

지상파채널의 재전송 동의와 중재 기준에 관한 연구*

일본의 사례분석을 중심으로

김경환**

지상파채널의 재전송은 신규매체의 도입 시마다 논쟁거리다. 유일하게 매년 수천억 원의 제작비를 지출하는 지상파채널을 재전송하는 것이야말로 신규매체의 시장안착에 결정적 요인이라는 인식이 지배적이었기 때문이다. 이로 인해 지상파채널을 재전송하는 문제를 놓고 지상파방송사들과 신규매체 사이에는 지상파 재전송에 따른 정당한 대가 지불이 필요하다는 주장과 지상파채널의 재전송은 국민의 시청접근권 확보 차원에서 필수불가결하다는 주장이 팽팽하게 대치해 왔다. 최근 도입이 본격 추진되고 있는 종합편성채널의 의무재전송 가능성이 높아짐에 따라, 지상파채널의 재전송 문제는 콘텐츠사업자인 지상파 사업자와 전송사업자인 케이블SO 간의 대립구도에 지상파계열 채널 사용 사업자와 케이블PP계열의 채널사업자까지 가세되면서 대립구도가 점점 복잡해지고 있는 추세다. 따라서 본 연구에서는 한국처럼 지상파방송의 비중이 높으면서도 다양한 신규 유료방송사업자의 도입이 활발한 일본의 사례를 중심으로 지상파채널의 재전송을 둘러싼 분쟁의 원인과 해결방법을 살펴봄으로써 지상파방송의 디지털전환과 더불어 예상되는 국내 지상파방송사업자와 케이블TV 사업자 간의 지상파 재전송과 관련해 야기될 분쟁의 해결방안을 모색한다. 일본은 지상파채널의 재전송을 위해서는 해당 채널사업자로부터 재전송동의를 필요하다. 만약 이 과정에서 사업자 간 협의에 의한 재전송동시에 실패할 경우 규제기관인 일본총무성에 중재 신청이 가능하다. 2009년 현재 지상파채널의 재전송과 관련한 일본총무성의 중재 사례는 6건이다. 중재 신청된 사례는 아날로그 지상파채널의 재전송이 4건, 디지털 지상파채널의 재전송이 2건이며 모두 구역 외 지상파채널의 재전송 관련 건이었다. 중재 결과는 중재 신청을 취하한 1건을 제외하면 전부 케이블TV의 지상파 재전송을 허용하는 판단이 내려졌다. 일본총무성은 재전송 동의제도가 케이블TV사업자의 재전송 행위로 인해 해당 채널 사업자의 방송 의도가 침해되거나 왜곡되는 사태를 방지함으로써 방송 질서를 유지하는 것이 목적으로 재전송동의를 거부하는 사업자는 재전송으로 인한 방송 의도의 침해 및 왜곡 사실을 구체적으로 입증하도록 요구한다. 일본은 재전송과 관련한 방송 의도의 침해 및 왜곡에 해당하는 기준은 다음과 같은 5가지로 정의하고 있다. 첫째, 방송프로그램이 방송사업자의 의사에 반해, 일부 재편집되어 방송되는 경우다. 둘째, 방송사업자의 의사에 반하여 異時 재전송되는 경우다. 셋째, 방송시간의 전·후에 재전송되는 동일 채널로 별도 프로그램을 편성함으로써 재전송되는 방송사업자의 프로그램과 혼란을 발생시키는 경우다. 넷째, 케이블TV의 방송시설 설치 및 시설설치에 필요한 자금력이 부족하여 케이블TV 사업자로서 적합성에 문제가 있는 경우다. 다섯째, 케이블TV의 송수신 기술수준이 현저하게 떨어져 양질의 재전송이 기대되지 않는 경우다. 반면, 일본은 재전송으로 인해 지상파 사업자에게 발생하는 재산적 피해 여부는 재전송 거부의 정당한 사유에 포함되지 않는 것으로 나타났다.

주제어: 케이블TV, 재전송, 동의, 중재

1. 문제 제기

아날로그 지상파방송의 디지털 전환을 목표로 디지털 전환 특별법의 제정으로 지상파방송의 디지털 전환 일정이 2012년 말로 확정되었다. 아날로그 지상파방송의 디지털 전환이 완료되면 기존의 케이블

* 이 연구는 2008년 상지대학교 교내 연구비의 지원을 받아 이루어졌습니다.

** 상지대학교 언론광고학부 전임강사(kimkw-10@sangji.ac.kr)

TV를 통해 재전송되어 왔던 지상파 아날로그방송은 종료되고 디지털 지상파방송으로 대체된다. 문제는 무료로 케이블TV에 제공되어 왔던 아날로그 지상파방송의 재전송과 달리 디지털 지상파방송의 재전송은 지상파방송사들이 별도의 대가를 요구한다는 점이다. 따라서 지상파방송사가 가격이나 기타 이유로 디지털 지상파채널의 케이블TV 재전송을 전면 거부하는 사태가 발생하면 케이블TV로 디지털 지상파방송을 시청할 수 없는 사태가 발생할 가능성이 높다. 한국의 경우 지상파채널의 재전송 거부는 전 국민의 80% 이상이 케이블TV로 지상파방송을 시청한다는 점에서 대다수의 시청자들이 지상파방송을 시청할 수 없는 초유의 사태를 야기할 수도 있다는 점에서 향후 중요한 사회적 관심의 대상이다.

지상파채널은 KBS1채널과 EBS만이 의무재전송의 대상일 뿐 같은 공영방송사가 운영하는 KBS2채널은 광고를 재원으로 한다는 이유로 의무재전송의 대상에서 제외되고 있다(정인숙, 2006). 그러나 EBS 역시 수신료 이외에 광고도 재원으로 삼는다는 점에서 의무재전송의 대상 기준이 공영방송사라는 정체성이 기준인지 아니면 재원을 기준으로 하는 것인지도 불분명하다. 이러한 문제점에도 불구하고 지상파채널 재전송 문제는 각 사업자 간의 참여한 이해관계와 법제도 정비의 미비로 인해 규제기관인 방송통신위원회조차도 뾰족한 해결책을 내놓지 못한 채 사업자 간의 원만한 해결이라는 원칙적인 입장만을 견지하고 있는 현실이다(윤성욱, 2009).

한편, 일본은 미국이나 한국과 달리 케이블TV에 공익채널을 강제하지 않고 대신 지상파채널이 이러한 공적 역할을 수행한다고 간주한다. 따라서 규제 당국이 지상파방송의 케이블TV 재전송을 방송환경의 변화와 원활한 지상파방송의 디지털 전환이라는 관점에서 접근한다는 정책 방향과 시청자의 방송접근권 보장이라는 차원에서 재전송 동의를 유도한다. 그러나 일본 역시 역사적으로 케이블TV를 통한 지상파방송의 재전송은 난시청해소라는 공익적 목적에 입각해 지상파방송사업자와 케이블TV 사이의 암묵적 동의에 따라 오랜 기간 재전송이 관행적으로 실시되어 왔다. 이러한 점을 감안하면 지상파채널의 재전송으로 인해 사업자간의 분쟁이 발생할 가능성은 일본도 매우 높은 편이다.

실제로 일본 총무성의 조사에 따르면 아직도 일본의 케이블TV 가운데 재전송 동의를 얻지 못했거나, 재전송 동의를 갱신하지 못한 채 지상파방송을 계속적으로 재전송하는 부동의(不同意) 재전송이 아직까지 상당수를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 일본은 1992년 유선텔레비전방송법의 개정으로 케이블TV사업자의 MSO화 및 동일서비스지역을 대상으로 복수사업자의 설립이 가능해짐으로써 권역 외 지상파채널의 재전송을 둘러싼 갈등이 점차 증가하고 있는 실정이다. 특히, 일본은 케이블TV의 보급으로 재전송 지역에서 지역 지상파채널의 시청률이 하락하고 디지털화로 인한 투자부담이 증가하는 등의 영향으로 지상파방송사업자가 재전송 동의를 거부하는 사례가 최근 들어 급증했다(村上聖一, 2008). 규제기관인 일본 총무성까지 나서 지상파채널의 구역 외 재전송과 관련한 가이드라인을 제정하여 발표하는 등의 대응에 나설 정도다.

하지만 일본은 급증하는 재전송 분쟁에도 불구하고 케이블TV에 관한 법률인 유선텔레비전방송법에 재송신 동의 및 중재에 관한 조항이 도입되어 분쟁 발생 시 이를 적절하게 해결할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다는 점에서 사회적 합의를 유도할 수 있는 기본 틀을 갖추고 있다. 반면, 한국은 아직 이러한 중재제도나 중재 기준이 존재하지 않는다. 따라서 본 연구는 일본의 케이블TV사업자와 지상파방송사업자간의 재전송 중재 사례를 통해 분쟁의 주요 발생 원인을 분석하고 중재 기준 및 방법을 파악함으로써 향후 국내에서 발생이 예상되는 재전송 분쟁 해결을 위한 단초를 제공하고자 한다.

2. 이론적 배경

1) 일본 재전송 동의제도의 입법취지

재전송 동의란 해당 채널 사업자의 명시적 동의 없이 해당 채널의 방송신호를 케이블TV사업자가 재전송하는 것을 금지함으로써 채널 사업자의 재산권을 보호하는 제도다(Nuechterlein & Weiser, 2005/2007; 고민수, 2008). 이러한 일본의 재전송 동의제도는 방송질서의 유지¹⁾가 목적이다. 여기서 말하는 재전송 동의제도를 통한 방송질서의 유지란 케이블TV사업자의 일방적인 판단에 따라 재전송 시간 및 프로그램 구성 등에 변경을 실시하거나 방송법에 정해진 방송대상 지역을 전제로 편집된 방송프로그램이 그 외의 지역으로 무단으로 재전송됨으로써 침해 가능성이 있는 ‘프로그램 편집상의 의도’를 보호하는 것을 의미한다(有線放送による放送の再送信に關する研究會, 2008b). 재전송 동의는 넓은 의미에서 강제허락권, 의무재전송, 퍼블릭액세스를 등과 함께 한 방송 플랫폼사업자가 다른 플랫폼의 프로그램을 전송할 수 있는 권리나 의무를 부여해 다양한 방송플랫폼 간의 관계를 중재하는 규제에 포함된다.

케이블TV 사업은 지상파채널의 재전송이 시발점이었다.²⁾ 역사적으로 케이블TV는 지역 지상파방송의 수신에 어려움을 겪는 가정에 지상파방송의 신호를 수신해 재전송하는 공동시청 텔레비전 사업자로 부터 출발했다. 현재도 지상파채널의 재전송은 케이블TV의 주요 기능 중 하나다. 따라서 케이블TV 등장 초기부터 지상파채널의 재전송은 안정적인 품질의 재전송 서비스 제공과 이를 통한 서비스 제공 범위의 확대라는 차원에서 이해되었다. 유료 가입자를 수익원으로 삼는 케이블TV의 비즈니스 모델과 시청률을 통한 광고판매를 주요 수익원으로 삼는 지상파방송의 비즈니스 모델은 서로 비배타적인 관계를 유지할 수 있었다는 점에서 케이블TV는 가입자들이 가장 선호하는 지상파채널을 재전송함으로써 가입자를 안정적으로 확보하고, 지상파방송은 케이블TV를 통해 자신들의 채널이 재전송됨으로써 시청자수 확대와 이를 통한 광고수익의 극대화를 통해 상호 시너지 효과가 기대되었기 때문이다.

일본의 경우 케이블TV사업자가 채널의 재전송을 위해서는 유선텔레비전방송법 제13조 2항에 따라 재전송하고자 하는 해당 채널 사업자의 동의³⁾를 반드시 얻어야 한다. 지상파방송의 재전송뿐만 아니라 한국의 IPTV에 해당하는 전기통신역무이용방송법 제2조 3항에 규정된 전기통신역무이용방송사업자의 전기통신역무이용방송에 대한 재전송도 전기통신역무이용방송사업자의 동의가 없으면 재전송

1) 특정 방송사업자의 방송프로그램이 보유한 전송로 이외의 수단으로 재전송될 때, 무단으로 편집되거나 방송사업자가 의도하지 않은 지역으로 재전송되게 되면 방송프로그램의 동일성과 해당 방송사업자의 채널이미지가 손상될 가능성이 높다. 특히 지역의 불특정다수에게 방송을 하는 케이블TV와 같이 사회적 영향이 큰 매체의 경우에는 방송사업자에게 미치는 영향이 크다. 따라서 재전송으로 인해 방송이 국민의 신뢰를 잃지 않도록 재전송은 반드시 해당 채널의 방송사업자로부터 동의를 얻도록 하는 재전송 동의제도가 도입되었다. 결과적으로 이러한 재전송 동의제도는 방송질서의 유지에 기여한다고 간주된다.

2) 일본의 케이블TV는 지상파채널의 난시청 해소를 목적으로 한 재전송이 출발점이었다는 점에서 지상파방송의 보완으로서 발전해 왔다. 하지만 위성방송과 IPTV의 등장으로 이들 매체를 통해서도 지상파채널의 재전송이 가능해짐으로써 지상파채널의 재전송은 단순한 지상파방송의 보완적 성격을 탈피하여 계약에 따라 재전송권을 유료로 취득하여 제공하고 이를 가입료에 반영하여 제공하는 플랫폼사업의 일환으로 변화하고 있다.

3) ‘동의’란 어떤 자가 일정한 사항에 관하여 타자와 의견의 일치를 보는 것을 말하는 반면, ‘협의’는 어떤 자가 일정한 사항에 관하여 의견의 일치를 보기 위해서 타자와 의견을 교환하는 것을 말한다.

이 불가능하다. 재전송 동의제도는 케이블TV가 지상파방송을 재전송하고자 할 때, 저작권과 저작권접권을 소유한 지상파방송사 및 권리소유자와 케이블TV의 당사자 상호간에 의견의 일치를 보는 것으로 일본의 경우 재전송동의제도는 1972년 유선텔레비전방송법의 제정과 더불어 도입되었다. 당시 유선텔레비전방송법에는 재전송동의제도의 도입에 따른 보완 장치로서 재전송 거부에 대한 알선제도가 포함되었다. 하지만 법적 근거가 없는 알선제도로는 재전송 동의에 관한 분쟁을 효율적으로 처리할 수 없다는 지적이 제기됨에 따라 1987년 유선텔레비전방송법이 개정되면서 알선제도는 폐지되고 중재제도가 도입되었다(有線放送による放送の再送信に関する研究會, 2007c).

이러한 유선텔레비전방송법의 지상파 재전송에 관한 중재제도는 유선방송업무의 운용규정에 관한 법률에 적용되었던 동의제도로부터 입법취지를 찾을 수 있다. 유선방송업무의 운용규정에 관한 법률이 제정된 1950년대는 저작권법 자체에 방송사업자의 저작권접권을 보호하는 규정이 미비했던 시기로 방송물에 대한 저작권보호를 재전송동의제도를 통해 방송사업자의 권리보호를 도모하고자 했다(有線放送による放送の再送信に関する研究會, 2007b). 물론 유선텔레비전방송법이 제정된 1972년에는 이미 저작권법 개정으로 방송사업자의 저작권접권이 인정되고는 있었지만, 재전송동의제도는 저작권접권과는 별도로 계속해 법적 제도로서 남게 되었다.

일본 유선텔레비전방송법 제13조 1항은 “해당하는 유선텔레비전방송사업자의 시설이 설치된 지역의 전부 또는 일부에 TV 수신 장애가 상당 범위에 걸쳐 발생하거나 또는 발생할 가능성이 있는 곳으로 총무대신이 지정한 지역은 해당 지역의 케이블TV 사업자가 그 지정 지역이 속한 행정구역 내에서 TV방송 또는 텔레비전 다중방송(데이터방송, 문자방송 등)을 행하는 TV방송 및 텔레비전 다중방송을 방송프로그램의 변경을 가하지 않고 의무적으로 동시재전송을 해야 한다”라고 규정하고 있다.⁴⁾

따라서 일본 역시 한국처럼 TV방송의 수신이 양호하지 않은 난시청지역을 해소하기 위해 도입된 케이블TV에 대해 해당지역 주민의 TV시청권 확보와 시청자 보호 차원에서 지상파방송의 재전송 의무를 부과한다.⁵⁾ 이러한 의무재전송신제도는 첫째, 시청자들에게 다양한 프로그램을 제공, 둘째, 특정 방송매체에 의한 과도한 시장지배력 방지 및 방송매체 간 균형발전을 유지, 셋째, 의무재전송을 의무화하지 않을 경우 발생할 난시청지역 시청자들의 부담 감소 및 배려가 목적이다(이부하, 2008). 그러나 의무재전송제도에 대해 일본의 케이블TV 사업자들은 자율적으로 운영되어야 하는 케이블TV의 채널편성권을 침해하고 상대적으로 인지도나 시장성이 낮은 채널을 강제적으로 의무재전송하도록 함으로써 케이블TV의 사업성 약화 및 효과적인 경영전략 수립을 저해한다는 논리에 따라 반대의 목소리가 높다.

하지만 아직까지 규제기관인 총무성이 수신장애지역의 지정을 통해 강제적으로 의무재전송을 실시한 사례는 존재하지 않는다. 결국 일본은 법적으로는 의무재전송제도가 도입되어 있지만 이는 일본총무대신이 수신장애 발생지역으로 지정한 곳에서만 제한적으로 적용된다는 점에서 실제로는 지상파채널 재전송과 관련해서는 재전송 동의제도가 근간을 이룬다(有線放送による放送の再送信に関する研究會, 2008b).

4) 유선텔레비전방송법 제13조 1항에 따른 의무재전송의 경우는 저작권법 제99조 2항에 의거해 방송사업자의 저작권접권이 적용되지 않는다.

5) 미국의 의무재전송은 지역 독점적 사업을 하는 케이블TV와 전국적 사업기반을 갖는 위성방송이 모든 지역 지상파방송의 해당 지역에 의무적으로 전송해야 한다는 원칙으로 미국의 사회적, 정책적 특성인 지역주의 원칙과 시장경쟁원리를 조화시키려 노력 속에서 발전해온 대표적인 방송정책이다(윤석민·김수정, 2005; 이준호·조경섭, 2005).

2) 일본의 재전송 동의제도 관련 주요 쟁점

일본의 지상파채널 재전송과 관련한 주요 쟁점은 재전송 동의 중재제도의 실효성, 권역 외 재전송, 부동의 재전송의 3가지다. 먼저, 재전송 동의 중재제도의 실효성을 문제 삼는 지상파방송사업자는 케이블TV의 재전송과 관련한 중재제도의 폐지를 강력하게 주장한다(情報通信審議會有線放送部會, 2007a). 지상파방송사업자가 주장하는 중재제도 폐지의 논리적 근거는 지역면허제도의 붕괴, 저작권법과의 부조화, 입법사실의 소멸이다. 지상파방송사업자에게 구역 외 재전송 동의를 강제하는 일본의 재전송 동의제도는 인접지역뿐만 아니라 비인접지역의 경우에도 중재를 통해 구역 외 재전송이 가능하다는 점에서 일본 방송제도의 기초를 이루는 3원칙 가운데 하나인 지역성을 무시하며, 방송법과 전파법에 규정된 지역면허제도 및 방송보급기본계획과 모순된다는 것이다.

입법사실의 소멸이란 케이블TV의 재전송과 관련한 중재제도가 도입된 시점이 케이블TV 사업자가 매우 영세한 시대에 케이블TV 육성책으로 도입된 비대칭규제임으로 이후 케이블TV의 비약적인 성장을 감안하면 재전송 동의와 관련한 중재제도의 입법사실은 이미 소멸했다는 주장이다.

저작권법과의 부조화는 케이블TV에 관한 일본의 유선텔레비전방송법상의 동의와 저작권법상의 허락은 전혀 별개의 권리라는 해석에서 출발해, 헌법상 보장된 재산권 침해와의 정합성을 가질 수 있도록 중재라는 행정처분의 합리성과 필요성이 재검토되어야 한다는 것이다. 방송프로그램은 방송사업자의 저작권 및 저작인접권과 더불어 방송사업자 이외의 권리가 소유한 저작권 및 저작인접권, 방송에 관한 스포츠라이선스 등 다양한 권리의 집합체다. 권리관계자는 국내는 물론, 해외에도 존재한다. 이러한 복잡한 방송의 권리관계를 무시하고 정부가 중재제도를 통해 재전송 동의를 강제하는 것은 문제점이 있다는 것이다. 또한, 케이블TV가 정당한 대가를 지불하면 지상파의 재전송이 가능하다는 주장은 저작권과 저작인접권이 허락권이라는 점에서 타당하지 않다.

구역 외 재전송 문제와 관련해 케이블TV 사업자들은 지상파방송의 구역 외 재전송이 지역주민·시청자의 요청에 따른 것이라 주장한다. 해당지역에 인접지역의 지상파채널의 전파가 이미 도달하고 있거나, 시청가능한 지상파방송의 채널이 소수라는 방송환경적 측면 이외에도 심리적으로 동일한 생활권·문화권과 오랜 기간 지역 외 지상파채널을 시청해 온 시청습관 등이 복합적으로 작용한 결과, 해당 지역주민과 시청자들이 지역 지상파채널 이외의 인접지역 지상파채널 재송신을 원한다는 것이다. 지상파방송의 면허범위는 행정구역을 기반으로 하지만 유선방송과 달리 전파를 전송로 이용하는 지상파방송은 본래 의도하지 않았던 다른 지역까지 자연적으로 전파가 도달되는 경우가 적지 않다. 이에 따라 해당지역의 지상파채널이 소수인 지역에서 면허구역을 스페르오버하는 구역 외 지상파채널을 오랜 기간 시청해 왔던 지역주민들은 케이블TV를 통해서도 구역 외 지상파채널의 재전송을 요구하는 사례가 발생한다. 이와 함께, 행정구역을 기준으로 부여되는 방송의 면허구역과는 별도로 교통수단 등의 발달로 인해 실질적인 행정구역의 구분이 무의해지면서 동일한 생활문화권으로 인식되는 지역들이 증가했다는 점도 권역 외 지상파채널의 재전송이 요구되는 이유다. 하지만 케이블TV를 통한 권역 외 재전송은 해당 지역에서 지상파채널을 운영하는 지역 지상파방송사업자의 경영을 악화시키고 지역단위로 부여되는 지상파방송의 면허제도를 붕괴시킬 수 있다는 점에서 일본의 케이블TV와 지상파방송사업자 간에 첨예한 논쟁이 벌어지는 대목이다.

현행 일본의 유선텔레비전방송법에 따르면 부동의 재전송은 법적으로는 불법이다. 하지만 실제로

는 지상파채널의 재전송 동의 기간의 갱신과정에서 지상파방송사업자와의 협상이 원만하게 종료되지 못했거나 기타 이유 등으로 재전송 동의 기간이 종료되었음에도 가입자의 편의를 위해 계속적으로 지상파채널을 재전송하거나, 지상파채널상호간에 절차상의 번거로움으로 계약기간 갱신을 관행적으로 묵인함으로써 부동의 재전송이 발생하고 있다(有線放送による放送の再送信に関する研究會, 2008b). 현 시점에서 이러한 부동의 재전송이 논란이 되는 것은 특정 채널을 구역 외 재전송을 하기 위해서는 반드시 해당 채널사업자의 동의가 전제되어야 함에도 불구하고 케이블TV사업자들이 해당 채널사업자의 동의 없이 무단으로 재전송하는 것에 대해 암묵적으로 묵인해 왔던 지상파방송 사업자들이 디지털 전환을 계기로 수익성 저하를 이유로 부동의 재전송을 문제 삼기 시작했기 때문이다.

3) 일본의 재전송 중재제도

일본의 지상파방송 재전송 중재제도는 1986년에 도입되었다. 재전송 중재제도 도입의 배경에는 1970년대 후반부터 시작된 케이블TV 사업자의 대형화·기업화가 존재한다. 이로 인해 기존의 구역 내 재전송과 더불어 구역 외 재전송을 실시하고자 하는 케이블TV 사업자가 증가함에 따라 지상파방송 사업자들이 재전송 동의를 거부하는 사례가 증가하자 방송규제를 담당하던 우정성이 이러한 문제 해결을 위해 케이블TV 사업자로부터 재전송 동의에 관한 분쟁을 신청 받아 중재하는 제도의 필요성을 실감했다는 점도 이유였다. 그 결과 우정성 내에 재전송 중재를 담당하는 정보통신심의회가 설치되었다.

방송 채널의 재전송 동의 중재제도와 유사한 제도로서는 통신사업자들의 분쟁을 조정하기 위해 설치된 중재 기관인 전기통신사업분쟁처리위원회가 존재한다. 전기통신사업분쟁처리위원회는 통신사업이 정부의 사전규제에서 사후규제로 바뀔에 따라 전기통신사업자간의 접속 등에 관한 분쟁을 신속하고 효율적으로 처리하게 위해 2000년 총무성이 별도 설치한 독립된 위원회다(有線放送による放送の再送信に関する研究會, 2007c). 전기통신사업분쟁처리위원회는 주로 통신사업자 간의 분쟁 발생시 당사자 간의 합의를 촉진할 수 있도록 알선 및 중재를 실시하고 총무대신에게 분쟁해결을 위한 권고안을 제출하는 역할을 수행한다.

일본은 지상파방송 재전송을 위해서는 재전송 동의가 필수적이다. 따라서 재전송을 원하는 사업자는 먼저 재전송 개시일로부터 6개월 전에 서면으로 재전송 동의에 관한 협의를 해당 채널사업자에게 신청해야 한다. 이때 재전송 동의 갱신을 거절하고자 하는 사업자는 역시 재전송 동의 만료일의 6개월 전까지 이 사실을 서면으로 알려야 한다. 재전송 동의에 관한 협의 신청을 받은 사업자는 원칙적으로 신청일로부터 1주일 이내에 협의에 착수해야 한다. 협의 내용에는 재전송 동의를 원하는 채널명, 재전송 개시 예정일, 서비스 지역, 재전송의 방식, 재전송에 관한 시설계획, 수신점의 위치 및 수신 품질의 설명, 재전송의 필요성 등이 포함된다(有線放送による放送の再送信に関する研究會, 2008a). 이러한 협의 과정에도 불구하고 재전송 동의의 갱신이 거절되거나 협의를 파기되었다고 판단 시에는 1개월 이내에 일본총무성 산하의 정보통신행정·우정행정심의회에 중재를 신청해야 한다.

3. 연구문제 및 연구방법

1) 연구목적

방송의 디지털화와 신규매체의 등장이 가속화되고 있는 상황에서 지상파채널의 재전송과 관련한 분쟁은 사업자들뿐만 아니라 시청자들에게도 관심사가 아닐 수 없다. 일본의 경우 지상파채널의 재전송에 관한 분쟁은 규제기관인 일본총무성의 중재를 통해 조정된다. 일본총무성의 중재는 일본총무성이 지상파방송사업자와 케이블TV의 방송면허 및 인·허가권을 보유하고 있다는 점에서 사법적 판단에 상당하는 실질적인 효력을 발휘한다. 특히, 지상파채널의 재전송 중재는 지상파방송사업자의 재산권을 제한한다는 점에서 그에 상응하는 합리적 이유가 필수적이다. 따라서 일본 총무성의 지상파 채널 재전송 분쟁에 대한 중재가 어떠한 기준과 논리에 따라 판단되고 결정되는지 면밀한 분석이 필요하다. 이에 따라 본 연구에서는 다음과 같은 연구문제를 설정했다.

연구문제 1. 일본의 지상파채널 재전송 분쟁의 특징은 무엇인가.

연구문제 2. 일본의 지상파채널 재전송 분쟁의 주요 쟁점은 무엇인가.

연구문제 3. 일본의 지상파채널 재전송 분쟁의 중재기준은 무엇인가.

이러한 연구문제에 따라 일본 총무성의 지상파 재전송동의 관련 중재 결과를 분석하여 재전송 동의와 관련한 분쟁의 중재 결과가 방송사업자의 권리제한과 보호범위에 부합하는지 또는 상충하는지를 살펴보고자 한다.

2) 연구방법

이 연구는 지상파채널의 재전송과 관련하여 향후 사업자 간의 분쟁발생시 이를 해결할 수 있도록 조정방안과 조정에 필요한 기준을 제시하기 위해 일종의 강제허락제도에 해당하는 일본총무성의 지상파채널 재전송 중재사례를 연구대상으로 삼았다. 현재 일본의 재전송 중재는 일본총무성 산하의 정보통신행정·우정행정심의회(구 정보통신심의회)⁶⁾가 담당하고 있다. 정보통신행정·우정행정심의회 의 지상파채널 재전송 중재사례를 분석대상으로 삼은 이유는 일본의 유선텔레비전방송법에 케이블TV의 지상파채널 재전송 동의와 관련해 사업자 간의 분쟁이 발생하면 일본 총무대신이 이를 중재하도록 규정하고 있으므로 중재와 관련한 사례가 대부분 포함되었을 것으로 판단했기 때문이다. 분석대상의 중재사례는 일본 총무성의 정보통신행정·우정행정심의회에 케이블TV사업자가 지상파방송사업자를 상대로 제기한 재전송동의 관련 중재 신청 사례를 추출하여 1987년부터 2007년까지 총 6건을 수집하였다. 추출된 중재 신청 사례의 현황은 다음과 같다.

6) 일본 총무성 산하의 정보통신행정·우정행정심의회는 유선텔레비전방송법에 따라 설치된 총무대신의 자문기관으로서 케이블TV의 인허가 및 재전송동의에 관한 심의를 실시하는 심의기관이다. 2008년 7월 구정보통신심의회가 정보통신행정·우정행정심의회로 명칭이 변경되었다.

<표 1> 일본 케이블TV의 지상파 재전송 중재 신청 현황

사례	주요 쟁점	중재 결과
산잉케이블비전 vs. 효고현 썬텔레비전(아날로그, 1987년)	시마네현의 케이블TV사업자인 산잉케이블비전이 인접지역인 효고현의 지상파채널인 썬텔레비전의 재전송동의를 요구	재전송 허용
고치케이블TV vs. 오카야마현·카가와현 TV세토우치(아날로그, 1993년)	고치현의 케이블TV사업자인 고치케이블TV가 인접지역인 오카야마현·카가와현을 서비스 지역으로 하는 지상파채널인 TV세토우치의 재전송동의를 요구	재전송 허용
오이타현 케이블TV (4개사) vs. 후쿠오카 지상파 4개사(디지털, 2007년)	오이타현 케이블TV 4개사가 인접지역인 후쿠오카를 서비스 지역으로 하는 지상파 4개 채널의 재전송동의를 요구	재전송 허용
돗토리현, 시마네현 및 히로시마현 케이블TV(9개사) vs. 오카야마현의 지상파 1개사(아날로그, 2007년)	일본 중부지역의 케이블TV사업자들이 인접지역인 오카야마현·카가와현을 서비스 지역으로 하는 지상파채널인 TV세토우치의 재전송동의를 요구	재전송 허용
야마구치현 케이블TV(2개사) vs. 히로시마현 지상파방송 4개사(아날로그, 2007년)	야마구치현의 케이블TV사업자 2개사가 인접지역인 히로시마현 지상파 4개 채널의 재전송동의를 요구	재전송 허용
나가노현 케이블TV(2개사) vs. 도쿄의 키국 5개사(디지털, 2007년)	나가노현의 케이블TV 2개사가 타지역인 도쿄의 키스테이션 5개사의 디지털 채널의 재전송동의를 요구	중재신청 취하 후 당사자 합의

출처: 郵政省(1987). 裁定. 郵放有第32號, 郵政省(1993). 裁定. 郵放有第13號, 情報通信審議會有線放送部會(2007). 答申書. 諮問第1172~1190을 토대로 재작성.

연구방법은 재전송과 관련한 정보통신행정·우정행정심의회 재전송 동의 중재에 관한 결정문에서 나타난 중재의 결정 이유 및 판단내용을 대상으로 법학에 적용되는 판례연구 및 분석방법을 적용했다. 판례라는 것은 판사가 소송의 사실, 판사의 판단 근거, 법적인 문제와 법원의 결정 등을 적어 놓은 의견이다. 따라서 판례분석은 판결 뒤에 감추어진 판사들의 인식, 가치관, 나아가 판결이 내려진 시대적, 사회적, 정치적 상황까지 이해할 수 있는 가능성을 암시해주며, 법원이 내리는 판결 논리의 관성, 연속성 등을 알 수 있다는 점에서 유용하다(김봉철·김형일·주지혁, 2008). 판례연구의 목적은 첫째, 판례연구·분석을 통하여 현재 법원이 타당시하고 있는 판례를 파악하는 것, 둘째, 판례를 연구·분석하여 장래의 재판을 연구하여 예측하여 본다는 것, 셋째, 판례를 검토하여 그 판례의 모순점 또는 오류를 비판함으로써 판례의 발전을 도모한다는 것 등이다(민사판례연구회, 2009).

이 연구에서는 재전송과 관련한 일본의 중재제도가 일종의 법원의 사법적 판단처럼 강제된다는 점에서 중재결정문이 법원의 판단을 보여주는 판례에 해당된다고 간주하여 판례연구의 분석방법에 따라 일본의 구정보통신심의회와 정보통신행정·우정행정심의회 재전송 동의 중재에 관한 결정문을 주요 텍스트로 하여 유선텔레비전방송법의 재전송 관련 규정이 재전송 동의 거부 행위에 어떻게 적용되는지를 구체적 사례와 법리의 유기적인 분석접근법을 통해 분석하였다.

4. 연구결과

1) 재전송 동의 거부 사례의 특징 및 주요 쟁점

재전송 동의와 관련해 구우정성과 일본총무성에 중재를 신청한 사례는 6건으로 모두 지상파방송사업자로부터 재전송 동의를 거부당한 케이블TV 측이 중재를 신청한 것으로 나타났다. 이 중 4건이 아날로그 지상파채널의 재전송, 2건이 디지털 지상파채널의 재전송 동의에 관한 중재 신청이었다. 재전송 동의 거부에 따른 중재 신청에 대해 일본 총무성은 중재신청을 도중에 취하한 1건을 제외한 나머지 5건에 대해 지상파방송사업자가 케이블TV의 구역 외 재전송에 동의하도록 결정을 내렸다. 디지털 지상파채널의 재전송을 요구한 사례는 대도시권(도쿄, 오사카) 소재의 지상파채널을 인접지역의 케이블TV가 재전송 동의를 신청한 사례인 반면, 아날로그 지상파채널의 재전송 동의 중재 신청은 대부분 방송보급기본계획에 지상파채널의 주파수 할당이 비교적 적은 지역에서 구역 외 지상파채널의 재전송을 요청한 재전송 동의 요청이 대부분으로 나타났다.

아날로그 지상파채널의 재전송 동의와 관련한 중재 신청은 먼저 1987년 케이블TV사업자인 산잉케이블비전이 인접지역의 지상파채널인 효고현의 썬텔레비전을 상대로 재전송 동의에 관한 중재 사례가 있다. 산잉케이블비전의 구역 외 재전송 동의 요청에 대해 효고현의 썬텔레비전은 케이블TV 소재 지역의 지상파방송사업자의 동의가 없었다는 점, 재전송 지역에서의 전파의 수신 상태가 좋지 않다는 점, 재전송을 실시하는 케이블TV로 인해 프로그램 판매에 손실이 발생한다는 점, 케이블TV는 지역 밀착 프로그램을 제작·방송해야 하며 재전송에 의존하는 것은 바람직하지 않다는 점, 구역 외 재전송은 방송보급계획의 지역별 주파수할당 계획을 붕괴시킨다는 점을 재전송 동의의 거부 이유로 밝혔다. 이러한 썬텔레비전의 주장에 대해 구우정성은 케이블TV 소재 지역의 지상파방송사업자의 동의가 없었다는 점, 재전송을 실시하는 케이블TV로 인해 프로그램 판매에 손실이 발생한다는 점, 케이블TV는 지역 밀착 프로그램을 제작·방송해야 하며 재전송에 의존하는 것은 바람직하지 않다는 점 등의 3가지 사유에 대해서는 방송사업자의 방송의도가 침해되거나 왜곡되는 것을 의심할만한 사실로 인정하기 힘들다고 보고 재전송 동의를 거부할 수 있는 정당한 사유에 해당하지 않는다고 판단하여 재전송 동의를 허용하도록 중재결정을 내렸다. 재전송 지역에서의 전파의 수신 상태가 좋지 않다는 점에 대해서는 케이블TV 사업자가 계획하는 수신점에서 수신할 경우 재전송되는 방송프로그램의 영상 및 음성은 제공할 수 있을 정도의 품질이며, 구역 외 재전송은 방송보급계획의 지역별 주파수할당 계획을 붕괴시킨다는 점과 관련해서는 재전송으로 주파수할당계획에 정해진 방송이 실시되지 않게 될 구체적 사실은 인정되지 않음으로 이 역시 재전송 동의 거부의 정당한 사유에 해당하지 않는다고 판단했다(郵政省, 1987).

고치현의 케이블TV사업자인 고치케이블TV가 인접지역인 오카야마현·카가와현을 서비스 지역으로 하는 지상파채널인 TV세토우치의 재전송 동의 거부에 대해 중재를 신청한 사례에서 지상파채널인 TV세

7) 일본은 방송보급기본계획에 의거해 각 지역별로 지상파방송의 방송대상지역과 방송대상지역마다의 제공 가능한 방송채널의 목표수가 정해져 있다. 이러한 방송보급기본계획에 따르면 2007년 기준으로 최대 6개의 지상파채널을 시청할 수 있는 지역은 6곳, 5개 채널 시청지역은 14곳, 4개 채널 시청지역은 13곳, 3개 채널 시청지역은 9곳, 2개 채널 시청지역은 3곳, 1개 채널 시청지역은 2곳이다. 따라서 소수의 지상파채널이 서비스되는 지역주민들은 자연적으로 케이블TV를 통한 인접지역의 지상파채널의 구역 외 전송에 대한 요구가 매우 높은 실정이다.

토우치는 구역 외 재전송이라는 점과 민간방송연맹 차원에서 논의된 재전송 대상 지역의 지상파채널사업자의 동의가 필요하다는 방침에 따라 지역 지상파방송사업자로부터 동의가 없다는 점을 이유로 재전송 동의를 거부했다. 하지만 고치케이블TV vs. 오카야마현·카가와현 TV세토우치의 중재사례에 대해서도 구우정성은 재전송 동의가 구역 외 재전송이고 지역 지상파방송의 동의가 없다는 점을 이유로 재전송을 동의하지 않는 TV세토우치의 주장은 방송의도가 침해되거나 왜곡될 수 있다는 사유에 해당하지 않고 구역 외 재전송임으로 해당 지역의 지상파방송으로부터 동의가 필요하다는 점 역시 재전송 동의를 거부할 수 있는 정당한 사유로 인정될 수 없다고 보고 재전송에 동의하도록 판단했다(郵政省, 1993).

아날로그 지상파채널의 재전송 동의 거부에 대해 케이블TV사업자들이 집단적으로 중재를 신청한 사례는 2007년부터 발생하기 시작했다. 일본 중부지역 소재(돗토리현, 시마네현 및 히로시마현 소재)의 케이블TV사업자 9개사는 2007년 오카야마현·카가와현을 서비스 지역으로 하는 지상파채널인 TV세토우치의 구역 외 재전송 동의를 거부당하자 재전송 동의에 대한 중재를 신청했다. 야마구치현의 케이블TV 2개사도 구역 외 재전송과 관련해 히로시마현의 지상파방송 4개사를 대상으로 재전송 동의를 요구하는 중재를 같은 시기에 신청했다. 일본 중부지역의 케이블TV사업자 11개사가 인접지역인 오카야마현·카가와현 및 히로시마현을 서비스 지역으로 하는 지상파채널들의 구역 외 재전송 동의를 요구한 중재 사례에서는 방송의 지역성과 지역면허제도, 경영적 측면의 영향과 해당 소재 지역의 지상파방송사업자의 승낙, 저작권처리 문제, 시청자에 대한 영향, 정보격차의 해소, 중재제도의 문제점과 개선방안 등이 중요 논점이었다. 일본 중부지역 케이블TV방송사들과 오카야마현·카가와현 및 히로시마현 지상파방송사들의 중재 신청 사례에 대해 일본 총무성 산하의 정보통신심의회 유선방송위원회는 구역 외 재전송을 거부할 수 있는 정당한 사유에 해당하는 방송의도가 침해되거나 왜곡될 수 있다는 구체적 사실이 입증되지 못했다는 것을 이유로 케이블TV사업자들의 지역외 재전송 요구에 동의하도록 결정했다(情報通信審議會有線放送部會, 2007b).

지상파 디지털 채널의 구역 외 재전송 동의와 관련한 중재 사례는 오이타현 케이블TV 4개사 vs. 후쿠오카 지상파 4개사 및 나가노현의 케이블TV 2개사 vs. 도쿄의 키스테인션 5개사의 2건이 존재한다. 오이타현 케이블TV 4개사가 인접지역인 후쿠오카를 서비스 지역으로 하는 지상파 4개 채널의 구역 외 재전송 동의를 요구한 사례는 지역기반의 방송면허제의 성격, 디지털방송면허는 아날로그와 다른 면허라는 점, 저작권상의 문제점, 경영에 악영향이 발생할 소지가 있다는 점 등이 주요 논점이었다. 한편, 나가노현의 케이블TV 2개사 vs. 도쿄의 키스테인션 5개사의 사례는 지역의 중소 케이블TV가 도쿄의 거대 지상파 민방 전부를 상대로 제기한 중재 신청이라는 점에서 주목받았다(情報通信審議會有線放送部會, 2008). 나가노현의 케이블TV 2개사 신청한 디지털 지상파채널의 재전송 동의를 거부한 도쿄의 키스테인션 5개사의 거부사유는 구역 외 재전송동의 거부 사유로 해당 지역 지상파방송사의 동의를 얻을 수 없다는 점, 시청률 저하로 해당 지역 지상파방송사의 경영에 영향을 줄 수 있다는 점, 방송보급 기본계획에 따른 주파수 할당이 4개 채널로 정보격차가 발생할 가능성이 있는 소수 채널서비스 지역이 아니라는 점, 방송프로그램의 판매에 영향이 발생한다는 점 등이었다(情報通信審議會有線放送部會, 2008). 나가노현의 케이블TV 2개사 vs. 도쿄의 키스테인션 5개사의 중재 신청은 불법적으로 구역 외 재전송이 발각된 나가노현의 케이블TV사들이 총무성의 엄중경고를 받고 중재 신청을 취하한 뒤, 사업자 간의 협의를 통해 아날로그 지상파채널의 재전송은 디지털 전환이 완료되는 2011년 7월 25일, 디지털 지상파채널의 재전송은 2014년 7월 25일까지라는 조건부 합의가 이루어졌다. 반면, 오이타현 케이블

<표 2> 일본 재전송 중재의 주요 쟁점 및 판단

주요쟁점	지상파 사업자의 주장	케이블TV의 주장	중재기관 판단
지역별 면허제도	지역별 면허제도를 기반으로 하는 지상파방송 면허제도와 모순	시청자의 요구에 부응하는 것임으로 지역별 면허제도에 일대일 필요는 없음	지역별 면허제도는 전파를 전송 수단으로 하는 지상파방송의 면허제도임으로 케이블TV와 직접적 관련은 없음
해당 지역방송국의 허락	해당 지역 지상파방송사의 시청률과 프로그램판매 수익 저하 등 경영 악화 예상	해당 지역 지상파방송사의 동의는 법적 필요조건이 아니며 채널할당 시 혜택 부여	경영상의 문제는 방송의도와는 무관계하고 금전적 문제는 민사상의 문제로 해결
구역 외 재전송	같은 네트워크 지역민방의 구역 외 재전송은 곤란. 특히 지역광고의 구역 외 전송은 문제가 됨	시청자의 시청습관이 이미 형성되었으므로 문제없음. 또한, 디지털이 되었다고 시청할 수 없다면 납득하지 못할 것임	정보의 선택은 시청자의 자율성이 보장되어야 함으로 지상파방송사가 일방적으로 이를 결정하거나 제약하는 것은 인정되지 않음
저작권	저작권 처리가 불충분	재전송 동의제도와 저작권 문제는 별개	저작권 문제는 별도 저작권법 규정으로 해결
수신지점	원격지에 수신점을 두고 재전송하는 것은 재전송 동의 불가능	서비스 구역 내에 수신점을 설치해야함 하는 것은 아님	사업자 간의 협상을 존중
부동의 재전송	즉각 중지가 바람직함	납득할만한 이유 없이 서비스를 중지하는 것은 불가능	협상 또는 중재 결정시까지 시청자 보호차원에서 서비스 가능
중재제도	케이블TV의 발전에 따라 폐지 또는 대폭 개정 필요	유지 및 존속	중재제도 자체가 재전송 동의 거부 사유가 될 수 없음

출처: 總務省(2007). 有線放送による再送信に關する現狀と制度の概要. 總務省; 有線放送による放送の再送信に關する研究會(2008). 再送信同意に係る裁定に關する現狀について(資料6-1). 總務省; 情報通信審議會有線放送部會(2007a). 資料18-1. 總務省; 情報通信審議會有線放送部會(2007b). 資料19-1. 總務省; 情報通信審議會有線放送部會(2007c). 資料21-1. 總務省로부터 제작성.

TV 4개사가 후쿠오카 지역의 지상파방송사를 대상으로 제기한 중재 신청은 오이타현 케이블TV의 구역 외 재전송이 인정되는 결정이 내려졌다.

2) 재전송 중재결정의 판단기준

(1) 정당한 사유의 원칙

유선텔레비전방송법 제13조 5항에 따르면 재전송 동의의 거부에 따른 중재 신청 결정은 재전송 동의의 거부에 대한 정당한 사유가 인정되는 경우를 제외하고는 모두 재전송을 동의하도록 하는 취지의 중재 결정을 내리도록 되어 있다. 하지만 유선텔레비전방송법은 재전송을 위해서는 방송사업자의 방송의도 즉, ‘프로그램 편집상의 의도’를 보호한다는 관점에서 해당 채널 방송사업자의 동의를 반드시 얻도록 하고 있다(有線放送による放送の再送信に關する研究會, 2008b). 여기서 말하는 ‘프로그램 편집상의 의도’란 구체적으로 방송프로그램의 동일성과 채널 이미지 보호 및 방송의 지역성에 관한 의도를 의미한다. 방송프로그램의 동일성과 채널 이미지 보호는 케이블TV의 일방적 판단으로 방송시간, 프로그램

구성 등에 변경이 가해져 재전송됨으로써 방송사업자의 방송프로그램 동일성과 채널 이미지에 대한 프로그램 편집상의 의도가 침해되거나 왜곡되는 것을 방지하는 것이 목적이다. 한편, 방송의 지역성에 관한 의도는 방송법에 정해진 특정 방송대상지역을 전제로 편집된 방송이 구역 외 재전송됨으로써 방송사업자의 방송프로그램 편집상의 의도가 침해되는 것을 방지하는 것이 목적이다.⁸⁾

따라서 재전송으로 방송사업자의 ‘프로그램 편집상의 의도’를 침해하거나 왜곡되는 것을 방지하기 위해 방송프로그램의 동일성과 채널 이미지를 훼손하는 다음과 같은 5가지 사례에 대해서는 재전송 동의를 거부할 수 있는 정당한 사유로 인정된다(有線放送による放送の再送信に関する研究會, 2008b). 첫째, 방송프로그램이 방송사업자의 의사에 반해, 일부 편집되어 방송되는 경우다. 둘째, 방송사업자의 의사에 반해, 異時재전송되는 경우다. 셋째, 재전송을 실시하고 있는 채널의 방송시간 전후에 다른 프로그램으로 방송을 실시함으로써 재전송 대상 채널과 혼란을 발생시키는 경우다. 넷째, 재전송을 실시하는 주체인 케이블TV의 시설 설치가 미흡하거나 재정적 부족으로 케이블TV사업자로서 적합성에 문제가 발생한 경우다. 다섯째, 케이블TV의 송수신 기술 수준이 매우 낮아 양질의 재전송이 기대되기 힘든 경우다.

재전송 동의에 관한 중재는 방송사업자의 ‘프로그램 편집상의 의도’를 제한한다는 점에서 재전송되는 방송을 시청하는 ‘수신자의 이익’⁹⁾과의 조화가 관건이다. 위와 같은 기준에 기초해 재전송 동의 거부에 따른 중재 결정은 ‘프로그램 편집상의 의도’와 관련한 5가지 정당한 사유에 대해 기본적으로 재전송 동의 거부가 가능하다고 판단하며, 재전송으로 발생할 ‘수신자의 이익’과 ‘방송의 지역성에 관한 의도’를 서로 비교衡量하여 판단한다.

(2) 구역 외 재전송

일반적으로 지상파채널의 재전송은 구역 내 재전송과 구역 외 재전송으로 나뉜다. 구역 내 재전송은 케이블TV 사업자가 소재하는 지역을 방송구역으로 하는 지상파채널을 수신하여 재전송하는 것인 반면, 구역 외 재전송은 케이블TV 사업자가 소재하는 지역을 벗어난 타 지역의 지상파채널을 수신하여 해당 케이블TV의 소재지로 재전송하는 것으로 재전송과 관련한 분쟁의 대부분은 구역 외 재전송과 관련해 발생한다.

일본의 케이블TV사업자들은 케이블TV가입자들이 디지털전환 이후에도 아날로그 방송에서 볼 수 있었던 지상파방송을 디지털 방송에서도 볼 수 있어야 한다는 점과 지역주민들의 요구라는 점을 내세워 해당 케이블TV의 서비스 지역 내의 지상파채널의 재전송은 물론 구역 외 지상파채널의 재전송에 대해서도 종전과 같이 계속 재전송되어야 한다는 입장이다. 케이블TV사업자들은 디지털 지상파채널의 재전송 근거를 케이블TV가 구역 외 지상파채널의 재전송을 실시하지 않더라도 자연적으로 지역 외 지상파채널의 전파가 해당 지역에 도달되고 있는 상황이라는 점, 행정구역은 다를지 몰라도 생활권·문화권이 동일하다는 점, 그 결과 오랜 기간 시청으로 인해 이미 시청습관이 형성되었다는 점, 구역 내 제공되는 지상파채널수가 타 지역에 비해 소수라는 점, 앞의 원인들이 중복된 복합형에서 찾고 있었다.

-
- 8) 재전송으로 인해 지역별 방송면허제도에 기반한 지역성의 확보가 곤란한 구체적 사례로는 해당 지역 외 지상파채널이 재전송됨에 따라 본래 특정한 지역에서 방송되어야 할 공직자선거와 관련한 정견방송 및 지역 한정 광고, 지역대상 프로그램(뉴스)이 지역 외로 전송되는 사례가 지적된다.
 - 9) 수신자의 이익은 케이블TV와 재전송 대상 지상파채널이 소재한 지역 간에 생활 및 경제적 측면의 관련성의 정도에 의해 결정된다. 양지역간에 관련성이 인정되는 경우에는 수신자의 이익 확보 필요성이 상대적으로 크기 때문에 재전송 동의를 인정하는 판단이 내려진다.

이에 대해, 일본의 지상파방송사업자들은 현행 일본의 구역 외 재전송 동의에 관한 중재제도는 ‘지역면허제의 황폐화’, ‘입법사실의 소멸’, ‘저작권법과의 부조화’로 인해 디지털 전환 이후에는 폐지가 바람직하다는 주장이다. 지상파방송사업자들은 디지털화에도 불구하고 자신들의 채널이 케이블TV에 의해 구역 외로 재전송됨으로써 지역면허제의 황폐화 및 지역 지상파방송사업자들의 경영 악화로 이어질 수 있다는 점과 지역방송문화 및 지역을 기반으로 하는 지상파방송서비스의 유지·발전 차원에서 케이블TV를 통한 지상파채널의 지역 외 재전송은 금지되어야 한다는 입장이다(情報通信審議會有線放送部會, 2007a).

재전송 동의를 거부한 지상파방송사업자들은 방송의 지역성과 지역면허제도와 관련해 방송면허에 규정된 방송대상지역을 초월해 구역 외 재전송을 실시하는 것과 지역을 대상으로 내보내는 방송광고 등이 의도하지 않은 지역 외에서 방송되는 것은 모두 방송의도를 왜곡하는 것에 해당된다는 입장이다. 반면, 재전송 동의를 요구하는 케이블TV사업자들은 이전에 지상파방송사들이 재전송에 동의한 상황과 현재의 방송면허제도에 큰 변화가 없고, 재전송을 실시하는 사업범위가 구역 외 재전송을 실시하고자 하는 지상파채널의 직접수신 가능지역이라는 점과 케이블TV의 소재지에 거주하는 주민들이 오랜 기간 재전송 동의를 요청한 해당 지상파채널을 시청해 온 결과 시청습관이 형성되었다는 점 등을 거론하며 재전송 동의를 주장하고 있다.

케이블TV 사업자는 재전송 동의기간이 종료되는 시점에 재전송 동의를 얻지 못하거나, 재전송 동의를 갱신하지 못한 채 지상파방송을 재전송하는 부동의 재전송과 관련해서는 시청자에 대해 납득할만한 이유 없이 지상파 재전송 서비스를 정지할 수 없고, 대화를 통해 해결을 모색하는 일본적 정서에 비추어 볼 때 전부를 위법이라고 보는 것은 타당하지 않다는 논리를 펴나.

이러한 구역 외 재전송에서 가장 큰 문제는 아날로그 지상파방송을 재전송해왔던 케이블TV사업자들이 지상파방송의 디지털 전환 과정에서 재전송 동의를 갱신하지 못한 채 부동의 전송의 형태로 재전송이 이루어지고 있는 사업자가 적지 않다는 점이다. 만약 이러한 부동의 재전송 채널이 재전송 동의 거부로 재전송이 중단된다면 실제로 시청해 왔던 지상파채널의 시청이 불가능해질 가능성이 있는 세대는 2007년 기준으로 일본 전체세대의 8.2%에 달하는 423만 세대, 채널수로는 300개 채널에 달하는 것으로 나타났다(有線放送による放送の再送信に関する研究會, 2008b). 따라서 향후 구역 외 재전송 문제가 재전송 중재의 핵심 이슈로 대두될 전망이다.

구역 외 재전송과 관련한 중재기준은 지역 간의 관련성이다. 케이블TV 소재 지역과의 지역 외 재전송 대상 채널의 소재 지역 간의 관련성 측정은 첫째, 통근·통학 등의 인적 이동 상황, 양 지역 간의 경제적 거래규모, 전파의 스펙트럼 상황과 같은 지역 간의 인적·물적 교류 상황, 둘째, 양 지역 간의 역사적 관계성, 셋째, 재전송 대상 채널의 시청습관 및 시청실태를 기준으로 종합적으로 판단한다. 이러한 기준에 따라 판단한 결과, 생활 및 경제적 측면에서 지역 간의 관련성이 인정되었을 때는 ‘수신자의 이익 확보’ 필요성에 따라 방송사업자의 ‘지역성에 관한 의도’를 침해하는 정도가 용인되는 범위 내에서 재전송 동의를 허용한다(有線放送による放送の再送信に関する研究會, 2008a). 결국 이러한 판단 기준에 따르면 구역 외 재전송 동의에 관한 중재는 방송대상지역에 인접한 지역은 대부분 재전송 동의를 허용하고 있다는 것을 알 수 있다. 한편, 구역 외 재전송과 관련해서는 해당 지역 지상파방송사업자의 경영과 뉴스 네트워크협정에 대한 영향, 저작권접권료 및 기타 대가의 지불 유무도 고려해야 한다는 지적에 대해서는 이러한 사항은 재전송 동의 거부의 정당한 사유에 해당하는 ‘프로그램 편집상의 의도’나 ‘수신자의 이익’ 등과 관련성을 갖지 않는다는 점에서 중재의 판단기준으로 삼지 않는다.

(3) 저작권법과의 정합성

케이블TV가 지상파방송을 재전송하기 위해서는 지상파방송사업자로부터 동의를 얻는 것과 별도로 저작권법의 저작권·저작인접권의 권리를 소유한 권리자의 허락이 필요하다(有線放送による放送の再送信に関する研究會, 2007). 지상파방송의 의무재전송에 대한 저작권법의 권리관계는 크게 지상파방송사가 케이블TV에 대해 보유한 권리와 지상파방송 프로그램에 포함된 저작물의 원저작자가 케이블TV에 대해 보유한 권리로 나누어진다. 지상파방송사는 자체 제작한 방송프로그램에 관한 권리로서 저작권과 지상파방송의 프로그램을 케이블TV에서 방송할 수 있도록 허락하는 저작인접권을 갖는다. 지상파방송사가 케이블TV에 대해 보유한 저작권과 저작인접권은 모두 저작권법에 의해 권리자의 허락이 필요하고, 개별계약을 통한 보수청구도 가능하다. 하지만, 일본의 지상파방송사업자들은 케이블TV의 지상파 의무재전송에 대한 보수청구를 유보하고 있다(최영목 외, 2009).

지상파방송사업자들은 재전송 동의 중재제도에 대해 케이블TV가 매우 영세했던 시절에 케이블TV의 육성책의 일환으로 도입된 ‘비대칭규제’임으로 케이블TV의 비약적인 발전에 따라 ‘입법사실’도 사실상 소멸되었다고 주장한다. 나아가 재전송 동의에 있어 유선텔레비전방송법의 ‘동의’와 저작권법의 ‘허락’은 전혀 별개의 권리이며 방송프로그램은 방송사업자의 저작권과 저작인접권과 더불어 방송사업자 이외의 저작권자 및 저작인접권자, 방송에 관한 스포츠중계권, 국내뿐만 아니라 해외의 권리자 등 권리관계가 다양하고 복잡하기 때문에 규제기관인 일본총무성이 재전송 동의를 강제하는 것은 “재산권은 침해되어서는 안 된다”라는 일본헌법 제29조는 물론 저작권법과도 모순된다는 지적이다.

그러나 일본총무성은 유선텔레비전방송법상의 재전송 동의제도와 저작권법상의 허락은 전혀 별개의 차원임으로 재전송 동의 거부로 중재를 통해 재전송 동의를 허용하는 결정이 내려졌더라도 저작권법상의 권리자인 지상파방송사업자의 허락이 없으면 해당 채널의 재전송이 불가능하다는 입장이다.¹⁰⁾ 따라서 지상파채널을 재전송하고자 하는 케이블TV는 재전송 동의를 얻었더라도 저작권법상의 지상파방송사가 보유한 권리에 대해 개별계약을 통한 보수를 지불¹¹⁾하고 허락을 얻어야 한다. 또한, 지상파채널의 재전송과 관련한 원권리자(작가, 각본가, 음원 등)에 대한 저작권처리는 일본케이블TV연맹이 교섭창구가 되어 권리자 단체와 연간포괄계약의 형태로 구역 내 재전송의 경우는 전년도 수입의 0.015%×구역 내 재전송 채널수, 구역 외 재전송의 경우는 전년도 수입의 0.09%×구역 내 재전송 채널수로 계산하여 연간 최대 전년도 수입의 0.35%를 넘지 않는 범위 내에서 지불한다(有線放送による放送の再送信に関する研究會, 2007c).

하지만 저작권법상의 지상파채널의 케이블TV 재전송 규정은 유선텔레비전방송법의 재전송 동의 규정과 저작권법상의 규정이 상호 모순된다는 점에서 이러한 입장은 방송의도를 보호하는 목적으로 하는 유선텔레비전방송법의 재송신 동의 규정과 창작성을 보호하는 목적의 저작권법 규정을 별개로 보고 중재결정에 저작권법의 규정은 감안하지 않는다는 논리는 문제의 핵심을 회피하고 것에 지나지 않는다는 비판이 가능하다.

10) 지상파방송 재전송과 관련한 저작권법 상의 권리는 비영리 무료방송 및 의무재전송의 경우 제한된다. 일본 저작권법 제38조 2항은 비영리 무료로 지상파방송을 재전송하는 경우에는 지상파방송의 재전송에 따른 저작권·저작인접권의 권리가 제한된다. 의무재전송은 저작권법 제99조 2항 및 유선텔레비전방송법 제13조 1항에 의거해 지상파방송사업자의 저작인접권이 인정되지 않는다(有線放送による放送の再送信に関する研究會, 2007).

11) 현재 지상파채널의 케이블TV 재전송과 관련해 지상파방송사들이 보유한 저작권법상의 보수청구권은 유보되어 있는 상태임으로 실질적으로는 케이블TV의 지상파채널 재전송은 무료로 이루어지고 있다.

5. 결론

일본의 지상파 채널의 케이블TV 재전송은 재전송 동의제도를 통해 사업자간의 협의로서 실시된다. 유선텔레비전방송법의 재전송 동의제도는 영세한 케이블TV사업자들의 보호 차원에서 도입된 전형적인 비대청규제로 불리지만, 현재는 난시청 및 정보격차 해소라는 관점에서 역할을 인정받고 있다. 하지만 일본 역시 지상파 방송의 디지털화로 기존의 아날로그 지상파 방송의 케이블TV 재전송과는 별도로 디지털 지상파 방송의 케이블TV 재전송에 대한 지상파 방송사들의 재전송 동의 거부 사례가 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이들 재전송 동의 거부 사례는 대부분 구역 외 재전송에 관한 것으로 거부 이유로서 지역기반의 방송면허제의 근간이 흔들린다는 점, 디지털방송면허는 아날로그와 다른 면허라는 점, 저작권 문제, 경영상의 영향 등이 핵심 논리이다.

일본의 재전송 동의 거부와 관련한 중재 사례를 분석한 결과, 중재 결정에는 정당한 사유의 원칙, 구역 외 재전송, 저작권법의 정합성 등이 판단의 기준으로 작용하고 있었다. 또한, 재전송 동의 거부의 정당한 사유로는 방송프로그램의 동일성과 채널 이미지 보호, 지역별 방송면허제도에 기반한 지역성의 확보를 위한 ‘방송(프로그램편집상)의 의도’의 침해나 왜곡으로 이어질 수 있는 5가지 사례를 재전송 동의를 거부할 수 있는 정당한 사유로 판단한다. 재전송 동의 거부의 정당한 사유로는 첫째, 방송프로그램이 방송사업자의 의사에 반해, 일부 편집되어 방송되는 경우, 둘째, 방송사업자의 의사에 반해, 異時재전송되는 경우, 셋째, 재전송을 실시하고 있는 채널의 방송시간 전후에 다른 프로그램으로 방송을 실시함으로써 재전송 대상 채널과 혼란을 발생시키는 경우, 넷째, 재전송을 실시하는 주체인 케이블TV의 시설 설치가 미흡하거나 재정적 부족으로 케이블TV사업자로서 적합성에 문제가 발생한 경우, 다섯째, 케이블TV의 송수신 기술 수준이 매우 낮아 양질의 재전송이 기대되기 힘든 경우의 5가지가 해당된다. 구역 외 재전송과 관련한 중재기준은 지역 간의 관련성으로 나타났다. 재전송 대상 채널이 소재한 지역과 케이블TV의 소재 지역 간에 생활 및 경제적 측면에서 지역 간의 관련성이 인정되었을 때나 방송대상지역에 인접한 지역은 대부분 재전송 동의가 허용되었다.

하지만 일본은 중재를 통해 재전송 동의를 허용하는 결정이 내려졌더라도 저작권법상의 권리자인 지상파방송사업자의 허락과 보수지불은 전혀 별개의 문제로 판단하고 있었다. 이러한 입장은 방송의 도를 보호하는 목적으로 하는 유선텔레비전방송법의 재전송 동의 규정과 창작성을 보호하는 목적의 저작권법 규정은 별개로 보고 중재결정에 저작권법의 규정은 감안하지 않는다는 논리다. 하지만 두 법률의 정합성을 근본적으로 해결하기 위해서는 어느 한편의 법률 개정이 필요하다.

한국은 지상파 채널을 재전송하는 문제를 놓고 지상파 방송사들과 신규매체 사이에는 지상파 재전송에 따른 정당한 대가 지불이 필요하다는 주장과 지상파 채널의 재전송은 국민의 시청접근권 확보 차원에서 필수불가결하다는 주장이 팽팽하게 대치하고 있다. 최근 도입이 본격 추진되고 있는 종합편성채널의 의무재전송 가능성이 높아짐에 따라, 지상파 채널의 재전송 문제는 콘텐츠사업자인 지상파 방송사업자와 전송사업자인 케이블SO간의 대립구도에 지상파계열 채널사용사업자와 케이블 PP계열의 채널사업자까지 가세되면서 대립구도가 점점 복잡해지고 있는 추세다. 따라서 이러한 일본 유선텔레비전방송법의 재전송 동의 중재제도와 중재기준은 신규매체의 도입 때마다 지상파채널의 재전송이 사회적 문제로 대두되었던 한국적 상황과 지상파채널의 디지털 전환으로 예상되는 케이블 TV와의 재전송 논란을 감안하면 시사하는 바가 적지 않다.

Ⅰ 참고문헌

- 고민수(2008). 방송법상 재송신제도에 관한 헌법적 검토. 『헌법학연구』, 14(2), 259~285.
- 김봉철·김형일·주지혁 (2008). 『광고에서의 지적소유권 분쟁과 판례에 관한 연구』. 서울: 한국방송광고공사.
- 민사판례연구회 (2009). 『민사판례연구31』. 박영사.
- 윤석민·김수정(2005). 지상파TV 재전송 정책의 도입과 발전. 『방송과 커뮤니케이션』, 6(1), 33~69.
- 윤성옥 (2009). 지상파 재전송 쟁점과 법리적 검토: 지상파방송과 케이블방송 사업자 간 갈등을 중심으로. 『미디어 경제와 문화』, 7(2), 7~50.
- 이부하 (2008). 케이블 텔레비전에 대한 규제 및 의무재전송 규정. 『공법학연구』, 9(4), 213~233.
- 이준호·조경섭 (2005). 미국 다채널 TV의 채널전송 규제의 전개과정: 언론자유 원칙과 관련하여. 『미국학논집』, 37(2), 127~154.
- 정인숙 (2006). 지상파 재전송 정책의 변화 방향과 정책 목표에 대한 평가 연구. 『한국언론학보』, 50(2), 174~197.
- 최영목 외 (2009). 『미디어 콘텐츠와 저작권』. 서울: 논형.
- Nuechterlein, Jonathan E. & Weiser, Philip J. (2005). Digital Crossroads. 정영진 역 (2007). 『디지털 크로스로드』. 서울: 나남.
- 村上聖一 (2008). 地デジ区域外再送信問題, 決着に向けた可能性. 『放送研究と調査』, 58(8), 42~57.
- 總務省 (2007). 有線放送による再送信に関する現状と制度の概要. 總務省.
- 有線放送による放送の再送信に関する研究会 (2007). 都道府縣別の区域外再送信の現状及びブロードバンド整備状況資料 2-1). 總務省.
- _____ (2007a). 放送及び有線放送に関する規制の異同(資料 2-2). 總務省.
- _____ (2007b). 主な論点(資料 3-1). 總務省.
- _____ (2007c). 参考資料(資料 3-2). 總務省.
- _____ (2008). 再送信同意に係る裁定に関する現状について(資料 6-1). 總務省.
- _____ (2008a). 有線テレビジョン放送事業者による放送事業者等の放送等の再送信に係る協議手續及び『正当な理由』の解釋に関するガイドライン(資料 7-2). 總務省.
- _____ (2008b). 『有線放送による放送の再送信に関する研究会最終とりまとめ』. 日本總務省.
- 郵政省 (1987). 裁定. 郵放有第32號.
- _____ (1993). 裁定. 郵放有第13號.
- 情報通信審議會有線放送部會 (2007). 答申書(諮問第1172~1190).
- _____ (2007a). 資料18-1. 總務省.
- _____ (2007b). 資料19-1. 總務省.
- _____ (2007c). 資料21-1. 總務省.
- _____ (2008). 資料25-13. 總務省.

(투고일자: 2009.9.1, 수정일자: 2009.10.9, 게재일자: 2009.10.15)

ABSTRACT

A Study on the Retransmission Consent and Arbitration for the Retransmission of Terrestrial Broadcasting Signal in Japan

Kyung-Hwan Kim*

The current study attempted to review the standards of retransmission consent and arbitration for the terrestrial broadcasting signal. The standards are based upon the principles encouraged by the MIAC(Ministry of Internal Affairs and Communications). It has been criticized that the standards of judgement for the retransmission consent and arbitration are ambiguous and arbitrary in Japan. In 2009, MIAC announced five decisions regarding the retransmission of over-the-air. The result of the current study found that the regulations of compulsory over-the-air signal retransmission have been sustained until now. The retransmission policy of the Japan government based upon three principles; localism, proper cause and copyright act. The judgment is dependent on the interpretation of MIAC's standard about these three principles.

Keywords: retransmission, cable TV, Consent, Arbitration

* Full-time Lecture(Division of Media & Advertising, Sangji University)