

방송통신정책연구 11-진흥-다-09

멀티 플랫폼 환경 하의 IPTV를 중심으로 한 불공정행위 규제방안 연구

(A study on Unfair trade practices under Multi-platform
environment : focused on IPTV)

박성철/정필운/김슬기/최정일/이종관/성지연 외

2011. 11

연구기관 : 한국방송통신전파진흥원/미디어미래연구소



이 보고서는 2011년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신정책
연구사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신
위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『멀티 플랫폼 환경 하의 IPTV를 중심으로 한
불공정행위 규제방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2011년 12월

연구기관 : 한국방송통신전파진흥원/미디어미래연구소

총괄책임자 : 박 성 철

과제책임자 : 정 필 윤 최 정 일

참여연구원 : 이 종 관 김 슬 기

채 지 혜 신 현 필

이 찬 구 성 지 연

노 창 희 윤 금 낭

목 차

요 약 문	viii
Summary	xx
제1장 서론	1
제2장 국내 미디어 시장 구조 및 환경 분석	3
제1절 방송시장의 발전과정	3
1. 매체 산업론적 발전과정	3
2. 국내 방송시장 발전과정	11
제2절 국내 방송시장 구조	16
1. 시장구조론적 접근	16
2. 개별 시장 구조	23
제3절 국내 유료방송시장 정책 환경 분석	27
1. 방송시장 금지행위 규제	27
2. 콘텐츠 접근권 관련 규제	34
3. 수신료 가이드라인	36
제4절 국내 유료방송시장 현황 분석	38
1. 국내 유료방송시장 개요	38
2. 플랫폼 시장	41
3. 콘텐츠 시장	46
제5절 국내 플랫폼별 콘텐츠 제공현황 및 체계 분석	50
1. 플랫폼별 콘텐츠 제공현황	50
2. 플랫폼별 콘텐츠 제공체계 분석	57

제3장 해외 주요국의 플랫폼별 콘텐츠 제공 현황 및 분쟁사례	63
제1절 미국	63
1. 미국의 방송 플랫폼-콘텐츠 시장 현황	63
2. IPTV 규제/정책 및 시사점	66
3. 주요 분쟁 사례 및 FCC의 대응 방안	79
4. 시사점	86
제2절 일본	89
1. 방송 플랫폼-콘텐츠 사업자 현황, 신규 방송플랫폼 진입현황	89
2. 일본에서 방송 불공정 행위 규제 및 정책	93
3. 신규 플랫폼에 대한 기존 플랫폼-콘텐츠 사업자의 차별행위 사례	97
4. 차별행위 사례에 따른 정부 혹은 시장 대응 방안: 시사점	102
제3절 프랑스	106
1. 방송 플랫폼, 콘텐츠 사업자 및 신규 사업자 진입현황	106
2. 플랫폼과 콘텐츠 거래 행위 규제	109
3. 사례: 신규 플랫폼에 대한 기존 플랫폼-콘텐츠 사업자의 차별행위	111
4. 차별 행위 사례에 따른 정부 혹은 시장 대응방안 및 시사점	117
제4장 국내 플랫폼사업자 및 콘텐츠사업자간 거래관계 변화	120
제1절 플랫폼-콘텐츠 사업자간 거래관계 및 기준 변화의 주요 요인	120
1. 콘텐츠 유통채널의 증가로 인한 플랫폼사업자의 경쟁 심화	121
2. MPP의 성장 및 영향력 확대	126
3. 지상파방송사의 위상 강화 움직임과 종합편성채널의 등장	128
제2절 거래관계 변화에 따른 미디어산업 구조 변화와 불공정행위 규제 필요성	133
제5장 IPTV 관련 불공정행위 실태 유형	139
제1절 IPTV 불공정 행위 유형화 개요	139
1. 개요	139
2. 실태조사 결과	141

제2절 IPTV 불공정 행위 유형 : IPTV법 금지행위 유형과의 비교	143
제6장 IPTV를 중심으로 한 불공정행위 규제 개선 방안	148
제1절 현행 법령 체계	148
1. 인터넷멀티미디어방송사업법의 불공정행위 규정에 대한 분석	148
2. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 불공정행위 규정에 대한 분석	157
3. 전기통신사업법의 불공정행위 규정에 대한 분석	163
4. 방송법(안)의 불공정행위 규정에 대한 분석	165
제2절 국외의 법령 체계	170
1. 미국	170
2. 영국	173
3. 일본	177
4. 시사점	182
제3절 현행 법령의 문제점 및 개선방안	184
1. 문제의 제기 및 법체계적인 쟁점	184
2. 방송법상 금지행위와 대칭적 규제 필요	188
3. 현행 IPTV 사업법으로 규율되지 않는 금지행위 유형	190
제4절 법령개정(안)	196
참 고 문 헌	199

표 목 차

[그림 2-1] 방송시장 구조	17
[그림 2-2] 방송시장의 자원 흐름 구조 ('09년 기준)	18
[그림 2-3] 지상파와 유료방송의 광고비 점유율 추이	18
[그림 2-4] 방송광고 시장의 HHI 추세	21
[그림 2-5] 지상파와 유료방송의 시청점유율 추이	22
[그림 2-6] 국내 지상파방송 시장의 구조	23
[그림 2-7] 유료방송 시장구조	25
[그림 2-8] 국내 방송시장 구조 변화	26
[그림 2-9] 지상파와 유료방송 시청점유율 추이	41
[그림 2-10] 위성방송 가입자수 추이(단위: 가구)	45
[그림 2-11] IPTV 가입자 및 매출액	46
[그림 2-12] 유료방송 시장 플랫폼 가입자 점유율 추이	47
[그림 2-13] PP 산업 매출액(단위: 백만원)	48
[그림 2-14] 방송채널사용사업자 수 변화 추이 (단위: 개)	50
[그림 3-1] 유료방송시장 유통구조도	64
[그림 4-1] IPTV 매출액 및 계약수 예측	96
[그림 4-2] 개정 전기통신사업법과 분쟁기능 확대	101
[그림 4-3] CS방송의 플랫폼사업자 변천과정	106
[그림 5-1] 글로벌 스마트TV 시장규모 전망	130
[그림 5-2] 플랫폼-콘텐츠사업자간 관계 변화 요인	131
[그림 5-3] PP 협상력 변화 요인 및 영향	133
[그림 5-4] 미국 지상파방송사 재전송수익 추이	135
[그림 5-5] 플랫폼-지상파방송사 관계 변화 요인	136
[그림 5-6] 국내 방송시장의 구조	137
[그림 5-7] 종편 도입과 플랫폼사업자간 경쟁관계 구도	138

[그림 5-8] 거래관계 변화 요인과 전망	139
[그림 5-9] 시대별 미디어 중심축의 이동 양상	140
[그림 5-10] 미디어 가치사슬의 변화 전망	141
[그림 6-1] 유료방송 시장의 거래 구조와 거래 주체별 불공정 행위 유형	144
[그림 7-1] 일본의 방송·통신관련 새로운 법체계	185
[그림 7-2] 금지행위 주체별 유형화	193
[그림 7-3] IPTV 사업자와 PP의 불공정행위의 관계	196

그림 목차

[그림 2-1] 방송시장 구조	17
[그림 2-2] 방송시장의 자원 흐름 구조 ('09년 기준)	18
[그림 2-3] 지상파와 유료방송의 광고비 점유율 추이	18
[그림 2-4] 방송광고 시장의 HHI 추세	21
[그림 2-5] 지상파와 유료방송의 시청점유율 추이	22
[그림 2-6] 국내 지상파방송 시장의 구조	23
[그림 2-7] 유료방송 시장구조	25
[그림 2-8] 국내 방송시장 구조 변화	26
[그림 2-9] 지상파와 유료방송 시청점유율 추이	40
[그림 2-10] 위성방송 가입자수 추이(단위: 가구)	44
[그림 2-11] IPTV 가입자 및 매출액	45
[그림 2-12] 유료방송 시장 플랫폼 가입자 점유율 추이	46
[그림 2-13] PP 산업 매출액(단위: 백만원)	47
[그림 2-14] 방송채널사용사업자 수 변화 추이 (단위: 개)	48
[그림 2-15] 유료방송시장 유통구조도	61
[그림 3-1] IPTV 매출액 및 계약수 예측	92
[그림 3-2] 개정 전기통신사업법과 분쟁기능 확대	97
[그림 3-3] CS방송의 플랫폼사업자 변천과정	102
[그림 4-1] 글로벌 스마트TV 시장규모 전망	125
[그림 4-2] 플랫폼-콘텐츠사업자간 관계 변화 요인	126
[그림 4-3] PP 협상력 변화 요인 및 영향	128
[그림 4-4] 미국 지상파방송사 재전송수익 추이	130
[그림 4-5] 플랫폼-지상파방송사 관계 변화 요인	131
[그림 4-6] 국내 방송시장의 구조	132

[그림 4-7] 종편 도입과 플랫폼사업자간 경쟁관계 구도	133
[그림 4-8] 거래관계 변화 요인과 전망	134
[그림 4-9] 시대별 미디어 중심축의 이동 양상	135
[그림 4-10] 미디어 가치사슬의 변화 전망	136
[그림 6-1] 일본의 방송·통신관련 새로운 법체계	177
[그림 6-2] 금지행위 주체별 유형화	185
[그림 6-3] IPTV 사업자와 PP의 불공정행위의 관계	188

요 약 문

1. 제 목

멀티 플랫폼 환경 하의 IPTV를 중심으로 한 불공정행위 규제방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

멀티 플랫폼 시대에 국내 유료방송시장에서 나타나는 플랫폼사업자-콘텐츠사업자 간 불공정행위는 다양하고 복합적으로 발생하고 있어 플랫폼 사업자 및 콘텐츠 사업자간 경쟁 상황 및 불공정행위 사례 분석을 통해 공정경쟁 환경 조성을 위한 규제개선이 필요하다.

국내유료방송시장은 PP의 수보다 SO가 제공하는 채널의 수가 많았기 때문에 상대적으로 PP가 SO에 대해 상대적 교섭력 우위를 유지해왔으나, PP 등록제 시행 이후, PP의 수가 급속도로 증가하면서 PP의 교섭력이 상대적으로 약화되고 SO의 교섭력이 크게 강화되어 왔다. 이와 함께 주요 MPP가 성장, 발전하면서 일부 콘텐츠사업자의 협상력이 강화되고 있으며, 기존과는 달리 콘텐츠 사업자가 우월적 지위를 갖는 경우가 발생하고 있는 것이다.

따라서 미디어 시장 환경이 전반적으로 변화하고 있는 현 시점에서는 어느 사업자도 일방적으로 우월적인 교섭력을 향유한다고 단정하기 어려운 상황이라 할 수 있다.

국내 유료방송시장에서는 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자간 불공정행위가 지속적으로 발생하고 있고 꾸준히 문제제기가 있었으나 실질적인 불공정행위 규제 개선이 이루어져 오지 못하였다. 이러한 환경 하에서는 사업자간 불공정행위 규제를 통해 유료방송시장의 발전적 성장을 위한 공정경쟁 시장 환경을 조성하는 것은 매우 어려울 수밖에 없다.

현재 유료방송시장은 케이블TV와 위성방송 및 2008년 12월 새롭게 시장에 진입한 IPTV가 경쟁구도를 형성하고 있으며, 2012년 디지털 방송 전환을 앞두고 아날로그 케이블TV 가입자를 놓고 IPTV와 케이블TV의 경쟁이 가속화되고 있다. 향후 이들 서비스가 성장하여 본격적으로 시장경쟁을 하게 되면 모호한 규제기준이나 정책은 사업 활성화에 저해요

소가 될 뿐만 아니라 이용자 복지에도 악영향을 줄 수 있다. 따라서 유료방송시장의 공정 경쟁 환경 조성을 위해서 플랫폼사업자 및 콘텐츠사업자간 불공정 행위에 대한 규제체계를 확립하고 실효성 있는 규제 개선이 시급하다.

국내 유료방송시장에서 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자간 경쟁관계를 분석하는 것은 불공정행위 규제개선방안의 핵심이라 할 수 있다. 우선 양자 간 협상력 및 경쟁관계를 명확히 분석하고 콘텐츠 제공관련 불공정행위 유형 및 사례 분석을 통해 유료방송시장의 현황을 분명히 파악하는 것이 중요하다. 이를 바탕으로 현행 법제상의 규제 내용의 타당성 및 적정성을 판단하여 비대칭적이고 불필요한 법제 개선 및 구체화되고 있지 않은 정책 사안의 명확한 기준 마련이 필요하다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 보고서는 제1장 서론, 제2장 국내 미디어 시장 구조 및 환경 분석, 제3장 국내외 플랫폼별 콘텐츠 제공 현황 분석, 제4장 해외 주요국의 플랫폼별 콘텐츠 제공 현황 및 분쟁 사례, 제5장 국내 플랫폼사업자 및 콘텐츠사업자간 거래관계 변화, 제6장 IPTV 관련 불공정 행위 실태 유형, 제7장 IPTV를 중심으로 한 불공정행위 규제 개선 방안으로 구성되어 있다.

4. 연구 내용 및 결과

o 국내 미디어 시장 구조 및 환경 분석

국내 방송시장의 구조는 지상파 방송시장(TV, R)과 유료방송 시장(케이블TV, 위성방송, IPTV)으로 구분할 수 있다. 방송채널시장에서는 지상파 방송과 유료방송 시장이 사실상 경쟁 관계(동일 시장 획정)로 볼 수 있으며, 플랫폼 시장에서는 별개의 시장이라 할 수 있다. 따라서 수익채원 측면에서는 방송광고시장이라는 단일시장을 대상으로 경쟁하고 있는데, 단기적으로는 High-end(지상파채널 방송광고) 시장과 Low-end(일반PP 방송광고) 시장으로 구분할 수 있으나, 장기적으로는 단일 방송광고시장으로 획정할 수 있다. 또한 시

장구조적으로 플랫폼 측면에서는 별개의 시장, 채널시장에서는 동일시장, 방송프로그램 시장과 방송광고 시장에서는 PP와의 동일시장으로 볼 수 있다.

국내의 유료방송 시장은 플랫폼 차원에서는 매체간 과점시장 구조임과 동시에 개별 매체별로는 상이한 구조를 보이고 있으며 채널공급 시장은 경쟁적 시장 구조를 보이고 있다. 플랫폼 시장의 경우, 케이블TV는 94개 사업자(2010년 말 기준)가 일부 경쟁권역을 제외하고는 지역독점 시장 구조를 보이고 있고, 실질적으로는 케이블TV 매체 시장 내에서의 경쟁은 이루어지지 않고 있다. IPTV는 3개 사업자가 전국권역에서 과점적 시장구조를 보이고 있으며, 케이블TV 및 위성방송과의 매체간 경쟁구조를 보이고 있다. 위성방송은 단일 사업자가 전국권역에서 독점하고 있는 구조를 보이고 있으나 매체간 경쟁을 하고 있는 구조다. 한편, 채널공급 시장은 264개 PP(2011년 6월 기준)가(TV방송 PP) 단일의 채널공급 시장에서 경쟁하는 구조이나 일부 유료방송 플랫폼별로 차별적인 채널 공급을 하고 있는 구조다.

유료방송 시장 구조는 통신서비스 시장과 유사한 상류시장 경쟁-하류시장 독점 구조라고 할 수 있다. 특히 케이블TV SO의 경우 배타적 지역독점권을 갖고 있으므로 하류시장에서의 독점력이 상류시장으로 전이될 가능성이 매우 높다. 따라서 플랫폼-PP간의 수직계열화 유인이 강하게 존재하는데, 실제로 MSP의 경우 전체 권역 중 77%를 점유하고 전체 채널 수 대비 17.2%의 계열 PP 채널을 송출하고 있다. 실제 송출되는 채널 수를 기준으로 하면 약 30~40%의 채널이 플랫폼 사업자와 수직 계열화된 채널이다. 특정 권역에서의 독점권은 사전봉쇄의 유인이 강하게 존재하기 때문에 플랫폼 시장과 콘텐츠 시장의 공정경쟁을 저해할 수 있다.

현재 방송통신 분야의 금지행위에 관한 규제는 방송통신위원회와 공정거래위원회 양 기관이 동시에 관할권을 보유하고 있다. 공정거래위원회는 「공정거래법」, 방송통신위원회는 「전기통신사업법」 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법(이하 IPTV법)」에 의거해 금지행위를 규제하고 있으며, 해당 서비스와 관련한 부당한 거래 거부 및 차별, 이용약관(계약)과 다른 두 기관의 관할권이 충돌되는 경우 배타적 또는 협력적인 방법으로 해결하고 있다. 「방송법」에서는 보편적 시청권 관련 금지행위 위반에 관한 사항만을 규율하고 있을 뿐 방송시장을 규율하는 금지행위 규정은 없는 상태로 현재 입법 추진 중이다. 한편, 콘텐츠 확보와 관련해 신규 플랫폼 사업자들은 시장 진입을 위해 지상파 콘텐츠를 비롯해 이

미 시장에서 선호되는 콘텐츠에 대한 접근을 요구하는 반면, 수직적으로 결합된 플랫폼 사업자들은 콘텐츠에 대한 배타적인 접근을 유지하려고 한다. 이에 정부는 지상파 의무 재송신, 콘텐츠 동등접근 정책 등을 통해 콘텐츠 접근권과 관련된 갈등을 조정하려는 노력을 지속해왔다.

o 국내외 플랫폼별 콘텐츠 제공현황 분석

2010년 말 기준 가장 많은 가입자를 확보하고 있는 케이블TV 2개 사업자(티브로드 수원, CJ헬로비전 양천)와 1개 IPTV 사업자(올레 TV), 그리고 위성방송 사업자(스카이라이프)를 대상으로 플랫폼별 콘텐츠 제공현황을 장르별로 살펴보았다. 보도/다큐/정보 및 종교 채널의 경우, 4개 사업자 모두가 공통으로 제공하는 채널은 9개 채널로 전체의 12.3%에 그친 반면 전체 채널의 43.8%가 특정 플랫폼에서만 제공되는 채널로 조사됐다. 스포츠/취미 장르의 경우 4개 사업자가 제공하는 총 21개 채널 중 3개 채널(14.3%)이 공통으로 제공되는 채널로 조사됐으며, 여성/생활 장르는 4개 사업자가 총 13개 채널을 제공하고 있다. 4개 채널(30.8%)이 공통적으로 편성되고 있었으며, 전체적으로 케이블 플랫폼이 타 플랫폼에 비해 여성/생활 분야 채널이 다소 많은 것으로 나타났다.

드라마 채널은 4개 사업자가 총 14개 채널을 제공하고 있는 것으로 조사됐으며 대부분이 케이블과 위성 플랫폼에서 제공되고 있었다. 모든 플랫폼에서 공통적으로 제공하는 드라마 채널은 존재하지 않았으며, 특정 플랫폼에서만 제공하는 채널은 케이블에만 존재했다. 영화 채널의 경우 슈퍼액션, 채널CGV, OCN, XTM 등 4개 채널이 모든 플랫폼에서 제공되는 공통 채널이었고, 위성 방송(14개)이 타 플랫폼에 비해 영화 채널수가 많은 것으로 조사됐다.

어린이/만화 및 교육 장르의 경우 올레TV가 타 사업자에 비해 많은 채널을 보유하고 있었다. 교육 채널의 경우 모든 플랫폼에서 공통적으로 제공되는 채널수는 5개로 나타났고, 올레TV가 독자적으로 4개 채널을 제공하는 등 총 12개의 교육 채널을 제공하고 있다. 끝으로 오락/음악 장르의 경우 4개 사업자가 총 25개 채널을 제공하고 있는 것으로 조사됐다. 이 중 2개 채널(8%)만 모든 플랫폼에서 제공되었으며, 상대적으로 올레TV가 타 플랫폼에 비해 오락/음악 장르 채널이 적은 것으로 나타났다.

방송채널과 관련된 거래는 ①지상파 서울 방송국과 지역 지상파방송사 사이의 채널거래, ②유료방송플랫폼과 지상파방송사업자 사이의 거래, ③유료방송플랫폼과 PP 사이의 방송채널 거래로 구분할 수 있다. 또한 유료방송 플랫폼별 콘텐츠 제공체계를 살펴보기 위해 SO의 콘텐츠 제공방식을 살펴볼 필요가 있다. 케이블방송은 출범 당시 모든 채널이 기본채널에 의무적으로 편성되면서 편성권을 가지지 못하다가 1998년에야 동일 상품을 동일 가격에 제공해야 한다는 조항이 삭제되면서 채널 편성권을 가졌다. 그리고 2001년 PP등록제가 실시되면서 SO들은 자신이 원하는 PP의 콘텐츠만을 선택적으로 전송하려는 의지를 표명했다. 2002년부터는 개별 SO가 개별 PP와 채널구성계약을 하는 제도로 바뀌면서 교섭력이 낮은 PP가 불리한 여건에 처했다는 지적이 꾸준히 제기되었고, 이를 개선하기 위해 수신료 배분비율 개선 등의 논의가 이어져 왔다.

위성방송과 IPTV의 도입 이후에는 SO와 PP 사이의 수직적 계열 관계를 통한 배타적 거래가 또 다른 이슈로 제기되었다. SO와 PP의 경우 수직 결합을 통해 묶여 있고, 이러한 관계를 활용하여 다른 유료방송 플랫폼 사업자들에게 영향력을 행사할 수 있다. 즉, 케이블 SO의 경우 가장 먼저 도입된 플랫폼으로써 우월한 위치를 확보했지만 그 이후에 도입된 위성방송이나 IPTV의 경우 이미 수직 계열화되어 있던 MSP들에 의해 상대적으로 불리한 위치에 놓이게 된 것이다. IPTV의 경우 사업자 간 자율적 협상을 전제로 채널 계약을 하고 있지만 케이블 사업자들의 배타적 거래행위로 인해 콘텐츠를 수급하는데 어려움을 겪었다는 평가를 받고 있다. 이에 케이블사업자들의 위성방송에 대한 배타적 거래행위가 쟁점화 되면서 배타적 거래 행위 자체를 불법으로 간주하는 콘텐츠 동등접근 조항의 제정이 필요하다는 주장이 꾸준히 제기되어 왔다. 현재 위성방송과 IPTV의 경우 SO가 제공하는 대다수의 채널을 제공할 수 있게 되어 분쟁의 소지가 과거보다 많이 줄어든 상황이라고 할 수 있다.

○ 해외 주요국의 플랫폼별 콘텐츠 제공 현황 및 분쟁사례

미국은 IPTV 도입 초기 서비스에 대한 정의 정립과 어떠한 규제와 정책을 적용시켜야 하는지에 대한 논란이 있었으나, 주 정부와 FCC의 경쟁 활성화와 소비자 후생 증대에 입각한 정책에 힘입어 IPTV사업자들은 규제나 정책 측면의 불확실성을 제거했다. 이후 IPTV의 성장을 경계하고 견제하려는 케이블TV사업자가 지역 스포츠 경기의 독점권을 보

유한 채널을 소유하고 있는 경우 분쟁이 발생했고, FCC는 기존 법률이 공정한 경쟁을 저해한다고 판단하여 지역 독점 스포츠채널이 케이블TV사업자에게 수직 결합되어 있는 경우 지상파 방식의 프로그램 전송도 "의무전송 규약"을 적용해야 한다고 명령했다. 미국의 경우 기존 규제 흐름은 MVPD시장에서 상대적으로 열위한 위치에 있는 IPTV사업자에 호의적인 방향으로 전개되어 온 것이 사실이다. 정책은 새로운 플랫폼의 기술적 특성과 차이를 인정하고 새로운 서비스가 경쟁력과 역량을 갖추어 적시에 시장 진입할 수 있도록 도와주었으며 궁극적으로 이를 통해 소비자가 얻는 요금인하와 서비스 품질 향상의 혜택이 중소도시 지역정부가 세부적인 협상을 통해 거두어들이는 프랜차이즈 세금 수입의 가치보다 전체 사회 후생 측면에서 긍정적이라고 판단한 것이다.

일본에서는 2000년대 들어 콘텐츠거래와 관련된 불공정 거래 및 사업자간 분쟁이 증가함에 따라 총무성은 이 같은 불공정 거래 및 분쟁이 콘텐츠 시장의 성장을 저해한다고 판단, 정책 마련에 나섰다. 2004년 3월 '방송프로그램의 제작위탁에 관한 계약전본'을 마련했으며, 2009년 7월 '방송콘텐츠 제작거래 적정화에 관한 가이드라인'을 발표했다. 방송법에서는 방송프로그램 공급에 관한 협정 제한을 규정하고 있다(제52조의3). 일본은 신규 플랫폼에 대한 기존 플랫폼이나 콘텐츠사업자의 차별행위는 많지 않다. 이는 새로운 플랫폼사업에 기존 플랫폼사업자나 방송사업자 등이 출자하기 때문으로 보인다. 그럼에도 최근 저작권 관련(마네키TV 사건), 콘텐츠 공급 비용 관련(히카리TVdhk 프로그램공급업자 간 분쟁), 독점 문제 관련(스카파JSAT) 사례들이 발생하고 있고, 전기통신사업자(플랫폼사업자)와 콘텐츠사업자간의 분쟁이 다양화되고 표면화될 가능성이 높아짐에 따라 총무성은 이들 사업자간의 분쟁을 위원회 조정의 대상에 포함시켰다.

프랑스의 유료방송 시장은 경쟁이 심화되고 플랫폼과 콘텐츠 사업자간의 경쟁이 강화되면서 관련 분쟁(콘텐츠 사업자의 차별적인 콘텐츠 공급 거부, 거래 가격을 둘러싼 플랫폼 사업자와 콘텐츠 사업자간의 갈등, 플랫폼의 시장우위를 이용한 자사 콘텐츠 마케팅 등)이 종종 발생하고 있다. 주요 분쟁 관련자로는 콘텐츠와 플랫폼을 동시에 소유하고 있어 유료 TV 시장에서 시장 지배자적 지위를 차지하고 있는 카날 플뤼스와 프랑스 제 1 이동통신사로서 빠르게 유료방송 시장에 영향을 미치고 있는 오랑주 TV다. 카날 플뤼스는 콘텐츠 배급과 관련해 타 플랫폼의 진입을 막거나 콘텐츠 거래가격 협상 등에서 일방적인 행위로 타 플랫폼이나 콘텐츠 사업자의 불만을 초래했다. 오랑주는 자체 콘텐츠(영화, 스포츠)의 독점

적인 배급, 전송이라는 방식으로 시장을 확대하는데 기여한 것으로 평가되지만, 이중적인 독점은 타 경쟁사와의 분쟁의 원인이 되고 있다. 콘텐츠 배급과 전송문제는 현재 프랑스 방송시장의 주요 논제로, 정부 역시 이에 대한 조사 및 대안을 마련하고 있다. 하지만 독점이라는 방식이 타 사업자의 시장 진입을 제한하지만 시장활성화에 기여한다는 점에서 정부의 대응이 불분명하다. 하지만 오랑주 TV 예를 통해 알 수 있듯이 유료방송시장에서 강자는 플랫폼과 콘텐츠가 결합된 것인 만큼 이들의 시장 장악력이 커지면서 콘텐츠 거래에서 분쟁의 소지는 사라지지 않을 전망이다.

o 국내 플랫폼사업자 및 콘텐츠사업자간 거래관계 변화

플랫폼사업자와 콘텐츠사업자 간의 관계가 변화하면서 이들 사업자간의 분쟁이 끊이지 않고 있다. 그동안 양 사업자는 미디어 산업에서 협력관계를 형성해왔고, 이 협력관계는 미디어 산업 가치사슬 상, 플랫폼사업자가 콘텐츠사업자보다 우월적인 협상력을 갖고 있는 형태로 유지되어 온 측면이 있다. 하지만 콘텐츠사업자의 영향력이 증가하면서 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자는 경쟁관계 또는 경쟁적 협력관계로 변화하고 있다.

거래관계 변화의 요인은 첫째, 콘텐츠 유통채널의 증가로 인한 플랫폼사업자의 경쟁 심화다. 위성방송사업자와 IPTV사업자의 성장과 인터넷방송, 모바일 비디오 스트리밍, 스마트TV의 등장과 성장은 미디어 시장의 중심이 플랫폼에서 콘텐츠로 이동하고 있음을 의미한다. 플랫폼 경쟁은 곧 가입자 유치 경쟁이며 이는 킬러 콘텐츠 확보 경쟁으로 이동하기 때문에, 플랫폼사업자의 콘텐츠사업자에 대한 영향력은 변화하고 있다. 둘째, MPP의 성장 및 영향력 확대다. MPP가 성장, 발전하게 되면서 인기 콘텐츠를 보유한 MPP의 협상력이 강화되고 있다. 또한 중소PP에 비해 콘텐츠 제작에 더욱 집중함으로써 킬러콘텐츠 제작 가능성을 제고함으로써 콘텐츠 가치를 증대시키는 선순환 구조를 형성하고 있다. 셋째, 지상파방송사의 위상 강화 움직임과 종합편성채널의 등장이다. 지상파방송사가 광고 중심 수익모델에서 재전송료 중심 수익모델로의 변화를 꾀하는 전략 하에 인기 콘텐츠를 무기로 협상에 나서고 있다. 또 종합편성 PP의 등장은 콘텐츠산업 및 채널 시장에서의 경쟁을 의미하고, 채널 진입 경쟁(1차 경쟁)이 일정 수준 마무리되면 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자간의 경쟁(2차 경쟁)이 발생할 가능성이 크다.

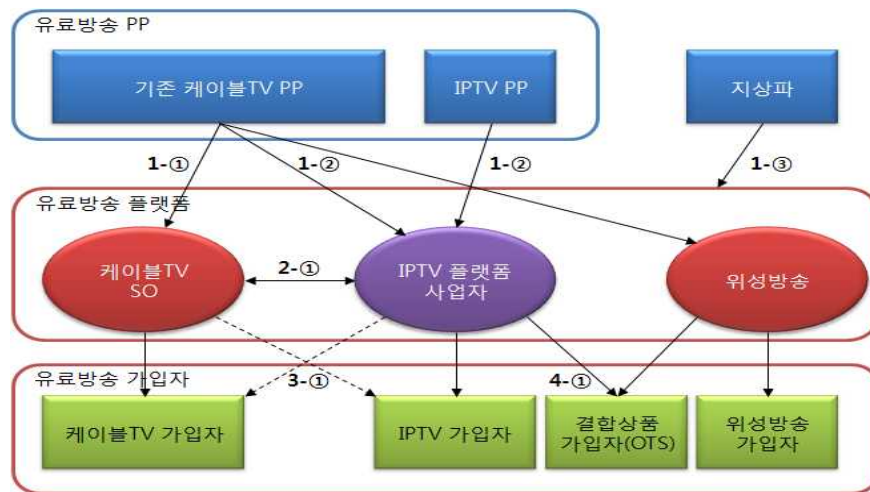
결국 콘텐츠의 가치가 증대되고, 향후 킬러 콘텐츠의 수급 및 제작 여부에 따라 경쟁력이 좌우됨을 의미한다. 미디어 이용의 중심축이 situation기반으로 이동할 것이고, 이디어 간 미디어와 이용자 간 연결성이 강화된 Seamless Content Model로의 진화가 전망되고 있다. 미디어 가치사슬에서도 콘텐츠사업자의 역할과 위상이 더욱 중요하고 강화될 것으로 예상된다. 하지만 기본적으로 플랫폼은 한정되어 있으며, 채널 증가가 곧 시청 증가로 이어지지 않은 현실에서 콘텐츠 사업자의 채널 진입 경쟁은 여전히 치열하다. 단기적 관점에서 플랫폼사업자의 우월한 협상력 보유는 지속될 것으로 보이며, 특히 협상력이 낮은 개별 PP의 경우 플랫폼 우위의 협상력이 당분간 지속될 것이다.

따라서 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자 간 거래관계에서 나타날 수 있는 불공정거래행위에 대한 적정 수준의 단기적 차원의 규제가 필요하다. 불필요하거나 이중규제의 성격을 지닌 규제제도는 개선하되, 아직 규제체계가 정립이 안된 부분에 집중하여 공정한 거래환경을 조성하는 것이 필요하다. 현재 방송법에는 이들 사업자 간의 공정경쟁에 관한 규제가 없고, 공정거래법의 규제를 받고 있다. 공공재의 성격을 띠고 있는 콘텐츠가 일반상품과 유사한 기준에 의해 규제를 받고 있는 문제점과 2개 주무부처가 규제를 행사할 경우 이중규제, 중복규제의 문제가 발생한다. 하지만 플랫폼사업자에 과도한 규제로 산업 발전이 저해되는 측면에서 볼 때, 양 사업자 간 거래관계에 관한 규제가 추가적으로 제정될 경우 이에 대한 명분과 실효성을 담보하기 어렵다. 따라서 규제 제정에 앞서 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자 간 거래관계에 대한 철학과 원칙, 비전을 수립하는 것이 선행되어야 하며, 그에 따라 양 사업자 간 불공정행위 유형을 구분하고 기존 법체제의 개선 또는 추가적 규제수단 확보 등이 결정되어야 할 것이다.

○ IPTV 관련 불공정행위 실태 유형

실태 조사 결과, 주요 불공정 행위 유형의 전제로써 ‘우월적 지위 남용’이 존재하고 있었다. 이에 의해 PP와 플랫폼 사업자 간의 거래 과정에서 플랫폼의 우월적 지위에 의한 거래 거절, 차별적 거래, 부당 조건부 거래, 부당 수익배분, 부당한 채널 변경 및 배제 등이 주요 유형으로 나타났다. 반대로 MPP의 우월한 지위를 남용하여 거래 거절, 차별적 거래, 부당한 수익배분(수신료 배분 요구 및 수급 비용 요구) 요구 등도 주요 불공정행위 유형으로 분

류될 수 있다. 이밖에 통신사업자의 우월한 지위를 통한 부당염매, 약탈적 가격 행위 등의 유형도 있었다.



따라서 IPTV를 중심으로 한 유료방송 사업자 간의 불공정 행위 실태조사의 대부분이 지위남용을 전제로 한 불공정 행위유형이므로 방송법 금지행위와 같이 '지위남용'이 전제될 필요가 있다. 다만, 공정위의 기존 입장을 고려할 때 지위남용이 명시적인 금지행위로 나타나기 보다는 묵시적으로 지위남용을 전제하고 범제화시키는 것이 바람직하다.

IPTV 시장에서의 불공정 행위 실태조사를 위해 IPTV 사업자, SO, PP, 학계 및 언론계 등 전문가 14인을 대상으로 설문조사를 수행한 바, 몇 가지 주목할 만한 결과가 도출되었다. 전체적으로는 IPTV 시장에 국한된 불공정행위가 아니라 전체 유료방송 시장의 플랫폼 사업자간, 플랫폼 사업자와 PP간 등, 전체 유료방송 시장에서 발생하는 불공정행위가 총체적으로 지적되었다.

주요한 유형으로는 첫째, 경쟁 플랫폼 사업자가 IPTV사업자에게 콘텐츠의 공급을 제한 하도록 하는 행위, IPTV 플랫폼 사업자가 PP에 대한 우월한 지위를 바탕으로 거래거절, 차별적 거래, 중단 등의 불공정 행위 유형이 지적되었다. 둘째, 수신료 이슈가 제기되었는데 PP가 IPTV 사업자에게 과도한 수급비용을 요구하는 경우를 지적하였다.

셋째, 채널 문제는 기존과 동일하게 현재도 제기되고 있는 이슈로서 플랫폼 사업자가 우

월한 지위를 통해 콘텐츠 사업자에게 부당한 요구 또는 부당한 위치 변경, 편성 변경을 하는 행위를 지적하였다. 넷째, 결합판매와 관련하여 최근 이슈가 된 OTS의 문제가 다수 지적되었다.

○ IPTV를 중심으로 한 불공정 행위 규제 개선 방안

경쟁상황평가에서 유료방송시장이 하나의 시장으로 확정되어 평가되고 있는 시점에, 다른 유료방송과 IPTV 시장을 따로 규율하는 현행법체계는 문제가 있다. 이러한 점에서 방송통신융합환경에서 수직적 규율체계는 한계를 가진다. 그렇다고 법체계 전반을 수평적 규율체제로 전환하는 것을 기다리는 것은 타당하지 않다. 입법정책적으로 수평적 규율체계를 지향하되, 현재 확인된 문제에 대해서는 현행 체계에서 발빠르게 대응하는 것이 타당하다.

우선, 유료방송시장 사업자들의 불공정행위를 어느 법에서 규율할 것인가가 문제가 된다. 본 보고서에서는 현행 방송통신법제의 금지행위규정이 당해 법률의 적용을 받는 사업자가 그 주체로 설정되어 있기 때문에 주체를 기준으로 판단하였다.

첫째, IPTV 사업자가 종합유선방송사업자(SO)나 지상파사업자, 콘텐츠제공사업자(PP)와 같이 방송법상의 규제를 받는 다른 사업자에게 행하는 불공정행위는 IPTV 사업법 상 금지행위 규정을 개선하여 규제하는 것이 타당하다. 둘째, 방송법상 규제를 받는 사업자가 IPTV 사업자에게 불공정행위를 하는 경우에는 신설된 방송법상 금지행위를 개선하여 규제하는 것이 타당하다. 셋째, 시장지배적 지위를 가지는 콘텐츠제공사업자 즉, MPP가 IPTV사업자에게 불공정행위를 하는 경우는 현재 ‘인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자’로 한정되어 있는 IPTV법상 금지행위 행위 주체를 콘텐츠 사업자까지 포함하는 ‘인터넷 멀티미디어 방송사업자’로 확대하여 IPTV법 상 규제하는 것이 타당하다.

다음으로 방송시장의 공정경쟁 측면에서 IPTV법과 방송법 간 상이한 금지행위 규율 수준을 대칭적으로 해야 한다는 판단 하에 IPTV법과 방송법 상 금지행위 규정을 비교·검토하고, 실태조사 결과 발견 또는 예측되는 금지행위 유형을 도출하였다.

이러한 결과를 토대로, 현행 IPTV 사업법으로 규율되어 있지 않으나, 규율되어야 할 필요가 있는 금지행위 유형을 선별하고, 이를 법제화하기 위한 IPTV 사업법 및 같은 법 시행

령에 대한 개정(안)을 제시하였다.

첫째, IPTV 사업자가 우월적 지위를 이용하여 IPTV PP로 하여금 「방송법」 상의 방송 사업자등에게 콘텐츠 제공을 하지 못하도록 하는 행위는 현행법 제17조 제1항 제5호 및 시행령을 개정하여 금지행위로 포섭하였다.

둘째, IPTV 제공 사업자가 정당한 사유없이 채널 제공을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위는 현행법 제17조 제1항에 새로운 호를 신설하여 금지행위로 포섭하였다.

셋째, IPTV PP가 IPTV 제공 사업자에 대해 과도한 수급 비용을 요구하는 유형은 영업행위의 일종으로, 사적 자치의 원칙에 따라 인정할 여지도 있다. 다만, 시장의 지배와 경제력의 남용에 해당하는 경우 국가의 규제와 조정이 필요할 경우도 있을 수 있다. 따라서 이에 대한 구체적인 법제화는 좀 더 검토가 필요하다.

넷째, 모든 결합판매를 규제하는 것은 타당하지 않지만, 현저히 이용자의 이익을 해치거나 공정경쟁을 해치는 경우 이를 규제할 명확한 근거가 필요하다. 이와 같이 일부 결합판매를 규제하기 위해서는 현행법 제17조 제1항 제4호 및 시행령을 일부 개정하여 금지행위로 포섭하였다.

마지막으로, 기술법 중 하나인 방송통신법의 특성을 반영하여, 금지행위 규정의 핵심요건인 주체와 대상, 공정거래 침해성 또는 시청자 이익 침해성은 법률에 규정하고, 이를 구체화하는 행위유형은 시행령으로 정하도록 위임하는 입법기술적인 방법을 사용할 것을 제안하였다.

5. 정책적 활용 내용

본 보고서는 국내외 미디어 시장 구조를 비롯하여 플랫폼별 콘텐츠 제공 현황 및 분쟁사례, 불공정행위 실태 유형 등을 담고 있어 향후 유료방송시장 및 콘텐츠 제공 시장의 공정경쟁 정책 수립 시 정책 자료로 활용될 수 있을 것으로 보이며, IPTV 사업법 금지행위 규정의 개선방안 수립에 시사점을 제공해줄 수 있을 것으로 여겨진다.

6. 기대효과

본 보고서는 유료방송시장 공정경쟁 정책 수립 및 콘텐츠 시장 경쟁상황 판단을 위한 연구자료 및 정책수립 자료로 활용함으로써 국내 유료방송시장에 적합한 정책을 수립하고 관련 산업의 발전을 도모하며, 콘텐츠 관련 불공정행위 규제 이슈를 발굴하고 이를 통해 콘텐츠 산업 발전을 도모하여 국내 유료방송산업의 공진화와 관련 산업의 선진화를 도모할 수 있을 것으로 여겨진다.

SUMMARY

1. Title

A Study on unfair practice regulation in multi-platform environment: focused on IPTV

2. Objective and Importance of Research

It is necessary to improve regulation through business practices and unfair competition case analysis between platform operators and content providers, because a variety and a diversity of unfair practices between platform operators and content providers in the domestic pay-TV market are expanding.

The number of channels provided by PP is more than that by SO, PP took relatively stronger bargaining advantages than SO in the domestic pay-TV market. However, since the enforcement of PP registering system, the number of PP increased rapidly, and its bargaining power went weaker than that of SO.

In addition, growth and development of the main MPP strengthened negotiating power of some content providers. It means that content providers took the superior position.

Thus, it is hard to conclude that at this time no entities can enjoy the superior bargaining position because the media market conditions are changing as a whole.

Though there have been issues to discuss on unfair practices between platform operators and content providers in the domestic pay-TV market, practical

improvement of regulation did not come true. Under these circumstances, it is extremely difficult to make fair competition market conditions for the better pay-TV market through regulation on those entities.

Cable TV, satellite broadcasting, and IPTV providers who entered into a new market in December 2008 are shaping the competitive landscape in the current pay-TV market. And facing digital TV transition in 2012, IPTV and cable TV providers competition is accelerating to get analog cable TV subscribers.

If these services start the market competition in earnest in the future, vague regulatory standards or policies can be obstacles against the business, as well as users welfare. Thus, it is urgent to improve effective regulation and to establish regulatory system to create fair competition environments.

To analyze the competitive relationship between platform operators and content providers in the domestic pay-TV market is the key of the improvement of the regulation on the unfair practices.

First, it is important to analyze the status of pay-TV market through examining the bargaining power and the competition relations between the entities and analyzing the types and cases of unfair practices.

Based on the research, it is necessary to determine the adequacy and the feasibility of the regulation in the current legislation, to refine the asymmetric and unnecessary legislation and to establish clear criteria for the certainty of policy issues.

3. Contents and Scope of the Research

This report consists of the introduction, analysis on domestic media market structure and environments, analysis on the status of contents by types of platforms,

the status of contents in foreign countries and dispute cases, the change of the business relationship between domestic platform operators and content providers, unfair practices related to IPTV, and suggestion on improvement of unfair practices regulation.

4. Research Results

The current legal system which regulated pay-TV and IPTV markets separately has a problem. There is a limit on the vertical regulation system in the broadcasting and communications convergence environment.

However, it is not proper to wait overall the legal system switching into horizontal regulation system. It makes sense to look for the horizontal regulation system with a view of legislation, while responding rapidly the issues identified in the current system.

First, it is proper to regulate IPTV operators by improving the provisions on prohibited acts in the IPTV Business Act.

Second, it will be reasonable to regulate the unfair practices of providers regulated by the Broadcasting Act by improving the provisions on prohibited acts in the Broadcasting Act.

Third, if content providers, namely MMP, do unfair practices to IPTV providers, it is reasonable to regulate expanding from 'internet multimedia broadcast providers' to 'internet multimedia providers' in the IPTV Act.

5. Policy Suggestions for Practical Use

This research can be served as a policy data to make fair competition policy for pay-TV and contents market, and it will provide implications for the improvement of the provisions on prohibited acts in the IPTV Business.

6. Expectations

This research will contribute to make proper policies on domestic pay-TV market, to support the related industries, and to promote the advancement of the content industries.

제1장 서론

멀티 플랫폼 시대에 국내 유료방송시장에서 나타나는 플랫폼사업자-콘텐츠사업자 간 불공정행위는 다양하고 복합적으로 발생하고 있어 플랫폼 사업자 및 콘텐츠 사업자 간 경쟁상황 및 불공정행위 사례 분석을 통해 공정경쟁 환경 조성을 위한 규제 개선이 필요하다. 국내유료방송시장은 PP의 수보다 SO가 제공하는 채널의 수가 많았기 때문에 PP가 SO에 대해 상대적 교섭력 우위를 유지해왔으나, PP 등록제 시행 이후, PP의 수가 급속도로 증가하면서 PP의 교섭력이 상대적으로 약화되고 SO의 교섭력이 크게 강화되어 왔다. 이와 함께 MPP가 성장, 발전하면서 일부 콘텐츠사업자의 협상력이 강화되고 있으며, 이는 플랫폼사업자가 콘텐츠사업자에 대해 협상력 우위를 확보하던 시장 환경이 주요 MPP의 성장으로 인해 기존과는 달리 콘텐츠 사업자가 우월적 지위를 갖는 경우가 발생하고 있다.

따라서 미디어 시장 환경이 전반적으로 변화하고 있는 현 시점에서는 어느 사업자도 일방적으로 우월적인 교섭력을 향유한다고 단정하기 어려운 상황이 도래하고 있다. 이로 인해 국내 유료방송시장에서는 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자 간 불공정행위가 지속적으로 발생하고 있고 꾸준히 문제제기가 있었으나 실질적인 불공정행위 규제 개선이 이루어져 오지 못하고 있는 것도 현실이다. 이러한 환경 하에서는 사업자 간 불공정행위 규제를 통해 유료방송시장의 발전적 성장을 위한 공정경쟁 시장 환경을 조성하는 것은 매우 어려울 수밖에 없다.

현재 유료방송시장은 케이블TV와 위성방송 및 2008년 12월 새롭게 시장에 진입한 IPTV가 경쟁구도를 형성하고 있으며, 2012년 디지털 방송 전환을 앞두고 아날로그 케이블TV 가입자를 놓고 IPTV와 케이블TV의 경쟁이 가속화되고 있다. 향후 이들 서비스가 성장하여 본격적으로 시장경쟁을 하게 되면 모호한 규제기준이나 정책은 사업 활성화에 저해요소가 될 뿐만 아니라 이용자 복지에도 악영향을 줄 수 있다.

2 멀티 플랫폼 환경 하의 IPTV를 중심으로 한 불공정행위 규제방안 연구

따라서 유료방송시장의 공정경쟁 환경 조성을 위해서 플랫폼사업자 및 콘텐츠사업자간 불공정 행위에 대한 규제체계를 확립하고 실효성 있는 규제 개선이 시급한 상황이다.

국내 유료방송시장에서 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자간 경쟁관계를 분석하는 것은 불공정행위 규제개선방안의 핵심이다. 우선 양자 간 협상력 및 경쟁관계를 명확히 분석하고 콘텐츠 제공관련 불공정행위 유형 및 사례 분석을 통해 유료방송시장의 현황을 분명히 파악하는 것이 필수적이다. 이를 바탕으로 현행 법제상의 규제 내용의 타당성 및 적정성을 판단하여 비대칭적이고 불필요한 법제 개선 및 구체화되고 있지 않은 정책 사안의 명확한 기준 마련이 필요하다.

이를 위해 2장에서는 국내 유료방송시장의 구조와 금지행위 관련 정책 환경, 그리고 유료방송시장 동향을 분석하고, 3장에서는 국내외 플랫폼별 콘텐츠 제공현황을 분석할 예정이다. 4장에서는 불공정행위 규제 개선방안 및 바람직한 플랫폼사업자-콘텐츠사업자 경쟁관계 형성을 위한 전문가 심층인터뷰를 진행하여 국내 방송시장에서의 불공정행위 뿐만 아니라 바람직한 공정경쟁 관계를 도출하기 위한 시사점을 마련할 예정이며, 5장에서는 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자간 경쟁관계를 분석할 것이다. 이러한 연구결과를 바탕으로 6장과 7장에서 국내 유료방송시장 불공정행위 발생가능성 및 유형을 예측하고 불공정행위규제 개선방안을 도출할 예정이다.

제2장 국내 미디어 시장 구조 및 환경 분석

제1절 방송시장의 발전과정

1. 매체 산업론적 발전과정

가. 미디어 산업 변화의 요인 - 기반 단계

미디어 산업 변화의 요인은 다양한 관점에서 검토될 수 있다. 우선, 기술 관점은 디지털화, 양방향화, 이동화로 요약되는 미디어 기술 발전을 의미하는데, 기술발전은 수요 패턴의 변화와 비선형적·화학적 관계 형성을 통해 신규 매체를 등장시킨다. 이때의 기술은 상용화 기술이 아니라 기반 기술적인 성격이 강하다.

다음으로 매체 관점은 신규 매체의 등장과 관련되어 있다. 기술발전과 정책방향 및 정책의지에 따라 신규 매체가 구체화되고 시장에 도입되기 시작한다. 기초 연구 단위의 기술개발에 비해 기반기술의 상용화 연구는 사회적 자원(social resource)이 투입되므로 사회적 합의가 필요하게 되고 정책의지가 반영되어야 한다. 기술개발이 갖는 위험요소는 2가지로 구분되는데 ①표준화 과정에서 경쟁 기술에 의한 퇴출 또는 사장, ②상용 서비스 또는 매체가 시장에서 채택 또는 용인되지 않음에 따라 발생하는 퇴출로 구분된다.

이용 관점은 수요 생성 및 매체 이용행위의 변화에 주목하는 것이다. 기존 매체에 대한 수요가 포화에 이르면 대안적 또는 보완적 매체에 대한 수요가 생성되기 시작한다. 이러한 수요생성이 기술발전과의 화학적 결합을 통해 신규 매체가 발생하게 된다. 수요가 생성되는 패턴은 ①기존 매체의 한계에서 발생하는 대안적 또는 보완적 수요와, ②일시적 경험에 중독된 수요로 구분된다. 여기서 후자는 어떤 계기로 인해 갖게 된 경험의 강한 충격으로 인해 수용자가 중독되어 발생하는 수요를 뜻한다.

4 멀티 플랫폼 환경 하의 IPTV를 중심으로 한 불공정행위 규제방안 연구

(예: PC방과 초고속인터넷, 극장과 홈 씨어터 등). 이는 수용자 패턴의 혁신적 변화를 발생시킨다. 구체적으로는 이용자들의 문화적 가치관 변화와 문화적 가치에 대한 중요도를 높게 평가하고 수용자 트렌드의 연성화가 시작된다(hot contents에서 cool contents로 변화). 또한 개별 매체별로 고립된 매체 이용행위에서 탈피하고자 하는 '이용자의 해방' 욕구가 발생하고 복합적 이용행위로 이전하려고 하는 움직임이 발생하게 된다.

정책 및 규제 관점은 진흥 및 육성정책을 의미하며, 기술정책, 진흥정책 및 육성정책이 지배적이다. 그러나 일반적으로 정책과 시장상황에는 시차가 발생하기 때문에 이 단계에서는 신규 매체 육성을 위해 주로 물질적 지원 정책이 수행된다. 진입규제가 적용되긴 하나, 기존의 구체제(ancient regime)에 근거한 체계에서 벗어나지 못하여 진입 체계에 혼란이 발생된다. 즉, 역무구분 체계의 혼란, 진입규제 강도에 대한 혼란(허가, 등록, 신고 등)이 발생하게 된다. 예를 들어 초고속인터넷 서비스(접속서비스 여부에 대한 논란, 부가통신 또는 기간통신서비스 해당 여부 논란), IPTV(통신 또는 방송서비스 여부에 대한 논란, 분류체계에 대한 논란, 사업권역에 대한 논란 등), DMB(신규 매체 또는 기존 매체의 일부 여부에 대한 논란) 등의 매체와 관련된 논란을 생각해 볼 수 있다.

정치·문화적 관점은 정치 인식에 대한 변화와 참여욕의 확대를 의미한다. 기존의 대의 민주주의에 대한 한계를 극복하고자 미디어를 이용한 직접적인 정치참여를 통해 직접 민주주의로의 회귀가 이루어진다. 정치에 대한 인식 및 정치의식의 고양과 소외된 계층의 표현 및 참여욕구 증대는 소통을 위한 수단을 요구한다. 공론장으로서의 매체는 공론장의 구성과 참여 및 소통 양식에 따라 공론장의 형식 변화를 추구하고 이에 따라 신규 매체의 등장을 요구하게 된다. 즉, 경제와 문화의 글로벌화와 다원화에 따라 다양한 문화를 소비하고자 하는 욕구가 확대되었으나 기존 매체가 갖는 접근의 한계 및 단방향성의 문제 등으로 문화 소비욕구를 충족시키지 못했으며, 다양한 문화적 수요를 충족시킬 수 있는 새로운 매체가 요구되는 것이다.

나. 미디어 산업 변화의 초기 특성

미디어 산업 변화의 초기 특성 역시 상기의 다양한 관점을 통해 설명해 볼 수 있다. 우선 기술 관점은 기술의 채택 및 표준화 등에 의한 주류화를 의미하는 것이다. 기술의 채택 및 확산에 의한 주류화 과정을 통해 지배적 기술(dominant technology)의 형성이 이루어진다. 선도-추종 모형(Leader Follower Model)과 같이 수동적 추종자 및 모방자(imitator)가 발생하며 규모의 경제를 추구하기 시작한다. 즉, 기술의 활용에 있어 규모의 경제와 같은 비용 효율성을 추구하기 시작하는 것이다.

매체 관점에서는 재매개(re-mediation)와 경쟁, 공진화(coevolution) 등의 현상이 나타난다. 초기 단계에서의 매체는 재매개의 수단이 됨과 동시에 기존 매체의 특성을 일부 차용하는데, 재매개란 신규 매체가 기존 매체를 개선 또는 수정하는 “인간성향적(anthropotropic)” 과정을 뜻하며 신규 매체와 기존 매체가 상호 의존적임과 동시에 신규 매체에 기존 매체의 속성이 투영되어 있는 것을 말한다.

신규 매체와 기존 매체 간의 경쟁이 발생하기 시작함과 동시에 매체간 공진화도 진행된다. 미디어 산업은 통신서비스와 같은 다원주의적 진화(적자생존) 방식이기 보다는 공진화를 통해 미디어 생태계가 형성되는 경향이 강하다. 통신서비스 역시 생활에 필수적인 서비스라고 볼 수 있으나, 생활패턴 자체를 지배하지는 못한다. 그러나 미디어는 생활패턴과 상호 의존적이며 생활 패턴을 지배하는 경우가 있다. 이에 따라 미디어는 신규 매체에 의해 기존 매체가 소멸되기 보다는 공진화하는 경향을 보인다.

매체에 대한 사회적 선택은 이용자의 수요에 의해 결정되며, 해당 단계부터 세분화된 수요가 매체의 선택 및 이용에 크게 개입되기 시작한다. 즉, 가입수요와 이용수요가 분리되며, 가입수요의 크기 여부에 따라 결정적 다수(critical mass) 달성 여부가 결정되며, 이용수요가 구전효과를 통해 가입수요에 영향을 미치는 순환 과정이 형성되기 시작하는 것이다.

이용관점에서는 수요의 확산 및 동류선호(homophily) 현상이 나타난다. 기술 부

문에서 발생하는 확산현상과 유사하게 수요의 확산이 발생하게 되고 초기단계에서는 가입수요가 1차적으로 증가하게 된다. 매체확산은 가입수요 확대에 의해 발생하게 되나, 매체가 확산되었다고 해서 이용수요가 동반 확산되지 않을 수 있다. 기존의 확산이론(Diffusion theory)은 가입수요 측면에서 설명되어져왔으나, 매체가 확산되었다고 해당 매체의 이용량이 반드시 증가하지는 않는다. 예를 들어 DMB, IPTV와 같이 가입수요가 증가하는 것만큼 이용수요가 증가하지 않는 경향도 나타날 수 있다.

또한 초기 단계에서는 수요의 주류화와 동류선호 현상이 발생되는데 네트워크 효과와는 별도로 커뮤니케이션 수단의 이전에 따른 수요의 이전이 이루어진다. 네트워크 효과는 매체 관점에서 주로 발생하게 되며, 동류선호는 매체의 이용에서 주로 나타나게 된다. 특히 동류선호 효과는 연결망을 강화하려는 커뮤니케이션 의지에 직접적으로 영향을 주며 수요가 고착되는 결과를 가져온다. 예를 들어 온라인상의 연결망을 형성했던 SNS(Social network service)의 경우 동류선호 현상이 강하게 나타났으며, 오프라인에서의 커뮤니케이션 하고자 하는 의지를 온라인으로 흡수하고 온라인의 커뮤니케이션 비중을 높였으며 해당 서비스의 이용을 폭증하게 만들었다.

고립된 매체 이용행위에서 탈피하고자 하는 욕구가 신규 매체의 등장으로 구체화되며 다매체 환경에서 복합적인 매체 이용행위가 이루어진다. 이용자가 주체가 되는 복합적 매체 행위 위주로 이루어지나, 매체와 수요의 확산 여부에 따라 매체 스스로가 복합적 행위를 유도하는 경우도 발생하기 시작한다(융합매체 등).

정책 및 규제 관점에서는 진흥 및 육성 정책과 더불어 비대칭 규제가 도입되기 시작한다. 신규 매체를 시장에 안착시키기 위한 진흥 및 육성 정책이 계속 유지되며, 공정경쟁 정책 및 기존 서비스 대비 경쟁력을 갖도록 제도적으로 뒷받침하는 비대칭 규제가 도입되기 시작한다. 비대칭 규제의 유형은 크게 2가지 형태를 갖는데 ①기존 서비스에 대한 강도 높은 규제를 통해 기존 서비스의 경쟁력을 약화시키는 유형과, ②신규 매체에 기존 수준보다 월등히 낮은 규제를 적용하거나 특혜를 부여하여 신규 매체의 경쟁력을 높이는 유형이 있다.

육성정책과 비대칭 규제가 동시에 사용되는 경우 기존 매체에 대해서는 높은 수준의 규제가 유지되고 신규 매체에 대해서는 낮은 수준의 규제가 적용되며, 신규 매체에 대해 진흥·육성 정책이 적용되는 것이 일반적이다. 현재의 IPTV가 대표적인 예가 될 수 있다.

해당 단계에서는 혼란스러운 규제체계를 재편하려는 움직임이 시작되나 사전규제를 우선으로 재편이 이루어지고 이미 매체가 시장에 진입하였음에도 불구하고 사후규제의 재편은 지연되는 것이 일반적이다. 또한 기존 매체의 영향력이 크고 정책 결정에 제약조건으로 작용하는 경우 기존 매체는 독점력 및 영향력을 유지하기 위해 정책을 기존 매체에 유리한 방향으로 개선하도록 유도하려는 움직임이 있다. 이러한 움직임은 최근의 미디어 규제 변화에도 나타나고 있다(예: 지상파 방송 중심의 광고제도 개편 등; 지상파 방송에 대한 직접규제는 현 수준을 유지하는 대신 하위 시장이라고 할 수 있는 광고시장을 지상파 방송에 유리한 방향으로 제도 개선을 추진 중. 이는 지상파 방송사에 의한 포획 현상이 나타나고 있음을 의미함).

정치·문화적 관점에서는 새로운 공론장(Public sphere)의 형성 및 정치 참여 채널의 확대 현상이 나타난다. 신규 매체의 등장과 정치 참여 채널의 확대는 숙의(deliberative) 개념의 변화를 가져오게 된다. 전통적인 숙의 개념은 소수 또는 제한된 바람직한(well educated & rationally decidable) 구성원이 참여하는 것이나 신규 매체 및 양방향 미디어의 도입은 공론장의 구성원 확대를 가져오며 소외된 계층의 정치 참여 기회를 제공한다. 이에 따라 직접 민주주의로의 회귀성향도 일부 나타나게 된다.

과거 미디어(언론)가 갖는 대범위의 공론장에서 매체별로 분화되는 공론장으로 변화하고 있으며, 이는 매체 특성이 반영되어 거대 공론장 내에 분화된 공론장이 상존하는 모습을 보임과 동시에 매체가 공론장의 구성원이 되기도 한다. 과거에는 소수 매체 내에 엘리트 중심의 정치 참여자가 존재하였으나, 최근에는 다양한 매체간에 차별적 정치 스펙트럼이 존재한다(예를 들어 TV-신문-인터넷이라는 매체 개별적으로 특정 정치 성향을 갖는 모습을 보임).

문화 측면에서는 다양한 문화 수요의 충족 수단의 등장으로 수용자이자 생산자인 프로슈머가 등장하게 된다. 초기 단계에서는 다양한 문화 수요에 대해 기존 매체를 통한 양적·질적인 충족은 이루어지지 못하는 경우가 일반적이고, 이를 충족시키는 것은 문화수요자이자 생산자인 프로슈머가 되고 롱테일 법칙이 작용된다. 동호회, 인터넷 카페, 블로그, UCC 등이 다양한 문화적 수요를 충족시키는 핵심 수단이 되고 있으며, 이는 전형적인 프로슈머의 개념이라 할 수 있다.

다. 미디어 산업 변화의 후기 특성

기술적인 관점에서, 미디어 산업의 통시적 싸이클에서 후기에 진입하게 되면 기술 부문에서는 기술의 보편화 단계를 넘어서 주류 기술이 세분화됨과 동시에 신규 기술 개발이 시작된다. 주류·핵심 기술이 매체 특성 및 이용자 특성에 부합되는 기술로 세분화되기 시작하고 개별 단위로 신규 기술 개발이 시작된다. 초기 단계에서는 추가 진입위험을 억제하기 위하여 기술개발이 진입장벽의 기능을 수행하도록 하나(Dixit, 1981) 후기 단계에서는 기술혁신의 확산효과(spill over)가 커지므로 더 이상 진입장벽의 역할을 하지 못하게 된다(Nils-Henrik, 1993). 이에 따라 후기 단계에서는 기술 세분화를 통한 차별화의 움직임이 많아지게 된다.

매체 관점에서는 매체간 대체·보완 관계가 명확해지고 매체별로 뚜렷한 시황 차이가 발생한다. 기존 매체와 신규 매체 또는 매체간 대체·보완 관계가 명확해지며, 경쟁이 심화된다. 이에 따라 개별 매체별로 성장 또는 침체 추세가 유의하게 형성된다. 미디어 생태계의 변화는 종국적으로 지배적 매체와 소멸되는 매체로 나타나게 되고, 미디어 종(種)간 결합으로 하이브리드 매체도 발생하게 된다. 공진화하는 매체군 사이에서는 주류 매체와 틈새 매체로 시장에서의 위상이 구분된다. 매체별로 정상이윤 수준이 상이하고 정상이윤을 달성하지 못하는 매체가 존재하나, 시장에서 퇴출되지 않는 것은 정책적인 이유도 존재한다. 국내의 경우 매체간 세대 중복이기 보다는 다수의 신규 매체가 짧은 기간 동안 도입되면서 ‘기존 매체군’과 ‘신규 매체군’간의 대체, 보완, 경쟁 및 변화의 형태로 나타난다고 보아야 할 것이다.

이용 관점에서는 새로운 매체 이용양식의 형성과 수요패턴의 체계화가 이루어진다. 매체 이용의 개인화, 단편화 등 새로운 매체 이용 양식이 형성되는데 매체 이용 양식은 매체가 충분히 확산되고 매체에 대한 이용 수요가 충분히 높은 수준으로 확대된 이후에 형성된다. 이용자들의 수요패턴이 체계화되기 시작하고 이러한 체계화는 생활패턴으로 연결되어 초기 단계와 달리 매체의 이용이 생활패턴에 직접적으로 영향을 미치게 되며 문화를 형성하게 되는 것이다. 주류 매체와 틈새 매체의 이용 체계가 확립되어 이용자의 시공간을 매체 이용에 배분하고 패턴화하게 된다. 초기 단계에서는 이용자의 생활패턴에 의해 매체 이용이 영향을 받게 되나, 후기 단계에서는 매체에 의해 생활패턴이 영향을 받게 된다. 개별 매체에 대한 이용자의 복합적 행위에서 매체 자체가 복합적인 매체로 변화하고 매체가 이용자의 복합적 행위를 유도하게 되는데, 이는 결국 개별 매체에 국한된 이용자의 행위로부터 이용자의 해방, 나아가 매체 자체의 복합으로 진행되는 것이다.

정책 및 규제 관점에서는 매체간의 시황 차이에 따라 매체 균형발전 이슈가 대두되며 이용 및 내용규제 등의 사후규제가 주로 도입·적용된다. 신규 매체가 도입되는 시점에서의 비대칭 규제와 표면적으로는 유사하게 보일 수 있으나, 후기 단계에서는 ‘쇠퇴’하는 매체에 대한 균형발전 정책이라는 형태로 일종의 비대칭 규제가 적용된다. 예를 들어 최근의 상황에서는 종교방송과 같은 특수 목적 방송, 신문 등에 대해 매체 균형발전 정책의 취지하에서 보조 형태의 정책의 도입이 고려되고 있다.

주류 매체가 갖는 ‘매체력’에 의해 매체가 생활패턴에 직접적으로 영향을 미치고 사회적 영향력이 높아짐에 따라 이용규제 및 내용규제 등의 사후규제의 비중이 높아지게 된다. 퇴출되는 매체가 나타나기 때문에 이용자 보호 정책의 중요성이 더욱 부각된다. 사업자의 퇴출은 시장에 부정적 파급효과를 미치게 되나, 매체의 퇴출은 사회전반에 부정적 파급효과를 미칠 것으로 예상되어 아직까지는 매체 산업에서의 퇴출이 관찰된 바 없다.

<표 2-1> 미디어 산업의 발전 과정

구분	변화 요인	초기 단계	후기 단계
기술 관점	· 기술발전 (디지털화, 양방향화, 이동화)	· 기술 채택 및 확산, 주류화 · 선도자-추종자 형성	· 기술 세분화 · 신규 기술 개발 시작
매체 관점	· 신규 매체의 등장(기술개발, 수요패턴 변화, 정책 의지)	· 재매개 · 미디어 생태계 형성, 기존 매체와 신규 매체간의 경쟁 및 공진화 · 패턴화되지 않은 수요의 개입	· 매체간 대체 · 보완관계 형성 · 미디어 생태계에 따른 매체의 성장 및 소멸 · 하이브리드 매체의 등장
이용 관점	· 수요 생성 및 패턴 변화 · 고립된 매체 이용행위로부터의 해방 욕구	· 네트워크 효과, 수요확산, 동류선호 · 수요의 패턴화 및 주류화 시작 · 생활패턴에 의한 매체 이용 영향 · 고립된 매체 이용 행위로부터의 해방, 복합적 매체 이용 행위 시작	· 새로운 매체 이용 양식의 출현 · 매체 수요의 체계화 · 매체에 의한 생활패턴의 변화가 문화의 변화를 야기
정책 · 규제 관점	· 진흥 · 육성 정책, 기술정책, 진입 규제	· 진흥 · 육성 정책 · 비대칭 규제 도입 · 진입 규제	· 매체 균형발전 정책 · 사후규제 비중 확대(이용규제 및 내용규제, 이용자 보호 등)
정치 · 문화 관점	· 직접 민주주의로의 회귀욕구, 참여욕 확대, 공론장의 변화 · 다양한 문화소비 욕구 확대	· 새로운 공론장의 형성, 공론장의 분화 · 숙의 개념의 변화 · 정치 참여 수단으로서의 매체 · 문화 충족 수단으로서의 매체 및 프로슈머 등장	· 새로운 정치 질서 및 정치참여 방식 형성 · 거대 공론장과 분화된 공론장의 공존 · 새로운 문화의 형성 및 문화권력 등장

2. 국내 방송시장 발전과정

가. 국내 방송발전의 특징 : 지상파 방송

국내 방송시장은 크게 5개의 시기적 구분이 가능한데, 구체적으로는 일제 강점기(1927~1945), 혼란기(1945~1953), 정착기(1953~1980), 언론통폐합시기(1980~1990), 확대기(1990~2002), 변혁기(2002~현재) 등으로 나눌 수 있다. 국내 방송시장 발전과정의 특징은 지상파 방송 중심, 공영방송 중심, 정치적 이해관계에 따른 시장구조 형성이라고 볼 수 있다.

지상파 방송 중심의 발전 과정을 갖게 된 특징은 해방과 전쟁을 거치면서 최빈국 상태임에 따라 전파를 제외한 타 전송 인프라가 전무했기 때문이다. 참고로, 현재의 방송국 허가(전파법), 방송사업허가(방송법)의 이원화된 허가체제는 무선전신법을 1962년에 개정한 전파관리법에서 비롯되었다.

공영방송 중심의 구조는 경성방송-국영방송(KBS)-공영방송(한국방송공사)으로 이어지는 국가 중심의 방송발전 체제와 5.16 직후 3개 방송을 통합하는 등 국영방송인 KBS가 대형화 하면서 방송시장의 중추적 기능을 수행하는 것을 의미한다. 3개 방송 통합은 1961년 DBC-TV가 KBS-TV에 통합되고(외형적으로는 9번 채널을 KBS TV에 반납하면서 폐국), 1981년 언론통폐합으로 인해 동아 및 동양방송이 KBS 2 TV로 통합된 것을 의미한다.

한편 국내에서는 정치적 이해관계에 따라 지상파 방송 시장의 구조가 수차례 변화하게 되는데, 1953년 6.25 동란 이후, 1961년 5.16, 1980년 지상파 방송 시장 구조가 급변하였고 주로 통폐합을 통해 시장 구조가 변경되었다. 라디오 방송의 경우 상업 라디오 방송이 출현하면서 경쟁체제에 진입하였다(CBS 개국. 1954).

현재의 시장구조는 1980년 언론통폐합으로 인해 형성되었으며 지상파 방송에 대해 공적소유와 공적기능은 강조하되, 상업적 소유 및 산업적 기능은 '독립성'을 이유로 고려되지 않고 있다. 1980년 언론통폐합 이후, 동양·동아·서해·전일·대구방

송의 통합과 문화방송의 지분 65%를 KBS가 보유하게 됨에 따라 사실상 지상파 방송의 국가독점화가 이루어졌으며, 기존의 방송광고 직접판매 방식에서 KOBACO를 통한 독점적 판매대행 구조로 정착되었다.

지상파 방송이 방송전달을 위한 유일한 매체였다는 점, 국영방송에서 공영방송으로 변화(1973)하였음에도 불구하고 방송통폐합을 거치면서 독점적 방송매체가 되었다는 점, 독점적 여론형성 창구로써 국가의 개입 필요성 등으로 인해 지상파 방송 중심의 방송시장 정책 및 시장구조가 형성되었다. 이에 따라 공영방송의 안정적 운영을 위해 광고와 시청료를 재원으로 운영하는 구조가 정착되었다(광고허용 → 광고금지 → 1981년 광고허용과 함께 현 체제 고착). 참고로, 국내의 수신료는 1927년 1원(청취료) → 1938년 75전(청취료) → 1946년 10원(청취료) → 1947년 50원(청취료), 1948년 100원(청취료) → 1963년 100원(시청료로 변화) → 1964년 200원 → 1974년 500원 → 1979년 600원 → 1981년 2,500(킬러), 800(흑백)의 순서로 변화해 왔다.

1991년 SBS가 진입하면서 공-민영 지상파 방송사가 방송광고시장에서 경쟁하는 구조가 형성되었으나 공-민영에 대한 명확한 구분 없이 방송정책의 틀이 유지되었으며, 이에 따라 MBC의 정체성 문제가 발생하기 시작하였다. 또한 1991년 SBS 도입 이후 지상파 방송시장이 빠르게 성장하기 시작하였다.

1995년 종합유선방송이 도입되면서 TV 매체 기반의 지상파-유료방송 시장구조가 형성되었으나, 지상파 방송을 중심으로 정책의 기본 틀이 형성됨에 따라 유료방송은 보완적 매체로 인식하게 되었고, 따라서 유료방송의 성장은 더디게 진행되었다.

나. 국내 방송발전의 특징 : 유료방송

유료방송의 도입은 1980년대 후반 지상파 방송의 개혁 및 새로운 방송국 설립을 요구하는 사회적 여론이 대두되면서 이루어졌다. 1995년 3월 본방송을 시작한 케이블방송은 정보사회의 총아로 방송시장의 발전 및 고용 증대 효과 기대 속에서 출범하였으나 유료방송산업 형성보다는 지상파방송의 난시청 해소 문제 등 정책적 목적이 상대적으로 중시되었다. 이에 따라 케이블 산업은 지상파 난시청 해소와 다양한

지역생활정보 및 전문정보 제공으로 수용자 중심의 커뮤니케이션 활성화에 기여하며 성장해왔으나 아직까지 유료방송이라는 산업적 측면보다 지상파 방송의 보완적 매체로 인식되어 왔다.

종합유선방송의 도입과 함께 이루어진 케이블TV 초기 시장 구조는 3분야(SO-RO-NO) 사업자간의 상호 겸영을 엄격히 금지하는 이른바 '3분할' 구조를 그 특징으로 한다.

소위 한국형모델로 불리운 3분할 체제는 케이블 시장에서 많은 문제를 야기하였다. 3분야 사업자간 이해가 다를 경우 유기적인 협조가 불가능했고 이해조정이 어려웠다. 구체적으로는 SO가 망을 소유하지 못함으로써 발생하는 A/S문제, 수용자가 가입하고자 해도 적기에 망을 깔지 못하는 문제, 전 채널 의무 재전송에 따른 SO, PP, NO간의 수신료 배분문제, PP의 반대로 SO 티어링 시행불가에 따른 가입자 확보의 부진 등이 대표적인 문제이다. 삼분할 사업구조에 대해 이상과 같은 많은 문제점들이 지적되자 1999년 종합유선방송법개정 시 수직적 결합을 허용하였다.

중계유선방송과 종합유선방송의 이원화 구조는 종합유선방송을 추진한 공보처의 기본정책에 비롯되었는데 이 정책은 경제적 논리에 기초한 것은 아니었다. 종합유선방송은 지상파방송의 난시청 해소, 중계유선방송은 라디오 지상파 방송의 난시청 지역해소를 목적으로 도입되었다.

이로 인해 종합유선방송과 중계유선방송에 대한 법령 및 규제기관이 이원화되고 사업자들이 난립함으로써 각 사업자간 과당경쟁으로 시장질서가 교란되어 민원이 야기되었다. 전송망에 대한 중복투자과 관련 장비의 수입이 증가하였으며, 중계유선방송사들에 의한 불법적인 종합유선방송 PP 프로그램의 송출이 발생하였다. 중계유선방송사들의 지상파 이시재송신은 또 다른 형태의 전문채널을 운영하는 결과를 야기하였다. 그 결과 종합유선방송 가입자 확보가 부진하게 되었으며 프로그램 공급업체들의 판로가 제한되었다.

종합유선방송위원회는 1998년 케이블TV의 위기를 극복하기 위해 중계유선방송의 통합방송법 수용, 규제기관 일원화, 복수 허용 PP 프로그램의 중계유선방송을 통한

송출허용 등을 제안하였다. 정보통신부도 단기적으로 종합유선방송과 중계유선방송에 대한 모든 규제완화, 중계유선발전방안으로 PP 프로그램의 공급 허용을 제안하였다. 그러나 문화관광부는 중계유선에 PP 프로그램 공급을 허용하고 단일 구역내 복수 SO를 허용하자는 정통부의 제안에 이견을 나타냈다.

이에 정부는 1998년 12월 14일 대통령직속으로 방송개혁위원회를 구성하여 법령 및 규제기관의 일원화 및 양 사업의 통합을 제시하였다. 위 제안에 따라 2000년 1월 새 방송법이 제정됨으로써 양 사업에 대한 관련 법 및 규제기관이 일원화되었다. 또한 중계유선방송사업자에 대한 종합유선방송사업 승인제도가 신설되었고 승인유예기간이 규정되었다. 그 결과 2001년과 2002년에 방송위원회는 각 종합유선방송구역내의 중계유선방송사 중 1개사에 대하여 종합유선방송사업을 승인하였다. 이 때 RO의 SO전환 과정에서 기존 요금체제의 변화 없이 전환함으로써 저가 요금체제가 사실상 고착화되었다.

케이블TV 도입 초기 정부는 SO의 상호겸영을 금지하고 점유율 규제를 도입하였는데, 그 이유는 매체독점을 우려하는 시각이 지배적이라고 보고 복수종합유선방송국을 소유하고 이를 계열화하여 경영하는 독과점 체제를 인정하지 않기 위한 것이다. 그러나 수평적 결합을 금지한 정부의 규제에도 불구하고 경제적 효율성을 도모하기 위한 시장의 힘은 막지 못했다. 참고로 매체독점을 우려한 SO의 상호겸영 금지 배경에는 케이블TV가 지상파 방송의 보완적 수단이라는 인식이 내재되어 있다(SO가 독점화될 경우 지상파 방송을 전달하는 수단이 독점화됨으로써 간접적으로 지상파에 대한 방송지배가 발생할 것이라는 우려).

1999년 1월에는 종합유선방송법의 개정으로 본격적인 MSO가 등장하기 시작하였다. 그러나 여전히 유료방송시장 내에는 과도한 규제가 유지되고 있어 수익구조 안정을 통한 경영 정상화 및 글로벌 미디어 그룹의 형성이 이루어지지 않고 있다. 권역 및 시장점유율 규제가 당시의 지배적인 방송정책(매체 독점 방지)에 의해 비롯된 것으로 볼 수 있고, 방송산업화(시장기능 활성화)에 대한 정책의지가 상대적으로 낮았던 것으로 볼 수 있다.

한편, PP 등록제 이후 프로그램 공급 계약과정에서 정보공개의 투명성이 결여되고 그에 따른 인포머셜 위주의 변칙적인 편성이 시행되었다. 적정 수익 결여로 인해 PP들의 인포머셜 편성을 주된 사업모델로 채택함으로써 유료방송의 품질저하를 초래하였다. 또 SO에 송출하지 못하고 장기간 실제적인 폐업상태에 빠진 다수의 휴면PP가 상존하는 등 부실 PP의 시장참여 상태가 심각해졌다.

PP 등록제로 인해 지상파 사업자들이 수익 다각화 전략의 일환으로 유료방송시장에 진입하게 되었다. 지상파 방송의 PP 시장 진출은 지상파방송사 입장에서 프로그램 유통의 창구효과 극대화 및 유통에 있어서의 규모의 경제 구현이라는 효율성이 존재한다. 그러나 지상파 방송의 시장지배력이 경쟁시장인 PP 시장에 전이되는 경쟁제한적인 효과(leverage effect)를 발생시키기도 한다.

지상파 프로그램에 대한 의존도가 높은 현실에서 지상파 사업자가 자사 계열 PP를 통해 유료방송시장에 진입함으로써 유료방송시장으로 지상파 사업자의 영향력이 그대로 전이되었다. 지상파 계열 PP의 콘텐츠 경쟁력으로 인해 유료방송시장 내에서도 지상파 프로그램에 대한 쏠림현상이 두드러지게 나타나고 있다.

국내 방송시장의 경쟁매체 도입을 통한 경쟁 활성화 정책을 살펴보면, 2000년에 위성방송 및 2008년에 IPTV 사업자가 등장하고 각 매체가 정부의 지원 정책에 힘입어 성장하면서 유료방송시장의 경쟁이 증가하고 있다. 그러나 유료방송시장이 비정상적인 시장구조를 갖고 있는 상황에서 다양한 매체의 등장은 경쟁 과열과 그에 따른 저가 경쟁 심화, 그리고 유료방송시장 전체의 침체를 야기할 수 있다.

경쟁활성화를 위해 도입된 IPTV의 안정적인 시장안착을 위해 IPTV 특별법이 제정되었는데, 이는 IPTV가 통신사업자가 IP망으로 제공하는 서비스라는 측면에서 방송법 적용을 회피하려는 논의에 따른 조치로 볼 수 있다. 그에 따라 케이블방송사업자 및 위성방송사업자는 방송법의 적용을 받고 있으며, IPTV사업자는 IPTV법의 적용을 받고 있다.

그러나 동일한 대상(가입자)에게 유사한 서비스를 제공하는 사업자에 다른 법체계를 적용함으로써 법체계의 일관성 확보가 어려워졌다. 동일 시장 또는 동일 서비스

를 제공할 경우 동일한 규제를 적용하는 것이 바람직하지만 현 체제에서는 이러한 규제 목표를 달성하기 어려운 것이 현실이다.

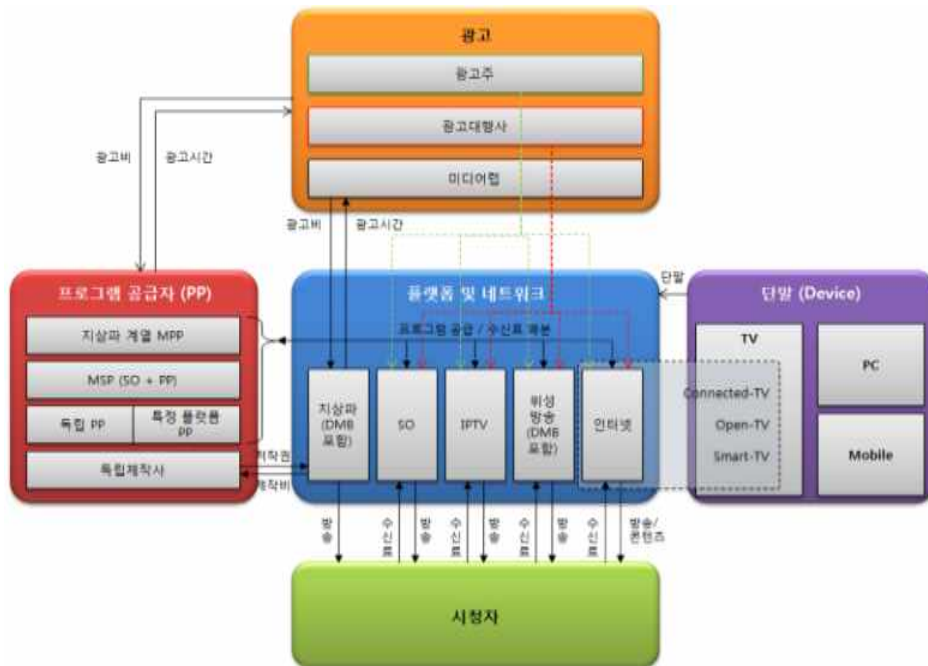
제2절 국내 방송시장 구조

1. 시장구조론적 접근

가. 국내 방송시장 구조 개요

국내 방송시장의 구조는 지상파 방송시장(TV, R)과 유료방송 시장(케이블TV, 위성 방송, IPTV)으로 구분할 수 있다. 방송채널시장에서는 지상파 방송과 유료방송 시장이 사실상 경쟁 관계(동일 시장 확정)로 볼 수 있으며, 플랫폼 시장에서는 별개의 시장이라 할 수 있다. 따라서 수익재원 측면에서는 방송광고시장이라는 단일시장을 대상으로 경쟁하고 있는데, 단기적으로는 High-end(지상파 채널 방송광고) 시장과 Low-end(일반 PP 방송광고) 시장으로 구분할 수 있으나, 장기적으로는 단일 방송광고시장으로 확정할 수 있다. 지상파 방송시장과 유료방송 시장의 프로그램 공급관계는 재송신과 지상파 계열 PP, 일반 PP의 지상파 콘텐츠 송출에서 나타나고 있다.

[그림 2-1] 방송시장 구조



시장구조적으로 플랫폼 측면에서는 별개의 시장, 채널시장에서는 동일시장, 방송 프로그램 시장과 방송광고 시장에서는 PP와의 동일시장으로 볼 수 있다. 지상파 방송과 유료방송시장이 경쟁하는 시장에서의 구조는 지상파의 지배력이 유의하게 나타나며 지상파 과점적 시장구조를 보인다. 방송채널시장의 경우 시장구조 자체는 경쟁적 시장이나 지상파의 시청점유율이 유의하게 높은 상태이다. 방송프로그램 시장에서도 지상파 방송 콘텐츠가 전체 콘텐츠의 54%를 차지하고 있다. 동일시장으로 확정되는 채널시장에서의 핵심 수익원인 방송광고 시장의 구조는 지상파에 집중되어 있다고 볼 수 있다.

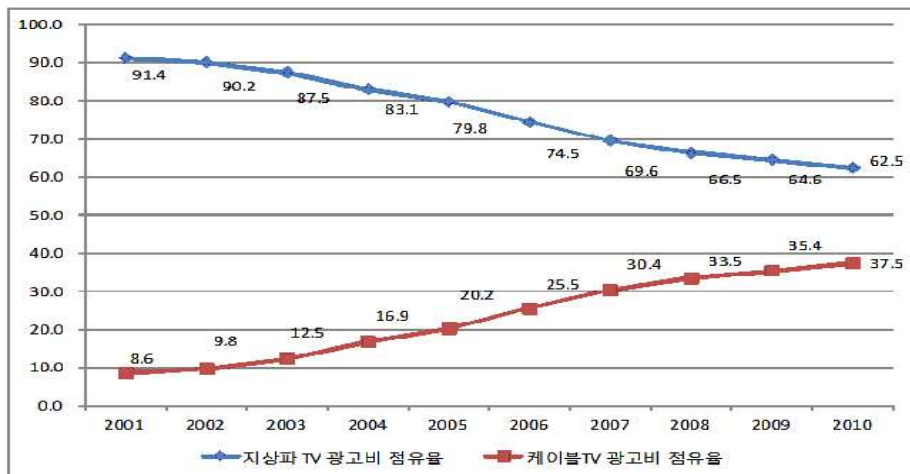
[그림 2-2] 방송시장의 자원 흐름 구조 ('09년 기준)



나. 방송채널 시장 및 광고시장 측면에서의 구조

방송광고 시장(지상파 및 유료방송 광고시장)의 경쟁상황은 기존의 지상파 방송광고 시장 중심 체제가 유지되고 있는 모습이다. 유료방송 광고시장의 성장으로 경쟁 상황이 다소 개선되고는 있으나 지상파 방송 3사의 방송광고 시장 점유율이 62.5%에 이르고 있다.

[그림 2-3] 지상파와 유료방송의 광고비 점유율 추이



출처 : KOBACO 및 제일기획, 방송산업실태조사

전체 3조 4,814억원의 방송광고 시장에서 상위 3개 사업자 점유율이 62.5%(2조 2,034억원), 지상파방송사업자 점유율은 69.4%, 상위 4개 사업자의 점유율은 71.4%에 이르는 상황이다.

<표 2-2> 방송광고 시장 광고비 추이 (단위 : 억원)

구분	계열		광고비 (협찬포함)								
			2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
지상파 계열	KBS 계열	KBS	7,814	7,093	6,656	7,137	7,359	6,602	6,224	6,144	6,716
		KBS PP	54	134	205	263	367	438	616	710	896
		계	7,868	7,228	6,861	7,400	7,727	7,040	6,840	6,854	7,612
	MBC 계열	MBC	11,075	10,824	10,427	9,917	10,072	10,588	9,974	8,224	5,892
		MBC PP	166	256	453	590	877	1,177	1,271	1,041	1,184
		계	11,241	11,080	10,880	10,507	10,949	11,765	11,245	9,266	7,076
	SBS 계열	SBS	6,218	5,926	5,645	5,691	6,121	5,861	5,446	4,892	5,824
		SBS PP	227	283	460	622	870	978	982	1,023	1,242
		계	6,445	6,209	6,105	6,313	6,992	6,840	6,428	5,914	7,066
	지상파 3사 계		25,554	24,517	23,845	24,220	25,668	25,646	24,514	22,034	21,754
	EBS		301	360	369	399	378	348	299	300	333
	지역민방		2,904	3,012	2,741	2,219	2,372	2,294	2,178	2,038	2,080
	지상파 총계		28,759	27,890	26,955	26,838	28,418	28,288	26,990	24,372	24,167
유료 방송 계열	CJ 계열		239	199	361	713	1,065	1,601	1,489	2,499	3,091
	온미디어 계열		390	608	856	1,254	1,706	1,963	1,660	-	-
	개별PP		1,927	2,398	2,912	3,743	4,991	5,772	6,295	5,806	7,556
	유료방송 총계		2,556	3,205	4,129	5,710	7,762	9,336	9,443	8,305	10,647
총계			31,315	31,095	31,084	32,548	36,179	37,624	36,433	32,677	34,814

출처 : 방송사업자 재산상황 각호

기타 200여개 사업자가 나머지 시장 약 30%를 점유하고 있으며 기타 사업자의 개별 시장점유율은 2% 미만으로 미미한 상황이다.

<표 2-3> 방송광고 시장 점유율 추이

구분	계열		광고비 (협찬포함)								
			2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
지상파 계열	KBS 계열	KBS	24.95%	22.81%	21.41%	21.93%	20.34%	17.55%	17.08%	18.80%	19.3%
		KBS PP	0.17%	0.43%	0.66%	0.81%	1.02%	1.16%	1.69%	2.17%	2.6%
		계	25.12%	23.24%	22.07%	22.73%	21.36%	18.71%	18.77%	20.97%	21.9%
	MBC 계열	MBC	35.37%	34.81%	33.54%	30.47%	27.84%	28.14%	27.38%	25.17%	16.9%
		MBC PP	0.53%	0.82%	1.46%	1.81%	2.43%	3.13%	3.49%	3.19%	3.4%
		계	35.90%	35.63%	35.00%	32.28%	30.26%	31.27%	30.87%	28.35%	20.3%
	SBS 계열	SBS	19.86%	19.06%	18.16%	17.48%	16.92%	15.58%	14.95%	14.97%	16.7%
		SBS PP	0.72%	0.91%	1.48%	1.91%	2.41%	2.60%	2.70%	3.13%	3.6%
		계	20.58%	19.97%	19.64%	19.40%	19.32%	18.18%	17.64%	18.10%	20.3%
	지상파 3사 계		81.60%	78.85%	76.71%	74.41%	70.95%	68.16%	67.28%	67.43%	62.5%
	EBS		0.96%	1.16%	1.19%	1.23%	1.04%	0.93%	0.82%	0.92%	1.0%
	지역민방		9.27%	9.69%	8.82%	6.82%	6.56%	6.10%	5.98%	6.24%	6.0%
	지상파총계		91.84%	89.69%	86.72%	82.46%	78.55%	75.18%	74.08%	74.58%	69.4%
유료 방송 계열	CJ계열		0.76%	0.64%	1.16%	2.19%	2.94%	4.26%	4.09%	7.65%	8.9%
	온미디어 계열		1.24%	1.96%	2.75%	3.85%	4.72%	5.22%	4.56%	0.00%	-
	개별PP		6.15%	7.71%	9.37%	11.50%	13.79%	15.34%	17.28%	17.77%	21.7%
	유료방송 총계		8.16%	10.31%	13.28%	17.54%	21.45%	24.82%	25.92%	25.42%	30.6%
총계			100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

출처 : 방송사업자 재산상황 각호

방송광고 시장의 2010년 기준 집중도(CRk)는 지상파 방송사의 집중 구조가 유의하게 나타나고 있다. 전체 272개 사업자 중(지상파 24개, PP 248개) CR3는 62.5%, CR4는 71.4%로 나타나고 있으며, 1위~3위와 4위 사업자의 시장점유율 격차가 약 8%에 달하여 상위 3개 사업자의 시장 집중도가 매우 높은 상황이다. HHI의 경우 MBC가 413, KBS가 478, SBS가 411로 나타나 유의한 지배적 사업자는 없는 것으로 판단되나, 지상파 3사의 HHI 합계가 1,302로 나타나 다소 집중된 시장구조라고 판단할 수 있으며 전체 시장의 주요 사업자 HHI 합계는 1,381 수준으로 나타나고 있다 (HHI가 1,000미만이면 '경쟁적인 시장', 1,000~1,800은 '다소 집중된 시장', 1,800초과

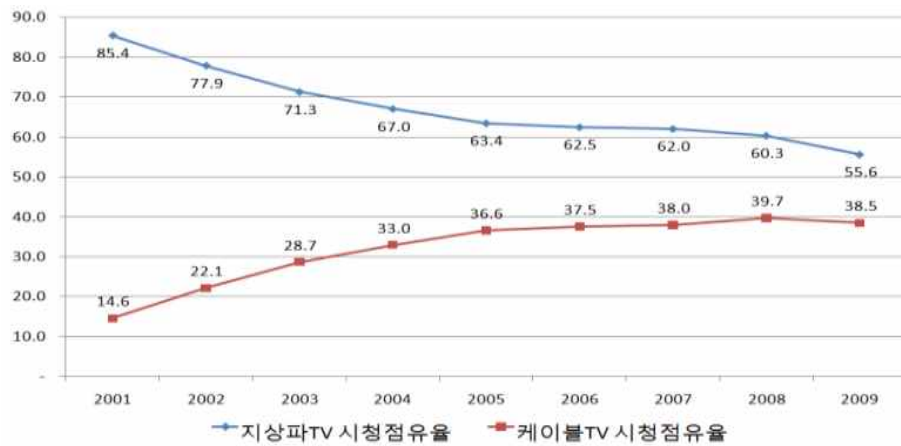
는 '매우 집중된 시장'으로 간주함).

[그림 2-4] 방송광고 시장의 HHI 추세



유료방송 가입자가 증가함에 따라 시청점유율은 약 55:45의 비율을 보이고 있다. 참고로, 2009년말 기준 유료방송 가입세대 수는 1943만 세대(단자수 기준)이며 전체 세대수(1926만 세대, 행안부 기준) 기준 100.9%의 보급률을 보이고 있다. 또한 지상파 방송과 케이블TV의 구체적인 시청점유율은 55.6:38.5로 나타나고 있는데, 위성방송과 IPTV의 시청률 집계는 공식 발표되지 않고 있어 일부 오차를 포함하고 있다.

[그림 2-5] 지상파와 유료방송의 시청점유율 추이



출처 : AGB 닐슨 (가구, 전국 기준)

단순 시청률 점유율 추이는 지상파 방송과 유료방송 채널의 시청률 경쟁이 발생하고 있음을 알 수 있으나, 지상파 계열 PP 및 지상파 콘텐츠의 재방을 감안하면 지상파의 유의한 지배력이 인정된다. 또한 유료방송 가입자 수가 포화치에 근접하면서 시청점유율의 대체 속도가 둔화되고 있다.

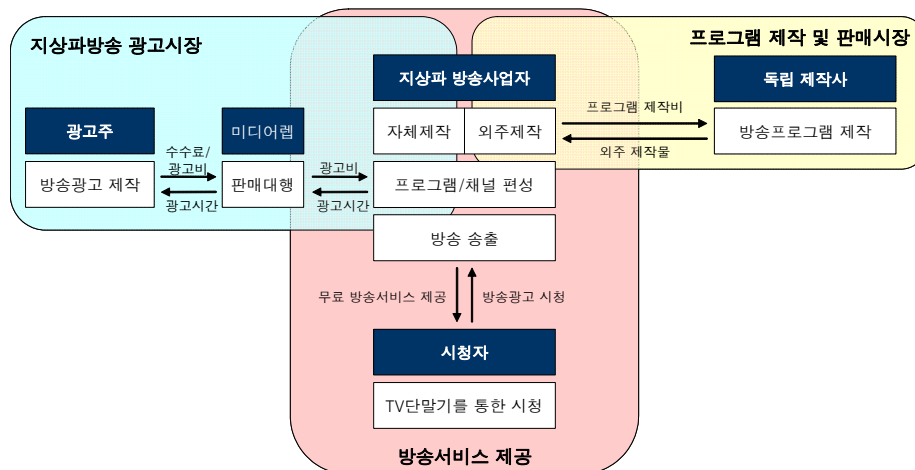
따라서 국내의 방송시장은 채널, 콘텐츠, 광고시장 측면에서 지상파의 과점적 시장 구조를 보이고 있으며 콘텐츠를 매개로 하여 지상파의 시장지배력이 유료방송 시장으로 전이되고 있다. 이러한 시장지배력 전이는 두 시장 간의 비대칭적 진입·침투 구조에서 기인한다. 지상파 방송사업자는 계열사를 통해 타 시장으로의 진입이 비교적 용이하나, 지상파 방송 시장으로의 진입은 물리적·제도적으로 불가능하다. SO의 지상파 방송 소유지분 제한은 33%이나 이는 시장침투라고 볼 수 없으므로 경쟁 상황에는 유의한 영향을 미치지 못한다. 즉, 지상파 방송사는 지상파 방송에 대한 높은 수준의 규제를 우회하여 타 시장으로의 진입 유인 달성이 비교적 용이하나, 유료 방송 사업자(PP)는 타 시장에 진입이 어려운 구조이다.

2. 개별 시장 구조

가. 지상파 방송 시장 구조

국내의 지상파 방송시장 구조는 사업자 기준 3사 과점 체제, 지역기준 신디케이트 시장 구조를 가지고 있다. 지상파 방송은 무료방송이기 때문에 서비스 이용에 대한 가격체계가 존재하지 않으며 지상파 방송사 간의 경쟁은 시청률 기반의 광고판매 경쟁만 존재하고 있다. 유료방송시장 역시 시청률 경쟁 및 광고판매 경쟁이 이루어지고 있으나, 시청률 경쟁은 광고판매보다 이용자 확보를 목적으로 하고 있다. 따라서 지상파 방송서비스 시장의 경우는 광고시장을 기준으로 시장구조를 판단하는 것이 바람직하다. 유료방송에서의 가입자는 ‘이용자 및 수요자’로 인식하나, 지상파 방송 시장에서의 시청자는 광고수입 확보를 위한 ‘투입요소’로 인식하게 된다.

[그림 2-6] 국내 지상파방송 시장의 구조



출처: 이수일(2007)에서 재구성

국내 지상파방송 시장은 방송 프로그램의 제작·송출, 방송광고의 제작 및 판매로 분리되어 있으며, 미디어랩은 방송광고의 판매대행으로 방송사와 광고주 간의 매개

역할을 하고 있다. 우선 지상파 방송 프로그램의 제작·송출과 관련하여 지상파 방송 프로그램의 제작은 방송사업자 자체 제작과 독립제작사의 외주 제작으로 구분되며, 편성 및 송출은 지상파 방송사업자들의 고유 영역이라 할 수 있다. 다음으로 광고 제작 및 판매에 있어서 지상파 방송사업자들은 광고시간을 광고주(및 광고제작사)에게 판매하며, 방송사업자들은 광고주(및 광고제작사)가 제작한 광고를 판매한 시간대에 송출한다. 이 과정에서 미디어렐이 지상파 방송사들의 광고시간 판매를 대행하고 있다.

문제는 지상파 방송의 특성상 공영과 민영이 상호 경쟁에서 독립적이어야 한다는 것이나, 국내의 지상파 방송 시장은 공·민영 방송사가 상호 경쟁하는 구조를 가지고 있다. 이에 따라 수신료를 수취하는 공영방송인 KBS가 MBC 및 SBS와 시청률 경쟁 및 광고판매 경쟁을 하고 있다.

<표 2-4> 지상파 방송사 연간 평균시청률 추이 (단위: %)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
KBS1	6.236	6.448	6.259	5.858	5.109	5.061	6.046	5.877	4.972
KBS2	5.845	5.688	5.433	5.240	5.114	4.951	4.740	4.896	5.041
MBC	6.509	6.603	6.352	5.945	4.917	4.920	5.396	5.125	4.858
SBS	6.459	6.314	5.658	5.446	5.292	5.122	4.996	5.127	5.190

출처 : AGB 닐슨 (전국, 가구 기준)

나. 유료방송 시장의 시장구조

국내의 유료방송 시장은 플랫폼 차원에서는 매체간 과점시장 구조임과 동시에 개별 매체별로는 상이한 구조를 보이고 있으며 채널공급 시장은 경쟁적 시장 구조를 보이고 있다. 우선 플랫폼 시장의 경우를 살펴보면, 케이블TV는 2010년 6월 기준 96개 사업자가 일부 경쟁권역을 제외하고는 지역독점 시장 구조를 보이고 있으며, 실질적으로는 케이블TV 매체 시장 내에서의 경쟁은 이루어지지 않고 있다. IPTV는 3개 사업자가 전국권역에서 과점적 시장구조를 보이고 있으며, 케이블TV 및 위성방

송과의 매체간 경쟁구조를 보이고 있다. 위성방송은 단일 사업자가 전국권역에서 독점하고 있는 구조를 보이고 있으나 매체간 경쟁을 하고 있는 구조이다. 한편, 채널공급 시장은 2011년 6월 기준 264개 PP가(TV방송 PP) 단일의 채널공급 시장에서 경쟁하는 구조이나 일부 유료방송 플랫폼 별로 차별적인 채널 공급을 하고 있는 구조이다.

케이블TV SO는 인위적인 지역독점을 통해 일부권역을 제외하고는 상호 교차진입이 불가능한 구조를 가지고 있다. 따라서 케이블TV 시장 내에서는 경쟁이 존재하지 않으며, IPTV 및 위성방송과의 경쟁만 존재하는 시장구조를 가진다.

[그림 2-7] 유료방송 시장구조



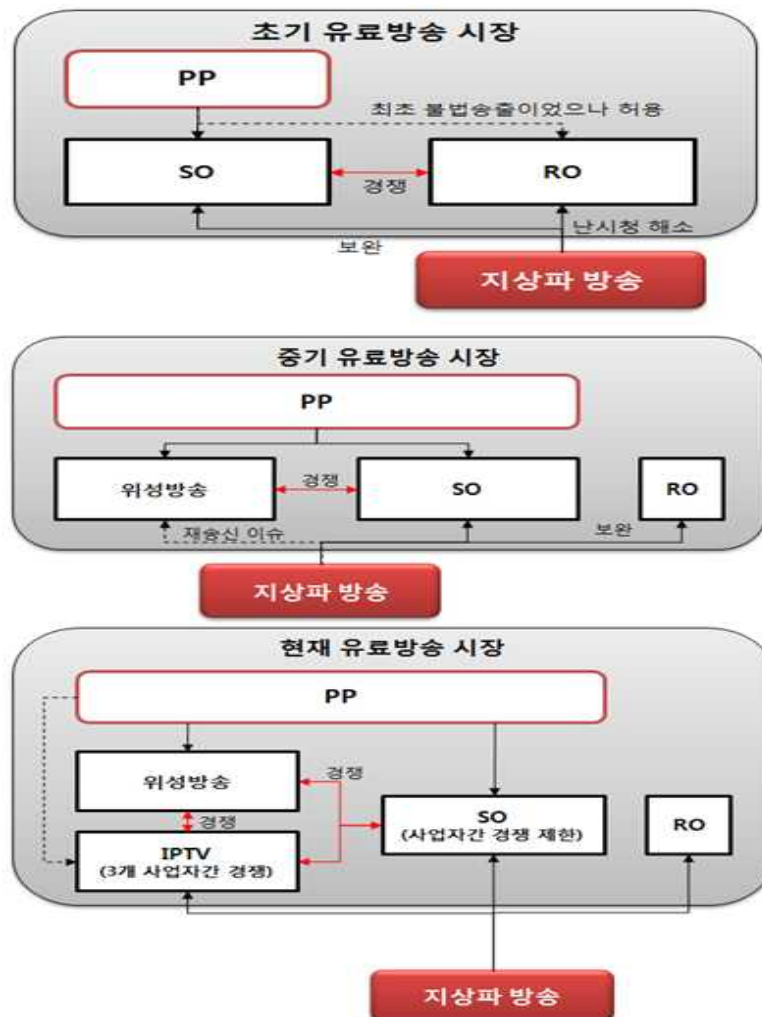
다. 상류시장 경쟁 - 하류시장 독점구조

유료방송 시장 구조는 통신서비스 시장과 유사한 상류시장 경쟁-하류시장 독점 구조라고 할 수 있다. 특히 케이블TV SO의 경우 배타적 지역독점권을 갖고 있으므로 하류시장에서의 독점력이 상류시장으로 전이될 가능성이 매우 높다. IPTV와 위성방송의 경우에도 하류시장에서의 지배력이 상류시장으로 전이될 가능성은 있으나, 케이블TV에 비해 심각하다고 볼 수는 없다.

이와 같은 구조를 보임에 따라 플랫폼-PP간의 수직계열화 유인이 강하게 존재하

는데, 실제로 MSP의 경우 전체 권역 중 77%를 점유하고 전체 채널 수 대비 17.2%의 계열 PP 채널을 송출하고 있다. 실제 송출되는 채널 수를 기준으로 하면 약 30~40%의 채널이 플랫폼 사업자와 수직 계열화된 채널이다. 특정 권역에서의 독점권은 사전봉쇄의 유인이 강하게 존재하기 때문에 플랫폼 시장과 콘텐츠 시장의 공정경쟁을 저해할 수 있다.

[그림 2-8] 국내 방송시장 구조 변화



<표 2-5> 케이블TV MSP의 SO 및 계열 채널 수 (2011. 6 기준)

구분	CJ	티브로드	현대(HCN)	씨앤엠	GS	CMB	총합	개별 SO/채널	전체 SO/채널
SO 수	17	21	8	16	2	9	73	21	94
비중(%)	18.1	22.3	8.5	17.0	2.1	9.6	77.7	22.3	100
채널 수	31	8	8	3	1	1	52	127	179
비중(%)	17.3	4.5	4.5	1.7	0.6	0.6	29.1	70.9	100

출처 : 방송통신위원회

제3절 국내 유료방송시장 정책 환경 분석

1. 방송시장 금지행위 규제

현재 방송통신 분야의 금지행위에 관한 규제는 방송통신위원회와 공정거래위원회 양 기관이 동시에 관할권을 보유하고 있다. 공정거래위원회는 「공정거래법」, 방송통신위원회는 「전기통신사업법」 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법(이하 IPTV법)」에 의거해 금지행위를 규제하고 있으며, 해당 서비스와 관련한 부당한 거래 거부 및 차별, 이용약관(계약)과 다른 두 기관의 관할권이 충돌되는 경우 배타적 또는 협력적인 방법으로 해결하고 있다. 「방송법」에서는 보편적 시청권 관련 금지행위 위반에 관한 사항만을 규율하고 있을 뿐 방송시장을 규율하는 금지행위 규정은 없는 상태로 현재 입법 추진 중이다.

가. 공정거래위원회

공정거래위원회의 공정거래법은 독점이 형성되지 않은 시장에서 ‘공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위’를 금지하거나 시정하는 것을 목적으로 하고 있다. 공정거래법을 위반한 경우에는 해당 불공정거래행위의 중지, 계약조항의 삭제, 시정명령을 받은 사실 공표, 기타 시정을 위해 필요한 조치를 명할 수 있으며, 과징금을 부과할

수도 있다. 시행령 제36조 제1항 [별표1]에서 불공정거래행위의 유형 및 기준을 구체화하고 있는데, 그 유형은 ①거래거절, ②차별적 취급, ③경쟁사업자 배제, ④부당한 고객유인, ⑤거래강제, ⑥거래상 지위 남용, ⑦구속조건부 거래, ⑧사업활동 방해, ⑨부당한 지원행위 등으로 구분할 수 있다.

하지만 공정거래법에 의한 규제는 방송의 공익성, 및 공정성, 독립성 확보, 시청자 권익보호 등의 관점을 간과하고 있다는 문제점을 지니고 있다. 현재 방송통신 분야의 규제체계는 수직적 규제체계에서 수평적 규제체계로, 허가 및 약관 승인 등의 사전규제에서 시장 진입 이후의 사후규제로 변화하고 있는 추세다. 이같은 규제체계의 변화는 방송영역에 대한 규제체계의 전문성 강화를 요구하는데, 이는 방송의 공익성 및 독립성 확보가 방송시장 질서에 커다란 영향을 주기 때문이다. 따라서 단순히 거래행위 자체만을 두고 불공정거래여부를 판단하는 공정거래법은 방송의 특수성을 반영하기 어려운 것이 사실이다. 더욱이 방송통신 시장은 융합서비스 활성화 및 결합서비스 제공 등으로 방송서비스와 통신서비스가 불가분의 관계를 가지고 더욱 빠르게 변화하고 있다. 이같은 상황에서 일반 제조업 및 서비스업, 기타 사업 등 모든 거래 규제 대상으로 하고 있는 공정거래위원회가 방송시장의 특성을 충분히 이해하고 규제하는 것은 쉽지 않은 것이다.

<표 2-6> 공정거래법상 불공정거래행위 유형

유형	정의	유형
거래거절	부당하게 거래를 거절하는 행위	공동의 거래거절, 기타의 거래거절
차별적 취급	부당하게 거래의 상대방을 차별하여 취급하는 행위	가격차별, 거래조건차별, 계열회사를 위한 차별, 집단적 차별
경쟁사업자 배제	부당하게 경쟁자를 배제하는 행위	부당염매, 부당고가매입
부당한 고객유인	부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위	부당한 이익에 의한 고객유인, 위계에 의한 고객유인, 기타의 부당한 고객유인

유형	정의	유형
거래강제	부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 강제하는 행위	끼워팔기, 사원판매, 기타의 거래강제
거래상 지위남용	자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위	구입강제, 이익제공강요, 판매목표강제, 불이익제공, 경영간섭
구속조건부거래	거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위	배타조건부거래, 거래지역 또는 거래상대방 제한
사업활동 방해	부당하게 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위	기술의 부당이용, 인력의 부당 유인·채용, 거래처 이전 방해, 기타의 사업활동방해
부당한 지원행위	부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·무체재산권등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위	부당한 자금지원, 부당한 자산 지원, 부당한 인력지원

※ 자료: 김무곤 외(2007) p12-13.

현재 공정거래법은 시행령 제36조2항에 의거 불공정거래행위의 기준을 특정분야에 적용하기 위해 세부기준을 정하여 고시할 수 있으며, 이에 따라 대규모 소매업점과 신문업에 대해서는 불공정거래행위 유형 및 기준을 고시하고 있다. 하지만 방송업에 대해서는 세부기준을 제시하고 있지 않다. 또한 공정거래위원회의 불공정거래 행위 규제는 위법성 판단을 통해 부당성이 입증되는 경우에 한해 적용되는 소극적 규제다. 경쟁제한성·불공정성과 효율성 증대효과·소비자후생 증대효과 등을 비교형량하여 경쟁제한성·불공정성의 효과가 큰 경우에만 위법한 것으로 판단할 수 있으므로 위법성 입증이 쉽지 않다는 한계를 지니고 있다.

나. 방송통신위원회

방송통신위원회는 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제2조 운영원

칙으로 방송 및 통신 이용자의 복지 및 보편적 서비스의 실현을 위한 노력, 그리고 방송·통신 기술과 서비스의 공정한 경쟁환경 조성을 위한 노력을 제시하고 있다. 동법 제12조에서는 방송사업자 및 통신사업자의 금지행위에 대한 조치 및 과징금 부과에 관한 사항(제10호)을 방통위의 소관사무로 규정하고 있다. 또한 전기통신사업법, IPTV법에 의거해 금지행위를 규제하고 있으며, 방송법상의 금지행위 규정 도입을 추진하고 있다.

전기통신사업법에서는 제50조1항에 의거, 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위를 금지하고 있다. 세부적인 금지행위 유형은 ①설비제공, 상호접속 등에 관해 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한 부과, ②협정체결 거부 또는 정당한 사유 없는 협정 불이행, ③설비제공, 상호접속 등으로 얻은 타사업자 정보의 부당한 유용, ④이용요금 및 상호접속대가, 도매제공대가, 정보제공대가 등의 부당한 산정, ⑤이용약관과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 이용자의 이익을 현저히 저해하는 행위, ⑥상호접속대가, 공동사용대가, 정보제공대가 등을 공급비용에 비해 부당하게 높게 결정·유지하는 행위, ⑦전기통신역무를 이용해 디지털콘텐츠를 제공하기 위한 거래의 적절한 수익배분을 거부 또는 제한하는 행위 등으로 구분된다.

IPTV법은 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위를 금지행위로 규정하고 있으며(제17조), 동법 시행령 제15조 별표3에서 구체적인 금지행위 유형과 기준을 제시하고 있다. 규제대상은 인터넷 멀티미디어 방송제공 사업자 즉, IPTV 전송/플랫폼 사업자로 국한하고 있으며, 금지행위 규정은 기본적으로 전기통신사업법의 규정과 유사한 구조를 가지고 있다.

IPTV법에서 새롭게 등장한 3가지 금지행위 유형은 ①정당한 사유 없는 서비스 제공 거부, ②IPTV콘텐츠 사업자에 대한 우월적 지위 남용 행위, ③타사업자의 사업을 방해하는 행위다. 이중 IPTV콘텐츠 사업자에 대한 우월적 지위 남용행위는 공정거래법상의 '거래상지위 남용행위'와 유사하며, 사업방해 행위도 공정거래법상의 불공정행위 유형과 중복된다. 또한 IPTV 시행령상의 우월적 지위 남용행위 세부유형은

공정거래법 시행령상의 세부유형인 이익제공강요 및 불이익제공 유형과 공정거래법 본법상의 유형인 구속조건부 거래에 해당한다.

<표 2-7> 금지행위 규정 - 전기통신사업법과 IPTV법

	전기통신사업법	인터넷멀티미디어방송사업법
대상	전기통신사업자	인터넷 멀티미디어 방송 제공 사업자
법 규정	(50조1항) 공정한 경쟁 또는 이용자 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위 금지	(17조1항) 공정한 경쟁 또는 이용자이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위 금지 (20조1항) 주요방송프로그램의 계약 행위 등에 있어 시청자의 이익 및 공정거래질서를 저해하는 행위 금지
행위 유형	①② 설비제공, 상호접속 등에 관하여 부당한 차별, 부당한 협정체결 거부 또는 협정 불이행	⑦ 정당한 사유없이 필수적 전기통신설비의 사용·접근을 거절·중단·제한하는 행위
	③ 타사업자 및 이용자 정보의 부당한 유용	③ 이용자 정보의 부당한 유용
	⑤ 이용약관과 다르게 전기통신역무를 제공하거나 이용자의 이익을 현저히 저해하는 행위 (부당한 이용자 차별 등)	② 이용약관과 다른 서비스제공 또는 요금청구 ④ 부당한 이용자 차별(이용요금 및 조건)행위
	④ 이용요금, 상호접속대가 등의 부당한 산정	-
	-	① 정당한 사유없는 서비스 제공 거부 ⑤ 인터넷멀티미디어방송콘텐츠 사업자에 대한 우월적 지위 남용 행위 ⑥ 다른 방송사업자의 사업을 방해하는 행위
	⑥상호접속대가, 공동사용대가, 정보제공대가 등을 공급비용에 비해 부당하게 높게 결정·유지하는 행위 ⑦전기통신역무를 이용해 디지털콘텐츠를 제공하기 위한 거래의 적절한 수익배분을 거부 또는 제한하는 행위	-

한편, 법 제20조에서는 IPTV콘텐츠사업자의 주요방송프로그램에 대한 동등접근

의무를 규정하고 있다. 이에 따르면 사전에 규제대상으로 고시된 주요방송프로그램의 계약 행위 등에 있어 시청자의 이익 및 공정거래질서를 저해하지 못하도록 되어 있다. 또한 3항에서는 방통위가 이와 관련해 금지행위 중지 등의 필요한 시정조치를 취하도록 그 권한을 부여하고 있으며, 시행령 19조에서 금지행위의 세부기준 등이 고시되어 있다.

끝으로, 방송법의 경우 IPTV법과 마찬가지로 보편적 시청권 관련 금지행위 위반에 관한 사항을 규율하고 있다. 구체적으로, 방송법 제76조1항에서는 방송사업자가 타 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때, 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별없이 제공하도록 규정하고 있으며, 제3항에서는 국민관심행사 등의 프로그램을 일반 국민이 시청할 수 있도록 하는 보편적 시청권을 규정하고 있다.

방송법에는 방송프로그램 유통 관련이나 기타 불공정행위와 관련한 금지행위 규정은 아직까지 존재하지 않으나 최근 허원제 의원안을 수정해 문화체육관광방송통신위원회(이하 문방위)가 발의한 방송법 개정안 대안이 번안 의결됨으로써 금지행위 규정이 곧 도입될 예정이다. 방송법상의 금지행위 규정과 관련한 입법시도는 지난 2003년 김병호 의원의 방송법 개정안에서 시작되었으나, 당시 공정거래위원회의 적극적인 반대로 개정안은 폐기되었다. 이후 박형준 의원(2005년), 정청래 의원(2007년) 등이 이와 관련한 방송법 개정안을 발의했지만, 보편적 시청권에 대해 일부 반영되었을 뿐 실질적인 금지행위 규정은 입법되지 않았다.

현재 입법 추진 중인 방송법 개정안(대안)은 지난 2008년 허원제 의원 외 11인이 발의한 방송법 개정안을 시초로 하고 있다. 허원제 의원안은 공정경쟁을 저해하는 행위와 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 특정 유형의 행위 금지, 방송시장 경쟁상황 평가에 대한 법적 근거 마련, 금지행위 위반 관련 방통위의 자료제출 요청 등 조사권한, 시정조치 및 과징금 부과권한 신설 등의 내용을 담고 있다. 금지행위의 위법성 판단 기준과 금지행위 유형을 일부 수정한 방통위와 공정위의 최종 합의안이 상정되었고, 심사결과 전재희 문방위원장 명의로 수정된 방송법 개정안 대안이 의결되었다. 하지만 방통위에게 방송사에 출입하여 조사할 수 있는 권한을 부

여한 개정법률안 제85조의2 4항이 언론자유를 침해할 수 있다는 문제가 제기되면서 결국 이 조항을 삭제한 후 의결했다.

4월 21일 최종 의결된 방송법 개정안(대안)은 ①시청자불만처리위원회의 명칭을 시청자권익보호위원회로 변경하고 그 심의대상에 IPTV방송을 추가, ②방송분쟁조정위원회의 분쟁조정 대상에 IPTV사업자와 전기통신사업자 추가, ③방송시장 경쟁상황평가에 대한 법적 근거 마련, ④방송사업자는 장애인의 시청을 도울 수 있도록 장애인방송을 하도록 하며, 장애인방송을 해야하는 방송사업자의 범위 등 이행에 필요한 사항은 대통령령으로 규정, ⑤사업자 간 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 특정 유형의 행위 금지, ⑥방통위로 하여금 금지행위 위반 여부에 관하여 자료제출 요청권한 부여, 위반 사업자에 대해 과징금 부과 및 시정초지 명할 수 있는 권한 부여를 주요 내용으로 하고 있다.

<표 2-8> 방송법 개정안 금지행위 유형

제85조의2(금지행위)
① 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 “방송사업자등”)는 사업자 간 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 해서는 안됨 1. 정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업자등의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 채널편성을 변경하는 행위 2. 다른 방송사업자등에게 적절한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위 3. 부당하게 다른 방송사업자등의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위 4. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위 5. 이용약관에 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위 6. 방송서비스의 제공과정에서 알게된 시청자의 정보를 부당하게 유용하는 행위

2. 콘텐츠 접근권 관련 규제

앞서 논한 것과 같이 미디어 산업의 수평적 가치사슬화가 진행되면서 미디어 시장에서의 경쟁력은 핵심 콘텐츠 확보에서 시작된다. 지금까지 오랜 기간 동안 국내 지상파 방송사는 제작단계와 유통단계의 수직 계열화를 통해 방송시장에서 강력한 영향력을 행사했고, 유료방송 시장에서 역시 지상파 방송 콘텐츠는 시장 진입 및 경쟁력 확보를 위한 필수 요소로 인식되고 있다. 위성방송 및 IPTV 등 새로운 플랫폼이 등장할 때마다 성공적인 시장 진입의 가장 중요한 변수로 작용한 것은 지상파 방송 재송신 권리 확보다. 이처럼 신규 플랫폼 사업자들은 시장 진입을 위해 지상파 콘텐츠를 비롯해 이미 시장에서 선호되는 콘텐츠에 대한 접근을 요구하는 반면, 수직적으로 결합된 플랫폼 사업자들은 콘텐츠에 대한 배타적인 접근을 유지하려고 한다. 이에 정부는 지상파 의무 재송신, 콘텐츠 동등접근 정책 등을 통해 콘텐츠 접근권과 관련된 갈등을 조정하려는 노력을 지속해왔다.

가. 의무 재송신

방송법 제78조 제1항 및 제2항에서 명시하고 있는 의무 재송신 제도는 공익을 목적으로 하는 방송에 대한 보편적 접근, 지역성(localism) 보존, 그리고 매체 간 균형 발전을 정책의 주요 목표로 삼고있다. 지상파 방송 의무 재송신 제도는 지역 지상파 방송의 난시청을 해소하기 위한 수단에서 출발한 케이블TV 도입 당시 명문화되었다. 지상파 방송 콘텐츠의 영향력이 막강한 방송시장에 새롭게 등장한 플랫폼 사업자를 보호하는 즉, 지상파방송과 케이블TV의 상호 공존 관계를 유지하기 위한 정책의 일환이었다.

의무 재송신 규정을 살펴보면, 우선 케이블TV, 위성방송, 중계유선방송 사업자는 KBS1 및 EBS 방송은 수신해 그대로 동시 재송신해야 한다. 만약 동시 재송신하려는 무선방송국 안에 케이블TV 방송 구역이 포함되지 않는 경우에는 방통위의 승인을 받아 재송신(역외 재송신)해야 하는데, 이는 역외 재송신으로 인한 지역 방송의 경제

적 손실을 방지해 재무적인 안정성과 지역성을 보호하기 위함이다. 자체 편성비율이 50% 이상인 지역방송이 역외 재송신을 신청할 수 있으며, 전국 네트워크를 구축하고 있는 지상파방송의 역외 재송신을 불허하고 있다. 반면 의무 재송신 외의 지상파 채널의 역내 재송신에 대한 규제는 케이블TV에는 존재하지 않고, 위성방송만이 이를 승인 받도록 되어 있다. 하지만 최근 방송사업자가 규제 형평성 구현 차원에서 위성방송의 권역내 재송신 규제를 폐지하자는 안이 제시된 상태다.

한편, 방송법에서는 지상파방송 의무 재송신 사업자는 케이블TV 및 위성방송사업자로 한정하고, 기타 플랫폼 사업자의 지상파 재송신은 플랫폼 사업자와 지상파 방송사업자 간의 자율 계약사항으로 규정하고 있다. 때문에 신규 플랫폼 사업자의 경우 지상파 방송사업자와의 계약을 통해서만 콘텐츠를 제공받을 수 있어 실질적으로 시장 진입시 지상파 콘텐츠 접근이 법적으로 보장되어 있지 않다.

나. 콘텐츠 동등접근권

IPTV 도입 당시 기존 방송사업자들은 거대 통신사업자의 방송 시장 장악을 우려하며 IPTV 서비스 도입에 부정적인 입장을 취했다. IPTV 도입을 앞두고 IPTV의 서비스 성격, 사업권역, 진입제한, 시장점유율, 망 동등접근 등의 요인들과 관련해 다양한 쟁점이 발생했고 이들 쟁점이 실제 IPTV 사업법으로 구체화되었는데, 콘텐츠 동등접근권 또한 같은 맥락에서 도입됐다. IPTV 사업자들은 지상파 콘텐츠 확보를 IPTV 사업 성과를 좌우하는 핵심 요인으로 판단하고, 서비스 조기 정착을 위해 콘텐츠 동등접근권 규정을 주장한 것이다.

콘텐츠 동등접근권이란 시청자가 케이블TV, 위성방송, IPTV 등의 방송 플랫폼에 관계없이 채널 및 프로그램을 동등하게 제공받을 수 있는 권리를 의미한다. IPTV법 제20조에서 방송 콘텐츠사업자가 제공하는 방송프로그램을 방통위가 대통령령으로 정하는 기준에 따라 고시한 경우(주요 방송프로그램), 일반 국민이 이를 시청할 수 있도록 다른 IPTV사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공해야 하며, 주요 방송프로그램의 계약 행위 등에 있어 시청자의 이익 및 공정거래질서를 저

해해서는 아니된다고 규정하고 있다. 이 때 주요 방송프로그램을 고시함에 있어 문화체육관광부장관, 방송사업자 및 시청자의 의견을 듣도록 하고 있으며, 방통위는 콘텐츠 동등접근권 규정을 어긴 IPTV 콘텐츠 사업자에 대해 금지행위 중지 및 필요한 시정조치를 명할 수 있도록 하고 있다.

하지만 콘텐츠 동등접근권은 기본적으로 사업자 간의 유료 계약을 통한 접근을 명시하고 있다. 따라서 실질적인 강제성이 없다는 한계점을 지니고 있다. 또한 공정하고 합리적인 가격 등의 조건에 대한 명확한 기준이 부재해 실효성이 없는 상황이다. 더욱이 콘텐츠 동등접근권 규정은 IPTV 콘텐츠사업자에게만 한정된 것으로 일반 콘텐츠사업자가 IPTV에 정당한 사유 없이 콘텐츠 제공을 거부하는 것에 대해 대응할 수 없다. 케이블TV의 주요 MPP들이 IPTV에 채널을 공급하지 않는 것에 대해 IPTV 법상의 콘텐츠 동등접근권이 아닌 공정위의 시정조치가 내려진 바 있다.

3. 수신료 가이드라인

수신료 가이드라인은 SO-PP간의 콘텐츠 공급 거래관계를 개선하기 위한 제도다. 방통위는 지난 2008년부터 재허가 심사가 돌아오는 SO를 대상으로 방송수신료의 25% 이상을 PP 프로그램 사용료로 지급하도록 하는 조건을 붙여 재허가 승인을 하고 있다. 2009년 12월에는 「케이블TV 채널 편성을 위한 PP평가 및 프로그램 사용료 배분에 관한 가이드라인」을 제정해 PP에게 지급되는 프로그램 사용료 즉 PP 수신료는 프로그램 투자비, 채널 선호도, 시청 점유율, 케이블TV에 특화된 콘텐츠 제공 여부, HD프로그램 편성 비율 등을 기준으로 평가해 배분하도록 하고 있다.

또한 콘텐츠 공급에 대한 최소한의 대가 보장을 위해 전체 프로그램 사용료의 일정 규모를 모든 PP에게 배분토록 하고 있다. 이는 PP 수가 가용채널 수보다 많고, 프로그램 송출시장에서 SO의 지역 독점적 지위가 유지되고 있는 현재의 상황에서 한시적으로 SO의 시장 지배력 남용 행위를 막기 위한 조치로 볼 수 있다. 2011년 2월 기준 아날로그 채널은 최대 70여개 PP만 편성할 수 있으며, 이중 종합편성, 공공,

종교, 보도 등의 의무전송채널 25개를 제외하면 실질적으로 100여개 PP들이 40여개의 채널을 두고 경쟁해야 하는 상황이다.

2009년 기준 SO의 PP 프로그램 사용료 지급비율을 살펴보면, 전체 수신료 수익 중 25.2%를 PP 프로그램 사용료로 지급한 것으로 나타나 재허가 조건인 25%를 넘어선 것으로 나타났다. 이는 전년대비 3.7% 포인트 증가한 수치로, 99개 SO중 93개 SO가 방송수신료의 25% 이상을 PP 프로그램 사용료로 지급한 것으로 조사됐다. 또한 전체 PP 프로그램 사용료 중 83.5%는 기본채널에, 4.8%는 유료채널에, 11.7%는 VOD채널에 지급된 것으로 나타났다.

하지만 SO의 방송 수신료 범위와 PP에 지불되는 채널 사용료에 포함되는 항목에 대한 SO와 PP간의 입장 차이, 25%라는 기준의 타당성 등 수신료 가이드라인과 관련한 여러 쟁점이 대립하고 있다. PP는 수신료에는 패키지 상품에 대해 가입자들이 지불한 수신료만 포함되어야 하며, VOD, PPV, 유료채널 등의 공급비용은 PP에게 지불되는 수신료 수입(25%)에 포함시켜서는 안된다는 입장인 반면, SO는 월정액 수신료, 프리미엄 유료채널, VOD, PPV 시청 요금까지 모두 방송 수신료 요금에 포함시키고, 동시에 이들 채널에 대한 수입비용도 PP에게 지급하는 채널 사용료에 포함시켜야 한다는 입장이다. 또한 현재 권고되고 있는 25% 기준에 대한 산출 근거가 명확하지 않다는 한계가 존재하는 것도 사실이다.

SO와 PP간의 수신료 관련 분쟁이 발생할 경우, 가이드라인을 기준으로 당사자간 협의 및 조정이 이루어지며, 필요시에는 방통위의 분쟁조정 절차를 거치도록 하고 있다. 방통위는 PP프로그램 사용료 지급 실태를 상시 점검할 수 있는 시스템 등을 구축하고, SO-PP에 대한 현장 실태점검을 통해 향후에도 콘텐츠 공급과 관련한 공정거래 질서 유지를 위해 개선안을 마련한다는 방침이다. 현행 PP 프로그램 사용료 기준인 25%의 타당성과 유료채널과 VOD채널에도 같은 기준을 적용해야하는지의 여부, MSP의 경우 PP에게 배분된 사용료가 SO로 되돌아가는 것을 어떻게 해결해야 하는지 등의 사안을 검토하고 있다. 또한 방송통신서비스 결합상품 판매 시 방송 요금의 과도한 할인 방지 및 수익배분 기준과 관련한 규제 방안 등을 마련해 콘텐츠

공급과 관련한 공정거래 질서를 확립한다는 방침이다.

제4절 국내 유료방송시장 현황 분석

1. 국내 유료방송시장 개요

방송법에 따르면 ‘유료방송’이란 시청자와의 계약에 의해 수개의 채널 단위·채널 별 또는 방송프로그램별로 대가를 받고 제공하는 방송을 의미한다(염수현·박민성, 2010). 케이블 SO, 위성방송, IPTV와 같은 유료방송 플랫폼은 방송채널 또는 프로그램을 기획하고 편성하여 공중에게 송신하는 행위를 하고 가입자들에게 수신료를 징수한다. 반면에 콘텐츠사업자라고 할 수 있는 채널사용사업자는(이하 PP) 프로그램을 편성하고 광고를 실은 방송 채널을 유료방송 플랫폼에게 공급하는 역할을 수행하고 있다.

국내 방송시장의 특성상 유료방송에서 지상파를 배제하고 유료방송 시장에 대해 파악하기는 어렵다. 케이블의 경우 난시청을 해소하여 지상파의 직접 수신이 어려운 지역에 지상파 방송을 제공한다는 것이 주된 도입 명분 이었다. 또한, 위성방송, IPTV 등 새로운 방송 플랫폼의 도입이 논의될 때마다 지상파의 재송신 여부는 가장 핵심적인 쟁점이 되었다는 측면에서 국내 유료방송 플랫폼에서 지상파가 차지하는 비중은 매우 크다고 할 수 있다. 또한, PP의 상당수는 지상파 계열의 PP들이 차지하고 있다는 점도 간과하기 어렵다.

<표 2-9> 유료방송 가입자 추이(2001~2010) (단위: 천 세대/대/가구)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
세대수	16,081	16,489	16,988	17,392	17,858	18,327	18,688	19,005	19,261	19,865
TV등록대수	17,709	18,365	18,976	19,486	19,859	20,094	20,442	20,740	21,131	21,455
유료방송 가입자수	단자 수 5,844	7,451	10,456	14,665	15,732	16,017	16,686	17,352	19,253	23,361
가정수	5,844	7,451	10,456	12,496	13,828	13,943	13,793	13,989	16,791	18,591
유료방송가입률 (가수/세대)	36.3%	45.2%	61.5%	71.8%	77.4%	76.1%	73.8%	73.6%	87.2%	93.6%

* 종합유선방송, 위성방송, IPTV(Live 가입자, 2008~2009년)

** 실태조사 기준 자료로서 사업자 집계자료와 수치가 일부 일치하지 않음

출처: 정보통신정책연구원(2011)

정리해 보면 국내 유료방송 시장은 케이블 SO, IPTV, 위성방송 등 유료방송 플랫폼에 지상파와 PP가 콘텐츠를 공급하고 있는 형태로 이루어져 있다고 볼 수 있다. 국내 방송시장의 경우 콘텐츠의 경쟁력이나 의존도를 본다면 여전히 지상파가 주도하고 있다고 볼 수 있지만, 플랫폼 시장에서의 유료방송의 가입자를 살펴보면 유료방송 시장이 주도하고 있다고 할 수 있다. 또한, 지상파 방송의 시청률 하락을 본다면 콘텐츠 시장에서도 PP가 지상파를 지속적으로 압박하고 있다고 볼 수 있다.

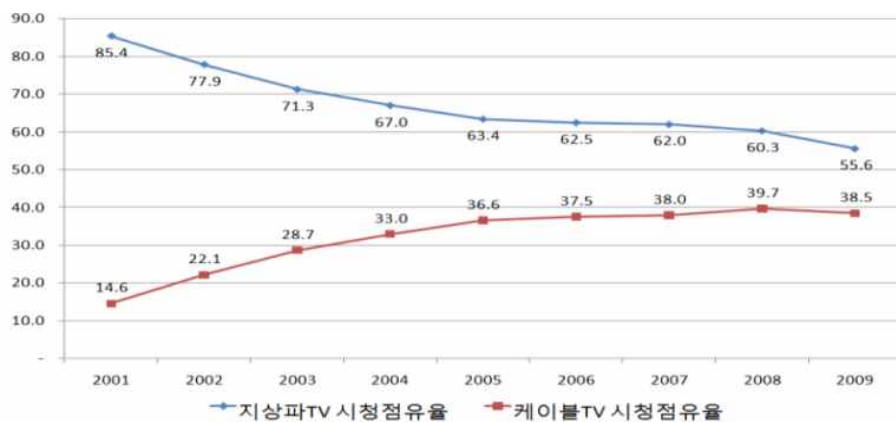
유료방송 플랫폼의 점유율이 90%를 넘어서면서(9.36%, <표 2-9> 참조), 유료방송 플랫폼 시장의 경쟁은 날이 갈수록 심화되고 있다. 특히, 케이블 SO와 IPTV 사이의 경쟁이 격화되고 있는 상황이다.

플랫폼의 시각에서 바라본 지상파방송은 방송채널을 송출하고, 시청자에게 도달하도록 송신하는 중계망을 갖춘 방송플랫폼이라고 할 수 있다. 지상파방송의 전파가 도달되는 모든 지역의 시청자들은 TV수상기를 이용하여 무료로 방송을 시청할 수 있다.

지상파방송이 전파를 이용한 무선 중계설비를 갖추고 있는 것에 비해, 종합유선방송(SO), 위성방송, IPTV는 유선망을 사용하고 있다는 것이 지상파방송과 변별되는 특징이다. 지상파의 경우 방송을 위해 필요한 설비를 제공하는 사업자로 방송채널을

운영하고 지상의 무선국을 운영한다. 종합유선방송사업자는 전송·선로 설비를 운영하고, 위성방송은 인공위성의 무선 설비를 임차 또는 소유하여 무선국을 운영하고 있다(이수일, 2007). 또한, 무료인 지상파방송과 달리 유료방송들은 가입자가 지불하는 요금을 기반으로 사업을 영위하는 유료방송플랫폼이다(정보통신정책연구원, 2011). 국내에서 1995년 케이블TV의 도입 이후 유료방송이 비약적으로 성장한 원인으로서는 고질적인 난시청 문제와 함께 정책적 지원, 플랫폼 사업자들의 저가 정책 등을 꼽을 수 있다.

[그림 2-9] 지상파와 유료방송 시청점유율 추이



출처: AGB 닐슨(가구, 전국 기준)

유료방송의 콘텐츠 시장 즉, PP의 경우 플랫폼 시장과 비교한다면 그 발전 정도가 더디다고 할 수 있으나 점진적으로 지상파를 추격하고 있다고 할 수 있다. 2000년대 초반에 시청점유율 면에서 70% 이상 지상파에 뒤지던 PP의 시청점유율은 2009년에는 20% 이내로 줄어들었다. 이는 PP 콘텐츠의 경쟁력이 갈수록 높아지고 있기 때문이라고 할 수 있다.

지금까지의 논의를 정리해 보자면, 국내 방송산업에서 유료방송은 꾸준히 성장해 왔다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 지상파 콘텐츠에 대한 지나친 의존도, 유료

방송 플랫폼 시장의 저가 경쟁 등의 고질적인 문제는 해결되지 않고 있는 상황이다. 다음에는 유료방송 시장에 대해 플랫폼 시장과 콘텐츠 시장으로 나누어 살펴볼 것이다.

2. 플랫폼 시장

유료방송플랫폼시장은 유료방송사업자들이 아날로그 케이블TV/디지털 케이블 TV, 위성방송 및 IPTV를 제공하고 가입자 확보 경쟁을 하는 시장이다. 플랫폼별로 본다면 케이블 SO, 위성방송, IPTV 세 개의 플랫폼이 경쟁 하고 있다. 케이블 SO가 지역을 기반으로 하고 있다면 위성방송과 IPTV는 전국을 사업범위로 한다는 것이 차이라고 할 수 있다(정보통신정책연구원, 2011).

플랫폼 사업자의 수를 살펴보면 중계유선방송에 대한 SO전환 정책과 2000년 통합 방송법 시행이후 방송사업자 사이의 합병이 증가하면서 중계유선방송사의 수는 감소하는 추세를 보이고 있다. SO의 경우는 2004년에 최대 119개의 사업자가 존재하였으나 인수, 합병, 폐업, 재허가 추천거부 등으로 그 숫자가 감소하여 2011년 현재에는 97개의 사업자가 존재하는 상황이다. 위성방송은 KT 스카이라이프가 사업을 영위하고 있으며, IPTV의 경우 KT, SK, LG가 사업을 영위해 나가고 있다. 중계유선방송의 경우 방송법 제70조(채널의 구성과 운용) 6항에 의해 지상파방송과 공익, 공공, 종교 채널 등을 포함하여 31개 채널 이내로 서비스가 제한되어 있어 유효한 경쟁사업자로 보기 어려운 측면이 존재한다.¹⁾

1) 중계유선방송사업자가 운용할 수 있는 채널의 범위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송을 중계송신(방송편성을 변경하지 아니하는 녹음·녹화를 포함한다)하는 채널에 한하여야 한다. 다만, 전체 운용채널은 31개를 초과할 수 없으며 녹음·녹화채널은 전체 운용채널의 5분의 1을 초과할 수 없다(방송법 제70조(채널의 구성과 운용) 6항).

<표 2-10> 유료방송플랫폼 시장 사업자 수 변화

연도	중계유선방송사	종합유선방송사	위성방송	IPTV
1993	875	-	-	-
1994	895	-	-	-
1995	908	53	-	-
1996	852	53	-	-
1997	860	77	-	-
1998	860	77	-	-
1999	855	77	-	-
2000	821	77	-	-
2001	696	110	-	-
2002	638	110	1	-
2003	408	119	1	-
2004	299	119	1	-
2005	198	111	1	-
2006	139	107	1	-
2007	115	103	1	-
2008	108	103	1	3
2009	99	100	1	3
2010		99	1	3
2011		94	1	3

출처: 방송산업 실태조사 각호

1990년대 중반에 종합유선방송이 도입되기 이전에는 중계유선방송이 독점적으로 유선방송서비스를 제공해 왔다. 1994년 말 종합유선방송법이 제정되고 1995년에 종합유선방송이 도입되기 이전에는 1960년대부터 난시청을 기반으로 꾸준히 성장해 온 중계유선사업자들이 지역을 분할하여 독점적으로 유선방송을 제공하고 있었던 것이다. 하지만 중계유선방송의 경우 유료방송 플랫폼이라고 보기에는 어려움이 많았다. 중계유선방송의 콘텐츠 제공 실태를 살펴보면 지상파 이외에 허가된 채널의 수용범위를 벗어나는 외국 위성 채널을 중계하고 있었고 전일의 방송 내용을 낮 시간에 재방송하는 등의 형태를 취하고 있었다(이상식, 1999).

이러한 상황에서 1995년 “종합유선방송” 즉, SO가 도입되면서 기존에 독점적으로 서비스를 제공해 오던 ‘중계유선방송’과 새롭게 도입된 ‘종합유선방송’이 경쟁하는 체제로 전환되게 되었다.

종합유선방송사업자는 1995년 1차로 53개 사업자를 허가한 이래 1997년 2차로 24개의 SO를 추가로 허가해 총 77개 방송권역에 77개의 종합유선사업자를 허가하게 된다. 1997년 당시 중계유선방송사업자는 종합유선방송 1차 허가지역에 329개, 2차 허가지역에 531개로 총 860개 업체가 사업을 영위하고 있었다. 이에 따라 전국 77개 종합유선방송권역에서 기존의 중계유선방송사업자와 신규로 시장에 진입한 종합유선방송사업자 간의 복잡한 경쟁관계가 형성되었다.

많은 기대 속에 도입된 종합유선방송은 위와 같이 중계유선방송과의 이원화된 구조 속에서 생각 보다 성장이 더디게 진행되었다(이인찬·윤충한, 2000). 이러한 이원화된 시장구조는 많은 비효율을 초래하였고 시장의 상황을 제대로 고려하지 못했다는 비판에 시달리게 된다.

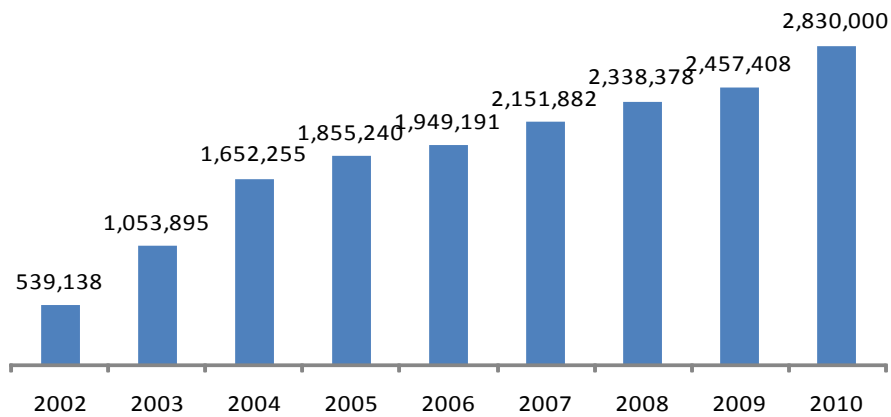
종합유선방송과 중계유선방송으로 이원화 되어 있던 시장 구조는 두 차례에 걸친 중계유선의 SO 전환정책 추진에 의해 시장 단일화가 시도되게 된다(이영미·정용찬, 2009). 종합유선방송과 중계유선방송의 이원적 경쟁구조와 종합유선방송에 대한 과도한 규제가 케이블TV 산업 성장의 걸림돌이라는 비판이 팽배하게 되자 정부는 1999년 종합유선방송법을 개정하여 케이블TV 산업과 관련한 다양한 규제완화를 실시하게 된다. 먼저, 케이블TV 산업의 수평결합 및 수직결합을 허용되었다. 이와 더불어 SO에 대한 외국인 및 대기업의 소유규제도 완화되었다. 2000년에는 통합방송법의 시행으로 중계유선과 종합유선을 케이블TV 산업으로 일원화하는 법적 토대를 마련하면서, 종합유선방송을 중심으로 하는 케이블TV 산업이 형성되기 시작하였다.

이와 같은 변화로 인해 SO들이 규모의 경제를 확보하고자 비교적 넓은 가입자 기반을 갖고 있는 RO를 매입하는 등 유선방송시장에서의 산업구조의 변화가 급속도로 진행되었다. 이와 더불어 자본력이 있는 다수의 SO들은 해당 방송권역의 중계유선방송의 매입과 인접 및 다른 지역의 SO와 RO를 매입하면서 규모의 경제를 추구

하였다. 한편, RO들은 종합유선방송으로 전환하기 위해서 경제적, 기술적 자격 기준을 맞추려고 노력하였다.

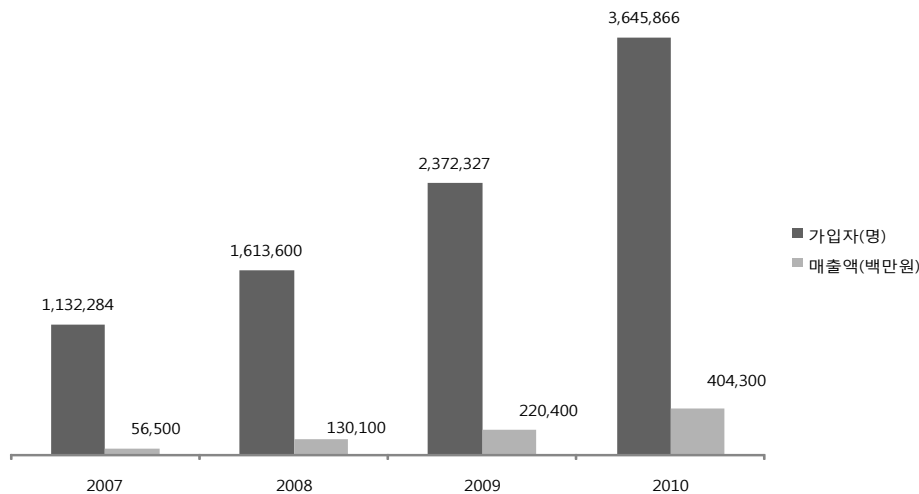
2002년에 위성방송이 도입되면서 국내 유료방송 플랫폼 사이의 경쟁이 본격화 되었다고 할 수 있다. 한국디지털위성방송(KDB)이 2000년 12월에 허가 받은 이후 2002년 3월 첫 방송을 시작한 위성방송은 사업 시작부터 전국을 대상으로 하는 단일 사업자로 시작하였다(윤충한·이인찬·이동현, 2006). 국내 위성방송의 경우 도입 초기 재전송 문제 및 기존의 케이블 SO들과의 경쟁으로 인한 어려움에도 불구하고 꾸준히 가입자를 늘려 왔다. 하지만 위성방송의 경쟁압력은 케이블 SO의 입장에서 그리 큰 것은 아니었으며, 유료방송 시장에서 케이블 SO는 지배적인 위치를 누려 왔다고 할 수 있다.

[그림 2-10] 위성방송 가입자수 추이(단위: 가구)



2006년 IPTV가 Pre-IPTV 서비스를 시작하면서 국내 유료방송 시장의 경쟁은 본격화되었다고 할 수 있다. IPTV의 경우 케이블 SO, 위성방송, IPTV 세 개의 유료방송 플랫폼 중 가장 가파른 성장세를 거듭하고 있다. 또한, 결합상품의 활성화로 인해 IPTV 가입자가 크게 증가하고 있는 상황이어서 향후 IPTV의 약진이 예상되는 상황이다.

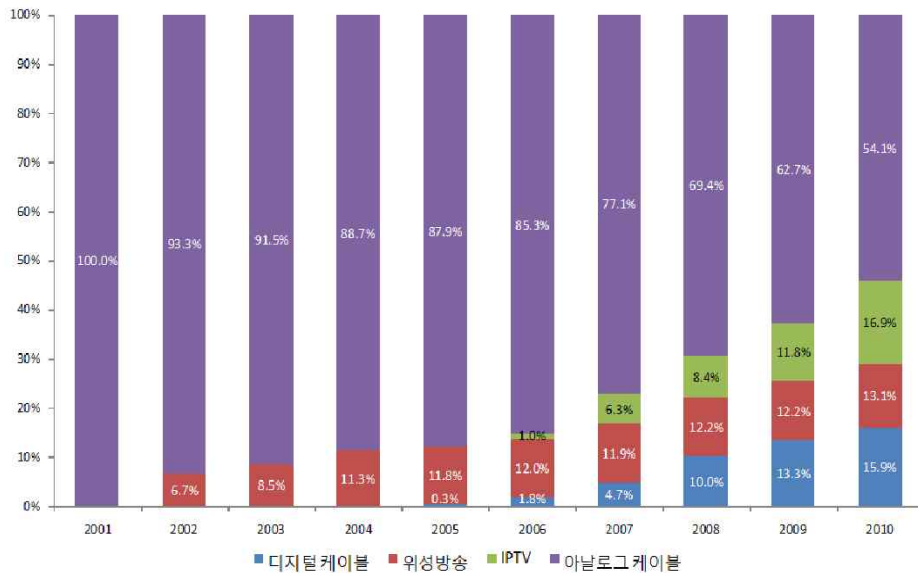
[그림 2-11] IPTV 가입자 및 매출액



출처: IPTV 각사 IR 자료

더욱이 주목해서 살펴봐야 할 부분은 디지털 시장에서 IPTV가 차지하는 비중이 가장 크다는 점이다. 정보통신정책연구원(2011)이 수행한 경쟁상황 평가에 따르면 방송시장은 아날로그 시장과 디지털 시장으로 나뉘어져 있다. 아날로그 방송시장은 아날로그 케이블 SO이고 디지털 시장은 아날로그 케이블 SO를 제외한 위성방송, IPTV, 디지털 케이블 SO를 의미한다. 2001년에 유료방송 시장을 독점하고 있던 아날로그 케이블 SO는 2010년에 점유율이 54.1%로 감소하였다. 반면, 2006년 10%의 점유율을 차지하고 있었던 IPTV의 점유율은 2010년에 16.9%로 증가하였으며, 그 증가 추세는 향후 더욱 가파를 것으로 전망된다. 유료방송의 디지털 전환이 언제 완료될지는 알 수 없으나, 유료방송의 디지털 전환이 진행 중인 상황에서 현재 아날로그 케이블에 가입되어 있는 가입자들이 디지털 케이블로 전환하여 케이블 시장에 남아 있으리라는 보장은 없다. 즉, 디지털 시장이 커지게 되면 경쟁의 양상은 더욱 치열해질 것이라는 전망이 가능하다는 것이다.

[그림 2-12] 유료방송 시장 플랫폼 가입자 점유율 추이



출처: 방송산업실태조사 각호, KCTA, IPTV 각사, 스카이라이프 자료

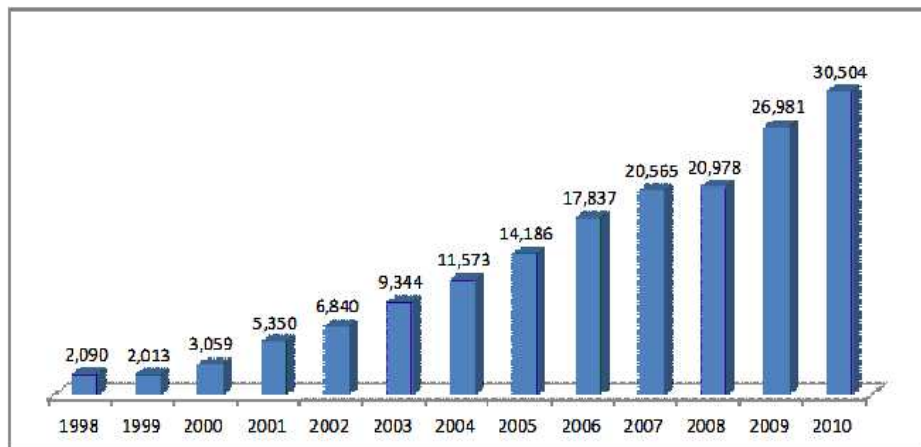
향후 플랫폼 시장에서 주목해서 살펴봐야 할 시장은 디지털 유료방송플랫폼 시장이라고 할 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 현재 디지털 유료방송 플랫폼 시장에서는 디지털 케이블 SO, 위성방송, IPTV 등 세 개의 플랫폼 사업자가 치열한 경쟁을 펼치고 있다.

3. 콘텐츠 시장

유료방송 콘텐츠 시장은 유료방송플랫폼사업자와 방송채널사용사업자(Program Provider)가 특정 채널을 확보하거나 자신의 채널을 공급하기 위해 경쟁하는 시장이다. 이 시장에서 공급자는 방송채널사용사업자이고, 수요자는 유료방송플랫폼이 된다. 그리고 거래되는 상품은 유료방송채널의 전송권이 된다. PP의 수익은 시청료를 기반으로 한 광고수익과 방송프로그램 공급의 대가로 케이블 SO 등의 플랫폼사업자가 일정 부분을 분배하는 가입자 수신료 구성된다(정보통신정책연구원, 2011).

지상파 방송에 대한 콘텐츠 의존도가 심한 국내의 상황에서 유료방송 시장의 콘텐츠 사업자라고 할 수 있는 PP는 플랫폼 사업자들에 비해 성장이 폭이 크지 않았다. 또한, 시장 내에서 플랫폼 사업자들에게 비해 교섭력이 떨어지는 상황 속에서 겪는 어려움도 성장의 걸림돌로 작용하였다. 이와 같은 어려움 속에서도 PP 산업은 꾸준한 성장을 기록해 왔다.

[그림 2-13] PP 산업 매출액(단위: 백만원)



출처: 방송산업실태조사 각호

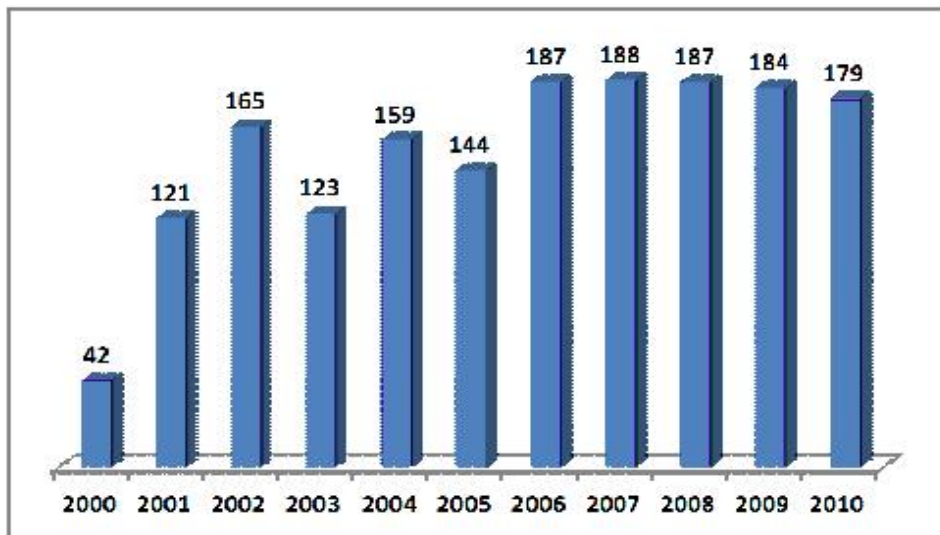
1993년 허가제를 통해 29개의 방송채널사용사업자가 선정되고 난 이후 2001년의 승인제 전환 후 15개의 방송채널사용사업자가 새롭게 사업에 뛰어들 후, 다시 2002년에 등록제로 바뀌면서 많은 PP들이 방송채널사용사업자 시장에 진입하게 되었다 (강경희, 2005). 1995년 종합유선방송의 출범 당시 콘텐츠 분야의 경우 플랫폼 분야와 달리 대기업들의 적극적인 참여를 유도하는 정책이 이루어졌다. 하지만 기대만큼의 투자가 이루어지지 않는 못했는데 그것은 허가제를 통해 진입장벽을 높게 설정했기 때문이다. 정부는 케이블TV를 통해 제공될 케이블 네트워크의 분야를 일일이 지정하고 허가에 개입하였다.

플랫폼 영역에서의 규제완화가 이루어지면서 콘텐츠 분야도 규제완화가 시작되었

다. 먼저 1999년 개정된 종합유선방송법에서 프로그래밍 공급분야 지정 조항을 폐지하였고, 2001년 통합방송법에서는 허가제를 등록제로 완화시켰다. 이와 더불어 SO와 PP의 수직결합이 허용되고 수평결합도 허용되어 MPP가 등장하게 되었다(이상우·이인찬, 2005). 정부에서 PP에 허가제를 도입한 이유는 기술이나 자본이 부족한 중소기업이 콘텐츠 시장에 뛰어들게 되면 자생력을 확보하지 못할 것이라는 판단 때문이었다. 하지만 유료방송 전반의 침체가 이어지면서 플랫폼 시장과 함께 콘텐츠 시장의 규제도 완화시키면서 PP 시장의 구조는 변화하게 된다.

이상우·이인찬(2005)은 국내 유료방송 콘텐츠 시장의 특성을 ‘활발한 시장진입과 퇴출’, ‘MPP의 성장’ 크게 두 가지로 보고 있는데, 이러한 특성은 여전히 이어지고 있다고 볼 수 있다. 특히 MPP(MSP)로의 시장 집중 현상은 갈수록 심해지고 있는 상황이라고 할 수 있다.

[그림 2-14] 방송채널사용사업자 수 변화 추이 (단위: 개)



출처: 방송산업실태조사 각호

규제완화가 본격화된 2000년대 초반 PP의 수는 급속도로 증가하기 시작하였다.

2000년대 중반에 들어서면서 사업자수의 증가 폭이 줄어들거나 감소하였다. 하지만 PP 수의 증가는 질적인 측면에서의 다양성을 높였다는 평가보다는 지상파 콘텐츠와 해외 콘텐츠에 대한 과도한 의존과 자체 제작 콘텐츠의 희소성 등으로 인해 크게 긍정적인 평가를 받지 못하고 있다.

MPP의 규모 확장은 역시 계속 되고 있다. 홈쇼핑 사업자를 제외한다면 현재 유료 방송 콘텐츠 시장은 CJ 계열의 PP들과 지상파 계열의 PP들이 장악하고 있는 상태라고 할 수 있다. 씨제이와 온미디어가 합병하면서 전체 방송채널사용사업 매출액에서 (홈쇼핑 제외) 씨제이 계열의 비중이 26.5%에 이르게 되었다.

<표 2-11> 주요 MPP 현황과 시장 점유율

지배 주주	채널 수			방송사업수익(억원)			매출액 점유율(%)		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
씨제이*	18	29	31	2,944	3,762	4,762	19.6%	27.1%	26.5%
온미디어**	13	-	-	2,692	-	-	17.9%	-	-
SBS	8	9	9	1,603	1,980	2,960	10.7%	14.3%	16.5%
MBC	5	5	6	1,651	1,530	1,817	11.0%	11.0%	10.1%
KBS	5	5	4	822	1,007	1,254	5.5%	7.3%	7.0%
주요MPP 매출액				9,712	8,279	10,793	64.7%	59.7%	60.0%
방송채널사용사업 매출액***				15,004	13,864	17,986	100.0	100.0	100.0

* 씨제이계열 PP 중 씨제이홈쇼핑의 방송사업수익은 제외한 금액임

** 온미디어계열 PP는 2009년 CJ에 인수되었으므로 '-'으로 표시함

*** 방송채널사용사업매출액은 총 매출액에서 홈쇼핑PP의 홈쇼핑방송매출수익을 제외한 금액임

출처: 방송산업 실태조사 각호

국내 유료방송 콘텐츠 시장은 외적인 성장에도 불구하고 자체제작 콘텐츠의 경쟁력이 떨어지고, 특정사업자가 차지하는 비중이 높은 한계를 보여주고 있는 상황이다. 특히, MSP의 경우에는 자신들의 관계를 활용하여 배타적 거래 등 불공정 거래를 할 수 있다는 것이 문제라고 할 수 있다.

제5절 국내 플랫폼별 콘텐츠 제공현황 및 체계 분석

1. 플랫폼별 콘텐츠 제공현황

2010년 말 기준 가장 많은 가입자를 확보하고 있는 케이블TV 2개 사업자(티브로드 수원, CJ헬로비전 양천)와 1개 IPTV 사업자(올레 TV), 그리고 위성방송 사업자(스카이라이프)를 대상으로 플랫폼별 콘텐츠 제공현황을 장르별로 살펴보았다. SD채널과 HD채널은 구분하지 않았으며, 각 사업자별 상위 티어 상품에서 제공하는 채널을 기준으로 하고 있다.

<표 2-12> 플랫폼별 채널수 비교

	Tbroad (수원)	CJ헬로비전 (양천)	Skylife	Olleh TV
지상파	6	6	6	6
홈쇼핑	5	5	5	5
보도/다큐/정보	33	45	45	37
종교	4	5	5	9
스포츠/취미	10	14	14	14
여성/생활	9	10	7	7
드라마	8	14	8	3
영화*	8	11	14	8
어린이/만화	7	10	8	10
교육	5	7	7	12
오락/음악	15	16	15	10
합계	110	143	134	121
요금(3년약정)	25,200	23,700	25,000	20,400a

* 추가적으로 요금을 납부해야 하는 유료채널 제외

** SD 채널과 HD 채널은 따로 구분하지 않음. 동시에 제공할 경우 1개 채널로 간주함

*** 각 사업자별 상위 티어(헬로TV 프리미엄 HD, 아이디지털 HD 프리미엄, Olleh TV Live 고급형, Sky Master HD) 채널 기준(2011년 6월 30일 홈페이지 채널표)

a. 올레TV의 경우 올레TV 이용을 위해 초고속 인터넷을 필수로 이용해야함. 결합서비스 이용에 따른 요금할인이 반영됨

또한 모든 플랫폼²⁾에서 공통적으로 제공하고 있는 6개 지상파 채널(KBS1, KBS2, MBC, SBS, EBS, OBS)과 5개 홈쇼핑 채널(농수산홈쇼핑, 롯데홈쇼핑, 현대홈쇼핑, CJ 오쇼핑, GS SHOP)은 비교 대상에서 제외했다.

보도/다큐/정보 및 종교 채널 제공현황은 <표2-4>와 같다. 우선 4개 사업자가 보도/다큐/정보 장르로 제공하고 있는 채널의 수는 총 73개로 조사되었으며, CJ헬로비전과 스카이라이프가 각각 45개 채널, 올레TV가 37개 채널, 티브로드가 33개 채널을 제공하고 있는 것으로 나타났다. 4개 사업자 모두가 공통으로 제공하는 채널은 9개 채널로 전체의 12.3%에 그친 반면 전체 채널의 43.8%가 특정 플랫폼에서만 제공되는 채널로 조사됐다.

종교채널의 경우 4개 사업자가 총 10개 채널을 제공하고 있었으며, 이 중 3개 채널(기독교, 불교, 천주교 관련)이 모든 플랫폼에서 공통적으로 제공되고 있었다. 케이블 및 위성방송은 3개 채널 외에 1-2개의 종교채널을 추가적으로 편성하고 있는 반면, IPTV는 5개 채널을 추가적으로 편성해 타 플랫폼에 비해 상대적으로 종교채널수가 많은 것으로 나타났다. 현 방송법에서는 SO와 위성방송에 대해 특정 종교에 치우치지 않은 3개 이상의 종교채널을 의무 전송하도록 하고 있으며, IPTV의 경우 특별한 규정을 두고 있지 않다.

<표 2-13> 플랫폼별 채널 제공현황(보도/다큐/정보 및 종교)

Tbroad(수원)	CJ헬로비전(양천)	Skylife	Olleh TV
(보도/다큐/정보) 국회방송, 부동산TV, 사이언스TV, 토마토TV, 한국정책방송 KTV, BBC World (News), YTN, NGC, Net Geo Wild			
(종교) CIS기독교TV, 불교TV, 평화방송			
(보도/다큐/정보) 극동 ArtTV, 리얼TV, 비즈니스&, 생활건강TV, 채널 뷰, BBC Knowledge, MEDI TV, MTN			

2) 본 장에서 이하 “모든 플랫폼”은 조사 대상인 티브로드, CJ헬로비전, 스카이라이프, 올레TV를 의미함.

Tbroad(수원)	CJ헬로비전(양천)	Skylife	Olleh TV
(보도/다큐/정보) 복지TV, 서울경제TV, 이데일리TV, 예술TV 아르떼, 채널T, 한국경제TV, arirang TV, KBS Prime, MBC LIFE, MBN, SBS CNBC, BBC World, CNN (종교) CBS TV			
	(보도/다큐/정보) 디스커버리, 리빙TV, 채널J		
	(보도/다큐/정보) 국군방송, MBCNET, CNBC, NHK WORLD Premium (종교) 상생방송		
		(보도/다큐/정보) 일자리방송, 팍스TV, 한방건강TV, CCTV9, Channel 1, Sky HD, THIS.CO, 히스토리	
	(보도/다큐/정보) tbs TV		
(보도/다큐/정보) 법률방송, Bloomberg TV, HD ONE			
(보도/다큐/정보) Net Geo 어드벤처, 실버TV			
	(보도/다큐/정보) 서울신문STV, 쿠키TV, 헬로TV, CCTV News, channel J, ETV,	(보도/다큐/정보) WE HD, CCTV 4, Animal Planet, SkyPlus, SkyTouch, 소비자TV, 시민방송 RTV, ATV	(보도/다큐/정보) 라이프TV, 비타민 TV, 오픈스토리, BBC World News, CNN International, DW-TV, EuroNews, Fox News, K-net, TV5MONDE, OCB HD (종교) BBS불교방송, C Channel, CGN TV, CTS Family, Good TV

* SD 채널과 HD 채널은 따로 구분하지 않음

** 각 사업자별 상위 티어(헬로TV 프리미엄 HD, 아이디지털 HD 프리미엄, Olleh TV Live 고급형, Sky Master HD) 채널 기준(2011년 6월 30일 홈페이지 채널표).

*** **공계 처리된 채널은 공공채널 및 공익채널로 SO와 위성방송의 경우 의무 전송 대상임(공익채널의 경우 9개 대상 채널 중 3개 분야별 각 1개 채널을 의무 전송해야함)**

스포츠/취미 장르의 경우 4개 사업자가 제공하는 총 21개 채널 중 바둑TV, FTV, ongamenet 등 3개 채널(14.3%)이 공통으로 제공되는 채널로 조사됐으며, 플랫폼별로 각각 14개 스포츠/취미 분야의 채널을 제공하고 있었다(티브로드의 경우 10개 채널). 지상파 계열의 스포츠 채널(KBS N 스포츠, MBC 스포츠 플러스, SBS ESPN 등)은 케이블 및 위성방송에만 제공되고 있었으며, 특정 플랫폼에서만 제공되는 6개 채널(28.6%) 중 5개 채널이 IPTV에서만 제공되는 것으로 조사됐다.

여성/생활 장르는 4개 사업자가 총 13개 채널을 제공하고 있다. 올리브, On Style, Story on 등 4개 채널(30.8%)이 공통적으로 편성되고 있었으며, 전체적으로 케이블 플랫폼이 타 플랫폼에 비해 여성/생활 분야 채널이 다소 많은 것으로 나타났다(CJ헬로비전 10개, 스카이라이프 7개, 올레TV 7개). 또한 특정 플랫폼에서만 제공되는 채널 수는 2개(15.4%)에 타 장르에 비해 소수였다.

<표 2-14> 플랫폼별 채널 제공현황(스포츠/취미 및 여성/생활)

Tbroad(수원)	CJ헬로비전(양천)	Skylife	Olleh TV
(스포츠/취미) 바둑TV, FTV, ongamenet (여성/생활) 올리브, ELLE atTV, On Style, Story on			
(여성/생활) 육아방송, 동아TV(채널동아), Fashion N, Trend E			
(스포츠/취미) J Golf, KBS N 스포츠, MBC 게임, MBC스포츠 플러스, SBS ESPN, SBS 골프 (여성/생활) GTV			
	(스포츠/취미) StarSports		
	(스포츠/취미) 브레인TV		
	(스포츠/취미) 한국승마TV, Car&Sports, K-바둑 (여성/생활) 푸드TV, 홈스토리		
	(스포츠/취미) 스포츠원		

Tbroad(수원)	CJ헬로비전(양천)	Skylife	Olleh TV
	(스포츠/취미) Mountain TV (여성/생활) FNC TV		(스포츠/취미) 놀티비, FSTV, I-GOLF, IPSN, SpoTV (여성/생활) Australia Network

* SD 채널과 HD 채널은 따로 구분하지 않음

** 각 사업자별 상위 티어(헬로TV 프리미엄 HD, 아이디지털 HD 프리미엄, Olleh TV Live 고급형, Sky Master HD) 채널 기준(2011년 6월 30일 홈페이지 채널표).

드라마 채널은 4개 사업자가 총 14개 채널을 제공하고 있는 것으로 조사됐으며 대부분이 케이블과 위성 플랫폼에서 제공되고 있었다. 모든 플랫폼에서 공통적으로 제공하는 드라마 채널은 존재하지 않았으며, 특정 플랫폼에서만 제공하는 채널은 케이블에만 존재했다. 케이블 플랫폼에서만 제공하는 드라마 채널수는 7개로 전체 드라마 채널의 50%에 달해 케이블이 타 플랫폼에 비해 드라마 채널수가 많은 것으로 나타났다. 올레TV는 플랫폼 중 가장 적은 3개 드라마 채널을 제공하고 있었고, 스카이라이프 및 올레TV에서 드라마 분야의 독자적인 채널은 없었다.

영화 채널의 경우 수퍼액션, 채널CGV, OCN, XTM 등 4개 채널이 모든 플랫폼에서 제공되는 공통 채널이었다. 4개 사업자가 제공하는 영화채널은 총 17개이며(유료 채널 제외), 위성 방송(14개)이 타 플랫폼에 비해 영화 채널수가 많은 것으로 조사됐다. 스카이라이프의 Sky Master HD 상품은 타 플랫폼에서는 유료로 제공되고 있는 캐치온, 캐치온플러스, Viki 채널을 묶음 패키지로 제공하고 있기 때문이다. 이 밖에 미드나잇, 스파이스TV 등의 유료 채널이 존재했으며, 이들 채널들은 모든 상품 티어에서 추가로 선택 가능하도록 되어있다.

<표 2-15> 플랫폼별 채널 제공현황(드라마 및 영화)

Tbroad(수원)	CJ헬로비전(양천)	Skylife	Olleh TV
(드라마) (영화) 슈퍼액션, 채널CGV, OCN, XTM			
(드라마) 드라맥스, CHING, FOX, FOXlife, TVB Korea (영화) 스크린, 씨네프(cineF)			
(드라마) KBS드라마, MBC드라마넷, SBS플러스 (영화) 애니박스, CNTV			
	(드라마) 디원TV, BBC entertainment (영화) AXN,		
		(드라마) 중화TV, 텔레노벨라, OCN시리즈 (영화) MGM	
		(영화) 선댄스 채널, Asia N, mplex	
	(드라마) 홈드라마 (영화) 히어로TV	(영화) 캐치온, 캐치온 플러스, Viki	

* SD 채널과 HD 채널은 따로 구분하지 않음

** 각 사업자별 상위 티어(헬로TV 프리미엄 HD, 아이디지털 HD 프리미엄, Olleh TV Live 고급형, Sky Master HD) 채널 기준(2011년 6월 30일 홈페이지 채널표).

반면 어린이/만화 및 교육 장르의 경우 올레TV가 타 사업자에 비해 많은 채널을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 어린이/만화 장르의 경우 대교어린이TV 채널만 4개 사업자가 공통으로 제공하고 있었으며, 케이블과 위성방송의 경우 채널 구성이 비슷한 것으로 나타났다. 스페이스툰, 키즈원, ABO 등의 4개 채널은 올레TV에서만 제공되었으며 Kidsco는 CJ헬로비전에서만 제공되었다. CJ헬로비전과 올레TV가 각각 10개 채널을 보유해 4개 사업자 중 어린이/만화 장르 채널이 많은 것으로 나타났다.

교육 채널의 경우 모든 플랫폼에서 공통적으로 제공되는 채널이 EBS English, EBS 플러스 1, 2, JEI English, OUN 등 5개 채널로 나타났다. 이 중 JEI English를 제외한 4개 채널은 공익채널 및 공공채널로 케이블방송과 위성방송의 경우 의무 전송 대상

이다. 티브로드는 이들 5개 채널만 제공하였으며, CJ헬로비전과 스카이라이프의 경우 추가적으로 각각 2개 교육채널을 편성하고 있었다. 올레TV는 독자적으로 제공하는 4개 채널을 포함해 총 12개의 교육 채널을 제공하고 있었는데, 이는 교육과학기술부의 '학교 IPTV 서비스' 등 IPTV를 통한 교육서비스 활성화 사업의 필요에 따른 것으로 판단된다.

<표 2-16> 플랫폼별 채널 제공현황(어린이/만화 및 교육)

Tbroad(수원)	CJ헬로비전(양천)	Skylife	Olleh TV
(어린이/만화) 대교어린이TV (교육) EBS English, EBS플러스1, EBS플러스2, JEI English TV, OUN			
(어린이/만화) 니켈로디언, 챔프, 투니벳,			
(어린이/만화) 카툰네트워크, JEI 재능TV, The Playhouse Disney			
	(어린이/만화) 애니맥스, 애니플러스, The Disney Channel (교육) 한국직업방송		
	(어린이/만화) 애니원, Cbeebies (교육) 키즈톡톡		
	(교육) 정철영어TV		
	(어린이/만화) Kidsco		(어린이/만화) 스페이스툰, 키즈원, ABO, KIDS-TV (교육) 데일리안TV, 아리랑TV, How Edu TV, IPTV 라이브교육방송

* SD 채널과 HD 채널은 따로 구분하지 않음

** 각 사업자별 상위 티어(헬로TV 프리미엄 HD, 아이디지털 HD 프리미엄, Olleh TV Live 고급형, Sky Master HD) 채널 기준(2011년 6월 30일 홈페이지 채널표).

*** 굵게 처리된 채널은 공공채널 및 공익채널로 SO와 위성방송의 경우 의무 전송 대상임(공익채널의 경우 9개 대상 채널 중 3개 분야별 각 1개 채널을 의무 전송해야함)

끝으로, 오락/음악 장르의 경우 4개 사업자가 총 25개 채널을 제공하고 있는 것으로 조사됐다. 이 중 2개 채널(8%)만 모든 플랫폼에서 제공되었으며, 상대적으로 올레

TV가 타 플랫폼에 비해 오락/음악 장르 채널이 적은 것으로 나타났다. 티브로드, CJ 헬로비전, 스카이라이프는 각각 15-16개 채널을 편성하고 있는 반면, 올레TV는 10개 채널에 그쳤다. 케이블과 위성방송이 공통으로 제공하고 있는 채널은 11개(44%)였으며, IPTV가 타 플랫폼과 공통으로 제공하는 채널은 6개(24%)로 나타났다. 또한 플랫폼별로 각각 2-3개의 독자적인 채널이 존재하는 것으로 조사됐다.

<표 2-17> 플랫폼별 채널 제공현황(음악/오락)

Tbroad(수원)	CJ헬로비전(양천)	Skylife	Olleh TV
(음악/오락) Mnet, tvN			
(음악/오락) FX, MTV Korea,			
(음악/오락) 코미디TV, E! TV, E 채널, EtN 연예, I.NET, KBS JOY, MBC every1, QTV, Y-STAR			
		(음악/오락) OBS W, Classica	
(음악/오락) 가요TV			
(음악/오락) KM			
	(음악/오락) 월드이벤트TV, CMC 가족오락TV	(음악/오락) Sky EN, K NET, BBC 오디오	(음악/오락) 채널T, LUXE TV, i-Concerts

* SD 채널과 HD 채널은 따로 구분하지 않음

** 각 사업자별 상위 티어(헬로TV 프리미엄 HD, 아이디지털 HD 프리미엄, Olleh TV Live 고급형, Sky Master HD) 채널 기준(2011년 6월 30일 홈페이지 채널표).

2. 플랫폼별 콘텐츠 제공체계 분석

국내 유료방송의 채널 구성 및 운영과 관련된 실질적인 규제는 방송법 제70조(채널의 구성과 운용)와 제78조(재송신)를 통해 이루어진다(이병섭, 2010). 이상의 규제를 통해 국내 각 유료방송 플랫폼은 <표 2-10>과 같이 채널을 운영해야 한다. 이와 같이 채널을 운영하기 위해서 유료방송사업자는 방송 콘텐츠 사업자(PP)와 거래를 하여 채널을 확보해야 한다.

국내의 방송채널과 관련된 거래는 크게 세 가지 유형으로 나누어 살펴볼 수 있다 (정보통신정책연구원, 2011). 첫 번째는 지상파 서울 방송국과 지역 지상파방송사 사이의 채널거래이다. 서울 MBC, SBS 등의 지상파 방송국은 지역 지상파 방송사에 방송채널을 제공하고 있다. 지역 지상파 방송사는 자신이 직접 제작한 방송프로그램을 일부 편성하여 서울 방송국에서 공급되는 방송채널을 지역에 송출하고 있다.

두 번째 거래 유형은 유료방송플랫폼과 지상파방송사업자 사이의 거래이다. 유료방송플랫폼이 자신의 서비스를 구성할 지상파방송채널에 대한 재전송권을 지상파 방송국으로부터 획득하는 것을 의미한다. 현재는 위성방송사업자 및 IPTV 사업 등 일부 유료방송플랫폼만이 지상파 방송사업자들에게 지상파 채널 재전송에 대한 대가를 지불하고 있는 상황이다.

세 번째 거래 유형은 유료방송플랫폼과 PP 사이의 방송채널 거래이다. 이는 유료방송플랫폼이 자신의 서비스에 편성할 유료방송채널을 PP로부터 획득하는 과정을 의미하는 것이다. 현재는 유료방송플랫폼이 PP에 대해 유료방송채널 전송에 대한 대가를 지불하고 있으며, 예외적으로 홈쇼핑채널의 경우 자신의 채널 송출에 대한 대가를 홈쇼핑 송출 수수료라는 명목으로 유료방송플랫폼에 지불하고 있다.

유료방송 플랫폼별 콘텐츠 제공체계에 대해 살펴보기 위해서는 먼저 국내 유료방송 플랫폼 중 가장 오랜 역사를 갖고 있는 SO의 콘텐츠 제공 방식을 살펴봐야 할 필요가 있다. 케이블 출범 시에는 모든 채널이 기본채널에 의무적으로 편성되는 등 SO에게 편성권이 주어지지 않았다.

하지만 1998년에 동일 상품을 동일가격에 제공해야 한다는 조항이 삭제되어 SO의 채널 편성권이 주어지게 되었다(강명현, 2007). 1995년 케이블 출범 당시 PP는 등록제가 아닌 허가제로 운영되었고, SO는 이들 허가된 채널 모두를 의무적으로 전송해야 했다. 하지만 SO-PP 사이의 단체계약은 2001년 PP등록제를 실시하면서 변화하였다. 아날로그 채널의 수가 70개로 한정되어 있는 상황에서 SO들이 자신이 원하는 PP의 콘텐츠만 선택적으로 전송코자 하면서 SO에게 힘의 우위가 생기게 된 것이다.

<표 2-18> 사업자별 의무적 채널 구성 및 운용 사항

사항	종합유선방송 사업자 및 일반위성방송 사업자*	지상파이동 멀티미디어 방송사업자	위성이동 멀티미디어 방송사업자	중계유선방송 사업자
전체 운용채널 수	70개 이상	—	15개 이상	31개 이하
방송 유형별 구성(TV, 라디오, 데이터방송)	—	2종류 이상	모두 포함 (TV가 전체 운용 채널의 2/3이하)	—
직접사용채널	제한	제한	제한	— (공지채널 국한)
특수관계자 및 특정채널사용사 업자에 대한 임대제한	제한	제한	—	—
공공채널	3개 이상	—	—	—
지역채널	1개 이상 (종합유선만)	—	—	—
종교채널	3개 이상	—	—	—
공익채널	고시 분야별로 1개 이상	—	—	—
재송신	KBS1, EBS	—	—	KBS1, EBS
종합편성채널	모두 포함	—	1개 이상	—
보도전문 편성채널	2개 이상	—		—

* IPTV 제공사업자의 경우 실시간 채널이 70개 이상일 경우 일반위성방송사업자와 동일한 규제를 받게 됨

출처: 이병섭(2010)

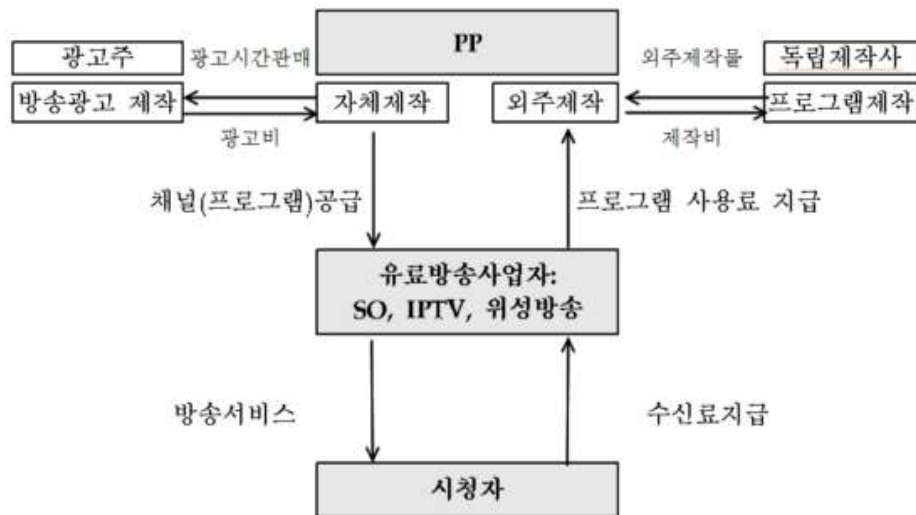
이처럼 PP 전체를 대변하여 SO와 단체계약을 맺는 것이 어려워지면서 2002년부터 개별 SO가 개별 PP와 채널구성계약을 하는 제도로 바뀌었다(임수현·박민성, 2010). 단체계약에서 개별계약으로 프로그램 공급계약방식이 전환됨에 따라 교섭력이 낮은

PP가 불리한 여건에 처하게 되었다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다(강경희, 2005). 이후 SO와 PP는 계속 개별계약을 통해 거래를 진행해 왔으며, PP의 불리한 여건 개선을 위한 방안 마련이 필요하다는 지적이 계속되면서 수신료 배분비율 개선에 대한 논의가 이어지고 있다.

SO와 PP 사이의 거래가 개별 계약으로 전환되게 되면서 유료방송 시장 내 콘텐츠 거래에서 SO의 우월적 지위 및 수신료 배분 문제가 이슈가 되어 왔다면, 위성방송과 IPTV 도입으로 인해 SO와 PP 사이의 수직적 계열 관계를 통한 배타적 거래가 또 다른 이슈로 제기되었다고 할 수 있다(김희경, 2009).

국내 유료방송시장의 유통구조를 살펴보면 위의 [그림 3-1]과 같다. 콘텐츠 사업자인 PP가 유료방송 플랫폼인 케이블 SO, 위성방송, IPTV 등 유료방송 플랫폼 사업자에게 방송 콘텐츠를 제공하는 형태로 유통구조가 형성되어 있는 것이다. 문제는 SO와 PP의 경우 수직 결합을 통해 묶여 있고, 이러한 관계를 활용하여 다른 유료방송 플랫폼 사업자들에게 영향력을 행사할 수 있다. 즉, 케이블 SO의 경우 가장 먼저 도입된 플랫폼으로써 우월한 위치를 확보했지만 그 이후에 도입된 위성방송이나 IPTV의 경우 이미 수직 계열화되어 있던 MSP들에 의해 상대적으로 불리한 위치에 놓이게 된 것이다.

[그림 2-15] 유료방송시장 유통구조도



출처: 공정거래위원회

위성방송의 경우 온미디어와 CJ미디어가 2003년 3월 일부 채널의 송출을 중단한 바 있다. 즉, 온미디어는 그 당시 최고 시청점유율을 보이고 있던 만화채널인 투니버스, 영화채널인 슈퍼액션, 음악채널인 MTV를 CJ미디어는 영화채널은 홈CGV 제공을 중단하였다. 이후 2005년 2월부터 스카이라이프에 국내 최고 인기 음악채널은 m.net과 영화채널인 XTM을 송출하지 않고 케이블TV에만 채널을 제공하겠다고 선언한 바 있다.

특히, XTM의 경우 아직 계약기간이 남아 있는 상황이었음에도 불구하고 공급 중단을 선언하였고, m.net의 경우는 계약기간은 지났으나 계약상 60일간의 협의기간 중에는 방송을 송출하도록 되어있었다는 법적인 문제가 있었다(이황, 2010). 이후에도 2007년 4월 30일 CJ미디어는 스카이라이프에 제공하다는 자사 채널 tvN을 5월 1일부터 송출 중단한다고 밝혔다. 당시 방송위원회는 tvN과 스카이라이프 간 분쟁을 조정하기 위해 여러 차례 전체회의를 거쳐 조정안을 제시하였으나 tvN은 2008년 1월1일부로 송출을 중단하였다(이상우 외, 2008).

IPTV의 경우는 사업자 간 자율적 협상을 전제로 채널 계약을 하고 있다. 하지만 케이블 사업자들의 배타적 거래행위로 인해 콘텐츠를 수급하는데 어려움을 겪었다는 평가를 받고 있다. 공정거래위원회³⁾에 따르면 5개 MSO 사업자는 IPTV에 대한 PP 사업자들의 방송채널 공급을 차단할 목적으로 2008년 당시 IPTV에 콘텐츠를 제공하기로 한 온미디어에 대해 5개 MSO 사업자는 자사에서 송출되는 온미디어 채널을 각각 축소하는 방식으로 온미디어에 불이익을 주기로 합의한 바 있다.

공정거래위원회에 따르면 2008년 IPTV가 유료방송시장에 진입함에 따라 PP에게 SO들이 케이블방송에만 프로그램을 공급하도록 유도하기로 공감대를 형성하였던 것이다(서경호, 2011. 5. 16).

국내에서는 케이블사업자들의 위성방송에 대한 배타적 거래행위가 쟁점화 되면서 배타적 거래 행위 자체를 불법으로 간주하는 콘텐츠 동등접근 조항의 제정이 필요하다는 주장이 꾸준히 제기되어 왔다(이상우, 2010). 현재 위성방송과 IPTV의 경우 SO가 제공하는 대다수의 채널을 제공할 수 있게 되어 분쟁의 소지가 과거보다 많이 줄어든 상황이라고 할 수 있다.

3) http://www.ftc.go.kr/news/policy/competeView.jsp?news_no=1060&news_div_cd=1

제3장 해외 주요국의 플랫폼별 콘텐츠 제공 현황 및 분쟁사례

제 1 절 미국

1. 미국의 방송 플랫폼-콘텐츠 시장 현황

가. 플랫폼 및 콘텐츠 시장 현황

미국 방송플랫폼 시장은 지상파방송사를 제외한 다채널유료방송사업자(Multichannel Video Programming Distributor, 이하 MVPD)로 정의되며, 케이블 TV사업자, 위성방송사업자와 함께 최근에 통신사업자들도 IPTV를 제공하기 시작하며 MVPD로 분류될 수 있다. 우선 케이블TV사업자를 살펴보면 연이은 인수합병 등을 통해 시장 1,2위 사업자인 컴캐스트(Comcast)와 타임워너(Time Warner)의 시장지배력이 강화되고 있다. 2011년 3월 기준, 컴캐스트의 일반가입자수는 2,276만 명, 타임워너는 1,236만 명으로, 3위 사업자인 콕스 커뮤니케이션즈(490만 명) 등과 비교해 가입자 쏠림현상이 심한 상황이다. 위성방송의 경우에도 2대 사업자인 디렉TV(DirecTV)와 디쉬네트워크(Dish Network)가 시장을 장악하고 있다. 2011년 3월 기준, 상위 25개 MVPD 시장 중 이들 4개 사업자(컴캐스트, 타임워너, 디렉TV, 디쉬네트워크)가 차지하는 비중은 71%에 이른다.

<표 3-1> 상위 25개 MVPD 가입자수(2011.3)

	MSO	Basic Video Subscribers		MSO	Basic Video Subscribers
1	Comcast	22,763,000	14	CableOne	647,000
2	DirecTV	19,407,000	15	WideOpenWest	410,000
3	Dish Network	14,191,000	16	RCN	345,000
4	Time Warner	12,357,000	17	Atlantic	264,000
5	Cox	4,899,000	18	Knology Holdings	255,000
6	Charter	4,497,000	19	Armstrong	243,000
7	Verizon	3,664,000	20	Service Electric	222,000
8	Cablevision	3,306,000	21	Midcontinent	211,000
9	AT&T	3,205,000	22	MetroCast	179,000
10	Bright House	2,171,000	23	Blue Ridge	169,000
11	Suddenlink Comm.	1,217,000	24	General Comm.	147,000
12	Mediacom Comm.	1,175,000	25	Buckeye Cable	138,000
13	Insight Comm.	693,000			

출처: NCTA, SNL Kagan

미국 MVPD 시장은 향후 사업자들이 적극적으로 결합상품을 통한 요금 인하를 추진할 것으로 예상되고 있다. Digital TV Research는 2016년 미국 MVPD 시장을 672억 달러 수준으로 예측해 2010년 대비 시장 규모가 약 30억 달러 축소될 것으로 전망했다. 미국 MVPD 시장은 이미 보급률 90%를 넘긴 포화된 시장이란 견해와 함께, 향후 위성방송 가입자가 케이블TV 가입자를 앞지를 것으로 예측했다. 또한 IPTV 가입자는 2010년 700만 명 수준에서 2016년에는 1,440만 명으로 확대될 것으로 보았으며, 매출 역시 2배 넘게 성장해 2016년에는 440억 달러 규모를 달성할 것으로 전망했다. 반면 케이블TV 시장의 경우 같은 기간 매출 규모가 약 80억 달러 감소할 것으로 보았다.

<표 3-2> 북미 플랫폼 별 가입자(단위: 백만 명)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
디지털 케이블	53.2	57.0	60.8	64.3	66.6	67.4	67.9
아날로그 케이블	18.3	13.0	7.8	3.9	1.0	0.5	0.0
IPTV	7.2	9.1	10.6	11.8	13.0	13.7	14.4
유료 위성방송	36.2	37.1	37.8	38.3	38.8	39.3	39.8
무료 위성방송	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4
아날로그 지상파	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
디지털 지상파	11.8	12.1	12.6	12.6	12.7	12.7	12.8

출처: Digital TV Research Ltd

한편, 방송프로그램을 공급하는 콘텐츠시장의 경우 지상파방송사와 다양한 케이블TV채널 사업자, 그리고 독립적인 제작사를 포함해 치열한 경쟁이 펼쳐지고 있으며, 시장 참여자 또한 급증하는 추세다. FCC의 자료에 따르면 2006년 기준 위성방송 사업자를 통해 송출되는 채널은 전국에 565개가 있는데 이 숫자는 2000년 281개 대비 약 2배가 늘어난 수준이다. 케이블TV사업자의 수직계열 채널 비중 및 숫자는 감소하는 추세지만, 이들 채널의 영향력은 여전히 높은 수준이며 플랫폼사업자들은 꾸준히 콘텐츠 경쟁력을 강화하기 위해 움직이고 있다. 예를 들어, 컴캐스트는 4대 지상파 네트워크 중 하나인 NBC 인수 발표를 2009년 11월 단행했고, 올해 초 최종 승인을 받은 상태다.

나. 미국 IPTV 현황

미국에서는 현재 양대 통신사업자인 버라이즌(Verizon)과 AT&T가 활발하게 IPTV 서비스를 제공하고 있다. 버라이즌의 FiOS는 2005년 9월 텍사스에서 파이어어스TV라는 브랜드로 상용서비스를 시작했다. 버라이즌은 최종 고객에게 광네트워크를 직접 연결하는 방식을 활용하여 대용량 데이터 전송이 원활하며, 지방 도시별 사업권 획득이 아닌 주 단위의 사업권 획득이 가능해진 2007년 초부터 적극적으로 가입자를 유치하기 시작했으며, 이후 지속적으로 가입자를 늘려 2010년 말 기준 350만 명의

가입자를 달성했다. 2011년 2분기 현재 약 30만 명의 가입자를 추가로 확보하며 380만 가입자를 유치하고 있다.

AT&T의 U-Verse 역시 2006년 텍사스에서 서비스를 시작했다. U-Verse는 버라이즌의 방식과는 다르게 교환국 가입자 집 근처까지는 광네트워크로 연결하고, 이곳부터 가입자 집까지는 기존의 동선을 활용한 VDSL기술을 활용하고 있다. 때문에 가입자가 증가하거나 HD 고화질 방송이 일반화될 경우, 전송할 수 있는 데이터에 한계가 있고 과부하가 걸릴 것이라는 우려가 끊임없이 제기되었지만, AT&T는 자체 기술 개발로 이러한 한계를 극복해나가고 있는 상황이다. U-Verse는 FiOS에 비교해 초기 가입자 유치 당시 더딘 흐름을 보였지만, 이후 네트워크 증설 및 비용 효율성 강점을 지닌 기술방식을 바탕으로 서비스 가능지역을 급속도로 늘리며 가입자 유치에 적극 나섰다. 2011년 2분기 현재 U-Verse는 340만 명의 가입자를 확보하고 있다.

2. IPTV 규제/정책 및 시사점

가. 케이블TV 관련 법률 제정 및 IPTV 규제와의 관계

미국 IPTV 관련 규제의 흐름과 분쟁을 알기 위해서는 미국 케이블TV 법률 제정의 역사와 배경을 우선 고찰해야 한다. 1984년 처음 제정된 케이블법(1984 Cable Act)에서 정의한 "케이블서비스"는 (A) 비디오프로그래밍이나 다른 편성 서비스에 단방향 전송, (B) 페이퍼뷰 등의 특정 프로그램에 한해서 양방향 서비스를 칭한다(47 U.S.C. Section 522(5)).⁴⁾ 1984년 케이블법 제정 이전에는 프랜차이즈를 담당하는 지역 정부가 주도권을 잡고 서비스의 범위, 속성, 조건 등을 정의했으나, 연방법 제정으로 인해 통일된 원칙이 정해졌고, 의회는 1934년 제정된 통신법이 아닌 케이블법으로 케이블TV사업자를 규제할 수 있도록 만들어주었다. 케이블법을 바탕으로 케이블TV사

4) 전자메일, 홈뱅킹, 홈쇼핑, 음성전화와 같이 데이터 전송과 정보 흐름에 있어 사용자와 시스템 간에 상호작용이 필요하고 사용자가 정보 흐름을 통제할 수 있는 것들은 케이블서비스가 아닌 것으로 본다.

업자는 지역 정부로부터 프랜차이즈를 부여받아야 하고, 관련 의무 사항을 준수하여야 한다.

하지만 같은 MVPD라도 “케이블서비스”의 범주에 들어가지 않을 경우, 프랜차이즈 의무 없이 서비스 제공이 가능하기 때문에 초기 IPTV 서비스를 케이블서비스로 간주해야 하는지에 대한 여부가 IPTV서비스 관련 분쟁의 원인이 되었다. 프랜차이즈 의무 준수를 위해서는 수많은 중소도시 지역 정부와 협상을 해야하고, 또한 시설 투자 등에 있어 다양한 의무 사항들이 수반되는데 이는 IPTV사업자의 가입자 유치와 투자 등에 큰 지장을 초래하기 때문이다.

한편, 1996년 개정된 통신법에서 의회는 변화된 환경에 맞게, “케이블서비스”에 가입이나 부가정보 서비스 등의 양방향서비스를 포함시켰다. 이러한 관점에서 IPTV가 법률에 정의된 “케이블서비스”에 포함될 수 있는지는 논란이 될 소지가 한층 증대되었다고 볼 수 있다. 따라서 IPTV 이전의 케이블모뎀(인터넷서비스), 인터넷전화(이하 VoIP) 등 새로운 기술에 기반한 서비스에 대한 법원의 판결을 살펴보는 것이 IPTV 관련 규제 정책 흐름을 이해하기 위해 필요할 것이다.

나. BrandX와 보니지(Vonage) 사례 관련 명령

미 법원은 Brand X와 보니지 서비스와 관련하여 FCC의 의사결정을 검토한 바 있는데, Brand X와 전미 케이블통신산업협회(NCTA) 간의 분쟁은 케이블모뎀서비스(초고속인터넷서비스)가 규제영역인 통신서비스로 분류되어야 하는지 비규제영역인 정보서비스로 분류되어야 하는 지에 대한 갈등이었다. 대법원은 케이블모뎀서비스는 통신망을 통해 정보를 생산, 취득, 저장, 변형, 처리하는 것으로 비규제영역인 정보서비스로 분류되는 것이 합당하다고 판결함으로써, FCC의 결정을 확인하고 지지해주었다.⁵⁾ 이 판결은 기존 케이블TV 서비스를 운영하는 케이블TV사업자의 부가서비스에 있어서 규제를 우선하기보다는 현실적이고 경쟁을 촉진하는 환경을 조성하기 위해 케이블모뎀서비스의 경우 기존의 “케이블TV서비스”와는 차별화된 측면을

5) Brand X, 545 U.S. at 974

인정하는 것이었고, 이 사례에 비춰볼 때 IPTV서비스를 기존의 케이블TV와 동일하게 취급하는 것은 무리가 있다.

한편, 미네소타주 공공시설사업위원회(Public Utilities Commission, 이하 PUC)와 FCC는 VoIP(보니지 서비스)의 분류를 놓고 갈등을 빚은 바 있다⁶⁾. 이 분쟁의 이슈는 미네소타의 VoIP를 초고속인터넷망을 통한 음성 전송을 위해 패킷스위칭(Packet-switching) 기술을 활용한 인터넷 어플리케이션으로 정의하였는데, 당시 항소법원은 FCC가 VoIP를 법률에 정의된 이행불능 면책(Impossibility exemption)을 적용하는 것을 인정했다.⁷⁾ 이 면책조항은 특정 서비스가 주 단위로 구분이 가능하지 못할 경우나 연방 단위 법률 제정이 필요할 경우 FCC가 각 주의 법률에 우선해 행사할 수 있는 권한을 의미한다. 이 사례는 기술 발전에 따라 기존 법률에 근거해 새로운 서비스의 정확하고 합리적인 분류가 어려울 경우 FCC가 주도적으로 권한 행사를 할 수 있는 가능성을 열어주었다는 점을 시사한다.

다. IPTV의 "케이블TV서비스" 분류 여부에 관한 논쟁

기본적으로 인터넷은 “정보서비스”인 비규제 영역으로 분류되지만 고객에게 최종적으로 보여지는 모습이 기존에 규제를 받았던 서비스와 유사한 경우, 이를 규제해야 할 것인지에 대한 논란은 끊임없이 제기되어 왔다. 앞서 언급한 VoIP 사례가 이에 해당하고 IPTV서비스도 같은 흐름에서 논쟁이 되었다. 특히, 통신법⁸⁾ 상에 통신사업자의 시설이 가입자에게 직접 비디오 프로그래밍을 목적으로 전송될 경우 케이블시스템으로 간주한다는 조항이 있기 때문에 논란을 불러일으키기 충분하다. 실제로 IPTV사업자들은 상용서비스 실시를 위해 관련 시설을 늘리고 서비스를 준비하는 와중에 지방 도시 정부와 다양한 갈등을 빚어왔다.

6) Minn. Pub. Utils. Comm'n v. FCC(Vonage), 483 F.3d 570, 574 (8th Cir. 2007)

7) 47 U.S.C. 152(b)

8) U.S.C. 602(7) (C)

① (분쟁사례 1) 버지니아주 리치몬드시(Virginia Richmond) vs. 캐빌리어 텔레폰
(Cavalier Telephone LLC, 이하 캐빌리어)

2006년 12월, 버지니아주 리치몬드시는 캐빌리어사가 프랜차이즈 권한을 얻지 않고 리치몬드시 지역 내에 케이블TV 서비스를 제공했다는 명목으로 리치몬드시 순회 재판소(Circuit Court)에 캐빌리어사를 제소했다. 이 분쟁은 2006년 5월, 캐빌리어사가 리치몬드시 측에 IPTV서비스를 리치몬드시 지역에 30일 내로 시작하겠다고 통지했고, 이에 리치몬드시는 캐빌리어 측에 케이블프랜차이즈협약에 대한 협상 없이는 서비스를 허가해줄 수 없다는 응답을 한데에서 시작된다. 같은 해 10월, 리치몬드시는 관할 거주 주민이 캐빌리어사가 제공하는 IPTV서비스를 이용하고 있다는 사실을 알게 되었고, 이에 리치몬드시는 시장 명의로 캐빌리어사 측에 리치몬드시와 프랜차이즈 협상없이 관할 지역 내에 “케이블TV서비스”를 제공하고 있는 것은 불법이며 당장 서비스를 중단할 것을 공식 요청하였다.

이에 캐빌리어는 리치몬드시가 자신들의 IPTV서비스를 “케이블TV서비스”라고 정의하는 것은 옳지 못하고, 또한 자사는 만약의 경우를 대비해 조건부 프랜차이즈 관련 세금을 지난 2006년 6월부터 거두어 놓은 상황이었으며, 이를 리치몬드시에 지난 11월 알린 바 있다고 반박했다. 그러나, 리치몬드시는 캐빌리어가 서비스를 제공하는 것 자체를 승인한 적이 없다고 언급하며, 이미 서비스를 제공한 부분에 대해서는 모든 관련 세금을 2006년 11월말까지 납부하도록 요청했다. 2006년 12월 초 기준, 캐빌리어사는 2분기와 3분기 프랜차이즈 대금으로 약 \$2,500, 2006년 6월-10월의 케이블 관련 세금으로 약 \$5,500 리치몬드시에 납부했다. 그렇지만 리치몬드시는 여전히 현재 캐빌리어사가 관련 규정에 맞게 요구되는 세금과 제반 비용, 벌금 등을 정확히 납부했는지 의심이 되는 상황이라고 밝히고, 캐빌리어사 서비스에 대해 고객, 고객들의 요금 납부 내역, 매출 및 회계 장부 등에 관한 추가 정보를 요청했다. 또한 시 정부 측은 캐빌리어사가 현재 서비스를 제공하고 있는 지역의 지도 및 지리 정보 등의 구체적인 내용도 함께 요청했다. 그렇지만, 캐빌리어사는 이 요청에 대한 정보를 제공하지 않았고, 이에 리치몬드시는 시 순회법원에 캐빌리어사를 제소하기에 이

른다.

앞서 언급한 바와 같이 리치몬드시는 캐빌리어사 서비스를 “케이블TV서비스”로 규정해 기존에 마련되어 있는 프랜차이즈 관련 정책을 기준으로 IPTV서비스를 평가한 반면, 캐빌리어사 측은 자사 서비스를 “IPTV 서비스”로 규정하며 기존 “케이블시스템”에 적용되는 규제를 받을 필요가 없다는 주장이 양 측 분쟁의 핵심이다. 캐빌리어사는 자사가 최선을 다해 요구되는 모든 관련 세금을 납부했다고 주장했지만, 프랜차이즈 관련 이슈에 있어 합의점에 도달하지는 못했다. 당시 캐빌리어사는 법정 소송을 지속하는 대신 FCC에 자신들의 서비스가 “케이블TV서비스”로 규정되어야 하는 지에 대한 의뢰를 하기에 이르렀다.

② (분쟁사례 2) 위스콘신주 밀워키시(Miwaukee)와 위스콘신 벨(Wisconsin Bell, Inc.) 사례

앞서 언급한 버지니아 리치몬드시 사례와 유사하게 2006년 12월 20일, 밀워키시는 위스콘신 벨(AT&T 계열이므로 이하 AT&T)에 대해 프랜차이즈 계약 없이 비디오 프로그래밍 서비스를 제공한다는 명목으로 소송을 제기했고, AT&T는 자사 서비스는 “케이블TV서비스”가 아닌 “IPTV 서비스”라고 맞섰다. 향후 양 측은 임시적 합의점에는 도달했지만 당시 AT&T에 기존 케이블TV사업자와 같은 프랜차이즈 계약을 적용해야 하는지에 대한 법률적인 해석에 있어 합의를 이루지는 못한 상황이었다.

이 사건의 진행상황은 다음과 같다. 2005년 9월, AT&T는 밀워키시 측에 지상파 신호를 수신하기 위한 탑 설치와 관련하여 구역 변경 등에 관한 허가를 해 줄 것을 밀워키시 측에 요청했는데, AT&T는 이 신호를 FTTH에 결합해 IPTV 서비스를 제공하기 위한 목적이었다. 이에 밀워키시는 조건부로 AT&T의 요청을 허락해 주었는데 주요 조건 내용은 다음과 같다.

- FTTH를 활용한 비디오 프로그래밍 서비스 제공을 위해서 연방, 주, 시가 규정한 법률에 근거하여 요구되는 모든 프랜차이즈 관련 허가를 받아야만 함

- 서비스 30일 전에 AT&T가 밀워키시 측에 공식 통지를 하지 않는다면, 지상파 신호 수신을 위해 설치한 탑을 비디오프로그래밍 서비스를 위한 용도로 사용할 수 없음
- 이번 구역 변경 허가는 비디오 프로그래밍 서비스와 관련한 프랜차이즈나 라이선스 등과는 관련이 없으며, 이와 관련해서는 추후 따로 협상해야 함

당시 AT&T는 지하 케이블과 캐비닛(Cabinet) 설치 등에 관한 허가를 요청하며, 이 설비가 기존의 통신 관련 서비스를 업그레이드하기 위한 것이라고 밀워키시 측에 통보했다. 특히, 밀워키시가 캐비닛에 관한 질의를 했을 때, AT&T는 이 캐비닛이 통신 서비스를 위해 필수적이라고 답했고, 비디오 서비스에 관련해서는 아무런 언급을 하지 않았다. 따라서 밀워키시 측은 이 설비와 관련하여 통신서비스를 위한 설비로 국한하여 AT&T의 설비 증설을 허락해주었고, 이 설비를 통한 비디오 서비스는 사전에 밀워키시 측의 허가를 받아야 한다고 위와 같이 설명했다. 추후AT&T가 증설된 설비를 통해 비디오서비스를 하게 된다는 것을 알게된 밀워키시는 프랜차이즈 없이 비디오서비스를 하고 있는 AT&T를 대해 법원 고소했고 AT&T는 자신들의 서비스는 “케이블TV서비스”가 아닌 “IPTV서비스”라며 밀워키시의 소송에 항소하기에 이른다.

한편, 앞서 언급한 두 사례와 유사하게 AT&T는 같은 분쟁을 캘리포니아의 월넛크릭(Walnut Creek)시와도 겪게 된다. AT&T는 “케이블TV서비스”는 케이블시스템을 통해 케이블네트워크를 통해 제공되는 것인데 자사가 제공하는 “IPTV서비스”는 이와는 다르다고 지속적으로 주장했다. 또한 케이블시스템은 비디오프로그래밍 신호를 고객에게 직접 전송하는 것이고 양방향 서비스는 주문형비디오 서비스에만 해당하는 것인 반면, 자신들이 제공하는 “IPTV서비스”는 항상 양방향 서비스에 기반하고 있다고 설명하며 케이블시스템과 분명한 차이점을 강조했다.

FCC와 미 대법원은 케이블서비스 분류와 정의에 있어 케이블망을 통해 제공되는 초고속인터넷 서비스의 경우 이 영상 신호가 기존 케이블TV 서비스와 유사성이 있

더라도 이는 “케이블TV서비스”로 규정되지 않는다고 결정한 바 있다 (Brand X 사례 참조). 이 판결은 “IPTV서비스”를 케이블TV서비스와 같이 분류하여 규제를 해야 하는지에 관한 논란에서 큰 시사점을 제공해주고 있다. 2002년 3월 FCC가 발표한 “케이블모뎀 관련 규칙(Cable Modem Declaratory Ruling)”에 따르면, 케이블 시설을 통해 제공되는 초고속인터넷서비스는 규제영역인 통신서비스가 아닌 비규제영역인 정보서비스로 분류된다고 규정하고 있다. 미 대법원도 FCC의 결정에 동의했는데, 법원의 의사결정의 근거는 초고속인터넷 이용의 기본 목적은 정보 취득과 저장에 있으며, 케이블TV사업자가 사용자의 정보 선택을 통제할 수 없고 정보 취사 선택의 의사결정자는 최종사용자에 있다는 사실이었다. 이러한 측면에서 IPTV는 사용자의 의해 통제되는 양방향 서비스이며, 따라서 기존 FCC와 대법원의 의사 결정 근거와 방침에 비춰볼 때, 기존 “케이블TV서비스”와는 차이점을 보이는 것이 분명하며, 따라서 케이블법에 근거해 프랜차이즈 관련 규약에 적용받지 않는 것은 어느 정도 일리가 있어 보인다. 그렇지만 코네티컷주 연방지방법원의 판례는 이와 상반되는 결과를 보여준다.

③ (분쟁사례3) 코네티컷주 공공시설사업통제위원회(Department of Public Utility Control, 이하 DPUC)의 결정과 법원의 판결

2006년 7월, 코네티컷주 DPUC는 AT&T가 제공하는 IPTV서비스는 케이블법 하에서 고려되어야 하며, 케이블법에 규정된 “케이블TV서비스”와는 다르기 때문에 케이블법에서 규정하는 프랜차이즈 요구사항의 규제를 받을 필요가 없다는 결론을 내린 바 있다. DPUC는 IPTV서비스가 인터넷 상의 데이터 전송에 기반하고 있으며 양방향 서비스인데다 음성과 데이터 서비스를 포함하는 통신망을 사용한다는 점을 근거로 기존 케이블TV서비스와는 차이가 있다고 언급하였다. 또한, 개별 사용자마다 차별화된 데이터 전송이 이뤄지며, 이용자 입장에서 정보에 대한 완전한 통제가 가능하기 때문에 가입자에게 일방적인 전송 방식을 취하고 있는 케이블TV와는 다른 방식이라는 것이 판단의 근거이다.

그러나, 코네티컷 케이블TV사업자협회(Connecticut Cable TV Association)는 이와 같은 결정에 항소했고, 이에 코네티컷주 연방지방법원은 AT&T의 IPTV서비스는 기존 케이블TV서비스와의 유사성으로 인해 케이블시스템의 조건을 충족시키고, 통신법에 따라 케이블서비스와 동일하게 규제되어야 한다고 판결내리게 된다. 이는 연방법원이 최초로 IPTV를 통신법 하에 “케이블서비스”로 정의한 판례로 기록된다. 즉, IPTV서비스 사업자와 IPTV서비스는 케이블법에 규정된 케이블시스템, 케이블서비스, 케이블TV사업자의 내용과 유사하다는 것이다.

DPUC와 법원은 IPTV서비스를 통해 최종적으로 시청자에게 보여지는 모습은 케이블서비스와 동일하다는 데 인식을 같이 했지만, DPUC는 IPTV서비스가 케이블TV의 한계를 벗어나 보다 향상된 수준의 양방향서비스를 구현하기 때문에 기존 케이블서비스와의 차이점을 부각시켰다. 반면, 법원은 DPUC가 양방향서비스라는 측면을 과장하여 해석했고, 실제 IPTV서비스가 케이블서비스와 동일하게 비디오프로그래밍을 하고 있다는 측면에 보다 집중했다. AT&T는 법원의 결정에 대해 케이블TV가 모든 편성 프로그램을 받은 후, 시청자가 선택한 채널이 보여지는 단방향의 특성을 따르는 반면, IPTV는 시청자가 선택한 채널만 전송되는 다른 방식이라고 주장하며, 케이블과 비교할 때, IPTV는 훨씬 높은 수준의 상호작용과 양방향 전송 기술 방식을 따르고 있다고 언급했으나, 연방지방법원은 이 주장을 기각했다. 또한 AT&T가 IPTV서비스는 통신법 상의 비규제영역인 정보서비스로 분류되어야 한다는 주장에 대해서도 법원은 IPTV는 서비스 특성 상, "다운스트림"의 단방향에 의존하는 서비스로 규정되어야 하기 때문에 정보서비스로 보기 어렵다고 판결했다. 즉, 프로그램 전송 기술 방식에 있어서는 양방향적인 특성이 인정되나, 프로그램이 전송된 후 편성되는 속성에 관해서는 기존 케이블서비스와 동일하다는 점을 더욱 강조한 결정이다.

라. 각 주 단위에서 일어나고 있는 프랜차이즈 관련 법률 개정

법원의 판결과 FCC의 명령과는 별도로 IPTV서비스 시장진입이 본격화되면서 IPTV사업자들은 서비스 실시를 위해 지방 도시 정부와 프랜차이즈 계약 협상을 시

도했고, 이 과정에서 지방 도시 정부들과 마찰이 빈번해지자 각 주 정부들은 기존 법률 개정의 필요성을 느끼게 되었다. 이에 각 주 정부들은 MVPD 시장에 있어 경쟁을 촉진하는 것이 바람직하다는 판단 아래, 2005년 이래 자체적으로 새로운 법률과 정책을 적극적으로 시행해 왔다. 즉, MVPD 시장 신규 진입자를 위해 기존의 프랜차이즈 계약이 작은 단위의 지역 정부와 모두 계약을 맺어야 하는 것을 의무화하는 현실이 협상 시간과 절차, 비용 등에 있어 문제가 있다고 진단하고, IPTV사업자의 수고를 덜어주기 위해 주 단위에서 한번의 협상으로 프랜차이즈 계약을 체결하고 시장 진입을 허용해주는 전향적인 방침을 도입하고 있는 추세이다. 2009년 9월 기준으로 24개 주는 이미 주 단위에서 프랜차이즈 라이선스를 부여하는 법안을 마련한 상황이며, 다른 몇 개 주에서도 관련 법안이 진행중인 것으로 알려졌다.

텍사스주는 2005년 여름부터 관련법 개정예 착수하여, 2005년 말 가장 먼저 법안을 마련했고, 따라서 2005년 버라이즌의 파이어스TV 서비스가 미국에서 처음으로 텍사스주에서 상용화하는 계기를 만들어 주었으며, 뉴저지, 애리조나, 캘리포니아, 버몬트 등 여러 주에서 주 단위의 프랜차이즈를 허용하는 법안을 통과시켰다.

한편, 보다 현실적으로 일부 주에서는 위성방송사업자와 IPTV사업자와 경쟁 관계에 있는 기존의 케이블TV사업자에게도 지역 프랜차이즈 계약을 완화시켜주는 법률을 도입하고 있기도 하다. 지난 2006년 IPTV 진입이 용이하게 법률을 개정한 노스캐롤라이나(North Carolina)주에서는 2007년 7월 AT&T가 IPTV서비스 도입을 발표했고, 2008년 11월 서비스를 시작했다. 2006년 이곳에서 개정된 법률은 기존 케이블TV사업자가 IPTV사업자와 경쟁 관계에 놓일 경우, 기존 지역정부와의 프랜차이즈 계약을 취소할 수 있도록 허용해주고 있다. 이와 같이 일각에서는 새로운 경쟁 환경에서는 기존의 케이블TV사업자의 프랜차이즈 계약에 기반한 관행이 더 이상 효력이 없다는 주장도 나타나고 있다. 즉, 특정 지역에서 케이블TV서비스에 대한 배타적 지위와 독점 사업을 보장해주는 것이 경쟁 촉진이라는 기본 방침에 역행하며, 오히려 모든 MVPD의 투자 의욕을 떨어뜨릴 수 있다는 지적이다.

연이은 주 단위의 법률 개정은 경쟁을 통해 기존에 독점적 지위를 누리고 있던 케

이블TV사업자의 혁신을 가져오는 계기가 되었다. 버지니아주의 경우, 2006년 주 단위 프랜차이즈 허용을 도입한 이래 지역 케이블TV사업자 콕스커뮤니케이션즈(Cox Communications)는 자사 가입자를 유지하기 위해 케이블TV 요금 인하를 단행했고, 인디애나주 역시 법률을 개정하자 컴캐스트(Comcast)는 인터넷 속도를 높이는 투자를 하기 시작했다. 또다른 케이블TV사업자 타임워너(Time Warner)의 경우 2006년 10월 텍사스에서 자사 케이블TV가입자에게 추가 비용없이 프로그램 중간이나 처음으로 되돌려서 다시볼 수 있는 기능을 추가해 주었다.

한편 일부에서는 케이블서비스가 프랜차이즈 계약에서 꼭 지켜야 할 의무사항인 “의무전송규약(Must-carry)”, “지역 내 모든 주민이 케이블TV서비스를 이용할 수 있는 설비 준수(Build-out)”, “공공, 교육, 정부 관련 채널 의무 편성(Public, Educational and Governmental programming, 이하 PEG)”이 새로 진입하는 IPTV 사업자에게는 지켜지지 않을 경우 시장의 혼란을 초래할 수 있다는 비난이 있었지만, 실제로 각 주가 설정한 법률을 보면 대부분 PEG 채널 편성 의무화, 5%의 프랜차이즈 대금 설정, 설비 준수 및 지역 경계 설정 등에 관한 규정이 포함되어 있는 것으로 알려졌다.

마. FCC의 케이블 프랜차이즈 명령(2006.12.20 채택, 2007.3.21 발효)

지금까지 살펴본 바와 같이 IPTV는 케이블TV와 위성방송 등과 고객 입장에서는 유사한 서비스를 제공하며 경쟁하는 양상이지만 기술방식과 서비스 사업자가 다른 만큼 다른 형태의 규제가 불가피한 상황에 놓이게 된다. 1996년 개정된 통신법에 따라 의회는 FCC가 빠르게 변화하는 기술 환경에 맞게 규제를 완화하고 혁신을 촉진하도록 권장했고, 따라서 IPTV를 어떻게 규제할 것인지에 대한 공은 FCC에 넘어왔다.

즉, 기존 케이블서비스 정의를 IPTV에 적용하는데 있어 기술 융합 등으로 인해 엄밀한 규정이 어려운 속성 등을 고려해야 하는 것이고, 기존 케이블 프랜차이즈 계약에 있어 각 주 단위로 개선이 이루어지고 있는 추세를 반영해야 할 필요가 있게 되었

다. 특히, FCC는 단순히 IPTV를 케이블서비스로 규정짓는다고거나 주 단위의 프랜차이즈 계약 관련 법률 개정을 전면 무효화시키는 결정보다는 변화하는 추세를 모두 아우르고 기술 변화 상황을 반영하는 정책 마련이 필요한 상황이었다.

이에 FCC는 2005년 11월 NPRM(Notice of Proposed Rulemaking)을 발표한 후 관련 업계의 의견을 수렴한 뒤, 2006년 12월 첫번째 명령을 발표한 후, 2007년 3월 지역 MVPD시장의 경쟁을 촉진하고 시장과 기술 변화 현실을 반영하기 위해 케이블 프랜차이즈에 대한 명령을 발효시켰으며 내용은 다음과 같다⁹⁾.

- 지역정부는 프랜차이즈 신청을 허가하거나 거부하는데 90일 이상을 넘겨서는 안 되며, 신청자가 Public rights-of-way를 받지 못한 경우에는 180일 이상을 넘기지 말아야 함
- 프랜차이즈 계약에 있어 부당한 설비준수사항(Build-out)을 요구할 수 없음
- 신규사업자와 프랜차이즈 계약에 있어 5% 이상의 프랜차이즈 대금을 요구할 수 없음

한편, 미 법원은 2008년 6월 27일, 위와 같은 FCC 명령의 유효성을 지지하는 판결을 내림으로서 IPTV서비스의 케이블TV서비스 분류와 프랜차이즈 관련 논쟁은 일단락된 것으로 보인다. 특히, 일부 지방 도시 정부들은 FCC의 첫번째 명령이 불필요한 필요 이상의 권력 행사라고 비난했는데 더이상 이에 대한 논란은 없게 되었다. 그렇지만 사실상 IPTV사업자들은 FCC의 명령보다는 이미 각 주 법에 따라 프랜차이즈 계약을 맺고 설비 투자 및 가입자 유치를 활발히 진행중이었고, 각 주에서 마련한 법이 FCC가 규정한 내용을 크게 벗어나지 않았기 때문에 FCC의 명령은 시장에 큰 변화를 주지는 않았고, IPTV사업자들은 기존 계획대로 무리없이 사업을 확장할 수 있었던 것으로 보인다.

9) (편집자주) IPTV도입을 위한 규제방안검토-미국 케이블프랜차이즈 규제정책의 시사점 (KISDI 이슈리포트 07-07) 내용을 참고하였음

첫번째 명령 내용은 IPTV서비스 도입 초기에 일부 지역에서 프랜차이즈 허가에 수 년까지 걸리는 상황을 방지하고자 하기 위함이고, 기존 시설물 활용 등에 관한 허가 기간을 현실화시키고자 하는 것이 목적이었다. 두번째 명령 내용은 모든 지역 주민에게 서비스를 제공해야 하는 설비 준수 사항이 신규진입자에게 높은 초기 비용 부담을 지우는 진입 장벽으로 인식되는 데 대한 것으로 FCC는 “설비 준수 사항이 많은 지역에서 원활한 시장 경쟁을 방해하고 소비자의 다양한 선택을 막고 있다”고 전하며 각 지역별로 보다 유연하게 대처할 수 있는 방법을 제안한 것이다. 기존에 독점적 지위를 보장받았던 케이블TV사업자의 경우 해당 지역 모든 곳에 서비스할 수 있는 설비 시설을 갖추는 것이 합리적이지만 후발사업자는 반드시 이를 준수할 필요가 없다는 것이 보다 현실적인 상황을 반영하는 것이기 때문이다. 미 법무부(Department of Justice)는 통신사업 경쟁을 촉진하기 위한 일환으로 실시한 자체적인 조사를 통해 새로운 시장 진입자가 해당 지역 모두에 설비를 완비하지 않는 것이 지역의 소득 수준에 따라 정해지는 것이 아니라면 꼭 차별행위로 말할 수 없다고 규정하며, 적극적인 경쟁을 독려했다. 마지막 명령 내용은 일부 지방 정부가 통신법에 규정하고 있는 총수입의 5%를 초과할 수 없다는 프랜차이즈 요금 외에 추가 비용이나 관련 시설을 신규사업자에게 요구하는 것을 방지하기 위함이다.

미국의 IPTV 관련 규제는 경쟁 촉진이라는 기본 원칙 하에 동일 서비스에 대해 프랜차이즈 요금 부과라는 방침을 유지하는 동시에 독점적 사업권을 보장받았던 과거 케이블TV사업자에 대한 규제 사항은 완화시켜 적용하고 있는 것이 특징이다. 즉, 프랜차이즈에 수반하는 다양한 관련 규제 사항은 완화시켜 진입장벽을 낮춰주는 동시에 지역 정부가 과도하게 요구할 수 있는 사항들에 대한 원칙을 마련해줌으로써 공정한 경쟁 환경을 조성하기 위해 노력해온 것으로 보인다.

한편, IPTV도입 초기 AT&T는 IPTV가 케이블서비스가 아니기 때문에 기존 케이블법과 전혀 상관이 없다고 주장했지만, 현재까지는 IPTV서비스는 어느 정도 케이블TV와의 유사성은 인정한 토대 위에서 보다 완화된 형태의 규제가 만들어져 온 것으로 보인다. 코네티컷 연방지방법원의 판결이 난 후 약 1년 후인 2008년 7월 10일,

AT&T의 항소에 대한 미 항소법원 판결은 기존에 IPTV를 케이블서비스라고 규정한 결정을 유지하는 것으로 AT&T의 항소는 기각되었다.

그렇지만, IPTV는 코네티컷주 연방지방법원이 IPTV를 케이블서비스로 규정했을 당시와는 또 다르게 빠른 속도로 진화하고 있다. AT&T U-Verse의 TV /인터넷 가입 고객은 휴대폰을 이용해 IPTV 프로그램 편성을 검색하고 열람하며, 또한, 특정 프로그램을 자신의 DVR에 저장하거나 삭제하는 등 모바일 환경에서 관리가 가능한 U-Verse Mobile Remote Access 기능을 사용할 수 있는데, 이 기능은 IPTV의 양방향성을 한층 강화시킨 것으로 해석할 수 있다. 즉, 기존 케이블법에 “데이터베이스에 저장된 정보에 대한 키워드 검색은 케이블서비스에 해당하지 않음”이라는 규정을 고려한다면, 앞서 언급한 휴대폰을 통한 프로그램 관리 기능은 기존의 케이블TV에서 사전에 선택된 프로그램만을 녹화하는 기능을 넘어서는 것이다.

바. MVPD 시장 환경 관점에서 IPTV 정의와 분류 관련 분쟁 원인

방송과 통신의 융합이라는 기술 및 서비스의 트렌드와 함께 통신사업자와 케이블 TV사업자와의 IPTV를 둘러싼 갈등은 통신사업자가 IPTV를 기존 자신들의 핵심사업의 단순한 부가서비스로 여기는 것이 아니라, 음성통화와 초고속인터넷서비스와 함께 IPTV를 핵심적인 결합서비스로 포지셔닝하며 적극적인 행보를 보이고 있기 때문이다. 즉, 단순히 추가 수익 창출을 위한 방편이 아닌, 정체를 보이고 있는 기존 음성통화수익을 만회하고 향후 지속성장을 위한 핵심 동력으로 IPTV서비스를 개척하고 추진하고 있으며, 따라서 법률이 어떻게 마련되고 규제 방침이 설정되는지는 통신사업자와 기존 케이블TV사업자 모두에게 중요한 문제가 아닐 수 없다.

또한, 수요 측면에서 TV 시청자의 시청 행태도 변화하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 과거와 같이 프로그램 공급자에 의해 편성된 시간에 프로그램을 시청하는 수동적인 모습에서 벗어나 주문형비디오 방식을 이용하거나 DVR을 활용해 자신이 원하는 시간에 프로그램을 시청하는 등의 주도적이고 능동적인 형태로 TV시청 관행이 변해가고 있다. 그렇지만 인터넷 보급 이전에 마련된 기존의 케이블법에서 규정

된 여러가지 서비스 정의와 분류는 이러한 환경을 전혀 반영하고 있지 않으며 인터넷이 기존의 통신 및 미디어 서비스에 영향을 줄 수 있다는 사실을 고려하고 있지 않다는 데에 다양한 분쟁의 원인을 찾을 수 있겠다.

3. 주요 분쟁 사례 및 FCC의 대응 방안

FCC가 기본적인 가이드라인을 제정하여 IPTV사업자 시장 진입의 기반을 마련해 주었고, 각 주 정부들도 변화된 시장 환경에 적합한 법률을 속속 도입한 2007년 이래, IPTV사업자들은 기존 사업자들과 몇 차례 분쟁을 겪어오긴 하였지만, 산업 전반에 이슈가 될 만한 부당한 차별 사례나 분쟁 이슈는 붙어지지 않은 것이 사실이다. 즉, 경쟁 활성화를 위한 IPTV사업자의 시장 진입을 용이하게 해주는데 초점이 맞춰진 정부의 규제 방침과 MVPD 시장의 경쟁에 따라 주 정부와 지역 정부들도 늘어나는 세수로 혜택을 받게된 점, 그리고 신규 진입 IPTV사업자가 바로 버라이즌과 AT&T라는 기존 통신 미디어산업에서 막대한 영향력을 행사하고 있다는 점 등이 모두 IPTV사업자에게 긍정적으로 작용하였던 것으로 사료된다. 특히, 2000년대 중반 이후 지상파방송사업자와 케이블TV사업자 간의 재전송료 분쟁이 본격화되며 큰 이슈가 되면서 신규 가입자 유치에 있어 IPTV사업자들은 상대적인 반사 이익을 누려온 점도 부정할 수 없다. 그렇지만 새로운 방식의 서비스가 확산되는 만큼, 기존 서비스와의 마찰은 불가피했고, 일부 경우에 있어 기존 규제나 정책 적용이 모호해짐에 따라, FCC는 상황에 따른 해결 방안을 마련해 줄 필요가 있었다.

가. 프로그램엑세스룰(Program Access Rule, 이하 PAR) 관련 분쟁

미국에서 IPTV사업자들은 PAR 규정에 의해 비교적 큰 어려움 없이 원하는 프로그램을 공급받아 왔다. PAR 규정은 인기 프로그램이 특정 플랫폼에 독점 공급되는 불공정행위 막는 제도로 MVPD 시장에서 시청자의 선택권을 보장해주기 위한 제도이다. 기본적으로 지역 단위의 케이블TV사업자와는 다르게 전국적으로 가입자층을

확대하는 추세에 있었던 IPTV사업자에게 주요 프로그램 공급업체들이 프로그램 공급을 중단하거나 거부할 유인은 없었다. 그렇지만, 지역 중심의 핵심 콘텐츠인 스포츠경기 중계 등에 있어서는 기존 케이블TV사업자 등과의 관계 속에 지역 스포츠팀의 독점중계권을 갖고 있던 프로그램사업자와 일부 분쟁이 빚어진 바 있다.

① (분쟁사례4) AT&T와 콕스 간의 스포츠프로그램 편성 관련 분쟁

2008년 9월 AT&T는 샌디에고 지역에서 케이블TV서비스를 제공하는 콕스사가 자신들이 소유하고 있는 메이저리그 샌디에고 파드리스(San Diego Padres) 경기 독점 채널을 AT&T의 유버스에 제공하는 것을 거부했다며 콕스사를 FCC에 제소했다. AT&T는 지역 스포츠경기의 독점 공급은 공정한 시장 경쟁을 방해하고 특히, 음성전화와 초고속인터넷과 같은 결합상품 판매 등에 있어서도 콕스에 유리한 상황을 만들어준다고 불만을 토로했다. 이에 콕스 측은 “뒤늦게 시장에 뛰어든 후발사업자가 12년 넘게 다양한 방식으로 투자가 집행된 콕스 소유의 콘텐츠에 무임승차하려는 격”이라며 AT&T를 비난하는 동시에 자신들은 이 채널에 대해 AT&T와 협상 기회는 열어놓았으며, 이 콘텐츠에 대해서는 콕스에 소유권이 있음이 분명하다고 주장했다. 또한, 파드리스 경기 중계 채널을 AT&T에 공급하지 않는 것은 기존 법률에 위반하는 것이 아니라고 반박하기도 했다.

FCC는 2007년 연장된 PAR 제도에 의해 케이블TV사업자에게 수직결합된 지역 스포츠채널은 경쟁사업자에게 비차별적인 가격으로 공급해야 하는 원칙을 수립한 바 있다. 2007년 9월 FCC는 디지털 전환 완료 후에도 케이블TV사업자들에게 아날로그와 디지털 방식 모두를 전송하게끔 하는 의무전송규정(Dual-carriage Must-carry rule)을 승인해주는 결정을 한 바 있다. 당시 이와 별개로 FCC는 케이블TV사업자가 경쟁 플랫폼사업자에게 차별없이 프로그램을 공급하는 규정을 기존 3년에서 향후 5년 더 연장하는데 합의했다. 이로 인해 당초 2007년 10월 5일 만료되는 PAR 규정은 2012년까지로 연장된 바 있다. 이는 아직 케이블TV사업자와 경쟁하는 위성방송이나 IPTV와 같은 플랫폼이 공정한 경쟁 기반을 갖기 위해서는 시간이 더 필요하다는

인식에 따른 것이다. 그렇지만, 이 결정 내용에서 스포츠채널과 같이 차별없는 “의무 전송”이 보장되어야 하는 콘텐츠의 경우 위성방식 전송에만 의무전송이 한정되어 있었기 때문에, 지상파방식으로 전송되는 경우는 법적 테두리에 포함되지 않았다. 즉, 콕스의 경우, 같은 지역 시장에서 직접적인 경쟁 관계에 있는 플랫폼사업자에게는 프로그램 공급을 하지 않아도 상관없고, 다른 지역의 MVPD 사업자가 이 스포츠 채널 판매를 요구할 시에는 차별없이 프로그램을 공급해야만 하는 것이다. 당시 FCC는 지상파 방식 전송의 경우도 똑같이 방침을 적용할 지 여부에 대해서는 검토했지만 실제 최종 명령에는 이 부분은 빠진 채 발표되었다.

FCC는 2009년 3월 AT&T의 제소 내용을 다음과 같은 이유로 기각했다. FCC는 AT&T가 제기한 내용이 공정 경쟁 환경을 훼손할 여지가 있고 기존 법률의 맹점이 되는 부분은 인정되지만, FCC가 이 내용에 대해 곧바로 의사결정하거나 기존 법률을 당장 수정할 수 있는 권한과 필요가 있는지에 대해서는 추가적인 검토가 요구된 다며 의사 결정을 보류한 것이다.

② (분쟁사례5) AT&T/버라이즌과 뉴욕 케이블비전 간의 스포츠프로그램 편성

버라이즌은 2009년 7월 뉴욕에서 케이블TV를 제공하는 케이블비전이 매디슨스퀘 어가든 네트워크(Madison Square Garden Network, 이하 MSG)가 공급하는 뉴욕 지역 스포츠팀 경기의 HD급 고화질 프로그램 공급을 방해했으며, 이는 PAR를 위반한 반경쟁적 행위라며 FCC에 이를 제소했다. MSG는 뉴욕닉스, 뉴욕레인저스, 뉴욕 아일랜더즈, 뉴저지데블스 등의 프로스포츠 방송을 독점 공급하고 있는 스포츠채널로 케이블비전의 소유에 있다가 2010년 2월 분사된 업체이다. 케이블비전은 버라이즌 측에 일반화질급 채널을 공급하고 HD급 채널은 자체 케이블TV가입자에게만 독점 공급해왔는데, 버라이즌은 시청자의 수요와 시장 흐름을 고려할 때 HD 채널 역시 의무전송 편성으로 분류되어야 한다고 주장했다. 한편 2009년 8월 동일한 내용으로 AT&T 역시 케이블비전을 FCC에 제소하였다. 이에 케이블비전 측은 “버라이즌과 AT&T는 이미 MSG의 모든 경기 중계를 아무 문제없이 공급받고 있는데, 수 년간

케이블비전의 투자가 들어간 HD 프로그램을 함께 공급받고자 하는 것은 공평하지 못하다”고 반박했다.

앞서 언급한 바와 같이 FCC는 지역 스포츠채널은 대체할 수 없는 "의무전송 편성"으로 분류하고 있으며, 위성방식으로 공급되는 채널의 경우 타 지역 경쟁사업자의 요구에 따라 차별 없이 판매하는 것을 규정하고 있지만, 지상파 방식으로 동일 지역 내에 전송되는 프로그램의 경우는 같은 의무 사항을 부여하고 있지 않다. 2009년에 제기된 AT&T의 제소에 대해 FCC는 케이블TV사업자의 손을 들어주었지만, 기존 법률이 특정 지역에서 공정한 경쟁을 방해하고 있다는 사실을 인식하고, FCC는 2010년 1월 회의에서 이 안건을 토의했는데 이들은 기존 법률의 맹점을 인정하며 지상파 방식의 프로그램 전송도 PAR 규정에 적용을 받아야 한다고 결정내리며 이번에는 IPTV사업자의 손을 들어주었다. 당시 FCC는 결정 배경으로 기존 법률 내용대로면 케이블TV사업자가 계속해서 불공정하게 HD 프로그램을 신규사업자에게 제공하지 않을 유인이 있다는 점(뉴욕, 필라델피아, 샌디에고 등 지역에서 지역 스포츠채널 독점권을 확보하고 있는 채널이 지역 케이블TV사업자 소유에 있음)을 들었다. 실제로, FCC는 이 조항으로 인해 일부 지역의 위성방송사업자가 신규가입자 유치에 지장을 받았다는 점을 예로 들며, 기존 법률을 지속할 경우 공정한 경쟁이 저해된다고 판단했다. 그렇지만, FCC는 자신들의 결정이 기존 법률을 수정하는 것은 아니며, 이 결정은 지역 독점 스포츠채널이 케이블TV사업자에 수직결합되어 있는 경우에만 해당한다고 한정했다. 즉, 스포츠채널을 제외한 부분에 대해서는 기존 법률을 그대로 유지하며 추가 논의의 가능성을 열어둔 것이다.

한편, FCC의 결정이 난 후 5달이 지난 2010년 6월, 버라이즌은 MSG 측이 FCC의 명령을 받았음에도 불구하고 여전히 HD프로그램 공급을 주저하고 있다며, 다시 수정되고 보완된 제소 내용을 FCC에 제출한 바 있기도 하다.

FCC는 HD지원 텔레비전 보급이 가속화됨에 따라 갈수록 커져가는 HD급 프로그램 시청에 대한 소비자의 수요를 반영할 때, 기존 법률이 가진 문제점을 인식하고 소비자 관점에서 시장 경쟁을 촉진하는 방향으로 이번 결정을 내린 것으로 보인다.

즉, HD채널에 대해 케이블TV 플랫폼이 공급을 독점하는 상황은 공정한 시장 경쟁 환경이 아니라고 판단한 것이다.

③ (분쟁사례6) 버라이즌의 가입자 이동 절차 완화 요구

지난 2008년 8월 버라이즌은 FCC에 기존 케이블TV가입자가 IPTV로 전환을 원할 경우, 보다 신속하게 변경할 수 있는 환경을 조성해줄 것을 요청했다. 즉, 현행 제도에에서는 기존 케이블TV가입자가 새로운 플랫폼으로 전환하기 위해서는 너무 복잡한 절차에 시간이 소요되고 있는데, 이러한 관행이 신규 MVPD 사업자의 성장을 가로막고 있다고 주장했던 것이다. 이미 전화와 초고속인터넷서비스에 있어서 강점을 갖고 있는 버라이즌은 TV서비스까지 묶은 결합상품으로 가입자를 적극 유치하고자 하는데 있어 기존 절차의 문제점을 지적한 것이다. 그렇지만 이에 케이블 진영은 오히려 버라이즌이 자신들의 전화 가입자가 케이블 기반 전화 서비스로 전환하는 것을 일부러 지연시키고 있으며, 버라이즌이 소비자의 선택을 존중한다면 24시간 이내로 기존 전화가입자의 이동 관련 처리를 완료해주어야 한다고 반박하기도 했다.

버라이즌에 제기한 TV가입자 전환 프로세스 간소화 요구는 특별히 수면에 드러난 분쟁 사안이라기보다 이미 포화된 시장에서 기존 가입자를 빼앗는 것이 중요한 단계로 진입한 미국 시장에서 전화, 인터넷, TV를 묶은 결합상품에 기반한 경쟁이 본격화되고 있는 현실을 보여준다. 따라서 상대적으로 자신이 강점을 보이고 있는 서비스에서는 자사 보유 가입자 유출을 방지하기 위해 해지 프로세스를 지연시키면서 상대방 가입자를 뺏어오는 프로세스는 간소화를 요구하고 있는 상황이다. 이는 통신과 방송이 융합되는 트렌드에서 필연적인 충돌이고 중요한 문제로 보여지나, 이 분쟁은 추후 확대되거나 이슈화되지는 않은 것으로 보여진다.

나. Over-the-top IPTV사업자 관련 분쟁(콘텐츠 수급 관련)

PAR 제도와 관련한 분쟁을 제외하고는 양대 IPTV사업자에 연관되어 눈에 띄는 분쟁 사례는 없는 것으로 보인다. 그렇지만, 2010년 IPTV사업자 스카이엔젤(Sky

Angel)사와 디스커버리 커뮤니케이션즈(Discovery Communications)와의 분쟁 사례와 아이비티비(ivi tv)의 사례는 인터넷 기반 중소규모 IPTV사업자가 프로그램 조달에 있어 문제를 겪게될 수 있음을 보여주고 있다.

① (분쟁사례 7) 스카이엔젤¹⁰⁾과 디스커버리와의 분쟁

과학, 역사, 기술 등의 인기 다큐멘터리 프로그램을 제작하는 디스커버리채널(Discovery Channel)은 지난 2007년부터 스카이엔젤과 계약을 통해 자사의 여러 채널을 공급해오고 있었으나, 지난 2010년 1월 갑자기 스카이엔젤 측에 프로그램 공급을 2010년 4월부터 중지하겠다는 통지를 했고, 이에 스카이엔젤 측은 일방적인 프로그램 공급 중단은 PAR 제도를 위반하는 것이라고 반박하며, FCC에 이 사안을 제소하면서 협상 기간 동안에는 기존대로 프로그램을 편성할 수 있도록 하는 "현상유지(Standstill)"제도를 적용시켜달라고 요청했다. 스카이엔젤은 주로 기독교 채널을 중심으로 인터넷을 통해 프로그램을 편성해 공급하고 있는 사업자다.

스카이엔젤 측에 따르면 디스커버리의 일방적 서비스 중단은 디스커버리가 컴캐스트나 타임워너에게는 인터넷을 통한 프로그램 편성에 있어 자신들의 콘텐츠를 공급해주고 있는 것과 비교할 때 형평성에 맞지 않다고 주장하며, 프로그램 공급이 중단될 경우 자신들과 같이 인터넷을 중심으로 성장하는 신규 MVPD 사업자 성장에 큰 지장을 초래할 수 있다고 언급했다. 스카이엔젤은 기존에 위성방식을 통해 프로그램을 편성하는 방식에서 탈피하여 수 년 전에 인터넷에 기반한 비디오 프로그래밍 서비스로 전환한 상황이었다.

FCC는 스카이엔젤이 법률에서 정의하는 MVPD의 요건을 충족시키지 못한다며, 스카이엔젤이 디스커버리사가 PAR제도를 위반했다는 청원을 기각했고 "현상유지"제도 역시 적용시킬 수 없다고 응답했다. 특히, FCC는 스카이엔젤이 여러 채널을 편

10) <http://www.skyangel.com/>

성해 공급하고 있는 MVPD임을 보여주기 위해서는 명확한 "전송경로(Transmission Paths)"를 증명해보여야 한다고 언급했다. 비록 FCC는 이번 결정이 아직 최종적인 의사 결정은 아니라고 언급했지만, 이 분쟁의 이슈는 인터넷을 통해서 가입자를 유치하고 인터넷망을 통해 프로그램을 편성하여 공급하는 소위 오버더탑(Over-the-top) 채널 편성업체들을 기존 MVPD와 동일하게 간주할 수 있는지의 여부에 있다. 초고속인터넷 보급이 활성화되면서 인터넷을 통해서 프로그램을 편성하고 서비스하는 오버더탑 사업모델이 확산되고 있는 시점에서 FCC는 아직 이에 대한 명확한 규정을 갖고 있지 않은 상황이다. 현재 제도상 PAR에 따른 보호를 받을 수 있는 사업자는 MVPD로 한정되어 있다.

한편, 지난 2010년 12월 스카이엔젤은 FCC에 다시 한번 서한을 보내면서 디스커버리가 위성방송사업자 디쉬네트워크에는 자신들의 프로그램을 온라인으로 시청할 수 있게 허용하면서 자신들에게는 프로그램을 공급하지 않는 것은 명백한 차별행위라고 주장했다. 그렇지만, 디스커버리 측은 스카이엔젤이 채널을 편성하여 공급하는 MVPD가 아니며 따라서 자신들이 PAR제도에 따라 프로그램을 공급해야 하는 의무는 없다며 반박했다.

② (분쟁사례 8) 법원의 아이비TV(ivi.tv¹¹⁾)의 인터넷 TV 위법 판결

아이비TV는 지상파방송과 케이블채널의 온라인 실시간 스트리밍 서비스를 월정액제 기반 유료로 제공하는 인터넷TV 사업자로 2007년부터 사업을 시작하였으며 현재 약 55개 채널을 선보이고 있는 것으로 알려졌다. 그렇지만 법원은 지난 2011년 2월, 아이비TV가 기존 케이블법을 위반한 채 사업을 영위하고 있는 것으로 판결 내렸다. 법원에 따르면, 케이블시스템은 케이블법과 FCC의 규제와 법령에 의해 운영되어야 하며 기존에 IPTV서비스를 케이블서비스가 아니라고 주장했던 AT&T의 U-Verse 서비스도 현재 기존 케이블법의 테두리에서 운영되고 있는데, 아이비TV 서

11) <http://www.ivi.tv/>

비스는 이러한 측면에서 기존 케이블법과 저작권법을 위반한 것으로 판단된다고 결정했다.

그렇지만 아이비TV는 법원의 결정에 반발하고 나섰다. 우선 기존 케이블법은 케이블서비스에만 해당하는 것이며, 현 저작권법은 로열티를 지불하는 한 케이블TV사업자에 한해서는 방송 신호를 수신할 수 있도록 허용하고 있다고 밝혔다. 아이비TV는 한편으로는 인터넷서비스의 특성을 갖고 있어 케이블서비스의 규제는 받을 필요는 없으며, 한편으로는 케이블서비스의 특성을 갖고 있어 케이블TV사업자가 적용받는 저작권법을 따르면 된다는 것이 그들의 주장이다. 동시에 자신들은 이미 저작권법을 지키기 위해 일정 금액의 로열티를 지불하고 있다고 밝혔다.

이와 같은 분쟁은 스카이엔젤이나 아이비TV와 같은 사업모델을 취급하는 IPTV사업자는 현재 많지 않기 때문에 본격적인 분쟁으로 나타나지는 않고 있다. 그렇지만, 넷플릭스(Netflix)와 같은 사업자가 자신들의 사업모델을 IPTV사업자와 유사하게 확장하고 있는 상황에서 이와 유사한 분쟁이 일어날 가능성은 향후 더욱 높아 보인다. 넷플릭스는 DVD대여에 기반한 방식으로 사업을 시작해 현재는 온라인을 통한 스트리밍서비스도 함께 제공하고 있는데, 많은 고객들이 DVD 대여보다는 온라인을 통한 영화와 TV 프로그램 시청을 점차 선호하게 되면서 보다 다양한 프로그램을 준비할 필요에 따라 다양한 변화를 시도하고 있는 중이다. 즉, 넷플릭스의 사업모델 확장으로 넷플릭스가 기존 MVPD와 직접적인 경쟁 관계에 놓이게 될 경우, 기존에 위성방송이나 케이블의 인기 채널 프로그램들을 소싱하는 과정에서 스카이엔젤과 같은 분쟁을 겪을 가능성이 있다.

4. 시사점

미국의 IPTV는 버라이즌과 AT&T라는 양대 통신사업자를 중심으로 빠르게 성장하고 있다. 특히, MVPD 시장이 포화된 상황에서 IPTV는 케이블TV와 위성방송과 같은 기존의 경쟁플랫폼과 치열한 가입자 유치 경쟁을 벌이고 있다. 또한, 유료TV라

는 개별 상품이 아닌 통신과 방송 융합에 따라 전화, 초고속인터넷, TV를 묶은 결합 상품(Triple Play Service)이 신규가입자 유치와 기존 고객 유지에 큰 역할을 하고 있는 상황이다. 기존에 TV 서비스가 없어 결합상품 제공을 위해 위성방송과 협력을 할 수 밖에 없었던 미국 통신사업자들에게 IPTV는 케이블TV진영과 결합상품을 놓고 본격적인 경쟁을 할 수 있는 환경을 마련해 준 동시에 전화와 인터넷 서비스 모두 포화된 시장에서 새로운 성장 동력이 되고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 IPTV 도입 초기에는 IPTV를 기존의 “케이블서비스”와 비교하여 어떻게 정의하고 어떠한 형태의 규제와 정책을 적용시켜야 하는지에 대한 논란이 있었고 실제로 2000년대 중반 이래 IPTV사업자와 지방 도시 정부들은 갈등과 분쟁을 겪어왔다. 기존의 “케이블서비스”와 동일하게 분류될 경우 프랜차이즈 규약에 따라 설비 투자 의무 준수와 지방 도시 정부와의 개별적인 협상 등에 따라 본격적인 가입자 유치까지 많은 시간이 소요되기 때문에 IPTV사업자들은 IPTV의 양방향적인 속성과 인터넷 기술에 기반하고 있다는 점을 강조하며 규제의 틀에서 벗어나고자 시도했다.

기본적으로 IPTV는 공간 제약이 없는 인터넷 네트워크를 활용한다는 점과 사용자가 셋톱박스를 통해 AT&T의 서버로 개별 프로그램 전송을 요청하여 프로그램을 시청하는 방식 그리고 사용자가 자신의 선호에 따라 프로그램 라인업과 주문형 비디오 등을 설정할 수 있다는 점, 즉 사용자가 서비스의 통제권을 갖고 있다는 특징으로 인해 케이블서비스의 단방향적인 특성과는 분명 차이가 있다. 이러한 이유들로 코네티컷주 공공시설사업통제위원회(DPUC)는 IPTV서비스는 기존 ‘케이블법’에서 규정한 케이블서비스와는 다른 인터넷 네트워크를 통한 다른 형태의 데이터 전송이므로 프랜차이즈 규약을 따를 필요가 없다고 판단하였다. 반면, 일부 지방 정부들과 코네티컷 연방지방법원은 IPTV가 케이블서비스와 같이 방송편성 서비스를 하고 있다는 점, 즉 기술 방식과 상관없이 최종적으로 구현되는 서비스의 목적과 수익 모델에 주목하며 IPTV는 케이블서비스와 동일하게 또는 유사하게 취급되어야 한다고 주장했다.

이러한 논쟁은 MVPD 시장의 경쟁 촉진과 소비자에게 보다 넓은 선택의 기회를

주어야 한다는 근본적인 취지 하에 주 정부들이 IPTV사업자들을 위해 적극적으로 프랜차이즈 계약 절차 간소화와 설비준수 의무 조항 완화를 추진하며 약화되었고 FCC 도 지방 정부의 부당한 요구를 차단하는 장치를 법제화해줌으로써 일단락된 바 있다. 즉, 주 정부와 FCC의 경쟁 활성화와 소비자 후생 증대에 입각한 정책에 힘입어 IPTV사업자들은 규제나 정책 측면의 불확실성을 제거하고 기존 계획대로 큰 무리 없이 사업을 확장할 수 있게 되었다.

이후 IPTV 를 둘러싸고 주목할 만한 분쟁 사례는 시청자에게 인기 있는 프로그램 편성과 연관되어 있다. 특히, IPTV의 성장을 경계하고 견제하려는 케이블TV사업자가 지역 스포츠 경기의 독점권을 보유한 채널을 소유하고 있는 경우 분쟁이 발생한 점이 주목할 만하다. 이들은 기존 법률이 위성 방식 전송에만 의무전송을 한정하고 지상파 방식으로 동일 지역에 전송되는 프로그램에 대해서는 “의무전송 규약”을 적용하고 있지 않다는 허점을 이용하였는데, 케이블TV사업자들이 소유한 지역 스포츠 경기 독점 채널들은 주요 경기를 IPTV사업자에게 차별적으로 전송하지 않아도 법적으로 제재할 수 없는 상황이었던 것이다. 이에 FCC는 기존 법률이 공정한 경쟁을 저해한다고 판단하여 지역 독점 스포츠채널이 케이블TV사업자에게 수직 결합되어 있는 경우 지상파 방식의 프로그램 전송도 “의무전송 규약”을 적용해야 한다고 명령했다.

이상에서 살펴본 바와 같이 기존 규제 흐름은 MVPD 시장에서 상대적으로 열위한 위치에 있는 IPTV사업자에 호의적인 방향으로 전개되어 온 것이 사실이다. 정책은 새로운 플랫폼의 기술적 특성과 차이를 인정하고 새로운 서비스가 경쟁력과 역량을 갖추어 적시에 시장 진입할 수 있도록 도와주었으며 궁극적으로 이를 통해 소비자가 얻는 요금인하와 서비스 품질 향상의 혜택이 중소도시 지역정부가 세부적인 협상을 통해 거두어들이는 프랜차이즈 세금 수입의 가치보다 전체 사회 후생 측면에서 긍정적이라고 판단한 것이다. 이와 함께, 막강한 자금력과 가입자 기반을 보유하고 있는 버라이즌과 AT&T라는 대형통신사업자가 IPTV서비스의 주역이었다는 점도 IPTV 정착에 있어서 중요한 역할을 했다는 점을 부인할 수는 없다.

최근 들어 초고속인터넷 보급이 활성화되고 인터넷을 통한 비디오 시청 행태가 자리잡는 동시에 시청자의 욕구가 다양해지면서 실제 네트워크를 보유하고 있지 않고서도 인터넷만을 통해 프로그램 편성과 유료 가입자 모집을 하는 또다른 형태의 IPTV사업자들이 증가하고 있다. 넷플릭스와 같은 경쟁력을 갖춘 인터넷 업체와 구글이나 애플과 같은 대형 IT업체들도 TV관련 사업에 적극적으로 뛰어들고 있으며 종교나 특정 주제에 특화된 IPTV사업자도 늘어나면서 일부 대형사업자에 의해 지배되었던 MVPD 시장은 점차 경계가 모호해지고 있으며 경쟁도 치열해지고 있는 모습이다. 이와 같은 현실에서 저작권이나 프로그램 공급 문제, 또는 최근 케이블TV 사업자와 지상파방송사와 갈등이 연이어 나타나고 있는 재전송료 관련 분쟁 등이 IPTV와 연관되어서도 나타날 가능성을 배제할 수 없다. 모든 불확실성과 모든 시장참여자를 만족하게 할 수 있는 정책이나 규제는 마련되기 힘들겠지만 새로운 환경에 맞는 기존 법률의 수정 작업과 특정 사업자나 플랫폼에게 지나치게 불리한 상황이 만들어지지 않도록 지속적인 관심과 의견 수렴 및 시장 모니터링이 필수적일 것이다.

제 2 절 일본

1. 방송 플랫폼-콘텐츠 사업자 현황, 신규 방송플랫폼 진입현황

일본에서 방송플랫폼사업은 수탁방송사업자(위성사업자)와 위탁방송사업자(프로그램공급업자) 사이에서 프로그램 업링크, 프로그램 선전·홍보, 가입자 등록관리, 과금업무 등 다양한 업무를 대행하는 이른바 '고객관리대행사업'이라고 할 수 있다. 방송법에서는 이를 '유료방송관리업무'로 규정하고 있다(제52조의6의2). 유료방송관리업무는 유료방송 역무(서비스)를 제공할 때 계약체결의 매개, 중개 혹은 대리를 수행하고 동시에 해당 계약에 따라 설치된 수신설비에 의하지 않으면 해당 유료방송의 수신에 불가능하도록 하는 업무를 말한다. 한편 유료방송은 계약을 통해 방송을 수신할 수 있는 수신설비를 설치하고 해당 수신설비를 통해 수신요금을 지불하는 자의

수신을 목적으로 하며 해당 수신설비에 의하지 않으면 수신할 수 없도록 하는 방송을 말한다(제52조의4). 일반적으로 플랫폼사업자는 다채널 패키지사업, 고객관리 및 요금부과·징수를 주 업무로 한다.

플랫폼사업자는 방송미디어에 따라 다양하다. 우선 지상파방송에는 다채널 패키지사업이나 고객관리 및 요금부과·징수를 주 업무로 하는 사업자가 없다. 다만 공영방송 NHK가 영업국에서 수신료를 징수하고 있을 뿐이다.

위성방송 가운데 BS(Broadcasting Satellite)방송의 경우 WOWOW가 있다. 종합편성채널사업자(위탁방송사업자)인 WOWOW는 BS방송, CS(Communications Satellite)방송, IPTV, CATV 등에 콘텐츠를 공급하고 있다. 이 가운데 BS방송은 전문채널사업과 함께 독자적으로 고객관리 및 요금부과·징수를 병행하고 있다. 2010년도 매출은 659억 엔, 단기순이익은 36억 엔이었다(자회사 포함). 2011년 3월 말을 기준으로 가입건수는 245만 건에 이르며, 이중 BS방송은 235만 건이었다.

CS방송의 방송플랫폼사업은 스카파JAST(スカパーJAST)가 독점하고 있다. 스카파JAST는 CS방송에서 플랫폼사업과 위탁방송사업(위성사업자)을 겸하고 있다. 또한 광통신회선을 이용한 CATV(전기통신역무이용방송)에서도 플랫폼사업을 전개하고 있다. 스카파JAST는 사용하는 위성의 궤도에 따라 플랫폼사업이 스카파e2(동경110도), 스카파(동경124도, 128도)로 나뉘며, IPTV에서는 스카파히카리(スカパー光)로 서비스를 제공하고 있다. 스카파JAST는 현재 CS방송의 플랫폼사업을 독점하고 있으며, 방송법 개정에 따라 총무상에 신고를 거쳐 2008년 8월 유료방송관리사업자가 되었다.

스카파JAST의 총 계약건수는 2011년 5월 말을 기준으로 374만 4천 건이다. 이 가운데 스카파가 216만 4천, 스카파e2가 2만 7천, 스카파히카리가 11만 1천 건이다. 월 계약율은 1.4%이다. 2010년도 결산에서 플랫폼사업을 포함한 유료 다채널사업의 영업수익은 1104억 엔, 영업이익은 69억 엔이었다.

한편 CATV(유선텔레비전방송사업)에서도 SO가 플랫폼사업을 전개하고 있지만, 유료방송관리사업자로 제도화되지는 않았다. 이에 대한 논의가 2006년에 총무성 '위

성방송의 미래상에 관한 연구회’에서 있었다. 그러나 이미 광범위한 사업활동을 하고 있는 CS방송에서 우선적으로 검토할 필요가 있다고 하는데 그쳤다. 2011년 3월 말을 기준으로 CATV가입은 2,602만 가구로 보급률은 48.8%이다(자주방송사업자 기준). 이에 비해 IP멀티캐스트방식을 통한 방송¹²⁾에는 유료방송관리업무가 도입되었다. 2011년 6월말 현재 사업자는 5사이며, 가입건수는 90만 가구이다. 2011년 7월 24일 지상파방송의 디지털 전환을 앞두고 CATV사업자는 정부의 지원을 받아 광회선과 광대역화를 추진하는 등 디지털 전환을 서두르고 있다.

또한 대도시지역을 중심으로 MSO(Mobile Service Operator)가 사업을 전개하고 있다. 대표적으로 슈퍼텔레콤(J:COM)이 있다. J:COM은 50개 CATV를 거느리며 점유율 36%를 차지한 일본 최대의 MSO이다. 이들 CATV와는 경영지도 및 서비스 계약을 체결(MSO계약)하고 있으며, 이러한 통합경영방식을 통해 프로그램 구입비용, 설비기기 조달 등에 규모의 경제를 추구하고 있다. 지역밀착형 미디어사업을 내세운 J:COM은 2,400여 명의 영업스태프를 통해 고객관리를 하고 있으며, 전국 9개소에 소비자센터를 설치해 2,300명의 오퍼레이터가 가입접수, 자료청구, 서비스내용 및 요금에 관한 문의에 대응하고 있다.

최근 신규 플랫폼사업자의 진출도 활발하다. 대표적으로 FTTH 등을 이용해 IP멀티캐스트방식으로 동영상콘텐츠를 제공하는 IPTV가 방송시장에 진출해 시장을 확대하고 있다. IPTV에서 프로그램편성업무는 전기통신역무이용방송제도에 적용을 받는다. IPTV에서는 일반적으로 전기통신역무이용방송사업자가 계약자 정보관리, 이용요금 부과 등의 업무를 담당하고 있으며, 동시에 개별 전문채널사업자로부터 프로그램을 공급받고 있다. IPTV는 연평균 20-30% 성장이 예측되고 있다. 급성장과 함께 다양한 기술과 서비스가 등장하고 있어 콘텐츠시장의 활성화에 기여할 것으로 기대되고 있다. 현재 일본에서 IPTV서비스는 CDN(Contents Delivery Network)에서 NTT플라라의 히카리TV가, 개방형 인터넷망에서는 Actvila(アクトビラ)가 점유율의

12) 기존의 케이블망을 사용하지 않고, IP멀티캐스트를 통한 CATV 방송을 의미하며, 전기통신역무이용방송으로 분류된다.

대부분을 차지하고 있다. 2011년 3월 말 기준, 히카리TV의 계약건수는 141만 건수이며, Actvila의 누적 접속대수는 300만 대로 나타났다.

2010년 5월에는 J:COM이 KDDI와 손잡고 IPTV에 참여를 선언했다. J:COM과 KDDI는 인터넷회선을 경유해 이용자가 원하는 영화와 방송프로그램 등의 콘텐츠를 제공하는 VOD서비스를 추진하고 있다. KDDI는 NTT에 대항하기 위해 J:COM을 매수하고자 했지만 최대주주인 스미토모상사(住友商事)의 반대로 한발 물러서 업무 제휴를 추진하고 있다. KDDI는 두번째 MSO인 JCN도 거느리고 있으며, JCN도 IPTV에 참여하고 있다.

IDC Japan은 향후 IPTV가 휴대전화와의 제휴, 추천기능 탑재, 셋톱박스(STB) 기능 향상, 쇼핑 등 새로운 서비스 제공 등을 들면서 시장이 급성장할 것이라고 내다봤다. 2013년에는 계약건수가 244만 가구, 매출은 877억 엔에 이를 것으로 전망했다. 여기에 GoogleTV, AppleTV 등 해외사업자가 진출을 서두르고 있어 치열한 경쟁이 예상된다.

[그림 3-1] IPTV 매출액 및 계약수 예측



출처: IDC Japan

향후 새로운 플랫폼사업자로 휴대전화 대상 멀티미디어방송이 참여를 준비 중이다. 2010년 9월 ISDB-Tmm방식을 채용한 NTT와 지상파민방이 출자한 mmbs가 하드웨어사업자로 선정되었다. 2012년 봄 이후 상용화 실험방송을 시작할 예정이다. 경영형태는 위성방송에서 도입한 송신설비를 담당하는 수탁방송사업자와 프로그램편성을 맡는 위탁방송사업자가 분리된 '하드·소프트분리제도'가 도입되었다. 이에 따라 유료방송을 하는 위탁방송사업자를 묶어 시청자 계약창구, 요금부과 등의 서비스를 제공하는 플랫폼사업자의 등장이 예상된다.

2. 일본에서 방송 불공정 행위 규제 및 정책

가. 방송프로그램 공정거래 마련

2000년대 들어 콘텐츠거래와 관련된 불공정 거래 및 사업자간 분쟁이 증가함에 따라 총무성은 이 같은 불공정 거래 및 분쟁이 콘텐츠 시장의 성장을 저해한다고 판단, 정책 마련에 나섰다. 2004년 3월 '방송프로그램의 제작위탁에 관한 계약기본'(放送番組の制作 委託に係る契約基本)을 마련했으며, 2009년 7월 '방송콘텐츠 제작거래 적정화에 관한 가이드라인'(放送コンテンツの製作取引適性化に関するガイドライン)을 발표했다.

한편 방송법에서는 방송프로그램 공급에 관한 협정 제한을 규정하고 있다(제52조의3). 이에 따르면, 일반방송사업자는 특정 사업자에게만 방송프로그램을 공급받는다는 조항을 넣어 방송프로그램 공급 협정을 체결해서는 안된다.

나. 플랫폼사업 제도화 및 가이드라인

위성방송에서 플랫폼사업을 제도화하고 콘텐츠사업자(위탁방송사업자)와의 공정한 거래를 위한 가이드라인도 마련했다. 플랫폼사업의 제도화는 2002년 12월 발표된 '위성방송의 위상에 관한 검토회(衛星放送の在り方に關する検討會)'에서 시작됐다. 이 검토회는 CS방송사업자(콘텐츠사업자)에 보다 적정한 업무를 제공하고 시청자

권익확보에 기여하며 CS방송의 발전을 위해 플랫폼사업과 관련된 가이드라인을 자율적으로 마련해 발표하는 것이 바람직하다고 제언했다. 2003년에는 가이드라인 마련을 위해 ‘CS디지털방송과 관련된 사업의 위상에 관한 검토회’(衛星放送の在り方に関する検討會)를 설치했다. 2003년 4월 ‘위성방송에서 플랫폼사업자의 업무와 관련된 가이드라인에 관한 지침(衛星放送におけるプラットフォーム事業者の業務に係るガイドラインに関する指針)’이 발표되었으며, 이를 바탕으로 가이드라인이 마련되었다. 이후 2005년 10월 ‘위성방송의 미래상에 관한 연구회(衛星放送におけるプラットフォーム事業者の業務に係るガイドラインに関する指針)’를 설치, 위성방송의 제도화를 논의하기 시작했다. 2006년 10월 발표된 최종보고서에서는 플랫폼사업의 규제에 관한 내용이 포함되었다. 이에 총무성은 플랫폼사업을 유료방송관리업무로 규정하는 방송법개정안을 마련했다. 즉 일정수(원칙은 10) 이상의 유료방송사업자를 대상으로 유료방송관리업무를 행하는 사업자는 총무상에 신고하도록 의무화하고, 총무상이 이를 감독한다는 내용이 포함되었다. 개정안은 2008년 4월 시행되었다.

다. 지상파 재전송을 위한 가이드라인

지상파방송의 재송신도 분쟁대상이 되자, 총무성은 제도보완에 나섰다. 재송신은 방송프로그램을 전국 어디서나 시청할 수 있도록 한다는 관점에서 제도화된 것이다. 난시청지역이나 수신장애지역에서 해당 지역의 지상파방송을 CATV사업자가 방송사업자의 동의를 거쳐 재송신하도록 한 것이 재송신동의제도이다. 재송신동의를 얻지 못한 경우에는 총무상의 판단에 맡기는 재정(裁定)제도가 있다. 의무재송신은 지금까지 수신장애지역으로 지정(의무재송신제도의 적용)된 경우는 없지만, 난시청해소를 위해 효과적인 수단이기 때문에 이를 유지하도록 했다. 또한 재정제도도 수신자의 이익확보라는 관점에서 유지하도록 했다.

총무성에서는 ‘유선방송을 통한 방송의 재송신에 관한 연구회(有線放送による放送の再送信に関する研究會)’를 설치했다. 2008년 3월 발표된 최종보고서에서 재송신과 관련된 협의를 촉진하기 위한 가이드라인안을 마련해 공개하면서 일반인의 의견

을 청취했다. 이를 바탕으로 2008년 4월 ‘정당한 이유의 해석에 관한 가이드라인(有線テレビジョン放送事業者による放送事業者等の放送等の再送信の同意に係る協議手続及び裁定における正当な理由の解釋に關するガイドライン)’을 발표했다. 이 가이드라인은 재송신동의 협의절차와 ‘정당한 이유’에 관한 해석을 다루고 있다.

한편 2006년 12월 저작권법 개정으로 IPTV를 통한 지상파방송의 재송신이 저작권 집권의 허락요건에서 제외되었다. 이에 따라 2007년부터 지상파방송을 재송신하는 IPTV가 등장하기 시작했다. 그러나 재송신동의 과정에서 지상파방송사업자와의 협의가 제대로 이루어지지 않았다. 총무성 정보통신심의회(情報通信審議會)의 답신에 의거, NHK와 민방사업자는 공동으로 ‘지상파디지털방송 보완 재송신심사회(地上デジタル放送補完再送信審査會)’를 설립, 2007년 10월 ‘지상파디지털방송 IP재송신방식 심사가이드라인(地上デジタル放送IP再送信方式審査ガイドライン)’을 발표했다. 재송신심사회에서 전기통신역무이용방송사업자(IPTV사업자)가 지상파방송사업자에 IP재송신을 요청할 경우 심사회에서 판단근거로 세가지를 제시했다. 기술요건, 운용조건, 기타 기준 등이다.

라. 분쟁조정기능 강화

최근 총무성은 전기통신사업자(플랫폼사업자)와 콘텐츠사업자 간의 분쟁을 조정 대상에 포함시켰다. 지난 6월 30일 전면 시행된 개정방송법에서는 분쟁조정 관련 규정이 포함되었다. 전기통신역무이용방송법, 유선텔레비전방송법 등이 방송법으로 통합됨에 따라 분쟁조정 관련 규정도 방송법에 포함된 것이다. 개정방송법에서는 재송신 동의와 관련해 전기통신분쟁처리위원회(電氣通信紛争處理委員會)의 알선과 중재, 총무상의 재정 등을 규정하고 있다. 개정방송법 시행에 따라 새롭게 추가된 분쟁 처리 대상 및 내용은 <표 3-3>과 같다.

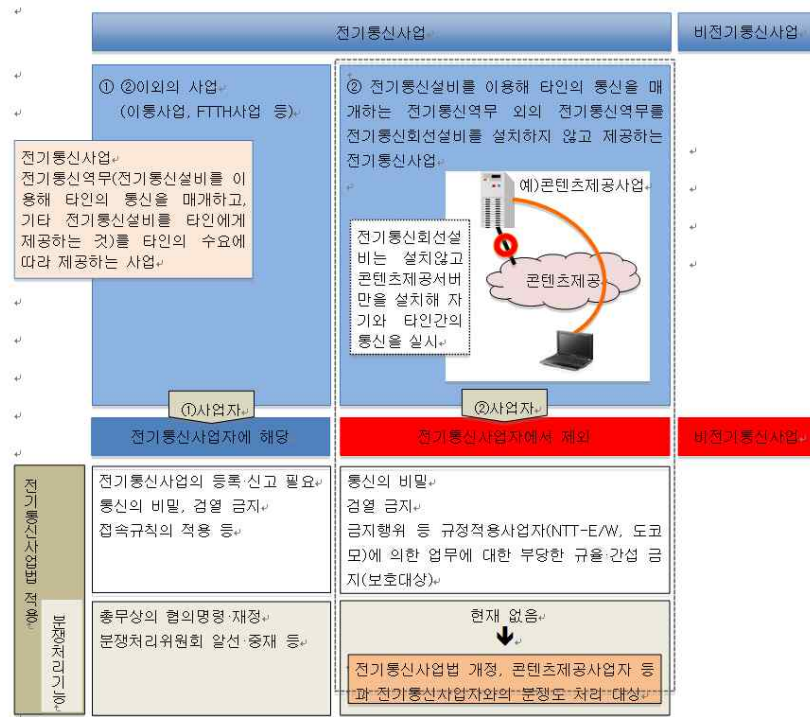
<표 3-3> 새롭게 추가된 분쟁처리 대상 및 내용

당사자	협약내용	상대방이 협정·계약체결 (혹은 재송신 동의) 협의에 응하지 않는 경우	협정·계약체결 (혹은 재송신 동의) 협의가 이뤄지지 않는 경우	금액, 접속조건 등 세부사항에서 협약이 이뤄지지 않는 경우
CATV·IPTV 사업자 대 지상파방송사업자	지상파방송 재송신에 관한 동의	알선	알선 중재	-
전기통신사업자 대 전기통신사업	전기통신 설비설치용 공작물 공용에 관한 협정	알선	알선	알선 중재
전기통신사업자 대 콘텐츠사업자	콘텐츠제공사업(*) 등을 운영하는데 이용해야 할 전기통신역무제공에 관한 계약	-	-	알선 중재

* 전기통신설비를 이용해 타인의 통신을 매개하는 전기통신역무 이외의 전기통신역무를 전기통신회선설비를 설치하지 않고 제공하는 전기통신사업(전기통신사업법제164조제1항제3호)
출처: 電氣通信事業紛爭處理委員會(2011). 《2010年度年次報告》 p.32.

그동안 콘텐츠제공사업자, 통신플랫폼사업자 등은 전기통신사업법에서 정한 전기통신사업자에 해당하지 않았다. 즉 전기통신 회선설비를 설치하지 않고 콘텐츠제공 서버만을 설치해 이를 제공하는 콘텐츠제공사업자는 전기통신사업자에서 제외되었 으며 분쟁조정 대상이 되지 못했다. 그러나 전기통신사업법을 개정, 콘텐츠사업자와 전기통신사업자자와의 분쟁도 전기통신사업분쟁처리위원회의 알선 및 중재 대상이 되었다.

[그림 3-2] 개정 전기통신사업법과 분쟁기능 확대



출처: 電氣通信事業紛爭處理委員會(2011). 《2010年度年次報告》 p.35.

3. 신규 플랫폼에 대한 기존 플랫폼-콘텐츠 사업자의 차별행위 사례

이상 일본에서 방송 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자 현황 및 신규 방송플랫폼 진입 현황, 방송 불공정 행위 규제 및 정책을 살펴보았다. 신규 플랫폼에 대한 기존 플랫폼이나 콘텐츠사업자의 차별행위는 많지 않다. 이는 새로운 플랫폼사업에 기존 플랫폼사업자나 방송사업자 등이 출자하기 때문으로 보인다. 이하에서는 최근에 일어난 플랫폼사업을 둘러싼 갈등, 분쟁사례를 정리한다.

가. 저작권 관련 - 마네키TV사건

2011년 1월 일본의 최고재판소는 인터넷을 통해 일본의 방송프로그램을 해외에서

시청할 수 있는 서비스를 제공하는 마네키TV(まねきTV)가 저작권법을 위반했다는 방송사업자의 주장을 인정했다. 1심과 2심을 뒤집은 판결에 인터넷 업계는 실망했으며, 일부 법조계에서는 사법부의 경직성을 지적하기도 했다.

마네키TV는 해외에 거주하는 일본인 등 일본 내 거소가 없는 로케이션 프리(location free) 이용자들을 위해 일본 내에 로케이션 프리를 설치, 관리해주고 매월 월정액을 받는 서비스로, 지난 2005년 시작되었다. 로케이션프리는 텔레비전안테나, DVD레코더 등과 연결된 로케이션프리 베이스스테이션에서 콘텐츠를 인터넷 경유로 다른 곳에 설치된 텔레비전이나 PC에 송신하며, 이를 통해 해외에서도 일본의 방송프로그램을 실시간으로 시청할 수 있다. 즉, 마네키TV는 데이터센터의 호스팅에 해당하는 것이다. 호스팅은 서버가 아니라 비디오 루터에서 이루어지며, 마네키TV가 로케이션프리에 안테나와 인터넷을 접속하지만 설정과 조작은 이용자가 하게 된다.

2006년 6월 NHK와 민방 5사는 방송사업자의 저작권을 침해한다며 마네키TV에 대한 서비스중지 가처분을 도쿄지방법원에 신청했다. 그러나 2006년 8월 도쿄지재는 베이스스테이션과 시청유니트는 1 대 1 관계에 있다며 방송사업자의 주장을 기각했다. 12월 지적재산고등재판소도 1심을 지지했다. 결국 방송사업자는 최고재판소에 상고했다.

이 소송에서 쟁점은 송신가능화권(저작권법99조의2)과 공중송신권(23조1항)이었다. 즉 방송사업자는 마네키TV가 구축한 다수의 베이스스테이션, 안테나, 분배기, 루터 등을 통합한 시스템이 전체적으로 하나의 자동공중송신장치이며, 송신가능화권과 공중송신권을 침해하고 있다고 주장했다. 1심과 2심에서는 이용자와 1 대 1 서비스라고 인정, 공중을 대상으로 한 서비스가 아니라고 판단했다. 그러나 최고재판소에서는 누구나 계약이 가능한 서비스이며, 마네키TV는 주체적으로 불특정 다수에게 프로그램을 송신했다며 방송사업자의 주장을 지지했다.

최고재판소는 판단기준으로 세 가지를 제시했다. 우선 공중의 전기통신회선에 접속해 입력정보를 수신자의 요청으로 자동송신하는 장치는 단일기기에 한정된 송신

기능밖에 없을 경우에도 이러한 장치를 통한 송신이 자동공중송신이라면 자동공중송신장치에 해당한다고 판단했다. 저작권법에서 송신가능화를 규제대상행위로 정한 취지와 목적은 공중송신의 한 가지 형태인 자동공중송신이 이미 규제대상이 된 상황에서 자동공중송신을 위한 준비단계 행위를 규제하는데 있다고 지적했다.

텔레비전 안테나에 접속해 방송이 계속적으로 입력되도록 설정을 관리하는 마네키TV가 송신주체라고 판단했다. 자동공중송신 주체는 해당 정보를 이용자가 이용할 수 있는 상태를 마련하는 자이다. 이용자의 요청에 따라 해당 장치에 저장된 정보를 송신하는 기능을 가진 기기를 전제로 할 경우, 자동공중송신의 주체는 이러한 상태를 마련한 자라고 해석하는 것이 타당하다는 것이다. 셋째, 이용자는 누구나 계약할 경우 서비스를 받을 수 있기 때문에 송신주체에서 보면 공중에 해당한다고 판단했다.

그동안 방송사업자는 마네키TV와 유사한 서비스를 제공하는 사업자를 제소하거나 형사고발해 왔다. 이에 방송사업자는 일제히 판결을 환영했다. 패소한 마네키TV는 방송사업자의 기득권을 지키기 위해 편리한 서비스를 받을 수 있는 권리를 빼앗는 것은 이상하다고 반박했다. 전문가 가운데는 지적재산을 전문으로 하는 지적재산고등재판소의 판단을 존중해야 한다, 인터넷시대에 역행하는 판단이라는 등의 비판이 제기되었다.

최고재판소의 판결은 저작권법을 엄격하게 적용한 판단이라고 할 수 있다. 마네키TV와 유사한 서비스를 제공하는 사업자에게까지 판결의 영향이 미칠 것으로 보인다. 30여개에 이르는 유사 서비스도 이번 판결을 그대로 적용하면 불법행위가 된다. 그러나 개인간의 프로그램 전송까지 불법으로 규정하는 것은 아니다. 해외 거주자가 일본에 있는 가족이나 친구에게 송신용 기기를 맡긴 뒤, 해외에서 일본의 프로그램을 시청하는 것은 적법하다.

나. 콘텐츠 공급 비용 관련 - 히카리TV와 프로그램공급업자 간 분쟁

광통신망을 통해 텔레비전프로그램을 제공하는 NTT 산하의 히카리TV가 콘텐츠를 공급하는 사업자에 대폭적인 가격인하를 요구, 프로그램공급업자가 이에 반발하

면서 갈등이 불거졌다. 2010년 3월 프로그램공급업자로 구성된 업계단체는 히카리TV에 선처를 요구하는 요망서를 보냈다. 프로그램공급업자는 대폭적인 가격인하로 경영악화에 직면하는 기업도 나올 것이라고 주장했다.

프로그램공급업자에 가격인하를 요청한 것은 히카리TV의 플랫폼사업자인 아이캐스트(アイキャスト)다. 히카리TV는 NTT그룹에서 운영하던 4th MEDIA, 온디맨드TV(オンデマンドTV), OCN시어터(OCNシアター)를 2008년 3월 통합하면서 탄생했다. 운영은 일반콘텐츠를 NTT플라라가, 텔레비전방송서비스는 아이캐스트가 맡고 있다. 아이캐스트는 가입자가 순조롭게 늘고 있지만, 여전히 적자라며 유료방송시장을 확대하기 위해서는 가격을 인하할 수밖에 없다고 주장했다.

이에 대해 스카파JSAT, WOWOW 등이 가맹하고 있는 위성방송협회는 위탁방송사업자 중에는 경영상 어려움에 직면한 사업자도 있다고 주장했다. 위성방송협회는 전문이사 명의로 아이캐스트에 문서를 송부했다. 이미 위탁방송사업자 가운데 대부분이 아이캐스트의 가격인하에 응하는 형태로 재계약을 체결했지만, 재차 대등한 계약협상을 요구하고 나섰다.

위성방송협회에 따르면 가격인하 폭은 전년도대비 30%를 넘는 경우도 있었으며, 스포츠와 드라마전문채널 등 총46개 채널을 운영하는 31개 위탁방송사업자가 4월 요금개정시 전년도대비 평균 20% 인하를 요구받았다고 한다. 위성방송협회는 가정에 방송을 제공하는 광통신망의 인프라를 지배하고 있는 NTT가 우월적 지위에 있다고 주장한다. J:COM 계열의 전문채널사업자는 가격인하에 대항해 아이캐스트와의 계약을 미뤘다.

이러한 IPTV 플랫폼과 콘텐츠사업자의 갈등으로 2010년 4월 방송을 중단하는 채널도 등장했다. 디스커버리(ディスカバリー), 무비플러스(ムービープラス), 애니멀플라넷(アニマルプラネット) 등의 채널은 3월 말 방송서비스를 중단했다. J:COM 계열의 J sports ESPN, J sports 1, J sports 2, 골프네트워크(ゴルフネットワーク) 등도 서비스를 중단했다. J:COM 측은 패키지로 제공하고 있어 일부 채널삭감에서 계약금 할인에는 응하지 않을 방침을 제시했다. 이를 일단 인정하면 각 CATV의 시청상황,

지역상황에 따라 임의로 채널을 단위로 가격인하 협상에 응하지 않으면 안 되기 때문이다. 1996년에 설립된 J sports는 스포츠를 전문으로 한 위탁방송사업자 및 프로그램공급사업자다. 주식은 J:COM이 80.5%, 스카파JSAT가 15.0%를 보유하고 있다.

히카리TV는 2010년 2월 말 채널개편을 발표하면서 3월 말로 종료되는 채널과 4월부터 새롭게 시작되는 채널을 발표했다. J sports ESPN 등 4채널은 이날 발표에 포함되어 있지 않아 협상에 따라서는 계속 서비스가 될 수도 있었다. 그러나 3월 말 발표에서 히카리TV는 4월 이후 프로그램 제공을 계속하기 위해 프로그램공급사업자와 협의해 왔지만, 안타깝게 합의하지 못해 3월 31일로 방송을 종료하게 되었다고 했다.

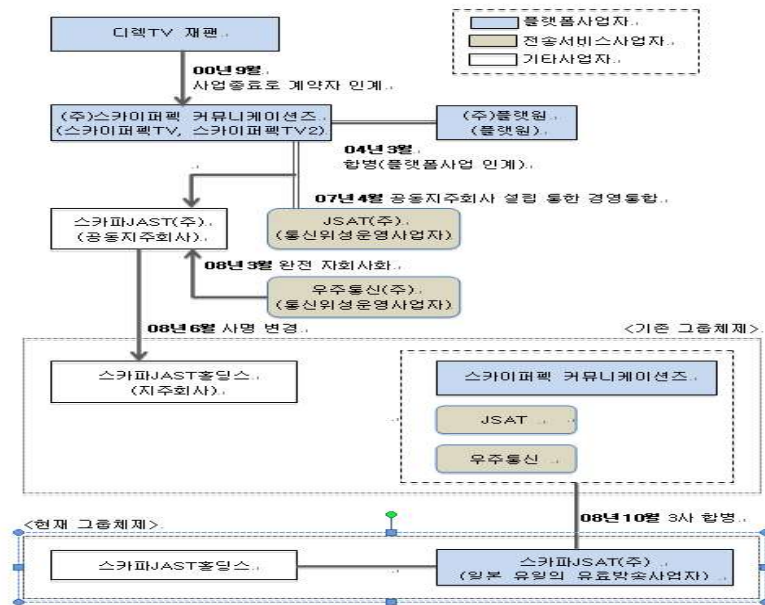
결국 양자간의 협의는 접점을 찾지 못했다. 현재 히카리TV는 J:COM 계열의 채널 가운데 프리미엄채널인 J sports Plus만을 제공하고 있다. 대신 2010년 5월 NTV계열의 닛테레G+(日テレG+)를 추가했다.

다. 독점 문제 - 스카파JSAT

CS방송에서 위성사업자 JSAT와 플랫폼사업자 스카이퍼펙TV(SkyperfecTV)가 2007년 4월 공동지주회사 설립을 통한 경영통합을 발표했다. 1996년 서비스를 시작한 이후, 1998년 J스카이B를 합병했고, 2000년 디렉TV의 철수로 가입자를 인계받았으며, 2004년에는 110도 CS방송의 플랫폼사업자인 플랫폼원(PlatOne)과 합병, 독점체제를 구축했다. 2007년과 2008년 위성사업자인 우주통신(宇宙通信)과 JSAT를 거느리게 되었다.

JSAT와 스카이퍼펙TV의 경영통합이 프로그램공급업자에게 불리한 것만은 아니다. 위성사업자와 플랫폼사업자가 몸집을 부풀려 정채된 가입자 확보에 나설 수도 있기 때문이다. 또한 JSAT에 트랜스폰더 사용료, 스카이퍼펙TV에 플랫폼 수수료를 별도로 지불해 왔지만 이를 묶어 일괄적으로 지불할 수 있는 이점도 있다.

[그림 3-3] CS방송의 플랫폼사업자 변천과정



* 디렉TV와 스카이퍼펙 커뮤니케이션즈 2사가 플랫폼사업을 해왔으며, 동시에 위탁방송사업자로 인정을 받았었다.

출처: 公正取引委員會(2010). 放送分野の動向及び規制・制度, p.19.

그러나 이미 플랫폼사업에서 독점적 사업자가 된 스카파는 위성사업자와 통합함에 따라 프로그램공급업자에게는 더욱 위협적인 존재가 되었다. 프로그램공급업자로 구성된 업계단체가 총무성에 제출한 의견서에서 양자의 경영통합을 찬성한다고 밝히면서도 '규제 확보'를 요구했다.

4. 차별행위 사례에 따른 정부 혹은 시장 대응 방안: 시사점

일본에서 플랫폼사업은 방송콘텐츠의 유통을 촉진시킨다는 측면에서 비교적 규제가 늦어졌으며, 현재 CS방송에서는 독점체제가 유지되고 있다. 위탁방송사업자가 지불해야 할 수수료도 적지 않다. CS방송에서 24시간 채널을 빌릴 경우 위성방송사용

료, 플랫폼요금, 프로그램 송신료 등으로 연간 2억 2,000만 엔 정도가 드는 것으로 알려졌다. 이를 지불할 능력이 없어 도중에 하차하는 채널사업자도 나오고 있다.

‘위성방송의 플랫폼업무와 관련된 가이드라인’에서는 수수료와 관련, 위성방송사업자에 대한 플랫폼사업자의 업무내용 및 제공조건과 책임에 관한 사항을 적정하고 명확히 해야 한다고 했다. 이를 위해 역무와 제공조건 관계의 투명성을 강조하고, 스카파JSAT가 제공하는 정형적인 역무(제3자에게 위탁해 제공하는 경우 포함, 표준서비스)와 위성방송사업자로부터 징수하는 역무의 대가인 수수료 등의 관계를 규정하고 있다.

<표 3-4> 스카이프랙TV! 수수료 관련 규정

수수료		대응업무	
유 료 방 송	등록수수료	운 용 업 무	유료방송 신규가입등록 등 가입처리업무
	관리수수료		IC카드 발행 및 관리, 유료방송계약 추가·변경·해제·해약 등 유료방송유지업무
	업무수수료		유료방송 시청에 관한 요금수납 업무 기존 고객에 대한 고객유지 업무, 해약방지 업무 디지털위성 다채널방송서비스 보급촉진 업무
	대리점 수수료		계약대리점 구축·유지관리 업무
	송신료	송신 업무	방송 시작 전 준비 업무, 소재송출 운용업무, 프로그램정보 송출 운용 업무, 송출운용 관리업무, 기타 업무
무 료 방 송	위탁료	운용 업무	각종 매체를 통한 정보제공 업무 디지털위성 다채널방송서비스 보급 촉진 업무
	송신료	송신 업무	방송 시작 전 준비 업무, 소재송출 운용업무, 프로그램 정보 송출 운용업무, 송출운용 관리업무, 기타 업무

<표 3-5> 스카이프랙TV e2 수수료 관련 규정

수수료		대응업무	
유료방송	등록수수료	운영업무	유료방송 신규가입등록 등 가입처리업무
	관리수수료		IC카드 발행 및 관리, 유료방송계약 추가·변경·해제·해약 등 유료방송유지업무
	업무수수료		유료방송 시청에 관한 요금수납 업무 기존 고객에 대한 고객유지 업무, 계약방지 업무 디지털위성 다채널방송서비스 보급촉진 업무
	대리점 수수료		계약대리점 구축·유지관리 업무
	송신료	송신업무	방송 시작 전 준비 업무, 소재송출 운용업무, 프로그램정보송출 운용 업무, 송출운용 관리업무, 기타 업무
무료방송	위탁료	운영업무	각종 매체를 통한 정보제공 업무 디지털위성 다채널방송서비스 보급 촉진 업무
	송신료	송신업무	방송 시작 전 준비 업무, 소재송출 운용업무, 프로그램 정보 송출 운용업무, 송출운용 관리업무, 기타 업무

향후 CATV의 플랫폼사업도 유료방송관리사업으로 제도화가 이루어질 것으로 보인다. CS방송사업자로 사업을 전개하는 경우와 비교해 CATV의 프로그램공급사업자가 되는 경우에는 얻을 수 있는 시청자 1명당 수입이 상대적으로 낮아진다. 이는 CATV사업자의 지역독점이 프로그램공급사업자에 대한 우월적 지위를 불러일으키기 때문이다. 이에 '위성방송의 미래상에 관한 연구회' 보고서에 대한 의견모집에서 플랫폼 규제의 위상에 대해 위성방송과 마찬가지로 사회적 영향력을 가진 CATV업계에서도 동일한 플랫폼 규제가 요구된다, 유료방송에서 플랫폼기능이라는 관점에서 위성방송뿐만 아니라 유선텔레비전방송 등에서도 규제를 고려해 검토하기를 바란다'는 등의 의견이 나왔다.

CATV사업에서 프로그램공급사업자에 대한 우월적 지위에 착안해 새로운 규제를 검토할 경우, 주로 재송신 이외의 방송을 통해 CS방송 등 다른 유료 다채널방송과 결합하는 사업을 실시하면서 MSO나 도시지역의 대규모사업자와 같이 프로그램공

급사업자의 경영에 대해 상당한 영향력을 가진 사업자에 특화해 새로운 규제방식을 마련할 필요가 있다. 그러나 CATV사업자는 자체적으로 방송을 하는 사업자이기에 플랫폼사업자와 CS방송사업자의 관계, CATV사업자와 프로그램공급사업자의 관계를 동일하게 논의할 수는 없다.

이상 일본의 사례가 시사하는 바를 몇가지 정리하면, 신규 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자간에 분쟁이 적은 것은 기존 사업자를 중심으로 시장이 형성되고 있기 때문이다. 신규 플랫폼사업자 가운데 IPTV에서 히카리TV를 전개하는 NTT플라라는 일본 최대의 통신사업자인 NTT의 영향력을 이용해 콘텐츠사업자와의 관계에서 우위를 점하고 있다. 콘텐츠사업자는 고속인터넷망을 보유한 NTT 계열의 플랫폼사업자와 분쟁을 꺼릴 수밖에 없다. 향후 분쟁처리위원회에서 IPTV와 콘텐츠사업자간의 갈등을 분쟁처리대상으로 확대했기 때문에 알선이나 중재사례가 늘어날 수도 있다.

한편 콘텐츠사업자 가운데 지상파방송사업자는 NTT플라라, J:COM, 스카파JSAT 등과 같은 플랫폼사업자와 대응한 지위를 확보하고 있다. 지상파방송사업자가 우위에 서서 콘텐츠를 제공하는 것은 중소형 플랫폼사업자다. 이 경우 플랫폼사업자는 지상파방송사업자와 거래관계를 유지하기 위해 다양한 프로모션 등을 전개한다. 특히 방송프로그램의 다각적 이용에 안간힘을 쓰고 있는 방송사업자는 독자적인 VOD 서비스와 함께 IPTV의 플랫폼에 프로그램을 제공하고 있다. 대표적인 예가 후지TV와 GyaO다. USEN에서 시작된 GyaO는 2009년 4월 Yahoo! Japan이 51%를 출자, 산하로 거느리게 되자 방송사업자도 자본출자와 함께 프로그램도 공급하게 되었다. 후지TV는 지난해 12월말 GyaO에 <아이노리2>(あいのり2)를 제공, CS방송과 서비스를 제공했다. 도요타자동차와 유니리버를 광고주로 확보했다. 수익은 GyaO와 배분한다.

둘째, 일본에서는 플랫폼사업자의 영향력이 강하고 CS방송의 경우 독점체제를 구축하고 있는데 이는 아직까지 콘텐츠 유통활성화정책이 우선되고 있다는 증거다. 콘텐츠사업자 가운데 영향력이 강한 것은 방송사업자다. 이러한 현상은 정책목표를 달성하는데 한계를 드러내고 있기 때문에 최근에는 공정한 거래환경을 조성하기 위한

다양한 정책을 내놓고 있다. 한편 플랫폼사업을 겸하고 있는 CATV사업자에 대한 규제를 미룬 것도 50%에도 이르지 못한 낮은 보급률 때문이다.

셋째, 최근 전기통신분쟁처리위원회의 기능을 강화해 처리대상을 확대하는 움직임은 잠재되어 있는 분쟁의 표면화로 이어질 것으로 보인다. CATV와 지상파방송사업자, IPTV와 지상파방송사업자, 전기통신사업자와 콘텐츠사업자의 분쟁을 처리대상에 포함시킨 것은 분쟁이 다양화되고 있다는 것을 의미한다. 또한 이미 분쟁의 잠재력이 있다는 증거다. 이를 일본에서는 위원회 방식으로 조정하고 있다.

제 3 절 프랑스

1. 방송 플랫폼, 콘텐츠 사업자 및 신규 사업자 진입현황¹³⁾

가. 유료 TV 시장 현황

2009년 최고 시청각 위원회(Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, 이하 CSA)에서 발간한 자료¹⁴⁾에 의하면 텔레비전을 보유한 프랑스 가구수는 2,600만 가구로 이 가운데 유료TV 가입자수는 1천만 1백만 가구에 이른다고 한다. 즉 42%가 케이블, 위성, ADSL TV, 디지털 텔레비전 등 유료 TV에 가입하고 있는 것이다. 특히 ADSL TV(가입자 수 430만 명)와 위성 유료채널(가입자 수 410만 명)의 가입자가 많다. 유료TV 서비스 제공 방식은 인터넷이나 전화 등의 서비스가 포함되거나 되지 않은 글로벌 서비스와 개별 서비스로 구분된다.

13) 프랑스의 플랫폼 시장에서 최근 시장이 확대된 부분은 유료 시장이다. 특히 통신 가입과 함께 제공되는 IPTV(ADSL TV)의 시장은 가장 빠르게 성장한 플랫폼이다. 본 글은 콘텐츠 거래를 중심으로 플랫폼과 콘텐츠 사업자와의 거래관계를 유료 시장을 중심으로 살펴보고자 한다.

14) 2009년 CSA 발간, '2008년 유료 채널 경제에 대한 대차대조(Bilan 2009 de l'économie des chaînes payantes ', www.csa.fr

2007년부터 글로벌 서비스 가입자들은 ADSL 네트워크를 통해 전화, 인터넷, 텔레비전 콘텐츠를 이용하고 있다. 즉 ADSL 가입을 통해 전화, 인터넷, 텔레비전의 트리플 플레이(Triple Play)¹⁵⁾를 사용하는데 2008년 12월 31일까지 가입자 수는 370만 명으로 집계되었다. 유료TV 시장 확대는 총 매출 수익을 통해서도 드러난다. 2008년 유료TV 시장 총 수익은 12억 1,800만 유로, 2009년의 경우 13억 400만 유로로 2008년에 비해 7% 성장했다. 이 수치는 전체 텔레비전 매출에서 16%를 차지한다.

유료TV 시장의 성장원인에 대해 최고 시청각 위원회는 오랑주 시네마 시리즈(Orange Cinema Series)가 5개의 채널을 통해 지난 11월 서비스를 실시했다는 점을 들고 있다. 오랑주 그룹은 유료TV 시장에서 오랑주 스포츠(Orange Sport)와 오랑주 시네마 시리즈를 통해 1억 2,000만 유로의 총매출을 올리고 있다. 두 번째로 카날 플뤼스 그룹(Canal +)의 총매출은 3,400만 유로로 2008년에 비해 6.8% 성장했다. 카날 플뤼스의 성장 요인은 경기회수에 따라 지불하는 키오스크 스포츠(Kiosque Sport)의 성공과도 관련이 있다고 분석하고 있다.

나. 유료 TV 채널 규모 및 특징

유료TV 시장 확대는 유료 채널수 급증을 통해서 나타난다. 최고 시청각 위원회에 의하면 2007년 채널수는 107개, 2008년에는 116개, 2009년에는 117개로 늘어났다. 이 수치는 지난 10년간 기준으로 1.5배 증가한 것이다. 2009년 12월 31일 조사 결과에 따르면 카날 플뤼스(Canal +)를 제외하고 협약을 맺은 채널수는 111개, 허가를 받은 채널은 6개로 집계되었다. 또 유료 채널 시장에 참여하는 기업은 총 58개로 99개의 서비스를 제공하고 있다. 그 가운데 13개 기업은 여러 채널을 소유하고 있는 것으로 나타났다.

2009년 유료TV 채널사업자 지형에서 특징적인 점을 살펴보면 먼저 카날 플뤼스

15) 프랑스 통신회사들은 인터넷 가입과 함께 인터넷, 전화, 텔레비전(ADSL TV)의 세가지 서비스를 월 정액제를 통해 제공하는 트리플 플레이 서비스를 실시하고 있다. 트리플 플레이에 포함된 ADSL TV의 경우 기본 월회비로 100여 개 이상의 채널을 무료로 시청할 수 있다. 단 특정한 테마 채널의 경우 옵션으로 따라 가입해야 시청할 수 있다.

(Canal +)의 시장 지배력 강화를 들 수 있다. 2004년 카날 플뤼스가 위성 채널 TPS와 합병함으로써 유료 채널 시장에서 지배적 지위를 강화시켰다. 유료 TV 시장에서 카날 플뤼스의 총 매출 규모는 2004년 25%에서 2005년 28%, 2007년 38%, 2009년 41%를 차지하고 있다.

다음으로는 ‘독립 채널’의 괄목할 만한 성장을 꼽을 수 있다. 그룹에 속하지 않은 소규모의 독립 채널 시장 규모가 성장했다. 2004년 이전까지만 해도 총 매출 수익은 1억 유로였는데 2004년 1억 5,000유로, 2005년 1억 9,000유로, 2006년에는 2억 3,000유로, 2007년에는 2억 6,000유로, 2008년에는 2억 5,000유로, 2009년에는 2억 6,000유로에 이른다. 독립 채널이 유료TV에서 차지하는 매출 규모는 2004년 16%에서 2009년 20%로 증가했다.

다. 플랫폼과 콘텐츠의 결합을 통한 시장 지배

유료 TV 사업자의 원조인 카날 플뤼스는 오랫동안 유료TV 시장을 독점해 왔다. 그 배경에는 카날 플뤼스 채널을 통해 독점적으로 최신 영화와 인기종목인 축구경기 ‘리그1’을 비롯한 스포츠 경기 중계 때문이었다. 플랫폼 사업자 카날 플뤼스는 특성화된 콘텐츠를 자체 제공함으로써 유료TV 시장에서 유일한 사업자로서 시장에서 오랫동안 군림해 온 것이다.

하지만 오랫동안 구축되었던 카날 플뤼스의 독점은 플랫폼과 콘텐츠를 동시에 소유한 채널, 오랑주TV(La TV d’Orange)가 등장하면서 변화를 맞이했다. 2008년 서비스를 실시한 오랑주TV는 프랑스 텔레콤의 마크인 오랑주의 계열사로 ADSL TV 네트워크를 통해 스포츠, 영화, 드라마 시리즈 등 콘텐츠를 제공하고 있다. 오랑주의 상업화 방식은 자체 플랫폼을 통해 콘텐츠를 독점적으로 제공하는 것이다. 오랑주 인터넷에 가입된 회원에게만 콘텐츠를 제공하는 방식을 통해 유료채널 가입자를 늘린 것이다. 오랑주TV에 의하면 2009년 11월 중순, 콘텐츠 독점 제공 방식을 통해 늘어난 회원수는 40%였다고 밝혔다. 오랑주 시네마 시리즈에는 32만 명, 오랑주 스포츠에는 30만 명의 새로운 회원이 가입했다. 이렇게 해서 집계된 2009년까지 오랑주

에 가입된 전체 회원 수는 2백만 명에 달한다. 그러나 이 같은 방식은 타 ADSL TV 가입회원에게 콘텐츠를 제공하지 않아 논란을 일으키기도 했다.

라. 유료 TV 시장의 콘텐츠-테마 채널

유료TV 시장 콘텐츠를 살펴보면 각 회마다 지불하는 스포츠 중계와 다양한 주제별로 구성된 테마채널이 시청자들로부터 호응을 받고 있다. 2006년부터 시작된 <텔레 메종>채널은 정원, 데코, 집 인테리어에 관한 정보를 제공하는 채널로 케이블, ADSL TV, 카날 플뤼스의 위성 플랫폼인 카날 사트(Canalsat)의 부케(채널묶음)를 통해서 방송되고 있다.

<비볼타(Vivolta)>는 2007년부터 서비스를 시작한 유료 채널로 여성을 위한 테마 채널로 특성화되어 있다. 주로 다루는 콘텐츠는 가족, 커플, 생활의 지혜, 요리 등 라이프 스타일 등이다. 비볼타의 콘텐츠는 카날 사트의 유료 채널 부케, ADSL TV(Orange, Free, SFR)를 통해서 전송되고 있다. 또 다른 채널로 청소년, 공동체, 종교, 음악, 픽션 등의 채널들 역시 서비스 사용자가 많은 채널이다. 이 채널들 가운데 공동체, 종교 채널 가입자 수는 안정적인 반면 청소년, 음악 채널의 경우 채널수는 늘어났지만 매출수익은 감소추세다.

2. 플랫폼과 콘텐츠 거래 행위 규제

플랫폼과 콘텐츠 사업자간 콘텐츠 거래행위에 대한 구체적인 가이드라인(콘텐츠 거래에 따른 수신료 책정)을 공식화하고 있지 않다. 단 거래과정에서 분쟁이 발생할 경우 관련 규제청인 최고 시청각 위원회(Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, 이하 CSA)와 경쟁청(Autorité de la concurrence)이 분쟁에 개입, 조정한다.

최고 시청각 위원회와 경쟁청은 콘텐츠를 둘러싼 거래행위에서 발생하는 분쟁이 경쟁행위의 자유를 침해, 콘텐츠의 다양성을 해치는 행위와 관련될 때 이를 규제, 조정한다. 현행 방송법은 두 규제청에 규제 기준 및 권한을 부여하고 있다. 두 규제청

은 콘텐츠 제작자와 플랫폼 사업자간의 거래에 있어 쌍방 간의 합의와 협상을 통해 해결될 수 있도록 유도한다.

가. 규제청을 통한 분쟁 조정

플랫폼과 콘텐츠 사업자 간의 거래 시 발생하는 분쟁은 최고 시청각 위원회를 통해 조정되지만 경쟁청을 통해서도 규제를 받는다. 이때 최고 시청각 위원회와 경쟁청은 협력 관계를 가진다.

① 최고 시청각 위원회를 통한 플랫폼- 콘텐츠 거래 규제

최고 시청각 위원회의 플랫폼과 콘텐츠 사업자 간의 거래에 대한 규제권한은 디지털 방송 실시에 따른 오디오비주얼 법 개정안인 2000년 8월 1일 법과 오디오비주얼 커뮤니케이션과 전자 통신에 관한 법(2003년 5월 14일 법)에 명시되어 있다. 디지털 방송법(2000년 8월 1일자 법안)에 규정된 CSA의 권한은 다음과 같다. 2000년 8월 1일 법 n2000-719의 30-5조는 최고 시청각 위원회에 경제 규제 권한을 부여하고 있다. 분쟁이 경쟁과 가격의 자유에 관한 반경쟁 행위와 관련될 때 최고 시청각 위원회는 경쟁청(Autorité de la concurrence)과 함께 1달 안에 분쟁 사안에 대한 입장을 제시할 수 있다. 또 최고 시청각 위원회가 허용한 프로그램 거래를 침해하는 사안일 경우 최고 시청각 위원회는 시정 명령을 내릴 수 있다. 분쟁 당사자는 최고 시청각 위원회의 결정에 반대할 수 있는데 이때 파리 상고 법원(Cour d'appel de Paris)을 통해 제소할 수 있다.

오디오비주얼 및 전자통신법(2003년 5월 14일 법)에서 규정된 CSA의 권한은 다음과 같다. 이 법은 1986년 9월 30일 오디오비주얼 법의 17-1조를 개정해 상원, 하원, 혼합 위원회를 거쳐 통과되었다. 이 법안에 의하면 분쟁이 다수의 의견, 다양성의 표현, 공공이익, 프로그램의 다양성 등을 침해할 경우, 객관, 공평, 반차별적인 원칙을 위반할 경우, 최고 시청각 위원회가 분쟁 조정자 권한을 가진다.

분쟁 조정 과정은 최고 시청각 위원회가 거래 행위에 대한 조사를 벌인 후 2개월

동안의 당사자 간의 분쟁조정 기간을 부여한다. 필요하다면 4개월의 기간까지 연장이 가능하다. 최고 시청각 위원회는 비밀주의를 지키면서 필요할 경우 제 3자를 통해 분쟁 조정을 나설 수 있다. 또 분쟁의 원인이 전자통신 서비스 제공을 제한하는 경우 최고 시청각 위원회는 전자통신 규제청(Autorité de régulation des télécommunications, 이하 ART)의 입장을 고려한다. 만일 분쟁이 경쟁의 자유를 보장하는 상업코드를 침해할 경우 경쟁위원회(Conseil de la concurrence)에 제소가 가능하다.

②경쟁청(Autorité de la concurrence)을 통한 규제

경쟁청은 반경쟁행위, 시장경쟁력 지위 남용, 집중 행위에 대한 단속과 공정 경쟁 행위 침해에 대해 처벌 권한을 가진다. 오디오비주얼 분야와 관련된 경쟁청의 권한은 2003년 5월 14일 법안에 명시되어 있다. 규제 내용은 반 경쟁 행위 규제로 상업법 코드 L 420-1(시장 침해), L 420-2(시장 지배자적 지위 남용, 경제적 의존), L 420-5(가격 하락 남용) 행위에 대해 처벌, 법정 명령을 내릴 수 있다고 규정하고 있다.

3. 사례: 신규 플랫폼에 대한 기존 플랫폼- 콘텐츠 사업자의 차별행위

가. (분쟁사례1) 콘텐츠 사업자의 차별적인 콘텐츠 공급 거부

2007년 지상파 채널 엠식스(M6)의 프로덕션인 메트로폴 텔레비전(Metropole Television)이 아베 사트(AB Sat)에게 프로그램 공급을 거부한 사례가 발생했다. 아베 사트(AB Sat)는 위성이나 ADSL를 통해 부케 프로그램(여러 프로그램을 묶어서 제공하는 상품)인 '비스 텔레비전(Bis Television)'을 제공하는 플랫폼이다. 메트로폴 텔레비전(Metropole Television)은 지상파 채널 엠식스(M6)의 프로덕션으로, 지난 2006년 프로그램을 타배급사에 공급한다는 방침을 발표했다. 단 이 방침은 ADSL 배급자에게만 적용되고, 이에 따라 자사의 부케 프로그램을 이미 카날 플뤼스, 오랑주, 프리(Free)에 공급하고 있다.

아베 사트는 엠식스 방송사 프로그램 공급을 위해 메트로폴 텔레비전에 이를 의뢰했지만, 거절당했다. 아베 사트는 메트로폴 텔레비전의 콘텐츠 제공 거부가 명백한 차별 행위라고 주장했다. 반면 메트로폴 텔레비전은 거절 사유는 엠식스 시그널 접근 문제 때문이라며, 반 차별행위를 침해하지 않는 범위에서 상업화의 자유에 따라 특정한 플랫폼과의 계약을 거절할 수 있다고 주장했다.

이 분쟁과 관련해 최고 시청각 위원회는 아베 사타의 엠식스 프로그램 공급 요청은 타 경쟁사와 다르지 않고 객관적이라고 검증했다. 또한 메트로폴 텔레비전의 거절 사유 중 엠식스 시그널 접근 문제는 엠식스의 프로그램을 공급받는 타 채널에도 해당되는 사안이므로 명백한 거절 사유가 될 수 없다고 보았다. 메트로폴 텔레비전의 프로그램 공급 거절은 플랫폼과 콘텐츠 사업자 간의 계약 관계에서 반 차별적이어야 한다는 원리를 침해하고 있다고 판단했다.

2008년 7월 8일, 최고 시청각 위원회(CSA)는 메트로폴 텔레비전에게 아베 사트에 대한 엠식스 채널 프로그램 공급을 허용해야 한다고 결정을 내렸다(Décis. n° 2008-523). 이 결정은 '커뮤니케이션 자유에 관한 1986년 9월 30일 법'의 17-1조항에 따라 텔레비전 프로그램 제작자나 배급자에게 공평하고 비차별적인 상업적 제안을 수용하도록 명령을 내릴 수 있다는 근거에 의거하고 있다. 최고 시청각 위원회는 메트로폴 텔레비전에 6주간의 기한을 주며 엠식스 프로그램을 비스 텔레비전에 공급할 것을 요구했다.

나. 거래 가격을 둘러싼 플랫폼 사업자의 콘텐츠 사업자간의 갈등

위성 채널 카날 사트(CanlaSat)와 여행채널인 브와이야주 채널(Chaine Voyage)사에서 콘텐츠 공급에 따른 수신료 금액에 관련해 분쟁이 발생했다. 브와이야주 채널은 2006년 위성 채널 카날사트에서 객관적인 이유없이 수신료를 인하시켰다며 최고 시청각 위원회(CSA)에 이 사안을 제소했다. 브와이야주 채널은 관광과 여행을 테마로 한 콘텐츠를 제작하는 채널로, 콘텐츠의 다수는 다큐멘터리다. 회사 수익의 3분의 2는 카날 사트리트로부터 받는 콘텐츠 판매 수익에 의존하고 있다.

카날 사트리트와 콘텐츠 거래 계약내용을 살펴보면, 브와이야주 채널은 2003년 12월 15일 카날 사트리트와 콘텐츠 제공에 관해 계약했고, 계약 효력 시점은 2004년 1월 1일부터로 계약 만기는 2006년 12월 31일까지다. 계약 만기시 계약 당사자는 재계약을 위한 협상을 통해 재계약을 맺을 수 있으며, 이때 재계약 기간은 최소 3년으로 정했다. 계약 만기를 앞두고 브와이야주 채널을 재계약을 위한 조건을 제시했다. 2006년 7월 5일, 브와이야주 채널은 카날 사트측에 재계약과 관련해 2006년에 지불할 수신료 총액과 비슷한 기본 정액제, 그리고 카날 사트리트의 가입자수에 따른 추가 금액을 요구했다. 하지만 당시 TPS와의 합병을 추진 중이었던 카날사트가 브와이야주 채널과의 회의를 통해 제시한 수신료 금액 규모는 이전 계약상에서 정해진 수신료에 비해 단가가 낮았다. 결국, 브와이야주 채널은 이 제안을 거절했고, 카날 사타는 협상이 파기되었다고 판단했다. 또한 브와이야주 채널과의 분쟁이 프로그램의 다양성, 퀄리티, 객관성, 공정성, 반차별성을 침해하는 사안이 아니라고 주장했다.

최고 시청각 위원회는 이 사안에 대한 검토 원칙을 객관성, 공정성, 그리고 반차별 대우 여부에 집중해 판단한 결과, 카날 사타의 제안은 공정성과 객관성을 담보하지 못한다고 보았다. 카날 사타는 브와이야주사에 콘텐츠 수급과 수익 배분 관련 제안에 있어서 공정성, 객관성, 반 차별성을 바탕으로 해야 한다고 결정 내린 것이다. 이에 카날 사트리트는 브와이야주사에 6주안에 객관성, 공정성, 반차별성의 원칙에 맞는 콘텐츠 거래 및 거래가격을 담은 새로운 제안을 해야 하고, 이 같은 결정 내용은 비밀 보호법을 준수하면서 프랑스 정부의 공식지에 발표하도록 했다.

최고 시청각 위원회의 분쟁 조정 목표는 콘텐츠 거래에 있어서 플랫폼과 콘텐츠 사업자간의 반차별적이고, 공평한, 그리고 객관적이면서 프로그램의 다양성과 질을 존중할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 최고 시청각 위원회의 결정에 순응하지 않을 경우, 커뮤니케이션 자유에 관한 1986년 9월 30일 법의 42-15조에 따르면 분쟁 당사자가 17-1조에 따른 결정에 따른 기한을 따르지 않을 경우 42-2조와 42-7조에서 언급된 조건 안에서 처벌 권한을 가진다.

다. 플랫폼(카날 플러스)의 시장우위를 이용한 자사 콘텐츠 마케팅

BFM TV는 경쟁사인 카날 플러스(Canal+)의 불법적인 영업방식을 문제삼아 카날 플러스를 제소했다. 카날 플러스 그룹의 위성 채널 카날사트가 해독기를 켜면 자동적으로 카날 플러스 그룹의 계열 채널인 i-tele가 켜지도록 프로그래밍했기 때문이다. 분쟁 양사를 살펴보면, 우선 BMF TV는 넥스트라디오티브(NextRadioTV)의 계열사로, 2005년부터 뉴스 채널 서비스를 시작했다. BFM TV는 프랑스의 첫 번째 뉴스 채널이라는 캐치 프레이즈를 내걸고, 디지털 텔레비전(TNT), 케이블, ADSL TV, 모바일 TV 등을 통해 무료로 제공되고 있다. 아이텔레(i-tele)는 카날 플러스 그룹의 계열사인 뉴스채널이다. 1999년 설립된 아이텔레는 개국 당시 유료 채널에서 디지털 텔레비전(TNT)이 시작되면서 무료 채널로 전환했다. BFM TV와의 경쟁관계에 있는 아이텔레는 '새로운 편집모델'이라는 슬로건을 내세우고 있다. 아이텔레 채널은 디지털 텔레비전, 케이블, ADSL TV, 모바일 TV 등을 통해 제공되고 있다.

BFM TV측에서는 카날 플러스가 위성 채널인 카날사트를 켤 때 자동적으로 아이텔레가 나오도록 고정시킨 것은 명백한 시청자 활용이라고 주장했다. 카날사트의 모기업인 카날플러스 디스트리부션(Canal+ Distribution)은 커뮤니케이션 자유에 관한 법인 1986년 9월 30일 법의 17-1조의 콘텐츠 제공에 있어서 반차별적이고, 객관적, 공평해야 한다는 점을 위반하고 있다고 지적했다. 즉 카날사트의 이같은 마케팅은 콘텐츠 사업자의 다양성을 위협하는 엄중한 행위라는 것이다. 이에 따라 BFM TV측은 상사법원(Tribunal de commerce), 경쟁청(Autorite de la concurrence), 그리고 최고 시청각 위원회(CSA)에 카날 플러스 그룹을 제소했다.

반면, 카날사트는 이같은 방식은 가입 회원에 대한 마케팅의 일종으로 제한된 기간 동안 이뤄진 실험이라고 주장했다. 이는 광고 시장에 관한 일종의 실험으로 저녁에 위성수신기를 정기적으로 끄는 회원들에게 한정된 방식이라고 덧붙였다. 그러므로 ADSL TV, 케이블, 디지털 텔레비전(TNT) 회원들에게는 해당되지 않는다. 즉 전체 가입가구 4,800만 명 가운데 180만 명만 이 방식이 적용된다는 것이다.

이에 대해 2010년 2월 베르사이유의 상고 법원(La cour d'Appel)은 카날사트 해독기를 켜면 자동적으로 아이텔레가 켜지는 것은 법에 위반된다고 판결을 내렸다. 상고 법원의 결정에 따라 카날사트는 24시간 이내에 해독기 프로그래밍을 바꾸어야 하고 이를 즉각적으로 시행하지 않을 경우 1천만 유로의 벌금을 내야 한다고 결론 내렸다. 2010년 7월 10일 최고 행정 재판소는 카날사트에 BFM TV에 대한 반차별적인 위치를 부여해야 한다고 판결했다. 재판소는 카날사트 해독기를 켤 경우 자동적으로 계열사 채널인 아이텔레가 나오도록 하는 것은 플랫폼 사업자라는 지위를 통해 자사 콘텐츠 채널에게 유리하도록 지원하는 사업방식이라고 지적했다. 이는 결국 채널사이의 경쟁을 침해하는 행위로 법에 저촉된다고 결론을 내렸다.

라. 플랫폼의 콘텐츠의 독점(프리미엄) 배급과 독점적인 전송을 통해 경쟁 플랫폼의 시장 진입을 막는 경우;오항주 TV의 콘텐츠 독점 배급과 전송

신규 플랫폼 ADSL TV인 오항주TV는 프랑스 텔레콤의 계열사로, 스포츠 채널인 '오항주 스포츠(Orange Sport)'를 2008년 2월에 개통했다. 오항주 스포츠 채널은 프랑스의 가장 인기있는 스포츠인 축구 경기 리그 1(Ligue 1)을 매주 토요일 독점적으로 중계했다. 이어서 2008년 11월 영화 채널인 '오항주 시네마(Orange Cinema)'를 새롭게 개설해 영화와 드라마 시리즈를 방영하면서 유료 TV 시장에서 신규 플랫폼으로 진입했다.

분쟁은 오항주TV가 스포츠 콘텐츠(Orange Sport)를 독점적으로 제공할 것이라고 발표하면서 시작됐다. 오항주 TV는 오항주 인터넷에 가입한 회원에 한해서 오항주TV의 콘텐츠를 시청할 수 있도록 마케팅 전략을 세웠다. 따라서 경쟁 플랫폼에서는 오항주 TV가 공급하는 영화 및 스포츠 등의 콘텐츠를 제공할 수 없다. 오항주TV에 가입하지 않은 시청자들은 오항주TV에서 제공하는 콘텐츠를 시청하기 위해 오항주가 제공하는 인터넷에 가입해야 하는 것이다. 이에 SFR와 Free는 오항주의 '오항주 스포츠'의 독점 배급에 대해 위법이라고 오항주를 경쟁청과 법원에 고발하기에 이르렀다.

경쟁청은 프랑스 텔레콤의 콘텐츠 독점권에 대해 이의가 있다는 의견을 7월에 받

표했다. 오항주의 콘텐츠 독점권은 경쟁의 자유와 소비의 자유를 훼손할 수 있는 위험이 있지만, 이를 1-2년까지만 허용한다고 했다. 하지만 상사법원(Tribunal de commerce)은 오항주 스포츠의 자사 가입에게만 부여하는 콘텐츠 독점 배급은 프랑스에서 금지된 방식이라고 지적했다. 파리 상고 법원(le Cour d'appel de Paris) 역시 2009년 3월 31일, 오항주 스포츠의 독점 판매에 대해 금지 판결을 내렸다.

그러나 5월 14일, 파리 상고 법원은 전 판결을 뒤집었다. 프랑스 텔레콤은 이미 '오항주 스포츠'의 판매를 3월 24일부터 31일까지 중지시키면서 법원 판결을 기다리고 있었다. 하지만 상고 법원이 오항주 스포츠의 채널 독점 판매가 불공정한 상업적 방식이 아니라고 다시 판결한 것이다. 결국, SFR와 Free는 파리 상고 법원의 결정에 불복해 최고법원(Cour de cassation)에 항고했다. 이에 따라 파리 최고 법원은 이 사안을 다시 검토했으며, 2010년 7월 파리 상고 법원과 동일한 판결을 내렸다. 콘텐츠의 독점 공급이 경쟁을 촉진시키고 ADSL TV 부케의 차별화시키는 방식이라고 지적하며, 모든 플랫폼은 풍부한 콘텐츠를 제공하고, 차별화를 강화시켜야 한다고 덧붙였다.

다. 플랫폼과 콘텐츠 채널과의 콘텐츠 가격을 둘러싼 분쟁

2003년 뉴스 채널인 LCI는 카날 사트(CanalSat)의 디지털 부케와 관련해 카날 플러스 그룹(Canal+)을 경쟁위원회(Conseil de la concurrence)에 제소했다. LCI는 지상파 채널인 TF1의 계열사로, 뉴스 채널이다. 카날 사트의 디지털 부케에 포함된 LCI 채널 콘텐츠 사용료를 두고 카날 사트와 LCI의 협상이 결렬되었다. 카날 사트는 LCI의 콘텐츠를 제공하는 댓가로 일년에 1천만 유로를 지불했다. 카날 사트는 콘텐츠 공급 가격 인상을 포함한 계약서 작성을 요구하였고, 이 요구가 몇 년에 걸쳐 거절되었다. 이에 대해 LCI와 TF1은 카날 플러스가 유료 채널시장에서 시장 지배자적 지위를 남용해 콘텐츠 수신 가격을 부과시켰다고 주장했다. 결국 카날 사트는 2002년 12월에 LCI에 2003년 6월부터 디지털 부케(묶음)방송에 더 이상 콘텐츠를 내보내지 않겠다고 통보하기에 이른다. 하지만 이 양사간의 분쟁은 합의를 통해 해결되었다.

4. 차별 행위 사례에 따른 정부 혹은 시장 대응방안 및 시사점

유료TV 시장에서 오랑주와 카날 플러스 같은 플랫폼의 콘텐츠 독점 배급 전략은 분쟁의 원인으로 논란을 불러왔다. 결국 프랑스 국무총리 프랑소와 필롱(Francois Fillon)은 2009년 10월 초 유료TV 시장에서 콘텐츠 독점 배급과 전송과 관련한 문제에 대해 최고 행정 재판소(Conseil d'Etat)의 마리 도미니크 하젤스텐(Marie-Dominique Hagelsteen) 위원장에게 보고서를 의뢰했다. 그리고 2010년 1월 '유료 채널 섹터에서 전송과 배급의 독점권에 관한 보고서(Rapport sur les exclusivités de distribution et de transport dans le secteur de la television payante)'가 제출되었다.

이 보고서는 이중적인 독점권에 대해서 언급하고 있다. 콘텐츠의 독점권과 콘텐츠 전송의 독점권으로 콘텐츠를 사용하기 위해서 트리플 플레이 가입을 의무화하는 방식은 법적으로 문제가 되지 않는다고 지적하고 있다. 그러나 오랑주의 이 같은 전략은 불법적인 다운로드를 촉진시킬 수 있다는 점도 덧붙였다. 한편으로 콘텐츠 독점 배급과 전송이 경쟁의 권리와 관련될 경우 경쟁청에서 다뤄질 수 있다고 지적하면서, 보조적으로 최고 시청각 위원회가 독점권에 대한 규제와 통제를 할 수 있다고 제안했다.

프랑스의 유료TV 시장은 기존 케이블 위성TV, 새로운 사업자인 이동통신사들이 IPTV를 중심으로 진입하면서 경쟁이 치열해지고 있는 부문이다. 플랫폼과 콘텐츠 사업자간의 경쟁이 강화되면서 종종 발생하는 분쟁과 관련해 방송법은 관련 규제청에 이를 조정할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 콘텐츠 거래와 관련된 분쟁에 대한 규제 기관은 최고 시청각 위원회와 경쟁청이다. 최고 시청각 위원회는 방송분야에서의 분쟁 조정자로 이 권한은 1986년 9월 30일 커뮤니케이션 자유에 관한 법에 기초한 2000년 디지털 법안과 2003년 오디오비주얼 커뮤니케이션과 전자 통신에 관한 법안에서 명시하고 있다. 이 법안에 따라 반경쟁, 다양성 침해 행위등을 동반하는 거래 관행에 대해서 규제할 수 있는 권한을 가진다. 또 다른 기관으로 경쟁 행위와 관련된

규제 기관으로 경쟁청을 꼽을 수 있다. 경쟁청은 경쟁의 자유를 침해하고 집중행위, 시장 경쟁력 지위 남용행위와 관련해 규제 권한을 가지고 있다. 이 두 기관은 사안에 따라서 서로 협조하면서 분쟁을 조정하고 있다. 프랑스의 분쟁 조정방식은 방송과 통신 분야의 전문 규제청에 일차적인 분쟁 조정자 역할을 부여하고 경쟁 환경과 관련될 경우 경쟁청의 개입을 허용하고 있다. 전문 규제청과 경쟁행위에 대한 일반 규제청의 동조 관계를 통해 점점 치열해지는 플랫폼, 콘텐츠 사업자간의 분쟁행위를 조절하고 있다는 것을 알 수 있다.

다음으로 플랫폼과 콘텐츠의 거래행위에서 발생하는 분쟁의 유형을 살펴보았다. 언급된 유형으로 콘텐츠 사업자의 차별적인 콘텐츠 공급 거부, 거래 가격을 둘러싼 플랫폼 사업자와 콘텐츠 사업자간의 갈등, 플랫폼의 시장우위를 이용한 자사 콘텐츠 마케팅 등으로 나눌 수 있다.

이때 분쟁 관련자로 종종 거론되는 사업자는 카날 플뤼스다. 최초의 유료 플랫폼인 카날 플뤼스는 콘텐츠와 플랫폼을 동시에 소유하고 있어 유료TV 시장에서 시장 지배자적 지위를 차지하고 있다. 그런 만큼 콘텐츠 배급과 관련해 타 플랫폼의 진입을 막거나 콘텐츠 거래가격 협상 등에서 카날 플뤼스의 일방적인 행위로 타 플랫폼이나 콘텐츠 사업자의 불만을 초래했다.

카날 플뤼스에 이어 또 다른 플랫폼으로 유료TV 시장을 뒤흔든 플랫폼은 이동통신사인 오랑주의 오랑주 TV를 꼽을 수 있다. 오랑주 TV는 IPTV 사업자로 유료 TV 시장의 후발 플랫폼이지만 프랑스 제 1 이동통신사로서 빠르게 시장에 영향을 미치고 있다. 타 경쟁 플랫폼(Free box TV, Neufbox TV 등)의 경우 콘텐츠만 전송하지만 오랑주는 자사 콘텐츠를 직접 배급, 전송한다는 점에서 타 경쟁 플랫폼과 차별화된다는 점이다. 오랑주 TV의 이 같은 자체 콘텐츠(영화, 스포츠)의 독점적인 배급, 전송이라는 방식은 시장을 확대하는데 기여한 것으로 평가된다. 반면 이중적인 독점은 타 경쟁사와의 분쟁의 원인이 되고 있다.

콘텐츠 배급과 전송문제는 현재 프랑스 방송시장에서 주요한 논제로 떠오르면서 정부에서도 이 문제에 대한 조사 및 대안을 마련하고 있다. 그런데 독점이라는 방식

이 타 사업자의 시장 진입을 제한하지만 시장활성화에 기여한다는 점에서 정부의 대응이 불분명하다. 하지만 오항주 TV 예를 통해 알 수 있듯이 TV 유료시장에서 강자는 플랫폼과 콘텐츠가 결합된 것인 만큼 이들의 시장 장악력이 커지면서 콘텐츠 거래에서 분쟁의 소지는 사라지지 않을 전망이다.

제4장 국내 플랫폼사업자 및 콘텐츠사업자간 거래관계 변화

제 1 절 플랫폼-콘텐츠 사업자간 거래관계 및 기준 변화의 주요 요인

전 세계적으로 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자 간의 분쟁이 끊이지 않고 있다. 양 사업자간 분쟁은 오래전부터 발생해온 이슈이긴 하지만, 최근 들어 분쟁 양상이 점점 복잡해지고 사례도 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 현상은 국내에서도 동일하게 나타나고 있다. 이는 다양한 요인이 있겠지만, 가장 중요한 것은 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자 간의 관계가 변화하고 있다는 것이 주요 요인으로 작용한다.

그동안 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자는 미디어 산업에서 협력관계를 형성해왔다. 시청자 또는 가입자에게 콘텐츠를 유통하고 서비스를 제공하는 플랫폼사업자는 자사의 기본 서비스 제공뿐만 아니라 경쟁력 강화를 위해서 다양하고 경쟁력있는 콘텐츠의 확보가 매우 중요하다. 따라서 플랫폼 사업자로서는 사실상 핵심 역량을 제고해주는 콘텐츠사업자와의 협력을 통해 자사의 역량을 강화시켜왔다. 또한 콘텐츠사업자 입장에서는 자신들이 제작한 콘텐츠를 소비자에게 유통시키기 위해서는 반드시 플랫폼사업자가 필요했으며, 이로 인해 플랫폼사업자와의 협력관계가 유지되어왔다. 이 협력관계는 미디어 산업 가치사슬 상, 플랫폼사업자가 콘텐츠사업자보다 우월적인 협상력을 갖고 있는 형태로 유지되어 온 측면이 있다.

그러나 앞서 언급한 것처럼 미디어 산업 내에서 다양한 형태의 분쟁이 발생하고 있다는 사실을 직시할 필요가 있다. 이는 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자간 암묵적으로 유지되어 왔던 협력관계가 사실상 변화하고 있다는 것을 의미하기 때문이다. 미디어 시장 환경이 전반적으로 변화하고 있는 현재로서는 앞으로도 어느 한쪽의 우월

적 협상력을 보유한 협력관계가 유지될 것이라고 단정하기에는 어려운 상황으로 변화하고 있는 것이다.

현재 나타나고 있는 양 사업자간 분쟁의 양상을 살펴보면, 대부분 기존에 상대적으로 약한 협상력을 보유했던 콘텐츠사업자의 적정한 콘텐츠 가격 산정 요구를 통한 문제제기로부터 비롯되고 있다. 예전에는 이러한 요구가 정당한 것으로 인식되지 못했다. 플랫폼사업자의 협상력이나 위상이 콘텐츠사업자보다 월등하게 앞서있었기 때문이다. 그러나 방통융합시대를 넘어 스마트 미디어 시대를 바라보고 있는 현 시점에서는 콘텐츠사업자의 요구를 플랫폼사업자들이 일정부분 수용할 수 밖에 없는 환경이 조성되고 있다. 그만큼 콘텐츠사업자의 영향력이 증가하고 있는 것이다. 따라서 기존의 양 사업자간의 관계가 어느 일방이 우월적 협상력을 보유한 협력관계였다면 현재는 경쟁관계 또는 경쟁적 협력관계로 변화하고 있다고 보는 것이 적절할 것이다. 양 사업자간 거래관계가 변화하고 있는 주요 요인을 살펴보면 다음과 같다.

1. 콘텐츠 유통채널의 증가로 인한 플랫폼사업자의 경쟁 심화

그동안 미디어산업의 가치사슬 상, 플랫폼사업자가 소비자 접점에 위치하고 있으며 SO 사업자는 지역독점시장 구조를 형성해왔다. 따라서 일부 경쟁권역을 제외하고 시장 내 경쟁을 이루어지지 않았으며 하류시장에서의 독점력이 상류시장으로 전이된 측면이 있다. 이에 따라 거래관계에 있어서 플랫폼사업자가 콘텐츠사업자에 비해 상대적으로 우월적 협상력을 확보해왔다고 볼 수 있다.

그러나 전국권역의 위성방송사업자와 IPTV사업자가 플랫폼시장에 진입하면서 SO의 영향력은 점차 축소되고 있다. 이는 가입자 규모를 살펴보면 알 수 있는데 케이블산업은 지속적으로 감소하고 있는 반면, 위성방송 및 IPTV는 증가하는 추세를 보이고 있다.

<표 4-1> 유료방송산업 가입자 추이(명)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
아날로그	13,881,782	13,908,616	13,282,667	12,624,541	11,651,080	10,944,016
디지털	287,159	855,571	1,914,118	2,670,062	3,425,505	4,013,337
케이블 전체	14,168,941	14,764,187	15,196,785	15,294,603	15,076,585	14,957,353
위성방송	1,949,191	2,151,882	2,338,378	2,457,408	2,830,000	3,150,000
IPTV	163,000	1,132,284	1,613,600	2,372,327	3,350,200	4,806,000

* 케이블 가입자는 2011년 9월, 위성방송 및 IPTV는 11월 기준

** 위성방송 및 IPTV는 하이브리드 방송 가입자 포함(신문기사 참조)

2011년 들어서면서 OTS를 중심으로 IPTV 및 위성방송 가입자가 급격히 증가하고 있는데, 위성방송가입자는 3월에 300만 돌파했고, IPTV는 400만명(4월 기준)의 가입자를 확보하여 유료방송시장에서 영향력을 증대하고 있다. 즉, 플랫폼 시장에서의 경쟁이 지역독점에 따른 가입자 확보라는 혜택이 사라지고 점차 심화되고 있는 것이다.

특히 디지털 시장으로 한정해보면, SO에 비해 위성방송 및 IPTV의 가입자는 월등히 높은 것으로 분석되고 있다. 디지털 시장에서 위성방송은 2011년 11월 기준으로 약 315만명의 가입자를 확보하여 해당 시장의 1위 사업자의 위상을 갖고 있으며, KT IPTV의 경우도 2011년 6월 기준으로 230만명을 확보하고 있어 MSO보다 디지털 시장에서의 영향력이 높다. KT IPTV의 경우, 2011년 11월 기준으로는 299만명을 확보한 것으로 나타났으며 위성방송을 자회사로 편입하여 사실상 500만 디지털 가구를 확보하고 있다고 볼 수 있다.

<표 4-2> 사업자별 디지털 가입자 현황(2011.6 기준)

위성방송*	KT IPTV**	티브로드	CJ 헬로비전	씨앤앰	CMB	HCN
3,150,000	2,300,000	663,486	1,098,882	1,300,310	45,704	420,021

* 위성방송은 2011년 11월 기준

이처럼 위성방송사업자와 IPTV사업자의 성장은 플랫폼시장에서의 치열한 경쟁을 야기하고 있다. 이는 곧 가입자 시장에서의 양 사업자의 영향력이 증대되고 있으며 이에 따라 SO의 영향력이 축소되고 있음을 의미한다. 특히 디지털 시장에서는 SO보다 위성방송 및 IPTV사업자의 가입자가 월등히 많기 때문에 향후 SO가 디지털 플랫폼시장에서 기존과 같은 영향력을 발휘하기 어려운 상황이 도래하고 있다.

가입자 시장에서의 영향력 증대는 곧 콘텐츠 수급에 있어서도 동일한 현상이 나타날 수 있음을 의미한다. 콘텐츠사업자는 시청률과 광고에 민감하기 때문에 가입자 규모에 기반하여 런칭 전략을 수립할 수 밖에 없으며, 가입자 규모의 확대는 콘텐츠사업자의 채널 이동의 주요 요인이 될 수 있다. 아직까지 SO에 종속된 콘텐츠사업자의 IPTV 사업자로의 이동이 가시적으로 나타나고 있는 것은 아니나 향후 디지털 시장이 주 플랫폼 시장으로 전환되는 시점에는 활발하게 이동할 것으로 예상된다.

콘텐츠사업자가 콘텐츠를 제공, 유통할 수 있는 채널은 비단 기존의 SO, 위성방송, IPTV 뿐만이 아니다. 이미 오래전에 인터넷방송을 통해 콘텐츠가 제공되기 시작했으며 UCC, 넷플릭스 등 온라인을 통한 콘텐츠 유통과 스마트폰 등 모바일 단말을 통해서도 콘텐츠 유통이 가능해졌으며 관련 시장이 급속도로 성장하고 있다.

온라인비디오 트래픽의 경우, 2010년을 기준으로 기존 P2P 트래픽을 초과하여 가장 많은 트래픽을 가진 서비스가 되었으며, 전세계 약 10억 인구가 온라인 비디오의 시청자로 분류되고 있다.(Cisco, 2010) 온라인 비디오의 최대 시장인 미국인의 절반(52%), 미국의 성인 인터넷 이용자의 약 69% 정도가 온라인 비디오를 시청하거나 다운로드 받고 있는 것으로 조사되고 있다.(Purcell, 2010) 또한 온라인 VOD 트래픽은 2014년까지 약 2년 반마다 두배씩 증가하는 성장 추이를 보일 것으로 전망되며, 이 중에서 IPTV나 브로드밴드를 이용한 TV 시청트래픽은 2009년~2014년 동안 33%의 CAGR을 보일 전망이다.(Cisco, 2010)

모바일 비디오 스트리밍 시장 역시 모바일 시장의 전체 규모가 커짐에 따라 고성장세를 유지할 전망이다. 전 세계 모바일 트래픽은 2014년까지 매년 두배씩 증가하는 고 성장세를 보여 2009~2014년 동안 약 39배 규모로 성장할 전망(CAGR=108%)이

며, 2009~2014년까지 연평균 누적성장률 131%를 유지하여 2014년에 전세계 모바일 데이터 트래픽의 약 66%를 차지할 전망(Cisco, 2010)이다.

이와 함께 스마트TV의 등장도 거래관계 변화의 주요 요인으로 작용하고 있다. 국내 스마트 TV의 시장규모는 한국전자통신연구원의 스마트 TV 시장규모에 대한 예측(2010)에 의하면 스마트TV 디스플레이의 시장규모는 2020년도에 누적으로 13.3조 원, 부가서비스(단순 방송시청과 인터넷접속 제외, 년 평균 6만원)는 2.5조원으로 총 15.8조원에 이를 것으로 예측되고 있다.

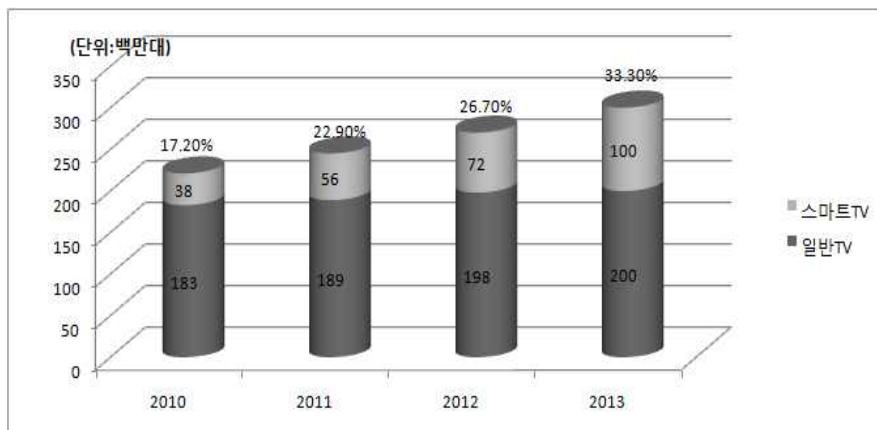
<표 4-3> 국내 스마트TV 시장규모 전망(누적시장 규모, 단위: 조원)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
디스플레이	1.6	2.2	2.9	3.8	4.9	6.2	7.6	9.1	10.6	13.3
부가 서비스	0.09	0.2	0.3	0.4	0.6	0.9	1.2	1.6	2.0	2.5
합계	1.69	2.4	3.2	4.2	5.5	7.1	8.8	10.7	12.6	15.8

출처: 한국전자통신연구원(2010)

글로벌 스마트TV 시장의 경우 해외시장의 경우 글로벌 리서치 기관인 DisplaySearch와 iSuppli의 2010년도 예측에 의하면, 2010년~2013년까지 연평균 38%의 고성장을 통해 2013년도 누적 판매량이 2억 8,000만대에 이를 것으로 추정되고 있으며, 전 세계 신규 TV 판매에서 스마트TV가 차지하는 비중은 2010년 17.2%에서 2014년 33.3%로 약 2배 정도 증가할 것으로 예측되고 있다.

[그림 4-1] 글로벌 스마트TV 시장규모 전망

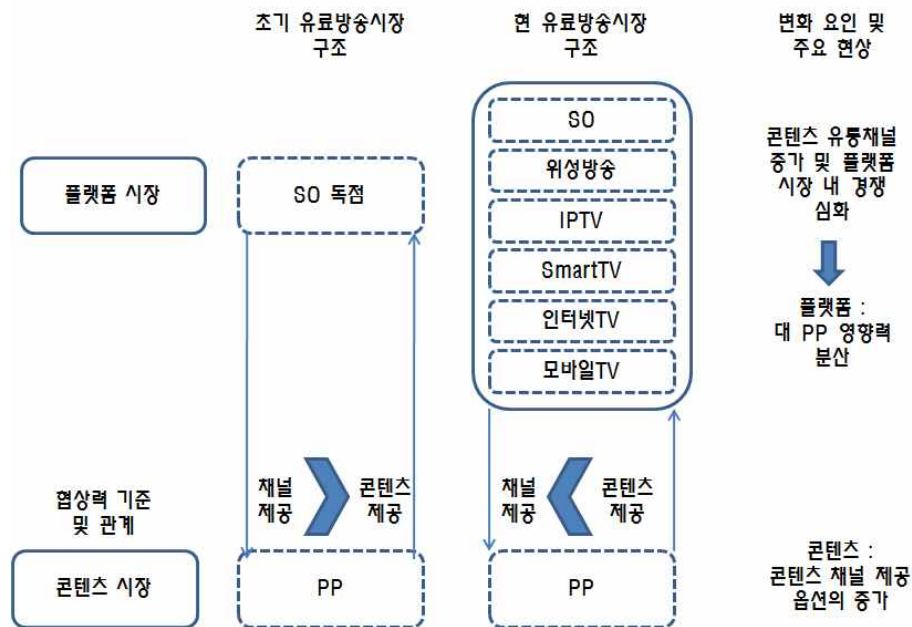


출처: 김문구(2011)에서 재인용

스마트 TV 등장으로 기존의 지상파 방송사, 대형 콘텐츠 공급자 등이 콘텐츠의 유통과 수익모델의 창출에 있어서 큰 변화에 직면하게 되었다. 대표적인 CP사업자인 Hulu와 Netflix의 경우 프리미엄 콘텐츠를 제공하고 단말 업체들을 포섭해 스마트 TV 경쟁에 참여함으로써 수익성 개선 및 비즈니스 모델의 변화를 추구하고 있다. 이처럼 온라인에서 콘텐츠를 제공하는 CP들의 경우 다양한 단말기 제조사와의 제휴를 통해 이용 가능한 플랫폼을 확대하고 상대적으로 저렴한 가격으로 콘텐츠를 제공하여 유료 방송 플랫폼에 대한 대안으로 인식되고 있는 것이다.

이러한 변화는 콘텐츠 제공이 가능한 플랫폼이 증가했다는 것을 의미하고 이는 곧 미디어 시장의 중심이 플랫폼에서 콘텐츠로 이동하고 있음을 의미한다. 플랫폼 경쟁은 곧 가입자 유치 경쟁이며, 이러한 경쟁의 중심은 결국 킬러 콘텐츠 확보 경쟁으로 이동할 수 밖에 없기 때문이다. 따라서 플랫폼 시장의 독점 구조 하에서는 플랫폼사업자가 협상력 우위를 보였으나 사실상 독점 체제가 사라진 현 시점에서는 콘텐츠 확보를 위한 플랫폼사업자의 우월적 협상력이 약화되고 있다. 결론적으로 플랫폼시장에서의 경쟁 심화로 인해 플랫폼사업자의 콘텐츠사업자에 대한 영향력은 변화가 나타날 수 밖에 없는 구조가 형성되고 있는 것이다.

[그림 4-2] 플랫폼-콘텐츠사업자간 관계 변화 요인



2. MPP의 성장 및 영향력 확대

앞서 언급한 것처럼, 출범 초기 유료방송시장은 콘텐츠사업자가 플랫폼사업자에 대해 상대적 협상력 우위를 유지해왔다. 이는 출범 당시 콘텐츠사업자의 수보다 플랫폼사업자가 제공하는 채널의 수가 많았기 때문이었으나 PP 등록제 시행 이후, PP의 수가 급속도로 증가하면서 콘텐츠사업자의 협상력이 상대적으로 약화되고 플랫폼사업자의 협상력이 강화되었기 때문이다.

하지만 규제완화로 인해 PP의 인수합병이 시작되면서 MPP가 성장, 발전하게 되었고 이로 인해 일부 콘텐츠사업자의 협상력이 강화되고 있다. 플랫폼 시장 내 경쟁이 심화되고 콘텐츠 제공 채널이 증가하고 있는 반면, 가입자 유치의 핵심인 인기 콘텐츠는 제한적이기 때문에 인기 콘텐츠를 보유한 MPP의 대 플랫폼시장 영향력이 강화되고 있는 추세이다. 따라서 SO와 경쟁 관계에 있는 다른 유료방송사업자의 경

우 킬러 콘텐츠 확보 및 이를 통한 가입자 확보를 위해 보다 유연한 조건으로 콘텐츠 사업자와의 협상에 임하고 있다.

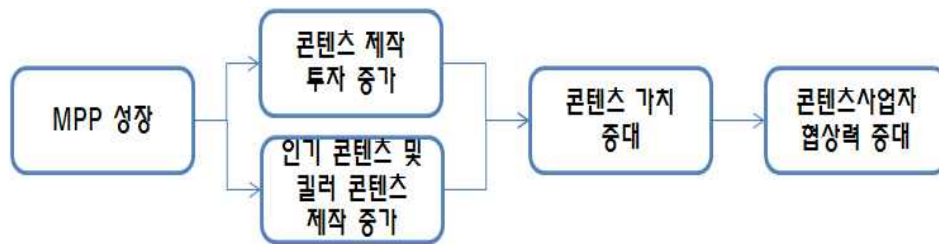
이러한 변화로 인해 인기 콘텐츠를 보유한 MPP는 새로운 콘텐츠 거래협상을 이끌어내고 싶어하고, 기존보다 강화된 요구조건 및 높은 수신료 등 자사에 유리한 협상 조건을 내걸기 시작했다. 미국의 경우 시청률이 높은 주요 스포츠 경기나 4대 지상파방송사의 인기 콘텐츠를 공급하는 경우 이러한 현상이 더욱 두드러지고 있으며, 실제로 2009년 기준으로 업계 평균 월 수신료가 0.2달러 수준인 반면, 킬러콘텐츠인 스포츠를 제공하고 있는 ESPN은 가입자당 월 수신료를 4.08달러를 받고 있다.

이는 플랫폼사업자가 콘텐츠사업자에 대해 협상력 우위를 확보하던 시장 환경이 주요 MPP의 성장으로 인해 콘텐츠 사업자가 우월적 지위를 갖는 경우가 발생하고 있기 때문이다. 앞서 살펴본 것처럼 콘텐츠 유통 채널을 제공할 수 있는 옵션이 증가했다. 유통채널의 증가는 곧 콘텐츠 유통 자체가 핵심 경쟁력 또는 차별화 요소로 더 이상 작용하지 않는다는 것을 의미한다. 이 시점에서의 차별화요소는 어떤 콘텐츠를 제공하는가가 사실상 핵심 경쟁요소가 된다. 즉, 콘텐츠에 대한 인식과 가치가 변하게 되는 것이다.

MPP의 성장은 킬러 콘텐츠 제작의 증가 가능성을 유발한다. 콘텐츠는 경험재이기 때문에 제작 단계에서 해당 콘텐츠가 어느 정도 가치가 있을 것인지를 판단하기 어렵다. 그러나 일반적으로 MPP는 콘텐츠 제작을 위한 투자가 가능하기 때문에 중소 PP에 비해서 콘텐츠 제작에 더 집중할 수 있다. 따라서 킬러 콘텐츠 제작 확률도 그만큼 높아지게 된다. 실제로 CJ E&M은 슈퍼스타K, 막돼먹은 영애씨 등 자체 제작 콘텐츠에 심혈을 기울임으로써 핵심 역량을 증대시키고 있다.

MPP의 성장은 콘텐츠 제작에 대한 투자 증가를 촉발하고 이는 인기 콘텐츠 및 킬러 콘텐츠 제작 가능성을 제고함으로써 콘텐츠 가치를 증대시키는 선순환 구조를 형성한다. 따라서 유통채널 증가로 인해 콘텐츠가 핵심 경쟁력 요소로 인식되고, 콘텐츠 제작 투자 증가로 인해 콘텐츠 가치가 증대하면서 콘텐츠사업자의 대 플랫폼 영향력이 증대하는 것이다.

[그림 4-3] PP 협상력 변화 요인 및 영향



3. 지상파방송사의 위상 강화 움직임과 종합편성채널의 등장

플랫폼사업자와 콘텐츠사업자간 거래관계의 변화 중심에는 지상파방송 재송신과 관련한 논란이 있다. 지상파방송사업자의 명분은 콘텐츠 가치 산정이라는 저작권 개념에서 출발하지만, 실상은 수익모델의 변화 때문이다. 지상파방송사의 수익원은 전체 매출의 50% 이상을 차지하는 광고매출과 수신료(프로그램판매수익), 협찬, 기타 수익 등으로 구분된다. 그러나 지상파방송사의 2006년 이후 광고수익은 점차 하락하고 있는 추세이다(2006년에 전체 매출의 68.4%를 차지하였으나 2009년에는 55.3%로 13.1%포인트 하락)

지상파방송사 계열 MPP의 경우도 동일한 양상을 보이고 있다. 2007년 지상파방송사 계열 MPP의 광고비중은 전체 매출의 72.1%를 차지하였으나 2009년에는 54.5%로 17.6%포인트 하락했다. 반면 수신료 수익 비중은 같은 기간에 0.9%포인트 증가했다. 따라서 지상파방송사 입장에서는 불확실한 광고수익에서의 손실을 수신료(재전송료, 프로그램판매수익)에서 보충하고자 하는 전략을 취할 수 밖에 없는 상황이 되었다.(경기변동의 영향을 받는 광고에 비해 수신료 수익은 상대적으로 안정적인 수익원으로 인식됨) 즉, 국내에서 지상파방송사의 콘텐츠 선호도를 감안할 때, 지상파방송사의 광고 중심 수익모델에서 재전송료 중심 수익모델로의 비즈니스 모델 변화는 불가피한 전략적 선택인 것이다.

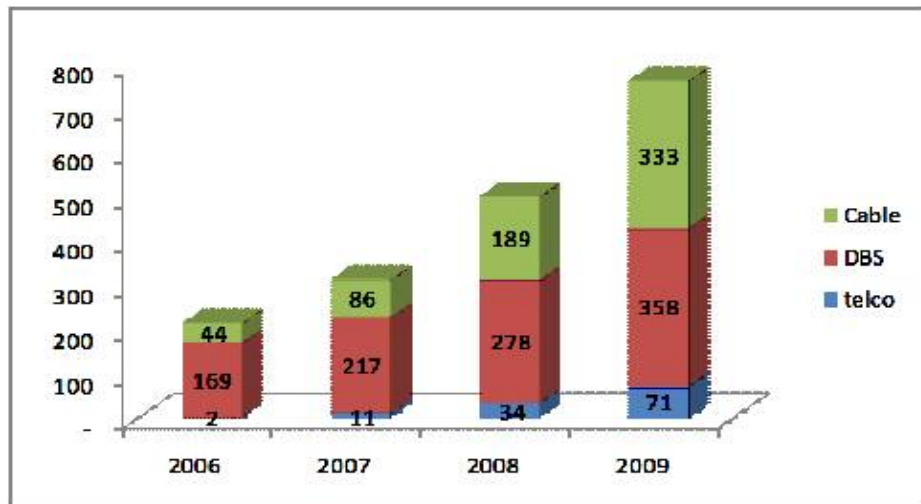
<표 4-4> 지상파3사 매출 및 광고수익(단위 : 억원)

지상파방송사	2006	2007	2008	2009	2010
전체 매출	27,170	27,138	26,355	25,051	28,054
광고 수익	18,597	17,421	15,813	13,842	16,203
비중	68.4%	64.2%	60.0%	55.3%	57.7%
지상파방송계열MPP	2006	2007	2008	2009	2010
전체 매출	2,741	3,476	3,919	4,885	7,102
광고 수익	2,042	2,508	2,797	2,665	3,322
광고 비중	74.5%	72.1%	71.4%	54.5%	46.8%
수신료 수익	288	523	613	779	802
수신료 비중	14.6	15.0%	15.6%	15.9%	11.3%

출처 : 방송사업자재산상황공표집(2011)

이러한 양상은 미국에서도 동일하게 나타나고 있다. 미국은 의무재전송과 재전송 동의 중 하나를 선택할 수 있는데, 2006년까지는 콘텐츠 제공 채널 확보 차원에서 의무재전송이 주로 선택되었으나 현재는 불안정한 수익구조 개선 차원에서 재전송 동의를 선택하는 지상파방송사의 수가 급증하고 있는 추세이다. SNL 보고서에 따르면, 2006년 재전송 수익은 2억 1,500만 달러, 2009년에는 7억 6,200만 달러로 상승한 것으로 추정되고 있다. 이는 재전송료를 지급하는 DBS, Telco의 성장과 함께 재전송 동의를 선택한 지상파방송사가 증가했기 때문이다.

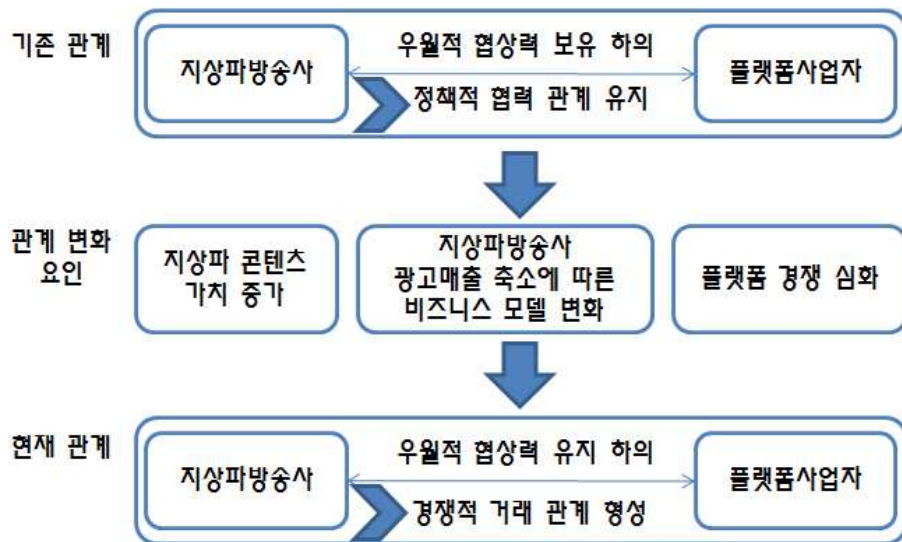
[그림 4-4] 미국 지상파방송사 재전송수익 추이



출처 : SNL(2010)

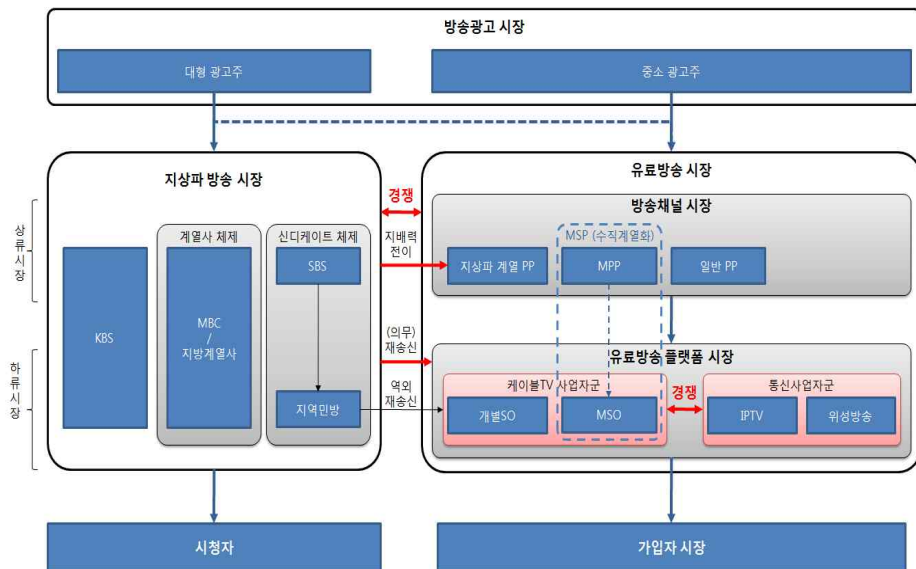
이러한 전략 하에서 지상파방송사들은 스포츠, 드라마 등 인기 콘텐츠를 무기로 플랫폼사업자와의 협상에 나서고 있다. 인기 콘텐츠인 지상파방송프로그램을 확보하지 못할 경우, 플랫폼 시장 내 경쟁에서 뒤쳐질 수 밖에 없는 플랫폼사업자는 지상파방송사에 비해 상대적으로 낮은 협상력을 갖고 협상에 임할 수 밖에 없는 상황이다. 즉, 그동안 난시청해소와 재전송이라는 정책적 목적 하에서 묵인되어 왔던 지상파-SO의 거래관계(우월적 협상력 보유 하의 정책적 협력관계)가 지상파방송사의 전략 변화로 인해 지상파방송사의 우월적 협상력 보유하의 경쟁적 거래관계가 형성되고 있다고 볼 수 있다.

[그림 4-5] 플랫폼-지상파방송사 관계 변화 요인



이와 함께 종합편성 PP의 등장도 콘텐츠 사업자와 플랫폼사업자간의 관계에 변화를 야기할 전망이다. 종합편성 PP 도입 이전의 방송시장 구조는 [그림 5-6]과 같다. 종합편성 PP의 도입은 형식적으로는 유료방송 시장의 방송채널 거래 시장에 새로운 PP(사업자)가 진입하는 것이다. 그러나 구조적으로는 유료방송 시장에서의 지상파 방송과 동일한 지위를 갖게 됨에 따라 지상파 방송이 유료방송에서 갖는 정책적 혜택이 사실상 동일하게 적용되며(정책적 요소), 동시에 유료방송 PP가 갖는 혜택이 적용되어 지상파 방송 채널과 유료방송 채널의 접점 구간에 위치한다. 즉, 구조적으로는 유료방송 시장 내에서의 유료방송 채널거래 시장에 속하나 제도적 측면에서 실질적 구조가 지상파와 유료방송의 접점에 위치하는 것이며 그로 인해 종합편성 PP의 위상이 높아지는 것이다.

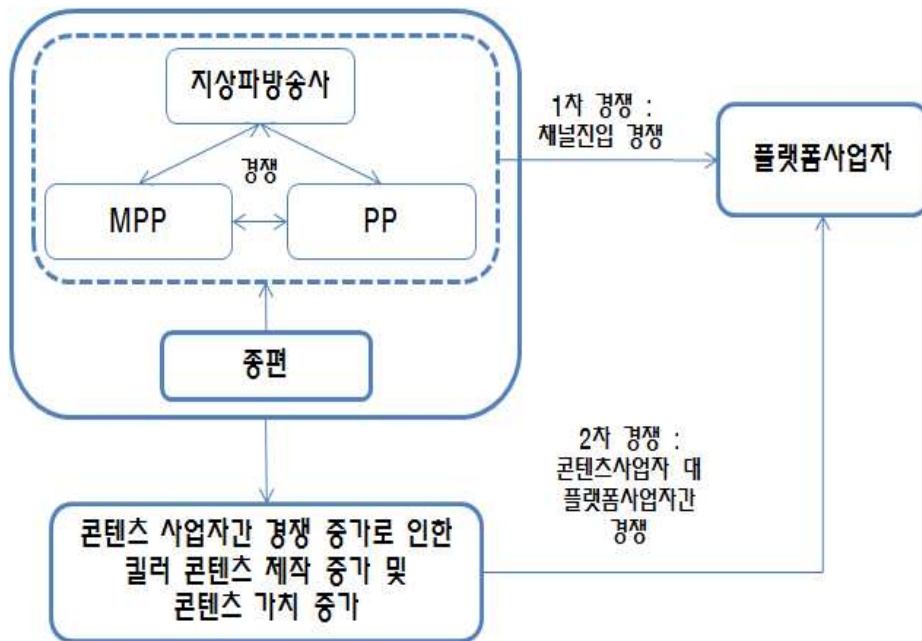
[그림 4-6] 국내 방송시장의 구조



특히 종합편성 PP는 신문언론의 방송시장 진출이라는 점에서 막강한 영향력을 발휘하고 있다. 실제로 아직 종합편성 PP가 채널 런칭 이전임에도 불구하고 SO의 경우 종편채널을 어떻게 배치할 지에 대한 압박을 받고 있는 것으로 알려져있다. 종편이 제공할 콘텐츠의 경쟁력 및 시청률 여부와 상관없이 종편 자체가 갖는 영향력으로 인해 시장 진입 이전에 이미 우월한 협상력을 발휘하고 있는 것이다.

물론 종편이 야기할 변화양상은 콘텐츠 산업 및 채널 시장에서의 경쟁을 의미한다. 채널 진입을 위한 콘텐츠사업자간 경쟁이 1차적으로 발생한다는 것이다. 그러나 채널 진입 경쟁이 일정 수준 마무리되면 2차 경쟁은 콘텐츠사업자와 플랫폼사업자간에 발생할 가능성이 크다. 종편의 시청률이 기존 지상파방송사나 MPP 수준에서 형성된다면 콘텐츠 사업자의 영향력은 더욱 증가할 것이기 때문이다.

[그림 4-7] 종편 도입과 플랫폼사업자간 경쟁관계 구조



제 2 절 거래관계 변화에 따른 미디어산업 구조 변화와 불공정행위 규제 필요성

앞서 살펴본 것처럼, 미디어 산업에서 사업자간 관계가 변화하고 있다. 플랫폼시장에서는 콘텐츠 유통채널이 다변화하면서 플랫폼 시장 내 경쟁이 심화되고 있는 것이 주요 요인으로 작용한다. 콘텐츠 시장에서는 MPP가 성장, 발전하고 있다는 점과 지상파방송사의 전략 변화에 따른 거래관계 형성, 그리고 종합편성 PP의 등장이 주요 요인으로 작용한다.

이러한 요인으로 인해 미디어 산업에서 플랫폼사업자는 콘텐츠 채널 제공 옵션의 증가로 인해 점차 콘텐츠 사업자에 대한 영향력이 분산되고 일정부분 약화되고 있으며, 콘텐츠 시장의 경쟁이 증가하면서 경쟁력을 갖춘 콘텐츠들이 제작되고 있다. 이

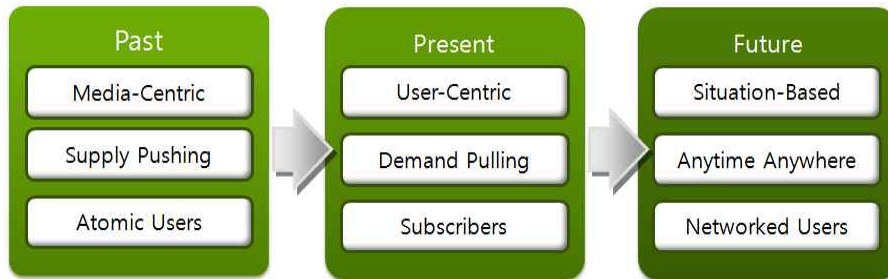
는 곧 본격적인 콘텐츠 경쟁시대가 개막되고 있다는 것을 의미한다. 주요 요인과 변화 양상을 살펴보면, 결국 콘텐츠의 가치가 증대되고 있다는 것을 알 수 있는데 향후 이러한 킬러 콘텐츠의 수급 및 제작 여부에 따라 경쟁력이 좌우되기 때문에 일정부분 양 사업자간 협상력 또는 거래관계에서도 변화가 나타날 것으로 전망된다.

[그림 4-8] 거래관계 변화 요인과 전망



이러한 전망은 미디어 중심축의 이동 추이를 통해서도 예측할 수 있다. 과거에는 미디어 중심의 가치사슬이 형성되어 이를 이용하는 이용자 역시 미디어 기업이 제공하는 콘텐츠들을 개별적으로 이용하는 미디어 공급자 중심의 매스미디어 모델이었다. 그러나 현재의 양상은 이용자 중심으로 변화하고 있는 추세이며, 이용자가 원하는 콘텐츠를 이용할 수 있는 환경이 조성되고 있어 이용자 중심의 온라인 및 모바일 미디어 모델로 확대되고 있다. 이러한 변화는 미래에 더욱 확연하게 나타날 전망이다. 미래에는 미디어 이용의 중심축이 situation기반으로 이동할 것으로 전망되며, 미디어간, 미디어와 이용자간 연결성이 강화된 환경에서 언제 어디서든 모든 콘텐츠를 이용할 수 있는 Seamless Contents Model로 진화할 것으로 전망되고 있다.

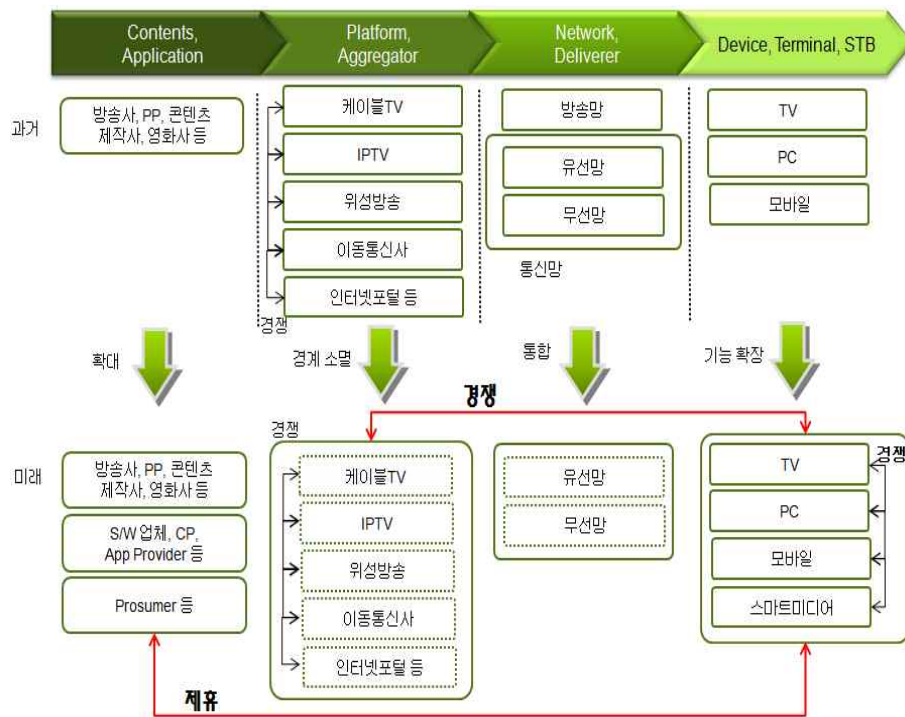
[그림 4-9] 시대별 미디어 중심축의 이동 양상



이에 따라 과거 C-P-N-T로 이어지는 미디어 가치사슬에도 변화가 야기하여 새로운 가치사슬이 형성될 것으로 보인다. 과거에는 가치사슬 간 영역 구분이 명확한 상태에서 개별 가치사슬 단계 내에서만 경쟁이 이루어져왔다. 즉, 콘텐츠사업자는 콘텐츠사업자간, 플랫폼사업자는 플랫폼 사업자간 경쟁만 존재했던 것이다. 또한 단말에서도 TV, PC, 모바일 등은 미디어 이용시간의 대체 또는 보완관계에 있었을 뿐 실질적인 사업적 경쟁관계로 인식되지 않았다.

그러나 향후에는 다양한 환경 변화 요인들로 인해 가치사슬 상의 변화가 나타날 것으로 전망된다. 콘텐츠 부문에서는 다양하고 전문적인 제작주체들이 등장하면서 콘텐츠 생산 범위가 확대될 것으로 전망되고 플랫폼 부문에서는 방송-통신 등 기존의 경계가 사라지고 융합될 것으로 전망되고 있으며, 네트워크 부문에서는 방송전송 수단으로서 네트워크의 독립적인 목적이 사라지고 유무선과 같은 네트워크 유형만 남을 것으로 보이며, 단말 부문에서는 각각의 단말간 경쟁이 유발될 것으로 전망된다.

[그림 4-10] 미디어 가치사슬의 변화 전망



이는 곧 콘텐츠사업자의 위상이 변화할 것이라는 것을 의미한다. 특히 스마트 미디어 시대가 도래하면서 미디어 가치사슬의 융합(Value Convergence) 현상이 전개 되면 콘텐츠사업자의 역할과 위상이 기존보다 더 중요해지고 높아질 것으로 보인다. 즉, 기존에는 단말간, 플랫폼간, 콘텐츠간 경쟁만 존재하였다면, 향후 스마트 미디어 시대에는 단말-플랫폼간 경쟁이 이루어질 것으로 보이며 단말사업자가 콘텐츠사업자와의 직접적인 제휴관계가 형성될 것으로 예상할 수 있다. 이 과정에서 콘텐츠사업자는 플랫폼사업자의 영향에서 벗어나 단말사업자의 영향이 증가할 것으로 보이며, 단말사업자와의 제휴를 통해 플랫폼사업자와의 경쟁을 유발할 것으로 예상된다.

그러나 이러한 전망은 총론적이며 장기적인 예측이다. 앞서 언급한 것처럼 미디어 산업의 역학구도가 변화할 것이라는 점에서는 이견이 없지만 언제 이루어지는가에

대해서는 사실상 의견이 다양하다. 특히 단기적으로, 각론으로 들어가면 여전히 플랫폼사업자의 우월한 협상력 보유는 지속될 것이라는 의견이 우세하다.

이는 기본적으로 플랫폼이 한정되어 있고, 콘텐츠사업자는 어떤 방식으로든 플랫폼을 통해서만 콘텐츠 공급이 가능하기 때문이다. 채널이 증가한다고 해서 시청자들이 모든 채널을 이용하는 것이 아니라는 점에서도 콘텐츠 사업자의 채널 진입 경쟁은 매우 치열하며 이로 인해 플랫폼사업자의 영향력이 지속될 수 있기 때문이다.

앞서 언급한 것처럼, MPP, 지상파방송사, 종편 등 일부 거대 콘텐츠사업자의 경우 인기 채널과 협상력을 바탕으로 플랫폼과의 관계에 변화가 나타나고 있기는 하지만 전체 콘텐츠사업자와 플랫폼사업자 간의 관계가 동일한 양상을 보이고 있는 것은 아니다. 특히 협상력이 낮은 개별 PP의 경우 플랫폼 우위의 협상력이 당분간 지속될 것으로 보인다.

결론적으로 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자간 거래 관계도 일부 콘텐츠사업자를 중심으로 관계 변화가 촉발되고 있다는 점과 변화 요인을 살펴보면 장기적으로는 콘텐츠사업자의 우위 속에 거래관계가 형성될 것으로 보이지만 단기적으로는 플랫폼사업자의 우위가 지속될 가능성이 높다고 보는 것이 타당하다. 따라서 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자간 거래관계에서 나타날 수 있는 불공정거래행위에 대한 적정 수준의 단기적 차원의 규제가 필요하다. 이 경우, 불필요하거나 이중규제의 성격을 지닌 규제제도는 개선하되 아직 규제체계가 정립이 안된 부분에 집중하여 공정한 거래환경을 조성하는 것이 바람직하다.

현재 방송법에는 플랫폼사업자와 콘텐츠 제공업자간의 공정경쟁에 관한 규제가 없다. 따라서 양 사업자간 거래관계 또는 공정경쟁과 관련해서는 공정거래법에 의해 규제를 받고 있다. 그러나 공공재의 성격을 띠고 있는 콘텐츠가 일반상품과 유사한 기준에 의해 공정거래의 규제를 받고 있는 것은 문제이다. 특히 2개의 주무부처가 규제를 행사할 경우 이중규제, 중복규제의 문제가 발생한다. 따라서 콘텐츠의 경우 유통되는 매체의 특성 등을 고려하여 방송법에 의해 공정거래 규제를 받아야 하나 이에 대한 기준이나 규제가 없다.

따라서 현재 플랫폼사업자와 콘텐츠 사업자간의 공정거래 질서가 제대로 지켜지지 않는 문제가 발생하고 있으며, 동시에 공정거래위원회가 콘텐츠 유통에 관여하여 창의성과 공익성이 침해되는 결과를 가져오기도 한다. 이에 따라 플랫폼사업자와 콘텐츠제공사업자간의 관계를 고려한 공정거래 규제정책의 마련이 필요하다.

그러나 어떠한 규제 필요성에 의해 규제를 만드는 것은 과도한 규제로 작용하여 오히려 산업 발전 및 공정경쟁 환경 구축을 저해할 수 있으며, 규제완화 흐름에 역행하는 것이기도 하다. 현재도 플랫폼사업자에 대한 규제가 강한 수준으로 적용되고 있어 산업 발전을 저해하고 있어 양 사업자간 거래관계에 관한 규제가 추가적으로 제정될 경우 이에 대한 명분과 실효성을 담보하기가 어렵다. 따라서 규제를 제정하기에 앞서 종합적인 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자간 거래관계에 관한 철학과 원칙, 그리고 비전을 수립하는 것이 우선되어야 한다. 그에 따라 양 사업자간 불공정행위 유형을 구분하고 기존 법체제의 개선 또는 추가적 규제수단 확보 등이 결정되어야 할 것으로 보인다.

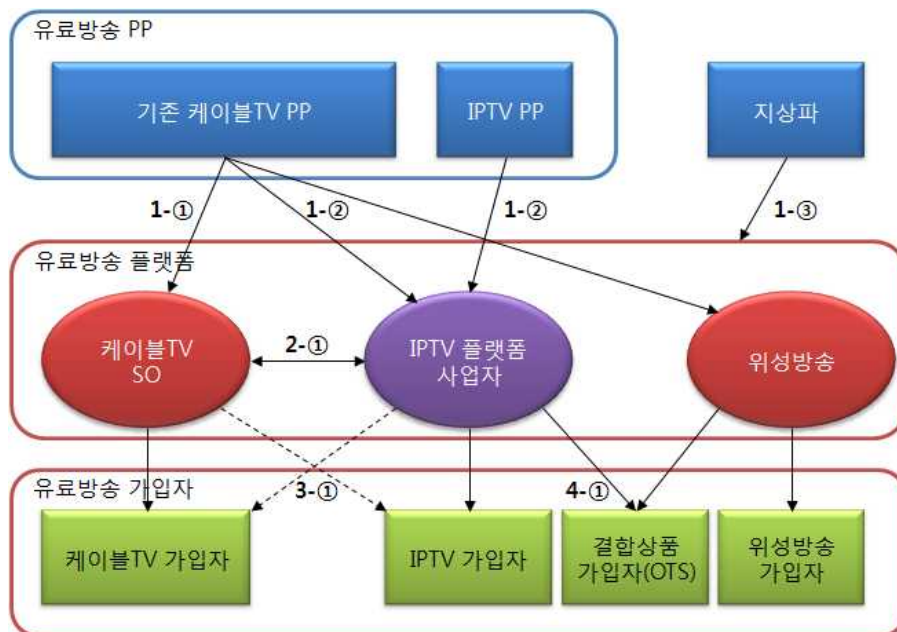
제5장 IPTV 관련 불공정행위 실태 유형

제 1 절 IPTV 불공정 행위 유형화 개요

1. 개요

IPTV 사업과 관련하여 거래 주체별 불공정 행위 유형은 다음과 같이 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자간에 불공정행위 발생 가능성, 플랫폼 사업자간 불공정행위 발생 가능성, 그리고 플랫폼사업자와 가입자 간의 불공정 행위 발생 가능성 등이 있다.

[그림 5-1] 유료방송 시장의 거래 구조와 거래 주체별 불공정 행위 유형



우선 기존 유료방송 PP와 유료방송플랫폼의 관계는 수직적 시장구조에서 상류시

장에 위치한 케이블TV PP가 하류시장의 플랫폼 사업자에게 프로그램을 공급하는 거래 구조이다. 이 때 기존 케이블TV PP와 케이블 SO와의 관계(1-①) 유형에서는 우월적 지위 남용을 전제로 하여 거래거절, 차별적 거래, 부당 거래조건 및 대가 요구, 부당한 수익배분(거절, 차별 포함), 담합(공동거래 포함) 등의 행위 유형이 관찰되고 있다. IPTV PP와 IPTV 플랫폼 사업자의 관계(1-②) 유형에서는 우월적 지위 남용을 전제로 하여 계열화 또는 강요된 거래로써 경쟁사업자 배제적 거래 유형이 관찰되며, 담합을 통한 배타적 거래도 관찰된다. 단, 지상파와 유료방송플랫폼의 관계인 1-③의 유형은 지상파의 콘텐츠에 대한 저작권 남용 문제인데, 해당 이슈가 불공정 거래 행위로 판단되지 않는다.

유료방송 플랫폼 간의 관계(2-①)는 플랫폼 사업자 간의 경쟁행위로서 상대방에 대한 경쟁 배제적 행위 유형이 관찰될 수 있으나, 유료방송 시장에서는 플랫폼 사업자 간의 직접적인 반경쟁적 행위는 결합판매에 의한 저가가격 경쟁 문제 외에는 크게 관찰되지 않았다. 다만, 그러한 저가가격 경쟁이 약탈적 가격책정에 의한 반경쟁적 행위 여부에 대해서는 일반 행위유형으로만 판단하기는 어렵다. 수평적 시장에서는 사업자 간의 반경쟁적 행위가 관찰되나, 수직적 시장에서는 사전봉쇄와 같이 수직적 거래 과정에서의 불공정 행위 유형이 보다 많이 나타나는 것이 일반적이다. 이 외에 2-①의 유형은 방송시장에서 상대방 설비의 훼손과 같은 유형이 일부 관찰된 바 있다.(공시청 안테나의 훼손, 선로설비의 독점 또는 훼손 등)

SO와 가입자 간의 관계(3-①)는 플랫폼 사업자와 가입자 간의 거래 구조이며, 우월적 지위 여부와 상관없이 서비스 공급과 관련된 불공정행위 또는 시청자 이익 침해 행위가 나타나고 있다. 일반적 유형으로는 약관 위반 등의 시청자 이익 침해 행위가 있으며, 부당 고객 유인 행위가 관찰된다.

IPTV와 가입자간의 관계(4-①)는 융합환경 및 시장 경계가 소멸되면서 결합상품을 통한 가입자 유치 및 거래구조이며, 결합상품에 의해 발생할 가능성이 있는 불공정 거래 행위와, 결합상품 강요(끼워팔기 등), 결합상품을 통한 시청자 차별 등과 같은 시청자 이익 침해 행위 유형이 나타나고 있다.

주요 불공정 행위를 유형화할 때 전제되어야 하는 것은 금번 실태조사에서 나타난 바에 따르면 주요한 불공정 행위 유형의 전제로써 ‘우월적 지위 남용’이 있다는 것이다. 이에 의해 PP와 플랫폼 사업자 간의 거래 과정에서 플랫폼의 우월적 지위에 의한 거래거절, 차별적 거래, 부당 조건부 거래, 부당 수익배분, 부당한 채널 변경 및 배제 등이 주요 유형으로 나타난다. 반대로 MPP의 우월한 지위를 남용하여 거래 거절, 차별적 거래, 부당한 수익배분(수신료 배분 요구 및 수급 비용 요구) 요구 등도 불공정행위의 주요한 유형이 될 수 있다. 이 외에도 통신사업자의 우월한 지위(경제적 지위)를 통한 부당염매, 약탈적 가격 행위 등의 유형도 있다.

따라서 IPTV를 중심으로 한 유료방송 사업자 간의 불공정 행위 실태조사의 대부분이 지위남용을 전제로 한 불공정 행위유형이므로 방송법 금지행위와 같이 ‘지위남용’이 전제될 필요가 있다. 다만, 공정위의 기존 입장을 고려할 때 지위남용이 명시적인 금지행위로 나타나기 보다는 묵시적으로 지위남용을 전제하고 법제화시키는 것이 바람직하다.

2. 실태조사 결과

IPTV 시장에서의 불공정 행위 실태조사를 위해 IPTV 사업자, SO, PP, 학계 및 언론계 등 전문가 14인을 대상으로 설문조사를 수행한 바, 몇 가지 주목할 만한 결과도 출되었다. 전체적으로는 IPTV 시장에 국한된 불공정행위가 아니라 전체 유료방송 시장의 플랫폼 사업자간, 플랫폼 사업자와 PP간 등, 전체 유료방송 시장에서 발생하는 불공정행위가 총체적으로 지적되었다. 이는 결국 IPTV법에서 규정하는 금지행위의 수범 대상자가 IPTV 시장 참여자로 국한되나, 실제 시장에서는 전체 유료방송 시장 참여자 간의 불공정 행위 문제가 발생하고 있다는 것을 의미한다.

주요한 유형으로는 첫째, 경쟁 플랫폼 사업자가 IPTV사업자에게 콘텐츠의 공급을 제한하도록 하는 행위¹⁶⁾, IPTV 플랫폼 사업자가 PP에 대한 우월한 지위를 바탕으로

16) 최근 공정위 5대 MSO 과징금 부과명령(‘11.5.13)에 따르면 인기 있는 온미디어가 SO

거래거절, 차별적 거래, 중단 등의 불공정 행위 유형이 지적되었다. 이는 금지행위에서 거래거절, 제한, 중단, 차별에 해당하는 유형으로 이중 플랫폼 간, IPTV 플랫폼 사업자의 우월한 지위를 바탕으로 PP에게 불공정한 행위를 가하는 유형이라 할 수 있다.

둘째, 수신료 이슈가 제기되었는데 PP가 IPTV 사업자에게 과도한 공급비용을 요구하는 경우를 지적하였다. 즉, 인기 채널이나 인기 프로그램을 공급하면서 과도한 공급비용을 요구하는 경우이다. 이는 부당한 수익배분 또는 거래제한의 금지행위 유형에 해당한다. 또한 PP 측면에서는 수익배분의 산정 기준이 투명하지 않다는 문제를 제기하였다. 즉, 수익배분 기준이 부당하거나 과도한 저작권료를 요구하는 것을 통해 플랫폼-콘텐츠 사업자 간 양방의 문제가 동시에 존재하는 것으로 나타났다.

셋째, 채널 문제는 기존과 동일하게 현재도 제기되고 있는 이슈로서 플랫폼 사업자가 우월한 지위를 통해 콘텐츠 사업자에게 부당한 요구 또는 부당한 위치 변경, 편성 변경을 하는 행위를 지적하였다. 현재의 IPTV 금지행위에는 이러한 부당한 채널 변경 행위를 규제하는 조항이 존재하지 않는데, 이는 최소 IPTV는 이론적으로 채널이 무한하므로 아날로그 관점에서 채널 문제가 경시되었을 수 있으나, 최근 채널 자체가 브랜드화 되고 재평가 관련하여 채널의 이슈가 다시 대두되는 것이라 할 수 있다. 따라서 이 부분은 IPTV법의 개정이 요구된다고 할 수 있다.

넷째, 결합판매와 관련하여 최근 이슈가 된 OTS의 문제가 다수 지적되었다. 현재의 IPTV 법 상에서는 부당한 시청자 차별로 접근하고 있으며, 또한 방송+방송의 결합상품인 경우 IPTV법의 결합상품 금지행위 규정으로는 규제가 다소 한계가 있기 때문에 이러한 부분을 고려할 필요가 있다.

의 경쟁플랫폼에 런칭될 경우, 불이익을 주고, CJ미디어의 경우, IPTV에 런칭하지 않는 조건으로 지원금을 주기로 합의 하는 등 SO가 콘텐츠 사업자에게 거래거절을 강요하는 행위를 부당한 공동행위로 판단하였다.

제 2 절 IPTV 불공정 행위 유형 : IPTV법 금지행위 유형과의 비교

IPTV 불공정 행위를 유형화하기 전에 우선적으로 IPTV법 상의 금지행위 유형과 비교하였다. IPTV법 제17조에 따르면, 기존 금지행위 규정은 인터넷 멀티미디어 방송사업자가 사업자간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 일정한 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하는 행위를 금지하고 있다. 세부적인 행위 유형 및 기준은 시행령에 위임하고 있는데 이 규정은 비록 인터넷 멀티미디어 방송사업자에 국한하여 도입되었지만 방송관련법상 최초의 사후적인 행위규제 수단이라는 점에 의의가 있다.

<표 5-1> IPTV 금지행위 규정

-
- ① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 사업자간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.
1. 정당한 이유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위
 2. 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위
 3. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 유용하는 행위
 4. 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위
 5. 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적정한 수익 배분을 거부하는 행위
 6. 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위
 7. 정당한 이유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위
- ② 방송통신위원회는 공정거래위원회와 협의하여 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우에는 당해 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 회수, 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 등을 고려하여 매출액 100분의 2 이하에서 대통령령으로 정하는 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 때에는 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.
- ③ 제1항 각 호의 규정에 따른 행위의 세부적인 유형 및 기준에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
-

<표 5-2> 인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령 제15조 [별표 3]

(금지행위의 유형 및 기준)

법 제17조 제1항 유형	시행령 제15조 제1항 [별표 3] 세부유형
서비스제공거부 행위	인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 해당 사업구역에서 특정 이용자의 인터넷 멀티미디어 방송 서비스 이용 요청을 설비의 부족 등 정당한 사유 없이 거부하는 행위
	정당한 사유 없이 특정 이용자에게 특정 서비스의 공급을 거부하는 행위
	정당한 사유 없이 요금의 체납 등 이용약관에서 정한 사유에 해당하지 않음에도 불구하고 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 일방적으로 중단하거나 이용계약을 해지하는 행위
	정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 다른 전기통신역무 등과 묶어서 판매하는 경우에 인터넷 멀티미디어 방송 서비스만 제공하는 것을 거부하는 행위
이용약관과 다른 서비스 제공 또는 이용요금 청구행위	이용약관과 다른 내용으로 부당하게 서비스를 제공하여 해당 이용자의 이익을 현저히 침해하는 행위
	이용약관과 다른 내용으로 부당하게 요금을 청구하여 해당 이용자의 이익을 현저히 침해하는 행위
	이용자의 서비스 이용의사를 확인하지 아니하고 서비스를 제공하여 이용자의 이익을 현저히 침해하는 행위
이용자 정보의 부당한 유용행위	인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 공개하거나 제3자에게 제공하는 행위
	인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위
부당한 이용자 차별행위	부당하게 이용자를 차별하여 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 이용요금, 이용조건 및 이용장비 등을 다른 이용자보다 현저히 유리하거나 불리한 조건으로 제공하거나 제안하는 행위
	특정 이용자에게 고의적으로 차별하여 서비스를 안내하거나, 특정 서비스 판매사실을 누락하는 등 다른 이용자보다 현저하게 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 이용계약을 체결하여 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위
	인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 다른 전기통신역무 또는 방송역무 등과 묶어서 판매하는 경우에 인터넷 멀티미디어 방송 서비스만을 이용하는 이용자보다 현저히 부당하게 지속적으로 차별하여 유리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위

법 제17조 제1항 유형	시행령 제15조 제1항 [별표 3] 세부유형
인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에 대한 우월적 지위 남용 행위	우월적 지위를 이용하여 부당하게 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 손해배상책임을 제한하거나 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자의 해지권을 제한하는 등 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 현저히 불리한 계약을 강요하는 행위
	우월적 지위를 이용하여 부당하게 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자와의 콘텐츠 공급계약 체결을 거부하도록 하거나, 부당하게 차별적인 조건으로 계약을 체결하도록 하거나 이를 강요하는 행위
	우월적 지위를 이용하여 부당하게 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 현저히 불리한 수익 배분이나 정상적인 관행보다 과도한 경제상의 이익을 요구하거나, 현저한 경제상의 손해를 감수하도록 강요하는 행위
다른 방송사업자의 사업을 방해하는 행위	다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 서비스 이용을 방해할 목적으로 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 시설이나 장비를 파손하는 등 부당하게 서비스 제공을 방해하는 행위
	다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 사업을 방해할 목적으로 가입자 전환 지연, 부당 유인, 과도한 이익의 제공 등을 통하여 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자와 이용자 간의 서비스 제공계약 체결을 부당하게 방해하는 행위
	다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 인터넷 멀티미디어 방송 서비스 또는 자신의 인터넷 멀티미디어 방송 서비스에 대하여 이용요금, 이용조건, 서비스의 품질에 관한 거짓 정보를 제공하여 서비스 제공계약의 체결을 부당하게 방해하는 행위
	부당하게 이용자와 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 인터넷 멀티미디어 방송 서비스 제공을 배제하는 내용의 배타적 이용계약을 체결하는 행위
필수적인 전기통신설비의 사용·접근의 거절·중단·제한 행위	다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 그 서비스 제공에 필수적인 전기통신설비의 사용 또는 접근을 요청하였을 때 정당한 사유 없이 협의 또는 계약의 체결을 거부하거나 체결된 계약 등을 이행하지 않는 행위
	다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 계약 등에 의하여 정당하게 사용하고 있는 전기통신설비를 정당한 사유 없이 차단하거나 사용을 제한하는 행위
	정당한 사유 없이 전기통신설비를 이용하고 있는 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 이용하는 것과 차별적인 가격이나 이용조건을 제시하여 전기통신설비의 사용 또는 접근을 제한하는 행위

실태조사 결과와 기존의 IPTV 금지행위 규정과 비교할 경우 기존 IPTV 금지행위 유형에 PP-플랫폼 사업자 간의 불공정 행위에 대한 유형이 없다. 즉, 실태조사에서는 플랫폼 사업자와 콘텐츠 사업자(PP 등) 간에 수익배분 관련 지위남용이나 경쟁 플랫폼

품 사업자에 의해 콘텐츠의 차별적 공급 등과 같은 불공정 행위유형이 지적되나 이중 플랫폼 간 PP의 공급을 제한하는 행위에 대한 마땅한 규제조항이 없는 상황이다. 기존 규정 중, 실태조사 결과와 비교할 때 1호 정당한 이유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위, 2호 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하거나 이용약관과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위, 3호 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 유용하는 행위 등은 실태조사에서는 문제점으로 언급되지 않았다. 이는 금지행위에 의한 사전적 예방효과로써 현재 시장 내에서 이러한 사안과 관련된 불공정 거래 행위가 크게 감소한 것으로도 판단할 수 있다.

4호 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위는 실태조사에서는 언급되지 않으나, 4호의 IPTV법 세부유형에 (IPTV법 시행령 별표3의 세부유형) 순수결합을 금지하는 규정이 존재한다.(이는 이용자 차별에 의한 시청자 이익 침해에 해당한다). 최근의 OTS 문제의 경우 제기되고 있는 시청자 차별이 일부 규제목적이 상이하기 때문에 이용자 차별에 대한 문제가 실태조사에서는 지적되지 않은 것으로 판단된다.

또, 5호 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적정한 수익 배분을 거부하는 행위의 경우는 실태조사에서도 지적되었으나, 해당 5호의 경우 케이블TV PP와 IPTV, IPTV와 케이블TV SO 간의 관계를 규정하는 것이 아니라 IPTV PP와 IPTV 플랫폼 사업자 간의 거래 관계만을 규정하므로 5호 조항의 개정이 필요하다. 즉, 이중 플랫폼, 나아가 방송법과 IPTV법에서 규정하는 PP 간의 상호 교차 콘텐츠 제공 관련 불공정 행위를 현행 IPTV에서 규제할 수 없음으로 인해 나타나는 현상이다. 따라서 5호 조항에 대해서 보다 확대 적용하는 것을 검토할 필요가 있다.

6호 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위는 실태조사에서도 부당 고객 유인 행위로 언급되고 있으며, 7호

정당한 이유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위는 실태조사에서 한 차례 언급된 바 있다.

실태조사에서는 크게 PP와 플랫폼 사업자와의 관계(거래거절, 차별적 거래, 부당 조건부 거래, 부당한 경쟁사업자 배제, 부당한 수익배분)가 지적되고 있으며, 이 외에 결합상품의 반경쟁적 요소가 지적되고 있다. 따라서 본 실태조사를 활용하여 방송법 금지행위에 규정된 거래거절, 차별적 거래(방송법 제85조의2 제1항 제1호) 규정 신설을 검토할 필요가 있으며, 결합판매 규정에 대해 시청자 이익침해 외에 불공정거래 행위에 대한 보완이 요구된다.(향후 방송법 금지행위와 IPTV법의 금지행위 간에 금지행위 유형이 대칭적이 되도록 개정할 필요가 있음)

<표 5-3> 방송법 제85조의2 제1항 각호, 금지행위 유형

-
1. 정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업자등의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위
 2. 다른 방송사업자등에게 적절한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위
 3. 부당하게 다른 방송사업자등의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위
 4. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위
 5. 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위
 6. 방송서비스의 제공 과정에서 알게 된 시청자의 정보를 부당하게 이용하는 행위
-

* 세부유형의 경우 현재 방송법 금지행위 시행령 제정 작업이 진행 중이므로 언급하지 않음

설문조사에서는 유료방송 전반의 불공정 거래 행위를 지적하고 있으므로 IPTV 법의 관할 범위를 넘어가는 경우가 있으며, 일부는 방송법 금지행위로 규제할 수 있는 사항도 존재한다. 따라서 1차적으로는 유료방송 시장의 전반적인 불공정 거래 행위를 검토하되, 향후 IPTV 법 개정필요 사항을 발굴하는 작업이 필요하다.

제6장 IPTV를 중심으로 한 불공정행위 규제 개선 방안

제 1 절 현행 법령 체계

1. 인터넷멀티미디어방송사업법의 불공정행위 규정에 대한 분석

가. 주요 규정 및 분석

1) 금지행위 규정

인터넷멀티미디어방송사업법(이하 IPTV법이라 함)은 방송과 통신을 별개로 규율하는 현 법체계가 방송통신융합서비스의 도입을 지연시키고 있다는 비판에 따라 융합서비스의 법적 도입 기반을 마련하기 위해 2008년 1월 17일 제정되었다.

IPTV법은 인터넷 멀티미디어 방송 제공 사업의 공정경쟁체제 구축과 이용자 보호를 위한 공정경쟁 환경 조성 등을 위해 사업자의 금지행위 규정을 마련하고 있다. 이는 방송 영역에 사후적 행위규제가 도입된 최초의 사례라 할 수 있다.

IPTV법 제17조는 “사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위”를 금지행위로 규정하면서 제1항에서 그 유형을 열거하고 있다. 또한 동법 시행령 제15조 제1항 관련 [별표 2]에서는 법에서 정한 7가지 유형을 근거로 하여 22가지 세부유형을 규정하고 있다.

IPTV법 상 금지행위 유형으로는 ① 서비스 제공 거부행위, ② 이용약관과 다른 서비스 제공 또는 이용요금 청구행위, ③ 이용자 정보의 부당한 유용행위, ④ 부당한 이용자 차별행위, ⑤ 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠 사업자에 대한 우월적 지위 남용행위, ⑥ 다른 방송사업자의 사업을 방해하는 행위, ⑦ 필수적인 전기통신설비의 사용·접근의 거절·중단·제한 행위가 있으며, 이 중 ①, ⑤, ⑥, ⑦ 행위 유형은 공

정 경쟁과 관련한 것이고, ②, ③, ④ 행위 유형은 이용자 이익 침해와 관련한 것이라 할 수 있다.

<표 6-1> IPTV법 상 금지행위 규정

인터넷멀티미디어방송사업법 제17조(금지행위) ① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.

1. 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위
 2. 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위
 3. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 유용하는 행위
 4. 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위
 5. 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적절한 수익 배분을 거부하는 행위
 6. 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위
 7. 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위
- ④ 제1항 각 호에 따른 행위의 세부적인 유형 및 기준에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

<표 6-2> IPTV법 금지행위 세부 유형

IPTV법상 금지행위 유형 (법 제17조)	시행령 상 세부 유형 (령 제15조 제1항 [별표 3])
서비스 제공 거부행위	가. 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 해당 사업구역에서 특정 이용자의 인터넷 멀티미디어 방송 서비스 이용 요청을 설비의 부족 등 정당한 사유 없이 거부하는 행위 나. 정당한 사유 없이 특정 이용자에게 특정 서비스의 공급을 거부하는 행위 다. 정당한 사유 없이 요금 체납 등 이용약관에서 정한 사유에 해당하는 없음에도 불구하고 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 일방적으로 중단하거나

	이용계약을 해지하는 행위 라. 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 다른 전기통신역무 등과 묶어서 판매하는 경우에 인터넷 멀티미디어 방송서비스만 제공하는 것을 거부하는 행위
2. 이용약관과 다른 서비스 제공 또는 이용요금 청구행위	가. 이용약관과 다른 내용으로 부당하게 서비스를 제공하여 해당 이용자의 이익을 현저히 침해하는 행위 나. 이용약관과 다른 내용으로 부당하게 요금을 청구하여 해당 이용자의 이익을 현저히 침해하는 행위 다. 이용자의 서비스 이용의사를 확인하지 아니하고 서비스를 제공하여 이용자의 이익을 현저히 침해하는 행위
3. 이용자 정보의 부당한 유용행위	가. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 공개하거나 제3자에게 제공하는 행위 나. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위
4. 부당한 이용자 차별행위	가. 부당하게 이용자를 차별하여 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 이용요금, 이용조건 및 이용장비 등을 다른 이용자보다 현저히 유리하거나 불리한 조건으로 제공하거나 제안하는 행위 나. 특정 이용자에게 고의적으로 차별하여 서비스를 안내하거나, 특정 서비스 판매사실을 누락하는 등 다른 이용자보다 현저하게 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 이용계약을 체결하여 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위 다. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 다른 전기통신역무 또는 방송역무 등과 묶어서 판매하는 경우에 인터넷 멀티미디어 방송 서비스만을 이용하는 이용자보다 현저히 부당하게 지속적으로 차별하여 유리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위
5. 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에 대한 우월적 지위 남용행위	가. 우월적 지위를 이용하여 부당하게 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 손해배상책임을 제한하거나 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자의 해지권을 제한하는 등 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 현저히 불리한 계약을 강요하는 행위 나. 우월적 지위를 이용하여 부당하게 인터넷 멀티미디어

	어 방송 콘텐츠사업자에게 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자와의 콘텐츠 공급계약 체결을 거부하도록 하거나, 부당하게 차별적인 조건으로 계약을 체결하도록 하거나 이를 강요하는 행위 다. 우월적 지위를 이용하여 부당하게 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 현저히 불리한 수익 배분이나 정상적인 관행보다 과도한 경제상의 이익을 요구하거나, 현저한 경제상의 손해를 감수하도록 강요하는 행위
6. 다른 방송사업자의 사업을 방해하는 행위	가. 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 서비스 이용을 방해할 목적으로 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 시설이나 장비를 파손하는 등 부당하게 서비스 제공을 방해하는 행위 나. 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 사업을 방해할 목적으로 가입자 전환 지연, 부당 유인, 과도한 이익의 제공 등을 통하여 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자와 이용자 간의 서비스 제공 계약 체결을 부당하게 방해하는 행위 다. 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 인터넷 멀티미디어 방송 서비스 또는 자신의 인터넷 멀티미디어 방송 서비스에 대하여 이용요금, 이용조건, 서비스의 품질에 관한 거짓 정보를 제공하여 서비스 제공계약의 체결을 부당하게 방해하는 행위 라. 부당하게 이용자와 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 인터넷 멀티미디어 방송 서비스 제공을 배제하는 내용의 배타적 이용계약을 체결하는 행위
7. 필수적인 전기통신설비의 사용·접근의 거절·중단·제한 행위	

앞서 살펴본 IPTV법 제17조 상 금지행위 규정은 다음과 같은 특징이 있다.

첫째, 법 제17조의 행위 주체를 인터넷 멀티미디어 방송 ‘제공’사업자로 한정하고 있다는 점이다. 따라서 「방송법」상 방송사업자, 인터넷 멀티미디어 방송 ‘콘텐츠’사업자 등의 행위는 규제 대상이 되지 않는다.

둘째, 법 제17조는 금지행위 유형을 제한적으로 ‘열거’하고 있을 뿐 일반 조항을 두고 있지 않다는 점이다. 공정거래법은 제23조(불공정행위 금지) 제1항 제8호에 ‘제

1호 내지 제7호 이외의 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위'를 규정하여 일반 조항을 마련하고 있다. 그러나 전기통신사업법 및 방송법, IPTV법 상 금지행위 규정에는 이러한 일반 조항이 없다.¹⁷⁾

셋째, IPTV법에는 방송통신위원회의 사실 조사 권한 혹은 자료 제출 요청 권한 등이 규정되어 있지 않다. 전기통신사업법은 신고나 인지에 의하여 금지행위 규정을 위반한 행위가 있다고 인정될 경우 소속 공무원에게 이를 확인하기 위한 사실 조사를 방송통신위원회가 명할 수 있다고 규정(법 제51조)하고 있고, 방송법 제85조의2(금지행위) 제4항에서는 “방송통신위원회는 금지행위의 위반 여부에 관한 사실관계의 조사를 위하여 필요한 경우 방송사업자등에게 자료 제출을 요청할 수 있다.”고 규정하여 직접 사업장에 출입하여 조사할 수는 없지만 자료 제출을 요청할 수 있는 권한을 인정하고 있다.

2) 콘텐츠 동등접근 관련 규정

IPTV법은 방송통신 융합 환경이 진전될수록 핵심 콘텐츠의 확보가 플랫폼 사업자의 경쟁력 확보에 가장 중요한 요소로 부각될 것임을 예상하여 이용자 후생복지와 방송 공익성 보호 차원에서 금지행위와 별도로 콘텐츠 동등접근을 규정하고 있다.

17) 대법원은 공정거래법 제23조 제1항 제8호의 일반조항에 대해 “복잡·다양한 경제활동 또는 시장 상황에서 발생할 수 있는 불공정거래행위 전부를 법률에 규정하는 것이 입법기술상 어려운 상황에서 공정거래 저해성에 있어 제1호 내지 제7호와 유사한 행위를 규제하기 위한 것이라고 하더라도, 위 제8호에서는 제1호 내지 제7호와 달리 기본적인 행위유형이나 이를 가늠할 대강의 기준조차 전혀 제시되어 있지 않아 수범자인 사업자의 입장에서는 구체적으로 통상의 사업 활동 중에 행하여지는 어떤 행위가 위 제8호에서 규정한 ‘공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위’에 해당하는 것으로서 금지되는지 여부를 예측하기가 매우 어렵다.”고 하면서 “위 제8호는 행위의 작용 내지 효과 등이 제1호 내지 제7호와 유사한 유형의 불공정거래행위를 규제할 필요가 있는 경우에 이를 대통령령으로 정하여 규제하도록 한 수권규정이라고 해석함이 상당하다. 따라서 같은 법 시행령에 위 제8호와 관련된 불공정거래행위의 유형 및 기준이 정하여져 있지 아니한 이상, 문제된 행위가 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위라고 하여 이를 위 제8호의 불공정거래행위로 의율하여 제재를 가할 수는 없다.”고 판시하고 있다(2008. 2. 14 선고, 2005두1879 판결).

IPTV법은 제20조에서 “인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자가 제공하는 방송프로그램을 방송통신위원회가 대통령령으로 정하는 기준에 따라 고시한 경우(이하 “주요방송프로그램”이라 한다) 일반 국민이 이를 시청할 수 있도록 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 하며 주요방송프로그램의 계약 행위 등에 있어 시청자의 이익 및 공정거래질서를 저해하여서는 아니 된다.”고 콘텐츠 동등접근 조항을 마련하고 있다.

즉, 방송통신위원회는 ① 해당 실시간 방송프로그램의 시청률 또는 시청점유율이 방송통신위원회가 정하는 비율 이상인지 여부, ② 해당 실시간 방송프로그램이 공익성이 있는지 여부, ③ 해당 실시간 방송프로그램의 접근·이용 또는 거래를 거절·중단 및 제한할 경우 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 경쟁력이 현저히 저하됨으로써 다른 사업자와의 공정한 경쟁이 저해되는지 여부(동법 시행령 제19조) 등을 고려하여 주요방송프로그램을 고시할 수 있고, 이렇게 고시된 프로그램은 IPTV 제공사업자에게 동등하게 제공하여야 한다.

그러나 IPTV법 제20조 콘텐츠 동등접근 조항은 채널사용사업자(PP)들이 IPTV 콘텐츠 사업자로 등록해야 하고, 방송통신위원회가 주요 프로그램을 고시해야 적용될 수 있다는 점에서 실효성이 없다는 비판을 받고 있다.

3) 시정조치 및 과징금 부과 관련 규정

사업자가 제17조 상의 금지행위를 하였을 경우, 방송통신위원회는 위반행위의 중지, 이용약관의 변경, 계약조항의 삭제 등 시정에 필요한 조치를 명하거나(법 제26조), 공정거래위원회와 협의하여 과징금을 부과할 수 있다(법 제17조 제2항). IPTV법은 금지행위 위반에 따른 과징금 부과 시에 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 횟수, 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 등을 고려하도록 규정하고 있고, 구체적인 위반행위의 중별 과징금 부과 상한액 및 산정기준은 시행령 제13조 제2항 [별표2]에서 규정하고 있다. 금지행위 유형 ①, ②, ④의 경우에는 매출액 1000분의 10 이하, ③에 해당하는 행위는 매출액의 1000분의 15 이하, ⑤, ⑥, ⑦에 해당하는

행위에는 매출액의 1000분의 20 이하까지 과징금을 부과할 수 있고, 제17조 제2항의 고려 사유와 함께 이에 영향을 미치는 위반행위의 주도 여부, 관련 시장에 미치는 영향 등을 고려하여 기준금액에 필수적 가중, 추가적 가중, 감경을 거쳐 최종적으로 과징금을 산정한다.

<표 6-3> 금지행위 위반에 따른 조치

인터넷멀티미디어방송사업법 제17조(금지행위) ② 방송통신위원회는 공정거래위원회와 협의하여 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우에는 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 횟수, 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 등을 고려하여 매출액 100분의 2 이하에서 대통령령으로 정하는 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 때에는 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

③ 방송통신위원회는 제2항에 따라 과징금 부과 처분을 받은 자가 납부기한 이내에 과징금을 납부하지 아니한 때에는 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

동법 제26조(시정명령 등) ① 방송통신위원회는 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 시정을 명하여야 한다.

④ 방송통신위원회는 제17조제1항을 위반하는 행위가 있을 때에는 해당 사업자에게 위반행위의 중지, 이용약관의 변경, 계약조항의 삭제 등 시정에 필요한 조치를 명할 수 있다.

나. 적용 사례(방송통신위원회 의결 제2009-16-065~067호, 2009.4.16)

1) 사실관계

KT, SKB, LGD(2009년 기준, 이하 IPTV 사업자라 함)는 인터넷 멀티미디어 방송 제공 사업자로 허가를 받아 IPTV 제공 사업을 하고 있는 사업자로, 홈페이지에 모집공고를 실시하여 제안서를 제출한 콘텐츠 사업자를 대상으로 채널평가 심사위원회의 채널 심사를 거쳐 우선 협상대상 채널을 선정하고 공급대가 산정 등의 협상을 통해 최종 사업자를 선정하였다.

IPTV 제공 사업자는 IPTV에 송출을 희망하는 IPTV 콘텐츠 사업자(IPTV PP라 함)

를 대상으로 실시간 방송프로그램 전송을 위한 전용회선 임대 계약을 체결하는 과정에서, 방송신호의 안정성과 품질열화 등의 사유를 들며 프로그램 화질에 관계없이 모든 방송프로그램을 전용회선 1회선에 1개 채널만 전송(다중화 기술사용 금지)하도록 요구하였고, 이후 채널의 방송신호 송출을 위해 협의하는 과정에서 IPTV PP가 원하는 타 사업자의 전용회선으로 송출이 가능한지 여부를 문의하였으나, 회선의 안정성(유지보수의 용이성) 등의 사유로 IPTV 제공 사업자의 전용 회선만을 사용하여 줄 것을 요청하였다.

또한, 전용회선 요금절감을 위해 기존 PP가 케이블TV 및 위성방송 등 플랫폼사업자에게 실시간 방송프로그램 전송을 위해 사용하고 있는 다중화(Muxing) 기술의 사용 문의에도 모든 방송프로그램은 전용 1회선에 1채널만 구성할 것을 요구한 사실이 확인되었다.

2) 방통위의 위법성 판단

o 관련법령

IPTV법 제17조 제1항 제5호 및 동법 시행령 제 15조(금지행위의 유형 및 기준)의 금지행위에 대한 판단기준은 IPTV 사업자의 행위가 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 PP에게 현저한 경제상의 손해를 감수하도록 강요하는 행위에 해당하는지 여부이다.

o 우월적 지위여부 판단

방송통신위원회는 “우월적 지위 혹은 거래상 지위는 독과점 등의 절대적인 지위가 아니라 상대방의 거래활동에 영향력을 미칠 수 있는 상대적인 지위”(대법원 2002.1.25 선고, 2000두9359 판결)라고 판시한 대법원 판례를 들며, 이러한 지위의 판단은 거래 상대방의 입장에서 사업자가 상품 또는 용역의 구입을 요청할 경우, 원치 않더라도 이를 받아들일 수밖에 없는지를 기준으로 하며, 이 사안의 경우 IPTV PP가 제공하는 프로그램의 경쟁력(시청률), 대체거래선 확보 가능성, 사업자의 규모 및 능

력 등을 기준으로 피심인(IPTV 제공 사업자)이 우월적 지위가 있는지를 판단해야 한다고 밝혔다.

이에 따라 지상파방송사업자는 방송프로그램에서 상당한 경쟁력을 가지고 있으며, 대체 거래선으로 지상파방송(플랫폼)과 케이블TV(103개) 등을 확보하고 있다는 점에서 IPTV사업자가 지상파방송사업자에 비해 우월적 지위를 가지고 있다고 볼 수 없다고 결정하였다. 또한 MPP 소속 콘텐츠 사업자 및 홈쇼핑채널도 방송프로그램의 경쟁력이 있고, 대체 거래선으로 케이블TV(103개) 등을 확보하고 있다는 점에서 IPTV 제공사업자가 우월적 지위에 있다고 판단하기에는 곤란하다 하였다.

그러나 중소PP는 대체 거래선을 확보하기 어렵고, 사업자의 규모 및 능력 면에서도 열세라는 점에서 IPTV사업자가 중소PP에 대해 우월적 지위에 있다고 판단하였다.

○ 특정 전용회선 사용 요구 행위 부당성 판단

<IPTV 제공 사업자의 자사 전용회선 사용 강요 관련>

IPTV 제공 사업자는 IPTV PP와 실시간 방송프로그램 제공과 관련하여 “인터넷 멀티미디어 방송콘텐츠 기본계약”을 체결하고 있으며, 동 계약에 따라 IPTV PP는 자신의 책임 하에 실시간 방송 프로그램의 방송신호를 주·예비회선으로 구성하여 IPTV 제공 사업자의 방송신호 수신설비 내 연결단자 앞까지 제공하고 있다.

방통위는 이러한 계약에 따라 IPTV PP의 귀책사유로 인하여 IPTV 제공 사업자가 실시간 방송프로그램을 수신하지 못하였을 경우에는 IPTV PP가 손해를 배상하도록 정하고 있음에도 불구하고 회선의 안정성 등을 이유로 IPTV PP에게 일방적으로 자사의 전용회선 사용을 요구하는 것은 거래상대방의 자유로운 의사결정을 방해하는 부당행위라 판단하였다.

<DS3급(45Mbps) 전용회선 1회선에 1채널 구성 관련>

또한 방통위는 이미 IPTV PP는 전용회선 사업자와 전용회선 임차 계약을 체결하

여 실시간 방송프로그램을 기존 케이블TV 및 위성방송 등 플랫폼 사업자에게 적정 할 압축률로 DS3급(45Mbps) 전용회선 1회선에 다수의 채널을 묶어(다중화) 전송하고 있고, 방송서비스 제공에 아무런 문제가 없다는 점, IPTV 방송국사는 국제표준을 준수하고 있어 플랫폼사업자와 기술조건이 동일하며, IPTV라 하여 다른 사항이 없고, 다중화(Muxing) 기술은 회선의 효율성을 높이는 기술로 케이블TV 및 위성방송 등에서는 이미 보편적으로 사용되고 있다는 점을 들어 IPTV 제공 사업자가 IPTV에 한해 프로그램의 화질에 관계없이 DS3급(45Mbps) 전용회선 1회선에 1개의 채널만 전송하도록 한 것은 부당한 행위로 판단하였다.

○ 시정조치

방통위는 IPTV 제공 사업자가 IPTV PP에게 IPTV 제공 사업자의 전용회선만을 사용토록 강요하고, 프로그램 화질에 관계없이 모든 방송프로그램에 대해 DS3급(45Mbps) 전용회선 1회선에 1개의 채널만 전송(다중화 기술 사용 금지)토록 요구한 행위는 IPTV 제공 사업자가 “우월적 지위를 이용하여 부당하게 IPTV PP에게 경제상의 손해를 감수토록 강요하는 행위”에 해당하여 IPTV법 제17조 제1항 제5호 및 동법 시행령 제15조 [별표3] 제5호 다목을 위반한 것으로 판단하였다. 이에 위반행위 중지 및 이용약관의 변경, 시정에 필요한 조치, 시정명령 이행결과의 보고 등을 명하였다.

2. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 불공정행위 규정에 대한 분석

가. 주요 규정 및 분석

1) 불공정행위 규정

독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 공정거래법이라 함) 제1조는 공정거래법이 “사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한

공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형있는 발전을 도모함"을 목적으로 하고 함을 밝히고 있다.

이러한 목적 하에 동법 제23조는 9가지 유형의 불공정거래행위를 금지하면서 동법 시행령 제36조 및 [별표 1의 2]에서 그 행위 유형을 28가지를 세분화하여 규정하고 있다.

<표 6-4> 공정거래법 상 불공정행위 유형

공정거래법상 불공정행위 유형 (법 제23조 제1항)	시행령 상 세부 유형 (령 제36조 제1항 [별표 1의2])
1. 부당하게 거래를 거절하거나	가. 공동의 거래거절 나. 기타의 거래거절
거래의 상대방을 차별하여 취급당하게 하는 행위	가. 가격차별 나. 거래조건차별 다. 계열회사의 차별 라. 집단적 차별
2. 부당하게 경쟁자를 배제하는 행위	가. 부당염매 나. 부당고가매입
3. 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하거나	가. 부당한 이익에 의한 고객유인 나. 위계에 의한 고객유인 다. 기타의 부당한 고객유인
강제하는 행위	가. 끼워팔기 나. 사원판매 다. 기타의 거래강제
4. 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위	가. 구입강제 나. 이익제공강요 다. 판매목표강제 라. 불이익제공 마. 경영간섭
5. 거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 거래하거나	가. 배타조건부거래 나. 거래지역 또는 거래상대방의 제한
다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위	가. 기술의 부당이용 나. 인력의 부당유인·채용 다. 거래처 이전 방해 라. 기타의 사업활동방해

공정거래법상 불공정행위 유형 (법 제23조 제1항)	시행령 상 세부 유형 (령 제36조 제1항 [별표 1의2])
6. 삭제	
7. 부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·상품·용역·무체재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위	가. 부당한 자금지원 나. 부당한 자산·상품 등 지원 다. 부당한 인력지원
8. 제1호 내지 제7호 이외의 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위	

2) 분석

사업자의 불공정거래 혹은 불공정경쟁 등의 남용적 영업행태를 규제하는 법규는 많다. 공정거래법을 비롯하여 표시광고의 공정화에 관한 법률, 하도급거래공정화에 관한 법률, 부정경쟁방지법, 상법 중 상호에 관한 규정, 특허법과 상표법, 저작권 등 지적재산권법, 각종 영업감독법 등에도 불공정경쟁을 금지하는 단편적 조항들이 산재하고 있다. 방송통신 영역에서는 방송법과 전기통신사업법, IPTV법 상의 금지행위 규정을 통해 불공정경쟁을 규제하고 있다.

이 중 공정거래법 제23조의 불공정거래행위는 모든 사업자를 적용대상으로 하는 ‘일반’ 불공정거래행위 규정이라 할 수 있다. 여기서 공정한 거래라 함은 공정한 경쟁보다 넓은 개념으로 사업자들 간에 경쟁하는 수단이나 방법이 불공정한 경우뿐만 아니라, 거래의 내용이나 조건이 불공정한 경우 또는 거래를 위한 교섭이나 정보제공에 있어서 상대방의 합리적인 선택을 제한하는 행위까지 포함한다.¹⁸⁾

그러나 공정거래법 상 불공정거래행위는 방송 영역에서 벌어지는 불공정경쟁을 규제하기에는 한계를 지닌다. SO가 PP에 대하여 행하는 대표적인 불공정거래행위인 거래거절, 이익제공강요, 차별적 취급, 구속조건부 거래, 거래상 지위남용 등은 공

18) 권오승 외, 「독점규제법」, 법문사, 11면.

정거래법 제23조 제1항 각 호에 정한 불공정거래행위 유형에 포섭될 수 있고, SO가 해당 방송시장에서 시장지배적지위를 가지고 있다는 점에 착안하면 공정거래법 제3조의2 제1항 각 호에 정한 시장지배적지위 남용행위 유형에 포섭될 수 있음이 사실이다. 그러나 PP의 SO 및 위성방송사업자에 대한 불공정거래행위의 경우에는 공정거래법의 적용 문제가 간단하지 않다. 홍대식 교수는 “방송시장에서의 금지행위 규제의 문제점과 개선방안”(2008)에서 ① 불공정거래행위 유형인 거래거절, 차별적 취급의 경우 경쟁제한성을 위주로 부당성을 판단하는데, 이와 같은 기준으로는 방송시장 고유의 위법성 문제, 예컨대 방송 고유의 목적인 양질의 다양한 방송프로그램의 개발 및 보급의 방해라는 위법성의 문제를 포섭하기 어렵다고 지적하였다.¹⁹⁾

나. 적용사례

대표적인 공정위 심결사례를 살펴보면 다음과 같다.

1) SO의 PP에 대한 불공정행위 관련(공정위 의결 제2006-078호, 2006.3.28)

o 사실관계

당시 종합유선방송사업자(SO)는 전국 77개 허가구역에서 116개 사업자가 영업 중이었고, 허가 구역별로 독과점적 지위를 행사하고 있었다. 또한 스카이라이프가 위성방송사업자로서 방송구역에 제한없이 영업 중이었다. 반면 방송채널사용사업자(PP)는 온미디어 등 MSP와 지상파 MPP 등을 제외하고는 대부분이 사업규모가 영세한 실정이었다.

피심의인 씨엠비한강케이블티비(이하 씨엠비라 함)는 서울시 영등포구를 방송구역으로 하는 사업자로 시장점유율이 88%였고, 시청자에게 송출하는 채널 80여개를 운영하고 있었다. 이 중 주요 MPP 및 의무송신채널을 제외하고 실제 계약을 체결할 수 있는 채널 수는 20여개였다.

19) 홍대식, “방송시장에서의 금지행위 규제의 문제점과 개선방안”, 경제규제와 법 제1권 제1호, 2008.5, 79면.

씨엠비는 2004년 5월 1일부터 PP인 (주)투데이티비로부터 프로그램을 공급받아왔으나, 2004년 신규채널 런칭시 약속한 마케팅 비용 3백만원을 지급하지 않았다는 이유로 2005년 프로그램 공급계약을 체결하지 않았다.

○ 공정거래위원회의 판단

이에 대해 공정거래위원회는 씨엠비가 방송법상 방송허가구역 내에서 가입자 기준 시청점유율이 88% 수준이므로 법 제4조 시장지배적사업자의 추정요건에 해당한다 보았다. 또한 해당 구역에서 씨엠비로부터 거래거절을 당할 경우 위성방송자밖에 선택의 길이 없어 PP 간에 씨엠비에게 프로그램을 런칭하기 위한 경쟁이 치열하고, 대체거래선 확보가 거의 불가능하며, 주수입원인 광고매출액이 피심인에 대한 프로그램 런칭 여부에 전적으로 의존하는 점을 볼 때 피심인이 PP에 대해 거래상지위가 있음을 인정하였다.

씨엠비가 PP의 프로그램 제공의무의 이행여부와 관계없는 신규채널 런칭비를 제공하지 않은 이유로 재계약을 거부한 행위에 대해서는 PP가 계약기간동안 프로그램 공급의무를 성실하게 이행하였고, 속칭 “런칭비”는 계약 당사자 간에 자유로운 의사에 따라 결정된 비용이 아니며 SO가 거래상 지위를 이용하여 요구하는 불합리한 자금이라 판단하여 행위의 부당성을 인정하였다.

공정위는 PP와 거래함에 있어 프로그램 공급여부와 직접적인 관련이 없고, 계약서상 명시되지 않은 신규채널 런칭비를 제공하지 않은 이유로 재계약을 거부하는 등 거래상대방에게 불이익을 주는 행위를 다시 해서는 안 된다고 시정명령을 내렸다.

2) PP의 SO에 대한 불공정거래행위 관련(공정위 의결 제2002-216호, 2002.12.30)

○ 사실관계

온미디어는 2001년 11월 2일 큐릭스계열 3차 SO인 (주)노원케이بل종합방송 및 (주)큐릭스광진성동방송으로부터 프로그램공급 요청을 받고도 계속적으로 프로그램을 공급하지 않다가, 2002월 10월에야 프로그램을 공급하면서 프로그램 공급계약서

상에 아래와 같이 '동일지역에서 선(先) 시행중인 SO의 상품과 현격한 차이없이 상품을 구성하고, 이를 위반할 경우 방송송출을 중단할 수 있다'는 내용의 거래조건을 설정하였다.

또한 2002년 3월 18일 및 2002년 4월 2일 3차 SO인 남부미디어넷(주)의 거래 요청에도 불구하고 자기의 프로그램을 공급하지 않은 사실이 있다.

○ 공정거래위원회의 판단

공정거래위원회는 온미디어의 첫 번째 행위가 공정거래법 제23조 제1항 제4호 및 동법 시행령 제36조 제1항 관련 일반불공정거래행위의 유형 및 기준 제6호 마목에서 규정하고 있는 경영간섭행위에 해당한다고 인정하였고, 두 번째 행위는 독점금지 및 공정이용에 관한 법률 제23조 제1항 제1호 및 동법 시행령 제36조 제1항 일반불공정거래행위의 유형 및 기준 제6호 나목에서 규정하고 있는 기타의 거래거절행위로 인정하였다.

이에 공정거래위원회는 온미디어가 자기의 프로그램 공급과 관련하여 거래상 지위를 이용하여 상품구성 등 거래내용을 제한함으로써 거래상대방의 경영을 간섭하거나 프로그램 공급행위를 거절하는 행위를 다시 하여서는 아니 된다는 시정명령을 내리면서 계약서 상 관련 내용을 수정 또는 삭제하고, 공정위로부터 시정명령을 받았다는 사실을 모든 거래상대방에게 서면으로 통지하도록 하였다.

3) SO의 부당한 공동행위 관련(공정위 의결 제2011-153호, 2011.8.24)

○ 사실관계

티브로드, 씨제이헬로비전, 씨앤앰, 현대에이치씨엔, 큐릭스 등 SO 사업자는 IPTV 사업자에게 방송프로그램을 공급하기로 한 PP인 온미디어의 방송채널을 공동으로 축소하고, IPTV사업자에게 방송프로그램을 공급하지 아니하는 조건으로 PP사업자인 씨제이미디어에게 공동으로 금전 지원을하기로 합의(부당한 공동행위)하였다.

o 공정거래위원회의 판단

공정위는 이러한 공동행위가 “PP사업자가 IPTV사업자에 방송프로그램을 공급하기 어렵도록 하여 PP사업자의 사업활동을 방해하였고, 그 결과 방송프로그램의 거래량이 감소함으로써 간접적으로 IPTV사업자의 사업활동도 방해한 것으로 판단되므로, 방송프로그램거래시장에서의 경쟁이 실질적으로 제한되거나 제한될 우려가 있음이 인정된다”고 하면서, 공정거래법 제19조 제1항 제9호에 위반되는 부당한 공동행위에 해당한다고 판단하였다. 아울러 시정명령과 함께 과징금을 부과하였다.

3. 전기통신사업법의 불공정행위 규정에 대한 분석

가. 규정

전기통신사업법은 제50조에서 다음과 같이 금지행위를 규정하면서 세부유형 및 기준을 마찬가지로 동법 시행령에 위임하고 있다.

<표 6-5> 전기통신사업법 상 금지행위 규정

전기통신사업법 제50조(금지행위) ① 전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하여서는 아니 된다.

1. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위
2. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 협정 체결을 부당하게 거부하거나 체결된 협정을 정당한 사유 없이 이행하지 아니하는 행위
3. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등으로 알게 된 다른 전기통신사업자의 정보 등을 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위
4. 비용이나 수익을 부당하게 분류하여 전기통신서비스의 이용요금이나 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등의 대가 등을 산정하는 행위
5. 이용약관(제28조제1항 및 제2항에 따라 신고하거나 인가받은 이용약관만을 말한다)과

다르게 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위

6. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보 제공의 대가를 공급비용에 비하여 부당하게 높게 결정·유지하는 행위
7. 「전과법」에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 전기통신역무를 이용하여 디지털콘텐츠를 제공하기 위한 거래에서 적정한 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위

② 전기통신사업자와의 협정에 따라 전기통신사업자와 이용자 간의 계약 체결(체결된 계약 내용을 변경하는 것을 포함한다) 등을 대리하는 자가 제1항제5호의 행위를 한 경우에 그 행위에 대하여 제52조와 제53조를 적용할 때에는 전기통신사업자가 그 행위를 한 것으로 본다. 다만, 전기통신사업자가 그 행위를 방지하기 위하여 상당한 주의를 한 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 제1항에 따른 금지행위의 유형 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

나. IPTV 불공정행위에 적용가능성

전기통신사업법은 전기통신사업의 적절한 운영과 전기통신의 효율적 관리를 통하여 전기통신사업의 건전한 발전과 이용자의 편의를 도모함으로써 공공복리의 증진을 이바지함을 목적으로 삼고 있으므로, 전기통신사업이 아닌 인터넷 멀티미디어 방송사업은 원칙적으로 이 법의 금지행위규정을 적용하기 어렵다. 그러나 전기통신사업법 제42조 제1항과 관련한 동법 시행령 별표 3의 IV.6의 규정을 살펴보면, 반드시 그렇지만은 않은 것을 알 수 있다.

즉, 시행령 별표3에서는 전기통신사업자가 전기통신서비스와 다른 전기통신서비스, 「방송법」 제2조에 따른 방송, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조에 따른 인터넷 멀티미디어 방송을 묶어서 판매하여 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위를 한 일정한 경우에 금지행위에 해당할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 전기통신사업자가 초고속인터넷서비스와 IPTV를 묶어서 판매하여 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 행위를 한 경우에 제한적으로 본 법의 금지행위가 적용될 여지가 있다.

방송통신위원회는 「결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준」을 통하여 결

합판매 금지행위의 세부유형과 그 심사기준을 제시하고 있는 바, 그 세부유형은 다음과 같다.

<표 6-6> 결합판매 금지행위 세부유형

결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준 제2조(정의) 1. "결합판매"라 함은 전기통신 서비스와 다른 전기통신서비스, 「방송법」 제2조에 따른 방송, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조에 따른 인터넷 멀티미디어 방송을 묶어서 이용자에게 판매하거나 이용하게 하는 행위를 말한다. 다만, 이용자의 인식, 거래관행, 생산기술 및 판매 효율성 등을 고려하여 하나의 전기통신역무 또는 서비스의 판매로 인정되는 경우에는 결합판매로 보지 아니한다.

제3조(결합판매의 금지행위 세부 유형) ①전기통신사업자가 결합판매를 함에 있어서 금지되는 행위의 세부 유형은 다음 각 호의 어느 하나와 같다.

1. 이용자가 개별적으로 가입하거나 이용할 수 있는 전기통신역무를 결합판매에 의해서만 가입하게 하거나 이용하게 하는 행위
 2. 인가역무 제공사업자가 인가역무가 포함된 결합판매를 제공하거나 다른 전기통신사업자에게 인가역무를 제공하는 경우, 동등결합판매에 필요한 필수요소를 정당한 이유없이 제공하지 아니하거나 부당하게 그 제공대가 등을 현저히 차별하는 행위
 3. 인가역무 제공사업자가 법 제10조제1항제1호에 따른 특수관계인의 지위에 있는 자로 하여금 부당하게 다른 전기통신사업자와 현저히 차별적인 조건으로 전기통신역무를 제공케 하여 결합판매를 함으로써 다른 전기통신사업자의 동등결합판매를 저해하는 행위
- ②제1항에서 규정하는 금지행위를 판단함에 있어서는 결합판매로 인한 비용절감, 이용자 편의 증대효과 및 시장지배력 전이 등 공정경쟁저해효과를 고려한다.

4. 방송법(안)의 불공정행위 규정에 대한 분석

가. 법안의 내용

방송통신 융합기술의 발전과 신규 매체의 증가로 인하여 방송시장에서의 경쟁이 치열해지면서, 우월적 지위를 이용하여 다른 방송사업자에게 부당한 거래조건을 요구하고, 이용약관과 다른 내용으로 시청자에게 요금을 청구하는 등 방송시장에서 불공정행위가 발생함에 따라 방송시장의 불공정행위 규제 필요성이 대두하였다. 전기통신사업법과 IPTV법에는 금지행위가 규정되어 있었으나, 방송법에는 금지행위 규

정이 없어 지금까지 방송시장의 불공정행위 규제는 실질적으로 일반 경쟁당국인 공정거래위원회가 담당하고 있었다. 그러나 방송시장의 특수성을 보장하고 규제의 효율성 및 형평성을 제고하기 위해 전문 규제기관인 방송통신위원회가 방송시장의 금지행위 규제를 담당하여야 한다는 주장이 제기되었다. IPTV 시장의 경우 사업 초기 단계로 가입자 점유율이 낮음에도 불구하고 사업자 간 또는 시청자를 대상으로 한 금지행위를 규제하고 있다는 점을 볼 때, 형평성 측면에서 기존의 방송시장에 대한 금지행위 규제가 마련되어야 한다는 인식이 있었다.

이에 따라 국회는 지난 2011년 7월 14일 방송법을 개정하여 다음과 같이 금지행위 규정을 신설하였다. 이 규정은 2012년 1월 15일부터 시행될 예정이다. 개정안에 따르면 방송시장의 금지행위 유형은 총 6가지이며, 방송통신위원회는 금지행위의 위반 여부에 관한 사실관계의 조사를 위하여 필요한 경우 자료제출을 요청할 수 있다. 방송통신위원회가 동법에 따라 시정조치 혹은 과징금을 부과하면 공정거래위원회는 사업자들의 동일한 행위에 대해 공정거래법상 시정조치 혹은 과징금을 부과할 수 없다.

<표 6-7> 방송법상 금지행위 규정

방송법 제85조의2(금지행위) ① 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 "방송사업자등"이라 한다)는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니 된다.

1. 정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업자등의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위
2. 다른 방송사업자등에게 적정한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위
3. 부당하게 다른 방송사업자등의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위
4. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위
5. 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위
6. 방송서비스의 제공 과정에서 알게 된 시청자의 정보를 부당하게 유용하는 행위

② 방송통신위원회는 방송사업자등이 금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 금지행위의 중지, 계약조항의 삭제 또는 변경, 금지행위로 인하여 시정조치를 명령받은 사실의 공표 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다.

③ 방송통신위원회는 공정거래위원회와 협의하여 방송사업자등이 금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 사업의 미개시나 사업 중단 등으로 인하여 매출액이 없거나 매출액 산정이 어려운 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 5억원 이하의 금액을 과징금으로 부과할 수 있다.

④ 방송통신위원회는 금지행위의 위반 여부에 관한 사실관계의 조사를 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 방송사업자등에게 자료의 제출을 요청할 수 있다.

⑤ 금지행위의 세부적인 유형 및 기준에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑥ 제1항을 위반한 방송사업자등의 행위에 대하여 방송통신위원회가 제2항에 따라 시정조치를 명하였거나 제3항에 따라 과징금을 부과한 경우에는 그 방송사업자등의 동일한 행위에 대하여 동일한 사유로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 시정조치를 명하거나 과징금을 부과할 수 없다.

방송법 개정에 현재 금지행위 세부유형에 관한 방송법 시행령이 다음과 같이 입법예고(방송통신위원회공고 제2011-72호)되어 있는 상황이다.

<표 6-8> 방송법 상 금지행위 세부유형(입법예고안)

방송법상 금지행위 유형 (법 제85조의2)	시행령 상 세부 유형 (령 제63조 제5항 [별표 2의4])
1. 정당한 사유없이 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업자등의 서비스 제공에 필 수적인 설비에 대 한 접근을 거부· 중단·제한하거나 채널 편성을 변경	I 채널·프로그램 제공·필수적인 설비 접근 거부 등 1. 정당한 사유 없이 채널의 제공을 거부·중단·제한하는 행위 가. 정당한 사유 없이 채널의 제공을 위한 협의 또는 계약의 체결 을 거부하거나 채널의 제공을 거부 또는 중단하는 행위 나. 채널을 제공하면서 정당한 사유 없이 불리한 대가 또는 이용조 건을 부과하거나 그 수량 또는 내용을 제한하는 행위 2. 정당한 사유 없이 프로그램의 제공을 거부·중단·제한하는 행위 가. 정당한 사유 없이 프로그램의 제공을 위한 협의 또는 계약의 체 결을 거부하거나 프로그램의 제공을 거부 또는 중단하는 행위

방송법상 금지행위 유형 (법 제85조의2)	시행령 상 세부 유형 (령 제63조 제5항 [별표 2의4])
하는 행위	나. 프로그램을 제공하면서 정당한 사유 없이 불리한 대가 또는 이용조건을 부과하거나 그 수량 또는 내용을 제한하는 행위 3. 정당한 사유 없이 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하는 행위 가. 자신이 보유하고 있는 전송선로설비 또는 유선방송설비로서 다른 방송사업자등이 그 서비스 제공에 필수적인 설비의 사용 또는 접근을 요청하였을 때 정당한 사유 없이 협의 또는 계약의 체결을 거부하거나 체결된 계약 등을 이행하지 않는 행위 나. 다른 방송사업자등이 계약 등에 의하여 정당하게 사용하고 있는 필수설비를 정당한 사유 없이 차단하거나 사용을 제한하는 행위 다. 정당한 사유 없이 필수설비를 사용하고 있는 다른 방송사업자등에게 차별적인 대가 또는 이용조건을 제시하여 필수설비에 대한 접근을 제한하는 행위 4. 정당한 사유 없이 다른 방송사업자등의 채널사용에 관한 권리를 제한하는 등 채널 편성을 변경하는 행위
2. 다른 방송사업자 등에게 적정한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위	II. 적정한 수익배분 거부 등 1. 다른 방송사업자 등에게 적정한 수익배분을 거부 또는 거부하는 행위 가. 적정한 수익배분을 위한 계약 및 체결된 수익배분 계약의 이행을 거부 또는 지연하는 행위 나. 이면계약 등을 통해 현저히 불리한 수익배분 조건의 수용이 강요하는 행위 2. 다른 방송사업자 등에게 적정한 수익배분을 제한하는 행위 가. 계약조건 또는 수익산정 범위와 방식 등을 부당하게 설정·변경함으로써 적정한 수익배분을 제한하는 행위 나. 다른 경제상의 이익을 요구하거나 손해를 감수하도록 하여 사실상 수익배분이 현저히 줄어들게 하는 행위
3. 부당하게 다른 방송사업자등의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위	III. 방송시청의 방해 등 1. 부당하게 다른 방송사업자 등이 제공하는 방송의 시청을 방해하는 행위 가. 다른 방송사업자등의 서비스 제공에 필요한 시설 또는 장비를 파손하거나 기타의 방법으로 다른 방송사업자등의 방송시청을 부당하게 방해하는 행위 나. 개별 시청자의 가입 동의 없이 공동주택의 대표 등과 단체계약을 체결하는 방법 등으로 다른 방송사업자등의 방송시청을 부당하게 방해하는 행위

방송법상 금지행위 유형 (법 제85조의2)	시행령 상 세부 유형 (령 제63조 제5항 [별표 2의4])
	2. 부당하게 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위 가. 가입계약 또는 계약해지 시 과도한 이익을 제공하거나 과도한 위약금을 청구하는 등으로 다른 방송사업자등의 서비스 제공계약 체결을 부당하게 방해하는 행위 나. 다른 방송사업자등의 서비스 또는 자신의 서비스에 대하여 이용요금, 이용조건, 서비스의 품질에 관하여 거짓으로 고지하거나 중요한 사항을 고지하지 아니하여 다른 방송사업자등의 서비스 제공계약의 체결을 부당하게 방해하는 행위 다. 부당하게 시청자와 다른 방송사업자등의 방송서비스 제공을 배제하는 내용의 이용계약을 체결하는 행위
4. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위	IV. 부당한 시청자 차별 1. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송서비스를 제공하거나 제안하는 행위 2. 부당하게 시청자를 차별하여 방송서비스에 관한 사항을 고지하거나 고지하지 아니하는 등의 방법으로 다른 시청자에 비하여 현저하게 불리한 요금 또는 이용조건으로 이용계약을 체결하도록 유도하여 방송서비스를 제공하는 행위 3. 방송서비스와 인터넷멀티미디어 방송서비스 등을 포함한 다른 방송서비스 또는 전기통신서비스 등과 묶어서 판매(“결합판매”)하면서 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리한 요금 또는 이용조건으로 방송서비스를 제공하는 행위. 이 경우 부당한 시청자 차별을 판단할 때에는 결합판매로 인한 비용절감, 시청자편익 증대효과 및 시장지배력 전이 등 공정경쟁 저해효과를 고려하여야 한다.
5. 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위	V. 이용약관에 위반하는 방송서비스 제공 등 1. 이용약관에 위반하여 방송서비스를 제공하는 행위 2. 이용계약과 다르게 이용요금을 청구하는 행위 3. 가입자의 의지를 확인하지 않고 방송서비스를 제공하는 행위
6. 방송서비스의 제공 과정에서 알게 된 시청자의 정보를 부당하게 유용하는 행위	VI. 시청자 정보의 부당한 유용행위 1. 방송서비스의 계약 체결 및 제공 과정에서 알게 된 시청자의 이용실적 등 시청자관련 정보를 부당하게 공개하거나 제3자에게 제공하는 행위 2. 방송서비스의 계약 체결 및 제공 과정에서 알게 된 시청자의 이용실적 등 시청자관련 정보를 자신 또는 제3자에게 제공하여 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위

나. IPTV 불공정행위에 적용가능성

방송법 상 금지행위 규정은 그 행위 주체를 “방송사업자·중계유선방송사업자·음
 악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자”로 한정하고 있어, 원칙적으로
 IPTV 사업자를 대상으로 하지 않고 있다. 때문에 입법예고된 시행령 [별표 2의4]
 IV.3.에서 “방송서비스, IPTV서비스 혹은 전기통신서비스를 결합판매하면서 부당하
 게 시청자를 차별하여 현저하게 유리한 요금 또는 이용조건으로 방송서비스를 제공
 하는 행위”를 금지하고 있으나, 이 역시 IPTV 사업자를 직접적으로 규제하는 근거는
 되지 못한다.

제2절 국외의 법령 체계

1. 미국

가. 방송통신규제체계

1) 규제 법령

미국은 방송과 통신이 통합된 단일법 체제를 유지하고 있는 대표적인 나라이다.
 1934년 커뮤니케이션법(Communication Act)을 제정하였고, 1996년에는 텔레커뮤니
 케이션법(Telecommunication Act)으로 개정하여 미국의 방송통신 시장을 규제하고
 있다.

1996년 커뮤니케이션법 제정 이전에 미국의 방송통신 규제 골격은 1934년 커뮤니
 케이션법과 1982년 수정동의 판결(MKJ)²⁰⁾ 등 FCC와 법원이 내린 각종 재정·판결

20) 미국의 1996년 통신법 핵심 조항들은 1982년 미 법원의 수정동의판결(MKJ: Modified Final Judgement)을 통해 통신사업자들에게 부과된 규제들을 완화하면서 동시에 새로
 운 규제들을 부과하는 방식으로 내용이 형성된 것이다. 과거 미 법무부는 FCC가

들에 의하여 매우 다원적이며 복잡한 구조로 되어 있었다.

미디어 전환이라고 하는 통신과 방송의 융합을 포괄하는 커뮤니케이션법의 개정
은 1996년 ‘텔레커뮤니케이션법’으로 이루어졌다. 이 법은 통신시장의 진입완화와
시장 환경 변화에 따른 불필요한 규제철폐, 특히 시내전화서비스 시장에서의 경쟁도
입 등을 배경으로 하고 있다. 미국은 1996년 개정 커뮤니케이션법에서 사업자와 네
트워크, 서비스를 구분하여 개별적으로 규제하던 방식에서 탈피하여 통합 규제 방식
으로 변화를 꾀하였고, 미디어 부문 규제 패러다임을 ‘공익성’에서 ‘경쟁’으로 전환하
였다.

1996년 커뮤니케이션법의 제정의 핵심 내용은 1984년 MFJ 이래 고착되어 왔던 지
역전화, 장거리 전화, 케이블 TV 시장의 독점체제를 타파하고, 서비스 간 상호진입을
추진함으로써 경쟁체제로의 전환을 추진한 것이다. 즉 지역전화사업자가 장거리 전
화 및 케이블 TV 시장에 진입하고, 장거리 전화사업자는 지역전화시장과 케이블 TV
시장에, 그리고 케이블 TV 사업자는 지역전화시장과 장거리 전화시장에 진입할 수
있도록 상호 진입장벽을 철폐함으로써 미디어 시장에 경쟁도입을 추진하였다.²¹⁾

AT&T의 시장지배력을 적절히 제어하지 못한다고 판단하여 이에 따라 1974년에
AT&T를 독점금지법 위반으로 제소하였고, AT&T는 장기화된 소송을 종결하기 위하
여 1982년 법무부와의 합의안(1982년 동의명령이라고도 함)에 동의하였다. 이 합의안
은 앞서 1956년 동의명령을 수정하는 형식을 취하였기 때문에 수정동의판결이라고 하
였다. MKJ의 주요 내용은 다음과 같다. 22개의 Bell계 지역전화회사는 1984년 1월1일
부터 AT&T로부터 분리 매각(divestiture)되어 7개의 지역전화지주회사(RBOC:
regional Bell Operating Company)로 재조직되도록 하였다. RBOC에게는 사업영역제
한(line-of-business restriction)이 부과되었는데, 지역교환전송구역(LATA: local
exchange and transport areas)을 만들어 RBOC는 LATA간 서비스만 제공하도록 하고,
LATA간 서비스 제공과 장비제조를 금지하였다. 또한 RBOC는 장거리사업자, 정보서
비스 제공자에게 동등한 상호접속을 제공하도록 하고, 차별적 행위를 금지하였다(자세
한 내용은 김희수 외, 「미국의 1996년 통신법 개정의 영향 분석 I」, 정보통신정책연
구원, 2002 참조).

21) 이기현/정윤식, 「디지털 융합시대 미디어 산업 및 정책 패러다임 전환 종합 연구: 디
지탈 시대 미디어 융합 정책의 현안과 과제」, 한국방송광고공사, 2006, 154면.

2) 규제 기관

미국의 방송통신 관련 정책·규제시스템은 연방통신위원회(FCC: Federal Communications Commission, 이하 'FCC'라 한다)로 대표된다. 미국은 1934년 커뮤니케이션법에 근거하여 설립된 FCC에서 방송·통신 전반을 규제하고 있다. FCC는 미국 국민에게 신속하고, 효율적으로 국내와 법세계적인 커뮤니케이션 서비스를 합리적인 비용(reasonable costs)에 비차별적(without discrimination)으로 제공해야 할 책무(mission)를 갖는다.²²⁾ FCC는 커뮤니케이션법에 의하여 합리적인 요금 서비스, 방송 프로그램에 대한 규제, 방송사업자 인허가 및 각 사업자간 분쟁조정, 방송·통신 영역에 대한 준사법적 권한을 보유하고 있다. 또한 시행규칙을 제정하는 준입법권도 가지고 있다.

미국의 방송통신 시장 규제는 전문규제기관인 FCC뿐만 아니라, 입법부, 행정부, 사법부 및 연방공정거래위원회(FTC: Federal Trade Commission) 등에 의한 분산된 규제권한을 특징으로 한다.²³⁾ FTC는 미국의 독점금지법²⁴⁾에 기하여 방송통신 시장을 획정하고, 시장지배력 보유여부 등을 평가하여 반경쟁행위에 대한 사후적 규제를 시행하고 있다.

나. IPTV 시장 사후규제 법령

미국에서 IPTV 시장을 규율하는 별도의 법령은 없다. IPTV를 비롯한 유료방송 역시 커뮤니케이션법의 규제 범위에 포섭된다. 다만, 미국은 1992년 케이블 텔레비전 가입자 보호 및 경쟁법(The Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)을 제정하여 텔레비전 프로그램 시장에서의 공정 경쟁을 보장 측면에서 의무재송신을 규제하고 있다. 이에 따르면 채널이 12개 이상 되는 캐

22) Title1 of the Communications Act of 1934 - 47.U.S.C. §151

23) 자세한 내용은 김낙순, 「OECD 주요국 통신시장의 규제체계 및 경쟁상황 평가」, 김낙순의원실, 2005, 38면이하 참조.

24) 미국 독점금지법은 크게 셔먼법과 클레이튼법, 연방거래위원회법이 주축이 되어 있다.

이블 TV 사업자는 전체 채널의 3분의1을 지역방송 재전송을 위해 할당해야 하고, 지상파 방송사는 케이블 TV 사업자에게 재전송에 대한 보상 요구를 할 수 있다. 의무 재송신을 통해 지상파채널을 제공하는 케이블이나 위성방송 사업자는 강제 저작권 허락에 의해 개별 저작권자별로 저작권료 협상을 할 필요가 없고, 저작권료 산정 방식도 법으로 규정되어 있다.²⁵⁾

2. 영국

가. 방송통신법체계

영국은 과거 우리나라와 같이 통신 분야와 방송 분야를 별도로 규제하는 이원적 규제체계를 지니고 있었다. 통신 분야는 1984년 통신법(Telecommunication Act)과 1949년 무선통신법(Wireless Telegraphy Act)에 의해 규제되었다. 방송 분야의 경우 1954년 텔레비전법과 1984년 케이블방송법이 통합된 1990년 방송법이 규제 기본법이었으나, 후에 방송서비스 유형에 따라 기존 아날로그 방송은 1990년 방송법, 디지털 방송은 1996년 방송법의 규제를 받았다.

영국은 방송통신 융합현상이 진전됨에 따라 1986년 방송관련 규제기구의 단일화에 관한 제안이 있는 후, 지속적인 의견수렴을 거쳐 방송 규제기구의 단일화를 핵심 내용으로 하는 “A New Future for Communication”이라는 백서를 2002년 12월에 발표하였다. 2002년 11월에는 새로운 커뮤니케이션 법안을 발표하고, 2003년에는 방송통신의 융합현상에 대한 법 적용 및 콘텐츠 규제 등의 내용을 포함한 커뮤니케이션 법(Communication Act 2003)이 제정되었다. 이 법은 총 6장 411조와 schedule 19조로 구성되어 있으며, ‘최소한의 규제원칙(Light Tough Regulation)’을 핵심내용으로 하여 단일법, 단일체제로 운용되는 수평적 모델을 확립하였다.

2003년 커뮤니케이션법에 따라 Ofcom이 기존의 통상산업부(DTI)와 문화매체체육

25) 이상우, “융합 환경에서 콘텐츠에 대한 접근과 합리적 거래체계 : 지상파채널을 중심으로”, 「경제규제와 법」 제3권 제2호, 2010.11, 250-251면 참조.

부(DCMS) 체제 하의 5개 규제위원회의 전권을 이양 받아 통합 규제기구로 출범하였다.²⁶⁾ Ofcom은 조직 내부의 구성 및 예산에 대해 완전한 독립성을 보장받는 공법인(Public Corporation)으로서 방송 및 통신에 대한 전반적인 규제를 담당하며 방송 산업 내의 경쟁과 투자 확대를 위한 탈규제적 정책을 지향한다. 2003년 커뮤니케이션법은 Ofcom의 주된 의무가 통신 영역에서 시민의 이익을 제고하고, 관련 시장에서 경쟁을 촉진하여 소비자의 이익을 제고하는데 있다고 규정하고 있다.²⁷⁾

나. IPTV 시장 사후규제 법령

영국은 2003년 커뮤니케이션법 제정으로 수평적 규제체제로 전환하였으며, 융합 서비스인 IPTV에 대하여도 여타의 전송 및 방송서비스와 동일한 방식으로 규제하고 있다. 따라서 별도로 IPTV를 규제하는 법률은 존재하지 않는다.

영국에서 방송통신 분야에 대한 사후규제는 커뮤니케이션법과 경쟁법에 근거하여 Ofcom이 집행을 담당한다.²⁸⁾

2003년 커뮤니케이션법에서는 방송통신 분야에서 경쟁법적 문제가 발생한 경우, Ofcom으로 하여금 경쟁법(the Competition Act 1998)에 해당되는 사안인지의 여부를 먼저 고려하여 그에 따른 적절한 절차를 밟도록 규정하고 있다. 영국 커뮤니케이션법 제371조에서는 “1998년 경쟁법에 근거한 Ofcom의 기능”을 규정하면서, 방송통신 영역에서의 경쟁법 집행에 대해 Ofcom과 OFT(the Office of Fair Trading)에게 동시관할권을 인정하고 있다.

26) 한정미, “방송콘텐츠 관련 법제의 개선방안”, 「연구보고」 2006-05, 한국법제연구원, 2006.5, 38면.

27) Communication Act 2003

28) 임준 외(2009), 「금지행위 세부유형 등 개선방안 연구」, 정책연구 09-39, 정보통신정책연구원, 82면.

<표 6-9> 영국 커뮤니케이션법상 동시관할권 규정

371 OFCOM's functions under the Competition Act 1998

(1) The functions to which subsection (2) applies shall be concurrent functions of OFCOM and the Office of Fair Trading.

(2) This subsection applies to the functions of the Office of Fair Trading under the provisions of Part 1 of the Competition Act 1998 (c. 41) (other than sections 38(1) to (6) and 51) so far as relating to—^a

(a) agreements, decisions or concerted practices which are of the kind mentioned in section 2(1) of that Act (agreements, decisions or practices affecting trade and having as their object or effect the prevention, restriction or distortion of competition) and which relate to activities connected with communications matters; or

(b) conduct which is of the kind mentioned in section 18(1) of that Act (conduct abusing a dominant position) and relates to such activities.

371조 1998년 경쟁법에 근거한 OFCOM의 기능

(1) OFCOM과 OFT는 (2)항의 기능에 대한 동시관할권을 가진다.

(2) 본 조항은 다음과 관련하여 1998년 경쟁법 Part1(제38조(1)에서 (6), 제51조를 제외한)에 의거한 OFT의 기능에 적용된다.

(a) 경쟁법 제2조(1)(동의, 결정, 거래에 영향을 주는 관례, 경쟁에서 언급된 종류의 동의, 결정, 혹은 합의된 관례로서 커뮤니케이션 사안과 관련된 행위

(b) 경쟁법 제18조(1)(우월적 지위 남용 행위)와 관련된 행위

(8) OFCOM may carry out, in respect of activities connected with communications matters and concurrently with the Office of Fair Trading, the functions of the Office of Fair Trading under any of paragraphs 3, 7, 19(3) and 36 to 39 of Schedule 13 to the Competition Act 1998 (transitional provisions).

(8) OFCOM은 커뮤니케이션 사안과 관련된 활동에 대해 OFT와 공동으로 1998년 경쟁법 부칙13의 제3, 7, 19(3)과 36내지39 상의 OFT 기능을 수행할 수 있다.

(10) No objection shall be taken to anything done under by or in relation to OFCOM under the Competition Act 1998 (c. 41) on the ground that it should have been done by or in relation to the Office of Fair Trading.

(10) 1998년 경쟁법에 의거하여 OFCOM에 의해 혹은 OFCOM과 연계되어 이루어진 어떠한 것에 대해서도 OFT에 의해 혹은 OFT에 연계되어 이루어져야 한다는 이유로 이의를 제기할 수 없다.

영국은 2004년 경쟁법 제54조 개정을 통해 OFCOM를 포함한 산업별 규제기구

(NRA; National Regulatory Authority)가 OFT와 동등한 지위에서 영국 경쟁법을 집행할 수 있는 권한을 부여했다.²⁹⁾ 1998년 경쟁법에 대한 동시관할권 지침³⁰⁾은 실제 경쟁법 사항의 집행 시 사전에 규정된 규제 관할권 설정 절차에 따라 사안별로 담당 기관을 선정하기 위한 기준을 제시하고 있다. 실제 불공정행위와 관련한 사안이 발생하면, OFT는 전문성, 관련 규제 경험, 해당 사안의 영향 범위 등을 기준으로 한 동시관할권 절차에 따라 담당기관을 지정한다. 그러나 실제로는 해당 기관과의 긴밀한 사전 협의를 통하여 전술한 경쟁법상 금지행위 중 방송통신과 관련한 사안은 OFCOM이 담당하고 있다. 이러한 동시관할권 지침은 규제기관 간 협력 규정을 통해 상충하거나 이중적인 규제, 규제기관간의 공동 규제 등의 문제를 원천적으로 해결한다. OFT와 OFCOM은 공통 사안에 대해서는 조치를 취하기 전 항상 상대방에게 통지해야 하고, 둘 또는 둘 이상의 경쟁기관이 하나의 사안에 대해 동시관할권이 있는 경우 모든 경쟁기관의 합의 또는 어느 기관이 수행할 것인지에 대한 결정이 이루어지기 전에는 조치를 취할 수 없다.³¹⁾

29) 임준 외(2009), 84면.

30) The Competition Act 1998 (Concurrency) Regulations 2004 (No. 1077).

31) The Competition Act 1998 (Concurrency) Regulations 2004 (No. 1077) 제5조(분쟁 조정) (1) 관련 기관들이 적절한 기간 내에 지침 제4조(2)에 따른 합의에 이르지 못하는 경우 OFT는 국무장관에게 이 사실을 서면으로 보고해야 한다.

(2) (1)항의 합의 실패 사실에 대해 OFT가 보고하고 난 후에는 관련 기관들 중 누구라도 국무장관에게 관련 사실을 서면으로 진술할 수 있다.

(3) 국무장관은 OFT의 보고서를 수령한 후 8 영업일 내에,

(a) 어느 기관이 해당 사안에 관한 관할권을 행사할 것인지를 결정하고, 결정된 기관에 이관되도록 지시; 그리고

(b) 서면으로 모든 관계기관에 해당 사안에 관한 관할권의 행사 및 이관 일자 등을 통보한다.

(4) 제3항(a)호에 따른 결정에 국무장관은 제2항의 진술을 고려해야 한다.

제7조(업무이관)

(1) 제(2)항 및 제(4)항에 따라 해당 사안에 관하여 제1절이 정한 업무를 해 온 기관은 그 업무에 대해 공동관할권을 갖는 기관과 해당 사안의 이관에 대해 협의할 수 있다.

(2) 제(4)항에 따라 업무를 수행해 온 기관(transferor)과 그 업무에 공동관할권을 갖는 기관(transferee)이 사안의 이관에 대하여 협의한 경우, 업무를 수행해 온 기관은

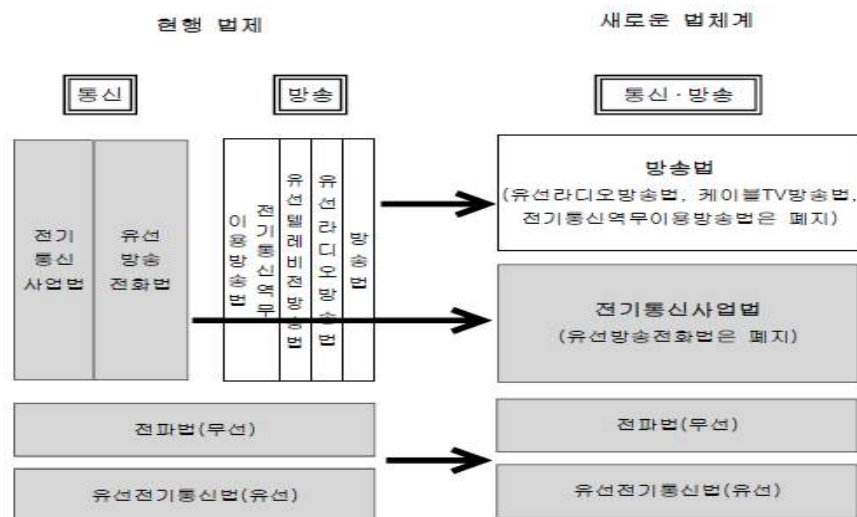
3. 일본

가. 방송통신법체계

1) 규제 법령

2010년 11월 26일 일본은 방송·통신분야에 있어서 디지털화의 추세에 대응하기 위한 제도의 정리 및 합리화를 도모하고, 각종방송형태에 대하여 제도의 통합 및 무선국의 면허·방송업무의 인정제도를 탄력화 하는 등 방송·전파·전기통신사업자에 관한 제도의 정비를 시행하고자 기존의 8개의 관련법을 4개의 법으로 통합하고, 방송통신 관련법 개정을 60년 만에 시행하였다. 기존에 방송과 통신의 세부 서비스별로 세분화되어 있던 8개 법률을, 방송 및 통신을 중심으로 4개 법률로 통합하였다.

[그림 6-1] 일본의 방송·통신관련 새로운 법체계



출처 : 總務省(2010), 박민성(2011)에서 재인용

서면으로 해당 사안에 관련된 사업자들에게 그 사실을 통보해야 하며, 통보 후 7일 내에 해당 협의에 관한 서면 의견서를 제출해 줄 것을 요구해야 한다.

방송 영역의 경우 각각 방송법, 유선 텔레비전 방송법, 유선 라디오법, 전기통신역무이용방송법으로 수직적으로 나뉘어 있던 법률을 방송법으로 통합하였다. 방송을 기간방송(방송전용 또는 우선적으로 방송용으로 할당된 주파수를 사용하는 방송으로 지상파방송 등) 및 일반방송(기간방송 외의 방송)으로 분류하여 차별적인 규제체계를 마련하였다. 기간방송에는 지상파방송과 BS(위성)방송 등이 해당되며, 일반방송에는 케이블 방송, IPTV가 포함된다. 케이블TV, 케이블라디오, 전기통신역무이용 방송에 대해서 허가와 등록으로 이원화된 진입제도를 등록으로 통일하였고, 나아가 지상파 TV 재송신 동의 관련 분쟁이 신속하고, 원활하며, 전문적으로 해결될 수 있도록 전기통신분쟁처리위원회의 알선 및 중재제도를 정비하였다.

나. IPTV 시장 사후규제 법령

일본에서도 우리나라와 같이 IPTV 시장만을 별도로 규율하는 전기통신서비스이용방송법(電氣通信役務利用放送法)이 존재하였으나, 2010년 방송법 통합 과정에서 폐기되었다. 전기통신서비스이용방송법 및 방송법 상에 금지행위 규정은 존재하지 않는다.

다만, 일본에서도 전기통신사업법 내 금지행위 규정은 존재한다. 그 내용은 다음과 같다.

<표 6-10> 일본 전기통신사업법 상 금지행위 규정

제30조 총무대신은 총무성령으로 정한 바에 의해 제34조 제2항에서 규정하는 제2종 지정 전기통신 설비를 설치하는 전기통신사업자에 대해, 해당 제2종 지정 전기통신 설비를 이용하는 전기통신역무의 제공업무에 관한 최근 1년간의 수익금액의 해당 전기통신역무에 관한 업무 구역과 동일한 구역 내에 있어서 모든 동종의 전기통신역무의 제공의 업무에 관계된 해당 1년간의 수익액을 합산한 금액에 차지하는 비율이 총무성령으로 정한 비율을 초과한 경우, 해당 비율의 추이 기타 사정을 감안하고 다른 전기통신사업자와의 사이의 적정한 경쟁 관계를 확보하기 위해 필요하다고 인정될 때에는 해당 제2종 지정 전기통신 설비를 설치한 전기통신사업자를 제3항부터 제5항까지의 규정적용을 받는 전기통신사업자로서 지정 할 수 있다.

② 총무대신은 전 항의 규정에 의한 지정의 필요가 없어졌다고 인정될 때에는 해당 지

정을 해제해야 한다.

③ 제1항의 규정에 의해 지정된 전기통신사업자 및 제33조 제2항에서 규정하는 제1종 지정 전기통신 설비를 설치한 전기통신사업자는 다음에 언급한 행위를 해서는 안 된다.

1. 다른 전기통신사업자의 전기통신 설비와의 접속의 업무에 관해 알게 된 사항 기타 전기통신사업자 및 그 이용자에 관한 정보를 해당 업무용으로 제공하는 목적 이외의 목적을 위해 이용하거나, 또는 제공하는 것.
2. 그 전기통신 업무에 관해 특정한 전기통신사업자에 대해 부당하게 우선적인 취급을 하거나, 또는 이익을 주거나, 또는 부당하게 불리한 취급을 하거나, 또는 불이익을 주는 것.
3. 다른 전기통신사업자(제164조 제1항 각 호에서 언급하는 전기통신사업을 운영한 자를 포함한다.) 또는 전기통신 설비의 제조업자 또는 판매업자에 대해, 그 업무에 대해서 부당하게 규율을 하거나, 또는 간섭을 하는 것.
- ④ 총무대신은 전항의 규정에서 위반한 행위가 있다고 인정될 때에는 제1항의 규정에 의해 지정된 전기통신사업자 또는 제33조 제2항에서 규정하는 제1종 지정 전기통신 설비를 설치하는 전기통신사업자에 대해 해당행위의 정지 또는 변경을 명할 수 있다.
- ⑤ 제1항의 규정에 의해 지정된 전기통신사업자 및 제33조 제2항에 규정하는 제1종 지정 전기통신 설비를 설치하는 전기통신사업자는 총무성령으로 정한 바에 의해 총무성령으로 정한 계산과목의 분류 그 밖에 회계에 관한 수속에 따라 그 회계를 정리하고, 전기통신업무에 관한 수지상황 기타 그 회계에 대해 총무성령으로 정한 사항을 공표하지 않으면 안 된다.

제31조 제33조 제2항에서 규정한 제1종 지정 전기통신 설비를 설치하는 전기통신사업자가 법인일 때에는 그 임원은 그 총 주주(주주총회에서 결의를 할 수 있는 사항의 전부에 대해 의결권을 행사한 것을 할 수 있지 않는 주주를 제외하고, 회사법(2005년 법률 제86호)제879조 제3항의 규정에 의하고 의결권을 갖는 것이라고 간주된 주주를 포함한다.) 또는 총사원의 의결권의 과반수를 해당 전기통신사업자가 가지는 회사(이하 이 항에서 「자회사」라고 한다.), 해당 전기통신사업자를 자회사로 보는 모법인(동법 제879조 제1항에 규정한 모법인을 말한다. 이하 2항 및 제87조 제1항 제3호에서 동일.) 또는 해당 모법인의 자회사(해당 전기통신사업자를 제외한다.)에 해당하는 전기통신사업자로, 총무대신이 지정하는 것(이하 「특정 관계 사업자」라고 한다.)의 임원을 겸해서는 안 된다.

② 제33조 제2항에서 규정하는 제1종 지정 전기통신 설비를 설치하는 전기통신사업자(법인인 경우에 한한다. 이하 이 조에서 동일.)는 다음에서 언급하는 행위를 해서는 안 된다. 다만, 총무성령으로 정한 부득이한 이유가 있을 때에는 예외로 한다.

1. 제33조 제2항에서 규정하는 제1종 지정 전기통신 설비와의 접속에 필요한 전기통신 설비의 설치 또는 보수, 토지 및 이것에 정착하는 건물, 그 밖의 공작물의 이용 또는 정보 제공에 관해 특정 관계 사업자에게 비해 다른 전기통신사업자에게 불리한 취급을 지나는 것.
2. 전기통신업무 제공에 관한 계약체결의 매개, 또는 대리 기타 다른 전기통신사업자로 부터의 업무수탁에 대해서, 특정 관계 사업자에 비해 다른 전기통신사업자에게 불리

한 취급을 갖는 것.

3. 총무대신은 전항의 규정에 위반되는 행위가 있다고 인정될 때에는 제33조 제2항에 규정한 제1종 지정 전기통신 설비를 설치한 전기통신사업자에 대해 해당 행위의 정지 또는 변경을 명한 것을 할 수 있다.
 4. 제33조 제2항에서 규정하는 제1종 지정 전기통신 설비를 설치하는 전기통신사업자는 매년, 총무성령으로 정한 바에 의해 제2항의 규정준수를 위해 강구한 조치 및 그 실시 상황에 대해 총무성령으로 정한 사항을 총무대신에게 보고해야 한다.
-

전기통신사업법은 전기통신역무의 적절한 운영과 전기통신의 효율적 관리를 통하여 전기통신사업의 건전한 발전과 이용자의 편의를 도모함으로써 공공복리의 증진을 이바지함을 목적으로 삼고 있으므로, 국내와 동일하게 일본에서도 전기통신사업이 아닌 IPTV는 원칙적으로 이 법의 금지행위규정을 적용하는 것은 생각하기 어렵다. 또한, 전기통신사업법은 제2조의 정의규정에서 전기통신사업을 “전기통신역무를 타인의 수요에 응하기 위해 제공하는 사업(방송법 (1950년 법률 제132호)제52조의10 제1항에서 규정하는 수탁 방송 역무, 유선라디오방송 업무의 운용 규정에 관한 법률 (1951년 법률 제135호)제2조에서 규정하는 유선라디오방송, 유선방송 전화에 관한 법률 (1957년 법률 제152호)제2조 제1항에서 규정하는 유선방송 전화 역무, 유선 텔레비전 방송법 (1972년 법률 제114호)제2조 제1항에서 규정하는 유선 텔레비전 방송 및 동법 제9조의 규정에 의한 유선 텔레비전 방송 시설의 사용승낙에 관계되는 사업을 제외한다)을 말한다.”라고 규정하고 있어 IPTV에 적용가능성은 없다고 보여진다.

일본에서 방송시장의 사후규제는 일반 경쟁 당국인 공정거래위원회(公正取引委員會)가 “사적독점 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률(私的獨占の禁止及び公正取引の確保に關する法)”에 근거하여 담당하고 있다. 일본 독점금지법 제2조 제9항에서는 다음과 같이 「불공정한 거래방법」에 대해 각호에 규정하고 있다.

<표 6-11> 일본 독점금지법상 금지행위 규정

일본 독점금지법 제2조 ⑨ 이 법률에서 「불공정한 거래방법」이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 정당한 이유 없이 경쟁자와 공동으로 다음의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 것
 - 가. 어떤 사업자에 대하여 공급을 거절하거나 공급에 관련된 상품 혹은 용역의 수량 혹은 내용을 제한하는 것
 - 나. 다른 사업자에게 어떤 사업자에 대한 공급을 거절하게 하거나 공급에 관련된 상품 혹은 용역의 수량 혹은 내용을 제한하게 하는 것
2. 부당하게 지역 또는 상대방에 따라 차별적인 대가로 상품 또는 용역을 계속하여 공급하는 것으로서 다른 사업자의 사업 활동을 곤란하게 할 우려가 있는 것.
3. 정당한 이유 없이 상품 또는 용역을 그 공급에 필요한 비용에 현저하게 못 미치는 대가로 계속하여 공급하는 것으로서 다른 사업자의 사업 활동을 곤란하게 할 우려가 있는 것.
4. 자기가 공급하는 상품을 구입하는 상대방에게 정당한 이유 없이 다음 어느 하나의 구속조건을 붙여 해당 상품을 공급하는 것
 - 가. 상대방에 대하여 판매하는 해당 상품의 판매가격을 정하여 이를 유지하게 하는 것 등 상대방의 상품판매가격에 대한 자유로운 결정을 구속하는 것
 - 나. 상대방이 판매하는 해당 상품을 구입하는 사업자의 상품판매가격을 정하여 상대방으로 하여금 그 사업자에게 유지하게 하는 등 상대방으로 하여금 그 사업자의 상품 판매가격의 자유로운 결정을 구속하게 하는 것
5. 자기의 거래상의 지위가 상대방보다 우월한 것을 이용하여 정상적인 상관습에 비추어 부당하게 다음 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 것.
 - 가. 계속하여 거래하는 상대방(새로이 계속하여 거래하고자 하는 상대방을 포함. 나중에 같은)에 대하여 그 거래에 관련된 상품 또는 용역 이외의 상품 또는 용역을 구입하게 하는 것.
 - 나. 계속하여 거래하는 상대방에 대하여 자기를 위해 금전, 용역 등 경제상의 이익을 제공하게 하는 것.
 - 다. 거래의 상대방으로부터 거래에 관련된 상품의 수령을 거부하고, 거래상대방으로부터 거래에 관련된 상품을 수령한 후 그 상품을 거래상대방에게 인수하게 하고, 거래상대방에 대하여 거래대가지불을 지연하게 하거나 그 금액을 줄이고, 기타 거래상대방에게 불이익한 거래조건을 설정·변경하거나 거래를 실시하는 것
6. 전 각 호의 것 외에, 다음 어느 하나에 해당하는 행위로써 공정한 경쟁을 저해할 우려가 있는 것 중, 공정거래위원회가 지정하는 것
 - 가. 부당하게 다른 사업자를 차별적으로 대우하는 것
 - 나. 부당한 대가로 거래하는 것
 - 다. 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하거나 강제하는 것
 - 라. 상대방의 사업 활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 것
 - 마. 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 것
 - 바. 자기 또는 자기가 주주 혹은 임원인 회사와 국내에서 경쟁관계에 있는 다른 사업

자와 거래상대방과의 거래를 부당하게 방해하거나 그 사업자가 회사인 경우에, 그 회사의 주주 혹은 임원이 그 회사에 불이익하게 되는 행위를 하도록 부당하게 유인하거나 교사하거나 강제하는 것

일본 독점금지법상 불공정한 거래의 유형은 부당하게 다른 사업자를 차별적으로 취급, 부당한 대가로 거래, 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인 또는 강제, 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래, 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용한 상대방과의 거래 등이 있다.

이는 우리 독점금지 및 공정거래에 관한 법률상 불공정한 거래유형과 유사하다. 즉, 우리법상 불공정 유형 중 IPTV에 적용될 수 있는 부분이 일본 독점금지법상 적용이 가능하다고 볼 수 있다.

4. 시사점

IPTV 등 유료방송시장에 대한 해외의 사후규제 현황을 정리하면 다음 표와 같다.

<표 6-12> 국외 IPTV 불공정행위 규율에 대한 조사·분석 요약

	방송통신법 체계	IPTV 규제법이 일반 방송법과 분리되어 있는지 여부	별도법에 금지행위 규정 여부 (조항내용)	금지행위 해당될 경우 제재수단	공정거래법 적용 여부	기타
우리나라	수직적 규제 체계 (방송법, 전기통신사업법, IPTV법 등)	분리 (인터넷멀티 미디어방송 사업법)	포함 (제17조)	과징금, 시정명령, 처벌은 없음	적용 (독점금지 및 공정거래에 관한 법률)	
미국	수평적 규제체계 (communication act)	통합	별도의 금지행위 규정 없음	-	적용 (독점금지법)	

EU	수평적 규제체계	통합	별도의 금지행위 규정 없음	-	-	
영국	수평적 규제체계 (communications act)	통합	별도의 금지행위 규정 없음	-	-	* 커뮤니케이션법 제2조 Ofcom과 OFT의 동시 관할권 존재
독일	수직적 규제체계 (방송법, 통신법)	분리(텔레미디어법, Telemediengesetz, TMG)	별도의 금지행위 규정 없음	-	적용 (경쟁제한금지법)	
일본	수직적 규제체계 (방송법, 전기통신사업법 등)	분리 (전기통신 서비스 이용방송법) 그러나, 2011년 10월부터 방송법으로 규제)	양 법 모두 별도의 금지행위 규정 없음	-	적용 (사적독점금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률)	

해외의 규제 현황을 살펴보면, 다음의 두 가지 시사점을 찾을 수 있다.

첫째는, IPTV 시장만을 규율하는 별도의 법령이 없다는 사실이다. 이는 미국 및 영국의 경우 커뮤니케이션법 제정을 통해 수평적 규제체계로 전환하였고, 일본도 2010년 유료방송법 및 전기통신이용방송법 등을 폐기하고 통합방송법을 제정하며 방송시장 전체에 대한 일관적인 규제체계를 세우려 했기 때문이다.

둘째는, 방송시장에 대한 규제법 상에 금지행위 세부유형이 규정되어 있지는 않지만, 미국 및 영국 등에서는 전문규제기관에 사후규제 권한을 인정하고 있다는 점이다. 미국의 경우 DOJ와 FCC의 결정이 충돌하는 경우 관습법상 ‘우선적 관할권의 원칙’에 따라 법원이 이를 전문 규제기관에 이첩 또는 위임하게 된다. 우선적 관할권의 원칙이란 사법 및 행정적 판단의 조정을 위해 관습법상 형성된 원칙으로 지방법원에 대해 자신의 관할권 내 사안이라도 1심 판결 시 관련 규제기관으로의 이첩을 허용하

는 원칙이다. 이러한 원칙의 근거에는 각 전문 규제기관의 전문성과 경험을 적극적으로 활용하고 특정 분야에 대한 규제의 통일성과 일관성을 제고한다는 취지가 깔려 있다.

이러한 점을 살펴보았을 때, 우리나라도 방송통신 분야의 전문규제기관인 방송통신위원회가 좀 더 적극적으로 시장을 규제할 필요성이 있다. 방송통신 영역 법체계를 전반을 수평적 규제체제로 전환하는 것은 어렵다 하더라도 경쟁상황평가에서 유료방송 및 IPTV 시장이 하나의 시장으로 확정되어 평가되고 있는 만큼 방송법 및 IPTV법을 정비하여 방송시장에서의 사후규제에 일관성을 확보하는 것이 중요하다.

제3절 현행 법령의 문제점 및 개선방안

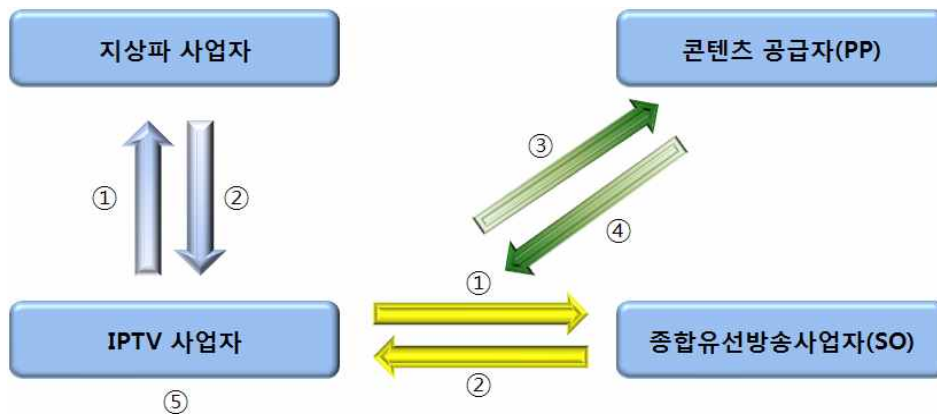
1. 문제의 제기 및 법체계적인 쟁점

경쟁상황평가에서 유료방송시장이 하나의 시장으로 확정되어 평가되고 있는 시점에, 다른 유료방송과 IPTV 시장을 따로 규율하는 현행법체계는 문제가 있다. 이러한 점에서 방송통신융합환경에서 수직적 규율체계는 한계를 가진다.

그렇다고 법체계 전반을 수평적 규율체제로 전환하는 것을 기다리는 것은 타당하지 않다. 입법정책적으로 수평적 규율체계를 지향하되, 현재 확인된 문제에 대해서는 현행 체제에서 발빠르게 대응하는 것이 타당하다.

이와 별도로 현행 체제를 유지하면서, 정비방안의 마련을 위하여 다음 몇 가지 법체계적인 쟁점이 있다.

[그림 6-2] 금지행위 주체별 유형화



첫째(①), IPTV 사업자가 종합유선방송사업자(SO)나 지상파사업자와 같이 방송법상의 규율을 받는 다른 사업자에게 행하는 불공정행위는 어떻게 규율할 것인가가 문제이다. 우리 현행 방송통신법제의 금지행위규정은 당해 법률의 적용을 받는 사업자가 그 주체로 설정되어 있다. 방송법은 방송사업자 등이, IPTV 사업법은 IPTV 사업자가, 전기통신사업법은 전기통신사업자가 행하는 불공정행위를 금지하도록 조문화되어 있다. 따라서 IPTV 사업자가 종합유선방송사업자(SO)나 지상파사업자와 같이 방송법상의 규율을 받는 다른 사업자에게 행하는 불공정행위는 IPTV 사업법의 금지행위규정을 개정하여 규율하는 것이 타당하다. 구체적으로 (i) 현행 IPTV법 제17조 각 호에 포섭할 수 있는 것은 포섭 후 시행령을 개정하여, (ii) 현행 IPTV법 제17조 각 호에 포섭할 수 없는 것은 각 호를 신설하면 된다.

둘째(②), 첫번째와 반대로 종합유선방송사업자(SO)나 지상파사업자와 같이 방송법상의 규율을 받는 다른 사업자가 IPTV 사업자에게 불공정행위를 하는 것을 어떻게 규율할 것인가가 문제이다.

이 경우는 우선 신설된 방송법상의 금지행위규정을 개정하여 이를 규율하는 방법을 생각해 볼 수 있다(제1안). 이러한 방법은 SO는 방송법의 적용을 받는 사업자이므로

로, 현행 방송통신법 체계상 자연스럽다.

다른 한편 IPTV법 금지행위규정을 개정하여 이를 규율하는 방법을 생각해 볼 수 있다(제2안). IPTV법의 목적이 “방송과 통신이 융합되어 가는 환경에서 인터넷 멀티 미디어 등을 이용한 방송사업의 운영을 적정하게 함으로써 이용자의 권익보호, 관련 기술과 산업의 발전, 방송의 공익성 보호 및 국민문화의 향상을 기하고 나아가 국가 경제의 발전과 공공복리의 증진에 이바지하는 것을 목적으로”하기 때문에, 이와 같은 개정이 체계정당성에 반하지는 않는다.³²⁾ 그러나 현행 제17조 금지행위규정이 그 주체를 ‘인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자’로 한정하고 있기 때문에, 조문 구조의 근본적인 변화가 필요하다.

연구자는 현행 방송법과 IPTV법 및 금지행위 규정의 특성을 종합적으로 고려하여 볼 때, SO의 IPTV사업자에 대한 불공정행위는 신설 방송법상 금지행위 규정을 개정하여 규율하는 것이 더 타당하다고 생각한다.

셋째(③), IPTV 사업자가 콘텐츠제공사업자(PP)에게 행하는 불공정행위도 이미 설명한 우리 현행 방송통신법제의 금지행위규정의 규율체계, 즉 당해 법률의 적용을 받는 사업자가 그 주체로 설정되어 있는 것을 고려하면, IPTV 사업법의 금지행위규정을 개정하여 규율하는 것이 타당하다. 구체적으로 (i) 현행 IPTV법 제17조 각 호에 포섭할 수 있는 것은 포섭 후 시행령을 개정하여, (ii) 현행 IPTV법 제17조 각 호에 포섭할 수 없는 것은 각 호를 신설하면 된다.

넷째(④), 지배적인 콘텐츠제공사업자(MPP)가 IPTV 사업자에게 불공정행위를 하는 것을 어떻게 규율할 것인가의 문제이다.

우선 신설된 방송법상의 금지행위규정을 개정하여 이를 규율하는 방법을 생각해 볼 수 있다(제1안). 그러나 이 유형은 IPTV법 금지행위규정을 개정하여 이를 규율하는 방법이 좀 더 타당하다고 생각된다(제2안). 이미 서술한 것처럼, 현행 제17조 금지

32) 밑줄을 통한 강조는 연구진이 한 것이다.

행위규정이 그 주체를 '인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자'로 한정하고 있어 약간의 문제가 있지만, 이 때 지배적인 콘텐츠제공사업자는 IPTV법 제2조 제5호 나·의 '인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자'에 해당하게 되고, 이들과 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자간의 관계는 전형적인 '인터넷 멀티미디어 등을 이용한 방송사업 시장'에서 발생하는 행위이므로, 방송법보다는 IPTV법에서 규율하는 것이 법의 목적에 비추어 타당하다고 판단하기 때문이다(IPTV법 제1조 참고).

따라서 이 유형은 IPTV법에서 주체를 변경하여 규율하는 것이 타당하다.

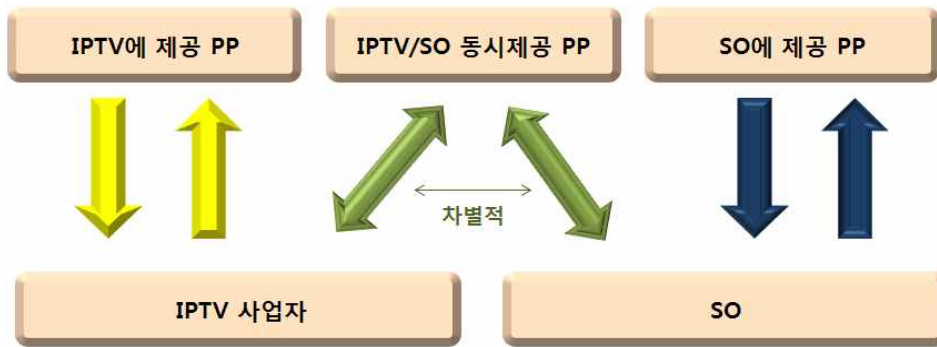
변경 전	변경 후
인터넷멀티미디어방송사업법 제17조(금지행위) ① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.	인터넷멀티미디어방송사업법 개정안 제17조(금지행위) ① 인터넷 멀티미디어 방송사업자는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.

<참고> 인터넷멀티미디어방송사업법 제2조(정의) 5. "인터넷 멀티미디어 방송사업자"란 다음 각 목의 사업자를 말한다.

가. 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자 : 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업을 하기 위하여 제4조제1항에 따른 허가를 받은 자

나. 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자 : 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업을 하기 위하여 제18조제2항에 따라 신고·등록하거나 승인을 받은 자

[그림 6-3] IPTV 사업자와 PP의 불공정행위의 관계



다섯째(⑤→⑤), IPTV 사업자가 IPTV 사업자에게 행하는 불공정행위는 당연히 IPTV 사업법의 금지행위규정을 개정하여 규율하는 것이 타당하다. 구체적으로 (i) 현행 IPTV법 제17조 각 호에 포섭할 수 있는 것은 포섭 후 시행령을 개정하여, (ii) 현행 IPTV법 제17조 각 호에 포섭할 수 없는 것은 각 호를 신설하면 된다.

2. 방송법상 금지행위와 대칭적 규제 필요

한편, IPTV법 금지행위 규정을 개정하면서, 신설된 방송법 금지행위 규정을 반드시 참고하여야 한다. IPTV법의 금지행위와 방송법상의 금지행위의 규율수준이 대칭적이어야 양자 간의 공정경쟁을 방해하지 않기 때문이다.

<표 6-13> IPTV법 및 방송법 상 금지행위 규정 비교

	IPTV법	방송법
1	1. 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위	-
2	2. 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하거나 이용약관과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위	5. 이용약관을 위반하여 방송서비스를 제공하거나 이용약관과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위

	IPTV법	방송법
3	3. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 유용하는 행위	6. 방송서비스의 제공 과정에서 알게 된 시청자의 정보를 부당하게 유용하는 행위
4	4. 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위	4. 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위
5	5. 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적절한 수익 배분을 거부하는 행위	2. 다른 방송사업자들에게 적절한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위
6	6. 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위	3. 부당하게 다른 방송사업자들의 방송시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위
7	7. 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위	1. <u>정당한 사유 없이</u> 채널·프로그램의 제공 또는 <u>다른 방송사업자들의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한</u> 하거나 채널 편성을 변경하는 행위
-	-	1. <u>정당한 사유 없이</u> 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업자들의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위

이렇게 보았을 때, IPTV법상 금지행위와 방송법상 금지행위의 유형 간에 큰 차이가 존재하지는 않는 것으로 파악된다. 그러나 세부적으로 다음 몇 가지 점에 대한 검토가 필요하다.

첫째, IPTV법에는 “정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위”를 규정하고 있으나, 방송법에는 이에 상응하는 금지행위가 규정되어 있지 않다.

둘째, 방송법에는 “정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업자들의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 채널 편성

을 변경하는 행위”가 규정되어 있다. 이것은 “정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공을 거부·중단·제한하는 행위”, “정당한 사유 없이 다른 방송사업자등의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하는 행위”, “정당한 사유 없이 채널 편성을 변경하는 행위”로 세분할 수 있다. IPTV법은 이와 관련하여 제7호에서 “정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위”를 규율하여 두 번째 행위에 상응하는 행위를 규율하고 있다. 그러나 첫 번째와 세 번째 행위는 규율하고 있지 않다. 따라서 IPTV법에 이러한 유형을 추가하여야 하는지 검토가 필요하다.

셋째, 방송법은 “다른 방송사업자들에게 적정한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위”를 금지행위로 규정하고 있는 반면, IPTV법은 “우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적정한 수익 배분을 거부하는 행위”로 규정하여 그 범위가 협소하다. 따라서 IPTV법에 이 범위를 확대하는 것을 검토할 필요가 있다.

3. 현행 IPTV 사업법으로 규율되지 않는 금지행위 유형

가. IPTV 사업자가 우월적 지위를 이용하여 IPTV PP로 하여금 「방송법」 상의 방송사업자들에게 콘텐츠 제공을 하지 못하도록 하는 행위

이 유형은 현행법 제5호에 포섭될 수 있는 유형이다. 따라서 새로운 호의 신설은 필요하지 않다. 다만, 시행령 별표 3에 이러한 유형이 명확하게 규정되어 있지 않으므로, 명확하게 규정하는 것이 타당하다. 나목과 유사하므로, 새로운 목을 신설할 필요없이 나목을 다음과 같이 개정하여 규정하면 족하다.

그러나 이렇게 시행령 개정안만을 도출하고 법률을 다시 보면, 이러한 유형이 법 제17조에서 예정하고 있는 것인지 의문이 든다. 바로 제1항에서 제1항 본문이 이러

한 유형을 명확하게 예정하고 있지 않기 때문이다. 따라서 다음과 같이 법률안과 시행령을 개정하는 것이 타당하다.

변경 전	변경 후
법 제17조 ①인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.	법 제17조 ①인터넷 멀티미디어 방송사업자는 사업자 간 · 「방송법」 상의 방송사업자 등간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.
5. (인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가) 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적절한 수익 배분을 거부하는 행위	5. <u>인터넷 멀티미디어 방송사업자가 우월적 지위를 이용하여 다른 방송사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적절한 수익 배분을 거부하는 행위</u>
령 [별표 3] 5. 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에 대한 우월적 지위 남용행위 나. 우월적 지위를 이용하여 부당하게 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자와의 콘텐츠 공급계약 체결을 거부하도록 하거나, 부당하게 차별적인 조건으로 계약을 체결하도록 하거나 이를 강요하는 행위	령 [별표 3] 5. 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 우월적 지위 남용행위 나. 우월적 지위를 이용하여 부당하게 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자 또는 「방송법」 상의 방송사업자등과의 콘텐츠 공급계약 체결을 거부하도록 하거나, 부당하게 차별적인 조건으로 계약을 체결하도록 하거나 이를 강요하는 행위 1) 콘텐츠 제공에 관한 협정 체결을 정당한 사유없이 지연·거부·중단하는 행위 2) 불리한 대가 또는 이용조건을 부과하거나 그 수량 또는 내용을 제한하는 방법으로 콘텐츠 제공 협약 내용을 불이행하거나 이행을 중단·지연하는 행위

나. IPTV 제공 사업자가 정당한 사유없이 채널 제공을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 유형

실태조사 결과 IPTV 제공 사업자와 IPTV PP와의 거래 과정에서 지적된 불공정행위 유형 중 하나는 부당한 채널 변경 및 배제 유형이었다. 이는 현행 법령에서 명시

적으로 금지하고 있지 않은 유형이다. 따라서 현행 법령을 개정하여 이를 명확하게 하는 것이 타당하다. 이는 IPTV 제공 사업자의 우월적 지위를 토대로 발생하는 불공정행위이기 때문에 현행법 제5호 우월적 지위 남용에 포섭하거나, IPTV 제공 사업자를 행위 주체로 하는 제1호 서비스 제공 거부행위에 포섭할 수도 있다. 그러나 제5호 우월적 지위 남용으로 포섭한다면, 이 호의 내용이 지나치게 확대될 염려가 있고, 제1호 서비스 제공 거부행위를 확대하여 규정하면 다른 유형을 하나의 유형으로 포섭하는 오류를 범하게 된다. 따라서 다음과 같이 새로운 호를 신설하는 것이 타당하다. 이는 위에서 검토한 방송법상 금지행위와 대칭적 규제를 하는 하나의 방법이기도 하다.

변경 전	변경 후
없음	법 제17조① (신설) O. <u>정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공을 거부·중단·제한하는 행위</u>

다. IPTV PP가 IPTV 제공 사업자에 대해 과도한 수급 비용을 요구하는 유형

실태조사 결과에 따르면, 신규 플랫폼사업자가 콘텐츠 제공을 요청할 경우, 콘텐츠 사업자는 가입자가 많은 플랫폼에게 받는 불이익에 대한 보상을 요구하는 사례가 많다. 지상파, MPP등 콘텐츠 경쟁력이 강한 사업자들은 후발사업자에게 과도한 콘텐츠비용을 요구하고 있으며, 케이블의 일반 PP역시 후발사업자가 콘텐츠를 요구할 경우, SO에 대해서 받는 불이익까지 콘텐츠 수급비용에 포함해서 요구하고 있다. 후발사업자인 IPTV 사업자는 가입자가 많지 않은 상황으로 콘텐츠사업자의 수익극대화 전략에 따라 콘텐츠 제공거절 또는 경쟁플랫폼에서 손해보는 비용에 대한 요구 등 높은 수급비용을 요구하고 있다. 이러한 유형은 현행법이 규율을 예정하고 있지 않다.

원칙적으로 이러한 유형의 행위는 영업행위의 일종이므로, '사적 자치의 원칙'에 따라 일응 인정할 수 있다. 그러나 그것이 우리 헌법 제119조 제2항에서 규정하고

있는 “시장의 지배와 경제력의 남용”에 해당하는 경우에는 국가가 “규제와 조정을 할 수 있다”고 판단된다(헌법 제119조 제2항).³³⁾ 결국 이와 같은 유형의 행위를 IPTV법의 개정을 통하여 새롭게 금지행위로 규율할 것인지, 아니면 정상적인 영업행위의 일 유형으로 인정하여 계속 허용할 것인지는 개별적인 검토가 필요하다. ‘사적 자치의 원칙’에 따라 이와 같은 유형의 행위를 인정하더라도, 시장의 거래관행, 사업자간 지위, 매체의 특성, 구체적 행위를 살피고 사례를 축적하여 법에서 금지하는 행위 유형을 법제화하여야 할 것이다.

그렇다면, 우리 IPTV법 입법자는 왜 이와 같은 유형을 금지하는 규정을 두지 않은 것일까? 현재 이에 대한 입법자료가 남아있지 않아³⁴⁾ 정확한 이유는 알 수 없다. 따라서 지금 시점에서 추측해 보면, 첫째, 우리 방송의 역사에서 보았을 때 콘텐츠제공자가 방송사업자에 비하여 우월적 지위를 가지는 것은 매우 낮은 모습이었어서 입법자는 IPTV 시장에서도 콘텐츠사업자가 제공사업자에게 우월적 지위를 이용하여 과도한 수급비용을 요구할 수 있으리라 생각지 못하였다고 추측해 볼 수 있다. 둘째, 우리 입법자가 설사 이러한 예측을 하였더라도 이러한 문제는 제20조 콘텐츠 동등접근 규정을 통하여 해결될 수 있다고 예측하지 않았을까 추측해 볼 수 있다.

그렇다면, 현행 IPTV법 제20조 콘텐츠 동등접근 규정만으로 이러한 유형의 불공정행위를 모두 규율할 수 있을까? 연구자는 그럴 수 있을 것이라 판단된다. 제20조가 모든 콘텐츠에 대한 콘텐츠 동등접근을 규율하고 있지 않지만 필요한 콘텐츠를 확보할 수 있는 근거가 되므로, 시청자의 이익과 공정거래를 위하여 필요한 한도 내에서는 이를 이용하여 해결하고, 그 밖의 것은 사적 자치의 원칙의 적용을 받도록 하여 콘텐츠사업자가 영업행위를 할 수 있도록 하는 것이 타당하다고 생각한다. 이렇게 판단한다면 이러한 유형을 금지행위에 포섭하기 위한 개정은 불필요하다.³⁵⁾

33) 신현윤, 『경제법』, 법문사, 2007, 17-18쪽.

34) 용추위 보고서 검토 결과.

35) 이에 관해서는 연구진 내부 회의에서 지속적으로 논의가 되었을 정도로 논쟁적인 쟁점이었다.

라. 결합판매 유형의 신설 검토

모든 결합판매를 규제하는 것은 타당하지 않지만, 현저히 이용자의 이익을 해치거나 공정경쟁을 해치는 경우 이를 규제할 명확한 근거가 필요하다. IPTV법은 제17조 제1항 제4호 및 시행령 제15조 제1호 [별표3]에서 이용자 이익을 저해하는 결합판매를 규율하고 있다. 그러나, 현재 IPTV법 금지행위 규정은 그 행위 주체를 “인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자”로 하고 있어 문리해석상 IPTV 사업자 간의 금지행위만을 규율하는 것으로 해석될 여지가 많다. 한편, “이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려”에 해당하는 경우에는 이러한 주체와 객체의 제한을 받지 않는다고 해석한다면 제15조 제1호 [별표3]의 4. 가목 또는 다목에 해당한다고 해석될 여지도 있다.

그러나 집행 차원에서 생각해보면, 이러한 해석상의 논란 자체가 금지행위 규정의 적용에 상당한 부담으로 작용하여 실효적으로 금지가 이루어지지 않을 염려가 있다. 금지행위 규정은 국민에게 부담적 행위이기 때문이다. 따라서 IPTV 법 제17조 제1항 제4호 및 [별표 3] 4. 부당한 이용자 차별행위 중 다목을 인터넷 멀티미디어 방송사업자가 전기통신서비스와 다른 전기통신서비스, 「방송법」 제2조에 따른 방송에 따른 방송을 묶어서 판매(이하 “결합판매”라 한다)하는 경우에 이를 이용하는 자와 일부 서비스만을 이용하는 이용자와 비교하여 어느 일방을 현저히 부당하게 지속적으로 차별하는 경우로 확대할 필요가 있다.

변경 전	변경 후
법 제17조① 4. 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위	법 제17조① 4. 인터넷 멀티미디어 방송사업자가 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위
령 [별표 3] 4. 부당한 이용자 차별행위다. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 다른 전기통신업무 또는 방송업무 등과 묶어서 판매하는 경우에 인터넷 멀티미디어 방송 서비스만을 이용하는 이용자보다 현저히 부	령 [별표 3] 4. 부당한 이용자 차별행위다. 인터넷 멀티미디어 방송사업자가 전기통신서비스와 다른 전기통신서비스, 「방송법」 제2조에 따른 방송에 따른 방송을 묶어서 판매(이하 “결합판매”라 한다)하는 경

변경 전	변경 후
당하게 지속적으로 차별하여 유리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위	우에 이를 이용하는 자와 결합판매 서비스 중 일부 서비스만을 이용하는 이용자 중 일방을 현저히 부당하게 지속적으로 차별하여 유리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위

마. 일반규정의 신설 검토

기술법 중 하나인 방송통신법은 그 발전속도가 빠르다. 따라서 금지행위 규정을 모두 '법률'의 형식으로 규정하게 되면, 변화하는 현실에 적절히 대응할 수 없다. 따라서 금지행위 규정의 핵심요건인 주체와 대상, 공정거래 침해성 또는 시청자 이익 침해성은 법률에 규정하고, 이를 구체화하는 행위유형은 시행령으로 정하도록 위임하는 입법기술적인 방법을 사용하는 것이 타당하다.

이미 우리 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제23조 제1항은 제8호에서 이러한 일반규정을 두고 있다.

제23조(불공정거래행위의 금지) ① 사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위(이하 "불공정거래행위"라 한다)를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다.

1. ~8. (생략)

8. 제1호 내지 제7호이외의 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위

이러한 입법례를 참고하여 일반규정을 다음과 같이 조문화할 수 있다.

법 제17조 ① 제○호 그 밖에 인터넷 멀티미디어 방송사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

제4절 법령개정(안)

이미 서술한 것처럼, 현재 불공정행위가 발생하거나 발생할 우려가 있음에도 불구하고 법체계 전반을 수평적 규율체계로 전환하는 것을 기다리는 것은 타당하지 않다. 따라서 현재 확인된 문제는 IPTV법 및 방송법의 개정을 통하여 발빠르게 대응하는 것이 타당하다.

이상의 논의를 통하여 도출된 「인터넷멀티미디어방송사업법」 및 같은 법 시행령의 개정안을 정리하여 제시하면 다음과 같다.

<표 6-14> 인터넷 멀티미디어 방송사업법 및 시행령 개정(안)

인터넷멀티미디어방송사업법 개정(안) 제17조(금지행위) ① 인터넷 멀티미디어 방송사업자는 사업자 간·「방송법」상의 방송사업자 등간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.

1. 인터넷 멀티미디어 방송사업자가 우월적 지위를 이용하여 다른 방송사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적절한 수익 배분을 거부(·지연·제한)하는 행위
(기존의 제5호를 수정하여 제1호로 옮김)

시행령 [별표 3] 5. 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 우월적 지위 남용행위
(개정) 나. 우월적 지위를 이용하여 부당하게 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자 또는 「방송법」상의 방송사업자등과의 콘텐츠 공급계약 체결을 거부하도록 하거나, 부당하게 차별적인 조건으로 계약을 체결하도록 하거나 이를 강요하는 행위

1) 콘텐츠 제공에 관한 협정 체결을 정당한 사유없이 지연·거부·중단하는 행위
2) 불리한 대가 또는 이용조건을 부과하거나 그 수량 또는 내용을 제한하는 방법으로 콘텐츠 제공 협약 내용을 불이행하거나 이행을 중단·지연하는 행위

2. 인터넷 멀티미디어 방송사업자가 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부·중단·제한하거나 채널의 제공을 거부·중단·제한하거나, 채널 편성을 변경하는 행위
(기존의 제1호를 제2호로 옮김)

3. 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위
(기존의 제2호를 제3호로)

4. 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 유용하는 행위
(기존의 제3호를 제4호로)

시행령 [별표 3] 4. 부당한 이용자 차별행위

(개정) 다. 인터넷 멀티미디어 방송사업자가 전기통신서비스와 다른 전기통신서비스, 「방송법」 제2조에 따른 방송에 따른 방송을 묶어서 판매(이하 “결합판매”라 한다)하는 경우에 이를 이용하는 자와 결합판매 서비스 중 일부 서비스만을 이용하는 이용자 중 일방을 현저히 부당하게 지속적으로 차별하여 유리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위

5. 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위
(기존의 제4호를 제5호로)

6. 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위

7. 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위

8. 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공을 거부·중단·제한하는 행위

9. 그 밖에 인터넷 멀티미디어 방송 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

그러나 이와 같은 대응과는 별론으로, 경쟁상황평가에서 유료방송시장이 하나의 시장으로 확정되어 평가되고 있는 시점에, 다른 유료방송과 IPTV 시장을 따로 규율하는 현행법체계는 문제가 있다. 따라서 중기적으로는 현행 「방송통신발전기본법」 또는 현행 「방송법」을 개정하여 방송통신영역의 통합금지행위를 규율하는 것이 타당하다. 나아가 「방송법」 및 「인터넷멀티미디어 방송사업법」을 융합한 (통

합) 방송사업법을 제정하여 이에 대처하는 것도 한 방법이다.

중국적으로는 「전기통신사업법」, 「방송법」 및 「인터넷멀티미디어 방송사업법」을 융합하여 (통합) 사업법을 제정하여 완전한 수평적 규제체계로 전환하는 것이 타당하다.

참 고 문 헌

- 김민기(2005), “방송광고 정책, 과제와 대안: 미디어렐 도입의 현실적 수순”, 방송 연구, 방송위원회
- 김기범(2009), “현재 위헌판결 후, 방송광고 판매제도 재구성 방안 연구”, 한국언론 학회/한국방송광고공사
- 김서중(2005), “융합시대 방송의 공공성, 공익성과 방송광고 판매제도”, 한국언론정 보학회 특별세미나
- 김동규(1996), “개념을 재정립해야 할 시기”, 『방송과 시청자』
- 김정태(2007), 『방송법 해설』, 커뮤니케이션북스,
- 이수범(2010), “바람직한 광고판매제도 방안”, 방송학회 토론회
- 박찬표(2002), 『방송광고의 공공성·공익성 확보를 위한 주요국의 법·제도 연구』, 한국방송광고공사
- 박찬표(2004), 『주요국의 미디어렐 제도 연구』, 한국방송광고공사
- 정두남(2006), 『방통융합시대 방송 공익성 재고방안 연구』, 한국방송광고공사
- 최영목(2008), “방송발전기금 운용의 법적, 제도적 쟁점 연구”, 한국방송학회 정기학 술대회 소통과 융합
- 홍두표(1981), “방송광고의 공익성”, 『광고정보』
- 방송통신위원회(2008), 『방송광고 판매제도 변화가 지역방송 경영에 미치는 영 향』
- 강경희(2005). 유료방송산업의 PP시장 변화. 『정보통신정책』, 17권 22호, 25-31.
- 강명현(2007). 유료방송 콘텐츠의 다양화 및 안정적 공급을 위한 법제도적 연구. <한국언론학회 주최 2007년 봄철 정기학술대회 세미나 발제문>.
- 방송통신위원회(2010). 『2010년 방송산업 실태조사 보고서』. 서울: 방송통신위원 회.

- 서경호(2011. 5. 16). 인기채널, IPTV서 왜 볼 수 없나 했더니 ... MSO 담합 탓. 『중앙일보』 .
- 염수현·박민성(2010). 『방송채널의 거래와 가격에 관한 연구』 . 과천: 정보통신정책연구원.
- 염수현·황준호·신호철·정은옥·이상우(2008). 『방송통신 콘텐츠 동등접근 규제 연구』 . 과천: 정보통신정책연구원.
- 윤충한·이인찬·이동현(2006). 케이블TV와 위성방송의 경쟁에 관한 실증연구. 『정보통신정책연구』 , 13권 4호, 159-182.
- 이병섭(2010). 다채널방송의 채널구성 및 운용에 관한 정책 연구. 『언론정보연구』 , 47권 2호, 204-241.
- 이상식(1999). 『중계유선방송과 종합유선방송의 효율적 통합방안』 . 서울: 한국무선국관리사업단.
- 이상식(2003). 『한국케이블TV 산업정책론』 . 서울: 나남.
- 이상식(2009). 방송·통신 통합법 제정과 유료방송시장 쟁점. 『경제규제와 법』 , 2권 1호, 20-37.
- 이상우(2008). 다채널 유료방송서비스 시장의 경쟁전망: IPTV의 진입과 효과. 『방송과 커뮤니케이션』 , 9권 2호, 129-164.
- 이상우(2010). 융합 환경에서 콘텐츠에 대한 접근과 합리적 거래체계. 『경제규제와 법』 , 3권 2호, 248-265.
- 이상우·이인찬(2005). 『다채널 유료방송시장의 경쟁에 관한 연구』 . 과천: 정보통신정책연구원.
- 이상우·황준호·정은옥·신호철(2008). 『융합환경에서 콘텐츠 접근에 관한 연구(I): 국내 유료TV 시장에서 콘텐츠의 동등접근 이슈』 . 과천: 정보통신정책연구원.
- 이수일(2007). 『방송산업의 경쟁 활성화 방안: 지상방송광고시장의 독점체제 해소와 IPTV의 조기 도입을 중심으로』 . 서울: 한국개발연구원.

- 이영미·정용찬(2009). 케이블TV 관련 정책이 시장구조 및 성과에 미친 영향에 관한 연구. 『커뮤니케이션 이론』, 5권 1호, 167-201.
- 이인찬·윤충한(2000). 케이블 TV 산업의 이원적 시장구조와 시장성과. 『경제학연구』, 48권 1호, 175-194.
- 이재영(2010). 『IPTV서비스 경쟁상황평가 체계연구』. 과천: 정보통신정책연구원.
- 이황(2010). 유료방송시장에 있어서 프로그램 접근규칙 도입의 타당성 여부. 『안압법학』, 33호, 353-393.
- 정보통신정책연구원(2011). 『2009년 방송시장 경쟁상황평가』. 과천: 정보통신정책연구원.
- 한진만·주정민·유승관·배진아·양문희(2009). 『IPTV 콘텐츠 포맷 및 광고방식 개발 연구』. 서울: 한국방송광고공사.
- 정보통신정책연구원 (2007.7.23) IPTV 도입을 위한 규제방안 검토 -미국 케이블 프랜차이즈 규제정책의 시사점 (KISDI 이슈리포트 07-07)

FCC website (<http://www.fcc.gov/>)

Broadcasting&Cable (2010.6.28) Verizon Files Amended Access Complaint on MSG Nets.

http://www.broadcastingcable.com/article/454274-Verizon_Files_Amended_Access_Complaint_on_MSG_Nets.php

Broadcasting&Cable (2010.4.9) Sky Angel Files Program Access Complaint Against Discovery.

http://www.broadcastingcable.com/article/451265-Sky_Angel_Files_Program_Access_Complaint_Against_Discovery.php

Broadcasting&Cable (2010.12.12) Sky Angel Fires Back In Discovery Access Complaint.

http://www.broadcastingcable.com/article/460987-Sky_Angel_Fires_Back_In_Discovery_Access_Complaint.php

Broadcasting&Cable (2008.9.1) AT&T Files Program-Access Complaint vs. Cox.

http://www.broadcastingcable.com/article/115360-AT_T_Files_Program_Access_Complaint_vs_Cox.php

Broadcasting&Cable (2008.9.1) FCC Denies AT&T Program Access Complaint.

http://www.broadcastingcable.com/article/189668-FCC_Denies_AT_T_Program_Access_Complaint.php

Broadcasting&Cable (2007.7.26) AT&T Is Cable Operator, Says Connecticut Court.

<http://forum.cabletv.com/t-project-lightspeed/9650-t-cable-operator-says-connecticut.html>

Broadcasting&Cable (2009.7.8) Verizon Files Program Access Complaint Against Cablevision.

http://www.broadcastingcable.com/article/307770-Verizon_Files_Program_Access_Complaint_Against_Cablevision.php

Broadcasting&Cable (2010.1.20) Cablevision Ready to Defend Program Policies Under New Rules.

http://www.broadcastingcable.com/article/445124-Cablevision_Ready_to_Defend_Program_Policies_Under_New_Rules.php

Deutsche Bank (2011.4.20) PayTV Spotlight: AT&T 1Q11 Read Through.

Empiris LLC (2009 March) The Economics of Retransmission Consent.

FiercelPTV.com (2010.1.20) FCC: Cable lock on local content unfair

<http://www.fierceiptv.com/story/fcc-cable-lock-local-content-unfair/2010-01-20>

FiercelPTV.com (2008.3.11) U.S. IPTV market to grow to \$14B by 2012.

<http://www.fierceiptv.com/story/u.s.-iptv-market-to-grow-to-14b-by-2012/2008->

03-11#ixzz1QGhYTAX6

FierceIPTV.com (2011.3.16) Report: U.S. IPTV market most competitive in the world.

<http://www.fierceiptv.com/story/report-us-iptv-market-most-competitive-world/2011-03-16#ixzz1QGhre4Fy>

In-Sung Yoo (2009) The regulatory classification of internet protocol television: how the federal communications commission should abstain from cable service regulation and promote broadband deployment (CommLaw Conspectus, Vol 18. 2009)

Law offices of Michael L. Glaser LLC (2007 June) IPTV PRIMER: What is IPTV and is it regulated as a Traditional Cable Service?

http://www.telecomattorneys.com/IPTV_primer.pdf

Moss&Barnett (2008.7.31) Court upholds FCC's local franchising order.

PCmag.com (2011.4.25) Netflix Executives Agree: Streaming Is 'Rerun TV'.

<http://www.pcmag.com/article2/0,2817,2384292,00.asp>

Paul Weiss (2006.1.16) IPTV Regulation in the U.S.

PCmag.com (2006.12.13) good-by cable tv, hello fiber.

<http://www.pcmag.com/article2/0,2817,2071448,00.asp>

Public Policy and Business (2008.8.3) IPTV Innovations's Affect on Deregulating the Telecom Industry.

Techland Time (2011.2.22) IVI Over-The-Air Streaming Television Illegal, Court Says

<http://techland.time.com/2011/02/22/ivi-over-the-air-streaming-television-illegal-court-says/>

The New York Times (2008.7.28) Verizon Begins Competing for Cable TV Customers.

<http://www.nytimes.com/2008/07/28/nyregion/28verizon.html>

The New York Times (2008.11.13) Cable Industry to F.C.C.: Don't Ask About Our Rates.

<http://bits.blogs.nytimes.com/2008/11/13/cable-industry-to-fcc-dont-ask-about-our-rates/>

村上聖一(2008). 地デジ区域外再送信問題, 決着に向けた方向性. 《放送研究と調査》(2008年8月号)

武井基純(2002). ユビキタス・ネットワーク時代のテレビ局とプラットフォーム事業. 《知的資産創造》(2002年11月号)

稲葉一将(2011). 規制機関の在り方. 《法律時報》83(2)

宍戸常寿(2011). 改正放送法と行政権限. 《法律時報》83(2)

山本博史(2011). 図説「通信・放送」法(10): 電波法概説(2). 《放送文化》(30)

山本博史(2010). 図説「通信・放送」法(9): 電波法概説(1). 《放送文化》(29)

堀越功(2007). IP同時再送信の商用化は最終段階, ガイドラインには厳しい技術基準. 《日経コミュニケーション》(2007年9月15日号)

木戸英晶・箴島 専・竹村敏彦 佐々木学・松村宗臣・板橋喜彦(2009). 情報通信分野におけるプラットフォーム事業の将来像: CSデジタル放送を中心に. 《慶應義塾大学 メディア・コミュニケーション研究所紀要》No.59.

電気通信事業紛争処理委員会(2011). 《2010年度年次報告》

総務省(2010). 《情報通信白書2010年版》

プラットフォームの在り方に関する協議会(2007) 《プラットフォームの在り方に関する協議会報告書》

電気通信事業紛争処理委員会事務局(2011). 《放送法等の一部を改正する法律による紛争処理委員会関係の改正事項の概要》

公正取引委員会(2010). 《放送分野の動向及び規制・制度》

総務省 情報流通行政局衛星・地域放送課(2011). 《衛星放送の現状》

総務省 情報流通行政局(2011). 《コンテンツを取り巻く現状等について》

NTTぷらら(2010.3.19 보도자료). 3月31日(水)放送終了チャンネルについて

巨大化するスカパーに番組供給会社は痛しかゆし 《FACTA 2006年12月号》

Actualite française, Canalsat : chaines de t?l?vision payantes par satellite ou ADSL(2011, 06, 22)

<http://www.actualite-francaise.com/articles/canalsat-chaine-television-payantes-satellite-adsl,1791.html>

Degroupnews, Orange Sport : Free et SFR debout?s(2010, 07,15)
http://www.degroupnews.com/actualite/n4986-orange-television-justice-audiovisuel-orange_sport.html?xtor=RSS-1

L'Expansion, L'ADSL, nouvel Eldorado de la t?l?vision payante (2005, 12,09)
http://lexpansion.lexpress.fr/high-tech/l-adsl-nouvel-eldorado-de-la-television-payante_112368.html

Le Figaro, TF1, CanalSat, Orange, SFR, Free, Bouygues T?l?com : n?go, poker... ou barbichette(2011, 05, 19)
<http://blog.lefigaro.fr/philippe-bailly/2011/05/tf1-canalsat-orange-sfr-free-bouygues-telecom-nego-poker-ou-barbichette.html>

Gouvernement, Rapport sur les exclusivit?s de distribution et de transport dans le secteur de la t?l?vision payante
<http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/rapport-sur-les-exclusivites-de-distribution-et-de-transport-dans-le-secteur-de-la->

Itespresso, TV payante - contenus exclusifs : Orange fait fausse route (2010, 01,12)
<http://www.itespresso.fr/tv-payante-contenus-exclusifs-orange-fait-fausse-route-3130.html/2>

Jeanmarcmorandin, Diff?rend entre BFMTV et Canal+: d?cision le 10 d?cembre
(2009, 12, 01)

<http://www.jeanmarcmorandini.com/article-33329-differend-entre-bfmtv-et-canal-decision-le-10-decembre.html>

Ozap, T?l? payante : Orange et Canal+ annoncent enfin leur rapprochement(
2011, 01, 19)

<http://www.ozap.com/actu/tv-payante-orange-canal-rapprochement-series-cine/391878>

Strategies, Les nouvelles offres interactives de la t?l? payante(2008, 11,06)

<http://www.strategies.fr/etudes-tendances/tendances/104921W/les-nouvelles-offres-interactives-de-la-tele-payante.html>

저 자 소 개

박 성 철

- 서강대학교 화학과 졸업
- 서강대학교 대학원 신문방송학과(석사)
- 서강대학교 대학원 신문방송학과(박사)
- 현, 한국방송통신전파진흥원 부장

정 필 윤

- 연세대학교 법과대학 졸업(법학사)
- 연세대학교 대학원 법학과(법학석사, 박사)
- UC Berkeley, School of Law, Visiting Researcher
- 현, 한국방송통신전파진흥원 선임연구원

성 지 연

- 인하대학교 언론정보학과 졸업
- 인하대학교 대학원 언론정보학과(석사)
- 현, 미디어미래연구소 선임연구원

신 현 필

- 서강대학교 신문방송학 석사
- 현, 한국방송통신전파진흥원 주임연구원

최 정 일

- 충남대학교 경영학과 졸업
- 서울대학교 대학원 경영학과(석사)
- University of Nebraska-Lincoln
- 현, 숭실대학교 경영대학 교수

이 중 관

- 성균관대학교 경제학과 졸업
- 성균관대학교 대학원 경제학과(석사)
- The Australian National Univ. 경제학(박사)
- 현, 미디어미래연구소 연구위원

김 슬 기

- 성균관대학교 법과대학 졸업
- 성균관대학교 대학원 법학과(법학석사)
- 성균관대학교 대학원 법학과(박사수료)
- 현, 한국방송통신전파진흥원 주임연구원

채 지 혜

- Univ. of Texas at Austin 정책학 석사
- 현, 한국방송통신전파진흥원 선임연구원

방송통신정책연구 11-진흥-다-09

멀티 플랫폼 환경 하의 IPTV를 중심으로 한
불공정행위 규제방안 연구

2011년 12월 10일 인쇄

2011년 12월 10일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20

TEL: 02-750-1114

E-mail: webmaster@kcc.go.kr

Homepage: www.kcc.go.kr

인쇄 리드릭
