

Ofcom의 유료방송시장 경쟁상황분석과 시사점

책임연구원 김 남 심*

주임연구원 오 기 석**

Ofcom은 영국 유료방송시장의 방송 산업 가치사슬별 사업 주체와 서비스 제공 과정에 대한 이해를 기반으로 관련 시장의 확정과 경쟁상황평가에 이르기까지 방대한 분석을 실시하였다. 특히, 관련시장 확정을 위한 수요 및 공급 대체성 분석에 있어서 최근에 통신시장을 비롯한 많은 시장에서 널리 사용되고 있는 방법론인 가상적 독점 사업자 테스트를 도입하였으며, 여러 방송시장의 특징을 고려하여 분석을 진행하였다. 이러한 Ofcom의 분석은 유료방송시장에 대한 체계적인 경쟁상황 분석의 틀을 제시했다는 점에서 큰 의미가 있다.

목 차

I. 서 론	1. Ofcom의 시장확정 접근법
II. 영국 유료방송시장 현황	2. 콘텐츠 관련 시장 확정
1. 시장구조	3. 방송 플랫폼 관련 시장 확정
2. 사업자	V. 도입 경쟁평가 지표 분석
3. 시장규모	1. 경쟁평가 지표
4. 유료방송 콘텐츠 현황	2. 평가지표 적용 사례
III. 유료방송시장의 특징	VI. 결 론
IV. 유료방송서비스 관련 시장 확정	

I. 서 론

2007년 12월, Ofcom은 영국 유료방송시장에 대한 시장조사 결과를 발표하였다. 2007년 1월 영국의 유료방송사업자인 BT, Setanta, Top Up TV, Virgin Media가 영국 내 유료방송 시장의 경쟁이 제한되고, 왜곡되어 있음을 근거로 Ofcom의 시장조사를 요청하였고, 또한 Ofcom의 소비자패널 및 소비자위원회(the National Consumer Council)도 Virgin Media 플랫폼에서 Sky의 채널이 제공되지 않는 문제에 대해 우려를 제기하였다. 이에 Ofcom은

연락처: * 공정경쟁정책연구실 (02) 570-4116, knsmd@kisdri.re.kr

** 방송통신정책연구실 (02) 570-4243, ksoh@kisdri.re.kr

2007년 3월부터 영국 유료방송시장에 대한 광범위한 조사에 착수하였고, 12월 조사 결과를 발표하게 된 것이다.¹⁾ Ofcom은 영국 유료방송시장의 방송산업 가치사슬별 사업 주체와 서비스 제공 과정에 대한 이해를 기반으로 유료방송시장의 현황을 다각도에서 분석하고, 영국 유료방송시장의 경쟁의 특성, 경쟁 문제가 제기된 관련 시장의 획정과 경쟁상황평가에 이르기 까지 방대한 분석을 실시하였다.

최근 우리나라에서도 이러한 방송시장에 대한 체계적인 조사 및 경쟁상황 분석에 대한 요구가 증가하고 있다. 특히 IPTV가 도입되면서 유료방송서비스시장 및 콘텐츠 수급과 관련된 시장의 경쟁상황을 어떻게 판단할 것인가에 대한 관심이 높아지고 있는 상황이다. 지금까지 해외 규제기관의 방송시장에 대한 경쟁상황 분석은 주로 기업의 인수·합병 및 반경쟁행위 판단을 위해 실시되어 왔으나, 이는 방송시장의 특성과 현황에 기반 한 체계적인 접근이 되어 왔다고는 보기 어렵다. 또한 미국 FCC가 케이블TV법에 근거하여 매년 실시하고 있는 다채널비디오배급(MVPPD) 시장 분석에서도 시장획정, 경쟁상황평가 지표 분석 등이 이루어진 것은 아니었다. 이러한 상황에서 Ofcom의 방송시장 경쟁상황에 대한 분석 접근 및 결과는 유용한 참고자료가 될 것으로 보인다.

이에 보고는 Ofcom의 유료방송시장 경쟁상황 분석의 틀을 자세히 분석하고자 한다. 먼저, 제2장, 제3장에서는 분석의 기초로서 영국 유료방송시장의 현황과 유료방송시장의 특징을 개관하고, 제4장에서는 방송시장의 특성에 기반한 Ofcom의 시장획정 방법론을 살펴보고, 제5장에서는 Ofcom이 도입한 경쟁상황평가 지표에 대해 분석한 후, 제6장에서는 시사점을 제시한다.

II. 영국 유료방송시장 현황

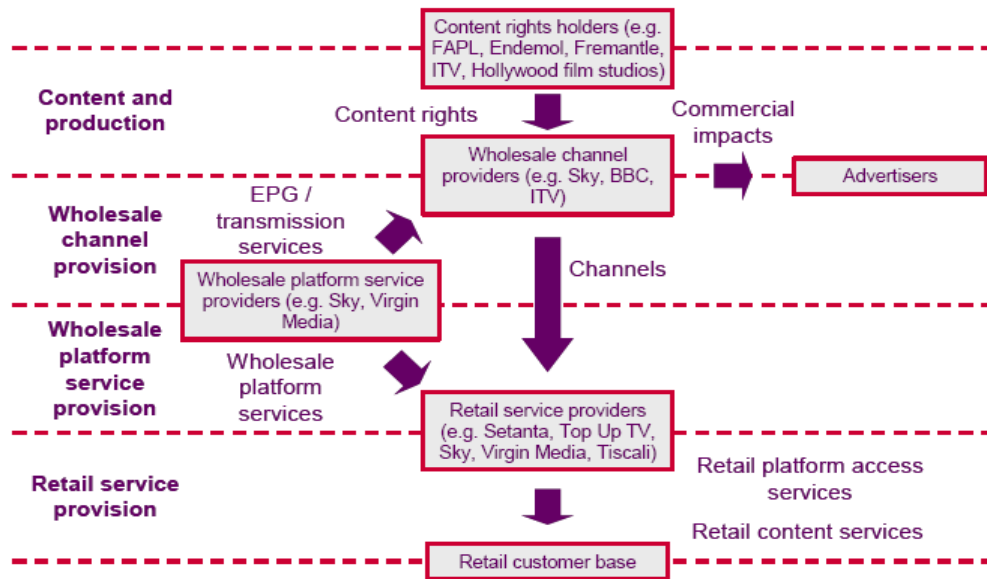
1. 시장구조

영국 텔레비전방송의 서비스 제공 구조는 콘텐츠 제작 및 생산, 도매 채널 공급(wholesale channel providers), 도매 플랫폼서비스(Technical Platform Service, 이하 TPS) 제공, 소매서비스 제공으로 이루어진다. 이러한 가치사슬은 일반적인 TV방송과 유사하지만 Ofcom

1) 2007년 말 Ofcom의 시장조사 결과에 대해 총 29개의 관련 기업으로부터 의견서가 제출되었고, Sky 및 프리미어리그 축구연맹(Football Association Premier League, 이하 FAPL)은 강력한 반대 의견을 제출하기도 하였다. 이러한 관련 이해관계자의 의견을 반영하여 Ofcom의 유료방송시장 경쟁과 규제에 관한 두 번째 보고서가 2008년 9월 제출된 바 있다.

의 경우 우리나라의 케이블/위성방송사업자의 역할에 해당하는 부분을 도매 플랫폼²⁾과 소매 서비스 제공으로 구분하고 있는 것이 특징이라 할 수 있다. 즉, 도매 플랫폼서비스는 CAS, EPG³⁾ 등의 방송신호 암호화 기술을 소매서비스 제공사업자에게 제공하며, 소매서비스는 도매채널 공급사업자로부터 전송된 채널을 편성하여 유료방송가입자에게 송출하는 역할을 한다.

(그림 1) 영국 텔레비전방송의 가치사슬



자료: Ofcom(2007, 12)

영국 유료방송서비스 제공 단계별 주요 사업자는 <표 1>과 같다. 영국 유료방송서비스는 Sky, Virgin Media 등 주요 사업자가 채널공급, 플랫폼, 소매서비스를 수직통합하여 제공하는 경우가 많다. 예컨대 Sky가 헐리우드 영화사로부터 영화 프로그램을 구매하여 도매채널 제공사업자로서 Sky Movies Family, Sky Movies Drama 등 채널을 구성하고, 자체 TPS를 통해 채널을 암호화하여 소매서비스를 제공하는 방식이다. 물론 모든 채널 및 기술이 수직

- 2) Ofcom은 플랫폼을 “시청자에게 유료 TV서비스를 전송하기 위해 사용되는 수신제한기술 시스템 일체(the set of conditional access technology)”로 정의하였다.
- 3) CAS(Conditional Access Service)는 수신제한장치로 특정 방송 콘텐츠에 대한 수신 가능 여부를 사용자의 디지털 수신기가 결정하도록 하는 시스템을 의미하며, EPG(Electronic Programming Guide)는 전자프로그램가이드로 각 채널별 프로그램 및 요약이 담긴 프로그램 일정표를 만들기 위해 디지털 가입자 신호 변환 장치(set-top box)와 함께 사용되는 응용 프로그램을 의미한다.

통합 모델에 의해 제공되는 것은 아닌데, 예컨대 Sky는 도매 채널을 Virgin Media 등 케이블사업자에게 판매하기도 하고, Setanta 등 DTT사업자에게 TPS서비스를 제공하기도 한다.

〈표 1〉 영국 유료방송서비스 제공 단계별 주요 사업자

구 분	역할	주요 사업자
콘텐츠 제작 및 생산	콘텐츠 저작권 및 방영권을 도매 채널 공급사업자에게 판매	FAPL, ECB(크리켓 이사회), Paramount, Universal, Enedmol 등
도매 채널 공급	프로그램 채널 판매 - 우리나라의 PP에 해당	Sky, BBC, ITV 등
도매 플랫폼 제공	CAS, EPG 등을 제공 - 주로 소매 및 채널공급을 수직통합하여 제공하는 사업자가 주체	Sky, Virgin Media 등
소매서비스 제공	채널편성, 가입자 송출서비스 제공 - 우리나라의 SO에 해당	Sky, Virgin, Setanta, Top Up TV, Tiscali 등

2. 사업자

〈표 2〉 영국 유료방송 플랫폼별 주요 사업자

플랫폼구분	사업자명	사업자 요약
위성	Sky	<ul style="list-style-type: none"> • 1990년 'Sky Television'과 'British Satellite Broadcasting'의 합병으로 설립 • 2007년 말 현재 영국 내 서비스 커버리지가 약 98%, 가입자수가 약 858만 명 • Sky Movies, Sky Sports 등 중요 채널을 보유·제공 • CAS, EPG 등 기술적 플랫폼서비스 제공
케이블	Virgin Media	<ul style="list-style-type: none"> • 2006년도 NTL과 Telewest 합병 후, 이들이 Virgin Mobile을 인수, 2007년 2월 Virgin Media로 브랜드를 개칭하여 탄생 • 2007년 2Q 현재 디지털 서비스 커버리지 약 47%, 가입자 규모는 약 340만 명
지상파(DTT)	Top Up TV Setanta	<ul style="list-style-type: none"> • Top Up TV가 2004년에 DTT방식의 유료서비스를 재도입
IPTV	BT Vision Tiscali	<ul style="list-style-type: none"> • BT Vision은 2006년 12월에 시장 진입 <ul style="list-style-type: none"> - BT 초고속인터넷 가입자만 서비스를 이용 가능 • Tiscali는 2000년 9월부터 LLU제도를 활용 서비스 제공 <ul style="list-style-type: none"> - IPTV를 제공하던 Homechoice를 2006년도에 인수

영국의 텔레비전방송은 크게 지상파TV, 디지털위성TV, 케이블TV, IPTV로 구분할 수 있으며, 이 중 다채널 유료TV방송은 주로 위성과 케이블을 통해 제공되어 왔고, 지상파 디지털TV(Digital Terrestrial Television, 이하 DTT)와 IPTV는 비교적 최근 도입된 다채널 유료TV방송 플랫폼이라고 할 수 있다.

영국 유료방송시장의 특이한 점은 지상파가 디지털화되면서 DTT 플랫폼에 의한 다채널 유료방송이 제공되고 있다는 것이다. DTT 플랫폼은 유·무료방송 모두를 배급하고 있는데, Top Up TV, Setanta 등이 유료방송을 제공⁴⁾하고 있으며, Freeview⁵⁾가 디지털 지상파 무료방송을 제공 중에 있다. 아직 DTT 플랫폼의 유료방송 가입자 규모는 크지 않으며, 경제적 시장획정의 측면에서 DTT서비스와 케이블/위성방송의 기본적인 의무형(basic tier) 상품과의 대체성에 대한 검토가 이루어지고 있으나 결론이 내려진 상태는 아니다.

3. 시장규모

2007년 말 현재 영국 유료방송시장의 총 가입자수는 1,182만 명이며, 이 중 디지털 가입자수의 비중이 98%로 디지털 전환비중이 매우 높다.⁶⁾ 또한 2007년 말 현재 영국의 유료방송 보급률⁷⁾은 총 46.1%로 케이블 13.6%, 유료 디지털위성방송⁸⁾ 32.4%, IPTV 0.1%의 비중을 차지하고 있다. 이러한 상황은 우리나라의 유료방송 가구 보급률이 80% 이상이고, 디지털 전환율이 낮은 것과 대비된다.

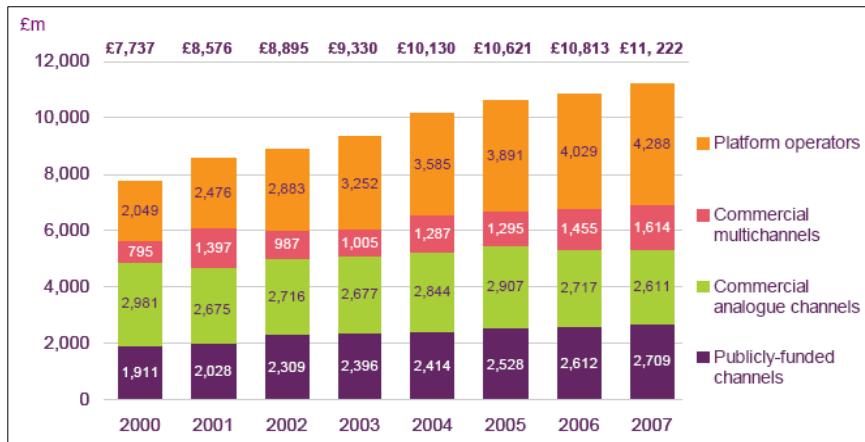
- 4) 지상파 디지털TV(DTT)방송은 1998년 4사분기에서 2002년 1사분기까지 ONdigital에 의해 제공되었는데, 2000년 영국 전국 축구 리그(Football League) 실시간 방영권을 획득을 기화로 하여 2001년 Ondigital은 ITV Digital로 사명을 변경하고 2001년 말 가입자수가 120만에 이르는 등 호황을 누렸으나, 셋탑박스 소프트웨어의 문제와 커버리지의 제한 문제, 축구리그 방영권 재획득 실패 등의 이유로 사업을 중단하게 되었다. 이후 2004년 Top Up TV에 의해 DTT 유료방송서비스가 재도입되어 제공 중에 있다.
- 5) Freeview는 2002년에 DTT를 통한 지상파 무료방송서비스를 개시하였으며, 가입자수가 2007년 2사분기에 유료방송사업자 중 가입자수를 최대 보유한 Sky 가입자수를 추월하여, 2007년 3사분기 현재 가입자수가 930만 명이다.
- 6) 위성방송은 2002년에 디지털 전환이 완료되었고, 케이블의 디지털 전환은 상대적으로 느리게 진행되어 2007년 말 현재에도 아날로그 가입자가 22만 명 정도 존재하고 있다.
- 7) Informa(2008)의 p.374를 참고하였다.
- 8) 영국은 디지털위성방송 플랫폼에서 제공하는 무료방송(free-to-air)서비스가 제공 중이며, 가장 인기있는 서비스는 Sky의 Freesat이다. Freesat 이용자는 무료 디지털위성방송 수신을 위해서 위성수신기와 셋탑박스를 구매해야 한다.

〈표 3〉 영국 유료방송 가입자수 추이

	4Q03	4Q04	4Q05	4Q06	4Q07
Digital Cable (000)	2,248	2,514	2,720	3,013	3,261
Digital Satellite (000)	6,893	7,262	7,666	7,976	8,297
IPTV (000)	9	20	38	43	36
Digital Pay TV Subs (000)	9,150	9,796	10,424	11,032	11,594
DTT-only (000)	2,997	4,593	6,300	7,703	9,575
Free satellite (000)	211	385	595	815	1,055
Free-to-view digital households (000)	3,208	4,978	6,895	8,518	10,630
Total Digital (000)	12,358	14,774	17,500	19,550	22,224
DTT total homes (000)	3,387	6,050	9,700	10,600	15,300
Analog cable (000)	1,029	788	580	349	226

자료: Informa(2008)

(그림 2) 영국 TV방송서비스 수익 추이



주: 1. Commercial analogue channels은 ITV1, Channel4, Five, S4C이며, Commercial multichannel은 앞의 4개 채널 이외의 상업적 채널을 의미

2. Publicly-funded channels은 BBC One, BBC Two, BBC's portfolio, S4C이며, S4C는 상업적 채널 수익과 공적 수신료가 혼합된 수익모델로서 Ofcom이 제시한 수치에 양 쪽에 분리되어 집계되었는지 여부는 불확실함

자료: Ofcom(2008, 8)

2007년도 영국 유료방송 플랫폼 사업자의 수익 규모는 약 43억 파운드, 채널 도매제공사업자⁹⁾의 수익은 약 16억 파운드로, 2007년 영국 총 TV방송수익인 112억 파운드의 31.5%,

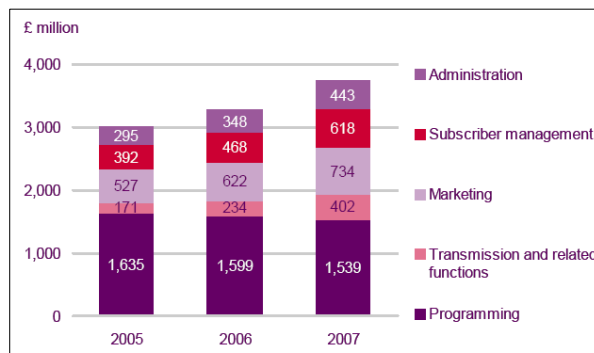
14.3%의 비중인 것으로 나타났다.¹⁰⁾ 이러한 TV방송시장의 규모는 통신서비스시장 규모인 388억 파운드의 29% 수준으로 시장규모가 작은 편이다.

4. 유료방송 콘텐츠 현황

유료방송서비스시장의 경쟁에서 콘텐츠는 매우 중요한 요소로서 영국 콘텐츠 시장의 저작권 거래 및 중요 채널 현황에 대해 살펴볼 필요가 있다.

영국의 주요 TV방송 주요 채널에는 BBC 및 상업적 PSB(Public Service Broadcasting) 채널, Sky의 Sky One과 Sky Sports, Discovery, Virgin Media의 Living 등이 있으며, 이들은 유료방송서비스의 주요 채널로 편성되어 제공되고 있다. 이러한 채널들을 콘텐츠의 내용별로 구분해 볼 때, 영국 유료방송서비스 가입자들이 가장 중요하다고 인식하는 채널은 스포츠와 영화 채널이다. Ofcom이 유료방송 가입자를 대상으로 한 설문조사 결과, 가장 필요한 채널이 무엇이라는 질문에 대해 전체 응답자 중 25%가 스포츠채널, 12%가 영화채널, 11%가 아동채널, 9%가 다큐멘터리채널이라고 응답하였다.¹¹⁾

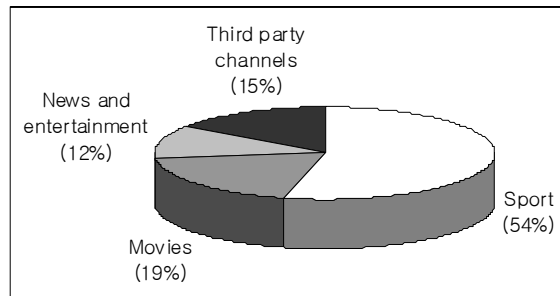
[그림 3] Sky의 영업비용 구성



자료: Ofcom(2007. 12)

- 9) 여기서 채널 도매제공사업자 수익은 [그림 2]의 상업적 아날로그 채널(ITV1, Channel4, Five, S4C)을 제외한 다채널 제공사업자의 수익으로 우리나라의 경우 채널제공사업자(PP)의 수익을 의미한다.
- 10) 영국 전체 TV방송수익 중 공적 수신료 수익이 차지하는 비중은 24%로, 우리나라의 지상파TV 수신료 수익이 전체 방송서비스 매출에서 차지하는 비중인 5.9%(2006년도 기준)에 비해 매우 높는데, 이러한 방송서비스 수익 구조 및 방송시장 현황 비교는 본고의 분석 범위를 벗어나므로 더 이상 다루지 않았다.
- 11) 보다 자세한 설문결과는 Ofcom(2007. 12)의 Annex 14를 참조하라.

[그림 4] Sky의 프로그래밍 비용 구성(2007)



자료: Ofcom(2007, 12)

이러한 스포츠 및 영화 콘텐츠의 중요성은 사업자의 투자 및 비용 구성에서도 그대로 나타나는데, 예컨대 2007년도 Sky의 영업비용 중 프로그래밍 부문에 투입되는 비중이 41%로 나타나며, 장르별로도 스포츠와 영화 콘텐츠에 투입하는 비율이 각각 54%, 19%로 높은 비중을 차지하고 있다.

<표 4> 영국 상위 축구 리그 방영권 거래 현황

Start of rights period	Contract duration (years)	Number of matches	Broadcaster	Rights fee (£ million)		
				Total	Per season	Per match
1983	2	10	BBC/ITV	5.2	2.6	0.26
1985	0.5	6	BBC	1.3	2.6	0.43
1986	2	14	BBC/ITV	6.2	3.1	0.22
1988	4	18	ITV	44	11	0.61
1992	5	60	Sky	305	61	1.01
1997	4	60	Sky	670	168	2.79
2001	3	106	Sky	1,110	370	3.49
2004	3	138	Sky	1,023	341	2.47
2007	3	92	Sky	1,314	438	4.76
	3	46	Setanta	392	131	2.84

자료: Ofcom(2007, 12)

Sky의 스포츠 및 영화 콘텐츠에 대한 투자는 저작권 및 방영권 획득 거래를 통해 일어나게 된다. 예컨대 영국 유료방송 시청자에게 가장 인기가 있는 스포츠 프로그램은 축구인데, 영국 내 상위 축구 리그의 방영권 획득 경과는 <표 4>와 같다. 이에 따르면, 1992년부터 상위 축구

리그의 방영권을 Sky가 주로 획득해 왔고,¹²⁾ 실제로 Sky는 이렇게 획득한 방영권을 활용하여 프리미엄 스포츠 채널을 별도로 구성할 수 있었다.

한편, 영화 채널에 대해서는 6개 주요 헐리우드 영화사¹³⁾로부터 영화관 상영 1년 후부터 판매되는 저작권을 획득하는 것이 문제인데, 영국에서는 Sky가 6개사에 대한 첫 번째 TV 방영(first-run) 권을 모두 보유하고 있다. 이를 활용하여 Sky는 Sky Premiere, Sky Comedy, Sky Action, Sky Family 등 프리미엄 영화채널을 운영하고 있다.

Ⅲ. 유료방송시장의 특징

Ofcom의 유료방송시장 경쟁상황 분석은 통신부문에서 적용하던 방법론을 기초로 하고 있다. 하지만, 통신시장의 방법론을 그대로 적용한 것은 아니며 시장획정 및 지표 도입과 종합적인 시장지배력 판단에서 유료방송시장의 특성을 고려하고 있다. Ofcom이 영국 유료방송의 서비스 제공 구조 및 시장 현황 분석을 기초로 하여 선별한 유료방송시장의 특징은 크게 4가지이다.¹⁴⁾

〈표 5〉 콘텐츠 집합적 거래의 메카니즘

가치사슬 구분	내 용
콘텐츠 제작 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 스포츠 저작권이 집합적으로 판매 • 핵심 콘텐츠 저작권에 대한 일정 계약기간 설정 및 시차제(staggered basis)가 적용된 판매
도매 채널공급 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램이 채널로 구성되어 판매됨('bouquets')
소매서비스 제공 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 기본 오락 패키지 등 채널이 번들로 구성되어 제공 • 기본과 프리미엄 콘텐츠가 번들로 판매됨 • 스포츠와 영화 프리미엄 채널 구매를 촉진하기 위해 스포츠와 영화를 혼합한 번들 상품을 판매

자료: Ofcom(2007, 12)

12) 2007년도 Setanta가 축구 실시간 방영권을 일부 획득하게 된 것은 EC가 FAPL로 하여금 단일 사업자에게만 방영권을 판매하지 못하도록 한 규제에 의한 것이다.

13) Buena Vista(Walt Disney), Paramount, Sony, Twentieth Century Fox, Universal, Warner Brothers

14) 이는 일반적인 유료방송시장의 특징으로 많은 문헌에서 언급되고 있으나, 유료방송의 경쟁이라는 측면에서 방송시장의 특성을 잘 정리한 문헌은 드물다. 따라서 본고에서는 Ofcom이 파악한 유료방송의 특징을 소개한다.

첫째, 유료방송시장은 가치사슬의 각 단계에서의 콘텐츠의 집합적 거래(content aggregation)가 일어나는 특징이 있다. 콘텐츠의 집합적 거래라 함은 각 가치사슬 단계별로 번들로만 판매되는 특징을 의미하는데, 예컨대 스포츠 방영권이 리그 전 경기에 대한 방영 권한으로 판매된다거나, 프로그램이 채널단위로 구성되어 거래되거나, 유료방송서비스 가입자가 기본 패키지를 사야 프리미엄 채널이 구매되는 방식의 번들 구매를 해야 하는 등이 그 전형적인 사례라고 할 수 있다.

콘텐츠의 집합적 거래는 유료방송 가입자/시청자들이 콘텐츠에 대한 다양한 선호를 갖고 있다는 점에서 중요하다. 실제로 Ofcom의 이용자 서베이에 따르면 많은 가입자들이 관심을 갖고 있는 기본적인 콘텐츠는 드물고, 이용자들은 방송 콘텐츠에 대해 다양한 선호도 분포를 나타내고 있다. 사업적 관점에서 유료방송사업자들은 이를 고려한 채널상품을 구성하게 된다. 이러한 콘텐츠의 집합적 거래의 특성은 경쟁의 관점에서 더욱 중요한 문제로 인식되는데 즉, 가치사슬 각 단계에서 활동하는 사업자로 하여금 특정 콘텐츠와 관련한 시장지배력을 구축할 수 있도록 한다. 이 때 시장지배력의 정도는 사업자가 대체가능한 특정 형태의 모든 콘텐츠를 집합화할 수 있는가와 중요한 콘텐츠를 광범위하게 보유하고 있는가에 따라 결정된다.

둘째, 유료방송시장에서는 콘텐츠 제작의 고정비용이 높고 이 고정비용이 하류시장의 가격 설정 구조를 통해 회수되는 특징이 있다. 즉, 유료방송서비스의 가격구조는 상류시장인 콘텐츠 제작시장에서 발생하는 비용이 다수의 시청자들에게 분담되어 회수되는 것이 아니라, 유료방송 가입자가 지불하는 기본료에 의해 회수된다는 특징이 있다는 것이다. 이러한 비용 회수 메카니즘은 유료방송사업자로 하여금 지불의사가 높은 이용자에게 높은 가격을 부과하도록 하는 가격차별화 유인을 부여하게 된다.

〈표 6〉 유료방송서비스의 가격설정 메카니즘

가치사슬 구분	내 용
콘텐츠 제작 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 제작비용은 높지만, 다수의 시청자가 비용을 분담하지는 않음 • 저작권은 고정액 기반, 배타적으로 거래됨
도매 채널공급 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 채널가격은 보통 가입자당 비용으로 지불되나, 플랫폼 특유의 배타적 거래 조항이 존재하기도 함
소매서비스 제공 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 번들링은 콘텐츠에 대한 다양한 선호를 가진 이용자들을 가격 차별화하는 메카니즘을 제공

자료: Ofcom(2007, 12)

셋째, 플랫폼 및 소매서비스 제공 단계에서는 전환장벽(switching barriers)이 존재한다는

것이 유료방송시장의 중요한 특징이다. 유료방송 제공을 위한 플랫폼 및 소매사업자는 콘텐츠 제공사업자와 최종 소비자 간에 게이트키퍼의 역할을 하는데, 전환장벽이 매우 높다고 판정되는 극단적인 경우에는 경제적 시장획정 시 각 플랫폼 및 소매사업자시장이 개별 시장으로 획정될 수도 있다. Ofcom은 유료방송시장에서 전환의 유형을 i) 동일 플랫폼 하의 소매사업자 간 전환, ii) 다른 플랫폼 하의 소매사업자 간 전환, iii) 다른 배급기술을 사용하는 다른 플랫폼 하의 소매사업자 간 전환으로 구분하였다. i)의 유형은 예컨대 Sky의 위성 플랫폼이 다수의 소매사업자에게 제공될 경우인데, 이 때 주요 전환장벽은 계약 변경에 대한 것이 된다. ii)의 유형은 IPTV와 같이 동일한 배급기술을 사용하는 다수의 플랫폼이 존재할 경우 소비자들이 소매사업자 전환을 원하면 계약 변경뿐만 아니라 셋탑박스를 바꾸고 업그레이드하는 등의 비용이 소요되는 경우이다. 마지막으로 iii)의 유형에는 보통 우리가 생각할 수 있는 위성에서 케이블로의 전환 등이 속하는데, 이 경우 케이블 가입 및 위성 수신기의 마련 등 전환비용이 비교적 높게 되어 전환장벽이 경쟁의 중요한 제약 요소가 될 수 있는 경우이다.

이러한 유료방송 플랫폼 및 소매서비스 수준의 전환장벽은 유료방송과 타 서비스와의 번들링을 통해 더욱 높아질 수 있다. 예컨대, BT Vision은 BT의 초고속인터넷서비스에 가입한 사람만을 대상으로 IPTV 및 DTT서비스를 제공하기 때문에 BT Vision서비스 가입을 원하는 사람은 BT의 초고속인터넷에도 가입해야 하므로 BT Vision으로의 전환장벽은 더욱 높다고 할 수 있다.

넷째, 유료방송시장은 수직통합이 존재하는 시장구조라는 점이 경쟁 분석에 있어서 매우 중요하다. 수직통합은 방송시장의 일반적인 특징으로 Sky, Virgin Media 등 영국 유료방송사업자도 소매, 플랫폼, 도매 채널 공급을 수직통합하여 제공하고 있다. 이러한 유료방송서비스의 수직통합적 성격은 방송사업자의 효율성 증진의 방향으로 작용하기도 하지만, 수직통합사업자로 하여금 배타적 거래의 유인을 증진시켜 경쟁 제약의 요소가 될 가능성도 있다. 특히 Ofcom은 시장지배력을 보유하고 있는 사업자의 경우에 이러한 배타적 거래의 능력이 더욱 커진다는 점이 경쟁상황 분석에서 고려되어야 함을 지적하고 있다.

IV. 유료방송서비스 관련 시장 획정

Ofcom의 유료방송서비스 관련 시장획정 방법론에 대해 방송시장의 특성을 고려한 Ofcom의 시장획정 분석 틀을 먼저 살펴보고, 다음으로 실제 영국 유료방송시장의 콘텐츠 관련시장 획정 및 플랫폼 시장획정 결과에 대해 요약하기로 한다.

1. Ofcom의 시장획정 접근법

가. 수요 및 공급대체성 분석

관련 시장 획정의 목적은 상품(products) 및 공급자(suppliers)가 개별 기업에 대해 유의미한 경쟁 압력(competitive constraint)으로 작용하는가를 식별하는 것으로, 일반적으로 경쟁 압력은 가입전환, 대체 상품의 존재 등의 수요 대체성 측면의 요인이 있고, 경쟁 기업이 소비자의 상대가격 반응에 따라 용이하게 서비스 제공에 참여할 수 있는 지 공급 대체성 측면의 요인이 있다.

Ofcom은 시장획정을 위한 기초분석인 수요 및 공급대체성 분석을 다음과 같은 기초 자료를 수집하여 활용하였다. 첫 번째, 유선방송시장의 다양한 상품이 그 자체로 보유하고 있는 특성 분석, 두 번째, 유료방송, 지상파방송, DVDs 등 잠재적 대체제의 수요를 유발하는 수요 동인 분석(이용자 설문을 통해 자료 확보), 세 번째, 작지만 유의미한 가격 인상에 대응한 이용자의 가상적 행동 분석(이용자 설문), 네 번째, 가격 변화 추이에 대응한 이용자의 실제 행동(시계열 자료 분석), 다섯 번째, 도·소매 사업자의 채널 가격설정 및 다른 전략적 행동과 공급 대체성 관련 분석을 실시하였다.

금번 Ofcom의 유료방송시장에 대한 획정에 있어서 가장 주목할 만한 점은 시장획정을 위한 대체성 분석에 있어서 최근에 통신시장을 비롯한 많은 시장에서 널리 사용되고 있는 방법론인 가상적 독점 사업자 검증(hypothetical monopolist test, 이하 HMT)을 도입한 것이다. 가상적 독점사업자 검증방법은 관련시장의 가상적 독점사업자가 경쟁가격수준 이상으로 해당 생산물의 가격을 작지만 유의미한 수준으로 인상하고 유지하는 경우, 독점사업자의 수익성이 유지되는지의 여부를 검토하는 것으로, 일반적으로 SSNIP(Small but Significant, Non-transitory Increase in Price) 검증으로 알려져 있다. Ofcom은 SSNIP 검증을 수행하기 위해 설문조사 등을 통한 기초 자료를 확보하고, 이를 이용한 계량화된 대체관계 분석을 실시하였다.

나. 유료방송시장의 특성에 따른 시장획정 고려사항

앞서 살펴본 바와 같이, 유료방송시장은 타 시장과는 다른 고유의 특성을 보유하고 있으며, 이러한 특성을 고려하여 시장획정 작업이 이루어져야 한다. Ofcom은 유료방송시장을 획정할 때 방송시장의 특성으로 인해 고려해야 할 이슈로 “ i) 가상적 독점사업자 검증을 유료방송 서비스 시장에 적용함에 있어서 방송시장의 특성 고려(예를 들어, 셀로판 오류), ii) 이용자 설문을 통해 수요 대체성을 평가할 경우 과장된 선호(stated preference)가 존재할 가능성.¹⁵⁾

15) 방송시장에서만 나타나는 이슈는 아니며, 일반적으로 수요대체성 평가를 위한 선호도 조사 시 과장된 선호를 표시할 가능성이 높다.

iii) 방송의 양면 시장적 특성, iv) 번들 상품으로 소비되는 방송서비스의 대체성 측정, v) 차별화 정도가 높은 상품 시장의 확정 문제”를 제시하고 이에 대한 접근법을 소개하였다.

〈표 7〉 유료방송시장의 특성과 관련시장 확정 시 고려사항

방송시장의 특성	주요 이슈	시장확정시 주요 고려사항
콘텐츠의 집합적 거래	• 콘텐츠가 번들로 판매	• 개별 상품에 대한 HMT 검증 방안 • 대체성 측정
높은 고정비용 (콘텐츠 제작)	• 경쟁가격 > 한계비용 • 가격차별화 유인	• HMT 시 셀로판 오류 • 대체재 판단 시 이분법적 접근방법 유의
전환장벽 (플랫폼 및 소매서비스 제공 단계)	• 플랫폼 및 소매서비스의 전환 장벽이 존재	• 경쟁평가 시 고려
수직통합구조	• 배타적 거래 유인	• 경쟁평가 시 고려
양면시장	• 방송시장의 양면시장적 특성 고려	• HMT 검증 방안

먼저, 현재 가격이 경쟁수준 이상일 경우의 시장확정 문제이다. 현재 가격이 경쟁 수준 이상인 상황에서 HMT를 진행할 경우, 대체 상품의 범위를 넓히는 방향으로 시장이 확정될 수 있는데, 이를 셀로판 오류(cellophane fallacy)라고 한다. 셀로판 오류는 시장력이 현재 행사되고 있는 경우 발생하는 문제로 이러한 증거가 발견될 때는 HMT 분석 시 주의해야 하며, 셀로판 오류를 해결하기 위해서는 기업의 성과와 시장지배력의 척도에 대한 여러 가지 증거들이 필요하다. 방송시장은 다른 정보 관련 시장과 유사하게 높은 고정비용과 콘텐츠 배급 이후 발생하는 한계비용이 낮다는 비용구조의 특징을 가지고 있다. 이는 경쟁 가격이 필수적으로 한계비용보다 높음을 의미하기 때문에, 가상적 독점사업자 테스트를 진행할 경우 셀로판 오류의 발생가능성이 있다는 점을 유의해야 한다.

두 번째, 과장된 선호 이슈이다. 이용자 설문에서 가격 변화에 대해 어떻게 반응할 것인지를 질문할 때 응답자들은 보통 실제 행동에 비해 과장되게 응답을 하는 경향이 있으며, 이는 유료방송서비스에 대한 설문조사에서도 예외는 아니다. 따라서 전환 의향 등을 평가할 때 주의할 필요가 있으며, 이용자 설문의 선호도 결과는 시장을 넓게 확장하도록 할 가능성이 있음을 충분히 고려해야 한다. Ofcom은 이를 고려하여 가격 및 가입자수 변화 추이 등에 대한 실제 자료를 보충적으로 활용하였다.

세 번째, 방송시장의 양면 시장(two-sided market)적 특성에 대한 고려가 필요하다. 양면

시장은 상품/서비스의 거래 또는 경제적 상호작용을 위해 서로 다른 그룹의 이용자들이 동일한 플랫폼을 이용하며, 이들 그룹 간 네트워크 외부효과의 발생이 플랫폼의 가치 및 시장성과를 결정짓는 구조를 갖는 시장이라고 정의할 수 있다. 유료방송 플랫폼은 예컨대 시청자와 광고주와 같이 뚜렷하게 구별되는 소비자 그룹이 시장의 양 측에 존재하고 그들의 수요가 상호 의존적인 시장으로 양면시장이라 할 수 있다. 이 때 광고방송시간에 대한 수요는 광고가격과 특정 채널을 시청하는 시청자의 수에 의존하고 있다. Ofcom은 양면시장에 HMT를 적용하기 위해 유료방송 소매요금과 광고가격 모두를 인상시키는 가설을 이론적으로 고려하였으나, 유료방송 소매요금 변동에 대응한 시청자의 반응과 연동해서 광고가격 변동에 대응한 광고주의 반응이 어떻게 나타나는지를 실제적으로 평가하는 것은 매우 복잡한 것으로 평가되었다. 이에 따라 Ofcom은 HMT를 유료방송 소매요금에만 적용하기로 하였고, 이러한 접근방식이 가격 인상에 따른 수익 변동을 과대평가할 가능성이 있지만¹⁶⁾ 그 영향은 크지는 않을 것으로 판단하고 있다.

네 번째, 번들 상품의 시장 확정 이슈이다. 앞서 방송시장의 특성에서 살펴보았듯이 방송시장에서는 다수의 방송서비스가 번들상품 형태로 거래되고 있다. 예컨대, 콘텐츠는 채널 묶음으로 거래, 채널은 소매 패키지로 묶여서 거래, TV채널의 소매 패키지는 전화, 초고속인터넷, 셋탑박스, HD, multi-room과 결합되어 거래되고 있다. Ofcom은 가능한 한 개인이 실제로 소비하는 상품에 대해 HMT를 적용하는 방식을 채택하였다. 예컨대, 프리미엄 콘텐츠는 전형적으로 의무형(basic-tier) 상품과 결합된 패키지 형태로 판매되는데, 이 때 HMT를 적용하기 위해 프리미엄 패키지 가격이 인상될 때 의무형 상품의 가격은 유지되는 것으로 가정하고 프리미엄 콘텐츠 가격변동만을 고려하여 시장 확정을 진행하였다.

다섯 번째, TV프로그램의 소비를 전환하는 것과 경제적 대체재로 전환하는 것을 구분하여 접근하는 문제이다. 보통 유료방송사업자는 프리미엄 콘텐츠를 구매하고자 하는 소비자에게 의무형 상품도 같이 구매하도록 하고 있다. 이러한 가격구조는 소비자가 프리미엄 패키지의 가격인상에 반응하여 의무형 패키지로 전환하는 것이 실제로 의무형 패키지로 지출을 전환하는 것이 아님을 의미한다. 즉, 의무형 패키지로 전환한 가입자는 의무형 패키지나 무료TV방송의 시청시간을 늘리는 방식으로 TV프로그램의 소비를 전환할 수는 있으나, 이로 인해 유료방송서비스에 대한 지출을 늘리게 되는 것은 아니므로, 의무형 패키지가 프리미엄 패키지에 대한 경제적 대체재가 됨을 의미하는 것은 아니다. 따라서 시장확정에 분석에 있어서는 프

16) 예컨대, 소매가격 인상에 따라 시청자수가 감소하게 되면, 추가적으로 광고시장에서 광고 수익도 감소하게 될 것이다.

리미엄 패키지를 해지했을 때 지출이 어디로 전환되었는지를 고려할 필요가 있다. 이는 소비자의 전환 데이터를 사용할 때 매우 신중해야 함을 의미하는데, 즉, 소비의 중단 결정과 실제 전환행동을 구별하여 해석해야 할 필요가 있다는 것이다.

마지막으로 차별화 정도가 높은 상품 시장의 확정 문제이다. 차별화된 상품이 다양한 방송 시장은 확실한 시장의 경계를 규정하기가 어렵고, 이는 시장 내의 상품과 시장 밖의 상품을 명확히 구분하기 어려움을 의미한다. Ofcom은 이러한 경우에는 특정 경쟁 이슈로부터 출발하여 시장을 사안별로 확정하는 것이 적절함을 지적하였다.

2. 콘텐츠 관련 시장 확정

가. 개요

Ofcom은 유료방송 콘텐츠 관련시장을 도·소매 단계로 구분하여 <표 8>과 같이 확정하였다. 이의 특징은 첫째, 프리미엄 채널을 포함한 패키지와 의무형 패키지 시장을 분리 확정하고, 둘째, 프리미엄 채널을 스포츠와 영화로 분리하여 도소매 수준의 시장을 확정하였다는 것이다.

<표 8> Ofcom의 유료방송 콘텐츠 관련 시장 확정 요약

구분		거래 대상	거래 주체
소매	프리미엄 패키지 시장	• 프리미엄 콘텐츠 채널(스포츠, 영화)이 포함된 패키지	소매서비스 제공사업자(SO/위성) ↔ 최종소비자
	의무형 패키지 시장	• 의무형 패키지	
도매	프리미엄채널 공급시장	• 프리미엄 콘텐츠 채널	채널공급사업자(PP) ↔ 소매서비스 제공사업자(SO/위성)

Ofcom은 소매시장의 확정을 위해 패키지 자체의 특성, 가격 변화에 대응한 전환 행위, 가격과 가입자수의 실제 변화 추이, 공급 대체성을 분석하였으며, 도매시장 확정을 위해서는 수요 대체성, 소매시장으로부터 간접적인 경쟁압력(indirect constraints), 공급대체성을 분석하였다. 여기서는 Ofcom의 시장확정 접근법의 실제 적용사례를 검토한다는 측면에서 프리미엄 스포츠 패키지시장, 프리미엄 채널공급시장, 의무형 패키지시장의 확정에 대해 살펴보도록 한다.

나. 프리미엄 스포츠 패키지 시장(소매)

통상적으로 프리미엄 스포츠 유료 TV 서비스('premium sports' pay TV service)는 부가가치가 높은 스포츠 경기를 대개 독점적으로 실시간 중계하는 서비스를 의미한다. Ofcom은 FAPL 실시간 중계방송을 포함하는 프리미엄 스포츠 패키지를 별도의 시장으로 확정하는 문제를 검토하였다. 여기서 시장확정의 중요 이슈는 프리미엄 스포츠 패키지와 의무형 패키지의 대체성, Sky Sports 이외의 채널을 포함하는 패키지와의 대체성에 관한 것이다.

먼저, Ofcom은 프리미엄 스포츠 패키지 자체가 보유한 특성에 대하여 분석하였다. Sky Sports, Setanta Sports를 포함하는 프리미엄 스포츠 패키지는 실시간 중계 방송되는 스포츠 경기의 수가 압도적으로 많다. 영국에서 스포츠 중계방송은 유·무료방송 모두를 통해서 시청이 가능하나, 실시간 중계 방송되는 스포츠 경기 수는 유료방송이 지상파 방송보다 압도적으로 많은 것으로 나타났다.¹⁷⁾ 지상파 방송사업자가 월드컵 경기나 유럽축구연맹(UEFA) 챔피언스 리그 경기와 같은 중요한 경기의 중계권을 보유하고 있으나 이것만으로는 프리미엄 스포츠 패키지와 경쟁하기는 어렵다는 판단이다. 프리미엄 스포츠 패키지에 가입하면 실시간 FAPL 경기의 시청이 가능한데, 이는 Sky Sports와 Setanta Sports 채널에서만 시청이 가능하다 핵심 프리미엄 스포츠를 실시간으로 중계방송 할 수 있다는 것 자체가 중요한 제품의 특징이 된다. 지연 편성(재방송)과 하이라이트 방송이 실시간 중계방송에 대해 일정한 대체성을 가질 수 있으나 여전히 상대적으로 미흡한 것으로 나타났다. 이러한 특징들을 바탕으로, Ofcom은 프리미엄 스포츠 유료방송 서비스를 완전히 대체하는 서비스는 없으며, 지상파방송과 유료방송의 의무형서비스와는 분리된 별도의 시장이라고 추정하였다.

다음으로 가격인상에 대한 소비자의 반응을 분석하였는데, 이는 주로 설문조사를 토대로 이루어졌다. Ofcom은 다른 스포츠 채널 또는 다른 TV 서비스가 Sky의 프리미엄 스포츠 채널을 대체할 수 있는 범위가 어느 정도인지 계량화하기 위한 작업의 일환으로 SSNIP 검증을 실시하였다. 즉, Ofcom은 다양한 스포츠 패키지 내에 포함된 스포츠 프로그램 가격을 10% 인상(이때 의무형 패키지 요금은 그대로 유지 가정)할 때 소비자의 반응을 조사하였다. 설문조사 결과 경쟁사업자인 Setanta Sports로 전환하거나, 가입중단, 무료TV 서비스로 전환하

17) BARB(Broadcaster's audience research board)의 2007년 3분기 분석에 따르면, 2007년 3분기에 스포츠 프로그램(생방송 및 재방송)이 약 16,900시간이 중계되었다. 이 중 Sky Sports 가입자는 약 14,000시간의 스포츠를 시청할 수 있는(나머지 2,900시간은 주로 Setanta에서 방송됨) 반면, 기본 패키지에 가입한 소비자의 경우 6,600시간의 스포츠만을 시청할 수 있고, Sky의 무료 TV(Sky Freesat) 가입자는 1,300시간, DTT 플랫폼의 Sky Sports 뉴스 가입자는 2,100시간 정도 시청이 가능하다.

는 등의 가입전환 응답이 높은 것으로 나타났는데, 이는 시장을 일정정도 확대해야 함을 의미하는 것으로 해석될 수 있다. 그러나, 앞에서 언급한 바와 같이 셀로판 오류와 과장된 선호를 고려하여 해석에 신중을 기해야 한다는 판단 하에 Ofcom은 Setanta Sports가 Sky Sports와 어느 정도 대체성이 있다는 점을 인정하지만 다른 증거를 보충해야 한다고 하였다.

세 번째로 요금 및 가입자수의 실질 변화 추이를 검토하여 설문조사의 보충자료로 활용하였는데, Sky 프리미엄 스포츠 패키지 요금과 프리미엄 영화 패키지의 요금은 2000년 1월 이후 증가하였고, 최근 2년간 성장률이 둔화되기는 하였으나 가입자수도 지속적으로 증가해 왔다. 한편, Sky Sports가 중계하는 스포츠 콘텐츠의 품질에는 중대한 변화가 없는 것으로 파악하고 있다.¹⁸⁾ 이러한 요금 및 품질 경쟁 데이터는 프리미엄 스포츠 패키지 시장획정의 보충적으로 활용되거나 시장획정 범위를 확대하는 증거로 사용되기에는 미흡하다는 것이 Ofcom의 판단이다.

마지막으로 Ofcom은 공급 대체성 분석에서 대체 공급사업자의 진입이 어렵다고 결론을 내렸다. 진입을 위해서는 스포츠 중계권을 확보해야 하며 가입자 기반 확보를 위해 상당한 마케팅 비용 등이 필요한데, 12개월 이내에 이를 충족하기는 거의 불가능하다고 판단하였다.

결론적으로 Ofcom은 프리미엄 스포츠 패키지시장을 의무형 패키지와는 분리하여 별도 시장으로 획정하였다. 다만, Setanta의 중계권 시장 진입 효과를 고려하여 Setanta Sports 채널을 포함하는 패키지까지로 시장을 확대 획정해야 하는지의 이슈가 존재하나, Ofcom은 서비스 제공 초기 단계로서 현재까지는 경쟁에 미치는 전체 영향이 미흡하다고 판단하였다.

다. 프리미엄 스포츠 채널공급 시장(도매)

Ofcom은 소매단계의 시장획정과 기본적으로 동일한 접근방법으로 도매단계에 대한 시장획정을 수행하였다. 도매시장의 경우, 최종 이용자의 대체상품으로의 전환이 도매사업자의 가격인상 능력에 미치는 간접적 경쟁압력이 중요하기 때문에, Ofcom은 직접적인 수요 및 공급대체성 분석에 더하여 간접적 경쟁압력에 대해 분석하고 있다.

첫 번째, 수요 대체성에 있어서, 가상적 독점사업자가 가격을 인상하는 경우, 현재의 소매사업자가 이용할 수 있는 대체재는 한정되어 있다. 이는 콘텐츠 측면에서 기존에 독점적으로 공급될 뿐 아니라 관심 높은 스포츠 콘텐츠를 제공하는 대체 도매 채널 사업자가 거의 없기 때문이다. 다른 한편으로, 소매사업자가 채널 수 감축으로 대응할 수도 있으나, 이는 최종소

18) Ofcom은 콘텐츠 품질이라는 것이 판단 자체가 매우 어려운 영역임을 인지하고 있다. 품질 측정을 위한 단순한 방법 중 하나는, 비록 전체 중계방송시간 중 실시간 FAPL 경기 중계 수로 파악하는 것이다.

비자에게 판매되는 재화의 품질을 상당히 저하시킬 뿐 아니라 채널 감소에 따른 사업전략 변경 작업이 필요하다.

두 번째, 공급 대체성에 있어서는 소매시장과 마찬가지로, 필수적인 콘텐츠 이용권의 계약 기간 지속, 배타적 이용기간 등으로 인해 짧은 기간 내에 프리미엄 스포츠 채널이외의 채널 도매사업자가 프리미엄 스포츠 채널 제공으로 생산 전환이 이루어지지 않을 것이다. 따라서 단 기간 내에 경쟁채널을 구성하기에 충분한 권리를 획득하는 것은 거의 불가능하다.

세 번째, 간접적 경쟁압력이다. 최종 이용자의 수요가 도매사업자에게 간접적 경쟁압력으로 작용하게 되는데, 도매가격의 인상 폭이 소매가격에 더 많이 전가될수록, 소매가격에서 도매가격이 차지하는 비중이 클수록, 이용자의 가격 탄력성이 클수록 간접적 제약 정도는 커지게 된다. 예를 들어, 도매가격이 소매 프리미엄 콘텐츠 가격의 50%이고, 소매 사업자는 도매 가격 인상분의 100%를 최종 이용자에게 전가한다고 가정하면, 도매가격 10% 인상은 소매 가격 5% 인상을 의미한다. 따라서 필연적으로 수반된 소매가격 인상은 매번 도매가격 인상을 보다 낮을 것이며 결과적으로 간접적 경쟁압력이 작다는 것이다. 이는 상당한 수요 및 공급대체성이 없다고 하면 소매시장이 소매시장 보다 넓게 확장되지 않을 것임을 의미한다. 결과적으로 도매가격의 인상은 일부 최종소비자의 전환을 유도하여 도매시장에 간접적 경쟁압력으로 작용하나, 프리미엄 스포츠 유료방송서비스의 소매를 관련시장으로 거의 확장한 상황에서 간접적 경쟁압력은 제한될 것이다.

결론적으로 프리미엄 스포츠 채널 공급시장에서 수요 및 공급대체성은 극히 제한적이며, 간접적 경쟁압력만이 존재하게 된다. Ofcom은 프리미엄 스포츠 패키지시장을 별도 시장으로 확정하였음을 고려할 때, 간접적 경쟁압력이 독점적 도매사업자의 가격 인상을 제한하는 것은 어렵다고 판단하였다.

라. 의무형 패키지 시장(소매)

의무형 패키지 시장 확정의 핵심 이슈는 의무형 패키지가 지상파 무료 다채널 방송서비스와 동일 시장인지의 여부이다. Ofcom은 이를 분석하기 위해 상품 특성, 가입 전환에 대한 이용자 설문 결과, 실제 전환 가입자수, 공급 대체성을 고려하였다. Ofcom의 시장확정 결과를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 이용자 설문 결과는 의무형 패키지와 지상파 무료 다채널 방송서비스가 경쟁 관계에 있음을 시사하나, 의무형 패키지의 프로그램과 채널수, 가격 차이 등을 고려할 때 지상파 무료 다채널 방송서비스와는 여전히 분리된 시장으로 확정될 가능성이 존재한다. 두 번째, 의무형 패키지 가격 인상에 대응한 전환 가능성이 일부 나타났으나, 전환 정도가 유료방송사업자

의 수익을 감소시킬 만큼 충분한 수준은 아니다. 또한 이용자 설문 결과를 보완(셀로판 오류, 과장된 선호 등의 이유)하기 위해 실제 전환 행동을 분석한 결과 의무형 패키지의 실질 가격 인상과 지상파 무료 다채널방송사업자인 Freeview의 진입에도 불구하고 의무형 패키지의 가입자수가 증가한 것으로 나타났다. 결론적으로 Ofcom은 의무형 패키지에 대한 Freeview 상품의 경쟁 압력이 커지고 있는 점은 인정되나, 두 상품을 동일 시장으로 확정하기에는 증거가 부족하므로 의무형 패키지시장을 분리된 소매시장으로 확정하고 있다.

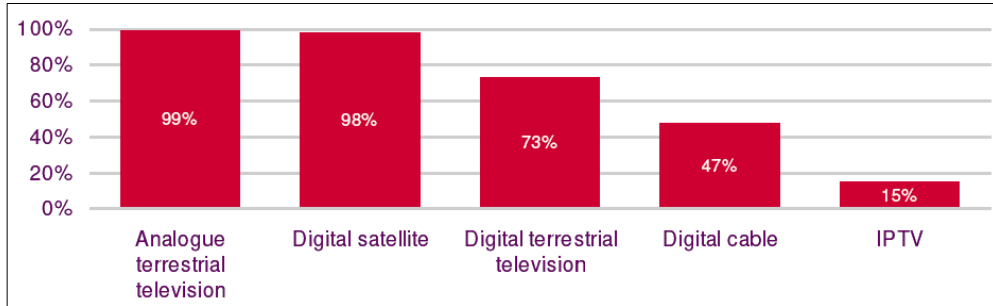
3. 방송 플랫폼 관련 시장 확정

앞서 살펴보았듯이, 영국에는 위성, 케이블, DTT, IPTV 등 배급기술에 기반한 다양한 유료방송 플랫폼이 존재하고 있다. 방송 플랫폼 시장확정의 이슈는 각 플랫폼 간의 대체성을 평가하는 것이다. Ofcom은 플랫폼 시장 확정 분석에서 플랫폼 간 특성 차이 존재여부, 전환비용, 상대가격 변화에 따른 수요 전환 가능성, 실제 가입 전환 증거, 공급 대체성 등을 고려하여 케이블TV와 위성방송을 동일 시장으로 확정하였다.

영국의 유료방송 플랫폼은 다양한 배급기술을 통해 소매서비스를 제공하지만 제공되는 콘텐츠와 부가서비스는 플랫폼별로 유사하다는 특징이 있다. 먼저 콘텐츠 측면에서 살펴보면, Freeview, Santanta, PPV 채널들은 모든 플랫폼에서 제공되고 있다. 다만, 프리미엄 채널인 Sky Movies와 Sky Sports는 디지털위성방송, 케이블, Tiscali의 IPTV 플랫폼에서만 제공된다. 또한 EPG, 시청시간이동(time-shifting)¹⁹⁾과 같은 유료방송 부가서비스는 플랫폼이 다르더라도 매우 유사한 방식으로 제공되고 있다. VoD 제공 측면에서도 케이블TV와 IPTV가 VoD를 제공하고, 위성과 DTT도 near VoD를 제공하고 있어 유사하며, 모든 플랫폼 사업자가 초고속인터넷과 전화를 포함한 TPS(Triple Play Service) 서비스를 제공하고 있다는 점도 유사하다. 하지만, 영국의 유료방송 플랫폼은 수신 품질과 커버리지 측면에서는 상당한 차이를 보이고 있는 플랫폼 간 상이성도 존재한다. 예컨대 2007년도 IPTV의 커버리지는 15% 수준에 머무르고 있다. 분석과정에 잘 드러나지는 않지만, Ofcom은 영국 유료방송 플랫폼 간 이러한 커버리지의 차이는 서비스 및 부가서비스의 유사성을 상쇄할 정도로 크지 않다고 판단한 것으로 보인다.

19) 시청시간이동(타임 쉬프팅, time-shifting)이란, 저장 장치에 실시간으로 TV의 화면과 음성을 녹화해 두어, 시청자가 원할 때, 마치 비디오 테이프를 볼 때처럼 “일시정지”, “되돌려보기” 등을 할 수 있게 한 기능을 말함

(그림 5) 영국 방송 배급 기술 이용가능성(2007년)



자료: Ofcom(2007, 12)

이러한 플랫폼의 특성에 기반하여 시행한 Ofcom의 플랫폼 시장 획정의 구체적인 판단 결과를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 소비자가 가치를 두고 있는 콘텐츠와 부가서비스가 유사하다는 측면에서 특정 플랫폼의 특성 차이는 없는 것으로 판단하였다. 둘째, 설문에 따른 SSNIP 검증 결과, 가입자들은 전환의향이 있는 것으로 나타났으며, 특히 Virgin Media 가입자들은 상대적으로 가격탄력성이 높은 것으로 나타났다. 그러나 실제로는 플랫폼을 전환한 비율이 적게 나타난 것을 고려할 때 설문 결과 해석에 상당한 주의가 필요하다는 것이 Ofcom의 입장이다. 이러한 낮은 전환 비율은 경쟁 가격의 결과라고 볼 수 있지만, 실질적이면서도 인지된 전환비용이 반영된 것으로도 해석할 수도 있다고 하였다. 셋째, 설문조사 결과, 특정 플랫폼을 선호하지 않는다는 것은 대체 플랫폼이 같은 시장으로 확정될 수 있음을 의미한다고 판단하였다. 따라서 결론적으로 Ofcom은 유료방송 플랫폼을 단일 시장으로 확정된 것으로 보인다. 하지만, Ofcom이 소매 플랫폼 시장 획정에서 DTT와 IPTV 플랫폼을 함께 고려하였으나, 실제로는 위성과 케이블 간 대체만을 분석하였다는 점에서 보다 정확한 분석은 필요할 것으로 보인다.

V. 도입 경쟁평가 지표 분석

1. 경쟁평가 지표

경쟁상황평가 지표는 해당 시장에서 시장력(market power)의 존재 여부를 측정하기 위해 도입되는데, 시장력은 “한 기업이 경쟁적 가격 수준 (즉, 한계비용) 이상으로 가격을 설정하여 이윤을 증가시킬 수 있는 능력”²⁰⁾을 의미한다. 일반적으로 경쟁상황평가 지표는 획정된 관

런시장의 경제적 특성에 기초하여 시장점유율, 시장구조, 시장성과, 사업자 및 이용자 행위 등 다양한 지표가 도입될 수 있으며, 이 지표들을 종합적으로 분석하여 해당 시장의 시장력의 존재를 판단하게 된다. Ofcom이 영국 유료방송시장 경쟁상황 분석을 위해 도입한 지표는 시장점유율 및 점유율 추이, 소매사업자간 경쟁, 소비자의 가격 대응, 전환비용 및 실제 소비자의 전환행동의 증거, 가격 경쟁, 품질 등 비가격경쟁, 진입 및 확장 장벽, 소비자 대응력 등이다.

〈표 9〉 Ofcom이 도입한 유료방송시장 경쟁상황평가 지표 요약

평가지표	지표의 의미	분석 데이터 및 자료 소스
시장점유율(추이분석)	• 시장이 경쟁상태에 가까울수록 개별사업자의 시장점유율은 낮아짐	• 매출액, 가입자수
전환비용 및 전환행동의 증거	• 시장이 경쟁상태에 가까울수록 전환이 용이함	• 설문조사 결과 • 실제 가입전환 데이터
가격 및 비가격 경쟁	• 시장이 경쟁상태에 가까울수록 요금경쟁이 활발하며, 요금이 낮고, 사업자간 요금격차도 낮음 • 시장이 경쟁상태에 가까울수록 품질경쟁이 활발하고, 품질향상	-
진입 및 확장 장벽	• 필수요소의 존재, 매물비용 등이 낮을수록 경쟁 상태에 가까움	- 정성적 평가
구매자 대응력	• 구매대응력이 클수록 경쟁 상태에 가까움	- 정성적 평가

Ofcom은 2007년도 시장조사에서 프리미엄 스포츠채널을 포함하는 소매 패키지시장 및 도매 프리미엄 스포츠채널시장에 대한 시장지배력 평가를 실시하였는 바, 동 평가에서 도입된 지표 분석 사례를 간략히 살펴본다.

2. 평가지표 적용 사례

가. 프리미엄 스포츠 패키지시장 경쟁상황평가

플랫폼사업자가 유료방송 가입자/시청자에게 제공하는 프리미엄 스포츠채널을 포함한 소매 패키지 상품시장의 경쟁상황평가에서 Ofcom은 시장점유율을 측정을 위해 매출액, 가입자수 기준을 도입하고 있다.

Sky Sports가 패키지 구성에 의무형 채널을 포함하거나 프리미엄 영화 콘텐츠를 포함시킴

20) 이상규 외(2004)

에 따라 매출액 기준 시장점유율 측정이 어려웠다. 이를 해소하기 위해 Ofcom은 해당 시장의 시장점유율 측정을 위한 매출액을 i) 전체 소매 패키지 매출을 기준으로 산정, ii) 추가된 프리미엄 영화 채널로 인한 매출 증가를 배제하고 프리미엄 스포츠 패키지에 해당하는 매출만을 분리하여 산정, iii) 결합 형태로 구매될 경우 분리된 프리미엄 스포츠 패키지 요금을 추정하여 산정하는 3가지 방식을 도입하였다.

지상파 방송서비스로부터의 경쟁압력도 평가지표로 활용된다. 지상파 방송서비스는 프리미엄 스포츠 패키지와 분리된 별도의 시장으로 확정되었으나, 여전히 일정한 경쟁압력으로 작용하고 있다. 특히 실시간 중계방송의 경우 상당한 경쟁압력이 존재한다. 그러나 지상파 방송서비스의 스포츠 중계방송이 유료방송사업자의 시장지배력에 대응하기에는 불충분한 실정이다. 많은 시청자가 관심을 가지고 있는 실시간 스포츠 중계방송의 대다수는 여전히 Sky의 소매 패키지만을 통해서만 시청이 가능한 상황이다.

사업자간 소매서비스 제공 방식 차이에 따른 경쟁력 차이도 경쟁평가에 반영된다. 즉, Sky와 Sky 스포츠간 수직결합에 따른 소매서비스 제공에 있어서의 경쟁우위도 평가지표로서 활용한다.

전환 비용은 이용자 대응력 등에 영향을 주며 경쟁평가지표로 활용된다. 전환비용이 높을수록 경쟁사업자들의 신규 가입자 유치를 위한 유인을 약화시킬 수 있다. 대부분의 유료방송 서비스 소비자들은 하나의 플랫폼 또는 하나의 사업자로부터 서비스를 제공받고 있다. 이런 상황에서 대체 플랫폼으로의 이동을 위해서는 셋톱박스 비용, 설치 비용 등 상당한 전환비용이 상당하다.

진입과 확장 장벽도 주요 지표가 된다. 프리미엄 스포츠 소매시장으로 최근에 이루어진 진입에는 두 가지 형태가 있다. 첫 번째는 Tiscali와 BT와 같이 새로운 배급 및 기술 개발을 통한 진입이고 두 번째는 Setanta Sports와 같이 실시간 스포츠 중계권 획득을 통해 소매시장으로 진입하는 형태이다. 첫 번째의 경우는 아직까지 본격적인 진입이 이루어지지 않았는데 반해 Setanta Sports는 빠른 성장을 보이고 있다. 한편, 진입과 확장에 소요되는 시간과 매물비용 등의 장벽이 여전히 존재하고 있다.

구매자 대응력은 사업자 행위에 대한 소비자의 대응정도를 나타내나, 최종소비자가 상당한 구매자 대응력을 보유하고 있지 않은 것으로 나타났다.

이러한 평가지표를 종합적으로 검토해 보면, Sky는 프리미엄 스포츠 소매 시장에서 70%가 넘는 시장점유율을 차지하고 있으며, 높은 소비자 전환 비용, 콘텐츠의 공급자로서 Sky에 대한 Virgin Media의 의존성, Virgin Media가 Sky Sports 채널을 공급한다는 것에 대한 소비자 인식의 부족으로 인해 Sky와 Virgin Media간의 경쟁은 제한적인 상황이다. 또한, Setanta

의 진입에도 불구하고 여기에는 매우 상당한 진입과 확장의 장벽이 존재하고 있다. 결론적으로 Ofcom은 Sky가 프리미엄 스포츠 패키지 시장에서 지배적 지위를 보유하고 있는 것으로 판단하였다.

나. 프리미엄 스포츠 채널공급시장 경쟁상황평가

Ofcom은 프리미엄 스포츠 채널공급시장의 시장점유율을 도매 매출액을 기준으로 산정하나, Sky와 Setanta 양사 모두 수직 결합되어 있어서 내부 이전가격(transfer price)과 경쟁 도매가격의 차이 발생가능성으로 인해 정확한 매출액 산정은 복잡한 상황이다. 이를 고려하여, Ofcom은 양사의 가장 큰 고객인 Virgin Media에 부과한 도매대가를 기준 도매가격으로 하여 매출액을 산정하고 시장점유율을 평가하였다.

지상파방송의 간접 경쟁압력에 대해 정성적 분석을 실시하였다. 소매시장에서 지상파방송과 프리미엄 스포츠 유료방송 간에 잠재적 대체가능성을 보유하고 있는 최종소비자의 존재는 경우, 도매시장의 프리미엄 스포츠 채널 제공사업자의 지배력 행사를 제한하는 간접적 경쟁압력으로 작용할 수 있다. 그러나 시장획정의 결과에서 살펴보았듯이 소매시장에서 지상파방송의 프리미엄 스포츠 유료방송에 대한 경쟁압력은 제한적이다. 따라서 Ofcom은 지상파에 의한 간접적 경쟁압력이 프리미엄 스포츠 채널 제공사업자의 도매시장에서의 지배력 행사를 제한하기에 충분하지 않다고 판단하였다.

Sky와 Setanta의 도매시장에서 경쟁현황을 분석하였다. 설문조사에 의하면 소비자들은 Sky Sports의 대체제로서 Setanta Sports를 고려하고 있는 것으로 나타났다. Setanta가 상당한 프리미엄 스포츠 중계권 확보에 성공했으나, 여전히 현재 Sky의 프리미엄 콘텐츠의 양과 질적인 면에서 경쟁이 되지 않는 상황이다. 또한, Virgin Media는 Setanta Sports에게 최상위 단계이나 기본패키지 형태로 제공하고 있는 반면에, Sky Sports는 프리미엄 패키지의 묶음서비스 형태로 제공하고 있다. Setanta의 도매가격이 Sky Sports 보다 상당히 낮은 수준으로 거래되고 있는데, 이는 Setanta가 여전히 진입단계에 있음을 보여주는 것이며, Sky Sports와 직접적으로 경쟁하기 보다는 Sky Sports가입자가 보완적으로 Setanta를 이용하는 것이라고 Ofcom은 판단하였다.

진입과 확장 장벽의 핵심은 다양한 프리미엄 스포츠 중계권을 획득할 수 있는가라 할 수 있다. 이미 프리미엄 중계권을 확보하고 있는 기존사업자인 Sky와 신규가 필요한 후발사업자간에 프리미엄 콘텐츠 확보를 위한 경쟁에 있어서 상당부분 선발사업자의 우위가 존재한다. 즉, 기존사업자의 경우 기 확보한 권리에 중계권이 추가됨에 따라 신규 사업자보다 프리미엄 중계권의 가치가 훨씬 크게 된다. 또한, 신규로 콘텐츠를 확보해야 하는 신규사업자의

경우 소매사업자와의 도매거래에서 협상력이 열위에 놓이게 된다. Setanta의 진입에도 불구하고 프리미엄 스포츠 중계권에 거래가 이루어지는 도매시장으로의 진입과 확장에는 상당한 장벽이 존재하고, 결국 이것은 후발사업자의 프리미엄 스포츠 중계권 확보를 저해하여 결과적으로 신규진입이 경쟁압력으로 작용하는 것을 제한한다. 즉, Sky Sports가 도매가격 인하라는 경쟁압력을 받지 않는다는 것이다.

구매자 대응력에 대한 평가도 주로 정성적으로 이루어졌다. Sky Sports의 주요 구매자인 Virgin Media의 입장에서는 Sky Sports가 반드시 확보되어야 할 채널이지만, 역으로 살펴보면 Sky Sports 입장에서는 Virgin Media가 케이블망을 통한 최종서비스 제공의 유일한 플랫폼이 된다. Sky Sports가 상대적으로 협상력에서 우위를 점하고 있어서 두 사업자간 도매 제공 협상이 결렬되는 경우, 일부 소비자는 Sky Sports 가입유지를 위해 다른 대체 플랫폼으로의 가입 전환하는²¹⁾ 반면에 Virgin Media가 신뢰성있는 Sky Sports의 대체재를 찾는 것은 쉽지 않을 것이다. Ofcom은 종합적인 검토를 통해 Virgin Media는 구매자 대응력을 어느정도 보유하고 있으나 Sky의 시장력 행사를 저지하기에는 충분하지 않다고 결론내렸다.

Ofcom은 Sky의 지속적으로 높게 유지되는 시장점유율, 높은 진입장벽, 제한된 구매자 대응력 등을 종합적으로 검토한 결과, Sky가 프리미엄 스포츠 채널 공급시장에서 지배적 지위를 보유하고 있다고 결론내렸다.

VI. 결 론

이상에서와 같이 본고는 Ofcom의 유료방송시장 경쟁상황 분석의 틀에 대해 자세히 살펴 보았다. 경쟁상황분석은 먼저 당해 시장의 현황과 특징에 대한 이해로부터 출발한다. Ofcom은 유료방송의 각 가치사슬 단계별 사업 주체와 관련 현황을 분석하고, 이로부터 유료방송시장의 특징으로 콘텐츠의 집합적 거래, 콘텐츠 제작 및 네트워크 전송비용이 유료방송 가입자로부터 회수되는 유료방송 비용회수 구조, 전환장벽의 존재, 방송의 수직통합적 성격을 제시하였다. 이러한 유료방송시장의 특징은 관심 대상이 되는 관련 시장의 획정과 경쟁상황분석에 반영되어 나타난다. Ofcom은 일반적인 시장획정 접근법인 수요 및 공급대체성 분석으로부터 출발하여 방송시장의 특성을 고려한 시장획정 분석 틀을 제시한다. 즉, 시장획정에 있어서 유료방송시장의 특성과 함께 셀로판 오류, SSNIP test에서 주로 사용되는 이용자 설문

21) 이는 소비자가 Sky Sports 시청에 보다 높은 가치를 부여하고 있으며 플랫폼 전환비용이 상대적으로 저렴함을 의미한다.

데이터에서 과장된 선호가 나타날 가능성에 대한 고려, 방송의 양면시장적 특성, 번들상품으로 구매되는 특성 고려 등의 시장획정 이슈에 대한 접근법을 제시하고 있다. 이러한 시장획정 분석 틀 하에서 Ofcom은 유료방송서비스 관련 시장으로 도소매 수준의 콘텐츠 관련시장 및 플랫폼 시장 획정 결과를 제시하고 있다. 또한 프리미엄 콘텐츠 시장에 대해서는 시장점유율, 지상파의 제약, 전환비용, 진입 및 확장장벽, 이용자 대응력 등의 경쟁상황평가 지표를 도입하여 시장지배력 평가를 실시하였다.

이러한 Ofcom의 분석은 먼저 유료방송시장에 대한 체계적인 경쟁상황 분석의 틀을 제시하였다는데 큰 의미가 있다. 기존의 유료방송시장에 대한 경쟁상황 분석은 기업의 인수·합병 또는 반경쟁행위와 관련하여 단편적으로 이루어지거나, 경쟁상태의 조사 수준에 머물러 있었다. 하지만 Ofcom은 유료방송시장의 가치사슬 단계별 수직적, 수평적 시장구조를 고려하여 유료방송의 모든 관련시장의 획정 가능성에 대해 분석하였으며, 특히 경쟁 문제로 인해 관심의 대상이 되는 콘텐츠 및 플랫폼 시장에 대해서는 방송시장의 특성을 고려한 시장획정 방법론과 시장지배력 평가를 실시하여 유료방송시장 경쟁상황평가의 중요한 사례를 보여주고 있는 것이다.

또한 Ofcom의 경쟁상황분석이 방송시장의 현황과 특성에 대한 방대한 분석을 기초로 하여 이루어졌다는 점을 참고해야 한다. 본고에서 자세히 소개하지는 않았지만 Ofcom은 이용자 설문, 유료방송시장 현황의 국제비교, 영국 유료방송의 각 거래단계별 시장현황 조사 등을 실시하고, 이로부터 도출된 유료방송시장의 핵심적인 특징을 경쟁상황평가 작업에 연결하고 있다. Ofcom이 식별한 방송시장의 주요 특징이 어떻게 경쟁상황평가 방법론에 연결되는 지에 대해서는 추후 보다 상세한 분석이 필요할 것이다.

한편, 이러한 Ofcom의 경쟁상황분석은 경제적 분석에 주로 초점을 두고 수행되어 방송이 갖는 공익성 등 사회적 관점의 특성을 어떻게 경쟁상황 분석에서 조화롭게 수용할 것인가에 대해서는 심도 있는 추가 연구가 필요할 것으로 보인다. 같은 맥락에서 경쟁상황평가 지표 도입에 있어서도 공익성, 다양성 추구를 위해 도입된 규제에 의한 진입장벽 등 추가적인 지표 개발이 필요할 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 권상희 외(2007), 『2006년 방송시장 경쟁상태 보고서』, 방송위원회.
- [2] 김도연·김동욱·조은기(2006), 『융합환경에서의 방송 산업 시장획정 방법 및 규제 개선에 관한 연구』, 한국방송광고공사.

- [3] 김희수 외(2003. 10), 『경쟁상황 평가제도 개선방안 연구』, 정보통신정책연구원.
- [4] _____ (2006), 『방송서비스의 다매체화 및 통신방송 융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구(Ⅰ)』, 연구보고 06-06, 정보통신정책연구원.
- [5] _____ (2007), 『방송서비스의 다매체화 및 통신방송 융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구(Ⅱ)』, 연구보고 07-08, 정보통신정책연구원.
- [6] 이상규 외(2004), “통신서비스 시장지배력: 정의 및 판단기준”, 《KISDI 이슈리포트》 04-12, 정보통신정책연구원.
- [7] 이상우 외(2007), 『다채널 방송시장에서의 프로그램 접근에 관한 연구』, 연구보고 06-05, 정보통신정책연구원.
- [8] FCC(2006), “Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming”
- [9] Ofcom(2007a), “Pay TV market investigation-Consultation document”
- [10] _____ (2007b), “Market definition and market power in pay TV, annex 13 to pay TV market investigation consultation”
- [11] _____ (2008a), Communications Market Report-Research document”
- [12] _____ (2008b), “Pay TV second consultation-Access to premium content”
- [13] BARB(Broadcaster’s audience research board) 홈페이지(<http://www.barb.co.uk>)