

정책연구 08-41

방송통신 콘텐츠 동등접근 규제 연구

염수현/황준호/신호철/정은옥/이상우

2008. 12

서 언

최근의 IPTV 상용 서비스 시작은 방송 플랫폼사업자 간 무한경쟁을 예고하고 있습니다. 유료방송 플랫폼 시장의 경쟁이 심화되면서 핵심 콘텐츠 확보의 중요성은 더욱 증대되고 있으며 킬러 콘텐츠의 배타적 거래 유인 또한 증가하고 있습니다. 지상파방송 채널의 전송이 지연되고 일부 PP 채널의 공급이 중단되면서 가입자 확보와 유지에 어려움을 겪었던 우리나라 위성방송과 위성DMB의 사례는 이러한 문제의 심각성을 잘 보여주고 있습니다. 최근 콘텐츠 접근 문제가 이슈화되면서 핵심 콘텐츠에 대한 접근권을 확대하기 위해 국내 유료방송시장에 미국에서 시행하고 있는 프로그램 접근 규칙(Program Access Rule)과 같은 제도를 도입해야 한다는 주장이 제기되었고 인터넷 멀티미디어방송사업법 상에 콘텐츠 동등접근 규정이 명시적으로 도입되었습니다. 그러나 이는 IPTV 채널 사용 사업자만을 대상으로 하기 때문에 수평적 규제에 맞춰 방송법에 일반 규정으로 도입되기 위한 추가적인 논의가 필요합니다. 또한 지상파방송과 IPTV 사업자간의 콘텐츠 수급 협상에서 알 수 있듯이 지상파방송 채널 재송신에 관한 원칙을 마련하는 것이 시급한 실정입니다. 이에 주요국의 지상파방송 채널 재송신 제도와 방송 콘텐츠 접근 제도, 국내 방송콘텐츠 접근 관련 이슈 분석을 통하여 합리적인 콘텐츠 접근제도를 마련하였습니다.

본 연구는 정보통신정책연구원의 염수현 책임연구원, 황준호 책임연구원, 신호철 주임연구원, 정은옥 연구원이 진행하였고 유료방송시장과 프로그램 연구에 전문성을 갖고 있는 연세대학교의 이상우 교수가 많은 도움을 주었습니다. 지면을 빌어 이들의 노고를 위로합니다.

본 연구가 향후 제기될 수 있는 방송 콘텐츠 접근 관련 이슈 및 문제점을 해결하는데 조금이나마 도움이 되기를 기대합니다.

2008년 12월

정보통신정책연구원

원 장 방 석 호

목 차

서 언	1
요약문	7
제1장 서 론	13
제1절 연구의 배경 및 목적	13
제2절 배타적 거래행위	14
1. 배타적 거래행위에 대한 경제적 분석	14
2. 배타적 거래행위에 대한 법제도적 분석	16
제2장 프로그램 접근 관련 기존문헌연구	18
제1절 콘텐츠 동등접근권의 개념	18
제2절 콘텐츠 동등접근 관련 국내 논의	18
제3장 주요국 지상파 방송 재송신 제도 분석	22
제1절 미국의 지상파방송 의무재송신(must-carry) 및 재송신동의 (retransmission consent) 제도 분석	22
1. 지상파방송 의무재송신 및 재송신동의 제도의 배경 분석	22
2. 미국의 지상파방송 재송신 관련 저작권 이슈	32
3. 미국의 의무재송신 및 재송신동의 제도의 시사점 분석	35
제2절 유럽의 지상파방송 의무재송신 및 의무제공 제도 분석	35
1. 유럽연합 지침의 의무재송신 제도 분석	35
2. 유럽 주요 국가의 의무재송신 및 의무제공 관련 현황	38
제3절 미국과 유럽의 지상파 재송신 제도 비교	44

제 4 절 일본의 지상파방송 재송신 제도와 지상파방송 재송신 분쟁 관련	
재정 제도	46
1. 일본의 재송신 제도	46
2. 유선텔레비전방송법 제13조에 의한 총무성의 재정제도	47
제 4 장 방송콘텐츠 관련 주요 접근 제도 분석	50
제 1 절 프로그램 접근 규칙(Program Access Rule: PAR)	50
1. 미국 PAR 제도 도입 배경	50
2. 미국 PAR 제도의 현황과 추이	53
3. 프로그램 접근규칙의 적용사례	61
4. 미국 PAR 제도의 시사점	63
제 2 절 보편적 접근 규칙	64
1. 유럽 UAR 제도의 배경	64
2. 국가별 중요 프로그램 및 이벤트에 대한 UAR 제도의 현황	66
3. 중요 프로그램 및 이벤트에 대한 UAR 제도의 현황 및 시사점	78
제 5 장 국내 방송콘텐츠 접근 관련 이슈 분석	79
제 1 절 지상파방송 콘텐츠 접근과 관련한 이슈 분석	79
1. 법적 현황	79
2. 지상파방송재송신 규제의 문제점	84
제 2 절 채널사용사업자 콘텐츠 접근과 관련한 이슈 분석	88
1. 법적 현황	89
2. PP 시장의 현황과 콘텐츠 관련 배타적 거래 사례	92
3. 국내 PP 채널 접근 관련 이슈	97
제 3 절 콘텐츠 계약에서의 기타 불공정 행위	99
1. 콘텐츠 계약에서의 최혜국(MFN: Most Favored Nation) 조항	99
2. 콘텐츠 계약에서의 비경쟁공급	102

제 6 장	방송콘텐츠 접근 규제의 합리적 정책방안	104
제 1 절	IPTV의 지상파방송 및 채널사용사업자 콘텐츠 접근 방안	104
1.	IPTV의 지상파방송 채널에 대한 접근 방안	104
2.	IPTV의 채널사용사업자 콘텐츠 접근 방안	109
제 2 절	콘텐츠사업자와 IPTV사업자간 콘텐츠 거래원칙 및 가격산정방안 ...	115
1.	유료채널에 대한 가격산정 시 고려사항	115
2.	지상파방송 채널에 대한 가격산정 시 고려사항	122
제 7 장	결 론	137
참고문헌		140

표 목 차

〈표 3-1〉 1992년 케이블TV법의 주요 내용	27
〈표 4-1〉 미국 통신법 제628조 요약	54
〈표 4-2〉 CFR 규정 요약	55
〈표 4-3〉 미국 MVPD시장의 경쟁 진전 현황	58
〈표 4-4〉 영국의 특별지정 스포츠 이벤트(UK listed sporting events)	69
〈표 4-5〉 독일의 특별지정 이벤트	70
〈표 4-6〉 이탈리아의 특별지정 이벤트	71
〈표 4-7〉 프랑스의 특별지정 이벤트	72
〈표 4-8〉 아일랜드의 특별지정 이벤트	73
〈표 4-9〉 오스트리아의 특별지정 이벤트	73
〈표 4-10〉 벨기에의 특별지정 이벤트	74
〈표 4-11〉 핀란드의 특별지정 이벤트	76
〈표 4-12〉 덴마크의 특별지정 이벤트	76
〈표 4-13〉 유럽의 Must-carry, Must-offer, Listed events와 호주의 Anti-siphoning rule 비교	77
〈표 5-1〉 케이블과 위성의 배타적 거래행위 분쟁 사례	95
〈표 6-1〉 연도별 SO와 PP의 수신료 배분 기준	115
〈표 6-2〉 미국 가입자당 평균 채널과 채널당 평균 도매 가격(가입자당)	118
〈표 6-3〉 2007년 대비 2008년도 재전송료 증가액	123

요 약 문

1. 연구배경 및 필요성

- 융합환경에서 유료방송시장에 신규 플랫폼이 진입할 때마다 지상파 방송 재송신과 인기 케이블 채널에 대한 접근 문제가 이슈화 됨
- 현재 인터넷멀티미디어방송사업법에는 콘텐츠 동등 접근 규정이 명시적으로 도입되어 있으나 이 규정은 IPTV 사업자들 내의 콘텐츠 접근 규정으로서 수평규제의 체계에 맞춰 방송법과 균형을 맞출 필요가 있음
- 국내 지상파방송 재송신 규제는 그 법적 취지와 목적이 불분명하기 때문에 새로운 매체가 도입될 때마다 지상파방송 채널에 대한 접근을 둘러싸고 지속적으로 문제가 발생
- 최근에는 IPTV의 지상파방송 재송신 협상과 관련하여 지상파방송 채널의 가격이 이슈의 중심이 됨
- 기본적으로 거래 의무를 부과하는 콘텐츠 접근 규제가 정당성을 획득하기 위해서는 지상파방송 채널과 유료채널 각각에 맞는 원칙을 가지고 접근하여야 함

2. 연구목표

- 배타적 거래행위에 대한 경제적 · 법제도적 분석, 미국의 프로그램 접근 규칙(PAR), 유럽의 보편적 접근 규칙(UAR) 분석 및 방송콘텐츠 접근관련 이슈 분석을 통해 국내 방송콘텐츠 접근 규제의 합리적 정책방안을 제시하고자 함

3. 주요 연구내용

□ 제1장: 배타적 거래 행위

- 배타적 거래행위
 - 유료방송 시장에서 배타적 거래행위의 경제적 유인 및 효과 분석
 - 콘텐츠에 대한 필수설비 접근론과 거래 강제를 위한 조건 검토

□ 제2장: 기존문헌 연구

- 콘텐츠 동등접근권의 개념 및 규제에 대한 국내외 주요 기존문헌 리뷰

□ 제3장: 지상파방송 재송신 제도 분석

- 미국의 지상파방송 의무재송신과 재송신동의제도 관련 1950~2000년대 역사적 배경 분석
- 미국의 지상파방송 재송신 역사 속에서 저작권법 위반으로 기소된 사건 판례들을 통해 지상파방송 재송신 규제현황을 분석하고, 저작권과 지상파방송 재송신 제도와의 관련성 논의
- 유럽의 지상파방송 의무재송신 관련 법령 및 역사 개관, 의무제공(must-offer) 제도분석

□ 제4장: 방송콘텐츠 관련 주요 접근 제도 분석

- 제1절: 미국의 프로그램접근규칙(PAR)
 - 미국 케이블산업 경쟁활성화 방안으로서 프로그램 접근규칙(PAR) 도입의 타당성 및 주요 특징 검토
 - FCC의 PAR 2회 추가 연장 판단의 배경 검토: 방송시장에서의 수직 결합과 경쟁상황 평가를 통해 수직통합된 케이블사업자의 시장지배력이 존재하고

반경쟁행위의 가능성이 있다고 판단함

- FCC가 프로그램의 독점공급을 허용한 NECN 사례를 통해 프로그램 시장의 다양성 증가와의 이익형량 사례 검토
- 2002년 위성방송 도입 이후 콘텐츠 확보 경쟁이 치열해지고 있는 국내 시장에 대한 시사점 도출

○ 제2절: 유럽연합의 보편적접근규칙(UAR)

- 유럽 보편적 접근권의 개념 및 법적 배경 검토
- 유럽연합은 시장의 경쟁 활성화보다는 프로그램에 대한 시청자의 보편적 접근권을 강조하는 입장
- 이러한 보편적 접근권의 개념 및 법적 배경 검토
- 보편적접근규칙을 국내법에 적용하고 있는 회원국별 현황 검토: 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 영국 규제사례와 호주 사례 검토

□ 제5장: 국내 방송콘텐츠 접근 관련 이슈 분석

- 국내 지상파방송 채널에 대한 접근 관련 규제 현황과 문제점 검토
 - 국내 지상파방송 재송신 규제는 법적 취지와 목적이 불분명하여 신규 매체가 도입될 때마다 지상파방송 채널에 대한 접근을 둘러싼 갈등이 지속적으로 발생
 - 국내 지상파방송 채널 접근의 중요성, 지상파방송 채널에 대한 대가 산정방식 검토의 필요성 제기
- PP콘텐츠 접근 관련 불공정사례 분석
- 콘텐츠 계약에서의 최혜국(MFN) 조항, 비경쟁공급 등 기타 불공정 이슈 검토

□ 제6장: 방송콘텐츠 접근 규제의 합리적 정책방안

- 제1절: IPTV의 지상파방송 및 채널사용사업자 콘텐츠 접근 방안

- 최근 영국을 비롯한 몇몇 유럽 국가에서 도입하기 시작한 지상파방송의 의무제공(must-offer) 제도 도입의 필요성
- 플랫폼 경쟁에 있어 필수적인 요소라는 점, 불필요한 거래비용 절감의 측면, 공공 서비스 증진 측면에서 의무제공 규제의 타당성이 있음
- 의무제공 제도를 시행하고 있는 영국, 프랑스, 벨기에 사례 검토 및 국내 도입방안 제언
- 사전규제로서 PAR 도입방안 검토: 수직 결합 기준과 시청률, 동시송출 비율, 필수성 · 복제불가능성 · 대체불가능성 등에 대한 검토를 통해 바람직한 기준 제시
- 제2절: 콘텐츠사업자와 IPTV사업자간 콘텐츠 거래원칙 및 가격산정방안
 - 국내 SO-PP, PP-PP간 수신료 배분현황 및 해외 사업자들의 수신료 배분 현황 조사를 통하여 전송사업자와 채널사업자간 합리적 거래방식 검토
 - 미국, 영국, 프랑스의 지상파방송 채널에 대한 가격산정 사례를 통하여 국내 지상파방송 채널 가격산정 시 고려할 점, 적정가격 도출방안 제시

4. 연구결론 및 시사점

- 지상파방송 콘텐츠 접근 방안은 의무제공(must-offer) 제도를 도입하는 것이 필요
 - 한정된 공공자원인 전파를 사용하는 지상파방송에 대한 전송 혹은 제공 의무 강제는 기본적으로 공익성에서 그 정당성을 찾을 수 있음
 - 유럽에서 적극적으로 적용되고 있는 지적 재산권에 대한 필수설비 원칙의 적용 논의에 따를 때, IPTV나 Mobile TV 등은 소비자의 잠재적 수요가 있었으나 충족되지 못했던 새로운 형태의 유료방송 플랫폼 상품이고 유료 방송 플랫폼을 통해 지상파방송을 시청하는 현 상황에서 지상파방송 콘텐츠는 이러한 상품의 출현에 필수적 요소이기 때문에 강제실시의 대상으로 고려 가능
 - 플랫폼 사업자와 지상파방송 사업자의 협상 지연과 결렬로 인한 사회적 비

용을 줄여줄 수 있음

- 소비자들이 지상파방송 프로그램에 익숙해져 있고 스탠더드 패키지에 포함
되어질 것으로 기대한다는 역사적인 요인과 관례는 상당히 존중되어야 하는
측면
- 상업적인 목적을 가지고 있는 유료방송 콘텐츠에 대한 거래 의무 부과는 필수
설비원칙의 적용을 적극적으로 검토할 필요가 있음
 - 플랫폼이 각각의 콘텐츠를 가지고 경쟁하려고 할 때 콘텐츠 투자의 동기는
더욱 강해지므로 콘텐츠 육성을 위해서는 엄격한 기준을 가지고 접근 강제
대상 채널을 선정하는 것이 바람직함
 - 특정 콘텐츠 공급 시장에서 지배적 사업자이면서 하류 시장인 플랫폼시장에
서 반경쟁적 효과를 초래하고 필수성·복제불가능성·대체불가능성 기준을
만족하는 채널에 대해서 접근을 강제하는 방안이 유료방송 시장의 공정한
경쟁을 촉진하면서도 유료방송 콘텐츠의 육성을 가져오는데 가장 바람직함
 - 영국에서는 Sky의 프리미엄 콘텐츠 독점으로 인한 경쟁 제한을 치유하기 위
해 프리미엄 콘텐츠의 must-offer 제도 도입을 검토하고 있고 의무 대상 프로
그램에 Sky에 의해 제공되는 핵심 프리미엄 스포츠 채널들과 핵심 프리미엄
영화 채널들을 포함할 것을 고려하고 있음
 - 현재 논의가 진행 중인 영국의 프리미엄 콘텐츠(프리미엄 스포츠, 영화) 채
널에 대한 must-offer 제도 논의는 채널의 필수성, 복제 불가능성, 대체 불가
능성이 전제가 됨
- 전송사업자와 유료채널사업자 간 채널제공 및 전송에 대한 가격은 시장상황에
따라 상업적 협상에 의해 결정되는 것이 바람직
- 지상파방송 본연의 임무를 고려할 때 지상파방송은 자신이 송출에 투자하여
커버리지를 확대하는 경우의 순수입과 유료방송 플랫폼에 재송신하도록 하는
경우의 순수입이 같아지도록 하는 수준으로만 보상받는 것이 타당한 측면이
있고 이는 크지 않을 수도 있음

- 지상파방송의 지배력이 클수록, 유료방송 플랫폼을 통하여 재송신 함으로써
얻게 되는 점유율이 클수록 더 많은 보상을 받아야 하며 자체송출투자비용
이 많이 든다면 대가는 차감되어 적게 보상 받아야 함
- 규제 기관은 협상 실패나 경쟁법 위반에 따른 분쟁을 해결하고 최종 소비자에
부과되는 가격이 과도하게 초과하지 않도록 책임지는 역할을 해야 함 특히 지
상파방송이 포함된 기본 티어 가격을 규제할 필요성이 있고 가격 산정에 대해
적절한 가이드라인을 마련할 필요도 있음

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

- 유료방송 시장에 신규 플랫폼이 진입할 때마다 지상파방송과 인기 케이블 채널 콘텐츠에 대한 접근 문제가 이슈화 되고 있음
- 현재 인터넷 멀티미디어 방송 사업법에는 콘텐츠 동등 접근 규정이 명시적으로 도입되어 있으나 이 규정은 IPTV 사업자들 내의 콘텐츠 접근 규정으로서 수평 규제의 체계에 맞추어 방송법과 균형을 맞출 필요가 있음
- 국내 지상파방송 재송신 규제는 그 법적 취지와 목적이 불분명하기 때문에 새로운 매체가 도입될 때마다 지상파방송에 대한 접근을 둘러싸고 지속적으로 문제가 발생
- 최근에는 IPTV의 지상파방송 재송신 협상과 관련하여 지상파방송 채널의 가격이 이슈의 중심이 됨
- 기본적으로 거래 의무를 부과하는 콘텐츠 접근 규제는 지상파방송 채널과 유료 채널에 대해서 차별적인 접근방식을 취해야 함
 - － 한정된 공공자원인 전파를 사용하는 지상파방송에 대한 전송 혹은 제공 의무 강제는 기본적으로 공익성에서 그 정당성을 찾을 수 있음
 - － 상업적인 목적을 가지고 있는 유료방송 콘텐츠에 대한 거래 의무 부과는 필수 설비원칙의 적용을 적극적으로 검토할 필요가 있음

제2 절 배타적 거래행위

1. 배타적 거래행위에 대한 경제적 분석

□ 유료방송 시장의 구조

- 유료방송 시장은 상류의 채널 거래 시장과, 확보한 채널을 조합하여 다양한 메뉴를 구성하고 이를 네트워크를 통하여 소비자에게 제공하는 다채널 비디오 프로그램 배급자(MVPD; multichannel video programming distributor)들로 구성되는 하류의 채널 배급 시장으로 구성
- 이러한 메뉴를 구성하는 채널들은 재송신되는 지상파방송 채널, 유료 방송을 위하여 제작되는 일반 채널들, 교육 지방정부 종교 등의 공익적인 채널들, 프리미엄 영화 스포츠 등으로 구성되는 프리미엄 채널 등이 있음
- MVPD 사업자는 배급 기술, 비용 구조, 전송 용량 등에서 차이를 보이며 이는 결국 최종 소비자에게 전달되는 프로그램 패키지에 영향을 미침
- 다채널 비디오 프로그램 배급 사업자의 성공은 이 패키지의 제공을 통하여 자신의 서비스를 이용하도록 소비자들을 끌어 모으는 데 있음
- 콘텐츠 시장은 특성상 모든 콘텐츠들이 각기 다르며 비슷한 장르의 다른 콘텐츠들과 경쟁을 하고 있는 독점적 경쟁 시장으로 정의될 수 있음
- 콘텐츠의 질, 복제가능성 등의 차이에 따라 그 콘텐츠의 독점력이 결정
 - － 예를 들어 같은 드라마라도 질 높은 인기 드라마의 경우는 쉽게 따라 만들 수 없고 시청자들의 로열티가 강하여 질이 낮은 드라마에 비하여 독점력이 강하다고 볼 수 있음
 - － 인기 스포츠 경기의 경우 복제 불가능성 대체 불가능성으로 인하여 가장 독점력이 강한 콘텐츠라고 볼 수 있음
- 시장에서 독점력을 가진 재화를 공급하고 있는 콘텐츠 사업자는 단기적으로는 그 콘텐츠의 독점력을 가지고 독점 이윤을 극대화하고자 하고 장기적으로는 콘텐츠의 질을 향상시키거나 좋은 콘텐츠를 획득하여 더욱 큰 독점력을

갖고자 함

□ 배타적 거래의 유인

- 유료 방송 시장의 구조에서 콘텐츠는 중간재로서 투입되므로 독점력을 가진 콘텐츠 사업자가 최종 소비재 시장에서 독점 가격을 직접 책정할 수는 없음
- 콘텐츠 사업자는 플랫폼 사업자에게 판매하는 콘텐츠 가격을 컨트롤함으로써 독점 이윤을 얻으려 함
- 이때 하류 시장에서 플랫폼 사업자의 수가 둘 이상이고 콘텐츠 사업자가 각각의 플랫폼 사업자와 개별 비밀 계약을 체결한다면 각 플랫폼 사업자는 경쟁 플랫폼 사업자의 계약을 모르기 때문에 경쟁 플랫폼 사업자의 계약이 주어진 것으로 간주한 상태에서 자신에게 가장 유리한의 계약을 체결하려 함
- 비밀 협상하에서 각각의 협상 결과는 결국 꾸르노(Cournot) 균형으로 결정되고 이는 독점력을 가진 콘텐츠 사업자가 독점 이윤을 얻지 못하게 하는 결과를 가져옴
- 이러한 결과를 막기 위해 독점력을 가진 콘텐츠 사업자는 플랫폼 사업자와의 수직 결합을 추구하거나 배타적 거래를 함으로써 독점 이윤을 얻으려 함
- 이 논의는 내구재(durable goods) 독점자에 대한 코즈의 추측(Coase conjecture)과 밀접한 관계가 있고 배타적 거래는 독점 생산량만 공급하겠다는 공약(commitment)으로서 기능함

□ 배타적 거래의 결과

- 배타적 거래로 인해 콘텐츠가 독점 공급량만 공급되게 되는데 이로 인해 일부 특정 플랫폼에 가입한 가입자만이 콘텐츠를 소비할 수 있게 됨으로써 사회 후생의 감소를 가져오게 됨
- 특히 일단 생산된 콘텐츠는 비경합성으로 인하여 추가 공급에 따른 한계 비용이 0이기 때문에 공급 제한으로 인한 비효율성은 기타 재화에 비해 더욱 심각함

- 배타적 거래는 콘텐츠 사업자가 플랫폼 사업자의 기술 혁신 등으로 인한 부가가치까지 압착(squeeze)할 수 있게 하여 독점력 있는 콘텐츠 사업자의 이윤을 높여줄 수 있음
- 한편 배타적 거래를 금지하게 되면 양질의 콘텐츠 생산을 위한 투자 동기를 감소시키는 효과가 발생함. 이는 앞에서 논의한 독점 이윤을 획득할 수 없기 때문임

2. 배타적 거래행위에 대한 법제도적 분석

- 콘텐츠에 대한 접근을 강제하기 위한 제도 마련을 위해서는 거래 강제에 대한 법제도적 연구가 뒷받침 되어야 함
- 특히 지적 재산권인 방송 콘텐츠의 특성과 정책적 고려에 초점을 맞추어 거래 강제에 대한 법제도적 연구를 검토하는 것이 필요
- 미국에서 PAR이 도입되기 이전 프로그램의 배타적 거래로 인하여 프로그램에 대한 접근이 거부된 다채널비디오 프로그램 배급업자들은 배타적 거래 행위의 부당성을 두 가지 이론으로 설명(Olson & Spiwak, 1993)
 - 상류시장의 인기 있는 프로그램은 필수설비와 동일하다는 주장
 - 수직적으로 결합된 사업자가 인기 있는 케이블 채널과 독점계약을 체결한 것은 반경쟁법에 위배되는 불법적 계약이라는 주장
- 방송시장에서의 콘텐츠에 대한 필수설비 접근론은 상류의 독점적 콘텐츠를 보유한 방송사업자가 하류의 서비스제공사업자에 대하여 자신이 가지고 있는 콘텐츠에 대한 접근을 통제함으로써 하류시장의 서비스 제공에 있어서 경쟁의 우위를 유지하려 한다는 이해에서 출발(Olson & Spiwak, 1993)
- 필수설비의 원칙은 필수설비를 보유한 시장 지배적 사업자의 사적 재산권을 일부 규제하여 경쟁사업자에게 정당한 이유 없이 시설의 제공을 거부하거나 차별적인 조건을 제시하는 것을 금지하는 개방원칙
 - 필수설비(essential facility)라 함은 “그에 대한 접근(access) 없이는 어떠한 경

쟁기업도 그 기업의 소비자들에게 서비스(또는 재화)를 제공할 수 없는 설비 (facility or infrastructure)”¹⁾라 정의

- Robert O'Donoghue(2006)는 EC 82조약하에서 거래 강제를 위한 최소한의 조건으로서 다음 여섯 가지를 제시
 - 첫째, 거래 거절이 있어야 하고
 - 둘째, 개방을 요구받는 일방이 투입물의 공급을 위한 상류시장에서 지배적 사업자이면서 이차적인 하류 시장에 거래의 반경쟁적 효과를 초래
 - 셋째, 해당 투입물이 복제될 수 없거나 복제하는 비용이 비경제적이라는 의미에서 이차적인 시장의 경쟁에 필수적이어야 함
 - 넷째, 거래 거절이 이차적인 시장에서의 경쟁을 제거
 - 다섯째, 적어도 지적재산권과 관련된 사건에서 거래거절이 소비자의 수요가 존재하는 새로운 상품의 출현을 방해
 - 여섯째, 거래 거절을 정당화할 객관적인 조건이 없어야 한다는 점
 - 여기서 특이할 점은 지적재산권 관련 사건의 경우 거래 거절 자체가 불법인 것은 아니며 거래 거절을 남용으로 규정하는 것을 정당화하는 추가적인 요소로서 소비자 후생을 저해하는 남용 행위가 있어야 한다는 지적

1) B & I Line plc v Sealink Harbours and Sealink Stena, Commission Decision, 1992, paragraph 41.

제 2 장 프로그램 접근 관련 기존문헌연구

제 1 절 콘텐츠 동등접근권의 개념

- 불공정 거래행위없이 방송사업자 또는 시청자가 콘텐츠를 공정하고 합리적인 조건으로 접근할 수 있는 권리
- 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠 사업자간의 수직적 결합과 배타적 거래로 인한 차별로 인하여 최종이용자의 콘텐츠 접근이 제한되거나 통제되지 않아야 한다는 논리

제 2 절 콘텐츠 동등접근 관련 국내 논의

- 조은기(2004)
 - － 프로그램이나 채널 사용에 대한 배타적 권리문제는 저작권 사용이 시장에서 공정하게 거래된다고 가정할 경우, 아무런 후생손실이 발생하지 않는다고 주장함
 - － 배타적 권리를 통하여 채널 출범 시에 수반되는 리스크를 분산시킬 수 있는 기능을 할 수 있기 때문에, 채널 사용에 대한 배타적 권리 자체를 문제 삼는 것은 옳지 않다고 주장함
 - － 결국, 프로그램을 공급하는 분야(PP)와 분배창구(SO) 간의 수직적 결합은 그 자체로서 문제가 되는 것은 아님
 - － 문제는 수직적으로 통합되어 있는 채널을 경쟁적인 다채널서비스 사업자에게 공급하는 것을 봉쇄하거나, 특정 사업자가 자신이 가지고 있는 시장에서의 지배력을 이용하여 불공정하게 특정 채널에 대한 배타적 권리를 요구하는 경우에 발생함
 - － 이 경우 특정 채널에 대한 배타적 권리의 문제에 대한 규제는 시장지배력이 남

용되었는가에 대한 문제로 귀결될 수 있음

○ 이수영(2005)

- 프로그램 접근규칙을 도입함으로써 얻을 수 있는 기대효과로 유료방송시장에서 우월적 지위에 있는 케이블TV를 규제하고 열세인 위성방송의 시장진입촉진과 수용자의 시청권 보장을 들
- 이를 적용함에 있어 문제가 되는 것이 시장획정인데, 미국은 케이블TV와 위성방송을 하나의 시장으로 간주하는 반면 국내 방송법상 케이블TV와 위성방송은 다른 시장으로 구분하고 있음
- 그러나 케이블TV나 위성방송은 동일한 시장을 대상으로 하므로 경쟁관계에 있는 것으로 간주해야 하고, 특히 이 시장에서 케이블TV가 위성방송에 대한 시장지배적 사업자라고 규정하는 것이 바람직하다고 주장함
- 이러한 상황에서 MPP나 MSO, MSP와 같은 수평-수직적 결합관계가 증가하고 있고, 이들의 영향력이 커짐에 따라 이를 규제하기 위해서라도 프로그램 접근규칙과 같은 규제 제도의 도입이 필요하다고 주장함
- 프로그램 접근규칙의 구체적인 적용방식으로는 모든 PP를 대상으로 하는 방법과 MSP만을 대상으로 하는 방법을 생각해 볼 수 있고, MSP만을 대상으로 한다면 MSP에 속한 모든 PP에 적용할 것인지, '잘 알려져 있는' PP에만 제한적으로 적용할 것인지에 대한 논의가 필요하다고 주장함
- 다만 '잘 알려져 있는' PP를 어떻게 선정할 것인가에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다는 입장임

○ 권호영(2005)

- 프로그램 접근규칙의 국내 도입을 주장하면서 적용 대상에 대한 논의가 필요하다고 주장함
- 전체 방송시장에서 열세자인 위성방송사업자를 보호하고, 케이블TV를 시청할 수 없는 농어촌 지역민의 인기 채널에 대한 접근권을 보장하고, 위성방송시청자의 시청권을 보장하기 위해서 프로그램 접근규칙의 도입이 필요함

- 유료방송시장의 강자인 SO가 연합해서 특정 PP에게 위성방송 송출 중단을 요구할 경우, 특정 PP는 이를 거부하기 어렵기 때문에, 프로그램의 배타적 거래를 막을 수 있는 규제가 필요함
- 프로그램 접근 규칙을 국내에 적용할 때는 미국과 같이 MSP만을 규제의 대상으로 삼아야 할지, 독점적 경쟁력을 보유한 모든 PP를 대상으로 확대할 것인지를 검토할 필요가 있다고 강조함

○ 오정호(2005)

- 국내 유료방송시장의 문제점을 크게 콘텐츠 부문 관련 문제점, 플랫폼 부문 관련 문제점, 수직적 결합 관련 문제점, 불공정 거래 관련 문제점으로 구분하고 각각에 대해 원인을 분석하고 대안을 제시하면서 불공정 거래와 관련하여 시급히 개선되어야 할 문제로 시장획정을 듦
- MSP에 대해 프로그램 접근규칙을 적용할 것을 주장하면서 시장지배력의 남용 행위 가능성이 가장 높은 유형의 기업들은 MSP에 해당한다고 볼 수 있고 또한 국내 주요 MSO나 주요 MPP는 모두 MSP에 해당함
- 프로그램 접근규칙의 적용 대상에 있어서는 MSP에 속한 모든 PP로 할 것인지, MSP에 속한 일부 PP만을 대상으로 할 것인지에 대한 논의가 필요하다고 보고 있으며 시청률 상위 20위까지의 PP를 대상으로 하지는 안을 내놓고 있음
- 결국, 프로그램 접근 관련한 규제를 도입해야 한다는 국내의 논의는 프로그램에 대한 접근이 제대로 이루어지지 않을 경우, 신규 플랫폼 사업자들은 현재의 위성방송과 같은 열세의 위치에 머무를 가능성이 높다는 점에 의견을 함께 하고 있음
- 신규 매체의 등장에 따른 방송정책의 목표가 공정경쟁을 통한 다양성의 확보와 수용자의 시청권의 확보가 되어야 하기 때문에, 정책적 차원에서 프로그램에 대한 접근성을 확보하는 정책적 방안이 필요하다는 점을 강조함

○ 홍대식(2005)

- 유럽과 미국의 콘텐츠 접근관련 규정을 자세히 분석하면서, 유럽식보다는 미

국식의 프로그램 접근규칙을 국내에 도입하는 것이 타당하다고 주장함

- 유럽식의 규제는 스포츠 프로그램과 같은 특정 이벤트나 프로그램에 대한 동등한 접근권을 보장하는 방안이나, 우리나라의 PP 시장 현황은 아직 PP 시장 중 특정 분야를 독립시장으로 보아야 할 만큼 소비자의 선호도가 높지 않을 뿐만 아니라 해당 시장에서 특정 PP가 강력한 시장지배력을 가지고 있다고 단정하기가 어렵기 때문에 유럽식의 도입은 적절하지 않다고 주장함
- 따라서 미국과 같이 PP시장 일반에 있어서 시장지배력 또는 유력한 지위를 가지고 있는 MSP를 지정하여 이에 대해 비대칭 규제를 적용하는 것이 보다 효과적임
- 또한 국내 프로그램 접근규칙 도입을 위해서는 케이블 TV와 위성방송이 경쟁관계에 있는지를 검토해야 한다고 주장하면서 우리나라에서 케이블 TV와 위성방송은 동일한 다채널 방송이고 두 매체는 시장에서 동일한 시청자 집단을 놓고 경쟁하고 있으며, 기술적으로도 두 매체는 한 가입자가 동시에 수용하기 어려운 배타적 매체이기 때문에 동일시장에서 경쟁하고 있다고 보아도 무리가 없다고 간주함

제 3 장 주요국 지상파방송 재송신 제도 분석

- 해외 주요 국가들은 개별 국가들내에서의 매체간 경쟁정도나 방송에 대한 사회 문화적 배경에 따라 지상파방송 채널 재송신 관련 규제에 있어 차이를 보임

제 1 절 미국의 지상파방송 의무재송신(must-carry) 및 재송신동의(retransmission consent) 제도 분석

1. 지상파방송 의무재송신 및 재송신동의 제도의 배경 분석

- 미국의 경우, 지역 지상파방송의 시장보호에서 시작되어 규제 완화를 통한 케이블TV의 진흥을 거쳐 다시 매체간 균형 발전 및 시청자 시청권 보호 등으로 변화(김대호, 2002)
- 미국의 지상파방송 채널 의무재송신 규제는 제공되는 콘텐츠의 성격에 상관없이, 의무재송신 규제를 통해 모든 다양한 지역방송국의 채널들이 제공되어 가급적 많은 사람들이 시청할 수 있게 됨으로써 사회의 민주적 다양성이 성취될 수 있으리라는 가정에 기반하고 있음

□ 지상파방송 의무전송의 목적

- 지상파방송 의무전송규제는 3가지 목적을 가짐²⁾
 - 1) 무료 지상파방송 TV의 생존을 보호
 - 2) 수용자들이 지역 지상파방송이나 비영리 공영방송에 대한 접근을 용이하게 하여 다양성과 지역성을 보전
 - 3) 텔레비전 프로그램 시장에서의 공정한 경쟁을 보장

2) Turner, 512 U. S. at 662.

- 지상파방송은 국민의 상당수에게 정보와 엔터테인먼트를 제공해주는 중요한 소스이며,³⁾ 미국 가구의 40%정도가 지상파방송을 TV프로그램 시청의 유일한 소스로 활용하고 있음⁴⁾
 - PEG(Public Educational Government)채널에 대한 규제는 전자미디어에 쉽게 접근하지 못하는 집단과 개인들에게 사상의 자유시장에서 정보원이 될 수 있는 기회를 제공하고, 각 가정이 공평하게 교육을 받을 수 있게 하며, 중앙 정부 및 지역정부의 정책을 홍보함으로써 정보화된 시민을 형성하고자 하는 목적

□ 의무재송신 및 재송신동의 규제의 역사

- 케이블TV는 1940년대 말 지상파방송에 대한 난시청 해소를 위해 도입되었음
 - 즉 케이블TV는 지상파방송의 경쟁매체로서가 아닌 보완재적 역할을 목적으로 도입되었기 때문에 케이블TV에 대한 별다른 규제조치를 취하지 않았음
 - 1959년 발표한 Report and Order를 통해 FCC는 케이블TV가 통신법상의 통신사업자(common carrier)나 방송서비스(broadcast service)가 아닌, 방송과 유사한(broadcast-like) 서비스라고 정의함
- 1950년대에서 60년대 초까지 케이블TV사업자들은 자신의 가입자에게 지역 지상파방송을 재송신하는 서비스를 제공
 - 지역 지상파방송사들은 방송시장에서 자신들의 영향력이 줄어들 것을 우려하기 시작
 - 케이블TV가 권역 외 방송신호까지 수신하여 가입자들에게 제공함으로써 지역방송국의 광고판매를 저하시키는 불공정경쟁 행위를 하고 있다고 판단, 이의를 제기
- 1962년 FCC는 역외재송신 프로그램이 해당 지역방송국의 프로그램과 중복

3) Turner, 512 U. S. at 663

4) Turner, 512 U. S. at 663

되지 않는 한 이를 허용하고, 대신에 해당지역 모든 지역방송국의 프로그램을 케이블TV 사업자가 재송신해야 한다는 의무전송 규제를 채택함

- 1965년, FCC는 First Report and Order를 통해 “must-carry”와 “non-duplication” 규제를 공식적으로 채택⁵⁾
 - 케이블TV 방송국들이 잔경 60마일 이내에 있는 지역방송신호를 의무송신해야 하며, 100대 방송시장에서는 기존 UHF채널에 위협을 주지 않는다는 것이 증명될 경우에 한해 권역 외 방송신호를 송신할 수 있도록 함
- 1971년 말까지 한시적으로 100대 시장 내의 모든 지상파방송 신호를 역외 재송신하는 것이 금지
 - 역외송신 허용으로 지역방송국이 생존하지 못할 것이라는 우려가 높았고, 역외재송신 금지와 의무재송신 의무 부과를 통해 해당 지역의 지역방송국을 보호하여 지역성이라는 공익적 가치를 높일 수 있다고 판단하였음
- 1972년, FCC는 Cable Television Report and Order에서 100대 시장에서의 역외 재송신 금지를 종결지음
 - 3대 네트워크 방송신호는 케이블TV 사업자가 위치하는 지역에서 가장 가까운 네트워크 제휴국의 신호를 재송신해야 하며, 이 때 “access channels”(PEG 채널)들을 포함하여 제공할 것을 요구함⁶⁾
- 네트워크 프로그램 중복금지규칙(non-duplication rule)은 지역방송사가 방영하는 프로그램을 역외재송신하지 못하도록 규제
 - 이러한 역외재송신 관련 내용은 결국 의무재송신이라 볼 수 있음
- 1980년대 들어 케이블TV에 대한 탈규제 경향은 더욱 가속화되었으며, 이런

5) In 1965, the FCC formally adopted the so-called “must-carry” and “non-duplication” rules introduced in the Carter Mountain proceeding for all CATV systems served by microwave common carriers(Emmons, 1992, p.184).

6) In the top 100 markets, the FCC required all systems to provide so-called “access channels” for use by local government, educational institutions, the general public, and for lease by commercial entities(Emmons, 1992, p.186)

맥락에서 1984년 케이블TV법(the cable communications act) 제정

- 케이블의 독립성을 인정하고 자율적 운영을 최대한 보장하고자 함
- 그러나 이러한 케이블에 대한 탈규제 법안에서도 의무재송신 규정은 존속됨
- 케이블TV의 지상파방송 의무송신이 공익에 도움이 된다는 FCC의 판단이 유지, 반영된 것
- 1980년대 중반 이후에는 전반적인 탈규제 경향에 편승해 의무송신 규정이 별 효력을 갖지 못했음
 - 전국방송사업자협회(NAB)는 이러한 탈규제에 반발, 1980년대 중후반 2번의 법원 판결에서 의무송신규정이 위헌이라는 판결을 받기도 했음
- 1986년 FCC는 의무송신규정의 개정안을 상정, 1987년 이 개정안(must-carry rules reconsideration)이 공표됨
 - 20개 이하 채널을 분배하는 케이블TV방송국들은 지상파방송신호를 재송신할 의무가 없음
 - 21~26개 채널을 분배하는 케이블TV방송국들은 최대한 7개까지의 지상파방송신호를 의무적으로 전송할 수 있음
 - 27개 이상 채널을 분배하는 케이블TV방송국들은 총 채널용량의 25%까지를 의무송신규정의 채널로 활용할 수 있음
- 1990년대 들어 케이블TV에 대한 재규제 필요성이 제기됨
 - 케이블TV 산업이 급속히 성장하면서 다양성을 추구하는 시장기능이 작동되지 못했음
 - 케이블TV업계가 수직적 결합을 통해 독점적 불공정 행위를 조성
 - 케이블TV를 통해 지상파방송을 시청하는 비중이 증가하면서 케이블TV의 지상파방송 송수신 여부가 지상파방송의 광고수입을 좌우하는 결과를 초래
 - 케이블TV 산업이 규모의 경제를 이루어 신규사업자의 시장진입을 저해해 결과적으로 시장수급에 따른 품질향상, 가격인하 효과를 얻지 못했음
 - 1984년 케이블TV법은 불량 서비스를 하는 케이블TV방송국들을 재허가하

지 못하도록 하는 실질적인 장치가 없었음

- 그 동안 케이블TV는 1960년대 중반 제정된 의무송신규정에 의해 3대 지상파방송을 지역 가입자들에게 전송하고 있었음: 이 당시에는 지상파방송에 대한 시청자들의 요구가 컸으며, 이들 방송을 재송신함으로써 케이블TV사업자들 역시 사업적 이득을 취할 수 있었음
- 1980년대 중반 이후 시행된 케이블TV에 대한 탈규제 정책으로 인해 공공방송국을 포함한 지역 지상파방송국들에 대한 보호 필요성 다시 대두
- 1990년대 케이블TV 재규제는 의무재송신 및 재송신동의에 관한 이슈를 본격적으로 진행
- 1980년대 이후 케이블TV의 지역방송신호 송신은 주로 네트워크 제휴사 및 인기 있는 독립방송국을 중심으로 이루어져왔으며, 반대로 케이블TV 방송사들은 인기 없는 독립방송국 신호의 송신, 그리고 모든 방송국 신호의 송신에 대해 거부해왔기 때문
- 1992년 케이블 텔레비전 가입자 보호 및 경쟁법(cable television consumer protection and competition act of 1992)을 통해, 지상파방송 재송신을 위한 채널용량 및 재송신에 대한 보상 규정을 신설
 - 탈규제 하에서 케이블TV 산업이 누렸던 상대적 이익을 견제하고, 지상파방송업자들과 지역 규제관의 개입 가능성을 확보하기 위해 수신료 규제, 의무송신규정, 재송신동의, 프로그램 접근 등 케이블TV에 대한 강력한 규제 조치를 담는 등 케이블산업에 대한 재규제의 성격을 강하게 드러냄
 - 이 법으로 인해 특정 지역의 방송사들은 케이블TV 방송사에 자신의 방송국의 전파를 무조건 송신하도록 요구하거나 또는 재송신동의를 받도록 요구할 수 있게 되었음
 - 채널이 12개 이상이 되는 케이블 TV 사업자는 전체 채널의 3분의 1을 지역 방송 재송신을 위해 할당해야 하고, 지상파방송사업자가 케이블 TV 사업자에게 재송신에 대한 보상요구를 가능하게 함(re-transmission consent)

- 이에 따라 케이블을 통해 방송을 시청하고 있는 미국 가구의 60% 이상이 지역 지상파방송을 동시에 시청할 수 있게 되었으며, 지상파방송사는 케이블TV의 재송신에 대해 사용료를 요구하거나 케이블TV에서의 추가채널 할당을 요구할 수 있게 됨

〈표 3-1〉 1992년 케이블TV법의 주요 내용

-
- 케이블TV방송사들은 전체 채널용량의 1/3은 지역 지상파방송채널을 위해 할당해야 함⁷⁾
 - 위성방송사업자들은 의무전송규제의 적용을 받지 않으나, 특정 지역에서 지역채널을 전송할 경우, 해당지역의 모든 지역채널을 전송해야 함⁸⁾
 - 상업방송국들의 영향권력(ADI: Area of Dominant Influence) 내에서 서비스를 제공하는 케이블TV 방송국들은 이들의 전파를 모두 송신하여야 하며, 상업방송국들의 프로그램들은 최소 시청률을 넘지 않아도 됨
 - 케이블TV방송사들은 지역방송국들에 대해 채널 전송이나 채널의 위치선정에 대한 비용을 낼 필요가 없으나 지역방송국들이 양질의 전파송신을 위해 비용을 부담할 수는 있음
 - 12개 이하 채널을 가진 케이블TV방송사들은 최소 하나의 지역 비상업방송 채널을 의무적으로 송신해야 함. 13~36개 채널을 가진 케이블TV방송사들은 3개까지, 36개 이상 채널을 가진 케이블TV방송국들은 지역 비상업방송 채널을 모두 의무송신해야 함
 - 36개 이하 채널을 가진 케이블TV방송사들은 그 지역 내 비상업방송이 없다면 최소 하나의 다른 지역 비상업방송을 의무송신해야 함
 - 의무송신규정에 대한 합헌성 여부에 대한 심사는 3인으로 구성된 지방법원 위원회에서 우선적으로 실시하고, 재심사는 연방대법원에서 실시함
-

- 제공되는 콘텐츠의 성격에 상관없이, 모든 지역의 지상파방송 채널들은 의무재송신 규제를 통해 가급적 많은 사람들에게 시청될 수 있어야 함; 다양한 지역채널들이 제공됨으로써 국가의 민주적 다양성이 성취될 수 있으리라는 가정에 기반
- 유럽과 다른 점은 지역방송사의 채널이 공공의 이익에 기여하는지에 상관

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

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

없이 모든 종류의 지역채널에 대한 의무송신을 전송사업자에게 강제하고 있다는 것임; 반면, 유럽은 공공의 이익에 기여하는 채널에 대해 의무송신 규정이 적용되고 있음

- 1992년 케이블TV법 통과 이후 TBS는 의무송신규정이 케이블TV사업자의 편성재량권을 침해하여 수정헌법 1조에 위배된다는 소송을 제기하였으며, Time Warner도 송신료 규제, 프로그램 접근, 공공접근을 위한 임대채널 확보 의무 조항에 대해 위헌 소송을 제기
- 1993년 4월, 법원은 의무송신규정이 수정헌법에 위배된다고 하는 케이블 사업자들의 주장을 기각; 의무송신규정이 없다면 케이블TV 사업자들이 지상파 방송을 송신하지 않음으로 해서 지상파방송사업자들로 하여금 낮은 시청률과 적은 광고수입 등의 재정적 타격을 받을 것이라고 판단
 - 이에 대해 케이블TV사업자가 다시 상급법원에 상고, 1994년 고등법원에서 는 의무전송규정은 케이블TV사업자들이 원치 않는 내용을 자신의 채널에 넣어야 하므로 언론 자유에 저촉되지만, 정부가 이를 제한함으로써 얻을 수 있는 공공의 이익과 비교하여 고려할 사항이라고 명시하면서 위헌이 아니 라고 판결
- 1995년, 대법원은 의무송신규정은 내용규제가 아니라 경제적 규제이기 때문에 수정헌법1조에 저촉되지 않는다고 명시함으로서, 1980년대 중반 이후 의 무송신규정이 위헌적이라는 판단을 뒤집으며 법적 안전성을 획득함
- 1997년 3월 Turner Broadcasting System, Inc. vs. FCC의 판결에서 의무전송 조 항이 표현의 자유를 제한하고 있다는 케이블 TV 사업자들의 주장을 기각함
 - 케이블 사업자들은 의무재송신이 케이블 사업자의 재산권을 침해할 소지가 있고 케이블 사업자들이 원하는 프로그램을 제공할 수 있는 권리를 박탈할 가능성이 있다고 주장하였음
 - 법원은 의무재송신으로 인한 재산권 침해는 합법적이라고 판결
 - 의무전송 규정이 없을 경우, 상당수의 방송사업자들은 송신을 거부당했을

것이고, 이들 방송국들은 시장에서 살아남지 못할 가능성이 있음

- 케이블 TV 사업자와 지역방송 사업자가 동일한 광고시장에서 경쟁하는 상황에서 케이블 TV 사업자들이 지역방송 송신을 거부할 수 있는 동기를 제공하며, 송신을 거부당한 지역방송국은 광고수입원을 잃게 되고, 이는 지역 프로그램 소스의 고갈로 이어질 것임
- 결국 의무전송 규정은 소스의 다원성을 유지할 수 있는 중요한 수단으로 작용할 것임
- 연방의회는 1988년 위성방송 가정 시청자법(satellite home viewer act) 제정
 - 지상파방송 난시청 지역의 시청자들에 한해, 위성을 통해서 네트워크로부터 해당 지역 지상파방송사로 송신되는 방송프로그램을 수신할 수 있도록 함
 - 일반 안테나로 적절하게 지상파방송을 수신할 수 없는 지역(outside grade b contour)의 가정에서 위성방송을 통해 지상파방송 네트워크 방송을 수신하는 것은 저작권 침해가 아니나 일반 안테나를 통해 정상적으로 수신할 수 있는 지역의 지상파방송을 위성으로 동일 지역에 방송하는 것은 저작권 침해로 규정
 - 이는 해당 지역에서 네트워크의 방송권을 독점적으로 인정한 네트워크와 지역방송국 간의 계약조건을 보호하기 위해서임
- 위성방송 사업자들이 가입자 확보를 위해서는 시청자들에게 자신이 살고 있는 지역의 지상파방송을 재송신하는 것이 필수적이라는 인식하에 관련법 개정 요구
- 1999년 11월, FCC는 위성수신촉진법(SHVA)⁹⁾을 제정하여 다채널 시장에서 경쟁을 촉진시키고 지역시장을 보전한다는 정책목표아래 위성방송의 지역방송 신호 재송신을 조건적으로 허용

9) 미국은 1988년에 위성수신법을 통하여 지상파방송 난시청 가구에 한해 위성방송사업자가 지상파방송을 역외재송신 할 수 있도록 저작권 이용허락을 하였다. 하지만 1990년대 말에 난시청지역 가구의 축정이 실질적으로 어렵고, 사실상 유료 TV시장의 독점사업자인 케이블TV의 비싼 시청료를 인하하고 유료TV의 경쟁을 촉진하기 위해 위성방송사업자에게 지역방송을 재송신하도록 허용하는 SHVA 법을 제정하였다.

- 조건부 재송신 규정에 따르면, 위성방송이 1개의 지역방송을 재송신하면, 해당지역시장의 지역방송을 모두 재송신(지역방송을 중요한 공익 서비스로 설정하여 위성방송의 재송신을 조건부 의무화)(carry one, carry all rules)
- 따라서 SHVIA에 의한 위성사업자의 의무재송신 규제는 지역지상파방송 재송신 여부를 결정할 권한을 위성사업자에게 주어 원칙적으로 역내 지상파방송의 재송신의무를 강제하고 있진 않지만, ‘Carry one, carry all’ 규칙을 통해 지역 지상파방송사를 보호하는 강제조항을 두고 있음

□ 아날로그-디지털 변화 과정에서의 의무재송신

- 지상파방송의 디지털 전환에 따른 이행기의 must-carry rule은 FCC가 2001년 1월 고시한 Report and Order에서 규정하고 있음
- 디지털 전환 기간에 디지털과 아날로그를 동시에 방송하는 상업TV 방송국은 아날로그 신호에 대해서는 의무재송신이나 재송신동의 가운데 하나를 선택할 수 있으며, 디지털 신호에 대해서는 재송신 동의를 선택할 수 있음¹⁰⁾

-
- 10) • A commercial television station, broadcasting in both formats during the transition period, may choose must carry or retransmission consent for its analog signal and retransmission consent for its digital signal. A DTV-only commercial television station may elect either retransmission consent or must carry.
- A DTV-only noncommercial station is also entitled to must carry. While a noncommercial television station does not have retransmission consent rights under Section 325 of the Act, it may nevertheless enter into digital carriage agreements with cable operators and other MVPDs.
 - A DTV-only television station may make its retransmission consent/must carry election any time between 60 days prior to commencing service and 30 days after commencing service. If must carry is chosen, the cable operator must commence carriage 90 days after the election is made.
 - A television station electing retransmission consent may negotiate with a cable operator for partial carriage of its digital television signal.
 - The current prohibition on exclusive retransmission consent agreements encompasses a television station analog and digital signals. This prohibition expires on January 1, 2006.

- 디지털방송만을 전송하는 디지털 전환이 끝난 디지털 전용 방송국은 의무 재송신과 재송신동의 중 선택이 가능. 또한 재송신 동의를 선택한 방송국은 부분 디지털 신호 전송에 대한 자유로운 계약이 가능하고 아날로그와 디지털을 묶어 재송신 동의 협상에 이용하는 것도 가능함¹¹⁾
- 디지털방송만을 전송하는 비상업방송국은 의무재송신 자격이 주어짐
- 새로 설립된 디지털 방송국 또는 디지털방송을 시작하는 방송국은 방송 개시 전 60일부터 방송 개시 후 30일 사이에 언제나 재송신 동의와 의무재송신 가운데 선택할 수 있음
- 지상파방송국과 케이블 TV 사업자 간에 배타적 재송신 동의 협정에 대한 현행의 금지조치는 아날로그 및 디지털 신호 모두에 적용되며, 이 금지조치는 2006년부터 무효화됨
- FCC(2007a)는 디지털 전환이 완료되는 2009년 3월 이후 3년 동안 케이블사업자들이 방송프로그램을 아날로그와 디지털로 모두 제공하도록 하는 이중의 무재송신(dual-carriage must-carry rule) 규제를 채택함
- 미국은 2009년 2월 17일을 디지털 전환 완료일로 정하고 그 이후에는 모든 텔레비전 방송국들이 디지털 신호만을 전송하도록 규정하였으나 2009년 이후에도 디지털 셋톱박스를 보유하지 못한 가구의 접근권을 보장하기 위해 케이블사업자들은 지상파방송국의 디지털 신호를 받아 아날로그 신호로 변환하여 재송신하거나 디지털 신호로 전송하도록 함으로써 아날로그와 디지털 동시전송 규정을 마련함

• For the time being, a television station may tie the carriage of its digital signal with the carriage of the analog signal as a retransmission consent condition. The Commission will monitor the marketplace for potential abuses.

(자세한 내용은 http://www.fcc.gov/Bureaus/Cable/News_Releases/2001/must_carry_factsheet.html를 참조, RO & FNPRM 원문은 다음을 참조 <http://www.fcc.gov/Bureaus/Cable/Orders/2001/fcc01022.txt>)

11) <http://www.fcc.gov/mb/engineering/digital.html> 참조

- 지상파방송사가 제공하는 HD 디지털 신호를 훼손하지 않고 재송신해야 한다는 규정도 채택함

2. 미국의 지상파방송 재송신 관련 저작권 이슈

○ 1909년 저작권법

- 저작권이 있는 저작물에 대한 재송신 이슈를 명확히 제기하지 않음(under 1909 Copyright Act, retrans-mission was not a performance and thus no liability was incurred)

○ Fortnightly Corp. v. United Artists Television Inc 사례(1968)¹²⁾

- 텔레비전방송국은 license를 가졌으나 케이블 사업자는 갖지 않았으므로 저작권법 위반이라는 저작권 소유자의 주장에 대해 대법원은 지역 지상파방송의 재송신은 Performance가 아니므로 위반이 아니라고 판단
- 법원은 케이블 시스템이 그의 집밖에 커다란 안테나를 달아서 그의 이웃들에게 연결한 집주인과 같다는 관점을 보임(케이블 사업자는 지상파방송의 송신자가 아니라 수신자이고 안테나에 불과하다는 이론)
- Broadcasters는 방영될 프로그램을 선택하지만 CATV 시스템은 그들이 받는 프로그램이 무엇이든지 상관하지 않고 편집(editing)없이 단순히 전송(carry)한다고 논평함

○ Teleprompter Corp. v. Columbia Broadcasting Systems 사례(1974)¹³⁾

- 고등법원은 커뮤니티에 이미 있는 신호(signals)와 권역밖 신호를 구별, 권역밖 신호에 대한 저작권 책무(copyright liability)를 인정
- 이에 대해 대법원은 이를 파기 다시 저작권법 위반이 아니라고 판단

○ Buck v. Jewell-LaSalle Realty Co. Supreme 사례(1931)¹⁴⁾

12) Fortnightly, 395 U.S 390(1968)

13) Teleprompter, 415 U.S 394(1974)

- 라디오 시그널을 손님에게 재방송(rebroadcast)한 호텔을 Public performance로 보고 저작권 책무 인정
- 1976년 저작권법을 개정
 - 케이블 재송신에 대해 강제실시(compulsory licensing)를 제도화함. 이로써 케이블 사업자는 저작권 승인 없이도 지상파방송을 재송신할 수 있도록 예외 구정을 두어, 저작권을 둘러싼 마찰의 소지를 없앴
 - 또한 케이블 사업자는 프로그램(권역밖 프로그램 포함)을 재송신하도록 허가되면서(재송신 받기 위해 케이블 시스템에 가입한 가입자로부터 받은 총 수입을 포함하는 복잡한 공식에 기초하여) 저작권 소유자에게 보상하도록 요구됨
 - 이 조치로 지역방송의 방송시간 이외의 시간에서는 권역 밖 방송신호의 송신에 대한 모든 규제가 철폐됨
 - 실제로 이 입법은 지역 지상파방송 신호나 권역밖 프로그램의 재송신이 저작권 소유자에게 해를 입히지 않았다는 근거에 의해 어떠한 지불도 요구하지 않음
 - 1976년법에서는 지상파방송사업자가 저작권을 가진 경우를 제외하고는 방송사업자가 아닌 저작권 소유자에게만 지불되도록 되어있음
 - 이에 대한 비판론자들은 “full copyright liability(완전한 저작권 책임)”이 포함 되어져야 하며 이 법은 저작물에 대한 합당한 가격이 시장에 의해 책정되는 것을 막는다고 주장
- 1990년대 케이블TV 재규제는 의무재송신 및 재송신동의(retransmission consent)에 관한 이슈를 통해 본격적으로 진행
 - 1980년대 중반 이후 시행되어온 케이블TV의 탈규제 정책으로 인해 공공방송국을 포함한 수많은 지역 지상파방송국들에 대한 보호의 필요성이 다시금

14) Jewell-Lasalle, 283 U.S 191(1931)

대두됨

- 지상파방송의 무료 재송신을 통해 케이블TV업계는 상당 부분 사업적 이익을 누려온 것도 사실임
- 1992년, 케이블산업에 대한 재규제의 성격을 지닌 케이블TV 소비자 보호와 경쟁에 관한 법(the cable television consumer protection and competition act) 제정
 - 탈규제 하에서 케이블TV 산업이 누렸던 상대적 이익을 견제하고, 지상파방송사업자들과 지역 규제기관의 개입 가능성을 확보하기 위해 수신료 규제, 의무송신규제, 재송신동의, 프로그램 접근 등 케이블TV에 대한 강력한 규제 조치를 담음
 - 이 법으로 인해 특정 지역의 상업 또는 비상업방송사들은 케이블TV사에게 자신의 방송국 전파를 무조건 송신하도록 요구하거나 또는 재송신 승낙을 받도록 요구할 수 있게 됨
 - 각 지역의 상업적 지상파방송사들은 3년마다 케이블 TV 사업자를 대상으로 채널의 재송신 여부를 선택하고, 재송신을 선택할 경우 다시 의무재송신과 재송신 동의(retransmission consent) 중 선택이 가능
 - 즉, ‘재송신 불가, 의무재송신, 재송신 동의’의 3가지 중 하나를 매 3년마다 선택할 수 있음
 - 반면, 비상업 교육방송사업자는 의무재송신 여부만을 선택할 수 있음.
 - 지상파방송사업자가 의무재송신을 선택할 경우, 케이블TV 사업자는 자신의 보유채널에 따라 의무재송신을 선택한 역내 지상파방송사업자의 채널을 할당해야 하고 재송신 동의를 선택한 지상파방송 채널에 대해서는 해당 방송사와 협상을 통해 전송조건을 결정
 - 일반적으로 재송신 동의에 따른 협상 시 지상파방송사는 재송신의 대가로 일정한 금전적 보상을 요구하며 그 외에 추가적인 채널의 재송신이나 광고 시간 할당과 같은 요구가 이루어짐(윤석민 · 김수정, 2005)
 - 또한 협상이 타결되지 못할 경우 케이블TV 사업자는 동 지상파방송 채널을 재송신하는 것이 금지되고 협상과정에 FCC는 일절 개입하지 않음(윤석

민 · 김수정, 2005)

3. 미국의 의무재송신 및 재송신동의 제도의 시사점 분석

- 미국의 법적 규제 조항
 - 미국은 연방통신법 제307조에서 공정하고 효율적이며 형평성 있는 방송서비스의 제공을 위해서 케이블사업자에게 지역 지상파방송 신호를 전송하도록 명시¹⁵⁾
- 미국의 지상파방송재송신 규제의 목적
 - 다채널 유료방송이 발달하여 지상파방송과의 경쟁이 점점 증가하는 상황에서 지상파방송들이 유료매체에 전송되는 것을 보장하여 지상파방송을 보호
 - 유료매체를 통해 지상파방송들이 전송되지 않는 경우 지상파방송사들이 입을 수 있는 경제적 타격을 방지
 - 지상파방송사업자와 기타 다채널 유료방송사업자들이 시장에서 동등하게 경쟁할 수 있는 환경 조성
 - 지역 지상파방송이나 공영방송 등에 대한 시청자들의 접근을 용이하게 함으로써 미디어의 다양성과 지역성 보전

제 2 절 유럽의 지상파방송 의무재송신 및 의무제공 제도 분석

1. 유럽연합 지침의 의무재송신 제도 분석

- 1999년 커뮤니케이션 리뷰
 - 유럽에서는 의무재송신이라는 개념이 존재하지 않다가 1999년 커뮤니케이

15) Cable Act 1992, SEC 2.

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

선리뷰(communication from the european commission, 1999)가 발표되면서 의무재송신이라는 개념이 처음으로 등장

- 공공에게 라디오나 TV 방송을 제공할 목적으로 전자커뮤니케이션 네트워크를 소유한 사업자는 특정 라디오나 방송채널을 전송할 의무가 부여됨
- 한 디지털 환경에서 전자커뮤니케이션네트워크 사업자는 가급적 많은 TV채널을 전송할 유인이 존재하기 때문에(많은 채널을 전송할수록 해당 전자커뮤니케이션네트워크의 매력이 증가) 의무송신 규제는 차차 필요가 없어질 것이라는 가정이 있었기 때문에 의무송신 규제는 한시적이라는 단서가 첨부되었음
- 의무송신 규제의 적용을 받는 전자커뮤니케이션 네트워크 사업자는 네트워크 용량을 고려하여 합리적이고, 투명하며, 비차별적인 조건으로 적절한 보상을 받을 수 있도록 정부가 보장하며, 이 경우, 전송사업자가 채널사업자로부터 전송비용을 받아야 한다고 규정되어 있음(Communication from the European Commission, 2000)

○ 2002년 보편적서비스 지침

- 유럽연합의 의무송신 제도는 2002년에 제정된 보편적서비스 지침 제31조1항에서 보다 포괄적으로 다루고 있는데, 동 조항은 “상당한 수의 최종 사용자들이 라디오 및 텔레비전 방송을 수신하기 위한 목적으로 이용하고 있는 전자커뮤니케이션네트워크를 제공하는 사업자에게 의무송신이 부과되며, 이는 명백히 정의된 공익을 성취하기 위해 필요한 경우에, 비례적이고, 투명하게 부과되어야 하며, 이에 대한 성과를 판단하기 위해 정기적으로 검토하여야 한다.”라고 명시(Communication from the European Commission, 2002)

※ 보편적 서비스지침 제31조 채널 의무 재송신(Must-Carry Obligation)

1. 회원국은 특정 라디오/tv 방송채널 및 서비스의 전송(transmission)을 목적으로 회원국내의 라디오/tv 방송용 전자통신망 사업자에게 채널 의무재송신(must-carry obligations) 규제를 부과할 수 있다. 이러한 의무는 명확하게 정의된 공익(general interest)목적을 위해 필수적(necessary)인 경우에만 부과할 수 있으며, 동 규제는 비례적(proportionate).

이고 투명(transparent)해야 한다. 동 규제는 정기적으로 재검토해야 한다

2. 전자통신망 서비스를 제공하는 사업자를 차별하지 않는 한, 동조1항 및 EU접속고시 (Access Directive 2002/19EC) 3조2항은 회원국이 동조와 관련하여 적정보상(appropriate remuneration) 결정을 선택할 수 있는 권한을 제한하지 않는다. 보상이 이루어지는 경우, 회원국은 비례성과 투명성 원칙을 준수해야 한다

- 1999년 발표된 커뮤니케이션 리뷰와는 달리 2002년에 발표된 지침에서는 의무송신 규제가 한시적이라는 조항은 삭제되고, 정부가 주기적으로 의무송신의 필요성을 조사할 것이라는 조항으로 대체
- 동 지침의 Recital 43 및 44항에서도 의무송신 규제는 공중에게 라디오와 텔레비전 방송을 제공하는 케이블, 위성, 지상파방송 네트워크 사업자들에게 주어지는 의무임이 명시
- 의무재송신 규제는 콘텐츠 사업자에게는 적용되지 않고, CAS 등 관련 장비에 대한 접속을 대상으로 하지 않음. 또한 의무재송신을 통해 방송사가 얻는 편익이나 EPG 통제의 편익 등 콘텐츠 관련 이슈들도 배제됨
- 또한 적절한 보상을 정부가 보장해 주겠다는 조항은 삭제되고, 정부가 보상 메커니즘을 제공할 수 있는 선택권을 부여하는 조항으로 대체됨
- 요약해 보면, 보편적서비스지침 제31조에 명시되어 있는 유럽연합의 의무송신제도는 특정 라디오 및 텔레비전 방송채널의 전송을 위해 공중에게 라디오 또는 텔레비전방송을 제공할 수 있는 전자커뮤니케이션네트워크 사업자에게 의무재송신 의무를 부과하며 이는 공익적 목표(general interest objectives)를 추구해야 한다고 명시되어 있으며, 또한 유사한 상황에서 전자커뮤니케이션네트워크 사업자에게 차별이 없어야 하며 채널을 제공할 경우 이에 대한 적절한 보상이 균형적이고 투명하게 이루어져야 한다고 규정하고 있음
- 유럽연합은 공공서비스 채널에 대한 보편적 시청권을 확보하는 차원에서 의무송신 규제가 적용되어야 한다는 입장

- 공공서비스 채널이란 지상파방송 채널을 의미(공영, 민영의 구분없이 모든 지상파방송 채널을 공공서비스 채널로 간주)¹⁶⁾
- 의무송신 규제의 기본목표는 보편적 접근권의 개념에서 출발하여 공익적 프로그램에 대한 수용자의 기본적 시청권을 확보하고자 하는 것임
- 공익적 프로그램을 제공하는 공공서비스 방송은 다양한 전송매체를 통해 가능한 많은 시청자들에게 제공될 필요가 있음

2. 유럽 주요 국가의 의무재송신 및 의무제공 관련 현황

- 유럽연합의 경우 의무송신 규제는 케이블사업자들에게 주로 부여되고 있으며, 2008년 현재 이탈리아, 룩셈브루크, 그리스를 제외한 모든 유럽연합 국가들은 의무송신 규제를 부여하고 있음(OECD, 2007)
- 영국과 같이 의무송신이 되는 구체적인 채널을 명백하게 지정하는 경우¹⁷⁾도 있으며, 어떠한 종류의 채널들이 의무송신 채널인가를 명기하고 있는 국가도 있음
- 가령 독일의 경우, 지상파방송을 통해 이웃국가로부터 제공되는 채널들을 적어도 1개 제공해야 하고 지역채널 1개를 제공해야 하며, 프랑스의 경우 케이블 사업자들은 지역 지상파방송 채널들을 의무송신해야 하고, 네덜란드의

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

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

경우 7개의 채널을 의무송신해야 하는데, 3개의 공영방송채널(public broadcaster) 네덜란드 언어로 제작된 벨기에 공영방송사 채널 2개, 2개의 지역채널이 포함되어야 하며, 벨기에의 경우, 프랑스 언어권 국가들 중 1개 채널, 플라망 언어권 국가들 중 1개 채널, 브뤼셀 언어권 채널 1개를 의무송신해야 함¹⁸⁾

- 프랑스의 경우 케이블TV는 공영, 상업 및 지상파방송유료 채널까지 모든 지상파방송 채널을 의무송신 하도록 하고 있음

○ 영국(김희수, 2007)

- 2003년 통합통신법(communications act) 제정 이후 일정한 조건에 해당하는 경우 전자통신망을 이용한 특정 디지털 서비스의 방송(broadcast) 및 전송(transmission)을 포함한 전자통신서비스에 대한 일반 의무(general condition)를 규정하고, 방통융합 규제기관인 Ofcom이 규제를 담당
- 규정에 따르면 일반의무 사항으로 전기통신망에 의해 전송되는 특정서비스 중 Ofcom이 의무전송대상 서비스를 지정하는 것을 포함시킬 수 있음
- 해당 조건은 반드시 특정서비스에만 적용되어야 하며 해당 망은 상당한 (significant) 소비자에 의해 주요 방송서비스를 수신하는 주 수단이어야 함
- 의무전송 대상 채널을 BBC, 채널3, 4, 5, S4C, 디지털 텔레텍스트로 규정, TV채널뿐만 아니라 부가서비스까지 의무전송 대상으로 포함시키고 있고 이번 통합법에서는 의무전송 규제를 부과하는 대신 플랫폼 또는 망 사업자에게 적절한 수준의 보상을 제공할 수 있도록 하고 있음
- 의무제공의 목적은 크게 3가지로 나눌 수 있는데 1) 디지털 형식의 채널 또는 서비스가 모든 적절한 네트워크를 통해 방송 또는 보급될 수 있도록 하기 위함이며, 2) 디지털 형식의 채널 또는 서비스가 보다 많은 개인에게 수신될

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

수 있도록 하기 위함이며, 마지막으로 3) 두 번째 목적을 달성하기 위해 적절한 네트워크 제공, 채널 또는 서비스의 수신시 발생할 수 있는 직간접적인 요금을 금지하는 것을 목적으로 함¹⁹⁾

19) Communications Act of 2003

Art. 272 Must-offer obligations in relation to networks

(1) The regulatory regime for-

(a) every licensed public service channel,

(b) the public teletext service, and

(c) every licensed television service added by order under section 64 to the list of must-carry services, includes the conditions that OFCOM consider appropriate for securing the three objectives set out in this section(so far as they are not secured by provision made under section 243).

(2) The first objective is that the channel or other service, so far as it is provided in digital form, is at all times offered as available(subject to the need to agree terms) to be broadcast or distributed by means of every appropriate network.

(3) The second objective is that the person providing the channel or other service does his best to secure that arrangements are entered into, and kept in force, that ensure-

(a) that the channel or other service, so far as it is provided in digital form, is broadcast or distributed on appropriate networks; and

(b) that the broadcasting and distribution of the channel or other service, in accordance with those arrangements, result in its being available for reception, by means of appropriate networks, by as many members of its intended audience as practicable.

(4) The third objective is that the arrangements entered into and kept in force for the purpose of securing the second objective prohibit the imposition, for or in connection with the provision of an appropriate network, of any charge that is attributable(whether directly or indirectly) to the conferring of an entitlement to receive the channel or other service in question in an intelligible form by means of that network.

(5) The three objectives apply only in relation to times when the channel or other service in its digital form is included in the list of must-carry services in section 64.

(6) Conditions imposed under this section in relation to a channel or other service must, to such extent as OFCOM consider appropriate-

-
- (a) require arrangements made or kept in force for the purpose of securing the second objective to apply in the case of every service which is an ancillary service by reference to the channel or other service in question as they apply to the channel or other service itself; and
 - (b) provide for the channel or other service to which the conditions apply to be treated, in relation to particular appropriate networks, as constituting such services comprised in or provided with that channel or other service as may be determined by OFCOM.
- (7) In this section- “appropriate network” means(subject to subsection (8)) an electronic communications network by means of which public electronic communications services are provided that are used by a significant number of end-users as their principal means of receiving television programmes; “intended audience”, in relation to a channel or other service, means-
- (a) if the channel or other service is one provided only for a particular area or locality of the United Kingdom, members of the public in that area or locality;
 - (b) if the channel or other service is one provided for members of a particular community, members of that community; and
 - (c) in any other case, members of the public in the United Kingdom; “licensed television service” means a service falling to be licensed under Part 1 of the 1990 Act or Part 1 of the 1996 Act.
- (8) For the purposes of this section an electronic communications network is not an appropriate network in relation to so much of a channel or other service as is provided only for a particular area or locality of the United Kingdom unless it is a network by means of which electronic communications services are provided to persons in that area or locality
- (9) In subsection (7) “public electronic communications service” and “end-user” each has the same meaning as in Part 2.
- (10) An order under section 411 must not appoint a day for provisions of this section to come into force that falls less than six months after the day on which the order is made.

Art. 273 Must-offer obligations in relation to satellite services

- (1) The regulatory regime for-
 - (a) every licensed public service channel,

-
- (b) the public teletext service, and
 - (c) every other licensed television service specified for the purposes of this section in an order made by the Secretary of State, includes the conditions that OFCOM consider appropriate for securing the three objectives set out in this section (so far as they are not secured by conditions imposed under section 272).
- (2) The first objective is that the channel or other service, so far as it is provided in digital form, is at all times offered as available (subject to the need to agree terms) to be broadcast by means of every satellite television service that is available for reception by members of the public in the whole or a part of the United Kingdom.
 - (3) The second objective is that the person providing the channel or other service does his best to secure that arrangements are entered into, and kept in force, that ensure-
 - (a) that the channel or other service, so far as it is provided in digital form, is broadcast by means of satellite television services that are broadcast so as to be available for reception by members of the public in the United Kingdom; and
 - (b) that the broadcasting, in accordance with those arrangements, of the channel or other service by means of those satellite television services results in its being available for reception in an intelligible form and by means of those services by as many members of its intended audience as practicable.
 - (4) The third objective is that the arrangements entered into and kept in force for the purpose of securing the second objective prohibit the imposition, for or in connection with the provision of a satellite television service, of any charge that is attributable (whether directly or indirectly) to the conferring of an entitlement to receive the channel or other service in question in an intelligible form by means of that service.
 - (5) The three objectives apply only in relation to a time when the channel or service is included, in its digital form, in the list of services that are must-provide services for the purposes of section 274.
 - (6) Conditions imposed under this section in relation to a channel or other service must, to such extent as OFCOM consider appropriate-
 - (a) require arrangements made or kept in force for the purpose of securing the second objective to apply in the case of every service which is an ancillary service by reference to the channel or other service in question as they apply to the channel or other service itself; and

○ 프랑스(이영주 · 김종하, 2008)

- 프랑스 지상파방송 재송신 정책의 목표는 지상파방송의 보급 확대를 통한 보편적 서비스 제공과 자국 문화정체성 보호 하에서 뉴미디어 매체간 자유 경쟁을 활성화시키는 것임
- 케이블TV는 모든 지상파방송 TV 채널을 재송신해야하는 의무가 부여되었으나 위성방송은 지상파방송공영방송과 유럽문화채널인 ARTE에 대해서만 의무재송신이 적용됨
- 실제로는 위성방송도 민영 지상파방송까지 다양하게 재송신하고 있음
- 민영채널인 TF1과 M6는 위성방송 TPS의 대주주였기 때문에 TF1과 M6는 위성방송 TPS에 의해서 독점재송신 되고 있었고 지상파방송 유료 채널인 Canal+

(b) provide for the channel or other service to which the conditions apply to be treated, in relation to particular satellite television services, as constituting such services comprised in or provided with the channel or other service as may be determined by OFCOM.

(7) In this section- “intended audience”, in relation to a channel or other service, means-

- (a) if the channel or other service is one provided only for a particular area or locality of the United Kingdom, members of the public in that area or locality;
 - (b) if the channel or other service is one provided for members of a particular community, members of that community; and
 - (c) in any other case, members of the public in the United Kingdom; “licensed television service” means a service falling to be licensed under Part 1 of the 1990 Act or Part 1 of the 1996 Act; and “satellite television service” means a service which-
- (a) consists in or involves the broadcasting of television programme services from a satellite; and

(b) is used by a significant number of the persons by whom the broadcasts are received in an intelligible form as their principal means of receiving television programmes.

(8) An order under section 411 must not appoint a day for provisions of this section to come into force that falls less than six months after the day on which the order is made.

는 위성방송인 CSN에 의해서 독점 재송신되고 있었음

- 프랑스 위성방송시장은 Canalsat과 TPS가 양분하고 있다가 2006년 8월, 프랑스 정부의 승인으로 합병됨
- 유럽연합에서는 기존의 유료방송 매체인 케이블방송과 위성방송, 그리고 향후 등장하게 될 신규 방송서비스 매체들에게 경쟁력 있는 채널들을 제공할 수 있도록 보장해 줌으로써 신규매체의 안정적 시장진입과 경쟁력을 제고할 수 있도록 하는 의무제공 제도를 채택하는 회원국 수가 증가하고 있음
- 경쟁력 있는 채널들이 신규 유료매체에서 제공되지 않는다면, 신규매체의 성장은 현실적으로 불가능하다는 인식에 근거하고 있기 때문
- 의무송신과 의무제공을 상호보완적으로 규제하고 있는 국가들도 있는데(Valcke, 2005) 이 경우 의무송신의 혜택을 받은 콘텐츠 사업자들은 전송사업자들의 요구 시, 반드시 자신들의 채널을 제공해 주어야 하는 의무도 동시에 부과
- 영국, 프랑스, 벨기에 등은 의무재송신 규제와 함께 의무제공 규정도 동시에 적용하고 있는 대표적 국가(OECD, 2007)

제3절 미국과 유럽의 지상파 재송신 제도 비교

□ 지상파방송 재송신을 둘러싼 해외 사례

- 미국과 마찬가지로, 유럽 또한 의무재송신 규제의 목적을 해당 법령을 통해 명시하고 있다는 점이 특징
- 유럽은 공공의 이익에 기여하는 채널에 대해 의무송신 규정이 적용되고 있는 반면, 미국은 지역방송사의 채널이 공공의 이익에 기여하는지에 상관없이 모든 종류의 지역채널에 대한 의무송신을 전송사업자에게 강제하고 있다는 차이점이 있음
- 미국과 유럽의 법적 규제 조항

- 미국은 연방통신법 제307조에서 공정하고 효율적이며 형평성 있는 방송서비스의 제공을 위해서 케이블사업자에게 지역 지상파방송 신호를 전송하도록 명시²⁰⁾
- 유럽연합도 보편적서비스지침 제31조²¹⁾에서 재송신 의무는 명확하게 정의된 공익적 목적(*general interest objectives*)에 부합하여야 하며 의무재송신에 따른 적절한 보상이 균형적이고 투명한 방법으로 적용되어야 한다고 명시
- 유럽의 지상파방송 재송신 규제의 목적
 - 유럽 지상파방송 재송신 규제의 목적은 다채널 유료방송과 무료 지상파방송 간의 극심한 경쟁 상황 하에서, 지상파방송 채널들이 유료매체에서 안정적

20) Cable Act 1992, SEC 2.

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

21) Universal Services Directive Article 31

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

으로 전송될 수 있도록 보장함으로써 다채널 유료방송매체와의 경쟁에서 지상파방송을 보호하는 목적을 가지고 있음

- 특히 다채널 유료방송 매체가 시청률이 낮은 지상파방송국의 채널을 전송하지 않을 경우, 광고수익 저하로 인해 방송시장에서 퇴출될 우려가 있기 때문에, 의무재송신 제도를 통해 이를 사전에 예방하고자 하는 것
- 케이블 및 위성을 통하여 지상파방송의 수신이 늘어가고 있는 상황에서 지상파방송에 대한 시청권이 최대한 확보될 수 있도록 함으로써 수용자의 보편적 시청권과 방송서비스의 다양성을 보호하고자 하는 것이 유럽의 지상파방송재송신 규제의 궁극적 목적

제 4 절 일본의 지상파방송 재송신 제도와 지상파방송 재송신 분쟁 관련 재정 제도

1. 일본의 재송신 제도²²⁾

○ 케이블 TV

- 케이블 TV의 경우, 1972년 유선 텔레비전 방송법을 통해 음영지역의 재송신 의무 부과
- 음영지역이 아닌 경우는 지상파방송 사업자로부터 동의와 저작권법상의 저작인정권의 허락을 받아야 함

○ 일본의 위성방송 스카이프랙TV

- 일본은 CS(Communication Satellite) 위성방송사업자인 스카이프랙TV 가 출현하기 전부터 난시청해소를 위해 지상파방송 NHK와 민방계열사가 BS(Broadcasting Satellite)위성을 통해 가입자 1500만 확보

22) 이영주 · 김종하, 2008

- 스카이퍼펙TV는 다채널을 지향하는 보조위성방송의 역할을 수행하기 때문에 지상파방송 재송신을 하지 않고 있음

2. 유선텔레비전방송법 제13조에 의한 총무성의 재정제도

- 일본의 경우 지상파방송을 케이블TV방송사업자에게 재송신하는 문제에 대하여 발생한 분쟁을 해결하기 위해 “유선텔레비전방송법”에 총무대신에 의한 재정제도를 도입
- 일본에서의 권역외 재송신문제 발생의 원인
 - 일본에서의 “구역외 재송신”이라 함은 지상파방송국의 방송 대상지역 외에서 CATV사업자가 당해 방송국의 방송을 재송신하는 것을 말함
 - 시청자들이 특정지역 지상파방송을 상법상 특수관계에 있는 다른지역 지상파방송보다 선호하는 경우 비인기지역 지상파방송 보호를 위해 지상파방송사업자가 자기 권역 이외지역에 자신들의 방송을 제공하는 것을 회피하려 함
- 재송신에 대한 재정제도의 의의
 - 특별히 지상파방송사업자가 자기의 프로그램을 제공하는 것을 거절할 수 있는 사유들을 규정하고 이에 해당하는지의 여부에 대해 총무대신이 결정하게 함으로써 지상파방송사업자와 타 지역의 케이블TV사업자들간의 분쟁을 신속하게 해결하려 하고 있음
 - 총무대신의 지상파방송 재송신에 대한 재정제도는 기본적으로 강제허락제(compulsory licensing)이라는 반 강제적 재송신 동의 조항
- 재정제도
 - 유선텔레비전방송법 제13조

①②생략

③유선텔레비전방송사업자(유선텔레비전방송사업자가 되려는 자를 포함)는 방송사업자 또는 전기통신용역이용방송사업자에 대해, 전항 본문의 동의(이하 단순히 동의라고 한다)에 관해 협의를 요구하였으나, 그 협의를 이루어지지 않거나 또는 그 협의를 할 수 없을 때에는 총무대신의 재정을 신청할 수 있다.

④~⑧생략

○ 지상파방송 재송신 거절에 대한 재정 제도의 입법취지

- 유선텔레비전과 방송사간의 재송신문제를 해결하기 위하여 초창기에는 알선제도를 두었으나 알선제도가 지나치게 형식화되고 실효성이 저하되었기 때문에 재정제도를 도입하게 되었다는 국회 및 우정성(현재의 총무성) 담당자들의 증언 등을 참고할 때 알선이나 중재제도가 갖는 효과성이 문제되어 총무대신에 의한 직접 재정제도를 도입

○ 재송신동의를 해주지 않아도 되는 예외적인 경우

- 법률규정(유선텔레비전방송법 제13조 제5항)

“총무대신은, 전항의 방송사업자 또는 전기통신용역이용방송사업자가 그 텔레비전방송 또는 텔레비전 다중방송 또는 전기통신용역이용방송의 재송신과 관련한 동의를 얻지 않은 것에 관해 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고, 당해 동의를 할 취지의 재정을 한 것으로 한다.”

⑥~⑧생략

- “정당한 이유”란 방송사업자의 방송의도가 그의 의사에 반해, 저해되거나 또는 왜곡되지 않는 것을 담보하는 재송신동의제도에 적합한 것으로서, 다음과 같은 경우에 그것이 인정되게 된다(소화 61년 4월 23일 제104회 국회도서관중의원체신위원회에서 표명됨)

- ① 방송프로그램이 방송사업자의 의사에 반해, 일부 컷트하여 방송되는 경우
- ② 방송사업자의 의사에 반해 다른 시간에 재송신되는 경우

- ③ 방송시간의 개시전이나 종료후에 그 채널에서 다른 프로그램의 유선방송을 해, 방송사업자의 방송프로그램인가 다른 프로그램인가 혼란이 발생하는 경우
- ④ 케이블텔레비의 시설을 확실하게 설치할 수 있는 예견이 없고, 시설설치의 자금적 기초가 충분하지 않는 등, 케이블텔레비사업자로서의 적격성에 문제가 있는 경우
- ⑤ 케이블텔레비의 수송신기술수준이 낮고 양질의 재송신을 기대할 수 없는 경우

제 4 장 방송콘텐츠 관련 주요 접근 제도 분석

제 1 절 프로그램 접근 규칙(Program Access Rule: PAR)

1. 미국 PAR 제도 도입 배경

- 1992년 이전에 거의 모든 케이블 사업자들은 다채널 비디오프로그램 배급시장에서 지역적 독점을 누리고 있었고 미국 의회는 지역독점 하에 있는 케이블산업의 시장성과를 걱정하고 있었음
- 1992년 “케이블 텔레비전 소비자 보호 및 경쟁에 관한 법(Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)”을 제정
 - 케이블 텔레비전 서비스의 가격, 조건, 기타 운용에 관련한 규제를 가함²³⁾
 - 이 법에서는 수직적으로 결합된 케이블 사업자와 프로그램 공급업자들의 반경쟁적 행위에 대한 금지조항을 추가함으로써 다채널 비디오프로그램 배급시장에서의 경쟁을 활성화하고자 함
- 케이블산업 경쟁활성화를 위한 방안
 - 첫째, 경쟁이 없는 경우 발생할 수 있는 케이블 사업자에 의한 부당한 행위를 막기 위해 소비자보호에 대한 규제나 요금규제를 적용함
 - 둘째, 다채널 비디오프로그램 배급시장에서의 경쟁을 증진시키기 위해 기존 케이블 사업자들에게 여러 가지 의무를 부과함
 - 다채널 비디오프로그램 배급시장에서 경쟁을 증진시키기 위한 하나의 방안

23) 1992년 제정된 케이블법에서 의회는 케이블 사업자들이 경쟁이 거의 없는 지역독점의 시장구조를 바탕으로 하여 소비자, 경쟁관계에 있는 소규모 다채널 비디오프로그램 배급업자, 수직적으로 결합되지 않은 프로그램 공급업자들에 대해 부당한 시장지배력을 행사할 수 있음을 걱정하였다. See 1992 Cable Act 2(a)(2).

이 바로 프로그램 공급업자들과 프로그램 배급업자들 간 독점적 계약을 금지시킴으로써 다채널 비디오프로그램 배급시장에 진입한 신규 사업자가 생존을 위해 필수적이라고 고려되는 프로그램에 자유롭게 접근하게 해 주는 것임²⁴⁾

○ 케이블산업 경쟁활성화 방안의 근거

- 첫째, 케이블 사업자들에 의한 수직적 결합과 수평적 결합의 증가는 케이블 사업자들과 프로그램 공급업자들, 그리고 기존의 케이블 사업자들과 경쟁하는 다채널 비디오프로그램 배급업자들 사이의 힘의 불균형을 유발시킬 수 있으며²⁵⁾ 이러한 힘의 불균형은 다채널 비디오프로그램 배급시장에서의 경쟁을 저해하고 이는 소비자 선택의 제약으로 이어짐
- 둘째, 다채널 비디오프로그램 배급시장에 새롭게 진입한 신규사업자들이 수직적으로 결합된 프로그램 공급업자들의 프로그램(특히 위성에 의해 제공되는 프로그램)에 대한 접근이 어렵다면 기존의 케이블 사업자와 효과적으로

24) 의회는 케이블사업자에 의해 서비스가 제공되지 않는 지역의 경우, 수직적으로 결합된 프로그램 공급업자와 케이블사업자간의 독점계약을 원천적으로 금지하는 조항을 만들었고(47 U. S. C. 548(c)(2)(C)), 케이블에 의해 서비스가 제공되는 지역의 경우에는 공공의 이익에 기여한다는 것을 입증하는 경우를 제외하고 수직적으로 결합된 프로그램 공급업자와 케이블사업자간의 독점계약을 금지하는 조항을 만들었다(47 U. S. C. 548(c)(2)(D)). 여기서 독점적 계약이 “공공의 이익”에 기여하고 있는지를 판단하기 위해 FCC는 5가지의 요인들을 고려하고 있다. 첫째, 독점적 계약이 다채널비디오 프로그램 배급시장의 경쟁 증진에 기여하고 있는가? 둘째, 독점적 계약이 케이블 이외의 다채널비디오프로그램 배급업자들과의 경쟁에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 셋째, 독점적 계약으로 인하여 새로운 케이블 프로그램의 제작과 배급을 위한 자본투자가 증가할 것인가? 넷째, 독점적 계약으로 인하여 다채널비디오프로그램 배급시장에서의 프로그램 다양성이 높아질 것인가? 다섯째, 독점적 계약이 얼마동안 지속될 것인가? 수직적으로 결합된 케이블 사업자들은 프로그램에 대한 독점적 계약을 체결하기에 앞서 위에서 열거한 5가지 요인들에 기반한 공익성 기준검사를 통과해야 한다.

25) 1992 Cable Act 2(a)(2).

경쟁할 수 없다는 판단임

- 결국, 프로그램 접근규칙은 다채널 비디오프로그램 배급시장에서의 시장성과를 높이기 위해 케이블 프로그램 채널에 대한 비차별적인 접근을 보장함으로써 다채널 비디오프로그램 배급시장에서의 진입을 촉진시키는 것이 필요하다는 판단에 기인함
- 프로그램 접근규칙은 프로그램 공급시장의 활성화에도 기여할 수 있는데, 이는 다채널 비디오프로그램 배급시장에서 경쟁이 일어나게 되면 프로그램 공급업자들이 자신들의 채널을 판매할 시장을 확대할 수 있기 때문임
- 프로그램 접근규칙의 배경에는 프로그램의 배급시장에서의 시장성과를 높이기 위해서 이 시장으로 진입이 활발히 이루어져야 하고, 이를 위해 프로그램에 대한 시장봉쇄행위를 법적으로 제한해야 한다는 논리가 담겨 있음
- 정적인 관점에서의 경제적 효율성(static economic efficiency)과 동적인 관점에서의 경제적 효율성(dynamic economic efficiency)의 비교 분석(FCC, 2002a).
 - 정적인 관점에서 경제적 효율성은 부족한 자원을 최적으로 할당하는 것임
 - 이러한 관점으로 보면, 상품이나 서비스의 생산과 소비는 어떤 사람의 경제적 부를 증가시키기 위해서 다른 사람의 그것을 희생시키는 방식으로 이루어질 수밖에 없음
 - 정적인 관점에서의 경제적 효율성은 생산을 위한 자원이 고정되어 있고 기술이 변하지 않는다는 것을 가정하고 있음
 - 동적인 관점에서의 경제적 효율성은 생산자원과 기술환경이 변화한다는 가정 하에 최적으로 자원을 할당한다는 것을 가정함
 - 수직적 결합은 정적인 관점에서의 경제적 효율성을 높일 수는 있지만 동적인 관점에서의 경제적 효율성은 새로운 기술을 바탕으로 한 프로그램 배급업자들이 비디오프로그램 배급시장에 활발히 진입했을 때 이루어질 수 있음
 - 다채널 비디오프로그램 배급시장의 진입이 촉진되기 위해서는 케이블 채널들에 대한 비차별적인 접근이 가능해야 하고 이는 케이블 채널들에 대한 수

3직적 봉쇄를 법적으로 제한해야 한다는 결론에 도달함

- 물론 동적인 관점에서의 경제적 효율성을 달성하기 위해서는 정적인 관점에서의 경제적 효율성을 희생시키는 결과를 초래할 수 있음
- 어떤 시장에서 정적인 관점에서의 경제적 효율성과 동적인 관점에서의 경제적 효율성 간에 충돌이 생길 경우, 우선적으로 판단해야 할 것은 그 시장에서 기술적 변화의 가능성이다. 급속한 기술의 변화와 혁신이 일어날 것으로 보이는 산업의 경우에는 현재의 기술과 이용 가능한 투자자원만을 고려하여 자원의 최적할당에 초점을 맞추는 방식(정적인 관점에서의 경제적 효율성을 높이는 방식)은 바람직하지 않음
- 방송 및 통신 산업은 기술이 급속하게 발전하고 있는 산업이므로 이러한 산업에서의 정책은 동적인 관점에서의 경제적 효율성을 고려하여 결정되어야 함

2. 미국 PAR 제도의 현황과 추이

가. 미국 PAR 법 규정 분석

- 미국 PAR은 1992년 ‘케이블 텔레비전 소비자보호 및 경쟁에 관한 법률’이 제정되어 동 법 제19조 이행을 위해 ‘Communications Act of 1934’에 제628조(DEVELOPMENT OF COMPETITION AND DIVERSITY IN VIDEO PROGRAMMING DISTRIBUTION)가 신설되면서 규제가 시작됨
- 통신법 ‘제628조의 (c)(필요 규제—regulations required)’의 제(1)항 ‘proceeding required’에 따라 동 조 (b)의 금지행위를 구체화하기 위한 규정을 위원회 규칙(CFR)으로 제정하였으며, 이를 PAR(Program Access Rule, CFR PART 76-Multichannel Video And Cable Television Service—의 Subpart O- Competitive Access to Cable Programming)이라 통칭함
- 통신법 제628조는 목적, 금지행위와 필요규제로서 규칙 제정 시한, PAR에의 최소 포함 규정, 배타적 계약의 예외 인정 규정, 일몰 규정을 제시하고

있으며, 이외에 위반에 대한 제재수단과 절차를 규정하고 있음

〈표 4-1〉 미국 통신법 제628조 요약

제628조 비디오 프로그램 배급에서 경쟁과 다양성의 촉진

- (a) 목적: MVPD 시장의 경쟁과 다양성을 증진시켜 공공의 이익 및 수요를 증진하고, 프로그램을 수신할 수 없는 지역 주민에서 위성 케이블 및 위성방송 프로그램의 이용을 증진시키며 통신기술의 발전을 촉진하기 위함
 - (b) 금지: 케이블 사업자, 케이블사업자가 지분을 가지고 있는 위성 케이블 프로그램 공급자 또는 위성방송 프로그램 공급자는 다채널 영상 프로그램 공급자가 가입자 또는 소비자들에게 동 프로그램을 제공하는 것을 심각하게 방해하거나 금지하고자 하는 목적·효과를 가진 불공정한 경쟁 수단의 사용, 기만적인 행위를 해서는 아니 됨
 - (c) 필요 규제(Regulations required)
 - (1) 필요 절차(Proceeding required): 법 제정일로부터 180일 이내에 FCC는 금지행위를 구체화하는 규칙을 제정해야 함
 - (2) 최소 포함 규정
 - 수직통합된 PP, SO의 프로그램 공급 가격 등 조건에 있어서 비 계열 사업자에 대해 비차별적 제공 규정
 - 수직통합된 PP(위성 케이블 프로그램 공급자)와 위성방송 프로그램 판매자는 플랫폼에 따라 공급조건을 차별해서는 안 됨. 단, 다음의 경우 예외
 - － 신뢰도, 서비스제공, 재정적 안정성 등 합리적 조건, 기술품질에 대한 기준 부과
 - － 프로그램 제작, 판매, 배급, 전송비용의 실제적이고 합리적인 차이를 고려하여 가격과 조건에 차등을 두는 행위
 - － 규모의 경제, 비용절감 또는 다수의 가입자들에게 합리적으로 귀속될 수 있는 기타 직접적이고 합법적인 경제상 이익을 고려하여 가격 및 조건에 차등을 두는 행위
 - 서비스가 제공되지 않는 지역에 프로그램을 제공하기 위해 경쟁 MVPD가 프로그램을 구매하려고 할 때, 수직통합사업자가 배타적 계약을 포함한 약정 등의 행위를 하는 것을 금지
 - 해당 지역 내의 MVPD에 대한 프로그램 공급에서 수직통합 케이블 사업자 및 PP는 배타적 계약이 금지. 단, 공익((4)호에 따름)에 부합하는 경우는 예외
 - (3) 제한(Limitations): 지역적 제한, 위성 재송신의 적용가능성
 - (4) 배타적 계약에 대한 공익 판단
 - 배타적 계약의 공익 여부를 판단함에 있어서 FCC는 케이블 사업자의 영업지역에서의 프로그램 배급에 당해 계약이 미치는 영향과 관련하여 다음을 고려해야 함
 - － 지역적, 국가적 다채널 영상 프로그램의 배급시장에서의 경쟁 촉진에 미치는 영향
 - － 케이블 이외의 기술을 이용한 다채널 영상 프로그램 배급시장의 경쟁에 대한 영향
 - － 새로운 위성 케이블 프로그램의 제작·배포에 대한 자본투자 유치에 미치는 영향
 - － 다채널 영상 프로그램 배급시장에서 프로그램 다양화에 미치는 영향
-

－ 배타적 계약의 기간

- (5) 일몰 규정: “해당 지역 내의 MVPD에 대한 프로그램 공급에서 수직통합 케이블 사업자 및 PP는 배타적 계약이 금지”는 법 제정일로부터 10년 후 효력을 상실. 단, FCC의 규제 지속여부 판단에 따라 연장되는 경우 예외 인정
- (d) 재결절차, (e) 위반에 대한 제재수단, (f) 절차(Procedures)-FCC는 이 조를 시행하기 위한 규칙을 제정해야 하며, FCC 규칙은 제반 이의를 신속하게 심사하고, 위반했다고 주장되는 약정과 계약 문서의 사본을 제출하도록 할 FCC의 권한 및 자료 수집 절차를 규정하고, 무모한 이의를 제출하는 자에 대한 벌칙을 규정해야 함 (g) 보고(Reports): 규칙 공포 후 18개월 이후를 시작으로 하여 FCC는 MVPD시장의 경쟁 상황을 매년 의회에 보고해야 함
-

- 법 제628조에 따라 제정된 PAR 규정은 수직통합 관계의 판단 기준, 용어 정의, 불공정행위의 구체적 유형 제시, 승인 및 이의제기 등 자세한 절차 규정을 두고 있음

〈표 4-2〉 CFR 규정 요약

CFR PART 76의 Subpart O-Competitive Access to Cable Programming

§ 76.1000 정의

- 수직통합 지분관계의 판단 기준(cognizable and attributable interest)
 - － 케이블 사업자가 위성 케이블 프로그래밍 공급자 또는 위성 방송 프로그래밍 공급자의 주식 5% 이상 소유(의결권 없는 주식 포함, 제한적인 파트너십 주식 포함)
- 용어 정의
 - － 위성방송프로그래밍: 위성을 통해 재송신되는 비디오프로그래밍을 방영하는 것, 동 프로그램의 공급자를 위성방송 프로그래밍 벤더라 함
 - － 위성케이블프로그래밍: 케이블 가입자에게 재송신할 목적으로 제작된 비디오프로그램으로 위성을 통해 전송, 동 프로그램 공급자를 위성케이블 프로그래밍 벤더라 함

§ 76.1001 일반적 불공정 행위의 금지

- 케이블사업자, 케이블사업자와 수직통합된 위성 케이블 프로그램 공급자 또는 위성방송 프로그램 공급자는 경쟁 MVPD에게 동 프로그램 공급을 방해할 목적으로 부당한 영향력을 행사하거나 불공정 행위 또는 기만적인 행위를 해서는 아니 됨

§ 76.1002 불공정 행위의 금지

(a) 부당하거나 부적절한 영향력 행사 금지

- 수직통합된 케이블 사업자는 프로그램 공급자가 비연계 경쟁 MVPD에 프로그램을 제공하는 행위에 대해 부당하게 영향력을 행사하거나 프로그램 공급자의 가격 등 공급조건에 부당하게 개입해서는 아니 됨
-

(b) 가격, 이용조건의 차별 금지

- 위성 케이블 프로그래밍 공급자 또는 위성방송 프로그램 공급자는 가격 등 공급조건을 차별해서는 아니되나, 다음의 경우 예외 적용
 - － 신용도, 서비스 제공 능력, 재정적 안정성, 기술품질 표준 등 합리적 요구조건의 부과
 - － 프로그램의 제작, 판매, 전송비용의 실제적이고 합리적인 차이를 고려하여 가격 등 공급조건에 차등을 두는 경우
 - － 규모의 경제, 비용절감 또는 다수의 가입자들에게 귀속될 수 있는 경제적 이익을 고려하여 가격 및 조건에 차등을 두는 경우
 - － 본 조의 (c)항(공익적 판단 등의 이유)에서 제시되는 허용 범위 내에서 배타적 계약을 체결하는 경우

(c) 배타적 거래 행위의 금지

- 케이블사업자가 서비스를 공급하지 않는 지역에서의 배타적 거래 행위 금지
- 케이블사업자가 서비스를 공급하는 지역에서의 배타적 거래 행위 금지
- 재배포 계약(subdistribution agreements) 및 시간 지연(Time Delay) 조건의 부과
- 배타적 계약의 공익성 판단
 - － 배타적 계약의 공익 여부를 판단함에 있어서 FCC는 케이블 사업자의 영업지역에서의 프로그램 배급에 대해 계약이 미치는 영향과 관련하여 다음을 고려해야 함
 - 지역적, 국가적 다채널 영상 프로그램의 배급시장에서의 경쟁 촉진에 미치는 영향
 - 케이블 이외의 기술을 이용한 다채널 영상 프로그램 배급시장의 경쟁에 대한 영향
 - 새로운 위성 케이블 프로그램의 제작·배포에 대한 자본투자 유치에 미치는 영향
 - 다채널 영상 프로그램 배급시장에서 프로그램 다양화에 미치는 영향
 - 배타적 계약의 기간
- 위원회의 사전 승인 필요
 - － 서비스 지역에서 배타적 계약을 체결하고자 하는 사업자는 위원회의 사전 승인을 받기 위해 “배타적 계약 청원서”를 제출해야 함
 - 청원서에는 해당 프로그램의 개요, 배타적 계약의 기간, 공익성 여부 판단 등의 내용 포함
 - － 경쟁 MVPD는 청원서 내용이 공표된 날로부터 30일 이내에 반대의견을 제시할 수 있고, 배타적 계약의 해당 당사자들은 10일 이내에 이에 대한 답변을 제시할 수 있음
- 일몰 규정
 - － 당해 규정은 2007년 10월 5일까지 유효*

(d) 제한

(e) 이전 계약의 면제

§ 76.1003 프로그램 액세스 절차

- 불만의 신고, 규정 위반에 대한 통지, 불만 내용의 제출, 손해배상 청구, 해당 사업자의 항변서 및 반박 서면 제출 등을 규정
- 위반 시 처벌 규정에 대해 규정

주: ‘*’에 대해 2007년도 FCC는 규제 연장을 결정하여 동 규칙은 2012년 10월 5일까지 유효

○ 미국 PAR의 주요 특징

- 첫째, ‘경쟁과 다양성 증진과 소비자 보호’라는 PAR의 규제 목적을 명확히 제시하고 있음
- 둘째, 관련 시장을 MVPD시장으로 확정하고 관련시장의 경쟁상황이 규제 여부 판단의 중요한 요소로 작용하고 있음
- 셋째, MVPD시장의 지배적 사업자인 케이블사업자와 수직적으로 통합된 프로그램 공급자의 프로그램 공급을 의무화하고 있으며, 수직통합의 기준으로는 5% 지분 보유라는 엄격한 기준을 적용하고 있음

나. 미국 PAR 규제 연장 결정

- 통신법 제628조 및 케이블텔레비전 소비자 보호 및 경쟁에 관한 법률에 따라 위원회 규칙으로 제정된 프로그램접근규칙은 배타적 거래 금지의 내용을 자세히 규정하고 있으며, 폐지조항(통신법 제628조(c)(5))에 따라 MVPD시장의 경쟁과 다양성 보호를 위해 지속적으로 유지될 필요가 없다면 적용 시한 만료 시 폐지되도록 규정되어 있었음
- 첫 번째 PAR 만료 시한이었던 2002년 10월 FCC는 PAR 연장이 필요한 지에 대해 MVPD시장 경쟁상황의 진전에 대한 분석, 수직결합된 프로그램 공급업자의 배타적 거래 능력과 유인의 존재 여부 판단, 독점적 프로그램 공급의 합리성에 대한 분석을 통해 2007년 10월까지 5년간 PAR 규칙 유지 결정을 내린 바 있음
 - 당시 추가적으로 이슈가 되었던 PAR 요청 사업자의 제한(예: 유력 위성사업자는 PAR 적용 대상에서 배제), PAR 대상 프로그램을 필수적 콘텐츠로 한정하는 문제, 케이블과 수직통합된 프로그램 공급사업자 뿐만 아니라 수직통합되지 않은 PP에도 PAR를 적용하자는 주장, 위성을 통한 전송이 아닌 지상망을 통해 전송되는 케이블 프로그램도 PAR 대상에 포함되어야 한다는 주장 등은 FCC의 자체 판단에 따라 기각되었음
- 2007년 10월 제2차 PAR 유지 여부의 결정을 위한 FCC의 검토에서도 MVPD

시장의 경쟁과 다양성 보호를 위해 PAR이 유지될 필요가 있는지를 판단하기 위해 크게 다섯 가지 부문의 평가를 수행함

- － 첫째, 배타적 거래 금지 조항의 “필수성(necessary)” 개념에 대한 해석(standard review)
 - － 둘째, 2002년 이후 MVPD시장의 경쟁상황 변화 분석
 - － 셋째, 수직통합 프로그램 제공사업자가 연계 케이블 사업자와 비연계 MVPD 사업자를 차별할 능력과 경제적 유인을 갖고 있는 지 여부에 대한 분석
 - － 넷째, PAR 적용 범위의 축소(요청사업자 제한, PAR 대상 프로그램 축소) 및 비케이블 MVPD와 비연계 프로그램 공급업자에도 PAR을 확대 적용해야 한다는 주장에 대한 검토, 다섯째, PAR 적용 기간의 축소에 대한 검토가 수행되었다.
- 미국 MVPD시장의 경쟁상황에 대해 FCC는 2002년 이후 MVPD시장의 경쟁이 진전된 것으로 평가함

〈표 4-3〉 미국 MVPD시장의 경쟁 진전 현황

	1994년	2001년	2006년
위성전송 프로그램 채널 수(a)	107	294	531
수직통합된 위성전송 전국 프로그램 채널 수(b)	56 (52.3%) ¹⁾	104 (35.4%)	116 (21.8%)
전국 인기프로그램 채널 중 수직통합 채널의 비중		45% (9/20) ²⁾	35% (7/20)
MVPD시장 점유율	케이블 95%	케이블 78% DBS 18%	케이블 67% DBS 30%

주: 1. ‘1)’은 “b/a”로서 전체 위성전송 프로그램 채널 수에서 수직통합 채널이 차지하는 비중을 의미

2. ‘2)’는 Top 20 채널 대비 수직통합 프로그램 채널수를 의미하며, 2006년의 경우 케이블 수직통합 채널 중 Discovery Channel, CNN, TNT, TBS, Headline News, Cartoon Network 이 인기 채널임(as ranked by subscribership)

자료: 이상우 외(2006), FCC(2007)

- FCC는 경쟁 진전의 지표로 프로그램 공급사업자의 증가, 수직통합 프로그램 사업자의 전국 또는 지역 인기 프로그램 비율의 감소, 경쟁 MVPD의 시장 점유율 증가 등을 제시함
 - PAR의 대상이 되는 위성전송 프로그램 채널 수는 2002년에 비해 약 80%가 증가(237개 채널 증가)하였고 이는 그만큼 경쟁 MVPD의 채널 선택폭이 커졌음을 의미하고 동시에 프로그램 공급시장의 경쟁이 진전되었음을 의미함
 - 수직통합 프로그램 채널의 수는 2002년 리뷰 당시에 비해 증가폭이 큰 것은 아니나, 전체 위성전송 프로그램 채널에서 케이블 수직통합 채널이 차지하는 비중이 현저히 낮아지는 추세라는 점은 PAR의 유지 정당성을 약화시키는 부분이라고 볼 수 있음
 - 수직통합된 위성전송 프로그램 채널 중 인기프로그램 채널의 비중은 35%로 감소되어 수직통합 채널이 경쟁에 필수적인 콘텐츠인가에 대한 이슈가 제기될 수 있음
 - 경쟁의 진전 지표로 가장 쉽게 생각할 수 있는 MVPD시장에서 시장점유율은 DBS가 전체 MVPD시장에서 30%를 점유하는 것으로 나타나 2002년 리뷰 당시의 18%에 비해 상당한 점유율 증가를 나타냄
- 이러한 프로그램 채널의 증가와 케이블과 수직통합된 채널의 시장영향력이 감소하는 등 미국 MVPD시장의 경쟁 진전의 증거가 나타났음에도 불구하고 FCC가 PAR 규제를 연장한 것은 수직통합 프로그램 사업자의 배타적 거래 능력과 유인이 존재한다고 판단했기 때문임
- 수직통합 프로그램사업자가 배타적 거래의 능력이 있는지에 대해서는 수직통합된 PP가 대체 불가능한 핵심적인 프로그램 또는 채널을 보유하고 있는지와 경쟁 MVPD에 프로그램을 제공하지 않고 차별적인 행위를 할 능력을 보유하고 있는 지에 대해 검토함
- 수직통합된 프로그램 공급업자가 배타적 거래의 유인이 있는가에 대해서는 MVPD시장에서 시장지배력을 보유하여 반경쟁 행위를 할 가능성이 있는 지

- 와 연계 MVPD와 배타적 계약을 체결할 경제적 유인이 존재하는 지를 분석함
- 수직통합된 PP의 배타적 거래 능력에 대해 FCC는 수직통합 PP가 전국 또는 지역의 인기채널 보유 비중이 여전히 높다는 점, 특히 대규모 케이블 MSO가 프라임 시간대의 시청률이 높은 채널을 다수 보유하고, 지역 스포츠채널(RSN: Regional sports networks)의 약 50%를 점유할 뿐만 아니라, HBO, Cinemax 등 프라임 네트워크와 iN DEMAND와 같은 VOD 네트워크를 보유했다는 점 등을 고려하여 배타적 거래의 능력이 있다고 판단함
 - 배타적 거래 유인의 측면에서는 2002년 이후 MVPD시장의 경쟁이 진전된 것은 사실이나, 여전히 케이블 사업자의 시장점유율이 약 70%에 달하고, MVPD시장에서 4개의 거대 케이블 사업자(Comcast, Time Warner, Cox Communications, Cablevision)의 시장영향력이 높다는 점(인플레이션 이상의 가격 인상이 존재했음을 고려), 통신사업자의 MVPD시장 진출 등 다른 매체의 진입과 경쟁이 가속화된다는 케이블사업자의 주장은 현재 시장 영향으로 볼 때는 타당하지 않다는 점 등을 들어, FCC는 여전히 수직통합된 케이블 사업자의 시장 지배력이 존재하고 반경쟁행위의 가능성이 있다는 결론을 내리고 있음
 - FCC는 제2차 PAR 연장 리뷰에서는 프로그램 접근 규칙의 연장과 함께 PAR 및 재송신 동의규칙(retransmission consent rules)의 개정 사항에 대해 이해관계자의 의견을 묻는 NPRM(Notice of Proposed Rulemaking)을 발표함
 - FCC는 PAR 적용 범위의 축소 즉, DirecTV, EchoStar 등 시장점유율이 높은 DBS사업자에 대해서는 PAR 적용을 배제하는 방안과 수직통합 프로그램 공급사업자의 모든 채널이 아닌 인기 채널로만 배타적 거래 금지 대상을 축소하는 방안에 대해 검토하였으나 금번 결정에서는 기각함
 - 한편, PAR 적용 기한을 2년으로 축소하는 방안과 지상망을 통한 프로그램에도 배타적 거래 금지 규정을 적용하는 등 기타 이슈에 대해서는 향후 NPRM을 통한 이해관계자 의견 수렴과 FCC의 판단 논리 등을 주목할 필요가 있음

3. 프로그램 접근규칙의 적용사례

- Court TV를 소유하고 있는 타임워너(Time Warner)는 뉴욕의 한 무선시스템에 대한 Court TV의 접근을 허용하지 않음
 - 이에 대해 FCC는 타임워너에 의한 배타적인 계약은 공공의 이익에 위배되기 때문에 Court TV의 제공거부는 위법이라고 결정함(Pasdeloup, 1994)
- 24시간 지역뉴스채널인 New England Cable News(NECN)와 케이블 사업자와의 독점적 계약은 뉴스서비스에 대한 재정적 투자를 촉진시킬 수 있다는 이유로 배타적 거래가 허용됨(FCC, 1994b)
 - 이는 새로운 채널이 배타적 접근을 통해서만 전송이 가능한 상황이라면, 그것을 허용하는 것이 채널의 다양성에 도움을 줄 것이라는 판단에 기인함
- 프로그램의 독점적 공급 허용의 예: NECN의 사례
 - 지역 케이블 뉴스 채널인 NECN(New England Cable News)은 Maine, New Hampshire, Vermont, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut 등 6개 지역의 케이블 사업자들과 독점적 채널 공급계약을 체결함
 - NECN은 “Hearst”와 “Continental Cable-vision”이 각각 50%의 지분을 가지고 있는 케이블 채널이었는데, 문제가 된 것은 NECN이 자신과 수직적으로 결합된 Continental Cablevision이 소유한 케이블 시스템과 7년간 독점적 채널공급 계약을 체결한 것임
 - NECN은 독점적 계약을 인정받기 위해 공익기준심사를 받아야 했고 NECN은 여러 가지 측면에서 자신들의 독점적 계약이 공공의 이익에 기여한다고 주장함
- NECN의 공공이익 제공의 근거
 - 첫째, NECN과 케이블 사업자와의 독점적 채널 공급계약은 지역 케이블 뉴스 채널이라는 새롭고 다양한 프로그램 서비스의 발전을 촉진시킬 수 있음
 - 이러한 주장의 근거로서 NECN은 NECN이 겪고 있는 재정적 어려움을 예로 들면서 케이블 시스템과의 독점적 계약이 NECN의 재정적 어려움을 해

소시켜 줄 수 있다고 주장함

- NECN에 따르면 많은 케이블 시스템들이 수개월동안 NECN과 프로그램 계약을 하기를 거부해 왔는데, 이는 NECN이 소규모 지역을 대상으로 하는 뉴스채널이기 때문에 전국을 대상으로 하는 오락채널이나 스포츠 프로그램으로부터 기대할 수 있는 수익을 케이블 시스템에게 가져다 줄 수 없을 거라는 불안 때문임
- 둘째, NECN과 케이블 시스템과의 독점적 계약은 다채널 비디오프로그램 배급업자들 간의 설비기반 경쟁을 활성화시킬 수 있음
 - 지속적으로 증가하고 있는 다채널비디오프로그램 배급시장에서 살아남기 위해서 케이블 시스템들은 다른 배급채널들과 차별적인 콘텐츠를 제공하는 것이 중요하기 때문임
 - 결국, 프로그램 채널과 채널을 전송하는 배급시스템과의 독점적 계약의 증가는 프로그램 배급업자들의 경쟁을 활성화 시킬 수 있음
- 셋째, NECN과 케이블 시스템간의 독점적 계약은 다른 배급업자들로 하여금 NECN과 경쟁할 수 있는 새로운 지역뉴스 채널을 만들 동기를 부여해 줄 수 있고, 이는 결국 다양한 지역 뉴스채널의 증가로 이어질 수 있음
- NECN의 독점적 채널계약은 다양한 분석과정을 거친 후 공공의 이익에 기여한다는 이유로 허락됨(FCC, 1994b)
- NECN의 독점적 채널계약 허용의 가장 주요한 이유들 중의 하나는 독점적 채널 공급으로 인하여 케이블 사업자는 새로운 채널에 대한 투자를 증가시켰고, 이로 인하여 독점적 계약이 없었더라면 경제적 어려움으로 사라졌을 지도 모르는 채널이 보급될 수 있었다는 점임
- 또한 NECN이 다른 채널들과는 달리 지역적인 특성을 가지고 있기 때문에 상당히 적은 규모의 시청자를 대상으로 하고 있고, 이는 NECN이 재정적으로 어려움에 처할 수밖에 없는 위치에 있다는 것이 인정되었음
- 따라서 케이블 시스템들과 독점적인 계약이 없다면 NECN은 태생적으로 탄

생활 수 없었던 채널이었다는 점이 인정되었고 NECN의 독점적 채널 계약의 추가적 이유는 프로그램의 다양성을 증가시켰다는 것임

- 만일 NECN이 케이블 사업자와 독점적 계약을 통해 재정적인 자립성을 확보할 수 없었다면, 프로그램 시장은 상당히 질 높은 지역 뉴스 채널을 잃었을 것이라는 점이 강조되었음
- NECN과의 독점적 계약을 통해 NECN이라는 채널이 소비자들에게 제공될 수 있었고, 이는 프로그램 시장의 다양성을 증가시키는데 기여하였음

4. 미국 PAR 제도의 시사점

- 최근 방송플랫폼의 경쟁이 심화됨에 따라 콘텐츠 확보 경쟁이 치열해지고 있으며 콘텐츠를 둘러싼 경쟁제한행위의 가능성도 점차 증가하고 있음
- 우리나라에서는 2002년 위성방송 도입 이후 콘텐츠 확보 경쟁이 시작되어 주요 PP의 위성방송에 대한 채널공급 중단 및 제한 이슈가 지속적으로 제기되어 왔으며, 방송위원회가 위성DMB의 MBC 재송신 승인을 보류하는 등 콘텐츠 확보 경쟁이 심화되고 있는 실정임
- 최근에는 IPTV사업자의 지상파방송 재송신 이슈가 콘텐츠 제공 관련 이슈로 떠오르고 있는데 다행히 KT를 비롯하여 SK브로드밴드와 LG데이콤이 지상파 방송사와 원활한 협상을 통해 지상파방송을 재송신할 수 있게 됨
 - 그러나 이러한 방송채널 제공은 사업자 자율계약에 맡기고 있으며 이와 관련한 규정이 없어 향후에도 언제든지 문제가 불거질 수 있음
- 이러한 상황에서 미국 PAR 제도 도입 및 최근 규제기간 연장의 배경과 논리는 국내 시장에 시사하는 바가 크다고 하겠음
 - 무엇보다 관련시장을 확정하고 시장 경쟁상황을 분석하여 시장지배력을 보유한 사업자가 경쟁사업자에 비해 대체 불가능한 프로그램을 보유하고 있는지, 프로그램을 차별적으로 제공할 능력이 있는지, 독점계약의 경제적 유인이 존재하고 반경쟁행위를 할 가능성이 있는지 등 PAR 의무대상 사업자에

대한 배타적 거래의 능력과 유인을 평가한 부분은 향후 PAR 제도 도입 논의에서 반드시 고려되어야 할 사항이라고 판단됨

- 국내 PAR 제도 도입 필요성에 대한 논의는 프로그램 공급 관련 시장의 확정과 동 시장의 경쟁상황 평가에 따른 시장지배력의 판단으로부터 시작되어야 함
 - － 이외에 PAR 제도를 도입할 경우 도입방식을 사전규제로 할 것인지 사후규제로 할 것인지의 문제와 사전규제 방식을 선택할 경우 프로그램 공급원칙, 의무제공대상 사업자와 의무제공대상 채널의 선정방식 등의 이슈가 제기되고 있으며 지상파방송 콘텐츠에 대한 지배력 분석 등이 추가로 고려되어야 할 이슈로 제기될 수 있음

제2 절 보편적 접근 규칙

1. 유럽 UAR 제도의 배경

□ 유럽의 보편적 접근의 개념

- 미국과 달리 유럽은 스포츠 경기 등과 같이 국민적 관심사가 큰 특정 이벤트에 대한 보편적 접근권을 보장하고 있음
 - － 올림픽이나 월드컵 결승전과 같이 국민적 관심이 높은 이벤트에 대해 시청자들이 추가 비용을 지불하지 않고도 시청할 수 있게 하자는 취지

□ 특정 이벤트에 대한 보편적 접근권 보장의 법적 배경

- 1997년 국경없는TV지침(Television without frontiers directive)
 - － 1989년 제정된 국경없는TV지침이 1997년 개정을 거치면서 스포츠 프로그램이나 중요한 이벤트에 대한 보편적 접근권을 보장한다는 조항을 신설 (Article 3a)²⁶⁾

26) Television Without Frontier Article 3a

- 국경없는TV지침이 2007년 시청각미디어서비스지침(Audiovisual Media Services Directive)으로 재개정될 때도 이 조항을 유지함으로써 보편적 접근권에 대한 중요성을 강조

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

- 유럽연합은 월드컵 결승전이나 올림픽, 국왕의 취임식 등 국민적 관심이 높은 프로그램에 대해서는 누구나 접근이 가능해야한다고 밝힘
 - 이러한 프로그램이 유료방송 채널을 통해 방송된다면 국민의 보편적 접근권이 침해된다고 보았음
 - 일반 국민들은 추가 비용을 지불할 필요가 없는 방송매체를 통해 이 같은 프로그램에 접근할 수 있어야 하므로, 독점적 방송권을 가진 유료 텔레비전 방송국의 특정 채널을 통해 방송되어서는 안 된다고 판단
- 국민적 관심사가 큰 이벤트들에 대해 영국은 그 리스트를 “listed events”라고 명명
- 특별지정이벤트는 유럽연합 국가의 의회나 주요 기관들의 협의로 정해짐
 - 그러므로 listed events의 목록은 각 회원국마다 차이를 나타냄
 - 주로 올림픽, 월드컵, 유로피안 풋볼, 국왕이나 대통령의 취임식 등이 해당되며, 국가에 따라 특정 문화행사나 각 국에서 인기가 높은 스포츠 경기 등이 포함됨

2. 국가별 중요 프로그램 및 이벤트에 대한 UAR 제도의 현황

- 유럽연합 국가들 중 2008년 10월 기준, 9개 국가가 특별지정 이벤트를 법률로 지정
 - 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 영국
 - 이들 특별지정 이벤트는 각 회원국의 국가적 특색을 반영하고 있음
- 영국에서 이슈로 제기된 이러한 규정은 유럽연합의 여러 회원국들로 확장되어 명문화되는 추세에 있음
 - 2006년 10월에는 독일, 오스트리아, 이탈리아, 아일랜드, 덴마크, 벨기에에서 적용되었으며, 이후 핀란드, 프랑스도 추가로 신설(European Commission, 2008)²⁷⁾
 - 특별지정 이벤트에 대한 중계권 거래방식으로 독일, 이탈리아 등은 방송사

27) 유럽연합홈페이지참고: http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/implementation/events_list/index_en.htm

들이 합의해 공동기구를 구성해 협상하며, 영국, 프랑스 등은 정부가 개입해 공영방송에 우선권을 줌(전홍기혜 · 강이현, 2006. 8. 8)

- 특별지정 이벤트에 대한 규정은 2007년 개정된 시청각미디어서비스지침(Audio-visual Media Services Directive)에서도 내용이 그대로 유지됨(Article 3j항)

가. 영 국

☐ listed events 지정의 배경

- 상업 방송국의 성장과 주요 스포츠 경기에 대한 방송권 독점
 - 1955년, 상업방송인 ITV가 출현하기 전에는 공영방송인 BBC가 스포츠 중계권을 독점했지만 ITV가 급속히 성장하며 올림픽 중계권을 가져오게 됨
 - 1998년, 루퍼트 머독의 자금력을 등에 업은 위성방송 BSkyB가 개국하면서 유료 시청자를 확보하기 위해 영국의 주요 스포츠 경기에 대한 독점적 방송권을 확보
- 주요 스포츠 중계권에 대한 상업방송국의 독점에 대해 지상파방송사들이 문제를 제기하면서 1996년 ‘보편적 접근권(Universal Access)’에 대한 논의 본격화
 - 영국에서 상업 방송국이 지상파방송국을 능가할 정도로 성장할 수 있었던 것은 1990년대까지 방송시장에서의 경쟁을 보다 중요시하는 정책을 펴고 있었기 때문
 - 이런 환경하에서 보편적 접근권에 대한 보장 논의는 시장과 사업자에 대한 규제를 가한다는 것이기 때문에 시장의 반대에 부딪치기도 했음
- 1996년 방송법(Broadcasting Act of 1996)을 개정하면서 “Code on Sports and Other Listed Events” 조항을 신설
 - 일명 ‘유니버설 액세스 룰’이라 불리는 이 규정은 국민들의 관심이 높은 스포츠 경기나 이벤트에 대해 특정 매체의 독점중계를 금지하는 것으로서 무료 공중파 방송 시청자와 유료방송 시청자와의 프로그램 접근에 있어서의 차별을 제한하고자 하는 목적을 가짐
 - 즉 보편적으로 인기 있는 프로그램에 대한 시청자의 접근권을 보장하기

위한 규정임

- 이를 위해 정부는 국민적으로 관심이 높은 주요한 경기나 이벤트에 대해 모든 텔레비전 시청자들이 추가적인 부담금 없이 시청 가능하도록 몇몇 이벤트를 “listed events”²⁸⁾로 정해 법으로 보장
- 즉 영국의 listed events는 방송의 공공재적 성격을 감안해 프로그램에 대한 차별적인 접근을 방지하기 위한 제도
- 1956년, 여러 특별한 행사(occasion)에 관한 평가를 통해 최초의 특별지정 이벤트 리스트가 작성되었으며, 이것이 1996년 방송법으로 이어짐
 - 이러한 특별지정 이벤트들은 의견수렴 과정을 거쳐 국무장관에 의해 지정됨
 - 그 밖에 국민적 요구나 국가적 중요도, 중계권료의 경제적인 가치 변화 등에 따라 수정될 수 있음²⁹⁾
 - 이러한 과정을 거쳐 특별지정 이벤트로 지정된 이벤트들은 스포츠 중계권자나 관권자들의 독점적 계약의 대상이 될 수 없음

□ listed events의 내용

- listed events의 대상이 되는 프로그램은 A, B 두 그룹으로 분류
 - A그룹은 국민의 95% 이상이 시청 가능한 무료지상파방송에 우선적으로 제공되어야 하는 종목
 - B그룹은 무료지상파방송에 2차 중계권만 인정하는 종목
- 그러나 listed events가 꼭 지상파방송 텔레비전에 의해 방송되어야 하는 것은 아니며, 우선적인 중계권을 정함으로써 혹시라도 프로그램에 대한 접근권을 보장받지 못하는 경우를 제한하고자 하는 것임
- 영국은 2000년 텔레비전 규제(television regulations 2000)를 통해 ‘qualifying

28) Section 101(1) of the 1996 Act

29) 실제로, 그룹B에 속해있는 ‘영국에서 하는 크리켓 test match(Cricket Test Matches played in England)’는 1998년 그룹A에서 그룹B로 이동됐음. 그로 인해 중계권은 BBC로부터 Ch4와 BSkyB에게 넘어갔다.

conditions’를 지정

- 여기서 특별지정 이벤트를 방송하는 방송국은 ‘영국 국민의 95%이상에게 무료로 제공되는 방송사’로 규정하고 있으며, BBC1, BBC2, ITV1(채널3), 채널4가 이에 해당
- 최근 ofcom은 채널5에게 listed events를 방송할 수 있는 권리를 부여함
- ofcom은 채널5가 qualifying conditions의 두 가지 조건, 즉 ①최소 95% 이상의 영국 국민에게 ②‘무료’로 제공되는 방송서비스에 부합한다고 판단한 것으로, 무료 지상파방송 채널은 특별지정이벤트를 방송할 수 있어야 한다는 것을 명확히 한 것

〈표 4-4〉 영국의 특별지정 스포츠 이벤트(UK listed sporting events)

A그룹(Full Live Coverage Protected)
- 올림픽 게임 - FIFA 월드컵 결승 토너먼트 경기 - FA컵 결승 - 스코틀랜드 FA컵 결승 - 대장애물 경마(The Grand National) - 더비 경마 - 윔블던 테니스 결승 - 유럽 축구 챔피언십 결승 토너먼트 경기 - 럭비 리그 챌린지컵 결승 - 럭비 월드컵 결승
B그룹(Secondary Coverage Protected)
- 영국에서 열리는 크리켓 테스트 경기 - 결승전을 제외한 윔블던 토너먼트 경기 - 결승전을 제외한 럭비 월드컵 토너먼트 경기 - 자국에서 열리는 5대 지역 럭비 토너먼트 경기 - 영연방 경기대회(The Commonwealth Games) - 세계 육상선수권 대회 - 크리켓 월드컵 결승, 준결승, 영국팀이 출전하는 모든 경기 - 라이더컵 골프 - 오픈 골프 챔피언십

자료: Part IV of the Broadcasting Act 1996, Chapter 55

나. 독 일

- 독일 역시 사회적으로 중요한 이벤트들은 유료방송에 의해 독점되어서는 안 되며 모든 시청자에게 접근권이 보장되어야 한다는 인식 아래 1998년 특별지정 이벤트를 지정
 - 이러한 특별지정 이벤트들은 ‘일반적으로 접근 가능한 텔레비전 프로그램’을 통해 우선적으로 방송되어야 함
 - ‘일반적으로 접근 가능한 텔레비전 프로그램’이란 전국 가구의 3분의 2 이상이 실제로 수신 가능한 프로그램을 의미함

〈표 4-5〉 독일의 특별지정 이벤트

하계, 동계 올림픽
유럽축구선수권대회와 월드컵 등에서 독일팀이 참가하는 모든 경기와 독일팀의 참가여부와는 관계없이 개막경기, 준결승 및 결승경기
독일축구연맹컵(German FA Cup)의 준결승 및 결승경기
독일축구국가대표팀의 홈경기과 원정경기
유럽축구연맹의 결승전 경기(챔피언스 리그, UEFA컵)에 독일팀이 출전할 경우

자료: Article 5(a) of the fourth Interstate Treaty on Broadcasting

- 여러 개의 개별행사로 구성된 대형 행사에서는 각각의 개별 행사도 대형 행사에 해당되며, 이 규정에 제시된 대형 행사의 취사선택은 모든 주(州)들의 국가협약을 통해서만 허용된다고 법에 명시하고 있음
- 영국과 비교했을 때 독일의 특징은 올림픽을 제외한 나머지 모든 경기가 축구 경기라는 점
 - 이를 통해 독일 국민들이 어떤 스포츠 경기에 관심이 높은지를 알 수 있으며, 유럽연합 각 회원국의 특징이 반영되었음을 알 수 있음

다. 이탈리아

- 이탈리아는 1999년에 특별지정 이벤트 리스트를 작성하였음

- 특별지정 이벤트는 일반 국민의 90% 이상 수신 가능한 방송국을 통해 방송되어야 함

〈표 4-6〉 이탈리아의 특별지정 이벤트

하계 및 동계 올림픽
 월드컵 결승과 이탈리아 팀이 출전한 모든 경기
 유럽 축구 챔피언십 결승전과 이탈리아 대표팀이 출전한 모든 경기
 이탈리아 축구 대표팀이 출전하는 공식 시합의 모든 홈경기와 원정경기
 이탈리아팀이 출전하는 챔피언스 리그, UEFA컵의 결승과 준결승경기
 이탈리아 자전거 투어 경기(Giro d'Italia)
 포플러 원 이탈리아인 그랑프리
 산리모(San Remo) 이탈리아 음악 축제

자료: Decision No 8/1999 of the Communications Authority adopted on 9 March 1999

- 이탈리아의 경우 특징적인 것은 스포츠 경기 외에도 문화행사인 음악축제를 포함하고 있다는 점

라. 프랑스

- 2004년 12월 22일 특별지정 이벤트 선정
- 특별지정 이벤트들은 ‘무료텔레비전서비스(freeaccess television service)’를 통해 방송되어야 하며, ‘무료텔레비전서비스’란 프랑스 전체 가구 중 85% 이상을 커버리지로 하는 텔레비전 방송국을 의미
- 특별지정 이벤트들 중 ‘하계 및 동계 올림픽’과 ‘세계 육상 챔피언십’의 경우에는 진행되는 경기의 수나 종류도 많고 동시에 여러 경기가 이루어지기 때문에 ‘같은 시각, 다른 장소에서 여러 경기가 진행될 경우, 국가와 종목에 있어서 다양성을 반영할 수 있도록 편성되어야 함’을 명시하고 있음

〈표 4-7〉 프랑스의 특별지정 이벤트

하계 및 동계 올림픽
프랑스 국가대표팀이 출전하는 FIFA 주관 공식 축구경기
월드컵의 개막전, 준결승, 결승 경기
유로피안 풋볼 챔피언십의 개막전, 준결승, 결승 경기
프랑스 축구클럽팀이 출전하는 UEFA의 결승전
풋볼 챔피언 리그의 결승전
프랑스 풋볼컵 파이널
Six Nations 럭비 토너먼트
럭비 월드컵의 준결승, 결승전
프랑스 럭비 챔피언십 결승
프랑스 럭비클럽팀이 출전하는 유로피안 럭비컵의 결승전
롤랑 가로(Roland Garros) 테니스 토너먼트 남녀 단식 결승전
프랑스 테니스 팀이 출전하는 데이비스컵(Davis Cup)과 페드컵(Fed Cup)의 준결승과 결승전
프랑스 포물러 윈 그랑프리
프랑스 투어(The Tour de France) 사이클 남자부 경기
Paris Roubaix 사이클 경기
프랑스 국가대표팀이 출전하는 유로피안 농구 챔피언십의 남녀 결승전
프랑스 국가대표팀이 출전하는 세계 농구 챔피언십의 남녀 결승전
프랑스 국가대표팀이 출전하는 유로피안 핸드볼 챔피언십의 남녀 결승전
프랑스 국가대표팀이 출전하는 세계 핸드볼 챔피언십의 남녀 결승전
세계 육상 챔피언십

* 주: 프랑스 투어(The Tour de France) 사이클 남자부 경기는 하이라이트만을 방송할 수 있음
 자료: Decree No 2004-1392 of 22 December 2004 Article 20-2 of Law No 86-1067 of 30 September 1986 on the freedom of communication

마. 아일랜드

- 1999년 방송법(Broadcasting Act) ‘Major events television coverage’ 조항에서 특별지정 이벤트를 지정하여 유료방송국에 대한 독점권을 제한하고 있음
- 국민의 95% 이상이 시청 가능한 무료 텔레비전 방송국을 통해 방송되어야 함
- 아일랜드의 특별지정 이벤트는 올림픽과 축구 외에 경마에 대한 국민적 관심을 반영한 것이 특징
- 또한 생방송으로 방송되어야 하는 특별지정 이벤트와 녹화방송으로 방송되어도 되는 경기를 구분하고 있음

〈표 4-8〉 아일랜드의 특별지정 이벤트

생방송	하계 올림픽 전 아일랜드 주간(州間) 축구와 헐링(Hurling) 결승 경기 아일랜드 팀의 유럽 축구 챔피언십과 FIFA 월드컵 홈경기과 원정경기 예선전 아일랜드 팀의 유럽 축구 챔피언십 결승전과 FIFA 월드컵 결승전 유럽 축구 챔피언십과 FIFA 월드컵의 개막식, 준결승, 결승전 아일랜드가 출전한 럭비 월드컵 결승 토너먼트 경기 아일랜드 대장애물 경마와 아일랜드 더비 경마 대회 더블린 경마 네이션스 컵
녹화방송	Six Nations 럭비/풋볼 챔피언십에 출전한 아일랜드 팀의 각 경기

자료: Broadcasting(Major events television coverage) Act, 1999

바. 오스트리아

- 오스트리아는 연방정부가 특별지정 이벤트를 선정하는 데 있어 ‘2. 오스트리아의 문화적, 예술적, 사회적 정체성을 표현하는 것’이라는 기준³⁰⁾을 적용

〈표 4-9〉 오스트리아의 특별지정 이벤트

하계, 동계 올림픽 게임 오스트리아 대표팀이 출전한 FIFA 월드컵 경기와 개막경기, 준결승, 결승(남자) 오스트리아 대표팀이 출전한 유럽 챔피언십 축구 경기와 개막경기, 준결승, 결승(남자) 오스트리아 컵 축구 결승 경기 FIS 알파인 스키 챔피언십 노르딕 스키 챔피언십 비엔나 필하모닉 오케스트라의 신년 콘서트 비엔나 오페라 볼
--

자료: Federal Act on the exercise of exclusive television broadcasting rights(FERG)

30) § 4.(1) The Federal Government shall determine, by means of an Ordinance, what events referred to in § 2 are of substantial social interest in Austria. The Ordinance shall include only events which meet at least two of the following criteria:

1. the event already commands widespread attention in Austria, particularly as a result of reports in the media;
2. the event is an expression of Austria's cultural, artistic or social identity; 출처는 〈표 4-12〉와 동일.

- 단순히 인기 있는 이벤트만을 지정하는 것이 아니라 이러한 이벤트들을 통해 국가적 정체성 확립 등의 의미까지를 부여하고자 함
- 오스트리아의 국가적 특색을 반영하는 음악축제와 무도회가 포함되어 있는 것이 특징

사. 벨기에

- 벨기에의 방송은 언어권에 따라 프랑스어와 플라망어(flemish) 각각 1개씩의 공영방송이 존재함
- 사회적으로 인기 있는 프로그램에 대한 보편적 접근을 명시한 리스트도 프랑스어권과 플라망어권으로 구분되어 있음
 - 각 지역에 따라 해당지역의 리스트가 적용되며, 각각의 리스트는 중복되는 행사도 있고 차이를 나타내기도 함
- 각 지역별로 90% 이상의 가정에서 시청 가능한 무료 방송국에 우선적으로 중계권이 주어짐
- 스포츠 경기뿐 아니라 레이스, 문화행사 등 다양한 이벤트들을 포함하고 있음
- 올림픽과 같이 여러 경기가 동시에 진행되거나 사이클 경기처럼 오랜 시간동안 이루어지는 이벤트들은 전체가 아닌 부분만 생방송할 수 있도록 규정하고 있음

〈표 4-10〉 벨기에의 특별지정 이벤트

프랑스어권(French Community)
하계, 동계 올림픽 게임, 전체 생방송
벨기에 풋볼 컵 결승(남자), 전체 생방송
벨기에 팀이 출전하는 모든 축구 경기, 전체 생방송
월드컵 결승(남자), 전체 생방송
유럽 축구 챔피언십(남자) 결승 경기, 전체 생방송
벨기에 팀이 출전하는 챔피언스 리그 경기, 전체 생방송
벨기에 팀이 출전하는 UEFA 컵 경기, 전체 생방송
프랑스 투어 사이클 대회, 부분 생방송
Liège-Bastogne-Liège 사이클 대회, 부분 생방송

프랑스어권(French Community)
암스텔 골드 레이스 사이클 대회, 부분 생방송 벨기에 투어 사이클 대회, 부분 생방송 PariS-Roubaix 사이클 대회, 부분 생방송 밀란 산리모 사이클 대회, 부분 생방송 벨기에 로드 사이클링 챔피언십(남자), 부분 생방송 월드 로드 사이클링 챔피언십, 프로(남자), 부분 생방송 Ivo Van Damme Memorial 육상경기, 전체 생방송 벨기에 포물러 윈 그랑프리, 전체 생방송 벨기에 선수가 출전하는 그랜드 슬램 테니스 토너먼트, 롤랑 가로(Roland Garros), 윌블던의 준준결승, 준결승, 결승전, 전체 생방송 벨기에 팀이 출전하는 데이비스 컵, 페더레이션 컵 준준결승, 준결승, 결승전, 전체 생방송 퀸 엘리자베스 음악 대회 결승전, 전체 생방송 La Flèche wallonne 사이클 대회, 부분 생방송 벨기에 선수들이 출전하는 세계 육상 선수권대회, 전체 생방송
플라망어권(Flemish Community)
하계 올림픽 게임, 부분 생방송 국가 대표팀이 출전하는 축구 경기, 월드컵과 유럽 챔피언십의 결승전, 전체 생방송 벨기에 팀이 출전하는 챔피언스 리그와 UEFA 컵 경기와 준결승, 결승전, 전체 생방송 벨기에 컵 축구 결승(남자), 전체 생방송 사이클 경기, 부분 생방송 프로선수들의 프랑스 투어 모든 경기 밀란 산리모, 벨기에 투어, PariS-Roubaix, Liège-Bastogne-Liège, 암스텔 골드 레이스, 파리 투어, 롬바르디아 투어 벨기에 챔피언십, 월드 챔피언십(남자) 사이클로 크로스(Cyclo-cross) 벨기에 챔피언십, 월드 챔피언십, 프로(남자), 전체 생방송 테니스, 전체 생방송 그랜드 슬램 토너먼트, 벨기에 선수가 출전하는 준준결승 이상 경기, 결승전(단식) 벨기에 팀이 출전하는 데이비스 컵, 페더레이션 컵 준준결승, 준결승, 결승전 벨기에 포물러 윈 그랑프리, 전체 생방송 Van Damme Memorial 육상경기, 전체 생방송 퀸 엘리자베스 음악 대회, 전체 생방송
자료: French Community's Decree of 27 February 2003 on broadcasting(MB No 137, 17.4. 2003) and the Order of 8 June 2004(MB No 318, 6. 9. 2004) Flemish Community's Decree of 25 January 1995(DCFL No 1995-01-25/38) and the Order of 28 May 2004(MB No 295, 19. 8. 2004)

아. 핀란드

- 2007년 2월 22일, ‘Television broadcasting of events of importance for society’를 채택함으로써 국가적인 관심이 높은 경기들에 대해 특별지정이벤트를 지정
- 특별지정이벤트들은 대부분의 국민이 접근할 수 있는 무료 지상파방송국을 통해 방송되어야 함

〈표 4-11〉 핀란드의 특별지정 이벤트

하계, 동계 올림픽
 FIFA 월드컵의 개막전, 준준결승, 준결승, 결승전
 유로피안 풋볼 챔피언십의 개막전, 준준결승, 준결승, 결승전
 하계 국제 챔피언십 남자부 경기
 노르딕 세계 스키 챔피언십 경기
 국제 육상 챔피언십
 유로피안 육상 챔피언십

자료: Government decree on Television broadcasting of events of importance for society

자. 덴마크

- 덴마크의 특별지정 이벤트는 국민의 90% 이상이 수신 가능한 무료방송 채널을 통해 방송되어야 함
- 특별지정이벤트를 지정하고 있는 다른 유럽연합 회원국과 비교했을 때 상대적으로 적은 수와 종류의 이벤트만을 특별지정 이벤트로 선정

〈표 4-12〉 덴마크의 특별지정 이벤트

하계, 동계 올림픽
 덴마크 팀이 출전하는 월드컵, 유럽 축구 챔피언십의 준결승과 결승전 경기(남자)
 덴마크 팀이 출전하는 세계, 유럽 핸드볼 챔피언십의 준결승과 결승전 경기(남자, 여자)
 덴마크 팀이 출전하는 월드컵, 유럽 축구 챔피언십의 예선경기(남자)
 덴마크 팀이 출전하는 세계, 유럽 핸드볼 챔피언십의 예선경기(여자)

자료: Order covering the use by TV stations of exclusive rights to events of major importance for society

카. 호 주

□ 호주의 Anti-Siphoning 규제

- 호주에는 유럽의 특별지정 이벤트와 유사한 안티 사이퍼닝 룰(Anti-siphoning rule)이 존재하는데, 이는 무료 지상파방송사들에게 우선적인 중계권 부여, 국민의 접근권을 보장하기 위함
 - － 1992년 방송법 115조(the Broadcasting Services Act 1992)³¹⁾에 의해 공보기 술예술성장관이 유료방송사의 독점중계를 금지하는 리스트를 작성할 수 있도록 보장함
 - － 구체적인 리스트가 작성된 것은 1994년인데, 1994년의 리스트는 올림픽과 월드컵 등이 빠져있으며 지속적인 규제력을 갖지 못해 2004년에 대대적인 리스트의 수정·강화 작업이 진행되었음
 - － 2004년 5월 11일 리스트 수정 이후 2005년 말까지 적용, 2006년 1월 1일 또 한 번의 리스트 수정 이후 2010년까지 적용

〈표 4-13〉 유럽의 Must-carry, Must-offer, Listed events와 호주의 Anti-siphoning rule 비교

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

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

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

3. 중요 프로그램 및 이벤트에 대한 UAR 제도의 현황 및 시사점

- 유럽연합은 방송 콘텐츠에 대한 규제를 담당하고 있는 국경없는TV지침과 시청각미디어서비스지침에서 보편적 접근권을 명시하고 있음
 - 국경없는TV지침을 시청각미디어서비스지침으로 재개정하면서 유럽연합은 콘텐츠시장의 국제적 경쟁력을 강화할 수 있는 여러 방안들을 제안하고 있으나, 기본적으로는 유럽연합의 문화적 다양성을 제고하고 콘텐츠의 회원국 간 교류, 소수자 및 청소년 보호 등 공익적인 가치를 우선시하고 있음
 - 이러한 맥락에서 제도화된 특별지정 이벤트 제도는 시장경쟁 활성화를 주목적으로 하는 미국의 프로그램 접근규칙과 근본적인 차이를 나타낼 수밖에 없음
- 케이블 사업자와 수직적으로 결합된 채널들에 대한 공정한 접근을 강제화하는 규정을 가진 미국과 달리 유럽은 특정 이벤트나 스포츠 프로그램에 대한 보편적 접근권을 규제
 - 국가적으로 중요한 이벤트나 많은 국민이 관심을 가지고 있는 스포츠 프로그램이 특정 유료채널에 독점됨으로써 보편적 접근권이 제한되는 것을 방지하고자 하는 입장
- 유럽은 시장에서의 경쟁 활성화보다는 중요 프로그램에 대한 보편적 접근권을 우선시하는 정책을 취하고 있음
 - 이를 뒷받침하기 위한 방법론적 수단으로서 대부분의 유럽연합 회원국들은 국민의 상당수 이상이 무료로 접근 가능한 지상파방송사에 우선적 중계권을 부여

제 5 장 국내 방송콘텐츠 접근 관련 이슈 분석

제 1 절 지상파방송 콘텐츠 접근과 관련한 이슈 분석

1. 법적 현황

□ 지상파방송 접근과 관련된 규제

○ 방송법(2007년 7월 27일 개정) 제78조³²⁾

- － 다채널 유료방송사업자들에 대한 지상파방송 의무재송신 규제에 대한 포괄적인 사항을 규정

32) 방송법 제78조 ①종합유선방송사업자·위성방송사업자(이동멀티미디어방송을 행하는 위성방송사업자를 제외한다) 및 중계유선방송사업자는 한국방송공사 및 한국교육방송공사법에 의한 한국교육방송공사가 행하는 지상파방송(라디오방송을 제외한다)을 수신하여 그 방송프로그램에 변경을 가하지 아니하고 그대로 동시에 재송신(이하 “동시재송신”이라 한다)하여야 한다. 다만, 지상파방송을 행하는 당해 방송사업자의 방송구역 안에 당해 종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자의 방송구역이 포함되지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다. ②제1항의 규정에 의한 지상파방송사업자가 수개의 지상파방송채널을 운용하는 경우, 제1항 본문의 규정에 불구하고 동시재송신하여야 하는 지상파방송은 방송위원회가 지상파방송사업자별로 방송편성 내용 등을 고려하여 지정·고시하는 1개의 지상파방송채널에 한한다. ③제1항의 규정에 의한 동시재송신의 경우에는 「저작권법」 제85조¹⁾의 동시중계방송권에 관한 규정은 이를 적용하지 아니한다. ④종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자가 당해 방송구역 외에서 허가받은 지상파방송사업자가 행하는 지상파방송을 동시재송신 하고자 하거나 위성방송사업자가 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 동시재송신하는 지상파방송 이외의 지상파방송을 재송신 하고자하는 때에는 방송위원회의 승인을 얻어야 한다. ⑤삭제 ⑥제4항에 따른 재송신의 유형 및 승인의 요건·절차·유효기간 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑦공동체라디오방송사업자의 경우 다른 공동체라디오방송사업자의 방송프로그램을 대통령령이 정하는 범위 안에서 재송신할 수 있다.

- 종합유선방송사업자, 위성방송사업자(DMB 위성방송사업자 제외), 중계유선방송사업자는 KBS1과 EBS의 방송프로그램(라디오방송 제외)에 변경을 가하지 않고 그대로 동시에 재송신할 것을 규정하고 있음(78조1항)
- 종합유선방송사업자와 중계유선방송사업자의 경우 지상파방송의 해당 방송구역 내에 포함되지 않는 경우에는 의무재송신 조항을 적용하지 않음(78조1항)
- 만일 종합유선방송사업자와 중계유선방송사업자가 자신의 방송구역 외에서 허가받은 지상파방송사업자가 행하는 지상파방송을 동시재송신하고자 하거나, 또는 위성방송사업자가 방송법 78조의 제1항과 제2항의 규정에 의하여 동시재송신하는 지상파방송 이외의 지상파방송을 재송신하고자하는 때에는 방송위원회의 승인을 얻도록 함(78조4항)

□ 지상파방송 의무재송신 규제의 목표

- 국내 방송법에는 지상파방송 의무재송신에 대한 규제목적이 명시화되어 있지 않으나, 미국과 유럽은 의무재송신 규제의 목적을 해당 법령을 통해 명시하고 있음
- 지상파방송 채널 중 KBS1와 EBS만이 의무재송신 대상채널이라는 점에 대한 명확한 법적근거가 없음
- 다만, KBS1과 EBS는 정부출자와 수신료 수입이라는 공통된 특징을 가지고 있기 때문에 의무재송신의 적용대상이라는 해석이 가능하나, 이에 대한 명문화된 규정은 없음³³⁾

33) 폐지된 한국방송공사법, 그리고 현행 방송법의 한국방송공사 부분과 현행 한국교육방송공사법에 따르면, KBS와 EBS의 경우 자본금을 정부가 전액 출자한다고 명시되어 있고, 현행 방송법 제56조(재원)에서 한국방송공사의 경비는 제64조의 규정에 의한 텔레비전방송수신료로 충당하되, 목적업무의 적정한 수행을 위하여 필요한 경우에는 방송광고수입등 대통령이 정하는 수입으로 충당할 수 있다고 명시되어 있다. 한편, 현행 한국교육방송공사법 제19조(재원) 공사의 경비에 의하면

- 미국은 연방통신법 제307조³⁴⁾에서 공정하고 효율적이며 형평성 있는 방송 서비스의 제공을 위해서 케이블사업자에게 지역지상파방송 신호를 전송하도록 명시하고 있음³⁵⁾
- 유럽연합은 보편적서비스지침 제31조³⁶⁾에서 의무송신은 명확하게 정의된

교육방송의 재원은 다음 각호의 재원으로 충당한다고 되어 있다. 1. 방송법 제38조제1호의 규정에 의한 방송발전기금의 출연액 2. 방송법 제68조의 규정에 의한 텔레비전방송수신료의 일부 3. 국가·지방자치단체의 보조금 4. 교육정보 제공체제의 운영에 의한 이용료·수수료 및 수익금 5. 기타 수입금. 따라서 KBS1과 EBS는 정부 전액 출자와 수신료 수입이라는 두 가지 특징에 의해서 의무재송신 대상 채널로 해석할 수는 있으나, 이에 대한 명문화된 규정은 없다.

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

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

35) Cable Act 1992, SEC 2.

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

36) Universal Services Directive Article 31

1. Member States may impose reasonable must carry obligations, for the transmission of specified radio and television broadcast channels and services, on undertakings under their jurisdiction providing electronic communications networks used for the distribution of radio or television broadcasts to the public where a significant number of end-users of such networks use them as their principal means to receive radio and television broadcasts. Such obligations shall only be imposed where they are necessary to meet clearly defined general interest objectives and shall be proportionate and transparent. The obligations shall be subject to periodical review.
2. Neither paragraph 1 of this Article nor Article 3(2) of Directive 2002/19/EC(Access

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

□ 지상파방송 재송신 관련 저작권 문제

- 동시재송신의 경우, 저작권법 제85조의 동시중계방송권에 관한 규정³⁷⁾은 적용받지 않음(78조3항)
- KBS2, MBC, SBS를 재송신할 경우에는 원작 및 방송프로그램에 대한 저작권 분쟁이 발생할 소지가 있음³⁸⁾

Directive) shall prejudice the ability of Member States to determine appropriate remuneration, if any, in respect of measures taken in accordance with this Article while ensuring that, in similar circumstances, there is no discrimination in the treatment of undertakings providing electronic communications networks. Where remuneration is provided for, Member States shall ensure that it is applied in a proportionate and transparent manner.

- 37) 저작권법 제85조(동시중계방송권) 방송사업자는 그의 방송을 동시중계방송할 권리를 가진다(동시중계방송권이란 자기 방송사에서 행하는 방송에 대해 다른 방송사업자가 동시중계방송을 할 수 있도록 허락하거나 허락 없이 행하는 동시중계방송을 금지시킬 수 있는 권리를 말한다)
- 38) 저작권법에는 영상저작물의 전송에 관한 조항은 있으나 재송신에 관한 조항이 존재하지 않아 저작권 문제가 발생할 수 있음, 방송법 또한 재송신에 관한 규정은 제78조 이외에 없음

저작권법 제99조(저작물의 영상화)

- ① 저작재산권자가 저작물의 영상화를 다른 사람에게 허락한 경우에 특약이 없는 때에는 다음 각 호의 권리를 포함하여 허락한 것으로 추정한다.
 1. 영상저작물을 제작하기 위하여 저작물을 각색하는 것
 2. 공개상영을 목적으로 한 영상저작물을 공개상영하는 것
 3. 방송을 목적으로 한 영상저작물을 방송하는 것
 4. 전송을 목적으로 한 영상저작물을 전송하는 것
 5. 영상저작물을 그 본래의 목적으로 복제·배포하는 것
 6. 영상저작물의 번역물을 그 영상저작물과 같은 방법으로 이용하는 것
- ② 저작재산권자는 그 저작물의 영상화를 허락한 경우에 특약이 없는 때에는 허락한

- 케이블사업자와 위성방송사업자 등이 지상파방송 프로그램을 동시 또는 이시에 재송신함에 있어서 저작권법상 보호되는 저작물인 방송프로그램에 대한 저작권 문제는 필연적으로 발생
- 지상파방송사의 방송프로그램은 2차 저작물이며 2차 저작물도 독립적인 저작물로서 원 저작물과 별도로 보호되므로, 2차 저작물에 대한 저작권은 지상파방송사에 있으며 케이블사업자와 위성방송사업자가 이러한 2차 저작물을 동의 없이 재송신할 경우 지상파방송사업자의 저작 인접권을 침해하는 것으로 볼 수 있음
- 방송플랫폼 사업자가 방송(동시재송신 포함)을 위하여 타인의 방송을 이용하는 경우에는 그 방송의 방송 사업자의 허락을 받아야 함(남형두, 2007)
- 누구든지 지상파방송이 제공하는 전파를 수신 장치를 통해 수신함으로써 지상파방송에 접근할 수 있고 동시재송신은 지상파방송 프로그램에 변경을 가하지 않고 그대로 재송신하는 경우로서 실질적으로 지상파방송의 수신기능을 확장하는 역할에 그치므로 저작권에 위반되지 않는다는 주장도 있음³⁹⁾
 - 저작권법 84조, 85조가 방송사업자의 저작인접권(자신의 방송을 녹음·녹화·사진 그밖의 이와 유사한 방법으로 복제하거나 동시중계방송할 권리)을 규정하고 있어, 방송사업자라고 할지라도 타인의 방송을 이용하는 경우에는 그 방송사업자의 허락을 받아야 하는 것으로 해석되므로, 위의 이론을 적용하기는 어려움(남형두, 2007)
- 또한 방송법 제78조 1항에 해당하는 의무재송신 채널의 경우, 해당 채널의 전

날부터 5년이 경과한 때에 그 저작물을 다른 영상저작물로 영상화하는 것을 허락할 수 있다.

39) 이는 미국의 *Fortnightly Corporation vs. United Artists Television, Inc.* 사건에서 미국 법원이 유선방송의 동시재송신은 수신자의 수신력을 증가시키는 것에 불과하여 이러한 관계에서 유선방송은 송신자가 아닌 수신자로 취급되어야 하므로 유선방송의 동시재송신은 저작권 침해라고 할 수 없다고 판결한 데서 유래함

송에 대해 사전 허가가 불필요함에도 불구하고 사후보상은 있어야 한다는 주장도 있음⁴⁰⁾

2. 지상파방송 재송신 규제의 문제점

□ 지상파방송 재송신을 둘러싼 국내 사례

- 국내 지상파방송재송신 규제는 그 법적 취지와 목적이 불분명하기 때문에 새로운 매체가 도입될 때마다 지상파방송 채널에 대한 접근을 둘러싸고 지속적으로 문제가 발생
 - 위성방송, 위성DMB, IPTV 등 신규 유료매체가 등장할 때마다 가장 강력한 콘텐츠인 지상파방송 채널에 대한 접근 이슈가 쟁점화
 - 지상파방송 채널의 접근과 관련한 명확한 제도적 장치가 되어 있지 않았기 때문에 신규매체의 도입시마다 비슷한 논쟁이 반복

□ 서비스별(플랫폼별) 사례 분석

- 위성방송
 - 처음으로 지상파방송 채널에 대한 접근 이슈를 쟁점화했다는 점에서, 논의의 기간도 길고 이로 인한 피해도 상대적으로 컸음
 - 2000년에 제정된 통합방송법은 새롭게 출범한 위성방송의 지상파방송 의무 재송신에 관한 규정을 최초로 담고 있음
 - 종합유선방송사업자, 중계유선방송사업자와 동일하게 위성방송사업자도 KBS1

40) 이용권을 양도받거나 이용허락을 받은 저작물을 이용하여야 하는 것은 방송사업자로서 위성방송사업자의 저작권법상의 의무이고 다만 위성방송사업자는 저작권법에 의한 권리로서 지적재산권의 제한규정에 의하여 저작물을 이용할 수 있고 또한 공표된 저작물의 방송이 공익상 필요한 경우에는 법정허락에 의하여 저작물을 방송할 수 있으며 자신이 한 방송에 대해서 저작인접권자로서 권리를 갖게 되므로 원저작자 또는 해당 지상파방송사업자에게 보상을 해야 함

과 EBS를 의무적으로 재송신하도록 하고 있음

- 하지만, 역외재송신에 대하여 당시 방송법은 위성방송의 전국 매체로서의 특징을 감안하여, 종합유선방송사업자와 중계유선방송사업자의 경우와는 달리, 방송법 상에서 언급하지 않음⁴¹⁾으로써 논란의 여지를 제공함
- 2001년 11월, 방송위원회는 위성방송의 지상파방송 동시재송신에 대해 당시 방송법에 따라 KBS1과 EBS는 전국적으로 즉시 실시하며, MBC, SBS는 위성방송과의 자율계약에 따라 수도권에 한해 즉시 실시하고, 지방의 경우에는 2년 유예 후에 실시한다는 정책을 발표(방송위원회, 2001)함으로써 MBC 지방계열사들과 지역민영 방송사들은 지역방송협의회를 결성하여 위성방송의 동시재송신 저지운동을 벌임⁴²⁾
- 2002년 4월 개정된 방송법⁴³⁾은 위성방송의 역외재송신에 대하여 방송위원회의 승인을 받으면 가능하게 함으로써 향후 여건이 성숙하면 동시재송신을 할 수 있도록 조치함
- 2002년 출범한 위성방송사업자인 스카이라이프는 KBS 2TV 전국 동시 재송신 및 SBS 서울, 인천, 경기 지역 동시 재송신을 방송위원회에 신청하였으나, 방송위원회는 SBS는 반려하고 KBS2는 보완하여 재신청하라고 통보
- 스카이라이프는 2003년 1월 KBS2에 대해서 재송신 승인신청서를 보완하여 방송위원회에 다시 제출

41) 방송법(2000) 제78조

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

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

43) 방송법(2000) 제78조④ 종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자가 당해 방송구역 외에서 허가받은 지상파방송사업자가 행하는 지상파방송을 동시재송신하고자하거나 위성방송사업자가 제1항 및 제2항에 의하여 동시재송신하는 지상파방송 이외의 지상파방송을 재송신하기 위해서는 방송위원회의 승인을 얻어야 한다.

- 2003년 10월, 지역방송협의회와 스카이라이프는 위성방송의 지상파방송 재송신 문제를 논의하기 위해 공식 협의하고, 스카이라이프가 제시한 협력방안에 대해 긍정적으로 협의하기로 함
- 2004년 9월, 방송위원회로부터 KBS2에 대한 재송신 승인 통보를 받음⁴⁴⁾
- 방송위원회로부터 KBS2에 대한 재송신 승인을 정식으로 통보받기 전에 스카이라이프는 KBS2채널을 불법적으로 재송신함으로써 방송위원회로부터 23차례에 걸쳐 과태료를 지불하는 등의 제재조치를 받음(이상우 외, 2008)
- 스카이라이프는 2005년 2월, MBC와 SBS 채널의 재송신을 합법적으로 제공하기 시작하였고, 2007년 1월에는 지역MBC 19개사와 공동출자하여 지역방송사들이 제작한 프로그램을 모아 전국에 방송하는 채널인 MBCNET⁴⁵⁾의 본 방송을 시작

○ 기타 융합서비스

- 2005년에 도입된 위성DMB도 도입 당시 KBS2, MBC, SBS에 대한 접근이 거부됨으로써 가입자 확보에 상당한 어려움을 겪었고 현재는 심각한 재정 위기에 처한 것으로 알려져 있으며, 2008년 하반기 도입이 추진 중인 IPTV 역시 ‘인터넷 멀티미디어 방송 사업법’에서 재송신에 관하여 기존 방송법을 준용한다고 함으로써(21조4항), KBS1과 EBS를 제외한 지상파방송 채널들에 대한 접근이 쉽지 않음을 예고하였음
- 위와 관련해, 최근 타결된 협상에서 KT는 지상파방송 채널 제공에 대한 합의를 이끌어 냈지만 향후 구체적 가격협상이 진행되는 경우 지상파방송 채

44) 2004년 12월, 스카이라이프는 제한수신시스템 (CAS)이 장착된 셋톱박스를 통해 지상파방송사업자의 방송권역을 지키는 범위 내에서 권역별 재송신 협정을 체결하고 스카이라이프와 지역방송사 간 공동 협의체를 구성하여 슈퍼스테이션 채널인 연합PP를 공동으로 설립해 지역방송 프로그램을 스카이라이프를 통해 방송하겠다고 합의하였다.

45) MBCNET은 지역방송 활성화를 목표로 250번 채널에서 방송 중이며 케이블과 지상파방송DMB에도 제공하고 있음

널 제공이 원활하게 이루어진다고 보장하기 어려움

□ 지상파방송채널에 대한 접근이 반복되는 이유

- 지상파방송 채널에 대한 접근 문제가 국내에서 지속적으로 반복되는 이유는 지상파방송채널의 높은 경쟁력, 방송법상 지상파 방송의무재송신 규제목적 및 적용방안의 비합리성 등에서 기인함
- 즉 국내 방송법에는 지상파방송 의무재송신에 대한 규제목적이 명시화되어 있지 않고, 지상파방송 채널 중 왜 KBS1과 EBS만이 의무재송신 대상채널이 되어야 하는가에 대한 명확한 근거도 없는 상태임

□ 국내에서 지상파방송 채널 접근 관련 이슈

- 지상파방송 채널 접근의 중요성
 - 국내 모든 유료매체들이 지상파방송 채널에 대한 접근에 사활을 걸고 있는 이유는 그만큼 지상파방송 채널의 영향력이 높다는 것을 의미
 - 즉, 국내 지상파방송 채널들은 일반 PP채널에 비해 인지도, 매력도, 시청률 측면에서 압도적으로 높기 때문에 신규 매체의 가입자 확보 및 성장을 위해 필수적인 채널들로 인식됨
 - 일각에서는 새로운 매체는 새로운 채널로 경쟁을 하는 것이 바람직하다면 서 기존채널에 대한 접근을 강조하기 보다는 새로운 채널을 개발하는 데에 보다 초점을 맞출 것을 강조하고 있지만, 우리나라에서 지상파방송 채널에 대한 제공 없이 신규채널만으로 다채널방송서비스 사업을 시작한다는 것은 현실적으로 어려움
 - 결국 지상파방송 채널에 대한 접근은 신규 매체의 성장에 필수적인 요소로 인식되고 있기 때문에, 신규매체의 활성화를 위한 지상파방송 채널에 대한 접근규제 방안의 필요성은 높아진다고 볼 수 있음
- 지상파방송 채널에 대한 대가 산정
 - 지상파방송 채널에 대한 접근이 이루어진다고 하더라도 지상파방송 채널에

대한 가격협상이 이루어지지 않는다면 아무 의미가 없음

- 그러나 유료방송과 지상파방송 간에 지상파방송 채널의 재송신을 둘러싼 대가에 대한 규정은 방송법 내에 존재하지 않음
- 케이블사업자의 KBS2, MBC, SBS, 및 기타 지역지상파방송송신 채널에 대한 대가 지불방식의 경우, 아날로그 채널에 대해서는 대가를 지불하지 않고 무료로 방송서비스를 제공하고 있으나, 최근 HD 채널에 대한 케이블TV의 전송행위에 대해 지상파방송사들은 전송 대가를 요구하고 있는 실정
- 한편 위성방송 스카이라이프는 KBS2, MBC, SBS를 포함한 총 44개의 지상파방송 채널을 SD급으로 재송신하고 있는데, KBS2, MBC, SBS에는 대가를 지불하지 않고 있으며, 기타 지역민방과 지역 MBC 방송사들에 대해서는 지역방송협의회와 계약을 맺어 지역방송발전기금의 명목으로 일정 정도의 비용을 지불하고 있는 것으로 알려져 있음(이상우 외, 2008)
- 스카이라이프는 2008년 상반기부터 수도권 지역을 시작으로 HD급의 5개 지상파방송 채널(의무재송신채널 2개와 KBS2, MBC, SBS)을 재송신하고 있음
- 결국 채널에 대한 가격산정의 문제는 지상파방송 채널을 일반 유료채널과 동일시 할 것인지, 아니면 지상파방송 채널에 대해서는 공공자산이 주파수를 무료로 사용하는 독점적 지위를 부여해 주었기 때문에 일반 유료채널과 별도의 시장으로 구분하여 가격산정방식도 특별하게 취급해야 하는지에 대한 문제로 귀결됨

제 2 절 채널사용사업자 콘텐츠 접근과 관련한 이슈 분석

- 유료 방송 플랫폼 시장의 경쟁이 심화되면서 킬러 콘텐츠에 대한 배타적 거래 유인 증가
- 이에 따라 유료방송 시장의 공정 경쟁을 위한 콘텐츠 접근 제도 마련의 필요성 증대

1. 법적 현황

□ 방송법 상 방송프로그램 유통 및 거래에 관한 조항

- 프로그램 관련 분쟁이 끊이지 않음에도 불구하고 방송법상에서는 공정하고 합리적인 프로그램 유통 및 거래를 위한 법제 정비가 미흡함
- 2006년 10월, 프로그램 관련 분쟁을 조정하기 위해 방송분쟁조정위원회 설치 조항을 신설
 - － 방송위원회는 방송사업자 간 발생한 방송에 관한 분쟁을 효율적으로 조정하기 위해 방송분쟁조정위원회를 두고 있음(방송법 제35의3)⁴⁶⁾
 - － 방송분쟁조정위원회는 콘텐츠 규제와 관련해서 방송프로그램 공급 및 수급에 관련된 분쟁과 중계방송권 등 재산권적 이해와 관련된 분쟁을 조정(방송법시행령 제21조의3 제1항)⁴⁷⁾

46) 제35조의3(방송분쟁조정위원회)

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

47) 제21조의3(방송분쟁조정위원회 구성 및 운영)

- ①법 제35조의3제1항에 따라 방송위원회에 두는 방송분쟁조정위원회의 심의 사항은 다음 각 호와 같다.
 1. 방송프로그램의 공급 및 수급과 관련된 분쟁 조정
 2. 방송사업구역과 관련된 분쟁 조정
 3. 중계방송권 등 재산권적 이해와 관련된 분쟁 조정
 4. 방송사업자의 공동사업에 관한 사항. 다만, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 제외한다.
 5. 그 밖에 방송사업의 운영에 관한 분쟁 조정

- 하지만, tvN과 스카이라이프 분쟁사례를 통해 해당 조항의 실효성에 의문이 제기되고 있음
- 국가적 이벤트, 주요 행사 등에 대한 보편적 접근관련 조항 신설
 - 2007년 1월, 국가적 이벤트, 주요행사 등에 대한 접근권을 강제하는 조항을 신설
 - 방송위원회는 보편적 시청권보장위원회의 심의를 거쳐 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회와 그 밖의 주요 행사(이하 국민관심행사)를 고시하고 국민관심행사 등에 대한 중계방송권자 또는 그 대리인은 일반국민이 시청할 수 있도록 중계방송권을 다른 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별없이 제공하도록 법적으로 보장하고 있음(방송법 제76조)⁴⁸⁾
- 인터넷멀티미디어방송사업법 및 시행령의 콘텐츠 동등접근 조항
 - 채널사업자의 프로그램 제공 거부는 향후 IPTV와 같은 신규 미디어에도 그 영향을 미칠 것으로 우려, 인터넷 멀티미디어 방송사업법에 관련 조항을 삽입함

48) 제76조(방송프로그램의 공급 및 보편적 시청권 등

- ① 방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별없이 제공하여야 한다.
- ② 방송위원회는 제76조의2의 규정에 따른 보편적시청권보장위원회의 심의를 거쳐 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요 행사(이하 “국민관심행사등”이라고 한다)를 고시하여야 한다. 이 경우 방송위원회는 문화관광부장관, 방송사업자 및 시청자의 의견을 들어야 한다.
- ③ 국민관심행사등에 대한 중계방송권자 또는 그 대리인(이하 “중계방송권자등”이라 한다)은 일반국민이 이를 시청할 수 있도록 중계방송권을 다른 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 한다.
- ④ 방송사업자는 제1항 및 제3항의 규정을 위반하는 행위에 관하여 방송위원회에 서면으로 신고할 수 있다.
- ⑤ 방송위원회는 제4항의 규정에 따른 신고를 접수한 경우에는 제35조의3의 규정에 따른 방송분쟁조정위원회의 심의를 거쳐 60일 이내에 그 결과를 통보하여야 한다.

인터넷 멀티미디어 방송사업법 제20조(콘텐츠 동등접근)

- ① 제18조제2항에 따라 신고·등록하거나 승인을 받은 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자가 제공하는 방송프로그램을 방송통신위원회가 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 등에 있어 시청자의 이익 및 공정거래질서를 저해하여서는 아니 된다. <개정 2008. 2. 29>
- ② 방송통신위원회는 제1항의 주요방송프로그램을 고시함에 있어서 문화체육관광부장관, 방송사업자 및 시청자의 의견을 들어야 한다. <개정 2008. 2. 29>
- ③ 방송통신위원회는 제1항을 위반한 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에 대하여 금지행위의 중지 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다. 이 경우 방송위원회는 시정조치를 명하기 전에 당사자에게 기간을 정하여 의견진술의 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하는 때에는 그러하지 아니한다. <개정 2008. 2. 29>

인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령 제19조(콘텐츠 동등접근)

방송통신위원회는 법 제20조제1항에 따라 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자가 제공하는 실시간 방송프로그램에 대하여 주요 방송프로그램을 다음 각 호의 기준을 고려하여 고시한다.

1. 해당 실시간 방송프로그램의 시청률 또는 시청점유율이 방송통신위원회가 정하는 비율 이상인지 여부
2. 해당 실시간 방송프로그램의 공익성
3. 해당 실시간 방송프로그램의 접근·이용 또는 거래를 거절·중단 및 제한할 경우 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 경쟁력이 현저히 저하됨으로써 다른 사업자와의 공정한 경쟁이 저해되는지 여부

○ 인터넷멀티미디어방송사업법 및 시행령의 문제점

－ 동법 제18조 2항⁴⁹⁾을 살펴보면 PP사업자가 인터넷멀티미디어방송사업자에

49) 제18조(콘텐츠의 공급 등)

②제1항에 따라 콘텐츠를 공급하고자 하는 자는 방송위원회에 신고 또는 등록하여야 한다. 다만, 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 보도 또는 상품소개

게 콘텐츠를 제공하기 위해서는 신고 또는 등록을 해야 하는데 신고 또는 등록이 의무사항이 아니므로 해당 PP사업자가 신고 또는 등록하지 않을 경우 이 조항은 적용되지 않는다는 한계점이 있음

- IPTV사업법 시행령의 시청률 검증조사는 기준과 측정방법이 다양해 객관성을 확보하기 어려우며 공정경쟁 여부도 시장획정이 정확하게 설정되어 있지 않아 사업자의 지배력을 측정하기 어려움(최성진, 2008)
- 또한 콘텐츠사업자는 신고 또는 등록을 통해 자유롭게 진입, 퇴출을 할 수 있어 기존에 케이블TV나 위성방송 채널로 자리를 잡은 콘텐츠사업자들은 IPTV서비스 제공에 큰 유인을 갖지 못함. 그 이유로 케이블과 관계악화, IPTV서비스의 불확실성, 판권문제 등이 주요 요인으로 작용함(이상우, 2008)

2. PP 시장의 현황과 콘텐츠 관련 배타적 거래 사례

□ 케이블 TV의 시청 점유율

- 대기업 계열 (M)PP와 지상파방송 계열 PP로 양분(시청률조사업체 TNS미디어코리아 2007년 자료)
 - 지상파방송 계열 MPP 3개사(MBC플러스, SBS미디어넷, KBS N)와 온미디어, CJ미디어 등 상위 MPP 5개사의 시청점유율 합계는 72.74%로 집계 (연간 평균)
 - MBC플러스(MBC드라마넷, MBC ESPN, MBC무비스, MBC게임)의 점유율 14.35%, SBS미디어넷(SBS드라마플러스, SBS스포츠, SBS골프) 9.39%, KBS N(KBS드라마, KBS N 스포츠, KBS프라임) 9.35%. 지상파방송 계열 3사의 점유율 합계는 33.09%
 - 복수종합유선방송사업자(MSO)의 특수관계 PP(MSP)인 온미디어(투니버스,

와 판매를 전문으로 하거나, 보도·교양·오락 등 다양한 분야를 종합적으로 편성한 콘텐츠를 제공하고자 하는 자는 방송위원회의 승인을 받아야 한다.

OCN, 수퍼액션, 쿼니, 온게임넷, 온스타일, 바둑TV, 캐치온)의 시청점유율은 24.24%, CJ미디어(채널CGV, XTM, 챔프, 엑스포즈, Mnet, tvN, 올리브)의 시청점유율은 15.41%를 차지

- 채널별로는 1위 MBC드라마넷(8.46%), 투니버스(8.25%), KBS드라마(7.42%), SBS드라마플러스(7.40%), OCN(5.83%), YTN(3.94%), 채널CGV(3.90%), 재능방송(3.80%), 수퍼액션(3.37%), MBC ESPN(3.05%) 의 순서
- 시청률 상위 20위권 내에 YTN(6위)과 재능방송(8위), 코미디TV(13위), 이채널(20위)을 제외하고는 모두 상위 5개사의 채널
- 특히 코미디TV와 이채널은 지상파방송의 프로그램이 주요 프로그램이고 이채널은 국내 최대 MSO의 특수관계 PP(MSP)라는 점을 감안하면 지상파 방송과 거대 MSP가 유료방송 콘텐츠 시장을 장악

□ PP 콘텐츠 접근 관련 불공정거래 사례

○ (주)온미디어의 타 SO에 대한 거래 거절

- 공정위가 PP의 거래거절 행위에 대하여 규제한 사례(2002년 12월)
- 2001년 11월 MSP인 온미디어가 큐릭스계열 3차 SO인 노원케이블과 큐릭스 광진 성동방송의 프로그램공급 요청에 응하지 않다가, 2002. 10월에야 프로그램을 공급하면서 프로그램 공급계약서상에 ‘동일지역에서 선(先) 시행중인 SO의 상품과 현격한 차이 없이 상품을 구성하고, 이를 위반할 경우 방송 송출을 중단할 수 있다’는 내용의 거래조건을 설정하는 등 거래상 지위⁵⁰⁾를

50) 공정거래위원회의 불공정거래행위심사지침은 “거래상 지위가 있는지의 여부는 거래 상대방의 입장에서 사업자가 상품 또는 용역의 구입을 요청할 경우 원치 않더라도 이를 받아들일 수밖에 없는지를 기준으로 한다. 거래상 지위 유무는 대체 거래선 확보의 용이성, 사업자에 대한 수입 의존도, 사업자의 업무상 지휘 감독권 여부, 거래대상인 상품 또는 용역의 특성 등을 고려하여 종합적으로 고려하여 판단한다”고 규정. 또한 “제조업자 또는 판매업자가 사업 활동에 필요한 원재료나 부품을 특정 사업자로부터 공급받아야 하는 경우 특정사업자와 판매자간 거래관계”를 거래상 지위가 인정될 수 있는 거래관계로 예시

- 이용하여 거래내용을 제약하고 경영을 간섭한 것이 인정되어 시정명령을 받음
- 해당 SO에게는 온미디어와 같은 유력한 MPP의 채널이 필수적인 반면, 온미디어로서는 당해 SO에 대하여 전적으로 의존하는 것이 아니므로 거래관계에 있어서 우월적인 힘은 원재료에 해당하는 채널을 공급하는 MPP에 있다고 판단
 - (주)온미디어가 공급하는 OCN, 투니버스 등은 소비자의 선호가 높은 프로그램이기 때문에 (주)온미디어가 채널 공급을 거절할 경우 해당 SO는 가입자 확보가 어려워 영업에 상당한 지장이 초래될 수 있다는 점이 인정됨
- MSP나 MPP가 프로그램 공급을 거부하거나 중단하여 신규 매체인 위성방송의 활성화 저해
- 2003년 온미디어는 투니버스, 수퍼액션, MTV 등 3개 채널의 스카이라이프에 대한 송출을 중단하였고, CJ미디어는 2003년 채널CGV와 2005년 m.net, XTM, 올리브네트워크의 스카이라이프에 대한 송출을 중단
 - 스카이라이프는 온미디어 등에 의한 위성송출중단에 대해 ‘거래거절’로 공정위에 신고, 이에 대해 공정위는 증거불충분으로 무혐의 처리
 - 상대방의 사업을 현저하게 침해하거나 시장진입을 봉쇄하는 등의 현격한 부당성을 보이기 어렵고, ‘거래거절’ 자체도 입증하기 어려움
 - 2007년 4월 30일, CJ미디어는 스카이라이프에 제공하던 자사 채널 tvN을 5월 1일부터 송출 중단한다고 밝혀 콘텐츠 접근 관련 이슈가 다시 쟁점화
 - 방송위원회는 tvN과 스카이라이프 간 분쟁을 조정하기 위해 조정안을 제시하였으나 tvN은 이를 수락하지 않았고 2008년 1월 1일부로 송출을 중단하였다가 이후 방송통신위원회의 조정으로 해결
 - 공정위는 위성방송의 CJ미디어 신고 건에 대해서 향후 유료방송시장의 구조 개편 및 상황변화에 따라서는 방송채널사용사업자의 방송플랫폼 사업자에 대한 채널공급 거절행위가 확산될 경우 법에 위반될 소지가 있다는 점을 감안하여 장래 법 위반 행위가 발생하지 않도록 주의를 촉구하는 조건부 무혐의 판결을 내림(사건번호 2008서경1086 및 2008서경1074)

〈표 5-1〉 케이블과 위성의 배타적 거래행위 분쟁 사례

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

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

□ 스포츠 중계권의 독점 계약과 방영 사례(김희수, 2007)

- IB스포츠의 아시아 축구연맹 축구 경기 중계권 독점 획득
 - － 2005년 8월, IB스포츠는 2006~2012년까지의 아시아축구연맹(AFC)이 주관하는 모든 경기에 대한 국내 독점 중계권을 계약함으로써, 2012년까지의 올림픽이나 월드컵에서의 아시아 최종 축구경기에 대한 중계권이 IB스포츠에 독점적으로 부여되었으며, 이 사건을 계기로 지상파방송 3사를 중심으로 ‘보편적 접근권’에 대한 논의 제기
- SBS의 올림픽과 월드컵 중계권 독점 계약
 - － SBS는 자회사인 SBS 인터내셔널을 통해 2010년 밴쿠버 동계대회부터 2016년 하계대회까지 4개 올림픽 대회 중계권을 독점적으로 계약하였으며, 이 계약에는 2010년과 2014년 월드컵 중계권도 포함됨
 - － 당시 SBS는 방송 3사의 ‘코리아 풀(Korean Pool)’이라는 단일창구를 통해 협상을 하기로 했다가 SBS가 일방적으로 협약을 파기, 독점적 중계권을 획득하면서 중계권의 독점과 보편적 접근에 대한 규정의 필요성에 대한 논의 촉발

3. 국내 PP 채널 접근 관련 이슈

□ PP채널의 특성

- 그동안 위성방송 스카이라이프에 대한 채널 전송을 중단하여 문제가 되었던 온미디어와 CJ미디어의 주요 채널들은 100% 자체제작 프로그램 편성을 지향하는 tvN을 제외하고는 저작권료를 주고 방영권을 사온 해외 영화와 시리즈물, 국내 영화, 만화, 지상파방송 콘텐츠 그리고 자체 제작 프로그램 등으로 구성되어 있음
- 이들 채널에 대한 필수성, 복제 불가능성, 대체성 등을 증명하기는 쉽지 않을 전망
- 프리미엄 콘텐츠에 대한 접근에 관한 보고서에 따르면 (Ofcom, 2008), 유료방송 서비스에 대한 소비자의 선택은 플랫폼의 특징보다는 그 플랫폼이 제공하는 콘텐츠에 의해 결정되며 지상파방송에서 제공되지 않는 프리미어 리그 축구 생중계와 개봉 블록버스터영화가 핵심적 중요성을 가짐⁵¹⁾

□ MSP와 MPP의 위성방송 거래 거절의 원인

- 국내 유료방송시장 구조에 따른 SO의 영향력
 - 국내 유료방송시장에서 사업자간 수직·수평결합으로 MSP, MPP, MSO 증가
 - 종합유선사업자의 지역독점과 PP등록제 전환이라는 제도적인 요인으로 채널사용사업자에 대한 종합유선사업자의 영향력이 절대적인 상황
 - 특히 집합적인 종합유선사업자의 지배력은 매체간 경쟁을 저해하는 요인으로 작용
- 온미디어나, CJ의 위성방송에 대한 프로그램 제공중단은 종합유선방송사들

51) 영국에서는 Sky의 프리미엄 콘텐츠 독점으로 인한 경쟁 제한을 치유하기 위해 이러한 프리미엄 콘텐츠의 must-offer 제도 도입을 검토하고 있고 의무 대상 프로그램에 Sky에 의해 제공되는 핵심 프리미엄 스포츠 채널들과 핵심 프리미엄 영화 채널들을 포함할 것을 고려하고 있음

의 집단적인 영향력 행사와 전략적 차원에서 MSP들이 이를 자발적으로 수용한 결과이므로 수직결합으로 인한 차별유인에 기인한 것만으로 보기는 어려움(이상우, 2006)

- 국내에서 벌어지고 있는 배타적 거래행위의 유형이 사업자의 합리적인 선택에 의한 것이 아니라, 새로운 기술을 바탕으로 한 신규 미디어의 진입을 저해하려는 의도(이상우 · 박민수, 2007)
- 실증분석 결과에 의하면, 수직적 결합을 하고 있는 MSP들은 동일지역에서 자신과 경쟁하고 있는 SO나 그렇지 않은 SO에 구분없이 동등하게 자신들이 소유하고 있는 채널들을 제공하고 있으나, 유독 위성방송에 대해서만 배타적 거래행위를 하고 있는 것으로 나타났음(이상우 · 박민수, 2007)

□ 배타적 거래 유형의 다양화 가능성

- 주요 MPP들의 IPTV 콘텐츠 공급
 - (2008년 11월 5일) KT와 온미디어가 IPTV 콘텐츠 공급계약에 합의했고 MSP의 IPTV 콘텐츠 공급이 가능해지고 위성방송사업자에 대한 콘텐츠 공급도 뒤따를 전망
 - 이는 KT, SK LG 등 사업자들이 대형 광고주로서 광고 중단 압력을 행사할 수 있다는 점과 정책당국의 적극적 지원이 작용하였으나 기본적으로 多 플랫폼으로부터의 수신료 확보를 통해 수익을 증대시키고자하는 MSP의 자발적 비즈니스 전략과 일치하는 결정이라고 볼 수 있음
 - 그간 SO의 보급형 티어에 포함되거나 낮은 번호를 할당받는 등의 이익을 얻기 위해 신규 플랫폼에 콘텐츠를 공급하고 싶어도 공급하지 못했던 PP 사업자들이 정책당국의 압력을 면피 수단으로 활용하며 합리적인 선택을 함
- 콘텐츠 배타적 거래의 다양화 가능성
 - 주요 MPP들이 IPTV 콘텐츠 방송 사업자로 등록하게 되면서 이들에 대한 IPTV법 상의 콘텐츠 동등접근 조항의 적용이 가능해지게 되었으나 여전히 콘텐츠 사업자가 일부 플랫폼 사업자만이 감당할 수 있는 가격을 제시하는

경우 조항의 취지가 무색해질 가능성이 있음

- 양방향 서비스가 이루어지게 되면 채널이 아닌 콘텐츠 단위의 다양한 유통이 활발해지므로 이에 대한 배타적 거래 유형은 더욱 다양해질 전망

제 3 절 콘텐츠 계약에서의 기타 불공정 행위

1. 콘텐츠 계약에서의 최혜국(MFN: Most Favored nation) 조항

- 최근 IPTV 사업자가 지상파방송 및 MPP와 콘텐츠 공급 계약을 체결하면서 최혜국 대우 조항(most-favored-nation clauses)을 포함시켰다는 보도(디지털 타임즈, 2008. 11. 23)
- 최혜국 조항은 구매자와 판매자가 거래상대방으로부터 가장 우호적인 거래조건을 획득하기 위해 사용되는 장치
- 구체적으로는 상대방이 보다 좋은 거래조건으로 제3자와 계약을 체결하게 되면 그 거래조건을 자기에게도 적용해 줄 것을 약속하는 내용
- 최혜국 조항은 가격차별을 방지하게 되므로 공정거래법의 취지에 부합하는 것으로 보이지만 사안에 따라서는 반경쟁적인 성격이 있음
- 최혜국 조항은 거래 당사자의 위험 부담을 감소시키고 계약이 조속히 체결되게 하는 긍정적인 역할을 함
 - 최혜국 조항은 계약 기간 동안 일련의 가격 변동을 협상하거나 정보를 탐색할 필요성을 없애줌으로써 거래비용과 정보비용을 감소시킬 수 있음
 - 또한 장기 계약에서 시장 상황 변화에 따른 가격 조정을 용이하게 한다. 이러한 바람직한 측면 때문에 최혜국 조항이 현실의 계약에서 종종 사용되고 있다.

□ 최혜국 조항의 반경쟁적인 효과

- 판매자 입장에서는 높은 가격을 지불할 능력이 없는 구매자에게 추가적인 판매를 하기 위해서 가격할인정책을 사용할 수 있으나 최혜국 조항 하에서는

판매자가 어느 한 구매자에게 판매가격을 할인해 줄 경우, 그 할인 가격을 최혜국 조건으로 계약한 다른 구매자에게도 적용해야 하기 때문에 판매자의 가격할인동기를 감소시켜 높은 판매가격이 그대로 유지되게 할 수 있음

- 최혜국조항이 앞으로 가격 인하를 하지 않겠다는 공약(commitment)으로 기능하고, 실질적으로 독점 가격을 유지할 수 있게 하는 장치로 쓰일 수 있음을 보여줌

○ 판매자와 구매자가 하류시장 상품 생산에 필요한 투입물인 중간재를 거래하고 있을 때, 최혜국 조항은 하류 시장에서의 진입 장벽으로서 기능할 수 있음

- 새로운 구매자에게 할인된 가격으로 판매하여 추가적으로 얻을 수 있는 이익이 최혜국 조항 때문에 기존 구매자에게 할인된 가격이 적용되어 반환해야 하는 이익보다 작다면 새로운 구매자에게 가격을 할인해 주지 않을 것임
- 결과적으로 최혜국조항은 기존의 구매자를 이롭게 하고 새로운 구매자와 거래하는 것을 막을 수 있음
- 특히 새로운 구매자가 기존의 구매자보다 하류시장에서 경쟁력이 낮은 경우나 높은 고정 비용이 드는 산업에서 기존의 구매자가 상당한 시장 점유율을 차지하고 있어 투입물인 판매자의 상품을 대량으로 구매하고 있을 때 문제의 심각성이 있음

○ 최혜국 조항은 판매자들 사이의 담합을 용이하게 하여 경쟁을 제한할 수 있음

- 판매자가 어느 한 구매자에게 할인을 해주게 되면 최혜국 조항에 따라 다른 구매자에게도 그 가격으로 조정해서 적용해 주어야만 하기 때문에 실제 가격 수준이 시장에서 더욱 쉽게 인지될 수 있음
- 특히 경쟁관계에 있는 모든 판매자들이 유사 조항을 사용함으로써 서로의 가격 동향을 쉽게 감시할 수 있게 됨

○ 사업계획을 작성하거나 사업의 위험을 분산시키기 위해서는 경쟁 상대방의 계약 내용이 중요한 요인을 차지하므로 이를 자사의 계약 조건에 포함시키고자 하는 현실적 요구가 있을 수 있음 또한 구매자들이 차별에 대한 공개적인

계약상의 보호를 원한다는 점이 이해되므로 최혜국 조항이 당연 위법으로 추정되는 것은 아님

- 그러나 최혜국 조항이 모든 경우에 적법한 것은 아니며 사안에 따라 가격 인하의 범위를 제한하고 다른 구매자의 시장 진입에 장벽을 만들거나 담합을 촉진한다고 평가된다면 경쟁 제한에 대한 법적 책임이 있을 수 있으므로 신중한 사용이 필요

□ 콘텐츠 계약에서 최혜국 조항의 반경쟁적 성격이 문제가 된 사례

- 2002년 씨앤앰커뮤니케이션(주)의 거래상지위남용행위에 대한 건(사건번호 2002유거1646)
 - 피심인인 씨앤앰커뮤니케이션(주)는 49개 PP와 2002년 프로그램 공급계약을 체결하면서, 프로그램사용료와 관련하여 다음과 같은 최혜조건 조항을 설정
 - (1) 본 계약의 계약기간 동안, “을(PP)”은 “갑(피심인)”의 기본채널 묶음에 제공하는 프로그램의 프로그램사용료에 대하여, 최혜조건(가격조건을 포함하며, 이에 국한되지 아니함)을 유지한다.
 - (2) 갑에게 최혜조건이 적용되지 아니하였다는 사실이 발견된 경우 을은 최혜조건이 적용되지 아니하였던 기간동안 갑에게 추가로 발생한 비용(프로그램사용료를 포함하며, 이에 국한되지 아니함)을 보상해 주어야 한다.
 - 피심인은 위 최혜조건 조항을 위반한 (주)재능스스로방송(JEI), (주)KMTV에 대하여 공급단가를 변경하고, 과지급된 프로그램 사용료를 정산
 - 공정거래위원회는 피심인의 행위가 공정거래법 제23조제1항제4호 및 같은 법 시행령 제36조제1항 관련 일반불공정거래행위의 유형 및 기준 제6호 라목에서 규정하고 있는 불이익제공행위로 인정
 - 최혜국조건 조항 설정으로 거래상대방인 방송채널사용사업자의 가격협상력을 제한한 행위가 거래상 지위 남용에 해당한다고 인정하고 시정조치를 명함

- 2004년 EU 규제당국은 메이저 할리웃 영화사들이 유럽 TV 방송국에게 판매한 영화 방영권의 가격을 인위적으로 부풀렸다는 혐의에 대해 조사
 - 이들 영화사들은 유료 TV 방송사들과 체결한 영화 방영권 계약에서, 다른 영화사들과의 거래에서의 가장 좋은 조건과 동일한 조건을 자사에게도 제시할 것을 요구하는 소위 최혜국 조항을 포함시키고 있었는데, EU 경쟁당국은 바로 이 최혜국 조항을 문제 삼음
 - EU 경쟁위원회는 최혜국 조항이 가격 담합의 효과를 가져 온다고 지적하였고 이에 대해 브에나 비스타(월트디즈니社), 워너 브라더스(타임워너社), 20세기 폭스(뉴스코프社), 소니社, MGM社, 드림웍스社 등 6개 영화사들은 결국 최혜국 조항을 삭제하는데 동의

2. 콘텐츠 계약에서의 비경쟁공급

□ 끼워팔기 강요, 번들 구매 강요

- 콘텐츠 계약에서 유력 MPP들이 자사의 인기채널을 공급하는 조건으로 비인기 채널을 끼워파는 불공정사례 발생
 - 특히 IPTV 사업자는 드라마 콘텐츠의 경우 VOD를 통해서도 충분히 콘텐츠를 제공할 수 있기 때문에 지상파방송 계열 드라마 PP를 구매하려는 의사가 적음. 지상파방송 측에서는 지상파방송 계열 드라마 PP를 지상파방송 계열 스포츠 채널에 끼워팔려는 시도
 - 특정 장르(장르 A)의 인기 채널을 다른 비인기 채널(장르 B)과 끼워팔 경우 각 장르에 배정할 수 있는 채널 수가 한정적인 상황에서 장르 A의 지배력은 장르 B로 전이
- 최상의 프리미엄 콘텐츠 공급자와 방송사업자 사이의 배타적 계약, 번들로 팔기, 초래되는 시장 봉쇄 효과가 가장 큰 이슈(European Commission, 2003)
- 결합 판매는 특히 배타적인 경우 단지 거대 미디어 그룹만이 그 권리의 묶음을 획득하고 사용하게 하는 효과를 가져오며, 이는 높은 가격으로 귀결되고

핵심 콘텐츠로부터 경쟁자를 배제한다는 문제점을 가짐(European Commission, 2003)

- 축구팬들은 축구가 TV에서 덜 제공되거나 무료 티비에 생중계되지 않기 때문에 유료 티비를 구독하지 않는 경우에는 전혀 시청할 수 없게 됨으로써 잠재적으로 해를 입음
- 경쟁의 부족은 새로운 미디어와 새로운 기술에게 가용가능한 방영권의 패키지를 제한함으로써 이들의 도입을 늦출 수 있다는 점이 언급

제 6 장 방송콘텐츠 접근 규제에 합리적 정책방안

제 1 절 IPTV의 지상파방송 및 채널사용사업자 콘텐츠 접근 방안

1. IPTV의 지상파방송 채널에 대한 접근 방안

〈의무재송신 규제에서 의무제공 제도로의 전환: 모든 지상파방송 채널에 대하여 의무제공(must-offer) 규제 적용〉

□ 국내 의무재송신 규제의 불명확함

- 현재 우리나라의 의무재송신 규제의 근거 및 방식은 불명확함
 - － KBS1과 EBS에 적용되고 있는 의무재송신 규제는 도입 취지가 불분명
 - － 일반적으로 의무재송신 규제의 목적은 공익성을 추구하는 지상파방송 채널에 대해 가급적 많은 사람들이 접근할 수 있도록 보장함으로써 방송의 다양성과 공공성을 향상시킬 수 있다는 전제하에 공공서비스 채널(지상파 채널)에 적용되고 있는 것이 보편적임
 - － 재원이 수신료에 의존하는가 광고에 의존하는가에 따라 의무재송신 규제여부를 결정하는 현재의 방식은 설득력이 떨어짐
- 의무재송신 규제의 근본 목적은 공익성을 추구하는 방송채널에 대해 가급적 많은 사람들이 접근할 수 있도록 보장함으로써 다양성과 공공성을 향상시킬 수 있다는 것
 - － 지상파 방송 사업자들은 희소한 주파수를 무료로 사용하는 대가로 공익성 높은 방송 제공을 약속하였고, 따라서 이들은 다른 방송채널에 비해 비교적 공익적 성격의 프로그램을 제공하는 것으로 간주할 수 있음
 - － 만일 지상파 방송을 통해 공익적 프로그램의 제공이 적절히 이루어지고 있다면, 이러한 채널들은 가급적 많은 사람들에게 전파되는 것이 사회적으로

바람직하고 따라서 모든 매체에게 지상파방송의 전송을 의무화하는 규제는 설득적임

- 만일 어떤 지상파방송들이 공익적 프로그램 제공을 하지 않고 상업적 서비스에 초점을 맞추고 있기 때문에 의무재송신 규제의 적용대상에서 제외되어야 함을 주장한다면 이는 지상파방송사업자들에게 주어진 수탁의무를 충실히 수행하지 않는 것으로 볼 수 있으며, 이러한 지상파방송에 대한 무료주파수 분배는 근본적으로 재검토되어야 함
- 즉 의무재송신 규제가 적용되려면, 모든 지상파방송에게 동일하게 적용되어야 하는 것이 바람직할 것임

□ 의무제공 규제 검토의 필요성

- 디지털 환경에서 지상파방송의무재송신 규제의 정당성은 사라지고 있으며, 의무재송신 규제보다는 의무제공 규제로의 전환을 검토해 볼 필요가 있음
- 우리나라에서 지상파방송의 전송여부는 유료방송 전송매체의 경쟁력에 큰 영향을 미침
- 모든 지상파방송이 시청률이나 프로그램의 질적인 측면에서 경쟁력이 있어 설령 의무재송신 규제가 없다고 하더라도 이를 경쟁적으로 제공할 유인이 존재함;
- 우리나라는 지역별로 제공되는 지상파방송이 KBS1, KBS2, MBC, 지역민방(SBS와 계약), EBS, OBS 등 많아야 5~6개에 불과
- 케이블이나 위성 등 전송사업자들에게 5~6개 정도의 지상파방송 전송은 부담이 되지 않음
- 지상파방송들은 모두 경쟁력 있는 채널들이기 때문에 의무재송신 규제가 없더라도 모든 전송사업자들이 지상파방송들을 전송할 유인이 존재
- 향후 디지털 기술의 발달로 전송용량이 크게 증가되는 현실을 고려하면, 의무전송제도가 없다고 하더라도 전송사업자들은 자신들의 경쟁력을 높이기 위해 가능한 많은 채널들을 전송할 유인 존재

- 융합환경에서는 네트워크 사업자들(혹은 전송사업자들)에 대해 특정채널 제공을 의무화하는 규제보다는 콘텐츠 사업자들에 대한 콘텐츠 “의무제공” 원칙을 고려해 보는 것이 타당함
 - 지상파방송에 대한 접근이 거부된 유료매체의 생존은 불투명해질 수 있고, 지상파방송에 대한 접근이 쉽지 않다는 인식은 유료매체시장에 대한 신규 매체의 진입유인을 상쇄시킬 수 있음
 - 사회적으로 바람직하고 공공의 이익에 기여한다고 판단되는 채널들에 대해서는 전송사업자의 요구시, 반드시 자신들이 소유한 채널들을 제공해 줌으로써 사회적으로 의미 있는 채널들이 가능한 많은 사람들에게 제공되도록 하는 것이 사회 전반적으로 바람직하기 때문에, 이들에 대한 전송을 요구하는 전송사업자에게는 반드시 지상파 채널들이 제공되는 것이 타당함⁵²⁾
 - 콘텐츠 사업자들에게 모든 전송매체에 대한 자신의 콘텐츠 의무제공을 부여하는 방식(must-offer obligations)은 이미 영국, 아일랜드, 벨기에 등에서 공공서비스 채널(지상파채널)에 적용 중
- 융합환경에서는 콘텐츠 사업자들이 전송사업자들에 의존하기 보다는 전송사업자들이 콘텐츠 사업자에 의존하게 되는 구조로 변모할 것이고, 치열한 경쟁환경 하에서 전송사업자들은 매력적인 콘텐츠를 보유하고자 하는 욕구가 상대적으로 높아질 것임
 - 전송사업자들은 경쟁에서 살아남기 위해 가능한 많은 채널을 제공하고자

52) “...governments have to decide which content providers ought to be granted the right of “compulsory distribution”, I.e. the right to be included-for all of their content or for specific contents-in the universal service package(which will be offered by at least one broadcasting service provider; cf. infra). Moreover, there should be safeguards in place to ensure that these content providers not only have the right, but also the obligation to be included in the universal service package(at least for those programmes that are considered to be in the general interest and for which they benefit from a right of compulsory distribution). Simply said, a right to compulsory distribution and a “must-offer”obligation are two sides of the same coin”(Valcke, 2005, p.37)

하는 욕구가 증대되고 있는 환경을 고려해 보면, 의무송신 규제는 더 이상 실효성이 없어지고 있다고 볼 수 있음

- 의무제공 제도를 적용하는 경우, 지상파방송 사업자들에게 채널제공의 의무가 부여되는 것이기 때문에 전송사업자와 지상파방송사업자간의 협상력이 동등해 질 수 있다는 장점이 존재
 - 전송사업자들은 지상파방송사업자들이 자신들의 채널을 반드시 전송사업자에게 제공해야 할 의무가 있음을 알고 있기 때문에 지상파방송사업자들에 의한 높은 가격 요구에 대해 거부할 수 있고 이는 지상파방송사업자들의 채널제공의무 불이행으로 비취질 수 있음
 - 지상파방송사업자들은 무리한 가격요구로 인해 협상이 깨지는 것을 원하지 않을 것이고 결국 협상에서의 주도권을 전송사업자들이 어느 정도 확보할 수 있는 여지도 생길 것으로 보임

□ 지상파방송에 대한 의무 제공(must-offer) 제도 도입의 근거

- 보편적인 공공 서비스라는 측면
 - 지상파방송은 공공재를 무상으로 사용하는 대신, 공익적 프로그램 제공을 약속하였고, 이러한 공익적 성격이 강한 채널들은 가능한 많은 사람들에게 전송될 필요가 있음
 - must-offer 제도의 목적은 지상파가 모든 플랫폼을 통해 방송되게 하는 것이며 결과적으로 시청하고자 하는 최대한 많은 국민들이 볼 수 있도록 채널이 안정적으로 공급되는 것을 보장하기 위함
 - 소비자들이 지상파방송 프로그램에 익숙해져 있고 스탠더드 패키지에 포함될 것으로 기대한다는 역사적인 요인과 관례는 상당히 존중되어야 하는 측면
 - 지상파방송이 누구나 시청 가능해야 하는 보편적 서비스로 규정된다면 지상파의 자체 송출이 완벽하지 못한 상황에서 안정적인 시청을 보장하기 위해서 지상파 전반에 대해 must-carry나 must-offer와 같은 제도를 도입하는 것이 바람직함

- 현재 우리나라 상황에서 지상파방송의 경쟁력이 타 채널에 비해 압도적으로 높아 플랫폼 사업자에 의무를 부과하는 must-carry 제도보다는 지상파방송 사업자에게 모든 플랫폼에 그들의 프로그램을 제공할 의무를 부여하는 must-offer 제도가 규제의 실효성을 가짐
- 이는 플랫폼간 경쟁이나 지상파방송의 지배력 남용 등으로 인하여 특정 플랫폼에서 지상파방송 전송이 중단되는 상황을 원천적으로 방지하여 그 플랫폼에 가입하고 있는 시청자들의 시청권을 보장
- 플랫폼 경쟁에 가장 필수적인 요소
 - 우리나라에서 방송 서비스를 제공하는 플랫폼에게 지상파방송은 경쟁에 필수적인 요소이므로 신규 플랫폼의 안정적인 시장 진입으로 인한 MVPD 시장의 경쟁 활성화에 핵심적인 역할을 함
 - 현재의 지상파의 콘텐츠가 우수한 것은 그동안 독점적인 전파 사용으로 노하우를 축적하였고 안정적인 광고 기반하에서 투자가 가능하기 때문임. 따라서 자체 송출이 완벽하지 못해 유료방송 플랫폼을 통해 지상파를 시청하는 상황에서 지상파가 우수한 콘텐츠와 인지도를 바탕으로 협상에서 우위를 차지하고 독점 이윤을 획득하는 것은 공정하지 못함
 - IPTV나 Mobile TV 등 소비자의 잠재적 수요가 있었으나 충족되지 못했던 새로운 상품의 출현에 필수적 요소라면 강제실시의 대상으로 고려 가능
- 방송법 78조 및 동법 시행령 제61조의 규정
 - 방송법 78조 및 동법 시행령 제61조에 따르면 역외재송신의 경우 사업자간 약정을 체결한 후 약정서를 방송통신위원회에 제출하여 승인 받는 형식으로 되어 있어 사업자간 계약이 체결되지 않으면 실질적으로 역외재송신이 불가능함
 - 단, 케이블 사업자의 역내 지상파방송 재송신에 관해서는 절차규정이 없고 IPTV는 CATV의 재송신 규정 절차를 준용하게 되어 있어 IPTV의 지상파방송 재송신에 대해서는 승인 절차가 필요 없다는 방통위의 유권해석

- 지상파방송 재송신은 플랫폼 경쟁에 필수적이기 때문에 플랫폼들은 지상파방송 재송신 협상시 협상 결렬로 인한 타격의 우려 때문에 시한에 쫓겨 조건에 있어 불리한 계약을 체결하게 됨. 신규 플랫폼의 경우 이러한 문제는 더욱 심각
- 불필요한 거래비용을 줄여줄 수 있음
 - 플랫폼 사업자와 지상파 사업자의 협상 지연과 결렬로 인한 사회적 비용을 줄여줄 수 있음

□ 도입 방안

- 의무제공 규제는 모든 지상파방송에게 부과되어야 함
- 플랫폼 사업자가 요구할 경우, 지상파방송들은 자신의 콘텐츠를 제공해야 할 의무 부여
- 지상파방송 사업자와 플랫폼 사업자간의 이용대가는 채널 전송비용과 프로그램 사용료를 합리적으로 고려하여 협상이 가능함
- 이용 대가는 공익 목적을 위해 정책당국에 의해 적정(일반적으로 매우 낮은) 수준에서 고정되는 EU 몇몇 국가들의 사례를 참고할 필요가 있음
- 지상파방송 재송신과 관련하여 지상파방송 사업자와 플랫폼 사업자간 협상이 타결되지 않는 경우, 방송통신위원회가 적절히 개입할 수 있는 근거와 제도가 마련되어야 함

2. IPTV의 채널사용사업자 콘텐츠 접근 방안

〈방송법 전반에 사전규제로서의 프로그램 접근 제도 도입: 지배력, 필수성·복제불가능성·대체불가능성 기준으로 개개 채널을 평가하는 엄격한 기준 마련이 요구됨〉

□ 사전 규제 도입의 근거

- 새로운 플랫폼 도입을 위한 유효 경쟁 기반 형성
 - 플랫폼 사업자들이 방송 프로그램을 제대로 확보하지 못하는 경우에는 유효한 경쟁 기반이 충분히 확보되었다고 할 수 없으므로, 유효한 경쟁기반

형성을 위한 기본적 여건 마련이라는 측면에서 고려되어야 함

- 사전규제로서 완화된 기준의 PAR 도입은 뉴미디어의 진입이 불가능하지는 않도록 해야 한다는 차원에서 한시적으로 요구되나 엄격한 기준의 PAR은 한시적일 필요는 없음
- PAR은 방송 특유의 제도로서 방송법에 사전 규제로서 도입되어야 최소의 비용으로 효과를 극대화할 수 있고 규제 관할권 분쟁 소지를 없앨 수 있음
- 국내 유료방송서비스 시장에서 발생하고 있는 배타적 거래행위를 규제함에 있어서 일반 경쟁법을 적용할 경우, 배타적 거래행위가 경쟁사업자를 배제할 목적으로 이루어졌음을 명확히 입증해야 하는 문제가 발생하는데, 이는 입증하기가 상당히 어렵고 입증하기 위해서는 상당히 많은 시간이 소요
- 사후 규제는 시간과 비용이 많이 들고 불확실성으로 인한 비효율을 발생시키며 전체적인 시장성과 향상을 지연시킴

□ 전제 조건

- 다채널 비디오 프로그램 배분 시장으로 확장
 - 케이블, 위성방송, IPTV를 다채널 비디오 프로그램 배분 시장으로 확장
- 일반 규정으로 도입
 - 다채널 비디오 프로그램 배분 시장의 어느 한 플랫폼에라도 제공하는 채널은 일정 조건을 만족한다면 그 채널을 공급받고자 하는 모든 플랫폼에게 차별 없이 제공할 것을 규정

□ 접근 규제 대상 프로그램/채널 및 의무대상 사업자 선정 기준 검토

- 우리나라의 방송시장 상황 고려
 - 우리나라 유료방송 시장의 ARPU가 세계 최하위 수준인 현 상황에서 방송정책의 목표로서 우선순위에 있는 것은 유료 방송 가격의 인하가 아니라 콘텐츠 질을 끌어올리는 것
 - 가격 경쟁이 치열한 MVPD 시장의 성과, 유력한 시장 지배력을 가진 특정

- PP가 존재한다고 말하기 어려운 시장 상황, 양질의 콘텐츠가 풍부하게 생산되지 않는 MVPD 시장의 현황, 그리고 새로 진입한 IPTV 사업자가 기존 케이블이나 위성 사업자에 비하여 자본력이 풍부하다는 점 등을 고려해야 함
- 지상파의 지배력이 월등하고 PP의 브랜드 가치가 상대적으로 미약한 시장 상황은 핵심적 PP 채널들을 대체할 수 있는 채널 도입이 미국에 비해 쉬움을 의미
 - 콘텐츠 투자의 동기 고려
 - 대부분의 핵심 채널에 대해 거래가 강제된다면 기존의 핵심채널에 의지하게 되어 대체 채널을 도입하고 발전시켜 브랜드 간 경쟁을 하게 하는 기회가 오히려 적어져서 기존 핵심 채널의 브랜드 가치가 더욱 공고해지는 부작용이 있을 수 있음
 - 플랫폼이 각각의 콘텐츠를 가지고 경쟁하려고 할 때 콘텐츠 투자의 동기는 더욱 강해지므로 콘텐츠 육성을 위해서는 PP 콘텐츠 거래 강제에 엄격한 기준이 적용되는 것이 바람직함
 - 혁신적인 신규 플랫폼의 신규 콘텐츠 투자 동기 고려
 - 정책적으로 도입을 촉진하고자하는 IPTV는 배급기술, 전송용량, 쌍방향 서비스 제공 기술 등에서 기존 플랫폼에 대한 우위가 있음
 - 혁신적 기술로 기존 케이블이 제공하는데 한계가 있었던 교육 콘텐츠 등에서 차원이 다른 서비스를 제공할 수 있으며 이에 대한 투자가 집중될 것으로 예상되는 현 상황에서 미국 PAR의 5% 지분율과 같이 완화된 기준을 가지고 PAR을 도입할 경우 신규 콘텐츠에 대한 투자를 약화시킬 수 있음
 - 미국 PAR 제도 도입 및 최근 규제기간 연장의 배경과 논리의 시사점 적용
 - 관련시장을 확정하고 시장 경쟁상황을 분석하여 시장지배력을 보유한 사업자가 경쟁사업자에 비해 대체 불가능한 프로그램을 보유하고 있는지, 프로그램을 차별적으로 제공할 능력이 있는지, 독점계약의 경제적 유인이 존재하고 반경쟁행위를 할 가능성이 있는지 등 PAR 의무대상 사업자의 배타적 거래 능력과 유인을 평가

○ 수직 결합 여부의 한계

- 경제학적으로 명확한 이론을 갖추고 있는 수직 봉쇄로 인한 경쟁 제한성을 정당성의 근거로서 제시
- 플랫폼과의 수직 통합 여부(플랫폼 사업자의 프로그램 사업자에 대한 지분율)는 명확하다는 장점이 있음
- 이 기준에 따르면 위성방송에 제공을 거부한 채널들이 모두 포함됨
- 이 중 일부 인기 채널만을 대상으로 하자는 논의는 별 실익이 없음
- 그러나 우리나라에서 벌어지고 있는 독점적 프로그램 거래행위는 미국과 같이 수직적 결합사업자들의 배타적 거래행위 유인과는 근본적으로 다르며 새로운 기술을 바탕으로 한 신규 미디어의 진입을 저해하려는 의도를 가지고 SO들이 수평적으로 담합한 거래 거절 행위이기 때문에 수직 결합 기준으로는 한계가 있음
- 실제로 대규모 케이블 SO가 시청률이 높은 채널, 대체불가능한 채널을 얼마나 보유하고 있는지 등만을 고려하면 배타적 거래의 능력이 있다고 판단되기는 어려움

○ 시청률, SO 동시 송출 비율의 부적절성

- 우리나라 방송 시장에서 가장 시급한 과제의 하나인 콘텐츠 품질 향상을 위한 콘텐츠 투자의 동기를 고려한다면 무조건 시청률이 높은 채널에 대해 접근을 강제하는 것은 바람직하지 못함
- 더군다나 유료 방송 인기 채널의 시청률이 1% 정도인 것을 고려한다면 시청률 기준으로 채널 제공을 강제하는 것은 정당성을 획득하기에 부족
- 채널의 평균적인 시청률이 낮다고 하더라도 채널 중 특정 프로그램의 시청률은 매우 높을 수 있으며 시청률은 항상 변동적이므로 기준으로 모호
- 현재의 시청률 측정방식이 수도권 및 대도시 지역만을 대상으로 한다는 점과 채널티어에 따라 시청률이 큰 영향을 받는다는 점은 시청률 기준의 약점
- SO들이 자발적으로 송출하는 채널들은 지역을 막론하고 시청자들에게 질

러콘텐츠일 가능성이 높기 때문에 다채널 유료TV 시장에서 PP들의 경쟁력을 가장 잘 나타내 주는 지표는 SO들의 송출비율이므로 핵심적 PP채널 선정의 기준으로 동시송출비율(50%)을 이용하자는 주장이 있으나(이상우, 2006) 동시 송출 비율은 더욱 간접적인 기준

- 필수성, 복제 불가능성, 대체 불가능성 기준: 제한적인 적용만이 가능하나 가장 바람직
 - PAR은 기본적으로 채널에 대한 강제적인 접근을 의무화한 제도
 - 채널에 대해 필수설비원칙이 적용될 수 있다면 이에 대한 개방을 강제하는 공정거래법의 적용이 가능하기 때문에 채널이 필수설비로 인정되느냐는 상당히 중요한 이슈
 - 필수설비의 원칙을 적용하기 위해서는 해당 투입물이 복제될 수 없거나 복제하는 비용이 비경제적이라는 의미에서 이차적인 시장의 경쟁에 필수적이어야 하므로 필수성, 복제 불가능성, 대체 불가능성 등이 만족되어야 함
 - 영국에서는 Sky의 프리미엄 콘텐츠 독점으로 인한 경쟁 제한을 치유하기 위해 프리미엄 콘텐츠의 must-offer 제도 도입을 검토하고 있고 의무 대상 프로그램에 Sky에 의해 제공되는 핵심 프리미엄 스포츠 채널들과 핵심 프리미엄 영화 채널들을 포함시킬 것을 고려하고 있음
 - 현재 논의가 진행 중인 영국의 프리미엄 콘텐츠(프리미엄 스포츠, 영화) 채널에 대한 must-offer 제도 논의는 채널의 필수성, 복제 불가능성, 대체 불가능성이 전제가 됨
 - PAR 도입 이전 미국의 판례에서는 케이블 채널의 필수성에 대한 판단을 유보하고 있으며, 대체 불가능성 등에 대해서는 인정하지 않은 판례가 있음⁵³⁾
 - 케이블 채널의 필수성, 복제 불가능성, 대체 불가능성에 대한 합의가 전제되지 않은 상황에서 필수성, 복제 불가능성, 대체 불가능성은 일부 스포츠

53) Olson & Spiwak(1995)

경기와 복제불가능한 흥행 영화 등에 제한적인 적용만 가능

- 최소한의 제한적인 범위에서 PP 콘텐츠에 대한 PAR을 적용한다면 가장 바람직한 기준
- 이 기준을 적용하기 위해서는 어떠한 콘텐츠 사업자가 해당 콘텐츠 공급 시장에서 지배적 사업자이면서 그 콘텐츠의 거래 거절이 하류 시장인 플랫폼시장에서 반경쟁적 효과를 초래한다는 것이 먼저 만족되어야함
- 경쟁 제한성 기준으로 판단하기 위한 전제조건은 해당 콘텐츠가 지배력을 보유하고 있어야 한다는 점과 복제될 수 없거나 복제하는 비용이 비경제적이라는 의미에서 플랫폼 시장의 경쟁에 필수적이어야 한다는 점
- 필수성, 복제 불가능성, 대체 불가능성 기준의 적용 가능성
 - 지상파 방송의 최신 콘텐츠를 독점적으로 공급받아 구성하는 채널은 대체 채널 도입이 어려우므로 콘텐츠 접근 대상으로 지정될 수 있음(타겟 채널: MBC 드라마넷, KBS 드라마, SBS 드라마 플러스)
 - 해당하는 장르에서 지배력을 가지고 있으며(케이블 채널의 장르는 영화, 드라마, 홈쇼핑, 뉴스, 어린이, 교육, 스포츠, 연예오락, 생활, 종교로 나뉘어짐), 프리미엄 영화, 프리미엄 만화, 프리미엄 스포츠에 대해 독점 판권을 보유하고 있는 채널은 복제가 불가능하고 대체채널 도입이 어려우므로 콘텐츠 접근 대상으로 지정될 수 있음. 국내 방송용 제작 콘텐츠가 아닌 콘텐츠(해외 콘텐츠이거나 국내 영화와 같이 방송 이외의 출구를 위해 제작된 콘텐츠에 대해 독점 판권을 가지고 있는 채널)는 복제가 불가능하다는 점을 고려하여야 함(타겟 채널: OCN, CGV, MBC ESPN, Xports, 투니버스, 챔프)
- 결론적으로, 특정 콘텐츠 공급 시장에서 지배력을 보유하고 있고 필수성·복제불가능성·대체불가능성 기준을 만족하며 독점 계약의 경제적 유인이 존재하여 하류 시장인 플랫폼시장에서 반경쟁적인 효과를 초래할 가능성이 있는 채널에 대해서 접근을 강제하는 방안이 유료방송 시장의 공정한 경쟁을 촉진하면서도 유료방송 콘텐츠의 육성을 가져오는데 가장 바람직함

제 2 절 콘텐츠사업자와 IPTV사업자간 콘텐츠 거래원칙 및 가격산정방안

1. 유료채널에 대한 가격산정 시 고려사항

가. SO와 PP간 수신료 배분비율의 역사

- 케이블TV 출범 초기, SO와 PP의 수신료 배분비율은 법적으로 정해졌고 전송되는 모든 PP에 대해 균등배분이 원칙
 - － SO가 가입자로부터 징수하는 월 15,000원의 32.5%를 프로그램 사용료로 PP에게 배분
 - － PP들은 내부 합의를 통해 설정된 기준에 따라 배분하는 체계
 - － PP 간의 배분비율 기준은 거의 균등배분
- 1998년부터 시청률이 배분기준의 요소들 중 하나로 추가되었으나 균등배분과 방송시간에 의한 배분비율이 60%에 달했기 때문에 수신료 배분이 PP프로그램 투자 동기에 미치는 영향은 네거티브함
- 2001년 균등배분과 방송시간에 의한 배분비율이 35%로 줄고, 시청률, 본방시간, 마케팅 기여도, 시청자 선호도 등의 요소가 배분비율을 결정하는 요소로 추가됨

〈표 6-1〉 연도별 SO와 PP의 수신료 배분 기준

구분		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002이후
배분 기준	균등	80%	30%	30%	30%	30%	30%	20%	완전 개별 계약
	방송시간	20%	70%	70%	50%	40%	30%	15%	
	시청률				20%	30%	30%	30%	
	기타						SO 의견 (0%)	본방시간(10%) SO마케팅기여도(10%) AI지수(5%) 시청자선호도(10%)	
배분 PP수		18	25	26	24	24	24	38	

자료: 조은기(2007)

- PP들의 프로그램에 대한 투자 유인을 높이려는 움직임이 본격화
- 2002년부터 완전 개별계약제도 도입으로 변화
 - SO와 PP간 수신료 배분비율 및 PP 간 배분비율도 완전 자율화
 - 우리나라 다채널 유료방송시장이 종합유선방송사업자들에 의한 수요독점 시장으로 형성되어 왔기 때문에 완전 개별계약제도가 도입되면서 대부분의 PP들은 과거보다 현저히 줄어든 수신료를 배분받게 되는 문제가 발생
 - SO는 수신료의 20%이내에서 PP에게 수신료를 지불하는 것으로 보고됨(조은기, 2007)
- (구)방송위원회는 최근 디지털 케이블이 보급되면서 전체 수신료 중 30%를 프로그램 사용료로 배분하도록 유도하기로 결정(조은기, 2007)
 - 2006년 디지털 케이블TV 이용 약관 승인 시 케이블사업자에게 프로그램 사용료의 30% 배분비율을 지급하겠다는 개선계획과 이행각서를 제출받음
 - 그러나 30%라는 수치는 과학적 도출근거가 있는 것은 아니고 단지 과거 케이블 TV도입 시 규정하였던 32.5% 수신료 배분비율을 차용한 것(조은기, 2007)
- 최근 방송통신위원회는 SO가 가입자로부터 받은 수신료 가운데 25%를 PP에게 지급하도록 하는 조치를 발표하였고, 이에 대한 이행여부를 SO 재허가 심사에 반영하기로 발표함(나혜선, 2008b)

나. PP들 간 수신료 배분비율

- 현재 SO와 PP의 수신료 배분비율은 서로의 계약을 통해 이루어지고 있음
 - SO입장에서는 가입자 수신료 매출과 같은 실질적 경영실적 및 가입자 수와 같은 시장지배력에 근거하여 협상력을 확보하려고 함
 - PP입장에서는 시청률, 채널 선호도, 채널 고유성 등에 근거하여 협상을 유도
 - 예를 들어, 국내 주요 MSO중 하나인 A사의 프로그램 사용료 배분 기준(조은기, 2007)에 따르면, 시청점유율 50%, 채널선호도 30%, 프로그램 제작비

및 장르 특성 10%, 콘텐츠 차별화 정도(본방비율 및 자체제작 비율) 10%에 의해 PP에게 지급되는 수신료 배분비율이 결정됨

- 2007년 이후부터는 균등배분을 추가하고 기타 요소들을 일부 조정함으로써 PP 전체의 생존권을 보장해 주려는 제도적 노력이 도입됨
 - 균등배분(15%)은 기본적으로 PP에 대한 최소한의 보전 차원에서 송출되는 SO수에 비례하여 동일 금액을 배분
 - 균등배분비율이 도입되면서 시청률 및 채널선호도 30%, 프로그램 편성(자체제작률, 본방비율, HD콘텐츠 비율 30%, 상위 티어 편성비율 5%, 케이블TV산업 기여도 15%, SO마케팅 기여도 5%등이 프로그램 배분비율로 이용되고 있음

다. 해외의 배분비율 현황

- 해외의 경우, 작가나 연기자에 대한 저작권, 채널사업자가 전송사업자에게 지불하는 전송비용, 전송사업자가 채널사업자에게 지불하는 프로그램 사용료 등을 포괄적으로 고려하여 전송사업자와 채널사업자 간 비용을 산정
 - 프랑스는 전송사업자가 채널사업자에게 프로그램 사용료를 지불하고 있으나, 채널사업자가 전송사업자에게 전송비용을 지불하는 방식으로 변화하고 있음(Eurostrategies, 2003)
 - 독일은 채널사업자가 전송사업자에게 전송비용을 지불하고 전송사업자는 프로그램의 저작권 및 연기자(혹은 연주자)의 권리에 대한 비용을 지불하고 있는데, 프로그램의 저작권 및 연기자 권리에 대한 비용은 이용자들의 수신료에 부과되고 있음⁵⁴⁾
 - 벨기에는 채널사업자가 전송사업자에게 프로그램의 전송비용을 지불⁵⁵⁾
- 결국 유럽연합의 경우, 전송사업자와 채널사업자 간 명확한 거래규칙이 있는 것은 아니고 적어도 3가지 요인들에 의해 거래비용이 결정되는데 작가나 연

54) 단 지역커뮤니티 채널에 대한 전송비용은 무료이다.

55) 단 지역의 공익채널을 전송하는 경우에는 전송비용이 무료이다.

기자의 권리, 채널사업자가 케이블 사업자에게 지불하는 전송비용, 케이블사업자가 채널사업자에게 지불하는 프로그램 사용료 등이 이에 해당

- 미국의 경우에는 케이블사업자(SO)가 보유하고 있는 가입자수에 비례하여 채널사업자(PP)에게 프로그램 사용료를 지불하는 방식
 - 따라서 케이블사업자의 가입자 수가 증가하면 채널사업자와 재계약을 통해 프로그램 사용료를 협상
 - 2007년 현재 미국에서 가장 많은 프로그램 사용료를 지불받는 케이블 채널은 ESPN으로 가입자당 월 \$2.96를 지급받고 있음
 - TNT는 89 cents, 디즈니채널은 79 cents, FOX News와 USA채널은 60 cents 등을 지급받는 등, 대부분의 채널들은 50~60 cents 정도를 받고 있음(The State of the News Media, 2007)
 - 플랫폼 사업자가 채널사업자에게 지불한 총 채널사용료의 성장률이 2006년 13.1%에 달할 정도로 가파른 상승세를 보이고 있음(SNL Kagan, 2007)
 - 아래 표에 따르면 미국의 가입자당 평균 채널 수가 93년도 21개에서 2007년도 74.7개로 상승하였는데 이와 함께 채널의 가격도 완만하게 상승하였음

〈표 6-2〉 미국 가입자당 평균 채널과 채널당 평균 도매 가격(가입자당)

년도	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
채널당평균 도매 가격	\$0.15	\$0.15	\$0.15	\$0.15	\$0.16	\$0.17	\$0.17	\$0.18	\$0.17	\$0.18	\$0.19	\$0.21	\$0.22	\$0.22	\$0.23
가입자당 평균채널수	21.0	22.2	24.2	27.6	31.2	34.4	37.3	41.6	49.0	54.4	58.4	61.3	64.1	69.1	74.7

주: PBS, 네트워크 가맹국, 독립 지상파방송, C-SPAN, PPV/PAY TV NETWORKS 제외
자료: SNL Kagan(2007)

라. 전송사업자와 채널 사업자간 합리적 거래방향

□ 상업적 거래에 의한 가격산정

- 전송사업자와 채널사업자 간 채널제공 및 전송에 대한 가격은 시장상황에

따라 상업적 협상에 의해 결정되는 것이 바람직

- 방송산업과 같이 기술이 급속히 변화하는 산업의 경우, 가격산정 절차가 상당히 복잡하기 때문에 정책당국이 협상가격을 결정한다는 것은 지극히 소모적이고 상당한 시간이 소요될 수 있기 때문
 - 상업적 협상에 의해 거래가 이루어지는 경우, 계약 당사자 간의 시장력에 의해 거래가격이 결정되는 것이 자연스러운 현상
 - 상업적 협상에 의해 거래가격이 결정되지 못함으로써 거래가 이루어지지 않는 경우, 정책당국의 개입이 필요한 경우도 있음
 - 정책당국은 거래비용 산정 시 채널사업자의 수입원과 전송사업자의 수입원 등 2가지 측면을 분석해야 함
 - 채널사업자의 수입원은 전송사업자로부터의 프로그램 사용료와 광고수익
 - 광고수익의 경우, 전송사업자들에 의한 광고기반 확대효과가 높은 경우 광고수익의 일부를 전송사업자에게 배분해 주는 것이 합리적인 방안
 - 특히 우리나라의 경우에는 채널사업자들의 총 수입 중 광고수익 규모가 수신료 수입을 상회하기 때문에 이러한 요인이 중요한 고려요인이 될 수 있음
 - 전송사업자의 수입원은 가입자들로부터의 수신료와 채널사업자들로부터 받는 채널전송비용과 광고 시간 판매 수입
 - PP는 시간 당 10분의 광고 시간 중 2분을 SO에게 배분하고 SO는 2분의 광고 시간을 판매하여 수익을 얻음
- 공익 채널과 같은 의무 전송 채널에 대한 가격 산정
- 의무재송신 제도의 문제점은 의무재송신이 없다면 제공되지 않았을 경쟁력 없는 채널들이 이 제도로 인하여 혜택을 볼 수 있다는 점
 - 물론 공익적 프로그램의 제공이라는 취지에서 볼 때, 공익성 높은 프로그램을 제공하는 지상파방송채널들의 경우 의무전송 규정이 적용되지 않음으로써 전송이 거부될 가능성이 있기 때문에 이들에 대한 의무전송을 강

제화하는 규제는 설득력이 있음

- 그러나 어떠한 채널이 공익적 채널인가에 대한 판단은 쉽지 않고 공익성 기여의 정도를 판단하는 작업도 자의적일 수 있음
 - 그러나 의무전송 채널의 경우에는 전송사업자들에게 해당 채널을 의무적으로 제공해야 한다는 규정이 적용되기 때문에 상업적 거래에 의한 협상을 왜곡시킬 우려가 존재
 - 의무전송 채널의 경우에는 정책당국이 거래 당사자 간의 적절한 거래가 이루어질 수 있도록 중재할 필요가 있음
 - 정책당국이 의무전송 채널에 대한 적절한 가격을 도출할 때 고려해야 할 요인들
 - 채널사업자가 전송사업자에게 지불해야 하는 전송비용
 - 의무재송신채널의 전송으로 인한 전송사업자의 기회비용 감소에 대한 보상
 - 소비자에 의해 충당되어야 하는 비용
 - 전송사업자의 도움으로 채널의 광고기반 확대효과에 대한 보상
 - 최종소비자에 의해 직접적으로 지불될 수 없는(상업적 고려에서) must-carry 의무에 따르는 비용의 일부는 must-carry 방송사들에 의해 지불되어야 하며 케이블 사업자는 다른 방송국에 비용 부담을 시키는 것은 바람직하지 않음
 - 규제당국은 네트워크에게 주어진 용량의 사용으로 인한 비용—oriented된 가격에 대해 가이드라인을 제시할 필요가 있음
- 전송사업자—채널사업자 간 비용산정 분석의 3단계
- 1단계는 전송사업자가 채널을 전송하는데 소요되는 비용을 산정하는 단계; 네트워크 투자비, 네트워크 운영 및 유지비, 송출비용 등
 - 예를 들어, 전송 사업자들이 제공하는 주요 서비스로 크게 아날로그 채널 전송, TV 패키징, 디지털 채널 전송, 인터넷 전송, 인터넷 패키징, 전화통신 등의 6개 서비스가 있다고 가정할 경우, 6개의 서비스를 제공하는데 있어서 총공동비용(전체 운영비용), 공유비용(2~3개의 서비스 제공시 공

동으로 발생하는 비용), 특정비용(특정 서비스만을 제공하는데 발생하는 비용) 등이 발생

- 총공동비용은 네트워크 투자에 소요되는 고정비용, 네트워크 운영에 소요되는 가변비용 등이 포함될 수 있고, 공유비용은 아날로그 채널 전송, TV 서비스 패키징, 디지털 채널 전송 시 공동적으로 발생하는 비용으로 이러한 비용은 인터넷 서비스나 전화서비스 제공시에는 수반되지 않는 비용
- 어떠한 서비스 제공 시 발생하는 비용을 산정하기 위해서는 해당서비스 제공과 관련한 구체적 비용뿐만 아니라, 이를 제공하기 위해 연관되는 모든 비용을 고려해야함
- 예를 들어, 네트워크 용량을 증가시키기 위한 투자는 방송서비스 제공 이외에도 인터넷이나 전화서비스 제공에 공통적으로 이용되나 이러한 비용을 방송서비스 비용 산정 시 포함시켜야 함
- 케이블을 통해 제공되는 대부분의 서비스는 해당 서비스 제공에만 한정되는 특정 비용은 미미한 반면, 대부분 공동비용에 의해 서비스 제공이 가능
- TV 전송과 관련된 비용을 산정하기 위해서는 TV 전송과 관련된 총공동비용, 공유비용 등을 모두 고려하고, 이러한 비용을 TV 전송만을 위해 사용되는 네트워크 용량에 따라 적절히 배분
- 2단계는 전송사업자의 전송비용을 채널사업자 및 가입자와 어떻게 배분할 것인가를 판정하는 단계
 - 서비스를 이용함으로써 즐거움을 느끼는 가입자들과 전송사업자들에 의한 채널 전송으로 가입자 기반을 확대한 채널사업자들에게 어떻게 전송비용을 분담시킬 것인가에 대해 결정
- 3단계는 전송사업자가 채널사업자에게 프로그램을 사용하는 대가로 지불하는 프로그램 사용료를 산정하는 단계
 - 프로그램 사용료 산정 시, 채널의 가치(채널의 매력도, 시청률 등 전송사업자의 가입자수 증가에 긍정적 영향을 미치는 요인들) 및 채널의 가입자

- 수 규모 등을 고려하여 채널사업자 별로 차별적 프로그램 사용료가 지불됨
- 인기 있는 채널은 SO의 채널 패키지의 매력도를 높이고, SO 가입자 기반 확대에 기여하기 때문에 인기 있는 채널에 대한 시장가격은 높게 책정될 수 있고, 어떤 채널은 가입자에게 익숙해져 있어 당연히 전송될 것이라는 기대가 있기 때문에 이러한 채널에 대한 시장가격이 상승
- 비용산정의 과정이 사업자 간 상업적 거래에 의해 협상이 이루어지지 않을 경우 정책당국에 의해 가이드라인으로 제시되어야 함
- 유료채널 가격산정 역시 이러한 비용산정 과정이 이루어지기 전 사업자 간 자율적 협상과정에 의해 돈의 흐름이 결정되어야 함
- 정책당국의 개입은 결국 양 측의 효율적 거래를 왜곡시킬 수 있는 위험이 존재

2. 지상파방송 채널에 대한 가격산정 시 고려사항

가. 해외 지상파방송 채널 재송신료 현황

□ 미 국

- 1992년 제정된 케이블법에서 지상파방송 채널사업자들로 하여금 지상파방송 재송신과 재송신 동의 중 하나를 선택하도록 하였고, 이에 따라 대부분의 지상파방송사업자들은 의무재송신보다는 재송신 동의를 선택함으로써 전송사업자들의 채널사용에 대한 대가를 요구하는 방식으로 변화(이영주 · 김종하, 2008)
- 케이블법의 제정 초기에 지상파방송 사업자들은 재송신 동의를 선택하는 경우에도 채널사용에 대한 직접적 사용료를 요구하기 보다는 자기가 보유한 케이블 채널의 전송을 요구하며 자사계열 채널의 전국적 커버리지 확대에 초점을 맞춤
- 그러나 최근 지상파방송사업자들은 자사계열 인기채널들의 송출중단 가능성을 무기로 전송사업자들에게 지상파방송 채널 사용에 대한 요금 인상을 요구

〈표 6-3〉 2007년 대비 2008년도 재전송료 증가액

network affiliates	2008 2Q의 경우(3개월분)	2007년 2Q대비 증가율
Sinclair	\$18.7million	27%
Belo	\$7.6million	36%
Hearst-Argyle	\$6.8million	26%
LINTV	\$6.7million	97%

*Sinclair의 연간 재전송료는 2007년 \$59Million(2006년 대비 132%증가)⁵⁶⁾

- 지상파방송 재송신 관련한 제도와 수신료 현황(이영주·김종하, 2008)⁵⁷⁾
 - 2008년, WOOD-TV(NBC), WOTV(ABC), WXSP 등 13개 지상파방송국을 소유하고 있는 LNTV는 계약 종료 후 한달 간 blackout을 감행하여, Time Warner Cable과 아날로그와 디지털 방송 전송 계약을 체결
 - LNTV 전체 수입(재송신료, 인터넷 수입, 광고수입 등)에서 재송신료가 차지하는 비율은 1.7~3.5%정도였으나 이번 계약을 통해 그 비중은 더욱 커질 것으로 예상
 - 지상파방송 채널이 케이블TV로부터 받는 프로그램 사용료는 가입자당 \$1.90~\$3.06정도
 - 2004년 ABC 소유 방송사가 미국 위성방송사업자들인 DirecTV와 Echo Star로부터 받은 재송신 수신료는 가입자당 \$0.97~\$1.23
 - 중소 케이블 사업자 이익 단체인 ACA(American Cable Association)는 이러한 가파른 재송신료 상승을 언급하며 재송신 동의 제도의 문제점 지적
- 영국, 프랑스
 - 영국의 경우에는 지상파방송 채널들에 대한 의무재송신 규제가 적용되고 있

56) Ced Magazine.com-september 18, 2008 ACA: Broadcasters Ranking in Money on retransmission deals, 이영주·김종하, 2008에서 재인용

57) 이하 영국, 프랑스 사례도 이영주·김종하(2008) 참조

- 고 케이블사업자들은 의무재송신채널들에 대해서는 수신료를 지급하지 않음
- 위성방송사업자들에게는 의무재송신 규정이 적용되지 않고 있기 때문에 지상파방송사업자들과 계약에 의해 지상파방송 채널을 전송
- 독점 위성방송사업자인 BSkyB는 사업자간 계약에 의해 지상파방송 관련 14개 채널을 제공하고 있으며 가입자는 무료로 시청 가능
- 2002년 BBC와 Crown Castle, BSkyB의 합작 투자로 무료 디지털 방송인 Freeview가 제공
- 아날로그 지상파방송에 대해서는 전송료가 없지만 지상파방송 추가 채널에 대해서는 전송료 계약에 따라 Encryption fee 부과
- 프랑스의 경우 케이블TV에 대해서는 모든 지상파방송 채널을 재송신해야 하는 의무가 적용되는 반면, 위성방송에 대해서는 지상파공영방송과 유럽문화채널인 ARTE에 대해서만 의무재송신 규제가 적용됨
- 2002년 도입된 “DTT(Digital Terrestrial Television) 의무 재송신” 규정이 케이블 사업자에게만 적용되면서 케이블사업자는 재송신하는 지상파방송 및 디지털지상파방송채널들에 대해 수신료를 지급하고 있지 않음

□ 저작권료

- 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등에서는 의무재송신 채널의 경우에는 저작권료를 지불하지 않음
- 벨기에, 독일, 아일랜드, 호주 등에서는 국영방송채널이 의무전송되는 경우에는 저작권료를 지불할 필요가 없음
- 국영의무송신 채널이 케이블을 통해 재송신될 때, 해당 국영의무송신 채널은 케이블사업자에게 제공되는 것이 아니라 시청자들에게 제공되는 것으로 해석하기 때문
- 전송사업자들은 의무재송신 채널을 시청자들에게 제공해 주기 위한 기술적 도구로 이용되었다는 해석⁵⁸⁾

□ 의무재송신 제도 하에서의 프로그램 사용료

- 의무재송신 제도가 적용될 경우, 대부분의 국가들에서 프로그램 사용료는 고려하고 있지 않음

나. 지상파방송 채널에 대한 가격산정 방향

□ 부당 이득 금지의 원칙과 공정성의 원칙

- 저작권을 포함한 지적재산권법에 있어서 부당이득금지의 원칙(prevention of unjust enrichment)은 근본정신의 하나(남형두, 2005)
 - － 저작물 창작에 전혀 기여한 바가 없는 자의 무단 사용을 금지시키는 이론으로서 기능. 이를 횡재(Windfall)로 표현함으로써 저작권자 보호를 위한 명분으로 삼음
 - － 한편 창작자 입장에서도 횡재가 있을 수 있는데, 늘어난 전체 수입을 저작권자들이 다 가져가겠다는 것은 횡재일 수 있음 특히 기술 발전의 혜택을 저작권자들이 다 가로채려한다는 비판이 있을 수 있고 이로 인해 저작권자들이 기술발전을 저해한다는 주장도 있음
- 적절한 배분을 판단하는 기준으로서 “공정성(fairness)”⁵⁹⁾
 - － 사회의 구성원은 자신이 유발한 비용은 자신이 지불하며, 자신이 공헌한 것만큼을 보수로 받는다는 의미

□ 지상파 본연의 특성과 배타적 재산권으로서의 저작권의 충돌

- 지상파는 공중에 전파로서 뿌려진 무료 공공재이기 때문에 재송신으로 인한 대가를 지불할 필요가 없다는 주장은 실질적으로 플랫폼 사업자가 지상파 재송신을 통해 수익을 올리게 되는 현실을 고려할 때 설득력이 약함
- 더욱이 유료방송 플랫폼과 채널들의 발달로 인하여 지상파의 독점적 지위가 유지되지 못하는 상황에서 지상파의 지위를 약화시키는 원인이 되고 있

58) Austrian copyright law(Article 17)

59) 이상규(2008)

는 유료방송 플랫폼의 활성화를 위하여 무료로 콘텐츠를 제공하라는 것은
공평하지 못함

- 한편 기술 발전으로 인하여 전체 시장 규모가 증가하고 수익원이 다각화
되어 발생하는 추가적인 수익을 지상파 사업자들이 적절한 몫 이상으로 가
져가려고 하는 것은 정당화될 수 없음
- 지상파 재송신 가격 산정에서 고려되어야 하는 중요한 측면은 지상파에게
부여된 본연의 수탁의무임

2) 해외 사례로부터의 시사점과 우리나라 지상파 방송의 특수성

□ 해외 사례로부터의 시사점

- 지상파방송의 coverage가 낮거나 대부분의 시청자들이 케이블이나 위성 방
송 등의 플랫폼을 통하여 지상파방송을 시청하는 경우 지상파방송은 점차
PP와 마찬가지로 플랫폼 사업자로부터 프로그램 사용료를 지불받고 있음
(미국)
 - － 미국에서 재송신 동의를 선택하여 대가를 지급받는 지상파 방송사는 메
이저 네트워크의 지역 회원사가 대부분
 - － 미국의 지상파방송 중 광고 수입을 재원으로 하는 상업방송은 4대 전국
네트워크(ABC, CBS, NBC, Fox)와 1995년 1월부터 서비스를 시작한 WB,
UPN 2개 네트워크가 있음
 - － 각 네트워크는 대도시에 직영국을 운영하며, 전국의 지역 TV방송국과 가
맹 협정을 맺어 네트워크가 제작·배급한 프로그램을 전국의 시청자들에
게 제공하는 형태이기 때문에 프로그램 공급자로서의 특성을 지니고 발
달해온 측면이 있음
- 지상파방송의 자체 coverage가 충분하여(freeview 포함) 유료방송 플랫폼에
가입하는 시청자는 유료방송을 보기 위한 것이라는 점이 비교적 명백한 경
우에는 유료방송 플랫폼이 재송신을 하더라도 프로그램 사용료를 따로 받
지 않고 있음(영국)

- 일본은 음영지역인 경우 케이블 TV에 재송신 의무를 부여하며 음영지역이 아닌 경우는 지상파방송사업자로부터 재송신 동의를 얻어야 하며 저작권에 대한 의무 이행도 필요
- 일본의 경우는 지상파방송이 자신의 커버리지 확보를 위해 자체 위성 서비스 등을 마련하였고 다채널 위성방송인 스카이퍼펙TV는 지상파 재송신을 하지 않고 있음

□ 우리나라 지상파방송의 특수한 상황

- 높은 유료방송 가입률 & 높은 지상파의 점유율
 - － 지상파방송의 커버리지가 충분히 높다면 유료방송 플랫폼에 가입하게 되는 이유는 유료방송 PP 채널을 시청하기 위해서이기 때문에 유료방송 사업자가 지상파방송사에 프로그램 사용료를 지불할 정당성은 약함
 - － 우리나라의 경우 유료 방송에 가입한 이유가 지상파방송을 시청하기 위해서라는 사람의 비율이 너무 높기 때문에 유료방송 사업자가 지상파방송사에게 프로그램 사용료를 지불할 정당성이 발생
 - － 한편 지상파방송을 시청하기 위해 유료방송에 가입했다는 것은 지상파방송의 커버리지가 낮거나 유료방송 비용이 지나치게 낮았던 요인에 기인
 - － 지상파방송의 커버리지가 낮다는 것은 지상파방송이 본연의 임무를 소홀히 했음을 의미하며, 지상파방송의 점유율이 높은 이유는 지상파방송이 지상파방송으로서의 독점적 지위를 가지고 오랜 기간 노하우를 축적해왔기 때문
- 이러한 우리나라 현실에서 지상파방송이 유료방송의 매력도를 증가시키는 기여분이라든지 유료방송 가입의 기여분에 기초하여 지상파 재송신에 대한 보상이 이루어지는 것은 정당하지 않음
 - － 극단적으로 지상파의 coverage가 낮으면 낮을수록 지상파방송을 보기 위해서 유료방송에 가입하는 비율은 더욱 높아지는데 만약 유료방송 가입에 대한 지상파방송의 기여에 따라 보상이 결정된다면 같은 조건에서 커

버리지에 투자하지 않는 지상파방송일수록 더욱 큰 보상을 받아야함. 이는 한정된 전파 자원을 독점적으로 사용하여 국민들에게 방송 서비스를 제공해야 하는 지상파방송 본연의 임무를 고려할 때 명백한 모순임

○ 상황의 변화

- 여전히 지상파방송의 시청 점유율이 매우 높게 유지되는 상황에서 디지털 케이블, IPTV 등의 ARPU가 기존의 아날로그 케이블에 비해 두배 이상으로 높아지면서 지상파방송 재송신에 대한 적절한 몫 배분의 목소리가 더욱 커지고 있음
- 방송사들의 디지털 전환을 장려하고 재원을 마련해주는 측면에서 HD 지상파방송이나 지상파방송의 디지털 신호 재송신과 관련하여 플랫폼 사업자에게 대가를 받는 것에 대해서 암묵적으로 합의가 이루어진 측면도 있음

3) 가격 산정 방안

□ 법정허락(compulsory licensing)제도에 따른 보상

○ 법정허락제도

- 저작권법은 저작권자의 허락을 받지 못한 경우에도 저작물의 이용이 공중의 입장에서 필요불가결한 경우에 적절한 대가를 지급하거나 공탁하고 이를 이용할 수 있도록 하는 제도(법정허락)를 마련
- 저작권자를 알 수 없거나, 이미 상당기간 저작권이 배타적으로 보호되었던 경우, 또는 저작권자와 협의가 성립하지 않아 방송의 허락을 받을 수 없는 경우 등에는 소정의 보상금을 지급 또는 공탁하고 저작권을 이용할 수 있음
- 미국은 compulsory licensing 제도를 통해(1976 Copyright act) 케이블 사업자가 저작권 승인 없이도 지상파방송을 재전송할 수 있도록 예외구정을 두어, 저작권을 둘러싼 마찰의 소지를 없앴(현재는 의무 재전송을 선택하지 않은 경우, 지상파방송 사업자와의 자율 협상에 따른 지상파 재전송 동의 제도)
- 실제로 미국의 1976년 저작권법은(재전송된 지상파를 보기 위해 케이블

- 시스템에 가입한 가입자로부터 받은 총 수입을 포함하는 복잡한 공식에 기초하여) 저작권 소유자에게 보상하도록 요구되었으나 실제로 이 입법은 지역 지상파 신호나 권역밖 프로그램의 재전송이 저작권 소유자에게 해를 입히지 않았다는 근거에 의해 어떠한 지불도 요구하지 않음
- 플랫폼 사업자의 동시 재송신과 관련하여 법정허락이 가능하도록 하는 방법은 실익이 없거나 효과적인 방법이 아님(남형두, 2007)

□ 수탁의무를 강조한 가격 산정 방안

- 수탁의무를 전제로 하고 점유율 저하로 인한 손실을 보전해주는 방식
 - 지상파 자체 송출이 완벽하다면 지상파만 보고 유료방송에 가입하지 않았을 가구도 지상파가 자체송출투자를 하지 않고 재전송을 한다면 양질의 지상파를 보기 위해서는 유료방송에 가입하게 되고 일단 가입하고 나면 채널을 이리저리 돌리게 되므로 유료방송채널의 시청률이 높아지게 되고 지상파의 점유율이 떨어지게 됨
- 지상파방송의 지배력이 클수록, 지상파방송사가 자체송출 하지 않고 유료방송 플랫폼을 통하여 재송신함으로써 잃게 되는 점유율이 클수록 더 많은 보상을 받아야 하며 자체송출투자비용이 많이 든다면 이를 차감하여 더 적게 보상 받아야 함
- 지상파방송의 커버리지가 충분하여 사람들이 유료방송에 가입하지 않고도 지상파방송을 볼 수 있다고 가정하면
 - 전체 가구를 1이라고 했을 때 전체 가구의 일부인 α ($0 < \alpha < 1$)의 가구는 유료방송에 가입하지 않아 지상파방송만을 시청할 것이고 그 사람들에게 대한 지상파방송의 시청 점유율은 1이 될 것임. 한편, 나머지 가구인 $(1 - \alpha)$ 의 가구는 유료 방송에 가입할 것이며 그 사람들에게 대한 지상파방송의 시청 점유율은 β ($0 < \beta < 1$)이고 유료 방송에 대한 시청 점유율은 $(1 - \beta)$ 일 것임
 - 광고 수입이 시청 점유율에 비례한다고 가정하고 전체 지상파방송과 유

료방송 광고 수익을 ad 로, (실제로는 유료방송채널과 지상파방송의 시청률당 광고 매출액이 달라 이와 같이 단순화할 수는 없음), 유료방송 가격을 p 로 놓으면 지상파방송사의 수입은

$$\{\alpha + (1 - \alpha)\beta\} \times ad - \text{제작비용} - \text{지상파방송출투자비용}$$

- 유료방송 수입은 $(1 - \alpha)(1 - \beta) \times ad + p(1 - \alpha) - \text{유료방송총비용}$
- 지상파방송이 자체송출에 더 이상 투자하지 않고 모든 사람들이 유료방송 플랫폼을 통해 지상파방송을 시청하게 되면, 원래 유료방송에 가입했던 사람들이야 시청 점유율이 β 에서 변화하지 않지만 지상파방송만 보던 사람들이 불가피하게 유료방송에 가입하게 되면 유료방송도 일부 시청하게 되어 시청 점유율이 1에서 γ 로 감소. 사람들의 전체 시청 시간은 일정하다고 가정하고 새로운 유료방송 가격을 p' 라고 하면
- 지상파방송사의 수입은 $\{\alpha\gamma + (1 - \alpha)\beta\} \times ad - \text{제작비용}$
- 여기서 사람들이 방송은 반드시 소비해야 하는 서비스로서 지상파방송을 무료 전파를 통해 볼 수 없으면 항상 유료방송에 가입한다고 가정하면
- 유료방송 수입은

$$\{\alpha(1 - \gamma) + (1 - \alpha)(1 - \beta)\} \times ad + p' - \text{유료방송총비용}$$

- 지상파방송이 유료방송을 통해 전송될 때의 지상파방송사와 유료방송사 수입의 합계가 지상파방송의 커버리지가 충분한 때의 지상파방송사와 유료방송사 수입의 합계보다 더 크다면 지상파방송이 유료방송을 통해 전송되는 것이 더 효율적이므로 적절한 대가를 주고 받아 상호 win-win 하는 것이 바람직
- 지상파방송이 유료방송을 통해 전송될 때가 더 효율적일 조건은

$$\{\alpha\gamma + (1 - \alpha)\beta\} \times ad - \text{제작비용}$$

$$+ \{\alpha(1 - \gamma) + (1 - \alpha)(1 - \beta)\} \times ad + p' - \text{유료방송총비용}$$

$$\begin{aligned} &> \{\alpha + (1 - \alpha)\beta\} \times ad - \text{제작비용} - \text{지상파송출투자비용} \\ &+ (1 - \alpha)(1 - \beta) \times ad + p(1 - \alpha) - \text{유료방송총비용} \end{aligned}$$

즉, $p' \times 1 > \{p(1 - \alpha) - \text{지상파송출투자비용}\}$ 이면 지상파방송이 커버리지 확대를 위해 투자하지 않는 것이 효율적임

○ 이 경우 플랫폼 사업자는 지상파방송사에게

$$\begin{aligned} &[\{\alpha + (1 - \alpha)\beta\} \times ad - \text{제작비용} - \text{지상파송출투자비용}] \\ &- [\{\alpha\gamma + (1 - \alpha)\beta\} \times ad - \text{제작비용}] \\ &= \alpha(1 - \gamma) \times ad - \text{지상파송출투자비용} \end{aligned}$$

만큼 주는 것이 지상파방송사의 인센티브에 부합하는(즉, 지상파방송이 자체 송출 투자를 하지 않게 하는) 최저치이면서 지상파방송 본연의 임무를 고려할 때 적당

－ 예시를 들어보면, 만약 지상파방송의 자체 송출의 품질이 충분하다면 유료방송에 가입하지 않겠다는 사람들의 비율이 60%⁶⁰⁾이고 그 사람들이 막상 유료방송에 가입했을 경우 지상파방송을 75% 유료방송채널을 25% 보게되며 광고 시장이 3조(2007년 지상파방송의 광고수익 2조 1121⁶¹⁾억과 유료방송 전체 광고수익 9561억의 합계) 자체송출 비용이 260억(SkyLife가 지역 지상파 SD급 42개 채널과 HD급 30개 채널을 전송하는데 소요되는 연간 전송비용)이라면 플랫폼 사업자가 지상파 3사의 3개 채널 재송신에 4240억을 지불해야 된다는 계산일 수 있음

$$(\alpha (= 0.6) \times (1 - r (= 0.75))) \times 3\text{조} - 260\text{억} = 4240\text{억}$$

이를 유료방송 가입 가구 수인 1500만으로 나누고 12개월로 나눈 후 3개

60) 오용수 방송위 유선방송부장은 “케이블TV는 10년간 양적 팽창은 이뤄지만 아직도 가입자의 60%가 ‘지상파를 보기 위해 가입한다’고 응답할 정도로 프로그램 만족도는 낮다”고 지적했다(세계일보 2005년 03월 03일).

61) 2008 방송산업 실태조사 보고서

채널로 나누어주면 가입자당 785원 정도를 매월 지불하는 것이 됨

※ 실제로 유료방송 채널 시청률 대비 광고 수익이 현저히 낮으므로 위의 논의를 그대로 적용할 수는 없으며 지상파만 시청했을 가구가 지상파방송 재송신으로 유료방송 채널까지 보게 되는 경우 시청시간이 창출되어 지상파방송의 시청률이 크게 감소하지 않는다고 가정하면 보상액은 크게 줄어들 수 있음

- 여기서 지상파방송사가 플랫폼 사업자로부터 받는 재송신 대가가 크기 위해서는 α 가 크거나 γ 가 작아야 하는데 여기서 α 는 지상파방송의 커버리지가 완벽하다면 유료방송은 보지 않고 지상파방송만 보겠다는 가구의 비율인데 이는 지상파방송의 지배력을 나타냄
- 한편 γ 는 지상파방송의 커버리지가 완벽하다면 유료방송은 보지 않고 지상파방송만 봤을 가구가 유료방송에 가입하게 되면서 유료방송채널도 보게됨으로 인한 원래의 시청 점유율(1)에서 하락된 지상파방송의 시청 점유율인데 이것이 작다는 것은 그만큼 지상파방송의 시청 점유율이 낮아짐을 의미하므로 많은 보상을 받아야함
- 사람들의 전체 시청 시간은 일정하다고 가정하지 않고 시청시간이 창출되어 지상파방송의 재송신으로 인한 시청률이 크게 감소하지 않는다고 가정하면 보상액은 크게 줄어들 수 있음. 특히 유료방송채널의 시청률이 지상파의 비인기 시간대인 낮시간이나 심야 시간에 높다면 이 현상은 더욱 두드러질 것임
- 결론적으로 지상파방송의 지배력이 클수록, 지상파방송사가 자체송출하지 않고 유료방송 플랫폼을 통하여 재송신함으로써 읽게 되는 점유율이 클수록 더 많은 보상을 받아야 하며 자체송출투자비용이 많이 든다면 이를 차감하여 더 적게 보상 받아야 함
- 해외 사례에서도 유료방송 채널의 경쟁력이 강한 미국의 경우 재송신으로 인해 사람들이 유료방송 채널도 많이 보게 되므로 지상파방송이 재송

신으로 인해 잃게 되는 점유율이 크므로 다른 나라들에 비해 더 많은 보상을 받는 점이 어느 정도 설명될 수 있음

- 즉, 전파를 수탁받은 지상파방송 본연의 임무는 국민이 무료로 방송을 시청할 수 있게 하는 것인데 커버리지 확대에 투자하지 않고 유료방송 플랫폼 전송에 의존하는 경우에 유료방송 플랫폼으로부터 받아야 하는 대가는 만약 자체 커버리지가 완벽했으면 유료방송을 보지 않았을 가구가 유료방송에 가입하게 됨으로써 유료방송을 시청하게 되어 시청 점유율이 낮아지면서 발생하는 수익 손실을 보전받는 데서 출발해야 함 그러나 자체 송출 투자비용을 절약하게 되는 이점까지 고려해야 하므로 보전받는 액수는 이보다 작아야 함
- 기존 아날로그 재송신이 대가 없이 이루어진 것은 이러한 측면이 반영된 것으로 볼 수 있음
- 전체 수입 증가 = $p' \times 1 - \{p(1 - \alpha) - \text{지상파송출투자비용}\}$
 - － 한편 위에서 산정된 대가보다 지상파방송이 유료방송을 통해 전송될 때의 방송 시장의 전체 수입의 증가분이 훨씬 크다면 지상파방송사는 지배력을 이용하여 이 전체를 얻으려 할 것임
 - － 여기서 p' 는 재송신 되는 지상파방송을 포함한 유료방송의 가격인데 이 것이 낮다면 방송 시장 전체 수입은 줄어들게 되는 반면 시청자들이 이익을 보게 됨
 - － 여기서 지상파방송이 포함된 기본(basic) 티어 가격 규제의 필요성을 찾을 수 있음
- 지상파방송의 시청점유율 저하로 인한 손실보전방식을 실제로 이용하기 위해서는 지상파콘텐츠의 질적 저하로 인한 점유율 하락과 구별하는 것이 핵심이고 이를 위해서는 설문조사 방법 등이 정교하게 설계되어야 함
- 지상파방송만으로 구성된(혹은 여기에 몇몇 공익 채널만이 첨가된) 기본(Basic) 티어가 제공된다면 지상파방송이 재송신으로 인해 점유율이 낮아

지는 경우는 발생하지 않으므로 지상파방송의 수탁의무만을 강조할 경우 지상파방송사는 대가를 받지 않는 것이 타당할 수 있고 극단적으로 기본 티어가 무료로 제공될 경우 지상파방송사가 플랫폼 사업자에게 전송 비용을 지불하는 것이 맞음. 기본 티어가 무료로 제공되지 않고 그로인해 플랫폼 사업자가 추가 수익을 얻는 경우에는 지상파방송의 자체 송출 능력, 플랫폼의 지배력 등에 의해 결정되는 협상력에 의해 결과가 달라질 수 있음

- 지상파방송 본연의 임무를 고려할 때 지상파방송은 자신이 송출에 투자하여 커버리지를 확대하는 경우의 수입과 자체 송출에 투자하지 않고 유료방송 플랫폼에 의존하여 재송신하는 경우의 수입이 같아야 한다는 전제가 타당할 수 있으나 지상파방송 재송신으로 인한 전체 수입의 증가분의 나머지 모두를 유료방송이 가져가는 것 또한 공정한 것은 아님

□ 상업 협상에 의한 재송신 대가

- 상업 협상을 따르게 되면 플랫폼 사업자가 지불하고자 하는 최대 지불용의 가격은 지상파 방송사의 채널을 실시간 재전송함으로써 가입자가 확대되어 증가하는 수신료 수입에서 지상파 전송을 위해 추가적으로 발생하는 비용을 차감한 금액일 것이고 최소 지불용의 가격은 지상파가 입게 되는 순손실에 해당하는 금액일 것임(최소한 순손실은 보전해주어야 거래에 응할 것이므로)
- 지상파방송 재전송으로 지상파방송의 커버리지가 확대된다면 오히려 플랫폼 사업자의 최소지불용의 가격은 음이 되어 플랫폼 사업자가 오히려 대가를 받을 수도 있다고 생각할 것임. 반면, 지상파방송이 재전송됨으로써 유료방송채널에 시청률을 빼앗기게 된다면 그 손실만큼을 보전해 주는 금액은 최소한 지불할 용의가 있을 것임
- 상업 협상을 따르면 협상력이 큰쪽이 재송신으로 인한 방송 시장 수익의 순증가분 모두를 가져갈 수 있음. 현재 지상파방송의 지배력이 크고 신생 플랫폼 사업자의 협상력이 약하나 지상파방송사는 지상파방송대로 공익에

의 의무 등을 저버리고 이익만을 추구한다는 비난을 염려하지 않을 수 없는 상황

○ 이번 IPTV와 지상파방송의 재송신 대가 관련 협상

- 이번 IPTV와 지상파방송의 재송신 대가 관련 협상은 기본적으로 지상파 방송의 IPTV 가입자 모집에 대한 기여를 반영한 것으로 알려지고 있으므로 본 보고서가 제시하고 있는 지상파방송의 수탁 의무를 강조한 대가 산정 방법과는 차이가 있음
- 가입자당 재송신료는 채널 사용자 집단 전체에게 돌아가야 할 비중(방통위 권고치 30%)에서 차지하는 비율이 과도하게 높지 않도록 고려한 것으로 보이나 그 외 추가로 콘텐츠 육성기금, 드라마 펀드 등의 형태로 편법적인 대가를 받기로 함
- 이러한 대가 산정 방식은 미국의 재송신 동의 제도에 의한 대가 지불과 유사하며 장기적으로는 미국이 현재 겪고 있듯이, 엄청나게 증가하는 재송신료로 인해 시청자들에게 부담이 전가되는 결과를 가져올 수 있음
- 미국의 경우 주요 네트워크 지상파방송이 PP 채널화 되어있고 지상파방송 이외의 다른 PP 채널들의 경쟁력이 충분한 상황이므로 플랫폼과 지상파 협상력의 균형이 어느정도 유지되고 있는 반면 우리나라 지상파방송은 독점적인 지배력이 유지되고 있어 지상파방송사의 협상력이 월등한 상황이므로 미국식 재송신 동의 제도의 부작용이 우려됨

4) 지상파 방송 재송신 협상에서의 규제 기관의 역할

- 협상 실패나 경쟁법 위반에 따른 분쟁 해결
- 최종 소비자에 부과되는 가격이 과도하게 높지 않도록 책임짐
 - 특히 지상파방송이 포함된 기본 티어 가격을 규제할 필요가 있음
- 독점적 지위 남용 방지를 위한 의무 제공 제도 도입
 - 위에서 언급하였듯이 보편적 시청이 가능하도록 할 의무가 있는 지상파방송의 수탁 의무를 고려한다면, 지상파방송이 플랫폼간의 경쟁을 이용하여

- 독점력을 무기로 독점 가격을 설정하거나 배타적 거래를 하는 것을 막는 것이 정당하고 이는 의무제공제도 도입을 통해서 어느 정도 개선이 가능함
- 의무제공 제도를 적용하는 경우에도 거래 당사자 간의 상업적 협상에 의해 가격을 도출하는 것이 가장 바람직하나 규제기관이 적절한 가이드라인을 마련할 필요가 있음
 - 지상파방송사업자에게 채널제공의 의무가 부여되어 있기 때문에 일정 기간까지 채널제공이 이루어지지 않을 경우, 지상파방송사에 대한 법적 제재가 가해질 수 있기 때문에 지상파방송사업자들은 협상이 이루어질 수 없을 정도의 높은 가격을 제시할 수 없게 됨
 - 문제는 의무제공이라는 강제성으로 인해 전송사업자들에게 현저히 유리하게 협상이 왜곡될 우려 존재
 - 일정 기간 내에 거래 당사자 간 협상이 이루어지지 않는 경우에는 앞의 유료채널에서와 마찬가지로 정책당국이 가격산정에 개입할 필요성이 있음

제 7 장 결 론

- 모든 지상파방송에 대하여 의무제공(must-offer) 제도를 도입하는 것이 필요
 - 플랫폼 사업자가 요구할 경우, 지상파방송들은 자신의 콘텐츠를 제공해야 할 의무 부여
 - 지상파 방송에 대한 must-offer 제도 도입의 근거는 보편적인 공공 서비스라는 측면과 플랫폼 경쟁에 가장 필수적인 요소라는 점, 불필요한 거래비용을 줄여 줄 수 있다는 측면 등이 있음
 - 지상파방송 재송신과 관련하여 지상파방송 사업자와 플랫폼 사업자간 협상이 타결되지 않는 경우, 방송통신위원회가 적절히 개입할 수 있는 근거와 제도가 마련되어야 함
- 상업적인 목적을 가지고 있는 유료방송 콘텐츠에 대한 거래 의무를 부과하기 위해서는 필수설비원칙을 적극적으로 검토할 필요가 있음
 - 플랫폼이 각각의 콘텐츠를 가지고 경쟁하려고 할 때 콘텐츠 투자의 동기는 더욱 강해지므로 콘텐츠 육성을 위해서는 PP 콘텐츠 거래 강제에 엄격한 기준이 적용되는 것이 바람직함
 - 특정 콘텐츠 공급 시장에서 지배력을 보유하고 있고 필수성 · 복제불가능성 · 대체불가능성 기준을 만족하며 독점 계약의 경제적 유인이 존재하여 하류 시장인 플랫폼시장에서 반경쟁적인 효과를 초래할 가능성이 있는 채널에 대해서 접근을 강제하는 방안이 유료방송 시장의 공정한 경쟁을 촉진하면서도 유료방송 콘텐츠의 육성을 가져오는데 가장 바람직함
 - 영국에서는 독점 위성 방송 사업자인 Sky가 프리미엄 콘텐츠를 독점적으로 공급하여 경쟁을 제한하는 상황을 치유하기 위하여 프리미엄 콘텐츠의 must-offer 제도 도입을 검토하고 있고 의무 대상 프로그램에 Sky에 의해 제공되는 핵심

프리미엄 스포츠 채널들과 핵심 프리미엄 영화 채널들을 포함할 것을 고려하고 있음

- 현재 논의가 진행 중인 영국의 프리미엄 콘텐츠(프리미엄 스포츠, 영화) 채널에 대한 Must-Offer 제도 논의는 채널의 필수성, 복제 불가능성, 대체 불가능성이 전제가 됨
- 전송사업자와 유료방송 채널사업자 간 채널제공 및 전송에 대한 가격은 시장상황에 따라 상업적 협상에 의해 결정되는 것이 바람직
- 유료방송 플랫폼과 채널들의 발달로 인하여 지상파방송의 독점적 지위가 유지되지 못하는 상황에서 지상파방송의 지위를 약화시키는 원인이 되고 있는 유료방송 플랫폼의 활성화를 위하여 무료로 콘텐츠를 제공하라는 것은 공평하지 못하나, 지상파 본연의 임무를 고려한다면 지상파방송은 자신이 송출에 투자하여 커버리지를 확대하는 경우의 수입과 유료방송 플랫폼에 재송신하도록 하는 경우의 수입이 같아지도록 하는 수준으로만 보상받는 것이 타당한 측면이 있음
- 지상파방송의 지배력이 클수록 유료방송 플랫폼을 통하여 재송신함으로써 잃게 되는 점유율이 클수록 더 많은 보상을 받아야 하며 자체송출투자비용이 많이 든다면 이를 차감하여 더 적게 보상 받아야 함
- 상업 협상을 따르면 지배력이 큰쪽이 재송신으로 인한 방송 시장 수익의 순증가분 거의 모두를 가져갈 수 있음
 - 현재 지상파방송의 지배력은 크고 신생 플랫폼 사업자의 협상력은 약하나 지상파방송사는 지상파방송대로 공익에의 의무 등을 저버리고 이익만을 추구한다는 비난을 염려하지 않을 수 없는 상황
 - 플랫폼 기술 발전에 돌아가야 할 몫을 콘텐츠 사업자가 다 가로채는 것은 방송시장의 건전한 발전을 저해
- 이번 IPTV와 지상파방송의 재송신 대가 관련 협상은 기본적으로 지상파방송의 IPTV 가입자 모집에 대한 기여를 반영한 것으로 알려지고 있으며 미국의 재송신 동의 제도에 의한 대가 지불과 유사. 장기적으로, 미국이 현재 겪고 있듯이 엄청

나게 증가하는 재송신료로 인하여 시청자들에게 부담이 전가되는 결과를 가져올 수 있음

- 미국의 경우 주요 네트워크 지상파방송이 PP 채널화 되어있고 지상파방송 이외의 다른 PP 채널들의 경쟁력이 충분한 상황이므로 플랫폼과 지상파 협상력의 균형이 어느정도 유지되고 있는 반면 우리나라 지상파방송은 독점적인 지배력이 유지되고 있어 지상파방송사의 협상력이 월등한 상황이므로 미국식 재송신 동의 제도의 부작용이 우려됨
- 이 문제점은 의무 제공 제도를 도입함으로써 지상파방송사의 협상력을 약화시킴으로써 어느 정도 개선이 가능할 것으로 예상됨
- 규제 기관은 협상 실패나 경쟁법 위반에 따른 분쟁 해결하고 최종 소비자에 부과되는 가격이 과도하게 초과하지 않도록 책임지는 역할을 해야 함. 특히 지상파방송이 포함된 기본 티어 가격을 규제할 필요성이 있고 가격 산정에 대해 적절한 가이드라인을 마련할 필요도 있음
- 지상파방송 재송신 채널과 공익채널 정도로 구성되는 기본 티어가 저렴하게 제공될 경우에 지상파방송은 대가 없이 무료로 제공되거나 전송료를 부담하는 것이 타당

참 고 문 헌

국내문헌

- 강만석 · 오경수(2006). 『방통융합시대 공공서비스 방송 정책방안』 KBI 포커스.
- 권호영(2008), “지상파방송 재송신과 유료화 방안”, 《2008년 정보통신정책학회 정책 세미나》 2008. 10. 1, 정보통신정책학회.
- 김남심(2007). FCC, 프로그램접근규칙(PAR) 연장 결정, 〈정보통신정책〉 2007. 11. 16.
- 김대호(2002. 11. 28), 지상파방송(역외)재송신 정책 문제, 『역외재송신 관련 전문가 토론회』 자료집.
- 김희수 · 김형찬 · 김민철 · 오기환 · 김남심 · 이민석(2006). 방송서비스의 다매체화 및 통신방송 융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구(Ⅰ), KISDI 연구보고 06-06, 2006. 12.
- 김희수 · 김형찬 · 김민철 · 오기환 · 김남심 · 황주연 · 이민석 · 강유리(2007). 방송 서비스의 다매체화 및 통신방송 융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구(Ⅱ), KISDI 연구보고 07-08, 2007. 12.
- 나혜선(2008a. 11. 5). KT—온미디어, IPTV 콘텐츠 협상타결. 디지털 타임즈.
http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2008110502010531716005
- _____(2008b. 11. 6). SO “당혹”—PP “글썸”...수신료 지급비율 25%로 의무화. 디지털 타임즈. http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2008110702010351716002
- 남형두(2005). “지적재산권법 연구의 새로운 試論—철학연구 및 법경제학적 접근” 지적재산권, 2005. 11. (통권 제10호), 한국지적재산권법제연구원
- _____(2007) “위성방송사업자의 지상파방송재송신과 저작권문제”, 『Entertainment Law』, pp.744~769.
- 오정호 · 홍대식 · 정성무(2005). 프로그램 수급관련 유료방송시장 공정경쟁방안 연

- 구, 방송위원회 연구보고서, 2005. 12.
- 이상규(2008). “지상파방송 채널 재송신 적정가격 산정 방안”
- 이상우 · 황준호 · 신호철 · 정은옥(2008). 융합환경에서 콘텐츠 접근에 관한 연구
(1): 국내 유료TV 시장에서 콘텐츠의 동등접근 이슈. KISDI 이슈리포트.
- 이상우(2006). 다채널 방송 시장에서 배타적 프로그램 거래 행위에 관한 연구: 미국
과 한국 사례의 비교 분석. 한국방송학보. 20권 1호, 322 ~ 359.
- _____(2008). 융합환경에서 방송콘텐츠의 접근과 합리적 거래체계. 방송프로그램의
합리적 이용 방안. 한국방송학회 가을철 정기학술대회 세미나 발제문.
- 이상우 · 나성현 · 정은옥 · 김원식(2006). 다채널 방송시장에서의 프로그램 접근에
관한 연구, KISDI 연구보고 06-05, 2006. 12.
- 이상우 · 박민수(2007). 다채널 유료방송시장에서 배타적 프로그램 거래행위에 대한
실증적 분석. 한국언론학보. 51권 5호, 243 ~ 266.
- 이수일(2006), “방송산업에의 경쟁 도입”, 《KDI 정책연구시리즈》 2006-15, 한국개
발연구원.
- 이영주 · 김종하(2008). 디지털 융합 환경에서의 지상파방송 재송신 정책의 해외 사
례 및 함의. 방송프로그램의 합리적 이용 방안. 한국방송학회 가을철 정기학
술대회 세미나 발제문.
- 전홍기혜 · 강이현(2006. 8. 8). 왜 SBS 스포츠 중계권 ‘짜쓸이’가 문제인가?. 프레스
안. http://www.pressian.com/scripts/section/article.asp?article_num=60060808113525
- 정여운(2008. 9. 21). IPTV 사업자 케이블 눈치보기 극심. 아시아 경제.
<http://www.asiaeconomy.co.kr/uhtml/read.php?idxno=2008092115152944242>
- 조은기(2007). 케이블TV 프로그램사용료 적정 배분비율 연구. 방송위원회
- 최성진(2008). 인터넷멀티미디어사업법 시행령(안)의 문제점과 해결방안, 〈Digital
Media Trend〉 08-05호, 미디어미래연구소.

해외문헌

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

Cable Television Report and Order, 36 FCC 2d 141, 326(1972).

Castaldo, Nelelo and Antonio Nicita, 'Essential Facility Access in Europe: Building a Test for Antitrust Policy,' ± 2007.

Communication from the European Commission(1999). Towards a new framework for Electronic Communications infrastructure and associated services. The 1999 Communications Review.

(2000). Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on universal service and user's rights relating to electronic communications networks and services, Brussels Dec. 7, COM(2000) 392final.

(2002). Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and user's rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive).

Emmons, William(1992). Public Policy and the Evolution of Cable Television: 1950~1990. Business and Economic History. 21(2). pp.182~191.

European Commission(2003), Competition Policy and the Issue of Access in Broadcasting Markets: The Commission Perspective.

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

FCC(1992). Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992, Pub.

L. No. 102 ~ 385.

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

____(2001a). In the matter of carriage of digital television broadcast signals. First Report and Order and Further Notice of Proposed Rulemaking, FCC 01-22. <http://www.fcc.gov/Bureaus/Cable/Orders/2001/fcc01022.txt>

____(2001b). Implementation of the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992-Development of Competition and Diversity in Video Programming Distribution: Section 628(c)(5) of the Communications Act: Sunset of Exclusive Contract Prohibition, 2001.10.11.

____(2007a). Third Report and Order and Third Further Notice of Proposed Rulemaking, FCC 07-170. September 11, 2007.

____(2007b). Implementation of the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992-Development of Competition and Diversity in Video Programming Distribution: Section 628(c)(5) of the Communications Act: Sunset of Exclusive Contract Prohibition: Review of the Commission's Program Access Rules and Examination of Programming Tying Arrangements, 2007. 10. 1.

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

Lubinsky, C.(1997). "Reconsidering Retransmission Consent: An Examination of the Retransmission Consent Provision(47 USC §325(b)) of the 1992 Cable Act." Federal Communication Law Journal 49(1). <http://www.law.indiana.edu/fclj/pubs/v49/nol/lubinsky.html>.

O'Donoghue, Robert and ALorge Padilla(2006), 『The Law and Economics of Article 82 EC』

OECD(2007). OECD Communication Outlook. OECD.

Ofcom, Pay TV Second Consultation access to premium content, 2008

Olson, J. and Spiwak. L.(1993). “Can Short-term limits on strategic vertical restraints improve long-term cable industry market performance?”. Cardozo Arts & Enter-tainment Law Journal 13, pp.283～315.

SNL Kagan(2007). “CABLE PROGRAM INVESTOR Analyzing Economics of Basic and Premium Programming”

The State of the News Media(2007). An annual report on American journalism.

http://www.stateofthenewsmedia.org/2007/narrative_cabletv_economics.asp

Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC. (95-992), 520 U. S. 180(1997)

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

웹사이트

http://ec.europa.eu/index_en.htm

http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/implementation/events_list/index_en.htm

<http://www.fcc.gov>

<http://www.ofcom.org.uk>

http://www.sn1.com/products/samples/media_comm/kcp/sample1.pdf

● 저 자 소 개 ●

염 수 현

- 서울대학교 경제학 학사
- 서울대학교 경제학 석사 수료
- 미국 University of Illinois at Urbana Campaign 경제학 석사
- 미국 University of Illinois at Urbana Campaign 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원
방송통신정책연구실 책임연구원

황 준 호

- 서울대학교 언론정보학 학사
- 서울대학교 언론정보학 석사
- 미국 Pennsylvania State University 언론학 박사
- 현 정보통신정책연구원
방송통신정책연구실 책임연구원

신 호 철

- 한국외국어대학교 경제학 학사
- 서강대학교 신문방송학 학사
- 서강대학교 신문방송학 석사
- 현 정보통신정책연구원
방송통신정책연구실 주임연구원

정 은 옥

- 한양대학교 신문방송학 학사
- 한양대학교 신문방송학 석사
- 현 정보통신정책연구원
방송통신정책연구실 연구원

이 상 우

- 연세대학교 화학 학사/석사
- 미국 Michigan State University 언론학 석사
- 미국 Indiana University 언론학 박사
- 현 연세대학교 정보대학원 부교수

정책연구 08-41

방송통신 콘텐츠 동등접근 규제 연구

2008년 12월 일 인쇄

2008년 12월 일 발행

발행인 방 석 호

발행처 정 보 통 신 정 책 연 구 원

경기도 과천시 주암동 1-1

TEL: 570-4114 FAX: 579-4695~6

인 쇄 인 성 문 화

ISBN 978-89-8242-490-8 93320

1. 본 연구보고서는 정보통신진흥기금으로 수행한 정보통신연구개발사업의 연구결과입니다.
2. 본 연구보고서의 내용을 발표할 때에는 반드시 방송통신위원회 정보통신연구개발사업의 연구결과임을 밝혀야 합니다.