

유료방송시장에서 IPTV와 케이블TV의 기업결합 심사에 부여된 승인 조건의 타당성 검토: 공정경쟁 및 공익성 제고를 위한 조건을 중심으로*

이영주**

(서울과학기술대학교 IT정책대학원 융합미디어콘텐츠정책전공 교수)

송 진***

(한국콘텐츠진흥원 미래정책팀 책임연구원)

요 약

최근 유료방송시장에서는 통신사의 IPTV와 케이블TV의 기업결합 신청에 대해 공정위와 과기정통부가 조건부 승인으로 결합을 승인한 바 있다. 향후 MSO의 매각이 추가로 이어질 수 있는 상황에서 경쟁당국과 전문규제기관이 미디어 부문의 기업결합 승인과 함께 부여한 시정조치가 시장경쟁과 공익성을 제고하는 조건으로서 타당성을 가지는지 살펴보았다. 분석결과, 공정위의 시장경쟁 보호를 위한 시정조치는 권역별 지리적 시장과 8VSB 상품시장 확정의 타당성에 따라 경쟁제한성 제고 수단으로서의 적정 여부가 달라질 수 있는 것으로 나타났다. 통신사 중심의 과점적 시장 구조에서 PP와의 거래에서 예상되는 불공정 거래행위에 대한 시정조치가 미흡했으며, 독행기업의 제거를 기업결합이 시장에 미치는 영향에 대한 분석을 토대로 이동통신시장의 경쟁을 유효하게 뒷받침할 시정조치가 이루어지지 못했다. 한편, 과기정통부에 의해 주도된 공익성 심

* 이 연구는 서울과학기술대학교 교내학술연구비 지원으로 수행되었습니다.

** roselee@seoultech.ac.kr

*** gsong@kocca.kr

사결과, 지역성 강화, 시청자권의 보호, 방송·미디어 산업 발전이 주요한 조건으로 제시되었다. 하지만, 지역 콘텐츠의 광역화에 대한 제한, IPTV VOD를 통한 서비스 제공만으로는 지역성을 제고하는 수단으로서 그 효과가 크지 않을 것으로 추정된다. 본 연구는 향후 유료방송시장이 통신사 중심의 과점구조로 진행될 가능성이 높다는 점에서 온라인 비디오 서비스 제공자가 경쟁 압박이 될 수 있도록 공정경쟁 환경을 조성해야 하며, 방송 산업의 특수성을 고려한 경쟁정책의 재정립이 필요함을 제안하였다.

키워드: 기업결합, 승인조건, 시정조치, 경쟁제한성, 공익성 심사

1. 문제제기

미디어 산업의 주요 구조 변화는 방송-통신 융합 관련 소유규제 완화 및 그에 따른 기업결합에 의해 이루어져 왔다. 우리나라에서는 통신사업자의 미디어 시장진입, 미국에서는 1996년 있었던 텔레커뮤니케이션법의 개정과 맞물려 대규모의 기업결합이 이루어진 바 있다(이성춘, 2010). 미디어 시장에 진입한 통신사업자는 미디어 플랫폼과 콘텐츠 확보에 초점을 맞추며 경쟁력 강화와 규모의 경제 증대를 도모해왔다. 특히 국내에서 통신사업자는 이동통신 및 인터넷을 포함한 결합상품의 경쟁 우위를 기반으로 유료방송시장에서의 점유율을 지속적으로 확대해왔다(방송통신위원회, 2018). 반면, 케이블 방송사업자는 지난 10여 년간 가입자 증가율, 영업이익 성장률, 신규 서비스 확장 등에서 난조를 보이고 있다. 전통적 방송 산업이 새로운 융합 미디어 시장 환경에 놓이고, 지역 권역을 중심으로 시장을 형성해 온 케이블방송이 약화되고 있는 반면 통신사 중심으로 유료방송 시장 재편이 이루어지고 있는 상황이다.

한편, 최근 인터넷 기반의 동영상 서비스가 기존 방송서비스를 위협하는 핵심 플랫폼으로 자리매김하면서 미디어 기업 간 결합은 보다 다변화된 양상으로 재현되고 있다. 특히 2018년 AT&T의 타임워너(Time Warner) 인수나 디즈니(Disney)의 21세기 폭스(Fox) 인수는 가속화되는 플랫폼 경쟁 속에서 미디어 기업들이 적극적인 차별화 전략의 수단으로 고품질의 킬러 콘텐츠 확보에 집중하고 있음을 보여준다(강준석, 2019). broadband 기반 미디어 플랫폼의 경쟁 플랫폼 및 콘텐츠 사업자에 대한 적극적 인수합병 시도는 가입자 확보를 통한 안정적인 수익원 확보 및 데이터 기반의 서비스에서의 경쟁적 우위를 확보하고자 하는 목표와 관련된다.

국내에서는 전통적인 유료방송 플랫폼과 인터넷 기반 동영상 플랫폼의 경쟁이 심화되어 왔으나, 최근까지는 대규모 미디어 기업결합이 이루어지지 못했다. 2015년 이동통신 사업자 SK텔레콤이 케이블사업자인 CJ헬로비전 인수를 시도했지만, 경쟁 당국이 해당 기업결합에 대해 유료방송시장 등의 경쟁을 실질적으로 제한할 우려가 있다고 판단함으로써 불발된 바 있다(공정거래위원회, 2016). 하지만, 최근 글로벌 OTT 기업의 시장 확대로 유료방송 시장 개편의 필요성이 강하게 제기되면서 2019년 시도된 LG유플러스-CJ헬로, SK브로드밴드-티브로드 등 통신 기반 미디어 플랫폼과 케이블TV와의 결합신청은 경쟁 당국의 심사를 통과했다(공정거래위원회, 2019). 매각 의사를 밝힌 바 있는 케이블사업자 딜라이브, 씨엠비, 현대HCN가 모두 IPTV 사업자에 인수될 경우 유료방송시장은 통신사업자의 IPTV 중심으로 바뀌게 된다.¹⁾

플랫폼과 콘텐츠 확보를 주요 목적으로 하는 미디어 기업 간 결합은 미디어 시장과 경쟁 환경의 변화를 반영하는 동시에 산업구조 자체에 영향을 미친다. 기업결합을 통해 미디어 기업은 시장환경에 맞추어 경제적

1) IT조선(2020. 4. 7.). "SKT-현대백화점 현대HCN 인수 논의 미지근".

효율성과 빠른 속도로 사업 구조를 재편하며 경쟁자를 견제할 수 있고, 이로 인해 시장에서 경쟁하는 사업자 수가 감소하여 시장 집중이 커지는 효과를 유발할 수 있기 때문이다(황태희, 2017).

기업결합은 관련 시장의 경쟁 구조 재편으로 연결될 가능성이 높다는 점에서 정부의 승인 대상이 된다. 그간 미디어 기업 간 결합 허용 여부에 대한 판단은 시장 경쟁과 공익에 미치는 영향이 주요 기준이 되어 왔다(Goldman, Gotts, & Piaksoski, 2003). 이와 관련, 미국, 유럽 등 주요국에서는 일반 경쟁 당국은 경쟁 제한성 심사를 그리고 미디어 정책 당국은 광범위한 공익성 심사에 치중하면서 그 역할을 차별화하고 있다(Barkow & Huber, 2000; Weiser, 2008). 우리나라의 경우, 방송법 15조(변경허가)에 근거하여 미디어 기업 간 결합에 대해서는 공정거래위원회의 경쟁 제한성 심사 외에 특례 규정에 따라 과학기술정보통신부 혹은 방송통신위원회의 인가 절차가 수반되도록 하고 있다(이성엽, 2017).

경쟁 제한적 기업결합은 원칙적으로 금지되지만, 비교 형량을 통해 당해 기업결합 외의 방법으로 달성하기 어려운 효율성 증대 효과가 경쟁을 제한함으로써 유발될 수 있는 폐해보다 큰 경우 허용될 수 있다(오정호, 2011). 대신 기업결합의 허용으로 우려되는 경쟁 제한성이나 공익 저해성을 배제하기 위해 적절한 내용의 시정조치가 내려지는데(이인환, 2010), 이러한 시정조치는 기업결합의 경제적 효율성과 공익성의 양립을 모색하는 수단이 된다. 특히 미디어 기업간 결합 심사에서 지역성, 보편적 서비스, 다양성 등 커뮤니케이션 영역의 다양한 공익에 영향을 미치는 부분을 고려하여 결정하는 과정에서 정책당국이 부여하는 승인 조건은 시장의 유효경쟁을 유지하고 공익을 보호할 수 있는 강력한 사전 규제 방안이 된다(이성준, 2010; 이영주, 2019).

최근 미디어 시장의 경쟁이 격화되는 가운데, 기업결합에 부여되는 승

인 조건은 미디어 정책의 주요 목표를 실현하는 수단으로 작동될 수 있다는 점에서 그 의미와 방향성이 가지는 중요성이 매우 크다. 하지만, 그 간 방송시장에서의 기업결합 사례를 중심으로 정책 당국의 시정 조치의 특성과 타당성을 살펴본 연구는 일반규제의 특성을 지니는 공정거래법 관점에서 매우 제한적으로 시도되었다(신영수, 2014; 오정호, 2011; 이봉의, 2009; 이인환, 2010). 통신사 중심의 기업결합이 유료방송시장에 미치는 영향에 대해서는 비교적 최근에야 논의되기 시작했고(강재원, 2016; 권남훈, 2016; 이영주, 2016; 전범수, 2016), 미디어 시장이라는 특수한 맥락에서 공정경쟁과 공익성 제고를 위해 부여된 승인 조건이 지니는 타당성 등 전문 규제 당국의 정책수단에 대한 면밀한 분석은 아직 본격화되지 않았다.

본 연구에서는 미디어 기업결합 심사과정에서 경쟁 당국뿐만 아니라 전문 규제 당국이 경쟁 제한성을 억제하고 공익성을 제공하기 위해 부여한 승인 조건에 초점을 맞추어 그 특성과 타당성을 살펴보고자 한다. 이를 위해, 기존 연구를 통해 제기되어 온 기업결합 관련 정책의 바람직한 방향성 논의와 해외 기업결합 사례에서 적용된 전문 규제 당국의 기업결합 승인 조건의 특성을 검토하고, 최근 이루어진 국내 방송통신 기업결합에 대한 경쟁 제한성 판단은 어떠한 특성을 가지는지, 아울러 경쟁 당국인 공정거래위원회와 주무 부처인 과학기술정보통신부가 해당 기업결합에 대해 부과한 시정조치는 경쟁 제한성을 해소하고 공공성과 공익성을 제고하는 목적을 시행하는 데 적절하게 이루어졌는지 살펴보고자 한다.

기업결합 심사에서 경쟁 당국과 정책당국이 부과하는 승인 조건을 중심으로 관련 시장의 경쟁과 공익의 제고 방안을 모색하는 본 연구는 미디어 기업결합에 대한 학술적 논의를 확대하고 실용적인 정책적 함의를 제공하는데 기여할 것으로 기대한다. 향후 우리나라에서 진행될 미디어

기업 간 인수합병 심사에서도 공정거래위원회 외에 주무 부처에서 수행할 수 있는 역할을 명확히 하고, 어떤 기준에 의해 승인 여부를 판단할 것인지 숙고할 필요가 있다. 글로벌 플랫폼의 참여로 인해 국내 미디어 산업의 경계와 시장이 급변하고 있는 상황에서, 보다 미래지향적이고 합리적인 규제 정책의 수립 및 정비가 필요한 시점이기 때문이다.

2. 기존 문헌 검토

1) 방송통신 기업결합에 대한 기존 연구 검토

미디어 기업 간 인수합병은 여러 요인이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있다. 첫째, 방송통신간 네트워크, 서비스, 단말의 구분이 허물어지면서 각 사업자들이 인수합병이나 제휴를 통해 신규 서비스 시장에 진출하거나 사업 규모를 늘리고 있다(손영화, 2017). 다음으로, 플랫폼 간 결합판매 역량의 차이로 인한 사업의 지속가능성이 약화되는 것도 중요한 요인으로 볼 수 있다. 2009년 IPTV 사업자는 요금 적정성 심사의 면제 할인율이 30%로 확대하면서 초고속인터넷 서비스, 이동통신 전화를 포함한 결합상품으로 가입자 확보에 성공을 거두어 왔다. 반면 케이블TV 사업자는 지상파 방송의 디지털 전환 그리고 IPTV의 시장진입에 대비하여 디지털 전환과 결합상품 대응력을 갖추지 못했다(이영주, 2016). 셋째, 온라인 비디오 제공자의 경쟁 압박으로 인한 플랫폼 차별화의 필요성이 커지면서 유료방송 플랫폼이 인수합병을 주요 전략으로 선택하고 있다(이재영, 2018).

국내 미디어 시장에서 이루어진 기업결합은 1990년 이후 방송법상의 소유규제 규정이 거듭 완화되면서 케이블방송 사업자가 주도해왔다. 이

와 관련한 연구는 수평결합으로 인한 규모의 경제 효과를 측정하거나, 도매시장에서 케이블방송 사업자와 방송채널사용사업자 간 이루어지는 협상에 미치는 영향이나 소매시장에서 방송상품 요금이나 채널 수와 같은 소비자 후생에 영향을 주는 요인을 중심으로 주로 분석되었으며(이영미 외, 2009; 조은기, 2010; 황준석 외, 2010) 종합유선방송의 공익성과 지역성 구현에 미치는 영향이 제한적으로 검토되었다(김미경, 2016).

이러한 가운데, 2016년 국내 방송시장에서 처음으로 통신사(SK텔레콤)에 의한 케이블사업자(CJ헬로비전)의 인수합병이 시도되면서 해당 이중 플랫폼간 결합이 관련 연구의 주요 관심 대상이 되었다. 공정위의 심사결과 발표 이전에는 해당 인수합병이 시장 경쟁과 소비자 후생에 미칠 긍정적 혹은 부정적 영향에 대해 탐구되었다. MSP의 수직결합이 해체되면서 콘텐츠 투자 및 경쟁이 촉진되며 이용자 선택권이 증가하며, 해당 권역에서의 초고속인터넷 서비스의 품질 향상 및 고도화될 것이라는 긍정적 효과가 제시되었다(이종관, 2015). 또한 합병 기업의 경영 효율성, VOD 콘텐츠 및 서비스 품질의 증가 등 소비자 편익도 증대될 것으로 전망되었다(이영주, 2016).

반면 합병을 통해 하류 시장의 시장력이 상류 시장으로의 전이될 가능성이 있으며, 증가한 주요 독점력을 기반으로 PP 수신료와 지상파 CPS가 감소하면서 지상파 PP의 콘텐츠 제작 및 경쟁력 약화 등 부정적 측면도 제기되었다(이종관, 2015; 황근, 2016). 모바일을 활용한 인터넷 및 유료방송 시장 가입자 확보 경쟁이 심화되면서 유료방송 상품을 경품으로 제공하는 현상이 PP에게 돌아가는 수신료 수익에 부정적 영향을 준다는 것이다. 뿐만 아니라 합병 이후 저가 유료방송시장이 고착화되고 홈쇼핑 송출수수료에 대한 의존도가 심화되며, 결합판매로 인해 유료방송시장의 수익이 정체될 것으로 전망되었다(황근, 2016). 방송콘텐츠에 대해 과도한 결합 할인이 적용되면서 PP에 분배되는 수익을 감소시켜

콘텐츠 제작시장을 활성화시키지 못할 것으로 예측되었기 때문이다(강재원, 2016). 또한 SK텔레콤과 CJ헬로비전 간 결합을 통해 다양한 결합상품 구성과 기술결합상품 제공능력의 향상 등 기업결합 특유의 종합적 사업능력이 향상될 수 있지만, 약탈적 가격 수준의 결합상품 요금을 통해 경쟁사업자를 배제하는 시장지배력 전이 가능성이 있다는 주장도 제기되었다(강재원, 2016).

한편 SK텔레콤과 CJ헬로비전의 합병이 불발된 이후에는 공정위의 심사결과가 주로 분석되었다. 먼저, 유료방송의 지리적 시장을 전국 시장이 아닌 개별 방송권역으로劃정한 것에 대한 비판이 쏟아졌다. 공정위는 해당 결합으로 총 23개 방송권역 중 17개 지역에서 1위와 2위 간의 격차가 확대되고, 시장 점유율 2위였던 4개 지역에서 새롭게 1위 사업자가 됨으로써 총 21개 지역에서 1위 사업자로 시장지배력이 높아진다고 보았다. 다음으로 결합 사업자의 제품 간 수요 대체성이 높아 양사 간의 합병은 경쟁 압력을 감소시키고, 확대된 가입자 기반으로 불공정한 수단을 활용할 유인과 가능성이 커진다고 보았다. 그리고 가격인상압력(Upward Pricing Pressure, UPP) 분석²⁾에서 일관되게 양의 값이 나타난다는 것을 근거로 합병기업이 케이블TV 요금을 인상할 유인이 있다고 판단하였다. 그러나 각 권역에서 케이블TV 요금인상을 함으로써 가입자 이탈을 하게 되면 그 손실이 전국적으로 형성되는 홈쇼핑 PP 등 콘텐츠 사업자와 광고주에도 영향을 주기 때문에 방송구역별 지역시장을 획정하여 경쟁 제약을 이해하는 것은 양면시장의 속성을 고려하지 않는 판단이라는 견해가 제기되었다(손영화, 2017; 홍대식, 2017, 96쪽). 그리고 유료방송시장의 지리적 시장을 개별 방송권역이 아닌 전국 시장의

2) 이는 기업결합 전 서로 경쟁하며 각자 자신의 이윤을 극대화하는 가격을 설정하던 기업이 결합 이후 공동의 이윤을 극대화함에 따라 갖게 되는 가격인상 유인을 분석하는 것이다.

로 했을 경우 점유율 1위인 KT에 대해 유효한 경쟁 압력을 행사할 수 있으며, 결합 후에 개별 권역에서도 가격 인상의 우려가 크지 않다는 분석이 이루어졌다(전성훈·남재현, 2019, 59쪽).

다음으로 CJ헬로비전을 이동통신 도매시장과 소매시장에서 독행 기업³⁾이라고 판단한 공정위의 판단에 대해서는, MVNO 거래 현실로 볼 때 협조 효과보다는 MNO 3사의 계열 MVNO 들의 경쟁이 치열하기 때문에 봉쇄 효과와 협조 효과의 가능성만으로 원천적으로 기업결합을 금지하는 것은 합리적인 결정이라 보기 어렵다는 의견이 제기되었다(손영화, 2017). 홍대식(2017) 역시 KT가 자신의 망을 MVNO 외에 자사의 MNO 사업을 위해 대부분 사용하는데 결합으로 인해 KT와 간접적으로 거래하는 가입자가 일부 감소될 수 있다고 하여 이동통신 도매 및 소매 시장에서 KT의 경쟁력이 약화된다는 것은 명확하지 않다고 평가했다.

한편 최근 LGU+와 CJ헬로간의 결합 시도와 관련, CJ헬로의 독행 기업 여부를 평가한 연구에서는 시장 선도성, 경쟁 압력 제공, 비협조성, 고유성/독자성의 기준을 적용할 때, CJ헬로가 가진 고유한 특성과 비협조적 전략에 따른 경쟁 효과는 3년 전에 비해 더 강화되었으며, 이 회사가 LGU+에 인수될 경우 사라질 우려가 있다는 분석이 이루어졌다. CJ헬로는 계열 MVNO들 중 LGU+의 미디어로그와 가장 가까운 대체성을 가지고 경쟁하며 이 기업에 가장 큰 경쟁 압력을 제공하고 있다는 것이 그 근거이다(김성환, 2020).

이러한 논의들을 종합하면, 통신사 중심으로 유료방송 시장구조가 재편되는 흐름에 직면하여 연구자들은 유료방송시장 활성화를 위한 정부의 정책 방향이 수정될 필요가 있음을 지적하고 있다(곽동균, 2019; 이종

3) 독행기업이란 과점시장에서 기업들 간에 암묵적으로 형성될 수 있는 협조의 질서를 깨뜨리고 경쟁을 촉발하여 소비자에게 이익을 주는 기업을 의미한다(김성환, 2020, 91쪽).

관, 2015; 이영주, 2016; 황근, 2016). 그동안 정부는 규모의 경제 효과 보장을 통한 보편적 접근과 합리적인 요금으로 서비스를 제공하는 것을 정책적 목표로 삼아 왔으며, 유료방송은 가입자 3,300만의 시청자 접점이 매우 높은 서비스로 방송산업 생태계에서 핵심 역할을 수행하고 있다(곽동균, 2019). 이러한 상황에서, 향후에는 저렴한 요금보다는 시장 경쟁 촉진 및 투자와 혁신을 통한 소비자 후생 증진을 정책 목표로 삼아야 하며, 미디어 기업 간 인수합병 심사에서도 유료방송 가입자 시장의 경쟁 활성화를 통한 시청자 복지 증진을 우선적으로 고려해야 한다는 지적이 제기되었다. 세부적으로는 전국 시장을 기반으로 하는 통신사업자가 권역을 기반으로 하는 케이블방송 사업자를 인수할 경우 케이블TV 플랫폼의 역할을 어떻게 설정할 것인가의 여부, 특히 권역 개편 및 합병법인의 지역 채널 운영과 관련한 지역성 등의 공적 책무를 부과하는 대상 범위에 대한 검토가 요구되었다(윤성옥, 2016; 이종관, 2015). 그간 유료방송시장의 합산규제는 공정경쟁 확보와 다양성, 공익성 같은 방송의 특수성을 고려한 목적으로 유지되어 왔다. 하지만 합산규제가 폐지된 이후에는 디지털 격차 해소, 디지털 전환 가속화, 저소득층, 농어촌 지역의 디지털 전환으로 보편적 서비스의 구현이 중요한 정책적 목표로 수정되어야 한다는 주장도 제기되었다(황근, 2016).

2) 방송통신 기업결합 심사결과 부여되는 시정조치에 관한 연구

기업결합에 대한 시정 조치의 경우 그 기업결합으로 인해 미래에 발생할 경쟁 제한적 시장구조에 대해 선제적으로 대응하거나 발생할 여지가 있는 위법행위를 사전에 방지하고자 하는 특성이 있다. 이에 경쟁 당국이 부과하는 시정조치는 공정거래법상 다른 유형의 시정조치보다 다양하게 전개될 수 있다(심재한, 2020).

기업결합에서 부여되는 시정조치는 크게 구조적 조치와 행태적 조치로 구분할 수 있다. 구조적 조치란 금지, 자산 매각, 지식 재산권 등 결합 당사 회사의 자산이나 소유구조를 변경시키는 시정 조치를 말한다. 행태적 조치란 일정 기간을 정하여 결합당사회사의 영업조건, 영업방식, 영업 범위 또는 내부 경영 활동 등을 일정하게 제한하는 시정조치를 말한다(심제한, 2020). 행태적 조치로는 가격 인상의 제한, 시장 점유율의 제한, 구매비율 및 판매비율의 유지, 우선 공급의무, 불공정거래행위 금지 조치 등이 있는데 이러한 행태적 조치가 가격 규제나 점유율 규제 등 시장원리에 배치되거나 경쟁 당국의 역할을 벗어나는 문제가 있을 수 있다(이봉의, 2009). 행태적 조치 역시 시장기반 메커니즘을 통해 실행될 수 있도록 설계되어야 하고 경쟁 당국의 지속적인 모니터링을 요구하지 않아야 한다. 지속적 규제와 감독을 요하는 경쟁 제한 행위를 시정조치에 포함시키는 것은 바람직하지 않기 때문이다(이봉의, 2009).

이봉의(2010)는 방송통신 시장에서 이루어지는 기업결합 심사에서 공정위가 내리는 구조적 시정조치와 행태적 시정조치를 분석한 바, 통신 시장에서 이루어지는 기업결합에서는 구조적 시정조치를 내리는 반면 방송사간 기업결합에 대해서는 전면금지보다는 행태적 시정조치를 부과하는 경향이 있다고 보았다. 한편, 이인환(2010)은 구조적 시정조치와 행태적 시정조치의 특성을 비교하면서, 기업결합규제의 목적 실현과 규제 수단으로서 실효성을 확보하기 위해서는 구조적 시정조치가 우선될 필요가 있음을 주장한 바 있다.

한편, 유료방송 사업자 간 수평결합에 대해 내려진 시정조치를 분석한 연구에서는 경쟁 환경이 변하면서 시장 획정의 범위가 점차 확대되고 있으며, 분석대상이 지역사업권을 기본으로 한 케이블 SO간의 수평결합이 많아 지역에서 발생하는 수평결합일수록 전국시장에서의 수평 결합에 비해 시정조치의 강도가 약하다고 밝히고 있다. 미디어 시장에서의 수평결

합은 구조적 조치보다는 주로 행태적 시정조치가 부여되었는데, 특정 티어의 요금인상 억제, 상품별 요금 현황 고지, 수신료 인상 한도 초과 금지, 단체수신료 인상 금지, 상품별 채널 수 및 인기 채널 감소 금지 등이 주로 언급되었다. 그리고 수직결합에 대한 시정조치는 TV홈쇼핑 PP가 수직 결합된 케이블방송 사업자와 경쟁 관계에 있는 사업자에 대해 프로그램을 부당하게 거절하거나 차별적으로 취급하지 못하게 하고, 케이블방송 사업자 역시 결합된 TV홈쇼핑 PP와 경쟁 관계에 있는 업체들에 대해 부당하게 거래를 거절하거나 차별적으로 취급하지 못하도록 시정조치가 내려졌다(오정호, 2011). 그런데 부과된 대부분의 행태적 시정조치가 이미 공정거래법상 불공정 거래 행위 금지에 포함되어 있어 시정조치의 실효성이 없다는 문제점들이 지적되었다(이봉의, 2009).

경쟁과 공익에 미치는 영향을 판단하는 작업은 기업결합의 특성을 충분히 감안하고 기술변화와 그에 따른 시장 동향 등 미디어 환경변화와 이용자가 얻을 수 있는 후생의 관점에서 이루어질 필요가 있다(이봉의, 2010). 이 때문에 경제규제에서는 시정조치를 부여하는 주체, 즉 전문규제기관과 일반경쟁규제기관 간의 역할과 권한의 배분 설정이 주요한 특징이 된다. 전문규제기관은 해당 산업의 고유한 특성을 반영하여 시장의 경쟁상황을 평가하고 그에 따른 시정조치를 취한다는 점에서 일반규제기관과의 차별성을 지닌다. 특히 기업의 행위에 대한 결과나 과정에 대한 전문적 분석을 토대로 하는 사후적 행태 규제 혹은 승인조건을 부여하는 시정조치의 경우, 전문규제기관의 역할이 보다 강조된다(김태호, 2008).

미국에서는 경쟁 제한성을 중심으로 심사하는 법무부와 별도로 FCC가 공익성 심사를 진행하여, 기업결합을 허용할 경우에도 경쟁 제한성을 제거하고 합병이 이루어진 후 발생할 공익을 확실하게 실현하게 하거나 해악을 경감시키는 제약이나 조건을 부과한다. 그러나 우리나라에서는 기업 결합심사 후에 시정조치를 부과할 수 있는 근거 조항이 공정거래법

제16조가 주로 적용되고 있어서 그동안 방송사업자에 대한 기업결합 심사에서 부여된 시정조치는 대부분 공정위의 경쟁 제한성을 해소하는 조치로 구성되어 있다.

공정거래법 제16조에 의하면 경쟁제한적 기업결합 및 경제력 집중 억제 규정을 위반할 경우 당해 행위의 중지, 주식의 전부 또는 일부의 처분, 임원의 사임, 영업의 양도, 채무보증의 취소, 시정명령을 받은 사실의 공표, 기업결합에 따른 경쟁 제한의 폐해를 방지할 수 있는 영업방식 또는 영업 범위의 제한, 기타 법 위반 상태를 시정하기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있다. 기타 필요한 시정조치가 무엇인지를 결정하는 것은 공정위의 재량에 달려 있다. 공정거래법상 시정조치는 법 위반 사업자에 대해 부과하는 대표적인 처분이자 행정적 제재(administrative remedies)로서 법 위반행위의 중지를 요제로 하는 현 상태의 시정과 더불어, 법 위반 이전 상태로의 복원 및 향후 시장에서의 경쟁질서 유지를 도모하기 위한 광범위한 목적으로 활용되는 포괄적 제재 수단이다(신영수, 2014).

3) 미디어 기업결합심사의 판단 기준과 쟁점

기업결합을 통해 미디어 사업자는 시장 점유율을 확대하고, 자원의 효율적 운용 및 규모의 경제를 실현한다(Dolye, 2002). 하지만, 그에 따라 시장에서 사업자 수가 감소하여 시장 집중이 이루어지거나 수직적인 봉쇄가 일어나 경쟁을 제한할 수 있다. 미디어 시장은 네트워크 원리와 사회적 책무가 작동하는 특수한 시장이라는 점에서, 미디어 사업자의 기업결합은 시장에 미치는 경쟁 제한성에 대한 판단 외에 사회적 규제가 이루어질 필요가 있다(황태희, 2017). 이러한 과정에서 기업결합 심사에 쟁점이 되는 핵심적 판단 기준은 다음과 같다.

(1) 시장 확정

기업의 특정 행위의 경쟁 저해성을 판단할 때, 그 기업이 일정한 시장에서 시장지배력을 보유하고 있는지의 여부는 우선적인 판단요소가 된다 (황태희, 2017, p.844). 시장지배력은 시장참여자, 시장 점유율, 시장 집중도 등을 토대로 평가하는데, 이를 측정하기 위해서는 공급 및 수요의 차원에서의 대체가능 범위를 토대로 한 관련 시장 확정이 전제된다 (공정거래법 제 2조 제 8항).⁴⁾ 관련 시장을 합리적으로 확정하는 것은 불공정경쟁 규제에서 핵심적인 사항이다. 관련 시장이 너무 넓게 확정된다면 특정 기업의 시장지배력이 과소평가될 수 있고, 너무 시장이 좁게 확정된다면 반대로 과대평가될 가능성이 높다. 관련 시장 확정은 적절한 시장 범주에 대한 판단을 통하여 합리적인 경쟁상황을 평가함으로써 경쟁정책 방안의 타당성을 제고하는 것에 목표가 있다. 때문에, 정책 목표에 따라 합리적인 준거를 도출하는 것이 중요해진다.

관련 시장 확정의 일반적인 기준은 소비자 구매 패턴에 따른 대체가능성과 군집화이다. 상품시장은 관련 시장을 확정하는 일반적 대상으로, 관련 상품 간 상호교환이 가능한 수요 대체성과 생산자의 공급 대체성이 크다면 동일한 시장으로 판단할 수 있다. 수요 대체성은 SSNIP 테스트 방법⁵⁾을 통해 가격에 대한 수요탄력성을 토대로 판단한다. 공급 대체성은 관련 시장에 참여할 기업들이 존재하는지, 그들의 진입 가능성에 대한 분석을 토대로 한다. 또한, 소비자 행동을 토대로 한 판단도 가능하

4) 공정거래위원회에서는 기업결합에 대해 심사할 때 관련시장, 즉 일정한 거래분야를 “거래되는 특정 상품의 상당 기간 어느 정도 의미 있는 수준으로 인상될 경우 등 상품의 대표적 구매자가 이에 대응하여 구매를 전환할 수 있는 상품의 집합”으로 규정하고 있다.

5) SSNIP(Small but Significant Nontransitory Increase in Price) 테스트는 일종의 가상적인 가격상승 테스트로서, 합병하는 기업을 대상으로 할 때는 해당 기업이 새로운 기업을 합병한 이후 5%의 가격인상을 실시할 때 독점이윤이 증가하는지 여부로 판단한다.

다. 소비자가 여러 상품을 한 장소에서 ‘번들’로 구매하는 경향이 있다면 그 상품들은 군집으로서 같은 시장에 포함될 수 있다(Harris & Jorde, 1984).

하지만, 미디어 시장의 다변화와 융합 현상이 가속화됨에 따라, 관련 시장에 대한 논의는 매우 복잡한 양상을 띤다. 시장 획정은 고정된 것이 아니라 시장여건, 기술의 진보 등 동태적 상황변화에 따라 변할 수 있기 때문이다. 특히 하이테크놀로지 기반 산업은 가격, 산출량 등을 통한 경쟁이 아니라, 제품 및 서비스, 비즈니스 모델 혁신을 통한 경쟁을 한다는 점에서, 전통적인 시장 획정과 시장지배력에 대한 평가가 적절하지 않을 수 있다(Sidak & Teece, 2009, 권남훈, 2012). 빠른 기술변화, 높은 고정비용, 쏠림 현상의 특성을 가지는 IT 및 인터넷 산업은 시장을 획정하기가 용이하지 않아 전통적 지표인 시장 점유율이 시장 내 위치를 충분히 반영하지 못할 수 있다는 것이다(권영관, 2018).

(2) 경쟁제한성 판단 기준

기업결합은 수평적, 수직적, 혼합적 결합을 통해 시장 내 경쟁에 변화를 가져올 수 있는데, 경쟁 저해 여부에 대한 판단이 결합 심사의 주요한 내용이 된다. 먼저, 수평결합은 특정 기업이 시장 내 시장 점유율을 확대시켜 독점적 지배력을 갖게 될 경우 경쟁 제한성을 유발하는 것으로 볼 수 있다. 가격 인상을 초래하고, 기업의 효율성을 저하시키며, 기업의 R&D 유인을 약화시켜 이용자 후생을 약화시키기 때문이다(오정호, 2011, p.10). 수평결합의 경쟁 제한성은 시장집중도에 근거한 시장구조를 통해 판단하며, 기업결합 전후의 시장 집중 상황, 지배력을 확보한 결합기업의 단독 혹은 공동의 경쟁제한 행위, 해외 경쟁의 도입 수준, 신규 진입의 가능성, 유사품 및 인접 시장의 존재 여부 등을 종합적으로 고려한다(오정호, 2011, p.17).

동일한 시장의 경쟁자가 줄어드는 수평 결합에 비해, 서로 다른 시장의 전후방 기업이 결합하는 수직결합은 상품의 품질 향상, 거래비용의 절감 등의 효율성 증대로 인해 상대적으로 경쟁 제한 효과가 적은 것으로 생각되어 왔다(Salinger, 1988). 하지만, 수직결합은 경쟁자에 대한 봉쇄를 통해 시장 경쟁을 저해할 수 있다(한종희, 2017). 하위시장의 경쟁자에게 상위 요소시장에 대한 접근을 어렵게 하는 요소 봉쇄와 상위 시장 경쟁자에게 하위 판매시장 공급을 어렵게 하는 판로봉쇄가 그것이다. 경쟁자에게 다른 대체 요소가 존재한다 하더라도 그 요소의 탐색에 필요한 경쟁사업자의 비용을 증가시킬 경우, 수직결합 기업의 행위가 경쟁제한적으로 작용할 수 있다(Riordan & Salop, 1995; Hovenkamp, 2001). 상위 시장의 결합 요소가 하위시장에 반드시 필요하거나 제품차별화에 필수적인 경우, 해당 봉쇄의 경쟁 제한성은 유의미하게 작동할 수 있다. 때문에, 수직결합의 경쟁 제한성을 평가하기 위해서는 결합기업의 봉쇄 능력 및 유인, 실제 봉쇄행위로 인해 하위시장의 경쟁이 유의미하게 제한되는지 여부를 판단해야 한다(한종희, 2017). 한편 결합기업이 상위 요소의 하위시장 접근을 제한하는 경우, 상위 경쟁기업이 결합기업의 하위 부문 외에 적절한 판매 대안이 없다면 경쟁 제한성이 있는 것으로 볼 수 있다. 결합기업의 상위 요소가 경쟁사에 비해 품질이 떨어지거나 생산비용이 높은 경우, 그리고 경쟁사가 차별화되어 있어 대체성이 낮다면 경쟁 제한적 유인은 높지 않다고 해석될 수 있다.

한편, 최근 기업결합에는 공격적인 경쟁전략으로 시장 내 가격 인하와 혁신을 주도하는 독행 기업의 개념이 주요하게 고려되고 있다(김성환, 2020). 명시적 혹은 묵시적으로 이루어지는 기업 간의 협조적 행위의 가능성 속에서 이를 따르지 않는 소규모의 기업이 결합을 통해서 대기업과 통합될 경우, 시장의 주요한 경쟁유인이 사라지고 남은 기업 간 협조가능성을 높인다는 점에서 독행 기업의 역할을 하는 기업의 결합에 대해

서는 보다 세밀한 관찰이 필요하다(곽상현, 2010).

미디어 기업 간 수직결합의 경쟁 제한성 판단은 배타적 거래로 인해 증가하는 경쟁자의 비용이 어떠한 수준인가와 대안적 플랫폼 혹은 콘텐츠를 확보할 수 있는가 여부로 귀결된다. 이때 대안성을 판단하는 관련 시장에 대한 획정과 대체 가능성에 대한 정책적 판단이 중요해진다. 미디어 시장은 상품의 수가 실질적 대체제를 의미하기 어려운 제품차별화 시장의 속성을 띠기 때문이다. 일반 재화 시장에서는 상품의 수가 실질적인 경쟁을 의미하고, 대체제가 있을 경우, 수직결합에 의한 생산요소의 접근 봉쇄가 크게 문제가 되지 않지만, 미디어 시장에서의 선택과 다양성의 감소는 이용자 후생에 크게 영향을 미칠 수 있다. 수직적 결합을 통한 경쟁제한적 행위는 경쟁사의 손해보다는 소비자의 손해를 통해서 입증해야 한다는 주장(Riordan & Salop, 1995)은 이러한 맥락에서 함의를 지닌다.

한편, 최근에는 경계가 모호한 다양한 서비스들이 결합되면서 시장 획정 자체가 복잡해지고 있어, 기업결합이 시장구조에 미치는 영향을 예측하기 어려워지고 있다. 미디어 테크놀로지의 급격한 변화와 차세대 서비스 등장에 따라 결합기업이 가져올 동태적 혁신 효과가 불확실하며, 잠재적 경쟁자의 진입 가능성도 결합으로 인한 시장 집중을 완화시킬 여지도 있기 때문이다(권영관, 2018).

(3) 공익성 판단 기준

미디어 산업은 여론형성에 영향을 미칠 수 있다는 가능성에 근거하여 사회적 규제가 부여된다. 시장지배적 사업자의 독점화와 지배력 남용에서 오는 경쟁 제한성 외에 여론의 다양성 확보 등 공익에 위협이 될 우려가 있는 경우 기업결합에 제한을 가할 수 있다. 방송법 69조 2에서 시청점유율 30% 이상 초과하는 사업자에 대한 소유규제 등을 규율하고 있

는 것과 유사한 맥락이다(최우정, 2016).

공익성 심사는 보다 넓은 차원에서 기업결합에 대한 정량적 규제를 보완하는 정성적 규제로 작용한다. 기업결합이 유발하는 경쟁 제한성 외에 사회문화적 차원에서 공공성·공익성에 미치는 영향을 고려하도록 하는 것이다. 시장주의 관점에서 공익의 개념은 주로 경쟁, 다양성, 지역주의를 중심으로 해석되어 왔다. 그러나 공익성은 정의를 내리기 어려울 뿐 아니라 그 자체가 시대와 시장 상황에 따른 정책적 산물이기 때문에 개념이 가변적이다(Napoli, 2001). 공익을 구성하는 어떤 개념을 우선순위로 두는지에 따라 그 결과가 달라질 수 있다. 이 때문에 기업결합심사에서 이루어진 공익성 판단에 대한 확실성과 자의성에 대한 문제는 끊임없이 제기되어 왔다(Reed & Weiner, 1997; 조영신, 2007).

이에 기업결합의 성격이나 사업자의 특성에 따라 공익성 판단기준이 다소 혼재되는 경향이 있다. 미국의 경우, 수평결합에서는 경쟁 제한성이, 수직결합에서는 다양성과 지역주의가 보다 주요한 판단요소로 작용하거나, 방송사업자와 통신사업자에 대해 다른 차원의 공익성이 요구되는 경향을 보이기도 한다. 경쟁은 주로 통신 분야에서, 다양성은 미디어 분야에서 중시되는 경향이 있다(조영신, 2007). 국내에서 이루어진 공익성 심사에서도 이러한 경향이 발견된다. 통신사업자의 기업결합 심사에서는 인수합병 등의 변화가 국가 안전보장, 공공의 안녕, 질서유지 등 공공의 이익을 해치는 지 여부를 심사하고, 주로 외국인 지분 소유, 통신 자원의 적절한 배분, 보편적 서비스 등을 살피는 데 집중되어 왔다(김정미, 2014). 이 가운데 보편적 서비스 개념은 미디어 부문에서 다양성이나 지역성의 의미로 폭넓게 사용되는 경향을 보인다.

한편, 기업결합에서의 공익성 심사가 실질적인 공익을 보호하기 위한 수단으로 작용하는가에 대한 비판도 제기된다. 1996년 이후 미국 미디어 기업의 합병과 관련한 FCC의 공익심사를 분석한 조영신(2007)은 경

쟁에 대한 보호가 가장 주요한 기준으로 삼았지만, 이는 공익적 가치를 직접적으로 달성하기 위한 수단이기보다, 일종의 기업 친화적인 수단으로 변용되었을 가능성을 주장한 바 있다.

전문규제기관에서 이루어진 공익성 심사가 가지고 있는 한계에도 불구하고, 일반경쟁정책 당국은 미디어 부문의 특수성에 대한 이해가 부족하고 단일 사업자의 행위에 대한 제재 조치가 대부분이다(이상식, 2015). 이는 다양한 역학 구조에서 이루어지는 미디어 부문의 복잡한 거래 행위를 종합적으로 판단하여 실질적이고 일관된 공익성이 작동할 수 있도록 하는 미디어 분야의 특수한 경쟁정책 체계가 필요한 대목이기도 하다.

종합하면, 미디어 기업 결합심사에서 나타나는 주요한 판단 기준은 시장획정의 적정성, 결합의 특성에 따른 경쟁제한의 구조와 독행기업 등 실질적인 경쟁 영향 요인에 대한 검토, 사회문화적 차원에서 요구되는 공익을 보호할 수 있는지의 여부로 요약할 수 있다. 최근에 이루어진 방송통신 기업결합 심사에 어떠한 세부적 특성과 조건들이 검토되어야 하는지에 대한 함의를 얻기 위해, 다음에서는 미디어 기업결합이 가장 활발하게 이루어지고 있는 미국의 최근 사례를 통해 살펴보고자 한다. 이러한 작업을 통해 가시화되기 시작한 국내 방송통신 기업결합에 대해 유의미하고 합리적인 판단 기준을 정립하는 데 유용한 시사점을 던져줄 수 있을 것으로 보인다.

3. 외국 방송통신 기업결합 심사에서 부여된 승인 조건 특성

해외에서는 미디어 산업의 시장 경쟁과 수용자 복지를 증진하려는 목표를 위해 사전 규제를 완화하고 기업들이 자유롭게 시장 경쟁을 할 수

있도록 허용하되, 사후규제를 통해 불공정행위를 엄격하게 규제하는 나라가 점차 증가하고 있다. 특히 시장 점유율 규제가 없거나 대폭 완화된 국가에서는 기업결합 심사에서 미디어 시장에 대한 이해가 높은 전문 규제 당국의 판단에 무게가 더해지고 있다.

미디어 기업간 인수합병이 가장 활발한 미국에서는 법무부와 FCC가 기업결합심사에 모두 관여한다. 미 법무부는 합병의 경쟁적 효과를 집중적으로 검토하고, FCC는 잠재적이고 미래의 경쟁에 미치는 영향과 합병으로 인해 발생할 수 있는 해악과 공익에 기여할 수 있는 장점을 살펴본다. 미디어 기업결합 심사에서 고려하는 공익은 경쟁, 다양성, 지역성, 편의성 등의 하위 개념으로 구성되며 FCC가 지향하는 정책적 목표를 달성하는 메커니즘으로 활용되고 있다(Farr, 2018). FCC는 합병을 허락하더라도 특정한 공익을 확실하게 실현하게 하거나 예상되는 해악을 경감시키는 목적으로 승인 조건을 부과한다. 신청 기업들이 공익에 해가 될 수 있는 부분의 완화 방안을 선제적으로 제안한 내용이 승인 조건이 되는 경우가 많다(Farr, 2018).

다음에서는 미 FCC의 기업결합 심사에서 부과된 승인 조건이 기업결합 유형에 따라 어떠한 차이가 있는지를 살펴보고자 한다. 인수합병이 허용된 사례 중 유료방송 플랫폼간에 이루어지는 수평결합과 플랫폼과 콘텐츠 제공자 간의 수직결합에 부과된 승인 조건의 특징을 비교해보고자 한다. 수평결합 사례는 AT&T와 디렉TV(DirecTV)(2015), 차터(Charter)와 타임워너케이블(Time Warner Cable), 브라이트하우스(Bright House)(2015), 그리고 수직결합 사례는 컴캐스트(Comcast)와 NBC 유니버설(Universal) 결합을 분석대상으로 하였다.

1) 수평결합에서 부여된 승인 조건

(1) 시장경쟁 보호 조치

FCC의 미디어국에서 진행된 세 건의 기업결합 심사에서 부여된 승인 조건의 공통점은 시장 경쟁을 보호하기 위해 경쟁 온라인 비디오 유통업자(OVD)를 대상으로 한 데이터 캡 부과 및 종량제에 기반한 과금 금지, 수요 독점력을 기반으로 한 콘텐츠 거래 시장에서 우월적 지위 남용 금지로 요약할 수 있다.

먼저 FCC는 합병 후 1,700만의 가입자를 확보하게 된 뉴차터(New Charter)⁶⁾가 자사의 비디오 서비스 사업을 위해 경쟁 OVD를 대상으로 데이터 캡을 부과하고 종량제에 기반한 과금을 하거나 자사의 네트워크에 접속하는 OVDs에 부과하는 요금을 인상할 유인과 능력이 커질 수 있다고 보았다. 이에 FCC는 차터가 다른 IP 네트워크간의 상호접속 약속을 이행하게 하고, 합병 후 7년 동안 데이터 캡과 브로드밴드 인터넷 액세스 서비스를 통해 전달되는 비디오 콘텐츠에 대해 종량제를 적용하지 못하도록 조건을 부과했다.

1,450만의 IPTV 가입자를 보유한 AT&T와 2,000만의 위성방송 가입자를 확보한 디렉TV의 결합심사에서도 FCC는 AT&T가 당시 가장 광범위하게 종량제를 적용하고 있었던 사실에 근거하여 자사 혹은 제휴 온라인 비디오 서비스를 경쟁 서비스보다 우호적인 조건으로 차등적용하고, 3rd party OVDs가 성장하지 못하게 할 유인이 있다고 보았다. 이에 FCC는 합병 후 브로드밴드 인터넷 서비스에 대하여 사용량에 기반한 차별적 과금 적용 및 데이터캡을 씌우거나 상호접속요금을 높게 책정

6) Time Warner Cable과 Bright House Networks를 인수함으로써 New Charter는 1700만 비디오 가입자와 1900만 브로드밴드 가입자를 가진 두 번째로 큰 케이블 기업이 되었다.

하지 못하게 하였다. 이러한 조치는 온라인 비디오 상품을 이용하려는 소비자의 접근권을 보장하기 위한 것이며, 온라인 비디오 서비스가 유료 방송 서비스의 보완재로 여겨지는 시점에서도 유료방송 사업자에 의해 경쟁 OVDs가 배제되지 않도록 일관되게 조건을 부여하였다.

다음으로 FCC는 합병기업의 수요 독점력을 억제하기 위한 조건을 부과하였다. 2001년 AT&T가 약 1,850만 명의 가입자 기반의 케이블TV 비즈니스를 매각하면서 컴캐스트는 2,700만 가입자를 보유한 1위 유료방송사업자로 뛰어오르게 되었다(FCC, 2002). FCC는 이 수평결합을 통해 지역 프로그램의 공급이 증가하며, 지역 및 전국 광고 시장에서의 경쟁력이 향상되는 등 브로드밴드 서비스의 확대에 긍정적인 영향을 줌으로써 공익에 기여하는 바가 합병으로 인한 해악보다 크다고 판단했다. 그럼에도 FCC는 AT&T가 수직 결합한 TWE의 지분을 매각하는 구조적 조치를 부과했다. FCC가 특정 사업을 매각 혹은 지분 양도를 요구하는 것은 심사과정에서 도출된 잠재적 해악을 현저히 낮출 필요가 있을 때 취하는 강력한 시정조치이다. 신청기업이 막강한 콘텐츠 파워를 보유한 사업자인 경우 프로그래밍 시장에서 수요독점력을 기반으로 콘텐츠 기업과 우호적 조건으로 거래할 가능성이 크다고 본 것이다. 또한 FCC는 불법적인 가격 차별화와 마케팅 전략의 금지를 내용으로 하는 셰이프가드를 요구했다.⁷⁾

(2) 공익성 제고를 위한 승인조건

FCC가 공익성 제고를 위해 내린 승인 조건은 주로 브로드밴드 서비

7) AT&T Comcast의 이사는 TWE의 임원이 될 수 없으며 TWE의 비디오 프로그램의 경영이나 운영에 영향을 미치거나 참여할 수 없도록 하였다. 뿐만 아니라 합병기업은 TWE 케이블 시스템에서 제공하는 비디오 프로그램의 전송과 관련된 가격, 조건에 관해 어떠한 정보도 받거나 제공해서도 안 되며 비디오 프로그래밍 벤더로부터 할인 받지 못하게 하였다.

스의 확대와 소비자 요금 인하, 그리고 기존에 소비자가 보유하는 단말 유지 보장과 같은 소비자 복지를 증진시키는 내용과 관련이 있다.

AT&T와 디렉TV의 심사에서 FCC는 FTTP 브로드밴드를 확대하고, 브로드밴드와 비디오의 순수 번들을 강제하지 못하게 하며, 브로드밴드 서비스 요금을 인하하도록 했다(FCC, 2014). 인터넷을 기반으로 하는 비디오 서비스의 경쟁을 촉진시키는 동시에 유료방송 서비스를 이용하지 않는 이용자가 저렴하게 인터넷 서비스를 이용할 수 있도록 한 것이다. 이 외에 AT&T는 FTTP를 구축하는 지역 내의 모든 E-rate 학교와 도서관(약 6,000개)에 기가바이트 서비스를 구축할 것을 약속했고 뉴차터 역시 주거지역의 브로드밴드 시설을 확대하고 유선 브로드밴드로의 접근을 높일 것을 제안하여 이를 조건으로 부과하였다.

FCC는 Charter/Time Warner Cable/Bright House의 결합심사에서도 번들 서비스를 이용할 수 없는 저소득 가입자를 위해 단독 브로드밴드 서비스의 가격을 인하하도록 조건을 부여하였다. 또한 합병기업이 가입자가 보유한 단말 장치를 통합시킬 유인이 있다고 판단하여 뉴차터 가입자들이 셋탑박스나 비제휴업자로부터 구매한 네비게이션 장치에 서도 케이블 비디오 프로그래밍에 접근할 수 있도록 소비자가 보유한 단말을 지속적으로 지원하도록 하였다.

2) 수직결합에서 부여된 승인조건

다음은 Comcast와 NBCU(2011)간 결합심사를 중심으로 FCC가 부여한 수직결합의 승인 조건의 특성을 살펴보고자 한다.

(1) 시장경쟁 보호 조치

NBCU를 합병할 당시 컴캐스트는 2,360만 케이블 가입자, 1,590만

브로드밴드 가입자를 보유하고 있으며, NBCU 또한 막강한 콘텐츠 라이브러리를 보유한 콘텐츠 사업자였다. 컴캐스트는 킬러 콘텐츠를 안정적으로 확보하고 수익원을 다양화할 수 있고, NBC 유니버설은 콘텐츠를 안정적으로 공급할 수 있는 배급망을 확보하고 콘텐츠에 투자할 수 있는 역량을 제고할 것으로 기대되었다(강준석, 2010).

그럼에도 FCC는 수직결합 기업으로서 경쟁 프로그래머, 경쟁 MVPDs, 그리고 경쟁 OVD에 경쟁제한적 효과가 있을 것으로 판단하는 부분에 대해 시정조치를 부과하였다. FCC는 OVD를 포함한 프로그램 공급 시장에서 경쟁사에게 NBCU 콘텐츠를 차별 없이 합리적으로 접근할 수 있게 하고, 경쟁 MPVD가 콘텐츠 거래에서 가격 및 조건에 이의를 제기할 경우 이를 해결할 수 있는 중재 절차를 마련하도록 하였다.

다음으로 온라인 비디오 유통 시장의 경쟁을 보호하고자 OVD에게도 MVPD와 동일한 조건으로 비디오 콘텐츠를 제공하도록 하였다. 또한 지상파 방송사의 프리미엄 콘텐츠를 확보한 훌루(Hulu)에 대한 컴캐스트의 경영권을 포기하게 함으로써 훌루닷컴에 대한 영향력을 행사하지 못하게 하였다. 이외에 컴캐스트가 타 콘텐츠 공급업자들과 협상시 과도하게 조건을 부과하지 못하게 하였다. 컴캐스트가 자사 뉴스 채널을 편성할 경우 비계열사의 뉴스 채널도 편성하도록 하고 새로운 독립 채널도 추가로 제공하도록 하였다(이기훈, 2011).

브로드밴드 접근 서비스 측면에서도 오픈 인터넷 규정을 위반하는 경쟁자 차별 행위를 금지하고, 경쟁 OVD의 브로드밴드에 대한 보편적 접근을 허용하게 하였다. 경쟁 OVD에게 콘텐츠를 배타적으로 공급하고 특히 네트워크까지 보유했을 경우 경쟁 온라인 비디오 서비스의 전송속도를 의도적으로 낮출 경제적 유인이 있음이 인정되어 콘텐츠의 비차별적 공급과 네트워크 중립성 준수 의무가 부여되고 있다.

(2) 공익성 제고를 위한 승인 조건

FCC는 컴캐스트와 NBCU간의 결합심사에서 공익성을 제고하기 위해 저소득 가입자를 위해 브로드밴드 인터넷 접속 서비스를 합리적으로 제공하게 하고, 다양성과 지역성이 감소하지 않도록 조건을 부과하였다. FCC는 저소득 가입자를 보호하기 위해 이용자가 컴캐스트의 비디오 서비스를 이용하지 않아도 브로드밴드 인터넷 접속 서비스를 합리적인 가격에 충분한 대역폭으로 제공하도록 하였다. 다음으로 수직결합으로 가져올 수 있는 공익 저해 요인을 완화시키는 조건을 특별히 부과하였다. 합병 이후 8년 동안 컴캐스트의 디지털 티어에 최소 10개 이상의 새로운 독립 채널을 운영케 하는 조건을 부여하였다. 또한 NBCU가 소유한 채널을 비차별적으로 공급하게 하고 텔레문도 콘텐츠의 VOD를 최대한 제공하고, PEG 채널을 디지털 기본 티어에 편성하거나 컴캐스트 가입자 85% 이상에 도달할 수 있는 티어에 편성하도록 하였다. 그리고 필수 콘텐츠라 할 수 있는 지역 스포츠 채널들이 지상파가 아닌 케이블을 통해서 우선적으로 방송하지 못하게 하였다. 이 조건들은 합병기업이 지역 뉴스와 공익 프로그램을 확대하고 온디맨드 서비스를 통해 지역 프로그램을 제공하며, Telemundo 네트워크를 멀티캐스팅하는 등 다양한 언어로 프로그램을 제공한다는 내용을 실현하도록 승인조건으로 전환한 것이기도 하다.

4. 국내 방송통신 기업결합에서 부여된 시정조치 분석

앞서 살펴본 해외 사례를 통해, 기업결합에 대한 승인을 위해서는 당해 방송통신 기업결합과 연관되어 있는 수직적·수평적 거래 관계에 대한 다각적 검토, 결합기업이 제공하는 방송·통신 관련 서비스와 연관된

다양한 경쟁 관계에 대한 분석, 그리고 소비자에 대한 실질적 보호 조치가 수반되어야 함을 확인하였다.

이를 바탕으로, 다음에서는 국내에서 이루어진 방송통신 기업결합 심사에 나타난 시정조치에 대한 분석을 통해, 우리나라 경쟁 당국과 전문 규제기관이 미디어 부문의 기업결합에 어떠한 기준을 적용하고 있으며, 그로 인해 달성 혹은 보완하고자 하는 정책적 목표 및 수단이 무엇인지를 살펴보고자 한다. 2019년 시도되어 경쟁 당국의 심사를 통과한 LG유플러스-CJ헬로, SK브로드밴드-티브로드 등 통신기반 미디어 플랫폼과 케이블TV와의 결합을 분석대상으로 하였다.

1) 시장경쟁 보호를 위한 시정조치의 타당성

〈표 1〉 공정거래위원회의 시정 조치 내용

	시정 조치 내용
공동사항	▪ 케이블TV 수신료의 물가상승률 초과 인상 금지 ▪ 8VSB 케이블TV 가입자 보호 (8VSB 및 디지털 케이블TV간 채널 격차 완화, 8VSB 케이블TV 포함 결합상품 출시방안 수립·시행) ▪ 케이블TV의 전체 채널수 및 소비자선호채널 임의감축 금지 ▪ 저가형 상품으로의 전환, 계약 연장 거절 금지 및 고가형 방송 상품으로의 전환 강요 금지 ▪ 모든 방송상품에 대한 정보 제공 및 디지털 전환 강요금지 등
LG유플러스 -CJ헬로	▪ 시정조치 대상: 8VSB 케이블TV
SK브로드밴드 -티브로드	▪ 시정조치 대상: 8VSB 및 디지털케이블TV

국내에서 일정한 규모 이상의 회사가 기업결합을 하고자 하는 경우 의무적으로 공정거래위원회에 신고해야 한다(공정거래법 제12조, 시행령 제18조). 공정거래위원회는 기업결합이 발생시키는 효율성과 경쟁사업자와의 결합을 통해 시장지배력을 획득하여 경쟁제한적 폐해를 발생시키

는지의 여부를 심사·분석한 후, 경쟁제한으로 인한 부정적 효과를 상쇄하기 위해 필요한 시정조치를 취하여 조건부 승인할 수 있다(공정거래법 제7조 제1항, 제16조 제1항). 공정위는 구조적 조치를 행태적 조치에 우선하여 부과하고, 구조적 조치가 불가능할 경우 등에 한해 행태적 조치를 부여하는 것을 원칙으로 하고 있다(공정거래위원회, 2019).

2019년 공정거래위원회는 SK텔레콤 자회사 SK브로드밴드와 티브로드의 합병과 LG유플러스의 CJ헬로 인수를 조건부 승인하면서, 디지털 및 8VSB 유료방송시장에서의 경쟁 제한 우려를 차단하고 소비자 선택권을 보호하는 것을 골자로 한 시정조치를 3년간 부과하였다(표 1). 공정거래위원회가 경쟁제한성을 상쇄하는 수단으로 도출한 시정조치는 유료방송시장의 관련 시장 확정과 당해 기업결합이 발생시키는 복합적 결합 효과에 대한 판단에 기초하고 있다.

(1) 유료방송 시장확정의 적정성

SK텔레콤 자회사 SK브로드밴드의 티브로드의 합병과 LG유플러스의 CJ헬로 인수와 관련하여, 공정위는 방송과 통신 상품시장을 구분하고, 방송 분야의 수요 및 공급의 지리적 대체성 등을 고려하여 티브로드 및 CJ헬로가 유료방송사업을 영위하는 디지털 유료방송시장 및 8VSB 유료방송 시장 각각의 23개 방송구역으로, 나머지 상품시장은 전국 시장으로 확정했다.

공정위는 당해 결합에서의 상품시장 확정 시, 디지털을 기반으로 한 IPTV가 최대 유료방송 플랫폼이고, SO 내에서도 디지털 케이블TV 가입자 비중이 가장 높은 등 유료방송시장이 디지털 유료방송상품 위주로 재편되었다는 점을 감안, 디지털 유료방송시장과 8VSB⁸⁾ 시장을 별개

8) 8VSB(8-level vestigial sideband)방식은 디지털TV를 보유한 아날로그방송 가입자도 기존 아날로그 요금으로 별도의 디지털 셋톱박스 없이 신호만 변환하면, 디지털

로 확정하고 아날로그 케이블TV를 유료방송 상품 시장 확정에서 제외하였다. 즉 이번 심사에서도 권역을 기준으로 한 지리적 시장확정이 유지되었지만, 전체 유료방송가입자의 1.85% 수준인 아날로그 케이블TV를 시장에서 제외하고 실질적 대체재인 8VSB를 별도 상품으로 확정한 점이 2016년 SKT-CJ헬로비전 심사와의 차이점이다.

SK브로드밴드-티브로드의 결합 후 디지털 유료방송시장의 각 권역별 시장집중도는 17개의 디지털유료방송 시장 및 23개의 8VSB 시장 모두에서 잠재적 경쟁자가 사라지는 효과가 발생함에 따라 가격인상의 유인이 있는 것으로 분석되었고, LG유플러스-CJ헬로 결합은 23개의 8VSB 시장 모두에서 경쟁제한적 수준에 이르게 된 것으로 나타났지만, 경쟁당국은 각 시장에 가격인상제한 및 채널 제한, 상품 전환 강요 금지의 시정조치를 부과하면서 결합을 승인하였다.

다양한 상품 속성과 동태적인 구조 변화에 따라 방송통신 서비스의 경쟁제한적 양상이 다양하게 나타날 수 있다는 점에서, 상품과 지리적 차원의 단편적 시장 구획 외에 실질적으로 시장이 작동하는 매커니즘과 경쟁에 미치는 영향이 다각도로 검토되어야 하며 시정조치도 이에 대한 고려를 통해 이루어질 필요가 있다.

경쟁당국은 유료방송 가입자들의 실제 구매전환, 유사성 인식, 가입 행태, VOD 이용 행태, 임계매출 감소분석 결과 등을 종합적으로 고려하여 디지털 유료방송시장과 8VSB 유료방송시장을 별개 시장으로 확정하였음을 밝히고 있다. 8VSB와 디지털상품을 별도 시장으로 확정함에 따라 케이블 사업자와 IPTV의 결합의 경쟁제한성이 제한적으로 나타날 것으로 해석한 것이다. 하지만, 8VSB가 쌍방향 기반의 VOD와 티커머스 채널 서비스까지 확대될 경우 향후 디지털적 속성을 지니는 8VSB에 대한 별도 시장 확정은 수정될 소지가 있다.

방송을 볼 수 있는 방식이다.

또한, 만일 유료방송시장을 전국 단위로 확정한다면 시장점유율은 가입자 기준(2018.6)으로 IPTV 47.5%, 디지털 케이블TV 24.3%, 8VSB 케이블TV 17.9%, 위성 10.3%이다. 결합 전 KT 31.1%(KT스카이라이프 포함)에 이어 SK브로드밴드 14.3%, CJ헬로 12.6%, LG유플러스 11.9%, 티브로드 9.6%인 상황에서, LG유플러스-CJ헬로 합산 점유율은 24.5%, SK브로드밴드-티브로드 합산 점유율은 23.9%가 되어, CR3가 80.4%에 달하는 과점적 체계로 3분할하는 형태가 된다. 시장 확정이 결합 회사 간 직접적인 경쟁을 넘어, 원재료 의존관계에 있는 상품·서비스를 중심으로 이루어져야 한다는 점을 감안하면, 시장확정 후 통신 3사 플랫폼의 수요독점력과 방송채널 거래시장에서의 협상력 강화 등 미디어 생태계에서 발생할 수 있는 경쟁제한적 행위를 견제하는 시정 조치는 미흡하다고 볼 수 있다. 특히 결합기업이 IPTV와 케이블TV 영업망 분리와 교차판매가 금지되어 있지 않아 가입자 확보 경쟁에서 유리한 지점에 있기 때문에 현 시정조치에 포함된 채널 감축, 상품 전환 강요 금지는 공정경쟁과 이용자 보호 조치로써 한계가 있을 것으로 예상된다.

(2) 독행기업의 결합에 대한 판단

SK브로드밴드-티브로드, LG유플러스-CJ헬로 기업결합 건 모두 유료방송시장뿐만 아니라 이동통신, 초고속인터넷 등 여러 시장에서 수평·수직·혼합형 결합이 발생한다. 특히, LG유플러스-CJ헬로 기업결합은 이동통신 소매시장에서 MNO와 MVNO의 관계라는 점에서 두 기업의 결합에 따른 시장점유율과 경쟁제한성 평가는 주요한 의미를 갖는다. 알뜰폰 시장의 1위 사업자인 CJ헬로와 LG유플러스의 알뜰폰 자회사 미디어로그가 결합할 경우, 알뜰폰 시장의 시장지배력이 지나치게 확대될 가능성이 있기 때문이다. 업계의 독과점을 막는 독행기업의 속성을 갖는 기

업과의 결합은 시장의 실질적 경쟁 구조를 깨트린다는 점에서 주요한 심사 대상이 된다.

2016년 SK텔레콤과 CJ헬로비전의 결합심사와 달리 공정위는 이번 결합심사에서 CJ헬로의 가입자 점유율이 10%에 못 미치고, LG유플러스가 3위 사업자라는 점에서 해당 결합이 이동통신 소매시장에서 미치는 경쟁제한성 우려가 약하다고 판단하였다. 공정위는 결합 후 시장점유율 합계는 21.9%(1.2%p 증가)이며 이동통신 소매시장에서 3위 사업자에 해당하므로 경쟁제한성이 추정되지 않는다고 보았다. 결합 후 이동통신 소매시장의 HHI는 3,093(증가분 50), MVNO 시장으로 한정하더라도 HHI는 871(증가분 98)이므로 안전지대에 해당하는 것으로 보았다.

하지만 3위 사업자와 독행기업과의 결합은 경쟁제한성에 대한 우려가 더 낮다고 평가할 수 있을지는 의문이다. 알뜰폰 1위 사업자인 CJ헬로와 가입자를 두고 가장 직접적인 경쟁을 하는 사업자는 3위 사업자인 LG유플러스일 개연성이 높다는 점에서, LG유플러스/CJ헬로와의 결합이 알뜰폰 시장 및 전체 이동통신시장의 경쟁에 미치는 영향을 중요하게 점검해야 할 사안이다. 알뜰폰 시장구조가 변화할 가능성이 높은 상황에서 LG유플러스 이동통신상품으로의 가입 유도 금지만으로는 MVNO 제도 도입 시 목표로 했던 경쟁 활성화를 담보하기에 충분하지 않을 수 있다.

2) 공익성 제고를 위한 시정 조치의 타당성

방송사업자는 공정위의 결합심사와 별도로 방송법 제15조(변경허가) 및 15조의 2(최다액출자자 등 변경승인)에 따라 주식 또는 지분의 취득을 통해 최대액 출자자가 되고자 하는 자와 경영권을 실질적으로 지배하고자 하는 자는 과기정통부 장관 또는 방통위로부터 변경허가 또는 변경승인을 얻거나 변경등록을 하여야 한다. 이 조항에 근거하여 사회문화적

특수성이 강한 방송사업자간 인수합병에 대해 공익성 심사가 이루어지고 있다. 이때 방송의 공적 책임·공정성 및 공익성의 실현 가능성, 사회적 신용 및 재정적 능력, 시청자의 권익 보호, 그밖에 사업수행에 필요한 사항의 심사 기준이 적용된다. 방송시장이 건전한 여론형성이라는 공익과 관련되어 있고 방송의 문화적 정체성, 보도 객관성, 여론 다양성 같은 비경제적 요소를 평가할 필요성이 제기되어 공정위가 수행하는 일반 사업자간 기업결합과 다른 판단 기준이 적용된다(강재원, 2016; 황근, 2016).

과기정통부가 두 건의 기업결합에서 공통적인 시정조치로 부여한 것은 지역성 강화, 가입자 보호, 시청자권익 보호 및 이용자 편익 증진, 그리고 방송 미디어 산업 생태계 발전과 관련된 항목이다.

(1) 지역성 강화

이번 결합심사에서 가장 두드러진 바는 지역성 강화 조치가 세밀하게 구성되었다는 점을 들 수 있다. 8VSB 상품에 지역 채널을 포함하게 하여 지역 채널의 시청 가능 가입자를 확대하게 하고, IPTV 서비스에서 지역채널 콘텐츠를 무료 VOD로 제공토록 하였다. 이는 지역채널 콘텐츠의 도달 가구를 확장함과 동시에 사업자로 하여금 지역 채널 콘텐츠에 대한 투자 확대를 유인할 수 있는 장치이다(곽동균, 2019). IPTV 사업자도 지역 콘텐츠를 콘텐츠 라이브러리에 축적함으로써 더 다양하게 VOD 서비스를 할 수 있게 하였다.

다음으로 지역채널의 고유 기능을 강화하기 위해 본방송 비율을 높이고 지역 보도 등 지역 콘텐츠 제작을 더 확대하게 하였다. LG유플러스는 향후 5년간 1,939억원 투입(과거 5년 대비 490억원 증가), 본방송 비율 1.3%, 자체 제작 비율 2.5%를 제고할 것으로 밝힌 바 있다(과기정통부, 2019). SKB 역시 향후 5년간 1,793억원을 책정(과거 대비

553억원 증가), 본방송 비율 6.0%, 자체 제작 비율 4.0%를 더 늘린다는 계획을 밝힌 바 있다(과기정통부, 2020). 하지만 전반적으로 지역 콘텐츠의 수익성이 낮기 때문에 약정 기간이 종료하는 5년 후 사업자가 얼마나 지역 콘텐츠의 비중을 증가할 수 있을지는 불확실하다.

또한 케이블 사업자가 운영하던 권역별 지역 채널을 합병 이전보다 광역화하여 운영해서는 안 되며, 지역채널 심의위원회를 운영하게 한 점도 추가되었다.

주목할 점은 SKB의 경우 IPTV와 SO 역무를 모두 갖는 최초의 사업자이기 때문에 종합유선방송에서 직사채널을 신규로 운용하거나 변경할 경우 주무 부처와 사전협의해야 한다는 단서를 붙임으로써 보도 기능을 매개로 여론 영향력을 가질 수 있다는 우려에 대해 통제하는 장치를 마련했다고 볼 수 있다.

(2) 시청자권익 보호

과기정통부는 합병기업으로 하여금 케이블 TV 서비스를 제공하는 지역에서 방송구역 간 8VSB 상품 격차를 해소하도록 하였다. CJ헬로는 7개 SO에서 8VSB 묶음 상품 2개, 12개 SO는 묶음 상품 3개, 4개 SO는 묶음 상품이 4개까지 있다. 티브로드는 1개 SO에서는 묶음 상품이 3종류, 20개 SO에서 4종류의 묶음 상품을 제공하고 있었다(과기정통부, 2020). 8VSB 상품을 다양화해서 ARPU를 높이는 전략을 취한 것인데 상품별 채널 수에 차이가 있는 것은 문제가 있다고 본 것이다.

다음으로 과기정통부는 장애인, 기초생활수급자 등을 대상으로 IPTV 서비스 요금을 감면제도를 케이블TV 가입자에게도 확대하도록 하였고, 결합상품에 대한 요금 할인 제도가 현행보다 축소되지 않게 하는 조건을 부여했다. 또한 통신 분야의 이용자를 위해 통신재난 대응력을 제고하도록 하고, 농·어촌 등 초고속 인터넷 음영지역에 광대역통합정보통신망

을 구축하게 함으로써 커버리지를 확대하도록 하였다. 하지만 사업자로 하여금 구축계획을 향후 제출하도록 하였을 뿐, 커버리지가 어느 정도 확대해야 하는지 구축범위에 대해 구체적으로 밝히지 않았다.

(3) 방송·미디어 산업 발전

결합신청 기업은 고품질의 콘텐츠 개발 및 국내 콘텐츠 경쟁력 제고 등 방송·미디어 산업의 발전을 위해 콘텐츠 투자액을 증가하기로 했다. SKB의 경우 케이블 8,937억, IPTV 2조 2,434억, OTT 9250억 등 총 4조 621억원을 그리고 LG유플러스의 경우 케이블 1조 1,239억, IPTV 2조6,723억원을 각각 투자하기로 하였다(과기정통부, 2019, 2020). SKB의 경우 모바일 기반 콘텐츠에 대한 투자가 케이블에 대한 투자보다 더 많다는 점이 특이하다.

이외에 각 케이블 사업자가 기존에 다른 SO와의 구축해온 공동협업을 유지하게 하고 협력업체와의 기존 계약을 3년간 유지하도록 하는 상생방안을 준수하도록 하였다. 주목할 점은 CJ헬로의 VOD 콘텐츠를 기존 MSO가 연합으로 구축한 홈초이스를 통해 공급하는 방식을 유지하게 한 점이다. IPTV 각사가 자체적으로 VOD 서비스를 진행하는 반면 MSO는 홈초이스를 통해 공동으로 공급해왔다. 하지만 홈초이스로부터의 VOD 콘텐츠 공급이 얼마나 지속할 수 있을지, 그리고 홈초이스의 VOD 콘텐츠 공급이 공익에 기여하는 바인지 명확하지 않다. 마지막으로 케이블 협력업체와의 기존 계약을 일정기간 유지하는 상생방안을 마련하도록 조건을 부과했다.

〈표 2〉 과학기술정보통신부의 시정조치 내용

	시정 조치 내용
공통분야	지역성 강화 조치 8VSB 상품에 지역채널 포함, 지역채널 콘텐츠를 IPTV를 통해 무료 VOD로 제공 - 지역채널 투자규모, 본방송비율, 지역보도 등을 포함한 지역채널 운용계획을 수립, 이행케 함 - 직사채널운용계획 시 사전 협의, 지역채널심의위원회 운영
	방송분야 - 유료방송시장 채널계약 절차, 홈쇼핑 방송채널 사용계약 관련 가이드라인 준수 - PP와 협상 시 역무별로 별도 협상 진행. 매년 PP 사용료 및 송출수수료 규모 및 증가율 공개
	가입자 보호 및 공정경쟁을 위한 조치 8VSB 상품가입자를 디지털방송 상품으로 그리고 케이블TV 가입자의 IPTV로의 가입 전환을 부당하게 강요유인하거나 경품을 부당하게 차별적으로 지급하는 행위 금지
	시청자 권익 보호 및 이용자 편익 증진 - 방송구역 간 8VSB 상품 수 및 상품별 채널 수 격차 해소 방안 마련 - IPTV 가입자 요금 감면제도를 케이블 TV 가입자에게도 확대, 장기약정, 결합상품 등에 대한 요금 할인제 유지 - 시청자 위원회 지속 운영, 무료 고객 센터 운영
	방송미디어 산업 생태계 발전 - 실감형·양방향 콘텐츠 등 다양한 콘텐츠 투자규모의 확대 및 이행 확보를 위한 조건 부과 - 유료방송 포함 결합판매 시, 방송상품에 대한 과도한 차별적인 요금 할인 방지 - 다른 SO와의 공동협업 사용을 유지발전, 협력체와의 상생방안 마련
	통신분야 - 통신서비스 이용자 보호를 위한 통신재난관리계획 보완, 중요 통신시설의 출입구 폐쇄회로태λε비전 설치 - 농·어촌 등 음영지역에 초고속인터넷 커버리지 확보 - 케이블 TV 가입자를 통신서비스 포함 결합상품으로 전환하도록 판매망에 대해 수수료 등 경제적 이익을 부당하게 차별적으로 지급하는 행위 금지 - 케이블 가입자 정보를 SKT나 LGU+에 부당하게 제공하여 이동통신 영업활동에 이용하게 하는 행위

	시정 조치 내용
SK브로드밴드 -티브로드	통신분야 - 알뜰폰 사업자/타 이동통신사업자에게 결합상품 동등제공, 결합상품 할인 반환금 폐지 방송분야 - 지역성 강화 조치 - 합병법인 SKB는 지역채널심의위원회 운영, 지역과의 상생방안 포함한 공적 책임 확보방안 마련 - 티브로드가 운영하던 권역별 지역채널을 합병 이전보다 광역화 하여 운영해서는 안됨, 역무별 분리, 독립적 운영 방안 유지
LG유플러스 -CJ헬로	통신분야 주요 5G·LTE상품의 도매제공 대상 확대, 데이터 선구매 할인 제공, 다회선 할인 및 결합상품 동등 제공

5. 결론 및 논의

최근 유료방송시장에서는 통신사의 IPTV와 케이블TV의 기업결합 신청에 대해 공정위와 과기정통부가 조건부 승인으로 결합을 승인한 바 있다. 향후 MSO의 매각이 추가로 이어질 수 있는 상황에서 본 연구는 일반 경쟁 당국과 전문규제기관이 미디어 부문의 기업결합 승인과 함께 부여한 시정조치가 시장 경쟁과 공익성을 제고하는 조건으로서 타당성을 가지는지 살펴보았다.

이번 기업결합 심사에서는 유료방송시장에서의 수평결합과 이동통신 소매시장에서의 수평결합, 그리고 이동통신 도매시장과 이동통신 MVNO 시장간의 수직결합에서 경쟁제한성이 발생하는지의 여부가 검토되었다. 먼저 공정위의 시장경쟁 보호를 위한 시정조치는 권역별 지리적 시장과 8VSB 상품시장 확정의 타당성에 따라 경쟁제한성 제고 수단으로서의 적정 여부가 달라질 수 있는 것으로 나타났다. 유료방송시장과 관련하여 공정위는 지리적 시장을 전국 시장이 아닌 방송권역으로 확정하고, 상품

시장을 디지털 유료방송시장과 8VSB 케이블TV로 구분하면서 당해 결합을 통한 경쟁제한성 우려를 해소하기 위해 요금인상 및 채널 축소, 강제 전환 등을 금지하는 시정조치를 부과하였다. 이는 결합기업이 부당한 내부 보조를 통해 8VSB 가입자를 디지털 케이블 가입자로, 그리고 디지털 케이블 가입자를 IPTV 가입자로 전환하려는 시도를 억제하는 효과가 있을 것으로 보인다. 다만 8VSB의 묶음 상품이 5~6개까지 늘어나 ARPU가 증가하고, 셋탑박스를 설치하면 8VSB 가입자 역시 쌍방향 서비스와 티커머스채널도 이용할 수 있다는 점에서 이러한 시정조치를 우회할 여지는 남아있는 것으로 보인다. 또한 유료방송시장이 과점적 시장 구조로 재편되는 상황에서 가입자 기반이 대폭 증가하는 결합기업과 PP와의 거래에서 예상되는 불공정거래행위에 대한 시정조치가 미흡한 것으로 보인다. 두 건의 기업결합 완료 후 2020년 현재 기준으로 유료방송시장에서의 상위 3개 기업의 시장 점유율 합은 80%가 넘는다. 플랫폼별로 별도로 협상을 진행하라는 조건이 있다 하더라도 이 조건의 구속력이 크지 않은 상황에서, 사업자들은 이 조건을 준수하면서 협상 과정에서 우월한 조건을 거래 상대방에게 요구할 수 있어 실효성이 크지 않을 수 있다. 또한, 과점구조에서는 결합기업의 단독효과뿐만 아니라 경쟁사업자의 정보 교류를 통한 경쟁 사업자 간의 협조 가능성에 의한 협조 효과가 발생할 여지도 있다. 따라서 시정조치에 포함된 바와 같이 유료방송 사업자 간 담합이 일어나지 않도록 자료 제출을 요구하고 향후 결합 기업이 채널을 인수하여 계열 채널을 갖게 될 경우 사후 규제가 보다 면밀하게 이루어질 필요가 있다.

결합상품의 할인과 관련하여, 현재의 시정조치에서는 통신서비스와 방송서비스의 할인율을 동등하게 적용해야 한다는 조건만 부과되었다. 이 동통신시장의 과점구조가 그대로 유료방송시장에 연계되는 과점구조는 방송서비스에 대한 할인율을 유사한 수준으로 형성할 가능성이 있다. 결

합기업이 향후 5년간 적지 않은 콘텐츠 투자 금액을 약속하고 구체적인 투자 계획을 제출하도록 되어 있지만, 실질적인 콘텐츠 활성화에 도움이 될 수 있는 형태인지에 대한 판단도 추가 이행될 필요가 있다. 특히 그 가운데 PP에게 지불하는 프로그램 사용료가 어느 정도 차지하는지 확인할 필요가 있다. 홈쇼핑송출수수료와 지상파 재송신 대가가 해마다 증가하는 가운데 일반 PP에게 지불하는 채널사용대가는 인상비율이 매우 적거나 상대적으로 축소할 가능성도 적지 않기 때문이다.

다음으로 독행 기업의 가능성이 제기되는 기업을 대상으로 하는 결합에 대해서는 시장에 미치는 영향에 대한 면밀한 검토 후 경쟁을 활성화할 수 있는 시정조치를 최대한 반영할 필요가 있다. 2016년 SK텔레콤과 CJ헬로비전 간의 결합심사에서는 이동통신시장에서 CJ헬로비전을 독행 기업으로 판단하여 결합을 통해 독행 기업이 제거됨으로써 경쟁이 축소된다고 보았지만, 이번 심사에서는 CJ헬로를 독행 기업으로 판단하지 않은 차이가 보인다. 이동통신시장은 1,2위 사업자 간 점유율의 차이가 크고 시장집중도가 높아 과점구조가 고착화된 상태가 지속되고 있다. 이동통신시장에서 3위 사업자인 LG유플러스와의 결합이라는 점에서 CJ헬로의 제거가 미치는 영향을 크지 않다고 판단한 것으로 보인다. 그러나 CJ헬로는 저렴한 요금제 기반의 다른 MVNO와 달리 가격 및 품질 경쟁 측면에서 동등하게 경쟁할 수 있는 LTE 요금제를 출시하고 최신 단말을 제공하고 있어 여전히 MNO에 경쟁 압력을 가할 수 있는 지위에 있다고 볼 수 있다(김성환, 2020). 특히, 독행 기업은 3위 사업자에게 오히려 가장 강력한 경쟁상대가 될 수 있다는 점에서 점유율 기반으로 독행 기업 여부를 판단한 것은 정책적 목적을 제대로 구현하는 데 제한점으로 작용할 가능성도 있다. 이동통신 소매시장에서 MNO 3사의 계열 MVNO는 알뜰폰 시장이 축소하는 방향으로 협조할 가능성이 높다고 볼 수 있기 때문이다.

한편 이번 결합심사에서는 과기정통부가 최다출자자변경심사의 과정으로 공익성 심사를 추가함으로써 공익성 제고를 위한 시정조치를 추가한 점이 주목할 만하다. 그 중 케이블TV가 수행해 온 지역성 가치를 보호하는 일련의 강력한 조치가 취해졌다. 그러나 지역 채널의 본방송비율을 확대하고 합병 이전보다 광역화시키지 않는 조건만으로는 지역성이 강화된다고 보기 어렵다. 지역 채널에서 방송한 콘텐츠를 IPTV VOD로 제공하는 것 역시 지역 채널의 도달 가구를 늘려 접근성을 높이는 것과 실제 시청 가능성이 제고되는 것은 별개이기 때문에 실효성이 크지 않을 수 있다. IPTV 사업자가 VOD 서비스를 제공할 때 가장 수익성이 높은 홀드백이 짧은 영화를 전면 배치하고, 이용자의 시청 내역을 기반으로 맞춤형 서비스가 제공되는 상황에서 방대한 VOD 라이브러리에 지역 채널 콘텐츠가 추가된다고 하여 시청 가능성이 높아지는 것이 아니기 때문이다. 이에 가이드 채널의 초기 화면에 지역 채널 콘텐츠를 배치하여 노출 가능성을 높임으로써 시정조치의 실효성을 제고할 필요가 있다. 향후 케이블 가입자가 점차 IPTV로 전환하여 케이블 가입자 기반이 약화된다면 결합기업은 지역 채널에 투자할 유인이 더욱 낮아지게 된다. 따라서 케이블사업자에만 지역성을 구현할 의무를 부여할 것이 아니라 전체 유료방송사업자에게 그 의무를 확대할 필요가 있다. 비록 간단치 않은 법 개정의 작업이 요구되나 IPTV가 지역 채널을 운영할지라도 보도 프로그램의 비중을 최소화하고 지역 콘텐츠 제작을 독려한다면 예상되는 우려보다 긍정적 효과가 클 것으로 보인다.

한편, 과기정통부는 사회 소외계층과 저소득자를 대상으로 요금 감면 제도를 케이블 TV 가입자에게도 확대하고, 농어촌 등 초고속인터넷 음영지역에 광대역 통신망을 확대구축하게 하는 등 소비자 복지를 증진시키는 시정조치를 부과하고 사업자로 하여금 추후에 구축계획을 제출하게 하였다. 과기정통부의 승인 과정을 통해 구축 계획을 조정할 수 있겠지

만 당초 광대역통신망의 구축범위를 구체적으로 언급함으로써 정책당국의 목표를 사업자가 미리 예측하고 구축계획을 수립하는 것이 타당할 것으로 보인다.

이상 종합해보면, 유료방송시장이 통신사 중심의 과점구조로 진행될 가능성이 높다는 점에서 시장에 유효한 경쟁이 작동할 수 있는 정책적 모색이 이루어져야 할 필요가 있다. 먼저, 과점화된 유료방송시장의 경쟁을 촉진하기 위해서는 온라인 비디오 서비스 제공자가 경쟁 압박이 될 수 있도록 공정경쟁 환경을 조성할 필요가 있다. 미국 FCC의 미디어국에서 진행한 결합심사에서 합병 기업에게 경쟁 OVD를 대상으로 데이터 캡 부과 및 종량제에 기반한 과금 금지 등 브로드밴드 서비스에 대한 비차별적인 상호접속 조건을 부여하는 것은 이러한 취지에서 비롯된 것임을 참고할 필요가 있다. 더구나 대부분의 국내 유료방송사업자는 자사 OVD 서비스를 제공하는 수직결합사업자라는 점에서 경쟁 OVD를 차별적으로 대우할 유인과 능력이 존재한다. 그러나 공정위와 과기부의 시정 조치에서는 브로드밴드 사업자인 통신사가 경쟁 OVD를 차별할 유인을 제거하지 못하고 있다.

또한, 경제적 효율성을 중요한 시장 성과로 추구해 온 통신사업자가 유료방송사업자로서 방송의 공공성과 공익성을 이해하고 방송의 사회문화적 가치를 증진하도록 하기 위해서는 방송정책의 기존 규제 프레임이 효율적으로 작동할 수 있도록 재정비되어야 할 것이다. 특히 지역성과 같은 중대한 공익적 가치의 실행 책무를 케이블 플랫폼에서 모든 유료방송사업자로 확대하기 위해서는 전반적인 규제 체계가 바뀌어야 한다. 즉 유료방송사업자가 지역성을 강화하는 콘텐츠를 자발적으로 제공할 유인이 크지 않는 상황에서는 지역 사업권에 기반하여 지역 콘텐츠를 제공해 왔던 전제조건을 바꾸고, 전국 사업을 하는 IPTV 사업자가 지역 콘텐츠를 제공할 수 있도록 방송권역의 광역화를 통해 도달 가능한 시청자 수

를 넓힘으로써 지역 콘텐츠의 투자 유인을 높여주는 것과 같은 정책적 고민이 필요하다.

본 연구는 유료방송시장의 재편을 가져온 통신사의 MSO 인수에 대한 공정위와 과기정통부의 심사결과를 검토했다. 일련의 시정 조치들 중 유료방송시장에 영향을 미칠 가능성이 큰 항목을 중심으로 살펴보았다. 하지만, 공정위와 과기정통부가 발표한 보도자료에 근거한 분석이라는 점에서 결합 승인 논리에 대한 정교한 검토가 이루어지지 못한 한계가 있다. 특히, 미디어 분야에 고유한 관점인 경쟁, 다양성, 지역성 등 공익성 측면에서 해당 사례가 갖는 의미를 보다 심화하여 평가할 필요도 제기된다. 후속 연구에서는 이러한 제한점을 보완한 연구가 이어지길 기대한다.

■ 참 고 문 헌 ■

- 강재원 (2016). 결합판매로 인한 시장지배력 전이에 관한 탐색적 연구: SK텔레콤과 CJ헬로비전 간 혼합형 기업결합 사례를 중심으로, <한국언론학보>, 60권 4호, 263-293.
- 강준석·김재철·김태오·정현우 (2013). 방송시장 경쟁상황평가 방법 연구: 방송사업자 간 수직적 거래와 연관된 경쟁 이슈를 중심으로. <기본연구> 13-08, 정보통신정책연구원.
- 강준석 (2010). Comcast와 NBC Universal 합병의 배경과 경제적 기대효과 분석, <KISDI 이슈 리포트>. 10-11, 정보통신정책연구원.
- 강준석 (2019). Disney+, AppleTV+ 진입 등에 따른 글로벌 OTT 시장 경쟁 환경 및 사업전략 변화. <KISDI 프리미엄 리포트>. 19-04, 정보통신정책연구원.
- 과학기술정보통신부 (2020.1.21.). <SK브로드밴드와 티브로드 합병에 조건부 허가확정 - 방송, 미디어 생태계 발전을 위해 콘텐츠 투자규모 확대, 공정경쟁, 이용자 편익, 지역성 강화, 상생 협력, 고용 안정 등 조건 부과>. 보도자료.
- 과학기술정보통신부 (2019.12.15.). <LG유플러스의 CJ헬로 인수에 조건부 인가·변경승인>. 보도자료.
- 과학기술정보통신부 (2019.12.30.). <SK브로드밴드의 티브로드 인수·합병에 조건부 인가 및 변경허가·승인 심사완료>. 보도자료.
- 곽동균 (2019). <유료방송 사업자간 공정경쟁 활성화 방안 연구>. KCA연구, 한국방송통신전파진흥원.
- 곽상현 (2010). 수평결합에 대한 경쟁제한성 판단기준. <저스티스>, 161-213.
- 공정거래위원회 (2016.7.18.). <SK텔레콤-CJ헬로비전 인수, 합병 금지-유료방송시장과 이동통신 시장의 경쟁제한 가능성 원천 차단>. 보도자료.
- 공정거래위원회 (2016.7). 3개 방송통신사업자의 기업결합 제한규정 위반행위에 대한 건, 2016기결1393.
- 공정거래위원회 (2017.12.22.). <CJ헬로비전의 하나방송 인수에 시정조치-향후 2년간 가격 인상 제한 및 판매 중인 모든 상품에 대한 충분한 정보 제공 의무 등 부과>. 보도자료.
- 공정거래위원회 (2019.11.18.). <방송, 통신시장에서의 기업결합 조건부 승인 - 가격

- 인상 제한, 채널 격차 해소 등을 통한 유료방송시장의 경쟁 촉진>. 보도자료.
- 권남훈 (2016). M&A와 통신시장의 경쟁. <글로벌 융합 환경 하에서의 방송통신산업 발전방향 모색> 2016 사이버커뮤니케이션학회 세미나 발제문.
- 권남훈 (2012). 동태적 혁신산업과 경쟁법의 집행. <경쟁저널>. 162호, 46-55.
- 권영관 (2018). 동태적 혁신경쟁과 경쟁법 집행에 관한 고찰. <규제연구>. 27권 1호, 97-126.
- 김미경 (2016). 미디어 인수합병에 따른 종합유선방송의 공익성과 지역성 구현 방안: CJ 헬로비전 충남방송과 Btv 채널 구성과 편성 비교 <동서언론>, 제18권, 43-68.
- 김성환 (2020). 독행기업의 판단 및 그 인수의 경쟁제한효과: LGU+의 CJ 헬로 인수 사례를 중심으로. <정보통신정책연구>, 제27권 1호, 89-117.
- 김정미 (2014). 시장개방과 융합에 따른 공익성 심사 개선방향 연구. <사이버커뮤니케이션학보>, 31권 1호, 125-162.
- 김태호 (2008). 방송통신시장 경쟁규제에서 일반경쟁규제기관과 전문규제기관 간의 권한 배분. <경제규제와 법>, 1권 2호, 136-161.
- 손영화 (2017). 방송통신시장에서의 기업결합 연구 - SKT-CJ 헬로비전 사건. <상사판례연구>, 30권 2호, 223-263.
- 신영수 (2014). 미국 독점금지법 상 수평결합 규제의 동향과 시사점. <미국헌법연구>, 25권 1호, 65-113.
- 심재한 (2020). 기업결합에 대한 시정조치. <경영법률>, 30권 2호, 195-225.
- 오정호 (2011). 기업결합의 산업별 특성과 시정조치의 결정요인: 통신 및 미디어 산업을 중심으로. <미디어 경제와 문화>, 9권 4호, 7-64.
- 윤성욱 (2016). 유료방송시장 정책의 문제점과 개선방향. <언론과 법>, 15권 1호, 1-33.
- 이기훈 (2011). Comcast의 NBC Universal 인수 승인 조건으로 살펴본 의미. <동향>, 제23권 2호 통권 51호, 정보통신정책연구원, 59-70.
- 이봉의 (2009). 독점규제법상 기업결합 시정조치의 재검토. <경쟁법연구>, 20권, 299-329.
- 이봉의 (2010). 방송통신시장에 있어서 기업결합의 규제. <경제규제와 법>, 3권 2호, 7-19.
- 이상식 (2015). 방송 산업의 전문규제기관과 일반경쟁규제기관의 관계에 대한 연구. <방송통신연구>, 7호, 102-128.

- 이성엽 (2017). 미디어 산업에서 M&A 인가의 쟁점과 개선방향. <경제규제와 법>, 10권 2호, 285-300.
- 이성준 (2010). 미국, FCC의 M&A 심사권을 둘러싼 갈등. <한국콘텐츠진흥원>.
<http://www.kocca.kr/cop/bbs/view/B0000153/1249953.do?menuNo=200911>
- 이영미 · 김용호 · 홍아름 (2009). 케이블TV의 수평적 결합 완화 정책 실시에 따른 경영성과와 수용자 복지 측면에서의 차이에 관한 연구. <한국방송학보>, 23권 5호, 217-257.
- 이영주 (2016). M&A와 방송시장의 경쟁. 2016 사이버커뮤니케이션학회 <글로벌 융합 환경 하에서의 방송통신 산업 발전방향 모색> 세미나 발표문.
- 이영주 (2019). 해외 미디어 기업간 인수합병시 부여된 승인 조건에 대한 고찰과 정책적 함의. <이슈와 트렌드>, KCA, 61-81.
- 이인환 (2010). 경쟁제한적 기업결합에 대한 시정조치에 관한 연구. <경쟁법연구>, 22권, 206-236.
- 이재영 (2018). AT&T의 Time Warner 인수: 콘텐츠 강화 및 OTT 대응 전략. <Premium Report> 18-03, 정보통신정책연구원.
- 이종관 (2015.12). 매.체 간 인수합병의 미디어 시장 영향과 전망. <방송통신플랫폼 간 융합과 방송시장의 변화> 한국언론학회 세미나 발표문.
- 전범수 (2016). SK텔레콤-CJ 헬로비전 합병 불허의 의미와 방송시장 전망. <방송트렌드 & 인사이트>, 7권, 35-39.
- 전성훈 · 남재현 (2019). 기업결합 가격인상압력(UPP) 분석: 2016년 SK텔레콤-CJ헬로비전 사례를 중심으로. <산업조직연구>, 27권 1호, 57-85.
- 조영신 (2007). 커뮤니케이션 기업의 합병과 공익 기준, <미디어경제와 문화>, 5권 1호, 55-100.
- 조은기 (2010). 케이블 TV 시장에서의 수직적 결합과 경쟁 채널 송출 제약 효과. <언론과학연구>, 10권 3호, 539-574.
- 최우정 (2016). 방송사업의 인수, 합병과 방송의 공공성 확보: SKT와 CJ헬로비전 사례를 중심으로. <언론과 법>, 15권 1호, 35-65.
- 한종희 (2017). 수직결합의 봉쇄효과 평가를 위한 경제분석방법론. <법경제학연구>, 14권 1호, 57-94.
- 홍대식 (2017). 최근 공정거래법상 기업결합 심결례 분석. <경쟁법연구>, 19권 0호, 62-112.

- 황 근 (2016). 미디어 융합시대 방송사업 인수, 합병 심사제도 개선방안 연구-공익성 심사 제도를 중심으로. <방송과 커뮤니케이션>, 17권 3호, 49-90.
- 황준석 · 홍아름 · 이대호 (2010). 케이블TV 산업의 소유규제 변화와 기업결합 형태별 생산 효율성 차이의 실증 연구. <한국방송학보>, 24권 2호, 276-313.
- 황태희 (2017). 미국 방송통신 사업자 기업결합 규제와 시사점. <강원법학>, 50권, 839-867.
- Barkow, R., & Huber, P. (2000). A tale of two agencies: A comparative analysis of FCC and DOJ review of telecommunications mergers, *University of Chicago Legal Forum*, 2000, 29~84.
- Doyle, G. (2002). *Media Ownership: The Economics and Politics of Convergence and Concentration in the UK and European Media*. SAGE.
- Farr, M. (2018) Brace Yourself, Voluntary Commitments are coming, and analysis of the FCC transaction review, *Federal Communication Law Journal*, 70(2), 237~260
- Federal Communications Commission(2011.1.18). FCC Grants approval of Comcast-NBCU Transaction
- FCC MB Docket 15-149, In the Matter of Applications of Charter Communications, Inc., Time Warner Cable Inc., and Advance/Newhouse Partnership for Consent to Assign or Transfer Control of Licenses and Authorizations.
- FCC MB Docket 02-70, Memorandum Opinion and Order, In the Matter of Applications for Consent to the Transfer of Control of Licenses from Comcast Corporation and AT&T Corp. Transferors.
- FCC MB Docket 10-56, Memorandum Opinion and Order, In the Matter of application of Comcast Corporation, General Electric Company and NBC Universal, Inc. for Consent to Assign Licenses and Transfer Control of Licenses.
- FCC MB Docket 10-56, 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.
- FCC MB Docket 14-90, In the Matter of Applications of AT&T Inc. and DirecTV for Consent to Assign or Transfer Control of Licenses and Authorizations.
- Goldman, C.S., Gotts, I. K., & Piakoski, M. E. (2003). The role of efficiencies in telecommunications merger review, *Federal Communications Law Journal*, 56(1), 87~153.
- Harris, R. G. & Jorde, T. M. (1984). Antitrust market definition: An integrated approach, *California Law Review*. 72(1), 3~67.
- Hovenkamp, H. (2001). Post-Chicago Antitrust: A Review and Critique. *Columbia Business Law Review*. 2001(2). 257~337.
- Napoli, P. M.(2001). *Foundations of communications policy: principles and process in the regulation of electronic media*. Hampton Press.
- Reed, W. H. & Weiner, R. A.(1997). RCC reform: Governing requires a new standard. *Federal Communications Law Journal*, 49, 289~323.
- Riordan, Michael H. & Steven C. Salop(1995). Evaluating Vertical mergers: A post-chicago approach. *Antitrust Law Journal*, Vol. 63. 513~568.
- Salinger, M. A. (1988). Vertical Mergers and Market Foreclosure, *Quarterly Journal of Economics*, 103(2), 345~356.
- Sidak, J. G. & Teece, D. J.(2009). Dynamic competition in antitrust law, *Journal of Competition Law & Economics*, 5(4), 581~631.
- US District Court of the District of Columbia (2018.6), United States of America, Plaintiff, v. AT&T INC., et al., Defendants – Memorandum Opinion, Civil Case No. 17-2511 (RJL)
- Weiser, P. J. (2008) Reexamining the Legacy of Dual Regulation Reforming Dual Merger Review by the DOJ and the FCC, *Federal Communications Law Journal*, 61(1). 167~198.

논문 투고일 2020년 4월 15일

논문 수정일 2020년 5월 15일

게재 확정일 2020년 5월 20일

ABSTRACT

Review of the Validity of the Approval Conditions Granted in the Integration of IPTV and Cable TV in the Pay-TV Market: Focusing on Conditions to Improve Fair Competition and Public Interest

Yeong Ju Lee

(Professor, Department of Media & Contents Policy,
Graduate School of Information Technology and Public Policy,
Seoul National University of Science and Technology)

Gin Song

(Chief Researcher, Future Policy Team, Korean Creative Contents Agency)

Recently, in the pay-TV market, the Fair Trade Commission and the Ministry of Science and Technology approved the integration of the IPTV and cable TV companies through the conditional approval. In a situation where the sale of the MSO could continue, this study examined whether the corrective actions granted by them with the approval of the business combination have validity as a condition to enhance market competition and public interest. As a result, the corrective measures to protect market competition by the FTC may vary depending on the validity of the geographical market definition by region and the 8VSB product market definition. In particular, in the oligopolistic market structure centered on telecommunications

companies, the corrective measures for unfair trade practices expected in transactions with PPs were insufficient. In addition, corrective actions to support the effective competition in the mobile telecommunications market were not properly reflected based on the analysis of the effect of business combinations on the market, including the elimination of maverick. On the other hand, as a result of judging the public interest led by the Ministry of Science and Technology, strengthening locality, protecting the rights of viewers, and developing the broadcasting and media industries were presented as the main conditions. However, the effectiveness of the corrective actions granted as a means to enhance locality, such as restrictions on regionalization of local contents and services through IPTV VOD, is insufficient. In view of the high possibility that the Pay-TV market will proceed with a oligopolistic structure centered on the carrier, it is necessary to create a fair competition environment so that online video service providers can exert competitive pressure, and it is necessary to establish a competitive policy that takes into account the specificity of the broadcasting industry.

Keywords: Firm Integration, Merger Conditions, Corrective actions, Competitive constraints, Review of Public interest

