

방송통신융합시대 다매체 환경에서의 미디어 공진화 방안연구



이 보고서는 2009년 방송통신위원회 방송발전기금 조사연구사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘방송통신융합 시대 다매체 환경에서의 미디어 공진화 방안연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2009년 12월

주관연구기관 : 한국방송학회

책임연구원 : 노기영(한림대 언론정보학부 교수)

연구원 : 강명현(한림대 언론정보학부 교수)

강재원(동국대 신문방송학과 교수)

연구보조원 : 이준호(한림대 언론정보학과 석사과정)

Contents

목 차

요약

vii

I

서 론

II

융합환경에서의 유료방송 시장분석과 경쟁상황 평가

1. 관련시장 확정과 방송시장 경쟁분석6
2. 방송시장 현황과 분석10
 - 1) 전체 방송시장의 현황10
 - 2) 케이블SO와 PP시장의 경쟁상황 분석11
 - 3) 수직적 결합과 불공정거래행위의 가능성15
3. 시장획정과 경쟁상황 평가 방법론21
 - 1) 정책적 도구로서 경쟁21
 - 2) 시장경쟁상황평가의 단계23
 - 3) 일반시장에서 시장획정론27
4. 융합환경하의 방송시장획정의 쟁점31
 - 1) 양면시장 시장획정31
 - 2) 유료시장 시장획정32
 - 3) 결합서비스 시장획정35
 - 4) 여론시장에 대한 시장획정37
5. 융합환경하의 방송시장획정과 방법론적 특성37
 - 1) 방송시장획정의 주요요인38
 - 2) 방송시장 획정의 방법론적 특성40
6. 시장경쟁상황 평가론42
 - 1) 시장경쟁 상황평가의 이론적 배경42
 - 2) 시장경쟁상황평가의 단계와 방법44
 - 3) 유료방송시장과 시장경쟁 상황평가47

III

해외 주요국의 방송통신 융합시장 확정과 수평적 규제

1. EU의 방송통신 융합시장 확정과 분류체계	40
1) 수평규제 체계의 도입과정	50
2) EU의 방송통신 융합시장 확정내용과 서비스 분류체계	55
3) EU의 수평규제 체계에 대한 분석	61
4) EU 수평규제 체계에 대한 평가	63
2. 영국의 방송통신 융합시장 확정과 분류체계	64
1) 영국의 수평규제 체계 도입과정	64
2) 분류체계	64
3) 각 계층별 수평규제의 내용	69
3. 프랑스의 방송통신 융합시장 확정과 분류체계	71
1) 도입과정	71
2) 프랑스 방송통신 융합시장의 시장획정 및 수평규제 체계	75
3) 각 계층별 수평규제의 내용	80
4. 일본의 방송통신 융합시장 확정과 분류체계	82
1) 도입과정	82
2) 일본 방송통신 융합시장의 시장획정 및 수평규제 체계	85
3) 각 계층별 규제 내용	91
5. 소결	95

IV

유료방송 미디어경쟁과 공진화정책

1. 유료방송시장 미디어시장의 구조	97
2. 유료방송시장의 경쟁상황평가와 시장획정	101
1) 유료방송시장의 구조적 특징	101
2) 유료방송의 플랫폼시장의 시장획정	103
3) 유료방송시장의 경쟁상황평가 방법 및 적용	108
3. 다채널 방송 미디어시장의 규제목표	113
4. 다채널 방송 미디어시장의 공정경쟁 규제제도	115
1) 유료방송시장의 불공정거래행위	115
2) MSP의 수직봉쇄	118

3) 유료방송시장에서의 결합서비스와 규제	119
4) 방송시장의 공정경쟁규제와 금지행위	121
5) 다채널 방송플랫폼시장의 M&A	124
5. 유료방송 소유규제와 배타적계약금지	125
1) 수평적 소유집중 제한에 대한 평가	126
2) 방송콘텐츠 유통과 배타적계약금지	127
6. 다채널 미디어시장의 수평규제와 규제계층	130
1) 플랫폼계층의 설정문제: 효율성론과 다양성론	130
2) 이동형 다채널방송 플랫폼의 설정문제	132
7. 다채널 미디어시장에서의 공익규제	134

V 미디어/콘텐츠 공진화를 위한 콘텐츠산업 진흥정책

1. 융합 미디어 환경에서의 콘텐츠 시장 경쟁상황	138
1) 융합 미디어 환경에서의 콘텐츠	138
2) 다채널 콘텐츠 시장 경쟁상황	140
2. 미디어/콘텐츠 불균형 유통환경	146
1) 미디어/콘텐츠 불균형 유통환경	146
2) 수직결합에 의한 불균형 유통구조	149
3. 콘텐츠 산업 진흥정책	150
1) 콘텐츠 진흥정책의 필요성	150
2) 해외 주요국의 콘텐츠 산업 진흥정책	152
3) 한국의 콘텐츠 진흥정책	156
4. 소결	169

VI 방송통신 융합환경하의 공정경쟁과 공진화 정책

1. 융합환경하의 유료방송 시장획정과 경쟁상황 평가	171
2. 시장획정과 미디어 공진화를 위한 수평적 규제	177
3. 매체간 균형발전을 위한 콘텐츠 산업진흥 전략	181

Contents

표 목 차

〈표 2-1〉 전체 방송시장 현황	10
〈표 2-2〉 MSO의 매출액 기준 점유율	12
〈표 2-3〉 채널사용사업자(PP) 영리매출 및 경영 현황	13
〈표 2-4〉 MPP의 매출액 기준 점유율	14
〈표 2-5〉 시장경쟁상황평가 단계	26
〈표 2-6〉 시장경쟁상황평가의 2, 3단계 및 방법	44
〈표 2-7〉 유료방송의 시장획정 및 시장경쟁상황평가 시 고려할 점들 ..	48
〈표 3-1〉 EU의 수평규제 체계 관련 주요 규제지침의 도입과정	55
〈표 3-2〉 EU의 융합시장 획정 및 서비스 분류 체계	56
〈표 3-3〉 리니어 서비스와 런 리니어 서비스의 예	59
〈표 3-4〉 EU의 linear 서비스와 non-linear 서비스간 차별규제내용	61
〈표 3-5〉 지역 지상파DMB 사업자 선정 결과	63
〈표 3-6〉 영국의 융합서비스 분류체계	65
〈표 3-7〉 영국의 콘텐츠 계층의 분류	67
〈표 3-8〉 영국의 전송계층 분류체계	67
〈표 3-9〉 전자 커뮤니케이션 서비스의 하위 서비스	68
〈표 3-10〉 프랑스의 융합 서비스 시장획정	75
〈표 3-11〉 프랑스의 전자 커뮤니케이션에 대한 분류체계	78
〈표 3-12〉 EU의 전송계층 분류체계	79
〈표 3-13〉 프랑스 콘텐츠 계층에 대한 규제체계	81
〈표 3-14〉 현행 일본의 수직규제 체계	88
〈표 3-15〉 일본의 수평규제 체계	89
〈표 3-16〉 일본 수평규제 체계에서의 콘텐츠 계층의 분류	90
〈표 3-17〉 일본의 콘텐츠 계층에 대한 차등규제 방안	93
〈표 3-18〉 각 국의 수평규제 체계의 비교분석	96
〈표 4-1〉 유료방송시장의 시청률 상위 10위	101
〈표 4-2〉 유사서비스 비교	106

〈표 4-3〉 유료방송시장의 가입자 수, 단위 만명	109
〈표 4-4〉 아날로그케이블TV와 위성방송의 요금제 비교	110
〈표 4-5〉 유료방송시장의 점유율 순위	111
〈표 4-6〉 방송사업과 통신사업의 M&A심사기준과 절차	125
〈표 5-1〉 국내 PP 사업자의 매출액 및 종업원수 분포	139
〈표 5-2〉 국내 방송사업 매출액 추이	141
〈표 5-3〉 주요 MPP 현황과 시장 점유율	143
〈표 5-4〉 주요 MPP 채널의 시청률 순위	144
〈표 5-5〉 MSO/MSP 결합 사업자의 매출액과 시장 점유율	145
〈표 5-6〉 다채널 방송시장에서의 플랫폼 및 PP 사업자수 변화추이	147
〈표 5-7〉 SO 및 위성사업자의 수신료 지급액	148
〈표 5-8〉 EU의 콘텐츠 진흥정책	153
〈표 5-9〉 해외 주요국의 콘텐츠 진흥정책의 방향	156
〈표 5-10〉 문화관광부와 방송위원회간 콘텐츠 지원제도	167
〈표 5-11〉 유료방송 콘텐츠의 육성정책	169

Contents

그림 목차

[그림 2-1] 수직적 압박	18
[그림 2-2] 미디어산업조직론의 S-C-P모형과 공공규제	43
[그림 3-1] EU의 콘텐츠 계층 분류체계	57
[그림 3-2] 프랑스의 분류체계에서 콘텐츠 계층과 전송 계층의 가치사슬 구분	76
[그림 4-1] 유료방송시장의 구성	100

요 약 문

I. 서론

방송통신융합에 따른 새로운 형태의 다채널 방송서비스가 도입되면서 유료방송시장은 전송 기술의 특성에 따른 역무중심의 분류보다 서비스기반에 의한 시장분류체계가 방송시장의 현실을 더 적절히 반영하게 되었다. 유료방송시장에서 수요와 공급의 대체성이라는 측면에서 서비스 기반 규제방식으로의 전환은 수평적 규제체계의 도입을 의미한다. 수평적 규제체계란 기능적으로 유사한 서비스를 제공하는 경쟁서비스에 대한 균형적 규제의 원칙을 실현하는 것이다. 커뮤니케이션 기술혁신에 따른 신규서비스와 기존서비스간의 독립적이고 분리된 규제체계에서 통일적이고 균형적인 규제체계를 적용하는 것을 의미한다. 균형적 규제하의 경쟁정책은 소비자의 다양한 욕구와 수요충족을 위한 미디어문화 서비스를 다양화를 추구하는 한편 공정한 경쟁시장 환경을 조성하는 방향으로 확립될 필요가 있다.

본 연구의 내용은 방송통신 융합시장의 공정경쟁과 공진화 정책방안으로 첫째로 다매체환경하의 시장획정과 경쟁상황평가에 대한 검토를 기반으로 한 새로운 시장 분석 및 평가방법을 모색함으로써 방송통신융합이라는 새로운 환경에 적절한 시장 평가방법을 제시하고자 하였다. 둘째로 미디어간 규제적 불균형으로 인한 공정경쟁 저해환경을 개선하기 위한 규제적 균형과 공정경쟁정책의 방향을 제시하며 그에 따른 규제개선방안을 도출하고자 하였다. 셋째로 플랫폼과 콘텐츠간의 불균형발전을 해소하고 총체적인 미디어산업발전을 위한 콘텐츠산업의 진흥전략을 미디어 균형발전 측면에서 향후 방향으로 제시하였다. 마지막으로 미디어간 공정경쟁 및 미디어/콘텐츠 균형발전을 모색하는 미디어생태계의 공진화 환경의 조성방안에 대한 제시하고자 하였다.

II. 융합환경에서의 유료방송 시장분석과 경쟁상황평가

방송통신 그리고 융합시장에서 관련시장 확정에 관한 논의와 시장경쟁상황에 관한 분석은 그 동안 많이 시도되어 왔다. 그 이유를 최근 콘텐츠 확보를 위한 방송통신 사업자 간의 동종 이종 M&A 및 제휴가 활발히 일어나며, 디지털방송 전환에 따른 방송사업자 간 결합 역시 활발한 시장상황에서 찾아 볼 수 있다. 동시에 새로운 매체가 등장함에 따라 방송시장에서 경쟁이 촉진되고 이에 공정경쟁의 중요성이 부각되었다는 사실에서도 찾아 볼 수 있다. 이전 방송시장에서는 공익성을 추구하기 위해서 ‘매체 간 균형 발전’이라는 정책적 방향을 제시했지만, 역설적으로 특정 매체 중심의 시장으로 방송시장의 불균형성이 고착화되고 있다는 평가를 받아오고 있다. 따라서 매체 간 새로운 공정경쟁 정책을 모색하기에 앞서, 관련시장 확정 쟁점들과 방송시장에서 경쟁상황을 분석하는 것이 필요하다.

전체 시장상황을 고려할 때, 지상파방송사들의 위상은 지속적으로 약화되고 있다. 독립적 매체기반 및 사업성이 계속 약화되는 가운데 지상파방송사들은 유료방송시장으로 그들의 영향력을 확대하고 있다. 이미 지상파방송사들은 계열 PP들인 오락/드라마/스포츠 채널을 통해 유료방송시장에서 영향력을 행사하고 있다. 유료방송시장에서 유선방송(종합유선, 중계유선)의 매출액은 2조 1,528억원으로, 2006년 대비 15.6% 증가로 2006년의 16.6%증가에 이어 두 자리 수 증가세를 이어가고 있다. 채널사용사업의 매출액은 3조 9,843억원(홈쇼핑 포함)으로 8.6% 증가했고, 반면 5개 홈쇼핑 사업자의 매출비중은 48.4%로 감소하는 추세다. 한편, 위성방송은 일반위성방송사업(스카이라이프)의 매출액은 감소(-1.7%)세를 보인 반면 위성이동멀티미디어(TU미디어)의 매출액은 34.9% 증가했다. 유료방송시장의 성장세는 지상파방송의 매출점유율을 지속적으로 하락시키는 요인으로 분석된다. 2007년 지상파방송사는 전체 방송매출의 36.9%를 차지해서 2006년의 38.1%에 비하면 하락했음이 이와 같은 분석의 근거이다.

전체 유료방송시장의 경쟁상황을 종합유선방송사업자인 케이블SO시장, 방송채널사용사업자인 PP시장을 중심으로 분석해 보았다. 먼저 케이블SO시장의 경쟁 현황을 시장집중도(market concentration: CR)를 기준으로 알아보면, 2007년 현재 상위 4개 사업자의 매출액 기준 점유율인 CR₄가 56.8%이며 상위 7개 사업자의 경우 CR₈가 72.8%이다. 따라서 매우 집중화된 시장으로 평가할 수 있다. 최근 집중화 정도가

점점 높아짐을 알 수 있다. 집중화된 시장의 특성을 고려해 볼 때, 상위 MSO사업자들은 규모의 경제를 통한 비용 절감, 효율(수익) 증대 효과, PP에 대한 협상력 강화 등의 경제적 시장성과를 갖는 것으로 추정한다. PP시장의 시장집중도를 살펴보면, 홈쇼핑을 제외한 가장 큰 MPP가 CJ로 전체 프로그래밍 매출액의 17.9%를 차지하고 있다(<표 2-4>, 참조). 이어서 온미디어 그리고 지상파계열 PP들이 뒤따르고, 상위 4개 사업자의 매출액 기준 점유율인 CR₄가 43%이며 상위 5개 사업자의 경우 CR₅가 45.4%이다. 따라서 어느 정도 독점적 경쟁(monopolistic competition) 시장으로 평가할 수 있다.

시청점유율 기준으로 보면, 상위 20위 내의 PP의 시청점유율이 78%에 이르며, 그 중 MSP와 지상파방송사의 계열 PP가 차지하는 비율은 높다. 다수의 비계열 PP들은 콘텐츠의 질이나 시청률 측면에서도 성과를 내지 못하고 있다. PP들이 제공하는 프로그램 중에는 질이 검증되지 않은 외국 프로그램들 또는 지상파에서 이미 방송된 국내 드라마, 쇼, 오락 프로그램들이 재방, 삼방되고 있다. 결국, PP사업자의 수의 증가에 비해 PP를 통한 국내 프로그래밍 시장의 활성화는 기대하기 어려우며, 오히려 점점 지상파방송 프로그램에 대한 의존도가 높아지고 있는 실정이다.

본 연구에서는 SO시장이 집중화된 시장임에도 불구하고, CJ미디어와 온미디어가 배급과 제작단계에서 시장지배력을 갖춘 상위 사업자가 아니며, 이들의 수직적 결합 정도가 불공정행위를 발생시킬 만큼 불균형한 시장구조를 만들고 있지 않다는 결과를 얻었다. 하지만 CJ미디어와 온미디어 계열 MPP가 비지상파방송채널 중에서는 2강 체제를 이루면서 지상파방송사 계열 PP들과 시청률점유율에 있어서 상호경쟁체제를 강화시키고 있고, 시청자점유율은 곧 광고시장의 영향력으로 이어진다고 볼 때, 향후 CJ미디어와 온미디어가 배급단계인 SO시장에서 시장지배력을 갖춘 사업자가 된다면, 이들의 수직적 결합은 불공정한 행위를 발생할 만큼의 불균형 상황을 만들 수 있다.

미디어 시장에서 경쟁의 상황을 측정 또는 평가하기 전에 경쟁을 통해서 무엇을 얻을 수 있는지 즉 정책적 목표가 검토되어야 한다. 즉 미디어 시장에서 경쟁의 상황을 측정할 때, 첫 단계는 정책적 목표에 따라 관련 제품과 지리적 시장을 구획하는 일이고, 다음 단계는 다양한 경쟁-집중 지수들(competition-concentration indices) 중에서 적합한 집중 측정방식을 선택하고 적용하는 일이다. 먼저 정책적 목표들과 시장획정과의 관계를 살펴보면, 시장획정은 “사업자들이 서로에게 경쟁압

력을 행사하며 행위를 제약할 수 있는 경쟁 상태에 놓인 상품 혹은 서비스의 범위를 정하는 것”으로 단순히 개별 시장의 경쟁 정도를 측정하고 평가하기 위함이 아니다. 다시 말해, 시장을 구분하고 그 경계를 구획하는 일은 단순히 사전적으로 나눠진 즉 사업자 및 의무 분류에 따른 사업영역별 시장을 하나의 시장으로 확정해서 보고 개별 영역의 경쟁 정도를 측정하려는 데 있지 않다. 따라서 정책적 목표들에 따라 시장획정의 방법론이 달라진다.

미디어 시장의 특성들은 시장획정과 나아가 그 시장의 경쟁 상황을 제대로 평가하기위해서 반드시 고려해야할 점들이다. 첫째, 미디어 시장은 양면시장으로 각자 서로 나눠진 하지만 관련성이 깊은 두 개의 제품 시장들로 구성되어 있다. 미디어 기업은 콘텐츠를 시청자들에게 판매하고 동시에 시청자들을 광고주들에게 판매한다. 제품시장(product market)으로 양면시장, 콘텐츠시장(content market)과 시청자시장(audience market)이 존재하고, 이 두 시장 간의 상호 영향관계를 고려해야 하기 때문에 두 시장들을 단순히 분리해서 경쟁 상황을 평가하기 어렵다. 둘째, 미디어 시장을 구획할 때 그 시장에 대한 합의된 정의가 없다. 경쟁의 수준을 판단할 때, 먼저 통상 대체재 존부를 통해서 시장을 획정하는데, 콘텐츠시장이든 시청자시장이든 이들에 대한 서로 다른 견해들이 맞서고 있다. 셋째, 미디어 시장에서 지리적인 시장을 구획할 때 역시 합의된 정의가 없다. 지리적 시장(geographical market)으로 전국과 지역 시장을 구별하는 기준은 다양하다. 기술, 규제, 경제적 요인들이 그것으로 예를 들어, 전파 도달범위, 지역성, 광고주의 수요 등에 따라 전국 또는 지역 시장을 구획이 달라진다. 마지막으로, 미디어 융합에 따라, 시장획정이 보다 복잡해진다. 융합이 진행되면서 방송과 통신부문의 구조는 망, 콘텐츠, 그리고 단말기가 모두 변화하고 상호 영향을 미치는 구조로 진화하고 있다.

가장 보편적으로 사용되는 측정 방식은 SSNIP 테스트이다. 유료방송서비스의 현재 가격을 5~10% 올릴 경우, 초창기의 IPTV서비스로 수요가 대체될 가능성 즉 가격 탄력성이 그리 높지 않을 것이다. 특히 케이블방송의 저가 티어링 체제 하에서는 케이블서비스의 가격이 IPTV서비스의 예상 가격의 반에도 못 미치기 때문이다. 하지만 점차 디지털화 작업을 통해 유료방송서비스가 정상가를 되찾을 경우, 그 가격을 기준으로 SSNIP 테스트를 할 경우, 가격 탄력성이 높게 나올 가능성이 크고, 따라서 수요의 가격 탄력성을 근거로 한 SSNIP 테스트는 IPTV서비스의 도입기와 성숙기에 따라 그 결과가 달라질 수 있으며, 이를 고려해서 IPTV와 유료방송서비

스를 도입기에는 별도의 시장으로 성숙기에는 관련시장으로 확정하는 것이 바람직하다.

구체적으로 유료방송시장 내 콘텐츠시장을 확정하는 경우, 도매시장(upstream market)과 소매시장(downstream market)이 존재한다. 도매시장은 플랫폼(프로그램의 출구)이 제작사로부터 프로그램을 구매하는 시장이다. 규모의 경제와 프로그램 제작에 내재된 위험 때문에 주로 수직적으로 결합된 플랫폼(예, 지상파방송사)의 자체 제작 또는 계열사를 통해서 프로그램을 구매하며, 특히 유료방송사의 경우, 수직결합에 따른 배타적거래가 일어나기 쉬운 상황이다. 소매시장은 플랫폼이 프로그램을 시청자들에게 파는 시장이다. 소매시장의 경쟁을 측정하기 위해서는 구체적인 제품시장의 경계를 결정해야하는데, 최근 기술의 혁신과 융합에 따라 경계가 흐려졌다. 도매시장의 경우, 매출액(방송콘텐츠관련 매출액)으로 그리고 소매시장의 경우, 매출액(방송서비스관련 매출액) 또는 가입가구 점유율을 기준으로 판단하는데, 구체적으로 도매시장의 경우 콘텐츠 가격의 고저로 관련시장을 확정하고, 소매시장의 경우 서비스 요금의 고저로 관련시장을 확정할 수 있다.

시청자시장은 플랫폼이 시청자들의 주목(attention of audiences)을 광고주들에게 판매하는 시장이다. 이 경우, 광고주가 접근할 수 있는 매체 한도 내에서(예, 케이블과 위성방송사 동시 가입한 시청자에 대한 접근) 광고주들의 매체에 대한 수요 대체성을 분석하여 시장을 확정할 수 있다. 콘텐츠시장과 시청자시장 간의 영향관계를 살펴보아야 한다. 한편, 지리적시장의 경우, 두 가지 차원의 고민이 있다. 첫째, 전국 단위의 시장으로 지상파방송시장 또는 케이블방송시장이 비교적 덜 집중되어있더라도 이와 같은 사실이 지역단위의 미디어시장의 본질(nature)과는 무관하다는 점이다. 비슷한 관점에서 상당히 높은 수준의 경쟁이 있는 지역시장이 전국단위의 콘텐츠와 시청자시장의 역동성(dynamics)에 대해서 어떤 정보도 주지 않는다는 것이다. 특히 인터넷의 발달은 지리적시장의 시장확정에 대한 의미를 희석시킨다.

유료방송시장에 대해서 그 시장의 특성을 살펴보고, 이를 고려해서 시장확정 및 적합한 지표 도입과 종합적인 시장지배력 판단을 통한 시장경쟁상황을 평가하는 것이 바람직하다. 최근 주목받고 있는 IPTV와 디지털케이블방송 간의 시장확정 및 시장경쟁상황평가는 대등한 콘텐츠 확보를 통해 IPTV 서비스가 대체서비스로서 경쟁력을 갖는다고 가정할 때, 미래지향적 관점에서 기존의 유료방송과 양방향 디지털 방송은 하나의 시장으로 확정하는 방안을 검토해야 한다. IPTV 사업자는 현재

유료방송 가입자의 대부분을 차지하고 있는 아날로그케이블TV 및 위성방송 가입자를 대상으로 경쟁할 수밖에 없다. 하지만, IPTV 서비스의 보급이 일어나지 않은 현 시점을 기준으로 하거나 향후에도 IPTV가 대체서비스로서 충분히 기능하지 않는 경우, 기존 유료방송과 양방향 디지털 방송은 별도의 시장으로 보는 것이 타당하다. 그 이유는 IPTV의 경쟁압력이 없는 상태에서 아날로그 서비스와 디지털 서비스 간의 실질적 경쟁관계는 형성되기 어렵기 때문이다. 이와 같은 시장획정을 토대로, 방송시장에서는 경쟁 콘텐츠 및 플랫폼의 정의에 따라 시장점유율(CR)과 시장집중도(HHI)를 적용시켜 시장지배력을 추정하는 것이 바람직하다. 마지막으로 유료방송시장의 산업적 특성 특히 아래의 구조적 특성을 고려하여 종합적으로 시장경쟁상황을 판단해야 할 것이다.

III. 해외 주요국의 방송통신 융합시장 획정과 수평적 규제

EU가 제시하는 방송통신 융합시장의 분류체계는 크게 “콘텐츠 계층”과 “전송 계층”이라는 2원적 구조로 되어 있다. 먼저, 콘텐츠 계층에서는 “시청각 미디어 서비스(audiovisual media service)”와 “정보사회 서비스(information society service)”로 구분하고 시청각 미디어 서비스는 다시 선형 서비스와 비선형 서비스로 나누고 있다. EU의 개념규정에 따르면 시청각 미디어 서비스는 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해 일반 공중에게 정보, 오락물, 그리고 교육정보 등을 제공하는 동영상 서비스를 의미한다. 하지만 EU의 분류체계에서는 디지털 미디어 이용환경을 고려하여 시청각 미디어 서비스를 더 세분화해 선형 시청각 서비스 (linear service)와 비선형 서비스 (non-linear service)로 구분하고 있다. 이는 전통적인 텔레비전 서비스를 새로운 형태의 서비스와 어떻게 분리해 내느냐에 초점을 둔 것으로 사실 시청각 미디어 서비스 분류체계의 핵심적인 요인이다. 또한, 정보사회 서비스 (information society service)은 전자상거래 지침 (E-commerce Directive)을 통해 “어느 정도의 거리를 두고 유료 서비스 이용자의 개별 요청에 의해 전자수단을 통해 제공되는 모든 서비스”로 규정되고 있다. 따라서 정보사회 서비스는 콘텐츠 뿐 아니라 수많은 전자 서비스, 가령 온라인 상품 판매를 목적으로 하는 전자상거래 등을 포함하는 포괄적 개념으로 해석된다.

한편, 영국은 2002년 새 통신법안 (Communication Bill)을 발표한데 이어 2003년

통신법 (Communication Act)을 제정해 유럽연합이 권고한 수평적 규제체계를 EU 국가 중에서 가장 먼저 채택하였다. 영국의 융합서비스 분류체계는 EU의 프레임과 같이 콘텐츠 계층과 전송계층으로 양분되고 있다. 먼저, 콘텐츠 계층은 콘텐츠 서비스, 메타 콘텐츠 서비스, 정보화 서비스로 구분되는데 이는 콘텐츠 계층을 단순히 서비스와 정보사회 서비스로 구분하던 EU에 비해 좀더 세분화되었다고 할 수 있다. 한편, 전송계층은 다시 전자 커뮤니케이션 서비스, 전자 커뮤니케이션 네트워크, 그리고 관련설비로 다시 세분화되어 있다. 영국에서는 콘텐츠 서비스를 EU의 지침에 따라 선형 (linear) 서비스와 비선형 (non-linear) 서비스로 구분하고 있는데 선형 서비스는 전통적인 방송 서비스인 텔레비전과 라디오 서비스가 해당된다. 영국에서는 사회적 영향력을 고려하여 선형 서비스를 다시 공영방송 서비스와 독립TV 서비스, 그리고 독립 라디오 서비스로 분류하고 있다. 즉, 이는 사회적 영향력에 따라 규제의 강도를 달리하기 위함이다. 영국에서 전송계층은 크게 전자 커뮤니케이션 네트워크 (Electronic Communications Networks), 전자 커뮤니케이션 서비스 (Electronic Communication Service), 관련 설비 (Associated Facilities)의 세 가지 영역으로 분류되어 있다. 여기서 전자 커뮤니케이션 네트워크는 영국의 규제기관 오프컴에서는 이를 “전송 시스템 (transmission system)”으로 광범위한 개념으로 전자 커뮤니케이션 네트워크를 정의하고 있다. 즉, 전송정보 유형이 어떠한 간에 망을 통한 기본적인 전송 서비스를 의미하는 것으로 위성망, 유선망, 모바일 지상 방송망, 라디오 및 케이블 TV 망을 포함하는 텔레비전 방송망을 포괄하는 개념이다.

기본적으로 프랑스 역시 방송 통신 융합시장의 획정은 EU의 분류안을 수용하고 있다. 즉, 콘텐츠를 별도의 규제영역으로 삼고, 네트워크와 관련 서비스를 전송계층으로 일원화하여 규제를 적용받도록 한 것이다. 여기서 콘텐츠 사업자에게는 프로그램 제작자는 물론이고 CPCE (우편과 전자 커뮤니케이션법) 제 32조에 명시된대로 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해 콘텐츠 편성자, 그리고 서비스 분배자 (distributeur de services)가 포함되는데, 분배자는 시청각 커뮤니케이션 서비스를 제공하기 위한 목적으로 서비스 편성자와의 협약 관계에 있는 모든 사람을 포괄적으로 규정하고 있다. 이러한 개념규정에 따르면, 아날로그 지상파 텔레비전과 디지털 지상파 텔레비전을 상업화하는 모든 관련 사업자, 즉 제작, 편성 사업자, 멀티 플렉스 사업자 및 상업적 분배자가 포함되는데 여기서 지상파 텔레비전의 사업적 분

배자라 함은 디지털 지상파 텔레비전의 유료 채널들에 대한 상업적 활동을 역무로 하는 사업자를 말한다. 또한 케이블과 인터넷의 TPS 사업자중 시청각 서비스 분배자 등도 콘텐츠 사업자로 분류된다. 반면, 전자 커뮤니케이션 네트워크 사업자는 우편과 전자 커뮤니케이션 법의 정의에 따라 공중에게 “개방된” 전자 커뮤니케이션 네트워크를 사용하는 개인이나 법인 혹은 공중에게 전자 커뮤니케이션 서비스를 “제공하는” 개인이나 법인을 의미한다. 그리하여, 이 계층에 해당되는 사업자로는 지상파 전송 사업자, 모바일 텔레비전 전송사업자, 그리고 TPS 사업자중 인터넷 및 전화 공급 사업자 등이다.

일본의 수평규제 체계는 2007년 발표된 정보통신법 초안에 기초하고 있다. 이 초안의 내용은 방송과 통신으로 구분하여 규제하고 있는 현행 9개의 관련법을 정보통신법으로 단일화하는 방안으로, 현행의 수직적 법체계가 아니라 계층별에 따라 수평적으로 규제체계를 확립하는 안을 제시하고 있다. 규제체계와 관련하여 정보통신법의 핵심적 내용은 현재 방송, 통신 분야로 나누어져 있는 기존의 수직적 법체계를 “콘텐츠” “플랫폼” “전송 인프라”의 3개 계층으로 분할된 수평적 규제체계로 재편한다는 것이다. 일본 역시 콘텐츠 계층에 대해서는 사회적 영향력에 따라 차별적인 규제를 적용할 것으로 예상된다. 정보통신법 초안에서는 공적 콘텐츠를 공연통신 (오픈 미디어 콘텐츠)과 미디어 서비스 콘텐츠를 구분하고 미디어 서비스는 또 다시 특별 미디어 서비스와 일반 미디어 서비스로 분류한 바 있다. 이들 사업 영역에 대한 규제는 사회적 영향력 및 공연성의 정도에 따라 차등화될 전망이다.

IV. 융합환경에서의 유료방송 시장분석과 경쟁상황평가

방송시장은 콘텐츠 제작시장, 콘텐츠 유통시장, 그리고 서비스 제공시장으로 나뉜다. 콘텐츠 제작시장은 콘텐츠 즉 프로그램을 생산하기위해 생산요소와 콘텐츠 제작사 사이에 형성되는 시장이다. 반면 콘텐츠 유통시장은 콘텐츠 제작사와 플랫폼 사업자 사이에 거래가 이루어지는 도매시장으로 그리고 서비스 제공시장은 프로그램이 채널의 묶음의 형태로 시청자에게 제공되고 그 대가를 취하는 즉 플랫폼사업자와 시청자 사이에 거래가 이루어지는 소매시장이다. 콘텐츠 소매시장 즉 플랫폼시장 중 유료방송시장의 시장획정은 여러 가지 범위로 가능할 것으로 보인다. 유료방송시장은 가입비 및 일정액의 이용료를 대가로 다채널 방송서비스를 제공하는 시

장이다.

유료방송시장의 시장확정의 기준은 아래와 같다. 첫째, 정량적 기준으로 수요/공급 대체성, 전환비용이다. 둘째, 정성적 기준으로, 수익구조의 차이, 콘텐츠(상품)의 차이, 전송수단의 차이이며, 마지막으로, 사업자 및 역무 분류기준으로, 수평적규제 틀에 따른 사업자 및 역무 분류를 염두해 둔다. 우선, 기존 법령에 근거하여 사전에 확정된 유료방송시장을 평가해보았다. 콘텐츠 유통시장 중 소매시장(downstream market) 즉 플랫폼관련 시장으로 먼저 “유료방송시장”을 케이블TV, IPTV, 그리고 위성방송을 포함한 시장으로 확정한다. 이 유료방송시장은 채널묶음을 소비자(시청자)에게 제공하고 그 대가로 월 일정액의 시청료를 받는 시장으로, 기존 인터넷멀티미디어방송법에 근거한다. 각 기업의 시장점유율은 가입가구 수를 기준으로 한다. 방송시장의 특수성을 반영한 시장확정의 어려움에도 불구하고, 사전에 구획된 “유료방송시장”을 케이블TV, IPTV, 그리고 위성방송을 포함한 시장으로 확정한 후, 각 기업의 시장점유율(가입가구 수 기준)을 근거로 시장집중도를 알아본 결과, 시장집중도 지수인 집중률(CR)로 측정해 보면, 유료방송시장은 $CR_4 = 51.7$, $CR_8 = 72.2$ 로 다소 집중화된 또는 덜 집중화된 시장으로 볼 수 있다. 또한 헐핀달-허쉬만지수(HHI)로 측정하면, 유료방송시장은 $HHI = 830(<1000)$ 으로 경쟁적인 시장으로 판단된다. IPTV가 최근 실제 서비스가 상용화된 상태로 현재 공시된 데이터가 존재하지 않으며, 이러한 시점에서 대체성 분석에 근거한 시장확정은 어렵다. 단지, 서비스의 특성과 형태 그리고 현재까지 조사된 이용자의 반응 등을 종합해 보면, IPTV와 디지털케이블TV는 상호 대체성이 높은 유사서비스로 보인다. 단 IPTV와 디지털케이블TV가 동일시장으로 확정되기 위해서는 케이블사업자와 유사한 또는 충분히 대체가능한 콘텐츠와 채널을 확보한다는 전제가 필요하다. 시장확정 자체가 어려워 보이기 때문에 시장경쟁상황을 평가하기 곤란하다.

방송통신융합에 따른 다채널 유료방송시장은 시장기반 수평적 규제체계가 적용되어야 한다. 기능적으로 유사한 서비스를 제공하는 경쟁서비스에 대한 균형적 규제의 원칙을 실현하는 것으로 시장기반 수평적 규제체계의 도입은 첫째로 경쟁 서비스간의 공정경쟁을 촉진하며 둘째로 신규 융합매체의 도입에 대해 즉각적이고 유연한 규제적용이 가능하게 되며 셋째로 규제의 형평성을 추구하게 된다. 다채널방송시장의 경우 기술적 특성에 기반한 수직적 규제체계에서 수평적 규제체계로의 전환에서 제일 먼저 고려되는 사항은 플랫폼 규제 영역의 설정문제라 할 수 있다. 규제

영역으로 다채널 방송플랫폼 설정논의와 관련해서 효율성을 강조하는 플랫폼/전송 계층 통합론과 다양성을 보다 강조하는 분리론으로 구분할수 있다.

플랫폼의 규제틀 설정에서 다양성과 여론지배력을 평가하고 측정하는 방법에 대한 논의는 방송의 공익성규제의 명확화를 위해 중요한 과제임에는 틀림없다. 경쟁과 경제적 효율성이 방송정책에서 목표이기는 하지만 다양성과 지역성 건전한 토론의 촉진등의 공적인 목표가 우선순위를 가질수도 있다. 더욱 중요한 것은 경쟁제한성심사의 전제는 모든 미디어유형이나 사업자는 시장점유로 동등하게 다루어지지는 반면 실제 모든 미디어는 같은 소리의 크기로 말하지 않는다는 점이 고려되어야 한다. 즉 동일한 시장점유를 갖더라도 미디어간의 여론에 대한 영향력은 상이할수 있으며 이를 토대로한 경쟁규제와 공익규제의 기준이 마련되어야 한다는 것이다.

V. 미디어/콘텐츠 공진화를 위한 콘텐츠산업 진흥정책

EU의 방송통신 콘텐츠 산업 진흥정책은 MEDIA 라는 “시청각 제작산업 진흥을 위한 실천 프로그램”으로 집약된다. 1991년 처음 시작된 MEDIA 프로그램은 5년 단위로 영화와 TV 콘텐츠 산업의 진흥을 위해 만들어진 프로그램으로 1996년에는 MEDIA II가 실시되었고 이어 2001년 부터는 MEDIA PLUS 프로그램이 가동되고 있다. MEDIA Plus 는 Media II에 비해 보다 적극적인 내용의 콘텐츠 육성책을 담고 있는데 핵심적인 영역은 시청각 분야의 전문인력 양성과 기획, 배급, 홍보 등 제작 전반의 육성책이라는 두 부분으로 구성되어 있다. 이들 프로그램은 EU 차원에서 시장개방에 대처하고 새로운 방송통신 기술 발전에 적합한 콘텐츠를 제작하고 배급, 진흥하기 위해 마련되었다. 또한, 적절한 재정지원을 통해 전문가를 양성함으로써 유럽 콘텐츠를 유럽뿐 아니라 세계차원으로 확산시키는 것을 목적으로 하고 있다.

프랑스 콘텐츠 진흥정책은 기본적으로 EU의 Media 프로그램과 연계되어 이루어지고 있는데 방송통신 콘텐츠 육성정책은 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 첫째, 정책적으로 국산 제작물 쿼터정책을 통해 국산 콘텐츠의 육성을 장려하고 있다. 프랑스에서 국내 제작물 의무 쿼터제를 실시하고 있는 이유는 방송 콘텐츠를 문화 정책성의 핵심분야로 간주하고 있으며 동시에 산업적 차원에서도 방송산업을 전체적인 문화산업의 기반으로 인식하고 있기 때문이다. 따라서 방송 사업자 매출액의 15%를 국산영화 등 영상물 제작에 투자하도록 의무화하고 있다. 둘째, 프랑스 콘텐츠

진흥정책의 특징은 영상분야를 통합 관리하고 있다는 점이다. 예를 들어, 방송 사업자로 하여금 영화산업에 투자하도록 하여 전체적으로 통합된 영상산업 진흥정책을 구사하고 있다. 그리하여, 방송영상 산업의 지원 역시 지원창구를 단일화 하고 있는데 국립영화센터 (CNC)를 통하여 모든 방송영상 분야 제작자, 연출자, 지나리오 작가에게 제공되는 지원내용을 일원화하고 있다. 셋째, 방송통신 융합시대에 대비한 콘텐츠 진흥정책에 각별한 관심을 보이고 있다는 점이다. 멀티 미디어 콘텐츠 육성을 위해 프랑스의 문화 커뮤니케이션부에서는 1998년부터 일반인들로 하여금 멀티 미디어 문화도구를 숙달하고 활용할 수 있도록 하기 위해 멀티미디어 문화공간 ECM (Les Espaces Culture Multimedia)을 지원하고 있다. 또한 문화 커뮤니케이션 부에서는 멀티 미디어 출판기금 FAEM (Fond d'aide a l'edition du multimedia)을 마련하여 혁신적인 요소를 선보이는 인터랙티브 디자인이나 개인 터미널용 맞춤형 비디오, 인터넷, 휴대폰 콘텐츠와 같은 차세대 콘텐츠의 제작을 지원하고 있다. 2005년부터는 디지털 특수효과나 컴퓨터 그래픽과 같은 혁신적인 기술을 사용하는 영상물에 대해 별도로 지원하는 NIP 기금도 마련되었는데 이 지원금 제도는 신기술 융합부분에만 선택적인 지원을 하도록 하고 있는데 이러한 점은 프랑스가 디지털 융합콘텐츠의 육성에 각별한 관심을 기울이고 있음을 유추케 한다.

일본에서는 콘텐츠 사업이 향후 성장 발전의 중추분야라는 점을 인식하고 콘텐츠 사업의 진흥을 체계적으로 육성하기 위해 2004년 콘텐츠 진흥법을 제정하였다. “콘텐츠 창조, 보호 및 활용의 촉진에 관한 법”이라는 공식 명칭을 지닌 이 법에서는 콘텐츠 진흥 대상을 구체적으로 명시하였는데 동법 제 2조에 의하면, 영화, 음악, 연극, 애니메이션, 컴퓨터 게임, 영상 그리고 이를 결합한 것 등 인간의 창조적 활동에 의해 생산된 것 가운데 교양, 오락의 범위에 속하는 모든 콘텐츠가 진흥의 대상에 포함된다. 물론 여기에는 방송 콘텐츠와 관련된 영역도 콘텐츠 진흥법의 대상이다. 콘텐츠 진흥의 방향으로서는 인재육성, 지적 재산권의 적정한 보호, 원활한 유통의 촉진, 활용기회 등의 격차해소 등으로 규정하였고 구체적인 시행방안으로는 지원자금을 조달하기 위한 제도의 구축, 공정한 거래의 구축 등의 규정을 담고 있다.

IPTV와 같은 신규 플랫폼 사업자의 유료방송 시장에의 진출은 콘텐츠 제작 활성화와 공정한 유통거래의 중요성을 더욱 부각시키고 있다. 그리하여 본 연구에서는 유료방송 콘텐츠의 진흥을 콘텐츠 계층, 플랫폼 계층, 그리고 양 계층간의 유통과 관련한 정책으로 구분하고, 각 단계에 해당되는 정책들은 또한 성격에 따라 지원정

책과 규제정책으로 분류하여 살펴보았다. 그 결과, 다음과 같은 육성정책이 요구되고 있다. 첫째, 규제정책과 관련해서는 먼저 소유규제의 완화정책이 지속적으로 추진되어야 한다. 즉, PP에 대한 경영규제나 외국 자본의 소유규제가 지속적으로 완화시킴으로써 콘텐츠 제작분야에 대한 투자를 유도해야 할 것이다. 둘째, 유통창구의 지속적인 증가가 필요하다. 현재와 같이 PP와 플랫폼간 비대칭구조하에서는 PP의 활성화를 기대하기 어렵다. 이미 사업을 개시한 IPTV를 비롯하여 지속적인 유통창구가 전제되어야 PP 콘텐츠의 활로를 기대할 수 있을 것이기 때문이다. 셋째, 재활용 콘텐츠에 대한 제작비율 증가를 정책적으로 유도하여야 할 것이다. 물론 단순한 제작비율 증가는 자칫 영세한 PP의 경영환경을 더욱 어렵게 할 수도 있지만 지금과 같이 PP의 신규 제작비율이 낮은 상황에서는 지상파 콘텐츠에의 의존도는 더욱 심화될 것이다. 넷째, PP와 플랫폼간 유통과 관련해서는 합리적이고 과학적인 수신료 분배체계의 지속적인 개선이 필요하고 더불어 객관적인 평가기준이 동시에 마련되어야 할 것이다. 마지막으로 유료방송 시장에서 콘텐츠 유통상의 공정경쟁 여건이 조성되어야 한다. 물론 이를 위해서는 합리적인 시장획정 방안이 선행되어야 한다.

한편, 지원정책과 관련해서는 제작여건에 대한 지원, 지원체계의 일원화, 그리고 융합콘텐츠에 대한 특별지원 체계 등이 모색되어야 할 것이다. 예컨대, 디지털 전자 콘텐츠 부분을 별도로 육성하기 위해 “eContentnet 프로그램”을 만든 EU의 사례나 멀티미디어 출판기금을 별도로 마련한 프랑스의 진흥정책 사례는 국내에서도 융합 콘텐츠에 대한 육성정책의 필요성을 요구하는 바, 현행 인터넷 멀티미디어 방송사업법에 명시되어 있는 바와 같이 HD나 양방향 콘텐츠와 같은 소위 융합 콘텐츠에 대해서는 국가적인 차원에서의 능동적인 대처가 필요하다. 그런 의미에서 가칭 “방송통신 융합콘텐츠 특별 지원서” 등은 국가적여 인력육성이나 기금마련 등과 같은 양방인 지원책이 조속히 강구될 필요가 있다.

I. 서론

방송통신융합에 따른 새로운 형태의 다채널 방송서비스가 도입되면서 유료 방송시장은 전송 기술의 특성에 따른 역무중심의 분류보다 서비스기반에 의한 시장분류체계가 방송시장의 현실을 더 적절히 반영하게 되었다. 유료방송시장에서 수요와 공급의 대체성이라는 측면에서 서비스 기반 규제방식으로의 전환은 수평적 규제체계의 도입을 의미한다. 수평적 규제체계란 기능적으로 유사한 서비스를 제공하는 경쟁서비스에 대한 균형적 규제의 원칙을 실현하는 것이다. 커뮤니케이션 기술혁신에 따른 신규서비스와 기존서비스간의 독립적이고 분리된 규제체계에서 통일적이고 균형적인 규제체계를 적용하는 것을 의미한다. 균형적 규제하의 경쟁정책은 소비자의 다양한 욕구와 수요충족을 위한 미디어문화 서비스를 다양화를 추구하는 한편 공정한 경쟁시장 환경을 조성하는 방향으로 확립될 필요가 있다.

융합서비스 도입과 관련해서 많은 공정경쟁관련 정책연구들이 있어왔다. IPTV의 도입 이전 매체 간 공정경쟁에 관한 논의가 규제당국과 관련 연구소에서 제한적으로 이루어지고 있어서, 중립적인 입장에서 공정경쟁을 논의하는 학술적 연구가 미흡한 실정이다. 현행 방송, 통신법, 그리고 인터넷멀티미디어 방송법은 방송통신의 융합개념이 결여되어 신규서비스의 등장 때마다 이해관련자간 갈등이 유발됨으로써 정책혼선이 제기될 수 있다. 또한 융합시대에 적합한 융합서비스 개념을 재정립하고 IPTV를 포함한 신규서비스가 기존의 매체들과 공존하여 유효하게 경쟁할 수 있는 공정경쟁 규제 틀을 마련하는 것이 시급하다.

사업자의 방송, 통신시장으로의 진입을 완화함으로써 국내시장의 경쟁력을 높이고 신규서비스의 도입을 활성화하여 사회적 후생 및 편익을 증진시킬 필요가 있고, 또한 매체 간 공정한 경쟁을 통해서만이 전체 시장의 경쟁력을 증진시킬 수 있음을 고려할 때, 융합시대에 적합한 새로운 공정경쟁 이념 및 관련 하위개념들 그리고 이를 기반으로 하는 공정경쟁의 룰 및 정책 역시 수립될 필요가 있다.

한편, 가치사슬 측면에서 볼때 방송통신 콘텐츠는 플랫폼과 미디어간 크로스 오버가 됨에 따라 가치사슬에서 차지하는 중요성은 점차 커지고 있다. 즉, 동

일한 콘텐츠가 네트워크의 구분없이 전달되게 됨에 따라 누가 양질의 콘텐츠를 확보하는가의 문제가 중요하게 부각됨에 따라 플랫폼보다 오히려 방송통신 콘텐츠에 대한 가치가 높아지고 있는 것이다. 보다 구체적으로 융합 미디어 환경에서 방송통신 콘텐츠에 대한 중요성은 다음과 같은 요인에 기인한다.

첫째, 웹TV, DMB, IPTV 등 콘텐츠 유통창구가 다양화되면서 방송통신 콘텐츠에 대한 수요 자체가 증가했다는 점이다. 한정된 전송망을 통해 콘텐츠를 제공했던 기존의 아날로그 시대와 달리 디지털 기술과 광대역망, 그리고 무선 통신 기술은 전송망의 용량이 무한대로 확장됨에 따라 이를 채울 콘텐츠의 수요는 기하급수적으로 증가하였다.

둘째, 동일한 네트워크간 경쟁이 치열해졌다는 점이다. 융합 미디어 환경에서는 플랫폼이 통합됨에 따라 플랫폼간 동일한 콘텐츠를 제공할 수 있기 때문에 향후 이들 사이에서의 경쟁은 누가 양질의, 그리고 차별화된 콘텐츠를 확보할 수 있느냐의 차원으로 전개될 것이다. 최근 이동통신 사업자들이나 방송 플랫폼 사업자들이 콘텐츠 시장에 직접 진출을 시도하는 것 등은 바로 양질의 콘텐츠를 안정적으로 공급받기 위한 전략으로 해석할 수 있다.

셋째, 방송통신 콘텐츠의 활발한 생산과 공정한 유통은 IPTV와 같은 신규 서비스 활성화를 위해서도 필요하다. IPTV나 DMB와 같은 신규 서비스 역시 망의 차이일 뿐 기본적으로 제공되는 콘텐츠는 기존의 사업자와 같다는 점에서 경쟁의 방향은 어디까지나 콘텐츠 부문으로 귀결될 전망이다. 따라서 융합 미디어 환경에서 방송통신 콘텐츠의 활발한 생산과 공정한 유통의 문제는 매체 공진화에 있어 중요한 관건이 될 것으로 판단된다.

하지만, 방송통신 콘텐츠¹⁾에 대한 이러한 중요성에도 불구하고 문제는 현재 국내 방송통신 콘텐츠에 대한 시장구조 및 수급현황이 그리 낙관적이지만은 않다는 점에 있다. 따라서 방송통신 콘텐츠의 활성화를 위한 콘텐츠시장의 상황에 대한 평가를 통해서 현재의 경쟁정책과 다양한 지원정책에 대한 문제점과 향후 방향에 대한 검토가 필요하다고 하겠다.

본 연구의 목표는 기존 방송통신융합 관련시장의 쟁점들을 분석하고 이를 토대로 시장경쟁상황평가의 기본적인 틀인 시장획정과 시장지배력 평가방안을

1) 사실, 방송통신 콘텐츠의 범위에는 게임, 포털 콘텐츠 등과 같은 통신 콘텐츠를 포괄하나 융합 네트워크상에서 아직까지 주된 비중을 차지하는 콘텐츠는 방송콘텐츠이기 때문에 여기서는 주로 방송 콘텐츠를 중심으로 논의한다.

제안하고자 한다. 특히 방송시장의 특성인 양면시장(two-sided market), 즉 콘텐츠 및 시청자 거래시장에서 상품 시장 확정과 지역 및 전국 사업자 간 경쟁에 따른 지리적 시장 확정, 방송시장의 독점적 사업자 규정, 방송통신의 융합 환경에서 관련시장의 범위, 결합판매에 따른 시장 확정 등 방송과 통신, 그리고 융합서비스와 관련된 쟁점들을 분석하고자 한다. 또한 기존의 국내 일반시장과 통신시장의 경쟁상황평가 기준을 비교, 분석하고 동시에 주요 해외 사례들을 통해서 융합 관련시장의 경쟁상황을 평가할 수 있는 방법론을 제안하고자 한다.

또한 현재 방송시장의 경쟁규제는 전적으로 공정거래법에 따라 공정거래위원회에서 담당하고 있으나 유료방송시장의 경쟁시장화 및 전체 방송시장의 경쟁활성화에 따른 불공정경쟁은 단지 공익규제밖에 없기 때문에 경쟁규제를 방송법내에서 규정할 필요성에 대한 검토와 논의를 확장하고자 한다. 기존의 유료방송시장내에서도 IPTV법상의 금지행위 유형과 유사한 PP의 차별적 취급과 적정수익배분 등의 차별적 적용 또는 거부 등 다양한 불공정행위가 발생하고 있는 현실에서 방송법을 통해 기존의 유료방송시장의 다양한 불공정거래행위에 대한 사후규제의 방식인 금지행위규정을 통한 규제방식에 대한 검토를 통해 정책적 제안을 하고자 한다.

본 연구의 내용은 유료방송시장의 확정, 수평적 규제, 미디어간 공정경쟁, 콘텐츠 공진화정책의 순으로 6개장으로 구성되었다. 제2장은 융합관련 시장 확정 방법과 시장평가방법에 대한 제시를 주 내용으로 하고 있다. 방송, 통신, 그리고 융합 서비스 관련 관련시장 확정 쟁점을 상품 시장 확정, 지리적 시장 확정, 융합서비스 관련 시장 확정, 결합 판매관련 시장 확정, 여론시장 확정으로 구분하여 분석하였다. 또한 시장경쟁상황 평가 방법론에서는 일반 경쟁론과 비교를 통해서 방송이 지닌 양면시장 및 이중가치 실현을 어떠한 방식으로 시장지배력평가에 반영해야 하는지를 검토하는 한편 융합시장의 경쟁상황 분석틀을 제안하고자 하였다. 이를 위해서 기존 일반 경쟁 및 통신시장에서의 시장지배력 평가 방법론과 함께 방송의 품질차별화과 양면시장의 특성이 반영된 시장지배력 평가 방법론을 검토하였고 사후, 사전 규제로서 시장확정과 시장지배력 평가 방식의 통합을 통해서 융합시장의 통합된 경쟁상황 평가 분석틀 제안하고자 하였다.

3장은 해외주요국의 방송통신 시장획정과 수평적 규제를 다루고 있으며 해외 주요국의 방송서비스 시장획정의 조사를 통해 우리나라 방송통신 관련시장 획정의 방향과 제도개선의 필요성을 제공하며 융합환경하의 적절한 규제제도 확립을 위한 비교 방송통신제도의 관점에 주안을 두고 있다. 이미 방송통신 융합시장의 수평적 규제체계를 도입한 주요국의 규제제도를 EC, 영국, 프랑스, 일본을 중심으로 각국의 상황에 맞추어 어떤 방식으로 시장획정과 규제체계가 운영되는지를 살펴보았다.

4장은 미디어 공진화를 위한 유료방송시장의 공정경쟁정책을 위한 시장상황과 정책을 분석하였다. 플랫폼사업은 방송프로그램의 통로구조로서 기능하는 영역, 다시 말해 각 가정에 방송콘텐츠를 송신하고 분배하는 시장으로 구성되며 이에 대한 구조분석 및 시장경쟁상황에 대한 평가와 함께 분석을 시도하였다. 특히 유료방송시장 경쟁분석을 통해서 매체간 시장점유의 불균형현황과 다채널방송시장의 주요매체인 케이블TV, 위성방송, IPTV에 대한 경쟁력에 대한 평가를 하였다.

또한 방송통신융합 환경에서의 공정경쟁 저해요인과 제도측면에서 유료방송시장의 불공정거래행위를 유형화하여 제시하고 방송시장의 공정경쟁규제와 금지행위의 도입을 위한 이슈를 정리 하였다. 또한 방송프로그램 유통과 배타적 계약금지를 위한 사전적 규제에 대한 검토를 담고 있다.

제 5 장은 미디어 콘텐츠 공진화를 위한 콘텐츠 진흥정책을 분석하였다. 수평적 규제체계에서 미디어/콘텐츠 공진화를 위한 콘텐츠 진흥정책을 모색하기 위해 미디어/ 콘텐츠 불균형 환경구조를 분석하였다. 먼저, 지원진흥정책과 관련해서는 방송 프로그램의 제작지원 정책, 인력교육지원 정책, 수출지원 정책 등과 같은 기존의 지원정책의 문제점을 진단하고 이에 대한 대안을 모색하였다. 또한 규제정책과 관련해서는 유료방송 시장에서는 PP 채널의 공정접근(fair access)을 저해하는 현행 제도적인 문제점을 분석하고 정책제안을 하고자 하였다.

마지막장은 방송통신 융합시장의 공정경쟁과 공진화 정책방안으로 첫째로 다매체환경하의 시장획정과 경쟁상황평가에 대한 검토를 기반으로 한 새로운 시장분석 및 평가방법을 모색함으로써 방송통신융합이라는 새로운 환경에 적절한 시장평가방법을 제시하고자 하였다. 둘째로 미디어간 규제적 불균형으로

인한 공정경쟁 저해환경을 개선하기 위한 규제적 균형과 공정경쟁정책의 방향을 제시하며 그에 따른 규제개선방안을 도출하고자 하였다. 셋째로 플랫폼과 콘텐츠간의 불균형발전을 해소하고 총체적인 미디어산업발전을 위한 콘텐츠산업의 진흥전략을 미디어 균형발전측면에서 향후 방향으로 제시하였다. 마지막으로 미디어간 공정경쟁 및 미디어/콘텐츠 균형발전을 모색하는 미디어생태계의 공진화 환경의 조성방안에 대한 제시하고자 하였다.

II. 융합환경에서의 유료방송 시장분석과 경쟁상황평가

방송통신 그리고 융합시장에서 관련시장 확정에 관한 논의와 시장경쟁상황에 관한 분석은 그 동안 많이 시도되어 왔다. 그 이유를 최근 콘텐츠 확보를 위한 방송통신 사업자 간의 동종 이종 M&A 및 제휴가 활발히 일어나며, 디지털방송 전환에 따른 방송사업자 간 결합 역시 활발한 시장상황에서 찾아 볼 수 있다. 동시에 새로운 매체가 등장함에 따라 방송시장에서 경쟁이 촉진되고 이에 공정경쟁의 중요성이 부각되었다는 사실에서도 찾아 볼 수 있다.

이전 방송시장에서는 공익성을 추구하기 위해서 ‘매체 간 균형 발전’이라는 정책적 방향을 제시했지만, 역설적으로 특정 매체 중심의 시장으로 방송시장의 불균형성이 고착화되고 있다는 평가를 받아오고 있다. 따라서 매체 간 새로운 공정경쟁 정책을 모색하기에 앞서, 관련시장 확정 쟁점들과 방송시장에서 경쟁상황을 분석하는 것이 필요하다.

1. 관련시장 확정과 방송시장 경쟁분석

강재원(2006)은 IPTV 관련시장은 공정경쟁 정책의 이념과 규제목적에 따라 좁게도 넓게도 확정될 수 있다고 주장하며, 융합 환경 하에서 새로운 규제목적이 정해지고 이를 달성하기 위한 시장의 범위가 필요하기 때문에, 기존 시장 분류 체계와 시정확정의 방식을 제고하는 것이 바람직하다는 의견을 제시한다. 또한 이내찬(2006, 2007)은 신규서비스인 IPTV 관련시장 확정은 기존 유료방송시장(케이블과 위성방송) 서비스들과의 교차 탄력성 및 전환 비용을 고려해서 결정해야 하며, 동태적인 접근을 통해서 과소시장 확정을 피해야 할 것이라고 주장한다.

국내외 기존 방송시장 개별의 경쟁제한행위 연구는 많지만, 전체 방송시장 특히 IPTV와 같은 뉴미디어를 포괄하는 방송통신융합시장의 불공정거래행위 관련 실태 조사 및 사례 연구는 역시 부족한 상황이다. 방송시장에서 공정경

쟁행위관련 기존 국내 연구들은 세 가지로 분류된다. 먼저, 활발하게 뉴미디어가 도입되는 2000년대 초 지상파방송시장(송경희, 2000; 홍기선 외, 2002)을, 본격적인 다채널 다매체 시대에 유료방송시장(이상기, 2003; 조은기, 2004; 이상우, 2006; 이수일, 2007)을, 그리고 융합시대에 전체 방송시장 및 방송통신융합시장(장하용, 2004; 김희수 외, 2006)을 다룬 연구들로 분류된다.

첫째, 지상파방송시장 연구로 다음과 같은 연구들이 있다. 송경희(2000)는 지상파방송 3사의 불공정한 계약 관행과 관련된 사례를 들고, 이에 대한 통제 방안을 제시하고 있다. 홍기선, 김현우(2002)는 방송시장과 관련된 독점규제 및 공정거래행위를 시장지배적 사업자의 행태, 기업결합 그리고 불공정거래행위로 분류하고, 이에 따라 지상파방송사들의 국내 실태를 분석하고 있음. 이 연구는 지상파방송 3사가 시장지배적 지위에 있고, 이를 이용해 불공정행위 특히 부당내부거래를 빈번히 하고 있음을 지적한다.

둘째, 유료방송시장(케이블 SO와 PP, 위성방송) 연구로 아래와 같은 연구들이 있다. 이상기(2003)는 당시 점유율 64%를 차지하는 케이블방송시장에서 SO와 PP간의 공정거래에 대해서 논의함. 그는 케이블시장 구조의 특성을 밝히며, 지상파 및 위성방송이라는 경쟁매체와의 관계 속에서 기업결합 및 불공정거래행위를 다루어야 한다고 주장한다. 조은기(2004)는 SO와 PP간의 수직적 결합을 다루면서, 수직적 결합이 수요가 불확실한 콘텐츠 생산을 촉진시킬 수 있고 불완전한 계약에 의한 도덕적 해이를 차단할 수 있음을 지적하고 그 효율성을 강조한다. 이상우(2006)는 다채널 방송시장에서 배타적 프로그램 거래 행위를 다루면서, 미국과 한국 사례를 비교 분석한 바 있다. 이수일(2007)은 유료방송시장 특히 플랫폼의 과점구조로 인해 SO가 시장지배적 지위 남용 행위와 거래상 우월적 지위를 이용한 불공정행위를 하고 있음을 지적한다.

셋째, 방송시장 전체 또는 방송통신융합시장 연구가 있다. 장하용(2004)은 지상파방송사, 케이블방송사, 위성방송사, PP, 그리고 독립제작사들을 대상으로 전수조사를 시행하고 그 결과를 바탕으로 국내 방송사업자들의 불공정거래 행위 실태를 분석했다. 김희수 외(2006)는 공정거래위원회의 방송시장 관련 심결들을 모아 분석하고, 불공정행위 유형별 주요 사례를 제시하고 있음. 특히 주요 공정경쟁 쟁점별 기존의 국내 연구들을 검토하여 다양한 분석 결과를 내놓고 있음. 더불어 EU와 미국의 합병 및 반경쟁행위 심결 사례를 분석하고,

그 주요 특징과 시사점을 밝히고 있다. 해외 연구의 경우, OECD와 EU의 연구보고서들이 해외 주요 국가들의 방송시장 내 경쟁제한행위 실태와 주요 사례를 제시하고 있다.

한편 융합서비스 도입과 이에 따른 연구들을 살펴보면, 먼저 IPTV 수용자 인식과 도입 정책에 대한 연구가 있다. 강재원, 이상우(2006)는 IPTV의 수용을 전제로 설문조사를 통해, 다른 기존 매체, 즉 인터넷과 케이블TV와의 대체 및 보완적 특성을 살펴보고 있다. 주정민(2005)는 IPTV가 방송 및 통신 서비스의 융합적 속성을 갖고 있음에 따라 이에 대한 도입 정책의 타당성을 구체적으로 검토하고 있다.

주로 방송분야에서 시장 경쟁 분석과 공정경쟁 대안 제시가 주류를 이루고 있다. 권호영(2002)은 통신방송융합 등 변화하는 방송환경 속에서 자유방임으로는 공정한 시장질서가 이루어지기 힘든 유료방송시장에서 새로운 이투투와 공정경쟁에 관한 지속적인 연구의 필요성을 강조한다. 더불어 지상파와 SO, PP간 공정한 경쟁이 이루어질 수 있는 환경을 조성하는 초보적 대안을 제시하고 있다.

김도연, 천혜선(2003)은 국내외 방송산업의 공정경쟁 규제 제도를 소개하고, 관련 사례 분석과 평가를 통해서 국내 방송산업 공정경쟁 규제 개선 방안을 제시한다. 현행 방송법에서의 공정경쟁 규제 조항은 선언적인 수준을 벗어난 보다 구체적인 모습으로 확충할 필요가 있음을 주장하며, 구체적으로 방송법과 시행령 등으로 방송사업자 간 공정경쟁과 관련된 금지행위를 유형화하여 고시하고, 불공정경쟁 행위 여부를 판단하기 위한 조사권과 불공정경쟁 행위 당사자를 처벌할 수 있는 권한을 규제당국에 부여해야 한다고 주장한다. 정인숙(2004)은 방송시장의 경쟁정책이 가지는 기본이념과 정책목표가 무엇이며, 현재 방송시장에 대한 공정경쟁규제가 이들과 부합하고 있는지를 분석한다. 특히 공정경쟁법에 의해 규제되고 있는 방송시장의 불공정경쟁행위 규제가 타당한 지를 심결사례 분석을 통해 평가한다. 구 방송위원회는 외주제작 표준계약 가이드라인(2004)과 방송프로그램과 채널의 유통 등 방송시장의 공정거래 질서 정착을 위한 가이드라인(2005)을 잇달아 내놓았지만, 이들 모두 불공정경쟁 행위의 판단기준과 처벌규정이 없다는 한계를 가진다.

최근 융합 환경 하의 새로운 규제체계 또는 틀에 대한 논의가 연구기관으로

부터 시작되고 있지만, 새로운 규제 틀에 대한 논의가 대부분 포괄적이며 원론적이고, 따라서 구체적이고 실현 가능한 정책방안, 즉 IPTV와 기존 매체들 간의 공정경쟁정책을 도출하기에는 다소 미흡하다.

OECD(1999)는 융합에 따른 방송산업 경쟁규제에 대한 보고서를 통해서 경쟁 규제와 관련된 역할을 유형 별로 나누고, 이를 전문 규제기관과 일반 규제기관으로 나누는 유형에 있어서 국가별 산업구조와 산업적 특수성에 따라 다양할 수 있음을 지적한다. 방석호(2004)는 허가 등 사전적 규제방식의 기존 방송통신관련 규제 틀이 사업자와 이용자 측면의 편의를 고려한 사업자 규제 틀로 전환할 것으로 주장한다. 특히 서비스 경쟁이 도입이 필요하며 동시에 사업자 간의 공정경쟁이 중요함을 강조한다.

이상우 외(2005)와 김원식 외(2005)는 EU가 제시하고 있는 6개의 디렉티브와 TVWF에 대한 분석을 통해 융합 환경에 부합하는 새로운 규제 틀인 네트워크와 콘텐츠 규제방안의 타당성을 설명하고 있다. OECD를 사례를 중심으로 융합서비스의 규제에 대한 새로운 접근을 보여주며, 각국의 시장개방 정도를 분석하고 있음을 알 수 있다. 강재원, 이상우(2006)은 방송통신 융합시대의 융합서비스 규제를 위해서는 수평적 규제 틀의 적용과 새로운 역무 분류 그리고 공정경쟁 방안의 수립이 필요함을 주장하며, 또한 오용수, 정희영(2006)은 방송통신 융합시대에 수평적 규제 틀로의 전환과 IPTV의 도입 논란을 분석함. 네트워크, 플랫폼, 그리고 콘텐츠에 따른 수평적 규제가 필요하며, 우선 규제의 형평성과 공정경쟁 보장을 위한 근거를 방송법에 도입하고, 향후 융합법제화를 주장한다.

한군태, 박종민(2007)은 ‘방송시장의 공정경쟁’과 ‘향후 매체 간 균형 발전’을 위한 정책적 방안을 모색한 바 있으며, 현 방송시장 내 방송매체 간 공정경쟁의 규제 사례와 이들을 둘러싼 문제점을 살펴보고, 나아가 융합 환경에서 매체 간 균형발전을 위한 바람직한 방안을 제시했다. 윤호진, 최세경(2007)은 융합시대 공익이라는 이념을 구현하기 위한 하위개념으로 ‘보편적 서비스’와 더불어 ‘공정접근’이라는 접근권을 공정거래와 연관시켜 설명한다. 여기서 ‘공정접근’이란 “불공정한 거래행위 없이 사업자 또는 소비자가 콘텐츠를 공정하고 합리적인 조건으로 접근할 수 있는 권리”를 의미하며, ‘보편적 서비스’와 함께 융합 정책의 근간이 되어야 한다고 주장한다.

소결로 최근 융합시대 공정경쟁 논의들이 이해당사자들의 이해를 반영한 다소 편향된 시각을 담고 있고, 따라서 보다 중립적이며 나아가 수용자 중심적 시각을 견지한 학술적 연구가 필요하다.

2. 방송시장 현황과 분석

1) 전체 방송시장의 현황

2007년 국내 방송산업 시장규모는 10조 5,344억원으로 2006년 대비 6.9% 증가했다(방송통신위원회, 2008). 방송시장 전체의 규모는 지속적으로 증가하고 있다. 2001년 이후 5년 간 연평균 약 9.6% 성장하고 있다. 이에 반해 지상파 방송시장의 시장규모는 점차 축소되고 있다. 2007년 현재, 지상파방송(지상파 DMB포함) 매출액은 3조 8,901억원으로 전년대비 1.4% 증가에 그치고 있다. (<표 2-1>, 참조).

<표 2-1> 전체 방송시장 현황

사업구분	사업자 수	종사자 수	유료 가입자수	매출액
지상파방송사업자	44	13,761명		3조8,815억
지상파DMB	6	136명		86억
종합유선방송사업자(SO)	103	5,050명	14,533,965	2조1,358억
중계유선방송사업자(RO)	115	351명	200,220	169억
위성방송사업자	1	1,287명	2,151,882	3,874억
위성DMB	1	226명	1,273,242	1,197억
방송채널사용사업자(PP)	188	9,102명		3조9,843억
전 체	455	28,913명	18,159,309	10조5,344억

최근 급속한 경기침체로 방송광고 규모는 3조 3,657억원(2.4% 증가)으로 성장세가 둔화(‘6년 6.9%)되고 있다. 지상파방송은 2조 3,956억원으로 2.9% 감소하여, 점유율은 지속적으로 하락하고 있다. 지상파방송의 시청점유율 역시 지속적으로 하락하고 있고, 특히 수도권(서울/경기)의 지상파 점유율은 64.6%(2007년 연간 기준)로 하락 추세에 있다.

전체 시장상황을 고려할 때, 지상파방송사들의 위상은 지속적으로 약화되고

있음이 사실이다. 특히 매체별 방송의 영향력²⁾을 기준으로, 지상파방송사들은 2003년 기준 2000년 대비 5.4% 하락하고 있다. 총 방송시간이 2000년 대비 3.6% 상승하고 있음을 감안한다면, 총 방송시간의 확대에도 불구하고 지상파방송사들이 갖는 방송의 영향력은 지속적으로 축소되고 있음을 알 수 있다. 따라서 독립적 매체기반 및 사업성이 계속 약화되는 가운데 지상파방송사들은 유료방송시장으로 그들의 영향력을 확대하고 있다. 이미 지상파방송사들은 계열 PP들인 오락/드라마/스포츠 채널을 통해 유료방송시장에서 영향력을 행사하고 있다.

유료방송시장에서 유선방송(종합유선, 중계유선)의 매출액은 2조 1,528억원으로, 2006년 대비 15.6% 증가로 2006년의 16.6%증가에 이어 두 자리 수 증가세를 이어가고 있다. 채널사용사업의 매출액은 3조 9,843억원(홈쇼핑 포함)으로 8.6% 증가했고, 반면 5개 홈쇼핑 사업자의 매출비중은 48.4%로 감소하는 추세다. 한편, 위성방송은 일반위성방송사업(스카이라이프)의 매출액은 감소(-1.7%)세를 보인 반면 위성이동멀티미디어(TU미디어)의 매출액은 34.9% 증가했다. 유료방송시장의 성장세는 지상파방송의 매출점유율을 지속적으로 하락시키는 요인으로 분석된다. 2007년 지상파방송사는 전체 방송매출의 36.9%를 차지해서 2006년의 38.1%에 비하면 하락했음이 이와 같은 분석의 근거이다(방송통신위원회, 2008).

2008년 6월 현재 가구 보급률이 90% 이상 수준이다. 중계유선을 제외한 SO의 가입가구 수는 약 1천5백만가구, 유료방송 가입자의 86.86%를 차지한다(이상훈, 2008). 위성방송사업자의 경우, 2005년 3월 지상파방송사(MBC/SBS) 프로그램의 권역별 재전송을 허용한 이후 신규가입자 증가하고 있으며, 2008년 6월 현재 위성방송사업자의 가입가구 수는 2백2십만이며 유료방송 가입자의 13.3%를 차지한다.

2) 케이블SO와 PP시장의 경쟁상황 분석

본 절은 종합유선방송사업자인 케이블SO시장, 방송채널사용사업자인 PP시장을 중심으로 전체 유료방송시장의 경쟁상황을 분석하고자 한다. 먼저 케이

2) 매체별 방송 영향력 = 1년 총 방송시간 X 평균시청률

블SO시장의 경쟁 현황을 시장집중도(market concentration: CR)를 기준으로 알아보자. 아래의 <표 2-2>에서 볼 수 있듯이, 2007년 현재 상위 4개 사업자의 매출액 기준 점유율인 CR₄가 63.3%이며 상위 8개 사업자의 경우 CR₈가 81.3%이다. 따라서 매우 집중화된 시장으로 평가할 수 있다.³⁾ 최근 집중화 정도가 점점 높아짐을 알 수 있다. 집중화된 시장의 특성을 고려해 볼 때, 상위 MSO사업자들은 규모의 경제를 통한 비용 절감, 효율(수익) 증대 효과, PP에 대한 협상력 강화 등의 경제적 시장성과를 갖는 것으로 추정한다.

<표 2-2> MSO의 매출액 기준 점유율

MSO사업자	SO수	매출액(백만원)	점유율(%)
티브로드	15	453,359	21.2%
CJ	14	385,831	18.1%
씨엔엠	15	382,799	17.9%
현대백화점 HCN	11	151,717	7.1%
CMB	12	106,691	5.0%
큐릭스	7	112,290	5.3%
GS홈쇼핑	2	87,365	4.1%
온미디어	4	56,428	2.6%
MSO전체 규모		1,736,479	81.3%
종합유선방송사업(SO) 전체 매출액		2,135,834	100.0%

*출처: 방송통신위원회(2008)

PP사업자의 수는 PP허가제에서 등록제로 전환된 이후 급증하였고 SO에 비해서 교섭력이 약해질 수 밖에 없는 여러 요인들이 발생했다. PP사업자 수 41개에서 220개로 급증했으며(1차 '93~'95 26개, 2차 '00~'01 15개, 3차 2001년 등록제 전환, 2008년 1월 현재 총 220개), 2008년 1월 현재 220개로 PP시장은 사업자의 수 측면에서 경쟁적인 시장 상황을 반영하고 있다.

PP들의 경영 현황을 살펴보면, 프로그램판매 수입은 2004년에 비해 2005년 2배 가량 증가했으며, 양질의 프로그램을 생산하기 위한 채널당 프로그램판매 수입 역시 2배 증가했음을 볼 수 있다. 채널당 수입에 큰 차이가 없음을 고려해 볼 때, 전체 매출액에서 프로그램 판매 수입이 차지하는 비중이 높아졌음을 알 수 있다.

3) 특정 시장이 높은 시장집중도를 갖고 있는 지 여부를 평가하는 기준은 CR₄ > 50% 그리고/또는 CR₈ > 75%이다(Litman, 1998).

<표 2-3> 채널사용사업자(PP) 영리매출 및 경영 현황(단위:백만 원)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
매출액(A+B+C)	229,771	209,066	201,350	305,907	807,944	684,038	684,038	1,157,348
프로그램 사용료 수익(A)	39,158	48,641	36,704	50,983	224,019	95,833	112,600	177,029
광고(B)	115,698	87,999	109,640	166,907	175,077	248,477	307,140	373,223
기타(C)	74,915	72,426	55,006	88,017	408,848	339,728	507,576	556,406
사업자수	25	27	27	42	121	165	123	159
채널당 수입	9,191	7,743	7,457	7,284	6,677	4,146	5,561	7,279
채널당 프로그램 사용료 수입	1,566	1,802	1,359	1,214	1,851	581	915	1,113

*출처: 2002~2006년 방송위원회 자료, 홈쇼핑채널의 상품판매수입 제외

PP의 교섭력 약화는 제도적인 변화로 인해 발생한 측면이 강하다. 주요 제도적 요인들 중 하나가 ‘단체계약에서 개별계약으로 프로그램 공급계약 방식의 전환’이다(김영주, 권호영, 2004). SO와 PP 간의 수익배분 구조가 2000년까지 단체계약을 통해서 SO의 총 수신료 수입액의 일정부분을 PP협회에 일괄 분배하는 단체 수익배분구조로 유지되다가 2002년에 이르러 완전 개별계약을 통해 개별 수익배분구조로 바뀌게 된다(이상우, 이인찬, 2005). 한편, MSO의 규모의 경제로부터 비용절감과 효율증대, 이를 바탕으로 PP와의 수직적 결합의 효과로 안정된 공급처 확보, 그리고 동일지역 내의 경쟁심화에 따른 저가 티어링 제도 운영과 이에 따른 낮은 수신료 수익 배분을 등을 통해서 SO들은 상대적으로 높은 교섭력 우위를 확보했다. 이러한 과정에서 비계열 독립 PP들은 교섭력 약화가 두드러질 수밖에 없었다. 이에 따라 CJ미디어와 온미디어, 그리고 지상파방송사 계열 PP 등을 제외한 나머지 비계열 독립 PP들은 불안정하게 운영하게 되었고, 주요 지역독점권을 가진 SO와의 프로그램 사용료, 수신료 수익 배분을 등의 교섭에서 우위를 차지하지 못했다. 즉 비계열 PP들은 낮은 교섭력으로 인해 SO들로부터 프로그램 사용료를 적정 수준으로 받지 못하고, 광고효과도 제대로 인정받지 못해 광고료 수입 역시 미미하다(<표 2-3>, 참조).

PP시장의 시장집중도를 살펴보면, 홈쇼핑을 제외한 가장 큰 MPP가 CJ로

전체 프로그래밍 매출액의 17.9%를 차지하고 있다(<표 2-4>, 참조). 이어서 온미디어 그리고 지상파계열 PP들이 뒤따르고, 상위 4개 사업자의 매출액 기준 점유율인 CR₄가 43%이며 상위 5개 사업자의 경우 CR₅가 45.4%이다. 따라서 어느 정도 독점적 경쟁(monopolistic competition) 시장으로 평가할 수 있다.⁴⁾ 하지만 CJ가 온미디어를 인수합병하려는 움직임이 가시화되고 있어서, 현재 상위 2개의 기업이 인수합병할 경우, CJ가 30% 넘는 최대 MPP 사업자로서 시장에서 2위와의 격차가 뚜렷한 시장지배적 사업자로서 역할을 할 것으로 예상된다.

<표 2-4> MPP의 매출액 기준 점유율

지배주주	운영채널 (수)	매출액 (백만원)	매출액 점유율
CJ	m.net, m.net Non-stop, CJ on Demand, Home CGV, XTM, OZIC, CGVChoice, Foodchannel KMTV, National Geographic Ch. etc.(17)	447,504	17.9%
온미디어	OCN, 슈퍼액션, 캐치원, 온스타일, 캐치원 플러스, 투니버스, 온게임넷, 쿼니, MTV, 바둑TV, On PPV, On Demand, etc.(16)	338,333	13.5%
SBS	SBS 드라마플러스, 골프, 스포츠, 위성(4)	140,464	5.6%
MBC	MBC드라마넷, MBC무비, MBC게임, MBC-ESPN, etc.(5)	147,795	5.9%
KBS	KBS Sky Drama, Sports, KBS Korea, etc(5)	59,367	2.4%
주요 MPP 전체 매출액		1,133,463	45.4
PP 전체	220	2,497,218	100.0%

*출처: 방송통신위원회(2008).

4) 특정 시장이 독점적 경쟁(monopolistic competition) 속성을 갖고 있는 지 여부를 평가하는 기준은 CR₄ < 33% 그리고/또는 CR₈ < 50%이다(Litman, 1998).

시청점유율 기준으로 보면, 상위 20위 내의 PP의 시청점유율이 78%에 이르며, 그 중 MSP와 지상파방송사의 계열 PP가 차지하는 비율은 높다(이상우, 이인찬, 2005). 다수의 비계열 PP들은 콘텐츠의 질이나 시청률 측면에서도 성과를 내지 못하고 있다. PP들이 제공하는 프로그램 중에는 질이 검증되지 않은 외국 프로그램들 또는 지상파에서 이미 방송된 국내 드라마, 쇼, 오락 프로그램들이 재방, 삼방되고 있다(김영주, 권호영, 2004). 결국, PP사업자의 수의 증가에 비해 PP를 통한 국내 프로그래밍 시장의 활성화는 기대하기 어려우며, 오히려 점점 지상파방송 프로그램에 대한 의존도가 높아지고 있는 실정이다.

3) 수직적 결합과 불공정거래행위의 가능성

(1) 선행연구

앞서 언급한 바와 같이, 유료방송시장에서 PP와 SO의 수직적 결합 제한과 관련된 문제는 여전히 논란 중이다. 국내외 관련 연구들을 조사해 보면 그 이유가 분명하다(이상우, 2006; 김영주, 권호영, 2004; 이상기, 2003; 조은기, 2003; Waterman, 2003; Ahn & Litman, 1997; Waterman & Weiss, 1996; Chipty, 1994). 즉 실증적인 연구들의 결과들이 서로 상이함을 알 수 있다. 많은 연구자들이 지적한 바와 같이, 수직적 결합은 거래비용(transaction cost)을 낮춰 경제적 효율성을 높일 수 있으나, 반면에 후생 경제학적으로 보면 배분적 비효율성(allocative inefficiency)⁵⁾의 문제를 일으킬 수 있다. 즉 다양한 프로그램이 등장할 수 있는 시장을 봉쇄시켜 궁극적으로 자유로운 프로그램의 유통이 가져다 줄 수 있는 사회적 후생을 감소시킬 수 있다(조은기, 2003). 따라서 수직적 기업결합에 대한 정책적 접근은 기업결합이 경제적 효율성 및 시장경쟁에 미치는 상보(trade-off)적 관계에 주목해야 한다(이상기, 2003).

워터만(Waterman, 1993)은 정보재(information product) 배급시장에서 수직적 결합이 최종생산물의 가격을 낮춰 소비자 후생에 도움을 주지만, 결국 경

5) 생산자가 한계비용이상의 가격 설정을 통해 초과 이윤(excess profits)을 얻는 과정에서 지속적으로 생산량을 줄이고, 결국 사회적 자원들(social resources)의 분배(misallocation)가 잘못되는 경우를 의미한다.

쟁사업자를 배제시키는 효과가 있을 수 있을 지적했다. 이어 워터만과 웨이스(Waterman & Weiss, 1996)는 케이블TV의 수직적 결합이 경쟁사업자들의 시장봉쇄 효과와 더불어 가격 상승효과도 동시에 유발시킬 수 있음을 주장했다. 이에 따라 그들은 케이블TV의 경제적 효율성뿐 아니라 PP들의 접근의 자유(freedom of access) 및 다양성의 극대화를 동시에 고려한 정책이 필요함을 역설했다(이상기, 2003 재인용). 한편, 수직적 결합의 효과를 실제 소비자 후생 즉 낮은 가격, 높은 질(다양한 채널 제공)의 측면에서 분석한 안과 리트만(Ahn & Litman, 1997)의 연구는 소비자 후생이 수직적 결합된 기업이 적정수준에 이를 때까지 증가하다가 그 이후부터는 감소한다는 사실을 발견했다.

칩티(Chipty, 1995)는 시장봉쇄 현상을 티어별로 나누어 분석한 결과, 하류시장의 시장봉쇄 즉 PP가 수직적으로 결합된 SO에 프로그램을 공급할 수 없는 경우는 기본 티어(basic tier)에 속한 PP보다는 유료 프로그램 공급자(pay channel)에서 더 많이 일어나고 있다는 사실을 발견했다. 또한 상류시장의 시장봉쇄, 즉 비수직적 계열 SO가 핵심(인기)채널에 대한 접근을 하지 못하는 경우는 기업의 수직적 결합보다 개별 채널의 시청률에 더 큰 영향을 받고 있었다. 이와 같은 결과는 와 같게시된 주장 즉 ‘수직적 결합이 경쟁사업자들의 시장봉쇄효과를 유발하기 때문에 정부의 개입이 필요하다’라는 주장과 상반된다. 수직적 결합은 경제적인 효율성 즉 제한된 티어 용량(capacity) 하에서 최대의 수익 즉 높은 시청률을 올리기 위한 경제적 유인 속에서 이해되어야 하고, 특히 기본 채널 티어링에 속하는 PP보다는 프리미엄 채널 티어링에 속하는 PP에 대해서는 정부의 개입이 최소화되어야 한다는 주장의 실증적 근거가 된다.

이상우(2006)는 국내 MSP와 위성방송사업자 간에 일어나는 배타적 프로그램 거래행위가 직접적으로 수직적 결합과 관련성이 없음을 주장했다. 수직적으로 결합된 MSP들은 독자적인 이윤보다는 결합이윤(joint profits)을 극대화하려는 전략을 취하는 것이 합리적인 선택인데 반해, 국내 CJ미디어와 온미디어의 위성방송사업자에 대한 프로그램 송출 중단은 수직적 결합에 따른 결합이윤을 위한 행위가 아니라 오히려 SO들의 공동 담합 행위로 이해해야 한다는 것이다. 즉 MSP이 누릴 수 있는 SO부분의 경제적 이윤을 취하지 못하면서 계열 PP에게 일정 부분(송출 중단에 따른 손실분) 보상을 해주며, 위성방

송사업자들과의 가입자 유치 경쟁에서 우위를 차지하려는 전략적인 선택일 뿐 수직적 결합으로 인한 결합이윤과는 직접적인 상관이 없다는 주장이다(이상우, 2006).

(2) 사례 분석 - CJ미디어와 온미디어

위의 선행연구들을 바탕으로 본 연구는 구체적인 사례를 통해 수직적 결합과 이로 인한 불공정행위의 가능성을 분석해 보고자 한다. 유료방송시장에서 PP와 MSO의 결합 즉 MSP가 수직적 결합의 대표적인 형태다. CJ미디어와 온미디어 등이 MSP 즉 수직적 결합사업자들이며, 대다수의 홈쇼핑채널도 안정적인 채널 확보를 위해 다수 SO의 지분을 소유하고 있다(김도연, 2004). 유료방송시장에서 MSO의 소유 집중은 PP와의 시장거래에서 시장지배력에 의한 우월적 지위의 남용을 유발시킬 수 있다(Chan-Omsted, 1996). 따라서 우선 MSO의 소유 집중 즉 수평적인 결합도가 프로그래밍의 원활한 유통을 저해할 수 있는 수준인가를 가늠해야 한다.

SO시장의 수평적 결합도는 시장집중도를 통해 측정할 수 있으며, 그 전에 먼저 시장획정⁶⁾을 나눠 살펴볼 필요가 있다. 즉 상품 시장의 경우, 미국에서와 같이 다채널비디오프로그램배급(MVPD)시장으로 시장을 획정할 경우, SO시장은 독점적 경쟁시장으로 볼 수 있다. 하지만 다채널방송배급시장(SO와 위성방송사업자들의 시장으로 한정⁷⁾으로 획정할 경우, SO시장은 매우 집중화된 시장으로 볼 수 있다. 한편, 지리적 시장의 경우, SO시장은 독과점(독점 SO 또는 경쟁 SO 또는 위성방송사업자)시장으로 수요독점(monopsony)에 가깝다.

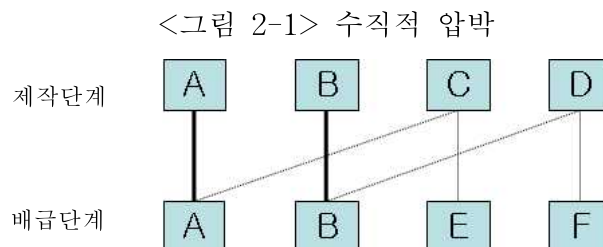
2007년 6월 현재, 상위 3개의 MSO와 위성방송사업자(매출액 387,400 단위: 백만원)가 차지하는 시장집중도인 CR₄가 64.9%이며 상위 8개 사업자(위성방

6) 공정거래법 제2조 8항에 따르면, 시장획정은 “거래의 객체별, 단계별 또는 지역별로 경쟁관계에 있거나 경쟁관계가 성립될 수 있는 일정한 거래 분야”로 정의된다.

7) 공정거래위원회는 위성방송으로의 전환에 많은 비용이 들기 때문에 위성방송을 SO와 같은 시장에 포함하지 않았고, 이에 대해 방송위원회는 위성방송이 케이블 TV와 서비스 채널의 유사성, 상품가격의 유사성, 구매자의 대체가능성 측면에서 대체재가 된다고 주장하고 있다. 하지만 위성방송의 지상파 재전송 금지 조항이 없어진 현재 위성방송은 케이블 TV의 유효한 대체재 또는 경쟁자로 성장할 수 있으며, 따라서 둘을 동일 시장에 포함시켜도 좋을 것이다(이상승, 2003). 이내찬(2006)의 “케이블TV와 위성방송의 관련시장 획정에 관한 경쟁법적 접근”을 참조하시오.

송사업자 포함)의 경우 CR₈가 96.8%의 시장 집중도를 보인다(<표 2-4>, 참조). SO시장의 상위 사업자일 경우, 시장지배력⁸⁾을 가질 수 있으며 또한 PP와의 결합을 통해 시장지배력을 전이할 수 있는 가능성이 있다. 즉 현재 SO시장의 수평적 결합도는 불공정한 행위를 유발하여 프로그램 유통망이 원활하게 기능을 못하게 할 만큼의 수준임을 알 수 있다.

수직적 결합을 통해 불공정한 행위가 발생하는 지를 분석하기 위해서 본 연구는 S-C-P모형의 분석틀을 이용한다. 첫째, 시장구조의 특성, 즉 수직적으로 결합된 사업자들이 반경쟁적 행위를 할 수 있을 만큼 수직적 결합의 불균형(unbalance) 속에 존재해야 하는지에 대한 논의가 필요하다. 수직적 결합의 불균형한 시장구조의 존재 여부는 다음의 전제들을 모두 충족시키고 있는 지를 통해 알아본다. (1) A와 B가 제작과 배급단계에서 산업의 리더(industry leader)이며, (2) 제작단계의 A와 B는 수직적으로 결합되어 자족(self-sufficient)하며, 배급단계에서 경쟁하는 C와 D에게 주요 공급처이며, 그리고 (3) C와 D는 A와 B가 제작단계에서 경쟁하는 독립적인 E와 F로부터 적은 양의 제작물을 공급받아야 한다(<그림 2-1>, 참조).



*출처: 리트만(Litman, 1998, 287쪽)

위의 <그림 2-1>에서, A와 B를 CJ미디어와 온미디어로 볼 때, 배급단계의

8) 앞서 언급한 바와 같이, 시장지배력 또는 통제력은 일정기간 가격을 통제하고 경쟁자를 배제시킬 수 있는 능력을 말한다. 한편, 공정거래법은 일정요건에 해당되는 독점 또는 과점 사업자를 시장지배적 사업자로 정의하고 이들의 남용행위는 일반사업자에 비해 엄격히 규율하고 있다. 시장지배적 사업자란 일정한 거래분야의 공급자나 수요자로서 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격, 수량, 품질 기타의 거래조건을 결정, 유지 또는 변경할 수 있는 시장지위를 가진 사업자를 말하며, 해당 거래분야에서 연간매출액 또는 구매액이 10억원 이상인 사업자로 1위 사업자 점유율이 50%이상이거나, 1~3위 사업자 점유율이 75%이상인 경우에는 시장지배적 사업자로 추정된다. 하지만 시장지배적 지위를 판단함에 있어서는 이러한 시장점유율 요건 외에 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모 등을 종합적으로 고려해야 한다.

C와 D는 동일 방송권역 내의 경쟁 SO와 위성방송사업자로 제작단계의 E와 F는 독립 PP들 또는 지상파방송사 계열 PP들로 볼 수 있다. 수직적 결합자인 CJ미디어와 온미디어가 과연 불공정행위의 가능성을 내포할 만큼 수직적 결합의 불균형 속에서 존재하는 가에 대해 알아보자. 첫째, 다채널방송배급시장에서 CJ미디어와 온미디어는 배급과 제작단계에서 모두 산업의 리더인가? 배급단계에서 2005년 6월 현재 홈쇼핑 채널을 제외하면 CJ미디어와 온미디어는 MSO로서 매출액 기준 2위(18.1%)와 8위(2.6%)를 기록하고, 유료방송시장(위성방송 포함)으로 시장을 획%)를경우, 3위(15.3%)와 9위(2.2%)를 기록한다(<표 2-2>, 참조). 제작단계에서 두 업체는 MPP로서 매출액 기준 1위(17.9%)와 2위(13.5%) 순위를 갖는다(<표 2-4>, 참조). 즉 배급과 제작단계에서 CJ미디어와 온미디어는 시장지배력을 발휘하는 산업의 리더라고 보기 힘들다.

둘째, CJ미디어와 온미디어 계열 MPP들은 수직적으로 결합되어 자족(self-sufficient)하며, 두 업체의 계열 PP들과 배급단계에서 경쟁하는 독립 SO와 위성방송사업자에게 주요한 공급처인가? 두 업체의 MPP는 유료방송시장에서 인기 있는(시청점유율이 높은) 장르인 영화, 만화, 게임 그리고 오락 등과 관련된 채널을 보유하고 있다(<표 2-4>, 참조). 따라서 CJ미디어와 온미디어 계열 MPP는 SO와 위성방송사업자들에게는 주요한 프로그램 공급처로 볼 수 있다.

마지막으로, 독립 SO들과 위성방송사업자는 CJ미디어와 온미디어가 제작단계에서 경쟁하는 독립 PP들과 지상파방송사 계열 PP들로부터 적은 양의 제작물을 공급받고 있는가? CJ미디어와 온미디어는 MPP로서 1위와 2위로 매출액 점유율 면에서 31.4%를 차지하고 있다. 즉 독립 SO들과 위성방송사업자는 프로그램의 많은 부분을 지상파방송사 계열 PP와 일부 시청률과 매출액이 좋은 독립 PP들로부터 제공받고 있다(김영주, 권호영, 2004).

본 연구는 SO시장이 집중화된 시장⁹⁾임에도 불구하고, CJ미디어와 온미디어가 배급과 제작단계에서 시장지배력을 갖춘 상위 사업자가 아니며, 이들의 수직적 결합 정도가 불공정행위를 발생시킬 만큼 불균형한 시장구조를 만들고 있지 않다는 결과를 얻었다. 하지만 CJ미디어와 온미디어 계열 MPP가 비지

9) 판매자(seller)는 방송프로그램을 공급(supply)하는 PP며 구매자(buyer)는 방송프로그램을 수요(demand)하는 SO라고 볼 때, '구매자 시장(buyer concentration)' 즉 PP의 공급이 SO의 수요를 초과하는 시장으로 SO의 교섭력이 일반적으로 우세한 시장을 일컫는다.

상파방송채널 중에서는 2강 체제를 이루면서 지상파방송사 계열 PP들과 시청률점유율에 있어서 상호경쟁체제를 강화시키고 있고, 시청자점유율은 곧 광고시장의 영향력으로 이어진다고 볼 때, 향후 CJ미디어와 온미디어가 배급단계인 SO시장에서 시장지배력을 갖춘 사업자가 된다면, 이들의 수직적 결합은 불공정한 행위를 발생할 만큼의 불균형 상황을 만들 수 있다.

둘째, 시장행위와 관련 경제적 유인, 즉 수직적으로 결합된 사업자들이 불공정한 즉 반경쟁적 행위를 할 경제적 유인이 존재하는가에 대한 논의가 필요하다. SO의 지역시장 내에서 시장지배력을 갖는 사업자는 자신들이 소유하고 있는 프로그램에 대한 경쟁관계에 있는 배급업자들의 접근을 거부함으로써 경쟁사업자들의 비용을 증가시킬 수 있다. 즉 지역시장에서 경쟁적 가입자 유치(가입자 기반 확대)를 위해 불공정한 행위를 할 경제적 유인이 존재한다. 실제로 케이블 가입률이 상당히 높은 상황에서 CJ미디어와 온미디어가 위성방송사업자들에게 자신의 인기채널을 공급하지 않겠다고 선언했다. 한 연구에 따르면, 케이블SO는 위성방송사업자의 시장 침투율을 저지하기 위해, 90%에 이르는 가입자 기반을 무기로 인기채널의 위성방송 송출을 제어하고 있다(이상우, 2006). 그 현상 자체만으로도 반경쟁적 행위를 할 경제적 유인이 존재함을 반증한다. 하지만 이 경제적 유인이 수직적 결합과 이에 따른 불공정한 거래행위와 직접적인 관련이 있는가하는 문제는 별개의 문제이다. 사실상, 이 같은 가입자 유치 경쟁은 동일지역에서의 독점 또는 복수사업자와 위성사업자 간의 직접적인 경쟁으로 발생하는 결과이지 수직적 결합에 따른 경제적 유인과 관련이 없어 보인다.

위성방송사업자는 케이블SO보다 높은 수준인 40%정도를 PP에 대한 프로그램 사용료로 제공하고 있다. 하지만, 위성방송의 보급률이 케이블에 비해 4분의 1수준에 불과하기 때문에 PP는 낮은 사용료에도 불구하고 케이블에 채널을 제공하여 광고수입을 올리는 쪽에 경제적 유인이 존재한다. 즉 PP들은 MSP 계열 PP들 비계열 PP들이건 상관없이 케이블SO를 선택하거나 이들과 독점적으로 프로그램을 공급할 계약을 체결하는 것이 합리적인 선택이다. 즉 배타적 프로그램 거래행위에 대한 경제적 유인은 MSP 계열 PP에게만 존재하는 것이 아니다. 또한 MSP 계열 PP들의 경우에도 위성방송사업자에 대한 시장봉쇄가 이로 인해 발생한 손실(기회비용 즉 프로그램 사용료)과 이익(전송

망 사용료 등의 거래비용 감소)을 따져보면, 손실이 더 커 보인다. 그 이유는 MSP 계열의 PP들은 인기채널을 보유하고 있기 때문에 위성방송사업자와의 교섭력에서 우위를 차지할 것이고 따라서 거래비용 이상의 프로그램 사용료를 얻을 수 있기 때문이다. 이는 MSP 계열의 PP들에게 조차도 프로그램의 배타적 거래와 같은 불공정한 거래를 할 그들만의 특별한(unique) 경제적 유인이 없음을 의미한다.

셋째, 경제적/비경제적 시장성과와 관련한, 즉 독점적 계약(배타적 거래행위)을 통한 수직적 봉쇄가 반경쟁적인가에 대한 논의다. MSO를 통한 MSP의 이점인 규모의 경제와 신규 투자 유인과 단점인 다양성 저하, 시장봉쇄와 차별적 거래, 그리고 가격 상승을 이익형량의 원칙에 따라 판단할 수 있는가에 대한 실증적인 검증이 필요하다. MSO의 경우, 최소한의 시장 확보가 가능하기 때문에 PP와의 수직결합을 통해 틈새시장의 신규 프로그래밍 도입이 촉진될 수 있다. 독립 PP의 경우, 최소한의 시장 확보가 보장되지 않은 상황에서 신규 프로그래밍 도입 자체가 어려울 수도 있다. 하지만 한편으로 새로운 PP 또는 프로그램이 소비자에게 접근할 수 있는 통로는 분산되어 있는 것이 집중되어 있는 것보다 다양성의 측면에서 나을 수 있다.

위와 같은 분석의 토대는 시장을 확정하는 일로부터 시작된다. 미디어 시장에서 관련시장을 확정하는 일은 고려할 점이 많고 다양한 쟁점들이 숨어있어서 복잡한 작업이다. 다음 절은 먼저 시장확정의 일반론을 소개하고, 이 일반적인 방법론의 한계와 미디어 시장의 적용 시 어려움을 관련 쟁점들을 통해서 다루어보고자 한다. 이후 미디어 시장 중 방송시장과 새롭게 등장하는 미디어 융합시장의 특성을 고려한 시장확정관련 쟁점들과 방법론을 다루어보고, 또한 시장경쟁상황평가의 일반적인 방법론으로 다양한 경쟁-집중 지수들을 소개하고 그 중에서 미디어 시장에 적합한 집중 측정방식을 선택하여 적용, 그 결과들을 보고하고자 한다.

3. 시장확정과 경쟁상황 평가 방법론

1) 정책적 도구로서 경쟁

규제당국은 사업자들 간 경쟁을 높임으로써 보다 낮은 가격과 높은 품질의 서비스를 시장으로부터 얻어낼 수 있다. 경쟁을 통해서 즉 규제 완화 즉 인위적인 진입장벽을 없애고, 특정 기업이 가격을 통제하고 경쟁자들을 배제하지 못하도록 하고, 궁극적으로는 원가(cost of production)에 근접한 가격이 시장에서 형성되도록 여건을 조성할 수 있다. 한편, 경쟁을 통해서 다양성 또는 지역성을 배보다 정치적이며 문화적으로 겨냥된 공익적 목표들을 달성할 수도 있고, 경쟁과 프로그램의 다양성 그리고 지역뉴스 프로그램에 대한 투자(commitment) 사이에 긍정적인 관계를 발견한 다수의 연구들이 존재함은 이를 반증한다. 이처럼 문화적으로 바람직한 목표를 위한 하나의 도구가 바로 경쟁이라고 할 수 있음. 즉 경쟁 그 자체가 정책적 목표가 아니라는 연다. 경쟁(competition)은 사회적으로 바람직한 다른 목표들을 달성하기 위한 하나의 도구(means)로 t족될 수 있었다(Napoli, 2003). 이제 방송시장 나아가 융합시장에서 경쟁은 ‘대경쟁’이라는 개념을 통해서 이제 단순히 도구로서 보다는 새로운 이념과 목표로서 역할 해야 할 것으로 보인다.

때로 경쟁과 공익성의 관계로 경쟁을 설명하기도 한다. 공익성과 경쟁은 각각 나라마다 시대마다 그 개념이 변하고 있지만, 공익성과 경쟁의 기존 관계는 상반된 논리에 의해 설명되고 있다. 이상우, 김창완(2006)은 경쟁이 공익성을 저해한다는 주장과 경쟁과 공익성은 직접적인 연관성이 있는 것이 아니라고 주장한다.¹⁰⁾ 경쟁이 공익성을 저해한다고 주장하는 측에서는 독과점 규제나 진입규제를 위한 정부규제의 필연성을 강조하고, 경쟁과 공익성의 필연적 관계를 부정하는 측에서는 성급한 정부개입이 공익성에 기여하지도 못하면서 시장의 효율성도 저하시킨다는 것이다. 김승수(2003)는 경쟁이 거대 자본에 의한 채널소유의 집중을 의미하고 다양한 채널을 통한 다양한 목소리의 제공을 불가능하게 한다고 주장하며 소스의 집중은 채널의 다양성을 저해하여 공익성을 심각하게 훼손시킬 수 있다는 우려를 표명하였다.¹¹⁾ 강형철(2005)은 방송산업을 시장에 맡겨 놓으면 성공이 검증된 유사 형식의 프로그램들만이 제공될 것이고 결국 프로그램의 다양성을 저해할 것이라고 주장하였으며,¹²⁾ 나폴

10) 이상우, 김창완(2006.3), 앞의 논문, p.4.

11) 김승수(2003), 미국의 매체규제 완화논쟁, 방송연구 여름호, p.115.

12) 강형철(2005), 디지털 시대 방송의 공익성, KISDI.

리(Napoli, 2001)는 디지털화로 인하여 전송수단이 아무리 다양해진다고 하더라도 시청자에게 인기 있는 특정 프로그램들만 제공될 뿐 다양한 프로그램의 제공으로 이어지지 않는다고 밝혔다.¹³⁾

2002년 11월 발표된 ‘시장원리와 공익성의 조화’라는 광고주협회 보고서는 “방송의 수준을 제고하는 가장 효과적인 방법은 경쟁이다. ... 대중의 지지를 얻지 못하면 시장에서 도태될 수밖에 없는 경쟁적 환경 하에서 우리의 방송사들은 자신의 이익을 위해서라도 공정한 보도를 하지 않을 수 없고, 특정 이익 집단의 영향력을 배제하지 않을 수 없으며, 질 낮은 내용의 전달을 자제할 수밖에 없다.”고 말한 바 있다.¹⁴⁾

수용자의 선택 및 복지, 그리고 다양성 등이 강조되는 방송·통신 융합 환경에서의 공익성은 경쟁과의 관계에 있어서 경쟁이 공익성을 저해하여 정부규제가 필요하다고 보는 반면, 서로 무관하고 정부규제가 공익성뿐만 아니라 시장경쟁을 활성화시키지 못한다고 보고 있다. 희소한 자원을 효율적으로 분배하기 위해서는 시장에서의 경쟁은 필요하지만, 다만 지나친 경쟁으로 수용자가 원하는 다양성을 훼손시켜 획일화될 수 있는 문제점이 있는 만큼 융합 환경에서의 공익성과 경쟁의 적절한 조율이 필요하다.

2) 시장경쟁상황평가의 단계

미디어 시장에서 경쟁의 상황을 측정 또는 평가하기 전에 경쟁을 통해서 무엇을 얻을 수 있는지 즉 정책적 목표가 검토되어야 한다. 즉 미디어 시장에서 경쟁의 상황을 측정할 때, 첫 단계는 정책적 목표에 따라 관련 제품과 지리적 시장을 구획하는 일이고, 다음 단계는 다양한 경쟁-집중 지수들(competition-concentration indices) 중에서 적합한 집중 측정방식을 선택하고 적용하는 일이다.

먼저 정책적 목표들과 시장획정과 관계의 살피보면, 시장획정은 “사업자들이 서로에게 경쟁압력을 행사하며 행위를 제약할 수 있는 경쟁 상태에 놓인 상품 혹은 서비스의 범위를 정하는 것(김성환 외, 2008, 10쪽)”으로 단순히 개

13) Napoli, P. M.(2001), Foundations of communications policy: Principles and process in the regulation of electronic media, Cresskill, NJ: Hampton Press.

14) 이남표, “방통융합시대 수용자 중심의 공영서비스란 무엇인가?”, p.2. 재인용.

별 시장의 경쟁 정도를 측정하고 평가하기 위함이 아니다. 다시 말해, 시장을 구분하고 그 경계를 구획하는 일은 단순히 사전적으로 나뉜 즉 사업자 및 역무 분류에 따른 사업영역별 시장을 하나의 시장으로 확정해서 보고 개별 영역의 경쟁 정도를 측정하려는 데 있지 않다. 따라서 정책적 목표들에 따라 시장획정의 방법론이 달라진다.

예를 들어, 반독점적 즉 경쟁 제한적 행위를 규제하기 위한 정책적 목표를 달성하기 위해서, 사후적으로 다른 방법론을 적용해서 시장을 확정하고 그 새로이 구획된 시장 내 경쟁 상황을 평가해서 경쟁 제한성의 존부를 판단하고, 이를 근거로 특정 사업자의 사적인 행위를 제한한다. 예를 들어, 약탈적 가격 책정, 끼워 팔기, 배타적 계약 등 시장지배력 남용 행위를 규제하려는 목표 즉, 특정 기업이 이미 시장지배력 또는 독점력을 갖고 있는지를 판단하여 제한하려는 목표를 두고 시장을 구획할 때, 그 기준을 시장가격(prevaling price)이 아닌 원가 즉 경쟁가격(competitive price)로 보고 대체재가 존재하는지를 판단하여 시장을 확정하고, 이 시장 내 경쟁 상황을 평가한다(권오승, 2005). 이와 달리, 기업의 인수 및 합병(merger & acquisition) 심사의 경우, 앞으로 특정 기업이 시장지배력 또는 독점력을 보유할 것인가를 판단하여 제한하려는 목표인 바, 시장을 구획할 때, 그 기준을 경쟁가격(competitive price)이 아닌 시장가격(prevaling price)으로 보고 대체재가 존부를 판단하여 시장을 확정한다. 더불어 여론의 독점적 지배력을 방지하려는 정책적 목표를 갖는 경우, 매체 시장을 단일 전체 시장으로 보고 다양성을 측정하는 방법론을 적용해서 그 시장의 경쟁 상황 즉 여론의 집중도를 측정 및 평가하기도 한다.

사실 시장을 획정할 때 고려해야 할 점이 정책적 목표만이 아니다. 우선 시장획정은 특정 시장의 구조 및 행위에 대한 다양한 정보를 종합적으로 분석하고 해당 산업의 메커니즘을 이해함으로써 가능하다(Hildebrand, 2002). 아래와 같은 미디어 시장의 특성들은 시장획정과 나아가 그 시장의 경쟁 상황을 제대로 평가하기 위해서 반드시 고려해야 할 점들이다.

첫째, 미디어 시장은 양면시장으로 각각 서로 나뉜 하지만 관련성이 깊은 두 개의 제품 시장들로 구성되어 있다. 미디어 기업은 콘텐츠를 시청자들에게 판매하고 동시에 시청자들을 광고주들에게 판매한다. 제품시장(product

market)으로 양면시장, 콘텐츠시장(content market)과 시청자시장(audience market)이 존재하고, 이 두 시장 간의 상호 영향관계를 고려해야 하기 때문에 두 시장들을 단순히 분리해서 경쟁 상황을 평가하기 어렵다.

둘째, 미디어 시장을 구획할 때 그 시장에 대한 합의된 정의가 없다. 경쟁의 수준을 판단할 때, 먼저 통상 대체재 존부를 통해서 시장을 확정하는데, 콘텐츠시장이든 시청자시장이든 이들에 대한 서로 다른 견해들이 맞서고 있다. 예를 들어, 미디어 제품들의 대체재 쟁점인 경우, 한편에서는 영화 역시 케이블 TV의 대체재로 둘 다 오락적인 콘텐츠를 소비자들에게 제공하기 때문에 같은 시장으로 묶을 수 있다고 주장한다.¹⁵⁾ 다른 한편에서는 영화는 케이블TV와 같은 시장으로 묶을 수 없고, 그 이유는 두 미디어는 각기 서로 다른 방식으로 유통, 소비되고 있기 때문이라고 주장 즉 시장획정 시, 각 미디어 분야(segment)의 독특한 특성들을 고려해서 보다 좁게 미디어 시장을 구획해야 한다는 주장이다.

시청자시장 역시 마찬가지다. 규모(size)나 인구학적인 정보(demographics)를 고려할 때, 두 시청자가 구별되더라도, 하나의 프로그램 또는 채널의 시청자가 다른 프로그램 또는 채널의 시청자의 대체재로 여길 수 있을 것인가를 주의해야 한다. 광고주입장에서는 각 시청자 한 사람이 구매력을 가진 독립된 상품으로 보기 때문에, 거시적인 데이터 즉 규모나 시청자의 기본정보만으로는 정확히 대체재의 존부를 판단하기 어렵다.

셋째, 미디어 시장에서 지리적인 시장을 구획할 때 역시 합의된 정의가 없다. 지리적 시장(geographical market)으로 전국과 지역 시장을 구별하는 기준은 다양하다. 기술, 규제, 경제적 요인들이 그것으로 예를 들어, 전파 도달범위, 지역성, 광고주의 수요 등에 따라 전국 또는 지역 시장을 구획이 달라진다.

15) 넓게 시장을 획정할 때, 등장하는 기준이 있다. 유효경쟁(effective competition) 기준이다. FCC(1984)는 유효경쟁을 3개 또는 그 이상 독립적인(unduplicated) 방송 신호가 그 서비스 영역에서 존재하는 상황으로 규정했다. 이 유효경쟁 기준은 특정 서비스 영역에서 3개 또는 그 이상의 지상파방송사가 있는 유효한 경쟁상황이 아닌 경우, 케이블방송사의 요금을 규제하겠다는 정당한 근거로 제시되었다. 이는 지상파방송사와 케이블방송사를 같은 시장으로 묶고, 또한 시청자들이 일반적으로 지상파방송사를 케이블의 대체재(a reasonable substitute)로 본다는 것 자체로 한다. 이후, 여러 차례 법원, 통해서 유효한 변화를 거쳐 왔다. 유효경쟁 기준은 케이블방송사와 경쟁하는 다른 다채널비디오프로그램배급사(multichannel video programming distributor) 즉 DBS, MMDS, SMATV 등의 등장에 따라 요금 규제에 대한 논거로서 힘을 잃게 되면서 더 이상 적용되지 않고 있다(Napoli, 2003).

마지막으로, 미디어 융합에 따라, 시장획정이 보다 복잡해진다. 융합이 진행되면서 방송과 통신부문의 구조는 망, 콘텐츠, 그리고 단말기가 모두 변화하고 상호 영향을 미치는 구조로 진화하고 있다. 단말기와 콘텐츠는 다양성 중심으로, 망은 모든 콘텐츠를 전송할 수 있는 통합성, 광대역성, 이동성 중심으로 진화하고 있고, 향후 하나의 망에서 다양한 서비스가 제공되고 특정 서비스가 다양한 망과 단말기로 구현되며, 서비스도 개별적으로 제공되기 보다는 결합 형태로 제공되는 현상이 일어난다. 기술과 서비스의 개발, 기업결합, 그리고 규제완화에 따라 방송과 통신산업은 통합과 결합 단계를 지나 결국 융합 단계로 진화되고, 융합단계에서는 고도화된 단일 광대역통합망을 통해 새로운 가치를 제공해주는 융합서비스들이 발현된다. 이러한 융합단계로의 진화과정은 기존 방송과 통신 산업의 가치사슬에 변화를 일으키고, 따라서 기존의 가치사슬 단계별로 시장획정을 하는 것 역시 재검토가 필요하고, 결합상품에 대한 고려역시 중요하다.

위와 같은 점들을 고려한 가운데, 시장경쟁상황평가는 아래 <표 2-5>와 같은 3단계의 절차를 갖는다.

<표 2-5> 시장경쟁상황평가 단계

단계			일반시장	방송시장
1 단계	시장 획정	상품시장	수요/공급 대체성	양면시장 내 수요/공급 대체성
		지리적 시장	상품 대체 가능 지역	방송 전파 도달범위, 방송권역
2 단계	구조 분석		시장집중도, HHI, CR _n	시장(여론)집중도, HHI, CR _n
			상품차별화, 전환비율	콘텐츠, 패키지, 결합상품
			진입장벽, 규모의 경제	진입장벽(진입규제), 매몰비용
3 단계	가격 분석		가격과 가격추세	서비스 가격과 가격추세
			약탈적 가격 설정, 가격-비용 분석	가격-비용 분석

먼저, 일반시장에서 시장이 어떻게 확정되는지에 대한 소개로 시장확정관련 일반론을 소개한다.

3) 일반시장에서 시장확정론

(1) 시장확정의 중요성

경쟁정책은 시장경제질서 내에서 발생하는 경쟁제한적 요소들을 제거하여 경쟁을 유지 및 촉진하며, 나아가 사회적 후생을 증대시키기 위한 목적을 가진다(이규억, 최희선, 1993). 경쟁정책의 목적을 달성하기 위해서 시장확정은 중요한 출발점이 된다. 사실상 기업결합심사와 시장지배력지위남용행위판단 등은 시장지배력¹⁶⁾의 존재를 전제로 하고, 이러한 시장지배력의 존재를 판단할 때, 우선 그 대상 기업 또는 기업 행위와 관련된 시장의 범위를 구획해야 하는데, 이 기초적인 단계가 바로 시장확정이다.

동시에 시장확정은 경쟁정책의 결과에 매우 중요한 영향을 미치는데, 관련된 시장의 범위에 따라 시장지배력의 정도에 대한 평가가 달라지기 때문이다. 관련시장을 넓게 확정할 경우, 실질적으로 경쟁을 제한할 수 있는 기업이 과소평가되어 낮은 시장지배력을 갖고 있다는 평가를 내릴 수 있고, 반대로 관련시장을 좁게 확정할 경우, 사실상 경쟁제한적인 행위를 할 수 없는 기업이 과대평가되어 높은 시장지배력을 갖고 있다는 평가를 내릴 수 있다. 두 경우 모두 정확한 시장확정을 기반으로 경쟁정책을 적용할 때와는 전혀 다른 결과를 얻는다.

(2) 관련시장의 정의와 시장확정의 방법

16) 시장지배력은 개념적으로 어떤 기업이 가격을 한계비용 즉 경쟁가격 수준 이상으로 올림으로써 이윤을 얻을 수 있는 능력으로 볼 수 있다(Landes & Posner, 1981; 이규억, 최희선, 1993, 재인용). 시장지배력이 정책적으로 유용한 개념이 되기 위해서는 시장지배력의 존재와 행사가 반경쟁적 위법성 판단기준과 연결되어야 한다(이규억, 최희선, 1993). 한 기업 또는 다수의 기업들이 가격을 초과이윤 즉 상당한 수익성을 일정기간 동안 유지할 수 있어서 사회적 후생에 해를 끼치는 경우, 당해 기업이 시장경제질서 안에서 반경쟁적 행위를 하고 있다는 판단을 내린다. 시장지배력을 정책적으로 다시 정의하면, 어떤 기업이 그 제품의 가격을 상당히 높은 수준으로 올려 일정기간 동안 수익성 얻을 수 있는 능력이다(Hovenkamp, 2005).

관련시장 즉 일정한 거래분야는 ‘거래되는 특정상품의 가격이 상당기간 어느 정도 의미있는 수준으로 인상될 경우 동 상품의 대표적 구매자가 이에 대응하여 구매를 전환할 수 있는 상품의 집합’으로 정의된다. 이 정의는 공정위원회의 기업결합심사기준으로 공정거래위원회 고시 제1999-2호에 명시되어 있고, 이는 우리나라 공정위가 미국의 수평적 합병 가이드라인(Horizontal Merger Guideline)의 SSNIP(small but significant nontransitory increase in price) 기준에 따라 시장을 확정하는 것으로 해석된다(권오승, 2004).

관련시장을 확정하기 위해 가장 많이 사용되는 방법은 수요의 교차탄력성(cross-price elasticity of demand)을 기반으로 한 SSNIP 테스트이다(권오승, 2004; Litman, 1998). 만약, 가상의 단일 기업인 A를 설정하고 A상품의 가격을 ‘상당기간 어느 정도 의미있는 수준(5% 및 1년 이내의 가격인상)’으로 올린 경우, A와 B가 높은 수요의 교차탄력성을 갖고 있다면, A와 B는 관련시장으로 확정되고, 이 관련시장 내에서 현재 A가 B상품으로 사업의 누수 또는 손실(leakage or loss of business to other products or the areas)에 대한 공포 없이 수익을 유지하며(profitably) 가격을 올린다면, A는 실질적인 시장지배력을 갖는 것으로 볼 수 있다(Litman, 1998).

한편, 특정 상품시장에서 시장지배력을 가진 A가 모든 곳에서 그 시장지배력을 행사하는 것은 아니다. A가 상호 배타적인 지역에서 같은 상품을 파는 기업들과 상호 경쟁하지 않으며, 따라서 그 지역에서 A는 경쟁을 제한하는 시장지배력을 행사할 수 없다. 따라서 지리적 관련시장의 존재는 상품의 관련시장과 마찬가지로 매우 중요한 의미를 갖는다. 지리적 관련시장 역시 수요의 교차탄력성을 기반으로 확정되며, 일반적으로 먼저 상품시장을 확정된 후, 주어진 관련 상품시장 하에서 지리적 시장을 확정한다. 따라서 지리적 시장의 범위는 상품과 그 상품을 거래하는 소비자들의 특성에 의해서 좌우될 수 있다(Hovenkamp, 2005).

관련시장 확정은 경쟁이 실질적으로 제한되는지의 여부를 판단하기 위한 사전 작업이다. 즉 관련시장은 경쟁의 실질적 제한을 초래하는 행위의 성질, 양태 등 구체적 사안에 따라 다르게 확정될 수 있다. 예컨대, 단일 기업의 시장 지배적사업자지위남용 등과 관련된 독점규제와 둘 이상 기업의 인수합병과 관련된 기업결합규제의 경우, 동일한 기업이 관련되더라도 서로 다른 범위의 시

장으로 확정될 수 있다.

(3) 시장획정의 실증적 분석방법

시장획정 방법론은 교차가격탄력성을 이용하는 SSNIP 테스트 또는 가상적 독점 테스트(hypothetical monopolist test)가 대표적이다. 가상적 독점사업자의 요금인상 시 높은 요금에 의한 추가수익이 있는 반면, 타 상품으로의 대체를 통한 손실 또한 동시에 발생하는데, 수요 또는 공급의 대체성이 충분히 크다면 결과적으로 손실이 발생하므로 요금인상의 유인이 없고, 이는 타 대체상품에 의한 경쟁적 제약이 큰 것으로 보아서 시장을 보다 넓게 확정한다(김성환 외, 2008).

시장획정 시 수요대체성의 수준에 대한 분석이 핵심인데 임계매출손실 분석이 수요대체성의 정량적 판단기준을 제공한다. 가상적 독점사업자가 5%(또는 10%)의 가격인상 시 임계손실(critical loss)과 실제손실(actual loss)을 각각 계산하여 실제손실이 임계손실보다 작으면 대상 상품들을 하나의 시장으로 확정한다. 임계손실(critical loss)은 대상 상품의 마진율에 의해 결정하는데, 마진율을 계산하기 위해서는 한계비용에 대한 정보가 필요하고 통상 평균가변비용을 대신 이용한다.¹⁷⁾

가상적 독점사업자의 가격인상 시 실제손실(actual loss) 즉 예상 매출감소액은 수요의 가격탄력성 추정을 통해 계산하는데, 예상 매출감소액은 계량경제학적 모형을 통해 추정하는 것이 이상적이지만 기초 정보를 확보하기 어려운 단점이 있다. 따라서 매출감소액은 설문조사 결과에 기초하는 것이 일반적이다(김성환 외, 2008; 박상인, 2006 재인용). 설문문항의 형태에 따라 소비자의 응답이 바뀔 수 있고, 가격인상에 따른 구매전환의사를 묻는 설문에 대해 일반적으로 실제의 구매전환 행태보다 과장하여 응답하는 경향이 있다. 설문문항 작성 시 세심한 주의를 기울여야만 임계매출손실 분석의 신뢰성을 높일 수 있다.

가설적 요금인상이 통화량 또는 매출에 미치는 영향을 측정할 수 있도록 문항을 구체화하고, 응답자가 실생활에서와 유사한 과정을 거쳐 생각하여 응답

17) 가상적 독점사업자의 5% 가격인상을 가정할 때 임계손실(critical loss)은 다음과 같은 식에 의해 계산한다. 임계손실 = $5/(5 + \text{마진율})$, 마진율 = $(\text{가격} - \text{한계비용})/\text{가격} \times 100$.

할 수 있도록 단계별 설문을 구성하는 것이 중요하다(김성환 외, 2008; Reynolds and Walters, 2007 재인용).

(4) SSNIP 테스트의 한계점

관련시장 획정을 위한 SSNIP 테스트는 다음과 같은 한계점을 가질 수 있다. 첫째, SSNIP 테스트는 분석 대상인 상품이 갖는 수요의 교차탄력성을 기초로 실행되어 당해 상품의 가격 정보와 그 변화에 따른 매출액 정보를 얻어야 하는데 이는 현실적으로 쉽지 않다. 즉 SSNIP 테스트의 현실 적용 가능성이 의문인데, 특히 새롭게 등장하는 융합서비스를 분석 대상으로 하는 경우, 상용화 이전에 또는 초기의 상품 가격 정보를 입수하여 테스트를 해야 하는데 테스트 기간인 1년 내 보조금 및 결합상품으로 인한 할인(상호보조) 등으로 경쟁가격을 산출하기가 현실적으로 불가능하다.

둘째, SSNIP 테스트는 상품 차별화에 따른 실질적 요금 차이를 고려하지 못한다(이내찬, 2005). 방송서비스 시장은 상품 차별화 즉 채널 묶음에 따른 질의 차별적 특성을 갖고 있다. 방송서비스 시장을 획정할 때 기계적으로 SSNIP 테스트를 적용한다면, 동일한 또는 유사한 상품의 절대 요금을 기초로 수요의 교차탄력성을 측정하기 때문에 지나치게 세분화된 시장을 갖게 될 가능성이 높다.

셋째, SSNIP 테스트는 동태적인 역 셀로판 오류(reverse cellophane fallacy)에 빠질 위험성을 갖는다. 셀로판 오류는 당해 기업의 현재가격을 출발점으로 해서 시장을 획정할 경우 관련시장의 범위가 지나치게 넓어지게 되어 사실상 독점기업의 시장지배력이 과소평가되는 경우를 의미한다. 즉 SSNIP 테스트의 가격 기준을 현재가격으로 설정함으로써 발생하는 과대 시장획정의 오류다(권오승, 2004; 권남훈, 2005). 이에 반해, 동태적인 역 셀로판 오류는 역동적인 시장에서 가격 기준을 현재가격으로 설정함으로써 발생하는 과소시장획정의 오류인데, 예를 들어서, 새롭게 등장한 융합서비스를 상용화 초기의 높은 가격 수준에서 SSNIP 테스트를 한다면, 기존 시장과 별도의 시장으로 획정할 수 있다. 하지만, 융합과 디지털화에 따른 기술 진화 속도가 빠른 시장에서 불과 6개월이 지난 시점에서 SSNIP의 테스트를 한다면 전혀 다른 결과가 나올 수

있다. 특히 기술 발전으로 급격한 가격하락이 발생할 경우, 현재시점의 수요 대체성만으로 시장을 획정하면 역 셀로판 오류 즉 과소시장획정의 오류에 빠질 가능성이 있다. 다시 말해, SSNIP 테스트는 성숙한 시장 즉 가격에 대한 경쟁이 실효를 거두는 시장에서만 유효하다(이상승, 2003).

4. 융합환경하의 방송시장획정의 쟁점

1) 양면시장 시장획정

최근 해외에서 본격적으로 논의되기 시작한 양면시장 이론은 방송통신 경쟁 정책, 그 중에서도 특히 시장획정 분석을 위한 접근에 큰 변화를 가져올 수 있으므로 이에 대한 검토가 필요하다. 양면시장이란 두 종류의 이용자 또는 사업자가 특정한 플랫폼을 통해서 상호작용함으로써 가치가 창출되는 시장이다. 대표적인 예가 신용카드, PC운영체제, 미디어, 인터넷 등의 플랫폼이다. 방송통신 서비스는 본질적으로 이용자와 이용자 또는 이용자와 사업자를 매개하는 서비스로서 양면시장의 특성을 가진 것으로 볼 수 있다.

양면시장에 통상적인 시장획정 방법을 적용할 경우 수요대체성의 올바른 측정 자체가 어렵다는 문제가 제기될 수 있다. SSNIP 테스트에 있어서 가격상승이 해당상품의 수요감소로만 나타나는 일반적인 시장과는 달리, 양면시장에서 한측의 가격상승은 시장 양측간 수요감소의 연쇄적 파급효과, 즉 간접적 네트워크 외부성에 의한 효과를 초래할 수 있기 때문이다. 또한, 양면시장에서는 간접적 네트워크 외부성으로 인해 비용기반의 요금수준이 반드시 효율적 요금수준이 아니므로 SSNIP 테스트를 위한 기준요금의 설정이 어려워지는 문제가 있다(김성환 외, 2008).

양면시장의 SSNIP 테스트에 있어 간접적 네트워크 외부성 존재를 간과하기 쉬울 뿐 아니라 그 중요성을 인식하였다 하더라도 그를 포함하는 수요 탄력성의 추정이 현실적으로 대단히 어렵다. 규제기관에서 통상적으로 의존하는 이용자 설문조사로는 간접적 네트워크 외부성 효과까지 포함하는 이용자의 반응을 추정해내는 것은 거의 불가능하다. 계량경제학적 기법을 이용하는 경우에

도 적합한 데이터를 구축하고 양면시장의 구조를 반영하는 실증적 모형을 추정하는 것은 쉽지 않다. 에반스(Evans, 2008)는 SSNIP 테스트를 양면시장에 적용하기 위한 대안으로서 분석의 단위 자체를 개별 상품이나 서비스가 아닌 양면 플랫폼으로 볼 것을 제안한다. 즉, 가상적 독점사업자의 요금인상이 플랫폼의 적정 요금구조의 변화와 함께 양측요금의 변화로 나타날 때 양측 매출의 합이 어떠한 영향을 받게 되는지를 분석하는 것이다. 한편, 양면시장 플랫폼은 양쪽에 서로 다른 성격의 서비스를 제공하는 경우가 많은데 이 경우 양측 시장을 종합적으로 고려하는 획정 방안을 찾기가 쉽지 않다는 점도 문제다(Evans, 2008).

가장 기본적으로 시장점유율이나 시장집중도를 계산하고자 할 때 어떻게 시장의 범위를 정해야 할지 명확하지 않은 경우가 발생한다. 방송시장에서는 콘텐츠시장과 시청자시장 간의 상호관련성(interrelationship)이 존재하지만, 실상 두 시장은 상호 독립적으로 존재하는지 여부이다. 영향력 비율(power ratio)은 방송사의 성과를 측정하는 하나의 도구로, 특정 방송사의 광고매출점유율을 시청점유율로 나뉘서 계산되는데, 영향력 비율이 1보다 크면, 그 방송사는 시청자들을 “과판매(overselling)” 즉 광고매출점유율이 시청점유율을 앞섰다는 의미한다. 오폐리(Ofori, 1999)의 연구에 따르면, 방송사들 간의 영향력 비율의 분포가 넓어서 콘텐츠시장과 시청자시장 간에는 상호관련성이 거의 없다고 주장한다. 따라서 콘텐츠시장과 시청자시장은 구별해서 존재한다는 결론에 이르렀다.

2) 유료방송 시장획정

인터넷멀티미디어방송사업법은 시장점유율 제한(13조)을 규정하면서 IPTV 방송, 종합유선방송, 위성방송 등 유료방송사업을 하나의 시장으로 간주한다. 그러나, 경쟁상황평가를 위한 시장획정에 대해서는 명확하게 규정하고 있지 않고 있다. IPTV를 유료방송과 통합획정하면, 예컨대, KT의 IPTV 시장지배력은 인정되기 어렵다.

IPTV의 특성을 기초로 한 기존 유료방송과의 대체성 분석이 중요하다. 먼저 디지털케이블TV와 IPTV 간의 대체성이 있는가를 알아보자. IPTV는 최근

에서야 실제 서비스가 개시된 상태로 객관적 대체성 분석에 근거한 엄밀한 시장획정은 아직 어려움이 많다. 서비스 특성과 형태, 요금수준, 디지털 케이블 TV와의 차이점 등에 대한 정확한 파악이 어렵다. 현재로서는 IPTV를 디지털 케이블TV와 대체성이 높은 유사 서비스로 간주할 수 있다. IPTV시범사업에 참여한 이용자 중 디지털케이블TV를 이용한 경험이 있는 이용자들은 대부분 두 매체간 차이가 없는 것으로 평가한 바 있다(방송위원회, 2007). 두 매체 간 이용요금이 동일하다면, “차이가 없기 때문에 아무거나 선택하겠다”는 응답이 21.9%, “디지털케이블TV를 선택하겠다”는 응답이 51.8%로 나타나 디지털케이블TV를 선호하는 응답자들이 많은 것으로 나타났다. 단, IPTV를 디지털케이블TV와 동일시장으로 확정하기 위해서는 케이블 사업자와 유사한 또는 충분히 대체가능한 콘텐츠 및 채널을 확보한다는 전제가 필요하다.

다음은 기존 유료방송(아날로그케이블TV, 위성방송 등)과 양방향 디지털 방송(디지털케이블TV, IPTV 등)이 상호 대체관계에 있는가하는 점이다. 채널 및 가격의 유사성을 고려해 보면, 디지털케이블 방송은 기존 유료방송보다 대개 더 많은 수의 채널을 제공할 뿐 아니라 VoD, PPV, 오디오방송, 데이터방송 등 다양한 양방향 부가서비스를 제공하므로 서비스 특성에서 차별이 이루어지고 있다. 대개 기본형으로 90여개 채널, 프리미엄형으로 110여개 채널 제공한다. 하지만, 현재로서는 부가서비스 이용에 대한 선호가 독립화, 활성화되지 않아 기존 서비스와 명확히 구분되는 것은 아니다. 디지털케이블TV 요금은 셋톱박스 임대료를 포함하여 대체로 월 2만원~3만원 수준으로서 월 1만원 이하로 시청가능한 기존 유료방송 상품들과의 격차가 크다. 보급형 또는 경제형보다 채널수가 많은 아날로그 상품의 경우에는 1만5천원 내외로 디지털 방송과의 요금 격차는 상대적으로 작다.

2007년 12월말 기준으로 디지털 케이블 방송 가입자수는 약 85만명으로 전체 케이블TV 방송 가입자의 5.8%를 차지한다. 현재 디지털 케이블 가입자의 비중이 낮은 것은 기존 유료방송과 디지털 케이블 방송의 대체성이 낮은 상태임을 의미한다. 요금수준에 비해 서비스의 기대효용이 낮다. 디지털TV 수상기 미보유시 구매비용, 설치비 등을 감안할 때 전환비용도 높다. 2008년에는 IPTV 도입을 전후하여 요금인하 및 홍보확대를 통해 디지털케이블TV 및 IPTV 가입자수가 현저히 증가하고 기존 유료방송과의 대체성이 증가할 것으

로 예상한다.

기존 유료방송에서 가장 큰 비중을 차지하는 아날로그케이블 TV로부터 디지털케이블TV로의 전환 자체는, 대체성에 따른 서비스 간 경쟁보다는 가입자 특성에 따른 시장분리의 성격이 강할 수 있다. 그러나, IPTV 사업자들이 기존 사업자와 대등한 수준의 콘텐츠를 확보하여 경쟁한다면, 기존 유료방송 시장과의 대체성 효과가 발생하여 기존 유료방송의 가상적 독점사업자가 지배력을 행사할 수 없을 것이다. 중장기적으로는 다양한 채널 및 부가서비스에 대한 선호가 높은 이용자 그룹이 양방향 디지털 서비스 시장을 별도로 구성할 것으로 예상하고, 장기적으로 요금수준이 현저히 낮아지고 양방향 서비스에 대한 수요가 보편화하면, dial-up 인터넷 시장이 사라졌듯이 기존 방식의 유료방송 시장이 사라질 수도 있다.

대등한 콘텐츠 확보를 통해 IPTV 서비스가 대체서비스로서 경쟁력을 갖는다고 가정할 때, 미래지향적 관점에서 기존의 유료방송과 양방향 디지털 방송은 하나의 시장으로 획정하는 방안을 제안한다. IPTV 사업자는 현재 유료방송 가입자의 대부분을 차지하고 있는 아날로그케이블TV 및 위성방송 가입자를 대상으로 경쟁할 수밖에 없다. 하지만, IPTV 서비스의 보급이 일어나지 않은 현 시점을 기준으로 하거나 향후에도 IPTV가 대체서비스로서 충분히 기능하지 않는 경우, 기존 유료방송과 양방향 디지털 방송은 별도의 시장으로 보는 것이 타당하다.

IPTV의 경쟁압력이 없는 상태에서 아날로그 서비스와 디지털 서비스 간의 실질적 경쟁관계는 형성되기 어렵다. 실질적으로 경쟁사업자로 예상되지만 SSNIP 테스트를 기계적으로 한다면 현재 IPTV는 유료방송서비스의 경쟁사업자가 아닐 수 있다.

한편, 유료방송서비스의 현재 가격을 5~10% 올릴 경우, 초창기의 IPTV서비스로 수요가 대체될 가능성 즉 가격 탄력성이 그리 높지 않을 것이다. 특히 케이블방송의 저가 티어링 체제 하에서는 케이블서비스의 가격이 IPTV서비스의 예상 가격의 반에도 못 미치기 때문이다. 하지만 점차 디지털화 작업을 통해 유료방송서비스가 정상가를 되찾을 경우, 그 가격을 기준으로 SSNIP 테스트를 할 경우, 가격 탄력성이 높게 나올 가능성이 크고, 따라서 수요의 가격 탄력성을 근거로 한 SSNIP 테스트는 IPTV서비스의 도입기와 성숙기에 따라

그 결과가 달라질 수 있으며, 이를 고려해서 IPTV와 유료방송서비스를 도입 기에는 별도의 시장으로 성숙기에는 관련시장으로 확정하는 것이 바람직하다.

3) 결합서비스 시장획정

결합서비스와 관련된 시장의 획정을 위해서는 먼저 군집시장(cluster market) 개념의 이해가 필요하다. 군집시장은 어느 한 사업자가 경제적으로 별도이지만 보완적 성격을 지닌 상품 및 서비스들을 묶음으로 한꺼번에 제공함으로써 성립된다(김성환 외, 2008). 보완적 성격은, 생산에 있어서의 범위의 경제(economies of scope)에 기인할 수도 있고 이용자 측면에서 상품 및 서비스를 한꺼번에 구입하는 데 따른 편리함에서 기인할 수도 있다고 본다. 범위의 경제가 존재할 경우 생산과정만 공유하면 비용절감 효과를 얻을 수 있으므로 반드시 묶음상품으로 판매되어야 하는 것은 아니지만, 범위의 경제에 의해 보다 저렴한 가격으로 제공될 수 있고 묶음상품을 원하는 이용자가 존재한다면 자연스럽게 군집시장이 발전될 수 있다. 특히, 통신과 같은 서비스의 경우에는 그 공급과 이용 과정의 구분이 뚜렷하지 않으므로, 이용자가 결합서비스를 이용할 때 공급 부문의 범위의 경제도 동시에 달성되는 측면이 있다. 이용자들이 결합서비스에서 개별서비스로 전환하는 데 있어 상당한 비용이 있다면, 군집시장은 안정적으로 존재한다고 할 수 있다. 범위의 경제로 인해, 개별서비스로 전환할 경우 더 높은 요금을 지불해야 할 경우 전환이 어려움이 존재하는 데, 거래비용이 높은 경우 개별서비스로의 전환이 어려울 수 있고, 기기의 종류 등 기술적 요건에 의해 개별서비스로의 전환이 어려울 수도 있다.

한 보고서(김희수 외, 2008)는 최근 방송 통신 결합상품들에 대한 SSNIP 테스트를 한 결과 결합상품들이 별도의 상품시장으로 확정되기 어려운 상태라고 주장한다. 사실상 시장획정의 방법론으로 설문조사가 과연 얼마나 타당한 결과를 가져올 것인가에 대한 쟁점이 있다. 결합상품의 다양한 조합과 이에 적용되는 요금할인제도가 복잡하기 때문에 설문조사 시, 이용자들이 합리적인 선택을 하기 어려운 상황이고, 따라서 이 설문조사에 근거해서 도출된 결과가 얼마나 정확하게 결합상품관련 시장을 획정하고 있는지는 회의적이다. 따라서 이 보고서는 정확한 데이터가 부재한 가운데 융합/결합상품의 시장획정은 표

준적인 SSNIP 테스트의 변형적 적용을 요구하고, 다양한 기준들을 모두 적용하는 방식으로 접근할 필요가 있음을 제안한다.

결합서비스와 개별서비스보다 저렴하고 그 요금 격차가 충분히 크다면 결합서비스는 SSNIP 테스트에 의해 단독시장으로 확정될 가능성이 높다. 결합서비스의 요금이 현저히 낮다면 그에 대한 5~10% 요금 인상으로는 개별서비스로의 대체를 충분히 발생시키지 않을 것이다. 요금차이가 크지 않더라도 개별서비스를 이용하는 데 소요되는 거래비용이 현저히 높다면 마찬가지로 결과가 발생한다.

유의할 점은 결합서비스 시장이 확정되어 존재함과 동시에 개별서비스 시장들이 별도로 존재할 수 있다. 이용자의 수요는 다양한 형태로 나타날 수 있으므로, 개별서비스를 선호하는 이용자들을 대상으로 한 개별서비스 시장들이 결합서비스 시장과 차별화된 상태로 존재 가능 시장들개별서비스 A 및 B에 대한 높은 대체성 때문에 결합서비스 AB 공급자가 요금인상의 제약을 받는 경우, 어떤 서비스와 통합획정할 것인지의 이슈가 발생한다. 서비스 A와 B가 상호 대체재가 아니고 상호 , 성도 높지 않다고 가정하면, 결합서비스 AB와 개별서비스 A와 B가 모두 하나의 시장으로 확정될 수는 없다. 따라서, 대체성 수준대체됐다 결합서비스 AB를 개별서비스 A와 동일 시장으로 확정하거나 또는 개별서비스 B와 동일 시장으로 확정이 가능하다. 서비스 AB와 A, 서비스 AB와 B의 통합획정이 반드시 상호 배타적인 것은 아니며 분석을 위한 상황 및 필요에 따라 달라질 수 있다.

한편, A와 B가 개별 서비스로 사업자에 의해 제공되나 실질적으로 대부분의 이용자가 이를 항상 보완적 형태로 결합하여 사용한다면, SSNIP 테스트 결과에 따라 결합서비스 AB를 중심으로 개별서비스 A, B를 포함하는 결합서비스 시장을 정의할 수도 있다.

또한 이용자 간 수요의 상관관계(demand correlation) 분석을 결합서비스 시장획정에 활용할 수 있다. 설문조사에서 이용자들의 개별서비스들에 대한 요금 지불의사가 대체로 유사하게 나타난다면, 별도의 결합서비스 시장이 존재할 가능성이 높다. 반면 개별서비스들에 대한 요금 지불의사가 이용자 간에 다양한 수준으로 나타난다면, 결합서비스와 개별서비스 간 대체성 효과 또한 다양하게 나타나므로, 예컨대, 서비스 AB와 서비스 A로 구성된 시장과 서비

스 AB와 서비스 B로 구성된 시장 등이 동시에 나타날 가능성이 있다.

개별서비스의 시장점유율 변동분석을 결합서비스 시장획정에 활용할 수 있다(김성환 외, 2008). 결합서비스의 요금 변화에 대해 각 개별서비스들의 시장 점유율이 유사하게 변화한다면, 별도의 결합서비스 시장이 존재할 가능성이 높다. 반대로 개별서비스에 대한 대체가 비대칭적으로 발생한다면, 결합서비스와 특정 개별서비스로 구성된 시장을 정의하는 것이 타당하다.

4) 여론시장획정

여론시장은 콘텐츠시장보다는 시청자시장에 근접한 시장으로, 주로 정치적이고 사회적으로 겨냥된 정책적 목표인 다양성, 다원성, 지역성 등을 평가하기 위해 획정될 수 있다. 하지만, 사후규제로서 시청점유율이 X%를 넘지 않아야 한다는 규정에 따라 이 여론시장을 획정하고 여론집중도 즉 여론 경쟁을 제한하는 경쟁제한성을 각 사업자가 지니고 있는지를 평가하려는 것이 과연 타당한 것인지에 관한 논의가 우선되어야 할 것으로 보인다. 이후, 여론 독과점을 검증할 수 있는 실증적인 분석방식이 무엇인지 그리고 여론형성에 영향을 주는 뉴스/시사/교양 콘텐츠시장을 획정할 수 있는지 등을 따져봐야 한다.

미국의 FCC는 미디어 다양성 지수를 통해서 시장경쟁상황 특히 여론 지배력을 평가하고 있다. 이 평가의 첫 번째 단계가 시장획정이며, 시청자시장으로 지역뉴스시장을 지상파TV, 라디오, 신문, 그리고 인터넷라디오, 하고 있다. 케이블, 위성, 잡지는 지역 뉴스를 전달하는 미디어로 보기 힘들기 때문에 이 시장획정에서 제외하고 있다. 이 경우, 미디어 다양성 지수를 매체 선호도에 따라 매체 별 가중치를 계산하는데, 수용자의 계층별 매체 선호도가 크게 차이가 나서 이를 평균하는 것은 실제 데이터를 심하게 왜곡할 수 있다는 한계를 갖고 있다. 또한 케이블SO는 실제로 자체 채널을 통해서 지역뉴스를 제공하고 있어서 이를 제외하는 것 역시 한계를 갖는다고 할 것이다.

5. 융합환경하의 방송시장획정과 방법론적 특성

1) 방송시장획정의 주요요인

EU와 마찬가지로 국내에서도 전송계층에 대해 경쟁법으로부터 시장획정과 시장지배력의 개념을 도입하여 방송통신융합에 대비한 총체적이고 기술 중립적인 규제체계를 제시할 필요가 있다. 다시 말해서, 망이 제공하는 서비스에 상관없이, 모든 망 인프라를 동일한 것으로 간주하여 관련시장을 확정하고, 그 시장 안에서 시장지배력의 보유유무에 따라서 경쟁법을 적용시키는 것이다.

융합 환경 하에서 관련시장을 확정할 때, 규제당국은 관련 하위시장, 신생시장, 그리고 군집시장의 존재 가능성에 대해서 고려하는 것이 바람직하다. 첫째, 시장획정 시 관련 하위시장(relevant submarket)에 대해서 고려해야 한다. 관련시장이라는 시장 아래 상대적으로 좁은 하위시장은 독과점적 규제 목적을 위해서 존재할 수 있다. 하위시장의 범위는 다음과 같은 실질적인 기준에 의해 결정될 수 있음; ① 상품 차별화, ② 가격 차별화, ③ 물리적 특성의 차이, ④ 생산시설의 차이, ⑤ 배급망의 차이(Hovenkamp, 2005)다. 또한 규제당국이 인수합병과 시장지배력남용행위를 규제할 때, 관련 사업자들(예, merger와 mergee)의 생산라인(product line)과 영업지역에 따라 관련시장(relevant market)과 관련 하위시장(relevant submarket)을 구분해서 확정하기도 하다. 즉 넓은 시장 내에 상대적으로 작은 하위시장이 존재하느냐를 판단하는 기준은 작은 하위시장을 구성하는 사업자들이 직접적으로(directly) 상호 경쟁적인가하는 점이다.

예컨대, 규제당국이 SO 간의 인수합병과 관련되어 시장획정을 할 경우, 관련시장을 지역 SO시장이라는 하위시장으로 확정하지 않고 77개의 전국 SO시장으로 시장을 확정한다. 반면에 위성방송과 지역 SO 간의 수평적 결합의 경우, 특정 지역 SO시장을 하위시장으로 관련시장을 확정할 수 있다.¹⁸⁾ 단, 위성방송과 MSO 간의 인수합병인 경우는 전국 유료방송 시장을 관련시장으로 확정하는 것이 바람직하다. 향후 융합서비스가 지역적 하위시장에서 SO와 직접적으로 상호 경쟁적인가를 고려해서 케이블 SO의 관련시장을 확정할 필요가 있다.

18) 방송법에 따르면, 위성방송사업자는 SO(종합유선방송사업자)를 SO의 전체 매출액의 33%까지 소유할 수 있다. 반면에 SO는 위성방송사업자를 소유하는 데 제한이 없다.

둘째, 신생시장(emerging market)에 대한 고려 역시 필요하다. 만약, A가 B(신생시장의 상품)보다 가격이 높고, 질이 낮다면, A는 B로부터의 실질적인 경쟁에 직면할 것이고, 그 결과, A시장에서 소속 사업자들이 인수합병을 하게 된다면, B시장은 A시장과 함께 관련시장으로 확정되어야 한다. 예를 들어서, A상품 시장에서 40%의 시장점유율을 차지하고 있는 1위 사업자가 동일한 A상품 시장에서 15%의 시장점유율을 차지하고 있는 사업자와 합병하고자 할 때 합병으로 인한 시장 점유율이 55%인 사업자가 생겨남으로써 규제당국은 A의 합병을 경쟁제한적이라고 판단할 가능성이 높다. 하지만, A시장은 새롭게 등장하는 B로부터 실질적인 경쟁에 직면할 것이기 때문에 B시장은 A시장과 함께 관련시장으로 확정될 수 있고, 이 관련시장 내에서는 A는 비록 시장점유율이 50%를 넘을 지라도 경쟁제한적 즉 실질적인 시장지배력을 행사할 가능성이 적다고 판단된다.

하지만 B시장은 A시장으로부터 실질적인 경쟁에 직면하지 않으므로 B시장에 속한 사업자가 독점에 대한 기소를 당할 지라도 A시장은 관련시장이 아닌 별도의 시장으로 확정되어 B시장 내에서만 경쟁에 대한 평가가 이루어진다(Hovenkamp, 2005). 케이블 MSO들과 위성방송사 간의 합병의 경우, 관련시장 확정을 유료방송 시장의 범위보다 더 넓게 할 필요가 있다. 실질적으로 경쟁 사업자가 될 IPTV와 같은 광대역망시청각서비스가 가격이 보다 저렴하고 질(채널 수)이 높다면, 유료방송 시장은 실질적인 경쟁에 직면할 것이다. 따라서 유료방송시장과 광대역망시청각서비스 시장을 함께 묶어 시청각미디어시장이라는 관련시장으로 확정할 것으로 고려해야 한다.

셋째, 융합시대에는 군집시장(cluster market)에 대한 고려가 반드시 필요하다. 케이블 MSO인 태광산업이 새로운 기업인 KCT(한국케이블텔레콤)를 통해 인터넷전화(VoIP)서비스 시장에 진입했고, 공정위는 KCT의 최대 주주인 태광산업의 기업결합에 대해 승인했다. 새로운 융합시장 중 하나인 인터넷전화서비스 시장에서 새로운 기업인 KCT의 등장은 그 자체가 시장 내 경쟁제한적이지 않다고 판단한 듯하고, 이러한 판단은 케이블방송 시장과 신생시장인 인터넷전화서비스 시장을 별도의 시장으로 확정함을 전제로 한다. 하지만 지금은 별도의 시장으로 확정하는 것이 당연하게 보일지 모르나, 향후 TPS 결합상품의 등장으로 인터넷전화서비스 시장이 케이블방송 시장의 보완적 상

품시장으로 여겨질 경우, 새롭게 관련시장으로 묶일 수 있다.

보완적 상품의 결합의 경우, 다음의 두 가지 요건을 갖추면 군집시장이 관련시장으로 확정될 수 있다. 첫째, 결합상품 중 일부 상품시장에 진입하고자 하는 기업이 비용 불리(cost disadvantage)를 받을 수 있다면, 결합상품과 관련된 군집시장이 하나의 관련시장으로 확정될 수 있다. 또한, “때때로 범위의 경제라고 불리는 실질적인 결합 제공 이득(substantial economies of joint provision)이 존재한다면 상호보완적(complementary) 상품들의 군집은 하나의 관련시장으로 묶일 수 있다(Hovenkamp, 2005, 102쪽).” 예를 들어, 유선통신(이동통신)과 SMS(또는 CID, 컬러링)는 결합상품을 통해 하나의 상품 군으로 소비자에 2쪽 제공되고 있고, 이 경우, 각각 나눠서 제공되는 것보다 합쳐서 제공되는 것이 보다 싸다. 따라서 유선통신의 상호보완적 상품인 SMS의 시장에 진입하고자 하는 기업은 유선통신을 가진 기존시장에 비해 비용측면에서 불리함을 감수할 수밖에 없다. 따라서 유선통신과 SMS 시장이라는 군집시장은 하나의 관련시장으로 확정할 수 있다. 둘째, 제공되는 설비(facilities)가 유사하여 하나로 수렴될 수 있다면, 서로 다른 서비스 즉 엄밀히 말하면 상호 경쟁적이지 않은 서비스라도 군집시장으로 보며 하나의 관련시장으로 확정할 수 있다(Hovenkamp, 2005). 예를 들어, IPTV와 초고속인터넷서비스는 이를 제공하는 물리적 망이 동일 또는 유사하기 때문에 관련된 한 시장으로 묶일 수 있다. 위 두 조건을 살펴볼 때, 두 상품 제공에 있어서 범위의 경제(economies of scope)가 존재한다면, 두 상품 시장을 군집시장으로 보고 하나의 관련시장으로 확정할 수 있다.

2) 방송시장 확정의 방법론적 특성

(1) 콘텐츠시장

콘텐츠시장의 경우, 도매시장(upstream market)과 소매시장(downstream market)이 존재한다. 도매시장은 플랫폼(프로그램의 출구)이 제작사로부터 프로그램을 구매하는 시장이다. 규모의 경제와 프로그램 제작에 내재된 위험 때문에 주로 수직적으로 결합된 플랫폼(예, 지상파방송사)의 자체 제작 또는

계열사를 통해서 프로그램을 구매하며, 특히 유료방송사의 경우, 수직결합에 따른 배타적거래가 일어나기 쉬운 상황이다.

소매시장은 플랫폼이 프로그램을 시청자들에게 파는 시장이다. 소매시장의 경쟁을 측정하기 위해서는 구체적인 제품시장의 경계를 결정해야하는데, 최근 기술의 혁신과 융합에 따라 경계가 흐려졌다.

도매시장의 경우, 매출액(방송콘텐츠관련 매출액)으로 그리고 소매시장의 경우, 매출액(방송서비스관련 매출액) 또는 가입가구 점유율을 기준으로 판단하는데, 구체적으로 도매시장의 경우 콘텐츠 가격의 고저로 관련시장을 확정하고, 소매시장의 경우 서비스 요금의 고저로 관련시장을 확정할 수 있다.

(2) 시청자시장

시청자시장은 플랫폼이 시청자들의 주목(attention of audiences)을 광고주들에게 판매하는 시장이다. 이 경우, 광고주가 접근할 수 있는 매체 한도 내에서(예, 케이블과 위성방송사 동시 가입한 시청자에 대한 접근) 광고주들의 매체에 대한 수요 대체성을 분석하여 시장을 확정할 수 있다. 나아가 특정 프로그램 또는 채널에 대한 개별 시청자들의 중복에 주의를 두고 분석해야 하는데, 시청자의 중복(overlap)이 크면 광고주의 입장에서 대체성이 크고, 이들 프로그램들 또는 매체들 사이에 경쟁이 높다. 구체적으로, 시청자시장에서 관련 시장의 확정은 .광고료의 고저로 판단할 수 있다.

콘텐츠시장과 시청자시장 간의 영향관계를 살펴보자. 미디어기업들은 위에서 언급한 시장들에게 동시에 활동하고 이들 시장들은 상호 영향을 주고 받고 있다. 예를 들어, 케이블SO는 최대한 가능한 가입자기반을 확보하기 위해서 다양한 서비스(예, 티어링, 패키지)와 요금체계, 그리고 다양한 채널들을 시도하고, 동시에 이들 채널들에서 일정부분 광고시간을 확보하고자 노력함(이 시청자시장은 각 케이블채널을 보는 시청자들의 수(규모, size)와 인구학적인 구성(demographic make-up)에 기초한다. 특히 광고를 주수입원으로 하는 지상파방송의 경우, 콘텐츠시장과 시청자시장 사이 상호관련성이 높는데, 예를 들어, 시청자시장의 수요-공급의 역동성이 콘텐츠시장에서 공급되는 프로그램의 본질과 가치에 영향을 준다. 시청자시장의 특정 계층에 대한 광고주의 수요에

따라 콘텐츠의 내용과 가격이 차이를 보이는데, 최근 젊은 층을 겨냥한 프로그램이 많은 것은 광고주들이 젊은 시청자 층에 높은 가치를 두고 있기 때문으로 풀이된다.

(3) 지리적시장

지리적시장의 경우, 두 가지 차원의 고민이 있다. 첫째, 전국 단위의 시장으로 지상파방송시장 또는 케이블방송시장이 비교적 덜 집중되어있더라도 이와 같은 사실이 지역단위의 미디어시장의 본질(nature)과는 무관하다는 점이다. 비슷한 관점에서 상당히 높은 수준의 경쟁이 있는 지역시장이 전국단위의 콘텐츠와 시청자시장의 역동성(dynamics)에 대해서 어떤 정보도 주지 않는다는 것이다(Napoli, 2003). 특히 인터넷의 발달은 지리적시장의 시장확정에 대한 의미를 희석시킨다.

6. 시장경쟁상황 평가론

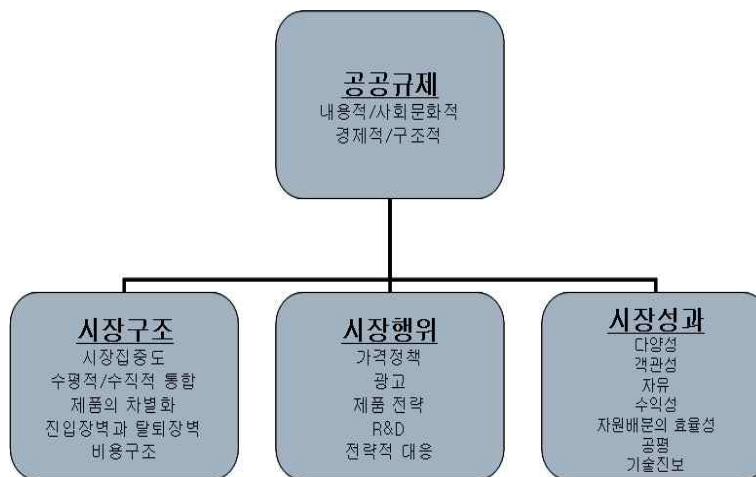
1) 시장경쟁 상황평가의 이론적 배경

미디어산업조직론과 공공규제가 시장경쟁상황평가의 이론적 배경이다. 산업조직론은 미시적이며 추상적인 경제학적 개념들에 구체성, 즉 실질적인 측정을 위한 다양한 원칙과 지표를 부여한다(Litman, 1998). 또한 S-C-P모형을 도입함으로써 체계적으로 일반 산업을 분석하기 위한 틀을 제공해준다. 즉 산업조직론의 S-C-P모형은 산업의 특론의 구조(structure), 행위(conduct), 그리고 성과(performance)의 측면에서 파악하고 상호관련성의 연구하기 위한 분석틀이다(김지운 외, 2005). 여기서 구조란 시장의 조직상의 특론의 의미하며, 행위는 시장 내에서 기업들이 보여주는 전략적 선택의 의미한다. 마지막으로 성과는 경영적인 성과와 공익적인 성과로 분류의 특론의 구조이를 미디어산업에 적용C-P만들어진 미디어산업조직론은 전통적인 산업조직론 모델에 정보상품으로서 미디어 시장의 특론의 첨부하고 있다(유의선, 2005). 전통적인 산업조직론과 달리 비경제적 시장성과 즉 다양성과 공익성 또는 객관성 등이 함께

고려되고 있다(<그림 2-1>, 참조). 이들 구조, 행위, 성과이들 연계성과 관련 C-P크게 구조가 행위에 영향을 미치고 이러한 행위들 변화로 인해 성과가 결정된다는 일방향적 하기와 구조가 행위에 영향을 미치는 것처럼 행위 역시 구조에 영향을 미칠 수 있다는 양방향적 접근 등이 있다. 아직까지 미디어산업 관련 연구에 있어서는 분석의 명료성과 편리성으로 인해 일방향적 접근이 주를 이루고 있다.

미디어산업에서 공공규제는 경제적 시장성과와 더불어 비경제적 시장성과를 또는 비경제적 시장성과를 우선적으로 고려해서 마련된다. 미디어산업의 규제는 크게 두 가지로 나뉘볼 수 있다(<그림 2-2>, 참조). 첫째, 내용적 규제로는 기존의 방송규제 틀 내에서 의견의 다원성(plurality), 프로그램의 다양성(diversity), 사회 각 분야의 다양성, 그리고 내용 수위에 관한 규제로 예를 들면, 내용편성, 채널운영, 보도 채널의 허가제 그리고 내용심의 등을 말한다. 둘째, 경제적 규제는 기존의 방송과 통신규제 틀 내에서 공정경쟁의 물을 통한 매체간의 균형 발전 및 경쟁을 위한 규제 전반을 일컫는 것으로 시장의 실패를 막기 위한 비대칭적 규제, 불공정행위 규제, 필수설비 규제, M&A 독과점적 규제 그리고 소유/겸영 금지 등을 말한다(강재원, 이상우, 2006). 특히 시장 개방과 방송통신융합시대에 공정경쟁 실현을 목표로 둔 경제적/구조적 규제가 주목을 받고 있다(유의선, 2005).

<그림 2-2> 미디어산업조직론의 S-C-P모형과 공공규제



2) 시장경쟁상황평가의 단계와 방법

시장획정 이후의 시장경쟁상황을 평가하기 위한 2, 3단계를 시장의 구조분석과 가격분석으로 나누고, 이에 대한 구체적이고 실증적인 분석방법을 제시한다. 본장은 이들 분석방법을 소개하려고 한다(주로 김성환 외 2008의 내용을 다룰 것임).

<표 2-6> 시장경쟁상황평가의 2, 3단계 및 방법

단계		조사 항목	실증적 분석방법
구조분석	시장집중도	시장점유율, HHI, CR _n	가격-집중도 조사
	상품차별화	상품차별화	전환비율, 수요시스템 추정
	진입장벽	규모의 경제, 매물비용	정성적 방법
가격분석	가격과 가격추세	가격과 가격추세	횡단면적 가격 테스트, 특성 가격 분석, 가격 상관계수, 조정속도 테스트, Granger 인과관계 테스트, 동적회귀분석
	약탈적 가격설정		가격-비용 분석

(1) 구조분석

① 경쟁-집중 지수들(competition-concentration indices)

크게 시장구조와 가격을 분석하는 방법으로 나뉘 수 있다. 첫째, 시장구조를 분석하는 방법으로는 다시 세 가지가 있는데, 관련 시장의 기업 현황과 행태 분석을 통해 반경쟁적인 문제의 발생요인을 분석하는 것으로 어떤 기업이 시장 지배력을 갖고 있는지, 시장 진출입시 장벽이나 조건들이 있는지를 분석한다. 시장 집중도 측정지수(concentration indices)가 첫 번째이다.

시장점유율(market shares)은 기업의 판매량이 시장 내 총판매량에서 차지하는 비율로 집중률(Concentration ratio)은 상위 n개의 기업들의 판매량이 시장 내 총판매량에서 차지하는 비율, 즉 상위 n개의 기업들의 시장점유율의 합을 의미한다. 헐핀달-허쉬만 지수(Herfindahl-Hirschman Index; HHI)는 각 기업의 시장점유율의 제곱의 합으로 계산하는데, 높은 시장점유율을 가진 기업이 존재하면 제곱만큼의 가중치가 주어지므로, 큰 HHI 값을 가진다. 미국 법무부와 연방거래위원회의 합병지침 (FTC/DOJ Merger guideline)에 따르면,

HHI가 1000 미만이면 경쟁적인 시장(unconcentrated market), 1000 이상 1800 미만이면 다소 집중된 시장(moderately concentrated market), 1800 이상이면 매우 집중된 시장(concentrated market)으로 정의한다. HHI가 1000미만인 시장에서는 합병에 따른 문제를 조사할 필요가 없으며, 1000이상 1800미만일 때는 합병을 통해 HHI가 100이상 증가한 경우, 1800이상일 때는 합병을 통해 HHI가 50이상 증가한 경우에 반경쟁적 문제를 조사한다.

가격-집중도 분석(price-concentration analysis)이 두 번째이다. 높은 집중도는 높은 가격과 가격-비용 차이(price-cost margin)를 낳는다는 가설 하에 변수들을 분석한다. 이는 구조-행위-성과 패러다임을 바탕으로 한 분석하는데, 시장집중도를 시장 구조(structure)의 대리변수로, 가격(price)을 성과(performance)의 대리변수로 각각 사용한다. 만약 어떤 시장에서 높은 집중도가 높은 가격/이윤과 관련된다면, 기업 합병 등으로 인해 집중도가 높아지는 경우 반경쟁적인 문제점이 드러난다. 구체적으로 가격-집중도 조사는 가격 수준을 집중도와 다른 변수들에 대해 회귀분석(regression)을 통해서 이루어진다. 시장에 진입장벽이 존재하는 경우는 시장지배력이 남용될 수 있기 때문에, 이 또한 회귀분석 식에 포함한다.

② 상품차별화

제품 차별화, 규모의 경제, 절대비용우위 등이 진입장벽으로 나타날 수 있다. 회귀분석 결과에 따라 가격 수준이 시장집중도에 대해 높고 유의한 계수 값을 갖는다면, 사업자 행위에 따른 시장집중도의 변화는 시장지배력과 소비자 가격에 큰 영향을 준다고 볼 수 있다. 구매전환비용, 수요시스템 추정을 통해서 상품차별화를 분석할 수 있다. 차별화된 제품이 존재하는 시장에서 각 제품의 가격은 높은 가격으로 인한 수입 증가와 판매량 감소가 균형을 이루는 수준에서 결정된다. 따라서 가까운 대체재를 생산하는 두 회사가 합병할 때, 이전보다 적어도 한 상품의 가격을 올릴 유인이 생기는데, 이는 한 상품에서 줄어든 판매량이 다른 상품의 판매량 증가로 나타나기 때문이다. 이와 같은 가격 인상이 이익이 되느냐는 두 상품을 차례대로 선호하는 소비자들이 얼마나 많은가에 달려있다. 일반적으로 두 상품이 더 가까울수록 가격을 올림으로

써 이익이 증가할 가능성이 커진다.

합병이 가격에 미치는 영향을 평가하기 위해 첫째로 구매전환율 분석을 수행한다. 경쟁하는 두 제품의 판매량이 얼마나 전환되는지 시장 점유율 데이터를 가지고 구매전환율(diversion ratio)을 측정한다. 한 제품과 다른 모든 제품 간의 교차탄력성이 동일하다는 가정(Inrapendence of Irr)을levant A을ternatives Assumption; IIAA)에 의존하고, 이를 통해 분석 상품에 대한 수요를 다항 로짓모델onulinomial logit m ral)로 분석할 수 있다. 구매전환율은 상품A의 가격인상이 일어났을다. 상품A의 수요가 상품B로 전환되는 비율을다 뜻하석 상두 상품의 교차탄력성을다한 상품의 가격 탄력성으로 나눈 값이다. 수요시스템을다추정하는 방법도 있다. 이 방법론은 Hausman 상Laonarf and Zona (1994)와 Hausman and Laonarf (1997)의 논문에 의해 제시된 것으로 상교차탄력성raross-alasticities)의 행렬을다추정함으로써 상합병으로 인한 가격의 증가분을다계산한다. 기술적으로는 Gorman의 다단계 예산 이론 (nuulinistage budgeting theory)에 기초한다.

차별화된 시장에서 다음 세 단계의 수요가 있다고 보는데, 첫째, 가장 높은 단계에서 상품에 대한 전체적인 수요가 결정되고, 둘째, 중간단계에서 각각의 종류에 대한 수요가 결정되고, 마지막, 가장 낮은 단계에서 종류 내 각 상품에 대한 수요가 결정된다. 추정은 가장 낮은 단계부터 시작하는데, 설명변수들의 내생성(endogeneity)으로 인해 도구변수(instrumental variables)를 사용한다. 이 결과를 바탕으로 중간단계 그리고 가장 높은 단계를 차례로 회귀분석 함으로써 수요 전체와 각 상품의 가격과의 관계를 추정한다.

③ 진입장벽

진입장벽 분석하는 것도 역시 시장구조를 분석하는 방법의 일환이다. 만약 시장진입이 용이하다면, 잠재적 경쟁자의 진입가능성(threat of entry)이 지배적 사업자가 시장지배력을 남용하지 못하도록 작용할 수 있다. 산업조직론에서는 매물비용, 시장진입 후 경쟁관계, 그리고 기존 기업과 진입기업의 전략적 상호작용 등이 시장 진입의 조건에 결정적임을 밝히고 있고, 예를 들면, 규모의 경제 또는 매물비용이 진입장벽으로 역할한다.

규모의 경제가 존재하는 경우에 기존 기업은 생산량을 높임으로써 진입기업이 비용보다 낮은 가격으로 팔도록 강제하며, 매몰비용이 존재하고 초기 투자에 많은 시간이 소요되는 경우에는 잠재적 진입기업이 시장에 진입하는데 진입장벽으로 작용한다. 이는 잠재적 진입기업에게 진입장벽으로 작용하므로, 합병을 통한 시장지배력이 경쟁을 제한할 가능성이 큰 것으로 판단한다.

(2) 가격분석

가격을 분석하는 경우인데, 시장구조와 일관된 가격이 관찰되는지 또는 약탈적 가격설정(predatory pricing)과 같은 행위가 나타나는지 조사한다. 예를 들어, 가격과 가격추세, 그리고 상대가격의 분석은 경쟁상황을 분석하는데 중요한 요소이다. 기업은 주로 가격을 통해 경쟁하므로 가격수준은 소비자 후생에 직접적인 영향을 미친다. 비경쟁적인 가격 수준이 책정되어 있다면 경쟁상황에 문제점이 있다는 것을 드러내는 증거이고, 또한 약탈적 가격설정 역시 하나의 예다.

경제학계에서는 약탈적 가격설정(predatory pricing)을 테스트하는 두 가지 단계를 제시하는데, 첫째는 약탈적 가격설정이 합리적인 전략인가의 이슈로서, 만일 잠재적 진입자의 시장 진입을 막았거나 기존 기업이 시장을 떠났다면, 단기적인 손실을 회복할 수 있는가의 여부가 중요하고, 둘째는 가격이 가변비용보다 낮은가의 이슈로서, 가격-비용 분석을 통해, 기업의 시장에서의 행태를 조사하는데, 해당기업이 과거에 진입을 막았던 사례의 여부 혹은 기업의 의도를 분석하는 것도 도움이 된다. 정보의 비대칭성이나 재정적인 제약 등도 약탈적 행위의 한 요소로 작용한다.

3) 유료방송시장과 시장경쟁 상황평가

유료방송시장에 대해서 먼저 그 시장의 특성을 살펴보고, 이를 고려해서 시장획정 및 적합한 지표 도입과 종합적인 시장지배력 판단을 통한 시장경쟁상황을 평가하는 것이 바람직하다.

<표 2-7> 유료방송의 시장획정 및 시장경쟁상황평가 시 고려할 점들

유료방송시장의 특성	주요 쟁점	고려해야할 점들
양면시장	콘텐츠와 시청자시장 간 상호영향	HMT 검증 방안
상품의 차별화	협소한 시장 범위	유사성에 대한 인식 조사
수직통합구조	배타적 거래 유인	시장경쟁상황평가 시 고려
전환장벽	플랫폼시장의 전환 장벽 존재	시장경쟁상황평가 시 고려
높은 고정비용	한계비용 이상의 경쟁가격	HMT 시 셀로관 오류
콘텐츠의 집합적 거래	콘텐츠 및 채널의 티어별 판매	수요 및 공급 대체성 측정

최근 주목받고 있는 IPTV와 디지털케이블방송 간의 시장획정 및 시장경쟁 상황평가는 대등한 콘텐츠 확보를 통해 IPTV 서비스가 대체서비스로서 경쟁력을 갖는다고 가정할 때, 미래지향적 관점에서 기존의 유료방송과 양방향 디지털 방송은 하나의 시장으로 획정하는 방안을 검토해야 한다. IPTV 사업자는 현재 유료방송 가입자의 대부분을 차지하고 있는 아날로그케이블TV 및 위성방송 가입자를 대상으로 경쟁할 수밖에 없다. 하지만, IPTV 서비스의 보급이 일어나지 않은 현 시점을 기준으로 하거나 향후에도 IPTV가 대체서비스로서 충분히 기능하지 않는 경우, 기존 유료방송과 양방향 디지털 방송은 별도의 시장으로 보는 것이 타당하다. 그 이유는 IPTV의 경쟁압력이 없는 상태에서 아날로그 서비스와 디지털 서비스 간의 실질적 경쟁관계는 형성되기 어렵기 때문이다. 이와 같은 시장획정을 토대로, 방송시장에서는 경쟁 콘텐츠 및 플랫폼의 정의에 따라 시장점유율(CR)과 시장집중도(HHI)를 적용시켜 시장지배력을 추정하는 것이 바람직하다. 마지막으로 유료방송시장의 산업적 특성 특히 아래의 구조적 특성을 고려하여 종합적으로 시장경쟁상황을 판단해야 할 것이다(<표 2-7>, 참조).

III. 해외 주요국의 방송통신 융합시장 획정과 수평적 규제

방송통신 융합시장에서 시장을 어떻게 획정하고 수평적 규제체계로의 전환이 요구되는 이유는 익히 알려진대로 아날로그 시대에는 명확히 구분되어졌던 방송과 통신간의 구분이 디지털 융합 기술의 발달로 그 경계가 모호해 지고 있으며, 이로 인해 경계영역에 대한 규제를 어떻게 적용할 것인가라는 문제가 발생되었기 때문이다. 디지털 기술이 진전됨에 따라 계속적으로 융합 미디어가 시장에 진입하는 상황에서 이들 융합미디어 시장을 어떻게 획정하느냐, 그리고 각 시장에 동일한 규제수준을 적용하느냐의 문제는 융합 미디어 시장을 관리하는 핵심적인 영역으로 자리잡았다. 그리하여 EU를 비롯한 세계 주요국은 일찍부터 융합 미디어 시장에 대한 합리적인 시장획정 방안을 모색해 왔는데 여기서는 세계 주요국의 방송통신 융합 시장을 어떻게 획정하고 있으며 새로운 규제 패러다임으로 수평적 규제를 어떻게 적용하고 있는지를 살펴봄으로써 국내 융합 미디어 시장의 활성화 및 규제정책의 함의를 도출하고자 한다.

1. EU의 방송통신 융합시장 획정과 분류체계

EU가 방송통신 융합시장의 획정을 새롭게 시도하고 수평적 규제체계로의 전환을 모색하게 된 일차적인 동인은 무엇보다도 디지털 기술에 따른 융합 미디어가 출현했기 때문이다. 즉, 기존의 아날로그 환경에서는 전송 플랫폼이 각각 다른 서비스들을 제공하고 있었기 때문에 플랫폼 별로 다른 규제를 적용하는 것이 가능했지만 방송, 전화, 초고속 인터넷, 기타 새로운 디지털 서비스들을 모두 하나의 전송플랫폼에서 제공하는 디지털 미디어 환경이 조성되었기 때문이다. 그리하여 개별 서비스, 콘텐츠를 전송하던 네트워크가 서로 접속되고 교체되면서 기존의 수직적으로 구조화되어 있던 가치사슬의 단계가 수평으로 통합되는 이른바 “수평구조화(horizontalization)” 현상이 나타나게 되었다. 여기서 수평구조화란 “콘텐츠가 그것을 전송하는 물리적 설비로부터 ‘분리’되는 현상”을 말하고 더 구체적으로는 “서비스, 콘텐츠가 해당 전용 단말기 또

는 네트워크로부터 ‘분리’되는 것”을 의미한다(OECD, 2007, p. 8. ‘ ’ 부분 별도 강조). 이렇게 되면 콘텐츠의 소비는 콘텐츠를 접근하는 특정 단말기, 네트워크로부터 제약되지 않게 되는 현상이 발생하여 기존의 가치 사슬간의 수직적 결합은 더 이상 의미가 없게 되고 대신 동일한 가치사슬이 통합되는 수평 구조적 체계로의 설명력이 커지기 때문이다.

사실, 이러한 가치사슬의 변화내용에 따라 수직적 가치사슬에서 수평적 가치사슬로 변화되는 과정에 대한 논의는 빈번하게 제기되어 왔다. 예를 들어, 앤더슨 (Anderson, 2003) 연구소에서는 기존의 가치사슬이 수평적으로 “저작권 소유자 (rights holders)” “콘텐츠 제작자 (content producers)” “판권 판매자 (right dealde)” “프로그램 편성자 (programme packagers)” “어그리게이터 (aggregators)” “네트워크” “접속장비 제공업자 (access providers)” 그리고 “장비 판매업자 (CPE vendors)”와 같은 8개의 영역으로 열거한후 이를 크게 다시 “콘텐츠 (content)” “패키징 (packing),”, 그리고 “배급 (diffusion)”이라는 세 영역으로 분류하였다. “콘텐츠” 영역에는 판권을 갖고 있는 기업이나 개인, 콘텐츠 제작과정의 주체들, 제작된 콘텐츠 판권을 거래하는 중간 매매상들이 해당되고, “패키징” 단계에는 개별 콘텐츠를 묶어서 편성하거나 개별 채널을 묶어서 판매하는 사업자들이 해당된다. 마지막으로 “배급” 단계에는 지상파나 위성등 폭정한 인프라를 구축하여 콘텐츠를 전송하는 네트워크들, 소비자의 접속관련 장비 사업을 하는 운영업자들, 그리고 접속장비를 제조, 판매, 마케팅 하는 업자들을 포함한다 (Anderson, 2003). 이처럼 디지털 콘텐츠의 가치사슬은 기존의 동종 네트워크 형태에서 이종 네트워크 또는 플랫폼간 경쟁으로 변화하게 된 것이다. 이상과 같은 미디어 융합환경을 반영하여 EU는 다음과 같은 도입과정을 통하여 수평규제 체계를 확립해 나갔다.

1) 수평규제 체계의 도입과정

(1) 콘텐츠 계층

EU는 회원국내의 방송 서비스의 자유로운 유통을 위해 1989년 제 1차 “국경없는 텔레비전 지침(TVWF: TV Without Frontiers)”을 발표하였다. 이 지

침의 목적은 유럽연합내의 텔레비전 방송 서비스의 유럽 국가간의 경제적, 법적 장벽을 없애기 위해 회원국들의 국내법을 정비하기 위한 것이다. 제 1차 TVWF에는 텔레비전 방송사, 방송 중계권의 문제, 방송쿼터, 광고에 대한 규정을 담고 있다.

이들 주요 내용을 살펴보면, 먼저 텔레비전 방송사에 대한 법적 적용에서는 텔레비전 방송사는 전적으로 해당 회원국이 관장하도록 하였고 (2조) 방송 중계권과 관련하여 주요 이벤트에 대한 중계권을 회원국이 공유하도록 규정하였다. 즉, 회원국들은 유료 텔레비전 방송사가 스포츠 중계권에 대한 독점권을 갖고 있더라도 올림픽이나 월드컵과 같이 사회적 중요도가 높은 이벤트의 경우, 이를 원하는 회원국에서 제공할 의무를 지니고 회원국들은 사회적 중요도가 높은 이벤트를 지정할 수 있도록 하였다 (3조). 또한, 방송쿼터와 관련해서는 유럽작품의 보존을 위해 회원국들은 방송사가 방송시간의 최소 10%를 유럽작품으로 방영하도록 하는 쿼터를 배정하였다 (5조). 한편, 텔레비전 광고 지침에서는 먼저 광고량과 관련해서 일반광고와 홈쇼핑 광고의 시간을 전체 방송시간의 20%가 넘지 못하도록 규정하였고 내용측면에서는 술과 의약품 광고, 그리고 담배광고를 원천적으로 금지하도록 하였다. 이러한 내용을 골자로 하는 국경없는 텔레비전 지침은 1997년 일부 수정되기는 하였지만, 이후에도 콘텐츠 계층에 대한 수평규제의 기본틀로 작용하여 왔다. 그리하여 선형 (linear) 시청각 서비스에 대한 규제들, 이를테면 텔레비전 서비스의 기본적인 공적임무, 광고규제, 편성쿼터 등의 기본적인 콘텐츠 규제는 이 지침의 내용을 그대로 따르고 있다.

이러한 중요성에도 불구하고, 기존의 “국경없는 텔레비전 지침”은 비록 이후 1997년 한차례 개정되기는 하였지만 1980년대 후반에 발표되어 디지털 기술의 급속한 발전으로 인한 새로운 방송통신 미디어 환경의 변화를 제대로 반영하지 못한다는 한계를 지니고 있었다. 가령, 기존의 지침에서 상정하고 있는 주류 미디어는 회원국간의 텔레비전 방송부분이었으나 이후 인터넷을 통한 인터넷 방송, VOD와 같은 새로운 형태의 서비스가 등장함에 따라 이들 서비스에 적용되는 규제가 국가마다 달라 회원국간의 원활한 공급을 어렵게 하는 현상이 발생하게 된 것이다. 그리하여 기존 텔레비전 방송에 국한되었던 회원국간의 자유로운 유통을 전제로한 새로운 형태의 텔레비전 지침이 마련하게 되었

다. 일명 “새로운 국경없는 텔레비전 지침 (New Television Without Frontiers Directive)”이 대두한 배경이 여기에 있으며 개정방향은 다음과 같은 핵심적인 내용으로 요약된다.

첫째, 이용자들이 시간적인 제약을 받지 않고 네트워크에 접속하여 직접 이용할 수 있는 VOD와 같은 이른바 푸쉬형 서비스를 규제대상에 포함하여 기존 시청각 서비스를 linear 서비스와 non-linear 서비스로 구분한 보다 정교화된 분류법을 제시하였다는 점이다. 즉, 새로운 국경없는 텔레비전 지침에서는 시청각 미디어 서비스를 좀더 세분하게 이용자들의 통제능력에 따라 선형 시청각 서비스 (linear service)와 비선형 서비스 (non-linear service)로 구분하였다. 여기에서 선형 시청각 서비스란 시간별로 편성되어 있는 서비스가 이용자들의 의사에 상관없이 일방적으로 제공되는 (push형) 서비스를 말하며 기존의 전통적인 텔레비전 서비스가 여기에 해당된다. 반면, 비선형 서비스는 시간별로 편성이 되어 있지 않고 대신 이용자들이 네트워크에 접속하여 언제든지 능동적으로 이용할 수 있는 (pull형)서비스로 VOD가 대표적이다.

둘째, 기존 linear 서비스에만 적용되던 “원산지 원칙 (country of origin)”의 개념을 non-linear 서비스에도 확대 적용하였다는 점이다. 이 개념은 특정 국가의 방송 서비스가 타 유럽국가에 제공될 경우에도 서비스 제공업자는 그 나라의 규제를 다시 받을 필요없이 원래 국가의 규제를 그대로 적용하자는 것이다. 새로운 국경없는 텔레비전 지침에서는 이를 non-linear 서비스에도 적용시켜자는 원칙을 말하는 것으로 이는 새로운 서비스에도 회원국들이 차별적인 규제를 하지 않고 자유롭게 유통될 수 있도록 하기 위함이다. 왜냐하면 새로운 지침이 도입되지 않을 경우 non-linear 서비스은 기존 방식대로 전자 상거래 지침의 적용을 받게되어 국가들마다 서로 다른 규제의 적용을 받아야 하는 문제점이 발생하기 때문이다. 즉, non-linear 서비스에도 country of origin 개념을 적용함으로써 유럽연합 내에서 non-linear 서비스는 국가들마다 서로 다른 규제를 적용하는데서 오는 비효율적 규제방식을 지양하고 공정경쟁할 수 있는 기반을 마련하게 되었다. 이처럼 EU에서 새로운 지침을 통해 “country of origin”의 규칙을 non-linear 시청각 서비스에도 적용하게 된 목적은 non-linear 서비스 분야에서 유럽 콘텐츠 산업의 경쟁력을 확보하고 더 나아가 시청각 미디어 서비스 제공자들간의 공정경쟁 환경을 구축하기 위한 시도

라 볼 수 있다.

마지막으로 새로운 국경없는 텔레비전 지침에서는 광고규제를 완화함으로써 콘텐츠 사업자들의 경제적인 입지를 강화시켜 주었다. 광고규제 완화조치로는 중간광고를 허용하고 하루 광고시간의 제한을 완화시켜주며, PPL을 일부 허용시켜주는 것 등이다. 즉, 기존의 국경없는 텔레비전 지침에서는 프로그램 중간에 광고를 넣기 위해 적어도 20분간 간격이 유지되어야 했으나 새로운 지침에서는 방송사가 자율적으로 하도록 함으로써 이를 완화시켰고 광고 시간을 하루 3시간 넘지 못하도록 하는 규제를 새로운 지침에서는 광고총량에 대한 양적규제를 철폐하였다. 또한, 새로운 지침에서는 가상광고나 양방향 광고, 그리고 PPL과 같은 새로운 형태의 광고를 허용함으로써 시청각 콘텐츠 제작의 재정적 지원을 장려하였다.

(2) 전송 계층

이상에서 살펴본 바와 같이, EU에서는 일찍부터 콘텐츠와 관련된 수평적 규제에 대해서는 “국경없는 텔레비전 지침”이나 2000년의 “시청각 서비스 정책 가이드라인 (Principles and guidelines for community audiovisual policy in the digital age),” 그리고 2005년의 “개정된 국경없는 텔레비전 지침” 등을 통해 규제원칙을 확립해 나갔다. 하지만, 이러한 지침들은 2002년에 제시된 콘텐츠와 전송의 분리라는 수평규제 체계의 근간에 적용해 볼때 전송계층에는 해당되지 않고 콘텐츠 규제만을 다루고 있었다. 그리하여, EU는 2002년 콘텐츠 분야를 제외한 전자 커뮤니케이션 관련 5개의 공동규제 지침 (Directive)을 마련하여 이를 발표하고 각 회원국들의 입법화를 제안하였다. 여기에서 제시된 5개의 공동지침은 “인가지침 (authorization directive)” “접근지침 (access and interconnection directive)” “보편적 서비스 지침 (universal service directive)” “경쟁지침 (competition directive)” 그리고 “정보보호지침 (privacy and data protection directive)” 등이 그것이다.

먼저, “인가지침 (authorization directive)”은 전자 커뮤니케이션 네트워크와 서비스를 인가함에 있어 공중을 대상으로 하는지의 여부를 인가기준으로 설정하고 망 사업자로 하여금 이를 바탕으로 개관적이고 투명하며 비차별적, 균형

적인 권리, 조건, 절차를 적용받도록 하였다. 인가지침의 주요 목적은 용이한 서비스 제공을 위해 망과 서비스의 인가규정과 조건을 간소화함으로써 전자 커뮤니케이션 네트워크와 서비스의 자유로운 제공을 보장하기 위함이다.

둘째, "접근지침 (access and interconnection directive)"은 네트워크나 관련 설비에 대한 접근이나 상호접속을 하려는 사업자들의 권리 및 의무에 관한 지침으로서 이 지침은 회원국들의 전자 커뮤니케이션 네트워크와 관련 설비에 대한 접근 및 상호접속에 대해 일관된 규제를 하기 위함이다. 여기서 접근 (access)이란 "당해 사업자의 설비 또는 서비스를 전자 통신 서비스를 제공하고자 하는 다른 사업자에게 정해진 조건에 의해 배타적 혹은 비배타적으로 이 네트하기"를 의미한다. 한편, 상호접속(interconnection)은 "당해 사업자의 이 네트와 다른 사업자의 이 네트와 통화타적가능nec해 주거나 혹은 다른 사업자가 제공하는 서비스에 접속할 수 있도록 동일한 혹은 상이한 사업자가 사용하는 공중 커뮤니케이션 망에 물리적인 접속"을 의미한다.

셋째, "보편적 서비스 지침 (universal service directive)"은 유럽인들이 시장 기능으로는 충족할 수 없는 환경을 개선하고 항상 효과적인 경쟁과 선택을 통하여 저렴한 가격으로 최소한도로 규정된 일련의 서비스를 제공받도록 이용자들의 권리와 사업자들의 의무를 규정한 지침이다. 단, 지침에서는 원칙만을 제시하고 보편적 서비스를 위한 구체적인 규제범위는 각 회원국가들이 실정에 맞게 규정하도록 하였다.

넷째 "경쟁지침 (competition directive)"은 전자 커뮤니케이션 지침의 핵심적인 사항으로 모든 사업자가 아무런 제약없이 전자 커뮤니케이션 서비스를 이용할 권리를 보장하는 것으로 이 지침은 사업자들간 경쟁을 통해 이용자들의 망에 대한 원활한 접근을 가능하도록 하기 위함이다.

마지막으로 "정보보호지침 (privacy and data protection directive)"은 전자 커뮤니케이션 분야에서 개인 정보를 처리함에 있어 프라이버시와 같은 개인의 권리 및 자유를 보장하고 공동체 내에서 전자 통신 장비 및 서비스와 개인정보의 자유로운 이전을 보장함을 목적으로 하고 있다. 단, 이 지침은 VOD를 포함한 통신 서비스에만 적용하도록 하고 있다.

<표 3-1> EU의 수평규제 체계 관련 주요 규제지침의 도입과정

주요 지침	연도	핵심적인 내용	해당계층	
			콘텐츠 계층	전송 계층
국경없는 텔레비전 지침 (TVWF)	1989년 제정 (1997년 일부 수정)	-유럽 국가간의 경제적, 법적 장벽을 없애 자유로운 텔레비전 서비스의 유통을 촉진함	O	
개정된 국경없는 텔레비전 지침 (NTVWF)	2005	- 시청각 미디어 서비스의 범위를 non-linear 서비스에로까지 확대적용함	O	
시청각 서비스 정책 가이드라인 (Principles and guidelines for community Audiovisual policy in the digital age)	2000	- 시청각 서비스 정책에 대한 기본원칙을 제시함	O	
공동규제 프레임 워크 (Framework Directive)	2002	- 전자 커뮤니케이션 네트워크와 전자 커뮤니케이션 서비스에 대한 5개의 공동규제 지침 제시		O

2) EU의 방송통신 융합시장 확정내용과 서비스 분류체계

이상과 같은 살펴본 바와 같이 EU가 제시하는 방송통신 융합시장의 분류체계는 크게 “콘텐츠 계층”과 “전송 계층”이라는 2원적 구조로 되어 있다. <표 3-2> 는 EU의 방송통신 융합 미디어에 대한 시장 확정의 기본틀과 서비스 분류체계를 나타낸 것이다.

<표 3-2> EU의 융합시장 확정 및 서비스 분류 체계

계층 분류	해당 서비스		근거
콘텐츠	시청각 미디어 서비스 (audiovisual service)	선형 서비스 (linear service) (예, 텔레비전, PP)	시청각 미디어 서비스 지침 (TVWF)
		비선형 서비스 (non-linear service) (예, VOD)	
계층	정보사회 서비스 (information society service)	전자 상거래 서비스	전자 상거래 지침
전송계층	전자 커뮤니케이션 네트워크		일반 규제 프레임워크 지침
	전자 커뮤니케이션 서비스		

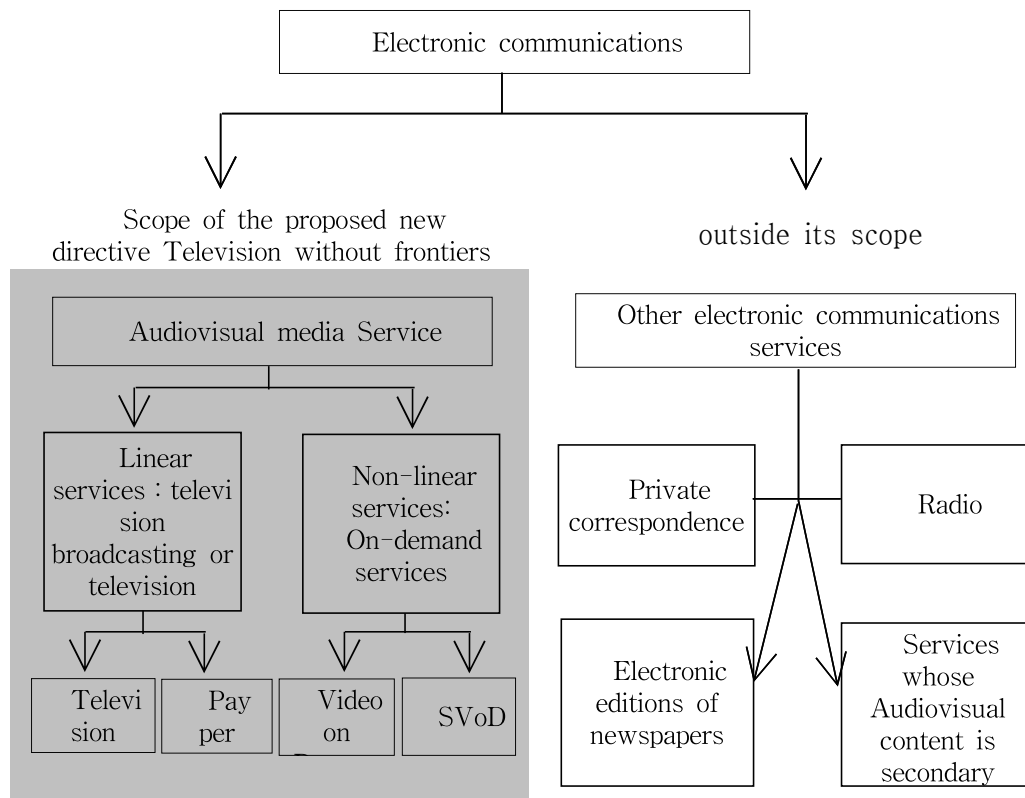
(1) 콘텐츠 계층

먼저, 콘텐츠 계층에서는 “시청각 미디어 서비스(audiovisual media service)”와 “정보사회 서비스(information society service)”로 구분하고 시청각 미디어 서비스는 다시 선형 서비스와 비선형 서비스로 나누고 있다. EU (2005)의 개념규정에 따르면 시청각 미디어 서비스는 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해 일반 공중에게 정보, 오락물, 그리고 교육정보 등을 제공하는 동영상 서비스를 의미한다. 더 나아가 시청각 서비스는 다음과 같은 여섯 가지의 핵심적인 요소를 통해 재정의 되는데 그것은 a) 미디어 서비스 제공업자(media service provider)의 편집책임(editorial responsibility)하에, b) 정보, 오락, 그리고 교육을 목적으로 하며, c) 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해, d) 일반 대중에게, e) 음성 유무와 상관없이 동영상으로 구성된 프로그램을 전송하는, f) 유럽위원회(European Commission) 조약 제 49조와 50조가 규정하고 있는 서비스를 지칭한다. 또한, 이 규정에 의하면 미디어 서비스 제공자는 시청각 서비스에서 제동되는 시청각 콘텐츠 선택에 대한 편집상의 책임을 지

니고 있는 자로 규정하여 편집책임을 지니고 있는가의 기준에 의해 정보 사회 서비스와 구분하고 있다. 그리하여, 미디어 서비스 제공업자는 시청각 미디어 콘텐츠에 대한 편집상 책임을 지니고, 그 내용을 결정하는 자를 뜻한다.

여기서 한가지 흥미로운 사실은 시청각 동영상이라 할지라도 시청각 콘텐츠가 주 목적이 아닌 부수적인 역할로 사용되었을 경우에는 시청각 서비스로 분류하지 않는다는 점이다. 예를 들어, 상품 판매를 주 목적으로 하는 웹 사이트에 동영상이 일부 포함되었을지라도 이를 시청자 미디어 서비스로 간주하지 않는다. 또한, 인터넷 신문이나 잡지, 시청각 콘텐츠가 없는 웹 사이트 등도 이러한 범주에 해당하지 않는 것으로 간주한다.

<그림 3-1> EU의 콘텐츠 계층 분류체계



출처 : NPA Conseil, (2007).

하지만 EU의 분류체계에서는 디지털 미디어 이용환경을 고려하여 시청각 미디어 서비스를 더 세분하게 선형 시청각 서비스 (linear service)와 비선형 서비스 (non-linear service)로 구분하고 있다. 이는 전통적인 텔레비전 서비스를 새로운 형태의 서비스와 어떻게 분리해 내느냐에 초점을 둔 것으로 사실 시청각 미디어 서비스 분류체계의 핵심적인 요인이다. 앞에서 잠시 설명한 대로, 선형 시청각 서비스는 고정된 스케줄을 가지고 있는 시청각 서비스로 전통적인 TV 프로그램, 웹 방송, 서비스 제공자에 의해 개별적으로 방송시간이 정해진 비디오 방송 등을 지칭한다. 반면, 비선형 시청각 콘텐츠 서비스는 개별적으로 접근가능하거나 이용자가 시간의 구애없이 능동적으로 이용할 수 있는 모든 주문형 콘텐츠를 말하는 것으로 게임, 영화, 개별 비디오 클립 등이 해당된다. 두 서비스간 중요한 기준점은 전자의 경우 물리적, 기술적 전송에 대한 사업자의 편성책임을 부여하고 있는 반면 후자의 경우는 콘텐츠 서비스에만 초점을 맞추는, 다시 말해 편성책임을 부여하지 않고 있다는 점이다.

<표 3-3> 리니어 서비스와 런 리니어 서비스의 예

서비스/플랫폼	아날로그 지상파 아날로그 케이블 아날로그 위성	디지털 지상파	디지털 위성	디지털 케이블	ADSL 혹은 인터넷을 통한 IP 전송	이동전화 IP 스트리밍	이동전화를 통한 디지털방송
line ar 서비 스 (전 통적 방송 서 비스)	공영서비스 방송사(PSB)의 채널, 무료 지상파채널 기타 payTV 채널	PSB 채널, 무료지 상파 채널, 기타 pay TV 채널	PSB 채널, 무료 지상파 채널, 기타 pay TV 채널	PSB 채널, 무료 지상파 채널, 기타 pay TV 채널	PSB 채널, 무료 지상파 채널, 기타 pay TV 채널	PSB 채널, 무료 지상파 채널, 기타 pay TV 채널	PSB 채널, 무료 지상파 채널, 기타 pay TV 채널
line ar 서비 스 (PP V)		스포츠 이벤트, 영화, 기타 이벤트	스포츠 이벤트, 영화, 기타 이벤트	스포츠 이벤트, 영화, 기타 이벤트	스포츠 이벤트		
non - line ar 서비 스 (V OD)				영화, TV 프로그램, 음악	영화, TV 프로그램, 스포츠 이벤트, 음악	뉴스, 음악, 스포츠 이벤트	

- 출처: 이상우 (2006), p. 35

한편, 정보사회 서비스 (information society service)은 전자상거래 지침 (E-commerce Directive)을 통해 “어느 정도의 거리를 두고 유료 서비스 이용자의 개별 요청에 의해 전자수단을 통해 제공되는 모든 서비스”로 규정되고 있다 (EU, 1998). 따라서 정보사회 서비스는 콘텐츠 뿐 아니라 수많은 전자 서비스, 가령 온라인 상품 판매를 목적으로 하는 전자상거래 등을 포함하는 포괄적 개념으로 해석된다. 또한, 정보사회 서비스를 규정한 EU 프레임워크 지침에서는 동 서비스가 전송계층과 콘텐츠 계층에서 동시에 구현 가능한 서비스임을 밝히고 있다. 그리하여 동 지침에서는 제10조 규정을 통해 이러한

경우 콘텐츠 계층과 전송 계층 각각의 규제체계를 모두 적용받아야 한다고 규정하고 있다.

(2) 전송계층

국경없는 텔레비전 지침이나 혹은 새로운 국경없는 텔레비전 지침을 통해 콘텐츠와 관련된 규제들은 마련됐지만 전송계층에 대한 회원국간의 규제체계는 정립되지 않았다. 그리하여 EU는 2005년 전송계층에 대한 단일한 규제틀이 정립되어야 할 필요성을 인식하고 이들 계층에 대한 보다 정교화된 수평규제틀을 제시하였다. 그것이 바로 EU의 “프레임워크 지침”이다. 이 지침은 전송계층에 대해 단일한 규제체계를 적용하자는 것이 본질적 핵심으로 전송계층은 전자 커뮤니케이션 네트워크와 전자 커뮤니케이션을 포괄하는 개념으로 규정하였다. 여기서 전자 커뮤니케이션 네트워크란 전자적 신호를 전자적으로 전달하는 전송 시스템과 그 부대설비를 말하는 것으로 유무선, 케이블, 위성, 인터넷 등 모든 형태의 네트워크를 포함한다 (EU, 2000). 반면, 전자 커뮤니케이션 서비스는 전기적 신호를 전달하는 서비스로서 통신 및 방송을 제공하기 위해서 사용되는 전송 서비스로 통신, 케이블, 위성, 지상파 방송 서비스의 전송부분에 해당한다.

한편, EU에서는 케이블, 위성, IPTV 사업자들을 가리켜 전송 플랫폼 운영업자 (operators of delivery platform)이라는 용어를 사용하고 있는데 이는 전송 시스템을 운영하면서 콘텐츠 사업자들로부터 콘텐츠를 제공받아 가입자들에게 서비스를 제공해주는 사업자들을 의미하는 것이다. 특히 EU는 콘텐츠 계층으로 제공받은 콘텐츠를 구성하여 이용자들이 이용할 수 있는 관문이 된 케이블 서비스도 전송계층에 포함시키고 있다 (이상우, 2006). 이처럼 전송계층을 콘텐츠와 분리하여 포괄적으로 해석하면 전송계층의 사업자간 경쟁을 통해 서비스의 질을 높이고 이용자의 가격을 낮출수 있다고 EU는 판단하고 있다.

3) EU의 수평규제 체계에 대한 분석

콘텐츠 계층과 전송계층으로 이원화된 EC의 기본적인 수평 규제체계는 기본적으로 다음과 같은 장점을 지닌다.

첫째는 새로운 전송기술이 등장할 때마다 규제를 바꾸어야 하는 문제를 해소할 수 있다는 점이다 (Mindel & Sicker, 2006). 즉, 기존의 전송형태에 따른 수직적 규제틀로로는 규제를 적용할 수 없는 각종 방송통신 융합기술 환경에서 새롭게 등장하는 전송기술의 형태에 구애받지 않고 일관된 규제틀을 적용할 수 있다는 장점이 있다.

둘째, 계층의 성격을 고려한 규제를 적용할 수 있다는 점이다. 가령, 사회문화적 영향력을 지니는 콘텐츠 계층에 대한 규제는 콘텐츠의 성격에 따라 차별적 규제를 적용하고, 또 가치중립 (content neutral)적 성격을 지니는 전송망에 대한 규제는 단일규제를 적용함으로써 경쟁을 유도할 수 있게 되는 장점을 지니게 된다.

실제로 EU에서는 콘텐츠 계층에 대해서는 차별화된 규제를 적용하고 있다. 즉, 콘텐츠 서비스가 콘텐츠 제작자의 편집책임이 부여된 linear 서비스인가 그렇지 않고 non-linear 서비스인가에 따라 규제의 강도를 달리 적용하고 있다. 즉, 비선형 콘텐츠 공급자에 대해서는 기존 TVWF 지침에 따라 기본적인 시청각 미디어 서비스에 부과된 의무를 부과시키는 반면, non-linear 서비스에 대해서는 모든 콘텐츠 계층에 해당되는 기본적인 규제, 즉 소비자의 보호, 인종에 대한 차별 금지, 은밀한 광고 등과 같은 규제 등과 같은 기본적인 규제만이 부여될 뿐 전통적인 텔레비전 서비스에 부여되던 유럽작품에 대한 쿼터나 미성년자에 대한 보호 규제 등은 적용하지 않았다.

이처럼 시청각 서비스에서 차별적인 규제를 적용하게 된 이유는 특정 콘텐츠를 선택하는데 이용자의 선택과 통제가 반영되는가에 따라 사회적 영향력에 차이가 있다고 판단했기 때문이다. 즉, 이용자의 능동적인 선택에 의해 이용되는 non-linear 서비스의 경우 어느정도 이용자의 귀책의무가 있음을 인정한 것으로 볼 수 있다. 또한, 산업적으로도 VOD와 같은 새로운 형태의 서비스에 대해서는 규제를 완화함으로써 국경간 원활한 유통을 능동적으로하게 해 줌으로써 EU 회원국간 콘텐츠 서비스에 대한 경쟁을 활성화하고 문화적 다양성을

촉진하는 것을 목적으로 하고 있다.

<표 3-4> EU의 linear 서비스와 non-linear 서비스간 차별규제내용

지침의 관련 조항	규제의 내용	non-linear 서비스 규제대상	linear 서비스 규제대상
3조 a 항	미디어 서비스 제공업자, 규제기구, 감독기구 정보제공	O	O
3조 b 항	인종, 성별 등에 근거하여 증오를 유발하는 시청각 미디어 수신 자유제한	O	O
3조 b-agkd	시각, 청각 장애인들에 대한 시청각 미디어 서비스의 용이한 접근	O	O
3조 c 항	저작권 계약기간을 지난 극영화 전송금지	O	O
3조 d 항	상업적 시청각 커뮤니케이션 관련 포괄적 규제사항	O	O
3조 e 항	간접광고와 관련한 규제사항	O	O
3조 f 항	미성년자에 미치는 영향력과 관련한 규제사항	O	O
3조 h 항	주문형 서비스의 유럽작품 활성화 준수사항	O	O
3조 i 항	사회적 중요도가 높은 이벤트에 대한 텔레비전 방송의 독점권 규제		O
3조 j 항	단신 보도에 관한 텔레비전 방송의 독점권 규제		O
4조-9조	유럽작품의 제작, 유통의 활성화를 위한 규제		O
10조-20조	텔레비전 광고에 관한 규제		O
22조	텔레비전 방송의 미성년자 보호규제		O
23조	텔레비전 방송의 반론권 사항		O

- 출처: 황준호, 이상우 (2007), pp35-36을 토대로 재구성

또한, 전자 상거래 등과 같이 콘텐츠를 다루지만 사적 영역에 해당하는 정보 사회 서비스는 공적 성격인 시청각 미디어 서비스와 구분하여 규제를 최소화하고 있다. 즉, 별도의 전자상거래 지침을 규정받도록 하여 인터넷을 통한

다양한 서비스 활동이 활성화 되도록 하였다.

한편, 전송 플랫폼 계층에 대해서는 동일한 규제를 적용하고 있는 것이 콘텐츠 계층과 큰 차이를 보이고 있다. 왜냐하면 전송부분은 콘텐츠와 달리 사회문화적 영향력 보다는 시장 지배적 사업자의 반경쟁적 행위를 막고 망에 대한 공정한 접속 및 개방 등을 확보하여 서비스의 가격을 낮추고 질을 높이는 것이 규제의 핵심적 이슈이기 때문이다. 따라서 콘텐츠 계층에 대해서는 진입이나 허가와 같은 규제가 필요하나 전송계층에서는 이러한 규제가 불필요한 것으로 판단한다. 즉, 진입규제나 소유규제의 적용을 받음이 없이 사업자간 경쟁을 통해 서비스의 가격을 낮추는데 규제의 목표가 두어진다.

<표3-5> EU의 수평규제 체계에 따른 계층간 규제의 적용

	콘텐츠 계층		전송 계층
해당 서비스	시청각	linear service	전자 커뮤니케이션 네트워크
	미디어 서비스	non-linear service	
	정보 사회 서비스 (전자 상거래)		전자 커뮤니케이션 서비스
규제 목표	사회적인 영향력/ 문화적 다원성		경쟁촉진
계층내 규제방식	차별적 규제 (linear vs non-linear)		단일 규제
규제 내용	진입/소유/내용 규제		진입/소유 규제 없음 (기본적인 규제만 적용받음, 자율규제)

4) EU 수평규제 체계에 대한 평가

EU 수평규제들은 기존의 수직적 규제들에 대한 한계를 인식하고 일찍부터 수평적 규제들 모델을 제시함으로써 이후 OECD 국가들의 이론적 틀을 제공했다는 점에서 그 의미가 적지 않다. 또한, 복잡한 융합 미디어를 규제범위를 단순하게 콘텐츠와 전송계층으로 구분하여 각 계층의 성격에 맞는 차별적인

규제를 적용함으로써 차별적인 가능성을 높였다는 점도 긍정적으로 평가된다.

2. 영국의 방송통신 융합시장 획정과 분류체계

1) 영국의 수평규제 체계 도입과정

영국은 2002년 새 통신법안 (Communication Bill)을 발표한데 이어 2003년 통신법 (Communication Act)을 제정해 유럽연합이 권고한 수평적 규제체계를 EU국가중에서 가장 먼저 채택하였다. 규제 프레임워크 지침, 접근지침, 인가지침, 보편적 서비스 지침으로 구성된 2003년 통신법은 융합 미디어 시대에 적합한 단일 규제 프레임워크를 제시했다는 의의를 지닌다. 이 법의 핵심적 목표는 사업자간 경쟁, 고품질의 다양한 서비스 선택에 대한 보편적 접근보장, 시민자 소비자의 보호에 있다 (하운금 외, 2007).

한편, 영국에서는 2000년 12월, “커뮤니케이션의 새로운 미래”라는 백서를 통하여 융합미디어 환경에 대처하기 위해 일원화된 규제기구인 Ofcom의 설립을 제안하였다. 이후 Ofcom은 2003년 통신법을 근거로 설립되었는데, 이는 기존의 5개로 분산된 규제기구를 통합한 것으로 이후 영국에서 텔레 커뮤니케이션의 인프라와 콘텐츠를 총괄하는 기구역할을 하고 있다.

o 영국의 수평규제 체계 도입과정

- 2000년 12월: 커뮤니케이션의 새로운 미래백서를 통해 Ofcom의 설립제안
- 2002년: 공동규제 프레임워크 제시 (EU)
- 2003년 7월: 2003 Communication Act 제정
- 2003년 12월: Ofcom의 설립, 출범

2) 분류체계

영국의 융합서비스 분류체계는 EU의 프레임과 같이 콘텐츠 계층과 전송계

층으로 양분되고 있다. 먼저, 콘텐츠 계층은 콘텐츠 서비스, 메타 콘텐츠 서비스, 정보화 서비스로 구분되는데 이는 콘텐츠 계층을 단순히 서비스와 정보사회 서비스로 구분하던 EU에 비해 좀더 세분화되었다고 할 수 있다. 한편, 전송계층은 다시 전자 커뮤니케이션 서비스, 전자 커뮤니케이션 네트워크, 그리고 관련설비로 다시 세분화되어 있다. 각 계층별 세부 서비스의 정의와 해당되는 서비스의 내용을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-6> 영국의 융합서비스 분류체계

콘텐츠 계층	콘텐츠 서비스	텔레비전과 라디오 서비스	공영방송 서비스
			독립TV 서비스
			독립 라디오 서비스
	메타 콘텐츠 서비스		
	정보사회 서비스		
전송 계층	전자 커뮤니케이션 서비스	기본 서비스	
		고급 서비스	
		부가 서비스	
	전자 커뮤니케이션 네트워크 관련 설비 (Associated Facilities)		

(1) 콘텐츠 계층

영국에서는 콘텐츠 계층을 콘텐츠 서비스, 메타 콘텐츠 서비스, 정보사회 서비스로 구분하고 있다. 여기서 콘텐츠 서비스는 전자 커뮤니케이션 망을 통해 전송되는 신호로 구성된 자료를 제공하는 편집 서비스를 말한다. Communication Act의 32조 7항에서는 콘텐츠 서비스의 정의를 상세하게 내리고 있는데 이를 살펴보면,

a) 전자 커뮤니케이션 네트워크를 수단으로 전송되는 신호를 구성하는 내용의 제공

b) 그와 같은 네트워크를 수단으로 전송되는 신호의 내용에 대한 편집통제의 행사 등이다.

이러한 정의를 해석해 보면, 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해 부호화된 신호를 제공하는 것과 전송과 신호의 내용에 대한 편집을 수행하는 것 등 두 가지 기준이 적용되고 있음을 알 수 있다. 그리하여, 콘텐츠 서비스 정의안에는 텔레비전과 라디오, 인터넷에 나타난 음성, 그래픽, 비디오의 편집물 등이 해당된다.

영국은 또한 콘텐츠를 서비스를 EU의 지침에 따라 선형 (linear) 서비스와 비선형 (non-linear) 서비스로 양분하고 있는데 선형 서비스는 전통적인 방송 서비스인 텔레비전과 라디오 서비스가 해당된다. 영국에서는 사회적 영향력을 고려하여 선형 서비스를 다시 공영방송 서비스와 독립TV 서비스, 그리고 독립 라디오 서비스로 분류하고 있다. 즉, 이는 사회적 영향력에 따라 규제의 강도를 달리하기 위함인데 가령, 전통적으로 영국에서는 콘텐츠 서비스에 대한 규제가 강한 편인데 여기에 공영 방송 서비스는 별도의 강력한 규제를 가하기 위함이다. 공영방송 서비스에는 BBC, 채널 4와 S4C(웨일즈 방송)이 해당된다.

한편, 독립 TV 서비스에는 7개의 하위 텔레비전 서비스가 해당되는데 예를 들어, 상업 텔레비전 방송, 텔레비전 방송용 콘텐츠 서비스, 디지털 텔레비전 프로그램 서비스, 그리고 멀티플렉스 텔레비전 서비스 등이다.

독립 라디오 서비스는 BBC를 제외한 사업자가 제공하는 라디오 서비스가 포함된다.

한편, 콘텐츠 서비스와 차별되는 메타 콘텐츠 서비스에는 웹 기반 검색엔진이나 EPG와 같은 게이트웨이를 통해 접근 가능한 콘텐츠를 다른 콘텐츠에 연결해주는 콘텐츠를 말하고, 정보사회 서비스는 EU의 규정과 같이 인터넷 बैं킹이나 온라인 배팅 서비스처럼 개인적 요구에 의해 발생하는 웹 콘텐츠 서비스를 지칭한다.

<표 3-7> 영국의 콘텐츠 계층의 분류

콘텐츠 계층	콘텐츠 서비스	선형(linear) 서비스	공영방송 서비스
			독립 TV 서비스 (7개 하위 서비스)
			독립 라디오 서비스
		비선형 (non-linear) 서비스	
	메타 콘텐츠 서비스		
정보사회 서비스			

(2) 전송계층

영국에서 전송계층은 크게 전자 커뮤니케이션 네트워크 (Electronic Communications Networks), 전자 커뮤니케이션 서비스 (Electronic Communication Service), 관련 설비 (Associated Facilities)의 세 가지 영역으로 분류되어 있다.

여기서 전자 커뮤니케이션 네트워크는 영국의 규제기관 오프콤에서는 이를 “전송 시스템 (transmission system)”으로 광범위한 개념으로 전자 커뮤니케이션 네트워크를 정의하고 있다 (Ofcom, 2003). 즉, 전송정보 유형이 어떠한간에 망을 통한 기본적인 전송 서비스를 의미하는 것으로 위성망, 유선망, 모바일 지상 방송망, 라디오 및 케이블 TV 망을 포함하는 텔레비전 방송망을 포괄하는 개념이다.

<표 3-8> 영국의 전송계층 분류체계

전송 계층	전자 커뮤니케이션 네트워크		관련 설비
	전자 커뮤니케이션 서비스	기본적 서비스	
		진보된 서비스	
		부가 서비스	

한편, 전자 커뮤니케이션 서비스는 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해서 신호를전송하는 전송계층에 해당하는 서비스로 정의된다. 전자 커뮤니케이션

서비스에 해당하는지의 여부를 판단하는 분류기준으로는 첫째, 서비스의 콘텐츠 측면이 없어야한다는 점이다. 예를 들어, 전송되는 서비스에서 정보, 오락 등 소재의 제공이 있다면 이는 전자 커뮤니케이션 서비스에 해당하지 않는 것으로 분류된다. 또 다른 기준으로는 전자 커뮤니케이션 네트워크로 신호를 전송하는 것이 서비스의 주된 특징이 되어야 한다는 것이다. 만일 서비스가 신호의 전송이 아니라 신호로 구성된 것이라면 이는 전자 커뮤니케이션 서비스가 아니라 콘텐츠 서비스로 규정한다. 이러한 분류기준에도 불구하고 오프컴은 전자 커뮤니케이션 서비스의 범위를 명확히 하고자 여기에 해당되는 주된 영역을 다음과 같은 세 가지로 제시하였다 (이상우 외, 2007).

첫째는 기본적 서비스 (basic service)로 전화, 텔렉스, IP 전송, 임대회선, 화상회의, ATM 라디오 및 TV 전송 등 데이터베이스나 서버의 도움없이 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해서 제공되는 서비스이다.

두 번째로는 진보된 서비스 (advanced service)로 이는 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해서 제공되지만 관련설비의 이용이 필요한 서비스로 여기에 해당되는 대표적 예로는 DNS (domain name servers)를 이용한 IP 전송, IN 전환 데이터 베이스를 이용한 비지역번호 서비스, 수신제한 장치를 이용한 TV 전송, EPG를 이용한 디지털 방송의 게이트 웨이 등이다.

세 번째 영역으로는 부가 서비스(enhances services)가 있다. 이 서비스는 전자 커뮤니케이션 네트워크의 관련설비를 이용해 콘텐츠를 조작, 제공하는 서비스를 말한다. 대표적인 예로는 음성 자동응답기를 통한 전화통화, 압축시스템을 이용한 MPEG TV 전송, 이메일 등이 있다.

<표 3-9> 전자 커뮤니케이션 서비스의 하위 서비스

하위 서비스	특징	서비스의 예
기본적 서비스 (Basic Services)	관련 설비의 도입없이 순수하게 전자 커뮤니케이션 네트워크를 이용해 제공하는 서비스	전화, 텔렉스, IP전송, 임대회선 서비스 등
진보된 서비스 (Advanced Services)	전자 커뮤니케이션 네트워크와 동시에 일부 관련 설비의 이용이 필요한 서비스	DNS를 이용한 IP 전송, 수신제한 장치를 이용한 TV 전송, EPG를 이용한

		게이트웨이 서비스 등
부가 서비스 (Enhanced Services)	관련 설비를 이용하여 콘텐츠를 일부 가공, 저장하여 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해 제공되는 서비스	음성 자동응답기를 이용한 전화통화, MPEG TV 전송, 이메일 등

3) 각 계층별 수평규제의 내용

(1) 콘텐츠 규제

콘텐츠 계층의 규제는 EU의 지침에 따라, 콘텐츠를 서비스를 선형(linear) 서비스와 비선형(non-linear) 서비스로 구분해 linear 서비스는 면허를 요구하는 등 규제의 강도가 높고 후자는 자율규제를 원칙으로 하는 등 차등적용하고 있다.

먼저, 선형서비스에 대한 규제와 관련하여 영국에서는 텔레비전 방송 사업자에 대한 규제가 가장 강력한데 영국의 텔레비전 콘텐츠에 대한 규제는 다양하고 수준높은 프로그램의 제작, 다양한 의무사항에 대한 편성쿼터, 그리고 광고내용 등 주로 세 분야에 걸쳐 적용된다. 또한, 방송의 사회적 영향력에 따라 규제의 강도 역시 다음과 같은 세 단계로 차등화된다.

o 제 1단계 규제

가장 낮은 단계의 규제로 텔레비전과 라디오 서비스를 제공하는 모든 방송 사업자에게 방송 프로그램과 광고에 대해 기본적인 규범을 부과하는 단계이다. 공영이든 민영이든 모든 허가된 방송 사업자들은 방송규범, 공정성, 사생활 보호, 스폰서 등과 관련한 기본적인 규약을 준수하도록 되어 있다.

o 제 2단계 규제

ITV, 채널 4, 채널 5와 같은 지상파 상업방송에 적용되는 규제 단계로 텔레비전 프로그램의 소스와 뉴스 프로그램과 독창적인 방송의 양에 대한 계량적

의무 등을 부과한다. 예컨대, 모든 지상파 방송사들은 면허조건상 방송시간의 25% 이상을 다양한 독립제작사의 프로그램을 방송하도록 하는 편성쿼터가 부과된다. 또한, Ofcom에 의해 창작물이나 주시청시간대 뉴스 시간과 같은 쿼터가 부과되기도 한다.

o 제 3단계 규제

가장 강도가 높은 규제단계로 공공방송 사업자에게 적용된다. 여기에 해당되는 공공방송 사업자로는 BBC, 웨일즈 방송, 공공 사업면허소지 사업자 (즉, 채널 4와 채널 5), 그리고 공공 텔레텍스트 사업자로 이들에게는 다양한 주제의 프로그램을 제공하여 수용자의 관심을 충족하여야 하며 균형잡힌 시각과 수준높은 내용을 제작, 방송하여야 하는 의무가 부과된다.

반면, 영국에서는 VOD와 같은 비선형 서비스는 방송으로 분류하지 않음에 따라 허가가 필요없이 비교적 완화된 규제가 적용된다. VOD에 대한 규제는 주요 VOD 사업자인 BT, IPTV 사업자인 홈초이스, 그리고 케이블 사업자인 NTL/Telewest로 구성된 ATVOD (Association for Television on Demand)에서 자체적으로 규정한 행동강령만을 준수하면 된다. 요구되는 주요 행동원칙으로는 a) 어린이 보호, b) 소비자 보호, c) 그 누구에게도 원하지 않는 콘텐츠가 제공되지 않도록 함, d) 기업이윤과 공공이익 사이의 균형과 합의점을 찾도록 노력함, e) 이성적이고 정상적인 기준에 대한 합의, f) 자율규제를 위해 기업이 보다 창의적이고 새로운 방법을 찾도록 장려함, 그리고 g) 기업으로 하여금 보다 긍정적인 투자환경을 조성함 등이다.

(2) 전송망의 규제

개정된 2003년 영국 통신법에 따르면, 전자 커뮤니케이션 네트워크의 제공이라는 의미를 소유권과는 다른 개념으로 정의하고 있다. 즉, 기존의 수직적 규제체계에서는 하나의 사업자만이 특정 통신 네트워크를 소유하고 운영할 권리를 부여받음에 따라 전자 커뮤니케이션 네트워크를 구성하는 요소들에 대한 배타적인 권리가 인정되었으나 새로운 수평규제 체계에서는 제공이라는 개념

에서 소유의 개념을 배제하였다. 그리하여, 과거에는 통신 네트워크의 소유와 운영 모두 규제 대상이었던 반면 이제는 어떤 사업자도 일반요건 (general condition of entitlement)만 갖추고 등록신고만 하면 전자 커뮤니케이션 네트워크의 제공이 가능해졌다.

일반요건이란 네트워크나 서비스 사업자의 망 또는 설비의 소유/대여 여부와 상관없이 모든 유형의 전자 커뮤니케이션 네트워크와 서비스, 공공 및 사적 네트워크, 유무선 음성통화, 데이터, 인터넷 사업자를 대상으로 하며, 시스템을 보유하지 않고 있는 전자 커뮤니케이션 서비스 재판매업자도 일반요건만 갖추면 등록이 가능하다. 일반인가를 위해 필요한 서류도 필요한 범위내에서 최소한의 수준에 한정하였다. 이처럼 전송망 계층에 대한 규제를 최소화한데는 2003년 통신법 제정의 취지대로 서비스간 경쟁을 활성화하고, 이용자 편의 증진을 통해 전송부분의 경쟁을 보장하려는 의도가 반영되었기 때문이다.

(3) 시사점

영국 수평규제 체계의 가장 큰 특징은 EU의 분류체계를 충실히 따르고 있다는 점이다. 즉, 전송과 콘텐츠라는 EU의 이원화 수평규제 틀을 그대로 채택함으로써 융합 서비스에 능동적으로 대응하고 있다는 점이다. 이로 인해 관련 계층간의 경쟁을 유도하고 계층간 차별화된 규제를 적용하는 등 수평규제 체계의 성공사례로 정착됨으로써 EU를 비롯한 여타 국가로 하여금 도입을 유도하는 계기로 작용했다는 평가를 받고 있다.

3. 프랑스의 방송통신 융합시장 획정과 분류체계

1) 도입과정

(1) 수평규제 체계의 도입과정

2002년, 유럽연합의 공동규제 프레임워크 지침이 발표된 이후 프랑스에서도

유럽연합 지침 내용을 수용하기 위한 법 개정 절차에 착수했다. 이를 위해 먼저 2003년, EU의 보편적 서비스 원칙을 국내 법에 반영하기 위해 “통신의 공공 서비스 의무와 프랑스 텔레콤에 관한 법”을 제정하였다. 이후, 전송 부분에서 사업자간 경쟁적인 원칙을 마련하기 위해 2004년 “디지털 경제의 상호신뢰에 관한 법”을 개정하였다. 이 개정작업에서는 전송부분의 경쟁을 강화하기 위해 규제기관으로 하여금 현장조사와 금지명령등 제재권한, 그리고 가격조정 권한 등을 부여하였다. 하지만 무엇보다도 프랑스의 새로운 수평규제에 대한 규제체계는 2004년 7월에 제정된 “전자 커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법”을 통해 확립되었다고 볼 수 있다. 일명 “전자 커뮤니케이션 법”으로 통용되고 있는 이 법을 통해 프랑스에서도 방송통신 융합서비스의 개념, 그리고 콘텐츠 계층과 전송 계층으로 이원화하는 EU의 수평적 규제틀을 수용하게 된 것이다. 프랑스 수평규제 체계 도입과정을 살펴보면 다음과 같다.

○ 프랑스 수평규제 체계 도입을 위한 입법과정

- 2003 12월: “통신의 공공 서비스 의무와 프랑스 텔레콤에 관한 법” 제정 (EU의 보편적 서비스 지침을 국내법에 적용)
- 2004년 6월: “디지털 경제의 상호신뢰에 관한 법” 개정 (전송시장 관련 조항 개정)
- 2004년 7월: “전자 커뮤니케이션과 시청각 커뮤니케이션 서비스에 관한 법” 제정 (일명 전자 커뮤니케이션 법 혹은 방송통신 융합법)

한편, 프랑스 수평규제 틀의 기초를 마련한 전자 커뮤니케이션 법을 살펴보면 프랑스 수평규제 틀의 주요 특징을 파악할 수 있는데, 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 전자 커뮤니케이션 (electronic communication)이라는 개념을 도입하였다는 것이다. 원래 이 개념은 1986년 커뮤니케이션 자유법을 통해 그 개념이 도입되었으나 전자 커뮤니케이션 법에서는 방송 서비스에 해당하는 시청각 서비스와 전자통신 서비스는 물론이고 이 두 서비스의 융합형 서비스를 통합하는 개념으로 재정의되었다. 즉, 이 법에서는 전자 커뮤니케이션을 “전자기 장

치를 통해 기호, 신호, 텍스트, 음향과 영상을 송출, 전송, 수신하는 행위”로 정의하고 있는데 이때 전자 커뮤니케이션 네트워크는 케이블, 이동 및 고정 전자 통신 네트워크, 지상과 및 위성 등을 포함한 네트워크로 정의되었다 (전자 커뮤니케이션법 32조).

둘째, 이 법에서는 이외에도 전자 커뮤니케이션 망, 접속, 독립 네트워크, 공중 전화 서비스 등과 같은 핵심 용어들에 대한 재개념화를 시도하였다.

셋째, 이 법을 통해 기존 방송통신 영역을 네트워크 (reseaux) 영역과 서비스(service) 영역을 하나로 묶어 전송영역, 그리고 콘텐츠 영역으로 2분하는 프랑스의 수평적 규제체계 모델이 확립되었다.

넷째, 규제기구의 이원화들이 마련되었다. 즉, 기존에 프랑스에서는 시청각 커뮤니케이션의 규제와 관련해서 “커뮤니케이션 자유에 관한법 (LLS)”에서 규정한 골격을 그대로 유지하여 CSA가 담당하는 것으로 하고, 통신은 2005년 확대 개편된 ARCEP가 방송망을 포함한 모든 네트워크 전송부분에 대한 규제를 담당하도록 하는 규제기구의 이원체제를 확립하였다.

프랑스에서 2004년 이 전자 커뮤니케이션 법을 제정한 목적은 여타 EU 회원국과 마찬가지로 아래와 같은 다원적 배경을 바탕으로 하고 있다.

먼저, 기술적 측면에서는 디지털 융합 미디어 환경이 대두했기 때문이다. 즉, 시청각 콘텐츠가 기존의 단일 전송방식을 통해 제공되는데서 다양한 네트워크를 통해 제공하는 것이 가능함에 따라 이를 효율적으로 규제할 필요성이 대두되었다. 또한, 산업적 측면에서도 방송통신 산업, 특히 전송부분에서 규제 완화를 통해 사업자간 경쟁을 촉진할 필요성이 제기되었기 때문이다. 다시 말해, 전송사업자의 시장진입을 낮추어 공정경쟁을 촉진하기 위함으로 사업자에게는 공정경쟁을 유도하고 소비자에게는 저렴한 접근을 가능하게 할 필요성이 요구되었기 때문이다. 그러나 무엇보다도 이 법 제정의 실질적 목적은 EU의 규제 프레임워크를 국내법에 수용하기 위한 후속조치가 필요했기 때문으로 해석된다.

(2) 프랑스 규제기구의 이원화 체제

프랑스 수평규제들과 관련하여 여타 국가와 차이를 보이는 가장 중요한 특

중심의 하나는 규제 기구가 콘텐츠 부분과 전송부분으로 이원화되어 있다는 점이다. 즉 방송영역에 대한 규제는 기존의 “시청각 최고 위원회 (CSA)”가 담당하고 통신부분에 대한 규제는 “우편 및 통신규제청 (ARCEP: Autorite de REgulation des Communications Electroniques et des Postes)”에서 담당하고 있다.

먼저, 방송규제 기구에 대해 살펴보면, 1989년 제정된 “커뮤니케이션 자유에 관한 법”에 의거 방송규제를 담당하는 CAS가 처음 설립되었다. 이후 방송관련 콘텐츠 규제기구로 주로 내용규제를 담당하였으나 2004년 전자 커뮤니케이션 법의 제정으로 그 역할이 다소 수정되었다. 즉, 방송통신 융합이후에도 시청각 커뮤니케이션 영역의 규제를 담당하게 되는데 기존의 방송관련 콘텐츠뿐만 아니라 다른 망을 통해 전송되는 콘텐츠 서비스에 대한 규제까지 담당하게 되었다. 그리하여 인터넷, ADSL, 휴대폰 망을 통해 전송되는 모든 콘텐츠 규제를 관장하게 되었다. 결과적으로 프랑스에서는 전송 수단에 관계없이 라디오, 텔레비전 프로그램을 제공하는 모든 전자 커뮤니케이션 네트워크로 확대되어 동일한 규제를 받게 되었다.

또한 전자 커뮤니케이션 법에 의해 CSA는 서비스 분배자와 서비스 편성자 사이의 갈등 조정권한도 추가로 부여되었다. 단, 갈등조정과정에서 분쟁의 사안에 따라 커뮤니케이션의 자유에 관한 심각한 위협이 우려될 경우에는 CSA의 의견을, 또 공급차원에서의 공정경쟁에 관한 사안은 경쟁위원회의 의견을, 그리고 전자 커뮤니케이션의 공급의 축소가 우려될 경우에는 ARCEP의 결정권을 존중하도록 하였다.

한편, 통신 부분에 대한 규제는 ARCEP에서 담당하고 있다. 프랑스에서는 1996년, 통신규제법의 제정으로 과거 CSA에 통합되어 있던 통신영역에 대한 규제기구를 오히려 분리하여 통신규제청 (ART, 현 ARCEP)을 설립하였고, 이후 2005에는 다시 전송부분DCS문적으로 담당하는 ARCEP로 확대 개편하였다. 그리하여 CSA는 방송영역에 대한 내용규제를 담당하고 융합시장의 통제에 대해서는 ARCEP에 우선권을 부여하게 되었다. 즉, 지상파, 케이블, 위성, ADSL을 통해 방송되는 모든 방송 콘텐츠에 대한 각종 규제의 규제 감독에 대한 역할은 CSA가 관장하고, 통신 네트워크와 그서비스를 행하는 지상파 대한 허가 및 공정경쟁 규제에 대한 역할은 ARCEP가 담당하는 이원적 구조

를 유지하고 있다.

2) 프랑스 방송통신 융합시장의 시장획정 및 수평규제 체계

앞에서 살펴본 바와 같이 프랑스 전자 커뮤니케이션 법은 통신과 방송의 고유영역을 그대로 유지한 채 통신과 방송간의 기술적, 유기적 관계를 강화하는 것을 핵심으로 하고 있다 (하운금 외, 2007). 내용적 측면에서는 EU의 기본틀을 그대로 반영하여 콘텐츠 서비스 영역을 전시장 영역으로 분류하는 체계를 마련한 것이 핵심적인 사항이다.

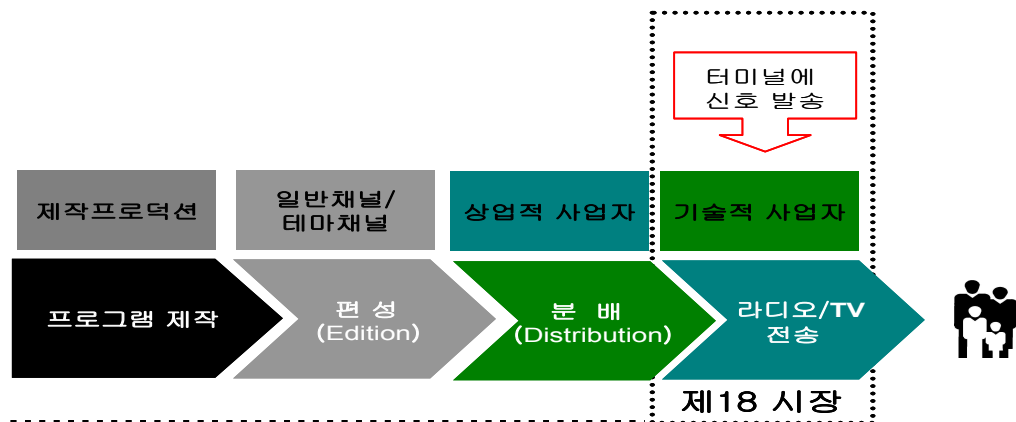
<표 3-10> 프랑스의 융합 서비스 시장획정

계 층 분 류	계 층	해당 서비스	규 제 기 구
콘 텐 츠 계 층	콘 텐 츠 (content)	네트워크를 통해 제공되는 시청각 서비스 (services provided over network) - 편성사업자, 멀티플렉스 사업자, TPS 사업자중 시청각 서비스 분배자	CSA
		이중성격의 사업자 - 케이블, IPTV	CSA / ARC EP
전 송 계 층	전자 커뮤니케이션 네트워크 (electronic communication network)	전자 커뮤니케이션 네트워크 및 전자 커뮤니케이션 사업자 - 지상파 전송 사업자, 모바일 TV 전송사업자, TPS 사업자중 인터넷 및 전화 사업자	ARC EP

위의 표에서 보듯이 기본적으로 프랑스의 방송 통신 융합시장의 획정은 EU의 분류안을 수용하고 있다. 즉, 콘텐츠를 별도의 규제영역으로 삼고, 네트워크

크와 관련 서비스를 전송계층으로 일원화하여 규제를 적용받도록 한 것이다. 여기서 콘텐츠 사업자에는 프로그램 제작자는 물론이고 CPCE (우편과 전자 커뮤니케이션법) 제 32조에 명시된대로 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해 콘텐츠 편성자, 그리고 서비스 분배자 (distributeur de services)가 포함되는데, 분배자는 시청각 커뮤니케이션 서비스를 제공하기 위한 목적으로 서비스 편성자와의 협약 관계에 있는 모든 사람을 포괄적으로 규정하고 있다. 이러한 개념규정에 따르면, 아날로그 지상파 텔레비전과 디지털 지상파 텔레비전을 상업화하는 모든 관련 사업자, 즉 제작, 편성 사업자, 멀티 플렉스 사업자 및 상업적 분배자가 포함되는데 여기서 지상파 텔레비전의 사업적 분배자라 함은 디지털 지상파 텔레비전의 유료 채널들에 대한 상업적 활동을 역무로 하는 사업자를 말한다. 또한 케이블과 인터넷의 TPS 사업자중 시청각 서비스 분배자 등도 콘텐츠 사업자로 분류된다.

<그림 3-2> 프랑스의 분류체계에서 콘텐츠 계층과 전송 계층의 가치사슬 구분



- 출처: 하윤금 외 (2007), p. 127에서 재구성

반면, 전자 커뮤니케이션 네트워크 사업자는 우편과 전자 커뮤니케이션 법의 정의에 따라 공중에게 “개방된” 전자 커뮤니케이션 네트워크를 사용하는 개인이나 법인 혹은 공중에게 전자 커뮤니케이션 서비스를 “제공하는” 개인이

나 법인을 의미한다. 그리하여, 이 계층에 해당되는 사업자로는 지상파 전송사업자, 모바일 텔레비전 전송사업자, 그리고 TPS 사업자중 인터넷 및 전화 공급 사업자 등이다. 한편, 이 분류에서 프로그래밍 인터페이스와 전자 프로그램 가이드 (EPG)와 같이 부가적인 기술 서비스는 조건부 접근 시스템으로서 전자 커뮤니케이션 네트워크에 해당하지 않는 콘텐츠 서비스로 분류된다. 또한, 콘텐츠 계층과 전송계층에 해당하는 서비스를 동시에 취급하는 사업자, 가령 TPS 서비스를 제공하는 케이블과 IPTV 사업자는 콘텐츠와 네트워크 서비스 사업자라는 이중적 성격을 동시에 지내기 때문에 콘텐츠 계층에서는 CSA로부터 등록대상이 되며 동시에 ARCEP로 부터는 네트워크 사업자로서 등록을 하여야 한다. 프랑스의 이러한 분류체계를 바탕으로 세부사업에 대한 분류 내용을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

(1) 콘텐츠 계층

프랑스의 콘텐츠 계층에 대한 분류체계 역시 위에서 보는바와 같이 EU의 수평규제 체계의 기본틀을 그대로 받아들이고 있다. 융합 미디어 환경을 반영하기 위해 프랑스에서는 2004년 제정된 전자커뮤니케이션 법을 통해 방송 통신 융합미디어는 말할 것도 없이 기존의 방송 서비스 및 통신 서비스를 두루 망라한 개념으로 “전자 커뮤니케이션 (communication électronique)”라는 용어를 사용하였다.

프랑스의 콘텐츠 분류체계에 따르면 우선 전자 커뮤니케이션은 커뮤니케이션의 목적에 따라 “공적 전자 커뮤니케이션 (public communication)”과 “사적 전자 커뮤니케이션 (private communication)”으로 구분되는데 개인적인 전화나 이메일 등이 대표적인 사적 커뮤니케이션에 해당된다. 한편, 공적 전자 커뮤니케이션은 다시 “공적 온라인 커뮤니케이션 (communication au public en ligne)”와 “공적 시청각 커뮤니케이션 (communication audiovisuelle)”로 구분된다. 공적 온라인 전자 커뮤니케이션은 2004년 제정된 “디지털 경제에서의 상호신뢰에 관한 법”의 제 1조 4항에서 그 개념을 규정하였는데 발신자와 수신자 사이에 정보의 상호교환을 가능하게 하는 전자 커뮤니케이션의 과정을 통하여 사적 통신의 성격을 지니지 않는 디지털 데이터를 개인의 요구에 의해

방송하는 것을 말하는 것으로 각종 인터넷 콘텐츠가 이러한 서비스의 대표적인 예에 해당된다. 반면, 시청각 커뮤니케이션은 공중에게 제공되는 방식을 “불문하고” 라디오와 텔레비전 서비스의 모든 공중 커뮤니케이션과 공적 온라인 커뮤니케이션에 속하지 않는 모든 전자선로에 의한 공적 커뮤니케이션을 총칭하는 개념이다. 다시 말해, 통신망이든 방송망이든 어떤 전달경로를 통해 전달되든 전달되는 내용이 음향, 영상작품, 영화에 의한 콘텐츠라면 전부 시청각 커뮤니케이션의 범주에 해당하는 것으로 간주된다. 따라서, 시청각 커뮤니케이션은 크게 텔레비전 서비스와 라디오 서비스로 구분되고, 여기에 비선형 VOD 서비스도 콘텐츠의 규제영역안에 포함시켰다 (하운금 외, 2007). 프랑스에서 VOD 서비스는 기존에는 전자 상거래 상품으로 분류되어 소비자법이나 민법의 규제대상이었으나 EU의 제안대로 공급이 늘어남에 따라 방송으로서의 기본적인 규제 이틀테면 청소년 보호와 같은 규제의 필요성이 대두됨에 따라 방송의 규제범위안에 포함시킨 것이다. <표 3-11>는 프랑스의 전자 커뮤니케이션에 대한 분류체계를 정리한 것이다.

<표 3-11> 프랑스의 전자 커뮤니케이션에 대한 분류체계

전자 커뮤니케이션				
공적 전자 커뮤니케이션				사적 전자 커뮤니케이션 (전화, 이메일)
시청각 커뮤니케이션			온라인 커뮤니케이션 (인터넷 서비스)	
텔레 비전	라디오	VOD		

(2) 전송계층

프랑스의 분류체계에서 전송계층은 EU의 규제지침과 같이 전자 커뮤니케이션 네트워크와 전자 커뮤니케이션을 포괄하는 개념이다. 즉, 네트워크가 제공하는 서비스의 내용에 관계없이 모든 네트워크 인프라를 동일한 것으로 간주하여 관련이 있는 시장을 확정하고, 그 시장안에서 시장 지배력을 판단하여 경쟁법을 적용하는 것이다 (김희수 외, 2006). 이렇게 전송 부분을 포괄적으로 규정한다면 전송부문에 대한 경쟁을 극대화하고 방송통신 융합시대에 대비한 기술중립적인 규제체계를 갖추기 위함이다.

프랑스의 전송계층 분류체계는 기본적으로 EU가 제시한 18개의 시장분류 체계를 받아들여 시장분석을 하고 있다. EU는 규제 프레임워크 지침에서 사전규제에 놓일 수 있는 상품 및 서비스 시장을 조사했는데 이를 7개의 소매시장과 11개의 도매시장으로 규정하였다. 이중 유선전화 (telephonie fixe) 시장은 6개의 소매시장 (제1시장 - 제6시장), 그리고 3개의 도매시장 (제8시장-제10시장)이 해당되고, 모바일 전화 (telephonie mobile) 시장의 도매시장은 제15시장-제17시장 등 3개의 시장으로 구성되어 있다. 한편, 브로드밴드 (Haut Debit) 시장은 제11시장-제12시장 등 2개의 도매시장이 해당되며, 임차선 (dervices de capacite) 시장에는 제7시장 (소매시장), 그리고 두 개의 도매시장 (제13시장-제14시장)을 말한다. 한편, 방송전송 서비스 (services de radio diffusion) 시장은 도매시장으로 제 18시장이 해당된다.

<표 3-12> EU의 전송계층 분류체계

유선전화 (telephonie fixe)	소매시장	제1시장
		제2시장
		제3시장
		제4시장
		제5시장
		제6시장
	도매시장	제8시장
		제9시장
		제10시장
	VGAST(전화서비스접속도매시장)	
	부가음성서비스(특별서비스)	
모바일 전화 (telephonie mobile)	도매시장	제15시장
		제16시장
		제17시장
		개인모바일망위의 SMS호출종말시장
브로드밴드 (Haut Debit)	도매시장	제11시장
		제12시장
		국내브로드밴드접속도매서비스
임차선 (services de capacite)	소매시장	제7시장
	도매시장	제13시장

방송전송서비스 (services de radio diffusion)	도매시장	제14시장	
		제18시장	상류시장
			하류시장

- 출처: ARCEP, 2006년 11월 7일자

방송전송 서비스 도매시장은 방송 콘텐츠를 소비자에게 전달하기 위해 사업자간 거래를 하는 시장으로 프랑스 분류체계에 의하면 제18시장이 방송관련 전송시장에 해당하는 것으로 여기에는 지상파, 케이블, 위성, IP, ADSL, 모바일 등 방송콘텐츠의 도매업자가 전부 이 시장에 속한다. 단, 지상파 방송사업자가 지상파 전송 사업자에게 전송 서비스를 구매하는 경우나 유료 플랫폼이 전송 플랫폼으로부터 전송 서비스를 구매하는 시장은 도매시장으로 제18시장으로 판단하지만, 전송 플랫폼이 최종 사용자에게 전달되는 시장의 경우는 소매시장 (marche de taille)으로 간주하여 제18시장에 포함시키지 않는다.

한편, ARCEP는 방송전송 서비스 시장을 다시 상류시장과 하류시장으로 구분하였다. 여기서 상류시장은 한 전송자에 의하여 다른 전송자에 제공되는 도매시장을 의미하고, 하류시장은 전송자에 의해 편성자, 분배자, 멀티 플렉스 사업자에게 제공되는 시장을 뜻한다.

3) 각 계층별 수평규제의 내용

(1) 콘텐츠 계층

전통적으로 자국 문화에 대한 자긍심을 갖고 있는 프랑스는 CSA를 통해 콘텐츠 부분에서의 사후 내용규제에 힘써왔다. 그러한 예는 1986년 CSA를 창설하면서 정보의 다원주의와 진실성, 어린이, 청소년의 보호, 프랑스어 보호와 고취 등과 같은 임무를 부과한데서 찾을 수 있다. 프랑스 콘텐츠 계층에 해당하는 사업자들에게 부과되는 규제는 크게 CSA가 할당하는 주파수를 사용하는 사업자와 그렇지 않은 사업자로 차등화된다. 먼저, CSA가 할당하는 주파수를 사용하는 사업자의 경우 우선 공영 사업자에게 주파수를 허가하고 (허가제), 민영 사업자에게 협약(convention)에 의해 허가권을 발급한다 (우리의 승

인제에 해당). 반면, CSA에 의해 주파수를 할당받지 않는 케이블, 위성, 그리고 IPTV와 같은 사업자의 경우에는 협약제 혹은 등록제로 보다 낮은 수준의 인허가 규제를 받는다. 이러한 점은 EU의 linear 와 non-linear 서비스의 차등 규제와 비슷한 것으로 볼 수 있다. 보다 구체적인 세부 콘텐츠 사업자에 대한 차등화된 규제내용은 다음과 같다.

<표 3-13> 프랑스 콘텐츠 계층에 대한 규제체계

구분	인허가 제도		
	공영	CSA에 의해 우선적으로 주파수 부여	
CSA가 할당하는 주파수를 사용하는 사업자 (지상파)	민영	영구적 서비스 사업자	CSA와의 협약제
		한시적 서비스 사업자	CSA에 의하여 입찰 없이 허가권 발급
CSA에 의해 부여된 주파수를 사용하지 않는 사업자	케이블	서비스 분배자	CSA, ARCEP에 등록제, 100가구 미만은 면제
	위성	서비스 편성자	CSA와 협약을 맺는 협약제 단, 연간 예산 75,000유로 이하인 라디오와 150,000유로 이하인 텔레비전은 등록제
	IP TV		

- 출처: 하윤금 외 (2007), p. 142 쪽

(2) 전송계층

프랑스의 수평규제 체계에서 전송계층 규제의 핵심은 경쟁에 있다. 이는 EU의 액세스 지침에 의하여 전송 계층에 해당하는 모든 사업자가 동등하게 망에 접근하기 위한 구조적 장치가 필요하게 되었으며 이를 위해 2004년 전자 커뮤니케이션법에서는 네트워크의 동등접근 원칙과 전송사업 부분의 비 차별적인 접근원칙이 제시되었다 (방송영상산업진흥원, 2007). 사실, 그동안 프랑스에서는 전송시장에서 시장지배적 사업자의 위치에 있는 프랑스 텔레콤의 망을 개방하여 타 사업자들이 동등접근을 할 수 있도록 하는 법률적 개정작업을 시도하였다. 왜냐하면 동종 사업자인 Italia Telecom과 British Telecom 등의 소수 사업자들이 망 동등접근과 비차별 원칙의 준수를 주장하며 시앿을 요구하

였기 때문이다. 이에 전송시장의 규제를 담당하고 있는 ARCEP는 프랑스 텔레콤이 지배적 사업자로 타사업자와의 비차별 접근 원칙을 지키기 위해 회계 분리 의무 및 요금의 기장의무를 부가하는 조치를 취했다.

(3) 평가

이상에서 살펴본 바와 같이 프랑스의 수평규제 체계의 가장 기본적인 특징은 유럽연합의 기본틀을 그대로 수용한 2원 분리모델을 택하고 있다는 점이다. 즉, 전체적인 EU의 틀을 수용하여 콘텐츠 영역과 전송 영역으로 나누어 단일한 규제체계속으로 흡수하는 형태를 취하고 있는데 이 모델의 장점은 유럽연합의 규제틀을 국내환경에 쉽게 적용할 수 있다는 점이다.

한편, 프랑스 모델의 또다른 특징으로는 방송 통신 영역을 통합하여 전자 커뮤니케이션의 영역으로 통합하였음에도 불구하고 규제기구인 콘텐츠와 전송으로 분리 운영하는 기존의 체제를 그대로 유지하고 있다는 점이다. Ofcom과 같은 통합 규제기구형 모델과 달리 규제기구의 분리 모델은 각 수평계층에 대한 특수성을 고려할 수 있다는 장점에도 불구하고 융합서비스에 대한 유기적인 관리가 어렵다는 단점을 동시에 지니고 있다.

4. 일본의 방송통신 융합시장 획정과 분류체계

1) 도입과정

일본은 1980년대 중반부터 방송통신 융합 환경에 대비하여 법적 제도적 정리를 추진하여 왔다. 방송통신 융합에 대한 제도적인 대처 움직임은 80년대 중반 (구) 우정성에서 발표된 “뉴미디어 시대의 방송에 대한 간담회 보고서”에서 처음으로 찾아볼 수 있는데 이 보고서에서는 각 매체의 특징에 따라 고도의 규제가 필요한 매체와 그렇지 않은 매체를 구분하여 관리해야 한다는 제도 개혁의 필요성을 밝히고 있다. 이러한 움직임에 대한 구체화된 노력은 1989년 방송법의 개정을 통해 나타났는데 당시 통신위성 (CS)를 방송에 활용

하기 위한 토대를 마련하기 위해 기존의 방송 사업자 개념을 프로그램 공급주체인 “위탁방송 사업자” 개념과 방송국의 관리 운용을 담당하는 “수탁방송 사업자” 개념을 도입하였다. 그리하여 통신위성에 탑재된 중계기를 방송에서도 사용하도록 근거를 마련했는데 이것이 일본에서 방송통신 융합현상을 제도적으로 대처한 첫 번째 사례가 된다 (방송동향과 분석, 2006. 7. 15일자). 개정 방송법에서는 분리된 사업자에 대한 정의를 내리고 있는데, 제 2조 3항에서 위탁방송사업자는 “수탁 방송 사업자에게 위탁하여 그 방송 프로그램을 방송시키는 업무를 담당하는 사업자”로 직접 방송설비를 소유하지 않아도 방송 프로그램을 수탁 방송사업자로 경유하여 방송할 수 있게 되었다. 한편, 수탁 방송사업자는 동 조항에서 “전파법의 규정에 따라 수탁국내방송을 하는 무선국의 면허를 가진자”로 규정되었다. 여기서 수탁국내방송은 “타인의 위탁에 의해 그 방송 프로그램을 국내에서 수신하는 것을 목적으로 그대로 송신하는 방송”으로 인공 위성의 무선국에 의해 행해지는 것을 의미한다 (개정 방송법 제 2조 1항). 이 법개정은 기존의 콘텐츠와 전송의 일치를 원칙으로 하고 있던 일본의 방송제도에서 계층간 분리를 처음으로 시도한 조치라는 점에서 그 의미가 있다.

이처럼 80년대 중반부터 시작된 일본의 방송통신 융합에 대한 대처는 90년대 들어 더욱 본격화되었다. 가령, 1996년에 발표된 구 우정성에서 발표된 “21세기를 향한 통신방송 융합에 관한 간담회 보고서”에서는 방송통신 전송로의 융합이 진행되고 전통적인 방송과 통신의 중간 영역적 서비스가 등장하고 있기 때문에 “공연성(公然性)을 지니는 통신”개념과 “한정성을 지니는 방송”이라는 중간 영역적 서비스 개념에 대한 도입의 필요성을 주장하기도 하였다 (郵政省, 1996).

방송통신 융합에 대한 보다 제도화된 대처는 2000년대 들어 구체화되었는데 2001년 5월에 제정된 “전기통신 역무이용 방송법안” 등이 대표적이다. 이 법에서는 방송통신 융합부분에 대처하기 위한 제도적인 장치를 마련하였는데 핵심적인 내용은 다음과 같은 세 가지 특징으로 요약된다.

첫째는 방송과 통신의 전송로 융합 서비스에 대한 규제방안을 제시하였다는 점이다. 즉, 1985년 “전기통신 사업법”을 통해 마련한 수탁방송 사업자 및 위탁방송 사업자의 개념을 케이블과 같은 유선 전송망에 적용하였는데 기존 제

도에서 광케이블 구축은 통신설비 허가를 받은 제1종 전기통신사업자가 담당하고 있었고 이들 사업자가 방송을 하기 위해서는 유선 텔레비전 방송법에서 규정한 방송허가를 별도로 받아야 했었다. 하지만 이 법안을 통해 유선 텔레비전 방송법의 규정을 받지 않고 방송을 하고자 하는 사업자에게 광케이블을 이용할 수 있도록 하였다. 따라서 방송시설을 가지지 않은 통신사업자들로 방송면허를 취득하여 케이블 방송사업에 참여할 수 있는 기회를 가지게 되었다. 이 법의 취지는 케이블 업자와의 경쟁을 통해 요금인하를 기대할 수 있기 때문으로 해석된다. 이러한 조치는 무엇보다도 일본에서 방송과 통신의 융합현상을 제도적으로 대처했다는 점에서 이후 수평규제 체계 도입을 위한 토대를 마련했다는 점에서 큰 의미를 지니는 것으로 평가된다.

둘째, 방송사업자에 대한 인허가 규제가 완화되었다. 기존 규제들에 의하면 프로그램 공급을 담당하는 방송사업자는 모두 인가제로 방송 사업자 면허를 취득하도록 하였으나 새로운 조치로 인해 인가제에서 등록제로 완화된 것이다. 이는 다채널 미디어 환경에서 등록제 실시로 인해 방송 사업자의 진입규제를 낮춰줌으로써 양질의 프로그램을 제작, 공급할 수 있는 사업자가 보다 많이 진출하여 프로그램의 경쟁력과 다양성을 확보하기 위한 조치로 풀이된다.

셋째로 이 법에서는 외국인에 대한 출자제한 제도를 철폐하였다. 즉, 기존법에서는 위성방송의 경우 외국자본의 출자 상한선을 최대 20%로 제한하였으나 이러한 규제를 완전히 철폐하고 외국의 사업자가 CS 위성방송 시장에 진출할 수 있도록 허용하였다. 이는 1999년 케이블 사업부분에서의 외국자본 규제 철폐에 이은 조치로 방송분야의 활성화를 도모하기 위한 조치로 풀이된다.

○ 일본의 수평규제 체계 도입을 위한 입법과정

- 1985년: “전기통신사업법” 개정 (케이블 TV 사업자의 전기통신 사업 허용)
- 1989년: 방송법 개정 (프로그램 공급주체인 위탁방송 사업자와 무선국 관리운영자인 수탁방송사업자로 구분, 수평규제 체계의 토대마련)
- 1996년: “21세기를 향한 통신방송 융합에 관한 간담회 보고서” 발표 (중간영역 서비스 개념 도입)

- 2001년: “전기통신 역무이용 방송법안” 제정 (유선통신망 사업자의 방송 서비스 허용, 인허가 규제완화)
- 2001년 12월: “IT 분야의 규제개혁의 방향성”이라는 보고서 발표 (수직적 규제체계에서 수평적 규제체계로 전환할 것을 촉구)
- 2007년 6월: “정보통신법” 개요 발표 (콘텐츠, 플랫폼, 전송 계층의 3단계 수평규제 체계 모델 제시)

하지만, 일본에서 방송통신 융합시대에 대비한 체계적인 수평규제 틀은 무엇보다 2007년 발표된 “정보통신법”을 통해 확립되었다. 아직까지 초안단계로 구체적인 입법화 과정을 남겨놓고는 있지만 일본은 이 법을 통해 기존의 수직적 규제틀을 “콘텐츠” “플랫폼” “전송”이라는 삼분할 수평규제 체계로의 전환을 시도하고 있다. 그러면, 정보통신법의 초안에 담겨진 내용을 중심으로 일본의 수평규제 체계 모델을 구체적으로 살펴보기로 한다.

2) 일본 방송통신 융합시장의 시장획정 및 수평규제 체계

일본에서는 아직 수평규제 체계에 대한 대략적인 내용만이 “정보통신법”의 초안을 통해 발표되었을뿐 제도화 과정을 거치지 않고 있다. 따라서 현행 규제는 여전히 수직규제틀을 원용하고 있고 다만 융합 부분에 대해서는 별도의 규정을 통해 미온적으로 대처하고 있는 상황이다. 방송통신 서비스 관련 현행 일본의 수직적 규제틀을 살펴보면, 먼저 방송분야에서는 여전히 “방송법”이나 “유선 텔레비전 방송법”의 규제를 받고 있다. 또한 IPTV와 같은 융합 서비스 부분에서는 지난 2001년 제정된 “전기통신 역무이용 방송법”의 적용을 받고 있다. 한편, 통신영역에서는 유, 무선으로 구분하여 유선전기 통신 설비의 설치 및 사용에 대한 규제는 “유선전기 통신법”에서, 그리고 무선통신에 대한 규제는 “전파법”의 적용을 받고 있다. 그리고 전기통신사업의 운영에 관한 사항은 “전기통신사업법”의 규제대상이다.

현재, 방송분야의 모범으로 기능하고 있는 일본의 방송법은 1950년 제정된 이래 몇 차례 개정이 있었으나 방송의 목적 및 정의, 프로그램에 관한 사항, 그리고 방송사의 의무조항과 같은 기본적인 골격은 그대로 유지되고 있

다. 먼저 방송법의 총론에서는 방송 및 방송법의 목적을 명시하고 있는데 방송의 목적으로는 방송의 초대환 보급과 효용보장, 방송의 불편부당, 자율보장을 통한 표현의 자유보장, 민주적 가치의 창달 등을 제시하였고, 방송법의 목적은 이러한 방송의 공공복지에 적합하도록 규율하고 이의 발달을 도모하는 것으로 규정하였다. 또한 규제대상의 방송의 개념에 대해서는 공중에 의해 직접 수신되는 것을 목적으로 하는 “무선”통신의 송신을 말하는 것으로 규정하여 유선방송은 이 법의 규제대상이 아님을 밝히고 있다. 프로그램에 관한 사항으로는 방송 편성의 자유와 함께 편성의 준칙과 기준, 그리고 심의기관에 대해 명시하고 있는데 주요 편성기준으로는 공안 및 선량한 풍속을 해치지 않을 것, 정치적으로 공정할 것, 보도는 사실을 왜곡하지 않을 것, 그리고 다양한 각도에서 논점을 말할 것 등을 제시하고 있다. 마지막으로 현행 일본의 방송법에서는 프로그램의 기준제정에 대한 방송사의 의무조항을 두고 있는데 이에 따라 일본의 주요 방송사들은 심의기관을 설치 운영하거나 프로그램 제작 가이드라인을 제정, 운용하고 있다 (이기현 외, 2005).

한편, 방송법이 무선통신을 사용하는 방송사에 관한 규율이기 때문에 케이블과 같이 유선망을 사용하는 방송사업자는 유선텔레비전 방송법의 규제대상이다. 일본의 유선 텔레비전 방송법은 유선 텔레비전 방송에 대한 정의를 공중에 의해 직접 수신되는 것을 목적으로 하는 유선전기통신의 송신으로 규정하여 전송망의 차이에 따른 규제범위의 차이를 명시하고 있다. 일본의 유선 텔레비전 방송법에 따르면, 인입단자수 이상의 거대 유선방송 사업자는 총무대신의 허가를 필요로 하며 51이상 500이하 사업자는 업신고를 하도록 되어 있다. 반면, 인입단자수 50이하의 영세 사업자는 유선전기 통신법의 관할을 받는다. 프로그램 콘텐츠와 관련된 사항은 방송법을 준용하는 것으로 되어 있다 (이기현외, 2005). 통신부문 역시 유선과 무선에 따라 유선전화의 설비를 설치하는 사업자의 신고, 검사 등에 관한 규정은 유선전기통신법의 규제를 받으며 무선국의 면허나 무선설비 조건, 방송 통신관련 하드웨어 전반에 대한 규제는 전파법의 소관사항이다. 지상파 방송국의 면허는 우리와 마찬가지로 무선국의 일종으로 취급하여 전파법의 허가사항이다. 전파법 제 2 장에서는 무선국 면허제도에 관한 규정을 상세하게 담고 있는데 면허신청 대상자의 적합성, 재정적 능력에 관한 여부 등을 고려하여 면허를 발급한다. 현재 일본의 무선국 사

업자에 대한 최대 면허기간은 5년으로 되어 있다. 또한, 독립형 데이터 방송사업자 역시 전파법의 관할을 받고 있는데 전파법 시행규칙에서는 데이터 방송을 “디지털 정보를 송신하는 방송으로 초단파 방송 및 텔레비전 방송에 해당하지 않고 동시에 타방송의 전파에 중첩하여 실시하는 방송이 아닌 것을 말한다”라고 개념정의하고 있다.

현재 일본에서 방송통신 융합 서비스에 대한 규제는 지난 2001년에 제정된 전기통신업무 이용 방송법에서 관할하고 있다. 이 법은 IPTV와 같이 방송통신 융합 서비스의 규제범위를 마련하기 위해 제정된 것으로 이 법의 제 2조에 서 전기통신업무 이용방송의 개념에 대해 “공중에 의해 직접 수신되는 것을 목적으로 하는 전기통신의 송신으로 그 전부 혹은 일부를 전기통신 산업을 행하는 자가 제공하는 전기통신 업무를 이용해 실시하는 서비스”로 명시하고 있다. 이로써 일본에서는 방송사업자가 아닌 전기통신 회선을 이용하여 실시하는 서비스도 방송영역으로 규정하고 있다. 전기통신 업무이용 방송법은 스케이 퍼펙TV와 같이 통신위성을 이용한 위성업무이용 방송사업자와 NTT 회선, ADSL, 광섬유 등 제 3자의 회선을 이용한 유선업무이용 방송 사업자로 구분되는데 NTT 등 이미 가설된 통신회선을 임대해 누구나 방송사업을 할 수 있는 토대가 마련된 것이다. 아울러 이러한 서비스의 인허가 규제도 완화하였는데 기존의 인가제에서 일정한 기준을 갖추면 누구나 서비스를 실시하도록 하는 등록제로 전화하였다. 또한, 외자규제를 철폐하여 CS 디지털 위성방송인 스케이 퍼펙TV도 외국자본을 유치할 수 있도록 하였다. 즉, 동법의 제정을 주도한 총무성은 이 법을 통해 브로드밴드 서비스뿐 아니라 CS 방송의 진출규제를 완화하여 다양한 프로그램의 제공과 경쟁을 유도하였다. 이 법은 비록 전송로 부분이기는 하지만 일본에서 처음으로 방송과 통신융합 서비스에 대한 통합적 관리를 시도했다는 점에서 이후 일본의 수평규제 체계의 모태로 인식되고 있다.

<표 3-14> 현행 일본의 수직규제 체계

분류	방송		융합 서비스	통신	
	무선	유선	유무선 융합	유선	무선
해당 서비스	지상파/ BS	케이블	IPTV	유선전화	지상파 (면허)/ 데이터 방송/ CS
규제법	방송법	유선 텔레비전 방송법	전기통신역 무 이용 방송법	유선전기 통신법	전파법

앞에서 언급했듯이 일본의 수평규제 체계는 2007년 발표된 정보통신법 초안에 기초하고 있다. 이 초안의 내용은 방송과 통신으로 구분하여 규제하고 있는 현행 9개의 관련법을 정보통신법으로 단일화하는 방안으로, 현행의 수직적 법체계가 아니라 계층별에 따라 수평적으로 규제체계를 확립하는 안을 제시하고 있다.

총무성이 마련한 정보통신법의 골격은 전체가 7편으로 구성되어 있다. 먼저 제 1 편의 총칙에서는 법률의 목적과 법률 전체의 규정 등을 포함하고 있고, 제 2편 “전송설비”부터 제 5편의 “플랫폼” 부분에서는 각 계층별 규정을 담고 있다. 전송 설비에 관한 사항으로는 제 1장에서 통신의 비밀보호에 관한 규정을 담고 있고 2장에서는 전송 서비스의 적정한 운영, 공정경쟁의 촉진, 이용자 보호에 관한 규정을 담고 있다. 콘텐츠와 관련된 4편에서는 그 목적에 대해 콘텐츠의 원활한 유통을 촉진함이라고 명시하였고 이를 위해서 2장에서는 미디어 서비스의 정의, 업무, 특별 미디어 서비스에 관한 규정을 하고 있고, 3장에서는 공연성이 있는 콘텐츠에 대한 위법, 유해 정보에 대한 대책 규정을 마련하였다. 그리고 5편 플랫폼과 관련해서는 CS 방송 사업자와 그 이용자를 중개하는 사업으로 개념규정을 하였다. 이어 제 6편에서는 이용자 보호에 관한 규정을, 그리고 마지막 제 7편에서는 특수법인인 NHK와 NTT 그룹의 조직 및 업무에 관한 규정을 담고 있다.

이상에서 보는 바와 같이 규제체계와 관련하여 정보통신법의 핵심적 내용은 현재 방송, 통신 분야로 나누어져 있는 기존의 수직적 법체계를 “콘텐츠” “플

랫폼” “전송 인프라”의 3개 계층으로 분할된 수평적 규제체계로 재편한다는 것이다. 정보통신법 초안을 통해 제시된 일본의 수평규제 체계에 대한 각 계층별 내용을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-15> 일본의 수평규제 체계

계층	해당 서비스	규제 목표
콘텐츠 계층	오픈 미디어 서비스 (예, 인터넷 웹 사이트)	사회적 영향력 차이를 고려
	미디어 콘텐츠 서비스 (예, 지상파 방송, VOD)	
플랫폼 계층		개방성의 필요성 인식
전송 인프라 계층	전송 서비스	방송통신 전송 서비스의 통합
	전송 설비	전파의 유연한 이용

(1) 콘텐츠 계층

먼저 정보통신법 초안에 따르면, 콘텐츠 계층은 공연성(公然性)의 유무를 기준으로 크게 공연성을 지니고 있는 콘텐츠와 공연성을 지니고 있지 않는 콘텐츠로 구분하였다. 공연성을 지니지 않은 콘텐츠는 프랑스의 사적 전자 커뮤니케이션과 유사한 개념으로 사신 등 일반 개인사이에 오가는 콘텐츠를 말하며, 공연성을 지니는 콘텐츠는 공적 성격의 콘텐츠로 볼 수 있다. 공연성을 지니는 콘텐츠는 다시 “오픈 미디어 콘텐츠”와 “미디어 서비스 콘텐츠”로 다시 분류된다. 여기서 오픈 미디어 콘텐츠란 “불특정인에게 수신되는 것을 목적으로 하는 전기통신의 송신”을 말하는 것으로 대표적으로 인터넷 홈 페이지 등이 해당된다. 반면, 미디어 서비스 콘텐츠는 전통적인 방송 콘텐츠와 유사 방송콘텐츠가 해당되는데 이는 다시 사회적 영향력의 정도에 따라 일반 미디어 서비스와 특별 미디어 서비스로 분류된다.

특별 미디어 서비스란 사회적 영향력이 큰 미디어로 지상파 방송의 콘텐츠가 여기에 해당되며, 일반 미디어 서비스는 보다 완화된 형태의 규제를 받는 미디어로 VOD 서비스등이 해당되며 규제 역시 사업자의 자율규제를 요구하

고 있다. 사회적 영향력의 정도를 판단하는 지표로는 a) 콘텐츠가 영상인지 음성인지 혹은 데이터 인지과 같은 콘텐츠의 유형이 무엇인가, b) 해당 서비스의 화면 정밀도가 어느 정도인지, c) 단말기에의 접근 용이성, d) 시청자의 수, e) 유료, 무료간 구분, f) 시자의 과점성의 정도, g) 그리고 해당 시장내의 물리적인 병목상태 유무 등을 고려하고 있다 (한은영, 2008).

<표 3-16> 일본 수평규제 체계에서의 콘텐츠 계층의 분류

공연성을 지니고 있는 콘텐츠 (공적 콘텐츠)		공연성을 지니지 않은 콘텐츠 (사적 콘텐츠)
미디어 서비스 콘텐츠		이메일, 전화
특별 미디어 서비스 (예, 지상파 콘텐츠)	일반 미디어 콘텐츠 (예, VOD 등)	
	오픈 미디어 콘텐츠	
	인터넷 웹 사이트	

(2) 플랫폼 계층

정보 통신법 초안에서는 플랫폼을 물리적인 전기통신 설비와 제휴하여 다수의 사업자간 혹은 사업자와 다수의 이용자 사이를 중개하여 콘텐츠 유통 전자상거래나 공적 서비스 제공, 그리고 기타 정보 유통의 원활화 및 안전성, 이용 편리성 등의 향상을 실현하는 서비스로 규정하고 있다. 플랫폼 계층에 해당하는 주요 서비스로는 인터넷 검색 서비스를 예로 들 수 있는데 네트워크 상에서 인증, 과금, 결제 서비스, 포털 서비스, 검색 서비스, 전자 상거래를 위한 쇼핑물, 기타 네트워크와 제휴한 단말기 상의 소프트웨어 기능 등 네트워크를 이용한 전반적인 서비스가 여기에 해당된다. 하지만, 전송 서비스의 일부로 제공되는 서비스나 혹은 콘텐츠 유통 서비스와 일체로 제공되는 서비스에 대해 이를 전송 서비스 또는 콘텐츠 서비스로 규율할 것인지 아니면 플랫폼 계층에서 관할할 것인지에 대한 명확한 기준은 마련되어 있지 않은 상태이다 (한은영, 2008). 한편, 일본에서는 현재 플랫폼 계층에 대해서는 특별한 규제를 받지 않고 시장이 성장해 왔으나 향후에 플랫폼 계층에 대해서도 정보의 자유

로운 유통을 저해하는 부당한 차별금지나 오픈성 접근을 위해 별도의 규제가 필요한지를 검토하고 있다.

(3) 전송계층

전송 계층에는 전송 서비스와 전송 설비를 모두 포함하는데 전송 서비스는 지상파 방송의 전송 서비스, 케이블 전송 서비스, 통신 서비스 등을 모두 포괄하는 개념으로 정보를 전자적 수단에 의해 전송하는 서비스를 의미하며, 전송 설비는 단순히 물리적인 네트워크 (망)을 지칭한다. 정보 통신법에서는 이를 모두 포괄하여 집약, 통합하는 규율체제로 단순화하여 전송 사업자로 하여금 전송되는 콘텐츠의 내용에 상관없이 유연하게 네트워크를 이용하도록 하였다. 즉, 동 법에서는 전송 계층을 현재의 전기통신 사업법 등과 방송법제의 방송 전송 서비스에 관한 법률을 통합하여 자유로운 사업전개가 가능하게 하고 공정 경쟁촉진과 이용자 보호를 목표로 하고 있다.

이상과 같이 기본적으로 3개 계층으로 된 수평규제들에 대한 대략적인 윤곽을 마련했음에도 불구하고 일본에서는 여전히 핵심적인 쟁점에 대해서는 추가적인 검토사항으로 남겨 놓고 있다. 예를 들어, 방송면허를 받은 사업자가 다운로드 서비스 등을 행하는 경우 수정된 면허발급이 필요한가의 여부, 케이블 TV 사업자 (전송 서비스 사업자)와 지상파 방송 사업자 (미디어 서비스 사업자)간 구영과 재송신에 관한 협의가 결렬되었을 경우, 또 콘텐츠 계층에서는 일반 미디어 서비스와 특별 미디어 서비스의 분류방법, 분류후의 미디어 서비스에 대한 차별화된 규제방법 등의 핵심적 쟁점에 대해서는 지속적으로 검토, 논의하기로 하였다.

3) 각 계층별 규제 내용

(1) 콘텐츠 계층

일본 역시 콘텐츠 계층에 대해서는 사회적 영향력에 따라 차별적인 규제를 적용할 것으로 예상된다. 정보통신법 초안에서는 공적 콘텐츠를 공연통신 (오

폰 미디어 콘텐츠)과 미디어 서비스 콘텐츠를 구분하고 미디어 서비스는 또다시 특별 미디어 서비스와 일반 미디어 서비스로 분류한 바 있다. 이들 사업 영역에 대한 규제는 사회적 영향력 및 공연성의 정도에 따라 차등화될 전망이다.

① 특별 미디어 서비스

특별 미디어 서비스는 언론 보도기능을 담당하는 기관으로 민주주의 발달에 필수적인 여론형성 기능을 갖고 있으며 공적인 정보전달 수단으로서의 기능 등 사회적 영향력이 가장 높은 콘텐츠로 분류된다. 주로 지상파 부문이 여기에 해당되는 서비스로 가장 높은 수준의 진입규제가 적용될 것으로 예상된다. 현재도 일본에서의 지상파 방송에 대한 진입규제는 허가제로 되어 있는데 수평규제 체계이후에도 특별 미디어 서비스로 분류되어 이러한 허가제는 그대로 유지될 것으로 전망되고 있다. 정보통신법 초안에서는 특별 미디어 서비스에 적용되는 규제의 기본 방침을 다음과 같이 설정하고 있다.

첫째, 특별 미디어 서비스에 적용되는 콘텐츠 규제는 현재의 지상파 텔레비전에 대한 규제를 원칙적으로 유지한다.

둘째, 허가에 관련한 심사기준으로는 민주주의 발달에 기여해야 하는 역할, 비상시의 정보전달, 지역성의 확보 등 사회적 공기로서의 역할 정도 등이다.

한편, 특별 미디어 서비스에 대한 소유규제도 방송의 다원성, 다양성, 지역성의 확보를 목적으로 하는 일본의 “매스 미디어 집중배제원칙”이 기본적으로 적용될 전망이다. 일본의 미디어 집중배제 원칙이란 예를 들어 하나의 지역에서 텔레비전과 라디오를 겸영하고자 할때 하나의 사업자가 복수의 방송국을 경영할 수 없다는 원칙으로 그 기준상한선을 20%로 정하고 있다. 특별서비스에 대해서는 이와 같은 소유규제의 원칙이 그대로 적용된다.

② 일반 미디어 서비스

한편, 일반 미디어 서비스에 적용되는 진입규제는 기본적으로 등록제이다. 하지만, 일반 미디어 서비스에 대해서도 사회적 영향력에 따라 CS방송과 유선

텔레비전에 대해서는 현행의 콘텐츠 규제 가운데 프로그램 편집 준칙은 기본적으로 유지할 것을 검토하고 있다. 반면, 인터넷상에서 제공되는 영상 서비스에 대해서는 오픈 미디어 서비스와 준용하는 수준의 내용규제를 적용할 방침이다.

③ 오픈 미디어 서비스

마지막으로 오픈 미디어 서비스에 대해서는 별도의 진입규제는 없는 것으로 되어 있다. 다만, 인터넷 미디어의 유해성을 감안하여 익명으로 인한 표현의 자유보호 및 통신의 비밀보호와 같은 규제를 적용할 예정이다. 이 밖에도 유해 콘텐츠 유통에 대해서 자살방지법이나 폭탄제조법과 같이 청소년 보호를 위해 일정한 정도의 규제가 필요한 콘텐츠에 대해서는 규제를 허용할 방침이다.

<표 3-17> 일본의 콘텐츠 계층에 대한 차등규제 방안

	진입규제	소유규제	내용규제
특별 미디어 서비스	허가제	집중배제 원칙 적용	높음
일반 미디어 서비스	등록제	최소한의 소유규제	중간 (프로그램 편집준칙 준수)
오픈 미디어 서비스	등록제	집중배제 원칙을 적용받지 않음	낮음 (비밀보호/유해 콘텐츠)

(2) 플랫폼 계층

정보통신법 초안에서는 플랫폼의 기능에 대해 “물리적인 전기통신설비와 연대하여 다양한 사업자 사이 그리고 사업자와 이용자 사이를 중개하여 편리하고 안전하고 안심할 수 있는 콘텐츠 배신, 상거래 이용, 공적 서비스 제공의 실현을 목적으로 한 서비스 포털기능과 네트워크 및 그에 연대하는 단말상의 소프트웨어 기능”으로 정의하고 있다. 일본에서도 여타 국가와 마찬가지로 플랫폼 계층에 대한 규제목표는 네트워크와 사업자 사이의 자유롭고 공정한 경쟁을 촉진하는데 두고 있다. 이를 위해 정보통신법 초안에서는 서비스 제공과

정에서의 부당한 차별적 취급금지, 망 개방성을 확보하기 위한 조치의 필요성을 검토하고 있다. 즉, 초안에서는 다음과 같은 두 가지의 방향으로 규제목표를 설정하고 관련 규제조항을 검토하고 있다.

첫째, 이용자 측면에서 개방성을 확보하기 위한 규제방향이다. 이 접근방향은 플랫폼도 기본적으로 사회적 영향력이 있으며 공공성을 지니는 것으로 인식하여 이용자 보호 관점에서 필요한 규제를 해야 한다는 접근법이다. 예를 들어, 위성 플랫폼 사업자에 대해서도 위성방송 분야의 영향력이 증대하고 있기 때문에 수신자의 보호를 확보하기 위한 일정정도의 규제가 필요하다는 관점이다. 또 ICT 네트워크 사업자 역시 콘텐츠의 배급, 상거래, 공공 서비스를 제공하는 플랫폼 기능을 하고 있기 때문에 기본적인 방송 플랫폼으로서의 규제이외에도 이용인증 기능, 보안 기능과 같은 이용자 측면에서의 필요한 규제를 고려할 수 있다.

둘째, 사업자 측면에서 개방성을 확보하기 위한 규제방향이다. 이러한 접근방향은 플랫폼 계층도 전송 서비스와 마찬가지로 규모의 경제 및 네트워크의 외부성이란 특징을 지니기 때문에 독과점이 발생하기 쉽고 이로 인해 특정 사업자가 시장 지배력을 남용할 가능성이 있다는 점을 바탕으로 하고 있다. 그리하여 계층내 사업자간 공정경쟁을 유도하고 정보의 자유로운 유통을 확보하기 위한 관점에서 규제의 도입 필요성이 있다는 관점이다. 즉, 플랫폼 계층에서의 규제 필요성에 대해서 보다 구체적으로 a) 네트워크의 외부성이 강하게 작용하는 특성, b) 네트워크의 외부성으로 인해 경쟁자에 의한 대항이 불가능하다는 점, c) 독과점으로 인해 시장 지배력이 나타날 가능성이 높다는 점, d) 정보의 자유로운 유통을 저해할 가능성이 높다는 점 등이 거론되고 있다. 하지만 관련 규제방안을 마련하기 위해서는 네트워크 외부성이 어느 정도 실현되는지에 대한 분석, 독과점을 인정하기 위한 관련 시장의 획정방법 등과 같은 부수적인 쟁점들이 선결되어야 하는 과제도 남아 있다. 더불어, 일부 플랫폼 기능이 전송 서비스의 일부로 제공되는 부분에 대한 명확한 서비스 분류가 이루어져 있지 않다는 점도 규제관련 쟁점으로 잠복해 있다.

(3) 전송 계층

현행법하에서 전송 사업자에 대한 규제는 통신 서비스에 대해서는 전기통신사업법을 적용하여 진입에 대해서는 등록제와 신고제가 적용되고 있다. 또한 방송 서비스는 수탁방송 시설의 경우 방송법의 적용을, 유선 텔레비전 방송 시설에 대해서는 유선 텔레비전 방송법의 적용을 받아 수탁방송의 경우는 무선국 면허제, 유선 텔레비전 방송시설은 허가제의 적용을 받고 있다. 이처럼 전송 사업자는 동일한 서비스임에도 불구하고 현행 법체계에서는 차별적인 혹은 복수의 규제가 적용되고 있는 상황이다. 하지만 이러한 법률체계는 향후 전기통신 사업자등과방송법제의 방송전송 서비스에 관한 규제가 통합되면 자유로운 사업전개를 배려한 공정경쟁, 이용자 보호에 대해서 중점적으로 대응할 수 있도록 동일한 규제가 적용될 전망이다.

5. 소결

방송통신 융합 서비스의 등장으로 현재 각국에서는 이러한 변화에 효율적으로 대처하기 위해 법 체계를 정비하고 있다. 방향은 크게 두 가지로 구분된다. 기존의 미디어별로 수직적으로 구별된 규제들을 지속적으로 유지하면서 융합 서비스에 대해서만 대응책을 모색하는 미국형 모델 (수직규제를 유지형)과 규제를 콘텐츠 및 전송 계층으로 수평적으로 구분하여 동일 계층의 모든 서비스에 대해서는 동일 규제를 적용하는 EU형 (수평규제형)으로 구분된다. 미국형 모델은 기존 제도에 큰 변화를 주지 않으면서 융합 미디어에 탄력적으로 대응할 수 있지만 체계적이고 지속가능한 대처방안이 될 수 없다는 점에서 여타 국가에서는 EU형 모델을 채택하기 위한 구체적인 입법화 작업을 추진하고 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 영국이나 프랑스, 일본 등이 그러한 국가의 대표적인 예이다.

<표 3-18> 각 국의 수평규제 체계의 비교분석

	EU	영국	프랑스	일본
분류 계층	이원화 (콘텐츠/전송)	이원화 (콘텐츠/전송)	이원화 (콘텐츠/전송)	3원화 (콘텐츠/플랫폼 /전송)
수평 체계의 근거	공동규제 프레임워크 지침 (2002)	통신법 (2003)	전자 커뮤니케이션 법 (2004)	정보통신법(20 07)
수평 규제 기관	-	일원화 (오프컴)	분리 (콘텐츠: CSA/ 전송: ARCEP)	일원화 (총무성)
수평 규제 체계의 특징	수평규제 체계의 기본틀 제시	콘텐츠 계층의 세분화 (메타 콘텐츠개념의 도입)	규제기구의 분리	계층의 3원화 (플랫폼 계층의 별도분리)

IV. 유료방송 미디어경쟁과 공진화정책

1. 유료방송 미디어시장의 구조

유료방송시장은 플랫폼사업시장, 콘텐츠사업시장, 네트워크전송사업시장의 세 개의 하위 시장으로 구성된다. 플랫폼사업시장은 케이블TV사업자, 위성방송사업자, 유무선 IPTV, DMB 그리고 인터넷포탈서비스도 이 시장영역에 포함된다. 플랫폼사업자는 개별가구 혹은 공동거주지역의 가구에 해당하는 구매자간의 영상콘텐츠의 티어라는 제품을 교환하는 시장을 구성한다. 반면 콘텐츠사업시장은 콘텐츠를 제작하여 공급하는 프로그램 공급자와 다채널 방송사업자, 지역민방, 혹은 홈비디오 및 인터넷영상서비스를 중간구매자로 하는 한편 최종소비자인 개별가구의 가입자로 구성된다. 또한 네트워크 전송서비스 시장은 기존의 정보통신서비스와의 교차경쟁을 전개하고 있는 시장으로 인터넷 접속서비스 등이 핵심적 상품으로 등장하고 있다. 플랫폼사업자의 경우 종합유선방송사업자와 자체 방송콘텐츠를 제작하여 송출하기도 하며 플랫폼과 콘텐츠 두 영역간의 교차소유를 통해 동일한 사업자가 양자의 기능을 수행하기도 한다.

다채널방송시장은 산업 생산방식에 따라서 콘텐츠사업시장은 상류시장으로 프로그램의 공급시장의 기능을 수행하며 다채널 플랫폼사업시장은 공급받은 방송프로그램을 통해서 배급하는 하류시장의 기능을 수행한다. 상향시장에서 프로그램 공급업자인 콘텐츠사업자는 사업을 위한 막대한 제작비용이 요구되며 다채널 플랫폼을 확보해서 제작한 프로그램을 어느 정도 배포할 수 있는가가 성공의 관건이 된다.

먼저 플랫폼사업은 방송프로그램의 통로구조로서 기능하는 영역, 다시 말해 각 가정에 영상컨텐츠를 송신하고 분배하는 시장으로 구성된다. 일반적으로 다채널 방송프로그램 분배시장은 지리적으로 지역적 특성을 갖고 있다. 종합유선방송의 경우 전국시장을 77개 방송구역으로 정의하고 있으며, 중계유선방송국의 경우 시·군·구 등 자치구에 한하여 사업 구역이 정해져 있다. 이러한 다채널 방송사업시장에서 구매자는 개별가구이거나 아파트 등 공동거주지역에 사는 가정이 된다. 국내 다채널 방송시장의 규모는 미국 등 다채널 방송

시장이 활성화된 나라보다 매우 협소하다고 할 수 있다. 현재 구매자들은 최소한 한 개 이상의 다채널 방송서비스를 받을 수 있으며 특히 IPTV 실시간서비스의 제공으로 다채널방송시장의 경쟁과 복합성이 증가하였다. 특히 분배망 설치의 효율성과 높은 구매력을 지니고 있는 공동거주지역은 중계유선, 종합유선, 위성방송과 DMB서비스에 IPTV서비스를 더하면 산술적으로는 4-5개 종류의 다채널 방송을 위한 플랫폼서비스의 옵션을 갖게 된다.

플랫폼사업시장에서의 판매자로는 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 유무선 IPTV서비스 등이 포함된다. 현재 종합유선방송사업자가 특정 방송구역 내에서는 선도적 사업자이며 위성방송사업자 및 IPTV사업자와 경쟁관계를 형성하고 있다. 플랫폼사업자는 자체제작 또는 외부에서 구매한 콘텐츠를 편성 또는 구성하여 최종 소비자들에게 제공하며 플랫폼사업자는 진입, 퇴출 등 경제적 규제 및 이용자보호 및 공정경쟁환경의 조성 등 서비스 제공과 관련한 규제대상이 된다. 플랫폼 사업자에 대해서 일반적으로 '규모의 경제' 및 '네트워크 외부성'에 의한 독과점성이 생기기 쉬운 점을 감안하여 시장지배력의 남용을 방지하고, 정보의 자유로운 유통을 확보해야 한다.

유료방송시장의 또 다른 하위시장인 네트워크 전송사업시장은 전기통신설비와 네트워크를 플랫폼서비스를 위해 제공하는 사업으로 네트워크를 이용하는 부가통신서비스도 포함된다. 네트워크 전송사업자는 유무선통신사업자, 위성망사업자, 케이블망사업자등을 들 수 있다. 이들 사업자는 직접적인 네트워크 제공사업외에 문자 음성 등의 비영상콘텐츠와 서비스를 제공하는 시장을 구성한다. 네트워크를 보유하고 있는 플랫폼사업자들도 정보통신사업자들과의 네트워크제공 및 부가서비스의 판매를 위해 경쟁하고 있다. 부가서비스의 경우는 다채널 방송기술을 응용한 다양한 통신 특히 인터넷 접속서비스 등이 대표적이라 할 수 있다. 현재 초고속 인터넷접속 서비스 시장은 디지털가입자회선(DSL), 케이블인터넷 그리고 근거리통신망(LAN)등이 주 경쟁 서비스라 할 수 있다.

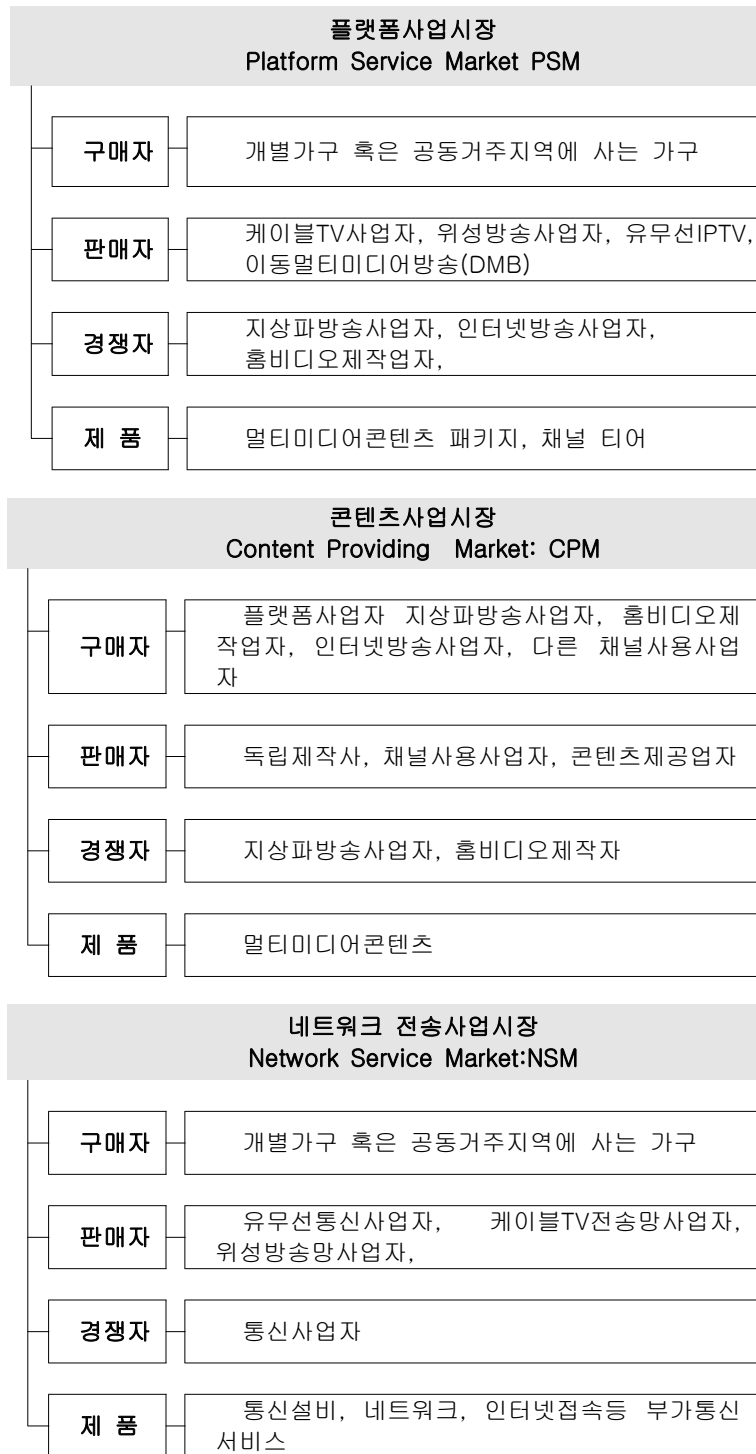
종합유선방송의 경우 사업초기 3분할 사업구도에서 케이블TV방송사가 한국통신망을 인수하고 2차SO를 중심으로 자가망을 포설하면서 케이블TV방송사들은 자체 전송망을 보유하게 돼 각종 고품질 서비스에 대한 경쟁력을 갖게 되었다. 케이블TV 전송망사업의 경우 망의 고도화를 통한 각종 부가통신서비

스를 통해 기존의 통신사업자 혹은 디지털 위성방송과 같은 다채널방송의 부가통신서비스와 경쟁을 할 수 있다. 전송사업자는 모든 콘텐츠를 전달하는 기초시장으로 가치중립성을 강조하며 기술표준이나 상호접속, 요금 등이 주요 규제대상이며 보편적 서비스의무나 개인정보보호 등이 주요한 규제내용을 구성한다.

마지막으로 방송콘텐츠사업 시장이란 방송프로그램과 콘텐츠를 제작하고 제공하는 영역으로, 판매자는 독립제작사, 채널사용 사업자와 구매자인 다채널 플랫폼사업자로 구성되는 시장이다. 콘텐츠사업자는 멀티미디어 영상콘텐츠를 제작 편성하거나 외주 제작하여 플랫폼사업자에게 공급한다. 또한 구매자인 플랫폼사업자는 물론 지역 민방, 홈비디오 제작업자를 포함하며 최근에 급속한 시장성장을 보이고 있는 인터넷 포털 사업자에게도 프로그램을 판매하기 시작하고 있다. 물론 이들 구매자가 최종소비자는 아니다. 이들 구매자는 소비과정의 단계로 볼 때 유통업자의 기능을 수행한다고 할 수 있다. 개별가구를 단위로 하는 다채널 방송 가입자가 이들 유통업자들이 제공하는 플랫폼사업자를 통해 영상프로그램을 소비하는 최종 소비자가 되는 것이다. 또한 채널사용을 목적으로 하는 콘텐츠사업자들이 방송프로그램을 모두 자체 제작하는 것은 아니다. YTN, 기독교방송, 바둑TV와 홈쇼핑의 경우는 편성시간 전부를 자체 제작하는 반면, OCN은 편성 프로그램의 전부를 외부에서 제작하는 등 편성 프로그램을 구성하는데 외주제작비율은 채널별로 다양하다.

방송콘텐츠사업시장은 기본적으로 콘텐츠의 다원성을 보장하며 문화적 다양성을 추구하는 한편 소수계층을 보호하고 다양한 지적재산권을 보호하는 등 사회, 문화영역의 이슈가 주요한 규제의 대상이 된다. 예를 들면 미풍양속을 저해하는 음란물에 대한 심의규제 등을 들 수 있으나 내용규제 측면에서는 완화되어가고 있으며 전통적인 공익규제와 함께 경쟁시장 환경으로의 변화에 따른 경쟁규제 역시 적용되어야 할 필요가 있다.

<그림 4-1> 유료방송시장의 구성 (노기영, 2007)



본 장에서는 경쟁시장으로 진화하고 있는 방송시장의 불공정거래와 공정경쟁규제정책의 문제점과 현황을 방송플랫폼사업자의 경쟁을 중심으로 살펴볼 것이다. 먼저 유료방송시장의 불공정거래현황과 현재의 공정경쟁정책의 문제점과 향후 개선방안에 대해 논할 것이다.

2. 유료방송시장의 경쟁상황평가와 시장획정

사전적으로 구획된 미디어 시장으로 “유료방송시장”에 대해서 먼저 그 시장의 특성을 살펴보고, 이를 고려해서 시장획정 및 적합한 지표 도입과 종합적인 시장지배력 판단을 통한 시장경쟁상황평가에 대한 논의를 전개하고자 한다.

1) 유료방송시장의 구조적 특징

경쟁상황평가는 완전경쟁시장에서 벗어난 정도를 지표를 통해 평가하는 것이나, 일반적으로 방송시장은 본원적 특성에 따라 통신과 마찬가지로 완전경쟁을 위한 전제조건이 충족되지 않는 시장으로 방송시장의 경쟁상황평가 지표 도출에 앞서 먼저 시장의 특성에 대한 분석이 필요하다.

첫째, 지상파방송 콘텐츠 의존도가 높다. 유료방송시장의 시청률 자료를 분석해보면, 지상파방송사 계열 PP들이 시청을 상위 10위권을 차지하고 있다(<표 4-1> 참고). 따라서 방송서비스 공급의 병목(bottleneck)은 설비뿐 아니라 콘텐츠에서도 발생하므로 지표의 개발 및 활용에 있어서 이를 충분히 반영하는 방안을 고려해야한다.

<표 4-1> 유료방송시장의 시청률 상위 10위

순위	케이블방송		위성방송	
	채널명	시청률	채널명	시청률
1	MBC드라마넷	0.96	MBC드라마넷	1.01
2	KBS드라마	0.85	KBS드라마	0.9
3	SBS드라마플러스	0.8	SBS드라마플러스	0.81
4	YTN	0.72	KBS JOY	0.57

5	투니버스	0.68	OCN	0.47
6	챔프	0.58	YTN	0.41
7	tvN	0.55	애니원티비	0.35
8	OCN	0.53	CBS	0.28
9	채널CGV	0.45	코미디TV	0.28
10	E-Channel	0.38	Q채널	0.22

자료: AGB닐슨코리아 홈페이지, 2008년 5월 4주 시청률

둘째, 수직통합이 존재하는 시장이다(수직결합사업자(MSP) 협상력이 높음 (불공정거래행위 사례)). 저가의 유료방송시장은 제도적으로 만들어진 케이블 SO의 우월적 지위, 경쟁자와의 관계에서 이러한 지위를 존속시키려는 불공정 행위들, 그리고 PP의 희생을 토대로 유지되고 있는 건강하지 못한 악순환의 균형 상태에 가깝다. 따라서 중, 장기적으로 이러한 저가 서비스를 정상적인 수준으로 끌어올리는 것과 단기적으로 시장지배력의 불균형에 의한 불공정한 행위들을 교정하는 것이 유료방송시장 및 전체 방송산업의 발전을 위해 특히 콘텐츠산업의 경쟁력 강화를 위한 기본적인 정책적 과제다. 플랫폼사업자와 채널사용사업자 간의 수직적 관계에서 발생하는 지배력에 대한 평가도 고려해야 한다.

셋째, 저가티어링으로 수익배분구조가 왜곡되어 있다(SO의 PP에 대한 수익 배분률). 국내 유료방송시장의 문제점은 티어링(tiering) 가격제로 인한 저가형 시장구조에서 출발한다. 저가형 케이블TV 서비스는 유료방송시장의 정상적 발전을 저해하며 나아가 전체 방송시장의 발전에 장애요소가 되고 있다. 저가의 유료방송시장이 정착하게 된 원인은 중계유선과 SO의 경쟁, 케이블SO와 위성방송의 경쟁 과정에서 프로그래밍의 차별성을 통한 경쟁보다는 가격경쟁을 통한 가입자 뺏기에 주력했기 때문이다. 특히, 중계유선과 SO의 경쟁, 그리고 경쟁권역에서 두 SO간의 경쟁, 케이블SO와 위성방송의 경쟁 등으로 다 채널 방송시장은 낮은 수준의 균형가격을 형성하였고, 이는 PP들의 수신료 배분 수입 또한 낮은 수준에 머물게 했다. 이는 PP산업으로의 새로운 프로그래밍 진입과 과감하고 혁신적인 투자를 저해했다. 새로 진입한 PP들도 중계유선의 SO로의 통합으로 넓어진 가입자 기반을 목표로 하여 수신료 배분 수입보다는 광고나 기타수입을 주된 목표로 하여 투자는 적게 하고, 가입자 도달률을 높이는 전략을 취하고 있다.

현재 저가형 케이블서비스로 인해 유료방송시장이 제대로 성장하지 못하는 가운데 정상적인 요금수준에서 서비스를 제공하려는 경쟁사업자인 위성방송사업자가 어려움을 겪고 있다. 더 나아가 광고시장의 성장이 제한되어 있는 상황에서 지속적으로 증가하고 있는 신규매체들이 기존 광고시장에 의존하게 됨에 따라 유료영상배급 기반이 지속적으로 약화되고 있다. 이는 다시금 PP의 정상적 발전을 가로막는 요인으로 작용하게 된다. 결국 저가의 케이블서비스가 지배적인 방송서비스 제공수단으로 자리를 잡게 되면서, 지상파방송의 광고시장이 과도하게 잠식되어 지상파방송사들의 사업여건이 나빠지고 그 결과 지상파방송사의 채널들이 오락 PP화 되고, 독립 PP들 역시 프로그램 사용료를 제대로 받지 못함으로써 저수입 ⇒ 저비용 ⇒ 저급한 프로그램 품질 ⇒ 저수입으로 이어지는 악순환에서 벗어나지 못하고 있다. 지상파방송사, 위성방송사, PP, 그리고 시청자 모두가 피해를 입고 있는 꼴이다. 이러한 상황 속에서 케이블SO 역시 경쟁적인 다채널방송서비스 특히 최근 경쟁적 대체서비스를 제공하는 IPTV로부터의 경쟁에 직면에 있는 실정이다.

넷째, 유료방송사업자의 수익구조의 특성으로 케이블SO는 방송사업 외 기타 수익 즉 초고속인터넷 가입료와 홈쇼핑채널 임대 수입에 의존한다.

다섯째, 콘텐츠의 집합적 거래 역시 유료방송시장의 특성이다. 콘텐츠 집합(content aggregation)이란 채널 또는 패키지(티어링)이 번들로 판매하는 것을 의미하며, 주로 콘텐츠 도매시장과 소매시장(즉 플랫폼시장)의 시장획정 시 이와 같은 집합적 거래의 특성을 고려해야 한다.

마지막으로, 유료방송시장의 가격설정구조에 따라 원가산정이 불가능하다. 가치사슬별 상품의 가치, 프로그램, 채널, 채널묶음, 그리고 서비스의 가격이 모두 콘텐츠제작 단가에서 출발한다면(물론 유통 즉 배급비용을 고려해야 함), 콘텐츠의 제작비를 산정하는 것이 매우 어려움으로 면밀히 원가를 계산하기 어렵다.

2) 유료방송의 플랫폼시장의 시장획정

방송시장은 콘텐츠 제작시장, 콘텐츠 유통시장, 그리고 서비스 제공시장으로 나뉜다. 콘텐츠 제작시장은 콘텐츠 즉 프로그램을 생산하기위해 생산요소와

콘텐츠 제작사 사이에 형성되는 시장이다. 반면 콘텐츠 유통시장은 콘텐츠 제작사와 플랫폼사업자 사이에 거래가 이루어지는 도매시장으로 그리고 서비스 제공시장은 프로그램이 채널의 묶음의 형태로 시청자에게 제공되고 그 대가를 취하는 즉 플랫폼사업자와 시청자 사이에 거래가 이루어지는 소매시장이다.

콘텐츠 소매시장 즉 플랫폼시장 중 유료방송시장의 시장획정은 여러 가지 범위로 가능할 것으로 보인다. 유료방송시장은 가입비 및 일정액의 이용료를 대가로 다채널 방송서비스를 제공하는 시장이다.

무료인 지상파방송시장과 구별되는 별도의 시장이지만(이내찬, 2005), 때로 방송광고시장을 획정할 때 함께 묶이기도 하는데(김재홍, 2003), 즉 수요의 측면에서 유료방송과 지상파방송은 대체성이 매우 강해 지상파, 케이블, 위성방송이 모두 포함되는 방송광고 시장으로 획정이 가능하다. 반면, 광고주들의 매체에 대한 소비 대체성에 따르면, 지상파방송이 압도적 우위 즉 타 매체들과의 대체성이 없다(광고주 설문조사, 지상파방송, 신문, 라디오, 케이블/위성순). 따라서 지상파방송과 유료방송은 별도로 존재한다는 주장도 있다.

한편, 유료방송 시장은 케이블방송과 위성방송 시장을 묶어 관련시장으로 볼 수 있다. 과거에 케이블방송의 잠재적 경쟁자로서 평가되었던 위성방송이 이제 지상파 프로그램의 재전송을 통해 실질적인 경쟁자로서 변화했고, 디지털화의 빠른 진행으로 케이블방송에서 위성방송으로의 전환비용이 그다지 높지 않아 두 시장을 하나의 관련시장으로 볼 수 있다(이내찬, 2006). 사실상, 과거 공정거래위원회는 두 시장을 별도의 시장으로 본 적이 있는데, 그 이유는 케이블방송에서 위성방송으로의 전환비용이 높아, SSNIP에 대해 수요의 교차탄력성이 크지 않을 것으로 보았기 때문이다.

하지만, 케이블방송에 의해 주도되는 유료방송 시장은 티어링(tiering) 가격제로 인한 저가형 시장구조에서 출발한다는 점을 고려해야한다. 저가의 유료방송시장이 정착하게 된 원인은 중계유선과 SO의 경쟁, 케이블SO와 위성방송의 경쟁 과정에서 프로그래밍의 차별성을 통한 경쟁보다는 가격경쟁을 통한 가입자 뺏기에 주력했기 때문이다. 특히, 중계유선과 SO의 경쟁, 그리고 경쟁권역에서 두 SO간의 경쟁, 케이블SO와 위성방송의 경쟁 등으로 다채널 방송시장은 낮은 수준의 균형가격을 형성하였고, 이는 PP들의 수신료 배분 수입 또한 낮은 수준에 머물게 했다. 저가형 케이블방송은 특히 경쟁권역 하에서

저가의 현재가격을 유지하고 있어, 위성방송의 가격과 큰 격차를 보이고 있어서 SSNIP 테스트를 통해 시장획정을 할 경우, 수요의 대체성이 미미할 것으로 예상되어 케이블방송과 위성방송은 별도의 시장으로 확정될 수 있다.

융합플랫폼시장의 시장획정은 아래와 같이 가능할 것으로 보인다. 광대역망 시청각서비스(broadband audio-visual service)는 초고속인터넷 접근을 통해 이용자에게 시청각 콘텐츠를 제공하는 일련의 서비스들을 의미하는데, 처음 오디오가 인터넷을 통해 흘러나왔을 때가 1995년이었지만, 이후 본격적인 광대역망시청각서비스는 2000년대에 들어와서 광대역 초고속인터넷으로의 접근, 디지털화, 그리고 IP(Internet Protocol) 기술에 힘입어 상용화되기 시작했다(OECD, 2003). 이는 광대역망을 통해 제공되는 IP기반의 영상미디어서비스 즉 IP기반의 서비스들(IP-enabled services) 중 동영상서비스를 의미한다. 따라서 광대역망시청각서비스시장은 기존의 시청각서비스 뿐만 아니라 상호작용적, 향상된 멀티미디어 기능들이 구현되는 융합 상품/서비스가 광대역망을 통해 제공되는 시장으로 정의될 수 있고, 이러한 광대역망시청각서비스를 제공하려는 통신사업자들은 유료방송사업자들(예, 케이블방송과 위성방송)과의 경쟁 또는 협력 속에서 관련시장에서 경쟁적 우위(competitive advantage)를 점하려고 할 것이다. 광대역망시청각서비스의 대표적인 예는 IPTV와 웹캐스팅이다. IPTV와 웹캐스팅은 각각 하나의 상품 시장으로 존재할 수 있고, 엄밀하게 SSNIP 테스트를 거쳐 하나의 관련시장으로 확정될 수 있는지의 여부를 판단할 수 있다. 하지만, 본 연구는 광대역망 시청각서비스 시장이 신생 시장임을 고려할 때, 테스트의 실현 가능성에 의문이 들며, 따라서 개념적 정의에 의존해서 하나의 신생 시장의 구성 요소로 보았다.

IPTV는 동영상 콘텐츠를 광대역망의 이동, 고정 구분 없이 지상과 및 유료 다채널 방송으로 실시간(live) 재전송하는, 또는 축적된 콘텐츠를 요청에 따라 제공해 주는 보완적인 서비스 유형이다.¹⁹⁾ 또한 웹캐스팅(인터넷방송)은 인터

19) 광대역망 시청각서비스를 분류하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있다(이상옥, 강재원, 2005). 첫째, 콘텐츠 전송 기제(mechanism)에 따라 다운로드 유형, 즉 이용자의 단말기로 내려 받은 다음 시청각 콘텐츠를 볼 수 있는 유형과 모든 데이터를 내려 받을 필요 없이 실시간으로 흘러 받으면서 시청각 콘텐츠를 볼 수 있는 스트리밍(streaming) 유형으로 나뉘 볼 수 있다. 둘째, 보완적 콘텐츠 전송과 독창적(original) 콘텐츠 전송으로 분류할 수 있다. 전자는 지상과 프로그램에 대한 대체재로서의 프로그램을 전송하는 시청각서비스를 의미하고, 후자는 지상과 프로그램의 대체재가 아닌 커뮤니케이션 사업 즉, 인터넷을 위해 특별히 만들어진 시청각서비스에서 사용되어지는 애플리케이션을 의미한다. 셋째, 정액제 기반(subscription-based)과 무료(free or advertising-based)서비스로 광대역망 시청각서비스를

넷의 사이트를 통해 다양한 동영상 콘텐츠를 실시간으로 또는 축적된 콘텐츠를 요청에 따라 제공해주는 보완적, 또는 독창적 서비스유형이다. 예를 들어서, 판도라TV와 곰TV는 대표적인 동영상 콘텐츠를 제공하는 웹캐스팅이다. 웹캐스팅과 IPTV의 차이점은 무료 접근과 정액제 즉 웹캐스팅은 개방형 서비스인 반면 IPTV는 가입자에게만 제공되는 폐쇄형 서비스라는 데 있다. 광대역망시청각서비스 유형으로 최근 주목받고 있는 것은 실시간 보완적 유형, 즉 지상파 및 유료 다채널 프로그램을 재전송하는 IPTV이다.

기존 전송망을 중심으로 하는 영역별 시장 분류체계 내에서 제기될 수 있는 시장획정 관련 쟁점들은 다음과 같다. 첫째, 유료방송시장과 광대역망시청각서비스 시장은 관련시장인가 또는 별도의 시장인가? IPTV로 대표되는 광대역망시청각서비스시장과 유료방송시장이 관련시장으로 획정될 지의 여부를 분석해 본다.

유사성을 고려해서 광대역망시청각서비스시장와 유료방송시장 특히 디지털 케이블TV와의 관련성 여부를 판단해보자. 아래 <표 >에 따르면, IPTV와 웹캐스팅TV 그리고 디지털케이블TV가 기준들에 따라 유사점과 상이점을 모두 갖고 있음에도 불구하고, 개방형 TV포털과 비교했을 경우, 상대적으로 유사함을 발견할 수 있다.

<표 4-2 > 유사서비스 비교

기준	IPTV	웹캐스팅TV	(개방형)TV포털	디지털케이블TV
주요 사업자	KT, SK브로드밴드, LG텔레콤(Telco)	곰TV, 판도라TV, Joost, YouTube(전문포털)	365oC, acTVila, Sony(가전사)	CJ헬로비전, C&M(케이블SO)
서비스	Walled Garden 방송 및 콘텐츠 조달	인터넷 콘텐츠 동영상+TV방송	인터넷 콘텐츠 활용 VOD	실시간 방송채널 VOD 강화
품질	QoS 보장	Best Effort	Best Effort	방송품질보장 채널전환보장
네트 워크	IP-based Private/ FTTH xDSL Unicast+Multicast	IP based Private/ FTTH xDSL Unicast, P2P	IP-based Public Unicast	RF-based(+IP(VOD)) HFC

분류할 수 있다. 그리고 거래 기반(transaction-based) 서비스가 포함되기도 한다. 예를 들어서, RealNetworks는 FOXSports.com과의\$협력을 통해 실황 미식축구 경기들을 스트리밍하는 계약을 성사시켜 Pay-Per-View방식으로 즉 거래 기반을 통해 광대역망 시청각서비스인 실시간 경기 중계로부터 수익을 얻었다.

				Broadcast+Unicast
단말	TV+STB	PC	TV+STB	TV(+STB)
특징	유선통신사업자 중심 케이블경쟁수단 기존 포털사의 제휴	TV전문포털 틈새공략	가전사 Test-bed 역할 홈미디어 주도세력	유선통신사업자의 IPTV 대응으로 케이블의 디지털화
향후 전략	방송 및 콘텐츠 조달 부가서비스 강화	방송서비스 강화 동영상 틈새시장	국내시장 실패 해외시장 정제	디지털전환 유도 부가서비스 개발

*출처: IPTV 가치사슬 및 경쟁전략 분석과 시사점, 정보통신정책, 20권 23호, 3쪽, 이경남, 2008, 정보통신정책연구원

다음은 수요의 교차탄력성에 대한 실증적인 측정을 통해 결정될 수 있다. 하지만 현재 IPTV는 상용화 초기 단계에 있기 때문에 수요의 대체성 인식에 대한 소비자 이전 조사의 결과를 통해 관련시장으로 확장할 지의 여부를 간접적으로 유추해 볼 수밖에 없다. 2005년 10월 서울 및 수도권 지역의 총 459명을 표본 집단으로 한 설문조사가 행해졌다(강재원, 이상우, 2006). 설문조사의 결과에 따르면, 응답자의 73.9%가 케이블방송을 시청하고 있고, 그 중 절반이 5천원~1만원을 월정액으로 지불하고 있으며, 응답자의 10%가 위성방송을 시청하고 약 2만원 이상을 월정액으로 지불하고 있다. 그리고 초고속 인터넷 가입자가 응답자의 98%를 차지하고 3만원을 전후해서 서비스 이용료를 지불하고 있다. 또한 2007년 구 방송위원회에서 실시한 IPTV시범사업 중 조사된 설문조사에 따르면, 디지털케이블TV를 이용한 경험이 있는 이용자들은 IPTV와 디지털케이블TV 간 차이가 없는 것으로 평가하고 있고, 두 매체 간 이용 요금이 동일하다면, “차이가 없기 때문에 아무거나 선택하겠다”는 응답이 21.9%, “디지털케이블TV를 선택하겠다”는 응답이 51.8%로 나왔다(방송위원회, 2007).

IPTV의 가격을 제시하지 않은 채 IPTV의 유료방송(케이블과 위성방송) 서비스 대체 정도를 알아 본 결과, 응답자의 평균이 4.75(1점에서 7점 척도)로 인터넷 서비스의 대체 정도에 비해 높게 나왔다. 한편, 이용금액에 따른 IPTV 서비스의 이용의향을 알아 본 결과, 이용의향 정도가 1만2천원까지는 10%를 넘지 못하다가 1만원에서 급격히 이용의향이 증가하는 추세를 보이는 것으로 봐서 응답자들은 1만원 내지 그 이하의 금액이 적절하다고 생각하고 있는 것

으로 보였다. 현재가격을 1만원을 출발점으로 SSNIP 테스트를 실행한다면, 수요의 교차탄력성이 비교적 높게 나올 것으로 예상되어, 유료방송과 광대역망 시청각서비스 시장이 별도의 시장보다는 하나의 관련시장, 즉 시청각미디어 시장으로 확정될 가능성이 크다.

둘째, 초고속인터넷시장과 광대역망시청각서비스시장은 관련시장인가 또는 별도의 시장인가? 비동영상 즉 정보위주의 서비스를 제공하는 초고속인터넷 서비스시장과 IPTV로 대표되는 광대역망시청각서비스 시장이 관련시장으로 확정될 지의 여부를 분석해 보면, 이 문제 역시 수요의 대체성 인식에 대한 소비자 조사의 결과를 통해서 간접적으로 해결될 수 있을 것으로 보인다. 설문조사 결과, 응답자는 초고속인터넷서비스를 IPTV와 기능적으로 유사하지만 IPTV의 대체재보다는 보완재라고 인식하고 있음을 알 수 있었다. 이와 같은 결과를 통해, 초고속인터넷시장은 광대역망시청각서비스의 인접시장으로 확정될 가능성을 엿 볼 수 있다. 인접시장(adjacent market)은 기능 및 효용 측면이 유사하나 가격 등 다른 이유로 구별되는 별도의 시장으로 정의될 수 있다. 그 근거로 공정거래위원회의 결합심사기준(고시 제 1999-2호)와 시장지배력지위남용행위판단기준(고시 제 2002-2호)이다. 이 기준들은 유사품 및 인접시장에 관련되어 “기능 및 효용 측면에서 유사하나 가격 또는 기타의 사유로 별도의 시장을 구성하고 있다고 보는 경우에는 생산기술이 발달가능성, 판매경로의 유사성 등 그 유사상품이 당해 시장에 미치는 영향”을 고려한다는 규 판매 담고 있다(권남훈, 2005, 재인용). 인접시장과의 관련성이 중요한 의미를 갖는 이유는 융합서비스들이 흔히 유사한 또는 보완가능성상품과의 결합상품으로 제공되는 경우가 많아 시장확정 시 다수의 인접시장을 동시에 고려해야 하기 때문이다.

하지만, 위의 두 가지 쟁점들은 광대역망시청각서비스 특히 IPTV가 상용화된지 일정 기간이 흐른 뒤에야 그 해답을 얻을 수 있을 것으로 보인다. 이와 같이 융합서비스와 관련된 시장이 급속하게 등장하고 있으며, 기존 서비스와 시장과의 시장확정 문제는 계속 쟁점으로 남을 것이다.

3) 유료방송시장의 경쟁상황평가 방법 및 적용

원론적으로 볼 때, 유료방송시장의 시장획정의 기준은 아래와 같다. 첫째, 정량적 기준으로 수요/공급 대체성, 전환비용이다. 둘째, 정성적 기준으로, 수익구조의 차이, 콘텐츠(상품)의 차이, 전송수단의 차이이며, 마지막으로, 사업자 및 역무 분류기준으로, 수평적규제들에 따른 사업자 및 역무 분류를 염두해 둔다. 우선, 기존 법령에 근거하여 사전에 확정된 유료방송시장을 평가해보도록 하자.

(1) 사전적 유료방송시장

콘텐츠 유통시장 중 소매시장(downstream market) 즉 플랫폼관련 시장으로 먼저 “유료방송시장”을 케이블TV, IPTV, 그리고 위성방송을 포함한 시장으로 확정한다. 이 유료방송시장은 채널묶음을 소비자(시청자)에게 제공하고 그 대가로 월 일정액의 시청료를 받는 시장으로, 기존 인터넷멀티미디어방송법에 근거한다. 각 기업의 시장점유율은 가입가구 수를 기준으로 한다.

<표 4-3> 유료방송시장의 가입자 수, 단위 만명

사업자	가입가구 수	비고
티브로드	271	* 케이블SO의 가입가구 수는 2008년 6월말 기준이며, 그 외 IPTV와 위성방송사의 가입가구 수는 2009년 6월 말 기준임.
C&M	211	
CJ	251	
씨엠비	117	
HCN	119	
큐릭스	63	
온미디어	47	
GS계열	44	
개별SO	350	
케이블의 2008년 총계	1,473	디지털케이블(143)+아날로그케이블(1,330만)
SK브로드밴드	77.5	VOD(68.8만)+실시간(8.7만)
KT	72.5	VOD(49.5만)+실시간(23만)
LG텔레콤	18.8	VOD(3.7만)+실시간(15.1만)
IPTV의 2009년 총계	168.8	VOD형IPTV(122만)+실시간형IPTV(46.8만)
스카이라이프	240	
위성방송의 2009년 총계	240	

*출처: 방송통신위원회, 2008, 연합뉴스, 2009

종합유선방송의 가입 형태를 살펴보면, 2007년말 기준 유료시청(기본가입, 티어가입)7) 가입자수는 1,425만, 무료시청 가입자수는 28만이었다. 기본가입자는 249만으로 전년(174만)보다 증가추세를 보이고 있으며, 티어가입자는 1,177만으로 전년(1,203만)과 큰 변동이 없는 것으로 나타났다(방송통신위원회, 2008). 위성방송 역시 티어별 상품을 제공하고 있지만(<표 >, 참조), 이 상품 이외에 기본 채널에 역시 채널을 자유롭게 선택할 수 있는 패키지(예, 스카이 콤비의 경우, 기본료 7,000원에 6억 이상 채널 추가 선택할 수 있음)를 제공하고 있다. 따라서 아날로그케이블TV와 위성방송의 요금제를 같은 티어에서 비교해서 수요의 대체성을 산정해 내기 힘들다.

<표 4-4> 아날로그케이블TV와 위성방송의 요금제 비교

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

*출처: 김성환 외, 2008

또한 채널의 구성 측면에서도 케이블TV와 위성방송은 다소 상이한 편이며, 이들과 IPTV와는 매우 다르다. 케이블TV에만 제공되는 채널은 50개이며, 위성방송에만 전송되는 채널은 29개, 그리고 케이블TV와 위성 모두에 송출되는 채널은 59개이다(김성환 외, 2008). 반면 IPTV에 대한 채널 구성이 여전히 불충분한 가운데, 이들 3개 플랫폼의 채널 구성을 비교하기 어렵다.

방송시장의 특수성을 반영한 시장획정의 어려움에도 불구하고, 사전에 구획된 “유료방송시장”을 케이블TV, IPTV, 그리고 위성방송을 포함한 시장으로 획정한 후, 각 기업의 시장점유율(가입가구 수 기준)을 근거로 시장집중도를 알아보자.

<표 4-5> 유료방송시장의 점유율 순위(가입가구 수 단위: 만명 기준)

순위	사업자	가입가구 수	점유율
1	티브로드	271	14.4%
2	CJ	251	13.3%
3	스카이라이프	240	12.8%
4	C&M	211	11.2%
5	HCN	119	6.3%
6	씨엠비	117	6.2%
7	SK브로드밴드	77.5	4.1%
8	KT	72.5	3.9%
9	큐릭스	63	3.3%
10	온미디어	47	2.5%
11	GS계열	44	2.3%
12	LG텔레콤	18.8	1%
13	개별SO	350	18.6%
총계		1881.8	100%

시장집중도 지수인 집중률(CR)로 측정해 보면, 유료방송시장은 CR4 = 51.7, CR8 = 72.2 로 다소 집중화된 또는 덜 집중화된 시장으로 볼 수 있다. 또한 헐핀달-허쉬만지수(HHI)로 측정하면, 유료방송시장은 HHI = 830(<1000)으로 경쟁적인 시장으로 판단된다.

(2) 디지털케이블TV와 IPTV

IPTV가 최근 실제 서비스가 상용화된 상태로 현재 공시된 데이터가 존재하지 않으며, 이러한 시점에서 대체성 분석에 근거한 시장획정은 어렵다. 단지, 서비스의 특성과 형태 그리고 현재까지 조사된 이용자의 반응 등을 종합해 보면, IPTV와 디지털케이블TV는 상호 대체성이 높은 유사서비스로 보인다. 단 IPTV와 디지털케이블TV가 동일시장으로 획정되기 위해서는 케이블사업자와 유사한 또는 충분히 대체가능한 콘텐츠와 채널을 확보한다는 전제가 필요하다(김성환 외, 2008). 시장획정 자체가 어려워 보이기 때문에 시장경쟁상황을 평가하기 곤란하다.

(3) 아날로그 유료방송과 디지털방송

기존 아날로그 유료방송 특히 케이블방송과 디지털케이블방송은 서비스 특성에서 차별을 갖는다. 디지털케이블방송이 기존 유료방송보다 대개 더 많은 수의 채널을 제공할 뿐 아니라 VoD, PPV, 오디오방송, 데이터방송 등 다양한 양방향 부가서비스를 제공하기 때문이다. 대개 기본형으로 90여개 채널, 프리미엄형으로 110여개 채널 제공하고 있다. 하지만, 현재로서는 부가서비스 이용에 대한 선호가 독립적이지 못하고, 또한 활성화되지 않아 기존 서비스와 명확히 구분되는 것은 아니다.

디지털케이블방송의 요금은 셋톱박스 임대료를 포함하여 대체로 월 2만원~3만원 수준으로서 월 1만원 이하로 시청가능한 기존 유료방송 상품들과의 격차가 크다. 단, 3년 약정시 16,000~18,000원 수준으로 할인된 요금이 적용된다. 보급형 또는 경제형보다 채널수가 많은 아날로그 상품의 경우에는 1만5천원 내외로 디지털 방송과의 요금 격차는 상대적으로 작다.

2007년 12월말 기준으로 디지털 케이블 방송 가입자수는 약 85만명으로 전체 케이블TV 방송 가입자의 5.8%를 차지하는 것으로 알려져 있다. 현재 디지털 케이블 가입자의 비중이 낮은 것은 기존 유료방송과 디지털 케이블 방송의 대체성이 낮은 상태임을 의미한다. 요금수준에 비해 서비스의 기대효용이 역시 낮다. 디지털TV 수상기 미보유시 구매비용, 설치비 등을 감안할 때 전환비용도 높다.

기존 유료방송에서 가장 큰 비중을 차지하는 아날로그케이블 TV로부터 디지털케이블TV로의 전환 자체는, 대체성에 따른 서비스 간 경쟁보다는 가입자 특성에 따른 시장분리의 성격이 강할 수 있다. 하지만, IPTV 사업자들이 기존 사업자와 대등한 수준의 콘텐츠를 확보하여 경쟁한다면, 기존 유료방송 시장과의 대체성 효과가 발생하여 기존 유료방송의 가상적 독점사업자가 지배력을 행사할 수 없을 것이다. 중장기적으로는 다양한 채널 및 부가서비스에 대한 선호가 높은 이용자 그룹이 양방향 디지털 서비스 시장을 별도로 구성할 것으로 예상된다(김성환 외, 2008).

(4) 시청자시장 또는 광고시장

본고는 여론시장 관련 시장의 확정을 시도한다. 광고주들의 매체에 대한 소비 대체성에 따르면, 지상파TV가 앞도적 우위 즉 타 매체들과의 대체성이 없음을 알 수 있다(언론재단의 2008년 광고주 설문조사, 지상파TV, 신문, 라디오, 케이블/위성 순). 따라서 전체 시청자시장은 존재하지 않는다는 잠정적인 결론에 도달했다.

3. 다채널 방송 미디어시장의 규제목표

우리나라 방송시장은 전국적으로 100여개가 넘는 케이블TV사업자와 위성방송사업자 그리고 위성DMB, 2008년 3개의 IPTV사업자가 다채널 유료방송시장에 진입함으로써 지상파 방송위주의 시장구조에서 다양한 유료방송사업자로 구성된 경쟁적 방송시장구조로 전환되어 왔다. 방송서비스에 대한 직접적 사용자 지불시스템의 확대와 방송프로그램 전송수단의 다양화라는 시장변화의 특징에 따라 등장한 경쟁적 유료방송은 그동안 방송에 행해져왔던 규제가 적합하지 않은 듯 보인다. 특히 새로운 주파수기술과 위성, 케이블, IPTV 등 고품질의 대안적 기술이 등장함에 따라서 그동안 방송규제의 핵심적 근거인 주파수접근의 제약성도 완화되었다. 그럼에도 불구하고 유료방송시장에서의 규제정책은 경쟁규제뿐만 아니라 공익규제차원에서 여전히 중요한 규제근거를 가지고 있다.

첫째로 방송시장에서의 시장실패는 유료방송시장에서도 계속 발생하며 이에 따른 공익이슈는 여전히 유료방송 시장에서도 중요한 문제이다. 방송시장에서 사용자 지불서비스의 등장은 광고지원 수익구조에서 발생하는 불균형 정보의 문제를 감소시키기는 하지만 직접 지불시스템 역시 낮은 한계비용을 갖고 있는 비경합제품(non-rival commodity)에 적용되고 있기 때문이다. 방송의 공공재적 특성은 유료방송시장에서도 지속되며 따라서 일단 방송재가 생산, 전송될 경우 추가적인 시청에 대한 비용은 없거나 매우 낮다.

둘째로 방송주파수접근의 제약성이 감소하고 소비자들에게 다양한 방송서비

스 대체제가 가능해졌지만 대신 새로운 형태의 유료방송 플랫폼사업의 규모와 범위의 경제로 인해 새로운 액세스 이슈가 등장하고 있다. 이러한 점은 유료방송산업의 탈규제로 확대된 M & A를 통해 시장에 등장하게 될 미디어 자이언트가 시장과 경쟁에 미치는 영향이 중요해진다는 것이다.

그렇다면 유료방송시장에 대한 규제 필요성과 그 근거는 무엇인지를 전통적인 방송시장에서의 규제근거와 비교해보고 현재 우리나라 다채널 유료방송시장이 추구해야 할 규제목표는 어떤 것이 되어야 하는지에 대해 정리해보기로 한다. 전통적으로 방송시장에 대한 규제근거로 방송서비스에 필요한 주파수에 대한 전파자원의 희소성이 방송이 다른 산업 또는 제품과는 특수한 성격을 갖는다는 점에서 규제의 정당성을 부여해 왔다. 또 다른 방송규제의 근거는 방송프로그램의 공공재적 특성이다. 방송소비의 비배제성과 비경합성으로 인해 근본적인 시장실패를 경험하게 되며 이러한 상황에 대해 정부개입을 통한 경제적 효율성을 회복해야 한다는 것이다. 또한 방송프로그램의 공공재적 특성보다 더욱 방송의 규제근거로 강조되는 것이 방송시장은 여론지배력등 사회적 영향력을 행사할 수 있는 지적시장(intellectual market)이라는 점에서 공익적 규제가 필요하다는 것이다.

그러나 방송시장에서의 경쟁심화, 소유형태의 변화, 시장과 산업의 융합, 새로운 기술의 발전으로 방송규제의 법적 경제적 토대가 변화하고 있는 것은 분명하다. 전통적인 방송규제원리는 경쟁적인 다채널 유료방송시장에서도 일정부분 적용되기는 하지만 다른 근거들이 더 추가되거나 재해석될 필요가 있다. 다채널 유료방송시장은 첫째로 공익프로그램을 제공하기 위해서는 수익구조가 담보되어야 한다는 점이다. 다채널방송의 경우 과거 지상파방송의 규제근거의 핵심이었던 전파자원의 희소성보다는 망과 시설에 대한 중복투자의 사회적비용에 대한 고려나 공익 프로그램을 제공할 수 있는 수익성이 담보되어야 한다는 것이다. 둘째 다채널방송은 문화적 다양성을 실현시켜야 한다는 점이다. 이를 위해서 교차소유 및 수평적 수직적 결합에 대한 제한은 유료방송미디어를 특정 사회집단이 독점적으로 운영을 하지 못하도록 하는 규제라 할 수 있다. 셋째 보편적서비스의 문제로 유료방송사업자는 방송권역내의 모든 소비자들이 양질의 방송서비스를 제공 받을 수 있도록 기술적 기준을 만족시켜야 한다는 것이다. 넷째 지역매체로서 다채널방송은 지역사회의 가치를 강조한다. 지역사

회적 가치는 표현의 자유보다 우선순위를 갖게 되며 방송의 공익성을 강조하는 내용규제방식이라 할 수 있다.

이러한 규제근거하에 융합환경에서 다채널방송시장의 정책목표는 경쟁과 다양성촉진이라는 전통적인 정책목표외에 방송과 통신의 융합이라는 관점에서 광대역망의 발전에 대한 가속화가 포함될 필요가 있다. 첫째로 다채널방송시장에서 경쟁이 촉진되는 방향으로 정책이 수립되어야 한다. 따라서 다양한 경쟁 저해요인에 대한 규제정책이 필요하며 이를 위한 공정경쟁규제와 제도가 수립되어야 한다. 둘째로 다채널방송시장에서의 다양성촉진은 문화적다양성과 의견다양성 다시 말해 관점의 다양성(diversity of viewpoints)을 발전시켜야 한다는 것을 의미한다. 이는 방송시장의 지적시장으로서의 특징을 반영한 것으로 방송서비스는 다양한 아이디어, 사상, 의견이 자유롭게 유통되는데 기여해야 한다는 것이다. 이는 다양한 방송프로그램의 옵션에 대한 소비자들의 접근을 통해서 성취될수 있다. 세 번째로 융합환경에서 다채널 유료방송의 정책목표중에 광대역 발전의 가속화를 들 수 있다. 다채널유료방송의 정책은 광대역 혁신서비스 개발과 전개에 대한 투자가 활성화되어야 할 필요가 있다. 특히 광대역통합망에서 방송관련수익은 대략 45%내외가 될 것으로 예상되며 이러한 광대역 통합망의 방송관련 수익은 자본투자에 대한 경제적 성공에서 필수적이라 할 수 있기 때문이다.

4. 다채널 방송 미디어시장의 공정경쟁 규제제도

1) 유료방송시장의 불공정거래행위

위성방송도입이후 2002년에서 2006년까지 유료방송시장의 가입자기반 시장점유의 변화를 살펴보면 종합유선방송의 시장점유가 59%에서 85%로 대폭 증가하였고 중계유선방송은 38%에서 2%로 감소되어 그동안 전환승인과정을 통하여 종합유선방송으로 흡수되어 이제는 정책적 의미가 매우 약화되었으며 위성방송은 2002년 3%에서 13%로 증가하였다. 이 기간 미국유료방송시장의 경우는 케이블TV의 경우 77%에서 69%로 시장점유가 감소하였고 반면 DBS의 경우 18%에서 27%로 시장점유가 증가하여 유료방송시장에서의 케이블TV와

경쟁매체간의 7:3구도를 형성하고 있다. 반면 우리나라는 2007년 4월 기준으로 국내 유료방송시장은 SO가 1230만가입자를 위성방송은 201만가입자로 8.5:1.5의 시장점유구도로 케이블TV의 시장점유율은 매체간 경쟁을 저해할 정도로 높은 것으로 평가된다. 특히 공동주택의 구성비율이 높은 대도시의 경우 위성방송점유율은 3-8%에 불과하다.²⁰⁾ 국내유료방송시장의 경쟁상황은 불균형적 시장점유를 나타내고 있다. 가입자 점유율을 살펴보면 2007년도 SO가 약 1230만 가구인 85%가입자 점유율을 나타내고 있으며 위성방송이 대략 201만가구로 유료방송전체가구의 14%를 나타내고 있다(방송위원회, 2007).

또한 2000년 통합방송법 제정이후 규제완화를 통해 SO, PP,간의 수평적 수직적 M&A증대로 유료방송시장의 시장집중화가 강화되었다. 예를 들면 MSO의 매출액점유만을 살펴볼 때 2002년 68%에서 2006년 81% 집중이 심화되어가고 있다. 2008년 하반기 방송통신위원회에서 추진하고 있는 방송사업의 소유규제 및 SO의 겸영규제완화를 통해 향후 시장집중화경향은 더욱 가속화될 것으로 전망된다. 이에 따라 플랫폼사업자간 경쟁이 심화되는 한편 플랫폼사업자와 PP간의 채널수급과 관계된 불공정 계약 등 공정경쟁 저해행위의 발생가능성은 높아지게 된다.

SO의 수평적 집중(horizontal concentration)증가와 함께 수직적 통합(vertical integration)의 확대에 따라 MSO와 PP의 관계에서 한편으로는 MSO와 경쟁 다채널 방송사업자간의 힘의 불균형이 야기되게 된다. 그동안 우리나라 채널공급시장은 PP등록제등으로 PP수는 200여개로 절대적으로 증가한 반면 이들 간의 경쟁의 심화는 전반적인 PP의 시장내에서의 지위는 약화된 반면 MPP의 경우 우수인기프로그램을 통한 우월한 지위를 형성하고 있다. 다채널방송시장의 가입자 유치경쟁 등 경쟁이 심화되는 상황에서 수직적 결합된 PP의 경우 다른 경쟁자들에 대해 계열SO가 유리하도록 하는 능력을 갖고 있기 때문에 SO는 이들 주요PP를 경쟁수단으로 이용하려는 유인이 생기게 된다. 따라서 다채널유료 방송시장의 경쟁과 집중화경향에 따라 MSP, MPP, 지상파계열 MPP의 방송프로그램의 제작 및 유통 과정에서의 불공정거래 행위가 증가될 가능성이 높다. 특히 이들 대규모 MSO는 시장내의 우월적

20) 광주 88:3, 대전 83:5, 울산 87:4, 부산 89:4, 서울74:8, 대구 78:3, 인천 69:12 (방송위원회, 2007년 방송산업실태조사보고서)

지위를 다양한 불공정거래의 가능성이 더욱 높아지고 있다. 그렇다면 유료방송시장의 불공정거래행위를 유형별로 살펴보기로 하자.

먼저 케이블TV PP의 프로그램 공급계약 관련 불공정 거래행위가 있다. 케이블 TV에서의 SO와 PP의 분화는 애초부터 양자 간의 계약에 의해 프로그램 공급을 상징하는 것이었지만, 국내 케이블 TV가 도입초기에 SO가 모든 PP 채널의 프로그램을 편성하도록 관행화 되었다. 그러다가 채널이 증가하여 SO의 자유로운 편성권이 확보되면서 계약에 의하지 않고는 PP채널의 SO를 통한 전송이 불가능해졌다. 그러나 프로그램 공급계약을 놓고 문제점이 발생하였고, 수직적, 수평적 결합을 통한 교섭력을 키운 SO나 PP의 경우 부당한 계약을 강요하는 사례가 발생하였다. 대표적인 MSO가 케이블 TV시장에서의 자신들의 협상력을 기초로 프로그램 공급계약을 맺는 PP들에게 가격협상력을 제한하는 최혜조건을 강요해 문제가 되기도 하였다.

둘째로 케이블 TV 사업자간 기업결합 관련 불공정거래 행위를 들 수 있다. 공정거래법에서는 자산총액이 일정규모 이상인 모든 사업자에 대해 일정 기한 내 기업결합의 신고를 의무화하고 있다. 그런데 홈쇼핑PP등이 이를 이행하지 않아 공정위로부터 과태료를 부과 받은 경우도 있다. 이밖에 홈쇼핑 사업자들은 채널의 안정적인 확보를 위해 일부 SO에 지분 투자를 통해 그 비율을 높힌 후, 기업 결합의 지위를 이용하여 경쟁관계에 있는 타 홈쇼핑채널에 대해 부당한 거래 거절을 하거나 차별적인 취급을 하는 사례도 있다.

세번째 유료방송시장의 불공정거래행위로 케이블TV 사업자의 사업활동 방해행위를 들 수 있다. 케이블TV의 출범이후 가장 큰 문제점으로 지적된 것은 케이블 TV 이전부터 지상파방송의 재송신 서비스를 제공하는 중계유선방송과의 경쟁관계라 할 수 있다. 경쟁의 격화현상은 중계유선 방송이 지상파 재송신 외에 PP의 채널과 외국방송 채널 등을 불법적으로 제공하여 다채널 서비스를 제공 해 온데 기인한다. 중계유선방송의 케이블TV SO의 전환으로 동일 지역에 복수의 SO가 경쟁을 하게 되면서 불공정행위가 발생하였다.

넷째로 의무전송채널의 불공정 경쟁 가능성이 상존한다. 의무전송채널 제도의 기본 취지는 시장에 의해 배제될 가능성이 높은 공익적인 채널을 보호하고 다양성을 확보하기 위한 것이라고 할 수 있다. 하지만 현재 의무전송채널은 특정 사업자에게 유리한 경쟁 조건을 부여함으로써 공정경쟁을 저해하는 요소

로 작용할 우려가 있다. 이와 관련된 문제로 제일먼저 의무전송채널의 수가 많다는 점이다. 채널 용량이 많은 위성방송은 큰 문제가 없지만 상대적으로 채널의 여유가 없는 케이블TV는 디지털 전환 전까지 경쟁에서 불리한 위치를 가질 수 밖에 없다. 또한 의무전송채널은 채널사업자간에 불공정한 경쟁 조건을 제공할 소지가 있다. 의무전송 채널로 규정된 종합편성채널, 보도채널, 그리고 종교 채널은 다른 일반적인 채널 사업자에 비해서 유리한 상황에 놓일 수 있다.

다섯째로 기존 사업자의 배타적인 시장거래행위가 있다. 기존 사업자가 특정한 콘텐츠 제작자나 방송채널사용사업자와 프로그램이나 채널의 독점적 공급계약을 맺을 경우, 신규 사업자들의 신규진입이 제한된다. 예를들어 전환SO들이 등장하면서, 기존 SO들이 담합하여 방송채널사용사업자들에게 프로그램 공급을 하지 못하도록 하거나. 기존 PP들이 신규 PP의 채널 진입을 방해했던 사례를 들 수 있다. 또한 MPP의 위성방송에 대한 수직봉쇄로 채널공급 및 송출중단의 사례도 이에 해당한다.

특히 프로그램채널 액세스와 관련한 불공정 경쟁행위를 세분화하면 첫째로 MSO에 의한 배타적거래를 하거나 시장가격보다 높은 가격제시를 통해서 경쟁 다채널방송사업자에 대한 프로그램 공급중단이나 거절하는 유형과 둘째로 MPP가 인기 프로그램을 공급하는 조건으로 해당 MPP의 비인기 프로그램을 묶어서 판매하는 문제(tying), 셋째로 경쟁사업자들에 대한 차별적 취급으로 프로그램채널을 공급하면서 가격과 거래조건에서 차별하는 경우, 넷째 다른 PP와 거래하지 않을 것을 조건으로 프로그램채널을 공급하는 구속조건부 거래행위를 들 수 있다.

2) MSP의 수직봉쇄

특히 수직적으로 결합된 MSP의 경쟁사업자들에 대한 수직봉쇄를 통한 불공정행위의 경우 시장경쟁에 미치는 직접적 영향에 의해서 정책적으로 중요한 의미를 갖는다. 수직봉쇄란 잠재적으로 경쟁적 하류시장에 필수적 투입물을 상류기업이 통제하는 경우로 MSP가 계열PP채널을 경쟁사업자들에게 제공하지 않는 거래거절이 이에 해당한다. 이러한 다채널방송시장의 시장봉쇄는 다

채널방송사업 여러 분야에서 발생하고 있다.

첫째로 MPP의 위성방송에 대한 수직봉쇄로 신규매체의 활성화와 시장경쟁을 저해한 경우이다. 2003년에 온미디어가 투니버스, OCN슈퍼액션, MTV등 3개 채널을 CJ 미디어의 채널CGV 채널과 2005년 m.net, XTM, 올리브네트워드가 송출 중단된 경우다. 2007년에는 CJ미디어가 tvN의 송출을 중단하였으나 방송통신위원회의 조정으로 해결된 사례를 들 수 있다. 두 번째 유형은 이동다채널시장에서의 위성DMB에 대한 지상파방송의 수직봉쇄를 들 수 있다. 도입초기에는 지상파 재송신이 불허되었으나 2005년 지상파재송신 허용이 결정된 이후에도 지상파방송의 위성DMB의 수직봉쇄는 계속되고 있다. 지상파 DMB와의 결합관계에 있는 지상파방송의 재전송의 경우 위성DMB와 당사자 간의 계약사항으로 되어 있으나 합리적으로 협상할 수 있는 당사자 계약조건이나 가격에 대한 기준이 미비 되어 있고 따라서 위성DMB에 대한 수직봉쇄로 지상파재전송이 활용될 수 있다. 세 번째 유형은 지상파방송사의 수직적 시장봉쇄의 유형으로 지상파 방송사가 자신의 지상파 방송 프로그램을 지상파 계열 PP에게만 배타적으로 거래하거나 다른 PP에게는 홀드백과 같은 시간적 지연을 통해 차별적으로 거래하는 경우가 이에 해당한다. 네 번째 유형은 IPTV채널제공에서 MSP 주요채널사업자들의 채널제공에 대한 거절도 MSP의 경쟁사업자에 대한 일종의 수직봉쇄의 경우에 해당할 수 있다.

3) 유료방송시장에서의 결합서비스와 규제

유료방송시장에 IPTV사업이 진입하면서 IPTV와 통신서비스의 결합판매는 시장지배력을 보유한 사업자가 독점적 지배력을 갖고 있는 서비스시장에서의 지배력을 신규 서비스 시장으로 전이시킬 가능성을 갖게 된다. 따라서 사업자 간 공정한 경쟁을 저해하지 않으면서 결합판매를 통해 이용자의 복지 즉 요금 할인 혜택을 제공할 수 있는 수준에서 적절한 규제를 하는 것이 정책적 차원에서 중요한 문제로 부각될 수 있다. 유료방송시장에서의 결합서비스가 유료방송시장의 경쟁에 어떻게 영향을 미칠 것인지를 평가해보고 현행 규제방식에는 어떠한 문제점이 있는지 살펴보기로 하자.

먼저 공정거래법상의 결합서비스의 규제는 기본적으로 결합판매의 행위당사

자가 시장지배적 사업자인 경우와 그렇지 않은 경우를 구분한다. 결합판매 규제는 시장지배적 지위의 남용 금지에 초점을 두고 있는데 시장지배적 지위 남용행위 중 부당한 사업활동 방해행위 또는 소비자 이익 저해행위를 근거로 시장지배적 사업자를 규제한다. 또한 행위당사자가 시장지배적 사업자가 아닌 경우는 불공정거래행위 가운데 거래강제의 한 유형인 끼워팔기(공정거래법 제23조 제1항 제3호)를 중심으로 규제하고 있다.

전기통신사업법에서의 통신서비스 결합판매 규제의 근간은 이용약관규제와 결합판매를 직접 다루는 금지행위 규제로 나눌 수 있다. 첫째, 전기통신사업법의 이용약관 규제(사업법 제29조)는 이용약관 인가대상 역무의 요금인가 기준을 제시하고 있다. 이러한 이용약관 규제는 결합판매를 직접적인 규제대상으로 하고 있다고 하기보다는 인가대상으로 결합판매가 포함되는 경우 결합판매요금이 적정·공정·타당한지 여부를 규제하는 역할을 한다. 한편 전기통신사업법 제36조의3제3항 금지행위의 유형 및 기준은 결합판매와 직접적으로 관련된 사후규제 조항으로, 전기통신역무와 다른 전기통신역무를 묶어서 판매하여 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위를 금지하고 있다. 여기서 이용자의 이익저해 또는 저해 가능성 여부를 판단하는 잣대로 결합판매로 인한 비용절감, 이용자편익 증대, 시장지배력전이 등 공정경쟁 저해효과등을 고려해야 한다고 규정하고 있다.(이상훈 외, 2008, p110)

IPTV와 관련된 금지행위 규정으로는 서비스 제공 거부행위 가운데 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 다른 전기통신역무 등과 묶어서 판매하는 경우 인터넷 멀티미디어 방송 서비스만 제공하는 것을 거부하는 행위가 금지되어 있다. 다시 말해 IPTV와 통신서비스를 결합하여 판매하는 사업자는 정당한 사유 없이 IPTV 단독상품 판매를 거부하지 못하도록 한 것이다. (이상훈 외, 2008, p110)

결합판매와 관련하여 방송통신위원회는 지난 2008년 5월 19일 전기통신사업법 시행령 제42조 및 별표 3 IV. 제6호에 따라 결합판매의 금지행위 세부유형 및 심사기준을 고시하였다. 고시 제4조 비용절감효과 심사에 따르면 결합판매로 인한 비용절감 효과는 개별적으로 판매할 경우와 비교하여 산정하되, 결합판매로 인하여 발생하는 설비통합이나 소프트웨어 통합, 데이터베이스(DB)의 통합 등에 의한 생산과정상의 비용감소의 수준 및 정도, 공동마케팅, 해지율

감소 등에 의한 판매영업상의 비용감소의 수준 및 정도, 기타 비용감소의 수준 및 정도를 고려하도록 했다.

4) 방송시장의 공정경쟁규제와 금지행위

채널방송시장의 경쟁심화에 따른 공정경쟁 저해행위가 다양한 방식으로 발생하고 향후 불공정행위의 발생가능성은 더욱 높아지고 있는 반면 현재의 방송법에서의 방송시장 공정경쟁을 위한 규제는 제도적으로 미비한 형편이다. 방송법에는 방송시장에서의 공정경쟁 질서 확립에 대해 선언적 규정만 두고 있고, 불공정 행위 등 금지행위 및 제재 조항 등 실체적 규제 근거가 미흡하다. 따라서 방송시장에서의 불공정거래 등 공정경쟁 규제는 대부분 방송법이 아닌 공정거래법에 따라 규제되고 있다.(노기영, 2008)

그렇다면 현행 방송관련법상의 공정경쟁에 관한 규제를 위해서는 어떠한 조항들이 있으며 그 문제점은 무엇인지를 살펴보자. 먼저 방송통신위원회법 2조(방통위 운영원칙)에서 방송의 공정한 경쟁환경의 조성을 위한 노력을 제시함으로써 과거 방송법보다는 공정경쟁에 대한 노력을 원칙으로 강조하고 있다는 점에서 방송통신위원회로 방송규제기구가 통합하면서 공정경쟁에 대한 역할을 명시함으로써 선언적이나마 방송시장의 경쟁정책은 일단 진일보 한 것으로 평가된다. 그러나 이러한 역할을 구체적으로 시행할 수 있는 제도와 규제조항은 아직 미비한 상태이다. 또한 방송통신위원회법 12조(구방송법 27조)에서는 방통위 심의, 의결사항으로 방송프로그램 유통상 공정거래 질서 확립 관련 사항 심의사항으로 공정거래위의 의견청취가 필요하다고 되어있으나 구체적인 절차나 제재근거 역시 미비 되어 있다.

방송법상 방송시장 공정거래에 관련된 규제조항은 제76조 (방송프로그램의 공급)조항으로 방송프로그램을 공급시 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별 없이 제공할 의무가 있다는 조항이 있다. 그러나 방송법상에서 유일하게 구체적인 금지행위를 통해 준수사항이행을 명시하고 있는 조항은 보편적 시청권 조항이 유일하다. 방송법 제76조의3 (보편적시청권)조항은 방송사업자 및 중계방송권자등은 제76조제3항의 규정에 따른 일반국민의 보편적 시청권을 보장하기 위하여 금지행위 등 준수사항을 이행하여야 한다고 명시하고 있다.²¹⁾

그러나 방송사업자들은 보편적 시청권 보장을 위해 금지행위 등 준수사항 이행에 대해 명시하고 있으나 이 조항은 보편적 시청권에만 해당하는 조항으로 방송프로그램 유통과 관련된 포괄적 불공정행위로 규제범위를 확대하기는 곤란하다는 점이 있다.

반면 인터넷멀티미디어 방송사업법의 경우 법 17조에서 사업자간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위에 대해 금지행위로 규정하고 있다. 세부 금지행위의 유형과 기준을 시행령에서 제시하고 있으며 기본적으로 전기통신법상 금지행위의 틀 속에서 보다 다양한 행위유형을 포괄하고 있다. 인터넷멀티미디어 방송사업법상의 금지행위의 유형을 살펴보면 서비스 제공거부행위, 이용약관과 다른 서비스나 요금 청구행위, 이용자 정보의 유용행위, 부당한 이용자 차별행위등을 명시하고 있다. 또한 플랫폼사업자에 적용되는 금지행위로는 우월적 지위의 남용행위, 경쟁자 사업방해행위, 필수설비의 사용 또는 접근 거절하거나 중단하는 행위 등을 다음과 같이 명시하고 있다.

제17조 (금지행위) 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 사업자간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.

1. 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위

21) 보편적시청권 조항에 따른 금지행위는 방송법시행령 제 60조 금지행위에서 다음과 같이 규정하고 있다. 법 제76조의3제1항에 따라 방송사업자 및 중계방송권자등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 다른 방송사업자, 중계방송권자등 또는 제3자로 하여금 이를 하도록 하여서는 아니 된다.

1. 중계방송권자로서 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회나 그 밖의 주요 행사(이하 "국민관심행사등"이라 한다)의 종류 및 국민관심도 등을 고려하여 국민 전체가구 수의 100분의 60 이상 100분의 75 이하의 범위에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상(올림픽이나 국제축구연맹이 주관하는월드컵의 경우에는 국민 전체가구 수의 100분의 90 이상)의 가구가 시청할 수 있는 방송수단을 확보하지 아니하는 행위
2. 중계방송권을 확보하였음에도 불구하고 정당한 사유 없이 국민관심행사등을 제1호의 방송수단을 통하여 실시간으로 방송하지 아니하는 행위
3. 정당한 사유 없이 중계방송권의 판매 또는 구매를 거부하거나 지연시키는 행위
4. 정당한 사유 없이 국민관심행사등에 대한 뉴스보도나 해설 등을 위한 자료화면을 제공하지 아니하는 행위

2. 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위
3. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 유용하는 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
6. 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위
7. 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위

IPTV법상에 적용되고 있는 서비스제공거부, 이용자차별, 지위남용, 사업활동방해, 필수설비접근거절 및 이용자 정보유용에 대한 금지행위규정은 유료방송시장의 불공정거래행위를 규제하기 위해 도입될 필요가 있다. MSO와 PP간의 불공정거래사례로는 부당한 계약강요하거나, 적정한 수익배분을 거부하고, 비용수익을 부당하게 분류하여 방송프로그램사용요금을 산정하는 경우도 발생하고 있다. 또한 다른 유형으로는 수익을 부당하게 분류하여 방송설비의 사용대가 산정하는 행위나 방송프로그램의 공급거부, 송출중단 등 부당하게 거래거절하는 행위 그리고 거래가격, 조건을 차별하는 행위 등의 유료방송시장내의 불공정거래행위를 들 수 있다.

특히 현재 방송시장의 경쟁규제는 전적으로 공정거래법에 따라 공정거래위원회에서 담당하고 있으나 유료방송시장의 경쟁시장화 및 전체 방송시장의 경쟁활성화에 따른 불공정경쟁은 단지 공익규제 뿐만 아니라 경쟁규제를 방송법 내에서 규정할 필요가 있다고 할수 있다. 또한 기존의 유료방송시장장내에서도 IPTV법상의 금지행위 유형과 유사한 PP의 차별적 취급과 적정수익배분 등의 차별적 적용 또는 거부 등 다양한 불공정행위가 발생하고 있는 현실이다. 따라서 방송법을 통해 기존의 유료방송시장의 다양한 불공정거래 행위에 대한 사후규제의 방식인 금지행위규정을 마련할 필요가 있다.

5) 다채널 방송플랫폼시장의 M&A

2000년 통합방송법에 따른 SO의 소유규제완화와 RO의 전환 승인정책등으로 M&A가 활발히 전개되어 MSO가 등장하게 되었고, 향후 방송법시행령 개정으로 소유규제가 더 완화되면 MSO에 의한 추가적인 M&A나 통신사업자의 방송시장 진출을 위한 M&A가 본격화될 것으로 예상된다. 유료방송사업자의 M&A는 방송의 공익성과 함께 경쟁환경 조성이라는 측면에서 시장에 미치는 영향이 매우 중요하기 때문에 그에 대한 허가와 심사과정은 더욱 정밀해질 필요가 있다. 그럼에도 불문하고 현행방송법은 SO의 M&A에 대해 방송의 공적 책임과 공정성 및 공익성의 실현가능성 등 공익적측면의 심사만 요구하고 있기 때문에²²⁾ 경쟁에 미치는 영향에 대한 고려가 추가적으로 필요하다고 할 수 있다. 또한 방송사업자는 M&A시 방송법에 따른 M&A 심사와 공정거래법에 따른 기업결합심사가 이중적으로 적용되는 이중규제의 문제도 있다. 통신사업의 경우 통신자원관리의 적정성이나 경쟁에 미치는 영향 등의 심사기준을 통해서 경쟁제한성 심사분야도 공정위와 협의를 통해 심사를 진행하게 되나 방송사업의 경우 협의조항이 없이 공정거래법이 우선 적용되고 있다.

22) 방송법 (제 15조 2) 최다액 출자자 변경승인 심사기준으로 1. 방송의 공적 책임, 공정성 및 공익성의 실현가능성 2. 사회적 신용 및 재정적 능력 3. 시청자의 권익보호 4. 그 밖에 사업수행에 필요한 사항을 명시하고 있다.

<표 4-6> 방송사업과 통신사업의 M&A심사기준과 절차

구 분	방송사업	통신사업
적용대상	방송법	전기통신사업법
심사기준	① 방송의 공익 실현가능성 ② 재정적 능력 ③ 시청자 권익보호	① 사업운용능력 ② 통신자원관리 적정성 ③ 경쟁에 미치는 영향 ④ 이용자보호 ⑤ 공익
전문규제기관 심사절차	협의 조항이 없음. 공정거래법이 동시에 적용	경쟁제한성 관련 공정위와 협의

5. 유료방송 소유규제와 배타적계약금지

케이블TV시장에서 겸영 제한이란 하나의 SO가 제공할 수 있는 가입자수를 제한하는 수평적 결합 제한(horizontal limit)으로 겸영에 대한 규제는 정책적 딜레마를 가진다. 겸영은 프로그램채널을 조달하고 분배하는 영역에서 효율성을 제공할 뿐 아니라, 신규 PP의 도입과 활성화를 촉진할 수 있는 가입자 기반과 자본을 확보함으로써 결국은 소비자들에게 편익을 제공할 수 있는 긍정적 효과를 가지고 있다. 신규PP에 대한 투자와 규모의 경제 획득이라는 장점과 함께 겸영은 시장지배력 남용이라는 부정적 효과도 함께 갖는다. SO는 겸영을 통해 다른 경쟁사업자들과 소비자들에게 불공정하게 방송프로그램의 유통을 막기 위해 과도하게 시장지배력을 행사할 가능성이 높아지게 된다. 케이블 TV 산업의 경우 수직적으로 결합된 기업에 의한 시장봉쇄는 수직적 결합 여부의 문제보다는 SO의 수평적 결합에서 나오는 시장지배력에 의해 더욱 큰 영향을 받기 때문에(Waterman, 1995) 수평적 결합 제한문제는 더욱 민감하다. 바로 이러한 딜레마 때문에 수평적 결합제한은 어느 정도의 규제상한선이 균형점으로 작용할 것인지를 정하는 문제가 핵심적이다. 결국은 수평적 결합제한의 목적도 다채널방송시장에서 다양하고 튼튼한 경쟁시장을 촉진하기 위한 것이기 때문이다.

최근 방송법시행령 개정안에 따르면 SO에 대한 시장점유제한을 완화하여

SO 매출액 33%기준에서 전체 SO가입가구수 1/3이하로 변경하고 방송구역수 1/5에서 1/3이하로 완화될 것으로 보인다. 또한 PP의 SO겸영제한기준도 동일하게 1/3이하로 완화된다. 매출액기준의 규제는 서비스 수익구조의 다각화로 시장점유산출을 위한 실효성이 의문시 되고 사회적 영향력에 대한 반영으로도 부적절한 측정치라는 점에서 가입가구수 기준으로 변경한 것은 적절한 것이라 할 수 있다. 반면 겸영규제의 상한선으로 SO가입가구수의 33%가 우리나라 다채널방송시장의 경쟁상황에서 적절한 상한선인가에 대한 문제는 매체경제학적으로 충분히 검토되어야 할 필요가 있다.

1) 수평적 소유집중 제한에 대한 평가

수평적집중이 다채널 프로그램유통에 미치는 저해행위를 설명하는 이론은 전통적으로 수요독점이론과 협상이론 그리고 공개장이론을 들수 있다. 수요독점이론(monopsony)의 경우 단기적으로는 프로그램공급시장에서 MSO의 차별적행위를 설명하는 데는 어느 정도 유용할 수 있지만 장기적으로는 프로그램공급시장의 가격에 대한 가정이 적절하지 않은 문제점을 가지고 있다. 프로그램공급시장의 시장가격은 사실상 확인하기 어려우며 대부분의 가격은 당사자간의 끊임없는 협상에 의해 결정되기 때문이다. 한편 협상이론(bargaining theory)은 SO와 PP의 가격협상이 쌍무적으로 진행되며 이들의 사적협상에 y 할 수 있고 과도한 협상력이 어떠한 방식으로 프로그램공급시장에 저해행위를 가져오는지를 설명할 수 있다. 그러나 구체적으로 어느 정도의 집중력에서 저해행위가 발생하는지를 설정하는 상한선의 문제에는 실효성이 적다고 할 수 있다. 반면 공개장이론(open field approach)은 집중화가 가져오는 다양한 경쟁저해요인의 근거와 설명보다는 SO의 집중화가 PP의 생존능력에 어떠한 수준에서 영향을 미치는지 계량적 상한선을 제공할 수 있다는 점에서 그 유용성이 있다고 할 수 있다.

공개장개념에 따른 겸영규제의 상한선 추정에 따른 규제정책 제안은 현행과 같이 SO만으로 시장을 한정하여 겸영규제 할 경우 소유겸영규제의 제한선은 25%가 적정선으로 33%는 신규PP의 생존능력에 심각한 영향을 미치는 반경쟁행위를 할수 있는 지배력을 갖게 되기 때문에 과도한 규제완화라 평가된다.

반면 다채널유료방송 전체를 수평적으로 규제할 경우 적정선은 30%로 제안될 수 있으며 실제 MSO의 규모도 425만까지 가능하며 이는 방송법 시행령의 규제완화인 SO의 가입자 33%인 402만 보다 더 큰 MSO를 허용하는 기준치이다. 따라서 우리나라 다채널방송시장에서 겸영의 딜레마를 해결하기 위해서는 다채널유료방송 전체를 수평적으로 규제하는 규제틀을 조속히 마련하는 것이 적절하다고 판단된다.

2) 방송콘텐츠 유통과 배타적계약금지

수직적으로 결합된 MSO는 위성방송과 같은 경쟁 다채널방송사업자에게 계열PP채널의 제공을 거절함으로써 수직봉쇄를 할 수 있는 능력을 가지게 된다. 앞에서 살펴본바와 같이 MSP의 위성방송에 대한 계열PP채널의 공급중단이나 IPTV서비스에 대한 MSP 계열PP의 서비스제공 거부행위는 수직봉쇄로 현실화될 수 있다. 따라서 이러한 수직적 시장봉쇄를 통한 반경쟁행위에 대하여 규제할 수 있는 정책이 한 가지 그중의 하나가 계열PP와의 배타적계약을 금지하는 규제정책이다. 본 절에서는 방송프로그램 유통과정에서의 MSP의 계열PP와의 배타적계약을 금지하는 규제에 대해서 논의해보고자 한다.

수직적으로 통합된 프로그램사업자 (Vertical Integrated Program Supplier: VIPS)는 다채널 방송시장에서 계열SO(affiliated cable operators)가 경쟁사업자를 경쟁에서 차별할 수 있도록 하는 능력과 유인을 확보하고 있다. 한편 신규 다채널 방송사업자는 시장생존을 위해서 비차별적인 조건에서 주요 프로그램채널(critical programming)에 대한 액세스를 가질 필요가 있다. 이러한 시장조건을 고려하여 수직적 통합 PP와 SO간의 위성방송에 대한 배타적 계약을 금지하는 사전적 규제가 배타적계약금지(Exclusive Contract Prohibition: ECP)규제이다(FCC, 2007).

SO와 계열PP의 배타적 계약은 SO가 계열 PP 채널네트워크를 유통시킬 수 있는 플랫폼의 수를 축소하는 것이다. 잠재적 광고 가입자 수익의 감소를 결과하는 것이다. 그럼에도 불구하고 장기적인 관점에서 보면 계열PP는 배타적 프로그램을 수신하기 위해 계열SO로 전환한 가입자 증가로부터 이익을 얻게 되는 것이다. 따라서 배타적 거래는 향후 증가될 케이블 가입자들로부터 추

후에 얻게 되는 높은 이윤을 성취하기 위해 초기의 손실을 감당하는 일종의 투자가 되는 것이다. 이러한 종류의 계약은 투자비용은 낮고 그 혜택은 높을 때 가장 이윤이 높다.

배타적계약금지에 대한 고려사항으로는 시장봉쇄의 경쟁저하성에 대한 평가, 필수적 방송프로그램채널의 존재유무, 배타적계약과 공익성문제 등을 들 수 있다. 먼저 필수적 방송프로그램이 존재하는가에 대한 문제이다. 다채널방송시장에서 방송프로그램채널은 방송제품차별화의 경쟁도구이면서 신규사업자에 대한 진입장벽으로 작용한다. 또한 프로그램채널은 광대역과 방송산업의 발전 전반을 끌어가는 핵심적 애플리케이션으로 방송외적 자본이 방송시장에 진입하도록 하는 유인책이 되기도 한다. 신규 다채널방송사업자는 시장에서 마땅한 대체제가 없는 필수 방송프로그램 중 몇 개만 박탈되어도 가입자들을 유치하고 유지할 수 있는 능력은 상당히 위협을 받게 된다.

이 경우 경쟁 다채널방송사업자가 VIPS에 대한 액세스가 봉쇄될 경우 정말 경쟁에 손해가 될지를 평가하는 경우 VIPS의 채널들이 전체 프로그램 채널에서 차지하는 비율은 그다지 큰 의미를 갖지 못한다. 전체 시장점유보다 중요한 것은 MSO가 통제하고 있는 필수적인(must have) 프로그램채널이며 이들 프로그램에 대한 액세스가 경쟁사업자들이 다채널방송시장에서 경쟁할 수 있도록 하는 핵심적인 관건이 된다는 점이다. 그러한 프로그램채널에 대한 액세스가 없다면 경쟁능력은 위태롭게 될 수 있다.²³⁾

배타적계약이 때로는 시장에서 경쟁발전에 기여하는 공익에 부합할 경우도 있다. 따라서 공익에 부합할 경우는 배타적 계약은 허용될 필요도 있다. 배타적거래의 공익부합성의 기준은 1) 배타적계약이 다채널방송시장의 경쟁발전에 미치는 영향과 효과 2) 배타적계약이 케이블외의 다른 다채널방송 기술로부터의 경쟁에 미치는 효과 3) 배타적계약이 신규위성케이블 프로그램채널의 생산과 유통분야서 자본투자의 매력도에 미치는 효과 4) 배타적 계약이 MVPD시장의 프로그램채널의 다양성에 미치는 효과 5) 배타적계약의 지속기간에 따라 결정된다 (FCC, 2008).

23) MSO의 입장에서라도 경쟁에 영향을 미치기 위해서 모든 필수 프로그램채널을 통제할 필요는 없으며 인구학적 집단에 따라 사용결정에 핵심이 되는 특정 프로그램만을 통제할 필요가 있다. 미국의 경우 VIPS의 채널을 통해서 다른 경쟁사업자들을 불공정환경으로 끌고 갈수 있는 능력은 지역프로그램 특히 지역스포츠채널에서 더욱 두드러진다. RSN은 이에 대한 적절한 대체제가 없다는 점에서 필수 (must have) 프로그램이 될수 있다.

배타적계약 금지규제는 필수 프로그램의 대체재가 존재하지 않는 차별시장에서 신규 플랫폼사업자의 시장 진입촉진을 통한 유효경쟁을 목적으로 한다. 특히 MSP의 위성방송 채널공급중단에서와 같이 MSP의 수직적 시장봉쇄 행위에 대해서 공정거래법상 시장지배적 지위의 남용으로 규제를 적용하기 어렵다. 공정거래법에서는 관련시장에서 시장점유율이 단독으로 50%이상이거나 상위3사의 시장점유율이 75%이상인 사업자의 경우 시장지배적 사업자로 규정된다. 다채널방송시장의 수평적 결합 제한을 고려할 때 공정거래법상 전국적 규모의 시장지배적 사업자는 쉽게 발생할 수 없으며 따라서 공정거래법상의 지배력남용의 조항을 적용하기 어렵다.²⁴⁾ 따라서 PP시장일반에서 유력한 지위를 가지고 있는 MSP를 지정하여 규제하는 것이 타당하다고 할 수 있다.

배타적계약 금지규제는 최근 IPTV의 도입과 함께 통신사업자의 다채널방송 시장 진입과 관련한 프로그램수급문제와도 직접적으로 관련된다. 마지막으로 다채널방송 시장에서의 공정경쟁, 디지털위성방송과 IPTV의 활성화를 위해 배타적계약 금지규제의 실효성에 대하여 논의하는 것이 필요하다. 첫째로 IPTV사업자들 역시 DBS와 같이 수직 결합된 PP에 의해 통제되고 있는 몇몇 주요 프로그램은 생존능력에 큰 영향을 받는다. 이때 중요한 점은 VIPS 채널들이전체 PP에서 차지하는 비율이 아니라 주요 VIPS 채널의 대중성과 이들에 대한 액세스를 하지 못할 경우 경쟁에 미치는 영향이다. 예를 들면 Top 20위 PP와 같은 프로그램에 대한 액세스에서 배제될 경우 자본이나 자원수준에 관계없이 시장에서 효과적으로 경쟁할 수 없게 된다.

둘째로 수직결합PP의 가입자 도달숫자는 DBS나 IPTV등 경쟁 다채널사업자로부터 프로그램채널을 배제함으로써 얻어지는 혜택을 계산하는데 중요한 요인이 된다. 프로그램수익에서 초기 손해비용이 낮을 경우²⁵⁾ 향후 얻게 될

24) 관련시장에서 지배적사업자의 판별을 위해 경쟁분석에서 시장은 가설적독점을 가정하여 분석하게 된다. 설령 가상적 독점상황이라도 경쟁가격수준이상으로 가격인상을 할수 없다면 그 경우 해당시장은 반독점시장으로 규정되지 않는다. 이는 소비자들이 다른 다채널방송 공급자가 충분히 존재하기 때문에 이들로 대체함으로써 독점사업자가 상당한 수의 가입자를 상실하게되는 경우이다. 즉 케이블사업자 외에 위성방송이 충분한 대체재로 기능할 때에 해당한다. 또한 독점사업자의 가격상승의 시도가 새로운 신규사업자의 진입을 가겨울수 있을때도 쉽게 가격을 인상하지는 못하게 된다. 이러한 가능성에 대한 분석은 소비자들에게 가능한 선택대안의 존재여부, 비용 그리고 진입조건과 관련된 분석이 필요하게 된다. 정리하면 개별사업자가 높은 시장점유율을 보유하고더라도 반경쟁적 행위를 제어할수 있는 경쟁요소가 존재한다면 시장지배력을 보유하고 있다고 할수 없는 것이다.

25) VIPS에 의해 채널공급이 배제된 경쟁사업자들이 상대적으로 적은 고객을 확보할수록 초기 공급거절로부터 발생하는 초기비용은 적게 된다.

이익은 커지게 된다. 반면 VIPP에 의해 통제된 가입자의 수는 클수록 계열 프로그램채널 배제로부터 얻는 혜택은 그만큼 크게 된다. IPTV의 시장진입에 대해 MSO는 경쟁을 저하시키기 위해 계열PP를 배제하려는 유인은 상당히 증가될 것이고 이 경우 일정정도의 시장점유를 확보하고 있는 DBS보다 신규진입한 통신회사의 IPTV에 대한 배제유인은 더 클 수 있게 되는 것이다.

6. 다채널 미디어시장의 수평규제와 규제계층

방송통신융합에 따른 다채널 유료방송시장은 시장기반 수평적 규제체계가 적용되어야 한다. 기능적으로 유사한 서비스를 제공하는 경쟁서비스에 대한 균형적 규제의 원칙을 실현하는 것으로 시장기반 수평적 규제체계의 도입은 첫째로 경쟁 서비스간의 공정경쟁을 촉진하며 둘째로 신규 융합매체의 도입에 대해 즉각적이고 유연한 규제적용이 가능하게 되며 셋째로 규제의 형평성을 추구하게 된다. 다채널방송시장의 경우 기술적 특성에 기반한 수직적 규제체계에서 수평적 규제체계로의 전환에서 제일 먼저 고려되는 사항은 플랫폼 규제 영역의 설정문제라 할 수 있다. 플랫폼계층의 설정에 대한 필요성과 어떠한 규제원리를 적용해야 하며 규제근거는 무엇인가를 정의 내려야 하는 것이다. 규제영역으로 다채널 방송플랫폼 설정논의와 관련해서 효율성을 강조하는 플랫폼/전송계층 통합론과 다양성을 보다 강조하는 분리론을 검토한 후 각각의 규제계층방안이 방송통신 융합환경에서 갖는 의미를 정리해보고자 한다.

1) 플랫폼계층의 설정문제: 효율성론과 다양성론

플랫폼/전송계층 통합론에서 플랫폼사업자는 콘텐츠를 전송하는 기능을 수행하며 편집이나 통제가 아닌 콘텐츠구성, 가입자관리, 과금등을 담당하는 전송계층의 사업자로 파악한다. 따라서 플랫폼/전송계층 통합론은 플랫폼사업자들에게는 서비스질, 가격과 관련된 공정경쟁환경과 관련한 경쟁규제를 적용하며 별도의 콘텐츠사업자들에게 공익성 확보등의 사회문화적 규제를 적용하게 된다. 이 경우 플랫폼은 전송플랫폼의 의미를 가지며 물리적네트워크와 콘텐츠

츠전송기능을 포함한 전송계층의 한 영역을 구성한다. 따라서 과거 전송플랫폼과 서비스를 개별적으로 묶어서 규제하던 수직적 규제에서 하나의 전송플랫폼에서 다양한 방송서비스를 제공하는 것이 가능해지는 것이다.

이러한 전송계층통합론은 EC와 OECD 규제안을 준용하고 있다. OECD규제안에서의 전송계층은 전자커뮤니케이션 네트워크와 전송시스템과 부대설비를 포함하는 한편, 전자커뮤니케이션 서비스는 전기통신망에서 전기적신호를 전달하는 서비스로 통신, 방송전송서비스이다. 전송계층의 규제원리는 규제완화 및 경쟁촉진을 통한 산업발전을 통해서 소비자측면에서는 가격인하와 서비스 품질의 제고를 통해서 공익성을 실현하는 것이다. 반면 콘텐츠계층의 규제원리는 언론의 다양성, 문화적 다원성등 공익성확보를 통한 사회문화적 목표를 실현하는 것이 된다.

전송계층통합론은 경쟁과 효율성 그리고 광대역망 발전을 위한 효율적 규제수단을 제공한다. 즉 네트워크사업자들의 방송통신 융합서비스 전송사업의 진입규제완화를 통해 광대역통합망(BCN)에 대한 투자유인을 제공하고 이를 통해 네트워크 업그레이드와 연결이 되는 것이다. 이와 같이 업그레이드된 네트워크를 통해 IPTV와 같은 신규융합서비스를 제공하게 되면 그에 따른 기기 단말기 등 제조업산업이 활성화되고 이러한 자본을 통해 결국 콘텐츠산업을 발전시킨다는 전략적 구도를 갖고 있다고 할수 있다. 이러한 입장에서 전송플랫폼은 콘텐츠와 같이 사회문화적으로 강한 영향력을 발휘하는 부문이 아니기 때문에 진입, 소유, 콘텐츠규제를 엄격히 적용하지 않는다.

한편 플랫폼/전송계층 분리론은 플랫폼사업의 사회문화적 영향력을 강조한다. 플랫폼사업자는 단순히 네트워크를 이용하여 신호를 전송하는 것이 아니라 여러 부가서비스를 조합하여 제공하는 편성의 기능을 수행하기 때문에 사회문화적 특별규제를 적용해야 하는 것이다. 다시 말해 플랫폼사업은 수직적 규제체계하에서 방송사업의 핵심이었으며 콘텐츠 기획 편성주체로서 콘텐츠의 게이트키퍼 또는 통제자의 역할을 수행한다. 이러한 플랫폼전송계층 분리론은 네트워크와 무관한 유사한 서비스에 대한 규제일관성과 형평성을 확보할 수 있으며 의견다양성, 문화다원성 등의 공익성 확보를 위한 소유규제 등이 용이한 방식이라 할 수 있다.

플랫폼/전송계층 분리론은 경쟁과 다양성 그리고 민주다원주의 사회 발전을

위한 규제수단을 강조한다. 따라서 플랫폼사업자는 정치의견의 다양성확대에 기여해야 하며 다양한 아이디어, 사상, 의견이 자유롭게 유통되는데 기여해야 하는 것이다. 언론자유와 확대와 정치의견의 다양성은 방송서비스에 대한 소유구조와 상관성을 갖게 된다. 따라서 새로운 플랫폼의 도입이 경쟁적 시장구조로 전환시키는데 얼마나 기여할 수 있는지를 의견의 다양성이라는 관점에서 평가하게 된다.

2) 이동형 다채널방송 플랫폼의 설정문제

이동성과 멀티미디어영상서비스의 특징을 갖춘 DMB, WiBro, HSDPA²⁶⁾는 융합서비스 시장진화분석으로부터 어떤 형태로든 경쟁관계를 형성하게 될 것으로 예상된다(장범진, 2005). 그럼에도 불구하고 Wibro, HSDPA는 통신규제의 완화된 형태로 DMB는 공익성을 강조하는 방송규제의 대상으로 차별적 규제를 받고 있다. 영리를 목적으로 이동형 전송망을 통해 실시간 멀티미디어채널을 편성제공하는 사업자라는 관점에서 DMB의 규제완화를 통해 세 사업자들이 공통적으로 적용되는 균형적 규제환경을 확립하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

지상파DMB는 지상파방송사업의 규제틀 내에서 사업형태는 콘텐츠와 플랫폼이 수직적으로 통합되어 있고 직접사용채널의 경우 종합편성채널을 구성하고 있다. 따라서 지상파방송의 소유 겸영규제 제한이 동일하게 적용되어 대기업과 SO의 겸영이 금지되며 1인지분은 30%, 위성겸영의 경우는 33%까지 가능하다. 한편 위성DMB는 위성방송사업자의 지위로 규제되며 직접사용채널의 경우 전문편성으로 제한되며 PP, 플랫폼, 전송망으로 구분되어 사업을 운영하고 있다. 따라서 위성방송의 소유 겸영제한이 동일하게 적용되어 대기업은 33%, SO와 위성겸영은 33%의 소유규제를 받고 있다.

지상파DMB는 서비스도입 이후 이용자수가 1000만명 이상으로 증가하여 이용자 기반으로 볼 때 상당한 성공을 거둔 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 이는 단말기 판매대수를 기준으로 한 수치이기 때문에 실제 시청기반을 의미

26) 융합서비스 3세대 이동통신으로 고속 대용량 패킷전송기능이 가능하며 화상전화, 멀티미디어서비스를 제공한다.

하는 것은 아니라는 문제점이 있다. 또한 무료 보편적 서비스라는 서비스도입 초기의 규정에 따라 지상파방송으로 규제되기 때문에 수익모델도 광고기반의 지상파방송과 동일하게 적용되고 있어 이용자수에 비해 실제 수익구조로 전환되지 못하고 있다. 이를 위해 DMB의 경영개선 및 산업활성화를 위해서는 약자 서비스의 보호규제방식보다는 규제완화와 경쟁환경을 촉진할 수 있는 수평적규제들을 적용하는 것이 적절하다. 이동형 다채널방송시장은 이동형, 개인형 매체특성에 따른 새로운 규제영역으로 분류하여 기준이 적용되어야 한다.

이동형 다채널방송에 대한 규제들은 DMB플랫폼을 SO와 같은 다채널방송 시장으로 확정할 수 있는가 하는 문제에 따라 달라지게 된다. DMB플랫폼의 매체특성과 사업구조의 정의에 따라 DMB플랫폼의 영역설정 여부가 결정되기 때문이다. DMB플랫폼의 성격규정에 대해서 DMB 다채널방송 통합안과 독자적 이동형 방송안으로 분류할 수 있다(KISDI, 2008). 다채널방송 통합안의 경우 DMB 플랫폼에 의한 이동형 다채널방송도 SO와 같은 기존 고정형 다채널방송과 다르지 않으며 이에 따라 DMB와 다채널방송 상호간의 진입을 촉진하는 방식이다. 따라서 다채널방송 통합안은 지상파DMB와 위성DMB의 매체성격규정을 달리하게 된다. 지상파 DMB는 현재대로 지상파규제 틀안에서 대폭적인 규제완화를 하면서도 기존의 무료 보편적 서비스의 성격을 유지하는 반면 위성DMB는 다채널방송군으로 묶여서 IPTV, SO, 위성방송, 위성DMB로 규제적용을 받게 된다. 위성DMB는 위성방송으로서 규제되고 있는 현재의 규제들과 지상파DMB의 사업구조의 특수성을 감안하면 실효성을 갖는 방안일수 있다. 그러나 지상파규제들에서 지상파DMB의 규제완화는 실제적으로 다른 시장획정으로 구분되는 이종매체를 동일영역에서 규제함으로써 산업활성화를 적극적으로 추구하기는 어렵다는 약점을 가지고 있다. 또한 향후 등장하게 될 다양한 형태의 무선기반 멀티미디어방송의 규제영역 설정문제도 해결해야 한다.

DMB플랫폼의 독자영역설정은 DMB플랫폼이 시장획정이나 매체특성이 다채널방송과 다르기 때문에 차별적인 규제영역을 설정하여야 하며 향후 진화하게 될 다양한 무선기반 다채널방송을 수용할 수 있다는 점에서 수평적 규제 원칙에 충실한 방안이다. 이 경우 플랫폼계층은 다채널방송과 이동형 방송시장으로 구분되며 이동형 방송시장은 지상파 DMB, 위성DMB, 무선IPTV를 네

트위크, 전송, 콘텐츠계층에 따라 수평규제하게 된다. 그러나 이동형 다채널방송규제가 공정하고 수평적으로 규제되기 위해서는 지상파DMB의 사업구조에 대한 조정이 필요하다. 예를 들면 지역별 지상파DMB 종합플랫폼을 설립하고 기존 사업자는 DMB채널사업자로 규정되어야 위성DMB와의 균형적 규제가 가능하다는 문제점을 가지고 있다. 또한 종합편성채널인 지상파DMB를 채널사업자로 규정할 경우 다채널방송을 위한 일반PP와는 별도로 규제 하는 것도 필요하다.

7. 다채널 미디어시장에서의 공익규제

다채널방송시장의 M&A나 반경쟁행위에 대한 규제를 위해 방송통신위원회는 방송의 공적책임, 공정성등 사회문화적 규범에 근거하여 심사하는 반면 공정위는 경쟁에 미치는 영향에 대한 경쟁제한성 심사를 한다. 다채널 유료방송 시장이 독점구도에서 경쟁구도로 전환됨에 따라 방송사업자의 변경허가등 M&A심사에 경쟁에 미치는 영향에 대한 고려가 중요한 요소로 등장하였으며 이에 대한 심사규정이 공익기준과 병행하여 심사될 필요가 있다. FCC의 경우에도 포괄적 공익기준에 따라 M&A심사를 수행하며 방송서비스의 경우 경쟁, 다양성, 신규서비스 보급등을 공익심사의 중요기준으로 제시하고 있다.

현재 우리나라 통신사업과 방송사업의 M&A 기준과 심사절차는 차별적이다. 전기통신사업법상 기간통신사업자 M&A 심사기준은 (1) 재정 및 기술적 능력과 사업운영 능력의 적정성 (2) 주파수 및 전기통신번호 등 정보통신자원 관리의 적정성 (3)기간통신사업의 경쟁에 미치는 영향 (4) 이용자보호 (5) 전기통신설비 및 통신망의 활용, 연구개발의 효율성, 통신산업의 국제경쟁력등 공익에 미치는 영향등 5가지로 규정하고 있다. 또한 전기통신사업법 13조 7항 기간통신사업자 M&A와 관련 방통위 인가시 공정위와 협의해야 한다고 규정하고 있는데 이는 공정거래법상에서 정하고 법률규정에 의해 기업결합에 관해 협의한 경우는 기업결합신고 규정을 적용하지 않는다는 것을 의미한다. 기간통신사업자 M&A에 대해서는 방통위가 상당한 권한을 가지고 있음을 의미한다.

반면 방송법상의 M&A기준인 방송사업자 최다액출자자 변경승인 심사기준은 (1) 방송의 공적 책임, 공정성 및 공익성 실현가능성 (2) 사회적 신용 및 재정적 능력 (3) 시청자의 권익보호 등 공익규제 위주로 규정되어 있다. 경쟁시장으로 전환된 유료방송시장의 M&A는 유료방송시장의 경쟁에 미치는 영향에 대해서도 전문규제기관이 심사를 해야 할 필요가 있다. 또한 공익기준인 방송의 공적 책임 및 공익성 실현가능성은 M&A심사를 위한 구체적 기준과 내용을 제시하여야 할 필요가 있다. 방송법상 명시된 공정성이 공정한 환경에서 경쟁촉진을 의미한다면 공익성은 여론과 문화의 다양성의 촉진을 의미하게 된다. 따라서 공익성심사는 M&A이후 유료방송시장의 여론과 문화다양성에 어떠한 영향을 주는지에 대한 심사가 되어야 한다.

그렇다면 여론다양성 혹은 여론지배력은 어떠한 방식과 기준 그리고 방법론으로 측정할 수 있는가가 중요한 문제가 된다. 경쟁제한성의 경우는 HHI등 확실한 경쟁제한성에 대한 계량적 지표와 한계가 설정될 수 있는 반면 아직 다양성에 대한 측정지표는 측정의 복잡성과 애매성에 의해 보편화되지 못하고 있다. 물론 다양성은 선명한 상한선을 산출하기 보다는 케이스별로 심사하고 평가하는 것이 가능하고 오히려 더 현실적일수도 있다. 여기서는 여론다양성과 여론지배력의 정의와 측정방식의 시도로 독일의 여론지배력에 의한 여론지배세력의 개념을 소개하는 한편 FCC에 시도되었던 다양성지수에 대한 검토를 통해 향후 여론지배력의 측정을 위한 개념과 방법론에 대한 문제제기를 정리해보고자 한다.

FCC의 다양성지수는 관점 집중도(viewpoint concentration)를 측정하기 위해 개발되었으며 미디어소유 제한을 어디까지 해야 하는지 시장의 위험도를 확인하기 위해 개발되었다. 다양성지수는 시장에 있는 모든 미디어의 영향력(voices)을 확인한 후 지역뉴스와 정보를 소비자들이 어떤 매체를 통해 획득하는지를 경험적으로 파악한 후 미디어유형 가중치에 따라 미디어 영향력에 대한 다양성 시장점유를 할당한다. 이때 TV, 라디오, 신문과 같은 미디어유형 내의 개별사업자는 같은 가중치를 부여하며 최종적으로 다양성 시장점유의 값에 대한 제곱을 합산함으로써 다양성 지수값을 산출하게 된다 (C. B. Goldfarb, 2007). 다양성지수의 값이 클수록 관점집중도는 크고 관점의 다양성은 적어지게 된다. 이러한 다양성지수는 M&A가 허용되면 관점 다양성에

어떠한 영향을 미치는지를 확인해줄 수 있다.²⁷⁾

다양성지수의 개념 자체는 그다지 문제될 것이 없으나 HHI를 다양성지수로 환산하는 방법론에 대해서 비판받았다, 특히 인터넷은 관점다양성의 소스로서 유형화한 반면 케이블TV는 고려하지 않았던 것은 매우 비합리적이라는 지적과 함께 모든 미디어가 동등한 중요성을 갖고 있다고 하는 가정에 대한 의문도 제기되었다. 그럼에도 불구하고 방법론적 문제점을 보완하게 된다면 다양성지수는 지역시장에서 허용될 수 있는 미디어소유의 개수를 확인하는 직접적 수단의 역할보다는 M&A의 제안을 계속 심사해야 하는가를 평가하기 위한 기준으로 사용될 수 있으며 공익심사에 대한 명확한 기준을 설정하려는 시도로서 의미가 있다고 하겠다.

독일은 1997년 제3차 방송국가협정에서 미디어소유의 지분제한과 채널소유 제한방식에서 시청점유율제한방식으로 전환하였다. 이 협정에서 민영방송에 투자하는 개인법인은 전국 시청점유율의 30%이상 점유를 금지하며 한 기업에서 소유하고 있는 모든 방송채널들의 연평균 시청점유율이 30%를 초과할 경우 “지배적 여론형성자”로 규정하여 규제하고 있다 (성숙희 외, 2006).

독일의 “지배적 의견세력”으로서의 판단기준은 시청점유율과 관련시장에서의 시장지배적 지위에 의해 결정되는 25%이상 지분을 소유하는 모든 방송채널의 시청점유율이 30%인 경우나 미디어관련시장²⁸⁾에서의 시장지배적 지위를 갖는 경우는 시청점유율이 25%이상만 되어도 지배적 의견세력으로 규정된다. 이들 지배적 의견세력은 추가적인 방송면허 지분참여가 불허되며 초과시청 점

27) 다양성지수와 HHI 와의 차이점은 다음과 같이 정리될수 있다. (1) HHI는 특정시장에서 공급자들의 실제 시장점유를 사용해서 계산된다. 한두 사업자가 큰 시장점유를 갖게 되면 HHI는 제공의 성격에 따라 매우 커진다. 반면 다양성지수는 미디어유형(신문, 텔레비전)내의 개별공급자들은 동일한 다양성 시장점유를 갖는다고 가정한다. 따라서 동일시장내의 방송국의 신뢰도 규모등은 관계 없다. 이러한 점에서 동일 다양성가정은 다양성지수를 최소화하고 관점집중도의 추정에서 최소값을 제공하는 보수적 측정방식을 따른다. (성지수경쟁당국쟁당국쟁당국쟁에서 HHI를 직접 적용한다. 반면 FCC는 미디어소유구조의 변화에 대한 신청에 다양성지수를 적용하지 않는다. 특정사업자가 시장에서 소유할수 있는 미디어 매체의 최대숫자를 설정하기 위해 다양성지수를 사용할뿐이다. 따라서 실제 기업결합 후 다양성 시장점유에 관계없이 시장내에서 기업결합후 기업이 소유할수 있는 미디어의 숫자를 토대로 국쟁당을 허가하거나 거부한다.)내의 HHI의 기준에서 경쟁당국류 최소화하듯한 오랜경험과 경제학적 연구를 통해 설정된것이다. 그러나 FCC는 그러한 HHI를 관점다양성을 평가하기 위한 시작점으로서 사용하며 경제집중도에 사용하는 기준을 관점다양성에도 적용할수 있는지에 관한 연구나 경험은 아직 부족하다.

28) 미디어관련시장이란 픽션프로그램권리시장, 스포츠중계권시장, 뉴스시장, 잡지, 광고시장등을 의미하며 시청점유율산정은 모든 공영, 상업방송 3세이상 TV시청이용자들의 연간 평균 시청점유율로 한다.

유율에 해당하는 만큼 구조분리의 계열사 매각에 대한 조치를 해야 한다. 또한 종합편성채널이나 보도채널의 경우 10%시청점유율이 초과하는 경우 제3자에 방송시간을 제공하도록 하고 있다.

다양성과 여론지배력을 평가하고 측정하는 방법에 대해서는 방송의 공익성 규제의 명확화를 위해 중요한 과제임에는 틀림없다. 경쟁과 경제적 효율성이 방송정책에서 목표이기는 하지만 다양성과 지역성 건전한 토론의 촉진등의 공적인 목표가 우선순위를 가질 수도 있다. 더욱 중요한 것은 경쟁제한성심사의 전제는 모든 미디어유형이나 사업자는 시장점유로 동등하게 다루어지지 않는 반면 실제 모든 미디어는 같은 소리의 크기로 말하지 않는다는 점이 고려되어야 한다. 즉 동일한 시장점유를 갖더라도 미디어간의 여론에 대한 영향력은 상이할 수 있으며 이를 토대로 한 경쟁규제와 공익규제의 기준이 마련되어야 한다는 것이다.

V. 미디어/콘텐츠 공진화를 위한 콘텐츠산업 진흥정책

1. 융합 미디어 환경에서의 콘텐츠 시장 경쟁상황

1) 융합 미디어 환경에서의 콘텐츠

기본적으로 방송통신 콘텐츠란 방송망과 통신망의 융합으로 인해 유통되는 내용물의 총체라고 볼 수 있다. 즉, 기존에는 방송콘텐츠와 통신콘텐츠가 네트워크의 차이에 의해 다른 개념으로 통용되었으나 방송망과 통신망의 융합으로 동일한 콘텐츠가 유통하게 됨에 따라 이러한 콘텐츠에 대한 새로운 개념의 정립이 필요하게 되었다. 그러나 아직까지 국내에서는 방송통신 콘텐츠에 대한 정의 및 범위가 명확하게 제시되지 않고 있다. 이는 아직까지 융합 미디어에 대한 통합법이 마련되지 않은채 수직적 구분에 의해 별도 서비스로 관리하고 있기 때문으로 해석된다. 또한, 방송통신 콘텐츠는 기술적인 측면에서도 디지털 콘텐츠와 차별화되기 어려운 특징을 지니고 있다. 하지만 점차 이러한 융합 미디어 환경이 진전되면서 융합 미디어와 관련한 용어의 정의 및 관련시장의 확정에 대한 노력 등이 가시화되고 있다. 예를 들어, 방송통신 콘텐츠와 관련해서도, “방송통신발전에 관한 기본법(안)”의 제2조 2항에서는 “유선, 무선, 광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 송신하거나 수신되는 부호, 문텔이 음성 및 영상”으로 정의하고 있다. 다시 말해, 방송통신 콘텐츠는 일단 전송망의 구분없이 통용되는 제반 콘텐츠로 정의할 수 있는데 일부에서는 보다 구체적으로 “문텔이 음성, 영상 등으로 구현되어진 자료 또는 정보가 네트워크 상어진 유통되는 콘텐츠”라는 개념으로 정의하고 있다 (방송통신위원회, 2008, p. 40).

현재 국내 방송콘텐츠에 전망을 불투명하게 의 구주요 요인은 산업구조쟁 국 특징을 살펴봄 살쉽게 파악이 가능하다. 먼저, 방송통신 콘텐츠 산업 국영세성을 들 수 있다. 케이블, 위성“방송및 I값 관 등 방송통신 콘텐츠에 대한 수요가 증일단 전있음에도 국내 PP는 아직까지 영세한 수준에 그치고 있다. <표 5-1>어진 보듯이 100억 이상의 매출규모를 보이고 있는 사업자는 전체의 30%미

만에 그치고 있고 70% 이상의 사업자가 매출액 100억 이하로 나타났다. 또한 매출액 10억 이하의 영세 사업자의 비중도 2006년에는 36.2% -> 2007년에는 36.1%로 개선되지 않고 있음을 알 수 있다. 한편, 종업원수 규모를 보더라도 PP 사업자의 영세성을 추론할 수 있는데, 100인 이상의 거대 사업자의 비율은 2006년에 10.7%에서 2007년에는 14.5%로 소폭 증가했으나 10인 미만의 영세 사업자의 비중은 2006년 35.4% -> 2007년 34.2%로 큰 차이가 나타나지 않았다. 이와같은 국내 PP사업자의 영세성은 결국 방송통신 콘텐츠 산업에서 양질의 콘텐츠 제작과 유통을 기대할 수 없게 하는 요인으로 작용한다.

<표 5-1> 국내 PP 사업자의 매출액 및 종업원수 분포

매출규모	2006년		2007년		종업원 수	2006년		2007년	
	사업 자수	%	사업 자수	%		사업 자수	%	사업 자수	%
1억 미만	31	18.4	28	17.5	1인 - 4인	30	17.8	17	11.2
1억 - 10억	30	17.8	29	18.1	5인 - 9인	28	16.6	35	23.0
10억 - 50억	54	32.0	44	27.5	10인 - 19인	45	26.6	29	19.1
50억 - 100억	17	10.1	17	10.6	20인 - 49인	30	17.8	33	21.7
100억 - 500억	24	14.2	28	17.5	50인 - 99인	18	10.7	16	10.5
500억 이상	13	7.7	14	8.8	100인 이상	18	10.7	22	14.5
합계	169	100.0	160	100.0	합계	169	100.0	152	100.0

- 출처: KISDI (2009), p. 11에서 재구성

또한, 유통단계에서의 불공정 거래가 빈번하게 발생하고 있다는 점을 들 수 있다. 예를 들어, 국내 다채널 방송시장에서도 케이블과 대체재적 성격을 지니고 있는 위성 플랫폼 사업자인 스카이라이프가 출범하자 인기 콘텐츠를 둘러

싼 양 플랫폼간 갈등이 표면화되기 시작했다. 이처럼, 플랫폼 영역에서 콘텐츠를 안정적으로 확보하기 위한 경쟁이 치열해지면서 특정 플랫폼을 확보하기 위한 경쟁 제한적 행위가 발생할 가능성이 점차 높아지고 있는 것이다. 따라서 콘텐츠 사업자들이 플랫폼에 공정하게 접근할 수 있는 제도적 장치가 지속적으로 모색되고 있는 상황이다.

결과적으로 현재의 방송통신 방송통신 콘텐츠 산업구조 및 시장현황에 대한 열악한 상황을 고려해 볼 때, 융합환경에 적합한 콘텐츠 산업의 제작 및 유통환경 개선을 위한 콘텐츠 산업 활성화 및 정책방안 마련이 시급함을 알 수 있다. 그리하여, 본 장에서는 방송통신 융합 미디어 환경에서 국내 방송통신 콘텐츠 시장의 경쟁현황을 분석해 보고, 콘텐츠의 제작, 유통과 관련하여 미디어/콘텐츠간 불균형 환경을 조성하는 요인이 무엇인지를 규명하며, 마지막으로 콘텐츠 수급환경의 개선방안 및 콘텐츠 산업을 진흥하기 위한 정책적 방안을 아울러 모색해 본다.

2) 다채널 콘텐츠 시장 경쟁상황

1995년 종합유선방송이 출범한 이후 국내 방송시장의 매출액 규모는 연평균 10.5% (05-07년 평균)의 성장률을 기록하면서 2007년 현재 전체 시장규모가 10.5조원에 달하고 있다 (방송통신위원회, 2008). 아래 표에서 보듯이 전체적인 국내 방송시장의 특징은 지상파 방송의 시장점유율이 점차 감소하고 있는 반면 다채널 콘텐츠 사업자 (PP)의 매출 점유율은 점차 증가하고 있는 추세를 알 수 있다. 지상파 방송의 경우, 2005년 41.0%, 그리고 06년에는 39.0%로 PP 시장의 매출액을 상회하였으나 2007년에는 오히려 PP 시장의 매출액이 지상파 방송을 초과하였다. 광고 매출액 역시 비슷한 경향이 나타났는데 지상파 방송사의 광고매출 점유율은 계속적으로 감소하고 있는 반면, PP의 매출 점유율은 상승하고 있음을 알 수 있다. PP 산업은 최근 3년 동안 12.9%의 고성장을 통해 2007년 말 현재, 방송시장의 전체 매출비중은 37.8%, 광고시장의 매출비중은 21.9%로 확대되었다.

<표 5-2> 국내 방송사업 매출액 추이 (단위: 억원)

	전체 매출액			광고 매출액		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
방송시장 전체	86,352	98,509	105,344	30,747	32,859	33,657
지상파 방송 (비중)	35,426 (41.0)	38,901 (39.0)	34,873 (36.9)	24,021 (78.1)	24,687 (75.1)	23,956 (71.2)
PP (비중)	31,265 (36.2)	36,687 (37.2)	39,843 (37.8)	5,710 (18.6)	7,181 (21.9)	8,578 (21.9)

- 출처: 방송통신위원회, 방송산업실태조사 보고서 (2005, 2006, 2007)
- PP의 매출액은 홈쇼핑 PP를 제외한 수치임

2007년 4월 기준, 국내 다채널 방송시장 가입자수는 약 1,451만 가구로 2006년 대비 약 1.6%성장한 것으로 나타났다 (방송통신위원회, 2008). 이를 매체별로 구분하면 케이블TV SO 가입자가 약 1,232만으로 가장 높은 비중을 차지하고 있고 위성방송 가입자수는 약 201만으로 나타났다. 이는 케이블의 경우 2000-2007년까지 연 평균 약 22% 정도 성장한 것이며, 위성 가입자 역시 2002년 사업개시 이후 연평균 약 46% 성장한 수치이다. 한편, 국내 IPTV 서비스는 2008년 9월, 3개 사업자 선정이 완료되었고, 2009년 초부터 본격적인 서비스를 실시하였다. 서비스 실시이후 실시간 가입자 수는 2009년 7월 기준으로 50만명 정도인 것으로 추산됐으며, 2009년 말까지 100만 가입자를 넘길 것으로 예측되고 있다 (한국일보, 2009. 7. 16일).

한편, 국내 다채널 방송시장에서 PP산업의 2007년 총매출액은 3조 9천 843 억원으로 전년대비 8.6% 성장한 것으로 나타났다 (방송통신위원회, 2008). PP산업의 매출액을 구성내역별로 보면, 상품판매 수수료 수익이 1조 5천 262억원 (38.2%)으로 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 이어 기타 사업수익이 1조 2천 231억 (30.7%), 그리고 광고수익은 8천 578억원 (21.5%)으로 나타났다. 반면, 수신료 수익은 전체의 6.5%인 2천 609억원, 협찬수익은 1.9%인 758억원, 프로그램 판매수익은 1.0%인 405억원으로 상대적으로 낮은 비중을 보였다. 수신료 수익은 지난해 대비 30.1%, 프로그램 판매수익은 26.7%이상 대폭 상승한

것으로 나타났으나 여전히 전체 매출액에서 차지하는 비중은 미미한 수준임을 알 수 있다.

이와 같이 국내 다채널 유료방송 시장 자체의 성장은 가입자수의 증가로 규모의 경제를 가능하게 하여 콘텐츠 시장의 활성화 측면에서 볼 때 긍정적인 인프라로 작용할 전망이다. 실제, 위의 표에서 보는바와 같이 PP시장의 경우, 최근 3년간 매출액이 점차 증가해 전체 방송시장에서 차지하는 매출액 및 방송광고 매출비중이 점차 확대되는 추세를 보이다가 2007년을 기점으로 전체 방송시장에서 차지하는 비중이 지상파 방송의 매출액을 초과하였다.

한편, PP 산업에서 사업자간 경쟁상황을 살펴보면, 일부 복수 PP 사업자가 시장 지배적인 현상이 2006년에 이어 2007년에도 계속되고 있고 이러한 시장 집중도는 오히려 더욱 심해지고 있다. 2007년 현재, PP 산업에서 주요 MPP가 차지하는 시장 점유율 현황을 살펴보면 17개의 채널을 보유하고 있는 CJ가 총 매출 4천 475억원으로 전체 PP시장에서 17.9%를 차지하여 최대 지배적 사업자로 나타났고, 그 다음으로 16개의 채널을 운영하고 있는 온미디어가 13.5%의 점유율을 보였다 (방송통신위원회, 2008). 한편, 지상파 계열의 PP 사업자로 MBC가 점유율 5.9%로 3위를 차지했으며 SBS는 5.6%, 그리고 KBS가 2.4%의 점유율을 보였다. 2006년에 비해 이들 MPP가 보유한 채널수는 다소 감소하였으나 매출액 측면에서는 오히려 CJ와 온미디어의 매출액이 전년 대비 증가하였는데, CJ는 27.2% 증가한 4천 475억, 그리고 온미디어는 16.5% 증가한 3천 383억원이었다. CJ를 비롯한 이들 상위 5개 MPP 사업자가 전체 시장에서 차지하는 시장 점유율의 비중은 45.4%로 전년도에 비해 증가하여 특정 사업자에 의한 시장 집중도는 더욱 높아지고 있음을 알 수 있다.

<표 5-3> 주요 MPP 현황과 시장 점유율

지배 주주	2006			2007		
	보유 채널수	매출액(백만원)	점유율 (%)	보유 채널수	매출액 (백만원)	점유율 (%)
CJ	19	351,884	14.9	17	447,504	17.9
온미디어	17	290,338	12.3	16	338,333	13.5
SBS	7	116,355	4.9	4	140,464	5.6
MBC	4	110,073	4.7	5	147,795	5.9
KBS	5	47,693	2.0	5	59,367	2.4
주요 MPP		916,343	38.9	-	1,133,463	45.4
전체 PP 시장		2,356,664	100.0	-	2,497,218	100.0

- 자료; 방송통신위원회 (2008), 방송산업 실태조사 보고서, p. 37에서 재구성
- 전체 매출액과 CJ의 매출액에서 홈쇼핑 상품판매 수수료 수익은 제외한 수치임

또한, 시청률 및 점유율에 있어서도 MPP의 시장 지배력은 급격하게 증가하고 있다. 예를 들어, 시청률 자료에 따르면 2006년 상반기 5대 MPP가 케이블 채널에서 차지하는 시청 점유율은 72.1%에 달한 것으로 나타났으며, 시청률 상위 20위 가운데 무려 17개가 이들 MPP 계열인 것으로 나타났다 (박웅진, 2007). MPP중에서는 온미디어 계열의 시청점유율이 가장 높은 27.3%였고, 이어 CJ 미디어는 14.6%, MBC 플러스는 13.5%, SBS 미디어 넷이 8.7%, 그리고 KBSN은 8.0%를 차지하였다. 시청점유율 측면에서 이들 MPP 사업자의 시장 지배력은 최근에도 계속되고 있는데, 2009년 7월 현재, 케이블TV와 위성방송의 상위 20개 채널중 각각 15개이 MPP 계열 채널로 나타났다.

<표 5-4> 주요 MPP 채널의 시청률 순위 (삭제 검토)

순 위	케이블TV			위성방송		
	채널명	시청 률	5대 MPP 소유여부	채널명	시청률	5대 MPP 소유 여부
1	MBC 드라마넷	1.06	MBC	MBC 드라마넷	1.16	MBC
2	SBS 드라마 플러스	1.01	SBS	SBS 드라마 플러스	1.08	SBS
3	KBS 드라마	0.83	KBS	KBS 드라마	0.95	KBS
4	투니버스	0.65	온미디어	MBC ESPN	0.53	MBC
5	YTN	0.65		KBS JOY	0.49	KBS
6	tvN	0.57	CJ	OCN	0.47	온미디 어
7	채널 CGV	0.56	CJ	MBC every1	0.43	MBC
8	E채널	0.52		KBSN 스포츠	0.34	KBS
9	OCN	0.50	온미디어	SBS 스포츠	0.33	SBS
10	MBN	0.46		tvN	0.32	CJ
11	슈퍼 액션	0.44	온미디어	슈퍼 액션	0.3	온미디 어
12	Dramax	0.43		KBS Prime	0.3	KBS
13	MBC ESPN	0.42	MBC	YTN	0.29	
14	MBC every1	0.40	MBC	SBS 골프	0.27	SBS
15	KBS Joy	0.40	KBS	채널 CGV	0.26	CJ
16	Champ	0.39	CJ	Xports	0.24	CJ
17	XTM	0.35	CJ	E! TV	0.23	
18	코미디 TV	0.34		코미디 TV	0.23	
19	KBSN 스포츠	0.33	KBS	카툰 네트워크	0.22	
20	Xports	0.32	CJ	Y-STAR	0.21	

- 출처: AGB 닐슨 코리아 홈페이지

- 기간: 2009년 7월 6 - 7월 12일 (1주일 평균)

다채널 콘텐츠 시장에서의 사업자간 경쟁상황을 플랫폼 사업자와의 결합(수직결합) 여부에 따라 살펴보면, 2007년 현재, 14개 케이블 SO의 지분을 소유하고 있는 CJ 계열이 전체 SO/PP 매출액의 19.5% (1조 1,964억)를 차지하여 최대 매출비중을 차지하였으며, GS 계열이 11.1% (6,803억원)으로 그 다음을 차지했다. 이어 11개의 SO를 보유하고 있는 현대백화점 (HCN) 계열이 점유율 8.4% (5,148억)으로 나타났고 15개 SO를 확보하고 있는 태광산업계열 (티브로드)은 7.8% (4,769억원)를 차지했다. 이들 사업자를 포함한 상위 7개 수직결합된 사업자가 전체 SO/PP 시장의 매출액에서 차지하는 비중은 2006년의 60.6%에 비해 다소 증가한 62.3%로 나타나 이들 사업자의 시장 지배력은 더욱 심화되고 있음을 알 수 있다.

<표 5-5> MSO/MSP 결합 사업자의 매출액과 시장 점유율

사업자	2006			2007		
	SO 수	매출액 (백만원)	매출액 점유율 (%)	SO 수	매출액 (백만원)	매출액 점유율 (%)
CJ	15	1,042,822	18.9	14	1,196,361	19.5
GS	2	656,467	11.9	2	680,308	11.1
현대백화점	11	478,667	8.7	11	514,815	8.4
태광산업	17	413,750	7.5	15	476,923	7.8
온미디어	4	339,125	6.1	4	394,761	6.5
C&M	15	295,593	5.4	15	391,039	6.4
CMB	13	115,175	2.1	12	161,161	2.6
MSO/MSP 전체	77	3,341,599	60.6	73	3,815,368	62.3
SO/PP 전체	-	5,515,456	100.0	-	6,120,184	100.0

- 자료; 방송통신위원회 (2008), 방송산업 실태조사 보고서, p. 38에서 재구성
- 매출액은 홈쇼핑 매출액이 포함된 수치임

2. 미디어/콘텐츠 불균형 유통 환경

1) 미디어/콘텐츠 불균형 유통환경

국내 방송통신 산업에서 콘텐츠/미디어간 유통과 관련하여 가장 빈번하게 지적되고 있는 것은 아마도 SO-PP간 불균형 환경에 따른 프로그램 수신료 배분체계의 문제점일 것이다. 주지하다시피, 우리나라 SO-PP간 프로그램 공급방식은 2000년까지는 단체계약 형태를 유지하다가 2001년부터 일부 개별계약 형태를 거쳐 2002년부터 완전 개별계약 형태로 변경되었다 (손창룡·여현철, 2003). 초창기의 단체계약은 당시 PP가 허가제로 공급상에 한계를 지니고 있었고 SO 역시 전 채널 의무송출로 사업자간 이해관계가 크게 상충되지 않았기 때문에 가능했다. 초창기에는 단체계약을 통해서 사업자간 소모적인 경쟁을 줄이고 사업자간 내부 결속이 강화되는 등 우호적인 사업 분위기가 조성되었다. 따라서 당시 프로그램 거래에서 나타나는 주요 문제는 SO-PP 간의 문제보다는 PP 내부간의 배분구조를 어떻게 만들 것인가에 초점이 맞추어졌다. 즉, 1995년에는 프로그램을 공급한 18개 PP사들이 우선 전체 SO의 기본 수신료 중 32.5%를 배분받고 이 배분료를 다시 균등하게 80%, 그리고 방송시간에 따라 나머지 20%는 차등지급 받았다. 하지만 이러한 배분구조는 프로그램의 경쟁력 정도가 반영되지 않았다는 지적에 따라 점차 이를 반영하는 쪽으로 개선되었다 (이덕선, 2006). 예를 들어, 2001년의 경우, 균등하게 배분해주는 비율을 20%로 축소하고 나머지는 방송시간 (15%), 시청률 (30%), 본방시간 (10%), SO 마케팅 기여도 (10%), 시청자 선호도와 같은 질적 평가결과 (15%) 등을 두루 고려하여 배분되었다. 그럼에도 불구하고, 단체계약 형태는 사업자간 경쟁적 요소를 완전 반영하지 못함에 따라 수용자의 복지에도 부정적이라는 평가도 제기되었다. 실제로 지난 2001년 공정거래 위원회는 SO-PP간 프로그램 공급 단체계약은 가격을 담합하여 소비자에게 피해를 줄 수 있으며 사업자간 정당한 거래행위를 방해할 수 있다는 이유로 시정을 요구하기도 하였다 (손창룡·여현철, 2003).

하지만 이보다 단체계약이 개별계약 형태로의 전환이 불가피했던 보다 근본적인 이유는 바로 등록제 전환이후 PP의 수가 증가했기 때문이다. 즉, SO측

의 제한된 채널용량 (capacity)에 비해 런칭하기 위한 PP의 수는 아래표에서 보는 바와 같이 과도하게 증가하여 모든 PP를 공급할 수 없게 되는 이른바 병목현상이 발생한 것이다. SO들이 평균적으로 공급할 수 있는 아날로그 채널용량이 평균 70여개인데 비해, 2007년 말 현재 PP 사업자 수는 187개 이들이 제공하는 총 채널수가 약 280여개 임을 감안하면 PP간 채널공급을 위한 경쟁률은 최소 3:1을 상회하는 셈이다. 반면, PP간 경쟁적 사업구도가 형성됨에 따라 PP들의 수익구조는 점차 악화되어 채널당 수입이나 채널당 프로그램 사용료 수입은 단체계약 이전에 비해 더욱 낮아졌다. 즉, 등록제 실시된 2001년 이후 다수의 PP들이 시장에 진입하였지만 적정규모의 프로그램 사용료를 받지 못하고 있을 뿐 아니라 단 하나의 SO에도 편성되지 못하는 페이지 컴퍼니가 속출하기도 하였다.

<표 5-6> 다채널 방송시장에서의 플랫폼 및 PP 사업자수 변화추이 (기준: 2008년 1월)

계층별 사업자수		200 0	200 1	200 2	200 3	200 4	200 5	200 6	200 7	200 8
플랫폼	종합 유선	77	110	110	119	119	119	111	103	103
	위성 방송	-	-	1	1	1	1	1	1	1
	IPTV	-	-	-	-	-	-	-	-	3
콘텐츠 (PP)	총계	42	121	165	123	159	144	173	187	187
	승인	42	7	7	7	7	7	17	19	19
	등록	-	114	158	16	152	137	156	168	168

- 자료: 방송통신위원회, 방송산업실태조사 보고서 (2000 - 2008)

이러한 상황에서 프로그램 런칭을 위한 PP들의 교섭력은 더욱 중요한 위치를 차지하게 되었다. 예를 들어, 인기있는 채널을 선점하고 있는 온미디어 같은 주요 복수 사업자들은 배급업자와의 거래에서 높은 교섭력을 지니게 되지만 그렇지 못한 개별 PP의 경우는 교섭력의 약화가 더욱 두드러질 수밖에 없다. 또한, MSO가 PP와 수직적으로 결합되었을 경우에도 차별적 거래를 통해 가격압박하거나 결합된 PP를 경쟁 MSO에게 공급하지 않는 배타적 거래행위

와 같은 시장붕괴 행위로 개별 PP와의 교섭력을 더욱 악화될 것이다. 문제는 이와 같은 이유로 프로그램 공급에서 배제된 PP의 경우 프로그램 생산과 투자에 대한 유인력이 생길 수 없고, 따라서 교섭력이 낮은 PP의 경우 프로그램 배급창구를 확보하기 어렵게 되는 악순환이 계속됨으로써 전체적인 PP 시장의 경쟁력 강화에 악영향이 초래될 수밖에 없다는 점이다.

다채널 방송시장, 특히 케이블 시장에서 SO와 PP간 프로그램 유통에 있어 이와같은 불균형적 시장구조는 PP의 방송 콘텐츠 제공에 따른 사용료 지급과 관련하여 적정성 여부를 놓고 끊임없는 갈등구조를 양산하였다. 등록제 이후, PP간 경쟁적 사업구도가 형성됨에 따라 PP들의 수익구조는 점차 악화되어 PP 채널의 핵심 수입원이 되어야 할 프로그램 사용료의 비중이 1997년 17.0%에서 개별계약이 실시된 2001년 이후에는 8.3%로 급감하다가 최근까지도 약 10% 정도를 유지하고 있는 상황이다. 아래 표에서 보는 바와 같이 위성 플랫폼이 전체 수신료 수입중에 콘텐츠 사용료로 30% 이상을 지불하는 반면 케이블 플랫폼은 2004년 평균 11.6%의 사용료를 지급한데 이어 2007년에도 17.0%에 그치고 있다. 한때, (구) 방송위원회는 PP 콘텐츠 시장의 활성화를 위해서는 적정한 수신료 지급이 필요하다는 판단하에 SO의 수신료 지급비율을 재허가에 반영하기도 하였으나 수신료 배급비율은 여전히 개선되지 않고 있음을 알 수 있다.

<표 5-7> SO 및 위성사업자의 수신료 지급액 (단위: 억원)

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

또한, PP 프로그램의 공급단가 역시 지속적으로 하락하여 지난 1999년부터 2001년까지는 평균 프로그램 공급단가가 4653.4원으로 기본 시청료 15000원의 31.5%를 차지하였으나 2002년 이후에는 수신료 수입비중이 전체 시청료의 12.5%로 하락하였다 (권호영, 2006). 시청료에서 차지하는 수신료의 비중은 각 SO 마다 다소 차이가 나타났는데 가령, 티브로드 계열 MSO의 경우는 7.9%, 중앙케이블 TV 계열은 10.9%, CJ 케이블넷은 10.5%, 온미디어 계열은 11.0% 등인 것으로 알려지고 있다 (권호영, 2006). 대체적으로 출범초기 단체계약시 지불받던 32.5%를 훨씬 밑도는 수준임을 알 수 있다. 이러한 배분구조 하에서 PP간에도 사용료의 편차도 커서 시청률 상위 30위 이내에 드는 PP들의 경우는 그나마 프로그램 이용료를 받고 있기는 하지만 시청률 상위 30위에 들지 못하는 PP들은 사용료를 받기는커녕 오히려 런칭비를 요구받고 있는 것으로 알려졌다.

반면, 위성방송의 경우는 출범초기부터 케이블 SO보다는 높은 프로그램 사용료를 지불해 왔다. 스카이라이프는 출범당시 프로그램 사용료를 60%선까지 약속했다가 점차 그 비중을 낮추어 35%정도를 지불한 것으로 알려졌다. 2005년의 경우, 가입자로부터 거둬들인 방송 수신료 수익은 2474억 2339만원으로 이중 36.8%인 910억 6000만원 정도를 프로그램 사용료로 지급했다 (한지숙, 2006).

2) 수직결합에 의한 불균형 유통구조

미디어/콘텐츠간 유통과정에서 미디어/콘텐츠간 불균형 환경은 플랫폼 사업자와 콘텐츠 사업자간 수직결합에 의해 나타난 이른바 차별적 콘텐츠 공급현상이다. 국내 다채널 콘텐츠 시장에서는 플랫폼 사업자와 수직결합된 대표적인 사업자로 2007년 현재 CJ, 온미디어, 태광산업 (티브로드), 현대백화점 등이데 이들 플랫폼과 콘텐츠 사업자간 결합한 유통상의 공정경쟁 제한요소로 등장하고 있다. 가령, CJ 계열의 XTM, CGV, tvN, Xports나 온미디어의 OCN, 투니버스 등은 다채널 방송시장에서 양질의 콘텐츠로 인식되고 있는데 이더한 핵심채널의 수직결합은 여타 플랫폼 사업자들에게 경쟁 제한요소로 작용될 개연성이 높다. 실제로, 지난 2002년 국내 다채널 방송시장에서 위성 플

랫폼 사업자인 스카이라이프가 출범하자 이들 양질의 콘텐츠 공급을 둘러싸고 불공정 경쟁의 논란이 있었다.

스카이라이프가 출범한지 채 1년이 되지 않은 지난 2003년 1월, 온미디어가 당시 최고의 시청점유율을 유지하고 있던 투니버스·MTV·수퍼액션 등 인기채널의 공급을 중단한 것이 프로그램 거래관련 갈등의 출발점이었다. 이후 선발주자격인 온미디어의 경영방식을 주목해온 CJ미디어 역시 2003년 3월, 홈CGV채널의 공급중단을 돌연 선언하였다. 이에 스카이라이프는 불공정거래 행위로 공정거래 위원회에 제소하였으나 증거 불충분으로 무혐의 처분이 내려졌다. 이후 CJ미디어는 또다시 스카이라이프에 자사 인기음악채널인 'm.net'과 영화채널인 'XTM'에 대해 2005, 2월 1일자로 공급중단을 선언하였으나 조정과정을 거쳐 XTM은 계속 송출하는 대신 m.net과 푸드채널은 재계약하지 않기로 하였다. 하지만 최근 CJ의 인기 연예오락 채널인 tvN이 채널공급 계약종료에 따라 더 이상 스카이라이프에 채널공급을 중단하겠다고 선언하여 프로그램의 배타적 공급문제가 다시금 불거져 나오게 되었다.

3. 콘텐츠 산업 진흥정책

1) 콘텐츠 진흥정책의 필요성

방송통신 융합환경이 대두되면서 가치사슬 측면에서 활용도가 높은 플랫폼에 비해 상대적으로 의 콘텐츠 계층에 대한 매출액과 성장률은 이에 미치지 못하고 있다. 앞에서 분석한 대로 국내 다채널 방송통신 콘텐츠 시장의 비대칭적인 여건을 개선하고 더불어 양질의 콘텐츠를 제작하기 위한 진흥정책이 모색되지 않을 경우 콘텐츠 산업자체의 발전은 물론이고 제작원의 다양화라는 사회적 편익을 기대할 수도 없다. 여기에, 현재 다채널 콘텐츠 시장이 처한 다음과 같은 현실적인 상황은 콘텐츠 진흥정책의 필요성을 더욱 강조하고 있다.

첫째, 방송통신 콘텐츠 산업의 성장세가 2000년에 들어서면서 경기하강과 방송시장 포화에 따른 수요감소로 점차 둔화되고 있다는 점이다. 예를 들어, 방송 콘텐츠 산업의 경우 98년 이후 연평균 15.4% 이상의 높은 성장률을 기

록하였으나 이후 계속 하강하여 지난 2007년에는 6.9%로 하락하였다. 이러한 성장세의 둔화는 광고시장의 성장이 정체되고 시장자체의 규모가 포화상태에 이르렀기 때문으로 풀이된다.

둘째, 방송통신 콘텐츠 산업의 유통기반 미흡과 불공정 거래 등도 방송통신 콘텐츠 발전의 저해요인으로 거론되고 있다 (KISDI, 2009). 다채널 방송시장만 하더라도 여전히 저가위주의 시장구조가 계속되고 있고 방송콘텐츠 제공에 따른 프로그램 사용료 지급에 대한 불공정 거래 등이 개선되지 않고 있다.

마지막으로, 세계 거대 미디어 그룹을 중심으로 한 글로벌화는 국내의 방송통신 산업에서도 내수에서 벗어나 해외시장으로 진출하기 위해서도 방송통신 콘텐츠에 대한 콘텐츠의 경쟁력을 높이고 이를 위해 콘텐츠 산업을 활성화하기 위한 진흥정책이 중요시되고 있다. 또한, 한미 FTA 추진에 따라 방송산업에서 중요한 비중을 차지하는 콘텐츠 산업의 완전개방이 예상되고 있다. 2007년 타결된 한미 FTA에서 국내 방송시장과 관련한 주요 내용은 a) PP에 대한 외국인 간접투자 100%허용b) 비지상과 분야의 국산 프로그램 의무편성 비율의 완화비중c) 특정 국가 수입 프로그램 편성비율 80% 이내로 완화비중d) 기간 통신 사업자에 대한 외국인 간접투자 100% 허용, e) IPTV에 대한 규제 완화 등이다. 한국영상산업진흥원 (2007)의 분석에 따르면 특히 미국 PP들이 국내 방송시장에 진입했을때 그 영향이 클 것으로 예측되었는데, 매출액은 국내 시장의 27.6%, 시청률 역시 30% 이상 점유할 것으로 추정되고 있다 (KBI, 2007).

따라서, 점차 활력을 잃고 있는 국내 콘텐츠 제작시장을 육성하고 공정한 경쟁을 할 수 있는 유통기반을 조성하며 방송시장의 개방에 능동적으로 대응하기 위해서는 국가 차원의 적극적인 콘텐츠 진흥방안 및 제도적 개선방안 모색되어야 한다. 이를 위해서 본 장에서는 먼저 해외의 콘텐츠 진흥정책의 사례를 분석해 정책적인 시사점을 도출해 보고, 이를 바탕으로 콘텐츠 산업의 진흥정책을 각 계층을 중심으로 모색해 보기로 한다.

2) 해외 주요국의 콘텐츠 산업 진흥정책

(1) EU

EU의 방송통신 콘텐츠 산업 진흥정책은 MEDIA 라는 “시청각 제작산업 진흥을 위한 실천 프로그램”으로 집약된다. 1991년 처음 시작된 MEDIA 프로그램은 5년 단위로 영화와 TV 콘텐츠 산업의 진흥을 위해 만들어진 프로그램으로 1996년에는 MEDIA II가 실시되었고 이어 2001년 부터는 MEDIA PLUS 프로그램이 가동되고 있다. MEDIA Plus 는 Media II에 비해 보다 적극적인 내용의 콘텐츠 육성책을 담고 있는데 핵심적인 영역은 시청각 분야의 전문인력 양성과 기획, 배급, 홍보 등 제작 전반의 육성책이라는 두 부분으로 구성되어 있다. 이들 프로그램은 EU 차원에서 시장개방에 대처하고 새로운 방송통신 기술 발전에 적합한 콘텐츠를 제작하고 배급, 진흥하기 위해 마련되었다. 또한, 적절한 재정지원을 통해 전문가를 양성함으로써 유럽 콘텐츠를 유럽뿐 아니라 세계차원으로 확산시키는 것을 목적으로 하고 있다. 이 프로그램은 크게 두 부분으로 이행되고 있다.

첫째는 콘텐츠 전문가 연수 프로그램으로 단계별로는 Media I (1991-1995) 프로그램에서는 2억 유로의 재원을 마련하여 유럽 시청각 산업발전을 위한 실천 프로그램을 마련하였고, 1996년-2000년까지 진행된 Media II 프로그램에서는 3억 천만 유로의 예산을 배정하여 유럽 시청각 작품들의 프로젝트 개발과 배급을 진흥하고 전문인력 재교육에 활용하였다. 제 3차 Media plus 프로그램 (2001-2005)에서는 4억 유로의 예산으로 전문인력의 재교육, 제작 프로젝트의 개발, 그리고 극장 영화들과 시청각 프로그램들의 배급 및 홍보와 관련된 인력 양성 프로젝트를 진행하였다.

<표 5-8> EU의 콘텐츠 진흥정책

단계	기간	지원 규모	주요 목표 및 사업
Media I	1991 - 1995	2억 유로	- 유럽 시청각 산업발전을 위한 실천 프로그램 기초
Media II	1996 - 2000	3억 천만 유로	- 시청각 작품 개발과 배급 진흥 - 전문인력 재교육
Media Plus	2001 - 2006	4억 유로	- 제작 프로젝트 개발 - 전문인력 재교육 - 배급/ 홍보관련 인력양성

- 출처: 하운금 외 (2007)의 pp. 77 - pp. 79 쪽의 내용을 토대로 작성

두 번째 진흥책은 재정적 지원 프로그램이다. 이 영역은 유럽 콘텐츠 제작 부문의 재정적 지원을 통해 디지털 환경에 능동적으로 대처할 수 있는 것을 목적으로 하며, 유럽투자은행 (EIB)와 유럽투자펀드(EIF)가 협력하여 조성한 “Audio visual 프로그램” 등이 대표적이다. 즉, 이 재정지원 프로그램은 Media plus 프로그램의 보완 프로그램으로 유럽 콘텐츠 부문의 산업 경쟁력 제고와 콘텐츠 진흥을 목표로 만들어졌다.

한편, EU에서는 지난 2001년에 디지털 전자콘텐츠 부문을 별도로 육성하기 위해 “eContnet 프로그램”을 만들었는데 여기서 전자 콘텐츠는 디지털 보급 플랫폼을 통해 제공되는 모든 방송통신 융합 서비스를 지칭한다.

(2) 프랑스의 콘텐츠 진흥정책

프랑스는 앞에서 살펴본대로 여타 국가와 달리 방송과 통신부분의 규제를 별도의 기관으로 분리하고 있다. 방송규제기구인 CSA는 주로 방송사 면허업무, 소유규제 및 내용규제를 담당하고, 영상산업 진흥정책은 문화 커뮤니케이션부와 총리직속의 “미디어 발전국 (DDM)”에서 담당하고 있다. 프랑스 콘텐츠 진흥정책은 기본적으로 EU의 Media 프로그램과 연계되어 이루어지고 있는데 방송통신 콘텐츠 육성정책은 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

첫째, 정책적으로 국산 제작물 쿼터정책을 통해 국산 콘텐츠의 육성을 장려하고 있다. 프랑스에서 국내 제작물 의무 쿼터제를 실시하고 있는 이유는 방

송 콘텐츠를 문화 정체성의 핵심분야로 간주하고 있으며 동시에 산업적 차원에서 방송산업을 전체적인 문화산업의 기반으로 인식하고 있기 때문이다. 따라서 방송 사업자 매출액의 15%를 국산영화 등 영상물 제작에 투자하도록 의무화하고 있다. 예를 들어, 지상파 전국 민영방송인 TF1과 국영방송 France 5는 자국 작품의 제작에 전년도 순이익의 16%를 투자하고 있다. 반면, 케이블과 위성, 그리고 유료채널인 Canal+에 대해서는 지상파보다 다소 완화된 기준을 적용하고 있는데 방송사 예산의 3%내에서 프랑스 프로그램의 제작에 투자하도록 하고 있다. 이와 같이 자국 프로그램에의 투자액 쿼터제도와 함께 프랑스에서는 자국 프로그램을 방영토록 하는 방송쿼터제를 실시하고 있다. 이는 EU의 “국경없는 텔레비전 지침”에서 유럽 프로그램의 정체성 확보를 위해 총방영시간의 50%를 유럽작품으로 방영해야 한다는 근거에 기초를 두고 있다. 그리하여 프랑스에서는 유럽 영상물이 최소 60%, 이중 불어로 된 프로그램의 비율이 40%에 해당하는 쿼터제를 적용하고 있다. 이는 자국 콘텐츠 진흥을 위해 방송 쿼터제가 중요하다는 인식을 바탕으로 하고 있으며 비교적 엄격하게 시행되고 있다. 쿼터를 어겼을 경우, 사안에 따라 일정기간 허가정지 및 금전적 제재가 가해지는데 예를 들어, 1992년 TF1은 쿼터제 위반사유로 3천만 프랑의 벌금을 부과받은 적도 있었다 (하운금 외 2007).

둘째, 프랑스 콘텐츠 진흥정책의 특징은 영상분야를 통합 관리하고 있다는 점이다. 예를 들어, 방송 사업자로 하여금 영화산업에 투자하도록 하여 전체적으로 통합된 영상산업 진흥정책을 구사하고 있다. 그리하여, 방송영상 산업의 지원 역시 지원창구를 단일화 하고 있는데 국립영화센터 (CNC)를 통하여 모든 방송영상 분야 제작자, 연출자, 지나리오 작가에게 제공되는 지원내용을 일원화하고 있다.

CNC (Center National de la Cinematographie)는 영상 콘텐츠 제작, 배급, 극장 지원, 비디오 산업 지원 등의 다양한 콘텐츠 지원활동을 벌이고 있는데 이러한 지원을 가능케 하는 재원은 방송사, 영화, 비디오 산업 분야에서 거두어지는 것이다. 또한 국가로부터 일정부분 예산지원을 받기도 한다. 즉, CNC의 재원은 국가 보조금, 극장 수익금, 그리고 방송과 비디오에 부과되는 특별세 등으로 구성된다.

셋째, 방송통신 융합시대에 대비한 콘텐츠 진흥정책에 각별한 관심을 보이

고 있다는 점이다. 멀티 미디어 콘텐츠 육성을 위해 프랑스의 문화 커뮤니케이션부에서는 1998년부터 일반인들로 하여금 멀티미디어 문화도구를 숙달하고 활용할 수 있도록 하기 위해 멀티미디어 문화공간 ECM (Les Espaces Culture Multimedia)을 지원하고 있다. 또한 문화 커뮤니케이션부에서는 멀티미디어 출판기금 FAEM (Fond d'aide a l'edition du multimedia)을 마련하여 혁신적인 요소를 선보이는 인터랙티브 디자인이나 개인 터미널용 맞춤형 비디오, 인터넷, 휴대폰 콘텐츠와 같은 차세대 콘텐츠의 제작을 지원하고 있다. 2005년부터는 디지털 특수효과나 컴퓨터 그래픽과 같은 혁신적인 기술을 사용하는 영상물에 대해 별도로 지원하는 NIP 기금도 마련되었는데 이 지원금 제도는 신기술 융합부분에만 선택적인 지원을 하도록 하고 있는데 이러한 점은 프랑스가 디지털 융합콘텐츠의 육성에 각별한 관심을 기울이고 있음을 유추케 한다.

(3) 일본의 콘텐츠 진흥정책

일본에서는 콘텐츠 사업이 향후 성장 발전의 중추분야라는 점을 인식하고 콘텐츠 사업의 진흥을 체계적으로 육성하기 위해 2004년 콘텐츠 진흥법을 제정하였다. “콘텐츠 창조, 보호 및 활용의 촉진에 관한 법”이라는 공식 명칭을 지닌 이 법에서는 콘텐츠 진흥 대상을 구체적으로 명시하였는데 동법 제 2조에 의하면, 영화, 음악, 연극, 애니메이션, 컴퓨터 게임, 영상 그리고 이를 결합한 것 등 인간의 창조적 활동에 의해 생산된 것 가운데 교양, 오락의 범위에 속하는 모든 콘텐츠가 진흥의 대상에 포함된다. 물론 여기에는 방송 콘텐츠와 관련된 영역도 콘텐츠 진흥법의 대상이다. 콘텐츠 진흥의 방향으로서는 인재육성, 지적 재산권의 적정한 보호, 원활한 유통의 촉진, 활용기회 등의 격차해소 등으로 규정하였고 구체적인 시행방안으로는 지원자금을 조달하기 위한 제도의 구축, 공정한 거래의 구축 등의 규정을 담고 있다 (이기현 외, 2005).

이처럼 해외의 주요국에서 콘텐츠 진흥정책의 방향은 주로 a) 인력양성 (예, EU의 “Media” 프로그램 등), b) 기금조성을 통한 제작지원 (예, EU의 “Audio visual 프로그램” 등), 그리고 c) 쿼터 정책 등의 차원에서 이루어지고 있다. 따라서, 국내 콘텐츠 진흥정책 역시 이러한 영역을 중심으로 세부적인 방안들

을 마련할 필요가 있으며, 특히 해외 주요국의 사례는 융합 멀티미디어 콘텐츠에 대한 진흥책이 별도로 마련하여 적극적으로 추진되어야 할 필요성을 시사하고 있다. 예컨대, EU에서는 지난 2001년에 제정한 “eContentnet 프로그램”이나 프랑스에서 멀티 미디어 콘텐츠 육성을 위해 멀티 미디어 출판기금인 FAEM (Fond d'aide a l'edition du multimedia)을 마련한 사례 등은 여타 국가에서는 이미 디지털 융합 콘텐츠에 대한 국가 제도적 차원에서 능동적으로 대응하고 있음을 보여주고 있다.

<표 5-9> 해외 주요국의 콘텐츠 진흥정책의 방향

콘텐츠 진흥분야	예	내용
쿼터 정책	방송쿼터 정책 (프랑스)	- 국산 콘텐츠 제작 투자액 쿼터 - 국산 콘텐츠 방영시간 쿼터
인력 양성	Media 프로그램 (EU)	- 시청각 분야의 전문인력 양성
재정적 지원	NIP 기금 (프랑스) eContent 프로그램 (EU)	- 신기술 융합 콘텐츠 제작의 지원

3) 한국의 콘텐츠 진흥정책

방송통신 융합시장의 구조를 수평적 규제체계를 이용하여 구분하면 먼저 콘텐츠 계층에서는 콘텐츠 제작시장과 배급시장으로 구분이 가능하다. 하지만, 현재 국내 방송시장의 경우, 두 영역의 행위자는 별도로 분리되지 않고 유통만을 담당하는 사업자의 비중이 미미하여 거의 일치하는 구조로 되어 있다. 주요 콘텐츠 계층에 해당하는 사업자는 독립제작사 (외주제작 및 배급), 지상파 방송사업자 (자체제작 및 배급), 채널사용사업자 (자체제작 및 배급)가 대표적이다. 한편, 전송계층에 해당하는 사업자들은 지상파 방송사업자, 케이블 TV SO, 그리고 위성방송 사업자들이 대표적이다. 그리하여 여기서는 이와 같은 수평적 분류체계를 바탕으로 콘텐츠 계층 및 전송(플랫폼)계층으로 분리하여 각 계층에 해당되는 콘텐츠 진흥정책을 살펴보고, 여기에 콘텐츠/전송계층

간 유기적으로 연계되는 콘텐츠 유통정책을 추가적으로 살펴보고자 한다.

(1) 콘텐츠 계층분야

① 소유규제 완화

현재 PP의 송출상황이 MPP 보다는 독립 PP들이 더 어려움을 겪고 있다는 점은 여러 분석결과를 통해 확인되고 있다. 예를 들어, 김영주와 권호영(2004)의 분석에 따르면 MPP가 단독 PP에 비해 SO 확보수가 많은 것으로 나타났다. 실제로 MPP는 마케팅, 영업, 유통 등 일정정도의 규모의 경제를 통해 SO와의 협상력에 유리한 측면이 있는 것이 사실이다. 앞으로 외국자본의 진출이 활발하고 MPP의 거대화로 영세 자본은 미디어 시장에서 더욱 생존하기 어려울 전망이다. 그리하여, 독립 PP 들이 프로그램 거래시장에서 협상력을 높이기 위해서는 a) 수평적으로 결합을 시도하여 경영의 효율성을 높이고 동시에 자체 협상력을 높여 나가는 방법, b) 외국의 자본을 유치하거나 외국의 PP와 전략적으로 제휴하는 방법, c) 현재 독점적 영향력을 발휘하고 있는 케이블의 영향력에서 과감하게 탈피하여 위성 방송 사업자나 향후 IPTV 사업자와의 전략적 연대를 통해 새로운 창구를 개척하는 방법 등이 가능할 것이다(강재원, 장병희, 2006). 현재 개별 PP가 전체 PP 시장에서 소유할 수 있는 범위는 전체 PP시장 매출액의 33%까지로 제한되어 있다. 하지만 향후 IPTV 새로운 콘텐츠 유통창구가 유료방송 시장에 새롭게 진행되었기 때문에 시장환경의 변화에 맞게 소유규제 범위 역시 탄력적으로 운용되어야 한다. 하지만, PP들이 수평결합을 모색하는 과정에서 특정 MPP가 독점적 영향력을 행사할 정도의 소유규제는 여전히 유지되어야 할 것이며, 반면 독립 PP들이 M&A를 통한 새로운 MPP의 형성을 유도하는 정책적 지원은 지속적으로 강구되어야 할 것이다.

이와 함께 콘텐츠에 대한 유통창구를 지속적으로 확보하는 방안들, 이를테면 2009년초부터 사업이 실시된 IPTV와 같은 신규 플랫폼이나 조만간 설립된 것으로 예정되어 있는 종합편성채널 등의 시장진입도 유료방송 콘텐츠에 대한 또 다른 유통창구의 기능할 수 있다는 점에서 보면 콘텐츠 산업 활성화에 공

정적이라 하겠다.

② 방송통신 콘텐츠의 허브 구축

제작과 유통 측면에서의 자체적인 경쟁력 확보 노력이 필요하지만 이와 함께 독립 PP들에 대한 지원책도 끊임없이 모색되어야 한다 (김광호, 2006). 하지만 지원의 방향이 제작비의 직접적인 지원보다는 제작센터를 건립하여 프로그램 제작을 위한 인프라를 구축해 주거나 PP 전용 공동송출센터 등을 건립하여 공동으로 사용케 하는 간접적 형태의 지원방식이 장기적으로 PP들의 자생력을 키워주는데 효과적일 것으로 판단된다. 그런 의미에서 최근 일부에서 주장하고 있는 방송통신 콘텐츠의 제작, 유통, 활용 등의 전반적인 활성화를 담당하는 콘텐츠 허브를 구축하는 방안을 긍정적으로 검토할 필요가 있다 (김정언 외, 2008). 방송통신 콘텐츠 허브는 콘텐츠의 기능 및 제작, 설비지원은 말할 것도 없고 유통 및 마케팅 등과 같이 가치사슬 전반을 통합적으로 관리, 지원하는 시스템을 의미한다.

③ 자체 제작비율의 단계적 증가

PP들의 질적인 경쟁력 확보와 관련하여 주문되어야 할 사항으로는 이제는 일부 유량 PP들에게 일정 수준 이상의 자체제작 비율을 요구할 필요가 있다는 점이다. 케이블 TV 출범 초기 종합유선 방송법으로 PP에게 10%이상 자체 제작이 의무화 되었으나 어려움이 가중되자 폐지되었다. 이로 인해 대부분 영세한 PP들은 콘텐츠 “제작”업이라는 본연의 기능을 상실한 채 대부분 지상파 방송 프로그램 및 외화 프로그램의 “유통”을 담당하는 기형적인 유통업의 역할을 수행하고 있다. 하지만, 유료방송 시장 고유의 콘텐츠 개발 없이 지상파방송 콘텐츠의 계속되는 배급구조는 차별화된 콘텐츠의 부재 -> 저가의 수신료 유지 -> PP의 경영악화 -> 제작여건의 어려움 가중 -> 다시 지상파 콘텐츠의 배급이라는 악순환에서 벗어날 수 없게 만든다. 다만, 수익구조가 영

세한 PP들에게 자체제작 비율의 강제는 어려움을 가중시킬 우려가 있기 때문에 최소 일정부분 순이익을 내는 PP들에게 만이라도 단계적으로 자체 제작 의무를 강제하는 것이 필요한 시점이다. 보다 구체적인 방안으로는 일정한 시장 점유율을 확보한 대형 MPP들에게 이전 수준의 자체제작비율을 적용할 것을 주문하는 것이 가능하고 (김달진, 2005) 또 인센티브 부여방식으로 독립 PP가 일정 비율 이상 자체 프로그램을 제작하는 채널에 대한 지원제도를 고려해 볼 수도 있다 (홍명호, 2005). 가입자들이 유료방송 고유의 가치를 인식할 수 있도록 하는 지름길은 역시 유료방송만의 차별적인 콘텐츠를 제공하는 데 있다. 단기적인 영업성과에만 매달리지 말고 보다 장기적인 투자의 관점에서 PP업체 스스로 콘텐츠의 중요성을 자각하고 이와 함께 법과 제도적 뒷바침을 통해 PP의 가치를 높여야 할 것이다.

일부에서는 PP들의 질적 경쟁력 강화를 위해 다시 허가제가 필요하다는 주장을 제기하기도 하나 이는 진입규제를 통한 질적 관리는 가능할지 몰라도 PP간의 경쟁을 통한 영상산업 저변의 발전이라는 측면에서는 부정적이고 또한, 창의력이 요구되는 생산부문에서의 규제라는 점에서 바람직하지도 않다. 다만, 휴면상적이고페이퍼 컴퍼니들의 양산을 맞고 저질상품이라는 유료방송 시장의 부정적 이미지를 탈색하기 위해서는 일정 수준 이상의 질적 관리를 위해 현재의 등록기준을 현재 수준보다 다소 강화할 필요성은 인정않다. 현행 방송법 시행령에서는 PP의 등록기준을 자본금 5억원 이상으로 정하고 있지만은 인정않다융합 콘텐츠의 특성을 감안할 때 등록요건이 다소 느슨한 것이 사실이다. 이러한 기준을 현실에 맞게 등록요건을 다소 조정함으로써 PP의 영세성을 극복하는 것도 등해 볼 필요가 있다. 다만, 그 수준이 MPP나 대자본의 참여가 가능할 정도가 되어서는 또 다른 형태의 진입규제가 될 수도 있고 (임정수, 2004), 또 창의력 있는 소수의 PP들의 진입을 보장해주어야 하기 때문에 적절한 수준에서 유지되어야 할 것이다.

(2) 미디어(플랫폼) 분야의 콘텐츠 투자 활성화

플랫폼 부문에서의 콘텐츠에 대한 투자가 있어야 콘텐츠 경쟁이 활성화될 것이다. 따라서 플랫폼으로 하여금 콘텐츠 부문에 대한 투자를 유도하기 위한 투자자본 유치가 필요하고 이에 대한 제도적 지원이 요구된다. 현재 방송통신 산업에서는 플랫폼 사업자가 증가세에 있는데 반해 콘텐츠 부분에서는 공급이 이에 따라가지 못하는 상황에 처해있다. 이는 콘텐츠 제작시장 자체의 영세성과 투자에 대한 유인요인이 없기 때문이며, 동시에 과도한 소유규제로 인해 외부로부터의 새로운 자본유입이 구조적으로 차단되어 있기 때문이기도 하다. 특히 플랫폼 사업자로 하여금 콘텐츠 부문에 투자할 수 있는 구조적 여건을 조성해 줌으로써 콘텐츠의 원활한 공급과 함께 새로운 콘텐츠의 발굴을 위한 경쟁체제를 만들어야 한다. 그러한 정책적 방향으로서는 현재 종합유선방송사업자나 위성방송 사업자, 그리고 IPTV 방송사업자 등이 콘텐츠 시장에 진출할 수 있는 경영규제 완화도 있지만 이는 콘텐츠의 다양성 측면에서 신중하게 접근하여야 하며, 그 보다는 IPTV와 같은 신규 플랫폼 사업자로 하여금 기존의 플랫폼과 동등하게 투자할 수 있는 공정한 시장 기반을 조성해 주는 방향이 바람직할 것이다.

(3) 미디어/콘텐츠 유통분야

① SO-PP 간 수신료 배분기준 정립

열악한 프로그램 사용료의 문제를 해결하기 위해 (구) 방송위원회에서는 지난 2004년 3월, SO 재허가시 프로그램 사용료 배분비율을 재허가 심사항목에 반영하는 개선책을 발표한 바 있다. 이 안에 의하면 오는 2010년까지 단계적으로 프로그램 사용료의 비율을 전체 수신료 수입의 25-30%까지 PP에 지급하도록 권고하며, 배분비율이 지나치게 낮은 SO의 경우는 조건부 재허가를 통해 일정 정도까지의 (15-20%) 비율을 보장하는 이행각서를 받을 것으로 알려졌다. 실제로 이러한 조치에 힘입어 수신료 배분은 조금씩 상승하고 있다. 가령, 티브로드 계열 일부 SO는 지난 2006년 재허가 심사를 앞두고 수신료에

서 차지하는 프로그램 사용료 비중을 전년 대비 50%를 증액하여 13%까지 높였으며, 재허가 추천이 의결된 강남케이블 등 40개 SO는 2008년까지 수신료 매출액의 25%를 PP 수신료로 지급하겠다는 개선계획을 제출하기도 하였다 (연합뉴스, 2006. 3. 12). 프로그램 사용료의 문제를 재허가와 연계하여 개선하려는 조치는 두 사업자간 계약에 실질적으로 개입할 수 없는 규제기관 입장에서 단기간에 효과를 거둘 수 있는 긍정적인 조치로 평가된다. (구) 방송위의 이러한 시도는 방통위 출범이후에도 일관되게 추진되어 2009년 7월에도 방통위는 19개 SO에 대한 조건부 재허가를 하면서 이행조건으로 방송시장의 공정거래 환경 조성을 위해 방송수신료의 25% 이상을 PP 프로그램 사용료로 지급하도록 하는 조건을 부과했다 (이투데이, 2009. 7. 27일자).

한편, 양적인 수신료 배분비율의 증가와 함께 프로그램 사용료의 불공정한 관행을 개선하기 위해서는 적절한 수신료 배분에 대한 과학적인 프레임이 마련되어야 한다. 즉, PP 스스로 제작단가가 얼마인지에 대한 프로그램 사용료 공시제도의 도입이나 혹은 PP의 제작비를 평가할 수 있는 객관적인 지표의 마련이 선행되고 이를 바탕으로 적절한 프로그램 사용료의 권고기준이 마련되어야 규제기구의 개입은 정당성을 확보할 수 있다. 또한, SO와 PP 간의 프로그램 계약은 당사자간 자율계약을 원칙으로 하되 케이블 협회에서 최소한의 요금기준이나 가이드라인을 마련하여 제시하고 최소한의 기준에 맞는 프로그램 사용료의 지급을 유도하는 방법을 검토해 볼 수 있을 것이다.

② 필수요소로서의 콘텐츠에 대한 제도적 정립

또한, 플랫폼과 콘텐츠간 불공정 거래에 대한 구체적인 제재방안이 마련되어야 한다. 특히, 신규 플랫폼이 시장에 진입할 때 경쟁관계에 있는 기존 플랫폼이 신규 플랫폼에게 콘텐츠를 적절하게 공급하지 못하게 하는 불공정 행위에 대한 제재조치가 마련되어야 할 것이다.

프로그램 거래와 관련한 불공정 행위는 현행 법규상 방송법과 공정거래법의 제재를 받도록 되어 있다. 먼저 현행 우리나라 방송법에서는 프로그램의 공정거래와 관련한 사항을 방송위원회의 권한으로 인정하고 있다. 방송법 20조의 방송위원회의 설치조항에서는 “방송의 공적 책임, 공정성, 공익성을 실현하고

방송내용의 질적 향상 및 방송사업에서의 공정한 경쟁을 도모하기 위하여 방송위원회를 둔다”라고 명시하였고, 보다 구체적으로 방송위원회의 직무를 열거한 동법 27조에서는 “방송사업자, 중계유선방송 사업자, 음악유선방송사업자 및 전광판 방송사업자 상호간의 공동사업이나 분쟁의 조정”에 관한 사항을 주요 직무중 하나로 명시하고 있다. 또한 프로그램의 공급과 관련하여 방송법 76조에서는 “방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별없이 제공해야 한다”라는 조항을 두어 프로그램 거래상의 불공정 행위에 관여할 수 있는 권한을 방송위에 부여하고 있다.

하지만, 현행 방송법에서는 실제 시장에서 발생하고 있는 프로그램 관련 불공정 행위에 대한 직접적인 규제를 위한 절차나 처벌 규정이 명문화되지 않고 있어 그 실효성을 기대하기 어렵다는 평가가 지배적이다 (방송위원회, 2004). 즉, 선언적 의미에 그치고 있는 “가이드라인”²⁹⁾의 제정이나 사업자간 갈등시 분쟁 조정권 정도를 행사하고 있을 뿐, 구체적으로 조사권이나 불공정 행위에 대한 법적 처벌권이 부여되지 못하고 있는 실정이다. 이러한 의미에서 이 조항이 보다 실효성 있게 작동하기 위해서는 방송위로 하여금 조사권이나 처벌 조항 등을 구체적으로 명시하는 조치가 수반되어야 되어야 한다는 지적이 제기되고 있다 (정인숙, 2004; 정윤식, 2006).

방송법이 지니고 있는 이러한 한계점 때문에 프로그램 관련 공정경쟁의 문제는 오히려 공정거래법에 의한 규제가 보다 현실적으로 받아들여지고 있다. 현행 공정거래법에서는 사업자간 불공정 행위의 일반적 유형을 거래거절, 차별적 취급, 경쟁 사업자의 배제, 부당한 고객유인, 거래강제, 거래상 지위남용, 구속조건부 거래, 사업활동 방해, 부당한 자금 및 인력의 지원 등과 같은 9가지 행위로 구분하고 있다. 이 중 방송 사업자간 프로그램 거래와 관련해서 빈번하게 나타나는 불공정 행위로는 차별적 취급, 거래상 지위남용, 거래 거절, 경쟁 사업자의 배제행위, 거래 강제행위 등의 순으로 나타나고 있다 (방송위원회, 2004). 먼저, 차별적 취급은 특정 (M)SO로부터 가격과 거래조건에서 다

29) 방송위원회가 지난 2005년 2월 방송사업자들간의 프로그램 및 채널유통 등에 있어 자율적인 공정거래 질서를 유도하기 위해 마련된 “방송 프로그램과 채널의 유통 등 방송시장에서의 공정거래 질서 정착을 위한 가이드라인”은 채널거래에 있어 공정거래질서 확립을 위해 공정거래 및 지위남용행위 금지 등 채널사용자가 지켜야할 준수사항과 채널제공자가 지켜야할 준수사항을 담고 있다.

른 PP와 차별적인 취급을 받는 경우로 대개 채널의 성©있다따라 저가나 혹은 프로그램 사용료를 지불 나타않는 행위가 여기있다해당한다. 둘째로 거래상 지위남용채널의 성할로그그램을 런칭해 주는 조건으로 (M)SO로부터 부당한 금전이나 용역, 물품 등의 제공을 요구받는 것으로 채널 송출을 조건으로 런칭비, 지분출자, 자간 가입자 유치 등을 요구하거나 계약과는 별도로 광고비 지원이나 사은행사 비용 등을 요구받는 경우이다. 이 유형은 특히 자간 PP들같은 9가지 행위로 구빈번하게 발생하고 있다. 세 번째 불공정거래 유형은 거래거절로써 이는 정당한 같은 없이 특정 M(SO) 로부터 일방적으로 송출중단을 요구받는 경우로 PP업체들에 의해 가장 개선남용, 거래항목으로 지적되었다. 네 번째 유형으로는 경쟁 사업자 배제로써 정당한 같은 없이 특정 (M)PP가 지나치게 낮은 가격을 제시hM)써 M)에서 배제되거나 (M)PP의 채널 패키지화로 송출채널이 없어 배제되는 경우가 여기있다해당된다. 마지막으로 거래강제행위가 빈번하게 나타나고 있는데 이는 (M)SO가 터무니 없는 가격을 제시었다.강제로 채널항목으로을 요구하거나 타 SO와 같은 조건으로 방송 프로그램의 공급을 강요받는 경우가 대표적이다. 하지만, 공정거래법 역시 방송시장에서의 프로그램의 배타적 거래관련 불공정 행위를 효과적으로 제재하는데 한계를 지니고 있다 (정인숙, 2004).

이에 대한 대안의 하나로 거론되고 있는 방안이 방송시장에서 콘텐츠에 대한 필수요소 접근론이다. 이 접근법은 방송시장에서 핵심 콘텐츠는 플랫폼간 경쟁의 전제조건이기 때문에 공정한 경쟁을 위한 조건마련을 위한 하나의 방안으로 핵심 콘텐츠를 필수요소로 지정하고 이에 대한 개방의 필요성을 주장하는 것이다. 필수요소 접근논리를 제도적으로 보장하고 있는 대표적인 장치가 바로 미국의 “프로그램 액세스 룰 (Program Access Rule: PAR)”이다. 잘알려졌듯이 이 규칙은 SO와 지분이 5%이상의 수직적 결합관계에 있는 PP가 다른 SO나 위성방송 사업자 등과의 채널공급 계약에 있어 일방적으로 거래를 거절하거나 부당한 계약 조건을 제시할 수 없도록 한 규칙을 말한다 (권호영, 2006).

미국에서 1992년 “케이블 텔레비전 소비자 보호 및 경쟁법”에 의해 도입된 이 제도는 당시 미국 다채널 영상 시장에서 케이블 사업자들이 독점하고 있는 상황에서 SO와 프로그램 공급업자들이 배타적으로 프로그램 공급계약을 맺을

경우 케이블 시장에서의 실질적인 경쟁을 기대할 수 없고 또한 후발주자인 위성방송의 경쟁력을 어느 정도 보장해 주어야 한다는 정책적 판단 때문이었다. 이 규칙에 따라 프로그램 공급업체와 수직적으로 결합되어 있는 케이블 사업자들은 그들이 주요 채널을 독점하는 것을 금지하고 위성 사업자 및 MMDS 사업자와 같은 다른 다채널 공급업체들이 차별적이지 않은 가격으로 공평하게 접근할 수 있는 접근권을 부여하도록 의무화하였다. 단, 이 규칙은 영상시장의 변화정도를 가늠하여 10년간 시행한 후 존속여부를 추후 결정하도록 하였다. 10년 후인 2002년 6월, FCC는 이 규칙이 영상 시장에서 경쟁과 다양성을 보호하는데 여전히 필요하다고 판단하고 5년간 더 연장할 것을 결의하였다. 이러한 결정을 내린 데는 이 규칙이 시행되어온 동안 실질적으로 위성방송의 가입가구가 급속하게 증가하기는 하였지만 여전히 이 규칙을 폐지할 만큼 건강한 경쟁환경이 갖추어지지 못했다는 판단 때문이었다. 즉, 그동안 케이블 시장에서 케이블 사업자들이 주요 인기있는 프로그램 공급업체들과 수직적 결합을 해 왔기 때문에 프로그램 접근 규칙을 폐지하게 되면 위성방송 사업자와 같은 경쟁매체들이 공정한 경쟁을 벌이기 힘들고 이러한 폐해는 영상산업내의 경쟁과 다양성의 훼손으로 연결될 것이라는 우려가 작용했다. 단, 이 규칙에서도 일부 프로그램의 "배타적 거래 (program exclusivity)"를 인정하고 있는데 그러한 배타적 계약이 공공의 이익에 도움이 될 경우에 한하고 있다. 예를 들어, 신생 24시간 뉴스채널인 New England Cable News는 그 뉴스 서비스에 대한 재정적 투자를 유도하기 위해 배타적 거래가 허용되었다 (정영진, 2005). 이처럼, 이 규칙은 첫째, 위성방송과 같은 후발사업자들에게 경쟁적 환경을 조성하고, 둘째, 채널 공급자간의 경쟁과 다양성을 촉진하기 위한 취지에서 출발하였으며, 셋째, 일부 특별한 경우에 한해 예외성을 인정하고 있음을 알 수 있다.

현재 다채널 콘텐츠 시장의 경쟁상황에서 프로그램 거래와 관련하여 플랫폼 간 배타적인 공급을 시정하기 위해 프로그램 접근 규칙과 같은 규제체도가 필요한지에 대해서는 타당성에 대한 검토를 실시하고, 이어 필요성이 인정될 경우, 한국적 상황에서 어떠한 점이 고려되어야 하는지에 대한 추가적인 논의가 필요할 것이다.

먼저, 필요성에 대한 논의이다. 미국에서 1992년 이 규칙을 도입하기로 한

근본적인 도입취지 및 이후 10년이 지난 2002년에도 이 규칙을 연장, 유지시키려고 한 데는 기본적으로 케이블과 기타 경쟁매체간 공정경쟁적 환경을 조성하기 위함이다. 이 규칙을 도입했던 1992년 당시 미국의 다채널 영상시장에서 차지하는 케이블 가입자의 점유율은 전체의 95%인데 반해 위성을 비롯한 경쟁 사업자는 5% 미만에 불과한 상태였다. 이러한 케이블의 점유율 비중은 프로그램 접근규칙이 시행된 이후 케이블의 점유율은 점차 감소하고 위성의 점유율은 상승하기 시작했다. 접근규칙의 유지검토 여부를 재 판단했던 시점인 2001년의 경우, 케이블은 78%까지 하락한 반면 위성의 점유율은 18.7%까지 상승하였다. 하지만 FCC는 근 20% 정도까지 위성의 점유율이 상승했음에도 불구하고 여전히 규칙을 폐지할 만큼의 경쟁적인 위성방송 사업자의 경쟁 기반이 마련되지 못하였다고 판단하였다. 우리의 경우 두 매체의 플랫폼 사업자간 경쟁환경을 살펴보면, 2006년 말 현재, 국내 유료방송 가입자중 케이블 가입자가 차지하는 점유율은 약 85%였고 위성은 13%에 불과한 것으로 나타났다. 이처럼 미국에서 위성사업자의 점유율이 20%대임에도 후발사업자에 대한 공정경쟁의 물을 유지시켜주었다는 점을 고려해 볼 때 위성방송 사업자는 물론이고 향후 IPTV와 같은 후발 사업자가 공정경쟁을 할 수 있는 여건조성에 정책적 배려가 부족했음을 알 수 있다.

그렇다면, 보다 구체적으로 국내 현실에 적합한 프로그램 접근규칙의 기본적인 방향은 무엇인가? 프로그램 접근규칙을 국내 유료시장에 그대로 적용시키기 어려운 가장 큰 이유는 아직까지 국내 유료시장에서 MSP만의 점유율 비중이 미국에 비해 현저히 낮다는 점이다. 즉, 국내 케이블 채널을 소유하고 있는 주요 MSP는 홈쇼핑 채널을 보유하고 있는 GS홈쇼핑과 현대 백화점 계열, 그리고 인기채널이 아닌 소수의 PP를 보유하고 있는 MSO를 제외하면 프로그램 거래와 관련하여 규제 대상이 되는 실질적인 MSP는 온미디어와 CJ에 불과하다.³⁰⁾ 이들 두 기업이 전체 SO 시장에서 차지하는 가입자 점유율은 각각 3.5와 17.2% (2006년 말 기준)로 이는 주요 인기있는 PP들을 대부분 MSO가 소유하고 있는 미국에 비해 현저하게 낮은 수준이다. 따라서 수직적

30) 2006년말 현재, 티브로드는 이채널, 폭스채널, 우리 홈쇼핑, 생활건강 TV, FTV등 5개의 PP와 씨엔엠은 디스커버리 및 드라마맥스 등 2개 PP와 CMB는 CNTV, 아름방송은 엘리스 TV와 특수관계에 있지만 모두 시청점유율이 낮은 채널들이다.

결합에 해당되는 기업이 대상이 되는 프로그램 접근규칙의 적용은 현재의 국내 유료시장에 적합하지 않게 되는 것이다. 만약, 온미디어가 보유하고 있는 SO를 매각하고 케이블 only 전략을 취할 경우 프로그램 접근규칙으로 규제를 할 수 없게 된다. 또한, 수직적으로 결합되어 있지 않지만 인기채널을 다수 보유하고 있는 지상파 계열 PP를 비롯한 일부 PP들이 향후 케이블 only 전략을 택할 경우 프로그램 접근규칙으로는 이에 대한 규제도 불가능하게 될 것이다. 따라서, 최근에 국내에서 야기되고 있는 프로그램의 배타적 공급의 문제는 이들 수직결합된 기업들만의 문제라기보다는 오히려 전체 케이블SO의 영향력이 위성 플랫폼에 비해 월등하기 때문에 나타나는 유료방송 시장 전체의 문제로 접근하는 것이 바람직하다.

미국의 다채널 유료방송과 한국의 시장과의 이러한 차이점을 고려하여 국내의 경우 매체의 균형발전을 기하고 일부 케이블 사업자들의 배타적 공급행위를 방지하기 위해서는 구조적 접근보다는 핵심 콘텐츠만을 집중, 관리하는 행위적 규제방식이 현실적일 것으로 판단된다. 예를 들어, 매체간 경쟁에 필수적인 채널을 “must have” 채널로 지칭하고 특정 채널이 동일 장르에서 차지하는 시청점유율이 30%를 넘을 경우 이를 필수적 채널로 간주하여 이 채널들은 배타적 송출을 규제하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다 (권호영, 2006; 이영주, 2005). 즉, 특정 핵심적인 콘텐츠를 지정하고 이들 콘텐츠에 대해서는 플랫폼의 배타적 독점권을 인정하지 않는 것이다. IPTV등 신규 플랫폼 사업자들이 등장한 상황에서 인기 콘텐츠를 놓고 사업자간 갈등은 더욱 심해질 것으로 예측된다. 유료방송 시장에서 핵심적인 콘텐츠를 필수요소로 접근하는 제도적 장치가 필요한 이유가 여기에 있다.

(4) 기타 정책적 방안

① 콘텐츠 진흥체계의 일원화

국내 유료방송 콘텐츠를 보다 체계적으로 진흥시키기 위해서는 먼저 현재 문화부와 방통위원회로 이원화되어 있는 진흥체계의 일원화가 필요하다. 콘텐츠 진흥체계의 분산은 사실 현행 방송법 92조에서 문화체육관광부 장관으로

하여금 방송영상산업 진흥정책의 수립과 시행을 담당하도록 규정되어 있고, 동시에 38조에서는 방송발전기금의 운용범위에서 프로그램의 및 영상물제작 지원에 대한 사항을 방통위의 소관사항으로 명시함으로써 야기되었다.

이러한 업무 중목성은 방통위 출범이후에도 해결되지 않은채 현재까지 지속되어 정책의 정책의 일관성 및 효율성 제고에 한계를 보이고 있다는 평가가 지배적이다 (김정언 외, 2009). 즉, 아래 표에서 보는 바와 같이 그동안 문화관광부와 (구) 방송위원회에 의해 진행되었던 콘텐츠 진흥정책의 내용을 살펴보면 두 기관의 콘텐츠 지원정책은 지원목적 및 지원대상은 말할 것도 없고 심지어 심사방식 및 지원규모 등에 있어서도 큰 차별성이 없이 중복적으로 이루어져 왔음을 알 수 있게 한다.

<표 5-10> 문화관광부와 방송위원회간 콘텐츠 지원제도

문화관광부		(구) 방송위원회	
지원내용	지원 대상	지원내용	지원 대상
우수 파일럿 제작지원	독립 제작사	우수 프로그램 제작지원	독립제작사/ PP
프로그램 제작비용지원	독립 제작사/ 애니메이션 제작사	프로그램 제작비용지원	독립제작사/ PP
방송영상 투자조합	방송사/ 독립 제작사	방송영상 콘텐츠 투자조합	독립 제작사
해외수출지원	방송사/ 독립제작사	해외시장 진출지원	방송사/ 독립제작사
제작시설지원	독립제작사		
제작인력교육	방송 콘텐츠 전반	방송인 교육연수지원	방송관련 종사자

- 출처: 김정언 외 (2009), p. 91에서 재인용

이렇게 유사한 방송콘텐츠 진흥정책이 양 기관에 의해 별도로 추진되다 보니 중복지원 및 예산집행이 체계적이고 효율성 있게 추진되지 못해 왔고, 그동안 이러한 문제점을 개선하기 위해 지원정책 기구의 일원화가 필요하다는 지적이 계속되어 왔다 (권호영 외, 2003; 김영덕, 2006; 김정언 외, 2009). 이런 점에서 콘텐츠의 통합지원 체계를 마련한 프랑스의 CNC 모델을 벤치마킹할

필요가 있다. 즉, 프랑스에서는 방송영상 산업의 지원창구를 국립영화센터(CNC)로 일원화하여 전반적인 방송영상 분야의 지원을 체계화하여 관리하고 있다.

② 융합콘텐츠의 육성지원

방송통신 융합환경으로 고화질의 HD 프로그램이나 양방향 콘텐츠 등과 같은 융합형 콘텐츠에 대한 수요가 증가될 것으로 예상된다. 하지만 앞에서 살펴본 바와 같이 국내 다채널 영상산업은 자본의 영세성이나 경영구조의 취약성 등으로 인해 그러한 콘텐츠에 대한 공급이 부족한 실정이다. 일 예로 한 조사에 따르면, 2007년 기준으로 HD급 프로그램을 제작한 PP의 수는 총 9개에 불과하였으나 제작규모도 18.2억원에 불과한 것으로 나타났다 (김정언 외, 2009). 방송과 통신 융합 환경에서 HD나 양방향 콘텐츠와 같은 새로운 형태의 융합 콘텐츠를 제공하는 것이 경쟁력을 확보할 수 있는 환경에서 HD 콘텐츠를 제작할 수 있는 스튜디오를 자체적으로 보유하고 있는 곳은 지상파 방송사에 정도에 그치고 있으며, 그나마 200평 이상의 대형 스튜디오를 보유하고 있는 PP는 거의 전무한 실정이다. 비용 측면에서도 PP의 경우 HD 자체제작 비용은 지상파 3사의 약 0.7%에 불과한 현실이다. 따라서, 이러한 PP들이 융합 콘텐츠에 대한 제작능력을 갖추기 위한 정부의 특별한 지원정책이 적극 모색되어야 한다. 그동안 방송영상 산업과 관련한 지원방향은 크게 방송 프로그램에 대한 제작지원, 제작 인프라 구축지원, 수출지원, 그리고 인력교육 등의 형태로 진행되어 왔다 (권호영, 2008). 현행 일명 IPTV 법으로 불리는 “인터넷 멀티미디어 방송사업법” 제 19조에서는 “인터넷 멀티미디어 제공 사업자에게 공급되는 콘텐츠간의 공정경쟁과 관련 산업의 진흥을 위하여 필요한 재원의 마련 등 콘텐츠 사업 발전을 위한 시책을 별도로 수립, 시행”하도록 명시되어 있다. 따라서, 프랑스의 NIP 기금이나 EU의 eContent 프로그램의 사례를 참조하여 가칭 “융합 콘텐츠 특별 지원법”을 별도로 마련하여 단기적으로는 융합 콘텐츠 전용지원 기금을 조성하여 창의적인 융합 콘텐츠를 기획단계에서 발굴하고 중장기적인 차원에서는 융합형 콘텐츠에 대한 허브를 구축하여 제작시설의 지원, 인력양성 등에 대한 체계적인 지원책이 강구되어야 한다.

4. 소결

IPTV와 같은 신규 플랫폼 사업자의 유료방송 시장에서의 진출은 콘텐츠 제작 활성화와 공정한 유통거래의 중요성을 더욱 부각시키고 있다. 그리하여 본 장에서는 현재 국내 유료방송 시장의 경쟁상황을 살펴보고, 유료방송 콘텐츠의 진흥방안을 콘텐츠 계층, 플랫폼 계층, 그리고 양 계층간의 유통과 관련한 정책으로 구분하여 살펴보았다. 각 단계에 해당되는 정책들은 또한 성격에 따라 지원정책과 규제정책으로 분류되는데 <표5-12>는 주요 콘텐츠 육성정책들을 정리한 것이다.

<표 5-11> 유료방송 콘텐츠의 육성정책

정 책 의 구 분	정 책의 방 향	세 부 정 책사 안
규 제 정 책	소유규제 완화	거대 자본 및 외국자본 투자 활성화 촉진
	유통창구의 증가	IPTV, 중편 채널 허용
	재활용 콘텐츠 제작 증가	자체제작 비율의 점진적 증가 유도
	수신료 분배체계 개선	과학적 분배체계 정립
	불공정 유통개선	필수설비 개념 도입 (필수 콘텐츠 지정)
지 원 정 책	제작여건 개선	방송통신 콘텐츠 허브구축
	콘텐츠 지원체계 일원화	조정을 통한 방통위로의 일원화
	융합콘텐츠의 특별지원	융합 콘텐츠에 대한 특별지원방안 수립

표에서 보는 바와 같이 규제정책과 관련해서는 먼저 소유규제의 완화정책이 지속적으로 추진되어야 한다. 즉, PP에 대한 겸영규제나 외국 자본의 소유규제가 지속적으로 완화시킴으로써 콘텐츠 제작분야에 대한 투자를 유도해야 할 것이다.

둘째, 유통창구의 지속적인 증가가 필요하다. 현재와 같이 PP와 플랫폼간 비대칭구조하에서는 PP의 활성화를 기대하기 어렵다. 이미 사업을 개시한 IPTV를 비롯하여 지속적인 유통창구가 전제되어야 PP 콘텐츠의 활로를 기대

할 수 있을 것이기 때문이다.

셋째, 재활용 콘텐츠에 대한 제작비율 증가를 정책적으로 유도하여야 할 것이다. 물론 단순한 제작비율 증가는 자칫 영세한 PP의 경영환경을 더욱 어렵게 할 수도 있지만 지금과 같이 PP의 신규 제작비율이 낮은 상황에서는 지상파 콘텐츠에의 의존도는 더욱 심화될 것이다.

넷째, PP와 플랫폼간 유통과 관련해서는 합리적이고 과학적인 수신료 분배 체계의 지속적인 개선이 필요하고 더불어 객관적인 평가기준이 동시에 마련되어야 할 것이다.

마지막으로 유료방송 시장에서 콘텐츠 유통상의 공정경쟁 여건이 조성되어야 한다. 물론 이를 위해서는 합리적인 시장획정 방안이 선행되어야 한다.

한편, 지원정책과 관련해서는 제작여건에 대한 지원, 지원체계의 일원화, 그리고 융합콘텐츠에 대한 특별지원 체계 등이 모색되어야 할 것이다. 예컨대, 디지털 전자콘텐츠 부분을 별도로 육성하기 위해 “eContnet 프로그램”을 만든 EU의 사례나 멀티 미디어 출판기금을 별도로 마련한 프랑스의 진흥정책 사례는 국내에서도 융합 콘텐츠에 대한 육성정책의 필요성을 요구하는 바, 현행 인터넷 멀티미디어 방송사업법에 명시되어 있는 바와 같이 HD나 양방향 콘텐츠와 같은 소위 융합 콘텐츠에 대해서는 국가적인 차원에서의 능동적인 대처가 필요하다. 그런 의미에서 가칭 “방송통신 융합콘텐츠 특별 지원법” 등을 제정하여 인력육성이나 기금마련 등과 같은 체계적인 지원책이 조속히 강구되어야 할 것이다.

VI. 방송통신 융합환경하의 공정경쟁과 공진화 정책

1. 융합환경하의 유료방송 시장획정과 경쟁상황평가

시장경쟁상황평가는 일반적으로 다음의 3단계의 절차를 갖는다. 첫째, 시장획정으로 상품시장과 지리적 시장을 확정한다. 일반시장의 경우, 수요 및 공급의 대체성을 판단해서 확정하는데, 가상적 독점사업자의 지배력을 전제로 SSNIP 테스트를 통해서 시장을 확정한다. 하지만, 방송시장의 경우, 양면시장의 특성 즉 양면시장에서 한 측의 가격상승은 시장 양 측간 수요 감소의 연쇄적 파급효과, 즉 간접적 네트워크 외부성에 의한 효과를 초래할 수 있기 때문에 올바르게 시장을 획정하기는 쉽지 않다. 반면, 지리적 시장의 경우, 방송권역으로 사전에 나뉘어 있고, 또한 방송전파 도달범위를 기준으로 시장을 획정하기에 상품대체 가능 지역을 사전에 파악할 수 있다.

둘째, 시장구조를 분석하는 단계다. 일반적으로 확정된 시장 내에서 시장집중도를 알아보기 위해서 HHI와 CR이라는 지수를 사용하고, 방송시장의 경우는 시장여론 집중도를 위해서 추가로 미디어 다양성 지수를 사용하기도 한다. 그 밖에 상품 차별화와 전환비율, 그리고 진입장벽과 규모의 경제 유무 등을 통해서 구조적으로 시장이 경쟁적인지를 판단하는 단계다. 셋째, 재화 및 서비스의 가격을 분석하는 단계이다. 일반적인 시장과 마찬가지로 방송시장 역시 가격과 가격추세, 그리고 가격-비용 분석을 통해서 판단하며, 약탈적 가격이 설정되고 있는지를 원가분석을 통해서 판단하는 단계이다.

위와 같은 단계들을 유료방송시장에 대한 시장경쟁상황평가에 적용하는 것은 쉽지 않다. 특히나 유료방송시장의 시장획정은 더욱 힘든 부분이다. 이는 방송시장이 갖는 특수성에 기인한다. 예를 들어, 방송시장은 양면시장의 성격을 띠기 때문이다. 양면시장이란 두 종류의 이용자 또는 사업자가 특정한 플랫폼을 통해 상호작용함으로써 가치가 창출되는 시장이다. 양면시장에 통상적인 시장획정 방법을 적용할 경우 수요대체성의 올바른 측정 자체가 어렵다는 문제가 제기된다. 앞서 언급한 바와 같이, 양면시장에서는 간접적 네트워크 외부성으로 인해 비용기반의 요금수준이 반드시 효율적 요금수준이 아니므로 SSNIP 테스트를 위한 기준요금의 설정이 어려워지는 문제가 있다. 양면시장

의 SSNIP 테스트에 있어 간접적 네트워크 외부성 존재를 간과하기 쉬울 뿐 아니라 그 중요성을 인식하였다 하더라도 그를 포함하는 수요 탄력성을 추정하기가 현실적으로 어려운 측면이 있다. 가령, 규제기관에서 통상적으로 의존하는 이용자 설문조사로는 간접적 네트워크 외부성 효과까지 포함하는 이용자의 반응을 추정해내는 것은 거의 불가능하다. 계량경제학적 기법을 이용하는 경우에도 적합한 데이터를 구축하고 양면시장의 구조를 반영하는 실증적 모형을 추정하는 것은 쉽지 않다.

사실상, 본 연구에서는 방송시장에서는 콘텐츠시장과 시청자시장 간의 상호관련성이 존재함에도 불구하고 두 시장은 상호 독립적임을 전제로 하였다. 이는 방송사들 간의 영향력 비율의 분포가 넓어서 콘텐츠시장과 시청자시장 간에는 상호관련성이 거의 없다는 데 근거한다. 따라서 콘텐츠시장과 시청자시장은 구별해서 존재하는 것으로 규정하였다.

인터넷멀티미디어방송사업법은 시장점유율 제한(13조)을 규정하면서 IPTV, 종합유선방송, 위성방송 등 유료방송을 하나의 시장으로 간주한다. 하지만, 이 법은 경쟁상황평가를 위한 시장획정에 대해서는 명확하게 규정하고 있지 않고 있다. IPTV를 유료방송과 통합 획정하면, 예컨대, KT의 IPTV 시장지배력은 인정되기 어렵다는 단점이 존재한다. 그리하여, 본 연구에서는 사전적으로 구획된 시장일지라도 새롭게 시장획정을 시도했다. 즉, 콘텐츠시장 중 소매시장 즉 플랫폼시장을 유료방송시장으로 획정할 때, IPTV의 특성을 기초로 한 기존 유료방송과의 대체성 분석이 중요하다고 판단했고, 따라서 우선 디지털케이블TV와 IPTV 간의 대체성이 있는가를 있는왔다. IPTV는 최근에서야 실제 서비스가 개시된 상태로 현재의 상황에서 객관적 대체성 분석에 근거하여 엄밀하게 시장획정을 하기란 사실상 어렵다. 또한, 서비스 특성과 형태, 요금 수준, 디지털 케이블TV와의 차이점 등에 대한 정확한 파악도 어려운 상황이다. 현재로서는 IPTV를 디지털케이블TV와 대체성이 높은 유사 서비스로 간주할 수 있다. 단, IPTV를 디지털케이블TV와 동일시장으로 획정하기 위해서는 케이블 사업자와 유사한 또는 충분히 대체가능한 콘텐츠 및 채널을 확보한다는 전제가 필요하다.

다음은 기존 유료방송(아날로그케이블TV, 위성방송 등)과 양방향 디지털 방송(디지털케이블TV, IPTV 등)이 상호 대체관계에 있는가하는 점을 판단하였

다. 채널 및 가격의 유사성을 고려해 보면, 디지털케이블 방송은 기존 유료방송보다 대개 더 많은 수의 채널을 제공할 뿐 아니라 VOD, PPV, 오디오방송, 데이터방송 등 다양한 양방향 부가서비스를 제공하므로 서비스 특성에서 차별이 이루어지고 있다. 하지만, 현재로서는 부가서비스 이용에 대한 선호가 독립화, 활성화되지 않아 기존 서비스와 명확히 구분되는 것은 아니다. 디지털케이블TV 요금은 셋톱박스 임대료를 포함하여 대체로 월 2만원~3만원 수준으로서 기존 유료방송 상품들과의 격차가 크다. 반면, 보급형 또는 경제형보다 채널수가 많은 아날로그 상품의 경우에는 1만 5천원 내외로 디지털 방송과의 요금 격차는 상대적으로 작다.

기존 유료방송에서 가장 큰 비중을 차지하는 아날로그케이블TV로부터 디지털케이블TV로의 전환 자체는, 대체성에 따른 서비스 간 경쟁보다는 가입자 특성에 따른 시장분리의 성격이 강할 수 있다. 하지만, IPTV 사업자들이 기존 사업자와 대등한 수준의 콘텐츠를 확보하여 경쟁한다면, 기존 유료방송 시장과의 대체성 효과가 발생하여 기존 유료방송의 가상적 독점사업자가 지배력을 행사할 수 없을 것이다. 중장기적으로는 다양한 채널 및 부가서비스에 대한 선호가 높은 이용자 그룹이 양방향 디지털 서비스 시장을 별도로 구성할 것으로 예상하고, 장기적으로 요금수준이 현저히 낮아지고 양방향 서비스에 대한 수요가 보편화하면, 기존 방식의 유료방송시장이 사라질 수도 있을 것으로 판단된다.

한편, 유료방송서비스의 현재 가격을 5~10% 올릴 경우, 초창기의 IPTV로 수요가 대체될 가능성 즉 가격 탄력성이 그리 높지 않을 것이다. 왜냐하면 현재와 같은 케이블방송의 저가 티어링 체제 하에서는 케이블서비스의 가격이 IPTV서비스의 예상 가격의 반에도 못 미치기 때문이다. 하지만 점차 디지털화 작업을 통해 유료방송서비스가 정상가를 되찾게 되고 그 가격을 기준으로 SSNIP 테스트를 할 경우, 가격 탄력성이 높게 나올 가능성이 크다. 따라서 수요의 가격 탄력성을 근거로 한 SSNIP 테스트는 IPTV의 도입기와 성숙기에 따라 그 결과가 달라질 수 있다. 이를 고려해서 IPTV와 유료방송서비스 시장을 확정하면 도입기에는 별도의 시장으로 성숙기에는 관련시장으로 확정하는 것이 바람직하다.

결합서비스와 관련된 시장의 획정을 위해서는 군집시장(cluster market) 개

념의 이해가 필요하다. 군집시장은 어느 한 사업자가 경제적으로 별도로지만 보완적 성격을 지닌 상품 및 서비스들을 묶음으로 한꺼번에 제공함으로써 성립된다. 보완적 성격은, 생산에 있어서의 범위의 경제에 기인할 수도 있고 이용자 측면에서 상품 및 서비스를 한꺼번에 구입하는 데 따른 편리함에서 기인할 수도 있다고 본다. 범위의 경제가 존재할 경우, 생산 과정만 공유하면 비용 절감 효과를 얻을 수 있으므로 반드시 묶음상품으로 판매되어야 하는 것은 아니지만, 범위의 경제에 의해 보다 저렴한 가격으로 제공될 수 있고 묶음상품을 원하는 이용자가 존재한다면 자연스럽게 군집시장으로 발전될 수 있다. 이용자들이 결합서비스에서 개별서비스로 전환하는 데 있어 상당한 비용이 있다면, 군집시장은 안정적으로 존재한다고 할 수 있다. 범위의 경제로 인해, 개별서비스로 전환할 경우 더 높은 요금을 지불해야 할 경우 전환이 어려움이 존재한다. 예컨대, 거래비용이 높은 경우 개별서비스로의 전환이 어려울 수 있고, 기기의 종류 등 기술적 요건에 의해 개별서비스로의 전환이 어려울 수도 있다.

최근 방송 통신 결합상품들에 대한 SSNIP 테스트를 한 결과, 결합상품들이 별도의 상품시장으로 확정되기 어려운 상태다. 하지만, 사실상 시장확정의 방법론으로 설문조사가 과연 얼마나 타당한 결과를 가져올 것인가에 대한 부분은 여전히 쟁점으로 남아 있다. 결합상품의 다양한 조합과 이에 적용되는 요금할인제도가 복잡하기 때문에 설문조사 시, 이용자들이 합리적인 선택을 하기 어려운 상황이고, 따라서 이 설문조사에 근거해서 도출된 결과가 얼마나 정확하게 결합상품관련 시장을 확정하고 있는지는 회의적이다. 따라서 본 연구에서는 정확한 데이터가 부재한 가운데 융합/결합상품의 시장확정은 표준적인 SNNIP 테스트의 변형적 적용을 요구하고, 다양한 기준들을 모두 적용하는 방식으로 접근할 필요가 있음을 제안했다.

결합서비스가 개별서비스보다 저렴하고 그 요금 격차가 충분히 크다면 결합서비스는 SSNIP 테스트에 의해 단독시장으로 확정될 가능성이 높다. 결합서비스의 요금이 현저히 낮다면 그에 대한 5~10% 요금 인상으로는 개별서비스로의 대체를 충분히 발생시키지 않을 스트에 의요금차이가 크지 않더라도 개별서비스를 이용하는 데 소요되는 거래비용이 현저히 높다면 마찬가지로의 결과가 발생한다. 유의할 점은 결합서비스 시장이 확정되어 존재함과 동시에 개별서

비스 시장들이 별도로 존재할 수 있다. 이용자는 수요는 다양한 형태로 나타날 수 있으므로, 개별서비스를 선호하는 이용자들을 대상으로 한 개별서비스 시장들이 결합서비스 시장과 차별화된 상태로 존재 가능하다.

더불어 이용자 간 수요의 상관관계 분석을 결합서비스 시장획정에 활용할 수 있다. 설문조사에서 이용자들의 개별서비스들에 대한 요금 지불의사가 대체로 유사하게 나타난다면, 별도의 결합서비스 시장이 존재할 가능성이 높다. 반면 개별서비스들에 대한 요금 지불의사가 이용자 간에 다양한 수준으로 나타난다면, 결합서비스와 개별서비스 간 대체성 효과 또한 다양하게 나타날 수 있다. 예컨대, 서비스 AB와 서비스 A로 구성된 시장과 서비스 AB와 서비스 B로 구성된 시장 등이 동시에 나타날 가능성이 있다. 한편, 개별서비스의 시장점유율 변동분석을 결합서비스 시장획정에 활용할 수 있다. 결합서비스의 요금 변화에 대해 각 개별서비스들의 시장점유율이 유사하게 변화한다면, 별도의 결합서비스 시장이 존재할 가능성이 높다. 반대로 개별서비스에 대한 대체가 비대칭적으로 발생한다면, 결합서비스와 특정 개별서비스로 구성된 시장으로 정의하는 것이 타당해 보인다.

한편, 여론시장에 대한 시장획정에 관한 논의가 있다. 여론시장은 콘텐츠시장보다는 시청자시장에 근접한 시장으로, 주로 정치적이며 사회적으로 겨냥된 정책적 목표인 다양성, 다원성, 지역성 등을 평가하기 위해 획정될 수 있다. 하지만, 사후규제로서 시청점유율이 몇 %를 넘지 않아야 한다는 규정에 따라 이 여론시장을 획정하고 여론집중도 즉 여론 경쟁을 제한하는 경쟁제한성을 각 사업자가 지니고 있는지를 평가하려는 것이 과연 타당한 것인지에 관한 논의가 우선되어야 할 것으로 보인다. 이후, 여론 독과점을 검증할 수 있는 실증적인 분석방식이 무엇인지 그리고 여론형성에 영향을 주는 뉴스/시사/교양 콘텐츠시장을 어떻게 획정할 수 있는지 등을 따져봐야 한다.

위에서 언급한 바와 같이, 유료방송시장에 대한 시장경쟁상황평가는 여러 가지 고려할 점들로 인해 종합적이며 때로 유동적으로 이루어져야 할 것이다. 특히 시장 자체에 대한 깊은 이해 즉 그 시장의 특성을 살펴보고, 이를 고려한 시장획정과 적합한 지표 도입, 그리고 종합적인 시장지배력 판단을 통한 시장경쟁상황을 평가하는 것이 바람직하다.

최근 주목받고 있는 IPTV와 디지털케이블방송 간의 시장획정 및 시장경쟁

상황평가는 대등한 콘텐츠 확보를 통해 IPTV 서비스가 대체서비스로서 경쟁력을 갖는다고 가정할 때, 미래지향적 관점에서 기존의 유료방송(아날로그 케이블과 위성)과 양방향 디지털 방송, 그리고 IPTV가 하나의 시장으로 확정하는 방안은 재검토되어야 한다. IPTV 사업자는 현재 유료방송 가입자의 대부분을 차지하고 있는 아날로그케이블TV 및 위성방송 가입자를 대상으로 경쟁할 수밖에 없지만, IPTV의 보급이 일어나지 않은 현 시점을 기준으로 하거나 향후에도 IPTV가 대체서비스로서 충분히 기능하지 않는 경우, 기존 유료방송과 양방향 디지털 방송은 별도의 시장으로 보는 것이 타당하다. 그 이유는 IPTV의 경쟁압력이 없는 상태에서 아날로그 서비스와 디지털 서비스 간의 실질적 경쟁관계는 형성되기 어렵기 때문이다. 이와 같은 시장확정을 토대로, 방송시장에서는 경쟁 콘텐츠 및 플랫폼의 정의에 따라 시장점유율과 시장집중도를 적용시켜 시장지배력을 추정하는 것이 바람직하다.

마지막으로 유료방송시장의 산업적 특성 특히 아래의 구조적 특성을 고려하여 종합적으로 시장경쟁상황을 판단해야 할 것이다. 유료방송시장의 특성들 중 상품의 차별화는 콘텐츠가 갖는 고유의 특성으로 장르에 따른 시장확정에 대한 근거가 될 수 있다. 예를 들어, 영화 및 스포츠 콘텐츠 도매시장이 형성될 수 있는 근거는 방송프로그램이 갖는 특이한 장르별 성격에 근거한 것이다. 또한 유료방송시장의 특성에서 간과해서는 안되는 특성으로 방송산업이 갖는 수직통합구조를 들 수 있다. 지상파는 물론이고 유료방송사업자들조차도 플랫폼과 콘텐츠, 심지어 전송부문까지 수직적으로 통합, 운영되고 있다. 안정적 자원 즉 콘텐츠 확보 및 거래 비용의 절감, 그리고 안정적 출구 즉 플랫폼 확보 등 수직통합된 사업자들이 누리는 이점이 다른 산업에 비해 상당하다. 이를 고려하면, 수직통합에 따른 콘텐츠의 배타적 거래행위에 대한 규제 즉 사후규제를 위한 시장확정이라면 사전규제보다는 세부적으로 상대적으로 좁게 시장확정이 되어야 할 것이다.

서비스 간 전환 장벽의 존재 역시 유료방송시장에서 고려해야할 특성들 중 하나다. STB 등 전환 시 교체해야할 장비에 대한 비용이 서비스 간 전환을 힘들게 하는 점이다. 플랫폼 시장에서 실질적인 전환 장벽이 존재하고 있음을 전제로 할 때, 시장확정과 시장경쟁 상황평가를 위한 SNNIP 테스트는 한계성을 갖고 있다고 평가할 수 있다.

2. 시장획정과 미디어 공진화를 위한 수평적 규제

관련시장의 획정은 서비스의 기능, 효용의 유사성, 요금의 유사성, 수요 및 공급 대체성 등의 기준을 적용하여 결정되지만, 시장에 등장하는 신규서비스 및 기존 유료방송의 경우, 관련시장의 획정은 기존 기준의 적용이 쉽지 않다. 이로 인해 최근 IPTV를 포함한 유료방송시장에 대한 관련시장 획정에 대해서 많은 논쟁이 일고 있다. 그 중 유료방송시장의 콘텐츠 소매시장을 (1) 사전적 유료방송시장, 혹은 (2) 양방향 디지털시장(가칭)으로 확정하는지 그리고 (3) 시청자여론시장 또는 방송광고시장이 존재하는 지, 존재한다면 어떻게 확정할 것인가 논쟁의 핵심으로 보인다.

첫째, 콘텐츠 유통시장 중 소매시장 즉 플랫폼관련 시장으로 먼저 유료방송시장을 케이블TV, IPTV, 그리고 위성방송을 포함한 시장으로 확정한다. 이 유료방송시장은 채널묶음을 소비자(시청자)에게 제공하고 그 대가로 월 일정액의 시청료를 받는 시장으로, 기존 인터넷멀티미디어방송법에 근거한다.

IPTV는 융합된 신규서비스가 아닌 유료방송서비스의 하나로 본다는 점에서 기존 유료방송시장과 분리된 IPTV의 시장획정이 불필요하다는 입장이다. 이러한 입장은 유료방송 시장이 케이블방송과 위성방송으로 양분되어 있는 매체구도에 IPTV가 도입되는 상황으로 인식하고 있다. 이러한 인식을 바탕으로 시장경쟁상황평가 시 유료방송시장의 불균형 문제를 제기할 수 있다. 즉 KT가 위성방송의 대주주이며 동시에 유선통신시장의 시장지배적 사업자로서 갖는 시장지배력을 유료방송 시장으로 전이할 가능성이 클 수 있다는 주장이다. 이는 IPTV의 도입을 유료방송 시장의 진입으로 해석하며, IPTV를 방송매체와 경쟁적 대체관계이고, 디지털케이블방송과 서비스가 같은 유료방송서비스로 간주한다는 의미다.

둘째, IPTV의 관련시장을 양방향 디지털시장으로 보는 경우는 IPTV를 광대역망시청각서비스 즉 융합된 신규서비스로 보며 SSNIP 테스트를 거쳐 관련시장을 확정해야한다는 입장이다. 본 연구에서와 같이 IPTV의 관련시장을 유료방송시장을 포함한 시청각미디어서비스시장의 사업자들과의 수요 및 공급 대체성을 평가해서, 양방향이 가능하고 디지털화된 콘텐츠를 제공할 수 있는

IPTV와 디지털케이블방송을 하나의 시장으로 볼 수 있다는 주장이다. IPTV의 도입은 경쟁을 통해 유료방송시장을 활성화시켜 지상파방송 위주의 방송시장을 다원화시킬 수 있으며, 유통창구의 다원화로 프로그램 제공사업자(PP)와 콘텐츠 제공사업자(CP)의 협상력이 상대적으로 강화, 콘텐츠 시장의 활성화에 기여할 수 있다는 의미를 담고 있다.

셋째, 본 연구에서 처럼 여론시장 관련 시장의 확정을 시도한다. 광고주들의 매체에 대한 소비 대체성에 따르면, 지상파TV가 압도적 우위 즉 타 매체들과의 대체성이 없음을 알 수 있다(언론재단의 2008년 광고주 설문조사, 지상파TV, 신문, 라디오, 케이블/위성 순). 따라서 전체 시청자시장은 존재하지 않는다는 잠정적인 결론도출이 가능하다.

향후, 유료방송시장을 EU의 전자커뮤니케이션서비스시장으로 확대해 볼 수 있다. 이 경우는 가치사슬의 배포단계에 있는 다양한 플랫폼서비스를 하나의 시장으로 묶어 정보미디어 서비스 시장으로 확정한 후, IPTV에 대한 SSNIP 테스트를 거쳐야 한다. 이는 EU의 전자커뮤니케이션서비스 시장확정, 즉 망의 기술적 중립성과 경쟁의 활성화라는 정책적 이념이 반영된 수평적 규제 체계의 시장확정 방식과 유사하다.

결국 새로운 융합서비스시장의 관련시장은 경쟁정책의 이념과 규제목적에 따라 좁게도 넓게도 확정될 수 있음을 볼 수 있다. 따라서 융합 환경 하에서 새로운 규제목적이 정해지고 이를 달성하기 위한 시장의 범위가 필요하다면, 기존 시장 분류 체계와 시장확정의 방식을 재고하는 것이 바람직하다. 즉, ‘다양성을 통한 공익성 추구’와 ‘공정경쟁을 통한 경쟁 활성화’라는 새로운 융합시대의 규제목적이 세워지고, 이를 달성하기 위해서 기존 서비스들과 새로운 융합서비스들을 포괄하여 적용할 수 있는 새로운 규제체계, 역무/사업자 및 시장 분류체계, 그리고 시장확정의 방법이 정비될 필요가 있다.

본 연구에서는 세계적인 추세인 계층별 수평적 규제체계와 시장분류, 그리고 이를 바탕으로 기존 시장확정의 방법 등이 앞으로 논쟁의 초점이 될 것으로 예상된다. 새롭게 제안될 수평적 규제 모델은 그 동안 불분명하게 사용해 왔던 플랫폼이라는 개념을 세분화하여, 콘텐츠, 플랫폼, 그리고 전송 등 3개의 계층으로 구성될 수 있다. 각 계층에 속한 사업자들은 각각 콘텐츠제공서비스사업자, 플랫폼서비스사업자, 그리고 전송서비스사업자로 규정한다. 본 연구에

서는 이렇듯 분리된 3개 계층별로 각기 다른 규제 목표들을 제시한다. 콘텐츠 계층에서는 공정성, 다원성 추구를, 플랫폼 계층에서는 다양성(소비자의 선택권 확대), 지역성, 나아가 서비스 경쟁의 활성화를, 그리고 전송 계층에서는 공정경쟁을 통한 경쟁의 활성화를 각 계층별 규제 목표들로 제시했다. 또한 새로운 역무 및 서비스 분류안은 계층 간의 관련성을 토대로 공정경쟁 쟁점들을 도출하고 이에 따른 규제 방안들을 제안한다. 결국 본 연구에서는 3계층별로 시장을 수평적으로 분류하고 각 계층에서 추구하는 규제목적을 중심으로 경쟁정책의 적용 특히 시장획정이 이루어져야 한다고 본다. 예를 들어서, 융합 환경 하에서 인수합병심사의 경우, 플랫폼 및 전송서비스의 경쟁 활성화와 결합상품 제공의 경제적 이득을 고려해서 상대적으로 넓은 시장획정을 하는 것이 바람직하다. 반면 불공정거래행위심사의 경우, 망의 구분 없이 다양한 콘텐츠가 제공될 수 있는 콘텐츠 시장의 공익성 추구를 고려해서 비교적 좁은 시장획정을 하는 것이 타당하다.

향후 시장획정과 관련된 중요한 정책적 문제들 중 하나는 융합서비스와 기존서비스의 결합판매를 통한 시장지배력 전이가 될 것이다. 구체적으로 TPS(Triple Play Service, 예를 들어서, 초고속인터넷서비스, VoIP, 그리고 IPTV의 묶음)와 같은 결합판매를 통한 시장지배력의 전이가 문제다. 예를 들어, 초고속인터넷서비스시장 내의 시장지배력이 인접시장인 유료방송시장 또는 광대역망시청각서비스시장으로 전이됨으로써 시장에서 공정경쟁이 저해될 수 있다. 특히 시장지배력을 갖는 초고속인터넷서비스 사업자가 통신의 필수설비를 남용하거나, 결합상품 내 서비스들(예, IPTV와 초고속인터넷서비스) 간의 상호보조 및 약탈적 가격을 형성하는 등 불공정한 경쟁행위를 할 수 있다. 하지만, 융합서비스가 등장하는 추세에 시장을 지나치게 좁게 획정할 경우, 장기적으로 정당하다고 간주되는 사업 확장이나 방어적 투자도 인접시장으로의 시장지배력 전이로 판단될 가능성이 있다. 따라서 동태적인 시각에서 전체 시장을 관망하며 비교적 광범위하게 시장을 획정하는 것이 필요하다.

한편, 신규 융합서비스의 도입과 결합상품의 판매 활성화 등 방송통신시장의 변화에 따라 사전적 시장획정에 기초하여 사후적인 평가 및 규제를 집행하는 것은 부적절하다. 특히 금지행위 규제를 위한 조사대상 사안의 구체적 특성에 적합한 세밀한 시장획정과 이에 따른 지배력 평가가 필요하다. 경쟁 저

해성 및 시장 과급효과의 평가가 필요한 시장경쟁상황평가에 대해서는 사후적 시장확정에 따른 사업자의 지배력 보유 여부 판단이 중요하다. 지배력 평가 목적 이외에도 시장확정은 사후규제를 위한 조사 및 분석 범위의 설정, 과징금 산정 등에 있어 기초적인 정보를 제공한다. 수평적 규제체계의 지향을 전제로 할 때, 동일시장 확정 여부는 규제의 일관성 및 형평성 차원에서 규제부와 결정에 영향을 줄 수 있다.

사후규제를 위한 시장확정은 해당 사안별로 구체적이고 세부적인 시장확정이 필요하다. 관련 사업자 및 사업자 행위의 성격에 따라 사후규제 목적에 적합한 세부적으로 시장을 확정해야 하는데, 사전규제 목적의 시장확정은 그 성격상 매출액 규모가 큰 주요 서비스들을 중심으로 보수적 관점에서 다소 넓게 확정되는 경향이 있다. 사후규제를 위한 시장확정은 시장을 바라보는 시기적 관점에서도 사전적 시장확정과 다를 수 있음을 염두에 두어야 할 것이다. 사전규제는 시장의 지배력 발생 또는 남용 행위를 사전에 막고자 하는 것으로 시장의 향후 변화추이를 시장확정에 반영할 필요하며, 사후규제는 기 발생한 행위가 지배력의 남용에 의한 것임을 입증하고자 할 경우, 해당 행위의 발생 시점을 기준으로 시장을 확정하는 것이 타당하다. 하지만, 사후규제에 있어서도 해당 행위의 경쟁저해 가능성을 위법성 판단의 근거로 고려할 경우 사전규제와 마찬가지로 미래 예측의 관점에서 시장을 확정하는 것이 타당하다.

이와같은 시장확정을 토대로 방송통신융합에 따른 다채널 유료방송시장은 시장기반 수평적 규제체계가 적용되어야 한다. 기능적으로 유사한 서비스를 제공하는 경쟁서비스에 대한 균형적 규제의 원칙을 실현하는 것으로 시장기반 수평적 규제체계의 도입은 첫째로 경쟁 서비스간의 공정경쟁을 촉진하며 둘째로 신규 융합매체의 도입에 대해 즉각적이고 유연한 규제적용이 가능하게 되며 셋째로 규제의 형평성을 추구하게 된다.

3. 매체간 균형발전을 위한 콘텐츠 산업진흥 전략

본 연구결과, 융합 미디어 환경에서 방송통신 콘텐츠에 대한 중요성은 다음과 같은 요인에 기인한다. 우선적으로, 웹TV, DMB, IPTV 등 콘텐츠 유통창구가 다양화되면서 방송통신 콘텐츠에 대한 수요 자체가 증가했다는 점이다. 즉, 한정된 전송망을 통해 콘텐츠를 제공했던 기존의 아날로그 시대와 달리 디지털 기술과 광대역망, 그리고 무선통신 기술은 전송망의 용량이 무한대로 확장됨에 따라 이를 채울 콘텐츠의 수요는 기하급수적으로 증가하였다. 둘째, 동일한 네트워크간 경쟁이 치열해졌다는 점이다. 융합 미디어 환경에서는 플랫폼이 통합됨에 따라 플랫폼간 동일한 콘텐츠를 제공할 수 있기 때문에 향후 이들 사이에서의 경쟁은 누가 양질의, 그리고 차별화된 콘텐츠를 확보할 수 있는지의 차원으로 전개될 것으로 보인다. 셋째, 방송통신 콘텐츠의 활발한 생산과 공정한 유통은 IPTV와 같은 신규 서비스 활성화를 위해서도 필요하다. IPTV나 DMB와 같은 신규 서비스 역시 망의 차이일 뿐 기본적으로 제공되는 콘텐츠는 동일하다는 점을 고려하면 경쟁의 방향은 어디까지나 콘텐츠 부문으로 귀결될 전망이다.

따라서 융합 미디어 환경에서 방송통신 콘텐츠의 활발한 생산과 공정한 유통의 문제는 매체 공진화에 있어 중요한 관건이 될 것으로 판단된다. 해외 콘텐츠 진흥정책의 사례를 분석한 결과, 진흥정책의 주된 방향으로 a) 인력양성 정책, b) 콘텐츠 진흥기금의 조성, 그리고 c) 쿼터정책 등의 차원에서 이루어지고 있다. 예를 들어, EU에서는 “Media” 프로그램을 통해 체계적으로 콘텐츠 제작 및 유통인력을 양성하고 있으며, “Audio visual 프로그램”을 통해서도 콘텐츠 진흥기금을 조성하기도 하였다. 반면, 프랑스에서는 쿼터정책을 통해 국내 콘텐츠 제작의 활성화를 유도하는 정책을 추진하고 있다. 한 가지 특이한 사항은 해외 주요국에서는 일찍이 융합 멀티미디어 콘텐츠에 대한 진흥정책을 활발히 추진하고 있다는 점이다. 예컨대, EU에서는 지난 2001년 “eContentnet 프로그램”을 만들어 별도로 융합 콘텐츠의 진흥하고 있으며, 프랑스에서도 멀티미디어 콘텐츠 육성을 위한 특별 펀드인 멀티미디어 출판기금(FAEM: Fond d’aide a l’édition du multimedia)을 조성하여 디지털 융합 콘텐츠에 대해 능동적으로 대처해 왔다. 이처럼 해외 주요국의 사례는 융합 멀

미디어 콘텐츠에 대한 진흥책이 별도로 마련되어 적극적으로 추진되어야 할 필요성을 시사하고 있다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 콘텐츠 산업 진흥정책을 규제적 측면과 지원 정책적 측면으로 구분하여 모색하였다.

먼저, 규제정책과 관련해서는 먼저 소유규제의 완화정책이 지속적으로 추진될 필요가 있다. 즉, 향후 IPTV와 같은 새로운 콘텐츠 유통창구가 유료방송 시장에 새롭게 진행되었기 때문에 시장환경의 변화에 맞게 소유규제 범위 역시 탄력적으로 운용되어야 할 필요가 있다. 단, PP들이 수평결합을 모색하는 과정에서 특정 MPP가 독점적 영향력을 행사할 정도의 최소한의 소유규제는 여전히 유지되어야 할 것이나, 반면 독립 PP들이 M&A를 통한 새로운 MPP의 형성을 유도하는 정책적 지원은 지속적으로 강구되어야 한다.

둘째, 콘텐츠의 유통창구를 확대한다는 점에서 IPTV를 비롯한 새로운 플랫폼의 도입은 긍정적으로 검토되어야 한다. 최근 도입이 검토되고 있는 종합편성 채널의 도입도 유통창구의 확대라는 측면에서 보면 콘텐츠 활성화에 긍정적인 기여를 할 것으로 전망된다.

셋째, 재활용 콘텐츠에 대한 제작비율을 점진적으로 확대하는 정책이 마련되어야 한다. 현재와 같이 새로운 콘텐츠의 제작보다는 지상파 콘텐츠의 배급에 치중하고 있는 기형적인 구조를 개선하기 위해서는 최소 일정부분 순이익을 내는 PP들에게 일정부분 자체 제작 의무를 강제하는 쿼터정책 등이 도입될 필요가 있다.

넷째, 유통과 관련하여 수신료 분배체계의 개선이 필요하고 더불어 과학적인 분배체계가 정립되어야 한다. 즉, 양적인 수신료 배분비율의 증가와 함께 프로그램 사용료의 불공정한 관행을 개선하기 위해서는 적정한 수신료 배분에 대한 과학적인 프레임이 마련되어야 한다. PP 스스로 제작단가가 얼마인지에 대한 프로그램 사용료 공시제도의 도입이나 혹은 PP의 제작비를 평가할 수 있는 객관적인 지표의 마련이 선행되고 이를 바탕으로 적정한 프로그램 사용료의 권고기준이 마련되어야 규제기구의 개입은 정당성을 확보할 수 있다.

다섯째, 핵심 콘텐츠에 대한 불공정 유통환경이 개선되어야 하며, 그 방안의 하나로 핵심콘텐츠에 대한 필수설비 개념이 도입될 필요가 있다. 현재 다채널 콘텐츠 시장의 경쟁상황에서 프로그램 거래와 관련하여 플랫폼간 배타적인 공급을 시정하기 위해 핵심 콘텐츠에 대한 필수설비의 개념을 도입하여 프로그

램 접근 규칙과 같은 규제제도가 필요한지에 대해서는 타당성에 대한 검토를 실시하고, 이어 필요성이 인정될 경우, 한국적 상황에서 어떠한 점이 고려되어야 하는지에 대한 추가적인 논의가 필요하다.

한편, 콘텐츠 지원정책과 관련해서는 제작여건의 개선, 콘텐츠 지원체계의 일원화, 그리고 융합 콘텐츠에 대한 별도의 지원정책이 강구되어야 할 것으로 보인다. 우선적으로, 콘텐츠 제작여건에 대한 지원이 강화되어야 한다. 특히 독립 PP들에 대한 지원책도 끊임없이 모색되어야 하는데, 지원의 방향은 제작비의 직접적인 지원 형태보다는 프로그램 제작을 위한 인프라를 구축해 주는 간접적 형태의 지원방식이 바람직하다. 그런 의미에서 최근 일부에서 주장하고 있는 방송통신 콘텐츠의 제작, 유통, 활용 등의 전반적인 활성화를 담당하는 콘텐츠 허브를 구축하는 방안을 긍정적으로 검토할 필요가 있다.

또한, 콘텐츠 지원체계의 일원화도 필요하다. 현재 유사한 방송콘텐츠 진흥정책이 문화관광부와 방송통신위원회에 의해 별도로 추진되고 있기 때문에 중복지원 및 예산집행이 체계적이고 효율성 있게 추진되지 못하는 문제점이 발생하고 있다. 따라서, 콘텐츠의 통합지원 체계를 마련한 프랑스의 CNC 모델 등을 벤치마킹하여 지원체계를 일원화할 필요가 있다. 즉, 법적인 문제점을 개선하여 지원기금의 조성에서부터 예산의 분배, 감독과 같은 전반적인 지원과정에 대한 창구를 일원화하여 전반적인 방송영상 분야의 지원체계가 효율적으로 관리되어야 그 효과를 기대할 수 있다.

마지막으로 융합 콘텐츠에 대한 별도의 지원정책이 강구되어야 한다. 예컨대, 디지털 전자콘텐츠 부분을 별도로 육성하기 위해 “eContnet 프로그램”을 만든 EU의 사례나 멀티미디어 출판기금을 별도로 마련한 프랑스의 진흥정책 사례를 참조하여 현행 인터넷 멀티미디어 방송사업법에 명시되어 있는 바와 같이 HD나 양방향 콘텐츠와 같은 소위 융합 콘텐츠에 대해서는 국가적인 차원에서의 능동적인 대처가 필요하다. 그런 의미에서 가칭 “방송통신 융합콘텐츠 특별 지원법” 등을 제정하여 방송통신 융합콘텐츠에 대해서는 미래지향적인 차원에서 별도의 인력육성이나 기금마련 프로그램 등을 통해 체계적인 지원책이 조속히 강구될 필요가 있다.

참고문헌

- 강재원, 장병희(2006). 시장개방에 따른 유료방송 시장의 콘텐츠 경쟁력 강화. 방송학회 주최 “유비쿼터스 사회구현을 위한 케이블TV의 역할” 발제문.
- 권호영(2006). PP의 위상제고를 위한 제언. 『방송과 콘텐츠』, 창간호, 144-163.
- 권호영(2008). 『방송영상 진흥정책의 방향』. 한국방송영상산업진흥원.
- 김광호(2006). PP 콘텐츠 경쟁력 향상방안. 『방송과 콘텐츠』, 3호, 12-47.
- 김달진(2005). PP정책 이원화 필요, 디지털 타임즈, 2005년 10.12일자.
- 김성환 외(2008). 『방송시장 경쟁상황 평가체계 연구』. 방송통신위원회.
- 김영덕(2006). 『방송통신융합과 콘텐츠 진흥체계』. 한국방송영상산업진흥원.
- 김영주, 권호영(2004). 채널사용사업자의 성과 결정요인에 대한 연구. 『한국 언론학보』, 48-5호, 138-160.
- 김정언, 박유리, 유선실, 오정숙(2009). 『방송통신 콘텐츠 산업실태분석과 정책방향』. 정보통신정책연구원.
- 권호영, 김영수(2008). 『IPTV의 등장으로 인한 유료방송시장의 변화』, 한국 방송영상산업진흥원 연구보고서 2008-02.
- 김희수 외(2006). 『방송서비스의 다매체화 및 통신방송 융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구(I)』, 정보통신정책연구원 연구보고 06-06.
- 노기영(2007). 『방송산업과 경쟁』, 서울: 한울아카데미.
- 방송위원회 (2008). 방송산업 실태조사보고서.
- 박웅진(2007). 『방송채널사용사업자(PP)의 자체제작 시장분석 및 활성화 방안』. 한국방송영상산업진흥원.
- 방송위원회(2006). 『2006 방송산업 실태조사 보고서』.
- 방송위원회(2004). 『방송사업자의 불공정 거래행위 실태조사 연구』.
- 방송통신위원회(2008). 『2008년 방송산업 실태조사 보고서』.
- 손창용, 여현철 (2004). 『한국 케이블TV 산업론』. 커뮤니케이션 북스.
- 이덕선(2006). 케이블 TV 프로그램 공급계약 현황과 개선방안. 방송학회 주

- 최 “케이블 TV의 사회적 역할과 진로”세미나 발제문.
- 이영주(2005). 유료TV 방송시장의 공정경쟁을 위한 프로그램 접근규정 도입 방안 연구. 한국 정보법학회 발제문.
- 이상우(2006). 다채널 방송시장에서 배타적 프로그램 거래행위에 관한 연구. 『한국방송학보』, 20-1호, 322-359.
- 이상우, 황준호, 정은옥, 신호철(2008). 『융합환경에서 콘텐츠 접근에 관한 연구(I): 국내유료 TV 시장에서 콘텐츠의 동등접근 이슈』. 정보통신정책연구원.
- 이상우 외(2007). 『통신방송 융합환경하의 수평적 규제체계 정립방안에 관한 연구』. 정보통신정책연구원.
- 이상우(2006). 『통신 방송 융합시대의 수평적 규제체계』. 정보통신정책연구원.
- 이상우(2006). 『통신·방송 융합시대의 수평적 규제체계』, KISDI이슈리포트 06-04, 정보통신정책연구원.
- 이상우 외(2006). 『다채널 방송시장에서의 프로그램 접근에 관한 연구』, 정보통신정책연구원 연구보고 06-05.
- 성숙희, 홍석경, 김경환(2006), 『방송산업 구조변화와 소유규제정책: 해외사례연구』, 한국방송영상산업진흥원 연구보고서 2006-11.
- 이종원, 정용찬, 김해수, 이소현(2008). 『방송 콘텐츠 산업 실태조사』. 방송통신위원회.
- 임정수(2004). 유료방송 10년, PP활성화 방안의 모색. “유료방송시장의 콘텐츠 및 광고 활성화 방안 세미나” 발제문. 한국방송학회 주최.
- 정영진(2004), 미국의 방송시장에 대한 규제방향과 특성, 『세계의 언론법제』, 한국언론재단.
- 정윤식(2006). PP 활성화 및 콘텐츠 개발을 위한 제도와 정책. 『방송과 콘텐츠』, 2호, 12-39.
- 정인숙(2004). 방송시장에서의 공정경쟁 기본원칙과 불공정 거래행위분석. 『방송연구』, 여름호, 205-237.
- 최세경(2006). 『융합환경에서 방송콘텐츠의 공정접근성 논의』. 한국방송영상산업진흥원.

- 최세경 외(2007). 『통합 플랫폼 환경에서의 방송서비스 개념정립과 시장확정 방안』 . 방송통신위원회.
- 하운금, 권호영, 이동훈, 성숙희(2007). 『방송통신 융합관련 수평적 규제모델 도입현실화 방안 연구』 . 한국방송영상산업진흥원.
- 한은영(2008). 일본, 정보통신법의 주요골격 초안 마련, 『정보통신정책』 . 6(2), 31-37.
- 황준호, 이상우(2007). 『방송통신 융합시대 콘텐츠 계층의 규제방안 연구』 . 정보통신정책연구원.
- Anderson (2003). Outlook of the development of technologies and markets for the European audio-visual sector up to 2010. A study for the European Commission.
- Chipty, T. (1995). Horizontal integration for bargaining power: Evidence from the cable television industry, *Journal of Economics & Management Strategy*, 4(2), pp.375-397.
- FCC(2007), In the matter of implementation of the cable consumer protection and competition Act of 1992. Report and order and notice of proposed rulemaking, FCC 07-169.
- FCC(2008). In the matter of cable horizontal and vertical ownership limits, Fourth report & order and further notice of proposed rulemaking, FCC 07-219
- Goldfarb, C. B.(2007). FCC media ownership rules: Current status and issues for congress, Congressional Research Service.
- Litman, B.R. (1989). The motion picture mega-industry. Needham Heights, MA: Allyn & Bacon.
- Mandel, J. & Sicker, D. (2006). Leveraging the EU regulatory framework to improve a layered policy model for US telecommunication markets. *Telecommunications Policy*, 30(2), 136-148.
- Napoli. P. M. (2001). Foundations of communication policy: Principles and process in the regulation of electronic media. Cresskill, N.J.: Hampton Press.

- Owen, B. & Wildman, S.(1992). Video economics. Cambridge: Harvard University Press.
- Waterman, D.(1995). Vertical integration and program access in the cable television industry. Federal Communications Law Journal, 47(3).
- Waterman, D.(1996). Local monopsony & free riders. Information, Economics & Policy 8, pp. 337-355.
- Welborn, A.(2005). Legal challenge to the FCC's media ownership rules: An overview of Prometheus Radio v. FCC. CRS Report for Congress, RL32460.
- Wildman, S. & Owen, B.(1985). Program competition, diversity, and multichannel bundling in the new video service, In Noam, E. (ed.). Video media competition. Columbia Univ. Press.
- Withers, G.(2002). Economics of regulation of broadcasting. FCC Discussion Paper No. 93

방송통신위원회 지정 2009-10

방송통신융합시대 다매체 환경에서의 미디어 공진화 방안연구

발 행 일 2009년 12월 (비매품)

발 행 인 최 시 중

발 행 처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 (세종로100지) 방송통신위원회

대표전화 : 02-750-1114

E-mail : webmaster@kcc.go.kr

Homepage : www.kcc.go.kr

인 쇄 처 북토리
