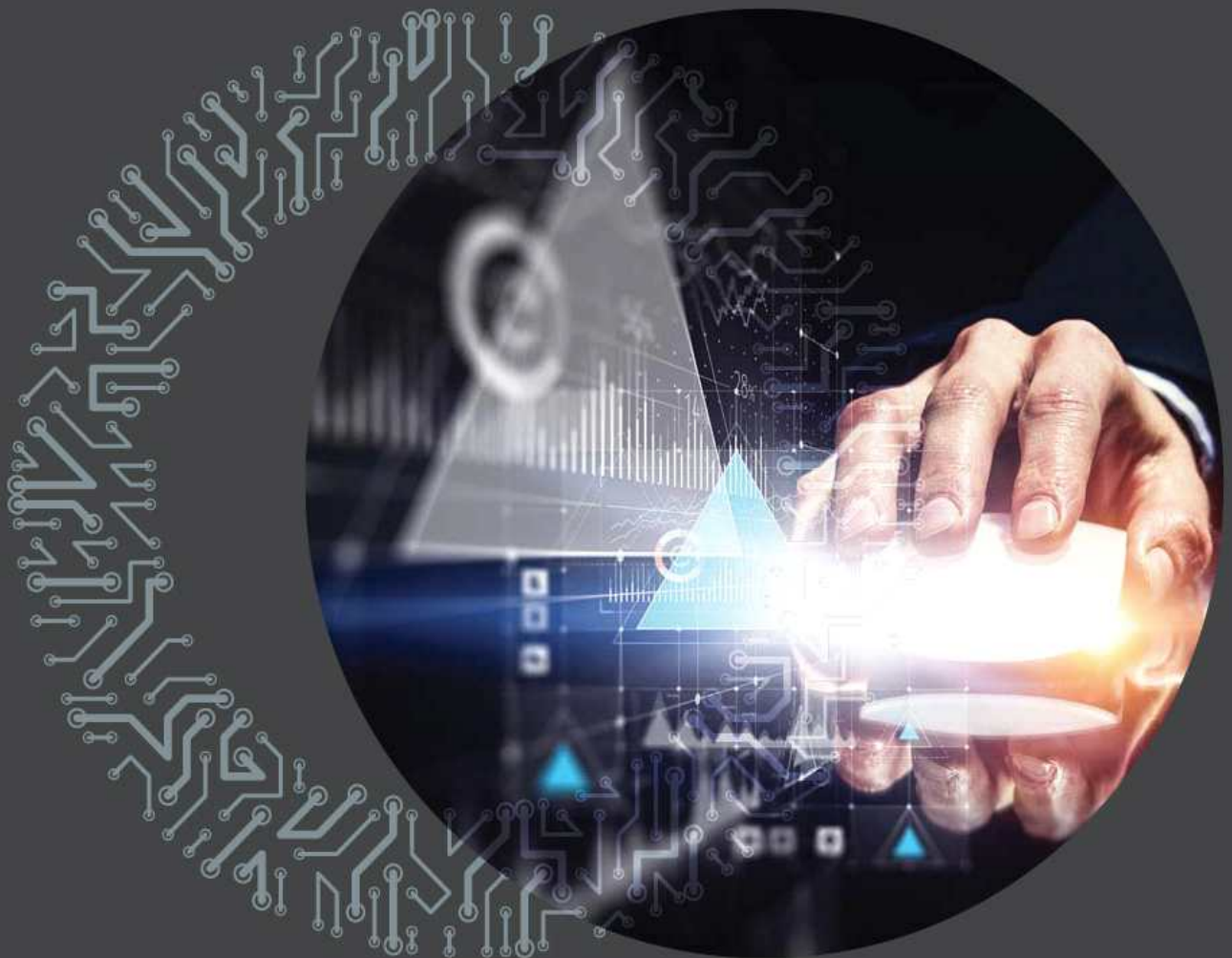


Insight Report

유료방송시장
점유율 규제
정책 연구
-방송산업 진흥과
미디어 다양성
논의를 중심으로 -



※ 본 보고서의 내용은 필자의 개인적인 견해이며, 한국전자통신연구원의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.



본 저작물은 공공누리 제4유형: 출처표시+상업적이용
금지+변경금지 조건에 따라 이용할 수 있습니다.



요 약	1
I. 개요	2
II. 유료방송시장 점유율 규제 정책 논의	5
III. 유료방송시장 규제의 두 가지 관점	9
IV. 규제 필요성 검증: 방송산업 통계 분석	18
V. 소비자 영향 검증 : 미디어 패널 분석	35
VI. 해외 사례 분석: COMCAST vs. FCC	41
VII. 결론: 유료방송시장의 바람직한 정책방향	45
참고문헌	47



요 약

■ 유료방송 가입자시장 플랫폼 사업자 합산 시장 점유율 사전 규제 정책

- (규제 내용) 방송법과 인터넷 멀티미디어 방송사업법 ‘특정 사업자는 해당 사업자와 특수관계자인 방송사업자를 합산하여 전체 유료방송사업 가입자 수의 3분의 1을 초과하여 서비스를 제공할 수 없다.’고 규정
- (규제 정책 시행 배경) 방송의 공공성과 공론장으로서 미디어의 다양성 보호 및 자율적이고 공정한 경쟁을 통한 산업의 진흥과 소비자 이익의 증대
- (이론적 배경) 방송/미디어 산업 및 시장에 대한 공익주의 관점과 시장주의 관점

■ 유료방송시장 규제 정책 재논의의 필요성

- (배경) 규제 일몰 논란과 방송 환경의 변화: 디지털화와 방송통신융합, 스마트 미디어의 성장 등
- (필요성) 규제 비대칭성, 변화된 환경에 부합하지 않는 규제들에 대해 재검토 필요

■ 유료방송시장 규제 정책 필요성 검증

- (규제 근거) 방송의 공익성 확보: 유료방송시장에서 특정 사업자가 시장을 독식할 경우 공정 경쟁이 저해되고 미디어 다양성이 감소할 수 있다는 우려
- (문제점) 실제로 특정 유료방송 사업자의 플랫폼 점유율이 높아진다고 해서 미디어의 다양성 및 방송산업의 진흥에 부정적인 영향을 미쳤는가에 대한 검증 부족 및 방송 환경 다변화에 따른 규제 필요성 재논의 및 규제 시 소비자 피해 가능성 검증 필요
- (정책 필요성 검증) 방송산업 통계 자료 상관관계 분석 결과 유료방송시장 사업자 점유율과 미디어 다양성 간에 부정적인 관계가 있다고 보기 어려우며, 오히려 유료방송시장에서 사업자 점유율 상승은 방송산업 전반의 진흥 및 시청 다양성과 긍정적 관계에 있는 것으로 나타남
- (소비자 영향 검증) 미디어 패널 자료 통계 분석 결과에 따르면 점유율 규제로 인해 특정 사업자 서비스 가입이 제한될 경우 소비자 선택권 제한으로 인해서 소비자 피해가 발생할 수 있음
- (미국 COMCAST vs. FCC) 2009년 법원 판결에 따라 유선방송 가입자 30% 상한 규칙 백지화

■ 결론: 유료방송시장에서의 바람직한 정책방향

- 유료방송시장은 기술혁신에 따른 플랫폼 간 유효 경쟁이 진전되는 상황이므로 시장지배력 보유나 시장실패에 대한 정량적으로 명확한 근거가 있지 않은 한 사전규제보다 사후규제로 전환

I 개요

■ 유료방송시장 점유율 규제

● (방송시장 규제의 필요성) 방송의 공익성 보호

- 방송은 희소한 공공 자원인 주파수를 통해 방송 프로그램을 대중에게 송신하고 소비자들은 수신만 가능한 일방향적 서비스
- 방송은 시청각적인 자료의 일방적 전송이므로 대중에 대해 매우 강력한 영향력을 행사하기 때문에 다른 산업에 비해서 공익적인 관점에서 강력한 규제의 필요성이 강조되어 왔음
- 방송이 공익에 기여할 필요가 있으며 일정 부분 규제가 필요하다는 점에 대해서는 대체로 이의가 없으나 구체적으로 방송의 공익성을 어떻게 실현할 것인가에 관해서는 관련된 다양한 이해관계에 따라서 다른 인식
- 정부와 규제 기관에서는 각 주관부처의 목표에 따라서 공익성을 보호하기 위해서 규제가 필요하다는 입장과 산업의 발전을 저해하지 않기 위해서는 최대한 시장 경쟁에 간섭을 자제해야 한다는 입장이 팽팽히 맞서고 있음

● (유료방송시장 점유율 규제) 방송법과 인터넷 멀티미디어 방송사업법

- 방송법과 인터넷 멀티미디어 방송사업법에서는 방송의 자유와 독립 보장, 방송의 공적 책임 향상, 방송의 공익성 보호, 시청자의 권익 보호 등을 달성하기 위하여 유료방송 서비스 플랫폼 사업자에 대하여 특정 사업자가 전체 유료방송사업 가입자 수의 3분의 1을 초과하여 서비스를 제공할 수 없도록 규정하는 사전 점유율 규제를 부과함
- 유료방송 가입자 시장에서 특정 사업자가 일정 이상의 점유율을 확보하면 시장지배력을 다른 사업자와 소비자에게 부당하게 행사하여 방송·미디어의 다양성을 해치고 방송 산업 내 경쟁과 성장을 저해할 것이라고 판단함

● (유료방송시장 점유율 규제 근거 및 소비자 영향 검증 필요) 규제 비대칭성과 변화된 방송 환경

- 공익주의(방송의 다양성 보호 등)와 시장주의(자율 경쟁에 기초한 산업의 진흥 등)의 균형이 필요
- 방송과 통신 시장이 융합되었으나 방송 관련 법안들과는 달리 전기통신사업법에는 사전적인 점유율 규제가 존재하지 않으며, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에서 규정하는 시장지배적 사업자의 기준에도 미치지 못하는 수준에서 규제하고 있기 때문에 규제 비대칭의 문제가 존재
- 시청자의 능동적 참여가 이루어지는 스마트 미디어 시대에 적합한 새로운 공익성의 개념 정립 및 이에 맞는 규제 방식으로 변화 필요
- 유료방송 가입자 시장 플랫폼 사업자의 점유율 상승이 실제로 방송의 다양성과 방송산업의 진흥에 어떤 영향을 미치는지에 대한 검증 및 소비자 입장에서 점유율 규제가 미치는 영향에 대한 연구 필요

● (유료방송시장 점유율 규제 필요성 검증) 방송산업 통계 상관관계 분석

- 유료방송 가입자 시장에서 특정 사업자가 점유율을 높였을 때 실제 방송·미디어 다양성이 감소하는지, 다른 방송사업자들의 사업 활동에 어떤 영향을 미칠 수 있는지를 검증해 보기 위해서 본 연구에서는 현재 유료방송 가입자 합산 점유율 1위 사업자인 KT의 점유율과 시청 다양성, 방송채널사용사업자 수, 방송사업자 매출, 고용, 투자 규모 간의 상관관계를 통계적으로 검증
- 정량적 자료 분석 결과 특정사업자의 유료방송시장 점유율이 높아진다고 해서 다양성이 감소하거나 방송사업자에게 악영향을 미치는 증거는 없으며, 오히려 방송산업 전반의 진흥과 긍정적인 관계가 있는 것으로 나타남

● (유료방송시장 점유율 규제 소비자 영향 검증) 미디어 패널 자료 통계 분석

- 유료방송시장 점유율 규제 시 소비자에게 미칠 수 있는 영향을 검증하기 위해 한국 미디어 패널 자료를 활용하여 통계 분석
- 유료방송 서비스 제공 사업자인 KT를 선택하는 유인에 관한 확률 효과 로지스틱 회귀분석(Random-effects logistic regression) 결과 상대적으로 투자 경제성이 취약한 군(郡) 단위에서 KT를 선택하는 경우가 많았으며, 저렴한 요금이나 서비스 품질, 다른 서비스와 결합하기 위한 목적일 때 KT를 선택하는 경우

가 많았음

- 또한 결합상품 서비스 중에서 유료방송을 가장 많이 고려하는 경우 KT를 선택하는 경향이 있었음
- 이러한 결과에 비추어 볼 때 만약 현재 1위 사업자인 KT의 위성방송과 IPTV의 합산 점유율이 33.3%를 초과하여 유료방송시장 점유율 규제가 실제로 효력을 발휘할 때 소비자의 선택권이 제한되면서 피해가 발생할 여지가 클 것으로 예측되며, 지역 내 경쟁의 약화로 인한 요금 인상이나 서비스 품질 저하 등이 발생할 수도 있음

● (해외 점유율 규제 사례 분석) COMCAST vs. FCC

- 유료방송시장에 대한 유일한 사전적인 규제였던 미국 연방통신위원회(FCC; Federal Communication Commission)의 30% 이상의 유선방송 가입자 모집을 금지한 규칙(30% rule)은 미국 순회법원의 2009년 판결 결과에 따라 백지화(vacate the rule)됨
- COMCAST가 제시한 증거들에 근거하여 재판부는 유선방송 가입자를 일정 이상 점유하면 경쟁이 감소하고 프로그램 다양성이 감소할 것이라는 위협에 대한 증거가 불충분하므로 규제를 완화해야 한다고 판결

● (유료방송시장 점유율 규제 바람직한 정책 방향) 유연한 사후 규제로 전환

- 위의 정량적 분석 결과와 사례 분석 결과에 비추어 볼 때 유료방송 가입자 시장 사전 점유율 규제는 그 근거가 충분하지 않으며, 규제 시 소비자 피해 발생이 우려됨
- 그러므로 단기적으로 현재의 규제를 다른 법률과 대칭적인 수준으로 완화하고 방송시장의 추이를 살피며 규제 정책을 다시 수립하고, 장기적으로는 이전의 방송환경에 적합한 경직된 사전 점유율 규제에서 벗어나 방송통신 융합, 스마트 미디어 시대에 적합한 유연한 규제, 사후 불공정 행위에 대한 규제 체제로의 변화가 필요함

II 유료방송시장 점유율 규제 정책 논의

유료방송시장 점유율 규제 정책

● (사회적 배경) 방송의 공익적 성격과 유료방송시장의 성장

- 방송법 제2조 20호에서 유료방송은 ‘시청자와의 계약에 의하여 수개의 채널 단위·채널 별 또는 방송프로그램 별로 대가를 받고 제공하는 방송’으로 규정됨
 - ※ 방송사업자 중 종합유선방송사업자, 위성방송사업자가 유료방송사업자라고 볼 수 있으며, 인터넷 멀티미디어방송사업자 중 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자(IPTV 사업자)도 유료방송사업자에 해당
- 1991년 종합유선방송법이 제정되어 방송채널사용사업자와 유선방송사업자들의 인허가가 이루어지고 1995년 본격적인 케이블TV방송이 개시되며 유료방송시장이 본격적으로 시작된 이래로 유료방송시장은 현재까지 지속적인 성장을 거듭
- 유선방송에 이어 2001년 위성방송, 2004년 DMB/데이터 방송, 2007년 IPTV가 도입되고 2009년 SK브로드밴드, KT, LG U plus가 IPTV서비스를 본격적으로 시작하면서 시장 경쟁이 활성화되며 유료방송 가입자(플랫폼) 시장이 폭발적으로 성장하였고 홈쇼핑 등 방송채널 및 프로그램 시장이 이와 동반 성장함

[표 1] 유료방송 가입자 수 추이

(기준: 단자 수)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
유료방송합계	9,991,986	10,906,173	11,973,580	12,778,347	15,179,121	16,403,493	17,207,793	18,159,309
종합유선	3,086,267	5,844,118	6,911,514	9,401,606	13,012,991	13,876,533	14,067,681	14,533,965
중계유선	6,905,719	5,062,055	4,523,018	2,322,846	513,875	300,966	172,877	200,220
일반위성			539,048	1,053,895	1,652,255	1,855,240	1,949,191	2,151,882
위성DMB						370,754	1,018,044	1,273,242
연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
유료방송합계	19,419,782	22,062,740	23,360,754	24,286,901	25,260,078	27,762,285	29,826,754	28,266,499
종합유선	15,013,227	15,053,855	14,858,247	14,777,993	14,798,725	14,737,884	14,611,459	13,732,042
중계유선	216,573	176,106	180,648	179,864	123,112	104,900	97,389	84,328
일반위성	2,338,378	2,457,408	2,825,963	3,261,662	3,790,820	4,181,022	4,261,123	3,091,938
위성DMB	1,851,604	2,001,460	1,850,030	1,173,535				
IPTV		2,373,911	3,645,866	4,893,847	6,547,421	8,738,479	10,856,783	11,358,191

출처: 유료방송 가입자, 방송산업통계, KISDISTAT 방송 뉴미디어 통계정보시스템

[참고] 방송사업 및 방송사업 유형 정의

방송법 제2조 2호 "방송사업"이라 함은 방송을 행하는 다음 각목의 사업을 말한다

- 가 지상파방송사업 : 방송을 목적으로 하는 지상의 무선국을 관리·운영하며 이를 이용하여 방송을 행하는 사업
- 나 종합유선방송사업 : 종합유선방송국(다채널방송을 행하기 위한 유선방송국설비와 그 종사자의 총체를 말한다. 이하 같다.)을 관리·운영하며 전송선로설비를 이용하여 방송을 행하는 사업
- 다 위성방송사업 : 인공위성의 무선설비를 소유 또는 임차하여 무선국을 관리·운영하며 이를 이용하여 방송을 행하는 사업
- 라 방송채널사용사업 : 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 또는 위성방송사업자와 특정채널의 전부 또는 일부 시간에 대한 전용사용계약을 체결하여 그 채널을 사용하는 사업

인터넷 멀티미디어 방송사업법 제2조

- 1호 "인터넷 멀티미디어 방송"이란 광대역통합정보통신망등(자가 소유 또는 임차 여부를 불문하고, 「전파법」 제10조제1항제1호에 따라 기간통신사업을 영위하기 위하여 할당받은 주파수를 이용하는 서비스에 사용되는 전기통신회선설비는 제외한다.)을 이용하여 양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로 일정한 서비스 품질이 보장되는 가운데 텔레비전 수상기 등을 통하여 이용자에게 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 방송을 말한다.
- 4호 "인터넷 멀티미디어 방송사업"이란 다음 각 목의 사업을 말한다.
 - 가 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업 : 인터넷 멀티미디어 방송에 제공하기 위하여 제18조제1항에 따라 콘텐츠를 공급받은 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 해당 콘텐츠를 이용자에게 제공하는 사업
 - 나 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업 : 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 인터넷 멀티미디어 콘텐츠를 공급하는 사업

출처: 방송법 및 인터넷 멀티미디어 방송사업법

- 방송산업의 경우 희소한 주파수를 통해 허가 받은 방송을 일방적으로 송신하고 일반 소비자들은 수신만 가능한 일방향적인 서비스로 강력한 영향력을 가지고 있으며 영향력이 편재하고 침투성이 높기 때문에 다른 산업에 비해서 공익적 관점에서 강력한 규제의 필요성이 강조되어 옴
- 방송이 공익에 기여할 필요가 있다는 점에 대해서는 대체적으로 이의가 없는 편이나 구체적으로 방송의 공익성을 어떻게 실현할 것인지에 관해서는 관련된 다양한 이해당사자들에 따라서 방송의 공익성에 대해서 개념적으로 각기 다르게 인식하고 각자의 입장을 주장하고 있기 때문에 방송·미디어 정책의 설정과 실행에 있어서 갈등이 빚어지는 경우가 있음¹⁾
- 유료방송 가입자 시장에서 플랫폼 사업자가 시청자나 콘텐츠 제공 사업자에게 시장지배력을 남용할 수 없도록 규제가 필요하다고 보고 과학기술정보통신부와 방송통신위원회에서는 지속적으로 유료방송사업자들의 행위를 관리 및 감독하고 방송시장 경쟁상황 평가 등을 통해서 시장을 모니터링하고 있음

1) 윤성옥 (2013). 방송의 공익성이란 무엇인가. 언론과법, 12(1), 143-183.

● (유료방송시장 점유율 규제 근거: 법률) 방송법 제8조와 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제13조

- 방송법은 방송법 1조에서 방송법의 목적으로 “방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다”고 명시하고 있음
- 구체적으로 시청자의 권익 보호(3조), 방송편성의 자유와 독립(4조), 방송의 공적 책임(5조) 및 방송의 공정성과 공익성(6조)에 관한 조항들을 통해서 방송 정책의 기본 원칙에 대해서 규정하고 정책 및 규제의 기반으로 삼고 있음
- 방송법과 인터넷 멀티미디어 방송사업법의 목적인 방송의 자유와 독립 보장, 방송의 공적 책임 향상, 방송의 공익성 보호, 시청자의 권익 보호 등을 달성하기 위하여 방송법과 인터넷 멀티미디어 방송사업법에서는 지상파방송사업자·종합유선방송사업자·위성방송사업자·방송채널사용사업자 및 전송망사업자를 사전적인 소유 및 점유율 규제 대상으로 정함
- 특히, 유료방송사업자의 경우 방송법 제8조 16호와 17호의 ‘특정 종합유선방송사업자/위성방송사업자는 해당 사업자와 특수관계자인 방송사업자를 합산하여 종합유선방송, 위성방송, 인터넷 멀티미디어 방송을 포함한 전체 유료방송사업 가입자 수의 3분의 1을 초과하여 서비스를 제공할 수 없다’는 규정과 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제13조의 ‘특정 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 해당 사업자와 특수관계자인 방송사업자를 합산하여 인터넷 멀티미디어 방송, 종합유선방송, 위성방송을 포함한 전체 유료방송사업 가입자 수의 3분의 1을 초과하여 서비스를 제공할 수 없다’는 규정으로 시장 점유율 제한 규제를 하고 있으며, 위반하게 되는 경우 정부는 해당 사업자에 대하여 6개월 이내의 기간을 정하여 해당 사항을 시정할 것을 명할 수 있다고 명시

● (유료방송시장 점유율 규제 재논의 필요성) 법률 일몰

- 유료방송 가입자 시장 점유율 규제의 법적 근거였던 방송법 제8조와 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제13조의 부칙에는 2015년 6월 22일 신설된 이 조항들에 대하여 3년 후 일몰 (2018년 6월 27일까지 유효) 조항이 있음
- 2018년 6월 27일 일몰 예정이던 이 법안 규정에 대하여 2016년 11월 15일 신경민 의원 외 10인이 <방송법 일부개정법률안> 및 <인터넷 멀티미디어 방송사업법 일부개정법률안>을 작성하여 국회에 제출

※ 방송법 일부개정법률안 및 인터넷 멀티미디어 방송사업법 일부개정법률안

<방송법 일부개정법률안>

제안이유 및 주요내용

사회적 파급력이 강한 방송매체의 독점은 방송시장의 공정경쟁을 저해하고, 수신료 인상 및 방송 서비스의 질 하락으로 이어져 시청자인 국민의 피해로 직결될 수 있음

(중략)

2018년 6월 27일까지 한시적으로 적용하도록 한 특수관계자를 포함한 방송사업자의 시장 점유율 합산규제 일몰 규정을 폐지함으로써 방송의 다양성 보장과 시청자의 권익 향상에 이바지하려는 것임(법률 제13341호 일부개정법을 부칙 제2조 등 삭제).

<인터넷 멀티미디어 방송사업법 일부개정법률안>

제안이유 및 주요내용

현행법 제13조제1항은 특정 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 해당 사업자와 특수관계자인 방송사업자와 합산하여 전체 유료방송사업 가입자 수의 3분의 1을 초과하여 서비스를 제공할 수 없도록 규정하고 있음.

동 규정은 특정 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 통신시장 지배력을 방송시장에까지 전이시킴으로써 전체 유료방송시장의 경쟁구조를 왜곡하는 주된 원인이 될 우려가 있다는 취지에서 지난 2015년 3월 27일 도입되었으며, 부칙 규정에 따라 2018년 6월 27일까지 효력을 가짐.

사회적 파급력이 강한 방송매체를 특정 방송사업자가 독점할 경우 방송의 다양성을 훼손하고 방송시장의 공정경쟁을 저해하는 한편 필연적으로 시청료 인상 및 서비스질 하락으로 이어지는 등 결국 시청자인 국민의 피해로 직결될 수 있음.

이에 특수관계자를 포함한 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 시장 점유율 합산규제의 유효기간을 정한 부칙 규정을 삭제함으로써 장기적으로 특정사업자의 독과점적 지배 제한과 매체 간 균형발전이 가능한 시장 환경을 조성하여 방송의 다양성 보장과 시청자의 권익 향상에 이바지하고자 함(법률 제13232호 인터넷 멀티미디어 방송사업법 일부개정법을 부칙 제2조 삭제).

출처: 의안번호 3584 방송법 일부개정법률안 (신경민 의원 대표발의, 신경민 외 10인), 2016-11-15

의안번호 3586 인터넷 멀티미디어 방송사업법 일부개정법률안 (신경민 의원 대표발의, 신경민 외 10인), 2016-11-15

- 과학기술정보통신부에서는 2017년 8월부터 유료방송 시장 점유율 합산규제 개선방안 마련을 위한 10인의 전문가로 구성된 연구반을 운영하고 있으며 이를 통해 규제의 유지(연장), 예정대로 일몰(폐지, 효력 상실), 규제 수준을 1/3에서 다른 수준으로 조정, 기타의 대안 등을 연구하여 연내에 정책 방안을 마련할 것으로 예상됨²⁾
- 이러한 유료방송시장 점유율 규제 정책의 전환기에 본 연구에서는 ‘유료방송 가입자 시장 플랫폼 사업자의 합산 시장 점유율에 대한 규제 조항이 과연 필요한가?’에 관해서 연구해 보고자 함

2) 유료방송 시장 점유율 합산규제 개선방안 마련을 위한 연구반 본격 가동, 과학기술정보통신부 보도 자료, 2017-08-21.

III 유료방송시장 규제의 두 가지 관점

방송시장 규제 논의의 두 가지 관점: 공익주의 vs 시장주의

● (방송정책의 목표) 공익/공공성 보호와 산업의 발전

- 일반적으로 방송정책의 목표는 크게 두 흐름으로 나눌 수 있음 기존의 정부와 규제 기관에서는 방송정책 목표를 두고 주관부처에 따라 공익성을 보호하기 위해서 규제가 필요하다는 입장과 산업의 발전을 저해하지 않기 위해서 최대한 간섭을 자제해야 한다는 입장이 양분되어 서로 팽팽히 맞서고 있는 상황

● (공익주의자 관점) 공론장으로서의 미디어

- 공익주의자 관점에서는 공론장으로서의 미디어의 역할을 중요하게 생각하기 때문에 미디어가 시민들에게 사회, 정치, 문화 등 여러 차원에서 다양한 관점을 제공함으로써 자치(self-government)를 통해서 공익을 달성할 수 있다고 봄³⁾
- 공론장에서 의견을 자유롭게 독립적으로 피력할 수 있는 기회를 동등하게 보장하는 것이 민주주의의 필수 요소 중 하나이기 때문에 현대에서 이러한 공개 토론 기능을 수행하고 토론으로부터 공중의 행동을 이끌어낼 수 있는 방송·미디어에 대한 외부의 간섭과 규제는 제한되어야 한다는 것임⁴⁾
- 경제적인 이익의 추구 혹은 경제적인 권력으로부터의 간섭 또한 방지해야 한다는 입장이기 때문에 일정 부분 공익을 위한 규제 기관의 시장 개입이 정당화되는 측면도 있음
- 공론장에서 다양한 의견이 개진되는지, 특정한 사익을 추구하는 단체에 의해서 중요한 쟁점 사항들이 누락되지 않는지 등을 면밀히 살펴야하기 때문에 공익주의자들은 방송/미디어에 대한 정책에 있어서 규제가 정당하다는 입장임
- 따라서 공익주의적 관점에서는 방송/미디어 수용자는 시민으로 간주되며, 공적/사회적인 이익의 차원에서 장기적 관점을 가지고 공익 및 시장 실패를 방지하기 위한 규제가 일부 필요하다고 보는 입장임⁵⁾

3) 윤성욱 (2013). 방송의 공익성이란 무엇인가. 언론과법, 12(1), 143-183.

4) Habermas, J. (1991). The structural transformation of the public sphere. (Thomas Berger with the assistance of Frederick Lawrence trans.), MA: MIT Press(Original work published 1962). ; Baker, C. E. (1998). The media that citizens need, University Pennsylvania Law Review, 147, 317~408.

5) Lunt, P. & Linvigstone, S. (2012). Media Regulation: Governance and the Intersets of Citizens and Consumers. London: Sage.

● (시장주의자 관점) 시장에서의 자율적 경쟁

- 시장주의자들은 자신의 경제적인 사적 이익을 추구하기 위해서 자율적으로 행동하는 개인들이 시장에서 집합체로 모여 활동함으로써 결과적으로 공익(public interest)이 달성되기 때문에 시장에서 충분한 경쟁을 통해서 공익이 달성되도록 규제를 최소화해야 한다는 것이 기본적인 입장임⁶⁾
- 규제가 없는 시장에서 경쟁이 촉진되면 다양한 시장 참여자들이 경쟁을 통해서 소비자의 미디어 선택권과 질을 자연스럽게 높여줄 수 있기 때문에 시장 제도가 방송/미디어 시장에서도 최상의 대안이며 자율적인 경쟁이 제대로 수행될 수 있도록 정부의 간섭으로부터의 자유, 탈규제가 필요하다는 것임⁷⁾
- 따라서 시장주의적 관점에서는 미디어 수용자들은 소비자로 간주되며 이들이 시장에서 각자의 가치관에 따라서 사적 이익을 추구하며 원하는 미디어 상품을 선택하고 소비하여 공익이 달성된다고 보는 것이 기본적인 입장임
- 다만 미디어 소비자로서 해로운 것들로부터는 보호를 받아야하기 때문에 일부 규제의 필요성이 존재한다는 것은 인정함

● (방송의 공익성 실현) 공익주의와 시장주의의 균형

- 실질적으로 방송의 공익성 실현과 관련하여 대부분의 규제 기관이나 연구자들은 공익주의와 시장주의 관점의 하부 요소들을 복합적으로 포함
- 미국의 수정헌법 1조 원칙에 따르면 미국의 방송정책에서 공익성은 지역주의, 사상의 자유 시장, 보편적 서비스라는 하부의 개념으로 분화되고 사상의 자유 시장은 다시 다양성과 경쟁이라는 두 개념으로 나눌 수 있음⁸⁾
- 자유나 접근성(Access), 다양성(Diversity), 정보, 투명성(Accountability) 등과 관련된 정치적 복지, 선택권 보장, 정체성 유지, 상호작용, 품질이나 응집성과 같은 사회적 복지, 그리고 경쟁이나 개발/발전, 고용, 소비자 보호, 혁신과 같은 경제적인 복지가 방송/미디어에서 추구하는 공익의 구성 요소가 된다고 보기도 함⁹⁾

6) Goode, J. (2002). New deal to bad deal: Racial and political implications of U.S. welfare reform, In Kingfisher, C.(Eds.) Western welfare in decline: Globalization and women's poverty(65~89). PA: University of Pennsylvania Press.

7) 윤성옥 (2013). 방송의 공익성이란 무엇인가. 언론과법, 12(1), 143-183.

8) Napoli, P.M. (2001). Foundations of Communications policy: principles and process in the regulation of electronic media. NJ: Hampton Press.

9) Cuilenburg, J V, & McQuail, D. (2003) Media policy paradigm shifts: towards a new communications policy paradigm European Journal of Communication, 18, 182~207.

- 다양성과 경쟁이라는 서로 충돌하는 개념들이 정치적 복지와 경제적 복지를 달성하기 위해서 함께 제시되고 있음

● (한국에서의 공익성 논의) 공익성의 개념과 유형

- 한국의 경우 정치적 변화에 따라서 국회에서 논의되는 방송정책에서 정치적 차원의 공익성과 경제적 차원의 공익성 논의 중 어느 쪽이 강조되는지가 달라져 왔음¹⁰⁾
 - ※ 최근에는 디지털 커뮤니케이션 변화에 있어서 공익주의와 시장주의 간의 불균형 문제도 제기됨
- 국내 학계에서는 공익성에 관해 논의하며 주요 공통 하부 요소로 독립성, 소유/운영, 접근권, 프로그램, 기술, 소비자 보호, 공정 경쟁 등을 제시¹¹⁾
 - ※ 방송이 정치적으로나 경제적으로 독립되어야 하고 공론장 모델의 관점에서 볼 때 소유와 운영에 대한 규제를 통해 내적 다양성과 외적 다양성을 달성하고 민주주의를 실현해야 한다는 것
- 보편적 서비스는 미디어 접근권 차원에서 시민들 간의 정보 격차가 심해지는 데에 대한 우려에서 발생한 것으로, 소외된 이용자들에게 대한 지원 정책이었고, 다양성의 차원에서도 미디어에 다양한 이해관계자가 접근하고 적극적으로 참여할 수 있도록 권리를 보장해야 하는 측면도 있음
- 방송의 사회문화적인 차원에서의 공익성으로는 프로그램의 질, 범위와 균형, 다양성과 소수 계층에 대한 이익에 위배되지 않는 것, 지역성 등이 포함될 수 있음
- 콘텐츠 차원에서의 공익성으로는 다양성과 공정성, 균형성, 그리고 사회적인 가치의 보존 등을 포함할 수 있음
- 기술 차원의 공익성으로는 보편적 서비스 및 안정적인 커뮤니케이션 망의 유지, 단말의 호환성, 기술 주권 등을 포함할 수 있음
- 소비자 보호 측면에서의 공익성으로는 유해한 환경으로부터 소비자들을 보호해야 한다는 점과 이용 요금 문제 등의 차원에서 소비자들의 이익을 사업자들로 부터 보호해야 한다는 점 등이 있을 수 있음

10) 백미숙·홍종윤·윤석민 (2007) 국회 문화관광위원회 논의에 나타난 '방송정책 이념': 종합유선방송법, 통합방송법 제·개정안(1991~2004)을 중심으로, 한국방송학보 21(2), 305~350. ; 최성은 (2008) 국회 논의에서 나타나는 방송의 공익성 개념에 관한 연구: 16,17대 국회 문화관광위원회와 방송통신특별위원회를 중심으로, 사회과학연구 32(1), 205~238.

11) 유승관, 정성호, 강경수 (2015) 스마트미디어시대 방송의 공익성 평가요인 언론과법, 14(1), 149-185.

- 공정 경쟁 역시 네트워크 차원이나 경제적 공익성 차원에서 많이 제시되는 사항임

● (한국의 방송정책과 공익성) 방송에서의 공익성 실현 논의

- 방송법에서는 방송사업자들이 편성의 자유와 독립을 보장받아야 한다고 규정하고 있는 한편, 동시에 방송이 공익적인 목적을 달성할 수 있도록 준수해야 하는 사항들에 대해서는 다양한 규정을 부여
- 이러한 규제와 의무를 정당화 할 수 있는 이유는 주파수 자원이 희소하며 이 희소한 자원은 공공재이기 때문에 공적인 수혜자(public trustee)인 방송사업자는 공공의 이익에 도움이 되는 방향으로 공익에 부합하는 행위를 할 의무가 있다는 것임¹²⁾
- 최근의 디지털화와 방송통신융합으로 인해서 기존 논리의 타당성에 대해서 의문을 제기하기도 하지만 여전히 시청각 메시지의 파급력과 전파의 즉시성, 침투성 등의 속성으로 말미암아 방송의 사회문화적 영향력이 강력하기 때문에 방송에 있어서 공공성을 중요시하고 방송이 일정 부분 공적인 의무를 져야 하는 필연적인 이유가 있음¹³⁾
- 따라서 방송의 주요 정책 목표로는 방송의 다양성과 균형성, 방송산업과 연관 산업의 발전, 문화의 향상, 공익의 증진 등 다양한 요소들이 복합적으로 제시될 수 있으며 이에 따라서 정책의 결정과 실행에 있어서도 보다 다면적으로 접근해야 할 필요가 있음

📖 유료방송 가입자 시장 점유율 규제 재검토의 필요성

● (방송법의 목적과 원칙) 공공성과 방송의 발전을 통한 공공복리의 증진

- 방송법에서 규정된 목적과 원칙에 있어서 공공성과 함께 방송의 발전과 공공복리의 증진에 대한 언급에도 불구하고 대부분의 법 규정들은 공공성/공익주의의 원칙을 주로 다루다 보니 규제 위주이기 때문에 시장주의 관점과의 조화와 균형도 필요한 상황
- 공익적인 차원에서 방송의 독립성, 공정성, 다양성을 보호할 필요도 있지만 방송산업의 진흥을 이끌고 이를 통해서 경제적 성장과 고용 창출 등 사회 전반적

12) 최영목 (1997). 방송 공익성에 관한 연구: 방송 공익성과 심의 제도, 서울, 서울커뮤니케이션북스 ; 방송통신위원회, (2016). 방송평가 기반조성 2016년 방송사업자 편성 현황 조사 (2015년 자료)

13) 유승관, 정성호, 강경수 (2015). 스마트미디어시대 방송의 공익성 평가요인. 언론과법, 14(1), 149-185.

인 이익을 창출하는 측면 또한 고려되어야 함

● (방송통신융합과 방송-통신 규제 균형) 전기통신사업법과 방송법/인터넷 멀티미디어 방송사업법

- 2009년 인터넷 멀티미디어 방송인 IPTV가 상용화되면서 방송과 통신시장이 융합되었지만 관련 법령인 전기통신사업법과 방송법 및 인터넷 멀티미디어 방송사업법 간에 있어서 규제는 비대칭을 이루는 상황임
- 상기한 바와 같이 방송법과 인터넷 멀티미디어 사업법에서는 ‘가입자 수의 3분의 1을 초과하여 서비스를 제공할 수 없다’고 사전적으로 규제
- 전기통신사업법 제34조에서는 경쟁의 촉진을 위해서 ‘과학기술정보통신부(구. 미래창조과학부)장관은 전기통신사업의 효율적인 경쟁체제를 구축하고 공정한 경쟁환경을 조성하기 위해 노력하여야 한다’고 규정하고 경쟁상황 평가 실시, 필수 설비 제공, 선로 공동활용, 도매제공 의무, 상호접속 의무 등에 대해서 언급하고 있지만, 시행령 제39조의 각종 의무 제공 기간통신사업자 기준은 ‘확정된 단위시장에서 전년도 매출액을 기준으로 한 시장 점유율이 가장 높은 기간통신사업자가 제공하는 전기통신역무 중 시장규모, 이용자 수, 경쟁상황 등을 고려하여 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 기간통신서비스를 말한다’고 고시되어 있을 뿐 점유율에 대한 구체적인 제한은 없음
- 그러므로 방송-통신이 융합된 상황에서 관련 법령인 전기통신사업법과 방송법 및 인터넷 멀티미디어 방송사업법 간에 규제 비대칭성이 존재하는 부분에 대해서 재검토가 필요한 상황이고, 방송 부문에서만 원천적으로 효율성에 대한 고려 없이 사전에 점유율을 제한하는 것은 문제의 소지가 있음

● (시장 지배적 사업자 규제) 공정거래법과 방송시장 규제

- 방송법이나 통신법보다 포괄적인 적용이 가능한 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(약칭: 공정거래법) 제4조에서는 시장지배적 사업자를 추정할 때 1) 1위 사업자의 시장 점유율이 100분의 50 이상이거나 2) 3 이하의 사업자의 시장 점유율 합계가 100분의 75 이상일 때 시장지배적 사업자로 추정한다고 규정하고 있음
- 점유율 외에도 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모에 대해서도 종합적으로 고려한다고(제2조의 7호) 명시되어 있으며, 효율성이나 정당성 등의 측면에서 항변이 가능할 때에는 소명할 수도 있지만 시장 점유 그 자체에 대해

서 사전 제재하는 것은 아님

- 공정거래법에서는 시장지배적 사업자라는 이유만으로 규제를 하는 원인금지주의 원칙이 아닌 실제 시장지배력이 있으며 그 지위를 남용하여 특정한 행위(부당한 가격 결정, 부당한 출고 조절, 부당한 사업활동 방해, 부당한 시장 진입의 제한, 기타 경쟁사업자 배제 및 소비자 이익 침해)를 시행함으로써 경쟁사업자나 거래 상대방에게 피해를 주거나 자원배분을 왜곡하였을 때에 그 행위들에 대해서 규제를 해야 한다는 폐해규제주의를 채택하고 있어 불공정한 거래 행위가 발생하지 않았음에도 불구하고 사전적으로 점유율에 대한 규제를 하는 것은 공정거래법과 상치됨
- 현재 유료방송 가입자시장에서 1위 플랫폼 사업자인 KT의 경우 위성방송과 IPTV를 합산한 시장 점유율이 30% 내외이며, 3위 사업자까지의 점유율도 60% 이하로 시장지배적 사업자의 범위에 해당하지 않음
- 또한 최근 OTT(over the top) 등 스마트 미디어 사용에 의해서 소비자의 선택권이 더욱 넓어지면서 개별 플랫폼에 대한 의존도는 줄어든다고 있는 추세임
- 권역별 방송사업자인 유선방송사업자들과는 달리 전국사업자인 플랫폼 사업자들의 경우에는 점유율이 높은 특정 지역에서만 부당하게 가격을 인상하는 등의 행위가 원천적으로 불가능하기도 함
- 방송채널사용사업자와의 거래에 있어서도 유료방송 플랫폼 사업자들이 방송채널사용사업자의 콘텐츠 수급이나 내용, 편성 등에 전혀 간섭할 수 없으며, 홈쇼핑을 제외하면 이들이 제공하는 프로그램들에 대해서 프로그램 사용 대가를 지불해야 함
- 지상파나 종합편성채널의 경우 의무 전송이 강제되어 있어 플랫폼 사업자의 협상력이 제한되어 있으며, 대부분의 유료방송 서비스 제공자들은 특정 방송채널을 방송하지 않거나 채널편성을 지나치게 다르게 하는 것을 부담스러워하기 때문에 가입자 시장에서의 점유율이 높다고 해서 방송채널사용사업자와의 거래에 있어서 자신의 시장지배력을 행사하여 불공정한 거래 행위를 할 여지도 크지 않음
- 방송의 특수성을 감안한다고 하더라도 이러한 유료방송시장 전반의 구조를 고려해 볼 때 지상파방송사업자나 방송채널사용사업자, 방송프로그램제공사업자로부터 전달받은 콘텐츠를 전송되는 내용과 편성에 대해 관여하는 바 없이 가입자에게 망을 통해서 단순 전달하는 역할을 수행하고 가입자로부터 요금을 받는 유료방송 플랫폼 사업자들에게까지 다양성 보호라는 근거 하에 이러한 제한을 하는 것은 논란의 여지가 있음
- 기업 결합 등을 통해 독과점이 발생할 수 있기 때문에 경쟁제한성을 고려하는

경우와 달리 보다 효율적이고 효과적인 영업 활동으로 치열한 시장 경쟁에서 승리함으로써 유기적으로 성장하는 데 성공한 업체에게 불이익을 주는 것은 근본적으로 문제의 소지가 있음

● (스마트 미디어와 규제 재검토 필요성) 수용자 주도 시장

- 최근 스마트 기기들이 보급되며 인터넷 망을 활용한 방송 서비스와 시청자가 능동적으로 참여하는 쌍방향적 서비스가 제공 가능해졌기 때문에 방송의 공익성에 대한 의미 또한 달라져야 한다는 의견도 제시되고 있음
 - ※ 특히, 기존의 공익주의에 치중한 관점에서 벗어나 규제 완화와 시장 경쟁을 통한 소비자의 이익이 공익이라는 소비자/수용자 주권론이 보다 힘을 얻으며 사용자 혜택과 복지의 중요성을 강조하고 있음
- 시장에서 경쟁을 통해 공익이 달성될 수 있으므로 소비자 미디어 선택권의 양과 질을 높이기 위해서는 시장의 자율성을 존중하고 규제는 최소화해야 한다는 의견이 설득력을 얻고 있음

● (스마트 미디어 시대 방송 규제 재검토 필요성) 스마트 미디어 시대의 방송 공익성

- 스마트 미디어 시대 방송의 공익성에 대한 최근 연구들에 따르면 미디어에서 사상의 자유 시장은 다양성과 경쟁으로 분화될 수 있으며 최근 정치적 공익성에 기반한 의견은 감소하고 대신 사용자 복지 등 경제적 차원의 공익성에 관한 논의가 증대되고 있는 추세
 - ※ 스마트 미디어 환경을 맞아 정치, 경제, 사회문화, 수용자 복지 및 서비스, 개인적 가치를 비롯한 다양한 차원에서 구성될 수 있는 공익성의 개념을 재정립할 필요성에 대해서도 지적¹⁴⁾
- 방송 현업 종사자와 일반 시청자를 대상으로 한 공익성에 관한 인식에 대한 비교 연구에 따르면 방송의 공익성과 관련된 다양한 요인들에 대해서 중요도 인식 차원에서 상당한 격차가 있다는 분석 결과가 도출됨
 - ※ 특히 방송통신간의 융합이 고도화되고 스마트 미디어들이 등장하여 시공간상의 제약이 사라짐에 따라서 일반 시청자들의 경우 방송 종사자들에 비해서 사회문화적인 가치나 정치적인 저널리즘적 요소에 중점을 두고 있는 전통적인 개념에서의 공익성

14) 유승관, 정성호, 강경수 (2015). 스마트미디어시대 방송의 공익성 평가요인 언론과법, 14(1), 149-185.

보다는 서비스를 이용하는 수용자의 입장에서 복지나 개인적인 이용 가치, 서비스 차원에서 방송의 공익성에 보다 중점을 두는 것으로 나타남¹⁵⁾

- 따라서 스마트 미디어 시대를 맞이하여 유료방송 가입자 시장에서 플랫폼 사업자에 대한 시장 점유율 규제에 대해서도 새로운 시각에서 다시 논의할 필요성이 있음

유료방송시장 점유율 규제 정책 연구

● (연구 문제 제기) 유료방송시장 점유율 규제 재-논의의 필요성

- 상기한 바와 같이 ‘전체 유료방송사업 가입자 수의 3분의 1을 초과하여 서비스를 제공할 수 없다’고 규정한 유료방송사업자에 대한 사전적인 시장 점유율 규제에 대해 예정대로 일몰할 것인지, 신규 입안된 내용대로 유지할 것인지, 아니면 새로운 대안을 찾을 것인지에 관하여 논의가 필요함
- 사상의 자유와 다양성 확보를 중요시하는 공익주의 관점과 함께 산업의 진흥과 소비자의 선택권을 보호해야 한다는 시장주의 관점을 조화롭게 고려했을 때 과연 유료방송시장 점유율 규제 정책이 필요한가에 대해서 재검토 필요
- 방송통신 융합 환경 하에서 방송법/인터넷 멀티미디어 방송사업법과 전기통신사업법과의 규제 비대칭성에 대해서도 고민해 볼 필요가 있으며, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률과의 균형도 고려해야 함
- 시청자가 능동적으로 참여하는 쌍방향적 서비스인 스마트 미디어가 발달하는 상황에서 사용자 혜택과 복지가 보다 강조되고 있는데, 이 규제가 과연 소비자의 이익에 도움이 되고 있는 것인가에 대해서도 생각할 필요가 있음
- 따라서 본 연구에서는 ‘**유료방송 가입자 시장 플랫폼 사업자의 합산 시장 점유율에 대한 규제 조항이 과연 필요한가?**’를 연구 문제로 제기하고 이를 정량적인 분석과 정성적인 분석을 토대로 검증해보고자 함

● (연구 문제) 유료방송시장 점유율 규제 과연 필요한가?

- 본 연구를 통해서 해결하고자 하는 질문은 ‘유료방송 가입자 시장 플랫폼 사업자의 합산 시장 점유율에 대한 규제 조항이 과연 필요한가?’이고, 점유율 규제의 근거와 영향에 대해서 점검하여 유료방송시장 점유율 규제의 필요성에 대해

15) Ibid

검증해보는 것이 그 해답이 될 수 있음

- 보다 구체적으로 1) ‘방송의 공익성 차원에서 다양성 보호를 위해 유료방송시장 점유율 규제가 적합한가?’ 2) ‘방송산업 전반의 성장을 이끌기 위해서 점유율 규제가 적합한가?’ 3) ‘유료방송시장 점유율 규제로 인해서 발생할 수 있는 문제점은 없는가?’ 4) ‘해외 다른 국가에서도 비슷한 사례가 있는가? 해외 사례가 있다면 어떠한 논의 과정을 통해서 점유율 규제를 도입하거나 폐지하였는가?’ 등을 연구 대상으로 함

● (연구 방법) 정량적 통계 분석과 정성적 사례 분석을 통한 검증

- 위와 같은 연구 문제들을 해결하기 위하여 본 연구에서는 정량적인 통계 자료 분석과 정성적인 해외 사례 분석을 함께 수행하는 입체적인 방식을 통해 검증 결과의 정밀도를 높이고자 함
- 우선 유료방송시장 점유율 규제가 정말 필요한 것인지에 관해서 방송산업 통계를 기반으로 분석
 - ※ 유료방송 가입자시장에서 특정 플랫폼 사업자의 점유율이 높아질 때 규제에서 전제 한 바와 마찬가지로 방송의 다양성이 훼손되는지, 산업 내 연관된 다른 사업자들의 성장을 저해하는지 여부에 관해 검증
- 다음으로 유료방송시장 점유율 규제가 소비자에게 도움이 되는 규제인지 여부에 관해서 검증
 - ※ 미디어 패널 자료에 대한 회귀 분석을 통해서 현재 1위 사업자의 유료방송 서비스 나 유료방송 서비스가 결합된 상품을 선택하는 이유에 관해서 정량적으로 검증해 봄으로써 만약 유료방송시장 점유율 규제가 원안대로 유지되어 실제 1위 사업자가 영업활동을 지속하지 못하게 되었을 경우 소비자 피해 발생 여부에 대해서 추정
- 마지막으로 유료방송시장 사전 점유율 규제에 관한 정성적인 분석으로 미국 유선방송 사업자인 COMCAST와 연방통신위원회(FCC; Federal Communication Commission) 간의 재판 결과 분석
 - ※ 한국과 유사한 유료방송 시장에 대한 사전적 점유율 규제와 관련하여 규제 기관인 FCC와 사업자인 COMCAST가 각기 어떤 근거 하에 주장을 하였고 법원이 어떤 판결을 내렸는지에 대해서 살펴봄으로써 국내 사례에 적용 가능한 부분을 찾아 봄

IV 규제 필요성 검증: 방송산업 통계 분석

☐ 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 방송산업 통계 상관관계 분석

● (정량적 분석을 통한 규제 필요성 검증) 방송산업 진흥과 다양성 보호

- 본 연구에서는 유료방송시장에서의 가입자 시장 점유율 규제와 관련하여 정량적인 자료 분석을 통해서 규제의 근거를 재검토하고자 함
- 유료방송 플랫폼 서비스 사업자 중 1위 사업자인 KT의 합산(위성방송 + IPTV + 기술결합서비스)된 가입자 시장 점유율이 산업 내 성장, 집중도와 방송산업 내 고용 규모, 매출 규모, 투자 규모 등과 어떠한 관계가 있는지를 검증하여 유료방송 사업자에 대한 점유율 규제가 산업 성장 및 진흥에 미칠 수 있는 영향에 대해서 검증함
- 특정 사업자의 점유율 증가가 유료방송시장 점유율 규제의 근거대로 미디어 다양성 확보에 저해되는가에 대해서 KT의 점유율과 방송채널사용사업자나 콘텐츠 제공사업자 간의 관계나 시청 집중도(다양성) 지수와의 관계를 검증

☐ 연구 방법론

● (통계 분석 활용 자료) 방송산업 통계 자료

- 정량적인 분석을 위한 자료로는 과학기술정보통신부(구. 미래창조과학부), 방송통신위원회, 정보통신정책연구원(KISDI)에서 발간한 방송산업 실태조사, 방송산업 경쟁상황 평가 등의 보고서 문헌 자료와 정보통신정책연구원의 뉴미디어 통계시스템 등에서 공개된 검증 자료를 사용
- 방송산업 실태조사: 정보통신정책연구원이 매년 수행하고 있는 ‘방송산업 실태조사’는 과학기술정보통신부와 방송통신위원회가 주관하는 국가승인통계로 방송산업 분야별 시설 현황, 인력 현황, 재무 현황, 사업결합 및 소유구조 현황, 방송프로그램 제작·유통·편성 현황, 유료방송 가입자 현황 등의 기초 자료를 수집하며 그 결과를 ‘방송산업 실태조사 보고서’로 제공¹⁶⁾
- 방송시장 경쟁상황 평가: 정보통신정책연구원이 방송산업 실태조사 자료에 근거하여 매년 수행하고 있으며, 방송시장경쟁상황평가위원회의 심의를 거쳐 방송통신위원회에서 방송시장 경쟁상황 평가의 결과보고서로 제출

16) 정보통신정책연구원 방송·뉴미디어 통계정보시스템 (KISDISTAT, <http://statkisdirekr>)

- 시청점유율 조사: 시청점유율은 TV 방송을 시청자가 총 시청하는 시간 중에서 특정한 방송채널에 대한 시청시간이 차지하는 비율을 뜻하며 방송법 제69조의2에 근거하여 시행되며 방송법 제35조의4에 의해 방송통신위원회의 미디어다양성위원회에서 담당하여 조사하고 발표

※ 특정 방송사업자의 시청점유율은 해당 방송사업자의 시청점유율에 특수관계자의 시청점유율과 주식/지분을 소유한 다른 사업자의 시청점유율을 모두 합산하여 산정하며 신문과 방송사업을 겸영하거나 지분을 소유하는 경우 매체 교환율을 산정하여 시청점유율로 환산 후 합산

[표 2] 2016년 주요 방송사업자의 시청점유율 산정결과

구분	방송사업자	시청점유율	비 고
지상파	한국방송공사	27.583%	지상파·계열PP
	(주)문화방송	14.982%	지상파·계열PP
	(주)에스비에스	8.669%	지상파·계열PP
	한국교육방송공사*	2.000%	지상파·PP
종합· 보도PP	(주)조선방송(조선일보 계열)	9.829%	PP·일간신문
	(주)제이티비씨(중앙일보 계열)	7.727%	PP·일간신문
	(주)채널에이(동아일보 계열)	6.624%	PP·일간신문
	(주)매일방송(매일경제 계열)	5.477%	PP·일간신문
	(주)와이티엔	2.160%	PP·일간신문
	(주)연합뉴스티브이	1.824%	PP
주요 SO계열 PP·위성	씨제이이엔엠(주)(CJ 계열)	10.982%	PP·SO
	(주)티캐스트(티브로드 계열)	2.656%	PP·SO
	(주)아이에이치큐(딜라이브 계열)	1.722%	PP·SO
	(주)현대미디어(HCN 계열)	0.709%	PP·SO
	(주)씨엠비홀딩스(CMB 계열)	0.045%	PP·SO
	(주)케이티스카이라이프	1.162%	위성

출처: 2016년도 방송사업자 시청점유율 산정결과, 방송통신위원회

● (연구 표본 및 변수) 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 방송산업 통계

- 유료방송 가입자 시장에서의 점유율을 제한하는 규제가 실제 방송법 및 인터넷 멀티미디어 방송사업법의 목적인 방송의 공익성·공공성 보호나 방송산업 성장·진흥에 도움이 되는가를 정량적인 자료 분석에 근거하여 살펴보기 위하여 현재 유료방송시장 1위 사업자인 KT의 합산 점유율(위성방송 + IPTV + 기술결합서

비스)과 방송산업 내 다양한 이해관계자들의 수, 매출, 투자, 고용 규모와의 상관관계를 검증하고, 유료방송시장 1위 사업자의 점유율이 높아지면 방송·미디어 다양성을 저해하는지에 대해 검증하기 위하여 방송 콘텐츠를 제작하고 공급하는 방송채널사용사업자(PP)의 등록·성장 추이나 시청점유율 다양성과 KT의 점유율 간의 상관관계를 검증하여 봄

- IPTV의 확산이 1위 사업자의 점유율 증가에 큰 영향을 미쳤기 때문에 연구 표본은 IPTV가 도입된 2009년부터 2017년 현재 얻을 수 있는 가장 최근 자료인 2015년 말의 자료까지 포함됨
- 방송시장 경쟁상황 평가 보고서에 따르면 IPTV가 도입된 2009년부터 2015년 말까지 유료방송, IPTV, 1위 사업자인 KT의 가입자 수와 KT 점유율 추이는 다음 [표 3-1]과 같음

[표 3-1] 유료방송 가입자 점유율 및 증가율 추이

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
유료방송가입자수(천 단자)	19,341	20,382	21,580	23,321	25,400	27,368	28,182
유료방송가입자수증가율		5.4%	5.9%	8.1%	8.9%	7.7%	3.0%
IPTV가입자수(천 단자)	1,741	2,885	4,047	5,619	7,595	9,666	11,358
IPTV가입자수증가율		65.7%	40.3%	38.8%	35.2%	27.3%	17.5%
KT가입자수(천 단자)	3,466	4,178	5,059	6,024	6,906	7,770	8,344
KT가입자수증가율		20.5%	21.1%	19.1%	14.6%	12.5%	7.4%
KT가입자점유율(%)	17.9	20.5	23.4	25.8	27.2	28.4	29.6
KT가입자점유율증가율		14.5%	14.1%	10.3%	5.4%	4.4%	4.2%

출처: 방송시장 경쟁상황 평가, 방송통신위원회

- IPTV 가입자 수의 폭발적인 증가에 따라서 전체 유료방송 가입자 수는 2009년부터 2015년까지 전년대비 평균 6.5%씩 성장하여 2009년 대비 45.7% 성장하였으며 IPTV 가입자는 2009년 대비 2015년 말 552.4% 성장, 전년대비 평균 성장률 약 37.5%
- KT의 유료방송 가입자 수는 위성방송과 IPTV, 기술결합서비스인 OTS를 모두 포함하여 2015년 말을 기준 8,344(천 단자)로 전체 시장의 29.6%를 점유
 - ※ KT의 전년대비 평균 성장률은 가입자 기준 약 15.9%, 가입자 점유율 기준으로는 약 8.8%로, KT의 유료방송 가입자 수의 증가 폭은 전체 유료방송 시장 가입자 수의 평균 증가 폭보다는 크지만, IPTV 전체 가입자 수의 증가량에 비하면 절반 이하로 상대적으로 성장률이 매우 낮으며 성장률의 둔화 추세가 뚜렷함
- 방송시장 경쟁상황 평가에서의 시장획정방법대로 유료방송시장을 아날로그와 디

지털 시장으로 나누어 디지털 유료방송 가입자 시장 내에서 KT의 점유율을 살펴보면 디지털 유료방송시장 내 KT의 점유율은 지속적으로 감소하여 왔음

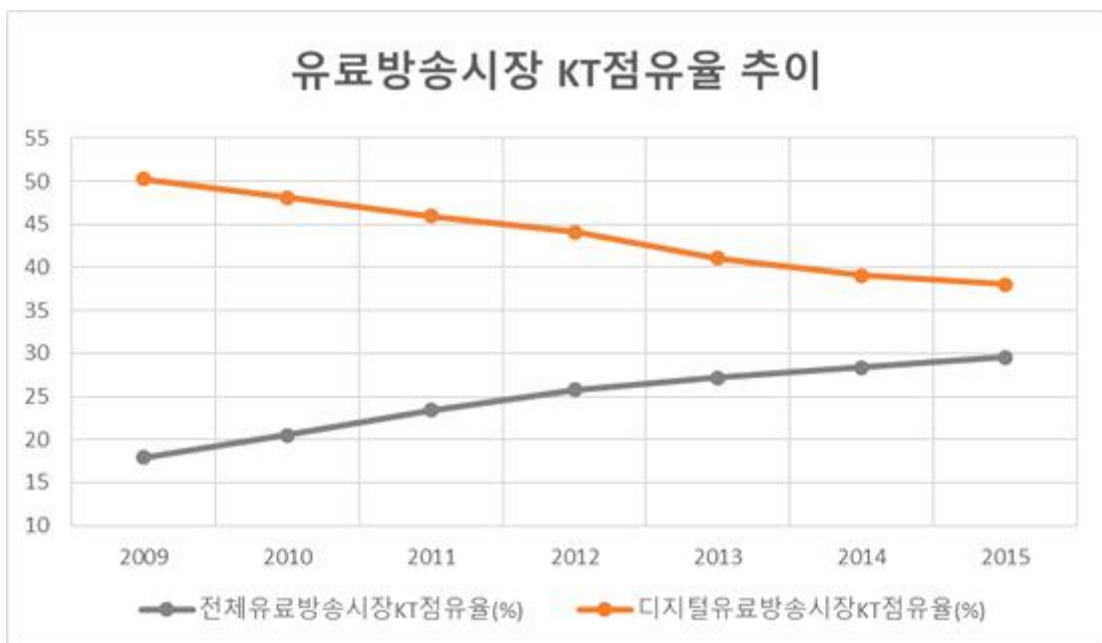
※ KT의 디지털 가입자 점유율은 전년대비 평균 약 4.6% 감소한 것으로 나타남

[표 3-2] KT 디지털 가입자 점유율 및 증감률 추이

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
KT디지털가입자점유율(%)	50.3	46.9	46	44.1	41.1	39.1	38
KT디지털가입자점유율증감률		-6.8%	-1.9%	-4.1%	-6.8%	-4.9%	-2.8%

출처: 방송시장 경쟁상황 평가, 방송통신위원회

[그림 1] KT 합산 점유율 및 증감률 추이



출처: 방송시장 경쟁상황 평가, 방송통신위원회

● (통계 분석 모델) 상관관계 분석

- 유료방송 가입자 시장 내 KT의 합산 점유율과 방송산업 전반의 통계 자료들 간의 상관관계를 상관계수(correlation coefficient)를 구하고, 통계적 유의도(statistical significance) 검증을 통해 검증함

- 변수들 간 상관관계를 통계적으로 검증하기 위하여 피어슨 상관관계수(Pearson's correlation)를 구하고 계수의 통계적 유의도(statistical significance)를 유의 확률(p-value)을 통해서($p < 0.05$) 검증함
- 상관관계수는 연속적인 속성을 가지는 두 변수들 간의 공변하는 상호 연관성/관계를 나타내는 대표적인 통계량으로, -1에서 1 사이의 값을 가지며, 공변하는 방향이 같은 경우 양(+)의 값을, 공변하는 방향이 다른 경우 음(-)의 값을 나타내며, 공변하는 정도가 비슷할수록 -1이나 1에 가까운 값을 나타냄
- 일반적으로 상관관계수가 0.30 정도면 약한(weak) 상관관계, 0.50 수준이면 중간 정도의(moderate) 상관관계, 0.70 이상이면 강한(strong) 상관관계가 있다고 보며 상관관계수 값이 0이거나 통계적으로 0과 다르지 않을 때에는 두 변수 간의 관계가 명확하지 않음을 나타냄

연구 결과

● (상관관계 분석 결과) 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 방송산업통계

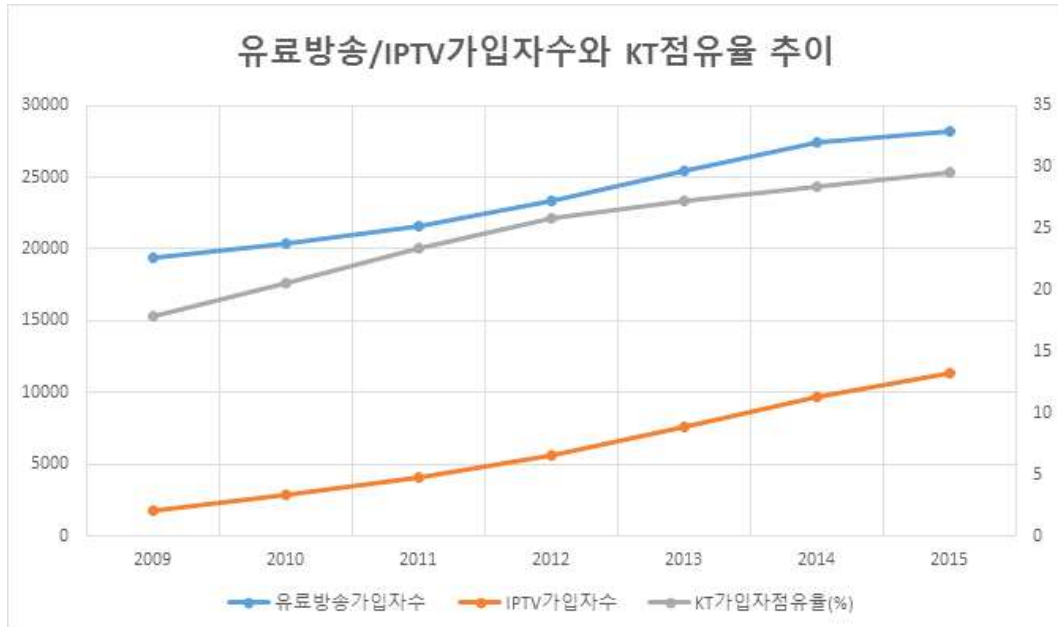
- 방송시장 통계자료와 KT의 점유율 간의 상관관계수 분석 결과는 다음 [표 4]와 같음
- 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 통계적으로 유의한($p < 0.05$) 상관관계: 유료 방송 전체 가입자 수, 시장의 집중도 지수(HHI; Hirshman-Herfindahl index), 방송산업 종사자 수, 방송 사업자 매출액, 종합 유선방송 및 IPTV 디지털 투자액, 시청점유율 집중도 지수(HHI)

[표 4] 유료방송시장 1위 사업자 (KT) 점유율과 방송산업 통계 변수 상관관계 분석 결과

방송시장 관련 자료 (2009~2015년)	전체유료방송시장KT점유율	
	상관계수	p
유료방송전체가입자수	0.9169	0.0037
전체시장HHI	0.9712	0.0003
디지털시장HHI	-0.9818	0.0001
구역별HHI전체시장	-0.9918	0.0001
구역별HHI디지털시장	-0.9844	0.0001
방송채널사용사업사업자수	0.4554	0.3045
IPTV콘텐츠제공사업자수	0.6877	0.0877
방송산업전체종사자수	0.9716	0.0003
지상파방송종사자수	0.8763	0.0097
방송채널사용사업종사자수	0.9892	0.0000
IPTV종사자수	0.9414	0.0015
방송사업자총매출액	0.7708	0.0425
방송사업총매출액	0.9994	0.0000
기타사업총매출액	0.7050	0.0769
IPTV제외방송사업총매출액	0.9954	0.0000
지상파방송총매출액	0.9236	0.0030
지상파방송방송사업매출액	0.9240	0.0029
방송채널사용사업총매출액	0.7989	0.0311
방송채널사용사업방송사업매출액	0.9902	0.0000
홈쇼핑PP총매출액	0.9879	0.0000
홈쇼핑PP방송사업매출액	0.9600	0.0006
일반PP총매출액	0.9828	0.0001
일반PP방송사업매출액	0.9927	0.0000
IPTV콘텐츠제공(CP)총매출액	0.6901	0.0862
종합유선방송디지털투자	0.8264	0.0219
위성방송디지털투자	0.6493	0.1145
방송채널사용사업디지털투자	0.4981	0.2553
IPTV디지털투자	0.9716	0.0284
방송산업총디지털투자	0.9301	0.0024
시청점유율 집중도(다양성) HHI	-0.9295	0.0073

● (통계 분석 결과 해석 I) 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 시장 규모

[그림 2] 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 시장 규모



- 분석 결과 유료방송 전체 가입자 수와 KT 점유율 간에는 통계적으로 유의하게 긍정적인 상관관계($c=0.9169$, $p=0.0037 < 0.05$ 에서 유의)가 있는 것으로 나타났고, 상관계수 값 역시 0.9 이상으로 유료방송 가입자 수와 KT의 점유율 간에는 매우 강한 양의 상관관계가 있는 것으로 나타남

※ 이는 유료방송 가입자 시장의 규모와 KT의 점유율이 비례하며 성장하여 왔다는 것을 의미함

- 유선방송 위주의 유료방송 가입자 시장에서 IPTV의 도입과 위성방송과의 기술 결합 서비스 등의 등장으로 유료방송시장 내 경쟁이 활성화 되면서 사업자들의 투자와 영업 활동이 활발해져 유료방송 가입자 시장 전체가 성장하는 가운데 1위 사업자의 점유율 증가가 함께 이루어진 것으로 추정 가능

● (통계 분석 결과 해석 II) 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 유료방송시장 시장집중도

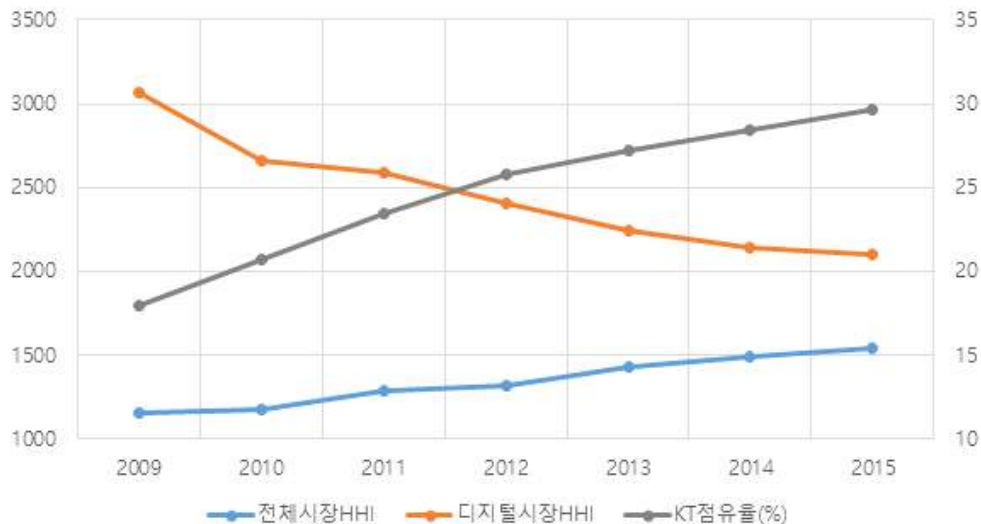
- 시장의 집중도를 측정하는 지수 중 하나인 허핀달-허쉬만 지수(HHI: Herfindahl-Hirshman index)¹⁷⁾를 적용하여 유료방송 가입자 시장의 집

17) HHI(Hirfindahl-Hirschman Index): 시장집중도를 나타내는 가장 보편적인 지수로 각 사업자의 시장 점유

중도와 1위 사업자 점유율 간의 상관관계를 살펴보고, 유료방송 가입자 시장 전체와 함께 IPTV가 속한 디지털 유료방송시장의 집중도와 1위 사업자인 KT의 점유율간의 상관관계를 함께 검토

[그림 3] 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 시장 집중도

가입자시장별집중도(HHI)와 KT점유율



- 1위 사업자인 KT의 유료방송 가입자 시장 내 점유율과 전체유료방송 가입자 시장 내의 HHI와는 통계적으로 유의한 양의 상관관계에 있으므로 ($c=0.9712$, $p=0.0003<0.05$ 에서 유의) KT의 점유율 증가가 전체 유료방송 가입자 시장의 집중도와 비례하여 증가하였다고 볼 수 있음
- 그러나 유료방송시장을 아날로그 시장과 디지털 시장으로 구분하여 확정하게 되면, 디지털 시장 내에서의 시장 집중도(HHI)와 KT의 점유율 간에는 통계적으로 유의하게 매우 강한 음의 상관관계($c=-0.9818$, $p=0.0001<0.05$ 에서 유의)가 있는 것으로 나타남
 - ※ 이는 축소되고 있는 아날로그 시장에 비해서 빠르게 성장하는 디지털 시장에서 KT의 점유율 증가가 시장의 집중도에 반비례하는 것을 의미
- 아날로그 유선방송시장에서의 집중도가 높아지고 있기 때문에 전체 유료방송시장의 집중도가 증가한 것이고, 디지털 유료방송시장으로 국한해 보면 오히려 시장 집중도가 하락하고 유료방송 가입자 시장 내에서 사업자들 간의 경쟁이 보

율의 제곱의 합을 의미함. 최소값 0, 최대값 10,000으로 독점일 경우 10,000, 시장 점유율이 낮은 다수의 사업자들이 있을 경우 0에 가까운 값을 나타냄. 방송통신위원회, 2016년도 방송시장경쟁상황평가

다 활성화 되고 있는 것으로 추정됨

● (통계 분석 결과 해석 III) 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 유료방송 구역별 시장집중도

[그림 4] 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 유료방송시장 구역별시장집중도



- 방송시장 경쟁상황 평가에서의 시장 확정 방식 중 하나인 지리적 시장 확정 방식을 따라서 유료방송시장도 지리적 차원에서 구분하여 방송구역별로 시장을 분리하여 확정할 경우 유료방송 가입자 시장의 구역별 시장 집중도(HHI)는 1위 사업자인 KT의 시장 점유율과 통계적으로 유의한 음의 상관관계($c=-0.9918$, $p=0.0001<0.05$)가 있는 것으로 나타남

※ 구역별 시장에서 KT의 점유율 증가가 방송구역별로 시장 집중도의 완화에 도움이 된다는 것으로, 기존 시장에서 특정 유선방송사업자에게 집중되어 있던 가입자들이 경쟁이 활성화되며 KT나 기타 IPTV방송사로 전환함으로써 구역별 시장에서 시장의 집중도가 낮아졌음을 추정 가능

- 1위 사업자인 KT의 시장 점유율과 구역별 디지털 가입자 시장 내 시장집중도 지수(HHI) 또한 강한 음의 상관관계가 통계적으로 유의한 결과값($c=-0.9844$, $p=0.0001<0.05$)으로 도출됨

※ 디지털 가입자 구역별 시장으로 분리 확정할 경우에도 1위 사업자인 KT의 시장 점유율 증가가 시장의 경쟁을 약화시켰다고 볼 수 없고, 오히려 시장 집중도의 완화에 도움이 되어 왔다는 것을 의미함

● (통계 분석 결과 해석 IV) 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 방송산업 고용 및 매출 규모

- 유료방송시장 1위 사업자의 점유율 증가가 방송산업 전반의 매출과 고용에 어떠한 영향을 미치는가를 살펴보기 위하여 방송사업자들의 종사자 수나 매출액 수준과 KT의 점유율간의 상관관계를 살펴봄

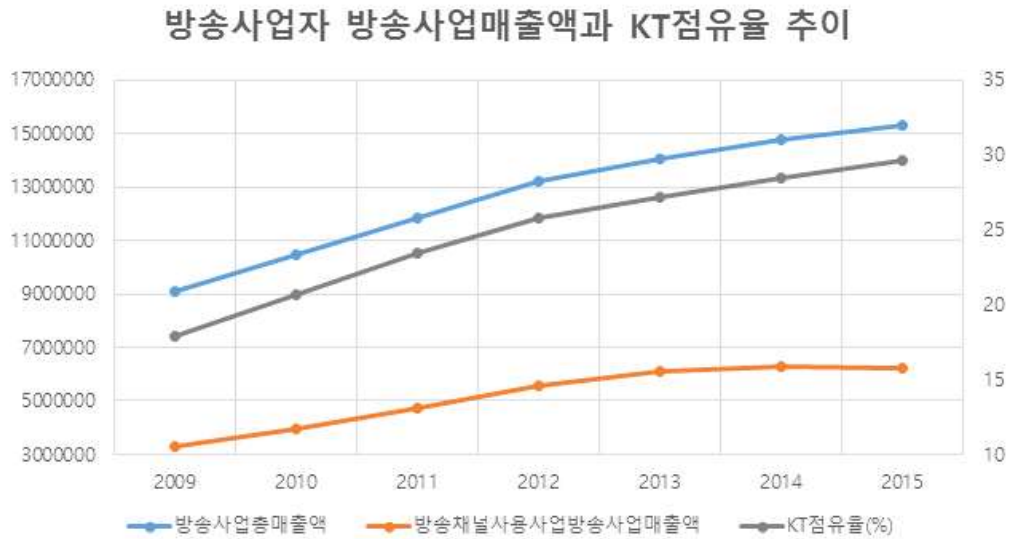
[그림 5] 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 방송산업 관련 종사자 수



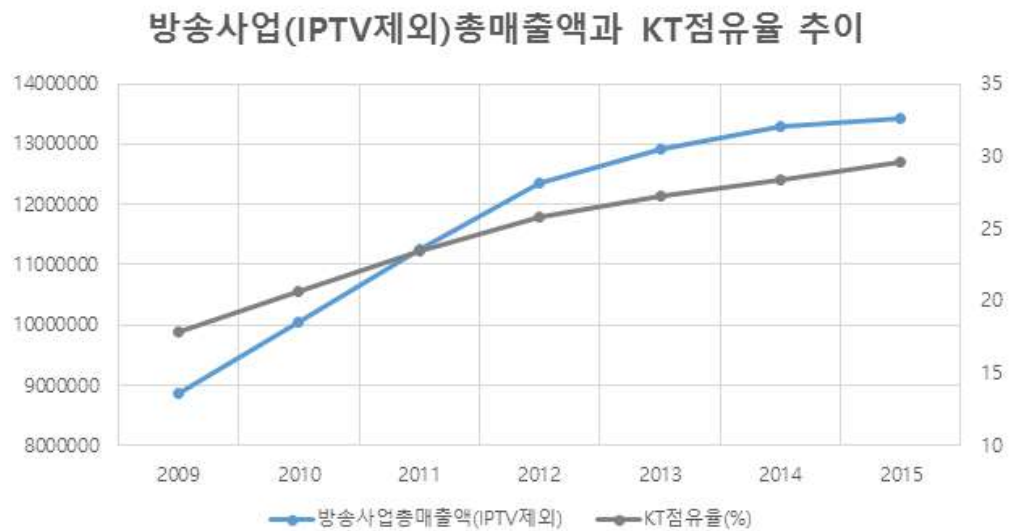
- 방송사업자들의 고용규모와 KT의 점유율 간의 상관관계 분석 결과를 살펴보면 KT의 점유율과 방송산업 전체 종사자 수($c=0.9716$, $p=0.0003<0.05$), 지상파방송사업 종사자 수($c=0.8763$, $p=0.0097<0.05$), 방송채널사용사업 종사자 수($c=0.9892$, $p=0.0000<0.05$) 모두 통계적으로 유의한 수준에서 긍정적인 상관관계가 있는 것으로 나타났고 상관계수 값 역시 거의 1에 가까운 수준으로 매우 높은 양의 상관관계에 있는 것으로 나타남

※ 이는 유료방송시장 1위 사업자의 점유율 증가가 산업의 성장과 경쟁의 활성화를 통해서 방송산업 전반의 고용 창출을 이끌어 왔음을 보여주는 것이라고 할 수 있음

[그림 6-1] 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 방송사업자 매출액



[그림 6-2] 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 IPTV 제외한 방송사업 총매출액



- 방송사업자들의 매출 규모와 KT 점유율 간의 상관관계 분석 결과를 살펴보면 방송사업자 총 매출액($c=0.7708$, $p=0.0425<0.05$), 방송사업자들의 방송사업 총 매출액($c=0.9994$, $p=0.0000<0.05$), 지상파방송사 전체 매출액($c=0.9236$, $p=0.0030<0.05$) 및 방송사업 매출액($c=0.9240$, $p=0.0029<0.05$), 방송채널사용사업자 총 매출액($c=0.7989$, $p=0.0311<0.05$)과 방송사업 매출액($c=0.9902$, $p=0.0000<0.05$) 모두 KT의 점유율과 통계적으로 유의한 강한 양의 상관관계에

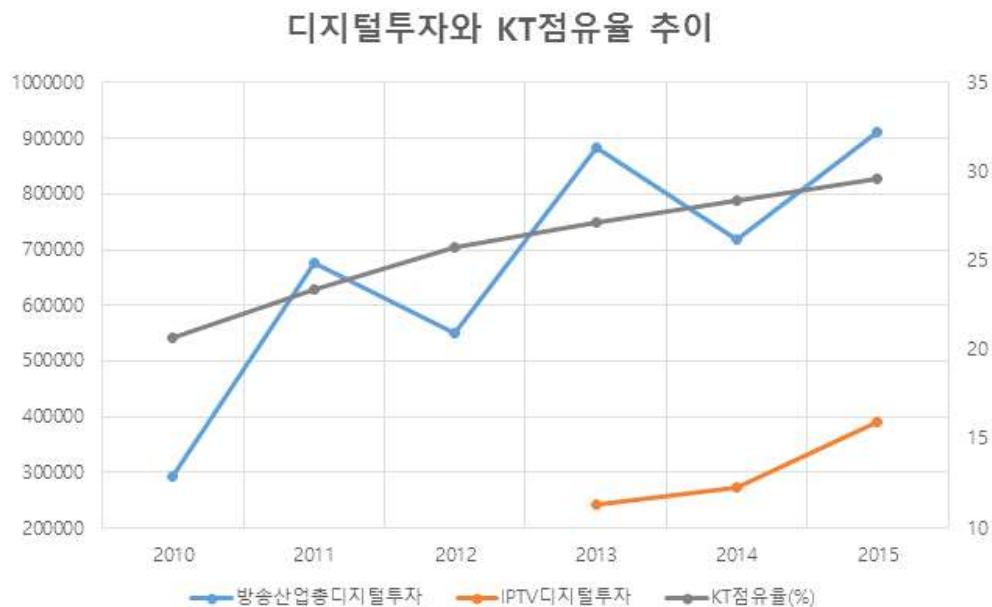
있는 것으로 나타남

※ 이는 유료방송시장의 특정 사업자의 시장 점유율 증가가 방송산업 전체의 성장과 긍정적 관계에 있기 때문에 방송산업 내 다른 사업자들의 매출액 증가에 도움을 주고, 기존의 우려와는 달리 유료방송 가입자 시장 내에서 특정 플랫폼 사업자의 점유율 증가가 다른 방송사업자의 사업 활동에 부정적인 영향을 미치지 않고 있으며 오히려 긍정적인 영향을 미쳐 왔음을 입증해주는 것

● (통계 분석 결과 해석 V) 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 방송산업 투자 규모

- 유료방송 시장 내 특정 플랫폼 사업자의 성장이 방송산업 내에서 투자 활성화에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴보기 위해서 디지털 방송 투자 규모와 KT의 점유율 간의 상관관계를 살펴 봄

[그림 7] 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 방송산업 내 디지털 투자



- 유료방송시장 1위 사업자인 KT의 점유율은 산업 내 투자와 긍정적 상관관계에 있는 것으로 나타남

※ KT의 점유율은 IPTV 디지털 투자와 통계적으로 유의한 매우 강한 양의 상관관계에 있는 것($c=0.9716$, $p=0.0284<0.05$)으로 나타났고, 마찬가지로 방송산업 내 사업자들의 총 디지털 투자액과도 매우 강한 긍정적 상관관계 값($c=0.9301$, $p=0.0024<0.05$)을 나타냄

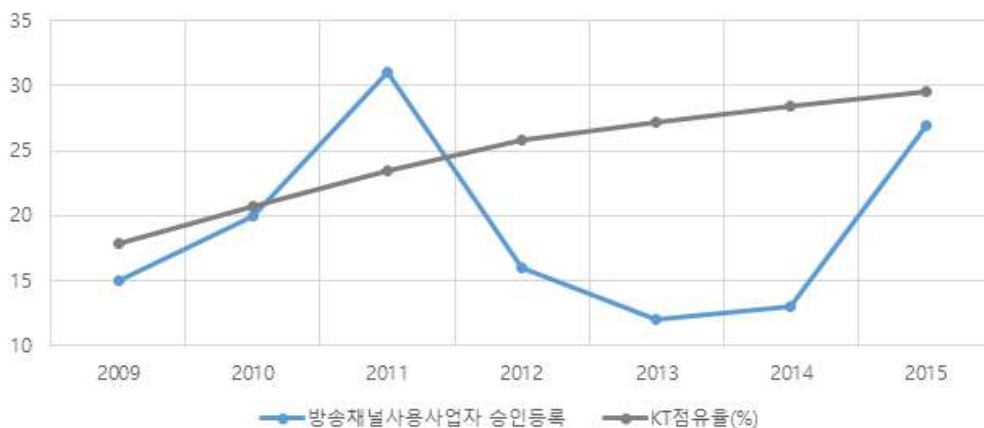
- ※ 종합유선방송의 디지털 투자 역시 매우 강한 양의 값($c=0.8264$, $p=0.0219<0.05$)으로 통계적으로 유의한 것으로 나타남
- ※ 이는 유료방송시장 내 특정 1위 사업자의 점유율 증가가 시장 내에서 경쟁 활성화로 이어져 아날로그 시장에 정체되어 있던 유료방송산업 가입자 시장 내 디지털 투자를 이끌어 왔음을 나타내는 것이라고 추정할 수 있음
- ※ 다만 위성방송이나 방송채널사용사업의 디지털 투자의 경우 양의 값을 보였으나 통계적으로 유의하지는 않은 것으로 나타남

● (통계 분석 결과 해석 VI) 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 방송채널사용사업자의 수

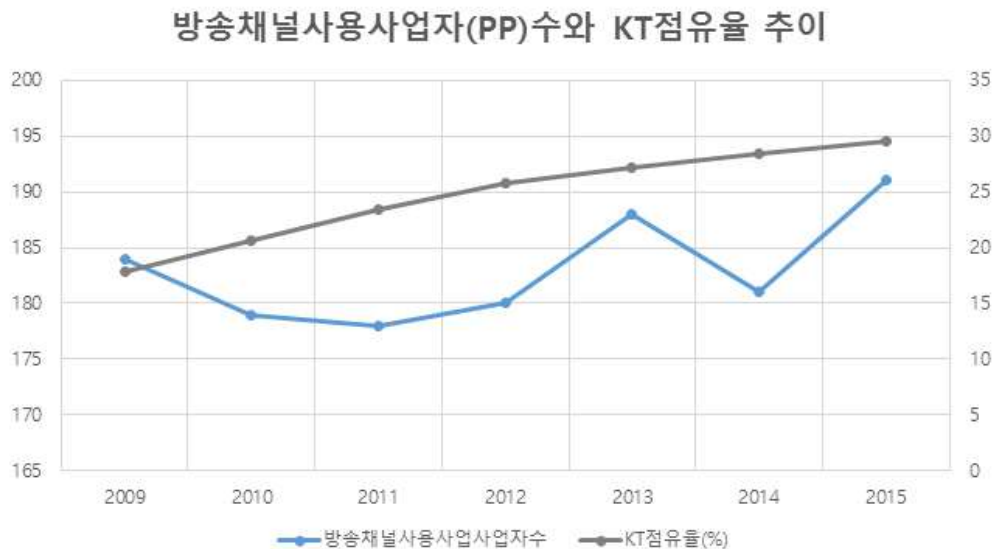
- 기존 규제에서는 유료방송 가입자 시장 내 특정 플랫폼 사업자의 점유율 증가가 방송산업 내에서 거래 상대자인 방송채널사용사업자나 콘텐츠제공사업자의 생성과 생존, 매출에 부정적인 영향을 미쳐 다양성이 감소할 것이라는 우려가 전제되어 왔음
- 이에 대한 검증을 해보기 위하여 과학기술정보통신부(구, 미래창조과학부)에서 공개하는 방송채널사용사업자의 승인 및 등록 현황을 바탕으로 유료방송시장 1위 사업자인 KT의 점유율과 방송채널사용사업자 수 간의 상관관계를 살펴봄

[그림 8-1] 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 방송채널사용사업자 승인/등록 수

방송채널사용사업자(PP) 승인/등록과 KT점유율 추이



[그림 8-2] 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 방송채널사용사업자 수



- 유료방송 가입자 시장 내 1위 사업자인 KT의 점유율과 방송채널사용사업자의 승인/등록 수 간에는 별다른 연관관계가 없으며, 방송채널사용사업자수와 KT의 점유율은 긍정적인 상관관계수 값($c=0.4554$, $p=0.3045>0.05$)을 가지나 상관관계수 값이 통계적으로 유의하지는 않았고, IPTV 콘텐츠 제공사업자 수와도 유의하지 않은 긍정적 상관관계수 값($c=0.6877$, $p=0.0877>0.05$)을 나타냄

※ 이는 유료방송 가입자 시장 내 특정 플랫폼 사업자의 점유율 증가가 거래 상대자인 방송채널사용사업자나 콘텐츠제공사업자의 생성과 생존을 위협하여 다양성을 감소시킬 것이라는 의견에 반하는 실증적 증거라 할 수 있음

● (통계 분석 결과 해석 VII) 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 시청 다양성

- 유료방송시장 가입자 점유율 규제에 경우 ‘유료방송시장 내에서 특정 사업자의 점유율이 증가하면 다양성이 감소하여 시청자들이 다양한 프로그램에 접근할 수 없게 될 것’이라고 전제
- 실제 시청자들의 시청점유율¹⁸⁾을 기반으로 다양성이 유료방송시장 1위 사업자의 점유율 증가에 따라서 감소하였는지를 검증해 보고자 함¹⁹⁾

18) 시청점유율은 TV 방송을 시청자가 총 시청하는 시간 중에서 특정한 방송채널에 대한 시청시간이 차지하는 비율을 의미

19) 시청점유율 다양성 지수 구성 이유: 미디어 다양성 조사의 경우 2014년에 미디어 다양성 지표 개발 연구 후 2015년에 시범 적용 분석, 2016년에야 다양성모니터링조사가 본격적으로 시행되었기 때문에 자료가 부족하여 대안적으로 2010년부터 측정되기 시작하여 충분한 자료를 제공할 수 있는 시청점유율을 기반으로

- 방송통신위원회에서 제공하는 자료를 기반으로 시청점유율 조사가 시작된 2010년부터 2015년까지의 시청점유율에 대한 자료를 수집하여 일반적으로 시장집중도(역으로 말하면 시장 내 다양성)를 측정하는 데에 사용하는 허핀달-허쉬만 지수(HHI)를 기반으로 시청점유율 집중도/다양성 지수를 추정

[표 5] 시청점유율 집중도 지수 (HHI) 추이

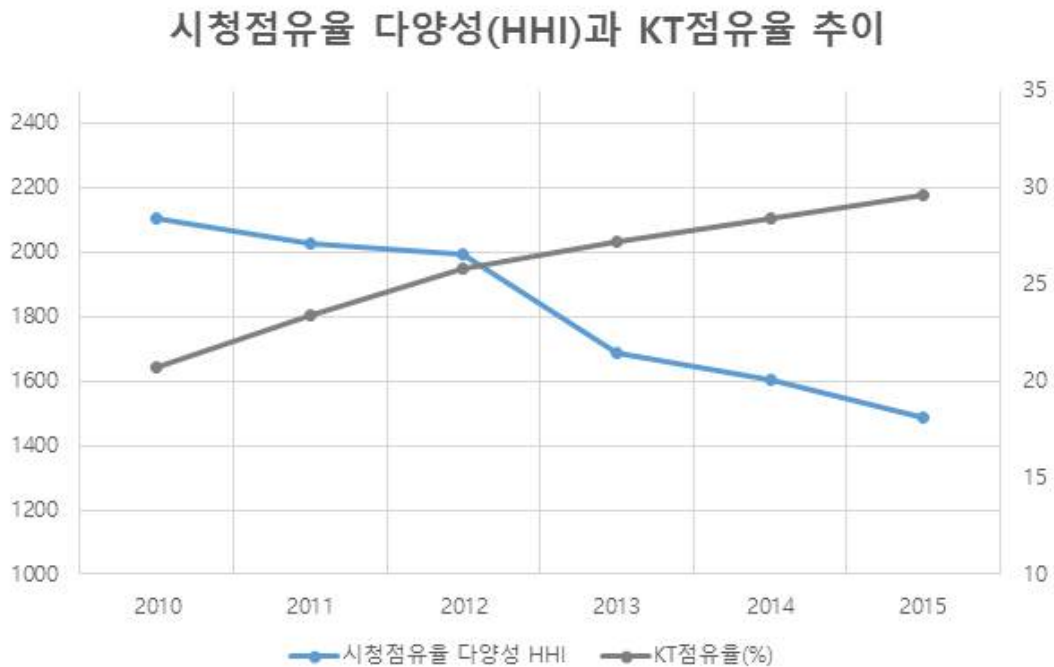
연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015
시청점유율 다양성 HHI	2104.3	2026.6	1989.8	1688.4	1603.6	1489.2

- 시청점유율 집중도/다양성 지수(HHI) 추이에 따르면 방송채널 시청 점유 집중도는 2010년부터 2015년까지 점진적으로 감소하고 있는 것으로 나타남
 - ※ 2010년에도 지수가 2104.3 수준으로 집중도가 높은 시장의 기준인 2,500을 하회하였고 이후 점차 감소하여 2015년에는 1489.2로 집중적이지 않은 시장(1,500 이하)로 변화하여 시장집중도가 우려되는 수준이 아님²⁰⁾
 - ※ 따라서 시청점유율을 기준으로 방송채널/미디어 소비에 있어서 한국방송시장은 집중적이지 않고 다양성을 충분히 확보하고 있는 상태라고 판단됨
- 유료방송 가입자 시장에서의 특정 플랫폼 사업자의 점유율이 증가하면 다양성에 위해를 끼칠 것이라는 것이 시장 점유율 규제의 근거였으나 예상과는 달리 시청점유율 조사를 근거로 하여 집중도(다양성) 지수를 HHI를 기반으로 추정한 결과와 유료방송시장 1위 사업자인 KT의 점유율과의 상관계수를 보면 통계적으로 유의한 매우 강한 음의 상관관계($c=-0.9295$, $p=0.0073<0.05$)를 나타냄
 - ※ 시청점유율의 집중과 KT의 점유율 증가는 반비례한다는 것으로, KT의 점유율 증가가 미디어 소비자들의 시청 다양성에 위해를 끼치지 않으며 오히려 시청 다양성에 긍정적 영향관계가 있고, 아날로그 케이블 시장에서 집중되고 정체되어 있던 시장 상황에서 IPTV의 도입과 경쟁 활성화, 방송산업 전반의 성장으로 인해서 오히려 시청자의 측면에서의 방송·미디어 다양성은 증가한 것이라고 추정할 수 있음

HHI 지수를 측정하여 시청점유율 집중도-다양성을 측정하고자 하였음 실질적으로 방송 시청자들이 얼마나 다양한 채널/미디어들을 시청하고 있는가를 반영하고 있는 것이 시청점유율이기 때문에 시청점유율을 기반으로 다양성 지수를 수립하는 것은 의미가 있음

20) 미국 DOJ(Department of Justice)의 기업결합 가이드라인(Merger Guidelines, 2010) 기준, 방송통신위원회, 2016년도 방송시장 경쟁상황 평가에서 재인용.

[그림 9] 유료방송시장 1위 사업자 점유율과 시청점유율 HHI



● (상관관계 분석 결과 및 시사점) 유료방송시장 1위 플랫폼 사업자 점유율과 방송산업 진흥 및 다양성 보호

- 유료방송 가입자 시장 내 1위 플랫폼 사업자인 KT의 점유율 증가는 1) 전체 유료방송 가입자 시장 규모의 성장과 상관관계가 높고, 2) 전체 유료방송시장의 집중도와 비례하지만 디지털 유료방송시장의 집중도와는 반비례하며, 3) 유료방송 구역별 시장의 집중도의 감소와 높은 상관관계가 있음

※ 방송시장 경쟁상황 평가에서 볼 수 있듯이 유료방송시장은 아날로그 시장과 디지털 시장 간의 상품 속성 격차로 인해서 분리 확정하는 것이 적합하고, 또한 방송권역 별로 허가제로 분리되어 운영되고 있기 때문에 지리적 시장의 관점에서 구역별 시장으로 분리 확정하여 경쟁상황을 평가하는 것이 적합함

※ 아날로그와 디지털 시장으로 분리하여 살펴볼 경우 아날로그 시장이 축소되고 디지털 시장이 성장하는 가운데 디지털 시장 내에서의 집중도는 급격히 하락하고 있고, 1위 사업자인 KT의 점유율 또한 하락하고 있으며 2, 3위 사업자인 CJ헬로비전과 SK브로드밴드가 각각 13%대의 점유율로 성장하여 3위 사업자와의 점유율을 합하더라도 56% 정도로 상당히 유효한 경쟁이 이루어지고 있다고 볼 수 있음

- 유료방송 가입자 시장 내 1위 플랫폼 사업자인 KT의 점유율 증가는 4) 방송산업 내 사업자들의 종사자 수 및 매출액 규모와 상관관계가 높고, 5) 방송산업 내 사업자들의 총 디지털 투자 및 종합유선방송의 디지털 투자 규모와 유의한 양의 상관관계에 있음
 - ※ 이는 유료방송 가입자 시장 플랫폼 1위 사업자의 점유율이 방송산업 내 전반적인 관련 사업자들의 고용 규모, 매출 규모, 디지털 투자 규모 등과 비례하여 증가한다는 것을 의미함
 - ※ 규제의 전제와는 달리 유료방송 가입자 시장에서 특정 사업자의 시장 점유율이 증가한다고 해서 산업의 성장이 저해되거나 다른 사업자가 피해를 보는 것이 아니며 오히려 투자와 매출, 고용 활성화를 통해서 산업 성장을 이끌고 경쟁이 보다 활발하게 이루어질 수 있게 한 것으로 추정할 수 있음
 - ※ 따라서 점유율 규제를 통해서 특정 사업자의 원활한 영업활동을 저해하게 된다면 반대로 자율적인 경쟁이 제한되고 이에 따라 산업 성장과 경쟁을 오히려 저해할 가능성이 있을 것으로 추정됨
- 더욱이 방송·미디어의 다양성을 확보하기 위해서 점유율 규제가 필요하다고 하였으나 현재까지의 유료방송 가입자 시장 내 1위 플랫폼 사업자인 KT의 점유율 증가는 6) 방송채널사용사업자의 진입/생존과 매출에 부정적 영향을 미치지 않으며, 오히려 방송채널사용사업자의 고용 규모나 매출 규모와 매우 긍정적인 상관관계에 있고, 7) 시청점유율을 기준으로 추정한 시청점유율 집중도 지수(HHI)와 통계적으로 유의하고 매우 강한 음의 상관관계가 있음
 - ※ 이는 유료방송시장 1위 사업자의 점유율이 높아지면 방송·미디어의 다양성을 저해시킬 것이라는 시장 점유율 사전 규제의 근거 정당성이 약화되었음을 의미함
- 정량적인 분석 결과에 근거하여 볼 때 유료방송 가입자 시장 플랫폼 사업자의 점유율이 방송·미디어의 다양성에 위해를 미친다는 근거가 없으며, 오히려 산업 전반의 성장과 비례하고 있음
 - ※ 방송의 공익성에는 공론장으로서 다양성을 확보하는 것뿐만 아니라 시장에서의 경쟁을 통해서 산업을 진흥시키고 소비자의 복지를 향상시키는 것도 있으므로 규제를 예정대로 폐지하거나 일부 완화하는 것이 좋을 것으로 판단됨
 - ※ 시장의 자율적인 움직임을 제한하는 사전적인 규제 체계에서 점차 벗어나 불공정 행위 발생 시 사후 규제를 통해 부작용을 해소할 수 있는 보다 유연한 규제 체계로의 전환 노력이 필요

V 소비자 영향 검증 : 미디어 패널 분석

소비자 피해 발생 가능성 추정

- (정량적 분석을 통한 소비자 피해 추정) 효율성과 소비자 선택권 제한
 - 유료방송 서비스 사업자나 결합상품 서비스 제공자로 현재 1위 사업자인 KT를 선택하는 데에 영향을 미치는 요인에 대한 실증 연구
 - ‘소비자들이 왜 유료방송 서비스 사업자/방송통신 결합상품 서비스 제공자로 KT를 선택하는지’에 관한 검증을 통해서 소비자들이 KT의 서비스를 통해 얻고 있는 효익(benefit)을 추정하여 합산규제의 일몰 유지로 인해 이후 1위 사업자로의 신규 가입이 제한되었을 경우 소비자에게 미치는 영향에 대해서 논의

연구 방법론

- (통계 분석 활용 자료) 한국 미디어 패널 자료
 - 실제 유료방송 소비자들의 유료방송 사업자/방송통신 결합상품 서비스 제공자 선택에 영향을 미치는 요인들에 관해 연구하기 위하여 정보통신정책연구원의 방송·뉴미디어 통계정보시스템(KISDISTAT)²¹⁾에서 제공하는 한국 미디어 패널 조사 자료를 이용한 통계적 분석을 진행
 - 한국 미디어 패널 조사는 다양한 미디어 콘텐츠 이용이 가능한 방송통신의 융합 및 다매체 환경에서 Cross-media 이용 행태를 측정할 수 있는 통계 지표 개발을 목표로 실시되는 것으로, 동일 가구 및 개인의 미디어 환경 및 이용 행태 변화를 추적하여 관찰하는 패널 데이터
 - 한국 미디어 패널 조사는 미디어 환경의 변화가 가구 및 개인의 미디어 이용 행태에 미치는 영향을 추적하여 계층, 지역별 미디어 이용 행태의 차이 분석을 위한 정보를 제공하고 있음
 - 한국 미디어 패널은 2010년부터 매년 실시되는 동일 표본 추적 조사로, 2016년 사업에서는 4,233가구와 가구원 9,788명을 대상으로 미디어 기기 보유 현황, 서비스 가입 및 지출 현황, 미디어 활용 현황, 미디어 다이어리 등을 조사

21) <http://stat.kisdi.re.kr>

● (연구 표본 및 변수) 한국 미디어 패널 방송통신 결합상품 서비스 가입

- 방송통신 결합상품 서비스 가입 관련 정보 및 선택 영향 요인이 측정된 2015년과 2016년 자료 이용 (표본 크기: 4301 가구)
- 종속변수: 유료방송 서비스 제공 사업자로 시장 점유율 1위 플랫폼 사업자인 KT를 선택하는 경우를 1(위성방송인 스카이라이프나 IPTV인 올레TV, 기술결합 서비스인 OTS 가입 시), 그렇지 않은 경우를 0으로 코딩하여 더미 변수로 만들어 측정
- 추가 분석: 종속변수를 방송통신 결합상품 제공 사업자로 KT를 선택하는 경우를 1, 그렇지 않은 경우를 0으로 코딩하여 더미 변수로 만들어 측정
- 독립변수로는 결합상품 선택의 주된 이유와 결합상품 선택 시 가장 고려한 서비스가 무엇인가에 대한 설문 자료에 대한 답변을 투입
- 결합상품 선택 이유: 1) '서비스 요금이 저렴해서/할인율이 커서' 2) '제공되는 서비스 중에서 내가 원하던 요금제가 있어서' 3) '제공 서비스 품질이 좋아서' 4) '제공되는 서비스를 다른 서비스와 결합하기 위해서'에 관한 질문에 대한 답변을 그렇다고 답한 경우 1, 그렇지 않은 경우를 0으로 코딩하여 투입
- 결합상품 선택 시 가장 고려한 서비스: 유료방송인 경우 1, 다른 서비스인 경우를 0으로 코딩하여 투입
- 통제변수: 가구가 위치한 지역이 군 단위인 경우 1, 시 단위인 경우 0으로 코딩하여 통제하였으며, 가구 크기는 1인 가구는 1, 2인 가구는 2, 3인 이상 가구는 3으로 코딩하고, 세대구성의 경우 1/2/3세대일 때는 각각 더미 변수로, 가구 소득의 경우 100만원 단위로 측정하여 투입

● (통계 분석 모델) 패널 자료 분석

- 패널 자료이고 종속변수가 더미 변수이기 때문에 패널 로지스틱 회귀분석(logistic regression)을 수행
- 패널의 연도수가 적기 때문에 자유도 상실이 큰 고정 효과 모형(Fixed-effect model)보다는 확률 효과 모형(Random-effect model)이 적합
- 최종적으로 확률 효과 로지스틱 회귀분석(Random-effect logistic regression) 모형으로 추정

연구 결과

● (유료방송 사업자로 KT를 선택하는 경우) 확률효과 로지스틱 회귀모형 결과

[표 6] 확률 효과 로지스틱 회귀모형(Random-effect logistic regression) 결과

관찰치 = 4,301

종속변수: 유료방송사업자 KT 선택 (위성+IPTV) [1,0]	Coef. 계수	Std.Err. 표준편차	P> z 유의도
지역크기 군단위	2.338	0.274	0.000
가구크기 (1/2/3인이상가구)	-0.141	0.230	0.539
세대구성 1세대	0.443	0.300	0.140
세대구성 2세대	0.293	0.386	0.448
세대구성 3세대	0.556	0.523	0.288
가구소득 (100만원 단위)	0.201	0.077	0.010
결합상품 선택 주된 이유 서비스 요금이 저렴해서/할인율이 커서	1.324	0.238	0.000
결합상품 선택 주된 이유 제공 서비스 중에 내가 원하던 요금제가 있어서	1.951	0.513	0.000
결합상품 선택 주된 이유 제공 서비스 품질이 좋아서	2.329	0.414	0.000
결합상품 선택 주된 이유 제공 서비스를 다른 서비스와 결합하기 위해서	1.545	0.425	0.000
결합상품 선택 시 가장 고려한 서비스 유료방송	1.688	0.246	0.000
_cons (상수)	-5.633	0.534	0.000
/lnsig2u	2.221	0.176	
sigma_u	3.036	0.267	
rho	0.737	0.034	

Log likelihood=-1630.2112 Wald chi2(11)=141.31 Prob>chi2 = 0.0000

Likelihood-ratio test of rho=0: chibar2(01)=8.50 Prob>=chibar2 = 0.002

- 통제변수: 지역크기 군 단위, 가구 소득 변수가 통계적으로 유의한($p<0.05$) 결과를 나타냄
- 통제변수 중 지역크기가 군 단위 일 때의 계수가 양의 값으로 통계적으로 유의한 것으로 나타남
 - ※ 이는 시 단위보다는 지역 규모가 작은 군 단위에서 유료방송으로 KT를 선택하는 경우가 많았다는 것을 나타내며, 이는 시 단위에 비해서 상대적으로 인구밀도가 낮아 망 투자 대비 수익률이 낮은 군 단위에서 주로 KT를 선택해 왔다는 것을 의미
- 통제변수 중 가구 소득의 계수도 통계적으로 유의한 양의 값으로 나타남
 - ※ 이는 가구 소득이 높을수록 KT를 선택하는 경우가 많았다는 것을 의미
- 독립변수: 결합상품 서비스 제공자의 선택 이유들에 관한 변수들이 모두 통계적으로 유의한($p<0.05$) 것으로 나타났고, 방송통신 결합상품 선택 시에 가장 고려한 서비스가 유료방송인가에 관한 더미 변수도 통계적으로 유의($p<0.05$)함

- 독립변수 중 결합상품 서비스 제공자의 선택 이유 관한 변수들이 모두 통계적으로 유의한 양의 값을 나타냄

※ 이는 1) '저렴한 서비스 요금에 대한 고려를 하는 경우', 2) '원하던 요금제가 있는 경우', 3) '서비스 품질에 대한 고려를 하는 경우', 그리고 4) '다른 서비스와 결합'하고자 하는 소비자는 그렇지 않은 경우보다 유료방송 서비스 제공자로 KT를 선택하는 경우가 많은 것을 의미

※ 이는 KT가 보다 저렴한 요금으로 서비스를 제공하고, 보다 다양한 소비자의 취향에 맞는 요금제를 설계하였으며, 유료방송 서비스의 품질이 높고, 결합하고 싶은 다른 서비스들이 많기 때문에 소비자들이 유료방송 서비스 제공자로 KT를 선택한다는 것을 의미

- 독립변수 중 방송통신 결합상품 선택 시에 가장 고려한 서비스가 유료방송인가에 관한 더미 변수가 통계적으로 유의한 양의 값을 나타냄

※ 이는 결합상품 선택 시에 가장 고려한 서비스가 유료방송인 경우 다른 서비스를 고려하는 경우보다 유료방송으로 KT의 상품을 선택한 경우가 많은 것을 의미

※ KT의 유료방송 서비스가 다른 유료방송 서비스 상품들에 비해서 무언가 우월한 부분이 있기 때문에 소비자들이 방송통신 결합상품 서비스 제공자로 KT를 원하여 결합상품에 가입하고 지속적으로 이용하는 것이라고 추정 가능함

● (추가 분석: 방송통신 결합상품 제공 사업자로 KT를 선택하는 경우) 확률효과 로지스틱 회귀모형 결과

- 방송통신 결합상품 제공 사업자로 KT 선택 여부를 더미 변수로 측정하여 종속변수로 하고 확률 효과 로지스틱 회귀모형으로 분석하였을 때에도 유료방송 서비스 제공 사업자로 KT를 선택하는 경우를 종속변수로 할 때와 동일한 결과 도출
- 통제변수: 지역크기 군단위, 가구 소득 변수가 통계적으로 유의한($p < 0.05$) 결과를 나타냄
- 독립변수: 결합상품 서비스 제공자의 선택 이유들에 관한 변수들이 모두 통계적으로 유의한($p < 0.05$) 것으로 나타났고, 방송통신 결합상품 선택 시에 가장 고려한 서비스가 유료방송인가에 관한 더미 변수도 통계적으로 유의($p < 0.05$)함

[표 7] 확률 효과 로지스틱 회귀모형(Random-effect logistic regression) 결과

관찰치 = 4,301

종속변수: 결합상품제공자 KT 선택 [1,0]	Coef. 계수	Std.Err. 표준편차	P> z 유의도
지역크기 군단위	0.868	0.387	0.025
가구크기 (1/2/3인이상가구)	0.573	0.323	0.076
세대구성 1세대	-0.309	0.433	0.475
세대구성 2세대	0.029	0.454	0.950
세대구성 3세대	0.051	0.611	0.934
가구소득 (100만원 단위)	0.228	0.099	0.021
결합상품 선택 주된 이유 서비스 요금이 저렴해서/할인이 커서	5.433	0.922	0.000
결합상품 선택 주된 이유 제공 서비스 중에 내가 원하던 요금제가 있어서	5.330	1.022	0.000
결합상품 선택 주된 이유 제공 서비스 품질이 좋아서	6.967	1.220	0.000
결합상품 선택 주된 이유 제공 서비스를 다른 서비스와 결합하기 위해서	4.911	0.912	0.000
결합상품 선택 시 가장 고려한 서비스 유료방송	1.193	0.317	0.000
_cons (상수)	-9.527	1.764	0.000
/lnsig2u	2.509	0.423	
sigma_u	3.505	0.741	
rho	0.789	0.070	

Log likelihood=-1422.2126 Wald chi2(11)=35.55 Prob>chi2=0.0002

Likelihood-ratio test of rho=0: chibar2(01)=14.76 Prob>=chibar2=0.000

● (통계 분석 결과 해석) 유료방송 가입자 시장 플랫폼 사업자 점유율 규제 발효 시 소비자 피해 추정

- 미디어 패널 자료를 이용한 통계적 실증 연구 결과 소비자들은 군 단위에 거주할 때, 가구 소득이 높을 때, 결합상품 선택 시에 보다 저렴한 서비스를 원하거나 특정 원하던 요금제가 있을 때, 서비스 품질에 대해서 고려할 때, 다른 서비스와 결합하고자 할 때, 결합상품 중에서 유료방송을 가장 크게 고려할 때 유료방송/결합상품 서비스 제공자로 현재 1위 유료방송 플랫폼 사업자인 KT를 선택하는 경우가 많다는 것이 증명됨
- 이는 만약 유료방송시장 플랫폼 사업자 점유율 규제가 유지되고 KT의 점유율이 전체 가입자의 1/3을 초과하여 가입이 제한될 경우 소비자의 선택권 제한으로 인해서 상당히 큰 피해가 발생할 가능성이 있다는 것을 의미함
- 시 단위 소비자와 달리 투자 대비 경제성이 떨어지는 군 단위의 소비자의 가입 불가로 인해서 특정 지역 내에서 경쟁이 약화되면서 양질의 서비스 제공이 불가능해지고 전국 단위인 위성방송이나 IPTV사업자와 달리 권역별 사업자인 지역 유선방송 서비스 사업자는 해당 지역 내에서 요금을 올릴 수 있는 상황이

발생 가능성

- 더욱이 시장 점유율 규제가 발효되어 유료방송 서비스 가입이 제한될 경우 단순히 유료방송 서비스 선택권이 제한될 뿐만 아니라 결합상품을 통해서 누릴 수 있었던 저렴한 요금제, 요금 할인 혜택이 상실될 수 있으며 요금제 선택권에 큰 제한이 가해지게 됨
 - ※ 상대적으로 서비스의 품질이 저하될 수 있으며, 다른 서비스와의 결합이 불가능해지기 때문에 결합 상품을 통해서 추가적으로 누릴 수 있었던 혜택 또한 상실하게 됨

● (정량적 분석 결과 시사점) 유료방송시장 합산 점유율 규제 유지 시 잠재적인 피해에 대한 고려 필요

- 상기의 통계 분석 결과에 근거하여 볼 때 유료방송시장 점유율 규제는 발효되었을 경우 소비자의 피해가 예상되기 때문에 예정대로 일몰되거나 일부 완화되는 것이 바람직하다고 판단됨
- 규제 시의 잠재적인 피해에 대한 고려 없이 유료방송시장 점유율 규제가 유지되는 것보다는 이전의 방송법 개정 시의 예정대로 일몰 후 소비자나 사업자의 피해가 실질적으로 발생했을 때에 불공정 행위에 대한 사후 규제로 전환할 필요가 있다고 판단됨
- 그 대안으로서 시장 점유율 규제 상한을 현행 전체 가입자의 1/3 수준보다 높이는 방안을 적극적으로 검토해야 함
 - ※ 공정거래법에서는 시장지배적 사업자에 대한 조건을 1) 점유율 50% 이상, 2) 상위 3개 사업자의 점유율이 75% 이상일 때로 정하고 있는데 공정거래법과의 조화와 규제의 일원화를 생각하여 이와 같은 수준으로 조정 필요

VI 해외 사례 분석: COMCAST vs FCC

유료방송시장 규제 폐지 및 완화

- (선진국의 방송시장 정책) 공익 확보를 위한 일부 규제 외 전반적 사전 규제 완화 추세
 - 공익성 확보, 언론의 자유를 보장하기 위한 기본적인 규제 존재
 - 점차 사전적 규제는 완화하여 최대한 시장에서의 경쟁 활성화를 통해 방송 서비스 상품의 효용을 높이는 데에 주력
 - 대신 불공정하거나 공익에 위배되는 행위가 발생할 경우 감시 및 사후 엄격한 심사와 처벌을 시행하는 사후 규제로 변화
 - 특히, 스마트 미디어 시대의 급격한 변화 하에서 산업 성장과 발전, 글로벌 시장에서의 자국 기업 성공을 보조하기 위해 규제를 최소화하고 부작용이 발생할 때에만 시장에 간섭하는 것으로 원칙을 변화시키고 있음
- (미국의 유료방송시장 점유율 사전 규제) 시장 점유율 30% 상한 규제
 - 유료방송시장에 대한 유일한 사전적인 점유율 규제로서, 미국 연방통신위원회(FCC; Federal Communication Commission)가 유료방송사업자 중 유선방송사업자들에 대하여 개별 사업자별 30% 이상의 가입자 모집을 금지한 규칙임
 - 이 규칙에 대해서 COMCAST가 FCC를 상대로 소송을 제기하였으며 미국 순회 법원이 2009년 판결 결과에서 COMCAST의 주장을 수용하여 이 규제를 백지화(vacate the rule)함으로써 폐지됨²²⁾

FCC의 유료방송시장 점유율 규제 소송 결과

- (FCC의 주장) 프로그램 제작사 보호를 위한 시장 점유율 사전 규제 필요
 - 특정 유선방송사업자가 가입자를 30% 이상 점유하면 경쟁이 줄어들거나 프로그램 부문의 다양성이 저해될 것이라는 우려에서 필요성이 제기됨

22) United States Court of Appeals FOR THE DISTRICT OF COLUMBIA CIRCUIT, Argued April 24, 2009 Decided August 28, 2009. No. 08-1114, COMCAST CORPORATION v. FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION AND UNITED STATES OF AMERICA, On Petition for Review of an Order of the Federal Communications Commission.

- 소비자들이 거래 비용으로 인해서 다른 유료방송 사업자로 전환하기 어렵기 때문에 유선방송사업자들이 자신의 점유율을 기반으로 케이블 프로그래밍 네트워크의 전송을 거부할 수 있는 시장지배력(bottleneck power)을 행사할 수 있으면 안 된다고 주장
- 소비자들이 프로그램들의 품질에 대해서 사전적으로 알 수 없기 때문에 유료방송 사업자를 전환하지 않을 것이라고 추정하여 유선방송사업자의 시장지배력이 고착화(lock-in)될 우려가 있다고 판단함
- FCC의 주장에 따르면 평균적으로 케이블 프로그램 제공 네트워크가 생존할 수 있는 가입자 규모(the minimum viable scale)는 1,500만(15 million)으로 이는 전체 가입자(the relevant market)인 8,000만(80 million)의 약 20%를 차지함
- 오픈-필드 분석(Open Field Analysis): 케이블 네트워크가 전체 가입자의 50%에게만 도달/침투(the penetration rate)하는 데에 성공하기 때문에 open field로 40%($0.20/0.50=0.40$)가 필요
 - ※ 1위 사업자와 2위 사업자가 약 30%씩 시장을 점유하고 특정 케이블 프로그램 제공 네트워크의 프로그램 전송(carriage)을 거부한다면 전체 시장 중 40%만이 오픈-필드(the minimum open field)
- 따라서 유선방송 가입자 시장에는 30%의 제한이 필요하다고 주장

● (COMCAST의 반박과 반대 증거) 정부의 부당한 시장 개입

- COMCAST측은 유선방송시장 가입자 점유율을 30%로 제한하는 것은 기업의 효율적인 영업활동을 통한 유기적 성장을 저해할 뿐만 아니라 경제적으로 효율성을 높일 수 있는 인수 및 합병을 제한하는 규칙이 되기 때문에 문제가 있다고 주장
- 단순히 1위 사업자의 시장 점유율이 30% 이상이 되면 수요와 공급의 탄력성이 충분하지 않아 경쟁이 저해되고 있는 상황인가에 대한 판단에 있어서 COMCAST 측은
 - 1) 인접시장인 위성방송 시장에서 1위 사업자가 33%의 점유율이 있음에도 불구하고 시장에서 지배력을 행사하고 있지 않으며, 해당시장에서 특정 사업자가 일정 이상의 점유율을 확보하였다고 해서 수요와 공급의 탄력성이 저해되었다는 증거가 없고,
 - 2) 이전의 최소 생존 가입자 규모의 추정 기반 자료가 1984년에서 2001년 사이의 자료로 위성방송 사업자의 성장한 시장 점유율을 반영하지 못했다고 문제를 제기함
- 소비자들이 거래 비용으로 인해서 다른 유료방송 사업자로 전환하기 어렵기 때

문에 유선방송사업자들이 케이블 프로그래밍 네트워크의 전송을 거부할 수 있는 시장지배력(bottleneck power)을 행사할 수 있으면 안 된다고 주장한 FCC의 의견에 대해서도 COMCAST 측은

- 3) 실제 위성방송 가입자 중에서 절반은 이전에 유선방송 가입자였기 때문에 유선방송에서 꼭 고착화가 일어나는 것은 아니며 충분히 다른 유선방송 서비스 사업자나 위성방송 서비스 사업자의 서비스로 이동 가능했다는 점을 들어 반박함
- 소비자들이 프로그램들의 품질에 대해서 사전적으로 알 수 없기 때문에 유료방송 사업자를 전환하지 않을 것이라는 FCC의 의견에 대해서도 COMCAST 측은
- 4) 이미 소비자들이 신규 위성방송 사업자로 전환한 사례가 많다는 점(DBS companies 30% 시장 점유)을 들어 반박함
- 특정 사업자의 유선방송 점유율이 증가하면 프로그램 제공자들이 불리해질 것이라는 FCC의 주장과는 달리
- 5) 케이블 프로그래밍 네트워크는 유료방송 사업자들의 점유율이 증가하는 와중에도 1992년부터 500%에 가까운 성장률을 보여 왔고 이에 따라 이전과 비교하여 소비자들이 선택할 수 있는 채널의 수는 크게 증가하였으므로 프로그램 제공 사업자들이 불리해졌다고 볼 수 없다고 주장함

● (2009년 미국 순회법정의 판결) FCC 시장 점유율 30% 상한 규제의 근거 부족

- 재판부는 FCC가 주장한 30% 규칙에 대해서 FCC 측이 적합한 자료와 만족스러운 설명을 명확하게 보여주지 못했다고 판단하고, COMCAST 측의 반박과 반대 증거를 수용하여 판결함
- COMCAST가 제시한 증거들에 근거하여 재판부는 FCC가 유선방송사업자의 가입자를 30% 이상 점유하면 경쟁이 줄어들거나 프로그램 부문의 다양성이 저해될 것이라는 위협에 대한 충분한 증거를 제시하는 데에 실패하였다고 판단하고, 30% 가입자 제한 규제가 자의적이고 변칙적(arbitrary and capricious)이라는 판단 하에 COMCAST의 요구를 받아들여 유료방송 사업자와 대중과의 소통 능력을 제한하는 30% 가입자 제한 규칙을 무효화(vacate) 판결함

● (FCC 30% 상한 규제 폐지 결과 시사점) 시장 점유율 사전 규제 문제

- 미국 법원의 판단과 마찬가지로 규제 당국이 충분한 근거를 제시하지 못할 경우 특정한 사업자들이 시장에서 자율적인 영업활동을 통해서 소비자와 소통하고

유기적으로 성장하는 것을 방해하는 것은 문제의 소지가 있음

- 미국 사례에 비추어볼 때 국내에서도 가입자의 수를 제한하는 사전 규제는 폐지하거나 완화하고 이후 발생하는 불공정 행위나 결과에 대해 사후에 규제를 하는 것이 타당할 것으로 판단됨

VII 결론: 유료방송시장의 바람직한 정책방향

유료방송시장 점유율 사전 규제 완화의 필요성

● (연구 결과 요약) 유료방송시장 점유율 규제 재검토 필요

- 본 연구에서는 유료방송 가입자 시장에서 특정 플랫폼 사업자의 점유율 상한을 전체 가입자의 1/3로 제한하는 규제 조항의 필요성에 대해 정량적인 통계 분석 결과와 해외 사례 분석 결과를 통해서 검증함
- 유료방송시장 점유율 규제 근거로 제시되었던 바와 달리 상관관계 분석 결과 현재 유료방송 가입자 시장 1위 플랫폼 사업자인 KT의 점유율과 방송·미디어 다양성 사이에는 부정적인 관계가 존재하지 않는 것으로 나타남
 - ※ 방송채널사용사업자나 콘텐츠제공사업자의 수와 명확한 관계가 없고 시청 다양성은 오히려 증가함
 - ※ 또한 1위 사업자의 점유율 증가가 산업 내 사업자들의 매출, 고용, 투자 규모와 긍정적인 상관관계를 보여 온 것으로 나타남
 - ※ 특정 사업자의 점유율 증가가 우려와 달리 오히려 산업 내 경쟁 활성화와 관계가 높고 산업 진흥에 도움이 될 수 있다는 것을 의미
- 현재 소비자가 유료방송 서비스 사업 부문 1위 사업자의 서비스를 선택하는 이유에 대한 미디어 패널 자료 통계 분석 결과에 따르면, 소비자들은 군 단위에 거주할 때/ 가구 소득이 높을 때/ 결합상품 선택 시에 보다 저렴한 서비스를 원하거나 특정 원하던 요금제가 있을 때/ 서비스 품질에 대해서 고려할 때/ 다른 서비스와 결합하고자 할 때/ 결합상품 중에서 유료방송을 가장 크게 고려할 때 유료방송/결합상품 서비스 제공자로 현재 1위 사업자인 KT를 선택하는 경향이 있다는 것이 밝혀짐
 - ※ 만약 점유율 규제가 일몰되지 않고 1위 사업자인 KT의 합산 점유율이 33.3%를 초과하게 되어 가입이 제한될 경우 소비자의 선택권 제한으로 인해서 소비자 및 사업자에게 상당히 큰 피해가 발생할 우려가 있음
- 2009년 미국 순회 법정은 유선방송 사업자인 COMCAST가 미 연방통신위원회(FCC)에 제기한 유선방송 서비스 가입자 30% 제한 규칙과 관련된 소송에서 FCC의 규제 근거가 불충분하므로 유료방송 사업자와 대중과의 소통 능력을 제한하는 30% 가입자 제한 규칙을 무효화해야 한다고 판결하였음
- 이러한 검증 결과들은 유료방송 가입자 시장 플랫폼 사업자의 시장 점유율을 사

전적으로 제한하는 규제가 완화될 필요성이 있다는 것을 보여 줌

바람직한 유료방송시장 규제 정책 방향

- (정책 방향 전환의 필요성) 사전적 구조 규제에서 유연한 사후 규제로 변화
 - 규제 당국은 유료방송 가입자 시장에서 특정 사업자가 가입자를 일정 이상 점유하면 경쟁이 감소하고 방송·미디어의 다양성이 저해될 것이라는 잠재적인 위협에 근거하여 사전적으로 점유율 제한 규정을 수립하였으나 실제 이러한 위협이 충분한 근거를 가지고 있는가에 대해 우선적인 점검 필요
 - 규제 당국이 실질적으로 공공의 이익에 대한 위해가 있음을 충분한 근거와 함께 증명하지 못할 경우 사업자들이 시장에서 치열하고 자율적인 경쟁을 통해서 성장하는 것을 사전적으로 방해하는 것은 적합하지 않음
 - ※ 이러한 규제는 오히려 사업자들의 경쟁을 약화시켜 산업 내 매출, 고용, 투자 성장에 악영향을 미칠 수 있으며 소비자 피해로도 이어질 수 있음
 - 방송과 통신이 융합되고 시청자가 서비스에 직접 개입하는 스마트 미디어 시대에 맞춰 구시대적인 사전 규제 틀에서 벗어나 자유로운 도전과 경쟁 활성화를 위한 유연한 규제 체제로 전환할 필요성이 있음
 - ※ 불공정행위 적발 시 문제가 된 특정 행위에 대해서 사후적인 규제를 하는 방향으로 전환할 필요가 있다고 판단됨
 - 혹은 대안적으로 규제의 제한 조건을 1/3이 아닌 보다 높은 수준으로 조정하고 당분간 시장의 움직임을 관찰할 수도 있을 것임
 - ※ 특히 공정거래법에서는 시장지배적 사업자에 대한 조건을 1) 점유율 50% 이상, 2) 상위 3개 사업자의 점유율이 75% 이상일 때로 정하고 있는데 공정거래법과의 조화와 규제의 일원화를 생각하여 이와 같은 수준으로 조정하는 것이 적합할 것으로 판단됨

※ 참고문헌

- 방송통신위원회, [방송사업자 재산상황 공표집] (2009 ~ 2016)
- 방송통신위원회, [방송산업 실태조사] (2009 ~ 2016)
- 방송통신위원회, [방송시장경쟁상황평가] (2009 ~ 2016)
- 방송통신위원회, [매체교환율 및 방송사업자의 시청점유율 산정 결과] (2010 ~ 2016)
- 백미숙·홍종윤·윤석민 (2007). 국회 문화관광위원회 논의에 나타난 ‘방송정책 이념’: 종합유선방송법, 통합방송법 제·개정안(1991~2004)을 중심으로, 한국방송학보 21(2), 305~350.
- 유승관, 정성호, 강경수 (2015). 스마트미디어시대 방송의 공익성 평가요인 언론과법, 14(1), 149-185.
- 윤성옥 (2013). 방송의 공익성이란 무엇인가, 언론과법, 12(1), 143-183.
- 정보통신정책연구원(KISDI), [한국 미디어 패널 조사], (2015 ~ 2016)
- 정보통신정책연구원(KISDI), 방송·뉴미디어 통계정보시스템.
- 최성은 (2008). 국회 논의에서 나타나는 방송의 공익성 개념에 관한 연구: 16,17대 국회 문화관광위원회와 방송통신특별위원회를 중심으로, 사회과학연구, 32(1), 205~238.
- 최영목 (1997). 방송 공익성에 관한 연구: 방송 공익성과 심의 제도, 서울, 서울커뮤니케이션북스.
- Baker, C. E. (1998). The media that citizens need, University Pennsylvania Law Review, 147, 317~408.
- Cuilenburg, J. V., & McQuail, D. (2003). Media policy paradigm shifts: towards a new communications policy paradigm, European Journal of Communication, 18, 182~207.
- Goode, J. (2002). New deal to bad deal: Racial and political implications of US welfare reform, In Kingfisher, C.(Eds.) Western welfare in decline: Globalization and women's poverty(65~89). PA: University of Pennsylvania Press.

- Habermas, J. (1991). The structural transformation of the public sphere(Thomas Berger with the assistance of Frederick Lawrence trans), MA: MIT Press(Original work published 1962).
- Lunt, P. & Linvigstone, S. (2012). Media Regulation: Governance and the Interests of Citizens and Consumers, London: Sage.
- Napoli, P. M. (2001). Foundations of Communications policy: principles and process in the regulation of electronic media. NJ: Hampton Press.
- United States Court of Appeals FOR THE DISTRICT OF COLUMBIA CIRCUIT, Argued April 24, 2009, Decided August 28, 2009, No. 08-1114, COMCAST CORPORATION v. FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION AND UNITED STATES OF AMERICA, On Petition for Review of an Order of the Federal Communications Commission.



Acknowledgement

- 본 연구 보고서는 [공정한 방송통신시장 실현을 위한 정책 연구 (17EE1110)] 과제의 일환으로 수행되었으며, 2017년 8월 31일 발표한 [유료방송시장 합산규제의 문제점과 바람직한 정책방향 - 방송산업 진흥과 다양성 논의를 중심으로]를 재구성 및 개정한 연구 보고서임

저자소개

박 연 진 ETRI 미래전략연구소 기술경제연구본부 통신정책연구그룹 연구원
e-mail: yeonjin@etri.re.kr Tel 042-860-6316

신 현 문 ETRI 미래전략연구소 기술경제연구본부 통신정책연구그룹 책임연구원
e-mail: hmshin@etri.re.kr Tel 042-860-5754

유료방송시장 점유율 규제 정책 연구

발 행 인 : 한 성 수

발 행 처 : 한국전자통신연구원 미래전략연구소 기술경제연구본부

발 행 일 : 2017년 12월 29일

ETRI 한국전자통신연구원
미 래 전 략 연 구 소

305-700 대전광역시 유성구 가정로 218
전화 : (042) 860-1182, 팩스 : (042) 860-6504

* 주의 : 본서의 일부 또는 전부를 무단으로 전재하거나 복사하는 것은
저작권 및 출판권을 침해하게 되오니 유의하시기 바랍니다.



9 786955 192544
ISBN 978-89-5519-254-4