

# KISDI 이슈리포트

## 융합환경에서 콘텐츠 접근에 관한 연구(I): 국내 유료 TV시장에서 콘텐츠의 동등접근 이슈

이상우 · 황준호 · 정은옥 · 신호철

Korea Information Society Development Institute



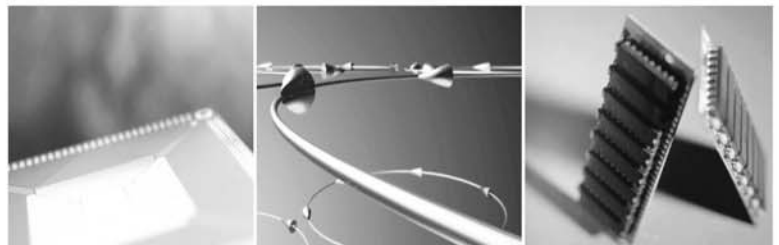
# KISDI 이슈리포트

## 융합환경에서 콘텐츠 접근에 관한 연구(I): 국내 유료 TV시장에서 콘텐츠의 동등접근 이슈

2008. 4. 28

이상우 · 황준호 · 정은옥 · 신호철

Korea Information Society Development Institute



요약

I 서론

II 국내 유료TV 시장에서의 콘텐츠 접근관련 규제 현황

III 해외 주요 국가의 방송콘텐츠 접근 관련 정책

IV 국내 콘텐츠 동등접근 규제 방향 제언



## 이 상 우

- [leesw726@kisdi.re.kr](mailto: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](mailto:jhwang@kisdi.re.kr), 02-570-4490
- 서울대학교 언론정보학 학사/석사
- 미국 The Pennsylvania State University Mass Communications 박사
- 현 통신방송정책연구실 책임연구원
- 저서: 방송통신 융합시대 콘텐츠 계층의 규제방안 연구, 통신방송 융합환경하의 수평적 규제체계 정립방안에 관한 연구, IPTV 도입을 위한 규제방안 검토: 미국 케이블 프랜차이즈 규제정책의 시사점 등

## 정 은 욱

- [jurl79@kisdi.re.kr](mailto:jurl79@kisdi.re.kr), 02-570-4036
- 한양대학교 신문방송학 학사/석사
- 현 통신방송정책연구실 연구원
- 저서: 다채널 방송시장에서의 프로그램 접근에 관한 연구, IPTV 도입을 위한 규제방안 검토: 미국 케이블 프랜차이즈 규제정책의 시사점 등

## 신 호 철

- [animeshin@kisdi.re.kr](mailto:animeshin@kisdi.re.kr), 02-570-4054
- 한국외국어대학교 경제학과 학사
- 서강대학교 신문방송학과 학사/석사
- 현 통신방송정책연구실 주임연구원
- 저서: 다채널 유료방송시장의 경쟁에 관한 연구, 다매체 환경에서 IPTV의 융합-수용 모델 등

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



### 요 약

최근 들어 다양한 유료TV 매체들의 등장이 본격화 되고 유료TV 시장에서의 경쟁이 심화되면서 인기 있는 채널들에 대한 배타적 거래행위 이슈가 쟁점화 되고 있다. 독점적 케이블TV 사업자에 대해 경쟁압력을 행사할 것으로 기대를 받으며 2002년 출범한 위성방송 스카이라이프는 KBS2, MBC, SBS 등 핵심적 지상파 채널들의 제공이 거부되면서 가입자 확보에 어려움을 겪었고, 2006년 출범한 위성 DMB 역시 지상파 채널에 대한 전송이 이루어지지 않으면서 심각한 사업위기에 직면해 있는 실정이다. 한편, 2003년부터는 온미디어와 CJ 계열의 핵심적 PP 채널들이 위성방송에 대한 프로그램 제공을 중단하면서, 배타적 프로그램 거래행위는 유료TV 시장의 유효경쟁 체제 구축 차원에서 본격적인 논의의 대상이 되어 왔다.

국내 유료TV 시장에서의 배타적 프로그램 거래행위는 이를 제재할 별다른 규제가 없기 때문에 새로운 매체가 출범할 때마다 지속적으로 이루어지고 있으며 신규 매체는 인기채널에 대한 접근이 거부당하면서 진입 초기부터 가입자 확보에 어려움을 겪는 과정들이 반복되고 있다. 수년간의 지루한 논란 끝에 2008년 하반기 도입이 예상되고 있는 IPTV의 경우에도 지상파 채널 및 핵심적 PP 들에 대한 전송이 쉽지 않을 것으로 예측된다. 최근 케이블TV방송사업자들이 IPTV에 콘텐츠를 제공해 주는 방송채널사용사업자들에게 불이익을 주는 방안을 검토하고 있다는 소식들은 이러한 예측을 뒷받침한다. 즉, IPTV에 프로그램을 제공하려는 방송채널사용사업자들에게는 케이블TV에서의 채널사용권을 박탈하거나 60번대 근방의 비선호 채널번호를 부여한다는 내용이다. 이러한 움직임에 대해 통신사업자들은 명백한 불공정거래행위라고 주장하고 있는 반면, 케이블 TV 사업자들은 채널운영은 케이블TV사업자의 고유권한임을 강조하고 있다.

핵심채널에 대한 배타적 거래행위를 법적으로 금지해야 한다는 주장들은 지속적으로 제기되고 있으나, 아직까지 이를 제재할 구체적 법령 마련이 이루어지지 않고 있다는 사실은 안타까운 일이다. 2005년 박형준 의원의 대표발의로 배타적 거래행위를 금지해야 한다는 방송법 개정

안이 발의되었으나, 방송법에 반영되지 못했고 2007년 방송법 개정안에서 방송분쟁조정위원회의 설치를 통한 불공정 거래관련 문제를 해결하려는 노력이 있었으나, tvN 사태에서 나타났듯이 분쟁조정위원회는 어떠한 법적 제재권한을 가지고 있지 않기 때문에 프로그램의 배타적 거래에 대한 근본적 문제를 해결할 수 없는 실정이다.

한편, 2007년 12월 통과된 인터넷멀티미디어방송사업법에 콘텐츠 동등접근 관련 규정이 삽입되면서 유료방송서비스 시장에서 프로그램의 배타적 거래행위와 관련한 문제점을 해결해 보려는 법적 노력이 강구되었다. 그러나 최근 제정 작업이 진행중인 방송통신위원회의 인터넷멀티미디어방송사업법 시행령 초안에 따르면, 지상파방송사업자나 방송채널사용사업자가 IPTV에 채널을 공급하려면 방송통신위원회에 별도로 등록하거나 승인절차를 거쳐야 하는 것으로 알려져 있다. 이러한 시행령 초안이 통과된다면, 현재 위성방송에 송출되지 않고 있는 온미디어와 CJ미디어의 인기 있는 채널들이 인터넷멀티미디어방송 콘텐츠로 사전에 등록하거나 승인받지 않으면 콘텐츠 동등접근의 대상이 아니라는 해석이 가능해 진다. 따라서 IPTV에 콘텐츠를 제공하려는 의도가 없는 방송채널사용 사업자들은 인터넷멀티미디어방송사업법에 등록하거나 승인받지 않을 것이다. 다행스러운 것은 콘텐츠 동등접근 기준과 관련하여 시청률, 국민적 관심도, 공급제한으로 인해 다른 사업자와의 공정경쟁이 현저히 저해되는지 여부 등에 따라 방송통신위원회가 의무제공 방송프로그램을 고시하도록 하였다는 것이다.

그렇다면, 유료TV 시장에서의 콘텐츠 동등접근 규정은 왜 필요한가? 유료TV 시장에서의 독점적 콘텐츠 거래행위는 명백한 불공정 행위로 비판받아야 하는가? 미국사례는 이에 대한 적절한 답을 제공해 줄 수 있다. 미국에서는 1980년대부터 케이블 TV 시장에 급속히 수직적 결합이 번지고 수직적으로 결합된 케이블 사업자들이 배타적으로 프로그램을 공급하기 시작하였다. 필수설비이론과 반경쟁법에 위배된다는 이유로 프로그램의 배타적 거래행위의 부당성이 제기되었고, 이에 근거한 여러 차례의 법원소송이 있었으나, 법원의 판결은 대부분 배타적 프로그램의 거래행위로 인한 반경쟁적 폐해보다는 친경쟁적 효과가 더 높다고 판단하였다. 그러나 의회는 1992년에 다채널 비디오 프로그램 배급시장에서의 시장성과를 높이기 위해 수직적 봉쇄행위를

법으로 금지시키는 프로그램 접근규칙을 제정하였다. 그 배경에는 프로그램 배급시장에서의 시장성과를 높이기 위해서 이 시장으로의 진입이 활발히 이루어져야 하고, 이를 위해 프로그램에 대한 시장봉쇄행위를 법적으로 제한해야 한다는 논리가 담겨있다. 즉, 다채널 비디오프로그램 배급시장에 새롭게 진입한 신규사업자들이 핵심적 채널에 대한 접근이 어렵다면 기존의 케이블 사업자와 효과적으로 경쟁할 수 없다는 논리가 설득적으로 받아들여졌다. 또한 프로그램 접근규칙은 프로그램 공급시장의 활성화에도 기여할 수 있는데, 이는 다채널 비디오프로그램 배급시장에서의 경쟁이 일어나게 되면 프로그램 공급업자들이 자신들의 채널을 판매할 시장이 확장될 수 있기 때문이다.

유료TV 시장에서의 독점적 콘텐츠 제공행위는 합리적인 비즈니스 관행일 수 있다. 다양한 매체들이 모두 동일한 콘텐츠를 가지고 경쟁해야 한다는 규정은 불합리한 요구일 수 있다. 오히려 다양한 매체들 간 차별화된 콘텐츠를 바탕으로 경쟁하는 시장구조가 바람직한 형태의 시장이라고 하겠다. 미국도 이러한 점들을 인정하여 프로그램 접근규칙을 10년이라는 한시적인 기간 동안만 적용하고, 10년 이후 다채널 비디오프로그램 배급시장에서 경쟁과 다양성이 보호, 유지될 필요가 있다고 판단되지 않는다면 프로그램 접근규칙은 폐지될 것이라는 조항을 첨부하였다. 결국, 2001년 프로그램 접근규칙의 폐지를 둘러싸고 케이블 사업자, 위성방송사업자, 소규모 케이블 사업자들 간에 치열한 논쟁이 있었는데, 2007년까지 프로그램 접근규정의 연장을 결정한 바 있다. 2007년에 또 다시 다채널 비디오프로그램 배급시장을 경쟁상황을 평가해 본 결과, 2012년 까지 프로그램 접근규칙을 연장하기로 결정하였다. 이는 다채널시장의 경쟁상태, 수직적 결합된 케이블 사업자들이 배타적 거래의 유인과 능력이 있는지의 여부, 독점적 프로그램 공급의 합리성이 있는가 등을 총체적으로 고려해 본 결과로, 프로그램 접근규정이 당분간은 지속적으로 적용될 필요가 있다는 판단에 근거한다.

현재, 우리나라의 유료 TV 시장도 케이블 TV 사업자들에 의한 독점적 시장을 형성하고 있다. 비록 2002년에 위성방송사업자가 유료TV 시장에 진입하였으나, 아직 케이블TV에 경쟁압력을 행사하지 못하는 것으로 나타나고 있기 때문에 대부분의 지역에서 케이블 TV 사업자들

에 의한 독점적 서비스 제공이 이루어지고 있다고 보는 것이 타당하다. 독점적 시장을 형성해 왔던 우리나라의 유료TV 시장은 많은 사람들로부터 저질의 서비스, 불거리가 없는 서비스라는 비판을 받아왔다. 케이블 TV의 시장구조와 성과를 분석한 많은 연구들은 경쟁적 시장구조를 형성하고 있는 케이블 TV 시장이 독점적 시장에 비해 서비스의 질이 높고 요금이 저렴하다는 사실을 보여주고 있다. 이는 유료TV 시장에서의 경쟁 활성화는 궁극적으로 서비스의 질을 향상시키고 가격을 낮추는데 기여할 것임을 의미한다. 이러한 상황에서 우리나라에서 벌어지고 있는 콘텐츠의 배타적 거래행위는 유료TV 시장에 진입하려는 신규사업자들의 진입유인을 저해시킬 수 있고, 다채널 유료TV 전송시장에서의 유효경쟁 확보에 부정적인 영향을 줄 것이다.

더구나 국내에서 벌어지고 있는 콘텐츠의 배타적 거래행위는 이윤추구를 위한 사업자의 자율성에 입각한 합리적인 비즈니스 전략이 아니라고 볼 수 있다. 현재 위성방송에 대한 배타적 거래행위를 하고 있는 온미디어와 CJ 계열의 SO 가입자 확보율을 고려해 볼 때, 이들 SO부문이 위성에 대한 송출 중단으로부터 얻는 이익은 그리 크지 않을 것이다. 반면 위성방송이 SO에 비해 수신료 배분율이 상대적으로 높다는 점을 고려해 보면, 위성방송에 채널을 제공해 줌으로써 PP 부문의 수익을 높이는 것이 합리적일 것이다. 뿐만 아니라 온미디어와 CJ케이블넷이 송출 중단을 결정한 채널들은 대부분 시청률 20위내의 인기채널들이고, 이들 MPP들은 경쟁력 있는 프로그래밍들을 많이 보유하고 있어 위성방송에 송출하더라도 SO들과의 개별 협상에서 협상력을 충분히 발휘할 수 있다. MSP나 MPP의 위성에 대한 송출 중단을 합리적으로 설명하기 위해서는, 송출을 중단함으로써 추가적으로 얻을 수 있는 협상력의 우위가 위성방송 송출 중단에서 오는 손실보다 크다는 것을 보여야 하는데, 그러기에는 SO들로부터 얻을 수 있는 이득의 크기와 그 이득의 실현 가능성은 그리 크지 않다. 이들 MPP들은 위성방송에 송출하지 않음으로써 입게 되는 손실을 독점적으로 송출하게 되는 모든 SO들로부터 보상받아야 하는데, SO들이 이를 보상할 수 있는 방법은 쉽지 않다. 우선, 보상을 하기 위해서는 비대칭적인 SO들 간의 공정한 해법을 찾아야 하는데, 그러한 해법의 도출은 담합이 아니고서는 거의 불가능하다. 또한 케이블 사업자들의 배타적 거래행태는 케이블TV 산업 내의 사업자들 사이에서는 발견되지 않고 신규 매체에 대해서만 차별적으로 일어나고 있다는 사실이 실증적으로 입증된 바 있다. 만약 MSP



가 이윤극대화를 위해 위성방송에 프로그램을 제공하지 않는다면 마찬가지로 이유로 동일지역에서 경쟁하고 있는 SO들에게 자신들이 소유한 질 높은 채널들의 전송을 거부할 유인이 충분히 존재한다고 볼 수 있다. 그런 점에서 케이블 사업자들 간에는 배타적 거래가 일어나고 있지 않다는 사실은 흥미로운 결과이다. 이는 결국, 케이블 사업자들은 통신자본에 기반한 이질적 매체인 위성방송 사업자들의 경쟁력을 약화시키기 위해 경쟁력 있는 PP의 전송을 거부하고 있음을 의미한다.

그렇다면, 우리나라 유료TV 시장의 경쟁을 촉진시키고 궁극적으로는 시장성과를 높일 수 있는 콘텐츠 접근 관련한 방안은 무엇인가? 우선 콘텐츠 접근과 관련한 문제를 해결하기 위해 이와 관련한 구체적인 법령을 제정하기 보다는 일반 경쟁법을 적용하는 것을 대안으로 고려해 볼 수 있다. 그러나 현재의 배타적 거래행위를 규제함에 있어서 경쟁법 규정만을 적용하는 데는 한계가 있다. 일반 경쟁법을 적용할 경우, 배타적 거래행위가 경쟁사업자를 배제할 목적으로 이루어졌음을 명확히 입증해야 하는 문제가 발생한다. 또한 일반 경쟁법에 근거해서 법원소송까지 갈 경우, 문제해결을 위해 상당한 시간이 소요된다. 한편, 일반 경쟁법은 배타적 거래에 의해 경쟁이 낮아지는 것을 막아 현 상태의 경쟁을 유지하는 것을 목적으로 하고 있기 때문에, 이미 경쟁이 제한되어 있는 시장의 경우에는 배타적 거래로 인하여 경쟁이 약화되었는지를 입증하기가 어렵다. 주요국의 선례를 고려해 보더라도 프로그램의 접근과 관련한 문제는 일반 경쟁법으로 해결하기 보다는 이와 관련한 구체적인 법령을 도입하는 것이 효율적이라고 하겠다. 미국이 프로그램 접근규칙을 제정한 가장 큰 이유들 중의 하나는 수직적 봉쇄가 가져오는 정적(static)인 관점에서의 경제적 효율성에도 불구하고 새로운 기술을 가진 사업자들이 배급시장에 활발히 진입하게 함으로써 장기적(dynamic) 관점에서 다채널 비디오프로그램 배급시장의 성과를 높일 수 있으리라는 기대였다는 점을 상기할 필요가 있다. 결국, 프로그램 접근에 대한 구체적 법령 제정을 통해 해결하는 것이 우리나라의 현실에서 타당할 것으로 보인다.

본 연구에서는 일반 PP채널과 지상파채널로 구분하여 각각에 대한 프로그램 접근 규정의 방안을 제시하였다. 일반 PP채널의 경우, 콘텐츠 동등접근 조항을 방송법 내에 포함시킴으로써 다채널 유료방송사업자 모두가 콘텐츠 동등접근의 혜택을 누릴 수 있도록 해야 한다. 콘텐츠

동등접근의 적용대상이 되어야 하는 일반 PP채널들은 시청률 기준 상위 20위내에 포함되는 채널들을 고려해 볼 수 있다. 그러나 현재 일반 PP들의 시청률 집계방식은 많은 문제들이 나타나고 있다는 단점이 있다. 어느 시점의 시청률로 할 것인가의 문제, 지역별로 채널티어(묶음상품) 구성이 다양하기 때문에 케이블 TV의 시청률은 채널티어에 큰 영향을 받을 수 있다는 문제, 현재의 케이블TV 시청률은 수도권 및 대도시 지역만을 대상으로 하고 있다는 문제 등이 지적될 수 있다.

따라서 시청률 방식보다는 SO의 동시송출 비율이 일정 비율이 넘는(예, 50%이상) PP들에게 콘텐츠 동등접근 의무를 적용하는 방안이 보다 적절할 것으로 판단된다. SO들이 자발적으로 송출하는 채널들은 지역을 막론하고 시청자들에게 킬러콘텐츠일 가능성이 높다. 시청률 순위에서는 높지 않지만, 전국적으로 지지를 받는 채널들은 시청률 기준으로는 콘텐츠 접근규제의 대상이 아니지만 송출비율 측면에서는 콘텐츠 접근규제의 적용대상이 될 수 있다. 동시송출 비율을 계산하는 방식은 1) 특정 PP가 전송되는 SO의 수를 기준으로 하는 방식(이 경우, “전체 종합유선방송사업자들 중 50%이상의 사업자가 송출하는 방송채널사용사업자의 실시간 프로그램”으로 콘텐츠 동등접근 기준을 적용)과 2) 특정 PP의 가입자 기반을 기준으로 하는 방식(이 경우, “전체 종합유선방송사업자의 가입자들 중 50% 이상의 가입자에게 송출되는 방송채널사용사업자의 실시간 프로그램”으로 콘텐츠 동등접근 기준을 적용) 등 2가지로 나눌 수 있다. 가입자 기반으로 하는 방식이 PP의 경쟁력을 보다 정확하게 측정할 수 있다고 판단된다.

한편, 우리나라의 경우 신규 매체가 등장할 때마다 지상파 재송신 거부 이슈가 발생하였고, 지상파재송신 거부는 초기 신규매체의 성장에 걸림돌로 작용한 역사를 가지고 있다. 따라서 우리나라의 경우, 지상파 채널에 대한 접근여부는 신규매체의 성장을 좌우할 정도의 과급력을 가지고 있다고 하겠다. 해외 주요 국가들의 경우, 지상파 채널에 대해서는 “의무송신(must-carry)”이나 “의무제공(must-offer)” 규제를 적용함으로써 지상파 채널에 대한 접근 이슈를 해결하고 있다. 의무송신 규정은 기본적으로 전송사업자들에게 지상파채널의 전송을 강제하는 것이기 때문에 전송사업자들에게 부담을 주는 규제이다. 그럼에도 불구하고 이러한 규제가 정당화되는

이유는 지역성과 다양성에 기여할 것으로 보이는 지상파 채널들은 가급적 많은 사람들에게 보편적으로 제공될 필요가 있다는 판단에 기인한다.

그러나 우리나라의 상황은 조금 다르다. 우리나라의 경우, 지상파 채널의 경쟁력이 강하기 때문에 이들에 대한 의무전송 규정이 없다고 하더라도 신규 유료TV 매체들은 모든 지상파 채널들을 제공하고자 할 유인이 존재할 것이다. 따라서 우리나라의 경우, 지상파 채널에 대한 의무송신 규정은 규제의 실익이 없다. 더구나 의무송신 규정이 적용될 경우, 지상파사업자들은 자신들의 프로그램에 대한 정당한 대가를 지불받지 못하기 때문에 향후 치열해질 것으로 보이는 경쟁 환경에서 지상파사업자들에게 큰 부담이 될 것이다.

따라서 우리나라의 경우 의무전송 규제보다는 의무제공 규제로의 전환을 고려해 볼 필요가 있다. 즉, 유료TV 매체들이 요구하는 경우, 지상파 채널들에게는 반드시 자신들의 채널을 제공해 줄 의무가 부여되는 것이다. 이는 지상파 채널들이 무료의 주파수를 사용하는 대가로 공익적 프로그램의 제공을 약속한 공공서비스 채널들이기 때문이다. 일반 PP 채널들과는 달리 지상파채널들은 공익적 서비스의 성격이 강하고 따라서 가급적 많은 국민들에게 전파될 의무가 있기 때문에 유료TV 매체들에 대한 프로그램 제공의무가 정당화된다고 하겠다. 이 경우, 지상파 채널들을 전송하는 매체들은 지상파채널들의 전송에 대해서 프로그램 사용료를 지불하는 구조로 변화될 필요가 있다. 지상파 사업자들은 프로그램 제공에 대한 대가를 받을 수 있다는 장점이 있고, 유료TV 사업자들은 자신들의 생존에 필수적인 채널을 전송할 수 있다는 장점이 있다. 이용자의 입장에서도 공익적 성격의 지상파채널들이 모든 매체를 통해 제공될 수 있다는 측면에서 바람직할 것이다.



## I. 서 론

### 1. 연구의 배경

- 다매체 다채널 시대 방송 매체 간 경쟁 심화로 최근 국내 유료방송서비스 시장에서 프로그램의 배타적 거래행위의 증가에도 불구하고 이에 대한 적절한 규제체계 부재
- 위성방송과 위성DMB 사업자들은 현행 방송법상 의무재송신 대상이 아닌 KBS2, MBC, SBS 등 주요 경쟁력 있는 지상파방송채널에 대한 전송이 늦추어지거나 거부되면서 유료방송서비스 시장에서의 경쟁력이 현저히 약화되었던 경험이 있음
  - 2002년에 출범한 위성방송은 KBS1과 EBS를 제외한 기타 지상파방송채널에 대한 전송이 거부되면서(2005년에 지상파재송신이 가능해졌음) 가입자 확보에 어려움을 겪었고 최근까지도 적자에 시달리고 있음
  - 2006년에 출범한 위성 DMB도 최근까지 지상파방송채널에 대한 전송이 이루어지지 않으면서 가입자 확보에 어려움을 겪었고,<sup>1)</sup> 최근에는 심각한 사업위기에 직면해 있는 실정
  - 2008년 하반기 IPTV 서비스의 도입이 예상되는 가운데, 지상파 채널에 대한 전송 이슈는 또다시 불거져 나올 것으로 예상되고 있음
- 케이블TV 시장에서 핵심적 채널들인 온미디어와 CJ미디어 계열 채널들이 위성방송 스카이라이프에 제공되지 않음으로써 스카이라이프는 가입자 확보에 어려움을 겪고 있음

1) 위성DMB 사업자 TU미디어는 2007년 7월 MBC와 재송신 계약을 체결하고, 같은 달 방송위원회에 재송신 승인 신청을 하였으며, 방송위원회는 2007년 12월 4일 TU미디어의 myMBC 전국 재송신을 결정하였음.

- 온미디어의 투니버스, 슈퍼액션, MTV 등이 2003년부터 스카이라이프에 대한 송출중단을 선언했고, CJ미디어가 2003년 Channel CGV, 2005년 m.net 과 올리브 네트워크의 위성송출을 중단하면서 프로그램의 배타적 거래에 대한 이슈가 쟁점화 되기 시작하였음
- 2008년 CJ미디어의 인기 채널인 tvN이 위성방송에 대한 송출을 중단하면서 핵심적 콘텐츠에 대한 배타적 거래행위 이슈가 또다시 불거지고 있음
- 배타적 거래행위를 법적으로 금지하려는 노력들이 있었으나, 아직까지 법안 마련이 이루어지지 않고 있음
  - 2005년 박형준 의원의 대표발의로 배타적 거래행위를 금지해야 한다는 방송법 개정안이 발의되었으나, 법 제정으로 이어지지 못했음
  - 2007년 방송법 개정안에서 방송분쟁조정위원회의 설치를 통한 불공정 거래 관련 문제를 해결하려는 노력이 있었으나, tvN 사태에서 나타났듯이 분쟁조정위원회는 어떠한 법적 제재권한을 가지고 있지 않기 때문에 프로그램의 배타적 거래에 대한 근본적 문제를 해결하기에는 역부족
- 인터넷멀티미디어방송사업법에 마련된 콘텐츠 동등접근 규제의 법적 취지와 법적 실현성 간의 모순
  - 최근 통과된 인터넷멀티미디어방송사업법 제20조에 콘텐츠의 동등접근 관련 규정이 삽입되면서 유료방송서비스 시장에서 프로그램의 배타적 거래행위와 관련한 문제점을 해결해 보려는 법적 노력이 강구되고 있으나, 콘텐츠 제공사업자 자격요건 규정의 불합리성으로 인해 콘텐츠 동등접근의 법적 취지가 퇴색되고 있음
    - 인터넷멀티미디어방송사업법 제20조의 적용대상은 동법 제18조 제2항에 따라 신고, 등록하거나 승인을 받은 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자이어야 한다고 규정

- 인터넷멀티미디어 방송법 제18조에 따르면, IPTV에 콘텐츠 제공을 하는 콘텐츠 사업자가 되기 위해서는 방송위원회에 등록하거나 승인을 받아야 하기 때문에 방송위원회에 등록하거나 승인받지 아니한 사업자는 콘텐츠 동등접근의 대상이 아니라는 해석이 가능
  - 이는 기존 방송법을 통해 케이블TV에 채널을 제공하고 있는 채널들이 IPTV에 콘텐츠를 제공하려면 인터넷멀티미디어방송사업법에 따라 추가로 콘텐츠사업자의 지위를 얻어야 함을 의미
- 최근 발표된 방송통신위원회의 인터넷멀티미디어방송사업법 시행령 초안에 따르면, 지상파방송사업자나 방송채널사용사업자가 IPTV에 채널을 공급하려면 방송통신위원회에 별도로 신고나 승인절차를 거쳐야 하고, 방송통신위원회는 신고 및 승인받은 IPTV 콘텐츠 사업자에 대해 콘텐츠 동등접근의 대상여부를 결정하도록 되어 있음(최경섭·강희중, 2008. 4. 3)
- 이러한 시행령이 통과된다면, 현재 위성방송에 송출되지 않고 있는 온미디어와 CJ미디어의 인기 있는 콘텐츠사업자들이 인터넷멀티미디어방송 콘텐츠 사업자로 사전에 등록하거나 승인받지 않으면 동법에 의거하여 콘텐츠 동등접근의 대상이 아니라는 해석이 가능
  - 따라서 IPTV에 콘텐츠를 제공하려는 의도가 없는 방송채널사용 사업자들은 인터넷멀티미디어방송사업법에 등록하거나 승인받지 않을 것임
  - 결국, 현재 위성방송에 대한 프로그램의 배타적 거래행위가 IPTV에도 동일하게 반복될 가능성이 높아지고 있고, 이는 인터넷멀티미디어방송사업법에 마련된 콘텐츠 동등접근 규정이 아무런 효력을 발휘할 수 없음을 의미

## 2. 연구의 목적

- 국내 유료방송서비스 시장에서 콘텐츠 동등접근 규제의 필요성 분석
  - 콘텐츠의 독점적 혹은 배타적 거래행위는 이윤추구를 위한 사업자의 자율성에 입각한 합리적인 비즈니스 관행일 수 있음
  - 그러나 유료TV 시장이 점차 소수의 시장 지배적 사업자에 의해 수직적, 수평적으로 결합되어가고 있는 국내의 현실에서 콘텐츠의 독점적 혹은 배타적 거래는 다채널 유료TV 전송시장에서의 경쟁을 저해할 수 있음
  - 이에, 본 연구는 국내 다채널 유료TV 시장의 경쟁 활성화에 기여할 수 있는 콘텐츠 접근 규제의 필요성을 제시하고자 함
- 해외 주요 국가들에서 시행되고 있는 콘텐츠 접근 관련한 규제동향 분석
  - 지상파방송채널과 유료TV 채널들에 대한 콘텐츠 접근 관련 규제 현황 및 규제 목적 분석
  - 지상파방송채널과 유료TV 채널들에 대한 콘텐츠 접근 관련 공통점 및 차이점 분석을 통한 시사점 도출
- 국내 방송콘텐츠 동등접근 관련한 정책방안 제안
  - 지상파채널과 유료TV 채널에 대한 콘텐츠 접근의 방향 제시
  - 최근 도입된 인터넷멀티미디어방송사업법의 콘텐츠 동등접근 정책 제언



## II. 국내 유료TV 시장에서의 콘텐츠 접근관련 규제 현황

### 1. 지상파방송 의무재송신 규제

#### □ 케이블방송과 위성방송의 지상파방송 의무재송신 규제의 법적 근거

- 2000년에 제정되고 여러 차례 개정되어 지금에 이르고 있는 현행 방송법 (2007년 7월 27일 개정)은 제78조<sup>2)</sup>에서 지상파방송 의무재송신에 대한 포괄적인 사항을 규정하고 있음
  - － 종합유선방송사업자, 위성방송사업자(DMB 위성방송사업자 제외), 중계유선방송사업자는 KBS와 EBS의 방송프로그램(라디오방송 제외)에 변경을 가하지 않고 그대로 동시에 재송신할 것을 규정함(78조1항)

#### 2) 방송법 제78조

- ①종합유선방송사업자·위성방송사업자(이동멀티미디어방송을 행하는 위성방송사업자를 제외한다) 및 중계유선방송사업자는 한국방송공사 및 한국교육방송공사법에 의한 한국교육방송공사가 행하는 지상파방송(라디오방송을 제외한다)을 수신하여 그 방송프로그램에 변경을 가하지 아니하고 그대로 동시에 재송신(이하 “동시재송신”이라 한다)하여야 한다. 다만, 지상파방송을 행하는 당해 방송사업자의 방송구역안에 당해 종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자의 방송구역이 포함되지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ②제1항의 규정에 의한 지상파방송사업자가 수개의 지상파방송채널을 운용하는 경우, 제1항 본문의 규정에 불구하고 동시재송신하여야 하는 지상파방송은 방송위원회가 지상파방송사업자별로 방송편성 내용 등을 고려하여 지정·고시하는 1개의 지상파방송채널에 한한다.
- ③제1항의 규정에 의한 동시재송신의 경우에는 「저작권법」 제85조의 동시중계방송권에 관한 규정은 이를 적용하지 아니한다.
- ④종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자가 당해 방송구역 외에서 허가받은 지상파방송사업자가 행하는 지상파방송을 동시재송신하고자 하거나 위성방송사업자가 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 동시재송신하는 지상파방송 이외의 지상파방송을 재송신하고자하는 때에는 방송위원회의 승인을 얻어야 한다.
- ⑤삭제
- ⑥제4항에 따른 재송신의 유형 및 승인의 요건·절차·유효기간등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑦공동체라디오방송사업자의 경우 다른 공동체라디오방송사업자의 방송프로그램을 대통령령이 정하는 범위 안에서 재송신할 수 있다.

- 종합유선방송사업자와 중계유선방송사업자의 경우 지상파방송의 해당 방송구역 내에 포함되지 않는 경우에는 의무재송신 조항을 적용하지 않음(78조 1항)
- 방송법 제78조1항에 해당하는 지상파방송사업자가 복수의 채널을 운용하는 경우에는, 방송위원회의 지정, 고시에 의하여 1개의 지상파방송채널에 한하여 의무재송신 규정이 적용됨(78조2항)
- 동시재송신의 경우, 저작권법 제85조의 동시중계방송권에 관한 규정<sup>3)</sup>은 적용하지 않음(78조3항)
- 종합유선방송사업자와 중계유선방송사업자가 자신의 방송구역 외에서 허가받은 지상파방송사업자가 행하는 지상파방송을 동시재송신하고자 하거나, 또는 위성방송사업자가 방송법 78조의 제1항과 제2항의 규정에 의하여 동시재송신하는 지상파방송 이외의 지상파방송을 재송신하고자하는 때에는 방송위원회의 승인을 얻도록 하고 있음(78조4항)

#### □ 지상파방송 의무재송신 규제의 목표

- 국내 방송법에는 지상파방송 의무재송신에 대한 규제목적이 명시화되어 있지 않으나, 미국과 유럽은 의무재송신 규제의 목적을 해당 법령을 통해 명시하고 있음
- 지상파방송채널 중 KBS1와 EBS만이 의무재송신 대상채널이라는 점에 대한 명확한 법적근거가 없음
- 다만, KBS1과 EBS는 정부출자와 수신료 수입이라는 공통된 특징을 가지고 있기 때문에 의무재송신의 적용대상이라는 해석이 가능하나, 이에 대한 명문화된 규정은 없음<sup>4)</sup>

3) 저작권법 제85조(동시중계방송권) 방송사업자는 그의 방송을 동시중계방송할 권리를 가진다(동시중계방송권이란 자기 방송사에서 행하는 방송에 대해 다른 방송사업자가 동시중계방송을 할 수 있도록 허락하거나 허락없이 행하는 동시중계방송을 금지시킬 수 있는 권리를 말한다).

- 미국은 연방통신법 제307조<sup>5)</sup>에서 공정하고 효율적이며 형평성 있는 방송서비스의 제공을 위해서 케이블사업자에게 지역지상파방송 신호를 전송하도록 명시하고 있음<sup>6)</sup>
- 유럽연합은 보편적서비스지침 제31조<sup>7)</sup>에서 의무송신의 의무는 명확하게

4) 폐지된 한국방송공사법, 그리고 현행 방송법의 한국방송공사 부분과 현행 한국교육방송공사법에 따르면, KBS와 EBS의 경우 자본금을 정부가 전액 출자한다고 명시되어 있고, 현행 방송법 제56조(재원)에서 한국방송공사의 경비는 제64조의 규정에 의한 텔레비전방송수신료로 충당하되, 목적업무의 적정한 수행을 위하여 필요한 경우에는 방송광고수입등 대통령령이 정하는 수입으로 충당할 수 있다고 명시되어 있다. 한편, 현행 한국교육방송공사법 제19조(재원) 공사의 경비에 의하면 교육방송의 재원은 다음 각호의 재원으로 충당한다고 되어 있다. 1. 방송법 제38조제1호의 규정에 의한 방송발전기금의 출연액 2. 방송법 제68조의 규정에 의한 텔레비전방송수신료의 일부 3. 국가·지방자치단체의 보조금 4. 교육정보 제공체제의 운영에 의한 이용료·수수료 및 수익금 5. 기타 수입금. 따라서 KBS1과 EBS는 정부 전액 출자와 수신료 수입이라는 두 가지 특징에 의해서 의무재송신 대상 채널로 해석할 수는 있으나, 이에 대한 명문화된 규정은 없다.

5) SEC. 307. [47 U.S.C. 307] ALLOCATION OF FACILITIES; TERM OF LICENSES.

(b) In considering applications for licenses, and modifications and renewals thereof, when and insofar as there is demand for the same, the Commission shall make such distribution of licenses, frequencies, hours of operation, and of power among the several States and communities as to provide a fair, efficient, and equitable distribution of radio service to each of the same.

6) Cable Act 1992, SEC 2.

(9) The Federal Government has a substantial interest in having cable systems carry the signals of local commercial television stations because the carriage of such signals is necessary to serve the goals contained in section 307(b) of the Communications Act of 1934 of providing a fair, efficient, and equitable distribution of broadcast services.

7) Universal Services Directive Article 31

1. Member States may impose reasonable must carry obligations, for the transmission of specified radio and television broadcast channels and services, on undertakings under their jurisdiction providing electronic communications networks used for the distribution of radio or television broadcasts to the public where a significant number of end-users of such networks use them as their principal means to receive radio and television broadcasts. Such obligations shall only be imposed where they are necessary to meet clearly defined general interest objectives and shall be proportionate and transparent. The obligations shall be subject to periodical review.

2. Neither paragraph 1 of this Article nor Article 3(2) of Directive 2002/19/EC (Access Directive) shall prejudice the ability of Member States to determine appropriate remuneration, if any, in respect of measures taken in accordance with this Article while ensuring that, in similar circum-

정의된 공익적 목적(general interest objectives)에 부합하여야 하며 의무송신에 따른 적절한 보상이 균형적이고 투명한 방법으로 제공되어야 한다고 명시하고 있음

## 2. 국내 지상파 채널에 대한 접근 이슈

### □ 위성방송의 지상파 의무재송신 관련 분쟁

- 2000년에 제정된 통합방송법은 새롭게 출범한 위성방송의 지상파방송 의무재송신에 관한 규정을 최초로 담고 있음
  - 종합유선방송사업자, 중계유선방송사업자와 동일하게 위성방송사업자도 KBS1과 EBS를 의무적으로 재송신하도록 하고 있음
  - 하지만, 역외재송신에 대하여 당시 방송법은 위성방송의 전국 매체로서의 특징을 감안하여, 종합유선방송사업자와 중계유선방송사업자의 경우와는 달리, 방송법 상에서 언급하지 않음<sup>8)</sup>으로써 논란의 여지를 제공함
  - 2001년 11월, 방송위원회는 위성방송의 지상파방송 동시재송신에 대해 당시 방송법에 따라 KBS1과 EBS는 전국적으로 즉시 실시하며, MBC, SBS는 위성방송과의 자율계약에 따라 수도권에 한해 즉시 실시하고, 지방의 경우에는 2년 유예 후에 실시한다는 정책을 발표(방송위원회, 2001)함으로써 MBC 지방계열사들과 지역민영 방송사들은 지역방송협의회를 결성하여 위성방송의 동시재송신 저지운동을 벌임<sup>9)</sup>

---

tances, there is no discrimination in the treatment of undertakings providing electronic communications networks. Where remuneration is provided for, Member States shall ensure that it is applied in a proportionate and transparent manner.

8) 방송법(2000) 제78조

③종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자가 당해 방송구역 외에서 허가받은 지상파방송사업자가 행하는 지상파방송을 동시재송신하고자하는 때에는 방송위원회의 승인을 얻어야한다.

9) 가령, 위성방송이 서울 MBC의 지상파방송을 재송신할 경우, MBC 지방계열사는 자신들의 지역방송에

- 2002년 4월 개정된 방송법<sup>10)</sup>은 위성방송의 역외재송신에 대하여 방송위원회의 승인을 받으면 가능하게 함으로써 향후 여건이 성숙하면 동시재송신을 할 수 있도록 함
  - 이에, 2002년 12월, 스카이라이프가 KBS 2TV 전국 동시 재송신 및 SBS 서울, 인천, 경기 지역 동시재송신을 방송위에 신청하였으나, SBS는 반려되고 KBS2는 보완하여 재신청하라고 통보함
  - 스카이라이프는 2003년 1월 KBS2에 대해서 재송신 승인신청서를 방송위에 제출
  - 2003년 10월, 지역방송협의회와 스카이라이프는 위성방송의 지상파 재송신 문제를 논의하기 위해 공식 협의하고, 스카이라이프가 제시한 협력방안에 대해 긍정적으로 협의하기로 함
  - 2004년 12월, 스카이라이프는 제한수신시스템(CAS)이 장착된 셋톱박스를 통해 지상파 방송사업자의 방송권역을 지키는 범위 내에서 권역별 재송신 협정을 체결하고 스카이라이프와 지역방송사 간 공동 협의체를 구성하여 슈퍼스테이션 채널인 연합PP를 공동으로 설립해 지역방송 프로그램을 스카이라이프를 통해 방송할 수 있도록 결정함
  - 스카이라이프는 KBS2 채널을 불법적으로 방송해왔는데, 방송위원회로부터 23차례 과태료를 무는 등 제재조치를 받아왔으나 2004년 9월 21일, 방송위원회로부터 KBS2 채널의 재송신 승인을 받음
  - 방송위원회는 스카이라이프의 KBS2 채널 재송신 승인 요청에 대해서는 시

대한 시청률의 하락으로 인해 광고매출 감소, 전파료 하향조정 및 매체 영향력 저하 등의 어려움을 겪게 될 것이라고 주장하였으며, 당시 전체 프로그램 편성 중 85% 이상을 SBS의 프로그램으로 편성하고 있는 지역민영방송사들은 전파료 수입 감소, 광고시장 잠식, 그리고 SBS와의 협상시 협상력 감소 등으로 경영에 극심한 어려움을 겪는 현실이 최악으로 치달을 가능성이 있다는 점을 주장하였다 (김도연, 2001).

10) 방송법(2000) 제78조

④종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자가 당해 방송구역 외에서 허가받은 지상파방송사업자가 행하는 지상파방송을 동시재송신하고자하거나 위성방송사업자가 제1항 및제2항에 의하여 동시재송신하는 지상파방송 이외의 지상파방송을 재송신하기 위해서는 방송위원회의 승인을 얻어야 한다.

- 청자 접근성, 유료방송시장의 공정경쟁 환경 조성, 지역방송 연합채널 지원 등 국내 방송산업 기여계획을 종합심사해 재송신을 승인하기로 의결하여 9월 23일부터 KBS2 채널을 합법적으로 제공할 수 있게 함
- 2004년 7월, 방송위원회는 스카이라이프의 지상파 재송신을 해당 방송권역에 한해 공표일로부터 6개월의 유예기간이 지난 뒤 방송할 수 있도록 허용하고 2005년 2월, 스카이라이프는 MBC와 SBS 채널의 재송신을 개시함
  - 2007년 1월, 스카이라이프와 지역MBC 19개사가 공동출자하여 지역방송사들이 제작한 프로그램을 모아 전국에 방송하는 채널인 MBCNET의 본 방송을 시작함
    - MBCNET은 지역방송 활성화를 목표로 250번 채널에서 방송 중이며 케이블과 지상파DMB에도 제공하고 있음

### □ 지상파방송 의무재송신 규제와 다채널 유료TV 시장의 경쟁

- 현행 방송법상 KBS1과 EBS는 의무재송신 규제의 대상이나 KBS2, MBC, SBS 등 경쟁력 높은 지상파방송채널은 규제대상에서 제외됨으로서 신규 뉴미디어의 도입시마다 이들 채널에 대한 재송신 이슈가 불거지고 있음
  - 국내 지상파방송채널들은 일반 PP채널에 비해 시청률 측면에서 상당히 높기 때문에 신규 매체의 가입자 확보 및 성장을 위해 필수적인 채널들로 인식되고 있음
  - KBS2, MBC, SBS에 대한 접근이 거부된 위성방송, 위성DMB는 가입자 확보에 상당한 어려움을 겪었음
  - 현재 도입이 추진 중인 IPTV 역시 '인터넷멀티미디어방송사업법'에서 재송신에 관하여 기존 방송법을 준용한다고 함으로써(21조4항),<sup>11)</sup> 향후 논란

11) 인터넷멀티미디어방송사업법(2008) 21조

④「방송법」 제69조, 제71조부터 제74조까지, 제76조, 제76조의3, 제76조의5, 제78조제1항부터 제4항까지

이 예상된다

- 유료방송과 지상파방송 간에 지상파방송채널의 재송신을 둘러싼 대가에 대한 명확한 규정이 존재하지 않아, 불공정한 계약이 성립할 가능성이 있음
  - 현재, 방송법에서 정하고 있는 의무재송신 채널(KBS1, EBS)에 대해서는 대가를 지불하지 않고 SO와 위성에 제공되고 있으나, KBS2, MBC, SBS와 같은 지상파방송채널들에 대해서는 구체적인 규정이나 가이드라인이 존재하지 않음
  - 케이블사업자의 KBS2, MBC, SBS, 및 기타 지역지상파방송채널에 대한 대가 지불방식의 경우, 아날로그 채널에 대해서는 대가를 지불하지 않고 무료로 방송서비스를 제공하고 있으며 디지털 채널에 대해서는 각 지상파방송사와 논의 중임
  - 현재 위성방송 스카이라이프는 KBS2, MBC, SBS를 포함한 총 44개의 지상파방송채널을 SD급으로 재송신하고 있는데, KBS2, MBC, SBS에는 대가를 지불하지 않고 있으며, 기타 지역민방과 지역 MBC 방송사들에 대해서는 지역방송협회와 계약을 맺어 일정 정도의 비용을 지불하고 있음
  - 한편, 스카이라이프는 2008년 상반기부터 수도권 지역을 시작으로 HD급의 5개 지상파방송채널(의무재송신채널 2개와 KBS2, MBC, SBS)을 재송신하고 있으며, 의무재송신채널이 아닌 3사에 대해서는 일정 정도의 대가를 지불하고 있음
  - 메가TV, 하나TV 등 IPTV-VOD사업자들은 MBC의 요구에 따라 자사 콘텐츠에 대해 이용자에게 편당 500원의 요금을 부과하고 있으며(12시간~1주일 이내 프로그램은 500원, 1주일 이후 프로그램은 무료), KBS와 SBS도 자

지의 규정 및 제78조의2는 콘텐츠사업자의 프로그램 편성, 국내방송프로그램의 편성, 외주 제작 방송 프로그램의 편성, 광고, 협찬고지, 프로그램의 공급, 보편적 시청권 보장을 위한 조치, 중계방송의 순차 편성 권고, 재송신에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 “방송사업자”는 “인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자 또는 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자”로 본다.

- 사 프로그램에 대해 유료화 방침을 선언했으나 일단 6월까지 보류하기로 함
- 하나TV의 경우 3월 한달간 지상파방송 유료프로그램 시청시 선불권 100% 적립(MBC 유료프로그램 시청시 500원을 적립해주는 이벤트), 우수고객 대상 2천원 선불권 증정 등 “하나TV 밸류업 캠페인”을 전개한다고 밝힘 (전자신문, 2008. 3. 6)<sup>12)</sup>

### 3. 일반 PP채널에 대한 콘텐츠 동등접근 이슈

#### 1) 국내 프로그램 배타적 거래 현황

##### ○ MPP의 프로그램 접근 거부 사례

- 온미디어가 2003년 투니버스, 수퍼액션, MTV 등 3개 채널을, CJ미디어가 2003년 채널CGV와 2005년 m.net, 올리브네트워크 등 3개 채널의 스카이라이프 송출을 중단했음
- 2007년 4월 30일, CJ미디어는 스카이라이프에 제공하던 자사 채널 tvN을 5월 1일부터 송출 중단한다고 밝혀 콘텐츠 접근 관련 이슈가 다시 쟁점화
- 방송위원회는 tvN과 스카이라이프 간 분쟁을 조정하기 위해 여러 차례 전체회의를 거쳐 조정안을 제시했으나 tvN은 2008년 1월 1일부로 송출을 중단함

12) 전자신문 홈페이지 참고: [http://www.etnews.co.kr/newswire/press\\_view.html?id=0320740](http://www.etnews.co.kr/newswire/press_view.html?id=0320740)



〈표 II - 1〉 케이블과 위성의 배타적 거래행위 분쟁 사례

일시	내 용
2003년 1월	○ 온미디어는 투니버스, 수퍼액션, MTV에 대해 스카이라이프 송출을 중단함
2003년 3월	○ CJ 미디어는 홈CGV에 대한 스카이라이프 송출을 중단함
2003년 3월	○ 스카이라이프는 투니버스, 수퍼액션, MTV, 홈CGV의 공급중단에 대해 불공정거래행위로 공정거래위원회에 제소했으나 증거 불충분으로 무혐의 처분이 내려짐
2005년 1월 12일	○ CJ가 m.net과 XTM의 위성방송 공급을 중단하고 케이블 TV에만 공급하겠다는 입장을 밝힘
2005년 1월 18일	○ CJ 미디어의 불공정행위에 대해 공정거래위원회에 신고
2005년 1월 24일	○ 씨넥서스(PP)는 무협영화 전문채널 ABO를 2월 1일부터 위성방송 공급을 중단한다고 결정
2005년 1월 27일	○ CJ 미디어에 대한 '채널 공급 중단 금지 가처분'신청을 서울중앙지방법원에 제출 - 시청자의 권리와 계약 당사자 간의 상호 신뢰를 무시하고 계약기간 중에 채널 공급을 중단한 것임 ○ 방송위원회는 XTM의 경우 채널 계약 기간 준수, m.net의 경우 협상기간의 준수를 촉구 - XTM은 계약기간이 남아 있으나 일방적인 계약 파기행위이고, m.net은 계약 기간이 지났다고 하더라도 사업자 간 협의를 위해 60일간 방송을 송출해야 함 - CJ의 채널 송출 중단은 방송법 제27조 제6항 '사업자 간의 분쟁 조정 및 방송프로그램 유통상 공정거래 질서 확립에 관한 사항'의 위반에 해당하기 때문에, 이를 어겼을 경우에는 심의·의결을 통해 행정권고 및 이행명령을 내릴 것임
2005년 1월 31일	○ XTM, m.net을 포함하여 전 채널을 위성방송에 제공하지 않겠다는 입장을 밝힘 - 2월 1일부터 XTM과 m.net의 공급을 중단 - 스카이라이프에 의한 법원 가처분소송에 대한 대응으로 강경한 입장으로 선화하였음
2005년 2월 2일	○ CJ 미디어가 m.net과 XTM의 위성방송 송출중단 결정을 철회하였음 - 방송위원회와의 협의 이후, m.net의 송출중단을 철회하고 재계약여부를 재검토하기로 결정 - XTM의 채널송출 중단을 3월 12일 이후로 연기하기로 결정 - CJ는 XTM의 중도계약 해지에 대해 위약금 제공 등 손해배상 지급 용의가 있음을 밝힘

일시	내 용
2005년 2월 15일	○ 스카이라이프가 태광MSO를 불공정거래행위로 공정거래위원회에 신고 - 태광 MSO가 PP에게 압력을 행사하여 위성방송에 대한 채널공급 중단을 종용하였다는 주장
2005년 2월 26일	○ XTM과 m.net의 스카이라이프 송출 중단
2005년 3월 7일	○ 법원이 CJ 미디어에 대해 XTM 채널의 계약준수를 이행할 것을 명령 - 2006년 3월 1일까지 스카이라이프를 통한 XTM의 방송이 가능해짐
2007년 1월	○ tvN의 배타적 거래행위에 대해 스카이라이프 방송위에 분쟁조정 신청 - 2006년 11월, CJ미디어의 tvN은 스카이라이프에 공급중단 결정
2007년 4월	○ 분쟁조정위원회 조정 결렬
2008년 1월	○ 스카이라이프에 대한 tvN 송출 중단

## 2) 국내 콘텐츠 동등접근 관련 제도 현황

### □ 방송법 상 방송프로그램 유통 및 거래에 관한 조항

- 프로그램 관련 분쟁이 끊이지 않음에도 불구하고 방송법상에서는 공정하고 합리적인 프로그램 유통 및 거래를 위한 법제 정비가 미흡함
- 2006년 10월, 프로그램 관련 분쟁을 조정하기 위해 방송분쟁조정위원회 설치 조항을 신설
  - 방송위원회는 방송사업자 간 발생한 방송에 관한 분쟁을 효율적으로 조정하기 위해 방송분쟁조정위원회를 두고 있음(방송법 제35의3)<sup>13)</sup>

#### 13) 제35조의3(방송분쟁조정위원회)

- ①위원회는 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자 및 전송망사업자 상호 간에 발생한 방송에 관한 분쟁을 효율적으로 조정하기 위하여 방송분쟁조정위원회를 둘 수 있다.
- ②방송분쟁조정위원회 위원은 위원회 위원장이 위원회의 동의를 얻어 위촉한다.
- ③분쟁의 조정은 분쟁당사자 일방 또는 쌍방의 신청에 의하여 개시되며 조정의 성립은 재판상 화해와 같은 효력을 갖는다.
- ④방송분쟁조정위원회의 구성과 운영, 분쟁의 조정 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 방송분쟁조정위원회는 콘텐츠 규제와 관련해서 방송프로그램 공급 및 수급에 관련된 분쟁과 중계방송권 등 재산권적 이해와 관련된 분쟁을 조정(방송법시행령 제21조의3 제1항)<sup>14)</sup>
  - 하지만, tvN과 스카이라이프 분쟁사례를 통해 해당 조항의 실효성에 의문이 제기되고 있음
- 국가적 이벤트, 주요 행사 등에 대한 보편적 접근관련 조항 신설
- 2007년 1월, 국가적 이벤트, 주요행사 등에 대한 접근권을 강제하는 조항을 신설
  - 방송위원회는 보편적 시청권보장위원회의 심의를 거쳐 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회와 그 밖의 주요 행사(이하 국민관심행사)를 고시하고 국민관심행사 등에 대한 중계방송권자 또는 그 대리인은 일반국민이 시청할 수 있도록 중계방송권을 다른 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별없이 제공하도록 법적으로 보장하고 있음(방송법 제76조)<sup>15)</sup>

14) 제21조의3(방송분쟁조정위원회 구성 및 운영)

①법 제35조의3제1항에 따라 방송위원회에 두는 방송분쟁조정위원회의 심의 사항은 다음 각 호와 같다.

1. 방송프로그램의 공급 및 수급과 관련된 분쟁 조정
2. 방송사업구역과 관련된 분쟁 조정
3. 중계방송권 등 재산권적 이해와 관련된 분쟁 조정
4. 방송사업자의 공동사업에 관한 사항. 다만, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 제외한다.
5. 그 밖에 방송사업의 운영에 관한 분쟁 조정

15) 제76조(방송프로그램의 공급 및 보편적 시청권 등)

①방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별없이 제공하여야 한다.

②방송위원회는 제76조의2의 규정에 따른 보편적시청권보장위원회의 심의를 거쳐 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요 행사(이하 “국민관심행사등”이라고 한다)를 고시하여야 한다. 이 경우 방송위원회는 문화관광부장관, 방송사업자 및 시청자의 의견을 들어야 한다.

③국민관심행사등에 대한 중계방송권자 또는 그 대리인(이하 “중계방송권자등”이라 한다)은 일반국민이 이를 시청할 수 있도록 중계방송권을 다른 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별없이 제공하여야 한다.

- 하지만, 본 조항 역시 특정 프로그램에 대해서만 규정하고 있어 전반적인 방송프로그램의 유통 및 거래에 관한 규제를 다루기 어려운 실정임

□ 인터넷멀티미디어방송사업법상의 콘텐츠 동등접근 관련 규정

- 채널사업자의 프로그램 제공 거부는 향후 IPTV와 같은 신규 미디어에도 그 영향을 미칠 것으로 우려, 인터넷멀티미디어방송사업법에 관련 조항을 삽입함<sup>6)</sup>
- 그러나 동법 제18조 2항<sup>17)</sup>을 살펴보면 PP사업자가 인터넷멀티미디어방송사업자에게 콘텐츠를 제공하기 위해서는 신고 또는 등록을 해야 하는데 신고 또는 등록이 의무사항이 아니므로 해당 PP사업자가 신고 또는 등록하지 않을 경우 이 조항은 적용되지 않는다는 한계점이 있음

④방송사업자는 제1항 및 제3항의 규정을 위반하는 행위에 관하여 방송위원회에 서면으로 신고할 수 있다.

⑤방송위원회는 제4항의 규정에 따른 신고를 접수한 경우에는 제35조의3의 규정에 따른 방송분쟁조정 위원회의 심의를 거쳐 60일 이내에 그 결과를 통보하여야 한다.

16) 제20조(콘텐츠 동등접근)

①제18조제2항에 따라 신고·등록하거나 승인을 받은 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자가 제공하는 방송프로그램을 방송위원회가 대통령령으로 정하는 기준에 따라 고시한 경우(이하 “주요방송프로그램”이라 한다) 일반 국민이 이를 시청할 수 있도록 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 하며 주요 방송프로그램의 계약 행위 등에 있어 시청자의 이익 및 공정거래질서를 저해하여서는 아니 된다.

②방송위원회는 제1항의 주요방송프로그램을 고시함에 있어 문화관광부장관, 방송사업자 및 시청자의 의견을 들어야 한다.

③방송위원회는 제1항에 따른 금지사항을 위반한 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에 대하여 금지행위의 중지 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다. 이 경우 방송위원회는 시정조치를 명하기 전에 당사자에게 기간을 정하여 의견진술의 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하는 때에는 그러하지 아니한다.

17) 제18조(콘텐츠의 공급 등)

②제1항에 따라 콘텐츠를 공급하고자 하는 자는 방송위원회에 신고 또는 등록하여야 한다. 다만, 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 보도 또는 상품소개와 판매를 전문으로 하거나, 보도·교양·오락 등 다양한 분야를 종합적으로 편성한 콘텐츠를 제공하고자 하는 자는 방송위원회의 승인을 받아야 한다.

- 최근 발표된 방송통신위원회의 인터넷멀티미디어방송사업법 시행령 초안<sup>18)</sup>에 따르면 IPTV 사업의 대상이 되는 주요 프로그램의 기준에 대해서는 1) 해당 방송프로그램에 대한 시청률, 2) 국민적 관심도, 3) 해당 방송 프로그램에 대한 접근을 제한할 경우 시장에서 경쟁력이 현저히 저하되는지 여부, 4) 방송법 제 33조에 따라 제정하는 심의규정에 위반되는지 여부를 따져 고시하기로 함(최경섭·강희중, 2008. 4. 3)

### 3) 국내 프로그램 배타적 거래행위의 문제점

- 온미디어와 CJ 등 주요 MSP들은 자사 보유의 인기있는 채널들을 위성방송에 송출을 거부하고 있으나, 이에 대한 별다른 제재 조항이 없음
  - 현행, 방송법에서는 배타적 거래행위를 제재할 수 있는 구체적 근거조항이 부재
  - 최근 개정된 방송법 시행령에는 국민적 관심이 높은 체육행사나 기타 국민적 관심행사에 대해서만 보편적 접근권이라는 이유로 비차별적 공급을 강제하고 있음(방송법시행령 60조의3)<sup>19)</sup>

18) 콘텐츠 동등접근 관련한 시행령 작성 시, 방송위원회는 IPTV에 의무적으로 제공해야 하는 주요방송 프로그램에 대해 시청률과 국민적 관심도, 심의규정 위반 여부 등을 기준으로 고시할 것을 주장한 반면, 정보통신부는 방송프로그램 분야별로 시청점유율에 따라 방송통신위원회가 고시하는 실시간 방송 프로그램, 전체 SO의 1/2 이상 송출하는 PP의 실시간 방송프로그램, 해당 콘텐츠에 대한 접근이 제한될 경우 IPTV사업자의 경쟁력이 현저하게 저하되는 방송프로그램, 국민적 관심이 큰 체육경기 등 주요 행사에 대한 중계방송프로그램 등을 의무제공해야 한다고 제안한 바 있다.

19) 제60조의3(금지행위)

①법 제76조의3제1항에 따라 방송사업자 및 중계방송권자등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 다른 방송사업자, 중계방송권자등 또는 제3자로 하여금 이를 하도록 하여서는 아니 된다.

1. 중계방송권자로서 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회나 그 밖의 주요 행사(이하 “국민관심행사등”이라 한다)의 종류 및 국민관심도 등을 고려하여 국민 전체가구 수의 100분의 60 이상 100분의 75 이하의 범위에서 방송위원회가 고시하는 비율 이상(올림픽이나 국제축구연맹이 주관하는 월드컵의 경우에는 국민 전체가구 수의 100분의 90 이상)의 가구가 시청할 수 있는 방송수단을 확보하

- 현재, 온미디어와 CJ의 배타적 거래행위는 해당 MSP들이 이윤극대화를 위해 합리적으로 선택한 경제적 행위가 아닐 수 있음
  - 실증분석 결과에 의하면, 수직적 결합을 하고 있는 MSP들은 동일지역에서 자신과 경쟁하고 있는 SO나 그렇지 않은 SO에 구분없이 동등하게 자신들이 소유하고 있는 채널들을 제공하고 있으나, 유독 위성방송에 대해서만 배타적 거래행위를 하고 있는 것으로 나타났음(이상우·박민수, 2007)
  - 만약 MSP가 이윤극대화를 위해 위성방송에 프로그램을 제공하지 않는다면, 마찬가지로 이유로 동일지역에서 경쟁하고 있는 SO들에게 자신들이 소유한 채널들의 전송을 거부할 유인이 충분히 존재함
  - 결국, MSP들의 위성방송에 대한 프로그램의 배타적 거래행위가 MSP들의 정당한 이윤극대화 행위가 아닐 수 있음을 보여주는 것임
  
- MSP들의 배타적 거래행위 유인
  - 온미디어나 CJ의 SO가 보유하고 있는 가입자수를 고려해 볼 때, 온미디어와 CJ가 위성방송에 대한 송출중단으로 얻는 이익은 그리 크지 않을 것임
  - 반면, 위성방송이 SO에 비해 수신료·배분율이 상대적으로 높다는 점을 고려해 보면, 위성방송에 채널을 제공해줌으로써 PP부문의 수익을 높이는 것이 합리적임
  - 뿐만 아니라, 온미디어와 CJ가 송출중단을 결정한 채널들은 대부분 시청률 20위내의 인기채널들이고, 이들 MPP들은 경쟁력 있는 프로그램을 많이 보

지 아니하는 행위

2. 중계방송권을 확보하였음에도 불구하고 정당한 사유 없이 국민관심행사등을 제1호의 방송수단을 통하여 실시간으로 방송하지 아니하는 행위
  3. 정당한 사유 없이 중계방송권의 판매 또는 구매를 거부하거나 지연시키는 행위
  4. 정당한 사유 없이 국민관심행사등에 대한 뉴스보도나 해설 등을 위한 자료화면을 제공하지 아니하는 행위
- ②방송위원회는 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항에 따른 금지행위인지를 판별하기 위하여 세부 기준을 정하여 고시할 수 있다.

유하고 있어 위성방송에 송출하더라도 SO들과 개별 협상에서 협상력을 충분히 발휘할 수 있음

- 결국, 현재 온미디어와 CJ의 스카이라이프에 대한 배타적 거래행위는 위성방송이라는 매체를 시장에서 배제시키기 위한 SO들의 공동전략 성격이 강함





### Ⅲ. 해외 주요 국가의 방송콘텐츠 접근 관련 정책

#### 1. 미 국

##### 1) 지상파방송채널의 의무송신

###### □ 지상파방송 의무송신 규제의 목적

- 미국의 지상파방송채널 의무송신 규제는 제공되는 콘텐츠의 성격에 상관없이 모든 지역의 지상파 채널들이 의무송신되도록 규제하고 있으며, 이는 가급적 많은 사람들에게 지역방송국의 다양한 채널을 시청할 수 있게 함으로써 사회의 민주적 다양성이 성취될 수 있으리라는 가정에 기반함
- 유럽은 공공의 이익에 기여하는 채널에 대해 의무송신 규정이 적용되고 있는 반면, 미국은 지역방송사의 채널이 공공의 이익에 기여하는지에 상관없이 모든 종류의 지역채널에 대한 의무송신을 전송사업자에게 강제하고 있다는 차이점이 있음

###### □ 케이블방송사업자의 지상파방송채널 의무송신 제도 현황

- 1992년 케이블 텔레비전 가입자 보호 및 경쟁법(Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)을 통해, 지상파송신을 위한 채널 용량 및 재송신에 대한 보상 규정을 신설하였음
- 채널이 12개 이상이 되는 케이블 TV 사업자는 전체 채널의 3분의 1을 지역방송 송신을 위해 할당해야 하고,<sup>20)</sup> 지상파방송사업자가 케이블 TV 사업자에게 재송신에 대한 보상요구를 가능하게 함(re-transmission consent)

20) Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992, Pub. L. No. 102-385, 106 Stat. 1460(1992).

- 1997년 3월 Turner Broadcasting System, Inc. vs. FCC의 판결에서 의무송신 조항이 표현의 자유를 제한하고 있다는 케이블 TV 사업자들의 주장을 기각함<sup>21)</sup>
  - 의무송신 규정이 없을 경우, 상당수의 방송사업자들은 송신을 거부당했을 것이고, 이들 방송국들은 시장에서 살아남지 못할 가능성이 있다고 판시함
  - 케이블 TV 사업자와 지역방송 사업자가 동일한 광고시장에서 경쟁하는 상황에서 케이블 TV 사업자들이 지역방송 송신을 거부할 수 있는 동기를 제공하며, 송신을 거부당한 지역방송국은 광고수입원을 잃게 되고, 이는 지역 프로그램의 소스 고갈로 이어질 것임
  - 결국, 의무송신 규정은 소스의 다원성을 유지할 수 있는 중요한 수단이라고 법원은 판단함

□ 위성방송사업자에 대한 지상파방송채널 의무송신 제도

- 1999년 11월, FCC는 위성수신촉진법(SH VIA)<sup>22)</sup>을 개정하여 다채널 시장에서 경쟁을 촉진시키고 지역시장을 보전한다는 정책목표아래 위성방송의 지역방송 신호 송신을 조건적으로 허용함
  - 조건부 재송신 규정에 따르면, 위성방송이 1개의 지역방송을 송신하면, 해당지역시장의 지역방송을 모두 송신하도록 하는 일명 'carry one, carry all' 규칙을 제정함<sup>23)</sup>
  - 이는 지역방송을 중요한 공익 서비스로 설정하여 위성방송의 송신을 조건

21) Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC, 520 U. S. 180(1997): 의무송신 요구는 제공되는 콘텐츠 자체에 직접적 영향을 주지 않을 뿐만 아니라 수정헌법 제1조에도 위배되지 않는다고 판시함.

22) 미국은 1988년에 위성수신법을 통하여 지상파 난시청 가구에 한해 위성방송사업자가 지상파를 역외재 송신할 수 있도록 저작권 이용허락을 하였다. 하지만 1990년대 말에 난시청지역 가구의 축정이 실질적으로 어렵고, 사실상 유료 TV시장의 독점사업자인 케이블TV의 비싼 시청료를 인하고 유료TV의 경쟁을 촉진하기 위해 위성방송사업자에게 지역방송을 재송신하도록 허용하는 SHVIA 법을 개정하였다.

23) Implementation of the Satellite Home Viewer Improvement Act of 1999, 15 FCC Rcd. 5445(2000).

부 의무화한 것임

## 2) 일반 PP의 프로그램 접근규제

### □ 프로그램 접근 규칙의 제정 배경

- FCC는 정적인 관점에서의 경제적 효율성과 동적인 관점에서의 경제적 효율성을 비교 분석한 결과, 수직적으로 결합된 PP 채널들은 프로그램의 배타적 거래행위를 금지함
  - 정적인 관점에서는 생산을 위한 자원이 고정되어 있고 기술이 변하지 않는다는 것을 가정하고 있기 때문에, 독점적 프로그램 계약은 정적인 관점에서 채널 간 경쟁을 유발시켜 새로운 채널의 도입으로 이끌고 결국 프로그램의 다양성에 기여할 수 있음
  - 방송 및 통신산업은 기술이 급속도로 발전하는 산업이기 때문에, 동적인 관점에서의 경제적 효율성 측면(생산자원과 기술이 변한다는 것을 가정)에서 보면 새로운 기술을 바탕으로 한 전송매체가 다채널 유료방송서비스 시장에 활발히 진입하게 되는 경우 장기적으로 프로그램 시장의 다양화에 기여할 수 있음
  - 이는 다채널 비디오프로그램 배급시장에서 경쟁이 일어나게 되면 프로그램 공급업자들이 자신들의 채널을 판매할 시장이 확장될 수 있기 때문
  - 결국, 정적인 관점에서의 경제적 효율성을 희생시키는 한이 있더라도 장기적 관점에서 시장성과를 높이기 위해서는 프로그램접근규칙(PAR)을 도입하는 것이 바람직하다고 판단하였음
  - 즉, 배타적 프로그램 거래행위는 장기적으로 다채널 비디오프로그램 배급시장에서의 경쟁을 저해하고 이는 소비자 선택의 제약으로 이어질 것이라는 논리
- 다채널 비디오프로그램 배급시장에 새롭게 진입한 신규사업자들은 핵심적

프로그램에 대한 접근이 어렵다면 기존의 케이블 사업자와 효과적으로 경쟁할 수 없음

- 따라서 다채널 비디오프로그램 배급시장에 진입한 신규 사업자가 생존을 위해 필수적이라고 고려되는 프로그램에 자유롭게 접근하게 해 주는 것이 필요

### □ 프로그램접근규칙(Program Access Rule, PAR)의 현황

- 1992년 미국 의회는 통신법 628조에 의거, MVPD 시장에서 수직적 봉쇄행위를 법으로 금지시키는 프로그램접근규칙을 제정
  - 의회는 프로그램접근규칙에 의한 사전규제가 경쟁법에 의한 사후규제보다 바람직하다고 판단하여 프로그램접근규칙을 도입
  - 1992년 케이블텔레비전 소비자보호 및 경쟁에 관한 법(Cable television consumer protection and competition act of 1992)을 제정함으로써 케이블 서비스의 가격 등에 관련한 규제를 가했으며, 이 법에서 수직결합된 케이블사업자와 프로그램공급업자들의 반경쟁적 행위에 대한 금지조항을 추가함으로써 MVPD시장에서의 경쟁을 활성화하고자 함
  - 그러나 독점계약은 경쟁이 존재하는 곳에서 일반적으로 일어나는 합법적 사업행위라는 점을 의회도 인정하여, 프로그램접근규칙을 10년 동안 한시적으로 적용하기로 함(sunset rule)
- 2002년 6월, FCC는 프로그램접근규칙을 2007년 10월까지 5년 연장하기로 함
  - 2002년 시장경쟁상황 평가 결과, FCC는 프로그램접근규칙이 MVPD 시장에서의 경쟁과 다양성을 보장하기 위해 아직 필요하다고 결론
- 2007년 10월, FCC는 프로그램접근규칙을 5년 더 연장하여 2012년 10월 5일까지 적용하기로 의결

- 시장 경쟁상황 평가 결과, 2002년 이후 MVPD시장의 전반적인 경쟁상황은 진전되었으나, 여전히 수직결합된 프로그램사업자의 배타적 거래능력과 유인이 존재한다고 판단하였음

## 2. 유 럽

### 1) 지상파방송채널에 대한 의무송신 규제

#### □ 의무송신 제도의 목표

- 유럽연합의 의무송신 제도의 목적은 보편적서비스지침 제31조<sup>24)</sup>에 명시되어 있음
  - 회원국은 특정 라디오 및 텔레비전 방송채널의 전송을 위해 공중에게 라디오 또는 텔레비전방송을 제공할 수 있는 전자커뮤니케이션네트워크 사업자에게 의무송신 의무를 부과하며 이는 공익적 목표(general interest objectives)를 추구해야 함

24) Universal Services Directive Article 31

1. Member States may impose reasonable must carry obligations, for the transmission of specified radio and television broadcast channels and services, on undertakings under their jurisdiction providing electronic communications networks used for the distribution of radio or television broadcasts to the public where a significant number of end-users of such networks use them as their principal means to receive radio and television broadcasts. Such obligations shall only be imposed where they are necessary to meet clearly defined general interest objectives and shall be proportionate and transparent. The obligations shall be subject to periodical review.
2. Neither paragraph 1 of this Article nor Article 3(2) of Directive 2002/19/EC (Access Directive) shall prejudice the ability of Member States to determine appropriate remuneration, if any, in respect of measures taken in accordance with this Article while ensuring that, in similar circumstances, there is no discrimination in the treatment of undertakings providing electronic communications networks. Where remuneration is provided for, Member States shall ensure that it is applied in a proportionate and transparent manner.

- 또한 유사한 상황에서 전자커뮤니케이션네트워크 사업자에게 차별이 없어야 하며 채널을 제공할 경우 이에 대한 적절한 보상이 균형적이고 투명하게 이루어져야 함

□ 의무송신 제도의 현황

- 유럽연합의 의무송신 제도는 2002년 제정된 보편적서비스 지침 제31조1항<sup>25)</sup>에서 포괄적으로 다루고 있음
  - 동 조항은 “상당한 수의 최종 사용자들이 라디오 및 텔레비전 방송을 수신하기 위한 목적으로 이용하고 있는 전자커뮤니케이션네트워크를 제공하는 사업자에게 의무송신이 부과되며, 이는 명백히 정의된 공익을 성취하기 위해 필요한 경우에, 비례적이고, 투명하게 부과되어야 하며, 이에 대한 성과를 판단하기 위해 정기적으로 검토하여야 한다”고 명시함
  - 동 지침의 Recital 43,<sup>26)</sup> 및 44항<sup>27)</sup>에서도 의무송신 규제는 공중에게 라디오와 텔레비전 방송을 제공하는 케이블, 위성, 지상파방송 네트워크 사업자들에게 주어지는 의무임이 명시되고 있음
- 유럽연합은 공공서비스 채널에 대한 보편적 시청권을 확보하는 차원에서

25) Member States may impose reasonable “must-carry” obligations, for the transmission of specified radio and television broadcast channels and services, on undertakings under their jurisdiction providing electronic communications networks used for the distribution of radio or television broadcasts to the public where a significant number of end-users of such networks use them as their principal means to receive radio and television broadcasts. Such obligations shall only be imposed where they are necessary to meet clearly defined general interest objectives and shall be proportionate and transparent. The obligations shall be subject to periodical review(Communication from the European Commission, 2002).

26) “Currently, Member States impose certain ‘must carry’ obligations on networks for the distribution of radio or television broadcasts to the public.”

27) “Networks used for the distribution of radio or television broadcasts to the public include cable, satellite and terrestrial broadcasting networks.”

의무송신 규제가 적용되어야 한다는 입장

- 공공서비스 채널이란 지상파방송 채널을 의미(공영, 민영의 구분없이 모든 지상파채널을 공공서비스 채널로 간주)<sup>28)</sup>
- 의무송신 규제의 기본목표는 보편적 접근권의 개념에서 출발하여 공익적 프로그램에 대한 수용자의 기본적 시청권을 확보하고자 하는 것임
- 공익적 프로그램을 제공하는 공공서비스 방송은 다양한 전송매체를 통해 가능한 많은 시청자들에게 제공될 필요가 있음

□ 의무송신 제도에 대한 국가별 규제 현황

- 유럽연합의 경우 의무송신 규제는 케이블사업자들에게 주로 부여되고 있으며, 2008년 현재 이탈리아, 룩셈브루크, 그리스를 제외한 모든 유럽연합 국가들은 의무송신 규제를 부여하고 있음(OECD, 2007)
  - 영국과 같이 의무송신이 되는 구체적인 채널을 명백하게 지정하는 경우<sup>29)</sup>도 있으며, 어떠한 종류의 채널들이 의무송신 채널인가를 명기하고 있는 국가도 있음
  - 가령 독일의 경우, 지상파를 통해 이웃국가로부터 제공되는 채널들을 적어도 1개 제공해야 하고 지역채널 1개를 제공해야 하며, 프랑스의 경우 케이블 사업자들은 지역 지상파채널들을 의무송신해야 하고, 네덜란드의 경우

28) 영국의 경우, 공영방송은 물론 상업방송도 공공서비스방송의 주체가 될 수 있는데, 시청자들이 납부하는 면허료를 재원으로 하는 공영방송 BBC 외에 ITV, Channel 4, Five, Teletext 등 광고수입으로 운영되는 지상파방송도 공공서비스방송(Public Service Broadcasting)으로 규정하고, 이들 방송사업자로부터 공익에 기여하도록 규제하고 있음(강만석·오경수, 2006, p.3).

29) 영국 통신법 64조 3항은 의무송신 서비스에 해당하는 채널 목록을 다음과 같이 구체적으로 규정하고 있다. That list is as follows - (a) any service of television programmes provided by the BBC so far as it is provided in digital form and is a service in relation to which OFCOM have functions; (b) the Channel 3 services so far as provided in digital form; (c) Channel 4 so far as provided in digital form; (d) Channel 5 so far as provided in digital form; (e) S4C Digital; (f) the digital public tele-text service.

- 7개의 채널을 의무송신해야 하는데, 3개의 공영방송채널(public broadcaster) 네덜란드 언어로 제작된 벨기에 공영방송사 채널 2개, 2개의 지역채널이 포함되어야 하며, 벨기에의 경우, 프랑스 언어권 국가들 중 1개 채널, 플라망 언어권 국가들 중 1개 채널, 브뤼셀 언어권 채널 1개를 의무송신해야 함<sup>30)</sup>
- 프랑스의 경우 케이블TV는 공영, 상업 및 지상파유료채널까지 모든 지상파채널을 의무송신 하도록 하고 있음

□ 의무제공(must-offer) 제도

○ 배경

- 기존의 유료방송 매체인 케이블방송과 위성방송, 그리고 향후 등장하게 될 신규 방송서비스 매체들에게 경쟁력 있는 채널들을 제공할 수 있도록 보장해 줌으로써 신규매체의 안정적 시장진입과 경쟁력을 제고할 수 있도록 함
- 경쟁력 있는 채널들이 신규 유료매체에서 제공되지 않는다면, 신규매체의 성장은 현실적으로 불가능하다는 인식에 근거함

○ 현황

- 유럽연합에서는 의무송신과 의무제공을 상호보완적으로 규제하고 있는 국가들도 있음(Valcke, 2005, pp.37~39)
- 영국, 프랑스, 벨기에 등은 의무송신 규제와 함께 의무제공 규정도 동시에 적용하고 있음(OECD, 2007, p.181)

30) Eurostrategies(2003). Assessment of the Member States measures aimed at fulfilling certain general interest objectives linked to broadcasting, imposed on providers of electronic communications networks and services in the context of the new regulatory framework. Final Report-Part 1, pp.37~38  
참고.



## 2) 국가적 중요행사나 국민적 관심이 높은 이벤트 등의 제공에 대한 규제

### □ 국가적 중요행사 및 이벤트 제공 규제 현황

- 유럽은 국가적 중요행사나 축구 월드컵 결승, 올림픽 등과 같이 국민적 관심이 높은 이벤트에 대한 보편적 접근(Universal Access)권을 강조하고 있음  
 - 국민적 관심이 높은 이벤트들에 대해서 시청자들이 추가비용을 지불하지 않고도 시청할 수 있게 한다는 전제를 가짐
- 1997년 국경없는TV지침(Television without frontiers directive)을 개정할 때 가장 눈에 띄는 중요한 조항 중 하나가 바로 스포츠 프로그램이나 중요한 이벤트에 대한 보편적 접근권을 보장한다는 조항의 신설이었음<sup>31)</sup>

#### 31) Television Without Frontier Article 3a

1. Each Member State may take measures in accordance with Community law to ensure that broadcasters under its jurisdiction do not broadcast on an exclusive basis events which are regarded by that Member State as being of major importance for society in such a way as to deprive a substantial proportion of the public in that Member State of the possibility of following such events via live coverage or deferred coverage on free television. If it does so, the Member State concerned shall draw up a list of designated events, national or non-national, which it considers to be of major importance for society. It shall do so in a clear and transparent manner in due and effective time. In so doing the Member State concerned shall also determine whether these events should be available via whole or partial live coverage, or where necessary or appropriate for objective reasons in the public interest, whole or partial deferred coverage.
2. Member States shall immediately notify to the Commission any measures taken or to be taken pursuant to paragraph 1. Within a period of three months from the notification, the Commission shall verify that such measures are compatible with Community law and communicate them to the other Member States. It shall seek the opinion of the Committee established pursuant to Article 23a. It shall forthwith publish the measures taken in the Official Journal of the European Communities and at least once a year the consolidated list of the measures taken by Member States.
3. Member States shall ensure, by appropriate means, within the framework of their legislation that broadcasters under their jurisdiction do not exercise the exclusive rights purchased by those broadcasters following the date of publication of this Directive in such a way that a substantial

- 특별지정 이벤트(Listed events)로 지정된 프로그램은 대부분 유료 채널이 아닌 일반 지상파 텔레비전 등을 통해 무료로 방송되도록 규정하고 있음
- TVWF에 따라 각 회원국별로 의회 및 주요 기관의 협의에 의해 세부규정을 정함
  - 특별지정이벤트에 어떤 이벤트를 포함시킬 것인지, 어떤 채널을 통해 방송할 것인지, 중계권 이양은 어떻게 할 것인지 등에 대해 각 회원국별로 차이를 나타내고 있음
  - 일반적으로 월드컵 결승전이나 국왕의 취임식 등은 국민적 관심사가 높은 프로그램이기 때문에 누구나 접근이 가능하여야 하고, 따라서 이러한 프로그램이 유료 텔레비전 채널을 통해서 방송된다면 일반국민들의 보편적 접근권을 침해한다고 판단
  - 보편적 접근권이 보장되어야 하는 프로그램이나 이벤트들은 의회나 사회의 주요 기관들에 의한 협의를 통해 정하게 하고 있는데, 주로 올림픽 게임, 풋볼 월드컵, 유러피안 풋볼 챔피언십, 국왕이나 국가수반의 취임식이나 결혼식, 장례식 등과 같이 국가적인 행사나 문화적으로 중요한 이벤트가 이에 해당

### □ 국가별 현황

- 영국은 과거 BBC가 스포츠 중계권을 독점하고 있었으나 1955년 iTV의 등장으로 올림픽 중계권이 iTV로 넘어갔으며, 1996년에 개정된 방송법(Broadcasting Act of 1996)에서 “Code on Sports and Other Listed Events” 조항

---

proportion of the public in another Member State is deprived of the possibility of following events which are designated by that other Member State in accordance with the preceding paragraphs via whole or partial live coverage or, where necessary or appropriate for objective reasons in the public interest, whole or partial deferred coverage on free television as determined by that other Member State in accordance with paragraph 1.

- 을 신설하면서 국가적 주요 이벤트의 의무송신에 대한 논의가 보편적 접근권의 개념에서 본격화됨
    - 한편, 1998년 BSkyB가 영국의 주요 스포츠 경기의 방송권을 독점적으로 확보하게 되자 지상파 방송사업자들은 유료방송사업자의 주요 스포츠 경기 프로그램 독식현상에 이의를 제기하였음
    - 특별지정이벤트로 지정된 경기 및 행사는 특정 중계권자나 판권자들의 독점적 계약으로부터 무효화됨
    - 리스트는 국민적 요구 및 중요도, 경제적 가치 등에 따라 수정될 수 있음
  - 영국에서 이슈로 제기된 이러한 규정은 유럽연합의 여러 회원국들로 확장되어 명문화되는 추세에 있음
    - 2006년 10월에는 독일, 오스트리아, 이탈리아, 아일랜드, 덴마크, 벨기에에서 적용되었으며, 이후 핀란드, 프랑스도 추가로 신설(European Commission, 2008)<sup>32)</sup>
    - 특별지정 이벤트에 대한 중계권 거래방식으로 독일, 이탈리아 등은 방송사들이 합의해 공동기구를 구성해 협상하며, 영국, 프랑스 등은 정부가 개입해 공영방송에 우선권을 줌(전홍기혜·강이현, 2006. 8. 8)
  - 특별지정 이벤트에 대한 규정은 2007년 개정된 시청각미디어서비스지침(Audio-visual Media Services Directive)에서도 내용이 그대로 유지됨(Article 3j항)
- 호주의 Anti-Siphoning 규제
- 호주에는 유럽의 특별지정 이벤트와 유사한 안티 사이퍼닝 룰(Anti-siphoning rule)이 존재하는데, 이는 무료 지상파 방송사들에게 우선적인 중계권 부여, 국민의 접근권을 보장하기 위함
    - 1992년 방송법 115조(the Broadcasting Services Act 1992)<sup>33)</sup>에 의해 공보

32) 유럽연합 홈페이지 참고: [http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/implementation/events\\_list/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/implementation/events_list/index_en.htm)

기술예술행장관이 유료방송사의 독점중계를 금지하는 리스트를 작성할 수 있도록 보장함

- 구체적인 리스트가 작성된 것은 1994년인데, 1994년의 리스트는 올림픽과 월드컵 등이 빠져있으며 지속적인 규제력을 갖지 못해 2004년에 대대적인 리스트의 수정·강화 작업이 진행되었음
- 2004년 5월 11일 리스트 수정 이후 2005년 말까지 적용, 2006년 1월 1일 또한 번의 리스트 수정 이후 2010년까지 적용

- 이 리스트는 스포츠 경기의 지정뿐 아니라 개최국이나 출전여부, 방송되는 경기의 구체적 경기조건까지 명시하고 있어 유럽보다 훨씬 더 구체적임
- 무료방송사에게 안티 사이퍼닝 리스트 경기를 구매 혹은 방송하라고 강요하지 않으며, 무료방송사가 구매하지 않을 경우 전체 국민의 50% 이상의 커버리지를 가진 방송국에게 중계권을 넘길 수 있게 함으로써 일정 수준 이상의 접근권을 보장하고자 함

**〈표 III - 1〉 유럽의 Must-carry, Must-offer, Listed events와 호주의 Anti-siphoning rule 비교**

	Must-carry	Must-offer	Listed events	anti-siphoning
적용국가	EU 회원국	EU 회원국 중 몇몇 국가(3)	EU 10여 개국	호주
내용	네트워크사업자들이 특정 콘텐츠(채널)를 일정부분 전송해야 하는 의무	네트워크사업자들이 방송사업자들에게 콘텐츠를 요구할 수 있는 권리	국민적 관심이 높은 경기에 대해 (주로) 공영방송사에 중계권을 줌으로써 시청자의 접근권을 보장하는 것	좌동

33) Broadcasting Services Act 1992, Act No. 110 of 1992 as amended, §115-Minister may protect the free availability of certain types of programs.

### Ⅲ. 해외 주요 국가의 방송콘텐츠 접근 관련 정책

	Must-carry	Must-offer	Listed events	anti-siphoning
주체	정부	정부	정부	정부
객체	네트워크사업자	방송(콘텐츠)사업자	방송사업자	방송사업자
주대상	주로 공공, 공익채널 이지만 나라별로 차이가 있음	특정 채널	올림픽, 월드컵 등 국민적 관심 행사	좌동
적용방법	EU 보편적서비스 지침에서 규정 개별 국가법에 존재하기도 함	—	정부가 event 리스트를 제정하고 많은 경우 법으로 규정	정부가 법으로 규정



## IV. 국내 콘텐츠 동등접근 규제 방향 제언

### 1. 일반 PP채널에 대한 규제방향

#### □ 규제의 목적

- 핵심적 프로그램에 대한 접근이 제대로 이루어지지 않으면 새로 등장하는 유료TV 사업자들은 독점적인 케이블TV 사업자에 대한 충분한 경쟁압력을 행사할 수 없음
  - 새로운 매체의 등장에 따른 방송정책의 목표가 공정경쟁을 통한 다양성의 확보와 수용자의 시청권의 확보가 되어야 한다는 점을 감안한다면, 정책적 차원에서 프로그램에 대한 접근성을 보장하는 방안이 모색되어야 함
- 콘텐츠 동등접근 규정은 새로운 기술을 바탕으로 한 신규매체의 진입유인을 높이는데 실질적으로 기여할 수 있어야 함
  - 다채널 유료TV 시장에 신규진입 유인을 높이고, 다채널 유료 TV 시장의 활성화를 위한 콘텐츠 동등접근 규제 적용 필요
  - 핵심적 콘텐츠에 대한 접근이 불확실한 상황에서 신규매체의 진입유인은 줄어들 수밖에 없음
  - 신규매체의 다양화는 장기적으로 콘텐츠 사업자들의 성장에도 기여할 것임

#### □ 규제의 방향

- 다채널 유료TV 서비스시장의 공정한 경쟁환경을 보장하기 위해 다양한 전송매체들에 핵심적인 콘텐츠가 동등하게 제공되어야 함
  - 특정 매체를 시장에서 배제시키기 위한 배타적 프로그램 거래행위에 대한 엄격한 규제

- 장기적으로 우리나라의 다채널 유료TV서비스 시장에 유효한 경쟁체제가 확립되는 시점에서, 콘텐츠 동등접근 규정의 폐지 고려
  - 다채널 유료TV 시장에 유효한 경쟁환경이 구축되는 경우에는 전송매체별로 콘텐츠의 차별화를 통한 품질경쟁이 가능
  - 그러나 현재 국내 유료TV 시장은 케이블TV의 독점 시장이므로 유효한 경쟁환경이 구축되기 전까지 콘텐츠에 대한 동등접근 규정을 적용할 필요가 있음

#### □ 규제의 대상

- 현재 다채널 유료TV 시장의 가입자 확보에 중요한 역할을 하는 채널들은 지상파 계열의 PP채널, 수직적으로 결합된 MSP 채널들 및 기타 인기 채널들임
  - 그러나 특정 채널들을 지칭하여 규제하는 경우, 규제회피를 위한 다양한 사업전략들이 전개될 가능성이 있음
- 다채널 유료TV 시장에서 PP들의 경쟁력을 가장 잘 나타내 주는 지표는 SO들의 송출비율임
  - 대부분의 SO들이 자발적으로 송출하고 있는 채널들은 경쟁력이 높은 채널임을 의미
  - 따라서 SO들의 송출비율이 일정 기준 이상(50%)의 PP들에 대한 콘텐츠 동등접근 규정을 적용하는 방안 마련

## 2. 지상파 채널에 대한 규제 방향

#### □ 규제의 목적

- 시청자들에게 무료로 제공되는 지상파방송은 방송의 보편적 서비스를 실현



- 하는 핵심적인 채널들이기 때문에 모든 국민들에게 기본적으로 제공되어야 함
- 모든 지상파 채널 사업자들은 희소한 주파수를 무료로 사용하는 대가로 공익적 방송서비스 제공을 약속하였고, 따라서 지상파 채널은 다른 방송채널에 비해 공익성이 높다고 간주할 수 있음
- 공익적 채널들은 가급적 많은 사람들에게 전송되는 것이 바람직
- 우리나라에서 지상파방송채널의 전송여부는 유료방송 전송매체의 경쟁력에 큰 영향을 미치고 있음
  - 우리나라의 경우, 지상파 채널들은 시청률이나 프로그램의 질적인 측면에서 경쟁력이 높기 때문에 이를 경쟁적으로 제공할 유인이 존재함
  - 지상파방송의 콘텐츠에 대한 접근이 거부된 유료TV 사업자는 경쟁력을 상실할 우려가 있다는 것은 위성방송이나 위성DMB의 사례를 보면 잘 알 수 있음
  - 신규 전송매체의 진입유인을 높이고, 다채널 유료TV시장의 경쟁 활성화를 위해 경쟁력 높은 지상파채널에 대한 접근이 보장되어야 함

#### □ 규제의 방향

- 현재 국내 방송법에 명시되어 있는 KBS1과 EBS에 대한 지상파 의무재송신 규제는 해당 채널의 선정근거가 명확하지 않으며, 현재의 시장상황과도 부합하지 않음
  - 일반적으로 의무재송신 규제의 목적은 공익성을 추구하는 지상파방송채널에 대해 가급적 많은 사람들이 접근할 수 있도록 보장함으로써 방송의 다양성과 공공성을 향상시킬 수 있다는 전제하에 공공서비스 채널(지상파 채널)에 적용되고 있는 것이 보편적임
  - 현재 우리나라는 KBS2, MBC와 SBS 등이 의무재송신 규제에서 제외되고 있는데, 이에 대한 명확한 법적, 이론적 근거가 부족함(재원이 수신료에 의

존하는가 아니면 광고에 의존하는가에 따라 의무재송신 규제여부를 결정하는 현재의 방식은 설득력이 떨어짐)

- 따라서, 모든 지상파 채널에 대한 동등접근을 강제화할 수 있는 법안 마련이 필요
  - 지상파 채널에 대한 접근을 확보할 수 있는 방안은 의무재송신 규제, 의무제공 규제, 또는 의무재송신과 의무제공 규제를 복합적으로 적용함으로써 가능
- 지상파채널에 대한 동등접근 규정으로 인한 문제점을 최소화하는 방안 마련
  - 의무재송신 규제는 전송사업자에게 지상파 채널을 의무적으로 전송해야 하는 부담을, 의무제공 규제는 채널 사업자가 자신의 채널을 의무적으로 전송 사업자에게 제공해야 하는 부담을 지우게 됨
  - 의무재송신 및 의무제공으로부터 발생할 수 있는 다양한 문제점들을 고려하여 시장왜곡을 최소화하고 지상파방송사업자와 전송사업자 간의 사업유인을 저해시키지 않는 방안 마련
- 융합환경에서는 의무재송신 규정보다는 콘텐츠 사업자들에 대한 콘텐츠 “의무제공” 원칙을 고려해 보는 것이 타당할 수 있음
  - 콘텐츠 사업자들에게 모든 전송매체에 대한 자신의 콘텐츠 의무제공을 부여하는 방식(must-offer obligations)은 이미 영국, 아일랜드, 벨기에 등에서 공공서비스 채널(지상파채널)에 적용되고 있음
  - 융합환경에서는 콘텐츠 사업자들이 전송사업자들에 의존하기 보다는 전송사업자들이 콘텐츠 사업자에 의존하게 되는 구조로 변모할 것이고, 치열한 경쟁환경 하에서 전송사업자들은 매력적인 콘텐츠를 보유하고자 하는 욕구가 상대적으로 높아질 것임
- 주기적인 시장평가를 통해 의무재송신, 의무제공 규제를 탄력적으로 적용하

는 방안 마련 필요

- 의무재송신이나 의무제공 규제는 영원히 지속되는 규제가 아니라, 주기적인 시장평가를 거쳐 시장상황에 적절하게 수정 보완될 필요가 있음

#### □ 규제의 대상

- 의무재송신 및 의무제공 규제의 대상 채널은 모든 지상파 방송사업자에게 부과되어야 함
  - 지상파 채널은 공공채를 무상으로 사용하는 대신, 공익적 프로그램 제공을 약속하였고, 이러한 공익적 성격이 강한 채널들은 가능한 많은 사람들에게 전송될 필요가 있음
  - 만일 지상파채널들이 특정 전송사업자들과의 독점적 거래에 의해 운영된다면, 공익적 성격이 강한 지상파 채널에 대한 접근이 거부된 전송사업자들을 통해서도 공익적 채널이 제공되지 않음을 의미하고, 이는 공익적 채널에 대한 보편적서비스 제공이라는 취지에 위배
- 의무재송신 규제의 대상이 되는 전송사업자의 기준
  - 의무재송신 규제는 전송사업자에게 의무적으로 특정 채널을 전송하도록 부담을 지우는 규제이기 때문에, 가입자가 미미하거나 채널용량이 부족한 전송사업자에게까지 의무재송신 규제를 적용하는 것은 불합리
  - 반면, 우리나라의 경우 지상파 채널의 경쟁력이 높고 지상파 채널의 수도 많지 않기 때문에 전송사업자들은 자발적으로 지상파채널을 전송하려는 유인이 존재함
  - 그러나 장기적으로 디지털 환경이 도래하면서 지상파 채널의 수가 대폭 증가할 것으로 예측되는 가운데, 채널 용량이 부족한 전송사업자에게 많은 수의 지상파 채널을 강제적으로 제공하도록 의무화하는 것은 전송사업자의 사업운영의 자율성을 침해하는 행위라는 비판에 직면할 수 있음

– 따라서 장기적인 측면에서 보면, 모든 전송사업자들에게 지상파채널의 재송신을 요구하기 보다는, 의무재송신 대상이 되는 전송사업자들을 선별하여 이들에게만 의무재송신 규제의 부담을 지우는 방안이 적절할 것임<sup>34)</sup>

○ 의무제공을 요구할 수 있는 사업자

- 공익적 성격이 강한 지상파 채널을 자발적으로 제공하고자 하는 전송사업자들에게 지상파 사업자들이 채널 제공을 거부하는 것은 정당화될 수 없음
- 또한 유료TV 시장의 활성화를 위해서는 경쟁력 있는 지상파 채널들이 요구하는 모든 유료TV 사업자들에게 제공되어야 함

### 3. IPTV 서비스 콘텐츠 동등접근 규정 적용방안 제언

#### 1) 일반 PP채널의 경우

□ 1안: 수직적으로 결합된 PP에 대해 콘텐츠의 배타적 거래행위를 금지하는 방안

- 현재 우리나라에서 배타적 거래행위를 주도하는 대표적 사업자는 일반적으로 수직적으로 결합된 사업자들이기 때문에, 이들에 대한 배타적 거래행위를 금지하는 방안은 적절할 것으로 보임
- 다만, 우리나라의 경우 콘텐츠의 배타적 거래행위는 MSP만의 자율적 사업행위라고 보기 어렵고, 경쟁력 있는 PP의 송출을 신규 매체에 거부함으로써 신규매체의 성장을 저해하려는 케이블TV 사업자들의 공동전략이라고 판단됨

34) 예를 들어, 상당수의 가구들이 TV시청의 주요 수단으로 이용하는 전송매체에게만 지상파채널을 의무적으로 전송하도록 강제화하는 방안을 고려해 볼 수 있음

- 따라서 MSP 이외의 경쟁력 높은 채널들을 콘텐츠 동등접근 대상에 포괄하는 방안이 보완되어야 할 것임
- 2안: 시청률 20위 이내의 PP에 대해 콘텐츠의 거래행위를 금지하는 방안
  - 경쟁력 있는 PP들은 대부분 시청률 20위 이내에 포함되어 있기 때문에 이들에 대한 동등접근이 허용된다면 신규매체의 진입유인이 높아질 수 있음
  - 다만, 채널에 대한 시청률 집계와 객관성을 위해 현재의 시청률 측정 방식(수도권 및 대도시 지역만을 대상)을 개선해야 할 것임
    - 특히, 케이블의 경우, 지역별로 채널티어(묶음상품) 구성이 다양하기 때문에 케이블 TV의 시청률은 채널티어에 큰 영향을 받을 수 있으므로, 어떤 티어의 시청률을 기준으로 할 것인지에 대한 논의가 필요
- 3안: 동시송출 비율이 일정비율이 넘는 PP에 한해 콘텐츠의 배타적 거래행위를 금지하는 방안(이상우 외, 2006)
  - SO들이 자발적으로 송출하는 채널들은 지역을 막론하고 시청자들에게 킬러콘텐츠일 가능성이 높기 때문에, 핵심적 PP채널 선정의 객관성이 담보될 수 있음
    - 2안에서 적용한 시청률 상위 20%이내의 채널들은 대부분 동시 송출비율이 50% 이상에 포함될 것임
    - 또한, 시청률 순위에서는 높지 않지만, 전국적으로 지지를 받는 채널들은 시청률 기준으로는 콘텐츠 접근규제의 대상에 해당하지 않더라도, 송출비율 측면에서는 콘텐츠 접근규제의 적용대상이 될 수 있음
  - 3안을 적용할 경우, 송출비율의 기준을 어떻게 정할 것인가에 대한 합의가 필요

- 첫째, 특정 PP가 전송되는 SO의 수를 기준으로 하는 방식(이 경우, “전체 종합유선방송사업자들 중 50%이상의 사업자가 송출하는 방송채널사용사업자의 실시간 프로그램”으로 콘텐츠 동등접근 기준을 적용)을 적용할 수 있음
- 둘째, 특정 PP의 가입자 기반을 기준으로 하는 방식(이 경우, “전체 종합유선방송사업자의 가입자들 중 50% 이상의 가입자에게 송출되는 방송채널사용사업자의 실시간 프로그램”으로 콘텐츠 동등접근 기준을 적용)을 적용할 수 있음

## 2) 지상파 채널의 경우

□ 1안: IPTV사업자에게 모든 지상파 채널에 대한 의무재송신을 적용하는 방안

- 현재 KBS1과 EBS에만 적용되고 있는 의무재송신 규제를 모든 지상파 채널로 확대 적용
  - 지상파채널은 보편적 서비스 차원에서 가급적 많은 사람들에게 제공되어야 한다는 취지에 부합
- 다만, 우리나라의 경우, 지상파 채널은 타 채널에 비해 경쟁력이 높기 때문에 지상파 채널에 대한 의무재송신 규제가 없더라도 모든 전송매체는 지상파 채널을 제공할 유인이 존재하기에 규제의 실효성이 없을 수 있음
- 모든 지상파채널에 대한 의무재송신 규제가 적용될 경우, 전송사업자들에게 무료로 지상파 채널이 제공됨을 의미하기 때문에 지상파 사업자들의 채널 제작 유인이 떨어지고 디지털 전환 및 치열한 경쟁환경 속에서 지상파 사업자들의 수입창출에 대한 불만이 높아질 수 있음

□ 2안: 모든 지상파 채널에 대하여 의무제공 규제를 적용하는 방안

- IPTV사업자가 요구할 경우, 지상파 채널들은 자신들의 콘텐츠를 제공해야 할 의무가 부여되는 방안으로 지상파 사업자들과 IPTV 사업자들 간 자율적 협상에 의해, IPTV 사업자들은 지상파사업자들에 대해 프로그램 사용료를 지불<sup>35)</sup>
  - 우리나라의 경우, 지상파 채널은 IPTV 서비스의 생존에 필수적인 서비스 성격이 강하기 때문에, 의무제공 규제 도입 시, IPTV는 모든 지상파 채널에 대한 제공을 요구할 것으로 예상되고 이는 IPTV의 조기 활성화에 기여할 것임
  - 또한, 지상파 사업자들은 채널 제공에 대한 대가를 받을 수 있기 때문에 프로그램 제작 유인의 저하가 일어나지 않음
- 다만, 향후 지상파 채널들의 경쟁력이 줄어들 경우를 예상한다면, 의무제공 규제 하에서는 경쟁력이 떨어지는 지상파 채널이 전송되지 않을 우려가 발생할 수 있음
  - 이는 지상파 공공서비스 채널은 가급적 많은 사람들에게 제공되어야 한다는 정책목표 달성이 어려워질 수 있음을 의미

□ 3안: 의무재송신 규제와 의무제공 규제를 복합적으로 적용하는 방안

- 지상파 채널 사업자에게는 의무제공 규제를, IPTV 사업자에게는 의무재송신 규제를 적용하는 방안
  - 지상파 채널에 대한 의무재송신 규제로 인해 모든 종류의 지상파 채널 전송이 보장될 수 있으며, 의무제공 규제가 보완적으로 적용됨으로써 지상파

35) 지상파사업자들과 전송사업자들 간 프로그램 사용료 관련한 협상이 타결되지 않는 경우, 정책당국은 양측 간의 적절한 거래가 성립될 수 있도록 개입할 수 있어야 한다.

사업자와 IPTV 사업자 간 채널 이용대가에 대한 협상이 가능

- 다만, 우리나라의 경우, 현재 지상파 채널의 수가 많지 않고 대부분의 지상파 채널이 경쟁력 있는 채널들이기 때문에 의무재송신이나 의무제공 규제들 중 하나만 적용하더라도 지상파 채널의 보편적 제공과 유료TV 시장의 경쟁활성화라는 두 가지 목적을 달성할 수 있어,<sup>36)</sup> 복합적 규제적용의 실익이 크지 않음
- － 향후, 본격적인 다매체 다채널 환경이 조성되면, 의무재송신과 의무제공을 복합적이고 탄력적으로 적용하는 규제방안 마련이 필요

36) 유럽의 경우, 지상파채널에 대한 의무재송신 규제만 적용되는 경우 지상파 채널의 보편적 서비스 제공이라는 규제목표를 달성하기는 쉬우나 신규매체나 상당한 가입자 기반을 확보하지 못한 전송사업자의 경우, 경쟁력 있는 지상파 채널을 확보하지 못함으로써 발생하는 경쟁력 저하의 문제가 발생할 수 있다. 반면, 의무제공 규제만 적용되는 경우, 경쟁력 없는 지상파 채널에 대한 전송요구가 없을 가능성이 높기 때문에 경쟁력이 약한 지상파 채널의 생존이 어려워질 수 있는 문제가 있다.



## 참 고 문 헌

- 강만석·오경수(2006). 『방통융합시대 공공서비스 방송 정책방안』 KBI 포커스.
- 김도연(2001). 디지털 시대 지상파 방송 재송신정책에 관한 연구. 공모논문.
- 방송위원회(2001). 방송채널정책 운용방안. 2001. 11. 19.
- 이상우·나성현·정은옥·김원식(2006). 『다채널 방송시장에서의 프로그램 접근에 관한 연구』. KISDI 연구보고 06-05.
- 이상우·박민수(2007). 다채널 유료방송시장에서 배타적 프로그램 거래행위에 대한 실증적 분석. 『한국언론학보』 제51권 5호, pp.243~266.
- 전자신문(2008. 3. 6). 하나로텔레콤, 하나TV 밸류업 캠페인. [http://www.etnews.co.kr/newswire/press\\_view.html?id=0320740](http://www.etnews.co.kr/newswire/press_view.html?id=0320740)
- 전홍기혜·강이현(2006. 8. 8). 왜 SBS 스포츠 중계권 ‘씩쓸이’가 문제인가?. 프레시안. [http://www.pressian.com/scripts/section/article.asp?article\\_num=60060808113525](http://www.pressian.com/scripts/section/article.asp?article_num=60060808113525)
- 최경섭·강희종(2008. 4. 3). 지상파·PP 콘텐츠 IPTV 제공 방통위 별도 신고해야. 디지털타임즈, 종합 1면.
- Broadcasting Services Act 1992. Act No. 110 of 1992 as amended.
- Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992, Pub. L. No. 102-385, 106 Stat. 1460(1992).
- Communications Act 2003(c.21). online available from: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga\\_20030021\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga_20030021_en_1)
- Communication from the European Commission(2002). Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services(Universal Service Directive).
- European Commission(2008). List of major events. online available from: [http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/implementation/events\\_list/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/implementation/events_list/index_en.htm)
- European Union(1997). DIRECTIVE 97/36/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT

AND OF THE COUNCIL of 30 June 1997 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, L 202/60

European Union(2002). DIRECTIVE 2002/22/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services(Universal Service Directive, Official Journal of the European Communities, L 108/51,

\_\_\_\_\_(2007). DIRECTIVE 2007/65/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, L 332/27

Eurostrategies(2003). Assessment of the Member States measures aimed at fulfilling certain general interest objectives linked to broadcasting, imposed on providers of electronic communications networks and services in the context of the new regulatory framework. Final Report-Part 1.

FCC(2007). Third Report and Order and Third Further Notice of Proposed Rule-making, FCC 07-170. September 11, 2007.

Implementation of the Satellite Home Viewer Improvement Act of 1999, 15 FCC Rcd. 5445(2000).

OECD(2007). OECD Communication Outlook. OECD.

Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC, 520 U. S. 180(1997)

Valcke, P.(2005). The future of must-carry: From must-carry to a concept of universal service in the info-communication sector. To have or not to have must-carry rules. IRIS special. European Audiovisual Observatory.