

## 유료방송서비스의 시장 확정과 제도 분석

이 수 일

(한국개발연구원 부연구위원)

### Market Definition and System Analysis of Paid Broadcasting Services

Suil Lee

(Associate Research Fellow, Korea Development Institute)

\* 본 논문은 기 발간된 『방송산업의 시장 확정과 제도 분석』(정책연구시리즈 2009-06, 한국개발연구원, 2009) 중 제1장과 제4장을 수정·보완한 것임.

\*\* 이수일: (e-mail) suillee@kdi.re.kr, (address) Korea Development Institute, 49 Hoegiro, Dongdaemun-gu, Seoul, Korea

- Key Word: 유료방송(Pay Television), 관련시장(Relevant Market), 시장 확정(Market Definition), 임계매출 손실률 검정법(Critical Sales Loss Test), 공정경쟁(Fair Competition)
- JEL Code: K21, K23, L51, L82
- Received: 2009. 11. 30      • Referee Process Started: 2009. 12. 3
- Referee Reports Completed: 2009. 9. 15

## ABSTRACT

This paper defines markets relating to each paid broadcasting service by applying the test method of critical sales loss to the results of survey to the paid service subscribers. The result confirms the existence of a meaningful competitive relationship--in terms of the Competition Law--among all paid broadcasting services included in this study, or at least analog cable broadcasting, digital cable broadcasting, and real time IPTV(Internet Protocol TV) service. This indicates that current regulations which are being applied to cable TV, satellite broadcasting, and IPTV are actually discriminatory. Based on these analysis results, this paper suggests that the main attention for the improvement of regulations should be focused on regulations which are differently applied to different paid service providers. In particular, Article 20 in the Internet Multimedia Broadcasting Law is interpreted as defining the real-time IPTV as an independent market, thereby having leeway to harm fair competition among different paid service providers. Therefore, that article needs to change to give the right of equal access to contents to all the competing paid service providers. Furthermore, to put teeth in the contents equal access rule, most popular pay channels need to be designated as target contents of the rule. As for the market-share limitation regulations, the paper suggests that an upper limit on the market share should be set based on the total number of subscribers of all the competing paid services and the same limit applied to all the competing paid service providers.

본 논문은 유료방송서비스를 대상으로 경쟁법의 시장 확정 원리를 이용하여 상품별 관련시장을 실증적으로 확정하고, 시장 확정과정에서 확인된 상품 간 경쟁관계를 토대로 하여 현행 제도의 타당성을 분석하고 개선방안을 제시하였다. 임계매출손실을 검정법을 적용하여 각각의 유료방송서비스별로 관련시장을 확정한 결과, 현재 시장에서는 모든 유료방송서비스 또는 적어도 아날로그케이블방송, 디지털케이블방송, IPTV 간에 경쟁법적으로 유의

미한 경쟁관계가 형성되어 있음을 확인하였다. 이러한 분석 결과는 현재 종합유선방송(위성방송)과 IPTV에 상이하게 적용되는 규제들이 규제차별임을 의미한다. 특히 IPTV만을 독립된 시장으로 확정하는 것으로 해석되는 인터넷멀티미디어방송사업법 제20조는 플랫폼사업자 간 경쟁 활성화와 공정경쟁을 훼손할 여지가 크므로, 콘텐츠 동등접근의 대상 플랫폼사업자를 종합유선방송(위성방송), IPTV로 확대할 필요가 있다. 또한 콘텐츠 동등접근의

## ABSTRACT

의무가 부과되는 주요 방송프로그램의 지정과 관련하여 지상파계열 PP와 독립 PP가 제공하는 인기 유료방송채널은 플랫폼 사업자 간 경쟁 활성화 차원에서 주요 방송프로그램에 포함되어야 함을 주장하였

다. 마지막으로 플랫폼사업자에 대한 시장 점유율 규제는 경쟁관계가 형성되어 있는 사업자들의 전체 가입자 수를 기준으로 동일한 상한을 설정하는 것이 타당함을 보였다.

## I. 문제의 제기

현행 방송법은 지상파방송, 종합유선방송, 위성방송, 방송채널사용사업 등 역무별로 방송사업을 분류하고<sup>1)</sup> 역무 내·역무 간 상호 겸영 제한<sup>2)</sup> 등 역무를 기준으로 규제체계를 마련하고 있다. 한편, 종합유선방송, 위성방송과 유사한 IPTV 사업은 방송법이 아닌 인터넷멀티미디어 방송사업법(이하 사업법)에 사업의 정의 및 관련 규제가 마련되어 있다.

이러한 역무별 규제체계는 방송 가치사슬의 모든 단계를 수직적으로 통합하고 있던 기존의 지상파방송에 더하여 종합유선방송, 위성방송, IPTV 등 방송 또는 방송과 유사한 성격의 사업들이 새로이 출현할 때마다 각각을 별도의 역무로 정의하고, 각 역무별로 규제를 마련함에 따른 것이었다. 따라서 현행 역무별·수직적 규제체계는 통합적이라기보다는 임시방편적인 성격이 강하다.

그런데 1990년대 초반 이래 망, 서비스, 사업자 수준에서 방송과 통신의 융합이 진전되면서 방송사업자와 통신사업자 간, 방송부문 내에서도 상이한 역무의 사

업자 간 경쟁관계가 형성됨에 따라 기존 역무별·수직적 규제체계에 잠재되어 있던 규제차별, 규제공백 등의 문제가 현실화되고 있다. 이에 따라 방송·통신의 융합에 대응하여 사업자 간 공정경쟁을 위한 규제체계 개선의 필요성이 제기되어 왔다. 규제체계 개선의 핵심은 기존의 역무별·수직적 규제체계를 콘텐츠서비스, 플랫폼서비스, 전송서비스 등 방송의 가치사슬 단계별로 수평적인 층위(layer)를 설정하고 층위별로 적정한 규제를 설계하는, 이른바 수평적 규제체제로 전환하는 것이다. 층위별 적정 규제의 설계는 경쟁법의 원리를 반영한 시장 확정에 기초한다. 이미 유럽위원회(EU Commission)는 부문별 규제정책에서 순수경쟁정책으로의 이행을 위한 시스템을 제공한다는 목적 아래 2002년 「전자통신망과 서비스를 위한 규제프레임워크」를 통해 방송과 통신 부문에 경쟁법상의 시장 확정 원리를 반영한 바 있다.<sup>3)</sup>

우리나라에서 통신부문의 경우에는 경쟁법의 원리를 이용한 시장 확정 및 수평적 규제체제로의 전환 논의가 활발히 진행되어 왔다. 반면, 방송부문에서의 논의는 상대적으로 취약하여, 여전히 우리나라의 방송 관련법은 기존의 수직적 규제체계가 유지되는 상태에서 일부 수평적

1) 방송법 제2조.

2) 방송법 제8조와 동법 시행령 제4조.

3) EU Commission(2002a).

규제체계의 요소를 가미하는 형태로 형성되어 있다. 이에 따라 방송부문의 경우 법·제도에 내포되어 있는 시장 획정이 매우 혼란스러운 상태다. 예를 들어, 방송구역의 1/3, 전체 종합유선방송 가입가구 수의 1/3로 종합유선방송사업자(system operator: SO)의 상호 겸영을 제한하는 방송법 시행령 제4조와 IPTV사업자 간 공정경쟁의 촉진과 IPTV사업자를 대상으로 한 콘텐츠 동등접근의 의무를 규정한 사업법 제12조, 제20조는 종합유선방송과 IPTV를 독립된 시장으로 획정하는 것으로 해석된다. 반면, 방송구역별로 IPTV, 종합유선방송, 위성방송 가입가구 수의 1/3로 특정 IPTV사업자의 점유율을 제한하는 사업법 제13조는 전체 유료방송서비스를 하나의 시장으로 획정하는 경향이 강하다. 이러한 시장획정의 혼란은 유료방송시장에서 사업자 간 규제차별이 발생하고 이로 인해 공정경쟁을 훼손할 위험을 내포한다.

본 논문은 이러한 문제의식에서 출발하여 사안의 중요성을 감안하여 주요 유료방송서비스에 대해 경쟁법상의 시장 획정 원리를 반영하여 관련시장을 실증적으로 획정하고, 시장 획정 결과를 토대로 공정경쟁이라는 관점에서 유료방송서비스와 관련된 현행 제도의 타당성을 분석하고자 한다.

방송부문의 시장 획정 이슈는 비교적 최근에 대두된 것으로서, 관련 연구는 크

게 방송부문 전반에 대하여 시장 획정의 방법론과 과거의 획정 사례를 이론적·정성적으로 분석하는 흐름과 유료방송서비스 간 경쟁관계를 실증적으로 분석하려는 연구들로 대별될 수 있다. 전자의 예로, EU Commission(2002b)은 가격차별, 번들링, 광고, 무료 콘텐츠, 병목, 급속한 변화와 융합 등 미디어산업의 특징이 미디어상품의 관련시장 획정에 방법론적으로 제기하는 문제를 논의하였으며, EU Commission(2002c)은 EU의 주요 회원국을 대상으로 심결례를 통해 방송부문의 시장 획정 사례를 분석하고 있다. 최근 우리나라에서도 김성환 외(2008)가 방송부문의 시장 획정 방법론에 대한 국내외 논의와 획정 사례를 정리·분석한 바 있다. 후자의 실증연구는 주로 케이블방송과 위성방송의 경쟁관계를 실증적으로 보이는 데에 집중되어 있는데, Hausman (1999)과 GAO(2000, 2002)는 미국 유료방송시장을 대상으로, 윤충한 외(2006)와 Rhee and Lee(2004)는 우리나라를 대상으로 연구를 수행하였다. 그러나 이러한 연구들은 관심이 되는 두 상품 간의 대체관계만을 분석한 것으로, 본 논문에서 수행하려는 경쟁법상의 시장 획정 원리를 반영한 관련시장 획정과는 거리가 있다. 우리나라에서 경쟁법상의 시장 획정 원리를 준용하여 유료방송서비스의 관련시장을 획정하려는 시도는 이수일 외(2008)에서 처음으로 시도되었는데, 이 또한 이론

적·정성적인 논의에 그치고 있어 시장 확정 결과가 확정적이지 못하다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제II장에서는 먼저 본 연구에서 활용되는 시장 확정 방법론으로서 임계매출손실을 검정법을 소개하고 시장 확정에 필요한 자료를 구축하는 절차를 설명한다. 그 다음으로는 각각의 유료방송서비스별로 임계매출손실을 검정법을 적용하여 관련시장을 확정하였다. 제III장에서는 관련시장 확정을 통해 확인한 유료방송서비스 간 경쟁관계를 토대로 하여 시장점유율 규제, 콘텐츠 동등접근 규제 등 유료방송서비스와 관련된 현행 제도의 타당성을 분석하고 정책대안을 설계한다. 마지막으로 제IV장에서는 분석을 종합하고 결론을 제시한다.

## II. 유료방송서비스 거래의 시장 확정

유료방송서비스는 고정방송서비스와 이동방송서비스로 분류될 수 있다. 이동방송서비스의 경우 이동성, 휴대성의 특성을 지니고 있으므로 그에 대한 수요는 이용시간과 공간의 차별성으로 인해 고정방송서비스와 확연한 차이를 지닌다.<sup>4)</sup>

이와 같이 고정방송서비스와 이동방송서비스는 상품의 특성과 용도가 상이하므로 별개의 시장으로 확정하는 것이 타당하다. 본 논문은 고정유료방송서비스를 연구대상으로 하여 고정유료방송서비스를 구성하는 아날로그케이블방송, 디지털케이블방송, 위성방송, IPTV의 각각에 대하여 시장을 확정하고자 한다.

### 1. 시장 확정 방법론

경쟁법 적용을 위한 목적에서 정의되는 시장은 가상적인 독점사업자 또는 카르텔이 경쟁가격 수준보다 유의하게 높은 수준의 가격을 책정·유지할 수 있는, 즉 시장력(market power)을 행사할 수 있는 최소한의 상품군 또는 지리적 범위로 확정된다. 이런 점에서 경쟁법 적용을 위한 시장의 정의는 재정거래(arbitrage)의 가능성에 기초하여 가격에 영향을 미치는 모든 상품군 또는 지리적 범위로 정의되는 경제적 시장(economic market)과는 구분된다.<sup>5)</sup>

현재 가장 보편적으로 받아들여지고 있는 관련시장 확정의 방법론은 가상 독점사업자 또는 SSNIP 검정법이다. 가상 독점사업자 검정법에서 관련시장은 그 지역에서 그 제품의 현재 또는 미래의 유

4) 권상희 외, 『방송시장 경쟁상황 보고서』, 방송위원회, 2006. 김성환 외(2008), p.38에서 재인용.

5) 이하에서는 경제적 시장과 구분하기 위하여 경쟁법 적용을 위한 목적에서 정의되는 시장을 관례에 따라 관련시장(relevant market)이라고 명명하기로 한다.

일한 생산자 또는 판매자이며, 이윤극대화를 추구하는 가상의 사업자(hypothetical profit maximizing firm)가 다른 제품들의 판매 조건에 변화가 없다고 가정할 때,<sup>6)</sup> 그 제품에 대한 가격규제가 없다면 ‘작지만 의미 있고 일시적이지 않은 가격인상 (small but significant and non-transitory increase in price: SSNIP)’<sup>7)</sup>을 단행할 수 있는 제품 또는 제품군 그리고 지역으로 확정된다.

그런데 가상 독점사업자 검정법은 구체적인 지침이라기보다는 관련시장을 확정하기 위한 개념적인 틀에 가깝기 때문에 이를 실제 사례에 적용하기 위해서는 보다 조작적인(operational) 방법론이 필요하다(권남훈[2006], p.64). 가상 독점사업자 검정법의 현실적인 적용방안으로 가장 광범위하게 활용되고 있는 것이 임계매출손실률(critical sales loss: CSL) 검정법이다.<sup>8)</sup> 임계매출손실률 검정법은 가상 독점사업자의 가격인상 여부는 수요대체

의 크기에 의존한다는 가상 독점사업자 검정법의 기본 개념에서 출발한 것으로서, 검정에 포함된 상품군의 가격이 일률적으로 몇 % 인상된다고 가정한 후에 가격인상 전과 이윤이 동일하게 되는 매출손실률을 임계매출손실률로 정의하고, 이를 실제매출손실률(actual sales loss: ASL)과 비교하는 방법이다.

예를 들어, 인상 전의 가격과 판매량을 각각  $p_0, q_0$ 이라 하고 인상 후의 가격과 판매량을  $p_1, q_1$ 이라고 할 때, 한계비용  $c$ 가 일정할 경우 가격인상 전과 인상 후에 이윤이 동일한 조건은 다음의 식 (1)과 같다.

$$p_0q_0 - cq_0 = p_1q_1 - cq_1 \quad (1)$$

만약 다음과 같이 정의하면,

$$t \equiv \frac{p_1 - p_0}{p_0}, m \equiv \frac{p_0 - c}{p_0}, CSL \equiv \frac{q_0 - q_1}{q_0}$$

- 6) 다른 제품들의 판매 조건에 변화가 없다는 가정, 즉 *ceteris paribus* 가정은 1992년 '수평결합지침(Merger Guidelines)'에 새로 반영된 것으로서(Massey[2000], p.319), 그 이전에는 통상적인 시장수요가 아니라 문제가 되는 사업자의 잔여수요(residual demand)의 가격탄력성 추정을 통해 가상 독점사업자 검정법을 적용하는 것이 일반적이었다. 잔여수요의 가격탄력성 추정을 통해 관련시장을 확정한다 함은 문제가 되는 사업자가 Stackelberg 게임의 선도자와 같이 경쟁사업자의 반응을 고려하여 최적 행동을 결정한다는 가정을 내포하고 있는 것이다. 잔여수요의 가격탄력성 추정을 통한 관련시장 확정 방법론의 문제점에 대해서는 Kaserman and Zeisel(1996), pp. 676-678을 참조하라.
- 7) 가상 독점사업자 검정법이 1982년 미국 법무부의 「수평결합지침」에서 처음 도입될 당시 SSNIP가 5-10% 수준에서 1년 이상 지속되는 가격인상이 고려되었으나, 1984년 「수평결합지침」을 수정하는 과정에서 %률이 포기되었다.
- 8) 임계매출손실률 검정법은 Harris and Simons(1989)에 의해 고안되어 이후 광범위하게 활용되었으며, 우리나라에서도 ‘무학의 대선주조 취득 건’에 대한 법원 판결에서 임계매출손실률 분석 결과가 판결의 주요 근거로 사용된 바 있다(권남훈[2006], p.69). 무학-대선 기업결합과 관련한 지리적 시장 획정에 대해서는 신광식·전성훈(2006)을 참조하라.

위 식으로부터 다음의 관계식이 도출된다.

$$CSL = \frac{t}{m+t} \quad (2)$$

즉, 임계매출손실률은 가격인상률과 가격인상 전의 마진율에 의해 결정된다.

임계매출손실률이 계산되면 실제매출손실률과 비교하여 관련시장을 확정한다. 만약 실제매출손실률이 임계매출손실률보다 크다면 가격인상 전과 비교하여 이윤이 감소함을 의미하고, 이는 현재 검정에 포함되어 있는 상품군에 대하여 의미 있는 경쟁압력을 행사하는 별도의 상품들이 존재한다는 것을 의미하므로 검정에 포함되는 상품군을 확대하여 재검정하게 된다. 반대로 실제매출손실률이 임계매출손실률보다 작다면 현재 검정에 포함되어 있는 상품군으로 관련시장을 확정하게 된다.

설문조사 등을 통해 실제 매출손실에 대한 추정이 가능한 경우에, 5~10%의 가격인상률을 가정한 상태에서 단위 한계비용  $c$ 에 대한 정보만 있으면 임계매출손실률을 계산할 수 있다. 따라서 관련시장 확

정을 위해 요구되는 자료량에서 임계매출손실률 검정법은 여타의 관련시장 확정 방법론에 비해 우월한 측면이 존재한다.<sup>9)</sup>

## 2. 시장 확정을 위한 자료의 구축

임계매출손실률 검정법을 통해 유료방송서비스 각각에 대하여 관련시장을 확정하기 위해서는, 가정된 가격인상에 따른 실제매출손실률과 임계매출손실률을 산정해야 한다. 또한 식 (2)가 표현하는 바와 같이, 임계매출손실률을 계산하기 위해서는 가격인상률( $t \equiv (p_1 - p_0)/p_0$ )과, 가격인상 전 마진율( $m \equiv (p_0 - c)/p_0$ )에 대한 정보가 필요하다. 여기에서  $t$ 는 검정을 위해 가정된 값으로서 5% 또는 10%의 값을 가진다. 따라서 임계매출손실률 검정법을 이용하여 관련시장을 확정하기 위해서는 가격인상에 따른 실제매출손실률과 가격인상 전 마진율에 대한 정보가 필요하다. 이하에서는 유료방송서비스에 포함된 각 상품별 실제매출손실률과 가격인상 전 마진율의 산정 절차 및 결과에 대해 차례로 설명한다.

9) 반면, 임계매출손실률 검정법이 단위 한계비용에 결정적으로 의존한다는 점에서, 단위 한계비용의 정확한 측정이 관련시장 확정에 있어 매우 중요하다. 예를 들어, 단위 한계비용이 너무 낮게 추정될 경우에는 마진율이 너무 높게 추정되고 지나치게 넓게 관련시장을 확정하는 오류를 초래하게 된다. 이에 따라 Katz and Shapiro(2003)는 검정대상 상품군의 확대 여부를 결정함에 있어 임계매출손실률 대신에 총전환비율(aggregate diversion ratio)을 사용할 것을 제안하였다. 여기에서 총전환비율은 검정대상에 속한 특정 상품의 가격 인상으로 인해 자체적으로 줄어드는 판매량 대비 검정대상에 속한 다른 상품들로 흡수되는 판매량의 비율로 정의된다. 총전환비율과 임계매출손실률의 관계를 포함하여 임계매출손실률 검정법과 총전환비율 검정법의 비교에 대해서는 권남훈(2006)을 참조하라.



### 가. 실제매출손실률의 산정

각 상품별 실제매출손실률을 산정하기 위하여 상품별 가입자를 대상으로 가상적인 가격인상에 대응하여 상품의 전환 의사를 묻는 설문을 실시하였다. 설문조사는 2009년 9월 14일에서 10월 9일까지 4주에 걸쳐 전국에 소재한 유료방송서비스 가입가구의 가구주를 대상으로 면대면 조사 및 인터넷 조사를 통해 이루어졌다. 2009년 6월 현재 전체 유료방송시장에서 차지하는 비중(가입자 수 기준)이 72%에 달하는 아날로그케이블방송 가입가구에 대해서는 면대면 방식의 설문조사를 실시한 반면, 여타의 유료방송서비

스 가입가구에 대해서는 주로 인터넷 조사에 의존하여 표본을 구하였다. 아날로그케이블방송을 제외한 여타 서비스의 경우, 원하는 크기의 표본을 확보하지 못할 우려가 있어 통계적 유의성 확보를 위하여 별도의 booster sample로 구성하여 통계적인 최소 표본 수를 확보하였다. <Table 1>은 설문조사에 포함된 표본의 구성을 정리하고 있다.

설문에서는 주로, 가상 독점사업자 검증법을 따라 각 상품의 가입자별로 5% 또는 10%의 가상적인 가격인상에 대응한 상품의 전환의사를 묻고, 전환의사가 있는 경우에 어떤 상품으로 전환할 것인가를 질문하였다.<sup>10)11)</sup> 현재 실시간

<Table 1> Sample Summary

Services	# of sample by service	# of sample by survey method	
		Face-to-face survey	Internet survey
Analog CATV	792(48.0%)	792	0
Digital CATV	318(19.3%)	118	200
Satellite Bro.	256(15.5%)	56	200
Real-time IPTV	233(14.1%)	33	200
VoD IPTV	51(3.1%)	1	50
Total # of sample	1,650(100%)	1,000(60.6%)	650(39.4%)

Note: VoD is the abbreviation of "Video on Demand".

- 10) 설문의 주된 내용이 가격인상에 대응한 상품의 전환의사인 점을 감안하여 설문응답자를 가구 내 실질적인 의사결정권을 가진 가구원으로 설정함에 따라, 모집단의 지역별 분포를 제외한 여타의 모집단 분포는 표본을 추출하는 과정에서 고려하지 않았다. 본 논문의 설문조사에서 활용된 설문지와 보기카드를 필자에게 요청하면 제공할 수 있다.
- 11) 설문을 구성함에 있어, 결합상품을 명시적인 질문대상으로 설정하지는 않았으나, 설문지와 보기카드를 통해 현재 서비스의 결합판매 현황 및 이용요금, 할인율 등에 대해 상세히 설명하고 있으므로, 설문응답자가 유료방송서비스 간 전환의사를 답함에 있어 이러한 점들을 충분히 고려했을 가능성이 높다.

〈Table 2〉 Number of Service Conversion by Service and Scenario

Services	Scenario	# of sample	# of service conversion	Conversion service					
				Analog CATV	Digital CATV	Satellite Bro.	Real-time IPTV	VOD IPTV	
Analog CATV	1	5% increase in price	792	132	-	65	13	50	4
		10% increase in price	792	256	-	134	32	81	9
	2	5% increase in price	792	223	-	78	10	127	8
		10% increase in price	792	337	-	127	32	167	11
Digital CATV	1	5% increase in price	318	100	28	-	26	38	8
		10% increase in price	318	172	52	-	35	70	15
	2	5% increase in price	318	138	12	-	14	101	11
		10% increase in price	318	197	26	-	16	142	13
Satellite Bro.	1	5% increase in price	256	86	18	39	-	24	5
		10% increase in price	256	149	20	71	-	48	10
	2	5% increase in price	256	97	13	23	-	55	6
		10% increase in price	256	144	17	45	-	75	7
Real-time IPTV	1	5% increase in price	233	98	9	67	8	-	14
		10% increase in price	233	134	10	88	15	-	21
	2	5% increase in price	233	48	5	25	8	-	10
		10% increase in price	233	92	8	59	11	-	14

IPTV에서는 케이블방송에서 시청 가능한 다수의 인기 유료방송채널을 시청할 수 없다는 사실을 감안하여,<sup>12)</sup> 현재의 상황을 시나리오 1로 하고 케이블방송에서 시청 가능한 인기 유료방송채널들을 실시간 IPTV에서도 시청 가능한 상황을 가

정하여 시나리오 2로 설정한 후에, 각 시나리오별로 동일한 질문을 반복하였다.

<Table 2>는 상품별, 시나리오별로 5% 내지 10%의 가격인상에 따른 상품의 전환 의사 및 전환상품을 정리하고 있다. 시나리오 1과 비교하여 시나리오 2의 경우에

12) KT, SK브로드밴드, LG파워콤 각사 홈페이지의 실시간 IPTV 채널 편성표 참조. 2009년 8월 현재 SK브로드밴드는 시청률 순위 상위 20개 유료방송채널 가운데 YTN만을 송출하고 있으며, KT의 COOK TV와 LG파워콤의 myLgtv는 Tooniverse, OCN, YTN, SUPER ACTION의 네 개 채널을 송출하고 있다.

<Table 3> Service Conversion Ratio by Service and Scenario

Services	Scenario	# of sample	Conversion ratio (%)	Conversion service(%)				
				Analog CATV	Digital CATV	Satellite Bro.	Real-time IPTV	
Analog CATV	1	5% increase in price	760	16.84	-	8.55	1.71	6.58
		10% increase in price	725	34.07	-	18.48	4.41	11.17
	2	5% increase in price	749	28.70	-	10.41	1.34	16.96
		10% increase in price	717	45.47	-	17.71	4.46	23.29
Digital CATV	1	5% increase in price	301	30.56	9.30	-	8.64	12.62
		10% increase in price	282	55.67	18.44	-	12.41	24.82
	2	5% increase in price	293	43.34	4.10	-	4.78	34.47
		10% increase in price	286	64.34	9.09	-	5.59	49.65
Satellite Bro.	1	5% increase in price	237	34.18	7.59	16.46	-	10.13
		10% increase in price	224	62.05	8.93	31.70	-	21.43
	2	5% increase in price	239	38.08	5.44	9.62	-	23.01
		10% increase in price	227	60.35	7.49	19.82	-	33.04
Real-time IPTV	1	5% increase in price	202	41.58	4.46	33.17	3.96	-
		10% increase in price	174	64.94	5.75	50.57	8.62	-
	2	5% increase in price	206	18.45	2.43	12.14	3.88	-
		10% increase in price	189	41.27	4.23	31.22	5.82	-

케이블방송 가입자들의 전환의사가 크게 증가하는데, 이는 주로 실시간 IPTV로의 대폭적인 전환의사에 의해 설명된다.

<Table 3>은 상품별, 시나리오별로 가격인상에 따른 전환율을 정리하고 있는데, 이 전환율이 임계매출손실을 검정법에서의 실제매출손실이 된다. 유료방송서비스 간 경쟁압력의 행사 여부에 분

석을 집중하기 위하여 전환율 산정 시 가격인상에 따라 유료방송시장 자체에서 이탈하는 경우는 제외하였다.<sup>13)</sup> 또한 설문조사 결과, 대부분의 응답자들이 VoD 서비스를 실시간 방송서비스와 보완적인 관계에 있거나 대체성이 거의 없다고 답한 점을 감안하여 VoD IPTV로의 전환도 분석에서 제외하였다.

## 나. 가격인상 전 마진율의 산정

아날로그케이블방송, 디지털케이블방송, 위성방송, 실시간 IPTV를 각각  $a, d, s, i$ 로 표기한다. 케이블방송은 다수의 SO에 의해 제공되므로, 본 논문은 개별 SO별로 아날로그케이블방송서비스와 디지털케이블방송서비스로부터 발생하는 매출액과 가변비용을 구한 후에 전체 SO를 대상으로 합산한 수치를 이용하여 아날로그케이블방송과 디지털케이블방송의 마진율  $m(a)$ 와  $m(d)$ 을 산정하였다. 마진율을 구하는 과정에서 한계비용은 평균가변비용과 동일한 것으로 가정하였다.

$m(a)$ 와  $m(d)$ 의 구체적인 산정절차는 다음과 같다.

- ① 개별 SO의 가격인상 전 가격  $p_0(a)$ 에 아날로그케이블방송 가입자 수

를 곱하여 매출액을 구한 후에 이를 합산하여 전체 SO의 아날로그케이블방송서비스로부터의 매출액  $r_0(a)$ 를 구한다.  $d$ 에 대해서도 동일한 방법으로  $r_0(d)$ 를 구한다.<sup>14)</sup>

- ② 개별 SO별로 영업비용에서 매출원가 항목의 감가상각비, 임차료비용과 판매비·관리비 항목의 임차료비용, 감가상각비, 보험료, 기타 판매비와 관리비 등 고정비용을 제외하여 총가변비용을 산정한다.<sup>15)16)</sup> 이때, 프로그램 사용료, 콘텐츠구입비용, 프로그램 제작비 등 프로그램 관련 비용은 가변비용이나 고정비용으로 구분하기가 명확하지 않는 점을 감안하여 가변비용으로 처리하는 시나리오 (A)와 고정비용으로 처리하는 시나리오 (B)를 설정하였다. 시나리오 (C)의 경우 프로그램 관련 비용에 대한 정확한 회

13) 가격인상에 따라 유료방송시장 자체에서 이탈하는 경우는 현실적으로 가격인상에 따라 '지상파방송'으로 전환한 것에 해당한다. 전환을 계산 시 지상파방송으로 전환하는 경우를 배제한 것은, 본문에서 제시된 이유 외에, 다양한 유료방송채널의 시청을 목적으로 하는 유료방송서비스 가입 비중이 점차 증가하는 추세를 감안할 때 지상파방송과 유료방송이 별개의 시장으로 확정될 가능성이 높다는 점을 반영한 것이다. 사실 유료방송시장에서의 이탈('지상파방송'으로의 전환)도 포함하여 실제매출손실률을 계산하더라도 관련시장 확정 결과로부터 도출되는 유료방송서비스 간 경쟁관계는 본문에서의 결과와 다르지 않다.

14) 『2007 방송산업실태조사보고서』의 서비스 상품별 가입자 세부 현황 자료를 이용하였다.

15) 한국신용평가의 2007년도 「기업재무자료」를 이용하였다.

16) 익명의 한 검토자는 가변비용을 산정할 때 인건비를 가변비용에 포함하는 것이 타당한가의 여부를 지적하였다. 본 논문에서는 유료방송서비스 가입자 수가 크게 변할 경우 종업원 수의 변화가 불가피할 것이라는 판단에서 인건비를 가변비용에 포함시켰다. 분석 결과의 견고성(robustness)을 위하여 급여, 상여금, 퇴직급여, 복리후생비 등 인건비를 가변비용에서 제외한 경우에도 유료방송서비스별 관련시장 확정 결과는 전혀 바뀌지 않았다. 참고로, 인건비를 가변비용에서 제외하는 경우 아날로그케이블방송과 디지털케이블방송, 그리고 위성방송의 마진율은 각각 약 4.1%p, 3.4%p, 4.9%p 상승한다.

계자료를 구할 수 없어 영업비용 대비 17.5%를 프로그램 관련 비용으로 가정하였다.<sup>17)</sup>

- ③ 개별 SO별로 산정된 증가변비용에 (수신료수익 + 광고수익 + 협찬수익 + 인터넷접속사업수익 + 기타 사업수익)에서 수신료수익이 차지하는 비중<sup>18)</sup>을 곱하여 케이블서비스에 배부되는 증가변비용을 산정한다.<sup>19)</sup>
- ④ 케이블서비스에 배부되는 증가변비용을  $a$ 와  $d$ 에 배부한다. 이때 배부 기준은  $a$ 와  $d$ 의 가입자 수와 연 수신료수입<sup>20)</sup>을 이용하며, 두 배부기준에 각각 30%와 70%의 가중치를

부여한다.<sup>21)</sup>

- ⑤ 개별 SO별로  $a$ 와  $d$  각각에 배부된 증가변비용을 전체 SO를 대상으로 합산하여 아날로그케이블방송서비스의 제공으로 전체 SO에 발생하는 증가변비용  $c(a)$ 와 디지털케이블방송서비스의 제공으로 발생하는 증가변비용  $c(d)$ 를 구한다.

- ⑥ 전체 SO의  $r_0(a)$ ,  $c(a)$ 와  $r_0(d)$ ,  $c(d)$ 를 이용하여 전체 SO의  $m(a)$ 와  $m(d)$ 를 산정한다. 이때 마진율은  $m(a) = \frac{r_0(a) - c(a)}{r_0(a)}$  와  $m(d) = \frac{r_0(d) - c(d)}{r_0(d)}$  로 산정된다.<sup>22)</sup>

17) 주요 종합유선방송사업자와의 면담 결과를 토대로 하였다.

18) 『2007 방송산업실태조사보고서』의 매출액 구성내역 자료를 이용하였다.

19) 수신료수익이 차지하는 비중을 고려하여 가변비용 성격의 공통비용을 케이블서비스에 배부할 때 수신료수익이 차지하는 비중을 고려한 것은 일반적으로 예상되는 수익에 비례하여 비용이 지출될 것이라는 가정에 기초한다. 2006년 기준으로 SO의 매출액에서 수신료수익이 차지하는 비중은 45.7%에 달한다. 케이블서비스 제공과는 관련이 없는 광고수익, 인터넷접속서비스수익, 기타 사업수익은 각각 4.7%, 28.2%, 8.5%를 차지하며, 협찬수익은 극히 미미한 상태이다. 이 외에 홈쇼핑송출수수료수익이 12.9%를 차지하는데, 이는 일회성 계약으로 수익이 발생하므로 가변비용 성격의 공통비용 배부 시 분석에서 제외하였다.

20) 『2007 방송산업실태조사보고서』의 서비스 상품별 가입자 세부 현황 자료를 이용하였다.

21) 주요 종합유선방송사업자와의 면담 결과를 토대로 하였다. 조은기 외(2008)도 종합유선방송서비스의 원가를 산정할 때 동일한 방식의 배부 기준을 설정하였다. 본 논문은 가입자 수와 연 수신료수입에 부여하는 가중치를 달리하여 시장 획정 결과의 민감도를 분석하였으나, 가입자 수 또는 연 수신료수입에 100%의 가중치를 부여하는 극단적인 경우에도 시장 획정 결과는 본문과 달라지지 않았다.

22) 기업의 회계자료를 이용하여 가변비용과 고정비용을 구분하고 평균가변비용을 산정하는 방식은 가변비용과 고정비용의 구분에 있어 임의적일 수 있다. 또한 회계자료상 특정 항목은 고정비용과 가변비용의 성격을 모두 포함하고 있을 수도 있다. 예를 들어, 본 논문에서는 임차료비용을 고정비용에 산입하였으나 전송망 임차료의 경우에는 가입자 수에 따라 변동할 것이므로 가변비용의 성격이 강하다. 이러한 문제들은 임계매출손실을 검정법을 통한 시장 획정 결과의 신뢰성을 크게 훼손할 수 있다. 따라서 임의적일 수 있는 비용 구분의 절차 없이 총비용모형(예를 들어,  $cost = \alpha + \beta N + rX + \epsilon$ ,  $N$ 은 가입자 수,  $X$ 는 여타의 설명변수)을 설정하고, 이의 추정을 통해 평균가변비용을 산정하는 방식을 대안적으로 고려할 수 있으나, 다음과 같은 문제들이 존재한다. ① 아날로그케이블과 디지털케이블을 구분한 비용자료의 부재 등 아날로그케이블과 디지털케이블을 구분하여 각각의  $\beta$ 를 신뢰성 있게 추정하기 위한 자료가 부족하다. ②  $X$ 에 포함될 변수를 선택함에 있어 이미 가변비용과 고정비용의 임의적인 구분이 전제되어

〈Table 4〉 Mark-up Ratio( $m$ ) by Service

Services	Mark-up ratio by scenario	
	Scenario (A)	Scenario (B)
Analog CATV	54.0%	64.3%
Digital CATV	61.6%	70.2%
Satellite Bro.	24.7%	49.7%
Real-time IPTV	$x\%$	

위성방송의 마진율  $m(s)$ 도 위와 동일한 방식을 거쳐 산정되었다. 다만, ②에서 시나리오 (B)의 경우 프로그램 관련 비용은 영업비용 대비 30%를 이용하였다.<sup>23)</sup> 케이블방송, 위성방송과 달리 실시간 IPTV는 최근에 도입되어 마진율 산정에 필요한 자료가 부재하다. 이에 따라 실시간 IPTV의 마진율  $m(i)$ 를 직접적으로 산정하는 대신 그 수치를  $x\%$ 로 가정한 후에 관련시장을 확정하는 과정에서 현실적으로  $x$ 의 값이 취할 수 있는 범위를 고려하기로 한다. <Table 4>는 위에서 설명한 방식을 따라 산정된 상품별 마진율을 정리하고 있다.

### 3. 상품별 관련시장 확정

본 절에서는 앞에서 구한 마진율을 통해 임계매출손실률을 산정한 후, 이를 실제매출손실률과 비교하는 방식으로 상품별 관련시장을 확정한다. 설명의 편의를 위하여, 시장 확정절차에 대한 구체적인 설명은 실시간 IPTV의 현재 서비스 수준을 설정한 시나리오 1에 한정하되, 본 절의 마지막 항에서는 시나리오 1과 시나리오 2 각각에 대하여 시장 확정 결과를 요약한다.<sup>24)</sup>

있을 가능성이 높다. 이러한 점들을 감안하여 본 논문은 비용 구분이 임의적일 위험에도 불구하고 가변비용과 고정비용을 구분하여 평균가변비용을 산정하는 방식을 취하였다. 다만, 가변비용과 고정비용 구분의 임의성을 최대한 줄이기 위해 무학-대선 기업결합사건에 대한 판결문(서울고등법원 2003누2252호 판결문 p.36)에서 제시된 비용 구분방식을 참고하고, 사업자와의 면담 등을 통해 유료방송서비스 제공에 따르는 비용구조를 충분히 고려하였다. 또한 민감도 분석 결과, 추정된 평균가변비용을  $\pm 5\%$ 로 변화시키더라도 시장 확정 결과는 본문과 동일하였다.

23) 일반위성방송사업자와의 면담 결과를 토대로 하였다.

24) 케이블방송에서 시청 가능한 인기 유료방송채널들을 실시간 IPTV에서도 시청 가능한 상황을 가정한 시나리오 2의 경우의 상품별 관련시장 확정절차는 필자에게 요청하면 제공할 수 있다.

### 가. 아날로그케이블방송

아날로그케이블방송에 대해 5%의 가격인상을 가정하면 다른 유료방송서비스로의 전환율, 즉 실제매출손실률은 16.84%이다. 임계매출손실률( $CSL \equiv t / (m + t)$ )은 프로그램 관련 비용의 처리 여부에 따라  $0.05 / (0.540 + 0.05) = 8.5\%$  또는  $0.05 / (0.643 + 0.05) = 7.2\%$ 로 계산된다. 10%의 가격인상을 가정하면, 실제매출손실률이 34.07%이고, 임계매출손실률은 시나리오(A)와 (B)의 경우에 각각 15.6%, 13.5%이다. 실제매출손실률이 임계매출손실률보다 크다는 사실은 5% 또는 10%의 가격인상에 의해 매출이 현저히 감소하여 이윤 감소가 초래됨을 의미한다. 이는 현재의 검정대상인 아날로그케이블방송에 대해 다른 유료방송서비스로부터의 경쟁압력이 현저함을 뜻하므로 검정대상을 확대하여 재검정을 실시한다.

본 논문에서는 검정대상을 확대할 필요가 있을 경우 피전환상품별 비율을 고

려하여 검정대상을 순차적으로 확대하는 방식을 취하였다.

검정대상을 확대하는 경우 관련시장을 확정하기 위해서는 확대된 검정대상의 실제매출손실률과 마진율에 대한 정보가 필요하다. 일반적인 시장 확정 방법론에 따르면, 검정대상을 확대할 필요가 있을 경우 확대된 검정대상에 대해 가상 독점사업자를 가정하여 재차 설문을 실시하여야 하지만, 연속적인 설문 시행에는 현실적인 어려움이 존재한다.

이에 따라 본 논문에서는 검정대상을 확대할 필요가 있는 경우 <Table 3>에서 주어진 유료방송서비스 간 전환비율을 활용하여 확대된 검정대상의 가상적인 가격인상에 따른 전환율을 계산하고 이를 확대된 검정대상의 실제매출손실률로 가정하였다. 이때 <Table 3>에 제시된 수치들은 하나의 상품에 대해서만 가격인상을 가정하고 조사된 전환율이므로, 위 수치들을 이용하여 확대된 검정대상의 일률적인 가격인상에 따른 전환율을 계산하기

<Table 5> Market Definition Process of Analog CATV (1<sup>st</sup> stage)

(Unit: %)

Tested service group	t	ASL	Scenario (A)			Scenario (B)		
			m	CSL	Result	m	CSL	Result
Analog CATV	5	16.84	54.0	8.5	tested group expanded	64.3	7.2	tested group expanded
	10	34.07	54.0	15.6	tested group expanded	64.3	13.5	tested group expanded

위해서는 검정대상에 포함된 상품들 간에 전환이 이루어지는 단계마다 순차적으로 매출손실이 발생함을 고려해야 한다. 예를 들어, 아날로그케이블방송과 디지털케이블방송이 검정대상에 포함되는 경우, 아날로그케이블방송의 5% 가격인상에 따라 디지털케이블방송으로의 전환을 제외한 8.29%<sup>25)</sup>의 매출손실이 1차적으로 발생하며, 아날로그케이블방송에서 디지털케이블방송으로 전환한 가입자 가운데 21.26%<sup>26)</sup>가 디지털케이블방송의 5% 가격인상에 따라 다시 검정대상 밖의 상품들로 전환함으로써 2차적인 매출손실이 발생한다. 동일한 논리로 애초의 아날로그케이블방송 가입자를 대상으로 3차, 4차의 연쇄적인 매출손실을 계산할 수 있는바, 이는 일종의 무한등비수열의 형태를 취하게 된다. 이러한 방식은 애초의 디지털케이블방송 가입자에게도 동일하게 적용된다.

위와 같은 방식으로 검정대상에 포함된 각 상품별로 매출손실률을 산정한 후에 각 상품별 가입자 수를 가중치로 하여

상품별 매출손실률을 가중평균한 값이 검정대상 상품군의 실제매출손실률이 된다. 이때 각 상품별 가입자 수는 아날로그케이블방송과 디지털케이블방송의 경우에는 2009년 6월 기준으로 12,997천명과 2,318천명을, 실시간 IPTV의 경우에는 2009년 9월 기준으로 800천명을, 위성방송의 경우에는 2007년 12월을 기준으로 2,152천명을 이용하였다. 검정대상 상품군의 가격인상 전 마진을 또한 검정대상에 포함된 각 상품별 마진율을 각 상품별 가입자 수를 가중치로 하여 가중평균한 값을 취하였다.<sup>27)</sup>

<Table 6>은 아날로그케이블방송과 디지털케이블방송으로 검정대상을 확대할 때, 검정대상 상품군의 실제매출손실률과 임계매출손실률의 산정 결과를 정리하고 있다.<sup>28)</sup> 5%와 10%의 가격인상 모두에 대하여 프로그램 관련 비용의 처리방식과 무관하게 실제매출손실률이 임계매출손실률보다 크므로 아날로그케이블방송의 관련시장을 획정하기 위해 검정대상을 다시 확대하여 재검정을 실시하였다.

25) 아날로그케이블방송에서 위성방송으로의 전환율 1.71%와 실시간 IPTV로의 전환율 6.58%의 합이다.

26) 디지털케이블방송에서 위성방송으로의 전환율 8.64%와 실시간 IPTV로의 전환율 12.62%의 합이다.

27) 익명의 한 검토자는 검정대상 상품군의 가격인상 전 마진을 산정 시 본문에서 제시된 방식보다는 검정대상에 포함된 상품을 통틀어 매출액 합계와 가변비용 합계를 구하고 이를 이용하여 검정대상 상품군의 마진율을 산정하는 방식을 제안하였다. 이러한 방식은 가중치를 사용하지 않으므로 마진율에 대한 보다 정확한 정보를 제공할 수 있다. 그러나 케이블방송, 위성방송과 달리 실시간 IPTV의 경우에는 분석에 활용할 수 있는 매출액과 비용 정보가 부재하여 검정대상 상품군에 실시간 IPTV가 포함되는 경우에는 그러한 방식을 적용할 수 없으므로, 본 논문에서는 분석의 일관성을 위해 본문에서 제시된 방식을 사용하였다.

28) <보론>에서는 5% 가격인상을 예로 들어 검정대상 밖의 상품들로의 전환율, 즉 실제매출손실률 산정과정을 구체적으로 설명하고 있다.



<Table 6> Market Definition Process of Analog CATV (2<sup>nd</sup> stage)

(Unit: %)

Tested service group	<i>t</i>	<i>ASL</i>	Scenario (A)			Scenario (B)		
			<i>m</i>	<i>CSL</i>	Result	<i>m</i>	<i>CSL</i>	Result
Analog CATV + Digital CATV	5	12.01	55.2	8.3	tested group expanded	65.2	7.1	tested group expanded
	10	26.03	55.2	15.3	tested group expanded	65.2	13.3	tested group expanded

Note: The ratio of numbers of subscribers of Analog CATV and Digital CATV applied in computing ASL and *m* is 85:15.

<Table 7> Market Definition Process of Analog CATV (3<sup>rd</sup> stage)

(Unit: %)

Tested service group	<i>t</i>	<i>ASL</i>	Scenario (A)		Scenario (B)	
			<i>m</i>	<i>CSL</i>	<i>m</i>	<i>CSL</i>
Analog CATV + Digital CATV + Real-time IPTV	5	3.98	$52.4 + 0.05x$	$\frac{5 \times 100}{57.4 + 0.05x}$	$62.0 + 0.05x$	$\frac{5 \times 100}{67.0 + 0.05x}$
	10	10.80	$52.4 + 0.05x$	$\frac{10 \times 100}{62.4 + 0.05x}$	$62.0 + 0.05x$	$\frac{10 \times 100}{72.0 + 0.05x}$

Note: The ratio of numbers of subscribers of (Analog CATV + Digital CATV) and Real-time IPTV applied in computing ASL and *m* is 95:5.

아날로그케이블방송과 디지털케이블방송에 대해 일률적인 가격인상을 가정하였을 때, 실시간 IPTV로의 전환 비중이 위성방송으로의 전환 비중을 압도하므로, 기존의 검정대상에 실시간 IPTV를 포함하여 재검정을 실시하였다. 이때 검정대상 상품군의 실제매출손실률과 임계매출손실률 산정 결과는 <Table 7>과 같다.

실시간 IPTV의 마진을 *x*%는 정의상 100% 이하이므로, <Table 7>로부터 가격인상률, 프로그램 관련 비용의 처리방식

과 상관없이 실제매출손실률이 임계매출손실률보다 작음을 알 수 있다. 이는 현재 검정대상에 포함되지 않은 다른 유료방송서비스로부터 경쟁법적으로 의미있는 경쟁압력이 부재함을 뜻한다. 따라서 아날로그케이블방송의 관련시장은 현재 검정대상에 포함된 상품군, 즉 아날로그케이블방송과 디지털케이블방송, 실시간 IPTV만으로 확정된다.

한편, 월 수신료 8,000원 미만의 저가 아날로그케이블방송 가입자들과 고가 아

날로그케이블방송 가입자들을 구분하여 가상적인 가격인상에 따른 전환율을 분석한 결과, 5% 가격인상의 경우, 시나리오 1, 2 모두 5% 유의수준에서 통계적으로 상이한 것으로 나타났다.<sup>29)</sup> 이에 따라 본 논문에서는 저가, 고가 아날로그케이블방송의 관련시장이 전체 아날로그케이블방송의 경우와 상이하게 확정될 가능성을 고려하여, 저가와 고가 아날로그케이블방송의 각각에 대하여 별도로 관련시장 확정을 시도하였다. 관련시장 확정 결과, 저가 아날로그케이블방송과 고가 아날로그케이블방송은 시나리오 1과 2 모두에서 전체 아날로그케이블방송과 동일하게 관련시장이 확정되었다. 이는 아날로그케이블방송의 관련시장을 확정함에 있어 저가와 고가를 구분할 필요가 없음을 의미한다.

## 나. 디지털케이블방송

디지털케이블방송에 대해 5% 또는 10%의 가격인상을 가정하는 경우에 실제매출손실률과 임계매출손실률의 산정 결과는 <Table 8>과 같다.

모든 경우에 실제매출손실률이 임계매출손실률을 크게 초과하므로, 검정대상에 실시간 IPTV를 포함하여 재검정을 시행하였다. 이때 실제매출손실률과 임계매출손실률의 산정 결과는 <Table 9>와 같다.

<Table 9>에서 실시간 IPTV의 마진율  $x\%$ 를 0%로 가정하더라도 모든 경우에 실제매출손실률이 임계매출손실률을 초과하며, 이에 따라 검정대상에 포함되는 상품군을 아날로그케이블방송까지 확대한다. 아날로그케이블방송까지 검정대상 상품군에 포함한 경우의 임계매출손실률 검정 결과는 이미 <Table 7>에 정리되어 있다. 모든 경우에 실제매출손실률이

<Table 8> Market Definition Process of Digital CATV (1<sup>st</sup> stage)

(Unit: %)

Tested service group	$t$	ASL	Scenario (A)			Scenario (B)		
			$m$	CSL	Result	$m$	CSL	Result
Digital CATV	5	30.56	61.6	7.5	tested group expanded	70.2	6.6	tested group expanded
	10	55.67	61.6	14.0	tested group expanded	70.2	12.5	tested group expanded

29) 5%의 가상적인 가격인상을 가정하는 경우, 시나리오1에서 저가와 고가 아날로그케이블방송 가입자의 전환율은 각각 14.04%, 19.94%이며, 시나리오2에서는 각각 25.13%와 32.68%이다.

<Table 9> Market Definition Process of Digital CATV (2<sup>nd</sup> stage)

(Unit: %)

Tested service group	<i>t</i>	<i>ASL</i>	Scenario (A)		Scenario (B)	
			<i>m</i>	<i>CSL</i>	<i>m</i>	<i>CSL</i>
Digital CATV + Real-time IPTV	5	18.59	$45.8 + 0.26x$	$\frac{5 \times 100}{50.8 + 0.26x}$	$52.2 + 0.26x$	$\frac{5 \times 100}{57.2 + 0.26x}$
	10	38.05	$45.8 + 0.26x$	$\frac{10 \times 100}{55.8 + 0.26x}$	$52.2 + 0.26x$	$\frac{10 \times 100}{62.2 + 0.26x}$

Note: The ratio of numbers of subscribers of Digital CATV and Real-time IPTV applied in computing ASL and *m* is 74:26.

<Table 10> Market Definition Process of Digital CATV (3<sup>rd</sup> stage)

(Unit: %)

Tested service group	<i>t</i>	<i>ASL</i>	Scenario (A)		Scenario (B)	
			<i>m</i>	<i>CSL</i>	<i>m</i>	<i>CSL</i>
Digital CATV + Real-time IPTV + Satellite Bro.	5	10.53	$37.2 + 0.15x$	$\frac{5 \times 100}{42.2 + 0.15x}$	$51.2 + 0.15x$	$\frac{5 \times 100}{56.2 + 0.15x}$
	10	23.89	$37.2 + 0.15x$	$\frac{10 \times 100}{47.2 + 0.15x}$	$51.2 + 0.15x$	$\frac{10 \times 100}{61.2 + 0.15x}$

Note: The ratio of numbers of subscribers of (Digital CATV + Real-time IPTV) and Satellite Broadcasting applied in computing ASL and *m* is 59:41.

임계매출손실률보다 작으므로, 디지털 케이블방송의 관련시장은 현재의 검정 대상 상품군인 디지털케이블방송, 실시간 IPTV, 아날로그케이블방송만으로 확정된다.

한편, 디지털케이블방송과 실시간 IPTV에서 검정대상을 확대할 때, 아날로그케이블방송과 위성방송으로의 전환 비중이 유사하다는 점을 감안하여, 아날로그케이블방송 대신 위성방송을 검정대상 상품군에 포함시켜 재검정하는 것도 가

능하다. 이때의 실제매출손실률과 임계 매출손실률을 비교한 결과는 <Table 10>에 정리되어 있다.

<Table 10>에서 5%의 가격인상률-시나리오 (A)의 조합을 제외한 모든 경우에 실시간 IPTV의 마진율 *x*%를 0%로 가정하더라도 실제매출손실률이 임계매출손실률보다 크게 된다. 따라서 검정대상 상품군을 아날로그케이블방송까지 포함하여 확대해야 하므로, 디지털케이블방송의 관련시장은 본 논문에서 고려되는 모든

유료방송서비스를 포함하게 된다. 한편, 가격인상률이 5%이고 시나리오 (A)를 상정하는 경우에도 실시간 IPTV의 마진율  $x\%$ 가 20.3%보다 큰 경우에는 검정대상을 아날로그케이블방송까지 확대하게 되어 여타의 경우와 동일하게 디지털케이블방송의 관련시장이 확정된다.<sup>30)</sup> 이러한 관련시장 확정 결과는 검정대상에 포함되는 세 번째 상품으로 아날로그케이블방송을 선택한 경우와 상이하다. 이러한 차이는 <Table 3>에서 보인 바와 같이, 아날로그케이블방송 가입자의 가격인상에 따른 전환율이 위성방송 가입자의 전환율보다 현저히 낮다는 사실에서 비롯된다. 이와 같이 잠재적인 검정대상 상품의 수가 3개 이상일 경우에는 검정대상 상품군을 확대하는 순서에 따라 관련시장이 상이하게 확정될 가능성이 존재한다.

### 다. 위성방송

위성방송의 가격을 가상적으로 5% 또는 10% 인상하는 경우에 실제매출손실률과 임계매출손실률의 산정 결과는 <Table 11>과 같다.

모든 경우에 실제매출손실률이 임계매출손실률을 크게 초과하므로, 검정대상에 디지털케이블방송을 포함하여 재검정을 시행하였다. 이때 실제매출손실률과 임계매출손실률의 산정 결과는 <Table 12>와 같다.

위성방송에 디지털케이블방송을 포함하여 재검정하는 경우에도 실제매출손실률이 임계매출손실률을 크게 초과한다. 따라서 실시간 IPTV까지 검정대상 상품군에 포함시켜 재검정을 실시해야 하는데, 그 결과는 <Table 10>에 제시된 바와 같다.

<Table 11> Market Definition Process of Satellite Broadcasting (1<sup>st</sup> stage)

(Unit: %)

Tested service group	$t$	ASL	Scenario (A)			Scenario (B)		
			$m$	CSL	Result	$m$	CSL	Result
Satellite Bro.	5	34.18	24.7	16.8	tested group expanded	49.7	9.1	tested group expanded
	10	62.05	24.7	28.8	tested group expanded	49.7	16.8	tested group expanded

30) 위성방송이 세 번째로 검정대상에 포함되는 경우에 시나리오 1과 달리 시나리오 2에서는 10%의 가격인상률-시나리오 (B)를 제외한 모든 경우에, 그리고 10%의 가격인상률-시나리오 (B)의 경우에도 실시간 IPTV의 마진율  $x\%$ 가 72.0% 미만이면 디지털케이블방송의 관련시장이 아날로그케이블방송을 제외한 나머지 세 상품만으로 확정된다. 시나리오 1과 시나리오 2에서의 이러한 차이는 시나리오별 실시간 IPTV의 서비스 수준을 반영하는 시나리오별 실제매출손실률의 격차에서 비롯된다.

<Table 12> Market Definition Process of Satellite Broadcasting (2<sup>nd</sup> stage)

(Unit: %)

Tested service group	t	ASL	Scenario (A)			Scenario (B)		
			m	CSL	Result	m	CSL	Result
Satellite Bro. + Digital CATV	5	22.76	43.8	10.2	tested group expanded	60.3	7.7	tested group expanded
	10	47.47	43.8	18.6	tested group expanded	60.3	14.2	tested group expanded

Note: The ratio of numbers of subscribers of Satellite Broadcasting and Digital CATV applied in computing ASL and m is 48:52.

따라서 5%의 가격인상률-시나리오 (A)를 제외한 모든 경우에 위성방송의 관련시장은 본 논문의 분석대상인 유료방송서비스 전체로 확정되며, 5%의 가격인상률-시나리오 (A)의 경우에도 실시간 IPTV의 마진을 x%가 20.3%를 초과하는 경우에는 위성방송의 관련시장이 네 가지 상품 모두로 확정된다.<sup>31)</sup>

### 라. 실시간 IPTV

실시간 IPTV의 가격을 가상적으로 5% 또는 10% 인상하는 경우에 실제매출손실률과 임계매출손실률의 산정 결과는 <Table 13>과 같다.

실시간 IPTV의 마진이 7.0%를 넘는다고 가정하면, 모든 경우에 실제매출

<Table 13> Market Definition Process of Real-time IPTV (1<sup>st</sup> stage)

(Unit: %)

Tested service group	t	ASL	Scenario (A)		Scenario (B)	
			m	CSL	m	CSL
Real-time IPTV	5	41.58	x	$\frac{5 \times 100}{5 + x}$	x	$\frac{5 \times 100}{5 + x}$
	10	64.94	x	$\frac{10 \times 100}{10 + x}$	x	$\frac{10 \times 100}{10 + x}$

31) 시나리오 1과 달리 시나리오 2에서는 모든 경우(10%의 가격인상률-시나리오 (B)에서는 실시간 IPTV의 마진을 x%가 72.0% 미만)에 위성방송의 관련시장이 아날로그케이블방송을 제외한 나머지 세 상품만으로 확정되는데, 이러한 차이는 디지털케이블방송의 관련시장 확정과정에서 설명한 바와 같이, 시나리오별 실시간 IPTV의 서비스 수준 차이가 실제매출손실률의 격차로 나타나기 때문이다.

손실률이 임계매출손실률을 크게 초과한다. 이에 따라 실시간 IPTV로부터 전환이 가장 크게 발생하는 디지털케이블방송을 검정대상에 포함하여 재검정을 실시하였으며, 그 결과는 <Table 9>와 같다. 모든 경우에 실제매출손실률이 임계매출손실률을 초과하므로, 다시 검정대상을 확대하여 재검정을 실시하였다.

검정대상에 포함되는 세 번째 상품으로 아날로그케이블방송을 선택하면, 그 검정 결과는 <Table 7>과 동일하게 된다. 이 경우 실시간 IPTV의 관련시장은 실시간 IPTV, 디지털케이블방송, 아날로그케이블방송만으로 확정된다. 한편, 아날로그케이블방송 대신 위성방송을 세 번째 상품으로 검정대상에 포함하는 경우의 검정 결과는 <Table 10>에 이미 제시되어 있다. 5%의 가격인상률-시나리오 (A)를 제외한 모든 경우에 실시간 IPTV의 관련시장은 본 논문에서 고려되는 모든 유료방송서비스를 포함하게 된다. 5%의 가격인상률-시나리오 (A)의 경우에도 실시간 IPTV의 마진을  $x\%$ 가 20.3%보다 큰 경우에는 여타의 경우와 동일하게 실시간 IPTV의 관련시장을 확정하게 된다. 이와 같이 실시간 IPTV의 경우에도 검정대상의 확대 순서에 따라 관련시장의 확정 결과가 달라지는데,

그 이유는 디지털케이블방송의 관련시장 확정 시 설명한 것과 같다.<sup>32)</sup>

## 마. 상품별 관련시장 확정 결과의 정리

이상의 상품별 관련시장 확정 결과를 정리하면 <Table 14>와 같다.

<Table 14>와 같이, 케이블방송에서 시청 가능한 인기 유료방송채널의 대부분이 실시간 IPTV에서 전송되지 않고 있는 현재의 상황(시나리오 1)에서는 각 상품별 관련시장이 아날로그케이블방송과 디지털케이블방송, 실시간 IPTV만으로 확정되거나 분석에 포함된 유료방송서비스 전체로 확정된다. 이는 적어도 아날로그케이블방송과 디지털케이블방송, 실시간 IPTV 간에는 경쟁법적으로 유의미한 경쟁관계가 형성되어 있음을 의미한다. 실시간 IPTV의 서비스 수준이 향상되는 상황(시나리오 2)에서도 시나리오 1에서의 관련시장 확정 결과는 대부분 유지된다. 다만, 디지털케이블방송, 위성방송, 실시간 IPTV에 대해 가상적인 독점사업자를 가정하는 경우에, 시나리오 1과 달리 시나리오 2에서는 아날로그케이블방송이 유의미한 경쟁압력을 행사하지 못한다는 점이 차별적이다.

32) 시나리오 2를 가정하여 실시간 IPTV의 관련시장을 확정하는 경우, 아날로그케이블방송이 세 번째로 검정대상에 포함되는 경우에는 확정 결과가 시나리오 1과 동일하지만, 위성방송이 세 번째로 검정대상에 포함되는 경우에는 모든 경우(10%의 가격인상률-시나리오 (B)에서는 실시간 IPTV의 마진을  $x\%$ 가 72.0% 미만)에 아날로그케이블방송을 제외한 나머지 세 상품만으로 관련시장이 확정된다.

<Table 14> Market Definition by Service

Service	Scenario 1	Scenario 2
Analog CATV	Analog + Digital + IPTV	Analog + Digital + IPTV
Digital CATV	Digital + IPTV + Analog or Digital + IPTV + Satellite + Analog	Digital + IPTV + Analog or Digital + IPTV + Satellite
Satellite Bro.	Satellite + Digital + IPTV + Analog	Satellite + IPTV + Digital
Real-time IPTV	IPTV + Digital + Analog or IPTV + Digital + Satellite + Analog	IPTV + Digital + Analog or IPTV + Digital + Satellite

Note: In case of (5% increase in price + scenario(A)), in order for each market defined on Digital CATV, Satellite Broadcasting, and Real-time IPTV to include all the paid broadcasting services, the mark-up ratio of Real-time IPTV should be bigger than 20.3%.

### Ⅲ. 관련 제도의 분석 및 개선방향

제Ⅱ장의 각 유료방송서비스별 관련시장 확정 결과는 전체 유료방송서비스 또는 적어도 종합유선방송과 실시간 IPTV 간에 경쟁법적으로 유의미한 경쟁관계가 형성되어 있음을 보여준다.<sup>33)</sup> 따라서 경쟁관계에 있는 플랫폼사업자 간 공정한 경쟁을 유도하기 위해서는 동일한 규제

가 적용되어야 할 것이나, 우리나라의 현행 관련법 규정은 이와 거리가 멀다. 현재 종합유선방송과 위성방송은 방송법에서 규율하고 있으며, IPTV는 인터넷멀티미디어방송사업법(이하 사업법)에서 규율하고 있다. 서로 경쟁관계에 있는 유료방송서비스를 별개의 법률로 규율한다는 점도 문제지만, 더욱 중요한 점은 규율의 내용이 유료방송서비스별로 매우 차별적이라는 사실이다.

현행 방송법과 사업법의 조항을 비교하면, 방송채널의 구성·운영의 측면에서는 IPTV사업자가 기존의 플랫폼사업

33) 위성방송서비스와 여타 유료방송서비스 간에 경쟁관계가 형성되어 있는가의 여부에 대한 실증분석 결과는 뚜렷하지 않으므로, 제도에 대한 구체적인 대안을 모색하는 과정에서는 규제대상에 위성방송서비스를 포함할지의 여부가 문제가 될 수 있다. 이러한 문제는 SSNIP 검정법을 통해 관련시장을 확정하는 경우 검정대상 상품군을 확대하는 순서에 따라 확정 결과가 달라질 수 있다는 사실에서 비롯되는 것으로서, 제도를 설계함에 있어 특정 유료방송서비스의 포함 여부가 쟁점이 되는 경우에는 여타의 시장 확정 방법론을 통해 SSNIP 검정법에 의한 시장 확정 결과를 보완할 필요가 있을 것이다. 제Ⅲ장의 주된 목적은 개선의 구체적인 내용보다는 개선의 방향을 제시하는 것이며, 구체적인 개선방안은 논의 전개의 편이를 위해 분석에 포함된 모든 유료방송서비스 간에 경쟁관계가 형성되어 있다는 가정하에 설계된 것임을 밝힌다.

자와 거의 동일한 규정을 적용받으나, ① 시장점유율 제한, ② 전기통신설비의 동등 제공, ③ 금지행위와 관련해서는 차별적인 조항이 존재하며, ④ IPTV에 방송채널을 공급하는 사업자에 대해서만 콘텐츠 동등접근의 의무를 부과한다는 점도 상이하다.

이와 같이 유료방송시장에서 경쟁관계에 있는 사업자에 대한 차별적인 규제가 지속되는 근본적인 이유는 지금까지 지상파방송사업, 종합유선방송사업, 위성방송사업 등 역무별로 수직적인 규제체계를 유지해 오며 따라 역무 간 경쟁관계를 파악하려는 노력 자체가 부족했었다는 점에 있다. 따라서 유료방송서비스 거래와 관련한 규제차별의 문제는, 현행 수직적 규제체계를 가치사슬에 따라 분류된 수평적인 계층<sup>34)</sup>에 대해 차별적인 규제를 적용하는 수평적 규제체제로 전환해야 한다는 문제의식하에서, ‘동일계층 동일규제’ 또는 ‘동일서비스 동일규제’의 원칙을 적용함으로써 해결되어야 할 것이다.

이러한 일반적인 정책방향을 전제로 하여, 아래에서는 위에서 지적한 규제차별 가운데 점유율 제한 규정과 콘텐츠 동등접근 규정을 대상으로 보다 구체적인 개선방안을 제시하고자 한다.

## 1. 시장점유율 제한

현행법상 특정 IPTV사업자는 방송구역별로 IPTV, 종합유선방송, 위성방송을 포함한 유료방송사업 가입가구의 1/3로 점유율이 제한되는 반면,<sup>35)</sup> 종합유선방송사업자(SO)는 방송구역 수의 1/3, 전체 종합유선방송 가입가구의 1/3로 점유율이 제한되며,<sup>36)</sup> 위성방송사업자에 대해서는 점유율 제한 규정이 없다. 그러나 제II장의 시장 획정 결과는 SO, IPTV사업자, 위성방송사업자 전체, 또는 적어도 SO와 IPTV사업자에 대하여 차별적인 점유율 제한 규정을 동일하게 개정할 필요가 있음을 시사한다. 이수일(2006, p.52)은 이미 시장에서 아날로그케이블방송과 디지털케이블방송, 실시간 IPTV, 위성방송 간에 경쟁관계가 형성되어 있는 경우를 상정하여, 모든 유료방송사업자에게 유료방송서비스 가입자의 30~33%를 시장점유율 상한으로 규정하는 대안을 제시한 바 있다.

그런데 점유율 제한 규정에 대해서는 보다 근본적으로 어떠한 정책목표에서 개별 유료방송사업자의 시장점유율을 제한하는가라는 문제를 제기할 수 있다. 먼저 위의 점유율 제한 규정은 방송채널사용사업자(PP), IPTV 콘텐츠사업자 등 방

34) 콘텐츠서비스/플랫폼서비스/전송서비스/전송망 등.

35) 사업법 제13조(시장점유율 제한 등).

36) 방송법 시행령 제4조(소유제한의 범위 등) 제4항 제3호와 제4호.



송프로그램 제공사업자에 대한 플랫폼사업자의 시장지배력을 억제한다는 의미로 해석될 수 있다.<sup>37)</sup> 채널유통시장에서 방송프로그램 제공사업자는 플랫폼사업자가 유료방송서비스를 제공하는 데 필요한 방송프로그램을 제공하며, 플랫폼사업자는 광고수입을 올리려는 방송프로그램 제공사업자에게 자신의 가입자기반에 대한 접근권을 제공한다. 그런데 지상파 채널과 달리 시청률이 낮은 유료방송채널의 경우에는 당해 채널의 전송 여부에 따라 유료방송서비스 가입자들이 플랫폼사업자를 전환할 가능성은 높지 않다. 따라서 플랫폼사업자와 방송프로그램 제공사업자 간 거래에서 플랫폼사업자는 일방적인 독점력을 보유한다. 방송프로그램 제공사업자가 광고수입 극대화를 위해 최대한 많은 플랫폼사업자의 가입자기반에 접근하려고 하는 한, 이러한 사실은 개별 플랫폼사업자의 점유율과 무관하게 성립한다. 사실 방송통신위원회는 채널유통시장에서 플랫폼사업자의 독점력을 억제하기 위해 2008년 11월 이후 SO의 재허가 심사 시 재허가의 조건으로 PP에 대한 수신료 배분율을 25% 이상 유지하도록 하여 플랫폼사업자와 PP 간 거래를 직접 규제하고 있다. 따라서 플랫폼사업자에 대한 점유율 제한 규정은 채널유통시장에서 플랫폼사업자의 시장지

배력을 억제한다는 목적으로는 정당화될 수 없다.

다음으로 플랫폼사업자에 대한 시장점유율 제한 규정은 소비자에 대한 시장지배력의 행사 가능성을 원천적으로 배제하려는 목적으로도 해석될 수 있다. 그런데 2008년 6월 현재 전체 유료방송 가입자 가운데 약 85.7%가 종합유선방송에 가입되어 있으며, 전체 77개 방송구역 가운데 59개의 방송구역에는 실질적으로 하나의 SO만 존재한다는 점을 고려할 때, 이미 각각의 SO는 자신의 방송구역에서 상당한 시장지배적 지위에 있다. 따라서 SO에 대한 방송구역 또는 가입가구 수 기준의 점유율 제한은 소비자에 대한 시장지배력 행사 가능성의 억제와는 아무런 관련이 없다. 사실 우리나라의 규제기관은 유료방송시장에서 시장지배적 사업자인 SO로부터 소비자를 보호하기 위해 SO에 대한 요금승인제도를 운용함에 있어,<sup>38)</sup> SO가 제공하는 각 상품별로 최고가를 승인하여 SO로 하여금 승인된 요금 이하를 책정하도록 하는, 일종의 가격상한제를 별도로 시행하고 있다.

시장지배적 사업자인 SO에 대한 점유율 제한이 유료방송시장에서 시장지배력 남용 가능성과 아무런 관련이 없다면 신규사업자인 IPTV사업자에 대한 점유율 제한은 더더욱 그러하다. 설령 IPTV

37) 예를 들어 이수일(2006), p.52.

38) 방송법 제77조(이용약관의 승인 등) 제1항.

사업자에 대한 점유율 제한이 향후 유료 방송시장에서 특정 IPTV사업자가 시장 지배적 지위를 획득할 가능성을 사전에 봉쇄할 필요에서 비롯된 것이라고 하더라도, ‘방송구역별’로 점유율을 제한하는 사업법 제13조는 상품시장의 지리적 범위 설정의 오류 등 다양한 문제를 내포하고 있으므로, 점유율 산정 기준을 방송구역에서 전국으로 변경해야 한다. 현재 IPTV사업자는 전국사업자로서 요금승인대상이며,<sup>39)</sup> 승인된 요금을 전국에 걸쳐 동일하게 부과해야 한다. 따라서 IPTV의 지리적 범위는 전국으로 설정되는 것이 타당하다.<sup>40)</sup> 또한 방송구역별 점유율 제한은 IPTV사업자의 영업을 심각하게 왜곡할 가능성도 존재한다. 예를 들어, 가구 수가 동일한 두 개의 방송구역 A와 B가 있을 때, 특정 IPTV사업자의 점유율이 A에서 20%이고 B에서 40%라면 B에서 10%p의 가입자를 줄여야 하는 반면, A와 B에서 모두 30%라면 가입자를 감축할 필요가 없게 된다. 방송구역 A와 B의 전체적인 점유율이

30%로 동일함에도 불구하고 방송구역별 점유율의 분포에 따라 전국 사업자인 IPTV사업자에 대해 사업법 제13조의 적용 여부가 결정되는 비합리적인 상황이 발생하는 것이다.<sup>41)</sup>

이와 같이 플랫폼사업자에 대한 점유율 제한은 채널유통시장에서의 시장지배력 행사를 억제할 필요와는 무관하며, 채널유통시장에서의 시장지배력 행사의 가능성에 대해서는 현재와 같이 규제기관이 사업자 간 거래에 직접 개입하는 것이 필요하다. 또한 유료방송시장에서의 시장지배력 행사의 측면에서도 플랫폼사업자에 대한 점유율 제한은 현재와 같이 방송구역별로 SO의 시장지배적 지위가 형성되어 있는 한 현실적인 의미가 없으며, 현행과 같이 수신료를 규제하는 방식이 정당성을 지닌다.<sup>42)</sup> 다만, 이수일(2006)이 주장한 바와 같이 방송구역 기준의 SO 경영 제한을 폐지하여 SO가 전국 사업자로 성장할 수 있는 가능성을 부여한 후에, 전국적으로 플랫폼사업자 간 경쟁이 활성화된다는 전망하에서는, 모든 플

39) 사업법 제15조(이용약관의 신고 등) 제1항.

40) 방송부문의 경우 소비자·생산자의 지리적 이동이 부재하다는 점을 감안할 때 상품시장의 지리적 범위는 가구별로 설정하는 것이 개념적으로 타당하지만, 규제 적용의 현실적 필요를 감안하면 개별 사업자의 사업구역을 기준으로 상품시장의 지리적 범위를 확정할 수 있다. 물론 사업구역 내 모든 가구에 대해 동일한 가격 책정이 전제되어야 한다.

41) 이에 따라 사업법 제13조는 거대 통신사업자인 IPTV사업자로부터 SO를 보호하려는 목적에서 도입된 것으로 해석되기도 한다.

42) 플랫폼사업자에 대한 점유율 규제가 도입되는 과정을 살펴보면, SO에 대한 점유율 규제는 지상파방송사의 이해가 반영되었으며, IPTV사업자에 대한 점유율 규제는 SO의 이해가 반영된 것이라는 해석이 설득력을 지닌다.

랫폼사업자에 대하여 전체 유료방송서비스 가입자의 30~33%의 점유율 상한을 적용하는 것이 예비적인 차원에서는 의미를 지닐 수 있을 것이다.

## 2. 콘텐츠 동등접근

현재 사업법 제20조는 IPTV 콘텐츠사업자에 대해 IPTV사업자에게 비차별적으로 주요 방송프로그램을 제공할 의무를 부과하고 있으며, 동법 시행령 제19조에 따르면 주요 방송프로그램은 IPTV 콘텐츠사업자가 제공하는 실시간 방송프로그램 가운데 시청률 또는 시청점유율, 공익성, IPTV사업자 간 공정경쟁을 고려하여 방송통신위원회가 고시하도록 규정되어 있다. 그런데 이러한 규정에 따르면, ① 기존의 플랫폼사업자에게 인기 유료방송채널을 공급하는 PP가 IPTV 콘텐츠사업자로 등록하지 않는 한<sup>43)</sup> 사업법 제20조를 적용받지 않으며, ② 인기 PP가 IPTV 콘텐츠사업자로 등록하더라도, 사업법 제20조는 IPTV사업자만을 대상으로 비차별적인 주요 방송프로그램 공급 의무를 규정하고 있으므로, 인기 유료방

송채널의 송출과 관련하여 IPTV사업자와 기존의 플랫폼사업자는 차별화될 수 있다. 따라서 플랫폼사업자 간 공정경쟁을 훼손하지 않기 위해서는 시장에서 실질적인 경쟁관계가 형성되어 있는 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, IPTV사업자가 모두 콘텐츠 동등접근의 대상 플랫폼사업자에 포함되도록 사업법 제20조를 개정할 필요가 있다.

다음으로 콘텐츠 동등접근의 의무가 부과되는 주요 방송프로그램의 범위와 관련하여, 현재 인기 유료방송채널들은 대부분 지상파계열 PP와 SO와 수직 결합되어 있는 MPP(multiple PP), 즉 MSP(multiple system provider)에 의해 제작·공급되고 있다. 2009년 1월에서 9월까지 시청률 상위 20개 유료방송채널 가운데 7개 채널은 지상파계열 PP가 공급하고 있고, 거대 MSP인 CJ, 온미디어 등이 8개의 채널을 공급하고 있다. 플랫폼사업자와 수직 결합되어 있지 않은 독립 PP가 제공하는 인기 채널은 4개에 불과하다.<sup>44)</sup> 이러한 인기 유료방송채널 가운데 주요 방송프로그램을 정할 때에는 일반적으로 유료방송시장의 경쟁 활성화<sup>45)</sup>와

43) IPTV사업자에게 콘텐츠를 공급하려는 자는 방송통신위원회에 등록하거나 승인을 받아야 한다(사업법 제18조 제2항).

44) AGB닐슨미디어리서치 제공 자료. 상위 20개 채널의 전체 시청률은 10.41%로서 시청률이 조사된 100개 유료방송채널의 전체 시청률인 16.53%의 65%를 차지한다.

45) <Table 3>에 따르면, 종합유선방송을 통해 시청되는 인기 유료방송채널들이 IPTV를 통해서도 시청 가능하다면 서비스별로 5% 가격인상 시 사업자 전환율이 적게는 11.4%(위성방송)에서 많게는 70.4%(아날로그케이블방송)까지 증가한다.

방송콘텐츠 제작의 활성화라는 정책목표를 고려해야 한다. 그런데 주요 방송프로그램의 지정 여부를 결정함에 있어, 지상파계열 PP와 독립 PP에 의해 제공되는 인기 채널과 플랫폼사업자와 수직 결합된 PP에 의해 제작·공급되는 채널은 고려되어야 할 정책목표가 차별적일 필요가 있다.

지상파계열 PP와 독립 PP에 의해 제공되는 유료방송채널 가운데 과거 일정 기간 동안의 시청률이 특정 기준을 넘는 채널들은 유료방송시장의 경쟁 활성화 또는 공정경쟁의 제고라는 정책목표를 고려하여 주요 방송프로그램에 포함되는 것이 바람직하다. 특히 독립 PP의 유료방송채널을 주요 방송프로그램에 포함시켜 동등접근의 의무를 강제하는 경우에는 기존의 시장지배적 사업자인 SO가 독립 PP들에게 신규 플랫폼으로 채널을 송출하지 말라고 부당하게 요구할 가능성을 원천적으로 제거할 뿐 아니라 SO에 대한 독립 PP의 협상력을 제고하는 효과도 기대할 수 있다.

한편, 플랫폼사업자와 수직 결합되어 있는 PP에 의해 공급되는 인기 유료방송채널도 유료방송시장의 경쟁 활성화 차원에서 주요 방송프로그램으로 지정할

수 있다. 현재 인기 유료방송채널들을 보유하고 있는 MSP들은 자신의 방송채널을 플랫폼사업자에게 공급함에 있어 유료방송시장에서 자신과 실질적인 경쟁관계에 있는 IPTV사업자를 차별할 유인을 지닌다.<sup>46)</sup> 이미 주요 MSP들과 위성방송사업자 간에는, 2003년에서 2008년 사이 CJ, 온미디어의 인기 채널들이 위성방송으로부터 이탈하였으며,<sup>47)</sup> 핵심적인 신규 인기 채널들도 SO에만 독점 공급되는 등,<sup>48)</sup> 경쟁제한행위로 해석될 수 있는 다양한 사례들이 존재한다. 따라서 경쟁 활성화의 측면에서는 당해 MSP가 공급하는 인기 유료방송채널 또한 주요 방송프로그램으로 지정하여 콘텐츠 동등접근의 의무를 부과하는 것이 타당할 것이다. 그러나 MSP가 공급하는 인기 유료방송채널에 대한 콘텐츠 동등접근의 의무 부과를 플랫폼 차별화 유인에서 비롯되는 플랫폼사업자의 콘텐츠 투자 유인을 저해할 가능성도 존재한다. 따라서 플랫폼사업자와 수직 결합되어 있는 PP에 의해 제공되는 유료방송채널의 경우에는 콘텐츠 차별화의 유인을 고려하여 주요 방송프로그램의 지정에 신중할 필요가 있으며, 경쟁 활성화라는 정책목표에 대해서도 신규 플랫폼사업자의 원활한 시장 진

46) 2008년 12월 현재 CJ, 온미디어와 티브로드는 각각 14개, 4개, 15개의 SO를 소유하고 있다.

47) 2003년에는 Tooniverse, SUPERACTION, MTV, 채널 CGV가, 2005년에는 m.net와 올리브가, 2007년과 2008년에는 tvN이 위성방송으로의 송출을 중단하였다. 이 가운데 tvN의 경우에는 위성방송사업자가 두 차례에 걸쳐 채널송출 중단을 이유로 방송분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청한 바 있다.

48) 그 예로 CJ의 Champ, Xports, CGV Choice와 온미디어의 Qwiny, NICK, StoryON을 들 수 있다.

입이라는 제한적인 의미를 부여하여 주요 방송프로그램의 지정이 한시적일 필요가 있다.

#### IV. 분석의 종합 및 결론

본 논문은 유료방송서비스를 대상으로 경쟁법의 시장 획정 원리를 이용하여 상품별 관련시장을 획정하고, 시장 획정과 정에서 확인된 상품 간 경쟁관계를 토대로 하여 현행 제도의 타당성을 분석하고 개선방안을 제시하였다.

임계매출손실을 검정법을 적용하여 각각의 유료방송서비스별로 관련시장을 획정한 결과, 현재 시장에서는 본 논문에 포함된 모든 유료방송서비스 또는 적어도 아날로그케이블방송, 디지털케이블방송, 실시간 IPTV 간에 경쟁법적으로 유의미한 경쟁관계가 형성되어 있음을 확인하였다. 이러한 경쟁관계는 저가와 고가 아날로그케이블방송을 별도로 고려하거나 실시간 IPTV의 서비스 수준이 향상된다고 가정하는 경우에도 크게 변하지 않는다.

이러한 분석 결과는 현재 종합유선방송과 IPTV에 상이하게 적용되는 규제들이 규제차별임을 의미한다. 특히 IPTV만을 독립된 시장으로 획정하는 것으로 해석되는 사업법 제20조는 플랫폼사업자

간 경쟁 활성화와 공정경쟁을 훼손할 여지가 크므로, ① 콘텐츠 동등접근의 대상 플랫폼사업자를 시장에서 경쟁관계가 형성되어 있는 사업자 전체로 확대하는 것이 타당하다. 또한 콘텐츠 동등접근의 의무가 부과되는 주요 방송프로그램은 경쟁 활성화와 콘텐츠 제작 활성화라는 서로 상반된 정책목표를 모두 고려하여 지정하되, ② 지상파계열 PP와 독립 PP가 제공하는 인기 유료방송채널은 플랫폼사업자 간 경쟁 활성화 차원에서 주요 방송프로그램에 포함되어야 함을 주장하였다. 마지막으로 ③ 플랫폼사업자에 대한 시장점유율 규제는 경쟁관계가 형성되어 있는 사업자들의 전체 가입자 수를 기준으로 동일한 점유율 상한을 설정하는 방식이 공정경쟁의 측면에서 바람직하다.

역무별·수직적 규제체계는 사업자 간 경쟁관계의 파악을 어렵게 한다. 이에 따라 역무별·수직적 규제체계는 방송·통신의 융합으로 사업자 간에 새로운 경쟁구조가 형성될 때마다 규제차별, 규제공백 등의 문제를 초래하게 된다. 역무별·수직적 규제체계를 근간으로 하는 우리나라의 방송 관련 법·제도하에서는 이러한 문제가 다양하게 발생할 수 있다. 따라서 방송·통신의 융합이 진전되는 추세에 대응하여 사업자 간 공정경쟁을 유도하기 위해서는 가치사슬을 따른 수평적 규제체계를 도입하고, 경쟁법의 원리를 반영한 관련시장 획정

을 통해 각 층위별로 적정한 제도를 설계하는 것이 시급하다. 본 논문은 그러한 노력의 일환으로 사안의 중요성을 감

안하여 유료방송서비스 거래를 대상으로 관련시장을 확정하고 제도개선방안을 제시하였다.

## 참 고 문 헌

- 권남훈, 「경쟁정책 적용을 위한 시장획정 방법론 및 시장집중지표」, 『산업조직연구』, 제14권 제2호, 2006.
- 김성환 · 김민철 · 김남심 · 오기석 · 백윤미, 『방송시장 경쟁상황평가체계 연구』, 방송통신위원회 정책용역보고서 2008-09, 2008.
- 방송통신위원회, 『2007 방송산업 실태조사 보고서』, 2007.
- 신광식 · 전성훈, 「무학-대선 기업결합과 관련한 지리적 시장 획정의 경제분석」, 『산업조직연구』, 제14권 제4호, 2006.
- 윤충한 · 이인찬 · 이동현, 「케이블TV와 위성방송의 경쟁에 관한 실증연구」, 『정보통신정책연구』, 제13권 제4호, 2006.
- 이수일, 『방송산업에의 경쟁 도입』, 정책연구시리즈 2006-15, 한국개발연구원, 2006.
- 이수일 · 김정욱 · 조숙진, 『IPTV 도입에 따른 방송시장 획정 및 경쟁제한행위 사례연구』, 공정거래위원회 용역보고서, 2008.
- 조은기 · 문상철 · 이진근 · 최정일 · 김원식 · 전범수, 『원가 산정을 통한 케이블 이용요금 적정성 연구』, 방송통신위원회 용역보고서 2008-16, 2008.
- 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>
- European Commission, “Commission Guidelines on Market Analysis and the Assessment of Significant Market Power under the Community Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services,” Official Journal C 165, 7 November 2002a.
- European Commission, “Market Definition in the Media Sector-Economic Issues,” Competition DG, 2002b.
- European Commission, “Market Definition in the Media Sector-Comparative Legal Analysis,” Competition DG, 2002c.
- GAO, “The Effect of Competition from Satellite Providers on Cable Rates,” GAO/RCED-00-164, 2000.
- GAO, “Issues in Providing Cable and Satellite Television Services,” GAO-03-130, 2002.
- Harris, B. and J. Simons, “Focusing Market Definition: How Much Substitution is Necessary?” *Research in Law and Economics* 12, 1989.
- Hausman, J., “Declaration of Professor Jerry A. Hausman; Appendix A to Petition of SBC Communications to Deny Application in the Matter of Applications of Consent to the Transfer of Control of Licenses of Media One Group, Inc., Transferor to AT&T Corp., Transferee,” Federal Communications Commissions, CS Docket No. 99-251, 1999.

- Kaserman, D. L. and H. Zeisel, "Market Definition: Implementing the Department of Justice Merger Guidelines," *The Antitrust Bulletin*, Fall, 1996.
- Katz, M. L. and C. Shapiro, "Critical Loss: Let's Tell the Whole Story," *The Antitrust Bulletin*, Spring 2003.
- Massey, P., "Market Definition and Market Power in Competition Analysis: Some Practical Issues," *The Economic and Social Review* 31(4), 2000.
- Rhee, H. and S. Lee, "An Empirical Analysis of the Inter-platform Competition in Korean MVPD Market," mimeo, 2004.



## 보 론

아날로그케이블방송과 디지털케이블 방송이 검정대상 상품군에 포함되고, 일률적으로 5%의 가격인상을 가정하는 경우에, 현실에서는 실시간 IPTV, 위성방송으로의 전환이 한꺼번에 발생할 것이다. 그러나 검정대상 상품군으로부터의 전환율을 산정하기 위하여 <Table 3>의 전환율을 활용해야 하는 경우에는 그러한 전환이 연쇄적으로 발생하여 무한등비수열의 형태를 취한다고 이해하는 것이 편리하다. <Appendix A>는 검정대상 상품군으로부터 실시간 IPTV로의 전환율 산정 과정을 예시하고 있다.

<Appendix A> 마지막 열의 g값과 h값

을 아날로그케이블방송과 디지털케이블 방송의 상대적인 가입자 비중(85:15)으로 가중평균하면, 일률적인 5% 가격인상 시 아날로그케이블방송과 디지털케이블방송으로부터 실시간 IPTV로의 전환율인 8.57%가 산정된다.

동일한 방식으로 위성방송으로의 전환율인 3.44%를 구할 수 있으며, 두 수치를 더하면, <Table 6>에서와 같이 아날로그케이블방송과 디지털케이블방송이 검정대상 상품군에 포함되고 일률적으로 5%의 가격인상을 가정하는 경우에 실제매출손실률인 12.01%을 얻게 된다.

<Appendix A> Illustration of Computation of Conversion Ratio

Scenario 1, 5% increase in price	Analog CATV	Digital CATV	Real-time IPTV	Satellite Bro.
Analog CATV	-	0.0855(a)	0.0658(b)	0.0171(c)
Digital CATV	0.0930(d)	-	0.1262(e)	0.0864(f)

  

Infinite geometric sequence	Initial value	Multiplier	Sum of infinite sequence
Analog CATV → Real-time IPTV	0.0766(b+a*e)	0.0080(a*d)	0.0772(g=[b+a*e]/[1-a*d])
Digital CATV → Real-time IPTV	0.1324(e+d*b)	0.0080(a*d)	0.1334(h=[e+d*b]/[1-a*d])

Note: (a)-(f) are conversion ratios in <Table 3>.

## 부 록

설문조사에서 이용된 설문지는 크게 유료방송서비스 이용 현황 및 가상적인 가격인상에 따른 상품 전환의사를 묻는 문항들과 통계적 분류를 위한 문항들로 구성되어 있다. 설문조사의 주된 목적인 가격인상에 따른 상품 전환의사에 대한 문항들은 아날로그 케이블TV 가입자, 디지털 케이블TV 가입자, 위성방송 가입자, 실시간 IPTV 가입자, VoD IPTV 가입자를 구분하여 PART A, B, C, D, E로 구성되어 있다. 각 PART에서는 현재 이용하고 있는 유료방송서비스에 가입하게 된 동기, 결합서비스의 이용 여부를 질문한 뒤, 실시간 IPTV의 서비스 수준에 대한 시나리오별로 현재 이용하고 있는 유료방송서비스의 요금이 5% 인상되는 경우와 10% 인상되는 경우에 상품 전환의사를 질문하는 방식을 취하였다. 설문조사 시 설문응답자들의 이해를 돕기 위해 설문지와 별도로 보기카드를 마련하여 유료방송서비스의 현황 및 요금 수준 등을 자세히 설명하였다. 아래에서는 설문지의 구성을 예시하기 위하여 아날로그 케이블TV 가입자에 대한 설문내용을 차례대로 제시한다.

문2. 맥에서 가입한 아날로그 케이블TV는 어떤 유형인가요?

- ① 월 4,000원 미만
- ② 월 4,000~8,000원 미만
- ③ 월 8,000~10,000원 미만
- ④ 월 10,000~18,000원 미만
- ⑤ 월 18,000원 이상

문3. 아날로그 케이블TV에 가입하게 된 가장 중요한 이유는 무엇인가요?

- ① 지상파방송(KBS, MBC, SBS, EBS)을 잘 보기 위하여
- ② 다양한 채널을 보기 위하여
- ③ 보고 싶은 채널(프로그램)을 보기 위하여
- ④ 초고속 인터넷과 패키지로 판매해서
- ⑤ 나의 이용의사와는 상관없이 공동주택(아파트 등)에서 단체 가입
- ⑥ 기타 ( )

문4. 현재 아날로그 케이블TV를 초고속 인터넷 또는 인터넷 전화와 패키지로 구매하고  
있나요?

- ① 아날로그 케이블TV만
- ② 아날로그 케이블TV + 초고속 인터넷
- ③ 아날로그 케이블TV + 인터넷 전화
- ④ 아날로그 케이블TV + 초고속 인터넷 + 인터넷 전화

※ 조사지는 [보기카드 2]의 내용을 읽어주십시오.

※ 문5~문6은 다음 [시나리오 1]의 내용을 잘 듣고 답해주시기 바랍니다.

만약 현재 실시간 IPTV를 이용하신다면, 지상파채널의 시청은 가능하지만, 케이블TV  
에서 시청 가능한 인기 유료방송채널 가운데 다수의 영화·스포츠·드라마 채널은 시청  
할 수 없습니다. 다만, 케이블TV의 콘텐츠들을 VOD 형태로 보는 것은 가능합니다.

문5. 만약 아날로그 케이블TV 요금이 **5% 인상**되고, 디지털 케이블TV, 위성방송, IPTV의  
요금이 그대로인 경우, 귀하는 아날로그 케이블TV 이용을 어떻게 하시겠습니까?

- ① 그대로 이용하겠다   ☞ **문 6으로**
- ② 아날로그 케이블TV 해지 후 다른 유료방송서비스를 이용하겠다   ☞ **문 5-1로**
- ③ 아날로그 케이블TV 해지 후 다른 유료방송서비스도 이용하지 않겠다   ☞ **문 6으로**

문5-1. 그럼, 어떤 유료방송서비스를 이용하시겠습니까?

- ① 디지털 케이블TV
- ② 위성방송
- ③ 실시간 IPTV
- ④ VOD IPTV
- ⑤ 기타 (                    )

문6. 만약 아날로그 케이블TV 요금이 **10% 인상**되고, 디지털 케이블TV, 위성방송, IPTV  
의 요금이 그대로인 경우, 귀하는 아날로그 케이블TV 이용을 어떻게 하시겠습니까?

- ① 그대로 이용하겠다   ☞ **문 7로**

- ② 아날로그 케이블TV 해지 후 다른 유료방송서비스를 이용하겠다 ☞ **문 6-1로**
- ③ 아날로그 케이블TV 해지 후 다른 유료방송서비스도 이용하지 않겠다 ☞ **문 7로**

문6-1. 그럼, 어떤 유료방송서비스를 이용하시겠습니까?

- ① 디지털 케이블TV
- ② 위성방송
- ③ 실시간 IPTV
- ④ VOD IPTV
- ⑤ 기타 (                      )

※ 문7~문8은 다음 [시나리오 2]의 내용을 잘 듣고 답해주시기 바랍니다.

만약에 앞으로 실시간 IPTV를 이용하신다면, 지상파채널뿐만 아니라 영화·스포츠·드라마 채널 등 케이블TV에서 시청할 수 있는 모든 인기 유료방송채널들을 시청할 수 있다고 합니다. 또한 케이블TV의 콘텐츠들을 VOD 형태로 보는 것도 가능하다고 합니다. 다만, 이 경우 월 요금은 [시나리오 1]에 비해 1,000~2,000원 정도 비싸질 수 있습니다.

문7. 만약 아날로그 케이블TV 요금이 **5% 인상**되고, 디지털 케이블TV, 위성방송, IPTV의 요금이 그대로인 경우, 귀하는 아날로그 케이블TV 이용을 어떻게 하시겠습니까?

- ① 그대로 이용하겠다 ☞ **문 8로**
- ② 아날로그 케이블TV 해지 후 다른 유료방송서비스를 이용하겠다 ☞ **문 7-1로**
- ③ 아날로그 케이블TV 해지 후 다른 유료방송서비스도 이용하지 않겠다 ☞ **문 8로**

문7-1. 그럼, 어떤 유료방송서비스를 이용하시겠습니까?

- ① 디지털 케이블TV
- ② 위성방송
- ③ 실시간 IPTV
- ④ VOD IPTV
- ⑤ 기타 (                      )

- 문8. 만약 아날로그 케이블TV 요금이 **10% 인상**되고, 디지털 케이블TV, 위성방송, IPTV의 요금이 그대로인 경우, 귀하는 아날로그 케이블TV 이용을 어떻게 하시겠습니까?
- ① 그대로 이용하겠다   ☞ **문 9로**
  - ② 아날로그 케이블TV 해지 후 다른 유료방송서비스를 이용하겠다   ☞ **문 8-1로**
  - ③ 아날로그 케이블TV 해지 후 다른 유료방송서비스도 이용하지 않겠다   ☞ **SQ1로**

문8-1. 그럼, 어떤 유료방송서비스를 이용하시겠습니까?

- ① 디지털 케이블TV
- ② 위성방송
- ③ 실시간 IPTV
- ④ VOD IPTV
- ⑤ 기타 (                    )

문9. 서비스 요금이 10% 인상된다고 가정하더라도 현재의 서비스를 계속 이용하시려는 가장 중요한 이유는 무엇인가요?

- ① 현재 가입한 서비스에 만족
- ② 현 거주지에서 다른 서비스를 선택하는 것이 불가능
- ③ 단체계약에서 개별계약으로의 전환이 부담
- ④ 중도 해지 위약금이 부담
- ⑤ 다른 서비스로 전환 시 신규설치비, 셋톱박스 교체 등 교체비용이 부담
- ⑥ 기존 서비스의 특별 혜택을 포기하기 어려워서
- ⑦ 결합상품을 이용하고 있어서
- ⑧ 현재 서비스의 해지절차가 복잡할 것 같아서
- ⑨ 기타 (                    )