

수평적 규제 하에서의 지상파 방송사업자와 유료 방송사업자 간 경영 허용 판단 기준에 관한 고찰

송진*

EBS 교육방송연구소 연구위원

이영주**

서울과학기술대학교 IT정책대학원 교수

본 연구는 방송법과 인터넷멀티미디어방송법의 통합을 앞둔 시점에서, 종합유선방송사업자와 인터넷멀티미디어방송사업자에게 지상파 경영 규제가 동일하게 적용될 경우, 방송시장에 미칠 영향을 분석하고 효과적인 경영 규제를 위해 고려해야 할 사항에 대해 논의하였다. 지상파와 유료 방송사업자 간의 경영 허용에 있어 시장지배력의 확대 여부, 기존 콘텐츠 시장과 향후 융합 콘텐츠 시장에서의 경쟁자 배제 여부, 관점의 다양성 및 지역성 감소, 네트워크 접근가능성을 판단 기준으로 도출하고 국내 방송사업자 간 가상 결합 상황에 적용하였다. 분석 결과, 지상파 경영에 있어 케이블과 IPTV에 차별적 기준을 적용할 근거는 발견되지 않았다. 지상파 방송과 유료 방송사업자의 결합 허용은 현재 시점에서는 방송시장에 경쟁제한성을 강화할 가능성이 높지 않은 것으로 추정되었으나, 향후 융합미디어 시장에서 지상파 방송사업자와 IPTV 사업자의 지배력 확대 여부에 대해서는 지속적인 관찰이 필요한 것으로 나타났다. 아울러, 지상파와 유료 방송 경영은 콘텐츠 시장의 다양성 및 지역성 부문을 보완하는 형태로 승인 조건을 부과할 필요가 있음을 제기하였다.

주제어 수평적 규제, 지상파 방송, 유료 방송, 소유 경영

* gsong26@ebs.co.kr

** roselee@seoultech.ac.kr, 교신저자.

1. 문제제기

최근 미디어 시장 활성화를 통한 글로벌 차원에서의 미디어 기업의 경쟁력을 강화하기 위해 다양한 차원에서 규제 완화가 논의되고 있다. 기존의 규제 패러다임이 방송과 통신의 엄격한 구분과 전송방식에 따른 수직적 규제 체계를 바탕으로 하고 있어 기술혁신이나 신규 서비스의 도입을 가로막는 등 규율 체계가 방송통신 융합 환경에 시의적절하게 대응하지 못하는 경우가 많기 때문이다.

이에 따라 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠 계층으로 구분해 규제를 차별화하고 동일 서비스 동일 규제의 원칙을 적용하기 위한 다양한 법안이 상정되고 있다.¹⁾ 특히 방송법과 인터넷멀티미디어방송법의 통합을 통해 동일 서비스에 대한 비대칭 규제의 개선이 추진되고 있는 가운데, 지상파 민영방송의 겸영 규제 이슈도 비대칭 규제 해소 영역에 포함되어 있다. 방송법 시행령 제4조 소유제한의 범위 5항에 의하면 지상파 방송사는 특정 위성방송사업자나 종합유선방송사업자의 주식 또는 지분을 100분의 33을 초과하여 소유하지 못하도록 되어 있다.²⁾ 그러나 인터넷멀티미디어방송법에서는 지상파 방송사업자와 인터넷멀티미디어방송사업자와의 겸영 규제가 마련되어 있지 않다. 만약 이 이슈와 관련하여 규제 형평성을 제고하고자 한다면, 지상파 방송사가 인터넷멀티미디어 방송사업자를 소유하는 데 제한 규정이 없기 때문에 지상파 방송사와 인

1) 최근 국회 미래창조과학방송통신위원회 소속 전병헌 의원은 IPTV 제공사업자의 시장점유율 산정에 합산되는 특수관계자 범위를 위성방송·유선방송사업자까지 확대하는 인터넷멀티미디어방송사업법 일부 개정 법률안을 대표 발의했다(조선비즈, 2013년 6월 14일자).

2) KBS나 MBC의 경우 (지방)정부 출현 기관으로서 소유규제를 받지 않는 독점 사업자로 인정되고 있다.

터넷멀티미디어방송사업자 간의 경영도 100분의 33을 초과하지 않는 범위에서 허용해야 할 것이다.

한편 국내 미디어 시장에서 인터넷멀티미디어방송서비스를 제공하는 3개 사업자는 현행 방송법 내에서 자산 총액 10조 원 이상인 기업집단에 속하는 대기업³⁾으로, 지상파 방송을 10%까지 소유할 수 있다. SK 브로드밴드와 같이 인터넷멀티미디어방송서비스를 제공하기 위해 별도 법인으로 분리한 경우도 있지만 통신기업과 특수 관계자에 해당하기 때문에 이 조항에서 자유롭지 못하다. 반면 케이블 사업자는 대기업 집단에 속하는 기업이 없어 33% 내에서 지상파 방송 소유가 가능하다.

그동안 지상파 방송사업자에 대한 진입 및 소유규제는 다른 유료 방송과 달리 매우 엄격하게 적용되어 왔다. 1인 최대 지분 40% 이내⁴⁾ 그리고 외국인은 지분을 소유할 수 없으며, 대기업집단과 일간뉴스통신은 지상파 방송사의 주식 또는 지분 총수의 10%를 초과하여 소유할 수 없는 등⁵⁾ 소유규제가 차별적으로 적용되고 있다. 특히 2008년 방송법 개정을 통해 다음과 같은 세분화된 항목이 추가되었다. ① 지상파텔레비전방송사업자 또는 지상파라디오 방송사업자가 다른 지상파사업자의 주식 또는 지분의 7/100 이상을 소유하는 경우, ② 자신의 주식 또는 지분을 소유하고 있는 다른 지상파텔레비전 방송사업자 또는 지상파라디오 방송사업자의 주식 또는 지분의 5/100 이상을 소유하는 경우, ③ 전체 지상파 방송사업자 수의 1/10을 초과하여 다른 지상파 방송사업자의 주식 또는

3) 독점규제및공정거래에관한법률 제2조 제2호 및 제3호에 따른 기업집단 및 계열회사 중에서 같은 법 제14조에 따라 지정된 상호출자제한 기업집단 중 자산 총액이 10조 원 이상인 기업집단에 속하는 기업으로 한다(방송법 시행령 제 4조 1항).

4) 방송법 제8조 2항.

5) 방송법 제8조 3항.

지분을 소유하는 경우에 대해 수평적 겸영을 제한하고 있다. 다매체 다채널 시대로 접어들었지만, 지상파 방송사는 희소한 주파수를 독점적으로 사용할 수 있는 권한을 부여받고 높은 진입장벽을 누리고 있기 때문에 지상파 방송이 가지는 사회문화적 파급력과 여론 형성에 미치는 영향력을 감안하여 방송의 공공성과 공익성을 수행할 의무가 부여되어 엄격한 진입규제 및 소유규제가 유지되고 있는 것이다(정윤식, 2012).

그러나 스마트 미디어 환경이 되면서 지상파 플랫폼의 위상은 빠르게 약화되고 있다(Goldfarb, 2010). 지상파 방송의 실시간 시청이 급격히 감소하고 이에 따라 광고 매출액도 동반 하락하고 있다(방송통신위원회, 2012a). 특히 공급 차원에서 한정된 주파수를 대체할 수 있는 유료 방송 사업자들의 케이블 TV망, 위성방송망, 유선통신망 그리고 통신사업자들의 LTE 등의 다양한 유무선 네트워크가 제공되고 있고, 수요 차원에서는 공중파를 이용한 콘텐츠 이용은 급감하고 커넥티드 TV와 모바일을 통한 온라인 동영상 콘텐츠 소비가 급증하는 추세다(스트라베이스, 2012).

이러한 변화에 대응하기 위해 지상파 방송사 역시 콘텐츠의 제작 및 배급과 유료 방송채널사업에서 더 나아가 가입자 접점을 직접 확보하기 위해 플랫폼 사업에 적극적으로 참여하고 있다. 예를 들어 미국 지상파 방송사는 온라인 비디오 유통서비스인 훌루(Hulu)에 지분을 투자하여 참여하고 있고, 영국의 공영방송인 BBC는 iPlayer라는 모바일 애플리케이션을 개발하여 자사 콘텐츠 확산에 주력하고 있다(신호철, 2012). 뿐만 아니라 가입자를 확보하고 있는 유료 방송 플랫폼 사업자와 제휴를 하여 적극적으로 콘텐츠를 유통하기도 한다(김정훈·성승창, 2012). 이와 같이 해외에서는 사업 다각화를 위한 지상파 방송사의 연관 사업 진출이 오래 전부터 시작되어 킬러 콘텐츠를 가진 지상파 방송사와 유통망을 가진 플랫폼 사업자나 네트워크 사업자와의 인수합병이 활발하게 이루어지고 있다(Suzuki, 2009).

이에 대해 국내에서는 지상파 방송사에 적용하는 엄격한 진입/소유/겸영 규제가 자원의 효율성이나 소비자 후생을 감소시킬 수 있는 우려가 있어 규제를 완화해야 한다는 의견과(석왕현·박추환, 2009), 산업경제적 관점뿐만 아니라 공익적 관점에서 미디어 다양성에 미치는 영향을 고려하여 지상파 소유 겸영 규제에 접근해야 한다는 신중한 의견(정운식, 2012; Kang, 2010)이 대립하고 있다.

본 연구는 이러한 논란이 수평적 규제의 틀 속에서 새롭게 검토되어야 한다는 문제의식 속에서 출발하였다. 이는 우선 지상파를 둘러싸고 작동하는 방송 산업 역학 속에서 동일한 서비스를 제공하고 있는 서로 다른 성격의 사업자들에게 가해지는 규제의 차이가 과연 타당한 것인지, 관련 사업자에게 적용되는 규제의 수준은 적절한 것인지에 대한 검토가 선결되어야 함을 의미한다. 또한 지상파 방송사를 둘러싼 사업자 간 이해가 유발하는 산업적 역학이 지상파의 공적 역할을 담보할 수 있는 형태로 작동할 수 있는 방안은 무엇인지, 여기에 요구되는 기준은 무엇인지를 살펴보는 것도 중요하다. 미디어 시장의 급격한 변화가 가져온 위상 변화에도 불구하고 지상파 방송이 산업성과 공익성을 조화롭게 반영할 수 있도록 조정하는 것 역시 수평적 규제 체계가 담보해야 할 주요한 과제이기 때문이다.

이에 본 논문에서는 미디어 환경의 급격한 변화와 방송법과 인터넷 멀티미디어방송법의 통합을 앞둔 시점에서 지상파 겸영 규제가 종합유선방송사업자 외에 인터넷멀티미디어방송사업자에게도 동일하게 적용될 경우에 방송시장에 미칠 영향을 살펴보고자 한다. 이를 위해 해외 사례 분석을 통해서 지상파 방송과 유료 방송서비스 결합에서 유발될 수 있는 쟁점과 함의를 도출하고 이를 국내 상황에 대입시켜 봄으로써 적절한 규제 방안을 찾고자 한다. 국내 유료 방송사업자 중 다수의 방송채널을 많이 보유하고 있는 수직결합 사업자와 채널이 거의 없는 IPTV 사업

자와 지상파 방송이 결합할 경우를 가정하여 미디어 시장에 미칠 영향을 분석해 보는 작업은 수평적 규제 상황에서의 적절한 지상파 겸영 규제 방안을 찾는 데 현실적 함의를 제공할 것이다.

2. 관련 문헌 검토

1) 지상파 방송에 대한 소유 규제 근거

지상파 방송은 미디어 규제의 가장 주된 대상이다. 기본 근거는 전파를 사용하는 매체라는 점에서 기인한다. 주파수 자원이 희소한 공공재라는 점과 주파수 간의 전파 간섭이 필연적으로 정부의 관리를 필요로 한다는 점에서, 각국은 주파수를 이용할 수 있는 권리를 정책 당국을 통해 부여하게 되었고, 이것이 오늘날의 방송 소유 규제의 근간으로 진화해 왔다.

오늘날 주파수의 희소성이 방송 규제의 근거로서의 명분을 잃어 가고 있음에도, 방송에 대한 규제가 여전히 유지되고 있는 것은 불특정 다수에게 일방적으로 전달되는 방송 매체가 가지는 사회문화적 영향력 때문이다. 이로 인해 방송을 위한 전파의 이용은 사회적인 책임을 수행할 수 있는 자에게 한정하여야 한다는 수탁이론에 근거하여 정부는 특정 사업자에게 주파수 사용에 대한 독점 사업권을 주어 효율성을 높이고 대신 공익적 내용을 전달할 의무를 부과하고 있다(이종원, 2011).

지상파 방송이 지니는 공익적 책무는 주로 다양성과 지역성에 집중된다. 지상파 소유 규제는 사회 내 다양한 목소리가 보장될 수 있도록 정보원(source)의 다양성을 확보하는 것을 주요한 목적으로 한다. 정보원의 다양성은 주로 공급자의 수로 측정되며 콘텐츠 다양성을 확보할 수 있는 기본적 전제로 간주된다(Doyle, 2002). 지역성 역시 다양성과 밀접한 관계를 가지고 있는데, 한정된 도달 범위라는 전파의 기술적 특성상

방송은 지역 매체의 속성을 가지고 발전해 왔다. 방송은 해당 지역의 문화와 사건 등을 전달함으로써 한 국가 내 다양한 커뮤니티와 의견에 영향을 미치는 역할을 수행한다(이종원, 2011, 15쪽).

한편, 방송을 하나의 산업으로 접근하는 '시장' 관점은 방송의 전통적 규제 체계에 변화를 요구하는 주장들을 강화시켜 왔다. 정보통신 기술의 발달은 수탁이론에 근거한 공익 개념과 특정사업자 보호의 명분을 약화시켰고(이상우·김창완, 2006), 지상파 방송을 시장에 편입시켜 경쟁법적 관점과 경제적 성과를 극대화하는 산업 논리에 입각하여 정책을 집행해야 한다는 관점을 부각시켰다(이원우, 2006). 미국 FCC가 '경쟁'을 공익의 주요 하부 요인으로 설정하거나, 주요 국가에서 1990년대 이후 미디어를 개방하고 매체 간 소유 제한을 완화해 온 흐름은 이러한 변화와 직접적으로 관련 있다. 특히 미디어 기업의 '확장'에 제한을 가하는 일련의 정책들이 미디어 산업의 경제적 성과와 경쟁력을 약화시키는 것으로 간주되면서, 소유 규제 완화 추세는 국제화와 탈규제의 흐름 속에서 가속화되어 왔다(Doyle, 2000, pp. 1~2).

국내 지상파 방송은 관련 산업 내 핵심 콘텐츠 생산자로서의 위상을 가지고 있다는 점에서 지상파 방송 소유 규제 역학은 관련 산업에 상당한 영향을 미칠 개연성을 지닌다. 네트워크, 플랫폼, 단말 등 방송과 통신의 융합을 통해 방송 콘텐츠 유통 경로가 다변화되어 동일한 콘텐츠가 모든 분야에 유통될 수 있는 미디어 환경 속에서, 지상파 방송은 자사 콘텐츠를 VOD나 다운로드 방식으로 제공하는 차원을 넘어 다양한 온라인 콘텐츠 서비스를 독자적으로 개발하고 있으며, 소셜 네트워크 서비스 등 TV와 인터넷 간의 콘텐츠 서비스를 서로 보강하는 비즈니스 전략을 추구하는 등 다양한 방송 관련 가치사슬의 핵심적 기능을 담당하고 있다(최세경, 2009). 유료 플랫폼에 대한 지상파 재송신을 둘러싼 갈등이나 지상파 콘텐츠의 필수 네트워크 설비 접근 이슈 등은 이러한 변화와 맞

물려 있으며, 지상파 방송의 행보는 다양한 사업자 간 이해관계 속에서 핵심 쟁점이 되고 있다.

2) 지상파 방송과 유료 방송간 경영에 관한 이론적 논의

융합 환경 속에서 각 미디어 사업자는 자사 콘텐츠의 이용을 최대화시키기 위해 창구를 다각화하고, 이용자들을 새로운 가치 사슬에 편입시키기 위한 새로운 사업 모델을 개발하여 이들 각각을 유기적으로 연결함으로써 이윤을 극대화하고자 노력한다(최세경, 2009). 이러한 기업의 행위는 규모의 경제와 범위의 경제에 입각한 경제적 효율성 추구하고 관련 있다. 이용자의 크기는 규모의 경제를 발전시켜 평균 비용의 감소를 가져와 소규모의 기업에 비해 높은 경제적 성과를 얻을 수 있는 가능성이 크다(Doyle, 2000, p. 6).

지금까지 수탁방식에 근거한 지상파 방송 분야의 소유규제는 경제적 차원에서 법적 진입장벽을 통해 잠재적 진입자를 배제시키고 초과이윤을 보장하는 것을 의미한다(석왕현·박추환, 2009, 18쪽). 제작, 전송, 분배 부문을 수직적으로 통합한 지상파 방송은 전통적으로 방송시장에서 강력한 지배적 지위를 누려 왔다(이재영·유선실, 2006, 41쪽). 이러한 독점적 지위를 토대로 국내 지상파 방송은 비용을 줄이기 위해 핵심 가치 영역이 아닌 사업부분을 아웃소싱하거나 자회사로 분사시키는 형태의 사업 다각화를 출발로 점차 다각화 영역을 넓혀 가고 있다. 초기에는 단순히 지상파 방송의 웹사이트 운영을 대행하던 인터넷 자회사가 온라인을 통해 자사 콘텐츠를 제공하는 새로운 창구로 발전했고, 케이블 TV 시장에서 지상파 방송의 영향력을 유지하는 역할을 하기 위해 도입했던 계열 PP는 지상파의 콘텐츠를 유료 플랫폼에 제공하여 소비자와의 접점을 확대하고 콘텐츠를 직접 판매하는 콘텐츠 유료화 비즈니스를 주도하고 있다(최세경, 2009, 14쪽).

사업 다각화를 통한 기업의 확장은 효율성 강화라는 차원과 동시에 시장지배력 확대 우려를 수반한다. 지상파 방송사업이 기본적으로 광고 수입에 의존해 왔다는 점에서, 지상파 사업자는 시청자 증가를 통한 광고 접촉률 향상을 위해 방송 프로그램 전송이 가능한 창구⁶⁾ 수를 늘리려는 유인을 가지고 있다(이재영·유선실, 2006, 41쪽). 플랫폼 사업자는 인기 있는 콘텐츠를 독점 제공함으로써 가입자를 극대화하려는 유인을 지닌다. 이러한 차원에서 지상파 방송과 케이블SO, 위성방송, IPTV 등 유료 방송사업자 간의 결합은 콘텐츠 부문과 플랫폼 부문의 수직적 결합의 속성을 강하게 띤다.⁷⁾

수직적 결합을 바라보는 입장은 크게 두 가지로 대별된다. 먼저, 수직결합의 효율성을 강조하는 입장은 어떤 기업의 수직적 결합으로 인해 경쟁사업자의 생산요소⁸⁾ 공급이 봉쇄된다 하더라도, 이용 가능한 다른 대안이 시장에 존재하는 한, 수직결합 기업의 독점력은 강화되지 않는다는 점을 근거로 제시한다. 미디어 부문의 플랫폼-콘텐츠 수직적 다각화가 효율성을 제고시키는 메커니즘은 거래비용 절감과 이중 마진 제거를 통한 가격 하락을 통해 이루어진다. 즉, 수직결합을 통해서 생산과정을 효과적으로 관리하여 서비스 품질을 향상시키고, 수직결합된 부문 간의 거래비용을 감소시킴으로써 가격을 낮추는 등 소비자 후생을 증진시키는 효과를 가져 올 수 있다는 것이다(Yoo, 2002). 단, 미디어 산업의 경제적 성과는 시장에서의 수요 공급에 입각한 가격 설정 이외에 질적인

6) 주로 분배를 담당하는 지역 방송국은 네트워크가 제공한 방송 프로그램을 시청자에게 직접적으로 제공하는 역할과 함께 지역 프로그램을 스스로 제작·편성하기도 한다.

7) 지상파 방송과 유료 방송사업의 경우, 유료 방송과 무료방송시장의 차이에 초점을 맞추면 이중 산업 간의 혼합적 다각화 측면이 부각되지만, 관련 시장을 광의의 방송시장으로 정의할 경우, 제작부문과 플랫폼 부문의 수직적 다각화로 간주된다(오정호, 2007).

8) 미디어 시장의 경우 ‘프로그램’ 혹은 ‘채널’로 이해할 수 있다.

측면을 포괄한다는 점에서 복잡성을 지닌다. 미디어 산업의 경제적 성과가 배분적 효율성(allocative efficiency)을 의미한다는 주장은 이러한 맥락에 기인한다(Doyle, 2000). 배분적 효율성은 기업의 목적에 입각하여 이용자가 원하는 상품을 제공하고, 새로운 서비스 혁신을 이루는가, 나아가 기업이 제공하는 서비스와 혁신이 이용자에게 만족을 주는가의 차원까지 포괄한다(Alexander, et al., 2003). 따라서 이러한 관점은 궁극적으로 미디어 산업의 경제적 성과의 강화가 이용자 개개인의 효용의 합으로서의 이용자 복지(welfare)와 연관이 되어야 한다는 것을 전제한다(Blair & Kaseman, 1983).

반면, 미디어 부문에서 수직결합이 경쟁 사업자를 봉쇄하는 전략으로 사용될 수 있다고 주장하는 입장에서는 네트워크 사업자가 특정 콘텐츠를 차단하는 것이 그 콘텐츠를 원하는 소비자의 접근 차단으로 귀결되고, 다른 대체 콘텐츠가 존재한다 하더라도 그 콘텐츠를 탐색하는 과정이 경쟁 사업자의 비용을 증가시킨다는 점에서 수직결합 기업의 행위가 경쟁제한적으로 작용할 수 있음을 강조한다(Krattenmaker & Salop, 1986). 결합 기업의 인기 콘텐츠나 플랫폼이 필수설비에 해당하거나 유사한 기능을 수행할 경우 시장봉쇄의 경쟁제한성은 더욱 커진다(오정호, 2007). 특히, 규모의 경제 혹은 매몰비용이 높은 산업의 경우, 수직적 결합의 반경쟁적 효과가 강화된다고 보았다. 실제로 미국은 1996년 Telecommunication Act를 통해 전 미디어 영역에서 규제 완화 조치를 취했지만 현실적으로는 자금력이 풍부하고 네트워크를 확보하고 있는 통신사업자의 일방적인 사업 확대로 귀결되어 관련 시장의 독점 우려를 낳았다. 거대 네트워크 사업자 입장에서 미디어 규제 완화라는 새로운 환경 속에서 지역전화서비스, 케이블방송 서비스 그리고 급격히 그 시장이 확대되고 있는 초고속 인터넷서비스 등 이른바 음성, 데이터, 영상서비스를 종합적으로 제공하기 위한 네트워크의 선점을 위해 다양한 인수합병

을 시도한 결과였다(송진, 2010a).

국내 지상파 방송이 가지는 콘텐츠 시장에서의 영향력을 감안할 경우, 경영 과정을 통해 지상파 시장에서의 시장 지배력이 관련 시장으로 전이될 수 있는 가능성이 상존한다. 유료 방송시장에서 이루어진 유사한 수직결합을 분석한 연구들은 플랫폼 사업자가 일정 정도의 경쟁자 배제 행위를 할 개연성을 보여준다. 케이블TV 시장에서의 수직 결합에서도 유의미한 시장봉쇄효과가 발견되지는 않으나, MSP 계열 SO가 상대적으로 MSP 계열 PP를 더 많이 송출하는 경향이 있다(조은기, 2010). 칩티(Chipty, 2001)는 미국 다채널유료 방송시장에서의 SO와 PP 간의 수직 결합 여부가 프로그램 제공 가격, 가입에 미친 영향을 살펴보면서, 홈쇼핑 채널을 가지고 있는 SO는 경쟁 프리미엄 채널과 홈쇼핑 채널을 전송하지 않으며, 특히 영화 프리미엄 채널을 소유하고 있는 SO는 경쟁 영화 채널을 베이직 패키지에 전송하지 않는 경향이 높음을 보였다. 이와 같은 메커니즘은 소비자의 채널 선택권을 감소시키는 원인이 된다. 한편, 전해선(2007)은 플랫폼 사업자의 결합에 따른 시장 봉쇄가 콘텐츠 사업자들의 수익에 미치는 영향을 시뮬레이션하여, 유효한 시장 경쟁을 가능하게 하는 플랫폼 사업자의 결합범위는 다채널 유료 방송시장을 전체로 한 시장획정에서 30~35% 수준일 경우 가장 적정한 것이라고 주장했다.

미디어 수직결합 기업의 배타적 거래가 경쟁제한 효과를 가져 오는 것으로 볼 수 있는 판단 기준은 일반적으로 수직결합 기업의 배타적 거래로 인해 경쟁자의 비용이 증가하는가의 여부와 대체 프로그램을 확보할 수 있는가의 여부로 귀결된다(Crandall & Furchtgott-Roth, 1996). 만일 유효경쟁이 작동하는 시장이라면, 수직결합 사업자가 경쟁사업자에 대해 배타적 시장 행위를 하더라도 경쟁사업자가 효율적으로 대안적인 생산요소를 찾아 대체할 수 있으므로, 경쟁사는 해를 입는 것으로 볼 수 없게 된다. 또한, 기업의 수가 적고 시장점유율이 높다 하여도 진입과 퇴

출시 매물비용이 작다면 이 시장은 경쟁적으로 작동할 수 있다. 기업 결합을 통해 독점가격을 책정할 유인이 있더라도 독점 가격 책정시 잠재적 기업의 진입이 이루어져 소비자들의 구매 이동이 가능하다면 가격 인상이 어렵기 때문이다. 이러한 시장은 시장 집중도는 높지만 진입이 용이한 ‘경합 시장’이 된다(Baumol, 1992). 유효 경쟁이 존재하는 미디어 시장의 경우, 매체 간 경쟁으로 인해 수직결합으로 발생하는 시장지배력의 강화가 시장에 의해 효과적으로 통제될 수 있다는 가정이 가능하다.

하지만 여기에서의 한 가지 문제는 콘텐츠 부문은 경우 제품 차별화 시장이라는 특성에 의거할 때 시장에 존재하는 콘텐츠의 숫자가 실질적인 대체재의 여부를 의미하지는 않는다는 데 있다. 일반 재화시장에서는 상품의 수가 실질적인 경쟁을 의미하고, 대체재가 있을 경우 수직결합에 의한 생산요소의 접근 봉쇄가 크게 문제가 되지 않지만, 미디어 시장에서의 핵심적 콘텐츠 부문의 선택과 다양성의 감소는 이용자 후생에 심각한 문제가 될 수 있다는 점이 감안될 필요가 있다.

이처럼, 미디어 기업 간 겸영에 대해 일정한 규제를 가하는 것은 다양성의 감소를 가져올 수 있다는 우려가 주요한 근거로 작용한다(김재영, 2009). 한 사회 내에 다양한 의견과 관점이 자유롭게 제기되는 것에 대한 제한이 있지 않도록 매체 사업자의 힘을 적절히 분산할 필요가 제기되는 것이다(심영섭, 2012, 299쪽). 이에 통상적으로 특정 기업의 과도한 매체 소유는 여론 다양성을 해할 개연성이 높으므로, 매체 간 합병 적정 범위 및 소유 매체 수 허용 범위 등을 사전에 규제한다(Baker, 2008). 반면, 호와 퀸(Ho & Quinn, 2009)은 ‘미디어 결합 가설(convergence hypothesis)’이라는 용어를 통해, 미디어 기업의 집중 및 통합이 여론에 영향을 미치는 관점 다양성을 감소시킬 것이라는 가정이 구조적인 소유 규제의 주요한 근거였으나 미디어 기업이 동일 소유구조 내에 있다고 해서 관점 다양성이 줄어드는 것이 아니라는 것을 제시하였다. 프리차드 외

(Pritchard, et al., 2008) 역시 2004년 대선을 대상으로 한 실증연구에서 교차소유 금지의 이론적 기초로 작용하고 있는 ‘동일한 소유주의 동일한 목소리’ 가설이 경험적 근거가 없음을 보임으로써, 소유규제의 적정 수준에 대한 논란은 첨예하게 대립하고 있다.

3) 수평적 규제 체계에서의 경영 허용과 관련한 판단 기준

방송통신의 융합은 규제 부문에서의 융합까지도 포괄한다. 동일 서비스에 동일한 규제를 적용하는 수평적 규제체계의 도입은 진입 및 소유 규제의 완화와 그에 따른 경쟁 강화를 의미한다(정두남, 2008). 전통적으로 물리적인 인프라나 네트워크 혹은 네트워크에 대한 접근 등 ‘conduit’에 대한 규제는 주로 시장진입, 가격, 기술 규제 등을 중심으로 이루어져 왔다. 반면 미디어 부문에서 면허제도는 다원주의, 불평등주의, 취약계층 보호, 문화 자산의 제고 등 정치적이고 문화적인 함의를 바탕으로 하므로, 미디어 소유의 집중이 다양성과 경쟁에 어떠한 영향을 미치는가가 핵심적인 쟁점이 되어 왔다(Blackman, 1998, p. 165). 융합 미디어 환경에서 수평적 규제로의 전환은 사업자 혹은 매체에 따라 칸막이 식의 ‘수직적으로’ 적용되어 오던 네트워크 및 사회문화적 규제의 틀이 기술중립적인 규범에 따라 전송 수단과 서비스 차원이 분리되고 동일한 서비스에 대해 동일한 규제의 틀을 적용하게 되는 것을 의미한다(방석호, 2006, 3쪽).

방송 산업에서 이루어지고 있는 기술적 발전과 서비스 융합의 양상은 현실적으로 수평적 규제 방식의 도입을 강하게 필요로 한다. 방송 영역의 경우, 콘텐츠 제작, 편성이 이루어지는 콘텐츠 서비스 계층, 콘텐츠의 패키징 및 과금이 이루어지는 플랫폼 서비스 계층, 전송서비스 계층, 전송망 계층으로 구성되어 있다. 그런데, 서로 상이한 성격을 지닌 다양한 사업자의 방송 서비스 계층에 대한 참여 및 경쟁이 가속화되면서, 매체 단위로 이루어지는 규제에 혼란이 야기되고 있다. 즉, 콘텐츠 서비스

와 플랫폼 서비스를 수직적으로 결합하는 MSP와 같이 다양한 계층으로 방송 사업 영역이 확산되면서 기존 수직적 규제 방식에 토대를 둔 규제 차별이나 규제 공백의 문제를 해소하고 공정경쟁의 규제 환경을 조성하기 위해 수평적 규제 체계로의 전환이 필요해지는 것이다(이수일, 2011, 95쪽).

이때, 융합 미디어 시장에서 수평적 규제의 적정성을 결정하는 첫 번째 관건은 계층별 시장 획정(market definition)을 통하여 경쟁사업자의 범주를 설정하는 것이다(이수일, 2011, 95쪽).⁹⁾ 유사한 서비스를 제공하는 다양한 사업 주체를 포괄한 관련 시장의 획정은 수평적 규제의 주된 과제로 등장한다. 방송 부문의 관련 시장 획정은 가치사슬을 따라 존재하는 거래관계를 파악하고, 각 거래의 공통성을 파악함으로써 이루어진다(이수일, 2011). 주요 유료 방송서비스인 케이블TV와 IPTV를 하나의 시장으로 획정할 것인가의 여부는 그들이 채널 및 콘텐츠 사업자, 최종 이용자, 광고주 및 기타 다양한 관련 사업자 맺고 있는 거래 관계 공통성의 정도에 따라 결정된다. 케이블TV와 IPTV는 지리적 시장 범위의 차이를 제외하고 지상파 및 방송채널사용사업자와의 채널 공급 관련 거래, 상품별 유사성 및 상품 간 유사성에 대한 수요자의 인식 및 수요대체성 등을 감안할 때 하나의 시장으로 획정 가능하되, 현재 아날로그 케이블TV와 IPTV 간의 상품 차별성이 존재한다는 점을 감안하여, 디지털 유료 방송을 별도의 시장으로 획정할 수 있다(방송통신위원회, 2012a).

한편 수평적 규제에 있어서의 또 다른 핵심 쟁점은 경쟁 관계가 확인된 사업자들에 대해 동일한 규제를 적용하되, 시장지배력이 확인된 사

9) 서로 다른 가치 사슬 계층이 경쟁적 이점을 극대화하기 위해 결합된 수직 결합이 허용되는 범주 역시 수평적 시장지배력의 정도가 중요한 준거로 작용한다(Blackman, 1998, p. 167). 이는 미국 등 주요한 방송, 통신 기업 합병 심사에서도 중요하게 반영되어 왔다.

업자에 대해 그에 합당한 별도의 규제를 어떻게 적용할 것인가에 있다. 이는 수평적 시장지배력 외에 수직적 결합에 따른 경쟁제한성에 대한 검토를 필요로 한다. 2000년을 전후로 이루어진 AT&T와 MediaOne, AOL과 Time Warner의 합병에 대한 논란에 대한 논란에서 역시 콘텐츠 부문과 네트워크의 수직결합으로 인해 경쟁 콘텐츠 사업자의 네트워크 접근에 경쟁제한성이 발생할 수 있다는 우려가 제기되었다. 이때 미국 경쟁당국은 이들 합병 건에 대해 ‘수직결합으로 인해 네트워크 부문에서의 시장지배력을 경쟁 콘텐츠 사업자를 전략적으로 배제하는 수단으로 활용할 개연성이 있지만, 그 개연성 자체만으로 경쟁 저해성 자체를 판단할 수 없다’는 취지로 합병을 허용하였다(ABA, 2005). 경쟁 저해성 판단을 위해서는 네트워크 사업자가 관련 시장에서 독점력을 지니는지, 그리고 그 독점력이 2차 시장인 콘텐츠 부문으로 확대되어 합병 전에 비해 시장성과가 약화됨에도 불구하고 독점 이익을 얻기 위해 전략적으로 네트워크 제공을 거절함을 입증해야 결합의 위법성을 판단할 수 있는 것으로 본 것이다. 이는 결합 자체를 규제하기보다는 그로 인해 제약될 것이 우려되는 콘텐츠 시장의 다양성을 보장하는 제도가 필요하다는 입장에 기반해 있다(송진, 2010a).

이러한 맥락에서 수평적 규제로의 전환 국면에서 유료 방송과 지상파 방송 간의 겸영 허용은 각 사업자가 지닌 수평적 시장지배력과 수직적 결합의 경쟁제한성에 대한 재검토를 바탕으로 차별적 적용의 필요로 한다. 국내의 경우 현재 유료 방송과 지상파 방송의 겸영이 법적으로는 허용되어 있지만, 실질적으로 가시화된 사례는 아직 없다.¹⁰⁾ 특히, 케이

10) 2009년 방송법 개정 이전까지는 지상파와 종합유선방송사업 간의 겸영에 대한 강력한 규제를 행한 바 있다. 때문에 방송사업자 간 겸영은 주로 유료 방송사업자를 중심으로 이루어져 왔다. 방송채널사용사업자 간의 결합(MPP), 케이블사업자 간의 결합(MSO) 등 수평적 결합이

블 SO와 IPTV가 하나의 동일한 시장으로 획정될 수 있음에도 불구하고(방송통신위원회, 2012a), 규제와 관련된 법 체계는 서로 실질적인 성격 을 띠고 있다. 방송법과 인터넷멀티미디어방송사업법은 시장점유율 제 한, 전기통신설비의 동등 제공, 금지행위, 콘텐츠 동등 접근 등에서 케이 블 SO와 IPTV에 차별적인 규정을 적용하고 있는 것이다. 특히, 소유경영 규제와 관련하여 지상파 방송, 위성방송, SO의 이종 사업자 간에 현재 적 용되고 있는 규제 틀은 매체 간 균형발전을 도모하기 위한 목적으로 도 입되었으나, 이는 수평적 규제체계의 원리와 배치되는 측면이 강하다. 수평적 규제 체계의 적용을 통해, 실질적인 관련 시장 내에서 이루어지 는 차별적 거래가 콘텐츠사업자 간 또는 플랫폼 사업자 간 공정경쟁을 훼손할 가능성이 있는지 여부를 중점적으로 판단할 필요가 있다.

아울러, 현재 국내 방송법상의 경영 규제 기준은 사업자 간 지분비 율 제한, 매출액 제한, 가입자 수 제한, 사업자 수 제한, 사업구역 제한 등 다양한 형태로 이루어지고 있다.¹¹⁾ 특히, 동종 사업자 간 경영에서는 공 통적으로 매출액을 기준으로 제한하고 있고, 이종사업자 간 경영에서는 사업자 수와 사업구역으로 제한하는 특성을 보인다. 가령, 케이블 SO의 경우 소유할 수 있는 PP의 수적 제한을 두어 한 방송사가 다수의 PP를 수 직결합하여 프로그램 편성에서의 획일화를 방지하고 있고, PP가 SO를 경영하는 데는 사업 구역을 기준으로 제한하여 매체 제공의 다원성을 확 대하려는 형태다(석왕헌·박추환, 2009).

비교적 활발하게 이루어져 왔으며, 콘텐츠 사업자와 플랫폼 사업자의 수직적 결합은 주로 PP 와 SO의 결합을 통해 나타났다.

11) 하지만 서로 다른 의미를 갖는 수치에 대한 논란이 야기되고 있다. 특히 매출액이 여론 집중 과 일치한다고 보기 어려운 부분이 많다는 점에서 쟁점의 대상이 된다(Schlz, 2006). 매출액에 대한 상당 부분은 설비 임대 등 다양성과 직접 관계없는 수입이 포함되어 있어, 독점화행위에 대한 경향이 있다는 이유만으로 규제를 가하는 것은 타당하지 못할 수 있다는 것이다.

지상파와 유료 방송 간의 경영 규제 역시 콘텐츠 사업자와 플랫폼 사업자 간 차별적 거래를 통해 공정경쟁과 다양성이 저해될 수 있음을 방지하는 취지가 가장 크다고 할 때, 개별 플랫폼 사업자에 대해 전체 유료 방송 가입자 수를 기준으로 한 시장 점유 상한을 설정하거나, 배타적 채널 거래에 따른 시청자들의 플랫폼 전환 가능성을 토대로 한 필수 콘텐츠 거래 규제가 보완적으로 작동할 필요가 있다. 만약 유료 방송시장에서 특정 사업자가 MSP로서 보유 채널이 필수 요소의 지위에 있고, 그를 대체할 만한 다른 채널이 없다면 해당 채널 사업자는 경쟁 플랫폼 사업자에게 의무적으로 자사 채널을 제공해야 한다는 의무제공의 도입을 고려할 수 있는 것이다.

한편 방송 산업의 경우, 통신 산업처럼 시장지배적 사업자를 지정하여 각종 규제를 가하는 형태를 취하고 있지는 않다. 통신 서비스와 달리 방송 산업 내에 유료/무료, 이동형/고정형 등 다양한 차원의 시장이 형성되어 있고, 각 시장은 수용자와 광고를 두고 경쟁하는 관계에 놓여 시장을 획정하고 시장지배적 사업자를 규정하기 어렵기 때문이다(김영주·정재민, 2010, 65쪽). 이에, 융합 시장의 수평적 매체 규제는 부문별 진입 소유 규제를 엄격하게 제한하던 방식에서 느슨한 구조규제와 시장 행태에 따른 행태규제로 바뀌고 있다. 이러한 현상은 신자유주의적 시장 경쟁체제에서 매체 산업이 칸막이로 보호받는 영역 중심에서 하나의 시장으로 통합하는 경향에 영향을 받기 때문이라 할 수 있다(심영섭, 2012).

3. 해외 사례 분석

2000년도 전후에 이루어진 AOL-Time Warner 합병, CBS-Viacom 합병 등은 당시로서 '미디어 빅뱅'으로 표현될 만큼 미디어 산업 구조에 격변을 가져올 것으로 예상되었지만, 그다지 성공을 거두지는 못했다. Time Warner 그룹은 케이블TV 부분을 자회사로 분사했고, Viacom 역시 케이블TV와 CBS 방송을 분리했다. 기존의 전통적 미디어 시장 구조상 플랫폼 개방을 둘러싼 네트워크와 콘텐츠 부문의 이해가 서로 상충하면서, 실질적인 시너지 효과가 구현되기 어려웠기 때문으로 풀이된다. 이러한 상황에서 2009년에 시도된 Comcast-NBCU 합병이 새롭게 조명 받은 이유는 이들의 결합이 전통적인 기존 미디어 시장 내에서의 수직결합에 그치지 않고, 새롭게 형성되기 시작한 인터넷 미디어 콘텐츠 유통과 직접적인 관련을 맺고 있고(송진, 2010), 실질적인 시너지 효과를 거두고 있기 때문이다. 지상파 방송이 방송 시장에서 가지는 지배력 및 역할 측면에서 차이가 있는 미국의 상황을 국내 방송시장에 직접 적용하기 어렵지만 해당 합병 사례에서 미국 규제 기관이 검토한 다양한 기준과 쟁점은 향후 국내 미디어 시장의 지상파 결합 관련 이슈에도 고려해야 할 사안으로 부각될 개연성이 높다. 이는 방송 통신 융합시장의 콘텐츠 유통 차원에서 네트워크-콘텐츠 수직결합 문제를 다루는 데 필요한 조건을 조망하는 데 유용한 함의를 제공하기 때문이다.

1) Comcast-NBC Universal 간의 합병 허용 논란

미국 미디어 시장에서 콘텐츠 제작과 배급망을 가진 사업자의 수직적 통합은 이미 타임워너와 AOL(America on Line)의 합병에 의해 위기 상황을 극복할 수 있는 기회로 삼을 수 있다. 뉴스 및 오락물의 메이저 제작사이며, 막강한 미디어 콘텐츠 라이브러리를 보유한 타임워너와 미국에서 가

장 큰 인터넷 서비스 제공자(ISP)의 합병으로 막강한 콘텐츠 제작력, 브로드밴드, 그리고 온라인 배급망의 결합을 통해 강력한 시장 지배력을 갖게 될 것으로 전망되었다. 그러나 이 두 기업의 합병은 시너지 효과를 내지 못한 채 결국 다시 분리되고 말았다. 이후 다시 케이블 사업자인 컴캐스트와 NBC Universal 간의 수직 통합이 시도되었다.

미국 유료 방송시장에서 가장 가입자 기반이 넓은 컴캐스트(Comcast)는¹²⁾ 콘텐츠 공급자인 지상파 방송과의 합병을 지속적으로 추진해 왔다. 2004년 ABC를 인수하려 했으나 실패하고 다시 NBC와의 합병을 추진하였다. 브로드밴드를 기반으로 안정적인 유료 방송 가입자를 가진 컴캐스트와 막강한 콘텐츠 라이브러리를 가진 NBC Universal이 서로 합병하게 된 배경은 양사에 모두 이익이 되기 때문이다(Goldfarb, 2010).

먼저 케이블 사업자 입장에서는 넷플릭스와 유튜브와 같은 온라인 비디오 유통업자(Online Video Distributor)의 미디어 시장 진입 이후 VOD 이용이 급증하면서 유료 방송서비스를 해지하는 가입자가 증가하면서 수익률이 떨어지게 된다. 수익률이 감소하는 것과 반대로 비용 측면에서는 콘텐츠 확보 경쟁의 심화로 콘텐츠 수급 비용이 지속적으로 증가하고 스마트 미디어 서비스에 대응하기 위해 스마트 셋톱박스를 가입자에게 제공하면서 이윤이 감소하는 문제가 발생하게 된다(김정훈·성승창, 2012). 이에 따라 컴캐스트는 멀티플랫폼 시대가 되면서 킬러 콘텐츠를 안정적으로 확보하고 가입자 수신료 외에 콘텐츠 판매수익이나 타겟 맞춤형 쌍방향 광고 수익 등 수익원을 다양화할 수 있는 기대효과를 가지고 지상파 방송사와의 합병을 고려한 것이다(강준석, 2010).¹³⁾

12) 2010년 합병 당시 컴캐스트는 케이블 2,300만, 초고속 인터넷 1,600만, 전화 560만 명의 가입자를 확보하였다(NCTA, 2010).

13) NBC는 NBC Television Network(NBC News, NBC Universal Sports and Olympic, NBC

지상파 입장에서도 유료 방송사업자와의 합병을 통해 실시간 채널의 시청률이 하락과 함께 광고 수익이 감소하는 위기 상황을 극복할 수 있는 기회로 삼을 수 있다.¹⁴⁾ 콘텐츠 생산과 배급의 수직결합을 통해 콘텐츠를 안정적으로 유통할 수 있는 배급망을 확보하고, 자본력이 좋은 케이블 사업자가 지상파 방송사를 인수하면서 콘텐츠에 대한 투자도 증가할 수 있게 되었다(송민정·이화진·김주영, 2011). 특히 유무선 브로드밴드를 보유한 사업자와의 합병으로 콘텐츠의 유통망 확대를 통한 시너지 효과가 크게 나타날 것으로 기대되었다.

컴캐스트와 NBC 측은 합병을 통해 ① 콘텐츠에 대한 자본 투입이 증가하고, ② 기술혁신을 통한 새로운 서비스 도입이 촉진되며, ③ 규모의 경제 및 범위의 경제가 확대되어 ④ 콘텐츠 생산과 배급의 수직적 통합으로 인한 불확실성이 감소하는 시너지 효과가 창출될 것이라는 전망을 하였다(Wallsten, 2010). 결국, 미국 연방통신위원회(FCC)와 법무부(DOJ)는 합병 심사를 거쳐 2011년 1월 조건부 승인을 해주었고, 이에 따라 조인트 벤처(Joint Venture) 형태의 NBC Universal LLC(INC.)가 출범하였다.¹⁵⁾

컴캐스트와 NBC의 합병을 두고 여러 가지 측면에서 우려의 목소리가 제기되었다. 새로운 합병체는 미디어와 엔터테인먼트 산업을 매우 의미 있는 정도로 소유·통제함으로써 미디어 시장에 영향을 주고, 미국

Entertainment), Telemundo Network, NBC Universal(CNBC, MSNBC, USA Network, Universal Pictures) 등의 채널을 보유하고 있음.

14) 2008년 대비 2009년의 NBC의 광고 수익은 전국광고가 약 19%, 지역광고가 약 33% 감소하고 있었다(TNS Media Intelligence, 2009).

15) 컴캐스트는 합작회사의 지분 51%와 이사회 구성원 5명 중 3명 임명권 보유로 실질적 지배력을 갖게 되었다. 컴캐스트와 GE는 각각 4년과 3년 6개월이 지난 후 투자 지분을 제3자에게 매각할 수 있도록 하였고, 특히 GE가 매각할 경우 컴캐스트가 우선 인수하도록 협정을 맺었다.

방송정책의 중요한 목표인 다양성, 지역성, 공익성에 해를 가져올 수 있다는 우려가 제기된 것이다(Goldfarb, 2010). 거대 미디어 기업 간의 합병인 만큼 프로그램 전송 규칙, 프로그램 접근 조건, 재전송 동의 규정, 무료 지상파 방송 관련 정책, 망 중립성, 오픈 액세스 정책 등을 포함한 수많은 규제와 정책적 이슈를 폭넓게 다룰 필요가 있다는 것이다. 다음에서는 합병 심사과정에서 논란이 되었던 몇 가지 쟁점에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다.

(1) 관점의 다양성

먼저 컴캐스트와 NBC의 합병은 소유권, 관점, 내용의 다양성을 감소시켜 공익의 증진에 기여하지 않는다는 주장이 제기되었다. 컴캐스트는 독립 지상파 방송사의 프로그램을 구매할 유인이 없기 때문에 합병 이후 정보원(source)의 다양성이 감소할 뿐만 아니라 이 합병으로 소수민이나 사회취약계층의 의견과 이익을 대변하는 소규모 TV 방송사가 감소함으로써 독립적이고 다양한 목소리가 줄어들어 관점(viewpoint)의 다양성이 감소할 것이라는 것이다. 따라서 합병 이후 컴캐스트가 다양한 지역 사회의 의견을 반영하고 경제적 발전에 기여할 수 있는 구체적 계획을 내놓아야 한다고 보았다(Kang, 2010).

그러나 FCC는 다양성을 제고하기 위해 독립 프로그래머의 공급을 보장하는 상업적 임대 규정(commercial leased rule)¹⁶⁾을 두어 케이블 사업자가 제휴하지 않은 일정 채널을 전송할 수 있도록 하고 있으며, MVPDs가 채널전송을 조건으로 독립 프로그래머에게 재정적 이익을 요구하거나 독점적 공급을 강요하지 못하게 하는 규제를 실시하고 있다.

16) 47 U.S.C. § 532, section 612 of the Communication Act.

캠캐스트와 NBCU의 합병 이후 컴캐스트가 NBCU의 프로그램을 이전보다 더 전송할 가능성은 높지만, FCC의 기존 규정만으로도 독립 프로그램의 채널 전송이 이루어질 것이기 때문에 다양성이 감소할 가능성은 적다는 견해도 제기되었다(Goldfarb, 2010).

(2) 지역성의 감소

컴캐스트는 합병 신청서에서 지역 뉴스와 공익적 프로그램을 더 확대할 것이며 특히 지상파뿐만 아니라 컴캐스트의 온 디맨드 서비스 플랫폼을 통해서도 지역 프로그램을 제공할 것을 밝힌 바 있다.¹⁷⁾ 또한 Telemunso 네트워크를 지상파 스펙트럼을 통해 멀티캐스팅의 형태로 히스패닉 커뮤니티에 추가로 전송할 계획도 밝혔다.¹⁸⁾ 그럼에도 불구하고 강(Kang, 2010)은 컴캐스트와 NBC의 합병으로 지역 TV 뉴스가 감소할 것으로 전망하였다. 지상파 플랫폼을 통한 광고 수익이 감소하고 있기 때문에 지상파 방송사들이 확보한 방송용 주파수 여유 대역폭을 브로드밴드용으로 전환하고 네트워크 가맹사들을 포기할 수 있는 가능성이 예견된 바 있어(Eggerton, 2009), NBC 네트워크 가맹사들이 제공하는 지역 뉴스 프로그램과 지역 사회의 문제를 다루는 프로그램의 양과 질이 현저히 낮아질 것으로 본 것이다. 합병 이후 NBC가 지상파 방송사로서 수행해 온 공익적 책무를 소홀히 하여 지역 공동체의 이해를 반영한 프로그램을 줄이

17) In the Matter of Applications for Consent to the Transfer of Control of Licenses: General Electric Company, Transferor, to Comcast Corporation, Transferee, Applications and Public Interest Statement, Appendix 8, "Applicants' Voluntary Public Interest Commitment," Commitment # 2, submitted January 28, 2010.

18) In the Matter of Applications for Consent to the Transfer of Control of Licenses : General Electric Company, Transferor, to Comcast Corporation, Transferee, Applications and Public Interest Statement, Appendix 8, "Applicants' Voluntary Public Interest Commitment," Commitment #7, submitted January 28, 2010.

고, 네트워크 가맹사와의 관계를 소홀히 하여 효과적이고 시의적절한 긴급 재난 방송을 하지 못할 수 있다는 것이다. 특히 NBC가 지역을 기반으로 한 케이블 사업자와 합병함으로써 지역의 네트워크 가맹사들이 지역 커뮤니티에 관한 프로그램을 우선적으로 방송하지 못하게 힘을 행사할 수 있다는 우려를 제기하고 있다. 또한 광고 수익이 낮은 지역 뉴스 프로그램을 지상파 방송에서 방송하지 않고 대신 케이블 채널이나 온라인 플랫폼으로 이동시켜 방영하게 되면 전반적으로 지역 뉴스 프로그램이 감소할 가능성이 있다(Kang, 2010).

(3) MVPD 시장의 경쟁사 배제(vertical foreclosure)

컴캐스트는 두 가지 콘텐츠 배급 부문에서 경쟁사가 존재한다. 즉 컴캐스트와 같이 MVPD로서 경쟁하는 위성 및 통신 회사와 인터넷으로 비디오 스트리밍 서비스를 제공하는 “over-the-top” 서비스 제공자가 그것이다. 컴캐스트는 합병 신청서에서 NBC와 Telemundo 소유 방송사들의 프로그램 공급시 프로그램 접근 규정에 따를 것이며, 재전송동의 협상과정에서도 우월적 지위를 남용하지 않을 것이라고 의견을 밝혔다.¹⁹⁾

그러나 소규모 MVPD들은 합병 이후 컴캐스트는 거대한 프로그램 포트폴리오를 이용하여 경쟁 유료 방송사업자(MVPD)나 OTT 사업자에게 제공하는 프로그램의 가격을 올리거나 프로그램 공급을 거절하는 방식으로 경쟁사를 봉쇄할 것이라는 우려를 제기하였다. 인기 없는 프로그램만 얻게 되거나 가격이 비싼 프로그램을 얻게 되면 비수직결합 사업자

19) *In the Matter of Applications for Consent to the Transfer of Control of Licenses : General Electric Company, Transferor, to Comcast Corporation, Transferee, Applications and Public Interest Statement, Appendix 8, “Applicants’ Voluntary Public Interest Commitment,” Commitment # 14 and Commitment # 15, Submitted January 29, 2010.*

는 경쟁적으로 불리한 위치에 놓이게 되거나 비용상 열위에 처하게 된다. FCC는 이 점을 우려하여 수직결합 MVPDs들에게 프로그램 접근 규정(Program Access Rule)을 적용하고 있지만, 이 규정은 위성을 통해 프로그램을 전송하는 경우만 해당하고 지상파를 통해 프로그램이 전송될 때는 적용되지 않은 허점이 있음을 지적했다. 그리고 규정에 따라 비차별적 조건과 요금으로 공급하게 되더라도 컴캐스트가 협상력이 낮은 소규모의 케이블 회사들에게 인상된 가격으로 프로그램을 제공할 여지는 충분히 있다고 보았다(Kang, 2010).

그러나 이스라엘과 카츠(Israel & Katz, 2010)는 컴캐스트가 경쟁 MVPD에 대해 프로그램 공급을 거절할 가능성은 없다고 반박하였다. NBCU가 다른 MVPD를 봉쇄하기 위해 NBC 채널의 재전송동의를 거절할 가능성은 없다는 것이다. 수직결합을 하면 NBCU 프로그램의 평균한 제작비용이 낮아지기 때문에 가격을 인상할 가능성은 적고, 컴캐스트는 경제적 효율성을 가장 중요하게 고려하므로 경쟁사 봉쇄를 목적으로 채널 공급 여부를 결정하지 않는다는 것이다. 골드파브(Goldfarb, 2010) 역시 높은 제작비용과 낮은 배급비용을 가진 프로그램의 특성 때문에 프로그래머는 가능한 프로그램을 많은 곳에 유통시킴으로써 최대 이윤을 얻으려고 할 것으로 보았다. 프로그래머가 독점적 공급을 할 경우란 다른 유통망을 포기함으로써 감당해야 하는 손실분을 넘어서는 이윤을 얻을 수 있을 때 가능한데, 수직결합 기업의 프로그램 제작 파트와 유통 기능이 서로 분리되어 있을 경우에는 제작 파트가 이윤을 희생하지 않는다는 것이다. 또한 NBCU가 보유한 지상파 채널과 컴캐스트가 보유한 채널은 타깃 시청자층이 달라 상호 대체재가 아니기 때문에 경쟁제한적인 행위는 일어나지 않을 것으로 보았다.

(4) 온라인 비디오 시장의 경쟁사 배제

새로운 비디오 유통업자들은 MVPD에 가입하지 않고도 새로운 기술을 통해 쉽게 콘텐츠를 이용하려는 수요가 증가하고 있다는 점, 그리고 이러한 수요를 기반으로 프로그래머와 유통업자가 수익을 창출할 수 있다는 점을 들어 그들의 비즈니스 모델이 MVPDs보다 프로그램 공급자에게 더 많은 혜택을 준다고 주장한다(Goldfarb, 2010). 그런데 합병 이후 컴캐스트가 NBC 계열 콘텐츠를 모두 가지게 되면, 온라인 비디오 시장에서 유튜브나 넷플릭스와 같은 경쟁 OVD의 콘텐츠 전송속도를 의도적으로 낮추고 서비스 품질을 하락시킬 수 있는 유인과 능력이 있다고 주장하고 있다. 온라인 비디오 시장에서도 소비자는 여전히 필수(must-have) 프로그램에 대한 접근 여부에 따라 서비스 이용 여부를 결정하기 때문에 대부분의 OVD는 임계치를 넘을 수 있는 가입자를 확보하기 위해 필수 프로그램을 충분히 공급할 필요가 있는 것이다. 또한 컴캐스트는 이미 비디오 유통 시장에서 경쟁제한적인 행위를 한 사례²⁰⁾가 있기 때문에 온라인 유통 시장에서 신규 서비스 제공자를 배제할 가능성이 높다고 본 것이다.

그러나 이스라엘과 카츠(Israel & Katz, 2010)는 온라인 비디오는 전통 TV 시청과 기존 유료 방송서비스에 보완적인 역할을 하며, 컴캐스트가 제공하는 브로드밴드 인터넷 접근 서비스와 온라인 비디오는 대체 관계라기보다는 상호 보완적이기 때문에 컴캐스트가 경쟁 OVD를 봉쇄하기보다는 시장경쟁을 촉진하고 온라인 비디오 시장에서 산출물을 확장할 가능성이 있다고 보았다. 그러나 OTT 서비스를 제공하는 OVD가 생

20) 컴캐스트가 넷플릭스에 IDC 코로케이션을 제공하는 Level 3에 온라인 동영상 전송료의 지속적 납부(recurring fee)를 요구한 바 있다.

존하기 위해 필요한 must-have 프로그램이 어느 정도가 되어야 하는지 명확하지 않으며, 프로그램 공급업자들이 합병 이후 컴캐스트인 OTT 서비스인 <TV everywhere>에 독점 공급할 가능성은 거의 없다는 주장이 제기되었다(Goldfarb, 2010). 대신 컴캐스트와 NBCU의 합병으로 소비자에게 혜택을 주는 새로운 비즈니스 모델이 만들어질 수 있다는 주장을 제기했다. 즉 VOD 라이브러리 확충, 새로운 프로그램의 즉각적인 전송, 그리고 <TV Everywhere>를 통해 새로운 비즈니스 모델을 실험할 것이라고 제안한 바 있다.²¹⁾

(5) 네트워크 중립성 문제

컴캐스트는 가입자 기반이 가장 큰 케이블 사업자로서 브로드밴드 시장에서도 시장 지배력이 높다. 컴캐스트는 AT&T, Verizon, Time Warner와 더불어 미국의 4대 인터넷 서비스 제공자로서 케이블 망을 통해 약 1천 6백만 가구에 초고속 인터넷 서비스를 제공하고 있다. 이에 따라 합병 이후 컴캐스트는 경쟁 OVD(Online Video Distributor)의 브로드밴드에 대한 보편적 접근을 허용하지 않을 유인이 있어 망 중립성과 관련된 문제가 발생할 수 있다는 우려가 제기되었다(Kang, 2010).

그러나 이스라엘과 카츠(Israel & Katz, 2010)는 오히려 브로드밴드 접근 비용이 낮아질 것으로 예측하였다. 컴캐스트와 NBCU가 각각 보유한 네트워크는 밀접한 대체재가 아니기 때문에 네트워크 차원에서 수평적 결합을 통한 지배력이 형성되지 않을 것이라고 반박하였다.²²⁾

21) *In the Matter of Applications for Consent to the Transfer of Control of Licenses : General Electric Company, Transferor, to Comcast Corporation, Transferee, Applications and Public Interest Statement, Appendix 7, Declaration of Robert Pick, submitted January 28, 2010.*

22) 결합 당시 NBCU는 유선 네트워크를 보유하고 있지 않았다. 2012년 기준 Comcast의 브로

2) FCC의 합병 승인 조건과 그에 대한 평가

해외에서는 지상파 방송사와 케이블 간의 겸영 규제는 제한적 조건 하에서 허용하고 있다. 영국은 전체 시장 점유율 15%의 제한 하에서 그리고 독일에서는 시청점유율 30%를 초과하지 않는 범위 내에서 소유 겸영을 허용하고 있다. 합병 이후 특정 방송사가 여론 지배력을 갖게 될 경우 해당 주의 미디어청은 방송여론집중조사위원회를 열어 지분 매각이나 채널 취소 등의 조치를 취하도록 되어 있다(이봉의, 2007). 프랑스에서는 지상파, 케이블, 위성, 신문 등 매체 간 겸영을 시청자 수나 시장 점유율 등의 일정 기준 내에서 2개까지 소유할 수 있다(박진우, 2007). 미국 역시 케이블 TV법(Cable Television Competition and Protection Act of 1992)에서 시장 점유율 규제를 홈패스율 30%에서 전체 MVPD 시장 가입자 수의 30%로 대폭 완화한 이후 가입자 수 기준으로 시장점유율 30% 제한 하에서 지상파-케이블 겸영을 허용하고 있다. 그러나 시장 점유율이 허용 범위를 넘지 않아도 FCC는 합병 심사시 공공의 이익(public interest)에 기여하는지 그리고 공정 경쟁(fair competition)에 해를 가하는지 여부를 살펴본다.

합병 당시 미국 MVPD 시장에서 기본 서비스 가입자는 총 8천 9백만 가입자인데, 2009년과 2010년을 비교해 보면 케이블 TV의 방송 가입자 수는 감소하고 있는 반면, Verizon이나 AT&T 가입자는 점차 증가하고 있음을 알 수 있다. 그 가운데 컴캐스트의 가입자 수 기준 시장 점유율은 2009년 26.36% 수준에서 2010년 25%로 다소 감소하였다. 컴캐스트와 NBC가 합병을 하더라도 MVPD 시장구조는 시장 점유율 30% 상한선을

드밴드 가입자 수는 19 millions에서 2013년 20 millions로 약간 상승하였다. 전체 83 millions 브로드밴드 가입자 수의 24% 수준이다. 그 다음으로 AT&T 16 millions, Time Warner 11 millions 순이다(gigaom 2013년 11월 29일자).

표 1. 미국 상위 10개 MVPD 시장의 가입자 현황

(단위: 백만)

순위	사업자	2009 기본 서비스 가입자	2010
1	Comcast Corp.	23.5 (26.36%)	22.8(25.36%)
2	Direc TV(위성)	18.5(20.77%)	19.2(21.3%)
3	Dish Network Corp.	14.1(15.85%)	14.1(14.11%)
4	Time Warner Cable, Inc.	12.8(14.39%)	12.4(13.7%)
5	Cox Communications, Inc.	5.1	4.9
6	Charter Communications, Inc.	4.8	4.5
7	Cablevision Systems Corp.	3.0	3.3
8	Verizon Communications, Inc.	2.86(3.2%)	3.5(3.9%)
9	Bright House Networks LLC	2.26	2.2
10	AT& T, Inc.	2.06(2.3%)	3.0(3.3%)
	계	89.34	89.9

출처: NCTA(2010), FCC(2012).

넘지 않음을 알 수 있다. 이에 합병 후 다양한 플랫폼을 통해 더 많은 소비자에게 콘텐츠를 배급함으로써 규모의 경제를 확장하고 고품질의 콘텐츠를 공급할 경제적 유인을 가질 수 있다고 기대되었다. 또한 콘텐츠 생산과 배급의 수직적 결합을 통해 두 부문 사이의 협력문제를 해결해 새로운 배급 기술이나 비즈니스 모형의 도입을 촉진할 수 있을 것으로 전망되었다(강준석, 2010).

그럼에도 불구하고 FCC와 미 법무부는 컴캐스트와 NBC의 합병 심사 결과, 다음 세 가지가 우려된다고 보았다. ① 경쟁업체에 대한 NBCU 프로그램의 제한으로 경쟁업체/소비자의 해당 프로그램 구입 가격 상승, ② MVPD 시장 경쟁을 제한, ③ 투자 감소, 프로그램 종류 및 제작편수

감소 등 혁신을 저해할 우려가 있다는 것이다. 그리고 이러한 판단에 따라 다음 다섯 가지 행태적 시정 조치를 제시하였다: ① 컴캐스트가 콘텐츠 공급업자들과 계약하는 과정에서 경쟁사와의 협상을 과도하게 제한하는 조건 부과를 금지 ② 결합 기업은 OVD를 포함한 프로그램 공급 시장에서 경쟁사에게 NBCU 콘텐츠를 차별 없이 공급 ③ 결합 기업은 컴캐스트 경쟁사에게 방송 프로그램을 공급하는 방송사/제작사에게 보복하는 행위를 금지 ④ FCC가 제정한 오픈 인터넷 규정을 위반하는 경쟁자 차별행위를 금지하고 초고속 인터넷 서비스 유지 ⑤ 컴캐스트는 인터넷 기반 방송 사이트인 훌루(Hulu)에 대한 경영권을 포기함으로써 훌루닷컴에 대한 영향력 행사 금지 ⑥ 다양성 확보를 위해 합병 이후 8년 동안 컴캐스트의 디지털 티어에 최소 10개 이상의 새로운 독립 채널 운영, NBC 및 텔레문도 소유운영방송사들이 비차별적으로 채널 공급, 텔레문도 소유 VOD를 최대 증가, PEG 채널을 디지털 티어 중 기본 티어에 편성하거나 컴캐스트 가입자 85% 이상에 도달할 수 있는 티어에 편성 등의 조건을 제시한 것이다.

이상의 승인 조건에 대해 좀 더 부연설명을 하자면, FCC는 합병 이후 미디어 시장에 미치는 영향 중 수직결합 기업으로서 경쟁 프로그램과 경쟁 MVPDs와 OVD에 미칠 수 있는 경쟁제한적 효과가 잠재적으로 있을 것으로 판단하고 이를 시정 조치로 부과하였다. 이에 따라 2012년 프로그램 접근 규정이 일몰 규정으로 없어지더라도 결합기업을 프로그램 접근 규정을 준수하도록 의무를 부과하여 비차별적 가격과 조건으로 경쟁 MVPDs에게 프로그램을 공급하도록 하였다. 또한 경쟁사들이 의문을 제기한 바와 같이 필수 콘텐츠라 할 수 있는 지역의 스포츠 채널(Regional Sports Network)들이 위성이 아닌 지상파를 통해서 전송되는 사례가 있기 때문에 FCC는 주요 스포츠 경기들이 지상파가 아닌 케이블을 통해서 우선적으로 방송하는 것을 금지하는 조건을 부과하였다.²³⁾ 이

는 결합 이후 야기될 수 있는 다양성과 지역성이 감소될 가능성에 대한 보호 방안이기도 하다.

그러나 NBC와 제휴한 지역 지상파 가맹사들이 지역 뉴스의 생산을 줄일 수 있다는 우려에 대해서는 컴캐스트의 심사 제안서에 지역 뉴스 및 정보 프로그램의 제작 계획이 포함되어 있는 점을 고려하여 별도의 시정 조치를 내리지 않았다. NBC 제휴 지역방송사들은 1000시간 분량의 뉴스 및 정보 프로그램을 신규 제작하고, 텔레문도 방송사들도 지역 뉴스, 시사, 정보 프로그램을 지역 공동체에 공급하겠다는 계획이 포함되어 있었다. 이에 FCC는 지상파 네트워크 가맹사와 컴캐스트의 지역 채널이 상호 대체 관계가 아니라고 판단을 내린 것이다. 실제 FCC는 신문과 방송의 교차 소유에 있어서도 교차 미디어 합병을 통해 특화된 콘텐츠의 유통 하부구조를 용이하게 함으로써 다면성의 경제를 실현할 수 있다고 보았다(Albarran & Dimmick, 1996). 방송-신문 겸영이 허용될 경우라도 신문사를 소유한 방송사가 그렇지 않은 방송사보다 지역뉴스/공적 이슈를 더 많이 생산하는 실증 사례가 있었으며, 특히 케이블의 지역 채널을 통해 지역뉴스를 전달할 정보 출구가 늘어나 오히려 지역 뉴스의 공급이 원활하게 이루어진다는 연구결과가 제시된 바 있다(Spavins, et al., 2002).

23) In the Matter of Applications for Consent to the Assignment and Transfer of Control of Licenses: Adelphia Communications Corporation to Time Warner Cable; Comcast Corporation to Time Warner Inc.; Time Warner Inc. to Comcast Corporation, MB Docket No. 05-102, Memorandum Opinion and Order, adopted July 15, 2006, released July 21.

4. 국내 방송시장에서의 지상파-유료 방송사업자 간 경영이 관련 시장에 미치는 영향

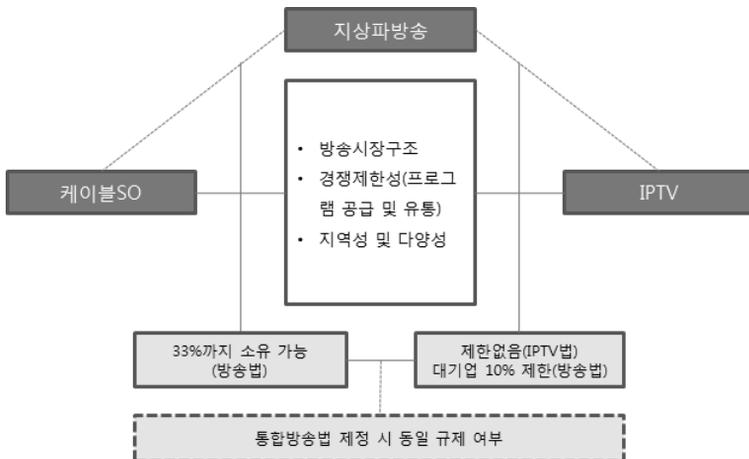
이 장에서는 상기한 논의를 바탕으로 국내 방송시장에서 지상파 방송과 유료 방송사업자와의 경영이 관련 시장에 미치는 영향을 검토하고자 한다. 분석대상 유료 방송서비스로는 케이블SO와 IPTV를 설정하였다. 케이블SO는 전체 유료 방송시장의 선발주자로서 2009년 이후의 하락세에도 불구하고 약 63%(2013년 8월 기준)를 차지하고 있는 대표적 유료 방송서비스다. 인터넷망을 기반으로 통신사업자가 서비스를 제공하는 IPTV는 전화, 인터넷 등과의 결합서비스를 기초로 최근 급격히 가입자수를 확대하고 있다. 두 사업자가 제공하는 서비스의 채널 구성 및 서비스 특성은 유사하나, 지역 권역을 중심으로 사업을 운영하는 케이블TV의 경우 방송법의 준용을 받으며, 전국사업자인 IPTV는 인터넷멀티미디어방송법에 의해 규제가 이루어진다. 케이블 SO와 IPTV의 주요 특성을 비교하면 다음 <표 2>와 같다.

표 2. 케이블SO와 IPTV의 주요 특성 비교

	케이블 SO	IPTV
콘텐츠 수직 결합 여부	계열 PP 보유(MSP)	방송 채널 보유 미비
사업 권역 단위	지역	전국
(자체) 지역 방송 유무	있음	없음
네트워크의 특성	HFC	초고속 인터넷망
가입자 유치 기본 전략	저가 서비스	결합 서비스
기존 시장 점유율	높음	낮음
신생 시장 점유율	낮음	높음
관련 법률	방송법	인터넷멀티미디어방송법

지상파 방송과 유료 방송사업자와의 겸영을 허용하였다 하더라도 공영방송사인 KBS와 MBC는 현실적으로 겸영이 이루어지기 어렵다. 또한, 인터넷멀티미디어방송사업법에는 지상파 방송과 IPTV간의 겸영 규제에 대한 조항이 마련되어 있지 않다. 이를 위해 먼저 현재 진행 중인 통합방송법의 개정 방향에 대해 고찰해 보고자 한다. 개정안의 방향은 정부에서 발표한 안과 신문기사를 통해 간접적으로 유추해 보았으나, 확정된 것이 아니라는 점을 밝히고자 한다. 그런 다음 민영 지상파 방송사와 케이블 사업자와의 겸영, 그리고 IPTV법의 개정 후 지상파 방송사와의 겸영 허용 상황을 가정하여, 민영 지상파 방송과 유료 방송사업자 간 합병이 국내 미디어 시장에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 케이블 사업자의 경우 MSP의 형태로 이미 유료 방송의 네트워크 부문과 콘텐츠 부문을 수직결합하고 있으며, 지역 기반의 방송 사업을 운영하고 있다는 특징을 지닌다. IPTV 사업자의 경우, 유료 방송시장에서 콘텐츠 부문의 수직계열화가 아직 이루어지지 못하였으나, 전국단위의 사업을 운영하고

그림 1. 분석의 틀



있다는 특징을 지닌다. 각 사업자의 결합이 시장에 미치는 영향은 각각 시장 구조에 미치는 영향, 상류와 하류의 경쟁 수준에 미치는 영향, 그리고 다양성과 지역성에 미치는 영향으로 나누어 고찰할 것이다.

1) 통합방송법의 개정 방향

그동안 국내 방송 산업의 규제 틀은 전송방식 및 서비스별로 규제하는 사일로(silo) 방식을 따르고 있어 유료 방송을 규율하는 법체계가 방송법과 인터넷멀티미디어방송법으로 구분되어 적용되어 왔다. 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자, IPTV 사업자로 구분하여 사업자 집단별로 시장을 획정하고, 소유규제, 매출액과 가입자 등 점유율 규제, 직사·임대채널과 같은 채널 운영 규제가 각각 차별화되어 왔다. 이러한 동일 서비스에 대한 비대칭 규제가 불공정 경쟁 환경이 조성되는 요인으로 대두되기에 이른 것이다.

현재 정부는 방송법과 인터넷멀티미디어방송법을 통합한 유료 방송 법제를 위한 개정 작업을 진행하고 있다. 장기적으로 공영 방송과 민영 방송을 구분하고, 수평적 체계에 맞게 서비스 중심으로 시장을 획정하여 일관성 있는 규제 체계를 수립할 것으로 기대된다. 최근 정부가 발표한 방송산업발전 종합계획안에서도 과도한 시장점유율 규제로 방송 산업에 대한 신규투자가 억제되고 칸막이식 규제로 신규 융합 서비스 도입이 제한되어 있다는 문제점을 지적하면서 점유율 규제를 통일하고 매출 점유율 규제의 기준 상한도 개선하는 방향으로 의견이 수렴되고 있음을 알 수 있다(이재영, 2013).

하지만 완전한 수평적 규제체제로 전환하기 위한 과도기적 단계로 방송법과 인터넷멀티미디어방송법상 서로 상이한 부분을 조정하여 유료 방송시장을 동일한 기준으로 포괄하는 작업을 우선적으로 시행할 것으로 보인다(이재영, 2013). 본 논문에서는 겸영 규제, 점유율 규제, 그리

고 매출액 규제 부분에 초점을 맞추고자 한다. 경영 규제·점유율 규제·매출액 규제는 기본적으로 유료 방송시장에서의 시장집중을 억제하고자 하는 목적이 내포되어 있다.²⁴⁾ 이에 따라 특정 플랫폼에 한정된 점유율·매출액 규제는 폐지 또는 완화하고 가입자 수를 기준으로 한 시장점유율 규제만 존치할 가능성이 크며, 전체 유료 방송 가입자의 1/3로 수렴될 것으로 보인다. KT가 1/3 규제가 플랫폼의 확장 가능성과 이용자 이익을 저해하는 규제라는 이유로 반대하고 있지만 1/3 안이 수용될 가능성이 크다.

한편, 케이블의 지역사업권은 사업권역으로 명칭이 변경되면서 규제가 완화되어 광역화 가능성이 있고 IPTV의 권역별 점유율 제한은 폐지될 가능성이 크다. 그리고 PP 시장 내 시행되는 33% 매출액 규제는 경영 실적이 우수하거나 투자확대로 인한 시장성과물에 대해서도 사업 일부를 매각해야 하는 경제적 비효율이 나타날 수 있기 때문에 장기적으로는 폐지하지만 대신 불공정거래 행위를 규율하는 사후 규제를 강화할 가능성이 크다. 그러나 PP 시장의 매출액 규제를 전면 폐지하기보다는 과도기적으로 49% 매출액 규제를 거쳐 갈 것으로 보인다. 경영 규제의 경우 다른 점유율 규제나 매출액 규제만큼 민감하게 다루어지지 못하고 있지만, 다른 규제 개편 방향과 맞출 경우 지상파와 다른 플랫폼과의 경영 규제를 하는 목적이 지상파 방송의 공공성 보호이기 때문에 지상파와의 경영 규제는 SO뿐만 아니라 위성, IPTV에 대해서 적용될 가능성이 크다.

24) SO와 PP규제 완화를 골자로 한 방송법 시행령 개정안은 지난해 7월 방송통신위원회가 입법예고했다. 방송법 시행령 개정안은 ▲전체 유료 방송 가입가구수의 3분의 1초과 금지(현행 전체 SO 가입가구수의 3분의 1초과 금지) ▲구역제한 폐지(현행 전체 77개 SO구역 3분의 1초과 금지) ▲PP 매출총액 중 49% 초과 금지(PP 매출총액 중 33% 초과 금지) ▲SO 아날로그 채널수의 20% 이내로 중소 PP를 운용하도록 의무 부여 등의 내용을 담고 있다(아이뉴스 2013년 11월 27일자).

표 3. 소유겸영 규제의 현황

	케이블TV	위성방송	IPTV	PP
규제 법률	방송법 전기통신사업법	방송법 전파법	인터넷멀티미디어 방송사업법	방송법
사업 권역	지역	전국	전국	전국
소유 규제	<ul style="list-style-type: none"> · 대기업 제한 없음, 외국인 49% 초과 금지 · 신문 및 뉴스통신 49% 초과 금지 			
겸영 규제	<ul style="list-style-type: none"> · 지상파 33% 초과 소유 금지 	<ul style="list-style-type: none"> · SO 33% 초과 소유 금지 · 다른 위성방송 33% 초과 소유 금지 · 다른 위성방송 2개 이상 겸영 금지 	제한 없음	<ul style="list-style-type: none"> · 특정 플랫폼 사업자, PP 전체 사업자 수의 1/5 초과 겸영 금지 · (PP, 전체 SO 권역 중 1/3 초과한 SO의 겸영 금지)
점유율 규제	<ul style="list-style-type: none"> · SO 가입가구 수의 3분의 1 초과 금지 · 종합유선방송구역의 3분의 1 초과 금지 	<ul style="list-style-type: none"> · 특정 위성방송사업자가 다른 위성방송 사업자의 지분 33% 초과 소유 금지 · 위성방송사업자의 다른 위성방송사업 겸영 금지 	방송구역별 유료 방송사업 가입가구의 3분의 1 초과 금지	
매출액 규제	<ul style="list-style-type: none"> · 전체 방송매출액 33% 초과 금지 	<ul style="list-style-type: none"> · 전체 방송매출액 33% 초과 금지 	제한 없음	<ul style="list-style-type: none"> · 전체 PP 매출액 33% 초과 금지

마지막으로 OTT와 같은 IP 기반 동영상 서비스의 경우 스마트 단말기의 보급 확산과 비선형 콘텐츠 시청이 급증하면서 유료 방송시장에 대한 잠재적 경쟁압력으로 작용하고 있다. 그러나 OTT에 유료 방송 서비스와 동일 규제를 적용할 경우 방송 산업을 활성화할 수 있는 새로운 동력의 기회가 될 수 있는 가능성을 저해할 수도 있기 때문에 규제의 실익을 검토하여 방송규제 체계로의 편입 여부를 결정할 것으로 보인다. 이

표 4. 채널 편성 규제의 현황

	케이블	위성	IPTV
채널구성	공공(3)/공익(1)/종교(3)/보도(2)/지상파(2)/장애인복지채널(1), 종편채널(4) 등 의무채널 운영(SO·위성 16, IPTV 15) (공익채널은 SO·위성만 해당)		
직접사용 채널	3개 이내 (채널 수 100개 이상 시 10% 이내)	전체 운용 채널 수의 10% 이내	직접사용채널 운영 금지
지역채널	지역채널 1개 의무 운영	해당 없음	해당 없음

에 우선 사업자로서 법적 지위를 부여하고 규제를 최소화하면서 시장 추이를 살펴본 후 시장 경쟁에 미치는 영향을 본 후 규제 대상에 편입하자는 의견과 새로운 법적 지위의 부여도 미루면서 신중한 접근이 필요하다는 의견이 대립되면서 OTT의 규제체계로의 수용 방향이 명확하지 않은 상태다.

한편 채널 규제는 채널 구성, 직접 사용 채널, 지역 채널의 운용이 서로 상이하다. 가장 논란이 되고 있는 IPTV 직사채널은 미래부와 방통위의 업무 분장 과정 중 여야 국회의원들의 합의로 19대 국회에서는 도입하지 않기로 결정했기 때문에 통합방송법에서는 이 부분이 제외될 것으로 보인다.²⁵⁾ 방송법에서만 포함되어 있는 공익채널의 의무편성은 IPTV 사업자에게도 적용될 것으로 보인다. 한편 IPTV에만 적용되고 있는 콘텐츠 동등접근 규정은 그 대상이 IPTV 콘텐츠제공사업자로 국한되어 실효성이 낮은 것으로 평가되어 폐지될 가능성이 크다. 만약 콘텐츠 동등접근규정을 통합법에 포함시켜 유료 방송 전반으로 확대할 경우 방송경쟁상황 평가를 통해 콘텐츠 공급자의 지배력 전이가 입증된 후 고려

25) 디지털데일리 2013년 3월 18일자.

해 볼 것으로 예측된다.

2) 민영 지상파 방송-케이블 사업자와의 합병

(1) 결합 이후 방송시장 경쟁 구조의 변화

케이블사업자와 민영 지상파 방송이 합병할 경우 방송시장구조에 미치는 영향은 가입자 측면과 매출액 측면에서 살펴볼 수 있다.²⁶⁾

현재 MSO로서 가장 많은 유료 방송 채널을 보유한 사업자는 CJ 헬로비전, 티브로드, 씨앤엠인데, 이들은 유료 방송 가입자도 가장 많다. CJ 헬로비전의 경우 2013년 공격적 M&A로 4개 SO를 인수하여 2013년 8월 기준으로 총 가입자 390만 명을 확보했고,²⁷⁾ 하반기는 2개의 SO를 추가 인수할 것으로 알려져 있다.²⁸⁾ 티브로드는 312만 가입자로 다음 순을 잇고 있지만 상대적으로 디지털 방송 가입자의 비중이 33%로 다른 MSO보다 적은 편이다. 서울을 기반으로 하는 씨앤엠은 246만 가구로 가입자 수는 3위이지만 디지털 가입자의 비중이 152만(62%)으로 상대적으로 가장 높다. 3대 MSO가 유료 방송가입자가 없는 민영 지상파 방송과 합병할 경우 지상파 방송사는 가입자가 없기 때문에 현재의 가입자 규모로는 시장

26) 본 연구에서는 전파 기반의 지상파 방송 플랫폼을 통한 도달 가능한 시청자수는 논의에서 제외하였다. 방송시장에서의 플랫폼 경쟁에서 유료 방송 가입률이 90%를 상회하고, 지상파 직접 수신이 2012년 기준 5.5%에 그치는 상황에서, 전파 커버리지를 지상파 플랫폼을 합병과 관련한 경쟁 상황 분석에 포함시키는 것은 타당성이 약화시킬 우려가 있는 것으로 판단하였다. 정책당국의 방송시장 경쟁상황 평가에서도 시청자들에게 무료로 제공한다든 측면에서 지상파 방송시장에 대해 따로 분류하지 않고 광고시장, 채널커러 시장, 프로그램커러 시장 차원에서 지상파 방송사업자의 시장 행위 및 성과를 각각 평가하고 있다는 점도 이와 같은 맥락으로 볼 수 있다. 다만, 지상파 방송 플랫폼도 향후 방송 시장에서의 역할 관계의 변화에 따라 경쟁 이슈를 촉발할 수 있는 충분한 잠재적 가능성을 가지고 있다는 점에서 지속적인 관찰을 필요로 한다.

27) 나라방송, 영서방송, 호남방송, 전북방송과 인수계약을 체결한 바 있다.

28) SBS CNBC 2013년 8월 31일자.

표 5. 유료 방송사업자별 방송 서비스 가입자 현황(2013년 8월 기준)

(단위: 만, %)

구분	케이블TV				위성 (OTS 제외)	IPTV			합계
	티브로드	CJ 헬로비전	C&M	기타		KT (OTS 포함)	SKB	LGU+	
가입자 (1308)	303	390	245	570	200	425.6	170	127	2,430
점유율	12.5	16	10.1	23.4	8.2	17.5	7	5.2	100
디지털 가입자	100 (33%)	178 (45.6%)	152 (62%)	50	200	425.6	170	127	1,203

주: OTS 가입자 186만은 KT로 포함시킴.

출처: KCTA와 KoDIMA의 가입자 통계 및 위성방송 IR자료 참고.

점유율 20%가 넘는 케이블 사업자가 없어 방송법상의 가입자 상한을 넘지 않기 때문에 과도한 독점력을 가질 가능성은 적다.

향후 시장 점유율 규제가 완화되어 유료 방송시장의 1/3까지 허용된다면 이탈하는 가입자 수를 만회하고 플랫폼 경쟁력을 강화하기 위해 MSO들의 인수합병은 더욱 활발해질 것이다. 가장 큰 인수합병 시나리오는 CJ헬로비전이 C&M을 인수하여 가입자 640만을 단숨에 확보하는 안이 될 수 있으나, 이 역시 1/3선인 800만은 넘지 못할 것으로 보인다. 스카이라이프 가입자까지 합산할 경우 KT는 가입자 625만으로 현재 1위 사업자이며, 향후 결합상품의 경쟁력을 바탕으로 1/3인 800만까지 자연스럽게 가입자를 더 확보할 것으로 보인다.

다음으로 케이블 사업자와 민영 지상파 방송사의 합병 이후 방송사업수익을 기준으로 점유율의 변화를 살펴보고자 한다. SO 플랫폼 단에서의 방송사업수익은 티브로드가 5,484억 원으로 가장 높지만, 유료 방송채널 수익까지 포함하면 CJ가 1조로 가장 높다. 이 중 가장 수익이 높

표 6. 케이블 사업자와 민영 지상파 방송사의 합병 이후 방송사업수익의 변화
(단위: 억 원)

구분	방송사업 수익	점유율 (%)	결합유형	합병 이후 방송사업 수익	점유율 (%)
CJ	SO: 5,031 PP: 5,620 계: 10,651	13.3	CJ + SBS	21,732	27.2
티브로드	SO: 5,484 PP: 755 계: 6,239	12.75	티브로드 + SBS	17,410	21.8
씨앤엠	SO: 4,741 PP: 680 계: 5,421	6.7	씨앤엠 + SBS	20,758	20.7
SBS	SBS: 7,027 PP: 4,144 계: 11,171	14			
SO 전체				19,285	
PP 전체				21,428	
지상파 전체				39,144	
지상파+SO+PP				79,857	

주: 사업자별 방송사업 수익은 2012년 방송산업실태조사보고서 참조함.

은 CJ와 SBS가 합병할 경우 방송사업수익을 기준으로 전체방송시장의 27.5%가 된다. 그러나 영업이익률 측면에서는 2011년 CJ의 영업이익률이 6.8%, SBS는 2.8%에 그치고 있어 과도한 수준의 초과이익을 얻고 있다고 볼 수 없다. 한편 티브로드나 씨앤엠이 SBS와 결합할 경우 방송사업수익의 점유율은 21% 정도로, 상대적으로 낮은 편이다.

만약 CJ가 씨앤엠과 결합하여 유료 방송 가입자를 늘린 후 SBS와 결합할 경우 방송사업수익 기준으로 점유율이 34%가 되어 국내에서 실로

막강한 거대 미디어 기업이 될 수 있다. 이러한 결합은 결합허용 범주에 해당한다할지라도 공정 경쟁을 확보하고 이용자 이익을 보호하기 위해 다양한 시정 조치를 받을 가능성이 크다.

(2) 유료 방송시장에서의 경쟁 유료 방송사업자 및 경쟁 채널 사업자에게 미칠 경쟁 제한적 행위 가능성

유통망을 가진 케이블 사업자와 콘텐츠 경쟁력을 가진 지상파 방송사와의 합병은 수직결합의 성격을 지니기 때문에, ① 상류 시장에서 결합기업의 콘텐츠 독점력이 생기는지 여부, ② 유통시장에서 경쟁 유료 방송사업자에게 채널을 공급 거부하거나 가격을 인상할 가능성이 있는지, 그리고 ③ 개별 프로그래머의 전송을 중단하고 새롭게 합병할 지상파 채널과 자체 채널만 우호적으로 대할 가능성이 있는지 검토할 필요가 있다. 다음 절에서는 상류 시장과 하류 시장의 경쟁에 미치는 영향을 차례로 살펴보고자 한다.

케이블의 주요 SO는 모두 유료 방송채널을 보유한 MSP다. 그리고 민영 지상파 방송사인 SBS도 유료 방송시장에 공급하는 별도의 채널을 서비스하고 있다. 현재 지상파 방송사의 전체 제작비는 1조 360억 원이며, PP 전체의 제작비는 약 1조 801억 원 정도 된다. 그 중 CJ 계열이 2011년 투자한 제작비는 4,276억 원으로 일반 PP의 총 제작비 중 41%를 차지하며, 3,160억 원을 투자한 SBS보다 높다. 더구나 현재 10개 계열사 25개 채널을 가지고 있는 CJ E&M의 시청 점유율의 합은 16.92%에 달한다. 4개 채널을 가지고 있는 씨앤엠의 시청 점유율은 6%, 12개 채널을 가지고 있는 티브로드의 시청점유율은 7.9%에 그치고 있다. SBS의 텔레비전 채널 8개의 시청 점유율의 합은 11.98%에 이른다. 만약 가장 많은 채널을 가지고 있는 CJ E&M과 SBS 계열 채널이 합병을 하여 총 32개의 텔레비전방송 채널²⁹⁾을 가지게 되면 시청점유율이 28.9%에 달해 콘텐츠 공급을 조

표 7. 주요 MSP와 SBS의 방송사업수익과 시청률

(단위: 억 원)

SO	채널 명	방송사업 수익	시청 점유율	방송프로그램 제작비
티브로드	스크린, 패션앤, 뷰, 씨네프, 드라마큐브, 폭스채널, FX, FOXlife, e채널, 챔프, 아이디지털홈쇼핑	855	7.9	568
CJ	tvN, tvN go, XTM, 올리브네트워크, 채널CGV, m.net, 투니버스, Catch On, Catch On plus, SUPER ACTION, OCN, On Style, 스토리온, OCN 시리즈, Catch on Demand, Qwiny, ongame.net, 바둑TV, NGC, NGC DMB, 중화TV, OZIC, KM, 넷마블TV게임, CJtmall, CJ오쇼핑	5,619	16.92	4,276
씨앤엠	와이스타, 코미디TV, 드라마맥스, 에이엑스앤 (AXN)	679	6	
SBS 채널	SBS, SBS GOLF, SBS MTV, 니켈로디언, SBS CNBC, SBS ESPN, E! Entertainment Television, SBS플러스	11,182	11.98	3,160

주 1: 매출, 제작비 자료 : 2012 방송산업실태조사보고서 참조.

주 2: 시청률 자료 : TNS 2013년 7월 평균 시청률 자료 참조.

건으로 시장에서 강한 협상력을 발휘할 가능성이 크다. 그러나 CJ와 SBS가 합병을 한다 해도 현행 방송법 시행령 제 4조 6항의 영향을 받게 되어 별도의 승인 조건을 부여받을 가능성이 크다. 일반 PP의 경우 각각 전체 사업자 수의 5분의 1 내에서 채널을 경영하고 있어 32개 채널을 운영해도 문제가 없지만, 특정 지상파 방송사업자의 경우 전체 사업자 수의 100분의 3을 초과하여 방송채널사용사업을 경영하지 못하는 비대칭규제의 적용을 받고 있기 때문에 이 규제가 완화되지 않는 한 일부 채널 매각이 불가피하다.³⁰⁾ 유료 방송채널 시장에서의 지상파 방송에 대한 비대칭규

29) 데이터채널을 제외하고 CJ TV 채널 24개와 SBS TV 채널 8개를 합하면 총 32개가 된다.

제가 남아 있는 한 채널이 많은 CJ와 SBS간의 결합 가능성은 낮다.

따라서 현실적으로 CJ의 경우 높은 콘텐츠 제작비와 새로운 서비스 제공을 위한 기술개발 및 시설을 위한 투자로 인해 영업 이익률이 낮지만, 지상파 방송사와 결합하지 않을 가능성이 크다. 우수 제작인력의 유입으로 콘텐츠 제작 능력이 나아지고 있고 콘텐츠 판매 성과가 지상파 콘텐츠를 앞설 정도로 개선되고 있어 향후 지속적으로 콘텐츠 제작비를 높여 콘텐츠 경쟁력을 제고할 동기도 충분하다. 더구나 차별적 규제가 적용되는 지상파 방송사와의 결합은 비교적 자유로운 규제 환경 속에서 콘텐츠를 제작하는 일반 PP들에게 큰 부담이 아닐 수 없다. 반면 티브로드나 씨앤엠은 채널을 늘리고 있는 추세지만, 시청 점유율도 낮고 시청자를 유인할 수 있는 강력한 킬러 콘텐츠를 제작하지 못하고 있다. 이러한 측면에서 티브로드나 씨앤엠은 지상파 방송사와 결합할 유인이 더 강하며, 대신 프로그램 공급 시장에 큰 변화는 없을 것으로 추정된다.

다음으로 케이블 사업자와 지상파 방송의 수직 결합으로 콘텐츠 유통 시장에서 나타날 수 있는 효과를 살펴보고자 한다. 먼저 지상파 방송사는 유료 방송 플랫폼을 확보함으로써 지상파 방송 콘텐츠를 안정적으로 배급할 수 있는 장점을 갖게 될 것이다. 그러나 현재 CJ 계열 PP나 SBS 계열 PP는 특정 플랫폼에만 배타적으로 콘텐츠를 제공하기보다는 멀티 플랫폼 유통 전략에 따라 케이블 사업자뿐만 아니라 위성방송, IPTV 사업자에게 모두 제공하고 있어 지상파 콘텐츠를 특정 플랫폼에만 배타적으로 공급할 가능성은 적다. 대신 국내 방송시장에서는 MSP의 차별적

30) 특정 지상파 방송사업자가 텔레비전방송채널사용사업·라디오방송채널사용사업 및 데이터방송채널사용사업별로 각각 전체 사업자 수의 100분의 3(100분의 3으로 산정한 사업자 수가 6개 미만인 경우에는 6개로 한다)을 초과하여 방송채널사용사업을 경영(경영하거나 주식 또는 지분 총수의 100분의 5 이상을 소유하는 경우를 말한다. 이하 같다)하는 경우.

전략에 대한 우려가 크다. 예를 들어 MSP의 계열 PP의 도달률(44.4%)이 비 MSP 계열 PP의 도달률(24.1%)보다 현저히 높고 배분하는 수신료도 더 높다는 사실은 MSO들이 협상을 통해 MSP 계열 PP를 더 우대하고 있음을 보여준다. 그에 따라 시청률 상위 30위권 안에 속한 채널 중 MSP 계열 PP가 차지하는 비중이 2011년 17개에 이르렀다(방송통신위원회, 2012). 따라서 수직결합이 가속화될수록 MSP 계열 PP의 시장 성과는 매우 좋아질 것으로 예측되며 반대로 개별 PP는 수신료 수익뿐만 아니라 도달률이 낮아짐으로써 광고수익이 감소할 수 있기 때문에 개별 PP의 생존을 위한 제도적 보완이 필요하다. 한편, 국내 온라인 비디오 유통시장에서는 지상파 연합 플랫폼인 폭(pooq)과 CJ헬로비전의 티빙(tving)의 유료 가입자 확보율이 가장 높다. 해외에서는 경쟁 OVD(Online Video Distributors, 온라인 비디오 유통사업자)에게 콘텐츠를 배타적으로 공급하고 특히 네트워크까지 보유했을 경우 경쟁 온라인 비디오 서비스의 전송 속도를 의도적으로 낮출 경제적 유인이 있음이 인정되어 콘텐츠의 차별적 공급과 네트워크 중립성 준수 의무가 부여되고 있다. 그러나 우리나라의 경우 시장 상황이 다소 다르다. 유료 방송서비스의 저가 요금 체계로 유료 방송서비스 요금과 N스크린 서비스 요금의 차이가 현저하지 않다. 정보통신정책연구소에서 실시한 설문 조사결과에 의하면, N스크린 서비스에 가입했을 경우 기존 유료 방송서비스를 해지하겠다고 응답한 이용자는 전체 응답자의 10.2%에 그치고 있다(방송통신위원회, 2012a). 이는 현재로서는 유료 방송서비스와 온라인 비디오 서비스가 대체 관계라기보다는 보완관계를 형성하고 있음을 의미한다. 더구나 통신사가 제공하는 N스크린 서비스는 기존 서비스 가입자를 유지하기 위한 목적으로 자사 통신서비스 가입자들에게 무료로 제공되거나 자사 N스크린 서비스를 이용할 겨우 데이터를 무료로 제공하는 경우가 많다. 다만 향후 온라인 비디오 유통 시장이 커질 경우 경쟁 OVD 사업자에게 큰

텐츠를 배타적으로 공급하거나 콘텐츠 공급 시 가격을 인상할 가능성이 크다. 특히 CJ와 SBS가 합병하거나 합병하지 않고 전략적 제휴를 한다 할 지라도 온라인 배급 시장에서의 협상력은 매우 커질 수 있기 때문에 콘텐츠의 비차별적 공급을 요구할 필요가 있다.

또한 MSO와 지상파 방송사가 결합할 경우 네트워크 접근에 대한 차별은 무선 네트워크는 통신망을 빌려 쓰고 있어서 유선 네트워크에서만 가능한 문제다. 그러나 SO가 유선 네트워크에서 경쟁 콘텐츠를 배타적으로 차별하거나 차별적 가격과 조건을 부여할 가능성은 크지 않다.

(3) 다양성과 지역성에 미치는 영향

케이블 SO는 지역을 기반으로 하는 매체다. 그에 따라 지역채널을 운영하며 해당 권역의 생활정보 프로그램을 제공하고 있다. 전국을 77개 권역으로 세분화하여 규모의 경제 효과를 제한하고 있다는 의견이 지속적으로 제기되고 있지만, 지역성을 구현해야 하는 공익적 요구를 누르지 못하고 있다. 다음에서는 지역 기반 매체인 케이블 SO와 공공성·공익성 실현 의무가 큰 지상파 방송사가 결합했을 경우 다양성과 지역성에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

지상파 방송사와 케이블 SO가 결합할 경우 우려되는 바는 지역 뉴스를 제공해야 하는 지역 민방에게 요구해서 지역 뉴스를 줄임으로써 지상파 방송사로서 책무를 다하지 못하고, 플랫폼을 통해 전송되는 PP로 전략함으로써 지역성이 감소할 수 있다는 가능성 때문이다.

SBS는 2012년 부산 지역의 KNN의 주식을 벅센에게 모두 매각하였으며 2013년 기준으로 서울지역 외의 지역 민방의 주식은 없는 상태다. SBS가 대주주로 있었던 KNN의 매출액은 지역민방 중 가장 규모가 크며, 로컬 방송 제작 비율도 33.3%로 높은 편이다. 만약 SBS가 케이블 SO의 주식을 취득하거나 합병을 하게 되면 결합하는 케이블이 기반으로 하는

지역에서 지역 뉴스가 늘어나고, 해당 케이블의 지역 채널의 콘텐츠 경쟁력이 강화할 수 있을 것으로 보인다. 현재 MSO들은 지역 채널을 운영하기 위해 MSO에서 프로그램을 제작하기도 하고, SO 개별 단위로 제작하기도 하며, 개별 SO가 제작한 프로그램을 서로 교환하여 방송하기도 한다. 케이블 사업자가 운영하는 지역 채널은 주로 생활정보 프로그램으로 구성되는데, 지상파 방송사의 콘텐츠 제작 기반을 활용할 경우 로컬 콘텐츠의 제작이 증가할 수 있다. 로컬 프로그램을 제작하여 지상파 방송과 케이블의 지역 채널에서 모두 활용할 수 있기 때문이다. 현재 SBS가 보유하고 있는 민영 지상파 방송이 없기 때문에 이로 인해 경쟁 지상파 방송사가 퇴출될 가능성은 거의 없으며, 또한 케이블 사업자가 지상파 방송사와 결합한다고 해서 지역 프로그램을 현재 수준보다 덜 제작할 우려는 적기 때문에 다양성이 감소할 가능성은 적다고 볼 수 있다.

3) 민영 지상파 방송·IPTV 사업자와의 합병

(1) 방송 시장 경쟁 구조의 변화

사업자간 결합 허용 여부를 판단하기 위해서는 먼저 수평적 시장 지배력을 검토해야 한다(Blackman, 1998). 지상파 사업자와 IPTV 사업자 간 결합은 현재 시점의 유료 방송 시장에서 IPTV 사업자의 시장 집중도의 급격한 상승을 가져올 수 있는 개연성은 높지 않은 것으로 판단된다. 지상파 사업자의 사업 영위 부문과 IPTV 사업자의 콘텐츠 사업 부문의 중복도가 그리 높지 않기 때문이다.

먼저 IPTV 사업자로서 가입자 규모가 가장 큰 사업자는 KT(17.5%, OTS 포함)이며, SKB 7%, LGU+ 5.2%의 가입자 점유율을 각각 보이고 있다(〈표 1〉). 또한, 유료 방송 전체 권역 중 2012년도 기준 KT 시장 점유율이 증가한 지역은 71개 권역인데, 이 가운데 HHI가 증가한 지역은 4개 권역에 그친 것으로 미루어(2012년 방송시장경쟁상황평가), KT의 시장점

유율 확대가 현 시점에서 시장 집중도에 크게 영향을 미치고 있지는 않는 것으로 판단된다. 다만, 현재 유료 방송시장의 SO 기준 77개 방송권역 별 3분의 1을 초과하여 서비스를 제공할 수 없도록 규정한 인터넷멀티미디어방송사업법 13조(시장점유율 제한 등)가 '유료 방송가구의 1/3'로 하는 개정 움직임이 가시화된다면, IPTV 사업자는 수도권 및 대도시 위주의 가입자 확대 전략(크립 스키밍)을 구사할 개연성이 높은 것으로 판단되므로 해당 지역에서의 IPTV 가입률이 상승할 가능성이 크다.

하지만 KT가 위성방송인 스카이라이프를 자회사로 가지고 있어 약 197만의 유료 방송 가입자를 확보하고 있다는 점은 주요한 변수가 될 수 있다. 위성방송과 IPTV 및 OTS(IPTV+위성방송)의 점유율을 합산할 경우, KT는 전체 유료 방송시장 가입자의 약 26%의 점유율을 보인다.³¹⁾ 출범 초기 제공 채널 수에서 케이블TV와 벌어졌던 차이가 거의 사라졌고, 주력인 이동전화 및 초고속 인터넷과 연계한 결합상품 판매 전략은 IPTV 가입자의 급격한 확대를 가져오고 있다. 케이블TV 가입자 증가가 정체된 가운데, 아날로그 케이블의 디지털 전환 국면과 맞물린 기존 케이블 가입자 이탈로 인해 2014년 중 IPTV가 천만 명의 가입자를 돌파할 것이라는 예측치가 나오고 있다.³²⁾ 특히, 2011년 IPTV 3사의 매출합계가 6,162억 원으로 나타났던 데 반해(방통위, 2012), 최근 매출액의 급격한 성장을 보이고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 보도에 따르면, 2012년 3사 IPTV 매출합계는 1조 4,080억 원으로 집계되었다(주간한국, 2013. 2. 15). 2013년 상반기 기준, KT는 6490억 원, SKB는 1530억 원, LGU+는 1160억 원 매출을 올린 것으로 조사되기도 하였다(The CEO ScoreDaily,

31) 한겨레(2013년 10월 6일자). '유료 방송 점유율 규제안 놓고 KT-케이블업계 긴장감 팽팽.'

32) 머니투데이(2013년 11월 28일자). '내년 유료 방송 지각변동 온다. IPTV vs 케이블 900만 선택은.'

2013. 8. 25). 이러한 매출액 증가는 후발주자인 IPTV가 콘텐츠 확보 측면에서 케이블 SO와 본격적 경쟁이 가능한 수준에 이르렀고, 특히 기본적으로 유무선 전화 서비스와 인터넷을 결합하여 판매되는 결합상품의 속성을 강하게 띠는 점에 기인하는 것으로 판단된다. 이는 IPTV 사업자가 향후 가입자 확보 및 매출 측면에서 케이블 SO가 지배력을 가져왔

표 8. 지역별 유료 방송서비스 가입자 현황

	경쟁 유료 방송(2012년 3월 기준)			IPTV(2013년 5월 기준)		
	종합유선	중계유선	일반위성	KT	SKB	LGU+
전국	11,016,918	178,510	3,170,008	4,256,292	1,638,037	1,279,035
서울	2,245,710	-	392,862	724,480	450,161	301,099
부산	807,913	45,718	161,738	292,849	106,061	88,114
대구	636,103	-	57,159	119,284	64,187	46,842
인천	557,095	3,793	171,879	228,131	127,043	102,817
광주	446,220	-	45,375	84,273	37,622	27,147
대전	502,675	-	46,379	95,618	40,676	34,417
울산	228,349	-	46,298	81,746	29,265	22,634
경기	2,359,400	35,530	782,970	1,082,436	473,254	392,016
강원	341,302	1,380	181,796	232,338	32,285	32,654
충북	352,736	3,734	130,510	154,972	32,395	29,424
충남	321,003	120	254,269	216,835	51,328	45,547
전북	356,041	2,502	161,432	167,641	45,419	36,120
전남	388,321	39,682	207,452	162,641	27,397	17,501
경북	626,141	2,119	202,836	205,843	45,150	33,077
경남	718,071	43,932	286,185	324,993	63,202	57,128
제주	129,838	-	40,273	82,242	8,312	7,351

출처: 방송통신위원회(2012). 방송산업실태조사보고서 / KODIMA 가입자 통계 자료.

던 유료 방송서비스 시장의 시장점유율을 급격히 확대할 수 있다는 가능성을 시사한다.

유료 방송채널시장의 경우, 현재로서는 IPTV 사업자가 수직적으로 결합하고 있는 PP가 미미한 수준이지만,³³⁾ 향후의 채널사용사업 보유 상황에 따라 지상파와의 합병 시 계열 PP 보유 수준이 유료 방송채널 시장 집중도에 직접적 영향을 미칠 수 있다. 특히, IPTV의 직접사용채널의 허용수준³⁴⁾ 및 자회사인 위성방송의 직접사용채널 등과 지상파 부문이 연계될 경우, IPTV 사업자가 보유한 채널의 영향력이 강화될 가능성이 있다.

IPTV 사업자와 지상파가 결합할 경우, 플랫폼 및 채널사업 이외의 연관 분야에서 지상파 콘텐츠와의 시너지를 통해 영향력을 강화할 개연성도 있다. 대표적으로, 420만 가입자 규모를 확보하고 있는 IPTV 사업자 KT는 KT 미디어 허브를 2012년 12월 KT에서 분사시켜, 올레TV(IPTV), 올레TV now(모바일 OTT), 올레e북, 올레e러닝, 콘텐츠 펀드를 운영하며 콘텐츠 분야 투자를 확대하고 해당 콘텐츠 유통을 지원하는 콘텐츠 사업 체계를 갖추고 있으며, 스카이라이프(위성방송), KTH(유무선 디지털 콘텐츠 서비스), KT 뮤직, USTREAM(실시간 대화형 방송 플랫폼 서비스), 엔써즈, 한국HD방송, 싸이더스FNH(엔터테인먼트 제작 및 투자배급사) 등 미디어 콘텐츠 자회사를 보유하고 있다. 이 경우, IPTV 사업자가 보유한 영상, 음악, 인터넷 동영상서비스 부문이 지상파 사업자가 보유한 콘텐츠 부문을 통해 제공될 경우, 관련 시장에서 영향력을 확

33) KT는 계열사인 스카이라이프가 과학 및 정보기술 전문 PP인 ‘채널IT’를 보유하고 있다.

34) 당분간 IPTV의 직사채널 운영은 어려울 것으로 전망된다. 2013년 국회는 여야합의로 19대 국회 임기 중에는 IPTV의 직접사용채널 운용 관련 조항을 개정하지 않도록 결정한 바 있다(디지털데일리, 2013년 3월 18일자).

표 9. 인터넷 동영상 서비스 가입자 현황

서비스	지상파	IPTV			케이블		기타
	Pooq	OllehTV now	Btv 모바일	U+HDTV	tving	에브리온 TV	Hoppin
가입자수	100만 유료18만 (*13,5)	465만 명 (*12,11)	4천명 (*12,11)	182만 명 (*12,10)	400만 유료15 (*13,5)	176만 (*12,11)	300만 (*12,10)

출처: 전자신문(2013. 5. 14), N스크린 폭 흑자전환,
 디지털타임즈(2012. 11. 5), 모바일 TV 뉴미디어로 급성장,
 스트라베이스(2012. 11. 14), 국내 방송사업자들의 모바일TV 서비스 제공 현황.

대할 개연성이 있다.

한편, 현재 규제 대상에 포함되어 있지 않지만, 플랫폼 서비스로서 지상파 방송사와 IPTV 사업자가 경쟁 관계를 형성하고 있는 부문으로 대표적인 것은 N스크린 인터넷 동영상 서비스라 할 수 있다. 하지만 이 부문의 성과가 현재로서는 미미하고 시장집중이 대체적으로 높지 않다는 점을 감안하면, IPTV와 지상파 사업자의 결합으로 인해 N스크린 및 인터넷 동영상 부문에서 과도한 시장지배력 형성의 개연성이 낮은 것으로 판단된다. 하지만 통신회사가 자사 N 스크린 서비스 이용시 데이터를 무료로 제공하거나 할인된 가격으로 이용할 수 있도록 하듯이 지상파의 인터넷 동영상 서비스 이용시 데이터를 무료로 제공하는 전략적 제휴만으로 미국의 넷플릭스 사례와 같이 인터넷 동영상 서비스 시장이 강력해질 수 있다. 따라서 기존 유료 방송서비스의 경쟁 패러다임이 OTT 서비스로 얼마든지 이전될 가능성은 있으며,³⁵⁾ 추후 시장 변화를 지속적으로 관찰

35) 이 경우, 유무선을 아우르는 서비스 제공과 알라까르테(a la carte) 형태의 콘텐츠 서비스 등이 핵심 전략으로 부상할 가능성이 있는데, 이때 필수적인 선결 조건이 고품질 네트워크 및 킬

하여 규제 포섭 여부를 결정할 필요가 있다.

(2) 유료 방송시장에서의 경쟁제한적 행위 가능성

콘텐츠 자산의 투자와 유통 리스크가 증가하는 상황에서 플랫폼 사업자는 핵심 콘텐츠 자산을 확보해야 한다. 외국의 경우, 넷플릭스, 아마존 등의 OTT 사업자가 오리지널 콘텐츠 확보에 역량을 집중하고 있는 것 역시 이 때문이다(스트라베이스, 2013. 5. 10). 이 경우, 기존의 경쟁력 우위를 보유하고 제작비 투입이 높은 콘텐츠 자산의 가치는 더욱 증가할 것이며, 제작비를 조달 가능한 소수 사업자에게 콘텐츠 자산이 독점화될 가능성이 높다. 특히 스포츠, 드라마, 오락과 같은 인기 장르의 경우, 이러한 경향은 더욱 강화될 것으로 판단된다.

국내 IPTV의 경우, 신규 서비스와 독점 콘텐츠 제공을 차별화 요소로 내세워 발전해 왔다. 하지만 실질적으로 콘텐츠 확보를 위한 투자는 지상파 콘텐츠 수급을 중심으로 이루어졌다는 평가가 제기된 바 있다. 지난 5년간 실시간 채널을 제공하며 지상파 콘텐츠에 1조 2,000억 원을 투자했다(전자신문, 2013. 6. 30). IPTV 사업자가 콘텐츠를 직접 제작하고 프로그램 편성권을 갖는 직접사용채널이 아직 허용되지 않고 있다는 점도 지상파와의 결합의 유인을 갖게 하는 주요한 측면이다. 전체 채널 수의 10% 이내로 직사채널을 운용할 수 있는 케이블 SO와 위성방송과 동일한 수준으로 직사채널이 허용된다 하더라도 IPTV의 경우, 전국 대상 서비스가 가능하다는 점에서 보도 기능이 제한될 가능성이 높다. 이 경우, 보도 기능을 보유한 지상파 채널의 확보는 IPTV 사업자의 콘텐츠 레

러 콘텐츠라는 점에서 네트워크 기반 사업자의 콘텐츠 부문과의 결합 유인은 더욱 확대될 개연성이 있다. LG Business Insight(2013. 11. 27). 사업 모델 바꾸기 시작한 유료 방송, 미디어 시장 변화의 전조.

퍼토리를 구축하는 데 필수적 선택으로 작용할 가능성이 높다.

이러한 측면에서 IPTV 사업자들은 강력한 킬러 콘텐츠를 보유하고 있는 지상파 방송사와 결합할 유인이 높은 것으로 판단된다. 단, 현재 시점에서 IPTV 방송사가 보유하고 있는 기존 채널 레퍼토리가 적다는 점에서 채널 시장에서의 시너지 효과는 케이블 사업자에 비해 높지 않을 것으로 예측할 수 있다.

한편 IPTV와 지상파 방송의 수직결합은 콘텐츠 유통 차원에 영향을 미칠 개연성을 지니고 있다. 첫째, 유료 방송시장에서의 경쟁자 배제의 가능성이다. 유료 방송사업자와 재송신 분쟁이 가속화되고 있는 상황에서, 지상파 채널과 수직결합될 경우 지상파 방송 콘텐츠를 경쟁 유료 방송서비스 사업자에게 제공하지 않거나 차별적으로 제공할 유인이 존재한다. 다만, 경쟁법상 경쟁사업자에게 필수적인 콘텐츠일 경우, 비차별적으로 제공할 의무가 있고 채널 거래 대가로 얻는 수익이 매우 크다는 점에서 IPTV가 지불하고 있는 재송신료와 같은 수준으로 케이블 사업자의 지상파 재송신료가 부여되고 채널을 공급할 가능성이 높다. 그러나 연관 시장인 온라인 콘텐츠 배급 시장에 있어서는 경쟁자 배제 가능성이 보다 강하게 발현될 가능성이 존재한다. 현재 SBS의 경우, 최근 서비스 제공을 시작한 KT의 OTT서비스(올레TV now)를 제외하고 타 IPTV 계열의 OTT 서비스에 실시간 서비스를 제공하고 있지 않다. 이 경우, 기존 지상파 연합 플랫폼과 지상파 수직 결합 IPTV 플랫폼의 통합 및 시너지도 모두 가능하다.

둘째, IPTV가 보유한 콘텐츠 제작 및 배급 사업 부문에서의 경쟁자 차별도 발생할 개연성이 있다. 이 경우, IPTV 계열사와 경쟁 관계에 있는 제작사 및 배급사의 지상파 접근 봉쇄 효과가 유발될 개연성이 존재한다.

셋째, IPTV 사업자가 통신망을 보유하고 있다는 점에서 네트워크에 대한 접근에 있어서의 차별 문제가 발생할 수 있다. 이는 망 중립성 이슈

와 연계되는 것으로 경쟁 콘텐츠를 배제하거나 차별적 가격 부여를 통한 비용 상승, 품질을 저하시키는 등의 차별적 행위에 대한 우려를 수반한다. 현행 IPTV법의 네트워크 동등제공 조항은 네트워크를 보유하지 않은 사업자가 'IPTV 서비스'를 제공하는 데 필수적인 설비에 대하여 동등한 접근을 요구할 수 있도록 함으로써, 동일한 서비스를 제공하는 플랫폼 사업자가 시장에 진입하는 데 초점을 맞추고 있다. 현재 국내 지상파 방송이 지니는 콘텐츠 경쟁력을 감안할 때, 지상파 방송사업자와 겸영을 하는 IPTV 사업자가 수직결합 사업자의 지위를 이용하여 경쟁이 될 수 있는 채널의 전송을 중단하고 결합된 채널만 우호적으로 대할 가능성은 높지 않다. 하지만, 수직결합된 콘텐츠에 대한 프로모션, UI 측면에서의 이용 및 접근 편의성은 경쟁사업자의 콘텐츠에 비해 크게 강화될 개연성을 지닌다. 이러한 현상은 특히 IPTV 사업자의 VOD 및 신규 OTT 서비스 등에서 중점적으로 나타날 가능성이 크다. 따라서 IPTV와 지상파 방송의 결합이 이루어질 경우 콘텐츠 경쟁력이 높은 지상파 인터넷 동영상 서비스에 대한 경영 중립 혹은 경쟁 OTT 서비스에 대한 네트워크 중립성 규제가 요구될 가능성이 크다.

(3) 다양성 및 지역성에 미치는 영향

IPTV 사업자가 지역 뉴스를 제공해야 하는 민영 지역 가맹사에 요구하여 지역 뉴스를 줄일 수 있는 개연성은 지상파의 공적 책무를 감소시키고 다양성을 저해하는 행위가 될 수 있다. 전국 단위의 사업자인 IPTV 서비스의 특성상, 지역적 내용을 강화하는 콘텐츠 제작에 대한 투자 증가는 현실적으로 어려울 것으로 판단된다.

다만, IPTV 사업자들은 콘텐츠 축적을 위해 지역 방송의 콘텐츠를 VOD 형태로 확보할 가능성이 있다. 또한, 지역 민영방송의 프로야구와 주요 프로그램 등을 주요 콘텐츠로 활용할 수 있을 것으로 보인다. 이러한

접근은 지난 2007년 위성방송의 MBCnet 사례를 통해 구체화된 바 있다. 지역 MBC 19개사가 90% 지분을 균등하게 투자하고 스카이라이프가 10% 지분을 투자하여, 해당 지역에서만 볼 수 있었던 지역지상파 프로그램을 유료 방송망을 통해 전국으로 방송한 것이다. 하지만 위성방송의 한정된 가입가구가 시청 대상이었고, 의무재전송 채널 지정 등이 실패하면서 결과적으로 지역 채널의 전국적 서비스는 성공하지 못했다. 그럼에도 불구하고 이러한 시도를 통해 지역방송 콘텐츠를 활용할 수 있는 가능성은 확대될 수 있다(정종건, 2011). 지금까지, 지역 민방이 자체 제작보다 중앙 지상파로부터 프로그램을 단순 중계하는 기능에 국한되었으나 동일 지역 내 사업자들끼리 제휴 및 인수합병으로 영향력을 키울 수 있게 된다면, 이를 통해 플랫폼 사업자가 새로운 수익 모델을 창출하거나 프로그램 제작 능력을 높일 수 있는 기회로 활용할 여지가 있는 것이다.

5. 결론 및 논의

본 논문에서는 방송법과 인터넷멀티미디어방송법의 통합을 앞둔 시점에서 지상파 겸영 규제가 종합유선방송사업자 외에 인터넷멀티미디어 방송사업자에게도 동일하게 적용될 경우, 방송시장에 나타날 경쟁 제한성과 지역성 구현에 미칠 영향을 살펴보고자 하였다. 지상파 방송에 대한 소유 규제가 매우 엄격하게 적용되는 가운데, 만약 지상파 방송사와 유료 방송사업자 간 겸영이 허용되면, 사회문화적 차원에서 지상파 방송으로서 공익성·지역성과 같은 공적 책무의 수행 여부, 그리고 지상파 방송사의 콘텐츠 경쟁력이 유료 방송시장에 배타적 행위를 통해 전이됨으로써 경쟁 저해성이 있는지 여부가 핵심 사항이 될 것이다. 이를 위해 해외 사례를 통해 주요 판단 기준을 도출한 후 이를 토대로 다수의 방송

채널을 많이 보유하고 있는 케이블 MSP와 보유 채널이 거의 없는 IPTV 사업자와 지상파 방송이 결합할 경우를 가정하여 시너지 효과와 우려점들을 고찰해 보았다.

먼저 국내 방송시장에서 유료 방송사업자와 지상파 방송사 간의 합병 가능성에 대해 살펴보면, 유료 방송사업자의 자본력과 콘텐츠 보유 능력의 차이에 따라 차이가 있지만, 시장 2~3위의 MSP 그리고 IPTV 사업자들의 지상파 방송사와의 결합 유인이 크게 나타날 수 있을 것으로 보인다. 국내에서 유료 방송시장에서 케이블 사업자의 시장 점유율은 통신사의 방송시장 진입 이후 이들의 막강한 방송통신 결합상품 파장 공세에 밀려 20년 동안 지속적으로 증가하던 가입자가 감소하기 시작했다. 유료 방송시장 사업자에게 있어서 신규 가입자유치를 위한 획득 비용이 높지만, 일단 가입자를 확보한 이후에는 안정적인 수익원을 창출할 수 있는 기반이 된다. 가입자 규모가 임계치 규모를 넘을 경우 홈쇼핑채널 사업자에게 받는 홈쇼핑 송출수수료가 기하급수적으로 증가하여 수익률이 상승하는 효과가 있기 때문이다. 이는 반대로 가입자 규모가 현저히 빠져나갈 경우 홈쇼핑 송출수수료도 동반 하락하여 수익률이 낮춰질 수 있음을 의미한다. 케이블 사업자는 현재 IPTV 사업자의 경쟁 압박으로 가입자가 감소함으로써 안정적인 수익원이 흔들리는 동시에 지상파 방송사의 재전송 채널 대가 요구 및 지상파 콘텐츠에 대한 홀드백 연장 등 일련의 지상파 방송 콘텐츠 유료화 전략으로 콘텐츠 수급 비용이 급상승하는 국면을 맞고 있다. 따라서 케이블 사업자가 콘텐츠 라이브러리가 막강한 지상파 방송사와 수직결합하면 불확실성이 감소하여 안정적인 콘텐츠를 수급함과 동시에 콘텐츠 연동형 커머스과 같은 새로운 서비스를 과감하게 도입할 수 있기 때문에 지상파 방송사와 결합할 유인이 크다고 볼 수 있다. 다만, CJ의 경우 자본력이 튼튼하고 자체 콘텐츠 경쟁력이 증가하는 추세이고, 현행법상 지상파 방송사가 유료 방송PP를 운영

하는 데 제한을 받고 있어 지상파 방송사와 결합할 유인이 약하지만, 다른 MSO들의 결합 유인은 상대적으로 크다. 이는 IPTV 사업자도 마찬가지다. IPTV 서비스 가입자가 증가추세이지만, 증가하는 콘텐츠 수급 비용을 절감하고 유료 방송시장에서의 경쟁력을 확보하기 위해서는 새로운 채널을 런칭하기보다 인기 콘텐츠를 가진 기업과의 결합이 더 효율적일 수 있다. 다만 현행법상 IPTV 사업자가 모두 대기업 집단에 해당하기 때문에 지상파 방송사를 10% 내에서 지분을 가져야 한다는 점이 제한점으로 작용할 것이다.

또한 유료 방송사업자와 지상파 방송사가 합병하면 일반적으로 콘텐츠 제작에 대한 자본 투입이 증가하는 효과가 있다. 그러나 해외 주요 국가와 달리 우리나라의 케이블 사업자 가운데 지상파 방송사를 능가하는 자본력을 갖춘 사업자는 많지 않다. CJ 그룹의 경우 지상파에 버금하는 자본력을 가지고 있고 실제 투입하는 제작비도 지상파 방송사보다 높아 자체 콘텐츠 경쟁력이 급상승하고 있기 때문에 굳이 지상파와 결합할 유인은 크지 않아 보인다. 소수 MSO나 IPTV 사업자의 경우, 지상파 방송사에게 콘텐츠 제작비를 추가 투입할 수 있는 여력이 있다. 이러한 점에서 MSO와 IPTV 사업자는 지상파 방송과의 합병에 따른 추가적 자본 투여를 통해 콘텐츠 공급 시장에 영향을 미칠 수 있는 가능성이 크다.

한편, 지상파 방송사 입장에서는 가입자 규모가 충분히 커서 유료 방송시장에서 계열 PP의 일정 수준 이상의 도달률을 확보하고 성과를 거둘 수 있는 사업자와 합병해야 시너지 효과를 거둘 수 있다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 조건을 충족시키는 유료 방송사업자와 지상파 방송사가 결합할 경우 가입자 수신료라는 새로운 수익원을 확보하고 지상파 콘텐츠를 유통시킬 수 있는 배급망을 안정적으로 결합함으로써 궁극적으로 콘텐츠 투자를 늘릴 수 있는 유인으로 작동할 것으로 보인다. 현재 종합편성채널이 의무편성 되고 MSP의 채널이 우선적으로 편성됨에 따라 현

재 지상파 계열 PP의 송출 SO 수가 감소하고 있으며, 따라서 시청률 순위도 떨어지고 있다. 이러한 상황에서 지상파 방송사 입장에서는 유료 방송사업자와 결합을 하게 되면 필수(must-have) 콘텐츠의 성격을 가진 지상파 채널 외에 지상파 계열 PP의 유통망을 안정적으로 확보하는 효과를 가질 수 있다.

여기에 모바일 단말기를 통한 콘텐츠 이용이 급증하는 환경이라는 점은 주요한 고려 요소가 될 수 있다. 스마트 미디어 환경이 되면서 지상파 플랫폼의 가치가 떨어져 실시간 채널의 시청률과 광고수익이 급감하는 상황에서 지상파 방송사는 위기를 돌파하기 위한 새로운 전략을 모색하고 있는 중이다. 만약 지상파 방송사가 유무선 브로드밴드를 보유한 사업자와 결합하면 안정적으로 콘텐츠의 유통망을 확대하고, 기존 콘텐츠를 활용한 신규 서비스 개발을 통해 일정 수준 이상의 규모의 경제 및 범위의 경제 효과를 거둘 수 있을 것이다. 특히 불특정 다수가 아닌 가입자의 구매 및 특정 서비스 이용 내역을 확보함으로써 새로운 비즈니스 모델 적용을 시도할 수 있다. 현재 지상파 방송사는 단기적으로는 유무선 인터넷을 기반으로 OTT 서비스 시장에 대한 선점이 필요하고, 장기적으로는 신규 플랫폼의 시장 선점을 위한 경쟁이 치열한 상황에서 지상파 방송 콘텐츠가 유무선 네트워크를 통한 새로운 비즈니스 모델 발굴이 시급하기 때문에 지상파 방송사 입장에서는 유무선 네트워크를 모두 가진 플랫폼 사업자를 선호할 가능성이 크다. 이러한 점을 종합하면, 지상파 방송사업자와 통신사업자와의 결합이 케이블 사업자와의 결합보다 가능성이 높아 보인다.

이처럼 지상파 방송과 유료 방송사업자 간의 결합 유인이 가시화되고 있는 상황에서, 현재 유료 방송서비스 간에 차별적으로 적용되고 있는 겸영 규제가 타당한 것인지, 그 수준은 적절한 것인지에 대한 검토는 수평적 규제로의 전환 국면에서 시급히 해결해야 할 사항이다. 이를 위해 본

연구에서는 각 방송서비스의 주요 사업자를 대상으로 결합 상황을 가정하여, 지상파 방송과 유료 방송사업자 간의 결합이 방송시장 구조, 프로그램 공급 시장, 프로그램 유통 시장, 그리고 지역성과 다양성에 미치는 영향을 검토하였다. <표 10>은 각 차원의 분석 내용을 요약한 것이다.

표 10. 유료 방송사업자와 민영 지상파 방송사간의 겸영으로 인한 영향

	케이블 MSP-민영지상파	IPTV-민영지상파
방송시장 구조	<ul style="list-style-type: none"> • 가입자 점유율 최대 1/3을 넘기 어려움 • SO 간 인수합병 활성화 • 방송사업수의 점유율 최대 27.2% 	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 시장이 전체 유료 방송시장으로 확정 될 경우, IPTV, 위성, OTS 합산 가입자 점유율 1/3 가능 • 결합상품을 바탕으로 IPTV 사업자의 매출액 기준 점유율 상승 가능 • 네트워크의 시장력 진이 주시 필요
프로그램 공급시장	<ul style="list-style-type: none"> • CJ와 SBS가 결합했을 때 프로그램 공급 시장의 집중 증가 • 현행법상 지상파 방송사의 유료 방송 PP 보유수 제한 • 지상파 방송 및 유료 방송 콘텐츠 투자 확대 가능성이 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • IPTV의 계열 PP가 적어, 지상파와의 결합 자체로 프로그램 공급 시장의 집중도가 증가할 가능성은 적음. • 지상파 방송 및 유료 방송 콘텐츠 투자 확대 가능성 있음 • 비동영상 콘텐츠와 방송 콘텐츠의 통합 유통을 통한 영향력 확대 가능
프로그램 유통시장	<ul style="list-style-type: none"> • 지상파 방송 콘텐츠의 배급 안정성 확보 • 지상파 방송 콘텐츠의 배타적 공급 가능성은 적음 • MSP 계열의 PP 송출 증가 예상 • 콘텐츠의 공급 가격 인상 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • IPTV에 안정적인 지상파 콘텐츠 수급 가능 • 지상파 콘텐츠의 MVPD 서비스의 배타적 공급이나 경쟁 채널 전송 중단 가능성은 적음 • IPTV 계열의 OTT 서비스에 지상파 콘텐츠 배타적 공급 및 유리한 데이터 제공이 가능 • 결합 콘텐츠에 대한 프로모션, 이용 편의성은 강화될 개연성 있음
지역성과 다양성	<ul style="list-style-type: none"> • 케이블의 지역 채널 콘텐츠 제작 증가 • 다양성 감소 효과 미미 	<ul style="list-style-type: none"> • IPTV 사업자가 지역 프로그램 제작을 늘리는 어려움 • IPTV 사업자의 지역 콘텐츠의 VOD 제공은 확대될 수 있음

먼저 방송시장의 경쟁 구조와 관련, 지상파 겸영 자체로 케이블 SO와 IPTV 개별 사업자 자체의 시장 집중도가 증가할 가능성은 적어 보인다. 하지만, 유료 방송시장 전체로 시장 획정을 할 경우, 케이블 MSO가 추가적인 SO 인수를 하더라도 전체 가입자의 1/3을 넘기기 어려운 반면, 유무선 네트워크 기반이 강한 KT는 전체 유료 방송사업자의 1/3을 넘는 가입자를 확보할 수 있다는 점에서 플랫폼 시장에서의 지배적 사업자의 지상파 방송 겸영 가능성이 가져올 수 있는 영향력에 대한 보다 면밀한 분석이 요구된다. 이는 주로 콘텐츠 공급과 유통시장에 대한 경쟁제한성과 연계되는데, IPTV 사업자의 경우 네트워크 시장에서의 시장 지배력 전이 가능성까지 포함하여 주시할 필요가 있다.

프로그램 공급 측면에서는 CJ와 SBS가 결합했을 경우에는 프로그램 공급 시장의 집중도가 증가하지만, 그 외의 경우에는 프로그램 공급 시장의 집중도가 높아질 개연성은 낮아 보인다. 만일 CJ와 SBS의 결합을 통해 콘텐츠 시장의 집중도가 높아질 경우, 특정 사업자가 보유하고 있는 채널들의 합계 매출액 혹은 시청점유율을 기준으로 일정 정도의 제한을 두는 것은 콘텐츠 시장의 다양성 확보를 위한 규제 수단이 필요할 수 있다.³⁶⁾ 한편, 지상파 방송사와 결합할 경우 MSO와 IPTV 사업자 모두 유료 방송 콘텐츠 및 지상파 콘텐츠 제작에 대한 투자 증가가 예상된다. 특히 IPTV 사업자의 비동영상 콘텐츠가 지상파 방송 콘텐츠와 통합되어 유통됨으로써 콘텐츠 시장에서 영향력을 확대할 것으로 추정할 수 있다.

프로그램 유통 측면에서는 CJ와 SBS가 결합할 경우에만 콘텐츠 협

36) 방송법 시행령 제4조 8항은 특수 관계자를 포함하여 특정 PP의 매출액이 전체 PP 매출총액의 33%를 넘지 못하도록 한 규정이 49%로 완화될 가능성이 크다. 일반 PP에 대한 매출액 규제가 완화되는 가운데 3/100만 소유할 수 있는 지상파 PP의 소유 제한도 완화될 가능성이 있지만, 이는 본 연구의 범위를 벗어나므로 자세히 다루지 않는다.

상력을 기반으로 차별적·배타적 행위를 할 가능성이 커지고 그 외의 경우에는 배타적 공급 가능성은 낮아 보인다. 대신 MSP 계열의 PP가 비 MSP 계열의 PP보다 우선적으로 전송될 가능성이 크기 때문에 이 문제를 해결하기 위한 방안으로 MSP 채널 전송의 허용 범위를 제한하는 방송법 시행령 제 53조의 2 조항³⁷⁾을 엄격히 유지할 필요가 있다. 아울러, 경쟁력이 높은 지상파 방송 및 계열 PP가 자신의 채널을 특정 플랫폼에 독점적으로 공급함으로써 플랫폼 사업자 간 공정경쟁에 문제가 발생할 소지가 높다면,³⁸⁾ 일정 기간 동안 관련 채널에 대한 의무제공(must-offer)을 요구할 수 있다. 또한, 유무선 네트워크에서 지배력을 보유한 IPTV 사업자의 경우, 향후 인터넷 기반 동영상 서비스 시장에서 자사의 콘텐츠를 배타적으로 제공하거나 경쟁 콘텐츠에 대해 차별적인 취급을 할 유인이 높아진다는 점에서 이러한 행위의 경쟁제한성을 판별하고 제한하는 수단으로서의 망 중립성 관련 원칙의 적용도 승인 조건으로 검토할 필요가 있다.

한편, 지역 뉴스나 지역 프로그램의 제작과 관련하여서는 지상파 방송사가 케이블 사업자와 결합할 경우 지역 콘텐츠 제작 가능성이 더 높다고 볼 수 있다. 전국적인 사업을 하는 IPTV 사업자보다는 지역을 기반으로 지역 채널을 운영해야 하는 케이블 사업자가 지상파 방송사의 콘텐츠 제작 기반을 활용하여 보다 품질 높은 지역 콘텐츠를 제공할 가능

37) 특수관계자에게 임대하는 채널의 수가 운용하는 텔레비전방송채널수의 100분의 20(운용하는 텔레비전방송채널이 5개 미만인 경우에는 1개 채널)을 초과하거나, 운용하는 라디오방송채널수의 100분의 50(위성이동멀티미디어방송사업자의 경우에는 100분의 20)을 초과하거나, 운용하는 데이터방송채널수의 100분의 30을 초과(운용하는 데이터방송채널이 3개 이하인 경우를 제외한다)하는 경우를 금지하고 있다.

38) 물론 이와 같은 배타적 거래가 관련 시장 경쟁을 저해하는지의 여부에 대해서는 별도의 판별 기준에 따른 분석을 요한다. 이는 본 연구의 범위를 벗어나므로 자세히 다루지 않는다.

성이 더 크기 때문이다.

이러한 결과를 종합할 때, IPTV 사업자와 지상파 사이의 겸영 유인 및 시장에 미치는 영향은 케이블TV와 지상파 사업자 간 겸영에 비해 상대적으로 보다 강하게 나타날 것으로 판단된다. 대기업의 지상파 방송 지분 10% 제한 조항을 감안하더라도, 케이블 사업자의 지상파 겸영 수준이 33%로 제한되어 있는 방송법과 지상파 겸영 제한 조항이 마련되어 있지 않은 IPTV법 사이의 불균형성은 문제의 소지가 있다. 아울러, 플랫폼 사업자의 지상파 방송 겸영이 가져올 프로그램 공급 및 유통시장에서의 변화 분석을 토대로, 네트워크 및 콘텐츠 시장에서의 효율성을 극대화하고 경쟁제한성을 최소화할 수 있는 제도 마련이 필요하다. 이에 대한 대비는 향후 활성화될 신규 플랫폼 시장으로 도입으로 제기되는 공정 경쟁 이슈와도 관련이 있을 것으로 판단된다.

본 논문에서는 수평적 규제 체계 하에서 지상파 방송사와 유료 방송 사업자 간 겸영 규제가 방송시장에 미칠 수 있는 영향에 대해 고찰해 보았다. 그러나 구체적 심사 대상자가 없는 가운데 잠재적 후보 사업자들을 가정해 논의를 하는 본질적 제약으로 인해, 조건이 상이한 유료 방송 사업자의 자본력, 가입자 규모, 콘텐츠 경쟁력 등에 대해 정치하게 분석하지 못하는 한계가 있다. 아울러, 통합방송법 개정 논의를 통해 전반적인 방송 시장의 규제 체계의 변화가 예상되는 시점에서, 지상파-유료 방송사업자 간 겸영에 영향을 미칠 수 있는 다양한 규제 이슈를 모두 포괄하여 심층적으로 다루지 못했다는 제한점도 있다. 하지만 이러한 한계에도 불구하고, 관련 이슈가 가시화되었을 때, 본 논문에서 제기한 겸영 허용 판단 기준 및 검토 사항은 유용한 정책 분석 틀 및 기초 연구 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 강준석 (2010). Comcast와 NBC Universal 합병의 배경과 경제적 기대효과 분석. 《KISDI 이슈리포트》, 10-11, 정보통신정책연구원.
- 권오승 (2013). 《경제법》. 법문사.
- 김영주·정재민 (2010). 방송산업 내 비대칭 규제에 관한 연구. 《한국방송학보》, 24권 5호, 47~89.
- 김재영 (2009). 미국의 교차소유 논쟁이 한국 사회에 던지는 시사점. 《한국방송학보》, 23권 3호, 47~83.
- 김정훈·성승창 (2012). Global 영상 시장이 바뀐다. 《Issue & Trend》, KT경제경영연구소.
- 김희수 외 (2008). 《방송서비스의 다매체화 및 통신방송융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구(II)》. 정보통신정책연구원.
- 박진우(2007). 《프랑스의 미디어 소유규제》(세계의 언론법제). 한국언론재단.
- 방송통신위원회 (2012a). 《2012년 방송시장 경쟁상황 평가》.
- 방송통신위원회 (2012b). 《방송산업실태조사보고서》.
- 방석호 (2006). 'EU 수평적 규제체계'의 국내 적용에 대한 연구. 《정보법학》, 10권 2호, 1~37.
- 석왕헌·박추환 (2009). 방송산업의 진입, 소유 및 경영 규제에 대한 문제점과 해외 사례 분석. 《영상저널》, 2권 1호, 17~42.
- 송민정·이화진·김주영 (2011). Comcast-NBCU 합병 의미 분석 및 시사점. KT경제경영연구소.
- 송진 (2010a). 미국 Comcast-NBC Universal 합병의 미디어 정책적 함의. 《전파방송통신저널》, 22권 2호, 26~41.
- 송진 (2010b). 콘텐츠 다양성 관점에서 본 IPTV 네트워크 접근 정책의 비판적 고찰. 《한국방송학보》, 24권 3호, 137~174.

- 스트라베이스 (2012). 영미 시청자, 커넥티드 TV와 모바일을 통한 온라인 동영상 시청행태 빠르게 수용중. 《디지털 미래와 전략》.
- 스트라베이스 (2013. 5. 10). 온라인 동영상 사업자(OTT)의 오리지널 콘텐츠 전략 비교. 《SNAPSHOT》.
- 신호철 (2012). BBC Worldwide의 Global iPlayer 사업 동향과 전망. 《방송통신정책》, 24권 7호, 1~12, 정보통신정책연구원.
- 심영섭 (2012). 이용률 조사를 기반으로 한 매체 사업자의 집중 규제 가능성에 대한 연구. 《한국방송학보》, 26권 3호, 298~332.
- 오정호 (2007). 다각화 및 기업결합, 장르, 편성 행위와 수익성: 방송채널사용 사업자를 중심으로. 《한국방송학보》, 21권 6호, 241~278.
- 이봉의 (2007). 독일의 미디어 소유규제. 《세계의 언론법제》, 21호, 한국언론재단.
- 이봉의 · 이호영 (2013). 《경제법연습》. 홍문사.
- 이상우 · 김창완 (2006). 《융합 환경에서의 방송규제 변화 방향》. 정보통신정책연구원.
- 이수일 (2011). 방송사업의 소유겸영 규제 개선. 《한국개발연구》, 33권 4호, 85~118.
- 이원우 (2006). 통방융합환경 하에서 공정경쟁여건 조성을 위한 규제체계의 정비. 《경쟁법연구》, 13권, 3~29.
- 이재영 · 유선실 (2006). 《미디어산업의 수직결합과 기업전략: 다채널방송을 중심으로》 (연구보고 06-12). 정보통신정책연구원.
- 이재영 (2013). 《방송산업 종합발전계획 공청회 발표집》. 정보통신정책연구원.
- 이종원 (2011). 개방적 미디어 환경에서의 방송산업 경쟁력 제고 방향: 방송사업자 간 겸영 규제를 중심으로. 《TTA Journal》, 138호, 14~19.
- 전범수 (2003). 미국 미디어 기업의 연관사업 다각화 추세와 특성: 1997~2000. 《한국방송학보》, 17권 1호, 115~143.
- 전범수 (2011). 글로벌 미디어 기업의 사업 다각화 및 인수합병 전략 분석: 뉴

- 스코퍼레이션을 중심으로. 《방송과 커뮤니케이션》, 12권 2호, 41~68.
- 전혜선 (2007). 다채널 유료 방송시장의 기업결합과 시장붕괴. 《한국언론학보》, 51권 3호, 119~141.
- 정두남 (2008). 《방송통신융합시대 지상파 방송 규제체계 개선 방안 연구》. 한국방송광고공사.
- 정용준 (2008). 《지상파 민영방송의 소유규제 현황과 과제》.
- 정윤식 (2012). 신문방송 겸영 논쟁에서 적용된 경쟁/산업적 관점과 다양성/공익적 관점: 미국, 독일, 한국 사례의 비교분석을 중심으로. 《방송과 커뮤니케이션》, 13권 3호, 109~145.
- 정종건 (2011). 종합편성채널 도입에 따른 지역지상파 방송 대응 전략. 《한국콘텐츠학회논문지》, 11권 7호, 192~209.
- 정재민 (2005). 글로벌 미디어 기업의 인수합병 전략. 《한국언론학보》, 49권 6호, 418~444.
- 조동기·남은영 (2009). 《방통융합환경하에서의 다양성 개념 정립과 정책방향 연구》 (경제·인문사회연구회 협동연구총서 09-14-05). 정보통신정책연구원.
- 조영신 (2007). 커뮤니케이션 기업의 합병과 공익 기준: FCC의 합병심사서를 대상으로. 《미디어경제와 문화》, 겨울호, 55~100.
- 조은기 (2010). 케이블TV 시장에서의 수직적 결합과 경쟁 채널 송출 제약 효과. 《언론과학연구》, 10권 3호, 539~574.
- 최세경 (2009). 지상파 방송의 콘텐츠 사업다각화와 재원확보 전략. 한국언론학회 봄철 정기학술대회 발제문.
- ABA (2005). *Telecom Antitrust Handbook*. ABA Section of Antitrust Law.
- Albarran, A. & Dimmick, J. (1996). Concentration and economies of multifirmity in the communication industries. *Journal of Media Economics*, 9(4), 31~40
- Alexander, A., Owens, J., Carveth, R. A., Hollifield, C. A., & Greco, A. N.

- (2003). *Media economics: Theory and practice*(3rd edition).
Routledge.
- Baker, C. E. (2008). Viewpoint diversity and media ownership. *Federal Communications Law Journal*, 61, 651 ~ 672.
- Baumol, W. J. (1992). Contestable markets: An uprising in the theory of industry structure. *American Economic Review*, 72, 491 ~ 496.
- Blackman, C. R. (1998). Convergence between telecommunications and other media. *Telecommunications Policy*, 22(3), 163 ~ 170.
- Blair, R. & Kasement, D.(1983). *Law and economics of vertical integration and control*. Academic Press.
- Chan-Olmsted, S. M. & Chang, B. H. (2003). Diversification strategy of global media conglomerates: Examining its patterns and determinants. *Journal of Media Economics*, 16(4), 213 ~ 233
- Chan-Olmsted, S. M. (2004). Transnational expansion strategy in media industries: A comparative analysis of acquisitions versus alliances. *Broadcasting & Communication*, 5(2), 6 ~ 44.
- Chipty, T., (2001). Vertical integration, market foreclosure, and consumer welfare in the cable television industry. *American Economic Review*, 91, 428 ~ 453
- Chon, B. S., Choi, J. H., Barnett, G. A., Danowski, J. A., & Joo, S. (2003). A Structural analysis of media convergence: Cross-industry mergers and acquisitions in the information industries. *Journal of media Economics*, 16(3), 141 ~ 158.
- Comcast Corp., General Electric Co., & NBC Universal Inc. (2010). *Applications and public interest Statemen : In the matter of applications for consent to transfer of control of licenses*.
- Crandall, R. & Furchtgott-Roth, H. (1996). *Cable TV: Regulation or competition? The brookings institution*. Washington D.C.
- Dicola, P. (2007). Choosing between the necessity and public interest standards in FCC review. *Michigan Law review*, Oct., 101 ~ 133.
- Doyle, G. (2000). The economics of monomedia and cross-media expansion: A study of the case favouring deregulation of TV and Newspaper

- Ownership in the U. K. *Journal of Cultural Economics*, 24, 1~26.
- Doyle, G. (2002). *Media ownership*. Sage Publications of London. 정윤경 역(2003). 《미디어 소유와 집중》. 커뮤니케이션북스.
- Egerton, J. (2009). FCC's levin: Broadband plans don't threaten future of broadcasting. *Broadcasting & Cable*, December 28, 2009.
- Einstein, M. (2004). *Media diversity: Economics, ownership, and the FCC*. Lawrence Erlbaum Associates, London.
- Federal Communications Commission (2012). Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming, MB Docket No. 07-269.
- Goldfarb, F. (2010). *The proposed comcast-NBC universal combination: How it might affect the video market*. Congressional Research Service.
- Ho, D. E. & Quinn, K. M. (2009). Viewpoint diversity and media consolidation: An empirical study. *Stanford Law Review*, 61(4), 781~868.
- Israel, M., Katz, M. L. (2010). Economics analysis of the proposed Comcast-NBCU Transaction, MB Docket No. 10-56, FCC.
- Kang, S. (2010. 6.21). In the matter of application of Comcast Corp., General Electric Company, and NBC Universal Inc., to Assign Licenses or Transfer Control of Licenses,
- Krattenmaker, T. G. & Salop, S. C.(1986). Anticompetitive exclusion: Raising rival's costs to achieve power over price. *Yale Law Journal*, 96(2), 209~294.
- Lee S. W. & Kim, C. S. (2011). The rationale behind media ownership regulation: An empirical analysis of the Korean cable television industry. 《정보통신정책연구》, 18(4), 59~79.
- Napoli, P. M. & Yan, M. Z. (2007). Media ownership regulations and local news programming on broadcast television: An empirical analysis. *Journal of Broadcasting & Electronic Mmedia*, 51(1), 39~57.
- Pritchard, D., Terry, C., & Brewer, P. (2008). One owner, one voice? testing a central premise of newspaper-broadcast cross-ownership policy. *Communication Law & Policy*, 13(1), 1~27.

- Ross, S. D. (1999). Doors to diversity: The first Amendment implications of telephone company video options under the Telecommunications Act of 1996. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 43(2), 254 ~ 270.
- Rosston, G. (2010). *An economic analysis of competitive benefits from the comcast-NBCU transaction*.
- Singleton, L. A. & Rockwell, S. C. (2003). Silent voices: Analyzing the FCC “Media Voices” Criteria limiting local radio-television cross-ownership. *Communication Law and Policy*, 8(4), 385 ~ 403.
- Spavins T. E., et al. (2002). The measurement of local television news and public affairs programs, FCC MB Docket No. 02-277.
- Sturm, J. F. (2004 ~ 2005). Time for change on media cross-ownership regulation. *Federal Communication Law Journal*, 57, 201 ~ 208.
- Suzuki, A. (2009). Market foreclosure and vertical merger: A case study of the vertical merger between Turner Broadcasting and Time Warner. *International Journal of Industrial Organization*, 27, 532 ~ 543.
- Wallsten, S. J. (2010. 7). An economics overview of the implications for online video of the proposed Comcast-NBCU transaction, Technology Policy Institute.
- Waterman, D., Weiss, A. A. (1996). The effects of vertical integration between cable television systems and pay cable networks. *Journal of Econometrics*, 72, 357 ~ 395.
- Yoo, C. S. (2002). Vertical integration and media regulation in the new economy. *Yale Journal on Regulation*. 19(1), 171 ~ 300.

최초 투고일 2013년 8월 31일
 심사 수정일 2014년 1월 15일
 게재 확정일 2014년 1월 17일

Abstract

An Investigation on the Criteria of Terrestrial Broadcaster-MVPD Merger under the Horizontal Regulation System

Gin Song

Researcher, EBS Educational Broadcasting Research Institute

Yeong-Ju Lee

Professor, Seoul National University of Science and Technology, Graduate School of Information Technology and Public Policy

Unifying of the Broadcasting Act and Internet Multimedia Broadcasting Act has been underway by the authorities concerned. This study analyzes the influence of terrestrial broadcasters-MVPD merger on the broadcasting markets and makes suggestions to be considered for effective competition environment. Enlargement of market power, exclusive behaviors against competitors in the contents supply market, reduction of viewpoint diversity and localism, accessibility to networks are drawn as the key factors to be concerned. The results show that it is not relevant to apply these criteria to cable system operators and IPTV operators differentially. It is assumed that terrestrial broadcaster-MVPD merger is not likely to bring out anti-competitive effect on broadcasting market. But it is necessary to follow the impact of merger in the convergent media market. In addition, the authorities should impose some important pre-conditions before approving the merger to enhance contents diversity and localism.

Key words horizontal regulation, merger, terrestrial broadcasters, MVPD