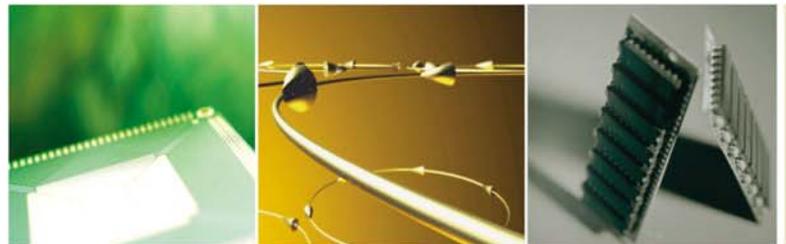


KISDI 이슈리포트

IPTV 도입을 위한 규제방안 검토 -미국 케이블 프랜차이즈 규제정책의 시사점-

이상우 · 황준호 · 정은옥 · 신호철

Korea Information Society Development Institute



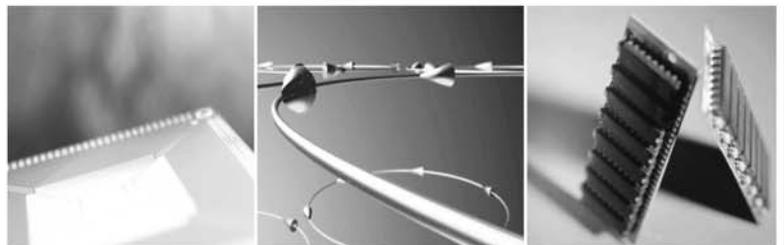
KISDI 이슈리포트

IPTV 도입을 위한 규제방안 검토 -미국 케이블 프랜차이즈 규제정책의 시사점-

2007. 7. 23

이상우 · 황준호 · 정은옥 · 신호철

Korea Information Society Development Institute



요약

I | 서론

II | 미국 통신사업자의 비디오 서비스 제공동향 및 규제현황

III | 케이블 프랜차이즈에 대한 FCC의 명령과 시사점

IV | 결론 및 시사점



이 상 우

- leesw726@kisdi.re.kr, 02-570-4080
- 연세대학교 화학 학사/석사
- 미국 Michigan State University 신문방송학 석사
- 미국 Indiana University 신문방송학 박사
- 현 통신방송정책연구실 연구위원
- 저서: WTO체제하의 방송산업 변화에 대한 연구, 융합환경에 따른 네트워크 콘텐츠 규제, 통신과 방송의 환경변화에 대응한 정책 및 규제체계 연구, 다채널 유료방송시장의 경쟁에 관한 연구, 통신과 방송산업의 규제논리 분석, 다채널 유료방송시장에서 프로그램 접근에 관한 연구 등

황 준 호

- jhwang@kisdi.re.kr, 02-570-4490
- 서울대학교 언론정보학 학사/석사
- 미국 The Pennsylvania State University Mass Communications 박사
- 현 통신방송정책연구실 책임연구원
- 저서: Deconstructing the Discourse of the Global Digital Divide in the Age of Neo-liberal Global Economy

정 은 옥

- jurl79@kisdi.re.kr, 02-570-4036
- 한양대학교 신문방송학 학사/석사
- 현 통신방송정책연구실 연구원
- 저서: 다채널 방송시장에서의 프로그램 접근에 관한 연구

신 호 철

- animeshin@kisdi.re.kr, 02-570-4054
- 한국외국어대학교 경제학 학사
- 서강대학교 신문방송학 학사/석사
- 현 통신방송정책연구실 주임연구원
- 저서: WTO체제하의 방송산업 변화에 대한 연구, 다매체 환경에서 IPTV의 융합-수용 모델 등

◆ 본 글의 내용은 필자의 개인적 견해로서 정보통신정책연구원의 공식입장과는 무관합니다. ◆

요 약

2006년 하반기부터 방송통신융합추진위원회가 구성되면서 10년이 넘게 제자리에 머물고 있었던 국내의 방송통신 융합논의가 이제 본격화될 것이라는 기대가 많았다. 하지만, 최근 관련 규제기관이나 국회차원에서 발표되는 융합정책의 방안들을 살펴보면, 10년 전의 논의와 그리 달라 보이지 않는다. 수년째 도입논의만 무성한 IPTV는 예전보다 조금 더 구체화된 법률안이나 정책방안들이 제시되고 있을 뿐, 아직도 해당 이해집단들의 이익을 대변하기 위한 논리에서 크게 벗어나지 못하고 있다.

이미 미국, 일본, 홍콩, 영국, 이탈리아, 프랑스 등 세계 각국은 새로운 성장동력으로 네트워크의 광대역화와 디지털 전환을 통한 IPTV의 도입을 적극적으로 추진하고 있고, IPTV의 보급도 예상보다 빠르게 진행되고 있다. 그러나 우리나라의 현실은 어떠한가? 세계 그 어느 나라보다도 우수한 통신망을 보유하고 있으면서도 공익성 논리에 기초한 기존 사업자들의 저항, 방송위원회와 정보통신부의 규제갈등 등으로 인해 아직 IPTV와 같은 융합서비스가 시작조차 못하고 있는 실정이다. 작년 한 해 동안에만 IPTV 관련한 세미나와 토론회가 300여회가 넘게 진행되었으나, 구체적인 도입방안이나 규제방향에 대해서는 아직도 아무런 합의가 이루어지지 않고 있다는 사실은 국내 융합논의가 합리적인 논리에 의해 진행되기 보다는 지극히 정치적인 논리에 의해 진행되고 있음을 짐작케 한다.

우리는 과거 동일한 논리로 서비스 도입이 지연되면서 막대한 손실을 경험했던 위성방송과 위성 DMB의 사례를 되짚어볼 필요가 있다. 기존의 방송사업자들은 공익성 보호라는 논리를 주장하며 신규 기술을 바탕으로 한 새로운 매체의 진입을 지속적으로 거부해 왔고, 정책당국도 이러한 논리에 이끌려 귀중한 시간을 허비해왔다. 물론 외국의 경우에도 경쟁에 위협을 느낀 기존사업자들의 저항은 언제나 있었다. 미국과 일본, 그리고 유럽의 주요 국가들의 경우, 공통적으로 기존의 지상파 방송사업자들의 정치적인 영향력 때문에 유료채널의 보급이 지연되었던 역사를 가지고 있다. 미국의 경우, 지상파 방송사업자들의 저항으로 인하여 1970년대 초까지도

상업적 유료채널의 도입이 이루어지지 않았다. 그러나 곧 이러한 저항은 벽에 부딪히게 되었고, 1970년대 말부터 HBO와 Showtime을 비롯한 본격적인 유료채널이 급속히 성장하기 시작하였다.

반면, 일본을 비롯하여 유럽의 많은 국가에서는 유료채널의 보급을 방해하려는 기존 지상파 텔레비전 사업자들의 저항이 상당히 오랜 동안 지속되었다. 프랑스와 독일의 경우에는 유료채널이 1982년까지 합법화되지 않았고, 영국의 경우에는 유료채널 서비스가 1984년까지도 상당히 심한 규제하에 제한적으로 제공되었다. 결과는 어떠하였는가? 유럽과 일본의 유료방송은 미국에 비해 상당히 늦게 도입되었고, 결국 한때 미국을 앞설 정도로 경쟁력 있었던 콘텐츠 시장이 미국에 급격히 추월당하게 되었다. 이를 거울삼아 최근에는 이들 국가에서도 신규사업자에게 불필요하게 많은 규제를 부과하거나 서비스 도입을 오래도록 지연시키기 보다는 시장 활성화를 위해 신규서비스 사업자의 진입을 촉진시키고 공정한 경쟁을 할 수 있는 여건을 만들어 주는데 중점을 두고 있다.

우리도 이제는 더 이상 감성적인 공익성 논리 때문에 새로운 기술의 흐름이 지연되거나 국가의 중요한 정책이 좌지우지되지 말아야 한다. 융합 환경에서 정책의 목표가 공정한 경쟁환경의 조성을 통한 소비자 잉여 창출임에도 불구하고, 공익성이라는 명분상의 목표를 제시함으로써 기존 특정 사업자들의 이익을 보전해 주려는 논리는 맞지 않다. 이러한 측면에서 최근 발표된 미국의 비디오 프랜차이즈 규제정책 개선은 우리나라에게 많은 시사점을 줄 수 있다.

미국은 2007년 3월, 비디오 프랜차이즈에 대한 새로운 명령을 발표함으로써 케이블 사업자와 IPTV 사업자 간의 규제형평성 이슈에 대한 입장을 명확히 하였다. 현재 미국은 지역정부의 관할 하에 케이블 서비스의 사업허가권(cable franchise)을 부여하고 있는데, FCC는 최근 발표한 새로운 명령을 통해 통신사업자들의 IPTV 서비스 제공조건을 완화해 줌으로써 유료TV 서비스 시장에 경쟁을 도입하겠다는 의지를 강력히 개진한 것이다.

지역단위에 의존한 미국의 케이블 프랜차이즈 제도는 사업권 허가 심사과정에서의 부당한 시간

지연, 신규사업자에 대한 부당한 증축규정(build-out requirement), 프랜차이즈 요금규정의 불분명, 공공·교육·정부 관련 채널(PEG channels)의 구성에 대한 부당한 요구, 케이블 서비스를 제공하는 것과 관련없는 네트워크나 설비시설에 대한 부당한 요구 등으로 인하여 신규사업자의 시장진입을 봉쇄하는 진입장벽으로서의 역할을 담당해 왔었던 게 사실이다. 문제는 케이블 서비스에 대한 진입규제가 입증된 시장실패를 차단하기 위해 채택되었다기 보다는 케이블 산업이 자연독점산업이라는 가정 하에 채택된 정책이라는 점이다. 만일, 유지될 수 없는 자연독점을 치유하고 케이블 사업자들의 비용을 줄여주기 위해 진입규제가 필요하다는 주장을 하려면, 독점 지역이 경쟁지역에 비해 비용이 낮고, 가격이 저렴하며 보다 좋은 서비스가 제공되고 있다는 것이 실증적으로 입증되어야 하나, 기존의 연구들은 반대의 결과들을 일관되게 보여주고 있다는 것이다. 즉, 케이블 서비스의 요금은 독점지역보다 경쟁지역에서 저렴하고, 서비스의 질도 독점지역보다 경쟁지역에서 높다는 것이 미국이나 우리나라에서 수행된 실증분석결과에서 일관되게 제시되고 있다. 결국, 최근 발표된 새로운 명령은 케이블 서비스 시장에 경쟁을 도입시킴으로써 소비자 잉여를 극대화하고자 하는 FCC의 의도를 잘 나타내주고 있는 것이다.

한편, FCC의 새로운 명령은 단지 케이블TV 사업권의 허가제도 개선만을 의미하지는 않는다. 새로운 명령을 통해 FCC가 추구하고자 하는 목표는 케이블TV 시장을 포함한 비디오 서비스 시장 전반에 걸쳐 경쟁을 저해하는 요인들을 제거하여 IPTV와 같은 신규 융합 서비스들이 조기에 정착할 수 있는 기반을 만들어주는 것이다. 특히, 동일한 서비스에 대한 동일한 규제적용을 요구하는 미국의 케이블TV 사업자들에 대해 FCC는 케이블 사업자들이 독점적 프랜차이즈를 받았을 때의 시장환경과, 신규사업자들이 경쟁적 프랜차이즈를 받는 경우의 시장환경은 전혀 다르다는 점을 강조하고 있다. 즉, 기존 사업자들은 독점적 사업을 보장받는 조건 하에서 프랜차이즈를 부여받았지만 새롭게 진입하는 통신사업자들은 이미 대부분의 가입자들이 기존의 케이블 서비스에 가입해 있는 상황에서 진입한다는 것이다. 따라서 기존 케이블 사업자들과 동일한 사업조건이 신규 통신사업자들에게 부여된다면, 통신사업자들의 진입유인은 상당히 낮아질 수밖에 없다. 공정한 경쟁환경 조성(level playing field)이라는 이유로 신규사업자에게 기존 사업자와 동일한 수준의 규제를 요구하고 있는 케이블 사업자들의 주장은 신규사업자들의 진

입유인을 저해시켜, 자신들을 경쟁으로부터 보호하려는 논리라고 간주될 수 있다는 것이다. 결국, FCC는 IPTV 사업자들에게는 기존의 독점적 케이블 사업자들과는 차별적 규제를 적용함으로써 IPTV 사업자들의 진입유인을 높여주는 정책이 필요하다는 입장이다.

현재 IPTV의 국내도입을 둘러싸고 다양한 의견과 주장이 개진되면서도 이해관계자들 간에 첨예한 대립으로 서비스 도입이 계속 지연되고 있는 국내의 현실에서 미국의 이번 조치는 중요한 시사점을 던져준다. 특히, 거대 통신사업자에 대한 자회사분리, 동일서비스에 대한 동일서비스 적용 등의 이슈가 국내에서도 쟁점이 되고 있는 현실에서 미국의 새로운 비디오서비스 정책은 신규서비스에 대한 규제기관의 정책이 어떻게 진행되어야 하는가에 대한 방향성을 제시해 준다.

IPTV 시장은 아직 시장 활성화나 경쟁구도 양 측면에서 불확실성을 가진 사업이라는 점을 고려해야 한다. 경쟁에 대한 우려가 발생하는 상황은 IPTV 시장이 활성화되었음을 전제로 하는 것인데, 현재로서는 IPTV의 기술진화 방향이나 시장수요가 불확실한 상황이다. 시장수요가 불확실하다는 것은 IPTV 서비스에 대한 초기 투자 위험이 크다는 것이고, 이는 금융권 차입이나 증자 등 외부자금조달이 어려울 가능성이 높고, 결국 시장수요가 불확실한 초기 서비스인 경우 모회사의 내부금융시장을 통한 자금조달이 중요한 수단이 될 것이다. 따라서 시장이 불확실한 상황에서 자회사 분리와 같은 사전규제가 지나칠 경우, 통신사업자들의 IPTV시장진입 유인을 저해할 수 있다.

동일한 성격의 서비스에 대한 일관된 규제도 분명 중요한 정책목표일 수 있다. 그러나 미국의 사례는 경쟁 활성화를 위해서 대체성이 있는 신규 융합서비스들에 완화된 규제를 적용하는 것이 보다 바람직하다는 것을 보여주고 있다. 우리나라와 같이 제도적으로 방송시장에 대한 신규 진입을 어렵게 만들어 방송시장에서의 경쟁을 원천적으로 봉쇄하는 경우, 기존 사업자들은 새로운 프로그램의 창출이나 효율적인 방송서비스 제공을 위해 노력할 유인이 없어질 것이다. 경쟁이 원천적으로 차단된 상태에서 방송사업자는 비효율적이라도 높은 진입장벽에 의해 경쟁으

로부터 보호받게 되므로 효율적 경영의 유인이 없어지게 된다.

우리나라도 이제는 규제의 목표를 사업자들의 측면에서 접근하기 보다는 소비자들의 잉여를 극대화하는 방향으로 전환해야 할 때이다. 규제가 특정 사업자들의 생존에 어떻게 영향을 줄 것인가를 고민하거나, 규제의 적용을 통해 현 규제기관의 이익에 어떻게 기여할 것인가를 따져 보기 보다는 규제를 통해 어떻게 소비자들의 이익을 극대화할 수 있는지를 고민해 보아야 한다. 규제의 최종목적은 소비자 후생을 높이는 것이고, 소비자 후생은 시장경쟁이 충분히 활성화되어 있는 경우에 가능하다. 시장이 불확실한 상황에서 사전규제가 지나칠 경우, IPTV 서비스 도입 자체를 무산시킬 수 있고, 설령 IPTV 서비스가 시작된다고 하더라도 서비스 시장의 활성화는 기대할 수 없다. 결국, 답은 서비스 활성화를 저해하지 않으면서 경쟁여건을 해치지 않는 최소한의 사전규제를 적용하는 방안을 마련하는 것이다.

I. 서 론

1. 연구의 배경

□ IPTV 도입 정책 추진 경과

- 방송통신융합추진위원회는 2007년 1월 12일, 제7차 추진위원회에서 IPTV 도입을 2007년 최우선 과제로 선정하고 관계자 의견청취, 추진위원 워크숍 및 정책산업분과위원회 등 20여 차례에 걸쳐 집중적으로 논의를 진행하였음
 - 정책산업전문분과위원회에서 IPTV의 정의 및 성격 등 쟁점사항을 논의함 (2007. 1~2월)
 - 제4차 정책산업분과위원회 주관 민간위원 전체회의에서 IPTV 논의를 위한 5대 기본방향 설정(2007. 2. 22)
 - 제11차 추진위원회에서 IPTV 도입 방안에 관한 다수안, 소수안 도출(2007. 4. 5)
- 제11차 추진위원회에서 결정한 IPTV 도입 정책 방안을 국무총리에게 보고 하고 국회 방송통신융합특별위원회에 제출함

□ IPTV 국내 도입의 쟁점사항

- 방송·통신 주무기관인 방송위원회와 정보통신부는 IPTV 도입 정책에 관해 다음과 같은 항목에서 이견을 보임

〈표 1〉 IPTV 주요 쟁점사항

	방송위원회	정보통신부
서비스 성격	• 멀티미디어 방송서비스 (TV+오디오+데이터방송)	• 광대역융합서비스 (실시간방송+부가통신서비스)
적용법률	• 방송법 개정 (멀티미디어방송사업 신설)	• 광대역융합서비스사업법 제정 (융합서비스사업 신설)
인·허가방식	• 방송사업자로 허가 (방송위 추천+정통부 허가)	• 전송사업자로 등록 (정통부 등록+방송위 협의)
기간통신사업자 진입제한	• 진입 허용하되 자회사 분리 (네트워크 접근권 제도적 보장)	• 진입 허용, 자회사 분리 의무는 불가 (네트워크 접근권 제도적 보장)
사업권역	• 전국 77개 권역 유지를 전제로 지 역면허와 전국면허 가능 • 사업자의 Cream-Skimming 방지	• 전국면허(사업자 자율)

□ 방송통신융합추진위원회의 IPTV 도입 정책 방안

- 2007년 4월 5일, 방송통신융합추진위원회는 제11차 추진위원회에서 IPTV 도입 정책 방안을 도출
 - IPTV는 방송통신위원회가 출범·관할하는 것을 전제로 방송통신융합추진위원회가 한시적으로 IPTV 도입 정책 방안을 결정함
 - 이를 통해 방송통신융합서비스의 실질적 모델을 확립하고 IPTV 서비스의 조속한 도입을 기대함
- 방송통신융합추진위원회는 총 9개 쟁점영역 중 적용법률을 제외한 나머지 8개 항목에 대해 다음과 같은 다수안을 도출함
 - 서비스 성격: 방송이 주가 되는 서비스이고 통신이 부수적인 서비스로 정의
 - 사업자 분류: 3분류 체계(네트워크+플랫폼+콘텐츠)를 전제로 IPTV 사업자는 전송과 공간적 편성을 포함하는 플랫폼사업자로 규정

- 면허방식: 실시간 방송과 VOD 서비스 등에 대해 허가제 적용
- 사업권역: IPTV의 사업권역은 전국권역을 대상으로 서비스를 제공하되, 케이블TV사업자에 대한 규제완화를 통해 규제형평성을 제고
- 진입제한: 대기업 및 지배적 기간통신사업자는 진입제한을 두지 않으며 일간신문·뉴스통신의 IPTV 지분참여는 49%, 외국인 지분도 49%로 제한하고 방송법상 외국인 규제기준 적용
- 시장점유율 제한: IPTV사업자는 전체 유료방송시장을 기준으로 33% 초과 점유 제한
- 네트워크 동등접근 의무: 사업면허시부터 네트워크 동등접근 의무를 모든 사업자에게 부여
- 콘텐츠 활성화 의무: IPTV 도입 관련 법령에 콘텐츠 활성화 의무와 허가 심사기준 및 콘텐츠 발전재원 마련 등의 근거 규정 명시
- 적용법률: 방송통신융합추진위원회에서 논의하지 않고 입법과정에서 국회의 결정을 따르기로 함

〈표 2〉 방송통신융합추진위원회의 IPTV 도입 정책 방안 결정사항

항목	다수(안)	소수(안)	
서비스 성격	• 방송이 주 서비스, 통신이 부수적 서비스	• 방송과 통신의 결합·융합서비스	
사업자 분류	• 방송사업자(플랫폼)	• 전송사업자	
면허방식	• 허가(실시간+VOD 등)	• 등록(실시간+VOD 등) • 허가(실시간) + 등록·신고(VOD 등)	
사업권역	• 전국권역	• 지역권역	
진입 제한	대기업	• 진입제한 없음	• 자회사 분리
	지배적 기간통신사업자	• 진입제한 없음	• 자회사 분리
	일간신문·뉴스통신	• 49% 이하	• 33% 이하
	외국자본(49%)	• 방송법 기준	• 전기통신사업법 기준

IPTV 도입을 위한 규제방안 검토

항목		다수(안)	소수(안)
시장 점유율	기준 및 제한수준	<ul style="list-style-type: none"> • 유료방송시장(케이블+위성+IPTV) 대비 33% 	<ul style="list-style-type: none"> • 국내 총가구 기준 33% • 고정수신멀티방송시장(디지털케이블+위성+IPTV)의 33% (시행령)
네트워크 동등접근		<ul style="list-style-type: none"> • 사업면허시 모든 사업자에게 부과 	<ul style="list-style-type: none"> • 일정 유예기간 후 일정규모 및 시장점유율 이상 사업자 • 사업면허시 필수설비 보유사업자
콘텐츠 활성화		<ul style="list-style-type: none"> • 심사기준 명시+허가시 조건 부여+콘텐츠 발전재원 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 허가시 조건부여(법 규정 불필요) • 심사기준 명시+허가시 조건부여 • 조건부여 불필요

자료: 방송통신융합추진위원회 내부자료

□ 방송통신융합추진위원회 결정에 관한 각계 반응

○ 방송위원회

- IPTV의 서비스 성격을 '방송이 주된 서비스, 통신은 부수적 서비스'로 규정해 놓고, 적용 법률에 대해서는 방송법을 명시하지 않은 것은 이해하기 어려움
- 사업권역과 진입제한 규제 등의 사항은 동일서비스 동일규제 원칙을 담보하는 주요 정책사항임에도 불구하고 통신사업자의 입장만 반영돼 시장 갈등과 혼란을 초래할 우려가 있음
- IPTV의 사업권역에 대해 전국권역을 다수안으로 채택해 놓고 대기업 지분 제한을 풀어놓음으로써 현행 위성방송의 대기업 지분제한(49%)을 고려하지 않은 것도 규제 요소간 연계성을 고려하지 못한 결정임

○ 정보통신부

- 외국인 지분제한을 방송법에 준한다면 KT를 제외한 나머지 사업자는 진입이 어려우며 전기통신사업법상 1% 미만의 지분은 지배력을 행사하는데 개연성이 없다고 판단, 전기통신사업법으로 규제가 충분하다고 주장함

- 케이블 사업자
 - 사업권역을 전국권역으로 결정한 것은 KT의 시장지배력 전이를 전혀 고려하지 않은 것이며 지배적기간통신사업자에 대한 진입제한을 두지 않은 것은 역차별임
- KT
 - IPTV 성공의 핵심은 콘텐츠인데 방송법에 따를 경우 콘텐츠에 상당한 제약이 불가피할 것으로 우려함
 - 네트워크 동등접근에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다며 우회적으로 불만을 표시함
 - 대기업 진입제한과 전국권역 사업면허 부여는 서비스 조기 활성화 및 소비자 편익 제고 측면에서 바람직함
- 하나로텔레콤
 - IPTV사업자의 외국인 지분을 방송법에 따라 49%로 제한하는 방안이 받아들여질 경우 하나로텔레콤은 사업 자체가 불가능할 수 있음
 - 현행 전기통신사업법에서 1% 미만은 외국인 지분으로 분류하지 않지만 방송법은 이 부분도 외국인 지분으로 포함시켜 하나로의 외국인 지분이 49%를 넘어 IPTV 사업이 불가능해짐
- 인터넷서비스사업자
 - IPTV 관련법이 아직 확정되지 않은 만큼 사업 내용을 구체화하지 못하고 있음
 - 네트워크 동등접근권을 보장하는 것은 찬성하나 명확한 세부규정을 두지 않은 것을 우려함
 - LLU(가입자공동활용) 제도에 대한 정부의 명확한 기준과 사후 감독 등의 장치가 마련되지 않은 상태에서 네트워크 동등접근권에 대한 선언은 유명무실함

□ 2007년 발의된 IPTV 도입 및 규제방안 관련 특별법안

- 2007년에 총 세 차례 IPTV 관련 특별법안이 발의됨(〈표 3〉 참조)
 - 광대역통합정보통신망 등 이용 방송사업법안(6월 12일 열린우리당 홍창선 의원 발의)
 - 디지털미디어서비스법안(6월 26일 한나라당 서상기 의원 발의)
 - 유·무선멀티미디어방송사업법안(7월 2일 열린우리당 이광철 의원 발의)

〈표 3〉 2007년 발의된 IPTV 도입관련 특별법안 주요 쟁점사항 비교

	디지털미디어서비스법안	광대역통합정보통신망 등 이용 방송사업법안	유무선멀티미디어 방송사업법안
IPTV 개념정의	인터넷접속역무를 이용하여 인터넷프로토콜 방식으로 이용자의 요구에 따라 당해 이용자에게 데이터, 영상과 실시간 방송프로그램 등의 디지털 미디어콘텐츠를 복합적으로 제공하는 것	광대역통합정보통신망 등 전기통신회설비를 이용하여 양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로 일정한 서비스 품질이 보장되는 가운데 텔레비전 수상기 등을 통하여 이용자에게 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터, 영상, 음성, 음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 방송	유무선전기통신회선설비를 이용하여 일정한 서비스 품질이 보장되는 가운데 실시간 텔레비전방송, 라디오방송, 주문형 텔레비전방송, 라디오방송, 및 데이터방송을 인터넷 프로토콜방식으로 복합적으로 송신하는 고정(이동)형 방송
사업분류	- 전송사업 - 콘텐츠사업	- IPTV 방송사업 - 콘텐츠제작, 공급사업	- 유무선멀티미디어사업 - 유무선멀티미디어방송채널사용사업
사업자분류 및 진입규제	- 전송사업자는 방송위추천과 정통부장관허가 - 콘텐츠사업자는 방송위 등록 - 뉴스통신사의 보도전문편성 콘텐츠 공급은 방송위 승인	- IPTV 방송사업자는 방통위 허가 - 콘텐츠 제작/공급업자는 방통위 신고	- 유무선멀티미디어사업자는 방송위추천과 정통부장관허가 - 유무선멀티미디어방송채널사용 사업자는 방송위등록 - 종합편성, 보도, 상품소개·판매에 관한 전문편성을 행하는 유무선멀티미디어방송채널사용사업은 방송위 승인
콘텐츠 진흥관련	- 관련 조항 없음	- 방통위는 콘텐츠사업 공정경쟁과 진흥 및 지역기반 콘텐츠 활성화 시책을 수립·시행하도록 함	- 방송위는 유무선멀티미디어사업 허가추천시 콘텐츠의 원활한 수급과 국내 방송영상산업의 발전을 위해 필요한 조건을 붙일 수 있음

	디지털미디어서비스법안	광대역통합정보통신망 등 이용 방송사업법안	유무선멀티미디어 방송사업법안
소유제한 및 경영제한	<ul style="list-style-type: none"> - 일간신문, 뉴스통신사 전송사업 소유제한(49% 이하) - 디지털미디어서비스사업간 경영 제한(대통령령 범위 초과) - 외국인 소유제한 없음 - 전송사업자의 총 가입자수 제한(국내 총 가입대상 가구수 3분의 1이하) 	<ul style="list-style-type: none"> - 일간신문, 뉴스통신사 IPTV 방송사업 소유제한(49% 이하) - IPTV방송사업자의 방송채널사용사업 경영 제한(텔레비전방송채널사용사업/라디오방송채널사용사업/데이터방송 채널사용사업별로 각각 전체 사업자수의 5분의 1을 초과 경영 금지) - 외국인의 소유제한(49% 이하) - IPTV 사업자는 총 가입자수 제한(IPTV 방송, 종합유선방송, 위성방송을 포함한 국내 총 유료방송사업 가입가구의 3분의 1 초과금지) 	<ul style="list-style-type: none"> - 대기업, 일간신문, 뉴스통신사의 종합편성/보도전문편성 방송채널사용사업 경영 및 소유 금지 - 대기업/일간신문, 뉴스통신사의 방송사업자 소유제한(49%/33% 이하) - 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 유무선멀티미디어방송사업자, 유무선멀티미디어방송채널사용사업자의 상호 경영 및 소유 제한 - 유무선멀티미디어방송사업자/방송채널사용사업자 상호 경영 및 소유제한 - 종합편성/보도전문편성 유무선멀티미디어방송채널사용사업 외국인 소유 금지 및 제한 - 유무선멀티미디어방송사업자의 총 가입자수 제한
사업권역	<ul style="list-style-type: none"> - 해당규정 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 전국사업권 원칙 - 예외적으로 지역사업권 인정 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사업권 원칙 - 사업자의 복수 지역사업권 신청 및 방송위의 동일구역내 복수 허가추천 가능
공정경쟁 규제	<ul style="list-style-type: none"> - 전송사업자 간 전기통신설비 제공 협정 체결 - 정통부 장관은 전기통신설비의 범위와 설비제공 조건, 절차, 방법, 대가 산정 등에 관한 기준을 정하고 고시 - 주요방송프로그램을 제공하는 콘텐츠사업자는 다른 전송사업자에게 공정하고 합리적인 가격으로 차별없이 제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 방통위는 IPTV방송사업에 대한 경쟁상황 평가 실시 - IPTV 방송사업자 간 전기통신설비 제공시 자기 보유설비의 부족, 영업비밀의 보호 등 합리적이고 정당한 사유없이 이를 거절할 수 없고, 이미 제공된 경우 이를 중단/제한하거나 차별적인 대가와 조건으로 제공할 수 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 방송위는 유선(무선)멀티미디어방송사업에 대한 경쟁상황 평가 실시 - 기간통신사업자 및 유선멀티미디어방송사업자 간 전기통신설비에의 접근 및 이용에 관해 합리적이고 정당한 이유없이 거절할 수 없으며, 이미 제공된 경우 이를 중단/제한하거나 부당하게 차별적인 대가와 조건으로 제공할 수 없음

IPTV 도입을 위한 규제방안 검토

	디지털미디어서비스법안	광대역통합정보통신망 등 이용 방송사업법안	유무선멀티미디어 방송사업법안
이용자보호	<ul style="list-style-type: none"> - 이용요금/이용조건에 관한 이용약관 방송위에 신고 - 이용요금에 대해서는 방송위의 승인 	<ul style="list-style-type: none"> - 이용요금/이용조건에 관한 이용약관 방송위에 신고 - 이용자 의견이나 불만 즉시 처리 - 이용자 정보보호 	<ul style="list-style-type: none"> - 이용요금/이용조건에 관한 이용약관 정하여 방송위 신고 - 이용요금에 대해서는 방송위원회의 승인
기금조성	<ul style="list-style-type: none"> - 전송사업 연 매출액의 100분의 6의 범위내에서 기금을 징수할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - IPTV 방송사업자로 하여금 방송발전기금과 정보통신진흥기금을 출연할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 유·무선멀티미디어방송사업자로부터 방송발전기금을 징수할 수 있음
지상파방송 관련 (채널구성/의무송신)	<ul style="list-style-type: none"> - 관련조항 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 실시간 방송프로그램에 한하여 현행 방송법 채널구성에 관한 규정 준용 - KBS, EBS 지상파방송텔레비전방송 등 일정한 방송프로그램을 의무 동시제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 유무선멀티미디어방송사업자는 채널을 운용할 수 없음 - 프로그램편성, 국내방송프로그램의 편성, 외주제작 편성, 광고, 협찬고지 등 채널 구성과 운용에 관해 현행 방송법 준용

2. 연구의 목적

□ 미국 케이블 프랜차이즈 규제정책 개선 논의

- FCC는 2007년 3월 5일, 케이블 프랜차이즈에 대한 새로운 명령(Report & Order)과 FNPRM(Further Notice of Proposed RuleMaking)을 발표함
 - FCC는 현재 지역정부(local governments)의 관할 하에 케이블TV 사업허가권(cable franchise)이 발급되는 과정에서 법이 규정하고 있는 요건들 중 상당 부분이 충족되고 있지 못하다고 판단함
- 이 명령은 기존에 지역정부가 관할해 온 케이블 프랜차이즈 제도가 다음의 다섯 가지 측면에서 시장 내 경쟁을 저해하고 있다고 지적
 - 프랜차이즈 심사과정에서의 시간 지연

- 프랜차이즈 신청자에 대한 부당한 증축(build-out) 요구
- 프랜차이즈 요금(franchise fee) 관련 의무사항에 대한 의미와 범위의 불분명
- PEG(공공, 교육, 정부) 채널구성 및 용량, I-Nets(기관망)의 구축과 관련된 부당한 요구
- 케이블 서비스를 제공하는 것과 관련 없는 네트워크나 설비시설에 대한 지역정부의 부당한 요구

□ IPTV 국내 도입을 위한 시사점 도출

- FCC의 이번 명령은 단지 케이블TV 사업권 허가제도의 개선만을 의미하는 것은 아님
 - 이 명령을 통해 FCC가 의도하고자 하는 목표는 케이블TV 시장, 보다 넓게는 비디오 시장 내 경쟁을 저해하는 요인들을 제거하여 IPTV와 같은 신규 융합서비스들이 조기에 정착할 수 있도록 하는 것임
 - 또한 FCC는 지역단위의 케이블TV 사업허가권을 전국 단위로 확대함으로써 허가절차를 간소화하고자 함
 - 막대한 자본을 가진 통신사업자의 비디오 시장 진출을 독려함으로써 신규 융합서비스 시장의 활성화 유도
 - 결국 FCC는 신규 사업자의 시장진입 유인을 높여 유료TV서비스 시장의 경쟁 활성화를 촉진하고자 함
- 따라서, 현재 IPTV의 국내도입을 둘러싸고 다양한 의견과 주장이 개진되면서 이해관계자들 간에 첨예한 대립으로 서비스 도입이 계속 지연되고 있는 국내의 현실을 감안할 때, 미국의 이번 케이블 프랜차이즈 명령은 중요한 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단됨
 - 특히, IPTV사업의 전국 면허권과 이와 관련된 cream-skimming의 문제, 거대 통신사업자의 진입규제 등의 이슈가 국내에서도 쟁점이 되고 있는 바, 미국의 사례를 통해 유용한 정책적 시사점을 도출하고자 함

II. 미국 통신사업자의 비디오 서비스 제공동향 및 규제현황

1. IPTV 서비스 제공 현황

□ Verizon

- 2005년 9월 FiOS TV라는 브랜드로 상용화 개시
 - 2005년 7월, 텍사스 주에서 통신사업자가 일일이 지방 도시로부터 사업권을 획득하지 않고 주 정부로부터 직접 받을 수 있도록 허용하는 법안이 통과하면서 미국에서 IPTV 서비스를 처음으로 상용화함
 - Verizon은 2005년 9월 22일, 텍사스 주 켈러 시를 중심으로 IPTV 서비스인 FiOS TV를 제공하기 시작하였고, 현재 캘리포니아, 플로리다, 메사추세츠, 메릴랜드, 버지니아, 뉴욕 등 7개 주에서 서비스를 제공하고 있음
- Verizon의 서비스 제공방식은 가정과 비즈니스 지역에 직접 fiber optic 망을 연결하여 디지털 방식으로 서비스를 제공하는 것임(FTTP: 고품질 비디오 전송이 원활하게 이루어지도록 액세스 회선의 대용량화를 중요시하는 망으로 비용이 높음)
 - 약 180개 채널, 24개의 HDTV 채널, VOD 등을 제공
 - 다채널서비스 제공에는 QAM 방식을 사용하고 있음; 전통적인 리니어(linear) 방식의 케이블 채널 제공
- 2007년 3월말 현재, Verizon은 200 여개 프랜차이즈 지역에서 약 35만 가구에 서비스 제공 중

□ AT&T

- 2005년 12월 U-Verse라는 브랜드로 상용화 개시
- AT&T는 Verizon이 사용하는 방법(FTTP)과는 다른 인터넷 기술을 이용하여 서비스를 제공(FTTN: 교환국과 가입자의 집 사이에 있는 노드까지를 광파이버로 연결하고, 노드에서 가입자 집까지는 기존의 동선을 활용한 VDSL 기술을 사용함)
 - 이러한 기술을 이용할 경우, 동시에 한 가정에 수 백개의 채널을 제공하여 셋톱박스에서 채널변경하는 것이 어렵기 때문에(케이블이나 all fiber망의 경우 이것이 가능), 실제로 가입자가 보는 채널만 개별 가정에 전송되는 방식을 취함
- FTTN 방식은 기존의 동선을 활용할 수 있는 장점 때문에 가입자의 집까지 광파이버를 연결하는 FTTP 방식보다 80% 가까이 비용절감 효과가 있음(개별 가정을 연결하는 비용이 약 \$250~\$300, 그러나 Verizon의 FTTP방식은 개별 가정당 \$500~600; The Economist, 2006. 10. 12.)
 - 케이블과는 달리 IP네트워크를 사용하여 스트리밍 방송을 서비스함
 - 약 200개 채널 제공 가능
- 2007년 6월 현재, AT&T는 U-verse라는 이름의 IPTV 서비스를 8개 지역 23개 시장에서 제공하고 있음
 - 2006년 6월에는 약 3,000 가입가구에 불과하였으나(Glist, etc., 2007) 2007년 4월 현재 약 18,000 가구에 서비스 제공 중(TVover, 2007)

2. 법적 고찰을 통한 통신사업자의 비디오 서비스 제공 방법

□ MVPD 사업자에 대한 규제

- 유료텔레비전 서비스를 제공하는 사업자를 MVPD 사업자라고 함
 - 케이블 서비스 제공자, DBS 서비스 제공자, 무선 케이블 서비스 제공자 등을 포함¹⁾
 - 비디오 서비스를 제공하는 통신사업자는 모두 MVPD 사업자로 간주됨
- MVPD 사업자에 적용되는 규제
 - closed captioning mandates, 재전송 동의 규칙(retransmission consent rules), 동등고용기회기준(equal employment opportunity standards) 등이 모든 MVPD 사업자들에게 적용
 - MVPD 사업자들 중, 케이블 사업자들만이 서비스 제공 이전에 프랜차이즈를 부여받아야 하고, 프랜차이즈 비용과 프랜차이즈와 관련된 의무조항을 준수해야 함
 - 만일 비디오 서비스를 제공하는 통신사업자가 케이블 사업자라고 간주되지 않는다면, 서비스 제공 이전에 프랜차이즈를 받을 의무가 없음

□ 통신사업자의 비디오 서비스 제공 근거 규정

- 케이블 사업자의 정의
 - 케이블 시스템을 통해 케이블 서비스를 제공하는 자가 케이블 사업자라고 정의되어 있음(47 U. S. C. Section 522(5))

1) These include cable television operators, direct broadcast satellite service providers, wireless cable providers, and generally any other entity that “makes available for purchase, by subscribers or customers, multiple channels of video programming.”(47 U. S. C. Section 522(13)).

- 만일 통신사업자가 케이블 서비스를 제공하지 않거나, 케이블 서비스를 제공하지만 케이블 시스템을 통하지 않는다면 해당 통신사업자는 케이블 사업자라고 볼 수 없기 때문에 케이블 프랜차이즈를 받을 필요가 없다는 해석이 가능
- 통신사업자가 비디오 서비스를 제공하는 경우, Title VI의 MVPD에게 적용되는 규정을 준수해야 함
 - MVPD에게 적용되는 규제를 받아야 한다는 의미가 케이블 프랜차이즈의 규제를 받아야 한다는 의미는 아님
 - 비디오 서비스를 제공하려는 자는 모두 MVPD 규제적용의 대상이나, 케이블 프랜차이즈의 규제를 받아야 하는 것은 아님

3. IPTV 서비스 규제 현황

□ IPTV가 Cable TV와 동일한 규제를 받아야 하는가의 논쟁

- 인터넷은 정보서비스로 분류되었기 때문에 규제를 받지 않고 있음
 - Title I에 따르면 FCC가 정보서비스에 대한 적절한 규제를 부과할 권리를 가지고 있다고 명시되어 있지만, 공공의 이익을 보호한다는 규정 이외에는 정보서비스에 대한 특별한 규제조항이 없음
- 전통적으로 규제를 받아온 서비스를 인터넷을 통해 제공하는 경우, 항상 규제 이슈가 제기되어 왔음
 - Section 602(7)(C)의 규정으로 인하여 전화사업자들이 제공하는 비디오 서비스는 케이블 서비스로 간주되어야 한다는 주장이 제기될 수 있음
 - Section 602(7)(C) of the Act: a facility of a common carrier subject to Title II of the Act shall be considered a cable system.....to the extent

such facility is used in the transmission of video programming directly to subscribers

- 그러나 IP-enabled 서비스는 케이블 서비스의 정의에서 배제된다는 해석이 주류
 - 통신법에서 케이블 서비스의 정의를 분석해 보면, IP-enabled 서비스는 케이블 서비스의 정의에서 배제된다고 해석할 수 있음
 - FCC는 Cable Model Declaratory Ruling에서 케이블 서비스 정의에 나타나 있는 일방향 전송이란 케이블 사업자가 이용자에게 제공되는 콘텐츠를 선택하고 전송하는데 통제를 하고 있다고 해석하였음
 - 반면, 케이블 모뎀서비스의 경우, 케이블 사업자는 이용자가 선택하는 정보를 완전히 통제한다는 것이 불가능
 - 결국, AT&T가 제공하는 서비스도 AT&T의 완전한 통제가 불가능하고 이용자가 최종적인 통제권한을 가지고 있음

- Connecticut DPUC(Department of Public Utility Control)의 결정
 - AT&T가 비디오 서비스를 제공하는 경우, 케이블 프랜차이즈를 받아야 하는가에 대한 논쟁에서, Connecticut DPUC는 AT&T의 네트워크는 양방향적이기 때문에, AT&T가 제공하는 서비스는 케이블 서비스에 해당되지 않는다고 결정하였음
 - 즉, 통신법상 케이블 서비스의 정의²⁾를 분석해 보면, IP 비디오 서비스는 케이블 서비스에 해당되지 않는다고 결정하였음(“SBC’s planned IPTV

2) SEC. 602. [47 U.S.C. 522] DEFINITIONS.

(6) the term “cable service” means--

(A) the one-way transmission to subscribers of (i) video programming, or (ii) other programming service, and

(B) subscriber interaction, if any, which is required for the selection or use of such video programming or other programming service.

service is merely another form of data byte stream transmitted like other data over the Internet, and as such it is not subject to legacy cable franchising requirements”)³⁾

- DPUC 결정의 논리적 근거는, AT&T가 제공하는 IP 기반의 비디오 서비스 제공방식은 개별 가입자의 셋톱박스과 AT&T의 헤드앤드 간에 양방향적 소통을 통해 이루어지는 것으로, 개별 이용자마다 차별화된(unique) 데이터 전송이 이루어지고, 이용자가 정보에 대한 완전한 통제가 가능하기 때문
- 반면, 케이블 서비스는 모든 채널이 모든 가입자들에게 일방적으로 전송되는 방식을 취하고 있기 때문에 IPTV와 전송방식에 있어서 명확히 구분됨

□ 비디오 시장진입을 위한 여러 주들의 움직임

- 2005년 9월 텍사스 주는 IPTV 서비스를 제공하려는 사업자들이 주 단위의 프랜차이즈만으로 서비스가 가능한 법을 통과시켰음⁴⁾
- 2007년 7월 현재, 뉴저지, 애리조나, 캘리포니아, 인디애나, 캔자스, 노스캐롤라이나, 사우스캐롤라이나, 하와이, 코네티컷, 버몬트, 버지니아, 일리노이, 플로리다, 네바다 등 총 21개 주에서 주 단위의 비디오 프랜차이즈를 부과하는 법안을 통과시켰음
 - 미시건,⁵⁾ 뉴욕, 펜실베이니아, 아이오와 등의 주에서도 주 단위의 프랜차이즈

3) Investigation of the Terms and Conditions Under Which Video Products May be Offered by Connecticut's Incumbent Local Exchange Companies, 2006 WL 1682189(West 2006) No. 05-06-12 at 1(Conn. D. P. U. C.)(June 7, 2006).

4) 2005년 개정된 텍사스의 법령에 따르면, Public Utility Commission(PUC)은 주단위의 프랜차이즈를 처리하는 기관으로 지정되었고, 케이블 프랜차이즈 신청자가 신청을 완료한 날부터 17일 이내에 프랜차이즈를 부여하도록 요구하고 있다(FCC, 2007, March, p. 9).

5) 미시건 주의 경우, 지역정부는 30일 이내에 프랜차이즈 부여여부를 결정해야 하고, build-out 요구를 폐지하는 법안을 통과시켰다(FCC, 2007, March, p. 9).

를 부과하는 법안이 상정되어 있는 상황임(2007년 2월 현재)

- 루이지애나, 미주리, 미네소타, 오레곤, 테네시 주 등에서는 주 단위의 프랜차이즈 부여법안이 거부되었음(FCC, 2007, March, pp.9~10; Yankee, 2007, January, p.9.)

Ⅲ. 케이블 프랜차이즈에 대한 FCC의 명령과 시사점:

2007년 3월 5일

1. 프랜차이즈 시스템의 문제와 경쟁지역의 현황

- 33,000개의 지역 프랜차이즈 지역들 중, 경쟁적 비디오 프랜차이즈 지역은 수백 개에 불과
 - Verizon은 현재 200여개의 프랜차이즈를 부여받았음
- 결국 케이블 서비스 시장에서의 경쟁은 거의 없다고 보아도 무방
- 케이블 경쟁이 없는 가장 중요한 이유들 중의 하나는 프랜차이즈 시스템의 문제
 - 현재의 프랜차이즈 시스템은 부당한 진입규제를 형성하여 기존 사업자를 보호하고 혁신저해, 소비자 선택권의 박탈 등의 경제적 비효율성을 일으키고 있음
 - 현재의 지역프랜차이즈 시스템은 케이블 경쟁을 촉진시키고 브로드밴드 네트워크의 확산에 기여해야 한다는 통신법의 목적에 장애가 되고 있음
- 이러한 문제점들을 해결하기 위해, 케이블 프랜차이즈에 대한 새로운 명령 채택

2. 통신법 Section 621(a)(1)의 목적

- 통신법 621조는 경쟁의 활성화가 최대 목적
 - 621(a)(1)⁶⁾항에 따르면, LFAs(local franchising authorities)는 지역 내에서

6) A franchising authority may award, in accordance with the provisions of this title, 1 or more franchises within its jurisdiction: except that a franchising authority may not grant an exclusive franchise

경쟁 사업자를 허가할 수 있는 권한이 있으며, 그 과정에서 부당한 이유로 프랜차이즈 신청을 거부할 수 없음

- 또한 프랜차이즈 허가가 부당하게 거부된 경쟁 사업자는 LFAs의 심사 과정 중 발생한 부당함을 근거로 법적 소송을 할 수 있는 권한이 있음
- 즉 지역 프랜차이즈 권한을 가진 LFAs에 의한 부당한 허가 지연이나 거부를 방지함으로써 케이블 시장의 경쟁 활성화를 도모하는 조항이라 할 수 있음

○ 진입장벽을 초래하는 규정이나 규제는 Section 621(a)(1)에 위배

3. 새로운 명령의 주요 내용

- 지역정부가 경쟁적 케이블 프랜차이즈 신청자의 면허를 부당하게 거부하는 사례를 방지하기 위한 수단을 구체적으로 명시할 필요가 있음
 - 지역정부는 비디오 프랜차이즈 신청을 허가하거나 거부하는데 90일 이상을 넘겨서는 안됨
 - 만일 신청자가 public rights-of-way를 받지 못한 경우에는 6개월 이상을 넘기지 말아야 함
- LFAs는 신규 사업자들에게 부당한 build-out 의무를 요구할 수 없음
 - 즉, 기존 사업자들이 서비스를 제공하는 전 지역에 동일하게 서비스를 제공해야 한다거나, 초기부터 전화회사들의 서비스 지역 이상의 지역까지 비디오 서비스제공을 확대해야 한다는 요구를 할 수 없음

and may not unreasonably refuse to award an additional competitive franchise. Any applicant whose application for a second franchise has been denied by a final decision of the franchising authority may appeal such final decision pursuant to the provisions of section 635 for failure to comply with this subsection.

- LFAs는 신규 사업자들에게 5% franchise cap 이상으로 더 많은 비용을 요구할 수 없음
 - 만일 지역정부가 경쟁적 프랜차이즈 신청자에게 과도한 PEG 채널비용을 요구하는 것은 부당한 요구라고 정의할 것임
 - LFAs의 권한은 케이블 시스템에 대한 케이블 서비스에만 한정할 것임(보조적인 서비스에는 LFAs의 권한이 적용되지 않음)
- 새로운 명령에서 채택된 수단을 통해서 다채널 비디오 배급시장에서의 경쟁을 촉진시키고, 브로드밴드 투자를 활성화시킬 수 있을 것으로 기대함

4. 경쟁 활성화를 방해하는 기존 프랜차이즈 시스템의 5가지 요인

□ 프랜차이즈 부여에 대한 시간 지연

- 프랜차이즈 지연의 예
 - 미국 대다수 주에서의 프랜차이즈 허가는 몇 년이 걸리기도 함
 - FTTH Council은 경쟁 사업자가 허가를 받기까지 평균적으로 8~16개월이 걸린다고 하였음
 - Verizon은 2005년 3월 말 113개의 프랜차이즈 허가 심사가 진행되고 있었으나 2006년 3월 말, LFAs는 그 중 10개의 프랜차이즈만을 허가했음
 - BellSouth의 20개 프랜차이즈 각각을 허가받는데 평균 10개월이 소요됨
 - AT&T는 LFAs의 부당한 요구가 시장 진입을 늦추고 경쟁환경 조성을 저해한다고 문제제기
 - 반면 LFAs의 부당한 요구가 없었던 조지아 주에서는 BellSouth의 프랜차이즈 신청 허가가 매우 빨랐음

- 통신 사업자의 프랜차이즈 지연 사례도 있음
 - 기존 지역전화사업자의 새로운 시장 확장도 LFAs의 부당한 프랜차이즈 지연에 해당될 수 있음
 - NTCA(The National Telecommunications Cooperative Association)는 한 경쟁적 IPTV 사업자가 허가를 1년 넘게 기다리고 있는 사례를 보고함

- Public rights-of-way로 인한 지연의 문제점
 - 케이블 프랜차이즈 신청 사업자의 최우선적 요건은 LFAs로부터 Public rights-of-way 권한을 부여받는 것
 - 그렇기 때문에 public rights-of-way를 획득하지 못하면 서비스 개시조차 할 수 없음
 - 기존 통신 사업자와 같이 이미 rights-of-way를 가진 사업자에 대해서 rights-of-way 재심사를 하는 것은 불합리
 - 통신 사업자들은 통신 시장 진입시 그들의 법적, 기술적, 재정적 적합성을 평가받게 되는데, 그 과정에서 이미 rights-of-way 조건을 만족시킨 것으로 볼 수 있기 때문

- 프랜차이즈 부여를 위한 시간 엄수
 - 대부분의 LFAs는 일정 기간의 프랜차이즈 심사 기간을 가짐
 - 시카고와 인디애나폴리스의 프랜차이즈 심사 기간은 각각 1, 3년
 - 플로리다 주의 마이애미 데이드 county는 8개월(프랜차이즈 신청서의 내용이 부실하거나 수정을 할 경우 기간은 좀 더 길어짐)
 - 텍사스 주는 30일 이내로 허가를 결정. Verizon은 텍사스 주의 21개 지역에 신청서를 제출했고, 45일 이내에 모두 허가가 났음
 - 미네소타 주는 8주 안에 프랜차이즈 허가를 낼 수 있다고 했음

- FCC가 정한 기간 내에 LFAs가 프랜차이즈 허가 여부를 결정하지 못한 경우

- Verizon은 FCC가 허가권을 교부하라고 제안함
- NATOA(The National Association of Telecommunications Officers and Advisors)는 기존 사업자와 동등한 자격을 갖춘 경쟁 사업자에게만 허가권을 교부하라고 제안함

○ FCC의 결정

- 기간 내에 LFAs가 프랜차이즈 허가 결정을 내리지 못한 경우, 잠정적으로 LFAs가 사업권을 허가한 것으로 판단할 것을 채택함. 잠정적 허가(“deemed grant”)는 LFAs가 공식적인 최종 허가를 내릴 때까지 유효함
- 이러한 방식은 LFAs의 권한을 유지하게 하면서도 부당한 프랜차이즈 허가 거부를 줄여줄 것으로 기대

□ 프랜차이즈 신청자에 대한 부당한 build-out 요구

○ Build-out 요구가 경쟁적 진입을 방해한 사례

- 캘리포니아 주 지역 연합회는 Verizon이 프랜차이즈 허가를 받기 전에 모든 지역의 모든 가구에 build-out을 요구했으며, 그 중에는 Verizon의 전화 서비스 지역을 벗어나는 지역이 포함되기도 했음
- 콜로라도 주의 Qwest는 8개 지역에 대한 build-out 요구를 받았고, 경제적으로 이를 감당할 수 없어 프랜차이즈 신청서를 철회

○ Build-out 요구가 경쟁적 진입을 방해하는 이유

- 경쟁 사업자는 일반적으로 기존 사업자의 가입자를 흡수해야 하는데, 초기에 확보할 수 있는 가입자수가 제한적이고 사업의 초기 성장률이 낮기 때문에 경제적으로 많은 부담이 됨
- 기존 사업자와 중복되는 지역에서 서비스를 제공해야 하는데 기존 사업자와 동등한 수준의 시설을 갖추기까지는 투자비용이 너무 많고 이는 경쟁

사업자의 시장 진입을 저해하는 요소임

- Build-out 요구가 통신법의 목적(독점적 프랜차이즈를 금지하고 브로드밴드 시장의 성장을 추구)을 위배하는 이유
 - 반드시 필요하지 않은 불필요한 build-out은 경쟁을 활성화시키기보다는 시설 기반 투자비용을 높임으로써 소비자 가격을 높일 가능성이 있음
 - 즉 소비자의 이익을 증진시킨다는 통신법의 목적과 모순될 뿐만 아니라 경쟁 사업자의 시장 진입을 저해함으로써 경쟁 환경 조성에도 역효과

- Section 621(a)(1)은 경쟁적 진입자가 기존사업자와 동일한 build-out 요구를 수행해야 한다는 내용이 포함되어 있지 않음
 - 그럼에도 불구하고, 기존의 케이블 사업자들과 지역정부는 신규사업자들에 게도 기존사업자와 동일한 build-out 요구가 적용되어야 한다고 주장하고 있음
 - Section 621(a)(4)(A)에 따르면, 지역정부는 프랜차이즈 신청자가 프랜차이즈 지역의 모든 가구에게 케이블 서비스를 제공할 수 있도록 합리적인 시간을 허용해야 한다는 조항이 있으나, 이러한 조항이 모든 케이블 사업자들에게 보편적 서비스를 제공하라는 의무를 부여하고 있다는 해석은 잘못된 것임⁷⁾

7) “The D.C. Circuit has squarely rejected the notion that Section 621(a)(4)(A) authorizes LFAs to impose universal build-out requirements on all cable providers. The court has held that Section 621(a)(4)(A) does not require that cable operators extend service through the franchise area, but instead is a limit on franchising authorities that seek to impose such obligations”(Fcc, 2006, p.41): “Americable argues first that the Cable Act establishes a ‘requirement’ that a franchise ‘provide universal service throughout the franchise area.’ Its authority for that position is 47 U.S.C. Section 541(a)(4)(A), which requires that a franchising authority(here the Navy) allow an applicant’s system ‘reasonable period of time to become capable of providing cable service to all households in the franchising area...’ That language contains no requirement of universal service, of course. Americable’s strained argument is at odds with the purpose of the Cable Act, which is to promote competition, and of the amendment in question, which protects the interests of new franchise applicants and not incumbents like Americable.”(Americable intern., Inc. v. U. D. Dept. of Navy, 931 F. Supp. 1, 2-3(D.D.C. 1996).

- Section 621(a)(3)⁸⁾에 따르면, 케이블 서비스에 대한 접근이 수익이 낮다는 이유로 거부되지 말아야 한다는 조항(anti-redlining)이 있으나, 이는 보편적 서비스 의무와는 상관없는 조항임⁹⁾
- 신규 사업자가 부당한 build-out 요구에 불응한다는 이유로 신규 사업자의 프랜차이즈 신청을 거부하는 것은 Section 621(a)(1)에 위배됨
- 따라서 FCC는 신규사업자가 build-out 요구에 불응한다는 이유로 신규사업자에게 프랜차이즈의 부여를 거부하는 것을 불법으로 간주할 것임

□ 프랜차이즈 과정과 상관없는 지역정부의 부당한 프랜차이즈 요금 요구

- 통신법 622조¹⁰⁾는 LFAs의 프랜차이즈 요금에 대한 규정을 하고 있음

8) In awarding a franchise or franchises, a franchising authority shall assure that access to cable service is not denied to any group of potential residential cable subscribers because of the income of the residents of the local area in which such group resides.

9) As the Commission previously has stated, “the intent of Section 621(a)(3) was to prevent the exclusion of cable service based on income” and “this section does not mandate that the franchising authority require the complete wiring of the franchise area in those circumstances where such an exclusion is not based on the income status of the residents of the unwired area.”(Implementing the Provision of the Cable Communications Policy Act of 1984, Report and Order, MM Docket No., 84-1296, 58 Rad. Reg. 2d(P&F) 1, 62-63(1985).

10) Section 622

(a) Subject to the limitation of subsection (b), any cable operator may be required under the terms of any franchise to pay a franchise fee.

(b) For any twelve-month period, the franchise fees paid by a cable operator with respect to any cable system shall not exceed 5 percent of such cable operator’s gross revenues derived in such period from the operation of the cable system to provide cable services. For purposes of this section, the 12-month period

shall be the 12-month period applicable under the franchise for accounting purposes. Nothing in this subsection shall prohibit a franchising authority and a cable operator from agreeing that franchise fees which lawfully could be collected for any such 12-month period shall be paid on a prepaid or deferred basis; except that the sum of the fees paid during the term of the franchise may not exceed the amount, including the time value of money, which would have

- 프랜차이즈 요금은 케이블 사업자, 케이블 가입자 또는 그 양자에게 그들의 지위에 근거하여 프랜차이즈 당국 또는 기타 정부기관이 부과하는 세금, 수수료, 기타 부가세임
 - 프랜차이즈 요금은 케이블 사업자의 총수입의 5%를 초과할 수 없음
 - 그러나 일부 LFAs가 통신법에서 규정하고 있는 비용 외 추가 비용이나 관련 시설 등을 경쟁 사업자에게 요구하고 있는 것으로 나타남
- LFAs의 부당한 프랜차이즈 비용 요구 사례
- Verizon은 여러 지역에서 가로등 구입, 교회의 배관공사, 휴대 전화 기지국 건설, 휴대 전화 보조금, Verizon 지역 내 주차, 광섬유를 통한 교통 신호 접속, 무료 무선 통신 서비스 등을 요구받음
 - AT&T도 체육 시설과 수영장 건설을 요구받음
 - 샌 안토니오의 Grande Communications는 백만 달러의 프랜차이즈 요금과 5만 달러의 장학금 등을 요구받음
- FCC의 결정
- 통신법 602조에서 규정하고 있는 “케이블 서비스”에 포함되지 않는 서비스에 대해서는 프랜차이즈 비용을 지불할 의무가 없다고 판단
 - 이로 인해 광대역 데이터 서비스를 비롯한 非 케이블 서비스와 인터넷 접속 서비스 등은 5% 프랜차이즈 요금에 포함되지 않는 것으로 봄
 - 그러므로 LFAs가 프랜차이즈 요금을 산정할 때는 통신법이 정하는 범위 내에서만 사업자에게 요구할 수 있으며, 그 외의 요구사항은 부당한 것으로 봄

lawfully been collected if such fees had been paid per annum.

□ PEG 채널구성 및 용량, I-Nets 구축과 관련된 부당한 요구

- PEG(공공, 교육, 정부)채널과 I-Net(institutional networks) 요구
 - 통신법 611(a)항¹¹⁾은 PEG 채널 용량에 대한 LFAs의 규제 권한을 인정하고 있음
 - 611(b)항¹²⁾은 LFAs가 “PEG채널 용량과 선정, 사용에 관한 권한을 제공”하고 있지만 채널 용량의 범위에 대해서는 정의하고 있지 않음
 - 또한 621(a)(4)(B)항¹³⁾은 LFAs가 PEG채널에 대한 용량, 시설, 재정적 환경을 “충분히” 제공할 수 있는지에 대한 보장을 요구하고 있지만 이 역시 구체적으로 규정하고 있지는 않음
 - 프랜차이즈 요금을 규정한 622(g)(2)(C)항¹⁴⁾은 “케이블 운영자가 공공, 교육, 또는 정부 접속 시설을 위해 지출하도록 요구되는 비용”을 명시
 - LFAs가 프랜차이즈 허가 과정에서 “공공, 교육, 정부 접근 채널, 시설, 재정적 지원 제공”과 관련된 요구를 하는 것은 부당하지 않음
 - PEG 시설에 관한 비용만이 프랜차이즈 요금 5% 캡 이외의 비용으로 추가될 수 있음

11) A franchising authority may establish requirements in a franchise with respect to the designation or use of channel capacity for public, educational, or governmental use only to the extent provided in this section.

12) A franchising authority may in its request for proposals require as part of a franchise, and may require as part of a cable operator’s proposal for a franchise renewal, subject to section 626, that channel capacity be designated for public, educational, or governmental use, and channel capacity on institutional networks be designated for educational or governmental use, and may require rules and procedures for the use of the channel capacity designated pursuant to this section.

13) may require adequate assurance that the cable operator will provide adequate public, educational, and governmental access channel capacity, facilities, or financial support

14) the term “franchise fee” does not include-
(C) in the case of any franchise granted after such date of enactment, capital costs which are required by the franchise to be incurred by the cable operator for public, educational, or governmental access facilities:

- FCC의 결정
 - 공익성과 경쟁 환경 조성이라는 목적 하에서는 LFAs가 PEG와 I-Net에 관한 정당한 요구를 할 수 있다고 판단함
 - 적합한 PEG채널과 I-Net에 대한 요구는 경쟁 사업자뿐만 아니라 재허가를 받고자 하는 기존 사업자들에게도 동등하게 적용될 것임
 - 향후 621(a)(4)항의 “충분한”채널 용량에 대한 법적 정의를 하고자 함
 - LFAs가 경쟁 사업자에게 기존 사업자들과 동일한 PEG, I-Net 요구를 하거나 이를 거절했다는 이유로 프랜차이즈 허가를 거부하는 행위는 부당한 것으로 판단함

□ 케이블 서비스를 제공하는 것과 관련 없는 네트워크나 설비시설에 대한 지역 정부의 부당한 요구

- 이번 명령은 LFAs의 케이블 프랜차이즈 부여 권한이 케이블 시스템을 통한 케이블 서비스 제공에만 한정한다는 것을 재확인함
 - 케이블 서비스 제공과 관련없는 네트워크나 시설설비 등이 규정에 못미친다고 하여 지역정부가 케이블 지역사업 허가권을 거절해서는 안됨
 - 케이블 서비스와 관련이 없는 네트워크 설비의 업그레이드시에 지역정부는 별도의 허가를 요구해서는 안됨
 - 또한, 케이블 서비스가 아닌 사업으로부터 벌어들인 매출액을 케이블 프랜차이즈 요금 산정시 고려하여 부과해서는 안됨

5. 시사점: 공정한 경쟁환경 조성 이슈

- 신규 사업자에 대한 공정한 경쟁환경(level-playing field)요구는 진입장벽
 - 신규사업자에게 공정경쟁 환경을 조성한다는 이유로 기존사업자와 동일한 규제를 적용하는 것은 Section 621(a)(1)의 규정-경쟁적 프랜차이즈에 대

- 한 부당한 거부를 금지해야 한다-에 위배
- 기존의 케이블 사업자들은 케이블서비스 제공에 대한 독점적 지위를 보장받는 조건으로 프랜차이즈 요구를 받아들였음
 - 그러나 신규 프랜차이즈 신청자들은 이미 기존 케이블 사업자들이 대부분의 가입자를 확보한 상태에서 진입을 하는 것이기 때문에, 기존 사업자가 받아들였던 동일한 조건을 신규사업자에게 적용하는 것은 부당함

IV. 결론 및 시사점

1. 신규사업자는 기존사업자와 동일한 규제를 받아야 하는가?

□ 동일서비스 동일규제 적용의 논리

- 동일한 서비스는 동일한 규제를 적용하는 것이 합리적
 - IPTV와 케이블 서비스는 동일한 서비스이기 때문에, 동일한 규제를 적용하는 것이 합리적이라는 주장
 - 현재, 우리나라의 방송위원회는 IPTV 사업자가 케이블 사업자에게 적용되는 것과 동일한 규정을 적용받는다면 비디오 서비스 진입은 신속히 이루어질 수 있다고 주장

□ 미국사례의 시사점

- 케이블 사업자들이 독점적 프랜차이즈를 받았을 때의 시장환경과 신규사업자들이 경쟁적 프랜차이즈를 받는 경우의 시장환경은 전혀 다름
 - 기존 사업자들은 독점적 사업을 보장받는 조건 하에서 프랜차이즈를 부여받았음
- 기존 사업자들과 동일한 조건 하에서 경쟁적 프랜차이즈가 부여된다면, 신규사업자의 진입유인은 상당히 낮아질 수밖에 없음
 - 신규 사업자에게 기존 사업자와 동일한 요구를 하는 것은 신규사업자의 재정적 부담을 높여 진입유인이 상쇄
 - 신규 사업자는 기존 사업자가 빠른 시간 내에 확보했었던 가입자 수에 다다른 것이 불가능하다는 것을 예상하고 있기 때문에, 기존 사업자와 동일한 조건하에서 시장진입이 요구된다면 시장진입 자체를 포기할 가능성이 높음

- 비디오 서비스 시장에서의 신규사업자 진입유인을 높이는 정책이 필요
 - 공정한 경쟁환경 조성(level playing field)이라는 이유로 신규사업자에게 기존사업자와 동일한 수준의 규제를 요구하는 것은 신규사업자들의 진입유인을 저해시켜, 결과적으로 기존 사업자들을 경쟁으로부터 보호하려는 의도라고 해석할 수 있음
 - IPTV 사업자들에게는 기존의 독점적 케이블 사업자들에 비해 완화된 규제(전국 프랜차이즈 부여 등)를 적용함으로써 IPTV 사업자들의 진입유인을 높여주는 정책이 필요

2. Cream-Skimming이 문제가 되는가?

□ Cream-Skimming의 논리

- 경쟁사업자들이 수익성 높은 지역에 선택적으로 진입할 수 있게 된다면 수익성 높은 지역에서의 고수익을 바탕으로 수익성 낮은 지역의 손실을 보전해 왔던 기존 사업자들이 피해를 보게 될 것임
 - 이 경우, 기존사업자들은 수익성 낮은 지역에서의 서비스 가격을 높이거나 아니면 저수익 지역에서의 서비스 제공 자체를 중단할 수밖에 없음

□ 미국사례의 시사점

- Cream-Skimming 주장논리의 모순
 - 현재 한계생산비용 이하의 가격에서 케이블 서비스 제공을 하고 있는 지역이 있는가에 대한 분석이 선행되어야 하는데, 이러한 분석은 전무
 - 대부분의 지역에서 한계생산 비용 이상의 가격에서 서비스를 제공하고 있는 한, 케이블의 고정비용을 회수할 수 있는 가격을 부과하고 있다고 볼 수 있음
 - 물론, 저수익 지역이 고수익 지역에 비해 수익성이 떨어질 수는 있지만 한

- 계생산 비용 이상으로 가격이 부과되고 있는 한, 이익이 지속적으로 창출되고 있다고 할 수 있음
 - 따라서 고수익 지역에서의 경쟁이 치열해 진다는 이유로, 저수익 지역에서의 서비스 중단이나 서비스 요금 인상으로 이어질 수 있다는 논리는 설득력이 떨어짐
 - 고수익 지역에 우선적으로 진입한 경쟁사업자들은 점차 저수익 지역에도 서비스를 제공할 유인이 있음: 저수익 지역에서도 수익은 나고 있기 때문
- 신규사업자에 대한 전 지역 서비스 요구는 진입유인을 저하시킬 수 있음
 - 기존 사업자는 독점적 사업권리를 보장받으면서 신규시장에 진입했으나 신규사업자는 대부분의 가입자가 기존의 독점적 사업자에 가입되어 있는 상황에서 경쟁해야 함
 - 따라서 신규사업자는 수익성이 높은 지역에 우선적으로 초점을 맞추는 것이 경제적인 전략임
 - 투자에 대한 보상이 전혀 보장되어 있지 않은 상황에서 모든 지역에 서비스 제공을 위한 투자를 하라고 강요하는 것은 신규사업자의 위험성을 가중시켜 진입자체를 못하게 할 수 있음
 - 신규사업자에 대한 전 지역 서비스 요구는 소비자 잉여에도 부정적 영향
 - 신규진입자는 기존 사업자에 비해 높은 투자 위험에 직면해 있음
 - 기존 사업자는 프랜차이즈 지역 내에서 시장력을 보유하고 있을 뿐만 아니라 충분한 가입자 기반 하에서 투자 비용을 회수해 왔으나, 신규사업자는 기존 사업자가 누리는 이러한 이점이 없음
 - 만일 경쟁적 진입자가 프랜차이즈를 부여받은 지역의 일부지역에만 서비스를 제공하게 될 경우, 해당 지역의 이용자들만이 경쟁의 이익을 즐기게 될 것임. 그러나 프랜차이즈 지역의 어떤 소비자도 경쟁으로부터 피해를 보는 것은 아니기 때문에, 프랜차이즈 지역의 모든 소비자들의 잉여는 증가할 것임

- 이미 실증적 분석을 통해서 경쟁지역의 서비스 가격이 낮고, 서비스의 질(채널수)이 높다는 것은 입증된 바, 경쟁사업자의 진입을 저해하는 것은 소비자 효용을 낮춘다고 볼 수 있음

3. 비디오 서비스 시장에서의 경쟁이 왜 필요한가?

□ 현재 국내 케이블 서비스 시장은 지역 사업허가권 부여

- 전혀 입증되지 않은 자연독점적 서비스라는 논리로 케이블 사업자들에게 일정 지역 내에서 독점적 사업자의 지위를 정당화하고 있음
 - 케이블 서비스가 자연독점적 산업이라는 것을 입증하기는 쉽지 않음
 - 자연독점적 산업이 되기 위한 조건들을 만족시켜 주고 있는가에 대한 실증적 분석 없이 우리나라는 독점적 프랜차이즈를 부여해 왔음
- 독점적 케이블 프랜차이즈 부여로 인한 소비자 피해의 문제점
 - 경쟁 지역에 비해 높은 가격에 서비스를 이용하고 있음
 - 경쟁 지역에 비해 적은 수의 채널을 이용하고 있음

□ 미국사례의 시사점

- 시장 내 신규 비디오 서비스 제공자의 존재는 서비스 가격 인하에 기여
 - 실증적 분석에 의하면, 경쟁지역의 서비스 가격이 독점지역의 서비스 가격에 비해 15% 낮음(FCC, 2006)
 - 위성방송은 케이블 요금의 인하에 큰 영향을 주지 않으나, 유선에 기반한 경쟁사업자의 존재는 케이블 요금을 15% 인하하는데 기여
- 기존의 프랜차이즈 시스템은 경쟁적 프랜차이즈의 진입을 저하시켜 브로드

밴드 네트워크의 확산에 저해

- 케이블 사업자들이 제공하는 결합서비스와 경쟁할 수 있는 여건이 마련되지 않는다면, 통신사업자들의 네트워크 구축유인은 사라짐
- 기존의 케이블 프랜차이즈 규제는 통신사업자의 비디오 시장진입유인을 저해시킬 것이고, 비디오 서비스를 제공하지 못하는 상황에서 broadband 네트워크의 구축은 수지가 맞지 않음

4. 융합서비스 시장을 규제하는 가장 큰 목적은 무엇이어야 하는가?

□ 매체간 균형발전 논리

- 매체간 균형발전론은 방송의 다양성을 유지하기 위해서는 다양한 방송매체가 일정한 시장점유율을 유지하는 것이 필요하며, 이를 위해 진입규제와 소유규제가 필요하다는 주장
 - 방송시장이 시장의 논리에만 맡겨질 경우, 상업성만을 추구하는 대기업이나 거대 통신사업자들이 시장에 진입하여 소비자의 기호에 맞는 프로그램만이 방송되고 공익성은 사라질 것이라는 논리
- 통신사업자의 IPTV 서비스 제공은 기존 방송사업자들의 생존을 위협하게 될 것이고, 통신사업자들에 의한 방송서비스 시장 장악은 방송의 공익성 저하로 이끌 것이기 때문에 통신사업자의 방송서비스 제공 시 자회사 분리, 시장점유율 제한, 망 동등접근성 적용 등 다양한 규제가 필요

□ 미국사례의 시사점

- 동일서비스에 대한 일관된 규제, 그러나 경쟁촉진이 우선
 - 소비자 입장에서 비슷하다고 간주되는 서비스, 즉 대체성이 있는 서비스들

- 에 대해 전송기술이 다르다는 이유로 차별적 규제가 적용되는 것은 바람직하지 않음
- 그러나 경쟁 활성화를 위해서는 대체성이 있는 신규 융합 서비스 사업자들의 진입유인을 높여주는 정책이 보다 바람직(May, R., 2006)
 - 경쟁적 신규 융합서비스 사업자들의 진입은 소비자 잉여 증진에 기여
- 제도적으로 방송시장에 대한 신규진입을 어렵게 만들어 방송시장에서의 경쟁을 원천적으로 봉쇄하는 경우, 기존 사업자들은 새로운 프로그램의 창출이나 효율적인 방송서비스 제공을 위해 노력할 유인이 없어질 것임
- 이미 진입한 방송사업자는 비효율적이라도 높은 진입장벽에 의해 경쟁으로부터 보호받게 되므로 효율적 경영의 유인이 없어짐
- 규제라는 것은 시장 경쟁을 높일 수 있는지의 여부가 가장 중요
- 규제의 최종목적은 소비자 잉여를 높이는 것이고, 소비자 잉여는 시장경쟁이 충분히 활성화되어 있는 경우에 가능
 - 규제가 특정 사업자들의 생존에 영향을 줄 것인가를 고민하거나, 규제의 적용을 통해 현 규제기관의 이익에 기여할 것인가를 고민하는 것은 바람직하지 않음
 - 결국, 규제의 최종 목적은 동일서비스 동일규제 원칙이 아니라, 규제를 통해 시장경쟁을 활성화함으로써 소비자 후생을 증가시키는 것

참 고 문 헌

- FCC(2006). Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming, MB Docket No. 05-255, Twelfth Annual report, FCC 06-11, at para. 41.
- _____(2007, March, 5). In the Matter of Implementation of Section 621(a)(1) of the Cable Communications Policy Act of 1984 as amended by the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992. MB Docket No. 05-311. Report and Order and Further Notice of Proposed Rulemaking.
- Glist, P., etc.(2007). Cable Television Law 2007: Competition in Video, Internet & Telephony. Patents, Copyrights, Trademarks, and Literary Property Course Handbook Series, PLI Order No. 11029. Practising Law Institute.
- May, R.(2006). Why Stovepipe Regulation No Longer Works: An Essay on the Need for a New Market-Oriented Communications Policy. Federal Communications Law Journal, 58(1), 103-114.
- The Economist(2006, October, 12). Tuning in to the future?, SURVEY: TELECOMS CONVERGENCE.
http://www.economist.com/surveys/displaystory.cfm?story_id=7995280.
- TVover(2007). AT&T U-verse IPTV Reaches 18,000 Subscribers.
<http://www.tvover.net/2007/04/18/ATT+Uverse+IPTV+Reaches+18000+Subscribers.aspx>
- Yankee Group(2007, January). Yankee Group Global Regulatory Roundup, Q1 2007. Yankee Group.