

美, Program Access Rule의 종료와 FCC의 콘텐츠 유통 규제방안

▮ 박 민 성*

1. 개 요

2012년 10월 5일, FCC는 위원 5인의 전원 찬성으로 Program Access Rule(이하, PAR)을 연장하지 않기로 결정하였다. PAR은 1992년 처음 만들어 졌을 때부터 콘텐츠 유통 시장의 공정경쟁과 소비자 이익 실현에 더 이상 필요하지 않는다고 FCC가 판단하면 종료될 수 있도록 일몰규정으로 도입되었으며, FCC는 2002년과 2007년 두 차례에 걸쳐 연장결정을 내린 바 있다. 그러나 FCC는 2012년 10월에 제3차 연장결정을 하지 않기로 결론 내림으로써, 20년 동안 큰 변화 없이 유지된(Arnold & Porter, 2012. 4) PAR은 2012년 10월 5일 자로 자동적으로 소멸되었다(SNL, 2012. 10. 5).

본고에서는 2012년 10월에 FCC가 PAR을 연장하지 않기로 한 판단 근거를 살펴보고, 방송콘텐츠 유통시장의 공정경쟁을 유지하기 위한 FCC의 향후 대책을 검토해 보기로 한다.

* 정보통신정책연구원 방송미디어연구실 연구원, (02)570-4353, mspark@kisd.re.kr

2. PAR 연장 여부에 대한 FCC의 판단

(1) PAR 도입 배경과 역사

1992년 이전 미국의 거의 모든 케이블 사업자들은 유료방송 시장에서 지역독점을 누리고 있었다(염수현 외, 2008). 이에 따라 케이블 사업자와 콘텐츠 사업자간 수직결합(vertical integration)이 활성화 되어 있었으며, 당시 미국 의회는 콘텐츠 사업자를 소유한 케이블 사업자가 콘텐츠를 다른 경쟁 유료방송사업자에 공급하지 않는 것에 대해 크게 우려하고 있었다(Los Angeles Times, 2012. 9. 14).

이에 따라 미국 의회는 신규진입 유료방송 사업자들도 케이블 계열 콘텐츠 사업자가 제공하는 콘텐츠를 소비자에게 전송할 수 있어야 한다고 판단하였다(FCC, 2012. 3. 20). 이에 미국 의회는 ‘케이블 TV 소비자 보호 및 경쟁법(Cable Television Consumer Protection and Competition Act)’을 통과시켰으며, FCC는 그 구체적 내용을 담은 Communication Act의 Section 628 및 47 C.F.R. Part 76의 subpart O (Competitive Access to Cable Programming) Section 76.1000부터 76.1010까지를 채택하였다. PAR은 당시 만들어진 subpart O의 주요 내용을 통칭한 것으로(염수현 외, 2008), 핵심적인 사항은 47 C.F.R. Section 76.1001(Unfair practices generally)과 76.1002(Specific unfair practices prohibited) 등에 명시되어 있다.

이러한 과정을 거쳐 도입된 PAR은 유료방송 콘텐츠 판매시장을 성장시키고 공정 경쟁을 활성화하기 위해 시장봉쇄행위를 법적으로 사전에 제한해야 한다는 논리를 담고 있었다(염수현 외, 2008). 실제 Communication Act Section 628(a)에 명시된 본 조항의 목적은 첫째, 유료방송 시장에서의 경쟁과 다양성을 증진시켜 공공의 이익 및 수요를 증진하고, 둘째, 프로그램을 수신할 수 없는 지역 주민에게 위성 케이블 및 위성방송 프로그램의 이용 기회를 증진시키며, 셋째, ‘커뮤니케이션 기술의 발전을 촉진하기 위함’¹⁾으로 나타나 있다. 그리고 PAR은 도입취지에 부합하여 미국 케이블과 경

1) Communication Act Section 628(a) PURPOSE

쟁하는 유료방송 사업자의 성장에 주요한 역할을 한 것으로 평가된다(Los Angeles Times, 2012. 9. 14).

앞에서 언급한 것처럼 PAR은 명시한 목적을 달성하였을 경우 소멸되도록 한 일몰 규정으로,²⁾ FCC는 이미 2002년과 2007년 두차례 연장 결정을 내렸으며, 2012년 10월에 PAR을 유지해야 하는지에 대해 세 번째로 판단해야 했다. 이를 위해 FCC는 2012년 PAR이 여전히 필요한지에 대해 분석하였다.

(2) 분석기준

2007년에 FCC는 만약 PAR이 소멸했을 경우 케이블 사업자와 케이블 계열 콘텐츠 사업자들이 배타적 계약(exclusive contract)을 통해 유료방송 시장에서의 경쟁과 다양성에 악영향을 끼칠 동기(incentive)와 영향력(ability)이 있는지를 분석기준으로 이미 사용한 바 있다. 그리고 2012년에도 FCC는 동일한 분석기준을 사용하여 PAR 유지 여부를 검토하였다.

1) 동기(incentive)

FCC가 검토한 첫 번째 분석기준은 케이블 사업자와 수직결합한 콘텐츠 사업자들이 배타적 계약을 통해 유료방송 콘텐츠 유통시장에 영향을 줄 동기가 존재하는지의 여부이다. 이를 검토하기 위해 FCC는 배타적 계약이 케이블 사업자와 콘텐츠 사업자

The purpose of this section is to promote the public interest, convenience, and necessity by increasing competition and diversity in the multichannel video programming market, to increase the availability of satellite cable programming and satellite broadcast programming to persons in rural and other areas not currently able to receive such programming, and to spur the development of communications technologies.

2) Communication Act Section 628(c)(5) SUNSET PROVISION

--The prohibition required by paragraph(2)(D) shall cease to be effective 10 years after the date of enactment of this section, unless the Commission finds, in a proceeding conducted during the last year of such 10-year period, that such prohibition continues to be necessary to preserve and protect competition and diversity in the distribution of video programming.

에게 경제적 이익을 가져다 줄 수 있는지를 검토하였다.

2007년 제2차 PAR 연장시, FCC는 케이블 계열 콘텐츠 사업자들이 케이블 사업자와 배타적 계약을 맺을 충분한 동기가 존재한다고 보았다. 케이블 사업자와 배타적 계약을 맺어 오직 그 케이블 사업자를 통해서만 특정 콘텐츠를 전송할 경우, 광고비나 채널 사용료(licensing fee)와 관련해서는 손해를 볼 수 있지만, 유료방송 시장에서 가입자를 증가시킴으로써 이를 상쇄할 수 있다고 판단했기 때문이다. 그리고 이를 뒷받침하듯 실제로 일부 케이블 계열의 콘텐츠 사업자들이 PAR의 적용을 받지 않는 지상파를 통해 전송되는 채널을 지상파 네트워크에서 제외한 경우가 있었다(FCC, 2012. 10. 5).

FCC는 배타적 계약의 동기가 여전히 존재하는지에 대해 검토하기 위해 전국적 및 지역적 케이블 사업자의 시장 현황에 대해서 검토하였다. 유료방송 시장 내에서 케이블 사업자의 점유율이 여전히 높다면, 배타적 콘텐츠 계약의 동기 역시 높다고 볼 수 있기 때문이다. 그런데 FCC는 2012년도 케이블 사업자의 전국적 점유율이 과거에 비해 낮아졌음을 확인하였다. <표 1>에 의하면 전국적으로 전체 유료방송 시장에서 케이블 가입자의 비중은 57.4%로, 이는 PAR이 처음 만들어졌을 당시의 95%는 물론이고, 5년 전 PAR에 대한 2차 연장 결정을 내렸을 때보다도 훨씬 감소한 수치이다 (FCC, 2012. 10. 5).

<표 1> 미국 유료방송 시장에서의 케이블 사업자의 점유율 추이

	PAR 제정 시점 (1992년)	1차 연장 시점 (2002년)	2차 연장 시점 (2007년)	2012년
케이블 가입자 수	5,790만	6,898만	6,540만	5,720만
가입자 수 기준 유료방송 시장 케이블 점유율	약 95%	78.11%	67%	57.4%

자료: FCC(2012. 10. 5)

따라서 FCC는 전국적인 유료방송시장에서 케이블 사업자와 유료방송 콘텐츠 사업자간 배타적 계약을 맺을 동기가 2007년에 비해 훨씬 감소하였다고 결론내렸다.

그런데 지역별로 살펴보면 상황은 달라진다. FCC는 이미 2002년에 배타적 거래를 통해 수익을 내려면, 특정 시장구역(Designated Market Areas, 이하 DMA)에서의 케이블 사업자가 78% 이상의 점유율 차지해야 한다고 결론내린 바 있다. 그리고 FCC는 2012년에도 상당수의 DMA에서 케이블 사업자가 78% 이상을 점유하고 있는 것으로 파악하였다. 따라서 FCC는 특정 DMA에서 케이블 사업자들이 자사 계열 콘텐츠를 다른 경쟁자들에게 제공하지 않을 충분한 동기가 존재한다고 판단하였다.

이러한 혼재된(mixed picture) 미국 유료방송시장의 현황(즉, 케이블 사업자의 전국적 시장점유율은 감소하였으나, 여전히 특정 지역에서의 점유율은 높은 상황)을 바탕으로, FCC는 케이블 사업자와 계열 콘텐츠 사업자간 사전적(preemptive)이고 포괄적으로(broad) 배타적 계약을 제한하는 PAR을 유지하기 보다는, Communication Act Section 628에 근거한 사안별(case-by-case) 규제로 전환하는 것이 보다 구체적이고 적절한 규제방식이라고 결론내렸다.

2) 영향력(ability)

FCC가 검토한 두 번째 분석기준은 케이블 사업자와 케이블 계열 콘텐츠 사업자가 유료방송 시장에서의 경쟁과 다양성에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 영향력을 가지고 있는가에 관한 것이다. 이를 위해 FCC는 2007년 ‘케이블 계열 콘텐츠 사업자의 대체가능성의 여부’와 ‘케이블 계열 유료방송 콘텐츠의 확보가 유료방송 사업자 간의 공정경쟁에 필수적인지의 여부’를 기준으로 검토하였다. 이를 기준으로 2007년 제2차 PAR 연장 시 FCC는 ‘케이블 계열 유료방송 콘텐츠의 대체재가 존재하지 않으며, PAR이 폐지되면 유료방송 사업자간 공정 경쟁이 유지되기 어렵다’고 결론 내린바 있다. 하지만 2012년에 FCC는 상반된 결론을 내린다. 먼저, FCC는 수치상으로 케이블 계열 콘텐츠 사업자의 영향력이 줄어들었다고 판단하였다. <표 2>부터 <표 4>까지의 자료에서 확인할 수 있듯이, 가입자 수 기준 상위 유료방송 20개 채널 중 케이블 제휴

콘텐츠 사업자의 숫자는 2007년 6개에서 2012년 3개(PAR 일몰 여부와 관련 없는 Comcast 계열 제외)로 줄어들었으며, 주 시청시간대의 시청률 기준으로 상위 20개 채널의 개수 역시 6개에서 2개로 줄어들었다.

〈표 2〉 미국 유료방송 시장에서의 케이블 제휴 콘텐츠 사업자 추이

	PAR 제정 시점 (1992년)	1차 연장 시점 (2002년)	2차 연장 시점 (2007년)	2012년
가입자 수 기준 상위 20개 채널 중 케이블 제휴 채널의 개수	10(상위 25개 중)	9	6	3(PAR 철폐에 제한받지 않는 Comcast 계열 제외)
주 시청시간대(prime time) 시청점유율 기준 상위 20개 채널 중 케이블 제휴 채널의 개수	12(상위 15개 중)	7	7	1(PAR 철폐에 제한받지 않는 Comcast 계열 제외)

자료: FCC(2012. 10. 5)

〈표 3〉 가입자 수 기준 미국 콘텐츠 네트워크 순위

순위	Network	가입자 수 (백만)		소유주	PAR종료 영향여부
		2011년	2012년		
1	Discovery Channel	100.4	101.5	Discovery	○(Bright House)
2	USA	100.0	101.2	Comcast/NBCU	X(Comcast/NBCU 규제 적용)
3	Food Network	100.1	101.0	Scripps	X
4	The Weather Channel	100.6	100.7	Comcast/NBCU	○(Comcast/NBCU 규제 미적용)
5	TNT	99.9	100.7	Time Warner	X
6	Cartoon Network	99.3	100.2	Viacom	X
7	CNN	101.0	100.2	Time Warner	X
8	HLN	98.9	100.2	Time Warner	X
9	C-SPAN	99.3	100.1	C-SPAN	X
10	TLC	99.3	100.1	Discovery	○(Bright House)

순위	Network	가입자 수 (백만)		소유주	PAR종료 영향여부
		2011년	2012년		
11	HGTV	99.4	100.0	Scripps	X
12	Lifetime Television	99.5	100.0	A&E(Disney/Hearst)	X
13	Syfy	98.7	99.9	Comcast/NBCU	X(Comcast/NBCU 규제 적용)
14	A&E	99.7	99.6	A&E(Disney/Hearst)	X
15	Disney Channel	99.4	99.3	Disney	X
16	History	98.8	99.2	A&E(Disney/Hearst)	X
17	TBS	98.1	99.2	Time Warner	X
18	CNBC	98.1	98.9	Comcast/NBCU	X(Comcast/NBCU 규제 적용)
19	Nickelodeon/Nick At Nite/Nick Mom	100.2	98.9	Viacom	X
20	E! Entertainment Television	98.1	98.8	Comcast/NBCU	X(Comcast/NBCU 규제 적용)

자료: FCC(2012. 10. 5)와 SNL 자료를 바탕으로 재구성

<표 4> 시청점유율 기준 미국 콘텐츠 네트워크 순위

순위	Network	시청점유율 (%)		소유주	PAR종료 영향여부
		2010년	2011년		
1	USA	2.15	2.15	Comcast/NBCU	X(Comcast/NBCU 규제 적용)
2	ESPN	1.69	1.84	Disney	X
3	Disney Channel	1.83	1.83	Disney	X
4	TNT	1.51	1.49	Time Warner	X
5	FOX News	1.45	1.37	Fox	X
6	Nickelodeon/Nick At Nite/Nick Mom	1.54	1.35	Viacom	X
7	History	1.06	1.25	A&E(Disney/Hearst)	X
8	Discovery en Español	0.94	1.15	Discovery	○(Bright House)
9	Syfy	1.23	1.09	Comcast/NBCU	X(Comcast/NBCU 규제 적용)

순위	Network	시청점유율 (%)		소유주	PAR종료 영향여부
		2010년	2011년		
10	TBS	1.19	1.07	Time Warner	X
11	A&E	1.00	1.04	A&E(Disney/Hearst)	X
12	Cartoon Network	0.94	1.01	Viacom	X
13	FX Network	0.85	0.97	Fox	X
14	ABC Family Channel	0.92	0.92	Disney	X
15	HGTV	0.91	0.87	Scripps	X
16	Discovery Channel	0.80	0.80	Discovery	○(Bright House)
17	Food Network	0.76	0.78	Scripps	X
18	MTV	0.67	0.77	Viacom	X
19	Lifetime Television	0.79	0.75	A&E(Disney/Hearst)	X
20	truTV	0.78	0.75	Time Warner	X

자료: FCC(2012. 10. 5)와 SNL 자료를 바탕으로 재구성

이러한 자료를 통해 FCC는 케이블 계열 콘텐츠 사업자의 영향력이 지속적으로 감소하였으며, 이에 따라 포괄적이고 사전적 규제인 PAR 보다는 개별 배타적 계약에 대한 사안적 규제가 채택하는 것이 필요하다고 분석하였다(FCC, 2012. 10. 5).

이를 종합하면, 2012년도의 미국 유료방송시장의 현황을 분석해 본 결과, 비록 현재에도 여전히 케이블 사업자와 계열 콘텐츠 사업자가 배타적 계약을 맺고 공정경쟁과 다양성을 훼손시킬 ‘동기’와 ‘영향력’을 여전히 보유하고는 있지만 그 크기는 2007년에 비해 크게 낮아졌으며, 따라서 FCC는 ‘방송 콘텐츠 유통에서 경쟁과 다양성을 보존하기 위해서 배타적 계약 사전 금지 조항보다는 개별 행위에 대한 사안별 규제가 적절하다’는 결론을 내린다(FCC, 2012. 10. 5).

3. PAR 종료와 FCC의 콘텐츠 유통 규제방안

(1) PAR 종료의 우려에 대한 반박

FCC는 이해관계자와 소비자들의 의견청취 과정을 통해 PAR 종료로 인해 발생할 수 있는 문제점에 대해 검토하였다. 이에 대해 FCC는 4가지의 근거를 들어, PAR 종료로 발생할 수 있는 경쟁과 소비자 이익에 대한 부정적 영향이 크지 않을 것이라고 주장하였다.

첫째, 케이블 제휴 콘텐츠 사업자의 30% 정도가 2018년 1월까지 ‘Comcast/NBCU Order’의 적용을 받는다는 점이다. 2011년 1월 Comcast의 NBCU 인수 승신 시, FCC는 승인조건 중의 하나로 2018년 1월까지 Comcast와 NBCU의 콘텐츠를 Comcast 경쟁 유료방송 사업자에게도 제공할 것을 명시하였다. 이에 따라, Comcast/NBCU는 2012년 10월 PAR의 종료 여부와 관계없이, 2018년 1월까지 자신들이 보유한 콘텐츠 네트워크들을 다른 사업자에게 제공해야 한다.

둘째, 기존 콘텐츠 사업자와 케이블 사업자 간 계약의 효력이 당분간은 유지된다는 점이다. 2012년 10월 전에 콘텐츠 사업자들과 케이블 사업자 간에 맺은 계약은 PAR의 종료 여부와 관계없이 해당 계약기간까지 여전히 유효하다. 이는 배타적 콘텐츠 계약이 시작되는 시기를 지연시키고, 이로 인해 발생할 수 있는 소비자 피해를 최소화할 수 있다.

셋째, Communication Act에 배타적 계약을 금지하는 규정이 존재한다는 점이다. 47 C.F.R. Section 76.1001~76.1002에 명시되어 있는 PAR의 규정이 효력을 잃는다 하더라도, 콘텐츠 사업자와 케이블 사업자 간의 반경쟁적인 행위를 금지하는 규정이 Communication Act 628(b)³⁾뿐만 아니라, 628(c)(2)(A) 및 628(c)(2)(B)⁴⁾에 존재한

3) Communication Act Section 628(b) PROHIBITION

It shall be unlawful for a cable operator, a satellite cable programming vendor in which a cable operator has an attributable interest, or a satellite broadcast programming vendor to engage in unfair methods of competition or unfair or deceptive acts or practices, the purpose

다. 이를 통해 FCC는 향후 콘텐츠 시장에서 공정경쟁을 악화시키는 행위에 대한 사안별 규제가 가능하다.

넷째, FCC는 앞으로도 지속적으로 영상 콘텐츠 시장을 지속적으로 감시할 것이라는 점이다. 만약 케이블 사업자와 콘텐츠 사업자 간의 배타적 계약으로 인해 소비자들이 피해를 입거나 경쟁이 제한된다면, FCC는 Communication Act Section 628(b)에 근거한 새로운 Rule을 채택함으로써, 불공정행위를 바로잡을 수 있다.

or effect of which is to hinder significantly or to prevent any multichannel video programming distributor from providing satellite cable programming or satellite broadcast programming to subscribers or consumers.

4) Communication Act Section 628(c) REGULATIONS REQUIRED

(2) MINIMUM CONTENTS OF REGULATIONS.

The regulations to be promulgated under this section shall

- (A) establish effective safeguards to prevent a cable operator which has an attributable interest in a satellite cable programming vendor or a satellite broadcast programming vendor from unduly or improperly influencing the decision of such vendor to sell, or the prices, terms, and conditions of sale of, satellite cable programming or satellite broadcast programming to any unaffiliated multichannel video programming distributor;
- (B) prohibit discrimination by a satellite cable programming vendor in which a cable operator has an attributable interest or by a satellite broadcast programming vendor in the prices, terms, and conditions of sale or delivery of satellite cable programming or satellite broadcast programming among or between cable systems, cable operators, or other multichannel video programming distributors, or their agents or buying groups; except that such a satellite cable programming vendor in which a cable operator has an attributable interest or such a satellite broadcast programming vendor shall not be prohibited from--
 - (i) imposing reasonable requirements for creditworthiness, offering of service, and financial stability and standards regarding character and technical quality;
 - (ii) establishing different prices, terms, and conditions to take into account actual and reasonable differences in the cost of creation, sale, delivery, or transmission of satellite cable programming or satellite broadcast programming;
 - (iii) establishing different prices, terms, and conditions which take into account economies of scale, cost savings, or other direct and legitimate economic benefits reasonably attributable to the number of subscribers served by the distributor; or
 - (iv) entering into an exclusive contract that is permitted under subparagraph(D);

(2) PAR 종료 후 콘텐츠 유통 규제 방안

FCC는 PAR을 연장하지 않을 경우, 케이블 사업자와 콘텐츠 사업자 간의 배타적 계약으로 불공정경쟁이 발생하고 그로 인해 소비자의 이익이 침해될 가능성이 있음을 인정하였다(FCC, 2012. 10. 5). FCC는 이에 대해 Communication Act Section 628(b), 628(c)(1), 628(d)를 근거로 다른 유료방송 사업자에 콘텐츠를 제공하지 않는 ‘불공정 행위(unfair act)’에 대해 법적으로 개입할 권한이 있음을 밝히고 있다. 또한 FCC는 Section 628(c)(2)(B)에 근거하여, 유료방송 사업자가 가격, 기간, 계약조건을 차별하는 것을 금지할 권한과 Section 628(c)(2)(A)에 근거하여 계열 콘텐츠 사업자에 배타적 계약을 맺게끔 부적절한 영향을 주는 것을 금지할 권한을 가지고 있기 때문에, 이러한 법적 근거들을 바탕으로 한 사안별 규제를 적용할 것이라는 점을 밝히고 있다(FCC, 2012. 10. 5).

4. 결 어

지금까지 살펴본 것처럼 FCC는 콘텐츠 유통 시장에서의 배타적 계약을 금지하는 사전규제가 2012년 미국 유료방송시장에 더 이상 적절하지 않기 때문에, PAR을 연장하지 않고 Communication Act에 근거한 사안별 규제로 전환하기로 하였다. 그 결과 FCC는 사업구역 내에서 콘텐츠 배타적 계약을 금지한 47 C.F.R. Section 76.1002(c)(2)⁵⁾와 일몰규정인 Section 76.1002(c)(6)⁶⁾을 삭제하였으며, 위원회 사전 승인을 요구하였던

5) 47 C.F.R. Section 76.1002(c)(2) Served areas.

No cable operator shall enter into any exclusive contracts, or engage in any practice, activity or arrangement tantamount to an exclusive contract, for satellite cable programming or satellite broadcast programming with a satellite cable programming vendor in which a cable operator has an attributable interest or a satellite broadcast programming vendor in which a cable operator has an attributable interest, with respect to areas served by a cable operator, unless the Commission determines in accordance with paragraph(c)(4) of this section that such contract, practice, activity or arrangement is in the public interest.

Section 76.1002(c)(5) 등의 내용을 수정하였다.

참고문헌

- 염수현 외 (2008), 『방송통신 콘텐츠 동등접근 규제 연구』, 정책연구 08-41, 정보통신정책연구원.
- 《Arnold & Porter》 (2012. 4). “FCC Publishes Rulemaking on Program Access Rules”.
- FCC (2012. 3. 20). “Notice of proposed rulemaking”, FCC 12-30.
- ____ (2012. 10. 5). “Report and Order”, FCC 12-123.
- 《Los Angeles Times》 (2012. 9. 14). “FCC’s program access rules headed toward extinction”.
- SNL (2012. 10. 5). “FCC ends program access rules, creates exception for RSNs”.

6) 47 C.F.R. Section 76.1002(c)(6) Sunset provision.

The prohibition of exclusive contracts set forth in paragraph(c)(2) of this section shall cease to be effective on October 5, 2012, unless the Commission finds, during a proceeding to be conducted during the year preceding such date, that said prohibition continues to be necessary to preserve and protect competition and diversity in the distribution of video programming.