110-777 서울특별시 종로구 세종로 20 Tel 02-750-1114 Fax 02-750-2629

# 방송통신분쟁 **ISSUE REPORT**

프로그램 위탁거래의 현황과 관행 개선 정책 **JAPAN** 

케이블 사업자의 의무재송신을 둘러싼 케이블비전과 FCC의 분쟁 USA

FRANCE 프랑스텔레콤의 시장지배적 지위 남용 사례 및 규제

UK 오프콤, 유료방송시장의 '부분적 규제안' 발표로 스카이와 갈등 심화

USA FCC. 휴대폰 독점거래 조사 착수

**CHINA** 중국 방송통신 분쟁과 위반사항 처리기관 및 과정



통신위원회

미디어미래연구소 본 이슈리포트는 미디어미래연구소가 정보통신진흥기금을 지원받아 제작하였습니다.

『방송통신분쟁 이슈리포트』는 **미디어미래연구소**가 방송통신 정책연구용역 사업의 일환으로 정보통신 진흥기금을 지원받아 발간하였습니다. 여기에 게재된 내용은 방송통신위원회의 공식 의견과 다를 수 있 습니다. 본 보고서의 내용은 무단 전재할 수 없으며, 인용할 경우 반드시 그 출처를 명시해야 합니다.



통권 9호 2009. 8

발행인 최시중

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회

(세종로 100번지)

Tel. 02-750-1114

**발행일** 2009년 8월 25일

**제 작** (사)미디어미래연구소 (02-3471-4173)

**인쇄처** 서울 프로아트 (02-2268-2558)

월1회 발행. 비매품



통권 9호 2009. 8

C	0	N	T	E	N	Т
JAPAN	프로그	.램 위탁거래	의 현황과 원	관행 개선 정취	t <del>t</del>	1
USA		사업자의 의 비전과 FCC		를 둘러싼		12
FRANCE	프랑스	.텔레콤의 시	지 달베지장	위 남용 사건	∥ 및 규제	30
UK	_	, 유료방송시 와 갈등 심효		적 규제안' 발	표로	38
USA	FCC, \$	휴대폰 독점	거래 조사 칙	i 수		49
CHINA	중국 병	방 <del>송통</del> 신 분	생과 위반	사항 처리기	관 및 과정	61



## 프로그램 위탁거래의 현황과 관행 개선 정책

안창현



## 프로그램 위탁을 둘러싼 방송 사업자와 제작회사의 갈등

방송 사업자와 제작회사 간의 갈등은 어제오늘의 일은 아니다. 그러나 최근 세계적인 경기침체와 함께 그 갈등의 골이 더욱 깊어지고 있다. 광고수익이 줄어든 방송 사업자가 제작비와 경비를 삭감하자, 제작회사 에도 비용 절감, 계약직 대체 등의 바람이 거세게 일고 있기 때문이다. 이러한 제작회사의 상황은 비상사태, 잔혹사, 비참, 최악, 이지메 등의 표현에서 어렵지 않게 엿볼 수 있다.

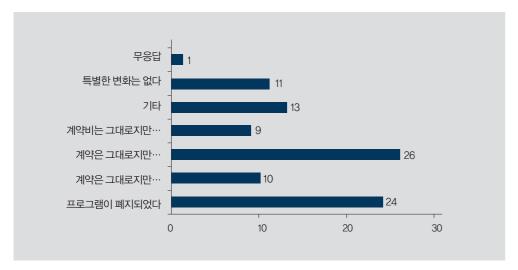
우선 제작비 삭감을 둘러싼 문제를 살펴보자. 일본텔레비전프로그램제작사연맹(全日本テレビ番組製作社連盟, 이하 ATP)과 전국지역영상단체협의회(全國地域映像

미디어미래연구소 객원연구원(도쿄대학교 박사과정)

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> 제작회사에는 프로그램 제작을 본업으로 하는 회사뿐만 아니라, 편집 등을 주로 하는 포스트프로덕션, 카메라 등을 대여하는 기자재회사, 구성작가를 중심으로 한 회사, 계약직과 임시 고용 등 노동을 중심으로 하는 회사 등 다양하다. 프로그램 제작을 중심으로 한 제작회사는 300여 개사에 이른다. 이 가운데는 방송 사업자가 출자한 자회사도 포함되어 있는데, 이를 제외한 독립제작사의 수는 200여 개사다. 여기에서는 특별한 언급이 없는 한, 제작회사는 독립제작사를 가리킨다.

**AUGUST 2009 3** 

#### 〈그림 1〉 경비 삭감으로 여겨지는 변화



출처: メディア總合研究所(2009). 番組制作會社に緊急アンケート:放送局「優越的地位」の現狀は、『放送レーポト』 第218號, p.7.

團體協議會)의 조사 결과에 따르면, 2008년 8~10월 독립제작사의 총수입은 2007 년도 같은 기간과 비교하여 89.2%에 머문 것으로 나타났다. ATP는 제작회사가 중소기업의 자금 조달을 지원하는 중소기업청의 긴급보증제도에서 정한 지정 업종으로 인정받기 위한 절차를 밟기 시작했으며, 지난 2월 27일 인정받았다. 또 ATP는 이러한 사태가 광고수입의 감소로 수입이 줄어든 방송 사업자가 이를 제작회사에 전가한 결과라며 방송 사업자를 비판한다.

극단적인 예는 후지TV가 2008년 봄 〈더 논픽션〉(ザ・ノンフィクション)이라는 다큐 멘터리 프로그램의 제작비 삭감 결정을 제작회사에 통고한 경우다. 후지TV는 영상의 재활용 등 새로운 제작방법의 도입과 편당 프로그램 제작비의 삭감 등을 통해 75%의 비용 삭감을 요구했다는 것이다. 결국 ATP가 중재에 나서, 비용은 50% 삭감하는 대신 편당 제작비는 현행대로 유지하는 것으로 타협했다.

급기야 ATP는 올해 1월 20일 정례이사회에서 '방송 사업자에게 긴급 요청'을 채택하고, 방송 사업자에게 <sup>●</sup>프로그램의 위탁계약 시에 제작비의 일부를 착수금으로 지불

할 것, <sup>●</sup>예상 제작비가 들어간 발주 서류를 교부할 것, <sup>●</sup>무조건적으로 제작비를 삭 감하는 것은 하청법에서 금지하는 '강제 할인 요구(買い叩き)'에 해당되므로, 후속 프로그램의 제작비 삭감은 협의과정을 거칠 것, <sup>●</sup>새로운 콘텐츠를 개발하는 데 주력 할 것, <sup>●</sup>부족한 AD를 확보할 수 있도록 노동조건을 개선할 것, <sup>●</sup>저작권은 프로그램의 2차 이용을 통한 독립제작사의 경영 안정과 직결된다는 점을 이해해줄 것, 이 6개 항을 요청했다.

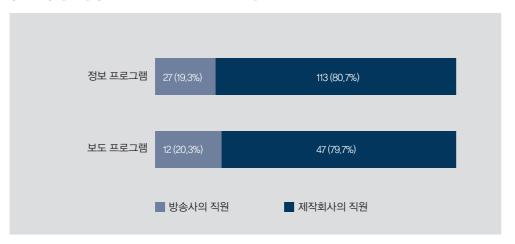
한편 일본민간방송노동조합연합회(日本民間放送勞働組合連合會)의 오사카지역 연합회(近畿地連)가 조사한 결과에 따르면, 42%의 독립제작사가 제작비의 삭감을 경험한 것으로 나타났다. 이는 애니메이션 제작현장도 예외가 아니다. 지난 1월 발표한 공정거래위원회(이하 공정위)의 '애니메이션산업에 관한 조사보고서(アニメーション産業に關する調査報告書)'에 따르면, 애니메이션 제작회사(n=114사)를 대상으로 한 설문조사에서 42.4%의 제작사가 발주처에게 충분한 협의 없이 현저하게 낮은 제작비를 강요당한 것으로 나타났다. 이 가운데는 비상식적인 인건비 단가가 책정되는가 하면, 이유 없이 발주가 취소되거나 이에 대한 보상이 없는 경우도 있었다. 공정위는 독점금지법 위반(우월적 지위의 남용)과 하청법 위반에 해당할 가능성이 있다며, 발주처에 해당하는 방송 사업자와 광고회사 등 48개 기업과 단체의 의견을 청취, 제작비 등의 투명성을 요구했다.

제작비 삭감은 특히 프로그램 개편 시기에 두드러진다. 미디어종합연구소(メディア 總合研究所)가 올해 3월 제작회사의 디렉터를 대상으로 한 조사 결과에 따르면, 응답자(n=65)는 경비 삭감으로 간주할 수 있는 변화가 있었다고 답했다. 변화 내용은 프로그램이 종료되었다(24건), 기획이 대폭적으로 바뀌었다(10건), 계약비가 삭감되었다(26건), 계약금은 그대로지만 조건이 악화되었다(9건) 등이었다. 특별한 변화가 없는 경우는 11건에 머물렀다.

한편 제작현장에서는 파견화(派遣化)도 급속하게 진행되고 있다. 여기에는 프로그램의 재위탁과 인재 파견이 있다. 전자는 방송 사업자로부터 프로그램 제작을 위탁받은 제작회사가 제작 전체나 그 일부를 상대적으로 규모가 작은 제작회사에 재위탁

2 the Selve to the selvent is the se

#### 〈그림 2〉 상업방송 보도 프로그램의 제작진 구성



출처: 浮田哲(2009). ディレクターから見た番組制作現場『放送レーポト』第218號, p.13을 재구성.

하는 것을 말한다. 최근에는 방송 사업자가 거느린 자회사를 통한 재위탁이 늘고 있다. 예를 들면 NHK는 NHK엔터프라이스에 위탁된 프로그램이 독립제작사에 재위탁되는 것이 일반적이다. 최근에는 상업방송도 이를 확대하고 있다. NTV(니혼TV)는 2007년 4월 제작 관련 자회사를 AX-ON으로 통합, NTV의 프로그램을 제작하거나 재위탁하고 있다.

방송 사업자의 자회사를 활용한 재위탁 관행은 프로그램 제작에 피라미드 구조를 형성한다. 이러한 경향은 프로그램 제작과 관련한 관리를 강화하고, 프로그램의 저작권을 방송사나 자회사에 귀속시키는 효과를 낳고 있다. 제작회사로서는 제작 위탁이줄어든 셈이 된다. 이와 함께 인재 파견도 늘고 있다. 방송사와 제작회사 간의 계약형태에는 제작회사에 프로그램 제작을 맡기고 방송 사업자는 방영권을 구입하는 제작위탁계약, 제작의 일부를 제작회사에 맡기는 업무위탁계약, 제작회사의 사원을 방송사에 내보내는 파견계약 등이 있다. 파견계약은 파견면허를 가진 프로덕션이 사원을 방송사에 파견하여 프로그램 제작 업무에 종사하도록 하는 것이다. 실제 제작현장에서는 파견계약이 많다. 또 계약상은 업무위탁이지만 실제로는 파견에 가까운 위

장위탁에 해당하는 경우도 적지 않다.

보도 프로그램, 정보 프로그램 등 자체제작 프로그램으로 분류되는 생방송 프로그램 의 제작진이 파견계약으로 채워지고 있다. 현재 방송되는 한 상업방송의 보도 프로그램은 제작회사의 스태프가 79.7%(47명)를 차지한다. 정보 프로그램에서는 80.7%에 이른다. 이러한 경향은 프로듀서나 데스크를 제외할 경우 더욱 늘어난다. 특히 2008년 10월부터 TBS가 업무위탁계약의 일부를 자회사의 파견으로 돌리자, 그 결과에 관심이 모아지고 있다. 방송계 안팎에서는 TBS의 시도가 성공한다면, 다른 방송사도 뒤를 따를 것으로 내다보고 있다.

이러한 거래관행에 대한 제작회사와 방송 사업자 간 인식의 차는 적지 않다. 방송 사업자는 프로그램 위탁거래가 당사자의 합의를 바탕으로 한 자유계약이라고 주장한다. 미풍양속을 해치지 않는 한, 법적인 규제대상이 되지 않는다는 주장이다.



### 거래관행 개선을 위한 정책

#### 1. 프로그램 거래. 하청법과 독점금지법의 규제대상으로

프로그램 거래관행을 해결하기 위한 노력은 ATP에서 시작되었다. ATP는 1996년 방송사와의 계약관행을 개선하기 위한 '액션 프로그램(アクションプログラム)'을 시작했다. 2000년대에 접어들어 공정거래위원회와 총무성을 중심으로 방송 프로그램의 제작관행을 개선하기 위한 규제가 강화되고 있다.

2001년 텔레비전 프로그램 위탁 제작이 '우월적 지위 남용에 관한 독점금지법상의 가이드라인(優越的な地位の濫用に關する獨占禁止法上のガイドライン)'에 포함되었다. 2004년에는 하청법 개정에 따라 그 규제대상에 방송 프로그램의 위탁거래가 포함되었다. 방송 프로그램은 '정보 성과물 작성 위탁(情報成果物作成委託)'에 관한 거래에 해당한다는 것이었다. 이에 따라 방송 사업자와 제작회사 간 계약관계의 적정화를 요구하는 소리가 높아졌다. 방송사에게 각각 제작발주(제작위탁)에 관한 자

율기준을 정하여 독점금지법과 하청법을 비롯한 관련법을 준수할 것이 요구되었다. 총무성에서는 2002년 4월 '브로드밴드 시대 방송 프로그램 제작에 관한 검토회(ブロードバンド時代における放送番組制作に關する檢討會)'를 설치하여 방송 프로그램 제작체제의 공정성과 투명성을 제고하기 위한 방안을 논의, 같은 해 12월 방송사가 프로그램 제작 위탁거래에 관한 자율기준을 작성하여 발표한다는 합의를 이끌어내기에 이르렀다. 이후 검토회는 2004년 3월 '방송 프로그램의 제작위탁과 관련된계약 견본(放送番組の制作委託に係る契約見本)'을 책정했다. 이를 계기로 NHK와일본민간방송연맹이 '방송 프로그램의 제작위탁거래에 관한 자율기준(放送番組の制作委託取引に關する自主基準)'을 마련하여 발표했다. 한편 공정위는 2007년 중소기업의 공정한 거래환경을 정비하기 위한 규제 강화를 제기했으며, 방송 프로그램・영상 제작등의 정보 성과물의 작성과 관련된 위탁거래를 중점적으로 조사하겠다고 했다.

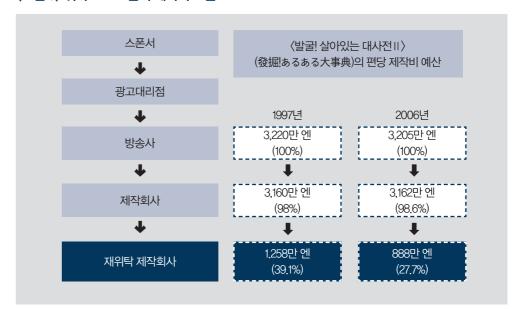
#### 2. 〈살아 있는 대사전〉 문제

그런데 프로그램 제작관행을 사회적 쟁점으로 확대한 것은 아이러니하게도 방송 사업자였다. 이른바〈살아 있는 대사전〉문제로 알려진 프로그램 조작 사건을 통해 프로그램 제작관이 드러나게 되었다. 이 문제는 프로그램 위탁거래에서 관행이 된 피라미드 구조의 산물이라고 할 수 있다.

간단하게 이를 정리하면, 2007년 초 후지TV에서 방영한〈발굴! 살아 있는 대사전〉(發掘!あるある大事典)의 실험 내용이 조작되었다는 것이 보도되었다. 이 프로그램은 후지TV 계열의 간사이TV가 일본텔레워크(日本テレワーク)에 제작을 위탁했고, 이는 다시 복수의 독립제작사에 재위탁되었다.

이를 조사하기 위해 설치된 외부조사위원회의 보고서에 따르면, 문제의 핵심에는 방송사와 제작회사의 관계, 제작회사 간의 관계가 자리하고 있었다. 특히 위탁거래를 둘러싼 피라미드 구조는 제작비 문제로 이어졌으며, 이러한 구조적인 문제가 적지 않은 영향을 미쳤다고 조사위원회는 지적했다. 스폰서에서 광고대리점을 통해 방송

#### 〈그림 3〉 위탁 프로그램의 제작비 흐름



출처:GALAC編集部(2009).「關連用語の基礎知識 『GALAC』(2009年3月號), p.23를 바탕으로 재구성.

사에 들어온 제작비가 제작회사와 재위탁 제작회사를 거치면서 터무니없이 줄어들었다. 하청을 받은 제작회사가 재위탁 과정에서 제작비를 과도하게 삭감한 것이다. 편당 제작비를 보면, 광고대리점을 거쳐 들어온 프로그램의 편당 제작비는 3,205만 엔이었다. 그러나 1차 위탁에서는 3,162만 엔으로 줄었으며, 2차 위탁에서는 888만 엔으로 30% 수준으로 급감했다.

#### 3. 총무성의 가이드라인

이를 계기로 국회에서 위탁관행이 논의되는 등 이 문제는 사회적인 쟁점이 되었다. 2007년 11월 중의원 총무위원회에서 방송사업의 적정한 거래를 위한 가이드라인의 필요성이 제기되었다. 결국 총무성은 2008년 1월 '방송 콘텐츠 제작거래의 적정화 촉진에 관한 검토회(放送コンテンツの製作取引の適正化の促進に關する檢討會)'를

설치했다. 대학교수, 방송 사업자 대표, 제작회사 대표 등으로 구성된 이 검토회는 방송 콘텐츠를 둘러싼 제작거래의 현황을 정리하고, 거래관행을 개선하기 위한 구체 적인 방안을 모색한다는 목적으로 논의를 거듭했다.

약 1년간의 논의를 거친 뒤, 검토회는 올해 들어 2월과 7월 두 차례에 걸쳐, '방송 콘텐츠의 제작거래 적정화에 관한 가이드라인(放送コンテンツの製作取引適正化に關するガイドライン)'을 내놓았다. 1차 가이드라인에서는 방송 사업자가 프로그램 제작회사에 비해 프로그램 거래에서 우위에 있다고 전제한 뒤, 프로그램 제작사에게 발주서와계약서를 교부하고 계약금액을 기재하는 것을 의무화하고, 프로그램의 강제 할인 요구를 금지했으며, 제작회사가 가진 저작권의 양도 강요도 문제가 된다고 지적했다.

가이드라인에서는 문제가 될 수 있는 사례로 첫째, 방송사 자회사의 제작회사(하청업자)에게서 재위탁을 받은 제작회사(재위탁업자)가 발주서 교부를 청구했지만 가공회사(トンネル會社)를 내세워 자회사이기 때문에 하청법의 대상 외라며 발주서 교부를 거부한 경우, 둘째, 프로그램 제작 위탁계약에서 프로그램의 저작권이 제작회사에 있는 경우 그 프로그램의 소재를 포함하여 저작권, 저작인접권, 소유권, 2차이용권 일체가 방송사에 귀속된다며 그 대가에 관한 협의를 하지 않는 경우, 셋째, 매년위탁제작하는 정규 프로그램과 관련해 경비 절감을 이유로 동일한 취재 일수, 제작진 등이 필요한 내용임에도, 계약 갱신 과정에서 일방적으로 제작비를 삭감하는 경우, 넷째, 발주서나 계약서의 범위를 넘어 당초 기재하지 않은 업무에 대하여 방송국에서 추가 발주하면서 제작비는 당초 예정액대로 하도록 해 업무 내용만 늘어난 경우, 다섯째, 발주 시점에서 어떠한 서류도 송부하지 않고 방송 후 송부해 발주서에 금액도 기재하지 않고 그 뒤 내용을 보충하는 서면도 송부하지 않는 경우, 여섯째, 프로그램을 수령한 이후 60일이 지나도 대금을 지불하지 않는 경우 등을 예시했다.

한편 바람직한 사례로 첫째, 기획공모를 통한 프로그램에서 방송사가 방영권만을 구입하고 저작권은 제작회사에 귀속시키는 경우, 둘째, 제작회사가 저작권을 방송사에 양도하는 경우에는 방송사가 제작회사에 저작권의 대가와 관련된 부분을 제작 위탁비와 별도로 명시하고 이를 지불하는 경우, 셋째, 프로그램 개편이나 새로운 기획

마다 단가를 수정하는 경우 디렉터 등의 단가는 경험 연수를 바탕으로 정하며 동기 부여를 위해 시간을 들여 협상하고 단가를 인상하는 경우 등이다. 이와 함께 향후 위 반행위가 드러나면 공정위는 방송사에 시정을 권고하고, 방송사명을 공개하기로 했 다. 또 총무성도 프로그램 계약에 대한 조사를 실시할 것이라고 했다.

이를 수정 · 보완한 2차 가이드라인에서는 강제 할인 요구, 강제 출자, 부당한 계약 내용의 수정과 변경 등의 사례를 좀 더 구체적으로 관련 법령에 예시했다. 새롭게 방송 프로그램에서 사용한 악곡 등의 제작 거래와 관련한 과제, 애니메이션의 제작 발주와 관련한 과제, 계약 형태와 거래 실태가 다른 경우 등이 추가되었다. 1차 가이드라인과 같이 이들 문제가 될 수 있는 사례마다 바람직한 사례도 제시했다. 새롭게 추가된 계약금액의 결정과 단가표의 활용을 보면, 다음과 같은 사례가 바람직한 것으로 예시되었다.

- A방송사에서는 자체 비용 견적 기준을 마련하기 위한 단가표를 만들고, 계약 금액 설정에 참고한다. 정규 프로그램은 시간대와 방송시간에 따른 개괄적인 금액이 마력되어 있다.
- B방송사에서는 계약 체결 시 프로듀서가 제작회사의 경영자와 충분히 협의하고, 제작회사에 불이익이 없도록 조정하여 합의한다. 협의해 대가를 정한 뒤, 제작비를 정한다.
- C방송사에서는 프로그램 개편 시기나 새로운 기획 때마다 단가도 수정한다. 디렉터 등의 단가는 경험 등을 바탕으로 하는데, 경험에 따라 단가를 올리지 않으면 동기부여가 되지 않기 때문에. 시간을 들여 혐의해 단가를 인상하다.
- D방송사에서는 프로그램 제작 시 예산이 적정한지 프로듀서, 편성, 편성관리 등의 담당자가 점검한다. 이때 예산은 제작회사의 견적을 바탕으로 정하는데, 방송사에 서 작성한 단가 기준도 참고로 해 타당성, 적정성을 확인한다.

문제가 될 수 있는 사례나 바람직한 사례는 제작회사를 대상으로 총무성이 실시한

설문조사를 바탕으로 마련한 것이다. 가공된 것이 아니라 실제 행해지는 거래 형태 라는 것이다. 향후 총무성에서는 가이드라인의 내용을 방송 사업자와 제작회사에 알 려나갈 생각이다.



## 향후 과제: 제작현장의 새로운 움직임

외주 관행을 개선하기 위한 정책은 총무성이 독자적으로 추진하는 것이 아니다. 총 무성의 가이드라인은 배제조치나 권고 등과 같이 규제권한의 행사를 전제로 한 것이 아니라, 어디까지나 공정위의 하청법 운용 기준이나 우월적 지위 남용에 관한 독점 금지법 지침 등의 연장선으로 자리매김할 수 있다. 가이드라인에 제시된 거래관행은 향후 총무성이 관심을 가지고 주시하겠다는 입장 표명인 것이다.

한편 프로그램 위탁거래에서도 새로운 움직임이 나타나고 있다. 우선 2006년 8월 이 후 자회사를 거치지 않는 직접위탁이 도입되었다. 제작회사들을 상대로 프로그램 기 획을 공모한 뒤. 경쟁을 통해 채택된 기획안의 제작을 직접 위탁하는 것이다. NTV. TBS. 후지TV. TV아사히 등 상업방송에서도 도입하고 있다. 현재까지는 심야 시간 대나 단발 프로그램 등이 중심이 되고 있지만, 외주 프로그램의 수가 감소하는 가운 데 독립제작사에게는 경쟁에 나설 수 있는 기회를 제공할 것으로 기대된다. 총무성 이 가이드라인을 발표하는 것과 때를 맞추어 착수금도 지급되고 있다. 올해 들어 NHK는 프로그램 제작을 외부에 위탁하는 경우 4월에 방송되는 프로그램부터 제작 비의 사전 지불에 해당하는 착수금을 제작회사에 지불하겠다고 발표했다. 금액은 제 작비의 30%라고 한다. 후지TV와 NTV도 이러한 방침을 정했다.

제작현장은 열악하지만 변화는 분명 일어나고 있다. 예를 들면, 일본영상사업협동 조합의 회원사를 대상으로 조사한 결과. 거의 대부분의 위탁거래에서 계약서를 교환 하고 있는 것으로 나타났다. 가이드라인의 바람직한 사례와 같이 거래도 공정하고 투명해지고 있다. 지금까지 방송 프로그램 · 영상 제작물 같은 정보성과위탁 과정에

서 하청법과 독점금지법 위반 사례가 잦았던 것은 거래관행과 방송사의 무지가 원인 으로 제기되어왔다. 총무성의 가이드라인 발표와 향후 주지 활동으로 거래관행이 조 금씩 개선될 것으로 보인다.

- GALAC編集部(2009). 關連用語の基礎知識. 『GALAC』(2009年3月號), p.20-23.
- メディア總合研究所(2009), 番組制作會社に緊急アンケート: 放送局「優越的 地位」の現狀は.『放送レーポト』第218號, p.6-11.
- 坂本衛(2009). コストカットと派遣化が進む現場. 『GALAC』(2009年3月號), p.12-17.
- 音好宏(2009). 制作現場の環境・體質改善を期待: 總務省が取引嫡正化でガイ ドライン.新聞通信調査會編、『新聞通信調査會報』第567號, p.25-26.
- 浮田哲(2009). ディレクターから見た番組制作現場. 『放送レーポト』第218號. p.12-17.
- 石岡克俊(2009). 放送コテンツ製作取引の法的考察. 『GALAC』(2009年3月號), p.24-27.
- 總務省(2009). 放送コンテンツの製作取引鏑正化に關するガイドライン(2009年 2月25日).
  - http://www.soumu.go.jp/s-news/2009/pdf/090225\_7\_bs1.pdf
- 總務省(2009). 放送コンテンツの製作取引適正化に關するガイドライン(第2版) (2009年2月25日).
  - http://www.soumu.go.jp/main\_content/000030633.pdf
- 古木杜惠(2009). 放送業界に經費削減の嵐. 『放送レーポト』第218號, p.2-5.

10 방송통신분쟁 ISSUE REPORT AUGUST 2009 11



## 케이블 사업자의 의무재송신을 둘러싼 케이블비전과 FCC의 분쟁

이재준



### 케이블비전과 FCC 간의 분쟁 판례 개요

뉴욕 주를 중심으로 코네티컷 주와 버몬트 주를 관할하는 제2 순회 항소법원(The Second Circuit Court of Appeals)은, 이 지역 주요 종합유선방송 사업자(Cable Operator) 중의 하나인 케이블비전(Cablevision Systems Corp)이 제기한 1992년 종합유선방송에 관한 이용자 보호와 경쟁확립법(Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992, 이하 케이블법)의 '의무재송신(Must-Carry)' 조항에 대한 미국연방통신위원회(FCC)의 해석을 심의했다. 케이블비전은 뉴욕 주 킹스턴(Kingston) 지역 지역방송 사업자의 채널(WRNN)을 케이블비전 권역 내에 소재한 롱아일랜드 지역에도 송신해야 한다는 FCC의 결정에 이의를 제기했다. 또 케이블비전은 일련의 FCC의 결정은 미국 연방헌법이 보장하는 '표현의 자유 (First Amendment)'와 '권한의 남용 방지(Fifth Amendment)' 조항에 위배된다는

미디어미래연구소 객원연구위원 (캘리포니아 주립대학교 교수)

주장을 제기했다. 이에 제2 순회 항소법원은 케이블비전이 주장한 위 3가지 내용에 대해서 모두 기각결정을 내렸다.

제2 순회 항소법원의 판례는 케이블비전이 제소한 의무재송신 분쟁과 관련한 FCC 의 결정, 즉 1992년 제정된 케이블법(47 U.S.C. §534 (a)~(b) & (h) (1) (c))에 따라 종합유선방송 사업자인 케이블비전은 해당 지역 방송 사업자인 WRNN의 채널을 의 무적으로 송신해야 한다는 검토 의견을 다룬다. 케이블비전은 FCC의 결정은 해당 법률의 문맥과 취지에 모순되며. 법률 적용에서 미국연방헌법이 보호하는 '표현의 자 유'와 '권한의 남용 방지'와 관련한 권리를 침해 당했다고 주장했다. 이 판례에서는 케이블법의 의무재송신 조항을 다음과 같이 정의하는데, 종합유선방송 사업자는 동 일 지역 내에 운영 중인 지역방송 사업자들의 방송 송출 시그널을 자사의 케이블 시 스템을 통해서 전송할 의무가 있다고 규정하고 있다. 또 해당 법 조항은 이와 관련해 FCC가 행사할 수 있는 권한을 정해놓았는데, 즉 해당 의무재송신을 위한 지역방송 사업자의 시장권역을 조정할 수 있으며, 이에 따라 종합유선방송 사업자가 의무재송 신해야 하는 범위도 FCC의 해석에 따라 함께 변경될 수 있다. 이 판례에서 종합유선 방송 사업자인 케이블비전은 FCC가 결정한 자사의 의무재송신 지역방송 사업자 중 에서, 뉴욕 중북부에 소재한 지역방송 사업자인 WRNN의 방송 송출 시그널을 같은 주의 대권역에는 해당하지만 상당한 지역 차가 있는 일부 롱아일랜드 지역 커뮤니티 에까지 포함해야 한다는 내용을 재검토해줄 것을 요청했다. 이 항소심은 미연방헌법 이나 FCC의 결정에 법률적인 하자가 없는 것으로 판단해 케이블비전의 요청을 기각 한다고 결정했다.



## 1992년 케이블법과 의무재송신 조항

1992년 케이블법(Cable Act, 1992)의 의무재송신 조항은 케이블비전과 같은 종합 유선방송 사업자들이 일정 수의 지역 상업방송 사업자들(Local Commercial

Television Stations)의 방송 송출 시그널을 의무적으로 재송신하도록 했다. 또 동법은 의무재송신을 해야 하는 지역방송 사업자의 수를 실질적으로 송출이 가능한 총채널 중 최대 3분의 1로 규정해두었다. 이 판례에서는 지역 상업방송 사업자를 공중 파를 통해서 방송을 송출하는 방송 사업자로서 종합유선방송 사업자와 동일한 권역, 즉 텔레비전시장에서 사업 중인 사업자로 정의했다. 방송 사업자의 권역, 즉 텔레비전시장에서 사업 중인 사업자로 정의했다. 방송 사업자의 권역, 즉 텔레비전시장은 일정 주기로 이용자들의 시청 유형을 파악해 발표하는 인쇄매체의 데이터를 바탕으로 FCC가 결정한다. 현재 FCC는 닐슨미디어리서치(Nielson Media Research)가 작성한 시청자의 이용 유형에 따라 획정한 지역권역(Designated Market Areas: 이하 DMA) 데이터 자료를 바탕으로 개별 텔레비전시장의 권역을 정한다. 예를 들어서 뉴욕 시의 DMA는 뉴욕 시내 맨해튼, 퀸스, 브롱크스 등 5개 행정구역뿐만 아니라 롱아일랜드 지역과 코네티컷 주, 뉴저지 주, 뉴욕 중북부와 펜실베이니아 주 일부 지역 등 광범위한 지역의 이용자 시청 유형과 동일한 방송채널 시청을 고려해서 광의의 권역을 포함한다.

1992년 케이블법의 의무재송신 조항은 해당 DMA에 소재한 방송 사업자의 방송 송출시그널을 전송할 것을 규정하는데, 앞서 밝혔듯이 개별 종합유선방송 사업자들은 가용 채널 가운데 최대 3분의 1까지 해당 지역방송 사업자의 방송 송출 채널을 자사의 케이블시스템을 통해서 전송하게 된다. 위 판례의 당사자인 케이블비전과 WRNN 지역방송 사업자는 동일한 뉴욕 시 DMA에 포함되며, 케이블비전은 의무재송신 최대 3분의 1 채널 한도를 충족시킬 수 있는 여유 채널을 보유한 상황이었다. 단케이블법상에서는 의무재송신 조항에 따라 텔레비전시장을 획정할 때 예외 규정을 인정하는데, FCC는 해당 법의 효율적인 운용을 위해서 이해당사자의 공식적인 서면 요청에 따라 방송 사업자 권역의 일부 지역을 가감 조정할 수 있도록 FCC의 법 해석상의 유연성을 강조하고 있다. 만약 해당 일부 지역이 특정 방송 사업자의 권역에서 벗어날 경우에는 의무재송신 조항의 의무에서 제외된다. 반대로 일부 지역이 새롭게 포함될 경우에는 종합유선방송 사업자의 가용 채널 최대 3분의 1 채널 한도가 허용하는 한 방송 사업자의 방송 송출 시그널을 전송할 것을 의무화했다.



## 지역의 특성과 가치 반영을 위한 4가지 원칙

상기 방송 사업자의 권역을 획정함에 있어 예외 규정을 적용하는 데는 특별히 해당 지역의 특성과 가치를 최대한 반영할 수 있는 다음의 몇가지 원칙을 적용할 것을 법은 FCC에 권고한다. 우선, ● 역사적 관점 (Historical Carriage Factor)에서 법조 항은 해당 방송사업자가 동일 지역 내에서 지속적으로 케이블시스템을 전송하는 업무를 수행할 수 있는지 여부를 판단해야 한다. 또 ● 지역서비스 관점(Local Service Factor)에서 해당 방송 사업자의 지역 커뮤니티에 합당한 지역서비스나 커버리지 제공 여부를 판단한다. 다음은 ● 타 방송사에 대한 관점(Other Stations Factor)으로 해당 지역 내에서 이 조항에 부합되는 지역서비스를 케이블시스템을 통해서 제공할수 있는 여타 사업자의 존재 여부를 판단한다. 여기서 지역서비스는 해당 지역서비스를 충족시키기 위해서 지역 내 시청자들이 원하는 지역 뉴스나 기타 스포츠 행사와이벤트를 포함한다. 마지막으로는 ●시청 패턴에 대한 관점(Viewing Patterns Factor)으로 해당 지역 세대주 중 케이블서비스 보유 유무와 상관없이 케이블시스템이 제공되는 지역 내의 시청 패턴에 대한 정보를 판단하도록 하고 있다. 케이블비전과 FCC 간의 이러한 분쟁은 FCC가 앞서 설명한 4가지 예외 조항을 어떤 식으로 해석하고 적용했는지 파악하는 데 주안점을 둔다.



## 1996~97년에 진행된 터너와 FCC 간 분쟁에 대한 판례

1992년 케이블법이 통과된 이후 연이어 다수의 종합유선방송 사업자들은 해당 조항이 표현의 자유를 제한한다고 반발하며, HBO나 TNT 채널과 같이 케이블방송을 주수입 원으로 하는 케이블 프로그램 사업자뿐만 아니라 케이블비전같이 케이블망을 통해서 이용자에게 프로그램을 실질적으로 제공하는 종합유선방송 사업자에게도 지나친 영업 부담을 안길 것이라고 지속적으로 주장했다. 터너방송(Turner Broadcasting

System, Inc.)과 FCC의 첫 번째 분쟁(이 판례는 'Turner I'라고 해서 1996년의 동일 사건에 대한 판례와 구별함)에서 미연방대법원(Supreme Court)은 이 케이블법의 의무 재송신 관련 조항에 대해 중립적인 견지를 보이며, 따라서 그 해석에서도 중립적인 취지에서 면밀히 검토할 필요가 있다는 입장을 밝혔다. 미연방대법원의 다수 의견은 의회에서 이 법률이 제정될 때 의도한 대략 다음 3가지 주요한 사안을 법률이 적절히 수용하고 있다는 입장이다. 즉 한무료로 제공되는 공중파 지역방송사업의 혜택을 지속적으로 향유하며, 한다양한 복수의 방송매체를 통해서 좀 더 많은 이용자의 이용 가능한 정보 전달을 도모하며, 마지막으로 한테레비전 프로그램 시장에서 공정경쟁 시장환경 조성을 도모하는 데 큰 의미를 둔다고 지적하고 있다. 하지만 다수는 해당 법 조항이 개별 사업자들의 표현의 자유를 보장하고 이해를 중진하는 데는 다소 부족하다는 의견을 제시했으며, 재검토를 위해서 하급 법원으로 반송하라는 결정을 내렸다.

주목할 내용은 미연방대법원의 다수 의견은 1심인 지역법원(District Court)이 케이블법을 해석하면서 방송 사업자의 권역을 변경할 수 있는 여건을 언급한 조항이 지역의 특성과 가치(Value of Localism)를 고려하거나 해당 지역의 시청자가 주목할 만한 뉴스 커버리지 등을 제공하는 등 법률상의 중립적인 위치에서 벗어나는지에 대한 검토가 부족했다는 점을 지적했다. 그리고 미연방대법원의 소수 의견으로 오코너(O'Connor) 대법관은 방송 사업자의 권역 변경 조항과 관련해서 의무재송신 조항은 해당 조항의 문맥상의 의미가 매우 중요하며, 따라서 그것을 적용하는 데도 더욱 엄격한 잣대가 필요하다는 견해를 피력했다. 즉 정부의 불가피한 필요에 따라, 혹은 해당법 조항이 지향하는 목적에 부합될 수 있도록 매우 신중하게 해석할 필요가 있다고주장했다. 1997년, 추가 자료가 검토(이 판례는 'Turner II'라 해서 동일 사건에 대한미연방대법원의 선례와 구별함)되었고,미연방대법원은 케이블법의 의무재송신 조항은 앞에서 언급했듯이 정부의 해당 법률 제정 시 목적한 주요 사안을 실현하는 데부합되는 사안이며, 관련 사업자들에게 해당 목적을 달성하기 위해서 추가적인 부담이나 표현의 자유를 저촉하지 않는다는 판결을 내렸다. 하지만 방송 사업자의 권역 변경 조항과 관련된 구체적인 결정은 언급하지 않았다.



## 뉴욕 시 DMA와 관련된 방송 사업자의 권역 변경에 대한 결정

1996년 케이블비전은 FCC에 자사가 서비스를 제공하는 뉴욕 시 DMA의 일부 지역 에서 일부 지역방송 사업자들에 대한 의무재송신 조항 적용을 제외해줄 것을 요청했 다. 여기에는 이 판례에서처럼 뉴욕 주 우드스톡(Woodstock)에 소재한 오버룩 산 (Overlook Mountain)에 방송 시그널을 송출하는 설비를 보유한 지역방송 사업자 인 WRNN(뉴욕 주 킹스턴 지역에서 사업허가를 받음)을 포함한다. FCC의 케이블서 비스국(Cable Services Bureau)은 케이블비전의 이러한 요청에 일부 승인의 형태 로. 예를 들어서 WRNN의 방송서비스 시장 권역에서 롱아일랜드의 낫소(Nassau) 와 서포크(Suffolk) 카운티를 제외하는 것은 인정하되. 뉴욕 주의 웨체스터(West chester)와 코네티컷 주의 페어필드(Fairfield) 카운티는 WRNN의 방송서비스 시 장 권역으로 존속시킨다는 결정을 내렸다. 이러한 결정을 내림에 있어 FCC의 케이 블서비스국은, 뉴욕 시 DMA를 획정하기에 앞서 예외 규정을 적용하는 데는 특별히 해당 지역의 특성과 가치를 최대한 반영할 수 있는 4가지 워칙만으로는 이 분쟁에 연 과되 이해당사자들이 전송의 워칙을 지키는 데 따른 어려움을 해결할 수는 없다는 점 을 지적했다. 따라서 케이블서비스국은 방송 사업자들의 여타 사항들도 추가적으로 고려해야 한다고 밝혔다. 예를 들어서 방송 사업자들의 등고선 형태(예를 들면, 그레 이드 B 등고선(Grade B Contour)은 이용자가 방송 사업자의 공중파 시그널을 볼 수 있는 가시청 지역을 뜻함)나. 기타 방송 사업자와 방송 시그널을 송출하고자 하는 목표 지역들을 뷰리할 수 있는 강이나 산 등 다양한 지형지물 등도 고려해야 한다는 견해를 보였으며, 이 같은 케이블서비스국의 접근 방법에 대해 FCC도 다음과 같은 이유를 들어 받아들였다.

앞서 설명한 4가지 원칙을 통해서 방송서비스 시장의 권역을 획정하는 데 있어 해당 방송 사업자의 가시청 지역 윤곽을 파악할 수 있는 등고선 형태(Grade B Contour) 나 험악한 산세나 물줄기 등 지형지물 등의 영향으로 실질적인 가시청 방송서비스 시장의 권역과 동떨어지는 경우에는, 방송 사업자의 시그널을 송출하는 데 따른 경제

적인 파급효과를 가늠할 수 있는 척도로 판단할 수 있기 때문에 해당 방송서비스 시장의 권역을 변경할 수 있는 충분한 요인이 될 수 있다. WRNN을 비롯한 여러 지역 방송 사업자들이 FCC의 검토에 이의를 제기했을 때, 항소법원은 케이블법에 열거되지 않은 요소와 등고선 형태나 지형지물 등을 이용한 FCC의 결정을 인정한 적이 있다. 즉 법에 열거된 4가지 주요 원칙은 배타적으로 적용되지 않으며, 전문적으로 방송산업의 규제를 담당하는 FCC와 케이블서비스국의 결정은 해당 분쟁을 충분히 고려하고 분석한 끝에 적절하게 결정된 것이라는 점을 주목했다.



## 위 판례의 주요 쟁점 사항

1996~98년에 걸친 분쟁 결과에 따라, WRNN은 자사의 방송 시그널을 송출하기 위한 전송장비(transmitter)를 원래의 장소에서 뉴욕 시 DMA의 중심인 맨해튼 지역에서 80km 정도 떨어진 곳에 있는 비콘 산(Beacon Moauntain)으로 이동했으며, 또 디지털방송서비스를 개시했다. 2005년, WRNN은 재차 FCC에 자사의 방송서비스가 뉴욕 시 DMA에 속한 지역 커뮤니티에 포함되도록 해달라고 요청했다. 즉 해당지역 커뮤니티에서 종합유선방송을 운용 중인 타임워너케이블(Time Warner Cable)은 WRNN의 방송 송출 시그널을 의무재송신해야 한다는 주장을 하게 된다. 앞선 FCC의 결정과 동일 선상에서 등고선 형태나 기타 지역과 관련된 프로그래밍 등을 고려해서 이번에는 FCC가 WRNN의 요청을 받아들이게 된다. 이에 대해서 종합유선방송 사업자인 타임워너케이블은 FCC의 결정에 직접적으로 맞대응하지 않는 전략을 취한다.

이에 고무된 WRNN은 이 판례의 당사자인 케이블비전이 운용 중인 롱아일랜드의 낫소와 서포크 카운티를 포함하는 일부 지역에 자사의 방송 시그널을 의무재송신해 줄 것을 요청한다. FCC는 이 요청에 WRNN은 앞서 FCC가 분석했듯이 케이블법에서 열거하는 주요 원칙 이외에 등고선 형태 등의 요소들을 고려한 결과. 롱아일랜드

의 낫소 카운티 지역 등 일부 지역은 WRNN이 획득할 수 있는 가시청점유율(Level of Viewership)과 무관하게 의무재송신 요청이 일리가 있다고 인정했다. 다만, 일부 서포크 카운티 지역은 시행된 일련의 표준입증규정(Standardized Evidentiary Requirements)을 충족하지 못해 기각했다. 즉 의무재송신 요청이 기각된 일부 롱아일랜드 지역의 낫소와 서포크 카운티 지역은 방송서비스 시장 권역 변경을 위한 주요 원칙을 감안할 때 WRNN이 제시한 주장의 근거가 부족하다는 점을 강조했다. 물론 WRNN은 자사가 제공하는 방송 프로그램이 상기 두 지역의 특성과 가치를 충분히 반영한다고 주장했지만, 케이블서비스국은 이를 인정하지 않았다. 해당 지역에서 운용 중인 종합유선방송 사업자나 디지털 위성방송 사업자(Digital Broadcast Satellite Operators)가 WRNN을 송신해 왔다는 역사적 관점에 관한 주장은 미비하다는 판단이었고, 새롭게 버라이존 와이어리스(Verizon Wireless, 이하 버라이존)가 기존 방송사업자와 직접적인 경쟁을 벌이는 서비스로 받아들일 수 있는 광케이블 전화선을 이용한 방송서비스(버라이존의 브랜드명은 FiOS라 함)를 해당 지역에 제공할 때 WRNN을 포함하는 점도 감안되었지만, WRNN의 주장이 전부 반영되지는 않은 셈이다.

이에 케이블비전은 재심사를 요청했는데, FCC는 케이블서비스국에서 결정한 원래의 결정을 재차 확인하는 결정을 내렸다. 또 케이블비전이 주장하는 표현의 자유와 권한의 남용 방지를 근거로 한 자사의 권리 침해 주장은 일리가 없다고 판단했다. 다만 케이블서비스국의 역사적 관점에서 이 문제를 검토 할 때, 롱아일랜드 지역에 대한 WRNN의 의무재송신은 큰 의미가 없을 것이라는 분석에 대해서는 FCC는 상반된 견해를 보였다. 케이블비전은 이에 불복하고 항소법원에 재심을 제기했다. 항소법원에서 행정기관의 결정을 기각하는 결정은 해당 기관의 법률 적용과 관련된 결정이 임의적(arbitrary)이거나, 일관성(capricious)이 결여되었거나, 직권 남용(abuse of discretion)에 해당하는 경우로 한정하며, 행정기관의 결정은 대다수 이해당사자가 수긍할 수 있는 충분한 근거를 토대해야 한다는 것이 일반적인 원칙이다. 케이블비전은 FCC의 결정이 해당 법 조항을 적용하는 데 부적절했으며, 의무재

송신 조항의 원래 취지와 모순된 결정을 내렸다고 항소했다. WRNN의 의무재송신 부과에 따라 표현의 자유와 권한의 남용 방지 조항을 근거로 자사의 권리가 침해당했다는 케이블비전의 주장에 대해서도 이 판례에서는 함께 검토했다.



## 케이블법 534조 (h)(1)(c)항의 지역 특성과 가치 반영을 위한 원칙에 대한 FCC의 분석

#### 1. 지역서비스 관점

케이블비전은 FCC가 WRNN의 상당수 프로그램이 롱아일랜드 커뮤니티를 대상으로 한 지역서비스 관점을 충족시켰다는 사실을 근거로 결정을 내렸는데, 이에 대해서 충분한 설명이 없었다고 주장했다. 즉 케이블비전이 제기한 주장과 관련해 FCC가 반박한 자료들이 설득력이 없었다는 주장인데, 항소법원은 이에 대해서 케이블비전은 FCC가 결정한 사안에 과다한 의무를 요구한 것으로 판단했다. 비록 FCC가 법적용 시관련 데이터를 분석하고 충분한 설명 절차를 거치는 것이 필요하지만 개별사안과 관련해 일일이 그 이유와 분석 결과를 설명할 필요는 없다는 견해다. 여기서중요한 것은 FCC가 케이블서비스국의 결정을 재차 확인하는 과정을 거쳤고, 케이블서비스국의 개별 논리에 FCC의 찬성과 반대의 입장을 충분히 설명했으므로, FCC가 각각의 분석 결과와 증거자료에 대해서 이해당사자의 주장 중 어느 편의 주장이 더욱더 설득력이 있는지 일일이 설명할 필요는 없다는 판단이다.

FCC는 케이블비전의 주장과는 반대로 WRNN이 제시한 증거자료 중 롱아일랜드 지역 커뮤니티를 대상으로 한 프로그래밍이 상당하다는 점을 파악했으며, 이를 증명하기 위해서 FCC의 논리를 충분하고 명확하게 설명하면 더할 나위 없었겠지만, 이 사실이 FCC의 결정을 번복할 중대한 사안은 아니라는 점을 강조했다. 양쪽은 이와 관련해 WRNN의 프로그래밍 콘텐츠 자료를 제공했다. 케이블비전은 WRNN이 롱아일랜드 지역 커뮤니티 관련 이슈들을 분석하기 위해서 측정한 일정 기간 중 한 시간

미만을 소요한다는 주장한 반면, WRNN은 반대로 2005년 6월부터 11월 사이에 해당 지역 커뮤니티와 관련된 약 400여 개의 뉴스와 토픽을 다루었다고 주장했다. 이같이 상충하는 증거에 대해서, 케이블비전은 일부 프로그래밍 콘텐츠가 해당 지역커뮤니티를 다루었는데도 증거에 포함되지 않았을 개연성이 있거나, 또 한편으로 WRNN이 분석한 프로그래밍 샘플 기간이 지역서비스 관점을 판단할 수 있는 대표성을 가지지 못할 우려도가 있다고 밝혔다. 하지만, FCC는 제시된 모든 분석자료와 증거자료를 토대로 WRNN의 주장이 더욱더 설득력이 있다는 결정을 내렸고, 이에 대한 FCC의 결정은 적절했다고 재차 강조했다. 항소법원은 FCC와 케이블서비스국간의 상반된 입장에 대해서 결정한 내용 자체에 법적인 판단을 내리기보다는, 상이한 의견들이 절차상 최종 결정 과정에 도달하기까지 논의될 수 있으며, 이를 토대로 충분한 증빙자료와 분석이 수반된 점은 오히려 FCC의 최종 결정이 적절했음을 방증한다고 설명했다.

#### 2. 역사적 관점

케이블서비스국이 2006년 결정을 발표한 뒤, FCC가 이를 공식 승인하기 이전에 버라이존은 자사의 FiOS서비스를 통해서 WRNN을 낫소와 서포크 카운티에 제공했다. FCC는 이 같은 서비스의 제공은 역사적 관점에서 볼때, WRNN-DT(WRNN의디지털 송출부호) 서비스의 의무재송신 요청에 일리가 있다는 결정을 내린다. 하지만 케이블비전은 FCC의 결정이 해당 법 조항을 반대로 잘못 해석하고 있다는 주장을 폈다. 즉 개시한 지불과 몇 개월밖에 되지 않은 서비스를 역사적 관점으로 해석하는 것은 무리라는 주장이었다. 다만 케이블비전은 어느 시점부터 역사적 관점에서서비스 제공에 포함해야 하는지 정확한 정의를 내리지는 못했다. 더 나아가서 FCC가 과거 사례에 적용한 케이블서비스국의 유권해석을 참고해야 한다는 주장도 제기하지 않았다. 다시 말해서, 케이블비전의 지적대로 버라이존의 FiOS서비스가 역사적 관점과는 거리가 있지만, 이 같은 FCC의 잘못에 대해서 결정을 번복할 만한 사안인지, 예를 들면 버라이존의 FiOS서비스를 기존 주요 원칙과 별개로 다루어야 하는

지, 혹은 WRNN이 역사적 관점에서 해당 관련 지역에서 서비스를 충분히 제공했는 지 등을 분명하게 짚고 넘어가지 못한 점이 없지 않았다. 따라서 이 판례에서는 FCC 의 결정이 역사적 관점에 대한 잘못된 분석에 기인하기 때문에 무효화해야 한다는 케이블비전의 주장을 기각했다.

#### 3. 등고선 형태에 대한 분석

케이블비전과 WRNN이 연관된 1997년 FCC 결정에서 FCC는 여타 주요 방송서비스시장의 권역을 획정하는 요소가 무의미할 경우, 강이나 산 등 다양한 지형지물 등의 등고선 형태가 보여주는 커버리지가 방송서비스 시장권역을 획정하는 추가적인 요소로 적용될 수 있음을 분명히 했다. 이에 케이블비전은 뉴저지 주와 맨해튼을 가르는 허드슨 강, 롱아일랜드 연안과 뉴욕 시의 고층 건물군 등이 뉴욕 시의 DMA를 구분하는 지형지물이라는 주장을 제기했다. 따라서 이 분쟁에서 FCC와 방송서비스국이 WRNN의 주장에 따라 등고선 형태를 분석한 것은 1997년 FCC의 결정에 배치된다는 설명이었다. 하지만 이 판례에서는 이 같은 케이블비전의 주장이 일리가 없으며, 오히려 1997년 FCC의 결정은 이번 분쟁의 주요 쟁점 사항인 뉴욕 시의 DMA를 등고선 형태의 분석을 감안해서 획정했으며, 이 결정은 이 분쟁에서도 지속적으로 적용할 만하다는 견해를 밝혔다.

#### 4. 타 방송사와 시청 유형에 대한 관점

케이블비전은 타 방송사와 시청 유형에 대한 관점 등 방송서비스 시장권역을 획정하는 데 주요한 원칙과 관련해 FCC의 잘못을 지적한다. 우선 타 방송사에 대한 관점인데, FCC는 케이블법이 의회에서 발의될때, 지역내에 타 방송서비스 사업자의 지역서비스 유무가 해당 방송 사업자의 방송서비스 시장권역 확대 요청에 지장을 주려는의도는 없었다고 주장했다. 하지만 케이블비전의 주장에 따르면, FCC는 WRNN의의무재송신을 위한 방송서비스 시장권역 확대 요청에 타 방송사에 대한 관점을 의도적으로 감안해 최종 결정했다는 지적이다. 예를 들면, 타 방송사가 해당 지역내에서

지역서비스를 제공하지 않을 경우에는 방송서비스 시장권역 확대 결정에 상당한 영향을 주었으며, 타 방송사가 해당 지역에서 지역서비스를 제공할 때는 반대로 방송서비스 시장권역 확대를 위한 지역방송 사업자들의 의견수렴을 강조하고, 오히려 타방송사에 대한 관점은 그다지 중요하지 않은 요소로 보아 최종 결정을 도출하려 했다는 주장이다. 하지만 이 같은 케이블비전의 주장은 무의미하며, 케이블법은 다양한 개별 원칙들을 면밀히 분석하되, 특정 관점에 가중치를 적용한다고 해서 법 조항에 위배되는 것은 아니라는 견해를 보였다. 또 시청 유형에 대한 관점도 타방송사에 대한 관점에 유사하게 케이블비전의 주장은 설득력이 없다고 이 판례는 판단했다.



## 의무재송신 법 조항의 목적성에 대한 FCC의 분석

의무재송신 조항에서 방송서비스 시장권역 변경은 FCC가 판단컨대, 법 제정의 취지와 목적에 한층 더 부합한다면 일부 커뮤니티는 지역방송 사업자의 방송서비스 시장권역에 제외되거나 반대로 포함될 수 있다고 규정하고 있다. 케이블비전은 FCC가롱아일랜드 커뮤니티들을 WRNN의 방송서비스 시장권역에 포함한 것은 의무재송신의 목적과 크게 2가지 면에서 모순된다고 주장한다. 우선, WRNN의 시장을 확대함으로써 기존 WRNN의 주 방송서비스 시장인 킹스턴 지역 커뮤니티와 연관된 프로그램 제작여건이 낙후되면서 오히려의무재전송 조항이 지향하는 지역서비스 확대라는 취지에 역행한다고 주장했다. 또 광범위한의무재송신 조항 적용의권리를 WRNN에 보장함으로써 방송서비스 시장을 보호하기위한의무재송신 조항의원래취지와다르게일부 사업자의올바르지못한행위(gamesmanship)을 조장할수있다는 우려도드러냈다.

항소법원에서는 케이블비전의 위 2가지 주장을 모두 기각했는데, 우선 첫째 주장은 WRNN이 롱아일랜드 지역 커뮤니티를 주요 타깃으로 프로그램을 제작할 경우, 그에 상응하는 반대급부로 기존 방송서비스 시장인 킹스턴 지역 커뮤니티를 타깃으로

하는 프로그램 제작이 감소할 것이라는 잘못된 가정에서 출발했기 때문이다. 케이블 비전의 주장에 따르면 FCC의 결정은 의무재송신 조항의 진정한 목적성을 저해하는 결정이다. 왜냐하면 개별 DMA 단위별로 도심에서 떨어진 부심이나 기타 워거리 커 뮤니티를 대상으로 삼을 경우 이는 지역방송 사업자가 해당 지역에서 방송서비스를 제공하는 데 따르는 추가적인 기회비용으로 간주될 수 있기 때문이다. 이 같은 케이 블비전의 주장은 WRNN의 프로그램이 전적으로 킹스턴이나 롱아일랜드에 연관된 특정 프로그램만을 제작할 것이라는 잘못된 가정에서 출발하는데, 실제로 WRNN 의 다수 콘텐츠는 킹스턴이나 롱아일랜드를 구분짓기보다는 홈쇼핑 프로그래밍에 해당한다. 예를 들어서 약 78% 이상의 WRNN 프로그램이 홈쇼핑이나 정보 제공 광 고이므로, 킹스턴 관련 프로그램과는 무관하게 홈쇼핑 프로그램을 축소해 롱아일랜 드 지역 관련 프로그램을 제작할 수 있을 것이다. 또 케이블비전의 주장대로라면, DMA 단위별로 도심 이외 지역의 커뮤니티(예를 들면 롱아일랜드)에 있는 종합유선 방송 사업자는 도심에서 멀리 떨어진 또 다른 지역의 커뮤니티(예를 들면 킹스턴)에 소재한 방송 사업자의 프로그램을 의무재송신하지 말아야 한다는 취지다. 하지만 법 제정 시 의회나 FCC가 견지하는 것은 일정 지역에 국한해서 의무재송신 의무가 부과 되는 것이 아니며, 이 파례에서처럼 WRNN은 뉴욕 시 DMA 전역에서 운용하는 종 합유선방송 사업자가 송신해야 한다는 점이다.

그리고 둘째 주장에 대해서도 항소법원은 케이블비전 의무재송신 법 조항을 지나치게 좁은 의미로 해석했으며 선행 판례에서도 기각된 내용임을 분명히 했다. 케이블비전은 단순히 타 커뮤니티에서 의무재송신의 혜택을 얻기 위해서 WRNN의 전송장비를 특정 지역으로 이전하고 프로그래밍을 수정한다면 이는 올바르지 못한 행위를 오히려 권장하는 셈이라고 주장했다. 하지만 항소법원은 이를 반대로 생각한다면 의무재송신이라는 규제의 틀에서 규제대상인 사업자들이 이 같은 규제의 혜택을 누리기 위해서 기업윤리나 상도덕에 어긋나지 않는 범위에서 경영전략과 영업전술을 구사한다면, 오히려 이는 실보다는 득이 될 수 있다고 보고, 케이블비전의 주장을 기각했다. 케이블비전은 또한 방송 사업자의 시장영역을 확대하는 결정은 오히려 의무재송신 법 조항의 취지와 부

합하지 않는다고 주장한다. 하지만 법 조항은 특정 방송 사업자나 방송 사업, 나아가 특정 방송서비스 시장 권역을 위한 보호장치를 마련하려는 것이 아니며, 비록 의무재 송신 조항이 단숨에 모든 목적을 충족하는 해답은 아니더라도, 적어도 유료 케이블 시스템과는 별개로 공중파 방송서비스의 무료 혜택과 다매체를 통한 다양하고 광범위한 정보 교환을 위한 것이라고 이 항소법원은 해석한다.



## 케이블비전의 표현의 자유에 대한 문제 제기

케이블비전은 롱아일랜드 지역에 대한 WRNN 의무재송신 의무 부과는 표현의 자유를 침해할 수 있다고 주장했다. 하지만 이 판례에서는 케이블비전이 FCC가 방송서비스 시장권역을 변경하는 것의 위현 여부와 관련해 충분한 증거를 제시하지 못했다는 판단이다. 표현의 자유 침해를 문제 삼기 위해서는 실질적으로 표현의 자유를 제한했다는 전제조건이 성립되어야 한다. 즉 케이블 프로그램 기술자나 종합유선방송 사업자는 표현의 자유를 실현하고 전송하는 업무를 수행하는데, 의무재송신 조항이이 같은 케이블산업의 표현의 자유를 제한했다는 조건을 충족시켜야 한다. 이 전제조건은 매우 중요한 2가지 기능을 담당하는데, 우선 규제기관의 행위가 표현의 자유를 침해한 사실을 밝혀야 하는 의무(burden)는 더욱 엄격한 잣대로 표현의 자유를 침해하는지를 이해하지 않고서는 표현의 자유 침해와, 규제의 목표를 달성하기위한 필수적인 의무의 구별이 어렵기 때문이다. 앞서 든 선례(Turner I과 Turner II 판례를 뜻함)는 의무재송신 조항 전체에 대한 표현의 자유의 의미를 분석했는데, 이분쟁에서는 방송서비스 시장의 권역 변경 조항과 관련해서 2가지 사안을 살펴볼 필요가 있다.

첫째로 의무재송신 조항은 일부 채널을 의무적으로 방송 송출 시그널에 할당해야 하는 만큼, 자체적으로 일정 수준의 프로그램 패키지를 제작하는 종합유선방송 사업자

의 자체적인 논조를 피력하는 데 제한을 둔다는 점이다. 둘째로 의무재송신 조항은 케이블 프로그램 엔지니어들이 경쟁할 수 있는 채널 수를 제한하게 된다는 점이다. 이 판례에서, 케이블비전은 앞서 든 선례와 유사한 주장을 제기했는데, WRNN의 시그널을 송출함으로써 케이블비전이 자유롭게 선택할 수 있는 채널 수가 줄어들고, 케이블비전의 프로그램 엔지니어 부문에서 나머지 이용 가능한 채널을 통해서 전송할 수 있는 프로그램을 두고 치열한 경쟁이 야기될 수 있다는 지적을 한 점이다. 이 부분에 적절한 잣대를 적용하기 위해서는 우선 의무재송신 조항이 콘텐츠에 근거를 두는지 아니면 콘텐츠에 중립적인지를 판단해야 한다. 앞서 든 판례(Turner I)에서는 종합유선방송 사업자에게 부과된 의무와 방송 채널을 제공함으로써 얻을 수 있는 혜택을 비교할 때 이 판례에서 검토된 의무재송신 조항은 콘텐츠에 중립적인 것으로 볼 수 있다고 결론지었다.

비록 의무재송신 조항은 최소한도의 지역방송 사업자를 의무적으로 전송하게 됨으로써 자체적인 논조를 구현하는 데 제한을 두지만, 그 제한의 범위가 종합유선방송 사업자의 프로그램 콘텐츠와 연관되지는 않는다는 것이다. 의무재송신 조항은 300 명 이하의 가입자를 보유한 매우 영세한 종합유선방송 사업자를 제외하고는, 현재와 과거에 제공된 프로그램이나 방송 사업자와는 무관하게 모든 종합유선방송 사업자에게 적용된다. 이 판례에서처럼 WRNN의 합리적인 DMA는 낫소와 서포크 카운티지역을 포함할 수 있다. 사실 롱아일랜드 지역의 커뮤니티에 대한 방송서비스 시장 변경을 요청한 주체는 케이블비전으로 낫소와 서포크 카운티를 WRNN의 방송서비스 시장에서 제외하기 위해서 시작했는데, 초기에 FCC는 WRNN의 방송 송출과 관련된 등고선 형태 등을 분석한 결과, 롱아일랜드 지역에 미치지 못하므로 케이블비전의 주장을 수용했다. WRNN이 등고선 형태의 취약점을 보완해서 FCC에 DMA 획정을 위한 재검토를 요청하자, 케이블비전은 WRNN이 방송서비스 시장권역 변경 조항에서 고려하는 지역 프로그래밍 요소(local programming factor) 등 주요 원칙이 불충분하다는 의견을 피력했지만, 상기 지역 프로그래밍 요소는 오히려 WRNN이 분쟁에서 유리한 위치에 서도록 한 셈이다. FCC는 WRNN의 지역 프로그

래밍이 최종 판단을 내리는 데 결정적인 요소로 작용하지 않았으며, 합리적인 DMA를 결정짓는 데 지형적인 고려도 매우 중요한 요소임을 재차 천명했다. 또 이 조항을 적용할 경우 방송 사업자들이 1개 이상의 채널에 대한 독립적인 통제를 상실하지만, 법 제정 시 의도대로 지역 커뮤니티를 위해서 지역방송 채널을 의무재송신하는 것은 해당 지역의 특성과 가치를 보호하려는 정책적인 이해관계가 더욱더 중요하다고 볼수 있다는 결정을 내린 것이다. 결론적으로 케이블비전이 제기한 케이블법의 방송서비스 시장권역 변경 관련 조항은 미연방헌법에서 다루는 표현의 자유에 저촉되지 않으며, 설사 다른 형태로 표현의 자유가 침해되는 경우가 있더라도 케이블비전이 이를 방증할 만한 확실한 증거를 제시하지 못했다고 결론지었다.



### 케이블비전의 권한 과다 방지에 대한 문제 제기

케이블비전은 의무재송신 법 조항에 따라서 WRNN의 방송 시그널을 송출하라는 명령을 내리는 것은 권한의 남용이라는 주장을 폈다. 과거 판례 중 이 같은 권한의 남용을 방지하기 위한 사례를 살펴보면, 문제 제기를 위한 필요조건으로 남용된 권한이 공익차원에서 특정 자산의 실질적인 소유를 전제로 할 때 가능하다고 본다. 규제 산업에서이 같은 실질적인 소유는 우선 그 소유가 일시적인 것이 아니라 지속적이며(the permanency of the invasion), 완전히 배타적이고, 물리적으로 소유(absolute, exclusive physical occupation)해야만 가능하다는 것이 일반적이다. 또 소유권을 행사하는 데 따르는 여러 가지 간섭의 요소들, 예를 들면 소유와 제외에 관한 권리, 해당자산에 관한 관리와 매매에 대한 권리 등을 분석해서 결정하게 된다. 이 판례에서는 우선 권한 남용의 원인이 되는 실질적인 케이블비전의 실물자산이 어떤 종류이며, 과연이 실물자산이 정부의 권한에 의해서 소유권이나 기타 실질적인 소유권을 행사하는 데문제가 되었는지 검토했다. FCC는 이번 분쟁에서 케이블비전의 시스템을 통해서 WRNN의 방송 시그널이 송출될 때, 케이블비전의 실물자산에는 다른 설비나 기기들

이 장착되지 않으며, 다만 WRNN의 프로그램 스트림(programming stream)이 케이블비전의 케이블 주파수대를 타고 데이터 비트로 전송되는 것이라고 분석했다. 즉 케이블비전 자산의 실질적인 소유나 권리에 영향을 준 것이 없으며, WRNN의 방송 송출시그널이 케이블비전의 설비나 자산을 실질적으로 소유한 적이 없음을 알 수 있다. 또의무재송신 법 조항과 같이 규제제도가 권한의 남용 사례로 문제 삼을 수 있기 위해서는, 예를 들어서 실질적인 특정 투자계획을 방해할 수 있는 경제적 파급효과가 있어야하는데 케이블비전은 이에 대해서 확실한 증거자료를 제시하지 못했다.



### 시사점

항소법원은 FCC가 WRNN의 의무재송신을 위한 방송서비스 시장권역을 롱아일랜드 커뮤니티까지 확대 변경하는 요청 사항을 결정하면서 직권을 남용하거나 미국연방헌법이 보장하는 표현의 자유 권리를 침해한 사례가 없다는 판결을 내리면서 케이블비전이 제기한 항소를 기각했다. 더욱 중요한 것은 FCC의 의무재송신 조항 적용과 관련해서 법 제정 시 고려되었던 주요한 원칙들이 이번 분쟁을 해결하는 데 합리적으로 적용되었는지 검토했다. 즉 지역의 특성과 가치를 반영한 주요 원칙들과 함께 해당 방송서비스 시장권역 획정을 위한 지형지물과 기타 방송서비스의 경쟁 도모를 위한 다양한 요인을 함께 고려해야 한다는 점을 강조했다. 이번 분쟁의 분석 결과에 따라, 항소법원은 케이블비전이 제기한 FCC 결정에 대한 법적 효력 정지를 해지했으며, 이에 따라 케이블비전은 이번 판례가 확정된 지 일주일 이내에 WRNN의 방송 송출 시그널을 뉴욕 시 DMA 지역방송 서비스 시장권역으로 확대된 지역 커뮤니티에 의무재송신하게 되었다.

이번 분쟁을 통해서 몇 가지 시사점을 도출해보면, 우선 각국의 시장상황을 반영한 정책 사안들은 비록 유사한 법체계나 조항들을 비교하더라도 실질적인 정책이나 법 을 적용하는데 있어서는, 각국의 개별 서비스 시장 환경이나 참여 사업자들의 경쟁 구조, 소비자의 행태, 지역별 서비스 커버리지와 요금체계, 신구 사업자의 경쟁 상황과 기술융합 정도 등 다양한 변수에 따라서 그 해석이나 비교 검토 내용은 국가별로 상이할 수 있다는 점이다. 국내에서도 이번 분쟁에서 논의된 의무재송신 조항과 유사한 내용이 법체계에 존재하지만, 그 해석과 적용은 상이할 수 있다. 특히, 기존 방송 사업자뿐만 아니라 여타 분야의 다수 사업자들이 동시에 새로운 방송통신 융합서비스를 시작하는 새로운 시장환경에서 법 조항의 적용과 해석은 지속적으로 검토되고 체계를 정비할 필요가 있다. 이와 더불어서 국내 방송서비스 시장은 이번 분쟁에서 논의된 것처럼 지역의 특성과 가치를 반영하고자 하는 원칙을 지향하지만, 실질적인 방송서비스 시장의 권역은 행정구역상 권역 구분에 전적으로 의존하는 상황이다. 향후에는 법 제정의 목적인 지역별 가치와 특성을 충분히 반영하고 다수 사업자간의 효율적인 경쟁관계가 충분히 반영될 수 있도록 시청자 유형이나 개별 시장별 경쟁 상황 등을 반영한 데이터 자료의 분석이나 연구를 통한 검토도 융합환경에서 의미있는 일이라고 생각한다.

## ● 참고 문헌

Cablevision Systems Corporation vs. FCC. United States Court of Appeals for the Second Circuit (Docket No. 07-5553-ag), June 22, 2009.

http://www.fcc.gov/Daily\_Releases/Daily\_Business/2009/db0622/DOC-291539A1.pdf

Eggerton, John. Second Circuit Appeals Court Rejects Cablevision's Must-Carry Challenge. Broadcasting & Cable, June 24, 2009.



## 프랑스텔레콤의 시장 지배적 지위 남용 사례와 규제

최현아



## 프랑스 통신시장의 선두주자 프랑스텔레콤

프랑스 국영 전신전화국으로 출발한 프랑스텔레콤(France Telecom)은 통신시장에서 오랫동안 독점적인 권한을 누렸다. 그러나 1996년 프랑스 정부는 통신시장에서 경쟁 체제를 도입하기 위해서 프랑스텔레콤을 정부 소유 주식회사로 전환했다. 그후 2004 년 프랑스 정부가 프랑스텔레콤의 지분 일부분을 민간에 양도함으로써 프랑스텔레콤 은 공기업에서 민영기업으로 탈바꿈하고 115년 동안 이어진 국영기업으로서의 역사를 마감했다. 프랑스텔레콤은 프랑스 통신시장에서 핵심적인 회사로 전 세계에서 71번째 규모를 자랑하고 있다. 프랑스텔레콤의 마크는 오랑주(Orange)로 무선전화와 인터 넷, 이동전화, 기업전화의 3가지 서비스를 제공한다. 다음은 2009년 3분의 2분기 프랑 스텔레콤의 시장규모다.

프랑스 통신시장에서 독보적인 위치를 차지하는 프랑스텔레콤은 공정경쟁 환경 저해 와 관련해 1994년부터 경쟁청(Autorité de la Concurrence)으로부터 11번의 벌금을

미디어미래연구소 프랑스통신원(파리1대학 박사과정)

#### 〈표 1〉 프랑스텔레콤 2009년 3분의 2분기 시장 규모

(단위: 명)

카테고리	프랑스내	전 세계	
이동전화 고객 수(MVNO 제외)	25,287,000	12,550,000	
이동전화 3G	12,073,000	21,700,000	
ADSL고객수	8,639,000	13,400,000	
디지털TV	2,339,000	2,700,000	
₽텔레폰	6,339,000	7,100,000	
라이브박스(모뎀) 가입자	6,991,000	8,400,000	
전체 고객 수(전 세계)	186,000,000명		

선고받았다. 총 금액은 4억 974만 유로다. 벌금을 선고받은 이유는 권력 남용, 비방, 속임, 불성실한 태도 등이다.



## 프랑스텔레콤의 공정경쟁 훼손 사례들

#### 1. 프랑스텔레콤과 비방디그룹의 논란

#### 1) 가격과 언번들링 분쟁

지난 3월 프랑스의 비방디(Vivendi)그룹은 프랑스텔레콤의 시장독점적 지위 남용 에 대해 유럽위원회(European Commission)에 제소했다. 유니버설 뮤직과 이동통 신회사인 SFR의 지주사인 비방디의 대표 장 바르나르드 레비(Jean-Barnard Levy)는 "프랑스텔레콤에서 가입비와 지역 가입자 선로 공동 활용과 관련해 독점적 권한을 이용했는데. 이것은 언번들링(Unbundling)에 위배되는 것이다<sup>1</sup>"라고 발표

**30** 방송통신분쟁 ISSUE REPORT AUGUST 2009 31

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> 프랑스 법은 기존 통신사가 후발 통신사 진입을 위해 통신회로를 분산(dégroupé)하도록 정해두었다. 후발 통신사는 기존 통신사가 이미 설치한 회로를 사용할 수 있게 된다. 가입자 선로를 공동으로 활용하여 가입자 망에 경쟁 요소를 도입하는 제도인 LLU(Local Loop Unbundling)를 통해 통신시장의 경쟁 환경을 유도하고 있다.

했다. 비방디는 고객들의 인터넷 가입을 위해서 프랑스텔레콤의 네트워크를 빌려야한다. 그런데 프랑스텔레콤에서 1월에 발표한 보고서에 따르면 번들링 가격이 6유로77쌍팀(6.77유로)으로 측정되어 있는데도 실제 청구 가격은 9유로29쌍팀(9.29유로)이다.

#### 통신우편규제청 의견

2009년 1월 통신우편규제청(Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes, 이하 ARCEP)은 가격 책정은 프랑스텔레콤의 고유 권한이라고 결정내렸다. 프랑스에서 언번들링과 관련된 문제는 ARCEP에 정기적으로 고발되는 사안이다.

#### 2) 콘텐츠 독점 사용 분쟁

오랑주는 스포츠 채널인 '오랑주 스포츠(Orange Sport)'를 2008년 2월에 개통했다. 이 채널은 프랑스의 가장 인기 있는 스포츠인 축구 경기 리그 1(Ligue 1)을 매주 토요일 독점적으로 중계한다. 이어서 2008년 11월 영화 채널인 '오랑주 시네마 (Orange Cinema)'를 새롭게 개설해 영화와 드라마 시리즈를 방영하고 있다.

그런데 문제는 오랑주 스포츠와 오랑주 시네마 두 채널 가입 조건이 오랑주 인터넷 가입자에 국한되어 있다는 점이다. 특히 인기를 끄는 축구 경기를 오랑주에서 독점 적으로 방영해 위성채널인 카날 플뤼스(Canal Plus)는 큰 타격을 받게 되었다. 카날 플뤼스는 오랑주의 콘텐츠 독점 상영이 부당하다며 경쟁청에 고발했다.

한편 두 채널에 대해 오랑주 인터넷 가입자 중심의 배타적 이용 조건과 관련해 인터넷통신 사업자인 프리(Free) 대표 막심 롬바르디니(Maxime Lombardini)는 "카날 플뤼스와 같이 오랑주 채널 사용권을 모든 인터넷 통신업자에게 배급해야한다. 만일 프랑스텔레콤이 오랑주 인터넷 가입자에게만 배타적으로 오랑주 채널 가입을 허용한다면 공정경쟁과 관련해 법적인 판단을 요구할 수밖에 없다"고 피력했다.

#### 경쟁청의 의견

경쟁청은 프랑스텔레콤의 콘텐츠 독점권에 이의가 있다는 의견을 7월에 발표했다. 오랑주의 콘텐츠 독점권은 경쟁의 자유와 소비의 자유를 훼손할 위험이 있다는 것이 다. 하지만 오랑주의 콘텐츠 독점 사용을 1~2년까지 허용한다는 점도 덧붙였다.

#### 파리상고재판소 판결

파리상고재판소(le Cour D'appel de Paris)는 지난 3월 오랑주스포츠의 독점판매를 금지한다는 판결을 내렸다. 이에 따라 프랑스텔레콤은 오랑주 스포츠의 판매를 3월 24일부터 31일까지 중지했다. 그러나 5월 14일 파리상고재판소는 이전 판결을 뒤집고 오랑주 스포츠의 채널 독점 판매는 불공정한 상업적 방식이 아니라고 판결했다.

#### 2. 프랑스 해외령에서의 공정경쟁 환경 훼손 사례

프랑스텔레콤은 프랑스 해외령인 돔(Départements d'outre-mer, 이하 DOM) 지역 역<sup>2</sup>에서 시장지배권 남용으로 경쟁 이동통신사(이하 이통사)의 발전을 저해하는 문제를 야기했다. DOM 지역의 지역 이통사인 우트르메텔레콤(Outremer Telecom)과 뫼비우스(Mobius)는 2001년부터 2006년까지 프랑스텔레콤이 지역 이통사의 발전을 방해했다는 이유로 2008년 경쟁청에 제소했다.

프랑스텔레콤의 특권 남용 리스트는 과도한 가격 책정, 옛 가입자에게 새롭게 가입한 업체에 대해 중상모략, 제한적인 서비스 제공 등이다.

예를 들어 레유니옹(Réunion) 섬에서 후발 통신업체가 고객에게 인터넷을 제공하기 위해서는 프랑스텔레콤의 회로를 빌려야 한다. 그런데 회로 사용료가 너무 비싸 결국 인터넷 사용료를 올릴 수밖에 없었으며, 이 때문에 지역의 초고속통신망 발전에 타격을 입었다는 것이다.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> 돔(DOM)은 프랑스 해외령으로 과델로프(Guadeloupe), 마티니크(Martinique), 가이얀(Guyane), 레유니옹(Réunion) 섬을 포함한다.

우트르메텔레콤의 2005년 조사에 따르면 프랑스텔레콤의 전략은 독점적인 권한을 이용해 후발 통신업체들을 지치게 하는 것이라고 한다.

#### 프랑스경쟁청 결정: 돔 지역 경쟁사 발전 저해

2009년 7월 28일, 경쟁청은 프랑스텔레콤이 프랑스 해외령인 DOM 지역에서 시장 지배자적 지위 남용과 관련해 2760만 유로의 벌금을 납부하도록 결정했다.

경쟁청에 따르면 프랑스텔레콤은 오랫동안 통신시장을 독점해온 역사를 바탕으로 경쟁업체를 이용하거나 불성실한 태도로 특권을 남용했으며 이 같은 방식은 돔 지역에서 후발 통신업체들의 발전을 제한하는 결과를 가져왔다. 프랑스텔레콤의 공정경쟁 환경을 저해하는 방식은 이 지역 경제 발전에도 치명적이라는 지적이다. 상대적으로 수입이 적은 섬 주민들에게는 통신서비스가 중요한 부분을 차지하는데도 지역경제 발전의 핸디캡으로 작용했다는 것이다.

이번 결정은 프랑스텔레콤을 제소한 우트르메텔레콤과 뫼비우스가 제소를 취소했는데도 경쟁청은 이에 대해 계속 조사했고 지난 7월 말 프랑스텔레콤에 벌금을 내린 것이다.

#### ARCEP의 통신요금 하향 조정

ARCEP은 이 지역의 통신요금 하향 조정을 요구하고 있다. 가입자가 타회사 가입자에게 전화할 때 드는 비용의  $30\sim50\%$  정도를 인하할 방침이다. 또 문자서비스 가격하락을 권고할 계획이다. ARCEP의 이 방침들은 8월 말에 적용될 예정이다.

#### 3. 가격인하를 통한 시장 독점화에 대한 비판

프랑스텔레콤의 가격인하 상품 역시 논란을 일으켰다. 최근 프랑스텔레콤에서는 프랑스 저소득층을 위한 이동통신 월회비 10유로 상품을 선보였다. 10유로를 내면 40분 통화와 40통의 문자서비스를 사용할 수 있는 상품이다. 그런데 이를 두고 소비자

협회(Que Choisir)는 프랑스텔레콤의 가격인하는 후발주자들에겐 불가능한 가격 대인 만큼 이는 곧 시장을 독점하기 위한 조처라며 ARCEP에서 이를 규제해야 한다고 주장했다.



## 프랑스의 시장지배적 지위 남용에 관한 규제기관 -경쟁청

프랑스에서 경쟁과 관련된 규제기관은 경쟁청이다. 경쟁청은 반경쟁행위 제한과 시장조사를 주 목적으로 하는 독립행정기관이다. 이 기관은 반경쟁행위 억제 조치와 업체들의 행위와 불만 사항에 개입할 수 있다. 또 금전적인 처벌과 명령, 긴급조치 등을 내릴 수 있다. 그러나 경쟁국은 법적인 판단을 요구하는 상업적인 불성실함에는 관여할 수 없다. 또 각 관련자들 사이에서 계약과 관련된 소송에 개입할 수 없다.

#### 경쟁청의 임무

경쟁청의 임무는 크게 자문, 결정, 집중행위 단속의 3가지로 나눌 수 있다.

자문은 분야별 규제청 즉 ARCEP, 프랑스 최고시청각위원회(Conseil de Supérieur Audiovisuel, CSA)에서 특정한 법적인 기구에 관해 자문을 요청받을 수 있다.

결정과 관련해선 반경쟁행위에 대해 상황을 수정하거나 억제하는 결정을 내릴 수 있다. 프랑스 상업 코드는 시장에서 경쟁의 자유를 위반하는 행위를 금지한다. 지배자적 위치는 그 자체로는 비합법적인 것은 아니나 시장에서 경쟁 관련 유희를 벌일 때금지된다.

마지막으로 집중행위에 대한 통제는 2008년 경제 현대화에 관한 법(La Loi de Modernisation de L'economie, LME)을 통해 경쟁국에 할당된 임무다. 집중 행위 란 두 기업이 합병하거나 한 기업이 여러 분야를 통제하는 것을 말한다. 경쟁국은 모든 집중행위에 대해 판결을 내리지는 않는다. 특정한 경우, 예를 들어 유럽위원회에 통고된 문제일 경우 경쟁국에서 다룰 수 있다.

#### 반경쟁행위 규제

경쟁청은 반경쟁행위를 크게 공모와 시장지배자적 지위 남용으로 나누고 있다. 공모는 새로운 경쟁 진입자를 방해, 제한하는 행위들을 말한다.

시장지배적 지위 남용의 경우 시장에서의 강력한 영향력을 바탕으로 새로운 진입자를 방해하거나 기존 경쟁자를 몰아내려는 행위를 일컫는다. 시장지배적 지위 남용에는 가격, 독점 조항 등이 포함된다.



## 프랑스텔레콤의 시장지배적 지위 남용 사례의 시사점

프랑스텔레콤은 오랫동안 통신시장을 독점해왔으며, 통신시장에서 독점체제가 붕괴하고 경쟁 체제로 전환한 이래 그동안 누렸던 독점적 권한을 활용해왔다. 그리고 다양한 방식으로 새로운 경쟁사 진입을 방해한 프랑스텔레콤의 경쟁제한행위는 프랑스 경쟁청의 규제를 받아왔다.

프랑스텔레콤의 시장지배적 지위 남용 사례는 점점 치열해지는 통신시장에서 일어나는 반경쟁행위의 대표적인 사례들이다. 이에 대한 경쟁청의 통제는 통신시장의 경쟁 환경 조성이라는 점에서 매우 중요하다 하겠다.

## 참고 문헌●

프랑스 경쟁청(Autorité de La Concurrence) 홈페이지

http://www.autoritedelaconcurrence.fr

Pcinpact(2009.2.12). Vente Liée: Canal+ et SFR Attaquent L'offre Orange TV et ADSL. http://www.pcinpact.com/actu/news/49052-orange-foot-television-vente-liee.htm

- $Pcinpact (2009.3.2). Viven di Attaque Orange Pour Abus de Position Dominante. \\ http://www.pcinpact.com/actu/news/49438-viven di-orange-abus-position-dominante. \\ htm$
- Pcinpact(2009.7.30), Orange: Tout Sur Ses Clients Mobile et ADSL Dans Le Monde.

  http://www.pcinpact.com/actu/news/52275-orange-clients-mobile-adsl-monde.

  htm
- Que Choisir (2009.3.14). France Telecom Veut le Monopole du Coeur!

  http://www.quechoisir.org/communiques/France-Telecom-veut-le-monopole-ducoeur/0D7CFD77C35D2853C12575B600484787.htm
- Silicon(2009.5.12). Orange Lance un Forfait Mobile à 10 Euros en Direction des Plus Démunis.

  http://www.silicon.fr/fr/news/2009/05/12/orange\_lance\_un\_forfait\_mobile\_
  a\_10\_euros\_en\_direction\_des\_plus\_demunis
- Silicon(2009.7.29). Concurrence Déloyale: l'Arcep Condamne Encore France Télécom.

  http://www.silicon.fr/fr/news/2009/07/29/condamne\_pour\_concurrence\_\_
  france\_telecom\_n\_ira\_pas\_en\_vacances\_dans\_les\_dom
- Voila (2009.7.28). Concurrence: Le Mauvais Elève France Télécom Sanctionné Pour la 11e Fois. http://actu.voila.fr/actualites/high-tech/2009/07/28/concurrence-le-mauvais-eleve-france-telecom-sanctionne-pour-la-11e-fois\_330597.html
- Znet(2009.7.28). Concurrence: Les Anciennes Pratiques de France Télécom une Nouvelle Fois Condamnées. Cette Fois Dans les DOMle.

  http://www.zdnet.fr/actualites/telecoms/0,39040748,39703121,00.
  htm?xtor=RSS-1
- Znet(2009.5.24). Orange Sport: La Justice Autorise la Vente Liée de la Chaîne Avec L'accès Internet

  http://www.zdnet.fr/actualites/internet/0,39020774,39501803,00.htm



## 오프콤, 유료방송시장의 '부분적 규제안' 발표로 스카이와 갈등 심화

최은경



지난 1990년 이후 신자유주의 물결을 타고 미디어시장에서 탈 규제정책으로 일관하던 영국은 최근 세계적인 미디어 재벌 루퍼트 머독이 소유한 BSkyB(British Sky Broadcasting, 이하 스카이)의 공격적 경영방침에 대해 특별 규제 대상으로 관심을 갖기 시작했다. 경쟁위원회(Competition Commission)는 2002년 기업법(Enterprise Act, 2002)을 근거로 오프콤에 유료방송시장 조사를 의뢰했는데, 2007년 1차 시장조사 결과가 발표된 이래 2009년 6월 3차 보고서까지 발표되었다. 1차 보고서 <sup>1</sup>는 유료방송시장 전반을 조사했고, 2차 보고서<sup>2</sup>는 프리미엄 콘텐츠의 구체적인 내용과 접근 방법, 그리고 그것을 둘러싼 문제에 대한 대책(remedies)을 본격 논의하기 시작

미디어미래연구소 영국통신원(러프버러 대학교 박사과정)

했으며 마지막 3차 보고서<sup>3</sup> 에서는 유료방송시장의 소비자 권익 보호와 공정한 시장 경쟁을 위한 '부분적 규제권한'(Sectoral Powers)<sup>4</sup> 의 몇 가지 방안에 대해 구체적인 방법과 효과를 설명하고 있다. 이 원고에서는 최근 유료방송시장을 스카이가 독점하면서 생기는 문제점과 오프콤이 제안하는 대책들의 현실적 갈등을 살펴보았다.



### 프리미엄 콘텐츠와 스카이

스카이는 1997년 '스카이박스오피스'(Sky Box Office)를 통해 영국 유료방송시장에 진입했고 주문형 서비스를 중심으로 하는 티스칼TV(Tiscali TV, 1999)와 톱업TV(Top UP TV, 2004), 그리고 2005년 군소 케이블 사업자들이 합병하면서 탄생한 버진미디어(Virgin Media)를 최대 경쟁 사업자로 두고 있다. 버진미디어는 기존에 전국적으로 설치된 유선방송망과 전화망을 활용해 현재까지 370만의 고객을 확보한 최대 케이블 사업자다. 하지만 최근 디지털 채널 운영과 디지털방송 전환 비용으로 경영에 부담을 안고 있다. 반면 위성방송서비스 시장을 장악해 양방향서비스, 모바일TV, 고화질TV를 제공할 셋톱박스(set-top box)를 개발하며 다양한 서비스로 가입자를 모아온 스카이는 곧 1천만 고객을 달성할 것으로 보인다<sup>5</sup>. 결국 뛰어난디지털방송 기술과 풍부한 재력을 갖춘 스카이는 프리미엄 콘텐츠의 저작권과 배급은 물론, 콘텐츠 도소매 시장까지도 지배하고 있어 현실적으로 스카이에 견줄 만한경쟁 사업자조차 찾기 어려운 상황이다.

오프콤이 주시한 유료방송시장의 핵심 사업은 바로 프리미엄 콘텐츠다. 소매업자들

38 Yeselew ISSUE REPORT

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ofcom(2007). Pay TV Market Investigation—Consultation Document.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Ofcom(2008), Pay TV Second Consultation—Access to Premium Content,

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Ofcom(2009), Pay TV Phase Three Document; Proposed Remedies,

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>이 보고서에서 논의하는 '부분적 규제권한'은 지배적 사업자를 상대로 혁신적이며 급진적인 규제안을 강요한다는 규 제권한 중심의 관점을 줄이고, 일부 훼손된 유료방송시장을 점진적으로 치료하겠다는 완화된 규제의 접근방식을 상 징하는 것으로 해석된다.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> 영국의 전체 인구는 약 6천만 명으로 6명 중 1명이 스카이에 가입했다고 볼 수 있다.

#### 〈표 1〉 선호하는 스포츠 중계 시청 순위(2004~2008)

(단위:%)

	2004	2006	2008
축구	40.5	41,3	32,6
스누커	24.5	23.6	17,7
크리켓	23.0	26.0	17.4
럭비 연합	28.6	22,3	21,9
자동차 경주	20.3	19.8	20,1
테니스	20.5	19.0	15,6
육상	20.1	20,2	15.9
골프	16.9	15.8	13.6
럭비 리그	19.3	15,3	14.8
권투	12,4	13.9	14,5

출처: Mintel 2008

은 콘텐츠 번들(혹은 패키지)을 통해 플랫폼 사업자들과 계약을 맺는다. 이때 소비자 들의 기호를 반영하는 것이 일반적이지만, 교묘한 번들 선정으로 인해 소비자의 이 익이 배제될 때도 있다. 공공서비스 방송사들은 특정 집단이 선호하는 콘텐츠를 공 급하기보다는 보편적인 가치가 담긴 콘텐츠를 종합 편성하는데 반해. 시청 기호와 성향이 뚜렷한 유료방송 가입자들은 콘텐츠의 서비스 범위에 따라 플랫폼을 선택하 기 때문이다.

2006년 오프콤의 유료방송 보고서에 따르면 무료와 유료 가입자들이 가장 선호하 는 장르는 스포츠이며, 연속극과 영화, 코미디와 다큐멘터리가 다음으로 인기를 얻 고 있다 (표 1)은 스포츠를 시청하는 2만5천 명의 성인을 대상으로 좋아하는 스포 츠의 종류를 조사한 것으로. 2004년부터 2008년까지 축구가 가장 인기를 얻은 것을

#### (표 2) 스카이 스포츠 1과 기타 채널의 축구 중계 비율

(2008년 기준, 단위: %)

	Sky Sports 1중계	Sky Sports 2 자막	Sky Sports 3 자막	Sky Sports Xtra 자막	Setanta 자막	지상파방송 에서 자막	기본 채널 구성에서지막
Premier League	56	3	_	-	41	_	_
FA Cup	19	3	-	-	28	51	-
Carling Cup	54	46	-	-	_	_	-
The Championship	83	11	_	-	_	6	-
England International	15	6	-	-	35	44	-
Champions League	7	36	6	14	1	36	1
UEFA Cup	_	_	_	-	2	97	1
Euro 2008	-	-	_	_	-	100	_

출처: 오프콤(2009, p68 편집)

#### 볼수 있다.

실제 지난 2003~2007년 사이에 지상파 채널의 스포츠 편성 시간은 4.640시간에서 3.940시간으로 감소했는데. 위성과 케이블 채널의 스포츠 편성 시간은 2만8.396시 간에서 3만3.962시간으로 늘어났다. 결국 지상파 채널을 통해 만족할 수 없는 스포 츠 방송권은 유료방송 사업자들에게 핵심 콘텐츠가 되며, 경쟁력이 되는 것이다. 그 리고 이러한 핵심 프리미엄 스포츠를 확보한 도매업자의 시장영향력은 소비자들에 게도 상당한 영향을 미치고 있는 것으로 확인되고 있다.

〈표 2〉에서 볼 수 있듯이. 스카이는 2001년 유럽의회의 중계권 독점에 대한 진입규 제를 받았으면서도. 자사의 스포츠 채널을 활용해 인기가 높은 리그를 유료 위성방 송을 통해 독점적으로 중계하고 있다. 세탄타(Setanta)는 스포츠 도매 채널 사업자 로 스카이의 유일한 경쟁 상대였으나 2009~2010 프리미어리그 시즌 중계료 1천만 파운드를 지불하지 못해 2009년 6월 영국축구협회 프리미어리그(FAPL)에 파산을 신청했고, 스코틀랜드 프리미어리그(SPL, Scottish Premier League) 중계권도 연 장하는 데 실패했다. 결국 미국 디즈니(Disney)가 소유한 스포츠 채널 ESPN이 프리

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> 유료방송은 스포츠 33%, 연속극 27%, 영화 18%이며, 별도의 가입료가 없는 지상파 채널을 의미하는 이른바 무료방송 에서는 스포츠 31%, 연속극 31%, 영화 21% 순이다(오프콤 2006).

상적으로 과열되면서 특정 선수들의 연봉과 이적료도 천문학적인 숫자로 증가했지 만. 글로벌 경제위기로 광고수입이 줄고 수신료 인상이 불가피해진 상황에서 무리한 출혈 경쟁을 감당할 수 없는 중소 규모 도매업자들이 한계에 이르렀다는 것이다'.

미어리그 중계권 패키지 경매에서 낙찰받았다. 인기 리그의 TV 중계권 거래가 비정

그뿐만 아니라 월드컵이나 올림픽 같은 범국가적 스포츠는 무료방송 사업자들로 구 분할 수 있는 지상파방송사들이 주로 편성권을 나누어 중계하는데, BBC가 최근 경 마와 크리켓 방송을 독점하면서 경쟁자였던 채널4를 위협하고 있어. 스포츠 중계권 을 둘러싼 갈등은 지상파 채널에서도 중요한 이슈가 될 것으로 보인다.

오프콤이 스포츠 다음으로 주지하는 프리미엄 콘텐츠는 영화다. 스카이는 총 12개의 프 리미엄 영화 채널을 3개의 번들로 묶어 서비스하고 있으며, 미국영화협회(Motion Picture Association of America) 회원들로 구성된 6대 할리우드 영화사(Disney, Paramount, Sony, 20th Century Fox, Universal, Warner Bro.)와 공급할 영화의 양 (quantity), 질(quality) 그리고 방송 시기(timing)와 채널 구성 포맷(format) 에 관해 '첫 유료방송 방영(First Pav TV Window)'이라는 이름으로 독점적으로 계약을 맺었다.

보통 극장 개봉 이후 DVD가 발매될 때까지는 4개월, VOD/PPV 주문과 다운로드까 지는 6~7개월 반이 걸리며, 스카이를 제외한 기타 유료 채널에서는 12개월 뒤, 공중 파 채널에서는 24~27개월 이후에나 개봉 영화를 만날 수 있는 것을 감안한다면 스 카이는 할리우드 영화 공급에서만큼은 상당한 특권을 가지고 있다고 할 수 있다. 실 제 수익면에서도 영화 채널이 스포츠 채널보다 높은 수익을 내고 있어. 스카이가 주 력하는 프리미엄 영화 채널 공급 전략은 상당히 공격적이다.

오프콤이 유료방송에 관한 1차, 2차 보고서를 통해 핵심 콘텐츠의 중요성과 시장지 배력을 확인했다면, 3차 보고서에서는 스카이가 독점한 핵심 콘텐츠, 즉 스포츠와 영화 시장이 소비자와 경쟁 사업자에게 어떤 영향을 미치는지에 집중했다고 볼 수 있 다. 특히 〈표 3〉의 영국 유료방송 사업자들의 사업 분류를 자세히 보면, 콘텐츠를 자

#### (표 3) 영국 유료방송 사업자들 분류

	콘텐츠 생산	채널 도매	플랫폼서비스 도매	서비스 소매
BT Vision			$\sqrt{}$	$\sqrt{}$
Discovery	$\sqrt{}$	$\sqrt{}$		
Disney	$\sqrt{}$	$\sqrt{}$		
MUTV	$\sqrt{}$	$\sqrt{}$		
Setanta		$\sqrt{}$		√
Sky	$\sqrt{}$	$\sqrt{}$	$\sqrt{}$	√
Top Up TV			$\sqrt{}$	√
Virgin Media	$\sqrt{}$	$\sqrt{}$	$\sqrt{}$	√

출처: Ofcom(2009)

체 생산하면서 도매 채널과 플랫폼서비스, 그리고 소매 서비스 시장을 모두 가진 사 업자는 스카이와 버진미디어밖에 없다. 하지만 시장점유율을 보면 사업자별 사업 규 모의 차이는 상당히 크다 스카이 스포츠 채널이 소매시장의 50~60%를 점유하고 있으며, 버짓미디어와 ITV가 10~20%. 그리고 BBC와 세탁타가 10% 미만을 차지하 기고 있다. 그리고 이러한 독점적 지위는 콘텐츠의 가격 결정에 중대한 영향을 끼치 면서. 소비자의 선택권을 약화시키고 공정한 유료방송시장 거래를 방해하고 있다. 소매업자들에게는 콘텐츠와 서비스를 공급할 수 있는 케이블, 위성방송, 지상파 디 지털. IPTV 같은 플랫폼 진입 장벽이라는 한계가 있는 것도 현실적인 문제점이다. 스카이를 겨냥한 오프콤의 규제안들은 프리미엄 콘텐츠의 제한적 배급망과 콘텐츠 저작권의 제한적 사용, 높은 도매요금을 중심으로 해법을 찾고 있다. 소비자의 선택 권을 넓히고, 공정하며 효과적인 경쟁을 보장하기 위한 부분적 규제권한의 대안을 살펴보았다.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>〈방송통신분쟁 ISSUE REPORT〉 7월 호 손창용 '위성방송 사업자의 스포츠 중계권 독점과 프리미엄 채널의 파산' 참고.

<sup>&</sup>lt;sup>®</sup>이 원고에서 분석하는 'Pay TV Phase Three Document'와 관련해 규제제안(치료법)의 의도와 방향은 공개하지만. 논 쟁의 여지가 있는 민감한 부분은 삭제한 뒤 공개한다.



## '부분적 규제권한' 과 대안

오프콤의 보고서에서 나타나는 '부분적 규제권한'은 2002년 기업법과 2002년 커뮤 니케이션법(Communication Act 2003)에 따른 2차 유료방송 보고서(Second Pay TV Consultation)에서 논의되었다. 유료방송시장의 핵심 사업인 콘텐츠시장. 특히 프리미엄 채널의 저작권 매매계약 방식과 현 저작권 경매 방식에 공정거래법을 어떻 게 얼마나 적용해야 하는지를 제안하기도 했다. 프리미엄 콘텐츠의 도소매시장 경쟁 구도에 집중해 사업자들을 어떻게 규제할 것인지를 집중 제안한 3차 보고서가 발표 된 지난 6월 스카이와 오프콤의 대립이 가시화됐고 스카이는 정치적 경제적 지배력 을 이용하면서 다각적인 로비 활동을 펼치고 있다.

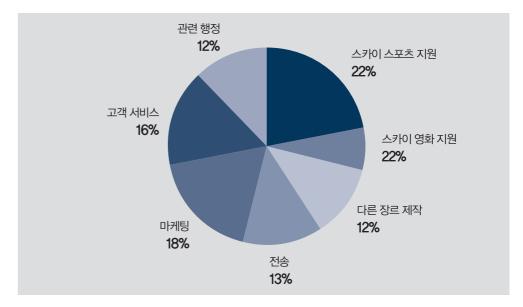
#### 가. 채널 배급 대책

#### 1) 도매 필수 제공 조건

오프콤은 유료방송시장의 프리미엄 콘텐츠와 스카이의 지배적 관계를 깊이 있게 조 사한 뒤. 핵심 프리미엄 채널 공급과 가격을 부분적으로 규제하는 방안으로 '도매 필 수 제공'이라는 제안의 필요성을 확신하고 있다. 즉 도매업자들이 선택하며 주력하 는 핵심 채널을 확인하고, Sky Sports 1, Sky Sports 2, Sky Movie 같은 시장지배 력이 높은 채널들" 과 스카이의 플랫폼을 사용하는 소매업자들은 콘텐츠 공급에 제 한을 두어야 한다는 것이다. 이는 스카이의 지배에서 벗어나 채널과 소매업을 할 수 있는 사업자들을 지원하는 것으로, 스카이가 가장 심각하게 영향력을 미치는 채널 거래가격을 재편하겠다는 의지가 담긴 것이다.

스카이의 연간 사업지출 내용을 보면 스포츠 프로그램 편성과 구매 및 지원에 전체 비용 중 22%를 지출하는데. 스카이가 핵심 프리미엄 콘텐츠에 얼마나 주력하며 지배

#### 〈그림 1〉 스카이의 비즈니스 지출 비용(2007/08)



출처: 오프콤(2009) 재인용, Skv's 2008 Annual Report

력을 강화하기 위해 애쓰고 있는지를 확인할 수 있다.

그런데 오프콤이 도매 필수조건 적용을 두고 가장 신중하게 생각하고 있는 부분은 디지털방송과 함께 소개되는 다양한 디지털방송 서비스 영역이다. 위성방송시장 을 개척하다시피한 스카이의 디지털 방송 경험과 인지도는 영국 내 으뜸이지만. BBC와 ITV의 조인트 벤처로 탄생한 무료 디지털 위성서비스 프리샛(Freesat)이 소개된 지 6개월 만에 가입자가 20만을 넘어서며 스카이의 프리샛과 경쟁하려고 하기 때문이다. 덧붙인다면 양질의 방송이 보편적으로 접근 가능하도록 서비스의 기술적 전환을 우선적으로 이루어내야 한다는 실천적 목표를 강조해온 만큼, 영국 정부도 국책사업과 다름없는 디지털 전환 사업에서 스카이가 주도하는 디지털 위 성방송의 유료시장 지배력을 간과할 수 없다는 입장이 확실하기 때문에, 스카이와 오프콤의 갈등은 HD프리샛, VOD, IPTV 같은 뉴미디어 시장에서 많은 변수가 되 고 있어 귀추가 주목될 수밖에 없다.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Sky Sports 1, Sky Sports HD, Sky Sports 2, Sky Sports 2 HD, 그리고 20여 개의 모든 스카이 프리미엄 영화 채널이 규제 대상이 된다.

오프콤은 소매업자들과 스카이가 맺는 가격 결정 조건을 규제의 대상으로 삼는데. 현재 소매업자들이 입찰 관행을 통제하는 데는 신중하게 접근할 필요가 있다. 즉 기 존의 거래는 단순한 가격 결정 차원에서 이루어지는 합의 조건이 아니라 잠재적 이득 과 분배 기술. 그리고 미래 위험까지 고려해야 하는 소매차감(retail-minus)을 바 탕으로 가격이 정해지는 것이다. 따라서 비용합산(cost-plus) 방식을 도입할 경우 일부 프리미엄 콘텐츠에 집중하는 양상을 피할 수 없다면 콘텐츠 저작권자의 권리와 가치가 의도적으로 저평가되는 위험이 따르게 된다. 그뿐만 아니라 HD와 VOD 서비 스, 양방향서비스 기술을 담은 디지털 채널 간의 프로그램의 질과 양에 대한 정당한 평가기준이 아직은 분명하지 않은 상태이기 때문에. 공급자와 계약자 사이의 불공정 한 관계를 오히려 부추길 수 있다.

오프콤은 이어 도매 필수 제공 조건의 영역 밖인 비가격(non-price) 이슈에 대한 조건 으로 첫째, 스카이가 소매업자들을 결정하는 '최소의 한정된 평가기준(Minimum Qualifying Criteria)'을 공개할 것. 둘째. 콘텐츠의 저작권 보호를 위한 보안과 플랫 폭. 접근 기술에 대한 최소한의 보안 요구서(Minimum Security Requirements). 그 리고 스카이가 소매업자들과 비차별(non-discrimination)적 관계를 맺고 있는 것 을 투명하게 공개할 것을 요구하고 있다. 그 밖에도 새로운 서비스 개발과 비차별적 광고를 지원하는 '클린피드(Clean Feed)' 방식, 소비자 불만 처리와 정기적인 평가 보고서 작성 등을 제시했다(오프콤 3차 보고서 section 8~9 참고).

#### 2) 도매 필수 제공의 균형과 면허 조건

오프콤은 도매 필수 제공의 조건들이 반드시 소비자와 소매업자 그리고 스카이와 저 작권자의 이해관계가 충분히 합의될 수 있는 균형이 필요하다는 것을 강조한다. 일 단 디지털방송 전환과 신규 사업 개발로 핵심 프리미엄 채널 운영에 어려움을 겪는 소매업자의 처지를 스카이가 배려해야 하며, 지나치게 높은 가격을 요구해서는 안 된다는 것이다. 스카이와 별도로 BT나 버진미디어 같은 사업자들이 디지털방송 전 환까지 플랫폼을 개혁하고 도매 사업자로 기반을 잡을 수 있도록 공격적인 소매시장 장악을 자제해야 한다는 것이다. 그리고 2012년 이후 100~300만 가입자를 둔 소매 업자와 스카이의 소비자 부담액은 거의 같은 수준에 이르러야 한다는 것이다. 특별 히 스포츠와 영화의 면허를 경매하는 경우에는, 스카이와 소매업자들에게 인센티브 를 주어 차별화된 조건을 제시할 수 있다(section 10~11 참고).

#### 나, 콘텐츠 권리

오프콤은 주문형서비스의 콘텐츠 권리와 콘텐츠시장에서 가장 관심을 받는 프리미 어리그에 대해 전략적 규제를 제시하는데, 우선 도매 필수 제공 조건을 의무화하면 서 프리미엄 콘텐츠의 핵심 장르인 영화의 저작권 거래 행위를 개선하려고 한다. 현 재 영화를 선택해서 시청한 만큼 지불하는(Pay Per View) 방식의 서비스를 이용하 는 소비자들은 실제 도매 마진과 계약 조건으로 인해 근본적인 접근방식에서 자유롭 지 못하다. 하지만 소비자가 원하는 영화를 주문하고 시청할 수 있는 주문형서비스 방식은 미래지향적이며 능동적인 소비자의 욕구를 충족시킬 뿐만 아니라 개별적 저 작권 보호와 경계가 가능하다는 것이다. 하지만 현실적으로 도입하기에는 시기상조 라는 사업자들의 강력한 반대가 존재하고 기술적 자무이 필요한 민감한 방식이다. 한편, 스포츠에서는 스카이와 영국축구협회 프리미어리그, 그리고 오프콤의 팽팽한 줄다리기와 조율이 남아 있다. 앞서 설명했듯이 스포츠 중계권을 둘러싼, 특히 프리 미어리그를 독점적으로 중계하는 도매업자들의 경쟁은 이미 규제하기 힘들 만큼 과 열되어, 중소 규모 사업자가 스카이와 경쟁할 수 있는 길은 갈수록 사라져가고 있기 때문이다. 결국 오프콤의 사후 규제가 기존의 교차 플랫폼 독점권과 영국축구협회 프리미어리그의 저작권 결합판매라는 관행을 어떻게 조정하며 영향을 미칠 것인가 에 대한 검토는 소비자의 권익을 위해서도 시급한 일이다(section 12 참고)

보고서가 발표된 6월 이후 스카이를 지지하는 콘텐츠 투자자들과 로비스트들은 오

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> T√중계를 할 때 방송사가 캐스터, 해설, 자막 등 인위적인 처리를 한 영상이 '더티피드(Dirty Feed)'이고, 현장에서 그 림과 현장음만을 순수하게 담은 원본 영상이 '클린피드(Clean Feed)'이다. -편집자주

조대곤

공정하고 다양한 시장경쟁 구도는 소비자에게 선택의 폭을 넓혀주기 때문에 소비자 중심의 권리를 보호해줄 수 있지만, 횡포에 가까운 독점적 시장구조를 견제할 정책 적 대안을 논의하고 그것을 실현하기 위해 노력하는 과정은 권리와 원칙을 세우는 것만큼 힘든 과정이라는 것을 보여주는 좋은 사례라 할 것이다.

## ● 참고 문헌 (

Broadcast (2009.8.3). Sky Sports Escapes Fine.

Broadcast (2009.6.26). Indies Battle for ESPN Premiership Contract.

Mintel (2009.6.23). ESPN Secures Premier League Matches.

Ofcom (2007). Pay TV Market Investigation-Consultation Document.

 $Of com (2008).\ Pay\ TV\ Second\ Consultation-Access\ to\ Premium\ Content.$ 

 $Of com (2009).\ Pay\ TV\ Phase\ three\ Document-Proposed\ Remedies.$ 

Ofcom(2005). Digital Switchover–Management of Transition Coverage Issues Satement.

SKY 홈페이지, http://www.sky.com



## FCC, 휴대폰 독점거래 조사 착수



## 휴대폰 독점거래의 배경

기술방식이나 시장 특수성과 관계없이 한 소비자가 이동통신서비스를 이용하기 위해 서는 이동통신사와 휴대전화 단말기를 선택해야 한다. 주로 이동통신 사업자가 '보조 금'과 '약정기간 할인' 등의 방법으로 고객을 유치하는 관행상, 소비자는 이동통신사의 자체 대리점과 같은 온·오프라인 유통망을 통해 휴대폰을 구입하고 서비스를 이용하 며 선불이나 후불로 요금을 지불하는 것이 일반적인 휴대폰 이용 과정이다.

이동통신사로서는 합리적인 요금제와 네트워크 품질 등의 서비스 면에서 차별성을 확보하기는 점차 어려워지는 반면, 소비자의 단말에 대한 요구는 점차 다양화하고 까다로워지는 것이 사실이다.

따라서 통신 사업자는 트렌드를 반영하고 새로운 기술과 유용한 기능을 탑재한 인기 단말의 적절한 물량을 적시에 조달하고 유통하는, 차별화된 단말 소싱(sourcing) 경쟁 력을 확보하고 유지하는 것이 필수적이라고 하겠다. 단말 제조업체로서도 자사가 생산

미디어미래연구소 객원 연구원 (카네기멜론대학교 박사과정)

하는 단말을 안정적으로 공급하기 위해 많은 고객을 보유하고 있거나 잠재적으로 많은 고객을 유치할 가능성이 있는 통신서비스 업체와 긴밀한 관계를 유지하는 것은 현 이동통신산업의 유통구조상 불가피한 것이 사실이다. 이에 따라, 이동통신산업에서는 이해관계에 따라 독점거래(Exclusive Deal) 계약을 통해 특정 모델의 휴대폰을 하나의 시장에서 하나의 이동통신 사업자를 통해서만 출시하거나 일정 기간 독점권을 부여하는 것이 일반적인 관행이었다.

노키아, 삼성전자, LG전자, 모토로라 등의 글로벌 휴대폰 제조업체들이 전 세계 시장의 대부분을 차지하고 있고, 여러 국가의 이동통신시장 역시 3~4개 회사가 경쟁하는 과점 형태를 보이는 것은 통신사와 제조업체가 더욱 쉽게 짝짓기를 통해 독점거래를 할수 있도록 해주었다.

게다가 통신 사업자가 자사의 독자적인 서비스를 제공하기 쉽도록 단말 개발 단계부터 제조업체와 협력하여 고유의 기능을 탑재하고, 때로는 개발 단계에서부터 단말 디자인, 사용자 환경(User Interface) 등에도 영향을 주고 있으며, 단말기에는 제조사와 이동통신사의 로고가 함께 부착되는 경우도 많다.

이 같은 이동통신사의 특정 단말기 독점 공급에 대해 전략적 마케팅 수단이라는 시각과 소비자의 선택권 제한이라는 견해로 엇갈리는 가운데, 지난 2008년부터 미국 중소 지역 이동통신사들은 최신 인기 단말기를 지속적으로 독점 공급하는 대형 통신사를 본격적으로 비판하고 이를 제재해줄 것을 요청하고 나섰다. 올해 들어 미 의회에서도 소비자 권리와 반독점 면에서 이에 대한 논의를 본격화하면서 논란이 더욱 확산되는 양상이다. 이 글에서는 최근 미국 연방통신위원회(Federal Communications Commission, 이하 FCC)와 법무부(Department of Justice)가 조사에 착수한 휴대폰 독점거래에 관한 내용을 살펴보고, 조사의 배경과 각 이해관계자들의 주장, 그리고 향후 규제당국의 결정에 따른 영향 등에 대해 살펴보고자 한다.



## 아이폰을 통해 본 독점거래의 손익

애플(Apple)은 2007년 아이폰을 처음 출시하면서 '한 국가 한 통신사 원칙'을 밝혔고, 2008년 3G 아이폰을 출시하면서 이 원칙을 포기했는데, 미국에서 휴대폰 독점 거래가 크게 논란이 되기 시작한 것은 아이폰 출시 이후인 듯하다. 미국에서 특정 단말의 독점거래 기간은 주로 6개월 이상이며, 애플은 아이폰과 관련해 2007년부터 3년간 AT&T와 독점거래 계약을 체결했었다.

미국 2위 이동통신 사업자 AT&T는 애플과 아이폰을 독점계약하면서 경쟁업체의 가입자를 상당수 유입하는 효과를 거두어왔고, 이동통신사들의 성장동력인 데이터 매출 향상에도 긍정적인 효과를 거둔 것이 사실이다.

AT&T는 지난 2008년 하반기 430만 명, 2009년 상반기에만 400만 명의 아이폰 신 규가입자를 유치했는데, 이는 AT&T의 전체 순증 가입자 증가에 결정적인 영향을 준 것으로 분석된다. 또 2009년 1분기 AT&T의 발표에 따르면 아이폰 사용자들은 일반 AT&T 고객보다 평균 1.6배 더 많이 무선인터넷을 이용한다고 한다. 1 이러한 조사 결 과는 AT&T가 아이폰을 독점 공급함으로써 뚜렷한 직간접적인 이득을 얻고 있는 것을 보여준다.

따라서 AT&T는 이 같은 달콤한 혜택을 지속적으로 누리기 위해 2010년 만료되는 미국 내 아이폰 독점 공급 계약을 2011년까지 연장하도록 애플에 요청하고 있다고 〈월스트리트 저널〉이 지난 4월 보도했다. <sup>2</sup> 그러나 독점거래에 따라 보조금 명목으로 더 많은 비용이 발생하는 면도 분명 존재한다. AT&T는 아이폰 한 대당 약 425달러를 보조금으로 애플에 지불함으로써 소비자들의 단말기 구입 장벽을 낮추고 있는데, 2008년까지 AT&T가 아이폰 신규고객 유치를 위해 애플에 지급한 보조금 총액은 13억 달러로

http://www.fiercebroadbandwireless.com/story/big-number-t-iphone-customers-has-interesting-financial-impact/2009-04-23

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> http://online.wsj.com/article/SB123973238611017715,html

알려지기도 했다. <sup>3</sup> 제조사 쪽에서 볼 때 단말 독점거래의 장단점 역시 명확하다. 애플이 국가별로 하나의 통신 사업자와 긴밀한 관계를 유지할 경우 더욱 많은 아이폰 이용자를 단기간에 확보하는 데 제약이 따르는 반면, 마케팅 관점에서 차별화가 가능하고 단말기의 기능이나 망 연동성 등 기술적인 면의 완성도를 좀 더 쉽게 높일 수 있는 장점이 있다고 하겠다. 그러나 소비자에게는 통신 사업자와 단말 제조업체 간의독점계약이 그리 긍정적인 효과를 내지 않은 것으로 판단된다. 가령, 자기가 사는 지역에서 AT&T의 망이 상대적으로 열위에 있거나 AT&T의 요금제 등에 만족하지 못하는 경우라도 아이폰을 갖기 위해서는 AT&T를 선택해야 하기 때문에 원천적으로 선택을 제약받게 된다.

일반적으로 이러한 독점거래는 통신 사업자에게 받는 보조금이 필수적인 고가의 하이엔드(high-end) 단말에서 이뤄지는 경우가 많으며, 단말 제조업체와 통신 사업자는 공동 마케팅에 나서 독점거래의 효과를 극대화하고자 한다.

미국에서 대형 통신 사업자의 대표적인 독점 공급 단말은 AT&T의 아이폰, 버라이존 와이어리스(Verizon Wireless, 이하 버라이존)의 블랙베리 스톰(Blackberry Storm), 스프린트 넥스텔(Sprint Nextel)의 팜프리(Palm Pre) 등 스마트폰이 다수이고, 이러한 독점 공급 전략 단말기들은 대부분 100만 대 이상의 높은 판매 실적을 기록해왔다.

## 대형 통신사와 중소형 통신사의 갈등

2008년, 약 100개의 비도심 지역 중소 규모 이동통신 사업자들로 구성된 지역이동 통신협회(Rural Cellular Association, 이하 RCA)는 AT&T의 아이폰과 같은 휴대 폰의 독점거래를 금지해줄 것을 FCC에 요청했다. 그리고 올해 들어 이러한 움직임 은 더욱 거세지고 구체화되었다. 지난 5월, 25개의 중소 규모 지역 CDMA 사업자(총약 260만 가입자 보유)로 구성된 연합통신사그룹(Associated Carrier Group, 이하 ACG)의 회원사 중 가장 규모가 큰 셀룰러사우스(Cellular South)<sup>4</sup>의 빅터 미나 (Victor Meena) 사장은 '현재의 독점거래 상황은 지금도 문제이지만, 앞으로 더욱 경쟁관계를 악화시켜 중소 이동통신사의 경영을 어렵게 만들 것'이라고 의회 소위원 회 청문회에서 언급했다.

소위원회가 열린 다음 날, 버라이존의 제프리 넬슨(Jeffrey Nelson) 대변인은 '향후 버라이존은 삼성과 LG 단말의 독점 계약 기간을 모두 6개월로 축소할 것'이라고 발표하며 의회와 중소 이동통신사의 압력에서 벗어나고자 시도했다. 그러나 ACG 회원사들은 버라이존의 독점 공급 기간 만료 후 휴대폰의 망연동을 테스트하고 자사환경에 적합한 단말을 출시하는 데 걸리는 시간을 감안하면 실제 출시 시점은 6개월보다 훨씬 늦어질 것이라는 점을 지적하며 버라이존의 정책에 반감을 표시했다.

지난 6월에는 오랜 관행으로 인식되어오던 이동통신사와 휴대전화 제조업체 간의 독점거래와 관련해, 통신ㆍ기술ㆍ인터넷 소위원회(Commerce Subcommittee on Communications, Technology, and the Internet) 소속의 존 케리(John Kerry), 로저 위커(Roger Wicker) 등 상원의원 4명은 "독점계약으로 소비자들의 선택이 부당하게 제약받고 있고, 이동통신시장의 경쟁과 혁신을 저해할 우려가 있다"고 상원 청문회에서 언급하며 FCC에 독점거래 조사를 촉구했다. 이들은 다음과 같이 크게 4가지로 독점 공급의 폐단을 지적했다.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> http://www.informationweek.com/news/personal\_tech/iphone/showArticle.jhtml?articleID=216500884

<sup>1998</sup>년 미시시피 주에서 설립된 지역 이동통신사로 CDMA 기술을 바탕으로 미국 동남부 지역에 이동통신서비스를 제공한다. 약 80만 명의 가입자를 보유하고 있다. -편집자주

- lackbox 이용자의 지리적 위치에 따른 휴대폰 선택의 폭 제약 $^5$
- MMS(Multimedia Messaging Service)와 같은 특정 기술 사용의 제한
- ❸ 소규모 이동통신사 경쟁력 저하
- 휴대폰 단말기 시장의 혁신 저해

한편, 휴대폰 독점거래는 이동통신산업 전반의 반독점 관련 규제의 필요성 논란으로 이어졌다. 반독점·경쟁정책 및 소비자권리소위원회(Judiciary Subcommittee on Antitrust, Competition Policy and Consumer Rights)의 의장인 허브 콜(Herb Kohl) 상원의원은 대형 이동통신사들의 독점 거래가 시장지배력 남용과 관련하여 문제가 없는지 법무부와 FCC가 폭넓은 조사를 벌이라고 촉구했다.

RCA의 회원사인 US 셀룰러(U.S.Cellular)의 한 관계자는 "독점거래는 고객을 '가진 자'와 '못 가진 자'로 구분짓는 문제가 있다"고 지적하며, "전국 규모의 대형 통신사가 서비스하지 않는, 통신환경이 좋지 않은 지역에 거주하는 사용자는 독점 공급을 통해 유통되는 최첨단 스마트폰과 같은 혁신적인 단말에 접근할 방법이 원천적으로 차단되는 일종의 2류(Second Class) 고객으로 전략하고 만다"고 덧붙이기도 했다.

그리고 그는 이러한 독점거래 계약은 통신법이 규정한 정책의 취지와 목적에 부합하지 않는다고 지적하며, 독점거래의 철폐를 촉구했다. 또 RCA의 한 관계자도 '현재대형 통신사의 독점거래 탓에 이들이 커버하지 않는 지역에서 서비스를 제공하는 지역 이동통신사들의 단말 경쟁력이 계속 낮아지는 실정'이라고 불만을 토로했다. RCA는 곧이어 FCC에 독점거래가 소비자들에게 미치는 영향에 관한 조사를 촉구하는 탄원서를 지난 5월 20일 공식 제출했다.

한편, 상원의원들이 독점거래와 관련한 조사를 제안하고 RCA가 탄원서를 제출한 직후 당시 FCC의 의장대행을 맡고 있던 마이클 콥스(Michael Copps)는 독점거래가 시장에 부적절한 영향을 주는지 앞으로 철저히 조사할 것이라고 밝다. <sup>6</sup> 지난 6월 말, 새로운 FCC 위원장으로 임명된 줄리어스 제나초스키(Julius Genachowski) 역시 취임후 성명을 발표, 독점 거래의 소비자 선택 제한 여부를 조사할 것이라고 언급하며 FCC의 방침을 확인해주기도 했다. <sup>7</sup> 이번 독점거래 대상에는 AT&T의 아이폰, 버라이존의 LG 보이저(Voyager), 스프린트 넥스텔의 팜프리 등의 독점 공급이 포함되어 있는 것으로 알려졌다.



## 버라이존, 독점거래 정책 변화 발표

앞서 지적한 대로 지난 5월 독점 공급 정책의 변화를 시사한 버라이존은 지난 두 달사이 독점거래에 대한 비판이 한층 거세지자, 지역 통신 사업자와 의회의 압력에 대응하기 위해 로웰 맥아담(Lowell McAdam) 사장의 공식 서한이라는 형태로 완화된 독점거래 정책을 발표했다.

그리고 이 서한은 의회를 비롯하여 현재 독점거래의 폐해를 조사 중인 FCC와 미법무부에 동시에 전해졌다. 새로운 정책의 골자는 버라이존의 독점거래 단말 계약기간을 6개월로 제한하는 것으로, 50만 명 이하의 가입자를 보유한 소규모 지역통신 사업자는 버라이존과 독점공급 계약이 끝난 삼성과 LG의 단말을 곧바로 공급할수있다.

그러나 이 서한에서 버라이존은 독점거래 계약은 효과적인 경쟁과 단말 기능의 혁신을 증진하며, 단말 제조업체와 원활하게 교류함으로써 위험을 최소화하고 고객에게

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> 미국에서 많은 중소 규모 지역 이동통신사는 전국 규모 대형 이동통신사의 커버리지(coverage) 이외의 지역에서 서비 스를 제공하고 있으며, 따라서 이 지역에 거주하는 사용자들은 자연스럽게 대형 통신사의 최신 독점계약 단말을 사용 할 수 있는 기회가 없다.—편집자주

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> http://www.newsfactor.com/story.xhtml?story\_id=11200CPMX1l8&full\_skip=1

http://www.informationweek.com/news/telecom/regulation/showArticle.jhtml?articleID=218100362

최고의 제품과 서비스를 제공하게 하는 긍정적인 면이 있음을 함께 강조했다. <sup>8</sup> 한편, 아이폰 독점 거래를 통해 가장 큰 이득을 얻고 있는 AT&T는 아직 공식적인 입장을 밝히지는 않고 있으며, 다만 지난 7월 초 AT&T의 법무 담당 부사장 제임스 시코니(James Cicconi)는 독점거래에 따른 산업의 긍정적 효과를 강조하는 서한을 허브 콜 상원의원에게 보냈다.

## RCA, 즉각적인 불만족 표명

그러나 RCA는 버라이존의 이 같은 독점거래 정책 변화에 만족스럽지 못한 반응을 내비쳤다. 버라이존의 발표가 있고 나서 4일 뒤, RCA는 공식 성명서를 통해 '기본적으로 버라이존의 정책 변화는 지지하지만, 바뀐 규정으로도 현재 독점 거래가 초래하는 경쟁 제약과 소비자 피해를 막을 수는 없을 것'이라고 주장했다.

특히 버라이존의 새로운 정책이 50만 명 이하의 가입자를 보유한 소규모 사업자에 게만 제한된다면, RCA 회원사 중 가장 규모가 크며 독점 거래에 가장 강력히 반발하는 가입자 80만 명을 보유한 셀룰러사우스는 이 새로운 정책의 혜택을 받지 못한다. 또 통상적으로 새로운 단말이 출시되면 초기에 집중적인 마케팅 공세가 펼쳐지고 이 시기에 대부분 판매된다는 점을 생각했을 때, 라이존이 6개월 독점 공급정책을 유지하는 한 향후에도 중소형 통신사들을 위해 실효성을 확보하기 어려울 것으로 여겨진다.

RCA는 버라이존이 새롭게 내놓은 정책은 향후 출시되는 새로운 단말에만 적용되고 블랙베리 스톰과 같은 기존 출시된 단말에는 해당되지 않는 부분도 함께 꼬집었다. 한편, 시민단체인 프리프레스(Free Press)도 버라이존의 발표에 현행 문제를 충분

히 해결하기에는 미흡하다며 비판적인 시각을 보였다.



## 독점거래를 옹호하는 세력

AT&T는 버라이존과 달리 아직 독점거래 정책의 변화를 시사하는 구체적인 정책을 내놓지는 않고 있지만, 최근 논란에 대하여 독점거래의 긍정적인 면을 부각시키며 비교적 적극적으로 대응하고 있다. AT&T 대변인 마크 시겔(Mark Siegel)은 '이동통신산업에서만 독점거래가 있는 것은 아니다. 맥도날드 샌드위치를 버거킹에서 먹을 수는 없지 않은가'라고 반박하는 동시에, "독점거래는 제조업체와 통신사업자 간의 긴밀한 관계를 통해 새롭고 혁신적인 단말 개발을 촉진하고 경쟁사도이에 대응하는 전략을 수립하도록 하는 등의 선순환 관계를 발전시켜 오히려 산업의 혁신적인 발전을 가져오는 긍정적 효과가 크다"고 강조했다. 특히, 아이폰의 인기에 대응하여 10여 종의 스마트폰이 신속히 개발되어 시장에 출시된 점을 경쟁 활성화의 사례로 덧붙였다.

일부 통신 전문가들도 AT&T의 이러한 주장에 힘을 실어줬다. iGR리서치(iGR Research)의 창업자이자 사장인 이안 질럿(Iain Gillott)은 '향후 독점거래가 불법으로 규정되어 어느 사업자나 동시에 단말 출시가 가능하다면 통신 사업자가 독점거래 단말을 내세운 가입자 유치를 위해 높은 보조금을 책정하는 유인이 사라지기 때문에, 소비자의 휴대폰 구입 비용이 상승할 것'이라고 전망했다.

ABI리서치(ABI Research)의 케빈 버든(Kevin Burden) 애널리스트 역시 '모든 사업자가 아이폰을 출시할 수 있게 된다면,  $100\sim200$ 달러로 아이폰을 구입할 수 있는 기회는 앞으로 사라질 것'이라고 언급했다. 또 휴대폰 구입 비용이 상승함에 따라 소비자들의 단말 교체 주기가 길어져 휴대전화시장이 침체된다면 새롭고 혁신적인 단말들이 지금보다 줄어들 것이라는 관측도 있다. 독점 공급 규제에 더욱 비판적인 시각을 견지하는 커런트 애널리시스(Current Analysis)의 애널리스트 아비 그린가트

<sup>8</sup> http://moconews.net/article/419-verizon-will-limit-handset-exclusives-to-six-months-for-smaller-carrier

(Avi Greengart)는 "아이폰(애플-AT&T)의 인기는 다른 단말 제조업체와 통신 사업자가 함께 힘을 모아 더욱 혁신적인 제품을 출시하는 동기와 기회를 열어주는 의미인데, 만약 규제기관이 독점거래를 금지하면 이는 궁극적으로 단말 제조업체 간의 경쟁을 제약하는 것이 될 것"이라며 독점거래를 유지해야 할 필요성이 있음을 강하게 주장했다.



## 미국에서 반독점 움직임이 거세지는 이유

그런데도 미국 규제당국이 이동통신산업의 반독점에 더욱 강력한 의지를 보이는 이유는 무엇일까? 한동안 6~7개 업체가 난립하여 경쟁을 벌이던 미국 이동통신시장은 최근 몇 년간 업체 간의 활발한 인수·합병으로 4개의 대형 사업자가 주도하는 체제로 재편되었으며, 이중에서도 버라이존과 AT&T는 미국 이동통신 가입자의 약60%를 차지하며 양강 구도를 정착시켰다. 이동통신시장이 양대 사업자 주도 체제로바뀜에 따라 이들의 영향력(Bargaining Power)은 아주 커진 반면 제조업체들의 함은 상대적으로 약해진 것으로 분석된다. 이러한 상황에서 통신 사업자들의 시장지배력이 남용될 수도 있다는 우려가 커지고 있으며, 이를 적절히 규제하기 위한 반독점법의 적용 여부에 관심이 집중되고 있다.

지난 7월 초,〈월스트리트 저널〉은 반독점과 관련하여 미국 법무부가 주시하는 사안은 단말기 독점거래 문제와 함께 이동통신사들이 자사 망을 임대 사용하는 소형 통신업체들의 서비스를 제한하는 문제 역시 조사 대상에 포함될 것이라고 전망했다. 특히, 지난 부시 행정부가 반독점 문제에 상대적으로 관대했던 반면, 오바마 행정부는 통신사들의 시장지배력 남용 문제에 강력히 대응한다는 의지를 밝히고 있어 이번조사에서 대형 통신업체에게 불리한 결정이 나올지 귀추가 주목되고 있다.



## 전망과 시사점

휴대폰 독점거래에 관한 논란은 최근 미국에서만 거센 것이 아니다. 미국은 모토로라가 AT&T와 1996년 스타택(StarTac), 2004년 레이저(Razr) 단말의 독점거래 계약을 체결할 당시에도 소비자 선택의 제약 등에 관한 논란이 불거진 적이 있으며, <sup>10</sup> 국내에서도 최근 아이폰 도입 지연이 이동통신사의 독점거래권 관련 이슈가 해결되지 않았기 때문이라는 소문이 있기도 하다. <sup>11</sup>

최근 버라이존의 독점거래 정책 변화는 상대방인 RCA의 기대에는 부합하지 못했지만 의미 있는 움직임인 것은 분명하고, AT&T를 비롯한 다른 대형 통신 사업자들 역시 새로운 대책을 강구해야 한다는 압박을 느낄 것으로 예상된다. 그리고 이는 애플과 아이폰 독점거래 연장을 희망하는 AT&T의 바람에도 영향을 줄 것이 자명하다. 그러나 독점거래의 긍정적 효과와 독점거래가 규제될 경우 예상되는 부정적 요소들에 대한 전문가들의 의견도 일리가 있는 만큼, 충분한 검토와 조사가 선행되어야 하겠다. 이번 논란은 수십 개의 지역 중소 규모 이동통신사가 여전히 사업을 영위하는 미국 이동통신시장의 특수성에 따른 것이기도 하지만, 향후 FCC의 결정에 따라 많은 국가의 이동통신시장에서 큰 제약 없이 이행되는 독점거래의 관행에도 변화가 있을지 관심을 갖고 지켜볼 일이다.

FCC의 이번 논란에 대한 조사 결과는 내년쯤 나올 것으로 전망된다.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> http://itnews.inews24.com/php/news\_view.php?g\_serial=427406&g\_menu=020600

<sup>10</sup> http://www.fiercewireless.com/story/what-would-happen-if-exclusive-handset-deals-were-outlawed/2009-07-13

http://news.khan.co.kr/kh\_news/khan\_art\_view.html?artid=200907021810455&code=930201

## ● 참고 문헌 ●

ACG(2009) 홈페이지, http://www.associatedcarriergroup.com

FCC(2009) 홈페이지, http://www.fcc.gov

RCA(2009) 홈페이지, http://www.rca-usa.org

Fierce Wireless (2009.7.13). What Would Happen If Exclusive Handset Deals Were Outlawed?

TelecomSense (2009.7.28). The Tao of Consumer Welfare and Handset Exclusivity.



## 중국 방송통신 분쟁과 위반사항 처리 기관 및 과정

이재민



## 중국 방송통신 분쟁과 위반사항 처리 기관

중국에서는 지금까지 방송과 통신을 관장하는 부서가 분리되어 있는 상황이며, 따라서 각종 사안을 처리하는 과정에서도 분할관리체계를 택하고 있다. 이 글에서는 중국 방송통신 규제기관의 하부 부서 중, 분쟁과 위반사항 처리와 관련된 부서를 간략히 소개해, 향후 중국에서 관련 사업을 진행하는 데 도움이 되고자 한다. 또 필요에따라 관련된 과거 실제 사례를 함께 서술하여, 이해를 돕고자 한다.



## 방송 관련 사안의 처리

중국국가광전총국(广电总局, 이하 광전총국)은 각종 직능을 가진 여러 개의 부서와 기관으로 구성되어 있으며, 분쟁이 발생할 경우 구체적 내용에 따라 해당 기능을 담당하는 부서가 이를 수리한다. 그 구성은 구체적으로 다음과 같다.

미디어미래연구소 중국통신원(GN Consulting & Translation 이사)

#### (1) 판공청(办公厅)

판공청은 광전총국 당 그룹과 광전총국 고위관계자의 업무 처리 부서로, 광전총국에 서 일상적이고 종합적인 사무 처리를 담당하는 부서다.

#### (2) 법규사(法规司)

법규사는 방송·영화의 법률제도 수립과 입법 관련 업무를 담당하는 부서로, 법에 의거한 방송·영화계 행정업무의 조직과 실행을 담당하며, 방송·영화와 연관된 거시적인 법 집행, 감독, 검사의 조직과 실시를 맡는다. 또 광전총국의 행정허가공청회, 중대 행정처벌공청회, 행정재심, 행정소송 등과 관련한 업무를 처리한다.

#### 법규사 주관 처리 사례

#### 차이나티에통(中国铁通, ChinaRailcom) 지닝(濟寧) 지사, 방송용 지하관로에 통신용 광케이블 무단 설치

지난 2007년 1월 28일, 광전총국 산둥 성 지닝 시 분국은 통신 사업자인 차이나티에 통 지닝지사가 방송용 지하관로에 통신용 광케이블을 설치하여 무단 부설하고 있다는 제보를 접수했다.

지닝 시 방송국은 현장조사에 나서 제보의 진위를 확인했으며, 티에통의 행위는 '방송시설보호조례(广播电视设施保护条例)' 규정에 위배된다는 결론에 이르렀다. 행정집행요원은 바로 불법 시공 중인 중국 지닝지사 소속 차량과 관련 설비를 '행정처벌법' 규정에 따라 등기하고 '시정통지명령서(责令整改通知书)'를 전달했다. 또 법정 절차에 따라, 1월 29일 지닝 시 방송국은 '행정안건처리의견서(行政案件处理意见书)'를 하달하고, 2월 7일 차이나 티에통 지닝지사에 '행정처벌결정서(行政处罚决定书)'를 송부했다. 차이나티에통 지닝지사는 지닝 시 방송국이 보낸 '처리의견서'와 '처벌결정서'에 어떤 이의도 제기하지 않았고, 행정재심을 요청하지도 않았다. 4월 24일, 티에통은 지닝 시 행정벌금 전용계좌로 1만 위안의 벌금을 납부했으며, 위반행위를 시정했다.

#### (3) 홍보관리사(宣传管理司)

홍보관리사는 방송·영화의 정부차원 대민홍보 관리 업무를 책임지는 부서로 해당 분쟁과 문제에 대한 수리(受理) 업무를 담당한다. 더불어 이데올로기적 사안과 관련 된 문제를 처리하는 업무도 수행한다.

#### 홍보관리사 주관 처리 사례

#### 선정적 프로그램을 재방송한 후베이인민라디오방송 경제 채널의 심각한 위법행위에 관한 광전총국 통보 내용

지난 2008년 1월 23일, 광전총국은 각 성/자치구/직할시 분국과 신장생산건설병 단(新疆生产建设兵团) 방송국, CCTV-3, 중국교육방송국에 선정적 프로그램을 재방송한 '후베이인민라디오방송 경제 채널의 심각한 위법행위에 관한 광전총국 통보(广电总局关于湖北人民广播电台经济广播严重违规福伯涉性下流节目的 通报)'를 전달했다. 통보 내용에 따르면, 2008년 1월 13일 후베이인민라디오방송 경제 채널은 성생활, 성경험, 성체험, 성기와 성기능 촉진 제품을 과도하게 묘사한 프로그램에 대한 광전총국의 여러 차례에 걸친 방송금지 명령에도, 광전총국 관련 규정을 준수하지 않고 저속하고 선정적 프로그램을 지속적으로 방송해 사회에 악영향을 미쳤다.

2007년 9월 13일, 후베이성 추톈(楚天) 위성 채널과 추톈 뉴스 채널은 심야 프로에서 선정적 내용의 프로그램을 방송해 광전총국의 방송금지명령을 받았다. 이에 광전총 국은 후베이성 방송국에 방송에 대한 관리감독을 충실히 이행하고 관련규정을 철저히 집행하며 건강한 방송을 위한 효과적 조치를 취할 것을 요청했다. 또 관할지역 내의 방송규정 위반 프로그램을 즉시 조사하여 시정 조치할 것을 요청했다. 그 뒤, 후베이성 방송국은 광전총국에 보내는 보고서에서 '방송규정 위반 프로그램 문제를 철저히 시정할 것이며, 효과적인 조치를 마련하여 이 같은 일이 다시는 생기지 않도록 할것'이라고 보고했다. 그러나 2008년 1월 13일, 후베이인민라디오방송 경제 채널은 광전총국의 방송금지명령과 후베이방송국의 규정을 무시하고, 저속하고 선정적이라는 판정을 받은 프로그램을 재방송했다. 이에 후베이인민라디오방송 경제 채널은

공공 언론매체로서의 의식과 일선 의식이 결여되어 있어 정치 기율과 방송선전 기율을 엄격히 준수하기 위한 능력이 부족한 것으로 지적되었다.

이를 발단으로 하여, 광전총국은 전국의 저속하고 선정적인 프로를 적발하여 철저히 시정하고, 이와 유사한 문제를 방지하고 명확한 방송 가이드라인을 제정하여 방송의 사회적 이미지를 회복한다는 취지로 다음 조치를 통보했다.

- 후베이인민라디오방송국은 자신들의 관리감독 소홀과 직무태만으로 빚어진 후베이인민라디오방송 경제 채널의 규정위반행위와 관련해 타인에게 전가할 수 없는 책임이 있다. 그러므로 후베이인민라디오방송국에 대해 공개비평을 진행한다.
- ② 후베이성 방송국은 후베이인민라디오방송국의 규정 위반 프로그램 방송을 즉시 중지시키고, 관련 규정에 따라 후베이인민라디오방송 경제 채널과 실무 담당 책임 자와 상위 책임자, 관련 책임자에게 엄격한 책임을 물을 것을 명령한다. 후베이성 방송국은 관리감독 책임을 충실히 이행하는 동시에 방송관리와 관련된 광전총국 의 규정을 철저히 집행한다. 또 즉시 관할지역내 방송기관을 대상으로 전면 조사 와 단속을 실시하여, 위반 프로그램을 적발 · 시정하고 관련 상황을 즉시 광전총국 에 보고한다.
- 각급 방송영상 행정관리 부서와 방송기관은 이를 거울로 삼아, 중요한 사회주의 가치관 전파와 사회주의 문화발전에 힘쓰도록 한다. 또 여론 선도 기관으로서 올 바른 여론 형성에 기여하며 방송의 사회적 이미지 회복에 노력을 기울인다. 언제 나 시회공익을 최우선으로 삼고 경제적 이익과 사회적 이익의 일치를 위해 노력하며, 국민들에게 더 다양하고 풍부한 정신문화적 양식을 제공하고, '샤오캉(小康)' 사회 건설을 위한 국민여론과 사회 분위기를 형성한다.
- 각 성·자치구·직할시 방송영화국(广播影视剧)은 방송의 홍보관리 관련 광전총 국의 규정을 철저히 집행하며, 그 직무를 충실히 이행한다. 맡은 책임을 철저히 이 행하고, 일을 형식적으로 처리하거나 과실을 은폐하지 않는다. 정치와 방송 기강 을 바로잡고 방송 모니터링을 강화하며, 처벌, 문책, 퇴출 시스템을 보완 시행하

- 여, 법과 규율을 철저히 준수하는 사회를 조성한다. 또 법규를 위반한 기관과 개인을 철저히 조사하여 선정적이고 저속한 프로그램이 재차 범람하는 것을 예방하고 방송의 건강한 여론 선도 기능을 회복한다.
- 광전총국은 선정적이고 저속한 방송 프로그램 퇴치를 위해 지속적으로 조사와 관리감독 책임을 다한다. 광전총국 규정 위반 기관은 적발 즉시 조사, 처리한다.

#### (4) 영화관리국(电影管理局)

영화관리국은 영화 관리 업무를 담당하는 광전총국 부서로 영화 관련 분쟁에 대한 수리를 맡는다.

#### 영화관리국 주관 처리 사례

#### 영화 〈로스트 인 베이징〉(苹果)의 규정위반 문제 처리에 대한 광전총국 통보

1월 3일, 광전총국은 각 성/자치구/직할시 방송영상국과 신장생산건설병단 방송국, 그리고 각 영화제작사/배급사/원선(院线)회사, 주 베이징 영화 직속 기관에 '〈로스트 인 베이징〉의 규정위반 문제 처리에 대한 광전총국 통보'를 전달했다. 통보 내용에 따르면, 베이징 로럴영상문화유한책임공사(北京老店影视文化有限公司, 이하'Laurel Films(China)'), 베이징바오리보나영화배급유한공사(北京保利博纳电影发行有限公司), 베이징증홍부동산개발그룹유한공사(北京中鸿房地产开发集团有限公司)가 공동 출품한 영화〈로스트 인 베이징〉은 영화제작, 국제영화제 참가, 인터넷 유통과 음향ㆍ영상 제품 제작 등 분야에서 '영화관리조례(电影管理条例ㆍ이하해당 조례)'와 관련 법규를 심각하게 위반했으며 이로써 사회적인 악영향을 미쳤다.

- 1. 영화 〈로스트 인 베이징〉의 법규위반 내용
- 심의 통과 없이 선정적 장면을 제작했으며, 심의에 통과되지 않은 선정적 내용의 영상을 인터넷에 무단 유포하고 음원영상물을 무단 제작했다. 이는 해당 조례 제

25조 규정에 위배된다.

- 심의에 통과되지 않은 영화 버전을 제57회 베를린국제영화제에 출품했다. 이는 해당 조례 제24조와 35조 규정에 저촉된다.
- ❸ 영화 배급과 상영 과정에서 불건전하고 부정당한 영화 홍보수단을 사용했다. 이는 해당 조례 제3조와 관련 광고법 규정에 저촉되다.
- 2. 영화 〈로스트 인 베이징〉은 상술했듯이 수많은 해당 조례 관련규정을 위반했다. 그러므로 광전총국은 영화제작과 배급상영 관리를 강화하고, 영화와 각종 미디어의 건강한 콘텐츠 유포 질서를 확립하며, 건전한 스크린·동영상 문화를 확립한다. 전국민, 특히 청소년 관객을 위한 건전한 문화환경 조성을 위한 '영화관리조례' '영화시나리오(시놉시스) 등록' '영화관리규정(电影剧(梗概)备案, 电影片管理规定)' '인터넷 등 정보 네트워크 콘텐츠 유포 관리방법(互联网等信息网络传播视听节目管理办法)' 등의 관련 법규를 근거로, '선정적 영화 제작·상영 금지에 관한 광전총국통지(广电总局关于重申禁止制作和播映色情电影的通知)' '영상물 인터넷 유포 관리 강화에 관한 광전총국 통지(广电总局关于加强互联网传播影视剧管理的通知)' 등에 따라, 영화〈로스트 인 베이징〉의 상기 위반행위에 다음과 같이 조치한다.
- 해당 조례 제42, 43, 56조 규정을 근거로, 이 영화의 영화공영허가증(电影片公映 许可证)을 취소한다. 심의에 통과하지 못한 영화 배급용 필름과 관련 자료를 몰수 한다. 제작사는 15일 이내에 해당 필름을 광전총국 영화국에 제출한다. 이 영화의 극장배급과 상영을 중지하고 인터넷 유포를 금지한다. 관련 행정부서에 이 영화 음원 영상 제품 배급 중단을 건의한다.
- 해당 조례 제56, 61, 63, 64조 규정을 근거로, 이번 사건의 1차적 책임이 있는 Laurel Films(China)의 영화 촬영 자격을 2년 동안 정지한다. 이 회사법인 대표 팡리(方励)는 2년 동안 영화 관련 업무에 종사할 수 없다. 또 2차적 책임이 있는 투자자 베이징바오리보나 영화배급유한공사와 베이징중홍부동산개발그룹유한

공사에 시정권고 처분을 내리고 기한 내에 시정할 것을 명령한다.

● 제작사, 감독, 관련 배우를 대상으로 철저한 비평교육을 실시하고, 경위서를 제출하게 하다

#### (5) 드라마관리사(电视剧管理司)

드라마관리사는 드라마 관리 업무를 담당하는 광전총국의 부서로 방송국 간의 방송 권 분쟁 등과 같은 드라마 관련 분쟁에 대한 수리를 맡으며, 드라마 콘텐츠의 적합성 관리 등도 수행한다.

#### 드라마관리사 주관 처리 사례

#### 다수 동영상사이트, 첫 상영권 정지처분 당해: 채널 충돌에서 번진 분쟁

최근 중국의 인기 드라마〈우리 부대장 우리 부대〉(我的团长我的团)의 본 방송 방영 권을 획득한 베이징, 장쑤, 윈난, 상하이 위성채널 간의 분쟁이 발생했으며, 각기 다른 드라마 방송 버전 때문에 일어난 방송국 간의 분쟁은 광전총국이 나서서야 결국 해결되었다. 광전총국은 전국 23개 위성 채널을 소집했고, 모인 23개 위성 채널이 '방송국 드라마 방송 자율공약(电视台电视剧播出自律公约)'에 서명함으로써 이 사건은 일단락되었다. 그러나 사건은 여기서 끝나지 않고, 위성 채널에서 시작된 불이 동영상사이트에까지 번지게 되었다. 소식에 따르면,〈우리 부대장 우리 부대〉저작권 소유자인 화이톈이(华谊天意)와 온라인저작권 대리 중개업체 선전홍보(深圳鸿波) 사이에 분쟁이 발생하여 방영권을 부여받은 사이트들이 모두 서비스 중지 사태를 맞았다.

#### 드라마 관련 사안의 인민법원 고소 사례

#### 덩젠궈(邓建国), CCTV 상대로 드라마 불법방송 관련 승소, 배상금 15만 위안 판결

2008년 하반기, 덩젠귂의 광둥쥐싱영화제작공사(广东举行影业公司)는 CCTV를 법원에 고소했다. 고소 이유는 CCTV전통극 채널이 광둥쥐싱영화제작공사가 저작

권을 소유한 드라마 〈거거야오추지아〉(哥哥要出嫁)를 무단으로 불법방영했다는 것이었다. 베이징 하이뎬(海淀) 구 인민법원은 심리 후 이 기소 건을 수리했으며, 'CCTV는 쥐싱에게 15만 위안의 경제적 손실비용을 보상해야 한다'는 1심 판결을 내렸다.

사건의 발단은 2008년 7월로 거슬러 올라간다. 덩젠궈는 CCTV-11(전통극 채널)이 2008년 7월 26~31일 사이 쥐싱의 저작권 허가 없이 〈거거야오추지아〉를 방송한 사실을 알아챘고, CCTV를 법원에 고소했다. 쥐싱은 고소장에서 "피고의 무단 방송행위는 저작권 침해행위에 속하며, 이 때문에 원고는 방송허가권과 정당한 대가를 받을 권리를 침해당하고, 막대한 경제적 손실을 입었다"고 기술했다. '저작권법' 관련법률규정을 근거로 하여, 쥐싱은 법원의 공정한 판결을 요청하며 "법원은 CCTV의저작권침해행위에 대해 즉각 정지명령을 내려야 한다. 피고는 원고의 경제적 손실에 대해 150만 위안을 배상해야 한다. 전국으로 발행되는 신문에 공개사과 성명을 발표하고 이번 사건이 빚은 악영향을 일소해야 한다"고 요구했다.

법정에서 쥐싱은 150만 위안의 배상금 요청은 전혀 근거 없는 것이 아니며, 〈거거야 오추지아〉광고 모니터링 결과를 바탕으로 한 것이라고 밝혔다. CCTV가 〈거거야오추지아〉방송에 1,364초(약 228분) 분량의 광고를 삽입했다는 사실도 제시했다.

심리후, 베이징 하이뎬 구 인민법원은 "CCTV는 쥐싱이 입은 경제적 손실 배상과 소송비용으로 15만 위안을 배상해야 한다"는 1심 판결문을 발표했다. 그러나 쥐싱은 CCTV 공개사과 부분에서는 승소하지 못했다고 토로했다. 판결후, 덩젠궈는 "공공기관을 상대로 민간이 승리했다. 재판에서 승소해 매우 기쁘다"고 소감을 밝혔다. 그렇지만 배상금 15만 위안은 너무 적다며 불만을 표했다. 그가 당초 소송에서 요청했던 금액에 비하면 10분의 1에 지나지 않는 적은 규모이기 때문이다. 덩젠궈의 말에 따르면 CCTV가 〈거거야오추지아〉를 방영하면서 벌어들인 광고수입은 1,000만 위안에 달한다고 한다.

쥐싱 쪽 변호사 다이밍후이(代明辉) 역시 배상금 15만 위안은 '예상에 훨씬 못 미치는 금액'이라고 전했다. 그는 CCTV가〈거거야오추지아〉불법방송 기간에 삽입한

광고 중 대부분이 상업광고였다고 강조했다. 덩젠궈는 간단명료하게 '비록 승소하기는 했으나 인정할 수 있는 합당한 배상금을 얻어내기 위해 다시 상소할 것'이라고 밝혔으며, 재판은 아직 진행 중이다.

#### (6) 미디어단체관리사(传媒机构管理司),

미디어단체관리사는 방송·영화업계를 관리하는 광전총국의 부서로, 단체의 적격성 여부 판정과 행정처분을 맡는다.

#### (7) 인터넷음원영상콘텐츠관리사(网络视听节目管理司)

최근 뉴미디어의 발전과 더불어 광전총국은 기존에 처(处)급 부서였던 인터넷 음원 영상 콘텐츠 관리 부서의 지위를 사(司)급으로 격상시켰다. 이 부서에서는 인터넷상 의 음원영상 콘텐츠를 비롯하여, 미디어 단체 간의 분쟁이나 인터넷 음원영상 콘텐츠 관련 분쟁을 수리하며, 기타 뉴미디어와 관련된 규제업무와 분쟁도 처리한다.

현재, 미디어단체관리사와 인터넷음원영상콘텐츠관리사는 통합적으로 업무를 처리한다.

#### 인터넷음원영상콘텐츠관리사 주관 처리 사례

#### 광전총국, 162개 위법 사이트에 재차 영업정지처분 내려

전국 온라인 음란물 퇴치운동(整治互联网低速之风专项) 사무실에서 접한 소식에 따르면, 얼마 전 광전총국은 통신관리 부서 공동으로 〈미녀 요괴 공사〉(白骨精公社), 〈광인 리스트〉(疯人榜), 〈미인 가이드라인〉(美女导航) 등 선정적이고 저속한 내용의 콘텐츠를 유포한 162개 인터넷사이트에 폐쇄명령을 내렸다.

이번에 폐쇄된 사이트들은 광전총국이 발급하는 '정보네트워크 콘텐츠 유포 허가증 (信息网络传播视听节目许可证)'을 취득하지 않은 채 불법적으로 인터넷 콘텐츠 서비스 사업에 종사하면서 지금까지 많은 양의 선정적이고 저속한 프로그램을 유포해왔다.

이번 온라인 음란물 퇴치운동 기간에 광전총국과 관련 부서는 지금까지 법규를 위반 한 총 341개의 음란사이트를 폐쇄 조치했다.

광전총국은 최근 발표한 '인터넷 콘텐츠 관리 강화에 관한 통지(关于加强互联网视 听节目内容管理的通知)'에서 콘텐츠 서비스 사이트에 게재된 저속하고 불건전한 내용의 21종류의 프로그램을 삭제해줄 것을 요청했으며, 온라인 음악동영상 MV, 예능, 단편영상, 애니메이션 등 프로그램과 이른바 '셀카' '핫 댄스' '미소녀' '유머' 'UCC' '동영상 블로그' 등을 철저히 관리할 것을 요청했다.

콘텐츠 서비스 사이트에서 유포하는 영상물은 방송영화 관리규정에 부합해야 하며, 관련 허가증을 취득하지 못한 영상물은 인터넷에서 유통될 수 없다.

#### (8) 국제협력사

국제적 교류협력 업무를 담당한다.



## 통신 관련 사안의 처리

통신 분쟁은 주로 공업정보화부(工业和信息化部) 산하 기구인 통신관리국(电信管理局)이 수리와 중재를 총괄 담당한다.

#### 분쟁 해결 과정

분쟁과 사건의 해결 과정은 대략 다음과 같다. (통신설비인증센터의 예)

- 제소와 신고는 종합부에서 수리한다. 제소와 신고 자료를 받으면 종합부는 즉각적으로 관련 상황을 인증센터 상무부주임에게 보고하며, 중대한 사안일 때는 신속하게 센터의 주임에게 보고하다.
- ❷ 일반적인 제소와 신고는 각 부서를 분담하는 부주임이 처리하며, 한 부서의 책임자

에 대한 일반적인 신고와 쟁의는 센터 상무부주임이 처리한다. 중대한 신고와 쟁의는 센터 주임이 처리한다.

- 일반적인 제소와 신고는 제소와 신고 문서에 제시된 분쟁과정과 쟁의내용에 따라 각 부서를 분담하는 부주임이 반영된 상황을 조사하고 진위를 판단하여 양 당사자 의 모든 정보를 충분히 이해하며, 필요하면 현장조사를 통해 증거를 확보한다.
- 중대한 제소와 신고는 조직의 제소와 신고 보고를 받은 후 센터의 주임이 조직 관계자와 관련한 증거를 확보하고 토론하며, 제소와 신고 내용에 따라 조정과 중재를 하다
- ⁵ 센터는 제소와 관련해 심의결정을 내리고 관련 각 당사자에게 서면으로 통지하며, 필요할 경우에는 상급 주무부서에 보고한다. 제소와 신고, 처리 의견 등의 자료는 종합부가 문서로 만들어 분류 보관하며, 기밀을 유지한다.
- 일반적인 제소와 신고는 분쟁 수리 후 15일 내에 처리 의견을 제시하며, 제소자와 신고자에게 회답한다.
- 중대한 제소와 신고는 분쟁 수리 후 30일 내에 처리 의견을 제시하며, 제소자와 신고자에게 회답한다.
- 예외적인 상황에서의 연기는 센터 주임의 비준을 받아야 한다.

#### 전국 통신SP기업 법규위반행위 처리 사례

현재 정보서비스의 메시지 단체 발송을 통한 판매사기와 소비욕구 충동, 정체불명의 요금 부가, 불명확한 요금 표기, 스팸메시지, 허위광고 등 사회적으로 큰 문제가 되고 있는 5가지 사안에 대해, 공업정보화부의 전신인 신식산업부는 '사회적으로 큰 문제가 되는 사안에 대한 정보서비스 시장 중점 단속 강화에 관한 통지(关于针对社会反应热点问题加强信息服务业务市场重点整治的通知)·(신식산업부(信部电) 2007293호)'를 하달했다.

공업정보화부는 현재 이를 기반으로 전국적으로 정보서비스사업 시장을 상대로 대대적 단속작업을 펼치고 있으며, 각 성(구, 시) 통신관리국에 대대적인 단속에 나서

현지 SP기업들의 법규위반행위를 자료로 남기고, 이를 공지할 수 있는 제도를 확립해달라고 요청했다.

법규위반행위가 적발되어 현지 관리국의 행정처분을 받은 SP기업의 위법행위는 대중에 공개된다. 현재 이 부서는 각 관리국에서 보고한 자료를 근거로, 전국 SP기업의 위법행위 기록을 대중에 공개하고 있다. 구체적인 공개 내용은 다음과 같다.

#### 〈표 1〉 전국 SP기업의 위법행위

적발된 SP 기업	상하이저우신정보기술유한 공사(上海洲信信息技术有 限公司)	선전시화동페이톈네트워크 기술개발유한공사(深圳市 华动飞天网络技术开发有 限公司)	광저우시아오촹정보기술유 한공사(广州市奥创信息技 术有限公司)
허가 번호	B2-20040047	B2-20040058	B2-20040065
법인 대표	파오슈신(鲍曙新)	류샤오송(刘晓松)	다이젠(戴坚)
서비스 코드	8100	9333	9800
서비스 제공 통신 사업자	차이나모바일	차이나유니콤	차이나텔레콤
위반행위	단체메시지 발송	비용 미 고지	비용 미 명시
행정조치	시정명령	시정명령	권면
행정조치를 취한 부서	장시 성 통신관리국	장쑤 성 통신관리국	쓰촨 성 통신관리국

#### 통신과 인터넷 사업자 법규위반 처리 사례

2009년 들어 공업정보화부의 일괄 지도 아래 각지 통신관리국은 감독검열을 강화하여 음란물 게재 등의 법규위반 사이트 1,646개를 폐쇄했다. 성 내 관련 부서와 협력해 954개 사이트를 적발하여, 불법 사이트 도메인 네임 1,512개에 정지처분을 내리고, 블랙리스트에 오른 2,585개 사이트를 ICP 등록시스템에 등록했으며, 등록되지않은 사이트에 서비스를 제공한 업체 68곳에 상응하는 처분을 내렸다. 상하이, 쓰촨, 안후이, 베이징, 푸젠, 장시, 산시(山西), 산시(陕西), 장쑤, 저장 등지의 통신관리국은 적극적이고 자발적으로 이번 특별단속 프로젝트를 전개했다. 충칭, 허베이성 통신관리국은 이동전화 메시지를 통해 이번 특별단속에 관한 홍보와 신고방법을

발송해 전 사회의 감독기능을 발현시켰다. 또, 광둥 성 통신관리국은 인터넷 특별단속 업무관리 시스템을 자체 개발하여 특별단속 업무의 효율성을 크게 높였다는 평가를 받기도 했다.

차이나텔레콤, 차이나모바일, 차이나유니콤은 자체 검열과 자체 시정 작업을 적극적으로 실시했다. 차이나텔레콤은 자체 검열을 통해 2만5,229개의 사이트에 시정조치를 내렸으며, 관련 부서와 협력해 2만556개 사이트를 적발했고, 등록되지 않은 4만2,294개의 사이트를 폐쇄했다. 또 143개의 협력업체에 시정을 요청했고, 33개 협력업체와 협력관계를 청산했다. 차이나모바일은 자체 검열을 통해 1,092개 사이트에 시정조치를 내렸고, 관련 부서와 협력해 531개 사이트를 적발했으며, 등록되지 않은 743개 사이트를 폐쇄했다. 또 135개 협력업체에 시정을 요청했고, 68개 협력업체와 협력관계를 청산했다. 차이나유니콤은 법규위반 사이트 6,014개에 폐쇄조치를 내렸다.

중국인터넷협회(中国互联网协会)는 전국적으로 건전한 인터넷문화 확립을 위한 업계 자율단속을 실시했으며, 각 관련 회원 단체들과 성급 인터넷협회는 이에 적극적으로 동참했다. 이로써 인터넷협회는 건강한 인터넷환경 조성에 일익을 담당했다. 특별단속 시작 이래, 인터넷협회 소속 회원 단체는 저속한 인터넷문화 퇴치를 위한 단속 활동에 자발적으로 참여했다.

이들은 특별단속 활동을 위한 전담반을 조직하여 작업방안을 제정하고, 방비기술 강화, 인원교육, 정보검열과 모니터링, 사용자 블랙리스트 작성 등의 조치를 통해 자율단속을 전면적으로 전개해나갔다. 성급 인터넷협회는 업계 내부 단체로서의 역량과 장점을 적극 발휘하여, 저속한 인터넷 문화 퇴치를 위한 현지 자율단속에 적극적으로 착수했다. 산시(陕西) 성 인터넷협회는 특별단속을 위한 인원을 따로 배치하여 산시 성 내에서 클릭률(CTR)이 비교적 높은 150개 사이트를 대상으로 조사를 실시했다. 랴오닝 성 인터넷협회는 랴오닝 성 정부공보실(新闻办公室)과 공동으로 '저속한문화에 No라고 말하자(向低俗说不)'라는 캠페인을 개최했다.

광둥 성 인터넷협회는 협회 주관으로 '광둥 성 인터넷업계의 저속한 인터넷문화 퇴치를 위한 자육단속 연합선언(广东省互联网行业开展整治互联网低俗之风自律工

作联合宣言)'을 발표하고 24개의 광둥 성 인터넷업계 종사 업체가 이에 서명했다. 2월 16일, 네이멍구(内蒙古) 자치구 인터넷협회는 통신관리국과 함께 '전 지역 네트워크 단속 100일 운동'에 돌입했다.

악성정보와 위법 정보 신고센터는 국민들의 신고 상황을 면밀히 주시하고 있다. 2009년 3월 16일까지, 이 신고센터에서 접수된 신고 건수는 7만5,685건으로 그중음란물 신고가 58.1%를 차지했다. 2009년 1월 5일~3월 8일까지 신고센터가 폐쇄를 건의한 위법 사이트 수 통계자료에 따르면, 폐쇄 건의 사이트 수가 매주 크게 감소했으며, 지금은 이미 가장 많던 주의 328개에서 34개로 떨어졌다. 이는 인터넷 사용자들이 접하는 음란물 등의 위법 사이트 수가 현저히 감소했으며, 이번 특별단속이사회와 국민에게 공인받고 있음을 방증한다.



## 방송과 통신의 중첩 영역

모바일TV와 같이 양쪽의 공동지대와 연관되어 있는 경우 가장 큰 문제는 체제와 정책의 제약에서 생긴다. 중국은 방송업과 통신업을 업계 분할하면서 상대방 시장에서로 진입할 수 없도록 정책적으로 규제했다. 광전총국은 프로그램 자원에 대한 관리권한을 보유하고 있고, 공업정보화부는 단말기 관리에서 시작하여 네트워크와 관련된 규제권을 가지고 있다.

이와 관련한 두 부서의 책임과 권한 문제가 아직 완전히 명확해지지 않은 가운데, 통신은 모바일TV에 적극적인 태도를 유지하고 있으며, '범지역적 가치증진 통신업무경영 허가증(跨地区增值电线业务经营许可证)'을 보유한 사업자라면 업무를 진행할 수 있다고 규정하고 있다. 하지만 광전총국측은 좀 더 보수적인 태도로 접근하면서, 유통 콘텐츠에 촉각을 곤두세우고 있는 인상이다. 제도적으로는 모바일TV를 인터넷TV와 유사한 사업으로 보고 그에 상응한 같은 규제방식을 적용하고 있으며, '정보 모바일방송 시청 프로그램 허가증(信息手机传播视听节目许可证)'을 인터넷TV

와 모바일TV의 '영업허가증'으로 삼고 있다.

그러나 방송과 통신 규제기관이 통합되지 않은 상황에서, 양쪽의 의견에는 여전히 많은 차이가 있는 상황이다. 따라서 광전총국이 인정하는 모바일TV 표준을 가지고 공업정보화부가 발급하는 네트워크 진입 허가증을 확보한 것은 결코 쉽지 않은 결과 였다. 지난 2005년부터 통신과 방송은 모바일TV의 제어권을 위해 경쟁을 벌이고 있으며, 융합을 위한 노력이 일부 성과를 거둔 가운데 아직도 진행 중인 상황이다.

최근 들어 방송통신 공동관리 영역으로 초점이 되는 것은 모바일TV를 실현하기 위한 방송업계의 CMMB(모바일 멀티미디어 방송)와 통신업계의 TD-SCDMA 간의 융합과 경쟁 국면이다. 당초 난항을 겪던 양쪽의 협력방안은 현재 동일 단말기에서 서비스 이용이 가능한 단계로 발전하여, 사용자로서는 편의성이 증진된 상태다.

구체적으로는 2009년 말까지 전국 337개 지역급 도시(지방정부 관할 도시)는 CMMB 방송 네트워크 설치를 마칠 예정이며, 전국 성 정부 소재지는 3G모바일 통신 기술 네트워크를 100% 실현할 계획이다. CMMB 방송 네트워크와 3G모바일 네트워크가 완성되면, '두 네트워크' 커버리지에 동시에 포함되는 지역 사용자들은 이동전화 모바일TV와 3G서비스를 받을 수 있다. 얼마 전, 중광위성(中广卫星)과 차이나 모바일은 CMMB와 TD업무제휴협의에 정식으로 서명하면서, TD+CMMB는 이동 전화 모바일TV의 새로운 모델로 부상했다.

최근, 차이나유니콤 베이징 지사는 CMMB나 DAB 모듈과 또 다른 종류의 WCDMA 기술을 기반으로 한 이동전화 모바일TV를 출시했다. 이 모델과 TD+CMMB모델의 차이점은 차이나유니콤 모바일TV를 신청하면 단말기를 교환할 필요가 없이, WCDMA를 포함한 모든 차이나유니콤 3G이동전화에서 모바일TV 서비스를 받을 수 있다.

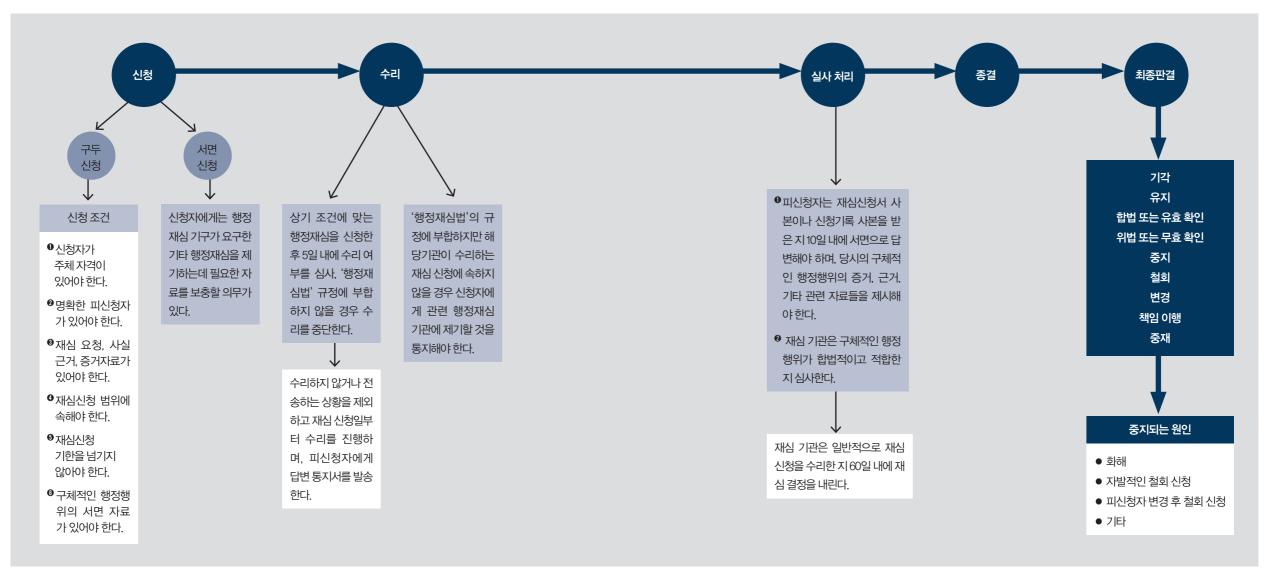
이미 TD+CMMB이동전화 네트워크 가입허가증이 발급된 상태로, 이에 따라 해당 기능을 지원하는 단말기 역시 계속 출시되고 있으며, TD+CMMB 모바일TV 단말기 문제는 점차 해결되어가고 있다.



## 정부 행정처리에 대한 불만 처리

정부기관의 행정처리에 불만이 있을 경우 행정재심을 신청하게 되며, 그 구체적인 처리 과정은 다음과 같다.

#### 〈그림 1〉 행정재심 과정도



### ● 참고 문헌 ●

张漪(2009.7.16). 邓建国告央视盗播电视剧打赢官司获赔15万. <扬子晚报(南京)>. 马勇(2009.7.29). 中国移动将严处TD话费套利行为. <羊城晚报>. 李岩(2009.3.16). 多家视频网站首播权被叫停:渠道冲突引版权纠纷. <北京商报>. 浩歌(2009.3.13) 团长狂播风波恶性竞争解决结果.

http://haoge85.blog.sohu.com/112218172.html

中国铁通济宁分公司擅自在广播电视地下传输管道敷设通信光缆被查处(2007.5.11).

http://www.sarft.gov.cn/articles/2007/05/11/20070911130912530768.html 广电总局关于湖北人民广播电台经济广播 严重违规复播涉性下流节目的通报(2008.1.24).

http://www.sarft.gov.cn/articles/2008/01/24/20080124093446190641.html 广电总局关于给予湖南张家界电视台新闻综合频道 暂停播放商业广告处理的通报 (2009.7.24).

http://www.sarft.gov.cn/articles/2009/07/24/20090724184526450223.html 广电总局关于处理影片<苹果>违规问题的情况通报 (2008.1.4.).

http://www.gov.cn/zfjg/content\_850139.html 广电总局再关停162家违法视听网站 (2009.4.19).

http://www.jizhe.com.cn/n-47.html

广电总局关于加强互联网视听节目内容管理的通知(2009.3.31).

http://www.chinanews.com.cn/yl/kong/news/2009/03-31/1625269.html