

방 송 통 신 위 원 회

심의·의결

안전번호 제2019 - 51 - 281호

안 건 명 방송법 금지행위 위반 사업자 등에 대한 시정조치 및 시정 권고에 관한 건

피심의인 (주)씨엠비
대전광역시 중구 대종로 584번길 20(선화동)
대표이사 김태율

의 결 일 2019. 10. 23.

주 문

1. 피심의인은 방송채널사용사업자(이하 'PP')의 프로그램 사용료 수익을 제한하는 계약 행위를 금지하여야 한다.
2. 피심의인은 의결서를 송달 받은 날부터 1개월 이내에 방송통신위원회로부터 시정명령 받은 내용을 자사 방송을 통해 3회 이상 자막으로 고지하며, 홈페이지에 5일 이상 게시하여야 한다.
3. 피심의인은 의결서를 송달 받은 날부터 3개월 이내에 방송법령 위반 행위가 재발하지 않도록 실질적인 업무관리 개선대책을 수립하여야 한다. 이와 관련하여 구체적인 내용은 방송통신위원회와 사전 협의를 거쳐야 한다.
4. 피심의인은 각 시정명령 이행기간 만료 후 10일 이내에 그 이행결과를 방송통신위원회에 보고하여야 한다.

5. 피심의인에게 다음과 같이 과징금을 부과한다.

가. 금 액 : 96,500,000원

나. 납부기한 : 고지서에 명시한 납부기한 이내

다. 납부장소 : 한국은행 국고수납 대리점

이 유

I. 기초 사실

1. 피심의인 일반 현황

- 피심의인은 방송법 제9조 및 전기통신사업법 제6조에 의하여 종합 유선방송사업자 및 기간통신사업자로 허가를 받아 케이블TV, 인터넷 서비스 등을 제공하고 있으며, 계열 지역 SO를 합병하여 현재 1개 법인, 11개 방송구역에서 서비스를 제공하고 있다.

법인명	가입자수(명)	방송매출액 (백만원)	프로그램 사용료(백만원)
(주)씨엠비	1,562,099	128,564	25,474

※ 출처 : 사업자 제출 자료 참조('18년말 기준)

2. 조사 방법

- 자사 계열 PP에 대한 과다 지급 여부는 피심의인과 타 사업자가 피심의인 계열 PP에게 지급한 프로그램 사용료를 비교하여 판단하였다.
 - 비교 대상 채널에 대한 시청 가능 가구를 확인하여 과다 지급 여부에 대한 합리성을 검증하였다.
- 다른 PP에 대한 수익 제한 여부는 프로그램 사용료 협상에서 우위에 있다고 할 수 있는 지상파·종편·CJ ENM 계열 PP 및 보도 PP를 제외한 일반 PP를 대상으로 확인하였다.

- 일반 PP에게 지급한 프로그램 사용료 중에서 피심의인 계열 PP와 기타 일반(비 자사 계열) PP가 차지하는 비율을 타 사업자와 비교하여 판단하였다.

II. 사실조사 결과

1. 조사 대상 행위

방송통신위원회는 (주)씨엠비의 프로그램 사용료 지급 및 채널 평가 관련 자료, 피심의인 면담, 소명자료 등을 통하여 피심의인 계열 외 기타 일반 PP의 프로그램 사용료 수익 제한 여부에 대한 조사를 실시하였고 다음과 같은 사실을 확인하였다.

2. 행위 사실

가. 일반 PP의 수익 제한

- o 피심의인은 자사 계열 PP에게 MSO 평균 보다 약 2배 가량 프로그램 사용료를 지급하고 1위 MSO 사업자인 씨제이헬로 보다 자사 계열 PP에게 약 3~8배의 프로그램 사용료를 지급하였다. <표1 참조>
- MSO 대비 '15년 1.9배(12.6억원), '16년 2.3배(19.2억원), '17년 2배(13.5억원), '18년 1.8배(7.5억원) 많이 지급하였으며,
- 씨제이헬로 대비 '15년 2.7배(17.1억원), '16년 8.4배(30.3억원), '17년 5.4배(22.1억원), '18년 4.9배(13.7억원) 많이 지급하였다.

< 표1 피심의인 계열 PP에게 지급한 프로그램 사용료 비교 >

(단위 : 백만원)

구 분		2015년		2016년		2017년		2018년	
		금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
씨제이헬로(A)		1,033	69%	400	27%	510	37%	347	36%
피 심 의 인(B)		2,747	185%	3,426	227%	2,718	199%	1,712	177%
MSO 평균(C)		1,484	100%	1,508	100%	1,369	100%	962	100%
B - C	B/C	1,263	1.9배	1,918	2.3배	1,349	2.0배	750	1.8배
B - A	B/A	1,714	2.7배	3,026	8.4배	2,208	5.4배	1,365	4.9배

※ 피심의인은 2016년 프로그램 사용료 지급과 관련하여 재허가 조건 위반으로 '18년 과학기술정보통신부로부터 행정 처분 받은 전례가 있음

- PP프로그램 사용료를 계열 PP에 과다 지급하는 일이 반복되지 않도록 해야 하며 계열 PP에 과다 지급한 금액 8억 7천 7백만원을 다른 PP에게 배분해야 함

- 피심의인의 계열 PP에 대한 시청가능 가구는 씨제이헬로의 70%, MSO 평균의 96% 수준이나, 지급된 프로그램 사용료는 씨제이헬로의 533%, MSO 평균의 199%이다.('17년 기준) <표2 참조>

< 표2 피심의인 계열 PP의 방송 커버리지 >

(단위 : 단말장치 / 백만원)

연도	구 분	씨제이헬로	티브로드	딜라이브	현대에이치씨엔	씨엠비	MSO 평균
2017	전체 가입가구	4,221,367	3,169,198	2,389,242	1,308,692	1,551,766	2,528,053
	피심의인 계열 채널 시청 가능가구	2,197,097	1,760,687	1,457,030	1,112,003	1,545,301	1,614,424
	피심의인 계열 PP 프로그램 사용료	510	2,252	840	525	2,718	1,369

※ 시청 가능가구는 피심의인 계열 4개 채널(현대HCN은 3개 채널)이 송출되는 방송국의 상품별·티어별(기본형, 경제형, 고급형, ……) 가입가구 합을 평균함

- 피심의인이 자사 계열 외 기타 일반 PP에게 지급한 프로그램 사용료 지급비율은 MSO 평균 보다 9.2 ~ 18.7% 낮으며, 씨제이헬로 보다 13.8 ~ 26.7% 낮은 것으로 나타났다. <표3 참조>

< 표3 피심의인 계열 및 기타 일반 PP에게 지급된 비율 >

(단위 : %)

구 분	2015년		2016년		2017년		2018년	
	씨엠비 계열 PP	기타 일반PP	씨엠비 계열 PP	기타 일반PP	씨엠비 계열 PP	기타 일반PP	씨엠비 계열 PP	기타 일반PP
씨제이헬로(A)	3.25	96.75	1.31	98.69	1.69	98.31	1.16	98.84
피 심 의 인(B)	23.72	76.28	28.00	72.00	23.43	76.57	14.96	85.04
MSO 평균(C)	8.75	91.25	9.25	90.75	8.25	91.75	5.74	94.26
B - C	14.97	△14.97	18.75	△18.75	15.18	△15.18	9.22	△9.22
B - A	20.47	△20.47	26.69	△26.69	21.74	△21.74	13.8	△13.8

※ 지상파·종편·CJENM 계열 및 보도 PP를 제외한 일반 PP에게 지급한 프로그램 사용료 중에서 피심의인 계열 PP, 계열 외 기타 일반 PP가 차지하는 비율 (출처: MSO 제출자료)

- 피심의인은 '어린이TV(채널명)'에게 MSO 평균 지급액의 10% 수준의 프로그램 사용료를 지급하는 등 일반 PP에게 프로그램 사용료를 과소 지급하였다 <표4 참조>

< 표4 '어린이TV' 에 대한 프로그램 사용료 지급 현황 비교 >

(단위 : 백만원)

채널명	구 분	2015년		2016년		2017년		2018년	
		금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
어린이 TV	피 심 의 인	20	9%	20	10%	20	10%	20	10%
	MSO 평균	212	100%	211	100%	206	100%	201	100%

- 피심의인을 통하여 송출되는 '어린이TV(채널명)'에 대한 시청가능 가구는 MSO 평균의 91%수준으로 나타났다('17년 기준) <표5 참조>

< 표5 '어린이TV' 방송 커버리지 및 프로그램 사용료 비교 >

(단위 : 단말장치 / 백만원)

연도	구분	씨제이헬로	티브로드	딜라이브	현대 에이치씨엔	씨엠비	MSO 평균
2017	전체 가입가구	4,221,367	3,169,198	2,389,242	1,308,692	1,551,766	2,528,053
	시청 가능가구	2,835,619	1,469,625	1,644,681	859,963	1,518,062	1,665,590
	프로그램 사용료	237	623	56	93	20	206

나. 채널 평가 결과와 다르게 프로그램 사용료 지급

- 피심의인은 전년도와 동일한 평가를 받은 'Edge TV'(채널명)의 '16년 프로그램 사용료를 55.6% 삭감하였다.

- '15, '16년 평가점수 60점, '15년 5.4억원 → '16년 2.4억원

- 평가점수가 유사한 동일 장르의 채널 중 일반 PP의 프로그램 사용료를 낮게 적용하는 등 자사 계열 채널과 비 자사 계열 채널 간 프로그램 사용료 편차가 크게 나타났다<표6 참조>

- 'TV Asia(채널명)' 8.1억원, 'HQ PLUS(채널명)' 1.5억원, 'Sky Drama(채널명)' 0.9억원 등

< 표6 '17년 PP채널 평가점수 및 프로그램 사용료 비교 >

드라마	TV Asia('16년 4월) [66점, 8.1억 원]	HQ PLUS('16년 5월) [68점, 1.5억 원]	Sky Drama('14년 8월) [65점, 0.9억 원]
교육/ 어린이	에듀키즈TV('13년 이전) [64점, 2억 원]	챔프('13년 이전) [69점, 1.1억 원]	카툰네트워크('13년 이전) [72점, 1.1억 원]
오락 /음악	Smile TV('16년 5월) [68점, 8.2억 원]	아이넷('13년 이전) [65점, 2.4억 원]	

※ □표시는 피심의인 계열 채널을 의미 / 채널명 옆 ()는 송출 시작 시기

- 피심의인의 이 같은 행위는 “PP프로그램 사용료 지급에 있어 평가결과가 적용되도록 하여야 한다” 는 과학기술정보통신부의 재허가 조건(2017년 부과)에도 위반된다고 판단된다.

※ 씨엠비한강케이블티비, 씨엠비광주방송(이상 '17년 3월), 씨엠비세종방송, 씨엠비전남방송('17년 8월)의 허가증 부관사항에 채널번호 배정, PP프로그램 사용료 지급에 있어 평가결과가 적용되도록 하여야 한다 고 명시되어 있음

Ⅲ. 위법성 판단

1. 관련 법령

방송법 제85조의2 제1항제2호는 다른 방송사업자 등에게 적정한 수익 배분을 거부·지연·제한하는 행위를 금지하고 있으며, 같은 법 시행령 제63조의5 [별표2의3]에 금지행위의 세부 유형 및 기준을 정하고 있다.

방송법 제85조의2 제2항에 따라 방송통신위원회는 금지행위를 한 사업자에게 금지행위의 중지, 금지행위로 인하여 시정조치를 명령받은 사실의 공표 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다.

< 관련 법령 >

- 방송법 제85조의2(금지행위) ①방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판 방송사업자·전송망사업자(이하 "방송사업자등"이라 한다)는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니된다.

2. 다른 방송사업자 등에게 적정한 수익배분을 거부·지연·제한하는 행위

②방송통신위원회는 방송사업자등이 금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 금지행위의 중지, 계약조항의 삭제 또는 변경, 금지행위로 인하여 시정조치를 명령받은 사실의 공표 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다.

- 방송법 시행령 제63조의5(금지행위의 유형 및 기준) 법 제85조의2제5항에 따른 금지행위의 세부적인 유형 및 기준은 별표 2의2와 같다.

방송법 시행령 [별표 2의3] : 금지행위의 세부적인 유형 및 기준

Ⅱ. 법 제85조의2제1항제2호에 따른 금지행위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.

3. 수익배분 관련 계약조건 또는 수익산정 범위와 방식 등을 부당하게 설정·변경하여 적정한 수익배분을 제한하는 행위
-

2. 위법성 판단

- 피심의인은 '15~'18년 자사 계열 PP에게 MSO 평균대비 약 1.8~2.3배, 씨제이헬로 대비 약 3~8배 수준으로 프로그램 사용료를 과다 지급하였다.
- 계열 외 일반 PP에게 지급한 프로그램 사용료 지급비율도 MSO 평균보다 9.22%~18.75% 낮게 나타났으며, 특히 '어린이TV(채널명)'에게 MSO 평균의 10% 수준의 프로그램 사용료를 지급했다.
- 피심의인의 가입가구, 계열 PP의 시청가능 가구, '어린이 TV(채널명)' 시청 가능 가구 등을 고려할 때, 피심의인이 자사 계열 PP에게 과다 지급하고, '어린이 TV'에게 MSO 평균의 10% 수준의 현저하게 적은 프로그램 사용료를 지급한 행위는 합리적인 타당성이 있다고 할 수 없다.
- 유료방송사업자는 자사 송출시설을 통하여 방송되고 있는 채널에 대한 평가를 시행하고 평가 결과를 기초 자료로 활용하여 PP들과 프로그램 사용료 협의를 하고 있는데, 피심의인은 'TV Asia(채널명)' 66점, 'HQ PLUS(채널명)' 68점, 'Sky Drama(채널명)' 65점과 같이 채널 평가 점수가 유사함에도 자사 계열 PP인 'TV Asia'에게 8.1억원의 프로그램 사용료를 지급한 반면, 다른 일반 PP인 'HQ PLUS', 'Sky Drama'에게는 각각 1.5억원, 0.9억원의 프로그램 사용료를 지급하는 등 자사 계열 PP와 비 자사 계열 PP를 차별하였다.
- 자사 계열 PP와 비 자사 계열 PP를 합리적인 사유 없이 차별한 결과 일반 PP의 프로그램 사용료를 자사 계열에 비하여 현저하게 적게 지급하였으므로 자사 계열 외 일반 PP사업자의 수익 배분을 제한한 것으로 판단된다.

- 과기정통부의 프로그램 사용료 지급 관련 허가조건 준수 여부, 타 PP와의 프로그램 사용료 차이가 현저한지 여부, 평가결과가 유사할 경우 산출된 금액의 30% 범위 내에서 협상하여 프로그램 사용료가 결정되는 점 등을 감안하면 피심의인이 정당한 사유 없이 일반 PP의 프로그램 사용료를 적게 책정 했다고 판단할 수 있다.
- 그러므로, 피심의인이 거래활동에 영향을 줄 수 있는 상대적으로 우월한 위치에서 '프로그램 사용료' 라는 수익 배분 관련 계약조건 등을 부당하게 설정·변경하여 일반 PP의 적정한 수익배분을 제한 했다고 판단 할 수 있으므로 방송법 제85조의2(금지행위) 제1항 제2호 및 동법 시행령 제63조의5 [별표2의3] II.3호를 위반한 것이다.

IV. 시정조치 명령

1. 금지행위의 중지

피심의인은 PP사업자들과 프로그램 공급 계약 시, 합리적 사유 없이 다른 PP사업자에 비하여 과도하게 수익을 제한하는 계약 행위를 금지하여야 한다.

2. 시정명령을 받은 사실의 공표

피심의인은 시정명령을 받은 날부터 1개월 이내에 방송통신위원회로부터 시정명령 받은 내용을 방송을 통해 3회 이상 자막으로 고지해야 하며, 홈페이지에 5일 이상 게시하여야 한다.

3. 업무처리 개선

피심의인은 시정명령을 받은 날부터 3개월 이내에 합리적 사유 없이 전년 대비 과도하게 프로그램 사용료를 삭감하는 프로그램 공급 계약이 체결 되지 않도록 개선방안을 수립하는 등 업무처리를 개선해야 한다.

4. 시정결과 보고

피심의인은 각 시정명령 이행기간 만료 후 10일 이내에 그 이행결과를 보고해야 한다.

V. 과징금 부과

피심의인의 방송법 위반행위에 대하여 방송법 제85조의2 및 제109조, 같은 법 시행령 제63조의3 및 제70조와 「방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준」(방송통신위원회 고시 제2014-26호, 이하 '과징금 부과 세부기준'이라 한다)에 따라 다음과 같이 과징금을 부과한다.

1. 기준금액

피심의인의 금지행위와 관련된 서비스의 매출액(이하 '관련매출액'이라 한다)과 이에 따른 과징금 부과 상한액 및 기준금액은 다음과 같다.

가. 관련매출액

과징금 부과 세부기준 제5조에 따른 관련 매출액이란, 방송사업자 등의 금지행위와 관련된 서비스의 수신료수익, 광고수익, 협찬수익, 프로그램 판매수익, 홈쇼핑송출수수료수익 등의 직전 3개 사업년도 연평균 매출액으로 이에 따른 피심의인의 관련매출액은 128,718,876,432원이다.

< 피심의인의 관련매출액 산정 >

(단위 : 원)

연 도	2015년	2016년	2017년	3년 평균
매 출 액	134,309,507,437	127,799,278,938	124,047,842,920	128,718,876,432

나. 과징금 부과 상한액

과징금 부과 세부기준 제3조에 의거 과징금 부과 상한액은 관련 매출액의 2/100로 이에 따른 피심의인의 과징금 부과 상한액은 2,574,377,529원이다.

다. 기준금액 : 관련매출액 × 부과기준율

과징금 부과 세부기준 제4조에 의하면 기준금액은 관련매출액에 부과 기준율을 곱한 금액이다. 부과기준율은 피심의인의 위반행위의 내용과 정도에 따라 부과기준율을 결정하는데

①프로그램 사용료는 PP사업자와의 협의에 의하여 결정되고, ②과거 방통위로부터 동일 행위로 처분 받은 사례가 없으며, ③프로그램 사용료 지급과 관련된 과거 과징금 처분 사례 등을 고려하여 '중대성 약함'으로 판단하되,

①피심의인이 자사 계열 PP를 2차에 걸쳐 모두 매각하는 등 재발방지 조치를 위하여 노력하였다는 점, ②과거 과징금 처분 시 동일 행위에 의하여 처분 받은 사례가 없을 경우 부과기준율을 0.1%로 결정했음을 (5회) 고려하여 0.1%를 적용한다. 이에 따른 피심의인의 기준금액은 128,718,876원이다.

2. 필수적 조정

필수적 조정과 관련하여 위반 횟수에 따른 가중은 없으며, 계열 외 PP에 대한 지급비율 및 '어린이 TV' 에게 지급한 프로그램 사용료 고려 시, 위반행위 기간은 '15년 1월부터 '18년 12월까지, 2년 초과에 해당되어 기준 금액의 50%에 해당하는 금액을 가산한다.

3. 추가적 조정

추가적 조정과 관련하여 피심의인이 위법성을 인정하고 적극적으로 자료를 제출하는 등 조사에 적극 협력하였으므로 20%를 감경하고, 자사 계열 PP를 모두 매각하는 등 재발방지 조치를 위하여 노력하였으므로 20%를 감경하고, 과기정통부 행정 처분으로 중소 PP에게 8.8억원을 추가 배부하였으므로 10%를 감경하여, 위 필수적 조정을 거친 금액에서 50%를 감경한다.

4. 과징금 결정

이상의 가중 및 감경을 순차적으로 적용한 후 「금지행위 위반에 대한 과징금 산정 실무요령」에 의거 십만원 단위 미만 절사하여 계산한 피심의인의 최종 과징금은 96,500,000원이다

$$\text{최종 과징금} = \{128,718,876(\text{기준금액}) \times (100+50)\% \times (100-50)\% = 96,500,000\text{원}$$

VI. 결 론

상기 피심의인의 방송법 위반행위에 대하여 같은 법 제85조의2 제2항 및 제3항에 따라 주문과 같이 의결한다.

이의제기 방법 및 기간

피심의인은 위 시정명령 및 과징금 부과 처분에 불복이 있는 경우 행정심판법 제23조 및 제27조에 따라 동 명령을 받은 날부터 90일 이내에 방송통신위원회에 행정심판을 청구하거나, 행정소송법 제18조 및 제20조에 따라 동 처분을 받은 날부터 90일 이내에 행정법원에 행정소송을 제기할 수 있다.

위 원 장

한 상 혁



부위원장

김 석 진



위 원

허 욱



위 원

표 철 수



위 원

고 삼 석

