

연구보고 07-08

방송서비스의 다매체화 및 통신방송 융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구(Ⅱ)

김희수/김형찬/김민철/김정현/오기환/김남심/황주연/
이민석/강유리

2007. 12

서 언

최근 통신사업자가 통신망을 통해 IPTV 등 방송을 제공하고 방송사업자가 방송망을 통해 초고속인터넷을 제공하는 통신방송 융합이 가속화되고 있습니다. 또한 방송시장에서는 케이블방송, 위성방송, DMB 등 새로운 방송매체가 등장하여 공중과 방송과 경쟁하는 다매체화가 확대되고 있습니다.

이러한 환경변화에 따라 방송 및 융합서비스 시장의 공정경쟁 이슈를 식별·분석하고 현행 제도의 보완책을 모색할 필요성도 커지고 있습니다. 특히 산업이라는 인식이 상대적으로 취약하고 경쟁원칙을 반영한 법제도가 사실상 부재해 왔던 방송분야뿐만 아니라 새롭게 등장하고 있는 융합서비스를 포괄할 수 있는 새로운 공정경쟁 관련 규율에 대한 검토가 필요한 시점이라고 하겠습니다.

이러한 정책요구를 반영하여 이미 본 보고서의 연구진은 2006년도에 동일한 연구 주제로 방송 및 융합서비스 분야의 핵심 공정경쟁 이슈에 관한 연구를 수행한 바 있습니다. 이 연구에서 연구진은 방송통신 융합현상과 이로 인해 발생하고 있는 방송 다매체 및 융합서비스 시장 전반의 변화 동향을 분석하고, 공정한 방송통신 융합시장의 경쟁환경을 조성하는데 필요한 핵심 경쟁이슈를 식별하여 관련 이론 및 사례 분석을 충실히 수행하였습니다. 이러한 연구결과의 연장선상에서 전년도 연구결과를 심화하고 구체화하여 핵심 경쟁 이슈별로 구체적인 법제도화 방안을 제시하는 것은 자연스러운 연구의 진행방향이며, 이미 시장에서 초기 형태의 IPTV 서비스 등 신규 융합형서비스가 상용화되고 관련 제도의 법제화 논의가 활발히 진행되고 있는 상황에서 시의성 있는 연구라고 하겠습니다.

본 연구는 이러한 연구 필요성에 따라 방송서비스 및 방송통신 융합서비스의 주요 경쟁 이슈별 제도화 방안을 제시하여 방송 매체 간 공정경쟁 제도 마련에 기여하는 것을 목표로 하고 있습니다. 본 보고서는 서비스 및 사업자 분류, 시장확정 및 지

배력 평가, 프로그램 액세스, 네트워크 액세스, 재전송 진입규제와 소유 및 경영규제 등 방송 및 융합시장의 핵심 공정경쟁 이슈별로 규제 도입 논의의 배경, 기존 문헌과 쟁점사항 분석, 현재 논의 중인 법안의 검토 및 평가를 수행하고 합리적인 정책 방향을 제시하고 있습니다. 특히 본 보고서는 구체적인 법조문화 방향과 구체적인 조문화까지 포함하고 있어 향후 방송통신 융합관련 법제도 수립에 기여하는 바가 클 것으로 기대됩니다.

본 보고서는 김희수 연구위원의 책임하에 김형찬 선임연구위원, 김민철, 김정현 연구위원, 오기환, 김남심 책임연구원, 황주연, 이민석, 강유리 연구원이 참여하여 작성되었습니다. 아무쪼록 본 연구가 융합과 다매체화시대에 통신방송 분야 경쟁정책 입안에 도움이 되기를 바라며 그동안 본 연구를 위하여 도움을 주신 여러 분의 경제학자와 방송학자들 그리고 관련 업계 관계자 분들께 심심한 사의를 표하는 바입니다. 앞으로 관련 연구의 향상을 위하여 기탄없는 비판과 조언을 부탁드립니다.

2007년 12월
정보통신정책연구원
원 장 석 호 익

목 차

서 언	1
요약문	11
제1장 서 론	17
제2장 서비스·사업의 분류와 시장획정	19
제1절 서 론	19
제2절 쟁점사항	21
1. 서비스 분류체계	21
2. 시장획정 관련 핵심이슈	30
제3절 최근 발의된 방송관련 법안 평가	37
1. 서비스 및 사업자분류	37
2. 시장획정 이슈	40
제4절 개선 방향	41
1. 서비스·사업 분류	41
2. 시장획정	43
제3장 프로그램 액세스	46
제1절 논의의 배경	46
제2절 PAR 관련 문헌 및 해외 법제도 동향 분석	48
1. 문헌 분석	48
2. 해외 법제도 동향	58
제3절 국내 PAR 관련 현행 규정 및 제안 법안 검토	70
1. 현행 및 제안 법 규정 검토	70

2. 현행 및 제안 규정의 문제점과 고려사항	74
제 4 절 프로그램 접근 규제 법제화 방안	75
제 4 장 방송다매체화와 융합에 따른 네트워크 접근 관련 공정경쟁 제도	79
제 1 절 논의 배경	79
제 2 절 방송다매체화와 융합에 따른 네트워크 관련 공정경쟁 이슈	81
1. All-IP망의 특성과 네트워크 접근개방 제도 이슈	81
2. 방송송신망의 접근 관련 법제도 사례	86
제 3 절 방송다매체화와 융합에 따른 네트워크 관련 공정경쟁 정책방안	96
제 5 장 지상파 재송신	104
제 1 절 개념 및 논의 배경	104
1. 의무재송신(Must-Carry)	104
2. 의무 채널 이외의 지상파 재송신(역외재송신 포함)	105
제 2 절 국내외 법제도 및 규제 현황	106
1. 국내 방송법에 따른 지상파 재송신 규제	106
2. 국내 지상파 재송신정책의 변화 과정	107
3. 주요국 법제도 및 규제 현황	111
제 3 절 지상파 재송신 관련 주요 이슈	120
1. 의무재송신 관련 이슈	120
2. 의무채널 이외의 지상파 재송신 관련 이슈	122
제 4 절 IPTV 서비스 관련 지상파 재송신 문제	132
제 5 절 소결: 정책제언	137
제 6 장 진입규제와 소유/경영규제	140
제 1 절 논의의 배경	140
1. 방송산업의 규제근거와 규제현황	140
2. 방송 진입규제의 도입배경	145

3. 방송 소유/경영규제의 도입배경	145
제 2 절 기존문헌 분석 및 쟁점사항 정리	146
1. 진입규제의 쟁점	146
2. 소유규제의 쟁점	149
제 3 절 비교법적 검토	151
1. 진입규제	151
2. 소유/경영규제	164
제 4 절 결 론	178
1. 진입규제의 재검토	179
2. 소유/경영규제의 재검토	180
참고문헌	183

표 목 차

〈표 2-1〉 방송사업별 규제 비교	20
〈표 2-2〉 방송위원회의 분류 및 규제	24
〈표 2-3〉 유럽의 IPTV 면허체계	25
〈표 2-4〉 IPTV 서비스 제공현황	28
〈표 2-5〉 방송위와 정통부 IPTV 법안 비교	29
〈표 2-6〉 제출법안 비교	38
〈표 2-7〉 방송시장획정 사례	41
〈표 2-8〉 서비스 및 사업자 분류방안	42
〈표 3-1〉 프로그램 접근규칙의 효과	56
〈표 3-2〉 프로그램 액세스 규제 도입 관련 국내 주요 문헌 요약	57
〈표 3-3〉 미국 통신법 제628조 요약	59
〈표 3-4〉 CFR 규정 요약	61
〈표 3-5〉 미국 MVPD시장의 경쟁 진전 현황	64
〈표 3-6〉 영국의 방송독점계약 금지 프로그램	67
〈표 3-7〉 호주의 new Anti-siphoning list(2006~2010년)	69
〈표 3-8〉 프로그램 접근 규제 관련 법안 비교	71
〈표 3-9〉 현행 방송법의 프로그램 접근 관련 규정	72
〈표 3-10〉 인터넷 멀티미디어 사업법의 프로그램 접근 규제 관련 규정	74
〈표 4-1〉 All-IP 환경하에서 예상되는 잠재적 통제점	84
〈표 4-2〉 국내 IPTV 관련 법안 및 망 접근 규정 비교	95
〈표 5-1〉 지상파 재송신 관련 방송법 및 하위 법령 규정	108
〈표 5-2〉 국내 지상파 재송신정책의 변화	110

〈표 5-3〉 미국 FCC의 지상파 재송신정책 변화	117
〈표 5-4〉 스카이라이프의 재송신 경과	125
〈표 5-5〉 이해관계자별 입장	128
〈표 5-6〉 경인방송의 재송신 경과	130
〈표 5-7〉 방송법과 인터넷 멀티미디어 방송사업법 재송신 규정 비교	134
〈표 5-8〉 IPTV 도입 관련 의원 입법 발의안 재송신 규정 비교	135
〈표 6-1〉 방송사업별 진입규제 현황	141
〈표 6-2〉 방송사업별 소유규제 현황	143
〈표 6-3〉 방송사업별 겸영규제 현황	144
〈표 6-4〉 미국의 방송통신 관련 규제체계	152
〈표 6-5〉 미국의 진입규제 관련 규정	153
〈표 6-6〉 영국의 방송 통신 관련 규제체계	154
〈표 6-7〉 영국의 진입규제 관련 규정	155
〈표 6-8〉 독일의 진입규제 관련규정	156
〈표 6-9〉 독일의 방송 통신 관련 규제체계	156
〈표 6-10〉 프랑스의 방송 통신 관련 규제체계	159
〈표 6-11〉 프랑스의 진입규제 관련 규정	159
〈표 6-12〉 주요국 지상파 재허가 기간 비교	162
〈표 6-13〉 주요국의 IPTV 진입규제 현황	163
〈표 6-14〉 미국 FCC의 2003년 소유규제(안)	165
〈표 6-15〉 미국의 소유/겸영규제 관련 규정	167
〈표 6-16〉 미국의 방송 소유규제 현황	168
〈표 6-17〉 미국의 방송 겸영규제 현황	169
〈표 6-18〉 영국의 소유/겸영규제 현황	170
〈표 6-19〉 영국의 소유/겸영규제 관련규정	171
〈표 6-20〉 독일의 소유/겸영규제 관련규정	174

〈표 6-21〉 독일의 소유/겸영규제 현황	174
〈표 6-22〉 프랑스 방송법상 소유/겸영제한	176
〈표 6-23〉 주요 OECD국의 소유/겸영규제 비교	177

그림 목 차

[그림 4-1] All-IP 망에서의 망구조 및 접속점의 변화	82
--	----

요 약 문

1. 연구배경 및 필요성

공중파, 종합유선, 중계유선, 지상파/위성 DMB 등 방송매체의 다양화로 방송 시장 내 매체 간 경쟁이 크게 증가함에 따라 공정경쟁 이슈를 분석하고 경쟁법적 요소가 사실상 부재해 왔던 방송 분야 법제에 포함되어야 할 공정경쟁 관련 규율에 대한 검토가 필요하다. 특히 IPTV 등 통신·방송 융합 서비스 출현, 관련 법제도화 논의가 진행되고 있어 방송 및 융합서비스 시장의 핵심 규제이슈별로 합리적인 법제화 방안이 요구되는 상황이다.

2. 연구목표

다매체화되고 있는 방송서비스 시장 및 신규 방송통신 융합 서비스 시장에서 식별된 공정경쟁 이슈별로 구체적인 법제화 방안을 제시한다.

3. 주요 연구내용

제2장에서는 수평규제의 도입 차원에서의 서비스 분류와 경제적 시장획정을 둘러싼 쟁점을 소개하고 관련 제도화 과정에서 고려되어야 할 사항들을 짚어보았다. 방송과 통신의 주요 매체들이 방송과 통신을 모두 제공하는 플랫폼 경쟁이 가능하게 되면서 서비스 및 사업의 특성에 따라 사전에 배타적으로 적용되는 수직적 규제(silo regulation)가 아닌 수평적 규제(horizontal regulation)의 도입 및 수요/공급 대체성을 기준으로 시장을 구분하는 경제적 시장획정의 도입이 필요하게 되었다. 네트

워크와 서비스가 분리되는 환경에서는 콘텐츠와 전송을 분리하는 수평규제가 바람직하지만 방송규제가 매체별로 다르게 적용된다면 진정한 수평적 규제라 할 수 없을 것이다. 기존에는 매체별로 진입 사업자 수를 정부가 제한하였고 IPTV의 경우에도 그럴 가능성이 있으나, 망을 보유하지 않고 인터넷 서비스 계층에서 차별화된 방송이나 융합서비스를 제공할 수 있는 사업자가 매우 많기 때문에 편성과 공정경쟁 규칙의 준수를 전제로 일정 요건만 갖추면 진입이 가능한 일반면허 제도를 도입하는 것이 바람직하다고 판단된다. 한편, 국내외 방송시장 획정 사례를 살펴볼 때, 시장획정에 대한 명확한 입장을 발견하기 어려웠다. 그러나 방송과 통신 융합에 따른 기업결합이나 불공정 행위 심사 등이 증가함에 따라 이에 적용되는 경제적 규제에 있어 정확한 시장획정은 점차 중요해질 것이다. 특히, 2007년 12월 국회를 통과한 인터넷멀티미디어방송사업법 제14조(전기통신설비의 동등제공)제1항 규정의 집행 시 필수설비 식별을 위한 시장획정은 선결되어야 할 과제이다. 신규 서비스의 조속한 개시나 기존의 규제권한을 유지하기 위한 분류 및 시장획정보다는 경제적인 분석과 규제목적에 고려한 미래 지향적인 분류체계 및 시장획정의 가이드라인의 마련이 필요한 것으로 사료된다.

제3장에서는 프로그램 접근 규제의 해외 법제도 동향과 기존 문헌을 분석하고, PAR 관련 현행 및 제안 법제에 대한 분석·평가를 통해 국내 프로그램 접근 규제 법제화 방안을 제시하고 있다. 국내 PAR 도입을 위해서는 먼저 플랫폼 및 프로그램 공급 관련 시장의 획정과 시장지배력 판단이 이루어져야 한다. 경쟁상황분석에서는 비계열 플랫폼 사업자에게 프로그램 접근을 차별하는 지배적 PP가 존재하거나 플랫폼 지배력을 기반으로 계열 채널에 대한 접근을 차별·거부하는 플랫폼 사업자가 존재하는지를 평가해야 한다. 둘째, 프로그램 접근 규제는 사전규제 대상의 범위를 좁게 규정하고 이를 벗어나는 경우 사후규제를 적용하는 것이 바람직하다. 이는 과도한 규제 또는 규제집행 비용의 문제를 회피할 수 있는 방안이며, 사후 규제는 방송사업자의 PAR 관련 금지행위 유형을 식별하고 이에 대한 규제기관의 시정 조치 명령을 규정하는 방식을 고려할 수 있다. 셋째, 매체/기술 중립성 원칙에서 불

때 PAR의 잠재적 적용대상으로 지상파 프로그램도 포함시키는 것이 바람직하다. 지상파 계열 PP의 프로그램 접근 규제 방안으로는 지상파 채널의 비차별적 재송신 의무를 PAR 차원에서 규정하는 방안이 있을 것이다. 마지막으로 플랫폼 간 경쟁을 고려한 일반적인 프로그램 접근 규제 법안을 도출해야 한다. 일반 규정에는 프로그램 접근 규제의 목적, 규제 원칙, 규제 적용범위, 예외 및 절차 규정 등 구체적인 사항이 포함되어야 할 것이다.

제4장에서는 방송다매체화와 융합에 따른 네트워크 접근 관련 공정경쟁 제도화 방안을 논의하고 있다. 보다 구체적으로 All-IP화 및 방송통신융합이 진행되면서 전체 가치사슬에 대한 네트워크 사업자의 통제력이 증가함에 따라, 유·무선 전화망을 대상으로 정립된 현행 전기통신사업법 상의 망개방 관련 제도들(상호접속, 설비 제공, 가입자망 공동활용 등)을 All-IP 기반의 통신방송 융합 네트워크에 적용하는 방안, 향후 방송·통신 융합에 따라 대두될 방송분야의 접근이슈, 셋탑박스, 단말기, 콘텐츠 등 연관분야에서의 접근이슈 및 공정경쟁 이슈 등을 분석하고 있다. 분석결과 All-IP 환경에서 방송통신 융합의 편익을 극대화하기 위해 다음과 같은 네트워크 접근개방 정책방향을 제시하고 있다. 첫째, 방송통신을 포괄할 수 있는 수평적 규제 체계 정립이 필요하다. 둘째, All-IP 상에서 다양하고 혁신적인 서비스 제공이 자유롭게 가능하도록 네트워크 요소간의 상호연결성 및 개방성을 확보해야 한다. 셋째, 방송통신서비스 전분야에 걸쳐 일관된 시장분석 틀에 따른 종합적 망개방제도 적용 체계를 정립해야 한다. 이를 위해 규제기관은 접근개방 제도의 적용이 필요한 시장 분야 획정, 경쟁상황평가의 주기적 수행, 평가결과를 행위규제에 연결시키는 규제 체계를 마련할 필요가 있다. 넷째, All-IP망의 특성에 적합한 접근개방제도를 마련해야 한다. 마지막으로, All-IP로의 전환기에 적합한 수준의 네트워크 개방성과 경쟁기반을 유지하기 위하여, 이행기에 적합한 접근대상, 접근조건, 제공대가 등이 검토되어야 하며, All-IP망 구축 진전에 따라 점진적으로 관련 제도를 개선하는 것이 필요하다.

제5장에서는 지상파 재송신과 관련하여 실질적인 이해관계의 대립 속에서 어떻게

방송의 공공성과 시장원리를 조화시킬 것인가의 정책 문제를 고찰한다.

지상파 재송신의 문제는 의무재송신(must-carry) 이슈와 의무 채널 이외의 지상파 재송신(역외재송신 포함) 이슈로 구분할 수 있다. 현행 지상파 의무재송신 규정은 KBS1과 EBS 두 개 채널에 한정되어 있으며, 최근 통과된 인터넷멀티미디어 방송사업법은 IPTV의 재송신과 관련해서도 기존의 매체에 부여되는 것과 동일한 규제를 적용하도록 규정하고 있다. 다매체 환경 하에서 바람직한 지상파 재송신 관련 정책을 정립해 나가기 위해서는 다양한 방송 플랫폼간의 공정한 경쟁 구도 확립을 위한 노력이 중요한 고려 요소가 되어야 한다. 또한 지속적으로 새로운 매체들이 등장하는 다매체 다채널 상황에서는 지상파방송의 역외재송신을 원칙적으로 허용하고 지역성의 보호 및 다원성의 창달은 여타의 유인 수단으로 달성하도록 정책 방향의 전환을 검토할 필요가 있다.

제6장은 방송산업 특유의 진입, 소유 및 겸영규제를 다루고 있다. 먼저 진입규제란 방송사업을 영위하고자 하는 사업자가 방송의 공적인 책임을 원활하게 완수할 수 있을지 여부를 심사하여 일정한 요건을 구비한 사업자에 대하여만 시장에의 진입을 허용하는 것으로, 현행 방송법은 각 방송사업별로 다양한 진입규제를 규정하고 있다(법 제9조). 한편 소유 및 겸영규제란 방송매체의 균형적인 발전과 방송시장의 공정경쟁을 꾀하고, 특정개인이나 집단에 의한 미디어집중을 배제함으로써 소유의 다원성을 통한 내용의 다양성을 추구하기 위하여 행해지는 규제로서 신중한 검토가 필요한 문제이다. 현행 방송법은 각 방송사업자별로 엄격한 소유 및 겸영규제 조항을 두고 있다(동법 제8조, 동법 시행령 제8조). 그러나 방송을 둘러싼 환경과 산업구조의 변화는 방송규제정책에 대한 전면적인 재검토를 요구하고 있다. 미디어간 융합이 가속화되고 있는 현실에서 미디어 산업의 시너지 효과를 극대화하고 국제적인 경쟁력을 갖추기 위해서는 조속히 미디어에 대한 전체 틀을 다시 짤 필요가 있다. 먼저 진입규제와 관련하여서는 수평적 규제라는 글로벌 스탠다드에 부응하여 진입규제를 재편할 필요가 있다. 이는 방송과 통신의 칸막이식, 수직적 규제에서 벗어나 방송과 통신을 하나의 미디어로 묶어 전송과 편성이라는 수평적 기준으로 규

제하려는 방식으로서, 최근 입법화된 인터넷멀티미디어방송법은 이러한 기준에 따른 것으로도 볼 수 있으나, 여전히 전송과 채널편성을 한 계층으로, 프로그램 편성을 또 다른 계층으로 구분함으로써 편성규제를 이중적으로 적용하는 한계를 드러내고 있다. 진정한 수평규제의 도입을 위해서는 전송(플랫폼)과 편성의 이원화가 철저히 이루어져야 할 것이다.

또한 통신과 방송의 융합현상으로 인해 더 이상 미디어 고유의 서비스라는 개념도, 엄격한 시장 구분도 의미가 없어진 이상, 방송시장의 자본집중과 독점규제, 그리고 이를 통한 사상의 다양성과 시장의 경쟁력 유지라는 방송 소유규제의 목적 또한 재고될 필요가 있다. 중복소유나 교차소유에 대한 엄격한 제한을 통해 상호출자나 겸영을 규제하기 보다는, 산업의 변화 및 기술의 발전 등과 같은 보다 큰 변수들을 고려한 거시적인 정책 마련이 시급하다 할 것이다. 이에 현재 혼재되어 있는 소유 및 겸영규제의 기준을 단계적으로 개선하고, MVPD의 도입이나 신문과 방송의 겸영 허용 등 과감한 규제완화를 통해 융합시대에 걸맞은 새로운 규제의 틀을 확립해야 할 것이다.

4. 연구결론 및 시사점

본 연구는 시장획정 및 지배력 평가, 프로그램 액세스 규제, 네트워크 액세스 규제, 의무재송신, 진입규제와 소유·겸영규제 등을 방송 및 융합시장 관련 핵심 공정 경쟁 이슈에 대하여 다음과 같은 정책방향을 제시하고 있다.

첫째, 서비스 분류체계상 통신, 방송, 융합서비스를 포괄하는 수평규제 체계의 도입을 검토하고, 경제적 시장획정이 가능하도록 방송 및 융합서비스의 시장획정 가이드라인을 제정할 필요하다.

둘째, 콘텐츠에 대한 공정한 접근을 보장하는 프로그램 접근 규제는 플랫폼 및 프로그램 공급 관련 시장의 획정과 시장지배력 판단에 기초하여 정책 판단이 이루어져야 하고, PAR 사전 규제 대상은 좁게 규정하고 사후규제 방안을 구체적으로 마련

할 필요가 있으며, 지상파 채널의 비차별적 재송신 의무 규정을 두는 방식으로 PAR 규제 대상에 지상파 계열 PP를 포함하는 것이 바람직하다.

셋째, All-IP화 및 방송통신융합에 따라 새롭게 등장하는 필수요소에 대한 공정한 접근이 가능하도록 체계적인 시장분석에 기초하여 상호접속, 설비제공 등 기존 네트워크 접근 규제를 종합적인 틀에서 재정비 하고, 관련 사후규제를 구체화할 필요가 있다.

넷째, 재송신 정책과 관련하여 다양한 방송 매체간 공정경쟁 구도를 조성하고 역외재송신을 허용하는 방향으로의 전향적 검토가 필요하다.

다섯째, 진입규제 및 소유/경영 규제는 수평규제의 도입을 위해서는 전송(플랫폼)과 편성을 이원화하고, 사전적 진입규제를 사후적 행위규제로 전환할 필요가 있으며, 유료방송시장 규제로의 전환, 허가기간의 연장, 신문과 방송의 겸영 허용 등 과감한 규제완화의 노력이 필요하다.

제1장 서론

그간 국내 방송산업은 공중파, 종합유선, 중계유선, 지상파/위성 DMB 등 방송서비스를 제공할 수 있는 매체가 다양화되면서 방송서비스 시장 내의 매체 간 경쟁이 크게 증가하여 왔으며, 최근에는 IPTV 등 융합서비스까지 출현하게 되면서 매체 간 경쟁성이 크게 증가하고 있다. 이에 따라 방송 및 융합서비스를 제공하는 과정에서 발생가능한 불공정행위의 유형이 다양화되고 복잡화될 가능성도 증가하고 있다.

이러한 환경변화에 따라 방송 및 융합서비스 시장의 공정경쟁 이슈를 식별·분석하고 현행 제도의 보완책을 모색할 필요성도 커지고 있다. 특히 산업이라는 인식이 상대적으로 취약하고 경쟁원칙을 반영한 법제도가 사실상 부재해 왔던 방송 분야뿐만 아니라 새롭게 등장하고 있는 융합서비스를 포괄할 수 있는 법제에 포함되어야 할 공정경쟁 관련 규율에 대한 검토가 필요한 시점이다.

이미 본 연구진은 2006년도에 동일 주제 하에서 방송 및 융합 서비스 분야의 핵심 공정경쟁 이슈에 관한 연구를 수행하였다. 전년도 보고서는 기술발전을 계기로 진행되고 있는 방송통신의 융합화에 따라 방송 및 통신 산업 전반에 나타나고 있는 변화의 추세와 이에 대응한 양 산업 변화 동향을 살펴보고, 규제체계 전반에 대한 검토와 기존 연구자들의 논의 동향을 분석하여 공정한 방송통신 융합시장의 경쟁 환경을 조성하는데 핵심적인 경쟁 이슈를 식별하는데 주안점을 두었다. 이미 IPTV 등 신규 융합형서비스가 제공되고 있고 관련 제도의 법제화 논의가 진행되고 있는 만큼 이러한 연구결과를 심화하고 구체화하여 핵심 경쟁 이슈별로 구체적인 법제도화 방안을 제시하는 연구 또한 시의성이 있다고 하겠다.

본 연구는 이러한 연구 필요성에 따라 방송서비스 및 방송통신 융합서비스의 주요 경쟁 이슈별 제도화 방안을 제시하여 방송 매체 간 공정경쟁 제도 마련에 기여하는 것을 목표로 하고 있다. 금번 보고서는 i) 서비스 및 사업자 분류와 시장획정,

ii) 프로그램 액세스, iii) 네트워크 액세스, iv) 의무재송신(must-carry), v) 진입규제와 소유/점영규제 등을 방송 및 융합시장 관련 공정경쟁 이슈로 식별하여 각 이슈별로 규제 도입 논의의 배경, 기존 문헌과 쟁점사항 분석, 현재 논의 중인 법안의 검토/평가와 정책방향을 분석하였다. 방송산업의 공익성에 근거하여 다른 산업에 비해 강한 진입규제, 소유/점영규제가 적용되고 있음을 감안하여 융합환경에서 이러한 규제의 합리적 대안을 모색하기 위해 전년도에 비해 진입규제와 소유/점영규제를 추가한 점이 특징이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선, 제2장에서 방송다매체 서비스의 분류와 시장획정을 검토한다. 제3장에서는 방송 매체간 경쟁의 핵심 이슈 중 하나인 프로그램에 대한 접근규제 정책방안을 검토한다. 이 분야에서는 특히 프로그램에 대한 접근제한과 지적재산권 간의 상충문제를 검토하여 프로그램 시장의 공정한 경쟁원칙을 도출하고 있다. 제4장에서는 방송 및 융합서비스 제공에 필요한 필수적인 네트워크 요소에 대한 접근(access) 제공 방안을 논의한다. 특히 All-IP화의 진전에 따라 예상되는 네트워크 구조의 변화 추이를 감안하여 기존 네트워크 접근관련 이슈를 종합적인 틀에서 재정비 하는 방안을 논의하고, 단기적인 현안이 되고 있는 방송네트워크에 대한 네트워크 접근 이슈를 추가적으로 검토한다. 제5장에서는 재송신 이슈를 분석하고 마지막으로 제6장에서는 방송분야의 진입규제, 소유/점영규제 개선 방안을 제시한다.

제 2 장 서비스 · 사업의 분류와 시장획정

제 1 절 서 론

전통적으로 통신규제와 방송규제는 서비스 또는 사업을 그 특성 등에 따라 사전에 배타적으로 분류하고 각각에 대하여 상이한 규제를 적용하는 이른바 수직적 규제모델(silo regulation)에 기초하여 왔다. 전기통신사업법에서는 전기통신역무를 크게 정보의 가공 없는 전송을 특징으로 하는 기간통신역무와 그 이외의 부가통신역무로 구분하여 상호접속, 보편적서비스 분담, 출연금 납부 등에 있어 기간통신사업과 부가통신사업자의 의무와 권리를 다르게 규정하고 있다. 방송법에서는 텔레비전 방송사업을 지상파, 종합유선, 중계유선, 위성 등 매체를 중심으로 구분하고 각각에 대하여 진입이나 편성에 대한 규제를 달리 적용하고 있다. 2007년 12월 국회를 통과한 바 있는 ‘인터넷멀티미디어방송사업법’(일명 IPTV법)의 경우에도 인터넷을 매체로 한 방송을 구분하여 다소 완화된 규제를 적용하는 수직적 규제의 틀이 유지되었다(〈표 2-1〉 참조).

한편 미국의 통신법에서는 통신을 정보의 전송 기능을 제공하는 통신서비스와 정보의 가공·축적이 수반되는 정보서비스로 2분법적으로 분류하고 통신서비스 사업자(common carrier라 함)에 대해서는 통신법 제1장(Title I)의 일반적 의무에 더하여 상호접속, 동등접근 제공 등 다양한 의무를 규정한 통신법 제2장(Title II) 규제를 적용하는 반면 정보서비스 사업자에게는 제1장의 규제만을 적용하고 있다. 따라서 미국 통신법은 전형적인 수직적 규제체계를 갖고 있다.

그러나 통신과 방송의 주요 매체들이 통신과 방송을 모두 제공하는 이른바 플랫폼 경쟁이 가능하고 IPTV와 같이 서비스 내에 방송과 통신의 성격이 모두 포함되는 화학적 융합이 발생하는 상황에서 매체나 서비스의 특성을 기초로 한 수직적 규제

는 사업자별로 규제가 덜한 서비스로 분류되기 위한 로비가 발생하거나 서비스 분류에 대한 해석을 둘러싼 공방으로 서비스 도입이 지연되는 등 규제비용이 발생할 수 있으며 기술중립성이나 사업자 중립성이 훼손되어 공정한 경쟁과 효율적 기술발전을 저해할 수 있다.

〈표 2-1〉 방송사업별 규제 비교

	진입	소유/경영	내용	채널/편성
지상파	방송위 허가추천, 정통부 허가	<ul style="list-style-type: none"> • 1인 지분소유 제한: 30% • 대기업/언론사/외국자본의 지상파 주식소유 금지, 경영제한 • 시행령 범위 초과한 상호경영, 주식소유 금지 • 지상파의 위성 주식소유 제한: 33% • 지상파의 종합유선 경영, 지분소유 금지 • 지상파간 지분소유 금지, 경영제한 	방송 공정성, 공공성 심의	<ul style="list-style-type: none"> • 오락 50% 이하 • 전문 60% 이상 • 국내제작 60~80% • 외주제작 40% 이내
위성	방송위 허가추천, 정통부 허가	<ul style="list-style-type: none"> • 언론사의 위성 주식소유 제한: 33% • 대기업과 계열회사의 위성 주식소유 제한: 49% • 시행령 범위 초과한 상호경영, 주식소유 금지 • 위성의 지상파 경영, 지분소유 금지 	방송 공정성, 공공성 심의	<ul style="list-style-type: none"> • 오락 50% 이하 • 전문 70% 이상 • 3개 이상의 종교 및 공공 채널운용 • 1개 이상 공익채널운용 • 국내제작 40~70% • KBS1, EBS 의무재송신 • 의무재송신 외의 채널 재송신 승인사항
종합유선	방송위 허가추천, 정통부 허가	<ul style="list-style-type: none"> • 언론사의 종합유선 주식소유 제한: 33% • 시행령 범위 초과한 상호경영, 주식소유 금지 • 종합유선 상호간 시행령 범위 초과한 경영, 지분소유 금지 • 전체 PP의 1/5 초과 경영* 	방송 공정성, 공공성 심의	<ul style="list-style-type: none"> • 전문 70% 이상 • 3개 이상의 종교 및 공공 채널운용 • 지역채널운용 • 1개 이상 공익채널운용 • 국내제작 40~70% • KBS1, EBS 의무재송신 • 허가 권역 외 지상파 재송신 승인사항
인터넷 멀티미디어	방송위 허가추천, 정통부 허가	<ul style="list-style-type: none"> • 언론사의 주식소유 제한: 49% • 전체 PP의 1/5 초과 경영 금지 • 외국인의 주식소유 제한: 49% 	방송 공정성, 공공성 심의	<ul style="list-style-type: none"> • 편성은 종합유선과 동일 • 재송신은 위성파 동일

주: * 경영이란 경영하거나 주식 또는 지분 총수의 100분의 5이상 소유하는 경우를 말함

이에 따라 통신이나 방송을 전송과 콘텐츠 또는 전송, 플랫폼, 콘텐츠 등으로 기능을 분리하여 매체나 서비스의 사전분류와 무관하게 기능별로 동일한 규제를 적용—전송계층에는 상호접속, 설비 개방 등 경쟁규제 적용, 콘텐츠 계층에는 내용이나 편성 관련 규제 적용—하는 이른바 수평적 규제(horizontal regulation) 또는 계층적 규제(layered regulation)의 도입이나 수요·공급 대체성을 기준으로 시장을 구분하는 경제적 시장획정의 도입 등 서비스/사업자 분류체계의 개편이 필요하게 되었다.¹⁾

그런데 IPTV법의 입법화 과정에서 나타났듯이 수평적 규제라 하더라도 기능(계층) 구분에 대한 의견이 상이하며, 경제적 시장획정의 경우 방송시장의 양면성(two-sided market)이나 기술발전이 빠른 환경에서 플랫폼 경쟁이 이루어지는 특성 등으로 인하여 시장획정의 실제 적용에 있어서는 다양한 쟁점이 존재한다. 본 장에서는 수평규제의 도입 차원에서의 서비스 분류와 경제적 시장획정을 둘러싼 쟁점을 소개하고 관련 제도화 과정에서 고려되어야 할 사항들을 짚어보고자 한다.

제 2 절 쟁점사항

1. 서비스 분류체계

가. 2분류(전송—콘텐츠) vs. 3분류(네트워크—플랫폼—콘텐츠)

□ EU의 전자커뮤니케이션지침과 시청각미디어서비스지침

2002년 규제프레임워크에서 전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스를 포괄하는 전송부문에 대한 규제를 다루면서 수평규제적 요소를 도입하기 시작하였다. 여기서 전자커뮤니케이션 네트워크는 전자적 신호를 전자적으로 전달하는 전송시스템과 부대설비를 의미하며 전자커뮤니케이션 서비스는 전자커뮤니케이션 네트워크상에서 전기적 신호를 사업목적으로 전달하는 서비스로 통신서비스와 콘텐츠 전송서비

1) 수평적(계층적) 규제의 의미와 배경에 대해서는 Whitt(2004), Werbach(2002), Weiser(2003), Rob(2003) 등 참조.

스, 그리고 네트워크를 이용하여 방송을 목적으로 제공되는 전송서비스를 지칭하는 것이다. 전자커뮤니케이션 네트워크는 위성·케이블·유무선 통신·지상파의 네트워크부문을 포함하며 전자커뮤니케이션 서비스는 이들의 전송부문을 포함한다.

전송 콘텐츠의 편집의 경우 전자커뮤니케이션 서비스에서 제외되고 2006년 개정된 국경없는 시청각미디어서비스지침(Audiovisual Media Services Directive Without Frontiers, 구 TV Without Frontiers Directive)의 적용을 받고 있다. 콘텐츠는 시청각미디어서비스와 정보사회서비스로 세부 분류되는데 전자상거래를 포괄하는 정보사회 서비스는 별도로 전자상거래지침의 규제하에 있다. 시청각미디어서비스는 전자커뮤니케이션 네트워크를 통해 일반 공중에게 정보, 즐거움, 교육 제공 등의 기능을 제공하는 동영상 서비스를 의미하고 동영상 콘텐츠가 제공되나 동영상 콘텐츠 제공이 주목적이 아닌 서비스는 시청각미디어 서비스에서 제외된다. 시청각미디어 서비스는 시청자들의 선택권과 통제여부에 근거하여 linear service와 non-linear service로 보다 세부적으로 나누어지며 이들 서비스들은 시청각미디어서비스지침의 규제하에 있다.

이상우(2006)에 따르면 우리나라에서 논란이 되고 있는 플랫폼의 경우 EU의 규제 틀하에서는 전송계층에 속하는 것으로 간주하고 있다. 이하에서 다시 상술하겠지만 방송위원회는 방송서비스를 콘텐츠-플랫폼-전송의 3단계로 구분하고 있는데 이 중에서 플랫폼은 주로 SO의 채널편성을 의미하고 콘텐츠는 PP가 편성한 방송용 프로그램을 의미하므로 방송위원회의 3분류는 사실상 방송 프로그램 편성을 2단계로 구분한 것이다. 그러나 EU의 시청각미디어서비스지침에서는 미디어서비스 사업자의 편성책임하에 있는(under editorial responsibility) 시청각미디어서비스를 콘텐츠 규제의 대상으로 포괄 규정하고 있으며 플랫폼 계층에 대한 언급이 없으나 일차적으로는 PP가 적용대상인 것으로 보인다. Valcke et al.(2007)은 플랫폼 사업자를 커뮤니케이션 가치사슬상 전송과 콘텐츠 계층의 중간에서 채널과 서비스의 패키지를 제공하는 중개사업자(intermediaries) 또는 콘텐츠 배급사업자(content distributors)로 규정하면서 EU의 시청각미디어서비스지침의 적용 대상에서 플랫폼 사업자가 빠진 것

은 심각한 오류라고 지적하고 있다.

결론적으로 EU는 방송과 통신을 크게 전송과 콘텐츠로 2분류하고 각각 다른 경쟁관련 규제와 사회문화적 규제를 적용하는 수평적 규제를 채택하고 있다.

□ OECD(2004)

OECD(2004)는 디지털화의 진전으로 전송플랫폼 사업자들이 다양한 방송사업자들로부터 콘텐츠를 제공받게 되었고 이에 따라 콘텐츠를 통제하는 능력이 현저히 떨어지고 있음을 지적하고 있다. 아날로그 환경에서는 특정 전송네트워크가 하나의 방송사업자에 의해 소유되거나 운영되었기 때문에 전송네트워크를 운영하는 사업자가 곧 방송사업자로 콘텐츠에 대한 통제기능을 가질 수 있었으나 디지털 환경에서는 콘텐츠제공자와 콘텐츠전송자의 분리가 발생하므로 전송사업자의 콘텐츠 규제가 힘들어 졌다고 판단하여 전송과 콘텐츠의 2분류 수평적 규제체계를 제시하였다.

OECD는 케이블, 위성, IPTV사업자들을 전송플랫폼 운영자(operators of delivery platform)로 포괄하여 정의하고 있어 플랫폼을 전송계층으로 이해하고 있다. 전송플랫폼 운영자는 케이블, 위성, IPTV와 같은 전송시스템을 운영하면서 콘텐츠사업자들로부터 콘텐츠를 제공받아 가입자들에게 서비스하는 사업자를 의미한다. 한편 전송플랫폼 운영자들은 기본적인 신호의 전송서비스 이외에도 추가설비를 이용하여 EPG(Electronic Program Guide)와 같은 게이트웨이 서비스를 제공할 수 있다.

□ 방송위원회

해외 사례들이 전송과 콘텐츠의 2분류 체계를 제시하고 있는 반면 방송위원회의 경우 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠의 3분류 규제체계를 채택하고 있다.

방송위원회의 분류는 플랫폼계층과 콘텐츠계층에는 공익성규제가, 네트워크계층에는 경쟁규제가 중점적으로 적용되어야 한다고 보는 점이 특징적이다. 방송위원회의 관점에서 플랫폼계층은 콘텐츠를 전송하는 전송플랫폼의 범위를 넘어서서 자체 제작 또는 외부에서 수신한 정보 및 데이터를 편집 · 편성 · 구성하여 이용자들에게 제공하는 행위를 포함하는 개념이다. 방송위원회가 EU에서와 달리 플랫폼 계층을 별도로 두고자 하는 것은 PP의 프로그램 편성과 SO의 채널 편성으로 편성규제의

대상을 이원화하여 규제를 차등화(PP는 등록, SO는 승인)하려는 것으로 이해된다. 문화적 다양성, 지역성 등 공익성을 구현하기 위해서 개별 채널편성 규제만으로는 한계가 있고 SO의 전반적 채널 구성을 규율하는 것이 정책목표의 직접적 달성에 효과적이라는 판단이 작용한 것으로 보인다.

〈표 2-2〉 방송위원회의 분류 및 규제

구분	콘텐츠	플랫폼	네트워크
대상	<ul style="list-style-type: none"> • 미디어콘텐츠 제작·편성하여 플랫폼사업자에게 공급(독립제작사, PP, CP 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 자체제작 또는 외부에서 수신한 정보, 데이터를 편집·편성·구성하여 이용자에 제공(SO, 위성, IPTV, DMB, 인터넷포털 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 타인의 통신을 대개하거나 전기통신설비를 타인의 통신용으로 제공하는 사업(유무선통신사업자, 위성망, 케이블TV전송망 사업 등)
규제 목적	<ul style="list-style-type: none"> • 다원성, 다양성, 저작권 보호 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 다원성, 다양성, 이용자 보호, 공정경쟁 	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적서비스 확대, 개인정보보호 등
규제 영역	<ul style="list-style-type: none"> • 신고를 통한 진입규제(보도·종합편성은 차별적 규제) • 다양성 규제, 음란물 규제 등의 내용 규제 	<ul style="list-style-type: none"> • 허가 또는 등록을 통한 진입규제(사회적 영향력에 따라 차별규제) • 소유규제, 겸영규제, 불공정행위규제 	<ul style="list-style-type: none"> • 허가를 통한 집입규제 • 보편적서비스 의무 • 망접속의무 • 요금규제

자료: 이상우(2006)

그러나 기존 방송의 디지털화와 IPTV로 인하여 채널수가 급증하고 플랫폼 경쟁과 콘텐츠 차등화(개인화)가 증가할 것으로 기대되는 현재의 융합환경에서 플랫폼 사업자의 채널 구성·운영에 대한 규제의 필요성, 내용 및 실효성에 대한 재검토가 필요할 것으로 판단된다.

나. IPTV의 분류

EBU(European Broadcasting Union)

유럽방송연합은 IPTV를 다른 방송미디어와 경쟁관계를 형성하는 방송서비스로 케이블과 동일한 규제 적용의 필요성을 제기하였다.

IPTV is television broadcasting.... IPTV will face vigorous competition from other broadcast media... The EBU believes that for IPTV the same regulatory arrangement apply as for the cable. (EBU DVB Workshop on IPTV, 2005)

유럽(주요 9개국: 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 네델란드, 스페인, 핀란드, 벨기에, 덴마크) IPTV 운영자의 면허체계는 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 유럽의 IPTV 면허체계

전자커뮤니케이션 네트워크 운영에 대한 인가	방송당국 인 · 허가		
	VOD	전송만 한정	프로그램 콘텐츠에 대한 편집통제
통신규제당국 등록 · 신고	7개국 등록 · 허가 불 필요 2개국(네델란드 신고, 벨 기에 허가 및 등록 필요) (※ EC차원에서 시청 각미디어서비스에 VOD 포함 지침개정 진행중)	6개국 케이블이나 위성 을 통한 패키지의 단 순 재송신, 재판매는 등 록 · 허가 불필요 3개국(벨기에 · 스페인 일부, 프랑스) 방송당 국 신고	9개국 방송당국 허가 프로그램 콘텐츠에 대 한 편집통제에 대한 정 의는 국가별로 차이 • 다채널 패키징 • 시간배정의 선택 • 자체 채널운영 등

자료: 방송위원회(2007b)

유럽의 각 국가들은 IPTV 제공자의 서비스 유형에 따라 방송당국의 인가 또는 허가를 요구하고 있다. 2005년 개정된 국경없는 TV지침(TVWF)이 2007년말 기존 실시간 방송서비스 뿐만 아니라 VOD 등 비실시간(non-linear) 시청각서비스를 포괄하는 시청각미디어서비스지침으로 개정되었다.

모든 국가에서 IPTV 제공자가 이미 면허를 받은 TV채널의 단순한 전송의 범위를 벗어나거나 프로그래밍(programming)상에 'editorial control'(편집 통제)을 갖는 경우 방송당국의 허가가 필요하다. IPTV 운영자의 편집통제 여부는 개별 국가별로 상이하며, 다채널 패키징, 프로그램의 시간 배정, 홈쇼핑 채널과 같이 IPTV 운영자가 자신의 채널의 운영하는 경우 등을 포함한다.

□ OECD(2006)

OECD는 실시간 서비스 제공으로 한정된 협의 정의를 개정할 필요성이 증가함에 따라서 ITU-T 포커스 그룹에서 제시한 'IPTV는 요구되는 수준의 QoS/QoE, 정보보호, 상호작용, 신뢰성 제공을 처리하는 IP기반 네트워크 상에서 전달되는 텔레비전·비디오·텍스트·데이터와 같은 멀티미디어 서비스'라는 정의로 대체하고 있다(ITU-T IPTV Focus Group, 2006). 이에 따라 실시간 방송과 VOD 제공을 IPTV의 중요 서비스로 간주한다.

Currently, most IPTV services providers in most OECD countries are providing scheduled television programs and video-on-demand.
(OECD, 2006)

OECD는 일국내 서비스인 IPTV와 전세계를 도달범위로 삼는 웹캐스팅과의 구분이 필요하다는 입장을 견지하고 있다. OECD 회원국 중 IPTV 서비스가 활성화된 국가들은 방송서비스로 간주한다.

프랑스는 IPTV를 'CSA(시청각최고위원회)가 할당하는 주파수를 사용하지 않는 네트워크의 TV, 라디오 서비스 배급자'로 분류한다.

IPTV is considered as a form of broadcasting.
Providers of IPTV services are treated a distributors of TV services on a network that does not use frequencies assigned by the Audiovisual Council(art. 34 of Law 86-1067) if they have contractual relationships with editors of services(or with other distributors) for creation of an offering of audiovisual communication services. They are regulated by the broadcasting legislation and must submit a declaration to the Audiovisual Council.
(Cullen international, 2006)

이탈리아는 IPTV의 네트워크, 콘텐츠, 데이터방송(CAS 포함)별로 방송 규제사항을 적용하는 방안에 대해 현재 연구 진행 중에 있다.

- ① Network operators - Relevant provision of broadcasting regulation apply.. (중략)
 - ② Content provider - Relevant provision of broadcasting regulation apply.. (중략)
 - ③ Providers of associated interactive services and conditional access - Relevant provision of broadcasting regulation apply.. (중략)
- (Cullen international, 2006)

독일은 IPTV를 방송으로 간주한다.

IPTV is treated as broadcasting and falls under the broadcasting regulatory framework. Broadcasting is defined as “presentation and distribution of renditions of all kinds, intended to be received by the general public, in audio or images, using electro-magnetic waves either wireless or along or using wire”(§ 2RStV)
(Cullen international, 2006)

헝가리에서는 IPTV에 방송법 규율을 적용하기로 결정하였다.

In a decision made in 2006 the ORTT(National Radio and Television Commission, The Hungarian regulatory authority for the media) expressed that it considers the IPTV service as a kind of “broadcasting distribution”(Broadcasting Act 2. § 26).
(OECD, 2006)

□ 미국

미국에서는 IPTV가 케이블서비스에 해당되는가가 그 규제와 관련하여 핵심적인 논란되어 왔다. Connecticut DPUC(2006)는 AT&T가 IPTV 서비스를 제공하면서 케이블 프랜차이즈를 받아야 하는가에 대한 사건에서 AT&T 네트워크의 양방향성에 주목하여 케이블서비스가 아니라고 결정하였다. 개인이 차별화된 서비스를 제공받고 이를 통제할 수 있다는 점에 주목하였던 것이다. 이와는 대조적으로 Supreme Court(2007)는 케이블서비스의 법적 정의에 근거하여 AT&T가 제공하는 서비스를 케이블서비스로 판단하고 케이블 프랜차이즈가 필요하다고 판결하였다.

〈표 2-4〉 IPTV 서비스 제공현황

국가	사업자	IPTV 서비스명	제공서비스	가입자수
프랑스	Free Telecom	Free	HD/SD 실시간TV, VoD, 미디어센터, WiFi/GSM 모바일폰	1,260,000 (2006년 6월 말)
	France Telecom	Orange TV	실시간TV, VoD, 미디어센터, WiFi/GSM모바일폰	206,000 (200년 6월 말)
벨기에	Belgacom	Belgacom TV	실시간TV, VoD	73,000 (2006년 말)
스페인	Telefonica	Imagenio	실시간TV, VoD	300,000 (2006년 10월)
이탈리아	FastWeb	FastWeb	HD/SD 실시간TV, VoD, 미디어센터	1,191,000 (2005년 5월 말)
	Telecom Italia	Alice Home TV	실시간TV, VoD, 미디어센터	2005년 12월 상용화
미국	AT&T	U-verse TV	실시간TV, VoD	3,000 (2006년 10월)
	SureWest	Digital TV	HD/SD 실시간TV, VoD	67,000

자료: OECD(2006)

□ 국내사례

국내의 경우 크게 방송위원회와 정보통신부가 IPTV를 둘러싸고 다른 분류를 보여 왔다. 방송위원회는 IPTV를 멀티미디어 방송서비스로 정의하고 IPTV사업자는 방송사업자로 허가하는 방안을 제시하였다. 정보통신부는 IPTV 서비스를 기존의 통신과 방송서비스와 다른 광대역융합서비스로 보고 전송사업자로 등록하도록 하는 방안을 제안하였다.

방송통신융합추진위원회는 다수안에서 IPTV를 방송이 추가되며 통신이 부수적인 서비스로 그 서비스의 성격을 규정하고 있으며 사업자분류는 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠의 3분류 체계에서 플랫폼사업자로 분류하였다.

〈표 2-5〉 방송위와 정통부 IPTV 법안 비교

	방송위원회	정보통신부
서비스 성격	멀티미디어 방송서비스	광대역융합서비스
적용법률	방송법 개정 (멀티미디어 방송법 신설)	광대역융합서비스사업법 제정
인허가 방식	방송사업자로 허가	전송사업자로 등록
기간통신사업자 진입 제한	진입 허용용 자회사 분리	진입허용 자회사 분리 자율
사업권역	77개 권역 유지, 지역면허, 전국면허 가능, 사업자의 cream-skimming 방지	전국면허(사업자 자율)

자료: 이상우(2006)

이러한 논란을 거쳐 2007년말 국회를 통과한 IPTV법에서는 IPTV를 인터넷 프로토콜(IP)을 이용하여 ‘텔레비전 수상기 등을 통하여 이용자에게 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터 · 영상 · 음성 · 음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 방송’으로 규정함으로써 IPTV를 방송 플랫폼사업으로 분류하고자 한 방송위원회의 주장이 관철되었다. 이에 따라 IPTV를 제공하기 위해서는 방송위원회의 허가 추천을 받아 정보통신부장관의 허가를 받아야 하며 실시간 방송프로그램의 경우 채널의 구성과 운영에 대하여는 기존 방송법의 관련 규정이 준용된다. 결국 국내 IPTV법에서는 인터넷망 위에서 독립적으로 제공될 수 있는 IPTV의 서비스 특성이 무시되었고 이미 인터넷망을 보유 · 운영하고 있는 통신사업자들도 정보통신부의 허가를 다시 얻어야 함으로써 자유로운 진입이 통제될 수 있게 되는 등 기존의 수직적(silo) 규제틀이 유지되었다.

다. 종합

네트워크와 서비스가 분리되는 인터넷 환경에서는 전송매체별로 서비스가 대응되고 규제체계도 별도로 적용하는 수직적 규제에서 벗어나 콘텐츠와 전송을 분리하는 수평규제를 적용하는 것이 바람직하다. 즉, 전송망 운영과 관련된 사업허가를 이

미 얻는 자는 방송의 편성과 내용규제에 관련하여 사전(허가) 또는 사후규제를 받도록 하는 것이다. 이 때 방송규제를 적용함에 있어 기존과 같이 매체별로 사업을 별도로 분류한다면 진정한 수평적 규제라 할 수 없을 것이다. 다양한 서비스들이 전송계층과 독립적으로 융복합화되어 새로운 서비스가 출현하는 상황에서는, 전파자원 제약이 적용되는 공중파 및 위성방송의 경우를 제외하고는, 사업유형을 사전에 구분하고 유형별로 진입이나 편성규제를 차등적으로 적용하는 것은 불필요할 것이다. 지금까지는 케이블, 위성 등 매체별로 진입 사업자의 수를 정부가 제한하였고 IPTV의 경우에도 향후 사업자의 수를 제한할 가능성이 있으나, 망을 보유하지 않고 인터넷의 서비스 계층에서 차별화된 방송이나 융합서비스를 제공할 수 있는 사업자가 매우 많기 때문에, 향후의 방송 및 융합 분야의 수평규제에서는 사업분류제도를 철폐하고 편성과 공정경쟁 규칙의 준수를 전제로 일정 요건만 갖추면 진입이 가능한 일반면허(general license) 제도를 도입하는 것이 바람직하다고 판단된다.

2. 시장획정 관련 핵심이슈

가. 해외의 방송관련 시장획정

□ EU의 방송(시청각미디어) 서비스 시장획정

EU는 통신(전자커뮤니케이션) 네트워크·서비스 시장의 경우 시장지배력(SMP)이 존재하여 사전규제 도입이 정당화될 수 있는 시장을 사전에 확정하고 이를 권고안으로 공표하고 있으나 방송(시청각미디어) 서비스 시장의 경우에는 사전 시장획정을 하지 않고 있으며 경쟁 관련 심판결 사례들을 통해 다양한 시장획정의 사례들을 파악할 수 있다. 일반적으로 EU집행위원회 경쟁국에서는 유료TV, 무료TV 및 양방향 서비스로 구분하여 왔다(Commission Decision, 2000). 그러면서 EU 집행위원회는 각국의 경쟁 당국이 지상파, 케이블, 위성방송을 같은 시장으로 획정할지 다른 시장으로 획정할지를 자율적으로 결정하도록 하고 있다. 각국의 세 개 플랫폼(지상파, 케이블 및 위성)에 대한 시장획정은 방송사가 플랫폼을 교체할 수 있는 가능성, 최종 사용자의 전환 가능성, 각 플랫폼의 도달 범위, 전송용량 및 가격 등을 고려한다.

구체적으로 EU의 사례를 살펴보면 국가별로 전송네트워크 구분을 얼마나 중시하는가에 따라 전송시장 획정이 달랐다. 독일은 케이블방송과 위성방송을 별개의 시장으로 보았다(Commission Decision, 1992). 노르웨이에서도 케이블방송과 위성방송을 별개의 시장으로 간주하였다(Commission Decision, 1995). 한편, 영국과 프랑스에서는 유료TV 시장에서 플랫폼을 구분하지 않고 동일한 시장으로 보았다(BiB/Open, TPS).

한편, 부수적 기술시장은 조건부 접속(Conditional Access System), 어플리케이션 프로그램 인터페이스(Application Programming Interface) 및 전자 프로그램 가이드(Electronic Program Guide)로 구성되어 있다(Alexandre de Streel, 2003). 전송시장과 달리 부수적 기술시장은 각국 경쟁 당국이 완전히 자유롭게 결정할 수 없다. 이는 EU 권고안에는 각 보조 설비의 경우 플랫폼을 합쳐 한 시장으로 보는 경향이 강했기 때문인데 플랫폼간에 전환 비용이 매우 높으면 각 플랫폼을 별개의 시장으로 정의할 수도 있다고 인정하고 있다.

EU 경쟁법에서는 시장지배력 판단을 위한 시장획정을 과거 시장행태의 분석과 관련 분야의 전문지식에 근거한 동태적 접근방법을 적용하여 수행하여 왔다(김도연 외, 2006). 일반적으로 수요대체성, 공급대체성 및 잠재적 경쟁위협을 주요 판단기준으로 이용하고 있다. 그 중 수요/공급대체성 판단기준의 하나로 ‘가상적 독점기업 테스트(hypothetical monopolist test)’를 수행해 왔다. 관련시장은 상호대체가 가능한 모든 상품 혹은 서비스로 구성되며 동일 서비스라도 가격구조, 제공방식에 따라 별도의 시장으로 구분되거나 융합에 의해 대체될 수 있다고 보고 있다(김희수 외, 2004).

1) 수익구조의 차이 고려

EU 집행위원회는 채널 공급자가 서로 경쟁관계에 있는지 확인하기 위해서 동일한 재원을 두고 경쟁하고 있는 조건을 비교하였다. EU 집행위원회는 Kirch/Richemont/Telepiù 사례에서 무료TV와 유료TV의 재원의 차이는 두 시장을 구별하는 요소라고 강조하였다. 그래서 무료TV와 달리 유료TV는 목표 시청자의 필요를 충족시키기 위한 특별한 프로그램 믹스를 제공해야 한다고 결론 내린 바 있다(Commission Decision, 1994). 이러한 결정은 MSG미디어 서비스 설립(1994)에 관계된 심사에서도 적용되

었다(김희수 외, 2006). 유료TV는 광고나 시청료를 재원으로 하는 TV와 별도의 관련 시장을 구성한다고 결론내리고 방송사업자인 Kirch, 미디어그룹인 Bertelsman, 통신사업자인 Deutsche Telecom이 디지털 TV사업을 공동으로 추진하기 위한 제휴를 승인하지 않았다. 한편, 영국의 공정거래청(OFT)은 BSkyB와 KirchPaytv의 합병 심사를 하면서 이와 비슷한 입장을 보이며 조건부로 합병을 허용하였다(김희수 외, 2006). 그 근거로서 유료TV방송사로서 BSkyB가 별도 프로그램 이용료를 통해 수익을 창출할 수 있지만 무료TV는 광고수익 위주라는 점에 주목했다. 이에 따라 유료TV는 상당한 대가를 지불해야 하므로 이용자에게 이에 상응하는 추가적인 편익을 주는 별도의 서비스로 보는 것이 타당하다고 결론을 내렸다.

2) 콘텐츠 차이 고려

콘텐츠는 방송에서 수익을 발생시키는 주된 요소이다. 이와 같은 배경에서 콘텐츠가 시장획정에 이용된 사례가 있다. Bertelsman/Kirch/Premiere(1999)사례에서 EU 집행위원회는 GfK TV Research의 결과를 참고하였다(Commission Decision, 1999). 이 연구에 의하면 유료TV 가입자의 90%가 평균 시청시간의 90%를 무료TV를 시청하는데 할애하고 나머지 10%를 유료TV를 본다고 하여 유료TV가 추가 효용을 갖는 별도의 상품임을 나타내고 있다. 즉 짧은 시청시간에도 불구하고 상당한 금액을 지불하려는 의사를 보인다는 점에서 유료TV는 무료TV와 별도의 시장이라고 하였다.

또한, 영국에서는 British Interactive Broadcasting(1999)(이후 Open)이 홈뱅킹, 쇼핑, 오락, 이메일 등 양방향 서비스(DI-TV)를 제공한 바 있는데 디지털 양방향TV 서비스는 상거래 또는 정보 전달의 성격을 갖고 있고 유료TV는 오락과 관련 있다는 근거로 두 서비스가 별개의 시장이라는 판단을 내렸다(김희수 외, 2006).

3) 기술 전송 수단

서로 다른 플랫폼간 기술의 차이는 전송 용량의 차이를 발생한다는 측면에서 시장획정의 고려 대상이 되어 왔다. EU집행위원회는 MSG미디어 서비스 설립(1994)에서 지상파, 케이블 및 위성방송을 별도의 시장으로 보았다. 그러나 기술이 발전함에 따라 아날로그 유료TV 전송이 발전된 형태인 디지털 유료TV를 더 이상 별개의

시장으로 보지 않는다(김도연 외, 2006). 디지털 유료TV는 아날로그 유료TV의 연속 선상에서 발전된 정도이며 향후 수년 내에 아날로그 유료TV는 디지털 유료TV에 의해서 전적으로 대체될 것으로 보고 있기 때문이다(김희수 외, 2006).

□ 방송서비스용 전송 부문 시장획정 사례(Ofcom)

유럽 권고안에 따라 Ofcom에서 방송 전송서비스 시장을 획정한 바 있다(Ofcom, 2005). 검토안에 따르면 케이블이나 위성이 소매시장의 지상파방송 전송(terrestrial transmission)의 대체재가 될 수 있으나 현재로서는 지상파전송에 있어 제약이 되지 않기 때문에 고려하지 않는다고 밝히고 있다. Ofcom은 지상파방송 전송시장을 다시 소매(retail)/중간(intermediate)/도매(wholesale) 시장으로 구분하고 중간 및 도매 시장을 분석 대상으로 한정된 상황에서 최종 시장부터 상위 시장으로 올라가면서 시장 획정을 하였다.

소매 시장은 2005년 검토안에서 논의 대상은 아니나 그 전 검토안²⁾에 따라 4개의 시장(아날로그 TV 콘텐츠 방송/아날로그 라디오 콘텐츠 방송/디지털 TV 콘텐츠 방송/디지털 라디오 콘텐츠 방송)이 존재한다는 입장을 고수하였다.

중간 시장은 방송사업자 및 멀티플렉스 사업자와 Crown Castle/ntl(National Telecommunications Limited)간의 관리전송서비스(managed transmission service)가 거래되는 시장이다. 기존에는 관리전송서비스를 통해 전국방송서비스를 제공하는 시장과 전국방송서비스 이외의 것을 제공하는 시장으로 구분하였으나 본 검토안에서는 이런 입장을 철회하고 관리전송서비스를 규제하기 위한 새로운 방안을 검토 중에 있다.

도매 시장은 철탍과 부지로의 접속을 제공하는 시장으로 도매접속 시장 중에서 각각 하부 시장으로 설정된 Crown Castle과 ntl 시장이 경쟁평가(SSNIP test)를 통해 각각 시장지배력을 보유하고 있다고 판단하고 3개의 시장(Crown Castle의 철탍과 부지를 제공받는 시장/ntl의 철탍과 부지를 제공받는 시장/다른 철탍과 부지로 제공

2) 더 자세한 내용은 http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/bcast_trans_serv/bts/bts-statement.pdf을 참조할 것.

받는 시장)으로 확정하였다.

나. 국내 방송 시장획정

국내의 방송시장획정이 방송서비스 전반에 대해서 명확히 이루어진 경우는 거의 없으며 특히 경제적 근거를 기반으로 방송시장전반을 획정한 사례를 찾기는 더욱 힘든 상황이다. 일부, 기업결합과 관련하여 방송위원회나 공정거래위원회가 시장획정에 대한 판단을 내린 사례는 존재한다.

방송위원회는 위성방송이 케이블TV를 동일 시장에 포함시키면서 서비스 채널의 유사성, 상품가격의 유사성, 구매자의 대체가능성 측면에서 대체재가 된다고 주장하고 있다. 서비스 채널의 유사성과 관련하여 위성방송채널 73개 가운데 52개는 케이블에도 서비스되며 나머지 채널 21개도 영화, 스포츠, 정보, 음악 등 콘텐츠 측면에서 차별성이 없다고 근거를 들고 있다. 상품가격의 유사성 측면에서는 케이블TV는 보급형 채널이 4,000원~8,000원(20~40개), 기본형 채널은 15,000원(50~60개), 디지털방송 서비스는 20,000원 내외로 제공되고 있다. 위성방송은 보급형 패키지 10,000원(비디오 60, 오디오 10), 기본형 패키지 18,000원(비디오 60, 오디오 40), 고급형은 20,000~23,000원으로 케이블TV와 유사하다고 밝히고 있다(방송위원회, 2007a). 마지막으로 구매자의 대체가능성과 관련하여 미국의 케이블TV 보급률과 위성방송 보급률이 역의 관계에 있음을 근거로 제시한 바 있다.

공정거래위원회는 위성방송은 설치비 및 장비구입비 측면에서 비용이 많이 소요되므로 케이블TV 가입자들이 “작지만 유의미한 가격변화”에 대해 위성방송으로 전환하는 것이 용이하지 않다고 판단하여 케이블TV와 동일한 시장에 포함하지 않았다(이상승, 2003). 그러다가 케이블TV와 위성을 별개의 시장으로 획정했던 종전의 입장을 바꿔 (주)한국케이블TV 천안방송 및 (주)한국케이블TV 안양방송의 기업결합 규정 위반행위에 대한 사건(2004. 8. 30)을 의결하면서 위성방송과 케이블TV를 ‘다채널 유료방송시장’으로 확정하였고 이후 기업결합에서도 이런 입장을 유지하고 있다. 케이블TV와 위성방송은 제공되는 채널(수) 및 상품가격의 유사성이 소비자에게 선택가능성을 제공할 정도로 충분하다는 점, 두 사업자 모두 한정된 시청자(가

구)를 대상으로 신규 가입자 확보 및 기존 가입자 유치를 위한 치열한 경쟁을 벌이고 있는 점, 대부분의 다채널 유료방송 가입자들은 케이블TV와 위성방송 중 하나에만 가입하며 기존 케이블TV 가입자가 위성방송에 가입하는 경우에는 대부분 케이블TV를 해지하는 점 등을 고려하였다(공정거래위원회, 2004).

김도연 외(2006)는 융합환경에서 방송산업 시장획정 방법에 대한 고찰을 시도하였으나 방송시장 전반에 대한 구체적인 시장획정 결과를 담고 있지 않다. 김도연 외(2006)는 무료방송과 유료방송의 분리획정 이슈, 전국방송과 지역방송의 분리획정 이슈, 방송서비스와 융합서비스 관련 시장획정 이슈를 국내 관점에서도 다루고 있다. 케이블TV와 위성방송의 시장획정을 시도하는 등 다양한 차원에서 시장획정을 시도하고 있으나 저자들도 결론부분에서 인정하고 있듯이 일관되고 분명한 시장획정 방법과 그 결과를 보여주고 있지는 못하다는 점을 지적할 수 있으며 특히 지리적 시장획정과 서비스 시장획정이 정확히 분리되어 논의되지 못하고 있다는 점도 앞으로 해결해야 할 과제라 할 수 있다.

이수일(2006)은 방송산업에 경쟁도입과 관련하여 시장을 지상파방송시장 및 유료방송시장으로 구분하여 경쟁상황을 논하며 경쟁도입방안을 제시하고 있다. 시장획정에 대한 논의가 이루어지지 않은 상황에서 지상파방송시장과 유료방송시장을 별개의 시장으로 분리하여 논의하는 한계점이 지적될 수 있다.

다. IPTV관련 시장획정: 국내사례

이상승(2003)은 인터넷 등의 다른 플랫폼이 화질이나 음질 등의 측면에서 아직 케이블TV의 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있어서 인터넷플랫폼이 케이블TV의 유효한 경쟁자가 되지 못함으로 관련시장에 포함시켜서는 안 된다고 보았다. 지금과 같은 높은 기술 수준의 IPTV를 고려한 것으로 보이지는 않으며 일반적인 인터넷 플랫폼 상에서의 TV나 Video서비스를 염두에 둔 것으로 지금의 상황과는 상당히 다른 상황이었음을 염두에 둘 필요가 있다.

김도연 외(2006)는 IPTV와 케이블TV를 동일한 시장으로 간주하는 것이 옳다고 판단하였다. IPTV가 인터넷망을 이용하지만 화질이나 음질 등의 측면에서 케이블

TV와 거의 동일한 기능을 제공하므로 소비자들이 IPTV와 케이블TV를 대체재로 인식할 것이라는 점을 그 근거로 제시하고 있으며 이에 대한 심도 있는 분석은 별도로 이루어지지 않고 있다. 방송위원회(2007b)의 IPTV 시범사업 수용성 결과도 김도연 외(2006)와 같은 입장을 취하고 있다.

이수일(2006)은 유료방송시장에 경쟁을 도입하기 위해서 플랫폼 단위의 경쟁이 활발해야 한다고 주장하고 있으며 특히 IPTV의 조속한 도입을 강조하였다. 이러한 분석의 배경으로 기본적으로 필요한 IPTV와 기존의 플랫폼의 대체성에 대한 논의가 이루어지지 않고 있다.

강재원(2006)은 IPTV와 유료방송의 시장획정에 대해서 논의하면서 이용료에 대한 이용자들의 반응을 살펴보면서 SSNIP 테스트의 논리를 적용하였다. IPTV의 이용의 향 정도가 12,000원까지는 10%를 넘지 못하는 반면 10,000원에서 급격히 증가하는 양상을 보였으므로 10,000원을 기준으로 SSNIP 테스트를 실시한다면 높은 교차탄력성을 보이면서 유료방송과 IPTV가 동일시장으로 확정될 가능성이 높다고 보았다.

김영철(2007)은 IPTV와 케이블TV 서비스를 콘텐츠 제공 형태, 영상 압축 방식, 단말기, 전송 수단 등 4가지 측면에서 동일함을 밝히면서 같은 서비스라고 주장하고 있다. 황부군 외(2007)도 플랫폼, 네트워크, 가입자단, 콘텐츠 측면에서 IPTV와 디지털 케이블TV가 유사하여 경쟁관계에 놓일 것이라고 밝혔다. 다만 서비스 측면에서 디지털 케이블TV가 IPTV보다 우수하여 우위를 점할 수 있다고 보았다. 그러나 위의 두 논문 모두 기술적 측면으로 분석이 집중되어서 정책적 측면에서 논의가 부족하다.

라. 종합

방송 서비스는 다양한 특유성을 지니고 있다. 지상파 방송은 무료로 제공되고 있고 지상파나 유료TV 모두 시청자와 광고주가 모두 고객으로서 양면시장(two-sided market)적 성격을 갖고 있다. 월드컵 축구경기와 같이 방영시점에 따라 가치가 급격하게 변동하기도 하고 차별화된 프로그램별로 특정 선호계층이 존재하는 등 단일 프로그램을 별도의 시장으로 확정할 수는 요인들이 존재한다. 최근에는 기술발전으

로 VOD, 양방향 IPTV 등 새로운 기능의 서비스가 등장하고 있는 점도 시장획정을 어렵게 하는 요소로 작용한다.

해외의 사례는 각국 별, 사례 별로 다른 방송시장획정 결과를 보여주고 있는데 이는 국가간, 사례간 차이를 반영하기도 하지만 시장획정의 방법론이 일관되지 않은 데에도 그 원인이 있다. EU 역시도 통신시장의 경우 시장획정에 대한 명확한 가이드라인과 사례를 제시하고 있는 반면 방송시장에 대해서는 명확한 입장을 보이지 않고 있다. 기업결합심사에서 불가피하게 시장획정이 이루어지고 있으나 대체로 데이터를 이용한 엄밀한 경제적 시장획정으로 보기는 힘들다.

이러한 상황에서, 방송이 다 플랫폼화되고 통신과 방송이 융합됨에 따라 기업결합이나 불공정 행위 심사 등 방송 사업에 있어 적용되는 다양한 경제적 규제에 있어 정확한 시장획정의 중요성이 증가하고 있다. 특히 인터넷멀티미디어방송사업법 제 14조(전기통신설비의 동등제공)제1항 규정 ‘인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업을 하고자 하는 자로부터 당해 서비스의 제공에 필수적인 전기통신설비에의 접근 및 이용에 관한 요청이 있는 경우 자기 보유설비의 부족, 영업비밀의 보호 등 합리적이고 정당한 사유 없이 이를 거절하지 못한다.’의 집행시 필수설비 식별을 위한 시장획정은 시장에 미치는 영향이 매우 큰 작업이다. 방송 및 융합 분야에 있어 규제실패를 최소화하기 위해서 많은 정보와 과학적인 방법론에 입각한 시장획정 절차가 사전·사후 규제 적용에 앞서 선행될 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다고 하겠다.

제 3 절 최근 발의된 방송관련 법안 평가

1. 서비스 및 사업자분류

최근에 IPTV의 도입과 관련하여 다양한 법안들이 제출되었는데 서비스 및 사업자 분류와 관련하여 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2-6〉 제출법안 비교

의원 및 발의법안	서비스 및 사업자 분류	IPTV 분류	분류체계
유승희 의원 - 정보미디어사업법	인터넷망/전화망/멀티미디어 방송망 정보미디어 역무 정보미디어 전송/ 프로그램 사업 및 사업자	인터넷망 정보미디어 역무	전송/ 프로그램
홍창선 의원 - 광대역통합정보통신망 등 이용사업법	광대역 통합정보통신망 등 이용방송(IPTV) 사업 및 사업자 전송사업 및 사업자로 간주	광대역 통합정보 통신망 등 이용방송(IPTV)	전송/ 콘텐츠
서상기 의원 - 디지털미디어 서비스 사업법	디지털미디어 서비스 전송사업/ 콘텐츠 사업	디지털 미디어 서비스	전송/ 콘텐츠
이광철 의원 - 유선멀티미디어 방송사업법	유선멀티미디어방송사업/ 무선멀티미디어 방송사업 유선멀티미디어채널사업/ 무선멀티미디어 채널사업	유선멀티 미디어방송	네트워크/ 플랫폼/ 콘텐츠
손봉숙 의원 - 방송법 개정	지상파방송사업/유선방송사업/ 위성방송사업/방송채널사용사업에 멀티미디어방송사업을 추가	유선멀티 미디어방송사업	네트워크/ 플랫폼/ 콘텐츠
김재홍 의원 - 방송법 개정	기존방송법의 분류에 인터넷방송 사업 및 인터넷방송사업자만 추가	인터넷 방송사업	네트워크/ 플랫폼/ 콘텐츠
지병문 의원 - 방송법 개정안	지상파방송사업/유선방송사업/ 위성방송사업/방송채널사용사업/ 별정방송사업으로 분류체계 조정	멀티미디어 방송	네트워크/ 플랫폼/ 콘텐츠
정보통신부 - 광대역융합서비스법	광대역융합서비스 신설	광대역 융합서비스	전송/ 콘텐츠
방송통신특별위원회 - 인터넷 멀티미디어 방송사업법안	인터넷 멀티미디어 방송 신설	인터넷 멀티미디어 방송	전송/ 콘텐츠

우선, 의원들의 발의안을 중심으로 살펴보면, 방송법 중심적인 법안의 경우 대부분 네트워크/플랫폼/콘텐츠의 3분류를 채택한 반면 통신법적 성격이 강한 법안의 경우 전송과 콘텐츠의 2분류를 채택하고 있다. 대체적으로 2분류를 채택한 발의안들은 IPTV라는 특정 서비스에 대하여 특별법의 형태를 띠고 있다. 그러나 이광철 의

원을 제외한 3분류 체계의 법안들은 방송법을 개정하는 선에서 발의되었다는 공통점을 파악할 수 있다.

다음으로 정보통신부의 법안과 최종 확정된 방송통신특별위원회의 법안을 구체적으로 보면 다음과 같다. 정보통신부는 IPTV와 같이 통신과 방송이 융합된 서비스에 대한 별도의 법안으로 IPTV를 광대역융합서비스로 별도로 분류한다. 광대역융합서비스 사업자는 기본적으로 전송사업자로 전송/콘텐츠의 2분류에 근거한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “광대역융합서비스”(이하 “융합서비스”라 한다)라 함은 전기통신회선설비를 이용하여 인터넷프로토콜 방식으로 이용자의 요구에 따라 이용자에게 「전기통신사업법」 제21조의 규정에 의한 부가통신사업자가 제공하는 데이터·영상과 「방송법」 제2조제3호의 규정에 의한 방송사업자가 송신하는 실시간 방송프로그램을 복합적으로 제공하는 것을 말한다.
2. “전기통신회선설비”라 함은 「전기통신기본법」 제2조제3호의 규정에 의한 전기통신회선설비를 말한다.
3. “실시간”이라 함은 연결에 필요한 시간 등 기술적인 요인에 의한 최소한의 시간을 제외하고 인위적으로 시간을 지연하지 않는 것을 말한다.
4. “방송프로그램”이란 「방송법」 제2조제17호의 방송프로그램을 말한다.
5. “광대역융합서비스사업”(이하 “융합서비스사업”이라 한다)이라 함은 융합서비스를 행하는 사업을 말한다.
6. “광대역융합서비스사업자”(이하 “융합서비스사업자”라 한다)이라 함은 융합서비스사업을 하기 위하여 제4조제1항의 규정에 의하여 등록된 자를 말한다.

방송통신특별위원회의 인터넷 멀티미디어 방송사업법은 한시적 특별법으로는 IPTV를 인터넷 멀티미디어 방송사업으로 분류하고 있다. 인터넷 멀티미디어 방송사업자는 제공사업자와 콘텐츠사업자로 전송/콘텐츠 2분류에 근거한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “인터넷 멀티미디어 방송”이란 광대역통합정보통신망등(자가 소유 또는 임차 여부를 불문하고, 「전파법」 제10조제1항제1호에 따라 기간통신사업을 영위하기 위하여 할당받은 주파수를 이용하는 서비스에 사용되는 전기통신회선설비는 제외한다)을 이용하여 양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로 일정한 서비스 품질이 보장되는 가운데 텔레비전 수상기 등을 통하여 이용자에게 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 방송을 말한다.

2. “광대역통합정보통신망등”이란 「정보화촉진기본법」 제2조제5호의2에 따른 광대역통합정보통신망과 「전기통신기본법」 제2조제3호에 따른 전기통신회선설비를 말한다.
3. “실시간 방송프로그램”이란 제2조제5호 나목에 따른 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠 사업자 또는 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자가 편성하여 송신 또는 제공하는 방송프로그램으로서, 그 내용과 편성에 변경을 가하지 아니하고 동시에 제공하는 것을 말한다.
4. “인터넷 멀티미디어 방송사업”이란 다음 각 목의 사업을 말한다.
 - 가. 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업: 인터넷 멀티미디어 방송에 제공하기 위하여 제18조제1항에 따라 콘텐츠를 공급받은 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 당해 콘텐츠를 이용자에게 제공하는 사업
 - 나. 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업: 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게 인터넷 멀티미디어 콘텐츠를 공급하는 사업
5. “인터넷 멀티미디어 방송사업자”란 다음 각 목의 사업자를 말한다.
 - 가. 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자: 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업을 하기 위하여 제4조제1항에 따른 허가를 받은 자
 - 나. 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자: 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠를 사업을 하기 위하여 제18조제2항에 따라 등록하거나 승인을 받은 자

2. 시장획정 이슈

법안들에서 시장획정에 대한 명확한 언급을 찾을 수 없었으며 서비스나 역무 구분의 근거가 명확치 않다. 이와 관련하여 문효선(2007)은 ‘IPTV 법제화를 위한 토론회’에서 시장획정에 대해 언급한 바 있다. 특히 서비스가 제공되는 망보다 사용자의 매체 이용 형태를 고려할 경우 다음과 같은 요소가 시장획정에 더욱 중요하다고 보았다.

- － 가입을 통하여 월 이용금을 지불하고 이용하는지의 여부
- － 해당 매체가 고정수신만 가능한 것인지, 아니면 이동수신까지 가능한 매체인지의 여부

〈표 2-7〉 방송시장획정 사례

무료	고정	아날로그 지상파 텔레비전 디지털 지상파 텔레비전	‘공공성 · 공익성’ 중심의 규제체계
	이동	지상파 라디오 공동체 라디오 지상파 DMB	
유료	고정	아날로그 케이블 텔레비전 디지털 케이블 텔레비전 디지털 위성 방송 IPTV	시장에서의 경쟁’을 중시하는 유료서비스 간의 규제 체계
	이동	위성 DMB WiBro, HSDPA(W-CDMA 3.5G) 등등의 이른바 “무선IPTV” Etc....	

제 4 절 개선 방향

1. 서비스 · 사업 분류

최근 제출된 관련 법안들을 살펴보면 전체적으로 IPTV의 성격 그 자체에 대한 면밀한 분석을 통해서 서비스 분류체계가 제시되었다고 보기 힘들며 이러한 분류들이 어떠한 규제목적이나 철학을 가지고 이루어졌는지가 명확하지 않다. 단순히 서비스를 조속히 개시하기 위한 방편이나 기존의 규제권한을 유지하기 위한 분류보다는 경제적인 분석과 규제목적에 적합한 분류, 향후 융합서비스를 포괄할 수 있는 분류가 필요하다고 판단된다. 향후 융합서비스가 도입될 때 마다 어떻게 분류해야 할 지 고민하게 하는 분류체계는 지양되는 것이 바람직하다.

가장 최근에 제출된 인터넷멀티미디어방송사업법안에 따르면 IPTV와 관련하여 인터넷멀티미디어 방송 제공사업/사업자와 인터넷멀티미디어 방송 콘텐츠사업/사업자의 전송/콘텐츠 2분류를 채택하고 있다. 일단 IPTV의 조속한 도입을 염두에 두고 IPTV의 전송과 콘텐츠제공자를 별도로 정의하면서도 전송과 콘텐츠의 수평규제적 요소를 고려한 분류라고 볼 수 있다. 아직 방송과 통신 전반을 포괄하는 분류체계가

충분히 논의되지 않은 상태이므로 IPTV라는 특정 서비스와 연관된 분류방법을 택할 수밖에 없었던 측면도 있다. 그러나 앞으로는 전송과 콘텐츠의 분리라는 수평규제의 큰 흐름하에서 방송과 통신서비스, 그리고 융합서비스를 포괄하는 분류체계를 검토할 필요가 있으며 나아가 IPTV서비스의 분류체계도 이러한 포괄적인 분류체계하에서 재논의되어야 한다.

이를 위해서 EU의 분류체계를 준용하여 수평적 규제를 염두에 둔 포괄적인 분류체계를 한 번 생각해 볼 수 있다. 먼저 전송과 콘텐츠의 계위 분리라는 수평규제의 대전제 아래, 콘텐츠의 경우도 기존의 내용규제가 여전히 적용될 필요가 있는 부분도 있으며 그렇지 않은 부분도 있어서 이를 일단 반영하는 분류가 필요하다는 데 있다. 이를 반영하기 위해서는 결국 이용자가 적극적으로 콘텐츠를 통제할 수 있는지의 여부가 중요하다. 이러한 점에 근거하여 콘텐츠내에서 on-demand 등 이용자의 통제가 가능한 정보사회서비스와 편성에 의한 streaming video서비스를 의미하는 방송서비스로 분류할 필요가 있다. 전송은 EU의 규제프레임워크에서와 같이 전송네트워크와 전송서비스로 분리하여 분류하는 방법을 채택하는 것이 바람직하다. 여기서의 전송서비스는 가공없는 정보의 전송을 의미한다고 볼 수 있으며 기존의 음성통화 등의 통신서비스가 여기에 해당한다.

〈표 2-8〉 서비스 및 사업자 분류방안

대분류	소분류	규제
전송	전송네트워크: 방송과 통신 등의 서비스를 위한 전기통신망 및 설비	통신망 규제 기초
	전송서비스: 가공 없는 정보전송 및 부수적 정보제공 서비스	통신서비스 규제 기초
콘텐츠	정보사회서비스: on-demand형 정보포털/CP, VOD, pre-IPTV 등을 포함	사후규제 주축
	방송서비스: 편성에 의한 streaming video	방송내용규제 기초

2. 시장획정

최근까지의 연구를 검토해 볼 때 국내 방송 시장획정이 경제적 논리에 근거하여 정교하게 이루어지고 있다고 보기 힘들다. 최근에 IPTV와 관련한 여러 법제도를 살펴 보아도 시장획정은 거의 언급되고 있지 않은 상태에서 지배력을 논하거나 경쟁 상황평가를 언급하는 경우가 나타나고 있다. 시장획정은 지배력보유여부 판단에 앞서서 진행되어야 하는 중요한 내용으로 특히 방송 및 융합 시장획정에 대한 가이드라인의 마련이 필요하다.

IPTV와 관련한 시장획정에 있어서도 그 근본부터 다시 검토할 필요가 있다. 다행이도 아날로그 케이블방송, 디지털 케이블방송, 위성방송이 모두 금전적인 대가를 수반하는 서비스로 무료지상파 방송이 관련된 시장획정보다 비교적 SSNIP 테스트를 실시하기가 용이하다. 그런데 IPTV와 이들 방송간의 수요대체성을 판단함에 있어서 그 기준가격에 대한 명확한 이해가 필요하다. 강재영(2006)에서와 같이 IPTV를 시청하기 위해서 필요한 요금수준으로 보이는 10,000원에서 12,000원 수준의 요금이 과연 IPTV서비스를 위한 요금인가에 대해서 한 가지 추가로 고려해야 할 점이 있다는 것인데, 그것은 IPTV의 시청을 위해서는 초고속인터넷 서비스의 구매가 전제되어야 된다는 것이다. 유료방송을 시청하기 위한 비용에서 월 이용시청료와 셋탑박스 비용 등을 고려하면 되지만 IPTV의 시청을 위해서는 초고속인터넷 서비스가 전제되어야 하므로 어떤 방식으로든 이를 실질적인 요금에 반영하는 노력이 필요하다.

공급대체성의 존재여부도 서비스간의 대체성을 파악하는데 있어서 매우 중요한데 이에 대한 논의는 거의 이루어지지 않고 있다. 케이블TV사업자가 큰 제약없이 IPTV를 제공할 수 있는가 혹은 IPTV사업자가 케이블TV서비스를 제공하는 데에 큰 문제가 없는가를 생각해볼 필요가 있다. 현실적으로 케이블TV사업자들은 IPTV제공에 대한 잠재적인 공급자로 볼 수 있지만 공급대체성 검토시에 주로 상정하는 1년 정도의 기간에 IPTV서비스를 제공하는 것은 쉽지 않다고 볼 수 있다. 한편 IPTV제공사업자들이 기존의 케이블 TV서비스를 제공하는 것은 쉽지 않을 것으로 보이

는데 IPTV서비스의 수익모델이나 망구성이 케이블TV의 것과는 상당히 다르고 신규로 대규모의 케이블망을 구축하는 것은 비현실적이기 때문이다. 따라서 신규서비스인 IPTV사업자들이 케이블TV사업에 진입할 가능성은 높지 않다. 결과적으로 IPTV서비스 사업자가 케이블TV서비스의 가격상승에 대응하여 케이블TV서비스에 진입할 가능성이나 케이블TV사업자가 IPTV서비스의 가격상승에 대응하여 IPTV서비스로 진입할 가능성은 충분히 높지 않다고 볼 수 있어서 공급대체성이 높지 않다고 판단된다. 케이블TV보다 초고속인터넷 사업자가 IPTV서비스 공급에 있어서 충분한 잠재적 진입자로 기능하나 수요측면에서의 대체성이 아직 거의 없는 상황으로 공급대체성만으로 초고속인터넷과 IPTV를 동일시장으로 확정하는 것은 상당한 무리이다.

서비스시장이 확정된 뒤에는 지리적 시장획정도 충분히 논의되어야 한다. 여기에서도 수요대체성과 공급대체성을 논할 필요가 있다. 먼저 수요대체성을 고려해 보면 이용자들이 더 나은 방송서비스를 위해서 이주를 할 가능성은 극히 낮으므로 수요측면에서의 대체성을 고려한 지리적 시장획정의 최소단위는 가구로 보는 것이 옳다. 다만 경쟁여건의 동질성 정도로 지리적 시장을 이 보다 넓게 획정할 필요가 있으며 방송구역기준은 시장획정의 출발점이 된다고 볼 수 있다. 지리적인 시장획정과 관련한 공급대체성의 경우 현재의 제도적 틀 하에서 유선방송의 공급대체성과 IPTV의 공급대체성에 상당한 차이가 있다. 유선방송의 경우 방송구역의 1/5을 넘어서서 영업을 할 수 없으며 사실상 지역독점적인 성격이 강한 반면 IPTV 제공사업의 경우 이와는 대조적으로 전국을 사업권역으로 하며 정한 기간이내에 모든 방송구역에서 서비스를 개시하도록 하고 있다. 이러한 제도적인 측면으로 인해서 IPTV와 관련한 서비스 시장획정 결과가 지리적 시장획정에 상당히 다른 결과를 낼 수 있다는 점에 유의하여야 한다.

시장획정에 있어서 의미있는 접근법으로 Ofcom과 같이 최종시장에서 상위시장으로 거슬러 올라가면서 시장을 획정하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 지금까지의 IPTV 관련 시장획정은이나 기존의 방송시장획정이 사실상 소매시장의 획정에 치중한 측

면이 있다. 이와는 대조적으로 Ofcom은 방송전송시장을 획정하면서 소매시장(retail market), 중간시장(intermediate market), 도매시장(wholesale market)으로 나누어서 접근하였다. 이러한 시장획정접근방법은 서비스제공의 병목을 파악한다는 측면에서도 의미 있는 작업이라고 할 수 있다. 이 경우 소매시장은 방송콘텐츠와 관련되어 그 세부획정 여부를 판단하여야 하며, 중간시장은 전송서비스와 관련하여 그리고 도매시장은 네트워크와 관련하여 세부 획정되는 것이다. 이러한 접근법을 통해서 과연 도매시장이나 중간시장에서의 규제만으로 소매시장에서의 충분한 경쟁이 이루어질 수 있겠는가에 대한 면밀한 검토가 가능하며 적절한 규제대안을 마련할 수 있다. 여기서 소매규제가 없어도 된다고 하더라도 이는 경쟁이나 시장구조와 관련한 규제를 의미하는 것이다. 콘텐츠에 대한 기존의 내용규제는 여전히 지속되어야 함은 물론이다.

시장획정에 있어서는 어느 정도 미래지향적일 필요가 있다. 이를테면 지금의 IPTV의 모습만을 가지고 관련시장을 획정하고 이와 관련된 규제를 가하면 IPTV의 미래의 모습도 이러한 규제의 틀 안에서 가두어지고 혁신적인 서비스의 창출이 어려워질 수 있다. IPTV가 가진 가능성을 열어두기 위해서는 조금 더 서비스의 모습이 발전하기까지 기다리고 어느 정도 그 서비스의 윤곽이 갖추어질 때까지는 특별한 규제를 가하는 것은 자제하는 것이 좋다고 본다. 다만 이를 위해서 중간시장이나 도매시장에서 경쟁이 활발하여 다양한 IPTV사업자들이 등장할 수 있도록 제도를 정비하는 것이 IPTV가 가진 잠재력을 충분히 발휘할 수 있는 기초 작업으로 매우 중요하다고 판단된다.

제 3 장 프로그램 액세스

제 1 절 논의의 배경

방송 플랫폼 경쟁이 본격화됨에 따라 이른바 킬러 콘텐츠를 확보하기 위한 경쟁이 치열해지고 있으며, 이 과정에서 플랫폼 사업자들은 중요한 콘텐츠를 배타적으로 공급받거나 제공되는 콘텐츠를 경쟁 플랫폼에 대해서는 제공하지 못하도록 방해하는 등 경쟁을 제한하는 행위들이 자주 나타나고 있다. 2003년 온미디어(MPP)와 CJ미디어(MSP)가 위성방송인 스카이라이프에 일부 채널 공급을 중단한 것이 대표적인 경쟁 제한 사례라고 할 수 있다.

우리나라의 콘텐츠 확보를 둘러싼 유료방송시장의 경쟁은 위성방송서비스의 도입으로부터 시작되었다. 스카이라이프가 서비스를 개시한 이듬해인 2003년 온미디어와 CJ미디어가 투니버스, 수퍼액션, MTV, 홈CGV 등 일부 채널의 위성방송에 대한 공급을 중단한 사례가 있었고, 2004년 말에는 위성의 지상파 재전송 승인 과정에서 한국종합유선방송협회의 스카이라이프와 SBS 및 지역방송협회의 지상파 재송신 합의를 방해한 행위가 사업 활동 방해 및 경쟁 제한적 행위로 인정되어 공정위의 시정명령을 받은 바 있다. 이후 위성의 지상파 재송신이 승인되면서 케이블과 위성의 콘텐츠 확보 갈등은 더욱 심화되는 양상을 보여 2005년 초에는 CJ미디어의 일방적 채널 공급 중단과 태광 MSO의 불공정거래 행위 등에 대한 스카이라이프의 법원 및 공정위 제소가 이어졌었다. 한편, 2007년 7월 위성DMB의 MBC 재송신 승인 신청에 대한 방송위원회의 결정이 보류³⁾ 되는 등 매체 간 핵심 콘텐츠를 확보하기 위한 경쟁이 지속적으로 이루어지고 있는 상황이다.

3) 2007년 11월 말, MBC 중앙방송은 19개 지역 MBC와 위성DMB에 재송신을 하기로 합의하였다.

또 다른 측면에서 방송시장의 콘텐츠 확보 경쟁은 프로그램의 독점권에 대한 액세스와 이용자의 보편적 시청권의 보장이라는 이슈로 제기되었으며, 특히 스포츠 프로그램 중계권의 독점 계약과 방영이 문제가 되었는데, 2005년도 IB스포츠와 SBS의 중계권 독점 계약이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 2005년 8월, IB스포츠는 2006~2012년까지의 아시아축구연맹(AFC)이 주관하는 모든 경기에 대한 국내 독점 중계권을 계약함으로써, 2012년까지의 올림픽이나 월드컵에서의 아시아 최종계선 축구경기에 대한 중계권이 IB스포츠에 독점적으로 부여되었으며, 이 사건을 계기로 지상파 3사를 중심으로 ‘보편적 접근권’에 대한 논의가 제기되었다. 한편, SBS도 자회사인 SBS 인터내셔널을 통해 2010년 벤쿠버 동계대회부터 2016년 하계대회까지 4개 올림픽 대회 중계권을 독점적으로 계약하였는데, 이 계약에는 2010년과 2014년 월드컵 중계권도 포함되었다. 당시 SBS는 방송3사의 ‘코리안 풀(Korean pool)’이라는 단일장구를 통해 협상을 하기로 했다가 SBS가 일방적으로 협약을 파기하면서 독점적 중계권을 획득하면서 중계권의 독점과 보편적 접근에 대한 규정의 필요성에 대한 논의를 촉발시키는 계기가 되었다.

이러한 방송 프로그램 분야에서 나타나는 불공정행위 및 프로그램 제공 거절 문제를 해결하기 위해 방송위원회는 2005년 초에 “방송프로그램과 채널의 유통 등 방송시장에서의 공정거래 질서 정착을 위한 가이드라인”을 제정하여 제도적인 대응을 시작하였다. 하지만, 방송위원회가 실질적인 규제권한을 행사할 법적 근거가 없는 한계가 지적되었고, 학계에서는 방송 프로그램 공급 거절 문제를 근본적으로 해결하기 위한 방안으로 미국 및 EU국가에서 시행하고 있는 프로그램에 대한 액세스 규제를 국내에 도입하자는 의견을 제시해 왔다. EU의 PAR은 사회적으로 중요성이 큰 프로그램(스포츠 경기 등 국민적 관심 프로그램)만을 대상으로 하는 배타적 계약을 금지하고 있으며, 미국 PAR은 프로그램의 내용에 관계없이 콘텐츠와 배급단계를 수직통합하고 있는 케이블방송 사업자에 대해 모든 프로그램의 배타적 거래를 금지하는 특성이 있다. 즉, 유럽식 PAR이 보편적서비스 규정에 가까운 반면, 미국식 PAR은 제정 당시 케이블 사업의 독점을 제한하고 유효경쟁체제를 형성하고자 하는

적극적인 경쟁촉진책의 성격을 띠고 있다고 할 수 있다.

우리나라 방송위원회는 그 간의 논의를 바탕으로 먼저 국민적 관심 프로그램에 대한 보편적 접근권을 보장하는 규정을 마련하였다. 즉, 2007년 1월 16일 방송법 일부 개정을 통해 방송프로그램의 공급 및 보편적 시청권에 대한 규정(방송법 제76조)을 신설하였다. 이는 유럽의 프로그램 접근 규제 방식을 수용한 것으로 앞서 언급하였던 스포츠 프로그램 등 중요 프로그램에 대한 액세스 개방을 사전적으로 규제하는 방식이라고 할 수 있다.

보편적 접근권 규정 도입의 성과에 대해서는 차차 평가가 될 것이나, 향후 IPTV 등 신규 매체 도입에 따라 유력 콘텐츠의 확보 경쟁이 심화되고 콘텐츠의 배타적 거래 등 경쟁 제한 행위의 발생 가능성은 점차 높아질 전망이다. 이에 따라 콘텐츠에 대한 액세스는 네트워크 액세스와 함께 IPTV 융합법 등에서 중요한 경쟁 규제사항으로 제안되고 있다.

이러한 배경에서 본 연구는 프로그램 접근 제도 도입의 원칙과 전체 프레임워크를 조망하고, 방송 다매체화와 융합에 따른 방송프로그램 접근 관련 이슈를 방송 프로그램 액세스 규칙의 도입 필요성, 프로그램 액세스 규제 방식, PAR의 적용 대상과 액세스 대상 프로그램의 결정방식 등을 중심으로 분석하고, 현재 제안된 융합법제의 콘텐츠 접근 규제 내용을 평가함으로써 방송 프로그램 접근 규제의 바람직한 대안이 무엇인지 도출해 보고자 한다.

제2절 PAR 관련 문헌 및 해외 법제도 동향 분석

1. 문헌 분석

본 고에서는 프로그램 액세스 규제에 대한 기존 문헌을 크게 두 가지 주제로 분류하여 정리하였다. 첫째는 다채널 방송시장에서 프로그램 액세스 규제의 이론적 근거가 되는 수직결합의 경쟁제한성 vs. 효율성에 대한 논의이며, 둘째는 국내 프로그램 액세스 규칙 도입의 필요성과 프로그램 액세스 규제방식과 관련한 내용이다.

가. 다채널 방송시장에서 수직결합에 대한 논의

다채널 유료방송시장은 상류의 프로그램 공급시장과 하류의 프로그램 배급시장으로 구분할 수 있으며, 플랫폼 시장에서는 가입자 확보 경쟁, 프로그램 공급시장에서는 플랫폼 확보(결국 가입자 및 시청자 확보) 경쟁이 벌어지고 있다. 이 때 콘텐츠 수요의 불확실성, 프로그램 사업자의 초기 투자 결정의 위험성 등이 존재하여 수직결합 시 안정적 수요 확보로 콘텐츠 제작 투자에 적극적, 양질의 콘텐츠 생산 및 콘텐츠 다양화가 가능하며, 또한 콘텐츠에 대한 배타적 권리는 채널 출범 시에 수반되는 리스크를 분산시킬 수 있다. 그런데 문제는 수직통합 사업자가 경쟁 플랫폼 사업자에게 채널 공급을 거부하거나, 플랫폼 시장에서의 지배력을 이용해 콘텐츠 사업자에게 배타적 권리를 요구하는 경우라고 할 수 있다.

방송 콘텐츠 공급의 수직결합에 대해 우호적인 견해를 제시한 연구로는 Yoo(2002), 이재영·유선설(2006), Sibley and Weisman(1998) 등이 있다.

Yoo(2002)는 미국에서 수직합병의 반경쟁성 판정을 위한 전제조건인 주상품시장의 집중화, 2차시장의 집중화 및 진입장벽의 존재, 반경쟁성과 경제적 효율성 간의 비교평가 등을 제시하면서, 미국 방송시장에서 수직결합을 평가할 때 네트워크 부문은 탈집중화 추세이며, 프로그램 배급시장도 집중화되어있지 않다고 주장하였다. 경제적 효율성 측면에서는 첫째 프로그램 제작의 한계비용은 거의 없으며, 이때 수직결합으로 보다 효율적인 가격책정이 가능하므로, 이중마진과 거래비용이 축소되며, 둘째 전략적 행동의 제거 측면에서는, 대규모 고정비용 때문에 네트워크는 hold-up 문제 및 free riding 문제에 취약하며, 사전에 프로그램의 인기를 예측하기 힘들어서 adverse selection에도 취약하므로, 수직결합으로 이러한 문제를 완화할 수 있다고 하였다. 또한 Yoo(2002)는 별도로 미국 케이블 산업에서 의무접근 이슈를 다루었는데, 미국에서 케이블 의무접근 규정들이 규제하려고 하는 것은 수직결합된 프로그램 사업자에게 의한 두 가지 행위로서 첫째, 비제휴 프로그램 사업자의 네트워크 액세스 배제로 인한 도매시장 경쟁 감소 행위, 둘째, 비제휴 플랫폼 사업자로 하여금 프로그램 사업자에 대한 접근을 배제시킴으로써 소매시장의 경쟁을 감소시키려

는 행위로 보았다. 케이블산업에서도 앞의 방송산업에서와 유사한 이유로 주상품시장의 집중화, 2차시장의 집중화 및 진입장벽의 존재, 반경쟁성과 경제적 효율성 간의 비교평가 등을 시도하였으며, 결론적으로 수직결합의 반경쟁성이 적다고 주장하였다.

이재영·유선실(2006)은 방송이 미디어 산업으로서 경험재, 밴드웨건 효과, 준공공재적 특성, 규모의 경제 존재 등의 미디어 콘텐츠의 특성으로 인해 수직결합의 효율성 제고효과가 다른 산업에 비해 강한 경향이 있다고 하였다. 즉, 미디어 산업의 수직결합은 상당부분 반경쟁적 의도 보다는 산업이 가지고 있는 취약점을 극복하고 장점을 극대화하기 위한 노력의 결과라는 주장이다. 특히 수직결합 자체를 반경쟁적인 것으로 간주해서는 안 되며 수평적 결합에서 오는 각 생산단계에서의 시장지배력이 문제라는 시각에서, 방송시장에서의 시장점유율 상한 규제 등 수직결합 자체를 당연위법으로 간주하는 규제는 불필요하다고 주장한다. 또한 동 연구에서는 수직결합이론이 제시한 수직결합 반경쟁성의 전제조건인 주시장과 부시장의 집중도를 평가하기 위해 우리나라 유료방송시장(플랫폼 및 프로그램 공급시장)의 경쟁 상황을 분석한 결과, 우리나라의 다채널 방송시장 및 유료방송 프로그램시장은 수직결합을 규제할 만큼 집중적인 시장은 아니라는 결론을 내리고 있다. 단, 다채널 방송시장을 지상파까지 포함하는 넓은 개념으로 접근할 때 PP시장의 시장집중률은 수직결합 시 반경쟁성이 우려되는 수준으로 평가된다고 하였으며, 엄밀한 시장획정과 경쟁평가 지표에 근거한 경쟁상황 분석이 이루어지지 않은 부분은 한계라고 지적하였다. 한편, 미디어 산업의 수직결합도 수직관계에 대해 반경쟁성을 평가하는 합리의 원칙을 따르는 것이 바람직하다는 전제 하에 우리나라 방송 산업에서의 수직관계 규제를 검토하였는데, 경제적인 측면만 고려했을 때 다채널 방송시장에 대한 수직관계 규제는 사전적 규제보다 사후적 규제가 상대적으로 더 큰 정당성을 갖는다고 주장하였으나, 경제외적 차원에서 사전규제가 정당화될 가능성은 남아있다는 단서를 달고 있다.

Sibley and Weisman(1998)은 수직적으로 통합된 케이블 네트워크들은 상대적으로

낮은 가격에 프로그램을 제공할 수 있기 때문에 경쟁 케이블 네트워크들의 가격도 낮추는 효과를 가져올 수 있고, 이는 소비자 복지의 증진에 이바지할 수도 있다고 주장하였고, 워터만(Waterman, 1995)은 수직적으로 결합되어 있는 기업에 의한 시장 봉쇄는 수직적으로 결합되어 있는가의 문제가 아니라 케이블 사업자가 프로그램 분배 청구단계에서 수평적 결합에 의해 가지고 있는 시장지배력에 의해 영향을 받는다고 주장하였다. 국내 연구에서 조은기(2004)는 프로그램이나 채널 사용에 대한 배타적 권리문제는 저작권 사용이 시장에서 공정하게 거래된다고 가정할 경우, 아무런 후생손실이 발생하지 않는다고 하였으며, 또한 배타적 권리를 통하여 채널 출범 시에 수반되는 리스크를 분산시킬 수 있는 기능을 할 수 있기 때문에, 채널 사용에 대한 배타적 권리 자체를 문제 삼는 것은 옳지 않다고 주장하였다. 결국, 프로그램을 공급하는 분야(PP)와 분배청구(SO) 간의 수직적 결합은 그 자체로서 문제가 되는 것은 아니라는 것이다.

한편, 수직결합의 반경쟁성에 대해 우려의 결과를 제시한 연구들이 존재하는데, 케이블 TV시장의 수직결합에 대한 연구 중에는 수직결합이 하향 봉쇄, 비제휴 경쟁 기업에 대한 불리한 가격 적용 등 경쟁 제한적인 측면이 있음을 지적한 연구들도 존재한다.

Waterman(1993)은 케이블시스템 운영자(SO에 해당)와 케이블 네트워크(PP에 해당) 간의 수직적 결합이 최종 생산물의 가격을 낮추는 긍정적인 측면도 있지만, 경쟁사를 배제시키는 효과가 있다고 주장하였고, Chipty(1994)는 실증분석을 통해 수직적으로 결합된 기업은 개별적 기업에 비해 경쟁관계에 있는 케이블 네트워크를 적게는 3%부터 많게는 54%까지 덜 제공하는 하향적 봉쇄(downstream foreclosure)를 한다는 사실을 입증하였다. Waterman and Weiss(1996)은 케이블 TV의 수직결합이 경쟁 케이블 네트워크를 배제시키거나, 경쟁 케이블 네트워크에 대해서 상대적으로 불합리한 가격을 제시할 수 있음을 보였다. 또한 Rubinfeld & Singer(2001)는 수직결합된 기업의 반경쟁 행위를 콘텐츠 차별(content discrimination)과 전송망 차별(conduit discrimination)로 구별하여 설명하였는데, 콘텐츠 차별이란 수직결합 기업이 콘

텐츠 제작 부분을 보호하기 위하여 자신의 플랫폼을 통한 경쟁 PP의 콘텐츠 전송을 거부하는 것을 말하며, 전송망 차별이란 수직결합 기업이 자사 플랫폼을 보호하기 위하여 경쟁 플랫폼에 대해 자신의 콘텐츠 제공을 거부하는 행위를 말한다. 이 연구에서는 콘텐츠 제작업체로서의 Time Warner와 인터넷접속서비스사업자로서 AOL의 결합이 인터넷을 통한 콘텐츠 제공서비스 시장에 미치는 영향을 분석하고, 어느 한 시장에서의 결합기업의 지배력이 클수록 콘텐츠 차별 또는 전송망 차별이라는 반경쟁 행위가 나타날 가능성이 커진다는 결과를 제시하였다.

이상우 외(2006)는 다채널 방송시장에서의 수직적으로 결합된 MVPD의 경쟁 MVPD에 대한 채널 제공 거부 또는 배타적 거래가 시장에 미치는 영향을 게임이론을 통해 분석하고 다음과 같은 연구 결과를 제시하였다. 첫째, 다채널 방송시장이 복잡 상태일 경우 수직적으로 결합된 MVPD의 배타적 거래는 채널을 제공받지 못하는 MVPD의 이윤을 감소시키는데, 이는 배타적 거래가 핵심적 채널을 제공받지 못하는 MVPD의 다채널 방송의 질을 감소시키고 이것이 시장에서의 경쟁력 약화로 이어지기 때문이다. 둘째, 수직적으로 결합된 MVPD의 이윤은 경쟁 MVPD에 대한 채널 제공에 따라 증가할 수도 있으며, 이 경우 이윤의 증가분은 채널제공에 대한 수입, 광고수입의 증가로 이루어지는데, 이는 경쟁 MVPD에 대한 채널 제공에 따라 채널제공대와 광고수입으로 구성되는 결합 MVPD의 콘텐츠 제작부문의 수입 증가가 시장점유율의 감소에 따른 유통부문의 수입 감소 보다 클 수 있다는 것을 의미한다. 셋째, 소비자들이 이질적인 선호체계를 가지고 있을 경우, 결합 MVPD의 경쟁 MVPD에 대한 채널제공은 오히려 소비자 잉여를 감소시킬 수도 있는데, 이는 채널 제공 후 두 MVPD의 시청료가 모두 상승할 수도 있기 때문이라고 하였다. 이러한 연구 결과에 따라 핵심적 프로그램에 대한 접근은 신규 진입자의 이윤을 증가시켜 원활한 투자비용 회수를 가능하게 해, 장기적으로 새로운 기술방식을 이용한 신규채널의 다채널 방송시장에 대한 진입을 촉진시킬 수 있으며, 경우에 따라 수직적으로 결합된 MVPD가 자발적으로 프로그램을 제공할 수도 있다는 것을 보여주었다. 한편, 프로그램 제공에 대한 대가가 과도하게 책정될 경우 이것이 시청료 상승으로 이어져 단

기적으로는 오히려 소비자 잉여가 감소하게 될 수도 있음을 지적하면서, 프로그램 접근규칙으로 인해 다채널 방송시장 경쟁 활성화에 따른 장기적인 소비자 후생 증가가 기대되는 경우라 하더라도 그것이 시청료와 소비자 후생에 미치는 단기적인 영향에 대한 검토가 필요함을 주장하고 있다.

한편, 프로그램 액세스 규제에 대한 필수설비이론의 적용에 대한 논의도 일부 나타난 바 있는데, Olson and Spiwak(1993)은 배타적 거래행위의 부당성을 두 가지 측면에서 분석하고 그 중 하나가 상류시장에 있는 인기 있는 프로그램이 필수설비와 동일하다는 주장을 하였다. 방송시장에서 콘텐츠에 대한 필수설비 개방론은 상류의 독점적인 콘텐츠를 보유한 방송사업자가 하류의 서비스제공사업자에 대해 자신이 가지고 있는 콘텐츠에 대한 접근을 통제함으로써 하류시장의 서비스 제공에 있어서 경쟁의 우위를 유지하려는 행위로 이해하는데서 출발한다. 이와 관련된 미국 판례로서 TV Communications Network, Inc. v. ESPN, Inc., Futurevision Cable Systems of Wiggins v. Multivision Cable TV Corp. 사례가 있는데, 이는 미국에서 콘텐츠 접근을 둘러싼 필수설비 논쟁의 대표적인 두 가지 사례로서 콘텐츠의 접근을 필수설비로 간주해야 한다는 소송 제기에서 콘텐츠를 필수설비로 간주해야 한다는 주장이 기각된 바 있다.

나. 우리나라의 프로그램 액세스 규제 도입 관련 논의

콘텐츠의 접근과 관련한 국내 논의는 위성방송 진입 이후 콘텐츠의 배타적 거래 및 부당 공동행위, 거래거절 등 콘텐츠 관련 불공정행위가 빈발하게 되면서 촉발되었고, 공정경쟁 제도의 마련 및 보편적 시청권의 차원에서 필요성이 제기되고 해외의 프로그램 접근규칙이나 스포츠 이벤트에 대한 보편적 접근권 관련 규정 등이 소개되면서 PAR의 도입방식에 대한 구체적인 대안들이 제시되어 왔다.

프로그램 접근 규제의 도입에 대한 방송계의 논의는 대체로 수직적 결합의 효율성에 대한 평가로 접근하기 보다는, 신규 매체의 등장에 따른 유효경쟁 촉진의 차원에서 논의되어 왔으나, 최근 이상우(2006)는 수직결합의 정태적 효율성을 인정하면서도 PAR의 도입이 소비자 후생을 증가시킴을 보여주고, PAR 도입의 필요성에 대

한 이론적, 실증적 연구 결과를 제시하고 있다.

이수영(2005)은 “多플랫폼, 少콘텐츠”로 인해 우리나라 유료방송시장에서 발생하고 있는 구조적 불균형을 해결하기 위해 미국의 프로그램 접근규칙과 같은 제도를 도입하는 방안을 검토해야 한다고 주장하면서, PAR 도입은 공정경쟁을 통한 다양성의 확보와 수용자의 시청권 확보라는 방송정책의 목표에 합치된다고 보았다. 동 연구에서는 PAR 도입과 관련하여 먼저 유료방송시장의 획정이 중요함을 제기하고, 케이블TV와 위성방송시장은 동일시장으로 획정하였다. 다음으로 PAR의 도입 필요성에 대해 검토하면서 우리나라의 유료방송시장에서 MPP와 MSO의 담합이 증가하여 MPP가 시장지배적 위치에 있는 MSO에게 채널을 독점적으로 공급하는 불공정 거래가 빈번히 발생할 뿐만 아니라, MPP와 MSO의 수직결합 형태인 MSP가 증가하고 있는 추세를 볼 때 PAR의 도입은 반드시 필요하다고 주장하고 있다. 또한 PAR 규제 도입방식에 대해 액세스 대상 채널 및 프로그램 선정 시 지상망을 통해 전송되는 PP에 대한 고려, MSO의 수요자 독점력 고려 등 다양한 고려요소를 제기하는 한편, 방송 프로그램 액세스 규제가 사업자들의 경쟁을 도모하기 위한 사전 조건임을 적시하고, 프로그램 접근 제도가 도입되지 않는다면 신규매체의 진입과 효과적인 경쟁이 어려울 것임을 지적하였다.

권호영(2005)은 전체 방송시장에서 열세자인 위성방송사업자를 보호하고, 케이블 TV를 시청할 수 없는 농어촌 지역민의 인기 채널에 대한 접근권을 보장, 즉, 위성방송시청자의 시청권을 보장하기 위해서 프로그램 접근규칙의 도입이 필요하다는 주장하였다. 방송 프로그램에 대한 배타적 거래 행위가 지상파 MPP, YTN 등과 같은 인기채널로 확대될 경우 위성방송사의 경쟁력은 지금보다도 더욱 떨어질 수 있음을 우려하면서 유료방송시장에서 지배력을 보유한 SO가 연합하여 특정 PP에게 위성방송 송출 중단을 요구할 경우, 특정 PP는 이를 거부하기 어렵기 때문에, 프로그램의 배타적 거래를 막을 수 있는 규제가 필요하다고 주장하였다. 동 연구에서 프로그램 접근 규제의 대상을 미국과 같이 MSP로만 한정할 것인지, 독점적 경쟁력을 보유한 모든 PP를 대상으로 확대할 것인지를 검토할 필요가 있다고 강조하였다.

오정호(2005)는 국내에서 PAR 적용 시 MSO나 MPP보다는 MSP에 대해 프로그램 접근규칙을 적용할 것을 주장하였는데, 그 이유는 MSP가 시장지배력의 남용행위 가능성이 가장 높으며, 또한 국내 주요 MSO나 주요 MPP는 MSP에 해당되기 때문이라고 하였다. 프로그램 접근규칙의 적용 대상에 대해 MSP에 속한 모든 PP로 할 것인지, MSP에 속한 일부 PP만을 대상으로 할 것인지에 대한 논의가 필요함을 제기하고, 시청률 상위 20위까지의 PP를 대상으로 하자는 안을 제시하였는데, 상위 20위까지로 제한함으로써 규제의 개입을 줄이고 규제비용 면에서도 경제적이라는 주장이다.

홍대식(2005)은 유럽과 미국의 콘텐츠 접근관련 규정을 자세히 분석하고, 유럽식보다는 미국식의 프로그램 접근규칙을 국내에 도입하는 것이 타당하다고 주장하였다. 유럽식의 규제는 스포츠 프로그램과 같은 특정 이벤트나 프로그램에 대한 동등한 접근권을 보장하는 방안이나, 우리나라의 PP 시장 현황은 아직 PP 시장 중 특정 분야를 독립시장으로 보아야 할 만큼 소비자의 선호도가 높지 않을 뿐만 아니라 해당 시장에서 특정 PP가 유력한 시장지배력을 가지고 있다고 단정하기가 어렵기 때문에 유럽식의 도입은 적절하지 않다고 주장하였다. 또한 시장획정 이슈에 있어서 이수영(2005)과 같이 케이블TV와 위성방송은 다채널 유료방송시장의 동일시장으로 획정하는 것이 타당하다는 견해를 제시하였으며, PAR 도입의 구체적인 방안에 대해, 첫째, 방송사업자의 방송프로그램 공급 관련 부당한 차별적 취급행위에 대한 일반적 금지 규정 신설, 둘째, 시장지배적 MPP 등에게는 플랫폼 사업자의 방송프로그램의 공급 요청이 있을 경우 원칙적으로 이를 공급하도록 하고, 예외적으로만 요청 거절이 정당화될 수 있도록 규정, 셋째, 실효성을 확보하기 위한 제재 규정 도입, 넷째, 신설 조항과 공정거래법 관련 조항과의 관계를 명확히 규정하고 한시적인 효력을 갖는다는 점을 명확히 규정할 것을 제안하고 있다. 한편, 홍대식(2007)에서는 방송시장에서 방송프로그램을 “경쟁요소인가 경쟁의 기본적 여건을 구성하는 요소인가”에 대해 생각해 볼 필요가 있으며, 경쟁요소로 볼 경우 그 유통을 시장의 기능에 맡기되 불공정거래행위에 대한 일반적인 사후적 규제로 충분하나, 플랫폼 사업자들

이 방송 프로그램을 제대로 확보하지 못하는 경우 유효한 경쟁의 기반이 확보되었다고 할 수 없으므로, 방송 프로그램에 대한 동등한 접근의 보장은 유효한 경쟁기반 형성을 위한 기본적 여건 마련의 문제라고 하였다. 즉, 방송시장의 유효경쟁을 확보하기 위해서는 한시적인 사전규제방식의 프로그램 액세스 규제 도입이 필요함을 제기하고 있다.

〈표 3-1〉 프로그램 접근규칙의 효과

경쟁 MVPD의 이윤	<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁 MVPD의 이윤은 항상 증가 - 이는 프로그램 접근규칙에 따라 양질의 채널 확보가 가능하기 때문
결합 MVPD의 이윤	<ul style="list-style-type: none"> • 결합 MVPD의 이윤은 증가할 수도, 감소할 수도 있음 - 프로그램 접근규칙은 콘텐츠 제작 부문의 수입 증가(채널제공대가, 광고수입)와 콘텐츠 유통 부문의 수입 감소로 이어지며, 그 상대적 크기에 따라 결합 MVPD의 이윤은 증가할 수도 있음 - 결합 MVPD의 이윤은 채널제공대가와 광고단가가 높을수록 증가하는 경향이 있음
소비자 후생	<ul style="list-style-type: none"> • 단기적으로, 소비자 후생은 증가할 수도, 감소할 수도 있음 - 프로그램 접근규칙에 따라 채널제공대가 부과 등으로 인한 시청료의 상승, 그리고 이로 인한 후생감소가 다채널 방송으로부터 느끼는 편익 증가 보다 크다면 전반적인 소비자 후생은 감소할 수 있음 - 소비자 후생은 채널제공대가와 광고단가가 높을수록 감소하는 경향이 있음 • 장기적으로, 프로그램 접근규칙은 새로운 매체의 진입을 촉진하여 경쟁을 활성화하고, 신규 진입매체의 수익성을 개선시켜 재투자를 유발할 수 있어, 이에 따른 소비자 후생의 증가가 기대됨

자료: 이상우(2006) 재인용

이상우 외(2006)는 다채널 방송시장에서의 수직결합과 이에 따른 프로그램의 배타적 거래행위가 미치는 영향을 게임이론을 통해 분석함으로써 국내 프로그램 접근규칙 도입의 필요성에 대한 이론적 근거를 제시하였다. 이에 따르면, 프로그램 접근규칙은 새로운 매체의 진입을 촉진하여 경쟁을 활성화하고 신규 진입매체의 수익성을 개선시켜 재투자를 유발하므로 장기적으로 소비자 후생의 증가가 기대된다고 한다.

한편, 동 연구에서는 국내 다채널 방송시장의 데이터를 이용해 수행한 실증분석 결과를 제시하면서 우리나라의 다채널 방송시장이 콘텐츠 접근 문제를 시장기능에

맡기기에는 충분히 경제적이지 못하다는 결론을 내리면서, 콘텐츠 접근 문제는 미국의 PAR 도입 사례에서 보듯이 일반 경쟁법 적용으로는 불충분하며 따라서 사전 규제 방식의 PAR 제정이 바람직하다고 주장하였다. PAR 규제가 미국식으로 수직 결합된 MSP에만 적용되는 것은 우리나라 현실에서 바람직하지 않다는 주장도 하였는데, 의무 접근 대상이 되는 채널 선정 방식으로 SO의 동시송출이 일정 비율 이상 이루어지는 채널을 제안하였다.

〈표 3-2〉 프로그램 액세스 규제 도입 관련 국내 주요 문헌 요약

	시장확정	도입 필요성	도입방식 (사전 vs. 사후)	적용 대상
이수영 (2005)	다채널 유료방송시장 (케이블TV, 위성 동일 시장)	공정경쟁을 통한 다양성 확보와 보편적 시청권 보장(방송정책 목표에 합치), MPP의 불공정행위 증가, MSP의 증가추세	사전규제 방식	지상망 통해 전송되는 PP 및 MSO의 수요 독점력 고려
권호영 (2005)		신규매체 보호, 보편적 시청권 보장, SO의 부당공동행위 가능성	—	MSP 또는 독점력 보유 PP
오정호 (2005)		—	사전규제 방식	MSP에 속한 모든 PP or 일부 PP (시청률 상위 20위 PP로 제한)
홍대식 (2005)		매체 간 균형발전, 공정경쟁 도모	사전규제 방식 (한시적 적용)	미국식 PAR 도입
이상우 (2006)		장기적으로 소비자후생증가, 시장기능이 작동되지 않음 (이론적, 실증적 결과 제시)	사전규제 방식 (경쟁법 적용으로는 한계)	SO의 동시송출이 일정비율 이상 이루어지는 채널

이상우(2007)는 프로그램 거래행위를 실증적으로 분석한 결과, 국내 MSP는 경쟁 관계의 SO나 경쟁관계에 있지 않은 SO의 구분 없이 동등하게 채널을 제공하고 있으며, SO의 프로그램 전송여부의 결정요인에서 SO-PP간 수직결합 여부는 중요한 변수가 아니라는 결과를 제시하였다. 즉, 위성사업자에게 채널 전송을 거부하는 MSP

라도 경쟁 SO에는 채널을 제공하는 현상이 나타나고 있다. 이는 우리나라의 프로그램 접근 규제 수립 시 매체 간 배타적 거래 행위에 대한 검토가 보다 심도 있게 진행될 필요가 있음을 시사한다.

2. 해외 법제도 동향

프로그램 접근 관련하여 미국은 케이블 사업자와 수직적으로 결합된 채널들에 대한 공정한 접근을 강제화하는 규정을 가지고 있는 반면, 유럽을 포함한 기타 해외 국가들은 특정 이벤트나 스포츠 프로그램에 대한 보편적 접근권을 규제하고 있다는 것이 특징이다. 즉, 미국의 PAR은 유료방송시장에서 케이블TV 사업자의 지역독점의 폐해를 우려하여 경쟁 활성화를 목표로 제정된 반면, 유럽의 주요 프로그램에 대한 액세스 규정은 보편적 서비스의 관점에서 수립된 제도라고 할 수 있다. 또한 미국은 PAR 제도 도입 당시 MVPD시장의 경쟁이 활성화되면 PAR을 폐지하는 한시적인 규정으로서 PAR을 도입하였다. 2002년 규칙 기한의 만료에 따라 1차 규칙 연장의 필요성에 대한 논의가 전개되었고, FCC가 PAR의 5년 연장 적용을 결정하였으며, 2007년 10월 FCC는 2007년 10월 PAR 적용 만료 시한이 다가옴에 따라 규칙의 2차 연장 여부를 검토하여 다시 5년간 규제 연장을 결정한 바 있다.

한편, 우리나라는 위성방송 도입 이후 지속적으로 콘텐츠의 배타적 거래 등 방송 콘텐츠를 둘러싼 경쟁 제한 행위와 유료방송시장 공정경쟁 확보를 위한 콘텐츠 액세스 규제의 필요성이 제기되어 왔으며, 2007년 1월 방송프로그램의 공급 및 보편적 시청권 규정이 방송법에 신설되어 국민적 관심행사 등에 대한 프로그램 액세스 규제가 도입·시행 중에 있다.

이하에서는 각 국별 프로그램 접근 규제 사례를 최근의 동향을 중심으로 분석하고 규제 도입의 논리와 배경 등에 대한 시사점을 살펴본다.

가. 미 국

1992년 당시 지역독점 체제였던 케이블 산업의 시장성과를 우려한 미국 의회는

1992년 “케이블 텔레비전 소비자 보호 및 경쟁에 관한 법(Cable Television Consumer Protection and Competition Act 1992)”을 제정함으로써 케이블 텔레비전 서비스의 가격, 조건 기타 운용에 관한 규제를 가하였고(이상우 외(2006)), 또한 동 법에서는 수직결합된 케이블사업자와 프로그램 공급업자 간의 배타적 거래 금지를 규정함으로써 미국 MVPD시장의 경쟁과 다양성을 촉진하고자 하였다. 여기서는 미국 프로그램 접근 규제의 법 체계 및 법 규정의 내용을 상세 분석하고, 미국 PAR의 특징과 PAR 연장 결정의 배경을 자세히 살펴보기로 한다.

1) 미국 PAR 법 규정 분석

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

〈표 3-3〉 미국 통신법 제628조 요약

제628조 비디오 프로그램 배급에서 경쟁과 다양성의 촉진

- (a) 목적: MVPD 시장의 경쟁과 다양성을 증진시켜 공공의 이익 및 수요를 증진하고, 프로그램을 수신할 수 없는 지역 주민에서 위성 케이블 및 위성방송 프로그램의 이용을 증진시키며 통신기술의 발전을 촉진하기 위함
 - (b) 금지: 케이블 사업자, 케이블사업자가 지분을 가지고 있는 위성 케이블 프로그램 공급자 또는 위성방송 프로그램 공급자는 다채널 영상 프로그램 공급자가 가입자 또는 소비
-

자들에게 동 프로그램을 제공하는 것을 심각하게 방해하거나 금지하고자 하는 목적·효과를 가진 불공정한 경쟁 수단의 사용, 기만적인 행위를 해서는 아니 됨

(c) 필요 규제(Regulations required)

(1) 필요 절차(proceeding required): 법 제정일로부터 180일 이내에 FCC는 금지행위를 구체화하는 규칙을 제정해야 함

(2) 최소 포함 규정

- 수직통합된 PP, SO의 프로그램 공급 가격 등 조건에 있어서 비 계열 사업자에 대해 비차별적 제공 규정
- 수직통합된 PP(위성 케이블 프로그램 공급자)와 위성방송 프로그램 판매자는 플랫폼에 따라 공급조건을 차별해서는 안 됨. 단, 다음의 경우 예외
 - － 신뢰도, 서비스제공, 재정적 안정성 등 합리적 조건, 기술품질에 대한 기준 부과
 - － 프로그램 제작, 판매, 배급, 전송비용의 실제적이고 합리적인 차이를 고려하여 가격과 조건에 차등을 두는 행위
 - － 규모의 경제, 비용절감 또는 다수의 가입자들에게 합리적으로 귀속될 수 있는 기타 직접적이고 합법적인 경제상 이익을 고려하여 가격 및 조건에 차등을 두는 행위
- 서비스가 제공되지 않는 지역에 프로그램을 제공하기 위해 경쟁 MVPD가 프로그램을 구매하려고 할 때, 수직통합사업자가 배타적 계약을 포함한 약정 등의 행위를 하는 것을 금지
- 해당 지역 내의 MVPD에 대한 프로그램 공급에서 수직통합 케이블 사업자 및 PP는 배타적 계약이 금지. 단, 공의((4)호에 따름)에 부합하는 경우는 예외

(3) 제한(Limitations): 지역적 제한, 위성 재송신의 적용가능성

(4) 배타적 계약에 대한 공의 판단

- 배타적 계약의 공의 여부를 판단함에 있어서 FCC는 케이블 사업자의 영업지역에서의 프로그램 배급에 당해 계약이 미치는 영향과 관련하여 다음을 고려해야 함
 - － 지역적, 국가적 다채널 영상 프로그램의 배급시장에서의 경쟁 촉진에 미치는 영향
 - － 케이블 이외의 기술을 이용한 다채널 영상 프로그램 배급시장의 경쟁에 대한 영향
 - － 새로운 위성 케이블 프로그램의 제작·배포에 대한 자본투자 유치에 미치는 영향
 - － 다채널 영상 프로그램 배급시장에서 프로그램 다양화에 미치는 영향
 - － 배타적 계약의 기간

(5) 일몰 규정: “해당 지역 내의 MVPD에 대한 프로그램 공급에서 수직통합 케이블 사업자 및 PP는 배타적 계약이 금지”는 법 제정일로부터 10년 후 효력을 상실. 단, FCC의 규제 지속여부 판단에 따라 연장되는 경우 예외 인정

(d) 재결절차, (e) 위반에 대한 제재수단, (f) 절차(Procedures) – FCC는 이 조를 시행하기 위한 규칙을 제정해야 하며, FCC 규칙은 제반 이의를 신속하게 심사하고, 위반했다고 주장되는 약정과 계약 문서의 사본을 제출하도록 할 FCC의 권한 및 자료 수집 절차를 규정하고, 무모한 이의를 제출하는 자에 대한 벌칙을 규정해야 함 (g) 보고(Reports): 규칙 공포 후 18개월 이후를 시작으로 하여 FCC는 MVPD시장의 경쟁상황을 매년 의회에 보고해야 함

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

〈표 3-4〉 CFR 규정 요약

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

§ 76.1000 정의

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

§ 76.1001 일반적 불공정 행위의 금지

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

§ 76.1002 불공정 행위의 금지

- (a) 부당하거나 부적절한 영향력 행사 금지
 - 수직통합된 케이블 사업자는 프로그램 공급자가 비연계 경쟁 MVPD에 프로그램을 제공하는 행위에 대해 부당하게 영향력을 행사하거나 프로그램 공급자의 가격 등 공급조건에 부당하게 개입해서는 아니 됨
 - (b) 가격, 이용조건 차별 금지
 - 위성 케이블 프로그래밍 공급자 또는 위성방송 프로그램 공급자는 가격 등 공급조건을 차별해서는 아니되나, 다음의 경우 예외 적용
 - － 신용도, 서비스 제공 능력, 재정적 안정성, 기술품질 표준 등 합리적 요구조건의 부과
 - － 프로그램의 제작, 판매, 전송비용의 실제적이고 합리적인 차이를 고려하여 가격 등 공급조건에 차등을 두는 경우
 - － 규모의 경제, 비용절감 또는 다수의 가입자들에게 귀속될 수 있는 경제적 이익을 고려하여 가격 및 조건에 차등을 두는 경우
 - － 본 조의 (c)항(공익적 판단 등의 이유)에서 제시되는 허용 범위 내에서 배타적 계약을 체결하는 경우
 - (c) 배타적 거래 행위의 금지
 - 케이블사업자가 서비스를 공급하지 않는 지역에서의 배타적 거래 행위 금지
-

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

§ 76.1003 프로그램 액세스 절차

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

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

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

2) 미국 PAR 규제 연장 결정

위에서 요약하였듯이, 통신법 제628조 및 케이블텔레비전 소비자 보호 및 경쟁에 관한 법률에 따라 위원회 규칙으로 제정된 프로그램접근규칙은 배타적 거래 금지의 내용을 자세히 규정하고 있으며, 폐지조항(통신법 제628조(c)(5))에 따라 MVPD시장의 경쟁과 다양성 보호를 위해 지속적으로 유지될 필요가 없다면 적용 시한 만료 시 폐지되도록 규정되어 있었다.

첫 번째 PAR 만료 시한이었던 2002년 10월 FCC는 PAR 연장이 필요한 지에 대해 MVPD시장 경쟁상황의 진전에 대한 분석, 수직결합된 프로그램 공급업자의 배타적 거래 능력과 유인의 존재 여부 판단, 독점적 프로그램 공급의 합리성에 대한 분석을 통해 2007년 10월까지 5년간 PAR 규칙 유지 결정을 내린 바 있다. 당시 추가적으로 이슈가 되었던 PAR 요청 사업자의 제한(예: 유력 위성사업자는 PAR 적용 대상에서 배제), PAR 대상 프로그램을 필수적 콘텐츠로 한정하는 문제, 케이블과 수직통합된 프로그램 공급사업자 뿐만 아니라 수직통합되지 않은 PP에도 PAR를 적용하자는 주장, 위성을 통한 전송이 아닌 지상망을 통해 전송되는 케이블 프로그램도 PAR 대상에 포함되어야 한다는 주장 등은 FCC의 자체 판단에 따라 기각되었었다.

2007년 10월 제2차 PAR 유지 여부의 결정을 위한 FCC의 검토에서도 2002년 1차 연장 당시와 유사한 방식의 분석이 수행되었다. 즉, MVPD시장의 경쟁과 다양성 보호를 위해 PAR이 유지될 필요가 있는지를 판단하기 위해 크게 다섯 가지 부분의 평가가 수행되었는데, 첫째, 배타적 거래 금지 조항의 “필수성(necessary)” 개념에 대한 해석(standard review), 둘째, 2002년 이후 MVPD시장의 경쟁상황 변화 분석, 셋째, 수직통합 프로그램 제공사업자가 연계 케이블 사업자와 비연계 MVPD사업자를 차별할 능력과 경제적 유인을 갖고 있는 지 여부에 대한 분석, 넷째, PAR 적용 범위의 축소(요청사업자 제한, PAR 대상 프로그램 축소) 및 비케이블 MVPD와 비연계 프로그램 공급업자에도 PAR을 확대 적용해야 한다는 주장에 대한 검토, 다섯째, PAR 적용 기간의 축소에 대한 검토가 수행되었다.

먼저, 미국 MVPD시장의 경쟁상황에 대해 FCC는 2002년 이후 MVPD시장의 경쟁

이 진전된 것으로 평가하였다.

〈표 3-5〉 미국 MVPD시장의 경쟁 진전 현황

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

주: 1. '1)'은 "b/a"로서 전체 위성전송 프로그램 채널 수에서 수직통합 채널이 차지하는 비중을 의미

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

자료: 이상우 외(2006), FCC(2007)

FCC는 경쟁 진전의 지표로 프로그램 공급사업자의 증가, 수직통합 프로그램 사업자의 전국 또는 지역 인기 프로그램 비율이 감소, 경쟁 MVPD의 시장 점유율 증가 등을 제시하였다. 즉, PAR의 대상이 되는 위성전송 프로그램 채널 수는 2002년에 비해 약 80%가 증가(237개 채널 증가)하였고 이는 그만큼 경쟁 MVPD의 채널 선택 폭이 커졌음을 의미하고 동시에 프로그램 공급시장의 경쟁이 진전되었음을 의미한다. 수직통합 프로그램 채널의 수는 2002년 리뷰 당시에 비해 증가폭이 큰 것은 아니나, 전체 위성전송 프로그램 채널에서 케이블 수직통합 채널이 차지하는 비중이 현저히 낮아지는 추세라는 점은 PAR의 유지 정당성을 약화시키는 부분이라고 볼 수 있다. 또한 수직통합된 위성전송 프로그램 채널 중 인기프로그램 채널의 비중은 35%로 감소되어 수직통합 채널이 경쟁에 필수적인 콘텐츠인가에 대한 이슈가 제기될 수 있다. 경쟁의 진전 지표로 가장 쉽게 생각할 수 있는 MVPD시장에서 시장점유율은 DBS가 전체 MVPD시장에서 30%를 점유하는 것으로 나타나 2002년 리뷰

당시의 18%에 비해 상당한 점유율 증가를 나타내었다.

이러한 프로그램 채널의 증가와 케이블과 수직통합된 채널의 시장영향력이 감소하는 등 미국 MVPD시장의 경쟁 진전의 증거가 나타났음에도 불구하고 FCC가 PAR 규제를 연장한 것은 수직통합 프로그램 사업자의 배타적 거래 능력과 유인이 존재한다고 판단했기 때문이다. 수직통합 프로그램사업자가 배타적 거래의 능력이 있는지에 대해서는 수직통합 PP가 경쟁 MVPD가 대체 불가능한 핵심적인 프로그램 또는 채널을 보유하고 있는지와 경쟁 MVPD에 프로그램을 제공하지 않고 차별적인 행위를 할 능력을 보유하고 있는지에 대해 검토하였다. 또한 수직통합된 프로그램 공급업자가 배타적 거래의 유인이 있는가에 대해서는 MVPD시장에서 시장지배력을 보유하여 반경쟁 행위를 할 가능성이 있는지와 연계 MVPD와 배타적 계약을 체결할 경제적 유인이 존재하는지를 분석하였다. 수직통합된 PP의 배타적 거래 능력에 대해 FCC는 수직통합 PP가 전국 또는 지역의 인기채널 보유 비중이 여전히 높다는 점, 특히 대규모 케이블 MSO가 프라임 시간대의 시청률이 높은 채널을 다수 보유하고, 지역 스포츠채널(RSN: Regional sports networks)의 약 50%를 점유할 뿐만 아니라, HBO, Cinemax 등 프라임 네트워크와 iN DEMAND와 같은 VOD 네트워크를 보유했다는 점 등을 고려하여 배타적 거래의 능력이 있다고 판단하였다. 배타적 거래 유인의 측면에서는 2002년 이후 MVPD시장의 경쟁이 진전된 것은 사실이나, 여전히 케이블 사업자의 시장점유율이 약 70%에 달하고, MVPD시장에서 4개의 거대 케이블 사업자(Comcast, Time Warner, Cox Communications, Cablevision)의 시장영향력이 높다는 점(인플레이션 이상의 가격 인상이 존재했음을 고려), 통신사업자의 MVPD시장 진출 등 다른 매체의 진입과 경쟁이 가속화된다는 케이블사업자의 주장은 현재 시장 영향으로 볼 때는 타당하지 않다는 점 등을 들어, FCC는 여전히 수직통합된 케이블 사업자의 시장 지배력이 존재하고 반경쟁행위의 가능성이 있다는 결론을 내리고 있다.

한편, FCC는 제2차 PAR 연장 리뷰에서는 프로그램 접근 규칙의 연장과 함께 PAR 및 재전송 동의규칙(retransmission consent rules)의 개정 사항에 대해 이해관계

자의 의견을 묻는 NPRM(Notice of Proposed Rulemaking)을 발표하였다. FCC는 PAR 적용 범위의 축소 즉, DirecTV, EchoStar 등 시장점유율이 높은 DBS사업자에 대해서는 PAR 적용을 배제하는 방안과 수직통합 프로그램 공급사업자의 모든 채널이 아닌 인기 채널로만 배타적 거래 금지 대상을 축소하는 방안에 대해 검토하였으나 금번 결정에서는 기각하였고, 한편, PAR 적용 기한을 2년으로 축소하는 방안과 지상망을 통한 프로그램에도 배타적 거래 금지 규정을 적용하는 등 기타 이슈에 대해서는 향후 NPRM을 통한 이해관계자 의견 수렴과 FCC의 판단 논리 등을 주목할 필요가 있다.

나. 유럽

유럽은 미국과 같이 프로그램 접근 규칙을 규정하고 있지는 않으나, 국민적 관심이 높은 이벤트나 핵심 프로그램에 대한 액세스를 국민의 보편적 접근권이라는 측면에서 규정하고 있다는 것이 특징이다.

관련 규정으로는 EU의 시청각미디어서비스지침(Audiovisual Media Services Directive)을 들 수 있다. 동 지침의 3a조는 다음과 같이 규정하고 있다. “각 회원국은 사법적 관할권내에 있는 방송사업자가 당해 회원국에서 사회적으로 상당히 중요하다고 간주되는 이벤트를 독점적(배타적)으로 방송하여 회원국내 상당한 비중의 대중이 그러한 이벤트를 공중파TV에 의한 생중계 또는 녹화중계 시청할 수 있는 기회가 박탈되지 않도록 공동체법에 부합하는 조치를 취할 수 있다. 그러한 조치를 취하는 경우 당해 회원국은 사회적으로 상당한 중요성이 있는, 전국적 또는 비전국적 지정(designated) 이벤트 목록을 작성해야 한다. 지정 이벤트 목록의 작성은 분명하고 투명한 방식으로 시의적절하고 효과적인 시간 내에 이루어져야 한다. 그렇게 함에 있어 당해 국가는 그러한 이벤트들이 전체 또는 부분 생방송으로 제공되어야 할 것인지 또는, 공익상의 객관적 이유로 볼 때 필요하거나 적절한 경우, 전체 또는 부분 녹화방송으로 제공되어야 할 것인지를 결정해야 한다.” 이러한 EU의 지침에 따라 EU 회원국들은 국민적 관심이 높은 스포츠 경기나 이벤트에 관한 규정을 방송법에 마련하고 있다. 예로서 영국의 “Code on Sports and Other Listed and Designated Events”을

들 수 있다. 영국은 1996년 방송법(The Broadcasting Act 1996)에 관련 EU 지침을 반영하고, 방송법에 따른 독립텔레비전방송위원회(ITC)가 문화·미디어·스포츠부 장관에 의해 지정된 국가적 관심의 스포츠와 이벤트의 텔레비전 방송과 관련된 지침(Code on Sports and Other Listed and Designated Events)을 마련하였다. 이 규정은 방송사업자, 스포츠키구, 스포츠 권리 소유자 및 기타 이해관계자와 협의 하에 2002 년도에 작성이 되었으며, 현재까지 유효한 지정 이벤트 목록이 다음 표에 나타나 있다.

〈표 3-6〉 영국의 방송독점계약 금지 프로그램

GROUP A	GROUP B
올림픽 경기	영국에서 개최되는 크리켓 테스트 경기
FIFA 월드컵 결승 토너먼트 경기	결승전을 제외한 월드컵 토너먼트 경기
FA컵 결승 경기	결승전을 제외한 럭비 월드컵 토너먼트 경기
스코틀랜드 FA컵 결승전	자국 개최 6개국 월드컵 토너먼트 경기
그랜드 내셔널(The Grand National)	연연방 경기대회(The Commonwealth Games)
더비 경마	세계 육상선수권대회
웬블던 테니스 결승경기	크리켓 월드컵 결승, 준결승, 영국팀 출전 모든 경기
유럽 축구 챔피언 결승 토너먼트	라이더컵 골프
럭비 리스 챌린지컵 결승전	오픈 골프 챔피언십
럭비 월드컵 결승전	

여기서 Group A에 포함된 이벤트는 두 가지 조건을 충족하는 이벤트인데, 첫째는 방송 수신 여부에 대한 고려 없이 방송되어야 한다는 것이며, 둘째는 영국 인구의 95% 이상이 방송을 수신할 수 있어야 한다는 것이다. Group B는 그 이외의 이벤트를 의미한다. 영국 방송법은 텔레비전 PP가 지정 목록에 포함된 이벤트의 전체 또는 일부를 배타적으로 획득하는 것과 ITC의 사전 동의 없이 동 이벤트를 배타적으로 방송하는 것을 금지하고 있다. 목록에 있는 이벤트 중에 배타적 방송 승인을 받기 위해 충족해야 하는 조건은 첫째, 방송권이 시장에서 거래되고 있다는 점이 일반적으로 알려져 있었어야 한다는 것이며, 둘째는 다른 카테고리에 있는 이벤트의 방송 서비스를 제공하는 자로서 권리 소유자에게 구매 의사를 표시하였거나 입찰에 참여

한 방송사업자가 없었어야 한다는 것이다. 그러나 ITC는 방송사업자들이 공정하고 합리적인 조건으로 방송권을 획득할 수 있는 기회가 주어지면 조건이 충족된다는 입장이다. 공개적인 관심 표명 요청, 공정하고 합리적인 가격, 협상의 주요 절차의 명시성, 합리적으로 충분한 시간 부여 등의 여부가 고려된다.

다. 호 주

호주도 인기 프로그램에 대한 보편적 접근권 규제인 안티 사이퍼닝(anti-siphoning) 규제가 방송법에 근거하여 시행되고 있다. 1992년 방송법 제115조는 유료 방송사의 독점중계 금지 방송프로그램 리스트를 공보기술예술성 장관이 작성할 수 있도록 규정하고 있는데, 1994년 처음으로 안티 사이퍼닝 리스트(독점중계 금지 프로그램 리스트)가 작성되었었다. 하지만 1994년의 리스트는 주요 스포츠 경기를 포함하지 않았고, 당해 연도의 스포츠 경기 중계권만을 지정하는 등 지속적인 규제의 한계가 지적되어 이후 안티 사이퍼닝 리스트의 수정이 일어나게 되었다.

한편, 호주의 방송프로그램 공급시장에서는 배타적 거래의 이슈가 지속적으로 제기되었는데, 유료방송시장의 1위 사업자였던 Foxtel(Telstra가 50% 지분 소유)이 3위 사업자인 Optus Vision에게 수직통합 PP인 PMP 영화채널 및 Fox Sports 채널 공급을 거절하는 사례가 큰 이슈로 부각되었다. 이에 대응하기 위한 방안으로 경쟁당국은 호주 경쟁법(Trade Practice Act) 제46조, 제47조의 적용을 검토하였으나, 배타적 거래의 경쟁사업자 배제 목적의 명확한 입증의 어려움, 이미 경쟁이 제한되어 있는 경우에 배타적 거래로 인한 경쟁의 약화를 입증하기 어렵다는 점 등 때문에 인기 프로그램에 대한 안티 사이퍼닝(anti-siphoning) 규제 강화가 시행되게 되었다. 2006년 이후 시행되고 있는 안티 사이퍼닝 리스트를 살펴보면 영국에 비해 매우 구체적임을 알 수 있다.

〈표 3-7〉 호주의 new Anti-siphoning list(2006~2010년)

올림픽 게임
연방경기대회
경마
빅토리아 레이싱 클럽에 의해 개최되는 멜버른 컵의 각 경기
호주식 풋볼
결승 시리즈를 포함하는 호주식 풋볼 리그 프리미어십의 각 경기
럭비리그 풋볼
결승전을 포함하는 국가 럭비 리그 프리미어십 경기
오리진 시리즈의 국가 럭비 리그 각 경기
호주 국가 대표팀이 출전하는 국내외 국제 럭비 리그 테스트 매치
럭비 유니언 풋볼
국내외에서 개최되는 호주 국가 대표팀이 출전하는 국제 테스트 매치
럭비 월드컵 토너먼트의 각 매치
크리켓
호주나 영국에서 개최되는 호주 국가 대표팀이 참여하는 테스트 매치
호주나 영국에서 개최되는 호주 국가 대표팀이 출전하는 1일 매치
호주 국가 대표팀이 출전하는 1일대회 중 적어도 한 매치가 호주에서 열리는 대회
월드컵 1일 크리켓 매치
축구
영국 축구협회컵 결승
2006년 월드컵 각 매치
테니스
호주 오픈 테니스 토너먼트의 각 매치
웬블던 토너먼트의 각 매치
프랑스 오픈 테니스 경기의 남자, 여자부 준준결승, 준결승, 결승전 매치
미국 오픈 테니스 토너먼트의 남자, 여자 준준결승, 준결승, 결승전 매치
호주 대표팀이 참가하는 데이비스컵 테니스 토너먼트의 각 매치
네트볼
호주나 외국에서 개최되는 국제 네트볼 경기 중 호주국가대표팀이 참가하는 매치
골프
호주 마스터스 대회의 각 라운드
호주 오픈 토너먼트의 각 라운드
미국 마스터스 토너먼트의 각 라운드
영국 오픈 토너먼트의 각 라운드
모터 스포츠
호주에서 열리는 호주 포뮬러 원 월드 챔피언십 그랑프리외의 각 레이스
호주에서 열리는 모터 GP의 각 레이스
(배서스트 1000을 포함해) V8 슈퍼카 챔피언십 시리즈의 각 레이스
호주에서 개최되는 챔프 카 월드 시리즈(인디카)의 각 레이스

자료: http://www.aba.gov.au/tv/content/requirements/sport/2006antisiphon_list.shtml

라. 해외사례의 시사점

미국의 PAR 규제 도입 및 최근 규제 연장의 배경과 논리에 대한 상세 분석에서 살펴본 바와 같이, 무엇보다 관련 시장을 확정하고 시장 경쟁상황을 분석하여 시장 지배력을 보유하는 사업자가 경쟁사업자에 비해 대체 불가능한 프로그램을 보유하고 있는지, 프로그램을 차별적으로 제공할 능력이 있는 지, 독점계약의 경제적 유인이 존재하고 반경쟁행위를 할 가능성이 있는 지 등 PAR 의무 대상 사업자에 대한 배타적 거래의 능력과 유인을 평가한 부분은 PAR 규제 도입과 관련 시장의 경쟁상황 분석에서 반드시 고려되어야 할 요소라고 판단된다. 또한 보편적 접근권의 시각에서 접근하고 있는 유럽 및 호주의 주요 프로그램 리스트업 방식에 대한 규정은 제도 시행 초기인 우리나라의 보편적시청권보장위원회의 리스트 선정 시 참고되어야 할 것이다.

제3절 국내 PAR 관련 현행 규정 및 제안 법안 검토

1. 현행 및 제안 법 규정 검토

현행 방송법의 개정 또는 IPTV 등 신규 매체 및 융합과 관련한 별도의 입법안 형태로 방송프로그램 접근 규제의 관련 규정이 제안되어 왔다.

먼저 현행 방송법 “제76조(방송프로그램의 공급 및 보편적 시청권 등)” 및 “제76조의3(보편적 시청권 보장을 위한 조치 등)”은 보편적 프로그램 접근의 관점에서 방송프로그램의 공급 원칙, 의무제공 대상 프로그램 및 사업자, 금지행위 관련 규정을 명시하고 있다. 이 규정은 2007년 1월 26일 방송법안 일부 개정에서 신설된 것으로, 유럽식 프로그램 접근 규제를 도입한 것이다. 동 조에서는 접근 규제의 원칙으로 ‘공정하고, 합리적인 시장가격으로 비차별적 제공’을 제시하고 있으며, 의무 제공 대상 프로그램은 ‘국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요 행사(국민관심 행사 등)’로 규정하며, 프로그램 의무 제공 대상 사업자는 ‘국민관심행사에 대한 중계방송권자등’이며, 제76조의3에서 금지사항 위반 사업자에 대한 방송위원회의 행위 중지 등 시정조치 명령권을 규정하고 있다.

〈표 3-8〉 프로그램 접근 규제 관련 법안 비교

	개정 및 발의일	관련 법조문	방송프로그램 공급 원칙	대상 방송프로그램	의무 대상 사업자	비고
현행 방송법	07/01/26	제76조 (방송프로그램의 공급 및 보편적 시청권 등)	공정하고 합리적인 시장가격으로 비차별적 제공	국민관심 행사 등	국민관심행사 등에 대한 중계방송권자 등	보편적시청권 보장위원회 - 방송위 금지 행위 중지 등 시정조치 명령권
유승희	05/10/13					내용 없음
김재홍	05/11/30					내용 없음
정청래	07/05/14	제27조(위원회의 직무), 제85조의2(금지행위)~9 신설	프로그램, 채널의 공정거래프로그램 제공에서 금지행위 규정	-	-	-
홍창선	07/06/12	제19조 (콘텐츠사업 발전시책 등)	콘텐츠의 공정 거래질서 확립, 이용자 복지증진			위원회가 목적 달성에 필요한 지침 마련
손봉숙	07/06/13					현행방송법과 동일
서상기	07/06/26	제15조 (콘텐츠 제공 관련)	- 공정하고 합리적인 가격 - 비차별적 제공 - 주요 방송 프로그램 계약 행위에 시정조치 및 공정 거래질서 저해 금지	주요 방송 프로그램 (대통령령으로 정하는 시청률을 상회하는 방송프로그램)	주요 방송 프로그램을 제공하는 콘텐츠 사업자	현행 방송법의 보편적시청권 보장 조치 등 유지
이광철	07/07/02	제15조 (채널의 구성 및 운용)	공정하고 합리적인 시장가격으로 비차별적 제공	국민적관심 행사 등	국민관심행사 등에 대한 중계방송권자	현행 방송법의 보편적시청권 보장 조치 유지
방송 위안	07/03	제70조의3 (다채널방송 사업자의 채널사용조건 등)	- 합리적인 채널 이용요금, 이용 조건 설정 - 방송채널 사용계약에서 방송프로그램 공급 배제 및 차별 금지			MVPD와 PP간 공정하고 합리적인 채널 이용을 위해 필요한 기준을 위원회 규칙으로 마련
인터넷 멀티 미디어 방송 사업법	07/12	제20조 (콘텐츠 동등접근)	- 주요 방송프로그램 제공 - 공정, 합리적 가격, 비차별적 제공 - 프로그램 계약 불공정행위 금지	주요 방송 프로그램	주요 방송 프로그램을 제공하는 인터넷 멀티미디어 방송콘텐츠 사업자	- 방송위 금지 행위 중지 등 시정조치 명령권

〈표 3-9〉 현행 방송법의 프로그램 접근 관련 규정

-
- 제76조(방송프로그램의 공급 및 보편적 시청권 등 <개정 2007. 1. 26>) ①방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별없이 제공하여야 한다.
- ②방송위원회는 제76조의2의 규정에 따른 보편적시청권보장위원회의 심의를 거쳐 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요 행사(이하 “국민관심행사등”이라고 한다)를 고시하여야 한다. 이 경우 방송위원회는 문화관광부장관, 방송사업자 및 시청자의 의견을 들어야 한다. <신설 2007. 1. 26>
- ③국민관심행사등에 대한 중계방송권자 또는 그 대리인(이하 “중계방송권자등”이라 한다)은 일반국민이 이를 시청할 수 있도록 중계방송권을 다른 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 한다. <신설 2007. 1. 26>
- ④방송사업자는 제1항 및 제3항의 규정을 위반하는 행위에 관하여 방송위원회에 서면으로 신고할 수 있다. <신설 2007. 1. 26>
- ⑤방송위원회는 제4항의 규정에 따른 신고를 접수한 경우에는 제35조의3의 규정에 따른 방송분쟁조정위원회의 심의를 거쳐 60일 이내에 그 결과를 통보하여야 한다. <신설 2007. 1. 26>
- 제76조의3(보편적 시청권 보장을 위한 조치 등) ①방송사업자 및 중계방송권자등은 제76조 제3항의 규정에 따른 일반국민의 보편적 시청권을 보장하기 위하여 대통령령에서 정하는 금지행위 등 준수사항을 이행하여야 한다.
- ②방송위원회는 제1항의 규정에 따른 금지사항을 위반한 방송사업자 및 중계방송권자등에 대하여 금지행위의 중지 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다. 이 경우 방송위원회는 시정조치를 명하기 전에 당사자에게 기간을 정하여 의견진술의 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하는 때에는 그러하지 아니한다.
-

다음으로 현행 방송법 개정을 포함하여 IPTV를 중심으로 한 융합서비스 법제에
서의 프로그램 접근 규제 관련 제안 내용을 보면, 전반적으로 공정경쟁 제도 마련의
차원에서 프로그램 액세스 규제가 제안되었다. 방송위원회가 제시한 입법안은 프로
그램 접근 규제(MVPD와 PP간 공정하고 합리적인 채널 이용 기준 마련)를 위원회
규칙으로 마련하는 안으로 기본적으로 프로그램 접근규제 법제화를 제안하였고, 서
상기 위원안의 경우, 이용자 이익과 공정거래질서 저해 금지를 방송프로그램 공급
원칙으로 제시하고 액세스 규제의 대상이 되는 프로그램(일정 시청률을 상회하는
주요 프로그램)과 의무 제공사업자(주요프로그램 제공 콘텐츠 사업자)를 제시, 프로
그램 단위의 액세스 규제를 비교적 자세히 제안하고 있다. 정청래 위원안의 프로그

램 액세스 규제와 관련한 금지행위 규정 등은 “전기통신사업법 제36조의 3(금지행위)”와 매우 유사하며, 공정거래위원회가 아닌 방송위원회의 방송 분야에 대한 사후 규제 권한의 법제화를 제안하였다.

이러한 제안 법안들에 대해 국회 방송통신특별위원회는 2007년 11월 20일 법안심사소위원회의 법률안 심사 결과 각각 본회의에 부의하지 않기로 결정하고, 방송통신특별위원회 안으로 “인터넷멀티미디어방송사업법안(대안)”을 마련하여 위원회 안을 연말 임시국회에 상정하였고 그 결과 12월말 인터넷 멀티미디어사업법안이 통과되었다. 인터넷멀티미디어사업법은 방송위안, 서상기위원안, 정청래위원안 등을 종합한 것으로 보여지는데, 주요방송프로그램에 대한 액세스 규제를 제안하고 있어 방송위원회 법률안의 프로그램 접근규제 보다는 규제 범위가 다소 축소된 것으로 해석된다. 하지만 주요 프로그램(범위가 인터넷멀티미디어 사업자가 제공하는 주요 콘텐츠로 확대)에 대한 액세스를 프로그램 공급의 원칙, 액세스 대상 방송프로그램의 지정, 프로그램 공급 시 불공정행위의 금지와 금지행위 시 방송위원회의 시정조치 명령 권한을 부여하는 등 기존에 제안된 법안들의 거의 모든 요소들을 포괄하는 법안을 제시하고 있다. 구체적으로 ‘인터넷 멀티미디어 방송사업법 제20조(콘텐츠 동등 접근)’규정을 살펴보면, 방송프로그램의 공급 원칙으로 ‘공정하고, 합리적인 시장가격으로 비차별적 제공, 주요방송프로그램 계약 행위에 있어서 불공정 거래행위 금지’를 제시하고 있고, 의무 제공 대상 프로그램은 방송위원회가 고시한 주요방송프로그램으로 ‘인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자가 제공하는 방송프로그램을 방송위원회가 대통령령으로 정하는 기준에 따라 고시한 경우’로 규정하였다. 방송프로그램의 의무 제공 사업자는 ‘주요방송프로그램을 제공하는 인터넷 멀티미디어 방송콘텐츠사업자’이며, 현행 방송법의 보편적 시청권 보장 규정과 유사하게 금지행위 위반 사업자에 대한 방송위원회의 행위 중지 시정조치 명령권을 규정하고 있다.

〈표 3-10〉 인터넷 멀티미디어 사업법의 프로그램 접근 규제 관련 규정

제20조(콘텐츠 동등접근) ① 제18조제2항에 따라 신고·등록하거나 승인을 받은 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자가 제공하는 방송프로그램을 방송위원회가 대통령령으로 정하는 기준에 따라 고시한 경우(이하 “주요방송프로그램”이라 한다) 일반 국민이 이를 시청할 수 있도록 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 하며 주요방송프로그램의 계약 행위 등에 있어 시청자의 이익 및 공정거래질서를 저해하여서는 아니된다.

② 방송위원회는 제1항의 주요방송프로그램을 고시함에 있어서 문화관광부장관, 방송사업자 및 시청자의 의견을 들어야 한다.

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

2. 현행 및 제안 규정의 문제점과 고려사항

위에서 살펴본 우리나라의 프로그램 접근 관련 현행 및 제안 법 규정은 몇 가지 측면에서 한계점을 노출하고 있다.

첫째, 프로그램 접근 규제의 목적이 명확히 제시되고 있지 않다는 점이다. 실제로 방송법의 경우 ‘보편적 시청권의 보장’, 인터넷멀티미디어사업법의 경우 ‘시청자의 이익 및 공정거래질서 확보’를 목적으로 규정하고 있으나, 관련 시장의 경쟁 촉진, 다양성 보장, 공정경쟁 확보 등 보다 적극적인 경쟁 규제 차원의 목적이 명확히 제시되지 않고 있다.

둘째, 플랫폼 간 경쟁을 고려한 프로그램 접근규제의 일반적인 규정이 부재하다는 점이다. 특히 인터넷멀티미디어사업법의 경우 주요방송프로그램을 제공하는 IPTV 방송 콘텐츠 공급자의 독점 계약을 금지하는 것으로 규정하고 있으나, 케이블, 위성 등 타 방송 플랫폼에 대한 프로그램 접근규제를 규정하기에는 한계가 있다.

셋째, 의무 제공 대상 프로그램 선정 및 의무 대상 사업자 선정 기준에 대한 가이드라인이 부재하다는 점을 지적할 수 있다. 방송법의 경우 ‘국민관심행사등’으로 프로그램 접근규제의 대상이 한정되며, IPTV법의 경우에는 ‘주요방송프로그램’으로

방송법에 비해 넓은 범주의 프로그램을 액세스 대상으로 규정하고 있다. 여기서 의무 제공 대상 프로그램 선정을 하위 법령에 위임하고 있으나, 가령 관련 시장의 경쟁상황평가와 연계하는 방식 또는 SO와 일정비율 이상의 지분관계를 갖는 수직통합 PP의 채널 등 어느 정도의 가이드라인 제시가 필요할 것이다.

넷째, SO와 PP의 수직통합 여부와 프로그램 접근규제 적용대상 문제에 대한 세부적인 고려가 필요하다. 우리나라의 경우 수직통합 PP(MSP)의 플랫폼 시장 지배력이 크게 우려되는 것은 아니나, PP의 배타적 거래 유인에 따른 플랫폼(케이블과 위성 간, 향후 케이블과 IPTV 간) 간 프로그램 공급 차별행위가 전체 유료방송시장의 경쟁 촉진을 저해할 가능성 존재하므로 프로그램 접근 규제 도입 시 수직통합되지 않은 PP의 타 플랫폼 배제 행위에 대한 고려가 필요하다는 것이다. 사실 현재 수직통합되어 있지 않은 상황에서도 타 플랫폼에 대한 배타적 거래가 나타나고 있는 점을 고려할 때, 수직통합 케이블 PP의 타 플랫폼 배제 유인은 더 증가한다고 보아야 할 것이다.

제 4 절 프로그램 접근 규제 법제화 방안

네트워크의 All-IP화, 융합화 현상에 따라 하나의 콘텐츠가 다양한 플랫폼에서 전송될 수 있으며, 이러한 다양한 플랫폼의 등장은 플랫폼 경쟁에서 콘텐츠가 필수적인 요소가 될 수 있음을 의미한다. 실제로 국내에서 프로그램 접근 규제에 관한 논의는 유료방송시장에 위성방송이라는 새로운 플랫폼이 도입되면서부터 시작되었고, 또한 DMB, IPTV 등 다양한 미디어 플랫폼이 등장하면서 중요 프로그램에 대한 접근은 플랫폼 간 경쟁의 핵심적인 이슈로 부상하고 있는 것이 사실이다.

이에 본 연구는 프로그램 접근 규제의 해외사례와 규제 도입의 쟁점사항을 정리하고, 프로그램 접근 규제 관련 현행 및 제안 법제에 대한 분석·평가를 통해 국내 프로그램 접근 규제의 바람직한 정책방향을 제시하고자 하였다. 이미 앞의 논의에서 공정한 플랫폼 경쟁을 위해 프로그램 접근규제의 도입 필요성에 대해서 언급하

였고 보편적 시청권도 법제화된 상황이므로 본 절에서는 경쟁 정책 차원의 프로그램 접근 규제 도입 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 프로그램 접근 규제의 전제로서 플랫폼 및 프로그램 공급 관련 시장의 획정과 시장지배력 판단이 이루어져야 할 것이다. 즉, PAR 규제 도입의 정책 판단 또는 규제성과의 측정과 규제 지속여부 판단을 위해 프로그램 공급 관련 시장의 획정과 경쟁상황 분석이 수행되어야 한다. 이러한 경쟁상황분석에서는 무엇보다도 비계열 플랫폼 사업자에게 프로그램 접근을 차별·거부하는 지배적 PP가 존재하거나 플랫폼 지배력을 기반으로 계열 채널에 대한 접근을 차별·거부하는 플랫폼 사업자가 존재하는지를 평가해야 할 것이다. 이를 위해서는 지상파방송을 포함한 프로그램 및 플랫폼시장에서 경제 분석에 기초한 관련시장 획정을 기반으로 수직적 계열구조와 지배력의 보유/행사 유무를 정확하게 평가하는 것이 중요하다. 앞서 소개한 미국 FCC의 MVPD시장 경쟁상황 분석에서 케이블사업자와 수직통합 PP의 배타적 거래 능력, 타 사업자를 차별할 능력, 배타적 거래 유인의 존재 여부를 중요하게 다루고 있다는 점은 이와 같은 맥락에서일 것이다.

둘째, 프로그램 접근 규제는 사전규제 대상의 범위를 좁게 규정하고 이를 벗어나는 경우 사후규제를 적용하는 것이 바람직할 것이다.

미국의 경우 위성용 프로그램 공급사업자가 계열 케이블사업자와 배타적 계약을 체결하는 경우 FCC의 공익성 심사에 의한 승인절차를 밟아야 한다. 즉, 미국의 PAR은 사전규제 방식으로 적용된다. 사전규제는 사후규제와 달리 규제 대상과 내용이 구체적으로 사전에 명문화되어야 하는 바, 미국의 PAR에서는 플랫폼사업자와 프로그램사업자의 지분율이 5% 이상이면 수직적 통합관계로 규정되어 이들 간의 배타적 프로그램은 자동으로 심의대상이 된다. 일반적으로 지분율 5%로 지배관계가 성립되기가 쉽지 않으나 법 제정 당시 미국 케이블, 위성 방송 시장의 수직적 구조와 경쟁제한성을 반영하여 사전 안전망의 허점을 최소화하기 위한 것으로 이해된다.

국내에서도 PAR을 사전규제 방식으로 도입할 경우 대상이 되는 프로그램/채널을 규정하는 구체적 기준을 정해야 하는데, 미국과 같이 SO와 PP의 일정 수준 이상의

지분율을 택할 수도 있고 지배력 평가 기준의 대응으로서 흔히 제안되기도 하는 ‘시청률이 일정 수준 이상인 프로그램’ ‘SO의 동시송출비율이 일정비율 이상 이루어지는 채널’로 규정하는 방법이 있다. 하지만, 지분율의 경우 실질적 통제력이 가능한 최소한의 임계점에 대한 일치된 견해가 형성되어 있지 않고, 시청율의 경우도 지배력에 해당하는 수준을 사전에 일률적으로 정하기가 용이하지 않을 것이다. 이러한 상황에서 PAR이 사전규제로서의 의미를 갖기 위해서는 낮은 수준의 지분율, 시청률, 동시송출비율을 기준으로 정해야 하는데, 이 경우 과도한 규제, 규제집행 비용 등의 문제가 우려된다. 따라서 PAR 규제 대상 선정에 있어서는 사전규제 대상의 범위를 좁게 규정하고 이를 벗어나는 경우에는 부당한 차별, 부당 공동행위 등 PAR 관련 금지행위로 식별하여 이에 대한 규제기관의 시정조치 명령 등 사후규제가 적용될 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다.

셋째, 매체/기술 중립성 원칙에서 볼 때 PAR의 잠재적 적용대상으로 지상파 프로그램도 포함시키는 것이 바람직할 것이다. 특히 우리나라의 경우 지상파 방송 채널이나 지상파 방송사의 계열 채널들이 케이블 및 위성 방송의 핵심 콘텐츠의 위치를 차지하고 있어 이의 필요성은 더욱 크다 하겠다. 그런데 지상파 방송채널을 그대로 다른 플랫폼으로 공급하는 것은 재송신에 해당되어 프로그램 접근과 다른 차원의 규제 대상이 된다. 지상파 이외의 플랫폼 사업자가 의무 재송신 대상이 아닌 지상파 채널을 재송신하고자 하는 경우 방송위원회의 승인을 받아야 한다. 반대로 지상파 이외의 플랫폼 사업자가 의무 재송신 대상이 아닌 지상파 채널을 재송신하지 못하게 되어 다른 재송신 받은 플랫폼 대비 경쟁력이 심각하게 손상되는 경우 비차별적으로 재송신을 허용하도록 하는 규정이 필요할 수 있다. 즉, 프로그램 액세스 차원에서 지상파 채널의 비차별적 재송신 의무 규정을 두는 것이다. 물론 재송신에 대한 공정하고 합리적인 수준의 대가가 지상파 방송사업자에게 지불되도록 해야 할 것이다.

넷째, 플랫폼 간 경쟁을 고려한 일반적인 프로그램 접근 규제 법안이 도출되어야 할 것이다. 앞서 지적하였듯이 인터넷멀티미디어 방송사업법의 PAR 규정은 인터넷멀티미디어 콘텐츠 공급자에게만 적용되어, 오히려 신규 플랫폼을 배제시키고자 하

는 목적으로 기존 플랫폼(케이블, 위성 등)과 배타적 거래를 형성하는 프로그램 공급자에 대해서는 아무런 제재를 가할 수 없는 문제점이 있다. 따라서 현행 방송법 또는 방송통신융합법제 내에 프로그램 접근 규제의 일반 규정을 도입하는 것이 바람직하다. 일반 규정은 프로그램 접근 규제의 목적, 규제 원칙, 규제 적용 범위, 예외 및 절차 규정 등 구체적인 사항을 포함해야 할 것이다.

이상의 프로그램 접근 규제 방향을 고려할 때, 프로그램 접근 규제의 법 제도 요소는 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저, 프로그램 접근 규제의 목적을 제시해야 한다. PAR 규제의 목적으로는 ‘방송 플랫폼 시장의 경쟁 촉진과 이용자보호’ 등이 제시될 수 있을 것이다. 둘째, 프로그램 공급의 원칙을 규정해야 한다. 투명성, 거래조건의 비차별성, 배타적 계약의 금지, 플랫폼 간 공급 차별 금지 등을 규정할 수 있을 것이다. 셋째, 접근 규제 대상 프로그램/채널 및 의무대상 사업자 지정 기준을 규정해야 한다. 관련 시장 경쟁상황평가 결과와 연계하는 방식 또는 미국과 같이 SO와 일정비율 이상의 지분관계를 갖는 수직 통합 PP로 하는 방식 등이 가능할 것이다. 프로그램 규제방식을 경쟁상황평가 결과와 연계하기 위해서는 관련시장의 획정과 시장분석을 규정하고 이를 프로그램 접근규제와 연결하는 규정 또한 마련되어야 할 것이다. 마지막으로 기타 프로그램 공급 및 이용에 관한 협정 체결과 신고 등에 관한 규정과 프로그램 접근 관련 금지행위 유형 및 판단기준, 처벌 등의 규정도 마련되어야 할 것이다.

제 4 장 방송다매체화와 융합에 따른 네트워크 접근 관련 공정경쟁 제도

제 1 절 논의 배경

방송통신융합이 진행되면서 융합시장에서의 가치사슬은 전통적인 통신시장에서 보다 확대될 것으로 예측된다. 즉, 방송시장은 물론 통신시장, 융합서비스시장 등에서 사업자 수익의 원천(따라서 핵심적 경쟁분야)이 전통적인 전송서비스분야 중심에서 콘텐츠 및 응용서비스 분야로까지 확대되고 있다. 가치사슬 상에서 네트워크는 콘텐츠나 응용서비스가 실제로 이용자에게 전달되는 인프라를 제공하므로, 네트워크 사업자는 전체 가치사슬에 대한 일정한 통제력을 보유할 수 있다. 따라서 방송통신 네트워크에 공정하고 합리적인 기준에 의하여 접근할 수 있도록 하는 것은, 융합추세 하에서 방송·통신, 유선·무선 등 이종영역 간의 융합·결합과 활발한 경쟁, 새로운 사업자들의 시장참여를 통하여 다양한 혁신적 서비스가 자유롭게 제공될 수 있도록 하기 위해서 필수적이다. 또한 이는 이용자들의 정보 접근권 보장과 삶의 질 향상에도 매우 중요한 의미를 가진다. 누구든지 언제 어디에서나 모든 정보를 자신이 선택하는 매체와 단말(any device)을 통하여 접근가능하게 만드는 유비쿼터스 환경을 제공함으로써 정보의 생산적인 활용을 촉진할 수 있기 때문이다.

그러나 현행 전기통신사업법 상의 망개방 관련제도들인 상호접속, 설비제공, 가입자망 공동활용 등의 제도들은 유·무선 전화망을 대상으로 정립된 제도들로서, 개방절차, 접속점, 대가 산정방식 등 측면에서 향후 전개될 All-IP 기반의 통신방송 융합 네트워크에 적용하기 위해서는 개선이 필요하다. 또한 현행 제도는 주로 물리적 통신망 중심으로 정립된 제도로서, 향후 방송·통신 융합에 따라 대두될 방송전송망, 채널, 핵심 프로그램 등 방송분야의 접근이슈에 대응하기 어렵다. 마찬가지로

All-IP 네트워크 기반에서 가치사슬의 확장에 따라 나타날 셋탑박스, 단말기, 콘텐츠 등 연관분야에서의 접근이슈 및 공정경쟁 이슈에 대한 대응도 곤란한 상황이다. 한편 IP 기반 통신망에 대한 접근과 관련하여 어느 정도의 논의가 있지만, 기존의 IP 망인 인터넷은 전송품질이 보장되지 않는 최선방식(best-effort)의 네트워크로서, 기존 인터넷과 같은 정도의 자유로운 개방성을 품질보장 서비스를 기초로 하는 All-IP망에 그대로 적용하는 것이 적절하지 않기 때문에 품질보장 서비스에 대한 별도의 논의도 필요하다. 따라서 All-IP 기반의 방송통신 융합 네트워크 구축을 통하여 긍정적인 경제적·사회적 파급효과를 극대화 할 수 있도록 합리적인 접근제도 하에서 효율적인 투자가 이루어 질 수 있는 환경을 조성하는 정책적 대응노력이 필요한 시점이다.

이하에서는 방송통신 융합 및 방송다매체화에 따라 발생할 수 있는 네트워크 부문의 공정경쟁 이슈 및 정책방향을 검토한다. 우리나라에서 방송통신의 융합에 따라 나타날 수 있는 네트워크에 대한 접근 문제는 현재까지는 주로 IPTV와 같은 융합서비스를 중심으로만 논의되고 있다. 그러나 방송통신의 융합에 따라 공정경쟁 법제도를 통합한다면, 궁극적으로는 통신, 방송, 융합서비스 등 다양한 시장에서 일어날 수 있는 여러 가지 유형의 망에 대한 접근 문제에 모두 일관성 있게 접근할 수 있는 포괄적 규정들이 검토될 필요가 있다. 이에 따라 본 연구에서는 특정 융합서비스에 국한되지 않고 방송, 통신, 융합서비스에 고루 적용될 수 있는 일반적이고 포괄적인 네트워크 접근 관련 공정경쟁제도의 필요성을 주장하고, 이의 제도적 체계 및 내용과 법제도화 방향을 제시하고자 한다.

본 연구는 다음과 같이 논의를 진행할 것이다. 제2절에서는 방송통신 융합과 방송서비스 다매체화에 따른 네트워크 접근과 관련한 공정경쟁 이슈를 검토한다. 먼저 향후 방송통신 융합의 기술적 기반을 이루게 될 All-IP 망의 특성과 그에 따른 All-IP 네트워크의 접근 및 개방 이슈를 간략히 검토한다. 다음으로는 그동안 별로 국내에서 논의되지 않은 방송전송망에 대한 접근과 관련된 해외사례를 살펴보고 시사점을 논하기로 한다. 제3절에서는 방송통신 융합과 방송서비스 다매체화에 따른 네트워크 접근과 관련한 공정경쟁 원칙과 제도화 방안을 검토한다.

제 2 절 방송다매체화와 융합에 따른 네트워크 관련 공정경쟁 이슈

1. All-IP망의 특성과 네트워크 접근개방 제도 이슈

가. All-IP 망의 기술적 특성⁴⁾과 네트워크 접근이슈

All-IP기반의 망은 국내에서는 BcN, 유럽의 유선사업자들은 NGN, 이동전화 사업자들은 IMS 등 다양한 이름으로 구체화되고 있다. 이들 모두 All-IP망에서는 서비스품질(QoS)을 보장할 수 있고, 액세스 기술방식에 무관하게 다양한 액세스 네트워크를 연동하여 IP 서비스 제공에 필요한 요소들(서비스 제어, 이동성, 보안, 과금, QoS 등)을 제공할 수 있는 IP기반 환경을 제공한다는 점에서는 동일하다.

□ 네트워크 요소간 상호연동성 보장

All-IP망은 IP 기반의 패킷 네트워크이며 유무선 통신의 IP 통합/융합형 광대역 네트워크로서, 궁극적으로 모든 종류의 트래픽이나 애플리케이션을 처리할 수 있게 된다. All-IP 구조 하에서는 네트워크가 몇 개의 기능적 평면으로 분리되어(예: 액세스, 송신, 제어, 서비스평면 등), 서비스 내용에 따라 망 구조가 결정되는 기존 전화망 등과는 달리 다양한 혁신적 서비스가 보다 자유롭게 발전될 수 있는 기반을 제공한다. 그러나 다양한 서비스가 단대단으로 원활히 제공되기 위해서는 기능적 평면 내 및 평면간 제반 네트워크 요소간의 상호연동성 확보와 원활한 상호접속이 필요하다. 즉 단일망 내에서의 수직적 상호연동성 뿐만 아니라 이종망 간의 수평, 수직적 상호연동성이 필요하며, 이를 위해 개방적이고 표준화된 인터페이스 확보가 필요하다.

□ QoS 보장여부에 따른 차별화된 서비스 제공

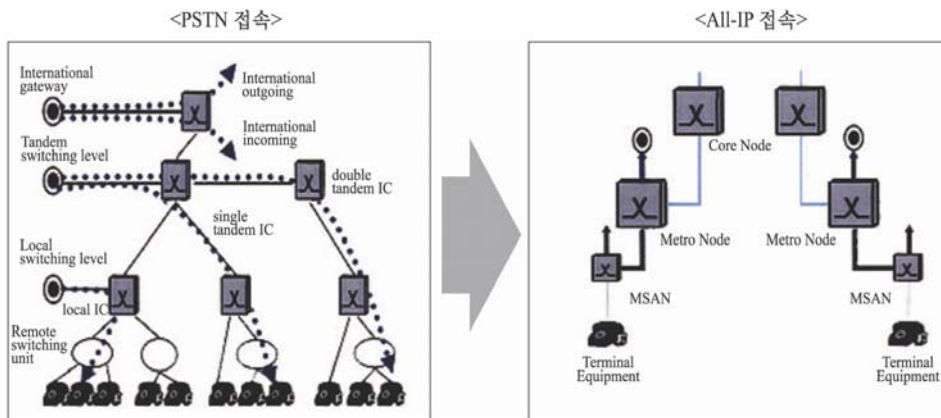
다음으로 전송품질이 보장되기 어려운 기존 IP망의 최선(best-effort) 방식과 달리 All-IP망에서는 단대단(end-to-end)의 전송에 대한 품질을 보장(QoS 제공)할 수 있다는 것이 특징이다. QoS를 제공한다 함은 기술적으로 패킷 손실, 전송지연(latency), jitter⁵⁾ 등 IP 트래픽 품질 파라미터를 통제해 트래픽 별로 우선순위 선정, 자원 확보

4) 자세한 내용은 김희수 외(2007) 제1장 및 김형찬 외(2008)을 참조하기 바란다.

및 승인 제어가 가능하다는 의미이다. 따라서 QoS가 보장되는 차별화된 서비스에 대한 수요가 클 경우, 특히 상호접속을 통한 서비스 제공시 QoS 보장 여부 등을 통한 지배력 행사 가능성이 있다. 따라서 QoS 보장여부에 따른 접근제공 서비스 차별화의 허용 정도 및 이에 대한 규제여부를 검토할 필요가 있다. 한편 QoS 차별화시 추가비용이 발생하고 사업자간 비용분담도 보다 복잡해지기 때문에 관련 대가 정산 제도도 검토되어야 한다.

□ 네트워크 구조의 변화에 따른 망의 접근개방점 위치 및 수 변화

(그림 4-1) All-IP 망에서의 망구조 및 접속점의 변화



자료: Detecon(2007)

All-IP망이 구축되면 코어망이 통합되면서 네트워크 구조가 변화하고 그에 따라 접속점(POI)의 수나 위치도 변화될 것으로 예상된다. All-IP 하에서는 기존 전화계 망과 인터넷 망이 IP 기반의 단일 코어 망으로 통합됨에 따라 네트워크 부분의 범위/규모의 경계가 발생하여 전송부문에서 트래픽 량이나 거리에 따른 망구축 비용이 감소하므로 전송시 자사 망 구간을 더 많이 이용하려는 경제적 유인이 있다. 즉, [그림 4-1]과 같이 노드 운영비용 절감을 위한 트래픽 분산의 유인이 적어짐에 따라

5) 트래픽에 따라 패킷 전송 지연(latency)의 변화 정도(통계적 분포)를 의미한다.

접속점이 일반적으로 망의 상위계층으로 이동하며 수적으로 감소할 가능성이 있다. 따라서 접속점의 재배치에 따른 기존 동등접속 개념의 재정립이 필요하며, 접속점 변화 과정에서의 경쟁에 대한 영향을 면밀히 관찰하면서 정책을 결정할 필요가 있다.

□ 가치사슬상에서의 다양한 통제점 출현가능성

All-IP망을 기반으로 융합이 진행되면서 물리적 망은 물론 핵심적 기술에 대한 표준의 보유나 핵심 콘텐츠 보유 등에 따른 새로운 시장지배력 요소들도 등장할 수 있다. 기존의 미디어분야 기업결합(M&A) 규제사례를 살펴보다라도 배타적 프로그램 계약 문제 등 핵심 콘텐츠에 대한 접근제한이나 CAS의 통제와 관련된 경쟁문제가 많이 대두되었다. 방송분야에서는 이미 콘텐츠에 대한 접근제한에 따른 경쟁문제를 해결하기 위하여 오래 전부터 관련규제가 시행되고 있다. 예컨대 미국에서는 80년대 이후 위성TV에 대한 기존 케이블사업자들의 경쟁제한행위를 규제하기 위하여, SO와 수직통합/계열관계의 PP에 대하여 위성TV에 대한 프로그램 공급거절행위를 금지한 프로그램 접근규제(PAR)가 시행된 바 있다. 유럽에서도 Newscorp와 Telpiu 간의 인수합병 사례와 같이 주요 콘텐츠와 플랫폼사업자간 인수합병 사례 등을 통하여 프리미엄 콘텐츠에 대한 독점계약 제한, 도매제공의무 부과 등의 규제가 실시된 바 있다.⁶⁾ 컨설팅 기관인 Devoteam Siticom and Cullen International(2003)은 향후 All-IP 환경 하에서 통제점으로 나타날 수 있는 사례를 다음 <표 4-1>과 같이 다양하게 제시하고 있다.

따라서 All-IP 융합환경 하에서 각 가치사슬 단계에서 새로이 등장할 수 있는 애로요소(bottleneck) 문제에 대한 규제여부 검토가 필요하다. 다만 콘텐츠 및 S/W 분야는 지적재산권 이슈가 개재되어있는 경우가 대부분이므로, 혁신의 결과에 대한 배타적 사용권 보장과 공정경쟁 확보라는 양 정책목표간 조화로운 정책결정이 중요하다. 또한 이 분야에 대한 규제는 방송통신 전문규제기관에서 담당하는 것이 규제의 일관성과 전문성 측면에서 바람직하며, 이를 위해서 규제기구간 관할권 이슈를

6) Newscorp-Telpiu 합병 사례는 김희수·김형찬 외(2006)를 참조하기 바란다.

분명히 하는 것도 필요하다.

〈표 4-1〉 All-IP 환경하에서 예상되는 잠재적 통제점

계층구분	주요 예상 통제점[control point]
물리적망	<ul style="list-style-type: none"> - 착신(termination) 기능보유(접속 서비스 제공시) - 네트워크 주소변역(IPv4 → IPv6) 및 방화벽 - 라우팅 테이블 - QoS 보장능력 및 상호접속 제공 - 네트워크 커버리지
기본서비스	<ul style="list-style-type: none"> - Call setup 기능 - 독자(proprietary) 표준 - 상호연동성(interoperability) - APIs(Application programming interfaces)
서비스 액세스와 콘텐츠	<ul style="list-style-type: none"> - 소프트웨어 및 서비스 번들 - Walled Garden(가입자망 접속 제공사업자에 의한 콘텐츠 제공 통제) - Tunneling(로밍 이용자에 대한 통제) - 필터링과 지적재산권 - 단말기(특정 서비스를 단말기에 통합시) - 콘텐츠(특정 콘텐츠가 통제점이 될 가능성)
이용자 정보	<ul style="list-style-type: none"> - 가입자 인증, 로그인 및 이용자 정보 관리 - 과금 정보 - 고객 정보시스템에의 접근 - 이름/번호 전환(PSTN-IP 변환 시 라우팅 통제) - 가입자 위치정보 판단 기능(이동사업자)

자료: Devoteam Siticom and Cullen International(2003)

□ 방송통신망에서의 접근개방제도 포괄

방송사업자가 최종이용자에게 콘텐츠를 전달하기 위하여 필요한 기능들은 다음의 두 가지로 구분할 수 있다.⁷⁾ 첫째, 직접 소비자에게 접근하도록 하는 서비스로서, 여기에는 조건부접근(CA: Conditional Access), 접근제어(AC: Access Control) 및 전자프로그래밍가이드(EPG: Electronic Programming Guide) 등 기술적 플랫폼 서비스

7) Ofcom(2006)은 첫째를 소비자접근서비스(CAS: Consumer Access Service), 둘째를 용량 및 송신서비스(CATS: Capacity and Transmission Service)로 칭하였다.

와, 플랫폼 소유자가 제공하는 소매패키지 내의 채널 등이 포함된다. 둘째, 시청자의 단말로 콘텐츠를 전달하기 위하여 일정한 설비/네트워크를 사용하여 송신되도록 하는 송신서비스가 포함된다.

주요국가에서는 방송송신시장에 대하여 통신 네트워크 분야에 준하는 접근개방 제도를 시행하고 있다. 미국의 경우 케이블사업자의 채널사용 및 송신협정에 관하여 공정경쟁 차원의 규제를 실시하며, LEC가 개방형비디오시스템(OVS)으로 방송을 제공할 경우도 송신설비의 개방, 비차별성 의무 등을 부과하고 있다. EU도 2002년 신 규제지침에서 SMP의 존재여부 및 사전규제 부과여부 검토대상시장 중 하나로 ‘방송콘텐츠를 최종이용자에게 전달하는 방송송신시장(Market 18)’을 규정하여 접근개방 규제 부과근거를 마련한 사례가 있다.⁸⁾ 특히 영국은 ‘철탑 및 부지에 대한 접근시장(Markets for access to masts and sites)’ 및 ‘관리송신서비스(MTS: Managed transmission services) 시장’에 대한 경쟁평가를 통해 ‘철탑 및 부지 접근시장’에 대하여 Crown Castle과 ntl이 지배력을 보유한 시장에 대해 접근제공, 비차별성, 표준약관 공표 등 사전 규제를 부과한 사례가 있다. 보다 상세한 사례는 아래 항에서 분석되고 있다.

우리나라에서 방송사업자는 자체구축 및 전용회선 구매 등으로 송신망을 운영하고 있는데, 지배적 사업자에 대한 의무부과 근거나 송신에 이용되는 네트워크 상호간의 접근 문제에 대해서는 특별한 규정은 마련되어 있지 않다. 그러나 방송통신 융합환경에서는 방송송신망에 대한 접근문제에 대해서도 법제도적으로 동일한 규제 체계로 포괄할 수 있는 접근개방제도를 정립할 필요가 있다. 이 경우 네트워크간 기술적 융합을 고려하여 통합된 규제틀과 원칙을 지향하되, 양분야간 규제목표의 차이를 감안하는 노력 또한 필요하다. 예를 들어 방송분야에서 적용하고 있는 채널사

8) 2007년 11월 개정된 EU 시장획정 가이드라인에서는 방송전송시장에 여전히 진입 장벽이 존재하나 디지털방송 전환에 따른 방송전송시장의 경쟁 가능성 증가, 의무전송(must-carry) 규제 등을 통해 공익목적에 부합하는 접근개방 가능성 증가 등을 이유로 방송전송시장을 사전의무 부과대상 시장에서 제외하였다.

용 규제는 공익성 및 다양성 확보라는 방송의 규제목표를 달성하기 위한 측면도 존재할 수 있다는 점을 고려할 수 있을 것이다.

□ 이행기 접근개방 제도 정립

방송통신 융합망이 완전히 All-IP망으로 전환되기 전까지는 기존의 다양한 네트워크가 병존하는 것이 불가피할 것이다. 이 전환기간 중에는 이종망간 코어망의 완전한 공유가 이루어지지 않으며 사업자간 연동도 완전하지 않은 상태여서, All-IP망에 대한 본격적 접근개방제도의 시행이 어려우므로 전환기 접근제도에 대한 추가적인 고려가 필요하다. 이러한 맥락에서 이미 주요국가들도 All-IP 이행기의 네트워크 접근제도 정립을 추진하고 있다. 영국은 기존의 SMP 접속서비스를 이행 기간 동안 유지하며 투입동등성 요구 등의 정책방안을 추진하고 있다. 독일도 규제회피를 방지하기 위해 PSTN과 All-IP망에 대해 단일 접속체계를 적용하되, 시장충격을 완화하기 위해 순차적으로 이행하는 정책방향을 발표한 바 있다. 외국의 사례를 볼 때, 우선 기존의 경쟁사업자에게 제공되고 있던 접근개방 서비스들과 유사한 수준의 개방이 이행기에도 제공되는 것을 보장하고, 네트워크의 All-IP화 진전 정도에 맞추어 본격적 제도개선을 점진적으로 추진하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

2. 방송통신망의 접근 관련 법제도 사례

여기에서는 방송서비스 제공을 위한 송신서비스(broadcasting transmission services)에 있어서의 주요국의 공정경쟁 법제도를 간략히 살펴보고자 한다. 방송과 관련한 공정경쟁 이슈는 크게 프로그램 구매 및 채널지정과 관련된 것과 송신 네트워크와 관련된 것의 두 가지로 나눌 수 있는데, 본 절에서는 이들 중에서 후자에 해당하는 송신분야의 공정경쟁 제도, 즉 프로그램을 최종이용자에게 송신하는 물리적 설비를 제공 또는 이용함에 있어서의 불공정행위에 대한 규제동향을 주로 살펴보고자 한다. 좀 더 구체적으로 방송사업자가 최종이용자에게 콘텐츠를 전달하기 위해 필요한 네트워크 요소에는 직접 소비자에게 접근하도록 하는 서비스⁹⁾와 시청자의 단말

로 콘텐츠를 전달하기 위하여 일정한 설비를 사용하여 송신되도록 하는 서비스로 구분할 수 있는데, 이하에서는 보다 전통적인 망의 개념과 가까운 후자의 송신분야에서 발생하는 액세스 이슈에 초점을 맞추어 주요국 정책동향을 살펴본다.

□ 미국 통신법의 OVS 및 케이블사업자에 대한 네트워크 액세스 관련 Title VI 조항⁹⁾

미국 통신법의 Title VI는 케이블서비스에 대한 규정들을 담고 있다. 통신법은 케이블사업자들에게 PEG를 위한 채널이용 관련규제, 지역 상업방송이나 교육TV용 채널지정과 같은 송신행위에 대한 규제들을 부과하고 있다. 이와 같은 공익적 목적의 규제 이외에도 케이블사업자의 채널 이용을 포함한 송신험정을 공정경쟁 측면에서도 규제하고 있다. 즉 통신법 616조는 FCC로 하여금 송신험정을 규제함으로써 케이블사업자나 다른 MVPD 사업자가 비디오프로그래밍 송신의 조건으로 프로그래밍 판매자로 하여금 다른 MVPD 사업자를 배제하는 독점권을 주도록 강제하지 못하게 하고, 또 판매자들을 자사와의 계열여부에 근거하여 차별할 수 없도록 하게 하고 있다. 그러나 케이블사업자들의 케이블서비스는 전기통신이 아니므로, 통신서비스 전송에 대한 규제의 적용을 받지 않는다. 한편, 케이블서비스에 대한 FCC와 주정부간 규제권한 배분에 관해서도 계속 논란이 되고 있다.

다음으로, 시내전화사업자(LEC)도 비디오서비스를 제공할 수 있다. LEC가 비디오 서비스를 제공하는 방식에는 네 가지가 있는데, 두 가지는 기간사업자(Common carrier) 규제 틀에 따른 것이며, 다른 두 가지는 방송사업자 및 케이블 사업자의 지위로서 제공하는 것이다. 기간사업자로서 비디오 서비스를 제공하는 방식에는 1) '96년 통신법이 개정되면서 도입된 개방형비디오시스템(OVS: Open Video System, 653조(47 U.S.C. 573))을 이용하는 경우¹¹⁾와 2) 651조(a)(2)(47 U.S.C. 571 (a)(2))에 의

9) 이러한 서비스에는 조건부접근(CA: Conditional Access), 접근제어(AC: Access Control) 및 전자프로그래밍가이드(EPG: Electronic Programming Guide) 등 기술적 플랫폼 서비스와 플랫폼 소유자가 제공하는 소매패키지 내의 채널 등이 포함된다.

10) 본 항의 내용은 Huber 외(2004)를 주로 참조하였다.

11) 이 경우 LEC는 자신의 망으로 자신의 비디오 프로그래밍을 제공하는 것이 허용되

하여 기간사업자로서 비디오를 송신하는 경우¹²⁾가 가능하다.

요컨대, 미국의 통신법은 케이블사업자 지위로 방송서비스를 제공할 경우에는 채널사용에 대한 공익성이나 다양성 확보에 근거한 규제들과 함께 프로그래밍 사업자를 차별하지 않도록 하는 공정경쟁 규제를 적용하며, 시내전화사업자가 케이블사업자 지위가 아닌 기간사업자 지위로 비디오 송신을 제공할 경우에는 기간사업자로서의 전송에 대한 규제를 적용한다. 이에는 물론 통신분야의 전송에 대한 것과 같은 다양한 공정경쟁 규제들이 적용된다. 한편 LEC는 일정 송신용량을 의무적으로 개방한다는 조건하에 완화된 케이블 규제를 적용 받는 OVS 방식으로 방송송신을 제공하는 방안을 선택할 수도 있다. 따라서 방송콘텐츠를 송신하고자 하는 사업자가 어떤 방식을 선택하든지 간에 채널사용을 포함한 송신서비스 제공에 있어서 프로그래밍 사업자에 대한 비차별 의무, 송신용량의 개방 등 공정경쟁 확보를 위한 규제의 적용을 받을 수 있음을 알 수 있다. 다만 사업자는 자신의 유인에 따라 적합한 방식을 선택할 수 있도록 하였다.

□ EU의 신 규제지침

잘 알려져 있듯이 EU는 2002년 신 규제체계를 발표하고, SMP의 존재여부 및 사전규제를 부과할지 여부를 검토해야하는 대상시장들도 지정하였다. EU는 이 중 하나로 ‘방송콘텐츠를 최종이용자에게 전달하는 방송송신시장(Market 18)’을 규정하

나, 비연계 프로그램사업자가 최종소비자에게 비디오 프로그래밍을 제공하는 것을 비차별적으로 허용하도록 의무화하고 있으며, 송신서비스에 대한 수요가 설비용량을 초과할 경우에는 자신이 사용할 수 있는 용량을 최대 1/3로 제한하고 있다. 한편 통신법은 OVS를 제공하는 LEC에는 지역 사업권 획득이나 요금규제 의무를 면제하는 것으로 규정하고 있다. 그러나 이후 1999년에 5차 순회법정은 지자체가 OVS 사업자에게 지역사업권 획득을 의무화할 수 있도록 판시하였다고 한다.

- 12) 이 경우는 Title II 규제 및 Anti-buyout 규제(652조)의 적용만을 받으며, 기타 케이블 TV에 대한 규제인 Title VI의 적용은 면제되게 된다. 즉, 기간사업자의 지위를 비디오프로그래밍 서비스를 제공하는 것은 LEC가 자신의 설비를 이용하여 케이블 서비스를 제공하는 경우와는 구별되며, 케이블서비스를 제공하는 경우에는 케이블사업자로서 Title VI의 규제가 적용된다.

고 있다.¹³⁾ 또한 함께 발표된 접속지침(Access directive)에 따르면 도매시장(8~18번 시장) 평가 결과 상당한 시장지배력(SMP: Significant Market Power)을 보유한 사업자가 존재한다고 판단된 시장의 경우, 지배력 해소를 위한 규제옵션의 하나로 액세스 개방을 주 내용으로 하는 도매규제를 도입할 수 있도록 하고 있다(Access Directive, Article 8).

이에 따라 규제기관이 도입가능한 도매규제 수단으로는 LLU를 포함한 설비제공, 액세스 요청사업자에 대한 성실협정, 기존 액세스의 철회 금지, 재판매용 도매서비스 제공, 서비스나 가상망의 상호운용성을 위한 인터페이스, 프로토콜 등의 개방, 관료, 철탑을 비롯한 설비병설, 지능망이나 이동망 로밍과 같은 단대단 서비스 상호운용성을 위한 서비스 제공, 공정한 서비스 제공을 위한 OSS 액세스, 망 또는 망설비간 상호접속 등이 있다. 또한 이외에 규제기관은 필요시 투명성 의무(회계 관련 정보, 기술적 특징, 망 특징, 공급 조건 및 조항 등 정보공개), 비차별 의무, 회계분리 의무 및 요금규제 등의 규제도 부과할 수 있다.

요컨대 EU의 신 규제체계에 따르면 방송콘텐츠의 송신시장도 통신분야의 제반 서비스시장과 마찬가지로 시장지배력 존재여부 및 유효경쟁 달성여부에 대한 주기적 검토가 시행되어야 하며, 만일 충분한 경쟁이 달성되지 못한 경우 상호접속, 설비개방, 재판매 등을 비롯한 액세스 개방의무 부과 대상이 될 수 있다.

□ 영국 방송송신서비스 시장 분석¹⁴⁾

EU 신규제체계에 따라 Ofcom은 2003년 9월 방송송신(broadcasting transmission)시장 경쟁상황을 평가하기 위한 자문을 수행하였다. 2004년 11월 Ofcom의 분석결과에 대한 의견 수렴절차를 거쳐, 2005년 4월 최종 결정을 발표하게 한 바 있다. 이하에서 영국 방송송신시장 평가의 내용을 간략히 살펴본다.

우선 영국 방송시장 상황을 살펴보면, 시장은 콘텐츠를 보유한 방송사업자와 송

13) 시장획정 가이드라인(2007. 12)에서는 제외되었다. 각주 8) 참조.

14) Ofcom(2004)를 주로 참조하되 Ofcom(2005) 및 Oftel(2000, 2001)도 참조하였다.

신망을 보유한 송신사업자가 수직적으로 분리되어 송신망에 대한 접속이슈가 발생하는 구조를 이루고 있다. 영국 지상파 방송(TV/라디오)(중간재 및 도매) 송신서비스 시장은 NTL(National Transcommunications Limited) 및 Crown Castle(Crown Castle UK Limited)의 양사가 복잡하는 구조이다. 이들의 커버리지 간에는 실질적인 중첩 지역이 없다.¹⁵⁾ 이들 송신사업자들은 mast와 site를 설치/임대하여 지상파방송사(PSB, Public Services Broadcasters) 및 디지털멀티플렉스 사업자(digital multiplex licensees)에게 MTS(Managed Transmission Services)를 제공하는데, Crown Castle은 BBC, NTL은 다른 지상파 방송 송신을 담당한다. 여기에서 mast(철탑: 안테나를 지지하는 구조물)와 mast가 설치되는 장소(site)는 지상파 방송(TV/라디오) 서비스 제공에 필요한 핵심 투입요소이다. 또한 MTS(Managed Transmission Services)는 콘텐츠를 방송사의 스튜디오로부터 철탑부지(mast site)로 보내고, 해당 철탑부지로부터 시청자까지 송신해주는 서비스를 말한다.

이러한 시장상황에서 Ofcom은 방송송신서비스 시장 중에서 지상파 송신(terrestrial transmission) 시장을 케이블/위성 등 유료방송(pay-TV) 송신시장과 구별하여 별도의 하부 시장으로 확정¹⁶⁾하였다.¹⁷⁾ 이는 앞서 언급한 EU 시장획정 권고안에서 케

15) 라디오의 경우에도 주로 양사 송신망을 이용하나 일부 고층건물의 mounting antennae를 이용한다.

16) EU 시장획정 방법론에 따라 SSNIP test를 적용해 수요/공급대체성을 판단하되, 추가적으로 동일가격규제(common pricing constraint) 여부를 고려하였다.

17) 이에 대해 Ofcom은 국내 시장여건상 1) 소매부분에서 케이블이나 위성방송의 경우 지상파 방송의 수요 또는 공급 대체제가 될 가능성이 낮고, 2) 위성송신은 직접적인 관할권을 보유하지 않으며, 규제관할권을 보유한 위성 수신장치(CAS)에 대해서는 이미 2003년 7월부터 SKY에 비차별 의무 등의 규제의무를 부과하고 있으므로 추가적인 검토가 불필요하고, 3) 케이블 송신의 경우, 이미 2001년 Oftel이 시장 경쟁상황 평가를 통해 케이블 사업자들이 소매 TV 시장에서 지배력을 보유하지 않는다고 결론 내린 바 있으며, 이후 위성방송 및 Freeview의 지상파 디지털 방송 서비스 제공 등으로 케이블의 점유율이 오히려 감소되었다고 판단되므로 추가적인 시장분석이 불필요하다는 이유를 들고 있다.

이블, 위성, 지상파 등 모든 형태의 방송매체에 의한 송신서비스를 방송송신시장에 포함하는 것과는 다른 결정이다. 요컨대 Ofcom은 현 시점에서 경쟁제한에 따른 시청자 피해 우려가 가장 크다는 이유로 지상파방송 송신시장의 경쟁상황 만을 분석하기로 한 것이다.¹⁸⁾

Ofcom은 지상파방송 송신시장을 다시 소매/중간재(intermediate)/도매(wholesale) 시장으로 구분하고, 이 중에서 중간재 및 도매 시장만을 분석대상에 포함하였다. 중간재 시장은 방송사 및 멀티플렉스 사업자와 NTL/Crown Castle간에 MTS(일방적인 망 접근 또는 송신)가 거래되는 시장을, 도매시장은 NTL-Crown Castle 상호간, 또는 다른 mast/site를 보유한 군소 사업자 간에 mast/site 접속을 제공하는 시장을 의미한다.

시장분석 결과 Ofcom은 이들 시장 중에서 중간재(MTS 접속) 시장과 도매(mast/site 접속)시장 분석결과, 도매접속 시장 중에서 각각 하부 시장으로 설정된 Crown Castle과 ntl 시장 각각이 지배력(SMP)을 보유하고 있다고 판단하였다.¹⁹⁾ 또한 MTS 접속 서비스 시장에서, 전국서비스(national broadcasting service) 시장에서 유효경쟁이 존재하지 않을 뿐만 아니라,²⁰⁾ Crown Castle과 ntl이 결합지배력(joint dominance)을 보유하고 있는 것으로 판단하였다.²¹⁾ 반면 다른 도/소매 시장은 유효경쟁이 있는 것으

18) 지상파 방송은 무료로 제공되고, 전체 TV 수신 가구 중 44%는 여전히 지상파 방송만을 수신할 수 있으므로 지상파 송신사업자의 지배력 행사에 따른 시청자 피해의 우려가 있다고 판단하는 것이다.

19) Ofcom은 Crown Castle/ntl이 1) 전국 1,154개 tv site 중 양사가 각각 500 이상씩 보유, 2) 지리적 분리로 각자의 시장에서 100% 점유율 보유, 3) 대규모 매물비용이 소요되는 mast/site 망을 구축하고 있고, 4) 협약을 통해 양사간에만 상호 접근을 허용하는 등 전략적인 진입장벽을 구축하고 있는 것으로 판단하였다.

20) 공급측면에서 1) 해당 시장이 충분히 성숙된 시장이고, 2) 진입장벽이 있어 잠재적 진입 위협이 없고, 3) 양 사업자에 의한 높은 시장집중도가 장기간 지속 되어 왔으며, 4) 디지털로 전환되더라도 기존 사업자의 지위가 더욱 강화되는 방향으로 작용할 것으로 예상된다는 이유로 지배력이 있다고 판단하였다. 수요측면에서는 수요 성장이 제한적이고, 수요탄력성 또한 낮아 수요전환을 통한 경쟁압력을 제공하기 어렵다고 판단하였다.

로 결론지었다.

Ofcom은 지문절차를 거쳐 '05년에 규제방안에 대한 최종결정을 내렸다(Ofcom, 2005). 우선 도매(mast and sites) 접속시장에 대하여 Crown Castle과 ntl이 지배력을 보유한 각자의 시장에 대해 사전 규제를 부과하였다. 구체적인 규제 의무는 다음과 같다.

- 1) 합리적인 요청에 대한 접속을 제공(공정하고 합리적인 조건 적용)
 - 방송 송신장비 및 관련 설비의 설치/유지를 위한 접속, 해당 설비에 대한 전력 공급 및 기타 필수서비스 연결을 위한 접속, 안테나/feeder/데이터회선/combiner/transmitter 등 장비의 공용 등 포함
- 2) 부당한 차별금지 및 원가에 기반한 요율 설정 의무화
 - Oftel 요금규제 방식(가격상한제: RPI-x)이 준거가 될 수 있으나, 분쟁 발생시 재검토하겠다는 방침
- 3) 표준약관(reference offer) 공표의무 부과
 - 제공가능한 설비에 대한 상세한 설명, 요금, ordering, provisioning, 과금, 분쟁 조정 절차를 포함한 거래 조건, 기술적 문제에 관한 정보제공, 유지관리, 품질(SLA) 관련 조건, site 액세스 조건, 보관 기준 등의 내용 포함
 - 약관에 명시되지 않은 서비스는 당사자간 협상으로 제공조건을 정하되 분쟁 시 Ofcom 분쟁조정 절차에 따라 해결

□ 관련 국내시장 현황 및 법제도 현황

우리나라의 방송법에서 방송은 ‘방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를

-
- 21) 양 사업자 간 결합지배력 판단 근거로는 다음과 같은 MTS 시장특성, 공급측면 및 수요측면을 고려하였다. 첫째, MTS 시장 특성상 1) 기술발전이 적은 시장이고, 2) 장기간의 상호 설비 제공 계약이 유지되어 왔고, 3) 진입장벽이 높아 잠재적 경쟁자의 진입이 어려움. 둘째, 공급측면에서 1) 양사가 동질적인 상품을 제공하고, 2) 상호 유사한 시장점유율을 보유하며, site sharing 등 다양한 형태의 연계가 있어 왔으며, 3) 양사간 가격경쟁이 적고, 4) 유사한 비용구조를 가지며, 5) 요금의 투명성(price transparency)으로 협력관계의 이탈이 어렵고, 6) 복점구조이므로 복보이 용이하며, 7) 초과설비가 없음. 셋째, 수요측면에서, 1) 낮은 수요 성장률, 2) 낮은 수요탄력성. 자세한 사항은 Ofcom(2004) ch.4를 참조하기 바란다.

공중(개별계약에 의한 수신자를 포함하며, 이하 “시청자”라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것²²⁾을 말한다.

먼저 프로그램 제작자와 방송사업자간에 방송콘텐츠를 거래하는 분야를 채널사용사업 분야라고 칭할 수 있다. 이 분야의 판매자를 다채널사용사업자라고 칭하는데, 이들은 프로그램을 (PP로서) 자체제작하기도 하지만 외주제작을 하기도 한다. 이들이 판매하는 프로그램은 다채널방송사업자가 구매하여 최종이용자에게 송신한다.

우리나라에서 방송사업자가 방송콘텐츠의 송신을 위하여 선택할 수 있는 수단은 다음과 같다. 먼저, 방송사업자는 기간통신사업자인 회선설비임대사업자로부터 방송용 전용회선을 구매할 수 있다. 지상파방송은 주로 이러한 수단을 이용하여 송신망을 구축하고 있다. 현재 방송용 전용회선은 KT, 파워콤, 데이콤, 온세통신 등의 사업자가 제공하고 있으며, 이 중 데이콤과 KT의 점유율이 가장 높은 상황이다. 다음으로 종합유선방송사업자(SO)는 방송법에 의한 전송망사업자로부터 전송망²³⁾을 구매하거나, 직접 전송망을 구축할 수 있다.²⁴⁾ 현재 통신사업자 중에서는 파워콤과 KT가 케이블방송의 전송망사업자로 등록되어 있으며, 최근에는 SO의 전송망 자체구축 비율이 KT나 파워콤으로부터 전송망을 임대하는 비율보다 높다.²⁵⁾

방송송신 분야에서의 액세스 문제에 대한 현재의 방송법 규정은 통신분야에 비하여 제도적으로 미비된 수준이라고 할 수 있다. 첫째, 방송사업자가 전용회선을 구매하는 경우에는 회선설비임대사업자는 전기통신사업법에 의한 이용약관 규제 및 부당한 요금산정, 이용약관과 다른 역무제공 등을 금지하는 금지행위 규제 등에 의하여 보호될 수 있다. 그러나 송신망의 이용에 대하여서는 방송법은 전송망사업자의 이용약관의 신고의무, 기술기준 준수 의무 등을 규정하고 있을 뿐이며 구체적인 이

22) 방송법 제2조(정의)의 제1호

23) 방송법 2조(정의) 13. “전송망사업”이라 함은 방송프로그램을 종합유선방송국으로부터 시청자에게 전송하기 위하여 유·무선 전송·선로설비를 설치·운영하는 사업을 말한다.

24) 방송법 제79조 제2항

25) 방송위원회, 『방송산업 실태조사보고서』, 2006. 10, pp.368~378 참조

용자보호 조항들을 규정하고 있지 않다. 둘째, 통신사업자간에는 서로 보유한 설비를 상호접속하거나 공동으로 이용하는 경우에 대한 다양한 공정경쟁조항들이 전기통신사업법에 규정되어 있으며, 또한 필수설비 보유사업자나 지배적 사업자에게는 강화된 의무를 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 반면, 방송법은 방송통신 분야의 지배적 사업자에 대한 의무부과 규정이나 송신에 이용되는 네트워크 상호간의 액세스 문제에 대해서 특별한 규정이 없다. 제79조의 제3항은 종합유선방송사업자와 중계유선방송사업자가 전송·선로설비를 상호 이용할 수 있도록 규정하고 있기는 하나, 지배적 사업자의 존재로 사업자간 협상력의 차이가 발생할 경우에 대한 대응책이나, 전송망 상호이용시의 이용기준, 대가정산, 차별금지, 협정 거부 등에 관한 구체적 기준이 미비되어 있다.²⁶⁾

그간 IPTV 도입과 관련해서는 방송법의 개정 또는 별도입법의 형태로 여러 가지 법안들이 도출되어 왔으며, 지난 12월 28일 최종적으로 “인터넷멀티미디어 방송사업법”이 국회에서 의결되었다. 의원입법형태로 제출된 이들 법안들도 망에 대한 접근 관련 공정경쟁 제도를 나름대로 규정하였으며, 최종적으로 법안이 2007년 12월 마련되었지만, 그 과정을 살펴보기 위하여 소개하면 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 법제화 체계 측면에서 각 법안들은 주로 방송법 개정 또는 별도 융합법의 입법을 위주로 한 방안들을 제시한 바 있으며, 아직 이들이 본격적 방송통신 융합환경을 대상으로 수평적 규제체계를 적용한 종합적 법체계로 보기에 어려운 점들이 있다. 둘째, 망접근 규제에 관해서는 대부분의 법안들이 통신법에서의 기존의 의무설비 제공제도, 즉, 필수적인 전기통신 설비에 대한 접근 제한 규제 중심으로 제도화방안을 제시하고 있다. 구체적인 설비범위, 제공방법, 절차 등은 대통령령으로 위임 고시하고, 또한 필수설비 접근에 대한 제한을 가하는 행위를 금지행위의 일 유형으로 규정하여 금지하는 경우가 대부분이다. 다만 추가적으로 지배적 사업자의 경우 접근 제공을 의무화하는 법안도 있기는 하다(손봉숙 의원안). 또한 대부분의 법안들에 있어

26) 실제로 지배적 사업자가 존재하는지 여부와는 무관하게, 제도적 근거 마련은 필요하다는 의미이다.

서 망접근에 관련된 것들을 포함하여 공정경쟁 관련 규제들은 독점금지법 제23조와 전기통신사업법 제36조의3과 유사한 내용들을 규정하고 있다.

〈표 4-2〉 국내 IPTV 관련 법안 및 망 접근 규정 비교²⁷⁾

구분	발의일	방송법 개정vs. 융합법제정	망접근 규제	공정경쟁규제
현행 방송법	2007. 1			
유승희 의원안	2005. 10. 13	정보미디어사업법		
김재홍 의원안	2005. 11. 30	방송법		
정청래 의원안	2007. 5. 14	방송법	- 금지행위 대상에 방송설비의 제공·공동이용 제한 포함	- 금지행위 규정
홍창선 의원안	2007. 6. 12	광대역정보통신망 등 이용방송사업법	- 필수적인 전기통신설비 접근/이용제한 금지	
손봉숙 의원안	2007. 6. 13	방송법	- 지배적 유선방송사업자 보유 설비	
서상기 의원안	2007. 6. 26	디지털미디어 서비스법	- 유선방송사업자 설비제공 가능	
이광철 의원안	2007. 7. 2	유무선멀티미디어 방송사업법	- 전기통신사업자 및 유선멀티미디어 서비스방송사업자의 필수적인 전기통신 설비 접근 제한 금지	- 금지행위 규정(과징금 규정 포함)
지병문 의원안	2007. 7. 19	방송법	- 금지행위 유형중 필수설비 접근제한 금지	- 금지행위 규정
방통 특위	2007. 11. 23	인터넷 멀티미디어 방송사업법	- 필수적인 전기통신설비 접근/이용제한 금지 - 제공중인 설비의 부당한 사용중단 금지 - 차별적 제공 금지	- 금지행위규정(과징금규정 포함) - 경쟁상황평가 규정

국회 방송통신특별위원회가 위원회안으로 제안하여 통과된 “인터넷멀티미디어 방

27) 각 법안의 구체적 규정내용들은 첨부를 참조할 것.

송사업법”도 IPTV 만을 대상으로 한 특별법 형태이고, 서비스 제공에 필수적인 네트워크 요소에 대한 접근 제한 등을 금지하고 있어 네트워크 액세스 측면에서 볼 때 기존에 제출된 법안들과 유사하다.

인터넷멀티미디어방송사업법은 인터넷멀티미디어 서비스를 ‘유선전기통신시설 설비를 이용하여 양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로 TV 수상기를 통해 실시간 방송 프로그램을 포함한 콘텐츠를 제공하는 서비스’로 정의하고 있다. 동 법안에서는 망접근 규제와 관련하여 인터넷멀티미디어 방송사업자간 설비의 부당한 제공 거부, 부당한 제공중단, 부당한 차별 등을 금지하여 전기통신설비의 동등제공에 관한 근거규정(제13조 제1항)을 두고, 제공대상, 설비제공의 거절, 중단, 제한 사유, 설비제공의 방법 및 절차 등은 대통령령으로 정하도록 하였다(제13조 2항). 뿐만 아니라 전주, 관로 등 서비스 제공에 필수적인 망요소에 대한 접근 제한을 금지행위 유형으로 규정하고 방송법과 유사하게 공정거래위원회와 방송위원회가 위법성 여부를 판단하여 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 이외에 공정경쟁을 촉진하고 다른 시장의 지배력이 전이되는 것을 예방할 목적으로 경쟁상황평가 실시를 규정하고 있다. 경쟁상황평가는 효율적인 경쟁체제 구축과 공정한 경쟁 환경의 조성, 다른 사업에서의 지배력이 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업으로 부당하게 전이되지 않게 하는 등의 목적으로 실시되는 것이며, 정통부장관과 방송위원장이 공동으로 위원장 역할을 맡는 평가위원회에서 수행하는 것으로 규정되어있다. 다만 평가의 구체적 기준이나 절차 등은 하위법령에서 규정되도록 하고 있으며, 아직은 구체적으로 경쟁정책에 어떠한 방식으로 활용될 것인지는 명확하지 않다.

제 3 절 방송다매체화와 융합에 따른 네트워크 관련 공정경쟁 정책방안

이상의 논의에 근거해 본 절에서는 향후 본격적인 융합환경에 적합한 네트워크 접근개방의 공정경쟁제도 정립방안을 제시하기로 한다. All-IP 환경에서 방송통신

융합의 편익을 극대화하기 위해서는 다음과 같은 방향에서 네트워크 접근개방 정책이 정립되어야 할 것이다.

첫째, 융합환경 하의 네트워크 접근개방 정책의 구체적인 목표를 공개적으로 천명할 필요가 있다. 구체적으로는 All-IP망의 효율적 구축을 촉진하고 All-IP 환경 하에서 네트워크에 대한 효율적 접근개방제도를 마련하여, 경쟁기반 조성 및 혁신적 서비스 활성화를 통한 이용자 편익 증진 및 국민경제에 기여한다는 내용을 포함하는 것이 바람직하다.

둘째, 앞서 논의된 바와 같이, 방송통신을 포괄할 수 있는 수평적 규제체계 정립이 필요하다. 새로운 네트워크 접근개방 제도는 방송통신의 융합환경에 적합하도록 방송과 통신 양 부문에 포괄적으로 적용될 수 있는 규제체계의 적용을 원칙으로 하여야 할 것이다. 다만 방송과 통신 부문간 규제목표의 차이를 고려하여, 합리적인 규제적용 방법을 정립하여야 한다. 또한 융합환경이 완전히 구현되기 전에는 경쟁 왜곡을 방지하기 위한 전환기의 접근개방 제도를 적용하고 점진적으로 제도를 개선하는 방향으로 접근하는 것도 고려할 필요가 있다.

셋째, All-IP 상에서 다양하고 혁신적인 서비스 제공이 자유롭게 가능하도록 네트워크 요소간의 상호연결성 및 개방성을 확보해야 한다. 일반적인 경우에는 네트워크에 대한 접근은 상업적 협상을 기본으로 하되, 관련 사업자간 협상력의 차이가 크거나 필수요소를 보유한 사업자 또는 지배적 사업자가 제공당사자인 경우 등에는 비합리적인 이유로 접근제한을 하는 행위를 사전적으로 규제하는 규제방식을 적용할 수 있다. 더불어 All-IP 환경의 필수요소는 네트워크/송신 분야 이외에도 플랫폼, 콘텐츠 등 다양한 분야에서도 발견할 수 있으므로, 방송통신 전문규제기관은 모든 가치사슬 단계에서의 필수요소 존재여부를 분석하고 규제가 가능한 시장분석 체계 및 규제체계도 동시에 마련되어야 한다.

특히 다양한 방송통신 서비스를 원활하게 제공하는데 필요한 네트워크 요소간의 상호운용성 확보를 위해 규제기관이 일정한 표준이나 기술형식 사용을 권장하는 제도의 필요성이나 이의 제도화 방안 등도 검토할 필요가 있다. 한편 방송분야의 경우

필요시 접근제어시스템(CAS), 전자프로그램안내(EPG), 응용프로그램 인터페이스(API) 등에 대한 접근개방 적용 근거도 마련할 필요가 있다. 다만 이러한 분야에 대한 사전적인 접근개방 의무를 부과할 경우에는 공정경쟁 측면과 더불어 All-IP 망구축의 투자유인 및 지적재산권, 혁신유인의 보호 등도 고려되어야 함을 명시해야 할 것이다.

넷째, 방송통신서비스 전분야에 걸쳐 일관된 시장분석 틀에 따른 종합적 망개방 제도 적용체계 정립을 지향하여야 한다. 규제기관은 접근개방 제도의 적용이 필요한 시장분야를 확정하고, 일관된 경쟁상황 평가의 틀을 정립하여 주기적으로 시장 분석을 수행하고, 경쟁상황평가의 결과를 행위규제에 연결시키는 규제체계를 마련하고, 도매시장 및 도매서비스의 개념을 법제도화 하는 등 일관된 법집행 체계가 필요하다. 시장분석 결과 사전규제에 의한 접근개방이 필요한 대상을 식별하고 접근개방을 구현하기 위해 적용될 규제제도 및 규제방식을 결정하는 절차도 마련되어야 한다. 접근개방의무의 적용시에는 필요하다면 비차별성, 회계분리, 조건의 공개, 접근제공 대가의 기준 등 규제의 실효성을 확보하기 위한 추가적인 의무들을 동시에 부과할 수 있어야 한다.

다섯째, 접근개방제도는 All-IP망의 특성에 적합하게 정립되어야 할 것이다. 이를 위해 한편으로 All-IP 망에서 접속점의 수나 위치가 변하는 등 망구조가 변화되는 것에 대응해 기존의 상호접속 서비스나 설비제공, LLU 서비스 등에서 고려되던 동등접근의 개념을 대체할 새로운 접근개방 서비스를 정립하고, 다른 한편으로 현안으로 논의되고 있는 QoS 보장 등 접근서비스 품질의 차이에 따른 제공조건 차별화(Access tiering) 허용여부 및 허용 정도 등이 결정되어야 한다.

여섯째, All-IP 전환기의 접근개방제도를 검토해야 한다. All-IP로의 전환기에 적합한 수준의 네트워크 개방성과 경쟁기반을 유지하기 위하여, 이행기에 적합한 접근대상, 접근조건, 제공대가 등이 검토되어야 한다. 이후 All-IP망 구축 진전에 따라 점진적으로 관련 제도를 개선하는 것이 필요하다. 또한 IPTV, VoIP 등 가장 먼저 도입되고 있는 융합서비스들에 대한 접근개방 제도를 시급히 정립하되, 향후 본격적 All-IP 환경 도래시의 접근개방 원칙과 가급적 일관된 방향을 적용하여야 할 것이다.

이상과 같은 원칙에 의거할 때, 새로이 정립될 방송과 통신 및 융합서비스분야를 공히 규율하게 될 공정경쟁법제도에서는 다음과 같은 방향으로의 네트워크 접근관련 법제도화가 필요할 것으로 판단된다.²⁸⁾

구분	세구분	주요규정 내용	비고
시장분석	원칙, 분석기관	원칙조항, 경쟁평가 목적, 평가위원회 구성 등	
	시장획정	시장획정 방식, 절차, 사전적 획정안 등	
	지배력평가	시장지배력 평가지표, 방식, 절차	
	평가결과와 활용 등	평가결과 활용방식 등	
네트워크 접근제도	정책원칙	규제의 원칙, 목적, 용어정의	
	접근개방제도 체계	적용범위, 시장분석 등에 따른 개방대상 지정기준 등 전체체계 규정 - 적용범위는 물리적 망 이외에 인터페이스, 핵심 S/W 등 다양한 요소를 고려 - 접근제도 상 기존의 기간통신사업자와 별정통신사업자간 규제 차등 적절히 해소하는 방안 검토 - 시장분석에 따른 접근개방 의무사업자 및 의무대상설비 지정	CAS, API, EPG 등 포함
	접근제공 조항	접근제공 가능내용(관련제도) 열거 - 설비제공, LLU, 상호접속, 공동사용, 재판매, 로밍, OSS 등 지원시스템, CAS 등 인터페이스 접근 등	재판매 포함
	의무내용	접근제공 방식, 기한, 비차별성, 투명성 등	
	접근제공 대가	제공대가의 산정기준, 규제여부	
	정보제공 관련	접근제공 관련 정보제공 및 이용 등	
	사후규제	금지행위, 벌칙	접근관련 불공정행위 유형 및 판단기준, 벌칙 등

28) 보다 상세한 네트워크 정책방향 및 법제도화 방안에 관해서는 김형찬 외(2008, a) 및 김형찬 외(2008, b)를 참조.

(별첨) IPTV 관련 입법안의 네트워크 접근개방 관련 규정 비교

구분	특정	방송사업자간 설비제공	자배적 사업자 설비제공 의무	의무제공 대상	대가산정기준	기타
방송법 (2007. 1)		제79조3항 유선방송국 설비의 설치 및 유지 기술기준은 정통부장관이 고시 제79조3항 종합유선, 중계유선, 음악방송사업자는 방송법상 전송망 사업자 또는 전기통신기본법상 기간통신사업자의 전송/선로 설비 이용가능 - 종합유선/중계유선간 전송/선로설비 상호이용 가능	-	-	-	-
유송회 안 (2005. 10. 13)	- 정보미디어역무(전기통신 설비를 이용한 tv, 라디오, 데이터 프로그램 송신신설) - 전송사업과 프로그램 사업 구분(전송사업허가 대상)					
김재홍 안 (2005. 11. 30)	- 방송법 체계 내에서 인터넷방송 규정: 종합유선 → 종합유선인터넷 방송 - 제27조 위원회(직무) 개정 • 7호 확대(프로그램 공정거래 → 프로그램, 채널, 설비 공정거래) • 제27조(위원회(직무)8호(금지행위 제재조치)신설 (금지행위 제재조치)신설 - 방송시장에서의 공정경쟁 제85조의2 ~ 제85조의9)신설 • 금지행위 규정, 신고, 조사, 시정조치, 과징금 등	제79조5항 - 인터넷 방송사업자 포함	-	-	-	-
정청래 안 (2007. 5. 14)		제85조의2(금지행위)제1항... 방송설비의 제공·공동이용 등의 사업활동에 있어서 공정경쟁 또는 시정조치의 이익저해 또는 저해할 우려가 있는 행위 금지	-	-	-	제85조의2(금지행위)제2항 금지행위 유형 및 기준은 대통령령으로 정함 제85조의2(금지행위)제3항 필요시 방송위가 자침 제정·고시

구분	특징	방송사업자간 설비제공	지배적 사업자 설비제공 의무	의무제공 대상	대가산정기준	기타
홍창선 안 (2007. 6. 12)	<ul style="list-style-type: none"> - IPTV 방송사업법안 - 공정경쟁, 이용자보호 규정 도입(제12조~제17조) 제12조 공정경쟁의 촉진 제13조 시정전유물의 제한 등 제14조 전기통신설비의 제공 제15조 이용약관의신고 등 제16조 이용자보호 제17조 금지행위 (제26조 과징금 처분) 	<p>제14조제1항 다른 IPTV 사업자의 필수적인 전기통신설비 접근 및 이용요청에 대한 정당한 사유없는 거절 금지</p> <p>제14조제2항 정당한 사유없이 다른 IPTV 사업자가 사용중인 설비의 사용중단 또는 제한 금지</p> <p>제17조(금지행위)제1항 4. 설비제공과정에서 취득한 정보의 부당유용</p>	-	제14조제4항 설비범위, 거절, 중단 제한 사유, 제공방법, 절차 및 이용대가 산정원칙을 대통령령으로 정함	제14조제3항 부당하게 차별적인 대가와 조건 금지	제26조(과징금처분)1항 방송통신위원회는 14조 또는 제17조 위반시 과징금 부과 (매출액 100분의 3이내에서 조정) 제2항 사업정지 또는 허가 취소사안인 경우 매출액 100분의 3이내에서 부당이익 규모 고려해 과징금 부과 제3항 위반행위 유형 및 기준은 위원회 규칙으로 정함
손봉숙 안 (2007. 6. 13)	<ul style="list-style-type: none"> - 방송법 체계 내에서 IPTV 도입 • 종합유선방송 → 우선방송 - 방송사업자간 전기통신설비의 제공 허용(지배적 사업자의 제공의무 포함) 제79조(유선방송설비등에 관한 기술기준과 준공감사등)5~8항 신설 	<p>제9조5항 유선방송사업자는 다른 유선방송사업자가 요청하는 경우 협정을 체결하여 전기통신설비를 제공할 수 있음</p>	제79조제6항 지배적으로 전기통신설비를 보유한 유선방송사업자의 설비제공 의무(대상사업자 대통령령으로 규정)	제79조제7항 정통부장관이 설비제공 기준 고시	제79조제8항 설비제공 대가의 합리적 산정, 분쟁은 정통신부령으로 정하는 바에 따라 조정	-
서삼기 안 (2007. 6. 26)	<ul style="list-style-type: none"> 디지털 멀티미디어 서비스 (IPTV) 특별법(한시적용) 	<p>제11조(전송설비의 제공)제1항 유선방송사업자는 다른 유선방송사업자가 요청하는 경우 협정을 체결하여 전기통신설비를 제공할 수 있음</p>	-	제11조(전송설비의 제공) 제2항 제1항의 설비범위, 제공조건, 절차, 방법, 대가산정은 고시 규정	제11조(전송설비의 제공)제2항 설비제공 대가의 합리적 산정, 분쟁은 정통신부령으로 정하는 바에 따라 조정	제12조(과징금)제1항 제8조 허가취소사유에 해당하는 경우 매출액100분의 2이내에서 과징금 부과 (제8조3호 이법 또는 이법령에 따른 명령위반...)

구분	특징	방송사업자간 설비제공	지배적 사업자 설비제공 의무	의무제공 대상	대가산정기준	기타
<p>이광철 안 (2007. 7. 2)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 유·무선 멀티미디어방송 (IPTV)대상 - 공정경쟁, 이용자보호 규정 도입(제16조~제20조) 제16조 공정경쟁의 촉진 제17조 시청점유율의 제한 등 제18조 전기통신설비의 제공 제19조 이용약관 승인 및 행위제한 등 	<p>제18조 제1항</p> <p>전기통신사업법 제33조의5제2항의 기간통신사업자 및 유선멀티미디어방송사업자는 상당한 사유없이 필수적인 전기통신설비에 대한 다른 유선멀티미디어방송사업자의 접근 및 이용을 거절하지 못함</p> <p>제18조제2항</p> <p>다른 유선멀티미디어방송사업자가 사용중인 설비 사용의 중단, 제한 금지</p> <p>제19조</p> <p>경쟁환경 조성 또는 시청자 이익침해행위 금지</p> <p>8. 상당한 이유없이 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절, 중단, 제한</p>	<p>-</p>	<p>제18조제4항</p> <p>설비법위, 거절, 중단 제한 사유, 제공방법, 절차 및 이용대가 산정원칙을 대통령령으로 정함</p>	<p>제18조제3항</p> <p>부당하게 차별적인 대가와 조건 금지</p>	<p>제14조 직접사용채널의 운용 금지</p> <p>유·무선멀티미디어방송사업자는 채널을 운용할 수 없다.</p> <p>제18조제5항</p> <p>설비제공 위반시 매출액의 100분의 이하의 과징금 부과</p> <p>제19조 제3항</p> <p>경쟁환경 조성 또는 시청자 이익침해행위 금지</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 상당한 이유없이 의무제공 거부 2. 이용약관과 다른 의무제공 또는 이용약관과 다른 이용요금 청구 3. 시청자 정보의 부당 유용 4. 부당한 시청자 차별 5. 시청자 이익을 저해하는 방법으로 유·무선멀티미디어방송업무 제공 6. PP에 대한 우월적 지위의 남용 7. 다른 유·무선멀티미디어방송사업자의 방송시청 방해 또는 의무제공계약 체결 방해 8. 상당한 이유없이 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절, 중단, 제한

구분	특징	방송사업자간 설비제공	지배적 사업자 설비제공 의무	의무제공 대상	대가산정기준	기타
이광철 안 (2007. 7. 2)						제19조제4항 방송위원회가 제3항행위에 대해 매출액 100분의2 이내의 과징금 부과
지병문 안 (2007. 7. 19)	<ul style="list-style-type: none"> - 방송법상 분류체계 개정을 통해 IPTV 등 신규서비스 도입(방송위 의견 가장 많이 반영) • 무선PTV는 지상파멀티미디어 방송에 포함 • 유선PTV는 유선멀티미디어 방송에 포함 • 별정방송 신설 - 금지행위 규정신설: 제77조의2(유료방송사업자의 행위제한) 	<p>제77조의2 제1항</p> <p>제7호 정당한 사유없이 유료 방송에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 통신설비의 사용 또는 접근 거절, 중단, 제한하는 행위</p>	-	-	-	-
방송통신융합 특별위원회 (2008. 1)	<ul style="list-style-type: none"> - 인터넷 멀티미디어 방송사업법을 신설 • 인터넷 멀티미디어 서비스를 방송서비스로 동시 사업자로 분류 • 다만, 기존 유료방송과 달리 전국 을 하나의 사업 권역으로 확정 - 방송사업자간, 전기통신설비의 제공의무 규정, 필수 설비 관련 제공거부행위를 금지행위 유형으로 규정 	<p>제14조 전기통신설비의 동등 제공</p> <p>제14항 인터넷멀티미디어 제공 시 필수적인 전기통신설비의 접근 이용 거절 금지</p> <p>제2항 정당한 사유없이 제공 중인 설비의 제공중단 금지</p> <p>제3항 설비제공시 대가 및 조건의 부당한 차별 금지</p>	-	제14조5항 1~3항규정의설비범위, 제공거절제공 중단사유, 제공방법 절차 등은 대 통령령으로 정함	제14조5항 1~3항규정의설비범위, 제공거절제공 중단사유, 제공방법 절차 등은 대 통령령으로 정함	제17조(금지행위)제1항 7. 정당한 이유없이 다른 방송사업자의 서비스제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등의 사용 또는 접근 거절, 중단, 제한행위

제 5 장 지상파 재송신

제 1 절 개념 및 논의 배경

재송신(retransmission)이란 특정방송사가 자신의 시설을 이용하여 다른 방송사 (외국방송포함)의 프로그램을 수신하고 그대로 송출하는 것을 의미한다.²⁹⁾

현행 방송법은 제78조에서 지상파 재송신에 관해 규정하고 있는데 쟁점이 되는 규정은 의무재송신 규정과 유료방송사업자의 지상파 재송신에 대한 규정이다. 최근 경인방송이나 위성방송(스카이라이프) 재송신 갈등 사례에서 나타난 바와 같이 지상파 재송신의 문제는 사회적으로 이해관계가 첨예하게 대립하는 주요 정책 사안으로 대두된 바 있으며, 특히 DMB, IPTV 등 새로운 전송 방식의 신규서비스 도입이 추진되고 방송의 디지털화가 진행되면서 새로운 관련 이슈들이 등장하고 있다. 결국 지상파 재송신의 문제는 실질적인 이해관계의 대립 속에서 어떻게 방송의 공공성과 시장 원리를 조화시킬 것인가라는 정책 문제로 규정되며, 특히 다매체 환경 하에서 요청되는 일관되고 명확한 정책 방향 정립이 반드시 필요한 사안이라고 할 수 있다.

1. 의무재송신(Must-Carry)

의무재송신(must-carry)이란 특정 TV 또는 라디오 콘텐츠가 특정 네트워크에서 (일반적으로 대가없이) 의무적으로 전송되도록 하는 규제를 의미한다.³⁰⁾ 이러한 규

29) 송신과 전송은 보통 동일한 의미로 사용된다. 또한 현행 방송법에서는 동시재송신과 구별되는 이시재송신에 대한 규정이 없으므로 이하에서 언급하는 재송신은 모두 동시재송신을 의미한다.

30) 최초의 must-carry 규정은 미국에서 케이블TV가 처음 생겨나 산업의 모습을 갖추는 과정에서 지역 지상파방송사들의 사업권 보호를 위해 권역 밖의 지상파 방송

제의 도입 취지는 일반적으로 공익적 성격을 띠는 콘텐츠에 모든 이용자가 보편적으로 접근하는 것을 보장하기 위해 방송(플랫폼)사업자에게 전송의무를 부여하는 것이다. 따라서 해당 규정은 의무전송되어야 하는 콘텐츠를 명시하고 있으며, 이와 동시에 의무를 갖는 네트워크의 범위를 열거하고 있다. 국내 의무재송신 관련 규정은 방송법 제78조의 의거하여 케이블TV사업자와 위성사업자에게 동일한 재송신의무를 부여하고 있으며, 의무재송신 범위는 KBS1과 EBS 채널로 한정하고 있다.³¹⁾

당해 규정이 논란을 갖는 이유는 방송(플랫폼)사업자의 편성권 침해 효과와 공정경쟁을 방해하는 경쟁왜곡효과 때문이다. 우선 방송(플랫폼)사업자의 전송량이 한정적이므로 의무전송 채널수에 따라 편성권 침해가 상당해 질 수 있다는 문제점이 있다. 의무재송신 규정에 포함되는 채널이 많을수록 플랫폼 사업자의 가용채널이 적어지게 되어 프로그램 공급사업자의 프로그램이 서비스되지 못할 기회가 늘어나게 되는데, 이러한 효과는 일반적으로 비인기 채널에 속하며 (의무전송 채널에 속하지 못한) 공익성격을 갖는 프로그램공급자에게 더 크게 작용한다고 볼 수 있다.³²⁾ 한편 경쟁관계에 있는 방송(플랫폼)사업자에게 비대칭규제가 행해질 경우 매체간 경쟁왜곡효과를 유발할 수 있음에 유의할 필요가 있다.

2. 의무 채널 이외의 지상파 재송신 (역외재송신 포함)

역외재송신은 케이블TV사업자 등 유료방송사업자가 자신들의 사업권역 밖의 지

신호(distant signal)의 재송신을 막고 지역 지상파방송사의 신호를 의무적으로 송신하도록 한데서 비롯되었다.

- 31) 동시에 편성규제를 통해 PP의 공공채널(및 종교채널) 일부를 의무 편성하도록 규제하고 있다.
- 32) 현행 지상파 의무재송신 규정은 KBS1과 EBS 두 개 채널에 한정되어 있으므로 해당 규정이 프로그램 공급시장에 경쟁제한 효과를 준다고 보기는 어렵다. 그러나 현행 방송법에서는 지상파 이외의 채널 중 공익성 채널에 대해 의무 편성을 규정하고 있기 때문에 지상파 의무재송신 규정보다 공익성 채널에 대한 편성규제가 갖는 경쟁제한 효과가 큰 것으로 판단된다.

상과방송 전파(distant signal)를 받아서 재송신하는 것을 의미한다. 현행 방송법에 따르면, 종합유선방송사업자 및 중계유선방송 사업자의 경우, 권역 내 재송신은 자율 협약 사항으로, 위성방송사업자는 방송위원회의 승인사항으로 규정되어 있다. 즉, 지방 케이블 사업자의 경우 지상파 방송을 재송신하려면 중앙방송국과 계약할 수 없고 자신의 방송권역에 속한 지역 방송사와 재송신 계약 —예를 들어, 부산지역 SO는 부산 MBC 등과 계약해야 함—을 체결해야 한다. 위성방송사업자는 일명 narrow-casting 기술방식을 통해 시청자의 방송권역에 해당하는 지상파 방송사의 채널만 재송신하고 있으며 이외의 채널 재송신에 관해서는 방송위원회의 승인을 받도록 규정되어 있다.

이처럼 역외재송신은 현재 방송위원회의 승인 사항으로 규정되어 있고, 중앙 key station의 역외재송신이 승인된 사례가 존재하지 않는 것으로 보아, 입법취지는 사실상 역외재송신을 금지하는 것으로 볼 수 있다. 그러나, 독립 지역 방송사의 등장과 위성방송의 성장을 계기로 지상파 방송의 역외재송신 문제가 심각한 갈등 사안으로 등장하면서 2004년 방송위원회의 방송채널운용방안에서는 ‘자체 편성비율이 50% 이상인 지역방송에 대해서 역외재송신을 허용’하는 안을 제시한 바 있는데, 이는 그동안 역외재송신을 사실상 금지해온 정책 방향의 전환 가능성을 일정 부분 시사하는 것으로 해석된다. 지역성의 보호와 보존을 이유로 한 역외재송신 금지 정책이 과연 다매체 환경 하에서 타당성을 갖는가의 문제에 대하여 보다 근본적이고 심도 있는 검토가 필요한 상황이라고 할 수 있다.

제 2 절 국내외 법제도 및 규제 현황

1. 국내 방송법에 따른 지상파 재송신 규제

현행 지상파 재송신 관련 규정은 방송법 제78조에서 규정하고 있으며, 그 중 핵심 내용은 의무동시재송신 규정과 의무 대상이 아닌 지상파 방송 채널의 재송신 규정이다. 지상파 채널의 의무재송신 규정은 동조 제1항을 통해 종합(및 중계)유선방송,

위성방송사업자 모두에게 재송신 의무를 부과하고 있으며 대상 채널은 KBS1과 EBS의 두 개 지상파 방송채널로 한정하고 있다. 의무 대상이 아닌 기타 채널에 대한 재송신 규정의 경우, 종합(중계)유선방송사업자가 허가권역 외의 지상파 방송 채널을 재송신하기 위해서는 방송위원회의 승인을 받도록 규정하고 있으며,³³⁾ 위성방송사업자가 의무전송채널 외의 지상파 방송 채널을 재송신 하기 위해서도 방송위원회의 승인이 필요하다.³⁴⁾ 이처럼 현재 의무재송신 대상이 아닌 채널의 권역내 재송신에 대한 방송법 규정이 사업자간에 비대칭적으로 적용되고 있음을 발견할 수 있는데, 종합유선방송사업자와 중계유선방송사업자는 방송위원회의 승인을 받지 않고 방송 권역 내에서 제한 없이 재송신할 수 있는 반면 위성방송사업자는 방송위원회의 승인을 받아야 재송신이 가능하다.

2. 국내 지상파 재송신정책의 변화 과정

다양한 매체의 등장과 함께 방송환경이 급변하고 이에 따른 산업 경쟁이 가열되면서 이해집단간의 갈등이 심화되고 있다. 그러나 우리나라의 재송신 정책은 공공서비스임을 강조하면서 시장중심의 논리를 완전히 배제하지 않은 입장을 취하면서도 이익집단의 이해를 거의 반영하지 못하여 왔다(원용진, 2002).

우리나라에서 지상파 재송신정책에 대한 논의는 1991년 제정된 종합유선방송법에 케이블TV에 의한 공영지상파방송(KBS, EBS)의 의무재송신을 규정하면서 구체화되었다. 그러나 케이블TV 도입 당시 지역방송은 중앙 지상파방송의 중계소에 불

33) 예를 들어 부산지역의 종합유선방송사업자가 자신의 허가권역 외의 지상파 방송, 예컨대 중앙(서울)MBC 방송을 재송신하기 위해서는 방송위원회의 승인이 필요하다.

34) 위성방송사업자는 허가권역이 전국인 문제가 있어 2005년 방송위원회의 위성방송사업자의 재송신 승인 당시, 권역별 재송신이 조건으로 제시되었다. 즉, 권역에 따라 해당 지역 지상파 방송 채널만 수신이 가능하도록 해야 했고(제한수신) 이에 따라 부산지역 스카이라이프 가입자는 케이블 가입자와 동일하게 부산 MBC 외의 MBC 방송에 대한 시청이 불가능하게 되었다.

과하여 역외재송신이라는 문제가 고려되지 않았었다(윤석민 · 김수정, 2005). 즉, 케이블TV와 거의 같은 시기에 도입되었던 지역민방들이 실제로는 SBS의 중계소 역할에 머무름으로서 실질적인 독립적 방송사로서의 기능과는 거리가 있었다. 이후에 위성방송의 도입 근거를 마련하고 매체 간의 균형 발전 등 방송환경의 변화에 대처하기 위해 2000년 통합방송법이 제정되면서 케이블TV, 중계유선방송, 위성방송에서도 공영지상파방송의 의무재송신을 규정하였다. 전국 단위의 위성방송, 독자적 방송편성을 추진했던 지역민방인 경인방송이 등장하면서 역외재송신 현상이 발생하였고 지상파방송의 재송신 문제가 심각한 갈등 사안으로 떠오르게 되었다.

〈표 5-1〉 지상파 재송신 관련 방송법 및 하위 법령 규정

〈방송법〉

제78조(재송신) ① 종합유선방송사업자·위성방송사업자(이동멀티미디어방송을 행하는 위성방송사업자를 제외한다) 및 중계유선방송사업자는 한국방송공사 및 한국교육방송공사법에 의한 한국교육방송공사가 행하는 지상파방송(라디오방송을 제외한다)을 수신하여 그 방송 프로그램에 변경을 가하지 아니하고 그대로 동시에 재송신(이하 “동시재송신”이라 한다)하여야 한다. 다만, 지상파방송을 행하는 당해 방송사업자의 방송구역안에 당해 종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자의 방송구역이 포함되지 아니하는 경우에 그러하지 아니하다. 〈개정 2002.4.20, 2004.3.22〉

② 제1항의 규정에 의한 지상파방송사업자가 수개의 지상파방송 채널을 운용하는 경우, 제1항 본문의 규정에 불구하고 동시재송신하여야 하는 지상파방송은 방송위원회가 지상파방송사업자별로 방송편성 내용 등을 고려하여 지정·고시하는 1개의 지상파방송 채널에 한한다. 〈신설 2002.4.20〉

③ 제1항의 규정에 의한 동시재송신의 경우에는 『저작권법』 제85조의 동시중계방송권에 관한 규정은 이를 적용하지 아니한다. 〈개정 2006.12.28〉

④ 종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자가 당해 방송구역 외에서 허가받은 지상파방송사업자가 행하는 지상파방송을 동시재송신하고자 하거나 위성방송사업자가 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 동시재송신하는 지상파방송 이외의 지상파방송을 재송신하고자 하는 때에는 방송위원회의 승인을 얻어야 한다. 〈개정 2002.4.20〉

⑤ 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자가 외국의 방송사업자(이 법에 의하여 허가·승인 또는 등록하지 아니한 자를 포함한다)가 행하는 방송을 수신하여 재송신하고자 하는 때에는 방송위원회의 승인을 얻어야 한다.

⑥ 제4항 및 제5항의 규정에 의한 재송신의 유형 및 승인의 요건·절차·유효기간등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 〈개정 2002.4.20, 2006.10.27〉

⑦ 공동체라디오방송사업자의 경우 다른 공동체라디오방송사업자의 방송프로그램을 대통령령이 정하는 범위 안에서 재송신할 수 있다. <신설 2006.10.27>

<방송법 시행령>

제61조(재송신) ① 종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자가 법 제78조제4항의 규정에 따라 그 방송구역 외에서 허가받은 지상파방송사업자가 행하는 지상파방송을 동시재송신하거나, 위성방송사업자가 법 제78조제1항 및 제2항의 규정에 따라 동시재송신하는 지상파방송 외의 지상파방송을 재송신하기 위하여 승인을 얻고자 하는 때에는 각각 역외방송재송신승인신청서 및 지상파방송재송신승인신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 방송위원회에 제출하여야 한다.

1. 재송신약정서 사본
2. 재송신계획서

<방송위원회 고시>

방송법 제78조제1항 및 제2항의 규정에 따라 의무동시재송신채널을 다음과 같이 지정·고시합니다.

종합유선방송사업자·위성방송사업자 및 중계유선방송사업자가 동시재송신하여야 하는 한국방송공사의 채널은 다음과 같다.

1. 위성방송사업자: 한국방송공사(KBS)제1텔레비전방송
2. 종합유선방송사업자·중계유선방송사업자: 당해 종합유선방송사업자·중계유선방송사업자의 방송구역을 포함하는 한국방송공사(KBS)제1텔레비전방송

위성방송과 경인방송의 재송신 문제가 해결될 기미를 보이지 않는 가운데 2001년 11월 19일, 방송위원회는 방송 매체간 위상 정립 및 상호균형 발전을 위한 공정경쟁 구도 확립, 방송·통신 융합에 따른 새로운 서비스 활성화를 통한 산업경쟁력 제고, 방송의 공익성 확보라는 정책 목표를 내걸고 “방송채널운용정책방안”을 발표하였다(방송위원회, 2001). 위성방송의 경우 방송위원회는 위성방송의 역외재송신을 2년간 금지하되 KBS와 EBS는 위성방송 개시와 함께 동시재송신을 허용하였다. 이후 2002년 4월 8일 방송법개정에서 KBS2를 제외한 KBS1과 EBS를 재송신 대상으로 하고 의무재송신 외 지상파방송 재송신은 방송위원회의 승인을 받도록 하여 사실상 위성방송의 역외재송신이 금지되었다.

경인방송 문제와 관련하여 방송위원회는 자체편성 비율이 50% 이상인 지역민방 중 경기지역(서울 제외)을 제외한 다른 지역민방에 한해 조건부로 승인하고 중계유

선방송의 경우 역외재송신은 난시청 해소 등 기본 역무를 제외하고 기본적으로 금지하였다(방송위원회, 2001). 결국 2002년 방송법 제78조를 개정하면서 KBS, EBS 이외에 기타 지상파방송을 재송신 할 경우 방송위원회의 승인을 받도록 결정하면서 경인방송의 역외재송신 역시 금지되었다.

이렇듯 역외재송신 문제와 관련하여 보수적 입장을 취해오던 방송위원회는 2004년 7월 26일, SO의 지역방송 의무재송신, 위성사업자의 권역별 재송신을 조건으로 한 지상파방송 재송신, 자체 편성비율이 50% 이상인 독립적 지역방송의 SO를 통한 역외재송신 허용 등의 내용을 포함한 방송채널운용정책방안을 발표했다(방송위원회, 2004). 내용중 가장 눈에 띄는 점은 지역방송 육성과 지역성(localism) 구현이 중요한 정책목표로 제시되었다는 것이다. 이는 우리나라 방송정책에 있어 지역주의가 매우 중요한 요소로 등장하게 되었다는 것을 의미한다(정상윤, 2004). 즉 각 플랫폼 사업자(SO, 위성방송) 단위에서 지역 지상파방송의 권역별 재송신을 보장함으로써 지상파 방송의 보편적 서비스로서의 성격과 지역방송 보호·육성이라는 사회적 합의를 정책목표로서 분명히 한 점이다(곽동엽, 2004).

〈표 5-2〉 국내 지상파 재송신정책의 변화

규제사안		시기	1991년 종합유선방송법	2001년 방송 채널 운용 정책 방안	2004년 방송 채널 운용 정책 방안
의무 재송신	케이블 TV		공영방송(KBS, EBS) 동시재송신 의무화	—	지역 지상파방송 의무재송신 (허가된 방송 구역내 지상파방송 의무재송신)
	위성 방송		—	KBS, EBS 동시 재송신 허용 ⇒ KBS2 제외 (2002년 4월 방송법 개정)	KBS2와 디지털방송에 대해 추구 검토하기로 함
역외 재송신	케이블 TV		정책부재(역외재송신할 독립적 방송신호가 존재하지 않았음)	역외재송신 조건부 허용(위원회 승인사항) 실질적으로 불허	자체 편성비율이 50% 이상인 독립적인 지역 방송에 한해 조건부 승인
	위성방송			금지	권역별 재송신 시 허용

자료: 윤석민·김수정(2005)

구체적으로 살펴보면 첫째, SO의 지역방송 의무재송신은 기존 SO가 지역 지상파 의무재송신 규정이 없는 점을 악용하여 재송신에서 제외시키는 사례를 방지하기 위한 제도적 장치를 마련한 것이다. 둘째, 위성사업자의 지상파방송 재송신을 권역별로 허용한 것은 기존 난시청 지역의 민원해소와 함께 전국매체인 위성방송에서도 지역성 구현의 이념을 관철한 것으로 중앙 지상파 위주의 정책이 전환된 것이라고 할 수 있다. 셋째, 자체편성 비율이 50% 이상인 독립적 지역방송에 한해 SO를 통한 역외재송신을 허용한 것은 장기적으로 지역방송의 경쟁력 강화를 통해 기존 지상파 방송의 독과점을 개선하기 위한 의도를 담고 있다. <표 5-2>는 국내 지상파 재송신관련 정책의 변화 과정을 정리한 것이다.

3. 주요국 법제도 및 규제 현황

가. EU

EU의 신 규제체계(new regulatory framework)에서는 채널의무 재송신 규제를 보편적 서비스 제도의 일환으로 다루고 있다. EU의 보편적서비스지침(2002/77CE) 제31조에서는 공익을 위해 필요한 경우, 비례성과 투명성 원칙에 따라 EU 회원국이 자국 규제관할권 내의 모든 전자통신 네트워크 사업자에게 특정한 채널의 재송신 의무를 부여할 수 있도록 규정하고 있다.³⁵⁾

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

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

35) 의무재송신 규제는 콘텐츠 사업자에게는 적용되지 않고, CAS 등 관련 장비에 대한 접속을 대상으로 하지 않는다. CAS 관련 장비 접속은 접속지침(Access Directive) 제5조 및 제6조에서 다루고 있다. 또한 의무재송신을 통해 방송사가 얻는 편익이나 EPG 통제의 편익 등 콘텐츠 관련 이슈들도 배제된다.

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

동 규제에서 재송신 의무는 ‘상당수의 이용자가 방송(TV/라디오)서비스의 주된 수단으로 이용하는 네트워크로 방송서비스 제공에 이용되는 전자통신망’을 대상으로 전자통신망 사업자에게 부과되므로, 방송 및 통신 네트워크를 불문하고 실제 방송서비스 제공에 이용되는 모든 네트워크를 수평적으로 포괄하고 있다. 아직까지는 전통적인 케이블TV, 위성, 지상파 방송플랫폼을 대상으로 이를 운용하는 방송사업자가 의무재송신의 주요 대상 사업자이지만, 이용자의 증가 정도에 따라서는 3G 이동전화망에도 방송서비스의 의무재송신 규제가 부과될 수 있다.

지침의 규정과 같이 EU의 의무재송신 규제에는 필수성, 비례성, 투명성 원칙이 적용된다. 재송신 대상 서비스는 ‘라디오 및 TV의 방송 채널 및 서비스’ 중에서 공익을 위해 필수적이라고 인정되는 서비스로 한정된다. 또한 필수성이 인정되더라도 실제 의무재송신 규제는 당해 목표를 달성하기 위해 필요한 최소한의 수준이어야 하며, 사전에 대상 서비스나 의무 등이 식별(identified)되어 법적으로 투명해야 한다. 의무재송신이 불가피하게 채널의 자유로운 운용이라는 사적 자유를 제한하므로 이로 인한 피해를 최소화하기 위해 사전에 명확하게 정의된 공익—다양성(diversity)과 다원성(pluralism)—목적에 부합하는 경우에만 의무재송신을 허용한다는 의미이다. 물론 개별 회원국은 별도의 공익을 설정할 수 있고, 이에 근거해 의무재송신의 범위를 정할 수 있다.³⁶⁾

또 하나 언급할 사항은 동 조항이 방송 채널뿐만 아니라 방송에 부가하여 서비스되는 TV 및 라디오 방송 부가서비스를 대상으로 한다는 점이다. 이로 인해 일반적인 공익 프로그램의 재송신과 함께 장애인을 대상으로 하는 teletext 서비스, 디지털

36) 다만, EU 법원은 ‘경제적 고려(economic considerations)’는 규제 목적상 위에서 말하는 공익에 포함되지 않는다고 판결한 바 있다.

양방향 서비스나 관련 애플리케이션 등에 확대 적용될 수 있으며, EU 차원에서 신규 디지털 서비스로의 의무재송신 범위확대를 장려하는 상황이다.

EU의 의무재송신 규제는 위성이나 지상파 등 다른 경쟁 매체의 존재에도 불구하고 사실상 지역독점을 형성하고 있는 케이블 방송사업자를 주요 대상으로 한다. 지배력을 보유한 지역별 케이블 방송사들이 자사 프로그램에 채널을 우선 배정하는 방식으로 지배력을 남용할 유인과 능력이 있다고 보기 때문이다. 따라서 의무재송신 규제는 경쟁열위에 있는 위성이나 지상파 방송사들에게 소비자(시청자)에게 도달할 수 있는 수단을 보장하고, 소비자들에게는 이들 사업자가 제공하는 다양한 공익 프로그램에 접근할 수 있는 경로를 보장하게 된다.

나. 영국

이러한 EU의 의무재송신 규정은 다른 EU의 지침들과 마찬가지로 2003년 7월까지 EU 지침의 원칙을 따르면서 회원국의 특수한 상황을 반영하는 형태로 EU 회원국 국내법 체계에 반영되었다. 이하에서는 의무재송신을 규정한 법률, 담당 기관, 주요 대상서비스 등을 중심으로 영국의 현황을 간략히 살펴본다.

영국의 의무재송신은 1990년 방송법(Broadcasting Act)에서 케이블TV를 포함한 아날로그 서비스를 대상으로 1991년 이전 면허(pre-PDSL diffusion licence)에 ‘수신과 동시에 즉시 재송신(immediate retransmission)’ 의무를 적용해왔고 독립 TV위원회(Independent Television Commission: ITC)가 이를 규제해 왔다. 디지털 서비스에 대해서도 ITC가 규제를 담당하지만, 디지털 방송서비스 PDSL 면허를 획득한 사업자가 없어, 실질적으로 디지털 의무재송신 규제는 시행되고 있지 않다고 볼 수 있다. 참고로 1990년 이후 획득한 케이블 면허나 지역 배급 서비스(local delivery service) 면허로 제공되는 아날로그 서비스에는 의무재송신 규제가 적용되지 않는다.

한편, 영국은 2003년 통합통신법(Communications Act) 제정 이후 일정한 조건에 해당하는 경우 전자통신망을 이용한 특정 디지털 서비스의 방송(broadcast) 및 전송(transmission)을 포함한 전자통신서비스에 대한 일반 의무(general condition)를 규정하고, 방통융합 규제기관인 Ofcom이 규제를 담당하고 있다. 규정에 따르면 일반의

무 사항으로 전기통신망에 의해 전송되는 특정서비스 중 Ofcom이 의무전송대상 서비스를 지정하는 것을 포함시킬 수 있다. 해당 조건은 반드시 특정서비스에만 적용되어야 하며 해당 망은 상당한(significant) 소비자에 의해 주요 방송서비스를 수신하는 주 수단이어야 한다. 또한 의무전송 대상 채널을 BBC, 채널3, 4, 5, S4C, 디지털 텔레텍스트로 규정, TV채널뿐만 아니라 부가서비스까지 의무전송 대상으로 포함시키고 있고 이번 통합법에서는 의무전송 규제를 부과하는 대신 플랫폼 또는 망 사업자에게 적절한 수준의 보상을 제공할 수 있도록 하고 있다.

다. 미 국

□ 지상파 재송신 정책의 발전 과정

미국의 지상파 재송신 정책은 지역주의 원칙과 사업자간 자유로운 시장경쟁원칙 간의 균형과 조화를 달성하려는 노력 속에서 발전되어 왔으며, 매체 기술의 발전, 사업자들의 경제적 이해관계, 그리고 공공적 목표를 추구하는 정부규제의 복합적인 상호작용에 따라 크게 규제, 탈규제, 재규제의 시기로 구분되는 변화를 경험하였다.

케이블TV의 발전 과정에서 시장원리에 따라 인기있는 원격 지역 독립방송사 신호 전송이 자연스럽게 이루어지게 되었으며, 역외재송신 채널이 지역 시청자를 끌게 되면서 지역 텔레비전 방송사에게 위협 요인으로 대두하게 되어 케이블TV 발전의 초기 단계에 FCC는 역외재송신을 원천적으로 금지하기도 하였다. 그러나 오래지 않아 시장원리에 따른 원격신호 재송신은 허용하면서 지역 방송사의 이익을 보호하기 위한 역내 지역 방송신호를 의무재송신(후에 재송신 동의 선택 추가)하게 하고, 원격재송신에 따른 저작권 문제 등을 프로그램 단위의 재송신금지규칙 등을 통해 미세 조정해 가는 방향으로 정책 발전이 이루어지게 된다(윤석민 · 김수정, 2005).

Must-carry rule이라 불리는 의무재송신 규정은 1965년 FCC의 “First Report and Order, 1965”에 의해 세계 최초로 언급되었다. 고시 내용의 주요 골자는 ‘케이블TV 방송국들은 사방 60마일 이내에 있는 지역방송신호를 의무적으로 전송해야 하고, 상위 100위 내의 방송시장에서는 기존 UHF채널에 대하여 위협이 되지 않는다는 사실이 증명될 경우에 한해서만 권역 밖의 방송신호를 송신할 수 있다’는 내용이다.

따라서 의무재송신과 관련해서는 케이블TV에 대해 권역 내 지역방송신호를 의무적으로 전송할 것을 강제하고 있다.

해당 규정은 한 번도 철회된 적이 없이 현재까지 유지될 정도로 FCC 방송규제의 근간으로 자리하고 있는데, Lubinsky(1997)는 의무재송신 규제 근거로 매체간의 경쟁 측면에서 지상파 방송사 보호, 방송프로그램 저작권 보호, 공공서비스로서의 케이블TV에 대한 인식의 전환을 들고 있다(김도연 외, 2001, p.67 재인용). 해당 규제 논거를 이해하기 위해서는 당시 케이블TV와 지역방송사간의 갈등을 간략히 이해할 필요가 있다. 1960년대 중반 이전까지 미국에서의 케이블TV는 지상파방송과 대적할만한 경쟁매체로 인식되지 않았다. 이는 케이블TV를 통신법의 “common carrier”나 “방송서비스”가 아니고 “방송과 유사한(broadcast-like)서비스”라고 개념 규정한 1959년 FCC의 Report & Order와 케이블TV 또는 여타 경쟁적 서비스가 지역방송국의 공익성 실현에 잠재적 위협이 될 경우에 한하여 사안별로 규제할 것이라는 FCC의 입장표명 등으로 확인할 수 있다(김도연 외, 2001, p.67). 이러한 FCC의 케이블TV에 대한 느슨한 규제에 의해 케이블TV는 초단파를 이용한 역외 방송신호 전송을 별다른 규제 없이 지속할 수 있었고, 지역 지상파 방송국은 자신의 허가권역에서 역외 방송신호가 전송되게 됨에 따라 해당 지역 광고시장에서 영향력이 줄어들게 되었다. 따라서 케이블TV를 자신들의 광고판매를 방해하는 불공정 경쟁 행위자로 인식하게 되었고 이에 대해 FCC는 기존 케이블TV사의 특권을 부정하고 최초로 의무재송신 규제를 실시하게 된다.

이후 1980년대 케이블TV 탈규제기에 접어들면서 의무재송신제도는 강제성은 살리는 동시에 케이블TV 방송국의 편성자율성도 어느 정도 인정하는 방향으로 개정되게 되어 1987년 개정안(Must-carry Rules Reconsidered, 1987)이 공포된다. 이 개정안의 핵심적인 사항은 “1) 20개 이하의 채널을 분배하는 케이블TV방송국들은 지상파방송신호를 재송신할 의무가 없다. 2) 21~26개 채널을 분배하는 케이블TV방송국들은 최대 7개까지의 지상파방송신호를 의무적으로 전달할 수 있다. 3) 27개 이상의 채널을 분배하는 케이블TV방송국들은 총 분배채널의 25%까지를 의무송신규정

의 채널로 규제될 수 있다.”는 내용을 담고 있다(이준호, 1997, p.35 재인용). 의무재송신 규제가 위의 내용으로 개정되기에 이른 배경에는 1979년 FCC가 펴낸 두 보고서 “Syndicated Exclusivity Report”, “Economic Inquiry Report”의 영향이 크다. 해당 보고서는 케이블TV가 지역방송국에 재정적으로 해로운 영향을 끼치지 않으며 공익성에도 아무런 위협을 가하지 않는다는 결론을 제시하여, 케이블TV의 역외 신호 및 지역방송 신디케이트들의 방송신호에 대한 전송제한이 더 이상 근거 없는 조치라고 결정하였다(김도연 외, 2001, p.70).

1990년대에 들어 케이블TV에 대한 의무재송신 규정은 재규제 시기를 맞이한다. 이 시기의 의무재송신에 관한 새로운 규정이 공표되는 배경에는 탈규제 시기의 케이블TV의 전송행태와 관련이 있다. 즉, 1980년대의 케이블TV는 1960년대 중반부터 제정된 의무재송신 규정에 의해 주요 3대 지상파방송만을 임의로 전송하고 있었다. 앞서 80년대 탈규제 시기에 의무전송 규정이 실질적 역할을 하지 못함에도 주요 지상파 방송이 전송될 수 있었던 이유는 주요 지상파 방송의 시청률이 높아 소위 인기 있는 방송국이었기 때문으로, 이 시기의 케이블 TV의 지역방송신호 송신은 주로 네트워크 제휴사와 인기 있는 지역 독립방송국을 중심으로 이루어졌다. 동시에 인기 없는 독립방송국 신호의 송신은 물론 이루어지지 않았다. 이러한 케이블TV의 행태에 따라 공공방송국을 포함한 수많은 지역 지상파방송국들에 대한 보호의 필요성이 대두되었고 1992년 케이블TV 시청자 보호 및 경쟁에 관한 법(Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)³⁷⁾에 의해 의무재송신 규제가 강화되게 된다. 한편, 1992년 케이블TV 법이 통과된 직후 Turner Broadcast System(TBS)는 의무재송신 규정이 케이블TV 사업자의 편성자율권을 침해하여 수정헌법 1조에 위배된다는 소송을 제기하였는데 상고의 과정을 거쳐 1995년 대법원에 의해, 의무재송신 규정은 내용규제가 아니라 경제적 규제라는 논리로 수정헌법 1조에 저촉되지 않는다고 판결되었다. 주목할 만한 사실은 1980년대 중반과 후반 두 차례에 걸쳐 의무

37) 1992 Cable Act, 1994, 47 U.S.C, pp.534 ~ 535

재송신 규정이 위헌이라고 판결한 사례가 존재한다는 것이다.³⁸⁾ 대법원의 최종판결에 의해 의무재송신 규정은 법적 안정성을 확보할 수 있게 되었고 1992년에 개정된 의무재송신규정은 현재 지속되고 있다.

〈표 5-3〉 미국 FCC의 지상파 재송신정책 변화

규제 조항 \ 시기	1965~1972년	1972~1984년	1984~1992년	1992~1996년	1996년 이후
규제 양상	케이블TV에 대한 규제 도입	부분적인 탈규제 정책	탈규제 본격화	재규제	탈규제 (의무재송신 규칙은 그대로)
의무재송신 (Must-carry)	도입	규제 완화	존속 → 완화 → 실질적으로 폐지	부활	유지
역외재송신 (distant-signal)	조건부 허용	규제 완화(1972) 규제 철폐(1976)	-	-	-
재송신 동의 (retransmission consent)	-	-	-	도입	유지

자료: 윤석민 · 김수정(2005)

한편, 위성사업자에 대한 의무재송신 규정은 1988년 SHVA(The Satellite Home Viewer Act)에 나타나 있다. 이 법에서는 원칙적으로 위성사업자의 지상파 네트워크 프로그램 재송신을 금지하고 있다. 그러나 예외적으로 지상파 네트워크 방송의 난시청지역 가구에 한해서는 송신을 허용하였다. 그러나 난시청지역 가구의 측정 및 판별이 실질적으로 어렵고 1990년대 들어 Direct TV와 Echostar 등이 별도 위성을 통한 지상파 방송 신호를 송출, 별도 패키지로 묶어 판매하게 되자 SHVA 개정에 대한 요구가 높아졌다(김도연 외, 2001). 즉, 사실상 케이블사업자와 경쟁관계에 있는 위성사업자에게 지상파 재송신을 원칙적으로 금지함으로써 다채널 매체간의 경쟁경쟁이 제한되고, 위성가입자들은 지상파 시청을 위한 별도비용을 지불해야 하는

38) *Quincy Cable TV Inc. vs FCC*, 1985년 판례와 1987년 *Century Communications Corp. vs FCC*의 판례로 자세한 내용은 Bortman(1987)을 참조하라.

상황이 되자 법 개정 요구가 거세진 것이다. 이러한 논란에 따라 1999년 11월 29일 SHVIA가 제정·발효되었다. 해당 법은 기본적으로 위성사업자의 지상파 재송신을 허용하는 것으로 2004년 SHVERA(The Satellite Home Viewer Extension and Reauthorization Act)에 의해 규정이 위임되어 현재 위성사업자에 적용되는 법률이다.

□ 지상파 재송신 정책의 주요 내용

미국 케이블TV 지상파 재송신정책의 주요 골자는 케이블TV에 의한 역외 지상파 신호(원격신호)의 재송신 및 역내 지상파의 재송신정책으로 구성된다. 역내 지상파 신호 재송신과 관련하여 의무재송신(must carry)과 재송신 동의(retransmission consent) 정책으로 구분되며, 위성방송의 도입과 방송의 디지털화는 각각에 대해 새로운 쟁점들을 야기하고 있다.

1992년의 케이블TV 시청자 보호 및 경쟁에 관한 법 중 의무재송신 관련 규정의 간략한 내용을 살펴보면, 먼저 상업적 지상파 방송에 관해서는 12개 미만의 채널을 가진 케이블 TV 사업자는 3개 채널을 할당해야 하고, 12개 이상의 채널을 보유한 케이블 TV 사업자는 채널 용량의 최대 1/3까지 채널을 할당할 수 있다고 규정하고 있다. 지역내 비상업 교육 방송(Noncommercial Educational Television Stations; NCE Stations)에 관해서는 12개 이하의 채널을 보유한 케이블TV 사업자는 1개 채널, 13~36개인 경우 3개 이하, 36개 이상인 경우 최소 3개 이상의 채널을 할당하도록 규정하고 있다. 그런데 각 지역의 상업적 지상파 방송사들은 3년마다 케이블 TV 사업자를 대상으로 자신 채널의 재송신 여부를 선택하고, 재송신을 선택할 경우 다시 의무재송신과 재송신 동의(retransmission consent) 중 선택이 가능하다. 즉, '재송신 불가, 의무재송신, 재송신 동의'의 3가지 선택 중 하나를 매 3년마다 할 수 있다. 반면, 비상업 교육방송사업자는 의무재송신 여부만을 선택할 수 있다. 따라서 지상파 방송사업자가 의무재송신을 선택할 경우, 케이블TV 사업자는 자신의 보유채널에 따라 의무재송신을 선택한 역내 지상파 방송사업자의 채널을 할당해야 하고 재송신 동의를 선택한 지상파 채널에 대해서는 해당 방송사와 협상을 통해 전송조건을 결정하게 된다. 일반적으로 재송신 동의에 따른 협상 시 지상파방송사는 재송신의 대

가로 일정한 금전적 보상을 요구하며 그 외에 추가적인 채널의 재송신이나 광고시간 할당과 같은 요구가 이루어진다(윤석민·김수정, 2005). 또한 협상이 타결되지 못할 경우 케이블TV 사업자는 동 지상파 채널을 재송신하는 것이 금지되고 협상과정에 FCC는 일절 개입하지 않는다.

현재 위성사업자의 의무재송신 규정은 앞서 살펴보았듯이 SHVIA에서 규정한 내용을 위임받아 SHVERA에서 규정하고 있다. SHVIA에서는 위성사업자의 지역방송(local-into-local)신호 재송신을 허용하고 역외지역방송(distant broadcasting)과 전국방송(national broadcasting)의 재송신도 일정조건에 한하여 허용하고 있다. 해당 규정에서의 local-into-local의 개념은 지역방송국(local stations)의 프로그램이 해당시장(local market)가입자에게³⁹⁾ 전송된다는 의미로 위성사업자가 제공하고자 하는 서비스가 local-into-local 요건에 해당될 경우 해당 지역의 지상파방송 재송신 여부를 결정할 수 있다. 그러나 2000년 11월에 공포된 FCC의 Report and Order에 의해 만약 해당 지역의 지상파 방송을 재송신하기로 결정했다면 동일지역내의 모든 지역지상파 방송을 재송신 해야한다. 일명 ‘Carry one, carry all’ 규칙이다. 따라서 SHVIA에 의한 위성사업자의 의무재송신 규제는 지역지상파 재송신 여부 권한을 사업자에게 주어 원칙적으로 역내 지상파 방송의 재송신의무를 강제하고 있진 않지만, ‘Carry one, carry all’ 규칙을 통해 지역 지상파 방송사를 보호하는 강제조항을 두고 있다.

그러나 위에서 설명한 케이블사업자와 위성사업자의 의무재송신 규제가 비대칭적이란 사실은 케이블사업자의 편성 자율권 침해라는 논란이 있다. 즉, 의무전송을 선택한 지역 방송국의 채널은, 케이블에서는 반드시 기본상품(basic tier)에 구성되어야 하는 반면 위성은 어떤 상품에 존재하든지 ‘Carry one, carry all rule’만 지키면 되는 것이므로 위성사업자는 이들 채널을 옵션상품으로 구성하여 판매할 수 있다. 따라서 케이블사업자는 채널 편성권 침해의 정도가 상대적으로 더 크다고 판단, 공정

39) local market의 정의는 Nielson Media Research에 의해 구획된 시장지역(Designated Market Area; DMA)이다.

경쟁의 관점에서 문제가 있다는 의견을 지속적으로 제기하고 있다.

한편, 지상파 방송의 디지털 전환에 따른 이행기의 must-carry rule은 FCC가 2001년 1월 고시한 Report and Order에서 규정하고 있다. 해당 내용은 아날로그와 디지털 신호 모두를 캐스팅하는 방송국의 경우, 아날로그 신호에 대해서는 의무재송신과 재송신동의의 선택이 가능한 반면 디지털 신호는 재송신 동의만 가능하다. 또한 디지털 전환이 끝난 디지털 전용 방송국은 의무재송신과 재송신동의 중 선택이 가능하다. 또한 재송신 동의를 선택한 방송국은 부분 디지털 신호 전송에 대한 자유로운 계약이 가능하고 아날로그와 디지털을 묶어 재송신 동의 협상에 이용하는 것도 가능하다.⁴⁰⁾

디지털 전환 이후 must-carry rule에 대해서는 아직 확정된 바가 없다. IPTV 등 신 규매체에 관한 must-carry rule은 아직 사업허가권에 대한 논의가 강해 본격적인 논의선상에 있지 않다.

제 3 절 지상파 재송신 관련 주요 이슈

1. 의무재송신 관련 이슈

의무재송신제도의 규제 근거는 공익적 콘텐츠에 대한 시청권 보장에 있으므로, 해당 채널이 공익성을 반영하고 있는가의 문제가 우선적으로 제기될 수 있다. 즉, 의무재송신에 해당하는 공익채널의 범주는 적정한가, 보편적 서비스 달성이라는 정책 취지에 의무재송신이라는 방법이 적합한가의 이슈이다. 또한 공익성 반영이 높지 않은 콘텐츠가 의무대상이 될 경우 콘텐츠 제공자는 정당한 대가를 받지 못하고 창조물이 사용되는 결과를 초래하게 되므로, 저작권의 문제를 발생시킬 수도 있다. 의무재송신의 정책목표 및 취지를 미국의 must-carry rule 도입 논란과 연계시켜 논의한 기존 연구로는 장호순(2002)을 비롯한 다수의 사례 연구가 있으며, 의무재송신

40) <http://www.fcc.gov/mb/engineering/digital.html>을 참조하라.

규제에 대한 법적 해석과 정책목표의 타당성 등과 관련된 이론적인 연구들도 다수 있다. 예컨대 유의선·이영주(2001)는 1992년 현재 판결에 의해 의무전송에 대한 입법취지가 밝혀진바 있지만 보는 관점에 따라 다양한 법적 해석이 가능함을 지적 하면서 디지털 시대에 대비하여 시장상황에 맞는 유연한 의무전송채널의 적정 범주 결정이 필요함을 제언하고 있다.⁴¹⁾

두 번째 주요 이슈는 방송(플랫폼)사업자의 편성권 침해 효과 및 비대칭규제 적용 시의 경쟁왜곡효과이다. 방송(플랫폼)사업자의 전송량이 한정적이므로 의무전송 채널수에 따라서 편성권 침해가 상당해 질 수 있음에 유의할 필요가 있다. 의무재송신 규정은 전송 가능한 채널수를 제한하므로 의무재송신 콘텐츠가 인기콘텐츠가 아닐 경우, 사업자들은 되도록 의무규정을 회피하고자 하게 된다. 그러나 우리나라의 경우 현재 의무재송신 대상 채널이 KBS1과 EBS에만 한정되어 있으며, 지상파의 영향력이 강하여 강제 조항 없이도 모든 지상파 방송이 자발적으로 재송신되고 있는 상황이므로 의무재송신 규정에 따른 편성권 침해 또는 시청권 침해의 문제가 크게 이슈화 되지는 않고 있다.⁴²⁾ 대체·경쟁관계에 있는 방송(플랫폼)사업자에게 비대칭규

41) 이영주·송진·채정화(2006)는 2005년 9월부터 방송위원회 고시로 시행되는 공익성 채널 의무전송 규제의 타당성을 정부의 이익과 규제수단의 적정성 측면에서 분석하고 있으며, 편성규제를 포함한 보다 넓은 의미에서의 의무전송 규제에 대하여 비판적인 시각을 제시하고 있다. 이들은 의무전송 규제가 아닌 유사 규제를 통해서도 충분히 공익적 채널 확보가 가능하다는 점, 규제수단의 적합성과 규제절차의 명확성이 부족하다는 점, SO의 과도한 편성권 행사를 억제하고 PP시장에 미치는 영향을 간과했다는 점 등을 지적하면서 현 시점의 공익성 채널의 의무전송 규정은 규제 필요성 및 규제 수단의 적정성이 미흡하므로 재검토가 필요함을 주장하고 있다.

42) 2005년 방송위원회는 의무재송신 대상 채널을 재조정하여 KBS1과 EBS 뿐만 아니라 모든 지상파 채널을 케이블TV에서 의무재송신하는 방안을 제시한 바 있으나, 이에 대하여 지상파방송사와 케이블TV 방송사는 모두 반대한 바 있다. 지상파 방송사의 경우 반대의 이유는 향후 의무재송신의 대상이 되는 자신들의 프로그램에 대하여 저작권을 주장할 수 없게 되기 때문이며, 케이블TV 방송사의 경우에는 모든 지상파TV 채널을 의무재송신할 경우 채널편성권을 침해받음으로써 결국 자

제가 행해질 경우 경쟁왜곡효과가 발생할 수 있는데, 이는 DMB, IPTV 등 신규서비스에 대한 의무재송신 규제 적용여부 및 지상파 재송신 조건 등을 결정할 때 반드시 고려되어야 할 중요한 사안임을 유의해야 한다.

한편, 방송 환경이 디지털화됨에 따라 추가적인 이슈가 발생할 수 있는데, 지상파 방송의 디지털화 완료 이전까지 디지털 신호와 아날로그 신호가 동시에 제공되는 기간 동안 양 신호를 동시에 의무재송신해야 하는가(dual must carry)의 문제와 디지털방송은 아날로그 1개 채널 대역인 6MHz내에서 복수의 비디오채널이나 데이터채널 등이 함께 제공될 수 있는데, 이들을 모두 의무재송신 대상으로 할 것인가(multicast must carry)의 문제가 새로이 검토될 필요가 있다.

2. 의무채널 이외의 지상파 재송신 관련 이슈

유료방송사업자의 의무채널 이외의 지상파 채널 재송신(역외재송신 포함)을 허용할 것인가의 문제, 신규매체 등장 시 기존 매체와의 동일규제 적용 여부는 새로운 매체의 출현 시마다 지상파 재송신과 관련하여 전개된 치열한 논쟁의 핵심이 되어 왔다. 이는 우리나라의 현실에서 지상파 채널이 갖는 지배력 때문에 신규 매체는 진입 시 지상파 채널의 재송신 여부가 진입 성공 여부를 결정짓는 중요한 요소로 작용하는 한편, 기존 매체 입장에서는 경쟁 매체의 지상파 재송신 제약이 많을수록 가입자 확보에 유리하게 된다는 이해관계가 반영된 결과라고 할 수 있다. 유료방송사업자의 지상파 재송신 문제는 매체 간 균형발전, 방송의 지역성 훼손 등의 측면에서 다양한 논의가 이루어져 왔으며, 유료방송사업자의 지상파 재송신에 관한 일관된 정책이 마련되지 못하는 한 해당 이슈는 신규매체 등장시마다 구조적으로 되풀이 되어 논의될 수밖에 없을 것으로 보인다.

신들의 교섭력 약화로 이어질 것을 우려한 것으로 보인다(이은미 외, 2006, p.29). 이은미 외(2006)는 향후 발생 가능한 매체간 갈등 가능성에 대비하여 재송신 동의(retransmission consent) 제도를 정립하여 활용할 것을 제안하고 있다.

가. 위성방송사업자의 지상파 재송신 문제

□ 스카이라이프의 재송신 사례 전개

위성방송의 지상파방송 재송신 문제는 위성방송 도입 이전부터 지역방송, SO, 위성방송사업자(당시 KDB, 현 스카이라이프)가 첨예한 입장 차이를 보였던 사안이었다. KBS1을 제외한 지상파방송들은 방송권역이 제한되어 있다. 2007년 4월 기준, KBS는 서울을 포함해 전국 19개의 지역방송국을 통해 KBS2를 운영하고 있고 MBC는 서울MBC를 포함해 20개의 지역 MBC로 구성되어 있다. 이밖에 6개 주요 도시에 9개의 지역 민영방송사가 설립되어 자체 프로그램을 송출하고 있으며 전국 77개 권역에 걸쳐 107개의 SO가 방송하고 있다. 그러나 위성방송사업자는 방송권역에 제한 없이 위성을 통해 전국 어디에나 방송신호를 보낼 수 있다는 점에서 타 지역의 지상파방송을 포함시킬 경우 각 지역방송사 입장에서는 역외재송신과 마찬가지로 된다.

이러한 상황에서 방송시장에 후발 주자로 진입한 스카이라이프는 충분한 가입자 확보를 위해서 지상파 재송신을 요구하게 되었다. 2001년 5월 4일 스카이라이프에서 채널구성위원회가 구성되고 사업자를 대상으로 설명회가 개최되면서 지상파 재송신 문제가 공식적 논쟁으로 부상하였다. 당시, SBS는 위성을 통한 재송신에 찬성하였고 MBC는 “지역방송의 생존이 걸린 만큼 너무 강력하게 추진해서는 안 된다”는 신중론의 입장을 보였다(윤상길·홍종윤, 2004).

그러나 2001년 8월 16일 전국언론노동조합 산하 19개 지방 MBC 노조지부와 7개 지역민방 노조지부(SBS, 경인방송 제외)로 구성된 지역방송협의회가 서울 지상파 TV가 위성을 통해 전국으로 방송되는 것에 강력히 반대하며 집단행동에 들어갔다. 이에 스카이라이프도 적극적으로 2001년 10월 29일 성명서를 통해 “위성방송은 케이블TV, 지역방송에 대비해 후발사업자이고 대국민 여론조사에서도 ‘국민의 84.5%가 MBC, SBS의 재송신이 필요하다’고 응답하였다”는 점을 들어 재송신의 당위성을 피력하기 시작했다.

2001년 11월 19일 방송위원회가 “MBC, SBS의 위성 동시재송신을 2년간 불허하고 2년 후에는 이를 전국적으로 확대한다”는 것을 골자로 하는 ‘방송채널운용방안’

을 발표하면서 스카이라이프는 개국한지 한 달 만에 KBS1과 EBS를 제외한 지상파 TV 방송의 위성 재송신이 금지되어 난관에 봉착하게 된다. 한편 지역방송사들은 방송위원회의 ‘방송채널운용방안’이 “지역방송을 말살하는 것”이라고 주장하며 철야농성 및 26개 지역방송사의 총파업에 돌입하였다. 뿐만 아니라 유료TV 시장에서 위성방송과 경쟁관계에 있던 케이블TV도 지상파의 위성 동시재송신 반대를 위한 논쟁에 가세하기 시작하였다.

방송위원회의 채널정책발표로 야기되었던 지상파방송의 위성 재송신 문제는 2002년 4월 8일 지상파 의무재송신 대상이 KBS1과 EBS로 제한되는 방송법 개정안이 국회를 통과하면서 ‘지역방송을 보호하는 방향’으로 일단락되었다. 스카이라이프는 방송법 개정으로 지상파 재송신 승인신청을 할 수 있는 근거가 마련됨에 따라 KBS2, SBS와 약정을 맺고 KBS2는 전국권, SBS는 수도권에 동시재송신 하겠다고 방송위원회에 승인신청을 하였다. 그러나 SO와 지역 민영방송사들의 반발로 SBS가 약정을 철회함에 따라 방송위원회가 재송신 승인신청 심사를 반려하였다. 이후에 2차례에 걸쳐 KBS2의 재송신 승인 신청을 하였으나 방송위원회가 심사를 연기하였다.

시간이 지남에 따라 스카이라이프 측에서는 지상파 방송 시청 제한에 따른 가입자 민원 및 가입 해지율이 증가하였고 가입자확보 측면에서도 추가적인 비용이 발생하였다. 이에 따라, 지상파 재송신 제한으로 인해 추가적으로 발생하는 비용을 권역별 재송신을 추진하는 비용으로 전환하는 것을 검토하고 제안하기에 이르렀다. 지역방송협회 측은 처음에는 타협할 수 없다고 하였으나 위성DMB나 지상파DMB 등 새로운 방송서비스 도입에 따른 위협을 느끼고 스카이라이프와 협상을 모색하였다. 총 4차례에 걸쳐 기본적 사항에 대해 합의하기에 이르지만 SO협회의 측이 지역민방 및 지역 MBC가 지상파 방송의 위성 재송신을 합의하는 경우 해당 지역방송의 송출을 유보하는 조치를 취하기로 하면서 협상이 결렬되었다(한국케이블TV방송협회, 2003). SO협회의 지역방송 송출 중단 위협에 대해 방송위원회는 “시청자의 시청권을 불모로 한 사업자간 집단적인 행동에 대해 엄정한 제재조치를 취할 것”이라는 강경입장을 표명하였다. 뿐만 아니라 지역방송 측도 SO협회의 지역방송 송출

중단 위협에 지상파의 권역별 의무재송신을 법제화 할 필요성을 더욱 자각하게 되었다(윤상길·홍종윤, 2004).

점차 지역방송과 위성방송 사업자간 권역별 동시재송신 방안에 대해 공감대를 형성하자, 2004년 7월 26일 방송위원회는 ‘방송채널운용방안’을 확정하였다. 확정 발표된 방안에서는 타 지역의 지상파방송 신호의 수신을 제한하는 수신제한시스템(CAS)의 기능입증 및 관리를 전제조건으로 하는 권역별 재송신을 허용하였다. 단 경쟁 관계에 있는 케이블TV의 디지털 전환이 늦어지고 있는 것과 관련하여 시행 시기를 공포일로부터 6개월간 유예한다는 단서를 달았다. 이어 방송위원회가 MBC 20개 채널, SBS 지역민영방송 10개, KBS1 12개 채널, KBS2 1개 채널, EBS 1개 채널 등 총 44개의 채널에 대해 권역별 재송신 승인함으로써 지역방송과 위성방송사업자간 갈등이 타협을 형성하게 되었다(이은미 외, 2006). <표 5-4>는 스카이라이프의 재송신 경과를 요약한 것이다.

<표 5-4> 스카이라이프의 재송신 경과

일시	주요 내용	비고
2001. 6. 4	방송위, ‘위성방송사업자 채널운용 가이드라인’ 발표	
2001. 10. 29	스카이라이프, MBC, SBS 재송신 필요성 피력	
2001. 11. 19	방송위, ‘방송채널운용방안’ 발표 - KBS와 EBS를 제외한 지상파방송의 위성을 통한 전국 재송신을 2년간 불허하고 수도권 역내 동시 재송신은 허용	지역방송사의 강력저항 초래 - 철야농성 및 26개 지역방송사 파업
2002. 4. 20	방송위 ‘방송법개정안’ 공포 - 위성방송의 의무재송신 채널은 KBS1과 EBS로 정해짐	스카이라이프의 KBS2 방송은 불법이 됨
2002. 5. 24	스카이라이프, 방송법 제78조1, 2, 4항에 대한 헌법소원 제기 - 스카이라이프와 시청자가 지상파재송신을 방송위 승인 사항으로 둔 방송법에 대해 헌법소원 제기	2005.5.26. 위헌소송 각하-특정 지상파방송의 동시 재송신 요청에 대해 방송위의 승인·불허라는 구체적 집행행위 없이 법률조항 자체만으로 문제되지 못함

일시	주요 내용	비고
2002. 12. 26	스카이라이프, KBS2, SBS와 약정하고 위성재송신 승인 신청	SO와 지역방송사의 반발로 SBS가 약정 철회
2003. 1. 23, 2003. 6. 28	스카이라이프, 2차례 걸쳐 KBS2의 전국 동시재송신 승인 신청과 철회를 반복	방송위, 심사 연기
2003. 8. 12	스카이라이프와 지역방송협의회, 권역별재송신 협상 개시	SO 협의회의 지역방송 송출 중단 위협
2004. 7. 26	방송위, '방송채널운용방안' 확정 - 지상파방송이 허가된 방송 구역 내에서 수신되는 조건(local into local)으로 허용	케이블의 디지털 전환이 늦어지는 것과 관련하여 시행시기는 공포일로부터 6개월간 유예함
2004. 9. 21	방송위, KBS2 재송신 승인	방송위는 KBS2가 지역국 자체 편성비율이 없이 전국에 같은 내용으로 방송되어 그동안 재송신 승인을 보류해옴
2005. 2. 22	스카이라이프의 권역별 재송신 승인	MBC계열 20개, SBS 지역민영 방송 10개, KBS1 12개, KBS2 1개, EBS 등 총 44개 채널 승인 받음

자료: 이은미 외(2006), 윤상길 외(2004), 방송위원회(2001) 자료

□ 이해관계자의 논리

1) 찬성론

스카이라이프는 다음과 같은 이유에서 재송신을 주장하고 있다. 첫째, 지상파TV의 난시청을 해소할 수 있다. 자연적 요인에 의한 오지, 산간, 낙도 등 난시청뿐만 아니라 도심고층화에 의한 인위적 도시난시청이 최대의 민원 현황이기 때문이다. 둘째, 시청자의 복지와 편의성 증진을 위해 필요하다. 이미 무료로 누구에게나 개방되어 있는 전국 지상파TV 채널이 위성방송 가입자 가구에서 제재(blocking)당하면 오히려 시청자의 복지 증진을 역행하는 것이다. 이병섭(2003)은 이미 서울지역의 방송사들은 지역 지상파방송사와 네트워크화가 이루어져 있었고 지역민방의 경우도 서울지역 방송사들의 중계기지화 되어 실질적으로는 내용상에 차별성이 없었다는 점을 지적하였다. 셋째, 콘텐츠의 one source multi-use 확대가 용이하다. 지상파, 케

이블, 위성TV 등을 통한 다양한 전송경로를 통해 콘텐츠를 다중으로 이용하는 것이 바람직하다. 넷째, 매체간의 균형발전이 가능하다. 위성방송은 수신료 수익의 38%를 PP에게 제공하고 있어 SO가 제공하는 것(11%)보다 많아 PP에게 긍정적 영향을 미침으로써 양질의 프로그램을 생산하는데 도움이 될 수 있다(스카이라이프, 2005). 다섯째, 위성방송의 파급효과(spill over)에 능동적으로 대처할 수 있다. 외국방송에 대해 비교적 경쟁력을 갖고 있는 지상파 종합편성 TV 프로그램을 무궁화 위성을 통해 주변국에 유입시킴으로써 영상정보의 세계화 및 해외동포와의 문화적 격차 극복이 가능하고 장기적으로는 광고방송을 통한 경제적 효과를 기대할 수 있다.

2) 반대론

지역방송협의회는 재송신 반대 이유를 이렇게 밝혔다. 첫째, 서울 집중화 정책의 문제이다. 수도권방송의 위성 재송신은 지역문화 창달을 어렵게 하고 지역민방의 광고수입 감소, 적자구조 가중, 나아가 존립 자체의 위험을 초래할 수 있다는 입장이다. 정상윤(2001)은 위성방송의 지상파 재송신은 지역방송사의 필요성을 감소시키고 나아가 지역 프로그램의 시청률 저하, 지역광고시장의 잠식, 방송전문 인력의 이탈 가능성 등을 야기할 수 있다고 주장하였다. 둘째, 권역외 재송신은 불법이다. 방송권역의 법 정선은 단순한 위성논리만이 아닌 지역문화적인 차원과 전파법에 따른 지상파의 도달영역 등 복합적이고 정치적 행정적 의미를 갖고 있고 현행 방송법 78조1항에 따라 KBS와 EBS의 위성재송신만 합법적이기 때문이다. 셋째, 위성방송을 통한 난시청해소는 명분이 약하다. 이미 케이블방송이 발달해 지상파 도달률이 98%에 이르러 난시청은 거의 해소되었고 비싼 위성장비와 수신료를 지불하면서 시청하는 시청자가 얼마나 될 것인지 고려할 필요가 있다고 보았다. 넷째, 외국위성방송의 무분별한 유입을 막을 수 있다는 논리는 현실성이 부족하다. 현재 외국위성방송은 방송법적으로 규제하여 제한적인 유입을 하고 있으므로 위성방송의 지상파 재송신과는 논리적 연관성이 없다는 것이다. 다섯째, 매체간 균형 발전 저해한다. 특히 유료TV 시장에서 경쟁관계에 있는 SO가 불리해진다.

3) 조건부 허용론

찬성론과 반대론의 대립 가운데 이를 조화하려는 입장이 조건부 허용론이다. 정용준(2002)은 지역방송 보호와 뉴미디어의 활성화라는 상충적 목표를 달성하기 위해서는 의무재송신 채널 이외의 지상파에 대한 역외재송신에 대해서는 위성방송사업자가 자율적으로 결정하지만 역외재송신을 한다면 해당수신권역의 지역방송을 동시에 재송신할 것을 의무화할 필요가 있다고 하였다. 즉 미국식 ‘Carry one, carry all’ 방안을 발표한 것이다. 지금까지의 입장을 정리하면 <표 5-5>와 같다.

<표 5-5> 이해관계자별 입장

입 장	이해 관계자	근 거
재송신 찬성 (사업자간 자율에 따른 채널편성 반영)	KDB	<ul style="list-style-type: none"> - 지상파TV 난시청 해소 - 시청자 복지와 편의성 증진 - 콘텐츠의 One source multi-use 확대 - 매체간 균형 발전 - 위성방송의 파급효과에 능동적 대처 및 사회적 통합 기능 수행
	MBC본사 및 SBS	<ul style="list-style-type: none"> - 사업자간 자율 계약 사항 - 난시청 해소 - 보편적 서비스 제공 - 후발 사업자로서 안정적 시장 진입 수단
	KBS	<ul style="list-style-type: none"> - 로컬서비스의 전국 서비스화 - 총괄적 운영 형태
재송신 반대	지역방송협의회 및 언론노련	<ul style="list-style-type: none"> - 서울 집중화 정책이 문제 - 권역 외 재송신은 불법 - 난시청 해소 명분 취약
	MBC지역계열사	<ul style="list-style-type: none"> - 재송신시 전국네트워크사로서 의미 상실 - 지방화 시대에 역행
	지역민방	<ul style="list-style-type: none"> - 방송의 균형발전 저해 및 방송의 수직적 통합 유발 - 현실적으로 난시청 해소됨 - 기존채널 재송신에 따른 전파낭비
	SO협의회	<ul style="list-style-type: none"> - 방송매체간 균형발전 저해 - 지적소유권 문제
조건부 허용	정용준(2002)	<ul style="list-style-type: none"> - 방송권역 준수와 지역성 보존 - 뉴미디어 활성화

나. 경인방송(iTV)의 역외재송신 문제

□ 경인방송 재송신 사례 전개

1997년 경기·인천지역을 방송권역으로 하여 등장한 경인방송은 당시 국민의 관심이 쏠려 있던 박찬호의 메이저리그 야구 중계와 현장감이 있는 6mm 다큐멘터리 제작 등 킬러 콘텐츠를 보급하면서 시청자의 관심을 받게 된다. 당시는 비록 방송권역에 한정되어 있었으나 SO와 중계유선망을 통해 전국에 방송을 재송신하고 있는 상황이었다. 경인방송의 역외재송신 문제가 쟁점으로 부상하면서 대부분의 지역민방과 지역 네트워크 방송사는 종합유선방송의 지상파방송 역외재송신에 대해 반대 의견을 밝혔다. 즉 위성방송에서 KBS1과 EBS만을 의무재송신으로 규정한 것에 비추어 볼 때 종합유선의 지상파방송의 역외재송신도 같은 맥락의 엄격한 기준을 적용해야 하고, 각 지역의 민방 지역사업권은 타 민방에 대해 배타적으로 보호되어야 하며, 실질적으로 불법적으로 역외재송신되는 경인방송 프로그램 시청점유율이 매우 저조하여 합법적으로 역외재송신되어도 광고이익을 얻기 어렵다고 주장하였다. 이에 경인방송은 SO를 통한 역외재송신이 SBS가 타 지역민방과의 사적 계약을 통해 전국 네트워크를 구성하는 것과 동일한 것으로 지상파 권역을 깨는 것이 아니라 논리를 밝혔다. 뿐만 아니라 시청자의 볼 권리 및 선택권 확대를 위해서도 역외재송신이 허용되어야 한다는 입장을 취하였다.

그러나 2001년 11월 19일 방송위원회가 SO와 중계유선의 탈법행위를 뿌리 뽑겠다는 의지에 따라 역외재송신을 금지하는 ‘방송채널운용방안’을 발표하면서 경인방송의 시청권역이 경인지역으로 축소되었다. 이에 경인방송은 광고시장 확대를 통한 경영개선 등을 사유로 방송권역을 서울을 포함한 수도권으로 확대해 줄 것을 방송위원회에 요구하였으나 방송위원회는 방송 구역 확대문제가 방송 정책적 측면과 기술적 고려사항, 파급효과 등을 다각적으로 검토해야 하는 만큼 의견수렴절차가 필요하다는 이유로 경인방송의 요청을 반려했다(방송위원회, 2002).

2004년 7월 26일 ‘방송채널운용방안’이 확정되면서 자체편성비율이 50% 이상인 독립적인 지역방송에 한해 SO를 통한 역외재송신이 허용되었다. 이 방안에 따르면

이미 SBS와 같이 지역방송사와 네트워크 협약되었거나 MBC와 KBS처럼 총국 형태로 전국적인 방송망을 확보하고 있는 사업자는 대상에서 제외되었다. 당시 이 기준에 부합하였던 방송사업자인 경인방송만이 역외재송신이 가능하였다. 단, 공적책무 수행, 지역문화발전 기여, 프로그램 내용의 공익성 및 다양성, 기술적 안정성, 재정 능력 및 건전성 등의 세부승인 기준을 통과하여야 했다.

한때, 경영상의 문제로 방송위원회로부터 재허가 추천 거부 결정을 받아 방송이 중단되기도 하였으나 2007년 4월 경기·인천지역의 신규 지상파TV방송사업자로 조건부 추천을 받아 기존보다 경기 북부까지 권역이 넓혀졌고 서울에서도 SO를 통한 역외재송신이 가능해졌다. 경인방송은 2007년 12월 28일부터 본방송을 시작하였다. <표 5-6>은 경인방송의 재송신 경과를 정리한 것이다.

<표 5-6> 경인방송의 재송신 경과

일시	주요 내용	비 고
2000. 7. 7	전국 280개 SO 및 중계유선방송사업자 역외 지상파 재송신 승인신청 접수	
2000. 7. 10	방송위, '종합·중계유선방송 주요 채널운용기준' 발표	역외 지상파 재송신 승인불허 방침
2000. 9. 4	전국 407개사 SO 및 중계유선방송사업자 역외재송신 승인신청 접수	방송위, 역외재송신 승인처리 연기 통보
2001. 11. 19	방송위, '방송채널정책' 발표 - 경인방송의 역외재송신은 서울 지역에 한해 사업자간 자율 계약에 따라 경인방송의 역외재송신 허용	경인방송의 시청권역이 경인지역으로 축소
2001. 12. 14	경인방송 외 42개사, '역외 지상파 재송신 승인 거부 처분 취소' 행정소송제기	2003.1.27, 경인방송 외 42개사 소취함
2004. 7. 26	방송위, '방송채널운용방안' 확정 - 자체편성비율이 50% 이상인 독립적인 지역방송에 한해 경우 SO를 통한 역외재송신 허용	
2007. 11. 23	정통부의 OBS경인방송 재허가 후 권역 확대 및 서울에서 역외재송신 가능	2007.12.28 본방송 시작

□ 이해관계자의 논리

1) 긍정론

경인방송측은 다음과 같은 이유로 SO를 통한 역외재송신을 주장하고 있다. 첫째, SO를 통한 재송신이 방송법 제78조제4항에 위배되지 않는다. SBS처럼 타 지역민방과의 사적 계약을 통해 전국 네트워크를 구성하는 것과 동일하며 지상파 권역을 깨는 것이 아니라는 것이다. 그럼에도 불구하고 방송권역 침해라는 논리로 재송신이 승인될 수 없다면 방송법 제78조제4항은 사문화된 조항이라는 입장이다. 둘째, 시청자의 선택권 확대를 위해서이다(김대호, 2001). 경인방송이 보유하고 있는 킬러 콘텐츠(스포츠 중계 등)는 이미 시청자들이 유선방송을 통해 즐겨 왔으므로 이를 제한하는 것은 시청자의 선택권을 훼손할 수 있으며, 유익한 지역방송 프로그램의 전국화를 통한 지역정서의 공유 기회를 제공할 수 있다고 하였다. 셋째, 과거에 사실상 역외재송신을 통해 ‘전국방송’을 하고 있었으므로 재송신이 막힐 경우 광고판매에 심각한 타격을 입게 된다. 그 외에도 김대호(2002)는 역외재송신 정책과 관련하여 한국의 지역 경제 규모가 크지 않고 지역 시청자의 구매력이 제한적인 상황에서 지역방송사는 어떠한 형태로든 전국방송과 연결할 수밖에 없는 구조적 문제를 제기하였다. 이병섭(2003)도 지상파 방송의 재송신 문제를 바라봄에 있어 방송구역을 전파관리와 관련된 문제로 국한하고, 이종방송매체를 통한 역외재송신을 허용할 필요가 있음을 주장하였다.

2) 부정론

방송위원회의 입장은 지상파방송은 허가된 방송권역을 근간으로 방송을 운용하는 것이 기본원칙이므로 경인방송의 역외재송신은 이를 깨는 것이며 방송시장의 심각한 혼란을 초래할 것이라 주장하였다. 한편 타 지역민방 역시 부정적 입장을 표명하고 있다. 그 근거로는 첫째, 위성방송에서 KBS1과 EBS만이 의무재송신 대상이므로 종합유선방송의 지상파방송 역외재송신도 같은 맥락에서 엄격한 기준을 적용해야 한다. 둘째, 지역민방의 존립 기반을 사수하기 위해 각 지역민방의 지역사업권은 타 민방에 대해 배타적으로 보호되어야 한다. 셋째, 당시 불법적으로 역외재송신 되어 왔던 경인방송의 프로그램 시청점유율이 매우 저조하여(0.1~0.2%) 합법적으로

역외재송신되어도 광고이익을 얻기 어렵기 때문이다.

다. DMB의 지상파 재송신에 대한 논의

도준호(2004)는 현실적으로 DMB서비스는 기존방송서비스와 실질적인 경쟁구도에 있지 않음을 지적하면서, DMB를 통한 지상파 재송신 문제에 대해 의무재송신 채널 두 개를 의무재송신하고 나머지는 방송사업자간 자율에 맡긴 후 방송위원회가 승인하거나 DMB 확산속도에 맞추어 재송신 비율을 축소하는 정책 방안을 제시하였다. 김도연(2005)은 위성DMB에서 지상파 재송신이 이루어질 경우와 그렇지 않을 경우를 상정하여 장단점을 비교하면서 위성 DMB에서 지상파 재송신이 가능해 질 경우 DMB 조기정착, 관련 산업 연관효과, 수용자의 시청권과 선택권 증가로 인한 시청복지 증대라는 면이 존재하지만 동시에 위성DMB 채널 용량의 한계로 중앙지상파만 재송신될 것이고 이는 지상파 지배력을 확대시키는 결과를 낳아 지역방송의 위축이 우려된다는 견해를 밝히고 있다. 한편, 김영주(2006)는 DMB의 지상파 재송신 문제는 시장획정 범위에 따라 단순히 위성DMB와 지상파DMB간의 경쟁이 될 수도 있으나 방송산업 전체로 시장획정을 할 경우 지역성, 공익성의 문제까지 포함되어 공정경쟁을 위한 기틀이 마련되지 못한 현 방송산업 구조에서는 쉽게 결정할 수 있는 문제가 아님을 지적하고 있다. 이은미 외(2006)는 IPTV와 DMB의 신규 매체도 지상파 재송신 원칙을 적용하는 것이 적절하다고 주장하면서, DMB의 경우 위성, 지상파의 구분 없이 모두 KBS1을 의무재송신하거나 최소한의 프로그램이나 시간대를 규정해 두 플랫폼 모두 동시전송하는 방안의 정책제언을 제시하고 있다.

제 4 절 IPTV 서비스 관련 지상파 재송신 문제

□ 개 관

지난 위성방송사업자(스카이라이프)의 수년에 걸친 논쟁에서 보듯이 IPTV처럼 케이블 방송과 위성방송을 일정부분 대체하는 매체의 등장은 또 다른 지상파 재송신

문제를 내재하고 있다. 불만한 방송 콘텐츠의 대부분을 지상파 방송에 의존하는 우리나라의 현실에서 지상파 방송 재송신 여부는 신규매체의 성패를 좌우할 만큼 중요한 요소로 평가된다. 따라서 IPTV 서비스와 관련한 법률안의 제·개정 시 지상파 재송신 문제는 명확하고 일관된 원칙 제시가 이루어져야만 사회적 비용을 줄일 수 있을 것으로 판단된다.

IPTV 법률안 관련 지상파 재송신 문제는 현행 방송법에서 규정하고 있는 케이블/위성 방송과 동일 수준의 규제를 적용할 것인지 아니면 새로운 규제를 적용할 것인가의 문제로 요약된다. IPTV가 케이블방송과 위성방송서비스와 상당부분 대체관계에 있다는 가정 하에 정책일관성 및 매체간 공정경쟁 측면에서는 경쟁매체와 동일한 규제가 적용됨이 바람직할 것으로 보이나, 신규 매체 활성화 측면 또는 지상파 지배력 확대 억제 및 신규 콘텐츠 발굴 측면에서는 규제가 다소 완화/강화된 비대칭 규제 논리가 제기될 수 있다.

이하에서는 얼마 전 국회 본회의를 통과한 인터넷 멀티미디어 방송사업법이 규정하고 있는 지상파 재송신 관련 사항을 살펴보고, 그 동안의 논의 과정에서 제시된 바 있는 IPTV 서비스 관련 의원 입법 발의안들이 포함하고 있는 지상파 재송신 규정들을 비교·논의하였다.

□ 인터넷 멀티미디어 방송사업법

인터넷 멀티미디어 방송사업법	제6조(사업권역) ① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업은 전국을 하나의 사업 권역으로 한다. 다만, 제4조제1항에 따른 사업허가시 「중소기업기본법」 제2조제1항에 따른 중소기업자의 요청이 있고 정보통신부장관과 방송위원회가 특별히 필요하다고 인정하는 때에는 그러하지 아니하다.
	제21조(방송프로그램의 구성과 운용) ④ 「방송법」 제69조, 제71조부터 제74조까지, 제76조의3, 제76조의5, 제78조제1항부터 제4항까지의 규정 및 제78조의2는 콘텐츠사업자의 프로그램 편성, 국내방송프로그램의 편성, 외주 제작 방송프로그램의 편성, 광고, 협찬고지, 프로그램의 공급, 보편적 시청권 보장을 위한 조치, 중계방송의 순차편성 권고, 재송신에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 “방송사업자”는 “인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자 또는 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자”로 본다.

새로 입법된 인터넷 멀티미디어 방송사업법은 IPTV를 케이블/위성 방송과 동일 수준에서 규제할 것을 규정하고 있다. 지상파 재송신 관련 규정은 동법 제21조에서 규정하고 있는데 의무재송신 및 지상파재송신 문제에 관해 현행 방송법을 준용한다고 명시되어 있다.⁴³⁾ 동법 제6조에서 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 사업권역을 전국으로 규정하고 있으므로 재송신 관련 규정은 사업권역이 전국인 위성방송사업자와 동일한 수준에서 규제가 운용될 것으로 예측된다. 즉, 의무재송신 대상 채널은 현행 방송위원회가 고시하고 있는 KBS1과 EBS이고, 의무재송신 대상이 아닌 채널의 재송신에 관해서는 방송위원회 승인사항이 된다. 따라서 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 위 사항을 반영하기 위해서는 IPTV 셋톱박스에 새로운 기술의 적용이 필요할 것으로 보인다. 즉, 위성방송의 narrow-casting처럼 시청자가 자신이 거주하는 지역의 지상파 방송만을 시청할 수 있도록 하는 서비스가 구현될 필요가 있다.

〈표 5-7〉 방송법과 인터넷 멀티미디어 방송사업법 재송신 규정 비교

	방송법		인터넷 멀티미디어 방송사업법
의무재송신	KBS1, EBS 의무동시재송신		동일
역외재송신	종합유선방송 중계유선방송	허가 권역 외 지상파 방송 재송신 승인사항	현행 규정 준용 (위성방송사업자와 동일)
	위성방송	의무재송신 외의 채널 재송신 승인 사항	

43) 조문을 해석하는데 있어서 기술(記述)상의 문제가 있음을 지적할 필요가 있다. 동조에 따르면, 방송법의 “방송사업자”를 “인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자 또는 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자”로 본다고 되어 있다. 그러나 현행 방송법 제78조에는 “방송사업자”라고 명기되어 있지 않고 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 중계유선방송사업자로 구분하여 의무재송신 및 재송신 사항을 규정하고 있다. 따라서 조문을 직해(直解)할 경우 방송법의 “방송사업자”가 일대일 대응 되지 않는 문제가 있다. 그러나 동조의 입법 취지가 IPTV 사업자에게 현행 방송법과 동일한 수준의 규제를 적용하고자 하는데 있음은 비교적 명확한 것으로 판단된다.

□ IPTV 서비스를 위한 의원 입법 발의안

인터넷 멀티미디어 방송사업법이 발의되기 전, 2007년 11월까지 IPTV 서비스 개시를 위해 발의된 입법 발의안은 총 7개이다. 이들 각각의 지상파 재송신 관련 규정을 요약하면 다음 <표 5-8>에 나타난 바와 같다.

<표 5-8> IPTV 도입 관련 의원 입법 발의안 재송신 규정 비교

구 분	발의안 성격	의무전송	기타 채널의 재송신	비고
유승희	제정/(정보미디어사업법)	규정없음	규정없음	
김재홍	개정/(방송법)	규정없음	규정없음	
홍창선	제정/(광대역통합정보통신망 등 이용방송사업법)	현행과 동일	규정없음	지역콘텐츠 활성화 규정존재
손봉숙	개정/ (방송법)	현행과 동일	사전승인사항	현행 SO와 동일규제
서상기	제정/(디지털미디어 서비스법)	현행과 동일	현행법 준용	허가권역 모호 (전국 추정)
이광철	제정/(유무선멀티미디어방송사업법)	현행과 동일	현행법 준용	현행 SO와 동일규제
지병문	개정/(방송법)	현행과 동일	사전승인사항	현행 SO와 동일규제

먼저 의무동시재송신 관련 규정은 관련 규정이 전혀 없는 두 법안(유승희·김재홍)을 제외하면 모두 현행 방송법과 동일한 수준의 규제를 적용하고 있다. 다만, 광대역 법안(홍창선)이 작은 차이점을 갖고 있는데 이는 이하에서 설명한다.

의무채널 이외의 지상파 채널 재송신 규정은 관련 규정이 전혀 없거나 현행 종합유선방송 및 위성방송과 비슷한 규정을 적용하고자 한 발의안이 대부분이다. 특히 발의된 법안 중 손봉숙, 지병문 의원이 발의한 방송법 개정안은 IPTV 서비스를 유선방송사업으로 정의한 후 현행 방송법 규제를 동일 적용하여 종합유선방송사업자와 동일한 규제를 부과한다. 즉, IPTV 서비스 사업을 권역별로 허가해 주고 당해 권

역외의 지상파 채널 재송신은 방송위원회의 승인사항으로 규정한다. 또한 이광철 의원이 발의한 유무선 멀티미디어법도 종합유선방송사업자와 IPTV 사업자를 유선 멀티미디어 방송사업자로 분류, 동일 규제를 적용하고 그 내용도 허가권역을 지역으로 한정하는 등(복수권역인정) 현행 방송법과 동일하다.

광대역 법안(홍창선)의 경우 현행 의무동시재송신 규정과 비슷한 수준의 의무동시재송신 규정이 존재한다. 현행 규정과 동일하게 한국방송공사(KBS)와 한국교육방송공사(EBS)의 (라디오 방송을 제외한) 지상파 TV 방송만을 동시재송신 하도록 의무화 하고 있고, 구체적인 채널은 방송위원회가 고시·지정하는 것으로 규정되어 있다. 그러나 동시재송신 해야 하는 채널 수에 관해서는 미세한 차이점이 존재하는데 현행 방송법 제78조제2항에서는 운용채널이 다수인 경우 반드시 1개만 고시·지정하도록 하고 있으나 광대역 법안에서는 채널 수에 대한 제약을 두지 않고 위원회의 선택에 맡기고 있다.

한편 비의무 채널의 재송신에 대해서는 광대역 법안도 특별한 규정을 두고 있지 않다. 앞서 설명한 바와 같이 규정이 없는 경우 사업자 자율계약에 의해 재송신이 이루어지는 만큼 지역성이 담보되지 못하는 위험이 존재한다. 그러나 광대역 법안의 경우 이와 같은 문제점은 동법안 제20조 지역콘텐츠의 활성화 조항으로 해결하고 있다. 동 조항에서는 각 지역기반의 다양한 콘텐츠가 활성화 되도록 위원회에 지역 콘텐츠의 생산·유통·소비기반에 필요한 시책을 수립·시행토록 규정하고 있다. 따라서 광대역 법안을 적용할 경우 케이블과 위성방송에 비해 IPTV는 상대적으로 재송신 규제에 있어 다소 완화된 규제를 받게 된다.

홍창선 의원 발의안	<p>제22조(동시제공) ①IPTV 방송사업자는 『방송법』에 따른 한국방송공사 및 『한국교육방송공사법』에 따른 한국교육방송공사의 지상파방송 중 위원회가 지정·고시하는 지상파텔레비전방송을 수신하여 그 방송프로그램에 변경을 가하지 아니하고 그대로 동시에 제공(이하 “동시제공”이라 한다)하여야 한다.</p> <p>②제1항에 따른 동시제공의 경우에는 『저작권법』 제 85조의 동시중계방송권에 관한 규정은 이를 적용하지 아니한다.</p> <p>③IPTV 방송사업자가 외국의 방송사업자(『방송법』에 따라 허가·승인 또는 등록하지 아니한 자를 포함한다)가 행하는 방송을 수신하여 그 방송프로그램에 변경을 가하지 아니하고 그대로 동시에 제공하고자 하는 때에는 위원회의 승인을 받아야 한다.</p>
------------------	--

디지털미디어서비스(서상기) 법안은 IPTV 사업자를 전송사업자로 분류하게 되는데 지상파 재송신 관련 규정은 현행 방송법 제78조를 준용한다고 되어 있다. 디지털 법안에서 전송사업자의 사업권역이 지역 할당되어 있지 않고 전국 수준의 점유율 제한⁴⁴⁾이 존재하기 때문에 동법안의 사업권역은 일단 전국을 염두에 둔 것으로 해석될 수 있다. 이 경우 의무동시재송신 규정이 현행 규정과 동일하게 적용됨은 분명하다. 단, 디지털 법안에서는 해석상 여타 채널에 대한 재송신 규정의 적용이 다소 명확하지 않을 수 있으나, 그 입법 취지는 사업권역이 전국인 위성방송사업자와 동일한 수준에서 현행 규정을 준용하는데 있는 것으로 판단된다.

제 5 절 소결: 정책제언

□ 다양한 방송 플랫폼간의 공정한 경쟁 구도 확립

다매체 환경 하에서 바람직한 지상파 재송신 관련 정책을 정립해 나가기 위해서는 무엇보다도 다양한 방송 플랫폼간의 공정한 경쟁 구도 확립을 위한 노력이 중요한 고려 요소가 되어야 한다.

의무재송신과 관련하여 현행 방송법은 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 및 중계유선 방송사업자를 모두 동일하게 취급하고 있으며, 동일한 규제가 적용되고 있다. 그러나 의무재송신 채널을 제외한 여타 지상파 채널의 재송신과 관련해서는 다음과 같은 점에서 미묘한 비대칭 규제가 시행되고 있음을 발견할 수 있다. 즉, 종합유선방송사업자와 중계유선 방송사업자는 지상파 채널의 역외재송신에 대하여 방송위원회의 승인을 받도록 규정되어 있으나(방송법 제78조 제4항), 의무재송신 채널을 제외한 여타 지상파 채널의 역내재송신에 대해서는 제한 규정이 없다. 이에 반하여 위성방송사업자의 경우에는 의무재송신 채널을 제외한 여타 지상파 방송의 재

44) 제10조(시장점유율의 제한) ① 전송사업자의 가입자수는 국내 총 가입대상 가구수의 3분의 1을 초과할 수 없다. 다만, 국내 총 가입대상 가구수는 대통령령으로 정한다.

송신 모두를 방송위원회의 승인사항으로 규정함으로써(방송법 제78조 제4항), 의무 재송신 채널을 제외한 채널의 역내재송신에 대해서도 방송위원회의 승인 절차를 거쳐야만 한다. 지역 매체인 케이블방송의 의무재송신 채널을 제외한 나머지 지상파의 권역 내 재송신에 대해서는 아무런 규정이 없는 반면 오히려 전국 매체인 위성방송에 대해서는 재송신 승인을 받도록 규정하는 것은 그 타당성을 찾기 어려우므로, 위성방송에 대해서도 권역 내 재송신에 대해서는 케이블TV와 마찬가지로 승인 절차를 생략하고 사업자간 자율 협상에 맡기는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

IPTV 서비스에 의한 지상파 재전송에 대해 현행 방송법을 준용하여 케이블/위성 방송과 동일한 수준에서 규제하도록 하고 있는 인터넷 멀티미디어 방송사업법 규정은 현 시점에서 적절한 정책 결정인 것으로 판단된다. 또한 IPTV는 처음부터 디지털 기술로 제공되며 채널 용량에 있어서 다른 어떤 매체보다도 우월한 특성을 가지므로, 케이블 TV에서와 같은 dual carry 또는 multicast must carry의 문제도 발생하지 않는다. 현재처럼 방송권역 유지를 통한 지역성 보호의 원칙 하에 케이블 방송의 역외재송신을 불허하는 정책 기조가 유지되는 상황 하에서라면, IPTV 서비스 역시 사업 권역을 전국으로 하는 위성방송에 대하여 적용했던 것과 동일하게 권역 외 지상파 채널의 수신을 제한하는 기술적 방식의 적용을 의무화함으로써 재송신에 관한 여타의 플랫폼들과 동일한 조건에서 경쟁하도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

□ 역외재송신을 허용하는 방향으로의 전향적 검토

보다 장기적으로는 다매체 환경 하에서 방송권역 유지를 통한 지역성 보호의 원칙이 기대한 만큼의 성과를 거두고 있으며 또 바람직한가에 대한 근본적인 재검토가 필요한 시점이라고 사료된다. 케이블을 통한 경인방송의 재송신 이슈 등이 심각한 갈등 사안으로 등장한 가운데 방송위원회는 지금까지 역외재송신을 기본적으로 금지하는 보수적 정책을 채택해 왔다. 이는 의무채널이외 채널의 재송신을 규제하지 않을 경우 사업자 자율계약 사항으로 남게 되는데, 이 경우 수신자가 속한 지역

의 지역방송(또는 지역 콘텐츠)을 재송신하지 않을 경우 지역성을 담보하지 못하게 된다는 문제의식에서 출발한 것이다.

그러나 윤석민·김수정(2005, p.64)이 적절히 지적하고 있듯이, 지역주의 이념을 타지역 방송신호의 유입 및 지역 방송신호의 타 지역 제공 등을 금지하는 폐쇄적 지역방송 보호주의와 동일시하면서 역외재송신을 원천적으로 차단하는 정책은 지속적으로 새로운 매체들이 등장하는 다매체 다채널 상황에서 더 이상 유지되기 어려움이 분명하다.⁴⁵⁾ 이러한 관점에서 볼 때 2004년 방송위원회가 자체 편성비율이 50% 이상인 지역방송에 대하여 역외재송신을 허용하는 방식의 방송채널 운용방향을 밝힌 것은 일단 긍정적인 정책 방향 전환을 시사하는 것으로 평가할 수 있다. 여기서 더 나아가 지상파방송의 역외재송신을 원칙적으로 허용하고 지역성의 보호 및 다원성의 창달은 역외재송신 금지가 아닌 여타의 유인 수단으로 달성하도록 정책 방향의 전환을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 예컨대 IPTV 서비스 도입을 위하여 홍창선 의원이 발의한 바 있는 ‘광대역통합정보통신망 등 이용방송사업법’의 입법 방식을 참고해 볼 수 있다. 동법은 의무 채널 이외의 지상파 채널에 대한 재송신을 제한하지 않으면서, 위원회에 지역 콘텐츠의 생산·유통·소비기반에 필요한 시책을 수립·시행하도록 규정하는 지역콘텐츠 활성화 조항을 별도로 규정하고 있다. 역외재송신 금지가 지역성 보호 및 다원성 창달을 위하여 얼마만큼의 성과를 달성해 왔는지, 또 변화된 환경 하에서 지역성 보호를 위한 보다 효과적인 달성 수단은 어떤 것이 있는지 등에 대한 보다 심도 있는 이론적·실증적 연구가 뒷받침되어야 할 것으로 보인다. 시장의 자율성을 극대화하면서 지역주의와 공공성의 정책목표를 달성하기 위한 적극적인 변화 모색이 필요한 시점이라고 하겠다.

45) 윤석민·김수정(2005)은 역외재송신을 포함한 지상파 재송신을 전향적으로 허용하되 그에 상응하는 실질적인 공공적 목표의 실현 보장 방안, 특히 지역 방송사 보호 방안을 마련하는 방향으로 정책을 전환하는 것이 보다 타당한 정책 방향이라는 견해를 밝히고 있다.

제 6 장 진입규제와 소유/경영규제

제 1 절 논의의 배경

1. 방송산업의 규제근거와 규제현황

가. 방송산업의 규제근거

통신과 방송은 상호 밀접한 관계를 가지고 있음에도 전통적으로 다른 영역으로 인식되어 왔으며, 각기 독자적인 법리가 발전되어 왔다. 특히 규제의 측면에서 전통적으로 통신은 경제적 측면을 강조해 온 반면, 방송은 공익적 측면을 강조해 왔다는 점에서 양자 간에는 정책 목적상으로 근본적 차이점이 존재한다.

방송의 규제근거로는 가장 먼저 주파수 자원의 희소성에 근거, 희소한 자원을 다수의 복리증진을 위해 사용할 규범적, 공익적 측면이 강조되고 있다. 즉 방송자원인 주파수는 철도, 항만 등과 마찬가지로 공공의 이익에 부응하기 위한 공공재의 성격을 띠는 바, 더 강한 규제대상이 된다는 논리이다.

뿐만 아니라 방송서비스 자체가 가지고 있는 공공성 인정에서 출발하여, 특히 다매체 다채널 시대에 있어서는 지상파 방송을 주요한 모든 전송수단을 통해 보낼 수 있도록 하여야 한다는 보편적 서비스 이론도 그 규제근거가 된다.

방송서비스의 사회적 영향력 또한 간과할 수 없는 규제근거이다. 이는 공공의 소유인 한정된 주파수를 활용하여 여론에 막대한 영향을 미칠 수 있다는 방송의 속성에 기인한다. 주파수가 희소하여 방송을 전달할 수 있는 매체가 제한되어 있는 상황에서 서비스 특성상 불특정 다수에게 무차별적으로 노출될 가능성이 크기 때문이다. 따라서 방송의 내용이 사회의 보편적 가치에 위배되지 않도록 그 내용을 규제기관이 통제하는 것이 바람직하다는 논리이다.⁴⁶⁾⁴⁷⁾

나. 방송시장의 규제현황

현재 방송시장에서 행해지는 규제로는 크게 진입규제, 소유/경영규제, 그리고 경쟁규제의 3가지를 들 수 있다.

〈표 6-1〉 방송사업별 진입규제 현황

구분	진입 규제	근거 법령	
지상파방송사업	방송위원회 추천 정통부장관 허가	방송법 제9조 제1항 전파법 제34조	
위성방송 사업	일반적인 경우	방송위원회 추천 정통부장관 허가	방송법 제9조 제1항 전파법 제34조
	외국인공위성의 무선설비를 이용하는 경우	정통부장관 협의 방송위원회 승인	방송법 제9조 제6항
종합유선 방송사업	일반적인 경우	방송위원회 추천 정통부장관 허가	방송법 제9조 제2항
	중계유선방송사업자가 종합유선방송사업을 하는 경우	정통부장관 협의 방송위원회 승인	방송법 제9조 제3항
중계유선방송사업	방송위원회 추천 정통부장관 허가	방송법 제9조 제2항	
방송채널 사용사업	일반적인 경우	방송위원회 등록	방송법 제9조 제5항
	종합편성이나 보도 또는 상품 소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업	방송위원회 승인	방송법 제9조 제5항
	외국인공위성 무선국의 특정채널을 사용하는 경우	정통부장관 협의 방송위원회 승인	방송법 제9조 제8항
음악유선방송사업	방송위원회 등록	방송법 제9조 제5항	
전광판방송사업	방송위원회 등록	방송법 제9조 제5항	
전송망사업	정통부장관에 등록	방송법 제9조 제10항	

46) 이상우·김창완(2006), 19면.

47) 이 외에도 방송규제의 7대 당위성으로 공익성(Public interest), 필요성(Necessity), 편리성(Convenience), 전파의 공공성(Public Assets), 전파의 희소성(Spectrum Scarcity), 전파의 침투성(Perviousness), 어린이들의 프로그램 접근성(Accessibility)을 드는 견해도 있다(강종근(2005), 13면).

진입규제는 방송의 공적인 책임을 원활하게 완수할 수 있는 사업자에 대하여만 진입을 허용하고, 시장의 적정한 사업자 수를 유지하여 일정한 수익을 보장하는 것을 목적으로 한다. 현행 방송법⁴⁸⁾상 방송사업자에 대한 규제는 방송위원회의 추천을 거쳐서 정보통신부장관이 방송국 허가와 함께 방송사업 허가를 부여하는 방식으로 행해진다. 먼저 지상파방송사업과 위성방송사업은 방송위원회의 추천을 받아서 정보통신부장관의 방송국 허가를 받아야 하고(방송법 제9조 제1항), 종합유선방송사업과 중계유선방송사업의 경우에도 방송위원회의 추천을 받아 정보통신부장관의 허가를 받아야 한다(동법 제9조 제2항). 다만 현재까지 방송위원회가 추천한 사업자에 대해 정보통신부장관이 허가를 거부한 사례는 없는 것으로 보아, 방송위원회의 추천을 진입규제인 동시에 사실상 허가의 의미로 보아도 무리는 없을 듯하다.⁴⁹⁾ 한편, 중계유선방송사업자가 종합유선방송사업을 하고자 할 경우에는 방송위원회의 승인을 얻음으로써 종합유선방송사업에 대한 허가권을 취득하게 된다(동법 제9조 제3, 4항). 다음으로 방송채널사용사업, 전광판방송사업, 음악유선방송사업을 하고자 하는 자는 방송위원회에 등록하여야 하며, 종합편성이나 보도 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 하고자 하는 자는 방송위원회의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 데이터방송을 하기 위하여 등록을 하거나 승인을 얻은 자는 등록을 하거나 승인을 얻은 날로부터 7일 이내에 부가통신사업의 신고를 하여야 한다(동법 제9조 제5항).

소유/겸영규제란 이종 또는 동종 매체간의 균형적인 발전과 방송시장의 공정경쟁을 꾀하고, 특정개인이나 집단에 의한 여론 주도적 의견형성력을 배제함으로써 소유의 다원성을 통한 내용의 다양성을 추구하려는 목적에서 행해지는 규제를 말한다. 특히 사업자 상호간의 소유/겸영제한 문제는 방송·통신시장에서 결합판매(bundling)를 통한 지배력 전이라는 측면에서 정책적으로 신중한 접근이 요구되는 문제이다. 현행 방송법에서는 i) 지상파방송사업자, 종합편성 또는 보도에 관한 전

48) 2007. 7. 27. 공포, 2007. 10. 28. 시행, 법률 제8568호.

49) 김동욱(2003), 63면.

문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식소유 제한(30%), ii) 대기업, 일간신문·뉴스통신 경영법인의 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도 전문편성 방송채널사용사업 경영 또는 주식소유 금지, iii) 일간신문·뉴스통신경영법인의 종합유선방송사업, 위성방송사업 주식소유 제한(33%), iv) 대기업과 그 계열회사의 위성방송사업 주식소유 제한(49%), v) 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자의 시행령 범위 초과한 상호겸영·주식소유 금지, vi) 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자, 전송망사업자의 시행령 범위 초과한 상호겸영·주식소유 금지 등을 규정하고 있다(방송법 제8조). 특히 2004년 방송법 개정에서는 케이블 TV업계의 주장을 수용하여, 대기업 및 외국기업의 종합유선방송사업에 대한 소유규제를 대폭 완화한 바 있다. 대기업의 소유규제를 33%에서 100%로 전면 폐지하였으며(동법 제8조 제3항), 외국기업의 소유규제도 49%로 완화하였다(동법 제14조 제3항). 이는 규모의 경제를 실현하지 못하여 지상파방송의 보완매체로 전략해버린 종합유선방송에 대한 대기업과 외국기업의 자본참여를 유도함으로써, 케이블TV의 MSO(Multiple System Operator)화를 실현하고 디지털화에 필요한 자본 확보를 용이하게 하기 위한 입법적 개선이라는 평가를 받고 있다.⁵⁰⁾

〈표 6-2〉 방송사업별 소유규제 현황

소유주체 소유대상	대기업	외국자본	일간신문/통신	1인 지분제한
지상파방송	금지	금지	금지	30%
종합유선방송	—	49%	33%	—
위성방송	49%	33%	33%	—
일반PP	—	49%	—	—
종합편성/보도PP	금지	금지	금지	30%
중계유선방송	—	금지	—	—
전송망사업	—	49%	—	—

50) 권오승 편(2006), 84면; 신영수(2005), 60~61면.

〈표 6-3〉 방송사업별 경영규제 현황

경영주체 경영대상	지상파		SO	위성	PP	전송망
	일반	DMB	금지	전체매출액의 33%	-	-
지상파	전체 매출액 33%	사업자수 3~5개: 1/3 6이상: 1/5				
SO	금지		전체매출액의 33% 전체권역의 1/5	주식 33%	전체권역의 1/5 초과 경영	전체권역의 1/10 초과 경영
위성	주식 33%		전체매출액의 33%	주식 33% 혹은 2개 이상 경영	-	-
PP	전체사업자 수 3/100 또는 6개 초과 경영	전체사업자 수 1/5 초과 경영	전체사업자 수 1/5 초과 경영	전체사업자 수 1/5 초과 경영	전체매출액 33%	-

※ 참고: '경영'이란 경영하거나 주식 또는 지분 총수의 100분의 5 이상 소유하는 경우를 말함(방송법 시행령 제4조 제3항 제1호)

마지막으로 경쟁규제와 관련하여 방송법은 사업자간의 공정한 경쟁을 정책적 목표로 사업자간 분쟁조정, 프로그램 유통질서 확보를 위한 소유제한, 과징금 처분, 방송 프로그램의 공급에 관한 조항을 두고 있다. 방송시장에 대한 공정거래법상 규제 근거로는 시장지배적 지위 남용 및 과도한 경제력 집중 방지, 부당한 공동행위 금지 규정을 들 수 있으나, 방송법상의 경쟁규제 수단은 정책 목표인 조정과 유통질서 확보를 위한 것으로서 공정거래법의 경쟁 이념과는 다소 거리가 있으며, 구체적이고 명시적으로 규정되어 있지도 않다.

결국 방송산업에서 규제의 핵심은 경쟁보다는 미디어 진입규제 및 소유규제를 통한 미디어 주체의 다원성과 내용의 다양성 확보에 그 초점이 맞춰져 있다고 할 것이다. 이하에서는 방송산업 규제의 두 축을 담당하는 진입규제와 소유 및 경영규제를 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

2. 방송 진입규제의 도입배경

가. 주파수의 희소성과 공공재적 성격

진입규제는 가격규제와 함께 정부가 시장에 개입하는 대표적인 수단이다. 개별산업의 특성상 i) 아무나 사업을 수행할 수 없거나(자연독점성 또는 사회적 비용 발생) ii) 진입을 희망하는 모든 사업자에게 사업권을 줄 수 없는 경우(자원의 희소성) iii) 기술적, 양적 제한은 없더라도 아무에게나 맡길 수 없는 경우(사업의 공공성)에 정부는 진입규제라는 수단을 동원하게 된다.

그러나 진입규제란 절대적인 가치가 아니라, 기술의 발전이나 경제구조 혹은 사회가치의 변경에 따라 변경될 수 있는 상대적인 성격을 가진다. 따라서 시대적합성을 가지고 합리적 기준 하에 운영되어야 할 것이며, 이를 담보하기 위한 지속적인 검토 작업이 요구된다. 결국 외형적인 산업 발전정도와 시장여건 변화뿐만 아니라 관련당사자인 기존사업자와 잠재적 사업자 그리고 규제당국의 이해관계를 적절히 조화하는 것이 중요할 것이다.⁵¹⁾

나. 방송의 공익성과 사회적 영향력

전통적으로 방송은 통신에 비하여 사회·윤리적 측면이 강조되어 왔다. 광범위한 지역의 불특정 다수인에게 정보가 일방적으로 전달된다는 점에서 시청자의 사상이나 의견 형성에 막대한 영향력을 행사하기 때문이다. 따라서 다양한 정보에 대한 수신자의 공평한 접근을 보장하고, 민주주의의 기반이 훼손되지 않도록 진입을 제한할 필요성이 강조되는 것이다.

3. 방송 소유/경영규제의 도입배경

가. 소유의 다원성을 통한 내용의 다양성 추구

방송의 소유 및 경영을 규제하는 것은 미디어 주체의 다원성(pluralism)과 내용의

51) 신영수(2005), 46면.

다양성(diversity)을 확보하기 위함이다. 즉 미디어가 다양한 주체들에 의해 소유됨으로써 미디어 주체의 다원성이 확보되고, 이는 곧 미디어 내용의 다양성으로 이어질 수 있다는 논리이다. 이는 소스의 집중은 채널의 다양성을 저해하여 방송의 공익성을 심각하게 훼손할 수 있다는 우려와, 방송산업을 시장기능에만 맡겨 놓으면 성공이 검증된 유사 형식의 프로그램들만 제공될 것이고, 이는 결국 프로그램의 다양성 저해를 야기할 것이라는 이유에서 비롯된 것이다. 비교법적으로는 자유경쟁을 통하여 효율적인 시장을 구축하려는 미국에 비하여, 유럽 및 아시아 국가에서는 정부 통제 하에 경쟁을 유도하는 규제패러다임을 추구하고 있다.⁵²⁾

나. 이종 또는 동종 매체간의 균형적인 발전과 공정경쟁

방송사업의 독과점은 여론형성의 공정성과 건전성을 해칠 수 있다는 우려에서 매체 간 상호검열을 엄격하게 제한해야 한다는 논리이다. 방송의 다양성을 유지하기 위해서는 다양한 방송매체가 일정한 시장점유율을 유지하는 것이 필요한 것이 사실이며, 국내·외의 많은 실증적 연구에서 방송시장에 대한 경쟁의 도입이 방송의 다양성 제고에 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가되고 있다.⁵³⁾

제 2 절 기존문헌 분석 및 쟁점사항 정리

1. 진입규제의 쟁점

가. 공익성 개념에 기초한 기존 진입규제 논리의 한계

이상우·김창완(2006)은 미디어 기술의 발전에 힘입어 지금까지 방송의 공익성 논리로 제시되어 온 전파의 희소성 개념이 퇴색되고 있으며, 인터넷 공간과 양방향적 서비스의 등장으로 방송의 공론장으로서의 역할도 위축되고 있는 현실에서, 방송의 공익성에 근거한 기존의 진입규제 논리는 공허해질 수밖에 없다고 하고 있다.

52) 이상우·김창완(2006), 26~28면.

53) 이상우·김창완(2006), 28~29면.

융합환경에서의 정책 목표가 공정한 경쟁환경의 조성임에도 불구하고 공익성이라는 명분상의 목표를 제시함으로써, 기존의 특정 사업자들의 이익을 보전해주려는 논리는 분명 문제가 있다는 주장이다.

신영수(2005) 역시 진입규제는 가격규제와 함께 정부에 의한 시장개입의 대표적인 수단이나, 어디까지나 기술의 발전이나 경제구조 혹은 사회가치의 변경에 따라 변경될 수 있는 상대적인 가치에 불과하다고 말한다. 따라서 진입규제는 시대적합성을 가지고 합리적 기준 하에 운영되어야 하며, 이를 담보하기 위한 지속적인 검토 작업이 요구된다고 주장한다. 결국 외형적인 산업 발전정도와 시장여건 변화뿐만 아니라 관련당사자인 기존사업자와 잠재적 사업자 그리고 규제당국의 이해관계를 적절히 조화할 필요가 있음을 밝히고 있다.

나. 융합시대에 있어서 진입규제의 재검토

먼저 이상우·김창완(2006)은 먼저 매체 간 균형발전 논리의 문제점을 제시하고 있다. 기존의 체계에서 이미 안정적인 수익확보가 보장되어 있었던 전통적인 방송 시장에 새로운 기술을 바탕으로 한 신규사업자의 진입은 기존 방송사업자들의 강한 저항을 불러오는 것은 당연하다는 것이다. 그러나 기술혁신에 의해 새로운 기술과 서비스가 도입되는 경우, 기존의 생산 및 유통방식 등은 변화할 수밖에 없으며, 따라서 매체간 균형발전 논리에서 매체간 공정경쟁 논리로 사고의 전환이 필요하다는 주장이다. 주파수 등 제한적 자원에 의지하는 아날로그 시대와 달리, 융합시대에는 디지털기술의 발전으로 방송매체의 수는 자연스럽게 증가할 것인 바, 정부 주도로 소유나 진입을 규제하기 보다는 새로운 방송사들의 진입을 촉진시킬 수 있는 정책이 제시되어야 한다고 말하고 있다. 다양성이 보장된 시장 환경에서 다양성을 위한 인위적 규제는 시장의 비효율성을 초래할 뿐이며, 따라서 융합 환경에서의 정부규제는 새로운 방송사업자들의 접근성을 보장하는 경쟁정책이 주요한 수단이 되어야 하다고 주장한다. 아울러 방송산업에서 소유와 진입의 문제는 공익성과 연결시키기 보다는 방송산업에서의 공정한 경쟁환경 구축의 차원에서 논의되어야 하며, 이는 공익성 논리에 기반한 진입규제나 매체 간 균형발전 논리와는 근본적으로 다른 논

리임을 명백히 할 필요가 있다고 밝히고 있다.

신영수(2005)는 융합시대에 있어서도 여전히 시장기능의 제한선과 정부개입의 수준을 결정하는 것이 진입규제의 본질이며, 여기서 더 나아가 “경쟁”과 “공익”을 둘러싼 가치의 대립을 정정하는 것이 진입규제의 소기목적을 달성하기 위한 관점이 되어야 한다고 주장한다. 다만 통방융합 시대에 있어서는 기존의 사업범위가 확장되는 양상을 띠는 점에서 진입규제가 경쟁 자체에 미치는 영향은 일면 감소된 느낌이지만, 결국에는 융합서비스를 제공하는 사업자 간의 “차별(discrimination)”을 줄이고 “차별화(differentiation)”를 인정하는 문제로 귀결될 것이라고 한다.

이에 융합시대에 바람직한 진입요건 운용방안을 제시하고 있는데, 그 첫째는 기존 진입요건의 재고이다. 즉 현행의 진입요건 가운데 계속 규제기관의 판단에 맡길 것과 본연의 시장기능으로 환원시켜야 할 사항에 대한 검토가 필요하다는 것이다. 특히 방송산업의 진입규제 가운데 i) 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성, ii) 방송프로그램의 기획, 편성 및 제작계획의 적절성이 진입규제로서 합당한 기준인지에 대하여 재고할 필요가 있다고 주장한다. 다음은 허가의 기속행위적 성격 강화이다. 강화상 허가는 명령적 행정행위이자 기속행위이므로, 정당한 사전공고 절차를 거쳐 사인이 허가요건을 충족하는 경우에 규제기관은 반드시 허가를 부여하여야 하는 것이 원칙임에도, 지금까지 허가제도는 사실상 형성적 행정행위의 성격이 강하게 운영되어 온 것이 사실이다. 통신이나 방송사업의 정책적, 규범적 특수성을 고려할 때 규제기관의 자율적인 판단여지가 인정될 수밖에 없는 것은 사실이나, 유선통신사업이나 여유주파수가 존재하는 경우라면 기속행위로 보는 것이 융합에 적합한 진입규제의 운용방안이 될 것이라고 주장하고 있다. 마지막으로 규제체계의 조정을 통한 사업자간 차별 해소의 필요성을 제시한다. 현재의 이원적·수직적 규제체계를 조정하여, 기술적으로 동질적인 서비스에 대하여는 규제를 일원화 내지 동일화하려는 노력이 필요하다는 주장으로, 이는 결국 방송과 통신 개념의 재정립으로 귀착될 것이다.⁵⁴⁾

54) 이에 관하여는 일차적으로 통신과 방송이라는 현행의 구분방식을 전제로 하되, 특

2. 소유규제의 쟁점

가. 기존 소유규제의 한계

한기정(2005)은 먼저 보도편성방송사업자에 대한 소유규제의 현실화를 주장한다. 현행 방송법상 “누구든지 보도편성사업자(지상파방송사업자 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자) 주식의 30%를 초과하여 소유할 수 없다”는 규정의 취지는 경영권 분산과 공익성 확보에 있으나, 오늘날 대주주를 제외한 기타 주주들은 회사의 경영보다는 이익배당이나 매매차익에 관심을 갖게 되면서 지배요건의 완화현상이 나타남에 따라, 30%의 제한만으로 경영권 분산 효과를 기대하기에는 무리가 있는 것이 현실이라고 말한다. 경영권 분산과 경영의 안정을 고려한 절충안으로 30% 기준을 택했다 하더라도, 적어도 이윤추구를 목표로 하는 민영방송사업자들에 대하여 공익성 확보를 위한 상호견제 역할을 기대하기는 어렵다는 주장이다.

또한 대기업에 대한 소유규제 완화론을 펴고 있다. 공영방송과 민영방송에 대한 규제의 틀은 달라야 한다는 주장이 유력한 가운데, 민영방송의 경우에는 산업적 측면을 강조할 필요성이 크다는 것이다. OECD 국가들을 살펴볼 때 민영방송에 대한 대기업의 참여를 제한하는 경우는 발견하기 어려우며, 산업적 관점과 다매체화를 고려할 때에도 대기업에 대한 소유규제 완화를 적극적으로 재고할 시점이라고 말한다. 다만 철저한 사후규제제도(예컨대 공익성 확보를 허가조건에 포함, 재허가제도, 허가 취소 및 업무정지 명령 등을 활용)를 채택하거나 대기업이 최대주주가 되는 것을 금지하는 등 대기업의 부정적 영향력 행사를 사전에 봉쇄할 수 있는 수단을 마련한다는 전제를 달고 있다.

정서비스 이외의 모든 서비스를 통신으로 구분하는 소위 네거티브 방식을 채택하여 통신의 개념을 확장하고 방송의 범위를 가능한 한 축소시키는 것이 바람직하다는 견해가 있다(신영수(2005); 권오승 편(2006) 67면 이하).

나. 융합에 따른 소유규제의 재검토

한기정(2005)은 IPTV 도입과정에서 드러난 통신과 방송사업자 간의 첨예한 입장 차이를 해결하기 위해서는 방송과 통신, 통방융합 서비스를 하나로 통합하는 단일한 통신방송법을 제정할 필요가 있다고 주장한다. 통신사업자와 방송사업자가 제공하는 서비스가 상호 교차하거나 혹은 융합적으로 나타남에 따라 기존의 사업자별 규제는 더 이상 적합하지 않게 되었고, 따라서 당해 사업자가 제공하는 서비스가 통신인지 방송인지 혹은 융합서비스인지를 판단하여 그 기능에 부합하는 동일한 규제를 가하자는 소위 기능별 규제의 타당성을 제시하고 있다. 아울러 통방융합 환경에서는 대중적·쌍방향적, 개인적·일방적 전송방식이 가능해짐에 따라, 융합적 전송방식을 취하는 보도편성의 경우에는 정치적 측면에서의 공익성에 기초한 소유규제는 폐지하거나 완화하는 것이 바람직하며, 다만 산업적 측면에서의 공익성에 기초한 소유규제의 기준에 해당하는 사업자는 서비스의 내용, 수요, 희소성 등을 고려하여 정책적으로 결정할 문제라고 밝히고 있다.

성숙희(2006)는 소유규제에 관한 거시적인 규제철학의 정립을 강조한다. 지금까지 우리나라의 방송규제는 시장을 세분화하여 설정해 놓고 그 시장 내에서 지분을 제한하는 방식을 채택하여 왔으나, 이미 미디어간의 융합이 상당 정도 진행되고 있는 상황에서는 소유규제 정책에 대한 보다 거시적인 방향 설정과 정책마련이 필요하다는 주장이다. 물론 일차적으로는 자국의 산업구조 변화를 고려하여야 할 것이나, 이미 융합이 전 세계적 대세가 된 이상 미디어 기업들이 세계 시장에서도 국제적인 경쟁력을 갖출 수 있도록 제도적으로 뒷받침이 되어야 한다고 말하고 있다. 또한 미디어 환경 변화에 맞는 소유규제 방식의 도입을 주장한다. 소유규제 정책의 핵심은 소유규제의 기준 설정에 있다는 의미에서, 분리된 개별 시장을 기준으로 한 소유규제를 넘어 융합환경에 적합한 규제를 시행하기 위해서는 전체 미디어 시장을 아우르는 평가 기준이 마련되어야 한다는 이유이다. 시장의 점유를 측정하는 방식에는 각각 장단점이 있으며, 방법의 정확성도 문제될 수 있다. 또한 일정한 미디어 기업의 시장점유율을 측정함에 있어 신문이나 방송 등 각기 다른 매체들에 대하여 어느 정

도의 가중치를 둘 것인지도 논란이 된다. 이러한 관점에서 독일의 소유규제 방식은 우리에게 시사하는 바가 크다고 하는데, 독일이 도입한 소위 “시청자점유율 방식”은 이미 10년 가까이 실행되고 있으며, 긍정적인 평가를 받고 있다고 한다. 시청자점유율 방식의 장점은 지분제한 방식에 비해 모든 교차소유를 허용하면서도 최종 수용자인 시청자의 관점에서 다양성을 판단한다는 점이다. 이미 모든 국가에서 미디어 간 융합이 급속도로 진행되고 방송과 통신 간의 경계가 사라지고 있는 상황에서, 여론형성의 다양성을 보장한다는 이유로 교차소유 규제 완화를 저지하려는 입장에 대하여 시청자 점유율 방식은 문제해결의 실마리를 제공할 수 있을 것으로 예측하고 있다.

제 3 절 비교법적 검토

1. 진입규제

가. 미 국

1934년 커뮤니케이션 법(Communications Act of 1934)⁵⁵⁾ 제정 이래로 방송과 통신을 포괄하는 단일법 체계를 유지해 오고 있으며, FCC(Federal Communications Commission)라는 단일한 규제기관을 통하여 방송과 통신 두 영역을 모두 규제하고 있다. FCC는 전파매체의 공익성에 근거한 개인의 전파소유 불가론(No Ownership of Frequency, 동법 제301조)에 따라, 전파의 원활한 통제와 허가(license) 관련 업무, 위반 사업자에 대한 처벌권을 가지는 독립규제기관으로서의 위상을 가진다.

진입규제와 관련된 FCC의 권한에 대하여는 동법 제303조 이하에서 규정하고 있는 바, 무선국 허가권과 허가취소권, 주파수할당, 방송지역등급구분, 사업자 간의 전파간섭을 통제하기 위한 규제, 사업자의 자격 조건, 기타 규칙(rules and regulations) 제정권 등을 들 수 있다. FCC는 허가의 교부, 변경 또는 허가 갱신을 함에 있어 제 308조 (b)항에 따라 법적 요건, 기술요건, 재정요건, 인적 요건 그리고 고용기회 평

55) 47 USC 151 et seq.

등요건 등 다섯 가지 기준을 심사하도록 되어 있다.

커뮤니케이션 법 제정 이후 62년 만에 추가개정의 형식을 띤 형태로 제정된 1996년 텔레커뮤니케이션 법(Telecommunications Act of 1996)은 미디어융합시대를 맞이하여 탈규제를 통해 시장원리를 도입함으로써 미디어 산업의 경쟁력을 높이고 보편적 서비스를 실현하겠다는 취지에서 제정된 법으로 평가된다. 동법은 특히 소유규제 완화와 방송사 허가기간 연장에 초점을 맞추고 있는데, 기존의 1934년 커뮤니케이션 법 하에서 방송사업자는 3년마다 재허가 갱신절차와 공중수탁자로서의 의무를 지켰는지 여부를 가리기 위한 비교심사 청문회(Comparative Hearing)를 거쳐야 했으나, 1996년 개정법은 방송사업자에게 부과되어 오던 공중수탁자 의무를 폐지하고, 방송허가 또는 재허가시 요구되던 비교심사 청문절차도 폐지하였다. 대신 공익과 편의 또는 필요에 봉사한다는 서류상의 조건 외에 방송프로그램의 폭력성에 관한 시청자의 평가를 첨부할 조건을 부과하고 있다.⁵⁶⁾ 또한 허가갱신과 관련하여서는 TV와 라디오의 갱신기간을 3년에서 8년으로 연장하였으며, 신규 방송서비스에 대한 허가방식을 변경하여 저출력TV와 MMDS에 대해서는 추첨제(lottery)를 (제309조 c항 i), 양방향 서비스와 직접위성방송(DBS)에 대하여는 주파수경매(spectrum auction) 방식을 도입하고 있다(제309조 c항 j).⁵⁷⁾

〈표 6-4〉 미국의 방송통신 관련 규제체계

	통신	방송
기존법령	Communications Act of 1934	Communications Act of 1934
융합법	Telecommunications Act of 1996	
규제기구	FCC	
진입규제	지상파(지역TV, 전국TV): 허가 MVPD(케이블, 위성): 허가	

56) 공용배 외(2006), 70면 이하.

57) 미디어미래연구소(2005), 121면.

〈표 6-5〉 미국의 진입규제 관련 규정

근거법	진입 규제
Communication Act of 1934 (Amended by Telecommunications Act of 1996)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Title III – Provisions relating to Radio: 지상파방송 <ul style="list-style-type: none"> – Sec 307. FCC의 방송국 허가, 허가기간(8년) – Sec 308. 허가의 신청과 심사기준 – Sec 309. 신청 처리절차, 허가의 형식과 조건 – Sec 310. 결격사유 – Sec 311. 허가 신청을 위한 특별요건 – Sec 312. 허가의 취소 – Sec 316. 수정허가 – Sec 319. 방송국 개설허가 – Sec 336. 방송주파수대역의 유연성(허가 추가발급) ○ Title VI – Cable Communications: 케이블방송 <ul style="list-style-type: none"> – Sec 621. General Franchise Requirements: 프랜차이즈 당국의 케이블방송사에 대한 권한과 의무를 규정 – Sec 626. Renewal: 프랜차이즈 갱신 심사권

나. 영 국

영국은 전통적으로 방송의 공공재적 성격을 중요시하여 미디어를 산업의 대상이라기보다는 엄격한 공적 규제의 대상으로 인식하여 왔다. 따라서 영국의 미디어 산업은 정부의 적극적인 개입을 통해서 미디어 간 경쟁을 규제하고 이를 유도하는 방식으로 발전되어 왔으며, 이는 결과적으로 시장경쟁 원리보다는 규제와 제한을 통해서 미디어시장을 독점적으로 유지하는 결과를 낳았다.⁵⁸⁾ 그러나 디지털 기술의 발전 및 매체 혹은 사업자간의 융합, 그리고 경쟁 속에서 기존의 규제원칙이나 가치관은 변화하지 않을 수 없었고 이러한 변화의 흐름 속에서 1996년과 2003년 두 차례에 걸쳐 방송 관련 법안의 수정이 이루어지게 된다. 먼저 1996년 방송법 개정에서는 시장의 개방과 유효경쟁으로의 접근이라는 변화가 두드러진다. 디지털 지상파 방송 산업에 대한 경쟁구조를 만들었으며, 미디어 소유제한 개편을 통한 미디어산업의 통합을 허용하고, BBC 송출 네트워크를 민영화하였다는 점을 특징으로 들 수 있다.

58) 성숙희(2006).

한편 2003년 커뮤니케이션법(Communications Act 2003)은 2000년 12월 융합시대에 적합한 방송·통신의 규제체계를 구축하기 위한 기본정책으로 발표한 “A New Future of Communications”라는 백서를 기초로, 통상산업부(DTI)와 문화미디어체육부(DCMS)가 미디어 서비스 기술 및 시장변화를 반영하고, 기존 규제의 틀을 새롭게 만들기 위해 추진한 법이다. 동법은 2003년 12월에 정식 출범한 통합규제기구 Ofcom의 구성을 비롯해, 이종미디어 간 교차소유, 비유럽자본의 투자, 라디오주파수 거래 허용 등 미디어산업의 각종 규제완화와 관련된 사항을 다루고 있다. 먼저 Part 2에서는 전자커뮤니케이션 네트워크 서비스와 콘텐츠 서비스를 규정하고 있는데, 진입규제로서 기존의 면허제(Licensing)를 폐지하고 인가제(Authorization)를 도입하였으며, 21개의 인가조건(conditions of entitlement)을 사업자가 제공하는 서비스 유형별로 차별화하여 적용하고 있다.⁵⁹⁾ Part 3에서는 방송서비스를 규정하고 있는데(제1장 공영방송, 제2장 독립TV서비스, 제3장 라디오서비스), 이에 따르면 공영방송인 BBC는 매 10년마다 정부와 협약(Agreement)을 통해 허가기간을 연장 받으므로 OFCOM의 허가가 불필요하지만, 나머지 민영방송국들은 OFCOM으로부터 면허를

〈표 6-6〉 영국의 방송 통신 관련 규제체계

서비스		통신	방송통신 융합	방송
기존법령		통신법	—	방송법
융합법	콘텐츠	—	방송법	
	네트워크	2003년 커뮤니케이션법		
정책기구		통상산업부(DTI)	문화미디어체육부(DCMS)	
규제기구		OFCOM		
진입규제		인가	지상파(Ch3, 4, 5): 허가 케이블: 허가 TLCS ⁶⁰⁾ : 등록 위성: 허가 라디오: 허가	

59) Communication Act 2003, §§ 147, 148.

부여받아야 한다. 또한 독립TV서비스(Independent Television Service: ITS)는 전송과 콘텐츠 영역이 결합된 제1그룹(5종)과 전송기능만 수행하는 제2그룹(2종)으로 양분하여 면허를 부여받게 된다.⁶¹⁾

〈표 6-7〉 영국의 진입규제 관련 규정

근거법	진입 규제	
Communication Act 2003	전자커뮤니케이션 서비스	- Sec 147~148. 면허제 폐지, 인가제 도입 - Sec 165~169. 면허조건, 면제, 변경과 취소 등
	독립TV서비스	- Sec 213. 지역케이블 면허 폐지 - Sec 214. Ch3와 Ch5의 면허
	독립라디오서비스	- Sec 246. 주과수 할당제 폐지 - Sec 250. 라디오서비스 면허제 - Sec 251. 특정 음성서비스에 대한 개별면허 폐지 - Sec 252. 면허기간의 연장 - Sec 254. 지역면허의 갱신

다. 독 일

독일은 헌법(기본법)에 따라 방송과 통신을 이원화하여 규제하고 있다. 방송은 연방 주의 원칙(지방자치제도)에 따라 주(Land)에서 규제하며, 통신은 연방에서 통일적으로 관할하게 된다. 한편 방송과 통신에 해당하지 않는 새로운 서비스는 주의 권한인 ‘미디어서비스’와 연방의 권한인 ‘텔레서비스’로 양분하여 주와 연방이 분리·규제한다.

각 주는 지역별 특수성을 고려하여 독자적으로 방송법을 제정할 수 있지만, 통일적인 규율이 필요한 부분은 연방방송법에 준하는 방송국가협약(Rundfunkstaatsvertrsg, RStV)을 체결하여 시행하게 된다. 방송사의 설립과 인·허가 그리고 감독과 규제업무를 수행하기 위해서 각 주마다 “주미디어관리청(Landesmedienanstalt)”을 설치하는데, 이는 법적 구속력이 있는 공법기관으로 방송국가협약에 따라 주에서 거둔 방송

60) Television Licensable Content Service. 우리의 채널에 해당.

61) 박노익(2006), 58면.

요금의 2%를 지원받아 운영된다. 주미디어관리청의 주요 업무로는 면허교부 및 철회, 프로그램 지침 수립, 청소년 보호, 광고 규제, 의견의 다양성 보장 등을 들 수 있다.

독일은 공영방송과 민영방송의 규제기관을 분리하고 있다. 민영방송국(지상파, 위성, 케이블)에 대한 허가는 주미디어관리청에서 담당(제20조)하며, 허가 조건은 방송국가협약과 15개 주 방송법에서 규정하고, 허가기간은 7년이다. 공영방송의 경우에는 내무부(연방 차원)와 주정부(주 차원)에서 허가하는데, 공영방송인 ARD, ZDF에 대하여는 내부에 연방으로부터 독립된 감독기관을 두게 된다. 이에 따라 ARD는 Rundfunkrat(방송평의회)를, ZDF는 Fernsehrat (TV평의회)를 설치하고 있다.⁶²⁾

〈표 6-8〉 독일의 진입규제 관련규정

근거법	진입 규제
방송국가협약 (Rundfunkstaats vertrsg, RStV) 1991	<ul style="list-style-type: none"> - 제20조 민영방송국 허가: 주미디어관리청(Landesmedienanstalt)에서 담당 - 제21조 허가를 위한 기본원칙(진술의무, 정보통지 의무, 자료제출의무) - 제37조 허가과 감독에 있어서의 절차

〈표 6-9〉 독일의 방송 통신 관련 규제체계⁶³⁾

관할권	연 방		주	
	통신	텔레미디어 ⁶⁴⁾		방송
텔레서비스		미디어서비스		
서비스 영역	연방통신법	텔레서비스법	미디어서비스 국가협약(MDStV)	방송국가협약 주 미디어법
근거법	연방통신법	텔레서비스법 (TDG)	미디어서비스 국가협약(MDStV)	방송국가협약 주 미디어법
정책기구	연방 경제노동성(BMWA)		주 수상회의	
규제기구	연방 통신우정청(RegTP)		주 미디어관리청장회의(KDLM)	
진입규제	신고제 (TKG §6)	허가/신고 불요 (텔레서비스법 §4)	허가/신고 불요 (미디어서비스 국가협약 §4)	허가제 (RStV §20)

62) 안정민(2006), 121~122면, 252~257면 참고.

63) 성숙희(2005).

라. 프랑스

프랑스의 미디어 규제는 “방송위원회(Conseil supérieur de l’audiovisuel: CSA)”와 “우편 및 통신규제청(Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Poste: ARCEP)”으로 이원화 되어 있다. 특히 프랑스의 방송정책은 경제적 자유와 경쟁의 논리보다는 문화적 다양성과 사회통합 작용에 중점을 두고 있으며, 문화 선진국답게 방송을 단순한 산업 이상의 것으로 보아 일종의 이데올로기적 의미로 해석하고 있다. 이러한 기본 정책에 근거하여 프랑스는 지난 2002년 EU에서 체결된 “빠게 텔레콤(Paquet Telecoms)” 조약의 국내법적 수용을 위해 2004년 방송통신 분야에 대한 새로운 법규를 제정하기에 이른다.

프랑스 방송법제의 근간은 1986년 9월에 제정된 “커뮤니케이션 자유법(Loi n 86-1067 relative la libert de comunication)”이다. 이는 당시 지상파만 방영하던 프랑스에 케이블TV가 보급되면서 발생한 매체환경의 변화를 수용하기 위해 제정된 법이다. 동 법 제정 이후 프랑스 방송에 대한 규제는 공익서비스라는 논리에서 기업의 논리로 전환하게 된다. 또한 2000년에 이르러는 “커뮤니케이션 자유에 관한 법(Loi n° 2000-719 du 1er août 2000 relative à la liberté de communication modifiée et complétée)”에 대한 전면적 개정을 통하여 방송과 통신의 융합, 방송의 산업화 및 디지털화라는 방송환경 변화 속에서 방송의 공익성 증진이라는 측면에 초점을 맞추게 된다. 동 법은 소유 집중, 경쟁의 공정성, 그리고 지역방송 발전의 중요성 등을 강조하면서, 급격히 변화하는 디지털 기술 환경에 따른 새로운 사업자 유형에 대한 법적 규정과 기술적 요건에 대하여 상세히 규정하고 있다.⁶⁴⁾ 또한 디지털 지상파 방송을 위하여 지상파 주파수 분배에 관한 조항들을 신설하였는데, 시청각최고위원회(CSA)에서 지상파 라디오방송(제29조), 아날로그 형태의 지상파 텔레비전 방송(제30조), 디지털

64) 최근 텔레서비스와 미디어서비스로 나누어 규율하던 멀티미디어서비스를 ‘텔레미디어’라는 개념 하에 통합하여 연방소관으로 일원화하는 내용의 “텔레미디어법(Telemediengesets, TMZ)”안을 제출하였다(성숙희, 2005).

65) 방송위원회, “프랑스방송법”, 방송조사자료 2000-3, 11면.

형태의 지상파 텔레비전 방송(제30-1조)을 위한 주파수 사용을 허가하도록 규정하고 있다. 허가기간은 텔레비전 방송국은 10년, 라디오방송국은 5년이며, 2회의 범위 내에서 1회에 5년씩 연장이 가능하다(제28-1조). 이 외에도 시청각최고위원회(CSA)는 위성을 통한 라디오 및 텔레비전 방송을 위한 주파수 사용도 허가하는데, 허가기간은 텔레비전 방송은 10년, 라디오방송은 5년이다(제33-2조). 한편 케이블망의 사용은 지방자치단체의 제안에 따라 위원회가 허가하도록 규정되어 있다(제34조).

동 법은 또한 동일인에 대한 지상파방송국허가와 지역방송국허가를 제한하고 있으며, 전국/지역TV서비스의 공동허가제를 인정하고, 전국서비스 시청률이 전체의 2.5% 초과 시에는 그룹허가를 금지한다(제41조). 그 외에도 디지털전국방송의 진입제한(제41-1-1조), 아날로그 지역 지상파 라디오/TV방송, 유선 라디오/TV방송의 진입제한(제41-2조), 디지털 지역방송의 진입제한(제41-2-1조) 등을 규정하고 있다.

한편 2004년에 제정된 “전자커뮤니케이션과 시청각커뮤니케이션서비스에 관한 법(Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de Communication audiovisuelle; LCE)”은 유럽차원에서 결정된 방송통신 융합 시장에 대한 법적 규제원칙을 국내법으로 전환한 것으로, 규제완화를 통한 공정 경쟁의 촉진과 진입장벽의 해소, 독과점 방지, 허가제에서 신고제로의 전환을 주요 내용으로 한다. 특히 동 법은 시청각최고회의(CSA)와 전자커뮤니케이션 및 우편규제청(ARCEP) 간의 업무를 명확하게 분리하여 규정하고 있으며, 지역채널과 전국채널, 그리고 이중 미디어 매체간의 교차소유가 가능하도록 규제를 완화하고 있다. 이에 따라 유럽 인접국가들에 비해 현저하게 낮은 경쟁력을 보였던 프랑스 지역채널의 이윤창출에 대한 잠재력이 부각되었고, 이후 미디어 대기업들의 프랑스 지역방송시장에 대한 진출이 가시화되었다고 한다.

디지털전송서비스 제작자는 다음 중 2가지 이상에 해당할 경우 CSA에 의한 방송권을 허가받지 못하거나 등록이 취소될 수 있는데, 이를 “2 out of 4 rule”이라고 한다. i) 인구 400만인 지역에서 시청할 수 있는 디지털 방식으로 지상파를 사용하여 전송하는 텔레비전 서비스에 관련된 허가를 하나 혹은 복수로 취득한 경우 ii) 인

구 300만인 지역을 가청지역으로 하는 라디오방송서비스에 관련된 허가를 하나 혹은 복수로 취득한 경우 iii) 인구 600만인 지역에서 시청할 수 있는 방송채널사용사업자 서비스에 관련된 허가를 1개 혹은 복수로 취득한 경우 iv) 허가를 신청한 일자 이전의 12개월을 기준으로 전국규모에서 전체발행 부수의 20% 이상을 점유하는 정치보도와 종합일간지를 1개 혹은 복수를 발행 또는 관리하는 경우이다.

〈표 6-10〉 프랑스의 방송 통신 관련 규제체계

	통 신	시청각 커뮤니케이션(TV, 라디오)
근거법	우편 및 전자커뮤니케이션법	<ul style="list-style-type: none"> - 커뮤니케이션의 자유에 관한 법(1986. 9.) - 디지털 경제에서의 신뢰에 관한 법(LCEN, 2004. 7.) - 전자커뮤니케이션과 시청각커뮤니케이션 서비스에 관한 법(LCE, 2004. 6.) - 시청각전송의 현대화와 미래의 텔레비전에 관한 법(2007. 2.)
정책기구	재정경제산업부(MINEFI)	미디어발전국(DDM)
규제기구	전자커뮤니케이션 및 우편규제청(ARCEP) 국립전파관리국(ANFR)	시청각최고회의(CSA)
진입규제	허가	허가

〈표 6-11〉 프랑스의 진입규제 관련 규정

근거법	진입 규제
커뮤니케이션의 자유에 관한 법 (Loi n° 2000-719 du 1er août 2000 relative à la liberté de communication modifiée et complétée)	<ul style="list-style-type: none"> - 제29조, 제30조, 제30-1조 지상파 라디오방송, 아날로그 형태의 지상파 텔레비전 방송, 디지털 형태의 지상파 텔레비전 방송에 대한 CSA의 주파수 사용 허가권 - 제33-2조 위성을 통한 라디오 및 텔레비전 방송을 위한 주파수 사용에 대한 CSA의 허가권 - 제41조 동일인에 대한 지상파방송국허가 제한(아날로그 방식의 지역TV서비스는 1개, 디지털 방식의 전국TV 서비스는 7개), 동일인에 대한 지역방송국허가 제한(1,200만 명 초과 금지, 동일지역에서 두개 이상 서비스 불가), 전국/지역TV서비스의 공동허가제 인정, 전국서비스 시청률이 전체의 2.5% 초과시 그룹허가 금지)

근거법	진입 규제
커뮤니케이션의 자유에 관한 법 (Loi n° 2000-719 du 1er août 2000 relative à la liberté de communication modifiée et complétée)	<ul style="list-style-type: none"> - 제41-1-1조 디지털 전국방송의 진입제한(① 인구 400만 지역의 디지털지상파 TV사업자, ② 인구 300만 지역의 라디오방송사업자, ③ 인구 600만 지역의 방송플랫폼사업자, ④ 허가신청 이전 12개월 내 전국점유율 20% 이상의 보도/일간신문 발행사업자) - 제41-2조 아날로그 지역 지상파 라디오/TV방송, 유선 라디오/TV방송 진입제한(① 당해지역의 지상파 TV방송사업자, ② 당해 지역의 잠재적 시청률 10% 초과하는 라디오방송사업자, ③ 2호에서 정한 지역의 유선 라디오/TV방송망 운영사업자, ④ 2호에서 정한 지역의 보도/종합일간지 발행사업자) - 제41-2-1조 디지털 지역방송의 진입제한(① 디지털 지상파TV 사업자, ② 당해지역에서 청취율 10% 초과하는 라디오방송사업자, ③ 당해지역의 방송채널사용사업자, ④ 당해지역 보도/종합일간지 발행사업자)

마. 검토

주요국의 진입규제 제도를 살펴본 결과, 이들의 주된 관심은 방송과 통신의 융합 현상에 따른 방송과 통신의 통합규제기관 출범과 융합법 마련에 있으며, 특히 유럽을 중심으로 네트워크와 콘텐츠의 수평적 규제체계를 따르려는 움직임을 보이고 있었다. 아직까지는 통신과 방송을 별개의 법제로 규제하는 입법례가 많으나, 점차 법 개정이나 특별법 제정을 통하여 융합에 대비하고 있는 추세이다. 미국은 방송과 통신의 상호진입을 허용하였으며, 영국은 융합법 제정을 통해 방송과 통신을 일괄규제하면서 진입규제는 콘텐츠와 네트워크로 구분하여 적용하고 있다. 독일은 통신과 방송을 주와 연방에서 분리하여 규제하면서도 융합서비스에 대하여는 별도의 진입요건을 규제하지 않고 있다. 결국 세계적인 추세는 통신과 방송의 칸막이 식 구분에 따른 진입규제를 지양하고, 융합법 체계 속에서 네트워크와 콘텐츠에 따라 진입규제를 이원화하여 운용하려는 큰 흐름으로 나가고 있음을 알 수 있다.

아울러 이들 국가들의 허가제 운영기간은 최소 5년 이상으로 점점 장기화되는 추세에 있으며, 그 절차도 점차 간소화되고 있음을 발견할 수 있었다. 최근 프랑스는 디지털전환법을 제정하여 지상파 디지털방송을 전 국민에게 100% 무료로 제공한다

는 조건이 충족되는 한, 아날로그방송의 종료일에 지상파방송사의 허가기간을 5년 연장하는 특혜조항을 신설하였으며,⁶⁶⁾ 미국 역시 초기에는 허가기간을 3년으로 정하였으나 1981년에 와서 5년으로 허가기간을 연장했고, 1996년에는 다시 8년으로 연장한 바 있다.

이러한 세계적 추세는 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 우리 전파법은 방송국의 허가기간을 무선국 개설허가 유효기간 규정에 따라 5년 이내의 범위에서 시행령으로 정하도록 위임하고 있으며, 동법 시행령에서는 이동국, 육상국, 우주국 등과 같은 무선국과 달리 허가기간 3년의 적용을 받도록 규정하고 있어 법적 형평성에 대한 논란이 제기되고 있는 현실이다.⁶⁷⁾ 또한 실무상 재허가에 대한 심사에 약 6개월이 소요된다는 점을 고려할 때, 3년이라는 허가기간은 불합리하다는 비판도 있다. 즉 실제로 심사의 대상이 되는 기간은 약 2년 반에 불과하며, 재허가 심사를

66) 2007. 3. 5. 통과된 ‘시청각 전송의 현대화와 미래의 텔레비전에 관한 법’(Loi relative a la modernisation de la diffusion audiovisuelle et a la television du futur)은 모바일 텔레비전(미래의 텔레비전)과 지상파 디지털 전환에 관한 새로운 조치를 담고 있는 디지털 전환법이다. 동법이 이미 기존의 법(2000년 8월 1일 법)에서 허가기간 5년을 1회에 걸쳐 자동 연장해주고 있는 상황에서 지상파방송사에 대하여 이러한 추가적 혜택을 베푸는 것은 지상파 디지털 전환이라는 중요하고도 복잡한 사업을 순조롭게 진행하기 위한 고무적인 정책으로 이해된다(이 원, “지상파방송 허가기간의 문제점”, 《방송문화》, 한국방송협회).

67) 전파법 제22조(무선국 개설허가 및 주파수 사용승인의 유효기간) ① 제19조제1항의 규정에 의해 무선국 개설허가의 유효기간은 5년 이내의 범위에서, 동조 제5항의 규정에 의한 주파수 사용승인의 유효기간은 10년 이내의 범위에서 대통령령으로 각각 정하며, 그 기간이 만료된 때에는 재허가 및 재승인을 할 수 있다. 전파법 시행령 제21조(무선국개설허가의 유효기간) ①법 제22조제1항의 규정에 의한 무선국의 개설허가의 유효기간은 다음 각 호와 같다. 1. 실험국 및 실용화시험국: 1년 2. 이동국·육상국·육상이동국·기지국·이동중계국·선박국(의무선박국을 제외한다)·선상통신국·무선표지국·무선측위국·우주국·일반지구국·해안지구국·항공지구국·육상지구국·이동지구국·기지지구국·육상이동지구국·아마추어국·간이무선국 및 항공국: 5년 3. 제1호 및 제2호 외의 무선국: 3년.

위해 준비하는 기간에 약 1년 정도가 소요된다고 볼 때, 허가기간을 3년으로 제한하는 것은 방송사가 안정적인 사업운용을 하는 데 방해가 되어 오히려 공익적 역할 수행에 긍정적이기보다는 부정적인 요인으로 작용할 수 있다는 것이다.

〈표 6-12〉 주요국 지상파 재허가 기간 비교⁶⁸⁾

	우리나라	독일	프랑스	영국	일본	미국
규제기구	방송위원회 정보통신부	주미디어 관리청(민영) 정부(공영)	시청각 최고위원회 (CSA)	커뮤니케이션 위원회 (OFCOM)	총무성	연방통신 위원회(FCC)
재허가 요건	<ul style="list-style-type: none"> - 공적책임, 공정성, 공익성의 실현가능성 - 프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성 - 경영계획의 적정성·재정 및 기술적 능력 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 프로그램 원칙(공정성, 다양성) 준수 - 사회기여 (어린이, 청소년 프로그램 편성 등) - 저작권, 개인 정보 악용 여부 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 정치적 독립성 - 편성비율 - 시장점유율 - 사회기여도 - 협찬 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 프로그램의 질 - 정치적 독립성 - 재정의 타당성 - 방송법 준수 - 공익성과 공공성 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 공정성 - 능률성 - 지역사회 기여 - 1인 지배 제한 - 향후 방송 계획 - 자유경선 (재허가+신규허가) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회 기여 - 공익성, 공공성 - 약정사항 이행 여부 등
허가기간	3년	5년	10년	BBC 15년 상업방송국 10년	5년	8년

향후 우리나라도 민영방송에 대한 허가제를 유지함에 있어서 허가기간을 10년 정도로 폭넓게 인정하여 최소한 그 기간 동안의 사업활동은 보장해 주되, 향후 재허가를 함에 있어서는 기존의 사업자뿐만 아니라 신규 사업자에게도 기회를 제공하여 사업자 간의 경쟁을 통해 더 나은 방송서비스의 제공을 담보하고, 아울러 기존의 사업자에 대한 재허가를 부여하는 경우에도 그 성과에 대한 철저한 심사를 통해 재허가 여부를 결정하는 방식을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 보인다.

68) 정창신(2006).

아울러 향후 IPTV와 같은 방송통신 융합법제를 정립함에 있어서도 새로운 서비스의 도입이라는 시장 상황을 고려하여 진입규제의 정도와 수준에 신중한 검토가 필요하다고 생각된다.

〈표 6-13〉 주요국의 IPTV 진입규제 현황⁶⁹⁾

구분	진입 규제
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 1996년 Communication Act 개정으로 통신/방송간 상호시장 진출 허용(동일 서비스 동일규제 원칙) - 통신사업자의 비디오전송사업의 경우, MVPD로서 케이블 사업자와 마찬가지로 지자체로부터 면허를 취득해야 함(현재 전국단위면허 부여를 위한 법률개정안 발의, 의회 계류 중)
일본	<ul style="list-style-type: none"> - “전기통신역무이용방송법” 제정(2001)으로 통신망을 이용한 방송서비스 등록제 적용(2003년 3월 BB케이블 IPTV 서비스 실시) - 정부지분 보유 통신사업자인 NTT 동/서의 방송시장 진입금지
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 네트워크 사업자는 등록제 - 방송사업자는 별도의 방송면허 취득 요구
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 콘텐츠사업자는 네트워크(케이블, 위성, ADSL, 핸드폰)에 상관없이 기술중립성의 원칙에 따라 방송위원회(CSA)의 기본원칙 적용 - 배급사업자는 콘텐츠에 관여할 수 없으며, 방송위원회에 배급자로 신고하고, 채널구성 등을 고해야 함
홍콩	<ul style="list-style-type: none"> - 기술중립성의 원칙에 따라 전송방식(위성, 케이블TV, IPTV)에 상관없이 국내유료TV서비스로 동일규제 적용
호주	<ul style="list-style-type: none"> - 2005년 7월, 방송통신규제 단일기구인 통신미디어청(ACMA) 설립 - 초고속인터넷사업자의 IPTV 서비스에 대해 방송면허 적용
우리나라	<ul style="list-style-type: none"> - 인터넷멀티미디어 방송제공사업자는 방송위원회의 추천, 정통부장관의 허가 - 허가기간은 5년의 범위 내에서 대통령령으로 정함 - 사업권역은 전국사업권 - 인터넷 멀티미디어 방송용 콘텐츠를 공급하고자 하는 자는 방송위원회에 등록 - 보도 또는 상품소개와 판매를 전문으로 하거나, 종합편성 콘텐츠를 제공하고자 하는 자는 방송위원회의 승인

69) 공용배 외(2006), p.143.

2. 소유/겸영규제

가. 미국

미국 미디어 시장에서의 소유/겸영규제는 세 가지 방식으로 이루어져 왔다. 첫째 복점규칙(*duopoly rule*)은 동일지역 방송사에 대한 소유 상한을 규제하는 것이고, 둘째 복수소유(*multiple ownership*) 제한은 전국 시장에서의 방송사 소유 상한에 대한 규제를 말하며, 셋째 교차소유(*cross-ownership*) 제한은 동일지역에서 신문의 TV소유를 금지하거나, TV 네트워크의 케이블 방송국 소유를 금지하고, 전화회사가 해당 서비스 지역에서 케이블 방송의 소유를 금지하는 것을 말한다.⁷⁰⁾

이러한 규제원칙은 규제완화의 세계적 추세 속에서 변화를 겪고 있다. 1934년 *Communication Act*를 개정한 1996년 *Telecommunication Act*를 통해 케이블 전화회사의 공동소유 제한, 케이블과 지상파 네트워크 간의 교차소유에 관한 제한규정 및 전국 라디오 소유권 제한규정을 삭제하였고, 지역 라디오 소유제한도 완화하였다. 또한 동일인이 소유할 수 있는 TV 방송국 수에 대한 상한규칙을 철폐하였으며, 한 방송사가 차지하는 전국TV 시청자도달률에 대한 제한도 25%에서 35%로 확대하였다.

또한 FCC는 여론의 다양한 목소리를 보장하기 위한 방안으로 이중네트워크 규칙(*Dual Network Rule*)⁷¹⁾을 완화하여 4대 네트워크(ABC, CBS, NBC, Fox)와 신생 네트워크(WB, UPN) 간의 결합을 허용하였으며, 네트워크 방송사와 케이블TV, 전화회사와 케이블TV간의 교차소유 금지규정도 완화하였다.⁷²⁾ LEC는 케이블TV의 10%까지 지분획득 가능하나, 영업구역이 같은 경우에는 해당시장 내에서 서비스를 제공하기 위한 합작 또는 제휴를 금지하였다. 케이블TV 사업자의 통신서비스 제공을 허용하였으며, 통신사업자의 다채널비디오서비스(MVPD) 제공도 허용하였다. 즉 위성 등 무선통신사업자, 공중통신사업자(Common Carrier), 케이블사업자, 개방형비디오 시

70) 권호영(2005).

71) 1946년에 만들어져 현재까지 지속되고 있는 규칙으로, 주요 네트워크들이 다른 네트워크를 소유할 수 없도록 규제하는 원칙을 말한다.

72) 공용배 외(2006), 74면.

스텝(Open Video System)을 통한 진입이 가능해진 것이다.⁷³⁾

〈표 6-14〉 미국 FCC의 2003년 소유규제(안)⁷⁴⁾

		내 용
1인 소유제한	전국TV	- 전국 시청자도달률 35%에서 45%로 확대(법원의 저지로 의회에서 39%로 조정됨)
	지역TV	- 5개 이상의 지상파방송사가 존재하는 시장에서 한 사업가 2개 방송사까지 소유 가능(단, 둘 중 한 개 방송사만이 시청률 상위 4개 방송사에 속하는 경우에 한함) - 18개 이상의 지상파방송사가 존재하는 시장의 경우, 한 사업자는 3개 방송사까지 소유 가능(단, 둘 중 한 개 방송사만이 시청률 상위 4개 이내의 방송사에 속하는 경우에 한함) - 방송사 수가 11개 혹은 그 미만인 경우, 상위 4개 방송사 간 합병의 경우에는 사안별로 심사하여 결정. 합병 이후 시장에 존재하는 독립방송사가 5개 이상이면 가능
경영 제한	방송- 신문	○ “Cross Media Limit” 규정으로 통합하여 규제 - 지상파방송사 수가 3개 이하인 경우, 지상파, 라디오, 신문간의 합병 금지
	TV- 라디오	- 지상파 방송사 수가 4개 이상 8개 이하인 경우에는 다음 세 가지 중 한 가지만을 허용 i) 1개 일간지가 1개 지상파 방송국과 당해시장에서 허용된 1개 신문사가 소유 가능한 라디오 방송국 수의 절반을 소유 ii) 1개 일간지가 지상파방송국을 소유하지 않고 당해시장에서 허용된 1개 신문사가 소유가능한 라디오방송국 전체를 소유 iii) 신문사를 소유하지 않을 경우에는 지상파방송사 소유 가능
복수 네트워크 소유제한	지상파	- 상위 4개 방송사 간의 합병을 금지

2003년에 FCC는 개별 매체 중심의 기존의 규제방식과는 구별되는, 다채널 영상시장 전체를 포괄하는 새로운 소유규제 원칙을 발표하였다. FCC의 2003년 안의 주요 내용은 i) 신문과 방송, 라디오와 방송 간의 교차소유 규정을 미디어 교차소유 규정으로

73) 미디어미래연구소(2005).

74) 유의선(2005).

로 대체, ii) 지역TV 복합소유 조항의 수정, iii) 지역 라디오 시장에 대한 정의를 수정하여 지역 라디오 소유 관련규정을 강화, iv) 전국TV 소유제한의 점진적 수정, v) 네트워크 복수소유 금지 유지로 요약된다. 그 구체적인 내용은 <표 6-14>와 같다.

더 나아가 FCC는 최근에 신문/방송의 겸영을 허용하는 새로운 겸영규제의 틀을 마련하였다(Dec. 18, 2007). 지난 32년간 금지되어 온 신문과 방송 간의 겸영규제를 폐지하고, 엄격한 제한 하에서 상위 20개 시장(DMAs: Nielsen Designated Market Areas)⁷⁵⁾에서 하나의 신문사가 한 개의 TV방송국이나 라디오방송국을 소유하는 것을 허용하기로 결정한 것이다. FCC는 지난 2003년에도 신문과 방송 간의 겸영규제를 완화하는 법안을 마련하여 공화당의 지지 속에 국회까지 통과하였으나, 법원에서 기각된 바 있다. 2003년 법안은 동일한 시장에서 방송국과 일간신문의 동시소유를 금지하였던 기존의 소유규제를 폐지하면서, 90% 이상의 지역 시장에서 두 개의 텔레비전 방송사 소유를 허용하고 로스앤젤레스와 뉴욕과 같은 대도시에서는 세 개의 방송사 소유까지 허용하고 있었다. 그러나 2004년 6월, 필라델피아 제3항소법원은 겸영규제 완화에 관한 FCC의 법안이 공공의 이익에 부합하지 않는다고 판단, FCC의 개혁안 집행을 보류하면서 수정명령을 내렸다. 그 근거로는 FCC가 제시한 근거의 논리적 정당성과 FCC 결정의 일관성을 제시하였는데,⁷⁶⁾ 이러한 항소법원의 결정에 대하여는 미디어기업과 미국 신문협회 및 방송협회 등이 불복하여 대법원에 상고하였으나, 대법원은 이를 기각하였다.

75) DMA란 미국의 Media Firm인 Nielsen Media Research에 의해 만들어진 용어로, 시청자가 동일한 프로그램을 시청할 수 있는 TV방송국을 그룹별로 유형화하여 묶은 county 그룹을 의미한다. 미국 내에는 총 201개의 DMA가 존재하며, 라디오방송국에 대하여는 ADI(Area of dominant influence)가 사용된다.

76) 구체적으로는 대법원에서 신문과 방송의 교차소유 금지를 지지하는 판결을 내린 바 있으며, FCC 또한 그 동안 미디어 교차 소유를 적절하게 규제해 왔기 때문에 FCC의 개혁안은 논리성이 부족하다고 판단하였다. 또한 기존의 FCC의 결정들과도 일관성이 부족하며, 전파의 희소성은 규제원칙으로서 여전히 유효하고, 단순히 전파의 희소성이 융통성이 있다는 이유만으로는 이를 폐기할 아무런 이유도 없다고 밝혔다.

〈표 6-15〉 미국의 소유/경영규제 관련 규정

근거법	소유/경영 규제
Telecommunications Act of 1996	<ul style="list-style-type: none"> ○ Title II Broadcast Services: 소유제한을 완화하고 네트워크와 케이블 TV의 동시소유를 인정, 디지털방송으로 전환하기 위한 추가전파 사용을 허용 — Sec 202. Broadcasting Ownership <ul style="list-style-type: none"> a. National Radio Station Ownership Rule Changes Required: 1개 사업자가 소유 혹은 지배할 수 있는 AM/FM 라디오방송국 수에 대한 제한을 철폐
	<ul style="list-style-type: none"> b. Local Radio Diversity: 지역별 라디오방송국 소유제한을 완화 c. TV Ownership Limitation: 전국적 소유제한(개인이 소유 또는 지배할 수 있는 TV방송국 수에 대한 제한을 철폐하고, 커버리지 상한을 35%로 확대), 지역적 소유제한(동일한 TV시장 내에서 개인이 소유/지배할 수 있는 TV방송국 수에 대한 제한을 FCC에 위임) d. Relaxation of One-To-A-Market: 상위 50개 시장에 대하여 one-to-a-market 소유금지 폐지를 확대 e. Dual Network Changes: 지상파방송국의 신규 네트워크 소유를 허용 f. Cable Cross Ownership: 지상파방송국과 케이블TV 동시소유에 대한 제한을 철폐하고, 전송과 채널편성에 있어서 비계열방송사에 대한 차별을 방지하기 위한 규정을 마련
케이블	<ul style="list-style-type: none"> ○ Title VI – Cable Communications — Sec 613. Ownership Restrictions: 케이블방송국과 위성 TV의 겸영금지

이번 개정은 2003년 법안보다 규제완화 정도가 다소 약화된 것이라는 평가를 받고 있는데, 2003년에는 상위 170개 시장에서의 겸영을 허용하였으나 이번에는 상위 20개 시장에서의 겸영만을 허용하고 있으며,⁷⁷⁾ 당해 계약이 공공의 이익에 부합하는

77) 신문/방송간 겸영 허용의 범위와 요건은 다음과 같다. (1) 문제된 시장이 20개 DMAs 중의 하나이고 (2) 계약 당사자는 한 개 주요 일간신문사와 한 개의 TV 혹은 라디오 방송국만으로 구성되며 (3) 계약 당사자에 TV방송국이 포함된 경우라

지에 관한 개별적 심사까지 거칠 것을 요구하고 있다.⁷⁸⁾ 이는 지역집중을 심화하거나 다양성을 훼손하지 않으면서도 지역 신문사의 생존가능성을 유지하기 위한 노력으로 해석된다.⁷⁹⁾

〈표 6-16〉 미국의 방송 소유규제 현황

사업자		소유 제한	외국인 지분제한
지상파	지역TV	- TV방송국 17개 이하인 지역에서 한 사업자가 2개 방송국 소유 가능 - TV방송국 18개 이상 지역은 3개까지 소유 가능	직접지분 20% 간접지분 25%
	전국TV	- 전국 시청자도달률 39% 이하 시 소유 방송국 수 제한 없음	
	지역 라디오	- 라디오방송국 14개 이하인 지역: 최대 5개 - 라디오방송국 15~29개: 최대 6개 - 라디오방송국 30~44개: 최대 7개 - 라디오방송국 45개 이상: 최대 8개	
케이블/위성		- MVPD 시장 실질적 가입자의 30%	없음

면, 계약 이후 적어도 8개의 독립된 주요 미디어 매체가 DMA에 남아있어야 하며 (4) 계약 당사자에 TV방송국이 포함된 경우, 그 방송국은 DMA에서 상위 4개사에 속하지 않아야 함.

- 78) 위 요건을 충족하지 못하는 경우에는 공익에 부합하지 않는 것으로 추정되거나 (negative presumption), 두 가지 예외가 인정된다. 첫째는 희생불가 방송국(failed or failing station waivers) 이론으로, “희생불가(failed)”로 판단되기 위해서는 해당 신문사나 방송국은 이미 발간이 중지된 상태이거나 최소 4개월간 침체기에 있거나 혹은 파산절차가 진행 중이어야 하며, “희생이 어려운(failing) 경우”로 간주되기 위해서는 (a) 4% 미만의 종일 시청자를 보유하고 있고 (b) 최근 3년간 자금의 흐름이 원활치 않았으며 (c) 합병을 통해 공공의 이익이 창출될 것이며 (d) 시장 내의 사업자(in-market buyer)가 당해 신문사나 방송국을 소유하고 운영할 유일하고도 합리적인 후보자임을 증명해야 한다. 둘째, 경영을 통해 시장의 새로운 뉴스 공급원이 창출될 수 있음을 입증하여 추정을 번복할 수 있다.

- 79) FCC News, “FCC Adopts Revision to Newspaper/Broadcast Cross-Ownership Rule”, Dec. 18, 2007.

〈표 6-17〉 미국의 방송 겸영규제 현황

		내 용
겸영 규제	방송-신문	방송사와 신문사가 동일 지역에 기반을 둔 경우, 해당 방송사와 신문사의 겸영을 금지
	TV-라디오	라디오와 TV방송국이 총 20개 이상인 지역에서 TV방송국 2개, 라디오방송국 6개 또는 TV방송국 1개, 라디오방송국 7개 겸영 가능
	지상파-케이블	없음
	전화-케이블	없음

나. 영 국

영국은 전통적으로 전파의 희소성에 근거, 시장경제 원리 보다는 정부의 개입을 통해 미디어 시장의 독과점을 규제하여 왔다. 그러나 융합에 따른 다채널 디지털 시대에서는 더 이상 엄격한 소유규제가 효율적인 규제수단이 될 수 없다는 자각으로부터 1996년에는 대대적인 소유규제 완화, 2003년에는 커뮤니케이션이라는 보다 포괄적인 개념 하에 방송과 통신을 하나의 범주로 인식하려는 변화의 과정을 겪게 된다.

먼저 1996년의 개정 방송법(Broadcasting Act)은 디지털 지상파 방송의 경쟁구조를 창출하고 미디어 산업의 통합을 허용하였으며, BBC의 송출네트워크를 민영화하는 등의 조치를 취했다. 여기서 가장 두드러진 변화는 규제의 기준을 기존의 지분(interest)에서 시청자점유율(audience share)로 변경하고, 동종 또는 이종 미디어 기업 간의 교차소유를 허용한 점이다. 전송방식이나 보유 면허 수에 상관없이 모든 TV 방송사에게 동종미디어 소유 상한선을 적용하였으며, 전체 시청자점유율 15%라는 제한과 함께 동일한 지역에서 두 개의 ITV(Ch3)를 소유할 수 없으며, 동일인이 ITV와 Ch5 면허를 동시에 소유할 수 없다는 제한을 두었다. 또한 방송과 신문의 교차소유 허용은 기능적 유사성을 가진 이종 미디어 간의 교차소유를 통해 자연스런 시너지 효과를 창출할 것이라는 기대에 부응하고, 규제완화를 통해 방송으로 진출하고자 하는 신문기업과 ITV 네트워크의 합병을 추구했던 방송기업 등 미디어 기업들의 요구가 반영된 결과라고 한다.⁸⁰⁾

〈표 6-18〉 영국의 소유/경영규제 현황

			내 용
방송	BBC	공영	- 국왕의 칙허장을 통해 부여된 방송면허 외 다른 방송면허 보유 금지 - 자회사를 통한 Ch3, Ch5 면허보유 금지
	ITV(Ch3)	민영	- 시장점유율 총합 20%를 넘는 한 개 이상 전국신문의 소유금지 및 해당신문을 운영하는 기업체 지분 20% 이상 보유금지
	Ch4	공영	- Ch3, Ch5 면허소유 금지
	Ch5	민영	- 없음
신문			- 전국신문 시장점유율 총합 20% 넘는 경우, Ch3 면허 교차소유 금지 - 대규모 신문사간 합병에 대한 공익성 심사
기 타			- 전국단위 공공통신업체 중 연간 총 거래액(turnover)이 20억 파운드를 넘는 회사의 Ch3, Ch5, 전국라디오서비스 면허 금지 - 종교단체의 Ch3, Ch5 면허소유 금지

더 나아가 2003년 커뮤니케이션법(Communication Act 2003)에서는 1996년 방송법상의 소유규제를 대폭적으로 완화하기에 이른다. 먼저 이종매체 간(방송/신문)의 교차소유 범위를 크게 확대하였으며(50% 소유제한 삭제), 비유럽계 기업(non-EEA)의 방송국 참여를 허용하였다. 또한 민간 방송국간의 합병을 무제한 허용함에 따라, 종래에는 하나의 방송사업자가 전체 방송시장의 최대 15%까지만 소유할 수 있었으나 이제는 한 방송사업자가 Ch3과 Ch5 전체를 소유할 수 있게 되었다.⁸¹⁾ 전국적 차원에서 신문과 Ch3 경영배제 원칙은 여전히 유지되지만, Ch5는 소유가 허용되었다.

80) 성숙희(2006).

81) 이는 당시 ITV 내부에서 활발하게 진행되고 있던 인수, 합병의 흐름에 따른 정책적인 결단이라고 한다. 당시 ITV는 개별적인 지역방송 면허로 구성된 네트워크로 이중 몇 개의 면허는 소수의 거대 TV 회사가 소유하고 있었는데, 1996년 방송법 개정 이후 이러한 거대 TV회사들의 인수/합병 움직임이 활발해져 1996년 방송법 상의 시청자점유율 상한선이 15%에 거의 육박하자, ITV의 독점을 저지하고 있던 Ch3의 공동소유에 대한 두 가지 제한(시청자점유율 15% 제한과 동일인이 두 개의 런던지역 면허를 소유하지 못하도록 한 제한)을 철회하기에 이른 것이다(성숙희(2006) 참고).

지역적 차원에서는 지역 채널인 Ch3를 소유한 방송사업자는 지역신문시장의 20% 까지 소유가 가능하다. 한편 신문은 라디오시장의 50% 이상 소유가 가능하다.

〈표 6-19〉 영국의 소유/경영규제 관련규정

		소유/경영 규제	
Communication Act 2003	소유 규제	TV	<ul style="list-style-type: none"> - Ch3 방송시간 합병 제한, Ch3과 Ch5 동시소유 제한 삭제 - 동일인의 전체방송시장 15% 소유제한 삭제 - 동일인이 두 개의 런던지역 면허 보유 가능 - Ch3 면허 보유 사업자의 채널3 뉴스 서비스 허용(40%)
		라디오	<ul style="list-style-type: none"> - 동일인이 하나 이상의 전국 라디오 방송국 소유 가능 - 모든 지역에 BBC를 제외하고 최소 두 개 이상의 독립된 상업라디오 기업이 존재해야 함 - 일정지역의 50%를 커버하는 두 개의 방송국을 소유한 기업은 그 지역의 55% 이상을 커버하는 세 번째 방송국 소유 금지
	경영 규제	<ul style="list-style-type: none"> - 영국 내 모든 지역에 최소 3개의 독립된 미디어기업이 존재해야 함 - 전국 신문시장 점유율 20% 이상 사업자의 Ch3 20% 이상 소유 금지 - Ch3 면허 보유자의 동일지역 신문시장 소유제한(20%) - Ch3 면허 보유자의 동일지역 라디오방송국 소유제한(45%) - 지역신문 50% 이상 점유사업자의 동일지역 라디오방송국 소유 금지 	

다. 독일

독일 방송국가협약(Rundfunkstaatsvertrsg, RStV)은 제35조에서 방송시장의 집중을 규제할 감독기구를 두도록 규정하고 있다. 이에 독일 연방주들은 언론정책의 입법행정권을 지방정부에 부여한 독일기본법 정신에 저촉되지 않는 범위에서 16개 주 공동으로 운영하는 연방차원의 “미디어분야자본집중조사위원회(Die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich: KEK)”와 “주미디어관리청장회의(Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten: KDLM)”를 설치하고 있다. KEK와 KDLM은 공동으로 방송사업자의 집중을 감시하고 효과적인 제재조치를 취할 수 있도록 법적 권한을 부여받았으며, 소유 집중의 판단과 적합한 조치에 대한 집행에 있어서 서로 협력할 의무가 있다.

방송국가협약은 소유규제를 실행함에 있어 이종미디어 간 교차소유를 인정하면서 시장진입의 자유를 보장하고 있다. 특히 최근에는 기존의 미디어 소유규제 방식인 지분제한 및 채널수 제한 방식(Beteiligungs modell)⁸²⁾을 폐지하고 시청점유율을 통한 소유제한 방식(Zuschaueranteils modell)⁸³⁾을 도입하여 방송자본의 집중을 통제하고 있다. 즉 방송국가협약 제26조(텔레비전에서의 의견의 다양성 보장) 제1항에서는 방송사업자의 방송사 설립을 자율화하고, 제2항에서는 국민의 다양한 여론형성과 표현의 자유를 보장하기 위해 민영방송에 투자하는 개인 혹은 법인은 전국적으로 시청률의 30% 이상 점유하지 못하도록 제한하고 있다. 만일 한 기업에 속하는 채널들이 연평균 30%의 시청자점유율에 도달할 경우에는 지배적인 의견세력(vorherrschende Meinungsmacht)이 존재하는 것으로 인정되며, 미디어분야자본집중조사위원회(KEK)는 동조 제4항에 따라 해당 방송사업자가 더 이상의 방송사 설립이나 방송관련 사업에 참여하지 못하도록 관할 주미디어관리청에 통보하고, 주미디어관리청은 해당 방송사업자에게 상한선을 초과한 만큼 방송분야 주식을 제3자에게 매각하도록 명령한다. 만일 해당사업자가 매각을 거부하면 KEK는 일정기간동안 시한을 준 뒤 주미디어관리

82) 1987년과 1991년 방송국가협정은 방송사업자로 참여하는 개인이나 법인이 민영방송을 소유할 수 있는 최대 지분 상한선을 제한하였으며, 방송자본의 독과점을 막기 위해 방송그룹 별 소유지분 상한선을 만들어 통제하도록 하였다. 1991년 방송국가협정 제21조는 전국적 종합채널 및 뉴스 전문채널의 경우 특정인이 방송지분의 50% 이상을 소유하지 못하도록 제한하였으며, 그 외 방송의 추가소유 시 자본비율을 25% 이내로 제한하였다.

83) 제3차 개정 방송국가협정을 통해 1997년 1월 1일자로 발효되었으며, 전 세계적으로 전례를 찾아볼 수 없는 독특한 규제방식이다. 이는 이종 미디어간의 소유를 인정하고 시장진입의 자유를 보장함으로써 규제완화를 통해 수용자의 선택권을 높여줄 뿐 아니라, 여론의 다양성을 보장해 주는 획기적인 방안으로 평가되고 있다. 기존의 미디어소유제한 방식인 지분제한 및 채널수 제한방식에서는 하나의 미디어 기업이 방송사에서 소유할 수 있는 지분을 최대 49.9%로 제한했던 반면, 시청자점유율 방식은 방송사업을 할 수 있는 자격을 갖춘 기업이라면 누구라도 제한 없이 텔레비전 채널에 참여할 수 있고 100%의 지분소유까지 가능하도록 하였다 (성숙희(2006) 참고).

청에 방송사업자 등록을 취소하라는 의견을 통보하고, 주미디어관리청은 해당방송사업자의 사업자 등록을 취소할 수 있다.⁸⁴⁾ 이러한 시청자 점유율 모델은 기존의 지분제한 방식에 비해 모든 교차소유를 허용하면서도 최종 수용자인 시청자의 관점에서 다양성을 판단함으로써 미디어 다양성의 확보에 기여하였다는 평가를 받고 있다.⁸⁵⁾

또한 동 협약은 하나의 미디어 기업이 방송사에서 소유할 수 있는 지분을 최대 49.9%로 제한했던 규정을 수정하여, 방송사업을 할 수 있는 자격을 갖춘 기업이라면 누구라도 제한 없이 텔레비전 채널에 참여할 수 있고 100%의 지분소유까지 가능하도록 하였다. 따라서 현재 소유할 수 있는 방송국 수에는 제한이 없으며, 외국인에 대한 방송사 소유제한 규정도 두고 있지 않다.⁸⁶⁾

한편 주차원에서 신문과 방송 경영제한을 살펴보면, 일부 주 방송법에서는 방송구역 내에서의 정기간행물의 총 발간물 중 20% 이상을 유통시키는 기업은 지역 또는 지방 프로그램의 방송시간의 반 이상을 제공해서는 안 된다고 규정하고 있다. 지역프로그램의 신청자가 일간지에서 시장지배적 지위를 가지고 있는 경우에는 단독 제공자로서 허가될 수 없으며, 이러한 신청자는 제공자의 공동사업체가 설립될 경우에도 의결권의 25%(자본참가는 35%까지 가능) 이상을 보유해서는 안 된다고 규정하고 있다.⁸⁷⁾

이처럼 독일의 방송소유 규제는 소유규제라는 의미가 무색할 만큼 수용자 측면에서의 다양성 확보에만 의미를 두고, 나머지 부분은 시장기능에 맡겨두고 있다. 특히 시청자점유율 30%를 기준으로 한 소유규제는 수평적, 수직적, 그리고 혼합적 집중모두를 포괄하기 때문에 각 시장마다 세분화된 소유규제 원칙을 마련할 필요가 없다는 특징을 가진다.

84) 김국진(2005).

85) 성숙희(2006).

86) 안정민(2006), 121~122면.

87) KEK, 2004; 김국진(2005), 76면.

〈표 6-20〉 독일의 소유/경영규제 관련규정

근거법	소유/경영 규제
방송국가협약 Rundfunkstaats vertrsg(RStV) 1991	<ul style="list-style-type: none"> - 제26조 제1항 방송사업자의 방송사 설립을 자율화 - 제26조 제2항 전국 시청점유율 상한선 제한(30%)을 통해 방송자본의 집중을 통제 - 제26조 제4항 미디어분야 자본집중 조사위원회(KEK)에서 방송사 소유 지분을 규제 - 현재 소유할 수 있는 방송국 수에는 제한이 없으며, 외국인에 대한 방송사 소유제한 규정도 두고 있지 않음

〈표 6-21〉 독일의 소유/경영규제 현황

	소유규제	경영규제	외국인 지분제한
방송	<ul style="list-style-type: none"> - 방송사설립의 자유 보장 - 방송사 지분소유 제한 없음 - 시청자점유율 30% 도달 시에만 규제 	<ul style="list-style-type: none"> - 신문과 방송의 경영제한(전체 정기간행물의 20% 이상 차지 하는 기업의 방송시간 제한) 	- 없음

라. 프랑스

2004년 전자커뮤니케이션법 제정 이후 현재까지 프랑스 방송분야에 적용되는 동매체간의 소유집중 규제와 이종매체 간의 교차소유 규제는 다른 유럽국가들과는 사뭇 구별된다. 즉 현행 TV방송에 대한 집중규제의 원칙은 한 채널에 대한 동일인의 자본소유 상한에 대한 제한과 동일미디어 시장에서 동일인이 소유할 수 있는 방송허가의 수에 대한 제한이 이중으로 적용되고 있다.⁸⁸⁾

이러한 규제내용은 동일 미디어 간의 내적 다원주의와 이종 미디어 간의 외적 다원주의 원칙에 기초한다. 내적 다원주의 유지를 위해 한 매체의 자본소유 상한 제한원칙이 적용되는데, 기존에는 1인의 미디어자본에 대한 직간접적 소유가 25%로 제한되었으나, 1994년에 49%로 완화되었으며, 다시 2001년에 지상파 디지털 TV 출범에 대비하여 전국

88) 성숙희(2006).

시청률 기준 2.5% 이상의 채널에만 적용되는 것으로 변경됨에 따라 지상파 디지털 채널에 대한 방송대기업의 진출이 가능해졌다. 또한 2004년 법에서는 지역TV에 한하여 2.5% 제한마저 삭제하여 지역 지상파 TV시장을 개방하기에 이르렀다. 라디오의 경우에는 이러한 소유제한은 없으나, 신문·방송과 더불어 외국인 지분에 대한 20% 제한이 적용된다.

한편 이종 미디어간의 외적 다원주의를 위하여 1986년 방송법은 1인이 받을 수 있는 방송사업 허가를 제한하고 있는데, 이에 대하여는 여러 차례의 개정이 이루어졌다. 현재 이종 미디어간의 경영규제로는 첫째, 전국 지상파 아날로그 채널은 하나 이상 소유할 수 없으나, 디지털 채널의 경우는 7개까지 소유가 가능하며, 둘째 모든 지상파 채널의 복수소유는 전체 복수채널이 수신되는 지역의 누적 주민수가 1,200만 인 경우로 제한된다. 라디오의 경우도 TV와 동일한 원칙으로 수신지역 누적 주민수가 1만 5천인 경우로 제한된다. 한편 2004년의 전자커뮤니케이션법은 향후 지상파 디지털 라디오채널의 등장으로 인한 다채널 환경을 예상하여 동일인 소유의 디지털 라디오 방송사를 전체 라디오 잠정 누적 시청률의 20%로 제한하는 규정을 도입하였다.

또한 이종 미디어간의 교차소유와 관련하여서는 다음 세 가지 기준 중 두 가지만 가능하다는 제한을 받게 된다. 먼저 전국 수준에서는 i) 인구 400만 이상의 주민에게 방송되는 지상파 TV를 하나 이상 소유하거나 ii) 3천만 이상의 주민에게 방송되는 라디오방송국을 하나 이상 소유한 경우, 혹은 iii) 전국 일간지 배포 부수의 20% 이상에 해당하는 일간지를 소유 또는 지배하는 경우에 해당한다면, 이상 세 가지 중 두 가지에 대한 교차소유 만이 허용된다. 다음으로 지역수준에서 역시 다음의 세 경우 중 둘 이상에 해당하는 경우에는 어떠한 새로운 방송국 허가도 받을 수 없는 바, i) 전국TV 여부를 불문하고 관련 지역에 수신되는 지상파TV를 하나 이상 소유한 경우 ii) 전국 라디오 여부를 불문하고 관련지역에서 잠정 누적 시청률이 10%를 초과하는 라디오를 하나 이상 소유한 경우 iii) 전국 범위 여부를 불문하고 관련지역에서 일간지를 하나 이상 발행하는 경우이다.⁸⁹⁾ 2004년 법 개정 이후 현재 방송분야

89) 성숙희(2006).

에 적용되는 소유/경영규제의 내용은 <표 6-22>와 같다.

<표 6-22> 프랑스 방송법상 소유/경영제한

			아날로그	디지털
지상파 TV	전국	1인 소유제한	연평균 시청률이 전체 TV시청률의 2.5% 초과 시 1인 소유제한(49%)	
			한 방송사의 지분 15% 이상 소유 시 다른 방송사의 지분소유 제한 (15%)	없음
			두 방송사에서 지분 5% 이상 소유 시 다른 방송사의 지분소유 제한 (5%)	없음
	허가의 수 제한	1개만 소유 가능		7개까지 소유 가능
		전국 TV시청률 2.5% 넘는 전국채널과 아날로그 지역 채널 겸영 제한		
	지역	1인 소유제한	연평균 시청률이 전체 TV시청률의 2.5% 초과하는 지상파 전국TV 방송사 소유자의 지역 TV채널에 대한 주식소유 제한(33%)	
허가의 수 제한		다지역 방송사 소유자의 동일지역 채널 2개 이상 소유 제한(전체 누적 시청 주민수 기준 1,200만 기준)		
		동일지역에서 수신되는 지역채널 복수소유 금지		
라디오	1인 소유제한	전체 누적 시청자수 기준 1억 5천	전체 잠정 누적시청률 기준 20%	
위성방송	허가의 수 제한	주파수 허가 2개로 제한		

마. 검토

주요국의 소유/경영규제 체계를 검토한 결과, 융합시대의 화두는 규제완화임을 알 수 있었다. 미국은 전국, 지역TV를 불문하고 의견의 다양성이 보장되는 한 방송사에 대한 소유제한을 크게 완화하였고, 케이블사업자의 통신서비스 제공을 허용하는 등 방송과 통신간의 상호진입도 허용하였을 뿐만 아니라, 최근에는 신문과 방송의 겸영을 허용하는 새로운 경영규제의 틀까지 마련한 바 있다. 프랑스는 여론 형성력이 큰 지상파에 대하여만 소유와 경영규제가 집중되어 있으며, 케이블과 위성 대

〈표 6-23〉 주요 OECD국의 소유/경영규제 비교⁹⁰⁾

국가	소유 제한	경영 규제	외국인 지분제한
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 전국TV는 소유제한 없음(전국시청률 39% 이상 시에만 규제) - 지역TV는 상위 4개 방송사에 속하지 않고, 당해 시장에 최소 8개의 독립방송사가 존재하는 한, 2개 방송사까지 소유가능 - 라디오는 전국범위의 경우 소유제한 없으며, 지역 라디오 시장의 경우 45개 이상의 방송사가 존재하는 시장에서 8개까지 소유 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 최소 20개의 TV, 라디오, 케이블, 신문사업자가 존재하는 시장에서 한 사업자는 TV방송사는 2개, 라디오방송사는 6개까지 소유 가능 	20%
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 전국시장 20%를 차지하는 신문사의 방송사 겸영제한 	없음
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 지상파만 규제 - 전국TV서비스는 아날로그방송사는 1개, 디지털방송사는 7개까지 소유 가능 - 전국 시청률 2.5% 넘는 전국TV채널과 지역TV채널에 대한 겸영 제한 - 지역TV서비스는 주민 1,200만을 기준으로 동일지역에서 수신되는 2개 이상 채널 소유제한 	<ul style="list-style-type: none"> - 지상파만 규제 - 전국범위에서 다음 세 가지 조건 중 두 가지를 충족하는 사업자의 겸영을 제한(인구 400만 지역에서 하나 이상의 아날로그TV 서비스 제공, 인구 3,000만 지역에서 하나 이상의 지상파 아날로그 라디오방송사 운영, 전국점유율 20% 이상의 일간신문 운영) - 지역범위에서 다음 세 가지 조건 중 두 가지를 충족하는 사업자의 겸영을 제한(당해 지역에 하나 이상의 아날로그 TV서비스를 제공, 당해 지역의 잠재시청률 10%를 초과하는 하나 이상의 아날로그 라디오 방송사를 운영, 당해 지역에 배급되는 하나 이상의 일간신문사를 운영) 	비EU국가 라디오/TV 지분 20%
독일	<ul style="list-style-type: none"> - 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 신문의 경우에만 겸영규제 - 의견의 다양성 보장을 위해 시청자 점유율 30% 도달시 허가를 제한 	없음
우리나라	<ul style="list-style-type: none"> - 대기업의 소유제한(지상파방송 소유금지, SO 제한 없음, 위성방송 49%) - 신문사의 소유제한(지상파 소유금지, SO와 위성방송은 33%) - 지상파방송사 1인 소유제한(30%) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지상파의 겸영규제(일반지상파방송사는 전체매출액의 33%, DMB사업자는 시장의 사업자 수에 따라 규제, SO 겸영금지, 위성 33%) 	SO 49% 위성 33%

90) OECD Communications Outlook 2007.

한 규제는 비교적 완화된 편이다. 독일은 소유규제라는 용어가 무색하리만큼 시장의 기능에 전적으로 의지하고 있다. 특히 시청자점유율을 기준으로 한 소유규제 방식은 각 시장마다 세분화된 소유규제를 전제로 하지 않는다는 점에서 융합시대에 적합한 규제방식이라는 평가를 받고 있다. 이러한 선진국들의 소유규제 방식은 미디어간의 경계가 허물어지고 있는 융합 환경에도 불구하고 미디어 시장을 칸막이식으로 세분화하여 각 시장마다 소유한도를 두고 있으며, 신문과 방송 등의 교차소유를 허용하지 않는 우리의 방송 소유규제 정책에 대하여 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

제4절 결 론

방송을 둘러싼 환경과 산업구조의 변화는 방송규제정책에 대한 전면적인 재검토를 요구하고 있다. 과학기술의 발전으로 여론형성 채널이 다양화됨에 따라 전파의 희소성을 근거로 한 방송의 전통적인 규제논리는 더 이상 설득력이 없으며, 신문과 방송 그리고 통신산업 간의 융합현상은 시장의 구분을 모호하게 만들었으며, 미디어의 독자적 서비스 영역을 와해시키고 있다.

미디어 환경의 재편에 따른 미디어 정책의 일차적 과제는 이종매체들 간의 결합 혹은 제휴에 대한 기존의 규제조치를 어떻게 새로운 상황에 맞게 조정하는가 하는 점에 있다. 지금까지 우리나라의 방송규제는 거시적인 큰 틀 속에서 이뤄지기 보다는 시장을 세분화하여 설정하고 그 시장 내에서의 지분을 제한하는 방식으로 이루어져 왔다. 그러나 어느 매체는 겸영을 규제하고 어느 매체는 몇 %까지 제한하는 기준 자체가 모호한 것이 사실이다. 더욱이 커뮤니케이션 기술의 발전으로 전통적인 시장의 경계가 낮아지고 이종 미디어간의 경계가 사라지고 있는 현재의 상황에서는 이러한 임의적 기준보다는 산업의 변화 및 기술의 발전 등과 같은 보다 큰 변수들을 고려한 거시적인 정책을 마련할 필요가 있다.

외국의 사례를 검토해 본 결과, 독일, 프랑스, 일본, 미국, 영국 등에서는 미디어산업의 국제경쟁력 강화를 위해 자국 미디어 기업의 몸집불리기를 어느 정도 인정하

면서 여론의 다양성도 확보하기 위한 다양한 고민들을 하고 있음을 알 수 있었다. 특히 독일의 경우 1996년까지는 개인이나 법인이 민영방송을 소유할 수 있는 최대 지분의 상한선을 제한하고 방송자본의 독과점을 막기 위해 방송그룹별 소유지분 상한선을 만들어 통제하여 왔으나, 이러한 규제방식이 그 정책적 의도와는 달리 독과점 구조 개선에 크게 도움이 되지 못한다는 판단 하에 1997년부터는 새로운 미디어 소유규제 상한 방식인 시청자점유율 모델에 따라 시청자점유율 30%를 규제하고 있을 뿐이다. 즉 방송에 대한 소유규제의 기준을 시청자에게 미치는 영향력이라는 단 하나의 판단기준에 의거, 시청자점유율 30%를 넘지 않는 이상 미디어간의 결합이나 경영에 대한 자유를 보장하는 것이다. 이러한 새로운 규제방식은 이중 미디어간의 소유를 인정하고 시장진입의 자유를 보장함으로써 규제완화를 통해 수용자의 선택권을 높여주고 여론의 다양성을 보장하는 획기적인 방안이라는 평가를 받고 있으며, 프랑스 등 다른 국가들에서도 도입을 검토 중이다.

1. 진입규제의 재검토

전 세계 미디어 시장은 이미 수평적 규제라는 글로벌 스탠다드에 맞춰 재편되고 있다. 방송과 통신의 칸막이식, 수직적 규제에서 벗어나 방송과 통신을 하나의 미디어로 묶어 전송과 편성이라는 수평적 기준으로 규제하려는 방식이다. 그러나 우리의 법제는 여전히 전송과 채널편성을 한 계층으로, 프로그램 편성을 또 다른 계층으로 구분함으로써 전송과 콘텐츠를 분리하지 않을 뿐 아니라 편성규제를 이중적으로 적용하는 문제를 드러내고 있다. 진정한 수평규제의 도입을 위해서는 전송과 콘텐츠 분리가 분명히 이루어져야 할 것이다.

또한 지금까지는 허가의 기속적 성격이 다분히 형식화되어 온 것이 사실이나, 융합시대에 진입규제가 제 기능을 수행하도록 하기 위해서는 먼저 허가를 부여해서는 안 되는 상황의 범위를 구체적으로 설정하여 재량의 여지를 최소화하고, 나머지 경우에는 필요요건을 구비하는 한 규제기관으로 하여금 허가를 부여할 의무를 부담하

도록 하는 것이 바람직할 것이다. 아울러 융합시장의 활성화와 경쟁촉진을 위하여 중국적으로는 사전적 진입규제를 사후적 행태규제로 전환함으로써, 사업자의 진입을 용이하게 하고 국민이 다양한 서비스를 자유로이 선택할 수 있는 기반을 조성할 필요가 있다.

한편 주요 선진국의 허가제 운영기간과 비교할 때, 우리나라의 허가기간 3년은 지나치게 단기인 감이 없지 않다. 향후 민영방송에 대한 허가제를 유지함에 있어서도 보다 장기의 기간을 인정하며 최소한 그 기간동안의 사업활동은 보장해 주되, 향후 재허가를 함에 있어서는 기존 사업자 뿐만 아니라 신규사업자에게도 기회를 제공하여 사업자간의 경쟁을 통한 서비스의 개선을 담보하고, 기존 사업자의 성과에 대한 철저한 평가를 통해 재허가 여부를 결정하는 것이 바람직할 것이다.

2. 소유/겸영규제의 재검토

미디어 시장에서의 자본집중과 시장독점 억제, 그리고 이를 통한 사상의 다양성과 시장의 경쟁력 유지라는 소유규제의 목적 또한 미디어 환경의 재편에 따라 조정이 필요한 시점이다. 즉 지금까지는 동종미디어간의 중복소유나 이종미디어간의 교차소유를 엄격하게 제한함으로써 상호출자나 겸영을 정책적으로 규제하여 왔으나, 방송통신 융합과 매체서비스의 통합화가 이미 전 세계적 대세가 된 이상 이전과는 다른 관점에서 미디어 간의 관계를 규정하고 그에 따른 파급효과에 대응해야 할 것이다.

방송과 통신의 융합, 외국자본의 진출, 디지털 기술의 발전, 그리고 그에 따른 관련시장의 확대 등의 요인을 고려할 때 향후 미디어 산업에 대한 소유규제는 현행보다 대폭 완화되어야 한다. 이미 미국은 케이블이나 위성, 더 나아가 VOD에 이르기까지 다양한 방송서비스를 MVPD(Multichannel Video Program Distribution)라는 총칭 하에, 여론형성 매체라기보다는 일종의 영상서비스로 인식함으로써 한 사업자가 MVPD 시장의 30%를 소유할 수 있도록 크게 규제를 완화하였다. 독일에서도 지상

파방송을 제외하고 전체 방송시장에서 한 사업자의 시장점유율을 30%까지 허용하고 있으며, 영국 역시 최근 시장점유율 15% 제한 조항을 삭제함으로써 BBC를 제외한 민간사업자는 다수의 방송매체를 제한 없이 소유할 수 있게 되었다. 이를 종합하면, 대체로 지상파를 제외한 신규 방송서비스 시장에서 30%의 상한선이 미디어 독점에 대한 경계와 시장의 경쟁 촉진이라는 두 가지 목표를 절충한 안으로 채택되고 있는 듯하다. EU 위원회의 전망대로 한 국가의 방송시장이 1 공영, 2 상업서비스로 정착된다고 볼 때, 우리나라 역시 케이블이나 위성방송 등으로 매체를 지나치게 세분화하여 지분이나 시장점유율, 매출액 등을 기준으로 시장의 진입이나 소유 혹은 경영을 규제할 것이 아니라, 이들을 모두 하나의 매체(즉 MVPD)로 인식하고 전체 시장에서 한 사업자가 30% 정도의 지분 참여를 할 수 있도록 개방하는 것이 세계화 추세에 부합하는 것으로 보인다.⁹¹⁾ 이를 통해 규제기관의 규제 효율성 제고와 침체된 유료방송 시장의 활성화라는 두 가지 목표에 보다 용이하게 접근할 수 있을 것으로 기대된다.

미디어 간의 융합은 이미 거스를 수 없는 세계적 추세가 되었다. 그럼에도 불구하고 국내의 미디어 산업 규제는 하루가 다르게 발전하는 미디어 기술과 서비스의 흐름에 부응하지 못하고 있는 것이 현실이다. 방송과 통신의 융합, 더 나아가 신문이나 인터넷 포털의 미디어 그룹화 등으로 인한 매머드급 미디어 기업의 출현에 대한 우려의 목소리도 높은 것이 사실이나, 더 이상 구시대적인 명분만으로 시대적인 흐름을 막을 수는 없을 것이다. 최근, 미국의 FCC 역시 지난 30여 년 간 엄격하게 제한하여 온 신문과 방송의 경영을 허용하는 새로운 소유규제 법안을 제시한 바 있다. 전통적으로 서로 다른 영역으로 간주되어 별개의 규제가 적용되어 오던 방송과 통신이 융합하고 있는 마당에, 뉴스 보도 매체로서의 신문과 방송은 더 이상 별개의 미디어 산업으로 다루어질 수 없을 것이다. 바야흐로 이제는 소모적인 이데올로기

91) 인터넷멀티미디어방송사업법에서는 이러한 방식에 따라 점유율 상한을 제한하고 있다(동법 제13조). 즉 특정 인터넷멀티미디어방송 제공사업자는 방송구역별로 인터넷멀티미디어방송, 종합유선방송, 위성방송을 포함한 유료방송사업 가입가구의 3분의 1을 초과하여 서비스를 제공할 수 없도록 규정하고 있다.

논쟁에서 벗어나 우리 미디어 기업들이 세계 시장에서 진정한 경쟁력을 갖출 수 있는 방안이 무엇인지 고민해야 할 시점인 것이다.

새로운 융합시장은 새로운 규제와 방법을 요구하고 있다. 기존의 원칙들에 대한 부분적인 수정 내지 보완만으로는 새로운 환경에 적합한 규제원칙을 도출해내기가 어려울 것이다. 미디어 간 융합이 가속화되고 있는 현실에서 미디어산업의 시너지 효과를 극대화하기 위해서는 우리도 조속히 글로벌 스탠다드에 맞추어 미디어 전체에 대한 틀을 다시 짤 필요가 있다. 이러한 점에서 최근 논의가 집중되고 있는 방송통신융합위원회의 출범과 관련 법 제정은 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제가 아닐 수 없다. 다만 새로운 융합법 체계를 구축함에 있어서는 뉴미디어 정책의 핵심 가치는 다양성 확보에 있으며, 따라서 한 사업자의 독점력을 적절히 규제하는 범위 내에서 미디어 산업에 대한 진입장벽을 낮추고 상호간 경영규제를 완화하려는 노력이 절실히 요청된다는 점을 잊지 말아야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강재원(2006), “IPTV와 공정경쟁 쟁점들—시장확정과 새로운 의무 및 사업자 분류 체계를 중심으로—”, 《사회과학연구》 13(2), pp.143~174.
- 강종근(2005), 『미국의 방송 허가·재허가 제도 연구』, 정책연구 2005-8, 방송위원회.
- 공용배 외(2006), 『방송통신의 법제적 개념 재정립방안』, 연구보고서 2006-20, 방송위원회.
- 곽동엽(2004), “방송의 지역성 구현 정책목표로 채택”, 《언론노보》 384호, 전국언론노동조합연맹.
- 권오승 편(2006), 『정보통신과 공정거래』, 법문사.
- 권호영(2005), 『방송매체 간 위상변동 현황 분석과 정책대응방안 연구』, 연구보고서, 방송위원회.
- 김국진(2005), 『디지털 통신방송 융합시대의 방송정책에 관한 연구』, 수탁연구 05-03, 정보통신정책연구원.
- 김국진·이제영(2005), “통신방송 융합에 따른 겸영규제의 문제”, 《정보법학》 9(1), pp.21~42.
- 김대호(2001), “방송법에 나타난 위성방송 정책의 문제”, 《사단법인 여의도클럽 세미나》, 2001. 7. 13.
- _____(2002), “지상파방송(역외)재송신정책”, 《방송위원회 주최 전문가토론회》.
- 김도연(2001), 『디지털 시대의 방송규제』, 연구보고 01-31, 정보통신정책연구원.
- _____(2005), “위성멀티미디어방송의 지상파방송 콘텐츠 활용 방안”, 《방송위원회 주최 전문가토론회》, 2005. 03. 25. (방송회관 3층 회의실).
- 김도연·김동욱·조은기(2006), 『융합환경 하에서의 방송 산업 시장확정 방법 및 규제 개선에 관한 연구』, 한국방송광고공사.

- 김동욱(2003), 『정보통신방송 사업규제 시스템, 통신방송융합에 따른 사업규제 이슈의 재조명』, 서울대학교 법학연구소 기술과 법센터.
- 김영주(2005), “방송통신의 융합과 미디어산업에 대한 진입규제”, 《정보법학》 9(1), pp.73~96.
- _____ (2006), “지상파 재전송 이슈를 통해본 DMB 콘텐츠 공급과 공정경쟁”, 《한국방송학보》, 20(2).
- 김영철(2007), “IPTV서비스와 국내 콘텐츠 활성화 방안”, 《방송공학회지》 12(1), pp.50~59.
- 김형찬 외(2008a), 『주요국의 융합환경 하의 네트워크 정책 및 시사점』, 연구보고 07-73, 정보통신정책연구원.
- _____ (2008b), 『융합에 대응한 네트워크 정책 제도화 방안 연구』, 연구보고 07-63, 정보통신정책연구원.
- 김희수 외(2004), “통신서비스 시장획정: 방법론 및 주요이슈”, 《KISDI 이슈리포트》 04-07, 정보통신정책연구원.
- _____ (2006), 『방송서비스의 다매체화 및 통신방송 융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구(I)』, 연구보고 06-06, 정보통신정책연구원.
- 도준호(2004), 『DMB의 도입과 미디어 산업의 변화』, 디지털컨버전스, 커뮤니케이션북스.
- 미디어미래연구소(2005), 『방송통신융합 정책연구: 융합 이슈 분석』, (사)미디어미래연구소.
- 방송위원회(2000), 『프랑스방송법』, 방송조사자료 2000-3
- _____ (2002), 시장지배적지위남용심사기준
- _____ (2007a), 『2007년 방송산업실태조사 보고서』, 방송위원회.
- _____ (2007b), “IPTV 등 통신망 이용 방송서비스 도입 및 유료방송 규제개선 정책 방향”, 《IPTV 등 통신망 이용 방송서비스 도입 및 유료방송 규제개선 정책 마련을 위한 토론회》, 2007. 3. 7 (방송회관 3층 기자회견장).

- 성숙희(2005), “독일의 방송통신융합 대응규제 및 법체계”, 《KBI 이슈페이퍼》 05-3 (통권 7호), 한국방송영상산업진흥원.
- 성숙희 · 홍석경 · 김경환(2006), 『방송산업 구조변화와 소유규제 정책－해외사례 연구』, 연구보고서 2006-11, 방송위원회.
- 신영수(2005), “방송통신의 융합에 따른 진입규제의 법적 쟁점”, 《정보법학》 9(1), pp. 43~72.
- 안정민(2006), 『디지털컨버전스와 방송규제』, 한국학술정보.
- 원용진(2002), 『텔레비전 비평론』, 한울.
- 유의선 · 이영주(2001), “의무전송규정에 대한 법적 해석과 그 타당성 분석: 방송법 제70조3항 및 제78조를 중심으로”, 《한국언론학보》 45(4), pp.353~388.
- 윤상길 · 홍종윤(2004), “지상과 위성동시재송신 정책의 논쟁과정과 그 평가”, 《방송연구》, 2004년 겨울호 pp.251~282.
- 윤석민 · 김수정(2005), “지상과 TV 재송신정책의 도입과 발전: 미국과 우리나라의 사례 비교”, 《방송과 커뮤니케이션》, 2005년 6(1), pp.33~69.
- 이병섭(2003), “중합유선방송과 위성방송의 관계정립방안”, 《방송연구》, 2003년 겨울호, pp.33~60.
- 이상승(2003), 『유료방송시장의 경쟁정책－방송매체의 소유제한 및 경쟁정책』, 연구보고서 03-03, 서울대학교 경제연구소 기업경쟁력연구센터.
- 이상우(2006), “통신 · 방송 융합시대의 수평적 규제체계: 유럽연합과 OECD의 전송(carriage)과 콘텐츠(contents) 분리규제 분석”, 《KISDI 이슈리포트》 06-04, 정보통신정책연구원.
- 이상우 외(2002), 『통신방송 융합에 따른 법, 제도 개선 및 산업정책 연구』, 연구보고 02-38, 정보통신정책연구원.
- _____ (2006), 『다채널 방송시장에서의 프로그램 접근에 관한 연구』, 연구보고 06-05, 정보통신정책연구원.
- 이상우 · 김창완(2006), “융합환경에서의 방송규제 변환방향－통신과 방송산업의

- 규제논리 분석”, 《KISDI 이슈리포트》 06-03, 정보통신정책연구원.
- 이수일(2006), “방송산업에의 경쟁도입”, 《KDI 정책연구시리즈》 2006-15, 한국개발연구원.
- 이영주·송진·채정화(2006), “공익성방송분야의 의무전송 규정에 관한 타당성 고찰”, 《한국언론학보》 50(2), pp.148~173.
- 이은미 외(2006), 『디지털 지상파 방송 재송신 정책 연구』, 방송위원회 정책연구 2006-6, 방송위원회.
- 이준호(1997), “미국 케이블TV SO의 채널편성권에 관한 규제”, 《언론과 정보》 3, 부산대학교 언론정보연구소, pp.31~33.
- 이재영·유선실(2006), 『미디어산업의 수직결합과 기업전략: 다채널 방송을 중심으로』, 연구보고 06-12, 정보통신정책연구원.
- 장호순(2002), “공영방송과 규제제도의 현실화 연구”, 《무한경쟁시대 지상파 방송 구도의 신질서》, 한국방송학회 주최 세미나 발제문. 2002. 3.
- 정상윤(2004), “지방분권 활성화와 케이블TV지역채널의 역할”, 《2004 KCTA추계정책세미나》, 2004. 10. 28.
- 정용준(2002), “위성방송의 지상파 재송신 정책에 대한 비판적 고찰”, 《한국방송학보》 16(3), pp.422~454.
- 정인숙(2006), “지상파 재전송 정책의 변화 방향과 정책목표에 대한 평가 연구”, 《한국언론학보》 50(2), pp.174~197.
- 정창신(2006), “지상파 방송의 재허가 정책에 관한 연구”, 석사학위논문, 한국외국어대대학원, 신문방송학.
- 한국법제연구원(2006), 『방송통신융합의 실제와 입법과제』, 한국법제연구원.
- 한기정(2005), “통방융합에 따른 소유규제의 문제”, 《정보법학》 9(1), pp.1~19.
- 황근·최영목(2000), “사회조합주의 방송정책 모델에 관한 연구”, 《한국방송학보》, 분호 14(1), pp.469~516.
- 황부근 외(2007), “IP-TV와 디지털케이블TV의 유사성 분석” 《방송공학회지》 12(1),

pp.24 ~ 39.

Alexandre de Streel.(2003). "Market definitions in the new European regulatory framework for electronic communications." *Info* 5(3), July 30. pp.27 ~ 47.

BiB/Open, para. 26, TPS, para. 30

Bortman, s.(ed.).(1987). *The Telecommunications Deregulation sourcebook*. Artech House Inc. Boston and London. pp.168 ~ 180.

Carter, E. Jane.(2001). "Market Definition in the Broadcasting Sector." *World Competition* 24(1), pp.93 ~ 124.

Chifty, T.(1994). *Vertical Integration and Market Foreclosure: Evidence from the Cable Television Industry*. Revised version of Ch. 3 of his MIT dissertation.

Commission Decision.(2000). Case IV/M.410, 2 August 1994, Kirch/Richemont/Telepiù, para. 15; Commission Decision, Case IV/M.110, 10 September 1991, ABC/Generale des Eaux/Canal+/W.H. Smith TV, para. 11. See also e.g. Commission Decision, 94/922/EC, MSG Media Service, [1994] OJ L 364/1, para. 33.

_____.(1992). MSG Media Service, M. 469, OJ 31.12.1994 L 364/1 para 41; Commission Decision(1998.03.27), Deutsche Telecom/Beta-Research, M. 1027, OJ 27.2. 1999 L 53/31. para 19-21, BskyB/KirchPayTV, 62-63).

_____.(1995). Nordic Satellite Distribution, M. 490, OJ 2.3.1996 L 53/20, para 57.

_____.(1999), 1999/153/EC, Bertelsmann/Kirch/Premiere(Case IV/M.993), [1999] OJ L 53/1, para. 18.

Council of European Advisory Panel for Media Diversity.(2002). Media Diversity in Europe.

Cullen international.(2006). "Cross-country analysis - Western Europe IPTV commercial offers." June.

EBU(2005). DVB Workshop on IPTV.

EC Practice of Defining Markets in the Media Sector.

http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/studies/media/2005/chapter_1_ec_final.pdf.

European Union.(2002). Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services(Framework Directive).

FCC News.(2007. Dec. 18). "FCC Adopts Revision to Newspaper/Broadcast Cross-Ownership Rule". Dec. 18, 2007.

FCC.(2002a). Annual Report on Competition in Video Market, 1(14).

_____.(2002b). Implementation of the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992, Development of Competition and Diversity in Video Programming Distribution: Section 628(c)(5) of the Communications Act, 17 FCC Rcd 12158, FCC.

Frieden, Rob.(2003). "Adjusting the Horizontal and Vertical in Telecommunications Regulation: A Comparison of the Traditional and a New Layered Approach." *Federal communication Law Journal* 55(2), pp.207 ~ 250.

Institute for Information.(2002). *Telecommunication & Media Law*. Media Concentration control and the Press.

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

OECD.(2007). Communications Outlook 2007.

_____.(2004). The Implications of Convergence for Regulation of Electronic Communications. DSTI/ICCP/TISP(2003)5/FINAL.

OECD.(2006). IPTV: Market Developments and Regulatory Treatment. Working Party

on Communication Infrastructures and Services Policy.

- Ofcom.(2004). Broadcasting transmission services: Explanatory statement and notification.
- _____.(2005). Broadcasting transmission services: a review of the market - Final statement.
- _____.(2006). Review of wholesale digital television broadcasting platforms - statement.
- Ofcom.(2000). Open access to communications market: Ensuring competition in the provision of services.
- _____.(2001). Open access: delivering effective competition in communications market.
- Olson, J. and Spiwak, L.(1993). "Can Short-term limits on strategic vertical restraints improve long-term cable industry market performance?" *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal* 13, pp.283~315.
- Richard, S. Whitt.(2004). "A Horizontal Leap Forward: Formulating a New Communications Public Policy Framework Based on the Network Layers Model." *Federal Communication Law Journal* 56(3), pp.587~672.
- Rubinfeld, D. L. and Singer, H. J.(2001). "Vertical Foreclosure in Broadband Access." *Journal of Industrial Economics* 49(3), pp.299~318.
- Sibley, D. S. and Weisman, D. L.(1998). "Raising rivals' cost: The entry of an upstream monopolist into downstream markets." *Information Economics and Policy* 10, pp.451~470.
- Valcke Peggy. et al.(2007). "European Approaches to Future Content Regulation." *Paper presented at the EuroCPR Conference 2007 Policies for the Content Industries*
- Waterman, D. and Weiss, A. A.(1996). "The effects of vertical integration between cable television systems and pay cable networks." *Journal of Econometrics* 72(1), pp. 357~395.
- Waterman, D.(1993). "A Model of Vertical Integration and Economies of Scale in In-

formation Product Distribution.” *Journal of Media Economics* 6(3), pp.23 ~ 35.

Weiser, Philip J.(2002). “Law and Information Platforms.” *Journal on Telecommunications & High Technology Law* 1(1), pp.1 ~ 36.

Werbach, Kevin.(2002). “A Layered Model for Internet Policy.” *Journal on Telecommunications & High Technology Law* 1(1), pp.37 ~ 68.

● 저 자 소 개 ●

김 희 수

- 고려대학교 경제학과 졸업
- 미국 UCLA 경제학 석사
- 미국 UCLA 경제학 박사
- 산업연구원 책임연구원
- 현 정보통신정책연구원
공정경쟁정책연구실 경쟁정책그룹장

김 형 찬

- 서울대학교 경제학과 졸업
- 미국 Cornell University 경제학 석사
- 미국 Cornell University 경제학 박사
- 한국국방연구원 선임연구원
- 현 정보통신정책연구원
공정경쟁정책연구실장

김 민 철

- 서울대학교 경제학과 졸업
- 미국 Yale University 경제학 석사
- 미국 Yale University 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

김 정 현

- 서울대학교 경제학과 졸업
- 미국 Brown University 경제학 석사
- 미국 Brown University 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

오 기 환

- 서강대학교 경제학과 졸업
- 서강대학교 대학원 경제학 석사
- 미국 University of Virginia 경제학 석사
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원

김 남 심

- 이화여자대학교 통계학과 졸업
- 서울대학교 대학원 경영학 석사
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원

황 주 연

- 고려대학교 법학과 졸업
- 고려대학교 대학원 법학 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

이 민 석

- 중앙대학교 경제학과 졸업
- 중앙대학교 대학원 경제학 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

강 유 리

- 한국정보통신대학교 경영학부 졸업
- 한국정보통신대학교 대학원 경영학 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

연구보고 07-08

방송서비스의 다매체화 및 통신방송 융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구(Ⅱ)

2007년 12월 일 인쇄

2007년 12월 일 발행

발행인 석 호 익

발행처 정보통신정책연구원

경기도 과천시 주암동 1-1

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

인쇄인 성문화

ISBN 89-8242-381-9 94320

보급가 10,000원