

콘텐츠 거래 공정화를 위하여

한남대학교 법과대학 교수 | 차 성 민

I. 콘텐츠 거래 공정화의 필요성

과학기술의 발전에 따라 네트워크의 다양화와 방송·통신의 융합화가 이루어지고 플랫폼(Platform) 사업자들의 수가 증가하면서, 예전과는 달리 방송시장에서도 경쟁상황이 펼쳐지고 있다. 이에 따라 유효경쟁기반을 구축하고 유지시킬 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다는 주장이 보편화되고 있다. 지상파 방송 이외에도 위성방송, DMB, IPTV와 같은 새로운 미디어가 출현하면서 기존 매체와 뉴 미디어를 포함한 다채널 유료방송 시장 전체를 대상으로 하는 규제들이 종합적으로 검토되어야 할 상황이 된 것이다. 특히 최근에는 플랫폼사업자와 방송채널사업자(이하 "PP"라 한다) 간에 발생하는 불공정행위가 문제되고 있다.¹⁾

통신시장에서는 전송망이나 설비가 주요 경쟁수단인 데 비하여, 방송시장에서는 방송 프로그램인 콘텐츠가 주요한 경쟁수단으로 작용한다. 그런데 콘텐츠 유통과정에서 거래거절, 차별적 취급, 끼워팔기와 같은 유료방송시장에서의 공정한 경쟁을 저해하는 불공정거래행위들이 빈번하게 나타나고 있다. 이러한 경우, 방송사업자들 간의 공정한 경쟁이 저해되는 것은 물론이고 소비자(시청자)들에게도 프로그램 또는 채널 시청의 선택권이 제한되는 등의 이익이 저해된다. 그러나 이러한 행위들에 대한 규제는 미흡하여 배타적 거래행위와 같은 불공정행위가 지속적으로 이루어지고 있는 실정이다. 이로 인하여 시장 진입자의 입장에서는 시장 진입 초기에 가입자 확보에 어려움을 겪는 경우가 반복되고 있다.

위성방송이나 DMB 방송 서비스가 그 출현 초기에는 많은 수익을 올릴 것으로 기대를 받았지만, 지금에 와서는 적자 경영과 자본 잠식의 위험으로까지 몰려 경영난에 허덕이고 있다. 이는 지상파사업자의 재송신 거부와 기존 방송시장에서 영향력이 있는 사업자인 종합유선방송사업자(MSO)나 복수종합유선·방송채널사용사업자(MSP) 등이 뉴미디어 사업자들에 의하여 기존의 독과점 구조가 깨지는 것을 우려하여, 수직 계열화된 PP 또는 자신과의 관계에서 협상력이 떨어지는 PP들로 하여금 콘텐츠 공급을 거절하게 함으로써 방송시장에서의 핵심 경쟁수단인 콘텐츠 접근을 제한하는 불공정거래행위가

1) 홍대식, '방송시장에서의 금지행위 규제의 문제점과 개선방안', 경제규제와 법 제1권 1호, 2008. 5, 74면.

이루어지고 있기 때문인 것으로 분석된다.

이와 같이 방송·통신 융합의 활성화와 사업자 간의 경쟁 심화로 인하여 경쟁제한적인 각종 불공정 행위들이 발생할 가능성이 점차 증대되고 있다. 또한 방송시장과 통신시장에서의 규제의 중점이 기존의 사전적·구조적 규제에서 사후적·행태적 규제로 전환되면서, 사업자들에 대한 불공정행위를 통한 규제가 점차 중요한 지위를 차지하게 되었다.

II. 규제의 근거

1. 경쟁법과 개별산업규제법

방송·통신사업자들 간에 경쟁의 기반이 되는 콘텐츠 거래에 있어서 공정화를 확보하기 위한 법적 근거는 경쟁법과 개별산업규제법에서 찾을 수 있다. 경쟁법은 경쟁의 유지·촉진을 위하여 모든 산업 분야에 적용되는 일반적인 내용을 담고 있는 반면, 개별산업규제법에서는 당해 분야의 특수성을 고려한 내용들이 포함되어 있다. 방송시장, 통신시장, 방송·통신융합시장도 각각의 개별산업규제법에 의하여 1차적으로 규율되고 있다. 이들 법에서는 금지행위라는 이름으로 당해 시장에서의 경쟁 보호, 경쟁자 보호 및 소비자(이용자와 시청자 등) 보호를 위한 규정들을 두고 있다.

통상적으로 방송이나 통신과 관련된 법에서 금지행위란, 사업자 간의 공정한 경쟁이나 소비자의 이익이 침해되는 것을 방지하기 위하여 법에서 금지하고 있는 행위를 말한다. 방송·통신 분야에서 금지행위에 관한 최초의 포괄적인 규정은 전기통신사업법에서 찾아볼 수 있다. 전기통신사업법에서는 1996년 전기통신자원의 효율적 사용과 전기통신사업자 간의 공정한 경쟁환경을 조성하기 위하여 동법 제36조의3을 신설하였다. 이에 따르면, 전기통신사업의 공정한 경쟁질서를 저해하는 행위를 금지하고 정보통신부장관은 통신위원회의 심의를 거쳐 이의 시정을 위하여 필요한 조치를 전기통신사업자에게 명할 수 있었다. 그리고 불공정행위의 유형을 명시하고 처벌근거를 신설한 개정안에서는 공정경쟁질서 저해행위의 유형을 구체적으로 명시하여 이를 금지행위로 규정하였다.²⁾

한편 통신시장을 규율하고 있는 전기통신사업법과는 달리, 방송시장을 규율하고 있는 방송법은 공익성(규제)에 초점을 두고 있으므로 소유 및 경영, 프로그램 편성 등에 대해서는 규제가 엄격한 반면, 공정한 경쟁을 위한 규제는 상대적으로 충분하지 않았다. 이는 초기 방송시장이 독과점의 형태로 형성되

2) 그 내용은 첫째, 설비 제공, 상호접속, 협조 이행, 정보의 제공과 관련된 부당한 차별, 협정 체결의 부당한 거부, 협정 체결의 부당한 불이행 둘째, 설비 제공, 상호접속, 협조 이행, 정보의 제공으로 알게 된 다른 사업자의 정보를 자신의 영업에 부당하게 유용하는 행위 셋째, 부당한 이용요금이나 상호접속료의 대가 등의 산정행위 넷째, 공시한 이용약관과 다른 내용의 역무 제공 등이며, 이와 같은 불공정행위의 세부유형 및 기준은 통신위원회의 심의와 공정거래위원회와의 협의를 거쳐 정보통신부장관이 고시하도록 하였고(안 제36조의3), 아울러 공정행위에 대한 제재를 강화하기 위하여 불공정행위자에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하였다(안 제70조).

어 왔기 때문인 것으로 생각된다. 그러나 오늘날 기술의 발전으로 플랫폼과 콘텐츠가 다양화되고 방송 부문과 통신부문의 융합으로 경쟁이 심화되어 공익성 위주인 방송시장에서의 전통적인 규제 논리에서 벗어나 방송시장, 나아가 방송·통신 융합시장에서도 경쟁 활성화를 위하여 금지행위에 대한 규제의 필요성이 제기되고 있다.

그러나 방송·통신시장을 규율하는 이른바 ‘개별산업규제법’ 들에 해당되는 법률들은 전기통신사업법, 방송법, IPTV법 등으로 여전히 분화되어 있다. 더욱이 이러한 법률들에서 규제하고 있는 금지행위의 유형 및 규제수준에는 차이가 있다. 이하에서는 개별산업규제법들의 금지행위 내용들에 살펴보고자 한다.

2. 개별산업규제법의 금지행위 내용

(1) 전기통신사업법

현행 전기통신사업법 및 동법 시행령 상의 금지행위 규제유형을 살펴보면, 먼저 전기통신사업법 제 50조(금지행위) 제1항에서는 “전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “금지행위”라 한다)를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하여서는 아니 된다”고 규정하면서, 각 호에서 ① 설비 등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위 ② 설비 등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 협정 체결을 부당하게 거부하거나 체결된 협정을 정당한 사유 없이 이행하지 아니하는 행위 ③ 설비 등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등으로 알게 된 다른 전기통신사업자의 정보 등을 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위 ④ 비용이나 수익을 부당하게 분류하여 전기통신서비스의 이용요금이나 설비 등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등의 대가 등을 산정하는 행위 ⑤ 이용약관(제28조 제1항 및 제2항에 따라 신고하거나 인가받은 이용약관만을 말한다)과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위 ⑥ 설비 등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보 제공의 대가를 공급비용에 비하여 부당하게 높게 결정·유지하는 행위 ⑦ 「전파법」에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 전기통신역무를 이용하여 디지털 콘텐츠를 제공하기 위한 거래에서 적정한 수익 배분을 거부하거나 제한하는 행위를 열거하고 있다. 개정 전의 조항과 비교하여, 전기통신사업자는 설비 등의 제공·공동활용·상호접속·도매제공 등의 대가를 공급비용에 비하여 부당하게 높게 결정·유지하는 행위(⑥) 및 디지털 콘텐츠를 제공하기 위한 거래에서 적정한 수익 배분을

거부하거나 제한하는 행위를 할 수 없도록 하는 내용⑦)을 추가하였다.³⁾

또한 같은 조 제3항에 따른 금지행위의 유형 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다 고 규정하여 시행령으로의 위임근거를 마련했다. 이에 따라 동법 시행령 제42조에서는 금지행위의 유형 및 기준을 전기통신사업법 상의 규정보다 더욱 세분화 하여 별표의 형식으로 규정하고 있다. 이에 따르면 협정 체결의 거부, 정보 유용, 이용요금 등의 부당한 산정 및 이용자 이익 저해의 4가지 기본 유형으로 나눈 후, 각 기본 유형별로 다시 구체적으로 나누어 실시하는 방법을 취하고 있다. 이러한 구체적 실시는 설비 등의 부당한 차별(제한, 지연 및 거부), 정보의 부당한 이용, 부당한 대가 산정, 부당한 요금 청구, 이용자의 의사에 반하는 이용계약 체결, 부당한 이용자 차별 및 기타 이용자 이익 저해 등으로 유형화 된다.

(2) 인터넷 멀티미디어 방송사업법

세계적으로 디지털 기술이 발전하면서 방송과 통신이 융합되는 추세로 가고 있는 가운데, 우리나라에서도 방송과 통신의 융합으로 인한 새로운 서비스를 구현할 수 있는 기술은 이미 확보하였지만, 종래 법률이 방송과 통신을 별개로 구분하여 규율하는 체계로 되어 있어 방송·통신융합 서비스의 도입이 지연되고 있었다. 이에 법적으로 도입기반을 마련하여 사업의 지속한 시행과 적절한 운영을 꾀하며, 이용자의 권익 보호와 관련 기술 및 서비스 개발의 세계적인 선도가 될 수 있도록 인터넷 멀티미디어 방송사업법(이하 “IPTV법”이라 한다)이 제정되었다.

IPTV법 제17조 제1항에서는 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 행하는 것을 금지하고 있다. 그리고 그 유형도 함께 명시하고 있는데 ① 정당한 사유 없이 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공을 거부하는 행위 ② 이용약관의 내용과 다르게 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하거나 이용계약과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위 ③ 인터넷 멀티미디어 방송 서비스의 제공 과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 유용하는 행위 ④ 부당하게 이용자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 이용요금 또는 이용조건으로 인터넷 멀티미디어 방송 서비스를 제공하는 행위 ⑤ 우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적절한 수익배분을 거부하는 행위 ⑥ 다른 방송사업자의 방송 시청을 부당하게 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위 및 ⑦ 정당한 사유 없이 다른 방송사업자의 서비스 제공에 필수적인 전주, 관로, 통신구 등 전기통신설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위가 이에 해당된다. 이와 함께 금지행위의 세부적인 유형 및 기준에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 같은 조 제3항에서 규정하고 있어, 이에 근거하여 동법 시행령 제15조를 통해 세부적인 금지행위의 유형 및 기준을 별표의

3) 전기통신사업법 전부개정법률안(대안)(의안번호 7737, 2010. 2. 25.) 주요 내용 4면.

형식으로 규정하고 있다.

한편 IPTV법에서는 금지행위(법 제17조) 규정 이외에도, 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자가 제공하는 주요 방송프로그램을 일반 국민이 이를 시청할 수 있도록 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 하며, 주요 방송프로그램의 계약행위 등에 있어 시청자의 이익 및 공정거래질서를 저해하여서는 안 된다고 규정함으로써 콘텐츠의 동등접근을 보장하고 있다(법 제20조).

(3) 방송법

방송법은 이제까지 검토한 법률들과는 달리, 최근에 보편적 시청권에 관련된 금지행위(법 제76조의 3) 규정을 신설하였을 뿐, 방송프로그램 유통과 관련된 일반 불공정행위를 규제하기 위한 금지행위 규정을 마련하고 있지는 않다. 다만, 법 제76조 제1항에서 방송프로그램 공급 및 국민관심행사 중계방송권 공급시 공정하고 합리적인 가격에 비차별적으로 공급할 것을 규정하고 있을 뿐이다.⁴⁾

한편 방송법상 금지행위 규정인 제76조의3을 보면, 무엇보다도 ‘금지행위’라는 제목을 붙이지 않고 있다. 그 대신 ‘보편적 시청권 보장을 위한 조치 등’이라는 제목 하에 제1항에서 “방송사업자 및 중계방송권자등은 제76조 제3항의 규정에 따른 일반국민의 보편적 시청권을 보장하기 위하여 대통령령에서 정하는 금지행위 등 준수사항을 이행하여야 한다”고 규정하고 있다. 따라서 방송법 시행령 상의 금지행위는 전기통신사업법이나 IPTV법에서와는 달리, 보편적 시청권 보장이라는 법익을 달성하기 위하여 금지되는 행위만을 의미한다. 실제로 시행령의 내용도 보편적 시청권의 제한행위들을 금지하고 있을 뿐이다. 따라서 전기통신사업법이나 IPTV법 상의 금지행위유형에 비하여 그 범위가 제한적이라고 할 수 있다.

3. 검토

이상에서 살펴본 바와 같이, 각 개별산업규제법마다 콘텐츠 거래에 대한 규율방식과 범위 등이 상이하기 때문에 콘텐츠 거래 공정화가 문제되는 방송 및 통신의 부문을 규율하고 있는 개별산업규제법들이 현재 이 분야에서 일관성 있는 규율을 하고 있다고 말하기가 어렵다. 특히 콘텐츠 거래 공정화와 가장 밀접한 관련이 있는 방송법에서는 전기통신사업법이나 IPTV법에서 보다 규제 공백이 많다.

방송법 내에 전기통신사업법이나 IPTV법과 유사한 금지행위 규정을 마련하고자 그동안 여러 차례에 걸친 노력이 있었다는 점이 이를 반증한다. 가령 2009년 8월에 있었던 방송법상 금지행위 규정의

4) 이에 대해서는 가격의 합리성, 비차별성 판단기준 등의 구체적 실행기준이 없어 선언적 규정에 불과하다는 견해도 있다(전주용 외, 'IPTV 도입에 따른 방송통신시장 공정경쟁 이슈와 대응방안', 정책연구 09-37, KISDI, 2009. 11, 32면).

법제화 시도를 예로 들 수 있다. 이 입법 시도는 인터넷 멀티미디어 방송사업자는 사업의 초기단계로 가입자 점유비율이 낮음에도 불구하고 사업자간 또는 시청자를 대상으로 한 금지행위를 IPTV법에서 규제하고 있는 것을 감안하면, 불공정거래행위가 발생하고 있는 기존의 방송시장의 불공정행위에 관한 규제수단이 불비(不備)한 것은 균형성과 형평성 차원에서 개선되어야 할 필요가 있다는 문제의식에서 행하여졌다.⁵⁾

그리하여 이 개정안에서는 불공정거래행위 유형을 명시하고자 하였다. 즉 “제85조의2(공정경쟁의 촉진) ① 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 이 조에서 “방송사업자 등”이라 한다)는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니 된다.

- ① 정당한 사유 없이 채널의 제공 또는 프로그램의 공급을 거부·중단하거나 채널 편성을 변경하는 행위
- ② 채널의 제공 또는 프로그램의 공급을 위한 거래에서 부당하게 다른 방송사업자 등을 차별하는 행위
- ③ 우월적 지위를 이용하여 다른 방송사업자 등에게 부당한 편성이나 거래조건을 요구하는 행위
- ④ 부당하게 다른 방송사업자 등의 방송 시청을 방해하거나 서비스 제공계약의 체결을 방해하는 행위
- ⑤ 부당하게 시청자를 차별하여 현저하게 유리하거나 불리한 요금 또는 이용조건으로 방송 서비스를 제공하는 행위
- ⑥ 이용약관과 다르게 방송 서비스를 제공하거나 이용약관과 다른 내용으로 이용요금을 청구하는 행위
- ⑦ 방송서비스의 제공과정에서 알게 된 이용자의 정보를 부당하게 유용하는 행위
- ⑧ 정당한 사유 없이 다른 방송사업자 등의 서비스 제공에 필수적인 전주, 선로 등 방송 설비의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위
- ⑨ 그 밖에 방송사업자 등 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위”

그러나 이 개정안은 국회를 통과하지 못함으로써 현행법 규정에 반영되지는 못하였다. 이와 같이 여러 법률에서 정도와 범위에서 상이한 규제를 하고 있는 개별산업규제법을 통해서는 콘텐츠 거래 공정화에 대한 효과적인 규율이 어렵다. 이러한 상황에서는 경제질서의 기본법인 공정거래법을 통한 규율이 현실적인 방안이라고 생각된다. 그러나 공정거래법의 불공정거래행위 조항은 모든 경제·산업 분야에서 불공정한 거래행태를 예정하고 제정된 규정이므로, 이 규정을 통하여 방송통신시장에서의 콘텐츠 거래 공정화를 이루고자 하는 경우는 해외 사례를 참조하여 규제논리를 정치화(精緻化)시킬 필요가

5) 이 방송법 일부개정법률안(의안번호 5736, 2009. 8. 20)은 사업자 간의 불공정행위를 규제하고, 시청자의 권익을 보호하기 위한 법적 근거 마련을 위하여 방송법 내에 방송사업자 등 간의 공정경쟁을 저해하는 행위와 방송사업자의 시청자에 대한 권익 침해행위를 금지하는 규정을 신설하기 위한 것이었다.

있을 것이다. 이하에서는 미국의 프로그램 접근 규칙만을 간략하게 소개하기로 한다.

Ⅲ. 프로그램 접근 규칙


미국에서는 케이블 TV 소비자 보호 및 경쟁에 관한 법률이⁶⁾ 제정되고 동법 제19조의 이행을 위하여 1934년 통신법에 제628조(Development of Competition and Diversity in Video Programing Distribution)가 신설되면서 거래 공정화를 위한 규제가 시작되었다. 여기서는 케이블사업자, 케이블 사업자가 지분을 가지고 있는 위성 케이블 프로그램 공급자 또는 위성방송 프로그램 공급자는 다채널 영상 프로그램 공급자가 가입자 또는 소비자들에게 동 프로그램을 제공하는 것을 심각하게 방해하거나 금지하고자 하는 목적과 효과를 가진 불공정한 경쟁수단의 사용, 기만적인 행위를 하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

그리고 통신법 제628조 (c)(Regulations Required) (1) Proceeding Required에 따라 동조 (b)의 금지행위를 구체화하기 위한 규정을 연방통신위원회 규칙(CFR)으로 제정하였으며, 이를 ‘프로그램접근 규칙’(이하 “PAR; Program Access Rule”이라 한다)이라고 부른다. 여기서는 케이블사업자, 케이블사업자와 수직 통합된 위성 케이블 프로그램 공급자 또는 위성방송 프로그램 공급자는 경쟁 다채널 영상 프로그램 배급(이하 “MVPD”라 한다) 사업자에게 동 프로그램 공급을 방해할 목적으로 부당한 영향력을 행사하거나 불공정행위 또는 기만적인 행위를 하여서는 안 된다는 일반적 내용을 규정하고 있다 (§76.1001). 이와 동시에, 수직통합된 케이블 사업자가 프로그램 공급자의 비연계 경쟁 MVPD에 프로그램을 제공하는 행위에 대하여 부당하게 영향력을 행사하거나 프로그램 공급자의 가격 등 공급조건에 부당하게 개입하는 것과 위성 케이블 프로그래밍 공급자 또는 위성방송 프로그램 공급자가 가격 등 공급조건을 차별하는 것을 금지하고 있으며 (§ 76.1002 (a)), 위성 케이블 프로그래밍 공급자 또는 위성방송 프로그램 공급자가 가격 등 공급조건을 차별하는 것을 금지하고 있다 (§ 76.1002 (b)). 또한 케이블 사업자가 서비스를 공급하지 않는 지역이나 서비스를 공급하는 지역에서 배타적 거래행위를 하는 것을 금지하고 있다 (§ 76.1002 (c)).⁷⁾ 만일 서비스 지역에서 배타적 계약을 체결하고자 하는 사업자는 연방통신위원회의 사전 승인을 받기 위하여 ‘배타적 계약 청원서’를 제출하여야 한다.⁸⁾

6) 1992년 케이블 텔레비전 소비자 보호 및 경쟁에 관한 법률(Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992) 제정 이전에는 거의 모든 케이블 사업자들이 다채널 비디오 프로그램 배급(Multichannel Video Programming Distribution)시장에서 지역적 독점을 누리고 있었다. 이에 미국 의회는 지역독점 하에 있는 케이블 시장을 우려하여 케이블 텔레비전 서비스의 가격, 조건, 기타 운용에 관한 규제를 하기 위한 케이블 텔레비전 소비자 보호 및 경쟁에 관한 법률을 제정하였다. 이 법을 통하여 수직적으로 결합된 케이블 사업자와 프로그램 공급업자들의 반경쟁적 행위에 대한 금지행위를 추가함으로써 다채널 비디오 프로그램 배급시장에서의 경쟁을 활성화하고자 한 것이다 (Watermann?Weiss, The effect of vertical integration between cable television system and pay cable networks, Journal of Economics No.72, 1995, pp. 357; Weiser, REEXAMINING THE LEGACY OF DUAL REGULATION: REFORMING DUAL MERGER REVIEW BY THE DOJ AND THE FCC, Federal Communications Law Journal No. 61, December, 2008, p. 172).

IV. 결론

다양한 방송 플랫폼 간의 경쟁이 심화됨에 따라 콘텐츠 확보경쟁도 치열해지고 있다. 이로 인하여 콘텐츠를 둘러싼 경쟁제한행위의 우려도 점차 증가하고 있다. 국내에서는 2002년 위성방송 도입 이후 콘텐츠 확보경쟁이 시작되어 주요 PP의 위성방송에 대한 채널 공급 중단 및 제한 이슈가 지속적으로 제기되어 왔다. 또한 최근에는 IPTV 사업자의 지상파방송 재송신 이슈가 콘텐츠 제공 관련 이슈가 되었던 적이 있다.

이에 대하여 방송·통신 부문의 개별산업규제법은 콘텐츠 거래 공정화를 위한 규제근거로서 확실한 모습을 보여주지 못하고 있다. 우리 방송법에서도 PAR과 유사한 내용을 두고 있기는 하다. “방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별 없이 제공하여야 한다”고 규정하고 있다(법 제76조 1항). 다만 이를 위반한 경우에 시정조치 등의 제재방법에 대해서는 규정하고 있지 않기 때문에, 지상파방송사업자나 유료방송사업자가 다른 신규 유료방송사업자에게 의무적으로 프로그램을 제공하여야 하는 이 규정은 선언적인 의미일 뿐 법적 강제력은 없다.⁹⁾ 이로 인하여 위성방송사업자와 MSP들 간의 프로그램 제공에 관한 분쟁이 지속적으로 발생하고 있다. 방송과 통신의 융합시대에 발맞추어 전향적으로 제정되어 2010년 9월 23일부터 시행된 방송통신발전기본법에서도¹⁰⁾ 금지행위에 관한 규정은 없다. 가칭 ‘방송통신융합사업법’이 제정될 경우에 보다 구체적인 규정들이 포함될 것으로 예상할 수는 있지만, 이 법이 언제쯤 제정될지도 알 수 없다. 이러한 가운데 콘텐츠 거래 공정화와 관련된 분쟁은 계속 이어지고 있다. 1988~2009년간 방송산업과 관련된 불공정거래행위에 관한 공정거래위원회 심결 141건 중 콘텐츠 거래(배급)와 관련된 거래상 지위 남용 사건은 25건으로 나타났다. 이는 전체의 17.7%에 해당하며, 앞으로 신규 종합편성채널사업자의 등장 등 방송시장 환경의 변화를 고려한다면, 그 비중은 점차 커질 것이며 분쟁의 사안도 과거에 비하여 복잡·다양화될 것으로 예상된다. 따라서 이 분야에 공정거래법을 적용을 위한 법리 연구와 기준 마련을 위한 준비가 다각도로 이루어져야 할 것이다. 

7) DeFrancia, OWNERSHIP CONTROLS IN THE NEW ENTERTAINMENT ECONOMY: A SEARCH FOR DIRECTION, Virginia Journal of Law & Technology No. 7, Spring 2002, pp. 44.

8) 염수현 외, ‘방송통신 콘텐츠 동등접근 규제 연구’, 정책 연구 08-41, KISDI, 2008. 12., 55~56면.

9) 지성우, ‘뉴미디어의 사회적 책임에 대한 입법평가’, 미국헌법연구 제19권 제2호, 2008. 9, 208면.

10) 법률 제10165호, 2010. 3. 22. 제정.