

放送産業의 市場化에 따른 競爭法的 爭點 및 課題

李 湖 暎*

차 례

I. 서 론

1. 방송산업의 특성과 방송산업 규제
2. 융합현상과 방송산업 규제

II. 우리나라 방송시장의 구조 및 현황

1. 방송산업의 현황 개관
2. 지상파방송시장의 구조 및 현황
3. 다채널유료방송시장의 구조 및 현황

III. 방송산업의 시장화 촉진을 위한 경쟁법적 과제

1. 방송시장 진입규제의 완화
2. 방송사업자 소유 및 경영 규제의 재검토
3. 방송광고시장에의 경쟁도입
4. 프로그램유통 관련 불공정거래행위의 규제 및 프로그램 접근의 확보
5. 종합유선방송사업자의 기업결합 규제 개선

IV. 결 론

* 法學博士, 漢陽大學校 法科大學 副教授

I. 서론

1. 방송산업의 특성과 방송산업 규제

전통적으로 방송산업은 통신산업, 에너지산업, 운송산업 등과 함께 대표적인 규제산업(regulated industries)의 하나로 인식되어 왔다. 그러나 종래 방송산업은 규제의 근거라는 측면에서 통신산업, 에너지산업 및 운송산업 등과 같은 여타 규제산업과는 구별되는 특징을 가지고 있는 것으로 인정되었다. 즉, 통신산업 등에 대한 규제가 특히, 자연 독점성(Natural Monopoly)²⁾ 및 필수설비성(essential facilities)³⁾을 근거로 하는데 반하여, 방송산업의 경우에는 전통적으로 일반적인 망산업(network industry)의 특성 이외에도 주파수자원의 희소성, 방송서비스의 보편적 서비스성 및 사회적 영향력 등을 배경으로 한 방송의 공익성을 근거로 광범위한 규제가 이루어졌다.⁴⁾

방송의 공익성은 종래 방송산업을 기타의 규제산업과 차별화시키는 중요한 근거로 원용되어 왔는데, 방송매체의 다원성(plurality), 방송내용의 다양성(diversity) 및 소수의견대변(minority representation) 등을 확보하기 위한 각종 규제의 이론적 근거로서 제시되었다. 즉, 국가로부터 제한된 주파수자원의 사용허가를 받아서 막대한 사회적 영향력을

2) 이는 시장실패(market failure)의 일 유형으로서 생산량의 증가에 따라 장기평균비용이 체감하므로 다수의 기업이 활동하기 보다는 하나 또는 소수의 기업이 활동하는 것이 생산적 효율성(productive efficiency) 측면에서 효율적이고, 다만 이들의 독점력 남용으로 인한 배분적 효율성(distributive efficiency)의 감소를 억제하기 위하여 국가가 광범위한 규제를 행하여야 한다는 것이다.

3) 이는 경쟁사업자가 당해 산업에서 사업활동을 영위하기 위하여 필수적인 설비 등을 확보할 수 없거나 별도의 설비 등을 확보하는 것이 사회적으로 바람직하지 않을 경우 당해 시장에서의 실질적인 경쟁이 이루어지도록 경쟁사업자에게 당해 설비 등의 이용을 보장하여야 한다는 것이다.

4) 이상우 외, “융합환경에서의 방송규제 변환 방향 - 통신과 방송 산업의 규제논리 분석”, KISDI 이슈리포트 06-03, 정보통신정책연구원, 2006, 19면 참고.

행사하는 방송은 공익적 프로그램의 제공을 포함하여 불특정 다수의 이익에 봉사하여야 하고, 민주주의의 사회의 여론형성에 필요한 공론의 장을 제공하기 위하여 시청자에게 다양한 의견과 정보를 제시하여야 하는 한편, 시청자의 취향에 따른 선택의 기회를 제공함으로써 소비자주권의 실현에 기여하여야 한다는 것이다.⁵⁾ 실제로 각국의 방송산업은 1970년대 이후 전세계적으로 진행된 규제산업에 대한 규제완화의 물결 속에서도 이상과 같은 방송의 공익성을 근거로 상대적으로 강력한 규제를 유지해왔는데, 그 동전의 뒷면으로서 경쟁의 도입 및 시장화에 뒤처졌다고 할 수 있다.

우리나라의 방송산업 규제체계 역시 기타 산업에서와 같은 일반적인 규제 이외에도 방송의 공익성에 근거한 규제논리를 충실하게 관철하고 있다. 즉, 현행 방송법은 방송의 공익성을 확보하기 위하여 직접적으로 방송프로그램의 편성, 채널의 구성, 방송광고 및 보편적 시청권에 관한 다양한 규제(방송법 제5장) 이외에도 다른 산업에서 볼 수 없는 광범위한 경제적 규제를 포함하고 있다. 예컨대, 방송산업에 진입하기 위해서는 각 사업자 구분별로 방송법이 정하는 바에 따라 방송위원회의 허가추천을 받아 정보통신부장관의 허가를 받거나, 방송위원회에 등록하거나 동 위원회의 승인을 받아야 하는데(방송법 제9조), 그 심사기준으로서 “방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현가능성”, “지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성” 등이 제시되어 있다(동법 제10조 제1항).

또한 현행 방송법은 다른 산업에서 볼 수 없는 다양한 결격사유를 규정하고 있으며(동법 제13조), 원칙적으로 지상파방송사업자 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사업자의 1인 소

5) 같은 글, 11-12면, 이 글은 방송산업에서의 공익성 개념의 이론적 근거로서 수탁이론, 공론의 장/숙의 민주주의의 이론 및 시장경쟁의 관점 등 세 가지를 들고 있는데, 이들은 상호 대립적인 것이라기보다는 각국의 시대상황에 따라 비중을 달리하면서 상호 보완적이고 조화적인 관계로 이해된다.

유 지분을 제한하고(동법 제8조 제2항), 이들에 대한 대기업 및 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인의 겸영이나 지분소유를 금지할 뿐만 아니라(동법 제8조 제3항), 종합유선방송사업자 또는 위성방송사업자에 대한 대기업 및 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인의 지분 소유 역시 제한된다(동법 제8조 제4항). 그밖에도 특정한 방송사업자는 전체 방송사업자의 매출액 중 일정한 점유율 한도를 초과할 수 없고, 방송사업자간 과도한 겸영이나 지분소유도 제한된다(동법 제8조 제5항, 제6항, 제7항 및 제8항). 또한 정당은 방송사업자의 주식 또는 지분을 소유할 수 없고(동법 제8조 제9항), 각 방송사업자 구분별로 외국 정부나 단체 및 외국인 또는 이들이 일정 비율 이상의 지분을 소유하고 있는 법인으로부터 재산상의 출자 또는 출연을 받는 것은 금지되거나 제한된다(동법 제14조).

2. 융합현상과 방송산업 규제

1990년대 이후 디지털기술의 발달 및 이에 따른 소비자의 수요변화로 인하여 방송산업은 급격한 변화를 겪고 있는데, 특히 방송 및 통신의 융합이 진전됨에 따라 방송산업에 대한 기존의 규제체계 전반에 대하여 근본적인 의문이 제기되었다. 즉, 방송산업은 종전에 무선주파수를 통하여 불특정 다수의 시청자들에게 제한된 양의 정보를 아날로그 방식으로 일방향적으로 전송하던 것으로부터 광범위한 대역의 통신경로를 통하여 세분화된 시청자에 대하여 실질적으로 무제한적인 양의 정보를 디지털 방식으로 양방향적으로 유통하는 것으로 발전하고 있다.⁶⁾ 이러한 방송산업의 변화는 결국 종전에 상이한 산업으로 인식되었던 산업들이 융합해가는 현상을 낳게 되었는데, 특히 동일한 전송기술과 전송망을 사용하는 통신산업과의 융합현상이 현저하다.

6) Background Note by the OECD Secretariate, Regulation and Competition Issues in Broadcasting in the Light of Convergence, 1999, p. 31.

산업간 융합현상(convergence)은 일반적으로 “관련 기술의 변화로 인하여 종전에는 독립적인 기업들에 의해 생산되던 둘 이상의 상품이나 서비스가 단일기업에 의해 생산되는 수준까지 범위의 경제(economies of scope)가 증가하는 과정”으로 정의할 수 있다.⁷⁾ 이러한 융합현상이 초래하는 결과는 다음의 네 가지로 요약할 수 있다.⁸⁾ 첫째, 융합되는 한 시장에서 현재 활동하고 있는 기업이 효과적인 경쟁을 위해 신규 투자 또는 합병 등을 통하여 융합되는 또 다른 시장에 진입함으로써 시장구조(market structures)를 변화시킨다. 둘째, 융합되는 시장의 진입장벽이 낮은 경우에 이들 시장에서 활동하고 있는 기업들은 상호 잠재적 진입자의 위치에 서게 되므로 전반적인 경쟁의 수준(level of competition)을 증가시킨다. 셋째, 융합현상은 융합되는 각 영역에 대한 규제상의 차이점을 부각시킴으로써 기존의 규제체계, 특히 사업영역 제한(line-of-business restrictions)에 대하여 압력을 가한다. 넷째, 융합현상은 전형적으로 기존 상품의 특성을 결합한 전혀 새로운 상품이나 서비스(new products and services)를 낳게 된다.

방송산업에 초점을 맞추어 말한다면, 통신산업과의 융합현상으로 말미암아 먼저 경쟁이 도입되어 상대적으로 활성화되어 있던 통신산업으로부터 경쟁도입이 미흡한 방송산업으로 경쟁의 압력이 가중되고,⁹⁾ 새로이 경쟁관계에 놓이게 된 통신사업자와 방송사업자 사이의 규제상의 형평성이 심각한 문제로 제기된다. 나아가 더욱 근본적인 문제로서 종전에 방송산업에 대한 광범위한 규제의 이론적 근거로 제시되

7) Id. at. 41. 특히, 통신산업 또는 방송산업과 같은 네트워크산업 부문에서 이루어지는 융합현상은 “상이한 네트워크 플랫폼이 본질적으로 유사한 종류의 서비스를 전송할 수 있게 되는 것” 또는 “전화, TV 또는 PC 등과 같은 이용자용 단말기가 통합되어가는 것”이라고 정의하기도 한다. European Commission, Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation, 1997, p. 1.

8) Supra note 6, at 41-42.

9) 이수일, 방송산업에서의 경쟁도입, KDI 정책연구시리즈 2006-15, 한국개발연구원, 2006, 5면.

었던 방송의 공익성의 전제가 더 이상 성립되지 않는다는 의문이 제기되었다. 즉, 종래 방송의 공익성 개념은 주파수자원의 희소성에 따라 가용 채널의 수가 제한된다는 점과 방송은 일방향성을 가지므로 시청자의 선호가 반영된 양질의 프로그램이 제공되기 어렵다는 점, 및 특히 지상파방송의 경우에는 특정 범위의 시청자에게만 배타적으로 제공할 수 없어서 수입을 광고주에게만 의존할 수밖에 없으므로 다양한 선호를 가진 시청자가 원하는 다양한 프로그램이 제공되지 않는다는 점 등을 전제로 하고 있다.¹⁰⁾ 그러나 디지털기술의 발전으로 가용채널이 사실상 무제한적으로 증가하고, 유료방송 및 양방향방송이 발전함에 따라 시청자의 선호가 직접 방송사업자에게 전달되어 위에서 말한 지상파방송과 관련된 우려가 감소하게 되었다.¹¹⁾

이상과 같은 변화는 방송산업에 대하여 행해지고 있는 광범위한 규제에 대한 전면적인 재검토가 필요하다는 문제의식을 낳게 되었고, 실제로 1990년대 중반 이후 미국, 영국, 독일, 이탈리아 등 세계 각국은 방송관련 법률의 개정을 통하여 방송산업에 대한 규제를 대폭적으로 개혁하였다.¹²⁾ 각국의 방송산업에 대한 규제체계의 변화는 구체적으로 살펴보면 다양한 모습을 띠고 있지만 공통적인 방향은 진입규제를 포함한 소유규제 및 각종 운용규제의 완화를 통하여 방송산업에서의 경쟁을 확대하고, 규제완화가 초래할 수 있는 독과점에 대한 규제에 초점을 맞추는 것이었다.¹³⁾ 즉, 규제의 초점이 방송내용이나 광고에 대한 직접적인 통제에서 경쟁제한의 우려와 시장력의 통제로 전환되었다.¹⁴⁾

10) Supra note 6, at 66.

11) Id.

12) 1990년대 중반 이후 미국, 영국, 프랑스, 독일 및 일본의 방송규제 및 경쟁구도의 변화상황에 대해서는 초성운 외, 디지털시대의 방송산업 경쟁구도 분석 및 법제도 개선방안 연구, KISDI 연구보고서 02-09, 정보통신정책연구원, 2002, 68-136면 참고.

13) 같은 책, 64-65면.

14) Supra note 6, at 65.

우리나라 방송산업 역시 급속한 기술발전에 따라 통신산업과의 융합현상이 현저하게 진행되고 있고, 최근 대표적인 방송·통신 융합서비스라고 할 수 있는 IPTV의 도입과 관련된 논쟁에서 보는 바와 같이 기존의 방송규제체계 전반에 대한 재검토가 필요한 상황이다. 아래에서는 방송산업에 대한 현행 규제체계 역시 규제완화와 경쟁촉진의 방향으로 나아가야 한다는 관점에서, 우선 현재 우리나라 방송산업의 구조를 이를 구성하고 있는 시장의 측면에서 살펴보고, 각 시장에서의 경쟁상황을 개략적으로 평가한 후 향후 방송산업의 시장화촉진 과정에서 논의되어야 할 경쟁법적 쟁점과 과제들을 제시해보기로 한다.

II. 우리나라 방송시장의 구조 및 현황

1. 방송산업의 현황 개관

현행 방송법은 방송사업을 지상파방송사업, 종합유선방송사업, 위성방송사업 및 방송채널사업 등으로 구분하고 있다(동법 제2조 제2호). 우선, 지상파방송은 전통적으로 무료서비스를 근간으로 가장 보편적이고 일반적인 방송서비스를 제공하는 것으로서, 국내 방송시장에서 방송콘텐츠 제작 및 방송광고시장 점유율 등 모든 측면에서 주도적인 위치를 점하고 있다.¹⁵⁾ 구체적으로 살펴보면, 지상파방송은 다시 TV, 라디오, 지상파이동멀티미디어(이하 지상파 DMB) 방송으로 구분되는데, 2006년 4월 현재 32개의 지상파 TV사업자, 11개의 지상파 라디오사업자 및 6개의 지상파 DMB 사업자가 활동하고 있다.¹⁶⁾ 또한 종합유선방송은 유선방송국설비를 이용하여 다채널 유료방송을 행하는 것으로서 1995년 3월 최초로 본방송을 시작한 이래 2005년 현재 전체가 구 중 가입가구비율이 70%를 상회하고 있어서 가장 보편화된 유료방

15) 김정태, 디지털시대 방송법해설, 커뮤니케이션북스, 2006, 58면.

16) 방송위원회, 2006년 방송산업실태조사보고서, 2006, 9면.

송사업자로서의 지위를 확보하고 있다.¹⁷⁾ 종합유선방송사업의 특징은 허가 추천시 각 사업자별로 일정한 지역에 대한 배타적인 지역사업권을 부여할 수 있다는 점인데(동법 제12조), 2006년 4월 현재 전국 77개 방송구역에서 111개 종합유선방송사업자가 사업을 행하고 있다.¹⁸⁾

위성방송은 인공위성의 무선설비를 이용하여 방송을 행하는 것으로서 일반위성방송사업과 위성이동멀티미디어방송사업(이하 위성 DMB)를 포함한다. 위성방송은 위성의 특성상 신호의 도달영역이 광범위하므로 경쟁관계에 있는 종합유선방송과는 달리 전국을 단일 사업권역으로 사업자를 선정할 수밖에 없는데, 현재 일반위성방송사업자인 한국디지털위성방송(스카이라이프)과 위성 DMB 사업자인 티유미디어주식회사 등 2개의 사업자가 사업을 행하고 있다. 마지막으로 방송채널사용사업은 위 방송사업자들과 특정채널의 전용사용계약을 체결하여 그 채널을 사용하는 것으로서, 한편으로 방송콘텐츠의 제작·유통업무를 담당한다는 점에서 독립프로그램제작사와 유사한 성격을 가지고, 다른 한편으로 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 및 지상파 DMB 사업자 등 다채널방송사업자의 채널을 확보하여 독자적인 프로그램 편성행위를 할 수 있다는 점에서 독립프로그램제작사와 구별된다.¹⁹⁾ 2006년 4월 현재 173개의 방송채널사용사업자가 사업을 행하고 있다.²⁰⁾

매출액을 기준으로 우리나라 방송산업의 현황을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다. 2005년도 방송사업자의 총매출액 8조 6,352억원 중 43개 지상파방송사업자(지상파라디오 포함)의 매출액은 3조 5,426억원

17) 김정태, 위의 책, 81면.

18) 방송위원회, 각주 16, 9면. 또한 1960년대 이래 난시청문제를 해결하기 위하여 도입된 중계유선방송사업자(방송법 제2조 제4호)가 2006년 4월 현재 160개 존재하는데, 점차 종합유선사업자로 전환하거나(동법 제9조 제3항) 종합유선방송사업자와 합병 또는 폐업하여 감소하는 추세이다.

19) 김정태, 위의 책, 101면.

20) 방송위원회, 각주 16, 9면.

(41%)으로서, 종합유선사업자의 매출액 1조 5,818억원(18%), 중계유선방송사업자의 매출액 156억원, 방송채널사용사업자의 매출액 3조 1,265억원(36%) 및 위성방송사업자의 매출액 3,689억원에 비하여 여전히 압도적인 지위를 차지하고 있지만, 2004년 이후 절대 매출액 및 그 점유율이 지속적으로 감소하고 있다.²¹⁾ 이러한 경향은 매년 상당한 성장률을 보이는 유료방송사업자의 경우와 대비된다. 우선, 유선방송(종합유선 및 중계유선 포함)의 매출액은 2004년의 21.8%에 이어 2005년에도 15.4% 증가하였고, 일반위성방송의 매출액도 그 비율은 아직 미미하다고 할 수 있지만 2004년의 70.4%에 이어서 2005년에도 36.2% 증가하였다.²²⁾ 방송채널사용사업의 매출액도 2004년 대비 20.8% 증가하였는데, 5개 홈쇼핑업체의 매출액(전년 대비 19.3% 증가)뿐만 아니라 홈쇼핑사를 이외의 채널사용사업자의 매출액도 2004년의 23.9%에 이어서 2005년에도 22.6% 증가하였다.²³⁾

이와 같은 상황은 시청량 및 시청률을 기준으로 살펴보아도 유사하다. 즉, 2003년-2004년 매체별 TV 시청량 조사결과 2004년 지상파TV의 시청량은 2시간 4분(68.5%)으로서 케이블TV의 시청량 45분(24.9%)과 비교하여 여전히 압도적인 점유율을 보이고 있으나, 2003년 지상파TV의 시청량 2시간 16분(72.0%)에 비하여 감소추세에 있고, 상대적으로 케이블TV의 시청량은 2003년의 39분(20.6%)에 비하여 증가추세에 있다.²⁴⁾ 시청률을 살펴보아도, 예컨대, 2000년부터 2004년까지 5년간의 서울지역 지상파TV의 가구시청률 변화추이를 살펴보면 평일과 주말 구분 없이 2000년 이후 지속적인 감소추세를 나타내고 있다.²⁵⁾ 또한 2003년-2004년 매체별 시청률을 살펴보면, 먼저 전체시간대의 경

21) 같은 책, 14-15면.

22) 같은 책, 15면.

23) 같은 책, 15면.

24) 은혜정 외, 2004년도 TV 프로그램 시청률 백서, 한국방송영상산업진흥원, 2005, 19-20면.

25) 같은 책, 21면.

우 지상파TV는 2003년의 29.9%(점유율 69%)에서 2004년의 27.6%(점유율 64.1%)로 감소하였고, 케이블TV는 2003년의 10.1%(점유율 23%)에서 2004년의 12.2%(점유율 29.4%)로 증가하였으며, TV 시청이 집중되어 있는 주시청시간대의 경우에도 지상파TV는 2003년의 55.8%(점유율 81%)에서 2004년의 52.4%(점유율 77.9%)로 감소하였고, 케이블TV는 2003년의 9.7%(점유율 14%)에서 2004년의 12%(점유율 17.8%)로 증가한 것으로 나타났다.²⁶⁾ 요컨대, 우리나라의 방송산업은 여전히 지상파TV를 중심으로 하는 지상파방송이 매출액이나 시청률 면에서 모두 압도적인 지위를 차지하고 있으나 최근 유선방송 등의 유료방송시장이 성장하면서 그 지위가 점차 약해지고 있다고 할 수 있다.

방송법상 방송사업 분류 사이의 상호관계를 살펴보면, 지상파방송사업은 지상의 무선국을 이용하여 방송을 행하는 것인데 대하여 종합유선방송사업과 위성방송사업은 각각 유선방송국설비와 인공위성의 무선설비를 이용하여 다채널유료방송을 행하는 것이고, 방송채널사업은 이들과 특정채널의 전용사용계약을 체결하여 그 채널을 사용하는 것이므로 결국 이들 방송사업자들이 사업을 행하는 방송서비스시장은 크게 지상파방송시장과 다채널유료방송시장(multichannel video program distribution: 이하 MVPD)으로 구분할 수 있다.²⁷⁾ 따라서 아래에서는 양자의 시장의 구조와 경쟁상황을 살펴보기로 한다.

2. 지상파방송시장의 구조 및 현황

지상파방송시장은 지상파방송사업자를 중심으로, 첫째, 지상파방송사업자와 광고주가 광고시간을 거래하는 방송광고시장, 둘째, 방송프

26) 같은 책, 32-34면.

27) 물론 최근 제공되기 시작한 지상파 DMB와 같은 다채널무료방송도 존재하지만 향후 유료방송으로의 전환이 기대되고, 이 글의 논의목적상 수입창출구조라는 측면에서는 지상파방송과 동일하고, 기타의 측면에서는 사실상 다채널유료방송과 동일하므로 별도로 구분하여 논의하지 않기로 한다.

로그그램을 확보하고 채널을 편성하여 시청자에게 송신하는 방송서비스 시장, 셋째, 지상파방송사업자 자체 제작하거나 또는 외부의 독립프로그램제작자가 방송프로그램을 제작하여 지상파방송사업자에게 공급하는 방송프로그램제작·유통시장으로 구성되어 있다.²⁸⁾

먼저, 우리나라 지상파방송광고시장의 특징은 한국방송광고공사에 의한 독점적 미디어렐(media representative)²⁹⁾ 제도라고 할 수 있다. 즉, 현행 방송법은 지상파방송사업자는 원칙적으로 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외의 방송광고를 할 수 없도록 규정하고 있으며(동법 제73조 제5항), 동법시행령은 ‘대통령령이 정하는 방송광고판매대행사’에 관하여 이를 위하여 설립된 주식회사로서 한국방송광고공사가 출자한 회사로 규정하고 있다(동법 시행령 제59조 제3항). 따라서 사실상 한국방송광고공사 또는 그 출자회사가 지상파방송광고시장의 판매대행을 독점하고 있는데, 이는 1980년 군사정권하에서 단행한 언론통폐합조치에 따라 우리나라 방송시장이 공영체제로 전환되면서 공영방송사업자들의 광고판매를 독점적으로 대행하기 위한 한국방송광고공사가 설립된 이래 많은 비판에도 불구하고 지속되고 있다.³⁰⁾

실제로 한국방송광고공사는 지상파TV 방송, 지상파 라디오방송, 지역 민방 등을 포함한 35개 매체의 방송광고의 판매를 독점적으로 대행하고 있는데, 방송광고의 단가를 결정함에 있어서 수요와 공급에 의하지 않고 ‘물가상승의 억제’ 및 ‘지상파방송사의 안정적인 수익보장’ 등의 정책적 목표를 달성하기 위해 인기 매체의 인기 광고시간과

28) 이수일, 위의 책, 19면 참고.

29) 이는 방송광고시간이나 신문·잡지의 광고지면의 판매를 대행하는 회사로서, 즉 특정 매체와 전속계약을 체결하여 그 매체의 광고시간이나 광고지면을 광고주나 광고대행사에 판매하고 광고료의 일부를 수수료로 받는 회사이다. 미디어렐의 기능에 관한 상세한 설명은 김신구 외, 방송광고시장의 경쟁정책, 연구보고서 03-01, 기업경쟁력연구센터, 2003, 11-12면 참고.

30) 우리나라 방송 미디어렐제도의 연혁·경과 및 다른 나라의 미디어렐제도에 대해서는 같은 책, 13-22면 참고.

비인기 매체의 비인기 광고시간을 끼워 파는 방식을 취하고 있다.³¹⁾ 현재 우리나라 지상파방송광고시장은 KBS, MBC(지방사 포함) 및 SBS의 지상파 3사에 의한 안정적인 과점시장이라고 할 수 있다. 즉, 위 3사의 2005년 지상파방송광고매출액 점유율 합계는 TV의 경우 89.88%, 라디오의 경우 68.12%에 달한다.³²⁾

시청자에 대한 지상파방송서비스 시장 역시 사실상 지상파 3사가 지배적 지위를 가지는 과점시장이라고 할 수 있다. 2004년 지상파 3사의 채널별 가구시청률 및 지상파TV 점유율의 합계는 각각 26.6% 및 61.9%에 달하고, 주시청시간대 가구시청률 및 점유율의 합계는 각각 51.7% 및 76.7%(SBS의 경우 서울 및 수도권을 제외한 지역은 지역민방의 시청률)에 달한다.³³⁾

마지막으로 방송프로그램제작·유통시장 역시 지상파 3사에 의한 고도과점시장이라고 할 수 있다. 즉, 2005년 지상파방송사 전체의 제작비(자체제작비, 외주제작비, 구입비 포함) 중 지상파 3사의 제작비의 합계(MBC 계열사 포함, 지역민방 제외)가 90.4%에 이르고 있다.³⁴⁾ 2005년 방송프로그램의 국내 판매·구매량 및 금액을 보더라도 지상파 3사(MBC 계열사 포함, 지역민방 제외)의 프로그램 판매는 18,260편(87%), 약 188억원(88.1%), 프로그램 구매는 5,354편(67.3%), 약 1999억원(90.9%)에 달한다.³⁵⁾

요컨대, 우리나라 지상파방송시장은 유료방송시장의 양적 성장에도 불구하고 여전히 시장과 3사가 지배적인 지위를 점하고 있다고 할 수 있다.³⁶⁾ 또한 유료방송시장의 급격한 성장에 따라 지상파방송시장이 추세적으로 정체 또는 감소하는 상황에서 아래에서 보는 바와 같이

31) 이수일, 위의 책, 21-23면.

32) 방송위원회, 각주 16, 71면에서 산출.

33) 은혜경 외, 각주 24, 78-80면.

34) 방송위원회, 각주 16, 193면에서 산출.

35) 같은 책, 201면에서 산출.

36) 이수일, 위의 책, 8-9면.

종래 지상파방송시장에서 지배적 지위를 점하고 있던 지상파 3사들이 그 지배력을 새로이 성장하는 유료방송시장으로 전이하려는 충분한 유인과 능력을 가지고 있다고 할 수 있다.³⁷⁾

3. 다채널유료방송시장의 구조 및 현황

다채널유료방송시장은 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 및 현재 도입이 논의되고 있는 IPTV 사업자 등과 같은 소위 ‘플랫폼(platform) 사업자’를 중심으로 첫째, 플랫폼 사업자들이 방송채널사용사업자가 편성한 채널들로 묶음형 상품을 구성하여 시청자에게 송신하는 유료 방송서비스시장, 둘째, 방송채널사용사업자들이 자체 제작하거나 외주 제작한 방송프로그램으로 채널을 편성하여 플랫폼 사업자에게 제공하고 후자로부터 수신료의 일부를 배분받는 방송채널시장, 셋째, 기타 지상파방송시장의 경우와 마찬가지로 방송채널사용사업자가 자체 제작하거나 또는 외부의 독립프로그램제작자가 방송프로그램을 제작하여 방송채널사용사업자에게 공급하는 방송프로그램제작·유통시장 및 방송채널사용사업자나 플랫폼 사업자와 광고주가 광고시간을 거래하는 방송광고시장으로 구성되어 있다.³⁸⁾

먼저, 우리나라 유료방송서비스시장의 현황을 매체별로 살펴보면, 플랫폼 사업자 중 위성방송사업자나 중계유선방송사업자에 비하여 종합유선방송사업자들의 지배력이 현저함을 알 수 있다. 가입자를 기준으로 살펴보면 2005년 12월 현재 위성 DMB 가입자를 제외한 전체 유료방송서비스 가입가구 1,413만 가구 중 종합유선방송 가입가구는 1,208만 가구(84.7%)이고, 일반위성방송 가입가구는 186만 가구(13.1%)에 불과하고, 새로이 출시된 위성 DMB 가입자 역시 37만 명에 불과하다.³⁹⁾ 또한 대부분의 종합유선방송사업자들은 자신의 방송구역

37) 권호영, IP-TV의 도입과 방송시장의 구조변화, 2005, 2면.

38) 이수일, 위의 책, 39-40면 참고.

39) 방송위원회, 각주 16, 32면.

(franchise)안에서 사실상 독점적인 지위를 누린다. 2005년 6월 현재 전국 77개 방송구역 중 35개의 구역에 각각 하나의 종합유선방송사업자만이 존재하고, 아직 위성방송의 성장이 미비하여 실질적인 경쟁압력으로 작용하지 못하는 상황에서 강력한 지배력을 확보하고 있다.⁴⁰⁾ 나아가 종합유선방송사업자들은 소수의 MSO(Multiple System Operator)⁴¹⁾를 중심으로 한 수평적 결합 또는 중계유선방송사업자와의 협업 및 인수·합병을 통하여 그 지배력을 더욱 강화하고 있다. 실제로 2006년 4월 현재 8개의 MSO가 80개의 종합유선방송사를 지배하고 그 매출액은 1조 2,348억원(78.2%)에 이르고, 특히 태광산업, 씨엔엠 및 CJ 등 상위 3사가 지배하는 종합유선방송사는 48개이고, 매출액 합계는 약 8780억원(55.5%)에 이른다.⁴²⁾ 방송채널시장의 구조에 영향을 미치는 또 다른 중요한 현상은 MSO 또는 MPP가 다시 상류 또는 하류시장의 사업자와 수직적으로 결합하여 양시장에서 모두 지배력을 가진 MSP(Multiple System Provider)를 형성하는 것이다. 실제로 2005년 기준으로 상위 8개 MSP는 80개의 종합유선방송사를 확보하고, 전체 종합유선방송사업 및 방송채널사용사업 매출액의 60.5%를 차지하고 있다.⁴³⁾

기타 유료방송의 프로그램 제작·유통시장은 사실상 지상파방송프로그램과 동일한 시장을 구성한다고 할 수 있는데, 방송채널사용사업자와의 관계가 특히 문제로 된다. 즉, 지상파 3사를 비롯한 지상파방송사업자와 방송채널사용사업자의 제작비는 현격한 차이를 보이고 있어서 특히 외주제작시장에서 유효한 경쟁이 이루어지지 않는다. 2005년 지상파방송사업자의 외주제작비는 약 2,650억원이었고, 이 중 지상파 3사(MBC 계열사 포함, 지역민방 불포함)의 외주제작비는 약 2,539억원(95%)에 달하는데 반하여, 방송채널사용사업자의 외주제작비는

40) 이수일, 위의 책, 41면.

41) 복수의 종합유선방송사업자가 결합된 복수종합유선방송사업자를 말한다.

42) 방송위원회, 각주 16, 27-28면.

43) 같은 책, 30-31면.

약 335억원에 불과하다.⁴⁴⁾ 결과적으로 지상파 3사가 방송프로그램 제작·유통시장에서 압도적인 지위를 차지하여 당해 시장 전반을 지배하고 있다고 할 수 있다.

마지막으로 유료방송의 방송광고시장의 특징은 지상파방송광고시장의 경우와는 달리 내용 및 편성규제 이외에 광고시간의 거래에 관하여 사실상 아무런 규제가 없다는 점이다. 이는 한편으로는 유료방송사업자의 주된 수입원이 광고료가 아니라 수신료 또는 상품판매수익(방송채널사용사업자)이라는 점에 기인하고,⁴⁵⁾ 다른 한편으로는 유료방송은 지상파방송과는 달리 양방향성을 가지므로 방송프로그램의 선택에 있어서 시청자의 능동성이 작용한다는 점에 기인한 것이다.⁴⁶⁾

Ⅲ. 방송산업의 시장화 촉진을 위한 경쟁법적 과제

아래에서는 위에서 살펴본 우리나라 방송시장의 구조와 현황을 근거로 방송시장의 시장화를 촉진하기 위해 적극적으로 경쟁을 도입하고 이를 유지·촉진함에 있어서 제기되는 중요한 경쟁법적 쟁점과 과제를 차례로 살펴보기로 한다.

1. 방송시장 진입규제의 완화

우리나라 방송시장 구조의 가장 큰 특징은 지상파 3사의 압도적인 지배력이라고 할 수 있다. 유료방송시장의 성장 및 지상파방송시장의 상대적 정체와 함께 그 지배적 지위가 다소 약화되고 있는 것은 사실이지만 지상파 3사는 지상파방송시장에서의 지배력을 여전히 공고하

44) 같은 책, 193면 및 234면.

45) 실제로 2005년의 경우 종합유선방송사업자의 매출액 중 수신료는 7,416억원(46.9%), 광고수익은 942억원(6%), 위성방송사업자의 경우는 수신료는 2,388억원(68.6%), 광고수익은 72억원(2.1%), 방송채널사용사업자의 경우는 상품판매수익이 1조 2,632억원(40.4%), 광고수익은 5,710억원(18.3%)이다, 방송위원회, 각주 16, 20-24면.

46) 이수일, 위의 책, 40면.

게 유지하고 있을 뿐만 아니라 계열 방송채널사용사업자 및 위성방송 사업자에 대한 지분참여 등을 통하여 그 지배력을 유료방송시장으로 전이하려고 시도하고 있고, 실제로 프로그램제작·유통시장에서의 지배력을 감안하면 이를 달성할 충분한 능력을 가지고 있다고 판단된다. 기존의 지배적 사업자가 당해 시장에서 그 지배력을 유지하면서 이를 다른 시장으로 전이할 경우 방송시장의 시장화는 사실상 불가능할 뿐만 아니라 특히 새롭게 출현하는 시장 역시 활성화될 수 없고 초기 단계에서 지배적 지위가 형성되고 진입이 봉쇄되기 쉽다.

지배적 지상파방송사업자가 지배력을 전이하는 행위에 대한 가장 근본적이고 효율적인 방안은 새롭게 출현하는 방송시장을 포함한 방송시장 전반의 진입규제를 완화하는 것이다. 물론 독점규제및공정거래에관한법률(이하 ‘공정거래법’)상 시장지배적지위의 남용행위(동법 제3조의2) 또는 불공정거래행위(동법 제23조)와 같은 경쟁법적 사후규제를 통해서 규제할 수도 있으나 이는 현실적으로 매우 어렵고 그 효과 역시 제한적이다. 실제로 우리나라뿐만 아니라 대부분의 나라는 방송산업에 대하여 진입규제를 행하고 있고,⁴⁷⁾ 진입규제 자체가 반드시 경쟁을 제한한다고 할 수는 없지만 그 실제의 운영에 따라서는 높은 진입장벽으로 작용하여 관련시장에서 매우 경쟁제한적인 결과를 초래할 수 있다. 특히, 현행 방송법과 같이 엄격한 소유 및 경영규제를 행하는 경우에 그와 같은 우려는 더욱 심각하다.

방송산업에 대한 진입규제를 재검토함에 있어서 그 심사기준 및 심사절차의 객관성 및 투명성을 제고하는 한편, 방송의 공익성에 근거한 내용 규제적 요소 및 기타의 공공정책적 요소를 진입심사과정과 분리하는 것을 적극적으로 검토하여야 한다.⁴⁸⁾ 예컨대, 현행 방송법은

47) 뉴질랜드를 제외한 사실상 모든 OECD 국가가 인·허가제도(licences)를 통하여 방송산업에 대한 진입을 규제하고 있다. Background Note by the OECD Secretariate, Regulation and Competition Issues in Broadcasting in the Light of Convergence, 1999, p. 68.

48) Id. at 69.

방송사업자의 허가추천이나 등록 또는 승인을 위한 심사기준으로서 “방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성”, “지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성” 등을 규정하고 있는데(방송법 제10조 제1항), 이는 일견 방송의 공익성 확보를 위하여 타당성이 인정되지만 객관성·투명성이 결여되거나 실제로 진입심사단계에서 개관적으로 판단할 수 없는 경우가 많아서 기타의 정책적 고려요소가 개입될 여지가 크다. 이러한 현상은 최근의 IPTV 사례에서 보는 바와 같이 특히, 융합현상이 진전되어 새로운 서비스를 제공하기 위한 신규진입의 경우에 문제가 될 수 있는데, 실질적으로 규제기관간 권한조정 또는 사업자간 이해관계조정의 문제로 인하여 부당한 진입장벽으로 작용할 수 있다.

2. 방송사업자 소유 및 경영 규제에 대한 재검토

현행 방송법을 포함하여 많은 나라의 방송규제는 다양한 형태의 소유규제 및 경영규제를 포함하고 있다. 현행 방송법은 원칙적으로 지상파방송사업자 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 지분 소유를 30%로 제한하고(동법 제8조 제2항),⁴⁹⁾ 대기업 및 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인은 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 경영하거나 지분을 소유할 수 없을 뿐만 아니라(동법 제8조 제3항), 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인은 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자의 지분을 33%를 초과하여 소유할 수 없고, 대기업 역시 위성방송사업자의 지분을 49%를 초과하여 소유할 수 없다(동법 제8조 제4항).⁵⁰⁾

49) 종전에는 종합편성 및 보도관련 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자에 대한 지분 소유만을 제한하고 있었으나 2004년 법 개정으로 지상파방송사업자의 지분 소유도 제한하였다.

50) 종전에는 대기업의 종합유선방송사업자에 대한 지분 소유 역시 제한되었으나

또한 특정한 방송사업자(방송채널사용사업자 제외)의 매출액은 전체 방송사업자의 매출액의 33%를 초과할 수 없고(동법 제8조 제5항 및 동법시행령 제4조 제2항 제1호), 방송사업자 상호간 겸영도 제한되는데, 지상파방송사업자 및 위성방송사업자는 각각 특정 위성방송사업자 및 특정 종합유선방송사업자의 지분을 33%를 초과하여 소유할 수 없고, 지상파방송사업자와 종합유선방송사업자는 상호 겸영하거나 그 지분을 소유할 수 없다(동법 제8조 제5항 및 동법시행령 제4조 제2항). 나아가 종합유선방송사업자와 방송채널사용사업자간 과도한 상호 겸영을 금지하고 있는데, 특정 종합유선방송사업자는 TV, 라디오 및 데이터 방송채널사업별로 각각 방송채널사업자수의 20%를 초과하여 방송채널사용사업을 경영할 수 없고, 방송채널사용사업자는 전체 종합유선방송구역의 20%를 초과하는 구역에서 종합유선방송사업을 경영할 수 없다(동법 제8조 제6항 및 동법시행령 제4조 제3항).

그밖에도 지상파방송사업자와 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자들에 대하여 각 사업 영역별로 과도한 겸영이나 지분소유를 금지하고 있는데, 지상파방송사업자는 방송권역별로 일정 비율 이상의 지상파이동멀티미디어방송사업을 경영할 수 없고, 특정 종합유선방송사업자는 전체 종합유선방송사업자의 매출액 총액의 33%를 초과하거나 전체 종합유선방송구역의 20%를 초과하여 종합유선방송사업을 경영할 수 없고, 특정 위성방송사업자는 다른 위성방송사업자의 지분을 33%를 초과하거나 다른 위성방송사업자의 위성방송사업을 2개 이상 경영할 수 없다(동법 제8조 제7항 및 동법시행령 제4조 제4항). 방송채널사용사업자의 경우에도 특정 방송채널사용사업자의 매출액이 전체 방송채널사용사업자의 매출액 총액 중 33%를 초과할 수 없다(홈쇼핑채널사용사업자의 매출액 제외)(동법 제8조 제8항 및 동법시행령 제4조 제5항).

2004년 법 개정으로 폐지되었다.

이상과 같은 방송사업자에 대한 강력한 소유규제, 상호 겸영 및 지분소유 규제는 방송매체의 다원성 및 방송내용의 다양성을 확보하기 위한 것인데, 그 목적과 수단의 정합성에 대하여 많은 논란이 제기되었다. 예컨대, 대기업의 방송채널사용사업자에 대한 지분소유 금지 및 위성방송사업자에 대한 지분소유 제한이 이들의 대형화를 가로막아서 지배적 지상파방송사업자와의 유효한 경쟁관계가 성립되지 않는다거나⁵¹⁾ 유료방송시장의 겸영규제와 관련하여 관련시장을 종합유선방송에 국한하지 말고 위성방송과 향후 도입될 IPTV를 포함하는 다채널유료방송시장으로 확대하고, 매출액이나 방송권역기준이 아니라 가입자수를 기준으로 한 겸영규제가 타당하다는 의견 등이 제시되었다.⁵²⁾ 또한 더욱 근본적으로 소유규제나 겸영규제가 방송내용의 다양성에 공헌하지 못하면서 방송산업의 비효율을 초래할 수 있다는 지적도 제기되고 있다. 즉, 방송산업에서의 소유집중과 방송내용의 관계에 관한 실증적인 연구가 거의 없는 상황에서 소유의 다양성이 내용의 다양성으로 연결되지 않을 수 있고, 최근의 기술혁신과 매체간 동태적인 경쟁환경을 고려할 때 특히 유선방송 등의 겸영규제는 정당성이 의문시된다는 견해도 존재한다.⁵³⁾

방송산업의 시장화를 촉진함에 있어서는 현행 방송산업 규제상 다양하고 복잡한 소유 및 겸영규제의 정당성에 대한 재검토가 필요하다. 몇 가지 중요한 고려사항을 열거해보면 다음과 같다. 먼저, 2004년 법 개정으로 대기업의 종합유선방송사업자에 대한 지분소유 제한이 철폐된 상황에서 대기업의 위성방송사업자에 대한 지분소유 제한이 정당한지 의문이다. 둘째, 동일한 플랫폼 사업자로서의 지위를 가지는 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자 상호

51) 예컨대, 김선구 외, 방송매체의 소유제한 및 경쟁정책, 연구보고서 03-02, 기업경쟁력연구센터, 2003, 61-70면 참고.

52) 이수일, 위의 책, 51-52면 참고.

53) 예컨대, 이상우 외, 융합환경에서의 방송규제 변환 방향 - 통신과 방송 산업의 규제논리 분석, KISDI 이슈리포트 06-03, 정보통신정책연구원, 2006, 26-28면.

간의 겸영 및 소유규제가 비대칭적인데, 그 정당성에 관한 재검토가 필요하다. 셋째, 종합유선방송사업자와 방송채널사용사업자간 과도한 겸영 및 지분소유의 규제는 경직적인 사전규제보다는 경쟁법적 원리에 의한 사후규제로의 전환을 검토하여야 한다. 넷째, 지상파방송사업자의 방송권역별 지상파 DMB 사업자 겸영규제, 종합유선방송사업자의 매출액기준 점유율 제한 및 방송구역기준 겸영제한, 그리고 위성방송사업자의 겸영규제는 향후 이들을 모두 포괄하는 다채널방송시장이라는 넓은 관련시장을 기준으로 검토되어야 한다. 마지막으로 이성과 같은 소유·겸영규제는 기술발전 및 시장의 변화에 따라 주기적으로 재검토되어야 한다.⁵⁴⁾

3. 방송광고시장에의 경쟁도입

우리나라 지상파방송광고시장은 한국방송광고공사에 의한 독점적 판매대행체제로 말미암아 방송광고의 가격결정 및 방송사별 광고시간에 대한 거래가 경쟁원리에 따라 이루어지지 않고 있다. 물론 이 역시 지상파방송의 공익성에 근거를 둔 것으로서 경쟁원리에 따라 방송광고를 배분할 경우에 방송사와 광고주가 유착되거나 지나친 시청률 경쟁이 초래되어 결국 매체의 다양성을 저해하고 지상파 3사의 지배력을 더욱 강화하는 등 지상파방송의 공공성을 저해할 것이라는 논리에 근거를 두고 있다. 실제로 방송광고의 판매를 완전한 경쟁체제로 전환한 경우 지상파 3사에 대한 광고수익 집중과 지역 지상파방송사나 종교방송 등 취약한 지상파사업자들의 재정적 어려움이 예상된다.

그러나 현재와 같은 독점적 방송광고배분은 직접적으로 방송광고시장에서 상당한 비효율을 초래할 뿐만 아니라 나아가 시청자에 대한 지상파방송서비스시장 및 프로그램제작·유통시장에도 다양한 비효율을 초래하고 있음을 알 수 있다.⁵⁵⁾ 또한 향후에 방송산업 전반에 걸

54) OECD, *supra* note 47, at 71.

55) 독점적 방송광고판매대행체제가 초래하는 후생손실에 대한 경제학적 분석은 이

쳐서 시장화가 촉진될 경우 방송광고시장 역시 지상파방송광고와 유료방송광고 사이의 경쟁은 더욱 활발해질 것이므로 지상파방송광고시장에의 경쟁도입 역시 회피할 수 없을 것이다.⁵⁶⁾ 따라서 예컨대, 직접적으로 선정적이고 폭력적인 프로그램에 대한 내용규제를 강화하는 것 이외에 공공성이 강한 프로그램에 대한 쿼터제를 도입하거나 공공성이 강한 프로그램의 제작 또는 공공성이 강한 방송매체에 대하여 직접 보조금을 지급하는 등⁵⁷⁾ 지상파방송의 공공성을 해치지 않으면서도 독점적 방송광고판매대행체계가 초래하는 비효율을 제거할 수 있는 대안을 마련할 필요가 있다.⁵⁸⁾

4. 프로그램유통 관련 불공정거래행위의 규제 및 프로그램 접근의 확보

현재 우리나라 다채널유료방송시장에서 실질적인 지배력을 가지고 있는 종합유선방송사업자들은 계속하여 다른 유선방송사업자 또는 중계유선방송사업자들과의 수평적 결합⁵⁹⁾을 통하여 MSO로 성장해나가고, 다른 한편으로 상류시장의 방송채널사용사업자와의 수직적 결합

수일, 위의 책, 25-30면 및 김선구 외, 방송광고시장의 경쟁정책, 연구보고서 03-01, 기업경쟁력연구센터, 2003, 27-30면 참고.

56) 또한 한-미 FTA를 비롯한 무역자유화 추세 역시 국내 방송광고시장의 경쟁도입을 가속화시킬 것이다.

57) 이수일, 위의 책, 35-37면. 이 글에서는 방송광고시장에 경쟁이 도입될 경우 광고 수익 극대화를 추구하는 방송사와 광고주가 유착될 것이고, 방송사 간 시청률 경쟁으로 프로그램의 선정성·폭력성이 악화될 것이라는 주장은 비현실적이거나 실증적인 근거가 희박하다고 하였고, 또 다른 계량적 연구결과는 선정성·폭력성이 시청률에 유의미한 영향을 미치지 못한다고 하였다(김선구 외, 각주 55, 132-313면).

58) 실제로 일찍이 2000년부터 민영 미디어랩(광고판매대행사)의 도입을 내용으로 한 ‘방송광고판매대행에 관한 법률’의 제정이 논의되었고, 특히 2006년 정기국회에서 ‘한국방송광고공사법’을 폐지하고 민영 미디어랩의 도입을 위한 법률(안)이 제출되었으나 지상파방송의 공공성 악화의 우려 및 이해당사자의 반대 때문에 결국 입법화되지 못하였다.

59) 현재 방송위원회는 종합유선방송사업자를 일정한 방송구역별로 허가 추천을 하므로(방송법 제12조), 다른 방송구역에서 사업을 행하고 있는 종합유선방송사업자 사이의 기업결합은 엄밀한 의미에서 수평적 결합으로 볼 수 없다.

을 통하여 MSP로 성장해나가고 있다. 대규모 MSO 또는 MSP의 등장은 규모 및 범위의 경제 실현, 케이블망의 디지털화 또는 양질의 프로그램의 제작·유통을 위한 투자재원의 확보라는 측면에서 긍정적이지만 다음과 같은 경쟁법적 문제를 초래한다.

먼저, 종합유선방송사업자가 수평적 결합을 통하여 유료방송서비스 시장에서 지배력을 강화하는 것은 방송채널시장에 직접적인 영향을 미친다. 즉, 하류시장(downstream market)인 유료방송서비스시장에서 지배력을 가진 종합유선방송사업자가 상류시장(upstream market)의 방송채널사용사업자와 채널을 거래함에 있어서 수요지배력을 가지고 우월한 지위를 이용한 각종 불공정거래행위를 행할 개연성이 있다. 이러한 상황은 방송채널의 제한성에 의하여 더욱 악화된다. 즉, 2006년 4월 현재 방송채널사용사업자는 173개인데 반하여, 종합유선방송사업자들의 가용채널은 평균 116개이고, 이중 실제 운영하고 있는 채널은 평균 106.5개인데,⁶⁰⁾ 지상파 3사가 지배하는 계열채널사용사업자가 제공하는 채널 15개 및 지배적 MPP(Multiple Program Provider)⁶¹⁾인 CJ 및 온미디어가 제공하는 채널 33개는 거의 모든 종합유선방송사업자가 송신하고 있는 점,⁶²⁾ 다채널유료방송의 경우 채널번호의 대역에 따라서 시청률의 차이가 현격한 점 등을 감안한다면 방송채널사용사업자들이 종합유선방송의 채널용량을 확보하기 위한 경쟁은 매우 치열하게 되고, 결국 종합유선방송사업자에 의한 각종 불공정거래행위가 발생하고 영세한 방송채널사용사업자들은 양질의 프로그램 제작을 위한 최소한의 적정한 가격을 지불받지 못하는 결과를 초래한다. 또한 지배적 종합유선방송사업자와 방송채널사용사업자가 수직적으로 결합하는 경우 상류시장 또는 하류시장에서의 경쟁자에 대한 거래거

60) 상대적으로 일반위성방송인 스카이라이프는 총 208개의 채널을 제공하고 있다. 방송위원회, 각주 16, 35면.

61) 복수의 방송채널사용사업자가 결합된 복수방송채널사용사업자를 말한다.

62) 방송위원회, 각주 16, 30면.

절 및 차별적 거래와 같은 봉쇄 foreclosure가 발생할 우려가 있다.

실제로 그동안 종합유선방송사업자들이 방송채널사용사업자에 대하여 우월한 지위를 이용한 불공정거래행위를 다수 행한 것으로 나타났다. 즉, 1988년부터 2006년까지 방송관련 사업자가 공정거래법 및 관련 법률을 위반한 사례는 모두 143건(이의신청 사건 제외)으로서, 그 중 불공정거래행위가 가장 많아서 58건(40.5%)을 차지하고, 이중 종합유선방송사업자의 불공정거래행위가 41건으로 가장 많았는데, 구체적으로 살펴보면 방송채널사용사업자에 대하여 임의로 채널편성을 변경하거나 채널번호 및 상품구성을 변경하거나 프로그램 송출을 중단하거나 런칭에 대한 경제적 대가를 요구하거나 강제적인 최혜조건을 설정하는 것 등이었다.⁶³⁾

방송산업의 시장화 촉진을 위해서는 다채널유료방송시장에서 지배적 지위를 가지는 종합유선방송사업자, 특히 이들이 수평적·수직적으로 결합된 MSO 또는 MSP가 행하는 불공정거래행위 또는 경쟁자 봉쇄 foreclosure의 규제의 실효성을 높여야 할 것이다. 우선 공정거래위원회에 의한 시장지배적지위 남용 금지 및 불공정거래행위 금지 또는 방송법상 방송위원회의 방송프로그램 유통상 공정거래 질서확립에 관한 심의·의결권한을 적극적으로 활용하여야 할 것이고,⁶⁴⁾ 필요한 경우 미국의 1992년 유선방송법(Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)상 프로그램접근규정(Program Access Rule)과 같이 경쟁사업자의 방송프로그램에 대한 접근을 보장하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.⁶⁵⁾

63) 김희수 외, 방송서비스의 다매체화 및 통신방송 융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구 (I), KISDI 연구보고서 06-06, 정보통신정책연구원, 2006, 275-288면 참고.

64) 방송프로그램의 유통에 관한 불공정거래행위에 대한 공정거래위원회와 방송위원회 사이의 법집행권한의 분배 역시 중요한 문제가 될 것이지만 이 글의 논의 범위를 넘는다.

65) 미국 프로그램접근규정 및 그 시사점에 대해서는 오정호, 프로그램 수급관련 유료방송시장 공정경쟁방안 연구, 방송위원회, 2005, 41-55면; 홍대식 외, Program

5. 종합유선방송사업자의 기업결합 규제 개선

다채널유료방송시장의 시장축진을 위해서는 우선, 위에서 본 바와 같이 당해 시장에서 발생하는 불공정거래행위 등에 대한 실효성 있는 규제가 필요하지만, 나아가 시장구조적 측면에서 종합유선방송사업자들의 기업결합에 관한 공정거래법 집행에 대한 재검토가 필요하다.

그동안 공정거래법상 경쟁제한적 기업결합으로 판단된 종합유선방송사업자의 기업결합을 살펴보면, 주로 동일 방송구역 내에서 사업을 행하던 종합유선방송사업자와 종합유선방송사업자로 전환한 종전의 중계유선방송사업자 사이의 수평적 기업결합 또는 방송채널사용사업자(주로 홈쇼핑사업자)와 종합유선방송사업자 사이의 수직적 기업결합이 대부분이었다.⁶⁶⁾ 공정거래위원회는 전자에 해당하는 대부분의 기업결합에 대하여, 당해 방송구역을 사실상 독점화하므로 경쟁제한성을 인정하면서도 유선방송의 디지털화를 위한 중복투자 방지 등 효율성 개선효과, 방송위원회의 사업구역내 유선방송사업자의 통합정책 및 향후 다채널유료방송시장의 경쟁활성화 등을 근거로 수신료 인상 억제 등의 조건을 부과하여 승인해왔다.⁶⁷⁾ 후자에 해당하는 기업결합에 대해서도 경쟁제한성을 인정하면서도 유료방송시장이나 방송채널시장에서의 경쟁자에 대한 차별금지 등의 공정접근의무를 부과하여 승인해왔다.⁶⁸⁾

종합유선방송사업자의 수평적·수직적 기업결합에 대한 공정거래위원회의 관대한 태도에 대한 재검토가 필요하다. 먼저, 수평적 결합의 경쟁제한성 판단은 현행 방송구역제도와 밀접하게 맞물려 있는데, 공

Access Rule 도입에 관한 연구, 방송위원회, 2005, 91-110면; 이상우 외, 다채널 방송시장에서의 프로그램 접근에 관한 연구, 연구보고서 06-05, 정보통신정책연구원, 2006, 74-111면 참고.

66) 김희수 외, 각주 63, 280면.

67) 같은 책, 280-281면.

68) 같은 책, 281-282면.

정거래위원회의 관대한 태도는 향후 위성방송의 성장이나 IPTV의 도입을 전제로 한 것이라고 보인다. 그러나 실제 위성방송이 가까운 장래에 다채널유료방송시장에서 실질적인 경쟁자로 기능할 수 있을 것인지 여부 및 IPTV가 도입되더라도 그 방송구역이 지역별로 한정될 경우에는 종합유선방송사업자에 대한 경쟁제약이 제한적일 수밖에 없다는 점 등이 고려되어야 할 것이다. 또한 종래 공정거래위원회는 수직적 기업결합에 대하여 상대적으로 관대한 입장을 취하여 왔는데, 이는 수직적 결합이 가지는 다양한 효율성 증대 효과에 근거를 둔 것이다. 그러나 다채널유료방송시장에서 이루어지는 수직적 기업결합에 대해서는 경쟁자의 프로그램에 대한 접근을 봉쇄할 우려 및 경쟁 채널사용사업자나 프로그램 공급자의 유선방송망에 대한 접근을 봉쇄할 우려를 신중하게 검토하여 판단하여야 할 것이다.

마지막으로 IPTV나 위성방송은 향후 다채널유료방송시장에서 종합유선방송사업자에 대한 실질적 경쟁자로서 동 시장의 경쟁활성화에 크게 기여할 수 있음을 고려하여야 한다. 즉, IPTV의 도입으로 인하여 특히 방송채널사용사업자에 대하여 채널 제공기회가 확대되어 방송프로그램 제작 및 유통이 활성화될 것을 기대할 수 있고,⁶⁹⁾ 추가적으로 IPTV가 도입될 경우 필연적으로 유선방송사업자들의 VoIP(인터넷전화) 사업추진이 가속화될 것이므로 음성전화시장의 경쟁활성화에도 기여할 것이다.

IV. 결 론

방송산업은 기타의 규제산업과도 다른 독특한 성격을 가지고 있다. 특히, 방송의 공익성은 방송산업을 다른 규제산업과 구별하고, 여전히 강한 규제의 영역에 머무르도록 하는 근거가 되었다. 그러나 그동안의 기술발전 및 시장의 변화로 말미암아 방송산업에 대한 종래의 규

69) 권호영, IP-TV의 도입과 방송시장의 구조변화, 2005, 7면.

제의 많은 부분은 그 근거 또는 규제목적과 수단 사이의 정합성이 의문시되고 있다. 방송산업은 여전히 많은 측면에서 규제의 영역에 속할 것이지만 방송산업 역시 비효율을 최소화하고 소비자후생을 극대화하기 위하여 시장화를 촉진하는 것이 돌이킬 수 없는 대세가 되었다면, 하루빨리 더 이상 합리적인 근거가 존재하지 않는 규제를 과감히 폐지하고, 변화하는 시장환경에 적합한 새로운 규제의 틀을 마련하여 집행하여야 할 것이다. 방송산업의 시장화를 촉진하는 경우에 그 규제체계의 중심은 세분화된 사업영역별 사전적 진입규제 또는 소유·겸영규제에서 사후적 경쟁법적 규제로 이동하여야 할 것이다.

마지막으로 방송산업의 시장화를 촉진하고, 경쟁을 지속적으로 유지·촉진하기 위해서는 위에서 제시한 과제들 이외에도 독립적이고 전문적인 규제기구의 설계와 운영이 반드시 필요하다. 특히, 방송·통신 융합에 대응한 통합규제기구의 설립을 추진하는 과정에서 독립적이고 전문적인 규제기구를 설립하여 운영하는 것은 더욱 어렵고도 중요한 과제이다. 구체적인 방송·통신 통합규제기관의 모습에 대해서는 많은 논의가 진행 중이고 이 글의 논의의 범위를 넘는 것이지만, 종전의 수직적 규제체계로부터 수평적 규제체계로의 전환이 필요하다면, 규제기관 역시 이에 대응하는 구성과 기능을 갖추는 것이 필요할 것이다. 또한 정치권력 및 관련 업계의 이익으로부터 독립적이면서도, 관련 산업 및 당해 산업별 규제에 정통하고 나아가 경쟁정책 및 경쟁법적 전문성을 갖추면서도 정치적·법적 책임성을 확보할 수 있는 규제기구를 설계하여야 할 것이다.

주제어 규제산업, 방송의 공익성, 방송산업, 방송·통신 융합, 지상파방송, 다채널 유료방송, 방송광고시장, 진입규제, 소유·겸영규제, 방송사업자 기업결합, 프로그램접근

Legal Issues and Tasks on Promoting Competition in Broadcasting Industry

Lee, Ho - Young*

The broadcasting industry, a typical regulated industry has long been subject to heavy governmental regulation. The unique characteristics of the industry which distinguish it from other regulated industries include the requirements of diversity, plurality and minority representation. As technology and consumer demands change, however, the broadcasting industry is changing and some of the policy rationales for heavy regulations of the industry come to be doubted. In particular, convergence of broadcasting and telecommunication has critical effects on the current regulatory regime. The focus of the broadcasting regulation is to be changing from direct control over content and advertising, regulation of entry, and regulation of ownership and lines of business to competitive concerns and market power.

The Korean broadcasting industry is characterized by the three largest market -dominating free-to-air broadcasters and strengthening market power of cable companies. The market-dominating free-to-air broadcasters have incentives and capabilities to leverage their market power to emerging multichannel video program distribution markets ('MVPD'). In the MVPD markets, multiple system operators ('MSO'), multiple program providers ('MPP'), and multiple system providers ('MSP') are exploiting program providers and foreclosed competitors by exercising their market power.

* Associate Professor of law, Hanyang University

To cope with the problems, such issues and tasks should be given full consideration as entry barriers to the broadcasting industry, regulation of ownership and lines of business, monopolistic media representative in the free-air broadcasting market, free and fair access to programs in MVPD markets, and widespread cable M&As.

KEY WORDS Regulated Industry, Broadcasting Industry, Convergence, Fee-to-air Broadcasting, Multichannel Video Program Distribution, Media Representative, Regulation of Entry, Regulation of Ownership and Lines of Business, Media Merger, Program Access