

방송통신정책연구 2020-0-00000

# 사업자간 인수·합병 등 유료방송시장의 환경 변화에 따른 사후규제 방안 연구 (A Study on the ex post Regulatory Measures subject to the Pay TV Market Environmental Changes such as Mergers and Acquisitions between MVPDs)

홍대식/이영주/채정화/김유례/주해인

2020. 11

연구기관 : 서강대학교 산학협력단



방송통신위원회

# 목 차

요 약 문 .....	11
<b>제1장 서 론 .....</b>	<b>1</b>
제1절 연구 목적 및 필요성 .....	1
1. 연구의 필요성 .....	1
2. 연구 목적 .....	3
제2장 유료방송시장의 경쟁 구도 변화 .....	5
제1절 유료방송시장의 경쟁 현황 .....	5
1. IPTV 중심의 유료방송시장 재편 .....	5
2. 방송·통신사업자의 인수합병 증가 .....	9
3. M&A 이후 사업자별 가입자 변화 .....	11
제2절 OTT의 성장 .....	20
1. OTT로 인한 경쟁 압력의 증가 .....	20
2. OTT 결합상품의 확산 .....	21
제3절 결합상품의 진화 .....	23
제4절 소결 .....	25
<b>제3장 유료방송시장에서의 경쟁제한적 행위에 대한 이론적 논의 .....</b>	<b>27</b>
제1절 방송통신사업자의 결합관매와 경쟁제한성 논의에 관한 이론적 검토 .....	27
1. 시장지배력 전이 .....	27
2. 소비자 후생 관점에서의 논의 .....	30
3. 가격차별화 전략 관점 .....	31
제2절 과점사업자의 결합지배력에 대한 논의 .....	32
1. 결합지배력의 개념 .....	33
2. EU의 결합지배력에 대한 평가 .....	34

3. 우리나라 독점규제법상 “공동의 시장지배” 개념의 인정 여부 .....	37
4. 국내 방송통신시장에서의 결합지배력 평가 기준 .....	39
5. 소결 .....	41
제3절 부당지원행위와 시장 경쟁과의 관계 .....	41
1. 부당지원행위의 규제 필요성 .....	41
2. 독점규제법 상 부당지원행위 관련 규정 .....	42
3. 부당한 지원행위의 심사지침 .....	43
4. 통신서비스의 재판매에 관한 연구 .....	45
제4절 경품 지급의 경쟁제한성에 대한 논의 .....	51
1. 경품의 개념 .....	51
2. 경품 제공의 경쟁촉진 효과 및 단점 .....	51
3. 독점규제법상 경품규제 관련 규정 .....	52
4. 방송법상 경품규제 관련 규정 .....	53
5. 전기통신사업법상 경품규제 관련 규정 .....	54
6. 경품규제 기준의 현황 .....	56
7. 방송통신 기업의 경품 제공에 관한 기존 연구 .....	57
<b>제4장 금지행위 및 불공정거래행위 분석 .....</b>	<b>59</b>
제1절 방송·통신 결합상품 관련 금지행위 위반 현황 분석 .....	59
1. OTS 결합상품 관련 이용자 이익 저해행위 .....	59
2. 허위·과장 광고로 인한 이용자 이익 저해행위 .....	61
3. 서비스 해지제한 관련 이용자인 이익 저해행위 .....	63
4. 미동의자 재약정 유도 및 해지 거부·지연, 시정명령 불이행 위반 행위 .....	65
5. 경품 및 약관 외 요금감면 관련 이용자 차별 행위 .....	66
제 2 절 상품가입 전환 관련 금지행위 위반 사례 .....	72
1. 디지털 상품 전환 관련 거짓 고지 및 중요사항 고지 누락, 이용자 동의 없이 무단 전환 위반 행위 .....	72
2. 방송채널 차단 행위 .....	76

제3절 초고속 인터넷의 위탁판매/재판매를 통한 내부 보조 형태 .....	78
1. 초고속인터넷 서비스의 재판매 현황 .....	78
2. 통신사의 부당지원혐의에 대한 규제당국의 판단 .....	80
3. 소결 .....	83
<b>제5장 유료방송시장에서의 공정경쟁 제고 및 이용자 보호 정책 방안 .....</b>	<b>85</b>
제 1절 유료방송시장의 경쟁 구도 전망 .....	85
제 2절 유료방송시장에서의 공정경쟁 제고를 위한 정책 방안 .....	86
1. 유료방송시장에서의 시장지배적 사업자에 대한 규제 검토 .....	87
2. 복수 사업자에 의한 결합지배력 행사에 대한 규제 검토 .....	91
3. 유료방송사업자의 PP에 대한 우월적 지위 남용에 대한 정책 방안 검토 .....	94
4. 개별 SO에 대한 비대칭 규제 도입 검토 .....	98
5. 위탁판매/재판매를 통한 부당한 상품 판매에 대한 규제 강화 .....	101
제 3절 이용자 보호를 위한 정책 방안 .....	103
1. 이용자의 유료방송 선택권 저하에 대한 모니터링 강화 .....	103
2. 과도한 경품 제공으로 인한 이용자 차별 방지 .....	104
<b>참 고 문 헌 .....</b>	<b>106</b>

## 표 목 차

<표 2-1> 전체 유료방송시장의 사업자별 가입자 점유율 추이 .....	6
<표 2-2> 최근 4년간 SO와 IPTV 가입자 수 .....	7
<표 2-3> 인수합병 완료 후 시장집중도의 변화 .....	9
<표 2-4> KT계열 유료방송가입자 분기별 현황 .....	12
<표 2-5> SK계열 인터넷 및 유료방송가입자 분기별 현황 .....	15
<표 2-6> LG U+계열 IPTV 및 인터넷 가입자 분기별 현황 .....	16
<표 2-7> LG HelloVision 가입자 분기별 현황 .....	17
<표 2-8> LG계열 유료방송가입자 분기별 현황 .....	18
<표 2-9> 방송통신 결합상품 유형 변화 .....	23
<표 2-10> 방송 포함 결합상품 사업자별 가입자 규모 및 점유율(계약건수 기준) ..	25
<표 2-11> 유료방송+인터넷 포함(이동전화 제외) 결합상품 사업자별 .....	26
<표 2-12> 방송+인터넷+이동전화 포함 결합상품 사업자별 .....	27
<표 2-13> 통신사업자별 방송 포함 결합상품의 가입자 수 추이(계약건수 기준) .....	24
<표 2-14> 유료방송사업자의 방송상품 포함 결합상품의 가입자 수 추이(계약건수기준) ..	25
<표 3-1> 방송·통신시장에 대한 결합지배력 평가 기준과 세부지표 .....	40
<표 3-2> 독점규제법상 부당지원행위 관련 규정 .....	42
<표 3-3> 전기통신서비스의 재판매 관련 규정 .....	45
<표 3-4> 도매제공의무사업자의 도매제공의무서비스 대상과 도매제공의 조건·절차·방 법 및 대가의 산정에 관한 기준 .....	46
<표 3-5> 방송법상 경품규제 관련 규정 .....	53
<표 3-6> 전기통신사업법 제42조 제3항 <별표 4> 금지행위의 유형 및 기준 .....	55
<표 4-1> OTS 결합상품 관련 이용자 이익 저해행위 .....	60
<표 4-2> 방송통신 결합상품에 대한 허위과장 광고로 인한 이용자 이익저해 행위 ..	62
<표 4-3> 초고속인터넷 단품 및 결합상품 서비스 해지제한 관련 이용자 이익침해 행위 ..	64

<표 4-4> 초고속인터넷 및 결합상품 서비스 해지제한 관련 이용자 이익침해행위	66
<표 4-5> 경품의 차별 제공으로 인한 이용자 이익 저해행위 1	67
<표 4-6> 경품의 차별 제공으로 인한 이용자 이익 저해행위 2	68
<표 4-7> 경품의 차별 제공으로 인한 이용자 이익 저해행위 3	70
<표 4-8> '경품 등'의 차별 제공으로 인한 이용자 차별 행위	71
<표 4-9> 디지털 상품 전환 관련 거지 고지 및 이용자 동의 없는 무단 전환 행위사례 1	73
<표 4-10> 디지털 상품 전환 관련 거지고지 및 이용자 동의 없는 무단 전환 행위사례 2	75
<표 4-11> 방송채널 차단 행위	77
<표 4-12> 사업자별 초고속인터넷 가입자 추이	79
<표 4-13> 인터넷 포함 결합상품 가입자 추이	80
<표 4-14> SKT의 재판매 및 위탁판매에 대한 사업자의 입장 비교	82
<표 5-1> 개별SO의 결합상품 현황	99
<표 5-2> 개별SO 방송매출액 현황(2019년 기준)	101

## 그림 목 차

[그림 2-1] 유료방송시장 점유율 .....	8
[그림 2-2] SkyLife 가입자 추이 .....	12
[그림 2-3] 인수합병 후 유료방송시장 점유율 예상 .....	13
[그림 2-4] KT스카이라이프 인수합병 후 유료방송시장 점유율 전망 .....	14
[그림 2-5] SK계열 유료방송 가입자 추이 .....	15
[그림 2-6] SK브로드밴드 매출 추이 .....	16
[그림 2-7] 케이블 TV, 디지털 TV 가입자 추이 .....	17
[그림 2-8] LG U+ 매출현황 .....	19
[그림 2-9] LG Hellovision 매출 현황 .....	19
[그림 2-10] 전체 결합상품 사업자별 가입자 규모 및 점유율 추이 .....	24

## 요 약 문

1. 제목 : 사업자간 인수·합병 등 유료방송시장의 환경변화에 따른 사후규제 방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

유료방송시장이 통신 3사 위주의 대규모 유료방송사업자에 의한 과점구조로 재편되면서 시장에서의 거래관계에 변화가 일어나고 있다. 향후 통신 3사가 운영하는 IPTV 사업자 모두 위성방송 또는 SO 사업을 겸영하게 되고, 수직결합되어 있던 MSP가 MPP로 전환되면서 방송채널거래시장 내에서 유료방송사업자와 PP 간의 거래관계에도 변화가 발생할 것으로 예상된다. 유료방송시장의 소수 사업자에 의한 시장 집중이 강화되고 유료방송 플랫폼과 콘텐츠 사업자간의 거래 관계가 달라질 것으로 예상되는 가운데 사업자간의 불공정거래 행위나 경쟁제한적 행위의 발생 가능성에 대한 검토가 요구된다. 유료방송시장에서 과점 사업자간에 유효한 경쟁을 하지 않고 협조적인 행동 혹은 전략을 취함으로써 경쟁을 자제하고 행위를 조정하는 등 협력할 유인이 있는지 알아보고, 결합지배력(collective dominance)의 보유 여부를 판단하기 위한 조건이 무엇인지 이론적 검토가 필요하다. 또한 대부분의 유료방송 상품이 통신서비스와 함께 결합상품으로 판매되고, 통신사의 직영점 혹은 대리점 등 영업 조직을 통해 판매될 가능성이 높은 상황에서 불공정거래행위나 이용자 이익 저해행위의 발생 가능성에 대해서도 검토가 필요하다. 그 밖에 방송채널거래시장에서 우월적 지위를 남용하여 거래상 대방에 대해 불공정거래 행위가 일어날 가능성도 배제할 수 없다. 방송사업 매출이 증가할수록 프로그램 사용료, 홈쇼핑송출수수료 등 도매거래시장에서의 비용이 상승하는데, IPTV 사업자가 결합상품 판매 시 유료방송 상품에 대해 비대칭적으로 가격 할인을 해주지 않게 함으로써 방송 콘텐츠에 배분될 재원이 보존되도록 하여 간접적으로



방송 콘텐츠 산업을 보호할 필요가 있다. 인수합병 이후 유료방송시장에서 다양한 불공정거래 행위 가능성이 예측됨에 따라 이러한 변화에 대응한 사후규제 방안의 종합적인 고찰이 필요하다.

본 연구에서는 최근 인수합병으로 인한 유료방송 시장 구조의 재편에 따른 경쟁 구도 및 거래 관계 변화를 전망하고, M&A 승인과 함께 주어진 부관 즉, 승인 조건 이행 기간 이후에 발생 가능한 공정경쟁 저해 행위에 초점을 맞추고자 한다. M&A가 추가적으로 이루어질 것으로 예상되는 가운데, 본 연구에서는 유료방송시장에서 발생 가능한 금지행위를 규율하는 사후규제 수단의 실효성을 진단하고, 시장 경쟁을 보호하기 위한 행태적 조치와 방송이용자의 권익 보호를 위한 개선 방안을 모색하고자 한다.

### 3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 1장 서론에서는 연구의 필요성 및 목적, 연구의 구성 및 범위에 대하여 다룬다. 2장에서는 유료방송시장에서 경쟁 구도가 어떻게 바뀌고 있는지 살피기 위해 제1절에서 유료방송시장의 경쟁 현황을 살피며 최근에 이루어진 일련의 M&A 이후 사업자별 가입자 수의 변화를 살펴보고, 방송·통신 결합상품 위주의 판매 전략에 대해 알아보하고자 한다. 또한 제2절에서 유료 방송 서비스에 대한 경쟁압력으로 부상하는 OTT 상품과 가입자 수의 추이를 통해 유료방송시장의 변화 양상을 진단해 보고자 한다. 3장에서는 이와 같은 환경 변화 속에서 발생 가능성이 높은 경쟁 제한적 행위를 설명할 수 있는 이론적 논의와 각각의 불공정거래 행위를 규율하는 관련 규정과 규제 당국의 판단을 알아보하고자 한다. 제1절에서는 방송통신사업자가 행하는 결합판매의 경쟁제한성에 대한 이론적 검토를 통해 시장지배력 전이, 소비자 후생 관점에서의 논의 및 가격차별화 전략 관점을 다룬다. 제2절에서는 과점 사업자의 결합지배력 보유 여부에 대한 판단 기준을 다루며 제3절에서는 부당지원행위와 시장 경쟁과의 관계를 살피기 위해 부당한 지원행위에 대한 심사지침, 그리고 방송통신시장에서 도입되는 재판매에 대한 연구를 검토하고자 한다. 마지막으로 제4절에서는 가입자 유인을 위해 제공되는 경품과 관련된 다양한 법적 규정과 경품의 효과 및 허용 기

준에 대한 기존 연구 결과를 알아보고자 한다. 4장에서는 최근 10년간 유료방송시장에서 발생한 시장 경쟁을 제한하는 불공정거래 행위 및 이용자 이익 저해행위와 관련된 금지행위 위반 현황을 살펴보고자 한다. 제1절에서는 허위·과장 광고로 인한 이용자 이익 저해행위, 서비스 해지 관련 이용자 이익 저해행위, 시정명령 불이행 위반 행위, 경품 및 약관 외 요금감면 관련 이용자 차별행위를, 제2절에서 상품가입 및 전환 관련 금지행위 위반사례를, 제3절에서는 초고속 인터넷의 위탁판매/재판매를 통한 내부보조 형태를 알아보고 통신사의 부당지원 혐의에 대해 규제 당국이 내린 판단에 대해 살펴보고자 한다. 마지막으로 5장에서는 유료방송시장에서 공정경쟁을 제고하고 이용자를 보호하기 위한 정책 방안을 제안하고 연구 내용을 요약한다.

#### 4. 연구 내용 및 결과

본 연구에서는 먼저, 사업자간 인수·합병 등 유료방송시장의 환경변화에 따른 사후 규제 방안 연구를 위하여 유료방송시장의 경쟁 구도 변화, 유료방송시장에서의 경쟁제한적 행위에 대한 이론적 논의, 금지행위 및 불공정거래 행위 분석을 차례로 검토한다.

첫째, 유료방송시장의 경쟁구도 변화에 대해서는 IPTV 중심의 유료방송시장 재편 실태를 분석하고 방송·통신사업자의 인수합병 증가 및 M&A 이후 사업자별 가입자 변화에 대해 알아본 후, OTT의 성장과 그에 따른 경쟁압력의 증가 및 결합상품의 확산 추세에 대한 분석을 실시하고 결합상품의 점유율 확대 추이를 알아본다. 유료방송시장은 최근 몇 년 간 IPTV 위주의 성장세가 지속되고 있다. IPTV 3사의 가입자는 꾸준히 증가 추세를 보이고 있는 반면에, SO와 위성방송의 가입자 수는 감소하고 있으며 2017년 이후 IPTV와 SO간 격차도 지속적으로 확대되고 있다. 시장 점유율 또한 통신 3사가 분점하는 3강 체제로 나타나 향후 통신 3사 중심의 과점 구조는 더욱 공고해질 것으로 예상된다. 방송·통신사업자들은 규모의 경제 및 콘텐츠 제공 능력 확대, 인터넷 동영상 서비스(OTT) 강화 등의 목적으로 활발한 인수·합병을 추진하고 있다. 특히 IPTV와 SO간 인수합병의 경우 SO의 매출액 및 가입자 수 증가 둔화 및 유료방

송시장 포화 상태를 타개하기 위한 목적으로 진행되었다고 할 수 있다. 또한 글로벌 온라인 동영상 플랫폼(OTT)의 성장을 통한 코드커팅(cord-cutting) 또는 코드셰이빙(cord-shaving)과 같은 현상들이 나타나 기존 유료방송사업자들에게 위기감을 불러일으키고 있다. OTT의 성장과 대비되는 유료방송시장 성장의 둔화는 IPTV와 SO간 인수 합병을 가속화시키는 원인이 되고 있다. 기업결합 이후 사업자별 가입자 변화를 살펴보면 KT와 KT Sky Life, SK브로드밴드와 SK티브로드, LGU+와 LG HelloVision 모두 가입자 증가 추세를 보였다. 유료방송시장의 결합상품의 경우, 2001년부터 유료방송가입자를 기반으로 케이블 SO들이 방송과 초고속 인터넷 결합서비스를 제공하면서 가입자가 지속적으로 증가해 왔다. IPTV의 등장 이후 통신사업자를 중심으로 결합상품 시장이 빠른 속도로 재편되었으며, 최근에는 OTT 서비스와 유료방송, OTT 서비스와 통신 등 OTT와 관련된 다양한 결합상품이 출시되면서 또 다른 시장 변화를 예고하고 있다.

둘째, 유료방송시장에서의 경쟁제한적 행위에 대한 이론적 논의에 대해서는 방송통신사업자의 결합판매와 경쟁제한성 논의에 관한 이론적 검토를 통하여 시장지배력 전이, 소비자 후생 관점에서의 논의, 가격 차별화 전략 관점을 살펴본다. 과점시장에서의 상호의존성에 기반한 결합지배력의 개념 및 규제의 유용성에 대해서는 EU 경쟁법상 법리의 발전 과정에 나타나 있으며, EU 통신규제체계 역시 이를 받아들여 암묵적 담합의 성립 및 유지 가능성과 관련한 평가의 틀을 제시하고 있다. 우리나라의 경우 결합지배력과 관련한 법규 및 규제 현황을 살펴보면 규제 과잉과 규제 공백이라는 이중의 위험에 노출되어 있다. 공정위는 복수의 시장지배(multi-dominance)라는 부적절한 법 해석에 기초하여 기계적으로 시장점유율 합계에 따른 추정 기준을 적용하고 있으며 실질적인 결합지배력 평가를 수행하지 못하고 있다. 반면 현행 통신법 규정 하에서는 약관인가, 상호접속, 설비제공 등과 같은 주요 사전규제 대상 사업자가 복수로 지정될 수 있는 가능성이 원천적으로 배제되어 있기 때문에 입법적 보완이 필요하다. 향후 방송·통신 관련시장에서 결합지배력 평가의 중요성이 증대될 것으로 예측되는 가운데, 해외사례 등을 참고하여 방송·통신 산업의 특성을 적절히 반영한 평가지표와 엄격한 검증 기준을 개발하여 현행 경쟁상황평가 방법론을 보완할 필요가 있다. 통신서비스의 재판매제도가 2010년 도입된 이후 10년이 경과했음에도 불구하고, 통신 시장의

경쟁 수준이 증가하지도 않았고, 사업자 간 경쟁 증가로 인한 이용자 후생이 증진하는 효과는 매우 미미하게 나타나고 있다. 오히려 이 제도로 이동통신 시장의 고착화가 지속되고 있으며, 독립적인 재판매사업자의 경쟁력이 제고되지 못하고, 자사 계열의 전기통신 서비스의 재판매를 통해 자사 가입자를 증진하는 기능을 하고 있다는 비판을 받고 있다. 통신서비스의 재판매유형은 여러 가지가 있지만, 특히 MVNO에 의한 통신 서비스 제공은 오랜 기간 활성화되지 못하였다. 이는 제도가 도입된 시장 여건에 기인한 것도 있지만 제도적으로 재판매 활성화를 위한 보완 정책이 미흡한 데서 비롯되었다고 볼 수 있다. 이미 이동통신 서비스의 보급률이 높아서 가입자당 수익이 감소하는 상황에 놓여 있고, 도매대가 산정 기준 역시 MVNO에게 유리하지 않아 적정 수익을 보장할 수 없어 MVNO 사업자로 진입 유인이 크지 않았던 것이다. 이에 재판매사업자의 경쟁력을 강화함과 동시에 MNO 사업자와 동등한 경쟁 조건이 실현될 수 있도록 제도적으로 보완하고 단말기 유통구조를 개선해야 한다는 주장이 제기되었다.

셋째, 금지행위 및 불공정거래행위 분석을 위하여 방송·통신 결합상품 관련 금지행위 위반 현황과 상품가입 전환 관련 금지행위 위반 사례, 초고속 인터넷의 위탁판매/재판매를 통한 내부 보조 형태를 살펴본다. 방송통신 결합상품은 2007년부터 본격적으로 판매되며 결합상품 경쟁이 시작된 이후 다양한 결합상품의 가입자 모집을 위한 방송법상 금지행위 및 불공정행위들이 발생하여 방송통신위원회는 해당 사례에 대해 시정조치 및 과징금 조치를 부과하였다. 우선 결합상품 관련 금지행위 위반 행위의 경우 경품을 유통 채널별, 시기별로 차별적으로 제공하거나 약관 외 요금감면을 진행하였거나, 결합서비스 이용약관을 위반하여 결합서비스로의 가입을 유도하였다. 또한 허위·과장·기만 광고를 통해 이용자 가입을 유도하였으며, 이용자들이 서비스 해지 의사를 밝혔음에도 요금 및 위약금을 부과하는 등의 이용자 이익 저해행위가 발생하여 시정조치 및 과징금 조치를 부과하였다. 또한 방송통신위원회가 고시한 『결합상품 제도 개선안』의 상한 기준을 초과하여 경품을 지급하여 이용자를 부당하게 차별하는 경우도 발생했다. 2017년에는 결합상품 제공 4개 전기통신사업자에 대한 업무처리 절차 개선 등의 시정조치 명령에 대한 사실 조사 결과 미동의자 재약정 유도 및 해지 거부·지연의 새로운 위반 행위가 발생하여 시정조치를 내렸다. 또한 상품가입 후 전환 관련 금지행위 위반 사례도 나타났는데, 디지털로의 상품 전환시 이용자에게 거짓으로 고지

하거나 중요한 사항을 고지하는 것을 누락하여 이용자의 동의 없이 무단으로 전환한 행위 및 방송상품의 추가가입을 유도하기 위한 필터링 작업을 진행하면서 방송채널을 차단한 행위로 인해 방송통신위원회가 시정조치 및 과징금 조치를 취한 바 있다.

마지막으로 유료방송시장에서의 공정경쟁 제고 및 이용자 보호 정책 방안을 제안하기 위해 유료방송시장의 경쟁 구도를 전망하고, 유료방송시장의 공정경쟁 제고를 위한 정책 방안을 제안한다.

유료방송시장의 공정경쟁 제고를 위해 시장지배적 사업자에 대한 규제 여부를 고려할 필요가 있는데, 먼저 유효경쟁시장의 조건을 충족하는지에 대한 판단이 필요하다. 하지만 현재 방송법상 명시된 금지행위 규정은 시장지배적 사업자의 배타적 혹은 경쟁 제한적 행위를 모두 포섭할 수 없으며, 금지행위 규정을 위반하여도 부과하는 과징금이 적어 실효성이 크지 않아 결과적으로 시장지배적 사업자가 있는 시장에서 효과적으로 대응하기 힘들다. 따라서 시장지배적 사업자에 대해 금지행위 규제 이상의 추가적인 사후규제 방안을 도입하여 지배력 강화를 견제하기 위한 수단으로 활용할 필요가 있다. 사후규제 도입시에도 콘텐츠 다양성과 시장 경쟁 촉진 측면 등 방송시장의 특수성을 고려하여 사회문화적 차원에서의 소비자 후생 저하를 동시에 고려한 조치를 취할 필요가 있다. 이를 위해 요금책정 과정에서 이윤 압박을 통한 경쟁자 비용 상승 효과가 발생하는지 여부 등에 대한 적정성 평가를 받게 하거나 거래상대방 간 차별 금지 및 설비 제공의 차별 금지를 포함한 사후규제 방안을 생각해 볼 수 있다.

또한 복수의 사업자가 유료방송시장에서 결합지배력을 보유하고 행사할 가능성을 분석하고, 동시에 결합지배력 행사를 차단할 수 있는 정책 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해 우선적으로 통신 3사에 의한 담합 유인이 있는지 판단하여야 한다. 현재로서는 요금 인상 시 가입자 기반 이탈로 인해 상당한 수익원인 홈쇼핑송출수수료에 부정적 영향을 미칠 가능성이 크기 때문에 가격 인상을 둘러싼 담합은 일어날 가능성이 낮지만 대신 정부 개입의 여지가 적은 홈쇼핑사업자와의 거래 관계에서 담합 유인이 존재할 수 있다.

유료방송시장이 통신 3사 중심으로 재편되고 있는 만큼, 개별 SO에 대한 비대칭 규제 도입도 검토할 수 있다. 협상력이 크지 않은 개별 SO들은 PP와의 프로그램 사용료 협상시 요구하는 바를 수용하여야 하는 입장일 가능성이 크다. 때문에 개별 SO의 콘

텐츠 공급 안정성을 확보하기 위한 지원 방안이 필요할 것이며, 채널 거래시 PP들이 개별SO에게 부당하게 차별적인 사용료 인상을 요구하지 않는지 또는 홈쇼핑 송출수수료 인하를 요구하지 않는지에 대한 모니터링이 필요할 것이다. 이러한 상황을 고려하여 개별 SO를 위한 별도의 지원 정책을 제공하는 등 비대칭 규제 적용에 대한 검토가 필요하다. 뿐만 아니라 향후 개별SO의 서비스 경쟁력은 OTT 서비스와의 제휴 상품 제공 여부에 따라 크게 영향을 받을 것으로 예상되는 가운데, 결합 상품의 대가 산정 등 유효한 경쟁이 이루어지고 있는지에 대한 거래 관계 모니터링은 상시 이루어질 필요가 있을 것이다. 나아가 대가 산정 방법 및 가입자 모집 수수료 등 주기적인 방송통신 동등결합 판매 가이드라인의 재정비 점검도 요구된다. 더불어 방송통신발전기금에 대한 혜택 방안으로 매출액 기준을 개정하여 지원하는 방안도 생각해볼 수 있다.

유료방송사업자의 PP에 대한 우월적 지위 남용에 대한 정책 방안을 검토하면 다음과 같다. 막대한 가입자를 기반으로 한 유료방송 플랫폼의 협상력이 커지고 있는 만큼, 지상파 방송사 및 종합편성 PP, 그리고 CJENM과 같은 대형 MPP와 프로그램 사용료 배분으로 인한 갈등과 분쟁이 증가할 가능성을 대비한 정책 마련이 필요하다. 특히 홈쇼핑 PP의 경우 플랫폼 가입자 구매력에 따라 협상력이 결정되는 만큼 홈쇼핑 송출수수료에 대한 증액 요구가 커질 가능성이 높기 때문에 앞으로 ‘수수료 조정 위원회’의 설치·운영과 같이 정부가 지원하는 분쟁조정 메커니즘을 통한 홈쇼핑 송출 수수료 인상을 규제 방안의 도입을 검토할 필요성이 있다. 또한 B2B간 분쟁 가능성을 낮출 수 있도록 다양한 유료방송 상품 구성과 공급을 통한 소비자의 선택 가능성을 확대하고, 콘텐츠 투자를 촉진할 수 있는 PP 평가 방식의 개선이 이루어져야 한다. 유료방송시장의 지속적인 성장을 위하여 플랫폼과 PP 모두 안정적인 재원을 마련할 방안이 필요하다. 이를 위해 고품질 콘텐츠를 기반으로 다양한 티어를 구성하거나 혁신적인 서비스를 개발하여 소비자 선택권과 만족도를 높이는 동시에 OTT와 효과적으로 경쟁할 수 있는 수단을 모색할 수 있도록 해야 한다. 또한 오리지널콘텐츠를 제작하는 PP를 위하여 PP 평가 기준에 자체 제작 비율을 대폭 상향 조정하여 콘텐츠 투자 위험을 낮추고 수익을 늘릴 수 있는 구조를 만들어주어야 한다. 더불어 콘텐츠가 다양한 창구에서 재판매될 수 있도록 유료방송 플랫폼의 상품 패키징이 다양해져야 한다. 실시간 채널과 VOD 상품이 다양한 티어로 제공됨으로써 여러 사업 모델(BM)을 만들어

PP의 위협을 분산할 수 있게 함으로써 콘텐츠 투자 유인을 촉진하는 방향으로 제도 개선을 할 필요가 있다.

위탁판매를 통한 차별적 상품 판매의 가능성이 증가함에 따라, 규제 당국은 특정 방송 상품 시장이 위축되는 동시에 부당한 방식으로 소비자의 선택권에 제한되는 행위에 대한 사후 모니터링이 철차하게 실시되어야 한다. 이러한 행위가 명백할 경우 위법 주체에 따라 관할 규제 당국 및 적용 법이 달라지기 때문에 해당 부처에 통보하여 적시에 조사가 이루어질 수 있도록 협업 체계를 구축하는 것이 필요하다.

향후 유료방송시장의 경쟁구도가 다양한 OTT와의 제휴 상품을 구성하느냐가 가입자 유인의 주요 기제로 떠오르는 만큼, 결합상품 판매시 OTT 결합 상품을 고객 유인 상품으로 제공할 가능성이 크다. 때문에 추후 글로벌 OTT 및 국내 OTT와의 제휴 관계에서 거래상 우월적 지위에 누가 있느냐에 따라 대가 배분 등에서 차별적 행위가 발생할 소지도 간과할 수 없다. 규제 당국이 사업자들 간 비즈니스 영역에 직접적인 개입을 할 수 있는 법적 근거가 부족하고 위법성 판단을 위한 사실 확인 및 평가 작업에 어려움이 있지만, 그럼에도 불구하고 불공정거래 및 거래상 우월적 지위 남용 행위의 가능성에 대해서는 주목할 필요가 있다. 예를 들어 현 방송법 상 금지행위 조항에는 방송사업자 간 거래관계에 대한 내용만 적시하고 있는데, OTT 사업자와의 거래관계도 고려할 필요가 있을 것이다.

유료방송시장의 공정경쟁 제고를 위한 정책 방안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 이용자의 유료방송 선택권 저하에 대한 모니터링을 강화하여야 한다. 이종 플랫폼간 인수합병으로 방송통신 결합상품에 대한 판매 경쟁이 증가할 것으로 예상되는 가운데 단일 사업자가 제공하는 유료방송상품 구성의 다양성이 커질 수 있다. 반대로 연이은 인수합병으로 인해 개별권역 내 사업자 수가 감소하면 이용자의 유료방송서비스 선택권이 축소될 가능성이 있다. 이처럼 다양한 가능성을 살펴볼 때, 통신사업자의 유료방송시장 개편 이후 방송통신상품 구성에서 이용자 선택권 및 후생이 감소되지 않는지 모니터링이 필요하다.

둘째, 과도한 경품 제공으로 인한 이용자 차별을 방지하여야 한다. 유료방송사업자의 가입자 확보 방식이 다양한 가운데 과도한 경품, 할인, 보조금 등을 통한 가입자 유인 행위가 발생할 수 있지만 대리점, 협력사 차별에서 나타나는 문제는 포착하기 어

렵고, 방송법 금지행위로 포섭하기도 용이하지 않다. 또한 수익이 낮은 8VSB 가입자를 대상으로 결합상품 가입 유도를 위한 유인 행위가 일어날 가능성이 크기 때문에, 이들을 대상으로 한 가입자 유치 경쟁을 모니터링할 필요가 있다.

## 5. 정책적 활용 내용

본 연구의 결과는 유료방송사업자의 금지행위 위반 사례 분석 및 인수합병 이후 발생 가능성이 높은 행위에 대한 시나리오 분석을 통해 향후 구조적/행태적 시정조치의 근거로 활용이 가능하다. 또한 과점 시장구조의 특성을 지닌 유료방송시장에서의 경쟁제한 행위를 방지함으로써 방송시장의 공정 경쟁을 보호하고, 사업자에 의한 이용자 차별 행위를 제한함으로써 이용자 권리 보호 및 후생증진에 기여할 수 있도록 방송의 공익과 상업적 가치가 조화될 수 있는 정책 수립에 활용할 수 있다.

## 6. 기대효과

본 연구를 통하여 제시된 대규모 유료방송사업자에 대한 사후규제 방안을 통하여 이용자 이익 저해 행위를 방지하고, 유료방송시장에서의 경쟁제한 행위를 방지하는 등 정책적 측면에서의 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 또한 정책적 측면 이외에 학술적 의의도 갖고 있어 관련 연구 분야 발전에 기여할 것으로 기대된다.



# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구 목적 및 필요성

### 1. 연구의 필요성

유료방송 시장이 통신 3사 위주의 대규모 유료방송사업자에 의한 과점구조로 재편되면서 시장에서의 거래관계에 변화가 일어나고 있다. 유료방송 가입자 점유율 합산 1/3 제한 규정이 2018년 6월 일몰된 후, 방송통신위원회와 과학기술정보통신부는 시장지배적 사업자의 등장 가능성에 대처하기 위해 사후 규제를 보완할 수 있는 제도 개선안을 마련 중에 있다. 2020년 3월 허윤정 의원이 대표 발의한 방송법 일부 개정 법률안에는 사후규제 보완을 위해 유료방송 이용요금 승인제의 신고제 전환, 특수 관계자 금지행위 규정 신설 내용을 포함하고 있다.

2020년 초반 LG유플러스의 CJ헬로 인수 및 SK브로드밴드의 티브로드 인수·합병이 완료되면서 유료방송 시장은 통신 3사가 상위 3위 사업자로 올라서게 되었고, 다른 MSO가 매물로 나오면서 추가적인 SO 인수·합병이 이루어지면 3개 사업자에 의한 과점 체제가 구축된다. 통신 3사가 운영하는 IPTV 사업자 모두 위성방송 또는 SO 사업을 겸영하게 되고, 수직결합되어 있던 MSP가 MPP로 전환되면서 방송채널거래시장 내에서 유료방송사업자와 PP 간의 거래관계에도 변화가 발생할 것으로 예상된다.

이와 같이 유료방송시장의 소수 사업자에 의한 시장 집중이 강화되고 유료방송 플랫폼과 콘텐츠 사업자간의 거래 관계가 달라질 것으로 예상되는 가운데 사업자간의 불공정거래 행위나 경쟁제한적 행위의 발생 가능성에 대한 검토가 요구되고 있다. 유료방송시장에서 대규모의 인수합병이 이루어지기 이전에도 통신 3사가 이동통신시장 또는 초고속인터넷시장에서 보유한 시장지배력을 부당하게 전이(leverage)함으로써 유료방송시장에 경쟁제한적 영향을 미칠 것에 대한 정책적 우려가 컸다. 향후 통신시장과 마찬가지로 통신 3사가 유료방송시장에서 과점적 지위를 갖게 됨에 따라 이들 사업자에 의한 시장 행위를

유발하는 경제적 유인과 능력이 달라질 것이고, 이런 변화는 가입자를 대상으로 하는 소매시장과 홈쇼핑사업자 및 PP와의 거래가 이루어지는 도매시장에서의 거래 행위에 영향을 미칠 것으로 추정된다. 오랜 기간 동안 국내 통신시장에서 상위 3개 사업자에 의한 과점 구조가 유지되어 왔지만, 이들의 결합지배력(collective dominance)의 존재 여부에 대한 논의가 이루어진 바가 없다. 하지만 유료방송시장은 통신시장과 다르게 도매 시장에서의 거래가 발달되어 있으며, 콘텐츠 산업에 미치는 영향이 크다. 따라서 유료방송시장에서 과점 사업자간에 유효한 경쟁을 하지 않고 협조적인 행동 혹은 전략을 취함으로써 경쟁을 자제하고 행위를 조정하는 등 협력할 유인이 있는지 알아보고, 결합지배력의 보유 여부를 판단하기 위한 조건이 무엇인지 이론적 검토가 필요하다. 이는 유료방송시장에서 암묵적 담합을 통해 위법적 행위가 일어날 수 있는 가능성이 없지 않으며, 유효 경쟁이 일어나지 않을 때 콘텐츠 산업의 경쟁에 미치는 폐해가 크기 때문이다.

또한 대부분의 유료방송 상품이 통신서비스와 함께 결합상품으로 판매되고, 통신사의 직영점 혹은 대리점 등 영업 조직을 통해 판매될 가능성이 높은 상황에서 불공정거래행위나 이용자 이익 저해행위의 발생 가능성에 대해서도 검토가 필요하다. 특히 통신 3사가 케이블 SO를 인수나 합병을 통해 경영하게 됨으로써 유료방송시장에서 가입자를 유인하거나 가입자당 수익을 증가시키기 위해 다양한 전략을 수행할 수 있다. 구체적으로 (1) 저가의 유료방송 상품을 이용하는 소비자를 대상으로 고가의 디지털 방송 상품 및 방송통신결합 상품으로 전환을 강제하거나 유도할 수 있다. 특히 8VSB 가입자를 대상으로 디지털 상품으로 전환을 유도하거나 초고속 인터넷 혹은 이동전화와 같은 통신 서비스를 결합 판매할 수 있다. (2) 특수관계인 간 부당한 내부보조 및 위탁판매/재판매 행위가 있을 수 있다. 위탁판매와 재판매 자체는 위법한 행위가 아니지만 유료방송 영업 자격이 없는 통신사의 영업망을 통해 위탁판매의 범위를 넘어서서 실질적으로 SO나 IPTV 상품을 재판매할 가능성이 있다. (3) 최근 경품 제공 범위가 폭넓게 허용되면서 통신사업자가 과도한 경품 등 경제적 이익을 제공하면서 시장질서가 혼탁해질 수 있다.

그 밖에 방송채널거래시장에서 우월적 지위를 남용하여 거래상대방에 대해 불공정거래행위가 일어날 가능성도 배제할 수 없다. 방송사업 매출이 증가할수록 프로그램 사용료, 홈쇼핑송출수수료 등 도매거래시장에서의 비용이 상승하는데, 이에 IPTV 사업자가 결합 상품 판매 시 유료방송 상품에 대해 비대칭적으로 가격 할인을 해주지 않게 함으로써 방

송 콘텐츠에 배분될 재원이 보존되도록 하여 간접적으로 방송 콘텐츠 산업을 보호할 필요가 있다. 인수합병 이후 유료방송시장에서 다양한 불공정거래 행위 가능성이 예측됨에 따라 이러한 변화에 대응한 사후규제 방안의 종합적인 고찰이 필요하다.

## 2. 연구 목적

본 연구에서는 최근 인수합병으로 인한 유료방송 시장 구조의 재편에 따른 경쟁 구도 및 거래 관계 변화를 전망하고, M&A 승인과 함께 주어진 부관 즉, 승인 조건 이행 기간 이후에 발생 가능한 공정경쟁 저해 행위에 초점을 맞추고자 한다. 또한 M&A가 추가적으로 이루어질 것으로 예상되는 가운데, 통신 3사 중심으로 유료방송시장의 역학관계가 변하면서 경쟁제한행위, 불공정거래행위, 이용자 이익 저해행위 등이 또 다른 변형을 거쳐 거래관계에서 발생할 소지가 크다. 이에 일련의 인수합병이 완료된 이후 경쟁제한성이 높은 거래 행위에 대한 현황 파악이 이루어질 필요가 있으며, 적시에 실효적인 정책적 대응을 위해서는 부당 내부보조, 위탁판매/재판매 행태, 과도한 경품 지급 행위 등 불공정거래 행위 실태를 파악해야 한다. 또한 본 연구에서는 유료방송시장에서 발생가능한 금지행위를 규율하는 사후규제 수단의 실효성을 진단하고, 시장 경쟁을 보호하기 위한 행태적 조치와 방송이용자의 권익 보호를 위한 개선 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같은 내용을 구체적으로 살펴보고자 한다.

먼저 유료방송시장에서 경쟁 구도가 어떻게 바뀌고 있는지 살피기 위해 최근에 이루어진 일련의 M&A 이후 사업자별 가입자 수의 변화를 살펴보고, 방송·통신 결합상품 위주의 판매 전략에 대해 알아보하고자 한다. 또한 유료 방송 서비스에 대한 경쟁압력으로 부상하는 OTT 상품과 가입자 수의 추이를 알아보하고자 한다.

3장에서는 이와 같은 환경 변화 속에서 발생 가능성이 높은 경쟁 제한적 행위를 설명할 수 있는 이론적 논의와 각각의 불공정거래 행위를 규율하는 관련 규정과 규제 당국의 판단을 알아보하고자 한다. 우선 방송통신사업자가 행하는 결합판매의 경쟁제한성, 과점 사업자의 결합지배력 보유 여부에 대한 판단 기준, 부당한 지원행위에 대한 심사지침, 그리고 방송통신시장에서 도입되는 재판매에 대한 연구를 검토하고자 한다. 마지막으로 가입자 유인을 위해 제공되는 경품과 관련된 다양한 법적 규정과 경품의 효과 및 허용 기준에 대

한 기존 연구 결과를 알아보고자 한다.

4장에서는 최근 10년간 유료방송시장에서 발생한 시장 경쟁을 제한하는 불공정거래 행위 및 이용자 이익 저해행위와 관련된 금지행위 위반 현황을 살펴보고자 한다. 즉 허위·과장 광고로 인한 이용자 이익 저해행위, 서비스 해지 관련 이용자 이익 저해행위, 시정명령 불이행 위반 행위, 경품 및 약관 외 요금감면 관련 이용자 차별행위, 상품가입 및 전환 관련 금지행위 위반 사례, 그리고 초고속 인터넷의 위탁판매/재판매를 통한 내부보조 형태를 알아보고 통신사의 부당지원 혐의에 대해 규제 당국이 내린 판단에 대해 살펴보고자 한다.

마지막으로 5장에서는 유료방송시장에서 공정경쟁을 제고하고 이용자를 보호하기 위한 정책 방안을 제안해보고자 한다.

## 제 2 장 유료방송시장의 경쟁 구도 변화

### 제 1 절 유료방송시장의 경쟁 현황

#### 1. IPTV 중심의 유료방송시장 재편

유료방송 가입자는 2020년 상반기 3,395만 명으로 2019년 하반기 대비 35만 명이 증가하여, 꾸준히 증가세를 유지하고 있다. 그러나 이는 IPTV 3사에 국한된 것이며, SO와 위성방송 가입자 수는 지속적으로 감소하고 있다. 지난 10년간 가입자 점유율이 가장 큰 폭으로 감소한 사업자는 티브로드로 2009년 17.7%에서 2020년 상반기 8.85%로 8.85p% 하락하였으며, 그 다음으로 딜라이브가 2009년 14.1%에서 2020년 상반기 5.91%로 8.19p% 줄어들었다. IPTV는 지난 10년간 급성장을 보였는데, KT가 2009년 5.2%에서 2020년 상반기 22.35%로 17.15%p 증가하였으며, SKB가 2009년 2.1%에서 2020년 상반기 15.62%로 13.52%p, LGU+가 2009년 1.7%에서 2020년 상반기 13.54%로 11.84%p 증가함에 따라 SO의 점유율 감소폭보다 IPTV의 증가 폭이 더 큰 변화를 보여주고 있다.

<표 2-1> 전체 유료방송시장의 사업자별 가입자 점유율 추이

구 분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020년 상반기
SKB (舊티브로드)	17.7%	15.9%	14.5%	13.5%	13.1%	12.1%	11.5%	10.8%	10.0%	9.5%	9.0%	8.85%
LG헬로 (舊CJ헬로)	15.3%	14.7%	15.8%	14.8%	15.5%	15.2%	13.6%	13.1%	13.0%	12.4%	11/9%	11.56%
딜라이브	14.1%	12.9%	12.5%	10.5%	9.7%	8.7%	7.0%	6.7%	6.5%	6.1%	6.0%	5.91%
HCN	7.0%	6.6%	6.1%	5.5%	5.5%	5.0%	4.8%	4.5%	4.2%	4.2%	4.0%	3.84%
CMB	6.7%	6.3%	6.2%	5.8%	5.9%	5.5%	5.3%	5.1%	4.9%	4.8%	4.6%	4.48%
KT계열	17.9%	20.5%	23.4%	25.8%	27.2%	28.4%	29.6%	30.3%	30.7%	31.2%	31/5%	31.42%
KT	5.2%	7.6%	10.7%	13.4%	15.1%	17.1%	18.6%	19.7%	20.4%	21.2%	22.0%	22.35%
KT스카이 라이프	12.7%	12.9%	12.8%	12.5%	12.1%	11.3%	11.0%	10.6%	10.3%	10.0%	9.6%	9.07%
SKB	2.1%	3.6%	4.1%	6.2%	8.2%	10.3%	12.3%	13.2%	13.8%	14.4%	15.2%	15.62%
LGU+	1.7%	3.0%	4.0%	4.5%	6.6%	7.9%	9.3%	10.1%	11.1%	12.2%	13.0%	13.54%
LGU+& CJ헬로											24.9%	25.10%
SKB& 티브로드											24.2%	24.47%

주: 1) 단자 수 기준

2) 티브로드는 큐릭스계열, CJ헬로는 온미디어계열, 딜라이브는 GS계열 SO 가입자 수를 포함

3) KT계열은 'KT + 위성', IPTV는 'KT + SKB + LGU+TV', 합계는 'SO 합계 + KT계열 + SKB + LGU+'로 계산

4) 2015년 이전 OTS 가입자는 위성과 IPTV(KT)에 0.5씩 분배

출처 : <방송산업 실태조사 보고서> 원시 데이터 각 연도, OTS는 사업자 제출자료, 2019년 자료는 과학기술정보통신부 2019년 하반기 가입자 보도자료 기준, 2020년 자료는 과학기술정보통신부 2020년 상반기 가입자 보도자료 기준

또한 IPTV와 SO 간 격차는 2017년 11월 IPTV가 SO의 가입자 수를 앞지른 이후로 지속적으로 확대되고 있으며, 2020년 상반기 기준으로 SO 가입자는 약 1,330만 명, IPTV 1,780만 명으로 그 격차가 약 450만 명에 이르고 있다.

<표 2-2> 최근 4년간 SO와 IPTV 가입자 수

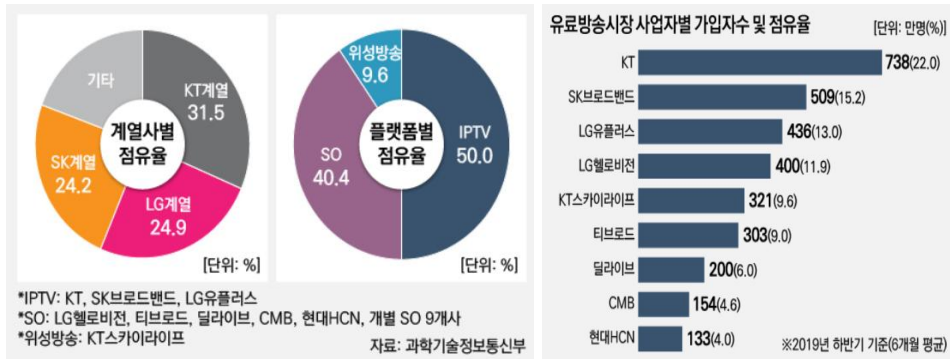
(단위 : 단말장치단자 기준)

구분	'1612월	'176월	'1711월	'186월	'1812월	'196월	'1912월	'206월
SO	13,886,670	13,968,178	14,097,123	13,940,289	13,804,449	13,671,046	13,475,595	13,300,818
IPTV	12,889,408	13,632,000	14,220,281	15,015,907	15,656,861	16,351,182	17,125,035	17,808,213
차이 (SO-IPTV)	997,262	336,178	-123,158	-1,075,618	-1,852,412	-2,680,136	-3,649,440	-4,507,395

출처 : 과학기술정보통신부 (2020. 11)

구체적으로 2019년 유료방송 가입자 현황을 사업자별로 살펴보면, LGU+와 SKB의 인수합병 이전 전국시장을 기준으로 1위 사업자는 KT계열(31.2%)과 차상위 사업자는 SKB (14.4%)와 CJ헬로(12.4%)로 격차가 매우 큰 상태로 KT의 1강 체제가 지속되어 왔다. 두 건의 인수합병 이후에도 여전히 KT가 점유율 31.2%로 1위 사업자의 지위를 유지하고 있으나, LGU+의 점유율 24.6%, SKB 23.9%로 1위와의 격차를 이전보다 크게 감소시켰다. SKB가 티브로드를 합병하고, LGU+가 CJ헬로를 인수함으로써 합병 전 2위와 3위 순위는 바뀌었지만 유료방송시장을 통신 3사가 분점하는 3강 체제로 전환된 것에는 이변이 없다. LGU+와 SK브로드밴드가 각각 CJ헬로와 티브로드를 인수합병하자 현대HCN, CMB, 딜라이브도 적극적으로 매각 의사를 밝힌 바 있다. 2020년 11월 기준으로 KT스카이라이프의 현대HCN 인수합병 절차 진행, KT의 딜라이브 매각 입찰 등 적극적인 인수합병이 추진되고 있고, 통신 3사 중심의 과점 구조는 더욱 공고히 될 것으로 예상된다.

[그림 2-1] 유료방송시장 점유율



출처 : 백유진(2020. 5. 14).

2020년 상반기 기준으로 사업자별 가입자 수를 보면 KT가 758만 명으로 점유율 22.35%를 기록하면서 1위를 꾸준히 유지하고 있으며, 그 다음으로 SKB가 530만 명으로 15.62%를 차지하고, LG유플러스가 459만 명으로 13.54%의 점유율을 기록하였다. 계열사별로 합산을 하면 KT계열은 가입자 수 기준으로 유료방송시장에서 31.42%를 차지하며, LG유플러스와 LG헬로비전은 25.10%, SK브로드밴드는 24.47%로 나타났다.

플랫폼별로 보면 IPTV와 SO간 가입자 수 격차가 크게 벌어지고 있는데, 2020년 상반기 IPTV의 가입자 수는 1,780만 명으로 전체 유료방송시장의 51.52%를 차지하고, SO는 1,347만 명으로 39.41%를 기록하였다. SO는 꾸준히 하향세를 보이고 있다. 통신 3사의 가입자 합산 점유율은 80.99%로 집계된다.

M&A 전·후 유료방송시장의 시장 집중도 변화를 살펴보면, 전체 상품 전국시장 기준으로 인수합병 이전 가입자 수의 시장집중도는 HHI 1,657에서 인수합병 이후 2,234로 증가하고 방송사업매출 기준 시장집중도는 HHI 1,852에서 2,469로 증가하는 것으로 나타났다.

디지털 유료방송시장의 경우 전국시장 HHI는 2,206이나 인수합병 완료 후 2,740으로 대폭 증가하였다. 디지털 유료방송시장의 방송구역별 HHI 평균은 3,086이나 인수합병 완료 후 3,606으로 상승하는 것으로 나타났다. 전체 유료방송서비스 기준 SO 방송구역별 HHI 평균은 3,198에서 인수합병 후 3,774로 상승한다.



<표 2-3> 인수합병 완료 후 시장집중도의 변화

	인수합병 이전	인수합병 완료 후
전체상품시장 가입자 기준	1,657	2,234
전체상품시장 방송사업매출 기준	1,852	2,469
전체상품시장 권역별	3,198	3,774
디지털유료방송 전국시장	2,206	2,740
디지털유료방송 권역별	3,086	3,606

출처 : 「2019 방송시장 경쟁상황평가보고서」 재구성

M&A가 연속적으로 발생하는 경우 국내 유료방송 시장은 SO를 인수합병한 IPTV 3사와 위성방송, 개별 SO만 존재하게 될 것이다. 이 경우 현재 개별 권역당 유료방송 사업자는 4~5개 존재하였으나, M&A 이후에는 3개로 축소된다(개별 SO 권역은 4개 사업자). 이에 따라 유료방송 시장의 사업자 수가 감소하면서 경쟁상황이 악화되면서 수평적 경쟁제한성 이슈가 발생할 수 있다(이종관, 2020). 후속 M&A의 경우 권역별 시장확정보다는 전국시장 확정에 따른 시장집중도 문제가 발생할 가능성이 크다. 권역별 시장확정인 경우 기존 LG헬로비전이나 SKB의 인수 당시 지리적 시장확정 이슈와 사실상 유사할 것으로 예상되나, 전국시장 확정인 경우 시장집중도가 크게 상승하여 권역 및 전국시장 모두 경쟁제한성 우려가 강하게 대두될 수 있다.

## 2. 방송통신사업자의 인수합병 증가

최근 10여년 사이 국내외를 막론하고 방송통신사업자들 간의 인수합병이 활발하게 이루어져왔다. 미디어 기업들의 인수합병은 대체로 '규모의 경제 확보', '콘텐츠 제공 능력 확대', '인터넷 동영상 서비스(OTT) 강화' 등의 목적을 가지고 추진되고 있는 출구 전략의 일환이다(이재영·권용재, 2019). OTT와 같은 IP 기반의 플랫폼이 이제는 유료방송시장을 위협할 만큼 보편적 플랫폼으로 급부상하면서(전범수, 2016) 경쟁 구도 속에서 공생 전략을 모색해야 할 때이다.

1999년 종합유선방송법 개정으로 SO간 겸영이 허용된 이후 10여년 기간 동안 5대

MSO 중심으로 유료방송시장이 재편되었고 케이블 SO는 전성기를 맞이하였다(이재영·권용재, 2019). 2002년 초 위성방송(Skylife)이 유료방송시장에 새롭게 진입한 후 IPTV 3사는 2008년 말부터 2009년 초 사이에 등장하였는데, 조기 정착에 어려움을 겪었다. 이유는 지상파 재송신 여부 및 재송신료를 놓고 상당기간 이견이 엇갈렸었기 때문이다. 그러나 최근 2016년부터 IPTV 사업자의 매출액은 케이블 SO의 매출액을 넘어섰으며 가입자 수도 2017년부터 IPTV가 케이블TV를 추월한 상황이다.

SO간 수평결합이 어느 정도 소강상태에 이르고 유료방송사업자들의 성장도 한계에 도달하자 2016년에는 IPTV사업자가 SO 인수를 위한 시도가 있었다. SKT가 CJ오쇼핑으로부터 CJ헬로비전 지분을 인수하고 SKT 자회사인 SKB가 CJ헬로비전과의 합병을 위해 기업결합 신고 및 합병 변경허가를 신청하였으나 공정거래위원회가 이를 불허하였다. SKB와 CJ헬로비전이 합쳐지면 CJ헬로비전이 소유하고 있는 23개 케이블 방송구역 가운데 19개 구역은 시장점유율 1위이며, 점유율 50% 이상인 곳이 13개 지역으로 공정거래위원회의 조사결과 나타났다. 공정거래위원회는 이를 경쟁이 사라지는 독과점 상태로 판단하고 경쟁제한성을 우려하여 합병을 금지하였다.

3년 후 2019년 11월 공정거래위원회는 또 한 번의 IPTV와 SO의 인수합병 건 심사를 하면서 SKB-티브로드, LG U+와 CJ헬로간 기업결합에 대해 조건부 승인 결정을 내렸으며, 방송통신위원회와 과학기술정보통신부는 SK브로드밴드와 티브로드 합병 건에 대해 조건부 승인을, LG유플러스와 CJ헬로비전 인수 건에 대해 과학기술정보통신부는 조건부 승인을 내리며 최종 확정되었다.

2020년 3월 현대HCN은 공개 입찰 매각을 발표하였고, KT스카이라이프가 우선협상대상자로 선정(7월)되면서 두 기업 간 기업결합이 진행 중이다. 현대HCN의 방송·통신 사업 부문을 분리하였고, 방송통신위원회는 현대HCN의 물적 분할 사전 동의(9월)를 의결하였다. 과학기술정보통신부는 인수를 위한 전제조건인 현대HCN의 법인 분할 변경허가 및 최대액출자자 변경 승인 신청을 받아 조건을 부과하여 변경 승인한다고 밝혔다(이경탁, 2020.09.25.). 과학기술정보통신부는 방송통신위원회에 사전 동의를 요청하여 조건 수정 의견을 반영하였는데, 법인 분할로 인한 종사자 불안을 해소하기 위한 존속법인, 신설 법인이 기존과 동일하게 근로 조건을 승계할 수 있도록 하였다. 또한 현대HCN 자산이 방송 사업부문과 비방송사업 부문에 균형있게 투자될 수 있도록 하고, 국내 미디어 콘텐츠 분

야의 경쟁력 강화를 위해 존속법인인 현대퓨처넷이 미디어 콘텐츠 분야에 2024년까지 658억을 투자하도록 하였다(이재은, 2020.9.25.). 해당 조건부 변경 승인 이후, 10월 13일 KT스카이라이프가 현대HCN을 4,911억원에 인수하는 본계약을 체결하고 11월 인수 합병 관련 인가·변경승인 등을 신청하였다. 해당 인수합병 심사는 과기정통부, 방송통신위원회, 공정거래위원회의 ‘디지털 미디어 생태계 발전을 위한 업무협약’ 이후 첫 번째로 접수된 건으로 관계기관 협의체를 구성하여 심사를 진행하고 있다(과학기술정보통신부, 2020).

IPTV와 SO간 인수합병이 추진된 데에는 유료방송시장이 포화 상태에 도달하면서 특히 SO의 매출액 및 가입자 수 증가가 둔화되고 정체 상태에 머무름에 따라 이러한 한계를 타개하기 위한 목적이었을 것으로 해석된다. IPTV 사업자들은 빠른 성장세를 보이고 있지만 최근에서야 영업적자를 벗어나는 등 규모의 경제를 달성하기에는 여전히 한계가 있었기 때문에 일정 수준 이상의 가입자 확보가 요원했다. 또한 글로벌 온라인 동영상 플랫폼의 성장세에 반비례하여 유료방송시장의 성장이 둔화될수록 위기 극복을 위한 사업자의 대응 방안의 일환으로 IPTV와 SO간 인수 합병은 양 사업자 모두에게 최선의 선택이었을 가능성이 높다.

### 3. M&A 이후 사업자별 가입자 변화

#### 가. KT와 KT SkyLife

KT와 KT SkyLife의 유료방송 가입자 현황을 살펴보면, 2020년에 IPTV 가입자만이 소폭의 증가세를 유지하고 있고 SkyLife TV와 OTS는 모두 감소세를 보이고 있다. 그러나 전체 KT 계열 유료방송가입자는 2019년 3분기 대비 2020년 3분기 가입자가 23.9만 명 증가하였다.

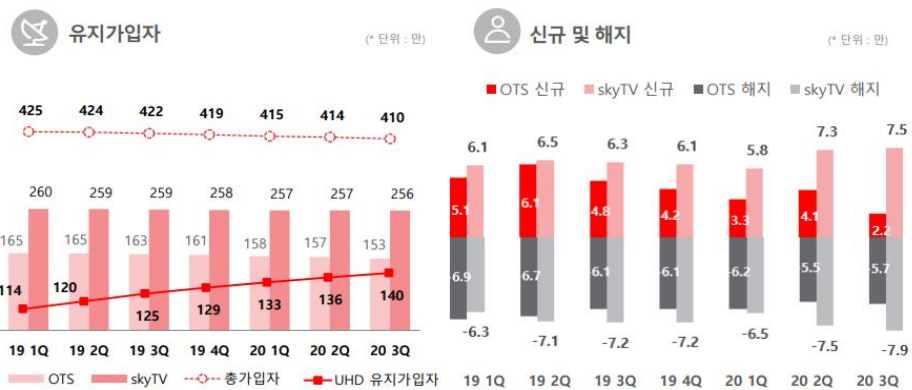
<표 2-4> KT계열 유료방송가입자 분기별 현황

	2019				2020		
	1Q19	2Q19	3Q19	4Q19	1Q20	2Q20	3Q20
IPTV	6,316	7,204	7,273	7,291	7,378	7,474	7,152
OTS	1,650	1,645	1,631	1,613	1,584	1,569	1,535
SkyLife	2,600	2,597	2,585	2,575	2,568	2,567	2,563
합계	10,556	11,446	11,489	11,479	11,530	11,610	11,250

\* IPTV 가입자수는 KT가 발표하고 있는 IPTV 가입자수가 OTS를 포함한 수치이기 때문에 OTS 가입자수를 제외한 순수한 IPTV 가입자수를 집계한 수치임  
출처 : KT와 KT Skylife 실적자료 재구성

2020년 2분기 KT SkyLife TV 가입자는 256만 명, OTS 153만 명으로 감소세를 보이는데, 신규가입자가 9.3만 명인 데 반해, 해지자는 13.5만 명으로 신규가입자보다 해지자가 더 많아 순증률이 감소하고 있다.

[그림 2-2] SkyLife 가입자 추이

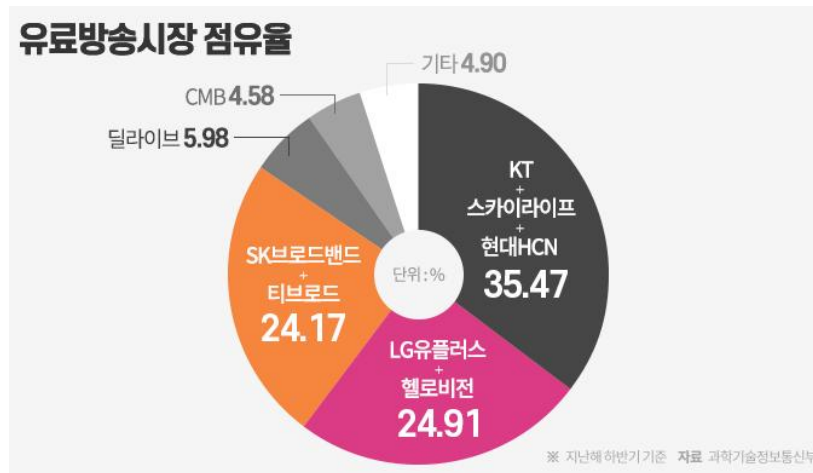


출처 : Skylife 실적발표 2020 3Q 분기

2021년 2월이면 KT스카이라이프와 현대 HCN KT계열의 인수합병 심사가 최종적으로 마무리 될 것으로 예상되는 가운데 합병 이후 KT 계열(KT스카이라이프, 현대HCN 포함)

의 가입자는 총 1,191만 6,934명으로 점유율 35.47%를 기록할 것으로 예상된다. KT계열은 부동의 유료방송 1위 사업자가 될 것으로 전망된다(이경탁, 2020. 11. 6).

[그림 2-3] 인수합병 후 유료방송시장 점유율 예상



출처 : 뉴스웨이(2020.10.13.)

또한 KT는 2020년 11월 초 딜라이브 매각 예비입찰에 단독으로 참여하여 인수합병을 추진 중인 상황이다. KT와 딜라이브의 인수합병까지 성사된다면 KT의 자회사인 KT스카이라이프와 인수합병 추진 중인 현대 HCN을 포함하여 가입자 수가 1,393만명으로 유료방송시장의 41.45%의 점유율을 차지하게 될 것이다(김경진, 2020). LGU+와 LG헬로비전 등 LGU+계열의 점유율이 24.91%이며, SK텔레콤 계열의 티브로드와 SK브로드밴드의 점유율 합계가 24.17%인 상황에서 독과점 문제로 이어질 가능성이 있다(류은주, 2020.12.08). 이를 고려하여 KT가 딜라이브의 일부 권역을 제외하고 인수 협상 중이라는 관측도 나오고 있다.

[그림 2-4] KT스카이라이프 인수합병 후 유료방송시장 점유율  
전망

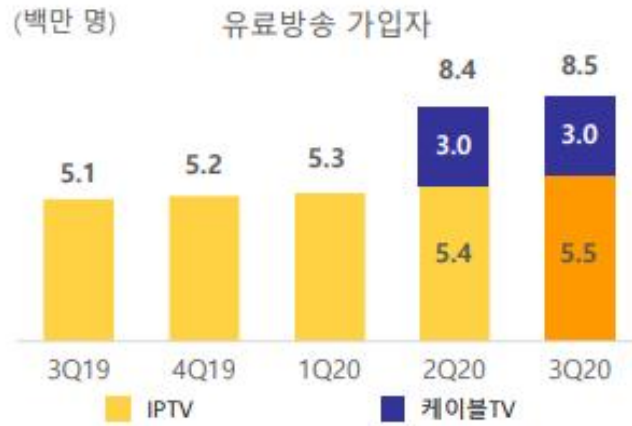


출처 : 중앙일보(2020.11.12.)

나. SK브로드밴드와 SK티브로드

기업결합 이후, 사업자별 가입자 변화를 살펴보면, 먼저 SK브로드밴드와 SK티브로드 가입자 순증이 완만하게 증가하고 있는 추세를 보여준다. SKB의 2019년 말 가입자는 520만 명에서 2020년 3분기에는 550만 명으로 증가하였다. SK티브로드는 합병 전 303만 명에서 합병 후 300만 명으로 소폭 감소하였다.

[그림 2-5] SK계열 유료방송 가입자 추이



출처 : SKB IR 2020 3Q 자료

SK브로드밴드와 SK티브로드 가입자를 합산해 보면, 2020년 3분기 기준 850만 명으로 전년대비 67.7%의 성장률을 기록하였다.

<표 2-5> SK계열 인터넷 및 유료방송가입자 분기별 현황

	1Q18	2Q18	3Q18	4Q18	1Q19	2Q19	3Q19	4Q19	1Q20	2Q20	3Q20	YoY
초고속인터넷	5,278	5,318	5,368	5,408	5,458	5,514	5,566	5,613	5,653	6,537	6,570	18.0%
유료방송	4,464	4,554	4,659	4,729	4,848	4,971	5,083	5,193	5,298	8,398	8,522	67.7%

\*2020년 3분기부터 케이블TV가입자 포함

출처 : SKT 실적보고자료 2020 3Q

IPTV 가입자 성장과 티브로드 합병의 영향(2020년 5월부터 반영)으로 2020년 SK계열 매출액은 9,668억 원을 기록하였으며, 전년 동기 대비 20.3%, 전분기 대비 5.3%가 증가하였다.

[그림 2-6] SK브로드밴드 매출 추이



출처 : SKB IR 2020 3Q 자료

다. LGU+와 LG HelloVision

LG계열의 가입자 수 현황을 살펴보면, 먼저 LGU+ IPTV가입자 수는 2020년 3분기 기준 484만 명으로 SKB의 가입자 수보다는 적지만, 전년 대비 11.0%나 증가한 수치이며 순증은 지난 분기 대비 2.3% 증가율을 보였다.

<표 2-6> LG U+계열 IPTV 및 인터넷 가입자 분기별 현황

	1Q18	2Q18	3Q18	4Q18	1Q19	2Q19	3Q19	4Q19	1Q20	2Q20	3Q20	YoY
유료방송 (순증)	3,672	3,790	3,908	4,019	4,149	4,241	4,358	4,477	4,597	4,728	4,838	11.0%
	132	119	117	111	130	92	118	118	121	130	111	△5.9%
인터넷전화 (순증)	4,095	4,060	4,019	3,981	3,942	3,901	3,870	3,834	3,786	3,755	3,692	△4.6%
	-54	-36	-41	-38	-39	-41	-31	-35	-49	-30	-63	10.43%
초고속인터넷 (순증)	3,881	3,946	4,010	4,038	4,111	4,170	4,225	4,284	4,350	4,413	4,476	△4.9%
	65	66	64	28	73	59	55	59	66	63	6.3	△5.0%

출처 : LGU+ 실적보고자료 2020 3Q



LG HelloVision은 2019년 3분기 418.5만 명에서 2020년 3분기 415.2만 명으로 완만하게 감소 추세를 보이고 있다. 디지털TV 가입자 역시 전 분기 대비 0.3만 명 증가한 268.0만 명을 기록하였다.

[그림 2-7] 케이블 TV, 디지털 TV 가입자 추이



출처 : LG HelloVision 실적자료 2020 3Q

LG HelloVision은 8VSB 가입자와 디지털 케이블 TV 가입자 수가 거의 정체 상태에 가까우며, LGU+ 인수 이후에도 가입자 수는 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

<표 2-7> LG HelloVision 가입자 분기별 현황

	2018			2019				2020		
	2Q18	3Q18	4Q18	1Q19	2Q19	3Q19	4Q19	1Q20	2Q20	3Q20
케이블TV	4,232	4,221	4,199	4,212	4,203	4,185	4,157	4,155	4,155	4,152
아날로그	1,547	1,519	1,457	1,465	1,454	1,443	1,438	1,455	1,458	1,472
디지털	2,685	2,701	2,742	2,747	2,749	2,741	2,719	2,700	2,697	2,680
디지털 전환율	63%	64%	65%	65%	65%	65%	65%	65%	65%	65%
인터넷	808	798	783	777	776	771	761	757	759	758
인터넷전화	494	478	459	443	428	412	397	383	367	351

출처: LG HelloVision 실적자료 2020 3Q

LGU+의 IPTV 가입자 수와 LG HelloVision 가입자 수를 합산해 보면, LGU+의 가입자 수 증가세가 전체 유료방송가입자 증가에도 영향을 미쳐, 전체 유료방송 가입자수는 2020년 3분기 기준으로 899만 명을 확보하였다. 2019년 말 기준 852만 명에서 47만 명이 증가한 것으로 SK계열보다도 약 47만 명 앞서 있다.

<표 2-8> LG계열 유료방송가입자 분기별 현황

(단위 : 천명)

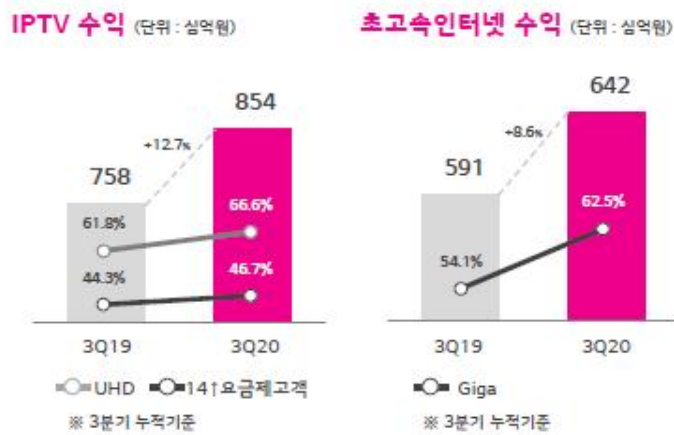
	2018			2019				2020		
	2Q18	3Q18	4Q18	1Q19	2Q19	3Q19	4Q19	1Q20	2Q20	3Q20
케이블TV	4,232	4,221	4,199	4,212	4,203	4,185	4,157	4,155	4,155	4,152
IPTV	3,672	3,790	3,908	4,019	4,149	4,241	4,358	4,477	4,597	4,838
합계	7,904	8,011	8,107	8,231	8,352	8,426	8,515	8,632	8,752	8,990

출처 : LGU+ 실적보고자료 2020 3Q

LG U+ IPTV 매출은 2020년 3분기에는 8,540억원으로 전년 대비 12.5%의 성장률을 보였으며, 초고속인터넷 매출은 6,420억원으로 전년대비 9.6%의 성장률을 기록하였다.

LG U+는 LG Hellovision을 인수한 이후 가입자 및 매출 성과 모두 양적인 성장을 보여주고 있다.

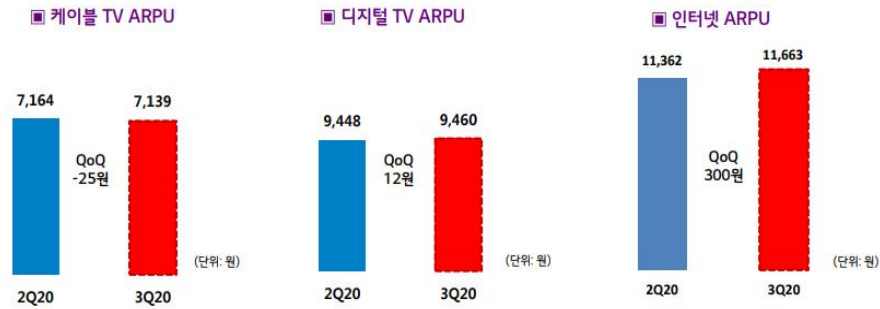
[그림 2-8] LG U+ 매출현황



출처 : LGU+ 실적보고자료 2020 3Q

반면 케이블TV ARPU는 아날로그 TV의 ARPU 하락으로 전 분기 대비 25원 하락한 7,139원이며, 디지털TV ARPU는 VOD 매출 증가 등으로 전 분기 대비 12원 상승한 9,460원으로 나타났다. 인터넷 ARPU는 Giga 인터넷 판매증가로 전 분기대비 300원이 증가한 11,633원으로 집계되었다. LG HelloViosion은 2019년 말 LG U+에 인수된 이후 아직 가시적인 성과가 나타나고 있지는 않은 것으로 볼 수 있다.

[그림 2-9] LG Hellovision 매출 현황



출처: LG HelloVision 실적자료 2020 3Q

## 제2절 OTT의 성장

### 1. OTT로 인한 경쟁 압력의 증가

미국의 경우 인터넷 동영상 서비스의 확산으로 코드커팅(cord-cutting) 또는 코드쉐이빙(cord-shaving) 같은 현상들이 나타나면서 기존 유료방송사업자들에게 직접적인 경쟁 압력으로 작용하고 있다(이재영·권용재, 2019). 넷플릭스, 유튜브, 아마존 등에 도전하는 새로운 OTT 사업자들 즉 Disney +와 Apple TV + 같은 사업자들이 지속적으로 등장하면서 Netflix와의 경쟁 구도뿐만 아니라 유료방송시장의 판도 변화에 어떤 영향을 미칠지 귀추가 주목된다.

국내 시장도 예외는 아니다. 티빙(TVing), 웨이브(Wavve), 시즌(Seezn), 유플러스 모바일티비(U+ Mobile TV), 와차플레이(Watcha Play) 등 인터넷 동영상 사업자들 간에도 M&A와 사업자 간 제휴가 활발하게 이루어지고 있다. 2019년 8월 웨이브는 SKT의 인터넷 동영상 서비스인 옥수수(Oksusu)와 폭(POOQ)의 기업결합으로 탄생했다. 웨이브는 글로벌 OTT에 대응하여 국내 1위와 4위 사업자가 통합함으로써 가입자 증대 효과와 지상파 콘텐츠를 기반으로 한 경쟁력이 강화될 것으로 기대를 모으고 있다.

CJ ENM과 JTBC는 주식회사 티빙을 설립하기 위해 준비 중이었으나 JTBC가 티빙 주식 취득에 대한 기업결합 심사 신청을 철회하면서 지분을 계획했던 것보다 적은 20% 이

하로 축소할 계획임을 밝혔다. 공정거래위원회의 과도한 규제가 토종 OTT 활성화에 걸림돌로 작용하고 있다는 분위기에서 사업 전략을 변경한 것이기도 하지만(류은주, 2020. 9. 26), 네이버와 KT 등 다른 사업자의 참여 가능성도 고려한 전략 변화로 예측된다.

시즌을 운영 중인 KT는 올레tv에서 넷플릭스 서비스를 시작했다. 이는 넷플릭스와 협력관계를 맺어 시즌을 보완하는 전략으로 전환한 것으로 보인다. 시즌은 실시간 채널과 VOD를 제공하는 등 어떤 사업자와도 제휴한다는 개방 정책을 보이고 있다. 시즌은 OTT 최초 라이브커머스 플랫폼으로 차별화 전략을 피하며, 쇼핑 Live를 개설하며 홈쇼핑사업자들과 협력을 피하고 있다(박준호·박종진, 2020. 12. 14). 뿐만 아니라 KT는 넷플릭스를 활용한 요금제 등 이동통신 가입자 점유율 확대를 위한 방안을 모색 중이다(김동현, 2020. 8. 18). 한편, KT스카이라이프가 현대HCN을 인수하면서 기존 OTT 플랫폼인 ‘토픽’의 사업전략에 따라 모기업 OTT와의 충돌도 예상되고 있다(김문기, 2020. 9. 6).

웨이브는 넷플릭스, 디즈니플러스 등 해외 OTT 사업자와 대등하게 경쟁하기 위해 국내 OTT 사업자들 간 통합을 주장하고 있다(선민규, 2020. 9. 28). 최근 웨이브가 출범 이후 이용자가 감소하면서 고전을 면치 못하고 있다. 닐슨코리아 조사결과에 따르면 2019년 10월 기준 웨이브 월간 활성 이용자(MAU)는 379만 6,936명이었는데 반해 2020년 5월 기준으로 346만 4,579명으로 하락하였다. 이와 대조적으로 넷플릭스는 코로나 19의 최대 수혜를 입으며 MAU가 2019년 5월 기준 252만 명에서 2020년 5월 637만 명으로 3배 이상 증가하였다. 티빙은 2020년 5월 기준 MAU가 254만 명으로 전년 대비 2배 이상 증가하였으며, 시즌은 2019년 11월 서비스 이후 이용자가 20만 명 넘게 증가했다. 국내 OTT 사업자들이 웨이브를 빠르게 추격하고 있으며, 향후 활발한 제휴 관계 및 글로벌 OTT의 활약에 따라 시장이 새롭게 재편될 것으로 예상된다. 뿐만 아니라 넷플릭스에 대응하여 카카오와 네이버가 OTT 시장 진출을 선포하며, 2020년 9월부터 카카오TV는 자회사 카카오M에서 제작한 드라마와 예능들을 선보이고 있고, 네이버 OTT는 이미 운영 중이던 ‘시리즈온’을 통해 네이버 웹툰을 서비스하기 시작하면서 제휴 다각화에 적극 나서고 있다(백주원, 2020. 8. 24). 최근에는 쿠광이 싱가포르 OTT 업체인 ‘훅(Hooq)’을 인수하였고, ‘쿠광와우 플레이’, ‘로켓와우 플레이’, ‘쿠광스트리밍’, ‘쿠광 오리지널’, ‘쿠광 티비’, ‘쿠광 라이브’ 등 상표권을 잇달아 출원하며 OTT 서비스 출시가 임박했음을 보여주고 있다(김은영, 2020. 10. 27).

또한 국내 OTT의 성장에 걸림돌로 작용하고 있는 것이 저작권료 문제이다. 음악저작권 협회가 넷플릭스 수준인 서비스 매출의 2.5% 수준의 저작권료를 요구하고 저작권 요율 산정 주무기관인 문화체육관광부는 2020. 12. 16. 음악저작물 사용료 징수규정을 개정하여 OTT 사업자에 대한 음악사용료(저작권) 요율을 2021년 매출의 1.5%에서 점차 인상하여 2026년까지 매출의 2.0% 내로 정하는 방안을 확정함에 따라 콘텐츠 대가와 관련한 분쟁은 지속적으로 제기될 것으로 예상된다.

## 2. OTT 결합상품의 확산

Netflix가 국내 시장에 진출할 때 LGU+와 제휴하여 결합상품을 내놓았는데, SKT와 웨이브, KT와 Netflix 등 OTT와의 결합상품이 다양하게 출시되고 있다. 결합상품은 특정 요금제 가입자에게 서비스를 무료로 이용할 기회를 제공하거나 OTT 서비스 이용 시에 추가 데이터를 제공하기도 한다. 현재 OTT 서비스와 유료방송, OTT 서비스와 통신 등 OTT와 관련된 다양한 결합상품이 출시되고 있다. 최근 유료방송과 OTT 서비스의 결합상품 선호도를 분석한 연구(김용대, 2020)에서는 소비자들의 콘텐츠 다양성에 대한 선호도가 높지만 OTT 산업을 선도하기 위해서는 콘텐츠 수 확보보다는 콘텐츠의 질을 강화하는 노력이 더욱 중요하다고 강조한다. 또한 결합상품에 대한 요금할인율에 대한 소비자들의 선호도를 조사했는데, 소비자들은 OTT 1개 결합 시 4,508원 할인, OTT 2개 결합 시 10,421원 할인을 기대하는 것으로 나타났다. 이는 OTT 서비스 제공자들이 경쟁력을 확보하기 위해서는 요금 할인율이 적용된 가격경쟁력이 갖추어져야 한다는 점을 시사한다.

최근 OTT 서비스와 유료방송 서비스의 결합과 관련해서 LGU+ IPTV에서 지상파 채널 송출 여부가 이슈가 된 바 있다. 2018년 말 LGU+가 Netflix와 제휴를 할 때 지상파 3사가 LGU+ IPTV에서 자사 콘텐츠를 모두 철회했다. 향후 결합상품시장의 경쟁이 심화될 경우 과거 유료방송시장에 새로운 플랫폼이 등장할 때마다 콘텐츠 제공 거부 및 송출 중단 상황이 벌어졌던 것처럼 유사한 행위들이 발생할 개연성도 간과할 수 없다.

2020년 11월 현재 유료방송사업자들은 다양한 OTT 서비스와 연계하여 결합상품을 제공하고 있다. LGU+는 휴대폰, 인터넷, IPTV를 결합한 '신혼 플러스' 결합상품을 판매하고 있는데, 해당 상품 중 IPTV 프리미엄 요금제를 선택하면 Netflix 기본 제공이 포함된

다. KT스카이라이프의 경우 TV와 인터넷 결합상품인‘Sky초이스’를 선택하면 왓차(WATCHA), 웨이브(Wavve) 중 1개 OTT 서비스를 선택하여 시청할 수 있다. 딜라이브는 올인원 상품을 선택하면 HD방송, 인터넷, OTT 서비스(Netflix, 아프리카 TV 등)를 이용할 수 있도록 제공하고 있다. SKB는 현재 망사용료 등 넷플릭스와의 갈등을 빚으며 디즈니플러스 및 아마존 프라임 등과 제휴 논의를 하고 있는 것으로 밝혀졌다. 이처럼 유료 방송사업자들도 새로운 가입자 유인 및 유지 전략으로 OTT 서비스와의 제휴에 적극 노력을 기울이고 있다.

### 제3절 결합상품의 진화

결합상품은 곧 결합판매(bundling)를 일컫는 것으로 복수의 재화 또는 서비스를 묶어 파는 행위라고 정의할 수 있다(박승용, 2017). 결합상품은 소비자 선택의 자유도에 따라 여러 상품을 결합된 형태로만 판매하는 순수결합(pure bundling), 결합판매와 개별판매를 혼용하는 혼합결합(mixed bundling)으로 구분할 수 있다.

국내 방송통신 결합상품은 혼합결합판매만 가능하다. 방송통신위원회의 관련 고시(결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준, 방송통신위원회 고시 제2016-02호)가 순수결합판매를 금지하고 있기 때문이다.

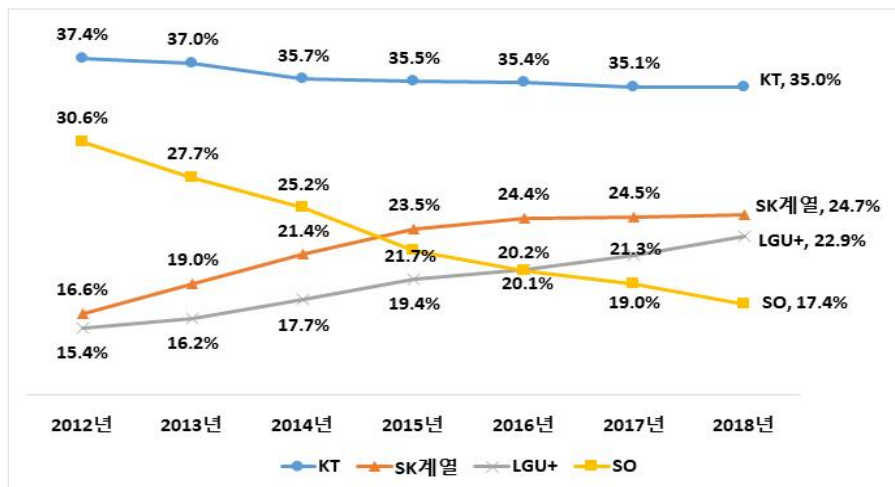
기술의 발전으로 개별 상품들의 상호보완성이 증가하면서 결합상품의 구성과 형태도 다양해지고 있다. 기존의 전형적인 방송통신 결합상품은 유무선 등 단순한 형태의 결합이었다면 최근에는 보다 복합적인 형태의 결합상품들이 출현하고 있다(박승용, 2017).

<표 2-9> 방송통신 결합상품 유형 변화

기존 방송통신 결합상품	최근의 방송통신 결합상품
DPS : 방송 + 초고속인터넷 TPS : 방송 + 초고속인터넷 + 집전화	QPS : 기존 결합상품 + 무선 상품 + OTT 등 각종 부가통신 서비스

유료방송시장의 경우, 2001년 케이블 SO들이 방송통신 결합상품을 제공하기 시작하였는데, 유선방송가입자를 기반으로 방송과 초고속 인터넷의 결합서비스를 제공하기 시작했고, 2005년에는 결합상품 가입자가 100만 명을 넘어서기도 했다(조은진, 2015). 이후로도 결합상품 가입자 규모는 지속적으로 상승하고 있으며, IPTV가 등장한 이후에는 통신사업자 중심으로 결합상품 시장이 빠른 속도로 재편되었다. 최근에는 상위 사업자인 KT와 SKB의 점유율이 정체 또는 감소하는 가운데 LGU+ 점유율이 상승 추세에 있다. 2018년을 기준으로 방송 포함 결합상품 가입자 규모는 1,417만 명(79.2%), 초고속 인터넷 포함 가입자 규모는 1,751만 명(97.9%), 이동전화 포함 결합상품 가입자 규모는 1,011만 명(56.5%)으로 나타났다.

[그림 2-10] 전체 결합상품 사업자별 가입자 규모 및 점유율 추이



출처 : 「2019 방송시장 경쟁상황평가보고서」 재구성

방송+인터넷을 포함한 결합상품은 전체의 34.7%로 2015년 이후 감소 추세에 있으나, 방송+인터넷+이동전화를 포함한 TPS 결합상품은 전체의 43.1%로 증가 추세이다. 전체 방송통신서비스 결합상품으로 가입하는 현상이 강화됨에 따라 유료방송서비스, 초고속 인터넷, 이동통신 서비스 경쟁이 상호 영향을 미칠 뿐만 아니라 방송통신 서비스 시장점유율 측면에서 주요 상품으로 급부상할 것으로 예상된다.



<표 2-10> 방송 포함 결합상품 사업자별 가입자 규모 및 점유율(계약건수 기준)

(단위: 건, %)

구분		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	17~18증 감
KT	계약건수	3,476,364	3,873,965	4,204,899	4,476,370	4,754,054	4,965,558	211,504
	점유율	37.0%	35.7%	35.5%	35.4%	35.1%	35.0%	
SK계열	계약건수	1,787,411	2,319,619	2,780,250	3,084,678	3,321,727	3,498,737	177,010
	점유율	19.0%	21.4%	23.5%	24.4%	24.5%	24.7%	
LGU+	계약건수	1,524,857	1,918,822	2,298,110	2,550,749	2,890,076	3,248,016	357,940
	점유율	16.2%	17.7%	19.4%	20.2%	21.3%	22.9%	
3사 합계	계약건수	6,788,632	8,112,406	9,283,259	10,111,797	10,965,857	11,712,311	746,454
	점유율	72.3%	74.8%	78.3%	79.9%	81.0%	82.6%	
SO	계약건수	2,599,183	2,738,772	2,568,959	2,538,156	2,576,810	2,462,673	-114,137
	점유율	27.7%	25.2%	21.7%	20.1%	19.0%	17.4%	
전체	계약건수	9,387,815	10,851,178	11,852,218	12,649,953	13,542,667	14,174,984	632,317

출처 : 「2019 통신시장 경쟁상황평가보고서」 각 연도 사업자 제출 자료

2018년 기준으로 DPS 전체 계약 건수 중 57.2%를 차지하는 유료방송과 인터넷 포함 결합상품의 사업자별 가입자 규모와 점유율을 살펴보면, KT가 약 232만 건으로 전체 유료방송과 인터넷 포함 결합상품 가운데 37.4%를 차지하며 압도적으로 높은 점유율을 기록하였다. 그 다음으로 SO의 계약 건수가 222만 건으로 전체 시장에서 35.8%를 차지한다. LGU+의 유료방송과 인터넷 결합상품 계약 건수는 109만 건으로 17.6%를 기록하였고 SK 계열의 계약 건수는 57만 건으로 9.2%를 차지하며 가장 적은 비중을 기록하였다. 유료방송과 인터넷 결합상품 계약 건수 중 통신사업자가 차지하는 비중이 64.2%로 전체 SO사업자보다 약 2배 많은 계약 건수를 기록하고 있다.

<표 2-11> 유료방송+인터넷 포함(이동전화 제외) 결합상품 사업자별  
가입자 규모 및 점유율(계약건수 기준)

(단위: 건, %)

구분		2013	2014	2015	2016	2017	2018	17~18증 감
KT	계약건수	2,298,777	2,400,522	2,381,312	2,364,196	2,364,297	2,319,641	-44,656
	점유율	35.30%	36.50%	37.90%	37.90%	37.00%	37.4%	
SK계열	계약건수	804,149	725,040	652,813	666,542	681,663	572,459	-109,204
	점유율	12.30%	11.00%	10.40%	10.70%	10.70%	9.2%	
LGU+	계약건수	1,128,011	1,030,016	984,690	946,495	1,023,123	1,093,111	69,988
	점유율	17.30%	15.70%	15.70%	15.20%	16.00%	17.6%	
3사 합계	계약건수	4,230,937	4,155,578	4,018,815	3,977,233	4,069,083	3,985,211	-83,872
	점유율	64.90%	63.10%	63.90%	63.80%	63.70%	64.2%	
SO	계약건수	2,286,519	2,425,935	2,269,278	2,261,169	2,318,319	2,222,391	-95,928
	점유율	35.10%	36.90%	36.10%	36.20%	36.30%	35.8%	
전체	계약건수	6,517,456	6,581,513	6,288,093	6,238,402	6,387,402	6,207,602	-179,800

출처 : 「2019 통신시장 경쟁상황평가보고서」 각 연도 사업자 제출 자료

2018년 기준으로 전체 TPS 계약 건수 중 66.6%를 차지하는 유료방송 + 인터넷 + 이동전화 상품의 경우 SK 계열의 계약 건수가 약 293만 건으로 37.9%의 가장 높은 점유율을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그 다음으로 KT가 약 262만 건으로 33.9%를 차지하며 그 뒤를 잇고 있으며, LGU+는 215만 건으로 27.9%를 기록하였다 통신 3사의 방송상품 포함 TPS 계약 건수가 전체의 99.8%를 차지하며 0.2%가 SO의 계약 건수에 해당한다. 이처럼 유료방송과 이동전화를 포함한 TPS 상품 계약 건수에서는 SO의 비중이 극히 미미한 것으로 조사되었다.

<표 2-12> 방송+인터넷+이동전화 포함 결합상품 사업자별  
가입자 규모 및 점유율 (계약건수 기준)

(단위: 건, %)

구 분		2013	2014	2015	2016	2017	2018	17~18증감
KT	계약건수	1,177,587	1,449,071	1,823,587	2,112,174	2,361,854	2,619,372	257,518
	점유율	45.70%	36.70%	34.60%	34.40%	34.30%	33.9%	
SK계열	계약건수	983,262	1,594,579	2,127,437	2,418,136	2,640,064	2,926,278	286,214
	점유율	38.20%	40.40%	40.30%	39.40%	38.40%	37.9%	
LGU+	계약건수	396,846	888,806	1,313,420	1,604,254	1,866,953	2,154,905	287,952
	점유율	15.40%	22.50%	24.90%	26.10%	27.10%	27.9%	
3사 합계	계약건수	2,557,695	3,932,456	5,264,444	6,134,564	6,868,871	7,700,555	831,684
	점유율	99.40%	99.60%	99.80%	99.90%	99.80%	99.8%	
SO	계약건수	16,549	16,418	12,304	8,092	11,561	16,182	4,621
	점유율	0.60%	0.40%	0.20%	0.10%	0.20%	0.2%	
전체	계약건수	2,574,244	3,948,874	5,276,748	6,142,656	6,880,432	7,716,737	836,305

출처 : 「2019 통신시장 경쟁상황평가보고서」 각 연도 사업자 제출 자료

2018년 기준으로 통신사업자별 방송 포함 결합상품의 가입자 수 추이를 살펴보면 방송과 인터넷 결합상품은 지속적으로 감소하는 추세이며, 방송 포함 인터넷 및 이동전화 결합상품은 증가 추세에 있다. 이러한 경향을 앞으로도 한동안 이어질 것으로 예상된다. KT는 통신 3사 가운데 방송 포함 인터넷 결합상품의 계약건수가 가장 많은 약 232만 건으로 집계되었고, SK계열은 가장 적은 57만 건으로 나타나 KT와의 가입자 격차가 약 175만 명에 이른다. 반면 방송 포함 인터넷 및 이동전화 결합상품 계약건수는 SK계열이 가장 많은 약 293만 건으로 가장 많으며, LG U+는 213만 건으로 가장 적다. 방송 상품 포함 결합상품 전체 계약건수를 보면 KT가 약 497만 건으로 독보적인 1위를 차지하고 있으며, 그 다음으로 SK계열이 약 350만 건, LG U+가 289만 건으로 그 뒤를 잇고 있다.

<표 2-13> 통신사업자별 방송 포함 결합상품의 가입자 수 추이(계약건수 기준)

구 분		2013	2014	2015	2016	2017	2018	17~18증감
KT	방송+인터넷	2,298,777	2,400,522	2,381,312	2,364,196	2,364,297	2,319,641	-44,656
	방송+인터넷 +이동전화	1,177,587	1,449,071	1,823,587	2,112,174	2,361,854	2,619,372	257,518
	합계	3,476,364	3,873,965	4,204,899	4,476,370	4,754,054	4,965,558	211,504
SK 계열	방송+인터넷	804,149	725,040	652,813	666,542	681,663	572,459	-109,204
	방송+인터넷 +이동전화	983,262	1,594,579	2,127,437	2,418,136	2,640,064	2,926,278	286,214
	합계	1,787,411	2,319,619	2,780,250	3,084,678	3,321,727	3,498,737	177,010
LGU+	방송+인터넷	1,128,011	1,030,016	984,690	946,495	1,023,123	1,093,111	69,988
	방송+인터넷 +이동전화	396,846	888,806	1,313,420	1,604,254	1,866,953	2,154,905	287,952
	합계	1,524,857	1,918,822	2,298,110	2,550,749	2,890,076	3,248,016	357,940
통신 3사 합계	방송+인터넷	4,230,937	4,155,578	4,018,815	3,977,233	4,069,083	3,985,211	-83,872
	방송+인터넷 +이동전화	2,557,695	3,932,456	5,264,444	6,134,564	6,868,871	7,700,555	831,684
	합계	6,788,632	8,112,406	9,283,259	10,111,797	10,965,857	11,712,311	746,454

출처 : 「2019 통신시장 경쟁상황평가보고서」 각 연도 사업자 제출 자료

한편, 통신사업자와 SO간 방송 포함 결합상품 가입자 수 추이를 살펴보면, 전반적으로 유료방송과 인터넷 결합상품은 감소하는 추세이며, 유료방송과 인터넷, 이동전화 결합상품이 지속적으로 증가 추세에 있다. LG U+는 KT와 SKT에 비해 결합상품 계약건수가 가장 적지만 유일하게 유료방송과 인터넷 결합상품이 지속적으로 증가하고 있으며 전년 대

비 약 7만 가입자가 증가하였다. 유료방송과 인터넷, 이동전화 결합상품은 통신 3사 가운데 가장 가입자 증가폭이 컸으며, 전년 대비 약 29만 명이 늘어난 215만 명을 기록하였다. SO의 방송 포함 인터넷 결합상품의 감소세는 통신사업자보다 크며, 방송 포함 인터넷 및 이동전화 계약건수가 방송 포함 DPS 상품의 감소세를 상쇄시키지는 못하지만 꾸준히 증가하고 있는 양상을 보여준다. 결합상품에 따른 가입자 증가 추세를 볼 때 향후 유료방송과 인터넷, 이동전화를 포함한 결합상품으로의 가입자 유입이 증가할 것으로 예상된다. 그러나 통신사업자의 방송 포함 TPS 상품과의 격차를 좁히기에는 그 차이가 매우 커 DPS 상품의 감소세를 저지시킬 수 있는 상품 경쟁력을 확보할 것인지, TPS 상품의 경쟁력을 확보할 수 있는 차별적 전략을 수립하든지 SO사업자들만의 전략적인 선택이 필요한 시점임을 시사한다.

<표 2-14> 유료방송사업자의 방송상품 포함 결합상품의 가입자 수 추이(계약건수기준)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	17~18중 값	
SO	방송+인터넷	2,286,519	2,425,935	2,269,278	2,261,169	2,318,319	2,222,391	-95,928
	방송+인터넷 +이동전화	16,549	16,418	12,304	8,092	11,561	16,182	4,621
	합계	2,599,183	2,738,772	2,568,959	2,538,156	2,576,810	2,462,673	-114,137
전체	방송+인터넷	6,517,456	6,581,513	6,288,093	6,238,402	6,387,402	6,207,602	-179,800
	방송+인터넷 +이동전화	2,574,244	3,948,874	5,276,748	6,142,656	6,880,432	7,716,737	836,305
	합계	9,387,815	10,851,178	11,852,218	12,649,953	13,542,667	14,174,984	632,317

출처 : 「2019 통신시장 경쟁상황평가보고서」 각 연도 사업자 제출 자료

## 제4절 소결

유료방송시장은 IPTV 위주의 성장세가 대세로 자리 잡고 있다. IPTV 3사의 가입자는

꾸준히 증가 추세를 보이고 있는 반면에, SO와 위성방송의 가입자 수는 감소세로 특히 2017년 이후로는 IPTV와 SO간 가입자 격차가 더욱 확대되고 있다. 2019년 IPTV와 SO간의 인수합병이 본격화되면서 통신 3사 중심의 과점 구조로 재편되고 있다. 특히 KT계열의 추가 M&A 건인 현대HCN과 딜라이브까지 성공적으로 인수합병심사가 마무리되면, KT계열의 유료방송시장 점유율은 41.45%에 이르게 된다.

최근 몇 년 사이 유료방송시장의 매출규모와 가입자 수의 증가세가 둔화되고, 글로벌 OTT의 급성장은 코드커팅(cord-cutting) 또는 코드셰이빙(cord-shaving)과 같은 행위를 초래하게 될 것이라는 위기감이 팽배해졌다. 이러한 위기감은 유료방송사업자들의 적극적인 인수합병 추진에 주요한 동인으로 작용했다. 또한 유료방송사업자들의 입장에서는 규모의 경제를 통해 콘텐츠 제공 능력 및 글로벌 OTT 서비스에 대한 대응력 향상을 위한 물러설 수 없는 전략적 선택이었다.

유료방송사업자들간 기업결합 후 1년이 지난 상황에서 유료방송사업자별 가입자 추이를 살펴보면, KT와 SK브로드밴드, LGU+ 등 IPTV 가입자는 모두 증가 추세를 보이지만, 케이블 및 위성 가입자는 큰 변화가 없거나 오히려 감소세에 있다. 인수합병의 가시적인 효과가 아직은 제한적으로 나타나고 있는 것으로 볼 수 있는 동시에 규제 당국이 부과한 인가 조건으로 인해 M&A 시너지를 볼 수 있는 여력이 한정적임을 시사한다.

한편 유료방송시장에서의 서비스는 방송 포함 인터넷 및 이동전화를 포함한 결합 상품 중심으로 재편되고 있고, 최근에는 OTT 서비스를 경쟁상대로서가 아니라 협력 상대로서 포섭하고 있다. 유료방송시장에서 경쟁력 확보 수단으로 다양한 OTT 제휴 상품 개발에 노력을 기울이는 동시에 사업자별로 차별화된 OTT 서비스 런칭에 노력을 기울이고 있다. 이제는 경쟁을 통한 독자 생존의 방식에서 벗어나 공생을 통한 가입자 확보와 개인 이용자 니즈를 충족시킬 수 있는 서비스의 다양화와 차별화로 유료방송사업자들의 전략이 변화하고 있는 것을 확인할 수 있다.

## 제 3 장 유료방송시장에서의 경쟁제한적 행위에 대한 이론적 논의

### 제 1 절 방송통신사업자의 결합판매와 경쟁제한성 논의에 관한 이론적 검토

결합판매는 마케팅, 경제학, 경쟁법 등 다양한 분야에서 연구가 수행되어오고 있으며 특히 경제학 분야에서는 주로 결합판매의 긍정적·부정적 효과를 중심으로 논의가 이루어지고 있다(김희경·김덕모, 2011). 기업의 결합상품 제공 동기에 대한 이론은 시장지배력 전이, 가격 차별화 동기, 시너지 효과의 창출 동기 등으로 구분하기도 한다(김창완·정진한·김대건·김성환, 2013; 윤충한·최광성·김용원, 2018). 그러나 이러한 이론들은 상호배타적인 것이 아니라 유기적으로 연결되어 있다. 본 연구에서는 시장지배력 전이 이론과 결합상품 제공으로 인한 소비자 후생, 그리고 가격차별화 전략 차원에서의 효용에 대해 논의하고자 한다.

#### 1. 시장지배력 전이

시장지배력 전이 이론은 결합상품 제공과 관련하여 가장 오래전부터 논의되어 온 주제인데, 결합상품을 통해 결합된 상품이 속한 다른 시장에서 시장지배력, 점유율 등을 높일 수 있기 때문에 결합상품을 제공한다는 전제에서 출발한다.

시장지배력(market power)은 일반적으로 “한 기업이 경쟁적 가격 수준(즉, 한계비용) 이상으로 가격을 설정하여 이윤을 증가시킬 수 있는 능력”을 의미한다(변정욱·김정현 외, 2006). 어떤 상품에 대해 시장지배력을 가지고 있는 사업자는 다른 경쟁 시장의 상품을 자신의 상품과 결합하여 한 상품에 대해 갖고 있는 시장지배력을 다른 상품시장으로 전이시킬 유인이 존재한다. 이는 한 시장에서 독점력이 있는 기업이 결합상품을 통해 자신의 시장지배력을 지레(leverage)로 이용하여 다른 시장에서 새로운 독점력을 창출할 수 있다

는 견해이다(조은진, 2015).

끼워팔기는 단독 상품과의 가격 차이를 이용하여 경쟁자 배제 효과를 발생시킬 수 있다. 네일버프는 배제적 결합판매 테스트(exclusionary bundling test)를 통해 A 상품의 독점 사업자가 판매하는 A+B 결합상품의 가격과 A 단독상품 가격의 차이가 상품의 장기평균 가격비용보다 작으면 동등하게 효율적인 기업을 B상품의 시장에서 배제하는 효과가 있는 것으로 판단할 수 있다고 보았다. 이 테스트의 적용에 있어서 한 가지 주의할 점은 결합상품의 할인 자체보다는, 단독상품 A의 가격 인상을 통하여 얻는 효과에 그 초점이 있다는 것이다. 즉 A의 가격을 A+B의 결합상품 가격에 근접하는 수준으로 인상하는 가격압착(price squeeze)이 가능해야 하고 이를 위해서는 결합상품 판매자가 주 상품의 가격을 마음대로 인상할 수 있을 정도의 독점적 지배력을 보유하고 있음을 전제해야 한다. 따라서 결합상품 판매자가 주 상품 시장에서 점유율 1위 사업자라 하더라도 이에 일정한 경쟁압력을 제공하는 경쟁자들이 존재한다면 배제적 결합판매 테스트는 적용 자체가 어렵고 지배력 전이의 가능성조차 논하기 어렵다고 볼 수 있다(김성환, 2015). 또한 국내 방송통신 서비스의 요금은 정부의 요금 규제정책(요금 인상 및 신규요금제 출시 시 시장지배적 사업자의 요금인가제, 이용약관 변경 시 수리를 요하는 신고제)을 통해 사업자의 자유로운 요금 인상이 불가능한 시장 환경을 고려할 때 적용하는 것이 타당하지 않다는 주장도 있다(박승용, 2017).

또한 Tirole의 ‘끼워팔기 경쟁제한성(지배력 전이) 분석 틀’에 대한 논의도 있다. Tirole의 분석 틀은 끼워팔기를 전제로 하고 있어 혼합결합에 해당하는 국내 방송통신 결합상품 시장 상황에 정확히 부합하지 않으나, 시장의 지배력 전이를 분석하는 방법을 제시하고 있다는 점에서 참고할 만하다. 단, Tirole 분석 틀을 국내 유무선 방송통신 결합상품 시장에 적용하기 위해서는 주상품과 부상품을 먼저 판단한 후, 이에 대한 결과를 바탕으로 분석을 진행해야 한다.

Tirole의 위법성 판별 테스트의 첫 단계는 끼워팔기가 부상품 시장의 경쟁을 제한할 가능성이 있는지, 두 번째 단계는 끼워팔기가 소비자에게 피해를 입힐 가능성이 있는지, 끼워팔기의 반경쟁적 동기와 다른 동기를 종합적으로 검토해야 한다. 마지막으로 적절한 시정 방법이 있는지, 있다면 무엇인지에 대한 판단을 해야 한다. 1단계와 2단계에서의 결과가 모두 경쟁 저해성이 있고, 소비자 후생을 저해할 가능성이 있다고 한다면 결합판매 규



제를 고려할 경우 호환성의 차단, 배타적 계약 등 결합판매 이외의 대체수단을 통해 실질적으로 유사한 반경쟁적 효과가 나타날 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다. 박승용(2017)은 Tirole의 위법성 판별 테스트를 통해 방송통신 결합상품 시장에서의 결합상품 위법성을 판단한 결과 주상품(무선 상품)에 의해 부상품(유선 상품) 시장의 경쟁을 저해할 가능성이 있고, 장기적으로 소비자에게 피해를 입힐 가능성이 존재하지만 규제 당국의 규제체계 내에서 적절한 시정방법이 있기 때문에 부정적 효과가 발생할 가능성은 별로 없다고 보았다.

한편, 국내 통신 시장에서의 결합상품 시장지배력 전이에 관한 검증 방법을 연구(김일중, 2017)한 경우도 있는데, 통신사들의 결합상품 시장지배력 전이 가능성이 농후하고 때문에 지속적인 모니터링이 필요하고 다양한 방법론을 통해 종합적인 시각에서의 분석이 필요함을 언급한다.

시카고학파는 독점기업이 독점상품과 결합판매를 통해 시장지배력을 전이할 수 있으나 실질적인 경제적 동기를 갖고 있지 않다고 주장한다. 독점기업은 결합판매를 통해 시장지배력이 전이되어 양 시장을 석권할 수 있으나 단순 독점 때보다 더 높은 이윤을 보장하는 것이 아니므로 결합판매를 시도할 동기가 없다고 보았다. 이 경우 오히려 결합판매는 반경쟁적이지 않으며 소비자 잉여의 증가와 더불어 후생을 증가시킨다고 본다.

한때 독점기업이 결합판매를 하는 경우 시장지배력 전이로 인하여 당연위법으로 간주되기도 하였으나 이제는 효율성과 경쟁제한성 효과를 비교하여 결합판매 적합성을 판단한다. 미국 법원의 경우 초기에 독점기업이 독점상품을 다른 상품과 끼워팔기로 판매하는 경우에는 당연위법(per se illegal)으로 간주하였으나 예외적으로 사회 후생을 증진시키는 효과가 입증된 경우에는 독점기업의 상품결합을 허용하였다(조은진, 2015). 1980년대에 이르러서는 상품결합의 당연 위법적 관점에서 벗어나 독점으로 인한 폐해와 효율성 제고 효과를 비교衡量하여 효율성 제고 효과가 독점으로 인한 폐해보다 클 경우 상품결합을 허용하는 효율성 관점을 도입하였다.

그러나 김동주와 이용훈(2003)은 한 시장에서 비용 우위가 있는 독점기업이 비용 우위가 낮은 시장의 상품을 결합판매하여 독점하고 있던 시장을 결합상품을 통해 자기 잠식하게 되어 이윤이 감소하게 된다고 주장하였다. 이는 독점으로 인한 폐해가 더 큰 경우에 해당한다.

## 2. 소비자 후생 관점에서의 논의

결합상품은 높은 전환비용을 가지고 있어, 소비자들이 상품을 전환하기 쉽지 않다. 높은 전환비용으로 인한 소비자 고착화는 시장 경쟁에 부정적 영향을 미칠 수 있으며, 이용자 선택이나 사회 후생에 미치는 영향에 대해 상이한 연구 결과들을 확인할 수 있다(윤충한 외, 2018). Crawford(2008)과 Crawford와 Yurukoglu(2012)는 채널의 묶음 판매가 존재하는 케이블 서비스 시장에서 결합 소비는 소비자 잉여를 증가시키고 가격 차별화 효과가 존재한다는 것을 입증하였다(윤충한 외, 2018).

국내에서도 독점 시장에서 상품 번들링이 판매비용을 절감시키진 않으나, 가격차별의 효과를 통해 이윤 상승과 소비자 후생을 늘릴 수 있다는 연구도 있다(이상승, 1999). 그러나 과점시장에서는 결합 판매가 경쟁 저해를 초래할 수도 있다고 언급하고 있다(이상승, 2000). 정충영(2010)은 제품 간 대체성이 존재하여 번들링을 하려 할 때, 경쟁적인 상태에서 단순 번들링은 하되 후생의 손실이 발생하나, 혼합 번들링은 사회 후생 손실은 없기 때문에 방송통신 결합상품 판매 허용은 적절하다고 주장하였다.

비용절감 효과 차원에서 결합상품은 매력적인 상품 중 하나이다. Klein(1998)에 의하면, 사업자의 입장에서 결합된 상품 제공으로 마케팅 및 생산 차원에서 규모의 경제에 따른 비용 절감이 가능해진다(김창완정진한 외, 2013). 이용자 입장에서도 단품가격의 합보다는 낮은 가격에 결합된 상품을 이용할 수 있으므로, 이익이 될 수도 있다. 이외에도 일괄구매에 따른 거래비용의 절감 효과도 고려해 볼 수 있다.

결합상품은 소비자 혜택이 주된 효과로 경쟁제한의 문제가 발생하는 경우가 많지 않다는 주장도 있다(김성환, 2015). 혼합결합상품의 경우 경쟁제한 우려를 완전히 배제할 수 없지만, 위법성 판단을 위해서는 상당히 엄격한 요건이 충족되어야 한다. 규제가 명확한 기준에 따르지 않는다면, 합법적인 마케팅 수단으로서의 결합할인행위가 위축될 우려가 있기 때문이다(김성환, 2015). 루빈펠드(Daniel Rubinfeld)는 결합상품의 할인 행위에 의해 (1) 경쟁자들이 경쟁적인 상품을 제공할 능력이 저해되는지 (2) 이를 통해 소비자 후생이 저해되는지 여부를 확인할 것을 원칙적으로 제시하였다. 또한 경쟁제한성이 발생할

수 있는 가능성에는 계약상의 끼워팔기, 약탈가격, 진입장벽에 의한 독점 유지 등의 이론이 있다고 주장하였다. 경쟁제한성이 발생할 수 있는 가능성에는 계약상의 끼워팔기(contractual tying), 약탈 가격(predatory pricing), 진입장벽에 의한 독점 유지 등 3가지 이론이 있다고 보았다.

방송통신서비스 시장에서 결합상품 수용에 미치는 요인을 실증적으로 분석한 연구에서는 결합판매가 시장지배력을 강화하기 위한 것이 아니라 기술의 발달로 신규 서비스 시장의 선점을 위한 것으로 판단하였다(박민수, 2010). 소비자에게 결합상품은 초고속인터넷망을 이용하는 보완적 서비스들을 묶는 형태로 수용되고, 사업자에게는 기존 서비스보다 신규 서비스 시장 선점의 목적으로 제공되고 있기 때문으로 해석하였다. 결합상품 가입률에 있어서 사업자 간 차이가 크지 않고 결합상품 관련 전략에서도 사업자 간 차이가 미미하다고 보았다(조은진, 2015).

결합상품 전환비용과 관련한 연구 가운데 설문조사를 통해 고객들의 결합상품 수용 의향과 경쟁제한성을 분석한 연구가 있다(임준 외, 2009). 이 연구에서는 2007년에서 2009년 사이 이용자들이 결합상품을 이용하는 주된 이유가 저렴한 요금과 통합된 고지서이며, 결합상품 이용자가 가장 중요하게 생각하는 서비스는 초고속 인터넷이며, 케이블 방송 사업자에 비해 통신 3사로의 가입 의향이 높다는 분석 결과가 도출되었다.

소비자 고착화 현상은 소비자가 이미 계약을 맺고 있는 사업자에게서 다른 사업자로 전환하려는 경우, 이용자가 부담해야 하는 다양한 비용들로 인해 전환이 쉽지 않음을 의미한다. 따라서 결합상품의 전환비용이 커 고착화될 개연성에 대한 논의도 꾸준히 제기되어 왔다.

Ofcom은 결합서비스로 인해 생겨난 전환 저해 요인을 분석하였는데, 먼저 결합상품을 가장 많이 이용하는 이유는 비용절감, 편리성, 통합고지서 순으로 나타났으며, 전환은 사업자 전환이 아닌 결합에서 단품, 결합 품목 전환이 포함되었는데, 사업자 전환과 관련한 내용이 아닌 부분을 포함하고 있는 것으로 조사되었다.

### 3. 가격차별화 전략 관점

결합상품은 가격차별 전략의 하나로서 비용 절감 효과가 있으며 다양한 유보가격을 가

진 소비자의 잉여를 이익으로 전환가능하기 때문에 이용자에게 제공할 충분한 유인이 있다(Adams & Yellen, 1976; McAfee & Whinston, 1989; 윤충한 외, 2018). 따라서 과점 시장에서 더욱 결합상품의 형태로 판매할 유인이 크고, 결합상품을 다양하게 제시할 수 있도록 많은 소비자들을 끌어들이며 시장점유율을 높일 수 있다. 즉 결합상품을 통해 소비자들이 순효용을 얻을 수 있다면 결합상품 자체가 정당한 가격 차별이 될 수 있다(윤충한 외, 2018).

결합판매를 통한 가격 차별 효과는 다음과 같은 상황에서 발생할 수 있다. 첫째, 부상품의 소비량에 따라 지불 용의에 차이가 있는 경우이다. 이른바 시스템을 많이 사용하는 소비자가 지불 용의가 높을 때 부상품을 결합함으로써 소비자의 지불 용의에 따라 가격을 차별화한다. 이러한 가격 차별화는 기업의 이익이 높아지면서 동시에 지불 용의가 낮은 소비자도 낮은 가격으로 소비하게 함으로써 사회적 효율성도 제고시킬 수 있다는 것이다. 둘째, 다양한 상품개발에 따른 가격차별이다. 다양한 결합상품을 제시하여 지불 용의가 높은 소비자를 고품질의 부상품이 결합된 고급형 패키지를 선택하도록 유도하고 지불 용의가 낮은 소비자는 기본적인 품질의 부상품이 결합된 기본형 패키지를 선택하도록 유도한다는 것이다. 다양한 소비자의 지불 용의를 기업이 파악하기 어려운 경우 여러 가지 결합상품을 출시하여 소비자는 자신의 지불 용의에 따라 자신에게 적합한 결합상품을 스스로 선택하도록 함으로써 기업은 그 선택결과에 따라 지불 용의를 파악할 수 있게 된다. 지불 용의가 낮은 소비자도 낮은 가격으로 소비하게 함으로써 사회적 효율성도 제고시킬 수 있다는 것이다. 셋째, 상품 차별화이다. 통신사업의 경우 무선통신사업자들이 제휴카드를 통한 포인트 적립사업을 벌이고 있는데, 이러한 결합상품 마케팅을 통해 주 상품인 무선전화 상품의 동질성을 줄여 가격경쟁을 완화하고 각종 할인 혜택을 주어 고객 충성도(loyalty)를 제고하는 것이다. 넷째, 상품 간 지불 용의가 차이가 있는 경우이다. 두 상품이 독립적으로 소비되고, 두 상품 모두 한 기업이 독립적으로 생산하는 경우 상품에 대한 지불 용의에 소비자들 사이에 음의 상관관계가 있으면, 결합상품 제공은 사회 후생을 제고할 수 있다(이상훈 외, 2008).

## 제 2 절 과점사업자의 결합지배력에 대한 논의1)

우리나라 방송·통신시장에서 수행되어 온 경쟁상황에 대한 평가는 주로 단독 지배력 (single dominance) 판단 및 평가지표에 집중되어왔으며, 공동의 시장지배 혹은 결합지배력(collective or joint dominance)에 대한 논의는 거의 이루어진 바가 없다.

결합지배력이란 개념은 개별적으로는 시장지배적 지위에 있지 않은 복수의 사업자들이 집합하여 혹은 공동으로 시장지배력을 보유· 행사할 수 있다는 것으로서, 그들의 행위가 관련 시장에 미치는 경쟁제한효과를 규제할 필요에서 논의되고 있다.

우리나라의 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(‘독점규제법’) 제2조가 유럽연합기 능조약(TFEU) 제102조와 유사하기 때문에 결합지배력 개념이 법체계상 인정된다면 의 식적 병행행위 등 과점사업자에 대한 규제에 활용할 수 있다. 최근 일련의 M&A 과정을 거치면서 유료방송시장에서 IPTV 3사 각자의 시장력이 커지면서 이들의 시장력을 연결 할 때 나타날 수 있는 결합지배력의 적용 가능성 여부가 검토되고 있다. EU에서도 EU의 제1심법원에 해당하는 일반법원(General Court)에서 유럽연합기능조약 제102조가 사업 자 간 묵시적 행위 조정에도 활용될 수 있다는 가능성이 제시된 이후 사업자간 병행 행위 나 은밀하게 이루어지는 공모 등 과점시장 규제에 결합지배력에 의한 공동의 시장지배에 대한 논의가 이루어지고 있다.

## 1. 결합지배력의 개념

시장지배적 지위는 한 기업이 단독으로 보유할 수도 있지만 둘 이상의 기업에 의해 집 합적으로(공동으로) 보유될 수도 있다. 공동의 시장지배력 혹은 결합지배력(collective dominance)이란 과점시장에서 상호 작용하는 둘 또는 그 이상의 기업들이 서로 간에 유 효한 경쟁을 하지 않고 협조적인 행동을 취함으로써 그들의 고객 및 경쟁자에 대해 지배 적 단일 기업과 유사한 위치에 있는 상황을 의미한다. 결합지배력(collective or joint dominance)이란 용어는 공동의 시장지배력(이봉의, 2009; 이호영, 2009) 또는 집합적 시

- 1) 이 절의 설명은 김정현, “방송통신시장 결합지배력 평가”, mimeo (2020), 김정현·홍 대식, “유료방송시장 경쟁규제의 주요 쟁점 및 개선방안”, 언론과법 19(2) (2020), 180-184면의 설명에 기초한 것이다.

장지배력(홍명수, 2008)이라고 지칭되고 있다.

유럽연합에서는 공동의 시장지배적 지위 남용과 관련하여 1990년대 이후 판례가 축적되어 오고 있다. 과점 시장 구조에서 경쟁 당국은 반경쟁적 합의(혹은 카르텔 금지) 또는 공동의 시장지배적 지위의 남용 등을 적합한 상황에 맞춰 선택적으로 적용하고 있다.

결합지배력의 개념은 경제학에서 정의하는 과점시장에서의 ‘암묵적 담합(tacit collusion)’의 상황과 유사하게 해석할 수 있다. 결합지배력의 존재 여부를 판단하기 위해서는 해당 시장에서 기업 간 암묵적 담합이 이루어질 유인이 존재하여 그러한 협조적 결과가 성공적으로 유지될 수 있는지 평가를 전제로 한다. 암묵적 담합은 경쟁법 상 사후규제 대상이 되며 사업자간 경쟁 제한적 합의를 성립 요건으로 하는 명시적 담합 행위와는 구별되는 개념이다.

반복적인 상호 작용이 이루어지는 과점적 시장에서 경쟁 기업들은 합의의 형식을 취하지 않더라도 경쟁을 자제하고 자신들의 행위를 조정함으로써 높은 가격을 유지하고 초과이윤을 얻고자 하는 협력의 유인을 가질 수 있다.

결합지배력에 대한 평가는 사실상 경쟁제한적 합의와 동일한 효과를 초래하지만 경쟁법 상 규제 대상에서 제외되는 사업자 간 상호의존적 동조 행위(interdependent coordination)의 규제에 활용될 수 있다는 점에서 규제 공백을 보완할 수 있다.

## 2. EU의 결합지배력에 대한 평가

### 가. EU 경쟁법

유럽연합기능조약 제102조에서는 시장지배력 남용 금지 조항이 “하나 또는 복수의 기업”에 적용할 수 있다고 밝힘으로써 기업 간에 이루어지는 결합지배력의 가능성을 인정하고 있다. 기업이 구조적으로 연결되어 있지 않더라도 과점시장에서 상호작용하는 기업들에게 결합지배력 개념을 적용될 수 있다. 단, 결합지배력의 존재를 입증하기 위해서는 먼저 집합적 경제주체(collective entity)의 존재를 입증하고 다음으로 당해 집합적 주체가 지배적 지위를 가진다는 점을 입증해야 한다.

Gencor Ltd. 사건(1999)에서 구체적으로 공동의 시장지배를 인정하기 위해 필요한 조건이 언급되었다. 즉 사업자들이 경제적으로 결부되어 있을 것이 핵심요건으로 요구되며,

그러한 경제적 결부의 존재가 복수의 사업자들이 경쟁자나 고객, 그리고 소비자로부터 독립하여 공동으로 행동하는 것이 가능해야 한다.

또한 경제적 결부(economic links)의 해석과 관련하여 특정 관련 시장에서 독립적인 둘 이상의 사업자가 공동의 주체로 나타나거나 행동할 때 공동으로 지배적 지위에 있다고 볼 수 있고, 이 때 두 사업자 간 경제적 결부의 성질은 반드시 공식적·계약적 결부일 것을 요하는 것은 아니며 단지 하나의 집합적인 주체로 행하는 등 사업자 간 연계를 보여주는 요소가 존재하는 것으로 충분하다.<sup>2)</sup> 먼저 사업자들이 공식적이고 계약적인 관계를 맺는 경우, 예를 들어 사업자들이 기술적 우위를 제공하는 라이선스를 공동으로 보유하는 경우, 두 회사가 항구를 공동경영하고 그로부터 여객서비스를 공동운영할 경우가 이에 해당될 수 있다. 다음으로 사업자들이 구조적으로 결부(structural links)되었을 경우란 주식·지분의 교차소유나 임원겸임 등의 인적연계, 합작회사의 설립 등 구조적인 결부에 의해 두 회사를 마치 하나의 회사처럼 행하게 하는 경우도 해당된다.<sup>3)</sup> 이와 같이 둘 이상의 사업자들이 공동으로 지배력을 갖기 위해서는 반드시 그들이 고객이나 경쟁자와의 관계에 있어서 마치 지배적 지위에 있는 단독 기업처럼 시장에서 동일한 지위에 있어야 한다.

다음으로 시장지배적 지위를 보유하는 자체, 그리고 지위 남용의 가능성만으로는 위법하지 않으며 반드시 특정한 남용 행위가 존재해야 한다. 경쟁법에서 시장지배적 지위의 남용을 금하는 것은 사업자가 자신의 힘을 남용하여 소비자가 향유해야 할 경쟁의 편익을 박탈할 수 있다는 데에 근거한다(이효석, 2011, p. 151).

시장지배적 남용에 해당하는 행위의 예시는 다음과 같다(유럽연합기능조약 제102조)  
(i) 직·간접적으로 불공정한 가격이나 거래조건을 부과하는 행위, (ii) 소비자 이익을 침해하는 생산, 판매 또는 기술개발의 제한, (iii) 동일 거래에 있어 거래 상대방에 따른 상이한 거래조건 적용과 그로 인한 경쟁상 불이익의 제공, (iv) 계약체결을 계약의 본질이나 관행상 직접적인 연관이 없는 거래 상대방의 부수적 의무의 수용에 구속시키는 행위 등이다.

2) Case C-395/96, C-396-96 *Compagnie Maritime Belge NV v. Commission*(2004) 4C.M.L.R.1076

3) Case C-395/96, C-396/96 *Compagnie Maritime Belge NV and Dafra-Lines v. Commission*(1998) Advocate General Fennelly의 견해

또한 공동으로 지배력을 갖는 복수의 사업자들이 은밀하게 담합하거나 상호의 행위를 조정하여 과도하게 높은 가격을 부과하는 경우(착취남용, exploitative abuse), 혹은 진입장벽을 높이거나 거래를 거절함으로써 실제적·잠재적 경쟁자를 배제하는 경우(배제남용, exclusionary abuse)에는 일종의 묵시적 조정으로 간주되어 규제 대상이 될 수 있다.

공동의 시장지배 여부는 시장점유율과 진입장벽 등 여러 요소를 통한 관련 시장 내 지위에 대한 경제적 평가가 선행되어야 하며(시장 지위에 대한 평가), 나아가 사업자들 간의 협의·계약의 존재 내지 그들 간에 이루어지는 상호의존적 행위나 병행행위가 공동의 시장지배를 추정하기에 충분한지에 대한 평가(경제적 결부에 대한 판단)가 이루어져야 한다. Airtours/First Choice 기업결합 사건(2002)<sup>4)</sup>에서 다음과 같은 결합지배력 성립 요건을 제시함으로써 공동의 시장지배와 관련된 사건에서도 동 기준이 적용될 수 있음을 밝히고 있다. (i) 과점 시장 구조의 사업자들이 공동의 시장전략을 이행하는지를 감시하기 위해서 다른 사업자들이 어떻게 행동하는지 파악할 수 있어야 한다(충분한 시장 투명성). (ii) 묵시적 사업 활동의 조정이 장기간 지속될 수 있어야 한다. 즉 과점시장에서 사업자들이 오랫동안 공동의 시장 행위로부터 이탈하지 않을 수 있는 유인이 있어야 한다(행위 이탈에 대한 효과적인 보복체계). (iii) 현재 또는 장래의 경쟁자나 소비자의 대응으로 인하여 과점사업자가 공동적 실행을 통해 얻으려는 결과가 위태롭지 않아야 한다(시장 내외부의 불충분한 경쟁압력).

하지만 공동의 지배를 활용한 과점규제는 용이하지 않으며 과점규제로 인해 발생하는 문제점이 있다. 묵시적인 행위조정과 기업결합은 경쟁법상 그 평가방법이 서로 다르다는 점에서 동일한 기준을 적용하는 것이 적절하지 않다. 묵시적인 행위조정을 지위 남용으로 다루는 것은 사후규제적 성격을 가지므로 사전 규제적 성격의 기업결합규제와는 다른 접근방법이 필요하다. 특히 두 번째 요건인 효과적인 보복체계는 지위 남용을 판단할 때 필수적인 요소는 아니다. 공동의 지배력 남용은 그 범위가 훨씬 넓어서 사업자 간 안정적인 협력에 의한 행위와 외부 요인이 초래한 우연적인 병행행위를 구분하지 않기 때문이다(이효석, 2011).<sup>5)</sup> 또한 지위 남용에서는 초점이 된 개별·구체적 행위가 문제될 뿐이며, 그러

4) Case T-342/99 Airtours v. Commission (2002) E.C.R. II-2585

5) 이효석(2011) 공동의 시장지배와 과점규제, 법학연구, 52권 1호, 145~170



한 행위를 상호 간에 경쟁 없이 하나의 주체처럼 행했는지와 그리하여 경쟁자나 고객으로부터 독립하여 공동으로 행했는지가 가장 중요하게 고려되는 요소이다.<sup>6)</sup>

#### 나. EU 통신법

EU의 규제체계지침 제14조 제2항에서는 사전(ex ante) 규제를 목적으로 도입된 SMP(Significant Market Power) 개념을 EU 경쟁법상의 시장지배력과 일치하도록 정의하고 있으며 그 자체로 결합지배력의 가능성을 포함하고 있다.

EU에서는 한 사업자가 개별적으로 또는 다른 사업자와 공동으로 지배에 상응하는 지위를 가질 경우에 SMP를 지녔다고 판단한다. 이는 사업자가 경제적으로 충분히 강한 위치에 있다는 것으로 경쟁자, 고객 그리고 궁극적으로 소비자와 독립적으로 상당 부분 행동할 수 있음을 의미한다. 또한 EU 규제체계지침 제14조 제3항은 “사업자가 특정한 시장(1차적 시장)에서 상당한 시장력을 갖고 있는 경우, 그 사업자는 밀접하게 연관된 시장(2차적 시장)에서도 상당한 시장력을 갖고 있는 것으로 간주될 수 있는데, 이 경우 두 시장 간의 연결을 통해 1차 시장에서 보유한 시장력이 2차 시장에 전이되어 그 사업자의 시장력을 강화시키는 경우 시장지배력이 전이된다”고 규정하고 있다. SMP는 통신 산업의 전문규제기관에 의해 지배적 사업자에게 네트워크 설비 접속 제공, 회계분리, 정보공개 등의 의무를 부과하기 위해 사전 규제 목적으로 도입된 개념이라는 점에서 경쟁법상 시장지배력과 차이가 있다.

EC의 SMP 평가 가이드라인에서는 기업들 간 암묵적 동조행위가 이루어질 수 있는 시장 특성이 마련되어 있고, 그러한 동조행위가 유지될 수 있는 유인이 있는지와 잠재적 진입기업이 과점 기업들의 동조행위에 대응할 수 있는 능력 및 유인을 보유하고 있는지 여부로 결합지배력을 판단하고 있다.

### 3. 우리나라 독점규제법상 “공동의 시장지배” 개념의 인정 여부

6) Marilema Filippelli(2010), “Collective Dominance in the Italian Mobile Telecommunications Market”, E.C.L.R. 31(2), 81~89

우리나라 독점규제법에서 시장지배력은 ‘상품이나 용역의 가격·수량·품질 기타의 거래 조건을 결정·유지 또는 변경할 수 있는 시장 지위 또는 능력’으로 정의된다(법 제2조 제7호 제1문). 시장지배력의 판단 기준은 시장점유율 외에 시장진입의 용이성, 경쟁 기업의 규모와 수, 기술적 우월성, 규모의 경제, 제품의 동질성, 잠재적 경쟁 등의 경제적 특성들을 요소로 고려하고 있지만 시장지배력을 실증적으로 규명하는 것은 매우 어려우며, 정보의 비대칭성으로 인해 실질적으로 시장점유율에 근거하여 판단을 내리는 경우가 많다.

우리나라 독점규제법이 유럽 경쟁법과 유사하게 공동의 시장지배적 지위에 관한 규정을 갖고 있기 때문에 결합지배력에 해당하는 사항일 경우 해석상 적용될 가능성이 있지만, 이를 인정할 판례가 아직 없다.

비씨카드 사건에서 대법원에서 유일하게 공동의 시장지배적 지위와 관련되어 판결을 내린 바 있다. 이 사건에서 관련 사업자들이 시장지배적 사업자인지 여부, 즉 비씨카드와 구성사업자인 12개 회원은행이 경제적 동일체 이론에 따라 단일한 사업자로 인정되는지 여부가 가장 중요한 쟁점이었는데, 이 점이 부인되어 시장지배적 지위 자체가 인정되지 않아 지위 남용에 대한 판단이 내려지지 않았다.

그러나 독점규제법 제2조 7호의 ‘다른 사업자와 함께’라는 규정은 공동의 시장지배가 형성되는 차원을 염두에 둔 것이라는 해석이 있다. 남용규제의 본질은 지위 자체의 형성보다는 지배적 지위에 있는 사업자가 그의 힘을 남용하여 행사하는 것에 초점을 맞추고 있으며, 지배력을 보유한 상태보다 개별·구체적인 행위에 주목하고 있다는 점에서 반드시 지배적 지위의 형성에만 주목하여 공동의 지배를 해석할 필요는 없다는 것이다.<sup>7)</sup>

우리나라에서는 2005년 대법원의 비씨카드 판결 이후, 공동의 시장지배적 지위에 대한 논의가 이루어지지 않고 있다. 공정거래위원회는 비씨카드 사건 패소 이후 공동의 시장지배적 지위의 남용금지 규정보다는 카르텔 금지 조항을 중심으로 과점시장에서의 반경쟁적 행위를 규제하고 있다(최요섭, 2016).

독점규제법상 현행 시장지배적 지위 추정 규정은 EU 경쟁법상 결합지배력 요건을 갖추

7) 이봉의(2009) 경제적 동일체 이론과 공동의 시장지배에 관한 소고, 경제법판례연구, 제 5권, 법문사, 1~25; 이호영(2009) 경쟁법상 공동의 시장지배력 개념에 관한 연구, 법학논총, 제 26권 제 2호, 198~227; 홍명수(2010) 비씨카드 사건에서 시장지배력과 가격남용 판단의 타당성 고찰, 경제법론Ⅱ, 경인문화사

지 않더라도 시장점유율 합계만으로 추정 대상에 해당하는 복수의 사업자가 개별적으로 시장지배적 지위를 갖는 것으로 추정될 수 있는 구조를 갖는다. 그러나 시장지배적 지위 추정 조항은 결합지배력을 포착할 수 있도록 수정되거나 입법적인 보완이 이루어질 필요가 있다.

#### 4. 국내 방송통신시장에서의 결합지배력 평가 기준

KISDI에서 수행하는 현행 방송·통신시장 경쟁상황평가는 단독지배력에 대한 종합 판단 기준 및 세부지표들을 토대로 경쟁상황 진단이 이루어지며, 결합지배력과 관련된 사항은 고려되고 있지 않다. 설령 경쟁상황평가의 결과 특정 방송·통신 관련 시장에서 결합지배력을 보유한 복수의 사업자가 존재하는 것으로 판단된다 하더라도 이들 사업자에 대하여 사전 규제 의무를 동시에 부과하는 것이 가능하지 않다. 특히 방송시장에 대한 경쟁상황평가 결과는 방송법 상의 사전규제 조항들과 명시적으로 연계되어 있지 않다.

현행 통신법 규정(전기통신사업법 시행령 제34조 제2항 제1호, 제39조 제1항) 하에서 이용약관 인가대상 사업자, 전기통신설비 의무제공/상호접속/공동사용/정보제공 의무 대상 사업자 등 주요 사전규제 대상 사업자에 대한 지정 요건은 경쟁상황평가 결과 매출액 기준으로 '1위 사업자'일 것을 필요조건으로 하고 있어 사전규제 대상 사업자가 복수로 지정될 수 있는 가능성이 원천적으로 배제되어 있다.

이는 과점 구조화되는 시장 환경의 변화 속에서 규제 공백을 초래할 수 있는 사안이므로, 방송·통신 산업의 특성을 적절히 반영한 결합지배력 판단 기준 및 세부지표를 개발하여 경쟁상황평가 방법론을 보완함과 더불어 방송·통신법상 주요 사전규제와의 연계 가능성을 마련할 필요가 있다.

그러나 결합지배력의 존재 여부를 판단하기 위해서는 해당 시장에서 기업 간 암묵적 담합이 이루어질 유인이 존재하며 그러한 협조적 결과가 성공적으로 유지될 수 있는지에 대하여 면밀한 평가를 수행해야 하는데, 현행 독점규제법의 “상위 3사의 시장점유율 합계 75%”를 결합지배력의 추정 기준으로 삼는 것은 그 유용성이 매우 제한적이 될 수 있다. 고도로 집중된 과점시장과 같이 사업자 간 내부적인 합의·협력이 존재하지 않더라도 경쟁 관계에 있는 사업자들이 동시에 동일한 전략과 행위를 채택하고 있어서 반경쟁적 효과를

초래하는 경우 적절한 규제수단으로 활용할 수 있는지 검토할 필요가 있기 때문이다. 방송통신시장에서는 접속협정, 설비공유 등 사업자 간 접촉이 활발하다는 측면에서 경쟁 사업자간 동일한 전략과 행위를 수행할 가능성이 높기 때문이다.

방송·통신시장에서의 결합지배력 판단을 위해서는 (i) 암묵적 담합에 도달하고자 하는 공통된 이해관계의 존재, (ii) 암묵적 담합에 도달하기 위하여 소요되는 거래비용의 크기, (iii) 암묵적 담합으로부터의 이탈 유인과 용이성, 보복의 신뢰성, (iv) 암묵적 담합의 결과를 소비자들에게 강제할 수 있는 능력 등의 평가 기준 별로 세부 지표들을 제시하고 방송·통신 시장의 특성을 적절히 반영한 엄격한 검증 기준을 정립할 필요가 있다.

EU의 SMP 평가 가이드라인과 O'Donoghue and Padilla(2006)<sup>8)</sup>의 이론적 논의를 바탕으로 방송·통신시장에 적용 가능한 결합지배력 평가 기준과 세부 지표를 제시해 보면 아래와 같다.

<표 3-1> 방송·통신시장에 대한 결합지배력 평가 기준과 세부지표

평가기준	세부지표
암묵적 담합의 유인 (공통된 이해관계의 존재)	<ul style="list-style-type: none"> <li>교차소유</li> <li>대칭성 : 비용구조, 시장점유율, 상품 및 생산공정, 성장 전망 등 측면에서의 유사성</li> <li>독립적 행위자(maverick)의 부재</li> </ul>
암묵적 담합 성립의 용이성 (거래비용)	<ul style="list-style-type: none"> <li>시장집중도</li> <li>시장의 안정성(수요, 비용 조건 등)</li> </ul>
암묵적 담합의 유지 가능성 (이탈 유인과 용이성, 보복의 신뢰성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>수요탄력성, 혁신의 정도, 시장 수요의 증가 전망, 네트워크 효과 등 “이탈 시의 단기적 이득과 장기적 손실의 크기에 영향을 주어 이탈 유인을 결정하는 요소</li> <li>초과설비용량, 다면시장 접촉 : 이탈 시 보복 강도를 결정하는 요소</li> </ul>
소비자 및 잠재적 진입자의 대응력	<ul style="list-style-type: none"> <li>이용자 대응력</li> <li>시장 내 주변기업의 수 및 영향력</li> <li>진입장벽</li> </ul>

8) O'Donoghue & Padilla, The Law and Economics of Article 82 EC, Hart Publishing, 2006

## 5. 소결

과점시장에서의 상호의존성에 기반한 결합지배력의 개념 및 규제의 유용성에 대해서는 EU 경쟁법상 법리의 발전 과정에 나타나 있으며, EU 통신규제체계 역시 이를 받아들여 암묵적 담합의 성립 및 유지 가능성과 관련한 평가의 틀을 제시하고 있다.

우리나라의 경우 결합지배력과 관련한 법규 및 규제 현황을 살펴보면 규제 과잉과 규제 공백이라는 이중의 위험에 노출되어 있다. 공정위는 복수의 시장지배(multi-dominance)라는 부적절한 법 해석에 기초하여 기계적으로 시장점유율 합계에 따른 추정 기준을 적용하고 있으며 실질적인 결합지배력 평가를 수행하지 못하고 있다. 반면 현행 통신법 규정 하에서는 약관인가, 상호접속, 설비제공 등과 같은 주요 사전규제 대상 사업자가 복수로 지정될 수 있는 가능성이 원천적으로 배제되어 있기 때문에 입법적 보완이 필요하다.

향후 방송·통신 관련시장에서 결합지배력 평가의 중요성이 증대될 것으로 예측되는 가운데, 해외사례 등을 참고하여 방송·통신 산업의 특성을 적절히 반영한 평가지표와 엄격한 검증 기준을 개발하여 현행 경쟁상황평가 방법론을 보완할 필요가 있다.

## 제 3 절 부당지원행위와 시장 경쟁과의 관계

### 1. 부당지원행위의 규제 필요성

내부거래란 기업집단 내의 단위 기업 간에 이루어지는 거래를 말하는데, 기업집단 내에서 내부거래를 택하는 동기는 내부거래가 외부거래보다 거래비용이 낮고 효율성이 크고, 외부거래를 통해 발생할 수 있는 위험 요소를 낮출 수 있기 때문이다. 또한 계열 회사를 통해 업종의 다각화를 이룩함으로써 경영위험을 분산하고 시너지효과를 모색할 수 있는 장점이 있다(심재한, 2010).

그럼에도, 내부거래는 기업집단에 속하지 않으면서 경쟁력이 있는 기업이 공정한 경쟁을 할 수 없게 하는 등 경쟁력을 저하시키는 원인으로 작용할 수 있고, 잠재적인 기업의 시장진입을 저해하는 효과를 가져올 수 있다. 즉 교차 보조를 통해 계열 회사들에게 효율과는 무관한 경쟁 우위를 확보해주는 수단이 되어 경쟁 기업의 도태, 잠재 경쟁자의 진입

저지 효과를 가져와 경제활동의 효율성을 저해할 수 있다.

## 2. 독점규제법 상 부당지원행위 관련 규정

우리나라 독점규제법 제23조 제1항 제7호에서 부당한 내부거래라 지칭되는 행위를 부당지원행위로서 금지하고 있다. 구체적으로 “부당하게 특수 관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·무체재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하는 행위”와 “다른 사업자와 직접 상품·용역을 거래하면 상당히 유리함에도 불구하고 거래상 실질적인 역할이 없는 특수 관계인이나 다른 회사를 매개로 거래하는 행위”를 금지하고 있다. 특히 제23조 제2항에서는 지원 객체가 되는 특수관계인에 대해 언급하고 있는데, “특수 관계인 또는 회사는 다른 사업자로부터 제1항 제7호에 해당할 우려가 있음에도 불구하고 해당 지원을 받는 행위를 하여서는 아니된다”고 명시하고 있다.

<표 3-2> 독점규제법상 부당지원행위 관련 규정

조문 내용	별표 1의 2, 불공정거래행위의 유형 및 기준
제23조 제1항 7호(금지행위) 부당하게 특수 관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·무체재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하는 행위”와 “다른 사업자와 직접 상품·용역을 거래하면 상당히 유리함에도 불구하고 거래상 실질적인 역할이 없는 특수 관계인이나 다른 회사를 매개로 거래하는 행위”를 금지하고 있다	10. 부당한 지원행위 가. 부당한 자금 지원(특수 관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금 등 자금을 상당히 낮거나 높은 대가로 제공 또는 거래하거나 상당한 규모로 제공 또는 거래하는 행위나, 부당한 자산·상품 등 지원(특수 관계인 또는 다른 회사에 대하여 부동산·유가증권·무체재산권 등 자산 또는 상품·용역을 상당히 낮거나 높은 대가로 제공 또는 거래하거나 상당한 규모로 제공 또는 거래하는 행위, 다. 부당한 인력지원(특수 관계인 또는 다른 회사에 대하여 인력을 상당히 낮거나 높은 대가로 제공 또는 거래하거나 상당한 규모로 제공 또는 거래하는 행위)
제23조 제2항 특수 관계인 또는 회사는 다른 사업자로부터 제1항 제7호에 해당할 우려가 있음에도 불구하고 해당 지원을 받는 행위를 하여서는 아니된다”	
제24조의 2 제2항 부당지원행위에 대해 해당 특수 관계인 또는 회사에 대하여 관련 매출액의 100분의	

5를 곱한 금액을 초과하지 않는 범위 내에서 과징금이 부과됨을 명시하고 있다. 단 매출액이 없는 경우 등에는 20억 원을 초과하지 아니하는 범위 내에서 과징금을 부과할 수 있다.	
---	--

또한 독점규제법 시행령 [별표 1의 2] 불공정거래행위의 유형 및 기준의 10. “**부당한 지원행위**”에는 가. **부당한 자금 지원**(특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금 등 자금을 상당히 낮거나 높은 대가로 제공 또는 거래하거나 상당한 규모로 제공 또는 거래하는 행위 나. **부당한 자산·상품 등 지원**(특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 부동산·유가증권·무체재산권 등 자산 또는 상품·용역을 상당히 낮거나 높은 대가로 제공 또는 거래하거나 상당한 규모로 제공 또는 거래하는 행위, 다. **부당한 인력지원**(특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 인력을 상당히 낮거나 높은 대가로 제공 또는 거래하거나 상당한 규모로 제공 또는 거래하는 행위)가 이에 해당된다.

다음으로 독점규제법 제24조의2 제2항에서는 부당지원행위에 대해 해당 특수관계인 또는 회사에 대하여 관련 매출액의 100분의 5를 곱한 금액을 초과하지 않는 범위 내에서 과징금이 부과됨을 명시하고 있다. 단 매출액이 없는 경우 등에는 20억 원을 초과하지 아니하는 범위 내에서 과징금을 부과할 수 있다.

이 조항은 부당내부거래의 규제가 경제력 집중을 억제하기 위한 목적이며, 과징금을 부과함으로써 부당지원행위를 억제하기 위한 것일 경우 지원주체를 대상으로 과징금을 부과하는 것이 타당하다. 그러나 과징금 부과가 부당지원행위로 얻은 이익을 환수하려는 목적이라면 실제로 지원한 금액이나 부당지원행위로 인하여 지원객체가 확보한 부당한 경쟁력의 정도 등을 기준으로 하는 것이 타당하며, 지원주체의 매출액을 기준으로 삼은 것은 위법성과는 관계없이 과징금이 부과됨으로써 방법의 적절성을 요구하는 비례의 원칙에 반할 수 있다.

### 3. 부당한 지원행위의 심사지침

최근 공정거래위원회는 독점규제법 제23조 제1항 제7호에 규정된 부당한 지원행위에 대한 심사기준으로 ‘부당한 지원행위의 심사지침’개정안을 최종 확정하고 2020년 9월 10

일부터 시행한다고 밝힌 바 있다. 그간의 법원 판결과 공정위 심의 결과 그리고 특수 관계인에 대한 부당한 이익제공행위 심사지침 내용 등을 참조하여 기존 심사지침을 새롭게 재 정비한 것이다. 그 주요 개정 내용은 다음과 같다.

첫째, 지원행위 유형별 정상가격 산출 방법을 정비하였다. 독점규제법(제23조 제1항 제7호)상 부당한 지원행위가 성립하기 위해서는 ① 지원 행위성 및 ② 부당성 요건이 충족되어야 하는데, 지원행위의 성립을 판단하기 위한 전제가 되는 '정상가격' 산출 방법과 관련하여 관련 판례·심결례를 반영하고 최근 시행된 '특수관계인에 대한 부당한 이익제공행위 심사지침'을 참조했다. 구체적으로, 자금 지원행위에서의 정상가격(개별정상금리) 산출 방법은 지원 주체와 지원 객체 간 자금(가지급금·대여금 등) 거래와 거래 조건이 ① 동일한 상황에서 지원 객체와 특수 관계가 없는 독립된 자 사이에 적용될 금리, ② 유사한 상황에서 지원 객체와 특수 관계가 없는 독립된 자 사이에 적용될 금리, ③ 동일·유사한 상황에서 특수 관계가 없는 독립된 자 사이에 적용될 금리를 순차적으로 적용하도록 했다.

특히 자산·상품·용역 지원행위의 정상가격 산출 방법과 관련하여, 별도의 산정 기준을 마련했다. 즉, 해당 자산(유가증권·부동산·무체재산권 등)·상품·용역 거래와 ① 동일한 사례에서 특수 관계가 없는 독립된 자 사이에 거래한 가격, ② 유사한 사례에서 거래조건 등의 차이를 합리적으로 조정한 가격을 순차적으로 적용하고, ③ 만일 유사 사례도 없는 경우에는 거래 당시의 경제·경영 상황 등을 고려하여 보편적으로 선택하였을 현실적인 가격을 규명하도록 했다. 지원 주체가 지원 객체를 배제한 채 다른 사업자와 직거래하는 것이 통상적인 관행이라면 지원 주체와 다른 사업자와의 직거래 가격을 정상가격으로 볼 수 있음을 명시했다. 이때, 지원 주체, 지원 객체 및 다른 사업자가 모두 계열 관계인 경우에는 지원 주체가 지원 객체를 배제한 채 해당 계열 회사와 직거래했을 경우의 가격을 정상가격으로 볼 수 있도록 하였다.

둘째, 거래단계 추가 등에 의한 지원행위(통행세) 판단 기준을 마련하였다. 즉 정상적인 경영 판단의 결과인가, 이례적인 거래 행태인가, 지원 객체의 역할이 미미한가, 지원 주체에게 불리한 거래 방식인가, 지원 주체가 다른 사업자와 직거래 시 더 낮은 가격으로 거래하는 것이 가능한가 등을 종합적으로 고려하도록 했다.

셋째, 부당성 판단 기준을 보완하였다. 경쟁제한성의 판단 기준인 '지원 객체의 관련 시장'을 '지원 객체가 직접 또는 간접적으로 속한 시장(따라서 지원 객체가 일정한 거래분야



에서 시장에 직접 참여하고 있는 사업자일 필요는 없다)'으로 구체화하고, 공정거래 저해성은 현재 공정한 거래를 저해하는 효과가 없거나 미미하더라도 미래에 발생할 가능성이 큰 경우를 포함하는 것으로서 추상적인 위험까지 의미한다는 점을 명확히 했다. 또한, 기업집단 내 계열사 간 거래가 이루어지는 분야에서 지원행위를 통해 경쟁 사업자가 배제될 우려가 있는 경우를 부당지원 사례로 추가했다.

#### 4. 통신서비스의 재판매에 관한 연구

##### 가. 통신서비스의 재판매의 정의

통신서비스에서의 재판매란 한 통신사업자가 이윤의 획득을 목적으로 다른 통신사업자의 (i) 통신서비스나 통신설비를 구매하여 이에 부가가치를 더하거나 또는 더하지 않고 대중에게 다시 팔거나, (ii) 통신서비스를 구성하는 일부 요소를 구매하고 자신의 통신서비스 요소와 결합하여 최종 통신서비스를 대중에게 파는 행위를 말한다. 즉 타 사업자의 통신서비스를 구매하거나 설비를 임차하고 자신의 서비스나 설비를 추가하여 최종서비스를 이용자에게 제공하는 경우도 재판매로 간주할 수 있다. 최근의 통신서비스의 재판매는 회선 재판매 또는 단순 재판매의 형태에서 벗어나 여러 가지 통신서비스를 결합하여 판매하는 추세이다.

##### 나. 재판매 관련 규정

<표 3-3> 전기통신서비스의 재판매 관련 규정

제38조 전기통신서비스의 도매제공
① 기간통신사업자는 다른 전기통신사업자가 요청하면 협정을 체결하여 자신이 제공하는 전기통신서비스를 다른 전기통신사업자가 이용자에게 제공(이하 "재판매"라 한다)할 수 있도록 다른 전기통신사업자에게 자신의 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신서비스의 제공에 필요한 전기통신설비의 전부 또는 일부를 이용하도록 허용(이하 "도매제공"이라 한다)할 수 있다.
② 과학기술정보통신부장관은 전기통신사업의 경쟁 촉진을 위하여 전기통신서비스를 재판

매하려는 다른 전기통신사업자의 요청이 있는 경우 협정을 체결하여 도매제공을 하여야 하는 기간통신사업자(이하 "도매제공의무사업자"라 한다)의 전기통신서비스(이하 "도매제공의무서비스"라 한다)를 지정하여 고시할 수 있다. 이 경우 도매제공의무사업자의 도매제공의무서비스는 사업규모 및 시장점유율 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자의 전기통신서비스 중에서 지정한다. <개정 2020. 6. 9.>

전기통신사업법 제38조 제1항과 제2항은 전기통신서비스의 도매제공에 관한 규정으로 이 규정에서 기간통신역무의 재판매의 개념과 도매제공의무사업자의 선정 기준 등을 언급하고 있다. 도매제공의무사업자의 도매제공의무서비스는 대통령령의 기준에 따라 선정한다. 과학기술정보통신부장관은 매년 통신시장의 경쟁상황을 평가한 후 전기통신사업의 경쟁이 활성화되어 전기통신서비스의 도매제공 목적이 달성되었다고 판단되는 경우 또는 지정기준에 미달되는 경우에는 도매제공의무사업자의 도매제공의무서비스 지정을 해제할 수 있다.

과학기술정보통신부장관은 도매제공의무사업자가 도매제공의무서비스의 도매제공에 관한 협정을 체결할 때에 따라야 할 도매제공의 조건·절차·방법 및 대가의 산정에 관한 기준을 정하여 고시한다.

먼저 도매제공의무서비스는 제3조에 따라 SK텔레콤이 이용자에게 제공하는 셀룰러, IMT2000, LTE의 음성, 데이터, 단문 메시지, [별표1]의 부가서비스가 해당된다. 또한 도매제공의무사업자는 재판매사업자에 대해 계열 회사 또는 타 사업자에게 제공하는 것에 비해 부당하게 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부과해서는 안 되며, 재판매사업자 또한 도매제공서비스를 자기 또는 계열 회사 그리고 그 임직원에게만 제공하는 것을 주된 목적으로 해서는 안 된다.

<표 3-4> 도매제공의무사업자의 도매제공의무서비스 대상과 도매제공의 조건·절차·방법 및 대가의 산정에 관한 기준

조문	내용
제3조 도매제공의무서비스	① 「전기통신사업법」 제38조제2항 및 동법 시행령 제39조의 3에 따른 도매제공의무사업자의 도매제공의무서비스란 SK텔레콤(주)가 이용자에게 제공하는 셀룰러, IMT2000, LTE의 음성, 데이터, 단문메시지, [별표 1]의 부가서비스를 말한다.

<p>제4조 도매제공 조건의 기본원칙</p>	<p>① 도매제공의무사업자는 도매제공에 있어 동일한 시장 내 특정 재판매사업자에 대해 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 계열회사 또는 타사업자에게 제공하는 것에 비해 부당하게 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부과해서는 아니 된다.</p> <p>② 재판매사업자는 도매제공 받은 전기통신서비스를 자기 또는 계열회사 그리고 그 임직원에게만 제공하는 것을 주된 목적으로 해서는 아니 된다.</p>
<p>제23조 도매제공 대가산정의 기본원칙</p>	<p>① 도매제공 대가는 소매요금에서 회피가능비용을 차감해 산정한다. 다만, 도매제공의무사업자가 아닌 전기통신사업자는 이에 따르지 아니할 수 있다.</p> <p>② 제3조제1항의 도매제공의무서비스 중 음성, 데이터, 단문메시지의 도매제공 대가는 도매제공의무사업자가 과학기술정보통신부장관에게 제출한 해당 도매제공의무서비스의 최근년도 영업보고서를 기초로 매년 산정한다. 다만, 영업보고서 검증 후 변동되는 금액은 도매제공의무사업자와 재판매사업자가 사후에 소급해 정산할 수 있다.</p> <p>③ 제3조제1항의 도매제공의무서비스 중 [별표 1]의 서비스의 도매제공 대가는 도매제공의무사업자와 재판매사업자가 협의하여 정한다.</p> <p>④ 과학기술정보통신부장관은 재판매사업자의 시장진입 또는 경쟁촉진 효과가 미흡한 경우에는 도매제공의무사업자 및 재판매사업자와 협의하여 다량구매할인율을 대가 산정에 반영하도록 할 수 있다.</p> <p>⑤ 도매제공의무사업자는 도매제공 대가를 산정한 후, 소매요금 및 회피가능비용의 구체적인 산정 방법 및 관련 정보를 과학기술정보통신부장관에게 제출해야 한다.</p>
<p>제28조 도매제공 대가의 정산</p>	<p>① 도매제공 대가는 재판매사업자가 자신의 실제 통화량, 사용량, 발신 건수 등에 따라 도매제공의무사업자에게 도매대가를 지급하는 것을 원칙으로 한다.</p> <p>② 제1항의 방식 이외에도 도매제공의무사업자와 재판매사업자는 협의하여 다음 각 호의 방식을 포함한 다양한 방식으로 정산할 수 있다.</p> <p>1. 사전 정액제 : 재판매사업자가 실제 통화량, 사용량, 발신 건수 등과 무관하게 일정한 도매제공 용량을 미리 구매하는 방식</p> <p>2. 수익배분 : 도매제공의무사업자의 상품을 제공받아 판매한 후 그 수익의 일정 부분을 도매대가로 지급하는 방식</p> <p>③ 도매제공의무사업자는 재판매사업자가 희망하는 방식으로 도매제공 대가의 정산이 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.</p>

또한 도매 대가의 산정은 도매제공의무서비스의 소매요금에서 회피가능비용(기간통신사업자가 이용자에게 직접 서비스를 제공하지 아니할 때 회피할 수 있는 관련 비용을 말한다)을 차감하여 산정하는 것을 원칙으로 한다.

#### 다. 재판매의 경쟁 촉진적 효과

일반적으로 재판매는 경쟁을 촉진하고 다양한 선택기회의 제공을 통해 소비자 편익을 증진시키는 효과가 있다. 재판매제도는 통신서비스의 도매시장을 형성하는 역할을 하는데, 도매시장에서 서비스 제공사업자가 자신에게 적합한 서비스를 도매시장에서 구입하고 이를 가공하여 소매시장에 제공할 수 있는 기회를 부여함으로써 관련 소매시장의 경쟁을 제고하는 역할을 한다. 즉, 이 제도는 사업자 관점에서는 기간통신사업자가 아닌 다른 전기통신사업자도 진입장벽이 높은 전기통신 서비스 시장, 특히 전기통신회선설비 보유와 사업 허가를 요건으로 하여 물리적인 진입장벽이 높은 기간통신 역무에 속하는 전기통신 서비스 시장에 대한 진입을 쉽게 하여 지속 가능한 경쟁이 이루어지는 환경을 조성하게 하는 효과가 있다. 또한 이용자 관점에서도 기간통신사업자가 직접 제공하는 서비스와 다른 기간통신사업자가 재판매하는 대체 가능한 서비스 가운데 선택하게 함으로써 서비스의 가격 조건이나 선택권이 다양해지는 후생 증진 효과가 있다(홍대식, 2010).

또한 재판매 제도는 결합서비스의 모든 구성 요소를 보유하고 있지 못한 사업자의 경쟁력을 제고하고 결합서비스 시장의 진입장벽을 완화해주는 기능을 수행한다(이상규, 2007).<sup>9)</sup> 재판매시장이 활성화되어 있을 경우 필요한 서비스를 도매로 구매하여 결합서비스를 구성·판매하는 것이 가능하므로 경쟁력을 확보할 수 있게 된다.

특히 재판매제도는 서비스기반 경쟁으로서 경쟁촉진적 효과가 있다. 서비스기반 경쟁은 진입장벽을 완화하여 시장 경쟁을 활성화하는 효과가 있으나 설비기반 경쟁에 비하여 경쟁의 강도가 떨어질 수 있으며 신규 서비스 도입에 한계가 있다는 단점이 있다. 반면, 설비기반 경쟁에만 의존할 경우 규모의 경제 등에 의해 생존할 수 있는 사업자는 극소수에 불과해 경쟁이 활발하지 않을 수 있으므로 설비기반 경쟁과 서비스기반 경쟁을 상호보

9) 이상규(2007) 통신서비스 재판매 : 경쟁활성화와 결합판매를 중심으로, 정보통신정책 연구, 제 14권 3호, 1~42

완적으로 활용할 필요가 있다. 재판매제도는 설비를 보유하지 않아도 서비스를 제공할 수 있는 방법이며, 사업자가 소수일 때 경쟁촉진을 할 수 있는 수단이 될 수 있다. 서비스 단 순 재판매나 가입자 선로 공동 활용 등의 제도는 신규 진입자가 설비의 구축 없이 기존 사업자의 망을 이용하여 서비스 제공을 가능하게 함으로써 시장진입을 용이하게 한다. 대표적인 예로 국제전화서비스를 제공하는 별정사업자들은 망을 보유한 사업자들로부터 대량의 시간 또는 트래픽을 구입하고 인터넷 망을 경유하는 등 비용 우위에 있는 망과 망을 연결하여 소비자가 보다 저렴하게 통화할 수 있도록 한다(박재천,양제민, 2008).

그러나 요금 책정, 서비스 질 개선, 새로운 서비스의 개발 등은 한계가 있기 때문에 설비 기반 경쟁에 비해 경쟁 효과는 상대적으로 적을 수 있다.

#### 라. 재판매제도 도입 시 고려 사항

재판매제도를 도입할 경우 고려해야 할 사항이 있다.

첫째, 재판매 의무대상 서비스의 선정이다. 재판매제도의 도입 목적이 소매시장의 경쟁을 활성화하고자 하는 것이라면 소매시장의 경쟁이 활발하지 않은 서비스가 대상이 되어야 한다. 우리나라는 기간통신 역무가 비유효 경쟁으로 평가되기 때문에 기간통신 역무가 재판매대상이 되고 있다.

둘째, 의무제공사업자의 선정 기준이다. 재판매 의무제공사업자를 시장지배적 사업자에 국한하기보다는 설비를 보유하고 해당 서비스를 제공하는 모든 통신 사업자로 정하는 것이 재판매제도의 목적을 달성하는 데 효과적이다. 2004년 KT는 비영업직원이 이동통신 서비스를 재판매하는 것이 적발되어 영업정지 조치를 받은 바 있는데, 이러한 시정조치가 내려진 것은 재판매를 활성화함으로써 도매 경쟁을 활성화하고, 유선 사업의 지배적 사업자가 우월적 지위를 이용해 타 시장에 지배력을 전이시켜 공정경쟁을 저해하는 것을 막기 위한 정책적 목표하에 이루어졌다.

셋째, 재판매 도매요금 설정 기준이다. 재판매 도매요금은 망 원가와 적정이윤만을 보장하는 원가기반(cost-plus) 방식과 망 투자 요인을 제공할 수 있는 소매가 기반(wholesale-minus) 방식이 있다. 소매가 기반 방식은 소매요금에서 회피 가능 비용을 차감하여 도매대가를 산정하는 방식이다. 여기서 회피 가능 비용은 판매 영업비 등 소매로 발생

하는 비용을 말한다. 이에 반해 원가기반 방식은 망 이용원가와 적정이윤을 합하여 도매 대가를 산정하는 방식이다. 망 이용원가는 접속료를 이용하여 분당 원가를 산정할 수 있고, 접속료는 통신사업자 간에 타 사업자의 통신망을 이용하고 지급하는 대가를 말한다(홍대식, 2010). 결국 구체적인 집행에서 탄력적으로 대응할 수 있다는 점에서 소매가 기반 방식이 선택되었다.

#### 마. 소결

통신서비스의 재판매제도가 2010년 도입된 이후 10년이 경과했음에도 불구하고, 통신 시장의 경쟁 수준이 증가하지도 않았고, 사업자 간 경쟁 증가로 인한 이용자 후생이 증진하는 효과는 매우 미미하게 나타나고 있다. 오히려 이 제도로 이동통신 시장의 고착화가 지속되고 있으며, 독립적인 재판매사업자의 경쟁력이 제고되지 못하고, 자사 계열의 전기 통신 서비스의 재판매를 통해 자사 가입자를 증진하는 데 기능하고 있다는 비판을 받고 있다. 이에 3년간 한시적인 운영을 전제로 도입된 제도가 아직까지 이어지고 있다.

통신서비스의 재판매유형은 여러 가지가 있지만, 특히 MVNO에 의한 통신서비스 제공은 오랜 기간 활성화되지 못하였다. 이는 제도가 도입된 시장 여건에 기인한 것도 있지만 제도적으로 재판매 활성화를 위한 보완 정책이 미흡한 데서 비롯되었다고 볼 수 있다(홍명수, 2014). 이미 이동통신 서비스의 보급률이 높아서 가입자당 수익이 감소하는 상황에 놓여 있고, 도매대가 산정 기준 역시 MVNO에게 유리하지 않아 적정 수익을 보장할 수 없어 MVNO 사업자로 진입 유인이 크지 않았던 것이다.

이에 재판매사업자의 경쟁력을 강화함과 동시에 MNO 사업자와 동등한 경쟁 조건이 실현될 수 있도록 제도적으로 보완하고 단말기 유통구조를 개선해야 한다는 주장이 제기되었다.

## 제 4 절 경품 지급의 경쟁제한성에 대한 논의

### 1. 경품의 개념

경품이란 사업자가 자기 또는 자기와 거래 관계에 있는 다른 사업자의 상품이나 용역의 거래에 부수하여 일반 소비자에게 제공하는 경제상의 이익을 말한다(구 경품고시 제2조). 현행 법에서 방송통신 서비스의 이용자에게 제공하는 경품 제공 자체를 금지하는 것은 아니다. 경품 제공을 금지하면 관련 정보를 적극적으로 탐색하는 이용자의 편익마저 감소하고, 시장 확대를 위한 기업의 자율적 마케팅 경쟁을 지나치게 제한할 우려가 있기 때문이다. 그러나 이를 무제한 허용할 경우 서비스와 품질을 기반으로 한 경쟁보다는 고가의 경품으로 가입자를 유인하는 행위에 주력하거나, 정보를 아는 이용자와 그렇지 않은 이용자 간에 거래조건이나 이용요금이 극심하게 벌어지는 이용자차별이 일어날 수 있다.

## 2. 경품 제공의 경쟁촉진 효과 및 단점

경품 제공은 경쟁이 제한된 시장이나 수직계열화된 시장에서 유효 경쟁을 촉진시킬 수 있다. 경품을 제공하면 추가 비용이 지출되지만, 경쟁 기업만 경품을 제공할 경우 가입자를 뺏길 가능성이 있기 때문에, 기업 입장에서는 경품을 제공하는 것이 경쟁우위 전략이 될 수 있다. 특히 네트워크 외부 효과가 있는 경우 가입자를 기반으로 한 규모의 경제 효과를 창출할 수 있기 때문에 경품 제공을 함으로써 가입자가 증가하면 기업 이익의 증대를 가져올 뿐만 아니라 양면시장형 사업모델의 사회 총후생을 높일 수 있다. 또한 상대적으로 적은 비용으로 가입자를 유인할 수 있고, 상이한 수요 곡선을 가진 소비자 집단들을 대상으로 가격 차별화 전략을 시행하여 총 수익을 늘리거나, 향후 판촉 활동에 유용한 소비자의 정보를 확보할 수 있고, 장기 약정을 통해 소비자를 고착화시킬 수 있는 효과가 있다.

소비자 입장에서도 경품 제공이나 요금감면은 경제적 실익이 크기 때문에 이용하는 서비스를 바꾸는 강력한 전환 요인이 될 수 있다. 경품은 가격에 민감한 가입자를 유인할 목적으로 사용되는데, 경품 제공을 규제하게 되면 가격 정보에 민감한 정보 소비자의 후생을 감소시킬 수 있다. 소비자들이 경품 제공과 관련하여 정확한 정보를 알고 있다면 자신의 효용을 극대화할 수 있는 선택을 할 수 있는데 이를 규제하면 소비자 후생이 감소할 수 있다.

그러나 경품 제공이 시장 경쟁을 제한하고 이용자의 이익을 저해하는 결과를 가져오기

도 한다. 경품 제공을 내건 가입자 확보 경쟁은 마케팅 비용을 상승하게 하여 기업의 이윤을 감소시켜 관련 산업의 고비용 구조를 가속화시킬 수 있으며, 고가의 경품을 제공하지 못하는 기업은 가입자 유치경쟁에서 실패함으로써 서비스나 품질 경쟁의 효과가 약화될 수 있다. 또한 사업자가 같은 서비스를 이용하는 소비자를 차별하는 결과를 가져옴으로써 모든 이용자가 골고루 혜택을 받지 못하는 현상을 초래하며, 경품 수용을 전제로 한 신규 서비스 가입은 약정기간 동안 이용자의 다른 경쟁 서비스 선택에 제한을 받게 된다. 이에 정보 소비자가 대다수인 경우에는 경품 제공을 금지하는 것이 소비자 후생을 증가시키는 반면, 비정보 소비자가 많을 경우에는 경품 제공을 허용하는 것이 소비자 후생을 증가시킬 수 있다.

### 3. 독점규제법상 경품규제 관련 규정

국내 경품규제 근거로는 공정거래위원회의 구 ‘경품류 제공에 관한 불공정거래 행위의 유형 및 기준’과 ‘신문업에 있어서의 불공정거래행위 및 시장지배적지위남용행위의 유형 및 기준’이 있었는데, 공정위는 상품 비교가 가능한 정보인프라 구축, 경쟁촉진 등으로 경품으로 인한 부당한 고객 유인성 정도가 떨어졌다고 판단하여, 1997년 공개현상경품, 2009년 소비자경품, 2016년 소비자현상경품 규제를 단계적으로 폐지하였다. 또한 1998년 규제개혁위원회는 신문고시가 시장원리에 어긋난다는 이유로 폐지하였고 그 밖에 「게임산업진흥에 관한 법률」과 「보험업법」에서 경품에 관한 규제를 하고 있다.

공정위는 2016년 소비자 현상경품의 가액과 총액 한도를 직접 규제하고 있는 현행 경품 고시를 폐지하였다. 소비자 현상경품이란 사업자가 상품(용역)을 구매하는 소비자에게 추첨 등 현상(懸賞)의 방법으로 제공하는 경품류를 말하는데, 단일 경품 가액 한도는 2,000만 원, 경품 가액 총액 한도는 경품 부상품 예상 매출액의 3%가 허용되었다.

소비자 현상경품규제가 폐지된 근거로는 인터넷, 모바일 등에서 실시간으로 상품 비교가 가능하고, 다양한 유통 채널들이 성장하면서 과도한 소비자 현상경품으로 인한 부작용 발생 가능성이 많이 감소하였으며, 경품 제공과 가격할인의 구별이 곤란한 상황에서 소비자 현상경품 가액과 총액만을 일률적으로 규제하는 것은 사업자 간 자유로운 경쟁을 저해할 수도 있다는 판단에 근거한다.



#### 4. 방송법상 경품규제 관련 규정

<표 3-5> 방송법상 경품규제 관련 규정

조문 내용	시행령
<p>제85조의2(금지행위) ① 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 "방송사업자등"이라 한다)는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니 된다.</p> <p>4. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위</p>	<p>제63조의5(금지행위의 유형 및 기준) 법 제85조의2 제5항에 따른 금지행위의 세부적인 유형 및 기준은 별표 2의3과 같다.</p> <p>[별표 2의3] 금지행위의 세부적인 유형 및 기준(제63조의5 관련)</p> <p>IV. 법 제85조의2 제1항 제4호에 따른 금지행위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 장기시청자, 다량시청자, 다른 사업자로 부터 가입을 전환한 시청자 또는 다른 사업자로 가입을 전환하지 않기로 한 시청자 등 특정 시청자에게 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송서비스를 제공하여 부당하게 시청자를 차별하는 행위</li> <li>2. 방송서비스에 관한 사항을 고지하거나 고지하지 않는 등의 방법으로 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 이용계약을 체결하도록 유도하여 부당하게 시청자를 차별하는 행위</li> <li>3. 방송서비스와 인터넷 멀티미디어 방송 서비스 등을 포함한 다른 방송서비스 또는 전기통신서비스 등과 묶어서 판매(이하 "결합판매"라 한다)하면서 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리한 요금이나 이용조건으로 방송서비스를 제공하는 행위. 이 경우 부당한 시청자 차별을 판단할 때에는 결합판매로 인한 비용절감, 시청자편익 증대효과 및 시장지배력 전이 등 공정경쟁 저해효과를 고려해야 한다.</li> </ol>

방송법상 경품 지급 및 요금할인행위를 직접적으로 규제하는 규정은 없다. 다만 경품 지급 및 요금할인행위가 시청자에 대한 차별적 효과를 초래할 경우 방송법상 금지행위 유형 중 하나인 부당한 시청자 차별행위 규정(법 제85조의2 제1항 제4호)이 적용될 수 있다. 시청자 차별은 ‘특정 시청자에게 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송서비스를 제공’하는 방식으로 이루어질 수 있는데, 요금할인행위는 요금과 관련되고 경품 지급행위는 이용조건과 관련된다.

부당한 시청자 차별행위 규정에 의하여 시행령에서 금지하는 구체적 유형은 일반적인 시청자 차별행위와 결합판매에 의한 시청자 차별행위이다(시행령 제63조의5 관련 [별표 2의3] IV.). 일반적인 시청자 차별행위는 (i) 장기시청자, 다량시청자 등 특정 시청자에 대한 차별행위와 (ii) 방송서비스에 관한 사항 고지 또는 미고지로 인한 차별적인 계약 체결 유도 행위이며, 이러한 행위는 유료방송 상품이 단품으로 제공될 때 적용될 수 있다. (i)의 경우는 약관상 할인과 약관 외 할인으로 구분할 수 있는데, 약관상 할인은 이용약관에서 정하고 있는 기준에 따라 할인이 적용되지 않았을 경우 문제가 되고, 약관의 할인은 차등 적용한 합리적인 기준이 없을 때 문제가 될 수 있으므로, 경품 지급이나 요금할인의 기준이나 수준 그 자체가 문제된다. (ii)의 경우는 경품 지급이나 요금할인의 기준이나 수준 그 자체가 아니라 정보 제공 방법의 문제로 인하여 그 혜택이 차별적으로 적용되는 경우이다.

## 5. 전기통신사업법상 경품규제 관련 규정

결합판매에 의한 시청자 차별행위는 유료방송 상품이 다른 상품, 특히 통신 상품과 결합하여 제공될 때 적용될 수 있다. 방통위는 방송법 시행령뿐만 아니라 「전기통신사업법」 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」(‘IPTV법’) 시행령에 공통적으로 규정된 결합판매 행위의 세부 유형 및 심사기준을 규정하기 위하여 ‘결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준’을 제정하여 시행하고 있다. 결합판매 고시에서는 결합판매를 함에 있어서 금지되는 행위의 세부 유형, 금지행위 판단에 있어서 고려요소 등을 규정하고 있다.

특히 전기통신사업법 제50조(금지행위) 제1항 제5호<sup>10)</sup>에서 이용자 이익을 현저히 저

해하는 방식으로 전기통신 역무를 제공하는 행위를 금지하는데, 구체적인 금지행위 유형 및 기준에 관해서는 동법 시행령 제42조 제1항 [별표 4]에서 이용자차별과 관련한 세부 규정을 두고 있다. 사업자의 예측가능성을 높이기 위하여 법 시행령 [별표 4]를 개정하여 이용자차별 행위에 경품에 해당하는 ‘그 밖의 경제적 이익’을 제공 대상에 포함하고 있다.

경품 제공이 전기통신사업법상 부당한 이용자차별에 해당하기 위해서는 ‘정당한 사유 없이 이용자 간 차별적으로 제공되고, 또한 정상적인 거래 관행에 비추어 통상적인 수준을 넘어서 서비스요금과 품지 등을 통한 본래의 경쟁을 왜곡하는 등 과도하여 공정한 경쟁을 저해하거나 저해할 우려’가 있어야 한다.

<표 3-6> 전기통신사업법 제42조 제3항 <별표 4> 금지행위의 유형 및 기준

<p>마. 부당한 이용자 차별과 관련한 다음의 어느 하나에 해당하는 행위</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 전기통신서비스 또는 결합판매서비스의 요금, 번호, 전기통신설비 또는 그 밖의 경제적 이익 등을 다른 이용자에 비하여 부당하게 차별적으로 제공하거나 이를 제안하는 행위</li> <li>2) 장기이용 또는 다량이용 계약 체결자에게 부당하게 차별적인 조건으로 전기통신서비스를 제공하는 행위</li> <li>3) 다른 전기통신사업자로부터 가입을 전환한 이용자 또는 다른 전기통신사업자로 가입을 전환하지 않기로 한 이용자에게 부당하게 차별적인 조건으로 전기통신서비스를 제공하는 행위</li> <li>4) 협정 등에 따라 이용자와의 계약체결 등을 대리 또는 위탁받아 처리하는 자에게 정상적인 상거래 관행에 비추어 수수료 등 경제적 이익을 부당하거나 과도하게 제공하여 이용자의 차별을 유도하는 행위</li> </ol>
<p>바. 결합판매하여 특정 구성상품의 과도한 할인 등 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위. 이 경우 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는지를 판단할 때에는 결합판매로 인한 비용절감, 이용자 편익 증대효과 및 시장지배력 전이(轉移) 등 공정경쟁 저해효과를 고려하여야 한다.</p>

## 6. 경품규제 기준의 현황

- 10) 제50조(금지행위) ① 전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하여서는 아니 된다.
  5. …(중략)… 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위

현재 유료방송 상품 단품에 대한 경품 제공 기준은 없고, 초고속 인터넷 서비스 단품과 초고속 인터넷 서비스를 포함한 결합상품에 대한 경품 제공 기준이 있다. 하지만 그동안 적용되어 왔던 경품규제와 관련된 판단 기준이 불명확하고 예측가능성이 낮다는 비판이 제기되어 왔다. 특히 정액 상한 기준의 산정방식의 적절성과 복수 사업자의 평균 사용 방법론의 적절성에 대한 논란이 제기되었다. 초고속 인터넷의 경우 1인당 평균 예상이익으로 산정하지만 이와 결합된 IPTV와 VoIP의 경우 1인당 영업수익으로 산정되는데, 이에 여러 문제점이 있었다. 1인당 평균 예상이익을 산정함에 있어 복수 사업자 평균 사용 방법론을 적용할 경우, 개별 사업자별로 차이가 나는 예상이익을 개별적으로 사용하는 경우와 비교하여 사업자 간 구조적 경쟁능력의 격차에 따른 시장 구조의 고착화를 예방하고 공정한 경쟁기반 조성에 기여할 수 있는 장점이 있다. 다만 복수 사업자의 평균을 사용할 경우 사업자가 사전에 예측할 수 없는 경쟁 사업자의 비용도 포함된다는 점에서 사업자의 최적의 효율적인 사업상 행위를 유도하기 어려운 단점이 있다. 또한 기존의 3개 사업자 외에 지역사업자인 SO의 가입자당 예상이익 수치도 산정식에 포함하여 산정할 필요가 있는데, 이 경우 기준금액이 현재보다 상당히 더 낮아질 것으로 예상되므로, 정액 기준의 질적인 변화가 요구된다고 볼 수 있다(홍대식, 2017). 또한 초고속 인터넷 서비스 단품에 대한 정액 상한을 출발점으로 하여 결합상품의 구성 상품으로 다른 통신 또는 방송서비스가 추가될 때마다 정액 상한이 3만 원씩 추가되는 산정방법은 사업자군 별로 상대적으로 더 효율적인 사업의 중점이 다르고 결합상품의 구성 능력에 차이가 생기는 점을 전혀 반영하지 못하는 문제점이 존재하였다.

현재는 2019년 개정된 부당한 이용자 차별행위에 대한 세부기준이 적용되고 있다. 방송통신위원회에서는 2019년 2월 ‘경제적 이익 등 제공의 부당한 이용자 차별행위에 관한 세부기준’을 제정하여, 경품 금액이 높더라도 개별 이용자에게 제공한 경품 금액이 전체 평균 경품 수준의 상하 15% 범위 내에 있으면 이용자 간 차별로 보지 않는다.

결합상품 경품을 다른 이용자와 비교해 부당하게 차별적으로 제공하거나 제한하는 행위를 최소화하면서도 경쟁 활성화를 위해 일정 범위 내에서 차등 지급하는 것을 허용한 것이다. 새로운 규정에 따르면 사업자가 가입자 10명을 모집하기 위해 총 100만 원을 경품으로 지급했다면 평균값은 10만 원이다. 따라서 사업자는 10만원 기준으로 상·하한 15% 즉 11만 5000~8만 5000원 범위 내에서 경품을 자유롭게 제공할 수 있다.<sup>11)</sup>

이 새로운 기준은 경품 금액에서 이용자가 실제 받은 차별의 격차에 중점을 두는 것으로 이용자 후생 축소를 막고 경쟁을 촉진시키는 데 목적이 있으나, 전체 평균 경품 책정의 어려움과 위법성 판단 기준 규정이 모호하다는 지적이 있다. 또한 경제적 이익 등을 다른 이용자에게 비해 부당하게 차별적으로 제공하거나 제안한 것인지 여부는 현금 제공 여부와 정도, 결합유형별·가입유형별·가입창구별·지역별 등의 차별 여부와 정도 등을 종합적으로 고려해 위법성 여부를 판단한다.

## 7. 방송통신 기업의 경품 제공에 관한 기존 연구

방통위가 가이드라인을 마련하고 사업자를 대상으로 경고를 하고 과징금을 부과하는데도 불구하고 위법 사례가 근절되지 않는 것은 사업자들의 규제 회피 수단이 다양하기 때문이다. 가령 경품 제공 규제가 강할 경우 사업자들은 단말기 보조금 지급을 사용하고, 단말기 보조금 지급이 금지되면 멤버십 제도의 혜택을 강화하는 식으로 대응해왔다.

이영주·유수정(2011)<sup>12)</sup>의 연구에서는 사업자의 경품 제공이나 보조금 지급을 엄격히 제한하는 것이 아니라 가입자 전환비용을 낮출 수 있는 유효 경쟁 시장 구조의 조성이 필요하다고 주장하고 있다. 가입자 전환비용이 높은 것은 약정 해지 시 부담해야 할 높은 위약금에 기인하므로, 위약금 수준이 과도하지 않도록 권고할 필요가 있다는 것이다. 한편, 윤충한 외(2018)의 연구에서는 국내 방송통신시장은 결합상품의 가격체계가 명확하지 않고 소비자가 비교가능하지 않은 변형된 형태를 띠고 있기 때문에 경품의 지급을 통해 가격할인을 하고 있으며 어떤 결합상품에 대한 경품을 통한 경제적 이익의 크기가 커질수록 소비자간 불평등도 비례하여 증가하는 경향이 있다고 보고 있다. 특히 경품으로 제공되는 할인 기간도 불투명하고 할인 폭도 명확히 알 수 없어 소비자들의 정보격차와 탐색비용 차이 등을 이용한 편법적인 마케팅 수단으로 활용되고 있다고 평가하였다. 이들은 가입자들에 똑같이 경품을 많이 주면 소비자 잉여가 커지면서 사회 후생을 더 높일 수 있다는 주

11) 전자신문 2020년 2월 11일자 (방통위, 결합상품 경품 지급 첫 실태조사 착수)

12) 이영주·유수정(2012) 방송통신사업자의 부당한 이용자 차별 행위의 위법성 판단 기준의 타당성 및 효과적 규제 방안 : 경품 제공 및 요금 감면 관련 행위를 중심으로, 『한국인터넷정보학회지』, 13권 1호, 1~10

장은 타당하지 않으며, 결합상품의 경품제공액 상한을 두는 규제는 불평등의 증가를 제한하는 효과가 있다고 보았다.

실제 통신 3사는 경쟁사들이 경품지급액을 변화시키면 자사도 경품 지출을 높이는 방식으로 대응하는데, 경품 지급이 신규 가입자의 유치에 영향을 미치지만 다시 많은 기존 가입자들을 다른 사업자들에게 빼앗기기 때문에, 경품 제공이 순증 가입자에 미치는 영향은 미미하다. 특히 2007-2016년에 통신 사업자들이 차지한 결합상품 시장점유율이 57%에서 84.6%로 급증하는 동안 방송사업자들이 차지한 결합상품의 시장점유율은 43.0%에서 15.4%로 급감하는 결과를 가져왔는데, 이는 통신 사업자들의 경품 제공 경쟁이 IPTV를 중심으로 한 결합상품의 시장 집중을 가속화시키는 결과를 가져왔다(윤충한 외, 2018).<sup>13)</sup> 이에 따라 이동통신사업자가 결합시장에서 결합상품 구성이나 자본력에서 우위에 있는 상황에서 경품 상한제를 적용하여 공정경쟁으로 유도해야 한다는 주장이 제기되었다(정경오 외, 2017).<sup>14)</sup>

그러나 경품 상한제의 폐지를 주장하는 연구 결과도 있다. 경쟁법 규제를 적용하는 다른 시장과 차별화한 규제제도가 유지되어야 하는 통신 시장의 특수성이 약화되고 있으며, 부당한 이용자차별의 근거로 볼 수 있는 매출액 대비 마케팅비 수준이 다른 산업에 비해 높은 수준이라고 보기는 어렵고, 가격 비교를 수행하는 소비자의 비중이 증가하면서 소비자들이 경품 제공을 일종의 가격경쟁으로 인식하기 때문에 경품 제공을 허용하는 것이 소비자 후생을 증진하는 효과가 있다는 것이다. 따라서 단순한 이용자차별 논리에 의한 경품규제는 통신 시장의 경쟁 활성화와 공정경쟁 기반 조성이라는 입법 취지와 달리 이용자 후생의 감소를 유발할 우려가 있다고 보았다(김용범·곽정호, 2017).<sup>15)</sup>

## 제 4 장 금지행위 및 불공정거래행위 분석

13) 윤충한·최광섭·김용원(2018) 『방송통신 결합상품의 차별적 경품지급이 이용자 후생 및 통신산업에 미치는 영향』, 방통융합정책연구 KCC-2018-44

14) 정경오·김지훈·김도승(2017). 『방송통신 결합시장에서의 경품 등의 허용 범위 및 규제근거의 명확화를 위한 입법 방안 연구』, 방통융합정책연구 KCC-2017-48

15) 김용범·곽정호(2017). 통신시장의 경품규제에 대한 합리적 개선방안 연구, Journal of Internet Computing and Service, 18(6), 137~144

## 제 1 절 방송·통신 결합상품 관련 금지행위 위반 현황 분석

유료방송사업자간 인수합병 이후 발생가능성이 높은 결합상품과 관련한 금지행위 위반 사례를 살펴보면, 결합상품 등 중요한 내용을 이용자에게 고지하지 않고 상품에 가입시키거나, 결합상품 가입자를 모집하면서 경품 및 요금감면 혜택 제공 등을 통한 이용자차별 행위, 결합상품 약정기간 중 최다 기간으로 이용자 가입을 유도하는 행위, 결합상품 관련 허위·과장·기만하는 광고를 통해 이용자의 가입유도 등이 대표적인 사례에 해당한다. 이러한 금지행위로 방송사업자들은 방송통신위원회로부터 시정조치 및 과징금 조치를 받았다.

### 1. OTS 결합상품 관련 이용자 이익 저해행위

2012년에는 (주)KT가 결합서비스 이용약관과 다르게 Olleh TV SkyLife(이하 “OTS”) 상품을 3년 약정만으로 한정하거나, OTS 상품에 대한 안내를 미흡하게 하거나 본인 동의 없이 가입하여 요금을 청구하는 행위를 하여 방송통신위원회가 시정명령과 과징금 부과 결정을 내린 바 있다. KT가 OTS 상품을 판매하면서 위성방송 안테나 등 역무별 구분이 명확한 비용까지 부담한 행위에 대해서는 당시 전기통신사업법상 규제 근거가 명확하지 않아 위법한 행위로 판단하지는 않았지만, 사실조사 착수 후 KT는 일괄 정산처리함으로써 문제의 소지를 불식시켰다.

구체적으로 살펴보면, (주) KT는 결합서비스 이용약관 제4조에 이용계약 체결 시 중요 내용을 설명하고 그 사실에 관한 서명 또는 전화녹취를 받도록 규정하고 있고, 제18조에는 약관의 중요내용을 계약자에게 설명하였음을 확인하는 서명을 받지 않았거나 전화 녹취를 하지 않았을 경우 위약금을 면제한다고 규정되어 있으나 이를 입증하지 못하였다. 이는 (주)KT가 이용약관에서 정하고 있는 절차를 위반하여 계약을 체결한 것으로 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위에 해당한다. 또한 (주)KT는 결합서비스 이용약관에서 OTS 단품의 이용요금표 하단에 “3년 약정에 한하여 20% 추가할인 제공”으로 규정하고 있고 제휴사 'SkyLife 이용약관'에는 무약정, 1년, 2년, 3년으로 서비스를 구분

하고 있다. 그러나 (주)KT는 OTS 단품의 경우 약정기간을 3년으로 한정 판매하여 이용자의 합리적 선택권을 원천적으로 차단함으로써 결합서비스로 유인하려 한 것으로 볼 수 있다. 이 행위 역시 전기통신사업법 금지행위 위반으로 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위에 해당한다.

또한 (주)KT가 제휴사 SkyLife의 위성방송 안테나 비용 등을 부담한 것으로 조사되었는데 이 비용은 가입자에게 전가할 개연성이 크다. 당시 전기통신사업법령 및 회계 규정 상 비용 부담 행위와 관련해서 규제 근거가 명확하지 않아 위법행위로 판단하지는 않았다. IPTV와 SO간 기업결합 이후에도 이와 유사한 행위의 발생 가능성은 충분히 내재하고 있다.

방송통신위원회는 (주)KT는 결합서비스 이용약관과 다르게 OTS 상품을 3년 약정만으로 한정하여 판매한 행위를 즉시 중지하도록 명령하였다. 또한 결합서비스 이용에 대해 가입자의 의사 확인 및 중요내용 설명 절차를 거쳤음을 입증할 수 있는 증빙자료의 효율적 관리와 결합서비스 이용약관과 동일하게 OTS 상품을 선택할 수 있도록 가입신청서를 변경할 것을 주문하였다. 이러한 시정명령 외에도 과징금 5억 7,800만 원을 납부하도록 하였다. 마지막으로 (주)KT가 (주)KT SkyLife와 제휴하여 OTS 상품을 판매하는데 위성방송 안테나 등 역무별 구분이 명확한 비용까지 부담하는 행위에 대해 방송통신 시장의 공정경쟁 여건을 조성하고 부당한 이용자 이익 침해의 우려를 해소하기 위하여 역무별 원가에 기초한 비용 부담을 권고하였다.

<표 4-1> OTS 결합상품 관련 이용자 이익 저해행위

사건번호(의결일)	201107조사025 (2012.3.29.)
안전명	(주)KT의 olleh TV SkyLife 결합상품 관련 이용자 이익침해행위에 대한 시정조치에 관한 건
피심인	(주)KT
주요 내용	<b>이용약관 위반</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>이용약관에 정한 절차를 위반</b> : 이용자에게 중요 내용에 대한 설명과 더불어 가입신청서 확인 서명 및 이용자 동의를 얻은 전화 녹취를 진행해야 하지만 증빙자료가 없는 경우가 전체 가입자 31%에 해당</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>이용약관과 다르게 가입신청을 제한</b> : OTS 단품 가입 및 SkyLife 이용 약관에 따르면 무약정, 1년, 2년, 3년으로 가입이 가능하도록 규정되어있으나 OTS는 3년 약정만 가능하다고 기재하고 한정 모집한 가입자가 전체 가입자 18.5%에 해당</li> </ul>
관련 법·고시	전기통신사업법 제50조제1항제5호, 동법 시행령 제42조제1항[별표 3] V.2호 “다”목
제재조치	시정명령 및 과징금 5억 7,800만원, KT와 KT SkyLife 간 역무별 비용분담 관련 권고

## 2. 허위·과장 광고로 인한 이용자 이익 침해행위

2015년에는 티브로드 등 9개의 케이블사업자가 결합상품에 대해 허위 및 과장, 기만 광고를 함에 따라 이용자 이익을 침해하는 사례가 발생하여, 시정조치 명령이 내려지고, 2억 7,000만원의 과징금이 부과되었다. 케이블사업자들이 결합상품 신규가입자를 모집하면서 기간다량결합할인 등의 구분 없이 전체 요금할인 금액만 표기하고, 객관적 실증이 불가능한 내용 내지 실제와 다른 내용을 표기하여 오인 광고하였다. 또한 케이블사업자들이 제한적 상황 하에서 제공할 수 있는 요금할인, 경품 지급 등의 조건 및 상황의 설명·안내 누락, 기본적 위약금 부과기준을 제시하지 않은 등 중요한 정보를 누락하여 광고함으로써 이용자의 가입을 결합상품으로 유도하였다. 방송통신위원회는 결합상품 광고시, 반드시 포함시켜야 할 주요 내용의 기준과 부당하게 허위·과장 광고하여 이용자의 가입유도를 방지하기 위한 유통망 관리 방안 등 업무처리 절차 개선 방안을 마련하도록 시정명령을 내렸다. 각 사업자별로 과징금은 적게는 750만원에서 많게는 3,750만원 부과되었다.

같은 해 종합유선방송사업자(씨엠엔 등 5개 사업자) 및 위성방송사업자, 기간통신사업자(SK텔레콤 등) 역시 방송통신 결합상품에 대해 부당하게 허위·과장·기만 광고를 하여 이용자 가입을 유도하였고, 방송통신위원회는 이러한 행위에 대해 이용자 이익침해로 판단하였다. 해당 사업자에게 방송통신위원회는 시정조치 및 과징금 부과 명령을 내렸고, 부과된 과징금은 총 106억 9,890만 원이었다.

<표 4-2> 방송통신 결합상품에 대한 허위·과장 광고로 인한 이용자 이익침해 행위

사건번호(의결일)	제2015-23-115~118호(2015.5.28.)
-----------	-------------------------------

	제2015-23-119~137호(2015.5.28.)
	제2015-67-285~288호(2015.12.10.)
	제2015-67-289~293호(2015.12.10.)
안건명	방송통신 결합상품 허위·과장광고 관련 이용자 이익저해 행위에 대한 시정조치에 관한 건
피심인	①(주)케이티 ②에스케이텔레콤(주) ③(주)엘지유플러스 ④에스케이브로드밴드(주)
	①(주)씨제이헬로비전(양천방송, 경남방송, 해운대기장방송, 영동방송, 신라방송) ②(주)씨제이헬로비전아라방송 ③(주)티브로드 한빛방송(남동방송, 수원방송, 중부방송, 전주방송, 낙동방송) ④(주)티브로드 도봉강북방송 ⑤(주)씨엔엠(경동케이블티브이, 구로케이블티브이, 경기케이블티브이) ⑥(주)씨엔엠 강남케이블티브이 ⑦(주)현대에이치씨엔 금호방송 ⑧(주)현대에이치씨엔 충북방송 ⑨(주)씨엠비 대전방송
	①에스케이텔레콤(주) ②(주)케이티 ③(주)엘지유플러스 ④에스케이브로드밴드(주)
	①(주)씨제이헬로비전(양천방송, 해운대기장방송, 신라방송) ②(주)티브로드(수원방송, 중부방송, 전주방송) ③(주)씨엔엠(구로금천케이블티브이, 경기케이블티브이) ④(주)현대에이치씨엔 금호방송 ⑤(주)씨엠비 대전방송
주요 내용	<p><b>허위·과장·기만하는 광고를 하여 이용자 가입 유도</b></p> <p>(1) 오인광고 : 기간·다량·결합할인 등의 구분 없이 전체 요금할인 금액만 표시)</p> <p>(2) 객관적 실증이 불가능한 광고 : 객관적 실증이 불가능한 내용 내지 실제와 다른 내용을 표기</p> <p>(3) 중요정보 누락 광고 : 제한적 상황 하에서만 제공할 수 있는 요금할인, 경품 지급 등의 조건 및 상황의 설명·안내 누락, 기본적 위약금 부과기준 제시하지 않음</p>
관련 법·고시	전기통신사업법 제50조제1항제5호, 동법 시행령 제42조제1항[별표 4]제5호바목, 「결합판매의 금지행위 세부유형 및 심사 기준」 제3조제1항제1호나목
제재조치	시정명령 및 과징금 ((주)케이티, 에스케이텔레콤(주), (주)엘지유플러스 : 각각 3억 5000만원, (주)씨제이헬로비전(양천방송, 경남방송, 해운대기장방송, 영동방송, 신라방송), (주)티브로드 한빛방송(남동방송, 수원방송, 중부방송, 전주방송, 낙동방송) : 각각 3억 7500만원, (주)씨엔엠(경

	동케이블티브이, 구로케이블티브이, 경기케이블티브이) : 2억 2500만원, (주)씨제이헬로비전아라방송, (주)티브로드 도봉강북방송, (주)씨엔엠 강남케이블티브이 : 각 7억 5000만원, (주)현대에이치씨엔 금호방송 ⑧(주)현대에이치씨엔 충북방송, (주)씨엠비 대전방송 : 각 3억 3750만원, 에스케이텔레콤(주), (주)케이티, (주)엘지유플러스 : 각 5억 6000만원, 에스케이브로드밴드(주) : 2억 8000만원, (주)씨제이헬로비전(양천방송, 해운대기장방송, 신라방송), (주)티브로드(수원방송, 중부방송, 전주방송) : 각 1억 8000만원, (주)씨엔엠(구로금천케이블티브이, 경기케이블티브이) : 1억 2000만원, (주)현대에이치씨엔 금호방송, (주)씨엠비 대전방송 ; 6000만원
--	--

### 3. 서비스 해지제한 관련 이용자이의 저해행위

2016년에는 IPTV 이용자들이 초고속인터넷 단품 및 결합상품에 대해 해지 의사를 표명했음에도 불구하고 요금을 부과하고, 이용자의 귀책사유가 없는 이용계약을 해지하는데 위약금을 부과하는 등의 행위를 행하여 IPTV 사업자들(KT, SKB, LG U+)에게 시정명령이 내려졌다. SKT는 이용자의 명시적 해지신청에도 해지를 완료하지 않고, 요금을 부과하다 이용자의 이의제기로 해지처리를 완료하고, 해지 희망일을 요청하는 경우 내부지침 근거로 해지신청을 거부하는가 하면, 해지접수 등록이 완료된 이용자를 대상으로 상담원이 추가 조건을 제시하며 해지를 제한하는 등의 이용자 이익 침해 행위를 하였다. 이에 대해 방송통신위원회의 시정조치와 과징금 부과 등 제재 조치가 내려졌다.

구체적으로 살펴보면, IPTV 사업자들이 이용자가 원하는 시기에 원하는 방법으로 해지를 하거나 타사 서비스를 자유롭게 선택할 수 있는 행위를 제한함으로써 이용자의 선택권을 침해하는 행위를 행하였다. 또한 해지를 지연·누락함으로써 부당하게 요금을 청구한 행위는 경제적 이익 침해행위에 해당한다. 이러한 행위에 대해 방송통신위원회는 정당한 사유 없이 이용자의 이익을 현저히 해치는 행위라고 판단하였다.

뿐만 아니라 서비스가 제공되지 않는 지역이나 동급 상품 제공이 불가능한 지역으로 이사, 군 입대 등 이용자의 귀책사유가 아닌 해지 신청 건에 대해서 IPTV 사업자들이 위약금을 부과하였다. 사업자들은 인터넷이용약관과 다르게 위약금을 부과하였고, 이는 이용자의 경제적 이익을 침해한 행위로 이용자가 원하는 시기에 해지처리를 하지 못하게 함으로써 이용자에게 정신적 피해가 발생하였다. 종합적으로 고려해 보면 이는 사업자들이 정당한

사유 없이 이용자의 이익을 현저히 해친 행위에 해당한다.

이에 방송통신위원회는 해당 행위의 중지와 함께 상담원들의 과도한 해지 방어 경쟁을 유발하지 않도록 인센티브 차등 폭을 축소하는 방안 등을 마련하고, 초고속 인터넷 및 결합상품의 각 서비스별 이용약관에 예약해지 가능한 기간을 설정하거나 기간에 관계없이 예약 해지신청이 가능하도록 반영하는 등 업무처리 절차를 개선하도록 시정명령을 내렸다.

<표 4-3> 초고속인터넷 단품 및 결합상품 서비스 해지제한 관련 이용자 이익침해 행위

사건번호(의결일)	2017-43-263호(2017.12.06.)
	2017-43-264호(2017.12.06.)
	2017-43-265호(2017.12.06.)
	2017-43-266호(2017.12.06.)
안건명	초고속인터넷 단품 및 결합상품 서비스 해지제한 관련 이용자 이익 침해행위에 대한 시정조치에 관한 건
피심인	(주)케이티
	에스케이브로드밴드(주)
	(주)엘지유플러스
	에스케이텔레콤(주)
주요 내용	<p><b>해지를 거부, 지연(누락)하거나 제한한 행위</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이용자의 명시적 해지신청에도 해지를 완료하지 않고 요금을 부과하다 이용자의 이의제기로 해지처리 완료</li> <li>• 해지희망일을 요청하는 경우 내부지침 근거로 해지신청 거부</li> <li>• 해지접수 등록이 완료된 이용자를 대상으로 상담원이 추가 조건을 제시하며 해지를 제한</li> </ul> <p><b>이용자의 귀책사유가 없는 이용계약 해지 시 위약금을 부과한 행위</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 사업자의 약관에 위약금을 부과하지 않는다고 하였으나 이를 어기고 위약금을 부과</li> <li>• 부당한 위약금 부과로 이용자의 경제적 이익 침해</li> <li>• 해지처리를 하지 못하거나 타사 서비스를 선택하지 못하여 이용자의 정신적 피해 발생, 정당한 사유 없이 이용자의 이익을 현저</li> </ul>

	히 해친 것으로 인정
관련 법·고시	전기통신사업법 제50조제1항제5호 후단 전기통신사업법 시행령 제42조제1항 [별표4] 5호 나목 4) 전기통신사업법 제50조제1항제5호
제재조치	시정명령

#### 4. 미동의자 재약정 유도 및 해지 거부지연, 시정명령 불이행 위반 행위

2019년 방송통신위원회는 2017년에 결합상품 제공 4개 전기통신사업자에 대해 업무처리 절차 개선 등 시정조치 명령을 내린 바 있는데, 이 때 내린 시정조치 명령을 제대로 이행하고 있는지 위반사항에 대한 사실조사를 착수하였다. 조사 결과 SKB와 SKT는 이용자의 명시적 의사에 반해서 1~8회까지 O/B를 통해 해지 철회, 재약정 등을 유도하여 해지권을 제한하는가 하면 이용자의 시간을 빼앗아 심대한 불편을 끼치는 행위를 하였다. 방송통신위원회는 이러한 행위를 ‘정당한 사유 없이 이용계약의 해지를 거부, 지연하는 행위’로 판단하였다. 또한 사업자들은 이용자가 동의하지 않는 상담을 통한 해지제한 행위를 하였고, 방송통신위원회의 금지행위 중지 명령이 의결 당시 금지행위에 대한 중지 명령이라는 점을 고려할 때 새로운 금지행위가 발생한 것으로 판단하고 시정조치를 내렸다. 이처럼 결합상품 해지 제한 행위를 통해 가입자 유지를 위한 마케팅 전략 행위가 이루어지고 있으며, 이러한 행위는 사업자들 사이에서 가입자 이탈을 막기 위한 행위로 항시 일어날 개연성을 내포하고 있다.

방송통신위원회는 SKB와 SKT에 이용자의 명시적인 동의 없이 전화를 걸어 해지를 제한하는 행위가 재발하지 않도록 해지 업무 상담사에 대한 교육 매뉴얼 개선, 교육 횟수 확대 등 개선 방안을 수립하는 등 업무처리 절차를 개선하도록 명령하였으며, 과징금도 1억 6,500만 원을 부과하였다.

<표 4-4> 초고속인터넷 및 결합상품 서비스 해지제한 관련 이용자 이익침해행위

사건번호(의결일)	2019-31-136호(2019.6.26.)
-----------	--------------------------

	2019-31-137호(2019.6.26.)
안건명	초고속인터넷 단품 및 결합상품 서비스 해지제한 관련 이용자의 침해행위에 대한 시정조치에 관한 건
피심인	에스케이브로드밴드(주) 에스케이텔레콤(주)
주요 내용	제2017-43차 방송통신위원회('17.12.6.의결, '18.1.29. 통보)에서 결합상품 제공 4개 전기통신사업자에 대해 업무처리 절차 개선 등 시정조치 명령, 1, 2차 이행점검에서 확인된 위반사항에 대한 사실 조사 착수 진행 <b>미동의자 O/B의 위법성 여부</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이용자의 명시적 의사에 반하여 1~8회까지 O/B를 통해 해지철회, 재약정 등을 유도하여 해지권 제한 및 이용자의 시간을 빼앗고 심대한 불편을 끼쳤다는 점을 고려하여 “정당한 사유 없이 이용계약의 해지를 거부, 지연하는 행위”로 판단</li> </ul> <b>시정명령 불이행 여부</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이용자가 동의하지 않은 상담을 통한 해지제한 행위가 1차 이행 점검시 발견되지 않거나 1건만 확인(SKT, 0.01%)되었고 방송통신위원회의 금지행위 중지명령이 의결 당시 금지행위에 대한 중지 명령이라는 점을 고려할 때, 새로운 금지행위가 발생한 것으로 판단</li> </ul>
관련 법·고시	제2017-43차 방송통신위원회('17.12.6.의결, '18.1.29. 통보) 전기통신사업법 제50조제1항제5호 후단 및 같은 법 시행령 제42조제1항 [별표4] 5호 나목 4)
체제조치	시정명령 및 과징금 1억 6,500만원 및 시정명칭 및 과징금 2억 3,100만원

#### 5. 경품 및 약관 외 요금감면 관련 이용자 차별 행위

2009년에는 (주)LG과워콤과 에스케이브로드밴드(주)가 초고속 인터넷 서비스 가입자를 모집하면서 신규 가입자 간 또는 기존 가입자와 신규가입자를 부당하게 차별하는 과도한 경품을 제공하여 해당 행위에 대해 방송통신위원회는 시정명령 및 과징금 부과를 결정하였다.

구체적으로 살펴보면 유통 채널별(하부 유통망·대리점(간접채널)>본사직영>콜센터), 시기별(하반기>상반기)로 경품을 차별 지급하였다. 또한 경품 제공 수준이 최소 0원에서

최대 31만원까지 다양하여 초고속 인터넷 신규 가입자 간 차별, 기존 가입자와 신규 가입자간 차별 행위가 발생한 것에 대해 자율적 마케팅 경쟁을 위한 것으로 보기에 과도하다고 판단하였다. 경품이 가입자 1인당 예상되는 이익의 수준(초고속 인터넷 주요 3사(KT, SK브로드밴드, LG파워콤))을 초과하였다는 사실에 근거한다. 방송통신위원회는 이러한 행위가 공정한 경쟁 질서를 저해할 뿐 아니라, 이용자를 차별하여 다른 이용자에게 비용 부담이 전가될 우려가 있고 이용자의 합리적 선택을 방해하는 등 이용자 이익을 현저히 저해하는 것으로 판단하였다.

방송통신위원회는 해당 행위를 중지하고 시정명령 및 유통망 구조 개선 등 업무처리 절차를 개선하도록 요구하였다. 또한 에스케이브로드밴드(주)와 LG파워콤에 각각 6억 7000만원, 5억 8,000만 원의 과징금을 부과하였다.

<표 4-5> 경품의 차별 제공으로 인한 이용자 이익 저해행위 1

사건번호(의결일)	200810조사017(2009.09.09.)
	200810조사018(2009.09.09.)
안건명	초고속인터넷서비스 경품 관련 이용자 이익저해 행위에 대한 시정 조치에 관한 건
피심인	에스케이브로드밴드(주)
	(주)LG파워콤
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>경품을 통한 이용자 차별</b></li> <li>- 이용자 간 경품 수준의 차이가 크게 나타남</li> <li>- 간접채널, 직접채널, 콜센터 순으로 경품가액 수준을 높게 하여 이용자간 차별 행위 발생</li> </ul>
관련 법·고시	전기통신사업법 시행령 제42조제1항<별표3> IV-5호-가목 전기통신사업법시행령 제36조의3제1항제4호
제재조치	시정명령 및 과징금 부과(에스케이브로드밴드(주) : 6억 7000만원, LG파워콤 : 5억 8000만원)

2011년 (주)KT와 에스케이브로드밴드(주)는 초고속인터넷과 인터넷전화(VoIP)·인터넷멀티미디어방송서비스(IPTV)를 결합하여 가입자를 모집하면서 경품 및 약관 외 요금감면을 부당하게 차별적으로 제공한 행위를 행하여, 시정명령과 과징금을 부과 받았다.

구체적으로 살펴보면 (주)KT와 에스케이브로드밴드(주) 경우, 초고속인터넷 가입자에 대하여 현금, 상품권, 자전거, 전기압력밥솥 등과 같은 물품을 경품으로 제공하며, 이용계약서 등에는 12개월 이내에 해약 시 경품에 대한 위약금이 부과된다고 명시되어 있었다. 조사 기간에 모집한 신규 가입자들을 대상으로 경품과 약관 외 요금감면 제공현황을 분석한 결과, 초고속 인터넷 단품 또는 결합상품(VoIP, IPTV 포함)에 대하여 이용자들 간에 상이한 수준의 경품 및 약관 외 요금감면이 제공되었음을 확인하였다. 또한 지역별로 이용자를 차별하여 경품 및 약관 외 요금감면을 제공하였으며 요금과 품질이 같은 서비스를 제공하며 가입자 1인당 평균 예상이익을 초과한 경품 및 약관 외 요금감면이 차별적으로 제공되었다. 이러한 행위는 단순히 이용자에게 혜택을 제공하거나 자율적 마케팅 경쟁을 위한 것으로 보기에 과도한 수준으로 공정한 경쟁 질서를 저해할 뿐 아니라, 이용자를 과도하게 차별하여 공정한 경쟁 질서를 저해하며 비용 부담 및 전가가 발생하고 이용자의 합리적 선택을 방해하는 등 이용자의 이익을 현저히 해치게 된다. 방송통신위원회는 이러한 행위를 전기통신사업법 금지행위 위반으로 판단하고 (주)KT에 3억 1,990만 원의 과징금을 부과하였다.

에스케이브로드밴드(주)는 2009년 9월 방송통신위원회가 부당한 경품제공을 이유로 업무처리절차개선을 명령한 유통망 구조개선을 하지 않은 것으로 파악되었다. 또한 가입자 모집 시 경품 기준을 위반한 2차 유통점에 대해서 거래금지 유통망으로 지정하겠다는 이행계획도 지키지 않았다. 이러한 사실에 근거하여 방송통신위원회는 에스케이브로드밴드(주)에는 3억 1,970만 원의 과징금을 부과하였다.

<표 4-6> 경품의 차별 제공으로 인한 이용자 이익 저해행위 2

사건번호(의결일)	201004조사006(2011.02.21.)
	201004조사007(2011.02.21.)
안건명	초고속인터넷서비스 등 경품 약관 외 요금감면 관련 이용자 이익저해행위에 대한 시정조치에 관한 건
피심인	(주)KT
	에스케이브로드밴드(주)
주요 내용	• <b>경품 및 약관 외 요금감면을 통한 이용자 차별</b>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서비스별 경품 및 약관 외 요금감면시 이용자들간의 상당한 차별 발생</li> <li>- 지역별 경품 및 약관 외 요금감면시 이용자들간의 차별 발생</li> <li>- 과도한 경품 및 약관 외 요금감면</li> <li>- 요금과 품질이 같은 서비스임에도 부당한 이용자 차별에 해당하는 수준의 경품 및 약관 외 요금감면이 차별적으로 제공됨</li> </ul>
관련 법·고시	<p>전기통신사업법 제50조제1항제5호  전기통신사업법 시행령 제42조제1항[별표3] V.5호 가목</p>
제제조치	<p>시정명령 및 과징금 부과(㈜KT : 3억 1990만원, 에스케이브로드밴드(주) : 3억 1970만원)</p>

2012년에는 에스케이브로드밴드(주), (주)LG유플러스, (주)KT가 초고속인터넷서비스 가입자를 모집하거나, 초고속인터넷과 인터넷전화(VoIP)·인터넷멀티미디어방송서비스(IPTV)를 결합하여 가입자를 모집하면서 경품 및 약관 외 요금감면을 부당하게 차별적으로 제공하는 행위를 행하였다. 이에 방송통신위원회는 시정명령과 과징금 부과 결정을 내린 바 있다.

구체적으로 살펴보면 에스케이브로드밴드(주), (주)LG유플러스, (주)KT가 조사 기간에 모집한 신규가입자를 대상으로 초고속인터넷 단품 또는 초고속인터넷과 VoIP, IPTV가 포함된 결합상품에 대하여 이용자들간 상이한 수준의 경품 및 서비스 제공에 필요한 전기통신설비 비용 또는 임대료 감면이 포함된 부당한 요금감면이 제공되어 이용자차별 행위가 발생하였다. 또한 지역별, 같은 서비스 간에도 이용자를 차별하여 경품 및 부당한 요금감면을 제공하여 이용자차별 행위가 발생했으며, 이러한 행위는 전기통신사업법 금지행위 규정 위반에 해당한다.

방송통신위원회는 사업자에게 위반 행위를 즉시 중지하고, 업무처리 절차를 개선하도록 시정명령을 내리고, 최소 2억 1,400만 원에서 최대 3억 1,000만 원에 이르는 과징금을 부과하였다.

<표 4-7> 경품의 차별 제공으로 인한 이용자 이익 침해행위 3

사건번호(의결일)	201111조사026(2012.05.18.)
	201111조사027(2012.05.18.)
	201111조사028(2012.05.18.)
안건명	초고속인터넷 경품 등 제공 관련 이용자 이익침해행위에 대한 시정 조치에 관한 건
피심인	에스케이브로드밴드(주)
	(주)LG유플러스
	(주)KT
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>경품 및 약관 외 요금감면을 통한 이용자 차별</b></li> <li>- 서비스별 경품 및 약관 외 요금감면시 이용자들간의 상당한 차별 발생</li> <li>- 지역별 경품 및 약관 외 요금감면시 이용자들간의 차별 발생</li> <li>- 과도한 경품 및 약관 외 요금감면</li> <li>- 요금과 품질이 같은 서비스임에도 부당한 이용자 차별에 해당하는 수준의 경품 및 약관 외 요금감면이 차별적으로 제공됨</li> </ul>
관련 법·고시	전기통신사업법 제50조제1항제5호 전기통신사업법 시행령 제42조제1항[별표3]V.5호 가목
제재조치	시정명령 및 과징금 부과(에스케이브로드밴드(주) : 2억 5300만원, (주)LG유플러스 : 3억 1000만원, (주)KT : 2억 1400만원)

2016년에는 (주)케이티 등 7개 사업자가 초고속인터넷 단품 또는 초고속인터넷과 인터넷 전화(VoIP), 인터넷멀티미디어방송(IPTV), 이동전화 서비스의 전부 또는 일부를 결합하여 가입자를 모집하는 과정에서 『결합상품 제도개선안』의 상한 기준을 초과하여 ‘경품 등’을 지급하였다. 방송통신위원회는 해당 사업자들에게 이용자 차별 행위 금지와 업무처리절차 개선 조치를 지시하고, 과징금을 부과하였다.

구체적으로 살펴보면, (주)케이티 등 7개 사업자는 초고속인터넷 단품 가입자, 2종·3종·4종 결합상품 가입자에게 경품을 차별적으로 지급함으로써 이용자를 차별하였다. 또한 ‘직접 유통채널’로 모집한 가입자 군(群)에게 지급한 경품이 ‘간접 유통채널’로 모집한 가입자에게 지급한 경품보다 많은 것으로 나타나 모집 채널에 따라 이용자를 차별하였다.

IPTV를 포함한 결합상품(2종 내지 4종) 가입자에게 지급한 경품이 단품상품 가입자에 지급한 경품보다 많은 것으로 나타나 가입자 간 '경품 등'의 차별적 제공이 이루어져 이용자를 부당하게 차별하는 행위에 해당하였다. 유무선 결합상품 가입자에게 지급한 경품 역시 유선상품 가입자에게 지급한 경품보다 많은 것으로 나타났다. 방송통신위원회는 이와 같은 위반 행위를 즉시 금지하도록 하였으며, 시정명령 받은 사실을 본사 및 대리점의 정문 출입구 및 홈페이지에 게시하도록 하였다. 시정명령을 받은 날로부터 3개월 이내에 방송통신위원회와 사전협의를 거쳐 본사 및 유통망에서 신규가입자에게 제공한 경품 및 약관의 요금감면 내역이 본사 전산시스템에 등재·관리 될 수 있도록 개선 방안을 마련·시행하고 결합상품 시장 자율 정상화 시스템을 구축·시행하는 등 업무처리 절차를 개선하도록 하였다. 각 사업자별로 과징금은 적게는 6,000만 원에서 많게는 45억 9,000만 원이 부과되었다.

<표 4-8> '경품 등'의 차별 제공으로 인한 이용자 차별 행위

사건번호(의결일)	제2016-68-263호(2016.12.6.)
	제2016-68-264호(2016.12.6.)
	제2016-68-265호(2016.12.6.)
	제2016-68-266호(2016.12.6.)
	제2016-68-267호(2016.12.6.)
	제2016-68-268호(2016.12.6.)
	제2016-68-269호(2016.12.6.)
안건명	초고속인터넷 단품 및 결합상품 경품 등 제공 관련 이용자 이익 침해행위에 대한 시정조치에 관한 건
피심인	㈜케이티
	에스케이브로드밴드(주)
	㈜엘지유플러스
	에스케이텔레콤(주)
	㈜씨제이헬로비전
	티브로드(주)
	㈜딜라이브

주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서비스별 '경품 등' 차별 제공 : 가입상품에 따라 경품을 차별 지급하여 이용자 차별행위 발생</li> <li>• 유통채널별 '경품 등' 차별 제공 : 직접유통채널을 통해 모집한 가입자에게는 간접 유통채널을 통해 모집한 가입자보다 많은 경품을 지급하여 이용자 차별</li> <li>• IPTV 포함여부에 따른 '경품 등' 차별 제공 : IPTV를 포함한 결합상품 가입자에게 IPTV를 포함하지 않은 가입자보다 많은 경품을 지급하여 이용자 차별</li> <li>• 유선 및 유무선 결합상품 가입자별 '경품 등' 제공 : 유무선 결합상품 가입자에게 유선 결합상품 가입자보다 많은 경품을 지급하여 이용자 차별행위 발생</li> </ul>
관련 법·고시	전기통신사업법 제50조(금지행위)제1항제5호 전기통신사업법 시행령 제42조제1항[별표 4] 제5호마목의 1) 「결합상품 제도개선안」
체제조치	시정명령 및 과징금 부과 (주)케이티 : 23억 3000만원, 에스케이브로드밴드(주) : 24억 7000만원, (주)엘지유플러스 : 45억 9000만원, 에스케이텔레콤(주) : 12억 8000만원, (주)씨제이헬로비전 : 6300만원, 티브로드(주) : 1660만원, (주)딜라이브 : 6000만원)

## 제 2 절 상품가입 전환 관련 금지행위 위반 사례

### 1. 디지털 상품 전환 관련 거짓 고지 및 중요사항 고지 누락, 이용자 동의 없이 무단 전환 위반 행위

2012년 (주)씨앤엠 등 13개의 케이블 방송 사업자들이 디지털 케이블TV로의 가입자 전환을 위해 아날로그 신호를 고의적으로 차단하거나 디지털 케이블 방송으로 전환해야지 방송을 볼 수 있다고 이용자들에게 거짓 고지하였다. 뿐만 아니라 디지털 상품 판매 시에는 요금, 약정조건, 위약금 등의 안내를 누락하는 등 이용자에게 충분한 고지가 이루어지지 않았으며, 가입자 동의 없이 디지털 상품으로 무단 전환시키는 등의 금지행위 위반 행위로 방송통신위원회가 시정명령과 과징금 조치를 명령하였다.

구체적으로 (주)씨앤엠 계열 8개 SO사의 위반사례를 살펴보면, SO들이 자사의 아날로그

그 가입자 또는 새로운 대상자 등을 상대로 가입자 유치 활동을 하면서 (1) 정부 시책에 따라 디지털 상품에 의무적으로 가입해야 한다고 하거나, (2) 아날로그 신호를 고의적으로 차단하고서는 시설 점검이 필요하다고 방문하여 선로 등을 점검한 후 디지털 상품 설치를 강요하는 행위, (3) 미성년자나 노령자만 있는 시간대에 방문하여 디지털로 바꾸지 않으면 케이블TV를 볼 수 없는 것으로 거짓 고지하여 가입을 유도하였다. SO들은 디지털 케이블TV 상품을 판매하면서 약관상 중요사항인 요금·약정조건·위약금 등에 대한 안내를 하지 않거나 충분하게 고지 또는 계약체결 당시 안내한 내용과 다르게 비싼 요금을 부과하는 행위도 행하였다. 이는 시청자의 이익을 저해하고 시청자를 대상으로 이용조건 등을 거짓 고지하여 자사 서비스를 선택하도록 유도함으로써 궁극적으로는 다른 방송사업자의 서비스 제공계약 체결을 부당하게 방해한 행위에 해당한다. 또한 SO들은 이용자가 디지털 케이블TV 상품 가입과 관련하여 명시적으로 의사를 밝히지 않았음에도 불구하고 임의로 아날로그 상품을 해지시킨 후 디지털 상품에 가입시키거나, 일정기간 무료로 디지털 상품을 시청해 보고 나서 가입 결정을 하면 된다고 안내하고서 무료 기간이 지나자 자동으로 가입처리를 하였다. 이러한 행위는 가입자의 합리적인 상품 선택가능성을 차단하고 추가적인 요금을 부담시키는 등 시청자 이익을 현저하게 저해할 뿐만 아니라 자신의 서비스에 대해서 중요한 사항을 고지하지 않은 채 가입자를 자사로 유치함으로써, 궁극적으로는 다른 방송 사업자 등의 서비스 제공계약체결을 부당하게 방해하는 행위에 해당한다. SO는 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위 및 가입자의 의사를 확인하지 않고 방송서비스를 제공하는 등의 위반행위를 한 것이다.

방송통신위원회는 해당 금지행위 위반 행위를 즉시 중지하고, 디지털방송 서비스 가입 계약시 발생하는 방송법 상 금지행위 위반을 방지하기 위한 종합적인 개선대책 마련 등의 시정명령을 내렸다. 과징금도 4억 9,500만 원을 부과하였다.

<표 4-9> 디지털 상품 전환 관련 거짓 고지 및 이용자 동의 없는 무단 전환 행위사례

1

사건번호(의결일)	201204조사002, 003, 006, 010, 012, 013, 014 (2012.9.20.)
안전명	종합유선방송사업자의 디지털 전환 영업 관련 금지행위 위반에 대한 시정조치에 관한 건
피심인	㈜씨앤엠
	㈜씨제이헬로비전
	㈜티브로드한빛방송
	남인천방송㈜
	㈜한국케이블티브이광주방송
	㈜씨앤엠울산케이블티브이
	㈜씨앤엠경기동부케이블티브이
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li> <b>거짓으로 고지한 행위</b>                      3가지 유형의 금지행위 위반행위 파악 (1) 정부시책에 따라 디지털 상품에 의무적으로 가입해야 한다고 속이거나 (2) 아날로그 신호를 고의적 차단하여 시설점검이 필요하다고 방문하여 선로 점검, 디지털 상품 설치를 강요 (3) 미성년자, 노령자만 있는 시간대에 방문하여 디지털로 바꾸지 않으면 케이블TV를 볼 수 없는 것처럼 거짓으로 고지하여 가입을 유도한 행위                 </li> <li> <b>중요사항을 고지하지 않은 행위</b>                      디지털 케이블TV 상품 판매시 약관상 중요사항인 요금, 약정조건, 위약금 등에 대한 안내를 하지 않거나 불충분하게 고지하여 가입자의 합리적인 상품 선택가능성을 차단하고 추가 요금을 부담시키는 등 시청자 이익을 현저하게 저해, 궁극적으로 다른 방송사업자들의 서비스 제공 계약의 체결을 부당하게 방해한 행위에 해당 계약 체결 당시 안내내용과 다르게 비싼 요금을 부과한 행위                      자사 서비스의 중요사항을 고지하지 않고 가입자를 유치하여 다른 방송사업자로서의 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위를 금지하는 방송법 위반 행위                 </li> <li> <b>가입자 동의 없이 디지털 상품으로 무단 전환시킨 행위</b>                      이용자의 의사 표시 없이 영업 직원이 임의로 아날로그 상품 해지 후 디지털 상품에 가입하거나 일정 기간 무료로 디지털 상품제공 후 자동으로 가입처리 시킨 사례 확인                 </li> </ul>

관련 법·고시	방송법 제85조의2제1항제3호, 방송법 시행령 제63조의5 [별표2의 2] III.2호 나목 방송법 제85조의2제1항제5호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표2의 2] V.1호
제재조치	시정명령 및 과징금 495,000,000원

또한 동일한 내용의 위반 행위 가운데 (주)현대에이치씨엔 중복방송을 포함한 4개의 사업자는 두 종류의 거짓 고지 행위로 금지행위 위반에 해당하였다. (주)현대에이치씨엔 중복방송은 자사의 아날로그 가입자 또는 새로운 가입자 등을 상대로 직영 또는 협력업체·위탁 판매 등 영업망을 통해 개별 방문, 텔레마케팅 및 홍보 유인물 배포 등의 방법으로 디지털 케이블 상품 유치활동을 했다. 사업자들은 (1) 정부 시책에 따라 디지털 상품에 의무적으로 가입을 해야 한다고 하거나, (2) 미성년자나 노령자만 있는 시간대에 방문하여 디지털로 바꾸지 않으면 케이블TV를 볼 수 없는 것으로 거짓 고지하여 가입을 유도하였다.

방송통신위원회는 아날로그방송 종료와 상관없이 TV 시청이 가능함에도 불구하고 이 이용할 수 없는 것으로 고지한 행위에 대해 이용자의 선택 가능성을 제한하여 시청자의 이익을 저해한 행위로 판단하였다. 시청자를 대상으로 이용조건 등을 거짓 고지한 것은 자사 서비스를 선택하도록 유도함으로써 타사 서비스 제공 계약체결을 부당하게 방해한 위반 행위에도 해당된다. 또한 (주)현대에이치씨엔 중복방송이 디지털 상품의 요금·약정조건 및 위약금 등에 대해서 제대로 고지하지 않은 행위는 이용약관을 위반한 행위이다. 가입자의 명시적인 동의 없이 디지털 상품으로 무단 전환시킨 행위 역시 가입 의사를 확인하지 않고 방송서비스를 제공하는 등 이용약관을 위반한 행위에 해당한다. 방송통신위원회는 (주)현대에이치씨엔 중복방송을 포함한 4개의 사업자에게 해당 금지행위 위반 행위를 즉시 중지하고, 디지털방송 서비스 가입 계약 시 발생하는 방송법상 금지행위 위반 방지를 위한 종합적인 개선대책을 마련하여 시행하는 내용을 포함한 시정명령을 내렸다.

<표 4-10> 디지털 상품 전환 관련 거짓고지 및 이용자 동의 없는 무단 전환 행위사례

2

사건번호(의결일)	201204조사007, 008, 009, 011(2012.9.20.)
안건명	디지털 전환 영업 관련 금지행위 위반 시정조치

피십인	(주)현대에이치씨엔새로넷방송
	(주)현대에이치씨엔충북방송
	(주)씨엠비광주방송
	(주)한국케이블티브이호남방송
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>거짓으로 고지한 행위</b> 2가지 유형의 금지행위 위반행위 파악 (1) 정부시책에 따라 디지털 상품에 의무적으로 가입해야 한다고 속이거나 (2) 미성년자, 노령자만 있는 시간대에 방문하여 디지털로 바꾸지 않으면 케이블TV를 볼 수 없는 것처럼 거짓으로 고지하여 가입을 유도한 행위</li> <li>• <b>중요사항을 고지하지 않은 행위</b> 디지털 케이블TV 상품 판매시 약관상 중요사항인 요금, 약정조건, 위약금 등에 대한 안내를 하지 않거나 불충분하게 고지. 가입자의 합리적인 상품 선택가능성을 차단하고 추가 요금을 부담시키는 등 시청자 이익을 현저하게 저해 계약 체결 당시 안내내용과 다르게 비싼 요금을 부과한 행위도 나타남 자사 서비스의 중요사항을 고지하지 않고 가입자를 유치하여 다른 방송사업자로서의 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위</li> <li>• <b>가입자 동의 없이 디지털 상품으로 무단 전환시킨 행위</b> 이용자의 의사 표시 없이 영업 직원이 임의로 아날로그 상품 해지 후 디지털 상품 가입하거나 일정기간 무료로 디지털 상품제공 후 자동으로 가입처리 시킨 사례 확인</li> </ul>
관련 법·고시	방송법 제85조의2제1항제3호, 방송법 시행령 제63조의5 [별표2의 2] III.2호 나목 방송법 제85조의2제1항제5호, 방송법 시행령 제63조의5 [별표2의 2] V.1호
제재조치	시정명령

## 2. 방송채널 차단 행위

2018년 티브로드가 하나의 방송상품에 가입하고 2대 이상의 TV를 시청하고 있는 가입자에 대하여 추가 가입을 유도하려는 목적으로 필터링 작업을 실시하였고, 이로 인해 가



입자의 36,044명이 3~62개 채널을 최소 1시간에서 최대 3일 동안 차단되어 시청하지 못했다. 이 같은 티브로드의 방송채널 차단 행위는 이용약관을 위반한 방송서비스 제공행위에 해당하는 금지행위로 방송통신위원회가 사업자에게 시정명령과 과징금을 부과하였다.

구체적으로 살펴보면 티브로드가 2대 이상의 TV를 시청하고 있는 디지털 상품 가입자(6,318명)에 대해 4~15개 채널이 최소 1시간에서 최대 3일 정도 차단하였다. 방송통신위원회는 이는 고의성이 없는 단순 실수로 금지행위 위반 요건인 시청자 이익 저해 수준으로 보기는 어려워 이용약관 규정에 따른 손해배상으로 제재처분이 불필요한 것으로 판단하였다. 반면 티브로드가 이용약관(채널)변경에 따른 필터링 작업으로 채널 차단을 일정 기간 지속적으로 행한 것은 단순 실수로 보기 어렵고, 이용 약관상 제공해야 하는 채널 일부를 차단해 가입자의 시청권을 침해한 것에 해당한다고 보았다. 8VSB 상품 정상가입자 727명에게도 상품종류에 따라 14~62개 채널이 최대 1일에서 최대 3일 정도 차단되었는데, 방송통신위원회는 티브로드가 채널 차단 사실을 사전에 알고 작업하였기 때문에 이러한 행위는 시청자 이익 저해성이 높고 가입자의 경제적 이익 및 시청권을 침해한 것에 해당한다고 판단하였다. 또한 티브로드가 가입자에게 필터링 작업에 대한 공지를 미리 통보하지 않았고, 사후에 공지할 때도 작업 목적 사실과 다르게 안내하여 가입자에게 충분한 정보 제공을 하지 못했기 때문에 재발방지대책을 수립하여 방송통신위원회에 제출하도록 권고하였다. 마지막으로 민원 강도에 따른 일부 가입자 차별행위는 이용약관에 할인에 관한 내용이 명시되어 있지 않은 점, 가입자별로 차등 적용할 합리적이고 타당한 사유가 있다고 보기 어려운 점이 있으나 해당 가입자 차별 금액과 할인 건수가 크지 않다는 점 등을 고려하여 방송법상 금지행위 위반으로는 보기 어렵다고 방송통신위원회는 판단하였다. 그러나 이는 기존 이용자와의 차별적 행위에 해당하기 때문에 기존 이용자에 대한 보호 방안을 별도로 마련할 것을 티브로드에 권고하였다. 또한 방송통신위원회는 티브로드에 대해서는 약 656만 원 상당의 과징금을 부과하였다.

인수합병 이후 유료방송사업자들은 기업결합 승인 조건 이행 기간이 지나고 나면 IPTV 중심의 결합상품 및 디지털 상품으로의 전환을 유도하기 위한 행위들을 행할 가능성을 배제할 수 없다.

<표 4-11> 방송채널 차단 행위

사건번호(의결일)	201803조사243 (2019.10.31.)
	201803조사241 (2018.10.31.)
안건명	방송채널 차단행위의 금지행위 위반에 대한 시정조치에 관한 건
피심인	(주)티브로드동대문방송
	(주)티브로드
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>디지털 상품 가입자 채널 일부 차단 행위</b> 해당 사업자의 이용 약관상 제공해야 하는 채널 일부를 차단해 가입자의 시청권 침해</li> <li>• <b>8VSB 상품 가입자 채널 일부 차단 행위</b> 채널 차단에 대한 사실을 사전에 알고 작업하여 시청자 이익 저해성이 높음. 정상적으로 요금 납부를 하고 있는 가입자 채널을 최대 3일까지 차단, 가입자의 경제적 이익과 시청권 침해</li> </ul>
관련 법·고시	방송법 제85조의2제1항제5호, 방송법 시행령 제63조의5 v.1호
제재조치	과징금 656만원

### 제 3 절 초고속 인터넷의 위탁판매/재판매를 통한 내부 보조 형태

#### 1. 초고속인터넷 서비스의 재판매 현황

가. 초고속 인터넷 서비스의 가입자 추이

초고속인터넷 서비스의 총 가입자 수는 2020년 6월 기준으로 총 2,215만 명이며, 이중 KT가 904만 명으로 가장 많으나, 2018년 872만 명에 비해 32만 명 증가하는 데 그쳤다. 그러나 SK텔레콤의 재판매를 포함한 SK브로드밴드 가입자 수는 2018년 551만 명이었으나 2020년 653만 명으로 크게 증가하였다. 합병 전에 비해 102만 명이 증가한 것이다. 한편, LGU+도 2018년 402만 가입자에서 2020년 441만 명으로 40만 명 가까이 증가했다. SKT의 재판매 가입자보다도 SK브로드밴드의 인터넷 가입자 수가 처음으로 앞서게 되었

다.

<표 4-12> 사업자별 초고속인터넷 가입자 추이

(단위:천명)

구분	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
KT	8,067	8,129	8,328	8,516	8,758	8,729	8,962	9,043 (40.8%)
SK 브로드밴드	2,842	2,750	2,692	2,673	2,753	2,553	2,585	3,445 (15.6%)
SK텔레콤 재판매	1,727	2,061	2,344	2,535	2,687	2,851	3,027	3,091 (14%)
LGU+	2,928	3,014	3,483	3,611	3,815	4,021	4,283	4,412 (19.9%)
SO/별정	3,174	3,245	3,177	3,220	3,183	3,129	3,046	2,159 (9.8%)
합계	18,738	19,199	20,024	20,556	21,196	21,285	21,906	22,152

주 : 2010년부터 총 가입자 수는 SK텔레콤의 SK브로드밴드 초고속 인터넷 재판매 가입자를 포함  
 자료 : 과학기술정보통신부 및 방송통신위원회 홈페이지, 사업자 제출 자료  
 출처 : KISDI (2018) 통신시장 경쟁상황 평가 및 유선통신서비스 통계현황(2020.6)

나. 인터넷 포함 결합상품 가입자 추이

일반적으로 초고속인터넷 서비스는 단품판매보다 결합판매 비중이 높다. 인터넷 포함 결합상품 가입자 규모는 2018년 기준 KT 39.7%, SK 계열 26.9%, LGU+ 20.4%, SO 13% 수준이다. 17~18년 사이 초고속인터넷 가입자의 계약 건수는 KT 16만 건, SK 계열 17만 건에 그친 데 반해, LGU+가 33만 건으로 가장 많이 이루어졌다.

<표 4-13> 인터넷 포함 결합상품 가입자 추이

구분		2016	2017	2018
KT	가입자	6,558,308	6,791,808	6,952,667
	점유율	40.50%	40.10%	39.7%
SK 계열	가입자	4,372,892	4,535,736	4,705,785
	점유율	27.00%	26.80%	26.9%
LGU+	가입자	2,970,413	3,242,691	3,574,756
	점유율	18.30%	19.10%	20.4%
SO	가입자	2,310,298	2,367,557	2,272,547
	점유율	14.30%	14.00%	13.0%
전체	가입자	16,211,911	16,937,792	17,505,755

출처 : <2019 통신시장 경쟁상황 평가> 각 연도 사업자 제출 자료

## 2. 통신사의 부당지원혐의에 대한 규제당국의 판단

가. 2010년 SKT의 초고속인터넷 재판매에 대한 시장지배적 지위 남용 및 계열사에 대한 부당지원 혐의

2010년 전기통신사업법에 의해 통신서비스의 재판매가 허용된 이후, 2010년 KT가 공정위에 시장지배적 지위 남용 행위 및 계열사에 대한 부당한 지원을 이유로 SKT의 초고속인터넷 재판매와 결합상품에 대해 신고한 바 있다. 이에 2012년 1월 공정거래위원회는 SKT 유무선 결합상품 관련 부당 염매를 통한 경쟁사 배제 및 시장지배력 전이 등에 대해 혐의가 없으며, 2013년 1월 SKT의 SKB 부당지원에 대해 혐의가 없다고 사건을 종결 처리하였다.

나. 2014년 SKT의 SK브로드밴드에 대한 부당지원 혐의

2014년에도 LGU+가 방송통신위원회에 SK텔레콤의 SK브로드밴드에 대한 부당지원을 주장하며 신고했으나, 이 역시 방송통신위원회는 혐의가 없다고 판단하였다.

SK텔레콤은 SK브로드밴드의 초고속인터넷과 유선전화 상품을 재판매하고 SK 브로드

밴드 방송 상품은 위탁 판매를 했었다. 이 사건에서 SK텔레콤은 SKB의 초고속인터넷 재 판매를 통해 진입장벽을 제거하고 서비스 기반 경쟁 활성화를 촉진하며, 소비자의 선택권을 확대하고 결합할인을 통해 통신비 경감 등 고객 혜택 증진에 기여한다고 주장하였다.

반면 KT와 LG U+는 SK텔레콤이 초고속인터넷 상품에 대한 막대한 자금력과 유통망을 활용해 가입자를 유치하고 있다고 반박하였다. 즉 SK텔레콤이 막대한 규모의 가입자 유치 수수료와 과도한 도매대가를 SK브로드밴드에 지급하고 있으며 계열사 부당지원으로 유선시장을 잠식하고 있다고 주장하였다.<sup>16)</sup> LGU+는 SK텔레콤이 자사 대형 도매 대리점에 유·무선 결합상품 유치 때 건당 최대 70만 원의 장려금을 지급하고, 주 2회 소매 대리점에도 건당 50만 원의 유치 수수료를 지원하고 있다고 주장했다.<sup>17)</sup>

이에 대해 SK텔레콤은 IPTV법에 따른 방송판매 면허가 없어 SK브로드밴드 방송 상품을 위탁판매하는 데 대하여 대리점에 수수료와 리베이트를 지불하고 있으며 위탁판매는 합법적 판매 행위라고 항변하였다. 유선상품 재판매는 소비자의 선택권을 확대하고 결합할인을 통한 통신비 경감 등 고객 혜택 증진에 크게 기여하고 있고, 도매대가는 공정하고 합리적인 기준에 의해 산정한다고 주장하였다.

#### 다. 2016년 SK텔레콤의 SK브로드밴드의 IPTV서비스의 재판매의 부당성 혐의

16) 조선비즈, 2014년 2월 19일자(LG유플러스, 방통위에 SK텔레콤 초고속 인터넷 재판매 제재요청)

17) 한겨레 2014년 2월 19일자(유선 재판매 두고 LGU+, SKT 먹살잡이)

<표 4-14> SKT의 재판매 및 위탁판매에 대한 사업자의 입장 비교

쟁점	SKT	KT·LG U+
재판매	초고속인터넷상품 재판매는 진입장벽을 제거, 서비스 기반 경쟁 활성화를 촉진하는 효과	SK텔레콤이 초고속인터넷 상품에 대해 막강한 자금력과 유통망을 활용해 손쉽게 유선 가입자를 유지
위탁판매	SK브로드밴드는 IPTV 판매를 SK텔레콤에 위탁하며, 대리점에 수수료와 리베이트 직접 지급	SK텔레콤이 SK브로드밴드 IPTV 상품 판매 과정에서 광고, 홍보 대행하여 사실상 재판매로 운영
초고속·유료방송 시장 평가	초고속·유료방송 시장의 압도적 1위는 KT 무선지배력 전이의 증거 없음	SK텔레콤이 이동통신시장의 지배력을 앞세워 유선 시장까지 장악해 가고 있음

출처 : 전자신문(2016. 11. 13)

2016년 KT와 LGU+는 SK텔레콤이 자회사인 SK브로드밴드의 IPTV서비스를 자사 대리점에서 위탁·재판매 하는 것에 대해 다시 문제를 제기하였다. 즉 SKT가 인터넷은 재판매, IPTV는 위탁판매를 하는 것이 부당하며, KT와 LGU+는 SKT의 결합판매에 따른 지배력 전이가 가입자 고착화에 따른 소비자 선택권 제한, 단품 가격 경쟁 저해, 요금인상에 따른 소비자 후생 저해 등 부작용을 초래할 것이라고 주장하였다. 당시 KT와 LGU+는 SKT가 케이블TV 초고속·유료방송 상품을 판매하려면, SKB 유선상품을 판매하지 못하게 해야 케이블의 결합상품 경쟁력이 강화될 수 있다고 주장하였으나,<sup>18)</sup> 정부는 동등결합과 재판매·위탁판매는 다른 사안임을 밝히면서 주장을 받아들이지 않았다.

이후 2017년부터 KT스카이라이프 역시 KT의 초고속인터넷을 재판매하기 시작하였다. KT 스카이라이프는 총 4가지 상품을 제공하며 판매부터 설치, AS, 상담, 청구 등에 걸친 업무 전반을 서비스하고, 스카이라이프의 위성방송과 인터넷을 결합한 상품도 출시하였다.<sup>19)</sup>

18) 한국경제, 2016년 11월 9일자( KT LG유플, SKT 유선상품 위탁·재판매 금지해야)

19) ZDNet Korea, 2017년 7월 20일자(KT스카이라이프, 초고속 인터넷 재판매 시작)

### 3. 소결

2007년부터 본격적으로 판매되기 시작한 방송통신 결합상품은 다양한 서비스 형태로 진화하며 치열한 경쟁 속에 있다(강재원, 2017). 유료방송사업자간 M&A와 OTT의 급부상으로 유료방송 시장 내 가입자 유치 및 전환을 위한 마케팅 전쟁이 예고된다. 경쟁당국과 규제당국은 유료방송사업자들의 인수합병을 허용하면서 그 조건으로 공정 경쟁 및 시청자 이익을 저해할 소지가 있는 행위를 제한하였다. 하지만 유효기간인 3년이 지난 이후에는 금지행위 및 불공정거래행위 발생 소지가 크다. 이에 기존 유사 심결사례 분석을 통해 발생가능성이 높은 금지행위를 진단하고 향후 사후규제 개선 방안을 논의하기 위한 기초자료를 제공한다.

먼저 결합상품 관련 금지행위 위반 행위의 경우 경품을 유통 채널별, 시기별로 차별적 제공을 하거나(200810조사017, 200810조사018), 약관 외 요금감면(201004조사006, 201004조사007, 201111조사026, 201111조사027, 201111조사028)을 하였거나, 결합서비스 이용약관을 위반하여 결합서비스로의 가입을 유도(201107조사025)하는 경우도 발생하였다. 또한 허위·과장·기만 광고를 통해 이용자 가입을 유도(제2015-23-115~118호, 제2015-23-119~137호, 제2015-67-285~288호, 제2015-67-289~293호)하기도 하였으며, 이용자들이 서비스 해지 의사를 밝혔음에도 요금 및 위약금을 부과(2017-43-263호, 2017-43-264호, 2017-43-265호, 2017-43-266호) 하는 등의 이용자 이익 저해행위가 발생하여 방송통신위원회가 시정조치 및 과징금을 부과하였다. 또한 사업자들이 『결합상품 제도개선안』의 상한 기준을 초과하여 경품을 지급하여 이용자를 부당하게 차별하기도 하였다(제2016-68-263호, 제2016-68-264호, 제2016-68-265호, 제2016-68-266호, 제2016-68-267호, 제2016-68-268호, 제2016-68-269호). 2019년에는 4개의 전기통신사업자에 대해 업무처리 절차 개선 등의 시정조치 명령 이행 여부에 대한 사실 조사 결과 미동의자 제약정 유도 및 해지 거부·지연 등 새로운 위반 행위가 발생(2019-31-136호, 2019-31-137호)하여 시정조치가 내려진 바 있다. 경품 등을 통해 기존 가입자와 신규가입자를 부당하게 차별하는 행위에 대해 시정명령과 과징금이 부과된 사례도 있다(200810조사017, 200810조사018).

이처럼 비용 효율성이 높은 결합상품으로 가입자를 유인하기 위해 허위 과장 광고를 한다거나 고의로 서비스 해지를 거부하거나 지연하고, 경품을 차별적으로 제공하는 등의 행위를 이용자 이익을 저해하는 금지행위가 발생했다. 이러한 행위는 새로운 서비스 및 사업자의 등장으로 시장이 재편되면서 보다 유리한 입지를 점하기 위한 사업자들의 마케팅 전략의 일환이다. 이러한 행위는 정도의 차이에 따라 합법과 불법의 경계에 놓이게 된다.

뿐만 아니라 상품가입 후 전환 관련 금지행위 위반도 빈번한데, 기존에는 디지털 상품으로 이용자 전환을 유도하면서 거짓으로 고지하거나 중요 사항 고지를 누락하여 이용자의 동의 없이 무단으로 전환한 행위(201204조사002, 003, 006, 010, 012, 013, 014, 201204조사007, 008, 009, 011) 및 방송 상품의 추가가입을 유도하기 위한 필터링 작업을 진행하는 가운데 방송채널을 차단하는 행위(201803조사243, 201803조사241) 등도 발생하였다. 사업자들은 이용자들의 상품 전환 유도를 위해 이용자를 기만하는 행위를 하게 되고 결과적으로는 이용자 이익을 저해하게 되는 행위들이 향후에도 발생가능성이 높다. 앞으로 통신3사 중심의 시장, 특히 유료방송시장에서 KT계열이 독보적인 1위를 차지할 것으로 예상되는 가운데 시장의 유효 경쟁을 저해하고, 시청자 이익을 저해할 소지가 있는 행위는 항시 발생가능성을 내재하고 있다. 때문에 이를 사후에 어떻게 규제할 수 있을지에 대한 논의가 본격적으로 이루어질 필요가 있음을 시사한다.



## 제 5 장 유료방송시장에서의 공정경쟁 제고 및 이용자 보호 정책 방안

### 제 1절 유료방송시장의 경쟁 구도 전망

2020년 초 이루어진 통신사에 의한 두 건의 M&A 이후 국내 유료방송시장은 KT의 독주 체제를 벗어나 상위 3개 사업자가 대등한 경쟁을 할 수 있는 환경이 조성되면서 전례 없는 새로운 시장 구조를 형성하게 될 전망이다. 2020년 하반기 KT스카이라이프의 HCN 인수가 완료되면서 다시 1위 사업자와 2위 사업자간의 격차가 벌어졌지만, 향후 MSO인 CMB와 딜라이브의 매각까지 성사되면 KT군의 디지털방송 시장에서의 전국시장 점유율이 47.5%까지 상승하게 되면서 유료방송시장에서 시장 지배적 사업자가 나올 가능성이 크다. 뿐만 아니라 국내 유료방송시장은 상위 3개 사업자의 시장 점유율은 90%가 넘는 과점 시장 구조가 되며 시장 집중도 또한 높아질 것으로 전망되고 있다. 2018년 가입자 수 기준 HHI는 1,612였으나, LGU+와 SKB의 MSO M&A 이후 약 2,295로 상승하였고(2019년 하반기 가입자 수 기준), 시장구조 개편이 완료된 이후에는 HHI 지수가 3,000 이상으로 크게 상승할 것으로 추정된다.

이렇듯 통신 3사의 시장 점유율이 높아지면서 과점 체제가 구축되면 유료방송 시장이 전통적으로 지향해오던 유효경쟁 체제가 과연 유지될 수 있을지 예측하기 어려운 상황이다. 정책 당국이 기업 간 M&A를 허용한 것은 규모의 경제효과를 키우고 경제적 효율성을 높임으로써 유료방송시장을 활성화하고 글로벌 OTT에 대한 경쟁력을 강화시키려는 기업의 목표를 수용한 결과라 볼 수 있지만 과점 시장 구조로 고착화되어 혁신 서비스가 나오지 못하고, 궁극적으로 유료방송 소비자에게 피해가 돌아가지 못할 수 있기 때문이다. 특히 그동안 통신시장 경쟁상황을 개선하기 위한 다양한 정책 방안이 추진되었음에도 불구하고, 통신서비스 시장의 구조가 크게 변화하지 않은 결과를 두고 볼 때, IPTV 3사가 케이블TV SO를 인수하게 됨으로써 과점 시장 구조가 되면 유료방송 시장 역시 경쟁이 활성화되지 않은 통신시장의 구조와 유사하게 수렴될 가능성이 크다는 전망이 우세하다. 이

는 상위 3개 사업자가 공동의 지배력 혹은 결합지배력을 행사할 가능성이 커지는 상황이 될 수 있기 때문이다. 즉 암묵적 담합과 유사하게 상호 이익이 되는 전략적 행위를 통해 공동의 이익을 추구함으로써 경쟁이 활성화되지 않을 가능성이 있는데, 예를 들어 요금제 종류가 축소되거나 소비자가 선택할 수 있는 상품이 다양하지 않아 소비자가 유료방송 서비스에 만족을 느끼지 못해 후생이 저하되거나 유료방송을 해지할 수 있다. 또한 막대한 가입자 규모를 기반으로 유료방송 사업자가 콘텐츠 사업자와의 프로그램 사용료 협상이나 홈쇼핑 PP와의 홈쇼핑출수수료 협상에서 우월적 지위를 남용해 플랫폼에 유리한 결과를 공동으로 취할 가능성도 배제할 수 없다. 이와 동시에 합산규제 폐지로 유료방송 사업자들이 무한 경쟁 상황에 놓이게 되면서 합법적 범주를 벗어난 재판매와 위탁판매를 통한 가입자 확보 경쟁을 하는 과정에서 과도한 경품을 제공함으로써 이용자 차별이 일어날 가능성이 커질 것으로 예상된다.

물론 현재의 미디어 환경에서 OTT의 가입자가 빠르게 증가하면서 B2C 시장에서의 경쟁 압박이 매우 크다. 따라서 유료방송사업자들 역시 소비자 이탈을 방어하고 신규 가입자를 확보하기 위해 다양한 상품과 서비스를 개발하지 않을 수 없는 상황에 직면해있기 때문에 유효경쟁 시장 조건이 유지될 여지도 있다.

이에 본 장에서는 OTT와의 경쟁 압박이 증가하는 한편, 통신 3사를 중심으로 공고한 과점 시장 구도가 형성되는 상황에서 새롭게 나타날 수 있는 공정경쟁 저해행위와 이용자 이익 저해 발생 가능성을 예측하고 이를 방지할 수 있는 정책 방안을 제안하고자 한다.

## 제 2절 유료방송시장에서의 공정경쟁 제고를 위한 정책 방안

다음에서는 최근 추진되고 있는 일련의 인수합병이 완료되는 한편, OTT 이용이 급증한 환경을 맞이하면서 향후 유료방송시장에 경쟁 활성화를 가져오는 데 제약을 가할 수 있는 이슈들을 중심으로 정책 방안을 제안하고자 한다. 구체적인 이슈는 다음과 같다. (i) 시장지배적 사업자에 대한 규제 여부, (ii) 복수 사업자에 의한 결합지배력 행사에 대한 규제 여부, (iii) 유료방송사업자의 PP에 대한 우월적 지위 남용에 대한 정책 방안 (iv) 위탁판매/재판매를 통한 부당지원 시 이에 대한 정책 방안 (v) 결합상품 판매 시 방송 상

품의 할인율에 대한 검토 (vi) 개별 SO에 대한 비대칭 규제 등이다.

## 1. 유료방송시장에서의 시장지배적 사업자에 대한 규제 검토

유료방송 시장 점유율 규제가 폐지되고 미디어 시장에 대한 규제 완화 기조가 발표되면서 사업자간 대규모 인수합병이 연이어 일어날 수 있는 정책 환경이 마련되었다. 이에 유료방송 사업자는 M&A를 통해 가입자 규모를 확보하고 이를 토대로 다양한 서비스 개발을 시도하는 등 경쟁력 강화를 위한 노력을 기울이고 있다.

하지만 동시에 개별 SO 외에 3~4개로 사업자 수가 현저히 감소함으로써 시장 집중도가 증가할 것으로 예상되는 가운데, 국내 유료방송시장에서 단독으로 지배력을 갖는 사업자가 등장할 가능성을 배제할 수 없게 되었다. 만약 KT가 딜라이브를 인수할 경우 시장 점유율이 47.5%에 달하고 2위 사업자와의 격차도 20% 이상 벌어지게 된다. 특히 초고속 인터넷시장에서도 가입자 점유율 44.4%, 매출 점유율 역시 49.9%에 이르면서 KT群은 IPTV, 위성방송, 케이블 등 세 개의 플랫폼을 모두 가지게 되고 시장지배적 사업자의 판단 기준에 근접하게 된다.

글로벌 OTT의 진입으로 미디어 시장의 경쟁이 치열해지고 있는 상황이지만, 그동안 유료방송시장에는 지배적 사업자 혹은 SMP(Significant Market Power)가 생길 경우 시장 지배력 남용을 방지할 조치를 어떤 방식으로 취할지 혹은 다른 사업자와 유사한 수준으로 규제를 완화해 나갈지에 대한 논의가 거의 이루어지지 못하였다. 이에 초고속 인터넷시장 뿐만 아니라 유료방송시장에서도 시장점유율이 50%가 넘는 시장 지배적 사업자가 나타날 경우 단독으로 지배력을 행사하거나 연관 시장으로 전이할 가능성을 예상하고 통신 시장과 마찬가지로 시장지배적 사업자에 대해 사전 규제를 적용할지<sup>20)</sup> 혹은 방송시장의 특수성을 고려하여 다른 사업자와 차별화된 사후 규제를 적용할 것인지 검토할 필요가 있다. 다음에서는 시장지배적 사업자에 대한 규제가 추가로 부과되어야 하는지 여부를 판단

20) 현재 우리나라의 전기통신사업법 상에서는 「이용약관 인가제」(법 제28조제2항), 「설비제공상호접속전기통신설비의 공동사용·정보제공」 관련 의무제공 제도(법 제35조제2항, 제39조제3항, 제41조제3항, 제42조제3항), 「무선통신시설 공동이용」 관련 의무제공 제도(법 제37조제2항), 「도매제공」 관련 의무제공 제도(법 제38조제2항) 등 시장지배적 사업자를 전제로 한 사전규제가 적용되고 있음

하는 기준과 유료방송시장의 특수성을 고려할 때 어떤 측면에서 규제가 요구되는지 살펴 보고자 한다.

가. 유효경쟁시장의 조건을 충족하는지 여부

유료방송시장에서 시장 지배적 사업자에 대한 규제여부를 고려할 때 가장 우선적으로 유료방송시장에 향후 유효 경쟁이 유지될지 여부를 판단할 필요가 있다. 시장 점유율이 50%에 가까운 사업자가 존재하여 유효 경쟁을 제한할만한 유인과 능력이 있고 실제 유효 경쟁을 제한하는 상황이 발생하면 시장 지배력에 준하여 규제를 할 수 있는 근거가 된다.

일반적으로 과점 시장에 유효경쟁이 존재하는지 살펴볼 때, 과점 시장 내 사업자들의 요금 경쟁이 일어나는지, 소비자들에게 혁신적 서비스가 지속적으로 제공되는지, 소비자 들이 상품이나 서비스에 대한 정보접근을 용이하게 할 수 있는지, 사업자 전환 장벽 및 전환 비용이 높은지, 그리고 소비자가 상품을 다양하게 선택할 수 있는지와 서비스 요금에 대한 소비자의 지불능력이 있고 제공되는 서비스 품질에 대해 소비자가 만족하는지 등이 판단 기준으로 고려될 수 있다. 만약 시장지배적 사업자의 배타적 행위로 인해 향후에도 다른 사업자의 경쟁력이 저하되고, 요금 경쟁이나 서비스 경쟁이 일어나지 않고 소비자가 선택할 수 있는 상품이나 요금제가 제한적이라면 유효 경쟁이 일어난다고 볼 수 없다. 즉 과점 시장 구조에서 유효경쟁이 촉진되지 않고 이로 인해 시청자의 이익이 저하된다면 시장 지배적 사업자에 대한 규제를 할 수 있는 근거가 된다. 즉 전문규제기관에서 시장 지배 적 사업자에게 유효경쟁이 작동할 수 있도록 시장 구조를 형성할 수 있는 조건을 부여할 수 있을 것이다.

유럽 역시 사전 규제가 완화되었지만, 시장 지배적 사업자가 존재할 경우 M&A 심사과정이나 사후규제에 국한하여 규제가 적용되고 있다. 우리나라의 유료방송시장은 사전사후 규제가 복합된 규제가 적용중이며, 규제기구 역시 과기정통부와 방통위로 이원화되어 있다. 그럼에도 불구하고 우리 방송법제상 유료방송 플랫폼 사업자에 대한 사후규제는 주로 방송법이나 IPTV법상의 금지행위 규제가 전부이다.

그러나 현재의 방송법상에 명시된 금지행위 규정은 시장지배적 사업자가 할 수 있는 배 타적 혹은 경쟁 제한적 행위를 모두 포섭할 수 없다. 또한 금지행위 규정과 이에 대해 부

과되는 과징금 규모가 시장지배적 사업자의 전략적 행위를 겨냥하여 설계되어 있지 않기 때문에 실행행위 배후에 있는 전략적 행위를 저지하는 기제로 작동하지 못하며 실효성이 크지 않다. 즉 현재의 방송법상의 금지행위 규정은 시장지배적 사업자가 있는 시장에서는 효과적으로 대응하기 힘들다.

따라서 시장지배적 사업자에 대해 금지행위 규제 이상의 추가적 사후규제 방안을 도입함으로써 유료방송 플랫폼의 지배력 강화를 견제하기 위한 수단으로 활용할 필요가 있다.

그러나 국내 방송법은 이미 사회문화적 차원에서 방송의 공공성 및 다양성 보호를 위해 엄격한 규제를 하고 있고 이런 규제는 간접적으로 시장 영향력도 견제하는 기능을 하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 따라서 현재의 규제체계에서 시장지배적 사업자에 대해 강화된 사후규제를 추가적으로 적용하기에 앞서 또는 그와 병행하여 그 외 사업자에 대해서도 동등하게 적용되는 사회문화적 규제의 강도는 완화하여 시장지배적 사업자가 아닌 사업자의 경쟁력 강화 기반을 확보해줌으로써 시장 경쟁을 촉진하는 방안도 검토할 수 있다.

#### 나. 유료방송시장의 특수성을 고려한 규제 방안

다음으로 시장 지배적 사업자에 대해 규제를 추가할 경우 유료방송시장의 특수성을 고려한 규제가 무엇인지 검토할 필요가 있다. 통신시장에서의 시장지배적 사업자는 설비등의 제공의무(전기통신사업법 제35조 제2항 제3호), 상호접속제공의무(제39조 제3항 제2호), 전기통신설비의 공동사용의무(제41조 제3항 제2호), 정보의 제공의무(제42조 제3항 제2호)가 적용되고 있다.

그러나 방송시장의 경우 사회문화적 차원에서의 콘텐츠 다양성 보호와 경쟁 제한성으로 인한 소비자 후생 저하 방지를 동시에 고려한 조치를 취할 필요가 있다.

##### 1) 콘텐츠 다양성 측면

방송의 다양성은 방송이 지향하는 공익성을 형성하는 핵심 가치 중 하나로서 반드시 보호되어야 할 가치로 여겨진다. 민주주의 사회를 유지하기 위해, 사상의 시장에 다양한 의견이 존재해야 하며, 국민들에게 다양한 정보와 의견을 제공하여 방송의 다원성 및 다양

성을 보장함으로써 여론집중을 방지하고 건전한 민주주의를 형성할 수 있다는 담론에 근거하고 있다. 경제적 측면에서는 시장에 참여하는 주체가 다양해야 경쟁이 촉진되고 그로부터 발생하는 상품과 서비스의 혁신이 일어나고 소비자 후생으로 연결될 수 있다는 이론에 근거한다. 특히 유료방송 플랫폼의 경우 공급의 다양성 외에 이용자가 실제 접근할 수 있는 콘텐츠를 측정하는 노출의 다양성을 기준으로 시청점유율 규제가 적용 중이다. 이에 방송미디어의 특성을 감안한 지역성과 다양성을 강화할 수 있는 조치들을 고려할 필요가 있다.

OTT에 대한 경쟁력 강화를 위해 시청점유율 규제를 제외한 모든 편성 규제를 폐지해야 한다는 주장이 제기되고 있지만, 유료방송 시장에서 다양성을 보호하기 위해 시장 지배적 사업자가 채널 편성 행위를 통해 시청자들의 콘텐츠에 대한 접근권을 제한하는 행위를 주시할 필요가 있다. 막대한 가입자를 기반으로 하는 시장 지배적 사업자는 플랫폼 사업자로써 갖는 우월적 지위가 PP나 콘텐츠 사업자와의 거래에 지대한 영향을 미침으로써 궁극적으로 소비자가 향유할 수 있는 방송 서비스의 다양성과 품질을 결정할 수 있다. 특히 시장 지배적 사업자는 고가의 상품을 출시한 후 저가 상품보다는 고가 상품에 마케팅 리소스를 우선적으로 배분할 경제적 유인이 크다. 이에 고가의 상품과 함께 저가 상품의 공급을 의무화하고 마케팅을 고가 상품 중심으로 집중하지 않도록 모니터링할 필요가 있다. 또한 광고 매출이나 VOD 판매 수익이 적은 지역 콘텐츠를 과소 생산할 유인이 있기 때문에 시장 지배적 사업자들이 지역 콘텐츠에 투자를 계획대로 실시하지 않는지 살펴볼 필요가 있다.

## 2) 시장 경쟁 촉진 측면

통신 시장에서는 시장지배적 사업자의 경우 소비자 요금이나 상호접속료를 승인받거나 보편적 서비스를 제공해야 할 의무를 부여받았다. 그러나 유료방송시장은 방송콘텐츠가 주요 서비스로 거래되는 시장이기 때문에 논의의 성격을 차별화하여 접근할 필요가 있다.

### (1) 경쟁자의 비용을 인상함으로써 경쟁자를 배제하는 행위

유료방송 요금제가 신고제로 전환된 이후 요금 적정성 평가를 제공하는 서비스나 VOD를 포함한 부가 서비스의 요금 책정 시 이윤 압착을 통해 그 결과 경쟁자의 비용을 상승

시키는 결과를 가져올 소지가 있다. 특히 시장지배적 사업자가 유료방송 서비스가 포함된 결합상품 판매 시 결합상품 할인율을 높임으로써 경쟁 사업자보다 가격 경쟁력을 강화할 소지가 있다. 시장지배적 사업자는 큰 가입자 규모로 인하여 협상 과정에서 거래비용을 낮출 수 있기 때문에 소비자 요금을 더 할인하더라도 이윤을 얻을 수 있기 때문이다. 따라서 요금 책정 과정에서 이윤 압착을 통한 경쟁자 비용 상승 효과가 발생하는지 여부 등에 대한 적정성 평가를 받도록 하는 방안을 검토할 수 있다.

### (2) 거래상대방 간 차별금지

유료방송 시장에서 시장지배적 사업자가 나올 경우, 전략적 제휴 혹은 수직계열화 심화에 따른 특수 관계자 콘텐츠의 편중 혹은 우대 등이 예상된다는 점에서, 특수 관계 채널/콘텐츠 차별 금지와 더불어 중소 PP 배제 및 차별 등 거래상대방에 대해 차별이 발생하지 않도록 모니터링할 필요가 있다. 향후 유료방송사업자가 제공하는 OTT 경쟁이 본격화될 경우, 특수 관계 OTT에 대한 차별금지, 경쟁 OTT/CP 및 중소 OTT/CP에 대한 차별 금지 등으로 시장지배력 전이 가능성을 차단하는 사후규제 방안을 고려할 필요가 있다.

이와 더불어 PP에게 지불되는 프로그램 사용료 협상 과정에서 콘텐츠 가치가 저평가되지 않도록 PP 채널 평가를 투명하게 하고 프로그램 사용료가 정상적으로 지급될 수 있도록 모니터링할 필요가 있다.

### (3) 설비제공의 차별금지

또한 유료방송시장의 시장지배적 사업자로 판단되는 경우 설비제공을 차별적으로 제공하지 않도록 모니터링해야 한다. 통신 3사는 유료방송 서비스 제공시 자사 초고속인터넷 서비스와 결합하여 제공하므로 유료방송 서비스와 관련된 설비를 거래상대방에게 차별적으로 제공하지 않도록 해야 할 것이다.

## 2. 복수 사업자에 의한 결합지배력 행사에 대한 규제 검토

유료방송 사업자 수가 감소하여 통신 3사 중심의 과점 체제가 구축되면 이에 따른 문제점을 예상하고 유효 경쟁 구도를 유지할 수 있는 정책 방안이 필요하다. 특히 복수의 사업

자가 유료방송시장에서 결합지배력을 보유하고 이를 행사할 가능성을 심층적으로 분석하고, 동시에 결합지배력 행사를 차단할 수 있는 정책 방안이 마련되어야 한다. 자가 유료방송 요금이 고착화되어 있는 상황에서는 방송통신 결합상품 판매 및 통신서비스와 유료방송 서비스의 재판매, 경품 제공, 홈쇼핑송출수수료의 인상, 프로그램 사용료의 인하 등 다양한 측면에서 결합지배력을 보유한 복수의 사업자들이 동일한 전략과 행위를 함으로써 공정경쟁을 저해할 가능성이 높아질 것으로 예상된다.

일반적으로 복수 사업자에 의한 결합지배력 행사 여부를 판단하기 위해서는 유료방송시장에서 (i) 통신 3사가 암묵적 담합의 유인이 있는지, (ii) 이러한 담합이 성립할 수 있는 시장 조건이 형성되어 있는지, 그리고 (iii) 담합이 유지될 가능성이 있으며, (iv) 마지막으로 소비자 및 잠재적 진입자의 대응력이 있는지 여부를 기준을 검토할 필요가 있다.

#### 가. 통신 3사에 의한 담합 유인이 존재하는지 여부에 대한 판단

국내 유료방송요금 수준은 국내 유료방송 플랫폼사업의 양면시장적 속성을 반영한 결과이다. 저가요금제가 고착화된 상황이 정부의 요금규제 때문 만이라고는 할 수 없고 이용자의 콘텐츠 지불의사가 높지 않은 반면, 홈쇼핑송출수수료 수입 비중이 높은 국내시장의 특성으로 인해 얻어진 결과물이다.

사업자간 경쟁이 심한 B2C 시장에서는 요금을 낮추거나 경품을 제공하는 방식으로 가입자 규모를 증가 혹은 유지시키고, 협상력이 높은 B2B 시장에서 이 가입자 기반을 토대로 낮은 프로그램사용료, 높은 홈쇼핑송출수수료 구조를 통해 수익성을 높이는 전략을 채택해왔다. 이런 구조에서는 요금 수준을 유지하거나 낮추는 방식으로 가입자를 유지하면서 이를 기반으로 홈쇼핑송출수수료를 높이거나 프로그램사용료를 낮추는 전략으로 인해 얻을 수 있는 이익의 크기를 추정하여 그 전략을 채택할 것인지, 그 정도는 어떻게 할 것인지를 결정할 수 있다.

사업자간 경쟁이 심한 B2C 시장에서는 요금을 낮추거나 경품을 제공하는 방식으로 가입자 규모를 증가 혹은 유지시키고, 협상력이 높은 B2B 시장에서 이 가입자 기반을 토대로 낮은 프로그램사용료, 높은 홈쇼핑송출수수료 구조를 통해 수익성을 높이는 전략을 채



택해왔다. 이런 구조에서는 요금 수준을 유지하거나 낮추는 방식으로 가입자를 유지하면서 이를 기반으로 홈쇼핑송출수수료를 높이거나 프로그램사용료를 낮추는 전략으로 인헤 얻을 수 있는 이익의 크기를 추정하여 그 전략을 채택할 것인지, 그 정도는 어떻게 할 것 인지를 결정할 수 있다.

따라서 과점 사업자는 소비자 요금 대신 홈쇼핑송출수수료와 관련하여 묵시적으로 조정 할 유인이 크다. 또한 PP에 지불하는 프로그램 사용료의 축소는 정부의 재허가 제도에 의 한 통제가 이루어지고 있기 때문에 용이하지 않다. 현재 기본채널 기준으로, 프로그램사용 료는 수신료매출의 32.8% 정도인데,<sup>21)</sup> SO(55.6%)가 높고, IPTV(25.4%)가 낮은 편이 다. 이에 SO는 더 이상 프로그램 사용료를 인상시키기 어려운 반면, IPTV 사업자는 더 인 상할 여력이 남아 있다. 기본 프로그램 사용료는 '19년 기준으로 약 8,399억 원 수준으로, '18년 대비 477억원 인상되었다. 하지만 인수합병 과정에서 프로그램사용료 지급과정을 투명하게 하고, 인수합병에 따른 영향력 강화를 프로그램사용료 협상에 악용하지 않도록 조건이 부과되었음을 감안할 때 IPTV 사업자가 PP에게 지불하는 프로그램 사용료를 인 위적으로 인하할 가능성은 크지 않다.

결론적으로 현재로서는 요금 인상 시 가입자 기반 이탈로 인해 상당한 수익원인 홈쇼핑 송출수수료에 부정적 영향을 미칠 가능성이 크기 때문에 가격인상을 둘러싼 묵시적 조정 은 일어날 가능성이 낮다. 대신 정부 개입의 여지가 적은 홈쇼핑사업자와의 거래 관계에 서 묵시적 조정 유인이 존재할 수 있다. 방송사업 매출에서 홈쇼핑송출수수료 매출이 차 지하는 비중은 '19년 현재 SO 36.9%, 위성 31.8%, IPTV 23.5%이다.<sup>22)</sup> 유료방송의 가 입자 기반이 현재 수준으로 유지될 때 어느 정도 추가 인상의 여력이 있다는 의미이다. 만 약 묵시적 조정을 통해 이윤 압박이 일어난다면, 홈쇼핑송출수수료의 협상 과정에서 추가 인상을 위한 묵시적 조정의 가능성이 있다.

나. 묵시적 조정이 일어날 시장 요건을 충족하는지 여부

최근 지상파 방송 채널 외에 종합편성채널과 CJENM 계열 채널의 시청률이 상대적으로

21) 2019년 방송사업자 재산상황공표집, p.31.

22) 전계서, p.33.

증가하고 있어 홈쇼핑채널의 매출에 긍정적 영향을 미칠 수 있는 채널이 증가하고 있다.

그럼에도 홈쇼핑 PP들의 매출에 채널번호 배정이 유의미한 상관관계를 보이는 것을 부인하기 어렵기 때문에 홈쇼핑 PP와의 협상력에서 플랫폼 사업자들이 우위에 있다고 볼 수 있으며 데이터 홈쇼핑 채널의 공격적 협상전략으로 인해 매출 확보에 유리한 채널 번호 배정을 위한 경쟁이 심화되고 있다. 더구나 인수합병을 통해 특정 플랫폼의 가입자 규모가 커질수록 협상력 차이는 더 커질 것이다. 더구나 홈쇼핑 채널의 매출이 증가하는 추세이고 영업 이익을 또한 양호한 상황에서는 플랫폼 사업자는 홈쇼핑 PP에게 홈쇼핑 송출수수료 인상을 요구할 가능성이 크다.

그러나 국내에서도 코드키팅이 현실화되어 유료방송가입자 기반이 축소된다면 홈쇼핑 채널들의 지불여력이 약해질 수 있으며, 라이브커머스 활성화 등에 따라 홈쇼핑채널의 방송사업매출 대비 영업이익 비중<sup>23)</sup>이 점차 감소하는 추세가 가속화되면 플랫폼 사업자들이 홈쇼핑송출수수료 협상에서 이윤 압착 행위를 할 가능성이 줄어들 수 있다. 즉 신규 사업자나 잠재 진입자 가능성은 낮지만, OTT 기반 플랫폼들의 성장과 라이브 커머스 등장은 결합지배력을 보유할 수 있는 유료방송 플랫폼의 목시적 조정의 가능성을 낮출 것으로 추정된다.

### 3. 유료방송사업자의 PP에 대한 우월적 지위 남용에 대한 정책 방안 검토

일반적으로 유료방송 플랫폼의 가입자 수가 증가하면 콘텐츠 제공사업자에 대한 협상력이 강화된다. 특정 유료방송 플랫폼의 가입자 수가 1,000만 가까이 증가하게 되면 특정 플랫폼에서의 송출 가능성 여부는 PP의 경제적 성과에 지대한 영향을 미치게 된다. 따라서 막대한 가입자를 기반으로 한 유료방송 플랫폼의 협상력이 커지는 것을 부인하기 어려우며, 지상파 방송사 및 종합편성 PP, 그리고 CJENM과 같은 대형 MPP와 프로그램 사용료 배분으로 인한 갈등과 분쟁이 증가할 가능성을 대비한 정책 마련이 필요하다.

특히 홈쇼핑 PP의 경우 플랫폼의 가입자 구매력에 따라 협상력이 결정되는데 유료방송

23) '19년 기준 TV홈쇼핑(데이터홈쇼핑제외)의 이 비율은 약 18.8%로, '18년 대비 0.7%p 감소하였음(재산상황공표집, p.39 표 기준)

플랫폼의 홈쇼핑송출수수료에 대한 증액 요구 역시 커질 가능성이 크다. TV홈쇼핑에 이어 데이터 홈쇼핑 채널까지 합하여 좋은 채널 번호에 대한 경쟁이 높아진데다 플랫폼의 가입자 기반마저 확대되면 플랫폼이 홈쇼핑 PP에 대해 우월적 지위를 행사할 가능성이 더욱 높아질 것으로 보인다.

또한 2018년 PP들의 권익 보호와 콘텐츠 투자에 대한 예측 가능성을 높이고자 정부에서 <유료방송시장 채널 계약 절차 관련 가이드라인>을 제정하였으나, OTT의 경쟁력 증가로 유료방송 플랫폼에 대한 수익이 감소하는 상황에서 플랫폼 사업자와 PP간 분쟁 강도는 더욱 커질 것으로 전망된다. 가입자 기반이 크고, 매출이 증가하는 IPTV 사업자의 경우 사용료 협상이 상대적으로 원활히 이루어지지만 가입자 이탈이 크고, 매출이 축소되는 중소 규모의 MSO에 대한 프로그램 사용료 인상 요구는 거세지는 추세이다. 그러나 콘텐츠 투자 금액이 지속적으로 증가하는 지상파와 CJENM, 그리고 JTBC와 플랫폼 사업자간의 협상과정에서 분쟁 가능성이 끊임없이 일어나고 있다.

#### 가. 홈쇼핑 송출 수수료의 인상을 규제 필요성

현재 시장구조 상 홈쇼핑채널들이 플랫폼에 비해서 협상력이 낮은 구조가 단기간 내에 해소되기 어렵기 때문에 일정 정도의 정책적 개입은 불가피하다. 유료방송사업자들의 홈쇼핑송출수수료 인상을 일정 비율 이하로 제한하는 법안이 발의되고 있지만 실제 통과할지 여부는 불투명하다. 홈쇼핑송출수수료 협상이 정부 개입을 필요로 하는 구조적 문제에서 비롯되었고 다른 해결 방안이 부재한다면 정부 규제가 가능할 것이다. 그러나 지금까지 사업자간 계약에 맡겨둔 메커니즘이 그대로 유지되고 정부가 개입하지 못할 경우, 단기적으로 송출 수수료의 대폭 인상이 이어지면서, 상당한 혼란 발생이 불가피할 것이다.

그러나 시장실패의 우려 자체가 정부 개입을 정당화해줄 수 없으며, 특히 가격 설정에 정부가 직접 관여하는 것은 매우 신중할 필요가 있다. 송출 수수료 인상에 직접 개입하는 것이 정당화되기 위해서는 적정 송출 수수료를 이론적으로 도출할 수 있어야 하지만, 이는 불가능하다. 비용 산정의 자의성 등이 개입될 수 있는데다, 채널별로 송출의 객관적 가치가 크게 달라지기 때문에 적정 수수료의 산출이 가능하지 않다. 적정 수수료가 도출되지 않는 이상, 기존 수수료의 인상률도 정부가 직접 개입하는 것은 근거가 부족할 수밖에

없다. 따라서 간접적으로 정부가 개입하는 방식이 고려할 수 있는 방안이며, 프로그램사용료 분쟁 해법과 동일한 방식으로 '수수료 조정위원회'의 설치·운영과 같이 정부가 지원하는 분쟁조정 메커니즘을 통하는 방식으로 접근할 수 있다.<sup>24)</sup>

#### 나. B2B간 분쟁가능성을 낮출 수 있는 제도 개선 방안

B2B간 분쟁이 증가하는 것은 유료방송사업자가 수익을 다각화하고 매출을 늘릴 수 있는 여지가 정부 규제나 제도로 인해 크지 않다는 데서 비롯될 수 있다. 이에 분쟁이 발생하지 않도록 제도적 개선방안을 모색할 필요가 있다. 사업자간 분쟁이 발생함으로써 궁극적으로 유료방송 소비자가 피해를 볼 수 있기 때문이다.

##### 1) 다양한 유료방송 상품 구성의 공급을 통한 소비자 선택 가능성 확대

OTT와의 가입자 경쟁이 증가하고 B2C시장에서 소비자 요금을 인상하기 어려운 상황에서는 플랫폼과 PP 모두 만족한 협상 결과를 얻지 못하며, 분쟁 가능성은 항상 잠재되어 있다. 가입자가 포화 상태에 이른 유료방송시장이 지속적으로 성장하기 위해서는 플랫폼과 PP 모두 안정적 재원을 확보할 수 있는 방안이 필요하다. 즉 고품질의 콘텐츠를 기반으로 다양한 티어를 구성하거나 혁신적 서비스를 개발하여 소비자에게 제공함으로써 소비

24) 이것은 기본적으로 프로 스포츠의 '연봉조정제도'와 동일한 메커니즘으로 운영되는 데, 첫째, 조정신청 당사자들간의 합의를 배척하지 않지만, 당사자들 중 어느 일방의 제시액을 최종 결정액으로 정하고, 둘째, 최종 결정이 내려질 경우에는 이 금액을 거부할 수 없는 강제력을 지닌다는 점이 특징이다. 이 개선안은 첫째, 분쟁조정위에 회부하기 이전에, 당사자로서는 최선의 제시액을 요구하게 되된다. 이는 적절한 근거 제시 없이 턱없이 높은 연봉(선수) 또는 턱없이 낮은 연봉(구단)이 협상용으로 제안할 경우 조정위에서 패소할 가능성이 커지기 때문에 조정위원들을 설득할 수 있는 최선의 안을 제안할 인센티브가 존재하기 때문이다. 둘째, 당사자들의 최선의 제시액을 요구하는 과정에서 쌍방간이 중요하게 생각하는 요인들과, 그 요인들에 대한 시장가치 등의 정보 수집이 가능하다. 셋째, 어느 일방이 반드시 승리하는 제도 자체가 쌍방에게는 위험요소이므로, 조정위에 회부하기 전에 최선의 협상 노력을 기울이게 되어 협상의 성사 가능성이 커진다. 넷째, 결정안에 대한 거부권을 인정하지 않음으로써, 분쟁조정의 최종화가 가능하다. 또한 재허가 협상 등에서 가이드라인 준수 여부를 반영함으로써 실효성을 높일 수 있다.

자 선택권과 만족도를 높이는 동시에 OTT와 효과적으로 경쟁할 수 있는 수단을 모색할 수 있도록 해야 한다. 또한 이를 통해 PP에게 프로그램 사용료가 원활하게 지불되게 함으로써 다양한 장르의 채널이 시장에서 자생할 수 있는 환경을 마련해야 한다.

한편 향후 유료방송시장의 경쟁구도는 콘텐츠 경쟁력이 강한 글로벌 OTT와의 제휴 상품을 구성할 수 있는지 여부가 가입자 유인의 주요한 수단이 될 가능성이 크다. 그런데 유료방송 사업자가 자사 OTT나 제휴 협약을 맺은 글로벌 OTT를 차별적으로 우대함으로써 시장 경쟁이 왜곡될 소지가 있다. 방송법에서는 방송사업자간의 차별적 거래 행위를 금지하는 조항만 포함되어 있지만 향후 OTT 사업자와의 거래 관계를 고려한 검토가 필요하다.

## 2) 콘텐츠 투자를 촉진할 수 있는 PP 평가 방식의 개선

현재 디지털방송 패키지에 포함된 PP는 250여개가 있다. 그러나 이 가운데 오리지널 콘텐츠를 제작, 편성하여 유의미한 시청률을 확보하는 PP는 100개가 채 되지 않는다. 이러한 결과가 초래한 이유는 콘텐츠 다양성 확보가 콘텐츠 제작 활성화보다 우선적인 정책적 목표로 추진되었기 때문이다. 이에 콘텐츠 다양성뿐만 아니라 오리지널 콘텐츠 제작을 통해 방송산업의 성장을 모색하기 위해서는 PP 채널 평가 기준의 개선이 필요하다.

현재 유료방송사업자들이 가이드라인을 만들어 PP를 평가하고 있는데, 자체 제작 비율이 10-15% 수준에 그치고 있다. 이 자체 제작 비율을 상향 조정함으로써 오리지널 콘텐츠를 제작하는 채널이 더 많은 보상을 받을 수 있도록 해야 콘텐츠 투자가 선순환될 수 있는 발판이 마련될 수 있다.

수많은 PP들이 콘텐츠 제작에 적극적이지 않은 이유가 있다. 이는 우리나라 유료방송은 콘텐츠에 투자할수록 보상이 커지는 구조가 아니며, 또한 콘텐츠를 제작하지 않더라도 프로그램 사용료가 획일적으로 지급됨으로써 최소한의 수익이 보장되기 때문에 비용을 줄임으로써 영업 이익을 높이려는 전략을 채택하는 것이다. 특히 최근 통신3사의 인수합병 조건으로 PP에 대한 프로그램 사용료 지급이 조건으로 포함되면서 모든 유료방송 사업자가 콘텐츠를 제작하지 않는 PP에게도 프로그램 사용료를 일정 수준 이상으로 지급하는 결과를 초래하고 있다.

그 결과 현재의 유료방송시장에서는 콘텐츠 투자에 따른 높은 위험을 사업자가 스스로

감당해야 하며, 이러한 높은 위험을 분산하는 제도적 장치가 부재하다. 특히 광고 재원이 감소하고, 청구화나 판권을 나눠서 판매하는 기제가 축소되고 있어서 위험이 증가하고 있는 상황이다. 이러한 시장 구조로 인해 PP들이 오리지널 콘텐츠를 제작하는 것보다 소수의 인기 프로그램을 구매해 순환 편성하는 것이 더 이익이라고 판단하는 것이다.

콘텐츠 제작을 하지 않더라도 생존할 수 있는 구조가 유지된다면 고위험을 무릅쓰고 콘텐츠를 제작하는 PP가 보상받을 수 있는 확률이 낮아진다. 따라서 PP 입장에서 콘텐츠 투자를 하더라도 위험을 낮추고 수익을 늘릴 수 있는 구조를 만들어줘야 한다. 그러기 위해서는 PP 평가 기준에 자체 제작 비율이 대폭 상향 조정되어야 하며, 이들이 제작한 콘텐츠가 다양한 청구에서 재판매될 수 있도록 유료방송 플랫폼의 상품 패키징이 다양해져야 한다. 실시간 채널과 VOD 상품이 다양한 티어로 제공됨으로써 여러 사업 모델(BM)을 만들어 PP의 위험을 분산할 수 있게 함으로써 콘텐츠 투자 유인을 촉진하는 방향으로 제도 개선을 할 필요가 있다.

#### 4. 개별 SO에 대한 비대칭 규제 도입 검토

개별SO의 점유율은 4.77%(2020년 상반기 가입자 기준)로 낮지만, 지역 밀착형 매체로서 충성도가 높은 가입자를 확보하는 유료방송 사업자로 볼 수 있다. 그러나 유료방송시장이 통신 3사 중심으로 재편되면 개별 SO는 채널 및 콘텐츠 거래 시장에서의 협상력뿐만 아니라 다양한 결합상품을 구성할 능력이 더욱 취약해질 가능성이 높아 이에 대한 정책적 검토가 필요하다.

##### 1) 상품의 경쟁력 확보를 위한 지원

<표 5-1> 개별SO의 결합상품 현황

(단위 : 백만원)

구분	사업자	DPS			TP S	QPS	OT T 채휴
		방송+ 초고속 인터넷	초고속 인터넷 +전화	방송 + 전화			
1	한국케이블티브이 푸른방송(주)	●	●	●	●	● (SKT, LG)	
2	남인천방송(주)	●	●	●	●	● (SKT, LG)	
3	(주)한국케이블TV광주방 송	●	●	●	●	● (SKT)	
4	제이씨엔울산중앙방송(주)	●	●	●	●	● (SKT)	
5	(주)아름방송네트워크	●	●	●	●		
6	(주)씨씨에스충북방송	●	●	●	●		
7	금강방송(주)	●	●	●	●	● (SKT)	
8	(주)서경방송	●	●	●	●	● (SKT, LG)	
9	(주)KCTV제주방송	●	●	●	●	● (SKT, LG)	

출처 : 각 사 홈페이지 및 결합상품 약관

유료방송시장에서 방송통신 결합상품의 판매 비중이 높아질수록 개별 SO의 가입자 이탈이 심해질 것으로 예상되는데, 개별 SO를 취약매체로 인식하고 별도의 지원 정책을 제공하는 등 비대칭규제를 적용할 것인지 고려할 필요가 있다. 개별 SO 9개사 가운데 모바일 포함 결합상품을 제공하는 사업자는 7개사이나 실제 결합상품 가입자가 매우 적은 상황이다. 이는 개별 SO가 통신사가 행하는 것처럼 대리점을 통한 가입자 유치 영업이 가능하지 않고, 케이블 상품이 통신사의 가입자 유치를 위한 영업 과정에서 노출되지 않기 때문이다. 해당 지역의 통신사가 운영하는 대리점에서 개별 SO의 케이블 상품이 의도적으로

배제되지 않는지 그리고 결합 상품의 대가 산정 등 부당하게 이루어지지 않는지 거래 관계를 모니터링할 필요가 있다.

다음으로 플랫폼 사업자와 PP간의 도매 대가 산정이 갈등이 심화되는 가운데, CJ와 지상파, 종편 PP가 개별 SO를 대상으로 과도하게 프로그램 사용료 인상을 요구하지 않도록 모니터링할 필요가 있다. 가입자 규모가 적어 협상력이 크지 않은 개별 SO들은 사용료 인상을 그대로 수용할 여력이 크지 않다. 이에 PP들이 개별 SO에게 부당하게 차별적인 사용료 인상을 요구하지 않는지 또는 홈쇼핑 송출수수료 인하를 요구하지 않는지에 대한 모니터링이 필요할 것이다.

또한 일정 기간이 지나면 대형 케이블사업자들의 경우 <케이블 VOD>를 통한 VOD의 공동 공급 유인이 적어진다. 따라서 개별 SO의 VOD 콘텐츠 공급 안정성을 확보하기 위한 지원 방안이 필요할 것이다.

## 2) 기타 : 방송통신발전기금 징수 면제 또는 징수율 감경

재정적 지원의 일환으로 개별 SO에게 징수하는 방송통신발전기금의 징수를 면제하거나 징수율을 감경하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 단, 비대칭적 지원 정책이 정당성을 확보하기 위해서는 지역 콘텐츠 서비스에 대한 제작 투자와 같은 지역의 콘텐츠 다양성 제고 등 공익적 목적에 기여하는 부분이 보장되어야 할 것이다.

현재 SO의 방송통신발전기금 분담금은 매출액 100억원이 넘으면 방송매출액의 1.5%, 100억원이 넘지 않으면 1%를 납부해야 한다.<sup>25)</sup> 그러나 현재 개별 SO의 방송매출액이 모두 100억원이 넘어 1.5%의 기준이 적용된다. 이에 매출액 기준을 상향 조정하여 개별 SO의 기금 납부 부담을 감경해주는 방안을 고려해 볼 수 있다.

25) 과학기술정보통신부고시 제2019-92호



<표 5-2> 개별SO 방송매출액 현황(2019년 기준)

(단위 : 백만원)

구분	사업자	방송매출액
1	한국케이블티브이푸른방송(주)	12,699
2	남인천방송(주)	23,830
3	(주)한국케이블TV광주방송	11,496
4	제이씨엔울산중앙방송(주)	48,603
5	(주)아름방송네트워크	30,504
6	(주)씨씨에스충북방송	18,020
7	금강방송(주)	14,655
8	(주)서경방송	33,665
9	(주)KCTV제주방송	32,166
	합계	225,638

출처 : 방송통신위원회 (2020). 「2019년도 방송사업자 재산상황 공표집」

### 5. 위탁판매/재판매를 통한 부당한 상품 판매에 대한 규제 강화

최근 통신사에 의한 일련의 인수합병 이후 유료방송 사업자와 통신사업자 간의 특수 관계를 기반으로 새로운 거래 관계가 형성되면서 가입자 유치를 둘러싼 영업 과정에서 부당한 내부보조가 이루어질 가능성이 존재한다.

SKT는 SKB의 인터넷상품과 IPTV상품을 각각 재판매·위탁판매하고 있었으나 SKB와 티브로드가 M&A를 하면서 SKB가 제공하는 SO 유료방송 상품까지 위탁판매할 수 있게 되었다. LGU+도 LG헬로가 제공하는 케이블 방송과 인터넷 결합 상품을 위탁판매/재판매한다. 역으로 방송사업자인 SKB와 LG헬로가 각각 통신사업자인 SKT와 LGU+의 이동전화상품을 재판매할 가능성도 존재한다.<sup>26)</sup> 2017년부터 스카이라이프도 역시 KT의 인

26) 과기정통부는 케이블TV 가입자를 SKT群 결합상품으로 전환하도록 판매망(대리점, 판매점, 콜센터 등)에 대해 수수료 등 경제적 이익을 부당하게 차별적으로 지급하는 행

터넷상품과 IPTV 상품과의 결합상품에 대해 재판매를 시작했으며 향후 HCN과 딜라이브 인수가 완료되면 이 역시 위탁판매가 가능하다.

유료방송사업자들이 다양한 결합상품을 통해 자유롭게 방송 역무 간 가입자 전환을 시도하는 것은 영업의 자율성을 보장하는 동시에 시청자의 선택 다양성을 확대시키는 효과가 있다. 그러나 특수 관계에 있는 사업자(통신사업자 및 위성방송사업자)가 IPTV 결합상품 또는 케이블방송 결합상품을 위탁판매하면서 계열 사업자의 상품을 적극적으로 판매하고 차별적으로 판매수수료를 지급하는 것은 위법의 소지가 있다. 일각에서는 이러한 행위를 사업자의 통상적인 비즈니스 행위로 보는 견해도 있지만 시장 경쟁을 왜곡시키고 이용자를 차별하는 행위로 나타날 것에 대한 우려의 목소리도 크다. 특수 관계자가 계열사의 상품과 타 사업자의 상품에 대해 지불하는 판매수수료를 부당하게 차별하면 공정거래법의 불공정거래행위 및 대리점법(대리점 거래의 공정화에 관한 법률)의 불이익 제공 행위 금지 조항을 위반할 소지가 크다. 그 외에도 판매망을 통한 가입자 전환 및 유치 경쟁이 치열해지면서 경제상 이익제공 강요행위 및 판매목표 강제행위 등 불법적 마케팅 활동으로 인해 빚어지는 문제들은 대리점법, 「대리점거래에서 금지되는 불공정거래행위 유형 및 기준 지정고시」, 「대리점분야 불공정거래행위 심사지침」(공정거래위원회예규 제348호)에 의해 제한될 수 있다.

한편 특정 상품으로 가입을 유도하기 위해 허위·과장 광고를 한다던가, 경품 등을 차별화하여 지급함으로써 가입자를 유도하는 등의 행위는 전기통신사업법 금지행위 조항의 이용자 이익을 저해하는 행위에 해당된다. 따라서 '결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준'(방송통신위원회 고시 제2016-2호) 제3호에 의거하여 특수 관계에 있는 사업자가 방송 포함 결합 상품을 재판매 하는 과정에서 차별적 행위를 하게 되면 제재조치 대상이 될 수 있다.

그러나 금지행위 여부를 판단함에 있어서는 비용절감효과(제4조), 이용자편익 증대효과(제5조)를 고려하고 있으나, 시장지배력 전이, 불공정거래행위 등 공정경쟁 저해효과를 고려하는 심사기준은 별도로 마련되어 있지 않다. 또한 특수 관계자가 방송 포함 결합상

위, SKB 가입자 정보를 SKT에 부당하게 제공하여 SKT의 영업 활동에 이용하게 하는 행위를 제한할 필요가 있다고 보았다(과학기술정보통신부, 2019. 12. 30).

품을 차별적으로 판매하는 행위를 규제할 수 있는 방송법 상 법적 근거가 부재하기 때문에 향후에도 방송법 금지행위 등의 조항에 포섭하여 규제 근거를 마련하는 데에도 한계가 있다. 방송 결합 상품을 판매하는 특수관계자는 방송법의 규제 대상이 아니기 때문이다. 이에 방통위에서 방송 상품 시장이 위축되고 부당하게 소비자의 선택권에 제한되는 행위를 모니터링을 하면서, 이러한 행위가 명백하게 드러날 경우 관련 부처에 통보하여 적시에 조사가 이루어질 수 있도록 협업 체계를 구축할 필요가 있다.

입법적으로는 2020년 3월 허윤정 의원이 대표발의한 방송법 개정안에 포함되었던 특수관계자 금지행위 규정<sup>27)</sup>과 같이 방송법에 방통위가 유료방송사업자의 부당한 상품 판매를 통한 특수관계자 상호보조 행위를 규제할 법적 근거를 명확히 마련하여 유료방송시장의 특성을 고려한 특수관계자 금지행위 규제가 가능하도록 하는 것이 바람직하다.

### 제 3절 이용자 보호를 위한 정책 방안

#### 1. 이용자의 유료방송 선택권 저하에 대한 모니터링 강화

이중플랫폼 간의 M&A로 인해 단품 상품보다 방송통신 결합상품의 판매 경쟁이 증가할 것으로 예상되는 가운데 단일 사업자가 제공하는 유료방송 상품 구성의 다양성 또한 커질 것으로 추정된다. 인터넷이 포함되지 않은 8VSB와 이동통신의 결합상품 구성도 가능하고, 한 가구 내에 IPTV-케이블TV의 동시 판매도 가능해질 수 있다.

반대로 연이은 M&A로 인해 개별 권역 내 사업자 수가 감소하면 이용자의 유료방송 서비스 선택권이 축소될 가능성도 있다. 특히 인수합병 후 승인조건이 부과되는 3년이 지난 후에 가입자당 수익이 낮은 8VSB나 저가 디지털 케이블TV 상품을 판매하지 않고 고가 상품을 전략적으로 판매함으로써 이용자의 상품 선택의 기회가 현저히 축소될 수 있다. 혹은 저가 상품이나 이윤이 낮은 상품의 서비스 품질을 인위적으로 낮춤으로써 고가 상품으로의 전환을 유인하거나 요금인상을 유도할 수 있다.

27) 방송법 개정안 제85조의2 제1항 9. 정당한 사유 없이 특수관계자인 방송사업자 등에게 현저하게 유리한 조건으로 채널을 제공하거나 수익배분을 하는 행위

사업자가 인수합병 조건을 준수해야 하는 기간 동안에는 채널을 축소하거나 요금을 인상하지 않겠지만 장기적으로는 저가형 상품과 고가 상품 간의 서비스 품질이나 채널 수, 그리고 부가서비스에 있어서 격차를 크게 확대하거나, 인기 채널을 의도적으로 고가 상품에 편성하는 등의 방법으로 이용자로 하여금 전환이 불가피하게 만들 수도 있다. 따라서 채널 축소나 인기 채널 이동으로 고가 상품으로의 유인 전략을 모니터링할 필요가 있다.

한편, 전국을 대상으로 서비스를 제공하는 IPTV사업자와 지역 권역에 기반을 둔 케이블 방송사업자가 결합하면서 동일한 사업자가 전국단일 상품과 지역에 국한된 상품이 채널 수와 서비스에 큰 차이가 없음에도 불구하고 방송상품의 할인에서 차별적 행위가 발생할 가능성을 고려해볼 수 있다. 이러한 상품의 특성에 따른 차별적 과금 체계를 사업자가 전략적으로 선택하는 프로모션 행위로 볼 수 있지만, 전국 상품과 지역 상품 간 품질의 차이가 크지 않음에도 불구하고 차별적 할인을 적용함으로써 특정 상품으로 가입자를 자연스럽게 유치하는 결과가 나타날 수도 있다. 이에 동일 사업자에 의해 수행되는 전국상품과 지역상품 간 할인을 격차가 부당한 이용자 차별에 해당하는지 판단할 수 있는 기준을 마련할 필요가 있다.

## 2. 과도한 경품 제공으로 인한 이용자 차별 방지

유료방송사업자들의 가입자 확보 방식이 다양한 가운데, 영업말단, 즉 협력사를 통한 가입자 유치 노력 시 과도한 경품이나 할인, 보조금 등을 통한 가입자 유인 행위가 일어날 것으로 예상된다. 즉 대리점이나 협력사에 대해 차등적 수수료를 지급하는 방식으로 특정 서비스나 상품에 대한 가입을 유인하는 행위가 발생할 수 있다. M&A 이후 합병 시너지 확보 및 시장선점을 위해 상당한 마케팅 비용이 지출되고, 교차판매 등을 통한 영업 확대가 활발해질 가능성이 있다.

문제는 대리점, 협력사 차별에서 나타나는 문제는 포착하기 어렵고, 방송법 금지행위로 포섭하기도 용이하지 않다는 것이다. 합병기업이 IPTV와 케이블 SO 각각의 협력사를 통해 가입자 유치 경쟁을 한다면 케이블 SO 협력사보다는 다양한 역할을 수행할 수 있는 IPTV 협력사를 차별적으로 지원할 가능성이 더 크게 나타날 수 있다.

또한 가입자 측면에서는 가입자 수익이 낮은 8VSB 가입자를 대상으로 결합상품 가입

유도를 위한 과도한 경품 및 할인 가능성이 존재한다. 8VSB 가입자는 대부분 결합상품에 가입하지 않는 경우가 많아 이들을 대상으로 결합상품 가입 유인 행위가 일어날 가능성이 크기 때문에 이들을 대상으로 한 가입자 유치 경쟁을 모니터링할 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

### 국내 문헌

- 강준석(2019). <방송분야 새로운 유형의 금지행위 규정 마련 연구>, 방송통신위원회.
- 곽주원·허준석·송용택 (2013). <검색의 중립성이 인터넷 생태계에 미치는 영향> (기본 연구 13-06). 정보통신정책연구원.
- 권유정(2020.11.08.). “KT, 딜라이브 매각 예비 입찰 단독 참여”, <조선비즈>. URL : [https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/11/08/2020110800989.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/11/08/2020110800989.html)
- 김경진(2020.11.12.). “딜라이브 인수까지 나선 KT, KT는 왜 ‘유료 방송 공룡’이 되려 하나”, <중앙일보>. URL : <https://news.joins.com/article/23918877>
- 김동주·이용훈 (2003). 경제적 번들링 효과, <산업조직연구>, 11(11), 19~47.
- 김동현 (2020, 8, 18). “미디어 빅뱅, 협업과 경쟁 사이, 웨이브가 불지핀 OTT 연대론... 업계는 자체 경쟁력에 ‘한 표’”, <뉴스토마토>. URL: <https://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=990293>
- 김성환 외 5 (2008). <양면시장(two-sided market) 이론에 따른 방송통신 서비스 정책 이슈 연구>, 정보통신정책연구원.
- 김성환(2015) 방송통신 서비스 결합상품 규제의 최근 이슈 검토, <경제규제와 법>, 8(2), 122~136.
- 김일중(2017). <국내 통신시장 결합상품으로 인한 시장지배력 전이 검증방법에 대한 연구>. 한양대학교 박사학위 논문.
- 김은영(2020. 10. 27). “넷플릭스 대신 쿠팡TV로 볼까? 쿠팡, OTT 사업 진출 임박”, <조선비즈>, URL: [https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/10/27/2020102702243.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/10/27/2020102702243.html)
- 김정곤·나승권·정종문·이성희 (2015). <EU 디지털 단일시장 전략의 주요 내용과 시사점, 오늘의 세계경제>, 15(16), 대외경제정책연구원.
- 김정현(2020). “방송통신시장 결합지배력 평가”, mimeo.

- 김정현·홍대식(2020). “유료방송시장 경쟁규제의 주요 쟁점 및 개선방안”, 언론과법 19(2)
- 김창완·정진한·김대진·김성환(2013) <방송통신결합서비스 소비형태분석 및 이용자의 제고방안 연구> (기본연구 13-04). 정보통신정책연구원.
- 김희경·김덕모 (2011). 방송통신 서비스 결합판매와 경쟁제한성 연구 : 결합판매 효과에 대한 이론적 논쟁과 판례를 중심으로, <한국방송학보>, 25(6), 248~289.
- 류민호·김정환·김성철 (2015). 검색중립성 연구에 대한 문헌분석: 주요 쟁점과 찬반 논점, <정보사회와 미디어>, 16(3), 85-101.
- 류은주(2020, 9, 26).“JTBC의 ‘티빙’ 지분 축소는 꿈수이자 자구책”, <IT조선>, URL: [http://it.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/09/25/2020092503296.html](http://it.chosun.com/site/data/html_dir/2020/09/25/2020092503296.html)
- 류은주(2020.12.08.). “딜라이브 우선협상 대상자 연내 선정 ‘불투명’”, <IT조선>. URL : [http://it.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/12/07/2020120702391.html](http://it.chosun.com/site/data/html_dir/2020/12/07/2020120702391.html)
- 박민수(2010). 방송통신 결합상품 수용현황과 결정요인 분석, <산업경제연구>, 23(5), 2387~2404.
- 방송통신위원회(2019). <2019년도 방송시장 경쟁상황 평가>.
- 박승용(2017). 유무선 방송통신 결합상품 시장의 경쟁제한성 판단 연구, <연세법학>, 29 171~195.
- 박재천·양제민(2008) 무선통신 재판매 동향과 시사점, <경제규제와 법>, 1(2), 31~41
- 박준호·박종진(2020. 12. 14). “홈쇼핑, OTT 연계 라이브커머스 진출 ... 판매채널 다각화”, <전자신문>, URL: <https://www.etnews.com/20201214000134>
- 백유진(2020, 5, 14). “신사가 권 유료방송지상 판도는 ...” <비즈니스 with>. URL: <http://news.bizwatch.co.kr/article/mobile/2020/05/14/0019>
- 변정욱·김정현·김상택·오기석·강인규(2006). <통신서비스 결합판매에 관한 이론적 연구>, 정보통신정책연구원.
- 보안뉴스(2013, 11, 11). “개방형 검색포털 줍닷컴, 검색엔진을 API형태로 제공”, <보안뉴스>, URL : <https://www.boannews.com/media/view.asp?idx=38485>
- 선민규(2020, 9, 28). “웨이브, 넷플릭스 이기려면 티빙 통합 논의 필수”, <ZDNet Korea>, URL: <https://zdnet.co.kr/view/?no=20200928143345>

- 송옥렬(2005). 기업집단 부당내부거래 규제의 법정책적 이해, <서울대학교 법학>, 46(1), 227~257
- 송영욱·성민·김상덕(2015). 이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률이 이동통신 유통경로에 미치는 영향, <유통연구>, 20(3), 131~155
- 신영수(2012). 계열사간 내부거래(부당지원행위) 규제에 대한 입법론적 분석과 대안, <법제연구>, 67~97
- 신영수(2013). 최근의 방송통신 결합판매에 관한 경쟁법적 쟁점, <IT와 법 연구>, 7, 43~71
- 심재한(2012). 공정거래법상의 부당내부거래, <영남법학>, 31, 221~224
- 윤충한·최광섭·김용원(2018). 방송통신 결합상품의 차별적 경품지급이 이용자 후생 및 통신산업에 미치는 영향, <방통융합정책연구> (KCC-2018-44).
- 이경탁(2020.09.25.). “과기정통부, 현대HCN 분할 조건부 승인”, <조선비즈>. URL : [https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/09/25/2020092502808.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/09/25/2020092502808.html)
- 이경탁(2020.11.06.). “KT스카이라이프, 과기정통부에 현대HCN 인수 인가·변경 승인 신청”, <조선비즈>. URL : [https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/11/06/2020110600823.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/11/06/2020110600823.html)
- 이병준(2010). 인터넷 검색서비스와 법률문제, <인터넷과 법률 III>, 227~270.
- 이봉의(2009) 경제적 동일체 이론과 공동의 시장지배에 관한 소고, <경제법판례연구>, 5, 1~25.
- 이상규(2007). 통신서비스 재판매 : 경쟁활성화와 결합판매를 중심으로, <정보통신정책연구>, 14(3), 1~42.
- 이상승(2000). 상품 번들링의 독점력 연장 효과에 관한 고찰, <시장경제연구>, 29(1), 35~60.
- 이영주·유수정(2012). 방송통신사업자의 부당한 이용자 차별 행위의 위법성 판단 기준의 타당성 및 효과적 규제 방안 : 경품 제공 및 요금 감면 관련 행위를 중심으로, <한국인터넷정보학회지>, 13(1), 1~10.
- 이재영 외(2019). <유료방송시장 경쟁환경 변화에 따른 공정경쟁 정책 방안 연구>, 방송통신위원회.



- 이재영·육은희(2017). <유료방송 시장집중현상 개선방안 연구>, 과학기술정보통신부.
- 이재은(2020.9.25.)/ “현대HCN 분할 조건부 승인...미디어 콘텐츠에 658억 투자”, <뉴스시스>, URL: [https://newsis.com/view/?id=NISX20200925\\_0001179915](https://newsis.com/view/?id=NISX20200925_0001179915)
- 이상훈·오경수·양소정·최남도(2008). <결합서비스가 유료방송 시장에 미치는 영향 연구>. 방송통신위원회·한국전파진흥원.
- 이현정(2020.03.30.). “현대백화점그룹, 케이블TV사업 접는다...현대HCN매각 추진”, <연합인포맥스>. URL : <https://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=4079890>
- 이호영(2009). 경쟁법상 공동의 시장지배력 개념에 관한 연구, <법학논총>, 26(2), 198~227.
- 이효석(2011). 공동의 시장지배와 과점규제, <법학연구>, 52(1), 145~170.
- 임준 외(2008). <이용자이익 저해행위의 위법성 판단기준 정립>, 정보통신정책연구원
- 임준·이인선·강병민 (2009). <방송통신시장 결합판매 규제 발전방향 및 법령정비 방안> (정책연구 09-22). 방송통신정책연구원.
- 윤충한·최광성·김용원 (2018). <방송통신 결합상품의 차별적 경품지급이 이용자 후생 및 통신산업에 미치는 영향>. 방송통신위원회.
- 정경오·김지훈·김도승(2017). <방송통신 결합시장에서의 경품 등의 허용 범위 및 규제근거의 명확화를 위한 입법 방안 연구> (KCC-2017-48), 방통융합정책연구.
- 정보통신정책연구원(2013). <통신시장 경쟁상황 평가(2013년도)>.
- 정보통신정책연구원(2017). <통신시장 경쟁상황 평가(2017년도)>.
- 정보통신정책연구원(2019). <통신시장 경쟁상황 평가(2019년도)>.
- 정충영(2010). 정보통신시장에서 결합상품 간 상호대체성이 기업의 번들링 전략과 사회 후생에 미치는 효과 분석, <재정정책논집>, 12(3), 77~103.
- 조은진(2015). 방송통신서비스 결합판매와 시장지배력 전이 분석, <ETRI Creative Opinion ECO 시리즈> (2015-4), 1~58.
- 주진열(2012). 공정거래법상 부당지원행위 규제에 대한 비판적 고찰, <서울대학교 법학>, 53(1), 637~667.
- 홍대식(2010). 전기통신서비스의 도매제공제도, <법경제학연구>, 7(1), 11~39

- 홍대식·이성엽(2016). <방송시장 금지행위 제도개선에 관한 연구>, 서강대학교 ICT 법경제연구소·방송통신위원회
- 홍대식(2019). <규제개혁위 최종보고서>
- 홍대식(2019). 방송 금지행위 제도개선 연구, Working Paper.
- 홍대식(2019). 합산규제 일몰 후 후속방안에 대한 검토 의견.
- 홍명수(2010). 비씨카드 사건에서 시장지배력과 가격남용 판단의 타당성 고찰, <경제법론 II>, 경인문화사
- 홍명수(2014) 전기통신사업법상 MVNO에 의한 통신서비스 재판매 활성화 방안 고찰, <법학논고>, 제45권, 537~560
- SKT(2020). <SKT 실적보고자료 3Q20>.
- KT(2020). <KT IR 2020년 3분기 실적발표>.
- LGHV(2020). <LGHV 2020년 3분기 실적보고자료>.
- LG Uplus(2020). <LG Uplus 2020년 3분기 Earning Release>.

#### 해외 문헌

- Adams, W. J. and Yellen, J. L. (1976). Commodity bundling and the burden of monopoly, *Quarterly Journal of Economics*, 90, 475~498.
- Crawford, G. S.(2008). The discriminatory incentives to bundle in the cable television industry, *Quantitative Marketing and Economics*, 6, 41~78.
- Crawford, G. S. and Yurukoglu, A.(2012). The welfare effects of bundling in multichannel television markets, *American Economic Review*, 102, 643~685.
- Director, A. and Levi, E. H. (1956). Law and the future: Trade regulation, *Northwestern University Law Review*, 51, 281~296.
- McAfee, R. P., J. McMillan and Whinston, M. D. (1989). Multiproduct monopoly, commodity bundling, and correlation of values, *Quarterly Journal of Economics*, 104, 371~383.

Ofcom (2010). Consumer switching and bundling, URL:  
[http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/consumer-switching/annexes/  
switching-bundling.pdf](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/consumer-switching/annexes/switching-bundling.pdf)

Stigler, G. (1968). A note on block booking in The organization of industry, G.  
Stiglereds (Eds.), *The University of Chicago Press, CA: Chicago*.

● 저 자 소 개 ●

---

홍 대 식

- 서울대 법과대학 사법학 졸업
- 서울대 법과대학 경제법 석사
- 서울대 법과대학 경제법 박사
- 현 서강대학교 ICT법경제연구소 소장

채 정 화

- 부산대 독어독문학과 졸업
- 이화여대 언론홍보영상학과 석사
- 이화여대 언론홍보영상학과 박사
- 현 서강대학교 ICT법경제연구소 책임연구원

이 영 주

- 이화여대 영문학 졸업
- 서강대 신문방송학 석사
- 이화여대 신문방송학 박사
- 현 서울과학기술대학교 교수

김 유 례

- 이화여대 언론홍보영상학과 석사
- 현 서강대학교 ICT법경제연구소 연구원

주 해 인

- 연세대 언론홍보영상학 학사
- 현 서강대학교 법학 석사

방송통신정책연구 2020-0-00000

유료방송시장 경쟁상황

---

---

2020년 12월 00일 인쇄

2020년 12월 00일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47 정부과천청사

Homepage:

---