

# 방송통신위원회

의결 제2009-16-066호

**사 건 명** SK브로드밴드(주)의 IPTV 제공사업 관련 불공정행위에 대한  
시정조치에 관한 건

**사건번호** 200901조사002

**피 심 인** SK브로드밴드(주)  
서울특별시 중구 남대문로 5가 267번지  
대표이사 조 신

## 주 문

1. 피심인은 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업을 위해 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자와 실시간 방송프로그램 전송을 위한 전용회선 계약 체결 시, 피심인의 전용회선 사용 강요 및 과도한 1:1 전송대역 (DS3급, 45Mbps) 요구 등 피심인의 우월적 지위를 이용한 불공정 행위를 즉시 중지하여야 한다.
2. 피심인은 시정명령을 받은 날부터 1개월 이내에 국내방송전용회선 이용약관을 가급적 시장현실에 맞는 합리적인 수준으로 개정하여야 한다.
3. 피심인은 시정명령을 받은 날부터 3개월 이내에 합리적인 인터넷 멀티미디어 방송 프로그램 전송망 운용기준을 마련하고, 피심인의 인터넷 멀티미디어 방송국사에 타 사업자의 전용회선 인입이 가능

하도록 필요한 조치를 하여야 한다. 이때, 구체적인 이행방안 등은 방송통신위원회와 사전협의를 거쳐야 한다.

4. 피심인은 시정명령을 받은 날부터 1개월 이내에 시정에 필요한 조치를 이행하기 위한 이행계획서를 제출하여야 하며, 시정명령 이행기간 만료 후 10일 이내에 시정명령 이행결과를 방송통신위원회에 보고 하여야 한다.

## 이 유

### 1. 기초 사실

#### 가. 피심인 현황

피심인은 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제4조에 의해 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자로 허가를 받아 IPTV 제공사업을 하고 있다.

피심인의 IPTV 제공사업은 뉴미디어사업단(영등포구 여의도동 17-8번지 동성빌딩, 1실 2본부 11팀 224명)에서 총괄하고 있다.

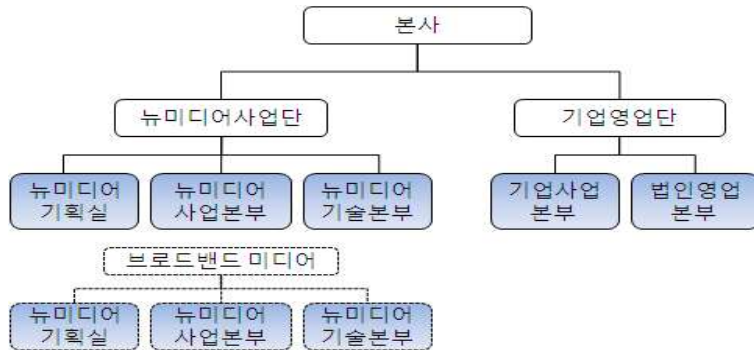
피심인의 뉴미디어사업단 뉴미디어사업본부는 국내외 콘텐츠(채널) 확보 및 개발을 담당하고 콘텐츠사업자의 채널 선정, 대가 산정 등의 관리업무를 수행하고 있으며,

뉴미디어기술본부는 피심인의 IPTV 방송국사<sup>1)</sup>에 대한 시설투자 및 시설 기획 업무를 책임지고 있다.

1) 인터넷 멀티미디어 방송 제공을 위한 핵심설비가 설치되어 있는 장소(전파연구소 고시 제 2008-47호, “인터넷 멀티미디어 방송사업의 전기통신설비에 관한 기술기준” 제2조 참조)

피십인과 IPTV 콘텐츠사업자간 실시간 방송프로그램 전송을 위한 전용 회선 사업은 피십인의 전용회선 영업업무를 담당하고 있는 기업영업단의 법인영업본부(공공영업팀)에서 전담하고 있다.

< 피십인의 IPTV 제공사업 수행조직 현황 >



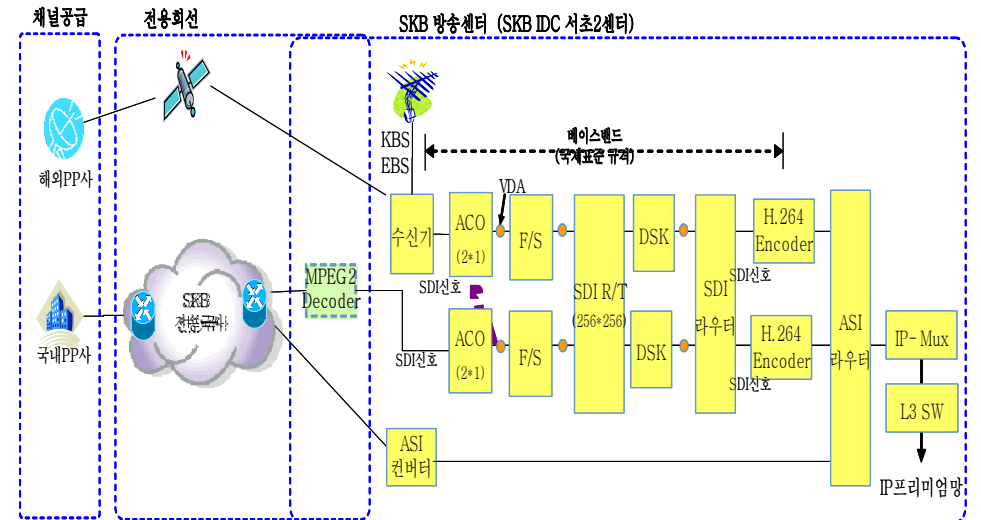
#### 나. 피십인의 실시간 방송프로그램 수신시설 현황

피십인의 IPTV 방송국사(SK브로드밴드 방송센터)는 서초구 서초 2동 1338-5번지(SKB IDC 서초2센터)에 소재하고 있으며,

IPTV 콘텐츠사업자로부터 제공된 방송신호를 IPTV방식(H.264)<sup>2)</sup>으로 재인코딩하여 IPTV서비스를 실시하고 있다.

피십인은 IPTV 콘텐츠사업자와 “IPTV 시범 방송서비스 프로그램 공급 합의서”을 체결하였으며, 동 계약에 따르면 IPTV 콘텐츠사업자는 실시간 방송프로그램의 방송신호를 피십인의 수신 설비시설 내 연결단자 앞까지 제공하도록 그 책임을 정하고 있다.

< 피십인의 방송신호 전달 흐름도 >



- \* ACO(Auto change Over) : 주 신호에 문제시 예비신호로 송출
- \* F/S (Frame Synchronizer) : 방송신호의 프레임 동기를 맞춤
- \* SDI 라우터 : 집선된 베이스밴드 SDI신호 경로 배정
- \* DSK (Digital Signal keyer) : 자막/로고 삽입

#### 다. 피십인의 IPTV 콘텐츠 제공현황

피십인의 IPTV는 '09. 1월말 기준으로 비디오채널 23개를 제공 중에 있으며,

VOD서비스는 TV 다시보기, 영화 및 교육분야 등 55,000여편의 콘텐츠가 있고,

양방향 콘텐츠는 만화, 노래방, TV신문 등 14개를 제공하고 있다.

2) IPTV 사업을 위한 차세대 동영상 압축 방식으로 국제전기통신연합(ITU)과 ISO/IEC가 공동 제정 함

< 피심인의 IPTV 서비스 제공화면 >



< 실시간 방송프로그램(비디오 채널 23개) 구성 현황 >

구분	채널명				
지상파	KBS1	KBS2	MBC	SBS	EBS
홈쇼핑	롯데홈쇼핑	현대홈쇼핑	농수산홈쇼핑	GS홈쇼핑	
종교	C3TV	기독교IPTV			
애니/키즈	키즈원				
경제	etomato	ONtomato			
취미/레저	Sky 바둑	FSTV			
라이프	푸드TV	채널S			
영화/드라마	AXN				
공공	OUN				
교양정보	TBS	한방건강TV	Arte		

## 2. 행위사실

### 가. 피심인의 콘텐츠사업자 선정 관련

피심인의 뉴미디어사업본부(미디어기획팀)는 피심인의 IPTV 제공사업을 위해 홈페이지에 방송 콘텐츠사업자 모집공고를 1회('09. 1월) 실시한 바 있으며,

제안서를 제출한 콘텐츠사업자를 대상으로 자체 평가를 통해 선정된 콘텐츠사업자에 대해 공급대가 산정 등의 협상을 통해 최종 사업자로 선정하고 있음을 확인하였다.

### 나. 피심인의 방송신호 전송을 위한 전용회선 영업 관련

피심인의 기업사업본부 사업지원팀은 IPTV 콘텐츠사업자와 전용회선 계약을 위해 전용회선은 채널 당 1:1 회선(DS3급 45Mbps)으로 구성하고, MUX 장비 사용을 권장하지 않는다는 내용과

회선료는 시장가격을 감안하여 월 550만원 ~ 600만원으로 한다는 영업 지침을 마련하여 피심인의 법인영업본부 공공영업팀에 전달한 바 있음을 확인하였다.

동 영업지침을 기준으로 피심인의 법인영업본부(공공영업팀)은 '08. 10월 ~ 12월 기간동안 IPTV 콘텐츠사업자(TBS, 채널S, 기독교IPTV 등)의 사무실 등을 방문하여

상기 내용을 설명하고 피심인의 전용회선 설치를 협의한 사실이 있음을 확인하였다.

이에 대해 키xx 등 4개 IPTV 콘텐츠사업자의 송출대행과 전송망 서비스를 제공(위임사업자)하고 있는 송출대행사업자(Kxx)는 '08. 11월 피심인의 공공영업팀과 송출대행사업자(Kxx)의 사무실 등에서 실시간 방송프로그램의 방송신호 송출을 위해 협의하는 과정에서 원하는 타 사업자의 전용회선으로 송출이 가능한지 여부를 문의한 결과,

피심인은 피심인의 망만 들어올 수 있도록 설계되어 피심인의 전용회선만을 사용하여 줄 것을 요청한 사실이 있음을 확인하였다.

또한, 피심인에게 전용회선 이용요금 절감을 위해 기존 PP가 케이블TV 및 위성방송 등 플랫폼사업자에게 실시간 방송프로그램 전송을 위해 사용 중인 다중화(Muxing) 기술을 사용해도 되는지를 문의한 결과,

피심인은 회선의 안정성 등을 이유로 화질에 관계없이 모든 방송프로그램 (SD급/HD급)을 DS3급(45Mbps) 전용회선 1회선에 1채널만 구성(즉, 다중화 기술사용 금지)해야 한다고 답변한 사실이 있음을 확인하였다.

#### 다. 피심인의 방송신호 전송 관련 계약체결 관련

결과적으로 피심인의 IPTV에서 서비스되는 비디오채널 23개 중 실시간 방송프로그램의 방송신호 전송방법으로 전용회선을 이용하는 12개 채널 모두 피심인의 전용회선으로 설치(100%)되어 있음을 확인하였다

아울러 피심인이 IPTV 임시방송('08. 12월 ~ '09. 3월)을 위해 시급히 구성한 8개 채널의 경우 8 ~ 10Mbps로 묶어(다중화) 전송하고 있으나, 나머지 4개 채널의 전송대역은 45Mbps임을 확인하였다.

또한 피심인은 묶어서(다중화) 전송하고 있는 채널에 대해 추후(본방송 이후) 채널당 1:1 회선으로 송출하여 줄 것을 요청한 사실이 있음을 확인하였다.

< 피심인의 방송콘텐츠 분배망 대역 현황>

연번	채널번호	채널명	전송방법	송출사업자	전용회선망사업자	디지털급	분배망대역
1	9	KBS1	On-air	-	-	HD	-
2	7	KBS2	On-air	-	-	HD	-
3	11	MBC	On-air	-	-	HD	-
4	5	SBS	On-air	-	-	HD	-
5	13	EBS	On-air	-	-	HD	-
6	130	AXN	위성	-	-	SD	-
7	14	현대홈쇼핑	위성	현대홈쇼핑	-	SD	-
8	15	롯데홈쇼핑	위성	롯데홈쇼핑	-	SD	-
9	16	농수산홈쇼핑	위성	농수산홈쇼핑	-	SD	-
10	91	OUN	위성	CUDO	-	SD	-

연번	채널번호	채널명	전송방법	송출사업자	전용회선망사업자	디지털급	분배망대역
11	221	FSTV	위성	CUDO	-	SD	-
12	17	GS홈쇼핑	유선	CUDO	SKB	SD	10M
13	210	sky바둑	유선	CUDO	SKB	SD	10M
14	175	채널S	유선	CUDO	SKB	SD	10M
15	196	기독교IPTV	유선	CUDO	SKB	SD	10M
16	90	TBS	유선	CUDO	SKB	SD	45M
17	122	한방건강 TV	유선	KMH	SKB	SD	10M
18	123	FOOD TV	유선	KMH	SKB	SD	10M
19	166	키즈원	유선	KMH	SKB	SD	8M
20	195	C3TV	유선	KMH	SKB	SD	8M
21	59	ARTE	유선	ARTE	SKB	SD	45M
22	234	ONTomato	유선	ONTomato	SKB	SD	45M
23	155	etomato	유선	etomato	SKB	SD	45M

### 3. 위법성 판단

#### 가. 관련 법령

인터넷 멀티미디어 방송사업법 제17조제1항제5호 및 동법 시행령 제15조(금지행위의 유형 및 기준)의 금지행위에 대한 판단 기준은

피심인의 행위가 **우월적 지위를 이용하여 부당하게** 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 **현저한 경제상의 손해**를 감수하도록 **강요하는 행위**에 해당하는지 여부이다.

※ 인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령 제15조(금지행위의 유형 및 기준) [별표3] 제5호 다목

우월적 지위를 이용하여 부당하게 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 현저히 불리한 수의 배분이나 정상적인 관행보다 과도한 경제상의 이익을 요구하거나, 현저한 경제상의 손해를 감수하도록 강요하는 행위

#### 나. 우월적 지위 여부

우월적 지위 혹은 거래상 지위는 독과점 등의 절대적인 지위가 아니라 상대방의 거래활동에 영향력을 미칠 수 있는 상대적인 지위이다. (대법원 2002.1.25 선고, 2000두9359 판결 참조)

이러한 지위의 판단은 거래 상대방의 입장에서 사업자가 상품 또는 용역의 구입을 요청할 경우, 원치 않더라도 이를 받아들일 수밖에 없는지를 기준으로 하며,

본 건의 경우 IPTV 콘텐츠사업자가 제공하는 프로그램의 경쟁력(시청률), 대체거래선 확보 가능성, 사업자의 규모 및 능력 등을 기준으로 피심인이 우월적 지위가 있는지를 판단한다.

지상파방송사업자는 방송프로그램에서 상당한 경쟁력을 가지고 있으며, 대체 거래선으로 지상파방송(플랫폼)과 케이블TV(103개) 등을 확보하고 있다는 점에서 IPTV 제공사업자가 지상파방송사업자에 비해 우월적 지위를 가지고 있다고 볼 수 없다.

또한, MPP 소속 콘텐츠사업자 및 홈쇼핑채널도 방송프로그램의 경쟁력이 있고, 대체 거래선으로 케이블TV(103개) 등을 확보하고 있다는 점에서 IPTV 제공사업자가 우월적 지위에 있다고 판단하기에는 곤란하다.

그러나 한방건강TV, 키즈원 등 중소 콘텐츠사업자는 대체 거래선을 확보하기 어려우며, 사업자의 규모 및 능력 면에서도 열세라는 점에서 IPTV 제공사업자가 중소 콘텐츠사업자에 대해 우월적 지위에 있다고 판단된다.

(단위 : 억원)

구분	채널명	송출 사업체 수		주요 사업자 매출액
		SO(103)	위성(1)	
지상파 방송사업자(5개)	KBS1·2, MBC, SBS, EBS	103개	1개	KBS: 13,007, MBC: 7,777 SBS: 6,353
홈쇼핑(5개)	롯데, 현대, 농수산, GS, CJ	88~103개	1개	CJ 홈쇼핑 : 5,188
MPP소속 콘텐츠사업자 (9개)	OCN, 슈퍼액션, 캐치온, 캐치원+, StoryON, 온스타일, OCN시리즈, 투니버스, 온게임넷	93~103개	1개	오리온시네마(주): 1,803 투니버스 : 868
중소 콘텐츠사업자(10개)	Mplex, 푸드TV, 애니맥스, TBSTV 한방건강TV, SkyHD, 키즈톡톡, 채널에스, 키즈원, 기독교IPTV	-	1(0)개	푸드TV : 0.13 애니맥스 : 33억

※ 해외위성 등 18개 채널 제외

\* 2008년 방송산업실태조사보고서 참조

## 다. 특정 전용회선 사용을 요구한 행위의 부당성

### < 피심인의 자사 전용회선 사용 강요 관련 >

피심인은 IPTV 콘텐츠사업자와 실시간 방송프로그램 제공과 관련하여 “IPTV 시범 방송서비스 프로그램 공급 합의서”를 체결하였으며,

동 계약에 따라 IPTV 콘텐츠사업자는 자신의 책임 하에 실시간 방송 프로그램의 방송신호를 주·예비회선으로 구성하여 피심인의 IPTV 방송신호 수신설비 내 연결단자 앞까지 제공하고 있다.

또한, IPTV 콘텐츠사업자가 그 귀책사유로 인하여 피심인이 IPTV 콘텐츠사업자의 실시간 방송프로그램을 수신하지 못하였을 경우에는 피심인에게 손해를 배상토록 정하는 내용을 검토하고 있음에도 불구하고,

회선의 안정성(유지보수의 용이성) 등을 이유로 IPTV 콘텐츠사업자에게 일방적으로 자사의 전용회선 사용을 요구하는 것은 거래상대방의 자유로운 의사결정권을 방해하는 부당한 행위로 판단된다.

### < DS3급(45Mbps) 전용회선 1회선에 1채널 구성 관련 >

IPTV 콘텐츠사업자는 전용회선 사업자(송출대행사사업자 포함)와 전용회선 임차 계약을 체결하여 실시간 방송프로그램을 기존 케이블TV 및 위성방송 등 플랫폼사업자에게

적정한 압축률(케이블TV : 4~6Mbps/위성방송 : 12~15Mbps, SD급 기준)로 DS3급(45Mbps) 전용회선 1회선에 다수의 채널을 묶어(다중화) 전송하고 있으며 방송서비스 제공에 아무런 문제가 없다.

피심인의 IPTV 방송국사를 담당하는 기술팀에서는 IPTV 방송국사가 국제 표준을 준수하고 있어 기존 플랫폼사업자와 기술조건이 동일하며, IPTV 방송국사라 하여 다른 사항이 없음을 확인하였다.

또한, 다수의 채널을 묶어 전송하는 다중화(Muxing) 기술은 회선의 효율성을 높이는 기술로 케이블TV 및 위성방송 등에서는 이미 보편적으로 사용되고 있으며, 피심인을 포함한 기간통신사업자(KT, LG데이콤 등)도 IPTV 콘텐츠사업자(PP)에게 다중화(Muxing) 기술을 사용한 전용회선 서비스를 제공하고 있다.

따라서, 피심인의 IPTV에 한해 프로그램의 화질(SD급/HD급)에 관계없이, DS3급(45Mbps) 전용회선 1회선에 1개의 채널만 전송(다중화 기술 사용 금지)하도록 한 것은 부당한 행위로 판단된다.

## 라. 경제상의 손해 감수

### < DS3급(45Mbps) 전용회선 1회선에 1채널 구성 관련 >

전술한 바와 같이 피심인의 IPTV에 한해 모든 프로그램(SD급/HD급)에 대해 DS3급(45Mbps) 전용회선 1회선에 1개의 채널만 전송(다중화 기술 사용 금지)하도록 한 행위는

IPTV 콘텐츠사업자들이 다수 채널을 묶어 전송함으로써 절감할 수 있는 차액 상당의 경제상의 손해를 감수하게 하는 행위로 판단된다.

### < 전용회선 이용요금(월 550만원) 관련 >

피심인을 포함한 IPTV 제공사업자들은 전용회선 임대계약 이용조건(월 550만원)에 대한 근거로 최근에 계약한 “한국디지털위성방송(주)의 지상파 채널 재송신 서비스를 위한 전송망 설비 제공 및 이용에 관한 계약”(‘08 6월)을 참조하였다고 주장하나,

동 요금은 서울 양천구 목동에 위치한 위성방송(Skylife)과 전국에 산재한 14개 지역 KBS(부산, 창원, 울산, 강릉 등)간의 계약으로, 전용회선 제공 거리가 대부분 300Km를 상회하고 있어,

30Km 이내 수도권에 소재한 콘텐츠사업자(송출대행사사업자 포함)와 비교해 볼 때 피심인의 국내방송전용회선 이용약관에 의한 누가료(10Km=1누가)를 기준으로 볼 때 10배(1,453,950원)<sup>3)</sup> 이상 비싼 과도한 요금산정으로 IPTV 콘텐츠사업자에게 경제상의 손해를 감수토록 하는 행위로 판단된다.

## 마. 소결

피심인이 IPTV 콘텐츠사업자에게 피심인의 전용회선만을 사용토록 강요하고, 프로그램 화질에 관계없이 모든 방송프로그램(SD급/HD급)에 대해 DS-3급(45Mbps) 전용회선 1회선에 1개의 채널만 전송토록 요구한 행위는

피심인이 “우월적 지위를 이용하여 부당하게 IPTV 콘텐츠사업자에게 경제상의 손해를 감수토록 강요하는 행위”에 해당하여 IPTV법 제17조(금지행위) 제1항 제5호 및 동법 시행령 제15조 [별표3] 제5호 다목을 위반한 것으로 판단된다.

※ 인터넷멀티미디어 방송사업법 제17조(금지행위)

- ① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이익을 저해 하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다
  - 1~4. 생략
  5. 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적절한 수익 배분을 거부하는 행위
  - 6~7. 생략

※ 인터넷멀티미디어 방송사업법 시행령 제15조(금지행위의 유형 및 기준)제1항 [별표3]

5. 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에 대한 우월적 지위 남용 행위
  - 다. **우월적 지위를 이용하여 부당하게** 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 현저히 불리한 수익 배분 또는 정상적인 관행에 비추어 과도한 경제상의 이익을 요구 하거나 현저한 **경제상의 손해를 감수하도록 강요하는 행위**

3) 피심인은 국내방송전용회선 이용약관에서 이용요금을 10Km마다 누가료(10Km=1누가)를 추가 산정함

- 1누가료 : (기본시간(25,000원) + 매일초과시간(10,000원) + 특정초과시간(900원)) x 1.5(주·예비회선) = 53,850원
- 30Km 이내일 경우 : 1누가료 x 3누가(30Km) = 161,550원
- 300Km 일 경우 : 1누가료 x 30누가(300Km) = 1,615,500원
- 따라서 전송거리가 30Km와 300Km일 경우 10배(1,453,950)의 누가료 차이가 있음

#### 4. 시정조치

##### 가. 위반행위 중지

피심인이 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업을 위해 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자와 실시간 방송프로그램 전송을 위한 전용회선 계약 체결 시, 피심인의 전용회선 사용 강요 및 과도한 1:1 전송대역(DS-3급, 45Mbps) 요구 등 피심인의 우월적 지위를 이용한 불공정 행위를 즉시 중지하여야 한다.

※ 인터넷멀티미디어 방송사업법 제26조(시정명령 등)

- ④ 방송통신위원회는 제17조제1항을 위반하는 행위가 있을 때에는 해당 사업자에게 위반행위의 중지, 이용약관의 변경, 계약조항의 삭제 등 시정에 필요한 조치를 명할 수 있다

##### 나. 이용약관의 변경 및 시정에 필요한 조치

피심인은 시정명령을 받은 날부터 1개월 이내에 국내방송전용회선 이용약관을 가급적 시장현실에 맞는 합리적인 수준으로 개정하여야 한다.

피심인은 시정명령을 받은 날부터 3개월 이내에 합리적인 인터넷 멀티미디어 방송 프로그램 전송망 운용기준을 마련하고, 피심인의 인터넷 멀티미디어 방송국사에 타 사업자의 전용회선 인입이 가능하도록 필요한 조치를 하여야 한다. 이때, 구체적인 이행방안 등은 방송통신위원회와 사전 협의를 거쳐야 한다.

##### 다. 시정명령 이행결과의 보고

피심인은 시정명령을 받은 날부터 1개월 이내에 시정에 필요한 조치를 이행하기 위한 이행계획서를 제출하여야 하며, 시정명령 이행기간 만료 후 10일 이내에 시정명령 이행결과를 방송통신위원회에 보고하여야 한다.

#### 5. 이의제기 방법 및 기간

피심인은 위 시정명령에 불복이 있는 경우 행정심판법 제17조 및 제18조의 규정에 의거 동 명령을 받은 날부터 90일 이내에 방송통신위원회에게 행정심판을 청구하거나, 행정소송법 제18조 및 제20조의 규정에 의거 동 처분을 받은 날부터 90일 이내에 행정법원에 행정소송을 제기할 수 있다

#### 6. 결 론

상기 피심인의 인터넷멀티미디어 방송사업법 위반행위에 대하여 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제26조제4항의 규정에 의거 주문과 같이 결정한다.

방송통신위원회는 위와 같이 의결하였다.

2009. 4. .

방송통신위원회	위원장	최시중	(인)
	부위원장	송도균	(인)
	위원	이경자	(인)
	위원	이병기	(인)
	위원	형태근	(인)