) 이상우(2008)을 요약

65) 저가상품에 익숙한 국내 유료가입자들의 가격저항뿐만 아니라, 고가의 가격에 적합하지 않은 국내 유료방송서비스의 품질도 저가 가격구조가 고착화하게 된 원인으로 지적되고 있음

결합상품 제공 등이 있음

〈표 18〉 케이블TV 묶음상품 현황

(단위: 원, 개, 천 명, %)

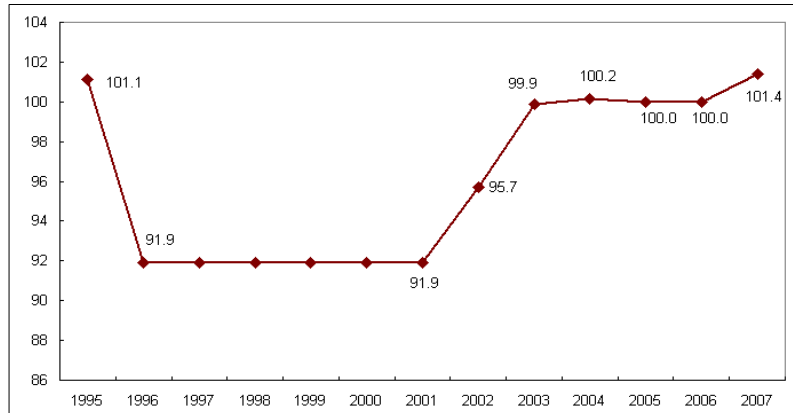
구분	전체	묶음 1 (의무형)	묶음 2 (보급형)	묶음 3	묶음 4	기본형
평균가격	5,742	3,617	5,865	7,196	8,642	12,292
평균채널 수	-	23.42	47.29	60.16	65.00	72.36
가입자 수 (비율)	14,138 (100)	675 (4.77)	7,697 (54.44)	3,692 (26.1)	381 (2.70)	1,694 (11.98)
운영 SO 수	-	103	97	87	20	107

자료: 이상우(2008)

- 한편, 위성방송의 가입자 구성을 분석해 보면, 2007년 6월 현재, 스카이라이프 가입자의 약 절반 정도(48.1%)가 가장 상위 티어인 Skyfamily(월 2만원)에 가입되어 있으며, 2007년 6월 현재, 스카이라이프의 가구당 수신료 매출액(ARPU)는 약 14,000원으로 케이블TV에 비해 약 2.5배가 높음
 - 하지만, 스카이라이프는 높은 가격에도 불구하고 케이블 TV에 비해 차별적인 프로그램을 제공하는 데에는 실패하고 있고, 오히려 핵심적인 인기채널이라고 할 수 있는 온미디어의 채널들과 CJ의 일부채널들이 위성에서는 제공되고 있지 않기 때문에 높은 가격에 비해 프로그램의 질이 그만큼 높다고 할 수는 없음
- 우리나라 방송수신료는 1995년 종합유선방송사업자 진입 직후 9.2% 인하되어 2001년까지 요금 변동이 없었으나, 위성방송 진입 시점인 2002년, 2003년에 급속히 상승한 후 현재까지 1995년 당시 요금수준이 유지되고 있는 것으로 나타남
 - SO 독점체제 하에서 요금인상, 티어상품 도입에 따른 요금인상 효과 등이 반영된 결과로 보이며, 요금경쟁이 활발히 나타나지 않았음을 시사

66) 공동주택 가입과 할인은 개별 가구의 가입의사와 상관없이 이루어지는 경우가 많음

[그림 14] 방송수신료 요금지수 추이



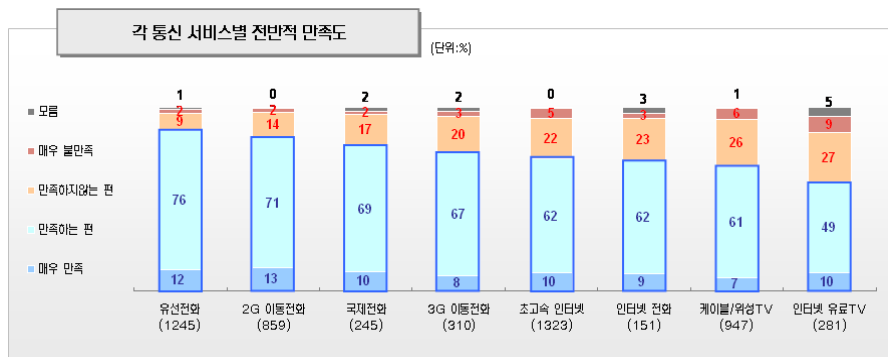
자료: 통계청, 품목별 물가지수(기본분류)(2005=100)

- 2007년 말 위성방송에 대한 요금 하한 규제가 폐지되어 향후 요금경쟁이 전개될 것으로 예상되며, 또한 2008년 말 IPTV 사업 개시로 인해 유료방송 단일 상품 요금 및 결합상품 요금 경쟁이 본격화될 것으로 전망됨

나. 비가격경쟁

- 2007년 KISDI 설문조사 결과 방송통신서비스 중에서 유료방송서비스의 전반적 만족도는 타 서비스에 비해 다소 낮게 나타남

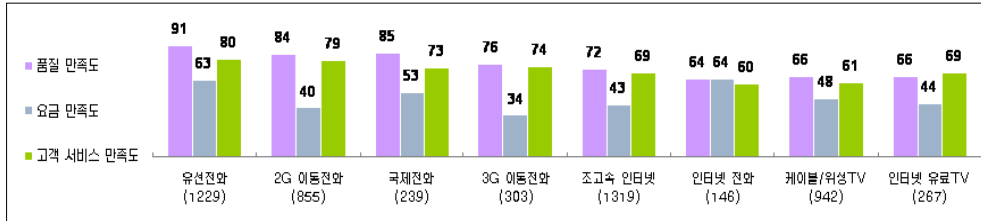
[그림 15] 방송통신서비스별 전반적 만족도



자료: 2007년 KISDI 설문조사(2007. 12)

- 세부 항목별로는 품질 및 고객센터 서비스 만족도가 높은 반면, 요금만족도는 낮은 것으로 나타남
 - 요금의 경우에는 2G/3G 이동전화 및 초고속인터넷에 비해 다소 높은 만족도를 보임

[그림 16] 방송통신서비스별 세부 서비스 만족도



자료: 2007년 KISDI 설문조사(2007. 12)

주: 괄호안의 수치는 응답자 수입

다. 불공정행위

- 거래 당사자 중 어느 일방이 지속적이고 빈번하게 불공정행위를 할 경우 경쟁에 제약요인으로 작용할 수 있음
- 방송법상 공정경쟁에 관한 규정 및 구체적인 집행규정의 미비로 인해, 방송시장의 공정경쟁 규제는 실질적으로 공정거래위원회에서 담당하여 왔으며, 공정거래위원회의 방송사업에 대한 심결유형별 심결건수 추이는 <표 19>와 같음

<표 19> 공정거래위원회의 방송사업 심결유형 추이

(단위: 건)

구 분	'88	'93	'94	'95	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	계
시장지배적 지위 남용			1											15	15
기업결합									2	7	2	3	7	3	24
경제력 집중 억제									1						1

구 분	'88	'93	'94	'95	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	계
부당한 공동행위								1	1	2	2	1	1	1	9
불공정 거래행위	2	4			1	2	3	2	9	2		6	27		58
사업자단체 금지행위				1		1			1		1				4
불공정 약관				1	1	1							1		4
부당한 광고행위					2	3	4	1	10	5	10	3	1		39
이의신청								2	1	1					4
기타										5	1		1		7
계	2	4	1	2	4	7	7	6	25	22	16	13	38	19	166

자료: 공정거래위원회 홈페이지

- 종합유선방송사업자(SO)에 대한 심결 사례는 불공정 거래행위와 기업결합 신고 규정 위반으로 인한 제재가 대부분으로, 기업결합과 관련된 제재는 신고 규정 위반 등 절차 위반에 대한 제재가 대부분이나, 경쟁제한적 기업결합과 관련한 시정명령도 3건 존재
- 유료방송시장에서의 플랫폼사업자 간 가입자 경쟁 등으로 인하여 부당한 고객유인, 사업활동 방해행위가 주요 유형으로 나타났으며, PP와 채널 거래에 관해서는 거래상 지위남용 행위에 대한 규제가 대부분을 차지

〈표 20〉 공정위의 SO에 대한 제재 현황(2000년~2007년)

근거법	위반행위 유형		건수	처분내용
공정거래법	시장지배적지위남용		15	시정명령 및 과징금
	불공정 거래행위	부당한 고객유인	9	시정명령
		거래상 지위 남용	29	시정명령 및 과징금
		사업활동 방해	2	시정명령

근거법	위반행위 유형	건수	처분내용
공정거래법	경쟁제한적 기업결합	4	시정명령
	지주회사 등의 행위제한 규정 위반	2	시정명령 및 과징금
	내부거래 공시규정 위반	6	과태료
	기업결합 신고규정 위반	22	과태료
	부당한 공동행위	8	시정명령, 법위반 사실의 공표, 과징금
표시광고법	부당한 표시·광고행위	5	시정명령
합 계		47	

자료: 공정거래위원회 홈페이지

- 스카이라이프에 대한 심결 사례는 불공정 거래행위, 부당한 표시·광고행위, 불공정항 약관, 부당한 사이버몰 운영으로 인해 제재 받은 사례가 존재하며, 불공정 거래행위의 세부 위반행위 유형은 부당한 고객유인으로 2002년 위성방송 사업 개시 이후 5년 간 총 4건의 제재를 받음

〈표 21〉 공정위의 위성방송사업자에 대한 제재 현황(2002~2007년)

위반행위 유형		건수	처분내용
공정거래법	불공정 거래행위	1	시정명령
표시광고법	부당한 표시·광고행위	1	시정명령
약관규제법	불공정한 약관조항	1	시정권고
전자상거래 소비자보호법	부당한 사이버몰 운영	1	시정명령
합 계		4	

자료: 공정거래위원회 홈페이지

- 방송채널사용사업자(PP)에 대한 공정위의 심결 사례는 주로 거래거절, 부당한 고객유인, 거래상지위 남용으로 규제한 사례가 존재하나, 최근 수직적으로 결합된 MSP를 중심으로 한 배타적 채널공급이 문제가 되고 있는 상황에서, 실제 SO-PP 간 거래에서 발생하는 불공정행위에 대해서는 심결 사례가 존재하지 않음

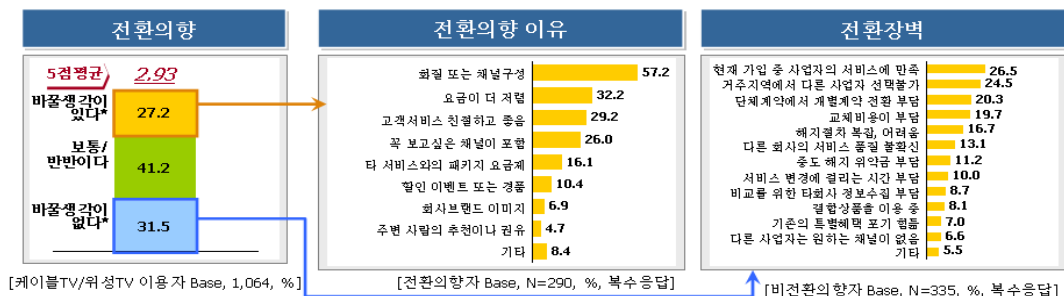
6. 이용자대응력 지표

- ◇ 위성은 커버리지가 전국으로 전환장벽 요소가 크지 않으나, IPTV는 대용량 서비스로 일정 정도의 가입자망 속도가 보장되어야 하므로 커버리지가 제약
- ◇ 정보수집의 적극성 측면에서는 이용자 대응력이 제약된다고 하기 어려우나, 정보수집의 용이성 측면에서는 이용자 대응력이 다소 약화될 소지가 있음

가. 전환장벽

- 위성TV의 커버리지는 전국이며, IPTV는 전국적으로 인터넷 가입자망 및 백본망을 포설하고 있는 통신사업자의 망을 활용하므로 커버리지에 따른 전환장벽 요소는 크지 않을 것으로 예상
- 다만, IPTV는 대용량 멀티미디어 서비스로 50M 이상의 속도가 보장되는 가입자망에서 서비스가 가능한 점과 IPTV사업자가 차별화된 QoS 인터넷 망을 통해서 서비스를 제공하는 진입 초기에는 대도시 위주의 서비스 제공이 시작되어 커버리지가 제약될 가능성 존재
- 2008년 KISDI 설문조사 결과, 비전환 의향자의 경우 케이블TV/위성TV서비스의 전환장벽으로 현재 이용서비스에 대해 만족, 거주 지역에서 타 사업자 선택불가 등이 요인으로 조사되었으며, 특히 단체계약에서 개별계약으로 전환하는 것이 부담스럽다는 응답이 20.3%를 차지

〈표 17〉 케이블TV/위성TV 전환의향 및 전환장벽



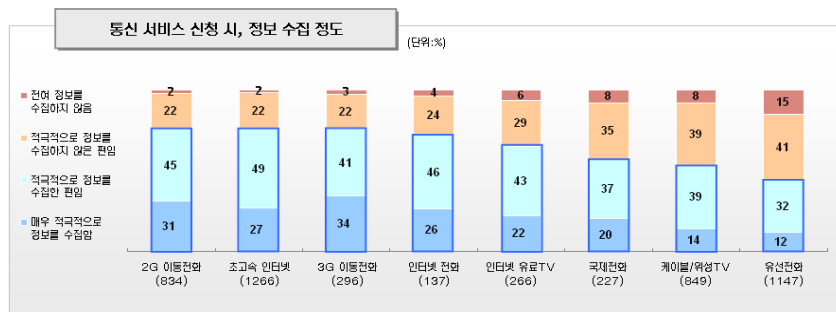
자료: 2008년 KISDI 설문조사(2008. 6)

- 전환의향이 있는 경우 화질 또는 채널구성, 요금의 저렴성, 고객센터에 만족 등이 중요한 요인으로 나타남

나. 정보의 획득과 이용

- 2007년 KISDI 설문조사 결과에서 케이블/위성TV 가입자들의 정보수집 정도는 방송통신서비스 중 유선전화에 이어 두 번째로 낮은 순위를 기록

[그림 18] 방송통신서비스 신청 시 정보수집 정도

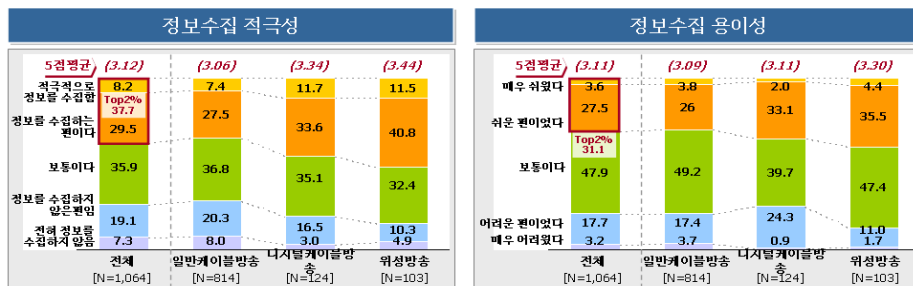


[Base : 각 통신 서비스 이용자 중, 현재 이용중인 통신 서비스 신청 및 해지해 약점 관련(다는 응답자, 중복응답)]

자료: 2007년 KISDI 설문조사(2007. 12)

- 또한, 2008년 KISDI 설문조사에서도 케이블TV/위성TV서비스의 정보수집 적극성은 평균 3.12점으로, 유선전화(2.9점)를 제외한 타 통신서비스(3.37~3.79점)에 비해 낮은 것으로 나타남

[그림 19] 케이블TV/위성TV의 정보획득 설문조사 결과



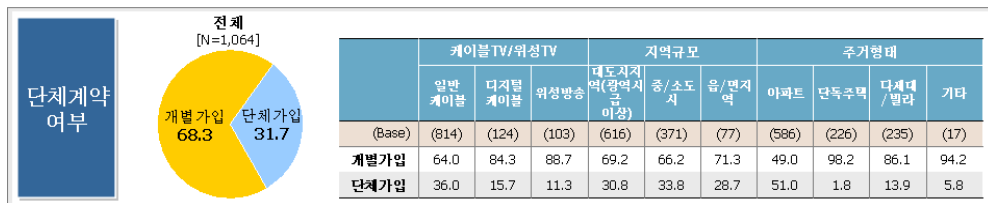
자료: 2008년 KISDI 설문조사(2008. 6)

- 한편, 유료방송서비스는 정보수집의 용이성도 타 서비스에 비해 낮은 것으로 조사되었음
- 요컨대, 정보수집의 적극성 측면에서는 정보의 불충분성으로 인해 이용자의 대응력이 제약된다고 보기 어려우나, 정보수집의 용이성 측면에서는 이용자 대응력이 다소 약화될 소지가 있음

다. 대응 구매력(수요독점력)

- 가정용 서비스가 차지하는 비중이 크므로 대량 구매에 따른 수요독점력은 미미하나, 공동주택의 단체계약의 경우 수요 독점력이 나타날 가능성이 있음
- 특히, 단체계약 가입자 비중이 높은 일반 케이블TV의 경우 이용자 대응 구매력이 높다고 할 수 있음
- 2008년 KISDI 설문조사 결과, 케이블TV/위성TV 이용자의 32%가 단체계약으로 가입되어 있으며, 일반케이블TV 이용자의 경우 36%가 단체계약으로 가입되어 있고, 아파트 거주자의 절반 이상이 단체계약 가입자임

[그림 20] 케이블/위성TV 단체계약 여부



[케이블TV/위성TV 이용자 Base, %]

자료: 2008년 KISDI 설문조사(2008. 6)

방송통신위원회 정책 2008-08

방송시장 경쟁상황평가 체계 연구

발 행 일 2008년 12월 (비매품)

발 행 인 최 시 중

발 행 처 방송통신위원회
서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회
대표전화: 02-750-1114
E-mail: webmaster@kcc.go.kr
Homepage: www.kcc.go.kr

인 쇄 처 (주)서 등
