

다채널 유료방송시장에서 동일 지역 내 복수 SO 간 수평결합의 경쟁제한 가능성 검토:

시장 경쟁 수준, 소비자 후생, 기업 효율성을 중심으로*

이영주**

서울과학기술대학교 IT정책대학원 교수

박정우***

서울과학기술대학교 IT융합정책연구소 객원연구원

본 연구는 동일 권역 내 복수 SO 간 수평결합 가운데 공정거래위원회에서 기업결합 제한규정 위반 사례를 중심으로 결합 후 실제 경쟁제한 가능성이 나타나는지를 시장경쟁 수준, 소비자 후생 수준, 그리고 기업 효율성을 중심으로 살펴보았다. 연구 결과, 공정위의 시정조치에 따라 아날로그 상품에 대한 가격이 유지되었지만, 통신사의 IPTV 출시 이후 경쟁 압박이 심해지면서 아날로그 가입자가 감소하였다. 디지털방송시장으로 확장할 경우 케이블의 시장점유율은 매우 낮고 통신사의 점유율이 압도적으로 높아지기 때문에 HHI 지수는 상대적으로 낮은 수준이었다. 또한 아날로그 상품만 규제했음에도 불구하고 케이블 SO가 제공하는 디지털 상품의 요금이 채널 수에 비해 낮게 책정되어 소비자 후생이 좋아진 것을 발견할 수 있었다. 기업결합으로 인한 효율성 증대 효과 판단 시 정태적 관점에서 전송망과 설비 측면 이외에 양면시장의 특성을 고려한 동태적·거래적 효율성도 포함하여 효율성 증대 효과를 검증할 필요가 있음을 제안하였다.

■ 주제어: 수평결합, 경쟁제한성, 시정조치, 소비자 후생, 효율성 항변

* 이 연구는 2012년도 서울과학기술대학교 교내 학술연구비 지원으로 수행되었습니다.

** roselee@seoultech.ac.kr

*** 87alfonso@naver.com

1. 문제 제기

국내 다채널 유료 방송시장은 중계유선방송과 종합유선방송의 이원적 경쟁구조로 출발하였다(이인찬, 2005). 지상파 방송의 난시청 환경을 보완하는 기능을 담당하며 성장해온 860여 개 중계유선방송사업자가 존재하는 가운데 정부가 신규 종합유선방송사업 허가를 해주었기 때문이다.

이후 종합유선방송법이 2000년 방송법으로 통합되면서 MSO 경영 규제는 1/5 초과 금지, 그리고 2009년 다시 1/3 수준으로 더 완화되었다. 2001년 태광그룹은 4개(4.7%), C&M은 12개(12.4%), 현대 HCN은 7개(10.3%), CJ는 3개(3.4%), 온미디어 4개(0.6%), CMB는 10개(4.3%), 한빛아이앤비는 4개의 SO(5.6%)를 보유하면서 MSO의 점유율은 48.2%에 그쳤으나, 2012년 현재 티브로드는 22개(25.4%), CJ는 19개(23.8%), C&M은 18개(22.4%), HCN 8개(8.7%), CMB 9개(5.4%)로 계열 SO 수를 확장하면서 매출액을 기준으로 한 MSO 시장점유율은 85.7%로 커지고 있다.¹⁾

방송법 개정으로 유료방송시장에 대한 소유 규제가 완화된 이후 케이블 TV 시장에 나타난 기업결합 형태를 보면, 초기에는 홈쇼핑 방송채널사용사업자(Program Provider, 이하 PP)가 SO를 인수하는 수직형 기업결합이 주를 이루었다가, 2004년부터는 SO 간 수평결합 혹은 홈쇼핑 PP가 일반 PP를 인수하는 형태가 나타나기 시작했다.²⁾ SO 간 결합심사는 방송법과 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 공정거래법)의 적용을 받는다. 기업결합을 하려는 방송사업자는 방통위의 허가 추천 및 변경 허가를 받고, 이후 공정거래위원회(이하 공정위)의 심사를 거치는데 자산 총액 또는 매출액이 적은 소규모 사업자는 공정위 심사에서 제외된다.³⁾ 심사 대상이 되는 자산 총액과

1) 한국케이블TV협회(2005)와 2013년 방송산업실태조사보고서 참조

2) CJ홈쇼핑이 오리온씨네마네트워크, 온게임네트워크, 바둑텔레비전을 인수한 예를 들 수 있다.

매출액 기준이 해마다 점차 높아지고 있다. 전체 77개 방송권역 중 RO의 SO 전환 이후 전체 42개 지역에서 2개 이상의 복수 SO가 동일 권역에서 경쟁을 하였고, 이후 다시 SO의 수평적·수직적 기업결합에 대한 규제가 완화되면서 복수 SO가 경쟁하는 지역이 급격히 감소하여 전체 77개 중 13개 지역만 경쟁 SO가 서비스를 제공하고 있다. 동일 권역 내에서 복수 SO들이 경쟁하게 되자 안정적 사업 활동을 위해 동일 권역의 SO 간 합병이 이루어졌고 더 나아가 규모의 경제를 목적으로 타 방송권역의 SO 간 수평적 결합으로 확대되었다(이상우, 2007). 이 가운데 방송통신위원회의 승인과 별도로 공정위의 심사를 거친 동일 지역에서의 케이블 SO 간 합병은 2000년부터 2010년까지 총 9건 발생하였다.

동일 지역 내 SO 간 결합은 가입자 규모 확대를 통한 규모의 경제 효과를 제고하고 비용의 효율성을 달성할 수 있다는 긍정적 시각과 SO의 시장 지배력 집중으로 인한 경쟁제한성이 크다는 우려가 동시에 제기되어왔다. 동일 지역의 SO 간 결합에 대해 방통위는 대부분 허용해주는 반면, 정책적 목표가 상이한 공정위는 조건부 승인을 해주었다. 공정위가 서로 다른 지역에 존재하는 SO 간 결합에 대해서는 대부분 수월하게 승인하였지만, 동일 지역 내 SO의 수평적 결합은 경쟁 제한적 효과가 발생할 수 있는 기업결합이라고 보았기 때문이다. 즉, 케이블 SO의 높은 시장점유율, 가입자의 경쟁 매체로의 낮은 전환 가능성, 그리고 신규 매체의 낮은 진입 가능성, 그리고 결합 특유의 효율성 증대 효과 미미 등의 이유로 결합 후 경쟁 제한 가능성이 있다고 판단하였다. 그 결과 공정위는 효율성 증대 효과를 거의 인정하지 않고, 대신 기업결합을 허용하는 조건으로 이용요금 인상 제한, 채널 임의 변경 또는 의무 상품의 미판매 행위 금지 등의 강력한 행태적 시정조치를 주문하였다.

3) 공정거래법 시행령 제18조 1항에 의거, 자산총액 또는 매출액이 2천억 원 이상인 회사가 자산총액 또는 매출액이 200억 원 이상인 회사를 기업결합하는 경우에 한해 공정위에 신고 의무가 있다. 이 매출액 기준이 해마다 점차 증가해오고 있다.

사실 국내 유료방송은 시장규모에 비해 너무 많은 수의 권역으로 나뉘어져 있다. 총 77개의 권역으로 분리된 국내 케이블 TV 시장의 경우 한 권역의 평균 가입자 수는 약 19만 1,000여 명으로 규모의 경제 효과가 발생하기에는 적은 편이다. 네트워크 효과가 중요한 미디어 산업에서는 기업이 설비 구축에 투자하고 양질의 서비스를 제공하기 위해서는 최소한의 가입자 규모가 필요하다. 그리고 가입자 규모가 클수록 양질의 서비스가 제공될 가능성이 크다. 케이블 방송의 디지털 전환이 MSO를 중심으로 이루어지고 개별 SO의 디지털 전환이 지연된 것은 규모의 경제의 영향도 있을 것이다. 따라서 소규모 가입자를 기반으로 한 시장의 경우 독점으로 전환할지라도 사업자 간의 결합은 독점적 폐해보다 경제적 효율성이 긍정적으로 작동할 수 있는 여지가 많다. 또한 특정 시점에서 시장점유율이 높다고 하더라도 경쟁 매체가 진입해 있고, 이들 매체의 성장 가능성이 크다면 결합 기업이 독점 가격을 설정하거나 서비스 질을 낮출 가능성이 크지 않다. 이와 같이 소규모의 권역으로 나누어진 국내 다채널 유료방송시장은 통신사의 IPTV 서비스 제공으로 매체 간 시장경쟁 압박이 증가하고 있어,⁴⁾ 결합의 긍정적 기대 효과가 크다고 여겨지고 있다. 현재 유료방송시장에서의 경쟁은 디지털 방송시장과 방송통신결합상품을 중심으로 전개되고 있는 실정이지만 공정위는 기업결합으로 인한 결합 특유의 효율성 증대 효과를 객관적·정량적으로 입증하기 어렵다는 근거로 적극적으로 인정하지 않았다.

그동안 방송시장에서의 미디어기업결합에 관한 연구는 결합 후 시장 성과에 관한 연구에 집중되어왔다. 특히, 케이블 SO의 수평결합이 경영 성과와 수용자 복지에 미치는 영향이 분석되어왔다(권호영·김도연, 2004; 이영마·김원용·홍아름, 2009; 황준석·홍아름·이대호, 2010; Emmons & Prager, 1997;

4) 2011년 종합유선방송 가입자는 1,477만 가구에 2010년 1,485만 가구에 비해 8만 가구가 감소했으며, 반대로 IPTV 가입자는 2010년 300만 가구에서 2011년 490만 가구에 190만 가구가 증가했다. IPTV 가입자는 KT의 OTS 가입자가 중복된 수치이다.

Farrell & Shapiro, 2001). 그리고 기업결합에 대한 규제기관의 규제조치에 대한 평가도 이루어졌지만(윤창호·나경연, 2008; 오정호, 2011; 이봉의, 2009; 이인환, 2010; 전성훈, 2005; 전해선, 2007; 홍대식, 2008; 홍동표·김정현, 2010; Kolasky & Dick, 2003; Malone & Sidak, 2007), 방송시장 특유의 규제조치에 대한 평가는 매우 제한적으로 이루어졌다. 오정호(2011)는 방송통신시장 전체에서 이루어진 기업결합에 대한 연구에서 공정위의 결합 심사 시 유료방송 시장에 대한 엄밀하고 일관된 시장획정을 하지 못하고 있으며, 케이블 산업의 특성상 전국 단위가 아닌 지역 단위로 획정하면 시장 집중도가 높을 수밖에 없다고 여기고 있다. 그리고 결합 신청 기업이 제시한 효율성 증대 효과 판단에 대한 이견도 많다. 현재 공정위는 생산·판매·연구개발 차원에서만 효율성 증대 여부를 판단하고 동태적·거래적 효율성은 거의 인정하지 않다는 것이다(나영숙, 2009; 오정호, 2011; Farrell & Shapiro, 2001). 특히 공정위가 행태적 시정조치로 내린 가격 인상 금지 조치에 대해서도 반론이 제기되고 있다(전해선, 2007; Malone & Sidak, 2007). 전해선(2007)은 동일 지역 SO 간 수평결합 심사에 대한 연구에서 중계유선방송의 SO 전환으로 인해 저가요금이 고착화된 당시의 유료방송시장의 특성을 공정위가 파악하지 못하고 있으며, 방송콘텐츠 제작 활성화를 위해서는 유료방송서비스 요금의 인상이 필요하다고 지속적으로 주장해온 방송통신위원회와 상반된 결론을 공정위가 내림으로써 미디어 기업에 혼란을 불러일으킨다고 지적하고 있다. 그러나 이상의 미디어 기업결합에 대한 규제조치에 대한 평가는 구체적 사례를 중심으로 분석하기보다는 경쟁제한성 판단 기준이나 효율성 증대 여부를 판단하는 기준과 같은 쟁점을 논의하는 데 의의를 두고 있다.

이와 같은 배경에서 공정위의 동일 지역 내 SO 간 수평결합에 대한 주문과 시정조치가 SO 간 결합으로 인한 비용 효율성과 같은 긍정적 측면을 확대하고, 가격 인상 및 서비스 질 저하와 같은 독점적 폐해라는 부정적 측면을 방지하는 적절한 수단으로 작용하고 있는지 구체적 사례를 중심으로 검토해

볼 필요성이 제기된다. 이에 본 연구에서는 동일 지역 내 SO 간의 수평적 결합 이후 시장 경쟁 구조, 소비자 후생, 생산자 후생을 포함한 사회적 후생에 어떠한 영향을 주었는지 살펴보고 이를 통해 향후 미디어산업에서의 기업결합의 경쟁제한성 판별에 있어 함의를 얻고자 한다.

2. 기존 연구 검토

1) 다채널 유료방송시장에서의 수평적 기업결합과 시장 성과의 관계

(1) 수평적 결합과 효율성의 관계

우리나라 다채널 유료방송시장의 규모가 커지고 위성방송이 도입되는 등 방송환경이 변화하면서 미디어 기업은 경제적 효율성을 높이기 위한 다양한 전략을 시도한다. 그러한 다양한 전략 가운데 합병은 기업을 변형하고 기업을 새롭게 바꿀 수 있는 독특한 잠재력을 지니고 있다. 합병은 상품이나 서비스의 공급 능력을 향상시키고 새로운 지식과 기술을 발전시킴으로써, 새로운 시장에 진입하기에 가장 유리한 수단이라는 판단이 들 때 이루어진다.⁵⁾ 대규모 합병을 착수하는 결정은 기업이 장기적으로 성장하고 조직의 재정비를 달성하기 위한 광범위한 계획이라 할 수 있다(Goldman, Gotts & Piaskoski, 2003).

기업결합을 통해 기업이 달성할 수 있는 경제적 효율성은 생산적 효율성, 배분적 효율성, 동태적 효율성, 거래 효율성, 네트워크 효율성, 기술적 표준화 효율성, 외주 관리 및 경영 효율성을 들 수 있다(Goldman, Gotts & Piaskoski, 2003). 미디어 기업의 수평결합은 무엇보다도 규모의 경제와 범위의 경제를 개선하여 생산적 효율성의 증대 효과를 크게 얻을 수 있다(Ahn & Litman,

5) <http://www.ftc.gov/be/econwork.htm>

1997; Chipty, 2001; Rubinovitz, 1993). 이에 수평결합을 통해 1차적으로 망 구축, 인력 활용, 마케팅, 광고 판매, 그리고 서비스 제공에 투자하는 막대한 비용을 절감할 수 있는데(이인찬, 2005; Farrell & Shapiro, 1990), 이러한 생산적 효율성뿐 아니라 미디어 기업이 브로드밴드 서비스를 제공하고 통신상품까지 제공할 경우 생산비 절감, 신제품 개발 등 동태적 효율성과 기술 효율성, 경영 효율성까지 달성할 수 있다. 특히 양면시장의 특성을 지닌 유료방송시장은 가입자 증가 시 가입자로부터 얻는 1차 수익인 수신료뿐 아니라 홈쇼핑사업자에게 받는 홈쇼핑 송출 수수료도 높게 받을 수 있어 수익성과 성장성의 기반이 되고 있다(민영상, 2011). 또한 가입자 규모는 PP와 수직결합된 MSP일 경우 프로그램 투자비용을 회수할 수 있는 토대를 형성하기도 한다(Bae & Baldwin, 1998; Chipty, 2001). 미디어 기업은 잠재적 수용자의 규모에 따라 오리지널 프로그램 투자비용을 고려하기 때문이다(김영수, 2008; Ahn & Litman, 1997).

그러나 기업결합에 대한 이론적 연구에서는 가입자 규모와 시장 성과의 관계에 대해 여러 시각을 던져주고 있다. 수평적 결합을 통해 궁극적으로 가격이 인하되기 위해서는 결합 기업의 시장점유율이 높고, 가격에 대한 수요 탄력성이 낮고, 규모의 경제 효과가 충분히 커야 가능하다는 의견이 있다(Farrell & Shapiro, 1990). 즉, 충분한 크기의 규모의 경제가 수반되지 않으면 수평결합을 하더라도 가격이 인하되지 않을 수 있다는 의미이다. 이러한 규모와 결합된 비용 문제 외에도 신규 기업의 진입 가능성도 가격 설정에 영향을 준다. 관련 시장에 신규 기업의 진입 가능성이 크고 경쟁 기업의 진입 속도가 빠를 경우 효율성 증대 목적이 크기 때문에 가격이 인상될 가능성이 작아진다는 것이다(Marino & Zábajník, 2006).

그러나 이러한 경제 이론과 별도로 그동안 미디어 기업 간의 수평결합에 대해 이루어진 경험적 연구는 시장경쟁 수준, 수요 탄력성, 잠재적 진입 가능성이 각기 다른 상황에서 이루어졌기 때문에 연구 결과가 일관되지 못하다.

동일 지역 내 중계유선방송사업자와 SO 간 합병이 주로 이루어지던 2004~2005년의 기업결합을 분석한 연구에서는 권역 내의 가입자 규모가 많고 독점 SO일수록 시장 성과가 더 좋은 것으로 나타났지만, MSO가 누리는 비용상 우위가 개별 SO보다 현저하게 클 정도로 가입자 규모가 많은 수준은 아니라고 분석하고 있다(이영주, 2006). 반면, 2010년 지속적 기업결합으로 MSO의 가입자 규모가 300만 가구 이상이 된 이후 MSP, MSO, 독립 SO 간 비용 효율성을 분석한 연구에서는 MSP의 생산 기술 효율성이 현저히 더 크다고 보고하고 있다(황준석 외, 2010). 또한 양면시장으로서 케이블 SO가 거두는 2차 시장의 수익에 주목한 연구에서는 케이블 SO가 거두는 1차 수익과 달리 MSO 규모 확대에 따라 홈쇼핑 송출 수수료 수익이 급증하고 있음을 보여주고 있다(박정우·이영주, 2012).

한편, 미국 케이블 TV 시장을 연구한 노암(Noam, 1985)은 규모가 커지면서 얻어지는 비용 우위가 기술적 배급망보다는 MSO의 서비스 패키징과 마케팅 측면에서 나타나고 있으며, 특히 규모가 커질수록 범위의 경제가 크게 발견된다고 밝히고 있다. 오웬과 그린하프(Owen & Greenhalph, 1986)는 가입자 수, 채널 수, 기지국 수, 전송망 길이, 가입자 1인당 비용의 평균값을 토대로 특정 독점 지역을 두 사업자가 양분할 경우 가입자당 14%의 비용이 인상된다고 추정한 바 있다. 이 외의 연구에서는 MSO가 개별 SO보다 경영 성과 및 서비스가 좋아질 가능성이 크다고 본다(Ahn & Litman, 1997; Chipty, 1995).

수평적 결합의 시장 성과를 소비자 후생 측면에서 살펴본 연구에서는 요금 인하나 서비스 질 외 SO가 PP에게 지불하는 프로그램 사용료를 살펴보았는데, SO의 PP에 대한 프로그램 사용료가 MSO가 개별 SO에 비해 더 높은 것으로 나타났다(이영미·김원용·홍아름, 2009).⁶⁾

6) 2008년 방통위가 수신료 수익의 25%를 프로그램 사용료로 지불해야 하는 수신료 배분 정책을 도입한 이후 PP들의 총 수신료 수익은 증가했으나 PP들의 제작비에는 영향을 주지 못했다(조영신, 2011).

(2) 시장 경쟁 구조와 수평적 결합의 성과와의 관계

경쟁당국은 수평결합으로 인한 독점적 폐해를 우려한다. 케이블 사업자가 수평결합을 통해 관련 시장에서 독점력을 갖게 되어 고정 비용 및 거래 비용이 낮아질수록 신규 사업자의 시장 진입 가능성을 낮춤으로써 실질적 진입장벽을 만들어낼 수 있다(Krattenmaker & Salop, 1986). 경쟁 수준이 낮아지면 가격 상승으로 이어질 가능성이 현저히 높기 때문일 것이다(Rubinovitz, 1993). 독점적 폐해는 사회문화적 차원에서의 다양성을 저해하는 형태로도 나타날 수 있다. PP와 수직결합된 SO의 경우 시장력에 기초하여 경쟁 PP를 배제하는 등(Waterman & Weiss, 1996), 프로그램의 다양성이 감소하는 폐해가 경제적 효율성 증가 효과보다 크게 나타날 수 있다(Chipty, 1995).

미국에서 1984년 케이블법이 개정되면서 유효 경쟁 지역⁷⁾에서 케이블 기본형 서비스에 대한 가격 규제가 없어진 이후 기본형 서비스의 가격이 전반적으로 상승하게 되었다(Rubinovitz, 1993). 가격 규제 완화 이후 지상파 방송사가 많은 대도시와 같이 매체 간 경쟁이 심한 지역에서는 서비스 품질의 저하 없이 효과적으로 요금이 더 낮아지지만, 케이블 사업자의 시장 지배력이 강한 지역에서는 상대적으로 가격이 더 많이 인상되었다(Emmons & Prager, 1997). 이는 많은 수의 지상파 방송사가 존재하는 상위 100대 시장에서는 탈규제 후에도 가격의 유의미한 차이가 없다는 자페와 캔터(Jaffe & Kanter, 1990)의 분석과도 일치한다.

국내에서도 SO 간 수평결합이 활발히 이루어지던 시점에 경쟁 권역과 독점 권역의 시장 성과를 비교하는 경험적 연구가 많이 이루어졌다. 이때, 국내 방송 환경은 전국 어느 지역이나 지상파 방송사가 4개 이상 존재하고 다채널 서비스의 경쟁사업자로서 위성방송이 갖 출범한 시점이었다. 권호영·김도연(2004)은 경쟁 지역보다는 독점 지역에서 SO의 가구당 매출액, 가구당

7) 당시 FCC는 케이블 사업자가 서비스를 제공하는 지역에 지상파 방송사가 3개 이상 서비스될 경우 유효 경쟁 조건이 충족된다고 보았다.

수신료 수입, 전체 수신료 수입, 매출액, 그리고 순이익 등 모든 매출 관련 지표가 더 우월하다고 밝히고 있다. 그리고 소비자 후생 측면에서는 독점 지역의 티어 수가 약간 많고, 가격의 차이는 적은 것으로 나타났다. 전해선(2005)은 채널당 이용요금과 기본 티어 이용요금은 복수 SO가 경쟁하는 지역이 독점 지역보다 저렴하지만 의무 티어 이용요금은 독점 지역이 경쟁 지역보다 약간 저렴하고 티어 수도 많은 것으로 밝히고 있다. 또한 경쟁 권역은 가격, 고객 서비스, 채널 편성 등 소비자 측면에서는 일정 부분 효용을 발생시키지만, 경쟁 지역의 매출액이 독점 지역보다 낮기 때문에 경쟁 도입이 실질적으로 케이블 TV 시장의 성장에 기여하지 못할 수 있다고 밝히고 있다.

이러한 결과들은 독점 지역 SO의 매출이 경쟁 지역보다 대체로 우월하지만, 수용자 후생과 관련한 가격 및 채널 서비스는 독점 지역과 경쟁 지역 간의 차이가 일관되지 않음을 의미한다. 이에 가격이나 채널 라인업과 같은 소비자 후생을 나타내는 지표는 관련 시장에 가해지는 유효 경쟁 여부나 정부의 요금 규제의 영향이 더 크다는 주장이 설득력을 가진다(송진, 2010; Marino & Zábajník, 2006).

이상의 논의를 종합해 볼 때, 케이블 TV 사업자가 지역 독점권을 토대로 얻는 규모의 경제 효과가 클 경우에는 독점을 유지함으로써 발생시킬 수 있는 편익을 이용자 후생으로 극대화하고, 경쟁 도입으로 생기는 소비자 편익과 진입 기업의 생산자 잉여가 더 클 경우에는 경쟁을 도입하는 것이 사회적 후생을 증진시킬 수 있음을 알 수 있다(Jaffe & Kanter, 1990).

2) 공정거래위원회의 동일 지역 SO 간 수평적 결합심사와 이에 대한 평가

본 연구에서는 다채널유료방송시장에서 이루어진 케이블 사업자의 수평적 결합 가운데 동일 지역 내 SO 간의 결합을 연구 대상으로 하고 있다. 동일 지역의 SO 간 결합에 대해서는 전문 규제기관인 방통위와 일반 경쟁당

국인 공정위의 접근이 다르다. 공정위는 대체로 수평결합의 효율성 증대 효과를 인정하는 편이지만 동일 지역의 케이블 SO 간 결합에 대해서는 인정하지 않은 편이다. 특히 공정위는 소비자 후생 관점에서 결합 심사 시 케이블 사업자들이 규모의 경제 효과 증대로 얻는 초과 이윤을 서비스의 질적 개선, 요금 인하 및 다양한 채널 제공과 같은 소비자 편익을 증대하기 위한 노력을 기울이지 않을 수 있다는 우려를 제기해오고 있다.

(1) 기업결합의 심사기준 및 심사절차

정부가 수평적 기업결합을 규제하는 목적은 결합기업에 의한 시장 지배적 지위의 남용 행위 및 과도한 경제력 집중에 의한 독과점적 가격 설정 및 담합을 조장하는 행위를 억제함으로써 시장에서의 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하기 위한 것이다(권오승, 2005). 이 때문에 정책 당국은 기업결합으로 인해 발생하는 경제적 효율성 증대와 경쟁 억제로 인한 사회적 비용을 비교함으로써 기업결합의 허용 범위를 결정하게 된다(오정호, 2011).

일반적으로 수평적 기업결합⁸⁾을 심사할 경우 공정위는 ① 관련 시장 획정,⁹⁾ ② 시장점유율 및 집중도 산정, ③ 경쟁제한성¹⁰⁾ 평가, ④ 진입 조건 분석, ⑤ 효율성 항변, ⑥ 파탄기업 항변 순의 심사 절차를 거쳐 기업결합 허용 여부를 결정한다.

기업결합으로 경쟁이 제한된다고 판단하는 경우는 구체적으로 ① 시장지

8) 기업결합의 유형은 결합의 수단과 방법에 따라 주식취득, 임원겸임, 다른 회사와의 합병, 영업양수, 새로운 회사 설립에의 참여 등으로 구분할 수 있다(공정거래법 7조 1항 각호).

9) 관련 시장을 획정할 때 사용하는 SSNIP 테스트는 시장획정에 사용되는데, 임계매출 감소 분석, 전환율 분석, 기업결합의 동기, 관련 시장 상황, 경쟁관계에 관한 사업자 간 인식, 소비자 인식, 규제제도 등에 대한 종합적 평가가 이루어지기도 한다(김성하, 2006).

10) 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위란 ‘일정한 거래 분야의 경쟁이 감소하여 특정한 사업자 또는 사업자 단체가 그의 의사에 따라 어느 정도 자유로이 가격·수량·품질 기타 거래 조건 등의 결정에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 상태를 초래하는 행위’를 말한다(공정거래법 2조 8의 2호).

배적 사업자의 추정 요건에 해당하고, ② 당해 거래 분야에서 1위이며, ③ 시장점유율 2위인 회사의 시장점유율과의 차이가 그 시장점유율의 합계의 100분의 25 이상인 경우에 해당한다. 특히 수평결합의 경우 시장집중도 분석, 단독효과(unilateral effects)¹¹⁾, 결합효과, 공동행위 가능성, 해외경쟁의 도입 수준 및 국제적 경쟁 상황, 신규 진입의 가능성, 유사품 및 인접 시장의 존재 여부 등을 고려한다. 결론적으로 기업결합 후 당사 회사가 단독으로 가격을 인상할 때 경쟁사업자가 대체할 수 있는 제품을 적시에 충분히 공급하기 곤란한 경우에는 경쟁제한 가능성이 있다고 본다.

그러나 경쟁 제한적 기업결합이라 하더라도 ‘당해 기업결합 이외의 방법으로는 달성하기 어려운 효율성 증대 효과가 경쟁제한으로 인한 폐해보다 큰 경우’에는 기업결합을 허용하고 있다. 효율성이란 생산·판매·연구개발 등에서 효율성과 국민경제 전체에서의 효율성으로 나누어볼 수 있다. 기업결합의 효율성 증대 효과로 인정받기 위해서는 당해 기업결합 외의 방법으로는 달성하기 어려운 것(기업결합 특유의 효율성), 가까운 시일 내에 발생할 것이 명백할 것(입증 가능성), 당해 결합이 없었더라도 달성할 수 있었을 효율성 증대 부분을 포함하지 않을 것이라는 요건을 모두 충족하여야 한다(기업결합 심사기준 VIII. 1. 나).¹²⁾

마지막으로 경쟁당국은 후생 기준에 기초하여 효율성 증대 효과를 판단하는데, 소비자 잉여 기준, 총 잉여 기준, 공익 기준이 많이 사용된다. 소비자 잉여 기준은 가격뿐만 아니라 신제품, 품질, 상품 다양성을 고려한다(최충규, 2005). 그리고 수평결합으로 인한 비용 절감에서 자중 손실을 차감한 순편익이 일정한 임계치를 초과하는 경우에만 효율성 항변을 인정한다. 공익 기준은

11) 단독 효과란 결합 기업이 자유로이 가격 또는 다른 거래 조건에 영향을 미칠 수 있는 시장지배력 증가에 초점을 맞추므로써 일방적 가격 인상 여부를 다룬다(윤창호·나경연, 2008).

12) 미 법무부와 FTC(Federal Trade Commission)과 EU의 수평합병 지침에서도 공통적으로 합병 특유성, 입증 가능성, 소비자 편익의 제공 등의 조건을 충족시킬 것을 명시하고 있다.

기술 진보, 국제 경쟁력, 고용, 지역경제, 환경, 국가 안보 등을 들 수 있다.

(2) 동일 지역 내 케이블 SO 간 수평결합 현황

1994년 광역시와 대도시를 중심으로 53개의 1차 SO사업자가 선정된 후 1995년 3월 케이블TV 방송이 시작되었다. 이후 1997년 농어촌과 중소도시를 중심으로 24개 2차 SO사업자가 선정되었는데(방송위원회, 2005), 이때 태광산업이 안양에서, 그리고 조선무역(C&M)이 구리에서 사업권을 확보하면서 총 77개 방송권역의 SO가 선정되었다(한국케이블TV방송협회, 2005). 그렇지만 난시청 해소를 위해 도입한 기존의 중계유선방송사업자와 경쟁을 해야 했기 때문에 케이블 SO는 권역 내에서 독점적 지위를 갖지 못했다. 이후 2001년 38개 RO를 3차 SO로 그리고 2002년에는 4차 SO로 추가로 13개 권역에서 8개 사업자를 선정하였다(방송위원회, 2005).

동일 지역에서 복수 SO가 경쟁할 경우 채널 수나 수신료에 있어서 소비자 후생은 증가하는 대신 사업자 간 경쟁으로 인해 사업자의 이익은 감소하는 측면이 있다. 그래서 안정적 사업 운영을 위해 동일 권역 SO 간 기업결합 유인이 작동하게 되어, 동일 권역에서 복수 SO가 경쟁하는 지역은 2003년 42개에서 2005년 24개, 그리고 2012년 13개로 점차 감소하고 있다.¹³⁾

13) 동일 권역에서 복수 SO가 경쟁하는 지역은 2003년 42개, 2004년 32개, 2005년 24개, 2006년 20개, 2008년 16개, 2012년 13개로 감소하고 있다(김창완·정부연·이경원, 2008 및 방송통신위원회 홈페이지). 주요 MSO가 동일 권역에서 경쟁하던 SO를 인수한 과정은 다음과 같다. 태광이 2003년 기남방송과 경쟁하던 경기케이블네트워크를 인수하였다. 이어 2004년 5월과 9월 서울 강서구의 GS디지털 방송과 강서방송을 그리고 수원지역의 경기연합방송을 인수하고, 2010년에는 부산 서구·사하구의 동서디지털방송을 인수하였다. 한편, 현대 HCN은 2005년 관악유선방송과 대구 북구의 대구중앙북부방송을 인수하였다. CJ 헬로비전은 2004년 부산의 해운대기장방송권역에서 경쟁하던 동부산 방송과 수평적 결합을 완료하였고(신호철, 2005), 2006년에는 동일 권역의 SO인 충남방송과 모두 방송을 인수하였다. CMB는 2004년 동대전방송과 경쟁하던 한국케이블TV대전방송을, 이어 2005년 광주방송과 경쟁하던 웹엔티비를 인수하였다.

(3) 동일 지역의 SO 간 수평결합에 대한 공정위의 심결

SO 간 수평결합은 방송구역이 서로 다른 경우와 동일 지역의 경우로 구분할 수 있다. 방통위는 기본적으로 1개 방송구역에 1개 SO 사업권을 부여함으로써 위성방송, IPTV 등 타 매체와의 경쟁을 활성화하려 하기 때문에 방송법상 소유 제한 범위를 위반하지 않는 한 변경 허가 추천을 해주고 있다. 반면 공정위는 동일 지역 SO 간 수평결합은 허용하는 대신 경쟁제한 가능성이 높고 소비자 후생이 악화될 우려를 제기하며 시정명령을 의결하였다.

<표 1>은 2003년부터 2012년까지 이루어졌던 9건의 동일 지역 SO 간 결합에 대한 공정위의 심결을 요약한 것이다. 9건 사례는 기업결합 후 관련 시장에서의 점유율이 69.1%부터 97.9%까지 차이가 있음에도 불구하고 공정위는 모두 결합 후 경쟁제한성이 있다고 판단하였다. 공정위는 가입자가 가장 많이 가입해 있는 “묶음2 상품(가족형)”의 “할인가격”을 재계약 시 또는 개별 계약으로 전환하면서 상당한 폭으로 추가 인상할 가능성이 높다고 보았다. “묶음 2” 상품을 고가 상품으로 변경하거나 축소 편성할 가능성이 있음에도 불구하고 기존 가입자들이 경쟁매체로 전환할 가능성은 높지 않다고 보았기 때문이다. 저가 아날로그 상품 이용 고객의 경우 위성방송으로의 전환 가능성이 거의 없고, 고가 상품 이용 고객도 단체 고객의 경우 사업자 간 가격 할인의 차이가 크기 때문에 전환 가능성이 낮다고 추정한 것이다. 케이블 가입자가 위성방송으로 전환하기 위해서는 계약 해지에 따른 위약금 지불, 신규 설치비, 수신 장비 구매, 그리고 결합상품의 포기에 따른 기회비용 등 전환비용이 상당하다고 보았기 때문이다.

그리고 공정위로 넘어온 총 9건 중 4건에 대해서만 효율적 증대 효과를 부분적으로 인정하였다. 해당 SO는 중복 투자 해소 및 자원의 통합 관리 등을 통한 비용 절감 효과가 있다고 주장했지만, 공정위는 기업결합에 의해서만 달성될 수 있는 기업결합 특유의 효율성으로 인정하지 않고, 비용 절감 효과가 가까운 시일 내에 명백히 발생할 것이라는 주장도 받아들이지 않았다.

〈표 1〉 동일 지역 SO 간 수평결합에 대한 공정위원회의 심결

사건 번호	항목	세부 항목	주요 내용
사례 1 2003 기결 1222	시장 획정	관련 시장	용인,이천,안성,평택(경기케이블네트워크 권역)
		결합 후 시장점유율	90.8%
	사업자	취득/피취득	(주)한국케이블TV천안방송,(주)한국케이블TV안양방송,경기 케이블네트워크(주)/(주)한빛아이앤비, (주)한빛기남방송
	판결	경쟁제한성 폐해	요금 인상 및 서비스 저하 등 시장지배력 행사 가능(5년간 282억)
		효율성	영업소,제작시설통합,인터넷백본 통합,디지털 시스템 통 합 등 108억 인정, 전송망에 대한 비용절감효과는 인정하 지 않음
사례 2 2005 기결 2592	시장 획정	관련 시장	서울시 관악구 지역
		결합 후 시장점유율	97.9%
	사업자	취득/피취득	(주)현대홈쇼핑, 관악케이블TV방송/관악유선방송
	판결	경쟁제한성 폐해	아날로그 주력상품 인상 가정(172억)
		효율성	투자비용, 망운영비, 운영비요, 인건비, 디지털 전환비용 등 비용절감 효과 5년간 인정받음(110억)
사례 3 2006 결합 1315	시장 획정	관련 시장	대구 북부 지역
		결합 후 시장점유율	96.3%
	사업자	취득/피취득	에이치씨엔, 금호방송/북부방송
	판결	경쟁제한성 폐해	•목록상품 채널 구성 변경으로 경쟁 제한 폐해 발생 가능 •아날로그 주력상품 수신료 인상 가능(119억)- 아날로그상품 채널변경 제한 •의무형 상품 형식적 운영 금지
		효율성 증대	디지털 H/E구축, HFC망 고도화(5년간 91억 인정)
사례 4 2006 결합 4857	시장 획정	관련 시장	서산시,당진군,예산군,청양군,태안군,홍성군
		결합 후 시장점유율	72.6%
	사업자	취득/피취득	씨제이케이블넷/충남방송,모두방송
	판결	경쟁제한성 폐해	•요금인상 폭 제한/최저가 상품 형식적 운용 금지 •채널구성 변경 제한/선호채널 축소 금지 •난시청 지역 소비자의 상품 선택권 침해
		효율성 증대	효율성 증대 효과 없음
사례 5 2008 서일 0561	시장 획정	관련 시장	광주시 서구,남구,광산구
		결합 후 시장점유율	94.6%
	사업자	취득/피취득	한씨엔,한강케이블티비,대전방송,광주동부방송,광주방송, 동대전/웹앤티비
	판결	경쟁제한성 폐해	•수신료 인상 가능(403억)/ 가격 인상 금지 •선호채널 이동 가능/ 의무형 상품 가입 제한 금지
		효율성	전송망 고도화, 유지보수, 제작시설 통합(204억)
사례 6 2008 서일 0562	시장 획정	관련 시장	대전시 동구/대덕구(동대전방송과 동일 권역)
		결합 후 시장점유율	97.2%
	사업자	취득/피취득	(주)한씨엔, (주)씨엠비동대전/대전방송
	판결	경쟁제한성 폐해	•단체 해지를 통해 수신료 인상 가능(168억) •채널 구성 변경 및 의무형상품 형식적 운영 개연성 •위성방송 전환 가능성 낮음
		효율성 증대	효율성 증대 효과 미미
사례 7	시장	관련 시장	구리,남양주,하남,광주,가평,양평,여주

2009 기결 4140	획정	결합 후 시장점유율	69.1%
	사업자	취득/피취득	씨앤엠, 디지털미디어넷/경기동부방송
	판결	경쟁제한성 폐해	●요금 인상 가능 ●아날로그 상품 채널 임의 변경 제한 ●의무형 가입 거절 행위 제한 ●디지털상품은 고객 전환가능성이 높음
		효율성	효율성 증대 효과 미미.
사례 8	시장 획정	관련 시장	부산 서구,사하구(티브로드서부산방송권역)
		결합 후 시장점유율	88.1%
	사업자	취득/피취득	티브로드 낙동방송/동서디지털방송
	2011 기결 2152	판결	경쟁제한성 폐해
효율성			효율성 증대 효과 미미
사례 9	시장 획정	관련 시장	울산시
		결합 후 시장점유율	78.7%
	사업자	취득/피취득	제이씨엔엘울산중양방송/씨앤엠울산케이블티브이
	2012 기결 1419	판결	경쟁제한성 폐해
효율성			효율성 증대 효과 미미

한편, 공정위는 2009년 IPTV 서비스가 본격적으로 제공되기 시작한 ‘사례 7~9’의 경우 아날로그 상품과 디지털 상품을 구분하면서 시장획정을 세밀히 한다. 공정위는 아날로그 상품과 달리 디지털 케이블 상품의 경우 대체재로의 전환 가능성이 높아 요금 인상 가능성이 적기 때문에 시장경쟁 제한은 디지털 방송 상품이 아닌 아날로그 상품에서만 발생할 것으로 추정하였다. 공정위는 아날로그 상품은 위성방송 또는 IPTV와 같은 대체재로 전환 가능성이 낮다고 보았지만 아날로그 케이블 가입자는 점진적으로 감소하고 있고, 디지털 케이블 가입자 및 IPTV와 위성방송 가입자는 비약적으로 증가하고 있다¹⁴⁾. 케이블 SO만 제공할 수 있는 아날로그 상품과 달리 디지털 방송상품 시장에는

14) 2007년 아날로그 케이블 가입자는 약 1,390만 명, 디지털 위성방송 가입자는 215만 명으로 아날로그 중심의 시장이었다. 그렇지만 2011년 아날로그 가입자는 1,127만 명(케이블), 디지털 가입자는 1,154만 명(디지털케이블 339만 명, 위성방송 가입자 326만 명, IPTV가입자 489만 명)이다.

케이블 SO뿐 아니라 위성방송과 IPTV사업자가 진입하여 경쟁하고 있다. 디지털 방송상품은 화질 개선, 선택성 확대 그리고 VOD와 음악방송 등과 같은 신규 서비스 등 아날로그 방송과는 차별화되기 때문에 아날로그 대비 고가임에도 불구하고 수용자들이 선택을 하고 있는 것이다(강명현, 2006; 변상규, 2009; 최용준·임성원, 2005).

한편, 공정위는 기업결합을 허용한 대신 경쟁제한성을 완화하기 위해 시정 조치를 부과하였다. 공정거래법상 시정조치란 ‘일정한 거래 분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 기업결합이 완성되기 이전에 존재하였던 경쟁의 회복 또는 그러한 기업결합이 완성되기 이전에 존재하고 있는 경쟁의 유지를 위해, 기업결합 당사 회사 등에 대하여 공정위가 명하는 행정처분’이라 할 수 있다(이인환, 2010).

공정위는 동일 권역의 SO 간 결합이 가져오는 경쟁제한의 폐해를 줄이기 위해 기존 아날로그 가입자에 대한 수신료 인상 금지, 아날로그 상품의 채널 수 축소 금지 그리고 의무형 상품에 대한 소극적 영업 행위 금지를 통해 해소하고자 하였다. 의무형 상품을 판매하지 않거나 형식적으로 운용하는 경우 난시청 해소 차원에서 이용하는 케이블 TV 가입자들은 불필요한 추가 요금의 지출이 발생한다고 여긴 것이다.¹⁵⁾

종합적으로 공정위는 동일 지역의 SO 간 결합에 대해 독점 SO보다 복수 SO가 서비스를 제공하는 지역이 대체적으로 묶음상품별 수신료는 낮고 소비자 선호채널 수는 많이 편성되어 있는 점, 경쟁매체인 위성방송과 IPTV에 비해 종합유선방송의 시장점유율이 상대적으로 높은 점 등을 감안할 때, 기업결합 후 시장 지배력 남용에 의한 수신료 인상이나 채널 임의 변경 등 소비자 이익을 저해하는 경쟁 제한 효과가 효율성 증대 효과보다 크다고 판단하였다.

15) 공정거래위원회 의결 제2008-261호(2008.9.8).

(4) 공정위의 심결 내용에 대한 평가

동일 지역 SO 간 수평결합에 대한 평가는 크게 관련 시장 획정, 경쟁제한성 여부, 효율성 증대 효과에 대한 인정, 그리고 시정조치의 문제로 구분하여 살펴볼 수 있다.

먼저 오정호(2011)는 최근까지 진행된 통신 및 미디어 산업에서의 기업결합 심결 사례 분석에서 공정위에서 시장획정 판단 기준으로 ‘시간적, 경제적, 법적 측면에서의 구매지역 전환 용이성’을 주로 보고, ‘구매자의 구매지역 전환 가능성에 대한 인식 및 그와 관련된 구매자들의 구매지역 전환 행태’와 ‘판매자의 구매지역 전환가능성에 대한 인식 및 그와 관련된 경영의사결정 행태’는 적게 고려되고 있다고 분석하고 있다. RO의 SO 전환이 많이 이루어 지던 2004년부터 2006년까지의 사례에서 중계유선방송과 종합유선방송의 수요 대체성이 높음에도 불구하고 시장획정에 있어서 중계유선방송을 고려하지 않은 점 그리고 유료방송시장의 양면시장 특성을 간과하여 방송서비스 시장에 국한하여 시장을 획정한 점을 지적하고 있다.

두 번째, 전해선(2007)은 공정위와 방통위가 방송사업자의 기업결합에 대해 각각의 법에서 위임한 심사 권한을 갖고 각기 다른 심사 기준을 적용하고 있어 행정력 낭비와 사업자 혼란 등을 가져오기 때문에 관련 규제 체계 및 절차를 일원화할 것을 제안하고 있다. 특히 기업결합 후 요금이 승인요금 상한선에 근접할 것이라는 공정위의 가정은 논리가 빈약하고, 결합 당시 제공되었던 과도하게 낮은 케이블 방송 서비스의 요금을 기준으로 소비자 피해를 산정한 것은 문제라고 보고 있다.

다음으로 효율성 항변 측면에서 윤창호·나경연(2008)은 2건¹⁶⁾의 SO 간 수평결합 심결에 대해 공정위가 디지털 방송 체제로의 전환에 필요한 투자효율성을 고려하고 있다고 긍정적으로 평가하고 있다. 그리고 공정위가 기업결합

16) 한국케이블TV천안방송 및 한국케이블 TV안양방송의 결합(사건번호2003기결1222)과 현대홈쇼핑 등의 결합(사건번호2005기결2592).

심사 시 비교적 일관적인 판단 기준을 적용함으로써 기업결합에 대한 정책의 투명성과 예측 가능성이 유지되는 점을 높이 평가하면서 동시에 각 산업의 특성과 동태적 혁신도 고려하는 심결 기준이 필요함을 지적하고 있다. 그러나 나영숙(2009)은 효율성 판단 기준에 있어서 다른 의견을 제안하고 있다. 그는 고등법원과 대법원이 동일한 사안에 대해 효율성 판단 기준을 다르게 적용하고 있다고 지적하면서 효율성 증대 효과 판단 시 소비자 잉여보다는 총잉여를 기준으로 해야 한다고 주장하고 있다. 총잉여의 극대화를 추구하는 것은 특정 산업의 생산과 구매 전 과정에서의 효율성을 중요시하며, 반면 소비자 잉여의 극대화를 기준으로 하면 소비자 집단의 이익을 보호할 수 있는 차이가 있다. 파렐과 카츠(Farrell & Katz, 2006)는 경쟁당국은 동태적 과정으로서 경쟁을 주시해야 하며, 소비자 후생과 기업의 이윤까지 합한 사회적 후생을 기준으로 판단할 필요가 있다고 본다. 오정호(2011) 또한 수평결합 심사 시 ‘생산·판매·연구개발 등에서의 효율성 증대 효과’ 위주로 인정되고, ‘국민경제 전체에서의 효율성 증대 효과’는 고려되지 않았으며, 특히 배분적 효율성과 생산적 효율성에 치중되어 동태적 효율성과 거래적 효율성은 거의 고려되지 않았음을 비판하고 있다. Williamson(1968)은 기업결합으로 시장 지배력이 증대되어 가격이 인상되더라도 비용이 하락하는 경우 비용 절감으로 인한 기업 이윤 증가가 가격 인상으로 인한 소비자 효용 감소를 상쇄한다면 기업결합을 승인해야 한다고 주장하고 있다. 그러나 국민경제 전체에서의 효율성 증대 효과는 세계적 기준에 맞지 않을 뿐 아니라 그 내용이 지나치게 포괄적이어서 경쟁 정책의 목적과 부합되지 않은 방향으로 사용될 소지가 있다는 우려도 있다(전성훈, 2005; 홍동표·김정현, 2010).

마지막으로 공정위가 내린 시정조치에 대해서도 문제가 제기되고 있다. 공정위는 9건의 사례에 공통적으로 의무형 아날로그 상품의 가격 인상 금지, 의무형과 보급형의 채널 구성 변경 금지와 같은 행태적 시정조치를 내렸다. 그러나 많은 학자들은 가격 규제와 같은 시장 조치는 경제적으로 문제가

많다는 지적을 하고 있다. 가격 규제는 경쟁당국이 해당 기업의 비용 구조에 대해 불완전하게 알 수밖에 없어 또 다른 비효율성을 초래할 가능성이 크기 때문이다. 또한 가격 규제는 기업결합 규제의 목적에 부합하지도 않으며 타당성과 실효성도 없다는 주장이 제기되고 있다. 합병기업에 대한 가격 규제는 합병으로 인한 비용 절감 효과가 현저하게 크고, 그 비용 효율성이 장기적으로 지속 가능할 때 효과적이라 할 수 있다. 따라서 합병에 따른 생산 효율성을 인정하지 않은 기업결합에 대해 가격 규제는 의미가 없다. 합병을 하더라도 비용 절감 효과가 없으면 생산자 잉여가 발생하지 않는다. 비용 효율성이 없다고 보는 기업결합에 대해 가격 규제를 하는 것은 경제적으로 모순이라는 것이다(Malone & Sidak, 2007, p.480). 더 나아가 이인환(2010)은 사업자의 가격 결정 행위가 영업 방식에 속하지 않다고 보며, 가격 규제를 함으로써 경쟁 제한적 기업결합에 따른 법 위반 상태가 시정되는 것에 의문을 제기하고 있다. 가격 인상 제한은 제한 기간 이후 가격을 인상할 수 있으며 시장 메커니즘을 왜곡시키는 문제가 있기 때문에, 이보다는 진입장벽을 제거하여 가능한 경쟁적 시장구조를 유도하여 시장 메커니즘 내에서 사업자가 가격 결정을 하도록 유도하는 것이 바람직하다는 의견도 있다(이봉의, 2009).

3. 연구문제 및 연구방법

1) 연구문제

본 연구는 국내 다채널유료방송시장에서 동일 권역 내 SO 간 수평적 결합에 대해 공정위가 허용하는 조건으로 몇 가지 시정조치를 부과한 이후 실제 관련 시장에서 시장 경쟁 수준, 소비자 후생 수준, 그리고 생산자 효율성의 변화를 살펴보고자 한다. 경쟁당국은 기업결합 심사 시 결합으로 인한 경쟁제

한성 여부를 중점적으로 살펴보는데, 결합 후 관련 시장에서 시장 지배적 사업자에 해당하고, 당해 거래 분야에서 1위이며 시장점유율 2위인 회사의 시장점유율과의 차이가 그 시장점유율의 합계의 100분의 25 이상인 경우, 서비스 요금 인상 가능성이 높을 때, 그리고 결합으로 인한 효율성 증대 효과가 없을 때 경쟁제한성이 있다고 판단하기 때문에 위 세 가지를 중점적으로 살펴볼 필요가 있다. 기업결합 심사를 시행하던 때와 달리 현재는 통신사의 시장 진입으로 참여 사업자 수가 증가하고, 다채널유료방송서비스의 특성도 바뀌고, 함께 제공되는 결합상품도 종류가 늘어나는 등 미디어 환경이 많이 달라졌다. 이에 따라 동태적 시각에서 수평결합 이후 서비스 요금과 질과 같은 소비자 후생과 기업이 얻는 영업 이익과 같은 효율성은 어떻게 나타나고 있는지 살펴봄으로써 기업결합 심사 과정에서 공정위가 내렸던 시정조치의 실효성 여부를 가늠해보고 향후 미디어 시장에서 나타날 수 있는 수평결합의 심사 지침에 반영할 수 있을 것으로 기대한다.

2) 연구방법

(1) 사례분석

본 연구는 사례분석의 방법을 취하고 있다. 동일 지역 내 SO 간 수평결합은 방송통신위원회가 1차적으로 승인을 하고, 그 가운데 자산 총액 또는 매출액 2천억 원 이상인 회사가 자산 총액 또는 매출액이 200억 원 이상인 회사를 기업결합하는 경우에 한해 공정위에 신고할 의무가 있다. 그리고 케이블 SO의 수평결합 가운데 이러한 요건이 충족되어 공정위로 심사가 넘어온 건수는 총 9건에 해당된다. 본 연구에서는 방통위의 승인을 받았지만 공정위가 별도로 심사한 총 9건 가운데 기업결합 심사 시 효율성 증대 여부를 기준으로 사례 3건을 선정하였다.

공정위가 기업결합의 효율성 증대 효과가 있을 것으로 평가한 사례는 기남

방송과 경기케이블네트워크의 결합, 관악케이블과 관악유선방송의 결합, 금호방송과 북부방송의 결합, 그리고 CMB 광주방송과 웹앤티비의 결합 등 총 4건이다. 반면 동대전방송과 한국케이블TV대전방송의 결합, 씨제이케이블넷과 충남, 모두방송의 결합, 티브로드와 낙동방송의 결합, 그리고 씨앤앰과 경기동부방송의 결합 등 총 5건의 사례에서는 효율성 증대 효과를 인정하지 않았다. 이에 본 연구에서는 경쟁 지역의 복수 SO의 수평적 결합에 대해 공정위가 기업결합 제한 규정을 위반한 것으로 판단한 9가지 사례 가운데 효율성 증대 효과를 인정받은 사례 1건과 효율성 증대 효과를 인정받지 못한 사례 2건을 선정하였다. 효율성 증대 효과를 인정한 사례 중에서는 HCN 계열의 금호방송과 북부방송의 결합(사례 3)을 선택하였다. 기남방송과 경기케이블네트워크의 결합과 CMB 광주방송과 웹앤티비의 결합 심사에 있어서 공정위는 사업자가 주장한 효율성을 전액 인정하지 않았고 관악케이블과 관악유선방송의 권역인 서울 관악구의 방송가입자의 변화 추이에 관한 데이터를 확보할 수 없었기 때문에 사례에서 제외하였다. 그리고 효율성 증대 효과를 인정하지 않은 사례 중에서는 CMB 계열의 동대전방송과 한국케이블TV대전방송의 결합(사례 6)과 씨앤앰 경기 동부 지역 결합건(사례 7)을 선택하였다. 다른 사례와 달리 씨앤앰 경기 동부 지역의 결합은 케이블의 디지털 전환이 이루어진 상태였고, IPTV가 유료방송 산업에 진입한 시점에서 이루어진 동일 권역 SO 간 결합이었다는 점에서 선정하였다. 그리고 CMB의 경우 케이블 MSO 중 디지털 전환이 가장 더딘 사업자라는 점에서 분석 대상으로 선정하였다. 효율성 증대 효과를 인정받은 사례와 그렇지 않은 사례의 비교분석을 통해 시정조치의 적절성 및 실효성을 살펴보고자 한다.

(2) 주요 변인의 조작적 정의

① 시장 경쟁 구조, 시장 집중도

관련 시장에서의 시장 경쟁 구조는 각 사례별로 해당 권역에서의 결합

기업의 가입자 수를 기준으로 시장점유율로 측정한 다음 HHI 지수를 산출하여 측정하였다. HHI(Herfindahl-Hirschman Index)란 각 사업자의 시장점유율 제곱을 모두 합한 값으로 0에서 10,000의 값을 가지며 HHI 값이 클수록 시장집중도가 높다고 해석할 수 있다.

각 SO가 보유한 기업결합 심사 당시 가입자 수는 사업자가 공정위에 제출한 자료를 참고하였고, 최근 가입자 수는 2011년과 2012년 발표된 방송산업 실태조사보고서를 참조하였다. 다만 2012년 의무형 상품 가입자 수는 공개되지 않아 케이블방송협회 또는 해당 사업자의 도움으로 자료를 확보하였다. 해당 권역에서의 IPTV 가입자 수는 자료 확보의 한계로 인해 KT의 가입자 수만 반영하였다. 유료방송시장에서 SK브로드밴드와 LG유플러스의 가입자 규모는 KT의 1/3 수준이다.¹⁷⁾ 경쟁 중인 두 사업자의 가입자를 제외한 점유율을 토대로 계산한 것이라는 점에서 본 연구의 HHI지수는 실제보다 다소 높은 수치를 보일 가능성은 있다.

② 소비자 후생

소비자 후생은 케이블 SO가 제공하는 상품 종류, 요금, 전체 채널 수, HD 채널 수 등을 통해 알아보았다. 상품 종류는 아날로그와 디지털 상품의 종류로 구분하여 살펴보았고, 요금은 방송 상품에 국한하여 살펴보았다. 결합 당시의 각 SO가 제공하는 채널 수와 HD 채널 수는 사업자가 공정위에 제출한 자료를 참고하였고 최근의 자료는 각 방송사의 홈페이지를 통해 추출하였다.

③ 효율성

효율성은 크게 생산성, 배분적, 동태적, 그리고 거래적 효율성이 있으나,

17) 2011년 KT가 307만 가입자를 확보하였고 SK브로드밴드와 LG유플러스가 각각 98만과 86만 가입자를 확보하였다. 그리고 2012년에 KT는 403만으로 증가하였고 SK브로드밴드와 LG유플러스는 각각 144만과 105만으로 성장하였다.

본 연구에서는 생산적 효율성과 거래적 효율성을 동시에 나타낼 수 있는 기업의 영업이익률을 대리변수로 삼았다. 영업이익은 영업수익에서 영업비용을 차감한 것으로 영업활동을 통해 확보한 이익을 의미하기 때문에 영업이익률은 영업활동의 효율성을 나타내는 지표라 할 수 있다(이종원, 2004). 영업이익률은 영업이익을 영업수익(매출)으로 나누어 구하였다. 최근의 해당 SO의 영업이익률 자료는 2012년 방송산업실태조사보고서를 참고하였다.

4. 연구 결과

1) HCN 금호방송과 북부방송의 결합 건(효율성 증대 효과 인정 사례)

(1) 수평결합 후 시장 경쟁 수준의 변화

〈표 2〉 금호방송의 기업결합 이후 상품별 가입자 추이

구분		2004	2005	2006	2007	2008	2010	2012
금호	아날로그	133,386	148,637	148,507	157,301	145,513	120,614	86,000
	의무형	366	901	1,639				4,000
	디지털				176	9,346	29,026	50,000

HCN 계열의 금호방송과 북부방송은 2004년 수평결합을 하고 2006년 공정위 의결이 최종적으로 내려진다.¹⁸⁾ 수평결합 이후 금호방송 지역의 아날로그 가입자는 2007년까지는 증가하였으나 디지털 케이블 방송 도입 이후 2008년부터 아날로그 가입자는 감소한다. 반면 디지털 가입자는 2008년부터 증가하여 2012년 연말 기준으로 디지털 가입자 비중은 전체의 37%를 차지하고

18) 의결번호 2006결합1315

〈표 3〉 HCN 금호방송 지역의 다채널유료방송가입자 분포

사업자	2006년 가입자(단위:천명)				2011년 가입자(단위:천명)			
	A	D	A+D 점유율	D 점유율	A	D	A+D 점유율	D 점유율
금호방송	97.2		97.2 (64.9%)		86	50	136	74%
북부방송	47.7		47.7 (31.9%)				(88.8%)	
SkyLife		4.7	4.7 (3.2%)	(100%)		4.5	4.5 (2.9%)	7%
OTS						5.5	5.5 (3.6%)	8%
KT OTV						7.2	7.2 (4.7%)	11%
합계	149.8	4.7	149.8 (100%)	(100%)	86	67.2	153.2 100%	100%
HHI			5,240	10,000			7,924	5,763

〈표 4〉 HCN 금호방송 지역의 서비스 요금 및 채널 제공 현황

HCN 금호방송		금호방송			위성방송	IPTV(KT)
		2006		2013	2013	2013
	법인	금호방송	북부방송	금호방송	스카이라이프	KT
아날로그	요금 (채널수)	4천원(36) 7천원(51) 9천원(62) 1.5만원(69)	4천원(30) 8천원(56) 1만원(64) 1.5만원(71)	4천원(36) 7천원(57) 9천원(74)		
	요금 (채널수)			2만원(146/61) 2.6만원(163/61)	1.3만원(82/57) 1.5만원(92/79) 1.7만원(84/57) 2.3만원(102/92)	1만원(65) / 1만원(72) 1.2만원(131/72) 1.6만원(163/86) 2.3만원(170/88)
디지털	부가 서비스			유료채널, RVOD, SVOD, FOD, 데이터방송	PPV, 유료채널, 데이터방송, 선택형팩	유료채널, RVOD, SVOD, FOD, 데이터방송,

주: 이하 디지털 방송의 채널 수는(SD 채널 수/HD 채널 수로 표기함. 단, HD 채널과 SD 채널의 중복 송출을 고려하지 않음)

있다. 그리고 가격 규제 및 채널 구성 변경 금지라는 시정조치가 내려진 의무형 아날로그 가입자는 소폭 증가하였지만 2012년 기준 전체 가입자의 3% 규모에 불과하다.

HCN 금호방송 지역의 경쟁 수준은 2006년 전체 유료방송시장을 관련

시장으로 할 경우 HHI 지수가 5,240이었으나, 2011년 7,924로 증가하였다. 그러나 디지털 유료시장을 별도로 확정할 경우 케이블 사업자의 점유율이 88.8%에서 74%로 낮아져 2011년 HHI 5,763으로 현격한 차이를 보이고 있다.

다음으로 금호방송의 2012년 아날로그 상품과 결합 당시인 2006년의 아날로그 상품을 비교해보면, 4천 원 상품의 채널 수는 변화가 없고 7천 원 상품의 경우 6개 채널이 증가하여 57개 채널, 9천 원 상품의 경우 12채널이 증가한 74개 채널을 제공하는 등 아날로그 상품의 채널 수는 가격 대비 증가하였다. 반면 디지털 방송상품은 요금이 상대적으로 낮다. 채널 수는 경쟁사 대비 SD 채널 수에서 우위를 보이고 있으나 HD 채널 수는 상대적으로 적은 편이다. 금호방송의 2만원 상품은 SD 146채널, HD 61채널을 제공하고 있다. 반면 스카이라이프의 2.3만원 상품이 SD 102채널, HD 92채널을 제공하고 있으며, KT는 2.3만 원 상품이 170채널(HD 88채널)을 제공하고 있다. 한편 부가 서비스도 유료채널 VOD, 데이터방송 등 유사하게 구성되어 제공 중이다.

〈표 5〉 효율성 증대 효과를 인정받은 동일 권역 SO 간 결합 후 영업이익의 추이

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
기남방송	18%	-3%	-5%	3%	12%	19%	24%	28%	23%
금호방송	7%	27%	32%	29%	30%	8%	15%	21%	23%
CMB광주		7%	11%	20%	26%	20%	18%	17%	13%
관악케이블		-1%	8%	11%	3%	22%	25%	24%	22%

* 주식취득 시점은 기남방송 2003년, 금호방송 2004년, CMB 광주와 관악케이블은 2005년임.

케이블 SO의 평균 영업이익률은 2003년 16.9%, 2004년 17.7%, 2005년 19.4%, 2006년 18.7%, 2007년 18.9%, 2008년 17.3%, 2009년 17.2% 그리고 2010년 16.5%를 기록하였다. 공정위의 효율성 증대를 인정받은 사례 4건은 대부분 영업이익률이 기업결합 이전에 비해 개선되었을 뿐만 아니라 케이블 SO 평균 영업이익률을 상회하고 있다. 다만 금호방송의 경우, 디지털 전환투

자기간인 2007년에는 영업이익률이 일시적으로 하락하였으나, 최근 다시 상승하여 2009년부터 20% 이상을 유지하고 있다.

2) CMB 동대전 지역 결합 건(사례 6)

다음은 공정위가 기업결합으로 인한 효율성 증대 효과를 인정하지 않은 사례이다.

〈표 6〉 CMB 동대전 지역의 기업결합 이후 상품별 가입자 추이

구분		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
동대전	아날로그	130,841	130,146	135,933	137,080	137,375	139,255	136,838
	케이블플러스	124,239	83,368	74,219	128,439			
	의무형	470	40,820	57,532	3,337			
	디지털					49	4,790	6,925

국내 디지털 케이블 상품 가입자는 약 520만으로 전체 1,490만 기준 약 35%이다.¹⁹⁾ 그러나 CMB의 경우 2012년 연말 기준 총 135만 중 디지털 가입자는 약 7.9만(5.8%)에 불과하다. CMB 계열이 한국케이블TV대전방송의 주식을 취득한 시기는 2004년이나 최종적으로 공정위 의결은 2008년 이루어졌다. 이 지역에서 아날로그 가입자는 약간 증가했으나 이후 2010년 이후 감소하고 있다. 아날로그 상품인 케이블 플러스의 가입자는 2004년 이후 감소 추세를 보이다 2007년 다시 12만 8,000명으로 증가하고, 반면 의무형 가입자는 2007년 3천 여 명으로 감소하였다. 이러한 가입자 구성비의 변화에 입각하여 공정위에서 의무형 상품 가입 회피 금지를 시정조치로 부과한 것으로 추정된다. 이 지역의 경우 디지털 상품 제공의 시기가 늦은 이유로 아날로그 상품

19) 한국케이블TV방송협회 자료실(http://www.kcta.or.kr/bbs/board_view.asp?pNum=10246&page=&bbsID=pds)

〈표 7〉 CMB 동대전 지역의 다채널유료방송 가입자 추이

사업자	2007년10월가입자(단위: 천 명)				2011년 가입자(단위: 천 명)			
	A	D	A+D 점유율	D 점유율	A	D	A+D 점유율	D 점유율
동대전	95		95 66%		136	6	142	15%
한국케이블 TV대전방송	40		40 28%				80%	
SkyLife		7	5%	100%		7	7 4%	17%
OTS						4	4 3%	12%
KT OTV						23	23 13%	55%
합계	135	7	143 100%	100%	136	42	178 100%	100%
HHI			5,165	10,000			6594	3683

주: * OTS(위성방송과 KT IPTV의 결합상품)

** A: 아날로그 / D: 디지털

가입자가 유지되고 있다고 추정할 수 있다.

CMB 동대전 지역²⁰⁾의 경우 관련 시장을 다채널유료방송시장 전체로 하면, 두 SO의 2007년 점유율은 각각 65.8%, 28.9%로 합하여 94.7%이고, 스카이라이프의 점유율은 5%에 불과하였다.²¹⁾ 그러나 결합 이후, 2011년 CMB 동대전의 점유율은 80% 수준으로 감소하였다. 한편 디지털유료방송시장을 관련 시장으로 확정할 경우, 2011년 CMB 동대전과 한국케이블티브이대전방송의 합산 점유율은 15%인 반면, KT 계열의 점유율은 85%에 이르고 있다. HHI 지수는 전체 유료방송시장의 경우 2007년 5,165이었다가 2011년 6,594로 소폭 증가하였다. 그러나 디지털유료시장을 별도로 확정할 경우 HHI는 3,683

20) CMB 계열의 SO인 한씨엔은 한국케이블티브이 대전방송의 지분을 47.42% 인수하였다. 한씨엔의 사업권역은 대전시 중구, 서구, 유성구로 대전시 동구와 대덕구를 사업권역으로 하는 한국케이블티브이대전방송과는 동일 권역이 아니다. 그렇지만 대전시 동구와 대덕구를 사업권역으로 하는 동대전방송을 계열회사로 두고 있다는 점에서 수평결합으로 분류할 수 있다.

21) 주식 취득이 이루어진 2004년의 시장점유율을 보면 동대전방송은 62.2%, 대전방송은 32.5%로 양사 합산 점유율은 2007년과 비슷한 수준이다.

〈표 8〉 동대전방송 지역의 서비스 요금 및 제공 채널 현황

구분	CMB			위성방송		IPTV(KT)
		2007	2013	2007	2013	2013
아 날 로 그	법인	동대전 방송	대전방송	대전방송 동대전지점	스카이라이프	KT
	요금	4천원(21)	4천원(21)	4천원(22)		
	(채널 수)	8천원(58)	8천원(58)	8천원(66)		
		1,2만원(67)	1,2만원(67)	1,2만원(76)		
디 지 털		1,5만원(71)	1,5만원(71)	1,5만원(80)		
	요금			1.5만원(100/15)	1.3만원 (82/57)	1만원(65)
	(채널 수)			1.8만원(139/17)	1.5만원 (92/79)	1만원(72)
				1만원(46)	1.7만원 (84/57)	1.2만원(131/72)
				1.4만원(57)	2.3만원 (102/92)	1.6만원(163/86)
				2만원(87)		2.3만원(170/88)
	부가 서비스			유료채널, RVOD,SVOD, FOD,데이터방송	PPV, 유료채널, 데이터방송	유료채널, RVOD, SVOD, FOD, 데이터방송,

로서 6,594와 현격한 차이가 있다.

CMB 동대전방송의 상품 경쟁력을 볼 때 디지털 상품의 경쟁력이 경쟁사에 비해 열위에 있다고 할 수 있다. SD 채널과 HD 채널 모두 경쟁사보다 상대적으로 적게 편성되어 있다. 동대전방송의 1.5만 원 상품의 채널 수가 100개인 반면 스카이라이프는 92개이다. 그렇지만 HD 채널 수에 있어서 스카이라이프는 79개, KT IPTV는 72개를 제공하는 반면 동대전방송은 훨씬 적은 15개에 그치고 있다. 이를 종합해 볼 때, 동대전방송은 디지털 상품의 경쟁력 열위를 아날로그 상품으로 보완하고 있음을 알 수 있다. 아날로그 4천 원 상품의 채널 수를 21개서 22개로, 8천 원 상품은 58개 채널에서 66개로, 1.2만 원 상품은 67개 채널에서 76개로 그리고 1.5만 원 상품은 71개 채널에서 80개로 늘리면서 저가 가입자를 집중 공략하고 있다.

3) 씨앤엠 경기동부 지역 결합 건(사례 7)

〈표 9〉 경기동부방송의 상품별 가입자 추이

구분		2009	2010	2011	2012
경기동부	아날로그	259,420	193,355		100,000
	의무형	40,792			30,000
	디지털	65,030	116,961		180,000

<사례 7>에서 기업결합 이후 아날로그 상품과 의무형 가입자 수는 감소하고 있지만 2012년에도 상당수가 유지되고 있다. 대신 디지털 가입자는 현저히 증가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 10〉 씨앤엠 경기 동부 지역의 다채널 유료방송가입자 분포

(단위: 천 명)

사업자명	2009년 12월 가입자				2011년 가입자			
	A*	D**	A+D 점유율	D 점유율	A	D	A+D 점유율	D 점유율
씨앤엠	114	78	192 (42%)	35%	166	144	310	40%
경기 동부방송	123	1	124 (27%)	1%			(59%)	
SkyLife		130	130 (28%)	59%		115	115 (22%)	32%
OTS***		4	4 (1%)	2%		41	41 (8%)	12%
KT OTV		7	7 (2%)	4%		59	59 (11%)	17%
합계	237	222	451 (100%)	100%	166	361	527 (100%)	100%
HHI			3,282	4,727			4,150	3,057

* A: 아날로그

** D: 디지털

*** OTS(위성방송과 KT IPTV의 결합상품)

2008년 경기동부방송을 인수한 디지털미디어넷의 기업결합에 대해 공정위는 2009년 최종 의결을 한다.²²⁾ 씨앤엠 경기동부 지역은 결합 심사가 이루어

〈표 11〉 경기동부 지역의 서비스 요금 및 채널 제공 현황

구분		씨앤앰			위성방송		IPTV(KT)	
		2009		2013	2009	2013	2009	2013
아 날 로 그	법인	씨앤앰	경기동부	경기동부	스카이라이프		KT	
	요금 (채널수)	4천원(20)	4천원(21)	4천원(21)				
		6천원(29)	6천원(32)	6천원(32)				
		8천원(48)	8천원(50)	8천원(50)				
		1.2만원(61)	1.2만원(63)	1.2만원(63)				
		1.5만원(74)	1.5만원(74)	1.5만원(74)				
디 지 털	요금 (채널수)		3중	1.4만원(96/15)	4중	1.3만원(82/57)	2중	1만원(65)
			1.8~2.6만원	1.7만원(121/43)	1.3~2.3	1.5만원(92/79)		1만원(72)
			104~148채	2.6만원(156/65)	만원	1.7만원(84/57)		1.2만원(131/72)
			널(19)		87~125/	2.3만원(102/92)		1.6만원(163/86)
					16~29			2.3만원(170/88)
	부가 서비스			유료채널, RVOD, SVOD, FOD, 데이터방송	PPV, 유료채널, 데이터방송		유료채널, RVOD, SVOD, FOD, 데이터방송	

어진 2009년 당시 두 SO의 전체 유료방송 시장에서의 점유율이 각각 42%, 27%로 전체 시장의 69%를 차지하고 있었다. 그러나, 스카이라이프의 가입자도 전체의 28% 수준으로 적지 않은 편이었다. 그러나 2011년 6월 기준으로 두 SO의 시장점유율의 합은 59%로 대폭 감소하였고 대신 KT OTV의 가입자 점유율은 동기간 2%에서 11%로 증가하였다. 위성방송 및 OTS 가입자는 총합 30%로 2년 전에 비해 큰 차이를 보이지는 않았다. 전체 유료방송시장을 관련 시장으로 할 경우 2009년 HHI는 3,282였고 2011년 4,150으로 소폭 증가하였다. 디지털유료방송시장을 관련 시장으로 획정할 경우 2009년 4,727에서 2011년 3,057로 현격히 감소하고 있어 디지털유료방송시장에서의 경쟁이 치열함을 알 수 있다.

경기동부 방송의 아날로그 방송은 채널 수와 가격에 있어서 변화가 없다. 반면 디지털 방송 상품은 최저 티어의 상품 가격을 1.8만 원에서 1.4만 원으로 인하하였고 채널은 6개 축소하였다. 반면 고가 티어상품은 가격은 유지하되

22) 의결번호 2009기결4140. 디지털미디어넷은 전송망 임대사업을 영위하는 회사이다. 그렇지만 디지털미디어넷과 동일한 기업집단에 속해있는 씨앤앰은 경기동부방송과 동일한 권역에서 종합유선방송사업을 영위하고 있다는 점에서 수평적 결합에 해당한다고 볼 수 있다.

채널 수는 148채널에서 156채널로 확대하였다. 제공 채널 규모, HD 채널 수 그리고 다양한 부가서비스 측면에서 경쟁 매체의 상품에 대응할 수 있는 수준이라 할 수 있다. 이러한 상품/가격 정책으로 볼 때 경기동부방송은 경쟁 매체인 위성방송 및 IPTV와는 아날로그 상품이 아니라 디지털 상품을 중심으로 경쟁하고 있음을 보여준다.

〈표 12〉 효율성 증대 효과를 인정받지 못한 동일 권역 SO 간 결합 후 영업이익률 추이

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
CMB동대전	1%	8%	6%	6%	10%	14	8%	-1%	27%
경기동부					23%	29%	24%	20%	26%

다음은 공정위가 기업결합의 효율성 증대 효과가 미미하다고 판단한 기업결합의 영업이익률 추이이다. 먼저 CMB 동대전방송의 경우 결합 이후 디지털 전환을 한 2009년에는 마이너스이나 2010년에는 영업이익률이 27%로 급격히 개선되었다. 한편, 2009년 경기동부방송을 인수한 씨앤엠의 경우, 2009년 20%, 2010년 26%로 비교적 높은 수준을 유지하고 있다. 2009년 케이블 SO의 평균 영업이익률은 17.2%에서 2010년 16.5%로 감소한 바 있으나, 이상 두 사례 모두 기업결합 후 효율성이 케이블 SO의 평균 이익률보다 상대적으로 높아졌음을 알 수 있다.

5. 결론 및 논의

최근 다채널 유료방송시장에서 기업결합이 증가하면서 긍정적 효과와 부정적 효과에 대한 논의가 동시에 이루어지고 있다. 수평결합 이후 경영 효율성이 제고되고 수용자 복지 차원에서도 더 좋은 서비스가 제공하고 요금도

낮아진다면 현재 허용되는 수평적 결합의 규제 수준을 유지하거나 완화할 수 있을 것이다. 그러나 시장 집중에 따른 경쟁 제한적 효과와 독점 가격 설정 및 서비스 질 저하로 인한 소비자 후생 감소가 크다면 기업결합에 대한 규제를 강화하는 쪽으로 정책적 방향이 갈릴 수 있다.

본 연구에서는 2000년 통합방송법 개정 이후 유료방송시장 내에서 이루어진 동일 지역 내 복수 SO의 수평결합 가운데 공정거래위원회의 검토 과정에서 기업결합제한규정 위반에 해당되어 가격인상 금지 및 특정 패키지 유지와 같은 행태적 시정조치를 부과한 사례를 중심으로 결합 후 시장경쟁 수준, 소비자 후생 수준, 생산자 후생 수준의 변화를 살펴보았다. 먼저 공정위의 심결을 요약해보면 다음과 같다.

첫째, 방통위가 동일 지역 SO 간 결합을 촉진하여 매체 간 경쟁 활성화를 정책적 목표로 추구하는 반면, 공정위는 동일 지역 SO 간 결합을 기업결합제한규정 위반으로 판단하였다. 초기 기업결합 심사의 경우 관련 시장 확정 시 아날로그와 디지털 상품을 구분하지 않고 관련 시장을 전체 유료방송시장(아날로그케이블TV, 디지털케이블TV, IPTV, 위성방송) 하나로만 확정하였다. 아날로그 상품의 경우 실시간만 제공되고 디지털방송 상품은 다양한 채널, 다시보기(VOD), 양방향 서비스 등이 제공되는 차이점이 존재함에도 불구하고 공정위는 단순히 가입자의 지불 의사가 다른 차별화된 상품으로 판단한 것이다.²³⁾

둘째, 보급형 아날로그 가입자가 대다수를 차지하는 시점에서 이루어진 동일 지역 내 SO 간 수평결합은 정태적 관점에서 결합 후 시장점유율이 당연히 높게 나올 수밖에 없다. 공정위는 기업결합 후 관련 시장 내에서 케이블 SO의 독점력이 강화되어 요금 인상이나 채널 임의 변경 등 소비자

23) 최근에 이루어진 소비자 설문조사 결과 소비자들이 유료방송 상품을 선택할 경우 채널수 및 고화질이 VOD 및 양방향 서비스에 비해 더 중요한 요소로 나왔는데, 이는 디지털방송(디지털케이블TV, 위성방송, IPTV)을 하나의 상품군으로 묶을 수 있는 근거로 작용한다.

이익을 저해하는 경쟁제한 가능성이 높고 해당 기업의 독과점 이윤으로 전환될 가능성이 높다고 판단하였다. 특히 결합 기업이 아날로그 상품의 가격을 인상할 경우에도 경쟁 매체로의 전환 가능성은 높지 않다고 보았는데, 케이블 방송 서비스가 위성방송이나 IPTV보다 더 낮은 요금을 설정하고 있어 저가상품 이용 고객의 경우 경쟁 서비스와의 이용요금의 차이가 커서 전환하지 않을 것이라 추정한 것이다.

셋째, 공정위에서는 결합을 통한 효율성 증대 효과의 주장을 인정하지 않았다. 다양한 유형에서 효율성이 제고될 수 있음에도 불구하고 생산적 효율성의 차원에서 중복투자 해소 및 자원의 통합 관리 등을 통한 비용 절감 효과가 크지 않을 것이라고 판단하였다. 동태적 차원에서 가입자 규모가 증가하여 대형 MSO로서 갖게 되는 협상력을 기반으로 달성할 수 있는 프로그램 수급 비용의 절감 효과나 양면시장에서 가지는 2차 수익의 증가와 같은 거래 효율성을 고려하지 않은 것이다.

본 연구에서 살펴본 3개 지역의 최근 시장집중도를 보면, 세 지역 모두 결합 이전보다 HHI 지수가 높아졌다. 전체 권역별 HHI와 비교해볼 때 전체 유료방송시장에서 HCN 금호방송 7,924, CMB 동대전 6,594로 전체 권역별 평균 4,943보다 시장 집중도가 더 높다. 그리고 디지털유료방송시장에서는 HCN 금호방송이 5,763으로 전체 권역별 평균 4,352보다 더 높다. 특히 효율성 증대 효과가 있을 것으로 판단한 HCN 금호방송이 결합 후 아날로그 가입자 수가 현저히 빠져나갔으며, HHI도 세 지역 중 가장 높다. 주목할 점은 2011년의 경우 전체 유료방송시장과 디지털유료방송시장의 HHI의 전체 평균값이 4,943과 4,352로 큰 차이가 없다는 것이다. IPTV 3사의 가입자 수를 모두 반영한 디지털 유료방송시장의 경우 전국 평균 2,586, 권역별 평균은 4,352이다.²⁴⁾ 따라서 관련 시장을 디지털방송시장으로 획정할 경우 시장

24) 2012년 방송산업실태조사보고서 참조

〈표 13〉 2011년 가입자 수를 기준으로 한 시장 집중도(HHI)

(단위: 천 명)

구분	결합 전 아날로그 가입자	결합 후 아날로그 가입자	전체 유료방송시장	디지털 유료방송시장
HCN 금호방송	149.8	86	7,924	5,763
CMB 동대전	135	136	6,594	3,683
경기동부 C&M	237	166	4,650	3,057
전체권역별평균		137.5	4,943	4,352

집중도는 더 낮아진다. 또한 공정위의 시정조치에 따라 아날로그 상품에 대한 가격이 유지되고 채널 수가 더 많아지고 있음에도 불구하고 아날로그 가입자 수는 감소하고 있다. 권역별 평균 아날로그 가입자 수를 기준으로 볼 때 세 지역 중 두 지역이 낮다. 통신사들이 다양한 유형의 방송통신 결합상품을 할인된 가격에 출시하면서 케이블 가입자의 이탈이 증가하고 있어 케이블 사업자들도 디지털 전환을 계기로 ARPU가 높은 디지털상품의 경쟁력을 강화하고 있기 때문이다.

디지털 방송시장의 확대로 아날로그 방송시장이 축소되고 있고 통신사가 IPTV를 통해 유료방송시장에 진입한 현실을 고려할 때 SO 간 기업결합이 시장에 미치는 영향을 분석하기 위한 관련 시장은 디지털 방송시장을 중심으로 확정할 필요가 있다. 상품경쟁력 측면에서 디지털 방송이 경쟁우위를 가지고 있을 뿐만 아니라 디지털 방송 시장은 비약적으로 성장하고 있기 때문이다. 특히 <사례 7>과 같이 결합 시점에 디지털 가입자가 증가하고, SO가 보유한 디지털상품 경쟁력이 상대적으로 약함에도 불구하고 기업결합으로 인한 경쟁제한 가능성이 있다고 보는 것은 설득력이 부족하다. 경쟁제한성 판단의 전제가 되는 경쟁자의 범위와 그 범위 내에서의 지배력의 보유 유무 및 정도를 확인함에 있어 관련 시장 확정은 매우 중요하다. 관련 시장을 확정함에 있어 경쟁관계에 있거나 경쟁관계가 성립될 수 있는 분야를 어떤 시각과 기준으로 확정하느냐에 따라 당해 시장에서의 경쟁구조가 다르게 파악될 수 있기 때문이다(홍대식·정성무, 2010). 특히 미디어 환경이 급변하는

미디어 기업결합의 경우 결합 당시뿐만 아니라 향후 시장 및 경쟁의 변화를 동태적·미래지향적으로 고려해야 한다. 앞으로 온라인 비디오 시장 규모가 활성화되면 유료방송시장의 시장 경쟁 상황을 평가할 때 온라인 비디오 사업자의 매출액을 포함시킬 수도 있을 것이다.

또한 방송법에서는 특정 사업자의 독과점적 지배를 제한하기 위하여 일정 범위를 초과하여 다른 방송사업을 상호 겸영하거나 그 주식을 소유할 수 없도록 하기 위해 특정 SO가 전체 방송 구역의 1/5을 초과하여 소유하거나 전체 매출액의 33%를 초과할 수 없도록 하고 있다. 수평결합의 범주를 제한하고 있고 이미 한 권역에서 독점 SO가 서비스를 제공하고 있는 지역이 증가하고 있음에도 불구하고 지리적 관련 시장을 좁게 획정하여 동일 지역 내 SO 간 결합의 경쟁제한성을 우려하는 것은 방송정책의 거시적 방향과 상충하는 판단이 아닐 수 없다.

한편 공정위의 동일 지역 SO의 수평적 결합으로 인한 효율성 증대를 인정하는 데 인색한 판결을 내렸다. 사업자가 결합 특유의 효율성 증대 효과를 입증하지 못하기 때문인 것으로 추정된다. 그럼에도 불구하고 분석 대상의 케이블 SO들은 디지털 전환으로 투자를 늘리는 상황이지만, 결합 이후 영업 이익률이 향상되고 있었다. 공정위에서 해당 SO들의 전송망 및 설비 중복투자를 5년으로 제한하고 감가상각 기간 경과 이후의 투자가 불확실하다고 판단한 것과 달리 대부분의 MSO들은 이후 전송망 설비 개선에 지속적인 투자를 하고 있으며, 특히 최근 온라인 비디오 사업자의 시장 침투에 대응하여 안드로이드 운영체제를 탑재한 스마트 셋탑박스를 개발하는 등 설비 투자를 늘리고 있다. 아직까지 국내에서는 기업결합 심사 시 생산적 효율성만 고려하는 경향이 있다. 그러나 미디어 시장은 연구개발로 인한 동태적 효율성이나 가입자 규모 확대에 의한 거래 효율성을 향후 반드시 고려할 필요가 있다. 특히 양면시장의 특성을 가진 미디어 산업에서 기업결합 심사 시 단면 시장에서 나타나는 생산적 효율성만 본다면 결합 후의 성과를 정확하게 예측

할 수 없을 것이다. 더욱이 케이블 사업자는 방송 상품 수신료는 저가로 책정하여 가입자를 유인하고 통신 서비스로 가입자당 수익을 올리는 가격 정책을 취하고 있으며, 특히 가입자 규모를 바탕으로 홈쇼핑 송출 수수료나 광고 수익에서 수익을 거두고 있음은 주지의 사실이다. 그럼에도 불구하고 합병 기업에 대해 아날로그 방송 상품의 가격 규제를 하는 것은 양면시장이라는 특성을 고려해볼 때 적절한 시정조치라 보기 어렵다. 분석 사례의 케이블 사업자는 시장 경쟁의 압박으로 동일한 요금 수준에 결합 전보다 더 많은 채널을 공급하고 있었다. 아날로그 상품도 채널 수가 소폭 늘어났으며, 특히 디지털 방송 상품의 경우 상품 종류나 채널 수가 지속적으로 증가하고 있다. 위성방송이나 IPTV 사업자에 비해 제공하는 전체 채널 수와 HD 채널 수는 적지만 상대적으로 저렴하게 요금을 책정함으로써 디지털 전환이 늦은 CMB 동대전을 제외한 HCN 금호방송과 경기동부방송은 디지털상품을 중심으로 통신사와 경쟁을 하고 있는 상황이다. 즉 유효 경쟁 압박이 클 경우 단기적으로 시장 지배력이 있다 할지라도 요금이 인상될 가능성은 적다는 것이다.

본 연구의 한계는 동일 지역 수평결합 중 공정위에서 심사한 사례에 국한하여 살펴보았다는 점, 그리고 외부 경쟁의 압박과 공정위 행위 규제가 미디어 기업의 가격 책정에 미치는 영향을 정교하게 구분하여 살펴보지 못한 점을 들 수 있다. 그리고 자료 획득의 어려움으로 결합 신청한 기업의 효율성 증대 효과를 다양한 측면에서 분석하지 못한 점을 들 수 있다. 미디어 기업 간 결합은 결합 후 시장 집중도가 높다 할지라도 효율성 증대 효과가 더 클 경우 허용되기 때문에 효율성 분석은 매우 중요하다. 생산적, 거래적, 배분적, 동태적 효율성에 대한 면밀한 분석이 있었다면 더 정치한 연구가 될 수 있었을 것이다.

참고문헌

- 권호영·김도연(2004). 케이블 TV 시장에서의 독점과 경쟁: 동일지역 복수 SO 정책의 효과 분석. 『한국언론학보』, 제48권 5호, 5~28.
- 김영수(2008). MPP 사업자의 수평적 결합 전략 결정 요인. 『한국방송학보』, 제22권 3호, 86~128.
- 나영숙(2009). 기업결합규제의 효율성 항변 적용에 있어 후생기준의 검토: 동양제철의 기업결합 사건에 대한 대법원 판결과 관련하여. 『경쟁법연구』, 제20권, 149~181.
- 민영상(2011). MSO의 홈쇼핑 송출수수료 증가 수혜 기대(2011.4.15 산업브리프). 하이투자증권
- 박정우·이영주(2012). 홈쇼핑 송출 수수료가 케이블 SO의 시장성과 개선에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국방송학보』, 제26권 3호, 218~254.
- 방송위원회(2005). 『케이블TV10』. 서울: 방송위원회.
- 송진(2010). 『인터넷멀티미디어방송사업법 제14조에 적시된 네트워크 동등접근 ‘필수성’의 비판적 고찰』. 이화여자대학교 대학원 언론홍보영상학과 박사학위논문.
- 오정호(2011). 기업결합의 산업별 특성과 시정 조치의 결정 요인. 『미디어 경제와 문화』, 제9권 4호, 7~64.
- 윤창호·나경연(2008). 경쟁정책의 목표에 대한 소고: 수평결합의 규제 조치를 중심으로. 『산업조직연구』, 제16권 3호, 47~91
- 이봉익(2010). 방송통신시장에 있어서 기업결합의 규제. 『경제규제와 법』, 제3권 2호, 7~19.
- 이봉익(2009). 독점규제법상 기업결합 시정조치의 재검토. 『경쟁법연구』, 제20권, 299~329.
- 이상우(2007). 케이블TV 산업의 구조가 가격 및 서비스제공에 미치는 영향에 대한 실증적 분석. 『한국방송학보』, 제21권 2호, 475~505.
- 이영미·김원용·홍아름(2009). 케이블 TV의 수평적 결합 완화 정책 실시에 따른 경영성과와 수용자 복지 측면에서의 차이에 관한 연구. 『한국방송학보』, 제23권 5호, 217~257.
- 이영주(2006). 케이블 TV 사업자의 시장 성과와 규모의 경제에 관한 연구. 『한국언론학보』, 제50권 4호, 228~248.
- 이인찬(2005). 케이블 TV 산업의 수평적 소유 규제. 『KISDI 이슈리포트』, 05-18, 정보

통신정책연구원.

이인환(2010). 경쟁제한적 기업결합에 대한 시정조치에 관한 연구. 『경쟁법연구』, 제22권, 206~236.

이종원(2004). 『케이블 TV 기업결합이 시장집중과 효율성에 미친 영향』. 서강대학교 박사학위논문.

전성훈(2005). 수평적 기업결합의 경쟁제한성 평가상의 유의점. 『서강경제논집』, 제34권 2호, 195~219.

전혜선(2005). 케이블 TV 시장 구조에 따른 행위 및 성과 분석. 『한국언론학보』, 제49권 5호, 124~146.

전혜선(2007). 케이블 TV SO의 수평적 기업결합 사례분석: 경쟁제한성(효율성 증대효과 vs. 경쟁제한으로 인한 폐해) 판단기준을 중심으로. 『한국방송학보』, 제21권 4호, 217~257.

조영신(2011). SO-PP간 수신료 배분 정책에 대한 비판적 평가. 『언론과학연구』, 제11권 3호, 294~324.

최충규(2005). 『기업결합심사의 후생 기준과 효율성 증대효과와의 판단』. 서울: 한국경제연구원

한국케이블TV협회(2005). 『케이블TV10년사』. 서울: 한국케이블TV협회.

홍대식(2008). 기업결합 심사기준의 개정 내용에 대한 검토: 경쟁제한성 판단기준을 중심으로. 『법조』 통권 622호.

홍대식·정성무(2011). 관련시장 획정에 있어서의 주요 쟁점 검토: 행위 유형별 관련시장 획정의 필요성 및 기준을 중심으로. 『경쟁법연구』, 제23권, 302~337.

홍동표·김정현(2010). 기업결합 심사에서의 효율성 효과 판단: 방법론과 정책적 함의. 『경쟁법연구』, 제22권, 178~205.

홍명수(2007). 독점규제법상 기업결합의 규제체계와 효율성 향변에 대한 고찰. 『비교사법』, 제14권 1호, 167~186.

홍종배·이상식(2009). 케이블 TV 시장경쟁이 다양성에 미치는 영향에 대한 연구. 『언론정보연구』, 제46권 2호, 101~126.

황준석·홍아름·이대호(2010). 케이블 TV 산업의 소유규제 변화와 기업결합 형태별 생산 효율성 차이의 실증 연구. 『한국방송학보』, 제24권 2호, 276~311.

Ahn, H. & Litman, B. R.(1997). Vertical integration and consumer welfare in the cable industry. *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, 41, 453~477.

- Bae, H. & Baldwin, T. F.(1998). Policy issues for cable startup in smaller countries. *Telecommunication Policy*, 22(4/5), 371~381.
- Chipty, T.(1995). Horizontal integration for bargaining power: evidence from the cable television industry. *Journal of Economics & Management Strategy*, 4(2), 375~397.
- Chipty, T.(2001). Vertical integration, market foreclosure, and consumer welfare in the cable television industry. *American Economics Review*, 91, 428~453.
- Emmons, W. & Prager, R.(1997). The effects of market structure and ownership on prices and service offerings in the U.S. cable television industry. *Rand Journal of Economics*, 28(4), 732~750.
- Farrell, J. & Katz, M.(2006). The economics of welfare standards in antitrust. Competition Policy Center, Paper CPC06-061, UC Berkeley
- Farrell, J. & Shapiro, K.(2001). Scale economics and synergies in horizontal merger Analysis. *Antitrust Law Journal*, Vol. 68, 685~710.
- Goldman, C. S., Gotts, I. K. & Piaskoski, M. E.(2003). The role of efficiencies in telecommunication merger review. *Federal Communication Law Review*, 56(1), 87~152.
- Jaffe, A. B. & Kanter, D. M.(1990). Market power of local cable television franchises: evidence from the effects of deregulation. *RAND Journal of Econometrics*, 21(2), 226~234.
- Kolasky, W. J. & Dick, A. R.(2003). The merger guidelines and the integration of efficiencies into antitrust review of horizontal mergers. *Antitrust Law Journal*, 71(1), 207~251.
- Krattenmaker, T. G. & Salop, S. C.(1986). Anticompetitive exclusion: raising rivals' costs to achieve power over price. *Yale Law Journal*, 96(2), Dec. 209~293.
- Malone, F. & Sidak, J.(2007). Should antitrust consent decree regulate post-merger pricing? *Journal of Competition Law and Economics*, 3(3), 479~488.
- Marino, A. M. & Zábajník, J.(2006). The merger guidelines and the integration of efficiencies into antitrust review of horizontal mergers. *Antitrust Law Journal*, 71(1), 207~251.
- Noam, M. E. (1985). Economics of scale in cable television, in Eli Noam(ed). *Video Media Competition*. Columbia University Press.
- Owen, M. B. & Greenhalgh, P. R.(1986). Competitive policy considerations in cable

- television Franchising. *Contemporary Policy Issues*, 4, April, 69~79.
- Rubinovitz, N. R.(1993). Market power and price increases for basic cable service since deregulation. *RAND Journal of Economics*, 24, Spring, 1~18.
- Salinger, M.(1988). Vertical mergers and market foreclosure. *Quarterly Journal of Economics*, 103, 345~356.
- Waterman, D.(1993). A model of vertical integration and economics of scale in information product distribution. *Journal of Media Economics*, 6(1), 23~35.
- Waterman, D. & Weiss, A.(1996). The Effects of vertical integration between cable television system and pay cable networks. *Journal of Econometrics*, 72, 357~395.
- Williamson, O.(1968). Economics and a antitrust defense; the welfare trade-offs. *American Economic Review*, 58(1), 18~36.

최초 투고일: 2013.03.16

심사 수정일: 2013.06.17

게재 확정일: 2013.07.25

Review on the Competitive Effects of Horizontal Merger between Cable System Operators in the Same Geographical Market in the Multichannel Pay TV Market:

Focusing on the Level of Market Competition, Consumer Welfare, Firm
Efficiency

Lee Yeong-Ju

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

Park Jeong-Woo

Researcher, Research Institute of IT Convergence Policy
Seoul National University of Science and Technology

영문 필자명 표기된 것이
처음 보내주신 원고에
표기된 것과 다릅니다.
이대로 표기하면 될는지
마지막 확인 부탁드립니다.

This study investigates the competitive effects of horizontal merger between cable system operators in the same geographical market, focusing on the level of market competition, consumer welfare and firm efficiency. The results show that the price of analog broadcasting package remains same according to the corrective actions done by the Fair Trade Commission but analog subscribers have been reduced as the competitive pressure increases after introduction of IPTV. When defining the related market as digital broadcasting market, the market share of cable is very low whereas the those of telcos get higher and HHI shows the low index. Even though the Fair Trade Commission regulated only the analog broadcasting package, price of digital package was set relatively low and consumer welfare was improved. When making judgment of efficiency increase induced by merger, it is suggested to consider the dynamic and transactional efficiency considering the characteristics of two-sided market as well as the static efficiencies of transmission network and facilities.

■ Key Words: Horizontal Merger, Competitive Effects, Corrective Actions, Consumer Welfare, Efficiency