

융합 환경에서 방송콘텐츠의 공정 접근성(fair access) 논의

2006. 12. 13.

요약

1. 논의배경
2. 공정 접근성의 개념과 적용
3. 국내에서의 쟁점과 현안
4. 주요 국가의 사례와 대응
5. 시사점

작성 : 최세경 책임연구원(3219-5444)

newsman@kbi.re.kr



요 약

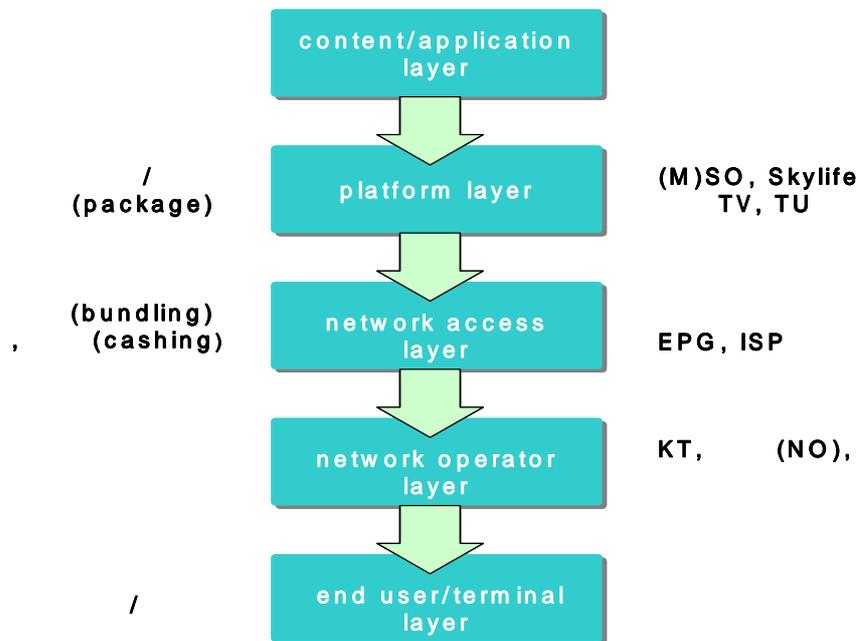
- 디지털 융합은 방송산업의 가치사슬을 콘텐츠 중심의 수평구조로 재편시켰음. 이에 따라 콘텐츠를 확보하기 위한 방송사업자간의 경쟁이 증가하면서 콘텐츠에 대한 공정한 접근이라는 쟁점이 수면위로 새롭게 부각함
- 콘텐츠의 공정 접근성이란, 불공정 거래(경쟁)행위 없이 방송사업자 또는 시청자가 콘텐츠를 공정하고 합리적인 조건으로 접근할 수 있는 권리를 의미함. 다시 말해, 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠 사업자간의 배타적 거래와 차별로 인하여 최종 사용자(end-user)의 콘텐츠에 대한 접근이 제한되거나 통제되지 않아야 한다는 논리임
- 국내의 경우, 지상파 방송의 재전송에 대한 플랫폼 차별, (M)PP의 채널 공급에 대한 플랫폼 차별, IP 네트워크 사업자에 의한 플랫폼 차별, 그리고 네트워크와 콘텐츠 서비스의 포괄판매 등과 같은 사안에서 콘텐츠의 공정 접근성 문제가 야기됨
- 미국, 영국, 호주의 사례를 살펴본 결과, 방송시장에서의 유효경쟁을 촉진하고 콘텐츠의 다양성을 증진시키기 위하여 콘텐츠의 공정 접근성과 연관된 다양한 제도들이 마련되어 있었음. 특히, 최소한의 공정 경쟁이 가능한 상황까지 지배적 (플랫폼)사업자로부터 신규 또는 후발 (플랫폼)사업자를 보호하는데 규제의 주안점을 두고 있었음
- 국내 역시, 외국의 사례처럼 네트워크 또는 플랫폼과 관계없이 콘텐츠에 대한 공정한 접근을 보장할 수 있는 제도 정비가 매우 시급함. 지상파 방송의 재전송은 ‘재전송 동의 권리’에 따라 확대해야 하며, (M)PP의 채널 공급은 ‘프로그램 접근 규정’의 도입 또는 ‘당사간의 성실한 교섭 의무’를 제도화하여 플랫폼에 대한 차별이 없도록 개선할 필요가 있음
- 디지털 융합은 방송시장의 진입 장벽을 낮추고 혁신을 유도하며 효율적인 투자를 촉진함으로써 콘텐츠에 대한 더 높은 품질과 다양한 선택의 기회를 제공하는 장점을 지님. 따라서 융합 환경에서 방송규제는 이러한 장점을 최대한 살릴 수 있어야 하고 그 핵심은 콘텐츠의 공정 접근성을 확보하느냐에 달려 있음

1. 논의배경

■ 디지털 융합으로 콘텐츠 위주의 경쟁행위 확대

- 디지털 융합 현상은 방송산업의 가치사슬(value chain)을 수평구조로 재편
 - 디지털 융합으로 인한 교차(cross-over)미디어, 그리고 통합플랫폼의 등장은 콘텐츠 접근에 대한 병목효과를 약화시켜 콘텐츠의 가치를 증대
 - 방송시장에서의 경쟁력이 플랫폼 또는 채널의 차이가 아니라 콘텐츠의 차이로 부터 발생하는 구조로 전환
 - 킬러콘텐츠의 확보 여부가 플랫폼을 선택하는 기준이 되고 콘텐츠의 특징과 차별화에 따라 플랫폼 또는 네트워크의 차별화가 이루어짐

<그림 1> 디지털 융합에서 방송산업의 가치사슬



- 디지털 수신 환경으로 방송콘텐츠의 접속과 연관된 새로운 비즈니스 유형이 등장
 - 방송의 디지털 전환 그리고 All IP(인터넷 프로토콜)의 환경으로 시청자들은 디지털 게이트웨이(gateway)를 통해서 방송 서비스와 콘텐츠를 이용
 - 전송수단과 플랫폼의 급속한 증가로 인하여 다양한 방송콘텐츠에 접속할 수 있도록 관리·통제하는 디지털 게이트웨이의 중요성 부각
 - 킬러콘텐츠를 확보하기 위한 노력뿐만 아니라 콘텐츠에 대한 시청자의 접근성을 유지·향상시키려는 플랫폼간의 경쟁이 더욱 심화될 것으로 전망

■ 플랫폼간의 경쟁 증가로 방송콘텐츠의 공정 접근성 논의 대두

- 플랫폼 사업자에 대한 진입 규제가 약화되자 방송시장에 이미 진출한 사업자가 가치사슬의 핵심인 콘텐츠의 지배력을 행사함으로써 후발 사업자에 대한 진입 장벽을 구축
 - 대량시장(mass market)을 확보한 기존 플랫폼 사업자가 콘텐츠에 대한 지배력을 통해 경쟁상대인 후발 플랫폼 사업자의 콘텐츠 접근을 통제하는 문제가 여러 형태로 발생
 - 콘텐츠의 제작, 편집(구성), 전송까지 수직적으로 통합되어 있고 콘텐츠 유통의 1차 창구(window)를 담당하는 지상파 방송 사업자는 콘텐츠에 대한 강력한 지배력 행사가 가능함
 - 저가의 보급형 가입구조로 인해 콘텐츠에 대한 재투자가 어려워 소수의 킬러 콘텐츠에만 의존해야 하는 국내와 같은 유료방송시장 구조에서, 지상파 방송 콘텐츠에 대한 접근 여부는 신규 플랫폼의 조기 정착을 좌우하는 요인임
 - 수직, 수적 결합된 케이블 사업자가 콘텐츠의 접근을 통제함으로써 유료방송시장의 유효경쟁을 억제하고 다양한 콘텐츠의 유통을 제한하여 사회적 후생(social welfare)을 감소시킬 수 있음

- 융합서비스는 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠 사업자간의 다양한 경쟁관계를 발생시키고 콘텐츠의 접근을 제한하는 새로운 현상으로 여러 쟁점과 논란을 촉발
 - IPTV, Web-TV, 인터넷 포털 등의 융합서비스가 제공되면서 대용량 트래픽이 발생하는 방송영상 콘텐츠에 대한 네트워크 중립성(network neutrality)에 대한 논쟁 야기
 - 디지털 융합으로 복수의 네트워크 또는 플랫폼 사업자가 방송시장에 진입하자, 특정사업자에 의한 전송과 플랫폼 서비스의 ‘포괄판매(wholesale)’가 콘텐츠의 통제 가능성을 증가시킴
 - 디지털 게이트웨이가 다양한 플랫폼에 접속하기 위한 또 다른 관문(portal)으로 발전하자 콘텐츠의 공정한 접근을 제한할 수 있는 범주로 부각

■ 공정 접근성의 개념적 혼란과 포괄적 논의의 부족

- 디지털 융합으로 방송시장에서 불거지고 있는 공정 접근성의 문제를 네트워크 중립성의 차원에서 협소하게 해석함으로써 현상을 정확히 파악하지 못하는 오류와 한계에 직면
 - 네트워크 중립성은 사용하는 입장에 따라 의미가 달라지는 개념적 혼란을 야기하고 있음. 특히, 개방성 측면에서 인터넷 사업자의 비즈니스 자유를 강조하는 미국에서의 논의는 플랫폼간의 다양한 경쟁행위로 발생하는 콘텐츠 접근의 제한 현상을 논의하기가 어려움
 - 플랫폼간의 공정경쟁 차원에서 의무전송(must-carry), 재전송(retransmission) 등을 부분적으로 논의했으나, 수평적 가치사슬에서 콘텐츠 접근의 제한이 갖는 경제적, 사회적 함의를 규제 측면에서 포괄적으로 검토한 사례는 아직 없음
- 따라서 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠를 포괄하는 방송사업자간의 경쟁행위에서 발생하는 콘텐츠 접근에 대한 제한 또는 통제의 문제를 검토하고, 그 해결을 위한 규제, 제도적 대응 방안을 모색할 수 있도록 종합적인 논의가 필요

2. 공정 접근성의 개념과 적용

■ 네트워크 중립성에서 공정 접근성으로의 개념 확장

- 네트워크의 개방을 강조하는 ‘네트워크 중립성’에서 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠의 모든 계층(layer)을 포괄하는 ‘공정 접근성’으로 인식의 전환 필요
 - 네트워크 중립성¹⁾은 방송 또는 통신 네트워크와 무관하게 콘텐츠에 대한 차별없이 전송한다는 기술 중립성(technology neutrality)으로부터 파생(EC, 1997)
 - 본래 기술 중립성은 특정한 네트워크 또는 플랫폼을 선호하지 않는 것으로 시장에서의 유효경쟁을 촉진하고 콘텐츠의 다양성을 증진하려는 규제 측면에서 비롯된 개념임
 - 따라서 네트워크 중립성은 디지털 융합 환경으로 플랫폼과 콘텐츠간에 발생할 수 있는 힘의 불균형이 시청자 또는 사회에 미칠 수 있는 영향력을 포착하는데 한계를 지님
- 디지털 융합 환경에서 규제는 방송시장에서 콘텐츠 중심의 ‘공정경쟁구조’를 마련하고, 동시에 시청자의 복지를 위하여 ‘보편적 접근(universal access)’을 보장하는데 주안점을 두어야 함
 - 방송콘텐츠가 디지털 방송산업 가치사슬의 모든 단계에서 긍정적인 파급효과를 발휘할 수 있도록 수직, 수평적 계층에서 공정한 유효경쟁이 이루어지는 것이 매우 중요
 - 플랫폼의 증가로 주요 방송콘텐츠에 대한 ‘무료 시청’이 제한되거나, 특정한 이익에 따라 ‘접근의 통제’ 또는 ‘시청의 분화’가 발생하지 않도록 하는 정책 필요

1) 일반적으로 네트워크 중립성은 네트워크상에서의 모든 트래픽은 동일하게 취급받아야 한다는 ‘비차별성(non-discrimination)’, 네트워크 사업간에 상호접속의 의무와 권리를 갖는다는 ‘상호접속(interconnection)’, 그리고 디바이스 또는 게이트웨이를 포함한 최종 이용자(end-user)간의 연결을 의미하는 ‘접속(access)’이라는 3대 기본원칙을 보장하는 개념으로 사용된다(홍상균, 2006).

■ 불공정 경쟁행위와 공정 접근성

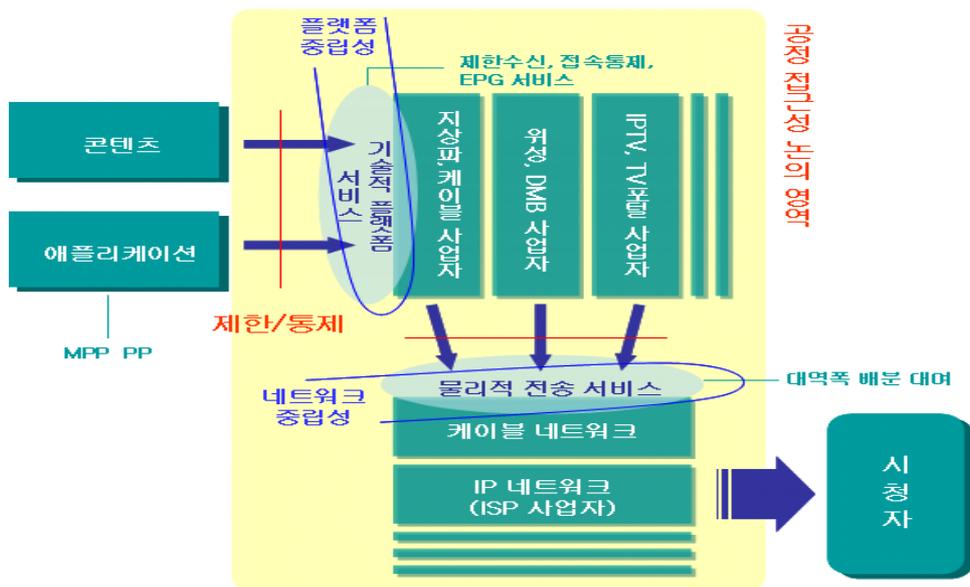
- 방송콘텐츠의 접근과 이용은 방송사업자간의 경쟁행위에 따라 영향을 받기 때문에 공정 접근성에 대한 논의는 불공정 경쟁행위의 문제와 함께 논의할 수밖에 없음
 - 디지털 융합 환경에서 방송사업자들은 핵심가치인 콘텐츠에 대한 시장봉쇄를 통해 경쟁우위를 확보 또는 유지하려는 전략을 선택·추진
 - 이러한 이유로 콘텐츠의 공정 접근성은 방송사업자의 정당한 상업적 이익 추구하고 상충하는 측면이 존재하고, 상호 이익을 공평히 조정하는 관점에서 검토가 필요
 - 공정 접근성에 대한 ‘정당성(legitimacy)’은 방송사업자가 콘텐츠를 갖고 추진하려는 상업적 이익이 ‘과연 정당인가’의 판단 범주와 결부되고, 최종적으로 공정 경쟁의 원칙에서 벗어났는가에 따라 결정됨
- 방송시장에서 공정경쟁원칙의 준수는 콘텐츠에 대한 ‘시장봉쇄(market foreclosure)’ 문제와 ‘필수설비원칙(essential facility doctrine)’ 차원으로 귀결(이재영 외, 2005)
 - **시장봉쇄**: 시장의 지배적 기업이 자신의 독점력을 유지 또는 인접시장으로 확대시킬 목적으로, 자신이 생산하는 필수재화(essential good)에 대한 경쟁기업의 적절한 접근(proper access)을 막는 행위
 - **필수설비원칙**: 필수설비를 보유한 독점기업은 다른 기업의 활동에 필수적인 서비스나 재화를 제공하도록 강제당할 수 있다는 원칙
- 방송시장에서 가장 많이 발생하는 콘텐츠의 시장봉쇄는 수직결합 사업자에 의한 ‘네트워크/플랫폼 차별’과 ‘콘텐츠 차별’의 불공정 경쟁행위임
 - **수직 결합에서의 네트워크/플랫폼 차별**: 경쟁 네트워크/플랫폼에 대한 자사의 콘텐츠 서비스를 제한함으로써 소속 네트워크/플랫폼을 경쟁에서 보호하는 행위
 - **수직 결합에서의 콘텐츠 차별**: 경쟁사의 콘텐츠를 자사 네트워크/플랫폼에서 제공할 수 없도록 배제시키거나 품질을 떨어뜨림으로써 소속 콘텐츠를 경쟁에서 보호하는 행위

- 콘텐츠의 시장봉쇄에 해당하는 네트워크 또는 콘텐츠의 차별 행위로서 ‘공정거래법 제23조’에서 규정하고 있는 불공정 거래(경쟁)행위 유형은 다음과 같음
 - 거래거절(차별적 취급): 부당하게 거래를 거절하거나 거래의 상대방을 차별 취급하는 행위
 - 경쟁사업자 배제: 부당하게 경쟁자를 배제하는 행위
 - 거래강제(부당한 고객유인): 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인·강제하는 행위
 - 구속조건부 거래(사업 활동 방해): 거래상대방의 사업 활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하거나 부당하게 다른 사업자의 사업 활동을 방해하는 행위
 - 거래상 지위남용: 자기의 상거래상 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위
- 이상의 내용을 토대로 하여 방송콘텐츠에 대한 공정 접근성을 정의하면, 불공정 거래(경쟁)행위 없이 방송사업자 또는 시청자가 콘텐츠를 공정하고 합리적인 조건으로 접근할 수 있는 권리를 의미함
 - 시장지배력을 갖는 방송사업자가 주요 콘텐츠에 대한 접근을 통제함으로써 경제적 이득을 추구하게 될 경우, 콘텐츠에 대한 공정 접근성을 훼손시키는 결과임
 - 필수설비 또는 재화를 보유한 방송사업자가 콘텐츠의 접근을 차별할 때 역시 공정 접근성의 문제가 발생
- 공정 접근성의 논의에서는 시장 지배적 사업자를 판단하기 위한 ‘방송시장에 대한 확정 (market definition)’과 필수설비와 재화를 판단하기 위한 ‘3요소(필수성, 독점성, 재생산불가능성)’가 매우 중요
 - 규제기구가 동일한 시장을 어떻게 확정하느냐에 따라 시정 지배적 사업자 또는 필수설비 및 재화를 보유한 독점사업자가 달라질 수 있기 때문임
 - 필수설비 또는 재화로 주요 MPP의 인기 콘텐츠 또는 지상파 방송 콘텐츠로 볼 수 있는가의 판단 여부에 따라 공정 접근성의 범위도 변동

■ 방송콘텐츠의 공정 접근성 범위와 적용

- 방송사업자간의 불공정 경쟁행위에 따라 발생할 수 있는 콘텐츠의 공정 접근성에 대한 논의는 크게 세 가지 영역으로 구분 가능(아래 <그림 2> 참조)
 - 첫째, 콘텐츠와 플랫폼 사업자간의 경쟁행위에서 발생할 수 있는 콘텐츠 또는 플랫폼 차별에 의한 콘텐츠 접근의 제한과 통제, 기술적 플랫폼 서비스(technical platform service, 이하 영국사례 참조)에 의한 콘텐츠 차별도 포함
 - 둘째, 플랫폼 사업자간의 경쟁행위에서 발생할 수 있는 콘텐츠 또는 플랫폼 차별에 의한 콘텐츠 접근의 제한과 통제
 - 셋째, 네트워크 사업자간의 경쟁행위에서 발생할 수 있는 플랫폼 차별에 의한 콘텐츠 접근의 제약 및 통제, 전송 서비스에서의 물리적 제한과 통제도 포함
 - 방송사업자간의 수직, 수평적 결합에 따른 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠의 차별이 최종 사용자(end-user, 시청자 또는 디바이스)의 콘텐츠에 대한 접근을 제한거나 통제하는 경우도 공정 접근성의 적용 범위임

<그림 2> 방송시장에서의 콘텐츠에 대한 공정 접근성 논의 영역



- 위의 공정 접근성의 논의 영역에서 발생하고 있는 방송사업자의 불공정 거래(경쟁)행위를 가치사슬의 계층에 따라 정리하면 다음 <표 1>과 같음

<표 1> 공정 접근성과 연관된 방송사업자간 불공정 거래(경쟁)행위

구분	불공정 유형과 공정 접근성의 적용 사항
(M)PP와 플랫폼	<ul style="list-style-type: none"> - 특정(독점) 플랫폼에 배타적 거래 요청으로 여타 플랫폼을 통한 프로그램 공급 중단 또는 거절 - 특정 플랫폼 또는 (M)PP에 가격과 거래조건을 차별하여 취급함으로써 콘텐츠 접근을 제한 또는 통제 - 다른 (M)PP와 거래하지 않을 것을 조건으로 프로그램 공급 - 정당한 이유 없이 (M)PP 채널 송출의 중단 및 거래거절 - (M)PP에 대해 특정 채널을 송출하는 조건으로 다른 채널을 지나치게 낮은 가격이나 불리한 조건으로 공급하도록 요구(플랫폼의 채널구성에 영향) - (M)PP에게 송출을 조건으로 여타 플랫폼을 통한 프로그램 또는 채널 공급을 제한하도록 요구
플랫폼과 네트워크	<ul style="list-style-type: none"> - 네트워크 이용에 대한 가격과 거래조건에서 플랫폼 차별 - 특정 플랫폼의 물리적 신호의 지연 또는 품질 저하에 따른 콘텐츠 접근의 제한 또는 통제 - 특정 플랫폼에게 접속을 조건으로 여타 네트워크를 통한 플랫폼 서비스를 중단하도록 요구(네트워크 차별화를 통한 콘텐츠 접근의 제약 또는 통제) - 플랫폼의 접속을 조건으로 여타 플랫폼에 대한 네트워크 대여 또는 접속을 거부(특정 플랫폼의 콘텐츠 접근을 원천 차단)
게이트웨이 기술적 플랫폼 서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 게이트웨이 사업자가 제한수신, 채널탐색, 접속통제 등의 서비스 과정에서 기술적 방법(ex. 탐색 및 연결의 지연, 자동접속 채널 또는 플랫폼 설정)으로 특정 (M)PP 또는 플랫폼 차별 - 플랫폼, 네트워크, 게이트웨이 서비스의 포괄판매 사업자가 여타 플랫폼과 네트워크의 접속을 제한 또는 통제

- 의무전송 또는 상호접속이 적용되는 플랫폼(ex. 지상파 방송)과 네트워크(ex. common carrier)에서는 배타적 거래행위가 인정되나, 그로 인한 특정 사업자의 차별로 콘텐츠 접근의 제한 또는 통제가 발생할 경우 공정 접근성의 적용 영역에 해당

3. 국내에서의 쟁점과 현안

■ 지상파 방송의 차별적 재전송과 공정 접근성

- 지상파 방송 콘텐츠의 특정 플랫폼에 대한 차별적 재전송으로 플랫폼간의 공정 경쟁 저해
 - 스카이라이프가 공정경쟁을 위하여 지상파 방송 콘텐츠의 재전송을 요구했으나 의무전송(must carry)과 필수설비접속에 해당하는 재전송(retransmission)의 법적 차이가 명확히 정립되지 않아, 재전송이 약 3년간 지연되면서 유료방송 시장의 유효경쟁을 확립하는데 실패
 - ‘방송법’ 제78조는 지상파 방송 콘텐츠의 의무 재전송 대상을 케이블과 위성 사업자로 제한하고 있기 때문에, 이후에도 기존 플랫폼 사업자와 후발 플랫폼 사업자간의 불공정 경쟁행위에 대한 논란이 계속될 전망
 - 지상파 DMB와 IPTV (시범)서비스를 통한 재전송이 케이블 및 위성 방송과 같은 실시간이 아니라 편성을 달리한 유사 방식이라는 점에서 플랫폼에 따른 차별적 취급이라는 지적 제기
- 국내 방송시장에서 지상파 방송 콘텐츠의 지배력이 유지되는 상황에서 재전송 계약에 대한 플랫폼간의 차별화는 주요 콘텐츠의 시청자 접근을 제한하는 결과를 초래
 - 이미 지상파 방송 사업자와 수직 결합된 지상파 DMB를 통해 재전송이 허용되고 있기 때문에, TU미디어를 통한 재전송 거부는 경쟁사업자의 콘텐츠 접근을 통제하기 위한 시장봉쇄의 행위로 해석이 가능
 - 방송위원회는 ‘방송법’ 제78조가 규정하지 않는 사업자에 대한 지상파 방송의 재전송을 당사자간의 계약사항으로 해석하고 있으나, 합리적이며 공정하게 협상할 수 있는 계약조건 및 요금산정 등의 기준이 마련되지 않아 불공정성에 대한 쟁점이 지속

■ 주요 MPP의 스카이라이프에 대한 채널공급 중단

- 주요 MPP가 스카이라이프에 대한 채널 공급을 거부함으로써 인기 콘텐츠에 대한 공정한 접근을 제한하는 문제 야기
 - 1999년과 2001년 채널티어링(tier)과 개별계약제 실시 이후 수신료 배분비율의 약화로 가입자 기반이 높은 케이블 방송에 의존하면서 CJ미디어, 온미디어 등이 스카이라이프의 이탈을 선택

<표 2> PP의 수신료 배분 추이

(단위: 억원)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
SO 수신료 수입(A)	1,441	1,752	2,005	2,754	3,813	5,618	6,651	7,416
PP 수신료 수입(B)	484	367	510	527	958	1,126	1,770	1,573
PP 수신료 배분비율(B/A)	33.59	20.95	25.44	19.14	25.12	20.04	26.61	21.21

출처: 방송위원회 『방송산업 실태조사보고서』의 내용을 재구성

- 2003년부터 CJ미디어와 온미디어의 스카이라이프 이탈이 본격화되었으며 2005년에는 채널 계약조건 기간에도 불구하고 CJ미디어가 일부 채널공급을 중단하는 사태까지 발생(아래 <표 3> 참조)
- 주요 MPP의 스카이라이프 이탈은 유료방송시장을 지배함으로써 강력한 협상력을 갖는 (M)SO가 ‘케이블 온리 정책’을 적극 추진하면서 나타난 결과로 유추
- CJ미디어와 온미디어는 SO와 PP가 수직 결합된 MSP로서 스카이라이프에 대한 채널공급 거부는 네트워크 차별을 통해 콘텐츠의 통제력을 행사하려는 불공정 행위가 될 수 있음. 또한 (M)SO에 의한 구속조건부 거래행위로도 해석이 가능

<표 3> MPP의 스카이라이프에 대한 채널 공급 거부일지

일 자	내 용
2003. 1.	온미디어 투니버스, 슈퍼액션, MTV의 공급 중단
2003. 3.	CJ미디어 홈CGV의 공급 중단
2003. 3.	스카이라이프가 두 MPP를 불공정거래행위로 제소했으나 증거불충분으로 무혐의 처리
2005. 1. 12.	CJ미디어 m.net과 XTM의 공급 중단 발표
2005. 1. 18.	스카이라이프가 CJ미디어를 불공정거래행위로 공정위에 신고(계약이 만료되더라도 최종협상을 위해 60일간 송출해야 하는 계약약관을 근거로 신고)
2005. 1. 24.	씨넥서스 ABO의 공급 중단 발표
2005. 1. 27.	스카이라이프 CJ미디어에 대한 '채널공급 중단금지 가처분' 신청서를 서울 지방법원 제출/방송위원회는 XTM에 대한 채널계약기간 준수, m.net에 대한 협상기준 준수를 촉구
2005. 2. 2.	CJ미디어 m.net과 XTM의 공급 중단 철회(m.net에 대한 재계약은 성립되지 않아 공급을 중단, XTM은 계속 공급)
2006. 10. 9.	CJ미디어가 kmTV를 변경해 TVN을 개국, kmTV의 공급 계약이 곧 만료됨에 따라 채널 공급 지속 여부를 놓고 스카이라이프와 협상(난항중)

출처: 이재영 외 (2005)

- CJ미디어와 온미디어의 스카이라이프에 대한 채널공급 거부에 따른 불공정성이 제도적인 한계로 여전히 입증 또는 제재되지 않고 있음
 - MSP 사업자로서 유료방송시장을 놓고 스카이라이프와 직접적인 경쟁 관계를 형성하고 있음에도 불구하고 공정거래위원회는 위성과 케이블 방송의 시장획정 (market definition)을 달리하여 불공정 경쟁행위 여부에 대해 무혐의 처리
 - '공정거래법상' 구속조건부 거래 여부의 판단은 채널공급 거부의 배경에 (M)SO가 관련되어 있음을 입증해야 하는 현실적인 어려움 때문에 성립 자체가 불가능
 - 방송위원회가 방송시장의 영향력을 판단할 수 없는 제도적 한계, 그리고 공정거래 위원회와의 업무 협조를 위한 제반조건의 부재로 규제 적용의 어려움이 존재

■ 방송기반 융합서비스의 공정 접근성 논란

- LG과워콤이 IP기반의 VOD 서비스 사업자인 ‘하나TV’에 대한 네트워크 접속을 차단하면서 네트워크 중립성의 논란 부각
 - LG과워콤은 하나TV의 VOD 서비스가 네트워크의 과부하를 일으킨다는 논리로 추가 비용부담을 요구하며, 자사 네트워크를 통한 하나로텔레콤 가입자들의 하나TV 접속을 일방적으로 차단
 - 하나TV의 접속 차단은 다른 대용량 VOD 서비스 사업자(네이버 등 포털, 곰TV, 판도라TV 등)과의 형평성 문제를 야기하고, 동시에 LG과워콤이 기간통신사업분야의 경쟁사인 하나로텔레콤의 콘텐츠 서비스를 통제했기 때문에 불공정 경쟁행위로서 ‘콘텐츠 차별’에 해당
 - 추가비용 산정 또는 사용료의 요율 결정에 대한 공정하고 합리적인 기준이 제도적으로 마련되어 있지 않아 하나로텔레콤과 LG텔레콤간의 협상 난항
- KT 주축의 ‘C-큐브’, 케이블 주축의 ‘UMB’ 그리고 ‘다음’ 컨소시엄이 시범사업자로 선정되는 등 IPTV 출범이 목전에 다가오에 따라, 플랫폼간의 공정경쟁 저해와 인기 콘텐츠에 대한 시장봉쇄의 가능성이 증가
 - 유료방송시장을 지배하고 있는 MPP, MSO, MSP가 경쟁 플랫폼인 IPTV 사업자에 대한 콘텐츠 공급을 제한(supply squeeze)하는 배타적 거래행위가 발생할 소지가 매우 높음
 - 현재 지상파 방송 사업자는 IPTV 플랫폼을 통한 실시간 재전송을 고려하지 않고 있음(미디어오늘, 2006. 11. 9.). 시범 서비스를 통해 편집된 재전송을 실시하고 그 마저도 컨소시엄에 따라 차별적으로 참여해 플랫폼간의 공정경쟁을 위협²⁾
 - 가입자 네트워크를 구축하지 않은 IPTV 사업자와 기간통신사업자의 IPTV 사업자간에 나타날 수 있는 네트워크 중립성(접근 개방, 동등 접속 등)의 문제도 콘텐츠의 공정 접근성을 훼손할 수 있는 잠재적 요인

2) 케이블방송 컨소시엄인 UMB에 재전송을 공급하는 지상파 방송사는 SBS가 유일한 반면, KT의 C-큐브 컨소시엄에는 KBS, MBC, SBS, EBS가 모두 참여하고 있음

■ 네트워크 또는 플랫폼 사업자의 포괄판매(wholesale)행위 문제

- “KT가 스카이라이프를 통해 대리 계약함으로써 채널사업자로부터 지나치게 과다한 임대료를 징수한다”는 주장으로 네트워크 전송과 플랫폼 서비스의 포괄판매에 따른 불공정성 문제가 새로운 쟁점으로 등장(미디어오늘, 2005. 12. 4.)
 - 네트워크와 플랫폼 사업자가 분리되어 있는 케이블 방송 시스템과 달리 위성 방송 시스템에서는 KT가 네트워크 전송과 플랫폼 서비스를 포괄판매하기 때문에 ‘거래강제(끼워팔기)’ 또는 ‘이익제공 가용’의 효과가 발휘되는 문제를 지적
 - 네트워크 전송과 플랫폼 서비스를 따로 구매할 수 없기 때문에 거래조건 및 요금산정 등을 공정하고 합리적으로 논의할 수 있는 계약제도 마련이 시급
- All 디지털 플랫폼 또는 All IP 환경의 도래로 플랫폼 사업자가 디지털 게이트웨이(접속/서칭) 서비스까지 포괄 판매함으로써 콘텐츠 접근에 대한 통제 가능성 제기
 - 디지털 전환 종료(digital switch-over) 이후 게이트웨이를 통한 인터랙티브 서비스가 보편화되면 게이트웨이를 통한 공급 제한 또는 접속 통제가 발생할 수 있으나, 국내에서는 이와 관련한 법제도적 준비가 전혀 이루어지지 않고 있음

4. 주요 국가의 사례와 대응

1) 미국

■ 지상파 방송사의 의무전송과 재전송 동의 권리

- 케이블 방송에 의해 손상된 ‘무료’ 텔레비전 시청을 보장하기 위한 취지로 지역 지상파 방송사에 대한 케이블 사업자의 의무전송 규정을 ‘1992년 케이블법’에서 제정(실제로는 1965년부터 도입)

- 지역 방송권역을 놓고 거대 케이블 사업자와 경쟁해야 하는 지역 지상파 방송사를 보호함으로써 방송시장의 유효경쟁을 촉진하고, 프로그램에 대한 접근을 통해 시청자의 시청권과 콘텐츠의 다양성을 보장하기 위한 정책 목적을 지님 (Whitmore, 2001)
 - 수직, 수평적 결합을 통해 지역 방송시장을 지배하고 있는 케이블 사업자가 지역 지상파 방송사의 신호를 의도적으로 전송 또는 접속을 거부하거나 채널을 재배치하는 등의 불공정 경쟁행위가 발단이 되어 제도화
 - 의무전송규정은 신호의 품질, 채널의 배치, 신호의 이용가능성, 통지의무, 구제절차, 전송 협정의 조건 등을 명시함으로써 전송에 따른 불공정 경쟁행위의 가능성을 차단(텔레커뮤니케이션법 제614조; 제616조)
- 미국은 케이블 시스템을 통한 지역 지상파 방송에 대한 전송을 강제하는 의무전송 규정뿐만 아니라 공정경쟁을 위한 다양한 재전송 관련 규정까지 포함하고 있음
- 동일 구역내 지상파 방송사에서 방송하는 프로그램을 케이블 사업자가 이중적으로 전송하지 못하도록 하는 ‘네트워크 이중복제 금지 규정(network non-duplication rule)’ 적용
 - 지상파 방송사와의 사전동의 및 보상합의 없이 지상파 방송사의 신호를 케이블 사업자가 마음대로 전송할 수 없도록 규정한 ‘재전송 동의 권리 규정(retransmission consent right rule)’ 운영
- ‘1992년 케이블법’은 지역 지상파 방송사들이 의무전송과 재전송 동의 권리 중에서 하나를 선택할 수 있도록 개정함으로써 **공정경쟁 차원의 재전송 협상을 보장**
- 주요 지상파 네트워크 사업자들은 재전송 동의에 대한 보상으로 수직 결합된 프로그램 공급사업자의 채널 공급을 요구(ex. ABC의 ESPN-2, NBC의 CNBC 등)
 - 지역 지상파 방송사의 아날로그와 디지털 신호에 대한 ‘이중의무전송(dual must carry)’은 허용되지 않음. 아날로그이든 디지털이든 각각 하나의 신호를 의무전송 또는 재전송 동의의 방식 중에서 선택하도록 규정(FCC, 2001b)
 - 재전송 동의 권리가 수직, 수평적으로 결합된 대형 방송사업자를 성장시켰던

반면, 프로그램 비용의 상승으로 인하여 중소 지역 케이블 시스템의 생존을 오히려 위협하고 있다는 주장이 제시(Arlen & Casey, 2006)

- 미국은 ‘위성방송 시청자 복지법(Satellite Home Viewer Improvement Act of 1999)’을 통해 직접위성 시스템을 통한 지상파 방송의 재전송 허용함으로써 유료 방송시장내 플랫폼간의 유효경쟁을 유도
 - ‘위성방송 시청자 복지법’은 동일 권역내(local to local)에서 계약을 통해 지상파 네트워크와 그 가맹사인 지역 지상파 방송사의 프로그램을 재전송할 수 있도록 허용
 - 위성방송이 시청자들에게 지역방송 프로그램에 대한 접근을 제공해야 케이블 방송과의 유효경쟁을 확보하고 더 나아가 유료방송서비스의 가격 하락을 유도하여 시청자 복지를 증가시킬 수 있다고 판단
 - 지상파 방송에 대한 위성방송의 재전송은 케이블 시스템과 다르게, ‘특정 지상파 방송사의 프로그램을 재전송할 경우 동일 권역내 모든 지상파 방송사의 프로그램을 재전송(Carry One Carry All Rule)’해야 하며, ‘지역내 지상파 방송사만을 패키지로 하여 가입자에게 제공(A La Carte Rule)’해야 하는 제한적 조건이 부여 (Sadler, 2005)

■ 유료방송시장에서 경쟁과 다양성의 발전: 프로그램 접근 규정

- ‘1992년 케이블법’에 따라 도입된 규정으로 유료방송시장에서 시청자의 프로그램에 대한 접근성을 확대하고, 사업자들 사이의 공정경쟁을 촉진하기 위한 제도
 - 케이블 사업자가 위성 프로그램 공급자의 전송을 부인하지 못하도록 제한함으로써 위성방송을 조기 정착시켜 유료방송시장의 유효경쟁을 확보하려는 의도에서 탄생
 - ‘프로그램 접근 규정(program access rule)’은 다채널비디오프로그램공급자(MVPD) 시장이 충분히 성장할 때까지 10년동안 실시한 후 존속여부를 다시 검토하기로 하였으며, 이에 따라 2002년에 FCC는 MVPD시장이 아직 유효경

쟁을 확보하지 않은 것으로 평가하고 PAR을 2007년까지 연장

- PAR은 미국 방송시장에 대한 높은 지배력을 갖는 케이블 사업자에게만 국한된 제도로 크게 네 가지의 제한조건이 적용(텔레커뮤니케이션 제628조)
 - 위성 프로그램 공급자를 소유하고 있는 케이블 사업자가 비계열 관계의 MVPD에게 자신들의 프로그램 판매를 강제하거나 판매가격의 결정에 압력을 행사하지 못하도록 제한
 - 케이블 사업자의 지분을 소유한 위성 프로그램 공급자가 타 케이블 사업자 또는 MVPD간의 계약과정에서 거래조건 및 가격결정에 대한 차별 금지
 - 케이블 사업자와 위성 프로그램 공급자 사이의 프로그램 판매 과정에서 독점적 계약(관행, 약정, 활동)행위 금지
 - MVPD는 케이블 사업자가 지분을 소유한 위성 프로그램 공급자로부터 현재 케이블 서비스를 하지 않는 지역에 서비스하기 위한 목적으로 프로그램을 구입하는 행위 금지

■ IPTV의 규제 정책과 공정 접근성의 적용

- 미국에서는 케이블 사업자와 인터넷 사업자에 대한 규제의 차이가 존재하기 때문에 방송 프로그램에 대한 공정 접근성 혜택이 IPTV에게도 적용될 수 있는가에 대한 쟁점이 새롭게 부각
 - 케이블 사업자는 방송 프로그램에 대한 공정 접근성을 보장하기 위한 의무전송 규정과 프로그램 접근 규정을 동시에 준수해야 하는 의무가 부여
 - ‘텔레커뮤니케이션법(Telecommunication Act 1996)’에서는 IPTV 사업자에 대한 명확한 규정이 없으나, 인터넷 사업자이면서 유료방송시장에 해당하는 MVPD로서 지위와 규제를 적용받을 전망(Ferree, 2006)
 - MVPD는 케이블 사업자, 다채널 다지점 분배사업자(MMDS), 직접위성방송 서비스, 또는 위성 프로그램 분배서비스 사업자처럼 시청자가 다채널 비디오 프

로그그램을 제공받도록 서비스하는 모든 사업자를 포괄하는 개념

- 케이블 사업자는 MVPD에 해당하지만 시장지배력의 남용을 제한하고 프로그램의 다양성을 보장하기 위한 차별적 규제가 적용
 - PEG(공공, 교육, 정부) 채널의 의무제공, 채널확장(build-out)을 위한 대역폭의 의무 확보, 그리고 요금 결정 등을 규정한 프렌차이즈 계약서에 대한 FCC 승인
 - 지역 아날로그 지상파 방송사의 의무전송 또는 재전송 동의 권리
 - 기본구성(basic tier) 콘텐츠에 대한 FCC의 승인 및 어린이 프로그램에 대한 상업적 제한 등
- IPTV를 포함하여 모든 MVPD 사업자는 다음의 규제에 따라 케이블 사업자와 일반 전송사업자(common carrier)로부터 콘텐츠의 공정한 접근과 공급을 보장 받을 수 있음
 - 유명 방송사에 대한 재전송 동의 권리, 특히 당사자간의 성실한 교섭 의무(합리적인 가격에 공평하게 접근할 수 있도록)를 포함한 재전송 동의 제도
 - 케이블 사업자와 수직 결합된 프로그램 공급자의 콘텐츠에 대한 접근권 보장
 - 공정경쟁을 위한 항법(프로그램 탐색/navigation) 장치의 이용가능성 확보 등
- 미국은 '어떠한 플랫폼이든 상관없이 방송 프로그램을 이용할 수 있어야 한다'는 공정 접근성의 이념을 준수하고, 유효경쟁이 가능한 수준까지 MVPD의 유료방송시장을 성장시키기 위하여 당분간 프로그램 접근 규정을 계속 유지할 것으로 예견

■ 네트워크 중립성에 대한 논란과 공정 접근성

- 인터넷 콘텐츠 사업자가 창출하고 있는 가치를 네트워크 사업자와 어떻게 배분할 것인가를 놓고 네트워크 중립성에 대한 논쟁이 촉발
 - ISP 사업자들은 인터넷 콘텐츠 사업자가 대용량 트래픽을 유발하는 방송영상 콘텐츠로 수익을 얻기 때문에 인터넷 백본(back bone)에 대한 추가비용을 지불해야

한다고 주장, 반면 인터넷 콘텐츠 사업자는 네트워크 사업자의 자율권 남용으로 인터넷의 보편성, 혁신성, 개방성을 저해할 것이라고 우려

- 현재 의회를 중심으로 네트워크 중립성을 지지하거나 반대하는 여러 법안들이 발의되어(ex. COPE Act) 논의가 지속되고 있으나 아직 명확한 결론이 도출되지 않은 상태
- FCC는 네트워크 중립성에 대한 규정을 마련하지 않고 시청자의 복지(consumer's welfare) 측면에서 다음과 같은 4가지 권한만을 제시하고 있음(FCC, 2005)
 - 시청자는 자기가 선택한 인터넷상의 콘텐츠를 접속하고, 법이 허용하는 범위에서 서비스를 작동시키고, 네트워크에 손해를 입히지 않은 한도에서 합법적인 장비를 부착할 수 있으며, 네트워크와 콘텐츠간의 경쟁을 향유할 권한을 지님.
 - FCC는 콘텐츠에 대한 공정한 접근성과 디지털 융합시장에서 유효경쟁의 촉진을 디지털 규제이념으로 제시하나, IPTV를 포함한 MVPD와 동영상 콘텐츠를 제공하는 인터넷 포털 사업자를 어떻게 구별하여 규제할 것인가에 대한 쟁점을 여전히 남겨 놓음

2) 영국

■ 디지털 플랫폼 전환 정책과 공공서비스 방송의 의무제공(must-offer)

- 영국은 디지털 플랫폼에 대한 중립성을 유지하는 기본 정책에 따라 디지털 전환 이후 플랫폼간의 공정한 경쟁상황을 유도하기 위하여, 디지털 공공서비스 방송에 대한 의무제공규정을 신중히 논의
 - ‘커뮤니케이션법(Communication Act 2003, 제64조의제3항)’은 BBC의 모든 채널, ITV1(채널3), 채널4(및 S4C), Five(채널5), 그리고 공공 Teletext 등을 공공서비스 방송으로 규정하고 의무전송의 대상으로 설정
 - Ofcom은 ‘TV 프로그램을 제공받는 것을 주요 목적으로 하며 상당한 수의 시청

자들에 의해 이용되는 플랫폼 또는 네트워크'에 해당할 경우, 디지털 공공서비스 방송의 신호를 의무적으로 제공하도록 규정(Ofcom, 2005).

- 현재 공공서비스 방송에 대한 재전송은 디지털 지상파, 위성, 케이블 플랫폼에서 모두 이루어지고 있으며, IPTV 플랫폼에 해당하는 HomeChice에서도 재전송되고 있음(당사자간 개별 계약의 형태로 재전송되고 있는 상태)³⁾
 - 공공서비스 방송을 의무제공해야 하는 플랫폼 또는 네트워크의 판단은 '디지털 플랫폼의 주요 서비스 내용' 그리고 '플랫폼의 영향력을 의미하는 상당한 수의 시청자 규모'라는 두 가지 기준에 따라 문화부(DCMS)와 Ofcom이 결정
- 아직까지 디지털 공공서비스 방송에 대한 디지털 지상파 플랫폼의 의무제공방식을 어떻게 규정할 것인가에 대한 Ofcom의 명확한 가이드라인 제시되지 않은 상태임
- 디지털 전환 종료(digital switch-over) 이후에도 과연 BBC의 모든 디지털 채널을 '무료로', '일률적으로' 의무제공할 필요가 있는가에 대해 회의적인 시각이 존재
 - 디지털 지상파 플랫폼에서 공공서비스 방송의 의무제공은 무료로 의한 의무 제공방식보다 전송에 대한 의무를 부여하면서도 '합리적 수준의 보상'을 제공하는 '재전송 동의 제도'의 형태를 고려중(Ofcom, 2005)

■ 기술적 플랫폼 서비스(Technical Platform Service)와 공정 접근성

- 디지털 방송 환경으로 방송서비스와 연관되는 새로운 기술적 플랫폼 서비스가 나타나면서 방송콘텐츠에 대한 공정 접근성의 문제가 새롭게 대두
- 디지털 플랫폼 기반에서 방송사들은 시청자에게 콘텐츠를 배포하기 위하여 부호화(encryption) 또는 접속(access)을 관리해 주는 일련의 기술적 서비스가 필요
 - 문제는 아래의 <표 4>처럼 플랫폼사업자가 전송서비스와 TPS⁴⁾를 포괄 판매

3) 영국의 경우, 위성방송은 공공서비스 방송사에 대한 의무제공에 대한 책무를 갖고 있으나 케이블방송은 의무제공의 책무가 존재하지 않음

4) 기술적 플랫폼 서비스(TPS)란 자신의 콘텐츠를 디지털 셋톱박스를 통해 접근하도록 희

하고 있어 플랫폼 사업자와 방송사업자(채널)간의 불공정 거래행위가 발생하거나 방송콘텐츠에 대한 시청자의 접근이 통제될 수 있다는 것임

<표 4> 디지털 플랫폼 서비스의 유형과 TPS

시청자 접근서비스 및 TPS (consumer access services)	전송서비스 (capacity and transmission service)
<ul style="list-style-type: none"> - 제한수신(conditional access), EPG, 접속통제서비스(access control) 등의 TPS - 패키지로 콘텐츠를 수집하여 플랫폼 가입자에게 자신의 콘텐츠 또는 채널을 제공하는 번들서비스 	<ul style="list-style-type: none"> - 시청자 또는 시청자의 단말기에 방송사의 콘텐츠를 전송해 주거나, 특정 전송 대역폭을 이용할 권리를 방송사에게 부여하는 서비스

○ 2003년에 Oftel은 TPS와 관련하여 위성 플랫폼 사업자 BSkyB의 불공정 거래행위에 대한 의혹이 불거지자⁵⁾ TPS 계약에 대한 가이드라인을 제정하였으며, Ofcom은 2006년에 해당 규정을 새로 정비함

- TPS를 제공하는 플랫폼 사업자는 가격결정에 있어서 방송사를 차별하지 않아야 하며, 요금 결정에 대한 조건을 명시하여 공표하고 요금산정의 방법을 정확히 기술하여 제공하도록 규정(공정하고 합리적인 약정의 의무)
- 동시에 플랫폼 사업자가 TPS와 전송서비스를 통합하여 제공하는 것이 ‘커뮤니케이션법(제45조; 제77조)’이 명시하고 있는 ‘특권을 가진 공급자 조건(privileged supplier conditions)’, ‘시장영향력 서비스(significant market power)’에 해당 하는지 여부를 검토중

망하는 방송사 또는 인터랙티브 TV 사업자가 활용하게 되는 인터랙티브 인터페이스 또는 그와 유사한 기술 시스템 서비스(제한수신, EPG, encryption, 지리적 차단, 권역화, 접속통제서비스)로 정의됨(Ofcom, 2006b)

5) 2000년 전후로 BSkyB가 영국내 프리미엄 스포츠와 영화 시장에 대한 강력한 지배력을 행사하고 가격결정에서 우월적 지위를 이용하여 경쟁 플랫폼 사업자를 제한한다는 의혹이 여러 사례로 제기됨(Vickers, 2002)

-
- Ofcom은 TPS에 대한 계약과정에서 합리성과 공정성을 확보할 수 있도록 다음과 같은 세 가지 조건을 충족하도록 요구하고 있으며 멀티플렉스 사업자 허가권에도 공정한 거래의 의무를 반영(Ofcom, 2006a)
 - 투명성(transparenty): 가격과 가격책정에 있어서 공정하고 합리적인 체결(비차별성 의무 포함), 커뮤니케이션법 제2조항에 의거한 협상 원칙의 준수
 - 예측성(predictability): 비즈니스 계획에 따른 가격 변동을 예상할 수 있어야 하며, 3개월 이전에 가격 변화 통보하고 최단기간 내에 비용을 결정하여 그 비율과 방법을 공개
 - 실행가능성(practicability): 이해관계자들의 종합적 이익을 고려하여 판단, 비용, 간편성, 이행용이성의 측면에서 가장 실천적인 결과물을 도출
 - 멀티플렉스 운영자는 공정하고 효과적인 경쟁을 해치는 활동을 할 수 없으며, 허가권이 부여하고 있는 서비스의 공급과 수신에 있어서의 차별을 금지함(멀티플렉스 허가권 제10조)

 - 방송에서 플랫폼 중립성을 확보하기 위한 영국의 규제 가이드라인은 IPTV에서도 그대로 적용될 전망
 - Ofcom은 IPTV 등의 융합서비스에 대한 규제원칙의 핵심으로 ‘서비스, 기술 그리고 이용에 있어서 중립성(servie, technology and usage neutrality)’과 ‘거래할 권리의 보장(right to trade)’를 제시(Richard, 2006)
 - 브리티쉬 텔레콤(BT)이 IPTV용 광대역 네트워크 구축사업과 함께 IPTV 플랫폼 사업을 추진하고 있으나, 네트워크 접속에 대한 업무는 구조분리를 통해 전혀 다른 사업부에서 담당하도록 유도
 - BT가 광대역 네트워크 이용에 있어 다른 IPTV 플랫폼 사업자를 차별하거나 콘텐츠의 접근을 통제하지 못하도록 보장하기 위한 취지임(미디어오늘, 2006. 09. 19.).

3) 호주

■ 지상파 방송의 재전송 동의 권리

- 호주는 지상파 방송에 대한 케이블 방송의 의무전송을 부여하였으나 1998년 방송서비스 개정법(Broadcasting Service Amendment Bill 1998)을 통하여 재전송 동의 권리 방식으로 전환하고 의무전송규정을 폐지
 - 지상파 방송사의 신호를 재전송하고자 하는 유료방송 사업자는 사전에 동의를 구해야 하며, 원천 콘텐츠의 권리를 소유한 지상파 방송사는 재전송에 대한 조건과 보상을 설정할 수 있는 권한을 부여받음
 - 의무전송 규정이 재전송 동의 권리 방식으로 전환된 이유는 **동의 또는 보상없이 지상파 방송을 재전송하는 것이 오히려 공정경쟁을 저해하고 비합리적인 상황으로 방송환경이 변화했다고 호주 의회가 판단했기 때문임**(Parliament of Australia, 1998)
 - 그러나 지상파 방송사에 대한 재전송 동의 권리 방식으로의 전환은 유료방송 사업자와 경쟁관계에 있는 지상파 상업 방송사, 그리고 콘텐츠의 원천권리자라 할 수 있는 영화산업의 이해가 반영된 결과로 판단
- 재전송 동의 권리를 인정한 이후 의무전송 또는 재전송에 대한 추가 논의는 더 이상 없었으며, 지상파 방송의 디지털 전환 정책이 추진되는 과정에서도 의무전송과 연관된 쟁점은 부각되지 않음

■ 플랫폼과 콘텐츠 사업자간의 공정한 접근 방안: Foxtel의 사례

- 디지털 융합으로 유료방송시장에서 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠 사업자간의 수직적 결합이 이루어지면서 시장봉쇄의 가능성이 증가하는 문제 발생
 - 케이블 사업자인 폭스텔(Foxtel)과 네트워크, (위성)플랫폼, 콘텐츠의 수직결합

사업자인 옵투스(C&W Optus)가 채널공급 계약을 체결하고 기존 채널을 조정하려 하자 경쟁업체들이 불공정 경쟁행위로 ACCC(Australian Competition and Consumer Commission)에 제소(2002. 3.)

- 텔스트라(폭스텔)와 옵투스간의 합종연횡은 사실상 호주의 유료방송 서비스가 두 전송사업자에 의해 좌우될 수 있음을 의미
 - 이후, ACCC가 폭스텔과 그 지주회사인 텔스트라(Telstra)의 방송통신 결합서비스(triple service)까지 승인하면서 콘텐츠에 대한 시장봉쇄의 우려가 더욱 증가(2002. 12.)
- ACCC는 공정경쟁의 차원에서 두 사안을 장기간 동안 검토하였으며 네트워크와 플랫폼에 제3자(콘텐츠 사업자)의 접근을 보장할 수 있는 방안을 승인의 조건으로 제시
- 공정행위법(Trade Practices Act 1974)이 규정하고 있는 ‘합리적 접근의 조건’과 ‘표준접근의 의무(standard access obligation)’에 따라 계약과정에서 ‘예견되는 개별 예외조항(anticipatory individual exemption)’을 명확히 정의하도록 시정 명령
 - 거래의 약관으로 서비스의 내용, 계약기간 및 조건, 가격결정의 기준, 계약종료, 해지의 절차, 채널의 배분, 통지, 상호 업무관계, 분쟁해결의 절차, ACCC의 개입과정 등을 상세히 규정(ACCC, 2003b).
- ACCC는 텔스트라와 폭스텔이 마련한 이행(undertaking)의 조건을 평가하고 2004년 5월에 결합서비스와 채널공급 계약에 대해 최종 승인함
- ACCC의 승인은 유료방송시장에서 공정경쟁을 위한 상업적 계약관련 규정이 제도화되어 있지 않은 상태에서 공정한 접근의 조건과 기간을 결정하는 토대를 마련한 것으로 평가
 - 즉, 합리적 거래조건을 마련함으로써 전송 및 플랫폼 서비스를 이용하고자 하는 접근 추구자의 권리와 전송 및 플랫폼 사업자의 정당한 상업적 이해를 공평히 반영

5. 시사점

■ 방송콘텐츠의 공정 접근성을 위한 제도적 보완 시급

- 디지털 융합에 따른 방송사업자간의 경쟁확대로 콘텐츠의 공정한 접근이 위협받는 국내 사례가 증가하고 있으나, 그에 상응하는 제도적 정비는 미흡한 것으로 확인
 - ‘직접수신’ 또는 ‘무료’ 시청권을 위한 ‘의무전송’ 뿐만 아니라 전체 방송시장에서의 유효경쟁 촉진이라는 측면에서 ‘재전송’을 추진할 수 있는 제도적 방안이 필요
 - 시청자의 복지 차원에서 네트워크 또는 플랫폼과 관계없이 최소한의 콘텐츠 접근이 공정하고 합리적인 방식에 따라 허용될 수 있는 기반조성이 매우 중요
 - 수직, 수평 결합 사업자 또는 사업자간의 결합(bundle)서비스에 대한 제3자의 공정한 참여 또는 접근을 보장할 수 있는 제도적 방안 요구
 - 공정 접근성을 적용하기 위하여 방송사업자간의 불공정 경쟁행위를 정확히 판단할 수 있는 제도적 개선이 요구됨. 특히 방송시장의 특수성에 입각하여 시장행위의 영향력을 판단하고 시장획정할 수 있는 규제의 전문성 확보가 시급
- All 디지털 플랫폼 또는 All IP 네트워크 환경에서 방송콘텐츠의 공정 접근성을 확보하기 위한 종합적인 대책 마련을 검토해야 함
 - IPTV, Web-TV, TV포털 등에서 나타날 수 있는 콘텐츠 접근에 대한 제한 또는 통제의 가능성을 진단하고 그 대응 방안을 모색하는 규제기구의 역할 필요
 - 디지털 게이트웨이를 통해 제공될 수 있는 서비스(ex. TPS, 미들웨어 서비스)의 범주를 정의하고 네트워크, 플랫폼, 콘텐츠 서비스와의 관계(영역)를 설정하는 방안 모색
 - 네트워크 또는 플랫폼간의 교차 증가로 기존사업자의 포괄판매가 배타적 거래행위가 될 수 있는 만큼 그에 대한 규제차원의 검토 작업이 요구됨

■ 외국 사례의 함의와 국내에서의 공정 접근성 확보 방안

- 외국의 방송규제는 전체 방송시장, 특히 유료방송시장에서의 유효경쟁을 촉진하려는 목적에 따라 경쟁이 가능한 상태까지, 지배적 (플랫폼)사업자로부터 신규 또는 후발 사업자를 보호하는데 주안점을 두고 있음(아래 <표 5> 참조).
 - 기존 사업자가 콘텐츠의 지배력을 갖고 후발 사업자에 대해 배타적 거래를 할 수 없도록 여러 제도를 통해 최소한의 공정 접근성을 확보
 - 규제기구는 거래약관의 승인 권한을 통해, 수직 또는 수평 결합 사업자가 제3자의 공정한 접근과 참여를 보장하기 위한 그 절차와 조건을 명시하도록 유도
 - 미국과 영국의 경우, 사업자의 정당한 이익 추구하고 유효경쟁의 확보(플랫폼의 중립성) 사이의 규제 형평성을 확보하기 위하여 방송규제기구(FCC, Ofcom)가 직접 방송시장의 영향력을 조사판단

<표 5> 주요 국가의 공정 접근성 관련 제도

국가	(공정경쟁) 규제이념	지상파 방송 공공서비스 방송	유료방송 플랫폼	IPTV 등 기타
미국	유효경쟁 촉진과 다양성 증진	- 의무전송과 재전송 동의 권리 중에서 선택	- PAR 적용(위성 방송의 보호) - 유명 방송사/채널에 대한 재전송 동의 권리(성실 교섭 의무)	- 케이블 시스템을 제외한 모든 MVPD는 동일한 규제 적용
영국	플랫폼 중립성과 공익의 증진	- 아날로그: '무료' 의무제공 - 디지털: '재전송 동의 권리' 방식 논의	- 공정하고 합리적인 약정의 의무(투명성, 예측성, 실행가능성)	- 모든 플랫폼에 대한 기술 중립성 적용
호주	제3자의 공정한 접근	- 재전송 동의 권리	- 표준접근의 의무 - 제3자 접근의 조건을 반영한 거래약관 승인	해당 없음

- 외국의 사례를 토대로 하여, 국내에서의 공정 접근성을 확보하기 위한 제도적 방안을 주요 쟁점별로 제시하면 다음과 같음
- **지상파 방송의 재전송**: 최소한의 공정경쟁이 이루어질 수 있도록 후발 플랫폼 사업자에게 지상파 방송의 재전송을 보장, 다만 일률적인 의무전송이 아닌 ‘합리적 수준의 보상’을 허용하는 ‘재전송 동의 권리’를 지상파 방송사에 부여
 - **(M)PP의 채널 공급**: PAR제도를 마련하여 특정 플랫폼에 대한 배타적 거래를 금지하되, 채널 구성 추구자의 이해와 (M)PP의 정당한 이익 추구가 공평하게 반영될 수 있도록 ‘성실한 교섭 의무에 기반한 재전송 동의 권리’ 적용
 - **수직결합 사업자의 제한**: 지상파 방송사, MSP 등이 제3자의 접근을 차별하지 않도록 ‘합리적 접근의 조건을 규정한 거래약관’ 마련, 특히 방송위원회가 갖는 ‘유료방송 약관 승인에 대한 권한(제77조)’을 적극 활용
 - **플랫폼간의 경쟁**: 플랫폼에 대한 기술 중립성을 견지하고 공정 접근성의 원칙을 적용, 이를 위하여 **방송시장의 영향력(시장획정, 필수설비 및 시장영향력 서비스의 규정)을 전문성에 입각하여 조사·판단할 수 있도록 방송위원회에 권한 부여**
- 디지털 융합은 방송시장의 진입 장벽을 낮추고 혁신을 유도하며 효율적인 투자를 촉진함으로써 콘텐츠에 대한 더 높은 품질과 선택의 기회를 제공함. 따라서 디지털 융합 환경에서 방송규제는 유효경쟁을 촉진하고 콘텐츠의 다양성을 증진하는데 주안점을 두어야 함. 이것이 바로 네트워크 또는 플랫폼에 관계없이 콘텐츠에 대한 공정한 접근이 보장되어야 하는 이유임

<참고문헌>

- 권호영 (2002). 『방송산업에서의 공정경쟁 정책』, 서울: 한국방송영상산업진흥원.
- 김현우·이광수·송민정·박명선 (2005). 『통신방송융합과 정책이슈』, 경기도, 성남: KT경영연구소.
- 미디어오늘 (2005. 12. 9.). KT 위성중계기 임대료 50% 내려라: PP협회 과도한 징수로 콘텐츠 투자 곤란. (<http://www.mediatoday.co.kr>)
- 미디어오늘 (2006. 9. 19.). IPTV망, 모든 사업자들에게 개방해야: 브라우저 Ofcom 정책개발국장, IT협력 약정서 밝혀. (<http://www.mediatoday.co.kr>)
- 미디어오늘 (2006. 11. 9.). IPTV 진출을 고려 안해: 지상파닷컴을 주목하라-KBSi. (<http://www.mediatoday.co.kr>)
- 법무법인 율촌 (2005). 『프로그램 수급 관련 유료방송시장 공정경쟁방안 연구: Program Access Rule 도입에 관한 연구』, 방송위원회 용역연구 최종보고서.
- 이재영 외 (2005). 『디지털 컨버전스 하에서의 콘텐츠산업 발전과 공정경쟁이슈: 시장봉쇄 이론 및 사례』, 경기도, 과천: 정보통신정책연구원.
- 홍상균 (2006). 넷중립성 논쟁: Open internet vs Tiered internet, SW Insight 정책 리포트, 2006년 6월호, 29~41.
- ACCC (2003a). *Emerging market structures in the communication sector*, Melbourne: Australian Competition & Consumer Commission.
- ACCC (2003b). *Section 152ATA Digital Pay TV Anticipatory Individual Exemption Application lodged by Telstra Corporation and Telstra Multimeida and Foxtel Management Pty Limited: Discussion Paper*, Melbourne: Australian Competition & Consumer Commission.
- Arlen G. & Casey, J. (2006). *Retransmission Consent: Its Impact on Customers of Small and Rural Cable Systems*, Bethesda, MD: Arlen Communications Inc.,
- EC (1997). *Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation*,

Brussels: Europe Commission.

FCCa (2001). *Sunset of Exclusive Contract Prohibition*(CS Docket No. 01-290), Washington, D. C.: Federal Communication Commission.

FCCb (2001, 1. 22.). *FCC Adopts Rules for Cable Carriage of Digital TV Signals*, FCC News, Washington, D. C.: Federal Communication Commission.

FCC (2002. 6. 13.). *FCC Extends Program Access Exclusivity Rules*, FCC News, Washington, D. C.: Federal Communication Commission.

FCC (2005. 8. 5.) *FCC Adopts Policy Statement: News Principles Preserves and Promote the Open and Interconnected Nature of Public Interest*, FCC News, Washington, D. C.: Federal Communication Commission.

Ferre, K. (2006). *The Digital Television Transition and IPTV Growth in the U. S.*, Taipei International Digital TV, Broadcasting & Film Forum, Tpei TV & Film Festival 2006(23-25 Nov. 2006).

Gans, J. (2006). *Economic Issues Associated with the Regulation of Broadcasting in Australia*, A Report for John Fairfax Holdings Ltd.

Jones, R. (2003. 2. 20.). *Speech to the Australian Broadcasting Summit: Competition, broadcasting and pay TV*, Melbourne: Australian Competition & Consumer Commission.

NCTA (2006). *The Existing Program Access Rules Are Working As Intended*, Washington, D. C.: National Cable & Telecommunication Association.

Ofcom (2005). *Provision of Managed Transmission Service to Public Service Broadcasters: Consultation document*, London: Office of Communications.

Ofcom (2006a). *Provision of Technical Platform Service: Gidelines and Explanatory Statement*, London: Office of Communications.

Ofcom (2006b). *Review of wholesale digital television broadcasting platforms: Statement*, London: Office of Communications.

Oftel (1998). *Digital Television and Interactive Service: Ensuring Access on Fair, Reasonable and Non-discriminatory Terms: Consultive Document*,

London: Office of Telecommunications.

Parliament of Australia (1998). *Report on the provision of the Broadcasting Service Amendment Bill 1998*. (http://www.apf.gov.au/senate/committee/ecita_ctte/completed_inquiries/1996-99/broad/report/contents.htm)

Richard, E. (2006). *Keynote speeches, Communications & Convergence: Challenge for 21st Century Digital Economies*(29 Nov. 2006), London.

Sadler, R. L. (2005). *Electronic Media Law*, CA: Sage.

Vickers, J. (2002. 6. 24.). *Competition policy and broadcasting, A speech at the IEA conference on The Future of Broadcasting*.

Whitmore, N. (2001). *Congress, The U.S. Supreme Court and Must-Carry Policy: A flawed Economic Analysis*. *Communication Law and Policy*, Vol. 6, 175~225.