

콘텐츠 산업 활성화를 위한 요금 규제 개선 연구

강준석/안자영

2011. 12



Korea Information Society Development Institute



정보통신정책연구원
KOREA INFORMATION SOCIETY DEVELOPMENT INSTITUTE

서 언

최근 유료방송서비스 시장에서 나타나고 있는 커다란 변화 중 하나는 방송통신결합상품 판매의 활성화입니다. 방송서비스와 인터넷 및 전화 등의 통신서비스 간의 결합판매를 통해서 결합상품의 판매자는 마케팅 비용과 전송망 운영비용의 절감 등의 다양한 비용절감효과를 누릴 수 있고 결합상품의 이용자들 역시 방송서비스와 통신서비스를 개별적으로 이용할 때보다 더 낮은 가격으로 방송통신서비스를 이용할 수 있게 됨으로써 이용자 측면의 후생 역시 증가할 가능성이 매우 높습니다.

하지만 방송통신 결합상품의 판매와 활성화가 긍정적인 측면만을 가지고 있는 것은 아닙니다. 방송서비스에 대한 과도한 결합할인율 설정은 궁극적으로 방송콘텐츠 품질 저하를 초래하거나 경쟁사업자를 시장에서 배제함으로써 경쟁제한적인 결과를 가져올 것이라는 우려가 지속적으로 제기되고 있습니다. 이에 따라서 방송통신 결합상품의 판매로 인한 이용자 편익을 최대화하면서 이로부터 발생할 수 있는 부작용을 최소화할 수 있는 방안의 연구가 필요한 시점입니다.

기존에 통신부문의 결합상품 판매와 관련된 논의는 상당 부분 이루어져 왔지만 방송상품의 특수성을 감안한 결합상품 관련 연구는 미흡한 상태입니다. 이에 본 보고서에서는 방송통신 결합상품 판매의 문제점들을 식별 및 분석하고 관련된 제도 개선 방안과 이와 같은 방안의 실행을 위한 관련 법령 정비방안을 제시하였습니다. 특히 방송서비스 결합할인율 적정성 심사를 위한 법적 근거와 구체적인 판단기준을 제시함으로써 본 연구가 향후 관련 제도 보완 및 개선의 참고자료로 유용하게 활용될 수 있을 것을 기대됩니다.

본 보고서는 연구의 총괄을 맡은 강준석 박사와 국내외 방송통신결합판매 관련 자료 수집과 분석을 수행한 안자영 연구원과의 공동연구의 결과물입니다. 본 연구의 집필진 이외에도 학계를 비롯한 각계의 전문가들의 조언과 협조가 큰 도움이 없

었습니다. 특히 바쁘신 와중에 연구반에 참여해 주신 강병민 교수님, 유승훈 교수님, 정인숙 교수님, 홍명수 교수님께 감사드립니다. 도움을 주신 모든 분들께 진심으로 감사드리고 아무쪼록 본 연구가 국내 방송서비스 시장 발전에 기여하는 밑거름이 되기를 기원합니다.

2011년 12월

정보통신정책연구원

원 장 김 동 욱

목 차

서 언	1
요약문	9
제1 장 서 론	17
제1 절 연구배경 및 목적	17
제2 절 연구의 방법 및 구성	19
제3 절 기대성과	19
제2 장 유료방송시장 현황 및 방송통신 결합상품 관련 이슈	21
제1 절 유료방송서비스 시장 현황	21
1. 유료방송플랫폼 시장 현황	21
2. 방송통신 결합상품 시장 현황	24
3. 유료방송서비스 콘텐츠 공급시장 현황	33
제2 절 방송통신 결합판매 관련 이슈와 문제점	36
1. 방송통신 결합판매의 긍정적 효과	36
2. 방송통신 결합판매의 부정적 효과: 시장 지배력 전이 가능성	37
3. 방송통신 결합판매의 부정적 효과: 방송산업의 선순환 구조 형성 저해 가능성	38
제3 장 방송상품 결합판매 관련 제도 개선 방안	41
제1 절 국내 유료방송요금 규제 제도	41
제2 절 방송통신 결합판매 관련 현행 규제 현황	42
1. 통신서비스 인가역무가 포함된 결합판매에 대한 사전규제	42

2. 금지행위 지정을 통한 사후규제	44
제2 절 현행 관련 규제의 방송통신 결합판매에 대한 적용 가능성 및 문제점	45
1. 규제대상의 문제	45
2. 규제목적의 문제	45
3. 규제근거의 문제	46
4. 기타 문제	47
5. 소결	47
제3 절 방송통신 결합상품 관련 제도 정비의 기본 방향: 목적 및 규제 대상	49
1. 방송통신 결합상품 판매 관련 법령 정비의 목적	49
2. 방송통신 결합판매 규제 대상 결합판매 유형의 설정	50
3. 방송통신 결합상품 판매 규제 대상 사업자의 설정	52
제4 절 방송통신 결합할인을 적정성 심사를 통한 사전 규제: 단기적 개선방안	54
1. 규제 근거	54
2. 방송상품 결합할인을 적정성 판단을 위한 지침 신설	55
3. 방송상품의 결합요금 적정성 심사를 위한 결합할인을 계산 방식	57
4. 결합 할인을 적정성 검토 관련 심사 간소화 기준 설정 시 고려 사항	63
5. 결합할인을 적정성 판단 지침의 적용 대상 범위	67
제5 절 방송상품 결합할인을 사전규제를 위한 시행령 신설: 중장기적 개선방안	69
1. 결합할인을 사전규제 근거 명확화	69
2. 자료 요구권	71
제6 절 방송통신 결합판매 관련 금지행위 신설: 중장기적 개선방안	72
1. 문제점	72

2. 금지행위 유형 설정	74
제4장 결 론	76
참고문헌	78

표 목 차

〈표 2-1〉 유료방송 가입자 추이(2001~2010)	21
〈표 2-2〉 유료방송사 수 추이(2003~2010)	22
〈표 2-3〉 아날로그 대 디지털 유료방송 가입자 수 비중(2007~2010)	23
〈표 2-4〉 주요 유료방송사별 방송수신료수익 추이(2007~2010)	24
〈표 2-5〉 유료방송플랫폼 방송통신결합가입자 비율	25
〈표 2-6〉 디지털 유료방송플랫폼 결합상품 가입자 시장점유율	26
〈표 2-7〉 케이블 사업자의 방송통신 결합상품 평균 총할인율 현황 (2011년 6월 현재 약관 요금 기준)	27
〈표 2-8〉 케이블 사업자의 방송통신 결합상품 평균 결합할인율 현황 (2011년 6월 재 약관 요금 기준)	28
〈표 2-9〉 티브로드 동대문방송의 DPS 상품 요금 및 할인율 예 (2011년 12월 현재 약관 요금 기준)	29
〈표 2-10〉 IPTV 사업자의 방송통신 결합상품 평균 총할인율 현황 (2011년 12월 현재 약관 요금 기준)	30
〈표 2-11〉 IPTV 사업자의 방송통신 결합상품 평균 결합할인율 현황 (2011년 12월 현재 약관 요금 기준)	30
〈표 2-12〉 KT의 DPS 상품 요금 및 할인율 현황 (2011년 12월 현재 약관 요금 기준)	31
〈표 2-13〉 OTS의 방송통신 결합상품 평균 총할인율 현황 (2011년 12월 현재 약관 요금 기준)	31
〈표 2-14〉 OTS의 DPS 상품 방송통신 요금 및 할인율 현황 (2011년 12월 현재 약관 요금 기준)	32

〈표 2-15〉 각 사업자의 방송통신 결합상품 평균 총할인율 현황 요약 (약관요금 기준)	33
〈표 2-16〉 PP 사업자 수 추이	34
〈표 2-17〉 주요 MPP의 방송수신료 배분 수익 추이	36
〈표 2-18〉 SO와 위성방송의 수신료수익 중 프로그램 사용료 배분 비중 추이	39
〈표 3-1〉 현행 방송법에서의 유료방송 요금규제 관련 조항	42
〈표 3-2〉 현행 IPTV법에서의 요금규제 관련 조항	42
〈표 3-3〉 통신서비스 결합판매와 방송통신 서비스 결합판매 규제 이슈 및 규제 방안 비교	48
〈표 3-4〉 방송상품 결합요금 적정성 심사 지침 예시	56
〈표 3-5〉 결합할인율 계산을 위한 결합판매 방송상품 예시	57
〈표 3-6〉 단품 IPTV 상품 승인 가격 기준 기간약정 할인율 (2011년 6월 약관가격 기준)	62
〈표 3-7〉 단품 디지털 케이블 승인 가격 기준 기간약정 할인율 (2011년 6월 약관가격 기준)	62
〈표 3-8〉 방송법 및 IPTV법 시행령 개정안 예시	70
〈표 3-9〉 전기통신사업법상의 요금승인 기준 및 자료 제출 관련 조항	71
〈표 3-10〉 금지행위 관련 방송법 시행령 및 고시 개정 및 신설안 예시	75

그 립 목 차

[그림 2-1] 방송사업수익 규모별 PP 수(2010)	35
[그림 3-1] 단품 방송상품 승인요금 기준 총할인율 계산	61

요 약 문

1. 연구의 배경 및 목적

국내 유료방송서비스 시장의 외형적인 성장에도 불구하고 이 시장과 관련된 다양한 우려가 존재하는 것도 사실이다. 유료방송서비스 시장의 주요한 수입원 중의 하나는 가입자로부터 받는 수신료 수입이다. 문제는 현재 국내 유료방송수신료 ARPU가 해외 각국에 비해서 상당히 낮다는 것이다. 일반적인 재화나 서비스의 경우 해당 재화나 서비스의 가격이 낮으면 낮을수록 이용자 후생이 증가하게 된다. 하지만 유료방송서비스와 같은 방송상품의 경우 방송 이용자가 지불하는 가격과 품질 수준의 연동성이 매우 크기 때문에 수신료 수준이 낮을수록 제공되는 방송서비스 품질 역시 저하되는 문제를 갖고 있다.

낮은 수신료 수준은 유료방송서비스 제공자가 방송콘텐츠에 투입하는 제작비 규모를 높이는데 상당한 제약으로 작용하고 있다. 투입되는 제작비 규모가 낮은 상황에서는 이들에 의해서 공급되는 방송콘텐츠의 품질 수준 역시 낮을 수밖에 없고, 이에 따라서 유료방송이용자들의 해당 서비스에 대한 지불의사 역시 낮아지는 악순환이 반복될 가능성이 매우 높다. 이와 같은 악순환의 고리를 끊고 유료방송시장에서 고품질의 방송콘텐츠가 공급될 수 있는 시장환경 조성에 대한 요구가 지속적으로 제기되고 있다.

특히 방송서비스의 이용 및 판매 방식이 단독 방송서비스 상품 중심에서 방송통신 결합판매로 변화하면서 유료방송수신료 수준의 과도한 인하 가능성은 더욱 심각한 문제로 인식되고 있다. 이는 유료방송서비스와 초고속 인터넷 서비스 등의 통신 서비스를 결합하여 판매하는 유료방송플랫폼 사업자가 결합상품의 판매 시 결합상품을 구성하고 있는 단독상품을 개별적으로 판매하는 가격보다 더 낮은 수준으로

상품가격을 설정하고 있기 때문이다. 물론 이와 같은 결합할인이 결합판매로 인한 비용절감 부분을 반영한 경우에는 문제가 없지만, 유료방송사업자에게 부과된 다양한 규제를 비정상적인 결합할인을 통해서 회피할 유인이 있을 수도 있다.

본 연구는 위에서 제시된 문제의식을 바탕으로 방송통신 결합상품 판매와 관련된 정책적 개입의 필요성을 살펴보고 이에 대한 구체적인 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 방송통신서비스 결합판매와 관련된 주요 이슈를 검토하고 이를 바탕으로 콘텐츠 산업 활성화를 위한 정책적 개선방안을 모색한다. 이를 위해서 우선 방송통신 결합상품의 판매현황과 결합할인율의 수준을 서비스 유형별, 사업자별로 살펴본다. 이후 방송통신 서비스 결합판매의 동기와 이와 같은 형태의 서비스 판매의 다양한 효과를 분석함으로써 방송통신 결합판매에 연관된 긍정적 효과뿐만 아니라 부정적 효과를 식별하고 이에 대한 정책적 대응의 필요성을 판단한다. 마지막으로 이와 같은 과정을 통해 식별된 문제점들에 대한 적절한 제도보완 및 개선 방안을 제안하고 필요 시 관련 법령의 정비 방안을 제시한다.

2. 주요 연구 내용 및 정책적 제언

가. 국내 유료방송 요금 규제 현황

방송법과 ‘인터넷 멀티미디어 방송사업법’(IPTV법)은 유료방송서비스 사업자에게 방송통신위원회에 대한 이용약관 신고와 동시에 이용약관상의 요금에 대한 승인을 받도록 규정하고 있다. 해당 법과 하위법령을 통해서 요금승인 기준을 명확하게 제시하고 있지는 않지만 요금승인 권한을 방송통신위원회에 명시적으로 부여함으로써 유료방송서비스 요금에 대한 포괄적인 규제가 가능하도록 한 것이다.

현행 방송법상에서 방송사업자로 규정된 종합유선방송사업자와 위성방송사업자가 공급하는 방송서비스 이용요금은 상한승인방식으로 규제되고 있으며, IPTV법에 의해서 규제받는 IPTV 사업자가 공급하는 방송서비스에 대한 이용요금은 정액승인

방식을 통해서 규제되고 있다. 상한승인방식은 특정 방송서비스 상품에 대해서 ‘○○원 이하’로 이용요금의 승인을 받은 후, ‘○○원 이하’에서는 사업자가 해당 방송 상품의 실제 판매 요금을 자유롭게 설정할 수 있도록 한 방식이다. 정액승인방식은 방송상품 이용요금을 ‘○○원’으로 승인 받고 승인받은 요금을 초과하거나 미만으로 판매하지 못하는 방식이다.

나. 방송상품 결합할인율의 적정성 판단을 위한 지침 신설

방송상품 결합할인율 규제의 목적과 할인율 심사의 세부 기준을 구체적으로 제시하는 가이드라인을 신설하고 이를 SO, 위성, IPTV 요금승인 및 약관신고 시 공통적으로 적용되도록 한다. 요금승인 제도의 운영방식(상한승인제/정액승인제)에 따라 현재 결합상품 요금의 실질적인 심사 대상인 경우(IPTV)도 있고 그렇지 않은 경우(SO 및 위성)도 있다. 정액제 요금승인이 이루어지고 있는 IPTV의 경우 요금승인 시 결합할인율을 고려해야 하지만 결합할인율 적정성에 대한 명시적인 판단 기준이 없다.

현재 요금승인제도의 운영 방식과 관계없이 원칙적으로는 방송법 제77조 및 IPTV 법 제15조의 요금승인 권한을 근거로 가이드라인 제정이 가능하다. 정액승인/상한승인제 자체가 법령에 규정된 요금승인 방식이 아니라 요금승인 제도의 내부적인 운영방식이므로 IPTV 결합상품 요금뿐만 아니라 상한승인제가 적용되는 SO 및 위성방송 결합상품 요금의 적정성 판단을 위한 심사 기준과 절차를 명시한 가이드라인 제정을 통한 결합할인율 사전 규제 가능한 것이다.

방송상품의 결합할인율에 대한 규제의 주목적이 과도한 할인율이 PP 배분 수신료 수익 규모에 미치는 부정적 영향에 대한 차단임을 고려할 때 심사 간소화 기준 X%는 방송상품 결합 할인이 PP 수신료 배분수익 및 이윤율 등에 미치는 영향을 근거로 설정되어야 한다. 따라서 심사간소화 기준 X%를 도출하기 위해서는 (1) 결합할인율 증가에 따른 방송수신료 배분 수익의 감소 규모와, (2) 이로 인한 PP의 이윤율

감소 규모에 대한 추정이 필요하고, (3) 어느 정도가 PP의 적정 영업이익율인지에 대한 판단이 필요하다. 즉 PP가 프로그램 콘텐츠 품질을 심각하게 감소시키지 않고 운영하기 위한 적절한 영업이익율 수준을 결정해야 하는 것이다.

다. 방송상품 결합할인 규제 시 할인율 계산 방식

방송상품의 결합할인율 간소화 기준 설정 등 방송상품의 결합할인율 규제를 위한 할인율 계산의 기준 요금은 SO 및 위성사업자에게 적용되고 있는 방송상품 요금의 상한승인제로 인한 결합할인율 규제 회피 가능성을 차단하기 위해서 방송통신위원회 방송요금 승인 가격 상한액을 기준으로 방송상품의 결합할인율을 계산하는 것이 적절하다고 판단된다. 이를 통해서 IPTV 사업자의 방송상품 결합할인율과 SO 및 위성사업자의 결합할인율 동일한 기준으로 규제할 수 있게 될 것이다.

또한 방송통신 결합상품 판매자가 신고한 약관상 요금 보다는 이들이 실제 시장에서 판매하고 있는 요금을 기준으로 방송상품의 할인율 계산이 이루어지는 것이 적절하다. 방송상품 결합할인율 계산을 위한 단품 상품의 가격을 승인요금 상한액으로 설정한다고 해도, 방송상품의 결합상품 요금을 실제 시장에서 판매되는 요금과 차이가 있을 수 있는 약관상 요금으로 설정할 경우 계산된 결합할인율이 실제 시장상황을 반영하지 못할 수도 있다. 이는 SO 및 위성방송사업자의 경우 방송통신 결합상품의 약관상 요금이 정액으로 표시되어 있지 않고 ‘OO원 이하’ 또는 ‘단품 방송상품 요금 대비 OO % 할인’ 등으로 표시되어 있는 경우가 존재하기 때문이다.

따라서 방송통신 결합상품 이용자가 실제로 지불하는 요금을 기준으로 방송상품의 결합할인율을 계산하기 위해서는 약관상에 있는 요금보다는 실제 판매되고 있는 시장 요금을 기준으로 하는 것이 적절하다. 물론 실제 판매가격에 대한 신고의무를 부과하지 않을 경우 규제 준수 여부를 상시적으로 모니터링할 수 없어 규제의 실효성이 다소 떨어질 가능성도 완전하게 배제할 수는 없으나, 높은 행정비용으로 실제 판매가격에 대한 상시적 모니터링이 현실적으로 쉽지 않는 상황에서 이와 같은 문제는 불가피한 측면이 있다.

라. 결합할인을 적정성 판단 지침의 적용 대상 범위

법적 안정성과 사적 자치의 보호를 위해서 심사 지침이 효력을 발생하는 시점에서 이전에 체결된 기간 약정의 계약 기간이 남아 있는 가입자가 납부하는 요금에 대해서는 적정성 심사를 면제하고, 해당 가입자의 약정 기간이 종료된 이후 최초 갱신되는 계약에 포함된 요금조건부터 결합할인을 적정성 심사 대상에 포함하는 것이 적절하다고 판단된다. 이는 최초 계약의 기간약정이 종료된 이후 명시적 또는 묵시적 계약 갱신으로 인해서 계약기간이 해당 기간만큼 연장되는 것이지 계약 기간이 무한정 연장되는 것이 아니기 때문에 계약기간이 종료되는 시점에 사업자는 계약자에 대해서 계약 갱신과 관련된 기존 계약의 조건을 변경(예, 결합할인을 인상)할 수 있기 때문이다.

일반적으로 계속적 계약에서 기간의 약정이 없는 경우에는 계약 당사자는 언제든지 계약을 해지할 수 있다. 따라서 기간 약정이 없는 경우에는 계약의 당사자는 언제든지 계약을 해지할 수 있으므로 사업자는 언제든지 계약을 해지하고 새로운 결합할인이 적용되는 계약을 체결할 수 있다. 따라서 현재 기간 약정을 하지 않고 결합상품을 이용하고 있는 가입자의 요금에 대해서는 심사 지침이 효력을 발생하는 시점부터 또는 이로부터 일정 기간의 유예기간이 경과한 이후 결합할인을 적정성 심사 대상에 포함하는 것이 타당할 것이다.

마. 방송상품 결합할인을 규제 근거 명확화

단기적으로는 방송상품 결합할인율의 적정성 심사 지침의 신설을 통해서 방송상품 결합할인율에 대한 사전규제가 충분히 가능하다고 판단되지만, 중장기적으로는 방송법과 IPTV법에서 방통위에 부여한 유료방송서비스 요금에 대한 승인권한을 바탕으로 한 시행령 신설을 통해 방송상품 결합판매에 대한 사전 규제 근거의 명확화가 필요하다. 현행 방송법 및 IPTV법은 방송통신위원회에게 요금 승인 권한을 부여하고 있지만 요금 적정성 판단에 대한 세부 기준을 동법이나 하위 법령 등을 통해서

제시하지 않고 있다. 반면에 전기통신사업법에서는 인가역무의 요금 승인 시 해당 요금의 적정성에 대한 판단 기준을 관련 시행령을 통해서 명확히 제시함으로써 정책당국의 판단 기준을 제시할 뿐만 아니라 관련 사업자의 예측가능성 역시 높일 수 있다. 방송법 및 IPTV법 체계에서도 유료방송요금 승인에 대한 구체적인 기준을 제시하면서 결합할인과 관련된 사항이 해당 기준에 반영될 수 있도록 관련 시행령 신설이 필요하다. 신규 시행령은 방송상품 결합할인율에 대한 사전적 규제 근거와 기준을 명확하게 설정하여 사후규제로부터 발생할 수 있는 규제의 불확실성과 비용을 줄일 수 있도록 해야 한다.

바. 방송통신 결합할인을 금지행위 신설

사전규제를 통해서 해소되기 어려운 결합판매와 관련된 문제점에 대응하기 위해서 다음과 같이 관련 금지행위에 대한 세부 유형을 설정하고 이를 사후규제에 활용하도록 한다. 현행 IPTV법 시행령(별표3 제1호 라목)은 IPTV 서비스의 순수결합을 금지행위로 설정하였으나 방송법에서는 순수결합에 대한 관련 조항을 미비하고 있어 이를 보완하기 위해서 방송법의 금지행위 유형에 방송서비스의 순수결합을 포함하도록 한다. 방송통신 결합상품 판매 시 방송사업자가 방송서비스로부터 발생하는 수익을 여타 서비스의 수익으로 부당하게 분류하여 콘텐츠 이용 대가 및 방발기금 부담금이 계산되는 방송사업 수익규모를 축소하려는 행위를 금지행위의 세부 유형 중 하나로 설정한다. 마지막으로 결합상품의 요금을 비용보다 낮게 설정하는 등 경쟁제한적인 효과를 발생시킬 우려가 있는 결합판매 행위를 금지 행위 세부유형으로 설정한다.

3. 결 론

현재 유료방송서비스를 공급하고 있는 모든 사업자들은 단품 방송서비스뿐만 아니라 이를 초고속 인터넷 서비스 또는 전화서비스 등과 결합하여 판매하고 있다. 기

술적으로 이와 같은 결합판매 상품을 구성하기 어려운 위성방송사업자도 IPTV서비스 사업자와의 제휴를 통해 이와 같은 결합상품을 출시하여 판매하고 있다. 실제로 방송서비스 신규 가입자의 상당수는 단품 방송서비스 상품보다는 방송통신 결합상품을 선택하고 있으며 이와 같은 추세는 더욱 가속화될 것으로 예상된다.

방송통신 결합상품의 활성화는 방송통신 융합 기술 발전의 자연스러운 결과로서 해당 상품의 공급자는 이와 같은 상품 판매형태를 통해서 다양한 비용 절감효과를 누릴 수 있고 수요자 역시 결합을 통한 가격 할인의 혜택을 얻음으로써 사회적 후생의 증가를 기대할 수 있다. 하지만 방송상품에 대한 과도한 결합 할인은 일견 해당 상품 이용자의 편익을 증대시킬 것처럼 보이지만 장기적으로는 유료방송서비스 공급자들 사이의 지나친 가격 경쟁과 방송콘텐츠 공급자에게 이전되는 수신료 배분 수입의 과도한 축소로 인해서 유료방송서비스의 품질 수준이 전반적으로 하락할 가능성 역시 매우 높다고 할 수 있겠다.

본 연구는 방송통신 결합상품의 판매와 관련된 이슈들을 분석하고 규제정책 개선 방안을 제시하고 있다. 이를 위해 유료방송 결합상품 판매현황과 관련 요금 규제 동향을 조사한 후 국내 유료방송결합상품 할인율의 변동이 방송콘텐츠 공급자에게 미치는 영향에 대한 분석을 통해 방송서비스 결합할인율의 규제 필요성을 검토하였다. 마지막으로 방송상품 결합할인율과 관련된 규제 개선 방향과 이를 위한 관련 법령의 정비 방향을 다음과 같이 제시하였다.

먼저 방송통신 결합상품 할인율에 대한 사전규제로서 방송상품 결합할인율 적정성 심사 지침의 신설을 제안하고 구체적인 심사 기준과 절차 등을 제안하였다. 현재 일부 통신부문 결합상품 할인율에 대해서는 사전규제가 이루어지고 있지만 방송상품 결합할인율에 대해서는 사전규제가 전혀 이루어지고 있지 않아 규제공백이 존재하고 있어 이에 대한 보완책 마련이 시급하다. 또한 현재 방송법과 IPTV법 상의 요금승인 관련 법령이 구체적인 심사 기준을 하위 법령 등을 통해 밝히고 있지 않아 요금승인 관련 규제의 예측가능성이 높지 않기 때문에 이에 대한 정비가 필요함을 지적하고 구체적인 심사 지침의 방향을 제시하였다. 마지막으로 방송상품의 결합상

품 판매와 연관되어 있는 금지행위의 세부 유형을 제시함으로써 위에서 제안된 방송상품 결합할인율에 대한 사전규제를 통해서 해결되지 못한 문제점들에 대한 사후 규제 방안을 제시했다.

이상과 같은 제도개선으로 유료방송플랫폼 간의 지나친 요금경쟁과 방송콘텐츠 공급자에게 배분되는 수신료 배분수입의 과도한 축소를 방지함으로써 유료방송시장에서의 선순환 구조 확립에 기여할 것으로 기대된다. 또한 본 연구에서 제시된 요금 관련 법령 정비방안의 적용을 통해서 요금관련 규제의 예측가능성을 높임으로써 규제의 실효성과 행정행위의 투명성을 높일 수 있을 것으로 기대된다.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구배경 및 목적

1995년 이루어진 종합유선방송서비스의 시장진입으로 국내에서도 방송이용자들이 유료방송서비스를 본격적으로 이용할 수 있는 환경이 갖추어지게 되었다. 2001년 위성방송서비스가 도입되었고 2009년에는 IPTV 실시간 서비스가 시작됨으로써 유료방송플랫폼 간의 실질적인 경쟁체제가 구축되었다. 2010년 기준 유료방송서비스 가입자는 단자수 기준 2,041만 명에 이르렀으며 유료방송플랫폼 시장의 규모 역시 3조 3,883억 원으로 급격한 성장을 하게 된다.

국내 유료방송서비스 시장의 외형적인 성장에도 불구하고 이 시장과 관련된 다양한 우려가 존재하는 것도 사실이다. 국내 유료방송서비스 시장의 주요한 수입원 중의 하나는 가입자로부터 받는 수신료 수입이다. 문제는 현재 국내 유료방송수신료 ARPU가 해외 각국에 비해서 상당히 낮다는 것이다. 일반적인 재화나 서비스의 경우 해당 재화나 서비스의 가격이 낮으면 낮을수록 이용자 후생이 증가하게 된다. 하지만 유료방송서비스와 같은 방송상품의 경우 방송 이용자가 지불하는 가격과 품질 수준의 연동성이 매우 크기 때문에 수신료 수준이 낮을수록 제공되는 방송서비스 품질 역시 저하되는 문제를 갖고 있다.

낮은 수신료 수준은 유료방송서비스 제공자가 방송콘텐츠에 투입하는 제작비 규모를 높이는데 상당한 제약으로 작용하고 있고, 투입되는 제작비 규모가 낮은 상황에서는 이들에 의해서 공급되는 방송콘텐츠의 품질 수준 역시 낮을 수밖에 없고, 이에 따라서 유료방송이용자들의 해당 서비스에 대한 지불의사 역시 낮추는 악순환이 반복될 가능성이 매우 높다. 이와 같은 악순환의 고리를 끊고 유료방송시장에서 고품질의 방송콘텐츠가 공급될 수 있는 시장환경 조성에 대한 요구가 지속적으로 제

기되고 있다.

하지만 유료방송수신료 수준이 높아져 방송이용자들이 고품질 방송콘텐츠를 향유할 수 있는 조건이 만들어지기 보다는 이와는 반대 방향으로 시장환경이 변화하고 있다는 우려의 목소리가 높아지고 있다. 아날로그 케이블 방송서비스의 디지털 전환에 따른 수신료 수준 인상과 이에 따른 방송콘텐츠 품질 향상 가능성도 존재하지만, 신규 유료방송서비스의 진입과 방송통신 결합상품 등 다양한 형태의 방송서비스 판매방식의 도입에 따라서 유료방송플랫폼 간의 요금경쟁이 치열하게 벌어지고 있다.

특히 방송서비스의 이용 및 판매 방식이 단독 방송서비스 상품 중심에서 방송통신 결합판매로 변화하면서 유료방송수신료 수준의 과도한 인하 가능성은 더욱 심각한 문제로 인식되고 있다. 이는 유료방송서비스와 초고속 인터넷 서비스 등의 통신서비스를 결합하여 판매하는 유료방송플랫폼 사업자가 결합상품의 판매 시 결합상품을 구성하고 있는 단독상품을 개별적으로 판매하는 가격보다 더 낮은 수준으로 상품가격을 설정하고 있기 때문이다. 물론 이와 같은 결합할인이 결합판매로 인한 비용절감 부분을 반영한 경우에는 문제가 없지만, 유료방송사업자에게 부과된 다양한 규제를 비정상적인 결합할인을 통해서 회피할 유인이 있을 수 있다.

예를 들어 현재 SO에게 재허가 조건으로 방송수신료 수입의 25% 이상을 PP 등의 콘텐츠 사업자에게 배분하도록 되어 있는 상황에서 SO사업자는 방송통신서비스의 결합판매 시 초고속 인터넷 서비스 등의 통신서비스의 할인율에 비해서 방송서비스의 할인율을 높임으로써 25% 배분 규제의 회피를 시도할 수 있다. 또한 방송사업수익에 대해서 부과되는 방송발전기금의 납입규모를 축소하기 위해서 방송사업수익의 상당부분을 차지하고 있는 방송수신료의 할인율을 높이는 반면 통신서비스의 할인율은 높지 않게 설정할 가능성도 존재한다.

본 연구는 위에서 제시된 문제의식을 바탕으로 방송통신 결합상품 판매와 관련된 정책적 개입의 필요성을 살펴보고 이에 대한 구체적인 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 방송통신서비스의 결합판매 요금과 관련된 주요 이슈를 검토하고 이를

바탕으로 콘텐츠 산업 활성화를 위한 정책적 개선방안을 모색한다. 이를 위해서 우선 국내외 방송통신 결합상품의 판매현황을 살펴보고 특히 국내에서의 방송서비스에 대한 결합할인율의 수준을 서비스 유형별, 사업자별로 살펴본다. 이후 방송통신 서비스 결합판매의 동기와 이와 같은 형태의 서비스 판매가 사회적 후생에 미치는 영향을 분석함으로써 방송통신 결합판매에 연관된 긍정적 효과뿐만 아니라 부정적 효과들을 식별하고 이에 대한 정책적 대응의 필요성을 판단한다. 마지막으로 이와 같은 과정을 통해 식별된 문제점들에 대한 적절한 제도보완 및 개선 방안을 제시하고 필요 시 관련 법령의 정비 방안을 제시한다.

제2 절 연구의 방법 및 구성

본 보고서는 다음과 같이 구성되어 있다. 제2장에서는 국내외 방송통신 결합상품의 판매현황을 분석하고 방송통신 결합판매로부터 발생할 수 있는 문제점들을 분석한다. 특히 국내 방송통신 결합상품 판매와 관련해서 방송서비스의 실제 결합할인율을 사업자별·제공 서비스 유형별로 분석함으로써 결합할인율 수준을 파악하고 이로부터 시사점을 도출한다. 제3장에서는 방송통신 결합판매 관련 제도 개선 방안과 관련 법령 정비방안을 제시한다. 제4장은 본 보고서의 주요 내용을 요약하고 관련 시사점을 제시한다.

제3 절 기대성과

방송통신 결합판매와 관련된 잠재적인 문제점들을 식별하고 이들에 대한 규제 방향과 구체적인 규제방안을 제시함으로써 본 연구의 최종 결과물이 방송통신 결합판매로부터 발생할 수 있는 긍정적인 효과들을 최대화하고 부정적인 효과를 최소화시키는데 일조할 것으로 기대한다. 특히 방송통신 결합판매로 인한 방송상품의 과도한 할인이 방송콘텐츠 산업에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 최소화시킴으로써 국

내 방송산업의 선순환 구조를 확립하는데 도움이 될 수 있는 정책적 방안 마련에 일조할 것이다.

제2 장 유료방송시장 현황 및 방송통신 결합상품 관련 이슈

제1 절 유료방송서비스 시장 현황

1. 유료방송플랫폼 시장 현황

가. 가입자 규모

2010년 말 현재 케이블·위성·IPTV 플랫폼이 제공하고 있는 방송서비스를 이용하고 있는 유료방송서비스 가입자의 전체 규모는 단자수 기준 2,041만, 가구수 기준 1,764만이다. 2001년 기준 가구대비 유료방송서비스의 보급률 39.4%에 불과했으나 2010년 기준 보급률은 102.9%로 이 기간 동안 유료방송서비스 가입자 규모의 급격한 확대가 이루어졌으며 현재 유료방송가입자 시장 규모는 거의 포화 상태에 이르렀다고 할 수 있다.

〈표 2-1〉 유료방송 가입자 추이(2001~2010)

(단위: 천 세대/대/가구)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
세대수	16,081	16,489	16,988	17,392	17,858	18,327	18,688	19,005	19,261	19,865	
가구수(통계청추계)	14,844	15,170	15,465	15,720	15,971	16,158	16,417	16,673	16,917	17,152	
TV등록대수	17,709	18,365	18,976	19,486	19,859	20,094	20,442	20,740	21,131	21,455	
유료방송 가입자수	단자 수	5,844	7,451	10,456	14,665	15,732	16,017	16,686	17,352	19,491	20,417
	가구 수	5,844	7,451	10,456	12,496	13,828	13,943	13,793	13,989	16,791	17,643
세대대비보급률	36.3%	45.2%	61.5%	84.3%	88.1%	87.4%	89.3%	91.3%	101.2%	102.8%	
가구대비보급률	39.4%	49.1%	67.6%	79.5%	86.6%	86.3%	84.0%	83.9%	99.3%	102.9%	

주: 1) 종합유선방송, 위성방송, IPTV Live(단, OTS Live 가입자 중복분 제외)

2) 방송산업 실태조사 보고서 기준 자료로서 사업자 집계자료와 수치가 일부 일치하지 않음
출처: 박동욱 외(2011)

2010년 말 기준 유료방송서비스를 공급하고 있는 유료방송국의 수는 98개이다. 77개의 SO 방송구역에서 94개의 종합유선방송국이 운영 중이며 위성방송사업자 1개(Skylife)와 3개의 IPTV 사업자(KT, SKB, LGU+)가 유료방송서비스를 공급하고 있다. 2002년 3월 위성방송사업자가 시장에 진입하기 이전에는 일부 경쟁 지역을 제외하고는 SO 방송구역별로 1개 SO 사업자가 독점적인 유료방송서비스 공급자였으나 위성방송서비스 개시와 2009년 이루어진 IPTV 3개사의 시장 진입으로 인해서 유료방송가입자 유치를 위한 유료방송 플랫폼 간의 경쟁이 치열하다.

〈표 2-2〉 유료방송사 수 추이(2003~2010)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SO	119	107	119	111	107	103	100	94
위성방송사	1	1	1	1	1	1	1	1
IPTV사	—	—	—	—	—	—	3	3
계	120	108	120	112	108	104	104	98

출처: 박동욱 외(2011)

신규 유료방송 플랫폼의 진입에 따라 기존에 시장에 진입해 있던 유료방송플랫폼의 가입자 규모 감소가 실제로 발생하고 있다. 2009년 말 기준 종합유선방송 서비스 이용자 규모는 단자수 기준으로 1,514만 명이었으나 2010년 말에는 1,486만 명으로 약 28만 명 감소하게 된다. 물론 케이블 가입자 전체 규모로 볼 때 감소폭은 크다고 말할 수는 없다. 하지만 1995년 서비스가 시작된 이후 지속적으로 증가하던 케이블 가입자 규모가 최초로 감소세로 돌아선 것은 상당한 의미를 가진다고 할 수 있다. 실시간 유료방송서비스를 제공하기 시작한 IPTV 서비스와 케이블 서비스 간의 실질적인 가입자 유치 경쟁이 이와 같은 변화 양상에 주요한 원인으로 판단된다. 위에서 논의된 바와 같이 유료방송 가입자 규모가 포화상태에 다다름에 따라 이들 간의 가입자 유치 경쟁은 더욱 치열하게 전개될 것으로 기대된다.

〈표 2-3〉 아날로그 대 디지털 유료방송 가입자 수 비중(2007~2010)

(단위: 단자 수)

	2007. 12		2008. 12		2009. 12		2010. 12	
유료방송전체1)	16,911,704	100%	17,331,782	100%	19,341,445	100%	20,416,963	100%
종합유선방송	14,780,585	87.40%	15,028,834	86.71%	15,142,582	78.29%	14,859,120	72.78%
아날로그	13,925,376	82.34%	13,111,575	75.65%	12,454,065	64.39%	11,482,445	56.24%
디지털	855,209	5.06%	1,917,259	11.06%	2,688,517	13.90%	3,376,675	16.54%
일반위성	2,131,119	12.60%	2,302,175	13.28%	2,457,408	12.71%	2,826,751	13.85%
(OTS live)	—	—	—	—	—	—	332,243	1.63%
(OTS VoD)	—	—	—	—	85,799	—	308,443	1.51%
IPTV	1,132,284	6.70%	1,613,600	9.31%	2,373,911	12.27%	3,645,807	17.86%
Live	—	—	773	0.00%	1,741,455	9.00%	3,063,335	15.00%
VoD	1,132,284	6.70%	1,612,827	9.31%	632,456	3.27%	582,472	2.85%

주: 종합유선방송, 위성방송, IPTV Live(단, OTS Live 가입자 중복분 제외)

출처: 박동욱 외(2011)

나. 유료방송 가입자 수익 규모

2010년 기준 유료방송서비스 사업자가 가입자로부터 얻은 수익(방송수신료 수익 + 시설 설치 수익 + 단말장치 임대수익)은 1조 9,464억 원으로 전년도의 방송수신료 수익 규모(1조 6,865억 원)에 비해서 약 15.4% 증가했다. 하지만 가입자 수익의 증가 폭은 유료방송사업자 별로 상이한 것으로 나타났다. 특히 MSO 계열 케이블 사업자의 가입자 수익 증가율은 불과 4.4%로서 전체 유료방송 가입자 수익 증가율에 한참 미치지 못했다.

독립 SO를 포함한 전체 케이블 사업자의 가입자 수익의 전년 대비 증가율 역시 4.7%로 전체 유료방송사업자의 가입자 수익 증가율에 비해 낮은 증가율을 나타냈다. 하지만 2010년 케이블 사업자의 가입자 수익이 전년도에 비해서 감소하지 않았다는 것은 전체 케이블 가입자 규모가 2009년에 비해서 다소 감소한데 따른 가입자 수익 감소 규모보다 디지털 전환에 따른 ARPU 증가에 의한 가입자 수익의 증가 규모가 더 컸음을 시사해 주고 있다.

〈표 2-4〉 주요 유료방송사별 방송수신료수익 추이(2007~2010)

(단위: 억 원, %)

	2007년		2008년		2009년		2010년	
	수신료수익	수신료수익	성장률	수신료수익	성장률	수신료수익	성장률	
티브로드	2,522	3,020	19.8%	3,176	5.1%	3,236	1.9%	
씨제이	2,119	2,220	4.8%	2,335	5.2%	2,319	-0.7%	
씨엔엠	2,065	2,158	4.5%	2,354	9.1%	2,407	2.3%	
에이치씨엔	704	962	36.6%	954	-0.9%	991	3.9%	
씨엠비	700	660	-5.7%	680	3.0%	707	4.0%	
MSO합계	8,110	9,020	11.2%	9,500	5.3%	9,660	1.7%	
독립SO합계	1,805	1,877	4.0%	1,981	5.5%	2,098	5.9%	
SO합계	9,915	10,897	9.9%	11,480	5.3%	11,758	2.4%	
KT계열	—	—	—	3,237	—	4,301	32.9%	
위성	2,924	2,944	0.7%	2,950	0.2%	2,977	0.9%	
IPTV합계	—	—	—	630	—	2,534	302.2%	
합계	12,840	13,842	7.8%	15,060	8.8%	17,269	14.7%	

주: IPTV 가입자수익은 실시간채널서비스(Live) 가입자로부터의 매출만 포함

출처: 박동욱 외(2011)

2. 방송통신 결합상품 시장 현황

가. 가입자 시장 규모

2010년 12월 기준 전체 유료방송서비스 가입자의 27.2%인 555만 가구가 방송통신 결합상품을 통해서 방송서비스를 이용하고 있다(박동욱 외, 2011). 이와 같은 수치는 전년도에 비해서 무려 33.7% 증가한 것으로 결합상품 가입자가 매우 빠른 속도로 증가하고 있다. 특히 디지털 유료방송서비스 가입자의 약 53.4%가 현재 방송통신 결합상품을 통해서 유료방송서비스를 제공받고 있다. 이는 디지털 유료방송 서비스 가입자의 상당 부분이 IPTV 서비스 이용자이며, 대부분의 IPTV 서비스 이용자가 초고속 인터넷 서비스와 IPTV 서비스가 결합된 상품을 이용하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 2-5〉 유료방송플랫폼 방송통신결합가입자 비율

		2009. 12		2010. 12		2011. 3	
SO점유율	전체	15,142,582	17.5%	14,859,120	18.7%	14,513,772	18.8%
	결합	2,644,170		2,773,217		2,732,986	
KT계열 점유율	전체	3,464,628	25.0%	4,221,731	40.1%	4,516,306	42.7%
	결합	867,730		1,692,691		1,930,272	
KT live	전체	1,007,220	69.1%	1,727,223	76.3%	2,053,494	76.5%
	결합	696,422		1,318,485		1,570,708	
위성	전체	2,457,408	7.0%	2,826,751	25.0%	3,011,135	30.2%
	결합	171,308		706,449		907,887	
OTS live + VoD	전체	85,799	100.0%	640,686	100.0%	844,143	100.0%
	결합	85,799		640,686		844,143	
SKB live 점유율	전체	401,455	76.3%	725,853	65.0%	722,768	65.2%
	결합	306,463		471,916		471,067	
LGU+ live 점유율	전체	330,270	100.0%	610,259	100.0%	675,303	100.0%
	결합	330,270		610,259		675,303	
유료방송전체	전체	19,338,935	21.5%	20,416,963	27.2%	20,428,149	28.4%
	결합	4,148,633		5,548,083		5,809,628	

주: KT계열 점유율 산정시 OTS 가입자는 KT live 가입자와 중복분인 OTS live가입자만 제외하여 산정

출처: 박동욱 외(2011)

2010년 12월 말 기준 케이블 방송서비스 이용자의 약 18.7%가 방송통신 결합상품을 통해서 케이블 방송서비스를 이용하고 있으며, 디지털 케이블 이용자 중 방송통신 결합상품 이용자 비중은 무려 59%에 달했다. SO 아날로그 상품 가입자의 상당부분이 가까운 장래에 디지털 상품으로 전환할 것으로 예상되는 상황에서 이와 같은 추세가 계속 유지될 경우 방송상품 이용자 중 방송통신 결합상품 이용자 비중은 지속적으로 가파른 성장세를 유지할 것으로 예상된다. 앞에서 살펴본 바와 같이 유료방송서비스 시장이 포화상태에 이른 상황에서 방송통신 결합상품을 통한 방송서비스 이용 비중이 증가한다는 것은 유료방송서비스 시장에서의 경쟁 양태가 단품 방송상품 판매 경쟁에서 이제는 방송통신 결합상품 판매 경쟁으로 전환될 가능성이

매우 높다는 것을 시사하고 있다.

〈표 2-6〉 디지털 유료방송플랫폼 결합상품 가입자 시장점유율

		2009. 12		2010. 12		2011. 3	
디지털케이블	전체	2,688,517	57.0%	3,376,675	59.0%	3,590,828	55.7%
	결합	1,531,637		1,993,295		2,001,526	
KT계열 점유율	전체	3,464,628	25.0%	4,221,731	40.1%	4,516,306	42.7%
	결합	867,730		1,692,691		1,930,272	
KT live	전체	1,007,220	69.1%	1,727,223	76.3%	2,053,494	76.5%
	결합	696,422		1,318,485		1,570,708	
위성	전체	2,457,408	7.0%	2,826,751	25.0%	3,011,135	30.2%
	결합	171,308		706,449		907,887	
OTS live + VoD	전체	85,799	100.0%	640,686	100.0%	844,143	100.0%
	결합	85,799		640,686		844,143	

주: KT계열 점유율 산정시 OTS 가입자는 KT live 가입자와 중복분인 OTS live가입자만 제외하여 산정

출처: 박동욱 외(2011)

나. 방송통신 결합상품 요금 할인율¹⁾ 현황²⁾

1) 방송통신 결합상품의 요금 할인율을 논의하기에 앞서 그 개념을 명확하게 할 필요가 있다. 먼저 ‘총 결합상품 할인율(총할인율)’은 단품 방송통신 상품의 무약정시 승인(약관) 요금 대비 결합상품의 시장(약관) 요금을 의미한다. 그리고 총할인율은 무약정이 아닌 1년, 2년, 3년 등 가입 약정기간에 따라 할인을 제공하는 ‘기간약정 할인율’과 단품 가입이 아닌 결합상품 가입에 따라 할인을 제공하는 ‘순수 결합할인율(결합할인율)’로 구성된다. 예를 들면 A방송상품을 무약정으로 가입할 경우의 승인 요금은 20,000원이고, A방송상품을 무약정이 아닌 1년 약정, 2년 약정, 3년 약정으로 가입할 경우의 요금이 각각 18,000원, 16,000원, 14,000원이며, A방송상품을 B통신상품과 결합한 C상품에 3년 약정으로 가입할 경우의 요금이 10,000원이라면 총할인율은 50%, 기간약정 할인율은 30%, 결합할인율은 29%가 되는 것이다. (총할인율은 $(20,000 - 10,000) \div 20,000$, 기간약정 할인율은 $(20,000 - 14,000) \div 20,000$, 결합할인율은 $(14,000 - 10,000) \div 14,000$ 으로 계산됨)

2) OECD에 따르면 대한민국을 포함한 OECD 국가의 방송통신 결합상품 요금은 해당

〈표 2-7〉 케이블 사업자의 방송통신 결합상품 평균 총할인율 현황
(2011년 6월 현재 약관 요금 기준)

		방송상품 총할인율				인터넷상품 총할인율			
		무약정	1년약정	2년약정	3년약정	무약정	1년약정	2년약정	3년약정
아날로그 방송상품이 포함된 방송통신 결합상품	MSO	6%	11%	14%	16%	6%	17%	24%	34%
	개별SO	19%	22%	24%	27%	9%	19%	26%	35%
	전체	8%	13%	15%	18%	7%	17%	25%	34%
디지털 방송상품이 포함된 방송통신 결합상품	MSO	9%	22%	28%	39%	9%	20%	27%	39%
	개별SO	15%	23%	30%	41%	13%	23%	30%	39%
	전체	10%	22%	28%	40%	10%	20%	27%	39%

주: 1) 총할인율은 무약정 시 단품 상품의 요금 대비 해당 상품의 결합 요금을 기준으로 계산
2) SO사업자의 경우 요금의 상한승인제도로 인해서 약관 요금과 실제 판매 요금에 차이가 있기 때문에 약관상 요금을 기준으로 한 결합할인율과 실제 시장 요금을 기준으로 한 결합할인율 간에 차이가 존재함

자료: 사업자 제출자료

방송통신 결합상품의 요금 및 할인율은 사업자 및 포함되는 상품의 종류별로 차이를 보이고 있다. 케이블 사업자가 제공하는 방송통신 결합상품의 총할인율을 보면 개별SO가 MSO보다, 그리고 디지털 방송상품이 아날로그 방송상품보다 높은 것으로 나타났다. 아날로그 방송상품의 경우 기간약정에 따른 할인율이 거의 없기 때문에 기간약정 할인율이 존재하는 디지털 방송상품에 비해서는 할인율이 낮게 나타났다. 그리고 아날로그 방송상품의 경우, 방송상품의 총할인율보다 통신상품의 총할인율이 높게 나타났으나 디지털 방송상품의 경우, 방송상품과 통신상품의 총할인율이 비슷하였다.

상품을 단품으로 이용할 경우보다 평균적으로 27% 가량 낮게 설정되어 있다 (OECD, 2011).

〈표 2-8〉 케이블 사업자의 방송통신 결합상품 평균 결합할인을 현황
(2011년 6월 재 약관 요금 기준)

		방송상품 결합할인율				인터넷상품 결합할인율			
		무약정	1년약정	2년약정	3년약정	무약정	1년약정	2년약정	3년약정
아날로그 방송상품이 포함된 방송통신 결합상품	MSO	6%	11%	14%	16%	6%	9%	9%	9%
	개별SO	18%	21%	22%	23%	9%	10%	11%	13%
	전체	8%	13%	15%	17%	7%	9%	10%	10%
디지털 방송상품이 포함된 방송통신 결합상품	MSO	9%	15%	15%	21%	9%	13%	13%	17%
	개별SO	15%	14%	15%	17%	13%	14%	15%	18%
	전체	10%	15%	15%	20%	10%	13%	13%	17%

주: 1) 결합할인율은 동일 기간약정 시 단품 상품의 요금 대비 해당 상품의 결합 요금을 기준으로 계산됨

2) SO사업자의 경우 요금의 상한승인제도로 인해서 약관 요금과 실제 판매 요금에 차이가 있기 때문에 약관상 요금을 기준으로 한 결합할인율과 실제 시장 요금을 기준으로 한 결합할인율 간에 차이가 존재함

자료: 사업자 제출자료

케이블 사업자들에게 의해서 판매되고 있는 아날로그 방송상품이 포함된 결합상품의 경우 MSO의 방송상품 결합할인율은 평균 약 16%로 개별 SO의 방송상품 결합할인율(23%)보다 낮게 나타났으며 MSO와 개별 SO 모두 방송상품의 결합할인율이 통신상품의 결합할인율 보다 높다. 디지털 방송상품이 포함된 방송통신 결합상품의 결합할인율은 이와 조금 다른 양상을 보여 MSO가 제공하는 방송상품의 평균 결합할인율이 개별 SO의 할인율보다 높은 것으로 나타났다. 하지만 아날로그 방송상품이 포함된 방송통신 결합상품의 경우와 마찬가지로 디지털 방송상품이 포함된 방송통신 결합상품에서의 방송상품 결합할인율은 통신상품 결합할인율 보다 다소 높은 것으로 나타났다.

〈표 2-9〉 티브로드 동대문방송의 DPS 상품 요금 및 할인율 예
(2011년 12월 현재 약관 요금 기준)

구분		요금(할인율%)					
		단품	결합				
			승인	무약정	1년약정	2년약정	3년약정
방송	아이디지털 프리미엄	23,000	23,000 (0%)	14,950 (35%)	13,800 (40%)	12,650 (45%)	11,500 (50%)
인터넷	파워와이드	25,000 ^{주3)}	25,000 (0%)	16,250 (35%)	15,000 (40%)	13,750 (45%)	12,500 (50%)
결합	i-Neo 파워와이드 플러스	48,000	48,000 (0%)	31,200 (35%)	28,800 (40%)	26,400 (45%)	24,000 (50%)

주: 1) 할인율은 단품 승인 요금 대비 해당상품의 결합 시 기간약정별 할인 요금으로 계산됨
 2) 티브로드 동대문방송의 약관에는 약정기간별 방송통신 결합상품 요금이 제시되지 않고 결합할인율만 제시되어, 본 표에서의 결합할인율을 근거로 요금을 역산함
 3) 인터넷 상품은 승인 요금이 없어, 단품 승인 요금 대신 무약정시 약관 가격으로 함
 자료: 티브로드 동대문방송의 서비스 이용약관

〈표 2-9〉는 티브로드 동대문방송이 제공하는 대표적인 DPS(Double Play Service) 상품인 ‘i-Neo 파워와이드 플러스’의 요금 및 기간약정 할인율의 예시이다. 이 표에 따르면 DPS를 구성하는 방송상품과 통신상품 모두 기간약정이 증가할수록 요금이 감소하고 있으며, 방송상품과 통신상품의 기간별 약정 할인율은 1년 약정 시 35%, 2년 약정 시 40%, 3년 약정 시 45%, 4년 약정 시 50%로 동일하다.

IPTV 3사가 제공하는 방송통신 결합상품의 3년약정 시 총할인율은 방송상품 36%, 통신상품 30%이며, 방송상품의 총할인율이 통신상품에 비해 전반적으로 높은 것으로 나타났다. 그리고 3사 중에서는 KT의 총할인율이 가장 높고, 이어서 SKB, LGU+ 순서로 총할인율이 높았다.

〈표 2-10〉 IPTV 사업자의 방송통신 결합상품 평균 총할인을 현황
(2011년 12월 현재 약관 요금 기준)

	방송상품 총할인율				인터넷상품 총할인율			
	무약정	1년약정	2년약정	3년약정	무약정	1년약정	2년약정	3년약정
KT	17%	22%	27%	35%	14%	23%	25%	36%
SKB	0%	12%	24%	40%	0%	8%	15%	33%
LGU+	0%	11%	24%	34%	0%	7%	13%	21%
전체	6%	15%	25%	36%	5%	13%	18%	30%

주: 총할인율은 무약정 시 단품 상품의 요금 대비 해당 상품의 결합 요금을 기준으로 계산됨
자료: 사업자 제출자료

〈표 2-10〉은 IPTV 3사가 제공하는 방송통신 결합상품의 평균 결합할인율 현황을 나타내고 있는데 방송상품과 통신상품 모두 IPTV 사업자 중에서는 KT의 결합할인율이 가장 높다고 할 수 있다. 그리고 방송상품의 경우 LGU+가 SKB에 비해 결합할인율이 높고, 통신상품의 경우 SKB가 LGU+에 비해 결합할인율이 높다. 또한 전체 평균을 비교하면 방송상품의 결합할인율이 통신상품보다 높은 것으로 나타났다.

〈표 2-11〉 IPTV 사업자의 방송통신 결합상품 평균 결합할인율 현황
(2011년 12월 현재 약관 요금 기준)

	방송상품 결합할인율				인터넷상품 결합할인율			
	무약정	1년약정	2년약정	3년약정	무약정	1년약정	2년약정	3년약정
KT	17%	18%	18%	19%	14%	19%	17%	25%
SKB	0%	3%	7%	17%	0%	5%	10%	12%
LGU+	0%	5%	13%	18%	0%	2%	3%	7%
전체	6%	9%	13%	17%	5%	9%	10%	15%

주: 결합할인율은 동일 기간약정 시 단품 상품의 요금 대비 해당 상품의 결합 요금을 기준으로 계산됨
자료: 사업자 제출자료

KT의 대표적인 DPS 상품인 ‘Olleh Set 홈’의 경우 방송상품의 할인율이 통신상품의 할인율보다 높은 것으로 나타났다. 이는 방송상품의 약정 기간 증가에 따른 결합할인율 증가폭과 단품 요금대비 결합 요금의 할인율이 통신상품보다 크기 때문이다.

〈표 2-12〉 KT의 DPS 상품 요금 및 할인율 현황(2011년 12월 현재 약관 요금 기준)

구분		요금(할인율%)				
		단품	결합			
			승인	무약정	1년약정	2년약정
방송	Olleh TV Live 고급형	23,000	19,000 (17%)	18,200 (21%)	17,500 (24%)	16,000 (30%)
인터넷	인터넷 라이트	30,000 ^{주2)}	26,000 (13%)	25,200 (16%)	24,500 (18%)	23,000 (23%)
결합	Olleh Set 홈 (IPTV + 인터넷)	53,000	45,000 (15%)	43,400 (18%)	42,000 (21%)	39,000 (26%)

주: 1) 할인율은 단품 승인 요금 대비 해당상품의 결합 시 기간약정별 할인 요금으로 계산됨

2) 인터넷 상품은 승인 요금이 없어, 단품 승인 요금 대신 무약정시 약관 가격으로 함

자료: KT의 서비스 이용약관

OTS 서비스는 방송상품의 평균 총할인율이 통신상품에 비해 높은 것으로 나타났다. 특히 무약정시, 1년약정시, 2년약정시에는 방송상품의 경우 각각 23%, 29%, 33% 이고, 통신상품의 경우 각각 13%, 16%, 18%로 10% 이상이나 되는 큰 차이를 보였으나 3년 약정시에는 5%(42%~37%)로 차이의 폭이 줄어들었다. 그리고 OTS의 방송통신 결합상품의 경우, 방송상품은 이코노미, 스탠다드, 프리미엄으로 구분되는데 이 세 가지 상품 각각의 총할인율 역시 통신상품의 결합할인율보다 높았다. 그리고 OTS 서비스는 단품상품의 약정기간별 약관요금이 존재하지 않아 결합할인율은 도출하지 못하였다.

〈표 2-13〉 OTS의 방송통신 결합상품 평균 총할인율 현황
(2011년 12월 현재 약관 요금 기준)

	방송상품 총할인율 (위성+IPTV VoD)				인터넷상품 총할인율 (인터넷 라이트)			
	무약정	1년약정	2년약정	3년약정	무약정	1년약정	2년약정	3년약정
이코노미 (SkyOn + HD)	26%	32%	37%	48%	13%	16%	18%	37%

	방송상품 총할인율 (위성 + IPTV VoD)				인터넷상품 총할인율 (인터넷 라이트)			
	무약정	1년약정	2년약정	3년약정	무약정	1년약정	2년약정	3년약정
스탠다드 (SkyGreen HD)	20%	26%	30%	40%	13%	16%	18%	37%
프리미엄 (SkyFamily HD)	24%	28%	32%	39%	13%	16%	18%	37%
전체	23%	29%	33%	42%	13%	16%	18%	37%

주: 1) OTS 방송 상품의 경우 기간약정별 단품 상품의 약관 요금이 없어, 결합할인율은 OTS 결합 시 단품 승인 요금 대비 기간약정별 결합 요금을 기준으로 계산됨

2) OTS 인터넷 상품 결합할인율은 KT의 무약정 시 ‘인터넷 라이트’ 단품 상품의 요금 대비 OTS 상품 선택 시 기간 약정별 인터넷 결합 요금을 기준으로 계산되었음

자료: 사업자 제출자료

OTS의 각 결합상품별 요금은 아래 <표 2-14>와 같으며, 앞서 OTS의 총할인율을 산출할 때와 동일하게 ‘OTS 결합 시 단품 승인 요금’을 기준 요금으로 활용하였기 때문에 위의 <표 2-13>과 아래의 <표 2-14>에서의 할인율은 동일하다.

<표 2-14> OTS의 DPS 상품 방송통신 요금 및 할인율 현황
(2011년 12월 현재 약관 요금 기준)

구분		요금(할인율)				
		단품 승인	결합			
			무약정	1년약정	2년약정	3년약정
방송 (위성+KT IPTV 선택형)	이코노미	23,000	17,000 (26%)	15,600 (32%)	14,400 (37%)	12,000 (48%)
	스탠다드	25,000	20,000 (20%)	18,600 (26%)	17,400 (30%)	15,000 (40%)
	프리미엄	33,000	25,000 (24%)	23,600 (28%)	22,400 (32%)	20,000 (39%)
인터넷	KT 인터넷 라이트	30,000 ^{주)}	26,000 (13%)	25,200 (16%)	24,500 (18%)	19,000 (37%)
결합 (방송+인터넷)	이코노미 결합형	53,000	43,000 (19%)	40,800 (23%)	38,900 (27%)	31,000 (42%)

구분		요금(할인율)				
		단품	결합			
			승인	무약정	1년약정	2년약정
결합 (방송+인터넷)	스탠다드 결합형	55,000	46,000 (16%)	43,800 (20%)	41,900 (24%)	34,000 (38%)
	프리미엄 결합형	63,000	51,000 (19%)	48,800 (23%)	46,900 (26%)	39,000 (38%)

주: 인터넷 상품은 승인 요금이 없어, 단품 승인 요금 대신 무약정시 약관 가격으로 함
자료: 사업자 제출자료

지금까지 살펴본 SO 디지털, IPTV, OTS의 방송통신 결합상품 평균 총할인율 현황을 요약하면 <표 2-15>와 같다. 각 사업자별로 모두 방송상품의 총할인율이 통신상품의 총할인율에 비해 소폭 높게 나타났으나, OTS의 경우 2년 이하 약정시 방송상품과 통신상품의 총할인율 차가 비교적 큰 것으로 나타났다. 그리고 방송상품의 총할인율은 OTS, SO 디지털, IPTV 서비스 순서로 높은 반면, 통신상품의 총할인율은 SO 디지털, OTS, IPTV 서비스 순서로 높았다.

<표 2-15> 각 사업자의 방송통신 결합상품 평균 총할인율 현황 요약(약관요금 기준)

	방송상품 총할인율				인터넷상품 총할인율			
	무약정	1년약정	2년약정	3년약정	무약정	1년약정	2년약정	3년약정
SO(디지털)	10%	22%	28%	40%	10%	20%	27%	39%
IPTV	6%	15%	25%	36%	5%	13%	18%	30%
OTS	23%	29%	33%	42%	13%	16%	18%	37%

3. 유료방송서비스 콘텐츠 공급시장 현황

현 시점에서 유료방송서비스를 통해서 공급되고 있는 대부분의 방송콘텐츠는 방송채널사용사업자(PP)가 운영하고 있는 유료방송채널을 통해서 공급되고 있다.³⁾

3) 물론 유료방송가입자가 VOD 등의 비선형(non-linear) 방송콘텐츠를 이용하는 빈도

2010년 말 기준 PP 사업자의 수는 179개로 PP 사업자 간의 합병 등으로 인해서 2007년 이후 다소 그 수가 감소하는 추세를 보이고 있다.

〈표 2-16〉 PP 사업자 수 추이

(단위: 개, %)

	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년4 월	2006년 말	2007년 말	2008년 말	2009년 말	2010년 말
승인	7	7	7	7	17	19	19	15	16	13
등록	158	116	152	137	156	168	169	172	168	166
소계	165	123	159	144	173	187	188	187	184	179
전년 대비 증가율		-25.45	29.27	-9.43	20.14	8.09	0.53	-0.53	-0.02	-0.03

주: 2010년말 기준 방송채널사용사업자 수에는 지상파와 동일법인 10개사(SBS, CBS, 평화방송, TBN, TBS, 경기방송, 국제방송교류재단, EBS, 불교방송, iTV경인방송), 지상파DMB사업자와 동일법인 1개사(한국DMB), 종합유선과 동일법인 1개사(지에스강남방송), 위성방송과 동일법인 1개사(한국디지털위성방송)가 제외됨

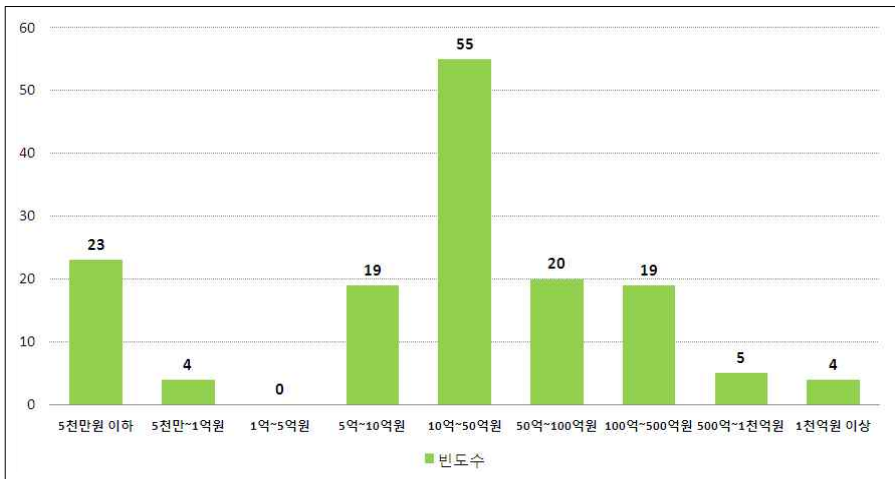
출처: 박동욱 외(2011)

유료방송시장에서의 콘텐츠 공급자인 PP가 얻는 방송사업 수익의 대부분(68%)은 광고주들에게 방송광고를 판매함으로써 얻는 방송광고수익으로 구성되어 있으며, 유료방송서비스 공급자들이 가입자들로부터 받는 방송수신료 수익을 배분받는 수신료 수익은 PP의 방송사업 수익 중 24%를 차지하고 있다. 경기변동에 영향을 받기 쉬운 방송광고 수익이 매출에서 차지하는 비중이 높고, 이보다 안정적인 방송수신료 배분수익이 매출에서 차지하고 있는 비중이 낮은 PP의 방송사업 매출액 구성으로 인해서 방송콘텐츠 공급시장의 불안정성이 매우 높다고 말할 수 있다. MSO 및 지상파 방송사와 결합되어 있는 일부 대규모 PP 사업자를 제외한 대다수의 PP가 방송사업으로부터 벌어들이는 수익의 규모는 상당히 낮은 수준에 머물러 있다. 2010년 기준 홈쇼핑 및 데이터 PP를 제외한 149개 PP 중에서 방송사업 수익이 1천억 원

와 규모가 지속적으로 증가하고 있지만 아직까지 그 비중은 높지 않다.

이상인 PP 수는 4개였으며, 방송사업 수익이 100억 원 이상인 PP의 수 역시 28개에 불과했다.

(그림 2-1) 방송사업수익 규모별 PP 수(2010)



주: 홈쇼핑 및 데이터PP 제외
출처: 박동욱 외(2011)

2010년 기준 전체 방송채널사업자(PP)가 유료방송서비스 사업자로부터 배분 받은 유료방송수신료 수익은 4,019억 원으로 이는 2004년 수신료 배분 수익 1,222억 원에 비해서 약 228% 증가한 규모이다. 유료방송수신료 수입 절대 규모의 증가와 PP에 대한 수신료 수익 배분과 관련된 SO에 대한 규제 등으로 인해서 이 기간 동안 PP의 유료방송수신료 수익은 상당한 규모로 증가했다. 하지만 PP에게 배분되는 수신료 수익 전체 규모에서 MPP사업자인 CJ계열 PP와 지상파 3사 계열 PP가 상당 부분을 차지하고 있으며 그 밖의 PP에게 배분되는 수신료 수익 규모는 크지 않는 형편이다.

〈표 2-17〉 주요 MPP의 방송수신료 배분 수익 추이

(단위: 백만 원)

	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
씨제이	11,203	16,313	25,795	35,891	53,183	105,151	116,901
온미디어	34,414	40,474	48,821	57,440	60,219		
티브로드	579	862	1,876	4,011	7,183	16,145	17,264
KBS	6,851	8,225	8,496	10,164	12,595	19,098	19,954
MBC	13,059	14,916	19,282	24,602	30,191	31,811	36,664
SBS	6,729	7,813	11,741	17,797	18,518	27,002	23,588
매일경제신문사	2,510	2,800	3,204	3,692	3,717	4,307	5,026
한전케이디엔	3,575	3,512	3,976	7,184	7,039	10,916	12,985
일반PP 합계	122,202	155,252	195,482	252,030	298,421	350,492	401,965

주: 1) 온미디어 계열 PP는 2009년 씨제이에 인수되었음

2) 2004년도 이후부터는 일반PP에서 데이터PP(DP) 제외

3) 방송채널사용사업자 중 홈쇼핑 PP와 데이터 PP를 제외한 일반 PP를 조사대상으로 함.
단, 한 PP 사업자가 일반채널과 DP 채널을 함께 보유한 경우 일반 PP로 간주

4) 티브로드는 2006년 3월 2일 티브로드폭스코리아가 편입되면서 2006년부터 MPP가 됨
출처: 박동욱 외(2011)

제 2 절 방송통신 결합판매 관련 이슈와 문제점

1. 방송통신 결합판매의 긍정적 효과

방송통신 결합판매로 인해서 다양한 긍정적 효과가 나타날 수 있다. 우선 방송통신 결합상품의 공급자와 소비자에게 모두 비용절감 효과가 발생할 수 있다(김희수 외, 2006; 임준 외, 2009). 방송통신 결합상품 공급자가 예전에 개별적으로 공급하던 다채널 유료방송서비스 및 VOD 서비스 등의 방송상품과 초고속 인터넷 서비스·인터넷 전화(VoIP) 등의 통신상품을 동시에 공급함으로써 이들을 각각 판매할 경우에 비해서 서비스 공급비용과 판매비용을 상당 부분 절감할 수 있게 된다. 방송서비스와 통신서비스가 동일한 전송망을 통해서 가입자에게 공급되기 때문에 이들 서비스가 별도의 공급자에 의해서 제공될 때에 비해서 전송망 설치 및 운용비용이 상당

부분 줄어들게 된다. 또한 공급자가 방송서비스와 통신서비스를 동시에 판매함으로써 마케팅 및 관리비용 역시 절감할 수 있을 것이다. 소비자 측면에서도 방송서비스와 통신서비스를 동시에 사용하고 있던 이용자의 경우, 개별적으로 이들 서비스를 이용할 때보다 할인된 가격으로 이들 상품을 이용하게 됨으로써 직접적으로 투입되는 비용을 절감할 수 있게 된다. 또한 방송서비스와 통신서비스를 동시에 제공하는 공급자와 거래함으로써 이들 서비스를 별도로 이용하는 경우보다 정보탐색 비용 등의 거래비용을 절감할 수 있게 된다.

2. 방송통신 결합판매의 부정적 효과: 시장 지배력 전이 가능성

결합상품의 판매로부터 다양한 긍정적 효과가 발생함에도 불구하고 이로부터 부정적 효과가 나타날 수 있다는 우려가 지속적으로 제기되고 있는 것도 사실이다. 이와 같은 우려 중에 대표적인 것은 독점사업자가 결합판매를 통해서 독점시장에서 자신이 갖고 있는 시장 지배력을 경쟁시장으로 전이시킬 가능성이 있다. 물론 이와 같은 가능성의 실현 가능성에 대해서는 상당한 논란이 존재하고 있지만⁴⁾ 현재 결합판매와 관련된 국내의 판례와 관련 규제 제도 등을 보면 결합판매로부터 발생할 수 있는 시장지배력 전이 이슈의 현실화에 대한 우려가 상당함을 알 수 있다.

방송통신 상품의 결합판매와 관련해서는 통신부문 또는 방송부문의 시장지배력이 결합상품에 대한 약탈적 가격설정을 통해서 다른 부문으로 전이될 가능성에 대한 우려가 제기되고 있는 상황이다. 아직까지 방송부문의 시장지배적 사업자가 지정되어 있지 않는 국내 상황을 고려해 볼 때 방송통신 결합상품의 판매로부터 발생할 수 있는 시장지배력 전이 가능성은 통신 서비스 부문에서 시장지배력을 갖고 있는 사업자가 방송통신 결합상품을 판매할 경우에 더욱 높다고 할 수 있겠다.

4) 이와 관련해서는 김희수 외(2006) 등에서 자세히 논의되고 있는 결합판매로부터 발생하는 레버리지 효과를 부정하는 시카고 학파와 결합판매로 인한 레버리지 효과가 조건에 따라서 실제로 나타날 가능성을 주장하는 Whinston(1990) 등의 학자 간의 논쟁을 참고할 것.

하지만 현 상황에서 방송통신 결합판매를 통한 시장지배력 전이가 현실화될 우려는 높지 않아 보인다. 현재 유선전화 서비스 부문과 이동전화 서비스 부문에서 KT와 SKT가 각각 시장지배적 사업자로 규정되어 있으나, 이들이 판매하고 있는 방송통신 결합상품의 할인율에 대해서는 이미 관련 규제가 적용되고 있는 상황이다. 즉 KT와 SKT가 시장지배적 사업자로 지정되어 있는 유선전화 서비스와 이동전화 서비스가 포함된 결합상품은 해당 서비스의 결합할인율이 30%가 넘거나 이들 서비스가 포함된 결합상품의 전체 결합 할인율이 30%가 넘을 경우 결합할인율에 대한 심사를 강화함으로써 실질적으로 이들 상품이 포함된 결합상품의 결합할인율이 30%를 넘지 않도록 규제되고 있다.

3. 방송통신 결합판매의 부정적 효과: 방송산업의 선순환 구조 형성 저해 가능성

통신부문의 시장지배적 사업자의 결합상품 판매에 대한 규제가 이미 존재하고 있고 방송부문의 시장지배적 사업자가 아직까지 존재하지 않고 있는 현 상황에서는 시장지배력 전이 이슈보다는 오히려 방송통신 결합상품 판매 시 방송상품에 대한 과도한 결합할인율 설정으로 인한 방송산업의 선순환 구조 형성 저해 가능성이 더욱 현실적인 문제라고 할 수 있다.

시장지배력이 전제되지 않은 결합상품의 염매는 그 자체로는 경쟁법상 부당염매나 시장지배력 전이 문제를 발생시킬 우려가 높은 것은 아니지만 이를 통해서 유료 방송시장의 저가구조를 더욱 고착화시키고 악화시키게 된다면 유료방송 가입자 시장의 선순환 구조가 교란될 가능성이 높은 것이다.

방송통신 결합판매자는 방송상품의 결합할인율을 과도하게 낮게 설정할 유인을 다음과 같이 갖고 있다. 우선 Deep pocket을 갖고 있는 방송통신 결합상품 공급자가 자신의 시장점유율을 높이기 위해서 방송서비스 결합요금을 과도하게 낮출 가능성이 있다. 또한 현재 가입자로부터 받는 방송수신료 수입의 일정 부분(25% 이상)을 방송 콘텐츠 제공 사업자에게 의무적으로 배분해야만 하는 SO 사업자의 경우 콘텐츠 제공 사업자에게 분배되는 수신료 수익의 규모를 낮춤으로써 방송콘텐츠 수급

비용을 절감하려는 경제적 유인을 갖고 있다(염수현 외, 2009). 실제로 25% 배분 규제가 적용되기 이전인 2004년의 경우 전체 SO가 유료방송 가입자로부터 거둔 방송 수신료 수익은 6,551억 원이었으며, 이 중에서 불과 11.6%만이 프로그램 사용료로 PP에게 지급되었다. 방송통신 결합상품 판매 시 방송상품의 결합할인율을 높이고 통신상품의 결합할인율을 낮춤으로써 전체 결합상품 요금은 그대로 유지하면서도 방송콘텐츠 제공자에게 배분되는 수신료 수익의 규모를 낮춤으로써 방송수신료 수익 배분 비중 규제에 대한 회피를 시도할 수 있는 것이다.

〈표 2-18〉 SO와 위성방송의 수신료수익 중 프로그램 사용료 배분 비중 추이
(단위: 억 원)

연도	구분	매출액	수신료수익(A)	PP프로그램 사용료 지급액(B)	지급비율(%) (B/A)
2004년	전체 SO	13,479	6,551	763	11.6%
	위성방송	2,550	1,825	789	43.2%
	합계	16,029	8,376	1,552	18.5%
2005년	전체 SO	15,818	7,416	891	12.0%
	위성방송	3,473	2,474	911	36.8%
	합계	19,291	9,890	1,802	18.2%
2006년	전체 SO	18,467	8,438	1,272	15.1%
	위성방송	3,940	2,834	926	32.7%
	합계	22,407	11,272	2,198	19.5%
2007년	전체 SO	21,358	9,980	1,739	17.4%
	위성방송	3,874	2,924	971	33.2%
	합계	25,232	12,904	2,710	21.0%
2008년	전체 SO	24,018	10,953	2,357	21.5%
	위성방송	3,869	2,944	1,041	35.4%
	합계	27,887	13,897	3,398	24.5%
2009년	전체 SO	25,252	11,480	2,990	26.0%
	위성방송	3,975	2,950	1,106	37.5%
	합계	29,227	14,430	4,096	28.4%
2010년	전체 SO	26,374	11,737	3,194	27.2%
	위성방송	4,310	2,977	1,164	39.1%
	합계	30,684	14,715	4,358	29.6%

출처: 박동욱 외(2011)

일반적인 상품의 경우 공급자가 제공하는 상품의 가격이 낮을수록 해당 상품에 대한 소비자의 지불의사에 비해서 상품 가격이 낮아짐에 따라 해당 상품의 소비자 잉여가 증가하는 효과가 발생하게 된다. 하지만 방송상품의 경우 방송상품의 가격과 해당 서비스의 품질 사이에 상당히 큰 상관관계가 존재하기 때문에 낮은 방송상품 요금은 방송서비스 품질의 저하를 가져오고 이는 다시 방송서비스 가입자의 해당 서비스에 대한 지불의사를 낮춤으로써 저가의 유료방송 수신료 구조와 낮은 유료방송 서비스 품질이라는 국내 유료방송시장의 고질적인 문제를 더욱 악화시킬 가능성이 큰 것이다.

물론 앞에서 제시된 바와 같이 유료방송서비스 제공자가 유료방송가입자로부터 받는 수신료 수입이 PP의 방송사업 수익에서 낮은 비중(2010년 기준 24%)을 차지하고 있기 때문에 방송서비스의 결합할인을 인상이 방송콘텐츠 산업에 미치는 부정적인 영향이 크지 않을 수 있다는 주장이 제기될 수도 있다. 하지만 오히려 방송상품 결합할인율이 과도하게 높아질 경우 이로 인한 PP에 대한 방송수신료 배분 수익의 감소가 광고수익 중심의 현재의 왜곡된 방송콘텐츠 제공 사업자(PP)의 수익구조를 더욱 악화시킴으로써 장기적으로 PP의 수익구조 개선에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 반론도 충분히 가능할 것이다.⁵⁾

5) 권호영 외(2006)에 따르면 유료방송서비스 공급자의 방송통신결합상품 판매로 인해서 이들이 가입자로부터 받는 유료방송 수신료 수입 등의 방송사업 매출액의 일정 부분 부과되는 방송발전기금 징수와 관련된 문제가 발생할 수 있으나 본 보고서는 이와 연관된 문제를 다루지 않았다.

제 3 장 방송상품 결합판매 관련 제도 개선 방안

제 1 절 국내 유료방송요금 규제 제도

방송법 제77조 제1항과 ‘인터넷 멀티미디어 방송사업법’(IPTV법) 제15조는 유료 방송서비스 사업자에게 방송통신위원회에 대한 이용약관 신고와 동시에 이용약관 상의 요금에 대한 승인을 받도록 규정하고 있다. 해당 법과 하위법령을 통해서 요금 승인 기준을 명확하게 제시하고 있지는 않지만 방송법과 IPTV법은 요금승인 권한을 방송통신위원회에 명시적으로 부여함으로써 유료방송서비스 요금에 대한 포괄적인 규제가 가능하도록 한 것이다.

현행 방송법상에서 방송사업자로 규정된 종합유선방송사업자와 위성방송사업자가 공급하는 방송서비스 이용요금은 상한승인방식으로 규제되고 있으며, IPTV법에 의해서 규제받는 IPTV 사업자가 공급하는 방송서비스에 대한 이용요금은 정액승인방식을 통해서 규제되고 있다. 상한승인방식은 특정 방송서비스 상품에 대해서 ‘○○원 이하’로 이용요금의 승인을 받은 후, ‘○○원 이하’에서는 사업자가 해당 방송상품의 실제 판매 요금을 자유롭게 설정할 수 있도록 한 방식이다. 정액승인방식은 방송상품 이용요금을 ‘○○원’으로 승인받고, 승인받은 요금을 초과하거나 미만으로 판매하지 못하는 방식이다.

이와 같은 상이한 유료방송요금 승인 방식으로 인해서 결합할인을 관련 규제의 구체적인 형태를 정하는데 상당한 어려움이 발생한다. 이는 사업자별로 상이한 형태의 요금 규제가 이루어지고 있는 상황에서 이들이 판매하는 방송상품 결합상품에 대한 할인을 규제를 적용하기 위한 동일한 기준(예, 결합할인을 계산을 위한 기준 가격 등)을 설정하는 것이 쉽지 않기 때문이다.

〈표 3-1〉 현행 방송법에서의 유료방송 요금규제 관련 조항

제77조(유료방송의 약관 승인)

① 유료방송을 행하고자 하는 방송사업자·중계유선방송사업자 및 음악유선방송사업자는 이용요금 및 기타 조건에 관한 약관을 정하여 방송통신위원회에 신고하여야 하며, 이용요금에 대하여는 방송통신위원회의 승인을 얻어야 한다. 신고한 약관이나 승인을 얻은 이용요금을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. <개정 2008. 2. 29>

② 방송통신위원회는 제1항의 규정에 의한 약관이 현저히 부당하여 시청자의 이익을 저해한다고 판단하는 때에는 유료방송을 행하는 방송사업자·중계유선방송사업자 및 음악유선방송사업자에게 상당한 기간을 정하여 그 약관의 변경을 명할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

〈표 3-2〉 현행 IPTV법에서의 요금규제 관련 조항

제15조(이용약관의 신고 등)

① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 그가 제공하고자 하는 서비스에 관하여 요금 및 이용조건(이하 “이용약관”이라 한다)을 정하여 방송통신위원회에 신고(변경신고를 포함한다)하여야 하고, 이용요금에 대하여는 방송통신위원회의 승인(변경승인을 포함한다)을 받아야 한다. <개정 2008. 2. 29>

② 제1항에 따라 서비스에 관한 이용요금의 승인(변경승인을 포함한다)을 받고자 하는 자는 가입비, 기본료, 사용료, 부가서비스료, 실비 등을 포함한 요금산정의 근거자료(변경할 경우에는 신·구 내용 대비표를 포함한다)를 방송통신위원회에 제출하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

제 2 절 방송통신 결합판매 관련 현행 규제 현황

1. 통신서비스 인가역무가 포함된 결합판매에 대한 사전규제

현재 인가역무가 포함된 통신서비스 결합상품의 경우 방송통신위원회의 인가를 받아야하는 전기통신서비스가 포함된 결합판매에 대한 이용약관 심사를 통해서 결합상품의 요금적정성 등에 규제가 이루어지고 있다. 전기통신사업법 제28조 제2항에 따라 대통령령이 정하는 기준⁶⁾에 해당하는 기간통신사업자의 기간통신서비스의

6) 전기통신사업법 시행령 제34조 (이용약관의 인가) ① 법 제28조제2항 본문에 따라

경우 이용약관을 인가받아야 한다. 이와 같은 전기통신사업법에 근거해 방통위는 「인가역무 결합판매 이용약관에 대한 인가 심사기준 및 절차」지침을 제정하고 이를 통신상품 결합상품에 대한 사전규제에 이용하고 있다.

현재 결합할인을 적정성 심사대상은 인가역무가 포함된 결합상품의 약관요금으로 한정되어 있다. 결합할인을 적정성 판단 시 사용되는 주요 심사 기준은 (1) 요금 적정성, (2) 결합판매로 인한 비용절감, (3) 이용자 편익 증대효과, (4) 동등결합판매⁷⁾ 가능 여부 등이다.

결합판매의 요금적정성은 요금할인 등으로 인해서 경쟁사업자의 경쟁력 저하가 현저한 지를 기준으로 판단하는 것이다. 이때 고려되는 사항은 (1) 결합판매 요금이 비용보다 낮게 설정되었는지의 여부와 (2) 결합판매를 구성하는 인가 역무요금을 비용보다 낮게 설정했는지의 여부이다.

기간통신사업자가 이용약관의 인가(변경인가를 포함한다)를 받아야 하는 서비스는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서비스로 한다.〈개정 2008.10.1, 2010.10.1〉

1. 서비스별 전년도 매출액을 기준으로 국내 총매출액에 대한 시장점유율이 가장 높은 기간통신사업자가 제공하는 서비스 중 전년도 매출액이 방송통신위원회가 서비스별로 정하여 고시하는 금액 이상인 서비스
2. 제1호의 서비스를 제공하는 기간통신사업자가 다른 기간통신사업자와의 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제12조제1항제1호 또는 제4호에 따른 기업결합을 한 경우 그 다른 기간통신사업자가 제공하는 제1호의 서비스
 - ② 방송통신위원회는 매년 12월 31일까지 제1항에 해당하는 기간통신사업자와 서비스를 지정·고시한다. 다만, 제1항제2호에 해당하는 기간통신사업자 및 서비스의 경우에는 같은 항 같은 호에 따른 기업결합 신고일 이후 지체 없이 지정·고시한다.〈개정 2010.10.1〉
 - ③ 방송통신위원회가 정하는 경미한 사항을 변경하려는 기간통신사업자는 이용약관의 변경인가에 관한 제1항에도 불구하고 방송통신위원회에 이를 신고할 수 있다.
- 7) ‘동등결합판매’라 함은 이용약관의 인가를 받는 사업자가 판매하는 인가역무가 포함된 결합상품 구성상품과 동종 또는 유사한 구성상품을 포함하고 있는 결합판매를 말한다.

2. 금지행위 지정을 통한 사후규제

전기통신사업법 시행령 제42조 및 별표 3 IV. 제6호⁸⁾에 따라 「결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준」고시⁹⁾ 제정을 통해 이용자의 이익을 현저히 저해하거나 저해할 우려가 있는 결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준을 구체적으로 제시하고 있다. 고시에 따르면 결합판매는 ‘전기통신서비스와 다른 전기통신서비스, 「방송법」 제2조에 따른 방송, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조에 따른 인터넷 멀티미디어 방송을 묶어서 이용자에게 판매하거나 이용하게 하는 행위’로 정의되어 있다.

전기통신사업법 시행령 개정(2011년) 이전에는 ‘결합판매’의 정의가 이전의 ‘전기통신역무와 다른 전기통신 역무를 묶어서 이용자에게 판매하거나 이용하는 행위’로 한정되었으나 동시행령의 개정에 따라 전기통신서비스와 다른 전기통신서비스 사이의 결합뿐만 아니라, 전기통신서비스와 방송서비스의 결합상품에 대한 금지행위 규제의 근거가 마련되었다.

결합판매와 관련된 금지행위의 세부 유형은 다음과 같다. 우선 개별적으로 가입 또는 이용 가능한 전기통신역무를 결합판매에 의해서만 가입하게 하거나 이용하게 하는 순수결합 행위를 금지하고 있다. 또한 인가역무 제공사업자가 인가역무가 포함된 결합판매를 제공하거나 다른 전기통신사업자에게 인가역무를 제공하는 경우, 동등결합판매에 필요한 필수요소를 정당한 이유없이 제공하지 않거나 부당하게 그

8) 전기통신사업법 시행령 별표 3 V.의 제6호는 결합판매와 관련된 금지행위의 유형 및 기준을 다음과 같이 제시하고 있음.

‘6. 전기통신서비스와 다른 전기통신서비스, 「방송법」 제2조에 따른 방송, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조에 따른 인터넷 멀티미디어 방송을 묶어서 판매(이하 “결합판매”라 한다)하여 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위. 이 경우 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는지를 판단할 때에는 결합판매로 인한 비용절감, 이용자편익 증대효과 및 시장지배력 전이 등 경쟁정쟁 저해효과를 고려하여야 한다.’

9) 방송통신위원회 고시 제2009-27호

제공대가 등을 현저하게 차별하는 행위 역시 금지되어 있다. 마지막으로 인가역무 제공사업자가 특수관계인의 지위에 있는 자로 하여금 부당하게 다른 전기통신사업자와 현저히 차별적인 조건으로 전기통신역무를 제공케 하여 결합판매를 함으로써 다른 전기통신사업자의 동등결합판매를 저해하는 행위가 결합판매와 관련된 금지행위의 세부 유형으로 지정되어 있다. 이와 같이 금지행위 세부유형으로 지정된 행위는 그 자체로 위법한 것이 아니라 결합판매로 인한 비용절감, 이용자편익 증대효과 및 시장 지배력 전이 등의 공정경쟁 저해효과를 고려해 해당 행위의 위법성이 판단된다.

제 2 절 현행 관련 규제의 방송통신 결합판매에 대한 적용 가능성 및 문제점

1. 규제대상의 문제

전기통신사업법에 근거한 방송통신 결합판매와 관련된 현행 규제는 통신서비스 부문의 시장지배적 사업자(인가역무제공사업자)의 지배력 전이 방지를 그 주요 목적으로 하고 있기 때문에 규제의 대상도 인가역무가 포함된 방송통신 결합상품으로 한정되어 있다. 따라서 현행 법령 체계 아래서 인가역무를 포함하지 않은 방송통신 결합상품에 대한 규제나 인가역무 제공사업자가 아닌 사업자가 판매하는 방송통신 결합상품에 대한 규제는 현실적으로 가능하지 않다. 특히 방송사업부문의 시장지배적 사업자가 존재할 경우 현행 법률체계 아래에서는 이들이 판매하는 방송통신결합 상품에 대한 규제가 이루어질 수 있는 명확한 근거를 찾을 수 없다.

2. 규제목적의 문제

전기통신사업법에 근거한 방송통신결합판매에 대한 규제 목적은 통신서비스의 인가역무 제공사업자의 시장지배력 전이 등의 일반적인 공정경쟁 이슈에 대한 대응

이다. 따라서 현행 방송통신 결합상품 관련 규제는 방송통신 결합상품의 과도한 할인 방지를 통한 방송산업의 선순환 구조 확립이라는 방송산업의 특수성과 연관된 문제의 해결을 위한 수단으로는 적절하지 않을 수도 있다.

3. 규제근거의 문제

유료방송사업자와 IPTV방송 제공사업자는 방송통신위원회로부터 이용요금의 승인을 받아야 하나 결합상품의 할인율과 연관된 이용요금 및 기타 조건에 관한 약관은 신고만 요구되고 있다. ‘인가역무 결합판매 이용약관에 대한 인가 심사 기준 및 절차’ 지침은 전기통신사업법 제28조의 이용약관의 인가 조항에 근거하고 있다. 따라서 방송통신 결합판매와 관련해서 이용약관 대한 규제를 위한 고시나 지침이 근거할 수 있는 상위 법령(방송법·IPTV법 및 관련 시행령)이 모호하다.

단, 방송법 상의 유료방송사업자의 경우 방송법의 약관변경 명령권에 있는 ‘시청자의 이익’을 넓게 해석할 경우 결합판매 관련 약관에 대한 시정 명령이 이론적으로 가능할 수도 있다. 예를 들어 약관에 명시된 결합판매 할인율이 과도하게 설정될 경우 이는 궁극적으로 유료방송 콘텐츠 품질 약화로 이어져 시청자의 이익이 침해될 여지가 있다는 주장도 가능할 수 있다.¹⁰⁾

또한 아래에서 자세히 논의되는 바와 같이 현행의 방송법 및 IPTV법이 방송통신위원회에 부여하고 있는 포괄적인 요금규제 승인 권한을 통해서 현 시점에서 방송상품의 결합판매 시 요금에 대한 규제가 충분히 가능한 상태이나, 관련법 및 시행령 등에서 단품판매 및 결합판매 시 방송요금 승인에 대한 구체적인 기준을 제시하고 있지 않기 때문에 이에 대한 보완이 시급하다.

10) 반면, IPTV법에는 약관변경 명령권에 대한 규정 자체가 없기 때문에 결합판매 관련 이용약관에 대한 개선 명령을 내릴 근거가 불명확하다.

4. 기타 문제

결합판매의 규제대상이 별도의 규제체계(방송법과 IPTV법)에 의해서 각각 규제되고 있기 때문에 결합판매 규제의 의도를 달성하기 위해서는 이들을 통합적으로 규제할 방안이 필요하다. 2010년 3월 방통위는 방송통신 결합판매 시 방송상품의 과도한 할인율 설정을 차단하고자 방송통신 결합상품 판매수익을 개별상품의 약관요금(공정가치) 비율 대로 배분하여 회계처리하는 “방송사업자 회계처리 및 보고에 관한 지침” 개정안을 발표했으나 아직까지 실행되지 못하고 있는 형편이다. 이는 현행 방송법상의 방송사업자의 범주에 IPTV 사업자가 포함되어 있지 않아 IPTV 사업자에게 ‘공정가치’ 방안을 적용하기 위해서는 기간통신사업자의 회계처리에 관한 규정의 변경이 필요하기 때문이다.

5. 소결

방송통신 상품 결합판매 및 방송상품 요금설정 관련 현행 규제는 (1) 인가역무가 포함된 방송통신 결합상품의 이용약관의 심사, (2) 방송통신 결합상품에 대한 금지행위 설정, (3) 유료방송요금 승인 및 약관 신고 등이 있다. 이들 현행 규제의 규제목적, 규제대상, 규제방법을 고려했을 때, 현행 규제체계는 결합판매로부터 발생할 수 있는 방송산업 고유의 문제점을 해결하는데 적절하지 않은 것으로 판단된다. 이에 따라 방송통신 결합상품과 연관된 문제점들의 중요성을 고려할 때 관련 법령체계의 정비가 시급하다.

〈표 3-3〉 통신서비스 결합판매와 방송통신 서비스 결합판매 규제 이슈 및 규제 방안 비교

	통신서비스 결합판매	방송통신 서비스 결합판매
주요 이슈	<ul style="list-style-type: none"> - 인가역무 시장지배력의 비인가 역무로의 전이 - 순수결합 	<ul style="list-style-type: none"> - 구성상품 간의 시장지배력 전이 가능성 - Deep pocket을 가진 IPTV 및 위성방송사업자에 의한 과도한 방송상품 할인율 설정으로 지나친 요금경쟁 발생 - 방송통신 결합상품의 구성상품 중 방송서비스의 할인율이 과도하게 높아 질 경우 콘텐츠 산업에 부정적 영향 발생 가능성
규제 방식	<ul style="list-style-type: none"> - 인가역무가 포함된 통신서비스 간 결합판매 이용 약관 인가 - 결합판매 관련 금지행위 	<ul style="list-style-type: none"> - 인가역무가 포함된 방송통신 결합판매 이용 약관 인가 - 결합판매 관련 금지행위
규제 근거	<ul style="list-style-type: none"> - 이용약관인가에 대해서는 사업법 제 28조 및 시행령 제34조에 근거 - 금지행위에 대해서는 사업법 시행령 제42조와, 시행령 별표 3 IV.의 제6호 및 고시(결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준)에 근거 	<ul style="list-style-type: none"> - 이용약관인가에 대해서는 사업법 제 28조 및 시행령 제34조에 근거 - 전기통신사업법 시행령 별표 3 IV.의 제6호는 결합판매와 관련된 금지행위의 유형 및 기준에 따르면 전기통신서비스와 「방송법」 제2조에 따른 방송, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조에 따른 인터넷 멀티미디어 방송을 묶어서 판매(이하 “결합판매”라 한다) 하여 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위도 금지행위의 유형에 포함
문제점		<ul style="list-style-type: none"> - 인가역무를 포함하지 않는 방송통신 결합상품에 대한 요금약관에 대한 심사 불가능 - 방송상품 간 결합상품에 대한 규제 근거가 없음 - 심사목적 및 기준에 방송산업의 특수성이 감안되지 않고 일반적인 공정경쟁 이슈에 집중

제 3 절 방송통신 결합상품 관련 제도 정비의 기본 방향: 목적 및 규제 대상

1. 방송통신 결합상품 판매 관련 법령 정비의 목적

가. 개괄

방송통신 결합판매 규제의 목적이 관련 이슈 모두에 대응하는 것인지 아니면 이들 중 특정 이슈만 대응할 것인가를 결정해야 한다. 방송통신 결합판매와 관련된 주요 문제는 크게 일반적인 경쟁법 관련 이슈와 방송산업의 특수성이 반영된 이슈로 나누어진다. 대응해야 할 이슈 선택에 따라서 구체적인 규제 방안 역시 달라질 것이다. 방송통신 결합판매 규제의 목적과 관련해서는 방송통신 결합판매 관련 법령 정비의 목적을 (1) 결합판매로 인한 방송부문과 통신부문 사이의 시장지배력 전이 등 일반적인 경쟁 관련 이슈에 대한 대응과 동시에 (2) 과도한 결합상품 할인율 규제 등을 통한 방송산업의 선순환 구조 확립으로 설정하는 방안(A안)과 방송통신 결합판매 관련 법령 정비의 목적을 과도한 결합상품 할인율 규제 등을 통한 방송산업의 선순환 구조 확립으로 한정하는 방안(B안)이 있다.

나. A안의 장단점

A안은 기존의 전기통신사업법 중심의 관련 법령에서 간과되어 왔던 결합상품의 판매에서 방송부문 시장지배력의 통신부문으로의 전이 등에 대한 포괄적인 규제체계 마련이 가능하다는 장점이 있지만 다음과 같은 단점이 있다. A안을 채택할 경우 현행 관련 법령과의 일부 중복이 발생하거나 규제의 복잡성이 증가할 가능성이 존재한다. 전기통신사업법과 동법 시행령 등 현행 법령에 의해서 이미 인가역무제공사업자(시장지배적 사업자)의 결합판매로 인한 경쟁사업자의 경쟁력 저하 등에 대한 규제가 이루어지고 있다. 특히 방송부문의 시장지배적 사업자가 아직 존재하지 않는 현재 상황에서 방송부문 시장지배력의 통신부문으로의 전이 가능성 자체가 큰 이슈가 되지 않는 문제일 수도 있는 것이다.

또한 일반적인 경쟁관련 이슈와 방송의 특수성 관련 이슈에 대한 접근법과 심사 기준 등이 상이하기 때문에 규제의 복잡성이 높아질 우려가 있다. 공정경쟁 관점에서 문제가 없는 결합상품의 할인 정도가 방송산업의 선순환 구조에는 문제가 되거나 그 역의 경우가 생길 수도 있는 것이다.

다. B안의 장단점

B안을 채택할 경우 결합판매 관련 규제의 목적을 방송산업 관련 이슈로 한정시킴으로써 전기통신사업법과의 일부 규제 중복 가능성을 회피하는 동시에 규제목적을 단순화시킴으로써 구체적인 규제 방안의 복잡성 역시 감소시킬 수 있다. 반면 B안 채택 시 현재로서는 그 가능성이 높지 않으나 향후 결합판매로 인해서 방송부문의 시장지배력이 통신부문으로 전이될 경우 이에 대한 규제가 어려울 수도 있다. 예를 들어 KT가 유선전화뿐만 아니라 방송부문의 시장지배적 사업자가 될 가능성이 있기 때문에 향후 이로부터 발생할 수 있는 문제점들에 대한 대응책 마련이 시작되어야 한다는 반론이 있을 수도 있는 것이다.

라. 소결

방송부문의 시장지배적 사업자가 존재하지 않고 통신부문에서의 시장지배적 사업자의 시장지배력의 방송부문으로의 전이 가능성에 대해서는 기존 제도를 통한 규제가 가능하기 때문에 현 시점에서 방송상품 결합판매에 대한 규제의 목적은 과도한 결합할인을 설정 방지를 통한 방송산업의 선순환 구조 확립으로 한정하는 것이 타당하다고 판단된다.

2. 방송통신 결합판매 규제 대상 결합판매 유형의 설정

방송통신 결합판매에 대한 규제 목적이 명확하게 설정되었다면 그 다음 단계는 결합판매 관련 규제의 적용 대상 설정이다. 우선 방송서비스 상품과 통신서비스 상품 간의 결합판매를 규제 대상 결합판매의 유형으로 설정하는 것은 당연하며 이때의 방송서비스는 ‘방송법’ 및 ‘IPTV법’에 따른 방송으로 정의된다. 문제는 현재 논

란이 되고 있는 OTS 등 방송서비스 간의 결합판매를 결합상품 관련 규제의 대상으로 설정할 것인가의 여부이다.

결합판매에 대한 규제목적이 시장지배력 전이 방지 등 경쟁관련 이슈에 대한 대응에 한정되어 있다면 방송상품 간 결합판매의 규제 대상 포함 여부는 이 같은 형태의 결합상품으로부터 발생하는 경쟁제한 가능성에 대한 분석을 바탕으로 결정되어야 할 것이다. 시장지배적 방송사업자가 존재하지 않는 현재 상황에서 방송서비스 간의 결합으로 인한 방송서비스 부문 간의 시장지배력 전이 가능성은 매우 낮다. OTS 사례의 경우 KT의 시장지배력이 방송부문으로 전이될 우려가 있다는 비판이 있으나 현재 KT는 OTS가 제공하는 두 서비스(위성방송서비스와 IPTV서비스) 중 어느 한 분야에서도 시장지배력을 갖고 있지 않고 있다. 따라서 시장지배력 전이 등 일반적인 결합판매의 문제와 연관해서 방송서비스 간의 결합판매에 대한 규제를 시급히 도입해야 할 필요성은 현재로서는 크지 않아 보인다.

결합판매에 대한 규제목적이 과도한 결합판매를 통한 방송부문의 과도한 할인율 설정으로 인한 콘텐츠 부문에 대한 분배몫 감소에 대한 대응일 경우 방송서비스 간의 결합판매를 규제대상으로 포함시킬 것에 대한 여부는 이와 같은 판매형태가 콘텐츠 부문에 대한 분배몫 감소에 미치는 영향에 대한 분석을 바탕으로 결정되어야 한다. 현재까지의 논의에서 콘텐츠 부문에 대한 방송수신료 분배와 관련된 방송통신 결합판매의 문제는 방송통신 결합상품의 전체 할인율이 과도하게 설정되는 것에 기인하는 것이 아니라 방송통신 결합상품의 판매자가 통신부문의 할인율을 작게 하고 방송부문의 할인율을 높게 할 경제적 유인이 있기 때문이다. 방송서비스 간 결합상품의 전체 할인율이 과도하게 낮을 경우에도 콘텐츠 부문으로 가는 배분몫이 감소할 수 있으나 이는 결합판매 자체로부터 기인하는 문제가 아니라 전체 요금의 과도한 할인으로부터 발생한 문제라고 말할 수 있다.

이론적으로는 방송 서비스 간 결합상품의 경우에도 판매자가 특정 방송상품의 할인율을 다른 방송상품의 할인율보다 높일 경제적 유인을 가질 수 있는 가능성이 다음과 같이 존재하고 있는 것은 사실이다. 예를 들어 OTS 사례의 경우 콘텐츠에 대

한 배분 몫이 상대적으로 많은 위성방송부문의 할인율을 IPTV VOD 부문의 할인율보다 높게 설정함으로써 전체적으로 방송콘텐츠로 가는 수신료 배분 몫이 감소될 가능성이 있는 것이다. 다시 말해서 방송+방송 결합상품 구성 상품 중 개별 방송서비스로 판매될 경우 수신료 수입 중에서 방송콘텐츠 부문으로 지급되는 비중이 상대적으로 높은 방송서비스에 대한 할인율을 그렇지 않은 방송상품보다 높일 유인이 있는 것이다. 하지만 현재 시장상황에서는 이와 같은 이론적 가능성이 현실화될 가능성은 매우 낮은 것으로 판단된다.

현 시점에서 방송서비스 간 결합상품은 시장지배력 전이 등의 결합상품 고유의 경쟁 관련 이슈를 갖고 있지는 않은 것으로 보이며, 결합상품을 구성하는 방송서비스 간 할인율을 다르게 설정할 경제적 유인 역시 높지 않은 것으로 판단되기 때문에 방송서비스 간 결합상품을 방송통신 결합판매 관련 규제의 적용 대상으로 설정하지 않는 것이 타당하다고 판단된다. 하지만 이들 방송서비스 간 결합상품이 여타 통신서비스와 결합되어 방송통신 결합상품을 구성할 경우 해당 상품은 방송통신 결합판매 관련 규제의 적용 대상이 되는 것이다.¹¹⁾

3. 방송통신 결합상품 판매 규제 대상 사업자의 설정

방송통신 결합판매에 대한 규제가 적용될 결합상품 유형이 선정된 다음 단계는 해당 유형의 결합상품을 판매하는 사업자 중 누구를 규제 대상 사업자로 지정할 것인가를 결정하는 것이다. 예를 들어 모든 방송통신 결합상품 판매자를 규제 대상으로 설정할 것인지 아니면 방송통신 결합상품 판매자 중에서 시장지배적 사업자 등

11) 예를 들어 스카이라이프의 위성방송서비스와 KT의 IPTV 선택형 방송서비스 간의 결합을 통해서 구성된 OTS 상품은 그 자체로는 방송 서비스 간의 결합상품으로 방송통신 결합판매 관련 규제의 적용 대상이 아니다. 하지만 OTS 방송상품이 KT에 의해서 제공되는 초고속 인터넷 서비스 및 유선전화 서비스 등의 통신상품과 결합되어 방송통신 결합상품을 구성할 경우 해당 상품은 방송통신 결합판매 관련 규제의 적용 대상이 된다.

의 일부 결합상품 판매 사업자를 규제 대상으로 한정할 것인가를 결정해야 하는 것이다. 앞서 논의된 바와 같이 통신부문 관련 규제의 경우 시장지배적 사업자의 반경쟁적 행위 방지에 초점이 맞추어져 있기 때문에 규제적용 대상이 인가역무 사업자로 한정되어 있다. 이는 통신부문의 결합판매 관련 이슈가 시장지배적 사업자의 지배력 이전과 동등결합판매 등에 한정되어 있기 때문이다.

그러나 방송시장의 선순환 구조 확립을 위한 제도개선에서 규제대상 결합판매자를 통신부문의 관련 규제와 마찬가지로 시장지배적 사업자로 한정할 경우 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다. 현재 통신부문의 시장지배적 사업자는 인가역무사업자 형태로 지정되어 있으나 방송부문의 시장지배적 사업자는 지정되어 있지 않다. 중장기적으로는 현재 방송통신위원회에서 매년 발표하고 있는 방송시장 경쟁상황 평가 결과에 따라서 방송부문의 시장지배적 사업자가 선정될 가능성이 있으나 단기적으로는 이루어지기는 쉽지 않아 보인다.

또한 시장지배적 사업자만을 규제 대상으로 설정할 경우 시장지배적 사업자가 존재하지 않은 상황에서 방송통신 결합상품의 판매자 모두가 방송서비스에 대한 과다할인을 할 경우 이들에 대한 적절한 제재 수단이 없기 때문에 콘텐츠 산업 보호라는 결합판매 규제의 목적을 달성하기 어려울 수도 있다. 따라서 규제대상 결합판매자를 모든 방송통신 결합상품 판매자로 설정하는 것 역시 규제비용이 과다하게 발생하거나 규제 대상이 너무 포괄적이라는 비판이 제기될 여지가 있지만 소기의 규제 목적을 달성하기 위해서는 현행 방송법과 IPTV법상에 규정된 방송서비스와 전기통신사업법상에 규정된 기간통신서비스간의 결합상품을 판매하는 모든 사업자를 대상으로 결합판매 관련 규제가 적용되는 것이 적절하다고 판단된다.

제 4 절 방송통신 결합할인을 적정성 심사를 통한 사전 규제: 단기적 개선방안

1. 규제 근거

방송법 제77조 제1항과 IPTV법 제15조의 이용요금에 대한 방송통신위원회의 승인 권한을 포괄적으로 해석하여 현행 법령체계 아래서도 결합판매 요금에 대한 규제가 가능하다. 동법에서는 승인되는 이용요금에 대한 정의가 명확하게 내려져 있지 않으나, 방송서비스에 대한 무약정 요금뿐만 아니라, 약정 시 요금과 결합 시 요금까지도 승인대상으로 포함된다고 해석하는 것이 타당하다.

현 시점에서는 방통위의 유료방송서비스 요금 승인이 무약정 시 요금에 대해서만 실질적으로 적용되고 있다. 이는 현재까지 방송상품과 관련된 정책 이슈가 과도하게 높은 요금 설정 가능성이었으며, 따라서 승인된 가격 이하로의 가격설정은 정책 당국의 주요한 고려 사항이 아니었기 때문이다.¹²⁾

방송법 및 IPTV법은 유료방송서비스 요금에 대한 포괄적인 승인권한을 방통위에 부여함으로써 시장지배적 사업자로 지정된 사업자의 요금에 대해서만 승인권한을 부여 받은 통신부문의 요금승인의 경우보다 더 강력한 권한을 갖고 있다고 할 수 있다. 실제로 통신부문의 결합상품 할인율에 대한 사전적 규제 역시 통신결합상품에 대한 요금승인과 관련된 별도의 법령을 통해서 이루어지고 있는 것이 아니라 전기통신사업법 시행령에서의 인가역무 상품에 대한 약관승인 권한을 근거로 하고 있다. 방송상품의 과도한 결합할인의 문제를 고려할 때 규제 필요성이 제기되며, 방통위의 요금승인 권한을 약정 시 할인 및 결합 시 할인에 대해서도 포괄적으로 적용 가능하다고 보는 것이 타당한 것이다.

12) 예외적으로 IPTV사업자에 대해서는 지나친 가격경쟁을 방지하기 위해서 정액요금승인방식을 취하고 있다.

2. 방송상품 결합할인을 적정성 판단을 위한 지침 신설

요금할인에 대한 사전 규제의 직간접적 관련 사례가 통신 및 도서유통 시장에 이미 적용되고 있다. 앞에서 이미 논의된 바와 같이 통신 인가역무가 결합상품에 포함 시 전체 결합상품 및 인가역무 상품의 할인율을 사전적으로 규제하고 있으며, 군소 출판사와 중소 오프라인 서점을 보호하기 위해서 신간 도서의 판매 시 10% 이내의 할인만을 허용하고 있다.¹³⁾

과도한 결합할인이 방송산업의 선순환 구조 형성에 미치는 부정적 영향을 차단하기 위해서 방송상품 결합요금의 적정성을 판단하기 위한 심사 지침을 신설하여 이를 SO, 위성, IPTV 요금승인 및 약관신고 시 공통적으로 적용되도록 한다. 요금승인 제도의 운영방식(상한승인제/정액승인제)에 따라 현재 결합상품 요금이 심사 대상인 경우(IPTV)도 있고 그렇지 않은 경우(SO 및 위성)도 있다. 정액제 요금승인이 이루어지고 있는 IPTV의 경우 요금승인 시 결합할인율을 고려해야 하지만 결합할인율 적정성에 대한 명시적인 판단 기준이 없으며 이에 따라 IPTV 결합서비스 요금에 대한 심사가 실질적으로 이루어지가 어려운 상황이다.

상한제 요금승인 대상인 SO 및 위성의 경우 현재 요금 승인 시 결합할인율에 대한 고려가 이루어지고 있지 않기 때문에 규제 공백 존재한다는 문제를 갖고 있다. 현재 SO와 위성사업자에 대한 요금 심사의 범위는 실질적으로 방송상품의 상한 요금에 대한 승인으로 한정되어 있다. 물론 방송상품에 대한 결합할인율 또는 방송상품의 결합요금이 포함된 약관을 신고하고 있으나 승인 가격 이하에서 설정된 방송

13) 출판문화산업 진흥법 제22조 제2항에 따르면 “간행물을 판매하는 자는 간행물이 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제29조제2항에 따른 재판매가격유지 대상 저작물에 해당할 때에는 정가대로 판매하여야 한다. 다만, 간행물을 판매하는 자는 독서 진흥과 소비자 보호를 위하여 스스로 제공하는 할인방법을 통하여 간행물을 정가의 10퍼센트 이내에서 할인하여 판매할 수 있다.” 동법은 발행일로부터 18개월이 지난 간행물을 도서정가제에서 제외함으로써 신간 도서에 대해서만 할인율 제한을 적용하고 있다.

상품 결합할인율에 대한 심사가 별도로 이루어지고 있지는 않은 상황이다. OTS 결합 요금에 대해서 예외적으로 정책적 개입이 이루어졌으나, 정책당국이 결합요금 적정성에 대한 명시적 판단기준을 갖고 있지 않아 향후 유사 사례 발생 시 적절한 대응을 위해서 관련 기준의 정비가 필요하다고 할 수 있겠다.

현재 유료방송 요금 심사 시 적용되고 있는 요금승인제도의 운영 방식과 관계없이 방송법 제77조 및 IPTV법 제15조의 요금승인 권한을 근거로 가이드라인 제정이 가능하다. 정액승인제/상한승인제 자체가 법령에 규정된 요금승인 방식이 아니라 요금승인 제도의 내부적인 운영방식이므로 IPTV 결합상품 요금뿐만 아니라 상한승인제가 적용되는 SO 및 위성방송 결합상품 요금의 적정성 판단을 위한 심사 기준과 절차를 명시한 지침의 제정을 통한 결합할인을 사전 규제가 가능한 것이다.

방송상품 결합요금 적정성 심사 지침은 ① 지침의 목적, ② 결합요금 적정성 판단의 기준, ③ 결합요금 승인의 절차, ④ 심사 간소화 기준, ⑤ 심사의 주체 등에 관한 구체적인 사항을 포함해야 한다. 특히 아래에서 자세히 논의되는 바와 같이 결합상품 요금 적정성 심사의 면제 기준(심사간소화 기준)을 설정하여 모든 방송통신 결합상품에 대한 방송상품 결합요금 적정성 심사를 하는 것보다 방송상품의 결합할인율이 일정 부분을 넘는 결합상품에 대해서만 결합요금의 적정성 심사를 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

〈표 3-4〉 방송상품 결합요금 적정성 심사 지침 예시

제1조(목적) 이 지침은 방송법 제77조와 IPTV법 제15조에 따라 유료방송 및 인터넷 멀티미디어 방송서비스의 요금 승인 시 방송서비스 결합판매 요금의 적정성 심사의 기준 및 절차 등을 정함으로써 목적으로 한다.

제2조(결합요금 적정성 판단 기준) ① 방송서비스 결합판매 요금의 적정성 판단에 있어서 제2항에 의한 결합판매로 인한 비용절감, 이용자편익 증대효과 등을 고려한다.

② 결합판매요금의 적정성은 다음 각 호에서 정하는 기준을 통해 심사한다.

1. 결합판매를 구성하는 방송서비스 상품의 요금을 비용보다 낮게 설정하는지 여부
2. 결합판매를 구성하는 방송서비스 상품의 요금이 방송채널사용사업자(PP) 등의 방송콘텐츠 제공자에게 지급되는 콘텐츠 사용료에 미치는 영향

③ 제2항의 심사를 위해 기준이 되는 요금과 비용은 결합판매가 시작된 시점으로부터 합리적으로 인정되는 상당한 기간동안 발생하는 수익과 비용을 기준으로 산정하며 결합판매의 요금할인으로 인한 가입자 증가효과 등을 반영할 수 있다.

제3조(결합요금 승인 심사절차) ① 방송서비스에 대한 결합판매 요금에 대한 승인은 방송사업자가 제출한 이용약관 및 다음 각 호의 자료를 심사한다.

1. 결합판매 제공 계획서(서비스 대상, 지역 등)
2. 결합판매 요금 설계서(요금설계내역, 예상 비용절감분 등)
3. 개별요금, 동종 또는 유사 결합판매와의 요금수준 비교자료

② 방송서비스 결합판매 이용요금 승인 신청을 받은 경우에는 부득이한 사유가 없는 한 그 날로부터 ○○일 이내에 승인여부를 결정하여 해당 사업자에게 통지한다.

제4조(심사 간소화) 방송서비스 상품의 결합할인율이 인가받은 요금을 기준으로 하여 ○○% 이하인 경우에는 제2조에서 규정하는 요금적정성 심사를 한 것으로 본다.

제5조(위원회 구성·운영) 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 ‘방송상품결합판매심사위원회’를 설치하여 운영할 수 있다.

1. 제2조에서 규정하고 있는 결합판매의 요금적정성, 결합판매로 인한 비용절감 및 이용자 편익증대효과에 관한 심사
2. 기타 방송통신 결합판매 제도개선에 관한 사항 등

3. 방송상품의 결합요금 적정성 심사를 위한 결합할인율 계산 방식

가. 방안 1: 현재 통신부문의 결합할인율 계산 방식 준용

현재 통신부문의 결합할인율 사전규제를 위해서 사용되고 있는 할인율 계산은 심사 대상 단품상품의 약정별 가입자 분포를 통해 가중평균함으로써 단품 요금을 산정하고, 결합상품의 약정별 가입자 분포를 통해 가중평균함으로써 이루어지고 있다.

〈표 3-5〉 결합할인율 계산을 위한 결합판매 방송상품 예시

구분	방송상품 A의 단품 판매 시		방송상품 A의 결합 판매 시	
	가입자 분포(%)	요금(원)	가입자 분포(%)	요금(원)
무약정	1.2	10,000	2	8,500
1년약정	1	9,500	2.9	7,800
2년약정	0.4	9,000	5.4	7,200
3년약정	97.3	8,000	89.6	6,000

이와 같은 방식을 방송상품 결합할인을 계산에 적용할 경우 다음과 같은 방식으로 결합할인을 계산이 이루어진다.

예를 들어 심사 대상 방송상품의 단품 가격과 해당 단품 상품의 가입자 분포, 해당 방송상품의 결합 가격과 해당 상품의 가입자 분포가 위의 표와 같다면 방송상품의 단품요금 산출 계산식은 다음과 같고,

$$\text{방송상품 A의 단품요금} = 10,000\text{원} \times 1.2\% + 9,500 \times 1\% + 9,000\text{원} \times 0.4\% + 8,000\text{원} \times 97.3\% = 8,035\text{원}$$

방송상품 결합요금 산출 계산식은 다음과 같으며,

$$\text{방송상품 A의 결합요금} = 8,500\text{원} \times 2\% + 7,800\text{원} \times 2.9\% + 7,200\text{원} \times 5.4\% + 6,000\text{원} \times 89.6\% = 6,161\text{원}$$

이상의 과정을 통해서 계산된 단품상품 요금과 결합상품 요금을 통해서 해당 방송상품의 결합할인율은 다음과 같이 계산된다.

$$\text{방송상품 A의 결합할인율} = [1 - (6,161/8,035)] \times 100 = 23.32\%$$

이처럼 통신부문 결합할인율 규제를 위해서 현재 사용되고 있는 결합할인율 계산 방식을 방송상품 결합할인율 계산을 위해서 준용할 경우 심사 대상 방송상품의 결합할인율을 기간 약정별 가입자 분포의 가중평균을 통해 단일하게 산정함으로써 기간 약정별로 결합할인율(예: 1년/2년/3년 약정 시 각각의 결합할인율)을 구하는 것에 비해서 결과를 단순하게 표시할 수 있는 장점을 갖고 있다.¹⁴⁾

하지만 이와 같은 결합할인율 계산방식은 다음과 같은 단점을 갖고 있는 것도 사실이다. 우선 가입자 분포의 변화에 따라서 결합할인율이 지속적으로 변동할 가능

14) 그러나 대부분의 상품 가입자가 3년 약정을 하고 있는 상황에서 약정별 가입자 분포를 가중하여 계산한 할인율과 3년 약정 단품상품 요금과 3년 약정 결합상품 요금을 이용한 결합할인율 계산 결과는 거의 유사할 것으로 예상된다.

성이 크며, 원칙적으로는 이를 반영하기 위해서 가입자 분포에 대한 정보를 주기적으로 업데이트하고 이에 기반해서 결합할인율을 재계산해야 한다. 다시 말해서 출시 후 결합할인율 적정성 심사에서 통과했다더라도 이후 실제 가입자 분포의 변화에 따라서 할인율이 심사 간소화 기준을 초과할 가능성도 완전하게 배제할 수 없다.¹⁵⁾ 또한 신규 방송상품의 출시 시에 해당 상품의 향후 가입자 분포를 추정해야 하기 때문에 이로 인해 할인율 계산의 왜곡이 발생할 수 있어 결합상품 출시 시점에서 예상한 해당 상품의 할인율과 실제 할인율 사이에 차이가 생길 수 있다.

또한 통신부문의 결합할인율 계산 방식을 방송상품의 결합할인율 계산을 위해서 사용할 경우 케이블 및 위성 사업자에게 적용되는 요금승인 방식과 IPTV 사업자에게 적용되는 요금승인 방식의 차이로 인해서 문제가 발생할 수 있다. 방송서비스 요금의 상한 요금제가 적용되고 있는 SO 및 위성사업자의 경우 단품 방송상품의 요금을 상한가격 이하에서 자유롭게 설정할 수 있다. SO 및 위성사업자가 단품 방송상품의 가격을 승인 가격 이하에서 자유롭게 인하함으로써 결합할인율 규제를 회피할 수 있는데 비해 IPTV 사업자는 단품 가격의 인하를 위해서는 방통위 승인이 필요하기 때문에 비대칭적 규제라는 비판이 제기될 수 있는 것이다.

예를 들어 SO방송 단품 승인 요금이 15,000원 이하이고, 단품 방송상품의 판매 요금이 15,000원이고 방송상품의 결합판매 요금이 8,000원으로 방송상품의 결합 할인율이 약 46%인 상황에서 방송상품에 대한 결합할인율 제한이 30%로 정해졌다고 가정 보자. 이와 같은 상황에서 SO는 단품 방송상품의 가격을 15,000원 이하에서 자유롭게 설정할 수 있기 때문에 방송상품의 결합판매 가격을 인상하기 보다는 단품 방송상품의 판매 가격을 11,940원 이하로 인하함으로써 낮춤으로써 결합할인율 30% 제한 규제를 회피할 수 있는 것이다. 물론 SO 사업자가 단품 방송상품의 판매 가격 인하로부터 발생하는 단품 방송상품 판매 수입의 감소로부터 발생하는 손실과 방송

15) 통신 결합상품의 심사 시에는 동일한 상품이 신규 결합상품의 구성상품으로 심사를 받기 때문에 실질적으로 결합할인율이 주기적으로 재계산되고 있다.

상품의 결합할인을 회피로부터 발생하는 이익 사이의 비교를 통해서 결합할인을 회피를 위한 단품상품의 가격 인하 여부를 결정하게 될 것이다. 하지만 상한 승인 방식으로 요금승인이 이루어지고 있는 SO 및 위성방송 사업자들에게 이와 같은 선택 가능성을 열어 놓고 있다는 점에서 방송상품의 결합할인을 계산을 위한 기준 가격을 단품 방송 상품의 약관 가격 또는 이들의 시장 판매 가격으로 설정하는 것은 비판의 여지가 있다.

IPTV 사업자 역시 단품 상품의 정액 승인요금 및 약정할인요금에 대한 인하를 통해 결합할인을 제한을 우회할 수 있으나 이를 위해서는 방통위의 승인이 필요하기 때문에 IPTV 사업자가 단품 방송상품의 가격인하를 통한 결합할인을 규제 회피는 쉽지 않은 것이다. 이에 따라서 결국 결합할인을 규제의 목적을 달성하기 위해서는 결합할인을 자체뿐만 아니라 단품으로 판매되는 방송상품 요금의 변동성까지 고려해서 방송상품의 결합할인이 계산되어야 한다는 주장이 설득력을 갖는 것이다.

나. 방안2: 기간 약정별 요금의 단순 비교

단품상품 요금과 결합상품 요금을 기간 약정별로 단순 비교함으로써 해당 방송상품의 결합할인을 산정하는 방식이 사용될 수도 있다. 예를 들어 방송상품의 단품가격과 결합가격이 위의 표에서 제시된 것과 동일하다면 방송상품의 결합할인은 다음과 같은 식을 통해서 계산될 수 있다.

$$\text{방송상품의 3년 약정 시 결합할인율} = [1 - (6,000/8,000)] \times 100 = 25\%$$

이와 같은 약정별 결합요금 계산 방식은 최초 결합할인을 적정성 심사 시에 제출된 요금정보를 바탕으로 할인율 계산이 이루어짐으로써 심사 이후 할인율을 재계산할 필요가 없고 위의 방안1과 같이 약정별 가입자 분포 자료를 필요로 하지 않기 때문에 할인율 계산에 따른 행정비용을 상당 부분 절감할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

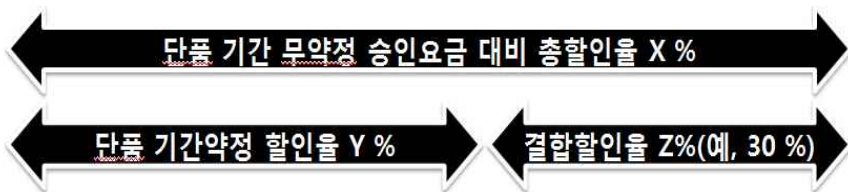
하지만 방안2의 경우에도 방안1과 기간약정별 가입자 비중을 이용한 가중 평균 계산 방식을 사용하지 않는다는 차이가 있을 뿐 여전히 방송요금의 상한승인제가 적용되는 SO 및 위성상품의 경우 방안1의 단점에 대한 논의에서 지적된 바와 같이

단품 방송상품의 요금을 인하함으로써 결합할인을 제한 규제를 회피할 수 있는 가능성이 높다.

다. 방안 3: 단품 방송상품의 승인요금 상한액 기준

방송상품의 결합할인율을 계산하기 위해서 사용될 수 있는 또 다른 방식은 단품 방송상품에 대한 방송통신위원회의 승인요금을 기준으로 해당 상품의 할인율을 계산하는 것이다.

(그림 3-1) 단품 방송상품 승인요금 기준 총할인율 계산



이와 같은 결합 할인율 계산 방식을 따를 경우 방송상품의 단품가격과 결합가격이 위의 표에서 제시된 것과 동일하다면 방송상품의 결합할인율은 다음과 같은 식을 통해서 계산될 수 있다.

$$3\text{년 기간 약정 상품의 할인율} = [1 - (6,000/10,000)] \times 100 = 40\%$$

이 같은 방식을 통해 방송상품의 결합할인율을 계산할 경우 방송통신위원회가 승인한 요금 이하에서 자유롭게 요금 설정이 가능한 SO 및 위성 사업자가 단품상품의 약정 할인 요금을 과도하게 낮추는 등의 방법을 통한 결합할인율 규제 회피 시도의 차단이 가능하여 SO 및 위성사업자와 IPTV 사업자를 동일한 기준으로 규제하는 것이 가능해지게 된다는 장점을 갖고 있다.

〈표 3-6〉 단품 IPTV 상품 승인 가격 기준 기간약정 할인율
(2011년 6월 약관가격 기준)

	무약정	1년 약정	2년 약정	3년 약정
KT	0%	3%	6%	20%
SKT	0%	9%	18%	28%
LGU+	0%	7%	14%	21%
IPTV 평균	0%	6%	13%	23%

자료: 사업자 제출자료

〈표 3-7〉 단품 디지털 케이블 승인 가격 기준 기간약정 할인율
(2011년 6월 약관가격 기준)

	무약정	1년 약정	2년 약정	3년 약정
MSO 평균	0%	8%	14%	22%
개별SO	0%	10%	18%	29%
전체 SO 평균	0%	9%	15%	23%

자료: 사업자 제출자료

반면 이와 같은 결합할인을 계산 방식은 다음과 같은 단점을 갖고 있다. 우선 이 같은 방식으로 방송상품의 결합할인율이 계산될 경우 결합자체로 인한 할인효과와 단품 상품의 기간약정 할인효과를 구분할 수 없게 되는 문제가 발생한다. 따라서 이 기준을 바탕으로 방송상품의 결합할인율을 계산하고 관련 규제를 적용할 경우 이는 결합할인율 규제가 아니라 실질적으로 전체 방송상품의 (기간약정 + 결합약정) 할인율에 대한 규제를 하는 결과를 가져오게 된다. 또한 이 같은 결합할인율 계산 방식은 현재 통신부문의 결합할인율을 계산하는 방식과 전혀 상이한 방식으로 방안1 형태의 할인율 계산 방식에 익숙해 있는 IPTV 사업자들의 반발 가능성이 있다.

라. 소결

방송상품의 결합할인율 간소화 기준 설정 등 방송상품의 결합할인율 규제를 위한 할인율 계산의 기준 요금은 SO 및 위성사업자에게 적용되고 있는 방송상품 요금의 상한승인제로 인한 결합할인율 규제 회피 가능성을 차단하기 위해서 방송통신위원

회의 방송요금 승인 가격 상한액을 기준으로 방송상품의 결합할인율을 계산하는 것이 적절하다고 판단된다. 이를 통해서 IPTV 사업자의 방송상품 결합할인율과 SO 및 위성사업자의 결합할인율을 동일한 기준으로 규제할 수 있게 될 것이다.

또한 방송통신 결합상품 판매자가 신고한 약관상 요금 보다는 이들이 실제 시장에서 판매하고 있는 요금을 기준으로 방송상품의 할인율 계산이 이루어지는 것이 적절하다. 방송상품 결합할인율 계산을 위한 단품 상품의 가격을 승인요금 상한액으로 설정한다고 해도, 방송상품의 결합상품 요금을 실제 시장에서 판매되는 요금과 차이가 있을 수 있는 약관상 요금으로 설정할 경우 계산된 결합할인율이 실제 시장상황을 반영하지 못할 수도 있다. 이는 SO 및 위성방송사업자의 경우 방송통신 결합상품의 약관상 요금이 정액으로 표시되어 있지 않고 ‘○○원 이하’ 또는 ‘단품 방송상품 요금 대비 ○○% 할인’ 등으로 표시되어 있는 경우가 존재하기 때문이다.

따라서 방송통신 결합상품 이용자가 실제로 지불하는 요금을 기준으로 방송상품의 결합할인율을 계산하기 위해서는 약관상에 있는 요금보다는 실제 판매되고 있는 시장 요금을 기준으로 하는 것이 적절하다. 물론 실제 판매가격에 대한 신고의무를 부과하지 않을 경우 규제 준수 여부를 상시적으로 모니터링할 수 없어 규제의 실효성이 다소 떨어질 가능성도 완전하게 배제할 수는 없으나, 높은 행정비용으로 실제 판매가격에 대한 상시적 모니터링이 현실적으로 쉽지 않는 상황에서 이와 같은 문제는 불가피한 측면이 있다.

4. 결합 할인율 적정성 검토 관련 심사 간소화 기준 설정 시 고려 사항

가. 심사 간소화 기준 설정 시 고려 사항

1) PP배분 수익에 미치는 효과

방송상품의 결합할인율에 대한 규제의 주목적이 과도한 할인율이 PP 배분 수신료 수익 규모에 미치는 부정적 영향에 대한 차단임을 고려할 때 심사 간소화 기준 X%는 방송상품 결합 할인이 PP 수신료 배분수익 및 이윤율 등에 미치는 영향을 근거로 설정되어야 한다. 따라서 심사간소화 기준 X%를 계산하기 위해서는 (1) 결합할

인율 증가에 따른 방송수신료 배분 수익의 감소 규모와, (2) 이로 인한 PP의 이윤율 감소 규모에 대한 추정이 필요하고, (3) 어느 정도가 PP의 적정 영업이익율인지에 대한 판단이 필요하다. 즉 PP가 프로그램 콘텐츠 품질을 심각하게 감소시키지 않고 운영하기 위한 적정한 영업이익율 수준을 결정해야 하는 것이다.

2) 시장지배력 전이

결합판매를 통한 시장지배력 전이 가능성 역시 방송상품의 결합 할인율과 관련하여 문제가 될 소지가 있으나 방송부문의 시장지배력의 통신부문으로의 전이 이슈를 다루기 위해서는 규제대상이 방송상품의 시장지배적 사업자로 한정되어야 하며, 방송상품의 결합할인을 제한을 방송부문의 시장지배적 사업자에게만 적용할 경우, 방송상품의 결합할인을 규제의 주요 목적인 PP 수신료 배분수입 감소 가능성에 대한 대응이 적절하게 이루어지지 못하게 될 수도 있다.

앞에서도 논의된 바와 같이 방송부문의 시장지배적 사업자가 존재하지 않는 현 시점에서 시장지배적 사업자의 방송상품 결합할인율만을 규제할 경우 규제의 실효성을 기대하기 어렵다. 방송부문의 시장지배적 사업자가 존재하지 않는 현 시점에서는 방송측면의 시장지배력의 통신측면으로의 전이 가능성은 높지 않은 상황이며, 오히려 통신측면의 시장지배력의 방송측면으로의 전이 가능성이 우려되는 상황이다. 따라서 방송상품의 결합할인과 관련된 시장지배력 전이 이슈는 향후 방송부문의 시장지배적 사업자가 나타날 경우 별도의 문제로 다루어지는 것이 적절하다고 판단된다.¹⁶⁾

16) 통신측면의 시장 지배력의 방송측면으로의 전이 가능성은 존재하지만, 이에 대해서는 이미 통신부문에 대한 결합상품 할인율 규제를 통한 대응이 이루어지고 있다. 더군다나 방송결합상품의 할인율 심사간소화 기준이 30% 미만으로 설정될 경우, 이는 통신결합상품 할인율 심사간소화 기준 30% 보다 엄격한 기준으로서, 방송부문의 시장지배력의 통신부문으로의 전이 문제에 대한 추가적인 대응이 불필요할 수도 있다.

나. 방송상품 결합할인을 시뮬레이션

방송상품의 결합할인율 증가가 콘텐츠 사업자 배분 수신료 수익 및 PP 영업 이익에 미치는 영향을 분석하기 위해서 시뮬레이션 분석이 수행되었으며 분석방법과 그 결과는 다음과 같다.

1) 분석방법

시뮬레이션 분석의 1단계로 단품 상품가입자수와, 결합할인율이 적용되는 결합상품 가입자수를 이용한 산식을 통해 방송상품에 대한 결합할인이 0%인 경우 유료방송사업자가 가입자로부터 얻을 수 있는 수신료 규모를 추정했다. 이때 가입자수는 가입자수는 2009년 말과 2010년 말 사이의 연평균 가입자수를 사용하였으며, 수신료수입은 2010년도 자료를 이용했다.¹⁷⁾ 2단계에서는 방송상품의 결합할인율 변화에 따른 유료방송 플랫폼사업자의 수신료 규모를 추정했다. 마지막 단계인 3단계에서는 2단계에서 추정된 결합할인율 변동에 따른 유료방송 사업자의 수신료 수익 추정치를 바탕으로 2010년에 이들이 PP에게 실제로 지급한 수신료 수익 배분 비율을 적용하여 PP에게 지급되는 총 방송수신료 및 PP 이윤율의 변동폭을 추정했다.

시뮬레이션 분석이 과도하게 복잡해지는 것을 피하기 위해서 방송상품의 결합할인율 변동이 방송상품 이용자 규모에 미치는 영향은 전혀 없다고 가정했다. 방송상품의 결합할인율 변동이 방송상품 이용자 중 결합상품 이용자 비중의 변화에 미치는 영향에 대한 3가지 시나리오를 구성하고 이를 위의 계산에 적용했다.

우선 시나리오1은 방송상품의 결합할인율의 변동과 관계없이 결합가입자의 규모는 현재 상태를 유지한다고 설정했다. 시나리오2는 방송상품의 결합할인율 변동(10%, 20%, 30%)에 따라 방송상품 이용자 중 결합상품 이용자의 비중이 변화한다고 가정하고 그 구체적인 변화량은 단품 방송상품 요금 대비 결합 방송상품 요금 할인을 변동에 따른 결합상품 전환의사에 대한 KISDI(2011)의 관련 설문조사 결과를 따른다고 설정했다. 하지만 응답자가 단품 방송상품을 결합상품으로 바꾸는 데 발

17) 이에 따라 2010년 기준 실제값과 시뮬레이션 결과와의 오차 발생했다.

생하는 전환비용을 충분히 고려하지 않고 결합상품 전환의사에 대한 설문에 응답함으로써 설문조사 결과를 따를 경우 결합가입자 비중이 과다하게 추정될 가능성이 있다. 이와 같은 가능성을 염두에 두고 구성된 시나리오3은 설문조사(KISDI, 2011) 결과를 현재 결합할인율과 이에 따른 결합가입자 비중을 바탕으로 보정하여 결합할인율 변동에 따른 방송상품 이용자 중 결합상품 이용자 비중의 변화량에 대한 보다 현실적인 추정값을 제공했다.

2) 시나리오1에 따른 시뮬레이션 결과

결합상품 이용자의 비율이 결합할인율에 관계없이 현재와 동일할 경우(시나리오1) 콘텐츠 사업자에게 배분되는 수신료 규모는 결합할인율이 0%일 때와 비교해서 결합할인율이 10%, 20%, 30%일 경우 각각 4.53%, 9.07%, 13.6% 감소하고 PP의 영업이익율은 결합할인율이 0%일 때와 비교해서 결합할인율이 10%, 20%, 30%일 경우 각각 10.9%, 22%, 33.4% 줄어드는 것으로 나타났다.

3) 시나리오2에 따른 시뮬레이션 결과

결합상품 이용자의 비율이 결합할인율의 변동에 따라서 변화할 경우(시나리오2: 비율 변화는 KISDI 설문조사에 근거) 콘텐츠 사업자에게 배분되는 수신료 규모는 결합할인율이 0%일 때와 비교해서 결합할인율이 10%, 20%, 30%일 경우 각각 6.81%, 15.94%, 26.11% 감소하고 PP의 영업이익율은 결합할인율이 0%일 때와 비교해서 결합할인율이 10%, 20%, 30%일 경우 각각 16.5%, 39.3%, 65.9% 감소하는 것으로 나타났다.

4) 시나리오3에 따른 시뮬레이션 결과

결합상품 이용자의 비율이 결합할인율의 변동에 따라서 변화할 경우(시나리오3: 비율 변화는 KISDI 설문조사 결과 보정)¹⁸⁾ 콘텐츠 사업자에게 배분되는 수신료 규

18) 시나리오3은 현재 가용한 데이터를 이용해서 구성 가능한 시나리오 중 가장 현실적이다. 물론 결합할인율의 증가에 따라 방송서비스 이용자의 절대적 규모가 커지고 이로 인해서 유료방송수신료 규모와 PP 배분 수신료 규모가 증가할 가능성도 배제할 수는 없으나, 유료방송 가입률이 포화상태에 이른 현 상태에서 결합할인율

모는 결합할인율이 0%일 때와 비교해서 결합할인율이 10%, 20%, 30%일 경우 각각 3.88%, 10.4%, 17.99% 감소하고 PP의 영업이익율은 결합할인율이 0%일 때와 비교해서 결합할인율이 10%, 20%, 30%일 경우 각각 9.4%, 25.6%, 45.1% 감소하는 것으로 나타났다.

5) 소결

시뮬레이션 결과 방송상품의 결합할인율이 평균 30%인 경우 유료방송플랫폼의 수신료 수익이 결합할인율이 0%였을 때보다 10.87%(시나리오1), 25.79%(시나리오2), 15.38%(시나리오3) 감소하고, 콘텐츠 사업자 배분 수신료는 결합할인율이 0%였을 때보다 13.6%(시나리오1), 26.11%(시나리오2), 17.99%(시나리오3) 감소하고, PP의 영업이익률은 결합할인율이 0%였을 때보다 33.4%(시나리오1), 65.9%(시나리오2), 45.1%(시나리오3) 감소할 것으로 예측되었다. 가장 낙관적인 시나리오에서도 결합할인율이 30%를 넘을 경우 PP의 영업이익률이 결합할인율이 0%인 경우보다 1/3 이상 감소하는 것으로 나타났다.

5. 결합할인율 적정성 판단 지침의 적용 대상 범위

가. 개괄

유료방송 및 IPTV 방송서비스에 대한 요금승인 권한에 근거해 방송서비스의 결합할인율의 적정성 판단에 대한 심사 지침이 제정되어 적용될 경우, 해당 지침의 적용 범위에 대한 설정이 필요하다. 결합할인율 규제의 적용범위가 넓은 경우(예, 기존 가입자에게도 즉시 적용) 과도한 규제라는 비판이 제기될 수 있고, 규제의 적용 범위가 좁을 경우(예, 새로운 유형의 방송통신결합상품에만 적용) 규제의 실효성이 낮아질 위험이 있다. 현 시점에서 고려해 볼 수 있는 결합할인율 규제의 적용범위에

변동이 방송서비스 가입자의 절대 규모에 상당한 영향을 미치지 못할 것으로 추정된다. 또한 결합할인율 변동이 방송서비스 가입자 규모에 영향을 미칠 경우에도 이를 계량화할 수 있는 현실적인 방안이 없다.

대한 방안은 다음과 같다.

(방안1) 향후 판매될 새로운 유형의 방송통신 결합상품 요금에만 적용

(방안2) 방안1+ 기존에 판매되고 있는 방송통신 결합상품의 신규 가입자에게 부과되는 요금에만 적용

(방안3) 방안2+ 방송통신 결합상품 현재 가입자의 계약 갱신 시에 적용

(방안4) 방안2+ 할인을 심사 지침이 발효된 즉시 방송통신 결합상품의 현재 가입자에게 부과되는 요금에도 적용

향후 출시될 새로운 유형의 방송통신 결합상품의 결합할인율을 신설될 결합할인율 적정성 심사 지침의 적용대상으로 삼는 것에 대한 문제 제기의 여지는 매우 작다. 신규 결합상품의 할인율을 결합할인율 적정성 심사 대상으로 삼을 경우 해당 상품의 모든 이용자에게 동일한 결합할인율이 적용되기 때문에 이용자 차별의 문제가 제기될 여지가 없다. 하지만 기존에 판매되고 있는 결합상품의 가입자가 현재 납부하고 있는 요금을 결합할인율 적정성 심사 대상으로 설정할 경우 규제의 소급적용 논란이 있을 수 있으며 계약 기간 중의 계약 조건의 변경을 강제함으로써 계약의 사적 가치를 침해한다는 우려가 제기될 수도 있다. 또한 그 실현 가능성은 높지 않으나 방송할인율을 심사 간소화 기준 안으로 낮추기 위해서 방송상품의 결합할인율을 낮추고 통신상품의 결합할인율을 높임으로써 전체 요금의 변동을 가져오지 않는 방법을 택하는 대신, 방송상품의 결합할인율만을 낮출 경우 현재 이용하고 있는 결합상품에 대한 이용요금이 인상될 수 있다는 우려가 제기될 수도 있다.

나. 방안

결합할인율 사전규제 대상의 범위에 대한 현실적인 방안은 결합할인율 적정성에 대한 심사 대상을 (1) 향후 판매될 새로운 유형의 결합상품 요금, (2) 기존에 판매되고 있는 방송통신 결합상품의 신규 가입자에게 부과되는 요금, (3) 방송통신 결합상품 현재 가입자의 계약 갱신 시 요금으로 설정하는 것이다.

법적 안정성과 사적 자치의 보호를 위해서 심사 지침이 효력을 발생하는 시점에서 이전에 체결된 기간 약정의 계약 기간이 남아 있는 가입자가 납부하는 요금에 대해서는 적정성 심사를 면제하고, 해당 가입자의 약정 기간이 종료된 이후 최초 갱신되는 계약에 포함된 요금조건부터 결합할인을 적정성 심사 대상에 포함하는 것이 적절하다고 판단된다. 이는 최초 계약의 기간약정이 종료된 이후 명시적 또는 묵시적 계약 갱신으로 인해서 계약 기간이 해당 기간만큼 연장되는 것이지 계약 기간이 무한정 연장되는 것이 아니기 때문에 계약 기간이 종료되는 시점에 사업자는 계약자에 대해서 계약 갱신과 관련된 기존 계약의 조건을 변경(예, 결합할인율 인상)할 수 있기 때문이다.

일반적으로 계속적 계약에서 기간의 약정이 없는 경우에는 계약 당사자는 언제든지 계약을 해지할 수 있다. 따라서 기간 약정이 없는 경우에는 계약의 당사자는 언제든지 계약을 해지할 수 있으므로 사업자는 언제든지 계약을 해지하고 새로운 결합할인율이 적용되는 계약을 체결할 수 있다. 따라서 현재 기간 약정을 하지 않고 결합상품을 이용하고 있는 가입자의 요금에 대해서는 심사 지침이 효력을 발생하는 시점부터 또는 이로부터 일정 기간의 유예기간이 경과한 이후 결합할인율 적정성 심사 대상에 포함하는 것이 타당할 것이다.

제 5 절 방송상품 결합할인율 사전규제를 위한 시행령 신설: 중장기적 개선방안

1. 결합할인율 사전규제 근거 명확화

단기적으로는 방송상품 결합할인율의 적정성 심사 지침의 신설을 통해서 방송상품 결합할인율에 대한 사전규제가 충분히 가능하다고 판단되지만, 중장기적으로는 방송법과 IPTV법에서 방통위에 부여한 유료방송서비스 요금에 대한 승인권한을 바탕으로 시행령 신설을 통해 방송상품 결합판매에 대한 사전 규제 근거의 명확화가

필요하다. 현행 방송법 및 IPTV법은 방송통신위원회에게 요금 승인 권한을 부여하고 있지만 요금 적정성 판단에 대한 세부 기준을 동법이나 하위 법령 등을 통해서 제시하지 않고 있다. 반면에 전기통신사업법에서는 인가역무의 요금 승인 시 해당 요금의 적정성에 대한 판단 기준을 관련 시행령을 통해서 명확히 제시함으로써 정책당국의 판단 기준을 제시할 뿐만 아니라 관련 사업자의 예측가능성 역시 높일 수 있다.

방송법 및 IPTV법 체계에서도 유료방송요금 승인에 대한 구체적인 기준을 제시하면서 결합할인과 관련된 사항이 해당 기준에 반영될 수 있도록 관련 시행령 신설이 필요하다. 신규 시행령은 방송상품 결합할인율에 대한 사전적 규제 근거를 명확히 하여 사후규제로부터 발생할 수 있는 규제의 불확실성과 비용을 줄일 수 있도록 설정되어야 할 것이다.

〈표 3-8〉 방송법 및 IPTV법 시행령 개정안 예시

현행 관련 법령	방송법 및 IPTV법 시행령 개정안
<p>〈신설〉 유료방송 및 IPTV 서비스 요금 산정과 관련된 구체적 기준을 제시하고 있는 현행 법령 미비</p>	<p>방송법 시행령(안) 제〇〇조: ①유료방송 요금은 공급비용, 수익, (방송과 비방송 역무의 결합 등) 서비스 제공 및 판매 방법에 따른 비용절감, (콘텐츠 공급자에 대한 수익의 배분 등) 공정한 경쟁환경에 미치는 영향 등을 합리적으로 고려하여 산정되어야 한다. ②1항에 따라 유료방송 요금을 승인받으려는 자는 요금 선정 근거 자료를 제출해야 한다.</p> <p>IPTV법 시행령(안) 제〇〇조: 인터넷 멀티미디어 방송 서비스 요금은 공급비용, 수익, (방송과 비방송 역무의 결합 등) 서비스 제공 및 판매 방법에 따른 비용절감, (콘텐츠 공급자에 대한 수익의 배분 등) 공정한 경쟁환경에 미치는 영향 등을 합리적으로 고려하여 산정되어야 한다. ②1항에 따라 유료방송 요금을 승인받으려는 자는 요금 선정 근거 자료를 제출해야 한다.</p>

유료방송 요금 승인 시 요금 적정성 판단에 사용되는 기준은 (1) 유료방송 서비스 제공을 위해서 사업자가 투입하는 공급비용, (2) 방송과 비방송 역무의 결합 등 서비스 제공 및 판매 방법에 따른 비용절감 효과, (3) 콘텐츠 사업자에 대한 수익 배분, (4) 공정한 경쟁환경에 미치는 영향이다.

2. 자료 요구권

전기통신사업법(사업법 제28조4항)은 인가 역무 사업자의 요금 승인요청 시 요금 산정 근거 자료를 제출하도록 요구하고 있으나, 방송법 및 IPTV법은 관련 내용을 포함하고 있지 않아 관련 시행령 개정을 통해 방송사업자가 요금승인 요청 시 요금 적정성 판단을 위한 근거 자료를 제출하도록 관련 법령의 보완이 요구된다. 방송상품 요금 승인 신청 사업자가 요금 산정에 대한 근거 자료를 제출하지 않을 경우, 현행 법령체계 아래서는 방송통신위원회가 이를 강제할 수단이 없기 때문에 약관상에 나타난 해당 상품의 채널 구성 정보만을 갖고 요금 적정성을 판단할 수밖에 없다. 하지만 이와 같은 제한된 정보를 바탕으로 방송사업자가 승인을 요청한 요금의 적정성을 정확하게 판단하는 것은 쉽지 않을 것이다.

〈표 3-9〉 전기통신사업법상의 요금승인 기준 및 자료 제출 관련 조항

제28조(이용약관의 신고 등)

③ ...

1. 전기통신서비스의 요금이 공급비용, 수익, 비용·수익의 서비스별 분류, 서비스 제공방법에 따른 비용 절감, 공정한 경쟁환경에 미치는 영향 등을 합리적으로 고려하여 산정되었을 것

④ 제1항 및 제2항에 따라 전기통신서비스에 관한 이용약관을 신고하거나 인가받으려는 자는 가입비, 기본료, 사용료, 부가서비스료, 실비 등을 포함한 전기통신서비스의 요금 산정 근거 자료(변경할 경우에는 신·구 내용 대비표)

제 6 절 방송통신 결합판매 관련 금지행위 신설: 중장기적 개선방안

1. 문제점

방송상품의 결합판매와 관련하여 공정경쟁을 저해하거나 이용자의 이익을 해칠 우려가 있는 다음과 같은 행위가 발생할 우려가 있다.

가. 순수결합

개별적으로 가입할 수 있는 방송서비스를 결합판매에 의해서만 가입하거나 이용하게 함으로써 방송서비스 이용자의 이익을 침해할 가능성이 있다. 예를 들어 유료 방송사업자가 제공하는 방송서비스를 이용하기 위해서는 반드시 초고속 인터넷 서비스를 이용하도록 하는 행위를 말한다. 방송서비스에 대한 높은 효용을 갖고 있지만 초고속 인터넷 서비스에 대해서는 낮은 효용을 갖고 있는 이용자에게 두 가지 서비스를 동시에 이용하지 않을 경우 방송서비스 제공을 거부함으로써 방송이용자의 선택권을 제한하는 등의 이용자 이익을 침해할 가능성이 큰 것이다.

물론 아직까지는 유료방송서비스 이용자 중 단품 방송상품의 이용자 비중이 크기 때문에 이와 같은 순수결합 판매로 인한 심각한 이용자 이익 침해 가능성이 높지 않으나, 향후 방송서비스 이용양태의 변화에 따라 단품 방송상품 이용자 규모가 현저히 줄어들 경우, 단품 방송상품 이용자의 방송통신 결합상품 전환을 촉진하기 위해서 단품 방송상품의 신규 판매를 중단하고 방송통신 결합상품만을 판매할 가능성도 완전히 배제할 수 없다. 또한 전체 방송상품을 통신상품과의 결합판매를 통해서만 판매하지 않더라도, 유료방송 이용자에게 인기가 매우 높은 특정 방송상품을 방송통신 결합상품을 통해서만 이용하게 함으로써 이용자 선택권을 제한할 가능성도 있다.

나. 부당한 수익분류

유료방송사업자가 방송상품의 결합할인율을 과도하게 높게 설정하고 통신상품의 할인율을 인위적으로 낮게 설정하는 등의 행위를 통해서 방송통신 결합상품의

판매 수익을 부당하게 분류할 경제적 유인을 갖고 있다. 방송통신 결합상품 판매자는 방송상품 판매 수익과 통신상품 판매 수익 간의 부당한 수익분류를 통해서 방송 수신료 수입 등의 방송사업 매출액을 실제보다 낮아 보이도록 함으로써 콘텐츠 공급자에 대한 방송수신료 배분수익과 방송사업 매출액에 따라 부과되는 방송발전기금 납부 규모를 축소하려는 시도를 할 가능성이 있다.¹⁹⁾ 앞서 단기적 제도 개선방안으로 제시된 방송상품 결합 할인율 규제를 통해서 이와 같은 부당한 수익분류 가능성을 어느 정도 차단할 수 있을 것이나, 실제 회계처리 과정에서의 부당한 수익분류 가능성은 여전히 남아 있기 때문에 이에 대한 제도적 보완이 요구될 수도 있다.²⁰⁾

다. 이용자 차별

방송통신결합상품 이용자에게 부과되는 방송서비스 요금 등의 이용조건을 방송서비스 단품 이용자에 비해서 과도하게 유리하게 설정함으로써 단품 방송서비스 이용자를 부당하게 차별할 가능성이 있다. 방송통신 결합상품 판매자가 단품 방송상품 이용자에 대한 방송통신 결합상품으로의 전환을 촉진하기 위해서 방송상품의 결합할인율을 과도하게 낮게 책정할 경우, 높은 방송서비스 이용요금을 내는 단품 방송상품 가입자가 낮은 방송서비스 이용요금을 내는 방송통신 결합상품 이용자에게 오히려 보조금을 지불하는 효과가 나타날 수도 있다.

라. 경쟁제한적 결합판매

방송통신 결합상품 판매 시 결합상품의 요금을 공급비용보다 낮게 설정하여 이용자에게 공급할 경우 경쟁자를 시장에서 퇴출시켜 궁극적으로 해당 시장에서의 경쟁을 제한할 가능성이 존재한다.

19) 방송통신 결합판매를 통한 방송발전기금 납입액 축소 가능성에 대한 자세한 논의는 권호영 외(2006)을 참고할 것.

20) 현행 전기통신사업법 시행령(별표3)은 특정 전기통신서비스의 비용이나 수익을 부당하게 다른 전기통신서비스의 비용이나 수익으로 분류하여 이용요금 및 상호접속 등의 대가를 산정하는 행위를 금지하고 있다.

2. 금지행위 유형 설정

위에서 제시된 결합판매와 관련된 문제점을 해소하기 위해서 다음과 같이 관련 금지행위에 대한 세부 유형을 설정하고 이를 사후규제에 활용하도록 한다.

가. 순수결합 금지

현행 IPTV법 시행령(별표3 제1호 라목)은 IPTV 서비스의 순수결합을 금지행위로 설정하였으나 방송법에서는 순수결합에 대한 관련 조항이 없어 이를 보완하기 위해서 방송법의 금지행위 유형에 방송서비스의 순수결합을 포함하도록 한다.

나. 부당한 수익분류 금지

방송통신 결합상품 판매 시 방송사업자가 방송서비스로부터 발생하는 수익을 여타 서비스의 수익으로 부당하게 분류하여 콘텐츠 이용 대가 및 방발기금 부담금이 계산되는 방송사업 수익규모를 축소하려는 행위를 금지행위의 세부 유형 중 하나로 설정한다.

다. 이용자 차별 금지

방송통신 결합상품 이용자와 단품 방송상품 이용자에 대한 부당한 차별을 금지행위 세부 유형으로 설정한다.

라. 경쟁제한적 결합판매 행위 금지

결합상품의 요금을 비용보다 낮게 설정하는 등 경쟁제한적인 효과를 발생시킬 우려가 있는 결합판매 행위를 금지 행위 세부유형으로 설정한다.

〈표 3-10〉 금지행위 관련 방송법 시행령 및 고시 개정 및 신설안 예시

현행 관련 법령	방송법 시행령 개정안
〈신설〉	<p>제○○조(또는 시행령 별표): ① 법 제8조2 제5항의 금지행위는 다음 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.</p> <p>0. 방송과 「전기통신사업법」 제2조에 따른 전기통신서비스의 결합 판매 시 이용자의 선택권을 제한하거나, 부당한 이용자 차별을 하거나, 경쟁제한적인 결합판매를 하는 행위</p>
〈신설〉	<p style="text-align: center;">방송법 고시 신설안</p> <p>제1조(목적): 이 고시는 「방송법 시행령」 제○○조에 따라 이용자의 선택권을 제한하거나, 부당한 이용자 차별을 하거나, 경쟁제한적인 결합판매를 하는 행위의 세부 유형 및 심사기준을 정하는 것을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의) “결합판매”라 함은 방송과 「전기통신사업법」 제2조에 따른 전기통신서비스를 묶어서 이용자에게 판매하는 행위를 말한다. 다만, 이용자의 인식, 거래관행, 상산기술 및 판매 효율성 등을 고려하여 하나의 방송 서비스의 판매로 인식되는 경우에는 결합판매로 보지 않는다.</p> <p>제3조(결합판매의 금지행위 세부 유형) ① 방송사업자가 결합판매를 함에 있어서 금지되는 행위의 세부 유형은 다음 각 호의 어느 하나와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정당한 사유 없이 개별적으로 이용할 수 있는 방송서비스를 결합판매에 의해서만 이용하게 하는 행위 2. 방송서비스의 비용이나 수익을 다른 역무의 비용이나 수익으로 분류하여 결합판매 수익을 부당하게 배분하고 이를 바탕으로 콘텐츠 이용대가 등을 산정하는 행위 3. 결합상품 요금을 비용보다 낮게 설정하는 등의 경쟁제한적인 결합판매 행위 <p>② 제1항에서 규정하는 행위의 위법성을 판단함에 있어서 결합판매로 인한 비용절감, 이용자편익 증대효과 및 시장지배력 전이 등의 요소를 고려한다.</p>

주: IPTV 사업자에 대한 결합판매 관련 금지행위 관련 시행령 및 고시 등은 위의 방송법 관련 법령 정비 방안을 IPTV법에 준용함

제 4 장 결 론

현재 유료방송서비스를 공급하고 있는 모든 사업자들은 단품 방송서비스뿐만 아니라 이를 초고속 인터넷 서비스 또는 전화서비스 등과 결합하여 판매하고 있다. 기술적으로 이와 같은 결합판매 상품을 구성하기 어려운 위성방송사업자도 IPTV서비스 사업자와의 제휴를 통해 이와 같은 결합상품을 출시하여 판매하고 있다. 실제로 방송서비스 신규 가입자의 상당수는 단품 방송서비스 상품보다는 방송통신 결합상품을 선택하고 있으며 이와 같은 추세는 더욱 가속화될 것으로 예상된다.

방송통신 결합상품의 활성화는 방송통신 융합 기술의 발전의 자연스러운 결과로서 해당 상품의 공급자는 이와 같은 상품 판매형태를 통해서 다양한 비용 절감효과를 누릴 수 있고 수요자 역시 결합을 통한 가격 할인의 혜택을 얻음으로써 사회적 후생의 증가를 기대할 수 있다. 하지만 방송상품에 대한 과도한 결합 할인은 일견 해당 상품 이용자의 편익을 증대시킬 것처럼 보이지만 장기적으로는 유료방송서비스 공급자들 사이의 지나친 가격 경쟁과 방송콘텐츠 공급자에게 이전되는 수신료 배분 수입의 과도한 축소로 인해서 유료방송서비스의 품질 수준이 전반적으로 하락할 가능성 역시 매우 높다고 할 수 있겠다.

본 연구는 방송통신 결합상품의 판매와 관련된 이슈들을 분석하고 규제정책 개선 방안을 제시하고 있다. 이를 위해 유료방송 결합상품 판매현황과 관련 요금 규제 동향을 조사한 후 국내 유료방송결합상품 할인율의 변동이 방송콘텐츠 공급자에게 미치는 영향에 대한 분석을 통해 방송서비스 결합할인율의 규제 필요성을 검토하였다. 마지막으로 방송상품 결합할인율과 관련된 규제 개선 방향과 이를 위한 관련 법령의 정비 방향을 다음과 같이 제시하였다.

먼저 방송통신 결합상품 할인율에 대한 사전규제로서 방송상품 결합할인율 적정성 심사 지침의 신설을 제안하고 구체적인 심사 기준과 절차 등을 제안하였다. 현재

일부 통신부문 결합상품 할인율에 대해서는 사전규제가 이루어지고 있지만 방송상품 결합할인율에 대해서는 사전규제가 전혀 이루어지고 있지 않아 규제공백이 존재하고 있어 이에 대한 보완책 마련이 시급하다. 또한 현재 방송법과 IPTV법 상의 요금승인 관련 법령이 구체적인 심사 기준을 하위 법령 등을 통해 밝히고 있지 않아 요금승인 관련 규제의 예측가능성이 높지 않기 때문에 이에 대한 정비가 필요함을 지적하고 구체적인 심사 지침의 방향을 제시하였다. 마지막으로 방송상품의 결합상품 판매와 연관되어 있는 금지행위의 세부 유형을 제시함으로써 위에서 제안된 방송상품 결합할인율에 대한 사전규제를 통해서 해결되지 못한 문제점들에 대한 사후 규제 방안을 제시했다.

이상과 같은 제도개선으로 유료방송플랫폼 간의 지나친 요금경쟁과 방송콘텐츠 공급자에게 배분되는 수신료 배분수입의 과도한 축소를 방지함으로써 유료방송시장에서의 선순환 구조 확립에 기여할 것으로 기대된다. 또한 본 연구에서 제시된 요금 관련 법령 정비방안의 적용을 통해서 요금관련 규제의 예측가능성을 높임으로써 규제의 실효성과 행정행위의 투명성을 높일 수 있을 것으로 기대된다.

참 고 문 헌

〈국내 문헌〉

- 권호영 외(1999), 『유료방송 요금규제 및 효과에 관한 연구』, 한국방송영상진흥원.
- 김희수 외(2006), 『통신서비스 결합판매 제도 개선방안 연구』, 수탁연구 06-43, 정보통신정책연구원.
- 박동욱 외(2011), 『2010년도 방송시장 경쟁상황평가』, 정책연구 11-44, 정보통신정책연구원.
- 염수현 외(2010), 『유료방송 요금제도 개선방안 연구』, 정책연구 09-60, 정보통신정책연구원.
- 임 준 외(2010), 『방송통신시장 결합판매 규제 발전방향 및 법령정비 방안 연구』, 정책연구 09-22, 정보통신정책연구원.
- 정보통신정책연구원(2011), 『2011년도 방송시장획정 설문조사』, 위탁연구.

〈국외 문헌〉

- OECD(2011), Broadband Bundling: Trends and Policy Implications
- Whinston, M.(1990), “Tying, Foreclosure, and Exclusion”, American Economic Review 80, September, pp.837 ~ 859.



● 저 자 소 개 ●

강 준 석

- jskang@kisdi.re.kr
- 서강대학교 신문방송학 학사/석사
- Indiana University 텔레커뮤니케이션학 박사
- 현 정보통신정책연구원 부연구위원

안 자 영

- jyahn@kisdi.re.kr
- 이화여자대학교 경제학 학사/석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

정책연구 11-48

콘텐츠 산업 활성화를 위한 요금 규제 개선 연구

2011년 12월 일 인쇄

2011년 12월 일 발행

발행인 김 동 욱

발행처 정보통신정책연구원

경기도 과천시 장군마을3길 36(주암동)

TEL: 570-4114 FAX: 579-4695~6

인쇄 인성문화

ISBN 978-89-8242-877-9 93320
