

<https://doi.org/10.7236/JIIBC.2023.23.2.175>

JIIBC 2023-2-23

방송 산업 내 플랫폼사업자와 콘텐츠사업자 간 공정거래환경 조성 연구

A Study on Creation of Fair Transaction Environment between Platform Operator and Contents Provider in Broadcasting Industry

김용희*, 도준호**

Yonghee Kim*, Joonho Do**

요약 플랫폼 사업자와 콘텐츠 사업자 간 밀접한 상호의존관계를 갖는 방송 시장환경에서, 지상파 재송신 대가와 관련한 갈등, 프로그램 사용료 갈등 및 홈쇼핑 송출 수수료 갈등 등의 문제가 심화되고 있다. 본 연구는 국내 방송시장의 환경을 분석하고 시사점을 제시하는 한편 플랫폼과 PP간 사용료 갈등 원인 분석 및 사용료 갈등 분쟁 해소를 위한 세부 대안을 제안하고자 하였다. 국내 방송시장에 대한 환경분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 방송산업의 성장 동력이 서비스이용료나 콘텐츠 사용료와 같은 직접 재원으로 변화하였고, 커머스가 증가하고 있다는 것이다. 둘째, 국내 방송시장의 헤게모니가 지상파에서 유료방송 그리고 OTT로 변화하면서 자발적 진입에 의한 방송 영역 전반의 독점이 해체되고 있다는 것이다. 셋째, 기존 방송시장의 해체와 재편으로 기존 규제 체계의 정비 필요성이 증가하고 있다.

한편, 본 연구는 유료방송플랫폼과 PP간 첨예하게 맞서는 사용료에 대한 분쟁을 해결하기 위해서는 PP의 수익구조 다변화, 선계약 후공급 정착 방안 및 CPS 협상력 강화 전략을 제안하였다.

Abstract In a broadcasting market environment that has a close interdependence between platform operators and content operators, problems such as conflicts over program usage fees, and home shopping transmission fees are intensifying. This study attempted to analyze the environment of the domestic broadcasting market and present implications, analyze the cause of user fee conflict between the platform and PP, and propose detailed alternatives to resolve user fee conflict disputes. The results of environmental analysis on the domestic broadcasting market are as follows. First, the growth engine of the broadcasting industry has changed to direct resources such as service usage fees and content fees, and commerce is increasing. Second, as hegemony in the domestic broadcasting market changes from terrestrial to paid broadcasting and OTT, monopolies in the entire broadcasting area are being dismantled by voluntary entry. Third, the need to overhaul the existing regulatory system is increasing due to the dismantling and reorganization of the existing broadcasting market. On the other hand, this study proposed a strategy to diversify the profit structure of PP, supply program after pre-contracting, and strengthen CPS bargaining power in order to resolve disputes between paid broadcasting platforms and PP sharply. In particular, as strategies to strengthen CPS bargaining power of small and medium-sized SOs, it proposed to jointly improve CPS-related systems through IPTV and individual SOs, to redefine fees for programs and to voluntarily use programs.

Key Words : platform, terrestrial broadcasting channel, cable TV, IPTV, System operator,

*정회원, 동국대학교 영상대학원

**정회원, 숙명여자대학교 미디어학부, 교신저자

접수일자 2023년 2월 1일, 수정완료 2023년 3월 1일

게재확정일자 2023년 4월 7일

Received: 1 February, 2023 / Revised: 1 March, 2023 /

Accepted: 7 April, 2023

*First Author: yhkim81@dgu.ac.kr, Dongguk University

**Corresponding Author: joon@sm.ac.kr

School of Communication and Media, Sookmyung Women's University, Korea

1. 서 론

우리나라 유료방송 산업은 산업 내에서 플랫폼 사업자와 콘텐츠사업자가 자신들의 영리와 영속성을 위해서 상호 의존하는 관계이다. 예를 들어 플랫폼 사업자는 시청자의 선택을 받을 콘텐츠를 선별하고 유통해야 한다. 반면 콘텐츠사업자들은 플랫폼 사업자를 통해서만이 자신의 상품을 시청자들에게 전달 할 수 있는 구조로 반드시 플랫폼과 콘텐츠사업자는 상생해야 하는 구조다. 하지만 방송 재원의 순 유입이 한정된 환경으로 인해 방송시장의 재원을 쟁취하려는 상호 경쟁시장이기도 한 복잡다기한 시장이다. 또한 방송시장은 다양한 이슈들이 다양한 이해관계자들과 상충되는 견해들이 서로 충돌되는 시장이다^[1].

이런 시장의 특성으로 인해 유료방송 산업 내 콘텐츠 사업자와 플랫폼 사업자 간 분쟁은 꾸준히 지속되어 왔다. 특히, 지상파와 유료방송 플랫폼 간 대가산정과 관련 되어 분쟁이 지속되어 왔다.

이와 같은 분쟁의 여러 원인 중 하나는 지상파 시청자의 97.4%^[2]가 유료방송 플랫폼을 통해 시청할 만큼 의존성이 높음에도 불구하고, 지상파사업자는 프로그램 송출에 대한 유료방송 플랫폼의 역할을 인정하지 않고 있다. 프로그램 사용 대가를 점차 높게 요구한 데 비해 송출에 대한 대가를 지급하지 않고 있어서 분쟁이 협상 때마다 반복되고 있다. 종편 PP나 일반 PP 역시 비슷한 문제로 분쟁이 지속되거나 협상력의 차이를 통해 시장가를 결정하고 있다. 다만 이러한 협상력의 차이가 과연 다양한 이해관계자들이 감내할 수 있는 수준인지, 아니면 검증할 수 있는 방편인지 논쟁이 많다.

더불어 1994년 중계유선방송이 시작된 이래 우리나라의 유료방송플랫폼은 <표1>과 같이 17년 IPTV(Internet Protocol Television)가 SO(System Operator)의 가입자를 넘어섰으며, 인수·합병을 통해 시장의 구조가 변화되었다. IPTV가 55.25%로 전체시장의 절반 이상을 차지하고 있다. 그리고 IPTV와 SO 매출이 90% 이상을 차지하고 있다. IPTV는 '17년 11월부터 SO 가입자를 앞지른 이후 꾸준히 증가하여 '21년 12월 말 기준 SO보다 약 676만 명의 가입자를 더 확보한 것으로 나타났다^[3]. 특히, 유료방송 시장은 잇따른 인수합병(LGU+ 와 CJ헬로, SKB와 티브로드, KT의 KT스카이라이프를 통한 현대HCN 인수)을 통해 IPTV 3사(KT, SK브로드밴드, LG유플러스)의 플랫폼 시장집중도가 높아지고 상대적으로 SO 사들은 시장 점유율이 감소하고 경쟁력이 약화하

고 있다. 이와 같은 SO사들의 경쟁력 감소 원인으로 IPTV 대비 상대적 품질 열위, 시장지배적 지위를 활용한 배제적 남용행위(약탈적 가격설정이나 경품의 남용), 시장지배력의 전이효과(통신사업자의 지배력이 유료방송시장으로 영향을 미침) 및 독립적인 결합상품 제공 능력의 차이를 들 수 있다^[4].

표 1. 단말장치(단자)기준 SO와 IPTV 가입자 추이(단위 : 만 명)
Table 1. SO and IPTV subscriber trend based on terminal device (terminal) (unit: 10,000 people)

구분	'17.6	'18.6	'19.6	'20.6	'21.6	'21.12
IP TV	1,363	1,501	1,635	1,780	1,932	1,968
SO	1,396	1,394	1,367	1,330	1,298	1,292
차이	-336	107	268	450	633	676

출처: 과학기술정보통신부 보도자료(2022.05.18.)[5]

미디어시장 전체로 확장하여 살펴보면, 넷플릭스, 디즈니+ 등 OTT 플랫폼의 등장과 꾸준한 성장세로 유료방송시장의 경쟁력도 과거에 비하여 낮아지고 있다^[6]. '21년 국내 OTT 서비스 이용률은 69.5%로 '17년 36.1%에서 큰 폭으로 증가하였다^[7].

한편, 콘텐츠 유통 경로 다변화에 따라 PP의 유료방송 플랫폼 의존도는 과거보다 상대적으로 감소하였지만, 다중방송채널사용사업자(MPP, Multi Program Provider)의 영향력 강화에 따라 업계 내 대형 PP와 중소 PP 간 양극화는 심화하고 있다^[8].

여러 이해당사자가 치열하고 복잡하게 얽혀있는 국내 방송시장의 구조에서 전체 유료방송 매출이 17조원(2020년 기준)에 비해 순 유입 재원은 9조원 수준으로 자원 규모가 낮다^[9]. 이에 따라 방송시장에서는 지상파 재송신 대가와 관련한 갈등, 프로그램사용료 갈등 및 홈쇼핑 송출 수수료 갈등 등의 문제가 심화하고 있다.

이에 본 연구는 국내 방송시장의 환경을 분석하고 시사점을 제시하는 한편 플랫폼과 PP 간 사용료 갈등, 사용료 갈등 분쟁 해소방안을 제안하고자 한다. 연구목적 달성을 위해 콘텐츠사업자의 변화를 포함한 국내 방송미디어 환경변화를 분석하고 살펴보고, 선행연구 검토를 통해 시사점을 제안하고자 한다.

이를 위해 연구 문제를 아래와 같이 도출하였다.

<연구 문제 1> 방송 산업 내 플랫폼 사업자와 콘텐츠 사업간 분쟁의 원인이 무엇인가?

〈연구 문제 2〉 방송산업의 플랫폼 사업자와 콘텐츠 사업자 간 분쟁을 줄이고 공정거래환경을 만들 수 있는 방안은 무엇인가?

II. 국내 유료방송시장 현황과 갈등

1. 유료방송산업의 재원구조의 변화와 갈등

방송시장에 유입되는 순 유입재원 규모는 〈표 2〉와 같이 2020년에 매출(17조원) 대비 52.94% 수준으로 낮다. 의견상으로는 방송 매출이 17조원의 큰 시장으로 보이지만, 순 유입규모가 작기 때문에 제한된 재원의 배분 기준, 산정방식 그리고 배분 규모에 대해 이해당사자들의 갈등이 심화되고 있다. 게다가, 전통적 방송시장의 위축이 지속될 것으로 전망됨에 따라 재원에 대한 각 이해당사자들의 재원 쟁탈전은 본격화될 것으로 예상된다.

표 2. 방송산업의 순 유입 재원(단위: 억원, %)
 Table 2. Net inflow resources of broadcasting industry
 (unit: 100 million won, %)

구분	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	CAGR
유료방송 수신료 매출	27,885	28,969	31,269	33,464	35,023	36,114	5.31
방송광고 매출	34,736	32,225	31,633	32,275	30,009	27,172	-4.79
홈쇼핑 송출수수료 매출	11,444	12,534	13,874	16,227	18,394	20,234	12.07
KBS 수신료 매출	6,432	6,509	6,642	6,779	6,892	6,980	1.65
합계	80,497	80,237	83,418	88,745	90,318	90,500	2.37

출처: 방송산업재산상황공표집(2021)

재원 갈등의 원인 중 하나로 첫째, 상대적으로 낮은 수신료 문제를 들 수 있다. 우리나라의 공영방송 수신료 및 유료방송 ARPU(Average Revenue Per Unit)는 〈표 3〉과 같이 OECD 주요 국가 중 가장 낮은 수준이다. 유료방송 플랫폼 사업자는 초기 투자에 상당한 규모의 투자가 요구되며, 적정한 이익이 생기기까지 일정 수준 이상의 가입자를 확보해야 하는 속성을 가지고 있다^[10].

콘텐츠 사업자에게 콘텐츠를 공급할 때 대규모의 자본이 소요되고 이를 회수하는데 시간이 오래 걸린다. 따라서 낮은 수신료와 장기간의 이익 회수 구조가 플랫폼 사업자의 인내를 줄이게 되는 동인이다.

표 3. GDP 대비 ARPU 비중(단위: 달러, %)
 Table 3. ARPU Ratio to GDP (in dollars, %)

구분	미국	캐나다	일본	멕시코	독일	이탈리아	한국
ARPU	913.2	618	246	146.4	273.6	471.6	85.2
GDP	63,051	42,080	39,048	8,069	45,466	30,657	30,644
비율	1.45	1.47	0.63	1.81	0.60	1.54	0.28

출처: Ovum(2019). Pay-TV & FTA Forecasts to 2024 기준 연구자 계산

홈쇼핑송출수수료, 셋탑박스 임대료 등의 비수신료 수입을 모두 포함한 1인당 방송사업 매출액 기준 ARPU에서도 역시 해외 주요국의 수신료 기준 ARPU보다도 낮은 수준을 보이고 있다. 현재까지 낮은 유료방송 요금 수준에도 불구하고 홈쇼핑송출수수료 등의 비수신료 매출이 저가 수신료 매출 문제를 완화시켜 왔으나, 그 성장속도가 둔화되고 있어 수익구조의 지속가능성에 대한 우려가 존재한다. 게다가 홈쇼핑송출수수료의 경우 홈쇼핑업계에서는 재송신매출과 프로그램제공매출의 증가율에 비해 송출수수료 인상폭이 과도하다고 주장하며 홈쇼핑과 방송 플랫폼 사이의 갈등이 커지고 있는 실정이다.^{[11][12]}

둘째, 플랫폼사업자의 프로그램 구입비용이 수신료 매출액 증가보다 더 커짐에 따라 플랫폼사업자의 수익구조가 악화되고 있다. 〈표4〉와 같이 플랫폼의 유료방송 수신료 매출액이 연평균 6.7% 성장하는데 반해, 방송프로그램 사용료는 8.9%, 재송신료는 28.0%의 높은 성장세를 나타내고 있다. 게다가 총량기반 수급비 배분을 주장하는 지상파/중편으로 인해, 콘텐츠가치와 관계없이 프로그램 수급비 상승 압박이 전망된다. 지상파3사는 IPTV에 재송신료(CPS)를 500원 수준으로 25% 인상할 것을 요구했으며, 중편은 50원에서 월150원으로 300% 인상을 요구하였다^[13].

표 4. 프로그램 구입비용 추이(단위: 억 원)
 Table 4. Trends in program purchase costs
 (unit: KRW 100 million)

구분	2015	2016	2017	2018	CAGR (15~18)
방송프로그램 사용료*	13,667	14,774	16,268	17,670	8.9%
재송신료**	1,520	2,298	2,539	3,184	28.0%
유료방송수신료 매출액	27,544	28,969	31,269	33,464	6.7%

* 방송프로그램 사용료: 기본채널, 유료채널, 유료VOD

** 재송신료: 지상파방송사 재송신 매출

출처: 연도별 재산상황 공표집, 천혜선(2020) 재구성

이와 같은 국내 방송미디어 환경변화에서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 방송산업의 성장 동력이 변화되고 있다는 것이다. 과거에는 지상파방송과 광고 중심이었다면, 지금은 서비스이용료나 콘텐츠 사용료와 같은 이용자의 직접 재원으로 변화하였고, 간접재원 비중에서는 커머스가 증가하고 있다. 또한, 과거 특정 매체에 대한 직접적인 지원/진흥 정책에서 콘텐츠와 디지털미디어 등의 영역으로 진흥 정책이 변화하였다는 것이다.

둘째, 국내 방송시장의 헤게모니(hegemony)가 지상파 → 유료방송 → OTT 등의 온라인디지털미디어로 변화하고 있다. 이에 따라 통제된 경쟁을 통한 인위적 해체가 아닌 자발적 진입에 의한 방송 영역 전반의 독점이 해체되고 있다.

셋째, 기존 방송시장의 해체와 재편이 진행되는 상황에서 제도(규제) 개편의 필요성이 대두되었다. 즉, 새로운 방송시장의 경쟁 양상이 등장하였지만(국내 사업자 외에 글로벌 사업자와의 공정경쟁 이슈 등), 이에 대응한 규제 체계의 정비 필요성이 증가하고 있다.

2. 유료방송플랫폼과 PP간 사용료 갈등

방송시장에서 끊임없는 이슈 중 하나는 유료방송플랫폼(IPTV와 SO)과 방송채널사용사업자(지상파, 종편·일반PP) 간 사용료 논쟁이다.

최근 SO(케이블TV)와 지상파 간 재송신료(CPS) 갈등은 '공공성을 가진 방송 속성과 방송을 만들고 재송신하는 기업 이윤 추구 속성'이 부딪치면서 시작되었다^[14]. 2020년 말 지상파방송사들이 케이블TV업계에 신규 VOD 공급 중단을 선언한 이후, 2021년 2월 케이블TV는 지상파에 CPS를 연평균 8% 인상하기로 합의했다. CPS계약은 통상 3년 단위로 체결하기에, 2018년 말 종료된 이후 인상분을 소급해서 지급해야 하기에 연평균 8% 인상된 2021년까지 500원 정도가 된다^[15]. 또한, SK 브로드밴드와 TV조선 간 프로그램 사용료 인상률 조정 갈등, CJ ENM과 딜라이브 간 채널 분쟁 등은 플랫폼사업자와 채널사용사업자(PP) 간 갈등을 보여주고 있다. 이와 같은 SO와 지상파 간 CPS 갈등의 원인 중 하나는 양 이해당사자의 입장차이라 할 수 있다. 즉, 지상파3사는 프로그램사용료 정상화를 근거로 사용료 인상을 요구하고 있다. 하지만 SO사업자는 매출과 가입자의 성장률 둔화가 지속되는 상황에서 시청률 증감과 무관하게 콘텐츠 값이 인상되고 있기에, 명확한 콘텐츠 대가 산정 기준과 적정 수준의 배분율 조정을 요구하고 있다.

3. 지상파 재송신료(CPS) 분쟁

지상파와 유료방송사업자 간 재송신료(CPS) 분쟁의 원인 중 하나는 법적 측면에서 공법과 사법의 교차영역이기 때문이다. 즉, 저작권법 관점에서 지상파의 당연적 권리와 방송법 제5조(방송의 공적 책임)와 제6조(방송의 공정성과 공익성)의 관점에서 국민 누구나 지상파를 시청할 수 있어야 한다는 공익성이 충돌하는 공법과 사법의 교차영역이라 할 수 있다^[16].

둘째, 재송신료 분쟁의 원인은 경영·경제적 측면에서 기인한다고 볼 수 있다. 2021년 12월 29일에 방송통신위원회에서 발표한 '21년도 방송시장경쟁상황평가^[17]'에 따르면 방송광고시장은 2조 5,015억 원으로 전년(2조 7,599억 원) 대비 9.4% 감소한 반면, 상위사업자 간 격차 감소 및 종합편성계열 PP의 매출액점유율 상승에 따라 경쟁이 치열해지고 있다. 그리고 OTT서비스 이용률 증가와 OTT서비스와 유료방송서비스 간 유사성(유사하다는 응답 58.8%, 대체가능하다 응답40.4%)이 증가함에 따라, OTT서비스가 방송채널거래시장과 방송프로그램 거래시장에 영향을 미칠 가능성이 높아지고 있는 실정이다. 또한, 시청률 측면에서도 지상파 3사의 시청률 합계와 CJ계열 PP시청률이 전년 대비 각각 0.53%p, 0.16%p 감소하며 하락 추세인 반면, 종합편성계열 PP시청률은 전년 대비 1.11%p 증가하였다. 여론영향력 점유율 측면에서도 지상파3사가 24.1%인 반면 종편4사(TV조선, JTBC, 채널A, MBN계열) 28.1% 그리고 연합뉴스, YTN 등 뉴스통신·보도전문채널은 28.6%를 차지하였다^[18]. 이처럼 지상파3사의 시청률과 영향력이 과거에 비해 줄어들어도 불구하고 물가상승률보다 높은 연평균 8%의 CPS 인상률을 요구하였고, 종편도 이에 편승하여 사용료 증가를 요구하고 있다^{[19][20]}. 반면, SO 매출은 전년 대비 4.4% 감소하고 가입자 수 역시 1,348만에서 1,313만으로 감소하는 상황에서 사용료 인상에 부담을 느끼고 있다^[21].

한편, 지상파 CPS 분쟁에 있어 유료방송사업자의 유형에 따라 표출되는 갈등의 정도는 온도차가 있다. IPTV의 경우 지상파와 CPS 갈등은 있지만 상대적으로 SO보다는 규모가 크고 매출 대비 사용료가 차지하는 비중이 작기에 갈등이 덜하지만, 언제든 표출되어 심화될 수 있다.

지상파 콘텐츠에 대한 대가 인상 압력은 플랫폼 가입자에게 비용이 전가될 우려가 있으며, 비용 전가가 아니라도 지상파를 제외한 콘텐츠 사업자의 대가 산정에 영향을 미쳐 서비스 품질 저하, 플랫폼 기업의 지속가능성 저하 등이 우려된다. 실제 2012년을 전후해 지상파 3

사가 연합해 급속도로 CPS(재송신 수수료, 지상파가 채널 전송 대가로 받는 비용)를 올린 사례가 있다. MBC의 경우 연간 CPS가 2012년 146억 원에서 2020년 975억 원으로 급증했다. 종편도 뒤따랐다. 2013년 종편 4사의 프로그램 제공 대가는 방송사당 70억~80억 원 수준이었으나 2020년에는 4사 모두 300억 원을 전후한 금액을 받는다. 일반PP 가운데 영향력 있는 채널들을 보유한 CJ ENM 역시 지속적으로 콘텐츠 대가 인상을 추진하고 있다^[22].

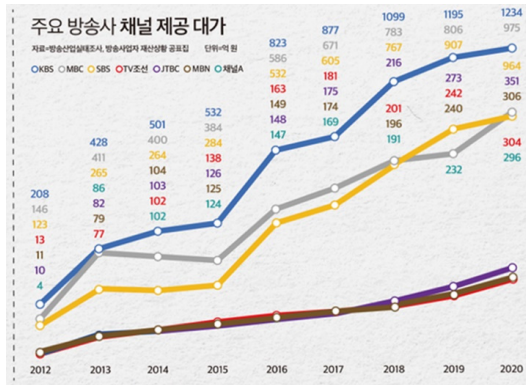


그림 1. 주요 방송사 채널 제공 대가
 Fig. 1. Compensations for channel provision of major broadcasters

출처: 미디어오늘(2021.09.11.),
<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=215453>

III. 갈등해소 전략

1. PP의 수익구조 다변화 추구 전략

국내 방송시장은 CJ계열, 지상파계열, JTBC 계열 등의 주요 MPP들이 시장을 주도할 만큼 콘텐츠 시장이 편중되어 있다. 2020년도 방송사업자 재산상항 공표집^[23]에 따르면 우리나라 주요 MPP가 방송프로그램 제공 매출 기준으로 시장의 약 70%를 차지하고 있으며, 이는 전년 대비 약간 떨어진 수치임에도 불구하고('19년 72% → '20년 70%) 여전히 높은 시장 점유율을 차지하고 있다.

한편, 기존 PP를 비롯한 방송사 드라마를 제작하는 경우 <표5>와 같이 제작비의 60~70%를 방송사가 조달하고 30~40%는 제작사가 조달하는 구조이다. 그 외 드라마 내 간접광고(PPL), 협찬광고, OST 수익 등으로 나머지 제작비를 보충하는 한편, VOD수입, 해외수출 등을 통해 수익을 추가적으로 확보가 가능한 구조라 할 수 있

다. 그렇기에 PP는 프로그램 사용료에 대한 인상을 유료 방송 플랫폼 사업자에게 지속적으로 요구하는 구조라 할 수 있다. 유료방송플랫폼사업자와 PP 간 갈등 해결을 위해서는 판권 경로별 수익모델이 다변화될 필요가 있으며, OTT의 등장과 규모가 커짐에 따라 수익모델의 다변화가 <그림2>과 같이 현재 진행 중이라 할 수 있다.

표 5. 주요 MPP별 주요 지표 현황(단위: 억 원)
 Table 5. Main index of major MPP business (unit: KRW 100 million)

PP사업자	제작비	제작비 점유율	방송 프로그램 제공매출	방송프로그램 제공매출 점유율(%)
CJ계열	6,197	23.61%	2,291	26.22%
지상파 계열	3,630	13.83%	1,274	14.58%
종편 계열	7,969	30.37%	1,479	16.92%
MSP계열	1,377	5.25%	756	8.65%
주요 MPP 합계	22,818	86.95%	6,077	69.54%
PP합계	26,244	100.00%	8,739	100.00%

출처: 방송통신위원회(2021), 「2020년도 방송사업자 재산상항 공표집」, 계열포함

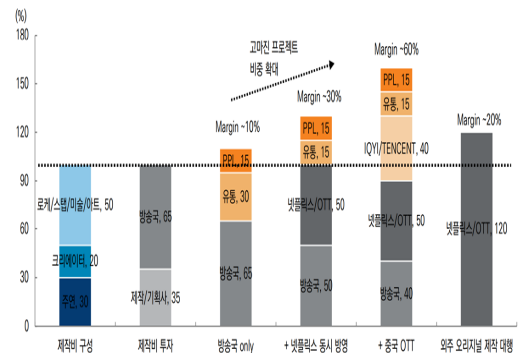


그림 2. 판권 경로별 수익모델 다변화
 Fig. 2. Diversification of profit making model of copyright platform

출처: 한국수출입은행(2021)[24]

특히, MPP의 경우 기존 콘텐츠를 PP채널에서만 운영하면 Margin이 10%내외로 기대수익이 형성되지만, 넷플릭스와 같은 글로벌 OTT와 중국 OTT로 유통하는 경우 마진률이 30~60%까지 상승할 수 있다.

드라마 <미스터 션샤인>의 경우 전체 수익의 70%를 OTT에서 회수하였다는 점에서 PP의 수익모델 다변화가 가능함을 보여주었다.

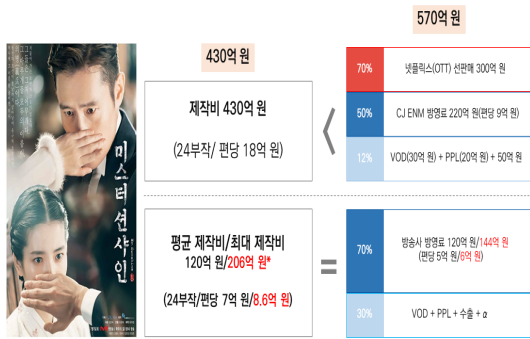


그림 3. 미스터선샤인으로 보는 수익다변화 가능성
 Fig. 3. Possible diversification of profit making model based on 'Mr. Sunshine'
 출처: 한국수출입은행(2021)[24]

2. 선계약 후공급 정착

2021년 12월 29일 방송통신위원회와 과학기술정보통신부는 유료방송시장 채널계약 및 콘텐츠 공급 절차에 관한 가이드라인을 개정을 통해 선계약 후공급 방식을 명문화하였으며, 2023년부터 프로그램 대가지급 기준에 적용할 예정이다^[25].

기존에는 콘텐츠를 우선 공급한 뒤 사후 계약하는 선공급 후계약 방식이 관행처럼 이루어짐에 따라 PP업체는 프로그램 수익도 알지 못한 채 플랫폼에 공급해야 했고, 투자계획 수립과 자금회전에도 어려움이 있었다. 이로 인해 기존의 선공급 후계약 방식은 플랫폼과 PP 간 대립하게 되는 주요 갈등 원인 중 하나로 지적되어 왔다. 선계약 후공급 방식이 도입·정착된다면 PP입장에서 안정적으로 투자 재원을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 예상치 못한 프로그램(예: 오징어게임)의 흥행으로 수익배분 문제가 불거질 수 있다는 단점이 있지만 장점이 더 크다는 것이 업계의 지배적 견해이다^[26].

본 연구는 선계약 후공급 방식의 도입·정착을 통해 유료방송시장의 생태계 건전성을 구축하고 시장을 확대시키기 위해 다음과 같은 방안을 제안한다.

첫째, 콘텐츠 사업자는 프로그램 기대 매출에 대한 추정 방안을 그리고 플랫폼사업자는 대가 산정에 대한 예측가능성을 높일 수 있는 방안을 모색할 필요가 있겠다.

둘째, 플랫폼 사업자의 경영 불확실성을 제거하여 (비)재무적 위험을 줄여줘야 할 것으로 판단되며, 이를 위해서는 채널계약 종료에 대한 제도 개선과 종편 및 지상파의 채널 평가 제도에 포함되는 정책 마련이 필요하겠다.

셋째, 지상파와 종편이 채널 대가 산정 및 거래 구조에 막대한 영향력을 미치고 뉴스 영향력을 통해 협상력

도 기울어진 상태에서 선계약 후공급이 정착되면 자칫 플랫폼의 협상력이 과도하게 침해당할 우려가 있다. 따라서 플랫폼과 콘텐츠 사업자간의 공정하고 합리적인 협상을 통해 대가 산정 마련 이후, 선계약 후공급 제도의 적용 시 사업자간 합의가 이뤄지지 않는 경우 PP의 동의 없이 채널을 종료할 수 있도록 검토할 필요성이 있다. 따라서 분쟁발생 시 성실 협상에 대한 정부의 구체적 가이드라인 마련과 채널계약 종료 관련 제도 개선이 필요하겠다. 구체적으로 채널계약절차 가이드라인에서 정하고 있는 재계약 보류 대상 이외에 플랫폼사업자와 콘텐츠 사업자 간 계약 종료 대상을 약정하고 해당 사유에 근거하여 계약 종료 가능할 수 있도록 표준계약서 및 가이드라인을 개선할 필요성이 있다. 다만, 종료기준을 “객관적이고 공정한 채널평가 기준”으로 한정하고 기준에 대해서는 사업자 간 협상을 통해 반영될 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째, 지상파 및 종편의 콘텐츠 대가를 산정대상에 포함시켜 단일 기준의 대가 산정기준이 마련될 필요가 있겠다. 기존 콘텐츠 대가 산정대상의 범위에 지상파나 종편 등은 플랫폼 사업자와 별도 협상하였기에 산정대상에서 제외하고 로우 채널에 편성되어왔다. 이로 인하여, 지상파-종편은 재송신료, 종편 및 일반PP의 프로그램 사용료에 대한 적정 산정 기준 없이 협상에만 의존해왔다. 하지만 지상파와 종편PP가 PP와의 차별점이 미비하고, 뉴스의 영향력을 바탕으로 IPTV와 SO에 대한 비대칭 협상력으로 시장의 왜곡과 비효율성이 발생한다는 점에서 동일한 기준으로 콘텐츠 대가 협상이 필요하겠다. 결과적으로 지상파와 종편도 대가산정의 타당성과 합리성을 제고하고 비교가능성을 높이기 위해 동일선상에서 단일 기준의 대가 산정기준이 마련될 필요가 있겠다. 궁극적으로는 일정 수준 이상으로 플랫폼에게 채널 편성의 자율과 대가 산정의 합리성이 보장되는 정책이 마련되어야 할 것이다.

3. CPS 협상력 강화 전략

그간 SO사업자와 지상파 간 콘텐츠 대가 산정을 위한 협상에서 상대적으로 협상력이 큰 IPTV와 MSO가 CPS를 상대적으로 쉽게 합의해 시장가를 형성함으로써 협상 기준가액이 올라가는 현상이 지속되고 이로 인하여 개별 SO가 피해를 받은 상황이 지속되어 왔다. 거기에 최근 IPTV가 주요 MSO사업자를 인수한 상황에서 새로운 형태의 협상 논리가 필요한 시점이라 할 수 있다. 따라서 IPTV와 MSO 그리고 개별 SO가 함께 연계된 협상

전략이 마련될 필요가 있다. 구체적으로는 지상파 3사 전략을 벤치마킹하여 IPTV와 SO사업자의 집합적(Collective) 협상 모델을 통해 협상력을 강화할 필요가 있겠다.

둘째, 지상파 방송프로그램의 저작권 재정립 전략이 필요하겠다. KBS는 공법상 영조물법인으로 행정주체로서 공법상 권리·의무의 주체가 되며, 이러한 공영사업자로서의 공법상 지위 및 그 창작의 재정적 토대로 볼 때 공공저작물에 준하는 이용법리 적용이 필요하다.^[27] 즉, KBS, MBC, EBS에 콘텐츠에 대해서 공적재원이 투입되었고, 특히, KBS의 경우는 KBS1과 2의 재원분리가 불가능하기 때문에 재원투입의 특성상 모두 의무재송신 범주에 넣고 권리자 허락여부와 무관하게 콘텐츠를 제공할 필요가 있다.

셋째, 재송신 시장에서 거래는 지상파방송사와 유료방송사간 협상을 통해 재송신 대가 및 계약조건을 정하는 형태로 이뤄지기 때문에 협상력(Bargaining power)에 좌우된다. 이로 인해, 지상파 3사와 IPTV간 협상력의 차이로 인하여 IPTV가 번번이 협상에서 패하며 CPS가 지속적으로 증가하는 결과를 낳았다. 따라서 CPS 추정 근거를 명확히 하고 검증 가능하도록 하여 정보의 비대칭성을 해소하여 협상력을 확보할 수 있어야 한다.

넷째, 플랫폼 사업자가 경쟁력 있는 PP의 프로그램과 가치 있는 VOD 콘텐츠 수급을 확대하여 확보할 수 있도록 해야 한다. 특히, 최근 미디어 산업시장은 디지털 트랜스포메이션 확산에 따라 콘텐츠 생산과 소비 간 경계의 영역이 모호해지면서 넷플릭스와 디즈니 같은 플랫폼 사업자이면서 동시에 콘텐츠 사업자가 수익을 창출하고 있다.^[27] 따라서 플랫폼 사업자는 OTT와의 제휴를 통한 콘텐츠 경쟁력 강화와 가입자 기반의 통합서비스 제공 등의 방안을 모색할 필요가 있다^[27].

다섯째, 지상파방송프로그램의 공공재적 성격, 지상파 방송사업의 자연독점성 그리고 배분적 정의 실현 측면에서 지상파에 대한 거래가격은 완전 자율 시장을 통한 합리적 결정이 어렵기에 공익적 규제를 활용한 가격결정을 합리화할 필요가 있다^[30]. 또한, 지상파의 재송신 사용료 산정은 지상파방송사업자와 IPTV·SO 간의 이해관계뿐만 아니라, 종편 방송프로그램의 가격 결정에도 영향을 미치므로 기준 및 방법, 절차에 있어 전문성이 요구된다. 따라서 방송법 개정을 통한 가치 ‘지상파 채널 대가 조정 위원회’를 신설하여 방통위의 인가 또는 승인을 받는 방안을 고려할 필요가 있다.

마지막으로 방송 매출액에 연동하는 저작권료 산정이

필요하겠다. 미국의 경우 케이블 TV사업자의 회계 보고를 토대로 하는 저작권료를 산정하는 방식을 적용하고 있으며, 중소기업의 케이블사업자에게는 규모에 따라 정액요금을 부과하거나 고정비율에 따른 요금 등 수준별 저작권료 지불방식을 채택하고 있다. 반면, 우리나라의 경우 기본채널수신료 매출액 대비 CPS는 14.79%이고 홈쇼핑 송출 수수료 포함 시 8.45% 수준이다. 따라서 기본채널수신료 매출액에 연동하여 유료방송플랫폼의 성과에 따라 이익을 공유하는 형태로 시스템을 마련한다면, 정액제인 CPS보다 예측가능성 있고 성과를 공유한다는 측면에서 보다 형평성 있는 방안이 될 것이다.

표 6. 플랫폼 사업자의 매출 세부 현황
 Table 6. Revenue breakdown of platform players

구분	홈쇼핑 송출수수료	기본채널수신료매출액
IPTV	1,108,577,834.673	1,907,533,428.998
SO	745,218,492.910	533,618,306.926
위성	175,722,366.267	262,360,316.967
합계	2,029,518,693.850	2,703,512,052.891

출처: 2021년 방송사업자재산상황공표, CPS는 약 3, 998억원

VI. 결 론

우리나라 방송시장의 경우 지상파를 포함한 종편PP와 일반PP가 유료방송플랫폼(IPTV, SO, 위성)을 통해 시청자에게 콘텐츠를 전달하는 구조가 일상화되었기에 플랫폼 사업자와 콘텐츠 사업자 간 밀접한 상호의존관계를 갖는다. 다만, 미디어시장 전체로 확장하면 OTT플랫폼의 등장과 급속한 성장세로 콘텐츠 유통경로가 다변화되었고, 이로 인하여 과거에 비해 PP의 유료방송플랫폼 의존도는 감소하였다. 하지만, 다중방송채널사용사업자의 영향력이 강화됨에 따라 업계 내 대형PP와 중소PP 간 양극화는 심화되고 있다. 이로 인하여, 방송시장에서는 지상파 재송신 대가와 관련한 갈등, 프로그램 사용료 갈등 및 홈쇼핑 송출 수수료 갈등 등의 문제가 심화되고 있다. 이에 본 연구는 국내 방송시장의 환경을 분석하고 시사점을 제시하는 한편 플랫폼과 PP간 사용료 갈등 원인 분석 및 사용료 갈등 분쟁 해소를 위한 세부대안을 제안하고자 하였다.

먼저 국내 방송시장에 대한 환경분석 결과는 다음과 같다. ①방송산업의 성장 동력이 과거 지상파 방송과 광

고에서 서비스이용료나 콘텐츠 사용료와 같은 직접 재원으로 변화하였고, 간접재원 비중에 커머스가 증가하고 있다는 것이다. ②국내 방송시장의 헤게모니가 지상파에서 유료방송 그리고 OTT로 변화하면서 자발적 진입에 의한 방송 영역 전반의 독점이 해체되고 있다는 것이다. 즉, 과거에는 지상파 주파수의 희소성과 배타성에 근거한 방송의 공익성이 우선되었다면 이제는 공적 책무를 이행하면서 수신료와 광고수익에 기초한 산업성 추구가 중요해졌다³¹⁾. ③기존 방송시장의 해체와 재편으로 기존 규제 체계의 정비 필요성이 증가하고 있다.

둘째, 방송시장의 이슈 중 하나는 유료방송플랫폼(IPTV와 SO)과 방송채널사용사업자(지상파, 종편·일반 PP) 간 사용료 논쟁이다. IPTV도 지상파와 CPS 갈등은 있지만 상대적으로 SO보다는 규모가 크고 매출 대비 사용료가 차지하는 비중이 작기에 갈등이 덜하지만 언제든 표출되어 심화될 수 있다. 이와 같은 지상파 콘텐츠에 대한 비용 인상 압력은 플랫폼 가입자에게 비용이 전가될 우려가 있으며, 비용 전가가 아니더라도 지상파를 제외한 콘텐츠 사업자의 대가 산정에 영향을 미쳐 서비스 품질 저하, 플랫폼 기업의 지속가능성 저하 등이 우려된다³²⁾.

셋째, 유료방송플랫폼과 PP간 첨예하게 맞서는 사용료에 대한 분쟁을 해결하기 위해 ①PP의 수익구조 다변화 필요, ②선계약 후공급 정착 방안 및 ③CPS 협상력 강화 전략을 제안하였다.

특히, 중소SO의 CPS 협상력 강화 전략으로 ①IPTV와 개별SO가 연계한 집합적 협상 모델을 통해 CPS관련 제도 개선 공동 추진, ②지상파 프로그램의 저작권료 재정의 및 KBS와 MBC의 프로그램 자율 사용 방안 마련, ③공영방송 KBS(MBC 포함)의 CPS 근거에 대한 공시책무 부여 및 수신료 인상 연계를 통한 채널 거래 시장 퇴출 전략 마련, ④지상파 및 종편의 프로그램 평가를 위한 분쟁조정제도 마련 필요 및 ⑤방송매출액 연동하는 저작권료 개념과 시스템 도입 필요를 제안하였다.

본 연구의 시사점과 한계점은 다음과 같다. 먼저 시사점으로 빠르게 변화하는 방송과 미디어 시장에 대한 환경분석을 바탕으로 정책적·실무적 실행방안을 제시하였다는 점에서 의의가 있다³³⁾. 한계점으로는 본 연구는 기술통계자료와 사실에 근거한 뉴스, 보도자료 및 보고서 등을 활용하여 사회구성원의 관점에서 정책적·실무적 시사점을 도출하였다는 점에서 정성적 연구에 가깝다. 따라서 누적된 수치화된 자료를 바탕으로 확률과 통계의 관점에서 접근하는 양적연구에 비해 일반화하기 어렵다는 점이다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 신뢰성과 객관

성을 제고하고자 가급적 수치에 근거하여 대안을 제시하고자 하였다. 한편, 이러한 한계점을 바탕으로 향후 연구에서는 객관성과 일반화를 담보할 수 있는 정량적 연구의 필요성을 제안하는 한편 미디어시장에서 첨예하게 입장 차이를 보이고 있는 콘텐츠 제공사업자와 플랫폼간 망 이용대가 갈등 문제를 해소할 수 있는 방안을 모색하는 연구를 제안한다.

References

- [1] Jaehong Kim and Esther Lee, "Competition in the Two-sided Broadcasting Industry", *Korean Journal of Law and Economics*, Vol. 8, No. 2, pp. 321-347, 2011.
- [2] Yonghee Kim, "Evaluation Plan of Contents Provider for Substantiality", *Korea Journalism and Communication Association Seminar*, 2020.
<https://comm.or.kr/download.do?id=949f4540527246cb84a4fb8c8421f701>
- [3] Ministry of Science and ICT,
<https://www.msit.go.kr/bbs/view.do?sCode=user&mPid=113&mPid=112&pageIndex=14&bbsSeqNo=94&nttSeqNo=3181699&searchOpt=ALL&searchTxt=>, 2022.05.18.
- [4] In Ho Lee and Rihyeon Kang, "Issues in the M & A in the Paid Broadcasting Market", *Journal of Economic*, Institute of Economic Research Seoul National University, Vol. 60, No. 1, pp. 33-57, 2021.
- [5] Ministry of Science and ICT,
<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newslid=156507826>, 2022.05.18.
- [6] The Bell, "Pay TV Industry M&A Direction",
http://www.thebell.co.kr/free/content/ArticleView.asp?key=202104200908305460106137&svccode=00&page=1&sort=thebell_check_time, 2021.04.21.
- [7] The Chosun Biz, "IPTV Goes to OTT Portal",
https://biz.chosun.com/it-science/ict/2022/04/12/O3I2GSOJWRBZJKGRKYT6EQBUEI/?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=biz, 2022.04.12.
- [8] Mediaus, "CJ ENM Raised Program Provision Compensation",
<http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=193447>, 2020.09.16.
- [9] Korea Communications Commission, 2021 Annual Report,
<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newslid=156511477>, 2022.06.14.
- [10] W. Emmons and R. Prager, "The Effects of Market Structure and Ownership on Prices and Service Offerings in the U.S. Cable Television Industry", *Rand Journal of Economics*, Vol. 28, No. 4, pp. 732-750, 1997.
- [11] Sunmi Kim, Jeonghyun Kim, Dong Wook Jeong and Haeyoung Kim, "A Study on the Issue of Transmission

- Fees of TV Home-Shopping Channels in Korea”, Journal of Media Economics & Culture, Vol.19, No.3, pp. 159-196, 2021.
- [12] Financial News, “Home Shopping Channel and Transmission Fee”,
<https://www.fnnews.com/news/202206190701500295>, 2022.06.19.
- [13] <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsid=03371846622616512>, 2019.09.04.
- [14] ETnews, “Confliction of CPS”,
<https://www.etnews.com/20160122000214>, 2016.01.25.
- [15] Money Today, “Broadcasting Retransmission Fee Increase”,
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021021516122345586>, 2021.02.15.
- [16] Jinwon Choe, “A Study on the Retransmission Dispute of Terrestrial Broadcasting –focusing on Supreme Court’s Ruling 2018Da271282 and other original verdicts”, The Journal of Intellectual Property, Vol.14, No.3, pp. 113-150, 2019.
- [17] Korea Communications Commission,
<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156489368>, 2021.12.29.
- [18] Ministry of Culture, Sports and Tourism,
<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156492542>, 2021.01.21.
- [19] Digital Daily, “CPS Negotiation”,
<https://www.ddaily.co.kr/news/article/?no=221332>, 2021.09.05.
- [20] ETnews, “TV Chosun and SKB Confliction Goes to KCC”,
<https://www.etnews.com/20220111000139>, 2022.01.11.
- [21] Seoul Finance, “IPTV Revenue Goes Up”,
<https://www.seoulfn.com/news/articleView.html?idxno=442544>, 2021.12.29.
- [22] Media Today, “Pay TV Industry Confliction Problem Solution”,
<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=215453>, 2021.09.11.
- [23] Korea Communications Commission, 2020 Annual Report,
<https://kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A05030000&dc=K05030000&boardId=1113&cp=1&ctx=ALL&searchKey=TITLE&searchVal=%EB%B0%A9%EC%86%A1%EC%82%AC%EC%97%85%EC%9E%90+%EC%9E%AC%EC%82%B0%EC%83%81%ED%99%A9&boardSeq=51443>, 2021.06.29.
- [24] Korea Export Bank, “OTT industry and K contents export”, 2021.04.05.
- [25] ZDNET Korea, “Contract for Content Provision Will Change”,
<https://zdnet.co.kr/view/?no=20211229165259>, 2021.12.29.
- [26] New Daily, “Golden Time for Contract Change”,
<https://biz.newdaily.co.kr/site/data/html/2022/01/18/2022011800046.html>, 2022.01.18.
- [27] Hyunkyung KIM, “Study on the Legal Nature of Terrestrial Broadcast Programs and Copyright Issues Related to Compulsory Retransmission”, Dankook Law Review, Vol. 44, No. 1, pp. 31-65, 2020.
- [28] Lee Swandown and Setnm Lee, “An Analysis of the Impact of OTT Service Growth on Media Market Performance”, The Journal of the Korea Contents Association, Vol.22, No.4, pp. 199-206, 2022.
- [29] Hourful Shin, Kiyoon Kim and Daiwon Hyun, “Exploratory Study on the Change of Media Environment and Future Directions of Pay-TV Industry Focusing on path analysis using Scenario Network Mapping method”, Media Convergence Research, Vol.28, pp.107-157, 2020.
- [30] Mirae Asset, “Webtoons, dramas, and the second level of growth”,
<https://ssl.pstatic.net/imgstock/upload/research/industry/1610929275353.pdf>, 2021.01.18.
- [31] Joonho Do, “Examination of Public Interests and Regulatory Framework of Pay TV Industry”, The Journal of The Institute of Internet, Broadcasting and Communication, Vol.17, No.3, pp. 215-226, 2017.
 DOI:<https://doi.org/10.7236/JIIBC.2017.17.3.215>
- [32] Hyeog-InKwon, Jae-Hwa Lee and Soon-Gyu Jung, “Developing the Business Strategic Planning Model for Cultural Contents Industry”. Journal of the Korea Academia-Industrial cooperation Society, Vol. 15, No. 4 pp. 1885-1894, 2014.
 DOI:<https://doi.org/10.5762/KAIS.2014.15.4.1885>
- [33] Chan-ho Park, Hye-jung Kwon, and Hyun Kwak, “An Empirical Study on the Factors Influencing the VOD Purchase in IPTV”, Journal of KIIT. Vol. 12, No. 11, pp. 153-163, Nov. 30, 2014.
 DOI:<https://doi.org/10.14801/kitr.2014.12.11.153>

저 자 소개

김 용 희(정회원)



- 2016년 : 숭실대학교 경영학박사 (OMIS전공)
- 2017년 ~ 2022년 : 숭실대학교 경영학과 교수
- 2021년 ~ 현재 : 오픈루트 연구위원
- 2022년 ~ 현재 : 동국대학교 영상대학원 연구교수

• 한국방송학회 총무이사, 한국OTT포럼 총무이사

도 준 호(정회원)



- 1996년 : Michigan State University (언론학박사)
- 1997년 ~ 2001년 : 정보통신정책연구원(KISDI) 연구위원
- 2001년 ~ 현재 : 숙명여대 미디어학부 교수
- 방송통신위원회 자체평가위원, 한국방송학회 학회장 역임