

# 방송통신분쟁 ISSUE REPORT

기획 이슈: 3G 무선인터넷 트래픽 이슈

- USA 무선인터넷 종량제 도입은 가능한가
- FRANCE 3G 네트워크 포화와 망 중립성 논쟁
- USA FCC의 방송사 주파수 회수 추진에 따른 갈등

해외 분쟁 동향

- GERMANY 영상물 자료 저작권 관련 분쟁
- JAPAN 저작권 침해 UCC 운영자에 배상 판결
- UK 오피콤, 스카이TV의 유료방송 시장 독점 제재

방송통신분쟁 ISSUE REPORT

통권 14호 2010. 6

방송통신위원회



110-777 서울특별시 중랑구 세종로 20 Tel 02-750-1114 Fax 02-750-2629





**방송통신분쟁  
ISSUE  
REPORT**

통권 14호 2010. 6

**발행인** 최시중

**발행처** 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회  
(세종로 100번지)

Tel. 02-750-1114

**발행일** 2010년 6월 25일

**제 작** (사)미디어미래연구소(02-3471-4173)

**인쇄처** 서울 프로아트(02-2268-2558)

월1회 발행. 비매품

『방송통신분쟁 이슈리포트』는 미디어미래연구소가 방송통신 정책연구용역 사업의 일환으로 정보통신진흥기금을 지원받아 발간하였습니다. 여기에 게재된 내용은 방송통신위원회의 공식 의견과 다를 수 있습니다. 본 보고서의 내용은 무단 전재할 수 없으며, 인용할 경우 반드시 그 출처를 명시해야 합니다.





통권 14호 2010. 6

## CONTENT

---

### 기획 이슈: 3G 무선인터넷 트래픽 이슈

|               |                           |    |
|---------------|---------------------------|----|
| <b>USA</b>    | 무선인터넷 종량제 도입은 가능한가        | 3  |
| <b>FRANCE</b> | 3G 네트워크 포화와 망 중립성 논쟁      | 17 |
| <b>USA</b>    | FCC의 방송사 주파수 회수 추진에 따른 갈등 | 26 |

### 해외 분쟁 동향

|                |                           |    |
|----------------|---------------------------|----|
| <b>GERMANY</b> | 영상물 자료 저작권 관련 분쟁          | 41 |
| <b>JAPAN</b>   | 저작권 침해 UCC 운영자에 배상 판결     | 48 |
| <b>UK</b>      | 오프콤, 스카이TV의 유료방송 시장 독점 제재 | 57 |





## 기획 이슈: 3G 무선인터넷 트래픽 이슈

**USA** 무선인터넷 종량제 도입은 가능한가

**FRANCE** 3G 네트워크 포화와 망 중립성 논쟁

**USA** FCC의 방송사 주파수 회수 추진에 따른 갈등



# 무선인터넷 종량제 도입은 가능한가

곽 동 균



## 스마트폰과 무선인터넷 요금제

애플이 아이폰을 통해서 이른바 스마트폰 시장의 새로운 생태계를 개척하면서 대성공을 거두자, 세계 각국의 이동전화 업체와 기기 제조업체, 소프트웨어 업체들은 저마다 아이폰의 공세에 맞서 살아남기 위해서, 또 아이폰과 벌이는 경쟁에서 우위를 점하기 위해서 앞다투어 스마트폰 관련 제품과 서비스들을 쏟아내고 있다. 현재로서는 어느 사업자가 궁극적으로 이 블루오션을 지배하게 될지 알 수 없지만, 적어도 스마트폰이 향후 이동통신의 생태계를 이끌게 될 것이라는 점에는 이견이 없다고 할 수 있다.

그런데 스마트폰의 보급이 늘어날수록, 우리는 꽤 풀기 어려운 한 가지 숙제에 맞닥뜨릴 수밖에 없는데, 그것은 바로 어떤 비즈니스 모델을 채택해야 소비자, 기기 제조업체, 서비스 제공업체, 소프트웨어(여기엔 이른바 어플이라 불리는 응용 프로그램도 포함된다) 업체가 모두 상생할 수 있느냐 하는 것이다. 더 구체적으로 당장 여러

미디어미래연구소 미국 통신원(인디애나 대학 박사과정)

나라에서 문제로 대두하는 것은 이 중에서도 ‘망 사업자의 투자 인센티브 보장’을 어떤 식으로 할 것인가 하는 점인데, 이는 더 쉽게 말해서 이미 유선 분야에서 불거진 ‘종량제’ vs. ‘정액제’와 같은 요금제를 둘러싼 논쟁이라고 단순화해서 말할 수 있을 것이다.<sup>1</sup>

알다시피 아이폰의 본고장인 미국은 현재 데이터 이용과 관련해서도 일종의 ‘정액제’ 상품이 다양하게 출시되어 있는 상황이며, 일부에서는 바로 이런 요금제가 앱스토어와 아이폰의 성공으로 이어진 토대가 된 것으로 보기도 하는데, 문제는 바로 이런 정액제를 기반으로 한 모바일 인터넷 요금제도 때문에 머지않아 AT&T를 비롯한 서비스 제공업체들이 곤경에 처하게 될 것이라는 일각의 주장이 점차 거세지고 있다는 점이다.

이 글에서 이와 관련해서, 미국의 무선인터넷 관련 요금제도 현황과 일부 서비스 제공업체들을 중심으로 제기되는 종량제 도입 목소리들을 소개하고, 이것이 향후 이동통신 업계의 산업 생태계에 어떤 영향을 미칠지 생각해보고자 한다.



## 미국의 이동통신 데이터 요금 현황

먼저 현재 미국의 주요 이동통신 업체들이 데이터 요금 현황을 간략히 살펴보면, 스프린트가 다소 독특한 구성의 요금제를 내놓은 반면, 업계 선두를 다투는 버라이즌 와이어리스와 AT&T는 이동전화 단말기용 데이터 요금으로 무제한 정액제 요금 상품들을 주로 내놓는 중이다.

구체적 보면, 먼저 버라이즌 와이어리스(Verizon Wireless, 이하 버라이즌)는 서비

스 지역마다 다소 차이는 있지만, 대체로 스마트폰을 이용하는 고객은 월 29.99달러 정도(부가세 별도)를 추가로 부담하면 데이터 이용량에 제한 없이 무선인터넷을 이용할 수 있다. 3G 망을 이용하는 단말기라 하더라도 스마트폰에 비해서 데이터 이용량이 적을 수밖에 없는 일반 단말기를 이용하는 고객을 위해서는 9.99달러(부가세 별도)을 내고, 월 25MB 정도의 데이터를 이용할 수 있는 상품도 판매하고 있다. 다만 이 상품은 스마트폰 구매 고객은 가입할 수 없는 대신, 일반 3G 멀티미디어 지원 전화기 구매자는 이 요금제나 29.99달러짜리 중 하나는 반드시 가입하도록 의무화되어 있다<sup>2</sup>. 이는 스마트폰을 비롯해서 더 많은 보조금이 지급되는 단말기 구매자들에게 더 많은 비용부담을 지게 해, 보조금 비용을 요금으로 회수하기 위한 것이다. 이외에 USB 모뎀 등을 통해 노트북 등으로 인터넷을 이용하기 위해서 이동통신망을 활용하는 모바일 광대역 서비스의 경우에는 정액제 상품이 없으며, 월 5GB 정도를 기본 데이터 이용량으로 제한한 상품(월 59.99달러)을 비롯해, 데이터 이용량에 따라 요금에 차등을 둔 종량제 요금 상품들만 출시되어 있다.<sup>3</sup> 단 이런 요금제에 가입할 경우, 버라이즌이 제공하는 WiFi는 추가비용 없이 자유롭게 이용할 수 있기 때문에 대용량 데이터를 이용해야 하는 경우에는 3G 네트워크 대신, WiFi를 이용하는 방식으로 이용자로서도 효과적인 트래픽 관리가 어느 정도는 가능하다. 버라이즌은 블랙베리(Blackberry) 같은 스마트폰을 일종의 무선인터넷 모뎀처럼 사용하는 서비스도<sup>4</sup> 단말기에 따라 제공하는 대신, 단말기 종류와 가입 요금에 따라 추가로 과금하는 금액이 15달러에서 49.99달러까지 차별화되어 있는데, 데이터 이용 한도는 모두 5GB로 정해져 있는 것이 특징이다.

<sup>1</sup> 요금제에 국한해서 본다면, 여러 변형 요금제 역시 궁극적으로는 이 2가지 중 하나의 변종에 불과하므로, 이와 같은 대립구도가 크게 무리는 아니라고 본다. 물론 그 이면에 여러 복잡다단한 쟁점이 존재하지만, 이미 광대역 부문에서 드러난 것처럼, 이동통신을 포함해서 통신업계 보상체계의 핵심은 여전히 정액제와 종량제 중 어느 과금 방식을 선택할 것인가 하는 문제로 귀결될 소지가 크다.

<sup>2</sup> 일반 음성전화 기능만 주로 지원하는 기본형 단말기 구매자는 이런 데이터 요금제 가입 의무가 없는 대신, 데이터 1MB당 1.99달러에 달하는 높은 요금을 지불해야 한다.

<sup>3</sup> 제한된 데이터 이용량을 초과해서 사용할 경우, 1MB당 5센트(5GB 상품)나 10센트(250MB 상품)를 추가로 부과한다.

<sup>4</sup> 이를 일반적으로 티더링(tethering)이라고 부르지만, 버라이즌은 이 용어 대신 그냥 ‘모바일 광대역 접속(Mobile Broadband Connect) 서비스’라고 한다.

〈표〉 미국 주요 이동통신 업체들의 데이터 요금 현황

(월 기준)

| 구분   | 이동전화 단말기용 (데이터 허용량)                    | 광대역용 (데이터 허용량)                 | 비고                                              |
|------|----------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------|
| 버라이존 | 9.99달러(25MB)<br>29.99달러(무제한)           | 39.99달러(250MB)<br>59.99달러(5GB) |                                                 |
| AT&T | 15.99달러(무제한, 모바일 전용 웹 한정)<br>30달러(무제한) | 35달러(200MB)<br>60달러(5GB)       | 각종 메시지 서비스나 GPS 서비스를 결합한 다양한 이동전화용 데이터 요금 상품 판매 |
| 스프린트 |                                        | 59.99달러(5GB)                   | 4G는 무제한                                         |

자료: 각 업체 홈페이지(2010년 3월 10일 현재)

AT&T는 단말기 종류에 따라 다양한 형태의 무제한 데이터 요금제를 이용할 수 있는데, 가장 저렴한 월 15달러짜리 정액제 요금은 html 기반의 소위 ‘풀 브라우징(full browsing)’을 지원하지는 않지만, 모바일 전용 웹을 무제한으로 이용할 수 있다. 반면 스마트폰 이용자들은 월 30달러의 무제한 데이터 요금제에 의무적으로 가입해야 하거나(아이폰), 가입해서 인터넷을 자유롭게 이용할 수 있다(타 스마트폰).<sup>5</sup> 이 회사 역시 이동전화가 아닌 USB 모뎀 등을 활용해서 광대역을 이용할 경우 정액제 대신 35달러와 60달러짜리 종량제 요금 상품 2가지만 판매하고 있으며(3월 현재), 버라이존과 같이 Wi-Fi에 무제한 접속할 수 있도록 했다.

스프린트는 별도로 무한 정액제 데이터 상품을 일반 전화기용으로 내놓지 않는 대신, 월 69.99달러 이상의 상품에 가입하면 무제한 데이터 이용이 가능하도록 하고 있다. 한편 USB 모뎀 등으로 광대역을 이용할 때는 월 59.99달러짜리 요금제 하나만 있는데, 3G 네트워크를 이용할 때는 5GB로 이용량을 제한하는 대신(초과 시 1MB당 5센트 추가요금 부과), 4G 네트워크를 이용할 경우 이용량 제한이 없다.

<sup>5</sup> 아이폰 구매자는 이 상품에 의무적으로 가입하게 되어 있다. 반면 예컨대, 노키아의 스마트폰인 ‘서지(Surge)’를 구매할 경우 데이터를 무제한으로 이용하기 위해서는 월 30달러부터 시작하는 데이터 요금 정액제 상품을 별도로 구매할 수 있다. 또 여기에 30달러를 더 지불하면 티더링을 할 수 있지만, 이때는 데이터 용량에 제한(5GB)을 두고 있다.



## 이동통신 업체들의 주장과 종량제 도입 시도의 배경

앞에서 말했듯이 현재 단편적이기는 하지만, 꾸준히 이동통신 업계를 중심으로 일종의 종량제 형태로 모바일 데이터 이용 요금제도를 개편하자는 요구가 흘러나오고 있다.<sup>6</sup> 이 가운데 대표적인 것이 현재 미국에서 아이폰을 독점적으로 공급하는 AT&T의 움직임이다. 이 회사는 지난해부터 꾸준히 모바일 데이터 분야에서 종량제로 요금제를 전환하고 싶다는 희망을 공공연하게 밝히고 있는데, 일례로 이 회사의 모바일 분야 대표 랄프 데 라 베가(Ralph de la Vega)는 지난해 12월 열린 투자자 설명회에서 요금 종량제 도입을 준비하고 있다는 점을 분명히 밝혔다.<sup>7</sup> AT&T가 표면적으로 내세운 이유는 이 회사의 조사 결과 약 3% 정도에 지나지 않는 스마트폰 이용자들이 이 회사 전체 모바일 네트워크 자원의 약 40%를 점유할 정도로 이용분포가 왜곡되어 있다는 것인데, 종량제를 도입해 이런 왜곡을 바로잡아, 대다수 일반 이용자들이 더 쾌적한 이동통신 환경을 누릴 수 있도록 해야 한다는 것이 명분인 셈이다. 올해 1월, AT&T의 최대 경쟁자인 버라이존도 이와 비슷한 내용을 언급했다. 버라이존은 올해 하반기에 출시할 예정인 4세대 서비스인 LTE(Long Term Evolution)<sup>8</sup>은 요즘 종량제를 도입할 계획이며(Goldstein, Jan, 2010), 이미 지난해 9월에도 요금 종량제가 결국엔 이동통신 업계의 현실이 될 것이라는 점을 분명히 한 적이 있다. 물론 그 이유는 지금과 같은 정액제가 다량 이용자를 위해 소량 이용자들이 사실상 보조금을 지급하는 방식인데다, 장기적으로 지속가능하지 않다는 인식 때문이다.

<sup>6</sup> 일각에서는 이런 언급을 직접적으로 종량제 도입을 원하는 것으로 해석하지 않는 시각도 있는 것 같다. 실제로 AT&T는 초기에는 이용자들이 ‘적정하게’ 네트워크를 이용하도록 ‘유인(incentives)’할 계획임을 밝혔을 뿐, 구체적으로 이용량에 따라 과금하는 제도를 도입하겠다고 말하지 않았다는 것이다. 그런데도 업계에서는 이런 언급이 결국엔 종량제 도입을 의미하는 것으로 받아들이는 것 같다.

<sup>7</sup> Bode(2009).

<sup>8</sup> 아직 자세한 요금제나 서비스 스펙에 대해서 알려져 있지는 않은데, 버라이존은 이 네트워크는 다운로드 5~12Mbps, 업로드는 2~5Mbps 정도의 속도를 제공할 것이라고 하며, 한 계정으로 여러 장치를 통해 네트워크에 접속할 수 있도록 지원할 예정이다.



한편, 정액제에 대한 불만은 아니지만, 정액제로 인한 트래픽 과다 때문에 접속에 어려움을 겪는 지역에서는 업체들에 대책 마련을 요구하는 목소리가 높아지고 있는 것도 사실이다. 사실 AT&T가 투자설명회에서 밝힌 주요 내용 역시 요금제 변경이라기 보다는 뉴욕시와 샌프란시스코 지역의 통화 품질 불량 개선책인데, 이 중 뉴욕시는 아이폰을 비롯한 스마트폰의 급속한 보급이 초래한 트래픽 증가를 네트워크가 감당하지 못해서 생긴 대표적인 사례로 꼽힌다.<sup>9</sup>

한편, 이동통신 회사들이 종량제 도입에 적극적인 움직임을 보이는 이유는 투자자의 요구 때문이라는 시각도 있는데, 실제로 AT&T가 종량제 도입을 검토 중임을 공개적으로 밝힌 것이 바로 투자자 설명회 때라는 점은 이런 점에서 결코 우연이 아닌 듯하다. 이유야 어떠하든, 이동통신사들은 스마트폰의 보급 추세로 볼 때, 지금과 같은 정액제 중심의 요금제로는 도저히 폭증하는 데이터 트래픽을 현재 네트워크로 감당하기 어려울 것이라는 데 암묵적으로 공감대가 형성되고 있고, 그 이면에는 아무래도 투자수익에 민감한 투자자들이 압력을 가하는 현실이 있는 것은 분명해 보인다. 그렇다면 종량제 도입은 과연 기정사실로 받아들여질 수 있을까?

## 유선 부문의 교훈

사실 유선 분야에서도 이런 종량제 도입 시도는 새로운 이야기가 아니다. 그러나 모바일 분야와 달리, 유선 부문에서는 종량제 도입 시도가 거의 실패로 돌아가는 것이 분명해 보인다. 유선 광대역 분야에서 종량제 도입에 가장 적극적인 움직임을 보이던 타임워너(Time Warner)가 지난해 종량제 확대 계획을 일시 중지한다고 선언한 것에도 아랑곳하지 않고, 비교적 끈기 있게 종량제를 위한 시험을 계속하던 AT&T마저 최근 4월을 마지막으로 더 이상 요금 종량제 상품을 판매하지 않기로

<sup>9</sup> 이와 관련한 자세한 내용은 Marek's.(2009)의 기사 등을 참고할 것.

결정했기 때문이다. 적어도 미국의 유선 부문에서는 업체의 시도가 완벽히 실패로 돌아간 것이다.

미국 광대역 유선 분야에서 간헐적으로 이어지던 종량제 변경 시도가 결국 실패로 돌아간 것은 크게 3가지 면에서 그 원인을 찾을 수 있는데, 첫째는 개인적 차원의 비용과 편익, 둘째는 사회적 차원의 비용 편익, 셋째는 미국 시장의 특수성이다.

구체적으로 보면, 먼저 개인적 차원에서는 종량제 자체가 이용자의 인터넷 이용 형태를 변화시킬 개연성이 아주 크다는 것이다. 이전에는 자기가 접속한 시간이나 용량에 크게 신경 쓸 필요가 없었던 이용자들이 종량제 도입 이후에는 늘 자신이 얼마나 인터넷을 이용했는지를 따지게 되었는데, 이는 이용자 개개인의 '주의와 노력'이라는 '비용'을 대폭 늘리는 요인이 될 수 있다. 개인의 이용 후생을 동일한 수준으로 유지하기 위해서는 결국 늘어날 비용만큼 효용 역시 함께 커져야 하는데, 효용을 증대시키려면 접속 속도의 개선, 더 좋은 콘텐츠의 공급 등이 따라야 한다. 그러나 시장이 아직 포화 상태에 이르지 않은 상황에서 종량제 도입이 가져올 수 있는 트래픽 감소는 새로 유입될 가입자가 발생시킬 추가 트래픽으로 거의 상쇄되기 마련이어서 이용자로서는 서비스 품질 개선을 사실상 체감하기 어려운데다, 콘텐츠의 품질 역시 서비스 사업자의 역량만으로 개선하기 어려운 것이다 보니, 이 높아진 이용자의 '비용'을 보상할 만한 효용의 증가는 애초에 기대하기 어려웠던 셈이다. 개인 차원에서 서비스 품질 수준 저하가 불가피할 것이라는 전망이 일반화할수록 이런 변경에 저항하는 반발이 거세진 것은 당연한 귀결인 셈이다.

다음으로 사회적 차원의 과도한 비용 유발 문제는 제도 변경의 시기를 놓쳤기 때문에 생긴 것으로 볼 수 있다. 시기적으로 이미 많은 이용자가 광대역을 이용하는 상황이고, 이들에게 제공되는 콘텐츠 역시 인터넷 접속 부문이 정액 요금제를 채택하는 것을 전제로 비즈니스 모델이 설계된 상태였는데, 이런 현실이 오래 굳어지다 보니, 종량제로 변경하면 기득권을 침해받게 되는 이해 당사자들이 제도 변경에 따른 추가 효용으로 보상할 수 없을 정도로 많아져버린 것으로 이해하면 되겠다.

끝으로는 미국에서 광대역 분야 경쟁이 제한적이었던 점도 종량제 도입이 좌초된 주

요한 원인으로 꼽을 수 있을 것 같다. 미국에서는 이용자들 사이에서 광대역의 속도에 불만을 품고 사업자를 바꾸는 현상이 그다지 심하지 않은 편이었는데, 미국인이 한국 소비자에 비해서 속도에 둔감한 때문이기도 하지만, 그보다는 애초에 업체간 경쟁이 제한적이었던 탓도 있다. 지역 독점이 형성되어 있던 케이블이나 유선전화 사업자 중심으로 광대역 서비스가 도입되었기에, 설비 기반 경쟁 자체가 활발하지 않았고, 서비스 제공업체 간 차이도 크지 않은, 일종의 ‘안락한 복점’이 이어진 미국 시장의 속성은 업체들이 상당 기간 광대역 분야에서 트래픽의 적절한 통제나 망 고도화를 통해 서비스 경쟁력을 유지할 필요성을 크게 느끼지 못하게 한 주요한 원인이라 할 수 있다. 쉽게 말해서 ‘그다지 좋지는 않지만, 그렇다고 쓰지 못할 정도로 나쁘지도 않은’ 네트워크 품질로도 시장에서 영업하는 데 큰 어려움이 없다 보니, 네트워크 품질 개선을 위한 투자 유인이 그다지 크지 않았던 것이다. 당연히 기존의 정액 요금제도를 유지하더라도 이것이 네트워크 제공과 관련된 ‘지속가능성의 문제’를 크게 야기하지는 않은 면이 있다. 당연히 업계 관계자들로서는 종량제를 도입해서 추가수익을 늘리고 네트워크 유지비용을 줄이고 싶은 유인이 없지 않았고, 그래서 부분적인 시도가 있기는 했지만, 전체적으로는 요금제를 변경할 필요성을 가장 절실히 느껴야 할 사업자들이 굳이 망 고도화를 명목으로 제도 변화에 반대하는 세력을 설득하는 수고를 필사적으로 할 필요가 적었다고 보면 되겠다.

결국 이를 요약하자면, 유선 부문은 시장이 정액제를 기반으로 성장한 시기가 상당히 지속된 까닭에 소비자에게나 관련 사업자에게나 혁명적 변화를 가져올 요금제 개혁을 시도하기에는 유선망 사업자들이 그리 절박하지 않았다는 것이다.



## 정액제에서 종량제로 성공적으로 변경하기 위한 조건

이처럼 종량제 도입은 말처럼 쉬운 일이 아니다. 이미 유선 부문에서 한 차례 실패를 맛본 업체들로서는 이제 막 꽃피기 시작한 스마트폰 시장과 모바일 데이터 시장에 찬

물을 끼얹는다는 관련 업계와 소비자 단체의 비판, 그리고 유권자들의 움직임에 민감할 수밖에 없는 규제기구의 보이지 않는 압력에 직면할 게 뻔한 이런 개편에 주도면밀하게 접근해야 한다는 교훈을 얻어야 할 것이다.

실제로 AT&T가 요금제 전환 이전에 이용자들이 자신이 사용한 데이터의 양이 어느 정도인지 실시간으로 알려주는 서비스를 도입할 예정이라고 밝힌 것도 이런 맥락에서 이해되는 움직임이다. AT&T에 따르면, 이미 유선 분야에서는 이같이 이용량 정보를 개별 통보하는 것만으로도 실제 불필요한 인터넷 트래픽 증가를 상당 부분 억제하는 효과를 가져왔다고 한다. 예컨대, 특정 이용자가 ‘과도한 트래픽을 일으킬 때’ 해당 이용자에게 ‘지금 이용자께서 OoGB의 데이터를 이용하는 중입니다’라는 식의 안내 메시지를 보내는 것만으로도 상당수 이용자가 데이터 이용량을 줄이더라는 것이다. 이 회사는 이와 유사한 이용량 정보 통보 서비스를 조만간 무료로 제공할 것으로 알려졌는데, 이는 물론 기업이 종량제로 변경하기 전에 자신들로서는 할 만큼 했다는 명분을 만들기 위한 것으로 볼 수 있겠다. 어쨌든 실제로 요금제가 변경되는 것과 상관없이 일단 이용자들에게 데이터 이용량 관련 정보를 제공하는 것은 중립적 시각에서 봤을 때 마다할 이유가 없는 변화라고 생각할 수 있고, 이는 향후 종량제 도입 여부에 상관없이 다른 사업자로 확대되는 수순을 밟을 듯하다. 이렇게 되면 종량제 도입에 찬성하는 여론을 높이는 데 다소나마 도움이 될 수 있을 것으로 보인다.

앞에서 예로 든 AT&T나 버라이존의 사례에서 보듯, 유선 분야에서 종량제 전환에 실패를 맛본 미국의 통신업계에서 무선 분야에서만큼은 반드시 조기에 ‘지속 가능한 요금 제도’를 도입해야 한다고 여기는 사람이 점차 늘어나는 것은 분명해 보인다. 이들 중 아무래도 아이폰의 대성공으로 당장 데이터 트래픽의 폭증이라는 문제를 감당해야 할 처지에 놓인 AT&T가 가장 적극적으로 이 움직임을 주도하는 것도 당연한 논리적 귀결로 보인다.

그렇다면 과연 미국의 무선 부문에서는 유선 부문과 달리 이 종량제 도입 움직임이 성과를 거둘 수 있을 것인가. 이미 말했듯이 유선 부문의 사례를 참고할 때 종량제 도입의 성패는 결국 미국 이동통신 업계가 ‘얼마나 신속하게’ 여론의 지지를 이끌어낼



수 있느냐에 달린 듯하다. 앞서 말한 유선 부문의 실패 요인은 모두 무선 부문에서 요금제 변경의 성공 가능성을 점쳐보는 데 나름대로 의미가 있는 것들이지만, 그중에서도 더욱 주목해야 할 것은 무선 부문의 요금제 변경이 꼭 필요하다 하더라도, 그 변화는 시간이 지체될수록 더욱더 힘들어진다는 점은 너무나 분명하기 때문이다.

무선은 아직, 적어도 광대역 부문에서는 시장이 충분히 성숙되지 않은 성장의 초기 단계라고 볼 수 있는 여지가 있다. 이는 역으로 아직은 사업의 구조가 다소 유동적일 수 있으며, 이해 당사자의 수도 어느 정도 제한되어 있음을 의미하기에 상대적으로 요금제도의 변경이라는 면에서는 유선 부문에 비해서 분명 유리한 상황에 놓인 것이다. 다만 현재 이 분야의 성장 추세로 볼 때, 불과 1, 2년 정도만 지나면 무선 부문 역시 유선 부문의 그것에 못지않은 강력한 저항을 각오하지 않고서는 요금 종량제의 도입이 결코 쉽지 않은 단계로 진입할 것이 분명하기에, 가장 관건이 되는 것은 결국 '시간'이다. 다시 말해서 종량제 도입이 필요하다면, 업체 스스로 전략적으로라도 다소 과감하게 '행동'해야 한다는 것이 가장 큰 교훈인 셈이다.

종량제를 기반으로 요금제를 바꾸기 위해서는 이처럼 시간적인 요인을 우선 고려해야 하는데, 그에 못지않게 소비자를 비롯한 이해 당사자의 반발을 최소화하는 것도 중요할 것이다. 이동통신 업계로서는 다행히 유선 부문에 비해서는 요금제 변경 필요성을 합리적으로 설득할 수 있는 논거가 어느 정도 있는 편이지만<sup>10</sup>, 이미 유선 분야에서 업계의 의도를 좌절시킨 소비자와 관련 단체의 학습 효과는 업계로서는 큰 부담일 수밖에 없는 상황임을 직시해야 할 것이다. 이들을 설득하는 것이 성공적인 요금제도 변경을 위한 관건이라고 본다면, 합리적 논거 못지않게, 망 고도화와 서비스 품질 향상을 위한 지속적인 투자 약속, 그리고 이런 약속의 신뢰성을 높이기 위한 사업자의 노력이 뒤따라야 할 것으로 보인다.

<sup>10</sup> 지금과 같은 정액제를 기반으로 한 사업구조를 유지하기 어려운 무선 분야의 속성을 제대로 홍보할 수 있다면, 합리적인 소비자들의 거부감을 최소화하면서, 규제당국의 협조나 방관 정도는 충분히 기대할 수 있다. 유선과 달리 막대한 주파수 이용료를 납부하고 제한된 대역의 주파수로 활용도를 극대화해야 하는 서비스의 속성은 네트워크 트래픽을 효율적으로 관리할 필요성을 더욱 증대시킨다는 점만큼은 너무나 분명하다.



## 결론과 정책적 시사점

우리나라에서는 아이폰의 도입이 서비스 제공업체들과 이른바 토종 기기업체의 미묘한 관계 때문에 다소 늦어진 탓에 이 문제가 아직 크게 부각되지 않았지만, 그동안 이따금 언론 보도 등을 통해서 이동통신 회사들이 데이터 통신에 과도한 요금을 부과하고 있다는 비판이 제기되어왔다. 이른바 '패킷요금제'를 근간으로 하는 우리나라의 이동통신 데이터 요금제도는 한시적으로 도입되기도 했던 정액제 상품을 제외하고는 모두 '종량제'에 해당하는 것들인데다, 음성통화와 달리 과금 방식이 통화시간이 아니라, 데이터 이용량을 근거로 한 것들이 대부분이어서 이용자가 실제로 과금될 금액을 정확하게 사전에 알기 어려운 탓에 지금도 요금 분쟁이 끊이지 않는 게 현실이다. 예컨대 초등학생이 멋모르고 이동전화를 통해서 동영상이나 게임 같은 콘텐츠에 접속, 이용하다가 감당하기 어려운 금액의 요금이 부과된다거나 해서 논란이 되는 일이 심심찮게 일어나고 있다. 이런 일이 보도될 때마다 업체들은 일정한 용량 이상을 사용할 경우 인터넷 접속 자체를 차단하는 요금제를 출시하는 등 나름대로 대책을 내놓고 있지만, 안 그래도 상대적으로 높다는 평을 받는 음성통화 요금과 함께 데이터 요금제도가 우리나라 이동전화 업체들의 높은 이윤율에 기여하고 있다는 세간의 평을 불식시키기에는 미흡한 것이 현실이다.

이런 상황에서 드디어 한국에도 스마트폰 중에서도 가장 많은 트래픽을 유발하는 제품이라 할 수 있는 아이폰이 상륙하면서 그간 잠복해 있던 데이터통신 요금제도의 개선을 촉구하는 목소리가 높아지는 것은 어쩌면 당연한 일이라 하겠다.<sup>11</sup>

우리나라와 달리 미국은 일찌감치 데이터통신 분야에도 '정액제' 상품이 출시되어 있고, 아이폰 이용자들을 포함해서 스마트폰 이용자의 상당수가 이런 정액제 상품에

<sup>11</sup> 아직 대중화 여부에 대한 판단은 다소 이르지만, 비교적 성공적으로 데뷔한 아이패드까지 감안한다면, 우리나라의 요금제 논란도 결국 미국 시장의 움직임에 상당한 영향을 받을 수밖에 없을 것이다. 우리 통신업계로서는 아마 미국 업체의 종량제 도입 노력이 꼭 성공하기를 바라는 마음이 간절하지 않을까 싶다.

가입한 것으로 파악되고 있다. 무엇보다 이것이 앱스토어의 놀라운 성장세를 이끈 숨은 동력 중의 하나라는 평가도 나오고 있다. 마치 정액제를 기본으로 했던 광대역 인터넷 서비스 상품의 대중화가 인터넷 ‘혁명’을 이끈 것처럼 말이다. 만약 데이터 이용량에 따라 과금하는 방식이 주류로 자리 잡았더라면 과연 오늘의 유튜브(youtube)가 존재할 수 있었을까 생각해 보면 이런 평가가 결코 과장된 것이 아님을 쉽게 이해할 수 있을 것이다.

그럼에도 바로 이런 요금제가 지금 이동통신 사업자들로 하여금 불만을 쏟아내게 하고 있으며, 나아가 이동통신 생태계를 위협하게 될 수도 있다는 주장은 그냥 흘러들기에는 꽤 설득력 있는 근거들을 갖고 있는 것도 부인하기 어렵다. 무엇보다도 종량제 도입을 주장하는 이들이 내세우는 가장 중요한 논거 중 하나가 바로 현재의 정액제를 기반으로 한 이동통신 사업은 더 이상 지속가능한 발전을 담보할 수 없다는 점을 유념해서 살펴볼 필요가 있다. 1990년대 후반부터 우리에게도 친숙해지기 시작한 개념인 ‘지속가능성’은 더 이상 환경 분야에만 국한되어 사용되는 용어가 아니다. 최근에는 미국을 비롯한 세계 각국 이동통신 업계에서도 부쩍 이 말을 많이 들을 수 있는 것 같다. 미국에서는 실제로 이동통신 사업자 중에서 종량제로 바꾸어야 한다고 주장하는 쪽에서 이 말을 많이 사용하는데, 그만큼 현재의 방식이 장기적으로는 네트워크 설비 투자를 위축시켜 산업 생태계를 고사시킬 수 있다는 우려가 점증하고 있다는 증거일 것이다.

이미 밝혔듯이 요금제 변경은 말처럼 쉽지도 않거니와, 일개 사업자가 독과점 이익을 가져간다는 것으로 단순화해 반대하는 것이 과연 최선인지도 분명하지 않다. 현행 정액제 요금제도가 적어도 무선 부문에서는 그다지 ‘지속가능한 사업모델’이 아닐 수도 있다는 가능성은 책임 있는 소비자나 정책당국이라면 주목하지 않을 수 없는 명제이기도 하다. 현행 제도가 어느 특정 기업체에 독과점 이익을 안겨서도 곤란하지만, 해당 분야 사업의 장기적 성장 가능성을 봉쇄하거나, 지속될 수 없는 사업 형태를 고집해서도 안 된다는 것이 분명하다면, 책임 있는 이해 당사자라면 서로 머리를 맞대고 해법을 고민해야 하기 때문이다. 그런 맥락에서 이번 사안을 보면, 결국 우리가

찾아야 할 것은 2가지 서로 상반된 요구를 절충해내는 것임을 알 수 있다. 하나는 이 용자들이 지나치게 요금 부담을 느끼지 않으면서 자신이 필요한 데이터를 자유롭게 이용할 수 있도록 하는 것이며, 다른 하나는 이를 가능하게 해주는 네트워크를 공급하는 쪽도 지속가능하며, 유지 가능할 정도의 수익을 보장해줄 필요가 있다는 것이다. 특히 후자는 애초부터 완전경쟁이 불가능한 서비스의 속성과, 공공의 재산인 주파수를 할당 받는 과정에서 초과 이윤의 일부를 공공부문이 다시 흡수할 수 있다는 점을 염두에 두어야 한다. 그렇다면 어떤 방안이 가능할지 모색할 때 고려해야 할 사항들이 조금 더 선명히 드러날 것이다.

결론을 대신해서 말하자면, 이 문제는 스마트폰의 보급이 늘어날수록 거의 모든 시장에서 공통적으로 직면할 쟁점이 될 가능성이 크며, 각국의 실정과 이해 당사자 사이의 정책적 세력 다툼으로 커질 소지도 다분하다는 걸 이해할 필요가 있겠다. 또 향후 그 전개 방향에 따라 소비자의 매체 이용 유형과 관련산업의 지형 자체를 근본적으로 바꿀 수 있는 변화를 동반할 수 있는 것이기에, 단순히 유선 분야에서의 ‘승패 경험’을 떠나, 현실을 객관적으로 인식한 토대 위에서, 사회 전체의 후생을 최대한으로 높일 수 있는 솔로몬의 해법을 찾아야 한다는 숙제를 우리에게 안겨주는 것 같다.

## ● 참고 문헌 ●

- Bode, K.(Dec. 2009). AT&T Hints at Usage-Based iPhone Data Pricing, from <http://www.broadbandreports.com/shownews/ATT-Hints-At-UsageBased-iPhone-Data-Pricing-105900>
- Goldstein, P.(Jan. 2010). Verizon Envisions Usage-based Model for LTE, from <http://www.fiercewireless.com/story/verizon-envisions-usage-based-model->

lte/2010-01-08

(March. 2010). AT&T Chief: Industry Moving Toward Usage-based Pricing, <http://www.fiercewireless.com/story/t-chief-industry-moving-toward-usage-based-pricing/2010-03-03>

Marek, S.(Sep, 2009). AT&T Chief Addresses Network Problems in NYC, SanFran, from <http://www.fiercewireless.com/story/ts-de-la-vega-addresses-network-problems-nyc-san-francisco/2009-12-09>



## 3G 네트워크 포화와 망 중립성 논쟁

최 현 아



### 네트워크 포화 문제 대두

최근 3G 네트워크가 모바일 인터넷 사용을 위해 충분히 구축되어 있는가 하는 의문이 제기되었다. 그 예로 2009년 9월 유럽의 텔레커뮤니케이션과 오디오 비주얼 기관인 유럽 시청각 및 통신연구소(IDATE: Institut de L'Audiovisuel et des Télécommunications en Europe)는 네트워크 포화로 체증이 야기될 수 있음을 지적했다. 아이폰, 블랙베리 등 스마트폰이 대량 공급되고 그 소비가 활발해지면서 스마트폰을 통해 인터넷을 사용하는 데 따른 네트워크 과부하가 우려되기 때문이다. 스마트폰을 통한 이메일 확인, 인터넷 서핑, 동영상 재생은 네트워크 과다 사용을 불러오고 그 때문에 네트워크가 빨리 노후하게 된다.

이 같은 우려는 프랑스뿐 아니라 세계 여러 나라에서 제기되고 있다. 영국의 휴대폰 전문 통신업체 O2는 런던의 자사 네트워크 포화의 책임이 아이폰에 있다고 지적했다. O2는 최근 아이폰 판매를 독점해왔는데 아이폰 보급으로 트래픽 사용이 증가했다는 것이다. 미국 뉴욕에서도 이와 유사한 일이 일어났다. 미국의 텔레콤 회사인 AT&T는 아이폰 판매 독점을 환영하다 어느 날 아무런 설명 없이 뉴욕과 뉴저지 북

미디어미래연구소 프랑스 통신원 (파리대학교 박사과정)

부에 사는 고객에게 인터넷을 통한 아이폰 판매를 중지했다. 이를 두고 AT&T가 이 구간에 충분한 네트워크를 구축하지 않았기 때문이라는 소문이 떠돌았다. 특히 맨해튼에서는 전 세계적으로 스마트폰 사용이 집중되어 있기 때문에 네트워크가 강하지 않을 경우 서비스 제공에 문제가 생길 수 있다.

그렇다면 아이폰을 비롯해 스마트폰이 과연 네트워크 포화의 주범일까. 이를 두고 프랑스 이동통신사인 부이그(Bouygues)의 대변인은 아이폰이 기자들의 관심을 많이 끌기 때문이라며 실제로 3G의 USB 카드가 훨씬 네트워크 사용량이 많다고 주장했다. 오랑주(Orange)와 SFR는 자사에 제공하는 노트북 접속용 USB 카드 사용량이 모바일 네트워크를 통해 인터넷을 사용해 증가한 것으로 보고 있다. PC를 통해 인터넷을 사용하는 것이 스마트폰을 통해 인터넷을 사용하는 것보다 네트워크 사용량이 많다는 것이다. 왜냐하면 아이폰의 애플리케이션은 3G 네트워크를 사용하지 않기 때문이라고 한다.

## 네트워크 포화에 대한 이동통신사의 입장

### 1. 각 이동통신사의 대비 상태

한편 프랑스의 이동통신사들은 네트워크 포화에 어떤 태도를 보일까? 이동통신사들은 모바일의 인프라를 발전시키기 위해 매년 많은 돈을 투자하고 있다. 스마트폰 사용으로 발생할 수 있는 네트워크 포화 상태에 대비해 스마트폰에 필요한 트래픽을 늘릴 수 있도록 네트워크 환경을 준비해왔다는 것이다. 각 이동통신사는 네트워크 개선에 많은 예산을 책정하고 있다. 오랑주는 30억 유로, SFR는 14억 유로를 투자하고 있다고 한다. 그렇기 때문에 네트워크 포화에는 큰 문제가 없다는 주장이다. 2005년부터 오랑주의 대표인 디디에 롬바르드(Didier Lombard)는 모바일 사용 증가에 대비해왔다고 오랑주의 대변인은 설명했다. SFR에서도 이미 이 같은 상황을 예상해왔으며 이것은 전혀 새로운 문제가 아니라고 주장했다. 프랑스 이동통신사가

운데 시장점유율 3위를 차지하는 부이그 역시 오랑주, SFR와 동일한 네트워크를 구축했다고 한다. 반면 이 두 회사에 비해 고객 수는 반 정도다. 그런 점에서 부이그의 네트워크 사용량은 오랑주나 SFR에 비해 상대적으로 적은 편이다.

### 2. 안테나 교체 기간 문제

그런데 프랑스 이동통신사들은 네트워크 포화에 다른 관점에서 우려를 표했다. 오랑주의 대변인은 “현실적인 문제는 특히 파리에서 나타나며 이는 안테나 교체와 관련한 것이다. 예전에는 안테나를 교체하는 데 설치 기간이 6개월 정도 걸렸는데, 현재는 안전 문제와 관련해 24개월이 걸린다”고 지적했다. 한편 부이그는 안테나를 진열하는 것이 복잡하다고 주장했다. 반면 네트워크 포화 문제를 뚫기 위해 안테나를 더 많이 설치해야 한다는 오랑주의 주장에는 불필요하다고 맞서고 있다.

## 네트워크 포화 문제 해결책에 관한 입장

### 1. 이동통신사의 투자와 차별화된 접속 서비스

#### 이동통신사의 미세한 투자 확대

엑산 BNP 파riba(Exane BNP Paribas)와 아서 D. 리틀(Arthur D. Little)의 보고서는 이동통신사들이 트래픽 과부하로 단기적으로 네트워크에 지나치게 많이 투자하지 말아야 한다고 지적했다. 이 연구에 따르면 “유럽의 이동통신사는 수익금의 10%인 현재 상태에서 2015년에 12%로 투자를 확대하면 이 상황을 극복할 수 있다. 이동통신사 대부분이 2013년 전까지 4G 모바일이 필요하지 않다”고 지적했다. 한편 이 보고서는 인터넷 접속이 네트워크 포화를 부추길 것으로 내다봤다. 즉 유럽은 트래픽이 2015년 32배로 증가할 것으로 본다. 3G는 현재 한 달에 평균 1.1GB를 소비하는데 이는 앞으로 5년 안에 5GB로 늘어날 것이라고 한다. 스마트폰은 한 달



에 평균 150MB를 소비하는데 2015년에는 1GB가 필요할 것으로 내다봤다. 이렇게 되면 이동통신사에 문제를 불러일으키겠지만 3G만 향상되면 트래픽 개선에 드는 비용을 줄일 수 있을 것이라고 이 보고서는 전망했다.

이 보고서는 이동통신사는 새로운 주파수 확보를 서두를 필요가 없으며, 게다가 이동통신사는 WiFi를 사용하는 덕분에 일부분을 주파수를 사용하는 대신 유선 네트워크로 통할 수 있도록 할 수 있다고 주장했다.

이 두 측면은 비용 절감 효과를 가져올 것이며, 이 효과는 모바일 인프라 구조에 투자하기를 꺼리는 ADSL 서비스 업체에 직접적인 영향을 미칠 것으로 분석했다. 연구 자료의 인용에 따르면 현재 스마트폰을 통해 인터넷에 접속하는 이용자의 28%가 2014년 무선 인터넷(WiFi)을 통해 접속할 것으로 내다봤다. 한편 2015년까지 유럽에서 판매되는 스마트폰의 4분의 3은 인터넷 서비스 업체에 매월 8유로 이상의 수익을 가져올 것이기 때문에, 2009년 경제위기 이후 일시적인 판매 하락세가 주춤하고 판매수익이 다시 안정화될 것으로 내다봤다.

#### 인터넷 서비스 차별화를 통한 수익 상승

프랑스의 통신 전문가인 아메드 게타리(Ahmed Guetari)는 지난해부터 경기 침체로 이동통신사들이 네트워크를 강화하는 비용을 줄였다고 지적했다. 반면 대도시를 중심으로 네트워크 집중 현상이 고조되면서 체중 현상이 빚어지고 네트워크 접속이 원활하지 않지만 언론에는 이러한 사실이 제대로 알려지지 않고 있다. 앞으로 네트워크 접속이 원활하지 않을 경우 이동통신사들은 가격대에 차등을 두어 프리미엄 서비스 가입자에게 우월한 접속 서비스를 제공하는 방식을 시행할 것이다. 이동통신사로서는 이 같은 방법이 네트워크에 투자하는 것보다 훨씬 손쉬운 해결책으로 받아들일 것으로 예상했다.

## 2. 망 중립화를 둘러싼 논쟁

네트워크 포화 문제는 또 다른 논쟁을 불러왔다. 바로 ‘넷의 중립(La Neutralité du

Net)’에 관한 논의다. 지난 4월 13일 우편 및 통신규제청인 ARCEP(Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes)은 네트워크의 중립성에 관한 토론회를 열었다. 이 토론회에서 네트워크는 인터넷 자료나 네티즌에 따른 차별 없이 모든 인터넷 서비스에 동일한 속도로 접근하도록 보장해야 한다는 데 초점이 모아졌다.

이 같은 논의가 나온 이유는 최근 모바일 월정액 수준에 따라 IP를 통해 서비스를 방해하는 사례가 발생하고 있기 때문이다. 이 같은 현상에 대해 프렌치 데이터 네트워크(French Data Networks)의 벤자맹 바야르(Benjamin Bayart)는 “어떤 네트워크의 콘텐츠에 자유롭게 접근할 수 있어야 한다”고 주장했다.

한편 스마트폰의 등장으로 네트워크가 포화 상태에 이른 것과 관련해 초고속 4G 네트워크로 전환하는 것이 해결책인지에 관한 논의도 활발하다. 4G 네트워크는 구축하는 데 막대한 비용이 드는 문제점이 있다. 프랑스텔레콤(France Telecom) 디렉터인 스테판 리차드(Stephane Richard)는 “더 이상 이동통신사만이 이 문제에 책임을 지려고 하지 않는다. 구글, 유튜브, 페이스북도 네트워크 환경 개선에 재정적으로 참여해야 한다”고 주장했다. 이에 대해 데일리모션([www.dailymotion.com](http://www.dailymotion.com)) 디렉터인 마르탱 로가르드(Martin Rogard)는 “이동통신사는 매월 회비를 받는 만큼 이와 관련해 투자하는 것은 당연하다. 아니면 우리에게도 회비의 일부를 주어야 한다”고 반박했다.

이동통신사와 콘텐츠 제공자 사이의 이 같은 논쟁에 대해 유럽의회 위원인 카트린 트로트망(Catherine Trautmann)은 “넷의 중립은 경제적, 정치적, 법적이면서 시민의 권리 등 여러 가지 면을 포함한다. 혁신을 위한 연구와 자유를 위한 연구 사이에서 어떠한 모순도 없다”고 지적했다. 넷의 중립은 시민의 자유에 관한 문제인데 인터넷 접속 속도와 관련해 2가지 서비스, 즉 프리미엄 서비스와 기본 서비스가 존재할 수 있다는 데 우려를 나타냈다. 상원의원인 브루노 레타일로(Bruno Retailleau) 역시 그런 점에서 넷의 중립성은 인터넷 기능의 기본으로 협상의 여지가 없다고 지적했다. 한편 국회에서는 넷의 중립 문제와 관련해 6월경에 의제로 상정할 계획이다.

**망 중립 논의 촉발 배경**

프랑스 디지털경제부 발전을 위한 정부차관인 나탈리 코시우스코 모리제(Nathalie Kosciusko-Morizet)는 지난 2월 '망 중립' 문제와 관련해 정부 입장을 정리하기 위해 전문가 그룹을 모았다. 이 그룹의 연구 결과는 4월 12일부터 5월 17일까지 일반에 공개한다. 이 보고서의 중심 내용은 첫째로 네티즌의 자유와 공공질서에 대한 존중이다. 둘째는 네트워크 포화 위험을 개선하거나 네트워크를 효과적으로 활용하기 위해 트래픽의 기술 운용을 통제할 가능성을 다루었다. 특히 모바일을 통한 인터넷 접속 문제와 관련해 인터넷 접속의 공평성 보호와 네트워크의 포화를 막기 위한 방안을 분석하고 있다. 마지막으로 경제 모델과 관련해서 콘텐츠 제공자와 이동통신사의 관계도 주요하게 짚고 있다. 또 인터넷 속도와 관련해서 프리미엄 서비스와 기본 서비스를 차등을 두어 제공하는 데 대한 견해 등을 담고 있다.

이 보고서와 함께 나탈리 코시우스코 모리제는 모든 네트워크에 망 중립을 요구할 것이라고 밝혔다. 또 제한된 플랫폼 수와 관련해 트래픽의 중요한 부분에 이동통신사들이 동의하기를 바란다고 밝혔다. 이와 함께 인터넷 서비스 공급자는 그들의 고객에게 최소한의 속도를 보장해야 하는 의무를 지닌다고 지적했다.

**망 중립화를 둘러싼 견해차**

망 중립화에 찬성하는 이들 사이에는 네트워크에 액세스하는 것은 사용자의 재정 상태에 따라 좌우되지 않는 평등한 권리라는 인식이 바탕에 깔려 있다. 개인의 자유와 마찬가지로 넷상에서도 돈을 내거나 내지 않거나 정보와 서비스에 자유로이 접근하도록 보장한다. 넷상에서 사용할 수 있는 정보의 총합은 전통적인 미디어에 비해 다양성과 민주화를 보장한다.

또 재정구조에서도 망 중립화가 중요한 의미를 지닌다는 입장이다. 망 중립을 거부하는 이동통신사와 대립하는 애플리케이션 제공자들은 자신들의 서비스로 사용자들이 늘어나면서 가입자 증가 효과를 가져왔다고 주장한다. 이 때문에 이동통신사의 네트워크 구축에 따른 재정 참여 요구를 받아들일 수 없다는 태도다.

반면 망 중립화에 반대하는 이동통신사들은 최소한의 질적인 서비스를 보장하기 위한 인터넷 트래픽을 관리해야 하며, 이를 위해서 인터넷 접속의 고급화가 필요하다고 주장한다. 이는 고급 인터넷 접속 서비스에 가입하지 않은 가입자의 접근을 제한할 수밖에 없다.

한편 인터넷 서비스 제공자의 주장은 새로운 세대의 네트워크(초광속)를 구축하는데 드는 비용은 소비자의 가입비로만 해결할 수 없다고 지적한다. 그렇기 때문에 새로운 방식의 수익모델이 필요하다는 견해다.

이동통신사 역시 콘텐츠 제공 요구가 높아지면서 인프라 구축에 드는 비용을 지원해 주어야 한다고 주장한다. 이들은 구글, 마이크로소프트, 스카이프 등 콘텐츠 제공자들이 수익을 올리는 점을 들면서 소비자가 인터넷에 접속하는 대가로 수익의 일부를 이동통신사에 투자해야 한다고 지적했다.

**유럽 및 통신규제청의 망 중립에 관한 견해**

유럽 및 통신규제청(이하 ARCEP)은 2009년 9월, 망 중립 문제의 중요성을 인지하고 이에 다각적으로 접근하기로 결정했다. 2010년 4월 13일 ARCEP은 이 문제와 관련된 국제적인 심포지엄을 마련했다. 규제청장인 뤼도빅 실리카니(Ludovic Silicani)는 이 문제와 관련해 전자통신 권리에 관한 2가지 본질적인 면을 담고 있다고 지적했다. 기업의 수직통합으로 콘텐츠나 네트워크 접근에 차별이 생기는 문제와 인터넷상에서 포화를 막기 위한 트래픽 규제에 관한 규칙이 시행되는 조건에서 소비자에게 정보를 제공하는 부분의 투명성의 문제다.


**네트워크 포화 문제와 망 중립화 논의가 남긴 시사점**

아이폰과 블랙베리 등 스마트폰의 등장은 오늘날 모바일시장에 새로운 판도를 만들어 나가고 있다. 즉 모바일폰을 통해 이메일 교환, 동영상이나 정보 보기 등이 가능해지

는 등 다양한 모바일 콘텐츠가 제공되면서 모바일을 통한 인터넷 사용량이 급증했다. 특히 동영상 등 용량이 큰 콘텐츠 소비량이 늘면서 네트워크 과부하 문제를 피할 수 없는 상황이다. 그런데다 이 문제는 한 나라만의 문제가 아니라 전 세계에서 나타나는 공통적인 현상으로 보편성을 띠고 있다. 콘텐츠 사용으로 데이터 전송량이 많아지면 자연스럽게 네트워크 사용량이 늘고, 이로 말미암은 잦은 고장, 설비 낙후 문제가 심각해질 수밖에 없다. 그 해결책으로 새로운 네트워크 구축을 위한 투자를 확대해야 하는 문제가 대두된다. 또 인터넷 접속 속도를 차별화한 서비스로 수익을 창출하겠다는 대안도 제기되고 있다.

이 문제는 결국 인터넷 접속의 차별화로 넷상의 불평등을 초래할 수 있는 사회적 문제를 내포하고 있다. 이 때문에 망 중립화의 필요성과 네트워크 사용과 관련한 정부의 규제를 놓고 논쟁이 활발한 것이다.

네트워크 과부하를 해결하기 위한 네트워크 접속 차별화라는 문제는 결국 망 중립화 문제와 연관된다. 그런데 망 중립화 문제가 인터넷 접근과 정보 공유의 공평성 등 소비자의 입장만이 아니라 새로운 네트워크 구축이라는 문제도 내포하고 있어 복잡한 이해 관계를 띤다. 그런 점에서 정부 규제의 필요성에 대한 논의가 제기될 수밖에 없다.

## ● 참고 문헌 ●

ARCEP

<http://www.arcep.fr/index.php?id=10370>

Clubic(2010.04.12). Le Gouvernement S'orienter vers Une Regulation du Web.

<http://pro.clubic.com/legislation-loi-internet/carte-identite-electronique/actualite-334740-gouvernement-nkm-neutralite-net.html>

GNT(2009.12.30). France; Pas de Risque de Saturation des Reseaux Mobiles.

<http://www.generation-nt.com/reseaux-mobiles-operateurs-france-saturation-actualite-935391.html>

Le Monde(2010.04.14). La Neutralité du Net en Débat.

[http://www.lemonde.fr/technologies/article/2010/04/14/la-neutralite-du-net-en-debat\\_1333301\\_651865.html](http://www.lemonde.fr/technologies/article/2010/04/14/la-neutralite-du-net-en-debat_1333301_651865.html)

Le Point(2009.12.30). Réseaux 3G Saturés: la France Est-elle Menacée?

<http://www.lepoint.fr/actualites-technologie-internet/2009-12-30/reseaux-3g-satures-la-france-est-elle-menacee/1387/0/409501>

Les Chos(2010.03.17). Polémique Autour de la Saturation des Réseaux Mobiles.

<http://www.lesechos.fr/info/hightec/020419214163.htm>

Wikipedia

# FCC의 방송사 주파수 회수 추진에 따른 갈등



조 대 곤



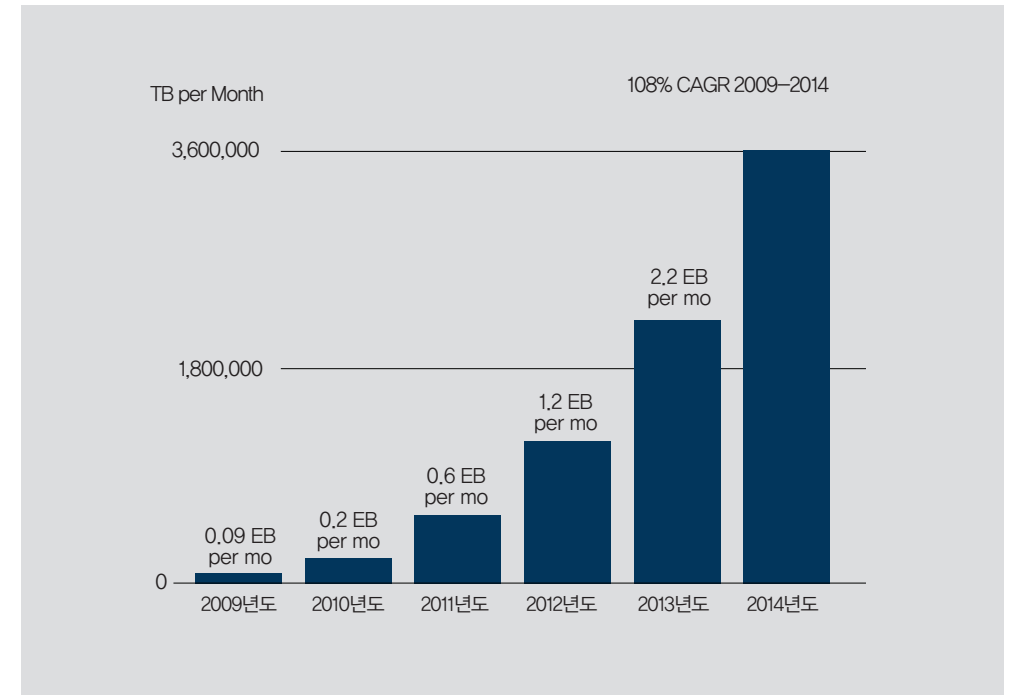
## 무선 데이터 트래픽 증가와 FCC의 대응

최근 2년 사이 미국을 비롯한 대다수 국가에서 스마트폰 이용자가 급속히 증가하고, 무선인터넷 사용 역시 급속히 늘어나는 추세다. 이와 함께, 지난 3월 출시된 애플(Apple)의 아이패드(iPad) 같은 휴대용 기기의 보급 역시 늘어난다고 가정할 때 무선인터넷 사용량은 기하급수적으로 늘 것이라는 전망도 나오고 있다. 세계적인 네트워크 장비 업체 시스코(Cisco)가 2010년 2월 내놓은 전망에 따르면, 2009년에서 2014년 사이 무선 데이터 트래픽의 연평균 성장률은 108%에 이르며, 2014년에는 월 3.6엑사바이트(Exabyte, EB)에 이를 것이라고 한다. 특히 같은 기간 모바일 비디오 수요의 연평균 성장률이 131%에 이르면서 무선 데이터 트래픽 증가를 견인할 것으로 예상되며, 2014년에는 전체 무선 데이터 트래픽의 약 66%가 비디오 콘텐츠가 될 것이라는 의견을 덧붙였다.

미디어미래연구소 객원연구원 (카네기멜론대학교 박사과정)

〈그림 1〉 1월 평균 무선데이터 트래픽 전망

(2009~2014)



출처: 시스코(Cisco), VNI 모바일 2010

널리 알려져 있듯이, 무선 브로드밴드에는 유선과 달리 한정된 주파수 자원 활용이나 기술 표준화 등의 문제가 따른다. 따라서 향후 예상되는 무선인터넷 수요 급증에 통신 사업자가 대비할 수 있도록 정책기관이 사전에 적절하게 주파수 자원을 배분하여 효율을 극대화하는 것이 필수적이다.

미국 연방통신위원회(Federal Communications Commission, 이하 FCC)의 줄리어스 제나초스키(Julius Genachoski) 의장은 2009년부터 무선브로드밴드 대역폭 확대를 위한 주파수 확보의 중요성을 강조해왔다. 특히 2009년 12월 워싱턴DC에서 열린 한 컨퍼런스에 참가해 연설하며 “이동통신망을 활용한 무선인터넷 트래픽이 지금 추세로 급격히 증가하여 머지않아 현재의 30배에 이른다고 가정할 때, 특별한 조치가 선행되지 않는 한 한계에 이르러 큰 혼란을 초래할 것”이라는 우려의 시각을 나



타내며, 빠른 조치의 필요성을 역설하기도 했다.

이 같은 무선 주파수 부족 문제의 해결 방안으로 FCC가 제시한 것은 방송 사업자가 보유한 주파수 중 사용되지 않는 일부를 회수하여 이동통신에 활용하는 것이다. FCC의 이 같은 방침이 알려지고, 2010년 3월 발표된 국가 브로드밴드 계획(National Broadband Plan)에서 이 내용이 구체화되자 방송 사업자들은 강력히 반발하고 나섰으며, 최근 들어 FCC와 방송사 진영의 분쟁은 더욱 격화되고 있다.

이 글에서는 FCC의 무선 주파수 부족 해결 방안을 둘러싼 FCC와 방송 사업자의 갈등을 시간 흐름에 따라 살펴보고자 한다. 그리고 최근 양자 간의 분쟁 사례를 통해 시사점을 짚어보고 향후 추세를 전망해보고자 한다.

## 700MHz 주파수 대역 경매 완료

미국에서는 54~806MHz의 주파수 대역을 방송용(아날로그/디지털) 주파수로 사용해왔는데, 전면적인 디지털TV(이하 DTV) 전환 계획에 따라 DTV 이용 대역으로 54~698MHz를 할당하고, 여유 주파수(698~806MHz), 즉 700MHz 대역 중에서 공공안전용으로 할당한 24MHz를 제외한 나머지 84MHz 주파수를 경매를 통해 할당해왔다. 지난 2008년 3월, FCC는 이 중 마지막으로 남은 62MHz 대역의 주파수 경매를 완료했는데 최종 낙찰자는 미국의 양대 통신 사업자인 버라이즌 와이어리스(Verizon Wireless)와 AT&T였으며, 낙찰 금액은 195억 9,000만 달러에 이른다고 알려졌다. FCC가 최근 추진 중인 추가적인 방송용 주파수 회수 방침에 대한 방송사 진영의 반발은 이 주파수 경매에서 시작된 것으로 볼 수 있다. 한 대형 방송사의 임원은 이미 DTV 전환 과정에서 방송사들이 700MHz대 주파수를 포기했는데, 이는 기존에 방송사가 보유한 주파수의 약 4분의 1에 해당하는 상당한 부분이며, FCC가 또 다시 방송사에 추가적인 주파수 반납을 요구하는 것은 지나치게 통신사 편향된 정책이라며 비판했다.

## FCC의 방송사 주파수 회수 방안 공개

무선인터넷 수요가 기하급수적으로 늘어나는 데 우려의 시각을 드러내던 FCC가 지상파TV 방송사의 일부 주파수를 회수해 통신 사업자에게 경매하는 방안을 검토하고 있다는 사실은 2009년 10월 말, <월스트리트저널>에 처음으로 보도됐다. 또 2008년 700MHz 주파수 경매를 통해 통신사들에 추가적인 주파수가 할당되었는데도, 2009년 들어 FCC의 제나초스키 의장은 공식 석상에서 700MHz 대역만으로는 급증하는 무선 데이터 수요를 충족시킬 수 없을 것이라는 의견을 여러 차례 피력하기도 했다. 그는 이 문제 해결을 위해 무선 브로드밴드용 주파수를 추가로 할당하는 것은 반드시 필요한 일이라고 강조하는 동시에, 주파수 추가 할당은 당장 해결할 수 있는 문제가 아니라 오랜 시간이 걸리는 과정이라고 언급했다. 같은 맥락으로 FCC에서 무선통신부를 담당하는 루스 밀크맨(Ruth Milkman)은 “통상적으로 주파수 회수에 6~13년이 걸리는 점을 감안하면, FCC가 당장 해결 방안 마련에 착수해야만 향후 증가하는 무선인터넷 수요에 대비할 수 있을 것”이라고 말하기도 했다.

한편 2009년 말 언론 보도 이후, FCC 브로드밴드 자문관 블레어 레빈(Blair Levin)은 FCC 내부에서 아직 구체적인 주파수 회수 방침이 확정되지 않은 상황이며 최선의 방안을 강구 중이라고 밝혔다. 하지만 방송사의 주파수 반납에 현금으로 보상해주는 FCC의 방안을 방송사들에 제시한 결과 일부 방송사가 FCC의 시나리오를 지지했다는 의견도 덧붙였다. 그의 의견과 달리, FCC의 움직임이 가시화되자 지상파TV 방송사들은 본격적인 대응에 나서며 반대의 뜻을 분명히 했다. 주파수 문제에 대한 방송사 진영 이익단체인 MSTV(Association for Maximum Service Television) 회장 데이비드 도노반(David Donovan)은 “FCC가 모바일 위성 서비스를 위해 할당한 2GHz 대역은 지난 10년 동안 거의 사용되지 않았다. 무선 데이터 수요 증가에 따른 주파수 재활용과 관련해 방송 주파수 대역보다 이 2GHz 주파수 대역을 우선 고려해야 한다”고 주장하며 FCC의 방송 주파수 회수 방침에 반대했다.

## FCC와 방송사 진영의 갈등 본격화

2010년에 접어들며 올해 3월에 발표된 국가 브로드밴드 계획 이전까지 두 달간 ‘방송사 주파수 회수’를 둘러싼 FCC와 방송사 진영의 갈등은 더욱 심화되었다. 케이블 TV 사업자인 차터 커뮤니케이션스(Charter Communications)의 임원을 지냈고, 현재 FCC의 주파수 할당 계획의 선임역을 맡고 있는 필 벨라리아(Phil Bellaria)는 지난 2010년 1월, FCC가 추진하는 주파수 회수 정책에 대해 FCC와 방송사 진영의 갈등과 오해를 풀기 위한 설명회를 개최했었다. 그는 “FCC의 계획이 방송사의 사업 영역을 침해하고 그들의 미래 사업에 부정적인 영향을 주는 강제적인 정책이 결코 아니다”라고 강조하며 “FCC 주파수 회수 방안은 방송사의 자발적인 선택에 기반을 둔 것”이라는 점을 분명히 했다.

곧이어 제나초스키 의장은 2월에, 뉴아메리카재단(New America Foundation) 관련 행사에서 연설하며 FCC가 추진 중인 ‘모바일 주파수 경매(Mobile Future Auction)’를 무선 브로드밴드 확장을 위한 방법으로 처음 공식 석상에서 언급하며, 방송사가 보유한 주파수를 자발적으로 반납해줄 것을 본격적으로 종용하고 나섰다. 연설의 주 내용은 앞서 알려진 대로 방송사들이 FCC의 주파수 재분배 계획에 자발적으로 참여한다면 경매를 통한 수익의 일정 부분을 분배하겠다는 것이다. 그는 모바일 주파수 경매를 통해 방송사들이 비용 절감과 추가적인 수익 창출을 거두는 동시에 가장 중요한 국가 당면 과제의 한 축을 담당할 수 있을 것이라고 언급하며, 현재 방송사가 보유한 500MHz대 주파수 대역을 효과적으로 활용하는 것은 향후 10년간 FCC의 중요한 과제라고 말했다.

특히, 그는 현재 방송용 주파수로 할당된 영역이 그동안 매우 비효율적으로 사용되어 온 점을 지적했다. 예를 들어, 인구 100만 명 이하 시장에서는 방송사가 보유한 300MHz의 대역폭 중 36MHz만 사용되고, 100만 명 이상의 지역에서는 평균적으로 약 100MHz만이 사용되고 있으며, 미국의 주요 대도시에서조차 300MHz 중 절반인 150MHz만이 사용되고 있다고 지적하며, 상당한 양의 방송사 보유 주파수가 사용되

지 않고 있는 점을 상기시켰다. 그리고 디지털 전환 시에도 이러한 사용 대역폭 용량은 크게 달라지지 않을 것이라고 예상하며, 방송사들의 주파수 반납을 촉구하고 나선 배경을 설명했다. 또 방송사에 할당되어 있는 대역폭을 무선인터넷 용도로 재배치할 경우 주파수 경매를 통해 500억 달러에 달하는 새로운 가치를 창출할 수 있을 것으로 기대된다고 언급하며, 지난 2008년 700MHz 대역 경매를 통해 약 190억 달러의 수익을 거둔 것을 예로 들기도 했다. 제나초스키 의장은 FCC의 요청대로 방송사가 자발적으로 주파수를 반납할 경우 방송사로서는 주파수 경매 수익 일부를 가져감으로써 좀 더 탄력적으로 지역사회를 위한 새로운 사업모델을 구상할 수 있으며, 소비자로서는 기존의 방송 서비스를 그대로 즐기면서 무선 브로드밴드 서비스를 안정적으로 제공받는 환경이 조성될 수 있기 때문에, 이는 관련 사업자 모두 승산이 있는 윈-윈(win-win) 전략이라고 강조했다.

이에 방송사 진영은 향후 HD 고화질 서비스나 모바일TV와 같이 더욱 다양하고 풍부한 디지털 채널을 제공할 목적으로 방송사가 현재 보유한 주파수는 반드시 방송사가 활용해야 한다고 언급하며 주파수 반납 계획에 반대 의사를 분명히 했다. 특히 이들은 방송사 진영이 2010년부터 제공하기 시작한 모바일TV가 향후 비디오 등의 멀티미디어 콘텐츠 무선인터넷 수요를 분산하는 효과를 거둘 수 있을 것이라고 지적하며, 이는 FCC가 추진하는 국가 브로드밴드 계획의 원칙과 부합하고, FCC가 우려하는 주파수 부족 문제 해결에 도움이 될 것이라고 주장했다.

한편, 폭스(FOX)를 소유한 뉴스코프(News Corp.)와 NBC 유니버설, 콕스미디어 그룹(Cox Media Group), 지역 지상파 방송사를 다수 보유한 개넷(Gannett Broadcasting)과 허스트(Hearst Corporation) 등 10여 개의 방송사는 올해 4월 13일, 모바일TV를 위한 조인트 벤처를 공식 설립한다고 발표했다. 이들은 폭스와 NBC가 소유한 주파수를 통해 모바일TV 서비스를 실시할 계획이며, 1억 5,000만 휴대전화 가입자가 잠재 고객이라고 밝히기도 했다. 허스트의 데이비드 배렛(David J. Barrett) 사장에 따르면 “지역 TV 방송사는 미국 미디어산업의 중추이며, 미래 미디어 서비스의 핵심은 방송사가 제공하는 모바일TV가 될 것”이라며 자신감을 피력했

다. 일찍이 양해각서(MOU)를 체결하고 모바일TV 서비스를 준비하던 방송사들이 서둘러 본격적인 행보에 나선 것은 FCC의 주파수 회수 방안에 대한 반발과 해결책 모색의 결과로 해석된다. 콕스미디어그룹의 샌디 슈워츠(Sandy Schwartz) 회장은 “주파수 분배 계획과 모바일TV 사업 계획은 별개의 문제”라고 말하면서도 “콕스는 결코 주파수를 반납할 뜻이 없다”고 잘라 말했다.

한편, FCC의 방침에 강력히 반발하는 방송사 진영과 달리, 이번 결정이 성공적으로 이행될 경우 수혜를 누릴 것으로 예상되는 통신사 진영의 복미 이동통신산업협회(Cellular Telecommunications Industry Association, CTIA)는 FCC의 방침을 환영하고 나섰다. 이들은 “FCC가 규제를 완화하고 통신사들의 투자 장애요인을 사전에 없애주는 것은 미국이 앞으로 무선통신 산업의 리더십을 이끌고 경쟁력을 강화하는 데 큰 도움이 될 것”이라며 환영의 뜻을 밝혔다.



## FCC 국가 브로드밴드 계획 발표

이미 FCC와 방송사 진영의 치열한 공방이 한 차례 오고 갔지만, 2010년 3월 발표된 FCC의 국가 브로드밴드 계획에서 FCC의 방송사 주파수 회수 방침이 공식적으로 발표되었고, 실제로 이 계획에서 무선 브로드밴드 주파수 확보 관련 내용이 핵심적인 부분을 차지하고 있다. 이 보고서에서 FCC는 향후 10년간 500MHz 정도의 용량을 무선 브로드밴드용으로 추가 확보해야 할 것으로 보고 있으며, 이 중 300MHz를 5년 내에 확보할 방침이라고 밝혔다. 이 보고서에는 5년 내 주파수 확보를 위한 세부 계획도 담겨 있는데, FCC는 300MHz 중 120MHz는 방송사들이 보유한 주파수로 충당할 예정이며, 이는 FCC가 계획한 5가지 주파수 확보 세부 내용 중 가장 큰 부분을 차지한다. FCC의 계획대로 방송사 주파수를 다시 할당하기 위해서는 2개 이상 방송사의 6MHz 채널 공유를 허용하는 등의 규칙 개정과 자발적인 채널 공유를 통해 회수되는 주파수에 대한 경매 규칙이 마련되어야 한다. 그리고 방송사의 자발적인

주파수 반납을 독려하기 위해 경매 수익을 공유할 수 있는 인센티브 경매 제도도 필수적이라고 이 보고서는 밝히고 있다. 한편, FCC는 향후 일정으로 2011년경 관련 규칙을 제정하고, 2012년 경매를 실시한 후 2015년 주파수 재배치를 완료한다는 내용을 보고서에 담았다.

FCC가 주파수 경매를 통한 수익금 일부를 방송사에 주파수를 포기하는 대가로 지불할 것이라고 밝혔지만, 국가 브로드밴드 계획 발표 이후 방송사 진영은 이 계획안 철행을 위해 다방면에서 로비에 나섰으며, FCC의 계획이 궁극적으로 소비자의 이익을 저해하는 결과로 이어질 것이라고 비난하기도 했다. 그러나 방송사 진영의 일관된 반대 방침과 달리 로이터통신은 FCC 고위 관계자의 말을 인용해, 일부 방송사는 FCC의 주파수 경매 계획에 호의적인 반응을 보이기도 했다고 보도했다. 제나초스키 의장도 구체적인 방송사 이름을 밝힐 수는 없지만 일부 방송사가 전향적인 참여 의사를 전해왔다고 국가 브로드밴드 계획 발표 하루 전 기자들과 만난 자리에서 언급하기도 했다.

방송 관련 전문가들은 “주파수 경매를 통한 보상 조건이 방송사에 충분히 매력적이지 않다면 방송사들이 FCC의 방안에 결코 동의하지는 않을 것”이라고 전망했다.



## FCC의 타협 시도와 방송사들의 여전한 반발

FCC 제나초스키 의장은 2010년 4월 라스베이거스에서 열린 전미방송사업자협회(National Association of Broadcasters, 이하 NAB) 컨벤션 기조연설에서 FCC의 무선 주파수 활용 계획에 대한 방송사들의 과장된 해석 자제와 FCC의 제안 수락을 요청하며, 방송사들의 협조를 재차 요구하고 나섰다. 제나초스키 의장은 그동안 주파수 재분배 문제로 방송사 진영과 갈등을 빚으며 깊어진 골을 메우려는 의도로 이번 연설에 나섰다. 그는 “FCC의 계획이 모든 방송사에 주파수를 반납하라고 요구하는 것은 아니다”라고 전제하고, “소수 방송사만 협조해도 상당한 수준의 대역폭 확



보가 가능할 것”이라고 말했다.

그러나 제나초스키 의장의 의도와 달리, 방송사 진영은 이 자리에서 더욱 확고히 반대 방침을 천명하며 FCC의 계획이 쉽게 이행되지 않을 것임을 암시했다. NAB 회장 고든 스미스(Gordon Smith)는 FCC의 요구는 불필요한 정부 간섭의 대표적인 사례라고 단호히 말하며, 자발적으로 주파수를 반납할 뜻이 없음을 분명히 했다. 스미스 회장은 또한 “간단히 말하자면, 국가 브로드밴드 계획은 방송사들의 주파수 3분의 1 이상을 빼앗아 이동통신 사업자에게 넘기려는 계획”이라고 단정짓고 “결국 소비자나 방송사에 모두 부정적인 결과를 낳을 것”이라고 비난의 강도를 높였다. 일선 방송사들도 NAB와 뜻을 같이했다.

NBC제휴방송사그룹(NBC Affiliates Group)의 회장 마이클 피오릴(Michael Fiorile)은 “FCC 의장의 연설은 기존의 방침과 비교할 때 전혀 새로울 것이 없었다”고 밝히고, “하지만 방송사 진영의 기술 담당자들로 패널을 구성하여 좀 더 심도 있게 논의하자는 제안 정도는 의미가 있다”라고 말했다.

한편, 이 자리에서는 FCC의 주파수 회수 계획안에 포함된 내용 중 ‘주파수 이용료(spectrum fee)’가 논란이 되기도 했다. 주파수 이용료는 대형 방송사(full-power station)가 주파수를 반납하지 않고 계속 사용할 경우 부담해야 할 비용을 늘리는 것으로 FCC가 방송사의 주파수 반납을 독려하기 위해 설정한 것으로 여겨진다. 그러나 스미스 NAB 회장은 이 방안이 방송사가 자발적으로 주파수를 반납하지 않을 경우 FCC가 ‘징벌’ 형태의 과징금으로 부과하기 위해 설정한 것이라며, 제도의 불합리성을 지적하고, 주파수 이용료 부과 방침 철회를 주장했다.

2010년 4월 말, 미 의회 청문회에서 NAB 스미스 회장은 모바일 브로드밴드가 일대일 전송 방식에 기반을 두는 반면, 방송은 송출하는 전파 하나를 다수가 사용하는 방식이기 때문에 주파수 활용 면에서 훨씬 효과적이라는 점을 다시금 강조했다. 그리고 방송사들이 자발적으로 주파수를 반납하지 않을 경우, 향후 FCC가 강제로 주파수 회수 계획을 추진할 수도 있다며 우려를 표했다. 또 방송사가 활용할 수 있는 주파수가 FCC의 계획대로 현저히 줄어들 경우, 방송사 진영의 서비스 개발 동기를 저

해하고 좀 더 저렴한 비용으로 무선 데이터망에 접속할 기회를 원천적으로 박탈할 수 있다고 언급하며, FCC의 계획이 궁극적으로 방송과 통신 간 불균형한 양상을 초래할 것이라는 의견을 밝혔다.

이러한 방송사 진영의 의견에 제나초스키 의장은 이 청문회 자리에서 직접적으로 반론을 제기하지는 않았다. 대신에 “브로드밴드는 21세기 디지털 시대의 핵심적인 인프라로서 과거의 철도, 운하, 고속도로, 전화 등과 같은 역할을 할 것”이라고 전제하며, “경제 발전과 고용 창출을 위해 무선 주파수를 추가로 확보하는 것은 반드시 필요한 일”이라는 원론적인 입장을 유지했다.

## 향후 전망과 시사점

지금까지 2009년 말부터 최근까지 이어져온 방송사 보유 주파수 회수를 둘러싼 FCC와 방송사 진영의 분쟁과 갈등을 시간 흐름에 따라 살펴보았다. 앞으로도 방송사 진영은 FCC가 제시한 방안을 놓고 협상은 지속적으로 하되, 쉽게 주파수를 포기하거나 주파수 보유에 대한 추가적인 세금 부과를 받아들이지는 않을 것으로 보인다. 요약하면, 방송사 진영은 국가 브로드밴드 계획의 큰 틀은 지지하고 협조하지만, 방송사 진영이 제공하는 모바일TV가 장래 무선 브로드밴드 수요 분산에 도움이 될 것이라는 점과 방송 콘텐츠의 공공성, 방송사의 주파수 활용이 일방적인 반납보다 주파수 활용에 효과적일 수 있다는 사실 등을 계속해서 강조하며 여론의 동조를 구할 것으로 예상된다.

미국의 TV 방송용 주파수 대역이 높은 전파 효율과 넓은 활용도 면에서 큰 가치가 있는 것은 분명하다. 일례로 지난 2008년 700MHz 주파수 대역을 낙찰 받은 버라이즌 와이어리스는 이 주파수 대역을 활용한 4세대 이동통신 LTE(Long Term Evolution) 상용 서비스에 박차를 가하고 있다. 무선의 특성상, 한정된 주파수 자원이라는 제약조건은 분명 존재하지만 통신서비스에 대한 수요 충족을 위해 일방적으



로 방송사 진영의 희생을 강요한다면 어느 곳에서나 현재 미국이 겪는 것과 마찬가지로의 갈등과 분쟁이 야기될 것으로 예상된다.

## 국내시장의 시사점

방송통신 서비스 시장 활성화, 경쟁 촉진과 미래 수요에 대비한 주파수 확보를 위해 저주파수(700/800/900MHz) 대역을 효과적으로 활용하도록 할 종합적이고 체계적인 계획 수립은 필수적이다. 국내시장에서는 방송통신위원회가 지난 2010년 3~4월에 걸쳐 800/900MHz 주파수 대역의 할당 대상 사업자 선정을 마무리했다. 또 주파수 할당 시 경쟁을 촉진하는 경매 방식 도입과 이를 활용한 방송통신발전기금 재정 마련 방안 등의 내용을 담은 전파법 개정안이 2009년 1월 국회에 제출되었고, 2010년 2월 소관 상임위원회인 국회 문화체육관광방송통신위원회를 통과했다. 현재 이 법안은 아직 국회에서 계류 중이지만, 조만간 국회에서 통과된다면 이동통신 부문의 활용도가 높고 DTV 전환 후 사용할 수 있는 700MHz 주파수 재배치부터 주파수 경매제가 활용될 수 있으리라는 전망이 나오고 있다. 주파수 경매를 통해 주파수를 할당할 때, 반드시 수반되어야 할 것이 우리 시장의 특수한 실정에 적합하고 공정한 세부 경매 규칙을 마련하는 것이라 하겠다.

이와 동시에, 방송과 통신의 다양한 이해 관계자의 요구를 충족시키고, 미래 방송과 통신 수요에 효과적으로 대응하며 사용자의 편익을 높이는 방안이 마련되어야 한다. 이러한 면에서 유사한 경험을 가진 미국의 사례와 현재 진행되는 주파수 재배치와 관련된 의사결정 과정, 그리고 분쟁과 갈등의 타협 방안과 조정 및 최종 결정을 지속적으로 주의 깊게 살펴볼 필요가 있겠다.

## 참고 문헌

- 정보통신정책연구원(2010. 4. 1). 미국의 국가광대역통신망 활성화를 위한 주파수 정책 방향.
- FCC(2010). website(<http://www.fcc.gov>).
- Broadcasting & Cable(2009. 10. 3). Broadcasters Tackle Spectrum-Sharing Debate.
- Broadcasting & Cable(2009. 11. 18). FCC Chairman Not Sure FCC Can Gauge Spectrum Demands.
- Broadcasting & Cable(2009. 11. 21). Genachoski: Spectrum Crisis Not Immediate, but Planning for It Should Be.
- Broadcasting & Cable(2010. 1. 16). FCC's Bellaria Says Broadcasters Lobbying Against Scenario That's No Longer on Table.
- Broadcasting & Cable(2010. 2. 24). FCC Proposing TV Spectrum Auction.
- Broadcasting & Cable(2010. 4. 19). FCC Makes NAB an Offer It Can't Refuse.
- Business Week(2010. 4. 13). Broadcasters form Mobile-Content Venture, Utilizing Spectrum.
- Business Week(2010. 4. 13). Ignore 'Hyperbole' on Airwaves Plan, FCC Tells TV Broadcasters.
- Business Week(2010. 4. 27). Broadcasting Group Defends Its Spectrum Turf.
- Fierce Wireless(2010. 3. 15). FCC Upbeat about Spectrum Auction Plan.
- Fierce Wireless(2010. 4. 8). FCC Pushing Ahead with Broadband Plan Despite Ruling.
- Fierce Wireless(2010. 4. 14). Genachoski Tries to Reassure Broadcasters on FCC Spectrum Plan.
- Reuter(2010. 3. 15). Some Broadcasters Like Spectrum Plan.



## 해외 분쟁 동향

**GERMANY** 영상물 자료 저작권 관련 분쟁

**JAPAN** 저작권 침해 UCC 운영자에 배상 판결

**UK** 오피콤, 스카이TV의 유료방송 시장 독점 제재



# 영상물 자료 저작권 관련 분쟁

성 경 숙



## 2008년 저작권법 개정

독일에서는 2008년 1월 1일부터 새로 개정된 저작권법이 실행되었다. 이 개정안에서는 무엇보다도 개인적으로 행하는 복제에 대해 좀 더 명확하게 규정하고 있다. 이 개정 법안에는 방송된 내용을 자체적으로 편집하는 것은 법률에 위배되지 않는다고 명시하고 있는데 ‘텔레비전과 라디오 녹화(TV und Radio Aufnahmen) 분야’를 살펴보면, 기본적으로 어떤 기계를 사용하든 어떤 방송사의 방송 프로그램을 녹화하든 전혀 상관없이 법적으로 합당하다고 규정하고 있다. 이는 물론 Pay-TV 방송 프로그램에도 적용되며 자체 편집권도 허용하고 있다.

개정 법안 시행 3년째를 맞은 독일에서는 개정 전 지적되던 문제점이 많이 개선되었으나, 동시에 또 다른 문제점이 매년 새롭게 등장하고 있다. 그중 방송에 사용된 영상물을 둘러싼 법적 분쟁은 법 개정 이후에도 새로운 양상을 띠며 빈번하게 발생하고, 법 또한 급격하게 변하는 독일 방송 사정을 반영하지 못하고 있다는 지적이 조심스럽게 제기되고 있다.

미디어미래연구소 독일 통신원(요하네스구텐베르크대학교 박사과정)



## 민영방송사 RTL과 SAT. 1 간의 영상물 재방송 관련 법적 분쟁

2010년 독일 쾰른에 자리한 유럽 미디어법 연구소(Institut für Europäisches Medienrecht, 이하 EMR)에서는 독일 고등법원(Oberlandesgericht, OLG)이 지난 2009년 10월 30일 RTL과 SAT. 1 사이에 일었던 영상물 관련 법적 소송 결과(Urteil v. 30.10.2009, Az. 6 U 100/09)를 발표했다. 이날 재판부는 RTL이 제기한 소송을 기각하고 이로써 하급법원의 결정은 다시 유효되었다. 독일 미디어시장에서는 기본적인 설립 목적과 성격이 동일한 거대 민영방송사 간의 분쟁은 두 업체 간의 합의로 해결되는 경우가 대다수로, 이번 소송 사례처럼 법정 분쟁으로까지 이어진 경우는 드문 예이기 때문에 세간의 이목을 집중시켰다.

### 1) 소송 원인

2008년 1월 23일 RTL이 방송한 캐스팅 쇼가 문제의 발단이였다. RTL 캐스팅 쇼 스타 발굴 프로그램 〈Deutschland Sucht den Superstar〉(이하 DSDS)에 한 17세 남성 참가자가 출연했다. 참가자들의 퍼포먼스와 심사위원단의 평가가 이 프로그램의 주요 내용인데, 이날 이 남성 참가자에 대해 심사위원단이 혹평을 하며 중도 탈락자로 결정하는 일련의 과정을 방송으로 내보냈다. 그 후 SAT. 1에서 이 영상 자료를 2008년 1월 24일과 25일에 자체 프로그램인 〈Das Magazin〉과 〈Frühstücksfernsehen〉에서 수차례에 걸쳐 자체 편집해 방송을 내보냈다. RTL 측에서는 저작권법 15조(15 Urheberrechtsgesetz – UrhG)를 들어 저작권을 침해당했다고 SAT. 1을 상대로 2만 유로 상당의 손해배상을 청구했다.

### 2) 소송 결과

독일 고등법원은 이 소송 건에서 RTL의 고소를 기각했다. RTL이 SAT. 1을 상대로 제기한 이번 소송에서 패소하면서 두 민영 방송사 사이에 일어난 저작권 침해 논란은 일단락되었다. 하지만 이번 판례에서는 최근 독일을 비롯한 유럽에서 빈번하게 일어

나고 있는 방송사 간의 영상물 저작권 침해 논란의 성격이 점점 더 다각적이고 복잡한 양상으로 바뀌고 있음을 짐작해볼 수 있다.

재판부는 SAT. 1에서 방송으로 내보낸 영상물이 저작권을 침해하지 않는 ‘허용되는 범위’라고 판단했다. 재판부의 판결에 따르면, 이번 소송에서 논란이 된 캐스팅 쇼는 현재 독일 시청자들에게 상당한 반응을 끌고 있는 방송으로, 특히 참가자들에게 쏟아지는 심사위원단의 신랄한 질책은 대중 사이에서 공공연히 회자되는 애깃거리가 되기도 한다. 이런 상황이다 보니 참가자가 탈락할 때면 시청자들에게 엄청난 반향을 일으킨다. 이는 방송이 꼭 갖추어야 할 공공성과 현재 이슈가 되고 있는 방송 테마와 관련된 것(저작권법 50조, 50 UrhG)이다. 이를 근거로 SAT. 1에서 방영한 영상물은 이러한 저작권법에 일부 저촉되는 부분이 있지만, 구체적인 상황 전달과 시청자의 알 권리 보호를 위해 독일 저작권법 중 인용법(Zitatrecht 51 UrhG)에 명시되어 있는 대로 영상물을 인용하여 타 방송국에서 보도한 것으로 전체적인 방송 내용에 필수적으로 들어가야 했고, 법적으로도 적합했다고 판단한 것이다. 즉 심사위원인 디터 볼른(Dieter Bohlen)의 발언과 함께 카메라 앞에서 한 참가자가 탈락하는 상황을 타 방송에서 자체 편집해 재전송하는 것은 독일 저작권법에 저촉되지 않는다는 판결을 내린 것이다.

### 3) 시사점과 개선점

재판부는 SAT. 1의 재전송이 RTL의 프로그램 개발권을 다소 침해하기는 하지만 저작권법에 위반되지 않는다고 판결했다. 하지만 이러한 판결은 오로지 현재 이슈가 되고 있는 주제에 한해서만 허용한다고 명시하고 있다. 앞서 언급한 대로 현재 이 캐스팅 쇼는 대중의 관심을 받는 RTL의 대표 프로그램일 뿐만 아니라, 예전의 방송에서도 이 프로그램에 출연한 참가자들과 심사위원들의 발언이 상당한 이슈를 몰고 온 사실로 미루어보아 이러한 현재 시사점에 주목한 판결이라고 볼 수 있다. 하지만 이 판결에 대해 우려의 목소리도 제기되고 있다. 우선 소송에 오른 편집 영상은 불과 1분 남짓한 길이였지만, 법에는 저작권을 저해하지 않는 범위에서 사



용할 수 있는 영상물의 구체적인 길이가 규정되어 있지 않은 점이다. 또 ‘공공성과 시사성을 띤 영상물의 재전송’을 허락한다는 규정 또한 다양한 해석의 차이를 가져올 수 있는 부분이다.



## 방송 분야 저작권 침해 관련 해외 사례 - 프랑스

파리에 위치한 프랑스 지방법원(Tribunal de Grande Instance, TGI)에 제소된 <Le Supermarch>라는 방송 프로그램의 콘셉트와 관련하여 저작권 침해를 문제 삼은 소송 건을 통해 방송 분야 저작권 보호를 위한 조건이 법적으로 규정되었다. 지금까지 프로그램 콘셉트의 저작권 보호에 대해서는 상황마다 다르게 결정되어온 터라 이번 소송 건은 큰 관심을 모았다.

이 방송의 콘셉트는 유명한 한 방송 사회자 부부가 개발한 것이었다. 슈퍼마켓에서 프로그램 참가자들이 자신을 표현해주는 특징적인 물건을 골라 답는 내용을 담고 있는 이 방송은 시청자들의 인기에 힘입어 여러 곳의 방송사에서 총 12개의 유사한 방송 프로그램으로 만들어졌다. 하지만 이 방송사들은 소위 원조 방송사의 프로그램에 출연하는 사회자가 출연하지 않는다는 것을 핑계 삼아 프로그램을 만들어 방송했다. 이에 대해 이 프로그램의 개발자인 방송 사회자 부부는 이 방송사들이 본인들이 개발한 프로그램을 모델로 하여 산발적으로 자체적인 방송을 만들어 심각하게 저작권을 침해했다며 소송을 제기했다.

재판부는 이번 소송을 계기로, 아이디어나 콘셉트는 저작권법으로 보호받지 못한다는 프랑스의 기본 법령을 개정해야 할 필요성을 느끼게 되었다고 밝혔다. 하지만 재판부는 방송 콘셉트가 저작권 보호를 받는 작품으로 인정받기 위해서는 방송 전과 후를 비롯, 등장인물에 대한 섬세한 묘사와 장면 연출이 저작권자의 원조성을 증명할 수 있는 뚜렷한 특징들을 방송에서 담고 있어야 한다고 지적하면서, 소송을 제기한 방송 진행자 부부의 저작권 침해소송을 기각했다.



## 디지털 시대와 저작권법

Pro Sieben Sat 1 Media A와 RTL-Gruppen은 방송 저작권 보호를 위해 HD 방송(HDTV-Plattform HD+)에 한해 지금까지 방송 중간에 광고 브레이크(Werbeblcken)를 없애기로 2009년 9월 Digital Insider와 인터넷 사이트 AreaDVD를 통해 발표했다. 이로써 시청자들은 방송 녹화를 원활하게 할 수 있을 뿐만 아니라, 방송 내용도 보호할 수 있다는 의견이다. RTL의 대변인 베티나 클라우저(Bettina Klauser)는 지금까지 민영방송을 제작하는 데 경제적으로 의존도가 높았던 광고를 서서히 줄여가기로 결정했다고 밝혔다.

이러한 움직임에는 지난 2008년 스웨덴에서 두 영화감독이 방송사를 상대로 제기한 소송도 연관이 있다. 소송을 당한 방송사는 이 두 감독의 영화를 광고 브레이크를 포함하여 텔레비전 방송으로 내보냈는데, 이 두 영화감독은 영화 중간 중간에 방송된 광고들로 인해 저작권이 손상되었다고 주장했다. 결국 이 두 감독은 지난 6년간의 소송 분쟁에서 모두 승소하여, 민영방송사를 상대로 한 저작권 법적 분쟁에서 모범적인 사례를 남겼다. 재판부는 판결에서 스웨덴의 대표 방송사인 TV 4에서 2002년에 방송한 영화가 광고 브레이크로 영화 제작 감독들의 저작권을 심각하게 훼손했다고 판결하면서 1만4,000유로 상당의 손해배상을 징수했다.

민영방송사 연합(Das Verbandes Privater Rundfunk und Telemedien e. V, 이하 VPRT)은 2010년 정기총회에서 저작권법(Urheberrecht)과 방송 보호를 올해 중점적으로 해결해야 할 주요 과제로 선정했다.

VPRT 위원장 유르겐 도츠(Jrgen Doetz)는 “우리가 보내는 방송에 대해 자체적인 보호 규율이 정해지지 않았거나, 방송 콘텐츠에 대한 시장성 있는 가격을 제시하지 못한다면 미디어시장의 디지털화는 우리에게 경제적인 재앙을 가져다줄 것이다”라고 우려의 목소리를 냈다. 새로운 유럽위원회와 독일 정부는 이러한 VPRT의 의견에 공감하면서 정보 커뮤니케이션 시장에 방송 내용의 질적인 가치를 강조하도록 요구했다. 이와 함께 디지털시장에서 경쟁력 있는 방송의 가치 창조를 위해 전반적인 방

## ● 참고 문헌 ●

<http://beck-aktuell.beck.de/news/olg-koeln-sat1-durfte-material-aus-castingshow-seines-konkurrenten-rtl-verwenden>  
<http://merlin.obs.coe.int/iris/2010/1/article15.de.html>  
[http://merlin.obs.coe.int/cgi-bin/search.php?action=show&s\[result\]=short&st\[\]=200&s\[start\]=40&s\[start\]=0&s\[start\]=40&s\[result\]=long&s\[start\]=0&s\[result\]=short&s\[start\]=40&s\[start\]=80](http://merlin.obs.coe.int/cgi-bin/search.php?action=show&s[result]=short&st[]=200&s[start]=40&s[start]=0&s[start]=40&s[result]=long&s[start]=0&s[result]=short&s[start]=40&s[start]=80)  
[http://www.anwalt.de/rechtstipps/streit-um-dsds-filmmaterial-rtl-unterliegt-gegenueber-sat\\_006511.html](http://www.anwalt.de/rechtstipps/streit-um-dsds-filmmaterial-rtl-unterliegt-gegenueber-sat_006511.html)  
[http://www.digitalfernsehen.de/news/news\\_853289.html](http://www.digitalfernsehen.de/news/news_853289.html)  
[http://www.big-screen.de/deutsch/pages/news/hdtv-news/2009\\_09\\_02\\_2384\\_ad-skipping-bei-hd-plus-verhindert-werden.php](http://www.big-screen.de/deutsch/pages/news/hdtv-news/2009_09_02_2384_ad-skipping-bei-hd-plus-verhindert-werden.php)  
<http://www.lampmann-behn.de/lbr-blog/2010/02/olg-koln-jetzt-mit-grunden-sat-1-durfte-dsds-rtl-filmmaterial-sendern-zusammenbruch-eines-kandidaten>  
[http://www.otto-schmidt.de/news\\_12919.html](http://www.otto-schmidt.de/news_12919.html)  
<http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/9/article15.de.html>  
<http://www.schloemer-sperl.de/516.aspx>  
<http://www.fuenf-filmfreunde.de/2008/03/19/werbeunterbrechungen-verletzen-das-urheberrecht>  
<http://www.stern.de/digital/computer/urheberrecht-was-darf-kopiert-werden-617776.html>

송 틀을 변화시켜야 한다고 주장했다. 유르겐 도츠 위원장은 덧붙여 “무엇보다도 자체 방송을 보호할 수 있는 제도적 장치가 시급하다”고 하면서 이를 전제로 할 때 “디지털시장은 더 매력적인 프로그램을 제공하고 긍정적인 경제 효과를 가져올 중요한 기회가 될 것이다”라고 확신했다.

디지털 시대로 전환되는 이 시점에서 무엇보다도 더 질 높은 프로그램을 제작하고 시청자들의 다양한 지적 요구를 만족시키기 위해 방송사들의 저작권은 가장 최우선적으로 해결해야 할 시급할 과제라는 공통된 의식은 사실상 더 이상 새롭지 않다. 그런데도 여전히 음반시장에서 적용되는 저작권 보호에 비해 방송 쪽은 상대적으로 법적 보호가 취약한 상황이다. 무엇보다도 과거에 텔레비전 방송에만 국한되던 방송 저작권 분야가 인터넷과 위성방송 그리고 IPTV를 비롯한 다양한 매체를 통해 영상물이 전송되면서 저작권과 관련된 분쟁이 끊이지 않고 있는 실정이다. 유르겐 도츠 위원장도 이 점을 강력하게 강조하고 있다. 그에 따르면 “인터넷에 올라 있는 영상물은 그 장르나 출처와 상관없이 저작권자를 보호할 수 있는 법적 제도가 미흡하다”며 “규정이 명확하지 않고 분쟁이 생겨도 주먹구구식으로 해결되어 일관적이지 않다”라고 비판했다.

해를 거듭할수록 복잡다단해지는 업체 간의 이해를 원만히 조율하기가 쉽지 않다는 지적은 대부분 저작권자 쪽에서 더 많이 제기되고 있는 상황이다. 앞서 언급한 대로 음악과 출판 업계와 달리 방송과 언론 분야에서는 타 방송의 내용을 편집해서 재방송하는 경우, 법적 제약이 명확하지 못하거나 재방송한 방송사가 법적 처벌 대상에서 벗어나, 소송을 제기한 저작권자들이 패소하는 경우가 최근 2년 사이에 늘고 있다. 2008년 새로 개정된 독일 저작권법이 여전히 많은 부분을 보완했음을 인정하면서도 좀 더 명확한 규정을 갖출 것을 요구하는 목소리를 잠재울 새로운 법이 언제쯤 탄생할지 지켜봐야 한다.

# 저작권 침해 UCC 운영자에 배상 판결



안창현

## @ UCC 운영자의 책임

고속 인터넷의 보급과 함께 동영상 공유 사이트(이하 UCC)가 한창 인기를 모으고 있다. 현재 일본에서 운용되는 것은 구글의 유튜브(youtube), 소니의 아이비오(eyeVio), 야후의 야후 비디오 캐스트, 니왕고(ニワンゴ)의 니코니코 동영상(ニコニコ動画), 사이버에이전트(サイバーエージェント)의 아메바비전(AmebaVision) 등이다. 이 사이트들의 운영자는 권리 처리 작업을 마치고, 이용자가 불법적으로 콘텐츠를 업로드하지 않도록 다양한 기술적 조치를 마련하고 있다.

그렇다면 이러한 노력을 게을리 한 운영자는 어떠한 책임을 져야 하는가. 이와 관련한 판결이 2009년 11월 13일 도쿄지방법판소에서 나왔다. 'TV브레이크 사건(TVブレイク事件)'으로 알려진 이 법정 다툼은 불특정다수의 이용자가 업로드하여 UCC 사이트 서버에 저장된 동영상 파일을 다른 이용자가 액세스하여 이를 자신의 PC에 송신하여 시청할 수 있도록 하는 서비스의 관리자가 자체적으로 콘텐츠를 제공하지 않

미디어미래연구소 객원연구원(도쿄대학교 박사 수료)

고 권리 처리는 업로드하는 이용자에게 일임하고, 기술적 회피 조치를 전혀 하지 않은 행위가 음악 저작권자의 복제권과 공중송신권을 침해하는가 하는 것이 쟁점이었다. 이에 대해 도쿄지방법판소는 UCC 사이트 TV브레이크를 운영하는 저스트온라인(ジャストオンライン)이 복제와 공중 송신의 주체이며, 프로바이더책임제한법(プロバイダ責任制限法)에서 규정한 발신자에 해당한다며, 일본음악저작권협회(日本音楽著作権協会, 이하 JASRAC)가 저작권을 관리하는 저작물이 포함된 동영상 파일의 송신을 금지하도록 하고, 저스트온라인과 대표자에게 저작권 침해에 따른 손해배상금으로 약 9,000만 엔을 지불하라고 판결했다. 이 글에서는 판결문을 바탕으로 이해 당사자의 주장과 법원 판결, 향후 전망 등을 간단하게 살펴본다.

## @ 이해 당사자와 그 주장

### 1) 음악 저작권 관리 사업자, JASRAC

원고 JASRAC은 일본 최대의 음악 저작권 관리 사업자다. 음악 저작권 관리 사업은 2001년까지 일본문화청의 허가가 필요한 중개 업무였으며, 사실상 JASRAC이 60여 년간 독점해왔다. 그러나 2001년 10월 규제 완화의 일환으로 관리사업법이 시행됨에 따라 저작권 관리 사업은 등록제로 바뀌었다. 이에 따라 신규 음악 저작권 관리 사업자가 참여할 수 있게 되었다. 현재는 이라이선스(eLicense), JRC(Japan Rights Clearance), 다이키사운드(Daiki Sound), 아시아저작권협회(Asia Copyright Association, ACA) 등 37개 사업자가 경쟁하고 있다. 그러나 JASRAC의 시장점유율이 99%에 이르러, 압도적인 점유율을 자랑한다.

JASRAC은 2007년 6월부터 저스트온라인에 세 차례 걸쳐 서면으로 동영상의 송신을 중지할 것을 요청했으며, JASRAC이 관리하는 악곡 일람을 CD-ROM에 저장하여 보내도록 요구했다. TV브레이크에는 JASRAC 관리 저작물을 포함해 2008년 4월 기준으로 2만613건의 동영상이 있으며, 이 동영상의 시청 회수는 381만 2,198회에 이른다.



JASRAC의 중지 요청에 저스트온라인은 프로바이더책임제한법에 따라 운영한다는 취지의 주장을 거듭했고, 이에 JASRAC은 2008년 8월 6일 저스트온라인과 대표자 등을 피고로 동영상 파일의 송신 금지와 손해 배상금 1억 2,000만 엔을 요구하는 소송을 제기했다. JASRAC은 다른 UCC 사이트 대부분이 적절한 비즈니스 모델을 추구, 자율적으로 권리 침해 동영상을 삭제하거나 권리자의 허락을 얻어 제공하는데 비해, 저스트온라인은 어떠한 대응책도 강구하지 않고, ‘저작권 침해를 방치, 용인하는 무책임한 운영을 계속하고 있기’ 때문에 소송을 제기했다고 설명했다.

JASRAC은 현재 일본에서 운영되는 UCC 사이트는 약 60개로 확인되었으며, 이 가운데 25개 사이트는 JASRAC 관리 저작물의 이용 허락 계약을 체결했다고 밝혔다. 나머지 사이트도 대부분 권리 침해 동영상을 자율적으로 삭제하는 등 관리 저작물을 이용하지 않는다는 원칙에 따라 사이트를 운용하고 있다는 것이다.

## 2) UCC 운영자, 저스트온라인

UCC 운영자인 저스트온라인은 2005년 11월 한국의 판도라TV와 자본을 제휴해 설립되었다. 판도라TV의 플랫폼 서비스를 일본에 도입한 형태로 사업을 시작했다고 한다. 2006년 2월부터 UCC 사이트를 서비스하기 시작했다. 이후 2006년 10월 판도라TV와 자본 관계를 해소하고 별도로 운영하는 회사가 되었다. 2007년 4월에는 서비스명을 TV브레이크로 바꾸었으며, 2008년 7월 말 상호를 판도라TV에서 저스트온라인으로 변경했다. 현재 자본금은 1,000만 엔 규모다.

법정 다툼으로 번진 TV브레이크의 서비스 개요를 요약하면, 첫째 TV브레이크에 동영상 파일을 업로드하기 위해서는 이용자가 인터넷 사이트에 액세스한 뒤, 지정된 정보를 입력하는 등 회원 등록을 마쳐야 한다. 등록한 회원에게는 ‘채널 번호’를 부여하고 ‘MY채널’을 제공한다. 둘째, 회원이 TV브레이크의 지시에 따라 동영상 파일을 업로드하려 할 때는 전용 소프트웨어를 설치해야 하며, 회원의 동영상 파일은 TV브레이크에 적합한 wmv 형식의 파일로 자동 변환, TV브레이크의 서버로 송신된다. 업로드된 동영상 파일의 용량이나 시간에는 제한이 없다. 셋째, 업로드된 동영상 파일

은 TV브레이크 서버 기억장치에 저장되며, 다른 이용자가 요청하면 언제든지 송신할 수 있는 상태를 유지하고 있다. 넷째, 다른 이용자가 요청하면, TV브레이크 서버는 기억장치에서 동영상 파일을 선택, 해당 이용자에게 스트리밍으로 송신한다. 이용자는 TV브레이크의 서버에서 송신된 동영상 파일을 자신의 PC에서 수신, 해당 파일을 업로드한 이용자의 ‘MY채널’ 화면에서 재생되는 동영상을 시청할 수 있다.

저스트온라인은 JASRAC과 포괄계약을 맺으려 했지만 JASRAC의 요구 조건이 비현실적이었다고 주장했다. 저스트온라인은 JASRAC의 서면 요구에는 삭제 요청이 없었으며, 이를 요청할 경우에는 삭제할 용의가 있다고 밝혔다. 또 TV브레이크는 프로바이더책임제한법에 따라 적법하게 운영하고 있다고 주장하며, 그런데도 법원에 제소한 것은 작은 기업을 괴롭히는 행위라고 비판했다.

## @ 판결 내용

쟁점은 크게 2가지다. 첫째, 송신 금지 청구와 관련하여 JASRAC이 관리하는 음악 저작물의 복제권과 공중송신권을 침해한 주체가 누군가이다. 둘째, 손해배상 청구와 관련하여 UCC 운영자 저스트온라인에 손해배상책임이 있는가, 있다면 그 액수는 얼마가 적합한가 하는 것이다. 저작권법과 프로다이더책임제한법에 의거하여 판결이 내려졌다.

### 1) 침해행위의 주체

우선 재판부는 침해행위의 주체를 가리기 위한 기준을 제시했다. TV브레이크의 서버에 JASRAC 관리 저작물을 녹화한 동영상 파일을 기록하는 것은 복제와 송신을 가능하게 하는 행위에 해당하며, 동영상 파일의 이용 형태는 자동 공중송신에 속한다고 판단했다. 또 해당 서버는 저스트온라인이 관리하는 동영상 ID 관리 데이터베이스와 미국 라임라이트 네트워크스(Limelight Networks)가 관리하는 서버로 나뉘



어 있지만, 저스트온라인은 동영상 파일의 소재와 내용을 파악할 수 있고 필요에 따라 송수신을 제한하거나 삭제할 수 있는 등 서버를 관리 지배하고 있기 때문에, 외형적으로는 송신이 가능하도록 하는 행위를 제외한 공중송신을 행하고 있다고 인정했다. 그러나 복제와 송신이 가능하도록 하는 행위는 등록 회원에게 맡겨져 있으며, 불특정다수에게 송신된 동영상 파일도 회원이 임의로 선택한 범위로 한정되어 있다. 이에 저스트온라인은 직접 관여하지 않았다고 주장, 침해행위의 주체가 문제되었다. 이에 대해 재판부는 이른바 ‘가라오케 법리(カラオケ法理)’를 제기했다.

저작권법상의 침해 주체를 정하는 것은 해당 침해행위를 물리적, 외형적인 관점에서만 보는 것이 아니라, 이들 관점을 감안해 실태에 따라 저작권을 침해한 주체로서 책임을 져야 하는 자라고 평가할 수 있는지 법률적인 관점에서 검토해야 한다. 그리고 이러한 검토에서 문제가 된 행위의 내용과 성질, 침해 과정에서 지배관리의 정도, 해당 행위를 통해 생기는 이익의 귀속 등 다양한 사안을 고려하여 침해 주체라고 인정되는 자가 스스로 제어 가능한 행위를 통해 해당 침해 결과를 초래하도록 한 뒤, 이를 통해 이익을 얻은 자로 침해행위를 직접적으로 행한 자와 동일시할 수 있는지 판단해야 한다(판결문, p. 40.)

이러한 ‘가라오케 법리’는 물리적인 이용행위의 주체라고 하기 어려운 자를 ‘저작권법상의 법률 관점’을 근거로 관리(지배)성과 영업상의 이익이라는 2가지 요소를 바탕으로 규범적으로 이용행위의 주체를 평가하는 방식을 말한다. 노래방(가라오케)의 저작권(연주권) 침해가 문제가 된 클럽 캣츠아이 사건(クラブキャッツアイ事件) 때 최고재판소가 제시한 판결(1988년 3월)을 근거로 삼는다.

재판부는 TV브레이크 사건에 ‘가라오케 법리’를 적용하기 위한 요건으로 첫째, TV브레이크의 서비스 내용과 성질을 검토했다. 저작권을 침해할 수 있는 동영상 파일이 업로드될 가능성이 높다는 것을 저스트온라인이 인식하고 있었으며, TV브레이크에는 극장용 영화, TV 프로그램, 애니메이션 등 저작권을 침해하는 동영상이 다수 존재할 뿐만 아니라, TV브레이크는 저작권 침해를 반복하는 이용자에게 재발 방지를 위한 유효한 수단을 전혀 마련하지 않았다고 지적했다. 즉 TV브레이크는 익명성

을 전제로 해 저작권을 침해하는 동영상 파일을 업로드하더라도 그 책임을 묻기 어려운 등 서비스 내용과 성질, 구성상의 특징을 가져 이용자에게 저작권 침해와 저작권접권 침해를 불리일키며, 유상의 콘텐츠를 무상으로 시간제한 없이 얻을 수 있는데도 이를 억제할 수 있는 장치가 없다고 지적했다. 결국 TV브레이크는 저작권과 저작권접권을 침해할 수 있는 개연성이 극히 높은 서비스라고 할 수 있으며, 이 점은 저스트온라인도 인식하고 있는 것으로 인정된다고 판단했다.

둘째, 복제와 공중송신에서 관리 지배자를 밝혔다. 재판부는 TV브레이크에 업로드하기 위해서는 회원 등록을 마쳐야 하며, 회원 규약을 바탕으로 반드시 저스트온라인이 마련한 전용 소프트웨어를 이용해야 한다고 지적했다. 또 TV브레이크가 독자적으로 마련한 인터페이스에서 개인 방송국과 같은 ‘MY채널’을 제공받은 이용자가 업로드한 파일을 이용하는 방법 등도 저스트온라인에서 마련한 것으로 이용자가 이용 조건이나 설정을 바꿀 수 없다는 점도 인정했다. 또 저스트온라인은 업로드된 동영상 가운데 일부를 선정하여 메인 페이지의 ‘Issue in Channel’이라는 코너에 정지 화면으로 표시하는 등 추천하는 점, 성인용 동영상을 금지하는데 만약 업로드되었을 경우에는 삭제하는 등 콘텐츠를 감시할 능력을 가지고 있다는 점 등의 사실 인정을 바탕으로 저스트온라인이 UCC 서비스를 관리 지배하고 있다고 판단했다.

셋째, 저스트온라인이 얻은 이익이다. TV브레이크에는 배너 광고와 검색 연계형 광고가 설치되어 있어 저스트온라인이 이를 통해 광고수입을 얻고 있으며, 이러한 광고수입은 액세스 이용자의 수에 비례하여 늘어나는 등 동영상 파일의 수와 저스트온라인의 수입에는 상관관계가 인정된다고 판단했다.

넷째, 침해 상황은 소송을 제기한 시점까지 업로드된 4만1,629건의 동영상 가운데 JASRAC이 관리하는 저작물을 녹음한 2만613건이 포함되어 있어 침해 비율이 49.51%에 이른다고 산출했다. 그런데도 저스트온라인이 권리자의 신고를 받고 추진한 삭제 조치는 불충분하다고 지적했다. 다른 UCC 사이트에서는 기술적 회피 조치를 도입하고 있지만, 저스트온라인은 간단한 방법조차 강구하지 않았다고 꼬집었다. 이를 바탕으로 다음과 같은 판단을 내렸다.

TV브레이크는 본래 저작권을 침해할 개연성이 극히 높은 서비스이고, 저스트온라인은 이를 관리 지배하는 주체이며, 실제 TV브레이크는 JASRAC 관리 저작물의 침해 유무에 한정하여 소극적으로 침해 비율을 계산하더라도 그 비율은 49.51%로 약 50%에 달한다. 저스트온라인은 이 같은 저작권 침해의 개연성을 예상할 수 있으며, 현실적으로 인식하고 있었으면서도 저작권을 침해하는 동영상 파일의 회피나 삭제 조치에는 유효한 수단을 전혀 취하지 않은 채, 이 같은 행위를 통해 이익을 얻었다고 할 수 있다(판결문, p. 62)

피해 비율, 삭제 조치, 회피 조치와 관련해서, JASRAC이 관리하는 저작물의 복제물이 모든 카테고리의 절반을 차지하고, 권리 침해행위가 속출하는데도 저스트온라인과 대표자는 권리 침해 방지에 소극적인 자세로 일관하며, 경고조차 하지 않았다는 것이다. 결국 재판부는 저스트온라인이 저작권 침해 행위를 지배 관리할 수 있는 지위에 있으면서도 이를 막기는커녕 이러한 침해행위를 유인, 초래, 확대하게 하고, 이를 통해 이익을 얻는 자로 침해행위를 직접 일으킨 자와 동일시할 수 있기 때문에, TV브레이크의 복제와 공중송신과 관련된 침해 주체라고 인정, JASRAC의 송신금지 청구를 받아들였다.

## 2) 손해배상책임과 액수

다음은 저스트온라인에 손해배상책임이 있는가 하는 문제다. 저스트온라인은 프로바이더책임제한법(제3조 1항)에 규정한 ‘발신자’에는 이용자만이 해당된다며 자신들은 ‘발신자’가 아니라고 주장했다. 그러나 재판부는 저스트온라인과 이용자의 관계를 감안하면 저작물을 침해하는 동영상 파일의 복제와 공중송신을 요인, 초래, 확대했고, 이를 통해 이익을 얻은 자이며, 저작권 침해를 불러일으킨 주체이기 때문에, 발신자에 해당한다고 판단했다. 저스트온라인의 고의 과실도 인정했다.

한편 저스트온라인 사장의 불법행위에 대해서는 저스트온라인이 개인회사이며 사장 스스로 채널 내에서 저작권 침해 행위한 점, 권리와 협상하는 등 TV브레이크의 실무를 직접 담당한 점 등으로 보아 저스트온라인과 함께 저작권 침해 행위의 주체로

볼 수 있다고 판단했다. 사용료 손해배상 금액은 1회 시청하는 데 12엔씩, 시청한 수를 곱한 금액으로 산정했다. 이에 변호사 비용 800만 엔을 포함하여 총 8,983만 엔을 손해배상금으로 지불하도록 했다.

## @ 평가와 향후 전망

이번 판결에 대해 변호사 오카 구니토시(岡邦俊)는 이용자의 행위가 직접적인 권리 침해인 것을 전제로 ‘가라오케 법리’를 원용한 사례이며, 송신 금지 청구와 손해배상 청구를 인정한 방법과 결론은 모두 타당하다고 평가했다.

한편 JASRAC에 패소한 저스트온라인은 이에 불복, 지적재산고등재판소(知財高裁)에 상소했다. 적법한 판단기준을 제시하지 않은 채, 모든 책임을 UCC 사이트가 져야 한다는 판단은 받아들일 수 없다는 것이다. 그러나 법조계에서는 판결이 뒤집히지는 않을 것이라는 예측이 일반적이다.

저스트온라인은 화해를 전제로 한 협의를 추진했지만, 포괄계약의 사용료와 거리가 먼, 천만 엔 단위의 화해 금액이 최저 조건으로 제시되었기 때문에 화해는 성립되지 않았다고 말했다. JASRAC은 UCC 사이트에서 저작물 이용에 관하여 운영 사업자에게 저작물의 이용 주체로서 책임이 있다는 것을 명시한 판결이라고 밝혔다.

## ● 참고 문헌 ●

岡邦俊(2010). 続・著作権の事件簿(132) 無許諾の動画ファイル視聴サービスが音楽著作権者の公衆送信権等を侵害するとされた事例: ‘TVブレイク

事件'(東京地裁平成21.11.13判決), <JCAジャーナル> 57(2), 東京: 日本商事仲裁協会.

小島芳夫(2009). 動画投稿(共有)サイトに対するJASRACの利用許諾. <コピーイト> 573号.

浜田治雄作安田和史(2008). 動画配信サイトサービスと著作権侵害. <日本大学法学部知財ジャーナル> 1巻1号.

東京地裁平成21.11.13平成20(ワ)21902著作権侵害差止等請求事件

<http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/20091215170834.pdf>



## 오프콤, 스카이TV의 유료방송 시장 독점 제재

박성우

지난 3월 31일 영국 방송통신 규제기관인 오프콤(Ofcom: Office of Communications)은 3년간 세 차례의 중간 보고서를 통해 많은 공개적인 관심과 논란을 불러일으켰던 스카이(BskyB)의 독점과 관련한 유료방송 시장에 관한 연구 조사의 최종 결론을 공식 발표했다.<sup>1</sup>

이번 최종 보고서의 핵심적인 결정 사항은 다음 5가지다.

- ① 모든 방송 플랫폼에 스카이 스포츠의 콘텐츠를 공급해야 한다. 운영 주체인 BskyB가 현재 위성을 통해 방송하는 스카이 스포츠 1, 2 채널을 케이블, 지상파, IPTV 등 다른 모든 방송 플랫폼에도 오프콤에서 지정한 가격으로 공급한다.
- ② 디지털 지상파방송에서 스카이의 유료 서비스를 허용한다. 오프콤은 스카이의 아키바(Arquiva)의 요구에 따라, 디지털 지상파방송에 그들의 새로운 방송 서비스인

미디어미래연구소 영국 통신원(런던대 골드스미스칼리지 박사과정)

<sup>1</sup> Ofcom(2010), Pay TV Statement.

‘피크닉(Picnic)’의 진입을 조건부로 허용한다.

- ③ ‘피크닉’의 승인 여부는 스카이 스포츠 1, 2의 거래 이행 사항에 전적으로 달려 있다. 그리고 스카이가 ‘피크닉’을 이용하여 영화 채널을 디지털 지상파를 통해 방송하기로 결정하면, 이 콘텐츠 또한 스카이 스포츠 채널과 마찬가지로 톱업TV(Top Up TV)나 BT비전(BT Vision) 같은 다른 디지털 지상파방송에도 제공해야 한다.
- ④ 스카이의 VoD(Video on Demand) 방식의 프리미엄 영화 채널의 재판매, 분배에 관한 우려 사항들은 오피콤의 권한만으로는 완전히 판단하기 어려우므로, 경쟁위원회(Competition Commission)에 제소해 시정하도록 제안하기로 한다.
- ⑤ 스카이는 스카이 스포츠 1, 2의 HD 채널도 판매해야 한다. 하지만 최신 혁신 기술인 HD 서비스는 이후에 이러한 기술 혁신을 더욱 장려하기 위해 오피콤에서 HD 채널 재판매 가격을 지정하지는 않는다. 그렇지만 공정하고 합리적이며 비차별적인 가격 수준으로 공급할 것을 요구한다.

그리고 오피콤은 이번 최종 결정으로 영국의 시청자들이 향후 누리게 될 이점을 다음과 같이 설명한다.

- ① 선택 확대: 경제적 이유 등으로 프리미어리그 축구 경기와 같은 프리미엄 스포츠를 가정에서 시청할 수 없었던 1,000만 명의 시청자가 프리뷰(Freeview) 등의 다양한 플랫폼으로 이러한 콘텐츠에 접근할 수 있게 될 것이다. 그 결과 2015년까지 주요 방송 채널 시청자가 약 150만 명에서 200만 명 정도 늘 것이다.
- ② 서비스 혁신: 시청자는 가까운 미래에 새로운 인터랙티브, VoD 그리고 더욱 다양한 유형의 혁신적인 서비스 형태로 구성된 TV 패키지 서비스를 즐길 수 있다.
- ③ 가격 인하: 시청자는 스카이 스포츠 1, 2 채널을 포함하여 지금보다 더 적은 수의 채널들로 구성된, 더 낮은 가격으로 책정된 TV 패키지를 선택할 수 있고 유료 TV, 브로드밴드 인터넷, 유선전화 서비스를 결합한 더 많은 번들 상품을 통해 경제적 이익을 누릴 수 있다.



## 그간의 경과와 1, 2, 3차 보고서

프리미엄 스포츠 중계권의 독점을 통한 그동안의 비약적 성장과정에서 보여준 스카이의 전략을 요약해보면, 1990년대 초반 당시까지 다른 유럽 리그에 비해 비교적 침체 상태였던 영국 프로축구 리그의 새로운 상업적 브랜드화 전략이던 프리미어리그 출범과 맞물려, 프리미어리그 쪽과 긴밀히 공조해 시장 선점 전략을 구사한 것을 알 수 있다. 스카이방송은 그간 독점적 지위를 통해 확보한 축구 중계권을 기반으로 다양한 채널 패키지와 마케팅을 연계해 신규 가입자를 확보, 유지해왔다. 문제는 케이블TV를 포함한 다른 플랫폼 사업자들은 이러한 핵심 콘텐츠인 축구 중계권을 확보하지 못하는 바람에 신규 가입자를 유치해 시장에서 자리 잡기가 힘들어졌다는 점이다. 이들은 이러한 문제를 해결할 방법을 그동안 지속적으로 규제기관에 요청해왔었다.

실제로 이번 발표 이전에도 몇 차례 유사한 조사와 행정처분이 있었다.<sup>2</sup> 이 과정에서 세탄타(Setanta) 같은 경쟁사도 생겨났으나, 그마저도 과도한 경쟁에 따른 경영난을 이기지 못하고 결국 파산을 선언하고 방송시장에서 물러났다. 2009년 6월 스카이에 이은 제2의 스포츠 전문 채널이었던 세탄타는 프리미어리그 중계권료 1,000만 파운드를 납부하지 못해 중계권을 박탈당하고 영국 방송시장에서 퇴출되었다. 아이러니하게도 세탄타의 권리를 승계해 시장에 등장한 같은 미국계 방송사인 디즈니사 소유 스포츠 전문 채널인 ESPN은 공개적으로 스카이라와 공동 마케팅을 펼치는 등 경쟁이 아닌 협력을 전략적으로 추진하고 있다.<sup>3</sup>

그동안의 지나친 비대칭적 스포츠 중계권 경쟁구도가 오히려 경쟁원리의 입지를 좁히고, 결과적으로 막강한 자본력을 가진 스카이의 독점을 더욱 공고히 할 수밖에 없

<sup>2</sup> 2001년 유럽위원회(European Commission)가 스카이방송의 중계권 독점이 ‘EU경쟁법’을 위반한 사실을 지적한 이후, 2005년 그동안 지속되던 생방송 중계권을 6개 패키지로 만들어 한 사업자가 5개 이상의 패키지를 소유하지 못하게 함.

<sup>3</sup> 세탄타 파산 관련 정보는 손창용 ‘위성방송 사업자(BskyB)의 스포츠 중계권 독점과 프리미엄 채널(Setanta)의 파산’ 〈방송통신분쟁 ISSUE REPORT〉 2009년 8월호 참조.



는 불균형을 낳았다고 볼 수 있다. 그러므로 공정경쟁이 거의 불가능한 현 경쟁구도에서 여전히 독점적인 스카이를 견제하기 위해, 그리고 (세탄타의 파산에서도 알 수 있듯이) 이처럼 치열하고 값비싼 스포츠 중계권 시장에서 ‘경쟁구도 자체’를 보호, 유지하기 위한 선결 조항으로서 스카이의 스포츠 중계권 실태 조사와 제도 개선을 요구하는 목소리가 높았다.

오프콤은 2007년 3월 BT비전, 세탄타, 톱업TV, 버진미디어(Virgin Media)에서 공식적인 조사 의뢰서를 받고 유료방송 시장과 스카이의 독점 문제를 본격적으로 조사하기 시작했다. 그리고 이와 별도로 2007년에 스카이와 아키바에서 유료방송 서비스와 더불어 디지털 지상파TV에서도 그들의 콘텐츠를 방송할 수 있게 해달라는 제안서를 받았다. 이 2가지 사항이 서로 밀접히 연관되어 있다고 판단한 오프콤은 두 제안에 대한 판단을 보류한 채, 폭넓은 분석과 공개적인 조사, 컨설팅을 실시했고, 이윽고 최종 결정을 내렸다.

2007년에 발표된 1차 유료방송 시장 보고서(First Pay TV Consultation)는 유료방송 시장 전반을 대상으로 조사를 진행했고, 이듬해 발표된 2차 보고서는 프리미엄 콘텐츠의 구체적 내용과 접근 방법 그리고 관련 대책에 대한 논의를 진행했다. 2009년의 3차 보고서는 유료방송 시장의 소비자 권익 보호와 공정한 시장경쟁을 위한 ‘부분적 규제권한(Sectoral Powers)’의 구체적 방법과 효과를 다루었다.<sup>4</sup> 특히 3차 보고서에서 다룬 ‘부분적 규제권한’ 관련 항목에서는 공정한 경쟁구도 확립을 위한 예비적 조치들이 비교적 구체적으로 거론되기 시작한다.

여기서 핵심 사항은 ‘채널 의무 재판매’ 조건으로 독점적 사업자, 즉 스카이를 실질적으로 규제하는 것이다. 이는 2002년의 기업법과 커뮤니케이션법(Communication Act, 2003)에 따른 2차 유료방송 시장 보고서(Second Pay TV Consultation)를 근거로 삼아, 특정 방송사의 스포츠 콘텐츠 독점 문제와 공정거래법의 정치·경제적인

절충을 시도하는 것을 특징으로 한다. 앞서 잠깐 살펴보았듯이 시장에서 공정경쟁을 위한 경쟁관계들의 적절한 성장이라는 필요조건이 무르익을 때까지 규제기관이 결국 직접 ‘시기 조절’을 해야 한다는 것이며, 오히려 이것이 경쟁법이 규정하는 대로 공정한 경쟁구조를 보호할 수 있는 방식이라는 견해다. 경쟁하는 기업을 보호하기보다는 경쟁하는 현상을 보호하는 것이 더욱 적절한 법적·제도적 조치라는 의미다.

물론 이는 루퍼트 머독(Rupert Murdoch) 일가가 이끄는 글로벌 미디어 집단인 스카이의 지배구조나 사업체의 특수성에 대한 영국적 민감함, 과거 노동당 정권과 비우호적 관계 등 몇몇 징후와 포괄적으로 겹치는 대목이기도 하다. 그간 세탄타의 경쟁 포기에 이은 파산 등과 같은 일련의 시장 현상들이 어느 정도 필연적으로 정책적 조정을 요구했다고 볼 수 있다. 또 ‘채널 의무 재판매(재전송)와 방송면허권 연계’라는 조항은 실질적 규제방식으로 더욱 강력하게 작동하게 되어 스카이 스포츠 1, 2, 스카이 무비같이 시장지배력이 높은 채널을 면허 조건, 콘텐츠 권리 등을 통해 규제하고, 더불어 경쟁 사업자의 시장 내 기반 확립, 파산 방지, 그를 통한 경쟁 요건 성숙을 이끌어낸다는 계획으로 이 3차 보고서는 그간의 논란에 대처해 구체적 방향을 잡은 보고서라 할 만하다.<sup>5</sup>

## 스카이의 독점을 둘러싼 핵심 쟁점들

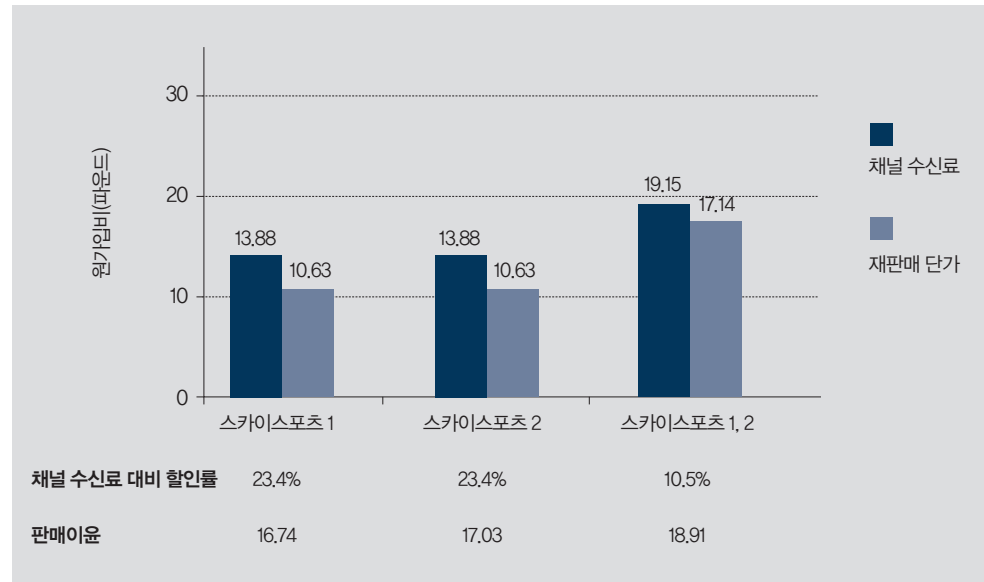
### 1. 최종 발표안 내용 분석

3차 보고서에서 제안한 사항에 구체적인 실증적 분석 자료를 결합한 이번 최종 보고서를 통해 오프콤은 스카이가 스포츠와 영화 등 프리미엄 채널 분야에서 시장지배력을 가지고 있다고 결론지었다. 또 그들의 경쟁 방송사에 프리미엄 콘텐츠의 공급을

<sup>4</sup> 최은경 ‘오프콤, 유료방송 시장의 부분적 규제안 발표로 스카이와 갈등 심화’, 〈방송통신분쟁 ISSUE REPORT〉2009년 8월호 참조.

<sup>5</sup> Ofcom(2007), Pay TV Market Investigation—Consultation Document.; Ofcom(2008), Pay TV Second Consultation—Access to Premium Content; Ofcom (2009) Pay TV Phase Three Document: Proposed Remedies.

〈그림 1〉 스카이스포츠 1, 2 재판매 단가



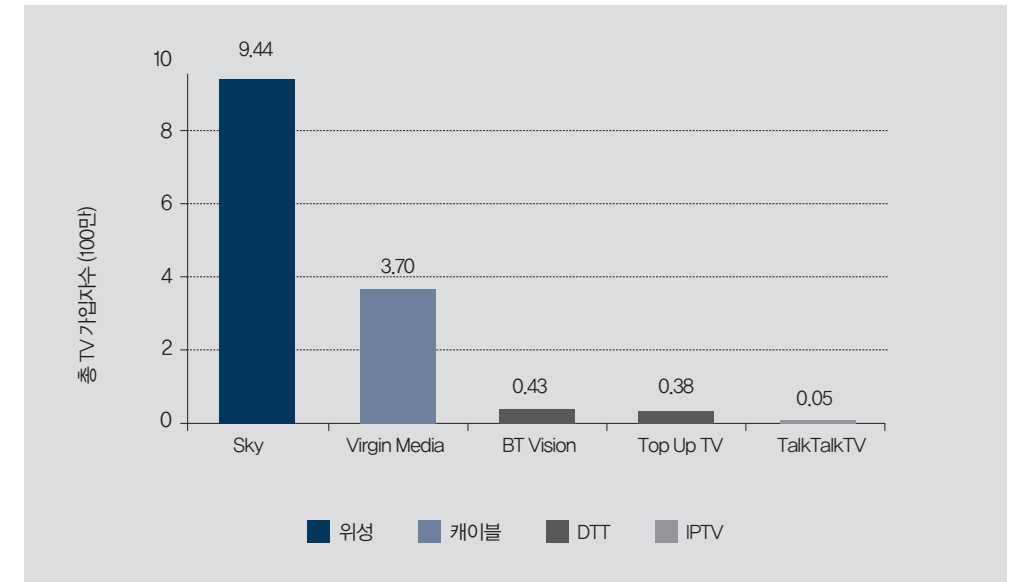
제한함으로써 시장에서 지배력을 더 높이고 있다고 판단했다. 이는 공정하고 효율적인 경쟁을 막고, 시청자의 선택권을 제한하며 기술혁신과 이와 관련된 여타 경쟁사의 투자 또한 위축시킨다고 본다. 그래서 이번 결정은 더 많은 투자와 혁신을 불러오고 시청자의 선택권을 늘리고 그 속에서 공정하고 효과적으로 경쟁하도록 보장하기 위해서 내린 필수적 사항이라는 것이다.

앞으로 스카이는 자사의 주력 스포츠 채널인 스카이 스포츠 1, 2의 콘텐츠를 반드시 오픈마켓에서 정해진 할인가로 경쟁사에 ‘재판매(Wholesale Must-Offer)’해야 한다. 유료방송 시장의 경쟁자인 버진미디어나 BT비전에 해당 채널의 수신료 기준 13.88파운드보다 23.4% 낮은 10.63파운드 정도에 제공해야 한다. 현재 스카이 스포츠 1, 2 채널을 패키지로 함께 시청하는 시청자로선 요금이 월 19.15파운드에서 17.14파운드로 10.5% 정도 할인되는 혜택을 누릴 수 있게 되었다.

그러면 오픈마켓은 과연 스카이의 어떤 점을 공정하고 합리적이지 못한 차별적 환경이라고 인식한 것일까?

〈그림 2〉 영국 플랫폼별 다채널 TV 가입자

(2009년말)



콘텐츠 제공 면에서 서비스의 핵심은 첫째, 적절한 테크놀로지의 공급이며 둘째, 시청자가 원하는 콘텐츠에 쉬 다가갈 수 있는 접근성(access)이다. 그 점에서 고품격 스포츠 콘텐츠와 할리우드 영화들은 역사적으로나 대중적 인기로 보나 유료방송 시장의 핵심 콘텐츠이고 앞으로 새로운 방송 플랫폼과 방송 서비스에서도 역시 가장 주된 역할을 하게 될 것이다. 실제로 지난 수년 동안 스카이는 할리우드 영화와 최고 인기 스포츠를 거의 독점적으로 방송해왔다. 그리고 이것이 스카이가 유료방송 시장에서 현재 위상을 갖추게 해준 핵심 요소임과 동시에 공정하지 못한 차별적 환경이라는 판단이다. 오픈마켓은 이 부분을 판단하면서 방송통신법 316조(Communication Act Section 316)의 ‘공정하고 효율적 경쟁 확립 항목’을 기준으로 삼는다.

그런데 이번 최종 결정문에서는 스포츠와 영화라는 장르 차이를 고려해, 3차 보고서에서 거론되었던 영화 채널의 독점 제재에 관한 조항은 빠졌다. 일단 스포츠 중계방송에서 스카이의 위상은 대다수 생방송 시청자의 이해와 요구를 바탕으로 발전해왔고 앞으로도 이에 큰 변화는 없을 것이라는 판단을 내릴 수 있는 반면, 영화 분야에서

는 조금 문제가 복잡하다는 시각이다. 영화는 시청자가 일단 여러 가지 방식으로 영화를 접할 수 있는 환경이 조성되었고, 또 시청자가 갈수록 VoD에 더 큰 관심을 보일 것이라는 점 때문이다. 이는 결국 영화관, DVD, TV 등 순차적으로 정해진 방영 스케줄에 따르는 선형적(Linear) 영화 배급구조가 생방송 위주의 스포츠 채널들보다 법 적용에 더 어려움이 많다는 것이다.

하지만 경쟁사들은 스카이가 앞으로 유료방송 시장의 경쟁 자체를 더욱 훼손할 수도 있는 몇 가지 중요한 지점에 우려를 표했다. 지금은 파산한 세탄타, 톱업TV와 버진미디어, 그리고 ‘Big 4’ 중 하나로 스카이와 경쟁하는 BT비전은 ‘실망스럽지만 올바른 방향으로 진행 중인 결정’이라는 다소 모호한 반응을 보였다. BT비전의 한 간부는 “오프콤이 더욱 강력하게 제재했어야 하며, 원래 제안한 채널 공급 가격보다 꽤 높아졌다”며 아쉬워했다. 그는 이번 조치에서 스카이 무비 채널이 제외된 데 특히 큰 아쉬움을 드러냈다. 스카이 영화 채널을 규제에서 제외한 것은 경쟁사가 고객을 유도하기 위한 매력적인 패키지를 구성하는 데 어려움을 준다는 면에서 여전히 본질적 이슈이며, 스카이 스포츠 3와 4 채널도 의무 재판매 대상에서 제외해 스카이로 하여금 핵심 콘텐츠를 분산할 수 있도록 하고, 스카이의 새 서비스 ‘피크닉’이 디지털 지상파 시장에 제한 없이 진입하도록 허용해, 스카이의 전체 방송시장 장악력을 더욱 공고히 해주었다는 비판인 것이다. 버진미디어도 일간지 〈가디언〉과 한 인터뷰에서 “오프콤의 이번 조치는 비교적 올바른 방향을 향하고 있지만, 단지 스포츠 팬의 환영만 받을 것”이라면서 그 의미를 축소했다.

또 다른 쟁점은 바로 스카이의 디지털 지상파 시장 진입이다. 현재 프리뷰(Freeview) 플랫폼을 통해 다양한 유료 서비스를 제공하는 톱업TV 등 경쟁사들은 스카이가 이번 조치로 ‘피크닉’을 통해 디지털 지상파방송 시장마저 새롭게 지배하게 될 것이라고까지 주장한다. 그러니까 “오프콤의 이번 결정은 이전의 중요한 제한 항목인 스카이의 프리뷰 시장 진입 제한 결정을 오히려 뒤집는 것이며, 효율적 경쟁을 촉진하고자 하는 법적 근거로 따져보아도 이해할 수 없는 처사”라는 것이다. 스카이를 규제하는 내용에 가려져 잘 보이지 않는 이면에는 스카이의 유료방송 채널을 디지털 지상파

TV 서비스 플랫폼인 프리뷰로 볼 수 있게 하는 ‘피크닉’ 서비스 허가가 있다. 이 ‘피크닉’ 서비스를 통해 BskyB의 대표적 채널인 스카이 뉴스, 스카이, 스카이 스포츠 뉴스의 디지털 지상파 프리뷰 진입이 공식 허용되었다.

그렇지만 오프콤의 판단에는 스카이가 영국 스포츠 발전에 공헌한 것을 인정하는 분위기가 깔려 있으며, 또 스카이가 이미 케이블 사업자들에게 스카이 스포츠 1, 2를 제공하는 부분을 감안하면 케이블 이외의 다른 방송 플랫폼으로 공급을 확대하는 것은 그다지 부정적이지 않다는 시각이 엿보인다. 또 스카이의 잠재적 수입 감소 부분은 전체적인 시장 확대 효과로 충분히 상쇄될 것이라는 예상도 포함되어 있다. 스포츠 중계권을 놓고 미래의 잠재적 위험을 최소화하기 위한 목적에서 현재의 특정한 부정적 상황에 규제 결정을 내리는 것은 미국 등의 나라에서도 비슷한 사례를 발견할 수 있다는 것이다. 특히 미국 FCC의 프로그램 접근에 관한 규정(The Program Access Rules)은 새로운 위성파 IPTV 플랫폼을 통한 다양한 시장 진입을 허용한다는 면에서, 이번 판단의 중요한 근거가 되었다.

## 2. 이후의 관련 주체 간 이해관계와 전망

이번 오프콤의 최종 결정은 BskyB뿐만 아니라, 미디어에 의존도가 높은 스포츠 단체와 관련 산업계—대표적으로 잉글랜드축구협회(Football Association, FA), 잉글랜드와 웨일스의 크리켓 협회, 경쟁사 등—에도 여러 가지 부가적 논란을 낳고 있다.

### 1) 스카이

지난 4월 29일 스카이는 일단 임시 합의서의 형태로 오프콤의 결정 사항대로 경쟁 유료 방송 사업자인 BT비전, 버진미디어, 톱업TV에 오프콤에서 지정한 할인된 금액으로 그들의 프리미엄 콘텐츠인 스카이 스포츠 1, 2를 제공한다고 발표했다. 그러나 스카이는 동시에 6월 초부터 시작될 CAT(Competition Appeal Tribunal) 심리에서 오프콤의 결정 사항을 뒤집기 위해 법률 팀을 활발히 가동 중인데 이 심리는 프리미어리가 시작되는 9월까지의 시작되지 않을 것이란 전망이 우세하다. 즉 8월 말부터 이듬해 5월



초까지 진행되는 프리미어리그 일정을 감안하면 일단 2010~2011년 시즌 축구 경기는 모든 방송 플랫폼에서 즐길 수 있게 될 전망이다. 이 소송의 청원서를 살펴보면 BskyB와 FA 프리미어리그가 소송을 제기한 자로 오프콤과 톱업 유럽(Top Up Europe), 버진미디어, BT비전 그리고 오렌지 커뮤니케이션(Orange Personal Communication)이 응답자로 구분되어 있다는 점에서도 알 수 있듯이 잉글랜드축구협회를 비롯한 메이저 스포츠 단체는 기본적으로 스카이에 동조하고 있다.<sup>6</sup>

스카이의 대응 전략은 크게 3가지로 나뉜다. 첫째, 오프콤의 권한인 방송면허 변경권만으로 재판매 가격까지 조절하는 것은 부적절하며, 근거로 제시한 커뮤니케이션법의 적용 대상 또한 될 수 없다는 전략이다. 둘째로 스카이는 오프콤이 최종 결정문까지 작성하게 된 ‘과정’에 초점을 맞출 예정인데 오프콤이라는 미디어 조정자의 위치에서는 사실이나 증거를 이해하는 데 부족하고(deficient) 취사선택적(selective)일 수밖에 없다는 점을 부각할 예정이다. 마지막으로 오프콤이 최종 결정의 근거로 제시한 자료의 수치 분석 문제를 지적할 예정인데, 특히 스카이의 재판매가 기준 금액과 관련하여 수치와 모델이 잘못 산정되었으며, 그 결과 지난 5년간 약 6억 파운드에 이를 수 있는 금액을 오프콤이 가공, 날조한 셈이 되었다는 것이다. BskyB 최고 임원인 제레미 대력(Jeremy Darroch)은 <가디언>과 인터뷰하며 “조사 결과에 나타난 6억 파운드는 오프콤의 완벽한 착오”라고 강조하며 이것이 CAT 소송의 핵심이 될 것이라 밝혔다. 이에 대비해 6월 초까지 자체 보고서를 CAT에 제출할 예정이라고 한다.

이번 4월 말에 발표된 임시 중간 합의서에서는 스카이가 주장하는 정확한 자체 원가와 오프콤이 잘못 산정한 스카이의 원가 사이의 금액 차이(escrow account)를 언급하는데, 이에 따라 스카이 콘텐츠를 구매하여 시청자에게 판매할 세 사업자들은 이 금액을 반드시 준비할 의무가 있으며 최종 CAT의 판결에 따라 만약 스카이가 승소할 경우 그 금액이 다시 스카이로 돌아가게 된다. 한편 스카이는 4월 30일자로 비용

과 관리 면의 어려움을 이유로 들어 뉴욕증권거래소 주식 상장을 폐지하는 조치를 단행했다.

스카이로서는 그동안 수년에 걸쳐 선투자한 수백만 파운드가 ‘이상한 기준의 공정 시장 확립’이라는 영국 정부의 조치로 날아갈 것이라는 불만이 가장 크다. 하지만 이 부분도 잘 보면 스카이 쪽의 이득이 더 클 수 있다. 좁게 보자면 사실 결정문대로 스카이가 경쟁사에 순수한 원가로 산정한 할인 가격으로 채널을 도매 공급하는 순간부터 그들과 다시 경쟁하기 위해 소매가를 더욱 낮춰야 하고, 그것은 스카이 스포츠 채널 1, 2가 이전에 비해 손실로 돌아선다는 뜻이기 때문이다. 하지만 스카이는 그 대가로 아예 새로운 플랫폼 전체를 얻었다. 즉 스카이의 각 채널이 약 2천만 명에 육박하는 시청자를 확보한 프리뷰라는 디지털 지상파로 방송된다는 점이다. 이는 스카이가 훨씬 큰 잠재력을 가진 ‘디지털 브리튼(Digital Britain)’이라는 국가적 의제로 설정된 최고 시장인 새로운 디지털 지상파에 무혈 입성하게 되는 것을 말한다. 그런 점에서 장기적으로 볼 때 결국 스카이의 승리라는 견해 또한 설득력을 얻는다. 오프콤의 보고서에 따르면 언론에는 잘 언급되지 않는 면이지만, 사실 스카이는 지상파 진입으로 향후 5년 동안에만 6억 파운드라는 추가 수입이 발생할 것이라는 사실이다.<sup>7</sup>

## 2) 오프콤

오프콤으로서는 모든 관련 주체를 위한 적절한 이익을 만들어내고 동시에 차별적 배제 사항을 만들지 않기 위해 부심한 흔적이 보이는데 그중 하나가 바로 오프콤에서 결정하여 실행하도록 한 재판매 가격의 산정 과정이다. 즉 재판매 가격 산정 시 경쟁사(소매자)에게 유리한 ‘원가 가산(Cost-plus) 방식’이 아니라 상대적으로 스카이(도매자)에 유리한 ‘소매 할인(Retail-minus) 방식’을 채택했다. 결국 스카이가 자신들의 채널을 시청자에게 독점적으로 판매하는 현재 그 판매 가격을 토대로 효율적으로 결정된 비용 요인 등을 감안해 산정한 것으로 이는 스카이보다는 경쟁사인 재

<sup>6</sup> 가디언 사이트(2010) [www.mediaguardian.co.uk](http://www.mediaguardian.co.uk)의 CAT Agreement 참조.

<sup>7</sup> 오프콤 사이트(2010) [www.ofcom.org.uk](http://www.ofcom.org.uk)의 Pay TV Statement Pricing 참조.



송신 사업자의 이윤을 상대적으로 줄이게 되며, 이는 곧 스카이의 반발을 어느 정도 무마해 스카이 쪽이 향후 지속적으로 스포츠 콘텐츠에 투자하도록 만든 것이라고 말한다. 더불어 예측되는 스포츠 산업계의 반발 또한 최소화하기 위해 최선을 다했음을 강조한다.<sup>8</sup>

그리고 오프콤의 이번 결정에는 스카이 스포츠 1, 2가 스카이의 시장지배력에 실질적으로 기여하는 채널이라는 판단에 따라 만약 스카이가 그 채널들을 결정문에서 언급한 이외의 방송사에 제공하여 이번 조치의 실효성을 떨어뜨리면, 오프콤은 즉각 스카이와 다른 채널에 추가적 조치를 취할 것이라고 경고한다. 결정문 발표 후 이행해야 할 일정은 스카이가 ‘표준협약서(Reference Offer)’를 다른 유료방송 사업자에게 6주 내에 보내도록 지시했고, 현재 이 단계까지는 별 다른 저항 없이 진행되고 있다. 그래서 오프콤의 이번 최종 결정은 2010년 여름 이전에 마지막으로 확정하는 형식적 절차만 남겨놓게 되었다.

### 3) 경쟁사

앞에서 잠시 살펴보았듯이 스카이의 대표적 경쟁사인 BT와 버진미디어는 스카이 스포츠 채널을 위해 자신들의 고객이 지불해야 할 수신료를 스카이 플랫폼 가입 고객이 지불하는 것보다 더 줄여주겠다고 강조하며 콘텐츠 선점 경쟁에 불을 붙이고 있다. 영화 채널이 빠진 데는 반발하고 있지만 전반적으로는 비교적 수용하며 이후의 본격적 경쟁을 대비하는 분위기다. 이들이 걱정하는 부분은 오프콤의 우려처럼 콘텐츠의 또 다른 임의적 판매다. 즉 오프콤은 만약 스카이가 핵심 경쟁사가 아닌 다른 임의적 채널에 프리미엄 콘텐츠를 넘겨 오프콤 결정의 핵심적 의도를 손상시킬 경우 그 규제 대상 채널을 스카이 스포츠에서 스카이 무비 등 전방위로 확대할 것이라 경고하고 있다. 하지만 스카이로서는 오프콤의 단호한 입장을 무시하고 결정문에 언급된 채널 이외의 채널에 임의적으로 콘텐츠를 넘길 수도 있는 제도상의 허점을 이용할 수도 있

어 귀추가 주목된다.

그리고 오프콤의 결정문에 BskyB는 스카이 스포츠 1, 2 HD 채널 또한 경쟁사에 의무 재판매해야 한다고 되어 있지만 HD 채널은 스카이 스포츠 SD 채널과 달리 의무 재판매 시 어떠한 가격 제한도 두지 않기로 했다. 이는 ‘미래의 창조적 혁신’을 촉진하기 위한 것이라 설명한다. 즉 미래지향적 HD 방송 채널을 충분히 규제하지 않고, 오히려 점점 설 자리를 잃어가는 SD 방송만 강하게 규제를 한다는 점에서 오프콤의 이번 조치는 단지 보여주기식 임시방편이라는 경쟁사들의 반발도 만만치 않다.

### 4) 스포츠 단체

잉글랜드 프리미어리그를 포함한 영국 주요 스포츠 단체들은 일제히 오프콤의 이번 결정을 공개적으로 비난하고 나서며 반발하고 있다. 프리미어리그 쪽은 이번 조치가 축구 중계권 경쟁의 부실을 가져올 것이며, 이는 곧 최고 수준의 선수들을 선발, 리그의 인기를 유지하는 것을 더욱 힘들게 하여 결국 전체 영국 축구시장의 몰락을 가져올 것이라고 우려한다. 프리미어리그협회장인 리처드 스쿠드모어(Richard Scudmore)는 협회 공식 발표문에서 “팬들, 축구 클럽, 그리고 축구 자체의 인기와 관심을 보호하기 위한 어떠한 도전에도 물러서지 않을 것이다”라며 강경한 태도를 내비친다. 영국력비협회장 프랜시스 바론(Francis Baron) 역시 ‘엄청나게 실망했다(incredibly disappointed)’며 관련 스포츠 단체의 권리는 전혀 고려하지 않은, 한마디로 ‘불충분하고 잘못된 것(inadequate and flawed)’이라고 동조했다. 그는 오프콤의 이번 결정은 “유료방송 시장에 대한 조사로 시작하여 스포츠 중계권 시장의 권리 침해로 끝났었다”며 그 때문에 경험이나 능력도 없는 오프콤의 실수로 스포츠 단체들은 소중한 권리를 잃게 된다고 강조한다.

잉글랜드와 웨일스 크리켓 협회 또한 매우 적극적으로 우려를 나타내며 방송 중계 수입이 크리켓 저변 확대와 유지에 치명적이라며 이 같은 결정은 스포츠에 대한 투자뿐 아니라 국민의 일상적 스포츠에도 악영향을 미칠 것이라 경고한다. 이들 주요 스포츠 단체들은 스카이와 공동으로 CAT에 제소장을 제출했으며, 여기서도 해결되지

<sup>8</sup> 오프콤 사이트(2010) [www.ofcom.org.uk](http://www.ofcom.org.uk)의 Pay TV Statement Pricing 참조.

않으면 최고법원(Court of Appeal)과 유럽재판소(European Court of Justice)에 까지도 제소할 움직임을 보이고 있다. 이미 가장 핵심적인 6개 스포츠 단체인 럭비협회, FA, 프리미어리그, 잉글랜드와 웨일스 크리켓협회, 프로골퍼연합회는 공동으로 오프콤에 강력한 항의의 뜻을 담은 서한을 보냈다. 이들은 항의 서한에서 국민적 스포츠의 위축을 초래해 특히 국민들이 피해를 본다고 강조하지만 사실 이번 결정이 앞으로 스포츠 중계권 시장에 미칠 영향은 그리 크지 않아 보인다. 많은 미디어 분석가가 앞으로 3년에서 5년 정도는 별 영향을 주지 않을 것이고 그 이후에나 어느 정도 영향을 미칠 수도 있다고 전망한다.<sup>9</sup> 그렇게 보는 근거는 이미 지난 2월에 앞으로 향후 3년간의 프리미어리그 축구 중계권 계약이 체결된 상태이기 때문이다. 이 계약에서 프리미어리그는 3년간 총 17억 8,200만 파운드에 중계권을 팔았으며 그중 16억 2,000만 파운드를 스카이가 지불하고 대부분의 생방송 중계권을 따냈다. 스카이의 경쟁사들이 지속적으로 시장에서 성장하여 경쟁다운 경쟁을 하려면 적어도 3~5년 정도의 시간이 걸릴 텐데 그렇게 되고 나면 오히려 그동안 비교적 스카이 스포츠의 관심을 받지 못했던 나머지 스포츠 경기들, 즉 축구나 럭비의 하부 리그 경기들이나 스포츠와 관련된 파생적 프로그램을 놓고 경쟁이 치열해질 수도 있다는 점에서 그렇다. 사실 스카이는 이미 그동안 독점하며 쌓은 풍부한 자료를 통해 인기 있는 파생적 프로그램을 만들어내고 있다.<sup>10</sup> 주요 메이저 스포츠 단체들은 이전에 비해 미디어에서 우월적 위상을 어느 정도 잃을 수도 있겠지만, 이것은 오히려 방송사 간 차별화를 위해 틈새시장에서 또 다른 경쟁이 유발되어 전체적으로 시장의 파이를 더 키우고 국가 스포츠산업의 균형적 발전을 가져올 가능성이 있다는 면도 간과할 수 없다.

오프콤에 따르면 스포츠의 위상에 어떠한 부정적 효과를 주는 잠재적 위험조차 최소화하기 위한 방안을 마련 중이라고 한다. 또 주요 스포츠 단체가 중계권을 통해 얻는

수입은 결코 줄어들지 않을 뿐 아니라, 관련 시장이 팽창함에 따라 오히려 늘 것이라고 주장한다. 그러면서 다른 중계권 경쟁 방송사들도 물질적 피해를 받지 않게 된다고 강조하면서 결국 장기적으로 생길 이점들을 고려하면 엄청난 숫자의 시청자를 확보할 새로운 재송신 사업자의 등장이 결국 중계권을 위한 긍정적 경쟁을 늘릴 것이라는 전망을 내놓는다. 사실 BT비전, 버진미디어, 톱업TV가 그동안 스카이와 경쟁 자체가 불가능해 오래전에 중단했던 스포츠 관련 투자를 앞으로 다시 재개할 예정이라는 점이 시사하는 것은 중요하다. 지난 2009년 스카이의 스포츠 콘텐츠 관련 투자비용은 970만 스카이 스포츠 시청자를 위해 총 9억 4,400만 파운드를 쏟아부었는데 사실 이는 전체 스포츠가 아니라 일부, 그중에서도 영국 전체 2만 개 축구 클럽 중 극소수인 20여 개 축구 클럽과 프리미어리그를 위해 대부분이 쓰였다. 즉 진정한 문제는 스포츠산업 내부의 지배적 구조와 스카이의 관계라는 면이다. 또 리그에 지대한 영향을 행사하는 맨체스터 유나이티드, 첼시, 리버풀 같은 빅 클럽의 수입 항목을 보면 사실 스카이를 통한 TV 중계료 수입 비중이 그리 크지 않을 뿐 아니라, 이미 자체적으로 MUTV, 첼시TV, 리버풀TV 같은 방송 채널도 가지고 있어 사실 스카이에 목을 맬 처지는 아니라고도 볼 수 있다.

## **함의점**

지난 3년여간의 길고 지난했던 조사 분석 결과 시청자는 원치 않는 채널과 합친 결합 상품인 번들 구매를 강요하는 부당한 압력에 더 이상 동조하지 않아도 되며, 동시에 다양한 방송 플랫폼에서 축구 경기를 볼 수 있게 되었다. 결국 이번 조치는 오프콤의 ‘일괄 타결 방식(grand bargain)’ 결정으로 볼 수 있으며 그 속에서 장·단기적으로 스카이, 유료방송 시장, 경쟁사, 스포츠산업이 비교적 골고루 수혜를 입게 될 것으로 보이지만, 그 근거에 숨어 있는 몇몇 지점은 여전히 임시방편적 한계가 보인다. 우선, 상대적 관점에서, 스카이가 디지털 HD나 요즈음의 3D 방송 도입과 같은 부

<sup>9</sup> BBC 참조, <http://worldbbnews.com/2010/03/26/sports-may-sue-over-ofcoms-sky-threat>

<sup>10</sup> 스카이는 프리미어리그 축구 등 독점적으로 축적된 콘텐츠를 이용한 스포츠 퀴즈쇼 <A League of Their Own>, 하이 라이트식 프로그램 <Paul Scholes 100 Goals> 등 다양한 파생 프로그램을 방송 중. 스카이 홈페이지([www.sky.co.uk](http://www.sky.co.uk)) 참조.

분에 과감히 투자해 기여하고, 특히 영국 디지털방송 환경 개선에 선도적 역할을 한 데 비해, 자주 불평을 늘어놓고 이것저것 요구하면서도 방송환경에 투자하는 데는 비교적 무관심하고, 무능하고 수동적이었던 버진미디어와 BT비전의 문제점이 커 보이는 것도 사실이다. 스카이가 시장을 독점한다는 데 이견은 없는 듯하나 그 때문에 스카이가 그동안 해온 노력의 상당 부분을 무능해 보이는 이들에게 무상으로 넘겨주는 것도 지나쳐 보인다는 것이다. 이미 월드컵이나 올림픽, 축구 챔피언스리그같이 자국의 중요한 스포츠 경기나 이벤트가 전체 국민의 볼 권리와 공공의 이익의 관점에서 따로 국가 차원에서 관리되는 현실을 감안하더라도 이번 조치를 그리 쉽게 볼 사항도 아니다. 또 비록 경쟁자들이 잘 살아남지 못하고 있긴 하지만 시장 자체를 또다시 왜곡할 수 있는 조치라는 견해도 설득력이 있다. ‘위험투자(Risk Investment)’는 자본주의 체제의 어떠한 산업에서도 본질적인 것이다. 여기서 프리미어리그 같은 프리미어 스포츠 중계권 시장 또한 급변하는 글로벌 방송환경에서 놀랄 정도로 커져서, 특히 강력한 수요층을 기반으로 발생하는 지속적인 높은 수입에 더욱 의존하게 되어, 오히려 어느 정도 독점구조가 이런 시장원리를 효과적으로, 높은 수준으로 유지, 작동하게 하는 것일 수도 있다는 것이다. 하지만 여전히 북부 웨일스나 심지어 런던 내에서도 지역에 따라 아직도 프리뷰 서비스조차 제공받지 못해서 어쩔 수 없이 고가의 유료방송에 의존해야 하는 전파 불평 등 지역이 있다.<sup>11</sup> 그리고 어떤 경우든, 심지어 인터넷에서 방송 화면이 의도하지 않게 흘러만 가더라도 반드시 지불하게 되어 있는 연 30만 원에 이르는 높은 기본 수신료(TV License Fee) 제도만 보더라도 스카이를 제재하기보다 오히려 프리셋(FreeSat) 서비스를 더 향상시키는 데 초점을 맞추는 것이 더 시급하다는 의견 또한 충분히 설득력이 있다.

하지만 현장에서 벌어지는 일들을 살펴보면, 강력한 힘을 가진 몇몇 스포츠 단체에서 이번 조치가 전체 국민과 생활스포츠에 심각한 결과를 초래할 것이라는 과장된

경고와 함께 법적 조치를 취할 것이라는 등의 많은 반발이 제기되었다. 특히 머독 소유 미디어에서는 오프콤을 ‘지나치게 간섭하는 관료주의적 국가법인’으로 몰고 가는 비난조의 목소리가 높았던 면 등을 보면 공정거래의 기본 원리에 반하는 과도한 독점을 우려하는 목소리를 결코 저평가해서는 안 된다는 오프콤의 주장도 충분히 설득력을 가진다. 그런 점에서 덜 영향력 있는 정치인이나 당사자들과 상관없는 언론의 반응들이 중요할 수도 있다. 예를 들어 이번 논란에서 자주 인용되었던 잉글랜드와 웨일스 크리켓 협회의 주장을 보면 일반 국민, 특히 여성들 사이에서 크리켓이 활성화한 것은 스카이의 자금이 유입된 덕분이라고 한다. 하지만 잉글랜드체육회(Sports England)에서 20만 명이 넘는 사람들을 대상으로 설문조사한 결과는 전혀 다른 이야기를 해준다. 즉 지난해 크리켓에 참여한 여성의 숫자는 실제로 활성화된 게 아니라 급격히 감소하고 있다는 것이다. 그리고 지난해 잉글랜드체육회에서 잉글랜드 크리켓에 투자하기로 했던 3,800만 파운드는 사실 수백만 명의 지역주민이 세금을 납부했기에 가능한 것이었다.<sup>12</sup> 국가의 스포츠를 돌보는 단체들이 부끄러운 줄도 모르고 많은 시청자를 그들에게 가장 인기 있는 경기에서 외면당하게 동조하는 것이 과연 올바른 것인가?

오직 스카이가 스포츠산업의 육성, 그리고 시청자의 요구에 필요한 원천이 되어야 한다는 생각은 잘못된 것이고 위험한 발상이다. 오히려 스포츠 중계권 시장의 건전한 경쟁을 위해 복수의 경쟁자가 있는 것이 영국 스포츠와 시청자에게는 더욱 필요한 일이 될 수도 있다. 그리고 이번 결정은 그 첫 단계다. 스카이는 2006년에도 ITV의 불법 주식 매입 이후 자신들을 방어하기 위해 모든 법적·제도적 허점을 파고들었다. 공공의 이익을 위해 비록 만족스럽진 않지만 버진미디어나 BT비전 같은 주요 경쟁자들이 올바르게 설 수 있도록 당분간 시장의 경쟁구도를 지켜주는 것은 분명 중요해 보인다. 이번 5월의 영국총선 결과 정권교체에 성공, 새롭게 정부를 이끌어갈 보수당

<sup>11</sup> 오프콤 사이트(2010) Pay TV Statement.

<sup>12</sup> 스포츠잉글랜드 사이트(2010) www.sportseotland.org research 부분 참조.

중심의 연립 정부<sup>13</sup>는 그동안 지속적으로 공언해온 대로 그리고 머독 일가와의 관계 등 다른 여러 요인을 고려하여 오프콤이라는 기관 자체에 체질 개선, 개혁 등의 압박을 가할 것으로 예상되며 야당의 입장으로 돌아선 노동당과 관련 미디어 법률가, 시민사회, 몇몇 스포츠 단체를 중심으로 현 오프콤의 입장에 힘을 실어줄 노력을 기울일 것으로 전망된다.

이것은 단순히 기술적 경쟁의 이슈가 아니라 누가 방송시장과 영국 스포츠를 지배하는가 하는 기본적 문제제기와 충돌이라고도 볼 수 있다.

## ● 참고 문헌 ●

Channel 4 News(2010. 3. 31). Ofcom's Sky Ruling: Who Benefits?

Guardian(2010. 4. 29). BT and Top Up TV to Launch Discount Sky Sports Deals in Time for Next Season.

Guardian(2010. 5. 4). Jeremy Darroch: Sky Planning Three-pronged Assault on Ofcom.

Ofcom(2007). Pay TV Market Investigation-Consultation Document.

Ofcom(2008). Pay TV Second Consultation-Access to Premium Content.

Ofcom(2009). Pay TV Phase Three Document: Proposed Remedies.

Ofcom(2010). Pay TV Statement.

---

<sup>13</sup> 영국의 총선 결과에 따른 정치 상황은 형(Hung) 의회 성립에 따른 보수당 중심(자민당과 연합)의 연립정부가 새롭게 출범하던 시기였다.