

방송법·인터넷방송법 금지행위 및 방송분쟁조정 제도 개선 방안 연구

A study on amending prohibited acts of the broadcasting act and the internet multimedia broadcast services act and improving the broadcasting dispute conciliation system

2022. 12

연구기관 : 정보통신정책연구원

방통융합정책연구 KCC-2022-29

방송법·인터넷방송법 금지행위 및 방송분쟁조정 제도 개선 방안 연구

(A study on amending prohibited acts of the broadcasting act and the internet multimedia broadcast services act and improving the broadcasting dispute conciliation system)

강준석/황현정/권용재

2022. 12

연구기관 : 정보통신정책연구원



방송통신위원회

Korea Communications Commission

이 보고서는 2022년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며,
방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『방송법·인터넷방송법 금지행위 및 방송분쟁 조정 제도 개선 방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2022년 12월

연구기관: 정보통신정책연구원

총괄책임자: 강준석 연구위원

참여연구원: 황현정 부연구위원

권용재 전문연구원

목 차

요약문	ix
제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목표	1
1. 연구 배경	1
2. 연구의 목표	2
제2절 연구의 구성 및 범위	3
제2장 유료방송 시장의 경쟁 상황	4
제1절 유료방송 시장 현황	4
1. 유료방송 시장 가입자 및 매출액 현황	4
2. OTT 기반 미디어 성장	6
제2절 유료방송시장의 자원 배분 현황	8
1. 채널 및 프로그램 거래 현황	8
2. 자원 배분 현황	9
제3장 방송법 및 IPTV법 금지행위 규제 개선방안	12
제1절 방송법 및 IPTV법 내 금지행위 규제 내용	12
1. 현 금지행위 규제 현황	12
2. 채널 및 프로그램 거래 관련 금지행위 규정	15
3. 금지행위 관련 법률 집행 사례	22
제2절 채널 및 프로그램 거래 상 발생하는 금지행위 유형	27
1. 성실협상의무 위반	27
2. 거래 상 지위의 남용	30
3. 끼워 팔기	32

제3절 금지행위 규제의 개선 방안	33
1. 개선 방향	33
2. 금지행위 규제 개선안	38
제4장 방송분쟁조정제도 개선방안	42
제1절 방송분쟁조정제도의 현황	42
1. 방송분쟁조정제도 현황	42
2. 방송분쟁조정제도 특성	45
3. 방송분쟁조정제도 문제점	49
제2절 타 분쟁조정위원회 운영 규정 비교	51
1. 분쟁조정위원회 전문성 강화를 위한 참고 사례	51
2. 분쟁조정절차와 사후규제의 연계 강화를 위한 참고 사례	59
3. 방송분쟁조정위원회의 구성과 조직법적으로 유사한 참고 사례	60
제3절 방송분쟁조정제도 개선 방안	61
1. 전문성 강화	61
2. 사후규제와의 연계 강화	64
3. 분쟁조정안의 법적 효력 강화	65
4. 분쟁조정제도 접근성 강화	66
5. 방송분쟁조정위원회 구성과 운영에 대한 개선안	67
제5장 방송분쟁조정위원회 구성 및 운영에 대한 규칙 설계	69
제6장 결론	77
제1절 연구 결과 요약	77
제2절 연구의 기대효과	78
참고문헌	79
[부 록]	81

표 목 차

〈표 2-1〉 국내 유료방송 가입자 수 추이	5
〈표 2-2〉 국내 유료방송시장 방송사업 매출 규모 추이	5
〈표 2-3〉 유료방송사업자와 방송채널사용사업자의 수직결합과 시장점유율	6
〈표 2-4〉 유료방송사업자의 기본채널 수신료 매출 및 프로그램 사용료 지급 현황	10
〈표 3-1〉 방송법상 금지행위 조항	13
〈표 3-2〉 IPTV법상 금지행위 조항	14
〈표 3-3〉 우상호의원 대표 발의 IPTV법 일부개정안	34
〈표 3-4〉 IPTV법 금지행위 조항 개선안	38
〈표 3-5〉 방송법 시행령 별표 개선안-프로그램 및 채널 제공 관련 성실협상의무 위반 유형 추가	40
〈표 3-6〉 방송법 시행령 별표 개선안-수익배분관련 성실협상의무 위반 유형 추가	41
〈표 3-7〉 방송법 시행령 개선안	41
〈표 4-1〉 개인정보 분쟁조정위원회의 전문위원회 구성 근거 규정	53
〈표 4-2〉 개인정보 분쟁조정위원회의 사실조사방법 및 자문	53
〈표 4-3〉 콘텐츠 분쟁조정위원회의 전문위원 규정	54
〈표 4-4〉 콘텐츠 분쟁조정위원회의 사실조사방법 및 자문	54
〈표 4-5〉 소비자분쟁조정위원회의 전문위원회 규정	55
〈표 4-6〉 소비자분쟁조정위원회의 사실조사방법 및 자문	56
〈표 4-7〉 환경분쟁 원인별 전문가 구성: 9개 분야 65명	57
〈표 4-8〉 환경분쟁 피해유형별 전문가 구성: 8개 분야 70명	57
〈표 4-9〉 환경분쟁조정위원회의 전문가 규정	57

〈표 4-10〉 환경분쟁조정위원회의 전문가 활용 방식	58
〈표 4-11〉 공정거래법상 분쟁조정과 사후규제의 관계	59
〈표 4-12〉 개인정보분쟁조정위원회의 사무기구 조직과 기능	60
〈표 4-13〉 방송분쟁조정위원회 규칙 중 전문위원회 관련 사항	62
〈표 4-14〉 방송분쟁조정위원회 규칙 중 사무기구 설치 관련 사항	67
〈표 4-15〉 방송분쟁조정위원회 규칙 중 처리기한 관련 사항	68

그림 목 차

[그림 2-1] OTT 기반 미디어 이용률 추이	7
[그림 2-2] 유료방송의 VOD 매출액 추이	8
[그림 2-3] 유료방송사업자의 기본채널 프로그램 사용료 지급 비율 추이	11
[그림 4-1] 방송분쟁조정 절차	45

요 약 문

1. 제 목

방송법·인터넷방송법 금지행위 및 방송분쟁조정 제도 개선 방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

유료방송의 시장 환경 변화에 따라 방송사업자 간의 경쟁의 양상이 달라지고 있다. 유료방송 시장의 성장이 둔화되고, IPTV 중심의 재편되는 가운데, 콘텐츠 확보의 중요성이 증대되며 유료방송 플랫폼 사업자와 채널 사용 사업자 및 콘텐츠 사업자 간의 역학관계의 변화가 관찰되고 있다. 그 과정에서 사업자간 새로운 형태의 분쟁이 발생하고 하고 있으며, 불공정행위의 가능성도 높아지고 있다. 방송사업자 사이에서 발생하는 이러한 분쟁은 자칫 방송시장의 공정한 경쟁을 위협하기도 하고, 나아가 시청자의 이익을 침해하기도 한다.

이 연구는 방송시장 내의 공정경쟁과 시청자의 권익을 보호하기 위해 운영되는 금지행위 규제와 방송분쟁조정제도가 변화한 방송시장에서 발생하는 분쟁들에 적절하게 대응할 수 있도록 개선하는 데 그 목적을 두고 있다. 새롭게 등장한 불공정행위들을 금지행위 유형으로 추가해 규제할 수 있는지를 검토하고, 방송분쟁조정제도의 실효성 강화 방안을 제안하는 것을 목표로 한다.

3. 연구의 구성 및 범위

제1장에서는 연구의 배경과 목표에 대해 기술한다. 제2장에서는 현 유료방송 시장의 경쟁 상황에 대해 정리한다. 유료방송 시장의 환경과 사업자 간의 경쟁이 어떻게 변화해 왔는지 살펴보고, 현 금지행위 규제와 방송분쟁조정제도의 개선이 필요한 배경에 대해 논의

한다. 제3장에서는 방송법 및 IPTV법 금지행위 규제의 개선방안을 제안한다. 방송사업자들의 의견 청취 결과를 바탕으로 발생 빈도가 증가하고 있는 불공정거래 행위에 대해 살펴보고, 이를 바탕으로 금지행위 규제 개선안을 제안한다. 제4장에서는 방송분쟁조정제도를 개선할 수 있는 여러 방안을 제시한다. 현재 방송분쟁조정제도의 내용을 살펴보고, 다른 분야의 분쟁조정위원회 운영 규정과의 비교를 통해 방송분쟁조정제도의 실효성을 제고할 수 있는 개선안을 제안한다. 제5장에서는 방송분쟁조정위원회 구성 및 운영에 대한 규칙을 설계해 제안한다. 제6장 결론에서는 진행된 연구의 내용을 요약하고, 연구 결과가 가지는 함의와 기대효과에 대해 논의한다.

4. 연구 내용 및 결과

이 연구는 금지행위 규제를 개선하기 위해, 현 방송법과 IPTV법 내 금지행위에 규제를 검토하고, 방송사업자들의 의견을 수렴해 금지행위 세부 유형을 확대 및 구체화하고자 했다. 방송사업자들의 의견을 수렴한 결과 채널 및 프로그램 계약을 위해 실시하는 협상의 개시를 거부하거나 협상을 지연하는 등의 불성실하게 임하는 행위, 수익배분에 기준이 되는 자료의 제공을 거부하거나 불완전 자료를 제공하는 행위, 끼워팔기 등의 불공정행위가 발생하고 있음을 알 수 있었다. 이 연구는 위의 행위들을 현행 방송법과 IPTV법 시행령의 금지행위 조항의 별표에 금지행위의 세부유형으로 추가할 것을 제안했다. 이와 더불어 시장의 사업자들과 정책 입안자들이 꾸준히 제기해 온 문제인 방송법과 IPTV법 내 금지행위 규제의 비대칭성을 해소하고 형평성 있는 규제를 하기 위해 IPTV법 금지행위의 규제대상에 콘텐츠 사업자를 추가하는 개정안 제시했다.

다음으로 방송분쟁조정제도의 구성을 검토하고, 실효성을 높이기 위한 방안을 고찰했다. 방송사업자들의 의견 수렴을 통해 방송분쟁조정위원회의 전문성 제고와 금지행위 규제와의 연계 강화, 법적 효력의 강화, 접근성 강화 등이 방송분쟁조정제도의 실효성을 높이는 데 필요하다는 결론을 내렸다. 다른 분야의 분쟁조정제도의 운영 규칙들을 검토하며, 방송분쟁조정제도의 실효성을 높일 수 있는 구체적인 방안에 대해 논의했다. 또, 이 내용을 바탕으로 현재 부재한 방송분쟁조정위원회의 구성 및 운영에 대한 규칙을 설계하고 제안했다.

5. 정책적 활용 내용

이 연구가 제안하는 바는 현재의 제도가 미처 규제하지 못하는 불공정행위들이 일어나지 못하도록 예방하면서도 동시에, 시장에 참여하고 있는 사업자들이 자율적으로 분쟁을 해결할 수 있도록 돕는 정책을 수립하는데 도움이 될 것이라고 기대한다. 이 연구는 시장 참여자들이 현실에서 필요로 하는 정책을 입안할 수 있도록 사업자들이 실제로 겪는 고충과 그들의 다양한 의견을 수렴하고자 했다. 이러한 의견 수렴을 토대로 도출된 연구결과 는 실효성 있는 정책을 만드는 데 활용될 수 있을 것이다. 또한 이 연구가 담아낸 실제 사업자들의 목소리는 연구가 목표로 하는 정책 개선뿐만 아니라, 인접 분야의 정책들을 만드는 데도 참고자료로 활용될 수 있다.

6. 기대효과

이 연구의 결과는 방송 미디어 환경의 변화에 발맞춘 시의적절한 정책의 입안에 기여함으로써 시장에서 발생하는 사업자들의 불공정한 행위와 소모적인 분쟁을 줄여, 건강한 경쟁이 이루어지는 거래 생태계를 만드는 데 일조할 수 있을 것이다. 과도한 경쟁과 그에 따른 분쟁 등에 소비되는 불필요한 비용을 줄이고, 이 비용이 시청자의 이익을 증대하는 데 쓰이도록 유도하는 등 사업자들의 발전적 변화를 이끌어 낼 수 있기를 기대한다.

SUMMARY

1. Title

A study on amending prohibited acts of the broadcasting act and the internet multimedia broadcast services act and improving the broadcasting dispute conciliation system

2. Objective and Importance of Research

As the pay-TV market landscape changes, the competition between broadcasting companies is changing. While the growth of the pay-TV market has been slowing down, and IPTV companies have expanded their power over the market, content providers have become influential players as the importance of securing content is increasing. Thus, changes in the dynamics between platform operators and content providers are observed. Under this circumstance, new types of disputes among players are occurring, and the possibility of unfair acts is also increasing. Such disputes between broadcasting companies may threaten fair competition in the broadcasting market and infringe on viewers' interests.

This study aims to amend the regulation of prohibited acts and improve the broadcasting dispute conciliation system so that they can respond appropriately to current new disputes occurring in the changed broadcasting market. The study examines the necessity of new types of prohibited acts and suggests amendment of the prohibited act's regulation. In addition, the study attempts to explore measures to enhance the effectiveness of the broadcasting dispute conciliation system.

3. Contents and Scope of the Research

Chapter 1 describes the background and goals of the study. Chapter 2 summarizes the current pay-TV market situation. This chapter explores how the environment of the pay-TV market and competition between market players has changed and discusses the background of the need for amendment in the current regulations on prohibited acts and the broadcasting dispute conciliation system. Chapter 3 proposes a reformation to improve the regulation of prohibited acts under the Broadcasting Act and IPTV Act. Based on the results of listening to broadcasters' opinions, the study demonstrates that new types of unfair acts are pervasive. Based on this, this chapter proposes improvements to the prohibited acts. Chapter 4 suggests several measures to improve the broadcasting dispute conciliation system. We review the contents of the current broadcasting dispute conciliation system and suggest reformation that can enhance the effectiveness of the broadcasting dispute conciliation system through comparison with the operating regulations of the dispute conciliation committee in other fields. Chapter 5 suggests operation regulations for Broadcasting Dispute Conciliation Committee. In Chapter 6, the conclusion summarizes the contents of the study and discusses the implications and expected effects of the research results.

4. Research Results

In order to improve the regulation of prohibited acts, this study reviews the regulations on prohibited acts in the current Broadcasting Act and the IPTV Act. Then it attempts to expand and specify detailed types of prohibited acts by collecting opinions from broadcasting companies. As a result of collecting opinions, The most pervasive unfair acts are the violation of the principle of trust and good faith(i.e., refusing to initiate negotiations or delaying negotiations without appropriate reasons, refusing to provide data

that is the basis for profit distribution, or providing incomplete data), and tying sales. This study proposes adding the above acts as new types of prohibited acts to the Prohibited Acts on the current Broadcasting Act and the IPTV Act. In addition, to address the asymmetry of regulations of prohibited acts in the Broadcasting Act and the IPTV Act, which market operators and policymakers have consistently raised, the study suggests an amendment that adds content providers to the subject of prohibited acts regulation in the IPTV Act.

Next, the broadcasting dispute conciliation system is reviewed, and measures enhancing its effectiveness are considered. The effectiveness of the broadcasting dispute conciliation system could increase by developing the expertise of the Broadcasting Dispute Conciliation Committee, connecting with the regulation of prohibited acts, strengthening legal effectiveness, and improving accessibility. The operating regulations of the dispute conciliation system in other fields are reviewed, and specific measures to enhance the effectiveness of the broadcasting dispute resolution system are discussed. In addition, based on the results of chapter 4, it designs and proposes regulations for the composition and operation of the Broadcasting Dispute Mediation Committee.

5. Policy Suggestions for Practical Use

Suggestions of this study are expected to contribute to establishing policies that help companies in the broadcasting market to autonomously resolve disputes and prevent unfair practices that the current system cannot regulate. In the course of the research, this study tried to collect the difficulties that companies have experienced and their various opinions so that policymakers can devise policies responding to the market and companies' demands. The research results from considering the market demands can be used to create effective policies. In addition, the voices from current market players described in this study can be used as references not only for policy improvement

targeted by the study but also for other policies in adjacent fields.

6. Expectations

The results of this study can contribute to the formulation of timely policies in response to the changes in the media environment, thereby reducing unfair practices and wasteful disputes among broadcasting companies in the market and contributing to creating a healthy trading ecosystem. We hope it will lead to progressive changes for companies, such as reducing unnecessary costs on excessive competition and disputes and increasing investment in viewers' benefits.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Competition in Pay-TV Market

Chapter 3. Improvement of Regulation of Prohibited Acts on
Broadcasting Act and IPTV Act

Chapter 4. Improvement of Broadcasting Dispute Conciliation
System

Chapter 5. Suggestion of Regulation for Broadcasting Dispute
Conciliation Committee

Chapter 6. Conclusion

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목표

1. 연구 배경

유료방송 시장이 구축된 이래 방송사업자들은 더 많은 가입자, 더 많은 시청자를 확보해 이익을 극대화하기 위해 치열하게 경쟁해왔다. 유료방송 플랫폼 사업자들은 가능한 적은 비용으로 양질의 콘텐츠를 확보해 이익을 극대화하고자 하고, 방송채널사용사업자와 콘텐츠사업자들은 자신의 콘텐츠에 대해 더 대가를 받고자 한다. 매년 반복되는 이 갈등은 근래 유료시장의 성장 둔화와 OTT와 같은 새로운 영상콘텐츠 유통 플랫폼의 등장으로 그 양상이 변화하고 있다. 유료방송 가입자와 매출액 증가율이 둔화되고, 방송광고 매출이 감소세로 돌아서며 사업자간 경쟁은 더욱 첨예해지고 있다. 또한 OTT 등 새로운 영상콘텐츠 유통 플랫폼이 등장하며 양질의 콘텐츠 확보 경쟁이 심화되면서 방송사업자간 시장에서의 지위의 변화가 감지되고 있기도 하다. 방송사업자 간의 분쟁은 더욱 빈번히 일어나고, 그 양태도 달라지고 있다.

방송사업자 사이에서 발생하는 이러한 분쟁은 자칫 방송시장의 공정한 경쟁을 위협하기도 하고, 나아가 시청자의 이익을 침해하기도 한다. 방송시장에서의 공정경쟁과 방송의 이용자인 시청자의 이익을 보호하기 위해 정부는 금지행위 규제와 방송분쟁조정제도를 운영하고 있다. 그러나 이들 제도가 더욱 첨예해지고 있는 방송사업자간 갈등을 효과적으로 해결하지 못하고 있다. 이는 현재의 제도가 빠르게 변화한 방송시장의 모습을 반영하지 못하고 있는 데에서 그 원인을 찾을 수 있다.

방송시장과 시장 속에서 움직이는 사업자들의 행태는 제도가 도입되었을 시기와 비교해 상당히 달라졌다. 시장에서 활동하는 사업자들의 수가 늘어났고, 사업자들의 성격이 달라졌으며, 그에 따라 거래상 지위도 달라졌다. 시장의 한 축을 담당하는 이용자의 영상 콘텐츠 소비 패턴이 변화하며 콘텐츠의 유통구조가 또 변화하고 있고, 이는 또한 방송사업자

들의 지위와 행태에 영향을 미치고 있다. 이러한 변화는 기존 질서 하에서 발생하지 않았던 새로운 형태의 분쟁과 갈등을 야기하고 있다. 그러나 기존 질서 하에서 만들어진 제도와 규제는 새롭게 발생하고 있는 분쟁과 갈등에 효과적으로 대응하지 못하고 있다. 사업자들은 금지행위 규제의 빈틈을 악용해 공정하지 못한 거래를 하거나 시장의 질서를 어지럽히기도 하고, 시청자의 이익을 침해하기도 한다. 분쟁조정제도가 운영되고 있으나, 분쟁의 당사자 사업자들은 문제해결의 도구로 분쟁조정제도를 선호하지 않는다.

변화한 시장환경을 반영해 공정한 경쟁을 유도하고 시청자의 이익을 보호할 수 있도록 제도의 개선이 필요한 시점이다. 현재의 방송 채널 및 프로그램 거래 시장 내 갈등과 분쟁의 양태를 살펴보고, 현재 제도의 손이 닿지 않는 부분을 가려낼 필요가 있다. 새로운 환경에서 사업자 간 공정한 경쟁과 시청자의 이익을 보호할 수 있는 제도로 기능할 수 있도록 제도를 정비하고 개선해야 한다.

2. 연구의 목표

이 연구는 유료방송 시장의 변화와 함께 심화되고 있는 방송사업자간의 갈등을 효과적으로 해결하기 위해 방송법과 인터넷방송법(이하 IPTV법) 내 금지행위 규제와 방송분쟁조정제도를 개선하는 것을 목표로 한다. 그를 위해 먼저 성실협상의무 불이행, 자료제공 거부, 프로그램 끼워팔기 등 유료방송시장에서 채널계약 및 콘텐츠 공급과 관련하여 발생하는 불공정 거래행위를 조사하고 방송법과 IPTV법 및 시행령에 기재된 금지행위 세부 유형 확대에 대한 필요성을 검토하고자 한다. 이를 통해 방송법과 IPTV법 시행령 개정 방안을 제안하는 것이 첫 번째 목표이다. 다음으로, 방송분쟁조정제도의 실효성을 강화하기 위해 실효성 저하 요인을 분석하고, 실효성을 강화할 수 있도록 법령의 개정안을 마련하고자 한다. 마지막으로 방송분쟁조정제도와 관련해 현재 부재한 방송분쟁조정위원회 운영 및 시행 규칙을 마련하는 것이 이 연구의 목표이다.

제 2 절 연구의 구성 및 범위

이 연구는 서론과 결론을 포함하여 총 5장으로 구성되어 있다. 첫째 제1장에서는 연구의 배경과 목표에 대해 안내한다. 둘째, 제2장에서는 현 유료방송 시장의 경쟁 상황에 대해 정리한다. 유료방송 시장의 환경과 사업자 간의 경쟁이 어떻게 변화해 왔는지 살펴보고, 현 금지행위 규제와 방송분쟁조정제도의 개선이 필요한 상황에 대해 논의한다. 셋째, 제3장에서는 방송법 및 IPTV법 금지행위 규제의 개선방안을 제안한다. 방송사업자들의 의견 청취 결과를 바탕으로 발생 빈도가 증가하고 있는 불공정 거래 행위에 대해 살펴보고, 금지행위 유형의 확대 필요성에 대해 논의할 것이다. 넷째, 제4장에서는 방송분쟁조정제도를 개선할 수 있는 여러 방안을 제시한다. 현재 방송분쟁조정제도의 내용을 살펴보고, 다른 분야의 분쟁조정위원회 운영 규정을 비교하여 방송분쟁조정제도의 실효성을 제고할 수 있는 개선안을 제안한다. 다섯째, 제5장에서는 제4장의 내용을 기반으로 하여 방송분쟁조정위원회 구성 및 운영에 대한 규칙을 설계해 제안한다. 마지막으로 제6장 결론에서는 진행된 연구의 내용을 요약하고, 연구 결과가 가지는 함의와 기대효과에 대해 논의한다.

제 2 장 유료방송 시장의 경쟁 상황

제 1 절 유료방송 시장 현황

1. 유료방송 시장 가입자 및 매출액 현황

유료방송 시장은 2021년 12월 기준 2020년에 비해 가입자 수 규모와 방송사업매출액 모두 증가했다. 전체 가입자 수와 방송사업매출액이 매년 증가하고 있고, 2021년에는 방송사업매출액 7조 120억원을 달성하여 처음으로 7조원 이상의 시장규모를 형성했다. 그러나 그 성장의 속도가 둔화되고 있는 것이 관찰된다. 전년 대비 유료방송사의 가입자 수의 증가율은 2018년 3.5%, 2019년 3.2%, 2020년 2.9%에서 2021년 2.9%를 기록했고, 전년 대비 방송사업매출액의 증가율 또한 2018년 7.4%, 2019년 5.4%, 2020년 4.8%에서 2021년 3.7%로 점차 둔화되는 모습을 보이고 있다. 규모는 성장하고 있으나, 성장의 속도가 한층 느려진 모습이다.

또 가입자수와 매출액의 성장의 내면을 살펴보면 성장이 사업자 모두에게 동일하게 나타나지 않음을 알 수 있다. 유료방송의 가입자를 사업자군별로 나눠서 보면, IPTV는 가입자와 매출액 모두에서 지속적인 증가를 보이고 있으나, SO나 위성방송의 경우 가입자와 매출액 모두 계속해서 감소하고 있다. 유료방송의 시장의 양적 성장은 IPTV의 성장에 기인하고 있으며, 나머지 사업자들은 오히려 시장에서 그 지위가 축소되고 있다. 이 때문에 2021년 IPTV의 유료방송시장내 점유율은 가입자 기준 55.6%, 매출액 기준 66.1%에 이른다. 2017년에 만해도 가입자 규모에서 IPTV와 비슷한 점유율을 보였던 SO는 2021년 현재 IPTV의 3분 2수준의 가입자만을 확보하고 있으며, 매출액은 IPTV의 3분 1수준으로 떨어졌다. 위성방송의 가입자수와 매출액의 하락세는 SO보다 더 가파르며, 2021년에는 위성방송 가입자수가 299만 단자로 300만 이하로 그 규모가 감소했다.

〈표 2-1〉 국내 유료방송 가입자 수 추이

(단위: 천 단자, %)

구분		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	CAGR
SO	가입자 수	1,404	1,380	1,348	1,313	1,288	-2.1%
	점유율	44.4%	42.2%	39.9%	37.8%	36.0%	
IPTV	가입자 수	1,433	1,566	1,713	1,854	1,989	8.6%
	점유율	45.3%	47.8%	50.7%	53.3%	55.6%	
위성	가입자 수	325	326	317	308	299	-2.0%
	점유율	10.3%	10.0%	9.4%	8.9%	8.4%	
합계		3,161	3,272	3,377	3,475	3,577	3.1%

주: 가입자는 각 연도의 12월 말 기준(단자기준)

자료: 과학기술정보통신부·방송통신위원회, 연도별 「방송산업 실태조사 보고서」

〈표 2-2〉 국내 유료방송시장 방송사업 매출 규모 추이

(단위: 억 원)

구분		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	CAGR
SO	매출액	21,307	20,898	20,227	19,328	18,542	-3.4%
	점유율	37.8%	34.4%	31.5%	28.6%	26.4%	
IPTV	매출액	29,251	34,358	38,566	42,836	46,368	12.2%
	점유율	51.9%	56.5%	60.0%	63.5%	66.1%	
위성	매출액	5,754	5,551	5,485	5,328	5,210	-2.5%
	점유율	10.2%	9.1%	8.5%	7.9%	7.4%	
합계		56,312	60,808	64,279	67,492	70,120	5.6%

자료: 과학기술정보통신부·방송통신위원회, 연도별 「방송산업 실태조사 보고서」

유료방송 시장은 IPTV 중심으로 재편되고 있고, 그 집중도는 더욱 높아지고 있다. IPTV 3사가 IPTV 플랫폼뿐만 아니라 SO사업자, 방송채널사용사업자(이하 PP)와 수평수직 결합을 통해 시장에서 MSP의 로서 활동하고 있다는 점을 고려하면, 이들 3사의 집중도와 시장에서의 영향력은 더욱 크다고 할 수 있다. 실제로 2021년 유료방송(SO, IPTV, 위성방송) 사업자와 전체 PP의 방송사업매출(홈쇼핑 부문 제외)에서 KT계열의 방송사업자의 매출이 차지하는 비율은 25.0%, SK계열이 차지하는 비율은 17.8%, LGU+ 계열이 차지하는 비율은 17.4%로 3사 계열사의 매출액 합계가 전체의 60.1%를 차지한다. 이러한 구조는 채널 및 프로그램 거래 시장에서 일어나는 여러 경쟁의 양상을 바꾸고 있다. 이는 방송법이 금지행

위를 규제를 도입한 시점과 매우 다른 시장의 모습이다. 따라서 과거의 시장 경쟁 상황에 맞춘 규제를 현재의 변화한 시장에 적용할 때 틈이 나타날 수 있음을 인정해야 하고, 이를 보완한 여러 방안을 모색해야 한다.

〈표 2-3〉 유료방송사업자와 방송채널사용사업자의 수직결합과 시장점유율

구분	플랫폼 사업자 수			PP수	플랫폼 + PP 방송사업매출액 (단위: 억 원)	점유율
	SO수	IPTV수	위성 방송 수			
유료방송수직결합 사업자 전체	54	3	1	8	64,555	60.1%
KT 계열*	8	1	1	4	26,820	25.0%
SK 계열*	23	1	0	3	19,077	17.8%
LGU+ 계열*	23	1	0	1	18,659	17.4%
유료방송 플랫폼의 방송사업매출액 + PP방송사업매출액**					107,439	100%

주: 1) *KT계열: HCN(SO) + KT(IPTV) + KT스카이라이프(위성) + [더스카이케이, 미디어지니, 스카이라이프TV, KT알파(일반PP)](PP)

SK계열: SKB(SO) + SKB(IPTV) + [미디어S, SK스토아(DP), SK플래닛(DP)](PP)

LGU+계열: LG헬로비전(SO) + LGU+(IPTV) + 미디어로그(PP)

2) **유료방송 플랫폼의 방송사업매출액: 전체 SO, IPTV, 위성방송 사업자의 방송사업매출액 합계

PP방송사업매출액: 홈쇼핑PP와 데이터홈쇼핑을 제외한 전체 PP사업자의 방송사업매출액 합계

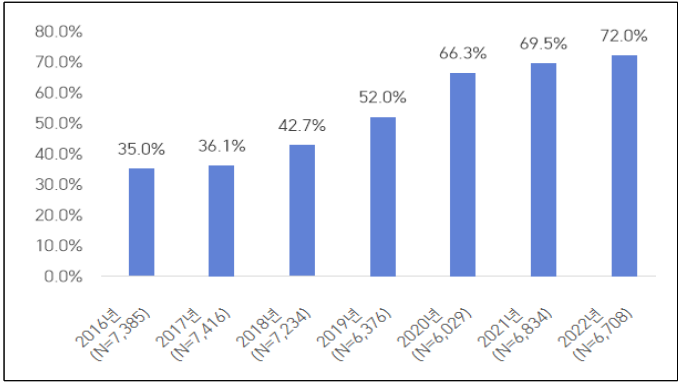
자료: 과학기술정보통신부·방송통신위원회(2022), 「2022 방송산업 실태조사 보고서」

2. OTT 기반 미디어 성장

유료방송 시장의 성장과 시장구조의 변화와 더불어 시장 내 사업자들의 경쟁에 영향을 미치는 다른 외부적 요소는 OTT기반의 새로운 영상 콘텐츠 시청 플랫폼의 성장이다. 2016년 넷플릭스가 한국 시장에서 서비스를 시작한 이래, OTT 사업자들은 적극적인 마케팅을 앞세워 이용자수와 콘텐츠 시청 시간을 늘리고 있다. 2021년에는 디즈니플러스와 애플TV가 한국 서비스를 시작했고, 이에 따라 한국 국산 OTT 서비스인 웨이브와 티빙도 적극적으로 가입자를 유치하고 있다. 2022년 8월 기준 넷플릭스 이용자 수는 1,214만 명에 이르

고, 이용자 수 2위인 웨이브는 432만 명, 3위인 티빙은 429만 명에 이른다.¹⁾ OTT 미디어 이용 경험률 역시 계속 증가하고 있다. 2016년 OTT 기반의 미디어를 이용해 본 사람은 35.0%에 불과했지만, 2022년에는 72.0%가 OTT 미디어를 이용해 본 적이 있다고 답했다. 영상콘텐츠의 소비와 유통의 새로운 채널이 등장했고, 그 성장세가 가파르다.

[그림 2-1] OTT 기반 미디어 이용률 추이

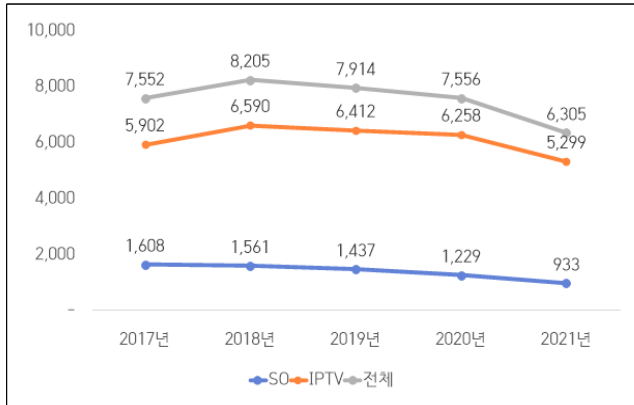


자료: 과학기술정보통신부·방송통신위원회, 연도별 「방송산업 실태 조사 보고서」

미국 등에서는 OTT 서비스 가입자의 증가와 더불어 유료방송 이용을 중단하는 코드커팅(code cutting) 현상²⁾이 일어나고 있으나, 한국에서는 유료방송가입자의 규모 및 매출은 여전히 증가하고 있어 아직 OTT 성장의 직접적인 영향은 관찰되지 않는다. 하지만, 유튜브를 비롯한 모바일 광고의 가파른 성장세와 IPTV를 제외한 유료방송 사업자의 가입자 및 매출 감소, VOD 매출 감소세 전환 등 OTT 기반 미디어의 성장은 점차적으로 유료방송 시장의 경쟁 구조에 영향을 미치고 있다.

1) 모바일인덱스(2022. 9), 모두의일상으로 자리잡은 OTT: '손안의 극장'으로 모인다 (https://miki.igaw.io/resource/public/insight-report/mobileindex_OTT_0916.pdf)
 2) 오수연(2021. 10. 15), [글로벌 OTT] 美 유료방송 코드커팅 심화...2025년 수익 29%↓, 「아주경제」

[그림 2-2] 유료방송의 VOD 매출액 추이
(단위: 억 원)



주: 위성방송의 NVOD 매출 제외
자료: 방송통신위원회(2022), 「2022 방송사업자 재산상황 공표집」

장기적으로 볼 때, 지속적으로 OTT 미디어가 성장한다면, 어떤 형태로든 유료방송 시장에 영향을 미칠 것으로 유추할 수 있다. 미국과 같이 유료방송 가입자의 이탈과 그로 인한 가입자 유지 경쟁, 매출 감소 등으로 인해 대가 산정의 갈등 심화 등을 예상해 볼 수 있다. 또 한편으로는 경쟁력 있는 콘텐츠 확보가 중요해지면서 콘텐츠 확보 경쟁이 심화될 수 있는 가능성이 있다. OTT 사업자와 유료방송 사업자간 콘텐츠 확보 경쟁으로 인해 프로그램의 가치가 상승한다면, 프로그램사용료의 인상 요구가 더 커질 수 있다. 이로 인해 경쟁력 있는 콘텐츠를 확보한 PP의 협상력이 상승할 수도 있다.

제 2 절 유료방송시장의 자원 배분 현황

1. 채널 및 프로그램 거래 현황

현재 유료방송 시장에서 플랫폼 사업자와 PP 사업자간의 채널 및 프로그램 계약은 지상파와 종합편성채널(이하 중편)을 제외하고, 매년 채널 평가를 진행하고 그 평가 결과와 협상을 통해 진행된다. 2022년 발표된 「유료방송시장 채널 계약 및 콘텐츠 공급 절차 등에 관한 가이드라인」에 따르면, 유료방송 플랫폼 사업자는 각 PP에게 직전 계약 만료 3개월

전 또는 채널 구성 관련 평가 개시 1개월 전 중 더 빠른 날까지 채널 평가에 필요한 자료 요구 양식을 발송해야 하고, 이 요구 자료 양식 발송 3개월 이전까지 PP의 채널평가 기준을 공개해야 한다. 이후, 플랫폼 사업자는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지의 기간 전체에 대해 각 채널을 평가하고 평가결과를 통보한다. 평가결과 통보 후 플랫폼 사업자는 대상 PP들이 충분한 소명할 수 있는 기회를 부여하고 이후, 결과를 확정된 후, 채널 계약을 체결하게 된다. 현재 가이드라인에서는 유료방송 채널 계약기간을 1년 이상으로 할 것과, 프로그램의 제공 전 계약이 완료될 것, 계약기간 만료 후 재계약을 체결하고자 할 경우 계약기간 만료 전일까지 재계약을 체결할 것 등을 원칙으로 명시하고 있다.

2. 자원 배분 현황

콘텐츠의 확보가 중요해지면, 유료방송 사업자들은 매년 PP에게 더 많은 프로그램 사용료를 지급하고 있는 것으로 보인다. 방송통신위원회가 발표한 2022년 방송사업자 재산상황 공표집에서 보면, 2021년 전체 유료방송 플랫폼 사업자들은 기본채널 프로그램 사용료로 9,757억원을 PP에게 지급했다. 이는 전년도 대비 9.8% 증가한 수치다. SO, IPTV, 위성방송 모두 기본채널 프로그램사용료 지출이 증가했다. 특히 IPTV의 경우 기본프로그램사용료가 2021년 전년대비 15.8% 증가했다(5,493억 원).

그러나 한편에서는 여전히 유료방송 플랫폼 사업자들이 콘텐츠에 대해 충분히 사용료를 지급하고 있지 않다고 주장하기도 한다. 프로그램사용료는 유료방송의 수신료의 35% 이하 수준이며, 프로그램사용료의 증가 수준이 유료방송 사업자들의 수신료 매출 증가폭에 미치지 못한다는 것이다. 실제로 2016년부터 2021년까지 유료방송 사업자들의 기본채널 수신료 매출은 연평균 7.2% 증가했으나, 기본채널 프로그램사용료 규모는 5.7% 성장에 그쳤다.

이 수치의 면면을 들여다보면, 유료방송 플랫폼 사업자 군별로 차이가 있다. SO와 위성방송의 경우, 기본채널 수신료 매출이 매년 감소하고 있었고, IPTV의 경우 수신료 매출이 지속적으로 성장했기 때문이다. 또, 유료방송 사업자가 지급한 기본채널 프로그램사용료가 기본채널 수신료 매출에서 차지하는 비율을 살펴보면, IPTV의 경우 2021년 기준 26.2% 수준이지만, SO는 66.1%, 위성방송은 34.1% 수준이다. 각 사업자군별로 프로그램의 대가 산정에 대해 다른 입장을 가질 수밖에 없는 이유가 여기에 있다. 같은 콘텐츠를 각기 다른

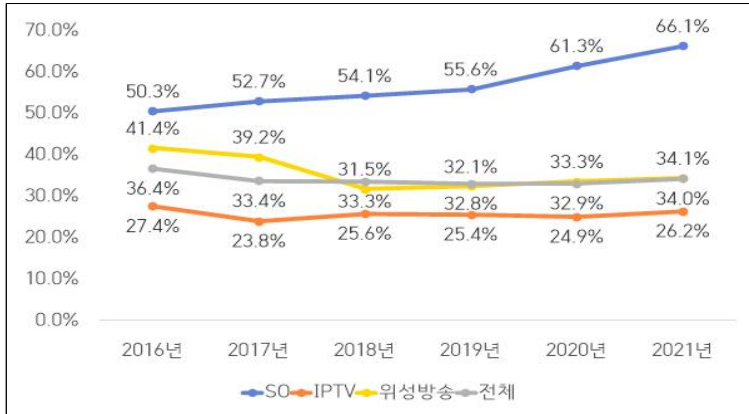
사업자에게 판매하는 PP 역시 협상에서 다른 입장과 기준을 마주하게 된다. 이러한 복잡한 시장의 사정이 갈등과 분쟁의 발단이 될 수 있다.

〈표 2-4〉 유료방송사업자의 기본채널 수신료 매출 및 프로그램 사용료 지급 현황
(단위: 억 원)

구분		2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	CAGR
SO	기본채널 수신료매출(A)	6,234	5,951	5,890	5,672	5,336	5,105	-3.9%
	기본채널 프로그램사용료(B)	3,138	3,138	3,186	3,154	3,269	3,374	1.4%
	비율(B/A)(%)	50.3%	52.7%	54.1%	55.6%	61.3%	66.1%	5.6%
IPTV	기본채널 수신료매출(A)	11,201	13,627	15,138	17,290	19,075	20,994	13.4%
	기본채널 프로그램사용료(B)	3,068	3,242	3,868	4,389	4,742	5,493	12.4%
	비율(B/A)(%)	27.4%	23.8%	25.6%	25.4%	24.9%	26.2%	-0.9%
위성 방송	기본채널 수신료매출(A)	2,893	2,842	2,752	2,660	2,624	2,614	-2.0%
	기본채널 프로그램사용료(B)	1,198	1,115	867	855	875	892	-5.7%
	비율(B/A)(%)	41.4%	39.2%	31.5%	32.1%	33.3%	34.1%	-3.8%
합계	기본채널 수신료매출(A)	20,328	22,420	23,780	25,622	27,035	28,713	7.2%
	기본채널 프로그램사용료(B)	7,403	7,495	7,922	8,399	8,886	9,757	5.7%
	비율(B/A)(%)	36.4%	33.4%	33.3%	32.8%	32.9%	34.0%	-1.4%

자료: 방송통신위원회(2022), 「2022 방송사업자 재산상황 공표집」

[그림 2-3] 유료방송사업자의 기본채널 프로그램 사용료 지급 비율 추이



자료: 방송통신위원회(2022), 「2022 방송사업자 재산상황 공표집」

제3장 방송법 및 IPTV법 금지행위 규제 개선방안

제1절 방송법 및 IPTV법 내 금지행위 규제 내용

1. 현 금지행위 규제 현황

가. 금지행위 규정

방송법상 금지행위 규정은 방송사업자 등이 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 일정한 유형의 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하는 행위를 금지하는 것을 내용으로 한다(방송법 제85조의2). 이에 대하여 인터넷멀티미디어 방송사업법(이하 'IPTV법')상 방송 금지행위 규정은 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자(이하 'IPTV 플랫폼 제공사업자')가 사업자간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 일정한 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하는 행위를 금지하는 것을 내용으로 한다(IPTV법 제17조).

나. 위법성 요건

금지행위의 위법성 요건은 '사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자(이용자)의 이익을 저해하거나 저해할 우려'로 명시되어 있다. 즉, 공정경쟁저해성과 시청자(이용자)이익저해성이라는 두 가지 병렬적인 요건으로 구성되어 있다. 이 두 요건을 통하여 금지행위는 방송 시장에서의 공정경쟁과 시청자(이용자) 이익을 보호하기 위한 목적으로 이를 저해하는 방송사업자 등 또는 IPTV 제공사업자의 행위를 사후적으로 규제하는 수단으로서의 지위를 갖게 된다.

'사업자 간' 공정한 경쟁이라고 할 때의 사업자는 해석상 방송사업자 또는 IPTV 제공사업자에 한정되지 않는다. 판례는 지상파방송사업자와 방송사업자가 아닌 OTT 사업자 간의 행위에도 금지행위 규정이 적용될 수 있다고 해석한다.³⁾

3) 서울남부지법 2015.10.16.자 2015카합 20163 결정.

다. 금지행위 유형

1) 방송법상 금지행위 유형

방송법상 금지행위의 실제법적 내용은 제85조의2 제1항에서 규정하고 있고, 해당 조항은 모두 8개의 호를 두고 있다. 제1호의 행위 유형은 채널의 제공 거부·중단·제한 행위, 프로그램의 제공 거부·중단·제한 행위, 다른 방송사업자등의 서비스 제공에 필수적인 설비 접근 거부·중단·제한 행위, 채널 편성 변경 행위의 4가지 세부 유형으로 나눌 수 있고, 제3호의 행위 유형은 다른 방송사업자등의 방송시청 방해 행위와 다른 방송사업자등의 서비스 제공 계약의 체결 방해 행위로 구성되어 있다. 제5호의 행위 유형은 이용약관을 위반한 방송서비스 제공 행위와 이용계약과 다른 이용요금 청구 행위로 나눌 수 있다. 따라서 방송법상 금지행위의 유형은 실제로 13개 유형으로 볼 수 있다.

방송법상 행위 유형은 대부분 방송사업자와 방송사업자 간 또는 방송사업자와 시청자 간의 행위를 대상으로 하나, 제7호는 홈쇼핑 전문 PP와 방송사업자가 아닌 납품업자 간의 행위에, 제8호는 방송사업자와 방송사업자가 아닌 방송프로그램에 출연하려는 사람 간의 행위를 대상으로 한다. 방송법상 금지행위는 방송통신위원회(이하 '방통위')의 시정조치(제2항) 및 과징금(제3항) 부과 대상이 된다.

〈표 3-1〉 방송법상 금지행위 조항

제85조의2(금지행위) ① 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 “방송사업자등”이라 한다)는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니 된다. <개정 2015. 3. 13., 2015. 12. 22.>

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

-
7. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 납품업자에 대하여 방송편성을 조건으로 상품판매방송의 일자, 시각, 분량 및 제작비용을 불공정하게 결정·취소 또는 변경하는 행위
 8. 방송사업자의 임직원 이외의 자의 요청에 의하여, 방송프로그램에 출연을 하려는 사람과 방송사업자 이외의 자 사이의 가치분 결정, 확정판결, 조정, 중재 등의 취지에 위반하여 방송프로그램 제작과 관계없는 사유로 방송프로그램에 출연을 하려는 사람을 출연하지 못하게 하는 행위
-

2) IPTV법상 금지행위 유형

IPTV법상 금지행위 규제는 IPTV 제공사업자에게 적용되는 금지행위 규제(제17조)와 IPTV 콘텐츠 사업자에게 적용되는 콘텐츠 동등 접근 규제(제20조)로 구분할 수 있다. IPTV 제공사업자에게 적용되는 금지행위 규제는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 일정한 행위를 하거나, 제 3자로 하여금 하게 하는 행위를 금지하는 것으로, 해당 금지행위를 범한 사업자는 방통위의 시정조치(제26조 제4항) 및 과징금(제17조 제2항) 부과 대상이 된다. 제20조 IPTV 콘텐츠 사업자에게 적용되는 콘텐츠 동등접근 규제는 주요 방송프로그램을 대상으로 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공할 의무를 부과하고 주요 방송프로그램의 계약 행위 등에 있어 시청자의 이익 및 공정거래질서를 저해하는 행위 금지를 금지하고 있다. 이 행위를 한 사업자는 과학기술정보통신부(이하, '과학기술부')장관의 시정조치 부과 대상이 된다. 이 규정은 프로그램 접근에 대해 차별을 금지하는 성격을 갖고 있으나, 규제 대상이 되는 주요 프로그램이 무엇인지 지정하지 않아 사문화된 상태이다.

〈표 3-2〉 IPTV법상 금지행위 조항

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

1. 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위
 2. 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하거나 이용약관과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위
 3. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 무단하게 이용하는 행위
-

-
4. 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위
 5. 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적절한 수익 배분을 거부하는 행위
 6. 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위
 7. 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위
-

제20조(콘텐츠 동등접근) ① 제18조 제2항에 따라 신고·등록하거나 승인을 받은 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자가 제공하는 방송프로그램을 과학기술정보통신부장관이 대통령령으로 정하는 기준에 따라 고시한 경우(이하 “주요방송프로그램”이라 한다) 일반 국민이 이를 시청할 수 있도록 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 하며 주요방송프로그램의 계약 행위 등에서 시청자의 이익 및 공정거래질서를 저해하여서는 아니 된다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26., 2020. 6. 9.>

② 과학기술정보통신부장관은 제1항의 주요방송프로그램을 고시하는 경우 문화체육관광부장관, 방송통신위원회, 방송사업자 및 시청자의 의견을 들어야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26., 2020. 6. 9.>

③ 과학기술정보통신부장관은 제1항을 위반한 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에 대하여 금지행위의 중지 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다. 이 경우 과학기술정보통신부장관은 시정조치를 명하기 전에 당사자에게 기간을 정하여 의견진술의 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하는 때에는 그러하지 아니한다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.>

2. 채널 및 프로그램 거래 관련 금지행위 규정

유료방송 채널 제공 거래에 적용될 수 있는 금지행위 규정은 방송관련법상 유료방송사업자가 채널 사용 사업자 또는 콘텐츠제공자(이하, PP)에게 행할 수 있는 금지행위 규정과 방송관련법상 PP가 유료방송 사업자에게 행할 수 있는 금지행위 규정으로 구분할 수 있다.

방송관련법상 유료방송 사업자가 PP에게 행하는 금지행위 규정은 방송법 제85조의2 제1항 제1호 ‘정당한 사유 없는 채널의 제공 거부·중단·제한 행위, 채널 편성 거부 행위’와 방송법 제85조의2 제1항 제2호의 ‘적정한 수익배분 거부·지연·제한 행위’, 그리고 IPTV법 제17조 제1항 제5호 ‘우월적 지위를 이용한 IPTV 콘텐츠사업자에 대한 부당한 계약 강요, 적정한 수익배분 거부 행위’ 규정이 있다.

방대로 방송관련법상에서 PP가 유료방송 사업자에게 행할 수 있는 금지행위 규정은 방

송법 제85조의2 제1항 제1호의 '정당한 사유 없는 프로그램의 제공 거부·중단·제한 행위'와 IPTV법 제20조 '콘텐츠 동등접근' 규정이다. 이 중 IPTV법 제20조의 규제는 금지행위 대상이 되는 주요 방송프로그램이 고시되지 않아 적용 여지가 없다.

한편 방통위의 방송분쟁조정 대상(방송법 제91조 제1항)에는 방송사업자(유료방송사업자 및 콘텐츠 제공자 포함), 외주제작사 상호 간, 방송프로그램, 채널 및 인터넷 멀티미디어 방송용 콘텐츠의 공급 및 수급과 관련된 분쟁이 포함되어 있다.

가. 채널 제공 거부·중단·제한 행위

이 행위는 방송사업자가 계약을 통해 그의 채널을 사용하는 사업을 행하는 방송채널사용사업자 또는 콘텐츠 제공 사업자, 즉 PP 등에게 채널의 제공을 거부, 중단 또는 제한하는 행위를 말한다. 행위 주체를 방송사업자로 규정하고 있지만, 일부 지상파이동멀티미디어방송의 경우를 제외하고는 지상파방송에서는 방송플랫폼사업자와 PP가 구분되는 사례가 거의 없기 때문에, 이 조항은 주로 유료 다채널 방송사업자와 PP와의 관계에서 적용된다.

이 조항에서 명시하는 '채널의 제공'은 방송플랫폼사업자가 PP 등에게 채널사용계약을 통해 채널을 제공하는 행위를 뜻한다. 채널은 '동일한 주파수 대역을 통해서 연속적인 흐름(지상파방송사업자, 위성방송사업자의 경우) 또는 정보체계(SO의 경우)의 형태로 제공되는 방송의 단위(방송법 제2조 제20호의 2)로 정의하므로, 채널 제공의 주체는 방송플랫폼사업자다. 이 조항은 제공을 거부, 중단 또는 제한하는 행위의 대상이 되는 채널의 범위는 제한하고 있지 않다.

제공의 거부·중단·제한 행위는 제공을 거부 또는 중단하는 행위와 제한하는 행위로 구분할 수 있다. 제공을 거부하거나 중단하는 것을 사실상 제공을 거절하는 행위를 포함한다. 제공을 제한하는 행위에는 제공을 하는 데 있어 불리한 거래조건을 부과하거나 제공하는 수량이나 내용을 제한하는 행위를 포함할 수 있다. 또, 제공의 거부·중단·제한 행위는 계약 체결 단계의 행위와 계약 체결 후 이행을 하지 않거나 계약 이후 제공 중인 채널이나 프로그램을 제공을 중단하거나 제한하는 등의 행위를 가리키는 계약 이행 단계에서의 행위로 구분할 수 있다.

채널 제공 거부·중단·제한 행위의 구체적인 유형을 방송법 시행령 별표에 명시하고 있다. 이를 살펴보면, 1) 제공을 거부 또는 중단하는 행위와 2) 제공을 위한 협의 또는 계약의 체결을 거부하는 행위 외에도 3) 제공하면서 제공과 관련하여 현저하게 불리한 거래 조

건을 제시하여 그 수량 또는 내용을 제한하는 행위를 열거하고 있다. 별표에서 명시한 3)의 행위 유형은 해석상 채널의 제공을 '제한'하는 행위의 구체적인 유형으로 포섭될 수 있을 것이다.

채널의 제공 거부·중단·제한 행위는 '정당한 사유가 없는 한' 위법한 행위로 간주하고, 금지행위로서 처벌을 받게 된다. 여기서 정당한 사유의 존재는 금지행위로 간주할 수 있는 행위를 한 유료방송 사업자가 주장 및 증명해야 한다. 다만, 어떠한 경우에 정당한 사유를 인정할 것인지에 대해서는 시행령에서 규정하고 있지 않아 해석에 맡겨져 있어 이 부분이 분쟁의 소지가 될 가능성이 있다.

IPTV법에서는 직접적으로 채널 제공 거부·중단·제한 행위를 금지행위로 명시하고 있지는 않다. 다만, 금지행위 5호에서 규정한 '우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적정한 수익 배분을 거부하는 행위'에 해당 행위가 일부 포함된다고 할 수 있다. 우월적 지위를 사용하여 콘텐츠 사업자에게 부당한 계약을 강요하는 것은 채널 제공을 거부·중단·제한 행위로 이어질 수 있다. 그러나 IPTV법은 채널의 제공보다는 그 전의 계약의 부분을 불공정한 행위로 지정하고 있다. 채널의 제공 거부·중단·제한이 이루어지기 전 부당한 계약을 강요하는 행위를 금지행위로 보는 것이다. 방송법과는 차이가 있는 부분이라 할 수 있다.

나. 프로그램 제공 거부·중단·제한 행위

이 행위는 방송프로그램을 판매 또는 공급하는 지위에 있는 방송사업자가 프로그램을 공급받는 지위에 있는 방송사업자에게 프로그램의 제공을 거부, 중단 또는 제한하는 행위를 가리킨다.

프로그램의 제공은 프로그램을 판매 또는 공급하는 것을 말하고, 이는 반드시 채널사용 계약에 의할 필요가 없기 때문에 프로그램 제공 주체는 유료방송의 PP 사업자뿐만 아니라 지상파방송사업자도 포함될 수 있다. 또 PP 역시 지상파방송사업자나 다른 PP로부터 방송 프로그램을 공급받을 수 있으므로, PP도 이 규정에 영향을 받을 수 있다. 이 규정이 말하는 공급받는 대상은 방송플랫폼사업자에 한정되지 않는다. 즉, 이 행위 유형은 PP 대 방송플랫폼사업자, 지상파방송사업자(중앙) 대 지상파방송사업자(지방), 지상파방송사업자 대 유료방송플랫폼 사업자, PP 대 PP 등 다양한 관계에서 성립할 수 있다.

주목할 점은 이 조항에서는 제공 거부·중단·제한 행위의 대상을 방송법상 정의된 ‘방송 프로그램’이 아닌 ‘프로그램’으로 규정하고 있다는 것이다. 방송법에서는 방송프로그램을 ‘방송의 편성 단위가 되는 방송 내용물을 말한다(제 2조 제 17호)’고 정의하고 있다. 프로그램은 방송프로그램을 포함하는 더 큰 개념임을 암시한다. 그러나 이 금지행위 규정에서 행위의 대상을 방송프로그램에 한정하지 않고 ‘프로그램’으로 명시함으로써 해당 조항의 적용을 현실적인 시장 및 거래 상황에 따라 탄력적으로 확대할 수 있다. 예컨대, VOD의 경우 방송의 편성 단위가 되지 않음으로 방송법 상 방송 프로그램의 정의에 포함하기 어렵지만, 지상파 방송이나 PP가 이미 방송에 편성했던 방송프로그램을 VOD로 제공하는 경우⁴⁾는 물론 방송에 편성된 적이 없던 프로그램을 VOD로 제공하는 경우도 이 조항이 말하는 ‘프로그램’에 포함된다고 해석할 여지가 있다.

제공을 거부, 중단 또는 제한하는 행위의 구체적인 유형은 채널 제공 거부·중단·제한 행위와 마찬가지로 시행령의 별표에서 다음과 같이 규정하고 있다. 1) 제공을 거부 또는 중단하는 행위, 2) 제공을 위한 협의 또는 계약의 체결을 거부하는 행위, 3) 제공하면서 제공과 관련해 현저히 불리한 거래조건을 제시하여 그 수량 또는 내용을 제한하는 행위를 포함한다. 시행령 규정은 ‘수량 또는 내용을 제한하는 행위’로 한정하고 있기 때문에, 프로그램 제공 사업자가 프로그램의 수량 또는 내용을 제한하지는 않지만 현저히 불리한 가격 기타 거래조건을 설정하거나 변경하는 행위 자체를 규율하지는 못한다.

프로그램 제공 거부·중단·제한 행위에서 규정하는 ‘프로그램’ 범위에는 제한이 없다. 여기에는 개별 방송프로그램뿐만 아니라 편성의 결과인 개별 방송프로그램의 총합⁵⁾도 포함된다. 예컨대, 지상파방송사업자가 개별 방송프로그램을 VOD로 제공하지 않는 행위나 자신이 보유한 채널을 통해 송신하는 개별 방송프로그램의 총합을 유료방송사업자의 채널을

4) 김태오·김호정(2015). 「방송법상 금지행위 규제의 법해석기준에 관한 연구」, 정보통신정책연구원.

5) 편성된 결과로서의 개별 방송프로그램의 총합이 하나의 채널을 구성한다는 점에서, 이를 채널로 부르기도 한다. 그러나 채널의 보유자는 유료방송 플랫폼사업자이고 PP 등은 그 채널을 사용하여 편성된 결과로서의 개별 방송프로그램 총합을 가입자에게 송신 또는 제공하는 관계에 있기 때문에, 엄밀히 말해 방송의 단위인 채널 그 자체와는 구분해야 한다.

통해 재송신하는 것을 거부하는 행위도 행위 요건에 해당한다.

형식적으로 프로그램 제공 거부·중단·제한 행위를 판단하는데 방송프로그램이 필수요 소적 성격을 가질 것이 요구되지는 않는다. 따라서 외형적으로는 프로그램의 제공을 거부 나 중단, 제한하는 행위가 인정되는 한 행위 요건은 성립하고, 해당 방송사업자가 정당한 사유가 있음을 입증하지 않는 한 위법한 행위로 인정되는 구조를 가지고 있다. 어떠한 프 로그램이든, 형태와 구성과 관계없이 정당한 사유없이 제공이 거부·중단·제한되면 그것 은 금지행위가 될 수 있다. 그러나 실제 금지행위로 불거지는 사례들은 프로그램이 희소 성과 배타성의 성격을 가지면서 시청자의 선호가 높은 방송프로그램, 이른바 프리미엄 방 송 콘텐츠(premium broadcasting content)에 해당하는 방송프로그램인 경우이다. 이 경우 비로소 이 조항 위반 여부가 중대한 문제로 부상한다.

프로그램 제공과 관련한 금지행위에 대해 방송법 및 방송법 시행령과 더불어 방통위는 2012년 5월 내부지침의 형태로 「유료방송시장 PP의 방송프로그램 제공 관련 가이드라인」 을 제정해 세부적 행위 유형 및 기준을 정하기도 했다.⁶⁾ 이 가이드라인은 유료방송시장의 역학관계가 변하고 있는 것에 기초한다. 당시 수직 수평 결합을 통해 등장한 MPP, MSP 등 은 기존의 중소 PP에 비해 시장에서 큰 영향력을 가질 것이 예상됐다. 이들이 증대된 영향 력을 바탕으로 프로그램 제공과 관련해 부당한 거래조건을 강요하거나, 제시된 거래조건 을 거부할 경우 프로그램 제공을 거부 또는 중단해 시장 질서를 왜곡하고 시청자들의 권 리들을 제약하는 상황이 발생할 수 있다는 정책적 문제의식이 가이드라인 제정으로 이어 진 것이다.

프로그램 제공 거부·중단·제한 행위는 ‘정당한 사유가 없는 한’ 위법한 행위가 된다. 행 위를 하게 된 정당한 사유의 존재 유무가 위법성을 결정하게 된다. 이 때 정당한 사유는 행위를 한 프로그램 제공사업자가 주장 및 증명해야 한다. 다만, 정당한 사유의 기준은 법 령에서 세세하게 규제하고 있지 않아, 해석에 맡겨져 있다.

IPTV법에서는 콘텐츠 사업자들의 프로그램 제공 거부·중단·제한 행위가 금지행위로 지정되어 있지 않다. IPTV의 금지행위는 IPTV 사업자들만을 규제대상으로 삼기 때문에 프 로그램 거부·중단·제한 행위가 금지행위로 규제되지 못한다. 대신 IPTV법 제20조에서 주

6) 방송통신위원회 2012. 5. 18자 보도자료 참고

요 방송 프로그램을 '공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 하며 주요 방송 프로그램의 계약 행위 등에서 시청자의 이익 및 공정거래질서를 저해하여서는 아니 된다' 라고 규정하고 있어, '주요 방송 프로그램'의 제공 거부·중단·제한을 규제하고 있다. 그러나 이 조항은 주요 방송 프로그램에만 한정되고, 그에 앞서 주요 방송 프로그램이 규정되지 않아 규제의 한계를 가진다. 주요 방송 프로그램은 시행령에 따라 고시할 것을 명시하고 있으나, 실제로 고시되지 않았고, 대상 프로그램이 정의되지 않았으므로 규제를 할 수 없는 상황이다.

다. 채널 편성 변경 행위

이 행위는 방송 플랫폼사업자가 정당한 사유 없이 PP의 채널 편성을 변경하는 행위를 말한다. 원칙적으로 편성의 대상은 '방송 편성의 단위'인 방송프로그램이고, 채널은 '방송의 단위'이므로, 채널 '편성'이라는 표현은 적절하지 않다. 그러나 금지행위 조항에서 언급하는 채널 편성의 변경은 방송프로그램의 총합으로 편성된 채널을 나름의 방식으로 구성해서 운용하는 유료방송 패키지 내에서 이를 제공하는 유료방송 사업자가 특정 채널의 번호를 변경하거나 패키지 구성 자체를 변경하는 행위를 의미한다고 해석할 수 있다.

이 행위는 채널 제공 거래를 하는 다채널방송을 전제로 하므로 현재로서는 SO나 위성방송사업자와 같은 유료방송 플랫폼사업자에 한해 적용할 수 있다. 시행령 별표에서는 이 행위 유형을 다른 방송사업자 등의 채널 사용에 관한 권리를 제한하는 등 채널 편성을 정당한 사유 없이 변경하는 행위로 구체화하고 있다.

채널 편성 변경 행위의 구체적인 정의는 2012년 12월 발표한 방송통신위원회의 「유료방송시장 유료방송사업자의 채널 제공 및 프로그램 사용료 지급 관련 가이드라인」에서 찾아볼 수 있다. 여기서는 유료방송플랫폼사업자와 PP와의 관계에만 초점을 맞추어 이 행위의 구체적 유형을 계약기간 중 채널번호를 임의로 변경하는 등 PP에 일방적으로 불리한 채널 편성 행위로만 규정하고 있다. 그에 따르면, 금지행위인 정당한 사유 없는 채널 편성 변경 인지를 판단하는 것은 정당한 사유 없는 채널 제공 거부인지 여부의 판단기준을 준용하여 판단한다. 구체적으로 해당 PP가 유료방송사의 재계약 기준에 부합되었는지 여부, 해당 PP가 경쟁사와 특수관계에 있는지 등을 고려하여 판단하되, 시청율의 급격한 하락, 채널 수 감소, 채널 편성의 일관성 등을 고려하여 합리성이 인정되면 예외를 인정한다.

라. 적정한 수익배분 거부·지연·제한 행위

이 행위는 다른 방송사업자 등에게 적정한 수익배분을 거부, 지연 또는 제한하는 행위를 가리킨다. 프로그램 제공과 관련해 유료방송 플랫폼사업자와 프로그램 제공사업자는 소비자인 시청자에게 프로그램 제공 및 송출하여 얻는 수신료로 공동의 수익을 창출하고 이를 배분하는 관계에 있다. 이때 유료방송 플랫폼사업자 또는 프로그램 제공사업자 중 한 쪽이 채널 제공 또는 프로그램 제공과 관련해 현저히 불리한 가격이나 거래 조건을 설정하거나 변경하는 행위를 금지행위로 포함하고 있다.

이 행위의 주체는 시청자로부터 직접 수신료 수익을 얻는 SO, IPTV사업자 등 유료방송 플랫폼 사업자가, 객체는 주로 유료방송 수신료 수익의 일부를 배분 받는 PP가 될 것으로 보인다. 다만, 행위의 객체를 단순히 '다른 방송사업자 등'으로 표현하고 있기 때문에 수익배분이 이루어지는 한 네트워크를 구성하는 중앙 지상파방송사업자와 지역 지상파방송사업자 간에도 이 규정을 적용할 수 있고, 지상파방송 재송신 거래의 경우에도 이를 지상파방송 재송신권의 대가 지급 관계가 아니라 지상파방송 재송신으로 인하여 발생한 수익배분 관계로 본다면 이 규정을 역시 적용할 수 있다.

방송법의 시행령 별표에는 이 행위의 세부 유형으로 1) 적정한 수익배분을 위한 계약 및 체결된 수익배분 계약의 이행을 거부 또는 지연하는 행위, 2) 이면계약 등을 통해 수익배분과 관련된 거래 조건을 부당하게 설정·변경하여 적정한 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위, 3) 수익배분 관련 계약 조건 또는 수익산정 범위와 방식 등을 부당하게 설정·변경하여 적정한 수익배분을 제하는 행위 등이 명시되어 있다.

IPTV법에서도 적정한 수익배분과 관련한 금지행위 규정이 존재한다. 제17조 1항의 5호에서 '우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적정한 수익 배분을 거부하는 행위'를 금지행위로 규정하고 있어, 적정한 수익배분을 거부하는 행위는 금지행위로 규제된다. 구체적으로 시행령에서 이 행위 유형을 정의하고 있는데, '우월적 지위를 이용하여 부당하게 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠 사업자에게 현저히 불리한 수익배분이나 정상적인 관행보다 과도한 경제상의 이익을 요구하거나, 현저한 경제상의 손해를 감수하도록 강요하는 행위'로 구체화하고 있다. 적정한 수익배분에 대해 현저하게 불리한 수익배분, 정상적인 관행보다 과도한 경제상의 이익 요구, 현저한 경제상의 손해를 감수하도록 강요라고 구체화한 것이다.

이 금지행위 유형에 해당하는지 여부를 판단하는 데 있어 가장 어려운 부분은 수익배분의 '적정성' 판단이다. 유료방송시장에서 수익배분은 유료방송 플랫폼사업자가 가입자로부터 거둔 수신료가 수익배분의 대상인 수익이 되고, 이 수신료 재원에서 PP들이 제공한 프로그램의 사용료가 그 가치에 따라 지급되는 형식을 따른다. PP에게 배분되는 수익의 적정성을 판단하는 것은 시장에서의 정상적인 거래 관행을 정립하는 것과 관련이 있다. 수익의 배분은 프로그램 사용료의 산정방식, 프로그램 가치 평가 시 고려 요소(방송프로그램 투자비, 채널 선호도, 시청 점유율 등) 등에 따라 달라질 수 있으므로, 이들 기준이 적정성 판단 기준이 될 수 있다. 예컨대 유사한 장르와 시청률을 보유하고 있는 두 PP 간의 프로그램 사용료를 비교했을 때, '정상적인 거래 관행에 비추어' 특정 PP에게 지급된 프로그램 사용료가 다른 쪽에 비해 현저하게 낮을 경우 수익배분이 적절하게 이루어지지 않았다고 할 수 있다.⁷⁾ 이 내용은 IPTV법의 시행령 별표에서도 유사하게 구체화하고 있다. 정상적인 관행과 비교해 과도한 경제상의 이익 요구나 현저한 경제상의 손해를 걱정하지 못한 수익 배분이라고 명시함으로써 '정상적인 관행'을 기준 준거로 삼고 있다.

방통위가 2022년 발표한 「유료방송시장 채널계약 및 콘텐츠 공급 절차 등에 관한 가이드라인」에서는 '한국케이블TV방송협회와 한국IPTV방송협회는 회원사 및 PP의 의견을 들어 채널편성을 위한 PP 평가 및 프로그램 사용료 배분에 대한 가이드라인을 마련하여 제공할 수 있다'고 명시하고 있으나, 아직 프로그램 사용료 배분에 대한 가이드라인이 마련되지 않은 상황이다. 이 가이드라인이 마련될 경우, 금지행위의 적정한 수익배분을 판단하는 데 기준이 될 수 있을 것으로 보인다. 사업자간의 협의를 통해 적정성의 기준이 정립되면, 이를 활용한 금지행위의 규제 역시 가능할 것이다.

3. 금지행위 관련 법률 집행 사례

가. 공정거래법 집행사례

공정거래위원회(이하 '공정위')의 공정거래법에 따른 불공정거래 규제 집행 사례는(M)SO의 PP에 대한 불공정행위의 경우와(M)PP의 SO 및 위성방송사업자에 대한 불공정거래행위

7) 김태오·김호정(2015). 「방송법상 금지행위 규제의 법해석기준에 관한 연구」, 정보통신정책연구원.

의 경우로 나누어볼 수 있다.

(MSO)의 PP에 대한 불공정행위에 대하여는 공정거래법 제45조의 불공정거래행위 규정 또는 제5조의 시장지배적 지위 남용행위 규정이 적용될 가능성이 있다.(MSO가 해당 방송 구역에서 채널 계약에 관하여 협상력을 갖고 있다고 인정되면 공정거래법 제45조 제1항 각 호에 정한 불공정거래행위 유형 중 거래거절, 차별적 취급, 급속조건부 거래, 거래상 지위 남용행위 등에 포함될 수 있다. 실제 사례에서는 대부분의 경우 거래상 지위 남용행위 규정을 적용받아 시정조치 또는 과태료 처분 등 제재를 받았다. 또한(MSO가 유료방송채널 거래시장에서 시장지배적 지위를 갖고 있다고 인정되면 공정거래법 제5조 제1항 각 호에 정한 시장지배적 지위 남용행위 유형 중 사업활동 방해행위, 경쟁자 배제행위에 포함될 수 있다.

공정위는 일정한 기간을 설정하여 종합유선방송시장에 대한 실태조사를 거쳐 관행적으로 이루어지고 있던 불공정행위를 적발해 왔는데, 2006년 3월에 31개 SO의 불공정거래행위 44건을 적발한 사례⁸⁾와 2010년 12월에 5개 MSO의 불공정거래행위 여러 건을 적발한 사례⁹⁾가 대표적이다. 특히 후자의 경우는 공정거래위원회가 ‘유료방송시장 모범거래기준’을 마련하는 계기가 되었다. 그러나 공정위가 불공정행위 금지 규정이 아닌 ‘시장지배적 지위 남용행위’ 규정을 적용하고자 했던 사례는 관련 시장 확정 및 경쟁 제한성 판단의 어려움으로 인하여 성공적이지 못했고, 그로 인하여 이 규정을 적용하려는 시도는 많이 위축된 상태이다.

불공정거래행위 규정을 적용한 사례로는 다음과 같은 것이 있다.

- PP에게 채널 공급 재계약을 체결함에 있어 채널공급제안서에 협찬 내용을 기재하여 제출하도록 요구하는 방식으로 현금, 물품 및 용역 등 경제상 이익을 제공하도록 강요한 행위(공정위 2011. 4. 11.자 제2011-37호 의결. 씨엠비대전방송)
- PP에게 자신이 판매하는 상품인 광고방송시간(큐톤 광고방송시간 및 지역 방송채널 광고방송시간)을 구입하도록 강요한 행위(공정위 2011. 3. 22.자 제2011-28호 의결. 지에스강남방송)

8) 공정위, “31개 종합유선방송사업자 불공정거래행위 시정”, 2006. 3. 22.자 보도자료.

9) 공정위, “5개 MSO 사업자의 거래상 지위 남용행위 제재”, 2010. 12. 28.자 보도자료.

- 채널 편성 대가로 PP로부터 런칭에 따른 광고비(일명 ‘런칭비’)를 수령하거나 채널 편성과 관련하여 계약기간 중에 합리적인 이유 없이 전일편성 채널을 1일 12시간 송출하는 듀얼편성으로 변경하여 거래상대방에게 불이익을 주는 행위(공정위 2006. 4. 11. 자 제2006-72호 의결. 티브로드 서해방송)
- 자신의 방송 장비인 변조기 구입 비용을 PP에게 부담하게 하거나 채널 편성과 관련하여 계약기간 중에 합리적인 이유 없이 전일 편성 채널을 듀얼편성하거나 채널번호 및 상품 구성을 변경하는 등 거래상대방에게 불이익을 주는 행위(공정위 2006. 3. 28. 자 제2006-79호 의결. 한국케이블TV서남방송)
- 자신의 방송 장비인 변조기 구입 비용을 PP에게 부담하게 하고, 계약기간 중에 합리적인 이유 없이 거래중단을 하거나 채널 편성과 관련하여 계약기간 중에 합리적인 이유 없이 채널번호 및 상품구성을 변경하는 등 거래상대방에게 불이익을 주는 행위(공정위 2006. 3. 28. 자 제2006-75호 의결. 수성케이블방송)

시장지배적 지위 남용행위 규정을 적용한 사례는 다음과 같다.

- 티브로드 강서방송의 시장지배적 지위 남용행위에 대한 건(공정위 2007. 3. 28. 자 제2007-153호 의결): 이 사건은 우리홈쇼핑의 방송 송출을 중단하고 과도한 송출 수수료 인상 요구에 응하지 않는다는 이유로 계약기간 중에 송출 채널을 일방적으로 불리하게 변경한 행위에 관한 것이다. 공정위는 이 행위에 대하여 사업활동 방해 행위 규정을 적용하였으나, 대법원에서 공정위 패소판결이 확정되었다(대법원 2008. 12. 11. 선고 2007두25183 판결).
- 씨제이케이블넷 가야방송의 시장지배적 지위 남용행위에 대한 건(공정위 2007. 8. 20. 자 제2007-407호 의결): 이 사건에서 문제가 된 행위는 기존 또는 신규 가입자로 하여금 고급형 이상의 고가상품을 선택하도록 유도하기 위해 채널 편성 변경을 통하여 보급형 묶음상품에 포함되어 있던 9개의 인기 채널을 고급형 묶음 상품으로 변경한 행위이다. 공정위는 이 행위에 대하여 ‘소비자 이익의 현저한 저해 행위’ 규정을 적용하였으나, 대법원에서 공정위 패소판결이 확정되었다(대법원 2010. 2. 11. 선고 2008두16407 판결).

공정거래법 제45조의 불공정거래행위 규정을 적용하는 데 있어, 불공정거래행위의 한 유형인 거래거절, 차별적 취급의 경우 경쟁제한성을 중심으로 부당성을 판단하고, 부당하다고 판단될 경우 불공정행위로 간주한다. 그러나 이와 같은 기준으로는 방송 시장 고유의 위법성 문제, 예컨대 양질의 다양한 방송프로그램의 개발 및 보급과 같은 방송 고유의 가치 및 목적에 대한 방해라는 위법성의 문제를 포섭하기 어렵다. 또한 불공정거래의 규정과 같이 경쟁제한성을 위주로 부당성을 판단하면, 시장점유율이 10% 미만인 경우에는 원칙적으로 경쟁제한성이 없다고 판단되는 안전지대에 해당하게 되는데, 현재 개별 PP들의 시청점유율이 대체로 10%에 이르지 않아 규제할 수 없게 되는 문제가 있다.

공정거래법 제5조의 시장지배적 지위 남용행위 규정의 적용과 관련해서는 방송 채널 공급시장의 경우 매우 많은 수의 PP들이 경쟁함으로써 시장점유율이 낮게 분산되어 있고 MPP가 보유한 시장점유율도 전체적인 관점에서 볼 때는 그렇게 높지 않기 때문에 시장지배적 지위를 인정하는 것이 매우 어렵다. 방송프로그램의 경우 상품 차별화가 매우 강한 상품의 특성으로 인한 시장지배력 측정도 어렵다. 또한 가변적인 시청률에 의해 PP의 지위가 형성되는 특성으로 인해 일반적인 시장점유율 산정기준인 매출액 기준을 적용하는 것도 불합리한 결과를 초래할 수 있는 문제가 있다.

이에 대하여 공정위가 불공정거래행위 규정을 적용한 사례로는 온미디어의 거래상 지위 남용 및 거래거절 행위에 대하여 시정명령을 내린 사례(공정위 2002. 12. 30.자 제2002-216호 의결)가 있다. 이 사건에서 온미디어 계열은 다수의 SO를 보유하고 있으면서 소비자의 선호도가 높은 OCN, 투니버스 등의 채널도 공급하는 MSP인데, 공정위는 온미디어가 특정 SO에게 경쟁 SO와 현격한 차이 없는 상품 구성을 할 것을 조건으로 공급한 행위에 대하여는 해당 SO의 상품 구성에 관한 자유를 억압하여 거래내용을 제한한 거래상 지위 남용 행위로, 특정 SO에 대하여 채널 공급 요청을 거절한 행위에 대하여는 해당 SO의 영업에 상당한 지장을 초래하고 SO 간 가격경쟁을 저해하는 거래거절 행위로 판단하였다. 이 사건은 복수 SO가 경쟁하는 방송구역에서 발생한 것으로 경쟁에 미치는 영향을 비교적 완화된 기준으로 판단한 사건으로 보인다.

나. 방송법상 금지행위 규정 집행 사례

방송법상 금지행위 규정을 집행한 대표적인 사례로는 남인천방송 사건¹⁰⁾이 있다. 남인천

방송 사건에서 방통위는 남인천방송이 정당한 사유 없이 자사와 채널계약을 체결한 PP들에게 2012년 11월과 12월분 프로그램 사용료를 각각 50%, 75% 삭감해서 지급한 행위가 적정한 수익배분 거부·지연·제한 행위(방송법 제85조의2 제1항 제2호)에 해당한다고 판단하여 시정조치 및 과징금 부과를 했다. 프로그램 공급계약에는 프로그램 사용료를 상호 협의하여 소급 정산할 수 있다는 근거 규정(‘방송상품 매출액의 변동이 있는 경우 상호 협의하여 반기별 또는 연말에 사용료를 소급하여 정산한다.’)이 있으나, 남인천방송은 PP들과 일체의 협의 없이 일방적으로 프로그램 사용료를 삭감한 것으로 인정됐다. 당시 남인천방송은 방송수신료 매출이 일부 증가하여 프로그램 사용료의 인상 요인이 발생했음에도 불구하고 일방적으로 프로그램 사용료를 삭감했다. 해당 행위에 대해 방통위는 ‘수익배분 관련 계약조건 또는 수익산정 범위와 방식 등을 부당하게 변경하여 적정한 수익배분을 제한하는 행위’를 금지하는 규정(구 방송법 제85조의2 제1항 제2호 및 동법 시행령 제63조의 5 [별표 2의2] II. 3.) 위반을 인정했다.¹¹⁾ 시정명령은 계약조건 변경 명령으로서 매출액이 변동되어 프로그램 사용료를 조정할 경우 실질적 협의가 이루어질 수 있도록 협의의 방식과 절차를 구체적이고 객관적으로 규정하도록 명하는 것을 그 내용으로 한다.

또 다른 한 사례는 (주)씨씨에스 충북방송 등 7개 종합유선방송사업자의 프로그램 사용 지연지급 사건이다. 이 프로그램 사용료 지연지급 사건¹²⁾에서는 종합유선방송사업자가 PP와 체결한 프로그램 공급계약 중 프로그램 사용료 지급 부분을 지연하여 지급하고, 이에 대한 지연이자를 지급하지 않은 행위가 금지행위로 지적됐다. 이 사건에서는 프로그램 공급계약이 체결되었음을 전제로 이를 지연한 사실이 인정되어 ‘다른 방송사업자들에게 적정한 수익배분을 지연하는 행위’, 구체적으로 ‘체결된 수익배분 계약의 이행을 지연하는 행위’ 위반으로 시정조치 및 과징금 부과 처분이 내려졌다. 다만 원래 법상에서는 지연의

10) 방통위, “방통위, 남인천방송에 시정명령·과징금 부과”, 2013. 2. 20.자 보도자료. 방통위 2013. 2. 29.자 제2013-11-029호 의결.

11) 다만 김태오·김호정(2015)에서는 단서 조항에 따른 상호 협의가 없었다는 사실과 프로그램 사용료의 인상 요인이 발생하였다는 사실이 시행령에서 말하는 ‘수익배분 관련 계약조건 또는 수익산정 범위와 방식 등의 부당한 변경’에 해당하는지에 대하여 의문을 제기한다.

12) 방통위 2014. 7. 9.자 제2014-27-089호 의결.

대상이 되는 계약 내용이 적정한 수익배분에 관한 사항일 것을 전제로 하는데, 이 사건에서는 금지행위의 대상이 되는 수익배분에 관한 사항이 '적정한' 것인지에 대한 판단은 별도로 하지 않고, 지연 지급된 행위에 대해서만 위반행위로 인정했다. 이에 대한 시정조치로 프로그램 사용료 미지급 또는 지연지급 시 발생하는 지연이자에 관한 사항을 프로그램 공급계약서에 명시하도록 하는 시정명령이 내려졌다. 지연이자에 관한 사항이 종전에 프로그램 공급계약서에 명시되어 있지 않아 지연이자 미지급이 적정한 수익배분에 관한 계약조건 위반이라고 볼 수는 없지만, 금지행위와 밀접하게 관련된 행위의 재발 방지를 위한 예방적 조치로서 방송법 제85조의2 제2항에 열거된 시정조치의 유형 중 계약조항의 변경 조치 유형을 활용한 것이다.

제 2 절 채널 및 프로그램 거래 상 발생하는 금지행위 유형¹³⁾

유료방송의 성장세 둔화, OTT기반 미디어의 성장, 방송 시장 내 사업자들의 거래상 지위의 변화 등으로 시장 내 경쟁의 양태가 변화하며 채널 및 프로그램 제공 거래에서 새로운 불공정행위들의 발생이 예상되고 있다. 이에 이 연구에서는 SO, IPTV 등 유료방송 플랫폼 사업자와 PP사업자들의 의견을 청취해 빈번하게 발생하고 있으나, 현 금지행위 규제가 커버하지 못하는 새로운 금지행위 유형을 탐색했다.

1. 성신헌상의무 위반

방송사업자들이 가장 많이 언급한 불공정행위의 사례는 거래 당사자가 채널 및 프로그램 제공을 위해 하는 협상에 성실하게 임하지 않는다는 것이었다. 현재 법령에는 계약 체결 이후 이행을 거부하거나 계약 자체를 거부해서 채널이나 프로그램의 제공을 거부·중단·제한하는 것을 규제하고 있으나, 제공을 위해 계약을 체결하는 과정인 협상에 일어나는 행위들은 금지행위의 규제 대상으로 삼고 있지 않다. 그러나 협상의 과정에서 정당한 사유 없는 협상의 개시 거부, 지연, 협상에 필요한 자료의 제공 거부 또는 불완전 자료제

13) 이하의 내용은 SO, IPTV, PP사업자와의 의견 청취 회의에서 논의된 내용을 바탕으로 작성되었다.

공의 형태의 불공정행위들이 일어나고 있다. 협상력에서 우위를 가지고 있는 사업자들은 이러한 불성실한 협상 태도를 통해 부당하거나 상대에게 불리한 거래 조건을 관철시키고자 하는 경향이 있다.

가. 협상의 개시 거부

플랫폼 사업자와 PP 양측 모두 협상에서 우위를 가지고 있는 상대방이 협상을 시작하지 않거나, 협상 제의에 응답하지 않는 방법으로 협상의 개시를 거부하는 경우가 있다고 답했다. 채널과 프로그램의 제공 계약은 매년 반복되고, 계약의 시점이 정해져 있다. 정해진 시점에 계약이 체결되지 않으면 최악의 경우 해당 채널의 송출에 차질이 빚어질 수 있기 때문에 이 점을 이용해 협상력이 강한 쪽에서 의도적으로 계약을 미루는 일이 발생한다. 특히 2022년 발표된 「유료방송시장 채널 계약 및 콘텐츠 공급 절차 등에 관한 가이드라인」에서 “선계약 후공급” 원칙이 수립되고 이 적용이 시작되면, 협상이 제때 이루어지지 못해 계약이 체결되지 못하면 프로그램의 공급이 중단될 가능성이 높아진다. 이전에는 “선공급 후계약”의 관행으로 인해 협상이 늦어지더라도 프로그램을 공급하고 계약을 체결하는 식의 방식으로 대응해왔으나, 이러한 대응이 불가능해지며 유리한 거래 조건의 확보를 위한 협상 개시의 거부나 의도적 협상의 지연이 증가할 가능성이 있다.

협상의 개시 거부는 정당한 사유의 제시 없이 일방적으로 협상을 개시하는 연락에 응답하지 않거나, 협상의 일시를 제시하지 않는 등의 방식으로 이루어진다. 주로 MPP나 MSP, MSO 등 비교적 높은 협상력을 가진 사업자에 의해 일어나지만, 중소PP 등이 상대방의 무리한 거래 조건 등에 항의하기 위해 협상 개시를 거부하는 경우도 있다.

중소PP 사업자는 플랫폼 사업자들이 MPP 등의 규모가 큰 사업자와의 협상이 끝나기 전까지 협상을 개시하지 않는 경우가 많다는 의견을 내기도 했다. MPP 등과의 협상이 완료되기 전까지 거래 조건조차 제시하지 않다가 계약 시점이 임박해서야 일방적인 거래 조건을 제시하고 계약을 진행하고, 이에 대해 중소PP는 협상력이 이미 낮은 상태에서 시간의 압박까지 더해져 주어진 조건을 받아들일 수밖에 없다는 불만을 토로하기도 했다.

나. 협상 지연

협상의 개시 거부보다 더 빈번하게 발생하는 행위가 협상의 지연이다. 협상을 개시했으나 원만한 협상으로 진행되지 않고 계약의 체결을 미루는 행위이다. 이는 거래 상대방이

동의할 수 없는 무리한 또는 부당한 거래 조건을 제시한 후 해당 조건이 수용될 때까지 협상에 성실하지 않게 임하는 것이다. 또는 거래의 상대방이 제안한 안에 대해 정당한 사유 없이, 또는 합리적이지 않은 사유(다른 사업자와 협상 중 이라는 사유 등)로 거부만을 계속하거나, 대안을 제시하지 않고 거부하는 식으로 협상을 지연하기도 한다. 협상 개시의 거부와 마찬가지로 정해진 시한까지 계약이 이루어지지 않으면, 프로그램 공급이 중단될 수 있다는 점을 인지하고 이를 이용해 거래의 조건을 유리하게 끌고 가고자 하는 사업자에 의해 발생한다. 상대방이 시한에 압박하여 불리한 또는 부당한 거래 조건을 수용해줄 때까지 협상을 지연시키는 전략을 사용하는 것이다.

분쟁조정제도를 협상 지연의 도구로 사용한다는 의견도 있었다. 협상 과정 중에 분쟁조정제도를 실시할 경우 협상의 기한이 최장 90일까지 연기될 수밖에 없는데, 이를 악용해서 협상을 지연시킨다는 것이다. 협상력이 상대적으로 낮은 사업자들이 자신의 이익을 관철시키기 위해 분쟁조정제도를 악용하는 경우가 있다고 한다.

협상의 개시 거부나 지연 등으로 성실협상의무를 거부하는 것은 불공정한 거래를 강요해 시장을 교란하기도 하고, 연쇄적으로 다른 사업자의 협상 일정에도 영향을 미쳐 시장의 혼란을 초래하기도 한다. 결과적으로 프로그램의 공급이 중단돼 시청자에게 피해를 미칠 수도 있다. 따라서 채널 및 프로그램 제공 계약을 위한 협상에 성실하지 못한 행태로 임하는 것에 대해 금지행위로서 규제할 필요가 있다.

다. 자료제공 거부 또는 불완전 자료제공

유료방송 플랫폼 사업자와 PP사업자는 채널과 프로그램사용료의 책정을 위해 채널을 평가한다. 채널 평가를 통해 적절한 수익배분에 대해 협상하고, 이를 바탕으로 채널 및 프로그램의 제공 계약이 체결되게 된다. 수익배분 방식, 수익배분의 규모를 합당한 수준에서 결정하기 위해 근거 자료가 필수적이다. 그런데 수익배분 방식과 규모를 자신에게 유리한 방향으로 유도하기 위해 자료 제공을 거부하거나 왜곡하거나 허위 조작된 자료, 또는 완전하지 않은 부분 자료를 제공하는 경우가 있다.

「유료방송시장 채널계약 및 콘텐츠 공급 절차 등에 관한 가이드라인」에서는 플랫폼 사업자는 대가 산정의 기준이 되는 채널 평가에 필요한 자료와 제공 양식을 평가 전 PP에게 공지하고, 자료를 평가한 후에는 평가 결과를 정해진 시일 내에 전달할 것을 명시하고 있

다. 즉, PP는 자신의 채널의 평가를 위해 필요한 자료를 제공해야 하고, 플랫폼 사업자는 평가를 한 후 평가결과를 평가의 기준 자료를 제공해야 한다. 이 과정에서 필수 제공 자료로 가이드라인에 명시된 자료 또는 양 당사자가 협의한 자료를 제공하는 것을 거부할 수도 있고, 거래에 유리하다고 여겨지는 자료만을 선택해 제공하는 경우가 발생할 수도 있다. 또한 자료에 대한 객관적인 검증 데이터가 존재하지 않는 상황에서 자신에게 유리하도록 데이터를 허위로 조작하거나 왜곡하는 일이 일어날 가능성도 있다. 방송사업자들은 가이드라인에 필수 제공 자료로 명시된 자료보다는 협상 과정에서 필요성이 대두되어 거래 당사자간에 요구한 자료 제공 요청이 거부되는 경우가 종종 있다고 말했다. 또 시청률 자료 등에서 플랫폼 사업자와 PP가 각기 측정된 데이터에 차이가 있을 때, 이를 검증할 수 있는 자료를 요청한 경우 자료 제공을 거부하는 경우가 있었다고 설명하기도 했다. 사업자들은 자료제공 거부 또는 불완전 자료제공을 금지행위 세부 유형으로 추가하되, 제공해야 할 자료의 범위나 객관성 검증 방식 등에 대해 고시를 등을 통해 방통위에서 안내해 줄 것을 요청하기도 했다.

2. 거래 상 지위의 남용

채널 및 프로그램 제공과 관련한 거래를 진행하는 방송사업자들은 불공정거래는 거래 상 우위에 있는 사업자들이 자신들의 이익을 관철하기 위해서 발생한다고 말한다. 거래 상의 우위, 즉 협상력에서의 우위를 바탕으로 자신에게만 유리하거나 부당한 거래 조건을 강요하거나, 경제상 불이익을 감수하도록 강요한다는 것이다. 그런데 여기서 거래 상의 우월한 지위를 사용하는 사업자에 대해 플랫폼 사업자와 PP사업자의 입장이 다르다. SO와 IPTV사업자는 MPP와 같은 대규모의 PP들이 일부 콘텐츠 영향력을 바탕으로 한 우월적 지위를 사용해 프로그램 대가를 무리하게 요구하고, 프로그램 제공을 거부·중단·제한하고 있다고 말한다. 반면에 MPP를 비롯한 PP들은 플랫폼 사업자들이 유료방송의 시작부터 우월적 지위를 유지해왔고, 특히 IPTV 사업자의 경우 대기업에서 운영하는 만큼 협상력에서 자신들에 비해 훨씬 우위에 있다고 주장한다. 또 PP사업자는 플랫폼 사업자에 비해 훨씬 다수이고 이들이 한정된 채널 자원을 두고 경쟁하는 반면, 플랫폼 사업자는 소수의 사업자들이 안정적으로 시장을 구분해 점유하고 있기 때문에 플랫폼 사업자들이 우월적 지위

를 가진다는 것이다. 이런 서로 다른 시각을 보여주는 대표적인 예로, LGU+와 CJ ENM간의 콘텐츠 제공 관련 분쟁을 들 수 있다. 2021년 CJ ENM이 LGU+모바일 콘텐츠 가격의 인상을 요구했고, 이에 LGU+ 불응하자 분쟁이 발생했다. 이 분쟁은 해결되지 않아 현재까지 LGU+ 모바일에는 CJ ENM 채널들이 송출되고 있지 않다¹⁴. 이 사건에 대해 LGU+는 CJ ENM이 우월적 지위를 사용해 무리한 콘텐츠 사용료를 요구했다고 주장한다. 반면에 CJ ENM은 이제까지 LGU+가 우월적 지위를 사용해 모바일 콘텐츠 사용료를 적게 책정해왔다고 주장한다.

거래 상의 지위 남용 행위는 누가 우월적 지위에 있는지 판단하는 것이 필요한데, 이 판단이 쉽지 않다. 공정거래법에서는 하나의 사업자가 50% 이상의 시장점유율을 가지거나, 셋 이하 사업자의 시장점유율 합계가 75%를 넘는 경우 시장지배적 지위를 가진 사업자로 규정한다. 그러나 이 규정을 방송시장에 적용하면 시장지배적 지위를 가진 사업자가 존재하지 않는다. 매출을 기준으로 하거나 시청률을 기준으로 하거나 마진가지이다. 방송시장은 10% 이하의 적은 점유율을 가진 다수의 사업자가 존재하는 특수한 구조를 이루고 있어 점유율 기준의 판단은 어렵다. 또, 만약 어떠한 PP가 전 국민이 보고 싶어 하는 하나의 인기 프로그램을 가지고 있다면, 다른 프로그램의 시청률이 매우 낮아 평균 시청률은 낮더라도 프로그램 제공 거래 상에서는 매우 높은 협상력을 가질 수 있다. 이와 더불어 뉴스를 보도할 수 있는지도 거래 상 지위의 형성에 영향을 미친다. 다수의 여론을 결정하는 데 영향을 미칠 수 있는 뉴스를 가진 사업자들은 그렇지 않은 사업자에 비해 우월적 지위를 가진다. 뉴스 보도를 통해 프로그램 사용료에 대한 여론을 형성해 자신에게 유리한 방향으로 거래를 유도할 수 있다는 우려 때문이다. 뉴스 보도 또는 미보도를 프로그램 제공 계약의 조건으로 사용할 가능성이 있다고 보는 것이다.

따라서 우월적 지위, 또는 거래상 지위의 남용을 조건으로 한 금지행위의 규정은 방송 시장에서 거래 상 지위를 측정할 수 있는 고유의 지표가 마련되지 않는 한, 유형화하기 어려운 점이 있다. 따라서 우월적 지위에 대한 규제 외에 불공정행위 자체를 규제하는 방안에 대한 대안적 연구가 필요할 수 있다.

14) 노정연(2021. 6. 13), 결국 송출 중단...LGU+ - CJ ENM “네탓” 책임공방만. 「경향신문」

3. 끼워 팔기

MPP의 등장으로 협상력과 시장에서의 영향력을 확보한 PP사업자들이 시장에 등장했다. 이들은 속해 있는 채널의 전체 또는 묶음으로서의 계약을 강요하거나, 상대방이 묶음 판매 계약을 거부할 경우 프로그램의 제공을 거부·중단·제한하는 행위를 하기도 한다. 플랫폼 사업자들은 MPP들의 채널의 실적은 다양하고, 소위 인기채널과 그렇지 않은 채널이 있는데, MPP들은 인기채널을 기준으로 프로그램 사용료의 책정을 하고자 한다는 것이다. 현재 채널 및 프로그램 제공의 계약은 채널 단위가 아니라 사업자 단위로 이루어지기 때문에 MPP들은 몇 개의 채널을 가지고 있는 관계없이 각 플랫폼 사업자와 한번에 계약하게 된다. 이 과정에서 프로그램의 대가 산출이 각각의 채널의 실적을 개별적으로 고려한 것이 아닌 대체로 가장 인기 있거나 실적이 좋은 채널을 기준으로 이루어지고 이를 강요한다는 것이다. 인기 채널이 비인기채널을 묶어서 끼워팔기를 한다는 주장이다. 예를 들어, CJ ENM의 경우 tvN과 mnet등의 인기채널과 중화채널이나 tvN STORY 같이 상대적으로 인지도가 덜한 채널도 함께 가지고 있는데, 이들을 하나로 묶어 공급 계약을 체결하고, 대가 산정의 기준을 tvN 등과 같은 인기 채널로 할 것을 요구한다는 것이다.

이러한 끼워팔기 행위에 대해 플랫폼 사업자는 MPP 사업자들이 가지고 있는 비인기 채널들이 유사한 성격의 중소PP와 비교해 과도한 대가를 받고자 한다고 하며, 이것이 결국 중소PP에게 돌아가는 프로그램사용료를 줄이는 부정적 결과를 낳아 시장 질서를 어지럽힌다고 비판한다. 또 나아가 중소PP나 협상력이 낮은 사업자들의 채널의 경쟁력을 더욱 약화시켜 방송시장 내 다양성이라는 가치를 훼손할 수 있다고 우려를 표하기도 했다. 그러나 이에 대해 한 MPP사업자는 상품을 경쟁력 있게 구성해 판매하는 것은 기업의 마케팅의 일환이며, 가격의 책정은 묶음 상품이라는 특성을 반영해 적정하게 책정되었다고 주장한다. 또한 프로그램 제작 등의 투자는 인기채널과 비인기채널 모두에서 비슷한 수준으로 이루어지므로 이를 고려해 하나의 묶음으로 가격을 책정하는 것은 무리하지 않다는 주장이다.

끼워팔기를 금지행위로 규정하는 것은 쉽지 않다. 금지행위 유형 중 방송채널 또는 프로그램을 제공하면서 정당한 사유 없이 현저히 불리한 거래조건을 제시하여 그 수량 또는 내용을 제한하는 행위(방송법 제85조의2 제1항 제1호, 방송법 시행령 별표 2의3 1.2.나)에 끼워팔기가 포함될 수 있을 것이나, 계약의 과정에서 이면계약이나 강요가 이루어졌다는 구체적인 증거 없이는 현저히 불리한 거래 조건인지, 수량 또는 내용을 제한하는 행위인

지 판단하는 것이 어렵다. 특히, 계약이 사업자 단위로 이루어지기 때문에 MPP의 채널 하나하나의 프로그램사용료가 별도로 계약서에 표기되지 않는다. 그렇기 때문에 사업자 단위의 계약 속에서 끼워팔기가 이루어진 것인지 여부의 판단이 불가능하다. 끼워팔기를 금지행위로 규제하기 위해서는 MPP의 각 채널의 평가 결과와 그에 따라 각기 책정된 대가 등을 근거 자료와 함께 계약시 제공하는 것이 이루어지고, 이를 기준으로 판단하는 것이 필요할 것이다. 금지행위로 규제하기 앞서 가이드라인 등으로 끼워팔기를 판단하는 데 필요한 자료의 제공을 요구하는 것이 선행되어야 한다.

제 3 절 금지행위 규제의 개선 방안

1. 개선 방향

가. 방송법과 IPTV법의 금지행위 규제대상 차이 개선

방송법과 IPTV법에서 금지행위를 다르게 규제하고 있어 형평성에 맞지 않다는 점은 방송사업자들과 정책 입안자 양쪽에서 꾸준히 제기되어 온 문제이다. 플랫폼 사업자와 PP 양쪽이 모두가 규제대상이 되고, 양 당사자 각각이 행할 가능성이 있는 불공정행위에 대해 금지행위로 지정한 방송법에 비해 IPTV법은 IPTV 플랫폼 사업자만을 규제하고, PP에 대한 금지행위는 규제하고 있지 않기 때문이다. 이는 IPTV법이 IPTV 서비스의 시작 당시 대기업에서 운영하는 IPTV 사업자가 시장에서 강한 지위를 가지고 있을 것으로 가정하고, 이들을 규제하기 위해 제정되었기 때문이다. 하지만 시간이 흐르며 시장의 역학관계가 변하고 있고, IPTV 플랫폼 사업자뿐만 아니라 콘텐츠 사업자에 의한 불공정 행위 가능성도 존재한다. 무엇보다도 SO와 IPTV 사업자에게 동일한 상품을 유사한 형태로 판매하는 PP의 행위가 거래 대상에 따라 다르게 법을 적용받는 것은 모순이 있다.

가장 이상적인 것은 방송법과 IPTV법의 통합하는 새로운 '시청각미디어법'을 제정해 일괄적인 규제 체계를 만들거나, 방송법의 적용대상을 IPTV 서비스 관련 사업자까지 총괄하는 식의 개정을 하는 것일 것이다. 불필요한 대상의 구분 및 정의나, 중복규제의 위험 없이 문제를 해결할 수 있는 방안이나, 다른 여러 법령과의 관계와 이해관계를 따져보아야 할 문제이므로 시일을 들여 연구와 검토 후 진행해야 할 것이다. 빠른 시일 내에 법의 적

용을 받는 사업자들의 불만을 줄이고 방송시장의 거래 공정성을 확보하기 위해서 할 수 있는 방법은 방송법과의 형평성을 고려해 IPTV법 내 금지행위 규제의 적용 대상에 PP, 즉 콘텐츠 사업자를 추가하는 것이다. 이는 2020년 우상호의원이 대표 발의한 IPTV법 일부개정안에도 포함된 내용이다. 이 개정안에도 방송법과 IPTV법의 금지행위 규제의 비대칭성에 문제의식을 가지고 이를 개선하고자 했다. 이 법은 또한, IPTV법의 금지행위에서 플랫폼 사업자와 PP사이의 채널 및 프로그램 제공의 거부·중단·제한 행위에 대한 직접적인 금지행위 규정이 없다고 보고, 방송법과 동등한 수준에서 이를 금지행위로 추가하고자 했다. 이 연구에서는 우상호의원 등의 IPTV법 일부개정안의 문제의식에 동의하며, 비슷한 방식으로 IPTV법의 적용대상을 확대할 것을 제안한다.

〈표 3-3〉 우상호의원 대표 발의 IPTV법 일부개정안

현행	개정안
제17조(금지행위) ① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해 하거나 저해할 우려가 있는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다.	제17조(금지행위) ① ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. (생략) 〈신설〉	1. (현행과 같음) 1의2. 정당한 사유 없이 인터넷멀티미디어 방송 콘텐츠사업자로부터 실시간 방송프로그램의 구매를 거부·중단·제한하는 행위
2. ~ 5. 생략 6. 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위 〈신설〉 〈신설〉	2. ~ 5. (현행과 같음) 6. 부당하게 다른-----시청과-----체결 및 유지를----- ----- 6의2. 부당하게 「방송법」 제2조제3호 나목에 따른 종합유선방송사업자 및 같은 호 다목에 따른 위성방송사업자의 방송 시청과 서비스제공계약의 체결 및 유지를 방해하는 행위 6의3. 부당하게 자사(自社) 방송서비스의 이용자에게 계약변경을 유인하는 행위

지위를 사용해 불공정한 거래의 조건을 강요하거나, 채널 또는 프로그램의 공급 계약에 차질을 일으키는 행위 등을 하고 있다고 주장했다. 이러한 주장의 대립은 방송 시장에서 시장지배적 지위 또는 우월적 지위 등을 판단하기 어렵다는 것을 보여준다.

공정거래법에서는 시장지배적 지위 남용을 금지하고 있고(독점 및 공정거래에 관한 법률 제5조), 시장지배적 지위 남용 행위를 1) 상품의 가격이나 용역의 대가를 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위, 2) 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위, 3) 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위, 4) 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위, 5) 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 행위로 규정하고 있다. 각 호에 대해 구체적인 유형과 사례를 시행령 단에서 제시하고 있다. 또, 동일 법령 제6조에서 시장지배적 사업자의 추정 방식을 명시하고 있다. 비슷하게 IPTV법의 금지행위에서는 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적정한 수익 배분을 거부하는 행위를 금지행위로 지정하고 있다, 그러나 IPTV법에서는 우월적 지위에 대한 정의를 내리고 있지는 않아, 해석에 따라 적용 대상이 달라질 가능성이 존재한다.

연구자들은 방송시장의 특수성으로 인해 누가 거래에서 우월적, 혹은 지배적 지위를 가지고 있는지 판단하기 어렵다고 설명한다.¹⁵⁾ 일반 재화나 서비스 거래 시장과 달리 시장점유율로서 시장지배적 지위를 추정하기 어렵다. 시장점유율을 매출을 기준으로 할 것인지, 시청률을 기준으로 할 것인지에 따라서도 달라진다. 이뿐만 아니라, 매출 및 시청률 기준 어느 기준을 사용하더라도 공정거래법에서 규정하는 시장지배적 사업자 추정 기준에 도달하는 사업자가 없다. 여기에 더해 매출이나 시청률을 적게 점유하더라도 시장에서의 영향력은 클 수 있다는 미디어적 특성이 있다. 미디어는 공중의 의견 형성에 지대한 영향을 미치기 때문에 여론 형성력, 공중에 대한 영향력 등이 시장점유율과 별도로 해당 사업자의 시장에서의 지위에 영향을 미칠 수 있다. 지상파 방송사나 보도 기능을 가진 방송사업자 등이 이에 해당한다. 이들은 매출이나 시청 점유율 등으로 설명할 수 없는 미디어로서의

15) 김정현·홍대식(2020). 유료방송시장 경쟁규제의 주요 쟁점 및 개선방안, 「언론과 법」, 19권 2호, 163 - 196.

김태오·강준석·권용재(2017). 「방송시장 상생발전을 위한 사후규제 개선방안 연구. 방송통신융합정책연구」 KCC-2017-14

사회적 영향력을 바탕으로 다른 사업자에 비해 우월한 지위를 가질 수 있다.

이 때문에 방송법 또는 IPTV법의 금지행위 세부 유형에 시장지배적 지위나 우월적 지위 등의 단서를 붙이기 보다는 이로 인해 발생할 가능성이 있는 행위 자체에 대한 금지행위 가능성을 고민해야 한다. 정당한 사유 없는 채널이나 프로그램 제공의 거부·중단·제한 행위, 무리한 거래 조건의 강요나 적정하지 않은 수익배분의 시도, 채널 편성 변경 행위 등, 행위를 직접 규제하는 방식의 대안을 고민해 볼 필요가 있다.

다. 금지행위와 분쟁조정외 공존

방송 플랫폼 사업자와 PP사업자가 채널 및 프로그램 제공 거래를 할 때 가장 첨예한 갈등이 발생하는 지점은 프로그램에 대한 대가 또는 프로그램사용료의 결정이다. 방송법과 IPTV법 모두 적정한 수익배분을 하지 않는 것을 금지행위로 명시하고 있지만, 어느 정도가 적절한 것인지에 대해서는 해석이 여지가 있다. 플랫폼 사업자는 가능한 적게 수익을 배분하고자 하고, PP는 가능한 높게 자신들의 콘텐츠의 가치를 평가받고자 한다. 서로 지향하는 바가 다른 두 사업자의 거래에서 어느 정도가 적정하는지 판단하는 것은 쉽지 않다.

적정함의 정의나 기준에 대해 명확한 기준은 존재하지 않고, 이를 규정하기도 힘들다. 프로그램의 가치는 여타의 재화와 달리 가격의 기준이 존재하지 않고, 가치를 평가하는 데에도 수많은 지표가 존재한다. 어느 지표를 어떻게 사용하느냐에 따라 다른 가치 평가가 가능하고, 거래 당사자간의 사정에 따라 대가 책정의 방식도 달라질 수 있다. 그래서 규제에서 어떤 공식을 제시하는 것은 현실적으로 불가능하다. 일괄적으로 적용할 수 있는 공식이 존재하지 않는 현실에서 프로그램의 대가 또는 사용료는 사업자간의 협상을 통해 자율적으로 결정되어야 한다. 협상의 과정에서 불공정한 행위가 발생하거나 정당한 사유 없이 또는 근거 없이 예전의 또는 통상적인 시장의 계약과 비교해 부당하게 높은 또는 낮은 가격의 요구 등에 대해 살펴보고 이를 조정하는 노력을 기울이는 것이 건강한 거래를 장려하는 길일 것이다.

프로그램의 대가나 사용료를 책정하는 데서 발생하는 문제는 경직된 기준을 제시해 그보다 낮거나 높은 계약을 하는 자들을 규제하는 방식으로 해결하는 것보다 공정하고 합리적인 협상이 이루어질 수 있도록 장려하는 쪽으로 정책을 펼쳐 해결하는 것이 더욱 합당하다. 대가 협상 중 발생하는 분쟁에 대해 방통위가 지속적으로 관심을 가지고 이를 분쟁

조정제도에 조정을 신청하는 등의 방식으로 해결하는 것을 제안한다. 금지행위로 규제하는 것보다 활발하게 협상이 이루어져 시장에서 답을 찾을 수 있도록 보조하는 것이 정책이 나아갈 방향이라고 본다. 이 과정에서 협상에 불성실하게 임하거나 프로그램 및 채널 평가 등의 원칙을 어기고 무리한 요구를 하는 등의 행위를 처벌하여 공정하고 건강한 시장 생태계를 보호하는 것이 금지행위 규제의 방향성이라고 하겠다.

2. 금지행위 규제 개선안

이 연구에서는 방송법 및 IPTV법 상 금지행위 규정에 대해 크게 1) 방송법과 IPTV법의 금지행위 규제 형평성 확보, 2) 채널 및 프로그램 제공 거래에서의 성실협상의무 불이행 관련 금지행위 유형 추가, 3) 수익배분과 관련한 협상의 성실협상의무 불이행 관련 금지행위 유형 추가, 4) 수익배분과 관련한 불성실 자료 제출 금지행위 유형 추가 등 4가지를 제안한다.

먼저, 방송법과 IPTV법의 금지행위 규제 대상과 행위가 균형적일 수 있도록 IPTV법의 일부 개정을 제안한다. 이는 이상호 의원 등의 2020년 IPTV법 일부개정안과 그 방향을 같이 한다. IPTV법 내 금지행위 규제 대상에 IPTV 콘텐츠 사업자를 추가하고, 구체적으로 IPTV사업자와 PP사업자 양측의 정당한 사유 없이 채널 및 프로그램 제공을 거부·중단·제한하는 행위를 금지행위 유형으로 포함하고자 한다. 부당한 계약을 강요하거나 적정한 수익 배분을 거부하는 행위의 주체에도 콘텐츠 사업자를 포함하는 것으로 개정하는 것을 제안한다. 구체적인 제안 사항은 아래 표와 같다.

〈표 3-4〉 IPTV법 금지행위 조항 개선안

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

현행	개선안
<p>제17조(금지행위) 1항</p> <p>1. 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위</p> <p><신설></p> <p>2. 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하거나 이용약관과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위</p> <p>3. 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 유용하는 행위</p> <p>4. 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위</p> <p>5. 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적절한 수익 배분을 거부하는 행위</p> <p>6. 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스제공계약의 체결을 방해하는 행위</p> <p>7. 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위</p>	<p><좌동></p> <p>1의2. 정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위</p> <p><좌동></p> <p>5. 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자 또는 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적절한 수익 배분을 거부·지연·제한하는 행위</p> <p><좌동></p>

다음으로 방송법의 시행령 별표에 기재된 금지행위 세부 유형의 수정안을 아래 표와 같이 제안하고자 한다. 이는 현 법안 및 시행령에는 계약 또는 계약 체결 이후 채널 및 프로그램의 제공을 이행하는 데 있어서 일어날 수 있는 금지행위에 대해서만 규제하고 있고, 계약 체결 이전의 협상의 과정에 대해서는 별도의 세부 규정을 갖고 있지 않는 것에 문제를 제기하는 것이다. 실제로 계약에 이르기까지 협상에 있어서 많은 불공정한 행위들이 일어나고 있고, 실제로 많은 사업자들이 거래 당사자가 협상을 개시하지 않거나, 일방적으로

로 협상을 지연하거나 협상이 원활히 진행되는 것을 방해하는 행위들이 빈번하게 일어나고 있다고 불만을 토로했다. 이러한 행위들을 규제할 수 있도록 세부 유형에 포함하는 것이 필요하다고 보고 아래와 같은 개선안을 제안한다.

〈표 3-5〉 방송법 시행령 별표 개선안- 프로그램 및 채널 제공 관련 성실협상의무 위반 유형 추가

	현 시행령 [별표 2의3]	개정안
<p>정당한 사유 없는 채널 제공의 거부·중단·제한 행위</p>	<p>1. 법 제85조의2 제1항 제1호에 따른 금지행위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.</p> <p>1. 채널의 제공을 정당한 사유 없이 거부·중단·제한하는 행위</p> <p>가. 채널의 제공을 위한 협의 또는 계약의 체결을 정당한 사유 없이 거부하거나 채널의 제공을 정당한 사유 없이 거부 또는 중단하는 행위</p> <p>나. 채널을 제공하면서 채널의 제공과 관련하여 정당한 사유 없이 현저히 불리한 거래조건을 제시하여 그 수량 또는 내용을 제한하는 행위</p>	<p><좌동></p> <p><신설></p> <p>다. 채널을 제공하기 위한 협의에 성실하게 임하지 아니하여(또는 협의 과정에서 공정하고 합리적이며 차별 없는 조건을 제시하지 아니하여) 그 제공을 지연하는 행위</p>
<p>정당한 사유 없는 프로그램 제공의 거부·중단·제한 행위</p>	<p>1. 법 제85조의2 제1항 제1호에 따른 금지행위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.</p> <p>1. 프로그램의 제공을 정당한 사유 없이 거부·중단·제한하는 행위</p> <p>가. 프로그램의 제공을 위한 협의 또는 계약의 체결을 정당한 사유 없이 거부하거나 채널의 제공을 정당한 사유 없이 거부 또는 중단하는 행위</p> <p>나. 프로그램을 제공하면서 채널의 제공과 관련하여 정당한 사유 없이 현저히 불리한 거래조건을 제시하여 그 수량 또는 내용을 제한하는 행위</p>	<p><좌동></p> <p><신설></p> <p>다. 프로그램을 제공하기 위한 협의에 성실하게 임하지 아니하여(또는 협의 과정에서 공정하고 합리적이며 차별 없는 조건을 제시하지 아니하여) 그 제공을 지연하는 행위</p>

수익배분과 관련한 행위에서도 수익배분과 관련한 협상에 성실히 임하지 않거나, 수익 배분을 협의하는 데 필요한 자료를 제대로 제출하지 않는 행위를 금지행위 세부유형으로 시행령 별표에 추가하고자 한다. 아래와 같이 개정 사항을 제안한다.

〈표 3-6〉 방송법 시행령 별표 개선안-수익배분관련 성실협상의무 위반 유형 추가

	현 시행령 [별표 2의3]	개정안
적정한 수익배분 거부·지연·제한 행위	<p>II. 법 제85조의2 제1항 제2호에 따른 금지행위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 적정한 수익배분을 위한 계약 및 체결된 수익배분 계약의 이행을 거부 또는 지연하는 행위 2. 이면계약 등을 통해 수익배분과 관련된 거래조건을 부당하게 설정·변경하여 적정한 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위 3. 수익배분 관련 계약조건 또는 수익산정 범위와 방식 등을 부당하게 설정·변경하여 적정한 수익배분을 제한하는 행위 	<p><좌동></p> <p><신설></p> <ol style="list-style-type: none"> 4. 수익배분을 위한 협의에 성실하게 임하지 아니하여(또는 협의 과정에서 공정하고 합리적이며 차별 없는 조건을 제시하지 아니하여) 적정한 수익배분을 위한 계약을 거부 또는 지연하는 행위 5. 수익산정 및 배분의 기준이 되는 자료를 제공하지 않거나, 허위·조작·불완전한 자료를 제공하는 행위

마지막으로, 위와 같이 제안된 금지행위 세부 유형에 대해 판단하는 데 필요한 세부기준이 필요하다. 정당한 사유, 성실한 협상, 필요한 자료 등 해석의 여지가 필요한 기준에 대해 방통위가 고시로 정할 수 있도록 단서를 추가하는 것이 필요하다. 따라서 방송법 시행령 제63조의 5에 아래와 같이 단서를 추가하도록 제안한다.

〈표 3-7〉 방송법 시행령 개선안

현행	개정안
<p><방송법 시행령> 제63조의5(금지행위의 유형 및 기준) 법 제85조의2 제5항에 따른 금지행위의 세부적인 유형 및 기준은 별표 2의3과 같다.</p>	<p>제63조의5(금지행위의 유형 및 기준)</p> <ol style="list-style-type: none"> ① <좌동> <p><신설></p> <ol style="list-style-type: none"> ② 방송통신위원회는 제1항에 따른 유형 및 기준에 대한 세부기준을 정하여 고시할 수 있다.

제 4 장 방송분쟁조정제도 개선방안

제 1 절 방송분쟁조정제도의 현황

1. 방송분쟁조정제도 현황¹⁶⁾

가. 제도 개관

일반적으로 분쟁이 발생했을 때, 분쟁을 해결하는 전형적인 수단은 법원을 통해 해결하는 소송을 하는 것이다. 그러나 법원에 의한 분쟁 해결은 해결까지 비용과 시간이 많이 소요되고, 분쟁의 해결 기준도 경직되어 있다(법률, 시행령 등이 판단기준이 되기 때문). 그 절차도 엄격하고 복잡하게 진행되기 때문에, 법률적 자원이 충분하지 못한 개인이나 기관은 이용에 부담을 느끼기도 한다. 이러한 법원에 의한 분쟁 해결 수단의 단점을 보완하기 위한 대안으로 대체적 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution, 이하 'ADR')가 분야별로 도입되어 활발히 운영되고 있다. ADR은 중재, 조정, 알선, 재정 등의 방식으로 여러 분쟁을 해결한다. 방송분야에서도 방송분쟁조정위원회(이하 '방송분조위')를 ADR 기관으로서 두고 분쟁을 해결하고 있다. 방송분조위는 방송법에 그 근거를 두고 방송분쟁을 조정하고 있다.

나. 방송분쟁조정위원회 구성

방송법 제35조의3에서는 방송분조위의 구성과 운영에 대해서 명시하고 있다. 방송분조위의 조정위는 방송통신위원회 위원장이 지명하는 위원장 1명을 포함한 5명 이상 7명 이하의 위원으로 구성한다(제35조의3 제2항). 분조위의 조정위원자격은 1) 판사·검사 또는 변호사로 5년 이상 재직한 사람, 2) 공인회계사로 5년 이상 재직한 사람, 3) 법률·행정·경영·회계·신문방송 고나련 학과의 대학 교수로 5년 이상 재직한 사람, 4) 그밖에 방송에

16) 이하의 내용은 김태오(2018), 방송법상 분쟁조정제도의 쟁점과 과제: 분쟁조정절차의 활성화 방안을 중심으로, 「경제규제와 법」 11(2), 207 이하를 요약·정리했다.

관한 지식과 경험이 풍부한 사람 중 하나에 해당해야 한다. 이러한 자격을 가진 자 중 방통위의 동의를 얻어 방통위 위원장이 위촉하게 되고, 이 중 1명은 문화관광부 장관이 추천해야 한다(제35조의3 제3항). 방송분조위의 조정위원은 비상임직이며, 2년의 임기를 가지고 임기는 한 차례 연장할 수 있다.

다. 방송분쟁조정제도 내용

방송법 제91조제1항은 방송분조위에 조정을 신청할 수 있는 분쟁의 유형에 대해 규정하고 있다. 방송분쟁조정제도는 1) 방송프로그램, 채널 및 인터넷 멀티미디어 방송(IPTV)용 콘텐츠의 공급 및 수급과 관련된 분쟁, 2) 방송 및 IPTV의 송출에 필요한 전기통신설비의 사용과 관련된 분쟁, 3) 방송구역과 관련된 분쟁, 4) 중계방송권 등 재산권적 이해와 관련된 분쟁, 5) 방송사업자 또는 IPTV 사업자의 공동사업에 관한 분쟁(다만, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 '공정거래법') 제19조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 제외한다), 6) 그밖에 방송사업 및 IPTV 사업의 운영에 관한 분쟁을 대상으로 분쟁조정을 운영한다.

이러한 분쟁은 방송사업자, 중계유선방송사업자, 음악유선방송사업자, 전광판방송사업자, 전송망사업자, IPTV 사업자, 전기통신사업자, 외주제작사 상호 간에 발생한 분쟁(방송법 제35조의3제1항)을 가리킨다.

라. 방송분쟁조정위원회의 운영

방송법에서는 방송분조위의 운영과 관련하여, 분조위 위원에 대한 제척·기피·회피에 대한 규정을 두고 있다. 방송법 시행령은 방송분조위 위원은 비상임이라는 것, 방송분조위 위원장의 회의소집권한과 의장의 지위에 대한 내용, 분조위 위원장의 권한대행자, 의결정족수를 정하면서, 그 밖의 사항에 대해서는 방송통신위원회의 고시로 위임하고 있다.

마. 방송분쟁조정제도의 절차와 효력

방송분쟁조정 절차는 방송분쟁조정을 신청할 수 있는 사업자가 방송분쟁조정위원회에 조정을 신청하면 개시된다.

방송분쟁조정이 신청되면 방송분쟁조정위원회는 즉시 그 내용을 피신청인에게 통지하여야 한다. 일반적인 분쟁조정과는 달리, 피신청인은 조정을 불응할 수 없는 것이 특징이

다.¹⁷⁾ 따라서 방송분쟁조정 신청이 있는 경우, 방송법 제91조의3제1항 각호에 따른 사유¹⁸⁾가 없으면 조정절차가 개시된다.

분쟁조정절차가 개시되면 방송분쟁조정위원회는 사실관계를 조사한 다음 일정한 기간을 정하여 당사자에게 합의를 권고할 수 있다. 양 당사자가 합의권고의 내용을 수락할 경우, 합의가 성립되어 분쟁조정절차는 그대로 종료하지만, 합의권고의 내용을 불수락할 경우에는 분쟁조정위원회가 정식의 분쟁조정안을 작성하기 위한 절차로 진입한다.

방송분쟁조정위원회는 조정절차를 신청 개시 시점으로부터 60일 이내에 조정사건을 심사하여 조정안을 작성하여야 한다. 예외적으로 30일 기간 한도로 이를 연장할 수는 있다.

이러한 과정을 거쳐 조정안이 최종적으로 당사자들에게 송부되면 당사자는 15일 이내에 수락 여부를 방송분쟁조정위원회에 통보하여야 한다. 이 기간 내에 수락의 의사가 표시되지 않는 경우에는 조정을 거부한 것으로 본다. 거부 이후에는 법원에 민사소송을 제기하여 분쟁의 해결을 도모할 수 있다. 이에 반해, 당사자가 모두 조정안을 수락하여 조정이 성립되면, 방송분쟁조정위원회 위원장은 조정조서를 작성하여 전원에게 송달하여야 한다. 이 조정조서는 재판상 화해의 효력을 지닌다. 재판상 화해는 확정판결과 동일한 효력이 있다. 조정의 결정사항으로 강제집행이 가능하며, 동일한 원인을 이유로 당사자는 소송을 제기할 수 없는 기판력을 갖게 된다. 이는 준재심(準再審) 절차에 의해서만 다룰 수 있다.

17) 방송법 개정 이전에 이미 「방송법 시행에 관한 방송통신위원회규칙」 제15조 제2항 제3호에 따른 피신청인의 조정 거부권한은 폐지된 상황이었다.

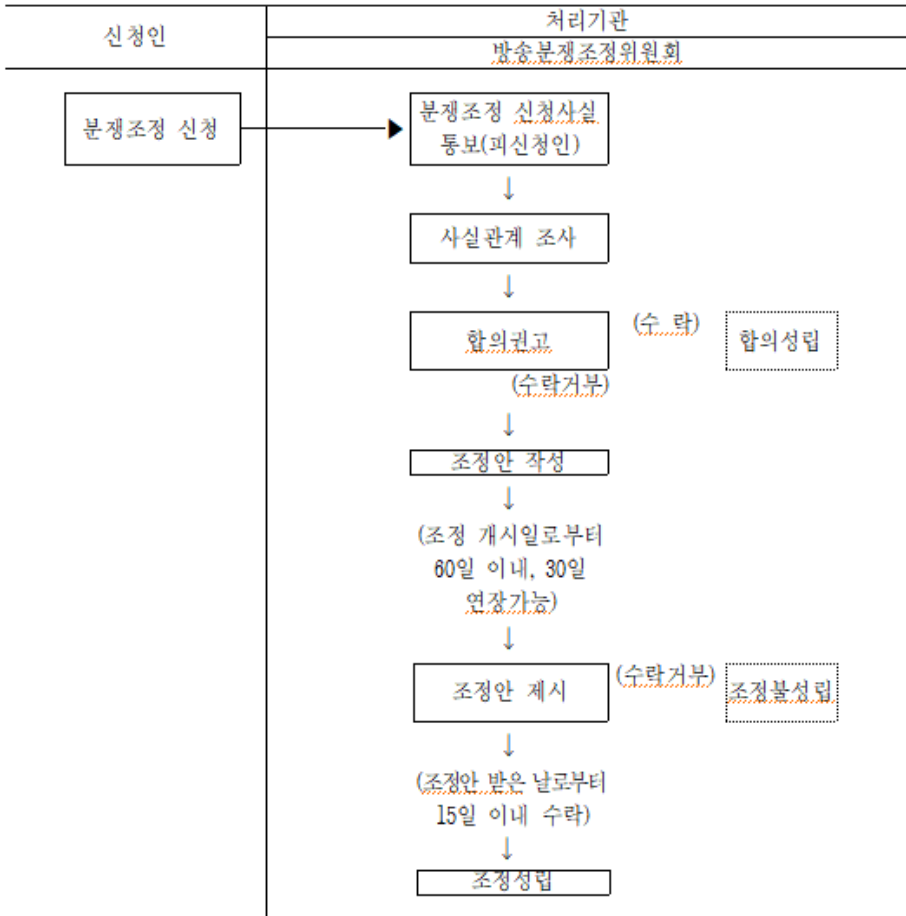
18) 방송법 제91조의3(조정 거부 및 중지) ① 방송분쟁조정위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제91조제1항에 따라 신청된 조정을 거부할 수 있다.

1. 제91조제1항에 해당하지 아니하는 사업자가 조정 신청을 한 경우
2. 제91조제1항 각 호의 조정 대상이 아닌 사안에 관하여 조정 신청을 한 경우
3. 신청인이 같은 사안에 대하여 같은 취지로 2회 이상 조정 신청을 한 경우
4. 신청의 내용이 부적법하거나 부당한 목적으로 신청하였다고 인정되는 경우
5. 그 밖에 이에 준하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

방송법 시행령 제65조의4(조정 거부) 법 제91조의3 제1항 제5호에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 해당 조정 사항에 직접적인 이해관계가 없는 자가 조정 신청을 한 경우
2. 해당 조정사항에 대하여 법원에 소송이 제기된 경우
3. 방송분쟁조정위원회가 분쟁의 성질상 방송분쟁조정위원회에서 조정을 하는 것이 적합하지 아니하다고 인정하는 경우

[그림 4-1] 방송분쟁조정 절차



2. 방송분쟁조정제도 특성

가. 분쟁대상의 특수성

분쟁의 본질은 일반적으로 재화나 서비스를 둘러싸고 개인 또는 집단이 서로 거래조건에 대해 의견불일치를 경험하는 것이다. 방송분쟁도 마찬가지이다. 그러나 방송분쟁의 대상은 일반적인 재화나 서비스와 차원이 다르다. 협상이 결렬되었을 때 그 파급효과가 분쟁 당사자에 머무르지 않을 뿐 아니라, 당사자가 충분한 대체제를 갖고 있다고 보기도 힘

들다. 방송분쟁조정 대상들은 방송사업을 영위함에 있어 매우 중요한 요소이다. 방송콘텐츠가 소비자인 시청자에게 도달하기 위해서는 서로가 서로에게 반드시 필요하기 때문에 상호의존적일 수밖에 없고, 이러한 속성은 일반적인 분쟁 상황과 다른 상황을 연출한다. 분쟁이 제대로 해결되지 않을 경우, 극단적으로 시청자는 해당 방송콘텐츠를 볼 수 없게 되는 사태가 발생하기도 한다. 이러한 분쟁 대상의 특수성을 이해해야 방송분쟁조정제도를 운영할 수 있으며, 제도를 설계하거나 개선할 때 이 특수성을 반드시 고려되어야 한다.

또한, 방송분쟁조정제도는 사업자와 소비자, 즉, 시청자 간의 분쟁이 아닌 사업자 간의 분쟁만을 조정 대상으로 한다. 일반적인 개인과 단체, 개인 간의 분쟁과는 그 성격이 다르다.

나. 방송분쟁의 장래지향성

일반적으로 분쟁은 이미 성립된 계약을 바탕으로 이를 해석하거나 이행하는 문제, 또는 불법행위에 따른 손해의 배상을 둘러싼 다툼 등이다. 방송분쟁 역시 이와 같이 과거지향적인 다툼의 성격을 가지지도 않지만, 이 보다는 미래의 거래조건, 특히 가격을 형성하는 과정에서 발생하는 이견에서 비롯하는 경우가 많다. 즉, 장래지향적인 분쟁이 분쟁조정 대상이 되는 것이다. 분쟁 당사자간 아직 성립하지 않은 미래의 계약에 대해 어떠한 조건과 가격으로 합의를 이루는 것이 바람직한지 따지는 것이 필요하다. 제 3자가 성립되지 않은 미래의 계약의 적정한 지점을 조정해야 하는 분쟁조정제도라는 것이 방송분쟁조정제도의 특성이다.

다. 방송분쟁의 사후규제와의 관계성

방송분쟁을 야기한 행위인 일방 당사자가 요구하는 무리한 거래조건 및 가격, 협상의 불성실한 태도 등은 공정거래법상 시장지배적지위 남용, 부당공동행위, 불공정거래행위에 저촉되거나 방송법상 각종 사후규제의 대상이 될 가능성이 높다. 이러한 행위에 의한 분쟁들은 방송분쟁조정제도의 분쟁조정 대상이기도 하면서, 규제기관의 사후규제를 대상이기도 하다. 방송분쟁조정제도와 사후규제 간의 견련성이 존재하는 것이다.

이렇게 방송분쟁조정제도와 사후규제 사이의 밀접한 관계성을 확인할 수 있는 사례가 있다. 최초의 방송분쟁 사건으로 알려진 YTN 서울타워 임대료 분쟁은 지상파 방송 3사가 공정거래위원회에 필수설비를 보유한 YTN의 가격남용행위(시장지배적 지위 남용)을 신고함으로써 시작됐다. 이 사건은 공정거래위원회에 신고되었음에도 불구하고, 공정거래위원

회에서 원활히 처리하지 못하고 (구)방송위원회에게 이첩됐고, '조정을 통해' 분쟁을 해결했다.¹⁹⁾ 이 사례는 방송사업자 간에 분쟁은 사후규제로도, ADR인 조정으로도 처리할 수 있는 문제라는 것으로 보여준다.

방송분쟁조정제도와 사후규제 간의 관계는 방통위의 방송시장조사과의 사무분장에서도 확인할 수 있다. 현재 방송분쟁조정위원회의 사무처 역할은 방송시장조사과가 수행하고 있다(방송통신위원회 직제규정 제8조 제7항 제14호). 그런데 방송시장조사과는 방송법 제76조의3 및 제85조의2에 따른 금지행위 위반 사업자에 대한 조사 및 시정조치 직무도 수행하고 있는 부서이다(방송통신위원회 직제규정 제8조 제7항 제1호). 방송분쟁조정제도와 방송법상 금지행위의 규제가 동일한 부서에서 이루어지고 있음을 볼 때, 둘의 긴밀한 관련성을 유추할 수 있다.

또, 중계방송권을 둘러싼 분쟁에 대한 해결을 규정하고 있는 방송법 규정에서도 방송분쟁조정제도와 사후규제와의 연관성을 찾아볼 수 있다. 중계방송권을 갖고 있는 사업자와 이를 제공 받고자 하는 방송사업자 간에는 중계방송권료가 핵심적이 협상의 대상인데, 방송법 제76조의 3항은 국민관심행사 등에 대한 중계방송권자 등은 중계방송권을 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공할 것을 규정하고 있다(보편적시청권). 이 조항의 실효성을 위해 방송법 제76조의3에서 이 보편적시청권과 관련한 금지행위를 규정하고 있다. 이 보편적시청권과 관련한 위반사항에 대해 제76조의 제4항에서는 위반에 대해 신고하도록 규정하고 있으면서 동시에 동조 제5항에서는 신고를 받은 사항에 대해 방송통신위원회로 하여금 방송분쟁조정위원회의 심의를 거쳐 60일 이내에 결과를 통보하도록 하고 있다. 즉, 동일한 사항에 대해 규제를 위한 위반 신고와 분쟁조정을 동시에 진행하도록 법에서 명시하고 있는 것이다. 이 조항 역시 방송분쟁조정제도의 사후규제 관련성을 암시하고 있다.

네 번째로 방송사업자 간의 거래에 대한 사후규제 중 하나인 방송법 상 금지행위 요건은 방송분쟁의 전형적인 거래를 규정하고 있다. 분쟁조정 대상인 '방송프로그램, 채널 및 IPTV용 콘텐츠 공급 및 수급과 관련된 분쟁'은 방송법 제 85조의2 제1항 제1호에서 금지행위로 명시하고 있는 '정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업자등의

19) 상세한 분쟁해결 과정에 대해서는 박영진(2009), 방송통신 분쟁 조정제도의 비교 및 사례분석 연구, 고려대학교 석사학위논문, 64면 이하 참고

서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위'에 해당할 수 있다. 동시에 '다른 방송사업자들에게 적정한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위'에도 해당할 수 있다(방송법 제85조의2 제1항 제2호). 즉, 분쟁의 정도에서 차이가 있을 수 있으나 조정의 대상이 되는 분쟁들이 심화할 경우 방송법상 금지행위의 규제 대상도 될 수 있어 두 제도는 매우 밀접하게 연결되어 있다.

방송분쟁조정제도의 사후규제와의 밀접한 관련성은 방송유지재개명령 규정에서도 엿볼 수 있다. 방송유지재개명령 규정에 따르면, 국민관심행사 또는 지상파방송의 공급이 중단되거나 시청자에게 그 송출이 중단되거나 우려가 있을 때, 방송통신위원회가 해당 사업자들에게 방송유지재개명령을 발동할 수 있도록 하고 있다(방송법 제91조의7). 그런데 만약 이와 관련한 분쟁조정절차가 진행되고 있다면 방송분조위는 방통위에 해당 사업자에 대해 방송유지재개명령, 즉 사후규제를 하도록 건의할 수 있다고 규정하고 있다(방송법 제91조의7 제2항). 여기서도 방송분쟁조정제도와 방송법상 규제는 서로 강하게 연계되어 있음을 확인할 수 있다.

마지막으로 분쟁조정제도의 운영 실무를 보면, 사후규제 위반의 판단기준이 분쟁조정 기준과 동일함을 알 수 있다. 분쟁조정제도의 운영 실무에 관한 연구보고서에 따르면, 분쟁조정위원회의 조정 기준으로 시장지배적 지위 남용행위, 불공정행위, 방송프로그램 및 채널 유통의 공정거래 질서 저해 여부 등이 있다.²⁰⁾ 이 보고서는 방송법에 금지행위 규제가 도입되기 이전 시점²¹⁾에 작성되었는데, 이를 고려하면(구) 방송위원회는 분쟁조정제도를 활용해 사실상 방송사업자에 대한 사후 규제 기능도 함께 수행하기 위해 노력했다고 볼 수 있다. 특히 금지행위 규제가 도입된 지금 시점에서 살펴보면, 방송분조위의 판단기준은 방송법상 금지행위의 위법성 판단기준과 유사하다는 것을 알 수 있다. 방통위의 방송분쟁조정제도 안내서에서는 분쟁조정 기준을 방송법 금지행위 규제가 구체화된 것인 「채널 편성을 위한 PP평가 및 프로그램 사용료 배분 가이드라인」, 「유료방송시장 채널계약 절차 관련 가이드라인」, 「유료방송시장 유료방송사업자의 채널제공 및 프로그램 사용

20) 이재진(2009), 「방송통신 분쟁 해결기준 마련 연구: 당사자 간 분쟁 해결을 위한 이용자 안내서 작성을 중심으로」, 방송통신정책연구 09-진흥-다-17, 방송통신위원회, 59 이하.

21) 방송법상 금지행위는 2011년 7월 4일에 방송법에 도입됐다.

료 지급 관련 가이드라인」, 「유료방송시장 방송채널사용사업자의 프로그램 제공 가이드라인」이라고 명시하고 있다. 즉, 분쟁조정 기준과 사후규제의 기준이 같다.²²⁾

위와 같이 방송분쟁조정제도는 현재 방송법에서 규정하고 있는 여러 사후규제와 밀접하게 연관되어 서로 이어져 있다. 따라서 분쟁조정제도의 개선에 있어서도 사후규제와의 관계를 고려하여 두 가지 제도가 공존하면서 효율적으로 분쟁을 해결할 수 있도록 해야 할 것이다.

3. 방송분쟁조정제도 문제점²³⁾

가. 전문성에 대한 문제

방송법 제35조의3 2항에 따르면 현재 방송분조위는 5명 이상 7명 이하의 조정위원으로 구성되고, 한번 위촉된 조정위원은 2년의 임기를 가진다. 이는 다른 분쟁조정위원회에 비해 적은 인원이고, 방송 분야의 분쟁의 양상이 복잡 다양하다는 것을 고려하면 이들이 모든 분쟁에 대해 전문적인 조정을 내릴 수 있는지에 대해 의문이 존재한다. 실제로 방송사업자들이 분쟁 발생 시 분쟁조정제도를 적극적으로 활용하지 않는 이유 중 하나는 방송분쟁조정위원회의 전문성에 대한 의문이다. 방송사업자들은 방송분조위에서 작성되는 조정안이 분쟁에 대해 전문적인 지식을 가지고 방송시장의 특수성을 잘 이해하는 사람에 의해 객관적이고 과학적인 방법을 거쳐 도출되었는지에 대해 의문이라는 의견을 내기도 했다. 조정이 내려지기까지의 절차에 대해 알 수 없고, 그 과정에 참여하는 사람들이 얼마나 전문적인지 알 수 없기 때문에 결과에 대해서 신뢰성이 떨어진다고도 말했다. 전문가에 의한 전문적인 판단이라기 보다는 분쟁 양측의 주장의 기계적 중립을 추구하는 것 같다는 평가를 하기도 했다.

전문성에 대한 의문은 곧 조정안의 설득력 감소로 이어진다. 조정이 전문적인 판단이라기보다는 기계적 중립안이거나, 또는 정치적이라는 인상이 있으면 조정안을 받아들일 가능성은 낮아진다. 조정은 구속력을 가지고 있지 않기 때문에 제시된 조정안이 분쟁 당사

22) 방송통신위원회(2014. 8), 방송분쟁조정 제도 안내서, 11 이하.

23) 이하의 내용은 SO, IPTV사업자 및 PP사업자의 의견청취 회의에서 논의된 내용을 기반으로 기술함

자 양측을 납득시킬만한 설득력을 가지고 있지 않다면 그 조정은 성립되지 않을 가능성이 높다. 제도의 실효성이 떨어질 것이고, 방송분쟁조정제도를 활용할 유인은 더욱 감소하게 된다.

나. 조정의 구속력에 대한 문제

방송분조위가 제안하는 조정안은 분쟁 당사자가 거부할 수 있다. 분쟁 당사자 중 한 쪽이라도 조정안을 거부하면 조정은 결렬되고, 분쟁은 다시 원점으로 돌아갈 가능성이 높다. 실제로 분쟁조정이 신청된 사건 중 다수가 조정이 성립되지 못한 상태로 종료되었다. 방송 분쟁조정사건은 다른 분야의 분쟁조정에 비해 조정 신청 건수가 많지 않기 때문에 한 건 한 건의 조정 결렬이 시장에서는 크게 받아들여진다. 조정제도가 분쟁 해결에 큰 도움이 안 된다는 인상을 줄 수 있다. 또, 분쟁을 신청하는 입장에서조차 분쟁의 상대방이 조정을 받아들일지 알 수 없기 때문에, 거부의 가능성이 있는 상태에서 조정을 위해 시간과 비용을 소비하는 것이 효과적이지 않다고 판단할 수 있다. 조정이 소송에 비해 시간과 비용이 적게 들기는 하지만, 상대방이 거부해서 투입된 시간과 비용이 무위로 돌아가는 것보다 시간과 비용이 많이 들더라도 확실한 이행을 담보하는 소송이 나은 선택이라고 생각하는 사업자도 있다. 또 상대가 조정을 수용하지 않고 동일 사건으로 소송을 다시 제기할 경우, 바로 소송으로 분쟁을 해결하는 것보다 조정을 거침으로써 시간과 비용이 이중으로 지출되는 사태가 발생한다. 이러한 구속력의 문제는 모든 ADR이 가지는 문제로서, 이를 인정하면서도 제도의 실효성을 높일 수 있는 방안을 고민할 필요가 있다.

다. 분쟁조정 개시의 문제

방송분쟁조정은 한 해의 보통 2~3건 정도의 신청이 있다. 방송분쟁조정제도가 개인이 아닌 사업자 사이의 분쟁만을 조정 대상으로 삼고 있다는 사실을 감안한다고 해도, 이 수치는 다른 분야의 분쟁조정 신청에 비해 현저하게 적은 수치이다. 분쟁조정 신청이 적다고 해서 분쟁이 적게 일어나는 것은 아니다. 매해 반복되는 방송 채널 및 프로그램 제공 계약 과정에서 다수의 분쟁이 발생하고 있지만, 분쟁 신청으로 이어지는 사례는 많지 않을 뿐이다. 앞서 언급한 방송분조위의 전문성 문제나 방송분조위 조정안의 구속력 문제와 더불어 제도에 대한 정보 부족으로 인해 분쟁조정 신청의 기피 분위기가 있다. 분쟁조정은 분쟁 당사자의 신청으로만 개시될 수 있는데, 이러한 기피 분위기로 인해 분쟁조정이

많지 않은 것이다.

방송사업자들은 막연한 두려움으로 인해 분쟁조정제도를 기피하기도 한다. 분쟁조정 결과에 자신에게 유리한 방향으로 나오지 않을 것이라는 두려움과 예측 불가능한 결과에 대한 두려움, 또 분쟁조정 신청을 했다는 낙인으로 인해 불이익을 받을 수 있다는 두려움이 있다. 이러한 낙인은 당해 계약뿐만 아니라 지속되는 미래의 계약, 또 유사한 다른 사업자와의 계약에도 영향을 미칠 수 있기 때문에 중소 사업자들은 더욱 분쟁조정 신청을 기피하게 된다. 분쟁조정 제도의 절차와 조정안 도출 방식 등에 대한 정보의 부족으로 발생하는 문제라 할 수 있다.

이런 분쟁조정제도에 대한 막연한 두려움을 줄이고 기피 분위기를 반전시키기 위해서는 다수의 조정 사례 축적이 필요하다. 축적된 사례를 통해 조정의 절차에 대한 정보를 제공하고, 사업자들이 결과에 대한 예측을 할 수 있도록 보조할 수 있다. 조정 사례를 충분히 확보하고, 발생하는 분쟁들의 자율적인 해결을 도모하기 위해서 특정 사안에 대해서는 방통위에서 분쟁조정을 의뢰하고, 이 의뢰에 의해 조정이 개시될 수 있게 하는 방법을 대안으로 고려해 볼 수 있다.

제2절 타 분쟁조정위원회 운영 규정 비교

이 연구는 방송분쟁조정제도를 활성화시키기 위해서는 방송분쟁조정위원회의 전문성 강화와 방송분쟁조정제도와 사후규제와의 연계 강화가 필요하다고 보고, 이를 위한 방안을 마련하기 위해 타 분야의 분쟁조정위원회 운영 규정을 참고하고자 했다. 방송분쟁조정 상황과 체계적·구조적으로 유사한 사례들을 분석해 방송분쟁조정위원회 규칙 설계에 벤치마크하고자 했다.

1. 분쟁조정위원회 전문성 강화를 위한 참고 사례

방송사업자들은 분쟁이 발생했을 때 방송분조위에 조정을 신청하는 것을 우선으로 고려하지 않는 경우가 많았고, 조정을 신청한 후에도 그 결과에 불복하고 소송하는 경우가 다수 있었다. 그 이유에 대해 사업자들은 조정의 결과가 방송 시장의 특수성과 거래의 히스

토리 등이 잘 고려된 전문적인 판단과는 거리가 있기 때문이라는 평가를 했다.

분쟁조정 전문성을 강화하기 위해서 분쟁에 대해 전문적인 검토와 조사, 조정 판단을 내릴 수 있는 별도의 기구를 두는 것을 생각해볼 수 있다. 만약 방송분쟁조위의 규모가 크다면, 방송분쟁조정절차를 이원화할 수도 있을 것이다. 분쟁의 대상에 대한 전문적 판단을 위한 '감정부'와 감정부의 감정의견을 고려하여 규범적 판단을 하는 '조정부'의 구조로 이원화하는 것이다. 「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률」(이하 '의료분쟁조정법'이라 한다)에 따라 설치된 한국의료분쟁조정중재원의 분쟁조정절차가 이와 같이 운영되고 있다. 조정위원회와 감정위원의 규모는 비상임의 100인 이상 300인 이하 위원으로 구성하도록 규정하고 있으며(의료분쟁조정법 제20조 제1항; 제25조 제2항), 상임조정위원회는 현재 조정부에 6인, 상임감정위원회는 감정부에 10인이 임명되어 있다. 감정부에 10인의 상임감정위원이 임명된 이유는 10개의 감정부가 설치되어 있는데 각 감정부에 1인 이상의 감정위원을 임명하도록 규정하고 있기 때문이다(의료분쟁조정법 제26조 제10항).

한국의료분쟁조정중재원과 같은 특수한 경우를 제외하면, 일반적으로 분쟁조정위원회에 전문위원회를 설치하거나 전문위원을 위촉할 수 있도록 하는 방법을 사용하는 분쟁조정위원회들이 있다. 주로 사실관계 확정을 위해 전문위원회나 전문위원의 전문적 의견을 참고하여 조정결정을 내리도록 하는 식으로 조정의 단계를 체계화하고 있다. 특히 이러한 경우, 전문위원회나 전문위원의 위촉과 구성·운영에 대하여 상위법령의 명시적 근거를 두지 않고, 분쟁조정위원회 운영규정에 근거를 두는 경우가 대부분이었다. 이하에서는 전문위원회의 구성 근거를 두고, 전문위원회 결정이 분쟁조정절차에서 어떠한 기능을 하고 있는지와 관련한 내용을 중심으로 타 분쟁조정위원회의 사례를 살펴보기로 한다.

가. 개인정보 분쟁조정위원회 사례

개인정보 분쟁조정위원회의 운영규정은 개인정보보호위원회 훈령인 「개인정보 분쟁조정위원회 운영세칙」(이하 '운영세칙')이다. 운영세칙 제14조는 전문위원회 구성에 대해 아래와 같이 규정하고 있다.

〈표 4-1〉 개인정보 분쟁조정위원회의 전문위원회 구성 근거 규정

제14조(전문위원회의 구성) ① 위원회는 필요한 때에 분쟁조정 업무의 효율 적 수행을 위한 자문을 구하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 위원장이 위촉하는 10인 이내의 전문위원회를 둘 수 있다.

1. 개인정보보호 또는 개인정보보호 기술 관련 분야의 조교수 이상
 2. 전문 연구기관에서 개인정보보호 분야 5년 이상의 연구경력이 있는 자
 3. 변호사의 자격을 가진 자
 4. 기타 위원장이 필요하다고 인정하는 자
- ② 전문위원회의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.
-

이렇게 구성된 전문위원회는 운영세칙 제26조에 규정하고 있는 사실조사방법 또는 사실 확인의 방식으로서 '자문'을 수행한다. 전문위원회의 자문은 조정과정에서 사실 확인을 위한 증거로 활용할 수 있다.

〈표 4-2〉 개인정보 분쟁조정위원회의 사실조사방법 및 자문

제26조(사실조사방법) ① 법 제40조제8항 및 영 제50조에 따라 사무기구의 사실 확인은 다음 각 호의 방법에 따른다. <개정 2018.1.12.>

1. 당사자의 진술청취
 2. 당사자로부터 소명자료 수집
 3. 전문가 자문 또는 참고인 등의 진술청취
 4. 사실조회 및 문서송부 등의 요청에 의한 관련자료 수집
 5. 사건현장답사 등 기타 적절한 방법
- ② 사무기구는 사실 확인 과정에서 당사자에게 증거 및 관련 자료를 제출 할 수 있는 공평하고 충분한 기회를 주어야 한다.

제29조(자문) 위원장은 사건의 조정을 위하여 특정한 사항에 대한 조사 및 연구가 필요하거나 전문적·기술적인 자문 등이 필요한 경우에는 위원회 위원 또는 전문위원의 자문을 구하거나 관계 전문가에게 개별자문 등을 의뢰할 수 있다.

나. 콘텐츠 분쟁조정위원회 사례

콘텐츠 분쟁조정위원회의 운영규정인 「콘텐츠 분쟁 조정규정」(이하 '조정규정')은 「콘텐츠산업진흥법」(이하 '콘텐츠산업법') 제30조 제6항에 근거한 위임규정에 따라 콘텐츠 분쟁조정위원회가 정한 것이다. 콘텐츠산업법 제30조 제6항은 '그 밖에 콘텐츠 관련 분쟁의 조

정방법, 조정절차, 조정업무의 처리 등에 필요한 사항은 조정위원회가 정한다'고 규정하고 있다.

콘텐츠분쟁조정위원회는 다양한 콘텐츠 분야에 대해 전문적인 분쟁조정을 내리기 위해 전문위원을 위촉하고 있다. 조정규정 제3조 제8호에서 전문위원을 정의내리고 있고, 조정규정 제7조는 전문위원의 정수와 임기에 대해 정하고 있다. 현행 콘텐츠 분쟁조정위원회의 전문위원은 총 6인이 위촉되어 있으며, 주로 기술 관련 전문성을 갖고 있는 것으로 보인다.²⁴⁾

〈표 4-3〉 콘텐츠 분쟁조정위원회의 전문위원 규정

제3조(정의) 8. “전문위원”이라 함은 전문 분야 사건 처리를 효율적으로 수행하기 위하여 조정위원회에 설치된 분야별 전문가로 위촉된 사람을 말한다.

제7조(전문위원) ① 위원회는 규정 제3조 제8호에서 정한 분야별로 당해 분야에 관하여 학식과 경험이 풍부하다고 위원장이 인정하는 자를 20인 이내에서 전문위원으로 위촉할 수 있다.
② 전문위원의 임기는 1년으로 하되 연임할 수 있다.

이렇게 위촉된 전문위원은 콘텐츠분쟁조정 절차 내에서 사실조사를 실시한다. 전문위원의 전문적 의견을 자문한 결과로 참고하여 사실관계를 확정하기 위함으로 볼 수 있다.

〈표 4-4〉 콘텐츠 분쟁조정위원회의 사실조사방법 및 자문

제20조(사실조사) ① 위원회는 분쟁조정을 위하여 다음 각 호의 방법으로 사실조사, 인과관계의 규명 및 피해액의 산정 등(이하 “사실조사”라 한다)을 위하여 분쟁조정에 필요한 자료를 제공할 것을 분쟁당사자, 콘텐츠사업자 또는 참고인(이하 “분쟁당사자 등”이라 한다)에게 요청할 수 있다. 이 경우 해당 분쟁당사자 등은 정당한 사유가 없으면 이에 응하여야 한다.

1. 당사자 또는 참고인 진술청취
2. 당사자 주장에 대한 입증자료 제출요구
3. 시험검사, 전문가 또는 전문위원에 대한 자문의뢰

24) 콘텐츠분쟁조정위원회 홈페이지 참고(<https://www.kcdrc.kr/itrd03.do>, 2023년 1월 10일 최종방문).

4. 관계기관에 대한 사실조회 및 문서송부요청

5. 현장조사, 사진촬영 등 기타 적정한 방법

② 위원회는 사실조사를 위하여 전문기관에 조회, 감정 또는 기타 필요한 조치를 요청할 수 있다.(이하 생략)

제26조(자료 요청 등) ① 위원회는 분쟁조정에 필요한 자료를 제공할 것을 분쟁당사자, 콘텐츠사업자 또는 참고인에게 요청할 수 있다. 이 경우 해당 분쟁당사자 등은 정당한 사유가 없으면 이에 응하여야 한다.

② 위원회는 필요하다고 인정하는 경우에는 분쟁당사자 등으로 하여금 위원회에 출석하게 하여 그 의견을 들을 수 있다.

③ 위원회는 규정 제7조에 따른 전문위원 또는 관련 분야 전문가에게 자문할 수 있다. 다수의 전문위원에게 의견을 청취하여야 하는 경우에는 전문위원회 회의를 소집할 수 있다

다. 소비자 분쟁 사례

소비자분쟁조정규칙(이하 '조정규칙')은 「소비자기본법」 제60조 제3항, 제61조 제6항, 동법 시행령 제52조, 제62조의 규정에 따라 소비자분쟁조정위원회의 운영, 조정절차, 전문위원회의 구성과 운영 및 집단분쟁조정에 필요한 사항을 규정하고 있다. 법령 뿐만 아니라 조정규칙 내에서도 전문위원회를 정의하고, 전문위원회의 구성 및 전문위원의 임기를 규정하고 있다.

〈표 4-5〉 소비자분쟁조정위원회의 전문위원회 규정

제3조(용어의 정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

3. "전문위원회"라 함은 전문분야 사건처리를 효율적으로 수행하기 위하여 조정위원회에 설치된 분야별 자문기구를 말한다.

제5조(전문위원회의 구성) ① 전문위원회는 위원장이 필요하다고 인정하는 분야별로 다음 각 호의 1에 해당하는 자 중에서 위원장이 위촉하는 10인 이내의 전문위원으로 구성한다. <개정 2017. 9. 25.>

1. 대학의 관련학과 전임강사 이상

2. 국·공립 시험검사기관의 당해분야 전문요원

3. 전문연구소에서 당해분야 5년 이상의 연구경력이 있는 자

4. 사업자단체의 장이 추천하는 당해분야 전문요원

5. 의사전문의 자격 취득 후 5년 이상 경과하거나 치과의사 또는 한의사 면허 취득 후 6년 이상 경과한 자

6. 기타 당해분야에 관하여 학식과 경험이 풍부하다고 위원장이 인정하는 자

② 전문위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

소비자분쟁조정 절차에서도 전문위원의 활용은 앞에서 살펴 본 다른 두 사례와 같이 사실조사를 중심으로 이루어진다. 전문적 의견을 자문한 결과를 참고해 조정 절차에서 사실 관계를 확정하기 위함이다.

〈표 4-6〉 소비자분쟁조정위원회의 사실조사방법 및 자문

<p>제15조(사실조사의 방법) ① 조정위원회는 분쟁조정을 위하여 필요하면 시행령 제49조에 따라 원장에게 시험·검사 또는 조사를 요청할 수 있다. ② 조정관은 위원장의 명을 받아 다음 각 호의 방법으로 사실조사를 한다. 1. 당사자 또는 참고인 진술청취 2. 당사자에 대한 입증자료 제출 요구 3. 시험검사, 전문가 또는 전문위원에 대한 자문의뢰 4. 관계기관에 대한 사실조회 및 문서송부요청 5. 현장조사, 사진촬영 등 기타 적절한 방법</p>	<p>제24조(전문위원회 자문) ① 조정위원회는 법 제65조 제3항에 따라 전문위원회에 자문할 수 있다. ② 제1항의 자문을 받기 위하여 위원장이 해당 분야 전문위원회의 회의를 소집하거나, 조정관이 위원장의 명을 받아 해당 분야 전문위원에게 자문할 수 있다. <개정 2017. 9. 25.> ③ 위원장이 전항의 회의를 소집할 경우, 위원장은 해당 분야 전문위원에게 회의의 일시·장소 및 부의사항을 정하여 부득이한 사유가 있는 경우 외에는 회의 시작 3일 전까지 서면으로 알려야 한다. <개정 2017. 9. 25.> ④ 제14조 제4항은 전항의 서면통지에 대하여 준용한다. ⑤ 조정관은 제2항에 따른 회의결과 또는 자문결과를 해당 사건보고서에 기재하여야 한다. <개정 2017. 9. 25.></p>
--	---

라. 환경분쟁조정위원회 사례

환경분쟁조정위원회의 운영규칙은 「환경분쟁 조정법」 제15조 제1항에 따라 중앙환경분쟁조정위원회 소관사무에 관한 처리절차 및 기타 운영에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다. 환경분쟁조정위원회의 운영규칙에도 전문가(전문가 풀)를 활용할 수 있는 근거 규정이 마련되어 있다. 근거 규정에 따라 실제 환경분쟁조정위원회는 분쟁 사건별로 인과관계를 규명하고, 피해액을 산정하는 등 과정에서 전문적 의견수렴을 위해 분야별 관계전문가 풀을 광범위하게(총 135명) 구성·운영하고 있다. 환경분쟁의 원인별, 피해유형별로 전문가를 구성해 각 분쟁 상황에 맞는 전문적 자문을 조정에 반영하고 있다. 현재 환경분쟁조정

위원회의 분야별 전문가 구성은 아래와 같다.

〈표 4-7〉 환경분쟁 원인별 전문가 구성: 9개 분야 65명

합계	소음 진동	대기 오염	폐기물	악취	수질 오염	일조/ 조망	토양 오염	통풍 방해	빛공해
65명	17명	6명	8명	7명	6명	6명	6명	5명	4명

주: 2017년 기준

자료: 환경분쟁조정위원회의 내부자료 참고

〈표 4-8〉 환경분쟁 피해유형별 전문가 구성: 8개 분야 70명

합계	농작물 피해	가축 피해	건축물 피해	생태계 훼손	수산물 피해	재산피해 (감정 평가)	건강피해 (예방 의학)	기타 (직권 조정)
70명	14명	14명	13명	7명	3명	16명	3명	0

주: 2017년 기준

자료: 환경분쟁조정위원회의 내부자료 참고

〈표 4-9〉 환경분쟁조정위원회의 전문가 규정

- 제7조(관계전문가 풀 구성 및 위촉) ① 위원장은 매 3년마다 법 제13조제3항에 따라 관계전문가들의 집단(이하 "전문가 풀"이라 한다)을 구성·운영하여야 한다.
- ② 위원장이 제1항에 따라 전문가 풀을 구성할 때에는 환경피해분야 관련 학회 및 협회, 위원회의 위원 및 사무국 직원의 추천을 받을 수 있다.
- ③ 위원장은 특정사건 처리를 위하여 법 제13조제3항에 따라 관계전문가를 위촉할 때에는 전문가 풀에 포함된 자를 우선적으로 위촉하여야 한다.
- ④ 위원장은 제3항에 따라 관계전문가를 위촉한 때에는 사건번호와 사건내용 및 전문가가 처리하여야 할 사항 등을 포함한 위촉사실을 당해 전문가에게 문서로 알려 주어야 하며, 사건처리에 필요하다고 판단되는 경우 관련사건과 유사한 조정사례 및 사건 관련정보, 전문가 의견 활용방안 등을 알려줄 수 있다.

환경분쟁조정법 제13조(사무국) ① 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무국을 둘 수 있다.

- ② 사무국에는 다음 각 호의 사무를 분장(分掌)할 심사관을 둔다.
1. 분쟁의 조정에 필요한 사실조사와 인과관계의 규명
 2. 환경피해액의 산정 및 산정기준의 연구·개발

3. 그 밖에 위원회의 위원장이 지정하는 사항

③ 위원회의 위원장은 특정 사건에 관한 전문적인 사항을 처리하기 위하여 관계전문가를 위촉하여 제2항 각 호의 사무를 수행하게 할 수 있다.

환경분쟁조정위원회에서 위촉한 전문가는 사실조사와 인과관계 규정, 환경피해액의 산정 및 산정기준 연구·개발 등을 담당한다(환경분쟁조정법 제13조 제2항 및 제3항). 실무적으로도 환경분쟁의 심사관은 당사자 의견, 현지조사 결과, 전문가 의견 등을 바탕으로 유발행위와 피해발생과의 인과관계를 규명한 다음 적정 배상액 등을 산정해 위원회에서 의결하는 절차를 거치는데, 이 때 필수적으로 전문가 의견을 청취한다. 환경분쟁조정위원회 운영규칙 제15조 제2항에 따라, 조정절차를 개시하기 위한 담당 심사관의 사건 처리 계획서에도 전문가의 활용에 대한 계획을 반드시 포함시키도록 하고 있다. 이를 종합해 보면, 환경분쟁조정절차에서는 전문가의 활용이 상당히 중대하게 이루어지고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-10〉 환경분쟁조정위원회의 전문가 활용 방식

환경분쟁조정법 제13조(사무국) ① 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무국을 둘 수 있다.

② 사무국에는 다음 각 호의 사무를 분장(分掌)할 심사관을 둔다.

1. 분쟁의 조정에 필요한 사실조사와 인과관계의 규명
2. 환경피해액의 산정 및 산정기준의 연구·개발
3. 그 밖에 위원회의 위원장이 지정하는 사항

③ 위원회의 위원장은 특정 사건에 관한 전문적인 사항을 처리하기 위하여 관계전문가를 위촉하여 제2항 각 호의 사무를 수행하게 할 수 있다.

운영규칙 제15조(조정(調整) 절차 개시) ① 위원장은 조정(調整)신청서가 접수된 때에는 지체없이 담당 위원과 심사관을 지명하고 그 사실을 당사자에게 문서로 통지하여야 한다.

② 담당심사관은 당사자로부터 피신청인 의견서 등 사건 관련 자료를 제출받은 시점에 다음 각 호의 사항이 포함된 사건처리계획서를 작성하여야 한다.

1. 특이점(特異點) 또는 주요 쟁점
 2. 전문가 검토·조사·측정 분야
 3. 심사 진행일정
-

2. 분쟁조정절차와 사후규제의 연계 강화를 위한 참고 사례

앞서 분쟁조정절차의 활성화를 위해서는 사후규제와의 연계 강화가 필요함을 설명했다. 사후규제와의 연계를 통해 분쟁의 당사자들이 금지행위를 범하는 것을 방지하고, 원활한 협상을 유도함으로써 건강한 거래 환경을 조성할 수 있다. 분쟁조정절차와 사후규제의 연계 강화를 위해서는 공정거래법을 참고할 필요가 있다. 공정거래법상 분쟁조정은 불공정거래 규제와 중첩되는 경우가 상당히 많다. 불공정거래 규제의 본질은 거래 당사자 간의 분쟁을 규제하는 것이기도 하기 때문이다. 거래 당사자간 다툼으로 인해 불공정거래가 시작되기도 하고, 불공정거래로 말미암아 분쟁이 촉발되기도 한다. 그러므로 불공정거래와 연관된 분쟁이 해결되면 이를 규제할 필요성도 사라진다. 이러한 구조적 연관성에 착안하여 공정거래법 제76조 제2항은 공정거래위원회에 사후규제를 위한 신고가 접수됐을 때 분쟁조정절차를 먼저 거치도록 분쟁조정기구에 사건처리를 의뢰할 수 있는 장치를 마련하고 있다. 이 장치를 통해 분쟁조정절차로 회부된 공정거래 사건에 대해 조정이 성립되고 성립된 조정의 결과대로 이행이 이루어질 경우, 공정거래법 제78조 제4항에 따라 공정거래법상의 사후규제를 하지 않도록 법령이 구조화되어 있다.

〈표 4-11〉 공정거래법상 분쟁조정과 사후규제의 관계

제76조(조정 신청 등) ① 제45조 제1항을 위반한 혐의가 있는 행위로 피해를 입은 사업자는 대통령령으로 정하는 사항을 기재한 서면(이하 “분쟁조정신청서”라 한다)을 협의회에 제출함으로써 분쟁조정을 신청할 수 있다.

② 공정거래위원회는 제80조 제2항에 따른 신고가 접수된 경우 협의회에 그 행위 또는 사건에 대한 분쟁조정을 의뢰할 수 있다.

제80조(위반행위의 인지·신고 등) ② 누구든지 이 법에 위반되는 사실을 공정거래위원회에 신고할 수 있다.

제78조(조정조서의 작성과 그 효력) ① 협의회는 분쟁조정사항에 대하여 조정이 성립된 경우 조정에 참가한 위원과 분쟁당사자가 기명날인하거나 서명한 조정조서를 작성한다.

② 협의회는 분쟁당사자가 조정절차를 개시하기 전에 분쟁조정사항을 스스로 조정하고 조정조서의 작성을 요청하는 경우에는 그 조정조서를 작성하여야 한다.

③ 분쟁당사자는 조정에서 합의된 사항의 이행결과를 공정거래위원회에 제출하여야 한다.

-
- ④ 공정거래위원회는 조정절차 개시 전에 시정조치 등의 처분을 하지 아니한 분쟁조정사항에 대하여 제1항에 따라 합의가 이루어지고, 그 합의된 사항을 이행한 경우에는 제49조 제1항에 따른 시정조치 및 제88조 제1항에 따른 시정권고를 하지 아니한다.
- ⑤ 제1항 또는 제2항에 따라 조정조서를 작성한 경우 조정조서는 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다.
-

방송분쟁조정제도에서도 이와 유사하게 사후규제인 금지행위와 연결해 금지행위 위반으로 신고가 접수됐을 경우 분쟁조정을 거치도록 하거나, 조정을 거쳐 조정안을 이행한 분쟁사건의 경우 금지행위로서 처벌하지 않는 규정을 신설하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 이를 통해 분쟁조정 활용을 제고하고, 규제가 아닌 사업자 스스로 분쟁을 해결할 수 있도록 할 수 있다.

3. 방송분쟁조정위원회의 구성과 조직법적으로 유사한 참고 사례

이 외에 방송분조위가 구조적으로 효율적으로 운영되기 위해 조직법적으로 유사한 분쟁조정위원회의 조직 구성을 살펴보았다. 방송분조위의 경우 현재 방송법 및 방송법 시행령에서 조정위원과 조정 절차에 대해서만 규정하고 있을 뿐, 분쟁조정 업무 총괄할 사무기구에 대해서는 언급하고 있지 않다. 방통위의 시장조사과에서 사무기구 역할을 하고 있으나, 별도의 운영에 대한 규정이 존재하고 있지 않다. 이와 관련해 개인정보분쟁조정위원회의 사무기구 관련 사례를 참고할 만하다. 개인정보분쟁조정위원회의 사무기구는 개인정보보호위원회에 소속된 부서이다. 개인정보보호위원회의 조사조정국 소속 분쟁조정과가 개인정보분쟁조정위원회의 사무기구 역할을 수행하고 있다. 즉, 방통위 시장조사과와 유사한 구조라고 볼 수 있다.

<표 4-12> 개인정보분쟁조정위원회의 사무기구 조직과 기능

제2조(정의) 이 세칙에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “사무기구”란 개인정보 보호위원회 사무국의 분쟁조정 업무를 담당하는 부서를 말한다.
 6. “사무기구의 장”이란 개인정보 보호위원회 사무국의 분쟁조정 업무를 담당하는 부서의 장을 말한다.
 7. “조사관”이란 조정 사건에 관여하는 사무기구의 직원을 말한다.
-

제4조(조사조정국장의 직무) 조사조정국장은 위원장의 위임을 받아 사무기구가 신속하고 효율적으로 분쟁조정 사건을 처리할 수 있도록 이 세칙 제16조에 따른 사무기구의 업무를 지휘한다.

제16조(사무기구의 업무) 사무기구는 영 제50조에 따라 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 분쟁조정사건의 접수 및 사실조사
2. 분쟁조정사건의 조사보고서 작성
3. 위원회의 조정안 작성 및 당사자 통보
4. 위원회의 회의록 작성
5. 위원회의 직인관리
6. 분쟁조정제도의 교육 및 홍보
7. 분쟁조정제도의 조사·연구
8. 국내외 분쟁조정기구 간 협력체계 구축
9. 기타 위원회의 활동에 필요한 업무

제17조(사무기구의 장의 직무) ① 사무기구의 장은 조사조정국장의 지휘를 받아 사무기구를 총괄하며 위원회 및 조정부의 회의에 참석한다.

② 위원장 또는 의장은 필요하다고 인정하는 때에는 사무기구의 장으로 하여금 안건에 대하여 설명하게 할 수 있다.

개인정보분쟁조정위원회의 사무기구 조직 규정을 참고해 방송분쟁조위의 사무기구 구성 및 운영의 세부 규칙을 구체적으로 명시할 필요가 있다.

제 3 절 방송분쟁조정제도 개선 방안

1. 전문성 강화

방송 사업자 간 분쟁의 조정의 어려운 점 중의 하나는 시시비비를 판단할 수 있는 명확한 기준이 없다는 점이다. 사업자 별, 분쟁의 대상, 주제, 시기 별로 분쟁의 성격이 달라지고, 그 때문에 무엇이 합당하고 무엇이 부당한지 판단하기가 쉽지 않다. 방송 시장의 구조와 거래 관행에 대해 잘 이해하고 있어야 하고, 각 사업자간의 역학관계에 대한 지식도 필요하다. 그리고 분쟁의 결과가 시장과 다른 사업자에게 미칠 영향에 대한 충분한 이해도 필요하다. 매 거래마다, 분쟁마다, 복잡한 사정이 다른 형태로 엮이기 때문에 일괄적인 판단기준을 적용하는 것은 불가능하다. 방송사업자들이 분쟁 조정안을 수용하지 않고 다른

방식의 해결을 피하는 것은 조정위원회가 각 분쟁의 특수성을 고려하기 보다는 일괄적인 판단을 내린다는 전문성에 대한 불신 때문이다. 따라서, 분쟁조정제도의 실효성을 강화하기 위해서는 분쟁의 여러 요소들을 두루 고려해 분쟁의 성격에 맞춘 전문적인 조정을 수행하고, 분쟁 당사자를 납득시킬 수 있는 전문성의 확보가 중요하다.

이상적인 형태는 다수의 전문가 집단 풀을 구성해 분쟁 사건마다 조정부를 맞춤으로 꾸리는 방법(의료분쟁조정위원회, 언론중재위원회)과 별도의 감정부를 두고 사건의 감정을 전문가 집단이 먼저 실시한 후 조정부가 이에 근거해 조정안을 작성하는 방법(의료분쟁조정위원회) 등을 고려해 볼 수 있을 것이다. 그러나 이는 분쟁조정 사건이 많고, 분쟁조정위원회의 규모가 큰 경우 적절하겠으나, 비교적 분쟁 사건이 많지 않은 방송분쟁조정위원회에서는 효율성이 떨어질 수 있는 방안이다. 이보다 콘텐츠분쟁조정위원회나 소비자분쟁조정위원회와 같이 전문위원회를 별도로 두고 사안에 따라 전문위원회를 운영하는 것이 방송분쟁해결에 적합한 방법이라고 본다. 전문위원은 분쟁 사안에 전문성을 갖고 있는 인물로서 분쟁과 관련해 필요한 조사와 자문을 수행하고, 조정에 필요한 전문적인 의견을 제시하는 것을 그 직무로 한다. 조정위원회는 전문위원회의 자문에 근거해 조정을 하도록 규칙을 제정해 방송분쟁위원회의 전문성을 강화할 수 있다. 아래와 표와 같이 전문위원회에 대한 구체적인 규칙을 방송분쟁위원회의 구성 및 운영의 규칙에 포함하고자 한다.

〈표 4-13〉 방송분쟁조정위원회 규칙 중 전문위원회 관련 사항

제2조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

10. “전문위원”이라 함은 전문 분야 사건 처리를 효율적으로 수행하기 위하여 제6조에 따라 조정위원회에 설치된 분야별 전문가로 위촉된 사람을 말한다.

제6조(전문위원회의 구성 등) ① 위원회는 필요한 때에 분쟁조정 업무의 효율적 수행을 위한 자문을 구하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 위원장이 위촉하는 10인 이내의 전문위원회를 둘 수 있다.

1. 방송, 경제 또는 법률 관련 분야의 조교수 이상
 2. 전문 연구기관에서 방송, 경제, 법률, 갈등 예방·해결 또는 분쟁조정 분야 5년 이상의 연구경력이 있는 자
 3. 변호사·회계사의 자격을 가진 자
 4. 기타 위원장이 필요하다고 인정하는 자
- ② 전문위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.
-

-
- ③ 위원회는 전문위원회에 자문할 수 있다.
 - ④ 제3항의 자문을 받기 위하여 위원장이 해당 분야 전문위원회의 회의를 소집하거나, 조사관이 위원장의 명을 받아 해당 분야 전문위원에게 자문할 수 있다.
 - ⑤ 조사관은 제4항에 따른 회의결과 또는 자문결과를 제18조 제5항에 따른 사건의 조사보고서에 기재하여야 한다.

제18조(사실조사) ① 위원회는 사실조사를 위하여 다음 각 호의 방법으로 분쟁조정에 필요한 자료를 제공할 것을 당사자 및 참고인 등(이하 “당사자등”이라 한다)에게 요청할 수 있다. 이 경우 당사자등은 정당한 사유가 없으면 이에 응하여야 한다.

1. 당사자등의 진술청취
2. 당사자 주장에 대한 입증자료 제출요구
3. 전문가 또는 전문위원에 대한 자문의뢰
4. 관계기관에 대한 사실조회 및 문서송부요청
5. 현장조사, 사진촬영 등 기타 적절한 방법

제23조(자문) 위원장은 사건의 조정을 위하여 특정한 사항에 대한 조사 및 연구가 필요하거나 전문적·기술적인 자문 등이 필요한 경우에는 위원회 위원 또는 전문위원의 자문을 구하거나 관계 전문가에게 개별자문 등을 의뢰할 수 있다.

또, 방송 분쟁 중 가장 많은 비중을 차지하는 대가 산정 관련 분쟁의 해결을 전담하는 소위원회의 운영을 하는 방안을 고려해볼 수 있다. 방송사업자들 사이에서 가장 빈번하게 발생하는 분쟁이면서, 조정안에 대한 불만족이 가장 높은 분야인 대가 산정과 관련해서는 보다 전문적인 조사와 판단이 필요하다. 대가 산정 관련한 분쟁은 분쟁의 발생시기가 채널 및 프로그램 제공 계약 시기에 맞물려서 발생하므로 시기가 일정하고, 한 사업자가 여러 사업자와 유사한 형태의 계약을 동시에 진행하기 때문에 분쟁이 서로 밀접하게 연결되어 있는 경우가 많다. 이 때문에 조정안이 분쟁 당사자의 다른 사업자와의 거래나, 인접 사업자들의 거래의 기준으로 작용할 가능성이 높다. 이러한 대가 산정 분쟁을 특수성과 영향력을 고려 영구적이지 않더라도 한시적으로 전담 소위원회를 두고 집중적으로 분쟁 조정을 진행하는 것이 해당 분쟁의 해결하는 데 도움이 될 수 있다. 경제학이나 미디어학을 전공한 권위 있는 실무자나 연구자를 중심으로 대가 산정 관련 분쟁을 연속성 있게 검토한다면 방송사업자들의 분조위 전문성에 대한 의문이 상당부분 해소될 수 있을 것이다. 대가 산정 관련 분쟁 전담 소위원회를 운영하면 유사한 분쟁 사례를 병렬적으로 놓고 비교할 수 있을 것이며, 이를 통해 다른 사업자들의 유사 분쟁 시 참고할 수 있는 기준을 수집할 수 있을 것이다. 소위원회를 통해 대가 산정 분쟁의 조정 사례가 축적되면, 이를

통해 경험적 데이터에 기반 한 적정 프로그램 사용료나 수익분배율 등 대가 산정의 기준을 마련하는 것도 가능할 것이다.

2. 사후규제와의 연계 강화

방송분쟁조정제도는 방송사업자들에 대한 사후규제인 방송법상 금지행위와 맞닿아 있다. 앞서 설명한 바와 같이 분쟁조정 대상인 되는 분쟁 사안들은 금지행위의 규제 대상 행위들과 매우 닮아있다. 두 제도의 연계를 강화해 불필요한 규제 비용을 감소시키고, 시장 내 사업자들의 자율적인 분쟁 해결을 장려할 수 있다.

공정거래법에서는 공정거래법을 위반으로 신고가 접수됐을 경우 공정거래위원회는 공정거래분쟁조정협의회에 신고 사건 또는 행위의 분쟁조정을 의뢰할 수 있다고 규정하고 있다(공정거래법 제76조 2항). 또한 공정거래법 제78조 4항에서는 '공정거래위원회는 조정 절차 개시 전에 시정조치 등의 처분을 하지 아니한 분쟁조정사항에 대하여 제1항에 따라 합의가 이루어지고, 그 합의된 사항을 이행한 경우에는 제40조 제1항에 따른 시정조치 및 제88조 제1항에 따른 시정권고를 하지 아니한다'는 조항을 포함하여 분쟁조정을 통해 분쟁이 해결됐을 경우 이를 사후 규제에서 면제해 주고 있다. 공정거래법은 분쟁조정제도와 사후 규제 간의 연계를 활성화해 제도의 실효성을 높이고 있다.

방송분쟁조정제도도 이와 유사하게 사후제도와 연계해 그 실효성을 높일 수 있다. 방송법 상 금지행위 규정 위반으로 신고가 접수될 경우, 해당 사안을 방통위에서 방송분조위에 분쟁 조정을 의뢰할 수 있도록 하는 것이다. 방통위에 의해 금지행위가 규제되기 전에 분쟁조정을 거칠 경우, 사업자들은 정부 주도의 규제 전에 자율적인 분쟁 해결 방법을 도모해 볼 수 있고, 경직된 규제보다는 유연한 결론에 이를 수 있다. 또 제도적 차원에서도 제도의 활용 사례를 축적함으로써 미래에 유사한 분쟁들이 발생했을 때 해결을 효율적으로 처리할 수 있는 장점이 있다. 분쟁조정제도와 금지행위 규제의 연계를 위해서는 공정거래법과 마찬가지로 방송법 제91조(조정외의 개시)에 금지행위 관련 신고가 접수된 경우 방송분조위에 분쟁 조정을 의뢰할 수 있다는 조항을 추가하고, 이에 맞추어 방송분조위 세부 규칙에 관련 내용을 추가할 필요가 있다. 또, 제91조의5(조정외의 효력) 조항에 방통위에 의해 분쟁조정이 의뢰된 사안에 대해 조정이 성립하고 분쟁 당사자들이 조정안을

이행한 경우, 금지행위 규제에 따른 시정조치 또는 과징금을 부여하지 않는다는 사실을 추가하는 개정이 필요하다.

또, 방송의 공정성 등의 가치가 심각하게 위협받거나 시청자의 이익이 심각하게 훼손될 것이 예상되는 사건에 대해서 방통위가 직권으로 조정을 개시하는 직권조정 개시의 도입을 고려해 볼 수도 있다. 방송법 제91조의7에서 규정하는 방송의 유지·재개 명령의 대상과 같이 국민관심행사의 중계 프로그램과 지상파방송의 공급과 관련한 분쟁이 발생했을 때, 또 이 분쟁으로 인해 해당 프로그램 또는 채널이 공급이 중단되고 유지·재개 명령이 실시됐을 때 방통위의 직권으로 조정을 개시해 분쟁 해결을 꾀해 볼 수 있다. 현재 존재하는 유지·재개 명령은 갈등으로 발생한 시청자 피해를 최소화하기 위한 사후 처리 방안이지, 분쟁 자체를 해결한다고 볼 수는 없다. 분쟁을 해결하기 위해서는 공급 중단에 이를 만큼 첨예해진 갈등의 양 당사자가 협상에 임할 수 있도록 알선하고 조정하는 것이 필요하다. 실제로 2020년 이러한 취지로 방송분쟁조정위원회로 하여금 방송의 유지·재개 명령이 내려진 분쟁에 대하여 사업자의 신청 없이 직권으로 분쟁조정을 개시할 수 있도록 하는 방송법 일부개정안이 국회에 제출되었으나²⁵⁾, 국회에서 현재 계류 중이다. 방송사업자들은 보편적 시청권이 보장되는 주요 방송의 공급 중단의 위기를 막고자 공익적 취지에는 동의하는 바이나, 사업자들의 저작권이나 재산권, 자유로운 영업의 자유 등이 침해 받을 수 있다는 우려를 표명하기도 한다.²⁶⁾ 그러나 사업자 간의 갈등을 적극적으로 해결하고자 하는 분쟁조정제도의 실효성을 높을 수 있는 개선안으로서 접근한다면, 필요성에 대한 사업자들의 공감을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

3. 분쟁조정안의 법적 효력 강화

방송분조위의 조정안은 분쟁 당사자의 양쪽 중 한쪽이라도 거부할 경우 조정은 효력을 상실한다. 또 조정은 법적 구속력이 없기 때문에 분쟁 조정을 신청한 자는 분쟁 조정을 수

25) 국민관심행사 등에 대한 중계방송권 및 재송신 분쟁 등 시청자의 이익의 중대한 침해가 예상되는 분쟁 사안에 대해 직권 조정을 가능하게 하는 법안은 2015년, 2018년에도 국회에 제출된 적이 있으나, 국회의 문턱을 넘지 못했다.

26) 이성엽(2015), 지상파방송 재송신 관련 입법의 쟁점 및 개선방안에 관한 연구: 방송유지·재개 명령권, 직권조정, 재정제도를 중심으로, 「경제 규제와 법」

용할 의무가 없다. 실제로 조정을 신청하고도 그 결과에 불복하는 사례는 다수 발생했다. 가장 최근에는 2021년 12월 TV조선이 SK브로드밴드를 상대로 프로그램 사용료 인상과 관련한 분쟁조정을 신청해, 방송분조위가 프로그램 사용료 30% 인상 조정안을 제시했으나, SK브로드밴드가 이를 수용하지 않기로 했다. 이로써 조정은 결렬되었고, 분쟁은 다시 원점으로 돌아갔다.²⁷⁾ 이와 같이 법적 구속력이 없는 조정은 이행되지 않을 가능성이 존재하고, 이 때문에 사업자들은 소송을 선호하는 경향이 있다. 그러나 소송은 많은 시간과 자원을 요하기 때문에 중소 사업자들에게는 부담으로 작용하고, 그 결과 역시 방송 시장의 특수성이 고려되지 못한 경우가 많다. 그렇다면 방송분쟁조정안 법적 효력을 강화시키는 것이 현 분쟁조정제도의 활성화에 도움이 될 것이다.

분쟁조정안의 구속력을 강화하는 방법으로는 현재 방송법 제91조의5의 1항에서 “조정안의 통지를 받은 당사자는 통지를 받은 날부터 15일 이내에 조정안에 대한 수락 여부”를 표명하지 않을 경우 조정안을 거부한 것으로 간주하는 조항을 이의제기를 하지 않거나 침묵하면 조정안에 동의하는 것으로 간주하는 것으로 변경하는 것이다. 현재 의료분쟁조정법 제36조 제2항, 언론중재법 제22조, 환경분쟁조정법 제42조 제2항 등에서는 조정 또는 중재안에 대해 이의제기를 하지 않거나 침묵하면 조정안에 동의한 것으로 간주한다. 방송분조위에서도 이런 방법으로 법적 효력을 강화하는 방법을 고려할 수 있다.

4. 분쟁조정제도 접근성 강화

방송 분쟁에 대해 분쟁조정제도가 활발히 이용되지 않은 것은 분쟁이 많이 일어나지 않기도 하지만 분쟁조정을 신청하지 않기 때문이다. 방송사업자들의 의견을 들어보면, 분쟁 조정에 대한 접근을 어려워하는 경우도 많았다. 분쟁조정을 실시했을 때 어떠한 결과를 받게 될지 예측할 수 없는 상황에서 원하는 조정 결과를 얻지 못하고 협상만 지연되는 결과를 초래할 수도 있다는 우려가 존재한다. 나아가 협상력이 약한 사업자의 경우 분쟁조정 신청이 오히려 낙인으로 작용해 거래에서 불이익을 받을까 두려워하기도 한다. 이러한 불신을 해소하기 위해서는 분쟁조정제도의 절차에 대해 충분히 이해하고 어떠한 결과를 받

27) 박종진(2022. 4. 13) SKB, 'TV조선 30% 인상' 방통위 분쟁조정위안 불수용, 「전자신문」, <http://www.etnews.com/20220413000285>

을 수 있는지 대략 예측할 수 있도록 해서 그 접근성을 제고할 필요가 있다.

분쟁조정제도의 접근성을 강화하기 위한 방안으로는 분쟁조정 신청 전 상담을 할 수 있는 창구를 마련하는 방안과 분쟁조정 사례를 공개하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 현재 콘텐츠분쟁조정위원회와 소비자분쟁조정위원회에서는 인터넷과 유선을 통해 상담 창구를 마련하고 분쟁을 신청하고자 하는 자가 분쟁 전 상담을 할 수 있도록 하고 있다. 비슷하게 방송분조위에서도 사무기구를 두고 상담업무를 함께 처리할 수 있도록 하는 것을 제안한다. 상담을 합의권고의 절차와 연계해 분쟁 조정 전 합의를 통해 당사자가 직접 분쟁을 해결할 수 있도록 유도할 수도 있다.

5. 방송분쟁조정위원회 구성과 운영에 대한 개선안

마지막으로 방송분조위의 원활한 운영을 위해 조직적으로 필요한 사안에 대한 개선안을 제안하고자 한다. 먼저 현재 방송분조위는 분쟁조정 실무를 담당할 사무기구에 구성과 직무에 대한 규칙을 가지고 있지 않다. 방통위 시장과에서 사무기구의 역할을 담당하고 있으나, 규칙에서 그 구성과 역할을 구체화해 업무의 효율성을 증대시킬 필요가 있다. 중장기적으로는 분쟁조정 업무를 전담할 분쟁조정과의 설치도 고려해 볼 수 있다. 아래 표와 같이 사무기구의 구성을 제안한다.

〈표 4-14〉 방송분쟁조정위원회 규칙 중 사무기구 설치 관련 사항

제2조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7. “사무기구”란 방송통신위원회의 분쟁조정 업무를 담당하는 부서를 말한다.
8. “사무기구의 장”이란 방송통신위원회의 분쟁조정 업무를 담당하는 부서의 장을 말한다.
9. “조사관”이란 사건에 대한 사실조사, 사건보고서 작성, 합의권고 등의 업무를 담당하는 사무기구의 직원을 말한다.

제7조(사무기구의 업무) 사무기구는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 사건의 접수 및 사실조사
 2. 사건의 조사보고서 작성
 3. 위원회의 조정안 작성 및 당사자 통보
 4. 위원회의 회의록 작성
 5. 위원회의 직인관리
 6. 분쟁조정제도의 교육 및 홍보
-

-
7. 분쟁조정제도의 조사·연구
 8. 국내외 분쟁조정기구 간 협력체계 구축
 9. 기타 위원회의 활동에 필요한 업무

제8조(사무기구의 장의 직무) ① 사무기구의 장은 방송기반국장의 지휘를 받아 사무기구를 총괄하며 위원회 회의에 참석한다.

② 위원장은 필요하다고 인정하는 때에는 사무기구의 장으로 하여금 안전에 대하여 설명하게 할 수 있다.

또, 조정의 처리기간을 명확히 할 필요가 있다. 현재 방송법 제91조의4 3항에서 조정기간을 60일로 하고, 부득이한 사정이 있을 경우 30일 이내로 한 차례 연장할 수 있음을 명시하고 있으나, 연장에 대한 명확한 규정이 없다. 이에 대해 아래 표와 같이 분조위의 의결을 거쳐 연장할 수 있도록 하는 항목을 규칙에 포함했다. 또, 조정 처리 기한, 연장 기한, 조정안 수용 의사 표시 기한 등 법에서 규정하고 있는 여러 기한들의 셈법이 규정되지 않았다. 아래와 같이 규칙 내에 날 수를 세는 법에 대한 기준을 추가한다.

〈표 4-15〉 방송분쟁조정위원회 규칙 중 처리기한 관련 사항

제24조(처리기간) ① 위원회는 부득이한 사정이 있는 경우 법 제91조의4 제3항 단서에 따라 의결을 거쳐 30일 이내의 범위에서 처리기간을 정하여 한 차례 연장할 수 있다. 이 경우 위원회는 기간연장의 사유와 그 밖의 기간연장에 관한 사항을 신청인에게 알려야 한다.

② 제1항에도 불구하고 연장된 처리기간 내에 조정안을 작성할 수 없는 경우에는 신청인의 동의를 받아 의결을 거쳐 30일 이내의 범위에서 처리기간을 정하여 한 차례 추가 연장할 수 있다.

④ 법 제91조의4 제3항의 처리기간 산정에 있어 첫날은 산입하되, 공휴일과 토요일은 제외한다.

제5장 방송분쟁조정위원회 구성 및 운영에 대한 규칙 설계

현재 방송법 제91조의4와 이에 따른 시행령 제65조의6의 5항에서 방송분조위에 대해 “제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 방송분쟁조정위원회의 조정 절차 및 방법에 관하여 필요한 사항은 방송통신위원회규칙으로 정한다”고 명시하고 있으므로 이제 대한 방통위의 규칙이 필요하다. 따라서, 이 연구는 앞의 4장에서 논의한 바를 기초로 하여 방송분조위의 구성과 운영에 대한 규칙을 설계했다. 규칙은 크게 1) 총칙, 2) 위원회, 3) 조정 절차, 4) 보칙으로 구성되어 있다. 자세한 규칙은 아래와 같이 제시하고자 한다.

제1장 총칙

제1조(목적) 이 규정은 「방송법」(이하 “법”이라 한다) 제35조의3 제9항, 제91조 제5항과 제91조의4 제5항 및 같은 법 시행령(이하 “령”이라 한다) 제21조의3 제5항 과 제65조의6 제5항에 따라 방송분쟁조정위원회(이하 “위원회”라 한다)의 운영 및 분쟁조정을 위하여 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “분쟁”이란 법 제95조 제1항에 따른 분쟁을 말한다.
2. “신청인”이란 위원회에 분쟁의 조정을 신청한 법 제35조의3제1항에 따른 사업자를 말한다.
3. “피신청인”이란 신청인의 상대방을 말한다.
4. “당사자”란 신청인 또는 피신청인을 말한다.
5. “참고인”이라 함은 분쟁의 내용과 관련이 있어 법 제91조의4 제1항 또는 제2항에 따라 위원회가 출석하여 의견을 요청하거나 필요한 자료를 요청할 수 있는 자를 말한다.
6. “사건”이란 신청인이 위원회에 분쟁의 조정을 신청한 사안을 말한다.
7. “사무기구”란 방송통신위원회의 분쟁조정 업무를 담당하는 부서를 말한다.
8. “사무기구의 장”이란 방송통신위원회의 분쟁조정 업무를 담당하는 부서의 장을 말한다.
9. “조사관”이란 사건에 대한 사실조사, 사건보고서 작성, 합의권고 등의 업무를 담당하는 사무기구의 직원을 말한다.
10. “전문위원”이라 함은 전문 분야 사건 처리를 효율적으로 수행하기 위하여 제6조에 따라 조정위원회에 설치된 분야별 전문가로 위촉된 사람을 말한다.

제2장 위원회

제1절 위원회 운영

제3조(업무) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 분쟁의 조정

2. 이 규정의 개정의 제안

3. 위원회 및 사무기구 업무계획의 수립 및 변경

4. 기타 위원회의 위원장(이하 "위원장"라 한다)이 부의하는 사항

제4조(회의 소집) ① 위원회 회의는 제3조에 따른 심의·의결이나 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 등을 위하여 위원장이 소집한다.

② 위원장은 제1항에 따라 회의를 소집하는 경우에는 회의 날짜·시간·장소 및 안건 등을 공문, 유선, 전자우편 등 그 밖에 이와 유사한 적절한 방법을 통하여 회의 개최 7일 전까지 각 위원회의 위원(이하 "위원"이라 한다)에게 알려야 한다. 다만, 긴급한 사정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제5조(의결방법) ① 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

② 위원회는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 서면 또는 기타의 방법(전자적 방법을 포함한다)으로 의결할 수 있다.

제2절 전문위원회

제6조(전문위원회의 구성 등) ① 위원회는 필요한 때에 분쟁조정 업무의 효율적 수행을 위한 자문을 구하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 위원장이 위촉하는 10인 이내의 전문위원회를 둘 수 있다.

1. 방송, 경제 또는 법률 관련 분야의 조교수 이상

2. 전문 연구기관에서 방송, 경제, 법률, 갈등 예방·해결 또는 분쟁조정 분야 5년 이상의 연구경력이 있는 자

3. 변호사·회계사의 자격을 가진 자

4. 기타 위원장이 필요하다고 인정하는 자

② 전문위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

③ 위원회는 전문위원회에 자문할 수 있다.

④ 제3항의 자문을 받기 위하여 위원장이 해당 분야 전문위원회의 회의를 소집하거나, 조사관이 위원장의 명을 받아 해당 분야 전문위원에게 자문할 수 있다.

⑤ 조사관은 제4항에 따른 회의결과 또는 자문결과를 제18조 제5항에 따른 사건의 조사보고서에 기재하여야 한다.

제3절 사무기구

제7조(사무기구의 업무) 사무기구는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 사건의 접수 및 사실조사

2. 사건의 조사보고서 작성

3. 위원회의 조정안 작성 및 당사자 통보

4. 위원회의 회의록 작성

5. 위원회의 직인관리

6. 분쟁조정제도의 교육 및 홍보

7. 분쟁조정제도의 조사·연구

8. 국내외 분쟁조정기구 간 협력체계 구축

9. 기타 위원회의 활동에 필요한 업무

제8조(사무기구의 장의 직무) ① 사무기구의 장은 방송기반국장의 지휘를 받아 사무기구를 총괄하며 위원회 회의에 참석한다.

② 위원장은 필요하다고 인정하는 때에는 사무기구의 장으로 하여금 안전에 대하여 설명하게 할 수 있다.

제3장 조정 절차

제1절 조정 신청

제9조(조정신청) ① 신청인 또는 그 대리인(이하 "신청인등"이라 한다)은 별지 제1호 서식에 따른 방송분쟁조정신청서(이하 "조정신청서"라 한다)를 위원회에 제출하여야 한다.

② 신청인등은 제1항에 따른 조정신청서를 서면으로 제출하여야 한다.

③ 위원회는 신청서를 제출받은 때에는 사건번호를 부여하여 관리하고 당해 사건에 대한 분쟁조정절차를 개시한다

④ 방송통신위원회는 「방송통신사업 금지행위 등에 대한 업무 처리 규정」 제3항에 따른 신고가 접수된 경우 위원회에 분쟁조정을 의뢰할 수 있다.

⑤ 제4항에 따라 방송통신위원회로부터 분쟁조정이 의뢰된 경우 제1항에 따른 조정신청이 있는 것으로 본다. 이 경우 분쟁조정과 관련하여 법원, 국민권익위원회, 공정거래위원회 등 업무협력관계가 있는 다른 기관으로부터 이송받은 경우에도 또한 같다.

⑤ 위원회는 조정신청을 접수한 때에 사건번호, 처리부서, 조사관 성명, 연락처 등을 통지하여야 한다.

제10조(피신청인의 변경) ① 위원장은 신청인이 피신청인을 잘못 지정한 것이 명백한 때에는 신청인의 요청 또는 직권으로 피신청인을 변경할 수 있다.

② 제1항에 따라 피신청인이 변경된 경우 위원장은 이를 당사자에게 지체 없이 통보하여야 한다.

③ 제1항에 따라 피신청인의 변경이 있는 경우 종전의 피신청인에 대한 조정신청은 취하된 것으로 본다. 이 경우 법 제91조의4 제3항에 따른 처리기간은 피신청인이 변경된 날부터 새로이 기산한다.

제11조(위원의 공정성) ① 위원 의 제척은 법 제35조의3 제5항에 따른다.

② 당사자가 법 제35조의3 제6항에 따라 기피신청을 하는 때에는 별지 제2호 서식에 따른 기피신청서를 제19조 제1항에 따른 통지를 받은 날로부터 3일 이내에 위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 기피신청에 관한 결정에 대하여는 불복하지 못한다.

③ 제2항에 따라 기피여부를 결정하는 위원회의 의결이 있는 날까지 소요된 기간은 법 제91조의4 제3항에 따른 처리기간에 산입하지 않는다.

④ 법 제35조의3 제7항에 따라 위원이 조정을 회피하는 경우에는 위원회에 회피의 의사를 표시하여야 한다.

제12조(대리인의 선임) ① 당사자는 다음 각 호 가운데 어느 하나에 해당하는 자를 대리인으로 선임할 수 있다. 이 경우 대리권의 범위가 명시된 별지 제3호의 서식에 따른 위임장을 위원회에 제출하여야 한다.

1. 변호사

2. 당사자와 고용, 그 밖에 이에 준하는 계약관계를 맺고 그 사건에 관한 통상사무를 처리·보조하는 자로서 그 자가 담당하는 사무와 사건의 내용 등에 비추어 상당하다고 인정되는 자

② 제1항 제2호의 대리인은 대리인을 선임한 당사자와의 관계를 위원회에 소명하여야 한다.

제13조(대표당사자) ① 공동의 이해관계가 있는 다수의 당사자는 자신들 중 1인을 대표당사자를 선정할 수 있다. 이 경우 별지 제4호 서식에 따른 대표당사자 선정신고서를 위원회에 제출하여야 한다.

② 위원회는 필요하다고 인정할 때에는 당사자들에게 대표당사자의 선정을 권고 할 수 있다.

③ 대표당사자를 선정한 당사자들은 대표당사자를 조정절차가 상당히 진행되기 전에 해임하거나 변경할 수 있다. 이 경우 당사자들은 그 사실을 별지 제5호 서식에 따른 대표당사자 변경·해임신고서에 기재하여 위원회에 제출하여야 한다.

④ 대표당사자가 선정된 때에는 다른 당사자들은 그 대표당사자를 통하여서만 그 사건에 관한 행위를 할 수 있다. 이 경우 대표당사자는 자신을 선임한 다른 당사자를 위하여 다음 각 호의 행위를 제외하고는 각자 조정절차에 관한 모든 행위를 할 수 있다.

1. 조정안의 수락

2. 조정신청의 취하

3. 대리인의 선임

⑤ 위원회는 대표당사자를 상대로 해당 사건의 분쟁조정절차를 진행한다.

제14조(조정신청의 보정) ① 위원장은 조정신청이 다음 각 호 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 2주 이상의 기간을 정하여 서면, 문자, 전자우편, 유선 등을 통하여 보정을 요구할 수 있다.

1. 조정신청의 형식적 요건을 갖추지 못한 경우

2. 당사자가 불분명한 경우

3. 당사자와 연락할 수 있는 수단이 명확하지 않은 경우

② 제1항의 보정요구에 응하지 않는 경우 조정신청은 취하한 것으로 본다.

③ 보정요구를 한 날부터 보정에 이르기까지 소요된 기간은 법 제91조의4 제3항에 따른 처리기간에 산입하지 않는다.

제15조(사건의 분리·병합) ① 위원장은 사건의 성질, 피신청인이 다수인 사건에 따라 사건을 분리 또는 병합하거나 이를 취소할 수 있다.

② 제1항에 따라 사건을 분리 또는 병합하거나 이를 취소하는 경우 당사자에게 이에 관한 내용을 통지하여야 한다.

③ 제1항에 따라 사건을 분리 또는 병합한 경우 법 제91조의4 제3항에 따른 처리기간은 사건이 분리된 날 또는 마지막으로 병합된 날부터 새로이 기산한다.

제2절 조정 전 사건의 처리

제16조(조정신청 통지와 답변서의 제출) ① 위원회는 피신청인에게 신청서 부분을 송달하여 조정이 신청된 사실을 통지하여야 한다.

② 피신청인은 제1항에 따른 조정신청 통지를 받은 날부터 10일 이내에 제1항의 통지와 같은 송달 방식으로 위원회에 조정신청서에 대한 답변서를 제출하여야 한다. 다만, 피신청인이 조사관에게 부득이한 사유를 통지한 경우 답변서의 제출기간을 연장할 수 있다.

제17조(조정회의 전 합의 권고) ① 법 제91조의2 제1항에 따라 합의가 이루어진 때에는 당사자의 확인을 받은 후 사건을 종결해야 한다.

② 제1항의 따라 당사자의 합의의사 확인은 서면, 팩스, 전자우편 및 기타 이에 준하는 방법으로 한다. 다만, 부득이한 사정이 있는 경우에는 구술로 합의의사를 확인할 수 있다.

③ 제1항에 따라 당사자가 분쟁의 해결에 관하여 합의한 때에는 별지 제6호 서식에 따른 합의서를 작성하여 서명·날인하여야 한다.

제18조(사실조사) ① 위원회는 사실조사를 위하여 다음 각 호의 방법으로 분쟁조정에 필요한 자료를 제공할 것을 당사자 및 참고인 등(이하 "당사자등"이라 한다)에게 요청할 수 있다. 이 경우 당사자등은 정당한 사유가 없으면 이에 응하여야 한다.

1. 당사자등의 진술청취
2. 당사자 주장에 대한 입증자료 제출요구
3. 전문가 또는 전문위원에 대한 자문의뢰
4. 관계기관에 대한 사실조회 및 문서송부요청
5. 현장조사, 사진촬영 등 기타 적절한 방법

② 위원회는 사실조사를 위하여 전문기관에 조회, 감정 또는 기타 필요한 조치를 요청할 수 있다.

③ 위원회는 사실조사가 필요한 경우 당사자등에게 조사목적, 조사내용, 조사기간 등을 조사 3일전까지 통지하여야 한다. 다만 긴급을 요하거나 증거인멸 등이 우려되는 경우에는 예외로 할 수 있다.

④ 위원회는 사실조사 과정 중에 발견된 위법사항이 있거나 제도개선이 요구되는 경우 관련 기관에 의견을 제시할 수 있다.

⑤ 조사관은 사실조사가 완료된 후 별지 제7호 서식에 따른 사건의 조사보고서를 작성하여야 한다. 이 경우 당사자가 제출한 입증자료가 빠짐없이 첨부되어야 한다.

제3절 조정절차

제18조(조정회의의 소집 등) ① 위원장은 법 제91조의2 제1항에 따른 합의의 권고가 성립하지 않은 사건을 처리하기 위하여 조정회의를 개최하여야 한다.

② 위원장은 사건의 처리방향을 정하고 사건에 대한 종합적인 검토를 위하여 위원, 사무기구의 장, 조사관 등이 참여하는 사전 검토회의를 개최할 수 있다. 이 경우 조사관은 제17조 제5항에 따라 작성한 사건의 조사보고서를 제출할 수 있다.

③ 제2항에 따른 사전 검토회의에 전문위원 또는 관련 분야 전문가를 참석하게 할 수 있다.

제19조(조정회의의 개최등지) ① 위원장이 부득이한 사유가 있는 경우 외에는 조정회의의 시작 7일 전까지 다음 각 호의 사항을 포함하여 당사자에게 개최통지를 하여야 한다.

1. 조정회의의 일시 및 장소
2. 조정회의에 참석하는 위원 명단 및 기피 절차
3. 관련 증거자료 제출

② 위원장은 특별한 사유가 없으면 당사자 또는 이해관계인을 조정회의에 출석시켜 의견진술의 기회를 주어야 한다. 이 경우 당사자 불출석 시의 조정절차 및 대리인 출석 시 위임장 제출을 제1항 각 호의 사항에 포함시켜 당사자에게 통지한다.

제20조(당사자등의 출석요구 등) ① 위원회는 사건에 관한 사실확인 등을 위하여 당사자등에게 출석을 요구할 수 있다.

② 출석을 요구하는 때에는 그 시기, 장소 및 참여인을 정하여 출석요구일 7일 전까지 당사자등에게 통지하여야 한다. 다만, 긴급을 요하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 제1항에 의하여 출석통지를 받은 당사자등은 조정부에 출석할 수 없는 부득이한 사유가 있는 경우에는 사전에 별지 제8호 서식에 따른 의견서를 제출할 수 있다.

제21조(당사자등의 출석) ① 제20조 제1항에 따른 통지를 받은 당사자등은 조정기일에 본인이 출석하여야 한다. 그러나 특별한 사정이 있는 경우에는 대리인을 출석시키거나 보조인을 동반할 수 있다.

② 위원회는 당사자등이 출석 통지를 받고도 출석하지 아니한 경우에는 당사자등의 출석 없이 조정절차를 진행할 수 있다.

제22조(진술) 당사자등은 조정절차에서 진술하거나 별지 제8호 서식에 따른 진술서로 진술에 갈음할 수 있다.

제23조(자문) 위원장은 사건의 조정을 위하여 특정한 사항에 대한 조사 및 연구가 필요하거나 전문적·기술적인 자문 등이 필요한 경우에는 위원회 위원 또는 전문위원의 자문을 구하거나 관계 전문가에게 개별자문 등을 의뢰할 수 있다.

제24조(처리기간) ① 위원회는 부득이한 사정이 있는 경우 법 제91조의4 제3항 단서에 따라 의결을 거쳐 30일 이내의 범위에서 처리기간을 정하여 한 차례 연장할 수 있다. 이 경우 위원회는 기간연장의 사유와 그 밖의 기간연장에 관한 사항을 신청인에게 알려야 한다.

② 제1항에도 불구하고 연장된 처리기간 내에 조정안을 작성할 수 없는 경우에는 신청인의 동의를 받아 의결을 거쳐 30일 이내의 범위에서 처리기간을 정하여 한 차례 추가 연장할 수 있다.

③ 제1항의 부득이한 사정이 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 위원회 회부 직전에 양 당사자가 조정 전 합의 의사를 표시하여 확인이 필요한 경우
2. 현장조사, 당사자등의 의견청취 등 추가적인 사실조사가 필요한 경우
3. 당사자나 관계인이 출석하여 의견 진술이 필요한 사건에서 감염병 발생 등 천재지변이나 그 밖의 사정으로 의견진술을 받는 것이 곤란한 경우
4. 그 밖에 처리기간 이내에 위원회의 심의·의결이 곤란한 경우

④ 법 제91조의4 제3항의 처리기간 산정에 있어 첫날은 산입하되, 공휴일과 토요일은 제외한다.

제4절 조정의 종결

제25조(조정신청의 취하) ① 위원장은 신청인이 조정신청을 취하한 때에는 사건을 종결할 수 있다.

② 제1항의 조정신청의 취하는 서면, 팩스, 전자우편 및 그 밖에 이에 준하는 방법으로 하여야 한다. 다만, 부득이한 사정이 있는 경우에는 구술로 조정신청을 취하하는 의사표시를 할 수 있다.

③ 제1항에 따라 사건을 종결하는 경우 위원장은 이를 당사자에게 지체 없이 통보하여야 한다.

제26조(조정 불가능) 위원회는 당사자의 사망, 소재불명, 연락두절, 피신청인의 폐업 및 파산 등 조정절차의 진행이 불가능한 사유가 발생한 경우에는 사건을 종료하고 그 사실을 당사자에게 통지한다.

제27조(조정결정의 통보) ① 위원회가 조정결정을 한 때에는 다음 각 호의 사항을 기재한 조정안 또는 결정서를 작성하여 지체 없이 당사자에게 통보하여야 한다.

1. 당사자와 대리인
2. 주문
3. 이유
4. 결정일자

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 조정안을 제시하지 않는다.

1. 제25조에 따른 조정신청의 취하, 제26조에 따른 조정 불가능, 법 제91조의3에 따른 조정의 거부 및 중지

2. 제17조에 따른 조정회의 전 합의

③ 사무기구의 장은 제1항의 결정서 정본을 배달증명우편, 등기우편 또는 전자우편(수신확인이 가능한 경우에 한한다) 또는 위원회가 지정한 전자적 발송방법으로 당사자에게 발송하거나 직접 교부하여야 한다. 직접 교부하는 때에는 당사자로부터 수령증(별지 제9호 서식)을 받아야 한다.

④ 제3항에 따라 결정서 정본을 송달·교부할 때에는 법 제91조의5 제3항에 따른 조정의 효력과 수락여부의 의사표시방법에 대한 안내를 하여야 한다.

제28조(조정 성립) ① 제27조에 따라 조정안을 통보받은 양 당사자는 조정안을 수락하는 경우 조정안을 제시받은 날부터 15일 이내에 별지 제10호 서식의 조정수락서에 기명날인하여 위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 조정안을 제시받은 날이라 함은 조정안이 도달한 날을 의미한다.

② 위원장은 제1항에 따라 양 당사자가 조정을 수락한 경우, 제17조에 따른 조정 전 합의가 이루어진 경우 또는 조정절차의 진행 중 당사자 사이에 합의가 이루어진 경우에 별지 제11호 서식의 조정조서를 작성하고 기명날인하여 양 당사자에게 조정성립을 알려야 한다.

③ 양 당사자가 제1항의 조정수락서에 기명날인 한 것은 제3항에 따른 조정조서에 기명·날인한 것으로 본다.

④ 제3항에 따른 조정조서에 대한 집행문의 부여절차 등은 「각종분쟁조정위원회등의조정조서등에대한집행문부여에관한규칙」에 따른다.

제29조(조정 불성립) ① 당사자 일방 또는 쌍방이 조정안을 제시받은 후 조정 거부 의 의사 표시를 하거나 조정안을 제시받은 날부터 15일 이내에 수락 여부를 알리지 아니한 때에는 조정이 성립되지 아니한다.

② 위원장은 조정신청을 받은 날부터 40일이 경과한 경우로서 피신청인이 2회 이상의 자료 제출 요청을 받고도 특별한 사유 없이 응하지 않은 경우 등에는 조정불성립 결정을 할 수 있다.

③ 위원장은 제1항에 따른 조정불성립과 제2항에 따른 조정불성립 결정을 당사자에게 통보하여야 한다.

제30조(이송결정) ① 위원회는 사건이 법 제85조의1 제1항 각호의 금지행위 위반 소지가 있다고 판단되는 경우 방송통신위원회에서 처리하도록 이송결정하고 사건을 종결할 수 있다.

② 위원장은 제1항에 따른 결정 내용을 그 결정 후 14일 이내에 당사자에게 통지한다.

제31조(성립된 조정 사항의 이행 등) ① 당사자는 제28조에 따라 성립된 조정 사항의 이행결과를 방송통신위원회에 제출하여야 한다.

② 방송통신위원회는 제9조 제4항에 따라 위원회에 의뢰한 사건에 대하여 제28조에 따라 조정이 성립되고, 당사자가 그 성립된 조정 사항을 이행한 경우에는 법 제85조의2 제2항에 따른 시정조치를 하지 아니한다.

제4장 보칙

제32조(회의록) 사무기구는 위원회의 회의 내용을 작성하여 보관하여야 한다.

제33조(수당과 여비) ① 위원회 회의에 출석한 위원과 당사자등 관계자에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당·여비·사례금 및 기타 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 그 소관 업무와 직접적으로 관련되어 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제34조(윤리서약) 위원회 위원, 전문위원 및 위원회에 참석하는 외부 전문가 위원은 공정한 업무수행을 위하여 윤리서약서를 작성 및 제출하고 서약에 대한 책임을 진다.

제35조(비밀유지 의무) 위원회의 위원 또는 위원회 사무기구 직원의 직에 있거나 있었던 자는 정당한 사유 없이 위원회의 조정경과, 결정사항 그 밖에 직무상 지득한 개인정보 또는 비밀 및 위원회 회의 자료와 이를 위하여 작성된 자료 등을 외부로 유출하거나 직무상 목적 외의 용도로 이용하여서는 아니 된다. 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제36조(조정사례의 공개) ① 위원회는 유사한 분쟁 사례의 반복에 따른 방송산업의 비효율을 저지하기 위하여 영 제65조의6 제4항 단서에 따라 당사자의 신원 및 비밀이 공개되지 않는 범위 내에서 위원회의 조정사례를 정리하여 공개할 수 있다.

② 조정사례의 공개에 관한 세부적인 방법과 절차 등에 관하여 필요한 사항은 위원장이 정한다.

제37조(정책반영 요청) ① 위원회는 방송에 관한 정책의 수립·운영 등에 필요하다고 인정하는 경우에는 방송통신위원회에 그 분쟁조정에 관한 내용을 제공하여 활용하게 할 수 있다.

② 제1항에 따른 세부적인 요청절차와 방법 등에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제38조(규정 개정) ① 규정 개정은 위원장이 필요하다고 인정하거나 또는 재적위원 3분의 1이상의 발의로 제안될 수 있다.

② 규정 개정안은 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성을 얻어야 한다.

주: 밑줄 표시 조항은 기반 법령(방송법)의 수정 후 규칙이 적용되어야 한다.

제6장 결론

제1절 연구 결과 요약

이 연구는 유료방송 시장의 환경 변화에 따라 심화되고 있는 방송사업자간의 갈등을 효과적으로 해결하기 위해 방송법과 인터넷방송법 내 금지행위 규제와 방송분쟁조정제도를 개선하는 것을 목표로 실시됐다. 유료방송 시장의 성장이 둔화되고, IPTV 중심으로 재편되는 가운데, 새로운 영상콘텐츠 시청 플랫폼의 등장으로 시장에서의 PP의 영향력이 점차적으로 커져가고 있다. 이러한 변화 속에 방송사업자 간의 분쟁은 그 양상이 달라지고 있으며, 그 갈등의 정도는 심화되고 있다. 이러한 분쟁과 갈등의 해결을 위해 필요한 두 제도인 금지행위 규제와 방송분쟁조정제도가 현재 방송시장의 현실에 적합하게 실행될 수 있도록 개선 방안을 모색하고자 했다.

먼저 방송법과 IPTV법 내 금지행위에 규제를 검토하고, 방송사업자들의 의견을 수렴해 금지행위 세부 유형을 확대 및 구체화하고자 했다. 방송사업자들의 의견을 수렴한 결과 채널 및 프로그램 계약을 위해 실시하는 협상의 개시를 거부하거나 협상을 지연하는 등의 불성실하게 임하는 행위, 수익배분에 기준이 되는 자료의 제공을 거부하거나 불완전 자료를 제공하는 행위, 끼워팔기 등의 불공정행위가 발생하고 있음을 알 수 있었다. 이 행위들은 현재 방송법 및 IPTV법과 그 시행령에서 규정한 금지행위 유형에 포함되지 않으나 채널 및 프로그램 거래 시장의 거래 질서를 교란하고, 공정한 경쟁을 방해하며, 나아가 시청자의 권익을 침해할 수 있는 행위이다. 따라서, 이 연구는 위의 행위들을 현행 방송법과 IPTV법 시행령의 금지행위 조항의 별표에 금지행위의 세부유형으로 추가할 것을 제안했다. 이와 더불어 시장의 사업자들과 정책 입안자들이 꾸준히 제기해 온 문제인 방송법과 IPTV법 내 금지행위 규제의 비대칭성을 해소하고 형평성 있는 규제를 하기 위해 IPTV법 금지행위의 규제대상에 콘텐츠 사업자를 추가하는 개정안 제시했다.

다음으로 방송분쟁조정제도의 구성을 검토하고, 실효성을 높이기 위한 방안을 고찰했

다. 이 역시 방송사업자들의 의견 수렴을 통해 방송분쟁조정제도가 방송분쟁의 해결 도구로서 선호되지 않는 이유에 대해서 탐색했다. 그 결과 방송분쟁조정제도의 실효성을 높이기 위해서는 전문성의 제고와 사후규제와의 연계 강화, 법적 효력의 강화, 접근성 강화 등이 필요하다는 것을 주장할 수 있었다. 다른 분야의 분쟁조정제도의 운영 규칙들을 검토하며, 방송분쟁조정제도의 실효성을 높일 수 있는 구체적인 방안에 대해 논의했다.

마지막으로 4장의 내용을 바탕으로 현재 부재한 방송분쟁조정위원회의 구성 및 운영에 대한 규칙을 설계하고 제안했다.

제 2 절 연구의 기대효과

이 연구는 변화한 방송시장 환경을 반영해 공정한 경쟁을 유도하고 시청자의 이익을 보호할 수 있도록 제도의 개선을 제안하고자 했다. 현재의 방송 채널 및 프로그램 거래 시장 내 갈등과 분쟁의 양태를 살펴보고, 현재 제도의 손이 닿지 않은 부분을 가려내어 이를 정비하고자 했다. 이 연구가 제도의 틈에서 발생하는 여러 불공정행위들을 적절하게 규제하고, 시장에 참여하고 있는 사업자들의 자율적인 분쟁 해결을 보조하는 정책을 수립하는데 도움이 될 것이라고 기대한다. 또 이 연구는 연구의 과정에서 시장 참여자들이 현실에서 필요로 하는 정책을 입안할 수 있도록 사업자들이 실제로 겪는 고충과 그들의 다양한 의견을 수렴하고자 했다. 유료방송 플랫폼 사업자와 콘텐츠 사업자 양측의 관점에서 방송 시장 내의 갈등과 분쟁을 살펴보고자 했고, 이를 통해 정책이 나아갈 바를 다각적으로 검토했다. 의견 수렴을 토대로 도출된 연구결과는 실효성 있는 정책을 만드는 데 활용될 수 있을 것이다. 마지막으로 방송 미디어 환경의 변화에 발맞춘 시의적절한 정책의 입안에 기여함으로써 시장에서 발생하는 사업자들의 불공정한 행위와 소모적인 분쟁을 줄여, 건강한 경쟁이 이루어지는 거래 생태계를 만드는 데 일조하고자 한다. 과도한 경쟁과 그에 따른 분쟁 등에 소비되는 불필요한 비용을 줄이고, 이 비용이 시청자의 이익을 증대하는데 쓰이도록 유도하는 등 사업자들의 발전적 변화를 이끌어 낼 수 있기를 기대한다.

참 고 문 헌

[국내 문헌]

- 과학기술정보통신부·방송통신위원회(2017), 「2017 방송산업실태조사 보고서」.
- 과학기술정보통신부·방송통신위원회(2018), 「2018 방송산업실태조사 보고서」.
- 과학기술정보통신부·방송통신위원회(2019), 「2019 방송산업실태조사 보고서」.
- 과학기술정보통신부·방송통신위원회(2020), 「2020 방송산업실태조사 보고서」.
- 과학기술정보통신부·방송통신위원회(2021), 「2021 방송산업실태조사 보고서」.
- 과학기술정보통신부·방송통신위원회(2022), 「2022 방송산업실태조사 보고서」.
- 김정현·홍대식(2020), 유료방송시장 경쟁규제의 주요 쟁점 및 개선방안, 「언론과 법」, 19권 2호, 163-196.
- 김태오(2018), 방송법상 분쟁조정제도의 쟁점과 과제: 분쟁조정절차의 활성화 방안을 중심으로, 「경제규제와 법」 11(2).
- 김태오·강준석·권용재(2017), 「방송시장 상생발전을 위한 사후규제 개선방안 연구」, 정보통신정책연구원, KCC-2017-14
- 김태오·김호정(2015), 「방송법상 금지행위 규제의 법해석기준에 관한 연구」, 정보통신정책연구원.
- 노정연(2021. 6. 13), 결국 송출 중단...LGU+ - CJ ENM “네탓” 책임공방만. 「경향신문」.
- 모바일인덱스(2022. 9), 모두의 일상으로 자리잡은 OTT: ‘손안의 극장’으로 모인다
(https://miki.igaw.io/resource/public/insight-report/mobileindex_OTT_0916.pdf)
- 박종진(2022. 4. 13), SKB, ‘TV조선 30% 인상’ 방통위 분쟁조정위안 불수용, 「전자신문」,
<http://www.etnews.com/20220413000285>
- 방송통신위원회(2022), 「2022 방송사업자 재산상황 공표집」.
- 오수연(2021. 10. 15), 「[글로벌 OTT] 美 유료방송 코드커팅 심화...2025년 수익 29%↓」, 「아주경제」.

이성엽(2015), 지상파방송 재송신 관련 입법의 쟁점 및 개선방안에 관한 연구: 방송유지·
재개 명령권, 직권조정, 재정제도를 중심으로, 「경제 규제와 법」.
이재진(2009), 「방송통신 분쟁 해결기준 마련 연구: 당사자 간 분쟁 해결을 위한 이용자 안
내서 작성을 중심으로」, 방송통신정책연구 09-진흥-다-17, 방송통신위원회.

부 록

(앞 쪽)

방송분쟁조정신청서

※ 색상이 어두운 곳은 신청인이 작성하지 않습니다.

접수번호	접수일자	처리기간	90일
------	------	------	-----

신청인	법인명		허가/승인/등록번호	
	대표자		생년월일	
	사업자 유형		연락처	
	소재지			

피신청인	법인명		사업자 유형	
	대표자		연락처	
	소재지			

신청내용	신청 취지	(별지 작성 가능)
	신청 사유	(별지 작성 가능)

「방송법 시행에 관한 방송통신위원회 규칙」 제11조제1항에 따라 위와 같이 분쟁 조정을 신청합니다.

년 월 일

신청인

(서명 또는 인)

방송분쟁조정위원회
 귀중
회

신청인 제출서류	1. 조정신청의 원인 및 사실을 증명하는 서류 1부. 2. 그 밖에 분쟁조정에 필요한 서류 또는 자료 1부.	수수료
담당공무원 확인사항	방송국 허가증 또는 방송사업 승인장(등록증)	없음

210mm×297mm[백상지(80g/㎡)]

<작성예시>

방송분쟁조정신청서

신청인 : (주)○○○ 대표이사 ○○○
(주소)

피신청인 : (주)△△△ 대표이사 △△△
(주소)

신청취지 : 1. 신청인은 피신청인에게 (분쟁내용)을 하였으므로,
2. 피신청인은 신청인에게 (요구내용)을 해 달라.

신청이유

1. (분쟁내용 상세히 기술)
2. (쟁점 관련 경과사항)
3. (주요 쟁점 정리)
4. (입증 자료)

5. (법 위반 여부)

6. (피신청인에 대한 요구사항 및 조정이 필요한 사항
기술)

7. (사실확인이 필요한 사항)

8. 사실확인 및 조정에 참고가 될 수 있는 기초자료 첨부

<예> 양 당사자 계약서 전체, 쟁점 관련 당사자 간 공문 수발신 내용 사본, 위법행위 및 부당행위라고 주장하는 근거와 입증자료 등, 사업자등록증, 신청인의 일반현황 (붙임 참조)

<붙임 예시>

일반현황 포함 내용

1. 회사개요(※ 대표자, 사업내용, 조직도, 주주관계 요약, 주요 프로그램, 사업자 허가 시기 및 서비스 개시 시점, 연혁 등)

2. 최근 3년간 연도별 재무제표(손익계산서 포함), 매출액 구성내역(수신료 수입, 광고수입 등)등 재정현황
3. 최근 3년간 연도별 가입자(가시청자) 현황
4. 직원현황(대표자 성명, 임직원 수 등) 및 사업자허가증 사본
5. 주주현황 및 관계사 현황 세부내역
6. 최근 3년간 연도별 채널 송출 SO 현황
7. 최근 3년간 연도별, 월별, 사업자별, 프로그램사용료 수급 현황

210mm×297mm (모조 80g/㎡)

● 저 자 소 개 ●

강 준 석

- 서강대 신문방송학과 학사/석사
- Indiana University 매스커뮤니케이션 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

권 용 재

- McMaster University 경제학과 학사
- McMaster University 경제학과 석사
- 현 정보통신정책연구원 전문연구원

황 현 정

- 성균관대 정치외교학과 학사
- 서울대 언론정보학과 석사/박사
- 현 정보통신정책연구원 부연구위원

방송통신융합 정책연구 KCC-2022-29
방송법·인터넷방송법 금지행위 및
방송분쟁조정 제도 개선 방안 연구
(A study on amending prohibited acts of the
broadcasting act and the internet multimedia
broadcast services act and improving the
broadcasting dispute conciliation system)

2022년 12월 일 인쇄

2022년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr
