방송시장의 공정경쟁 환경조성을 위한 제도 정비방안 연구

방송통신위원회
KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION

korpa 한국전파진흥원

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 '방송시장의 공정경쟁 환경조성을 위한 제도 정비방안 연구'의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월

주관연구기관 : 정보통신정책연구원

책 임 연 구 원 : 김민철(정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실)
김형찬(정보통신정책연구원 방송통신정책연구실)
김희수(정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실)

공 동 연 구 원 : 이종화(정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실)
김성환(정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실)
이재영(정보통신정책연구원 방송통신정책연구실)
나성현(정보통신정책연구원 방송통신정책연구실)
염수현(정보통신정책연구원 방송통신정책연구실)

연 구 원 : 오기석(정보통신정책연구원 방송통신정책연구실)
황주연(정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실)
강유리(정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실)

목 차

요약

Ⅰ 서 론

1. 연구배경 ····· 7

2. 연구목표 및 주요내용 ····· 8

Ⅱ 방송시장 경쟁현황

1. 방송시장의 구조 ····· 10
   가. 방송서비스 제공의 기본 구조 ····· 10
   나. 방송서비스 시장의 세부 분류와 지배력 발생구조 ····· 11
   다. 방송서비스 시장의 수직결합 ····· 13

2. 방송시장 주요 경쟁현황 ····· 18
   가. 플랫폼 시장의 경쟁상황 ····· 18
   나. 방송채널사용사업(PP) 시장의 경쟁상황 ····· 35

3. 방송규제의 패러다임 변화 ····· 39
   가. 미디어산업 규제와 공익성 ····· 39
   나. 공익성과 시장경쟁 ····· 40
   다. 방송시장 환경의 변화와 공정경쟁 이슈의 부각 ····· 41

Ⅲ 공정경쟁 확보를 위한 제도정비 방안

1. 방송서비스 제공단계별 불공정 행위 개선 ····· 42
   가. 주요 불공정행위 유형 ····· 42
   나. 제도정비방안 ····· 52

2. 콘텐츠 동등접근 환경 개선 ····· 60
   가. PP 콘텐츠에 대한 동등 접근 ····· 60

나. 지상파 콘텐츠에 대한 동등접근 ····· 77

3. 네트워크 동등접근 환경 조성 ····· 88
가. 현황 및 문제점 ····· 88
나. 개선방안 ····· 90

4. 방송사업자 M&A 규제 합리화 ····· 91
가. 검토배경 ····· 91
나. 방송법의 M&A 규제제도 현황 및 문제점 ····· 93
다. 방송사업자 M&A 규제제도 개선방향 ····· 96

〈첨부 1〉 방송사업자 M&A에 나타난 공정위 기업결합심사의 문제점 ····· 104

〈첨부 2〉 News Corp/DirecTV의 M&A 심사사례와 방송통신전문규제기관의 역할 ····· 110

Ⅳ 공정위와의 이중규제 해소 방안

1. 방송시장 불공정거래행위 규제 역할분담 현황 ····· 112
가. 불공정거래행위 규제 관련 공정거래법-IPTV법 중첩영역 ····· 113
나. 방통위의 불공정거래행위 규제 우선적 관할권 근거 ····· 115

2. 방송시장의 중복규제 사례 ····· 117

3. 외국 사례 ····· 118
가. 영 국 ····· 118
나. 미 국 ····· 120

4. 중복규제 해소를 위한 개선방안 ····· 120
가. 법 개정시 고려사항: 방송산업의 특수성 ····· 120
나. 중복규제 개선방안 ····· 123

〈첨부 1〉 규제기관과 경쟁당국 간의 규제관할권 배분 해외사례 ····· 125

Ⅴ 결론 및 시사점

참 고 문 헌

표 목 차

〈표 Ⅱ-1〉 지역별 방송 사업구역 수 및 SO수 추이 ····· 19
〈표 Ⅱ-2〉 MSO 소속 SO 수 추이 ····· 21
〈표 Ⅱ-3〉 MSO의 서비스 제공 방송 권역 수 추이 ····· 21
〈표 Ⅱ-4〉 유료방송 가입자수 추이 ····· 25
〈표 Ⅱ-5〉 SO 경쟁권역 및 실질 경쟁권역 수 ····· 26
〈표 Ⅱ-6〉 MSO 가입자 수 추이 ····· 28
〈표 Ⅱ-7〉 SO 및 위성방송 방송매출액 추이 ····· 29
〈표 Ⅱ-8〉 MSO 매출액 추이 ····· 31
〈표 Ⅱ-9〉 상위 2대 MPP의 채널 공급현황 ····· 34
〈표 Ⅱ-10〉 SO와 위성방송의 PP프로그램 이용료 지급현황 ····· 35
〈표 Ⅱ-11〉 방송채널사용사업자 수 추이 ····· 35
〈표 Ⅱ-12〉 PP 매출액 및 당기순이익 현황 ····· 36
〈표 Ⅱ-13〉 MPP의 시장점유율 현황 ····· 37
〈표 Ⅱ-14〉 MPP의 시장점유율 현황(홈쇼핑PP 제외) ····· 38
〈표 Ⅱ-15〉 상위 5대 MPP의 2005년 케이블TV 시청점유율 현황 ····· 38
〈표 Ⅲ-1〉 PP별 매출액 점유율 변화 ····· 97
〈표 Ⅲ-2〉 주요 MPP의 시장지배 현황(시청률 및 시청점유율) ····· 97
〈표 Ⅲ-3〉 MSO/MSP 결합사업자 매출액과 시장점유율 ····· 99
〈표 Ⅳ-1〉 공정거래위원회의 방송사업 심결유형 추이 ····· 112
〈표 Ⅳ-2〉 공정거래법상 불공정거래행위금지와 IPTV법상 금지행위 규정 비교 ·· 114
〈표 Ⅳ-3〉 방통위와 공정위의 하나로텔레콤 중복규제 사례 비교표 ····· 118

그 림 목 차

[그림 Ⅱ-1] 방송시장 기본구조도 ····· 10
[그림 Ⅱ-2] 방송서비스 시장의 구조 ····· 12
[그림 Ⅱ-3] 우리나라 방송 다매체화와 경쟁증가 ····· 18
[그림 Ⅱ-4] 유료방송시장 가입자수 추이 ····· 22
[그림 Ⅱ-5] 유료방송시장 매출액 추이 ····· 23
[그림 Ⅱ-6] 2007년도 SO의 총 매출액 구성 ····· 24
[그림 Ⅱ-7] 2007년도 SO와 스카이라이프의 방송매출액 구성 비교 ····· 24
[그림 Ⅱ-8] SO 및 위성방송의 가입자 기준 시장 점유 추이 ····· 26
[그림 Ⅱ-9] 스카이라이프 가입자 수 기준 점유율 분포 ····· 27
[그림 Ⅱ-10] MSO 전국 시장 점유 추이 ····· 28
[그림 Ⅱ-11] SO 및 위성방송의 매출액 기준 시장 점유 추이 ····· 29
[그림 Ⅱ-12] 스카이라이프의 매출액 기준 점유율의 분포 ····· 30
[그림 Ⅱ-13] 가입자 수 기준 권역별 HHI 분포 ····· 32
[그림 Ⅱ-14] 권역별 HHI 평균의 추이 ····· 33

요 약 문

방통융합과 디지털화의 진전으로 방송의 경계가 모호해지고 방송시장에 경쟁이 도입되는 환경에서 방송 본연의 가치들과 경쟁원칙을 조화시키는 정책적 노력이 필요한 시점이 되었다. 이러한 환경변화 속에서 방송시장에서의 기존 공정경쟁제도를 미래 지향적인 관점에서 재검토하고 방송이 지향하는 가치를 달성함과 동시에 시청자의 권익신장과 방송산업의 성장을 도모할 수 있도록 제도를 정비하는 노력이 필요한 시점이다.

이를 위해서 먼저 방송시장의 구조 및 경쟁현황을 면밀히 살펴보고 각 주요 공정제도별로 현황을 분석하고 해외사례 및 관련 연구들을 검토한 후 개선방향과 대안을 제시하였다. 먼저 방송서비스의 제공단계별로 발생가능한 불공정행위 유형을 정리하고 이를 위한 개선점을 검토하였다. 다음으로 프로그램 동등접근을 위한 사전규제의 필요성을 검토하고 해외사례 등을 집중적으로 검토하여 이 문제를 해소하기 위한 대안을 제시하였고 네트워크에 대한 동등접근 원칙 정립의 필요성도 논의하였다. 한편 기존의 방송M&A규제가 가진 맹점을 짚어내고 이를 개선하기 위한 대안도 검토되었다. 한편 불공정행위에 대한 규제관할권에 있어서는 공정거래위원회와 방송통신위원회의 이중규제 이슈가 발생하기 쉬운데 이에 대한 적절한 해결책도 제안하였다.

먼저 방송시장의 구조와 경쟁현황을 파악하는 일은 방송시장의 경쟁 매커니즘과 경쟁병목을 포착하는데 있어서 우선되어야 할 과제이다. 방송시장은 상당히 수직적인 가치사슬을 가진 시장으로 프로그램 제작, 프로그램 편성(채널), 프로그램 송출(플랫폼), 프로그램 시청(혹은 청취)의 수직적인 구조를 가지고 있다. 한편 프로그램 공급의 수직적 구조 속에 포함되지 않지만 광고주와 방송사/채널사업자를 매개하는 방송광고시장도 프로그램 공급시장과 분리할 수 없는 중요한 시장이며 이러한 이유로 방송시장은 대표적인 양면시장(two-sided market)으로 간주되고 있다. 방송시장의 경쟁현황은 주로 유료방송시장과 방송채널용 사업시

장을 중심으로 살펴보았다. 유료방송시장에는 크게 종합유선방송(SO)사업자와 위성방송사업자가 있는데 2007년 기준으로 종합유선방송의 가입자 기준 점유율이 87.7%, 위성방송의 점유율이 12.3%로 종합유선방송의 점유율이 매우 높게 나타났다. 한편 MSO(Multiple System Operator; 복수종합유선방송 사업자) 가입자 수는 지속적으로 증가하여 2007년 4월에 SO전체 가입자 수의 약 76%를 차지하였다. 방송채널 사업시장의 경우 방송채널사업에 대한 허가제가 등록제로 변경된 2001년 이후 대규모의 진입이 있었고 2007년 기준 187개의 사업자가 승인 혹은 등록되어 있다. 방송채널 사업시장의 규모도 2004년 이후 연 평균 19% 증가하고 있으며 전체 방송시장 매출액의 37.7%를 차지하는 시장으로 성장하였다. 시장점유율을 살펴보면 MPP(Multiple Program Provider; 복수 방송채널 사용사업자)인 씨제이와 온미디어의 점유율이 각각 14.9%와 12.3%로 높게 나타나고 있으며 나머지는 SBS, MBC, KBS 등 지상파 3사 및 기타 사업자들이 차지하고 있다.

유료방송시장과 방송채널 사업시장에서의 경쟁이 각각 MSO, MPP를 중심으로 이루어지고 있으며 지상파 3사가 여전히 건재한 상황에서 IPTV 등 신규 서비스가 도입되고 디지털화가 급속히 이루어지고 있다. 이러한 환경변화 속에서 기존에 방송에서 강조되던 다원성, 다양성, 공익성 등의 가치의 추구와 경쟁의 활성화 및 불공정행위의 억제가 어떠한 관계를 가지는지를 규명하고 이에 적합한 개별 경쟁 이슈별 정책대안을 마련하는 것이 중요하다.

이를 위해서는 먼저 수직적 구조를 가지는 방송시장의 거래단계별로 발생할 수 있는 문제들을 점검하고 경쟁과 방송의 가치에 부정적 영향을 주는 금지행위 유형을 정립할 필요가 있다. 방송시장의 거래단계별 구분에 의해서 방송사와 독립제작사와의 관계에 대한 프로그램 공급거래, 플랫폼 사업자와 PP와의 거래관계에 대한 채널 공급거래로 분류하여 세부적으로 제공사업자와 제공받는 사업자간의 역학관계를 검토하였다. 프로그램 공급거래의 경우 다수의 중소 독립 제작사들은 방송사에 대해서 절대적으로 불리한 위치에 놓여 있어서 1차 수익원인 제작비와 2차 수익원인 저작권을 제대로 확보하지 못하는 경우가 많다. 일방적이고 불투명한 외주제작사 선정, 불공정한 계약체결 절차, 임의 조기종영, 제작비 및 저작권의 배분에 있어서의 부당한 처우 등 다양한 문제가 발생하고 있다. 채널 공급거

래를 살펴보면 유료방송시장의 구조가 MSO중심의 구조를 가지게 되면서 가입자 시장에서의 지배력을 가진 MSO의 협상력 우위로 인한 다양한 문제가 발생하고 있다. 일방적인 채널 송출 거절 또는 중단, 임의적인 채널편성 변경, 저가의 수신료 배분을 강제하는 거래관계, 수신료 지급 불이행 등의 문제가 채널공급시장에서의 대표적인 문제이다. 한편 지상파 계열 PP나 MPP등 인기채널을 보유한 채널공급사업자들이 오히려 소규모 플랫폼에 대해서 우월적인 지위를 가지고 이를 남용하는 경우가 나타나고 있다. 일방적인 채널공급 거절 또는 중단, 채널 공급 시 특정 플랫폼을 우대하거나 차별하는 행위, 고가의 채널공급대가를 요구하는 행위 등이 대표적인 예이다. 이러한 문제점에 기초하여 금지행위 유형을 정립할 필요가 있는데 이용자 이익과 공익성의 관점에서 도입의 필요성이 높고 방송고유의 성격이 강하여 중복규제의 이슈를 최소화하며 사업자간 비대칭적인 지위가 발생하는 원인 자체를 제거하는 효과가 강해야 한다는 금지행위 유형정립원칙을 설정하였다. 이러한 원칙하에 (ⅰ) 일방적인 채널 송출중단 및 편성변경 행위 금지, (ⅱ) 부당한 채널공급 중단 또는 거절행위 금지, (ⅲ) 채널거래 또는 외주제작사 선정 시 부당한 차별행위 금지의 세 가지 금지행위 유형을 제안하였다.

다음으로 방송시장에서 특별히 강조되고 있는 이슈인 콘텐츠에 대한 동등접근(PAR: Program Access Rule)을 위한 제도적인 장치 마련의 필요성을 검토하였다. 콘텐츠에 대한 동등접근을 PP콘텐츠에 대한 동등접근과 지상파 콘텐츠에 대한 동등접근의 이슈로 나누어 살펴보았다. PP콘텐츠에 대한 동등접근 이슈는 위성방송이나 소규모 SO, 그리고 최근에는 IPTV의 프로그램 접근과 관련하여 발생하고 있다. 즉 기존의 MSO나 SO와 경쟁관계에 있는 매체들이 방송 플랫폼 시장에 진입함에 따라서 기존의 MSO나 SO가 프로그램 공급자들에게 이들 매체들에게 프로그램을 공급하지 못하도록 요구하는 데에서 발생하는 이슈이다. 한편 MSP(종합유선방송+채널공급사업자)나 MPP의 등장으로 인해서 경쟁플랫폼이 프로그램을 더욱 공급받기 힘들어진 상황이다. 2003년 온미디어의 스카이라이프 위성방송에 대한 채널 송출 중단, 2007년 CJ미디어의 TvN채널의 스카이라이프 위성방송에 대한 송출 중단 등이 이러한 대표적인 사례이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 콘텐츠 동등접근 규제를 도입하는 것이 필요하다는 주장과 이를 반

대하는 주장이 맞서고 있다. 도입을 찬성하는 측의 주장은 신규플랫폼의 시장진입을 촉진하고 유효경쟁의 확보를 위해서 필요하며 경쟁법이 적용되기 위해서 필요한 시장지배적 사업자로서의 기준이 MSO와 MPP에 적용되기 힘들며 이미 생산된 채널의 추가공급에 따른 한계비용은 “0”이므로 사회적 최적은 다른 플랫폼들에게도 채널을 공급하는 것이라는 것이다. 이에 반대하는 측은 독점적인 계약이 오히려 경쟁을 촉진하는 결과를 가져올 수도 있으며 PAR이 도입되면 브랜드간 경쟁이 억제되는 바람직하지 않은 결과가 나타난다는 점, 콘텐츠 투자촉진을 위해서는 독점적인 계약이 어느 정도 필요하며 독점적인 계약 자체가 방송이외의 여러 영역에서도 나타나고 있고 합법적이라는 점, 그리고 독점적 계약에 맞서서 얼마든지 대체가능한 채널이나 프로그램을 공급할 수 있다는 점을 주요 논거로 제시하고 있다. 이러한 찬반논리와 이수영(2005), 권호영(2005), 오정호(2005), 홍대식(2005), 이상우(2006) 등의 연구를 검토하여 프로그램 접근 규칙에 대한 제도개선방안을 제시하였다. 1안은 사후규제로 한정하여 방송법에 콘텐츠 동등접근과 관련한 금지행위를 도입하는 안, 2안은 사전규제로서의 프로그램 접근 규칙을 도입하는 안이며 접근 규제 대상 프로그램/채널의 선정기준으로서 수직 결합 기준, 시청률 기준, 필수성・복제불가능성・대체불가능성 기준 각각에 대해 검토하였다. 지상파 콘텐츠에 대한 동등접근도 최근에 IPTV에 대한 재전송 이슈에서 나타나고 있듯이 상당히 중요한 이슈이다. 지상파방송의 영향력이 약화되고 있다고는 하나 2008년 CATV시청에서의 지상파 점유율은 59.3%, 위성방송시청에서의 지상파 점유율은 61%로 매우 높은 상태로 지상파방송의 비중이 여전히 높음이 잘 나타나고 있다. 지상파방송이 플랫폼 경쟁에 있어서 필수적인 요소이며 보편적인 공공서비스라는 점에서 제도개선내용으로 모든 지상파 채널에 대해서 의무제공(must-offer) 규제를 적용하는 방안을 제시하고 있다.

방송사업자의 네트워크에 대한 접근 이슈도 방송통신 융합의 추이에 맞추어서 검토할 필요가 있다. 네트워크 접근 이슈는 관련 이슈가 상당히 장기간 축적되어 온 통신분야에서는 충분히 다루어지고 있으며 전기통신사업법에도 관련 조항이 나타나고 있으나 방송부문에서는 아직 네트워크 액세스 제공문제가 중요한 이슈가 되지 않고 있다. 그런데 향후 방송통신 융합이 가속화되고 IPTV와 같은 융합

서비스가 이미 시장에서 보급되고 있는 상황에 걸맞게 이를 마련하거나 개선할 필요가 있다. 개선방안으로 융합 및 All-IP환경에 적합한 접근제공 의무대상 기준을 정립하고 KT 및 한전의 전주 및 관로개방제도 방송으로 확대하는 방안을 제시하고 있다. 망을 보유하지 않고 기존의 best-effort 인터넷 망을 통해서 서비스를 제공하고자 하는 콘텐츠 사업자에 대한 접근 차단 이슈가 발생할 수 있으므로 콘텐츠 사업자의 방송통신 네트워크 접근제도의 시설도 필요하다.

한편 방송통신 융합으로 인한 통신사업자와 방송사업자의 타 영역 교차진입의 발생, 그리고 IPTV와 같은 융합서비스의 출현 등으로 향후 방송과 통신사업자간 M&A가 다수 발생할 것으로 예상되는 상황에서 기존의 M&A제도가 이러한 상황의 변화를 잘 반영하는지 개선 필요성은 없는지 점검하였다. 무엇보다도 지금 현재의 M&A제도는 SO의 M&A 등에 있어서 방송의 공정성 등 사회문화적 규범에 근거한 심사만을 하고 있어서 점점 그 중요성이 더해지고 있는 경쟁에 대한 영향에 대한 고려는 상당히 부족한 상황이다. 유료방송시장은 위성방송, IPTV 등 신규매체의 진입으로 새로운 경쟁질서를 형성해가는 과정에 있으며 사업자들간의 경쟁에 미치는 영향을 고려할 필요성이 점차 증가하고 있다. 이 경우 공정위와의 M&A심사기준에 있어서의 충돌이 불가피하여 이에 대한 조정이 필요하다. 보다 구체적인 제도개선방안으로 방송채널사용사업자(PP)의 M&A규제를 위한 법적 근거도 마련되어야 하며, 규제관할권 중복 해소를 위하여 전기통신사업법과 마찬가지로 공정위와의 협의 규정을 신설할 필요가 있다.

마지막으로 여러 공정경쟁제도 정비와 관련하여 공정위와의 이중규제 문제가 발생하고 있는데 대해서 이를 해소하기 위한 방안을 연구하였다. 해외의 여러 사례들을 종합해 볼 때 전문규제기관과 경쟁규제기관사이의 관할권이 배타적으로 배분된 사례를 찾을 수는 없었다. 즉 통신방송분야 전반에 대해 경쟁법 적용 제외를 명시적으로 규정하고 있는 국가는 없었다. 다만 전문규제기관의 사전규제 영역으로 인정되어온 요금분야는 사전규제가 적용되지 않는 경우라도 전문규제기관 관할로 인정되는 것이 일반적이었다. 관할권 중복의 문제를 해소하기 위한 제도적 장치는 국가마다 다르나 대체로 사전/사후 규제집행의 대부분을 실질적으로 전문규제기관이 담당하는 것이 일반적이며 Ovum(2007)의 조사에 따르면 주

요국가의 통신문제와 관련하여 경쟁당국이 법을 집행한 사례는 거의 없는 것으로 나타났다. 구체적으로 방송서비스에 대한 방송통신위원회와 공정거래위원회사이의 규제관할권 문제를 해소하기 위한 방안으로 방송법상 금지행위에 관하여는 공정거래법에 우선하여 동 법을 적용한다는 조항을 신설할 것을 제안하였고 방송법상 흠결된 방송시장의 불공정행위 중복해소를 위해서 (ⅰ) 방송통신위원회가 공정거래위원회로부터 방송사업자에 대한 공정거래법 집행권한을 위탁받아 직접 수행하거나 (ⅱ) 공정거래위원회가 방송사업자 조사시 방송통신위원회에 사전에 통보하는 방안을 제안하였다.

본 연구를 위해서 방송 및 규제전문가들을 포함하는 전문가 연구협력회의를 여러 차례 개최하여 세부 공정경쟁제도별로 다양한 전문가 의견을 수렴하였으며 이를 통해서 균형잡힌 시각의 개선안이 도출될 수 있도록 노력하였다. 방송 및 규제전문가로는 한림대학교 노기영 교수, 이화여자대학교 김상택 교수, 한성대학교 이내찬 교수가 연구반에 참여하여 다양한 의견을 제시하고 정책대안 마련에 도움을 주었다. 세부 연구주제별로 Ⅱ. 방송시장 경쟁현황은 이재영 책임연구원, Ⅲ. 1 방송서비스 제공단계별 불공정 행위개선은 김성환 연구위원, Ⅲ. 2 콘텐츠 동등접근 환경개선을 염수현 책임연구원, Ⅲ. 3 네트워크 동등접근 환경조성은 이종화 연구위원, Ⅲ. 4 방송사업자 M&A 규제 합리화는 나성현 책임연구원, Ⅳ. 공정위와의 이중규제 해소방안은 김희수 연구위원이 담당하여 집필하였다. 집필과정에서 전문가들의 의견과 기존연구 및 해외사례를 종합하여 향후 방송법의 개정 시에 참고가 될 수 있는 구체적인 정책대안을 담기 위해서 노력하였다.

Ⅰ. 서 론

1. 연구배경

○ 방통융합과 디지털화의 급속한 진전으로 방송시장에서의 경쟁이 가속화되는 환경변화 속에서 방송정책에도 경쟁원칙이 적극적으로 도입되고 이를 전통적인 방송정책과 조화시키려는 노력이 대두

- 과거 지상파 방송으로 대변되던 방송시장에 80년대 말에서 90년대 초에 케이블TV와 위성방송이 도입됨으로써 방송플랫폼의 다양성이 증대
- 최근에는 디지털TV가 급속히 확산되고 IPTV와 같은 신규 방송미디어가 등장하고 있는 상황
- 기존 방송정책에서 매우 중요하게 여겨지던 다원성(plurality), 프로그램 다양성(diversity), 문화적 다양성 등의 방송고유의 공익적 가치들과 시장경쟁과의 관계를 규명하고 시장경쟁을 통해서 이러한 가치들을 추구하고자하는 노력도 나타나기 시작

○ 최근에는 방송과 통신의 융합과 디지털기술의 발전으로 방송고유의 영역의 한계가 불분명해지고 있어서 이를 고려한 기존의 방송규제 틀의 변화도 필요

- 서비스의 융합뿐만 아니라 기기의 융합, 전송망의 융합 등 다양한 영역에서 방송고유의 경계가 허물어지고 있음
- IPTV는 기존의 통신망인 초고속인터넷망을 이용하여 다양한 방송콘텐츠를 제공하는 서비스로 대표적인 방송통신 융합형 서비스이며 도입초기임에도 시장에 상당한 영향을 미치고 있음
- 보다 중장기적으로는 방송과 통신을 아우르는 수평적 규제틀(horizontal regulation framework)의 마련이 필요하다는 공감대가 형성되고 있으나 일단 단기적으로는 신규 융합형 서비스의 도입을 촉진하고 방송과 통신의 융

합에 따른 새로운 이슈와 갈등을 해소하는 노력이 필요

○ 우리나라의 경우도 최근 IPTV의 도입, 디지털TV의 활성화로 인한 방송시장환경의 변화에 직면하고 있으며 규제환경 측면에서도 방송통신 단일규제기구인 방송통신위원회가 등장하는 큰 변화의 시기에 놓여 있음

- 방송소유 규제완화와 대규모 미디어 그룹의 출현을 준비 중이고 방송과 통신의 교차진입을 통한 서비스 제공영역 확대가 이루어지고 있음
- 방송에서 핵심적인 역할을 하는 방송 콘텐츠 산업의 발전에 있어서 매우 중요한 기로에 놓여 있음

○ 이러한 방송시장의 환경변화에 대응하여 방송시장에서의 공정경쟁을 위한 기반을 마련하고 이를 통해서 방송이 지향하는 가치를 달성함과 동시에 시청자의 권익신장과 방송산업의 성장을 도모할 수 있도록 제도를 정비하는 노력이 필요

- 이를 위해서 방송시장에서 발생할 수 있는 다양한 불공정 행위유형을 파악하고 각각의 불공정행위를 해소할 수 있는 제도에 대한 연구가 필요
- 한편 방송시장의 변모에 따른 새로운 공정경쟁 이슈를 사전에 발굴하여 이를 위한 제도적 준비를 하는 차원에서의 연구도 필요

2. 연구목표 및 주요내용

○ 본 연구를 통하여 방송시장의 공정경쟁을 위한 제도 개선방안을 제시하고 궁극적으로는 방송서비스 시장과 콘텐츠 산업의 건전한 발전과 방송 고유의 가치를 달성하는데 기여하는 것을 목표로 함

○ 이를 위하여 먼저 방송시장의 구조 및 경쟁현황을 정리

- 콘텐츠 사업자, 광고주, 플랫폼 사업자 및 시청자가 복합적으로 얽혀 있는 방송시장의 구조 및 방송시장의 지배력 발생경로를 분석
- 현재 방송시장에서의 경쟁이 얼마나 활성화되어 있는지에 대한 분석을 포

함하는 방송시장 개관이 이루어짐

○ 방송서비스 단계별로 발생할 수 있는 불공정행위의 유형을 파악하고 이에 대비한 제도적 개선방안을 마련

- 방송서비스의 가치사슬을 따라서 각 단계마다 발생할 수 있는 불공정행위 유형을 분석하고 문제가 되는 행위들을 유형화하여 금지행위로 묶는 제도적 방안을 검토

○ 프로그램 동등접근을 위한 사전규제의 필요성을 검토하고 대안을 제시

- 현행 방송법의 콘텐츠 동등접근 규정은 보편적 시청권 보장의 관점에서 제도화되어 있으나, 유료방송시장의 경쟁을 고려하여 핵심 콘텐츠에 대한 동등접근을 제도화하는 방안의 적절성 검토

○ 네트워크 동등접근을 위한 사전규제의 필요성을 검토하고 대안을 제시

- 융합환경과 All-IP환경에 적합한 의무제공대상설비의 재검토와 콘텐츠사업자의 방송통신 네트워크 접근방안을 검토

○ 방송시장의 환경변화에 따른 방송서비스 M&A 규제제도의 개선방안을 모색

- 현행 방송법상의 M&A규제 미비점을 분석하고 새로운 유형의 M&A에 대응하는 제도정비와 경쟁제한성에 대한 공정거래위원회와의 규제관할권 이슈를 다룸

○ 마지막으로 방송관련 불공정행위에 대한 이중규제 이슈를 연구

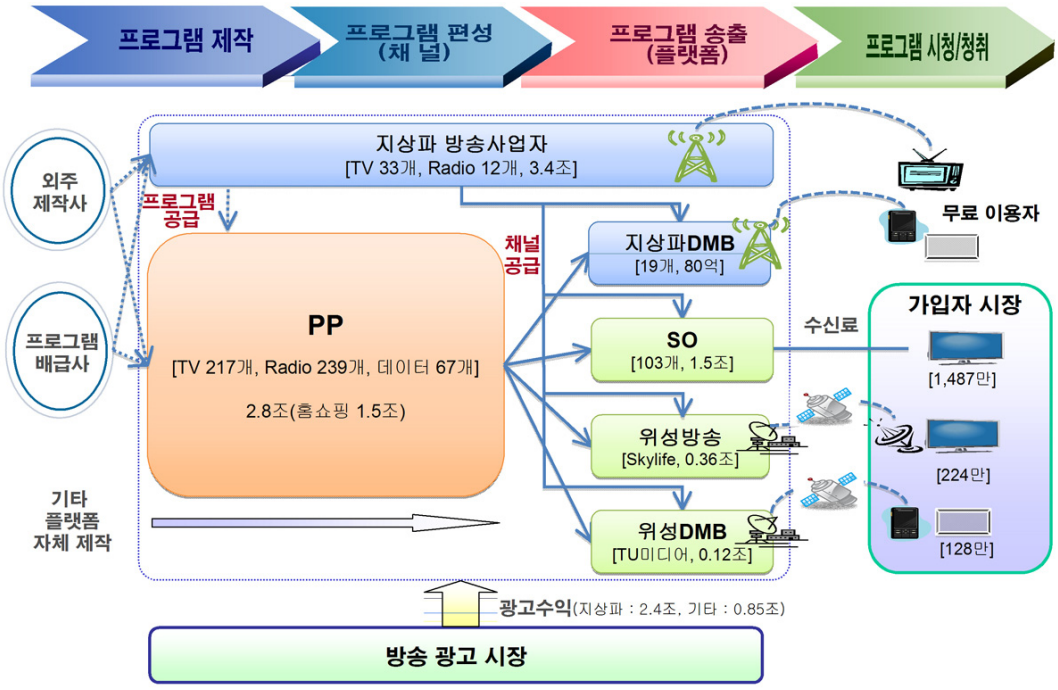
- 불공정행위의 규제를 담당하는 일반규제기관인 공정거래위원회와 방송통신서비스 전문규제기관인 방송통신위원회의 불공정행위 규제로 인해서 발생하는 중복규제의 이슈의 해소방안을 논의

Ⅱ. 방송시장 경쟁현황

1. 방송시장의 구조

가. 방송서비스 제공의 기본 구조

〔그림 Ⅱ-1〕 방송시장 기본구조도



자료: KCC

○ 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

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

○ 지상파방송 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

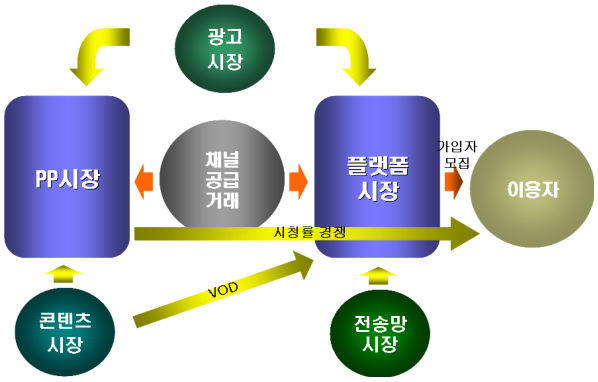
○ 방송채널사용사업자(PP)는 자체적으로 콘텐츠를 제작하거나 독립제작사 및 프로그램 배급사로부터 콘텐츠를 공급받아 프로그램 채널을 편성
- 방송 플랫폼의 채널을 통해 방송 프로그램을 시청자에게 제공
- 시청률을 기반으로 광고, 수신료 배분 등을 통해 수익을 획득

○ 케이블TV, 위성방송, 그리고 향후 IPTV 등 유료방송 플랫폼 사업자는, PP들로부터 공급되는 프로그램 채널 및 자체편성 채널(IPTV는 불가능) 등으로 채널묶음 상품을 구성한 후 이용자에게 전송, 배급
- 광고, 수신료 등을 통해 수익을 획득
- 디지털케이블TV 및 IPTV는 VoD콘텐츠를 비롯한 부가서비스를 직접 제공
- 초고속인터넷, VoIP 등 통신서비스와도 결합하여 상품 구성(묶음상품의 범위가 확대)

나. 방송서비스 시장의 세부 분류와 지배력 발생구조

○ 방송시장은 방송서비스 제공 단계별 거래의 대상 및 요소에 따라 〔그림 Ⅱ-2〕와 같이 몇 개의 시장들로 세분화할 수 있음

〔그림 Ⅱ－2〕 방송서비스 시장의 구조



자료: KISDI 내부자료

○ 방송시장을 실질적으로 구성하는 핵심 사업자는 PP와 플랫폼 사업자(지상파 포함)로서, PP시장과 플랫폼시장을 방송산업의 두개의 기본 축으로 볼 수 있음

- 콘텐츠시장, 광고시장, 전송망시장 등은 도매 또는 관련 시장으로서 그 영역이 방송시장에만 국한되지 않음
- PP시장과 플랫폼시장 각각은 수요/공급대체성에 따른 경제적 시장획정에 의해 더 세분화될 수도 있음

○ PP시장

- PP사업자들은 광고시장(광고수익) 및 채널공급시장(수신료 수익)의 수익을 위해 시청률 경쟁을 추구
- 시청률 경쟁의 전제조건으로 콘텐츠 및 채널 확보를 위해 경쟁

○ PP시장의 지배력

- 채널 단위의 시청률이 일정 수준 이상인 경우, 콘텐츠 제공 사업자 및 플랫폼 사업자에 대해 지배력을 발휘할 수 있음
- 반대로, 우수한 콘텐츠 또는 플랫폼을 확보하고 있을 경우 시청률 경쟁에 유리
- 양면시장적 특성: [채널(플랫폼) 확보～시청률 확보], [콘텐츠 확보～시청률 확보], [시청률 확보～광고주 확보] ⇒ 진입장벽, 수직적 관계에 의

한 지배력 발생

○ 지상파TV 사업자는 인기 프로그램을 제작/보유함으로써 콘텐츠 시장에서의 지배적 지위와 함께 채널사용사업(PP) 시장에서도 지배적 지위를 보유

○ 플랫폼 시장

- 플랫폼 사업자들은 광고 및 수신료 수익을 위해 가입자 유치 경쟁을 추구
- 가입자 경쟁의 전제조건으로 인기 채널 및 콘텐츠 확보를 위해 경쟁

○ 플랫폼 시장의 지배력

- 확보한 가입자 수가 일정 수준 이상인 경우, PP사업자에 대해 지배력을 발휘할 수 있음
- 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 확보], [가입자 확보～광고주 확보] ⇒ 진입장벽, 수직적 관계에 의한 지배력 발생

다. 방송서비스 시장의 수직결합

1) 지상파방송

○ 지상파방송사는 전통적으로 제작, 편성, 송출의 3가지 기능이 결합되어 이루어져 있음

- 일반 제조업에 비유하면 상품제조, 도매유통, 소매유통의 기능을 한 주체가 모두 수행하는 강력한 수직결합 구조
- 특히 지상파방송에 있어서 편성과 송출은 분리해서 생각하기 어려운 기능들

○ 제작은 방송프로그램을 실제로 만드는 단계

- 제작부문에는 카메라, 조명, 편집기기 등 기자재와 프로듀서, 디렉터 등의 인력이 필요하고, 뉴스 제작을 위해서는 뉴스 취재조직이 별도로 필요
- 그러나 뉴스 이외의 제작부분은 지속적인 조직이나 사업일 필요가 없는

영역이어서, 필요시마다 기자재와 인력을 모아 프로그램을 제작하면 되는 진입·퇴출이 용이한 대단히 동적인 부분임

- 그런 까닭에 뉴스를 제외한 다른 프로그램들은 외부 제작사가 담당하는 경우를 자주 발견할 수 있음

○ 편성은 방송프로그램·콘텐츠들을 묶어서 하나의 지상파채널을 구성하는 단계

- 방송콘텐츠를 선별, 편성, 상품화하는 역할
- 유선방송으로 보면 방송채널사용사업자(PP)의 기능으로 볼 수 있음

○ 송출은 이렇게 구성된 채널을 소비자에게 전달하는 단계

- 방송프로그램을 소비자에게 물리적으로 전달하는 역할
- 유선방송의 방송플랫폼인 종합유선방송사(SO)의 기능에 비견될 수 있음
- 방송프로그램을 전국의 시청자에게 전달하기 위해서는 중앙방송국과 지역방송국의 역할이 함께 필요

○ 지상파방송사는 제작·편성·송출과정을 통하여 방송프로그램을 조달하여 광고수입의 원천이 되는 시청자를 확보

- 지상파방송은 기본적으로 시청료가 아닌 광고수입에 의존하는데, 시청자 수가 늘어야 광고 접촉률이 높아지고 해당 방송이 광고 미디어로서의 가치가 상승

○ 이와 같이 방송프로그램의 제작, 편성 및 송출에 이르는 전 단계를 수직결합한 지상파방송은 전통적으로 방송시장 내에서의 강력한 지위를 누려왔음

- 우리나라는 일본과 마찬가지로 지상파방송이 애초부터 제작·편성·전송 부분이 결합된 형태로 허가되었는데, 외주제작 의무규정이 도입되면서 독립 제작사들이 생겨남
- 이는 전통적으로 결합되어있던 제작·편성·전송 부분이 부분적인 수직분리의 과정에 있는 것으로 볼 수 있음

2) 유선방송

○ 유선방송산업 내의 수직관계는 지상파방송과는 달리 상당히 분화된 형태

를 보임

- 제조업의 제조, 도매 및 소매에 견주어질 수 있는 수직단계들이 비교적 분리된 주체들에 의해 수행됨

○ 제조 부문이라고 할 수 있는 방송프로그램 제작 주체들에는, 프로그램 제작사처럼 방송 프로그램 원본을 만드는 회사들뿐만 아니라, 이미 제작된 콘텐츠에 대한 권한을 보유하고 있는 주체까지 포함될 수 있음

○ 도매 부문은 '방송채널사용사업자(PP)'가 차지하고 있는데, 이들은 방송콘텐츠의 사용권한을 구매하여 그것들을 모아서 패키지로 묶어 방송채널을 구성하는 편성 기능을 수행

- 한 가지 유의해야 할 것은 유선방송시장에서 이 도매 부문과 상위의 제조 단계 간의 수직결합된 경우가 많다는 점

※ 대표적으로 미국의 CNN이나 ESPN은 직접 제작한 프로그램의 비율이 상당히 높음

- 그러므로 방송채널사용사업자(PP)는 방송 프로그램 원본 제작 기능까지 포함하는 주체로 이해될 수도 있음

○ 소매 부문은 지역 '종합유선방송사업자(SO)'로 구성됨

- 이들은 개별 가구에 연결된 케이블망을 운영하고 방송 프로그램을 각 가정에 전송할 수 있는 허가를 정부로부터 받음

- 각 방송권역에서 허가를 취득한 유선방송사들이 그 지역에서 활동할 수 있게 되는데, 특히 두개 이상의 권역에서 유선방송사를 소유하고 있는 회사를 MSO(multiple system operator)라고 함

- PP가 방송프로그램을 편성하여 개별 채널을 구성하는 것과는 달리, SO는 전송할 채널들을 선별하고 구성하는 채널편성 기능을 수행

○ 우리나라에서도 SO-PP가 계열화된 경우가 있지만, 미국에서는 역사적으로 많은 대형 MSO들이 PP[1]들과 수직결합을 해옴

- 예를 들어 AOL-Time Warner는 CNN, TNT, Cartoon Network, HBO,

1) 미국에서는 PP를 'cable network'이라고 부름

Cinemax 등 많은 주요 PP들을 거느림

- 이렇게 특정 유선방송사와 소유관계가 있는 PP는 '계열 프로그래머(affiliated programmers)'라고 부르고, 반면에 유선방송사와 수직관계가 없는 PP는 '비계열 프로그래머(unaffiliated programmers)'라고 함
- MSP라 불리는 SO-PP간의 수직결합은 국내에서는 CJ 계열과 온미디어 계열이 대표적 사례

○ 이처럼 유선방송에서 방송프로그램 제작과 도매단계에 해당하는 PP간의 수직결합이나, 도매와 소매, 즉 PP와 SO간의 수직결합도 드물지 않은 현상

○ 직접적으로 SO-PP가 결합되어 있지 않더라도 수직적 관계에서 상호 영향력을 주고받을 수 있음

- 큰 가입자 기반을 가진 MSO들은 PP들에 대해 큰 협상력을 보유
- 인기 채널을 보유한 MPP도 SO들에 대해서 상대적으로 큰 협상력을 가지고 있을 것

3) 수직적 제한과 시장봉쇄

○ 제조・도매・소매와 같은 수직적 관계 하에서 상류기업(upstream)과 하류기업(downstream)이 선택할 수 있는 거래의 유형은 다음 세 가지로 나누어볼 수 있음

- 독립적이고 일회적 거래의 성격을 띠는 '순수시장거래'
- 수직적으로 상류 기업과 하류기업이 결합하여 거래하는 기업내부거래인 '수직결합(vertical integration)'
- 완전통제를 의미하는 수직결합 보다는 약하지만 순수시장거래 보다는 상대방의 행위에 일정한 제약을 가하는 '수직적 제한(vertical restraint)'

○ 수직적 제한은 상류기업과 하류기업간의 합의에 따라 거래의 일방 또는 쌍방의 행위를 제한하여 부분적인 수직통합을 달성

- 수직적 제한의 형태로는 프랜차이즈 계약(franchise contract), 라이선스 계약(licence contract), 연계판매(tie-in sales), 배타적 거래(exclusive dealing), 지역제한(territorial restriction) 혹은 고객제한(customer restriction), 재

판매가격유지(resale price maintenance) 등 다양하게 존재

○ 이러한 수직적 제한은 한 시장에서의 시장지배력을 이용하여 다른 시장에서의 경쟁을 제한하는 시장봉쇄(market foreclosure)라는 부정적 결과를 가져올 수 있음

- 시장봉쇄란 필수요소를 생산하는 지배적 기업이 자신이 속한 시장에서의 시장지배력을 주변시장으로 확장할 목적으로 필수요소에 대한 적절한 접근을 거부하는 행위를 의미
- 수직적 관계에서는 애로요소를 생산하는 상류기업이 하류기업들에게 생산에 필수적인 애로요소에 대한 접근을 거부하는 경우에 흔히 발생
- 수직적 시장봉쇄의 수단으로 자주 이용되는 방법으로는 수직적 결합을 통한 거래거절, 제품호환성의 전략적인 거절, 배타적 거래, 연계판매 혹은 가격차별 등이 있음

4) 방송시장의 수직적 제한과 시장봉쇄

○ 방송시장에서도 필수요소를 이용한 수직적 제한 또는 수직적 시장봉쇄의 현상이 발생할 수 있음

- 방송플랫폼(downstream)과 방송프로그램(upstream)은 상호 애로요소로 작용하는 경우가 종종 발생
- 방송플랫폼이 가입자를 확보하기 위해서는 방송프로그램의 확보가 절대적으로 필요하고, 반대로 방송프로그램이 시청자에게 전달되기 위해서는 방송플랫폼이 반드시 필요

○ 새로운 방송플랫폼 또는 뉴미디어가 시장에 진입할 경우 '수직적 제한' 현상이 종종 발생

- 유선방송이 주류를 이루고 있는 기존의 유료방송시장에 위성방송이 진입할 때, 필요한 프로그램을 제공받지 못하게 되면 진입 자체가 곤란해지거나 진입하더라도 원만한 성장이 어려워질 수 있음
- 이러한 수직적 제한을 해결하고 경쟁을 촉진하기 위하여 프로그램접근법(program access rule)과 같은 규제수단들이 사용되고 있음

2. 방송시장 주요 경쟁현황

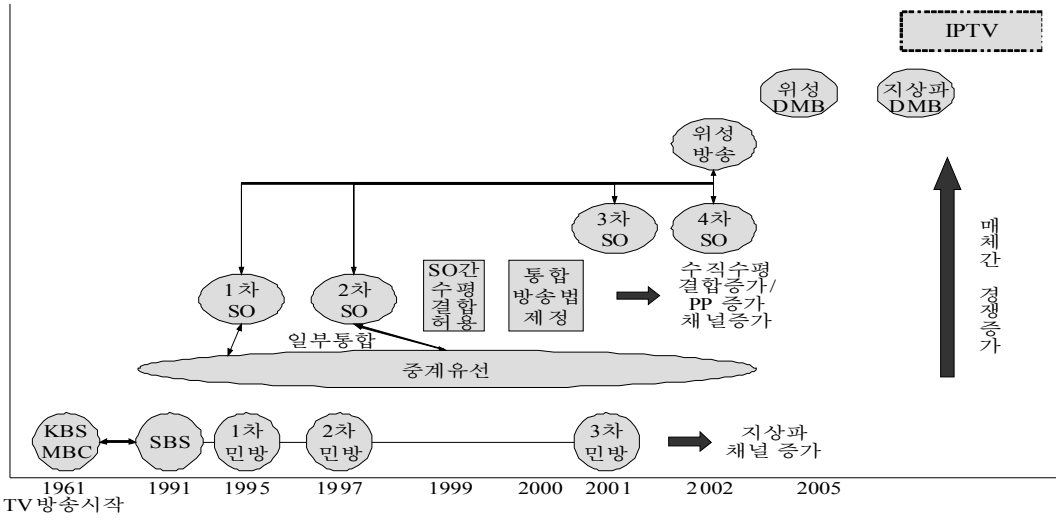
가. 플랫폼 시장의 경쟁상황

1) 시장개황

가) 사업자 현황

○ 국내 유료방송시장은 1995년 종합유선방송사업(SO) 도입이후 중계유선방송과의 제한적인 경쟁이 진행되어 오다가 2002년도 새로운 매체인 위성방송의 등장으로 경쟁이 본격화

〔그림 Ⅱ-3〕 우리나라 방송 다매체화와 경쟁증가



자료: 김희수 외(2006), "방송서비스의 다매체화 및 통신방송 융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구(Ⅰ)" KISDI 연구보고 06-06, p.42

- 중계유선방송의 SO 전환 정책 및 2000년 통합방송법 시행 이후 기업결합의 증가에 따라 중계유선방송사업자는 지속적으로 감소

※ 2007년 4월 현재 약 130여 개 중계유선방송사업자가 18만 6천여명의 가입자를 보유(전체 유료방송 가입자 수의 약 1.2% 수준)[2)]

2) 「2007년 방송산업실태조사보고서」 p.23, p.273

- 2002년 3월 한국디지털위성방송(스카이라이프)의 서비스 개시로 유료방송시장의 가입자 확보 경쟁이 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 상용화하고, 이에 이어 '09년 1월에 SK브로드밴드와 LG데이콤이 IPTV 상용서비스를 개시할 예정

○ 2007년 12월 현재 총 77개 권역에서 103개의 개별 SO가 서비스를 제공중에 있으며, 스카이라이프는 전국적 서비스를 제공

- SO는 2003~2005년 최대 119개 사업자까지 허가를 받아 사업을 하였으며, 이후 인수・합병, 폐업, 재허가 추천거부 등으로 사업자 수가 감소[3)]
- 스카이라이프가 서비스를 제공하지 않는 지역은 없으므로, 모든 권역에서 SO와 경쟁

〈표 Ⅱ-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

3) 2006년 「방송산업실태조사보고서」 p.57-성북유선방송, 범진케이블네트워크 등은 폐업, 충남연합방송, 하나방송, 우리넷은 재허가 추천 거부

○ 2007년 4월 사업자 현황을 기준으로, 전국 77개 권역 중 2개의 유료방송 사업자(스카이라이프 포함)가 서비스를 제공 중인 지역은 47개, 3개 사업자가 서비스를 제공하는 지역이 30개

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

○ 2000년 통합방송법 제정[4]과 2004년 3월 방송법 개정[5]을 통해 시행된 소유규제 완화조치에 따라 유료방송사업자 간 인수·합병이 활발히 전개되었으며, 그 결과 MSO의 소유 SO 수가 증가하고 MSO사업 권역 수도 증가

- 국내의 대표적 MSO는 티브로드, CJ케이블넷, 씨앤앰커뮤니케이션즈, 씨앰비 등으로 2007년 말 현재 최대 15개(티브로드)의 개별 SO 지분을 소유하고 있으며, MSO 소속 SO 수는 전체 SO수의 약 78%를 차지

※ 사전적 의미로는 특정 SO가 타 SO의 지분을 조금이라도 소유할 경우 MSO(Multiple System Operator)로 정의할 수 있으나 일반적인 정의가 존재하는 것은 아니며, 실질적으로 경영권을 행사한다는 의미에서는 일정 수준 이상의 지분 보유를 MSO 요건으로 설정할 수도 있음

※ 「방송산업실태조사보고서」의 분류를 따라 MSO 관련 데이터를 작성하였으나, 「방송산업실태조사보고서」의 데이터 작성 기준이 2005년을 전후(2005년 이후는 '최다 출자지분 또는 투자액이 30% 이상인 경우'를 결합사업자로 인정)로 상이하여 여전히 문제가 존재

- 또한, 2007년 말 현재 MSO의 방송 사업구역은 약 66개 권역에 이르며, 서울·경기지역 위주의 사업을 전개 중인 씨앤앰을 제외한 타 대형 MSO는 사업구역이 전국적으로 분포

※ MSO가 서비스를 제공하지 않는 지역은 인천시 남구·연수구, 경기 성남시를 포함한 전국 11개 권역[6]이며, 서울 21개 전 권역은 MSO가 서

---

4) 2000년 통합방송법의 제정을 통해 MSO, MPP 등 케이블TV사업자의 수평적 결합을 전체 사업구역의 1/5, 전체 매출액의 33%를 넘지 않는 범위에서 허용

5) 2004년 3월 방송법 개정에서는 대기업의 SO에 대한 33% 소유상한 규정 폐지와 외국인 소유제한을 49%까지로 확대

비스를 제공

〈표 Ⅱ-2〉 MSO 소속 SO 수 추이

	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

〈표 Ⅱ-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
씨앤앰	10	10	10	14	15	14	14	서울, 경기
HCN	7	7	8	7	6	8	8	서울, 부산, 대구, 경북, 충북

6) 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)

	2002. 6	2003. 6	2004. 6	2005. 6	2006. 4	2007. 4	2007. 12	주요 서비스 제공 지역
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	

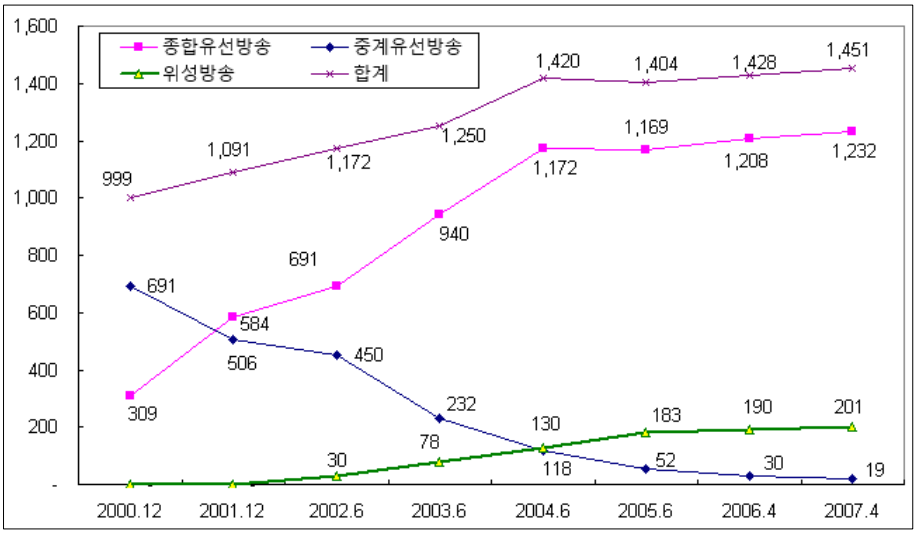
주: MSO의 총 서비스 제공 권역 수는 MSO의 소속 SO수의 합계 수치보다 작은데, 그 이유는 동일 권역에서 경쟁하는 MSO 소속 SO가 존재하기 때문임

나) 가입자 수

○ 2007년 4월 기준 유료방송 가입자수는 약 1,451만 가구[7]로 2006년 1,428만 가구 대비 약 1.6% 증가

〔그림 Ⅱ-4〕 유료방송시장 가입자수 추이

(단위: 만 가구)



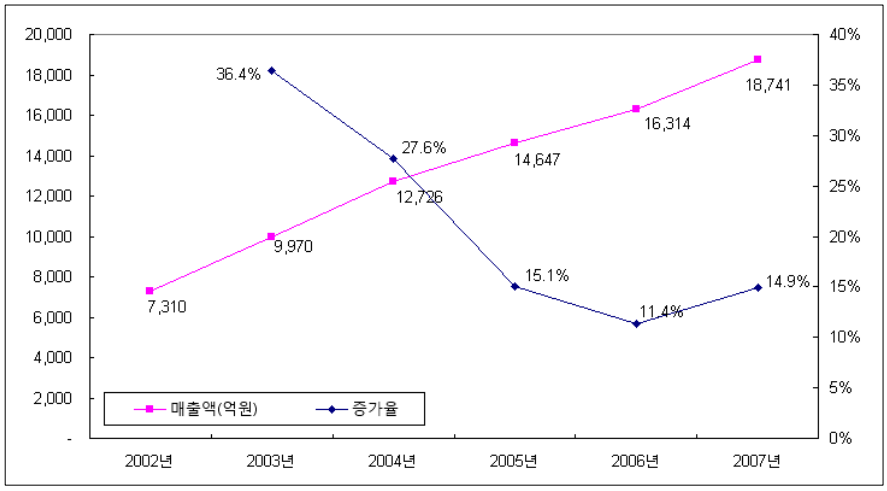
자료: 「방송산업실태조사보고서」, 각 연도

7) 2007년 4월 가입단자 수 기준 유료방송 가입자 수는 1,642만 대수임(2006년 1,591만 대수 대비 3.2% 증가)

- SO 가입자 수가 약 1,232만, 스카이라이프 가입자 수가 약 201만이며, 유료방송의 가구보급률은 약 78% 수준[8)]
- 종합유선방송 가입자 수가 2000~2007년 간 연평균 약 22% 성장한 반면, 중계유선방송 가입자 수는 연평균 약 40% 감소[9)]하였으며, 위성방송 가입자수는 2002년 사업 개시 이후 연평균 약 46% 성장
- 2002~2004년 유료방송 가입자 수 증가율이 상대적으로 크게 나타나는데, 이는 위성방송의 도입과 경쟁에 따른 효과로 추정
- 최근 유료방송 가입자 수 증가율은 점차 둔화되는 추세임

다) 매출액

〔그림 Ⅱ-5〕 유료방송시장 매출액 추이



주: 1. 방송사업자의 유료방송 매출액은 수신료수익, 광고수익, 홈쇼핑송출수수료, 중계유선수익, PPV수익, 시설설치수익, 컨버터임대료수익, 기타 방송수익의 합계로 정의
2. 스카이라이프의 기타 사업수익에는 채널임대수익, 수신기매출, 영상물 판매 수익 등이 포함되어 유료방송시장 매출액 집계 시 이를 포함

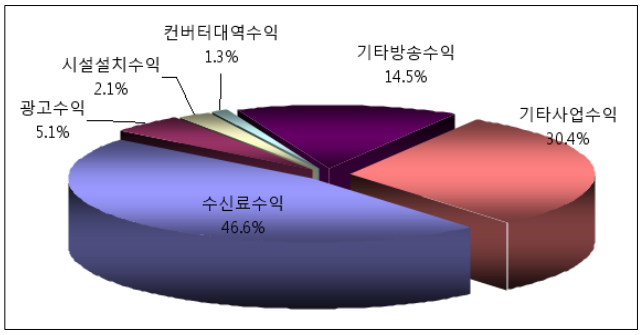
자료: 1. 「방송산업실태조사보고서」, 각 연도
2. 「방송사업자재산상황 공표집」, 각 연도

8) 2007년 「방송산업실태조사보고서」, p.273
9) 2001년 이후 중계유선방송 가입자 수의 감소는 정부의 적극적인 SO전환 정책(2001년 4월 3차 SO 승인, 2002년 11월 4차 SO 승인)에 기인

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

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

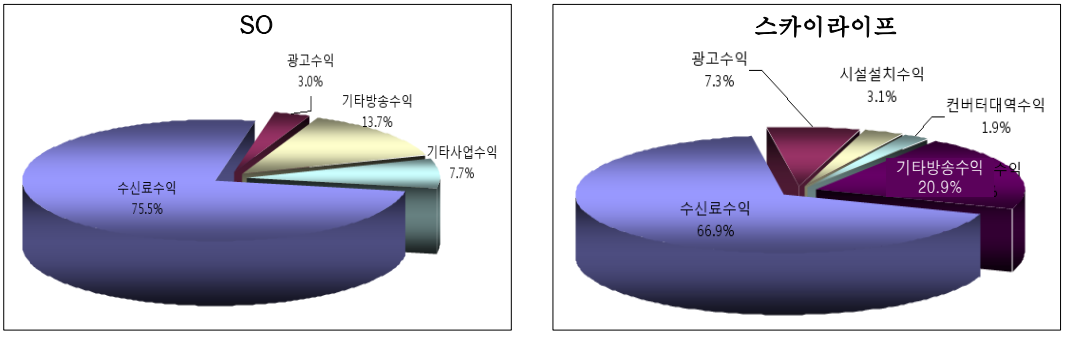
〔그림 Ⅱ-6〕 2007년도 SO의 총 매출액 구성



자료: 『2007년도 방송사업자 재산상황 공표집』

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

〔그림 Ⅱ-7〕 2007년도 SO와 스카이라이프의 방송매출액 구성 비교



자료: 『2007년도 방송사업자 재산상황 공표집』

2) 시장점유율

가) 가입자 수 현황 및 점유율[10)]

○ 2007년 4월 기준 유료방송 가입자 수는 약 1,642만 대수이며, 이 중 종합유선방송가입자가 약 1,440만, 스카이라이프 가입자 수가 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 Ⅱ-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%	-

주: 1. SO 가입자 수의 경우, 「방송산업실태조사보고서」 집계기준이 2004년까지는 가입가구수 기준, 2005년부터는 가입단자 수 기준으로 상이함에 유의[11)]

2. 스카이라이프 협조 자료의 경우 전년도 모두 가입단자수 기준임[12)]

자료: 1. 「방송산업실태조사보고서」, 각 연도

2. 스카이라이프 제공 자료

○ 유료방송시장 전체에서 종합유선방송의 비중은 2002년도 95.8%에서 2007년 87.7%로 지속적으로 감소해 왔으나, 여전히 SO의 시장 점유율이 압도적인 상황

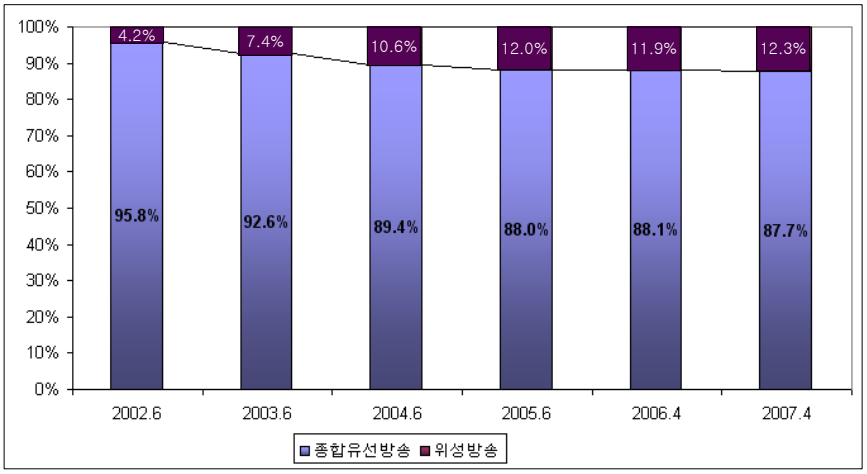
10) 가입자 수 점유율 분석은 가입대수 기준으로 실시하였는데, 경쟁상황 판단을 위해서는 가입대수가 가입가구에 비해 가입자의 실질적 개념에 가깝다는 점, 권역별 경쟁 분석에 접근 가능한 데이터가 가입대수 기준으로 존재하는 점 등을 고려

11) 2002, 2003년도 등 「방송산업실태조사보고서」의 권역별 SO 가입자 자료의 경우 이상치가 발견되거나 대략의 수치들이 보고된 경우가 있어 데이터 분석 시 주의 필요

12) 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 증가율

〔그림 Ⅱ-8〕 SO 및 위성방송의 가입자 기준 시장 점유 추이



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

- 2004년도에는 35개의 실질 경쟁권역[13]이 존재했으나, SO간 기업결합 등으로 인해 감소 추세

〈표 Ⅱ-5〉 SO 경쟁권역 및 실질 경쟁권역 수

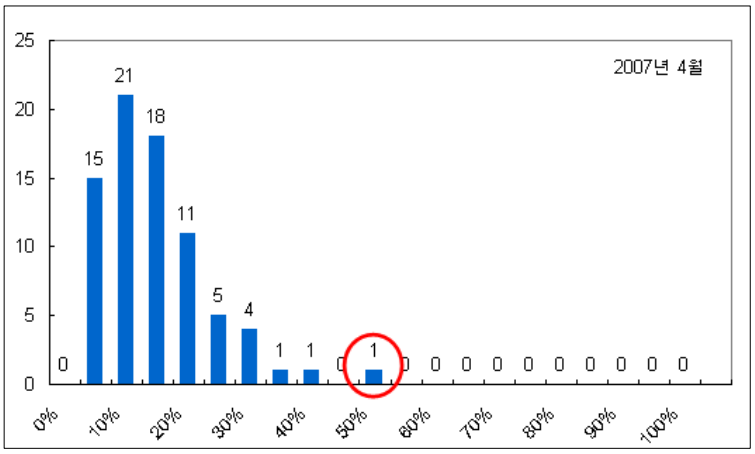
	2007. 12	2007. 4	2006. 4	2005. 6	2004. 6	2003. 6	2002. 6
경쟁권역 수	26	30	34	41	41	41	34
실질 경쟁권역 수	19	19	21	23	35	35	29

13) 권상희 외(2007), 「2006년 방송시장 경쟁상태 보고서」에 따르면, SO의 권역을 '독점지역'과 '경쟁지역'으로 구분하고 있는데, '독점지역'은 동일 방송구역 내에 단일 사업자만 있는 경우나 동일한 계열의 MSO간 경쟁을 벌이는 지역, '경쟁지역'은 동일 방송구역 내에 이종 MSO 간, SO-MSO 간, 단독 SO 간 경쟁을 벌이는 지역으로 정의

○ 2007년 4월 기준으로 스카이라이프는 전국 유료방송시장에서 약 12.3%의 가입자를 점유하는 것으로 나타났으나, 권역별 점유율 분포는 상이

- 〔그림 Ⅱ-9〕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[14)]

〔그림 Ⅱ-9〕 스카이라이프 가입자 수 기준 점유율 분포



○ MSO 가입자 수는 2002~2007년 간 연평균 19.8%의 성장을 보여 2007년 4월 전체 SO 가입자 수의 약 76%를 차지

- MSO 중 티브로드가 전국 유료방송 가입자 수의 15.7%, CJ케이블넷이 14.7%, 씨앤앰이 12.6%를 차지

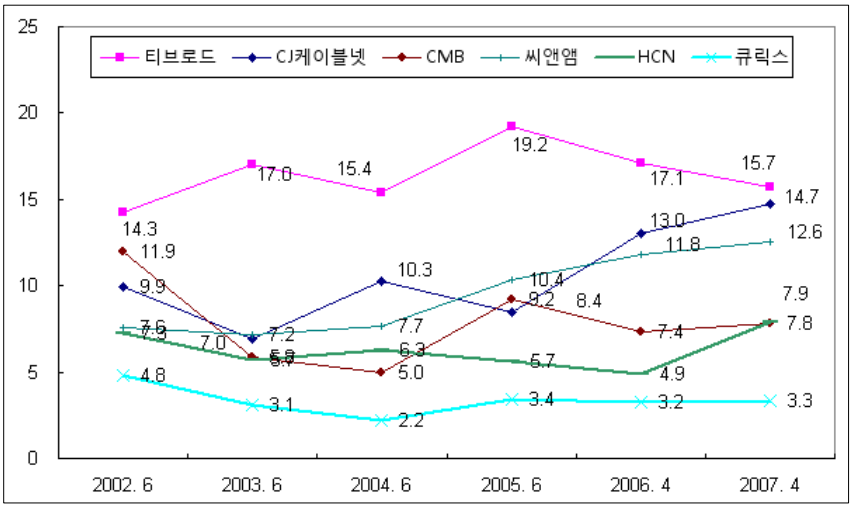
14) 전남 나주시, 화순군, 보성군, 담양군 등을 포함하는 권역으로서 SO로는 (주)씨앰비전남방송이 서비스를 제공 중에 있음

〈표 Ⅱ-6〉 MSO 가입자 수 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

〔그림 Ⅱ-10〕 MSO 전국 시장 점유 추이



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 원

- '02년 이후 위성방송은 연평균 43.6%, SO는 17.4% 매출 성장

〈표 Ⅱ-7〉 SO 및 위성방송 방송매출액 추이

(단위: 억원)

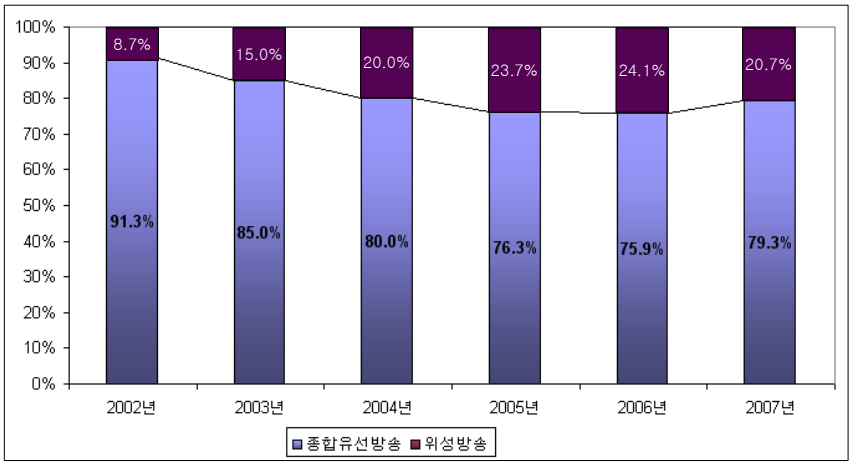
	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
종합유선방송	6,675	8,474	10,176	11,174	12,375	14,867
위성방송	635	1,496	2,550	3,473	3,939	3,874
합 계	7,310	9,970	12,726	14,647	16,314	18,741

주: 1. SO 및 위성방송의 방송 매출액 기준
2. SO의 방송매출액에는 수신료수익, 광고수익, 홈쇼핑송출수수료 등 방송관련 매출이 포함되며, 인터넷접속사업 수익은 제외(SO의 기타 사업수익은 내용이 불분명하여 방송매출액 산정에서 제외)
3. 위성방송사업자의 방송매출액은 총 매출액으로 측정(즉, 채널임대수익, 수신기매출, 영상물판매 등 모든 수익을 포함)

○ 2007년 방송매출액 기준으로 종합유선방송은 약 80%의 시장을 점유

- 위성방송의 시장 점유 비중이 20.7%로 가입자 수 기준의 시장 점유 비중인 12.3%에 비해 높게 나타남

〔그림 Ⅱ-11〕 SO 및 위성방송의 매출액 기준 시장 점유 추이



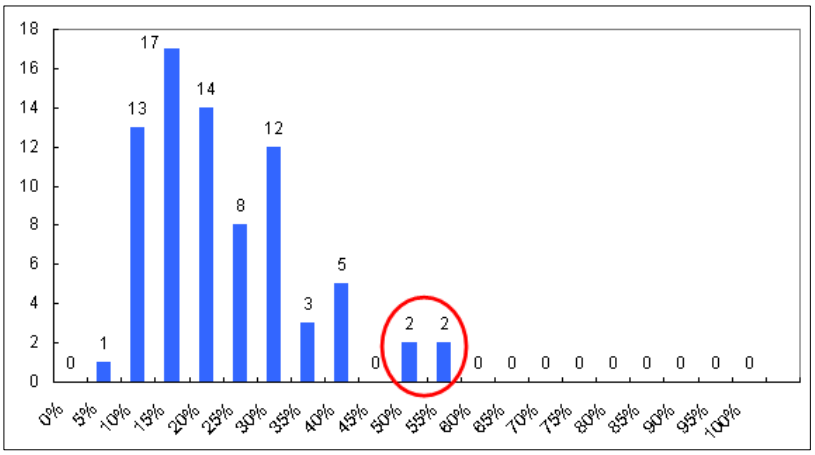
- 이는 위성방송의 ARPU가 높음을 의미하는데, 2007년 기준 가입자당 월

평균 매출액이 SO는 8,600원, 위성은 16,000원 수준[15)]

○ 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 가입자 수 점유율에 비해 상대적으로 높은 점유율을 기록

〔그림 Ⅱ-12〕 스카이라이프의 매출액 기준 점유율의 분포



- 전남 나주시 등 권역이 매출액 기준으로도 스카이라이프의 점유율이 전국 권역 중 최대인 52.1%로 나타났으며,[16)] 스카이라이프가 40% 이상의 높은 점유율을 보이는 4개 지역 중 2개 권역(전북 정읍시 등, 충남 서산·당진군 등)은 MSO 소속이 아닌 개별 SO가 활동하는 권역이라는 특징

15) 2007년도 위성의 월평균 수신료 ARPU는 12,757원 수준(Skylife 제공 자료)이며, 위 산출 ARPU는 2007년 4월 기준 가입자를 2007년도 총 방송매출로 나눈 수치이므로 해석에 유의할 필요(향후 2007년 말 수치를 입수하여 대체 예정)

16) 이 외에도 스카이라이프는 충남 천안시 등 권역(티브로드 중부방송)에서 51.3%, 전북 정읍시 등 권역(한국케이블TV전북방송)에서 46.2%, 충남 서산, 당진군 등 권역(한국케이블TV충남방송, 한국케이블TV모두방송)에서 46.0%의 높은 점유율을 기록

• 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 나타냄[17]

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

〈표 Ⅱ-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%
씨앤앰	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%

다) HHI(Herfindahl-Hirschman Index)

○ 2007년 4월 가입자 수 기준 HHI는 권역별로 최대 9,673, 최소 3,378, 전국 권역별 평균은 6,524로 시장 집중도가 매우 높은 상황[18]

- 부산 동래・연제구는 에이치씨엔부산방송 사업 권역으로서 스카이라이

17) 가입자 수 기준 시장점유율은 스카이라이프 27.9%, 한국케이블TV충남방송 35.8%, 한국케이블TV모두방송 36.3%

18) 미국 FTC/DOJ의 합병심사지침(Merger guideline)에 따르면, HHI가 1000 이하는 "un-concentrated market", 1000~1800 사이는 "moderately concentrated market", 1800 이상을 "concentrated market"으로 판단

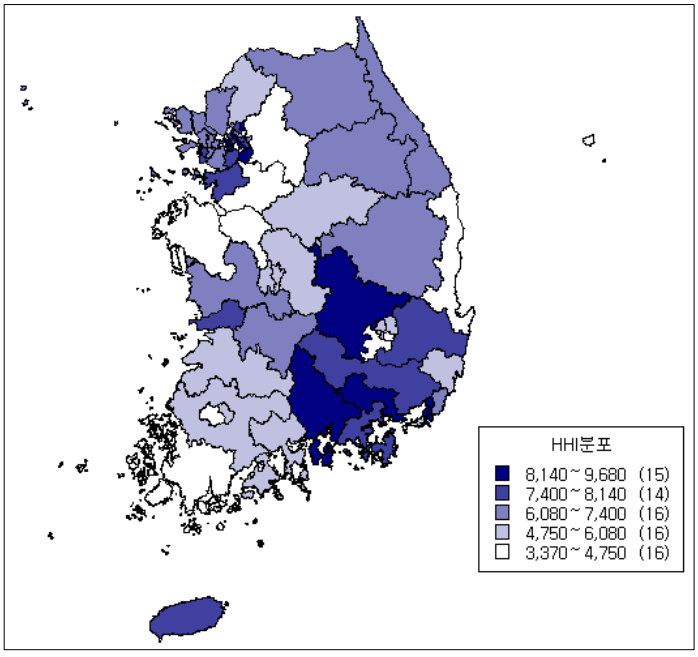
프의 가입자 수 기준 점유율이 1.7%에 불과하여 HHI가 거의 독점에 가까운 수치를 나타냄

- 시장집중도가 가장 낮은 지역으로 나타난 곳은 충남 서산·당진 권역으로 스카이라이프의 가입자 수 기준 점유율이 27.9%

○ 2007년도 매출액 기준 HHI는 권역별로 최대 8,746, 최소 3,594, 전국 권역별 평균은 5,954로 가입자 수 기준과 동일하게 매우 높은 수준

- 매출액 기준 HHI가 가장 높은 권역은 가입자 수 기준일 때와 동일하게 부산 동래·연제구이나, 가장 HHI가 낮은 권역은 경기도 구리시 권역으로 동 지역에서 스카이라이프 점유율은 36.7%로 씨앤앰경동케이블티브이 42.7%에 이어 2위[19]인 것으로 나타남[20]

〔그림 Ⅱ-13〕 가입자 수 기준 권역별 HHI 분포



주: 색이 짙을수록 높은 집중도를 의미

19) 동 권역의 3위 사업자는 한국케이블티브이 경기동부방송으로 20.6%의 시장을 점유

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

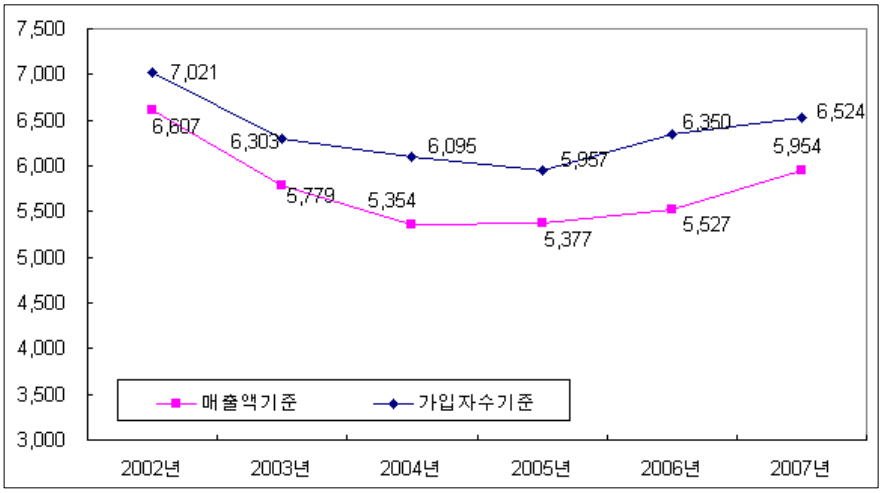
- 스카이라이프의 매출액 기준 점유율이 1위인 곳은 총 3개 권역으로 충남 아산·연기군(51.3%), 충남 당진·서산군(46%), 전남 나주시 등(52.1%) 권역

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

○ 권역별 가입자 수 기준 HHI가 매출액 기준에 비해 높으며, 가입자 수 및 매출액 기준 HHI의 추이는 유사하게 나타남

- 권역별 가입자 수 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 Ⅱ-14〕 권역별 HHI 평균의 추이



라) 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 채

널을 종합유선방송에만 공급하고 위성방송에는 공급하지 않음(공정위, 2007)

- 10개 채널 중 8개는 케이블TV 선호채널 30위 이내의 채널로서 2005년 기준으로 시청점유율 합계가 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

〈표 Ⅱ-9〉 상위 2대 MPP의 채널 공급현황

MPP	채널명[1]	Coverage[2]	채널 선호도[3]		채널공급현황	
			시청 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)

○ 2007년 SO는 총 수신료 수입의 17%를, 위성방송은 약 33%를 PP프로그램 이용료로 지급

- 2004년 및 2005년의 경우, 매출액 규모면에서 전체 SO의 약 1/5 내외에 불과한 위성방송이 일반PP에게 지급한 프로그램 이용료는 전체 SO가 지급한 금액보다 오히려 많음(공정위, 2007)

〈표 Ⅱ-10〉 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. 2004년은 공정위(2007) 참조
2. 매출액, 수신료 수입, PP 수신료지불액: 「방송산업실태조사보고서」 및 「방송사업자 재산상황공표집」, 각년도

나. 방송채널사용사업(PP) 시장의 경쟁상황

1) 시장개황

가) 사업자 현황

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

〈표 Ⅱ-11〉 방송채널사용사업자 수 추이

	2000. 12	2001. 12	2002. 12	2003. 12	2004. 6	2005. 6	2006. 4	2007. 4	CAGR
PP합계	42	121	165	123	159	144	173	187	23.8%
승인	42	7	7	7	7	7	17	19	-10.7%
등록	-	114	158	116	152	137	156	168	1.2%
증가율			38.6%	-26.6%	31.0%	-9.9%	13.9%	7.7%	

자료: 「방송산업실태조사보고서」, 각년도

○ PP 수는 2007년 4월말 현재 총 187개, 이들이 제공하는 TV채널수는 약 280여개에 달함

- PP 수는 2000년 대비 약 4.5배로 증가하였고 전년도 대비 7.7% 증가

○ 최근에는 복수방송채널사용사업자(MPP) 중심으로 시장이 재편되는 추세(공정위, 2007)

나) 시장 규모

○ 1996년 총 매출액 2,187억원에서 2006년에는 3조 6,687억원으로 10년간 약 16배 이상 성장

- 2004년 이후 연평균 19% 증가
- 2006년 기준 전체 방송시장 매출액의 약 37.7%를 차지

〈표 Ⅱ-12〉 PP 매출액 및 당기순이익 현황

구분	매출액			당기순이익		
	전체	일반PP	홈쇼핑PP	전체	일반PP	홈쇼핑PP
2004년	25,884	11,574	14,310	2,031	494	1,537
2005년	31,265	14,186	17,079	3,125	416	2,709
2006년	36,687	17,838	18,849	3,537	1,060	2,477
평균증가율	19.1%	24.1%	14.8%	32.0%	46.5%	26.9%

자료: 「방송산업실태조사보고서」, 2006, 2007년

○ 방송채널사용사업의 이러한 외형적인 성장은 TV홈쇼핑 PP의 급격한 상품매출 성장에서 비롯된 측면이 큼(공정위, 2007)

- 2006년 현재, 5개 TV홈쇼핑PP가 차지하는 매출규모는 전체 PP 매출액의 약 51% 수준이고 당기순이익은 약 70%

다) 소유규제 현황

○ 방송법상 방송채널사용사업에 대한 소유는 보도전문편성채널을 제외한 모든 채널에 대해서 지상파방송사업자, 위성방송사업자의 겸영을 100% 허용

- PP는 전체 종합유선방송구역의 5분의 1을 초과하는 구역에서 종합유선방송을 경영하는 것을 금지
- MPP의 총매출액이 전체PP 매출액의 33%가 넘지 않는 한도 내에서 교

차소유를 허용

2) 시장점유율[21)]

가) PP시장 전체

○ 대표적 MPP인 씨제이와 온미디어 그리고 지상파 방송 3사 등 5대 MPP의 2006년 매출액 기준 시장점유율은 38.9%

- 2004년 대비 3.2% 포인트 증가하는 등 5대 MPP의 점유율은 매년 높아지고 있음

〈표 Ⅱ-13〉 MPP의 시장점유율 현황

(단위: 개, 백만원, %)

구분	채널 수		매출액 및 점유율			
	2005년	2006년	2005년	점유율	2006년	점유율
씨제이	16	19	2,346	12.5	3,519	14.9
온미디어	16	17	2,280	12.2	2,903	12.3
SBS	6	7	880	4.7	1,164	4.9
MBC	4	4	810	4.3	1,101	4.7
KBS	4	5	374	2.0	477	2.0
5대 MPP 전체			6,689	35.7	9,163	38.9
방송채널사용사업 전체			18,763	100.0	23,567	100.0

주: 홈쇼핑 상품판매수익은 제외

자료: 「방송산업실태조사보고서」, 2007년도

나) 일반PP 시장

○ TV홈쇼핑 채널을 제외한 일반 유료방송채널 사용시장의 2006년 매출액은 1조 7,794억 원으로 2005년 대비 26.6% 증가

○ 상위 5대 MPP들의 매출액 기준 시장점유율은 2005년 대비 3% 포인트 증가하여 약 32.4%를 차지

- 씨제이 계열 PP의 채널 수 및 매출액 점유율 증가가 가장 높게 나타나

21) 공정위(2007), "(주)씨제이케이블넷 등의 기업결합제한규정 위반행위에 대한 건"의 관련 내용을 상당 부분 인용하고 이를 기초로 최근 동향을 보완, 수정

고 있음

〈표 Ⅱ-14〉 MPP의 시장점유율 현황(홈쇼핑PP 제외)

(단위: 개, 백만원, %)

구분	채널 수		매출액 및 점유율			
	2005년	2006년	2005년	점유율	2006년	점유율
씨제이	16	19	1,176	6.3	1,983	8.4
온미디어	16	17	2,280	12.2	2,903	12.3
SBS	6	7	880	4.7	1,164	4.9
MBC	4	4	810	4.3	1,101	4.7
KBS	4	5	374	2.0	477	2.0
5대 MPP 전체			5,519	29.4	7,628	32.4
방송채널사용사업 전체			14,055	74.9	17,794	75.5

자료: 2007년 「방송산업실태조사보고서」를 홈쇼핑 채널 수익을 제외한 수치로 재구성

○ 한편, 케이블TV 시청률을 기준으로 했을 때 2005년 상위 5대 MPP가 보유하고 있는 20개 채널이 65.5%의 시청점유율을 차지

- 현행 방송법상 MPP 매출액은 전체PP 매출액의 33% 이내로 제한되어 있으므로 채널의 영향력 및 잠재적인 지배력을 측정하기 위해서는 시청률의 분석이 중요

〈표 Ⅱ-15〉 상위 5대 MPP의 2005년 케이블TV 시청점유율 현황

MPP별	법 인 명	채널명(분야)	시청률 (%)	점유율 (%)	순위
온미디어	(주)온미디어	Tooniverse(만화)	1.308	9.48	1
	(주)오리온시네마네트워크	OCN(영화)	0.874	6.33	4
		SUPER ACTION(영화)	0.477	3.46	9
		OnStyle(생활)	0.162	1.17	21
	(주)온게임네트워크	Qwiny(오락)	0.363	2.63	11
		ongamenet(오락)	0.259	1.87	16
	(주)바둑텔레비전	바둑TV(오락)	0.125	0.91	28
	소 계		3.568	25.85	

MPP별	법 인 명	채널명(분야)	시청률 (%)	점유율 (%)	순위
씨제이	씨제이미디어(주)	CH.CGV(영화)	0.573	4.15	6
		XTM(영화)	0.340	2.46	13
	(주)챔프비전	Champ(만화)	0.341	2.47	12
	(주)썬티브이	Xports(스포츠)	0.205	1.49	19
	씨제이뮤직(주)	m.net(음악)	0.203	1.47	20
	소 계		2.634	19.09	
MBC	(주)엠비씨드라마넷	MBC드라마넷	0.951	6.90	2
		MBC MOVIES	0.228	1.65	17
	엠비씨이에스에스스포츠(주)	MBC ESPN(스포츠)	0.476	3.45	10
	(주)엠비씨게임	MBC게임(오락)	0.117	0.85	30
	소 계		0.811	5.88	
SBS	에스비에스드라마플러스(주)	SBS드라마플러스	0.920	6.67	3
	에스비에스스포츠채널(주)	SBS스포츠	0.310	2.24	14
	소 계		0	0	
KBS	(주)케이비에스스카이	KBSSKY드라마	0.600	4.35	5
		KBSSKY스포츠	0.211	1.53	18
	소 계		0	0	

자료: 공정거래위원회(2007)

- 온미디어 계열 채널의 시청점유율 합은 25.85%로서 씨제이 계열(12.04%), MBC 계열(12.85%)의 2배 이상

3. 방송규제의 패러다임 변화[22)]

가. 미디어산업 규제와 공익성

○ 미디어 기업에게 자신의 이윤추구 이외에 '공익성'이란 의무를 강제하는 이유는 무엇보다 미디어가 생산하는 상품이 소비자들의 정신세계에 영향을

22) 임정수(2004, 한국언론학보), "세 가지 미디어 집중현상의 개념화와 미디어 산업규제정책에서의 함의", 전혜선(2005, 한국언론학보), "케이블TV 시장구조(독점과 경쟁)에 따른 행위 및 성과 분석", 노기영(2008), "유료방송시장의 공정경쟁과 규제" 참조

주기 때문

- 미디어 상품은 수용자들이 생각하는 방식, 가치를 두는 대상, 일을 하는 방식, 대화의 방식 등 광범위한 영향을 미침

○ 미디어 기업이 공익성을 저버리게 되면, 기업 이익을 앞세운 미디어 상품을 수용자에게 제공하여 수용자들의 정신을 피폐하게 만들지 모른다는 우려가 전제됨

○ 이 때문에 정책논의에서 매스미디어의 공익성이 당연시되는 경향이 있었고, 다소의 경제적 효율성이 희생되더라도 공익성을 실현해야 한다는 생각이 정책결정자들의 기본적 입장이었음

나. 공익성과 시장경쟁

○ 전파 희소성, 케이블 TV의 자연독점 등은 공익성 추구를 근거로 하는 미디어 산업규제를 정당화해왔고 이러한 전통은 모든 미디어 영역에 걸쳐 영향을 미침

○ 미디어 시장에서 경쟁 개념이 중요해진 것은 겨우 20~30년에 불과

- 특히 TV산업의 경우 자연독점성을 갖는 것으로 간주했기 때문에 오랜 기간 독점적 지위를 유지
- 그러나 기술발전으로 뉴 미디어들이 계속 등장하면서 그러한 규제체계는 기반이 약화되고 경쟁의 중요성이 부각됨

○ 공익성이냐 시장경쟁이냐의 문제는 사실상 규제정책과 탈규제정책의 갈등으로 표출되어옴

- 대체로 공익성을 일차적 목표로 둔 정책에서는 보호와 규제를 채택했고, 시장모델을 채택한 미디어 정책은 규제의 완화 내지 철폐를 선택하는 경향

○ 그러나, 보호와 규제가 곧바로 공익추구를 의미하는 것도 아니며, 경쟁 도입이 시장 효율성 그 자체를 의미하지도 아님

- 공익성과 시장경쟁 중 무엇을 더 중시해야 할지는 경제철학과 언론철학의 문제이지만, 보호·규제정책이냐 탈규제정책이냐의 문제는 목표추진의

방법 문제

- 미디어 정책을 규제와 탈규제의 갈등을 이해하려는 것은 미디어 정책의 목표설정과 정책의 평가 측면에서 혼선 초래

○ 실제 공익성 논리에 근거한 미디어 산업규제는 공익성을 직접적으로 보장하는 형태로 나타나는 것이 아니라, 경쟁에 대한 강도의 조절형태로 나타나는 경향이 있음

- 그러므로 공익성에 의한 규제정책과 공정경쟁 논리에 의한 산업규제정책은 결과적으로 크게 다르지 않은 것으로 볼 수도 있음

다. 방송시장 환경의 변화와 공정경쟁 이슈의 부각

○ 광대역 네트웍의 발전과 콘텐츠의 디지털화로 인하여 전통적인 방송시장의 경계가 급속히 약화되고 있으며 신규 융합 서비스의 출현이 증가

- 기술발전에 따른 통신사업자의 방송시장 진출, 방송사업자의통신사업 진출은 기존의 개별 산업 내 경쟁에서 벗어나 산업간 경쟁으로 발전

○ 2000년 통합방송법 시행 이후 우리나라 방송시장은 시장경쟁과 산업집중화라는 두 가지 변화를 동시에 경험하고 있음

- 플랫폼 사업자간의 경쟁뿐만 아니라, PP들간의 경쟁도 강화됨
- SO간 또는 PP간 합병을 통하여 MSO, MPP, MSP 들이 등장하고, 위성방송 경우는 단일 사업자가 진입

○ 현재 우리나라는 전국 100개 이상의 유선방송사업자와 위성방송사업자 외에 3개의 IPTV사업자가 새로이 다채널유료방송에 진입함으로써 경쟁적 방송시장구조로 전환되어 옴

○ 이러한 방송시장의 변화로 기존의 규제정책의 핵심가치였던 공익성 외에 공정경쟁이라는 가치의 중요성이 부각됨

- 방송의 산업화와 방송·통신의 융합은 공익성 개념에 근거한 방송 규제철학, 규제기관 및 규제 방식에서의 변화를 요구

Ⅲ. 공정경쟁 확보를 위한 제도정비 방안

1. 방송서비스 제공단계별 불공정 행위 개선

가. 주요 불공정행위 유형

○ 방송서비스의 각 제공단계별로 발생하는 불공정행위에 대하여, 관련 시장의 구조적 특징을 먼저 살펴보고 그를 토대로 불공정행위의 세부적 유형을 분석하고자 함

- 여기서 논의하는 불공정행위 유형들은 불공정성의 문제제기가 가능한 사업자 행위 유형들을 나열한 것으로, 제도적 규제 필요성이 있는 금지행위 유형을 반드시 의미하는 것은 아님
- 방송시장에서의 금지행위 규제 도입 방안에 대해서는 이 절의 나. 제도정비방안 부분에서 별도로 설명

1) 프로그램 공급거래: 방송사의 독립제작사에 대한 행위

가) 구조적 특징

○ 다수의 중소규모 독립제작사들은 편성권을 갖고 있는 방송사에 대해 절대적으로 불리한 지위에 있으며 상당한 힘의 불균형이 존재

- 방송사가 프로그램 제안공모를 하면 독립제작사들이 제안서를 제출하고 방송사가 이를 심사하여 외주제작사를 선정
- 방송사가 외주제작사 선정에 있어 절대적 권한을 갖고 있으므로 독립제작사가 향후 공모과정에서 배제되지 않기 위해서는 제작비 책정 및 기타 계약조건 등에 불합리성이 있더라도 이를 수용할 수밖에 없음

○ 방송사에 대해 불리한 관계를 유지함에 따라 1차 수익원인 제작비와 2차 수익원인 저작권을 제대로 확보하지 못하여 경제적 어려움에 처한 독립제작사들이 많음

- 방송사 내부의 경영 효율화 대신 외주제작비를 비현실적인 수준으로 제한하여 재정적 부담을 제작사에 떠넘기는 경향이 지적되고 있음
- 독립제작사가 프로그램 제작과정에 기여한 정도에 따라 저작권 귀속이 결정되어야 한다는 공감대가 있으나 현실에서는 힘의 논리에 따라 제작사가 기여한 만큼의 권리를 주장할 수 없음

○ 방송위원회는 2004년 2월부터 외주개선협의회를 구성하여 외주제작시스템의 문제점에 대한 논의를 하였고 이를 토대로 동년 12월 외주제작 표준계약 가이드라인을 발표하였음

- 방송위원회 가이드라인은 그 의의가 분명히 있으나 원칙적인 개념 정리 수준에 머무르고 있으며 사실상 권고사항 중심으로 구성되어 있어 그 실효성을 확보하지 못하고 있다는 지적(조배숙, 2007)

나) 주요 불공정행위 유형

○ 일방적이고 불투명한 외주제작사 선정

- 정당한 이유 없이 공모절차를 거치지 않고 수의계약을 체결하는 경우
- 전직 방송사 직원 등 특정 관계인에 대한 우대
- 공모에 의한 경우에도 선정 절차나 기준, 사유가 투명하지 않은 경우
  - 외주제작사 선정과정의 불투명성에 따라, 경쟁력 있는 제작사가 부당하게 배제될 가능성이 있을 뿐 아니라 대 제작사 관계에서 방송사가 과도한 권한을 갖게 되어 독립제작사는 방송사의 부당한 요구들을 거절하기 어려움

○ 불공정한 계약체결 과정

- 제작 단가가 확정되지 않은 시점에서 계약을 체결하는 경우
  - 제작사는 제작 단가를 정확히 알지 못한 상태에서 계약을 체결하고 사후적으로 수용하기 어려운 제작비가 책정되어도 제작을 그대로 진행할 수밖에 없음

○ 임의적인 조기종영

- 시청률 부진 등의 이유로 프로그램의 제작을 일방적으로 중지하는 경우
  - 제작사는 프로그램 제작을 위한 비용의 상당 부분을 이미 지출하거나

지출하도록 계약을 맺은 후 제작을 진행하고 방송사는 프로그램 방영 편수에 따라 제작비를 지급하는데, 프로그램이 갑작스럽게 중단되면 제작사는 그에 따른 경제적 손실을 일방적으로 부담해야 함

- 시청률 부진의 기준이 명확하지 않아 불투명성이 존재
- 제작사들은 조기종영을 피하기 위해 시청률에만 관심을 쏟게 되어 자극적인 소재나 영상이 범람하는 문제가 발생
- 2008년 8월 공정거래위원회는, 방송사가 일방적으로 프로그램 제작을 중지할 수 있도록 한 조항을 계약서에서 자진 삭제하게 한 바 있음(그러나, 근본적인 힘의 불균형이 존재하는 상황에서 계약서의 수정만으로 실질적인 변화를 기대하기는 어려움)

○ 제작비 및 저작권 등의 배분에 있어 부당한 대우

- 비현실적으로 낮은 제작비를 요구하는 경우
  - 제작비 책정에 있어 제작 현장의 현실과 상황을 고려하지 않고 일방적인 기준에 의해 설정된 액수를 요구(제작사의 사전기획, 운영비와 같은 간접비 요소를 인정하지 않음)
- 저작권 및 판매수익의 불공정한 배분
  - 프로그램 제작에 있어서의 제작사의 정당한 실질적 기여도를 인정하지 않고 하도급적인 관계만을 강조하여 저작권 및 판매수익을 부당하게 독점
  - 제작비와 연동하여 저작권 일부를 인정하는 대신 제작비를 낮게 책정
  - 드라마 제작의 경우 제작사도 저작권 및 판매수익을 인정받는 사례가 늘고 있으나 다큐멘터리 등 일반 프로그램의 경우 방송사가 독점하는 경향

○ 부당한 책임귀속

- 제작과정 및 내용과 관련해 발생하는 모든 책임을 외주제작사가 지도록 하는 경우
  - 저작권 및 판매수익 배분에 있어서는 제작사의 기여도를 인정하지 않고 하도급적인 관계만 강조하는 반면 제작과 관련한 책임은 대부분 제작사에 넘기는 문제

• 2008년 8월 공정거래위원회는, 모든 책임을 외주제작에게 귀속시킨 책임전가 조항을 귀책사유에 따라 책임을 부담하도록 계약서를 자진 시정하게 한 바 있음(그러나, 근본적인 힘의 불균형이 존재하는 상황에서 계약서의 수정만으로 실질적인 변화를 기대하기는 어려움)

2) 채널 공급거래: 플랫폼사업자의 PP에 대한 행위

가) 구조적 특징

○ 유료방송 플랫폼 사업자는 확보하고 있는 가입자수 규모가 클수록 PP 사업자들에 대해 더 큰 지배력과 우월적 지위를 가질 수 있음

- PP가 특정 시청자에게 방송을 제공하기 위해서는 그 시청자가 가입해 있는 해당 플랫폼의 채널을 확보하지 않으면 안 됨
- 플랫폼 사업자가 더 많은 가입자를 확보하고 있을수록 채널거래 결정 및 편성 결정이 PP의 시청률과 수익에 직접적으로 큰 영향을 줄 수 있음

○ 2001년 PP 등록제 시행 이후 PP수가 급증한 반면 가용채널수는 한정되어 있어 채널 거래에 있어 PP에 대해 SO가 우위를 갖는 시장환경 조성

- 의무전송 채널과 MPP 등 주요 PP들이 제공하는 채널을 제외하고 나면, 일반 PP가 가장 많은 가입자가 이용하고 있는 보급형 채널을 확보하기는 상당히 어려움
- 한편, 가입자 시장에서의 지배력을 기초로 PP가 타 경쟁 플랫폼에 채널을 공급하지 못하도록 직, 간접적인 압력을 가해 지배력을 더욱 강화하는 현상에 대한 우려

○ SO가 MSO, MSP로 진화함에 따라 계열관계의 PP에 대해 가격이나 거래조건 등을 타 PP와 차별적으로 취급

- 지상파 계열 PP와 MPP 등 입지를 강화하고 있는 주요 PP의 편성분야가 오락분야에 치중되어 채널의 다양성 저해 우려

○ 유료방송의 가입자당 수신료의 수준 자체가 낮은 상황에서 이의 PP에 대한 배분 또한 충분히 이루어지지 않아 PP 사업자들이 전체적으로 어려움을 겪는 구조

- 2002년 이후 SO와 PP간 채널 송출 계약이 단체계약에서 개별계약으로 전환하여 사업자간 개별협상이 원칙임
- SO협의회와 PP협의회 차원에서는 지난 8월 PP에 대한 수신료 배분 비율을 20%로 일괄 합의한 바 있음
- 한편, 지난 8월 방송통신위원회는 5개 SO의 재허가 조건으로 방송수신료의 25% 이상을 PP 수신료로 지급하도록 한 바 있음(그러나 과거 SO들이 재허가 조건 등 정부의 권고를 충실히 준수하였는지에 대해서는 회의적인 견해들이 많음)

나) 주요 불공정행위 유형

○ 일방적인 채널 송출 거절 또는 중단

- 일방적이고 임의적인 의사결정 과정에 의해 채널송출 여부를 결정하는 경우
- 사전예고나 뚜렷한 사유 없이 일방적으로 채널송출을 중단하는 경우
  - 채널 송출 여부를 플랫폼 사업자가 일방적이고 불투명한 방식으로 결정하므로 PP 사업자의 수익 안정성과 이용자의 채널 시청권이 플랫폼 사업자의 독점적 결정권에 종속되는 문제
  - 채널편성에서의 불이익을 우려해 중소 독립PP들은 플랫폼 사업자의 무리하고 부당한 요구들을 수용하지 않을 수 없음

○ 임의적인 채널편성 변경

- 일방적으로 전일채널을 듀얼채널로 변경하는 경우
- 채널번호 및 티어별 번들구성을 사전예고 없이 일방적으로 변경하는 경우
  - 플랫폼 사업자는 채널편성 변경을 통해 일방적으로 PP의 수익에 영향을 미칠 수 있는 막강한 힘이 있으므로 이에 따라 중소 PP들뿐 아니라 주요 PP들도 플랫폼 사업자의 눈치를 보는 불리한 입장에 처함
  - 임의적인 채널편성 변경은 이용자들에게도 불편과 혼란을 초래

○ 차별적인 거래결정 및 편성

- 거래결정 및 채널편성시 특정 PP를 우대하거나 차별하는 경우
- MSO(MSP)간 보유채널 상호 교환에 따라 일반 PP를 배제하는 경우

- MSP의 확대 등 시장구조상의 수직적 계열화가 채널송출 및 편성에 영향을 줌으로써 특정 계열의 PP들만이 생존할 수 있는 불공정한 시장환경 조성 가능성
- MSO와 직, 간접적으로 연계되지 않은 독립 PP들은 아무리 고품질의 채널을 공급할 수 있는 경쟁력을 갖고 있다 하더라도 부당하게 배제될 수 있음

○ 불공정한 거래관계

- 저가의 수신료 배분을 강요하는 경우
  - 채널 편성권을 통해 우월적 지위를 갖고 있는 플랫폼 사업자에 대해 PP들이 대등한 입장에서 수신료 협상을 하기 어려움
- PP로부터의 VOD 구입비용만큼을 해당 PP에 대한 수신료 배분액에서 제하도록 강요하는 경우
  - 이는 PP가 제공하는 VOD를 일정 범위내에서 실질적으로 무료로 이용하는 행위
- 기타 수신료 및 거래조건에서 부당하게 차별적인 취급을 하는 경우

○ 수신료 지급 불이행

- PP가 수신료를 전혀 못 받거나 지급이 지연되는 경우
  - 우월적 지위를 이용해 계약에 따라 지급하여야 할 수신료를 실제로는 지불하지 않거나 지연하는 행위

○ 우월적 지위에 기초한 부당한 이익 요구

- 차명계좌에 돈을 넣도록 요구하는 경우
- 각종 불필요한 행사비를 요구하는 경우
- 신규채널 런칭시 PP에 런칭비를 요구하는 경우
  - 부당한 이익 요구의 경우는 그 자체가 불법성이 강한 행위로서 비공식적인 관계를 통해 이루어지고 PP측이 이를 먼저 제안하거나 협조하는 외형을 띠게 되므로 규제가 쉽지 않음

○ 구속조건부 거래

- 채널 송출 조건으로 타 플랫폼 사업자와 거래하지 않도록 요구

- 타 플랫폼 사업자와 거래시 기존의 플랫폼의 채널편성에서 불이익을 받을 수 있으므로 타 플랫폼에 대한 채널공급 고려시 직, 간접적인 압력에 처함
- 이는 SO와 거래하는 PP들이 위성방송사업자나 IPTV사업자에 대한 채널공급을 기피하는 현상으로 나타날 가능성

3) 채널 공급거래: PP(지상파 포함)의 플랫폼 사업자에 대한 행위

가) 구조적 특징

○ 지상파 계열 PP나 MPP 등 인기채널을 보유한 주요 PP들은 아직 많은 가입자를 확보하지 못한 후발 플랫폼 사업자에 대해 우월적 지위를 가짐

- 주요 채널의 송출 여부가 플랫폼 경쟁력의 중요한 요소가 됨
- 우월적 지위에 있는 주요 PP들이 후발 플랫폼 사업자에 대해 비용을 전가하는 등 불공정 계약의 가능성이 증가

○ MSP의 증가와 방송 플랫폼 경쟁의 본격화로 인해 킬러 콘텐츠의 배타적 거래로 인한 시장봉쇄 가능성 증가

○ 유료방송 플랫폼 시장이 발전하면서 지상파 방송사업자들도 지상파 채널에 대한 권리를 보다 적극적으로 주장하면서 지상파 재전송과 관련한 문제가 플랫폼 시장의 구도에 큰 영향을 줄 수 있는 요소가 됨

- SO는 별다른 대가없이 지상파 채널을 재전송해 왔으나 위성방송, IPTV 그리고 디지털케이블 방송의 경우 재전송 관련 이슈가 이미 발생한 바 있거나 제기되고 있는 상황임
- 특히, 위성방송의 경우 권역별 재전송이 기술적으로 부담이 되는 문제가 있어 지상파 채널 재전송에 어려움을 겪어오고 있음

나) 주요 불공정행위 유형

○ 일방적인 채널공급 거절 또는 중단

- 정당한 이유없이 일방적으로 채널공급을 거절하거나 중단하는 경우
  - 위성방송 또는 IPTV에 대한 MPP의 채널공급 거절/중단 문제가 대표적
  - 지상파 재전송 문제는 지상파 채널의 중요성을 감안할 때 MPP의 채널

공급 거절 문제보다 더 민감한 이슈이며, 위성방송의 경우에는 지상파의 권역별 재전송 이슈가 사안을 더 복잡하게 만듦

○ 차별적인 거래관계

- 채널공급 결정시 특정 플랫폼을 우대하거나 차별하는 경우
- 특정 플랫폼에 대하여 PP들이 암묵적/명시적 합의에 의해 채널공급을 거절 또는 기피하는 경우
- 채널공급대가 및 거래조건에서 차별적인 취급
  - 위성방송, IPTV 등의 지상파 채널 협상 관련 문제가 대표적

○ 불공정한 거래관계

- 고가의 채널공급대가, 비용의 전이 등 불리한 계약을 강요하는 경우
  - 일반적인 PP 사업자들의 경우 플랫폼 사업자들에 대해 우월적인 지위에 있지 않으므로 불공정한 거래관계를 요구하기 어려우나, 지상파 방송사의 경우 그러한 힘을 갖고 있으며 특히 신규 플랫폼의 관계에서 관련 이슈들이 발생 가능

○ 부당한 이익 요구

- 인기채널을 공급받는 조건으로 다른 비인기채널을 구매하도록 강요하는 경우
- 채널공급 조건으로 채널편성에 영향력을 행사하는 경우
- 채널공급 조건으로 부당한 금품, 물품, 용역의 제공을 요구하는 경우

○ 구속조건부 거래

- 채널 공급 조건으로 특정 PP와 거래하지 않도록 요구하는 경우
  - MPP간의 경쟁이 심화될 경우 이러한 유형의 불공정행위가 발생 가능

4) 플랫폼 사업자간의 행위

가) 구조적 특징

○ 유료방송 플랫폼 시장에서 SO 사업자들이 약 85%의 가입자 점유율과 78%의 매출액 점유율을 확보하고 있음(2007년 4월 기준)

- 특히 공동주택의 구성 비율이 높은 대도시에서 위성방송의 점유율은 3~5%

수준에 불과

○ 권역별 시장구조에 기반을 둔 케이블 산업은 지역독점에 가까운 체제를 구축

- 규모의 경제가 작용하는 케이블 산업의 특성으로 인하여 독점해소를 위한 SO 간 경쟁도입이 이루어지지 못함
- 2002년 디지털 위성방송이 출범하였으나 지상파 재전송 문제가 난항을 겪으면서 초기 시장정착에 실패

○ 유료방송시장에서 SO의 지배력은 저가 수신료와 저가 결합상품, 공동주택에 대한 배타적 단체계약, 인기채널 독점 등의 요소들에 의해 유지되고 있는 것으로 보임

- 위성방송사업자는 후발사업자로서, 지배적 지위를 차지하고 있는 SO와 경쟁관계를 형성함에 따라 SO측의 다양한 불공정행위에 노출
- 한편, 위성방송사업자 측 역시 플랫폼 간 경쟁과정에서 부당한 수신료 할인이나 경품제공, 부당한 가입자 유인 등의 불공정행위를 발생시키고 있는 것으로 알려짐

○ 최근 IPTV 서비스를 통해 통신사업자가 방송시장에 진입함에 따라 그동안 고착화된 SO의 지역별 독점구조가 어느 정도 개선될 것으로 기대

- 그러나, IPTV 사업을 통해 통신시장의 지배력이 유료방송 플랫폼 시장에 전이될 가능성에 대한 우려도 있음

나) 주요 불공정행위 유형

○ 상호보조 및 부당염매

- 방송, 통신서비스(초고속인터넷)간 원가 이전을 통한 상호보조
- 방송서비스의 이용요금을 원가에 비하여 현저히 높거나 낮게 설정, 유지하여 부당하게 경쟁사업자를 배제하는 행위(부당염매)
- 초고속인터넷과 케이블방송의 결합상품 부당염매를 통한 경쟁사업자 배제 행위

○ 사업활동 방해

- 가입자 전환지연, 부당유인, 과다한 이익 제공 등을 통하여 경쟁사업자와

이용사업자 간의 서비스 제공계약 체결을 부당하게 방해하는 행위

- 다른 경쟁사업자의 시설이나 장비를 파손하는 등 부당하게 서비스 제공을 방해하는 행위

○ 배타적 단체계약

- 공동주택 공시청설비 독점 공급계약 체결
- 공동주택 거주자에 대한 배타적 저가 단체계약 체결

○ 필수설비 접근 거부 또는 방해

- 다른 플랫폼 사업자가 서비스 제공에 필수적인 설비의 사용 또는 접근을 요청하였을 때 정당한 사유 없이 이를 거부하는 행위
- 다른 플랫폼 사업자가 합법적으로 사용하고 있는 설비를 정당한 사유 없이 차단하거나 사용을 제한하는 행위

4) 플랫폼 사업자의 이용자에 대한 행위

○ 공정거래위원회가 2007년 SO 기업결합에 대해 경쟁제한성을 인정하여 시정조치를 의결한 내용을 살펴보면, 플랫폼 사업자의 이용자에 대한 행위의 구조적 특징과 주요 불공정행위 유형들이 아래와 같이 잘 드러남

가) 구조적 특징

○ 방송정책상 지역독점 허용으로 다수의 방송구역에서 독점력을 확보한 MSO들은 유료방송 가입자가 80% 수준으로 포화상태에 이르자 2005년 말부터 전국적으로 수신료 인상을 추진하는 등 다양한 형태의 SO 지역독점 폐해사례가 발생

- 2006년 1. 1~4. 15 기간중 SO 관련 시청자 불만 접수건수는 전년 동기 대비 240% 증가한 1,143건으로 이 중 73%가 수신료 및 채널편성 변경관련 사항

나) 주요 불공정행위 유형

○ 부당한 수신료 인상

- 유료방송 수신료의 과다한 인상
- 단체계약의 일방적인 거부, 해지를 통한 수신료 인상

○ 묶음채널상품의 구성 변경

- 저가형 묶음상품에 편성되어 있던 시청자 선호채널을 일방적으로 고가형 묶음상품으로 변경
- 묶음채널상품 수와 각 상품별 채널수를 줄이는 행위
- 묶음채널상품별 인기채널 수를 줄이는 행위

○ 상품의 판매 관련

- 최저가 묶음채널상품 등 채널상품 운용현황을 안내하지 않거나 최저가 상품을 판매하지 않는 행위
- 최저가 묶음채널상품으로의 가입 전환을 거부

나. 제도정비방안

1) 기본방향

○ 공정거래위원회와 방송통신위원회의 역할 비교

- 공정거래법의 취지는, 사업자의 시장지배적 지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁환경을 촉진하는 데 있음(공정거래법 1조)
- 방송통신위원회는 방송과 통신 이용자의 복지 및 보편적 서비스의 실현을 위하여 노력하여야 하고 방송통신 기술과 서비스의 발전을 장려하며 공정한 경쟁환경의 조성을 위하여 노력해야함(방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 2조)
- 방송시장의 '공정한 경쟁환경 조성' 책무에 있어 두 기관의 역할은 중복되나 방송위원회는 '이용자의 복지 및 보편적 서비스의 실현'과 '방송통신 기술과 서비스의 발전 장려'라는 차별화된 목표를 갖고 있음

○ 방송사업자에 대한 방송통신위원회의 금지행위 규제는 공정경쟁 환경 조성뿐 아니라 이용자 복지 및 보편적 서비스 실현, 관련 기술과 서비스의 발전 장려 등 방송정책적 취지를 함께 반영하는 것이 타당

- 그러나, 기존의 방송사업자 불공정행위에 대한 논의는 공정위의 규제권

한을 전제로 공정경쟁 관점의 틀을 벗어나지 못하고 있음

○ 방통위는 방송정책적 취지를 명확한 근거로 하는 금지행위 규정을 제시하되 제도의 실질적 운영에 있어 공정경쟁을 위한 사후규제 기능도 포괄적으로 발휘할 수 있도록 할 필요가 있음

2) 금지행위 규정 도입 제안

○ 앞서 제시한 방송서비스의 거래단계별 불공정행위 유형들 각각이 모두 잠재적으로는 금지행위 유형이 될 수 있겠으나, 아래에서는 다음과 같은 기준들에 의거 금지행위 유형의 선별적 정립 방안을 논의

- 이용자의 이익 보호와 공익성 관점에서 도입의 필요성이 높을 것
- 방송정책적 취지의 반영을 통해 규제중복 논쟁을 최소화할 수 있을 것
- 사업자간 비대칭적 지위의 격차가 발생하는 요인 자체를 규제하는 효과가 있을 것
  - 현재의 방송시장에서와 같이 특정 사업자들이 현저히 우월적인 지위를 유지하는 상황에서는 개별 불공정행위들에 대한 단순한 금지가 실효성을 갖기 어려움
- 방송사업자로서의 정상적인 영업을 위해 필요한 권리를 과도하게 침해하지 않을 것

가) 일방적인 채널 송출중단 및 편성변경 행위 금지

○ 방송통신위원회가 사전에 지정하여 고시한 플랫폼 사업자가 정당한 이유 없이 특정 채널의 방송을 일방적으로 중단하거나 채널편성을 변경하는 행위를 금지

- 가입자 규모 등을 기준으로 금지행위 대상 사업자 사전 지정
- 대상 사업자는 특정채널에 대한 송출을 중단하거나 채널편성을 변경하였을 경우 사후적으로 그 정당성을 입증할 수 있어야 함

○ 규제의 효과

- 유료방송 이용자의 권익보호, PP의 정상적 영업권 보호
- 실질적으로 공정거래법상 불공정거래행위 유형 중 하나인 거래거절 행

위를 규제하는 효과가 있으나 방송정책적 규제취지 제시를 통해 규제관할권 분쟁 가능성 완화

- SO의 PP에 대한 불공정행위의 구조적 원천인 SO의 거래상 우월적 지위를 억제함으로써 다양한 유형의 불공정행위 유인을 감소
- 특히, PP가 다른 플랫폼에 채널 공급을 하지 못하게 하는 '구속조건부 거래' 억제 효과
  - PP가 다른 플랫폼에 채널을 공급하는 것에 상응하여 방송중단 등의 불이익을 주었을 경우 방통위가 규제 가능

○ 우월적 지위 남용 행위를 직접적으로 규제하는 대안과의 비교

- IPTV법 시행령 별표 Ⅴ에서는 우월적 지위를 이용한 부당 행위 유형들을 열거하고 이를 금지하고 있으나 이는 공정위와의 규제관할권 분쟁 소지
- 이면계약, 비공식적 거래 등 다양한 규제 회피수단이 존재하므로 규제의 실효성에도 의문

나) 부당한 채널공급 중단 또는 거절행위 금지

○ PP 사업자가 부당하게 특정 플랫폼에 대한 공급을 거절하거나 일방적으로 중단하는 행위를 금지

- 채널의 필수성, 대체성 등을 기준으로 규제대상 채널의 여부 판단
- 사후적으로 부당성 판정시 해당 채널의 공급거절 또는 중단에 의한 경쟁저해성과 시청자이익 저해성을 분석

○ 규제의 효과

- 주요 채널에 대한 일방적인 거래거절 및 중단행위를 금지함으로써 유료방송 이용자의 권익보호
- 지상파/MPP의 위성/IPTV 사업자에 대한 채널공급 거절로 인한 수직봉쇄를 억제하는 등 플랫폼 시장의 공정경쟁 환경조성에 기여
- 실질적으로 공정거래법상 불공정거래행위 유형 중 하나인 거래거절 행위를 규제하는 효과가 있으나 방송정책적 규제취지 제시를 통해 규제관할권 분쟁 가능성 완화

다) 채널거래 또는 외주제작사 선정시 부당한 차별행위 금지

○ 채널의 송출/공급과 관련한 거래 또는 방송사의 외주제작사 선정에 있어 상대 사업자를 다른 사업자에 비하여 부당하게 차별하는 행위를 금지

○ 채널거래 시장에서의 규제 효과

- SO-PP간 수직적 관계에 따른 지배력 전이 방지
- '플랫폼 사업자의 일방적 채널 송출중단 및 편성변경 행위 금지'는 채널의 안정적 제공 보장을 통해 거래상 우월적 지위의 원천을 억제하나, 수신료 배분 등 거래조건상의 불공정한 대우를 규제하기에는 부족한데, 차별행위 금지가 이를 보완하는 효과
- '부당한 채널공급 중단 및 거절행위 금지'는 필수성이 있는 채널의 공급 보장을 통해 경쟁저해성이 있는 배타적 거래를 막고 시청자를 보호할 수 있으나, 거래조건상의 불공정한 대우를 규제하기에는 부족한데, 차별행위 금지가 이를 보완하는 효과

○ 프로그램 공급거래 시장에서의 규제 효과

- 방송사의 외주제작사 선정과정의 불투명성은 독립제작사가 방송사에 대해 현저히 불리한 지위에 처하게 되는 근본 요인
- 그러나, 방송사의 외주제작사 선정은 방송 프로그램을 기획, 제작, 편성하는 방송사의 고유권한이므로 선정과정에 대해 규제기관이 직접적으로 개입하여 그 부당성을 평가하기는 어려울 것임
- 다만, 특정 사업자가 부당한 이유로 선정과정에서 일방적으로 배제된다거나 특정 사업자가 방송사와 특수한 관계라는 이유 등으로 우선적으로 선정되는 등의 차별적인 행위를 금지함으로써 외주제작사 선정과정의 불투명성을 상당히 개선하는 효과가 예상

라) 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하는 행위 금지

○ 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위 금지

- 배타적 단체계약, 서비스 관련 허위정보 제공 등과 같이 유료방송 플랫폼 사업자 간 관계에서 문제가 되는 영업행위들을 규제할 수 있는 근거

- IPTV법과 방송법이 분리된 상황에서, IPTV 사업자와 일반 방송사업자 간 불공정행위를 규제할 수 있는 방안에 대한 논의도 필요

○ 규제의 효과

- 플랫폼 사업자들이 상호 공정한 규칙에 따라 경쟁할 수 있는 환경을 조성하여, 콘텐츠 및 설비에 대한 투자를 통한 서비스 품질 경쟁이 활성화되도록 유도
- 유료방송시장의 선발사업자인 SO들이 보유하고 있는 지배적 지위를 부당한 방식으로 유지, 강화하려는 시도를 규제함으로써, 신규 사업자에 대한 진입장벽을 낮추고 플랫폼 시장에 공정한 경쟁을 도입
- 기존의 통신 가입자와 풍부한 자본력을 가진 통신사업자들이 IPTV 사업을 전개함에 있어 부당한 방식으로 지배력을 전이하지 못하게 함

마) 이용약관과 다른 서비스 제공 및 요금청구 행위 금지

○ 이용약관의 내용과 다르게 방송 서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하여 시청자의 이익을 저해하는 행위 금지

- 통신법 금지행위에는 사업자간 협정 불이행에 대한 금지행위 규정도 있는데, 필요시 이를 IPTV법 및 방송법에 도입할 것을 고려

○ 규제의 효과

- 방송법 77조에 의거 유료방송 사업자에 대한 약관 승인에 따른 요금규제가 존재하는데, 위와 같은 금지행위 규정의 도입은 요금규제의 실효성을 사후적으로 확보하는 수단
- 시장에서 나타나는 약탈적 요금, 출혈경쟁 등을 효과적으로 규제함으로써, 설비 및 콘텐츠 투자에 의한 품질경쟁을 유도

3) 조사 및 제재의 근거

가) 공정거래위원회 규제의 적용 가능성과 한계

○ 앞서 제시한 대부분의 불공정행위 유형에 대해 공정위가 규제하는 불공정거래행위(공정거래법 23조)의 해당 유형을 찾을 수 있으므로 원칙적으로 공정위 규제대상 영역에 속한다고 볼 수 있음

○ 공정위의 불공정거래행위 규제는 대개 규제기관이 부당성을 입증할 수 있는 경우에 한하여 적용

- 공정거래법 23조 및 시행령 별표1의 대부분의 주요 불공정거래행위 금지 규정에서 '부당하게'라는 요건을 사용함으로써 규제당국이 위법성 입증 책임을 부담
- 경쟁제한성, 불공정성과 효율성 증대효과, 소비자후생 증대효과 등을 비교형량하여 전자의 효과가 큰 경우에만 위법한 것으로 판단할 수 있으므로 위법성 입증이 쉽지 않음
- 경쟁제한성 위주로 심사하는 불공정거래행위 유형에 대해서는 시장점유율 등을 기초로 안전지대(safety zone)를 설정하여 심사면제

○ 특히, 앞서 제시한 금지행위 유형과 중복 가능성이 높은 '거래거절' 행위에 대한 공정위 규제는 상당히 제한적인 것으로 해석되고 있음(이호영, 2005)

- 공동성이 존재하지 않는 개별적 거래거절은, 계약의 자유에 기반을 둔 시장경제를 채택하는 이상 원칙적으로 적법한 것이고 다만 특별히 부당성이 입증되는 경우에 한하여 위법
- 판례상 경쟁자의 배제 또는 독점의 유지, 남용과 같은 경쟁제한적인 목적과 효과를 가진 경우에만 위법한 것으로 판단하고 있음

나) 일방적인 채널 송출중단 및 편성변경 행위 금지 규제의 근거

○ 유료방송 이용자의 권익 보호

- 유료방송 사업자의 자의적인 채널 중단 및 채널편성 변경은 연속성 있는 프로그램 시청 및 정보제공을 기대하는 가입 이용자들의 권익을 침해

○ PP의 정상적 영업권 보호

- 다수의 가입자를 보유한 유료방송 사업자가 임의로 채널을 중단하거나 편성을 변경함으로써 개별 PP의 수익에 예상치 못한 중대한 영향을 줄 수 있음
- 이러한 불안정하고 불확실한 영업환경은 또한 콘텐츠 투자 및 방송시장 발전을 저해
  - 방송시장의 특수한 성격상 PP의 수익은 유료방송 사업자의 플랫폼 제

공에 절대적으로 의존(통신시장의 착신독점 이슈와 유사)

다) 부당한 채널공급 중단 또는 거절행위 금지 규제의 근거

○ 유료방송 이용자의 권익 보호

- 주요 채널에 대한 일방적이고 부당한 공급 중단 또는 거절은 기 선택한 플랫폼을 통해 일정 범위의 주요 프로그램 시청을 기대하는 유료방송 이용자들의 권익을 침해

○ 지상파 채널의 사회적 책임

- 지상파 사업자의 경우 채널거래시장에서 현재의 지배적 지위는 과거 오랫동안 전파를 독점적으로 사용해오는 과정에서 형성되었다고 볼 때 더 많은 사회적 책임이 필요

○ 채널사용사업의 특성

- 플랫폼이 송출할 수 있는 채널의 수가 제한되어 있음에 반해 채널이 공급될 수 있는 플랫폼의 수는 물리적으로 크게 제한적이지 않으므로 공급중단뿐 아니라 신규거래 거절에 대한 규제의 근거가 강화

라) 채널거래시 부당한 차별행위 금지 규제의 근거

○ 일관된 수평규제체계 추구

- 이미 전기통신사업법에 의해 통신사업자 간의 거래에서는 부당한 차별이 금지되고 있으므로 통합 규제기관으로서 이를 방송시장에 일관되게 적용할 필요

○ 방송시장의 특수성

- 방송시장은 플랫폼 계위와 콘텐츠 계위가 수직적으로 분리되며 어느 한 계위의 사업자가 다른 계위의 사업자들을 부당하게 차별적으로 대우함으로써 시장의 구조를 왜곡할 수 있음
- 특히 외주제작사 및 PP 사업자들에 대한 차별은, 콘텐츠 계위에서의 공정한 경쟁을 저해함으로써 혁신적 방송 콘텐츠 산업의 발전을 저해할 가능성이 있을 뿐 아니라
- 방송사 및 플랫폼 사업자가 자사와 특수 관계에 있는 사업자를 우대함으로써 방송 콘텐츠 부문의 다양성과 공익성을 해칠 우려가 있음

마) 다른 방송사업자에 대한 부당한 방해행위 금지 규제의 근거

○ 일관된 수평규제체계 추구

- 전기통신사업법이나 IPTV법상 금지행위 규정에 도입된 금지행위 유형에 대한 규정을 방송법에 도입함으로써, 통신, 방송, IPTV 사업자간의 규제 형평성을 제고

○ 유료방송 시장에 대한 본격적 경쟁도입의 기반 구축

- 유료방송 시장은 플랫폼에서 채널, 프로그램, 광고 등으로 이어지는 가치사슬 구조를 갖고 있는데, 플랫폼 간의 활발하고 건전한 경쟁이 이러한 유료방송 시장 전체의 발전의 전제가 됨

- 적정 요금에 양질의 콘텐츠 및 서비스를 제공하는 품질 경쟁이 활발히 발생할 수 있는 환경의 조성

바) 이용약관과 다른 서비스 제공 및 요금청구 행위 금지 규제의 근거

○ 사후규제 조치의 강화와 함께 이용약관에 대한 사전규제의 실효성을 확보함으로써, 방송시장의 이용자 이익을 효과적으로 보호할 수 있는 수단을 마련

2. 콘텐츠 동등접근 환경 개선

가. PP 콘텐츠에 대한 동등 접근

1) 현황 및 문제점

가) 배경

○ 유료 방송 플랫폼 시장의 경쟁이 심화되면서 킬러 콘텐츠에 대한 배타적 거래 유인 증가

○ 이에 따라 유료방송 시장의 공정 경쟁을 위한 콘텐츠 접근 제도 마련의 필요성 증대

(1) 케이블 TV의 시청 점유율

○ 대기업 계열 (M)PP와 지상파 계열 PP로 양분(시청률조사업체 TNS미디어코리아 2007년 자료)

- 지상파 계열 MPP 3개사(MBC플러스, SBS미디어넷, KBS N)와 온미디어, CJ미디어 등 상위 MPP 5개사의 시청점유율 합계는 72.74%로 집계(연간 평균)
- MBC플러스(MBC드라마넷, MBC ESPN, MBC무비스, MBC게임)의 점유율 14.35%, SBS미디어넷(SBS드라마플러스, SBS스포츠, SBS골프) 9.39%, KBS N(KBS드라마, KBS N 스포츠, KBS프라임) 9.35%. 지상파 계열 3사의 점유율 합계는 33.09%
- 복수종합유선방송사업자(MSO)의 특수관계 PP(MSP)인 온미디어(투니버스, OCN, 수퍼액션, 퀴니, 온게임넷, 온스타일, 바둑TV, 캐치온)의 시청점유율은 24.24%, CJ미디어(채널CGV, XTM, 챔프, 엑스포츠, Mnet, tvN, 올리브)의 시청점유율은 15.41%를 차지
- 채널별로는 1위 MBC드라마넷(8.46%), 투니버스(8.25%), KBS드라마(7.42%), SBS드라마플러스(7.40%), OCN(5.83%), YTN(3.94%), 채널CGV(3.90%), 재능방송(3.80%), 수퍼액션(3.37%), MBC ESPN(3.05%)의 순

- 시청률 상위 20위권 내에 YTN(6위)과 재능방송(8위), 코미디TV(13위), 이채널(20위)을 제외하고는 모두 상위 5개사의 채널
- 특히 코미디TV와 이채널은 지상파방송의 프로그램이 주요 프로그램이고 이 채널은 국내 최대 MSO의 특수관계 PP(MSP)라는 점을 감안하면 지상파방송과 거대 MSP가 유료방송 콘텐츠 시장을 장악

(2) PP 콘텐츠 접근 관련 불공정거래 사례

○ (주)온미디어의 타 SO에 대한 거래 거절

- 공정위가 PP의 거래거절 행위에 대하여 규제한 사례(2002년 12월)
- 2001년 11월 MSP인 온미디어가 큐릭스계열 3차 SO인 노원케이블과 큐릭스 광진 성동방송의 프로그램공급 요청에 응하지 않다가, 2002년 10월에야 프로그램을 공급하면서 프로그램 공급계약서상에 '동일지역에서 선(先) 시행중인 SO의 상품과 현격한 차이 없이 상품을 구성하고, 이를 위반할 경우 방송 송출을 중단할 수 있다'는 내용의 거래조건을 설정하는 등 거래상 지위[23]를 이용하여 거래내용을 제약하고 경영을 간섭한 것이 인정되어 시정명령을 받음
- 해당 SO에게는 온미디어와 같은 유력한 MPP의 채널이 필수적인 반면, 온미디어로서는 당해 SO에 대하여 전적으로 의존하는 것이 아니므로 거래관계에 있어서 우월적인 힘은 원재료에 해당하는 채널을 공급하는 MPP에 있다고 판단
- (주)온미디어가 공급하는 OCN, 투니버스 등은 소비자의 선호가 높은 프로그램이기 때문에 (주)온미디어가 채널 공급을 거절할 경우 해당 SO는 가입자 확보가 어려워져 영업에 상당한 지장이 초래될 수 있다는

23) 공정거래위원회의 불공정거래행위심사지침은 "거래상 지위가 있는지의 여부는 거래 상대방의 입장에서 사업자가 상품 또는 용역의 구입을 요청할 경우 원치 않더라도 이를 받아들일 수밖에 없는지를 기준으로 한다. 거래상 지위 유무는 대체 거래선 확보의 용이성, 사업자에 대한 수입 의존도, 사업자의 업무상 지휘 감독권 여부, 거래대상인 상품 또는 용역의 특성 등을 고려하여 종합적으로 고려하여 판단한다"고 규정. 또한 "제조업자 또는 판매업자가 사업 활동에 필요한 원재료나 부품을 특정 사업자로부터 공급받아야 하는 경우 특정사업자와 판매자간 거래관계"를 거래상 지위가 인정될 수 있는 거래관계로 예시

점이 인정됨

○ MSP나 MPP가 프로그램 공급을 거부하거나 중단하여 신규 매체인 위성방송의 활성화 저해

- 2003년 온미디어는 투니버스, 수퍼액션, MTV 등 3개 채널의 스카이라이프에 대한 송출을 중단하였고, CJ미디어는 2003년 채널CGV와 2005년 m.net, XTM, 올리브네트워크의 스카이라이프에 대한 송출을 중단
- 스카이라이프는 온미디어 등에 의한 위성송출중단에 대해 '거래거절'로 공정위에 신고, 이에 대해 공정위는 증거불충분으로 무혐의 처리
- 상대방의 사업을 현저하게 침해하거나 시장진입을 봉쇄하는 등의 현격한 부당성을 보이기 어렵고, '거래거절'자체도 입증하기 어려움
- 2007년 4월 30일, CJ미디어는 스카이라이프에 제공하던 자사 채널 tvN을 5월 1일부터 송출 중단한다고 밝혀 콘텐츠 접근 관련 이슈가 다시 쟁점화
- 방송위원회는 tvN과 스카이라이프 간 분쟁을 조정하기 위해 조정안을 제시하였으나 tvN은 이를 수락하지 않았고 2008년 1월 1일 부로 송출을 중단하였다가 이후 방송통신위원회의 조정으로 해결
- 공정위는 위성방송의 CJ미디어 신고 건에 대해서 향후 유료방송시장의 구조 개편 및 상황변화에 따라서는 방송채널사용사업자의 방송플랫폼 사업자에 대한 채널공급 거절행위가 확산될 경우 법에 위반될 소지가 있다는 점을 감안하여 장래 법 위반 행위가 발생하지 않도록 주의를 촉구하는 조건부 무혐의 판결을 내림(사건번호 2008서경1086 및 2008서경1074)

(3) 현황 분석

○ 국내 유료방송시장 구조에 따른 SO의 영향력

- 국내 유료방송시장에서 사업자간 수직·수평결합으로 MSP, MPP, MSO 증가
- 종합유선사업자의 지역독점과 PP등록제 전환이라는 제도적인 요인으로 채널사용사업자에 대한 종합유선사업자의 영향력이 절대적인 상황

- 특히 집합적인 종합유선사업자의 지배력은 매체간 경쟁을 저해하는 요인으로 작용
- 온미디어나, 씨제이의 위성방송에 대한 프로그램 제공중단은 종합유선방송사들의 집단적인 영향력 행사와 전략적 차원에서 MSP들이 이를 자발적으로 수용한 결과이므로 수직결합으로 인한 차별유인에 기인한 것만으로 보기는 어려움(이상우, 2006)

○ 주요 MPP들의 IPTV 콘텐츠 공급

- (2008년 11월 5일) KT와 온미디어가 IPTV 콘텐츠 공급계약에 합의하였고 위성방송사업자에 대한 콘텐츠 공급도 뒤따를 전망
- 이는 KT, SK LG 등 사업자들이 대형 광고주로서 광고 중단 압력을 행사할 수 있다는 점과 정책당국의 적극적 지원이 작용하였으나 기본적으로 多 플랫폼으로부터의 수신료 확보를 통해 수익을 증대시키고자 하는 MSP의 자발적 비즈니스 전략과 일치하는 결정이라고 볼 수 있음
- 그간 SO의 보급형 티어에 포함되거나 낮은 번호를 할당받는 등의 이익을 얻기 위해 신규 플랫폼에 콘텐츠를 공급하고 싶어도 공급하지 못했던 PP 사업자들이 정책당국의 압력을 면피 수단으로 활용하며 합리적인 사업적 선택을 함

○ PP채널의 특성

- 그동안 위성방송 스카이라이프에 대한 채널 전송을 중단하여 문제가 되었던 온미디어와 CJ미디어의 주요 채널들은 100% 자체제작 프로그램 편성을 지향하는 tvN을 제외하고는 저작권료를 주고 방영권을 구입한 해외 영화와 시리즈물, 국내 영화, 만화, 지상파 콘텐츠 그리고 자체제작 프로그램 등으로 구성되어 있음
- 이들 채널들에 대한 필수성, 복제 불가능성, 대체성 등을 증명하기는 쉽지 않을 전망
- 프리미엄 콘텐츠에 대한 접근에 관한 보고서에 따르면(Ofcom, 2008), 유료방송 서비스에 대한 소비자의 선택은 플랫폼의 특징보다는 그 플랫폼이 제공하는 콘텐츠에 의해 결정되며 지상파에서 제공되지 않는 프리

미어 리그 축구 생중계와 개봉 블록버스터영화가 핵심적 중요성을 가짐

나) 제도현황

(1) 현 방송법상 방송프로그램의 공급 관련 조항

○ 방송법 76조

- "방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별 없이 제공하여야 한다"고 규정

(2) 현 인터넷 멀티미디어 방송 사업법 상 콘텐츠 동등접근 규정

○ 인터넷 멀티미디어 방송 사업법과 시행령에는 사전적 규제로서 콘텐츠 동등접근 규정을 명시적으로 도입

인터넷 멀티미디어 방송사업법 제20조(콘텐츠 동등접근)

① 제18조제2항에 따라 신고·등록하거나 승인을 받은 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자가 제공하는 방송프로그램을 방송통신위원회가 대통령령으로 정하는 기준에 따라 고시한 경우(이하 "주요방송프로그램"이라 한다) 일반 국민이 이를 시청할 수 있도록 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 하며 주요방송프로그램의 계약 행위 등에 있어 시청자의 이익 및 공정거래질서를 저해하여서는 아니 된다. 〈개정 2008.2.29〉

② 방송통신위원회는 제1항의 주요방송프로그램을 고시함에 있어서 문화체육관광부장관, 방송사업자 및 시청자의 의견을 들어야 한다. 〈개정 2008.2.29〉

③ 방송통신위원회는 제1항을 위반한 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에 대하여 금지행위의 중지 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다. 이 경우 방송위원회는 시정조치를 명하기 전에 당사자에게 기간을 정하여 의견진술의 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하는 때에는 그러하지 아니한다. 〈개정 2008.2.29〉

인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령 제19조(콘텐츠 동등접근)

방송통신위원회는 법 제20조제1항에 따라 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자가 제공하는 실시간 방송프로그램에 대하여 주요 방송프로그램을 다음 각 호의 기준을 고려하여 고시한다.

1. 해당 실시간 방송프로그램의 시청률 또는 시청점유율이 방송통신위원회가 정하는 비율 이상인지 여부
2. 해당 실시간 방송프로그램의 공익성
3. 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) 공정거래법상 PAR과 관련된 규정

○ (제23조 불공정거래행위의 금지) 부당하게 거래를 거절하거나 거래의 상대방을 차별하여 취급하는 행위

- (M)PP의 프로그램 제공에서 나타나는 불공정거래행위
- 실상은 (M)SO가 위성방송사업자와 같은 신규 플랫폼의 시장진입을 저해하기 위해 (M)PP에게 영향력을 행사함으로써 발생하는 것일 수 있음

○ (제23조 불공정거래행위의 금지) 거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하거나 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위

- 특정 (M)SO나 신규플랫폼사업자와 거래하지 않는 조건으로 채널을 송출하거나 경쟁 (M)SO 또는 신규 플랫폼 사업자와의 거래를 방해하고 자사하고만 거래하도록 강요

○ (제19조 부당한 공동행위의 금지) 공동으로 다른 사업자(그 행위를 한 사업자를 포함한다)의 사업활동 또는 사업내용을 방해하거나 제한함으로써 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위

- 국내의 프로그램 액세스의 문제는 PP의 자발적 결정에 의한 플랫폼 차별이 아니라 SO들이 담합적으로 PP에게 부당한 압력을 행사하여 경쟁 플랫폼에 공급하지 않을 것을 강요하는 것으로 볼 수 있음. 즉 신규 사업자의 진입을 억제시키려는 케이블 사업자들의 공동 담합행위로 해석하는 것이 설득력 있음(이상우 2006)

○ (제3조의2 시장지배적지위의 남용금지) 시장 지배적 사업자의 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위, 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위, 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위

다) 문제점

(1) 현 방송법상 방송프로그램의 공급 관련 조항의 문제점

○ 방송법 76조의 한계(홍대식, 2005)

- 이 규정은 '방송사업자가 다른 방송사업자에게 방송 프로그램을 공급

할 때'를 전제로 하여 차별적 취급을 금지하고 있을 뿐이므로, '방송사업자가 다른 방송사업자에게 방송프로그램의 공급을 거절할 경우'를 규제할 수 있는 근거규정으로 보기 어려움

- 방송법 제 76조의 경우 구성요건이 명확하게 규정되어 있다고 보기 어렵고 법 위반 여부를 판단하는 구체적인 기준 및 절차규정이 마련되어 있지 않아 실제 방송법 76조를 위반하였다는 이유로 제재를 부과하기는 어려움

(2) 현 인터넷 멀티미디어 방송 사업법 상 콘텐츠 동등접근 규정

○ IPTV법상의 콘텐츠 동등접근 규정의 한계

- 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠 사업자로 등록한 사업자만을 대상으로 하기 때문에 등록하지 않은 PP들에 대해서는 아무런 적용 근거가 없음

(3) 공정거래법상 규제 내용 및 그 한계(홍대식 2005)

○ 불공정거래행위에 대한 규제의 한계

- 공정거래법에 따라 금지 행위를 규제하기 위해서는 행위 유형을 만족시키는 것에 더해서, '부당성' 요건도 충족해야함. 부당성의 판단기준이 대체로 '경쟁제한성'에 있음
- 시장점유율이 10% 미만인 경우에는 원칙적으로 경쟁제한성이 없다고 판단(안전지대의 설정), 현재 개별 PP들의 시청점유율이 대체로 10% 미만으로 규제의 공백이 우려됨
- 방송프로그램 유통과정에서의 불공정거래행위는 경쟁 제한성으로만으로 판단할 수는 없으며 방송의 공익성(보편적 시청권 등)에 대한 판단이 필요
- 공정거래법상 거래거절의 위법성을 판단하는 주된 요소는 거래거절 대상이 되는 물품 용역이 거래상대방의 사업영위에 필수적인지 여부
- 미국 방송 프로그램의 독점 계약에 대한 공정거래법의 적용 사례에서 채널을 필수설비로 간주해야 한다는 주장들은 대부분 기각

○ 시장지배적지위 남용행위에 대한 규제의 한계

- 공정거래법 제 4조에서는 관련 시장에서의 시장점유율이 단독으로 50%

이상이거나 상위 3사의 시장점유율 합계가 75%이상(시장 점유율 10% 미만인 자는 제외)인 사업자의 경우 시장지배적 사업자로 추정하는 내용의 규정을 둠

- 현 통합 방송법 수평적 결합에 관한 조항상 구조적으로 전국적 규모의 MVPD 시장의 지배적 사업자가 나오기 어려움
- 방송프로그램 유통시장은 많은 수의 PP들이 경쟁함으로써 시장점유율이 낮게 분산되어 있기 때문에, 시장지배적 지위를 인정하는 것이 매우 어려움

2) PAR(프로그램 액세스 룰)에 관한 검토

가) PAR에 대한 찬성논리 vs 반대논리 정리[24)]

(1) PAR에 대한 찬성논리

○ 시장 진입 촉진과 유효 경쟁 확보

- 플랫폼 사업자간에 동등한 채널 공급 기회를 확보한 가운데 가격, 품질, 서비스 등 장점에 의한 경쟁을 할 수 있는 기반 마련으로 다양한 매체간의 경쟁을 통한 유료방송시장의 발전 촉진
- 신규 플랫폼 사업자의 시장진입을 돕기 위해서는 정책적 차원의 프로그램에 대한 접근성 확보가 필요
- 동적인 관점에서 경제적 효율성은 새로운 기술을 바탕으로 한 프로그램 배급업자들이 비디오프로그램 배급시장에 활발히 진출 할 때 이루어질 수 있고 이를 위해서는 PAR 도입이 필수적
- 핵심채널에 대한 접근이 거부된 비지배적 사업자들의 생존은 크게 위협받을 것이고 핵심 채널에 대한 접근이 거부될 것으로 전망이 나오게 된다면 MVPD 시장에 진입하고자 하는 신규 사업자들의 투자 유인은 극도로 위축될 것임

○ 경쟁법 적용의 한계

- 공정거래법에 따라 국내 다채널 비디오 프로그램 배급 시장을 분석했

24) 이상우(2006) 참조

을 때 현재 우리나라의 주요 MSO와 MPP는 시장 지배적 사업자로 볼 수 없음

- 거래거절로 공정위 등에 신고할 경우 사업을 현저하게 침해받거나 시장진입을 봉쇄당하는 등의 현격한 부당성을 증명하기 어렵고 거래거절 자체도 입증하기 어려움
- 경쟁법 적용은 시간과 비용이 많이 들고 사안에 따라 판단결과가 불확실
- 비록 수직적 봉쇄행위가 다채널 비디오 프로그램 배급시장의 경쟁을 저해했다는 것을 성공적으로 입증한다고 하더라도 하나의 판례만으로 전체적인 시장성과를 높이는 데는 한계가 있음
- 우리나라의 PP 시장 현황은 아직 PP 시장 중 특정 분야를 독립시장으로 보아야 할 만큼 소비자 선호도가 높지 않을 뿐만 아니라 해당 시장에서 특정 PP가 유력한 시장지배력을 가지고 있다고 단정하기도 어렵기 때문에 경쟁법 적용에 어려움이 있음

○ 프로그램 채널의 속성

- 특정 프로그램 채널들은 재화의 속성상 대체재가 존재하지 않는 완전히 차별화된 상품

○ 그 외 주장

- 이미 생산된 채널은 비경합성으로 인해 새로운 플랫폼에 대한 추가적인 공급의 한계 비용이 0이기 때문에 정적인 사회적 최적은 원하는 모든 플랫폼에 채널을 공급하는 것
- 우리나라 유료 방송시장의 가장 근본적인 문제점은 “多 플랫폼, 小 콘텐츠”이며 이 불균형을 감소시키기 위해서 미국식 PAR을 도입해야 (이수영, 2005)
- 다채널 비디오프로그램 배급 시장의 진입 촉진으로 경쟁이 활성화되면 프로그램 공급업자들이 자신들의 채널을 판매할 시장이 확장될 수 있어 프로그램 공급시장의 활성화에도 기여
- 새로운 미디어인 IPTV가 콘텐츠 확보에 실패할 경우 저가 전략을 채택할 가능성이 더욱 높아지고 이는 케이블 요금의 현실화 노력에 걸림

돌이 될 수 있음

(2) PAR에 대한 반대논리(연구반에 참여한 노기영, 임정수는 원칙적으로 PAR 반대)

○ 경쟁 촉진

- 독점적 계약과 같은 수직적 봉쇄행위가 경쟁을 촉진시키는 결과를 가져올 수도 있기 때문에 독점 계약에 대해 일관된 규제를 가하는 것이 바람직하지 않음
- 독점적 계약으로 상품내 경쟁은 줄 수 있지만(불가피하게 채널 구성이 다른 플랫폼이 제공되면서) 브랜드 간 경쟁이 증가
- 한시적일지라고 PAR을 일단 도입하게 되면 브랜드간 경쟁 기회를 박탈하여 미국처럼 계속적인 규제를 요구
- 미국도 프로그램에 대한 독점적 확보는 경쟁에 필요한 요소임을 인식하고 있기 때문에 다채널 비디오프로그램 배급시장에 유효경쟁이 확보된다면 프로그램 접근규칙이 폐지되어야 한다는 인식을 하고 있음. 이는 결국 다채널 비디오프로그램 배급시장이 활성화될 경우 프로그램의 차별적 제공이 바람직하다는 가정에 기인

○ 콘텐츠 투자 촉진과 프로그램의 다양성 증가

- 채널의 독점 공급은 독점가격 설정을 가능하게 하기 때문에 채널 사업자에게 기대 수익의 증가로 이어지게 되고 이는 콘텐츠에 대한 투자를 증가시킬 수 있음
- 경제적인 이윤을 추구하는 사업자들간 경쟁으로 시설투자와 질 높은 방송, 다양한 프로그램의 제공이 가능함
- 수직적 봉쇄가 채널의 다양성을 증가시킬 수 있음

○ 독점 계약의 합법성

- 독점계약이라는 것은 경쟁이 존재하는 곳에서는 일반적으로 일어나고 있는 합법적인 사업행위
- 미국 의회도 이러한 점을 인정하고 있기 때문에 PAR을 한시적인 기간 동안만 적용하고 그 기간 후 MVPD 시장에서의 경쟁과 다양성이 보호

유지될 필요가 있다고 판단되지 않는다면 프로그램 접근 규칙을 폐지할 것이라 명시

○ 프로그램채널의 속성

- 수많은 채널들이 존재하고 또 자유롭게 새로 만들어낼 수 있기 때문에 봉쇄된 프로그램을 대체할 수 있는 채널들이 존재
- 미국 사례에서 보듯이 (Futurevision 사례 등) 수직적 봉쇄에 맞서 인기 있는 채널들과 경쟁할 수 있는 채널들을 도입시킨 사례가 많음

○ 우리나라 시장 상황

- 국내 케이블 등의 요금이 국제수준보다 지나치게 낮은 현 상황에서 모든 플랫폼들에 대한 PAR이 도입될 경우 플랫폼들은 가격으로만 경쟁하게 되면서 악순환 구조를 심화시켜 프로그램의 질적 저하로 이어질 수 있음
- 우리나라의 PP 시장 현황은 아직 PP 시장 중 특정 분야를 독립시장으로 보아야 할 만큼 소비자 선호도가 높지 않을 뿐만 아니라 해당 시장에서 특정 PP가 유력한 시장지배력을 가지고 있다고 단정하기도 어려운 상태
- 이러한 우리나라 상황에서 무리하게 미국식 PAR을 도입할 당위성을 갖기 어려움
- 1950년대에 도입되어 성숙기에 접어든 미국의 유료방송시장과는 달리 우리나라 유료텔레비전 시장은 아직 성숙하지 않았고 새로운 기술과 서비스들이 개발 도입되고 있는 유동적인 시장이므로 섣부른 규제가 유료 방송 산업의 성장과 경쟁에 오히려 해가 될 수 있음

나) 프로그램 액세스 규제 도입 관련 국내 주요 문헌 요약[25)]

	시장획정	도입 필요성	도입방식 (사전 vs. 사후)	적용 대상
이수영 (2005)	다채널 유료 방송시장 (케이블TV, 위성 동일 시장)	공정경쟁을 통한 다양성 확보와 보편적 시청권 보장(방송정책 목표에 합치), MPP의 불공정행위 증가, MSP의 증가추세	사전규제 방식	지상망 통해 전송되는 PP 및 MSO의 수요 독점력 고려
권호영 (2005)		신규매체 보호, 보편적 시청권 보장, SO의 부당공동행위 가능성	-	MSP 또는 독점력 보유 PP
오정호 (2005)		-	사전규제 방식	MSP에 속한 모든 PP or 일부 PP(시청률 상위 20위 PP로 제한)
홍대식 (2005)		매체 간 균형발전, 공정경쟁 도모	사전규제 방식 (한시적 적용)	미국식 PAR 도입
이상우 (2006)		장기적으로 소비자후생증가, 시장기능이 작동되지 않음(이론적, 실증적 결과 제시)	사전규제 방식 (경쟁법 적용으로는 한계)	SO의 동시송출이 일정비율 이상 이루어지는 채널

3) 제도개선방향

〈1안. 사후규제로서 방송법에 콘텐츠 동등 접근과 관련한 금지 행위 규정 도입〉

가) 사후 규제 도입의 근거

○ 우리나라의 상황

- 가격 경쟁이 치열한 MVPD 시장의 성과, 양질의 콘텐츠가 풍부하게 생산되지 않는 MVPD 시장의 현황, 그리고 새로 진입한 IPTV 사업자가 기존 케이블이나 위성 사업자에 비하여 자본력이 풍부하다는 점 등을 고려해야 함
- MVPD 시장의 유효경쟁 확보를 목적으로 하는 사전규제인 미국식 PAR 도입은 그 당위성이 약하다고 볼 수 있음

25) 김희수(2007)

- 온미디어와 CJ의 IPTV에 대한 채널 공급이 가시화됨에 따라 잠정적으로 사전적인 PAR 논의의 시의성은 감소했다고 볼 수 있으나 채널의 독점 계약으로 경쟁에서 우위를 차지하려는 플랫폼들의 동기와 독점 계약을 통해 더 많은 이익을 가져가려고 하는 시장 지배적 채널 사업자의 능력과 유인이 존재하는 한 프로그램의 배타적 거래에 의한 경쟁 제한 가능성은 여전히 존재하며 MVPD 시장의 경쟁이 증대됨에 따라 더욱 커질 전망. 이는 사후적인 규제 장치 마련이 꼭 필요한 이유
- 지상파의 지배력이 월등하고 PP의 브랜드 가치가 상대적으로 미약한 시장 상황은 미국에 비해 핵심적 PP 채널들에 대한 대체 채널을 도입할 수 있는 가능성이 더 큼을 의미
- 한시적일지라도 PAR을 일단 도입하게 되면 기존의 핵심채널에 의지하게 되어 대체 채널을 도입하고 발전시켜 브랜드 간 경쟁을 할 수 있는 기회를 갖기 어렵고 기존 핵심 채널의 브랜드 가치는 더욱 공고해질 수 있음
- 그러한 채널들에 대한 접근이 갑자기 거부될 경우 기존의 가입자를 유지하기 어렵기 때문에 미국처럼 계속적인 규제를 요구하게 될 수 있고 이는 장기적으로 채널의 다양성과 콘텐츠 경쟁에 따른 발전을 저해

○ 신규 플랫폼의 기술 우위
- 정책적으로 도입을 촉진하고자하는 IPTV는 배급기술, 전송용량, 쌍방향 서비스 제공 기술 등에서 기존 플랫폼에 대한 우위가 있음
- 혁신적 기술로 기존 케이블이 제공하는데 한계가 있었던 교육 콘텐츠 등에서 차원이 다른 서비스를 제공할 수 있으며 이에 대한 투자가 집중될 것으로 예상되는 현 상황에서 PAR의 도입이 이러한 신규 서비스에 대한 투자를 약화시킬 수 있음

○ 공정거래법의 한계
- 앞에서 기술하였듯이, 공정거래법에 따라 국내 MVPD 시장을 분석하여 시장 지배적 사업자 규제 등을 하는 것은 현재의 방송 시장의 특수성, 프로그램 채널의 속성을 제대로 반영할 수 없기 때문에 방송법에 프로그램 접근과 관련된 금지행위 규정을 따로 두고 방통위에서 이에 대한

사후규제를 담당하는 것이 바람직

○ 사전 규제 완화의 경향

- 사전 규제를 완화하고 이에 대한 부작용은 사후 규제로서 보완하는 추세에 맞춰 채널에 대한 거래 거절도 사후적으로 사안에 따라 사회적 편익과 비용을 평가하여 종합적으로 판단하는 것이 바람직
- 다양한 경쟁환경에 처한 사업자들에게 한 가지 규제를 적용하는 것은 자칫 유료방송산업 전체 특히 콘텐츠 산업의 성장과 조화로운 발전에 해가 될 수 있음

나) 도입 방안

○ 구체적인 금지 행위 규정

- 방송사업자가 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때 부당한 거래 거절, 차별적 취급을 금지하는 규정, 다른 방송 사업자로 하여금 그러한 행위를 하도록 강요하는 것을 금지하는 규정, 특정 플랫폼 사업자와 거래하지 않는 조건으로 채널을 송출해주는 행위를 금지하는 규정 등을 도입
- 이와 함께 수직결합되어 있는 프로그램 공급자의 비계열 MVPD 사업자에 대한 프로그램 공급 거절이 발생했을 경우 입증 책임을 거래를 거절한 프로그램 공급자에게 두는 규정 등을 검토할 필요가 있음
- 배타적 권리 강요 금지

  다채널방송사업자는 프로그램 공급자들에게 자신의 플랫폼에 프로그램을 공급하는 조건으로 다른 다채널방송사업자에 대한 배타적 권리를 제공할 것을 강제하거나, 배타적 권리 제공을 거부하는 프로그램 공급자들에 대한 보복행위를 해서는 안된다.

〈2안. 사전규제로서의 PAR 도입: MSP 기준의 명확성, 바람직한 기준으로서의 필수성・복제불가능성・대체불가능성〉

가) 사전 규제 도입의 근거

○ 새로운 플랫폼 도입을 위한 유효 경쟁 기반 형성

- 플랫폼 사업자들이 방송 프로그램을 제대로 확보하지 못하는 경우에는 유효한 경쟁 기반이 충분히 확보되었다고 할 수 없으므로, 유효한 경쟁 기반 형성을 위한 기본적 여건 마련이라는 측면에서 고려되어야 함
- 사전규제로서 완화된 기준의 PAR 도입은 뉴미디어의 진입이 불가능하지는 않도록 해야 한다는 차원에서 한시적으로 요구되나 엄격한 기준의 PAR은 한시적일 필요는 없음
- PAR은 방송 특유의 제도로서 방송법에 사전 규제로서 도입되어야 최소의 비용으로 효과를 극대화할 수 있고 규제 관할권 분쟁 소지를 없앨 수 있음
- 사후 규제는 시간과 비용이 많이 들고 불확실성으로 인한 비효율을 발생시키며 전체적인 시장성과 향상을 지연시킴

나) 전제 조건

○ 다채널 비디오 프로그램 배분 시장으로 획정
- 케이블, 위성방송, IPTV를 다채널 비디오 프로그램 배분 시장으로 획정

○ 일반 규정으로 도입
- 다채널 비디오 프로그램 배분 시장의 어느 한 플랫폼에라도 제공하는 채널은 일정 조건을 만족한다면 그 채널을 공급받고자 하는 모든 플랫폼에게 차별 없이 제공할 것을 규정

다) 접근 규제 대상 프로그램/채널 및 의무대상 사업자 선정 기준

○ 우리나라의 방송시장 상황 고려
- 우리나라 유료방송 시장의 ARPU가 세계 최하위 수준인 현 상황에서 방송정책의 목표로서 우선순위에 있는 것은 유료 방송 가격의 인하가 아니라 콘텐츠 질을 끌어올리는 것

○ 콘텐츠 투자의 동기 고려
- 대부분의 핵심 채널에 대해 거래가 강제된다면 기존의 핵심채널에 의지하게 되어 대체 채널을 도입하고 발전시켜 브랜드 간 경쟁을 하게 하는 기회가 오히려 적어져서 기존 핵심 채널의 브랜드 가치가 더욱 공고해지는 부작용이 있을 수 있음

- 플랫폼이 각각의 콘텐츠를 가지고 경쟁하려고 할 때 콘텐츠 투자의 동기는 더욱 강해지므로 콘텐츠 육성을 위해서는 PP 콘텐츠 거래 강제에 엄격한 기준이 적용되는 것이 바람직함

○ 수직 결합 여부

- 경제학적으로 명확한 이론을 갖추고 있는 수직 봉쇄로 인한 경쟁 제한성을 정당성의 근거로서 제시
- 플랫폼과의 수직 통합 여부(플랫폼 사업자의 프로그램 사업자에 대한 지분율)는 명확하다는 장점이 있음
- 이 기준에 따르면 위성방송에 제공을 거부한 채널들이 모두 포함됨
- 이 중 일부 인기 채널만을 대상으로 하자는 논의는 별 실익이 없음
- 그러나 우리나라에서 벌어지고 있는 독점적 프로그램 거래행위는 미국과 같이 수직적 결합사업자들의 배타적 거래행위 유인과는 근본적으로 다르며 새로운 기술을 바탕으로 한 신규 미디어의 진입을 저해하려는 의도를 가지고 SO들이 수평적으로 담합한 거래 거절 행위이기 때문에 수직 결합 기준으로는 한계가 있음

○ 시청률, SO 동시 송출 비율의 부적절성

- 우리나라 방송 시장에서 가장 시급한 과제의 하나인 콘텐츠 품질 향상을 위한 콘텐츠 투자의 동기를 고려한다면 무조건 시청률이 높은 채널에 대해 접근을 강제하는 것은 바람직하지 못함
- 채널의 평균적인 시청률이 낮다고 하더라도 채널 중 특정 프로그램의 시청률은 매우 높을 수 있으며 시청률은 항상 변동적이므로 기준으로 모호
- 현재의 시청률 측정방식이 수도권 및 대도시 지역만을 대상으로 한다는 점과 채널티어에 따라 시청률이 큰 영향을 받는 다는 점은 시청률 기준의 약점
- SO들이 자발적으로 송출하는 채널들은 지역을 막론하고 시청자들에게 킬러콘텐츠일 가능성이 높기 때문에 핵심적 PP채널 선정의 기준으로 동시송출비율을 이용하자는 주장이 있으나(이상우, 2006) 동시 송출 비

율은 더욱 간접적인 기준

○ 필수성, 복제 불가능성, 대체 불가능성 기준: 최소한의 제한적인 적용만이 가능하다는 의미에서 오히려 바람직

- PAR은 기본적으로 채널에 대한 강제적인 접근을 의무화한 제도
- 채널에 대해 필수설비원칙이 적용될 수 있다면 이에 대한 개방을 강제하는 공정거래법의 적용이 가능하기 때문에 채널이 필수설비로 인정되느냐는 상당히 중요한 이슈
- 필수설비의 원칙을 적용하기 위해서는 필수성, 복제 불가능성, 대체 불가능성 등이 만족되어야 함
- 영국에서는 Sky의 프리미엄 콘텐츠 독점으로 인한 경쟁 제한을 치유하기 위해 프리미엄 콘텐츠의 must-offer 제도 도입을 검토하고 있고 의무대상 프로그램에 Sky에 의해 제공되는 핵심 프리미엄 스포츠 채널들과 핵심 프리미엄 영화 채널들을 포함할 것을 고려하고 있음
- 현재 논의가 진행 중인 영국의 프리미엄 콘텐츠(프리미엄 스포츠, 영화) 채널에 대한 Must-Offer 제도 논의는 채널의 필수성, 복제 불가능성, 대체 불가능성이 전제가 됨
- PAR 도입 이전 미국의 판례에서는 케이블 채널의 필수성에 대한 판단을 유보하고 있으며, 대체 불가능성 등에 대해서는 인정하지 않은 판례가 있음[26)]
- 케이블 채널의 필수성, 복제 불가능성, 대체 불가능성에 대한 합의가 전제되지 않은 상황에서 필수성, 복제 불가능성, 대체 불가능성은 일부 스포츠 경기와 복제불가능한 흥행 영화 등에 제한적인 적용만 가능
- 최소한의 제한적인 범위에서 PP 콘텐츠에 대한 PAR을 적용한다면 가장 바람직한 기준

26) Olson & Spiwak(1995)

나. 지상파 콘텐츠에 대한 동등접근

1) 제도 현황 및 문제점

가) 배경

○ 우리나라에서 지상파 재전송은 유료방송 플랫폼 경쟁에 필수적인 요소로서 신규 플랫폼의 원활한 시장 진입을 위한 전제 조건

○ 경쟁에 필수적인 콘텐츠에 대한 접근이라는 관점에서의 지상파 재전송 제도 연구의 필요성이 제기됨

(1) 현황

○ 지상파의 지배력 유지

- 외국에 비해 방송시장에서 지상파의 영향력이 막대하여 지상파의 콘텐츠에 접근하는 것은 신규 매체의 성장에 중요한 병목지점(bottleneck point)이 됨
- AGB닐슨 미디어리서치에 따르면 2008년 CATV의 지상파 시청 점유율은 59.3%, 위성방송의 지상파 시청 점유율은 61%로 나타남
- 자체제작과 더불어 외주제작 또한 지상파 방송사에 집중되어 있는 구조와 제작과정에서 발생하는 모든 저작권을 포괄적으로 양도하는 지상파방송사와 독립제작사 간 외주제작에 관한 저작물 양도계약의 형태, 그리고 방송프로그램의 유통 또한 지상파방송사 내부로 제약되는 경향으로 지상파방송사의 지배력이 유지됨(이수일, 2006)
- 지상파방송사의 방송프로그램 판매가 지상파 계열 PP로 집중되면서 지상파 3사의 시장지배력이 방송채널사용사업으로 전이되고 있음

(2) 국내 지상파 재전송 제도[27)]

○ 현행 방송법 제78조에서 지상파방송 의무재송신에 관한 포괄적인 사항을 규정

- 종합유선방송사업자(SO)와 위성방송사업자(위성DMB사업자 제외) 및

27) 권호영(2008)

중계유선방송사업자(RO)는 KBS와 EBS의 방송프로그램(라디오방송 제외)에 변경을 가하지 않고 그대로 동시에 재송신하여야 함(단, SO와 RO의 경우, 지상파방송의 해당 방송구역 내에 포함되지 않은 경우에는 재송신 의무 제외)(78조 1항)

- 또한, KBS와 EBS가 운용하는 복수 채널 중에서 방송통신위원회가 지정. 고시하는 1개 지상파방송 채널에 한하여 의무재송신 규정 적용(KBS1, EBS)(78조 2항)
- 동시재송신의 경우 저작권법 제85조의 동시중계방송권에 관한 규정은 적용하지 않음(78조 3항)
- SO와 RO가 '역외 지상파방송 동시재송신(역외재송신)'을 하려면 방송통신위원회의 승인을 얻어야 함(78조 4항)

○ 지금까지, SO와 RO는 방송법에서 정하고 있는 지상파방송 의무재송신 채널(KBS1, EBS)과 의무재송신 채널 이외의 지상파방송 채널들(KBS2, MBC, SBS, MBC지역계열사, 지역민방)을 수수료 여부와 상관없이 재송신 해 왔음

- 그동안 지상파방송은 케이블TV의 재송신을 통해 난시청 해소, 보편적 서비스 제공, 광고수입 유지 등 편익을 누려온 측면이 있음
- 케이블TV사업자의 경우에도, 지상파방송이 가입자 유지 및 확대를 위한 킬러 콘텐츠라는 점에서 볼 때 의무재송신 채널과 의무채널 외 지상파방송 채널들을 재송신하여 편익을 누려온 측면이 있음

○ 2008년 7월 18일 지상파 방송사는 디지털 케이블TV를 통한 지상파채널의 재송신 중단을 요구

○ IPTV사업자에게 지상파 채널을 유료로 제공할 예정

(3) 지상파 재전송 계약 실패 사례

○ 지상파 동시재송신이 유료방송시장의 신규 매체 진입에 핵심 성공요인

- 위성방송 스카이라이프는 출범 후 지상파 재전송을 하기까지 3년의 시간이 소요됨
- 위성 DMB는 본방송 후 2년 3개월 만인 2007년, 수도권에 한해 myMBC

재전송 계약을 체결했으며 KBS, SBS는 여전히 재전송이 이루어지지 못해 가입자 확보에 어려움을 겪고 있음

- 위성 DMB 사업자인 TU 미디어는 2008년 1분기 영업 손실 114억원, 당기 순손실 145억원을 기록하며 적자상태 지속

○ SO의 위성방송 지상파 재전송 방해

- 2004년 위성방송과 지역방송간 협상이 타결될 무렵, 케이블TV는 지상파 송출 중단 등의 카드로 지역방송과 방송위를 압박
- 2004년 11월 공정위는 위성방송 재송신 관련 케이블TV측의 단체행위를 사업자단체금지행위에 해당한다고 의결

나) 지상파 콘텐츠에 대한 PAR 적용 논리

○ 방송 시장의 지배적 사업자

- 방송시장의 지배적 사업자가 지상파로 규정될 경우 그 사업자에게 PAR을 적용하는 것이 타당할 것임

○ 경쟁의 필수 요소(김희수, 2007)

- 플랫폼 사업자가 지상파 채널을 재송신하지 못하게 되어 다른 재송신 받은 플랫폼 대비 경쟁력이 심각하게 손상되는 것을 막기 위해 비차별적으로 재송신을 허용하도록 하는 규정이 필요
- 지상파 의무재송신 제도는 외국의 의무전송(must carry) 규정과 유사하지만, 외국 제도가 지상파 보호를 목적으로 하는 반면 국내에서는 이러한 의무가 오히려 신규 매체 생존의 필수요소로 인식된다는 점이 다름

2) 지상파 재전송 정책에 관한 검토

가) 지상파 재전송 규제 관련 고려사항

○ 지상파 재전송 규제는 지역 지상파 방송사업자들(공익, 독립 지상파)을 보호하려는 측면과 지상파 프로그램에 대한 저작권 소유자를 보호하려는 측면을 기본적으로 고려해야함

○ 우리나라 현실에서 지상파 채널이 갖는 지배력 때문에 신규 매체 진입 시 지상파 채널의 재송신 여부는 진입 성공 여부를 결정짓는 중요한 요소로 작용

○ 콘텐츠 액세스 차원에서의 지상파 채널의 비차별적 재송신 의무 규정을 검토하기 위해서는 지상파 프로그램의 저작권 측면에 대한 고찰이 선행되어야 함

나) 저작권 측면에 중점을 두고 고찰한 미국 지상파 재전송 관련 역사[28)]

○ 1909년 저작권법

- 저권권이 있는 제작물에 대한 재전송 이슈를 명확히 제기하지 않음(under 1909 Copyright Act, retransmission was not a performance and thus no liability was incurred)

○ Fortnightly Corp. v. United Artists Television Inc 사례

- 텔레비전방송국은 license를 가졌으나 케이블 사업자는 갖지 않았으므로 저작권법 위반이라는 저작권 소유자의 주장에 대해 대법원은 지역 지상파 방송의 재전송은 Performance가 아니므로 위반이 아니라고 판단
- 법원은 케이블 시스템이 그의 집밖에 커다란 안테나를 달아서 그의 이웃들에게 연결한 집주인과 같다는 관점을 보임(케이블 사업자는 지상파 방송의 송신자가 아니라 수신자이고 안테나에 불과하다는 이론)
- Broadcasters는 방영될 프로그램을 선택하지만 CATV 시스템은 그들이 받는 프로그램이 무엇이든지 상관하지 않고 편집(editing)없이 단순히 전송(carry)한다고 논평함

○ Teleprompter Corp. v. Columbia Broadcasting Systems 사례

- 고등법원은 커뮤니티에 이미 있는 신호(signals)와 권역밖 신호를 구별, 권역밖 신호에 대한 저작권 책무(copyright liability)를 인정
- 이에 대해 대법원은 이를 파기 다시 저작권법 위반이 아니라고 판단

○ Buck v. Jewell-LaSalle Realty Co. Supreme 사례

- 라디오 시그널을 손님에게 재방송(rebroadcast)한 호텔을 Public performance로 보고 저작권 책무 인정

○ 1976년 저작권법을 개정

28) Lubinsky(1996)

- 케이블 재전송에 대해 강제실시(compulsory licensing)를 제도화함. 이로써 케이블 사업자는 저작권 승인 없이도 지상파 방송을 재전송할 수 있도록 예외구정을 두어, 저작권을 둘러싼 마찰의 소지를 없앰
- 또한 케이블 사업자는 프로그램(권역밖 프로그램 포함)을 재전송하도록 허가되면서(재전송 받기 위해 케이블 시스템에 가입한 가입자로부터 받은 총 수입을 포함하는 복잡한 공식에 기초하여) 저작권 소유자에게 보상하도록 요구됨
- 이 조치로 지역방송의 방송시간 이외의 시간에서는 권역 밖 방송신호의 송신에 대한 모든 규제가 철폐됨
- 실제적으로 이 입법은 지역 지상파 신호나 권역밖 프로그램의 재전송이 저작권 소유자에게 해를 입히지 않았다는 근거에 의해 어떠한 지불도 요구하지 않음
- 1976년법에서는 지상파사업자가 저작권을 가진 경우를 제외하고는 방송사업자가 아닌 저작권 소유자에게만 지불되도록 되어있음
- 이에 대한 비판론자들은 “full copyright liability(완전한 저작권 책임)”이 포함되어져야 하며 이 법은 시장에 의해 저작물에 대한 합당한 가격이 책정되는 것을 막는다고 주장

○ 1990년대 케이블TV 재규제는 의무재송신 및 재송신동의(retransmission consent)에 관한 이슈를 통해 본격적으로 진행
- 1980년대 중반 이후 시행되어온 케이블TV의 탈규제 정책으로 인해 공공방송국을 포함한 수많은 지역 지상파 방송국들에 대한 보호의 필요성이 다시금 대두됨
- 지상파 방송의 무료 재송신을 통해 케이블TV업계는 상당 부분 사업적 이익을 누려온 것도 사실임

○ 1992년, 케이블산업에 대한 재규제의 성격을 지닌 케이블TV 소비자 보호와 경쟁에 관한 법(The Cable Television Consumer Protection and Competition Act) 제정
- 탈규제 하에서 케이블TV 산업이 누렸던 상대적 이익을 견제하고, 지상

파 방송업자들과 지역 규제기관의 개입 가능성을 확보하기 위해 수신료 규제, 의무송신규정, 재송신동의, 프로그램 접근 등 케이블TV에 대한 강력한 규제 조치를 담음

- 이 법으로 인해 특정 지역의 상업 또는 비상업방송사들은 케이블TV사에게 자신의 방송국 전파를 무조건 송신하도록 요구하거나 또는 재송신 승낙을 받도록 요구할 수 있게 됨
- 각 지역의 상업적 지상파 방송사들은 3년마다 케이블 TV 사업자를 대상으로 채널의 재송신 여부를 선택하고, 재송신을 선택할 경우 다시 의무재송신과 재송신 동의(retransmission consent) 중 선택이 가능
- 즉, '재송신 불가, 의무재송신, 재송신 동의'의 3가지 중 하나를 매 3년마다 선택할 수 있음
- 반면, 비상업 교육방송사업자는 의무재송신 여부만을 선택할 수 있음.
- 지상파 방송사업자가 의무재송신을 선택할 경우, 케이블TV 사업자는 자신의 보유채널에 따라 의무재송신을 선택한 역내 지상파 방송사업자의 채널을 할당해야 하고 재송신 동의를 선택한 지상파 채널에 대해서는 해당 방송사와 협상을 통해 전송조건을 결정
- 일반적으로 재송신 동의에 따른 협상 시 지상파방송사는 재송신의 대가로 일정한 금전적 보상을 요구하며 그 외에 추가적인 채널의 재송신이나 광고시간 할당과 같은 요구가 이루어짐(윤석민・김수정, 2005)
- 또한 협상이 타결되지 못할 경우 케이블TV 사업자는 동 지상파 채널을 재송신하는 것이 금지되고 협상과정에 FCC는 일절 개입하지 않음(윤석민・김수정, 2005)

○ 연방의회는 1988년 위성방송 가정 시청자법(Satellite Home Viewer Act) 제정

- 지상파 방송 난시청 지역의 시청자들에 한해, 위성을 통해서 네트워크로부터 해당지역 지상파 방송사로 송신되는 방송프로그램을 수신할 수 있도록 함
- 일반 안테나로 적절하게 지상파를 수신할 수 없는 지역(Outside Grade

B Contour)의 가정에서 위성방송을 통해 지상파 네트워크 방송을 수신하는 것은 저작권 침해가 아니나 일반 안테나를 통해 정상적으로 수신할 수 있는 지역의 지상파 방송을 위성으로 동일 지역에 방송하는 것은 저작권 침해로 규정

- 이는 해당 지역에서 네트워크의 방송권을 독점적으로 인정한 네트워크와 지역방송국 간의 계약조건을 보호하기 위해서임

○ 위성방송 사업자들이 가입자 확보를 위해서는 시청자들에게 자신이 살고 있는 지역의 지상파를 재전송하는 것이 필수적이라는 인식하에 관련법 개정 요구

○ 2000년 11월 FCC는 Report and Order 공표

- 형평성 차원에서 위성 방송에게도 의무재전송을 병행해야한다는 케이블 업계의 주장과 절충하여, 만약 해당 권역의 지상파 방송을 재송신하기로 결정했다면 동일권역내의 모든 지역지상파 방송을 재송신 해야 함 일명 'Carry one, carry all' 규칙

- 따라서 SHVIA에 의한 위성사업자의 의무재송신 규제는 지역지상파 재송신 여부 권한을 사업자에게 주어 원칙적으로 역내 지상파 방송의 재송신의무를 강제하고 있진 않지만, 'Carry one, carry all' 규칙을 통해 지역 지상파 방송사를 보호하는 강제조항을 두고 있음

○ 한편, 지상파 방송의 디지털 전환에 따른 이행기의 must-carry rule은 FCC가 2001년 1월 고시한 Report and Order에서 규정하고 있음

- 아날로그와 디지털 신호 모두를 캐스팅하는 방송국의 경우, 아날로그 신호에 대해서는 의무재송신과 재송신동의의 선택이 가능한 반면 디지털 신호는 재송신 동의만 가능

- 디지털 전환이 끝난 디지털 전용 방송국은 의무재송신과 재송신동의 중 선택이 가능. 또한 재송신 동의를 선택한 방송국은 부분 디지털 신호 전송에 대한 자유로운 계약이 가능하고 아날로그와 디지털을 묶어 재송신 동의 협상에 이용하는 것도 가능함[29)]

다) 최근의 대법원 판결

○ 정부 허가를 받지 않고 주민들의 합의 하에 아파트에 방송수신설비를 설치해 TV를 시청할 수 있도록 하는 행위가 방송법 위반이 아니라는 대법원 판결(2008. 9. 15)

- 대법원은 "이씨 등은 아파트 입주민들의 결의를 대표해서 집행한 것에 불과하고, 입주민들과 독립한 지위에서 방송을 중계 송신한 것으로 보기 어렵다"면서 "이들이 수신료를 받거나 프로그램 편성을 바꾸는 등 사업자로서 가공한 부분이 없어 중계유선방송사업을 한 것으로 볼 수 없다"고 밝힘

라) 재전송동의 제도와 강제실시의 비교

○ 재전송 동의를 찬성하는 논리

- 방송 신호가 태생적으로 가지고 있는 재산권을 인정하는 것
- 공공재문제(지적창작물을 보호하지 않고 아무나 제한 없이 사용하게 할 경우 이른바 "공유지의 비극"을 초래)를 해결

  반론: 방송이 공공재라는 특성에서 문제가 되는 것은 과소생산의 문제이고 이를 해결하는 것은 재산권을 부여하는 것이나, 방송이 과소 생산된다는 증거는 불충분
- 재전송 동의는 무료 로컬 방송에 도움이 됨

  반론: 재전송 동의를 선택하는 쪽은 지역적 프로그램의 비중이 적은 메이저 네트워크의 지역 회원사가 대부분

○ 재전송 동의를 반대하는 논리

- 강제적 케이블 저작권을 손상시킴:

  프로그램의 원 저작권자에게 보상을 해주는 강제실시의 취지를 손상시키고 원 저작자가 아닌 지상파사업자가 타인의 저작물을 판매하고 협상하게 함으로써 원저작자는 오히려 강제실시 부여시보다 덜 보상받을 수 있음

29) http://www.fcc.gov/mb/engineering/digital.html 참조

반론: 재산권을 부여하는 것(full copyright liability나 retransmission consent)과 책무(liability)를 부여하는 것(compulsory licensing)은 같다(equivalent)는 주장

- 불필요하게 거래 비용을 증가시킴:
  - 강제실시에 대한 현재 가장 설득력 있는 정당화의 논리는 그렇게 하지 않으면 극복하기 어려운 거래비용을 감소시킨다는 점
  - 심각한 거래비용이 발생할 때는 재산권을 부여하는 것(full copyright liability나 retransmission consent)과 책무(liability)를 부여하는 것(compulsory licensing)은 같지 않음(not equivalent)
  - 케이블 사업자와 지상파 사업자가 매 3년마다 협상을 하는 것은 심각한 거래 비용을 발생시킬 수 있음
- 케이블 텔레비전의 가격을 인상시켜 부담을 소비자에게 전가시킴

마) 우리나라의 상황을 고려한 시사점 도출

○ 미국의 지상파 재전송에 따른 저작권과 관련된 역사를 살펴보면 케이블 사업자의 힘이 상대적으로 약할 때는 공중으로 전파하는 방송에 대한 저작권을 고려하지 않거나(1909 copyright act), 강제승인(compulsory licensing) 제도를 통해(1976 Copyright act) 케이블 사업자가 저작권 승인 없이도 지상파 방송을 재전송할 수 있도록 예외구정을 두어, 저작권을 둘러싼 마찰의 소지를 없앰

○ 그 후 방송시장에서 케이블TV의 영향력이 점차 커지면서 케이블 TV 산업이 누렸던 상대적 이익을 견제하기 위해 의무재송신과 재송신 동의(retransmission consent) 도입

○ 지상파 사업자를 지배적 사업자로 볼 수 있는 우리나라의 상황에서는 재전송 동의 제도에 따른 장점보다는 부작용이 더 심각할 수 있으므로 저작권자의 희생을 최소화하면서 방송의 공익성을 최대한 확보할 수 있는 방향으로 법률 개정을 검토할 필요

○ 향후 디지털 기술의 발달로 전송용량이 크게 증가되는 현실을 고려하면, 의무전송제도가 없다고 하더라도 전송사업자들은 자신들의 경쟁력을 높

이기 위해 가능한 많은 채널들을 전송할 유인 존재

○ 융합환경에서는 네트워크 사업자들(혹은 전송사업자들)에 대해 특정채널 제공을 의무화하는 규제보다는 콘텐츠 사업자들에 대한 콘텐츠 "의무제공" 원칙을 고려해 보는 것이 타당함

3) 제도 개선 방향

〈모든 지상파 채널에 대하여 의무제공(Must-offer) 규제 적용〉

가) 도입 근거

○ 플랫폼 경쟁에 가장 필수적인 요소

- 우리나라에서 방송 서비스를 제공하는 플랫폼에게 지상파는 경쟁에 필수적인 요소이므로 신규 플랫폼의 안정적인 시장 진입으로 인한 MVPD 시장의 경쟁 활성화에 핵심적인 역할을 함
- IPTV나 Mobile TV 등 소비자의 잠재적 수요가 있었으나 충족되지 못했던 새로운 상품의 출현에 필수적 요소라면 강제실시의 대상으로 고려 가능

○ 방송법 78조 및 동법 시행령 제 61조의 규정

- 방송법 78조 및 동법 시행령 제 61조에 따르면 역외재송신의 경우 사업자간 약정을 체결한 후 약정서를 방송통신위원회에 제출하여 승인 받는 형식으로 되어 있어 사업자간 계약이 체결되지 않으면 실질적으로 역외재송신이 불가능함
- 단, 케이블 사업자의 역내 지상파 재송신에 관해서는 절차규정이 없고 IPTV는 CATV의 재송신 규정 절차를 준용하게 되어 있어 IPTV의 지상파 재송신에 대해서는 승인 절차가 필요 없다는 방통위의 유권해석
- 지상파 재전송은 플랫폼 경쟁에 필수적이기 때문에 플랫폼들은 지상파 재전송 협상시 협상 결렬로 인한 타격의 우려 때문에 시한에 쫓겨 조건에 있어 불리한 계약을 체결하게 됨. 신규 플랫폼의 경우 이러한 문제는 더욱 심각

○ 불필요한 거래비용을 줄여줄 수 있음

- 플랫폼 사업자와 지상파 사업자의 협상 지연과 결렬로 인한 사회적 비용을 줄여줄 수 있음

○ 보편적인 공공 서비스라는 측면

- 소비자들이 지상파 프로그램에 익숙해져 있고 스탠더드 패키지에 포함되어질 것으로 기대한다는 역사적인 요인과 관례는 상당히 존중되어야 하는 측면
- 지상파가 누구나 시청 가능해야 하는 보편적 서비스로 규정된다면 이를 안정적으로 보장하기위해서 지상파 전반에 대해 must-carry나 must-offer와 같은 제도를 도입하는 것이 바람직함
- 현재 우리나라 상황에서 지상파 채널의 경쟁력이 타 채널에 비해 압도적으로 높아 플랫폼 사업자에 의무를 부과하는 must-carry 제도보다는 지상파 사업자에게 모든 플랫폼에 그들의 프로그램을 제공할 의무를 부여하는 must-offer 제도가 규제의 실효성을 가짐
- 이는 플랫폼간 경쟁이나 지상파의 지배력 남용 등으로 인하여 특정 플랫폼에서 지상파 전송이 중단되는 상황을 원천적으로 방지하여 그 플랫폼에 가입하고 있는 시청자들의 시청권을 보장

○ 해외 사례

- 영국, 프랑스, 벨기에 등은 의무 송신 규제와 함께 의무제공(must-offer) 등을 함께 규정
- 일본의 경우 유선텔레비전과 방송사간의 재전송문제를 해결하기 위하여 초창기에는 알선제도를 두었으나 알선제도가 지나치게 형식화되고 실효성이 저하되었기 때문에 총무대신에 의한 재정제도를 도입

유선텔레비전방송법(소화47년 법률 제114호) 초(재송신) 제13조 ⑤총무대신은, 전항의 방송사업자 또는 전기통신용역이용방송사업자가 그 텔레비전방송 또는 텔레비전 다중방송 또는 전기통신용역이용방송의 재송신과 관련한 동의를 얻지 않은 것에 관해 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고, 당해 동의를 할 취지의 재정을 한 것으로 한다.

나) 도입 방안

○ 플랫폼 사업자가 요구할 경우, 지상파 채널들은 자신의 콘텐츠를 제공해야 할 의무 부여

○ 지상파 사업자와 플랫폼 사업자간의 이용대가는 채널 전송비용과 프로그램 사용료를 합리적으로 고려하여 협상이 가능함

○ 이용 대가는 정책당국에 의해 공익 목적을 위해 적정(일반적으로 매우 낮은) 수준에서 고정되는 EU 몇몇 국가들의 사례를 참고할 필요가 있음

○ 지상파 재전송과 관련하여 지상파 사업자와 플랫폼 사업자간 협상이 타결되지 않는 경우, 방송통신위원회가 적절히 개입할 수 있는 근거와 제도가 마련되어야 함

3. 네트워크 동등접근 환경 조성

가. 현황 및 문제점

1) 현황: 네트워크 액세스 관련 현행 법 규정

○ 전기통신사업법

- 제33조의5(전기통신설비의 제공): 전용회선서비스 제공에 필요한 기간통신사업자간 전주, 관로, 케이블 등의 설비제공에 관한 제공의무 및 대가에 관한 규정으로 별정 및 부가통신사업자는 이용권이 없음
- 제33조의6(가입자선로의 공동 활용): 시내전화 및 초고속인터넷 서비스 제공에 필요한 동선가입자망의 제공에 관한 규정으로 별정 및 부가통신사업자는 이용권이 없음
- 제33조의7(무선통신시설의 공동이용): 이동전화서비스 제공에 필요한 주파수 및 기지국 장비의 제공 및 이용에 관한 규정으로 기간통신사업자만 요청의 권리를 보유
- 제34조(상호접속): 망외부성 효과를 극대화하기 위한 전화계망 사업자간 망의 연동 및 ISP 망간의 연동에 관한 규정으로, 제34조의3(전기통신

설비의 공동사용 등: Collocation) 및 제34조의4(정보의 제공)가 보완적인 역할을 수행. 별정 및 부가통신사업자는 이용대가 차등

- 제32조의4(전송・선로설비 등의 사용)는 「방송법」에 의한 종합유선방송사업자・전송망사업자 또는 중계유선방송사업자가 보유하고 있는 전송・선로설비 또는 유선방송설비를 기간통신사업자에게 제공할 수 있도록 규정
- 제29조(이용약관의 신고 등)의 제5항은 별정통신사업자 또는 부가통신사업자가 기간통신사업자의 전기통신회선설비를 이용하는 경우에 이용약관을 적용한다고 규정

○ 방송법

- 네트워크 액세스 제공에 관련한 규정이 없으며 해당사항 없으며, 단 제9조(허가・승인・등록 등)는 전송망사업을 하고자 하는 자(NO)는 방송통신위원회에 등록하여야 한다고 규정

○ IPTV법

- 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

2) 문제점: 기존 네트워크 액세스 관련 제도의 문제점

○ 현재 통신법상의 망개방 관련제도들로는 All-IP 환경에서의 효율적이고 공정한 네트워크 접근개방을 보장하기 곤란하며 방송법상에는 망개방 관련 규정이 부재

- 기존의 망개방 제도들인 상호접속, 설비제공, 가입자망 공동활용 등의 제도들은 유・무선 전화망을 대상으로 정립된 제도들로서, 개방절차, 접속

점, 대가산정방식 등이 All-IP 네트워크에 적합하지 않으며, 제도들이 fragmented되어 있고 일관성이 미흡

- 또한 개방의 대상을 물리적 통신망 중심으로 설정하고 있으나, 향후 방송·통신 융합에 따라 대두될 방송전송망, 채널, 핵심 프로그램 등 방송 분야의 접근이슈에 대응하기 어려움

○ 따라서 기존의 법제도 하에서는 방송·통신 융합 및 BcN 환경으로의 추진 과정에 왜곡이 발생하여 유비쿼터스 환경의 효율적 구축이 심각하게 저해될 수 있음

나. 개선방안

○ 융합 및 All-IP 기반환경에 적합한 접근제공 의무대상 기준 정립

- EU access directive: 경쟁에 필수적인 투입물로서 접근에 거부되거나 사실상 이에 해당하는 제공조건으로 인하여 소매단계에서 유효경쟁이 지속적으로 이루어질 수 없거나 또는 이용자 이익이 저해되는 요소
- 미국 통신법: 경쟁에 필수적인 투입물로서 접근에 거부되거나 사실상 이에 해당하는 제공조건으로 인하여 요청사업자의 경쟁력이 현저히 손상되는 요소
- 해외 반독점 판례법: 경쟁에 필수적인 투입물로서 다른 사업자에 의한 구축이 물리적으로 또는 경제적으로 불가능한 요소

○ KT와 한전의 전주 및 관로 개방제도 방송으로 확대

- 유선방송사업자에게는 KT와 한전의 전주 및 관로의 이용이 반드시 필요하므로 이를 제공하도록 하는 방안 검토
- KT 설비는 통합법에서도 제공의무를 부여하는 것이 가능할 것이나 한전의 전주에 대하여는 한전이 지경부 산하기관이므로 통합법하에서는 제공의무를 부여하는 것이 어려울 것이므로 현재와 같이 사업자간 자율협상에 의해서만으로도 충분히 지속가능한지의 여부를 검토하고 필요시 범부처간 협의를 통해 방향을 설정

○ 콘텐츠사업자의 방송통신 네트워크 접근제도 신설

- 망을 보유하지 않고 기존의 Best-effort 인터넷 망을 통하여 서비스를 제공하고자 하는 콘텐츠 사업자에 대한 접근 차단이나 차별 등 망중립성(network neutrality) 이슈가 제기될 수 있으므로, 콘텐츠사업자가 방송통신 네트워크에 비차별적으로 접근할 수 있도록 제도 마련

○ 지적재산권 관련 요소의 개방 근거 마련

- 향후 BcN이 구축되면 네트워크를 보유하지 못한 사업자들이 서비스 제공을 원활히 하게 하기 위해 물리적 망에 대한 접근뿐 아니라 핵심 콘텐츠, CAS, API, EPG 등 인터페이스, 핵심기술, 지원 S/W와 서비스 등에 대한 접근제도를 신설할 필요가 나타날 수 있음
- 그러나 이 경우 물리적인 네트워크에 대한 접근뿐만 아니라 지적재산권의 문제도 수반되므로 현재의 규제근거와는 다른 논거가 필요
- 특히 일반 경쟁법적 관점에서 보면 특허권, 저작권 등 지적재산권으로 보호되는 설비요소에 대해서는 접근 거부가 정당화될 수도 있어, 무형적 필수요소 중 지재권 관련 요소의 경우 접근 거부에 따른 경쟁제한성과 지재권 보호간 균형을 취해야 할 필요가 있음

4. 방송사업자 M&A 규제 합리화

가. 검토배경

○ 방송통신융합은 과거 개별서비스 시장에 한정되었던 경쟁의 경계를 전체 융합시장으로 확장시키는 결과를 초래

- 방송사업자의 통신서비스(인터넷, VoIP) 제공, 통신사업자의 방송서비스(IPTV) 제공이 가능해짐에 따라, 시장의 경쟁구도 자체가 결합서비스 중심으로 진화

○ 향후, 방송통신시장에서는 결합서비스 제공 능력 및 규모의 경제를 통한 비용절감을 목적으로 한 M&A가 다수 발생할 것으로 전망

- 통신시장에서는 이미 “SKT-하나로” 간의 유무선결합이 이루어졌으며, “KT-KTF” 및 “LG3CoM”의 합병 가능성이 제기되고 있음
- 방송시장의 경우 ’09년에 입법화될 것으로 예상되는 소유규제 완화에 따라, MSO들을 중심한 케이블TV 시장의 재편이 예상됨

  ※ C&M의 경우 10여개에 이르는 계열 SO와의 합병을 추진 중

○ 현재까지 방송통신을 넘나드는 M&A는 발생하고 있지 않지만 향후 융합시장, 특히 케이블TV 시장은 M&A를 통한 구조조정에 직면하게 될 것으로 전망

〈참고: 케이블TV시장 M&A 동향〉

○ 2000년대 초 외국인지분제한 완화, RO-SO 전환정책 등에 따라, 케이블TV 시장에서는 M&A가 활발히 진행되었으며, 이는 MSO의 탄생으로 귀결됨 ○ 현재, 소유규제(방송구역의 1/5, 매출액의 33%) 등에 따라 MSO에 의한 추가적인 M&A는 나타나고 있지 않으며, 개별 MSO는 지주회사체계로의 전환 및 합병을 통해 지배구조 개선작업을 추진 ○ 향후, 소유규제 완화에 따른 MSO에 의한 추가적인 M&A 가능성, 개별 SO의 시장가치 상승을 위한 M&A, 통신사업자의 방송시장 진출을 위한 M&A 등이 지속적으로 나타날 것으로 전망됨 - IPTV 상용화 등에 따라 조정기에 있는 SO 시장가치가 일정수준 이하로 하락하게 되는 경우, 방송시장의 M&A가 본격화될 것으로 예측됨

○ 즉, 현재 방송통신시장은 융합에 따라 새로운 시장구조를 확립해나가는 시점에 있으며, 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

- 특히, 과거 독점체제로 유지되어왔던 유료방송시장은 IPTV 등의 대체서비스 등장에 따라 시장구조의 급격한 변화를 경험하게 될 것으로 전망되며,
- 이 과정에서 전문규제기관으로써의 방통위의 M&A 규제는 방송의 공익성과 새로운 경쟁환경의 조성이라는 두 가지 목표 모두를 달성하기 위해 노력해야 할 것

나. 방송법의 M&A 규제제도 현황 및 문제점

1) 제도현황

○ 방송법은 사업자별로 허가·승인·등록의 진입규제 제도를 채택하고 있으며(제9조), 법인의 합병, 사업의 양도 등에 대해서는 진입의 경우에 준하는 변경허가·변경승인·변경등록을 요구(제15조)

- 허가: 지상파, 위성, 종합유선, 중계유선 등
- 승인: 중계유선방송사업자가 종합유선방송사업을 하고자할 경우, 외국의 인공위성을 이용한 위성방송, 특정 방송채널사용사업(종합편성, 보도, 홈쇼핑) 등
- 등록: 방송채널사용사업 등

※ 승인에 대해서는 허가와 동일한 심사기준을 적용하도록 하고 있어, 심사에 있어 허가와 승인의 실질적 차별성은 적음

○ 법인의 합병, 사업의 양도에 따른 변경허가 등과 관련한 별도의 절차 및 기준은 제시하고 있지 않으며, 허가 등의 경우를 준용하도록 함

○ 최다액출자자 및 경영권을 실질적으로 지배하고자하는 자에 대해서는 변경승인을 요구, 다만 등록을 요하는 방송채널사업자의 최다액출자자가 되고자하는 경우 신고만을 요구하고 있음(제15조의 2)

〈참고: 방송사업자 허가 심사기준(제10조)〉

허가 심사기준(제10조)	최다액출자자 변경승인 심사기준(제15조의2)
1. 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현가능성 2. 방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성 3. 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성 4. 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성 5. 재정 및 기술적 능력 6. 방송발전을 위한 지원계획 7. 기타 사업수행에 필요한 사항	1. 방송의 공적 책임·공정성 및 공익성의 실현가능성 2. 사회적 신용 및 재정적 능력 3. 시청자의 권익보호 4. 그 밖에 사업수행에 필요한 사항

2) 문제점

가) 등록PP의 M&A에 대한 방통위 규제관할권 미비

○ 방송법은 변경등록 및 신고의 절차에 따라 등록PP에 대한 M&A가 가능하도록 하고 있으며, 이는 시장 활성화를 목적으로 한 등록제 시행('01년)과 함께, 진입시와 대등한 수준의 규제를 M&A에 대해 적용한 결과임

○ 그러나, PP시장 전체가 소수 MPP(지상파계열 포함)로 집중화되는 경향을 보이고 있으며, IPTV 상용화에 따라 향후 유료방송시장에서 콘텐츠 획득 과정에서 치열한 경쟁이 예상됨에 따라,

○ PP시장 및 PP-SO 시장에서 방송사업자들간의 결합은 유료방송시장의 경쟁활성화 및 다양성의 추구라는 방송의 공익성과 관련된 중요한 이슈들을 불러올 수 있음

- 특히, PP와 SO간의 수직적 결합과 관련, 그것이 PP에 의한 것이든 SO에 의한 것이든, 방송시장의 경쟁에 미치는 영향이라는 측면에서 대등한 효과를 가져 온다는 점에서, PP에 대한 M&A 심사를 위한 법적근거 마련 필요

※ 방송법은 SO의 M&A에 대해서는 대해서는 변경허가/변경승인의 규정을 적용하도록 하고 있어, 이를 통해 실질적인 M&A 심사가 이루어질 수 있는 기틀을 마련하고 있음

○ 또한, 방송사업자 M&A에 대한 공정위와의 관할권 조정에 따른 방통위의 경쟁제한성 심사 및 심사창구일원화를 요구하는 시점에서, PP에 대한 M&A를 변경등록/신고로 처리한다는 것은 논리적 일관성 미흡

- 현제도하에서 등록PP를 대상으로 한 M&A는 공정위의 기업결합심사 대상이 될 수 있으며, 공정위는 이를 통해 PP시장 및 방송정책에 대해 개입할 가능성이 있음

나) 방송시장의 경쟁에 미치는 영향에 대한 심사기준의 미비

○ 현행 방송법은 SO M&A 등에 방송의 공정 책임, 공정성 등 사회문화적인 규범에 근거한 M&A 심사만 요구하고 있어, 방송시장의 환경변화에 따른 경쟁환경 조성이라는 새로운 정책적 요구를 수용하기 어려움

○ 과거 방송법은 지역 독점구도를 인정하는 대신 엄격한 소유제한 등 독점사업자에 대한 규제를 핵심으로 하고 있어, 변경허가 등의 M&A 심사시 경쟁에 대한 영향을 고려하는 것이 불필요했으나,

○ 유료방송시장은 위성방송, IPTV 등 신규매체의 진입에 따라 과거 독점으로부터 새로운 경쟁질서를 형성해나가는 단계에 있으며, 이에 따라 방송사업자의 M&A 심사에 있어 경쟁에 미치는 영향에 대한 고려 필요

- "경쟁에 미치는 영향"이 결국 요금 등에 미치는 영향으로 귀결되고, 요금이 공익의 중요한 요소 중의 하나라고 볼 수 있기 때문에, 현행 방송법만으로도 경쟁에 미치는 영향을 심사할 수 있다는 논리도 가능하나, 규제의 투명성 및 타법과의 형평성을 위해서라도 "경쟁에 미치는 영향"을 심사기준의 하나로 명기하는 것이 바람직

※ 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 영향**의 다섯 가지를 제시

〈참고: 미국 FCC의 방송사업자 M&A 심사기준〉

○ 방송통신사업자에 대한 FCC의 M&A 심사는 통신법 214조 및 310조(d)의 규정에 따라, 통신망, 기지국 등의 설비 및 주파수면허 등의 이전(transfer)에 대한 FCC의 인가권에 근거함 ○ FCC는 포괄적인 공익기준에 따른 M&A 심사를 수행하며, 방송서비스의 경우 **경쟁, 다양성, 신규서비스 보급** 등을 공익심사의 중요 기준으로 제시(FCC, NewCorp/DirecTV order, 2004. 01.)

다) 방통위의 경쟁제한성 심사에 따른 중복규제의 문제

○ 현재, 방송사업자 M&A에 대해서는 방통위와 공정위가 모두 심사권을

행사하고 있으나 두 기관의 심사기준이 서로 달랐다는 측면에서 중복규제의 문제가 제기될 여지는 적었음

- 방통위는 방송의 공정 책임, 공정성 등 사회문화적인 규범에 근거
- 공정위는 경쟁에 미치는 영향에 대해 심사

○ 그러나, 향후 방통위가 방송시장의 경쟁에 미치는 영향 등을 심사할 경우 공정위 심사와의 중복이 예상됨에 따라, 규제의 중복을 피하기 위해 부처간 권한조정 등의 제도적 장치 필요

라) 합병・양수 vs 주식취득에 대한 차별적 규제의 문제점

○ 경쟁에 미치는 영향이라는 관점에서 합병과 주식취득을 통한 기업인수(최다액출자자의 변경)는 동일한 효과를 갖는 기업결합으로 볼 수 있으나, 방송법은 양자에 대해 차등적인 규제를 적용

- 예를 들어, SO의 경우 합병은 변경허가, 주식취득은 변경승인 대상이며, PP의 경우 합병은 변경등록, 주식취득은 신고 대상임

○ 다만, 변경허가/변경승인, 변경등록/신고가 실질적으로 동일한 계위의 규제를 의미한다고 볼 수 있을 경우, 합병이 허가법인 등의 소멸을 통한 허가권의 이전을 의미한다는 점에서, 주식취득과 비교해서 합병의 경우에 보다 엄격한 심사기준을 요구하는 현행법의 태도는 어느 정도 합리성은 지니고 있다고 볼 수 있으나,

- 이 경우에도 합병과 주식취득에 대해서는 동일한 규제를 적용하되, 심사기준을 다르게 가져가는 것이 바람직해 보임

다. 방송사업자 M&A 규제제도 개선방향

1) 방송채널사용사업자(PP) M&A 규제를 위한 법적근거 마련

가) PP시장 현황

○ '01년, 등록제 시행에 따라 PP 및 채널의 수는 지속적으로 증가

- '07년 현재 187개 PP가 228개 채널 운영 중

○ '06년, 전체 PP의 매출은 3조 6,687억원 규모로 홈쇼핑이 51.38%를 차지

하고 있으며, MPP가 36.69%, 지상파계열이 7.47%를 차지

- '01～'06년 PP시장 전체는 8.3%의 연평균성장률(CAGR)을 기록
- 분류별 CAGR은 MPP(54.3%), 지상파계열(52.8%), 보도(11.3%), 홈쇼핑(－0.4%), 독립PP(－31.4%) 순으로 지상파계열 및 MPP로의 집중화 및 양극화 경향이 뚜렷하게 나타나고 있음
- 지상파계열을 포함한 상위 10개 MPP의 매출액 점유율은 '04년 37.53%, '05년 42.77%, '06년 53.82%로 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있음

〈표 Ⅲ－1〉 PP별 매출액 점유율 변화

(백만원, %)

구분		2001년		2002년		2003년		2004년		2005년		2006년		CAGR ('01～'06)
		매출액	M/S	매출액	M/S	매출액	M/S	매출액	M/S	매출액	M/S	매출액	M/S	
등록	독립PP	276,866	11.26	340,822	6.92	398,028	17.29	139,342	5.38	185,880	5.95	42,050	1.15	－31.4
	지상파 계열	32,937	1.34	67,006	1.36	103,073	4.48	157,303	6.08	206,355	6.60	274,123	7.47	52.8
	MPP	154,018	6.26	196,607	3.99	346,492	15.05	762,239	29.45	919,137	29.40	1,345,981	36.69	54.3
승인	홈쇼핑	1,924,405	78.24	4,244,808	86.16	1,367,849	59.41	1,431,042	55.29	1,707,890	54.63	1,884,944	51.38	－0.4
	보도	71,252	2.90	77,602	1.58	86,813	3.77	98,464	3.80	107,234	3.43	121,610	3.31	11.3
합계		2,459,478	100	4,926,845	100	2,302,255	100	2,588,390	100	3,126,496	100	3,668,708	100	8.3

자료: 방송위원회, 연도별 방송산업 실태조사 보고서

○ 시청률 및 시청점유율을 기준으로 할 경우, 지상파 계열을 포함한 MPP로의 집중화 경향은 더욱 두드러지게 나타남

〈표 Ⅲ－2〉 주요 MPP의 시장지배 현황(시청률 및 시청점유율)

2000년					2004년					2007년				
순위	채널명	시청률	점유율	계열	순위	채널명	시청률	점유율	계열	순위	채널명	시청률	점유율	계열
1	OCN	0.91	11	동양	1	Tooniverse	1.42	11.7	동양	1	MBC드라마넷	1.19	8.34	MBC
2	Tooniverse	0.79	9.5	동양	2	MBC드라마넷	0.94	7.7	MBC	2	Tooniverse	0.94	6.61	온미디어
3	39쇼핑	0.68	8.2	제일제당	3	OCN	0.83	6.8	동양	3	SBS 드라마+	0.77	5.42	SBS
4	Dramanet	0.54	6.5	제일제당	4	SBS 드라마+	0.76	6.2	SBS	4	KBS 드라마	0.77	5.38	KBS
9	바둑TV	0.42	5.1	동양	5	KBS드라마	0.57	4.7	KBS	5	OCN	0.68	4.80	온미디어
10	SBS스포츠채널	0.36	4.4	SBS	6	SuperAction	0.54	4.4	동양	6	YTN	0.60	4.21	YTN
20	SBS골프채널	0.15	1.8	SBS	7	YTN	0.54	4.4	YTN	7	채널CGV	0.54	3.75	CJ

2000년					2004년					2007년				
순위	채널명	시청률	점유율	계열	순위	채널명	시청률	점유율	계열	순위	채널명	시청률	점유율	계열
24	KBS위성방송2	0.08	1	KBS	8	HomeCGV	0.48	4	제일제당	8	챔프	0.51	3.60	CJ
27	KBS위성방송1	0.06	0.7	KBS	10	MBC ESPN	0.41	3.3	MBC	9	JEI재능TV	0.45	3.14	재능교육
					11	Qwiny	0.37	3	동양	10	tvN	0.42	2.96	CJ
					12	SBS 스포츠	0.32	2.6	SBS	11	MBC ESPN	0.38	2.69	MBC
					13	ongamenet	0.29	2.4	동양	12	Super Action	0.38	2.68	온미디어
					14	코미디TV	0.29	2.4	YTN	13	XTM	0.37	2.56	CJ
					16	MBC Movies	0.24	2	MBC	14	MBC every1	0.32	2.24	MBC
					17	KBS스포츠	0.2	1.7	KBS	15	코미디TV	0.31	2.19	YTN
					18	m.net	0.2	1.6	제일제당	16	E채널	0.30	2.03	티브로드
					21	바둑TV	0.16	1.3	동양	17	M.net	0.28	1.94	CJ
					23	XTM	0.15	1.2	제일제당	20	FOX채널	0.22	1.54	티브로드
					25	CJ홈쇼핑	0.13	1	제일제당	21	Xports	0.21	1.46	CJ
					27	MBC 게임	0.12	1	MBC	22	SBS 스포츠	0.20	1.40	SBS
					28	Q채널	0.12	1	중앙일보	23	KBS N스포츠	0.20	1.38	KBS
										24	Story On	0.17	1.16	온미디어
										25	OnStyle	0.16	1.11	온미디어
										27	ongamenet	0.15	1.05	온미디어
										29	MBC 게임	0.13	0.92	MBC
MPP 채널 수		9			MPP 채널 수		21			MPP 채널 수		25		
30개 채널중의 MPP채널 점유율 계		48.2			30개 채널중의 MPP 채널 점유율 계		74.4			30개 채널중의 MPP 채널 점유율 계		74.56		
지상파 MPP 채널 수		4			지상파 MPP 채널 수		8			지상파 MPP 채널 수		8		
30개 채널중 지상파 MPP 점유율		7.9			30개 채널중 지상파 MPP 점유율		29.2			30개 채널중 지상파 MPP 점유율		27.77		

자료: 박웅진, “방송채널사업자(PP)의 자체제작 시장 분석 및 활성화 방안”, KBI 포커스(07-15) 및 TNS미디어코리아, 2007년 케이블TV 시청률 자료

- 시청률 상위 30개 채널 중 MPP채널 점유율은 ’00년 48.2%에서 ’07년 74.56%로 상승했으며, 동기간 지상파계열 MPP의 점유율은 7.9%에서 27.77%로 상승

※ 영세PP의 난립이 SO와의 협상력을 저하시켜 PP의 수익구조를 왜곡하고 있어 PP등록 총량제를 도입하자는 주장도 제기되고 있음(’06년, 홈쇼핑을 제외한 PP의 수입 중 광고매출은 수신료매출의 3.45배를 차지)

○ SO-PP간의 수직적 결합에 따라 유료방송시장에서 차지하는 MSO/MPP의 영향력도 지속적으로 증가하는 추세에 있음

〈표 Ⅲ-3〉 MSO/MSP 결합사업자 매출액과 시장점유율

구분	SO수			매출액 (단위: 백만원)			매출액 점유율 (단위: %)		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
CJ	8	13	15	598,223	829,998	1,042,822	15.2	17.6	18.9
GS홈쇼핑	2	2	2	536,277	591,409	656,467	13.6	12.6	11.9
현대백화점	8	8	11	273,300	366,417	478,667	6.9	7.8	8.7
태광산업	22	19	17	284,309	331,961	413,750	7.2	7.1	7.5
온미디어	6	4	4	214,155	274,574	339,125	5.4	5.8	6.1
씨앤앰	17	16	15	234,232	289,377	295,593	6.0	6.1	5.4
CMB	17	12	13	115,357	81,198	115,175	2.9	1.7	2.1
MSO/ MSP 전체	80	74	77	2,329,683	2,847,272	3,341,599	57.2	58.7	60.6
SO/PP 전체				3,936,339	4,708,304	5,515,456	100	100	100

자료: 방송위원회, 연도별 방송산업 실태조사 보고서, 계열 매출액은 PP, SO 결합사들의 전체 매출액(홈쇼핑 채널 포함), SO수는 최다출자지분 또는 실질적인 경영권을 가지는 경우를 의미

나) 제도개선 필요성

○ PP시장의 집중은 그 자체로 경계의 대상일 뿐만아니라, PP와 SO의 이원적인 구조로 이루어진 유료방송시장 전체의 관점에서도 중요한 의미를 지님

- PP의 결합 또는 PP-SO의 결합은 콘텐츠의 독과점화 및 수직적 봉쇄 등 유료방송시장의 경쟁을 저해하는 효과를 가져올 수 있으며,
- 유료방송시장의 경쟁환경 악화는 채널 다양성 등 방송의 공익적 가치를 훼손하는 결과를 야기할 수 있음

※ 경쟁과 채널(콘텐츠)의 다양성간의 상관관계에 대해서는 서로 상반된 주장이 존재하나, 방송콘텐츠 시장의 독과점화(소유구조의 집중)가 다양한 견해의 표출을 저해할 수 있음은 분명한 사실임

○ 주요 PP에 대한 M&A는 그 실현 가능성과는 별개로 유료방송시장의 판도 자체를 뒤흔들 수 있어 이에 대한 방통위의 인가심사권을 확보가 요구됨

- IPTV의 진입에 따라 콘텐츠 획득을 위한 사업자들의 노력이 치열해질 것이며, KT 등의 통신사업자들이 풍부한 자금력을 바탕으로 기존 PP를 인수하는 것도 가능

○ 또한, PP M&A에 대한 인가심사는 방송시장의 중요한 이슈로 떠오르고 있는 PAR, 필수채널(Must Have) 등의 규제의 보완적인 성격도 지님

- PAR 등이 모든 채널에 대해 적용되는 사전규제의 성격이 있다면, M&A 규제는 수직적 M&A시 수직적 봉쇄 등의 가능성이 있다면 이를 완화할 수 있는 인가조건을 개별 사안별로 부과할 수 있는 기회를 제공

다) 제도개선방안

○ 현재 방송법은 PP M&A에 대한 별도의 조항을 두고 있지는 않으며, 방송법 제15조(변경허가등)에서 방송사업자의 법인 합병 및 분할 등에 대해 변경허가, 변경승인, 변경등록을 요구하고 있어, 등록PP의 합병 및 사업의 양수에 대해서는 변경등록의 규정이 적용된다고 볼 수 있음

- PP의 최다액출자자가 변경되는 경우에는 신고로 처리

○ 이에 따라, PP M&A에 대한 요건을 현재의 변경등록에서 변경허가, 또는 변경승인으로 변경하는 것이 필요하며,

○ PP M&A에 대한 심사기준을 새롭게 설정하는 것이 필요

- 현재, 변경등록시의 기준이 등록의 기준을 준용한다고 볼 수 있으나, PP

〈방송채널사용사업의 등록요건, 방송법 제9조의2〉

1. 납입자본금과 실질자본금(해당 방송채널사용사 업만을 위한 자본금을 말한다)이 각각 5억원 이상일 것. 이 경우 “자본금”은 주식회사 외의 법인의 경우에는 “출자금”으로 본다. 2. 주조정실(방송프로그램의 편성 및 송출 등을 종 합조정하는 장소를 말한다), 부조정실(개별 방송프로그램의 제작을 조정하는 장소를 말한다), 종합편집실(음성・영상・음향 등을 편집하여 개별 방송프로그램을 완성하는 장소를 말한다) 및 송출시설을 갖출 것 3. 해당 방송채널사용사업을 영위할 수 있는 사무실을 보유할 것 4. 방송사업자가 사용하고 있는 다른 채널명과 동일한 채널명 또는 시청자가 동일한 채널로 오인할 수 있는 채널명을 사용하지 아니할 것

의 등록기준 자체가 자본금 설비 등 서비스제공 능력에만 맞추어져 있어 M&A심사를 위한 기준으로는 부적합함

2) 경쟁제한성에 심사근거 마련 및 규제관할권 중복 해소

가) 제도개선 필요성

○ 방송시장은 과거 신규매체 진입에 따라 과거 독점체제로부터 새로운 경쟁환경이 조성되어가는 국면에 접어들고 있어 방송사업자 M&A 심사에 있어 경쟁에 미치는 영향에 대한 심사가 반드시 필요하며,

○ 경쟁에 미치는 영향을 평가함에 있어, 공정위의 기업결합심사는 방송의 공익성 및 방송시장의 특수성을 적절히 반영하지 못해 전체 방송정책의 일관성을 해치는 결과를 초래할 수 있어, 방송사업자 M&A에 대해서는 소유규제 등 방송시장의 전반에 대한 규제를 책임지고 있는 전문규제기관으로써의 방통위가 전권을 행사하는 것이 바람직

- 공정위는 과거 SO간 기업결합에 대해 지역유료방송시장에 한정된 분석을 통해, 수신료 인상제한 등 전체 방송정책의 관점에서는 "부적절"한 시정조치를 명한바 있음

- 즉, 방송의 경우 때때로 다양성 등의 가치를 위해 "경쟁"을 희생시켜야 하는 가치판단이 필요할 경우도 존재함에 따라, "공익"과 "경쟁"이라는 두 가지 잣대를 조화롭게 적용할 수 있는 방통위가 M&A 심사권을 행사하는 것이 타당

- 특히, 향후 융합시장에서는 방송사업자와 통신사업자의 합병 등 방송과 통신이 서로 분리되어 평가될 수 없는 상황이 자주 나타날 것으로 예상, 통신사업자 M&A를 책임지고 있는 방통위가 방송사업자 M&A에 대해서도 전권을 행사하는 것이 합리적임

○ 방통위의 경쟁제한성 심사에 따라 제기될 수 있는 중복규제의 우려에 대해서는 전기통신사업법과 유사한 "협의" 규정 등을 통해 공정위와의 규제관할권 조정을 위해 노력할 필요가 있음

나) 제도개선안

○ M&A와 관련한 방송법의 변경허가·변경승인 심사기준에 "방송시장의 경쟁에 미치는 영향"을 도입해 방통위의 경쟁제한성 심사근거 마련하고, 이에 따라 제기될 수 있는 중복규제의 우려를 해소하기 위해, 전기통신사업법과 유사하게 공정위와의 협의 규정을 신설할 필요가 있음

- 현행 방송법은 변경허가와 관련되어 별도의 심사기준을 두고 있지 않아, 허가시의 심사기준을 준용하는 것으로 해석되고 있음(변경승인과 관련해서는 별도의 심사기준을 두고 있으나, 여기에도 경쟁에 미치는 영향은 배제되어 있음)

○ 단, 통신사업자 M&A에 있어, 전기통신사업법의 협의 규정에도 불구하고 공정위의 개입이 지속적으로 발생하고 있어, 방송법에 "타법적용" 배제 등 보다 강도 높은 규제관할권 조정장치를 마련하거나 두 기관사이의 MOU 체결에 적극적으로 나설 필요가 있음

3) M&A 규제와 관련된 조항의 신설

○ 방송법은 허가받은 방송사업자의 M&A 관련행위 중 합병, 사업의 양수에 대해서는 변경허가(제15조)의 규정을 적용하고, 최다액출자자의 변경

〈참고: 기간통신사업자 M&A에 대한 방통위 vs 공정위 관할권〉

○ 기간통신사업자 M&A와 관련 전기통신사업법은 방통위 인가시 공정위와 협의할 것을 규정하고 있으며(전기통신사업법 제13조제7항), ○ 공정거래법은 관계중앙행정기관의 장이 다른 법률의 규정에 의하여 미리 당해기업결합에 관하여 공정위와 협의한 경우에는 기업결합신고 규정을 적용하지 않도록 하고 있어(공정거래법 제12조제4항), 법리적으로 기간통신사업자 M&A에 대해서는 방통위가 전권을 가지고 있다고 보는 것이 타당하나, ○ 이 경우에도, 방통위와 공정위의 견해가 충돌하는 경우, "협의"의 구체적인 의미와, 공정위가 신고를 받지 않더라도 스스로 경쟁제한적이라고 인지한 기업결합에 대해 시정조치를 부과하는 것의 가능성에 대해서는 異見이 존재 - 실제로 공정위는 SKT-하나로 M&A에 대해, 독자적인 기업결심사를 단행, 구정통부의 견해와 반하는 시정조치를 명한 사례가 있음

등에 대해서는 변경승인(제15조의2)의 규정을 적용토록 하고 있으나,

○ 경영권 변동을 수반하는 최다액출자자의 변경이 합병 등과 다른 논리에서 취급될 이유는 없으며, 경영권 변동에 대한 심사가 갖는 중요성을 반영해 M&A와 관련된 행위 일체에 대해 별도의 조항을 마련, 이에 대한 심사기준과 절차를 마련하는 작업이 필요

〈첨부 1〉

방송사업자 M&A에 나타난 공정위 기업결합심사의 문제점

가. 공정위의 시정조치 부과 사례

○ 공정위는 과거 모두 9건의 방송사업자 기업결합에 대해 경쟁제한적 기업결합으로 판단 시정조치를 부과, 조건부로 승인함(C&M이 기업결합신고규정 위반으로 시정조치를 받은 것은 제외)

- 이는 공정위의 기업결합위반에 근거한 시정조치의 21%(9/43)에 해당하는 것

○ 공정위는 PP-SO의 수직적 결합에 대해서 경쟁사업자(PP 및 SO)에 대한 부당한 거래거절 및 차별을 금지하는 시정조치를, 동일 방송권역내 SO-SO 간의 수평적 결합에 대해서는 물가인상률을 초과하는 수신료 인상, 단체가입 수신계약의 일방적 해지 등을 통한 수신료 인상, 묶음채널의 품질을 현저히 저해하는 행위 등을 금지하는 시정조치를 부과

- 수평적 결합: 천안방송 등/한빛기남방송(2004), 현대홈쇼핑 등/관악유선방송(2006), HCN 등/대구중앙케이블TV북부방송(2006), CJ케이블넷/충남방송(2007) 등 4건
- 수직적 결합: LG홈쇼핑/울산케이블 TV(2003), 현대홈쇼핑/디씨씨 등(2003), CJ홈쇼핑/가야방송 등(2003), CJ홈쇼핑/해운대기장방송(2003), CJ케이블넷양천방송 등/CJ케이블넷북인천방송(2004) 등 5건

〈공정위 심사사례 1. 수평적 결합－CJ케이블넷의 충남방송 주식취득 건(2007)〉

□ **거래의 개요**

○ CJ케이블넷이 충남방송의 지분 74.2%와 모두방송의 지분 100%를 순차적으로 인수

- 충남방송과 모두방송의 허가구역은 “서산/당진/예산/청양/태안/홍성”으로 동일

□ **시장획정 및 기업결합의 유형**

○ 공정위는 동 건의 관련시장(상품・지리적)을 충남방송과 모두방송의 허가구역인 충

남 서산 등의 다채널유료방송시장으로 획정, 동 건 기업결합을 수평적 결합의 관점에서 분석

※ CJ홈쇼핑이 CJ케이블넷의 최대주주(52.8%)라는 점에 따라 동 기업결합은 수직적 결합이라는 측면도 지니며, 홈쇼핑의 SO 인수에 대해 수직적봉쇄 가능성에 따른 시정조치를 부과하는 것이 공정위의 일관된 태도였으나(심사사례 2 참조), 동 기업결합에 대해 공정위는 시장획정 단계에서부터 수직적 결합을 문제 삼지 않음

□ 경쟁제한성 등

○ 관련시장의 M/S는 모두방송(37.0%), 충남방송(35.6%), 위성방송(27.4%) 순이며, 결합기업의 M/S는 72.6%로 "공정거래법"의 규정에 따른 경쟁제한성 추정요건에 해당

- 공정위는 SO의 TPS 제공 등의 요인에 따라 결합기업의 M/S가 더욱 증가할 가능성이 있으며, 진입규제에 따라 SO의 신규진입 가능성은 없다고 판단

○ 공정위가 주로 문제 삼은 것은 "수신료" 인상가능성 임

- 공정위는 결합기업이 묶음3의 정상가격을 방송위 승인요금 수준으로 인상하거나, 묶음2·묶음3의 할인가격을 재계약 과정에서 상당한 폭으로 인상할 가능성이 있다고 판단

- 이는 CJ계열 SO들의 ARPU가 3,785~8,730인 반면 모두방송의 ARPU는 3,150원에 그치고 있으며, 과거 CJ의 동부산방송 인수에 따라 CJ계열로 독점화된 "해운대/기장" 지역의 ARPU가 결합이후 최고 164.2%까지 급등했다는 사실 들에 근거

□ 시정명령

1. 금지행위(2010. 12. 31.까지)

가. 아날로그 묶음채널상품별 수신료(단체가입의 경우는 제외)의 경우 소비자물가지수 상승률 이상의 수신료 인상 금지

나. 아날로그 묶음채널상품 단체가입 수신료의 경우, 각사의 평균수신료가 직전년도 인근지역(충남) 평균수신료를 초과해서는 않됨

다. 단체가입수신계약을 일방적으로 거부 또는 해지하는 등의 방법으로 단체가입수신자의 아날로그 묶음채널 상품 수신료를 인상하는 행위

라. 아날로그 묶음채널 상품 수와 각 상품별 전체 채널 수 및 각 상품별 시청률 상위 30위까지의 채널 수를 이 시정명령일 현재보다 줄이는 행위(품질저하 금지)

마. 홈페이지에 최저가 아날로그 묶음채널상품(의무형채널)을 포함한 전체 채널상품 구성표와 수신료 등을 게재하지 않는 행위 및 의무형채널을 유선 또는 피심인의 홈페이지를 통하여 가입하고자 할 때 고지하지 않거나 가입할 수 없게 하는 행위

바. 의무형채널으로 가입전환을 희망하는 소비자에 대해 이를 거부하거나 기타 불리한 조건을 부과하는 행위

2. 아날로그 묶음채널상품별 수신료나 채널을 변경하는 경우 변경일로부터 14일 이내에 그 변경내역을 공정위에 보고해야 함(단체가입수신자 평균수신료 변경내역은 매 분기 종료일로부터 14일 이내에 보고하해야 함)
3. CJ케이블넷(모회사)는 충남방송과 모두방송으로 하여금 제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하게 하여서는 아니됨
4. 충남방송과 모두방송은 시정명령을 이행하기 어려운 중대한 사정의 변화가 있을 경우에는 공정위와 이 시정명령의 이행에 관하여 사전에 협의하여야 함

〈공정위 심사사례 2. 수직적 결합－CJ양천방송 등의 CJ북인천방송 주식취득 건, 2004〉

□ 거래의 개요

○ CJ케이블넷양천방송(CJ양천), CJ케이블넷가야방송(CJ가야), CJ케이블넷경남방송(CJ경남)이 CJ케이블넷북인천방송(CJ북인천)의 주식을 각각 22.59%, 13.55%, 44.43% 취득

- CJ홈쇼핑은 CJ양천(93.26%), CJ가야(59.29%), CJ경남(48.66%)의 최대주주

□ 시장획정 및 기업결합의 유형

○ 상품시장의 획정: ① 다채널유료방송시장(종합유선, 위성), ② TV홈쇼핑시장

○ 지리적시장의 획정: 두 상품시장 모두에 대해, 피취득인의 허가구역(부평・계양)을 관련시장으로 획정

○ 기업결합의 유형: 취득인들의 특수관계인인 CJ홈쇼핑과 CJ북인천간의 결합이라는 관점에서 수직적 결합에 해당(취득인들과 피취득인의 허가구역이 겹치는 것은 아님)

□ 경쟁제한성 등

○ 관련 지역(부평・계양)의 M/S는 아래와 같음

- 다채널유료방송시장: CJ북인천(90.7%), 위성방송(9.3%)
- 홈쇼핑시장: LG홈쇼핑(36.7%), CJ홈쇼핑(35.4%), 현대홈쇼핑(17.0%), 우리홈쇼핑(10.3%), 농수산방송(0.6%)

○ 투입물봉쇄(Input Foreclosure)의 측면

- 기업결합 후 원재료 공급측면인 피취득회사의 방송구역내 TV홈쇼핑시장에서의 결합당사회사의 점유율은 '03년 기준 상위 3사의 점유율 합계가 89.1%로서 70% 이상인 상황에서 35.4%로서 2위이므로 기업결합심사기준의 경쟁제한성 판단기준에 해당

○ 고객봉쇄(Customer Foreclosure)의 측면

- 기업결합 후 원재료 구매측면인 피취득회사의 방송구역내 다채널유료방송시장에서의 결합당사회사의 점유율은 '03년 기준 90.7%이므로 기업결합심사기준의 경쟁제한성 판단기준(50%이상)에 해당

※ 비수평적 결합에 대해 구기업결합심사기준은 결합기업이 한 시장에 있어서 지배력을 갖는 경우 등의 기준을 통해 경쟁제한성을 판단

○ 허가·승인 등의 진입규제로 인해, 상하류시장 모두 진입장벽 존재

○ 효율성 증대 및 회생불가능한 기업에 대한 예외 인정 가능성 없음

□ 시정명령

1. CJ북인천의 경쟁TV홈쇼핑에 대한 차별 및 부당한 거래거절 금지
   - 공정위는 차별의 예시로 채널편성에 있어 최소 3개 TV홈쇼핑의 채널번호의 차이가 10을 초과하는 행위를 금지
2. CJ북인천이 "TV홈쇼핑 프로그램 제공업체들에게 자신의 채널을 시간대별로 나누어 제공할 경우"에는 각 TV홈쇼핑 프로그램의 방송시간 및 시간대 등에 대하여 사전에 공정거래위원회와 협의해야 함
3. CJ북인천은 TV홈쇼핑 프로그램 채널번호에 변동이 있을 경우 변동일부터 30일 이내에 그 변동내역을 공정위에 보고해야 함
4. CJ양천 등의 취득인은 CJ북인천이 TV홈쇼핑업체들과 거래함에 있어 차별적 취급행위나 부당한 거래거절행위를 하게 하여서는 아니됨
5. 시정명령에 대한 종료여부는 이 시정명령을 받은 날을 기준으로 매 3년마다 매 3년이 되는 날로부터 90일 이내에 공정거래위원회가 심의하여 결정함
6. 피심인들은 시정명령을 이행함에 있어서 이 시정명령 당시에는 예측하기 어려운 사정의 변화가 있을 경우 공정위와 이 시정명령의 이행에 관하여 사전에 협의할 수 있음

※ 본건에 있어 공정위의 시정조치는 고객봉쇄를 완화하기 위한 것에 국한되었음, 참고로 공정위는 LG홈쇼핑/울산케이블TV 등에서 투입물봉쇄와 관련되어 경쟁SO에 대한 부당한 채널제공 거부 등의 시정조치를 내림(이건에서 LG홈쇼핑의 M/S는 60.5%)

나. 공정위 기업결합심사의 문제점

○ 공정위의 기업결합심사는 해당 M&A의 효과를 유료방송시장이라는 한정된 틀내에서 분석하고 있다는 근본적인 한계를 지님

○ 공정위가 합병 등에 따른 지역방송시장의 독점화가 수신료의 인상을 가져올 것을 우려, 일정한 시정명령을 부과한 것은 공정위의 속성상 일면 타당한 측

면이 있음

- 이는 일반경쟁기관(competition authority)으로써의 공정위의 기업결합심사가 법리적으로 해당 M&A가 현재의 경쟁상황을 악화시킬 것이냐의 여부에 근거한다는 사실에 기인

○ 그러나, 유료방송시장, 그것도 전송부문은 전체 방송시장을 구성하는 한 부분에 지나지 않으며, 방송시장 전체의 관점에서는 지역 케이블TV간의 합병이 오히려 매체의 균형적인 발전 등의 관점에서 정책적으로 요구되는 측면이 있음

- (구)방송위는 SO와 RO의 이원적 구조에 따른 문제점을 해소하기 위해 유선방송 시장의 SO 일원화 정책을 지속적으로 추진했으며, 이를 위해 변경허가 과정에서 동일지역 SO간의 합병을 허가조건으로 부과하기도 했음

○ 특히, 케이블 TV 수신료와 관련하여 현재의 수신료가 지나치게 낮은 수준에 머물러 있으며, 이는 PP의 수익구조의 왜곡을 가져와 PP의 경쟁력 약화, 저질 콘텐츠 양산이라는 악순환을 가져오고 있다는 것이 (구)방송위 및 방통위의 일관된 견해라는 점에 주목할 필요가 있음

- 물론, 일정수준 이상의 급격한 가격상승에 대한 주의는 필요하지만, 공정위의 관점에서 SO의 합병에 따른 수신료의 상승 가능성이 전체 방송시장을 총괄하는 방통위의 관점에서는 수신료의 정상화의 과정으로 인식될 수도 있다는 것이 두 기관의 근본적인 차이점임

○ 또한, 공정위의 기업결합심사는 IPTV를 통한 통신사업자의 방송시장 진입에 따라 유료방송시장의 경쟁환경 자체의 급변을 고려하고 있지 않다는 문제점을 지님

- 전국사업자인 IPTV의 진입에 따라 유료방송시장에서의 SO의 지배력은 위축될 것으로 전망되며, 이에 따라 SO간의 합병이 가져올 지역시장의 독과점화는 장기적으로 유지되기 어려움

○ 즉, SO 등의 방송사업자 M&A에 대한 공정위의 기업결합심사는 전체 방송시장의 발전방향에 대한 고찰 없이, 지역 유료방송시장이라는 한정된 틀에서 제한된 경쟁제한성 분석으로 인해 방통위의 정책방향과 상충되는 결과를 야

기할 수 있어, 방송사업자 M&A에 대한 규제는 방통위가 전적으로 책임지는 것이 바람직함

- 공정위가 시장점유율이 98%에 달하는 결합기업의 탄생(관악케이블TV+관악유선방송)에 대해 "불허"가 아닌 시정명령을 통한 조건부 승인을 결정한 것 자체가, 방송시장의 특수성을 고려한 조치로,
- 이는 결국 방송사업자의 기업결합이 방송의 특수성을 전제로 한 경쟁제한성 분석을 필요로 한다는 의미이며, 현재로써 그 역할을 가장 잘 수행할 수 있는 기관이 방통위라는 점에는 이견의 여지가 없음

※ 공정위는 현대홈쇼핑 등의 관악유선방송 주식취득(2006)에 대해 다음과 같이 언급 "이와 같은 사실을 종합하여 볼 때, 본건 기업결합은 「서울시 관악구」사업구역에서의 경쟁을 실질적으로 제한함으로써 법 제7조 제1항에 위반된다. **다만 이 사건 기업결합이 방송위원회가 관련 법령에 따라 동일 사업구역내 SO간 통합정책을 추진하고 있는 점, 향후 다채널 유료방송시장에서의 경쟁은 위성방송의 성장으로 인하여 보다 활성화될 것이라는 점, 효율성 증대효과가 경쟁제한 폐해보다는 크지 아니하나 디지털방송 통합추진에 따른 중복투자비용 절감 등의 효율성 증대효과가 발생하는 점 등을 고려하여** 법 제16조의 규정을 적용하여 주문과 같이 의결한다."공정위 전원회의 의결 제 2006-010, 2006. 2. 3.

〈첨부 2〉

News Corp/DirecTV의 M&A 심사사례와 방송통신전문규제기관의 역할

가. 개 요

○ DirecTV는 "GM⊃Hughes⊃DirecTV"의 지배관계를 형성하고 있으며, 동 거래에 따라 News Corp은 GM으로부터 Hughes의 지분 34%를 인수, Hughes와 DirecTV에 대한 실질적인 경영권 확보

○ News Corp은 Rupert Murdoch이 지배하는 미디어그룹으로 Fox Broadcasting Company, Fox Television Stations, Twentieth Century Fox Film 등의 계열사를 통해 미국내에서 방송채널·콘텐츠 사업 영위

○ DirecTV는 1,190만명의 가입자를 가지고 있는 위성방송사업자이며, 이 수치는 전체 MVPD가입자의 13%(2위)에 해당하며, 1위인 Comcast의 M/S는 29% 정도

나. FCC의 조건부승인

○ 동 거래는 거대 PP와 SO간의 수직적 M&A로, FCC는 경쟁 PP·SO에 대한 비차별 등을 인가조건으로 부과

○ 경쟁PP의 채널 전송과 관련해서, DirecTV는 통신법의 PP에 대한 부당한 거래, 차별 등을 금지하는 자발적 합병이행조건(실질적으로 통신법의 Program Carriage Rule과 유사)을 제시했으며, FCC는 별도의 추가적 조건 없이 이를 받아들임

○ 경쟁SO에 대한 채널 공급과 관련, FCC는 채널을 그 중요성 및 대체가능성 등에 따라 세 가지로 구분, 각 상품시장에서의 경쟁제한성을 완화할 수 있는 인가조건 부과

- 전국및 非 스포츠지역케이블채널: FCC는 이들 채널에 대해서는 News Corp의 지배력을 인정하지 않았으며, Program Access Rule에 따라 항구적

봉쇄(Permanent Foreclosure)는 가능하지 않으며, 충분한 대체 채널이 존재함에 따라 일시적봉쇄(Temporary Foreclosure)도 가능하지 않다고 판단, News Corp이 제안한 비차별 조항 등의 자발적 합병이행조건 이외의 조건을 추가하지는 않음

※ 일시적봉쇄는 채널제공을 위한 협상단계에서의 일시적인 채널제공 중단 등을 의미

- 지역스포츠채널(RSN): FCC는 이들 채널의 대체제가 존재하지 않는 등 RSN 지역시장에서의 News Corp의 지배력을 인정, 일시적봉쇄가 나타날 수 있다고 판단, 채널제공에 대한 분쟁을 조정하기 위한 분쟁조정(arbitration) 절차를 마련하고, 조정기간 동안 과거의 거래조건에 따라 채널을 제공해야 한다는 등의 인가조건 부과
- 지상파채널(Fox 등): RSN과 유사

다. DOJ의 결정

○ DOJ는 Clayton Act로 부터 부여받은 권한에 따라, 동 M&A에 대해 독자적인 분석을 진행했으나, FCC의 인가조건이 M&A의 경쟁제한성을 완화할 수 있다고 판단, 별도의 추가적 조치 없이 사안을 종료함

- DOJ는 그 과정에서 FCC와 "협의"했음을 밝히고 있음

라. 시사점

○ 동 사안에 있어서 DOJ가 FCC의 인가조건을 "인정"하는 차원에서 M&A 심사를 종료한 것은, 동 사안에 대한 경쟁제한성 분석이 PAR, PCR, Must Carry, Retransmission Consent 등의 복잡한 방송규제와 연결되어 있다는 측면에서, 전문규제기관으로써의 FCC의 결정을 존중한 것으로 해석될 수 있음

- 통상적으로 통신사업자 M&A 심사의 경우, DOJ가 FCC 보다 먼저 합병에 대한 결론을 발표하는 것에 비해, 동 사안에 대해서는 DOJ와 FCC가 모두 같은 날에 보도자료를 발표했음

Ⅳ. 공정위와의 이중규제 해소 방안

1. 방송시장 불공정거래행위 규제 역할분담 현황

○ 방송법상 금지행위 규정으로는 “보편적 시청권” 규정이 유일

〈방송법상 금지행위 규정〉

※ 방송법 제76조의3(보편적 시청권 보장을 위한 조치 등) ① 방송사업자 및 중계방송권자 등은 일반국민의 보편적 시청권을 보장하기 위하여 **금지행위** 등 준수사항을 이행하여야 한다.

○ 공정거래위원회는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률, 표시·광고에 관한 법률 등 일반 경쟁법에 근거하여 방송사업 공정경쟁 이슈를 규제해 옴

〈표 Ⅳ-1〉 공정거래위원회의 방송사업 심결유형 추이

(단위: 건)

구 분	'88	'93	'94	'95	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	계
시장지배적 지위남용			1											14	15
기업결합									2	7	2	3	7	3	24
경제력 집중억제									1						1
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
불공정약관				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	18	165

○ IPTV법은 다른 법률에 우선하여 동 법을 적용토록 하여 전문규제기관의 우선적 규제관할권을 인정하고,

- 금지행위 유형에 ① 서비스 제공 거부, ② 현저하게 유리하거나 부당한 이용요금 또는 이용조건 부과, ③ 우월적 지위를 이용한 부당한 계약 체결 등을 포함하여, 방통위의 IPTV 시장에 대한 시장지배적 지위 남용행위와 불공정거래행위 규제권한을 명시

※ IPTV법 제3조(다른 법률과의 관계) 인터넷 멀티미디어 방송사업에 대하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.

※ IPTV법 제17조(금지행위) ① 인터넷 멀티미디어 방송사업자는 사업자간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 해서는 아니 된다.

1. 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위
4. 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위
5. 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적정한 수익 배분을 거부하는 행위

② 방송통신위원회는 공정거래위원회와 협의하여 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 제1항 각 호의 어느 하나의 행위를 하는 경우에는 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 횟수, 위반행위로 인한여 취득한 이익의 규모 등을 고려하여 매출액 100분의 2 이하에서 대통령령으로 정하는 과징금을 부과할 수 있다.

가. 불공정거래행위 규제 관련 공정거래법-IPTV법 중첩영역

○ IPTV법 제17조, 동법 시행령 제15조 〔별표 3〕의 금지행위 유형과 공정거래법 제23조 불공정거래행위 유형간 중복되는 영역이 존재

〈표 Ⅳ-2〉 공정거래법상 불공정거래행위금지와 IPTV법상 금지행위 규정 비교

공정거래법 제23조 불공정거래행위	IPTV법 시행령 [별표 3] 금지행위
1. 거래거절 - 공동의 거래거절 - 단독의 거래거절	1. 서비스 제공 거부
2. 차별취급 - 가격차별 - 거래조건 차별 - 계열회사를 위한 차별 - 집단적 차별	4. 부당한 이용자 차별 - 요금차별 - 거래조건 차별 - 결합상품 판매 차별
3. 경쟁사업자 배제 - 부당염매 - 부당고가매입	없음
4. 부당한 고객유인 - 부당한 이익에 의한 고객유인 - 위계에 의한 고객유인 - 기타의 고객유인	없음
5. 거래강제 - 끼워팔기 - 사원판매 - 기타(불이익 제시)	없음
6. 거래상 지위남용 - 구입강제 - 이익제공 강요 - 판매목표 강제 - 불이익제공 - 경영간섭	5. 우월적 지위 남용 - 불리한 계약 강요 - 구속조건부 거래 - 이익제공 강요
7. 구속조건부 거래 - 배타조건부 거래 - 거래지역/상대방 제한	6. 사업활동 방해 - 배타조건부 거래
8. 사업활동 방해 - 기술의 부당이용 - 인력의 부당유인/채용 - 거래처 이전 방해 - 기타	6. 사업활동 방해 - 서비스 제공 방해 - 계약 체결 방해 - 거짓정보 제공
9. 부당한 자금/자산/인력 지원	없음

나. 방통위의 불공정거래행위 규제 우선적 관할권 근거

○ 공정거래법상 불공정거래행위에 대한 규제권한이 공정위에 부여되어 있음에도 불구하고,

- IPTV법에서 방통위에 규제권한을 부여한 것은 입법자가 전문규제기관의 우선적 관할권을 인정한 것임

⇒ 공정위는 (주)한국씨티은행의 거래상 지위 남용행위에 대한 건('06. 9. 15, 공정위의결 제2006-203호)에서 금감원과 공정위의 중복규제 여부 관련, ① 기술적・전문적 사항과 관련이 있는 경우 ② 양 법의 입법목적과 취지가 같은 경우가 아니라면 공정위의 규제를 중복규제로 볼 수 없다고 판단 ⇒ IPTV법상 금지행위 규제는 IPTV사업의 기술적・전문적 특수성을 고려하여 별도 규정된 것이고 입법목적(시장의 공정한 경쟁 촉진) 역시 공정거래법과 동일하므로, 공정위의 논리에 의하면 공정위의 방송법과 IPTV법상 금지행위 유형에 해당하는 사실관계에 대한 조사 및 제재는 중복규제에 해당

○ IPTV법 제17조에서 규정하고 있는 금지행위는 공정거래법상 불공정거래행위들 가운데 방송 및 IPTV 시장이라는 특정 분야에서 발생할 수 있는 변형된 형태를 유형화한 것이므로,

- 동 조항에 열거된 범위 내에서 IPTV법은 공정거래법에 대한 특별법적 성격을 보유

○ 방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 및 방송법은 방송에 관한 사항이 방통위의 관할임을 명시

※ 방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제11조(위원회의 소관사무) ① 위원회의 소관사무는 다음 각 호로 한다. 1. 방송에 관한 사항 ※ 방송법 제7조(적용범위) 방송에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다.

○ 방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률은 방송프로그램의 유통상 공정거래 질서의 확립에 관한 사항을 위원회의 심의・의결사항으로 명시하면서,

- 위 사항을 심의・의결하는 경우 공정위의 의견을 들어야 한다고 규정함으로써 공정위와의 협의절차가 아닌 단순한 의견 제출권만을 인정하고 있으며,
- (구)방송법과는 달리 방통위설치법 시행령에는 "방송프로그램의 유통질서가 공정거래법 등 공정위 소관 법령에 위반된다고 판단되는 경우 공정위에 통보"하도록 한 규정을 두지 않음

※ 방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제12조(위원회의 심의・의결사항) ① 위원회는 소관사무 중 다음 각 호의 사항을 심의・의결한다. 6. 방송프로그램의 유통상 공정거래질서의 확립에 관한 사항 ② 위원회는. 제1항 제6호의 사항을 심의・의결하는 경우에는 공정거래위원회의 의견을 들어야 하며. ※ (구)방송법 시행령 제20조(방송기본계획의 합의 등) ② 방송위원회는 법 제27조 단서 및 동조 제7호의 규정에 의하여 방송프로그램 유통상의 공정거래질서 확립에 관한 사항을 심의・의결하는 때에는 그 20일전까지 공정거래위원회에 그 의견을 문의하여야 하며, 방송프로그램의 유통질서가 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 등 공정거래위원회 소관법령에 위반된다고 판단되는 경우에는 그 사실을 공정거래위원회에 통보하여야 한다.

○ 공정거래법은 타 법령에 의한 정당한 행위에 대해서는 적용 제한

※ 공정거래법 제58조(법령에 따른 정당한 행위) 이 법의 규정은 사업자 또는 사업자단체가 다른 법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위에 대하여는 이를 적용하지 아니한다.

○ 따라서 방송법과 IPTV법에 열거된 행위에 대해서는 방통위가 우선적으로 규제하고, 방송시장에서 발생한 불공정거래행위이지만 방송법과 IPTV법에 열거되지 않은 행위에 대해서만 공정위가 보충적으로 규제하는 것이 타당한 것으로 판단

2. 방송시장의 중복규제 사례

○ 앞서 살펴본 바와 같이, 전기통신사업법상 불공정거래행위 규제에 대해서는 방통위에 우선적 관할권이 부여되어 있음에도 불구하고 실제로는 중복규제가 발생

〈양 기관이 동일 행위에 대하여 중복 "제재"한 사례〉

① '98년 **이동통신 3사의 가입비 면제를 통한 가입자 유치행위**에 대해 **舊 정통부**는 부당한 이용자차별로 **시정명령**하고, **공정위**는 부당한 고객 유인행위로 **시정명** ② '06년 **LGT의 기분존 요금제**에 대하여 **舊 통신위**가 부당한 이용자차별로 **시정명령**하였으나, **공정위**가 **중복조사**하여 부당염매에 해당하지 않는다고 판단

〈양 기관이 동일 행위에 대하여 중복 "조사"한 사례〉

③ '05년 **이동통신 3사 무선인터넷 망 개방**에 대해 **舊 통신위의 조사가 진행 중**이었음에도 불구하고 **공정위가 조사**를 시행 ④ '04년 번호이동성 시행초기 **이동통신 3사의 약정할인 요금 광고**에 대하여 **舊 통신위와 공정위가 동시에 조사 시행**

○ 통신시장 불공정거래행위와 직접 관련된 사안은 아니지만, 하나로텔레콤의 개인정보 유용 행위에 대하여 방통위와 공정위가 중복규제한 사례가 최근에 발생

- '08. 6. 24일, 방통위는 하나로텔레콤이 고객 동의 없이 위탁업체 예드림씨엔엠에게 고객정보를 제공하여 TM에 활용한 행위 등 적발사실에 대하여 영업정지, 시정명령 등을 부과
- '08. 7. 4일 공정위 역시 동일 사안에 대해 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률상 시정명령을 부과

〈표 Ⅳ-3〉 방통위와 공정위의 하나로텔레콤 중복규제 사례 비교표

구분	방통위	공정위
대상 사업자	하나로텔레콤	하나로텔레콤
적용법조	전기통신사업법 제15조(인가 또는 신고 약관 미준수) 정보통신망법 제24조(고객정보의 동의받은 목적 외 이용) 등	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 제11조②(소비자 정보 도용시 사업자의 본인 확인 또는 피해의 회복 등 조치 의무)
위반사실	하나로텔레콤은 '06. 9월 SC제일은행과 업무제휴협약을 맺은 후, "하나포스 멤버스 신용카드"회원을 TM업체인 예드림씨앤엠을 통해 모집하는 등, 고객의 동의없이 개인정보를 위탁업체에 제공하거나 고객정보를 동의받은 목적과 다르게 TM에 이용하고, 해지자 개인정보를 별도의 DB로 관리하지 않거나 개인정보 활용 동의를 철회했음에도 미파기	하나로텔레콤은 '06. 9월 SC제일은행과 업무제휴협약을 맺은 후, "하나포스 멤버스 신용카드"회원을 TM업체인 예드림씨앤엠을 통해 모집하여, 자사 초고속인터넷 가입자 정보를 가입자 동의 없이 예드림씨앤엠에게 제공하여 고객 정보가 도용
시정명령	영업정지 40일, 과태료 3천만원 및 시정명령	고객에 대해 본인의 명의도용여부 확인이나 피해의 회복 등 필요한 조치를 취하라는 시정명령

3. 외국 사례

가. 영 국

○ '03. 12월 5개의 독립규제기관을 통합한 단일 방송·통신전문규제기관인 OFCOM(Office of Communication) 설립

- 일반규제기관인 OFT(Office of Fair Trading)는 경쟁법(Competition Act)에 근거하여 공정경쟁 및 소비자권익 보호 정책 담당

○ OFCOM은 방송과 통신분야에 대한 정책수립·규제 뿐만 아니라, EC조약과 영국 경쟁법상의 반경쟁적 행위와 시장지배적 지위 남용행위에 대한 규

제 권한까지 행사

※ '04. 5월 경쟁법 Section 54를 개정하여 OFCOM 등 NRA(National Regulatory Authority: 산업별 규제기구)에 **EC경쟁법과 영국경쟁법상 금지행위를 규제**할 수 있도록 OFT **와 동일한 권한 부여**(Concurrent Jurisdiction)

○ 경쟁규제 사안이 발생하면 경쟁법상 담당 규제기관 선정 절차 및 기준에 따라 담당기관 선정하나 실제로 OFCOM의 전문성이 대부분의 경우에 인정됨

※ 경쟁법상 담당 규제기관 선정 기준 ① 규제기관의 **해당 부문에 대한 전문성과 지식** ② 해당 사안이 한 가지 규제 받는 부문을 넘어서서 영향을 미치는가 여부 ③ 당사자 또는 민원 제기자와 규제기관 또는 OFT간 사전 접촉 여부 ④ 진행 중 연관될 수 있는 어떤 업무와 유사한 쟁점을 처리한 최근 경험

출처: DTI, CONCURRENT COMPETITION POWERS IN SECTORAL REGULATION, MAY 2006

※ OFCOM 중심의 공동관할제도 운영 계획 "규제기관은 커뮤니케이션 섹터에 대한 경쟁법 집행의 권한을 OFT(일반경쟁기관)와 동시에 갖게 될 것이다. OFCOM과 OFT는 공동관할에 해당하는 특정 케이스별로 서로 협의하여 누가 집행하는 것이 최적인지에 대하여 합의할 것이다. 이 접근방식은 규제의 공백이나 중복의 위험을 피하게 해줄 것이다. 그러나, 일반적으로, **커뮤니케이션 섹터에 있어 경쟁법 관련 조사는 OFCOM이 맡게 될 것으로 기대한다. 즉, 현재 OFT가 관할하고 있는 방송시장 경쟁문제는 OFCOM이 맡게 될 것이다."**(DTI, "A New Future for Communications", 문단 2.3.1) "OFCOM과 OFT는 공동관할 케이스를 누가 다룰지 정하기 앞서 서로 협의할 것이다. 1998년 경쟁법의 규제에 있어서는 정식의 협의체제가 마련돼 있다. **일반적으로 커뮤니케이션 분야에서의 행위와 관련된 반경쟁적 합의나 지배력 남용은 OFCOM이 맡게 될 것이다**(OFT가 맡는게 더 바람직하지 않는 한). 어느 규제기관 관할인지 불분명할 경우 해당사안은 국무성에 회부되어 장관이 결정하게 된다. 그러나 OFCOM이 수행한 것에 대하여, OFT가 맡았어야 했다라는 이유로, 반대가 제기될 수는 없다."(COMMUNICATIONS ACT 2003 EXPLANATORY NOTES, 문단 786)

나. 미 국

○ FCC는 전문규제기관으로서 통신법(Communication Act 1996)에 의거하여 경쟁관련 사항을 포함하여 방송시장에 대한 포괄적 규제권한을 행사

- 방송서비스 전송에 필요한 네트워크 요소의 제공, 케이블 사업자에 대한 프로그램 액세스 규칙(제628조), 통신사업자(제653조)및 방송사업자의 프로그램제공(제616조) 등을 규정
- 지상파 재송신 정책도 케이블 정책(통신법 제325조)의 일환으로 FCC가 담당
- 케이블TV의 부당한 요금, 약탈적 요금 규제(623조)

○ 케이블 사업자를 포함한 방송사업자의 기업결합도 FCC가 주관

- DOJ가 당해 기업결합이 경쟁에 미치는 영향에 대한 검토 의견을 제시하면, FCC에서 최종적인 판단을 내림

※ AOL/TimeWarner 합병(2001. 1. 22), Ecostar/DirecTV 합병(2002. 10. 18) 등

4. 중복규제 해소를 위한 개선방안

가. 법 개정시 고려사항: 방송산업의 특수성

○ 방송서비스는 공공성이 강하기 때문에 경제적 효율성뿐만 아니라 보편적서비스와 같은 정치·사회적인 정책목표들도 충족시켜야 하므로 정책과 규제의 조화 필요

- 일반산업은 자원배분의 효율성 등 경제적 효율성이 가장 중요한 정책목표인 반면, 방송서비스는 국민생활에 필수적인 서비스라는 측면에서 공익극대화라는 보다 광범위한 가치를 추구
- 방송서비스의 인프라적인 성격 및 산업 및 경제성장을 선도하는 산업이라는 측면에서 신규 기술 및 서비스의 활성화 등 산업정책적 목표도 고려되어야 함

○ 사후적 규제만을 담당하는 일반규제기관보다는 정책적 목적에 따른 사전적 규제와 사후적 규제를 함께 수행하는 전문규제기관이 정책목적 달성과 규제의 일관성 유지에 효율적

- 경쟁적 시장구조의 조성이라는 정책 목적을 달성하기 위해서는 관련 규제 수단들이 유기적으로 병행되어야 함

○ 방송시장에 대한 이해가 부족한 일반규제기관의 평균적·비차별적 규제가 확산될 경우 방송시장의 특수성에 기인한 경쟁정책이 왜곡될 가능성 존재

※ 공정위는 '06. 4월 「케이블TV 시장에 대한 경제분석 결과」에서 "독점구역의 경우 경쟁구역보다 수신료는 15% 비싸고 서비스의 질(제공 채널 수)은 5개 더 낮은 등 독점의 폐해가 발생하고 있다"고 발표 ⇒ 舊 방송위는 공정위의 판단이 **유료시장 획정(IPTV, 위성방송과 경쟁관계이므로 독점이 아님), 케이블 TV의 역사성(중계유선에서 SO로의 전환)을 도외시**하는 처사이며, 방송의 특성상 **가격보다 콘텐츠의 질이 더 중요하다**는 사실을 간과하고 있다고 반박

○ 요금 및 일반 경쟁제한행위에 대하여 경쟁정책 차원에서의 관할권 확보 노력을 피하고 통신방송의 특수성과 연계하려는 노력 필요

- 공정거래법(시행령)의 불공정행위 유형과 같은 포괄적인 조문을 전기통신사업법이나 방송법에 담을 경우 중복규제의 가능성이 커 설득력을 갖기 어려움

- 공정거래법만으로는 반경쟁성/불공정성 규율이 어렵거나 공익성, 문화적 다양성, 보편적 서비스 등 경쟁이외의 정책목표 구현이 필요한 행위유형 식별

※ 영국 경쟁당국 OFT의 전임 청장인 John Vickers Oxford대 교수는 재직시 방송분야의 경쟁정책과 관련된 한 연설에서 "다른 산업에 일반적으로 적용되는 경쟁법 원칙과 다른 전문적 경쟁규제(sector-specific competition regulation)이 필요할 정도로 방송의 특수성이 있는가?"를 자문하고 "경쟁만이 중요하다고 할 수는 없으며 방송은 사회적 여론형성에 핵심적인

역할을 하고 광범위한 공익(public interest)과 관련되어 있으며, 뉴스의 내용뿐만 아니라 시의성도 매우 중요하기 때문에 방송 문제를 위임받은 기관이 규제를 담당하는 것이 최선"이라는 입장을 밝힘. 그는 특히 시장 지배력 뿐 아니라 다양성과 시청자의 선택을 보호하기 위하여(현재의 규제보다는 완화된) 일정한 소유규제, 필수요소에 대한 접근 제도 등이 필요하다고 주장(John Vickers, "Competition policy and broadcasting," OFT, 2002)

※ UC Berkely 법대의 Shelanski 교수는 현재 FCC 미디어소유 규제가 추구하는 공익을 민주주의 장을 보호하는 기능과 경제적 효율성 달성이라는 두 가지로 해석할 때, 기존 미디어 소유규제를 반독점법으로 대체하면 민주주의 진흥이라는 공익목적을 진전시킬 수 없을 뿐만 아니라 경제적 효율성이라는 공익을 보호하는데도 심각한 문제가 있다고 결론

▶ 반독점법은 소비자가 요구하는 다양성 및 품질 수준에 대한 사회적 목표에 정책 우선순위를 두거나 평가할 수 수단이 없음

- 반독점법은 방송시장의 경쟁은 보호하지만, (사회적으로 바람직한) 특정 프로그램을 보호하지는 않음
- 경쟁당국의 법 집행은 오직 경제적 요소만을 고려할 뿐 사회적으로 바람직하거나, 유익하다는 비경제적 요소를 고려하지 않음

▶ 반독점법으로는 효율성 증진이라는 공익을 효과적으로 달성하기 어려움

- SSNIP 테스트에 의한 수요 대체성을 정확히 측정할 수 없어 시장이 지나치게 좁게 또는 넓게 설정될 수 있음: 대부분의 미디어 서비스(TV, 라디오, 일부 신문 등)가 무료로 제공되므로 가격변화에 따른 수요대체성을 평가 방법 적용 곤란하며, 요금을 부과하는 경우(위성, 케이블 등 유료방송)에도 가격 데이터를 해석하기 어려움(eg. 패키지 요금 변동에서 채널 변동에 따른 수요대체성 판단 어려움)
- 시장획정이 이루어지더라도 시장점유율이 높을수록 시장지배력이 높다는 일반적인 경제분석 기준을 미디어 산업에 적용하기 어려움: (높은 시장점유율을 가진) 미디어 사업자가 시청자에게 지배력을 행사할 유인을 갖는

지 불확실하가나 반경쟁적 행위의 유인이 없을 수 있으며(오히려 경쟁시장에서 경쟁사업자의 프로그램 포맷을 모방하여 프로그램 다양성이 감소할 수 있음), 동태적으로 시장점유율이 급속히 변할 수 있는 시장에서 한 시점에 시장점유율을 정확히 측정할 수 없음. 현재 높은 점유율은 단기적인 프로그램의 인기를 반영할 뿐임(Shelanski, Howard A., "Antitrust law as mass media regulation: can merger standards protect the public interest?", California Law Review, 2006)

나. 중복규제 개선방안

방송법에 최소 IPTV법 수준의 경쟁제한적 금지행위 조문을 신설하고 방송법상 금지행위에 관하여는 공정거래법에 우선하여 동 법을 적용한다는 조항 신설

○ 방송법상 금지행위가 공정거래법의 특별법적 성격을 가진다는 입법 취지를 보다 명확하게 하기 위해 방송법 우선적용 조항 신설(현행 방송법 제7조 개정)

- 방송사업자의 금지행위 위반행위에 대해서는 공정거래법 적용이 배제되므로, 공정위에 의한 중복규제 방지

※ 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제3조(다른 법률과의 관계) 인터넷 멀티미디어 방송사업에 대하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.

※ 독일 통신법 제2조제3항 이 법에서 명시적으로 최종적인 규정을 하지 않는 한 경쟁법 규정을 적용할 수 있음

○ 이를 전제로, 방송법상 흠결된 방송시장의 불공정행위 중복규제 해소를 위해 다음과 같은 방안 검토

1안: 방통위가 공정위로부터 방송사업자에 대한 공정거래법 집행 권한을 위임받아 집행

- 방통위가 방송시장의 사전·사후 규제를 함께 수행하는 방안으로서 정책목적 달성 및 규제 일관성 유지에 효율적

2안: 공정위가 방송사업자 조사시 방통위에 사전 통보

- 공정위는 방통위로부터 방송시장현황, 민원사례 등 각종 자료 및 조사 노하우를 협조받을 수 있으므로 신속하고 효율적인 조사 가능

〈첨부 1〉

규제기관과 경쟁당국 간의 규제관할권 배분 해외사례[30)]

가. 개 관

구분	규제관할권 법적근거	실제 법집행 관행	기관간 규제관할권 갈등조정	동일사안에 대한 중복규제
영국	- 통신법(2003) 제371조의 경쟁법(1998) 동시관할(concurrent power) 규정에 의거 통신부문에 대한 경쟁법 집행시 OFT와 동등한 권한 보유 - 구체적인 관할권 설정 절차는 동시관할규제(Concurrency Regulation 2004)에서 규정	- 경쟁법(1998) 및 동시관할규제(Concurrency Regulation)의 절차에 따라 기관간 합의하에 담당기관 선정 - 실질적으로 통신관련 사안은 모두 Ofcom이 담당	- 조사개시 이전에 합의하에 담당기관 선정 - 합의없이 조사개시 불가	- 경쟁법(1998) 및 동시관할규제에 의거 한 기관만이 공식적인 경쟁법조사 개시 가능(공동조사 불가) - 담당기관 선정합의를 통해 중복규제 예방 - 필요시 조사인력 상호파견 가능
미국	- 명시적으로 특정기관의 규제 우선권을 규정하지 않음	- FTC법 제45조에 의거 FCC가 기간통신사업자 규제 전담 - M&A의 경우 양기관이 규제권한을 보유하나 최종적인 허가권한은 FCC 소관	- DOJ/FCC간 법집행이 충돌하는 경우 FCC에 우선적 권한을 부여(Primary Jurisdiction) - 기간통신사업자 규제권한은 FCC만 보유하므로 규제갈등 가능성 적음	- M&A의 경우 규제중복 가능(단, FTC는 M&A의 경쟁 효과를, FCC는 공익효과를 위주로 심사) - 규제의무 부과시 사전협의하므로 규제 상충 가능성은 적음
독일	- 반경쟁제한법에서 통신사업자의 반경쟁행위는 통신법 및 Bnetza 관할 명시 - 통신법(2004)에서 통신법 우선권 인정(단, 경쟁제한법 적용을 완전히 배제하지는 않음)	- 합병, 카르텔 사안을 제외하고는 실질적으로 Bnetza가 규제권한 행사	- 통신법(2004) 제123조에서 기관간 협의사항 상세규정	- 통신법 규정(제123조)에 따라 카르텔청의 의견제시가 가능하나 중복규제는 불가

30) OVUM, A study on telecom NRA's functions and jurisdiction for ex-post regulations, 2007. 10. 15.

구분	규제관할권 법적근거	실제 법집행 관행	기관간 규제관할권 갈등조정	동일사안에 대한 중복규제
독일	- 법적으로 경쟁당국과 규제기관간 관할권을 배타적으로 규정하지 않음			
일본	- 명시적으로 특정기관의 규제 우선권을 규정하지 않음	- 총무성과 공정취인위원회가 공동으로 '전기통신사업 분야에서의경쟁촉진지침(2001. 11) 작성 - 실질적으로 통신부문의 공정경쟁 규제 집행은 총무성 관할	- 총무성과 공정추인위원회 간에 정보교환 및 협의 창구를 정해 갈등발생 여지 해소	- 공정경쟁지침(2001)에 근거해 협의하에 주관기관을 정하므로 중복규제 발생하지 않음

나. 영 국

1) 법적 근거

○ 통신법(2003) 제371조 규정에 따라 공정거래위원회(OFT)와 Ofcom은 통신산업 관련 국내 및 EU 경쟁법을 집행할 수 있는 동시관할권(concurrent jurisdiction) 보유하고, 소수의 미미한 예외를 제외하고, Ofcom은 반경쟁적 협정이나 지배력 남용을 처리하는데 있어 OFT와 동등한 권한을 가짐

※ 371조 경쟁법(1998)에 근거한 Ofcom 기능
(1) 이하 (2)항에 적용된 기능들은 Ofcom과 Oft가 공동으로 기능이 수행됨
(2) 이 항은 다음 사항에 관련되는 한 경쟁법(1998) part 1 규정에 따른 Oft 기능에 적용됨
(a) 경쟁법 제2조1항에서 언급된 유형의 협정, 결정 또는 합의(교역에 영향을 주고, 목적 또는 효과에 있어 경쟁을 금지, 제한, 왜곡하는 협정, 결정 또는 행위)이고 통신부문과 관련된 행위
(b) 경쟁법 제18조1항(지배력 남용행위)의 행위로서 통신과 관련된 행위(이하생략)

○ 이러한 법적배경은 2004년에 공표된 "1998년 경쟁법에 대한 동시 관할권(Concurrency) 규제"에 담겨져 있으며 2004년 5월 1일부터 발효됨

2) 통신사후규제에 있어 통신규제기관과 경쟁규제기관간의 관계

① 누가 사후규제에 있어 주도권 및 관리권, 사후규제에 수단 부여권을 가지는가?

○ 일반적으로 방송통신부문의 경쟁관련 사안은 Ofcom이 우선적인 규제관할권을 가짐

※ Letter from the Office of Fair Trading(OFT) setting out OFT/Ofcom Concurrency Arrangements(2003. 12. 18)

- 일반적으로 Ofcom이 통신분야에 관한 경쟁관련 사안에 우선적인 규제권한을 가짐
- 통신관련 사안이라도 Oft가 담당하는 것이 이용자 후생에 더 기여한다고 판단되는 경우 OFT가 담당할 수 있음: 형사사건이 될 수 있는 카르텔 사안, 통신산업범위를 넘어 경쟁에 영향을 미치는 사안 등

○ 경쟁관련 사안이 발생하면 경쟁법에서 정한 담당 규제기관 선정절차(Concurrency Procedure) 및 기준에 따라 OFT가 담당기관을 선정하되 해당기관과 긴밀한 사전(비공식) 협의를 수행함

- Oft는 Concurrency Procedure에 따라 다음 기준을 적용하여 담당기관을 선정
  - 규제기관의 부문에 대한 전문성과 지식
  - 해당 사안이 한 가지 규제 받는 부문을 넘어서서 영향을 미치는가 여부
  - 당사자 또는 민원 제기자와 규제기관 또는 OFT간 사전 접촉 여부
  - 진행 중 연관될 수 있는 어떤 업무(undertaking)와 유사한 쟁점을 처리한 최근 경험

○ 동시관할권 규제지침은 OFT와 Ofcom은 항상 공동의 권한을 가진 사안에 대해 행동을 취하기 전에 항상 상대방에게 통지해야 하고, 둘 또는 그 이상의 경쟁기관이 하나의 사안에 대해 동시 관할권을 가진 경우 어떤 경쟁기관도 합의가 이루어지거나 어느 기관이 해당 사안에 대한 처리기능을 수행할 지에 대한 결정이 이루어지기 전에 해당사안에 대한 처리 기능을 수행할 수 없다고 규정

○ Ofcom과 OFT는 '경쟁법1998' 뿐만 아니라 EC 조약 제81조 및 제82조를 집행할 수 있는 동시 관할권(concurrent powers)도 가짐

② 통신부문 사후규제관리 중 두 기관간 갈등이 있다면 어떻게 해결하는가?

○ 동시관할권 규제지침에 따라 OFT와 Ofcom이 합의하에 불공정행위 사안을 조사하고, 담당기관이 정해지기 전에 조사 개시가 불가능하며, 동일 사안에 대해 한 기관만이 규제권한을 행사하므로 갈등 여지 적음

○ 또한, 잉글랜드와 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 법원과 경쟁항소법원도 경쟁법 집행에 중요한 역할을 수행하며, 현재는 다양한 기관과 관할권간 경계를 명확화게 규정하고 있는 상당량의 법규들이 존재함

③ 통신규제기관과 경쟁규제기관이 동일한 사후규제사안을 동시에 또는 연속적으로 관여할 수 있는가?

○ 상기 기술한 대로 Ofcom은 "통신문제관련 행위"에 대해 통신법 제371조에 의거 반경쟁적 합의를 한 당사자나 지배력 남용을 행한 당사자를 상대로 경쟁법을 집행할 권한을 부여받았음

○ 이 권한은 OFT에 의해 동시에 행사 가능. 경쟁법하에서 동시관할권 행사를 적절하게 조정할 규칙이 있으며, 2004년에 공표된 "1998년 경쟁법에 대한 동시 관할권(Concurrency) 규제"에 따라 설정된 이 규칙들은 단일기관에 의해서만 공식적인 경쟁법 조사(예를 들면, 경쟁법에 의거하여 하나의 조사권 이용)를 동일행위에 대해 시작할 수 있도록 고안됨

○ 이는 조사를 개시한 기관은 조사의도가 있어 동의를 얻고자 하는 동시 관할권 보유기관에게 통지 해야 할 의무를 규정한 "규제5(Regulation 5)"를 통해 이뤄지며, "규제7(Regulation 7)"에 따라 공식조사권은 그런 합의가 도출되기 전까지 행사될 수 없음

○ 위에서 지적되었듯이 동시성 규칙은 경쟁법 기반에서 운영하고, 관련 사안이 기관간에 할당되고 일단 할당되면 하나의 사안은 이관되지 않는 한 결정될 때까지 하나의 기관이 담당

○ 결과적으로 공식적으로는 OFT와 Ofcom이 경쟁법하에서 공동조사를 수행할 여지가 없음. 실제 그런 접근은 최종결정과 조사과정에 발생한 절차

문제 해결에 대한 책임소재 혼란을 일으킬 위험이 있기 때문임.

○ 그러나, 동시성관련 규제는 기관간에 직원을 공유할 수 있도록 하고는 있는데, "규제9(Regulation 9)"에 의거 특정기관의 공무원은 경합중인 다른 기관에서 조사중인 기관으로 파견이 가능

- 다만 파견기간중인 공무원은 영입한 기관의 직원으로서 중요한 역할 수행을 수행하며, 자신의 원 소속기관의 대표자로서 어떤 조사에도 관여하지 못하도록 되어 있어 엄밀하게 말하면, 두 기관간 공동팀이 만들어지는 것은 아님

다. 미국

1) 법적 배경

○ FCC는 유선과 무선을 이용한 통신에 있어 모든 주간 및 국제 통상을 규제하도록 광범위한 위임을 받았으나, 명시적인 규제 우선권을 규정하지는 않음

- 1996년 통신법은, 동 법이 독점규제법을 "변경, 손상 또는 대체(modify, impair or supersede)" 하는 것으로 해석되어서는 안 됨을 명시(제601조)

○ 연방거래위원회법(FTC 법)에 근거하여 연방거래위원회는 모든 산업에 걸쳐 공정경쟁과 소비자보호를 확보하고 있으나, 관할권 쟁점을 고려하면 FTC는 통신서비스와 통신네트워크 사업자와 관련한 소비자 보호는 FCC와 함께 관여할 수 있지만 반경쟁적 행위 또는 지배력남용 관련해서는 기간통신사업자를 다루지 않음

2) 통신사후규제에 있어 통신규제기관과 경쟁규제기관과의 관계

① 누가 사후규제에 있어 주도권 및 관리권을 가지는가?

○ 연방거래위원회법 제45조(경쟁의 부당한 수단, 위원회의 불법예방)에 의거, 통신산업내 사후규제중 기간통신사업자(common carrier) 관련 사후규제 쟁점은 FCC가 관장토록 관할권을 규정

○ 통신법은 "기간통신사업자"에 대해 정의하고 있지 않으나, 법원이 이 용어를 약관에 따라 모든 이해당사자에게 서비스를 제공할 수 있는 것을 자

체적으로 보유한 개체로 해석해 왔음

연방거래위원회 법 제45조 불법 경쟁의 불공정 수단: (2)연방거래위원회는 본 법 제57a(f)(3)조에서 기술한 은행, 수여신기관, 연방신용기관, 통상을 규제하는 법의 적용을 받는 기간통신사업자, Title 49의 subtitle VII part A 에서 규정한 국내외 항공을 제외하고 개인이나 파트너쉽 또는 기업이 경쟁에 있어 불공정한 수단을 사용하거나, 불공정하고 기만적인 행위를 하는 것을 금지시키기 위한 권한을 받아 지시할 수 있다.

○ M&A의 사안은 FCC와 FTC가 공동의 규제권한을 가지나, 통신사업자에 대한 최종적인 M&A 승인 권한은 FCC 관할

- FTC는 경쟁에 미치는 영향을, FCC는 그 보다 넓은 범위에서 공익(public interest)에 관한을 심사

② 통신부문 사후규제관리 중 두 기관간 갈등이 있다면 어떻게 해결하는가?

○ FCC와 FTC간 관할권 갈등이 있을 때 법원은 해석을 통해, 미 의회는 법 개정을 통해 조정 가능

○ 미 법원은 DOJ와 FCC의 결정이 충돌하는 경우 FCC에 우선적 관할권(primary jurisdiction)을 부여하고 있음

○ 현실적으로, 통신사업자중 가장 큰 비중을 차지하는 기간통신사업자 관련한 쟁점은 FCC만이 처리함으로써, FCC와 FTC간 갈등은 제한적임

③ 통신규제기관과 경쟁규제기관이 동일한 사후규제사안을 동시에 또는 연속적으로 관여할 수 있는가?

○ 구체적인 사안은 오직 한 규제기관에 의해서 처리됨

- 예를 들면, FCC와 FTC 모두 인터넷서비스 관련한 소비자보호에 관여한 권한을 가지고 있으나, FCC는 설비를 보유한 ISP(즉, 기간통신사업자)에 관한 소비자보호를 취급하고 FTC는 설비를 보유하지 않은ISP나 CATV사업자와 관련한 소비자 보호를 다룰 수 있을 뿐이므로 동일한 사안에 두 규제기관이 동시에 또는 연속적으로 개입할 수 없음

라. 독 일

1) 법적 배경

○ 일반적으로 독일의 경우 연방카르텔청은 합병통제, 카르텔 금지와 기타 반경쟁적 행위에 대해 주된 책임을 가짐

○ 하지만, 통신법 제2조3항은 명시적으로 통신법에서 규정한 사항은 통신법을 따르도록 규정하고 있어 통신법에서 규정한 사항에 대해서는 연방카르텔청이 BnetzA에게 그 권한을 양보해야 함

- 통신법에서 시장분석, 시장지배적 시내전화사업자의 시장지배력 남용을 집행, 감시할 권한을 상술
- 통신법 제123조에서 사안에 따라 양 기관간 협력방식을 상세 규정(별첨 참조)

※ 독일 통신법(2004) 제2조3항 이 법에서 명시적으로 최종적인 규정을 하지 않는한, 경쟁법 규정을 적용할 수 있음. 연방카르텔청의 의무와 책임은 영향받지 않음 Unless this Act expressly makes definitive arrangements, the provision of the Competition Act remain applicable. The duties and responsibilities of the cartel authorities remain unaffected....

2) 통신사후규제에 있어 통신규제기관과 경제규제기간과의 관계

① 누가 사후규제에 있어 주도권 및 관리권을 갖는가?

○ 반경쟁제한법에 따르면 통신산업에서 통신사업자들의 반경쟁적 행위에 대한 제재는 통신법에 의해 대체된다고 규정, 즉, 통신규제기관인 Bnetza가 수행한다고 규정하고 있음

○ 부연하면, 반경쟁제한법은 문제가 된 행위를 통신법에서 규정하지 않은 경우에만 유효함

- 예를 들어, 사후규제에서 BnetzA의 업무 중 하나는 가격규제의 준수여부와 관련하여 발생하는데, 통신법 제 30조와 제31조 따르면 시장지배

적사업자가 제공하는 통신망 및 설비제공에 부과되는 가격은 Bnetza의 사전인가대상임

② 통신부문 사후규제 관련 두 기관간 갈등이 있다면 어떻게 해결하는가?

○ 사후규제에 대해 통신법은 통신규제기관(BnetzA)이 통신서비스 예를 들면, 시장지배적사업자의 반경쟁적 행위(제42조)와 같은 전기통신서비스에 대한 관할권을 가지고 있으며, 일반경쟁기관인 연방카르텔청도 경쟁법 제19조, 제20(1)과(2), EC조약 제82조 또는 경쟁법 제40(2)조에 근거하여 통신부문 조사를 시작할 수 있음

○ 그리고, 각 기관은 통신부문에 대한 사후규제권을 보유하고 있기 때문에 통신법은 충돌을 피하기 위해 상호 협력해야한다고 규정(제123조)

- 하지만, 연방카르텔청은 통신법상에 BnetzA가 특정행위에 대해 조치를 취할 법적근거가 있다면 통신시장내 남용통제 부분에서, 반경쟁제한법을 근거로 조취를 취하지 않는다고 함으로써, 현실적으로는 통신부문의 사후규제는 통신법에 규정이 되어 있는 한 Bnetza가 주도하며, 갈등의 소지가 적음

※ 독일 통신법 123조 타 기관과의 협력

구 분	규 정	협력의 성격
연방카르텔청의 동의(agreement)	- 제10조 시장획정 - 제11조 시장분석 - 제61조(3) 주파수 배분 - 제62조(2)의 3 주파수 거래	사전합의 필요
연방카르텔청의 의견표명	- Part2 제2장~제5장: SMP 사업자에 대한 경제규제	의견표명 기회만 보장
통신규제청의 의견표명	- 통신산업에 대한 경쟁법 제19, 20조(1), (2), EC 조약 제82조, 경쟁법 제42조(2)	의견표명 기회만 보장
기 타	- 양기관이 통신법, 경쟁법 해석의 일관성을 위해 노력 - 관련 정보 제공	법해석의 일관성 의무

- 시장규제절차 관련 사항은 카르텔청 동의 필요(SMP보유 사업자 지정 절차)
- 기타 제2부의 SMP보유 사업자에 대한 경제규제 사항은 카르텔청과 협의
- 통신사안을 카르텔청이 다룰 때 통신규제청의 의견표명권
- EU관련사안(회원국간 교역에 영향있는 경우)은 카르텔청 우선

③ 통신규제기관과 경쟁규제기관이 동일한 사후규제사안을 동시에 또는 연속적으로 관여할 수 있는가?

○ 관여할 수 없음: 상술한 바와 같이 통신법상에 규정된 통신영역에 해당할 경우는 연방카르텔청(경쟁규제기관)에게 의견을 요청하기는 하지만, 그 결정은 통신규제기관인 BnetzA가 수행함

마. 일 본

1) 법적 배경

○ 일본에서 독점금지법(정식 명칭은 '사적 독점의 금지 및 공정 거래의 확보에 관한 법률')은 시장메카니즘을 통한 공정경쟁을 위해 1947년에 제정되었으며, 이 법의 주 역할은 경쟁에 있어 기업의 경쟁제한을 금지하는 것임

○ 특히, 전기통신사업분야에서는, 2000년에 제정한 「고도정보통신네트워크 사회형성기본법(일명 IT기본법)」 제17조에 "다수의 국민이 저렴한 요금으로 이용할 수 있는 세계최고수준의 고도정보통신네트워크 형성을 촉진하기 위해, 사업자간의 공정한 경쟁 촉진 그 외 필요한 조치를 강구해야만 한다" 로 명시되어 있듯이, 일본 정부는 전기통신사업분야에 있어서 공정경쟁촉진이 가장 중요한 정책과제의 하나가 되고 있음. 따라서, 전기통신사업법에서도 공공성 · 이용자이익확보 차원에서 필요한 규제를 부과함과 동시에, 공정경쟁 촉진을 위한 조치를 취할 필요성이 커져 가고 있음

○ 그 결과, 2001년11월30일, 독점금지법을 소관하는 공정거래위원회와 전기통신사업법을 소관하는 총무성이, 각각의 소관범위에 대해서는 책임을 지면서, 공동으로 작성한 것이 「전기통신사업분야에 있어서 경쟁촉진에 관한

지침」임

- 즉, 전기통신사업법과 반독점법 적용상의 모호함 또는 혼란을 제거하기 위해 마련되었음

2) 통신사후규제의 통신규제기관과 경쟁규제기관간 관계

① 누가 사후규제에 있어 주도권 및 관리권, 사후규제에 수단 부여권을 가지는가?

○ 통신부문은 총무성이 사전 및 사후규제를 처리하는데 있어 주도적인 역할을 담당하는데, 주요 이유는 통신산업에 대한 전문성에 기인함

○ 비록, 독점금지법을 관장하는 공정거래위원회(FTC)와 전기통신사업법을 담당하는 총무성(MIC)은 일본 통신사업에서 경쟁촉진지침을 공동으로 작성하고, 전기통신사업분야에서 경쟁을 촉진하기 위해 공동협력을 할 것을 규정하였지만, 다음과 같은 통신산업의 특수성으로 인해 실제로는 총무성이 사후 규제도 주도적으로 수행해옴

- 다른 사업자가 의존 하지 않을 수 없는 병목설비의 설치, 시장점유율 크기 등에 기인해 시장 지배력을 가진 사업자가 존재
- 네트워크 산업의 특성으로 경쟁사업자와 접속하면 이용자의 효용이 크게 증가하는 것과 동시에, 반대로 접속하지 않으면 사업자는 서비스의 제공이 곤란하기 때문에, 다른 사업자에게의 의존을 피할 수 없음
- 시장의 변화나 기술 혁신의 속도가 몹시 빠름

○ 즉, 동 지침에 의거, 총무성과 공정거래위원회가 양 기관 정책에 일관성을

「전기통신사업분야에 있어서 경쟁촉진에 관한 지침」(2001. 11. 30) 에서 양 기관은 정책 일관성을 위해 상호 창구를 만들어 협력하고 상호 의견을 교환하기로 하였으며 주 검토 통신부문 영역은 다음과 같음.

- 전기통신설비의 접속 및 공용에 관련된 분야
- 전주・관로등의 대여에 관련된 분야
- 전기통신역무 제공과 관련된 분야
- 컨텐츠 제공과 관련된 분야
- 전기통신설비의 제조・판매와 관련된 분야

위해, 창구를 만들어 협력하고 상호 의견을 교환하지만, 총무성은 통신부문 영역 에서는 관할권을 가지고 있음

② 통신부문 사후규제관리 중 두 기관간 갈등이 있다면 어떻게 해결하는가?

○ 공정거래위원회 및 총무성은 상기의 독점 금지법 및 전기통신사업법의 규정을 운용해 나가는 것과 동시에, 본 지침에 나타나고 있는 생각이나 문제가 되는 행위등에 관한 서로 협의를 함

○ 독점금지법과 전기통신사업법의 운용에 있어서는 공정거래위원회 및 총무성은, 동일한 행위에 대해서 양법이 적용될 수 있는 지에 대한 것과 양법의 운용 문제에 대해 최대한의 정합을 도모해, 양 법의 적용 관계를 둘러싼 사업자의 쓸데없는 혼란이나 과대한 부담을 발생시키지 않는 다는 관점에서 아래와 같이 연락·정보교환을 실시함

- 공정거래위원회 및 총무성은 각각 전달받은 상담 및 전기통신 사업법 제 172조에 근거하는 의견제출에 대해서 공정거래위원회가 전기통신 사업법상 문제가 될 가능성을 발견하거나 총무성이 독점 금지법상 문제가 될 가능성을 발견했을 때 서로 상담자 또는 의견 제출자의 희망을 근거로 해 연락함
- 독점 금지법 및 전기통신사업법의 실행하는데 있어 필요할 경우 공정거래위원회 및 총무성은 각각의 처리에 대한 정보교환 등을 함
- 공정거래위원회와 총무성은 상기 기술된 교환을 위한 창구를 설치함

〈총무성과 공정거래위원회간 보고, 상담 관련 수행기능과 담당 창구〉

담당행정관청	보고 상담 등	창구
공정거래위원회	독점금지법 제45조에 기반하여 위반사실 보고	공정거래위원회 사무총국심사정보관리실
	독점금지법 사전상담과 일반적인상담	공정거래위원회 사무총국 경제거래국 거래상담지도실
총무성	전기통신사업법 제172조에 기반한 의견제출	총무성 종합통신기반국 총무과 공정경쟁추진실
	전기통신사업법 등 일반적인 상담	총무성 종합통신기반국 전기통신사업부 사업정책과

출처: 공정거래위원회

③ 통신규제기관과 경쟁규제기관이 동일한 사후규제사안을 동시에 또는 연속적으로 관여할 수 있는가?

○ 총무성과 공정거래위원회는 동일한 사후규제사안에 동시 또는 연속적으로 관여할 수 없음

○ 상술하였듯이, 총무성(통신규제기관)과 공정거래위원회(경쟁규제기관) 간 관할권 충돌을 피하기 위해 양 기관은 2001년에 전기통신사업분야의 공정경쟁촉진을 위한 지침을 수립하였으며, 이에 따라 통신산업의 사후규제 경우 상호협의를 통해 주관기관을 설정하기 때문에 동일 사안에 대한 중복적 규제는 발생하지 않음

Ⅴ. 결론 및 시사점

○ 본 연구에서는 방송시장 환경의 급속한 변화에 대응하여 방송시장에서의 공정경쟁을 촉진하기 위한 제도정비 방안을 검토

- 특히 방송시장에서의 거래단계별 불공정행위를 식별하고 그 중 핵심적인 불공정행위 유형을 금지행위로 지정하는 방안을 제시
- 프로그램 액세스 규칙의 필요성에 대한 찬반논리를 충분히 검토하여 사후규제를 통하여 프로그램 액세스 규제를 하는 방안과 MSP에 대한 사전규제방식의 프로그램 액세스 규제를 하는 방안을 제시
- 이외에도 방통융합시대에 적절한 M&A제도의 개선방안, 네트워크 접근에 대한 대비책, 방송분야 사후규제에 있어서 방통위와 공정위와의 규제중복에 대한 해결책에 대한 논의도 포함
- 이들 개선방안이 앞으로 방송시장에서의 공정경쟁과 방송에서 그 동안 중시되어온 가치, 즉 공익성, 다원성(plurality), 다양성(diversity) 등의 가치가 잘 조화되는 방향으로 실질적인 제도개선에 활용될 수 있도록 더욱 정교한 정책대안으로 발전될 필요

○ 공정경쟁을 위한 제도정비 방안의 마련에 우선하여 보다 근본적인 문제는 과연 방송부문에서의 경쟁이 시청자들, 플랫폼, 콘텐츠 제공사업자에게 어떠한 의미가 있는 것인가, 그리고 경쟁의 확대가 방송이 추구하는 가치들의 실현을 과연 촉진하는가에 대한 정확한 판단이 어렵다는 점임

- 최근에 경쟁과 다양성과의 관계 등 여러 연구가 진행되고 있지만 아직 명확한 결론을 내릴 수 있는 상황은 아님
- 한편 방송시장이 가진 양면성(two-sidedness)이 최근에 주목받고 있는데 이러한 양면성에 기초한 연구들은 기존의 불공정성에 대한 판단에 경종을 울리고 있음
- 프로그램 공급자, 방송 플랫폼 제공사업자, 광고주가 복잡하게 얽힌 상황에

서의 개별 주체들의 행동은 외견상 불공정해 보이는 결과라고 할지라도 실제로는 불가피한 선택이며 사회 전체적으로도 효율성에 문제가 없는 자원배분일수가 있음

- 양면시장에 대한 연구는 최근 매우 활발히 진행 중이나 당장 불공정 행위에 대한 판단기준에 활용할 수 있을 정도로 연구결과물이 축적되었다고 볼 수는 없음
- 다만 향후에 불공정행위에 대한 판단기준에 상당한 변화를 초래할 수 있는 연구 분야로 이 분야의 연구를 지속적으로 관찰하면서 불공정행위 유형정립에 참고할 필요가 있음

참 고 문 헌

공정위(2007), “(주)씨제이케이블넷 등의 기업결합제한규정 위반행위에 대한 건”, 공정위 의결 2007-274호.

권상희 외(2007), 『2006년 방송시장 경쟁상태 보고서』, 방송위원회.

권호영(2008), “지상파 재송신과 유료화 방안”, 《2008년 정보통신정책학회 쟁점 세미나》 2008. 10. 1, 정보통신정책학회.

김도연・김동욱・조은기(2006), 『융합환경에서의 방송 산업 시장획정 방법 및 규제 개선에 관한 연구』, 한국방송광고공사.

김무곤 외(2007), 『방송사업자의 불공정거래행위 실태조사 연구』, 방송위원회.

김희수 외(2006), 『방송서비스의 다매체화 및 통신방송 융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구(Ⅰ)』, 연구보고 06-06, 정보통신정책연구원.

김희수 외(2007), 『방송서비스의 다매체화 및 통신방송 융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구(Ⅱ)』, 연구보고 07-18, 정보통신정책연구원.

남형두(2007) “위성방송사업자의 지상파재송신과 저작권문제”, 정상조 편, 『Entertainment Law』, pp.744～769.

박웅진(2007), “방송채널사업자(PP)의 자체제작 시장 분석 및 활성화 방안”, 『KBI 포커스(07-15)』, 한국방송영상산업진흥원.

이상우(2006), 『다채널 방송시장에서의 프로그램 접근에 관한 연구』, 연구보고 06-05, 정보통신정책연구원.

이수영(2005), “다매체 TV간 공정경쟁 방안에 관한 연구: 프로그램 접근을 중심으로, 디지털 컨버전스 시대의 위송방송－대응전략과 정책과제”, 《한국방송학회 학술세미나》, 2005. 10. 21, 한국방송학회.

이수일(2006), “방송산업에의 경쟁 도입”, 《KDI 정책연구시리즈》 2006-15, 한국개발연구원.

이은미 외(2006), 『디지털 지상파 방송 재송신 정책 연구』, 방송위원회 정책연구

2006-6, 방송위원회.
윤석민・김수정(2005), "지상파 TV 재송신정책의 도입과 발전: 미국과 우리나라의 사례 비교", 《방송과 커뮤니케이션》, 2005년 6(1), pp.33~69.
홍대식・정성무(2005), 『프로그램 수급 관련 유료방송시장 공정경쟁방안 연구: Program access rule 도입에 관한 연구』, 법무법인 율촌.
방송위원회, 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도.
_____, 『방송사업자 재산상황 공표집』 각 연도.
방송위원회(2006), 케이블TV 10년.
TNS미디어코리아, 2007년 케이블TV 시청률 자료.
Christopher S. Yoo, Vertical Integration and Media Regulation in the Competition and Market Power in Broadcasting: Where Are The Rents?
Commonwealth of Australia(2000), Review of Intellectual Property Legislation under the Competition Principles Agreement-Final Report by the Intellectual Property and Competition Review Committee.
DTI, CONCURRENT COMPETITION POWERS IN SECTORAL REGULATION, MAY 2006.
FCC, "News Corp-DirecTV Order", 2004. (http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-03-330A1.pdf)
Ginsburg, Jane C(1990), "Creation and Commercial value: copyright protection of works of information".
Lubinsky, C.(1997). "Reconsidering Retransmission Consent: An Examination of the Retransmission Consent Provision(47 USC §325(b)) of the 1992 Cable Act." *Federal Communication Law Journal* 49(1). http://www.law.indiana.edu/fclj/pubs/v49/nol/ lubinsky.html.
Ofcom(2008), Pay TV second consultation Access to premium content.
Olson, J. and Spiwak. L.(1993). "Can Short-term limits on strategic vertical restraints improve long-term cable industry market performance?". *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal* 13, pp.283~315.

OVUM(2007), A study on telecom NRA's functions and jurisdiction for ex-post regulations.

Shelanski, Howard A.(2006), "Antitrust law as mass media regulation: can merger standards protect the public interest?", *California Law Review*.

Vickers, John(2002), "Competition policy and broadcasting," OFT.

http://www.fcc.gov/mb/engineering/digital.html.

http://www.ofcom.org.uk/about/accoun/oft/.

공정거래위원회, http://www.ftc.go.kr/laws/book/judgeSearch.jsp.

방송통신위원회 정책 2008-07

방송시장의 공정경쟁 환경조성을 위한 제도 정비방안 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