

방통융합정책연구 KCC-2018-12

중편PP 의무송출제도 개선방안 연구

A Study on the Improvement of the Must-Carry Rules
Applied to General Programming Channels

2018. 11

연구기관 : 정보통신정책연구원



방송통신위원회
Korea Communications Commission

방통융합정책연구 KCC-2018-12

종편PP 의무송출제도 개선방안 연구

(A Study on the Improvement of the Must-Carry Rules
Applied to General Programming Channels)

김남두/정은진

2018. 11

연구기관 : 정보통신정책연구원



방송통신위원회

Korea Communications Commission

이 보고서는 2018년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해
이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『중편PP 의무송출제도 개선방안 연구』의 연구
결과보고서로 제출합니다.

2018년 11월

연구기관: 정보통신정책연구원

총괄책임자: 김남두 연구위원

참여연구원: 정은진 연구원

목 차

요약문	vii
제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 필요성과 목적	1
제 2 절 연구방법 및 보고서 구성	3
제 2 장 국내 방송채널 전송 제도의 변천	5
제 1 절 구 종합유선방송법제 하의 PP채널 전송 제도	5
제 2 절 통합 방송법 제정 이후 PP 채널 전송 제도	10
1. 종합편성 PP의 최초 정책 구상 및 변천	11
제 3 절 지상파 의무재송신 제도	12
제 3 장 해외 유료방송 플랫폼의 방송채널 의무전송 제도	41
제 1 절 미국의 방송채널 의무전송 제도	14
1. 지상파 지역 방송사의 재송신 동의/의무송신 선택 제도	14
2. 위성방송사업자에 적용되는 재송신 규제	19
제 2 절 독일의 방송채널 의무전송 제도	22
제 3 절 유럽연합의 방송채널 의무전송 제도	28
1. 영국 사례	30
제 4 장 종편 PP 의무송출 관련 쟁점	23
제 1 절 검토 필요성	32
제 2 절 의무송출 관련 입법 취지의 검토와 의무송출 채널의 요건 도출	32
1. 의무송출 제도의 변화를 고려한 입법 취지 검토	32
2. 여타 의무송출 채널의 성격 검토	34
3. 의무송출 대상 채널의 요건	35

제 3 절	쟁점별 세부 검토	36
1.	‘다양성’ 기준 관련	36
2.	‘공익성’ 기준 관련	37
3.	‘채널 경쟁력’ 기준 관련	37
제 5 장	종편 PP 의무송출제도 개선방안	34
제 1 절	종편 의무송출 유지안	43
1.	논거 및 관련 의견	43
2.	기타 의견	46
제 2 절	종편 의무송출 축소안	47
1.	논거 및 관련 의견	47
제 3 절	종편 의무송출 폐지안	48
1.	논거 및 관련 의견	48
2.	기타 의견	52
참고문헌		53

표 목 차

<표 2-1> '94년 12월 최초 선정된 프로그램 공급분야별 PP 사업자 명단	7
<표 2-2> '98년 기준 프로그램 공급분야 분류 및 프로그램 공급업 허가 현황	8
<표 3-1> 케이블 사업자의 전송용량에 따른 상업·비상업 TV 채널의 의무송신 규정	51
<표 3-2> PEG 채널의 성격	81
<표 4-1> 방송법 제70조의 구성	43
<표 4-2> 주요 PP 채널 및 의무송출 범주에 속한 채널의 연평균 시청률 순위('17년)	8
<표 4-3> 특정 범주 채널의 재송신/송출 중단시 플랫폼 전환 의향 조사결과('17년)	9
<표 4-4> 주요 방송사업자 범주의 연도별 방송사업 매출 추이	10
<표 4-5> 방송사업자 범주별 방송광고 매출 추이('12~'17)	11
<표 4-6> 주요 방송사업자 범주의 연도별 방송광고 매출 추이	11
<표 4-7> 개별 종편 사업자의 영업손익 및 영업수익률 추이	12
<표 5-1> 개별 종편 사업자의 영업손익 및 영업수익률 추이('12~'17년)	14
<표 5-2> 개별 종편 PP, 보도 PP, CJ E&M의 방송프로그램제공매출 추이('15~'17년)	15
<표 5-3> 지상파 사업자별 재송신매출 현황('15~'17년)	15
<표 5-4> 주요 의무송출 대상 채널 및 유력 PP 채널의 연평균 시청률 순위('17년)	15
<표 5-5> 방송사업자 유형별 방송사업 매출액 및 방송광고 매출액 추이('12~'17년)	15

요 약 문

1. 제 목

중편PP 의무송출제도 개선방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

- 의무송출 채널 수를 특정하지 않고 모든 종합편성 PP 채널(이하 중편채널)에 적용되는 현행 중편채널 의무송출 규정은 실제 승인받은 중편 PP 사업자가 전무하였던 과거 시점에서 수립된 것으로, 현재 4개의 승인받은 중편 PP가 존재하는 시장 상황을 고려하여 해당 규정의 문제점을 검토하고 개선방안을 도출할 필요가 있음
 - 아울러, 중편 채널 개국('11년 12월) 이후 상당 기간이 경과하여 중편 채널의 시장 조기 안착을 지원할 정책적 필요성이 감소한 점, 근년에 들어 OTT 동영상 서비스 보급 등 방송콘텐츠 소비경로가 다양해진 점 등도 고려할 필요가 있음
- 이러한 필요성에 따라, 본 연구는 현재 유료방송 플랫폼에 적용되는 의무송출 제도, 특히 중편 채널의 의무송출 제도가 방송의 공공성·공익성 구현, 방송시장 내 공정경쟁 유지, 방송환경 변화에 따른 방송산업 경쟁력 강화 등 정책 목표의 기준에 합리적인지 다양한 시각에서 검토하고 그에 따른 적절한 정책적 대안을 도출하기 위하여 수행되었음

3. 연구의 구성 및 범위

- 본 연구보고서는 다음과 같이 구성됨
 - (제1장) 본 연구의 필요성과 목적, 연구 내용의 범위, 연구방법 등을 소개함

- (제2장) 국내의 유료방송 플랫폼을 통한 방송채널(PP 채널과 지상파 채널)의 전송 제도의 변천 과정, 특히 종편 채널의 의무송출 제도의 성립 배경과 변천 과정을 소개함
- (제3장) 해외의 유료방송 플랫폼에 적용되는 의무송출(must-carry) 제도 중 종편 채널 의무송출 제도에 시사점을 줄 수 있는 사례를 다루며, 구체적으로 미국의 지역 지상파 채널의 재송신 제도, 독일의 종합편성 채널에 적용되는 의무송출 제도, 유럽연합의 방송채널 의무송출 제도 등을 소개함
- (제4장) 방송법 시행령에 근거한 현재의 종편 PP 의무송출 제도의 타당성을 둘러싼 쟁점들을 분석하며, 이를 위해 종편 PP 채널 의무송출 규정의 입법 취지를 검토하고 종편 채널이 관련 기준(다양성, 공익성, 경쟁력 열위 등)에 부합한지 여부에 대하여 논의함
- (제5장) 이상의 논의와 자료를 토대로 ‘종편PP 의무송출 제도개선 협의체’에서 논의하여 도출한 3개 최종안(의무송출 유지, 축소, 폐지)의 논거 및 관련 의견을 수록함

4. 연구 내용 및 결과

□ 종편PP 채널의 의무송출제도 연혁

- 종편PP 채널의 의무송출 제도는 '00년 방송법 시행령 개정으로 도입되었으며 당시 승인PP 채널(종편·보도·홈쇼핑)에 대하여 의무송출 규정을 신설(시행령 제53조제1항제2호)
 - 규정 신설 당시 승인받은 종편PP 사업자는 없었음
 - 2001년 홈쇼핑PP 채널의 의무송출이 폐지되고 2007년 보도전문PP 채널의 의무송출을 종전 ‘모든 채널’에서 ‘2개 이상’으로 변경하는 등 변화가 있었음
- 종편PP에 대한 소유제한이 완화되면서(2009년 신·방 겸영 허용) 4개 종편PP가 승인 받은(2011년) 이후에도, 2000년에 도입된 종편PP 의무송출 방식(모든 종편PP 채널을 의무송출)이 유지되고 있음

□ 해외 사례

- 종편PP 채널을 대상으로 의무송출을 실시하고 있는 사례로는 독일이 있으며, 각 주에 적용하는 방송 관련 규정인 방송국가협약에서 시청률이 높은 2개 종편 채널을 대상으로 의무송출을 실시하도록 규정하고 있음
 - 양대 민영방송 채널인 RTL과 Sat.1으로 하여금 지역 프로그램 편성 의무를 부과하고, 의무송출을 통해 해당 프로그램의 시청편의를 제공하고 있음
 - ※ 독일은 방송의 중요한 가치인 지역성 구현을 위해 일부 종편PP 채널의 의무송출을 실시하고 있음에 반해, 우리는 모든 종편PP 채널을 의무송출 하고 있다는 점에서 차이가 있음
- 기타 미국, 캐나다, 프랑스 등의 국가에서 공공적 성격을 가진 채널(시청자 액세스 채널, 교육, 정책홍보 방송, 국회 방송 등)을 대상으로 의무송출을 실시하고 있으나 국내 종편PP와 유사한 채널의 의무송출 사례를 찾기는 어려움

□ ‘종편PP 채널 의무송출 제도개선 협의체’ 제도개선(안)

- 정부, 종편 사업자, 플랫폼사업자가 추천한 각계 전문가 11인(각 3인, 4인, 4인)으로 “종편PP 의무송출 제도개선 협의체”를 구성하여 제도 개선방안을 논의한 결과(7월~9월, 6차례 회의 개최), 3개의 방안을 도출(아래에 유지안, 축소안, 폐지안 소개)
 - 최종적으로 3개 방안 중 폐지안에 다수가 찬성(11인 중 6인)
- ① (제1안) 종편PP 채널 의무송출 유지 안
 - (논거) 종편PP 채널은 특정 방송분야에 편중되지 않은 편성을 통해 다양성에 기여하며, 보도기능을 수행한다는 점에서 공익성이 있으므로, 방송법(제70조제1항) 취지에 부합
 - 경제적으로도 적자에서 벗어나지 못한 사업자가 있는 등 시장에 안착하지 못하고 있으며, 지상파 보다 프로그램 사용료가 낮은 점을 고려할 때 플랫폼 사업자 보다 협상력에서 우위에 있다고 볼 수 없으므로 의무송출 유지가 필요

② (제2안) 의무송출 종편PP 채널 수 축소안(“1~2개 이상”)

- (논거) 모든 종편PP 채널 송출은 플랫폼에게 과도한 규제며, 종교·공익 등 타 의무 송출과의 형평성을 위해 의무송출 채널수를 1~2개 이상으로 축소
 - 일부 종편PP 채널은 높은 시장경쟁력을 확보했으며, 의무송출 축소 시 현재 종편 PP에게 기울어진 종편PP와 플랫폼 간 협상력 불균형도 완화될 것
- ※ 의무송출 채널 선정은 플랫폼사업자가 자율적으로 선택하는 것이 바람직함

③ (제3안) 종편PP 채널 의무송출 폐지 안

- (논거) 방송법(70조제1항)의 “특정 방송분야 편중방지”는 채널 내 프로그램 편성의 다양성 보다는 플랫폼사업자의 채널구성의 다양성을 의미하는 것이며,
 - 의무송출은 상업적 논리로 채널구성에 포함되기 어려운 공익적 채널을 배려하기 위한 제도로 종편PP는 제도 취지에 부합하지 않음
 - 종편PP 채널은 이미 시청률, 방송·광고매출 등에서 시장경쟁력을 확보했기 때문에 의무송출이 폐지되더라도 송출이 중단될 가능성은 희박함
 - 의무송출을 폐지하여 재전송 대가 협상 시 시장원리에 따라 사업자 간 자율적으로 거래하는 것이 바람직함

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Foreign Cases of Must-Carry Rules Applied to
Broadcasting Channels

Chapter 3. The History of Domestic Must-Carry Rules Applied
to Broadcasting Channels

Chapter 4. The Recent Issues and Debates for the Must-Carry
Rules Applied to General Programming Channels

Chapter 5. An Interim Report on Policy Suggestions From the
Consultative Organization

제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

- 유료방송사업자(케이블 SO, 위성방송)의 채널 구성 및 운영에 대한 규제는 방송법 제70조(채널의 구성과 운용) 및 제78조(재송신)을 통해 이루어지고 있음
 - IPTV 사업자의 채널 구성 및 운영 또한 방송법 제70조, 78조를 준용하여 규제함(IPTV법 제21조 제4항, 제21조 제3항)
- 방송법에서는 유료방송사업자에 대해 공공채널, 종교채널, 장애인복지채널, 공익채널을 두도록 규정함
 - 방송법 제70조 제3항은 케이블 SO와 위성방송사업자에 대해 공공채널, 종교채널, 장애인복지채널을 둘 것을 규정함
 - 방송법 제70조 제8항은 공익채널(유료방송사업자에 대하여 방송 분야의 공익성 및 사회적 필요성을 고려하여 방통위가 고시한 방송분야에 속하는 채널)을 운용하도록 의무화함
- 또한, 방송법 시행령 제53조 제1항은 방송법의 유료방송 사업자에 대한 채널 구성의 다양성 조항((제70조제1항)을 근거로 종합편성 PP 채널(이하 종편 채널, 모두)과 보도전문 편성 PP 채널(이하 보도전문 채널, 2개 이상)을 두도록 의무화함
 - ※ 방송법 제70조 제1항은 지상파 DMB 사업자, 케이블 SO, 위성방송사업자에 대해 “특정 방송분야에 편중되지 아니하고 다양성이 구현”되도록 대통령령이 정하는 바에 의하여 채널을 구성·운용하도록 규정함
- 이러한 법령에 따라, 현재 유료방송 사업자(IPTV 사업자 포함)에 대하여 일부 지상파 TV 채널(2개)의 의무 재송신과 함께 TV PP 채널 중 공공채널(3개), 종교채널(3개), 장애인복지채널(1개), 공익채널(3개), 그리고 종합편성채널(이하 종편 채널, 4개)와 보도전문 편성채널(이하 보도전문 채널, 2개)의 의무송출이 시행되고 있음

- 이 중 종편 채널 및 보도전문 채널의 의무송출 규정은 '00년 통합방송법 시행령에서 도입되었으며(승인 PP의 의무송출), 케이블 SO와 위성방송에 적용되는 현행 기준(모든 종편 채널 및 2개 이상 보도전문 채널의 의무송출)은 '07년 방송법 시행령에서 수립됨
- ※ 2007년 개정 시행령에서(제53조 제1항) 지금은 사라진 위성 DMB에 대해서 종편 또는 보도전문 채널 1개 이상의 의무송출을 규정하고, 케이블 SO와 위성방송에 대해서는 보도전문 채널 2개 이상 의무송출을 적시하되 당시 시장에 존재하지 않았던 종편 채널에 대해서는 채널 수를 특정하지 않고 의무송출을 규정함
- 2009년 방송법 개정 및 종편 채널 개국을 앞두고, 학계에서는 종편 채널 및 보도전문 채널의 의무송출 제도에 대해 상반된 시각의 의견이 개진된 바 있음¹⁾
 - (긍정론) 종편 채널(아울러 보도전문 채널)에 대한 의무송출 정책은 공급 다양성 확보라는 대의에 부합하며, 특히 초기 사업성이 불투명한 방송사업자(특히 종편 PP)의 안정적인 사업 개시 및 조기 시장 안착·활성화를 도모할 수 있음
 - (비판론 1) 현재 지상파 채널 중 MBC와 KBS 2에 대해서는 공영방송이면서도 의무 재전송이 적용되지 않음을 고려할 때, 민영 방송인 종합편성채널 및 보도전문 채널 모두를 의무 송출 대상으로 지정할 수 있는 논거가 빈약함
 - (비판론 2) 지상파 채널 중 의무재송신 대상인 KBS 1과 EBS 채널의 경우 무료로 유료 방송사업자가 재송신하는 반면, 의무송출 대상인 종편 채널과 보도전문 채널이 유료 방송사업자로부터 프로그램 사용료를 받는 것은 이중 특혜의 소지가 있음
 - (비판론 3) 종편·보도 PP 승인제를 통해 동종 방송사업자의 시장 진입이 제한되는 상황에서, 투자 능력, 객관적 시장성평가 미흡한 부실 사업자에게도 안정적인 시장 활동을 방조하는 부작용을 낳을 수 있음
 - (비판론 4) 4개 종편채널에 대한 의무송출 제도는 종래 의무송출 정책의 중요 취지인 시장에서 생존하기 힘든 공공성이 강한 PP 채널들에 대한 의무송출 지원을 축소함으로써 유료방송 부문에서 다양성과 공익성 실현을 오히려 저해할 수 있음
- 의무송출 채널 수를 특정하지 않는 현행 종편채널 의무송출 규정은 승인받은 종편 PP

1) 황준호 외(2008). <보도전문채널 및 종합편성채널 제도연구>. 방송통신위원회.

가 전무하였던 과거 시점에서 수립된 것으로, 현재 4개의 승인받은 종편 PP가 존재하는 시장 상황을 고려하여 해당 규정의 문제점을 검토하고 개선방안을 도출할 필요가 있음

- 종편 채널 개국('11년 12월) 이후 상당 기간이 경과하여 종편 채널의 시장 조기 안착을 지원할 정책적 필요성이 감소한 점, 근년에 들어 OTT 동영상 서비스 보급 등 방송콘텐츠 소비경로가 다양해진 점 등도 고려할 필요가 있음

※ 그간 홈쇼핑 채널에 대해서는 의무송출을 폐지하고(2002년) 보도전문 채널에 대해서는 플랫폼 간에 의무송출 채널 수를 차등 적용하는 규제 변화가 있었던 반면에(2007년), 종편 채널에 대해서는 실제 사업자가 없었던 시기에 수립되었던 의무송출 규제가 유지되고 있어 비판적 검토가 필요

- 이상의 배경에 따라, 본 연구는 현재 유료방송 플랫폼에 적용되는 의무송출 제도, 특히 종편 채널의 의무송출 제도가 방송의 공공성·공익성 구현, 방송시장 내 공정경쟁 유지, 방송환경 변화에 따른 방송산업 경쟁력 강화 등 정책 목표의 기준에 합리적인지 다양한 시각에서 검토하고 그에 따른 적절한 정책적 대안을 도출하기 위하여 수행되었음

제 2 절 연구방법 및 보고서 구성

- 본 연구보고서는 다음의 연구 내용을 수록함
 - 국내의 유료방송 플랫폼을 통한 방송채널(PP 채널과 지상파 채널) 의무송출·의무재송신 제도, 특히 종편 채널 의무송출 제도의 형성 배경과 변천 과정
 - 해외 유료방송 플랫폼에 대한 방송채널 의무송출(must-carry) 제도의 현황(일부 종합편성채널에 대한 의무송출이 존재하는 독일의 방송채널 송출 제도, 미국의 지역 지상파 방송국의 재진송 제도 등)
 - 종편 채널 의무송출 제도와 관련된 제반 쟁점 분석(종편 채널 의무송출 규정의 도입 배경, 현행 종편 PP 채널에 대한 의무송출 적용의 타당성 문제를 둘러싼 각종 쟁점 분석)
 - 현행 종편 채널 의무송출 제도 관련 쟁점 분석 결과에 토대를 둔 복수의 개선방안(의무송출 유지안, 축소안, 폐지안) 제시('종편PP 의무송출 제도개선 협의체'에서 논의한 내용에 근거함)

- 연구진은 다음과 같은 방법에 의하여 연구를 수행하였음
 - (국내 문헌 분석) 구 종합유선방송법 및 동법 시행령, 2000년 통합 방송법 및 동법 시행령, 2009년 방송법 개정 당시 종편 PP 의무송출 관련 논의 등 PP 채널 송출제도의 변천 과정을 파악할 수 있는 법령·정책논의 자료를 수집하여 분석
 - (해외 문헌 분석) 미국, 독일, 유럽연합 등 해외 국가의 유료방송 플랫폼의 방송채널 의무송출(must-carry) 관련 법령 및 관련 현황 보고서를 수집하여 분석
 - (국내 시장 자료 분석) 종편 PP 사업자 및 기타 주요방송사업자의 경영성과를 파악하기 위하여 관련 시장 자료(방송사업 매출, 광고매출, 프로그램사용료매출, 채널 시청률 등)를 수집하고 분석
 - (협의체 운영) 공정한 논의를 위하여, 정부(방송통신위원회, 과학기술정보통신부), 종편 PP 사업자, 유료방송플랫폼 사업자들이 추천한 각계 전문가들로 ‘종편PP 의무송출 제도개선 협의체’(정부 추천 3인, 종편 추천 4인, 플랫폼 추천 4인)를 구성하여 종편 채널 의무송출 제도 개선방향에 관한 다양하고 전문적인 의견을 청취(’18년 7월~9월)
- 이상의 연구 활동을 토대로, 본 연구보고서는 다음과 같이 구성됨
 - (제1장) 본 연구의 필요성과 목적, 연구 내용의 범위, 연구방법 등을 소개함
 - (제2장) 국내의 유료방송 플랫폼을 통한 방송채널(PP 채널과 지상파 채널)의 전송제도의 변천 과정, 특히 종편 채널의 의무송출 제도의 성립 배경과 변천 과정을 소개함
 - (제3장) 해외의 유료방송 플랫폼에 적용되는 의무송출(must-carry) 제도 중 종편 채널 의무송출 제도에 시사점을 줄 수 있는 사례를 다루며, 구체적으로 미국의 지역 지상파 채널의 재송신 제도, 독일의 종합편성 채널에 적용되는 의무송출 제도, 유럽연합의 방송채널 의무송출 제도 등을 소개함
 - (제4장) 방송법 시행령에 근거한 현재의 종편 PP 의무송출 제도의 타당성을 둘러싼 쟁점들을 분석하며, 이를 위해 종편 PP 채널 의무송출 규정의 입법 취지를 검토하고 종편 채널이 관련 기준(다양성, 공익성, 경쟁력 열위 등)에 부합한지 여부에 대하여 논의함
 - (제5장) 이상의 논의와 자료를 토대로 ‘종편PP 의무송출 제도개선 협의체’에서 논의하여 도출한 3개 최종안(의무송출 유지, 축소, 폐지)의 논거 및 관련 의견을 수록함

제 2 장 국내 방송채널 전송 제도의 변천

제 1 절 구 종합유선방송법제 하의 PP채널 전송 제도²⁾

- 1990년대에 접어들면서 방송기술의 발전에 따라 기존의 지상파 방송 외에 케이블(cable)망을 이용하는 다채널 TV 서비스, 즉 종합유선방송을 도입하려는 정부 정책을 추진
 - 이러한 정책을 뒷받침하여 1991년 12월 기존의 방송법과는 별도로 종합유선방송법이 제정
 - 따라서 오늘날 유료방송 중 하나인 종합유선방송은 당시에는 법적으로 방송과는 별도의 영역으로 규율
- 1991년 종합유선방송법 제2조(정의) 제1호에서는 종합유선방송을 “영상(문자 및 정지화상을 포함한다)·음성·음향 등을 유선전기통신시설을 이용하여 수신자에게 송신하는 다채널방송”으로 정의
 - 당시 방송법상 방송의 정의와 비교하면 종합유선방송은 보도, 교양, 오락 같은 내용 지향적 용어 대신 좀 더 형식 지향적인 용어(영상, 음성, 음향 등)를 사용하여 정의되었음을 알 수 있음
 - 종합유선방송법에서는 종합유선방송과 관련된 사업 주체를 종합유선방송국(SO), 전송망사업자(NO), 프로그램공급자(PP)로 분류하는 삼분류 체계를 도입하였는데, 이중 종합유선방송국이 오늘날의 종합유선방송사업자, 프로그램공급자가 오늘날의 방송채널사용사업자에 해당
- '91년 종합유선방송법에서는 프로그램공급업에 대해서는 허가제(제13조)와 프로그램 공급분야 지정제도(제14조)를 도입
 - 당시 종합유선방송법 제14조에서는 “공보처장관은 제13조의 규정에 의한 허가를 함

2) 김남두·우혜진(2015. 11), “보도 콘텐츠의 구성요소 분석 및 법제 정비방안 연구” 참조하되 최신 정보를 확인하여 새로이 서술

에 있어서는 방송프로그램의 공급이 특정 분야에 편중되지 아니하고 그 전문성과 다양성이 실현될 수 있도록 하기 위하여 방송프로그램의 공급분야를 지정할 수 있다”고 규정하여, 신규 다채널 방송 서비스에서 유료방송 채널의 개별적 전문성과 전반적 다양성이 구현될 수 있도록 프로그램 공급분야를 지정하여 허가제를 운영할 수 있도록 조치

- 1991년 제정된 종합유선방송법은 프로그램공급업(오늘날 방송채널사용사업, PP)에 대해 허가제(제13조)와 프로그램 공급분야 지정제(제14조)를 도입³⁾
 - 1994년 개정된 종합유선방송법은 보도프로그램공급업(보도 PP)에 대해 ‘매체독점 부작용 방지’를 위해 1인 지분 제한, 소유·겸영제한을 강화(대기업, 지상파 방송, 케이블 SO 등에 의한 지분 소유를 금지 또는 제한)
 - 이에 의거하여, 종합유선방송 본방송 개시 약 6개월 전인 1994년 12월 정부(공보처)는 최초로 허가대상 프로그램 공급자, 즉 PP 채널을 선정(1차 PP 선정).
 - 1994년 12월 정부(공보처)는 1차 PP 선정을 통해 16개 프로그램 공급분야를 지정하고 총 27개 PP 사업자(분야별 1~3개)를 선정·허가(한국케이블TV방송협회, 2003)
 - 당시 16개 프로그램 공급분야는 보도, 영화, 스포츠, 교양, 오락, 교육, 음악, 어린이, 여성, 종교, 관광교통, 문화예술, 만화, 바둑, 홈쇼핑, 공공으로 분류되었다(한국케이블TV방송협회, 2003).
- ※ 당시 보도 분야에서는 2개 사업자 선정(종합보도: YTN, 경제보도: MBN)

3) (1991.12.31. 종합유선방송법 제13조 제1항) ① 프로그램공급업을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 종합유선방송위원회를 거쳐 공보처장관의 허가를 받아야 한다. 허가사항을 변경하고자 할 때에도 또한 같다.

제14조: 공보처장관은 제13조의 규정에 의한 허가를 함에 있어서는 방송프로그램의 공급이 특정분야에 편중되지 아니하고 그 전문성과 다양성이 실현될 수 있도록 하기 위하여 방송프로그램의 공급분야를 지정할 수 있다.

<표 2-1> '94년 12월 최초 선정된 프로그램 공급분야별 PP 사업자 명단

공급분야	회사명	최대 주주	장르
보도	연합TV뉴스(YTN) 매일경제TV(MBN)	연합통신 매일경제	종합보도 경제보도
영화	캐치원 대우시네마네트워크(DCN)	삼성물산 대우전자	유료영화 기본영화
스포츠	한국스포츠TV(KSTV)	국민체육진흥공단	스포츠
교양	큐채널 센추리TV	제일기획 김지호	교양·다큐 "
오락	현대방송(HBS) 제일방송(JBS)	금강기획 심현우	가정오락 드라마
교육	두산수퍼네트워크(DSN) 미래교육(myTV) 다솜방송	동아출판사 시사영어사 한샘	사회교육학습 " "
음악	코리아음악방송(KMTV)※ 뮤직네트워크(m.net)	현대음향 영유통	대중음악, 공연예술 "
어린이	대교방송(dbc)	대교	어린이
여성	동아TV(DTV) GTV	동아건설 진로	여성 "
종교	PBC 평화방송 불교TV(btn) 기독교(KCTV)	서울대교구유지재단 불교중앙교원 한국기독교유선TV	천주교 불교 기독교
관광교통	교통관광TV(TTN)	교통안전관리공단	교통관광
문화예술	A&C 코오롱	코오롱건설	문화예술
만화	오리온카툰네트워크	동양제과	만화
바둑	한국바둑TV(BTV)	한국기원	바둑
홈쇼핑	홈쇼핑TV(HSTV) 하이쇼핑	삼구통상 금성정보통신	홈쇼핑 "
공공	한국영상제작소(KTV)	(공보처)	공공

자료: 한국케이블TV방송협회(2003), 『한국케이블TV 5년사』, <표 7> 일부 수정

- <표 2-1>에서 주목할 점은 당시 허가제와 연계되었던 프로그램 공급분야 지정제도에
서는 처음부터 PP 채널의 공급분야에서 보도 분야와 기타 분야 간 구분이 이루어짐
- 당시의 프로그램 공급분야 분류체계를 살펴보면, 보도·교양·오락 분야의 대분류와

- 함께 교양·오락의 하위 분야로 생각될 수 있는 소분류가 추가 적용
- 이런 점에서 유료방송 부문의 PP 프로그램 공급분야 분류에서는 처음부터 보도 분야와 다른 분야의 구분이 있었고, 이는 보도 분야가 아닌 다른 분야를 공급분야로 하는 PP의 방송 내용에서 보도를 배제하는 편성 규제의 역사적 기원이 된 것으로 해석
 - ※ 이후 1999년 프로그램 공급분야 지정제가 폐지될 때까지, 공급분야 및 허가 PP의 수는 큰 변화 없이 유지('98년 기준 프로그램 공급분야 18개, 허가 PP 29개)
 - 이후 프로그램 공급분야의 분류방식은 다소 변경이 있었으나, 보도 분야와 다른 분야를 구분하는 공급분야 분류방식의 근간은 1999년 프로그램 공급분야 지정제도가 폐지될 때까지 계속하여 유지⁴⁾
 - 이는 프로그램 공급업 허가제와 프로그램 공급분야 지정제도가 아직까지 유지되었던 1998년 당시의 프로그램 공급자 현황 자료를 통하여 확인할 수 있음(방송위원회, 2003).
 - 1998년 기준 총 29개 PP 채널 현황 자료는 <표 2-1>에 소개.

<표 2-2> '98년 기준 프로그램 공급분야 분류 및 프로그램 공급업 허가 현황

공급분야	채널명	채널수
보도	연합TV뉴스, 매일경제TV	2
홈쇼핑	39쇼핑, LG홈쇼핑	2
영화	캐치원, 대우시네마네트워크	2
스포츠	한국스포츠TV	1
골프	골프채널	1
교양·다큐	Q채널, 센추리TV	2
문화·예술	A&C 코오롱	1
가정·오락	드라마네트워크, 현대방송	3
여성	동아TV, GTV	2
만화	투니버스	1
교육	두산수퍼네트워크	1
어린이	어린이TV	1

4) 문화관광부(1998. 11), 「종합유선방송 공급분야 지정」

공급분야	채널명	채널수
의료·건강	의료건강채널	1
음악	코리아음악방송, 뮤직네트워크	2
종교	평화방송TV, 불교TV, 기독교TV	3
교통·관광	교통관광TV	1
바둑	한국바둑텔레비전	1
공공	아리랑TV, OUN, KTV	3

자료: 방송위원회(2003. 1. 29), 「전문편성의 방송분야 고시 관련 공청회 자료집」, 4쪽의 표 일부 수정.

- PP 허가제에도 불구하고, 케이블 SO의 채널 구성(=채널 편성)에 대해서는 1) 방송분야 다양성 구현, 2) 공공채널 포함(동법 시행령에 따라 1개 이상), 3) SO 자체 지역채널 운영만을 규정하였고, 그 밖의 PP 채널 의무송출 규정은 없었음('91년 종합유선방송법, 이후 법 폐지 때까지 유지)⁵⁾
- 그 대신 허가받은 PP에 대해 케이블 SO에 공정·합리적 시장가격으로 프로그램을 제공하고 정당한 이유 없이 이를 거부하지 못하도록 규정⁶⁾
- ※ 이는 당시 (1) 허가받은 전체 PP 채널 수가 제한적이었고(30개 미만), (2) SO 간 상호겸영 금지로 인해 PP 수보다 SO 사업자 수가 더욱 많았으며, (3) 사업 초기 '다채널 방송'의 장점을 홍보해야 하는 케이블 SO 입장에서 채널 편성에서 특정 채널을 배제할 이유가 없었던 점 등이 고려된 것으로 추론할 수 있음

5) (1991.12.31. 제정 종합유선방송법 제22조 1~3항) ① 종합유선방송국의 채널은 방송분야의 다양성이 구현되도록 구성·운용되어야 하며, 특정분야에 편중되어서는 아니된다.
 ② 종합유선방송국은 대통령이 정하는 바에 따라 국가가 공공의 목적으로 이용할 수 있는 채널을 두어야 한다.
 ③ 종합유선방송국은 대통령이 정하는 바에 따라 스스로 제작한 지역정보 및 방송프로그램안내와 공지사항 등을 송신하는 지역채널을 운용할 수 있다.

6) (1991.12.31. 제정 종합유선방송법 제15조 제1항) ① 제13조의 규정에 의하여 프로그램 공급업의 허가를 받은 자(이하 "프로그램공급자"라 한다)는 공정하고 합리적인 시장가격으로 양질의 방송프로그램을 종합유선방송국에 공급하여야 하며, 정당한 이유 없이 이를 거부하여서는 아니된다.

제 2 절 통합 방송법 제정 이후 PP 채널 전송 제도

- 그 후 유료방송 산업의 활성화를 도모하면서 통합 방송법 제정에 대비하여 1999년 종합유선방송법이 개정되었으며, 이에 따라 프로그램 공급업 허가제는 등록제로(제13조), 그리고 프로그램 공급분야 지정제도는 공급분야 고시제도로 대체(제14조).⁷⁾
 - 다만, 1999년 개정 종합유선방송법에서는 프로그램 공급업 허가제를 등록제로 변경하면서 예외적으로 보도프로그램 공급업은 승인 대상으로 규정
 - 즉, '99년 개정 종합유선방송법 제13조에서는 “프로그램공급업을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 문화관광부장관에게 등록하여야” 하며, “다만, 보도프로그램공급업을 행하고자 하는 자는 문화관광부장관의 승인을 얻어야 한다”고 규정
 - 이에 비추어 보건대, 1999년 PP 채널의 전문성·다양성을 제고하고 유료방송 부문을 활성화하기 위한 조치의 일환으로 PP 등록제가 시행되었음에도 불구하고, 프로그램 공급 분야에서 보도 분야와 기타 분야를 배타적으로 구분하여 전자의 분야에는 보다 엄격한 진입규제(승인제)를 적용하는 정책 노선이 수립되었음을 알 수 있음
- 유료방송산업의 활성화를 위해 개정된 1999년 종합유선방송법에서PP 등록제 전환, 프로그램 공급분야 지정제 폐지가 이뤄졌으며, 2000년 통합방송법(구 방송법 등 4개 법률 통합) 제정, 동법 시행령 제정을 통해 PP 채널 의무전송 제도가 재편됨
 - '99년 종합유선방송법은 보도 PP를 제외한 PP에 대한 등록제 시행, 케이블 SO에 대한 소유·겸영 규제 완화, PP에 대한 프로그램 공급 의무 완화(‘정당한 이유 없는 프로그램 공급 거부 금지’ 삭제)⁸⁾ 등을 도입
 - '00년 통합방송법은 (1) 프로그램공급업의 방송채널사용사업 변경, (2) 방송채널의 ‘종합편성’과 ‘전문편성’ 분류 도입, (3) 보도·홈쇼핑 PP 및 신설된 종합편성 PP(관련사항

7) '99년 개정 종합유선방송법 제14조(방송 프로그램 공급분야의 고시)에서는 “공보처장관은 제13조의 규정에 의한 허가를 함에 있어서는 방송프로그램의 공급이 특정분야에 편중되지 아니하고 그 전문성과 다양성이 실현될 수 있도록 하기 위하여 방송프로그램의 공급분야를 지정할 수 있다”고 규정.

8) (1999. 2. 8. 개정 종합유선방송법의 개정된 제15조 제1항) ① 프로그램공급자는 공정하고 합리적인 시장가격으로 양질의 방송프로그램을 종합유선방송국에 공급하여야 한다.

- 후술)에 대한 승인제 등을 규정
- '00년 통합방송법에서 의무송출 대상 채널에 종교채널을 추가하고, 동법 시행령에서 승인 PP 채널을 추가하였다가 '01년 시행령에서 당시 활동 중이던 승인 PP 채널 중 홈쇼핑 채널을 의무송출에서 제외
- ※ 당시 PP 등록제 시행, SO에 대한 소유·겸영규제 완화 등으로 유료방송 시장구조의 전면 재편(PP 수 급증, MSO의 출현)이 예견됨에 따라, 통합방송법에서는 구 종합유선방송법에 있었던 PP의 채널 공급 의무 조항을 일반적인 프로그램 공정거래 조항으로 대체하고,⁹⁾ 대신 SO에 부과되는 의무송출 채널의 범위를 확장함

1. 종합편성 PP의 최초 정책 구상 및 변천

- 2000년 통합방송법에 따라, 방송사업에 대해 매체유형에 따른 분류(지상파, PP, 종합유선방송, 위성방송 등) 뿐만 아니라 방송채널의 프로그램 편성유형에 따른 분류(종합편성, 전문편성)도 도입됨
- ※ 이에 따라 PP 채널에서도 전문편성 채널 외에 종합편성 채널의 범주 등장
- 당시 종편 PP 채널은 외주제작 전용 채널(영국의 채널 4와 유사한 성격)의 등장 가능성을 염두에 두고 의무송출 지위를 부여한 것으로 추정됨
- ※ 초기(2001~5년)에는 지역방송학계를 중심으로 지역민방이나 지역MBC 계열사가 공동투자하여 종편 채널을 설립하고 각 지역방송사가 콘텐츠 제작을, 종편 사업자가 편성을 담당하는 '지역방송 연합 PP' 방안이 제시됨(조성호, 2002)¹⁰⁾
- ※ 또한 2005년 방송위원회는 종편 PP 도입 방안에 대한 전문가 설문조사를 실시하여, 채널 운영방식(외주제작 전용 채널로 운영하는 방안), 채널 운영주체(지역방송 또는 일반 전문편성 PP의 컨소시엄 방안) 등에 대한 찬반 의견을 수렴¹¹⁾
- 하지만 이러한 최초 구상이 실현되지 않음에 따라, 소유·겸영 제한(대기업, 신문사

9) (2000. 1.12. 통합방송법 제76조) 방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별없이 제공하여야 한다.

10) 조성호(2002), "디지털 영상시대의 지역방송 편성 전략", <사회과학> Vol.14, 경북대학교 사회과학대

11) 황준호(2008), <보도전문채널 및 종합편성채널 제도 연구>, 정책 2008-09, 방송통신위원회.

참여 금지 등)이 적용된 종편 PP 사업의 경우 적정 자격을 갖춘 희망 사업자가 없어 오랫동안 시장에 존재하지 못했음

- 2009년 방송산업 경쟁력 강화, 일자리 창출 등을 위해 방송사업 소유규제 완화를 핵심으로 한 방송법 개정이 단행됨에 따라, 신-방 겸영 사업자의 승인 심사를 거쳐 4개 종편 PP가 시장에 출현
 - 방송법 개정, 사업자 선정 심사를 거쳐, 종합편성 채널은 신-방 겸영 사업자가 운영하는 채널로 성격이 재규정됨

제 3 절 지상파 의무재송신 제도

- 1991년말 제정된 구 종합유선방송법(제27조 제1·2항)에서 최초로 케이블 SO에 의한 일부 지상파방송의 역내 의무 동시재송신 및 해당 방송의 동시중계방송권 적용 예외를 규정¹²⁾
 - 당시 동법 시행령(제26조 제1항)에서 KBS와 EBS 텔레비전 방송의 의무 재송신을 규정(KBS 1, KBS 2, EBS)¹³⁾
 - ※ 지상파 TV 방송 중 공영방송 채널에 한하여 의무 재송신을 규정(공영방송의 난시청 해소, 케이블 방송의 공익성 강화 등을 고려 & 아울러 당시 허가받은 PP 채널

12) (1991.12.31 제정 종합유선방송법 제27조 제1항·제2항) ① 종합유선방송국은 대통령령이 정하는 무선방송국의 방송(라디오방송을 제외한다)을 동시재송신하여야 한다. 다만, 동시재송신하고자 하는 무선방송국의 방송구역안에 당해 종합유선방송국의 방송구역이 포함되지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항의 규정에 의한 동시재송신의 경우에는 당해 무선방송국이 가지는 저작권법 제69조의 동시중계방송권에 관한 규정은 이를 적용하지 아니한다.

13) (1992.6.1. 제정 동법 시행령 제26조 제1항·제2항) ① 법 제27조제1항에서 “대통령령이 정하는 무선방송국”이라 함은 한국방송공사법에 의한 한국방송공사 및 방송법에 의한 교육방송을 행하는 방송국을 말한다.

② 종합유선방송국은 허가받은 종합유선방송구역을 그 방송구역으로 하는 무선방송국(라디오방송국을 제외한다)의 방송을 동시재송신하는 경우에는 방송기술상의 문제 등 특별한 사유가 없는 한 당해 채널(전파법에 의하여 허가받은 사용주파수를 말한다)을 변경하지 아니하고 그대로 송신하여야 한다.

- 중 정부 운영의 공공 채널만 의무송출을 규정한 것과 형평성 유지)
- 2000년 통합방송법에서 위성방송에 대해서도 지상파 의무 재송신을 규정(제78조 제1항)
 - 2002년 개정된 방송법에서 KBS 2를 지상파 의무 재송신에서 제외
 - 방송법에서 KBS에 대해 1개 채널만을 의무 재송신 대상으로 지정·고시하도록 하여 (제78조 제2항),¹⁴⁾ 방송위원회가 이를 KBS 1로 고시
 - ※ 광고를 편성하는 KBS 2는 수신료 재원이 아닌 광고 재원으로 운영되는 채널로 보아야 한다는 의견을 수용한 것으로,¹⁵⁾ 의무 재송신 대상을 엄격한 의미의 공영방송(수신료 재원)으로 한정함
 - 2008년 제정된 IPTV 법에서 IPTV 사업자의 지상파 의무 재송신 규정
 - 참고로, 의무 재송신 대상이 아닌 지상파 방송의 재송신과 관련하여 초기에는 무상 재송신이 이뤄졌으나 법원 판결로 지상파 방송사업자의 동시중계방송권(저작권접권)이 인정되어 유상의 재송신으로 변경
 - 1990년대 후반 지상파-케이블 간 재송신 대가 지급 여부를 둘러싼 법적 분쟁이 발생하였으며,
 - 2009년~13년 법원 판결에서 지상파방송사업자의 동시중계방송권 침해가 인정됨에 따라, '13년부터 모든 MSO가 지상파 3사와 유상의 재송신 계약을 체결·갱신해 오고 있음¹⁶⁾

14) (2002.4.20. 개정 방송법 제78조 제2항) ② 제1항의 규정에 의한 지상파방송사업자가 수개의 지상파방송 채널을 운용하는 경우, 제1항 본문의 규정에 불구하고 동시재송신하여야 하는 지상파방송은 방송위원회가 지상파방송사업자별로 방송편성 내용 등을 고려하여 지정·고시하는 1개의 지상파방송 채널에 한한다.

15) (2002.4.20. 개정 방송법의 개정 취지 중 일부) “종합유선방송사업자·위성방송사업자 및 중계유선방송사업자의 경우 종전에는 한국방송공사 및 한국교육방송공사가 행하는 지상파방송을 그 채널의 수에 관계없이 수신하여 이를 그대로 동시에 재송신(동시재송신)하도록 하였으나, 앞으로는 한국방송공사 및 한국교육방송공사가 행하는 지상파방송중 방송위원회가 지상파방송사업자별로 방송편성 내용 등을 고려하여 지정·고시하는 1개의 지상파방송채널을 동시재송신하도록 하는 한편, ...(후략)”

16) 관련 법원 판례: “...의무재송신의 대상이 아닌 나머지 지상파방송의 동시재송신의 적법 여부 및 저작권 침해책임의 면제 여부에 대해서 방송법이 아무런 언급을 하고 있지 아니한 이상 방송법은 이에 대해 특별히 규율을 하지 않고, 저작권법을 포함한 사

제 3 장 해외 유료방송 플랫폼의 방송채널 의무전송 제도

제 1 절 미국의 방송채널 의무전송 제도¹⁷⁾

- 미국은 상업방송 중심 방송체제를 지닌 대표적 국가이다. 미국에서 TV 방송산업의 주축을 차지하는 전국적 사업자들의 유형은 지상파 TV 네트워크, 케이블 네트워크, MVPD (Multichannel Video Programming Distributor)로 분류
 - 지상파 TV 네트워크는 방송프로그램의 수급을 담당하는 지상파 네트워크 사업자가 소유한 직영 방송국(owned and operated stations) 및 이와 제휴 관계에 있는 가맹 방송국(affiliated stations)으로 구성되며, 이들은 네트워크 방송국(network stations)으로도 불린다. 케이블 네트워크는 유료방송 전용 TV 채널이 미국 각지의 유료방송 플랫폼으로 송출되는 연결망을 가리키며, 케이블 네트워크 사업자는 우리의 방송법상 PP 사업자에 대응
 - MVPD는 다채널 방송플랫폼을 운영하는 사업자로 케이블 사업자, 위성방송사업자, IPTV 사업자들을 통칭하며, 우리의 유료방송 사업자에 해당

1. 지상파 지역 방송사의 재송신 동의/의무송신 선택 제도

- 1992년 케이블 TV 법에 따라, 원칙적으로 상업 지상파 지역 방송사는 매 3년마다 케이블 사업자 등 유료방송사업자에 대하여 재송신 동의(retransmission consent) 혹은 의무송신(must-carry)을 선택할 수 있음(47 U.S.C.§325, §534¹⁸⁾ .

법(私法)의 영역에서 해결할 문제로 남겨둔 것으로 봄이 상당하다...”(서울고등법원 2011. 9. 11, 2010나97688판결)

17) 강준석 외(2017. 2), “플랫폼 수익구조 개선을 통한 유료방송 생태계 선순환 기반조성을 위한 연구”를 참고하되 최신 정보를 반영하여 새로이 기술

18) 미 연방법전 47장 325절(b)의 본문은 다음과 같다. “No cable system or other multichannel

- 재송신 동의를 선택한 경우, 지상파방송사는 유료방송사업자와 재송신 대가를 둘러싼 협상을 벌여 합의에 도달하면 자신의 채널에 대한 재송신을 승인
- 만일 협상이 결렬되면 해당 지상파 채널의 재송신은 이루어지지 않는다. 의무송신을 선택한 경우, 지상파방송사는 유료방송사업자에 의한 자사 채널의 안정적 재송신을 확보할 수 있으며 양자 간에는 상호 어떠한 대가의 지급도 발생하지 않음
- 다만, 비상업 지상파 지역 방송사는 재송신 동의를 선택할 수 없고 의무송신만 유료방송사업자에 요청할 수 있음(47 U.S.C.§535).
- 이는 비상업 방송사에 재송신 동의를 선택할 수 있는 권리를 부여할 경우 협상 결과에 따라 자칫 재송신이 무산될 수도 있기 때문에, 이를 방지하기 위하여 공익적 성격이 강한 비상업 지상파 방송은 사적 협상의 대상에서 제외된 것으로 해석할 수 있음(김태오, 2013, p.25).
- 또한 의무송신과 관련하여, 케이블 사업자의 전송용량을 고려하여 채널 송출능력이 12개보다 낮을 경우 의무송신하여야 하는 상업·비상업 지상파 채널의 수를 <표 3-1>과 같이 경감해 주는 융통성 발휘

<표 3-1> 케이블 사업자의 전송용량에 따른 상업·비상업 TV 채널의 의무송신 규정

47 U.S.C.§534(상업 채널의 의무송신)	47 U.S.C.§535(비상업 채널의 의무송신)
<ul style="list-style-type: none"> - 12개 이하의 채널 송출 능력을 가지고 있을 경우에는 최소 3개의 채널(300명 이하의 가입자를 가지고 있을 경우에는 제외) - 12개 이상의 채널 송출 능력을 가지고 있을 경우에는 송출 채널수의 1/3까지 	<ul style="list-style-type: none"> - 12개 이하의 채널 송출 능력을 가지고 있을 경우 1개 채널 - 12~36개의 채널 송출 능력을 가지고 있을 경우, 1~3개의 채널 - 36개 이상 채널 송출 능력을 가지고 있을 경우, 3개의 채널

출처: 김태오(2013), <표 3-3>(p.25), 일부 수정

- 대체로 보아, 상업 지상파 지역 방송사 중 인기 채널을 방영하여 협상력이 높은 방송사(특히 메이저 네트워크 가맹국)는 재송신 동의를 선택하여 유료방송사업자로부터

video programming distributor shall retransmit the signal of a broadcasting station, or any part thereof, except —(A) with the express authority of the originating station,”(이하(B), (C)는 생략).

재송신 대가를 받아내려는 전략을 취하게 되며, 대중적 인기가 낮은 채널을 방영하는 방송사는 의무송신을 선택하여 안정적 재송신을 확보함으로써 광고 수익을 증대하려는 전략을 취하게 됨¹⁹⁾

- 1992년 재송신 동의제가 도입된 후 1990년대 후반까지 지상파 재송신 대가는 지상파 채널의 추가 송신 등 현물 보상 중심이었으나, 2000년대 접어들면서 현금 보상으로 바뀌게 되었다(김태오, 2013; 박정관, 2016, p.29). 참고로, 만일 상업 지상파 지역 방송사가 전국 메이저 네트워크의 가맹사라면 해당 방송사는 재송신 협상을 네트워크 사업자에 위임하는 것이 일반적
- 이 때문에 지상파 재송신 대가를 둘러싼 분쟁이 지역 수준을 넘어 전국적 규모로 까지 확대될 수 있는 잠재적 소지가 존재(박정관, 2016, p.29).
- 지상파 재송신 동의 제도가 지니는 본질적 성격은 미국의 저작권법제의 특징과 관련 지어 이해될 필요가 있음
 - 미국의 저작권법은 저작물의 생산자에 대한 권리, 즉 저작권은 인정하나 저작인접권은 인정하지 않음(정윤경, 2005, p.40).
 - 이는 국내의 지상파방송사가 저작인접권을 인정받는 것과 달리 미국의 방송사업자는 프로그램 편성, 방송신호 송출 등 프로그램의 가치를 증진한 데에 대한 권리, 즉 저작인접권을 주장할 수 없음을 뜻함
 - 그리고 전술하였듯이, 지상파 지역 방송의 역내 재송신에 대해서는 저작권법상 특칙이 적용되어 재송신을 행하는 유료방송사업자는 개별 방송콘텐츠 이용에 대하여 저작권료를 지급할 의무가 없음
- 이런 점을 고려하면, 지상파 재송신 동의제는 저작권법상의 권리와는 별개로 미국의 지상파 지역방송사에게 자신이 송출하는 방송신호에 재산권적 속성을 부여함으로써 유료방송사업자들이 지상파방송사의 허락 없이 방송신호를 획득하여 이용(재송신)하지 못하도록 한 데에 주된 특징이 있다고 할 것(김태오, 2013, p.26)

19) 지상파 지역방송사가 의무송신을 선택하는 경우, 유료방송사업자는 가입자들에게 제공하는 패키지 상품 중 가장 낮은 수준의 기본 티어(basic tier)에서도 의무송신 채널을 제공함으로써(47 U.S.C.§534(b)) 모든 유료방송 가입자에게 해당 채널을 시청할 수 있는 기회를 제공하여야 한다(박정관, 2016, p.33).

- 즉, 재송신 동의제는 법리적 관점에서 보면 저작권법제와는 별개의 방송법제에 근거를 두고 있지만, 경제적 관점에서 보면 지상파방송사가 송출하는 방송신호에 배타적 권리를 부여하였다는 점에서 저작권접권을 대체하는 성격이 있음(김태오, 2013, p.26).
- (형성배경) '76년 저작권법에 따라 무상의 지상파 재송신이 허용되고 1980년대 후반 지상파 의무 재송신도 폐지되면서, 케이블이 급성장하던 지역 방송 시장에서 지상파 방송을 보호할 정책적 필요성 대두
 - 1972년 FCC는 지역 케이블 사업자에 대하여 지상파 의무 재송신을 도입했으나, 1985년 연방법원이 지상파 의무 재송신을 위헌으로 판결
 - 또한, 1976년 저작권법은 지역 케이블 사업자의 지상파 재송신에 대해서는 저작권료 지급 의무를 면제하였고 '저작권접권' 개념은 부재하였음
 - ※ 이러한 미국 저작권법의 특징으로 인해 지역 지상파 방송사들은 저작권접권에 근거한 재송신 대가 요구가 불가능하였음
- (의무전송/재송신동의 선택 제도 도입) 1992년 「케이블 텔레비전 소비자 보호 및 경쟁법」에 따라, 상업적(commercial) 성격의 지역 지상파방송국은 3년마다 해당 지역 내 케이블 SO를 대상으로 의무전송(must-carry) 또는 재송신 동의(re-transmission consent) 중 하나를 선택할 수 있음
 - 의무전송을 선택할 경우: 지역 케이블 SO와 해당 지역 지상파 방송국 간에 대가 지급이 없는 무상의 지상파 재송신 발생
 - 재송신 동의를 선택할 경우: 케이블 SO가 해당 지역 지상파 방송국 채널을 재송신하고자 할 경우 재송신 동의를 얻어야 하며, 협상을 거쳐 케이블 SO가 지상파 방송국에 재송신료 지급(합의 불발 시 재송신 무산)
 - 대체로, 전국적 인기가 높은 지상파 네트워크(ABC, NBC, CBS, FOX 등)와 제휴한 지역 방송국(affiliated TV station)은 재송신 동의를 선택하고, 인기가 낮은 방송채널을 운영하는 지역 방송국은 의무전송을 선택함
- (지상파 재송신 제도 확대) 1999년 「위성방송시청자 개선법」(한시법으로, '04년, '10년, '14년 동일 성격의 한시법 제정) 이후, 위성방송의 지상파 역내 재송신이 이뤄지는 지역에 소재하는 모든 상업적 지상파 방송국들은 위성방송에 대해 의무전송 또는 재송

- 신 동의 중 하나를 선택할 수 있음
- IPTV에 대해서도 2014년 FCC 결정에 따라 케이블에 적용되는 것과 동일한 방식의 지상파 재송신 규제 적용
- (산업적·공익적 관점 절충) 당시 급성장 중이던 케이블이 지상파 재송신에서 과도한 수혜를 입고 있다는 산업적 정책 판단에 따라, 상업적 지상파 방송국에게 저작권접권을 대신하는 법정 권리(재송신 동의) 부여
- 반면, 시장 경쟁력이 낮고 광고가 재원이 아닌 비상업적 지상파 방송국(educational TV station)에 대해서는 공익적 목표(시청기회의 보편적 제공)를 중시하고 재송신 협상 불발을 막기 위해 무상의 의무전송만을 허용
- (PEG 채널 의무송출) 1984년 케이블 커뮤니케이션 정책법(1984 Cable Communications Policy Act)은 지자체에 케이블 SO에 PEG 채널의 의무송출을 요구할 수 있는 권리 부여
- PEG 채널은 Public Access 채널, Educational Access 채널, Government Access 채널 지칭

<표 3-2> PEG 채널의 성격

-
- Public Access 채널은 일반 시민이 공공 의제에 관해 직접 제작한 프로그램을 방영
 - Educational Access 채널은 지역 주민을 위한 교육물이나 해당 지역 중고등학교의 보조 학습 매체를 제공
 - Government Access 채널은 지방 정부의 주요 의사 결정 과정의 공개, 정책 홍보, 시민들의 정책 참여 유도를 위한 목적으로 운영
-

- 케이블 사업자는 어떤 지역에서 케이블망을 설치하여 서비스를 제공하기 위해서는 지자체와 지역 프랜차이즈(local franchise) 계약을 체결해야 하는데, 1984년 법은 지자체(franchising authority)에 PEG 채널의 운영·송출에 관한 요구조건을 프랜차이즈 계약에 포함시킬 수 있는 권리를 인정함(제623조 a항)
- 케이블 사업자가 PEG 채널 의무송출을 요구받아 프랜차이즈 계약이 체결된 경우, 해당 사업자는 기본 티어(tier)에 PEG 채널을 포함시켜야 함(제623조 b항)
- 지자체가 케이블 사업자로부터 받을 수 있는 프랜차이즈 요금(franchise fee)는 해

당 사업자 수익의 5%를 초과할 수 없으나(제622조 b항), 예외적으로 PEG 채널 도입 및 운영으로 발생하는 자본 경비는 5% 상한의 계산에서 제외함(제622조 g-2-C 항)
 ※ 이는 PEG 채널 운영을 위한 시설 투자 등의 목적이 추가된다면 지자체가 케이블 사업자에r 해당 사업자 수익 5%를 넘는 수준으로 프랜차이즈 요금을 요구할 수 있음을 뜻함

- (PEG 채널 의무송출 제도 운영) 연방법은 PEG 채널의 수, 프로그램 편성 등에 대해 규정하지 않으며, 해당 사항은 지자체와 케이블 사업자 간 자율 계약에 위임하고 있음
- PEG 채널 의무송출 제도는 케이블과 마찬가지로 지역 프랜차이즈를 취득해야 하는 IPTV에게도 적용되나, 위성방송에게는 적용되지 않음

2. 위성방송사업자에 적용되는 재송신 규제

- 1976년 저작권법이 개정될 당시 위성방송 서비스는 존재하지 않았으며, 따라서 지상파 지역 방송의 재송신에 대한 저작권법상 특칙(법정 이용허락에 의한 저작권료 면제)은 케이블 사업자에만 적용
 - 1980년대 위성방송 서비스가 등장하면서 지상파 지역 방송의 재전송 허용 여부 및 저작권료 지급방식이 쟁점이 되기 시작
 - 연방의회는 1988년 위성 가구시청자법(Satellite Home Viewers Act of 1988, SHVA)을 제정하여, 지상파 방송의 직접수신이 곤란한 난시청 가구(unserved households)에게 제공되는 위성방송의 지상파 재송신에 대해서는 법정 이용허락 적용대상으로 인정하여 저작권료 지급 의무를 면제(17 U.S.C. §119(a)).
 - 하지만 1988년 SHVA 법은 이러한 저작권료 면제 혜택을 위성방송사업자가 지역 케이블사업자와 경쟁하는데 필요한 서비스, 즉 지상파 지역 방송의 역내 재송신 서비스(local-into-local service)에는 적용하지 않음
- 위성방송의 지상파 역내 재송신 서비스에 대한 저작권료 면제 혜택은 1999년 위성 가구시청자 개선법(Satellite Home Viewer Improvement Act of 1999, 이하 SHVIA)의 제정을 계기로 조건적으로 부여
 - 1999년 SHIVA 법은 전국 사업자인 위성방송사업자가 전송 용량에 제약이 있어 전

- 국에 소재한 모든 지상파 지역 채널을 재송신하기가 불가능한 점을 고려하여, 위성 방송사업자가 전국에 소재한 지역 방송시장 중 특정 시장을 선택하여 역내 재송신 서비스를 제공할 경우에도 법정 이용허락에 따른 저작권료 면제 혜택을 부여.
- 다만, 이 경우 위성방송사업자가 특정 지역에서 인기 지상파 채널만 선택하여 재송신하는 것을 방지하기 위하여, 해당 지역에서 재송신을 요청하는 지상파 TV 채널이 있으면 이를 모두 역내 재송신하여야 하는 의무를 부과.
 - 이 의무는 흔히 ‘carry one, carry all’ 규정으로 불리는데, 이는 위성방송사업자가 어떤 지역에서 지상파 채널을 하나라도 재송신하면(carry one) 그 지역에서 요청이 있는 다른 지상파 채널도 모두 재송신하여야 함(carry all)을 뜻함(47 U.S.C.§338).²⁰⁾
- 구체적으로, 1999년 SHIVA 법은 위성방송사업자가 어떤 지역 방송시장에서 저작물 법정 이용허락 조건에서 지상파 TV 채널의 역내 재송신 서비스를 제공하는 경우 해당 지역에서 재송신을 요청하는 모든 지상파 채널을 의무송신할 것을 규정.²¹⁾

20) ‘carry one, carry all’ 규정은 그 언어적 표현에 비해 실제 내용은 다소 한정적이다. 이 규정의 실제 의미는 위성방송사업자가 어떤 지역을 대상으로 역내 재송신 서비스를 제공할 경우 그 지역 내 모든 지상파 채널을 ‘요청이 있으면’(upon request) 재송신하여야 한다는 것이다. 만일 해당 지역의 어떤 지상파방송사가 위성방송사업자에게 의무송신을 요청하지 않으면 재송신 의무는 발생하지 않는다. FCC(2000. 11)의 위성 가구시청자법 시행령(Report and Order) 내용을 참조하면, 만일 위성방송이 역내 재송신 서비스를 제공하는 지역에서 어떤 상업 지상파방송사가 위성방송사업자에게 의무송신을 요청하지 않았다면 이는 논리적으로 재송신 동의를 선택한 것과 마찬가지이다. 따라서 당시 FCC는 위성방송의 역내 재송신 서비스 제공 지역에 소재한 상업 지상파 방송사는 케이블 뿐 아니라 위성방송에 대해서도 매 3년마다(단, 최초의 주기는 4년) 재송신 동의 또는 의무송신 중 하나를 선택하도록 요구. 다만 비상업 방송사의 경우, 위성방송사업자에 대하여 의무송신만 선택할 수 있도록 .

21) 원론적으로, 만일 위성방송사업자가 어떤 지역 지상파 채널에 대한 재송신 동의 계약을 체결함과 아울러 해당 채널 내 모든 개별 콘텐츠에 대한 이용계약(즉, 사적인 저작물 이용계약)까지 일괄 체결하였다면 해당 위성방송사업자는 ‘carry one, carry all’ 규정의 적용을 받지 않는다. 이 경우 지상파 재송신은 저작물의 법정 이용허락이 아닌 사적 이용허락 조건에서 행해지기 때문이다. 하지만 미국에서 재송신 동의 계약은 해당 채널 내 개별 프로그램의 저작권 문제까지 다루지 않는 것이 일반적이다. 따라서, 위성방송사업자가 어떤 지역의 지상파방송사와 재송신 동의 협상을 체결하여 재송신을 행하더라도 개별 프로그램의 재송신은 여전히 저작권법상 법정 이용허락의 조건에

- 해당 규정은 한편으로는 (1) 광대한 도달범위를 지닌 위성방송이 전송용량의 제약 상 해당 지역의 모든 지상파 지역 채널을 재송신하기란 현실적으로 불가능한 문제가 있고, 다른 한편으로는 (2) 위성방송이 특정 지역 유료방송시장에서 케이블 사업자와 경쟁할 경우 지상파 재송신 규제를 받고 있는 케이블 사업자와 규제 형평성을 맞출 필요도 있음을 고려하여 도입된 것.
- 즉, 위성방송사업자가 특정 지역 방송시장을 선택하여 지상파 역내 재송신 서비스를 제공할 수 있도록 허용하여 이 경우 위성방송사업자에게 (1) 지역 케이블 사업자가 받는 것과 동일하게 저작권료 면제 혜택을 부여하되, 이러한 혜택을 받는 조건으로 (2) 역시 지역 케이블 사업자의 경우와 동일하게 의무송신을 요청하는 모든 지상파방송사 채널을 재송신하여야 할 의무를 부과한 것(FCC, 2000. 11).
- 1999년 SHIVA 법은 경과기간을 거쳐 2001년 1월부터 발효.²²⁾
 - 위성방송의 지상파 역내 재송신 서비스에 대한 조건부 저작권료 면제 혜택은 2004년 일몰될 예정이었으므로, 이후 몇 차례 입법을 통하여 위성방송사업자에 대한 저작물 법정 이용허락제 및 의무송신 규정이 연장.
 - 즉, 2004년에는 위성 가구시청자 연장 및 재승인 법(Satellite Home Viewer Extension and Reauthorization Act of 2004, SHVERA)이 제정되어 위성방송 관련 재송신 규정이 2009년 말까지, 2010년에는 위성 TV 연장 및 지역성 보호법(Satellite Television Extension and Localism Act of 2010, STELA)이 제정되어 2014년 말까지, 다시 2014년에는 위성 TV 연장 및 지역성 보호 재승인 법(STELA Reauthorization Act of 2014)이 제정되어 2019년 말까지 연장.
- 참고로, 케이블·위성방송에 비해 최근에 등장한 IPTV에 대해서도 케이블 플랫폼에 대해 적용되는 것과 동일한 지상파 재송신 규제(재송신 동의 혹은 의무송신)가 적용된다.

서 행해지게 된다. 이런 배경에서, 위성방송의 역내 지상파 재송신 서비스는 ‘carry one, carry all’ 규정의 적용을 받게 되는 것이다(FCC, 2000. 11, p.10).

22) FCC(2000. 11)는 위성방송의 지상파 역내 재송신 서비스가 제공되는 지역 방송시장에 소재한 모든 상업 지상파방송사의 경우 2001년 7월 1일까지 위성방송에 대한 재전송 동의나 의무송신을 선택하도록 명령. 이러한 준비 절차를 거쳐 2002년 1월 1일 1999년 SHIVA 법이 발효되었다.

- 이는 미국에서 IPTV 서비스는 케이블 서비스와 마찬가지로 각 지역의 지자체로부터 프랜차이즈(franchise, 지역사업권)를 받아 제공되기 때문.
- 최근 FCC는 IPTV 사업자도 케이블 사업자와 동일한 지상파 재송신 규제를 받도록 결정(FCC, 2014. 4).

제 2 절 독일의 방송채널 의무전송 제도

- 독일에서 방송 관련 입법은 연방이 아닌 주의 권한이며(주 단위 방송법 존재), 전국으로 방송서비스 규제를 위해 모든 주들은 연방 방송법에 상응하는 방송국가협약(Rundfunkstaatsvertrag, RStV)을 체결·갱신하고 있음
 - 1985년 민영방송 도입을 계기로 '87년 서독의 주들이 방송국가협약을 최초로 체결하였으며, 독일 통일 후 '91년 모든 주들이 참여하여 방송국가협약을 체결함
 - ※ 제9차 국가협약부터 정식 명칭이 '방송과 텔레미디어에 관한 국가 협약'으로 변경되었으며, 현재 제19차 개정 국가협약 발효 중('17. 9월부터)
- 독일에서 방송사(=방송채널 운용 사업자)의 설립이나 기존 사업자의 신규 방송채널 런칭은 자유로운 편이나(단, 시청점유율 30% 규제는 존재), 방송채널이 실제로 어떤 주의 케이블, IPTV 플랫폼을 통해 전송되려면 해당 주의 미디어청으로 전송허가를 받아야 함
 - ※ 누구나 일정 시설과 요건을 갖추면 시청점유율 30% 제한을 위배하지 않는 한 사업자 소재 주의 미디어 청으로부터 신규 방송서비스(즉 방송채널 런칭) 면허를 받을 수 있으나, 실제로 어떤 주의 케이블·IPTV 플랫폼을 통해 해당 방송채널을 전송하고자 하면 해당 주의 미디어청으로부터 전송경로별 전송 인가를 받아 채널 번호를 배정받아야 함(<확인 요>)
- 독일의 TV 방송시청자 시장은 ARD(지역 공영방송 연합체)와 ZDF(전국 단일 법인)의 양대 공영방송과 RTL 그룹과 ProSiebenSat.1(P7S1) 그룹의 양대 민영방송이 주도하고 있음
- 독일에서는 방송서비스의 법정 분류에서 종합 채널(Vollprogramm)과 전문 채널(Spartenprogramm)의 구분이 존재함

- ※ 1997년 이전까지는 민영 종합 채널과 보도·시사 전문 채널에 대해서는 여타 전문 채널에 비해 좀더 엄격한 소유·겸영 규제가 존재하였으나(단, 국내와 같은 정기적 승인·재승인제는 없음), '97년 민영방송 대상의 시청점유율 규제(30%)가 도입되면서 종전의 규제는 폐지됨²³⁾
- 독일에서 유료방송 사업자는 법적으로 TV 프로그램을 전송하는 '플랫폼 제공자(Anbieter einer Plattform)'에 해당함
- 독일의 TV 수상기 보유 가구 중 지상파 직접수신 비율은 10% 수준에 불과하며('14년 기준), 케이블 가입 비율과 유·무료 위성 이용 비율이 각각 46%로 서로 비슷한 수준
 - 케이블 가입가구의 약 50%가 Kabel Deutschland(KDG) 또는 Unitymedia Kable BW(UKBW) 가입자에 해당(김태오, 2015)
- ※ 1990년대까지는 광역대 케이블 서비스의 80% 이상을 공기업(Deutsche Telekom)이 제공했으나 2000년대 초반 케이블 사업 부문을 민영화
 - 대표적 위성방송 사업자인 SES ASTRA는 본래 지상파 방송 송출을 대행하는 무료 서비스를 제공했으나, 근년에는 HD 채널 패키지, VoD 서비스 등을 추가 제공하는 유료 서비스도 제공 중
- 독일에서 의무송신 규제가 적용되는 대상은 TV 프로그램을 전송하는 민영 플랫폼 제공자로, 케이블·IPTV 사업자가 이에 해당함
 - ※ 단, 오픈 네트워크(인터넷, UMTS 등) 기반 플랫폼, 이용자 수 10,000명 미만의 유선 플랫폼, 이용자 수 20,000명 미만의 무선 플랫폼 등은 방송국가협약의 플랫폼 규제 대상에서 면제됨
- 의무송신 규제는 방송국가협약 52b조에서 규정함
 - 의무송신 규제 대상 플랫폼 및 의무송신 지위를 지닌 방송채널·서비스는 각 주의 미디어청에서 지정하나, 방송국가협약은 각 주에 적용되는 공통규정을 제시

23) TV 방송 및 라디오 방송 각각에서 한 사업자가 면허를 발급받을 수 있는 종합편성채널 및 보도전문편성채널의 수를 각각 1개로 제한하였고, 특정 사업자나 개인이 소유할 수 있는 지분의 소유비율을 50%까지로 제한하였으며 아울러 어떤 종합편성채널·보도전문편성채널 운용 기업의 지분을 25% 이상 소유한 사업자는 다른 종합편성채널·보도전문편성채널 운용 기업의 지분을 25% 이상 소유할 수 없었음(김남두·진전은영, 2016, p.11)

- ※ 종전에는 아날로그 케이블에 대한 의무전송 규제와 실시간 TV 프로그램을 전송하는 디지털 플랫폼에 대한 의무전송 규제가 별도로 있었으나, 현재는 후자의 규제만이 존재
- 디지털 방식으로 방송을 전송하는 플랫폼 사업자는 전체 전송용량의 최대 1/3을 의무송신 지위를 지닌 방송채널 및 서비스에 할당해야 함(방송국가협약 제52b조 제1항)²⁴⁾
 - 의무송신 지위를 지닌 방송채널 및 서비스는 우선순위에 따라 3가지로 제시(방송국가협약 제52b조 제1항 제a~c목)
 - (1) 공영방송사의 전국 채널과 해당 주의 공영방송사 지역 채널(ARD와 ZDF의 여러 전국 채널과 ARD 소속 지역 공영방송사의 ‘제3채널’(Dritte))²⁵⁾
 - (2) 방송국가협약 규정(제25조)에 따라 ‘지역창(RegionalFenster)’ 프로그램을 편성하는 민영 채널²⁶⁾
 - (3) 해당 주에서 방송면허를 받은 지역 TV 서비스와 오픈 액세스(Offene Kanäle) 채널²⁷⁾
- ※ 만일 어떤 주에서 의무전송 지위를 지닌 방송채널·서비스의 전송용량이 플랫폼 사업자의 가용한 전송용량(1/3)을 초과한다면 우선순위를 적용하여 의무전송 채널을 결정하나, 기술발전에 따른 전송용량이 확대되어 실제 이런 일이 발생할 가능성은 낮음(김태오, 2015, p.84)

24) (제52b조 제1항, 영역본) The platform provider shall ensure that within a technical capacity amounting to a maximum of one third of the overall capacity available for the digital transmission of broadcasting

25) (제52b조 제1항 이하, 영역본) a) the capacities required for the national distribution of licence-fee funded legally specified services as well as for the “Dritte” (regional) services of public-service broadcasting including programme-related services are available; the state-related windows distributed within the “Dritte” (regional) services may be distributed only within those states for which they are legally determined

26) (제52b조 제1항 이하, 영역본) b) the capacities for the commercial television services which contain regional windows pursuant to Article 25 are available

27) (제52b조 제1항 이하, 영역본) c) the capacities for the regional and local television services and open access channels licensed in the respective state are available; specific state provisions for open access channels and comparable offers remain unaffected,

- 참고로, 방송국가협약(제25조 제4항)에 따라, 전국으로 송출되는 민영 종합편성 채널 중 시청률이 가장 높은 2개 채널은 방송시간 일부를 각 주의 법에 따라 지역창 프로그램에 할당하여야 함²⁸⁾
 - 실제 이에 해당하는 채널은 독일의 양대 민영 방송사업자인 RTL과 Pro7Sat.1의 종합 채널
 - 이러한 연유로, 두 민영 방송그룹의 대표 종합 채널은 지역창 프로그램을 포함하기 때문에 의무전송 대상에 포함됨(즉, 편성권 행사가 없는 공익적 프로그램을 제공하는 반대급부로 의무전송 대상에 포함됨)
 - ※ 참고로, 각 주의 방송법 규정에 따라 일정 시간 이상을 지역창 프로그램에 할당하여야 하는 민영 방송사업자는 지역창 프로그램 제공자와 특수 관계가 있어서는 안 되며 해당 사업자에게 지역창 프로그램 편성의 독립성을 보장하여야 함(방송국가협약 제25조 제4항)
- 참고로, 의무전송의 대가 관계와 관련하여, 독일에서는 방송프로그램 저작권의 강제허락제가 시행되어 플랫폼 사업자들은 방송사와 직접 협상하지 않고 법정 저작권료를 저작권 신탁단체에 납부하고 있음

28) (제25조 제4항, 민영방송에 적용, 영역본) The two general channels transmitted nationally with the largest audience reach shall incorporate window services providing up-to-date, authentic presentations of the political, economic, social and cultural life in the respective state at least in line with the scheduled and regionally differentiated extent of the pro-gramme activities as per 1 July 2002 pursuant to the respective state law. The main service provider shall guarantee the editorial independence of the window service provider by its organisation. The window service provider shall be granted a separate licence. Window service providers and main service providers should not be related to one another in the form of affiliated undertakings pursuant to Article 28, unless independence is secured in other ways through state provisions in force per 31 December 2009. Licences in place on 31 December 2009 shall remain unaffected. An extension shall be admissible. The organisation of the window services shall also comprise their funding by the main service providers. The state media au-thorities shall coordinate the scheduling and technical organisation of the window services, taking into account the interests of the main service providers affected.

- 또한, 독일에서는 과거 케이블·위성방송이 지상파 방송 송출 대행 서비스의 성격이 강하여 방송사업자들이 송출료를 지급해 왔으나, 오늘날에는 플랫폼 유형에 따라 대가 관계가 달리 나타나고 있음
 - ※ 독일에서 위성방송은 전통적으로 지상파 송출 대행 서비스(무료 서비스)의 성격을 지니 왔으며 이러한 연유로 공영방송사는 위성방송에 송출료를 지급해 왔음
 - ※ 전국적 케이블 사업자에 대해서도 송출료를 지급해 왔으나, 공영방송사들은 케이블 서비스의 디지털 전환에 따라 유료 서비스의 성격이 강화되었음을 이유로 2012년부터 지급을 중단해 케이블 사업자와 방송사 간 분쟁이 지속되고 있음
- (방송 시장) 독일의 TV 시청자 시장은 ARD(지역 공영방송 연합체)와 ZDF(전국 단일 법인)의 양대 공영방송과 RTL 그룹과 ProSiebenSat.1 (P7S1) 그룹의 양대 민영방송이 주도하고 있음
- (진입규제 등) 방송서비스(=방송채널 서비스)를 제공하려면 사업자 소재 주의 미디어청에서 방송면허를 발급받아야 하며, 어떤 방송채널이 특정 주의 플랫폼을 통해 전송된다면 해당 주 미디어청의 전송허가 필요
- (방송서비스 분류) 독일의 방송서비스 법정 분류에서는 종합편성 채널(Vollprogramm)과 전문편성 채널(Spartenprogramm)의 구분 존재
 - ※ 과거에는 종합편성·보도전문편성 채널에 대해 좀 더 엄격한 소유·경영 규제가 존재하였으나(단, 국내와 같은 정기적 승인·재승인제는 존재하지 않음), 1997년 민영 방송 대상으로 시청점유율 규제(30%)가 도입되면서 그러한 규제는 폐지됨²⁹⁾
 - ※ 방송국가협약에서 명시한 그 밖의 법정 방송서비스로, ‘채널 내 채널’에 해당하는 위성창 프로그램(satellitfensterprogramm) 서비스와 지역창 프로그램(regionalfensterprogramm) 서비스가 있음(제2조 제2항 제3~6호)

29) TV 방송 및 라디오 방송 각각에서 한 사업자가 면허를 발급받을 수 있는 종합편성채널 및 보도전문편성채널의 수를 각각 1개로 제한하였고, 특정 사업자나 개인이 소유할 수 있는 지분의 소유비율을 50%까지로 제한하였으며 아울러 어떤 종합편성채널·보도전문편성채널 운용 기업의 지분을 25% 이상 소유한 사업자는 다른 종합편성채널·보도전문편성채널 운용 기업의 지분을 25% 이상 소유할 수 없었음(김남두·진전은영, 2016, p.11)

- (의무전송 규제) 방송국가협약은 TV 프로그램을 전송하는 ‘플랫폼 제공자(Anbieter einer Plattform)’에 의무전송 규제 부과(케이블·IPTV 등)
 - 의무전송 지위를 지닌 방송서비스는 각 주 미디어청에서 지정하나, 방송국가협약은 미디어청이 준수해야 하는 공통 규정 제시(제52b조)
 - 디지털 방식으로 방송을 전송하는 플랫폼 제공자는 전체 전송용량의 최대 1/3을 의무 송신 지위를 지닌 방송서비스에 할당해야 함
 - ※ 종전에는 방송국가협약에서 아날로그 케이블에 대한 의무전송 규제와 방송 전송 디지털 플랫폼에 대한 의무전송 규제를 별도로 규정했으나 현재는 후자만 유지
- (의무전송 대상) 방송국가협약은 의무송신 지위가 있는 방송서비스를 우선순위에 따라 세 가지로 규정(제52b조 제1항 제1호 제a~c목)
 - (1) 공영방송사의 모든 전국 채널과 해당 주 공영방송사의 지역 채널 (ARD·ZDF의 모든 전국 채널, ARD 소속 지역 공영방송사의 ‘제3채널’(Dritte))
 - (2) 방송국가협약 규정(제25조)에 따른 ‘지역창’ 프로그램을 포함하는 민영 방송 채널
 - (3) 해당 주 규정에 따라 방송면허를 받은 지역방송 채널(regionalen und lokalen Fernsehprogramme)과 오픈 액세스(Offenen Kanäle) 채널
 - ※ 만일 어떤 주에서 의무전송 지위를 지닌 방송서비스의 전송용량이 플랫폼 사업자의 가용한 전송용량(1/3)을 초과하면 우선순위를 적용해 의무전송 채널 결정
- (지역창 규정) 방송국가협약(제25조 제4항)에 의거 전국 전송되는 민영 종합편성 채널 중 시청률이 가장 높은 2개 채널은 각 주의 법에 따라 방송시간 일부를 지역창 프로그램에 할당해야 함(편성의 독립성 보장 필요)
 - 모든 종합편성 채널이 아니라 ‘다양성 보호’ 규정에 따라 지역창 프로그램 방영 의무를 지닌 종합편성 채널만이 의무전송 지위를 보유
 - ※ 이에 해당하는 채널은 독일의 양대 민영 방송사업자인 RTL과 Pro7Sat.1의 메인 종합편성 채널
- (채널 전송대가) 독일에서는 방송사업자의 저작권접권 또는 저작권을 인정하되 강제허락제가 시행되어, 플랫폼 제공자는 방송사와 직접 협상하지 않고 법정 저작(인접)권 요금을 저작권 신탁단체에 납부

- ※ 독일에서는 플랫폼 사업자가 방송사업자에게 송출료를 요구할 수 있으며(비차별·적정요금 부과 조건, 방송국가협약 제52d조), 의무전송 지위를 지닌 방송사들은 커버리지가 넓은 대형 케이블 사업자에 대해서는 송출료를 지급해 왔음

제3절 유럽연합의 방송채널 의무전송 제도

- 유럽연합에서는 기술 중립적(technology-neutral) 관점에서 지상파 채널의 의무 재송신과 PP 채널의 의무송출을 따로 구분하지 않고 모두 플랫폼 기능을 지닌 전송망 사업자에게 부과되는 의무송출(must-carry) 규제로 간주함
 - ※ 유럽에서는 지상파 방송의 디지털 전환이 다채널 방송 서비스 방식으로 이루어짐에 따라 지상파 송출사업자 또한 다채널 플랫폼 기능을 수행하게 되어 ‘지상파 재송신’의 의미가 퇴색
- 오늘날 유럽연합에서 의무송출(must-carry)은 기술 중립적 의미로 사용되어, 각 회원국에서 어떤 방송 채널이(지상파·PP 모두) 특별한 중요성이 있다고 인정하면 해당 채널을 상당수 시청자가 이용하는 플랫폼에서 시청할 수 있도록 송출 의무를 부과하는 규제를 지칭함
 - 유료방송 플랫폼에 대한 의무송출 규제는 유럽 각국에서 케이블 사업자에 지상파 TV 방송(대체로 공영방송)의 의무 송출(즉, 지상파 의무 재송신)을 부과한 데에서 출발하였으나,
 - 1990년대 후반 이래 유료방송 플랫폼의 다변화, 지상파 다채널 플랫폼의 등장, 방송·통신 융합에 따른 수평적 규제체제 도입 등에 영향 받아, 의무송출 대상이 되는 방송채널 및 플랫폼의 유형이 유럽연합 회원국 간에 큰 차이를 보이게 됨
 - ※ 유럽연합의 2002년 「보편적 서비스 지침」에서는 각 회원국이 “상당수 최종 이용자들이 방송 수신에 이용하는 전자 커뮤니케이션 전송망(electronic communication networks)”에 대해서는 합리적 기준에 따라 특정 TV·라디오 서비스의 의무송출을 부과할 수 있음을 규정
- (의무전송 개념) 방송·통신 융합을 고려, ‘지상파 채널 의무 재송신’과 ‘PP 채널 의무송출’을 구분하지 않고 양자를 모두 다채널 플랫폼 기능을 지닌 전송망 사업자에 부과되

는 ‘의무전송(must-carry)’ 규제로 취급

※ 유럽연합의 관련 정책 논의에서 의무전송은 각국이 어떤 (지상파·PP) 채널의 특별한 중요성을 인정하여 상당수 시청자가 이용하는 플랫폼에서 해당 채널 시청이 가능하도록 플랫폼에 강제하는 규제를 지칭

○ (일반 규정) 2002년 「보편적 서비스 지침」은 각 회원국이 “상당수 최종 이용자가 방송 수신을 위해 이용하는 전자 커뮤니케이션 전송망(electronic communication networks)”에 대해서는 합리적인 범위 내에서 특정 TV·라디오 서비스의 의무전송을 도입할 수 있음을 규정함

※ 의무전송과 대가지급 여부 간에 필연적인 연계는 없으나, 보편적 서비스 지침에서는 각 회원국이 전자 커뮤니케이션 전송망을 제공하는 사업자를 처우함에 있어서 차별이 발생하지 않도록 적절한 보상을 결정할 권한이 있음도 규정

○ (유럽연합 내 차이) 유럽연합 회원국 중 대부분의 국가에서 의무전송 법제가 존재하나, 의무전송 채널의 범위나 의무전송이 적용되는 방송플랫폼의 유형·범위는 회원국 간에 상당한 차이가 있음

– 의무전송 제도는 유럽 각국에서 지역 케이블 사업자에 적용한 지상파 방송(공영방송 또는 공공서비스방송)의 의무 재송신 규제에서 유래하나,

– 1990년대 후반 이래 유료방송 플랫폼의 다변화, 지상파 다채널 방송의 등장, 융합 현상을 반영한 방송·통신 법제 전면 개편 등의 변수가 작용하여, 오늘날 회원국 간에는 의무전송 제도에서 상당한 차이가 존재함

※ 어떤 국가는 의무전송 채널을 아날로그 방송 이래 존속해 온 지상파 채널에 한정하는 반면, 어떤 국가는 더욱 넓은 범위의 방송채널을 의무전송 대상으로 지정(공영 방송 채널, 공익적·공공적 성격을 지닌 채널, 지역 채널 등)

※ 어떤 국가는 의무전송을 수행하는 플랫폼을 특정 플랫폼(케이블 등)에 한정하는 반면, 어떤 국가는 다수 시청자가 이용하는 모든 유형의 플랫폼으로 확대함

○ 최근 자료에 의하면, 유럽연합 회원국 중 대부분의 국가에서는 의무송출 법제가 존재하나, 의무송출 대상 채널의 범위나 의무송출이 적용되는 방송플랫폼의 유형은 회원국 간에 상당한 차이가 있음³⁰⁾

- 의무송출 대상 채널을 어떤 국가에서는 아날로그 방송 환경 당시의 지상파 채널에 한정하는 반면, 어떤 국가에서는 더욱 폭 넓은 범위의 방송채널 및 관련 서비스를 의무 송출 대상으로 지정함(지역 채널, 지역창 프로그램 편성 민영 채널, 특수목적 채널 등)
- 의무송출이 적용되는 방송플랫폼을 어떤 국가에서는 특정 플랫폼(케이블 등)에 한정하는 반면(노르웨이, 오스트리아), 어떤 국가에서는 다수 시청자가 이용하는 모든 유형의 플랫폼으로 확장(네덜란드, 프랑스)
- 유럽 국가 중 비교적 다수의 채널에 대한 의무송출을 시행하는 대표적 국가로 독일은, 반면 의무송출 규제가 최소화된 대표적 국가로 영국이 있음
 - ※ 특기할 만한 사항으로, 유럽연합 회원국 중 일부(영국 등)에서는 유력 지상파방송사(특히 공영방송사나 민영 공공서비스방송사)의 방송채널을 대상으로 의무제공(must-offer) 제도를 시행하여, 방송사에게 자신의 유력 방송채널을 유료방송 플랫폼에 공급할 의무를 부과함

1. 영국 사례

- 과거 아날로그 방송 환경에서 지상파 TV 방송사업자들은 방송법상 PSB 사업자(Public Service Broadcasters; 공공서비스방송사업자)로 분류되어 왔으며, 오늘날 디지털 방송 환경에서도 PSB 방송면허 제도가 유지되고 있음
 - 1990년 방송채널에 대한 면허제가 도입된 이래, 법적으로 다섯 범주의 PSB 면허가 존재함
 - 다섯 범주의 PSB 채널이란 BBC 1과 BBC 2(이상 BBC), 채널 3(ITV 등), 채널 4(웨일즈 지역은 S4C), 채널 5를 말하며, 이들 중 채널 3, 채널 5는 민영 PSB 사업자에 해당함
- PSB 채널의 의무송출(과거에는 지상파 의무 재송신)은 오래전부터 시행되어 왔으며, 공식적으로는 1984년 케이블방송법(1984 Cable and Broadcasting Act)에서 케이블 사업자가 PSB 채널을 의무적으로 역내 재송신하도록 규정함

30) European Audiovisual Observatory(2015. 12). *Access to TV platforms: Must-carry rules, and access to free-DTT.*

- 방통 융합 환경에서 제정된 2003년 커뮤니케이션법(2003 Communications Act, 제64조)에는 PSB 채널 등을 의무송출 서비스로 규정함
 - 의무송출 지위를 지닌 서비스는 BBC 1, BBC 2, 채널 3, 채널 4, S4C Digital, 채널 5, 그리고 공공 텔레텍스트 서비스(the digital public teletext service)(제64조 제3항)
- 아울러, 2003년 법은 방송규제기관 OFCOM에 특정 조건에 부합하는 전자 커뮤니케이션 전송망(electronic communications networks)을 지정하여 의무송출을 부과할 수 있는 권한을 부여함(제64조 제1항)
 - 실제로는, 의무송출 대상 서비스는 법에 규정되어 있으나 OFCOM이 의무송출이 적용되는 전송망(즉 플랫폼)을 지정하지 않아 PSB 채널의 의무송출이 시행되지 않고 있음
- 아울러, 2003년 법에서는 의무송출 지위가 있는 PSB 채널을 의무제공(must-offer) 대상으로도 규정함(케이블 플랫폼에 대한 의무제공은 제272조, 위성 플랫폼에 대한 의무제공은 제273조)
 - 2010년부터 OFCOM이 PSB 채널의 면허 발급 조건으로 케이블·위성 플랫폼에 대한 의무제공을 부과함으로써, 해당 채널의 의무 제공이 시행되고 있음(단, PSB 면허가 아니라 칩허장에 근거하는 BBC의 특성상 BBC 1과 BBC 2의 의무제공은 BBC와 문화매체체육부(DCMS) 간 협정에 따라 시행됨)
- 의무제공 PSB 채널의 송출에서 대가 지급과 관련하여, PSB 사업자와 케이블 플랫폼 간에는 상호 대가 지급 없이 PSB 채널의 송출이 이루어지고 있음
 - PSB 사업자와 위성방송(BSkyB) 간에는 종전에는 PSB 사업자가 위성방송에 송출료(Platform Contribution Charge)를 지급하였으나 송출료 규모가 꾸준히 감소하여 최근에는 상호 대가 지급 없는 PSB 채널 송출이 행해지는 추세에 있음
- ※ PSB 사업자가 위성방송에 PCC를 지급해온 것은, 위성방송 수신장비를 갖춘 시청자라면 유료 위성방송 서비스에 가입하지 않더라도 무료로 PSB 채널 수신이 가능한 점 등에 기인함

제 4 장 종편 PP 의무송출 관련 쟁점

제 1 절 검토 필요성

- 종편 채널 의무송출 제도는 본래 등록 채널이 아닌 승인 PP 채널에 대한 의무송출 규정의 일부로 출발하였으나('00년 방송법 시행령), 당시의 논리적 가정, 정책 취지가 지금도 유효한지에 대해 검토 필요
 - '99년 PP 등록제 전환(구 종합유선방송법), '00년 종편·보도·홈쇼핑 PP 승인제 시행(통합방송법)을 거치면서 승인 채널의 의무송출 규정 도입
 - 활동 중인 승인 채널 중 홈쇼핑 채널에 대해 의무송출 폐지('01년)
 - 종편 채널의 경우 실제 사업자가 없었던 시점에 수립된 의무송출 규제가 실질적 변화 없이 유지되고 있어 타당성·필요성 검토 필요

제 2 절 의무송출 관련 입법 취지의 검토와 의무송출 채널의 요건 도출

1. 의무송출 제도의 변화를 고려한 입법 취지 검토

- 2000년 통합 방송법 시행령에서는 승인 PP로 신설된 방송채널의 의무송출을 규정하였으나, 다음해에 당시 시장에 존재하던 승인 PP 채널 중 홈쇼핑 채널의 의무송출을 폐지함으로써 승인 제도와 의무송출 간 무조건적 연계는 더 이상 성립되지 않게 됨
 - ※ 홈쇼핑 채널은 그 목적상(상품 판매) 영리적 성격이 강하고 현실적으로 플랫폼 사업자가 채널 구성에서 해당 채널을 배제할 이유가 없으므로 의무송출의 필요성이 인정되지 않은 것으로 볼 수 있음
- 이에 비춰보면 '00년 시행령 제정 당시에는 방송법제 재편(방송사업 분류 및 진입허가 재편)에 따른 과도기적 조치로 승인 채널의 의무송출을 도입했으나, 이후 실제 시장에서 활동 중인 승인 PP의 재평가를 통해 '의무송출 제도 본연의 취지'에 맞지 않는

채널은 의무송출에서 제외하는 정책방향 변경이 있었음을 알 수 있음

- 따라서, 의무송출 관련 방송법의 연혁을 살펴봄으로써 어떤 채널이 의무송출 대상으로 적합한지의 문제와 관련해 입법자의 의도를 추론할 수 있는 단서(특히 비교적 최근 단서)가 있는지 검토할 필요가 있음

○ 원론적으로는 모든 채널이 '채널 구성의 다양성'(방송법 제70조 제1항)에 기여한다고 생각할 수 있으나, 특별히 방송법 제70조 제1항 이하에서 의무송출 대상을 지정한 것은 특정 범주의 채널은 채널 구성에서 배제되어서는 안된다는 입법자의 판단이 있었기 때문이라 할 수 있음

○ 이와 관련된 단서로, 방송법은 종합유선방송(SO)과 기능적으로 유사하나 채널 운용수가 제한적인 중계유선방송(RO)에 대해서 운용 가능한 채널을 규정하고 있는데(제70조제6항, '15년 신설), 여기서 '방송분야의 공익성 및 사회적 필요성'을 정책적 판단 근거로 언급하고 있음³¹⁾

- 해당 표현은 본디 '07년 개정 방송법의 '공익채널' 의무송출 규정에서 등장한 것으로(제70조 제8항), RO의 채널 구성과 관련해서는 이를 더욱 일반화하여 운용 가능한 채널의 추가 선정 근거로 제시함

※ RO가 운용할 수 있는 채널: 지상파 채널, 기존 의무송출 채널(공공채널, 종교채널, 공익채널, 장애인복지채널), 아울러 국가기관·공익법인 또는 비영리법인의 방송 중 "방송분야의 공익성 및 사회적 필요성을 고려하여" 고시하는 채널

31) ⑥ 중계유선방송사업자가 운용할 수 있는 채널은 다음 각 호의 방송을 중계송신하는 채널로 한정한다. 다만, 하나의 중계유선방송사업자가 운용하는 전체 채널은 31개를 초과할 수 없으며, 녹음·녹화채널은 전체 운용채널의 5분의 1을 초과할 수 없다. <신설 2015.3.13., 2017.7.26.>

1. 지상파방송(텔레비전방송만 해당한다)
2. 공공채널에서 하는 방송
3. 종교의 선교목적을 지닌 채널에서 하는 방송
4. 장애인의 복지를 위한 채널에서 하는 방송
5. 제8항에 따른 공익채널에서 하는 방송
6. 국가기관·공익법인 또는 비영리법인이 하는 방송으로서 해당 방송분야의 공익성 및 사회적 필요성을 고려하여 과학기술정보통신부장관이 방송통신위원회와 협의하여 고시하는 채널에서 하는 방송

- 이러한 점에서, 비교적 최근의 방송법 개정 연혁('07년 공익채널 도입, '12년 장애인복지채널 추가, '15년 RO에 대한 운용가능 채널 범주화)을 살펴보면, 입법자가 의무송출 채널의 성격으로 공익성 및 사회적 필요성을 중시하게 되었음을 알 수 있음

2. 여타 의무송출 채널의 성격 검토

- ‘방송분야의 공익성 및 사회적 필요성’은 입법자가 기존의 의무송출 채널의 성격을 개념화하고 향후 이를 의무송출 채널의 적정성을 판단할 수 있는 근거로 제시한 것이라 볼 수 있음
- 실제로, 방송법이 규정하는 의무송출 채널들은(제70조 제3~5항, 제6~8항) ‘방송분야의 공익성 또는 사회적 필요성’ 기준으로 설명이 가능함

<표 4-1> 방송법 제70조의 구성

-
- 플랫폼사업자의 채널구성 원칙(편중되지 않고 다양성 구현)(제1항)
 - 플랫폼사업자의 직접사용채널 또는 특수관계자 및 특정 방송채널사용사업자에 대한 채널개수 제한(제2항)
 - **공공채널, 종교채널, 장애인 복지 채널(제3항)**
 - **지역채널(제4항, 제5항)**
 - 중계유선방송채널 구성(지상파, 공공채널, 종교채널, 장애인 복지채널, 공익채널, 국가기관·공익법인 또는 비영리법인이 하는 방송으로 공익성 및 사회적 필요성을 고려하여 과기부장관이 방통위와 고시하는 채널(제6항)
 - 시청자 제작 프로그램의 방송 의무(제7항)
 - **공익채널(제8항)**
-

- 구 종합유선방송법에서('91년) 의무송출 채널로 지정된 공공채널(현재 KTV 국민방송, 국회방송, 방송대학 TV)은 국가기관이 운영하면서 공익적 정보(국정정보, 공공사안, 보편적 교육)을 제공하는 채널에 해당
- 2000년 통합방송법에서 도입된 종교 채널의 의무송출은 공익성 뿐 아니라 ‘특정 종교에 편중되지 않은 채널 구성의 다양성’을 구현할 사회적 필요성을 반영
- ※ 종교채널 의무송출 규제의 실제적 의미는 플랫폼 사업자가 각 유력 종교(개신교, 카톨릭, 불교)의 채널을 최소한 1개씩 송출하도록 강제하는데 있으며(방송법 시

행령 제54조 제1항),³²⁾ 이는 플랫폼 사업자가 특정 종교 채널을 차별적으로 배제하지 못하도록 하는 효과가 있음

- '05년 도입된('07년 법제화) 공익채널의 의무송출과 관련, 해당 채널의 선정을 위해 '공익성과 사회적 필요성'을 고려해 방송분야를 고시하도록 방송법에 명시(제70조 제8항)

※ 그동안 공익채널 선정을 위해 지정된 대표적 방송분야는 교육, 사회복지, 문화·예술, 과학·기술, 사회적 소수, 시청자 참여 등이며, 이들은 공익적이거나 사회문화적 다양성의 보호 관점에서 필요성이 인정되면서 대중성이 낮은 방송분야에 해당(현재는 사회복지, 과학·문화 진흥, 교육 지원의 3개 분야)

- 마지막으로, '12년 법 개정을 통해 의무송출 대상에 추가된 장애인복지채널은 공익적 기준에 부합하면서 채널 경쟁력은 취약한 방송분야의 채널에 해당

3. 의무송출 대상 채널의 요건

○ 이상의 사항을 고려하면, 어떤 PP 채널이 의무송출 대상이 되기 위해서는 다음의 요건을 충족할 필요가 있음

- (일반론적 관점) 플랫폼 사업자의 채널 구성에서 다양성을 구현하는 목표에 비추어 볼 때, 채널 구성에 반드시 포함되어야 할 정책적 필요성이 인정됨

- (정책적 관점) 방송분야가 (1) 공익적이거나 사회문화적 다양성 보호의 측면에서 필요성이 인정되면서, (2) 해당 방송분야에 속한 채널의 시장 경쟁력이 취약하여 자연 경쟁에 맡길 경우 부정적 결과가 우려됨(시청기회 박탈, 해당 채널의 생존 가능성 위협 등)

32) (방송법 시행령 제54조 제1항) ① 종합유선방송사업자 및 일반위성방송사업자는 법 제 70조제3항에 따라 과학기술정보통신부장관이 인정하는 공공채널과 종교의 선교목적 을 지닌 채널(이하 “종교채널”이라 한다)을 텔레비전방송 채널로 각각 3개 이상 두어야 하며, 방송통신위원회가 인정하는 장애인의 복지를 위한 채널(이하 “장애인복지채널” 이라 한다)을 텔레비전방송 채널로 1개 이상 두어야 한다. 이 경우 종교채널을 두는 경우에는 특정 종교를 위한 종교채널만을 두어서는 아니된다.

제 3 절 쟁점별 세부 검토

1. '다양성' 기준 관련

- (쟁점) 종편 채널의 '내적 다양성'이 방송법상 의무송출 근거조항(제70조 제1항)에서 제시한 '다양성'에 부합하는지 여부
 - 종편 채널의 의무송출을 규정한 시행령 조항은 방송법 제70조에 근거
 - ※ (방송법 제70조 제1항) “이동멀티미디어방송을 행하는 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 특정 방송분야에 편중되지 아니하고 다양성이 구현되도록 대통령이 정하는 바에 의하여 채널을 구성·운영하여야 한다.”
- (옹호론) 종편 채널은 편성내용의 성격상 특정 방송 분야(보도, 교양, 오락 등)에 편중되지 않고 다양성을 가장 구현하는 채널
- (비판론) “특정 방송분야 편중 방지”는 채널 내 다양성이 아니라 채널 간 다양성을 고려한 것으로, 다양한 전문분야의 채널 중에서 (경쟁력 취약 등의 이유로) 특정 분야의 채널을 배제해서는 안된다는 의미
 - ※ 1991년 종합유선방송법 제정 당시부터 이미 유사한 취지의 조항 존재(제22조 제1항, “종합유선방송국의 채널은 방송분야의 다양성이 구현되도록 구성·운영되어야 하며, 특정분야에 편중되어서는 아니된다.”)
- 종편 PP의 '채널 내 다양성'은 플랫폼의 채널 간 다양성과 개념적으로 구분 가능하므로, 종편 채널의 '내적 다양성' 자체는 의무송출의 논거가 될 수 없음
- 플랫폼 차원이 아닌 방송채널 차원에서 의무송출의 논거로 찾을 수 있는 방송법상 표현은 '방송 분야의 공익성 및 사회적 필요성'임
- 실제로, 방송법에 규정된 여타 의무송출 채널은 방송분야의 공익성이나 사회문화적 다양성의 보호 필요성으로 설명이 가능하므로, 종편 채널 또한 의무송출이 정당화되려면 이에 준하는 논거 필요

2. '공익성' 기준 관련

- (쟁점) 종편 채널의 내용적 특징이 의무송출 규제를 필요로 할 정도의 '공익성'을 지니고 있는지 여부
 - 앞서 검토한 것처럼, 방송법 제70조 각 항에서 규정하는 의무송출 채널들은 방송분야의 공익성(또는 사회문화적 다양성 보호) 관점에서 필요성이 인정되는 채널이므로, 종편 채널 또한 공익성의 관점에 부합하는지 여부를 평가할 필요가 있음
- (옹호론) 보도는 공익성이 높은 장르로, 보도를 반드시 편성해야 하는 종편 PP 또한 공익성이 높은 채널이므로 의무송출에 포함되어야 함
 - ※ 보도 PP 채널이 의무송출 채널인 것은 보도의 공익성을 인정한 것으로 보아야 함
- (비판론) 보도 편성 자체는 의무송출의 근거가 될 수 없음(보도를 편성하는 지상파 채널 중에서는 KBS 1만 의무재송신 대상이며 이는 시청자 수신료 재원 채널의 보편적 시청권 보장을 위한 것임)
 - ※ 보도 PP 채널은 보도에 주력할 의무가 있으나, 종편 채널은 다양한 내용 중 일부로써 보도 편성이 허용되며 시청률 경쟁에 유리한 상업적 편성이 가능

3. '채널 경쟁력' 기준 관련

- (쟁점) 종편 채널의 경쟁력이 의무송출을 필요로 할 정도로 취약한 상태에 머물러 있는지 여부
 - 방송법상 의무송출 채널들은 대중성이 낮아 시장 경쟁력이 취약한 채널들로 규정되거나 선정되어 왔음에 비추어 볼 때, 종편 채널이 '취약매체 보호'(혹은 '신규 서비스의 시장 안착 지원') 관점에서 의무송출을 필요로 하는지 검토할 필요가 있음
- (옹호론) 종편 채널의 경쟁력은 편성내용의 성격상 지상파 3사 채널과 비교해 판단할 필요가 있으며, 이에 비추어 보면 아직 취약한 수준
- (비판론) 의무송출은 자연경쟁에 맡길 경우 생존이나 경영에 어려움이 큰 채널에 적용되어야 하므로 종편 채널의 경쟁력은 다른 PP 채널 일반, 특히 다른 의무송출 PP 채널의 경쟁력과 비교되어야 하며, 이에 비추어 보면 더 이상 정책적 보호를 필요로 하지 않음

- (관련자료 1) 주요 PP 채널의 '17년 연평균 시청률(닐슨코리아 자료)
 - 4개 종편 채널은 지상파 3사 4개 채널보다는 시청률이 낮으나, PP 채널 중에서는 1~3, 5위를 차지하여 최상위권을 기록('17년 기준)
 - 보도 PP 채널은 종편 채널보다 아래 순위(6~7위)를, 모든 공공·종교·공익·장애인 복지채널은 50위권 아래의 낮은 시청률 순위를 기록
 - ※ 지상파 채널 시청률: KBS1(4.331%), SBS(3.462%), MBC(3.370%), KBS2(2.828%), EBS(0.632%)

<표 4-2> 주요 PP 채널 및 의무송출 범주에 속한 채널의 연평균 시청률 순위('17년)

순위	채널명	시청률	의무송출	순위	채널	시청률	의무송출
1	MBN	1.705	종편	57	KTV국민방송	0.061	공공
2	JTBC	1.669	종편	66	CTS기독교TV	0.054	종교(개신교)
3	채널A	1.139	종편	95	BTN불교TV	0.029	종교(불교)
4	tvN	1.061	-	111	YTN사이언스TV	0.021	공익(과학문화)
5	TV조선	0.997	종편	124	평화방송TV	0.014	종교(카톨릭)
6	YTN	0.885	보도	139	복지TV	0.010	장애인복지
7	연합뉴스TV	0.880	보도	153	육아방송	0.006	공익(사회복지)
8	KBS드라마	0.516	-	166	EBS English	0.004	공익(교육)

주: 2017년 시청률이 집계된 240개 PP 채널 대상. 24시간 기준, 전국 기준 연평균 유료방송 가구 시청률. 종교·공공·공익 채널의 경우 최고 시청률을 기록한 채널만 제시.

- ※ 방통위가 발표한 '2017년도 시청점유율'에 따르면 방송사업자 본인 기준(특수관계자, 지분소유, 구독률 환산분을 제외한 시청점유율)은 KBS(1,2TV포함, 23.581), (주)문화방송(서울MBC, 4.533), (주)SBS(5.317), (주)제이티비씨(5.039), (주)매일방송(3.999), (주)채널에이(2.815), (주)조선방송(2.488), (주)와이티엔(2.469), (주)연합뉴스티브이(2.187)로 나타남
- (관련자료 2) 어떤 유료방송 플랫폼이 특정 장르/개별 채널 송출을 중단할 경우, 다른 플랫폼으로 전환할 의향이 있는지에 대한 '17년 일반인 설문조사 결과(KISDI, <2017년도 방송시장 경쟁상황 평가> 중에서)

- 어떤 장르/개별 채널 송출 중단시 플랫폼 전환 의향이 높다면, 해당 장르/채널은 플랫폼 사업자가 채널 구성에서 배제하기 곤란한 높은 경쟁력을 보유한 것으로 해석 가능(본래는 채널간 수요대체성 조사 목적)
- ① 종편 채널 전체는 지상파 3사 채널을 대체할 만한 경쟁력을 보이지 못했으나, 주요 장르별 PP 채널 전체보다는 높은 경쟁력을 보임
 - 지상파 3사 채널 재송신 중단시 플랫폼 전환 의향(“많음” 기준, 이하 동일): 62.4% (유료방송요금 할인 제공시에도 전환 의향: 39.8%)
 - 종편 채널 송출 중단시 플랫폼 전환 의향: 47.3% (유료방송요금 할인 제공시에도 전환 의향: 26.9%)
 - ※ 장르별 PP 채널 송출 중단시 플랫폼 전환 의향: 영화 40.6%, 보도 38.7%, 드라마 36.8%, 스포츠 32.5% (유료방송요금 할인 제공시에도 전환의향: 영화 18.7%, 보도 21.2%, 드라마 17.0%, 스포츠 17.4%)

<표 4-3> 특정 범주 채널의 재송신/송출 중단시 플랫폼 전환 의향 조사결과('17년)

응답 구분	재송신/송출 중단을 가정하는 채널 범주					
	지상파3사	종편	영화	보도	드라마	스포츠
해당 채널 송출 중단시 플랫폼 전환의향 많음	62.4%	47.3%	40.6%	38.7%	36.8%	32.5%
요금 할인 제공시에도 전환의향 많음	39.8%	26.9%	18.7%	21.2%	17.0%	17.4%

- ② 개별 종편 채널 송출 중단시 플랫폼 전환의향을 조사한 결과, JTBC는 지상파 채널을 대체할 만한 높은 경쟁력을 보임
 - 개별 지상파 채널 재송신 중단시 플랫폼 전환 의향: KBS2 47.1%, MBC 46.7%, SBS 50.1% (유료방송요금 할인 제공시에도 전환 의향: KBS2 25.1%, MBC 25.7%, SBS 26.8%)
 - 개별 종편 채널 송출 중단시 플랫폼 전환 의향: JTBC 55.3%, 채널에이 26.3%, MBN 25.0%, TV조선 23.9% (유료방송요금 할인 제공시에도 전환 의향: JTBC 28.0%, 채널에이 10.9%, MBN 10.4%, TV조선 10.5%)

○ (관련자료 3) 방송사업 매출, 광고 매출, 손익 등의 추이

① 주요 방송사업자 범주별 방송사업 매출 추이에 의하면('12년~'17년), 종편 4개사는 연평균 26.3%의 높은 성장률을 기록(지상파 3사, 지상파 사업자 전체, 보도 PP, 홈쇼핑 PP, PP 사업자 전체보다 훨씬 높은 성장률)

<표 4-4> 주요 방송사업자 범주의 연도별 방송사업 매출 추이

(단위: 억원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 성장률
지상파 3사	30,233	29,807	30,574	31,275	30,783	27,981	-1.5%
종편 PP(4)	2,264	3,062	4,016	5,321	5,873	7,272	26.3%
보도 PP(2)	1,279	1,369	1,357	1,525	1,518	1,587	4.4%
홈쇼핑 PP(11)	30,288	34,145	34,728	32,506	34,264	35,337	3.1%
CJ계열(홈쇼핑제외)	6,821	6,840	6,587	7,467	7,705	7,704	2.5%
지상파 전체	39,572	38,963	40,049	41,007	39,987	36,837	-1.4%
PP 전체	55,480	60,756	63,067	62,224	63,801	66,396	3.7%

주: 종편 PP, 보도 PP(1개사)가 '11년 12월 개국한 점을 고려해 '12년부터 연도별 <방송사업자 재산상황 공표집>에 근거한 자료 제시. 지상파 3사는 KBS, 서울MBC, SBS.

② 주요 방송사업자 범주별 방송광고 매출 추이에 의하면('12년~'17년), 종편 4개사는 연평균 18.5%의 높은 성장률을 기록(지상파 3사, 보도 PP, 지상파 방송사 전체, PP 사업자 전체보다 훨씬 높은 성장률)

- 동기간 지상파 3사의 광고 매출은 연평균 8.6% 감소하였으며, '17년에는 종편 4개사 광고 매출이 지상파 3사의 40% 수준에 근접(38.8%)

※ 이러한 변화를 반영, <2016년도 방송시장 경쟁상황 평가>부터 종전처럼 지상파3사 방송광고 시장을 별도로 구분해 획정하지 않고, 단일 방송광고 시장으로 통합

<표 4-5> 방송사업자 범주별 방송광고 매출 추이('12~'17)

(단위: 억원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 성장률
지상파 3사	16,150	15,321	14,091	14,042	11,867	10,321	-8.6%
중편 PP(4)	1,710	2,355	2,229	2,863	2,880	4,004	18.5%
보도 PP(2)	707	736	692	768	806	892	4.8%
지상파 전체	21,801	20,675	18,976	19,112	16,228	14,121	-8.3%
PP 전체	12,675	12,636	12,257	13,520	13,488	14,657	3.0%

주: 연도별 <방송사업자 재산상황 공표집>의 자료 재구성

③ 개별 중편사의 방송사업매출, 광고매출, 손익, 영업이익률 추이를 보면,

- '12~'17년 동안 JTBC는 연평균 30%를 넘는 방송사업 매출 및 광고 매출 증가를 보였고('17년 광고 매출 2,185억 원으로 지상파 3사에 이어 4위 기록), 나머지 3사도 대체로 높은 수준의 증가세 유지

<표 4-6> 주요 방송사업자 범주의 연도별 방송광고 매출 추이

(단위: 억원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율	
매일방송	방송매출	628	783	898	1,076	1,258	1,349	16.5%
	광고매출	556	663	551	622	626	675	4.0%
JTBC	방송매출	642	891	1,309	1,972	1,994	3,111	37.1%
	광고매출	520	699	724	1,218	1,234	2,185	33.3%
조선방송	방송매출	513	716	885	1,136	1,319	1,418	22.5%
	광고매출	366	481	440	539	522	598	10.3%
채널에이	방송매출	480	672	924	1,136	1,301	1,394	23.8%
	광고매출	268	512	403	484	499	546	15.3%

- '14년까지 중편 4개사 모두 대규모 영업적자를 기록했으나, MBN은 '16년부터, JTBC는 '17년에 흑자 전환('17년 영업수익률은 각각 9.4%, 3.2%)
- TV조선은 '15년 영업흑자로 전환하였다가 '17년 근소한 영업적자를 기록했고(-3 억원), 채널에이는 '15년 균형점에 근접했다가(-9억원) '17년에 적자 확대(영업수

익률-5.6%, 하지만 영업수입은 전년 대비 7.7% 증가)

<표 4-7> 개별 종편 사업자의 영업손익 및 영업수익률 추이

(단위: 억원)

구분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	비고
매일방송	영업손익	-419	-322	-165	-67	83	133	'16년 후자 전환
	영업수익률	-66.8%	-41.2%	-17.8%	-6.1%	6.4%	9.4%	
JTBC	영업손익	-1,397	-1,553	-861	-564	-534	99	'17년 후자 전환
	영업수익률	-217.5%	-174.3%	-65.8%	-28.6%	-26.8%	3.2%	
조선방송	영업손익	-543	-233	-122	45	77	-3	'17년 적자 전환
	영업수익률	-105.8	-32.6%	-13.8%	3.9%	5.8%	-0.2%	
채널에이	영업손익	-738	-365	-138	-9	-17	-80	적자 지속
	영업수익률	-153.7%	-54.3%	-14.9%	-0.8%	-1.3%	-5.6%	

주: 영업수익률은 영업수입(전체 매출) 대비 영업손익의 비율(백분율)

제 5 장 종편 PP 의무송출제도 개선방안³³⁾

제 1 절 종편 의무송출 유지안

1. 논거 및 관련 의견

① 법적 측면

- (다양성 관련) 개별 종편 채널은 “특정 방송분야에 편중되지 않은” 편성을 행하는 채널로 볼 수 있으므로, 유료방송 플랫폼이 제공하는 콘텐츠의 다양성에 기여함
 - 종편 의무송출 규정(시행령)의 법적 근거인 플랫폼 사업자의 ‘다양성 구현’(방송법 제70조제1항)은 우선적으로 채널 간 다양성에 관한 것이긴 하지만 부수적으로 채널 내 다양성도 고려할 수 있는 개념
- (보도 기능 관련) 종편 채널은 보도 기능을 수행한다는 점에서 공익성이 있으며 보도 PP 채널과 마찬가지로 의무송출 대상이 되어야 함
 - ※ (관련 의견) 보도 PP와 동일하게 보도 기능을 수행하는 종편 채널에 대한 의무 송출 폐지는 사업 활동에 악영향을 미치므로 언론 자유의 침해 소지가 있음
 - ※ (관련 의견) 의무송출이 폐지될 경우 플랫폼 사업자가 보도 기능이 있는 PP의 송출 여부를 좌우할 수 있게 되어 방송의 공익적 목적과 보도의 공정성 보장에 악영향을 미칠 소지가 있음
- (규제 변경 관련) 현행 규제 시스템 하에서 종편 사업자가 투자 활동을 지속해 왔음에도 불구하고, 갑자기 정부가 규칙을 변경하는 것은 기존 사업자의 신뢰 보호 원칙

33) 본문의 내용은 “종편PP 의무송출 제도개선 협의체”의 논의결과를 정리한 것이다. 위 협의체는 논의의 공정성을 위해서 정부, 플랫폼사업자, 종편사업자가 추천한 각계 전문가 11인(각 3인, 4인, 4인)으로 구성되었다. 7월부터 9월까지 6차에 걸쳐 회의를 개최하였으며, 최종적으로 3개 개선방안 중 폐지안(제5장 제3절에서 소개)에 다수가 찬성(11인 중 6인)하였다.

에 위배됨

※ (관련 의견) 현행 의무송출 제도가 중대한 문제를 야기하지 않은 상황에서 종편의 의무송출 폐지는 사실상 정부의 시장 간섭에 해당

- (승인제 관련) 정부가 승인제를 적용해 사업자를 심사·선정한 이후에는 사업 경영의 안정성을 보장할 책임이 있으며, 종편 의무송출 폐지는 이러한 승인제의 취지에 위배됨

② 경제적 측면

- (시장 안착 관련) 일부 종편 PP가 아직 적자가 지속되거나 최근 적자로 반전되었음을 고려하면, 아직 종편 사업자 전체의 경영 안정성은 확보되지 않은 단계에 있음
 - 초기 대규모 투자가 필요한 종편 사업의 특성상 안정적 경영 여건 확보를 위해 의무송출이 필요하며, 아직 종편 전체가 시장에 안착했다고 판단하기에는 이른 시점이므로 의무송출은 유지될 필요

※ JTBC의 최근 흑자 전환 및 광고매출 급신장과 매일방송의 '16년 이후 흑자 기조 유지와는 달리, 채널에이는 '17년까지 영업적자가 지속되고 있으며 조선방송은 '15년 영업흑자로 전환하였다가 '17년 근소한 영업적자를 기록함

<표 5-1> 개별 종편 사업자의 영업손익 및 영업수익률 추이('12~'17년)

(단위: 억원)

구분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	비고
JTBC	영업손익	-1,397	-1,553	-861	-564	-534	99	'17년 흑자 전환
	영업수익률	-217.5%	-174.3%	-65.8%	-28.6%	-26.8%	3.2%	
매일방송	영업손익	-419	-322	-165	-67	83	133	'16년 흑자 전환
	영업수익률	-66.8%	-41.2%	-17.8%	-6.1%	6.4%	9.4%	
조선방송	영업손익	-543	-233	-122	45	77	-3	'17년 적자 전환
	영업수익률	-105.8	-32.6%	-13.8%	3.9%	5.8%	-0.2%	
채널에이	영업손익	-738	-365	-138	-9	-17	-80	적자 지속
	영업수익률	-153.7%	-54.3%	-14.9%	-0.8%	-1.3%	-5.6%	

출처: 연도별 방송사업자 재산상황 공표집 자료 재구성. 특수관계자는 고려하지 않음.

- (채널 전송대가 관련) 종편 PP의 채널 전송대가는 의무 재송신이 적용되지 않는 지

상과 채널의 재송신료보다 매우 낮고 다른 유력 PP(CJ E&M, 보도 PP)와 비교하더라도 낮거나 비슷한 수준이므로, 의무송출로 종편이 특혜를 입는다는 주장은 근거가 없음

<표 5-2> 개별 종편 PP, 보도 PP, CJ E&M의 방송프로그램제공매출 추이('15~'17년)
(단위: 억원)

구분	2015		2016		2017	
	금액(억원)	점유율	금액(억원)	점유율	금액(억원)	점유율
JTBC(1개 채널)	126	1.9%	148	2.2%	175	2.5%
매일방송(2개 채널)	125	1.9%	145	2.3%	174	2.5%
조선방송(2개 채널)	138	2.1%	163	2.4%	181	2.6%
채널에이(2개 채널)	124	1.9%	147	2.2%	169	2.4%
종편 법인 합계	514	7.8%	608	9.1%	699	10.0%
와이티엔(3개 채널)	148	2.3%	151	2.3%	158	2.3%
연합뉴스TV(1개 채널)	67	1.0%	75	1.1%	85	1.2%
보도 법인 합계	215	3.3%	227	3.4%	243	3.5%
CJ E&M(18개 채널)	1,974	30.2%	1,956	29.3%	2,054	29.4%
일반 PP 전체*	6,542	100%	6,670	100%	6,994	100%

* 일반 PP 전체는 홈쇼핑 PP, 라디오 PP 및 데이터 PP(DP), VOD 서비스 PP를 제외한 PP
출처: 연도별 방송사업자 재산상황 공표집 자료 재구성. 특수관계자는 고려하지 않음

<표 5-3> 지상파 사업자별 재송신매출 현황('15~'17년)
(단위: 억원)

구분	2015		2016		2017	
	금액(억원)	점유율	금액(억원)	점유율	금액(억원)	점유율
KBS	532	35.0%	823	35.8%	877	34.5%
MBC	384	25.3%	586	25.5%	671	26.4%
SBS	284	18.7%	532	23.2%	605	23.8%
지역MBC	163	10.7%	175	7.6%	197	7.8%
지역민방	156	10.3%	182	7.9%	189	7.5%
계	1,529	100%	2,298	100%	2,539	100%

출처: 연도별 방송사업자 재산상황 공표집

- 종편 출범 초기에는 협상력에서 우월한 지위에 있는 플랫폼 사업자가 저가로 계

약을 체결하여 종편 채널을 송출하였으며, 이후 종편 PP는 자신의 콘텐츠에 대한
정당한 대가를 찾아가는 과정에 있음

- (종편-플랫폼 간 협상 관련) 외부 시각과 달리, 현행 의무송출 제도 아래에서 4개
종편 사업자는 실제로는 모든 플랫폼이 종편 채널을 전송할 수 있도록 적정가보다
낮은 수준에서 계약을 체결해 왔음
 - 만일 종편 의무송출이 폐지된다면, 오히려 일부 종편 PP는 지금보다 더욱 높은
채널 전송 대가를 플랫폼 사업자에게 요구할 수 있으며, 이 경우 플랫폼사업자와
유료방송 가입자에게 부담이 될 수도 있음
 - ※ (관련 의견) 일부에서는 종편 PP에 대해 의무송출 유지 시 채널 전송 대가를 받
지 못하도록 하는 방안을 주장하나, 이런 논리대로라면 보도 PP 및 여타 의무송
출 PP 채널도 채널 전송 대가를 받지 말아야 할 것이므로 타당성이 없음

③ 시청자 측면

- (시청권 보장 관련) 종편 채널 의무송출 폐지 시 일부 유료방송 플랫폼에서 종편 채
널 송출이 중단될 가능성이 있고, 이는 시청자의 시청권을 축소·박탈하는 결과를
가져올 것임
 - 종편 채널에 대한 고정 시청층이 형성된 상황에서, 모든 플랫폼·지역의 유료방송
시청자 중 희망자는 누구나 종편 채널을 시청할 수 있도록 의무송출 제도를 유지
할 필요가 있음

2. 기타 의견

- 현재 방송법 시행령에서 유료방송 플랫폼에 대해 종편 채널의 의무송출과 더불어 보
도 PP 채널의 의무송출도 규정하고 있으므로, 종편 채널 의무송출만 폐지한다면 형
평성이 문제될 수 있음
- 의무송출이 폐지될 경우, 향후 새로이 승인을 받는 종편 사업자들이 플랫폼 사업자
및 기존 종편 사업자와의 관계에서 불리한 지위에 있을 것이므로 시장 안착이 어려워
지는 문제가 발생할 수 있음

제 2 절 종편 의무송출 축소안

1. 논거 및 관련 의견

① 법적 측면

- (다양성 관련) 유료방송채널 중 ‘종합편성’ 장르의 채널이 채널 구성의 다양성에 기여함을 인정하되, 여타 의무송출 대상 채널과의 형평성을 고려해 의무송출 채널 숫자를 1~2개로 축소할 필요가 있음
 - 채널 구성의 다양성 의무는 특정 방송분야에 치우치지 않도록 여러 방송분야의 채널을 송출하라는 취지이므로, 모든 개별 종편 채널을 채널 구성에 의무적으로 포함하도록 강제하는 것은 과도한 규제
 - 다른 방송채널의 의무송출 제도(종교채널, 공익채널)에서는 ‘종교’, ‘공익성 분야’의 하위 범주별로 1개씩의 채널을 포함하도록 의무화하고 있으므로, 종편 채널의 의무송출 숫자 또한 제한하는 것이 합리적임
 - ※ 공공채널의 경우, 공공채널로 지정된 개별 채널(3개) 모두의 송출이 보장되나, 해당 채널은 채널 전송 대가를 받지 않음
 - ※ 종교 채널의 경우 ‘특정 종교에 치우치지 않도록’ 각 종교에 속한 채널 중에서, 공익 채널의 경우 공익성 분야별로 지정된 채널 중에서, 플랫폼 사업자가 하위 분야별로 1개씩만 채널을 선택하여 송출하면 의무송출 규정을 이행한 것이 됨
- (모든 종편PP의 송출 관련) PP 승인제의 본질은 제한된 소수의 사업자에 대한 ‘사업권’ 부여이지 플랫폼의 채널 구성권 제한(의무송출)이 아니란 걸 감안하면, PP 채널 의무송출 제도는 방송분야별로 일정 수 이상 채널의 송출 의무를 부과하는 것으로 족하며, 현행처럼 모든 종편 채널의 의무송출을 보장할 필요는 없음
- (의무송출 채널 선정 관련) 정부가 지정하는 방법과 플랫폼 사업자가 스스로 선택하는 방법이 있으나, 전자는 선정기준의 합의 도출이 어렵고 종편 PP를 등급화한다는 논란이 있을 수 있어 후자가 현실적임

② 경제적 측면

- (시장경쟁력 관련) 4개 종편 채널은 PP 채널 중 최상위 시청률을 기록하는 등 다른 채널보다 상대적으로 높은 시장경쟁력을 확보하고 있어, 종합편성 장르가 채널 구성 다양성에 기여함을 인정하더라도 모든 종편 채널을 의무송출로 보호해야 할 필요성이 없음
- (의무송출 영향 관련) 종편 출범 초기에는 의무송출이 종편 사업자의 시장 안착에 기여하였으나, 최근에는 의무송출 제도의 긍정적 효과보다는 종편 PP의 급속한 채널 전송 대가 증가 등 부정적 효과가 부각되는 단계에 진입하고 있어 종편-플랫폼 간 협상력 불균형을 완화할 필요가 있음
- (의무송출 축소 시 기대효과) 플랫폼 사업자가 스스로 의무송출 대상 종편 채널을 선택하는 방식으로 의무송출이 축소될 경우, 두 가지 시나리오가 가능함
 - (1) 어떤 종편채널이 의무송출 대상인지는 사후적으로(협상결과를 통해) 결정되므로, 종편-플랫폼 협상 시점에서 의무송출 축소는 의무송출 폐지와 유사하게 플랫폼사업자의 협상력을 강화할 것임
 - (2) 다만, 만일 공정거래법상 담합 금지에도 불구하고 종편 PP들이 사실상 공동으로 협상에 임할 수 있다면, 의무송출 축소의 실제 영향은 매우 제한적일 수도 있음

③ 시청자 측면

- (시청기회 관련) '일정 수 이상의 종편 채널의 시청기회가 제도적으로 보장되며', '종합편성' 장르 채널의 경쟁력을 감안하면 개별 종편 채널의 송출이 중단될 가능성도 매우 낮을 것이므로, 시청기회에 미치는 영향은 미미할 전망

제 3 절 종편 의무송출 폐지안

1. 논거 및 관련 의견

① 법적 측면

- (다양성 관련) 방송법에 규정된 유료방송 플랫폼의 '채널 구성의 다양성' 구현 의무와 종편 채널의 의무송출은 무관함

- 방송법 제70조제1항의 “특정 방송분야 편중 방지”는 플랫폼의 채널 구성에서 다양한 방송분야의 채널을 포함할 의무(채널 간 다양성)를 규정한 것이지 다양한 내용을 다루는 채널을 포함할 의무를 규정한 것이 아님
- 설령 ‘종합편성’ 장르를 채널 구성의 다양성에 필요한 방송분야로 인정하더라도, 동일 편성유형의 지상파 채널이 다수 존재함을 고려하면 특별히 종편 채널에 의무송출 지위를 부여할 이유가 없음
- (보도 기능 관련) 종편 채널은 보도 ‘전용’ 채널이 아니며, 보도를 하는 지상파 채널 중 KBS1만 의무재전송 대상(보편적 시청권 보장 목적)이라는 점에서 종편에만 의무송출을 부여하는 것은 형평에 어긋남
 - ※ 종편 채널은 교양·오락과 함께 보도 편성이 허용되는 채널로 3개 분야의 균형 편성이 요구되며, 그간 일부 종편의 과도한 보도·시사 프로그램 편성이 문제된 바 있어 보도에 주력할 의무가 있는 보도 PP 채널과는 성격이 다름
- (승인제 관련) 종편 PP 승인제 자체가 제한된 수의 사업자만 참여하는 시장 창출 효과가 있으므로 반드시 의무송출 규제를 필요로 하는 제도가 아님
 - ※ '00년 승인 PP(종편, 보도, 홈쇼핑)에 대한 의무송출을 도입했으나, '01년 홈쇼핑 PP의 의무송출을 폐지한 사례도 있음
- (종편 관련 정책 변화) '00년 종편 의무송출이 시행령에 규정될 때 예상되었던 종편 사업자의 성격(외주전용 채널→신방겸영 채널), 재정역량(대기업 허용), 개수(1·2개→4개)과 관련하여 증대한 정책 변화가 있었으며, 변화된 현실을 감안하여 종편 의무송출을 폐지할 필요가 있음
- (의무송출 채널 축소안 관련) 의무송출 근거 규정이 플랫폼의 채널 ‘구성’의 다양성을 전제로 하는 점을 고려하면, 채널 1~2개를 의무송출 채널로 지정하는 축소안도 방송법의 의무송출 취지인 채널다양성에 반함
 - 의무송출 채널을 플랫폼 사업자가 결정할 경우, 전송 대가를 낮추기 위해 시청률이 높은 채널을 의무송출 채널로 선정하여 시장원리에 따른 전송 대가 협상에 부정적 영향을 줄 가능성이 있음
 - 플랫폼 사업자의 의무송출 채널 선정 시 이에 반발하는 종편 PP와의 갈등이 커질 우려가 있으며, 이로 인해 향후 종편 PP 프로그램 사용료 협상도 더욱 어려워질

가능성이 있음

- 시청률과 시청자 선호도를 감안할 경우 현실적으로 종편PP 4개 채널이 모두 송출될 가능성이 큰 상황에서 의무송출 전면 폐지를 통해 전송대가 협상시 완전한 시장원리가 작동되도록 하는 것이 바람직

② 경제적 측면

- o (시장경쟁력 관련) 4개 종편 채널은 PP 채널 중 최상위 시청률을 기록하는 등 의무송출이 적용되지 않는 다른 PP 채널보다 높은 시장경쟁력을 확보하고 있어, 의무송출로 보호해야 할 필요성이 없음

<표 5-4> 주요 의무송출 대상 채널 및 유력 PP 채널의 연평균 시청률 순위('17년)

순위	채널명	시청률	의무송출	순위	채널	시청률	의무송출
1	MBN	1.705	종편	57	KTV국민방송	0.061	공공
2	JTBC	1.669	종편	66	CTS기독교TV	0.054	종교(개신교)
3	채널A	1.139	종편	95	BTN불교TV	0.029	종교(불교)
4	tvN	1.061	-	111	YTN사이언스TV	0.021	공익(과학문화)
5	TV조선	0.997	종편	124	평화방송TV	0.014	종교(카톨릭)
6	YTN	0.885	보도	139	복지TV	0.010	장애인복지
7	연합뉴스TV	0.880	보도	153	육아방송	0.006	공익(사회복지)
8	KBS드라마	0.516	-	166	EBS English	0.004	공익(교육)

출처: 닐슨컴퍼니코리아. 2017년 시청률이 집계된 240개 PP 채널 대상. 24시간·전국 기준 연평균 유료방송가구 시청률. 종교·공공·공익채널은 최고 시청률 기록 채널만 제시

- 4개 종편 PP는 방송 매출, 광고 매출 등에서 높은 성장을 지속하여('12~'17년 동안 각각 연평균 26%, 19% 증가) 시장에 안착한 상태이므로, 사업 초기 의무송출을 합리화한 신규 사업자 보호 논리는 더 이상 유효하지 않음

<표 5-5> 방송사업자 유형별 방송사업 매출액 및 방송광고 매출액 추이('12~'17년)
(단위: 억원)

구분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 성장률
방 송 매 출	지상파 3사	30,233	29,807	30,574	31,275	30,783	27,981	-1.5%
	중편 PP(4)	2,264	3,062	4,016	5,321	5,873	7,272	26.3%
	보도 PP(2)	1,279	1,369	1,357	1,525	1,518	1,587	4.4%
	일반 PP 전체	55,480	60,756	63,067	62,224	63,801	66,396	3.7%
광 고 매 출	지상파 3사	16,150	15,321	14,091	14,042	11,867	10,321	-8.6%
	중편 PP(4)	1,710	2,355	2,229	2,863	2,880	4,004	18.5%
	보도 PP(2)	707	736	692	768	806	892	4.8%
	일반 PP 전체	12,675	12,636	12,257	13,520	13,488	14,657	3.0%

출처: 연도별 <방송사업자 재산상황 공표집>의 자료 재구성

※ 의무송출 제도는 플랫폼-채널사업자 간 협상력 불균형을 야기할 수 있어 시장 경쟁에 맡길 경우 생존이 어려운 취약채널에 적용되어야 합리적이거나, 시청률 경쟁에 유리한 상업적 편성이 가능한 중편 채널은 이에 부합하지 않음

- (의무송출 영향 관련) 중편 출범 초기에는 의무송출이 중편 사업자의 시장 안착에 기여하였으나, 최근에는 의무송출 제도의 긍정적 효과보다는 부정적 효과가 더욱 부각되는 단계에 진입하고 있음
 - 초기에는 의무송출이 중편 PP의 콘텐츠투자 활성화에 기여하였으나, 최근에는 콘텐츠 투자금액의 다소와 관계없이 4개 사업자가 비슷한 규모의 채널 전송 대가를 받는 등 경쟁 왜곡·저해 요인으로 작용
 - 중편PP의 경쟁력이 급격히 향상된 상황에서 의무송출이 계속 유지될 경우 플랫폼의 협상력 열세가 심화되어 중편 PP에 대한 채널 전송대가가 지속적으로 증가할 가능성이 있고,
 - 이로 인해, 중소 PP에 돌아가는 채널 전송대가 규모가 줄어들 우려가 있음
- (의무송출 폐지 시 기대효과) 현재 중편 채널의 높은 도달률·시청률을 고려하면 의무송출이 폐지되더라도 플랫폼 사업자는 중편 송출을 선호할 것이므로 중편 협상력의 급격한 변화는 예상되지 않으며, 플랫폼-중편 간 협상력 불균형이 점차 시정될 것으로 예상됨

③ 시청자 측면

- (제도 취지 관련) 의무송출의 취지는 상업적 논리에 밀려 시청자에게 좋은 정보를 제공할 수 있음에도 충분한 도달기회를 얻지 못하는 중소 PP 지원에 있으나, 종편 의무송출은 오히려 중소 PP 채널에 대한 접근기회의 확대에 부정적으로 작용할 수 있음
 - ※ 실례로, '08년 7개 공익성 분야로 운영되었던 공익채널 지정제도가 종편 PP 관련 소유제한을 완화한 '09년부터(방송법 개정) 3개 분야로 축소된 바 있음
- (시청권 관련) 유료방송 플랫폼(SO, IPTV, 위성) 간 경쟁, 방송콘텐츠 전송경로의 다변화(OTT 서비스 등)를 고려하면, 종편 의무송출이 실제 종편 채널 송출 중단으로 이어져 시청기회가 박탈될 가능성은 희박함

2. 기타 의견

- (경과규정 관련) 종편 의무송출 폐지 시 기존 종편 사업자의 신뢰 보호 등을 고려하여 일정 기간 경과 규정을 두는 것을 고려할 필요가 있음
 - ※ 종편PP가 의무송출 제도에서 받는 이익이 반사적 이익이므로 정부가 경과규정을 두지 않고 의무송출을 폐지하더라도 종편PP는 청구인적격이 인정되지 않아 소송으로 다투기 어렵다는 의견도 있음
- (이용환경 변화 관련) 방송콘텐츠 전송 경로가 기존의 방송망 외에 유·무선 인터넷으로 다변화되는 추세를 고려하여, 의무송출 제도는 공익성은 인정되나 경쟁력이 취약한 채널을 지원하는 방향으로 운영될 수 있도록 개선방향을 모색할 필요가 있음

참 고 문 헌

[국내 문헌]

- 강준석·김남두·권용재·이주영·홍석영(2017. 2), “플랫폼 수익구조 개선을 통한 유료방송 생태계 선순환 기반조성을 위한 연구”.
- 김남두·우혜진(2015. 11), “보도 콘텐츠의 구성요소 분석 및 법제 정비방안 연구”.
- 김남두·진전은영(2016)
- 김태오(2013), 『방송사업자간 분쟁 해소 및 보편적 시청권 보호방안 연구』, 연구기관: 정보통신정책연구원, 미래창조과학부 방송통신정책연구 13-진흥-026.
- _____(2015)
- 문화관광부(1998. 11), 「종합유선방송 공급분야 지정」.
- 박정관(2016), 『지상파방송 재송신 분쟁』, 서울: 커뮤니케이션북스.
- 방송위원회(2003. 1. 29), 「전문편성의 방송분야 고시 관련 공청회 자료집」.
- 방송통신위원회(연도별) <방송사업자 재산상황 공표집>.
- 정보통신정책연구원(2017), <2017년도 방송시장 경쟁상황 평가>.
- 정윤경(2005), 『저작권과 방송콘텐츠 유통』, KBI 연구 05-09, 한국방송영상산업진흥원.
- 조성호(2002), “디지털 영상시대의 지역방송 편성 전략”, <사회과학> Vol.14, 경북대학교 사회과학대.
- 한국케이블TV방송협회(2003), 『한국케이블TV 5년사』.
- 황준호(2008), <보도전문채널 및 종합편성채널 제도 연구>, 정책 2008-09, 방송통신위원회.

[법률 자료]

- 1991.12.31. 종합유선방송법.
- 1999.2.8. 개정 종합유선방송법.
- 2000.1.12. 통합방송법.

2002.4.20. 개정 방송법.

Rundfunkstaatsvertrag.

2003 Communications Act.

[해외 문헌]

European Audiovisual Observatory(2015. 12). Access to TV platforms: Must-carry rules,
and access to free-DTT.

FCC(2014. 3). Report and Order and Further Notice of Proposed Rulemaking in the Matter
of Amendment of the Commission's Rules Related to Retransmission Consent. MB
Docket No. 10-71.

● 저 자 소 개 ●

김 남 두

- 텍사스-오스틴 주립대 저널리즘 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

정 은 진

- 연세대 언론학 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

방통용합정책연구 KCC-2018-12

종편PP 의무송출제도 개선방안 연구

(A Study on the Improvement of the Must-Carry
Rules Applied to General Programming Channels)

2018년 11월 일 인쇄

2018년 11월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

Homepage: www.kcc.go.kr

인 쇄 인 성 문 화
