한국언론학회-방송통신위원회 주관 미디어 공공성 포럼 2차 세미나

미디어 산업 경쟁력과 공공성에 대한 재접근

| 일 시 : 2021년 6월 24일(목) 14:30

| 장 소 : 한국프레스센터 19층 매화홀

| 주 최 : 한국언론학회

| 후 원 : 방송통신위원회

한국언론학회-방송통신위원회 주관 미디어 공공성 포럼 2차 세미나

미디어 산업 경쟁력과 공공성에 대한 재접근

행사개요

일 시 2021년 6월 24일(목) 14:30

장 소 한국프레스센터 19층 매화홀

주 최 한국언론학회

후 원 방송통신위원회

PROGRAM

시간	내용
14:30-14:40	[개회사]양승찬(한국언론학회 회장)
14:40-14:50	[축사]방송통신위원회
14:50-15:30	[발제] 1.공정경쟁과 미디어산업 (김정현,고려대) 2.미디어 공공성과 (산업) 경쟁력: 양가성에 관한 재성찰 (정수영,MBC)
15:30-16:20	[사회]강형철(숙명여대) [종합토론] 김동준(공공미디어연구소) 김용희(숭실대) 조성동(한국방송협회) 이상원(경희대) 이종관(법무법인 세종)
16:20-16:30	질의응답
16:30	폐회

한국언론학회-방송통신위원회 주관 미디어 공공성 포럼 2차 세미나

미디어 산업 경쟁력과 공공성에 대한 재접근

CONTENTS

[사회] 강형철(숙명여대)

[발제1] 공정경쟁과 미디어산업 9
김정현(고려대)

[발제2] 미디어 공공성과 (산업) 경쟁력: 양가성에 관한 재성찰 39
정수영(MBC)

[토론] 김동준(공공미디어연구소)
김용희(숭실대)
조성동(한국방송협회)
이상원(경희대)
이종관(법무법인 세종)

발제 1

공정경쟁과 미디어산업

김정현(고려대)

한국언론학회 공공성 포럼

공정경쟁과 미디어산업

Perspective from an Media Economist

2021년 6월 24일

김 정 현
고려대학교 미디어학부 교수
sowoonsr@korea.ac.kr

차 례

- 공익성과 시장 경쟁
- 관련 개념: 경쟁, 효율성, 시장지배력
- 방송 · 통신법과 경쟁
- [예시 1] 규제과잉: (합산)시장점유율 규제
- [예시 2] 규제공백: 결합지배력 평가
- 주요 함의 및 결론

공익성과 시장 경쟁

방송시장의 규제 근거: 전통적 논의와 문제점

- 공익(public interest)에 대한 실체설과 과정설(윤석민, 2005)

(i) **실체설**

- 공동체주의적 사회철학의 시각에서 공익을 도덕적 명령 또는 공동이익 등의 실제적인 개념으로 파악
- 공익은 사익을 초월한 이상으로서 실질적으로 존재하며 단순한 개인적 이익의 집적과는 다름

(ii) **과정설**

- 고전적 자유주의 또는 다원주의에 기반하여, 선험적·보편적으로 주어진 도덕적 가치나 사익과 별도로 존재하는 공동의 이익이 존재한다는 입장을 거부
- 공익은 경쟁적으로 나타난 사익들이 사회계약을 통한 상호 이해, 조정, 갈등 과정을 거쳐 타협에 이르는 산물

- 전통적인 방송 규제 이념은 (i)**주파수 자원의 희소성**, (ii)**보편적 서비스/공공산업**, (iii)**방송서비스의 사회적 영향력** 등을 근거로 실체설에 기반해 있음
- 이는 **수탁이론**(trusteeship theory), **공론장/숙의 민주주의 이론**, **매체 간 균형발전 논리** 등에 의해 뒷받침

- 방송시장에서의 전통적 공익성 개념의 문제점
  - 공익성 개념의 근간을 이루어 왔던 **전파의 희소성 개념이 퇴색**되고 있고, 인터넷 공간과 SNS, 양방향적 서비스의 등장으로 인해 **방송의 공론장 역할도 위축**되고 있는 현실에서 방송의 공익성 논의는 공허해질 수밖에 없음
  - 융합 환경에서 정책의 실질적 목표가 공정경쟁의 성격이 훨씬 강할 때 조차도 공익성은 명분상의 목표로 지속적으로 제시되어 온 문제를 가지고 있으며, 이는 사실상 **기존의 특정 사업자들의 사익을 보전**해 주는 역할을 해 왔음(김창완 · 이상우, 2006)
- 디지털 융합, 글로벌 경쟁, OTT 환경 하에서 방송의 공익성 개념에 대한 재정립이 요청되며, 매체 간 균형발전 논리에서 **매체 간 공정경쟁** 논리로의 사고 전환 필요
  - 주파수 등 제한적 자원에 의지하는 아날로그 시대와 달리 융합시대에는 디지털 기술의 발전으로 방송매체의 수가 자연스럽게 증가하며, OTT 서비스의 부상에 따른 경쟁 압력이 더욱 커지고 있음
  - 정부에 의한 인위적인 소유나 진입의 제한보다는 새로운 방송사들의 진입을 촉진시킬 수 있는 정책들이 바람직
  - 융합 환경에서의 정부규제는 새로운 방송사업자들의 접근성을 보장하고 규제형평성을 제고하는 정책들이 주요한 정책 수단이 되어야 함
  - 방송 산업에서 소유와 진입의 문제는 방송시장에서의 공정한 경쟁 환경 구축의 차원에서 논의되어야 하며, 공정경쟁을 방송시장에서의 주요 정책 목적으로 정립할 필요가 있음

- 사회적 커뮤니케이션의 정책 이념: '공익론' 대 '산업론'(윤석민, 2005)

	공익론	산업론
철학적 기초	• 공동체주의 • 공익을 사익과 구별되는 실질적 가치로 인식	• 고전적 자유주의, 합리주의 • 사익의 집합을 공익으로 파악
중심적 가치/목표	• 사회문화적 가치: 인간, 공동체, 사회의 존엄성, 문화적 가치 제고	• 경제적 가치: 개별적 욕구 충족의 극대화, 기술 및 산업 발전, 물질적 성장과 풍요
하위 이념	• 다양성, 다원성, 공정성, 보편적 서비스, 사회문화적 및 경제적 민주주의(보편성 및 분배의 형평성), 문화 정체성, 지역주의, 민족주의, 사회적 안정	• 기술혁신, 경제적 효율성, 생산력, 국가경쟁력, 성장
커뮤니케이션 산업에 대한 인식	• 한 사회의 집합적 의식, 정체성, 문화를 생산하는 중추적 영역	• 근본적으로 여타의 산업과 큰 차이를 두지 않음
기업/자본에 대한 태도	• 사익의 추구자 • 감시/규제 대상	• 경제적 부가가치 생산 주체, 국가발전원동력 • 지원/육성 대상
가치실현방법	• 사회적 커뮤니케이션의 주요 측면에 대한 적극적인 감시, 사회문화적, 경제적 규제	• 시장의 자율성에 의존 • 규제 완화 또는 탈규제 옹호 • 기업의 자율성 강조 • 공정경쟁을 보장하고 시장실패를 방지하기 위한 최소한의 개입
국가의 역할에 대한 인식	• 공동체를 대표하고 이익을 수호하는 공적 기구	• 산업적 경쟁력 강화의 촉진자 • 사업적 이해관계의 조정자
규제접근방식	• 정책적으로 허용되는 것(positive list)을 한정하는 방식 • 사전(ex ante) 규제 방식	• 정책적으로 허용되지 않는 것(negative list)을 제외하고는 자유롭게 허용하는 방식 • 사후(ex post) 규제 방식

* Somewhat *informal,* personal thoughts below...

- 이상과 같이 개념적으로 '공익론' 과 '산업론' 을 대비시키는 명명 방식은 이후 다수의 연구들에서도 관행적으로 되풀이되고 있으나, 유감스럽게도 매우 misleading(!)한 프레임이라고 평가하지 않을 수 없음
  - 산업론이 표상하는 효율성은 공익을 구성하는 하위 구성 요소의 하나일 뿐, 양자는 결코 동일한 '계위' 에서 논의할 대등한 가치가 아님
  - 다른 조건이 일정할 때, 효율성의 증가는 공익을 증진시킬 것이 분명
- "결국 우리는 모두 '공익론자' 다!"
  - 구체적인 정책 사안에서 공익을 구성하는 하위 구성 요소들이 서로 충돌하는 경우, 각자의 철학에 따라, 이들 하위 구성 요소에 부여하는 가중치가 다를 수 있을 것
  - 건설적인 토론과 합의 도출을 위해서는 각자가 생각하는 '가중치' 를 명시적으로 공개하는 과정이 필요함

※ 현실의 논쟁 과정에서 종종 '마법사의 돌' 처럼 남용되곤 하는 '공익성' 이라는 용어를 아예 토론 중 사용 금지어로 지정하는 방안은 어떨지?

소결

- 방송시장에서의 전통적 공익성 개념이 가진 문제점과 한계에 대해서는 공감대가 형성되었으나, 새로운 미디어 환경에서 이를 대체할 공익성 개념 재정립의 과제는 여전히 현재진행형
- 경쟁은 공익을 구성하는 핵심적인 하위 요소의 하나로, 융합시대에도 여전히 추구해야 할 중요한 가치이자 정책 목표임이 분명함
  - EU의 수평적 규제체계: 전송 계층에 적용되는 규제의 핵심은 경쟁을 극대화하고 **기술중립성**을 확보하는 경제 규제

※ Napoli: 지역성, 사상의 자유(경쟁, 다양성), 보편적 서비스

- 미디어의 경계가 확장되고 허물어지는 디지털 융합, 글로벌 경쟁, OTT 환경 하에서 **공정경쟁 환경 구축 및 제도 설계**의 중요성은 더욱 강조될 수밖에 없음
  - **규제 형평성 확보**의 문제(OTT vs. 레거시 미디어, 국내 사업자 vs. 글로벌 사업자 등)
- **시장 경쟁을 통해 달성할 수 있는 가치(효율성)**와 **시장 경쟁이 보장하지 못하는 가치(다양성, 지역성 등)**를 명확히 구분하는 것이 논의의 출발점이 되어야 할 것
- 모든 정책과 규제는 가능한 한 시장 경쟁을 왜곡하거나 공정경쟁을 저해하지 않는 방향으로 설계되도록 추진할 필요가 있음 ☞ **경쟁중립성**

관련 개념:
경쟁, 효율성, 시장지배력

완전경쟁과 효율성

- **완전경쟁시장**(perfect competition)
  - 전제 조건:
    (i) 다수의 공급자와 수요자 ☞ 가격수용자(price taker)로 행동
    (ii) 동질적 상품, (iii) 자유로운 진입/퇴출, (iv) 완전 정보
  - 현실에 존재하기 어려운 가상적 상황이지만, 현실의 시장성과를 평가하기 위한 벤치마크로 기능
- 완전경쟁시장에서는 **정태적 효율성(배분적 효율성** & **생산적 효율성)**이 달성됨!
- **배분적 효율성**(allocative efficiency)
  - Deployment of resources to those areas of the economy where they are valued most and therefore provide the greatest benefit to society
  - $P = MC$
- 생산적 효율성(productive efficiency)
- 동태적 효율성(dynamic efficiency)

※ Schumpeter의 주장

유효경쟁

- **유효경쟁**(effective competition)
  - **유효경쟁**이란
  (i) 시장지배적 사업자가 존재하지 않으며,
  (ii) 사업자간에 경쟁이 활발하거나 잠재적 진입에 의한 경쟁압력이 커서 시장성과가 완전경쟁시장과 거의 흡사한 상황을 의미
  - 즉, 사업자수와 시장구조 측면에서는 과점적 시장이나, 기업행위나 시장성과가 경쟁시장에서와 같이 양호한 상황
  - 유효경쟁이 달성되면 만족할만한 서비스 질, 원가기반의 요금, 혁신적 서비스, 다양한 선택, 서비스의 효율적 제공, 소비자에 대한 충분한 정보제공 등의 이용자 편익이 발생
  - 유효경쟁 하에서는 규제비용이 편익보다 크게 되므로 규제기관의 시장 개입이 정당화되지 않음
  - 방송통신시장 경쟁상황평가의 직접적인 목표(평가의 output)는 평가 대상 시장에서 경쟁이 효과적으로 이루어지고 있는지의 여부(즉, 유효경쟁 여부)에 대한 판단이라 할 수 있음
- 공정(fair)경쟁, 자유(free)경쟁, 비대칭규제

시장력과 시장지배력

- **시장력**(market power)
  - 기업이 **경쟁적 가격 수준(즉, 한계비용) 이상으로 가격을 설정**하여 이윤을 증가시킬 수 있는 능력을 의미하며, 지배력을 표현하는 가장 넓은 개념 (**광의**의 시장력)
  - 미국 인수합병지침(Merger Guidelines)은 경쟁수준 이상의 가격이 "**상당 기간**(significant period of time)" 동안 유지될 수 있어야 함을 추가하여 보다 강화된 형태의 시장력 정의를 제시 (**협의**의 시장력)
  - 공급자의 지배력은 가격 이외에 상품의 품질이나 서비스 등의 차원에서 경쟁을 제한하는 형태로 발현될 수도 있음
- **시장지배력**(market dominance): EU 경쟁법
  - EC 조약 제82조는 시장지배력(Market Dominance) 남용을 금지
  - "한 기업이 경쟁자들, 고객들, 궁극적으로 모든 소비자들에 대해 상당 정도 독립적으로 행동할 수 있는 능력을 보유함으로써 관련시장에서 유효경쟁을 저해할 수 있는 경제적 지위"를 의미
  (EC Case 27/76, United Brands v. Commission, [1978] ECR 207)
  - 경쟁자들에 비하여 상당 정도 독립적인 행위가 가능하려면 시장지배적 기업은 경쟁자들이 보유한 시장력을 능가하는 매우 높은 수준의 시장력을 보유해야만 할 것

- 시장지배적 지위는 한 기업이 단독으로 보유할 수도 있지만(single dominance) 둘 이상의 기업에 의해 공동으로(collective dominance) 보유될 수도 있음

- **SMP(Significant Market Power)**: EU 통신법
  - 통신시장에서의 지배적 사업자에 대해 네트워크 설비 접속 제공, 회계분리, 정보공개 등의 산업 특정적인 의무사항들을 부과하기 위한 사전적 규제의 목적으로 EU와 Oftel에 의해 처음 도입된 개념
  - 이후 EU의 Framework Directive(2002)는 SMP(Significant Market Power) 개념을 EU 경쟁법상의 시장지배력 (dominance)과 일치하도록 재정의:
  "An undertaking shall be deemed to have **SMP** if, either individually or jointly with others, it enjoys a position equivalent to dominance, that is to say a position of economic strength affording it the power to behave to an appreciable extent independently of competitors, customers and ultimately consumers" (EU Framework Directive, Article 14(2))

- **시장지배적 사업자**: 국내 독점규제법
  "일정한 거래분야의 공급자나 수요자로서 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격·수량·품질 기타의 거래조건을 결정 · 유지 또는 변경할 수 있는 시장지위를 가진 사업자"
  (독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제2조 제7호)

- 우리나라의 경우, 방송통신시장 경쟁상황평가의 법제화에도 불구하고 국내의 어떠한 방송통신 관련법 내에서도 '**시장지배력**' 또는 이에 상응하는 용어가 명시적으로 사용되고 있지 않음
  - 단, 2018년 전기통신사업법 개정을 통해 제34조에 4항을 신설하여 "전기통신서비스의 요금, 이용조건 및 전기통신설비의 이용 대가 등을 이용자와 다른 전기통신사업자에 대하여 독립적으로 결정 · 유지할 수 있다고 인정되는 기간통신사업자"라는 표현을 삽입
- 시장지배력 관련 개념들 간의 관계(이상규 · 변정욱 · 김정현, 2004)



방송 · 통신법과 경쟁

현행 법규

- 전기통신사업법 제34조 (경쟁의 촉진)

① 과학기술정보통신부장관은 전기통신사업의 효율적인 경쟁체제를 구축하고 공정한 경쟁환경을 조성하기 위하여 노력하여야 한다.

② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따라 전기통신사업의 효율적인 경쟁체제의 구축과 공정한 경쟁환경의 조성을 위한 경쟁정책을 수립하기 위하여 **매년 기간통신사업에 대한 경쟁상황 평가를 실시**하여야 한다.

③ 제2항에 따른 경쟁상황 평가를 위한 구체적인 평가기준, 절차, 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 과학기술정보통신부장관은 제2항에 따른 경쟁상황 평가의 결과에 따라 전기통신서비스의 요금, 이용조건 및 전기통신설비의 이용 대가 등을 이용자와 다른 전기통신사업자에 대하여 독립적으로 결정 · 유지할 수 있다고 인정되는 기간통신사업자를 전기통신서비스별로 지정하여 고시할 수 있다. 〈신설 2020. 6. 9.〉

※ 효율적인 경쟁체제??

- 전기통신사업법 제34조의2 (부가통신사업 실태조사)

① 과학기술정보통신부장관은 부가통신사업의 현황 파악을 위하여 실태조사를 실시할 수 있다.

② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 부가통신사업자에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

③ 제1항에 따른 실태조사를 위한 조사 대상, 조사 내용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

〈본조신설 2018. 12. 24.〉

※ 실효성?

- 전기통신사업법시행령 제38조 (경쟁상황 평가의 기준 · 절차 및 방법 등)

① 법 제34조제2항에 따른 경쟁상황 평가를 실시하기 위하여 단위시장을 획정(劃定)할 때에는 다음 각 호의 모든 사항을 고려하여야 한다.

1. 서비스의 수요대체성 · 공급대체성
2. 서비스제공의 지리적 범위
3. 소매(전기통신사업자와 그 전기통신사업자가 제공하는 서비스의 최종 이용자 사이의 거래를 말한다), 도매(소매서비스를 제공하기 위하여 설치된 전기통신설비 등을 다른 전기통신사업자에게 제공하는 거래를 말한다) 등 서비스 제공의 거래단계
4. 구매력 · 협상력의 차이 또는 수요의 특수성 등 이용자의 특성

② 경쟁상황 평가는 제1항에 따라 획정된 단위시장을 대상으로 다음 각 호의 모든 사항을 종합적으로 고려하여 수행한다.

1. 시장점유율 · 진입장벽 등 시장구조
2. 서비스 이용에 관한 정보 취득의 용이성, 서비스 공급자 전환의 용이성 등 이용자의 대응력
3. 요금 · 품질경쟁의 정도 및 기술혁신의 정도 등 전기통신사업자의 행위
4. 요금 · 수준, 전기통신사업자의 초과이윤 규모 등 시장성과

③ 과학기술정보통신부장관은 경쟁상황 평가를 수행하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계 전문가와 이해관계자의 의견을 들을 수 있다.

- 방송법 제35조의5 (방송시장경쟁상황평가위원회)

① 방송통신위원회는 방송시장(인터넷 멀티미디어 방송을 포함한다)의 효율적인 경쟁체제 구축과 공정한 경쟁환경을 조성하기 위하여 방송시장경쟁상황평가위원회를 둔다.

② 방송시장경쟁상황평가위원회의 위원은 9명으로 하며, 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 받아 위촉한다.

③ 방송시장경쟁상황평가위원회는 방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자에 대하여 제1항에 따른 경쟁상황 평가를 위하여 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

④ 방송통신위원회는 매년 방송시장의 경쟁상황 평가를 실시하고 평가가 종료된 후 3개월 이내에 국회에 보고하여야 한다.

⑤ 경쟁상황 평가를 위한 구체적인 평가기준 · 절차 · 방법, 방송시장경쟁상황평가위원의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 방송법 시행령 제22조 (방송시장경쟁상황평가위원회의 심의사항, 구성 및 운영)

- 생략 -

- 방송법 시행령 제23조 (경쟁상황 평가의 기준 · 절차 및 방법 등)

① 평가위원회가 경쟁상황을 평가하기 위하여 단위시장을 획정(劃定)할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 서비스의 수요대체성 및 공급대체성
2. 서비스의 제공범위 또는 지리적 범위
3. 서비스의 판매와 관련된 거래적 특수성
4. 서비스 이용자의 특성

② 평가위원회가 제1항에 따라 획정된 단위시장을 기초로 하여 경쟁상황을 평가하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.

1. 시장구조: 경쟁사업자의 수, 경쟁사업자 간의 주식 또는 지분 소유관계, 진입장벽, 시장점유율 등
2. 서비스 이용자의 대응력: 서비스 이용에 관한 정보접근의 용이성, 대체 서비스 또는 사업자 전환의 용이성 등
3. 시장성과: 사업자의 요금 · 품질의 수준, 수익성 등
4. 사업자의 행위: 요금 · 품질경쟁 및 기술혁신의 정도 등
5. 그 밖에 방송사업 및 인터넷 멀티미디어 방송사업의 단위시장의 상황

③ 평가위원회는 경쟁상황 평가를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 전문가와 이해관계자의 의견을 들을 수 있다.

경쟁상황평가의 의의

- 방송통신시장에 경쟁이 도입되면서 사전(ex ante)규제가 필요한 시장 및 규제 대상 사업자를 식별하고 규제의 종류 및 강도를 결정하기 위한 목적으로 경쟁상황평가를 수행
  - 선진화된 규제체제일수록 경제적 시장획정 및 체계적인 시장분석을 통한 시장지배력 판정을 사전규제 도입의 1차적 절차로 규정하고 있음(EU Framework Directive 등)
  - 급속한 기술발전과 융합 등 가변적 시장환경 하에서는 전반적인 경쟁상황을 주기적으로 평가해야 규제실패의 가능성을 최소화하고 시장의 경쟁활성화가 가능
- 융합 환경하에서 방송통신시장 전반에 적용되는 경쟁정책의 합리성을 확보하기 위해서는 방송과 통신에 일관되게 적용될 수 있는 경쟁상황평가 제도의 마련이 그 기초가 되어야 함
  - 경쟁상황평가의 투명성과 일관성을 위하여 주요 절차, 시장분석 방법, 시장획정 및 시장지배력 판단 기준 등에 대한 명시적인 제도화가 요청됨

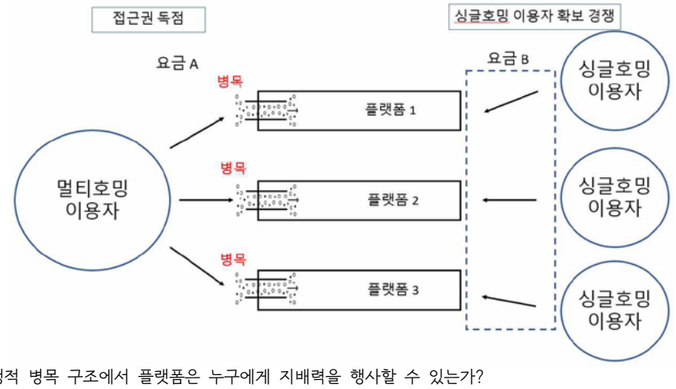
법제화 과정

- 정보통신정책연구원(KISDI)은 1999년부터 (舊)정보통신부(통신위원회)의 위탁을 받아 주요 기간통신사업에 대한 경쟁상황평가를 수행
  - 경쟁상황평가 실시에 대한 법제적 근거는 존재하지 않았으나, 경쟁상황평가 결과는 통신부문에 대한 경쟁정책 수립 및 규제 제도 개선을 위한 참고자료로 활용
- 2007년 1월 전기통신사업법 개정을 통하여 통신시장 경쟁상황평가를 명시적으로 법제화하고 평가기준, 절차, 방법 등에 관한 시행규칙 정비
  - 그러나, 부처협의 과정에서 경쟁상황평가 세부절차 및 기준에 관한 고시(안)이 고시화되지 못하고 (舊) 정보통신부의 내부 지침으로만 남게 되어 법제화의 한계를 노정
- 2008년 제정된 인터넷멀티미디어방송사업법은 전기통신사업법과 유사한 규정을 통하여 IPTV에 대한 경쟁상황평가를 법제화
  - 경쟁상황평가 위원회의 구성 및 운영을 구체화하는 조항 및 사업자에 대한 자료제출 요청권 규정
- 2011년 7월 방송법 개정을 통해 경쟁상황평가 법제화를 방송시장으로 확대
  - IPTV에 대한 경쟁상황평가를 방송시장경쟁상황평가위원회에 위임
- 2018년 전기통신사업법 개정을 통해 부가통신사업에 대한 실태조사 조항 신설
- 일련의 법제화 추진에도 불구하고, 방송통신시장 경쟁상황평가의 평가기준, 절차, 방법 등을 상세히 규정하는 하위법령 정비의 필요성이 남아 있음

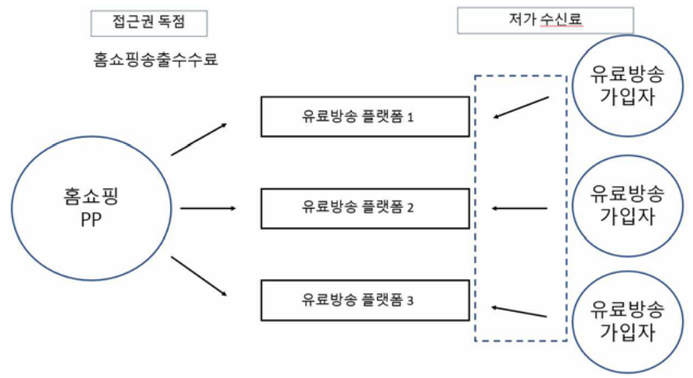
방송시장의 특성과 평가 지표

- 통신시장 경쟁상황평가를 위하여 사용되는 지표들은 기본적으로 방송시장 평가를 위해서도 확대 적용할 수 있으나, 방송시장만이 갖는 특성들을 적절히 반영할 수 있는 세부 평가지표들을 추가로 개발할 필요가 있음
- 사업자 간 수직관계 분석 지표 개발
- 양면시장 특성을 고려한 평가 지표 개발 및 지표 해석
  - 양면시장에서 어느 한측의 이용자를 다수 확보한 사업자는 이를 기반으로 다른 측 이용자에 대해 지배력을 발휘하여 결과적으로 양측에 대해 지배력을 확보할 수 있음
  - 경쟁적 병목(competitive bottleneck)
- 콘텐츠 차별화 등 비가격 경쟁의 측정 지표 개발
- 콘텐츠 부문의 지배력 측정 지표
  - 방송서비스 공급의 병목(bottleneck)은 설비 뿐 아니라 콘텐츠에서도 발생
  - 콘텐츠는 경쟁력의 원천이면서 콘텐츠 독점(배타적 소유권)에 따라 방송시장에서의 경쟁활성화를 저해하거나 부당한 거래제한 행위가 발생할 수 있음

경쟁적 병목(Armstrong, 2006)



- 경쟁적 병목 구조에서 플랫폼은 누구에게 지배력을 행사할 수 있는가?



〈방송채널거래시장〉 〈유료방송시장〉

경쟁상황평가의 활용: 사전규제와의 연계

- ~~이용약관 인가대상 사업자 지정~~[1], 전기통신설비 의무제공/상호접속/공동사용/정보제공 의무대상 사업자 지정 등 현행 통신법상 주요 사전규제 조항들이 경쟁상황평가 결과와 명시적으로 연계되도록 법규 정비 필요
- 일관성이 결여(시장점유율 1위 vs. 50% 이상)되어 있었던 2013년 이전 전기통신사업법 조항들이 가진 문제점은 일부 개선되었으나, 사전규제 부과를 위한 현행 규정들은 여전히 경쟁상황평가 결과와 직접 연계되지 못하여 자의성이 개입될 여지가 있음
- 경쟁상황평가 결과 시장지배력이 있다고 인정된 사업자에 대해서만 사전규제 대상이 될 수 있도록 직접적이고 명시적인 연계 조항 마련 필요

1) 2020년 전기통신사업법 개정으로 '유보신고제'로 전환

- ~~이용약관 인가~~/**도매제공의무 대상 사업자 지정 요건**

  (사업법 ~~제28조제2항~~, 제38조제2항 및 시행령 ~~제34조제1항제1호~~, 제39조의3제1항)

  (i) 시장점유율이 1위이면서,

  (ii) 시장규모, 이용자 수, 경쟁상황 등을 고려하여 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시하는 기간통신서비스

  ※ 시장점유율이 1위이면서, 전년도 매출액이 방송통신위원회가 정하여 고시하는 금액 이상인 경우(2013년 이전 조항)

- **전기통신설비의 제공/상호접속/전기통신설비의 공동사용/정보제공 의무 대상 사업자 지정 요건** (사업법 제35조제2항제3호, 제39조제3항제2호, 제41조제3항제2호, 제42조제3항제2호 및 시행령 제39조제1항)

  - 현행 규정은 위와 동일

  ※ 시장점유율이 50% 이상이면서, 전년도 매출액이 방송통신위원회가 정하여 고시하는 금액을 초과하는 경우 (2013년 이전 조항)

- 장기적으로 방송 · 통신 · 융합서비스를 포괄하는 통합된 규제체계에서는 규제적용의 근거가 되는 경쟁상황평가의 중요성이 더욱 증대될 것으로 전망됨
  - 동일 계층에 대해 일관된 규제원칙이 적용되는 수평규제체계를 구축하기 위해서는 특정 사업자에 대한 규제 적용시 합리적인 시장분석에 기초한 판단이 필수적임
- 방송통신시장에 대한 경쟁상황평가 결과가 장기적으로 통합 규제체계에서 적용될 요금규제, 네트워크 접근 규제, 프로그램 접근 규제, 결합판매 규제 등 다양한 사전규제 제도들과 명시적으로 연계되도록 제도화가 필요함
- **현재 방송시장 경쟁상황평가 결과는 어떠한 사전규제와도 연계되어 있지 못한 상황**

※ 현재 방송시장 경쟁상황평가 보고서는 본래의 목적에서 벗어나 현실에서 M&A가 일어나는 경우(에만) 시장획정을 위한 적극적인 참고자료로 읽히는 경향을 보이고 있는 바, 이는 오히려 심각한 오용의 위험성을 내포하고 있는 것으로 판단됨

– 반독점사건에서의 시장획정시 어떤 가격 수준에서 대체재의 존재 여부를 판단할 것인가의 기준은 심사 대상 행위의 성격에 따라 달라야 함

[예시 1] 규제과잉:
(합산)시장점유율 규제

규제 개관

- 특정 유료방송 플랫폼 사업자는 케이블TV, 위성방송, IPTV를 모두 포함한 전체 유료방송사업 가입자 수의 3분의 1을 초과하여 서비스를 제공할 수 없음(방송법 제8조 제16항, IPTV법 제13조)
  - 단, 시장점유율을 산정할 때 해당 플랫폼 사업자가 특수관계를 가진 이종 플랫폼의 가입자까지 합산하도록 한 특수관계자 '합산규제' 관련 조항과 위성방송에 대한 점유율 규제 조항(방송법 제8조 제17항)이 2018년 6월 27일부로 일몰됨으로써, 현재는 특정 케이블TV와 IPTV에 대해 (동종 플랫폼 가입자만 고려하여 계산한) 시장점유율이 전체 유료방송시장 가입자의 1/3을 넘지 못하도록 제한하는 규제만 남게 됨
- 경쟁의 결과물인 시장점유율에 대해 상한을 직접 설정하는 규제는 사실상 소유규제와 기업결합 규제의 일부로 기능하며, 특히 합산규제가 적용되는 경우 현재의 유료방송 경쟁 구도에서 이종 플랫폼 사업자 간 M&A를 직접 제한하는 요소로 작용할 수 있기 때문에 이해관계자들 사이에서 첨예한 논쟁과 관심의 대상이 되어 왔음

- 시장점유율 산정 시 (이종 플랫폼 간) 특수관계자를 합산하는 것이 타당한가?
  - 규제 목적에 비추어 볼 때, 특수관계자로 맺어진 구성원들이 경제적 측면에서 각각 독립적인 의사 결정 단위로 기능하는가에 대한 판단이 핵심이 될 것
  - 예외적인 경우가 아니라면, 피규제 대상이 되는 특수관계자 집단은 단일한 의사결정 단위로 기능한다고 보는 것이 합리적인 해석임
  - 규제 설계의 맥락에서 이들의 점유율을 합산하여 분석하는 것은 KISDI의 방송·통신 경쟁상황평가와 미디어다양성위원회의 통합시청점유율 산정에서도 일반적으로 채용하고 있는 보편적 산정 방식임
  - 또한 현재와 같이 시장점유율 규제를 유지한 채 합산규제 방식만 폐지하는 경우, 이종 플랫폼을 운영하는 사업자와 동종 플랫폼을 운영하는 사업자 사이에 비대칭적 규제가 적용됨으로써 경쟁 환경이 왜곡되는 문제점이 발생할 가능성도 존재함

규제의 취지와 목적

- (경쟁정책의 일환인 것처럼 혼동을 야기하기도 하지만), 일반 경쟁법상 플랫폼 사업자의 시장지배적 지위 남용을 방지하기 위한 취지로 시장점유율 규제가 설계된 것은 아님이 분명
  - 우리나라 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 시장지배적 사업자 추정 기준과 KISDI가 채용하고 있는 방송·통신시장 경쟁상황평가 방법론은 모두 1위 사업자의 시장점유율 50%를 단독지배적 보유 판단을 위한 1차적 추정 기준으로 삼고 있음
  - 유료방송사업자에 대한 1/3 점유율 상한 설정은 그보다 훨씬 엄격한 형태로 부과되는 사전규제의 형태를 가짐
- 결국 1/3 점유율 상한 설정은 다양성 보호와 같은 사회문화적 규제의 맥락에서 추가적인 의의를 찾아볼 수밖에 없음
  - 유료방송 플랫폼 사업자는 콘텐츠를 직접 생산하는 주체는 아니지만, 채널거래시장의 구매자로서 채널사용사업자('PP')들과의 거래를 통해 각 채널의 송출 여부와 번호 할당, 상품 티어(tier) 구성 등을 결정함으로써 채널다양성에 간접적으로 영향을 미칠 수 있음
  - 따라서 수평적 기업결합 등을 통해 일정 규모 이상으로 커진 플랫폼 사업자는 협상력이 약한 중소PP들에게 특히 위협 요인이 될 수 있으며, PP의 생존을 보장하고 다양성을 보호하기 위해 플랫폼 사업자의 규모를 일정 수준 이하로 제한해야 한다는 논리가 성립 가능함

- 이러한 논리가 가장 설득력 있게 구현된 사례는 2008년 미국 FCC가 '케이블TV 소유제한에 관한 4차 명령(Fourth Report and Order)'에서 제시한 '**수정된 오픈필드 접근법**(Modified Open Field Approach)'에서 찾아볼 수 있음
- 수정된 오픈필드 접근법은 설령 특정 케이블 사업자가 특정 PP의 송출 요청을 거부하더라도 해당 PP가 시장에서 도태되지 않고 충분히 생존할 수 있는 최소한의 경쟁시장의 크기를 산출함으로써, 이를 통해 다채널유료방송사업자(MVPD)의 수평적 기업결합 제한 기준을 명확한 수치로 제시하고자 한 것
- 구체적으로 FCC는 다음 식을 이용하여 MVPD의 수평적 기업결합 제한 기준을 전체 가입자의 28% 수준으로 제시한 바 있음

$$L = \left[1 - \frac{M}{P} \cdot \frac{1}{S}\right] \times 100$$

  - L: 수평결합 상한(Horizontal Ownership Limit)
  - M: PP의 생존에 필요한 최소 가입자 수(Minimum Viable Scale)
  - P: 침투율(Penetration Rate)
  - S: 유료방송 가입자 수(Total Subscribers).

문제점 및 개선 방안(김정현·홍대식, 2020)

- 우리나라의 경우 사실상 유료방송사업자에 대한 시장점유율 규제의 취지와 목적이 명확히 밝혀지지 않은 채 오랫동안 유지되어 왔음
- 점유율 상한이 왜 1/3로 설정되었는지에 대해서는 설득력 있는 논리가 제시되거나 이론적 합의가 이루어진 바 없기 때문에, 규제의 적정성과 관련하여 근본적인 의문이 제기될 수밖에 없음
  - 설령 위에서 살펴 본 미국의 오픈필드 접근법을 그대로 받아들여 유료방송채널거래시장에서 PP의 생존 기반을 보장하고 다양성을 보호하는데 규제의 주된 목적이 있다는 점을 수용하더라도, 우리나라에서 유료방송 플랫폼 사업자에 대한 점유율 상한을 어떤 수준에서 설정하는 것이 합리적인지는 별도의 분석과 논증을 필요로 하는 문제임
- 시장점유율 규제의 목적이 어디에 있든 시장 경쟁의 결과인 점유율을 직접 규제하는 것은 가장 **규제비용**이 큰 규제 형태로서, 수단의 적합성과 침해의 최소성을 충족하지 못하고 비례의 원칙에 위배될 가능성이 매우 높음
  - 무엇보다 기계적인 시장점유율 상한의 적용은 효율성의 진작과 이용자의 선택을 통해 이루어진 시장점유율 상승의 경우까지 무조건 금지하게 되는 불합리한 결과를 초래할 수 있음

- 유료방송시장에서 추진되는 수평적 M&A가 기본적으로 규모/범위의 경제(economies of scale/scope)를 추구하고 내부적 효율성 향상을 통해 경쟁력을 강화하고자 하는 목표를 갖는다고 할 때, 시장점유율 제한을 통한 규모의 경제 상실은 해당 규제가 초래하는 비용의 중요한 일부를 차지하게 됨
- 점유율 제한 및 이로 인한 기업 결합 규제는 글로벌 경쟁력을 갖춘 미디어 기업 양성이라는 정책 기조와 충돌함으로써, 해외 사업자의 국내 진출과 영향력 확대가 두드러지는 글로벌 경쟁 시대의 규제비용을 더욱 높일 수 있음

• 반면, 시장점유율 규제의 편익은 이전보다 더욱 모호해지고 있음이 분명
- 유료방송 서비스의 잠재적 대체자로서 OTT의 성장과 MCN, 개인 미디어 시대의 본격적인 전개는 전통적인 유료방송 플랫폼에 국한된 점유율 제한의 효과와 타당성에 의문을 제기하고 있음
- 이는 다양성 보호 및 증진의 관점에서 볼 때 채널거래시장에서 PP의 오픈필드 확보가 갖는 중요성이 이전만큼 크지는 않을 수 있음을 시사함

• 이상의 논의를 종합하면, 시장점유율 규제의 경우 경제주체의 자유로운 선택과 경쟁을 직접 제한함으로써 발생하는 효율성 상실과 규제비용이 잠재적인 규제편익을 훨씬 초과할 것으로 추정하기에 무리가 없으며, 시간이 갈수록 그 격차는 더욱 증가할 것이라는 전망이 가능함

• 특정 규제를 통해 발생 가능한 공익의 증가가 해당 규제로 인한 시장 왜곡으로부터 발생하는 손실비용보다 더 크다는 것이 입증되는 경우에만 해당 규제가 정당화될 수 있다는 평가 기준을 상기할 때, 현 시점에서 시장점유율 규제의 타당성을 찾기는 쉽지 않을 것으로 판단됨

• 요컨대, 현재와 같이 기계적인 시장점유율 상한을 적용하는 시장점유율 규제는 폐지하는 것이 바람직함

• 그 대신, 애초에 시장점유율 규제를 도입했던 정책 취지와 목적을 명확히 하고, 각각의 목표에 부합하는 적절한 보완책을 마련할 필요가 있음
- 시장지배력 남용과 같은 경쟁법적 우려 해소는 방송시장 경쟁상황평가와 연계하여 방법론적 일관성을 유지할 필요가 있으며,
- 채널 구성의 다양성 확보와 같이 사회문화적 측면에서 제기되는 과제의 경우 해당 목표와 직접 연계되면서 시장 왜곡 요인을 최소화하는 규제 수단이 모색되어야 하며, 이를 위해 사후규제(금지행위)를 정비하고 적극 활용할 수 있음

[예시 2] 규제공백: 결합지배력 평가

논의 배경

• 현재 진행 중인 M&A 과정을 거치면서 유료방송 플랫폼 시장은 전국사업자인 IPTV 3사를 중심으로 재편될 것으로 전망되며, 이 경우 이전에 비해 **결합지배력(collective dominance; joint dominance)**에 대한 우려가 특히 높아질 것으로 예상해 볼 수 있음

• 우리나라의 경우 방송·통신시장 경쟁상황평가와 관련된 기존의 주된 논의는 **단독지배력(single dominance)** 판단 및 평가지표에 집중되어 왔으며 결합지배력 판단 및 평가지표에 대한 본격적인 논의는 거의 이루어진 바 없는 상황이므로, 이에 대한 보완 작업이 반드시 필요한 것으로 판단됨
- 정보통신정책연구원(KISDI)은 1999년부터 통신시장에 대한 경쟁상황평가를, 2009년부터 방송시장에 대한 경쟁상황평가를 수행해 왔으나, 그동안의 평가 결과 결합지배력이 있는 것으로 판정된 국내 방송·통신시장 사례는 아직 존재하지 않음
- 또한 KISDI의 경쟁상황평가 보고서에서 결합지배력 평가 방법론이 언급된 것도 2004년 한 번뿐이며, EU의 평가지표를 소개함과 더불어 향후 고려할 수 있는 평가 방법론으로 언급하는 정도에 그치고 있음

결합지배력 평가: 개념 및 의의

- 시장지배적 지위는 한 기업이 단독으로 보유할 수도 있지만 둘 이상의 기업에 의해 집합적으로(공동으로) 보유될 수도 있음
- **결합지배력(collective dominance)**이란 과점시장에서 상호 작용하는 둘 또는 그 이상의 기업들이 서로 간에 유효한 경쟁을 하지 않고 협조적인 행동을 취함으로써 그들의 고객 및 경쟁자에 대해 지배적 단일 기업과 유사한 위치에 있는 상황을 의미
  - 'collective/joint/oligopolistic dominance' 는 EU 경쟁법 문헌에서 주로 사용하는 용어로서, '공동의 시장지배력' (이봉의, 2009; 이호영, 2009) 또는 '집합적 시장지배력' (홍명수, 2008)이라고 번역되기도 함

※ 미국 독점규제법 문헌: '**shared monopoly**'

  - 본고에서는 통신시장 경쟁상황평가 관련 문헌(이상규 · 변정욱 · 김정현, 2004; 김희수 · 김형찬 외, 2004; 변정욱 · 김정현 외, 2007)에서의 사용례를 따라 '결합지배력' 이라는 용어를 사용함

- 결합지배력의 개념은 경제학에서 정의하는 과점시장에서의 '**암묵적 담합(tacit collusion)**' 의 상황과 유사한 것으로 해석 가능
  - 따라서 결합지배력의 존재 여부에 대한 판단을 위해서는 해당 시장에서 기업 간 암묵적 담합이 이루어질 유인이 존재하며 그러한 협조적 결과가 성공적으로 유지될 수 있는지에 대하여 면밀한 평가를 수행하는 것이 핵심적인 요소가 됨
  - 경쟁법상 명백한 사후규제 대상이 되며 사업자간 경쟁제한적 합의를 성립 요건으로 하는 명시적 담합 행위와는 구별되는 개념
  - 반복적인 상호 작용이 이루어지는 과점적 시장에서 경쟁기업들은 합의의 형식을 취하지 않더라도 경쟁을 자제하고 자신들의 행위를 조정함으로써 높은 가격을 유지하고 초과이윤을 얻고자 하는 협력의 유인을 가질 수 있음
- 결합지배력 평가는 사실상 경쟁제한적 합의와 동일한 효과를 초래하지만 경쟁법상 규제 대상에서 제외되는 사업자간 **상호의존적 동조 행위(interdependent coordination)**의 규제를 위해 활용될 수 있다는 점에서 규제 공백을 채우는 중요한 의의를 가짐

결합지배력 평가: EU 통신법

- EU의 Framework Directive(EC, 2002a)는 통신시장에서의 사전(*ex ante*) 규제를 목적으로 도입된 SMP(Significant Market Power) 개념을 EU 경쟁법상의 시장지배력(dominance)과 일치하도록 정의하고 있으며 그 자체로 결합지배력의 가능성 포함
  - "An undertaking shall be deemed to have SMP if, **either individually or jointly with others**, it enjoys a position equivalent to **dominance**, that is to say a position of economic strength affording it the power to behave to an appreciable extent independently of competitors, customers and ultimately consumers" (EU Framework Directive, Article 14(2))
- EU 경쟁법상 주요 판례들에 의하여 확립되어 온 주요 법리와 원칙들을 그대로 수용
  - 기업간 구조적 연결과 같은 경제적 연계가 없는 상황이라 할지라도 결합지배력의 개념이 과점적 시장에서 상호작용하는 기업들에게 적용될 수 있음
- 결합지배력 판단을 위한 분석 요점(EC의 SMP 평가 가이드라인(2002b), para. 96)

(i) 시장의 특성들이 기업들 간의 암묵적 동조행위 형성에 기여하는지의 여부

(ii) 그러한 동조행위가 유지 가능한지의 여부, 즉,

(a) 여타 기업들의 보복 능력 및 유인을 고려할 때 어떤 한 기업이 동조행위의 결과로부터 이탈할 능력 및 유인을 갖는가의 여부

(b) 소비자, 주변기업들, 잠재적 진입기업들이 반경쟁적인 동조행위의 결과에 대응할 수 있는 능력 및 유인을 보유하고 있는가의 여부

- EU의 결합지배력 평가 세부 지표
  - 시장집중도
  - 시장투명성(transparency)
  - 성숙된 시장(mature market)
  - 수요의 정체 또는 완만한 성장
  - 낮은 수요 탄력성
  - 제품의 동질성
  - 유사한 비용 구조
  - 유사한 시장점유율
  - 기술혁신의 미흡/성숙 단계의 기술
  - 초과설비의 부재
  - 높은 진입장벽
  - 구매자 대응력의 부재
  - 잠재적 경쟁의 부재
  - 당해 사업자 간 다양한 유형의 비공식적/기타 연계
  - 보복 기제(retaliatory mechanism)
  - 가격경쟁 여지의 부재/축소

결합지배력 평가: 국내 독점규제법

- 시장지배적사업자의 정의(제2조 제7호)

"일정한 거래분야의 공급자나 수요자로서 단독으로 또는 **다른 사업자와 함께** 상품이나 용역의 가격 · 수량 · 품질 기타의 거래조건을 결정 · 유지 또는 변경할 수 있는 시장지위를 가진 사업자"

- 시장점유율에 기반한 시장지배적사업자 추정 기준(제4조)

(1) 1사업자의 시장점유율이 100분의 50 이상인 경우

(2) 3이하의 사업자의 시장점유율의 합계가 100분의 75이상인 경우

※ 단, 시장점유율이 100분의 10 미만인 사업자는 제외

- 시장지배적사업자의 정의와 관련하여 법해석상 논란이 존재: **'결합지배력'** vs **'복수의 지배력'**

(i) '다른 사업자와 함께' 라는 문구를 EU 경쟁법 판례에서 확립된 바와 같이 과점사업자들에 의한 결합지배력을 의미하는 것으로 해석할 것인지

(ii) 그렇지 않고, 복수의 사업자가 각자 개별적으로 시장을 지배하는 것, 즉 개별적으로 시장지배력을 가진 사업자가 둘 이상 존재하는 것(**multi-dominance; 복수의 지배력**)을 의미하는 것으로 볼 것인지의 논란

- 비씨카드 사건(2003)에 대한 서울고등법원의 판결이 대표적으로 후자의 견해('복수의 지배력')를 대변

"법 제2조 제7호에서 "단독으로 또는 다른 사업자와 함께"라는 문구를 두고 있는 것은 시장지배적지위의 남용금지 규정을 두고 있는 이외에도 부당한 공동행위를 제한하는 규정과 사업자단체의 일정한 행위를 금지하는 규정을 두고 있는 공정거래법의 체계 및 법 제4조에서 시장지배적사업자의 추정을 규정하고 있는 이외에 복수의 사업자들이 통모한 경우 시장지배적사업자로 인정할 수 있다는 규정을 두고 있지 아니한 점 등에 비추어볼 때, 시장을 독점의 형태로 지배하고 있거나 과점의 형태로 지배하고 있는 개별 사업자를 의미하는 것이지 여러 사업자들이 집단적으로 통모하여 독과점적 지위를 형성한 경우 이들 사업자들도 시장지배적사업자에 포함된다는 취지로 볼 수 없다." (서울고법 2003.5.27. 선고 2001누15193 판결)

- 비씨카드 사건에서의 서울고등법원의 해석(multi-dominance)에 대한 비판
  - 이러한 견해는 기본적으로 경쟁법상 결합지배력 개념의 의의를 제대로 이해하지 못한 데서 기인한 잘못된 해석임(이호영, 2009)
    - 합의를 입증할 수 없는 과점사업자들의 상호의존적 사업조정은 각국 경쟁법제가 효과적으로 대처하기 어려운 규제상 취약점이며, 이러한 규제 공백을 채우는 것이야말로 결합지배력 개념이 갖는 가장 중요한 실익임

- 해석론적으로 볼 때 "단독으로 또는 다른 사업자와 함께"라는 문구는 입법 기술상 EC조약 제82조의 "one or more undertakings" 의 예를 따른 것으로 생각되므로 EU의 입법례 및 해석례에 준하여 결합지배력의 근거로 보는 것이 자연스러움(이호영, 2009)
- 경제학의 관점에서 검토해 볼 때 역시 개별적으로 시장지배력을 가진 사업자가 둘 이상 존재하는 상황을 상정하는 것은 경제적으로 실제적 의미를 가지고 있지 못하다는 비판이 가능
  - 시장지배력이란 상당한 정도의 시장력을 전제하며 경쟁자로부터 상당 정도 독립적으로 행동할 수 있는 능력을 의미하므로, 둘 이상 사업자의 개별적 시장지배라는 개념은 기본적으로 시장지배력의 정의와 충돌함

- 시장지배적사업자 추정 조항 (3이하의 사업자의 시장점유율 합계가 75% 이상인 경우)과 관련해서도 법해석상 논란이 존재:
  - '다른 사업자와 함께' 를 결합지배력을 의미하는 것으로 보는 해석과 연결하여 과점사업자들에 의한 결합지배력의 추정으로 이해해야 하는지
  - 아니면 단순히 상위 3개 사업자들의 시장집중도가 일정 수준 이상이면 이들 사업자들 모두가 개별적으로 시장지배적 사업자로 추정되는 것인지
- 공정거래위원회는 법집행상 후자의 견해를 취하고 있음

- 심결 사례 (i): 인터파크지마켓 사건(2007)
  - 국내 오픈마켓 운영시장 점유율(2006년): 옥션 51%, 인터파크지마켓 34.4%, 지에스홈쇼핑 3.5%
  - 공정위는 상위 3개 사업자 점유율이 75%를 상회함을 근거로 제2위 사업자인 인터파크지마켓을 시장지배적사업자로 추정하고 추가적으로 진입장벽의 존재를 근거로 시장지배적사업자로 최종 결론
- 심결 사례 (ii): NHN 사건(2008)
  - 인터넷 포털 시장 (1S4C) 점유율(2006년):
    네이버 48.5%, 다음커뮤니케이션 16.7%, SK커뮤니케이션즈 15.6%
  - 공정위는 상위 3개 사업자 점유율이 75%를 상회함을 근거로 제1위 사업자인 네이버를 시장지배적사업자로 추정하고 추가적으로 진입장벽의 존재를 근거로 시장지배적사업자로 최종 결론
  - 상위 3개 사업자 간 관계나 시장경쟁상황에 대한 분석 부재

- 공정위의 시장지배적 사업자 추정기준 적용 관행에 대한 비판
  - 위와 같은 법해석에 따른 **기계적인 추정기준 적용**은 공정위의 입증 부담을 경감하고 편의성을 제고하기는 하지만 논리적 근거가 타당하지 않으며, 결과적으로 **시장지배적사업자 추정의 남발 및 규제 과잉을 초래**할 것으로 우려됨
  - 상호 아무런 연계가 없는 상위 3이하 사업자들의 시장점유율 합계가 높다는 것은 당해 시장의 집중도가 높다는 것을 보여주는 것 이상도 이하도 아님
  - 당해 사업자와 연계되지 않은 다른 상위 사업자의 시장점유율이 높을수록 당해 사업자가 시장지배력을 가지는 것으로 판단될 가능성이 높아지는 것은 모순된 결과임
- 3이하의 사업자의 시장점유율 합계가 75% 이상인 경우에 대한 시장지배력 추정 조항은 결합지배력의 추정 조항으로 해석되어야 하며, 최종 결론에 이르기 위해서는 **사업자간 암묵적 담합의 인센티브와 유지 가능성**에 대한 평가가 반드시 동반되어야 함

결합지배력 평가: 국내 방송 · 통신법

- KISDI의 현행 방송 · 통신시장 경쟁상황평가 방법론은 단독지배력에 대한 종합판단기준 및 세부지표들을 주요 내용으로 포함하고 있으나 결합지배력과 관련된 사항은 고려되고 있지 않음
- 설령 경쟁상황평가의 결과 특정 방송 · 통신 관련시장에서 결합지배력을 보유한 복수의 사업자가 존재하는 것으로 판단된다 하더라도 이들 사업자에 대하여 사전 규제 의무를 동시에 부과하는 것이 현재로서는 전혀 가능하지 않음
  - 방송시장에 대한 경쟁상황평가 결과는 방송법 상 사전규제 조항들과 명시적으로 연계되어 있지 못함
  - 현행 통신법 규정(전기통신사업법 시행령 제39조 제1항)하에서 전기통신설비 의무제공/상호접속/공동사용/정보제공 의무 대상 사업자 등 주요 사전규제 대상 사업자에 대한 지정 요건은 경쟁상황평가 결과 매출액 기준으로 '1위 사업자'일 것을 필요조건으로 포함하고 있기 때문에, **사전규제 대상 사업자가 복수로 지정될 수 있는 가능성이 원천적으로 배제**되어 있음
- 이는 방송 · 통신환경의 변화 속에서 충분히 **규제 공백**을 초래할 수 있는 사안이므로, 방송 · 통신 산업의 특성을 적절히 반영한 결합지배력 판단 기준 및 세부지표를 개발하여 경쟁상황평가 방법론을 보완함과 더불어 **방송 · 통신법상 주요 사전규제와의 연계** 가능성을 열어 두는 방향으로의 관련 법령 개정이 필요한 것으로 사료됨

방송통신시장 결합지배력 평가 기준

- 현행 독점규제법의 규정처럼 "상위 3사의 시장점유율 합계 75%"를 결합지배력의 추정 기준으로 삼는 것은 그 유용성이 매우 제한적일 것으로 판단됨
  - 단독지배력의 경우와는 달리 결합지배력의 핵심은 사업자간 암묵적 담합의 인센티브와 유지 가능성에 있으므로 단순한 시장점유율 합계를 결합지배력의 존재 추정사유로 간주하는 논리의 유용성은 제한됨
  - 시장집중도의 증가가 반드시 결합지배력을 증가시킨다고 볼 수는 없으며, 시장점유율 합계보다 시장점유율의 대칭성, 시장점유율 변화의 유사성 등이 더 중요한 요소가 될 수도 있음
- 특히 현행 독점규제법의 추정 기준은 일반적으로 사업자 수가 적고 과점적 특성을 보이는 경우가 많은 방송 · 통신시장의 경우에 직접 적용되기에는 부적절함
- 방송 · 통신시장에서의 결합지배력 판단을 위해서는 (i)**암묵적 담합에 도달하고자 하는 공통된 이해관계**의 존재, (ii)**암묵적 담합에 도달하기 위하여 소요되는 거래비용**의 크기, (iii)**암묵적 담합으로부터의 이탈 유인과 용이성, 보복의 신뢰성,** (iv)**암묵적 담합의 결과를 소비자들에게 강제할 수 있는 능력** 등의 평가 기준 별로 세부 지표들을 제시하고 방송 · 통신시장의 특성을 적절히 반영한 엄격한 검증 기준을 정립할 필요가 있음

- 방송통신시장의 특성 및 제도적 환경을 고려
  - 접속협정, 설비공유 등 사업자간 활발한 접촉
  - 기술혁신과 급속한 시장 성장
  - 네트워크 효과 등
- EU의 SMP 평가 가이드라인과 O' Donoghue and Padilla(2006)의 이론적 논의를 바탕으로 방송 · 통신시장에 적용 가능한 결합지배력 평가 기준과 세부 지표를 제시해 보면 다음 〈표〉와 같음

<표> 방송·통신시장에 대한 결합지배력 평가 기준과 세부 지표

평가기준	세부지표
암묵적 담합의 유인 (공통된 이해관계의 존재)	• 교차소유(cross-ownership) • 대칭성(symmetry): 비용구조, 시장점유율, 상품 및 생산공정, 성장 전망 등 측면에서의 유사성 • 독립적 행위자(maverick)의 부재
암묵적 담합 성립의 용이성 (거래비용)	• 시장집중도 • 시장의 안정성(수요, 비용 조건 등)
암묵적 담합의 유지 가능성 (이탈 유인과 용이성, 보복의 신뢰성)	• 수요탄력성, 혁신의 정도, 시장 수요의 증가 전망, 네트워크 효과 등: 이탈시의 단기적 이득과 장기적 손실의 크기에 영향을 주어 이탈의 유인을 결정하는 요소 • 시장의 투명성(transparency) (시장집중도, 가격의 투명성, 가격구조의 복잡성, 수요의 안정성, 기업 간 정보교환의 정도 등): 이탈시 적발 가능성 및 보복의 신속성을 결정하는 요소 • 초과설비용량, 다면시장 접촉(multi-market contacts): 이탈시 보복의 강도를 결정하는 요소
소비자 및 잠재적 진입자의 대응력	• 이용자 대응력 • 시장 내 주변기업의 수 및 영향력 • 진입장벽

소결

- 과점시장에서의 상호의존성에 기반한 결합지배력의 개념 및 규제의 유용성에 대해서는 EU 경쟁법상 법리의 발전 과정에 잘 나타나 있으며, EU 통신규제체계 역시 이를 받아들여 암묵적 담합의 성립 및 유지 가능성과 관련한 평가의 틀을 제시하고 있음
- 우리나라의 경우 결합지배력과 관련한 법규 및 규제 현황을 살펴보면 **규제 과잉**과 **규제 공백**이라는 **이중의 위험에 노출**되어 있는 것으로 판단됨
  - 공정위는 복수의 시장지배(multi-dominance)라는 부적절한 법해석에 기초하여 기계적으로 시장점유율 합계에 따른 추정 기준을 적용하고 있으며 실질적인 결합지배력 평가를 수행하지 못하고 있음
  - 현행 통신법 규정 하에서는 약관인가, 상호접속, 설비제공 등과 같은 주요 사전규제 대상 사업자가 복수로 지정될 수 있는 가능성이 원천적으로 배제되어 있음

  ☞ 입법적 보완 필요
- 향후 방송 · 통신 관련시장에서 결합지배력 평가의 중요성이 증대될 것으로 전망됨
- 해외사례 등을 참고하여 방송 · 통신산업의 특성을 적절히 반영한 평가지표와 엄격한 검증 기준을 개발하여 현행 경쟁상황평가 방법론을 보완할 필요가 있음

주요 함의 및 결론

- **방송통신시장에서의 경쟁활성화 및 공정경쟁 환경 조성은 융합시대 주요 정책 목표이자 추진 가치로서 중시되어야 함**
  - 이를 통해 궁극적으로 소비자(이용자)의 후생 극대화를 달성 가능
  - 규제일관성과 규제형평성, 기술중립성 확보 노력
- **공 · 민영 방송사업자 규제 분리**

  (i) 공영방송에는 방송의 공공성 · 공적 책임 관련 규제를 강화하고, 시장으로부터 독립시켜 시장 경쟁이 달성할 수 없는 공익적 가치 창출에 중점

  (ii) 민영방송에는 규제 완화를 통해 혁신과 산업 활성화를 유도하되, 공정경쟁 기조 확립
  - 시대 변화에 부응하지 못한 채 단순히 경로의존성(path dependence)에 의거하여 사업자의 혁신과 산업 활성화를 가로막는 불합리한 규제 사항을 식별하여 개선 방안을 모색
  - 새롭게 부상하는 OTT서비스와 기존 레거시 미디어의 규제형평성 확보를 위한 기본 방향은 기존 미디어에 대한 규제 완화에 있음
- 방송 · 통신법 상 경쟁규제 관련 조항 정비/보완: **'규제과잉(혼선)' 과 '규제공백' 이라는 이중의 위험에 적절히 대처**
  - '시장지배력' 개념에 기초하여, 경쟁상황평가 결과와 사전규제의 명시적 연계 필요

- 결합지배력 평가 관련 지표 개발 및 법제 정비
- 경쟁상황평가의 기준, 절차, 방법을 구체화하는 하위법령 정비
- OTT의 부상에 따른 경쟁 이슈 검토 및 새로운 유형의 불공정행위 발생 가능성에 대비한 금지행위 규정 정비

  (i) 계열(제휴) 관계에 따른 차별적 제공, (ii) 콘텐츠 동등접근, (iii) 공정한 수익 배분, (iv) 망 이용대가 부담 및 국내 · 외 사업자 차별 등

- **경쟁중립성(competition neutrality) 확보** 노력
  - 사회 · 문화규제를 포함한 기타 규제의 적용시에도 가능한 한 시장 경쟁이 왜곡되지 않는 방향으로 제도 설계가 이루어지도록 주의를 기울일 필요가 있음
  - (예) 방송통신발전기금 징수 대상 및 징수 기준 개선, 미디어렙 결합판매를 통한 취약매체 지원 방식 개선 등
- 규제기관 간 바람직한 권한 배분 및 협력 모델 구축
  - **전문성**과 **시너지 효과**의 극대화
  - 요금규제 완화 등 사전규제가 사후규제로 전환되는 일반 추세 하에서, 일반경쟁당국(공정거래위원회)과 방송통신 전문규제기관 간 역할 분담 및 관계 설정을 어떻게 할 것인가?



김정현 sowoonsr@korea.ac.kr

발제2

미디어 공공성과 (산업) 경쟁력: 양가성에 관한 재성찰

정수영(MBC)

미디어 공공성과 (산업) 경쟁력: 양가성에 관한 재성찰

한국언론학회 – 방송통신위원회 공공성 포럼 제2차 세미나

2021.06.24

MBC 전문연구위원 정수영

언론자유와 신뢰도의 간극

3

세계언론자유지수 (국경없는 기자회)

아시아태평양지역 언론자유 모델 : 뉴질랜드(8위) 호주(25위) 한국(42위) 대만(43위)

"전반적으로 언론인들의 임무 수행을 막지 않고, 언론인들이 정보를 전달할 때 정부당국의 주장이 들어가도록 강요하지 않는다."

(1)노르웨이 (2)핀란드 (3)스웨덴 (4)덴마크 …… (13)독일 …… (33)영국 (34)프랑스 …… (41)이탈리아 … (44)미국 …… (67)일본 …… (177)중국 … (179)북한



〈미디어오늘〉(2021.04.20). "한국 언론자유지수, 3년 연속 아시아 1위"

대한민국 언론자유지수 42위! 충분한가?

- 2020 GDP 순위 (IMF 기준) : 세계 10위
- 2021년 스위스 국제경영개발대학원(IMD) 국가경쟁력 평가 : 세계 23위
- 세계은행의 세계 거버넌스 지수(WGI) 최근 5년간(2015~2019) 평균 OECD 37개국 순위 (한국경제연구원 〈정치·사회·행정 불안정이 1인당 GDP 성장률에 미치는 영향과 시사점〉)
  - 정치적 안정성 (정부와 정치, 사회의 안정 정도) 30위
  - 정부 효과성 (정부의 정책 수립과 이행 능력, 정치적 압력으로부터 독립 정도) 22위
  - 정치·사회·행정 불안정성 지수 27위
- 2018~2020 세계행복지수 (한국개발연구원(KDI 〈나라경제〉 2021년 5월호)
  - OEDC 37개국 중 35위
  - 조사대상 149개국 중 62위

4

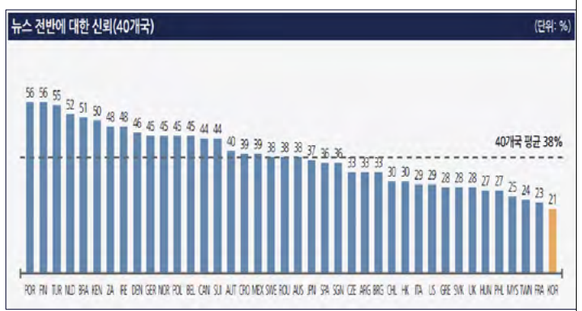
언론/미디어 신뢰도 (로이터저널리즘연구소)

뉴스 보도를 늘 신뢰하는 편이라는 응답률 21% (40개국 평균 38%)

- 온오프라인의 모든 미디어 중 포털 뉴스 의존도가 압도적으로 높다(네이버 62%, 다음 32%)
- 나와 같은 관점의 뉴스를 찾아 있는다는 응답률(44%)과 반대되는 관점의 뉴스를 읽는다는 응답률(4%)이 격차가 크다
- 공영방송제도 운영 국가의 경우, 오프라인 및 온라인 뉴스 이용률 1위는 대부분 공영방송

국내 언론/미디어 이용의 특징

- 온라인 미디어플랫폼(유튜브)을 통한 뉴스 이용경험
  - 40개국 평균 27%, 한국 45%(2019년 38%)
- 온라인 동영상 뉴스 이용률
  - 한국 77%(40개국 중에서 12위)
  - 이용률이 낮은 국가는 영국(39%), 덴마크(41%), 독일(43%) 순
- 허위정보나 오정보의 출처
  - 40개국 평균 : 정치인(40%), 정치행동가(14%), 언론사·기자(13%), 일반대중(13%), 외국정부(10%) 순
  - 한국 : 정치인(32%), 언론사·기자(23%), 일반대중(20%), 정치행동가(18%), 외국정부(4%) 순
- 나와 같은 관점의 뉴스 선호 비중
  - 40개국 평균 28%, 한국 44%
- 정치관심도에 따른 나와 같은 관점의 뉴스 선호 비중
  - 매우 많이 관심이 있다(n=126) 70%
  - 정치에 전혀 관심이 없다(n=75) 34%
  - 별로 관심이 없다(n=403) 36%



로이터저널리즘연구소 〈디지털뉴스리포트 2020〉
https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-06/DNR_2020_FINAL.pdf
한국언론진흥재단(2020). 미디어이슈 6권 3호

5

언론자유지수와 신뢰도의 간극: 원인 진단과 해법 모색

➢ **언론자유와 미디어/언론 신뢰도의 간극, 그 원인은 무엇인가? 미디어 혁신 (개혁)을 위한 정책적 지향점과 목적은 무엇인가? 미디어의 존재 의의와 역할에 관해서 우리 사회에서 지향하는 궁극의 목적과 이념, 사회적 기대는 무엇인가?**

- 언론/미디어에 대한 극도의 불신은 민주적 소통 질서의 교란, 언론/미디어 산업의 경영 위기, 전 사회적 불신의 확대, 막대한 규모의 사회적 비용 유발, 민주주의 가치의 실종, 사회적 불신과 위기국면의 일상화로 이어지는 악순환 초래
- 미디어는 다른 기관이나 주체들을 재현하고 전달하면서 그들의 신뢰를 매개할 뿐 아니라 스스로가 신뢰를 생산해 내는 핵심 주체 (Silverstone, 1999/2009)
- 특정 제도는 사회 구성원들이 기대하는 역할 수행 여부와 결과에 따라서 신뢰 형성 (Tsfati & Arieli, 2014)
- 글로벌 미디어/언론 시장의 확대, 새로운 기술과 미디어의 도입, 사회 문화적 다원화/다양화, 이용자의 미디어/언론 이용 행태의 변화 등. 미디어생태계 변화의 진단, 예측, 미래 설계를 위한 미디어/언론 정책의 실종, 미디어 공공성에 대한 무관심과 정책적 실기 등
- 경제 산업적 이윤 극대화를 위한 시장 활성화 정책에 비해서 공공성 지향 정책은 단시간에 가시적 성과를 거두기 어렵다는 현실적 한계
- 미디어 공공성은 우리 사회 전체와 사회를 구성하는 다양한 영역의 공공성을 재건하기 위한 출발이자 근간. 미디어 공공성 재건을 위한 정책적 개입이 필요한 것은 기술적 가능성이나 산업적 성과, 시장에서의 (공정) 경쟁만으로 구현되기 어려운 속성을 내재하고 있기 때문
- 공공성과 산업성의 양가성/딜레마에서 기인하는 위기 타개를 위한 대부분의 정책적 관심과 논의들이 새로운 기술에 의한 '가능성'과 그 기술을 사용하는 측의 자유만을 과대평가하기 쉬운 '미디어 기술결정주의'에 경도되거나 경제 산업적 성과를 확대하기 위한 지점에 초점 (Murdock, 2004)
- 미디어 생태계는 다양한 주체와 이해가 복잡하게 얽혀 상충. 정책이라는 이름으로 시책이나 사업에 초점을 맞추고 "규제인가, 규제 완화인가"를 논쟁하는 경우, 궁극으로 추구하는 정책적 지향점은 길을 잃게 되고 사회적 혼란과 소모적 갈등만을 증폭시켜 '공공성'과 '산업성' 모두의 위기와 정책적 실패 초래

정책(Policy)	시책(Program)	사업(Program)
근원적인 활동 방침 지향점 및 기본 자세 추상도 높은 이념형	정책 목표 달성 수단 실무 중심	시책목표 달성 수단 구체적인 사무, 업무 중심

진흥과 규제와 지원

- 시책 및 사업 단계
- 체계적 계층적 합리적 설계, 투명한 절차와 집행
- 각각의 목적, 대상과 주체, 이유와 근거, 구체적인 방식의 촘촘한 관계 설정과 종합적 검토를 거쳐 정책적 사회적 정당성 확득

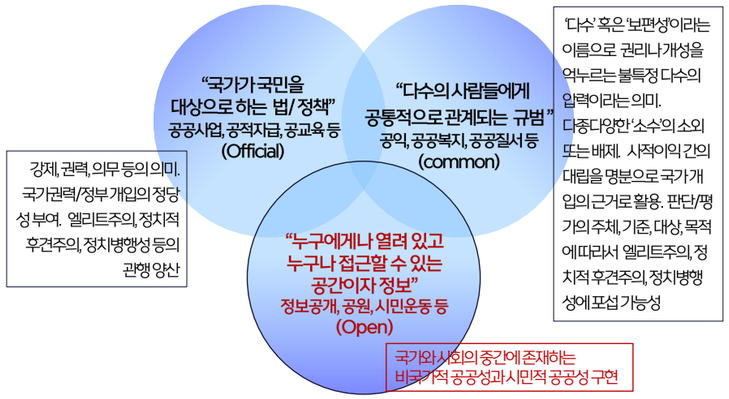
6

미디어 공공성과 경쟁력

7

미디어 공공성 (1)비국가적 공공성과 시민적 공공성

"전혀 새로운 것처럼 등장하는 기술이나 미디어들은 복잡하고 영속적인 과정(process) 속에서 끊임없이 변화. 하지만 궁극적으로는 기존의 것들을 기초로 세워지고 만들어지는 것. 단지, 사회, 경제, 정치, 문화적 맥락 등을 바탕으로 인간이 개입하여 사회적 영향력과 능력을 부여"
(Silverstone, 1999/2009)



강제, 권력, 의무 등의 의미, 국가권력/정부 개입의 정당성 부여. 엘리트주의, 정치적 후견주의, 정치행정성 등의 관행 양산

'다수' 혹은 '보편성'이라는 이름으로 권리나 개성을 억누르는 불특정 다수의 압력이라는 의미. 다중다양한 '소수'의 소외 또는 배제. 사적이익 간의 대립을 명분으로 국가 개입의 근거로 활용. 판단/평가의 주체, 기준, 대상, 목적에 따라서 엘리트주의, 정치적 후견주의, 정치병행성에 포섭 가능성

방송의 규범적 가치

- 공익 : 공공의 이해를 우선하는 평등적 서비스에 초점
- 시청자 복지 : 정치적 복지, 사회문화적 복지, 경제적 복지
- 보편적 서비스 : 우리 사회 모든 구성원들이 문화·정보·오락 등 다양한 장르와 내용, 사회 문화적 가치를 담은 기본적 서비스를 무료 혹은 저렴한 가격으로 접근할 수 있도록 기회를 보장. 정치적·경제적·지리적·기술적·사회문화적 소외계층이 발생하지 않는 보편적 접근

(강형철, 2014, 박은희, 2006; 안정임, 2004; 정용준, 2006, 2011; 최영묵, 1997)

石川明(1989), 花田達朗(1999), 斎藤純一(2000)를 바탕으로 구성

9

미디어 공공성 (2)미디어 공론장

➢ '비국가적 공공성' 및 '시민적 공공성' 개념은 공공성 개념의 추상성과 스펙트럼을 확장시켜 제도적 구현과 실천상의어려움 가중. 이를 극복하기 위해 '미디어 공론장' (media public sphere; 公論場)' 개념으로 구체화

공론(公論)

- 다양한 커뮤니케이션 수단을 통해 충분한 정보를 습득 공유, 토론을 거쳐 형성
- ✓ 수 많은 전문조사기관 등에서 여론조사를 실시하여 정책 결정에 활용되고 있음에도 불구하고 주요 정책의 의사결정을 위해 '공론화위원회'를 별도 설치하는 이유는 무엇인가?
- ✓ 수치로 표출되는 단순여론 또는 의사공론(疑似公論)과 어떻게 다른가?

공론장(公論場)

- 각종 정책 결정 및 이행 과정에 영향을 미칠 수 있는 '공론' 형성의 과정이자 통로이며 공간. 다양한 공론장의 경합
- 민주적 공개적 비폭력적 방식의 '토론'과 '소통'을 매개로 '조정'과 '합의' 지향
- 국가적 공공성에 근거한 정치적 경제적 지배나 대중/군중의 동원, 단순여론이나 미확인 정보의 생산 유포와 명확히 구별
- ✓ 단순 여론의 각축장 또는 조작된 공론장, 재봉건화된 공론장과 어떻게 다른가?

주체(Informed Citizen)

- 시민적 공공성의 기본조건은 다원적 시민사회와 시민네트워크의 개방성과 상호작용, 그리고 시민참여
- 시민참여의 범주와 방식, 차원은 다양하며, 전제조건은 공론장의 '공개성'과 '민감한 반응성'
- ✓ 시민은 누구인가?
- ✓ 군중/대중과 어떻게 다른가, 또는 어떻게 달라야 하는가?

8

미디어 공공성 (2)미디어 공론장

'비국가적 공공성' 및 '시민적 공공성' 개념은 공공성 개념의 추상성과 스펙트럼을 확장시켜 제도적 구현과 실천상의어려움 가중. 이를 극복하기 위해 "미디어 공론장" (media public sphere; 公論場)'개념으로 구체화

하버마스의 공론장 (花田達朗, 1999; Goode, 2005/2015; Habermas, 1962/1994)

➢ 공공성(public)의 주체인 공중이 미디어와 기타 커뮤니케이션 수단을 통해 공론을 형성하여 의회나 행정의 정책 결정 및 이행 과정에 영향을 미칠 수 있는 사회적 영역. 기본전제는 '개방성'과 '상호작용성'
- 의견을 주고받기 위한 커뮤니케이션 네트워크 속에서 커뮤니케이션 흐름이 공론으로 응축되고
- 일상어에 의한 소박한 상호행위를 내용으로 하고 있으며
- 상호 이해를 지향하는 커뮤니케이션 행위에 의해 만들어지는 사회적 공간을 의미

➢ 커뮤니케이션 행위에 의해 만들어지는 공론장은 경제적 활동이나 정치적 행위가 아니라, 사회를 구성하는 시민들이 자유롭게 의견을 표출할 수 있는 사회적 공간
- 자본주의와 시장경제가 발달하면서 국가나 특정 조직, 단체가 '조작된 퍼블리시티와 선전의 도구'로 미디어를 이용
- '문화를 이야기하는 공중'은 '문화를 소비하는 공중'으로 변질되어 미디어가 만들어 내는 의사(疑似) 공론을 무비판적으로 수용
- '비판적 공론을 생성하는 공론장'은 탈 정치화되어 '의사 공론 (疑似公論) 을 생성하는 조작된 미디어 공론장'으로 재봉건화

➢ 규범과 실체의 양가성 (ambivalence) 속에서 성찰성이라는 문화와 맥락을 바탕으로 끊임없는 순환운동을 지향하는 비결정주의적 속성
- 양가성 : 규범에 부합하는 방향으로 실체를 견인하기 위해 설정된 개념. 복수의 다원적 시민사회/시민네트워크, 시민운동이 힘의 원천

'문예/문화 공론장'의 복원

- 정치 공론장의 한계와 과잉정치화의 부작용을 넘어서기 위해서 신뢰와 소통, 상생과 공존의 사회적 문화적 풍토 구축을 지향
- 문화는 '삶의 총체적 양식'이자 '감정의 구조'. 지적·정신적·심미적인 계발의 일반적 과정, 한 인간이나 시대 또는 집단의 특정 생활방식, 지적인 작품·실천행위·예술 활동 등 인간이 사회 구성원으로서 획득해 온 사고방식이나 행동양식, 취향 등 정신적이고 상징적인 모든 것을 포괄

10

미디어 공공성 (3) 시장의 한계와 지성의 한계 보완

볼린저의 〈자유로운 언론의 이미지 (Images of a Free Press)〉 (Bollinger, 1991)

➢ **언론 이미지의 분류**
- 중심적 이미지 (the central image) : 미국에서의 전통적 언론 자유
- 이차적 이미지 (the secondary image) : 언론 자유의 병폐에 대한 우려를 바탕으로 공공의 이익이라는 이름 하에 방송 미디어에 규제 부과
- 새로운 이미지 (a new image) : 질 높은 공적 토론과 의사 결정을 위해 공적 기관이 지원

➢ **부분적 규제론 (partial regulation)**
- '방송 미디어에 대한 규제 모델'과 '인쇄 미디어의 자율성 원리'가 호혜적이고 보완적인 상호 관계 위에서 작용하여 저널리즘 가치와 질적 제고에 기여
- 공적 토론과 의사 결정 과정에 내재되기 쉬운 왜곡이나 편견을 완화하고 질 높은 정책 결정을 실현하기 위해서 공적 기관이 '시장 시스템의 한계 (failures of the market system)'와 '지성의 한계 (failure of intellect)'를 보완하기 위한 장치 설치
- 언론의 '새로운 이미지'를 통해 '보다 세련되고 질 높은 공적 토론 모델 (a more sophisticated model of quality public debate)'을 발전

- 볼린저의 "부분적 규제론"은 '규제인가 탈규제인가'라는 이분법적 논의에서 벗어날 수 있는 이론적 토대, 정책적 개입의 목적과 근거를 제공
- 공민영 이원체계, 각종 플랫폼, 전문 채널, 유료 채널이 증가하고 있는 다원화된 미디어 환경 속에서 미디어 정책 (규제-진흥-지원)의 방향성은 각각의 미디어 특징에 걸맞은 정체성과 사회적 역할에 근거하여 설정하고 적용

11

미디어 공공성(4) 공론장의 다원적 경합체계

커런의 민주적 미디어 시스템 모델(Curran, 2002).

- 유럽 국가의 다양한 미디어 실천 활동과 특징으로 구성.
- 미디어 환경의 중심부에 기간미디어(Core Media). 그 주변에 사적기업부문(private enterprise sector), 시민미디어부문(civic media sector), 전문직 미디어 부문(professional media sector), 사회적 시장부문(social market sector) 등 상이한 유형의 미디어 배치
- 기간 미디어 (≠국가기간미디어 = 공영방송/미디어) : 다양한 미디어 공론장의 중심에서 핵심적 공론장(The Core Public Sphere) 역할
  - 상이한 원칙과 지향점으로 조직화된 미디어들의 중심적 위치이자 일반 이익에 봉사하는 미디어 채널. 다양한 미디어가 각자의 개성과 특징을 발현할 수 있도록 하는 동시에 이들을 '견인'해 가는 건전한 '승수효과' 창출
  - 시민/이용자들이 사회적 논쟁을 위해 접근할 수 있는 공통의 장, 사회적 지향점에 관해 다양한 계급과 집단이 상호 작용하며 공적 대화를 나눌 수 있는 기회, 모든 개인이 각자의 이해 관심을 사회 공통의 이해와 연계시킬 수 있는 기회와 근거, 상호연대 강화를 위한 보편적이고 공통된 상징적 환경 등을 제공

- 제도적 규범적 접근 : 전송경로나 플랫폼, 단말기 등 기술적 물리적 특성이 아니라, 사회적으로 기대 또는 부여 받은 역할, 각 미디어가 궁극적으로 추구하는 목적 등을 주요 척도로 삼아 제도적 규범적 차원에서 미디어 유형 범주를 설계
- 건전한 경합 관계 지향 : 소유 및 재원구조, 플랫폼 유형, 목적과 편성 철학 등이 상이한 다양한 유형의 미디어들이 공존. 각자에게 부여된 차별적 위상과 역할, 강점과 약점을 상호 보완하는 건전한 경합 관계 속에서 미디어 생태계의 다양성과 다원성 구현



출처: Curran(2002). *Mass Media and Society.*

12

미디어 공공성(5) 공영방송/미디어 유형

자국 내 시장점유율 및 상업방송과의 차별성에 따른 분류(Mckinsey & Company, 1999)

- 영국 BBC, 독일 ARD와 ZDF 등 : 시장점유율과 차별성을 결합하여 조화를 도모하는 형태. 공영방송으로서 유효성이 가장 높은 유형
- 미국의 PBS 등 : 시장점유율보다 차별성에 초점. 자국 내 미디어 시장이나 국가 전체의 방송 문화에 미치는 영향력은 미약한 유형
- 이탈리아의 RAI 등 : 광고수입에의존하면서 상업방송과의 경쟁과 시장점유율에 초점. 공영방송으로서의 차별성을 상실한 유형

공영방송제도가 도입되고 발전해 온 역사적 사회적 배경을 바탕으로 한 유형 분류(Schejter, 2003)

- 계몽민주주의 모델(미국형 공영방송) : 다원주의형. 비상업적이고 독립적이면서 공적으로 우수해야 한다는 기준. 시장이 제공하지 못하는 질 높은 콘텐츠 제공. 교육 매체로서 차별화 책임, 국가와 사회 전반에 미치는 영향력 미약
- 공공서비스 모델(유럽형 공영방송) : 이상지향형. 상업방송 도입 전까지 독점적 지위. ①폭넓은 방송범위, ②보다 많은 의무, ③다원주의, ④문화적 책임, ⑤정치적 중심지, ⑥비상업주의 등. 해외에서는 상업활동 강화하지만 자국 내에서는 공공성 개념의 본질 강조
- 국가 텔레비전 모델(개발도상국가형 공영방송) : 국가의 필요와 목적에 봉사. 국가통치권자의 필요에 따라 접근과 콘텐츠 통제. ①국가 통합, ②근대화와 사회 경제적 성장, ③문화적 연속성과 변화 사이에서의 조화 유지 등에 기여
- 탈공산주의국가형 공영방송 : 정당이 주도하던 방송을 시장 중심의 공익적 제도 형태로 이행하는 과정. 여전히 정치 구조와 밀접한 관계

BBC 칙허장(Royal Charter for the continuance of the BBC), 2017~2027

- 목적(Object) : 사명을 이행하고 공적 목표를 증진
- 사명(Mission) : 공익에 따라 행동하고 '정보', '교육', '오락'에 대한 공정하고 (impartial) 고품질의 독창적 프로그램과 서비스를 모든 수용자에게 제공
- 공적 목표(Public Purpose) : (1) 국민들이 주변 세계를 이해하고 참여할 수 있도록 공정한 뉴스와 정보 제공 (2) 모든 연령대의 국민을 위한 학습 지원 (3) 가장 창의적이고 고품질의 독창적인 프로그램과 서비스 제공 (4) 영국의 모든 민족국가 및 지역의 다양한 공동체를 반영하고 대표하며 봉사. 그 과정에서 영국 전역에서 창조적인 경제정책을 지원 (5) 영국과 영국의 문화 및 가치를 전세계에 반영

13

미디어 공공성/공론장과 (산업) 경쟁력의 양가성(1) : 평가와 기준

공영방송/미디어의 경쟁력과 차별성

- ✓ 공정성 시비를 해결하라
- ✓ 시사보도, 교양 프로그램에 집중하라
- ✓ 민방이나 종편 채널, 유튜브 콘텐츠와 차별성을 보여라
- ✓ 콘텐츠 경쟁력을 제고하라
- ✓ 시장에서 제공하기 어려운 공익적 콘텐츠에 집중하라

- **공익적 콘텐츠란 무엇인가?**
  - 동백꽃 필 무렵 (KBS)
  - 놀면 뭐하니? (MBC)
  - 펭수 (EBS)
- **콘텐츠 경쟁력이란 무엇인가?**
  - 펜트하우스 (SBS)
  - 재난보도/재난속보
  - 사회적 경제적 소수자, 다양한 취향의 반영

미디어 공공성/공론장과 (산업) 경쟁력은 '양가성'인가, '딜레마'인가?

- 목적은 무엇인가?
- 주체는 누구인가?
- 평가 대상과 기준은 무엇인가? 누가 설정하는가?
- 경쟁/경합 상대는 누구/무엇인가?
- 공공성 구현을 위한 시장/산업경쟁력인가, 산업적 성과 및 상업적 이윤 획득을 위한 공공성인가?
- 공영방송에서 공영미디어로의 진화 발전은 미디어생태계의 경쟁/경합 구도를 어떻게 변화시키는가? (플랫폼-채널-계정-콘텐츠)

- ➢ 미디어가 발전해 온 역사 사회 문화적 맥락, 공공성/공공서비스에 대한 '헌법적 가치와 의의' '사회적 필요성' '수행 가능성'에 따른 범주 설정
  - Public Service Broadcasting (Media) – 공공방송 (미디어) : 목적
  - 공영방송 (미디어) : 소유
  - 상업적 공영방송 (미디어) : 소유 + 재원
  - 공익적 민영방송 (미디어) : 소유 + 목적
  - 민영방송 (미디어) : 소유

14

미디어 공공성/공론장과 (산업) 경쟁력의 양가성(2) 목적과 주체

맥퀘일에 의한 미디어 목적과 사회적 기능 분류(McQuail, 1983)

- 기능주의 관점에서 이루어지는 분석은 반복적이고 제도화된 모든 활동은 일종의 장기적 목표 달성에 도움이 되며, 사회가 정상적으로 작동하는 데에 일정 정도 공헌한다는 것에서 출발
- 그러나, 기능은 결과 목적·요구·효용 등 서로 다른 몇 개의 의미 함축. 누구의 입장에서 어떤 기준으로 분석하는가에 따라 평가가 상이해 짐

	사회	주창자 *	미디어	수용자
정보/해석	사회/세계에 관한 정보 제공, 정보의 의미를 설명/해석/해설, 권력관계 규명, 혁신/적응/진보 촉진	조직의 목표나 활동에 관한 정보 제공, 주창자의 이해관계에 부합하도록 우선순위 배분, 광고, 직접교육과 정보캠페인, 주창자의 목적에 맞추어 해석, 여론형성/PR/이미지 양성	일반의 관심을 모을 수 있는 정보의 수집/선택/처리/전달, 일반인의 교육, 논설/해경정보나 해설 제공, 권력 비판과 감시, 여론 표명과 반영, 연단이나 공개토론의 장	주위환경이나 사회에 관한 정보, 실용적 조언과 의견/의사결정을 위한 어드바이스, 호기심과 일반적 흥미 만족, 학습과 자기계발, 지식을 통한 안도감
정체성/문화		신념/가치/이데올로기/주의주장에 대한 언론, 정당/계급/집단에 대한 귀속의식	지배적 문화와 가치/사회 내부의 특정 하위집단 문화와 가치를 표현하고 반영	개인적 가치 강화, 행동의 모델, 타자와의 동일화, 개인 정체성의 통찰력
연속성/통합/사회적 상호작용	기존의 권위나 규범 지지, 사회화, 개별 활동 조정, 합의 형성, 우선순위 설정, 지배적 문화 표시, 하위문화나 새로운 문화의 발전, 공통의 가치관 계발 및 유지			사회적 공감, 타자와의 동일화/집단에 대한 귀속의식, 대화나 사회적 상호작용을 위한 소재, 실제 교우관계의 대용물, 사회적 역할의 수행, 가족/친구/사회와의 연결
오락	오락, 숨 돌리기 및 휴식의 수단, 사회적 긴장 해소		오락과 기분전환 등으로 수용자를 즐겁게 함	고민에서 도피/숨 돌리기, 휴식, 문화적 미적 즐거움, 여가, 정보적 개방과 성적 흥분
동원	정치/전쟁/경제 성장, 노동 등의 영역에서 사회의 목표를 선전	관심/참가/지지의 활성화, 구성원이나 플로어의 활동을 조직하고 지침 제공, 설득과 태도 개혁 시도 (선전), 모금, 광고를 통해 소비자에게 소구	의로자인 주창자를 위한 광고와 선전, 주의주장을 위한 캠페인, 수용자의 미디어 이용을 증대시키고 조직화	

*주창자: 정치적 캠페인의 주체 혹은 광고주 등과 같이, 미디어를 통해서 특정한 이익을 추구하는 제도 혹은 조직 집단
출처: 정수영 (2018) 〈미디어의 사회적 책임과 어카운터빌리티〉, 84-85쪽.

15

미디어 공공성/공론장과 (산업) 경쟁력의 양가성 (3) 어카운터빌리티

➢ **어카운터빌리티(accountability) : 책무성/설명책임**.
- 미디어에 대한 법적 규제(공적 규제 시스템), 자율규제(시장에서의 자유경쟁 메커니즘)의 한계를 수정 보완하기 위한 제3의 메커니즘
- 고대 아테네 참여민주주의의 사상과 기본 원리를 도입하기 위한 핵심 기제이자 거버넌스의 확장을 위한 출발점
- 미디어/언론의 의사결정과 활동의 과정 및 결과에 대한 사회적 권위와 언론자유의 정당성 획득을 위해 미디어 스스로가 어카운터빌리티의 '이행 주체'가 되어 '사회적·공적 책임(social/public responsibility)'을 어떻게 이행하고 있는지 혹은 이행하지 못했는지를 투명하게 공개하고 평가 받아야 한다는 개념
- 미디어/언론의 책임과 어카운터빌리티의 관계 및 작동 기제는 각각의 주체, 대상(영역/범위), 목적, 내용, 절차/방법 등의 요소에 대한 촘촘한 검토 및 유기적 설계를 바탕으로 실천

● 자유로운 미디어/언론(free media/press) : 권력 감시를 위한 감시견 역할과 내외부로부터의 독립에 초점
☞ 언론자유를 '배타적이고 독점적인 특권'으로 해석하는 경향이 강함

● 자유롭고 책임 있는 미디어/언론(free and responsible media/press) : 시민과 시민사회가 위임한 역할과 책임을 다했을 때 언론자유의 사회적 정당성 획득 가능하다는 관점
☞ 책임 이행 방식으로 자율규제를 중시한다는 점에서 시민/시민사회의 참여는 소극적이고 제한적이라는 한계

● 자유롭고 어카운터블한 미디어/언론(free and accountable media/press) : 자유롭고 책임있는 언론 구현을 위해 미디어/언론과 시민의 상호협력 관계, 시민적 공공성을 기반으로 시민참여와 연대를 중시하는 관점.
☞ 외부로부터의 간섭과 개입은 물론, 미디어 조직이나 종사자 개인의 내부검열 혹은 자기검열을 방지하기 위해 '사회적 자율 규제(social self-regulation)' 지향
☞ '전문직업인(professional)으로서의 미디어/언론 종사자'와 '주권자로서의 시민' 양자 간의 신뢰와 호혜적 관계 구축이 핵심 과제

16

공적 영역과 민간 영역의 범주 설정

➢ 한국의 사회 문화 정치 역사적 맥락, 방송법 등 관련 법제도적 실체, 사회적 인식과 평가 등을 종합적으로 고려. 미디어 생태계를 구성하는 영역(범주) 설정
➢ '규제' 또는 '규제 대상'의 설정을 위한 구획이 아니라, 법적 사회적 책임과 역할 설계 및 이에 걸맞은 진흥-지원-규제 등 종합적 미디어 정책 설계 방향성 설정, 사회 문화 제도적 실체로서 미디어 생태계의 건전한 '경합 관계'를 지향
➢ 법적 지위 – 거버넌스 – 공적책무 – 재원 등 4요소의 제도적 물리적 기반을 종합적으로 검토

영역 (Zone)			주요 분류 기준
I 공적영역	I -1 공영방송/미디어		▪ 목적: 공공성/공익, 무료보편적 서비스, 특수목적, 상업적 이윤, 시민참여 등 ▪ 소유: 국영, 공영, 시영, 민영, 기타 ▪ 재원: - 공적재원: 수신료, 방발기금, 국고, 교부금, 기타 - 민간재원(시장연동): 구독료, 광고, 협찬, 콘텐트판매/제공, 재송신료, 기타 수익사업 - 민간재원(시장비연동): 후원/기부금, 회비, 기타 ▪ 도달범위: 전국, 광역, 지역, 공동체 등 ▪ 편성: 종합, 전문(일반), 전문(보도), 특수 등 ▪ 주요채널: 지상파TV, 지상파R, PP, 종이, 온라인, 유튜브 등
	I -2 공공채널/방송		
II 민간영역	II -1 지상파민방	II -1-(1) 지상파민방 TV	
		II -1-(2) 지상파민방 라디오	
	II -2 유료방송채널(PP)	II -2-(1) 종합편성채널/보도전문채널	
		II -2-(2) 일반편성채널	
		II -2-(3) 홈쇼핑채널	
	II -3 플랫폼/네트워크		
	II -4 신문/잡지		
III 독립영역	III -1 공동체라디오방송		
	III -2 마을공동체미디어		

출처: 미디어개혁시민네트워크(2020). 〈시민의 커뮤니케이션 권리 강화를 위한 미디어 정책 보고서〉

17

쟁점

18

미디어 정책의 지향점

➢ 미디어 혁신(개혁)을 위한 정책적 지향점과 목적은 무엇인가?
➢ 미디어의 존재 의의와 역할에 관해서 우리 사회에서 지향하는 궁극의 목적과 이념, 사회적 기대는 무엇인가?

공적영역과 민간영역의 경합-보완-협업 관계 설계

➢ 공적영역과 민간영역을 구성하는 다양한 주체의 위상과 범주, 역할과 책무, 권한 등을 어떻게 설계할 것인가?
➢ 한국의 사회 문화 정치 역사적 맥락, 미디어 관련 법제도적 실체, 사회적 인식과 태도와 평가 등을 어떻게 반영할 것인가?
➢ 공영방송(미디어) 제도 및 관련 정책의 규범적 지향은 "계몽민주주의 모델(미국형 공영방송)"인가, "공공서비스 모델(유럽형 공영방송)"인가?
➢ 공공성(공론장)과 산업성의 속성 및 관계를 '딜레마'로 볼 것인가 '양가성'으로 볼 것인가?
➢ 건전한 경합관계 및 승수효과의 극대화를 위해 "정책 – 시책- 사업" (규제-진흥-지원)을 어떻게 설계-수립-집행할 것인가?

미디어 정책과 거버넌스

➢ 미디어정책 주요 소관부처(방통위, 과기부, 문체부 등)의 분리로 인해 발생하는 정책적 중복 또는 사각지대, 부처별 이해관계 및 역학관계에 의한 부조화를 어떻게 조정할 것인가?
➢ 미디어 정책과 거버넌스 구성 4주체 (①정부, ②국회, ③미디어 사업자/종사자, ④시민/이용자) 각각의 권한, 책임과 역할은 무엇인가? 어떻게 구현할 것인가?
➢ 미디어 혁신(개혁)을 위한 "정책-시책-사업"의 수립과 조정, 집행 과정의 투명성 및 공개성, 실질적인 공론의 장을 어떻게 확보할 것인가?

감사합니다