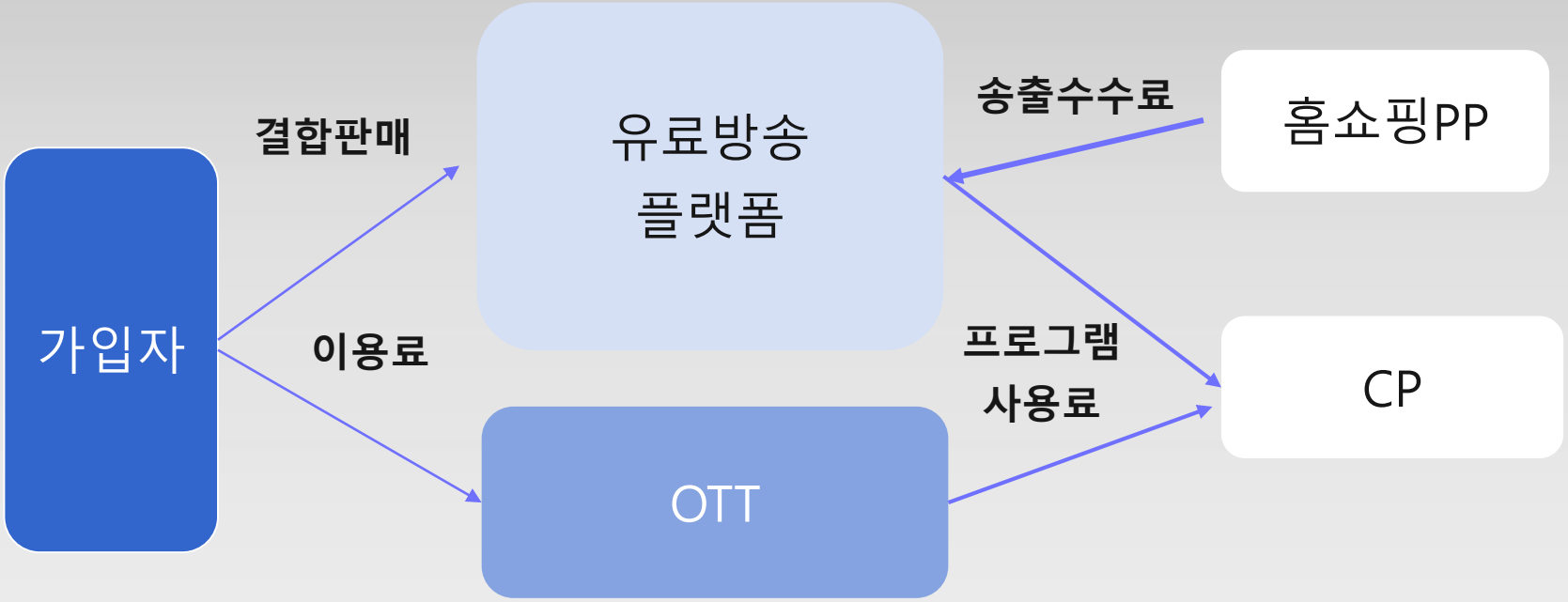
2020 한국방송학회 특별 세미나
<디지털 뉴딜 시대, 유료방송 발전을 위한 규제 재정립>

방송규제변화와 유료방송 규제개선 방향

2020.10. 29

이영주(서울과학기술대학교 IT정책전문대학원)

미디어 시장의 거래관계



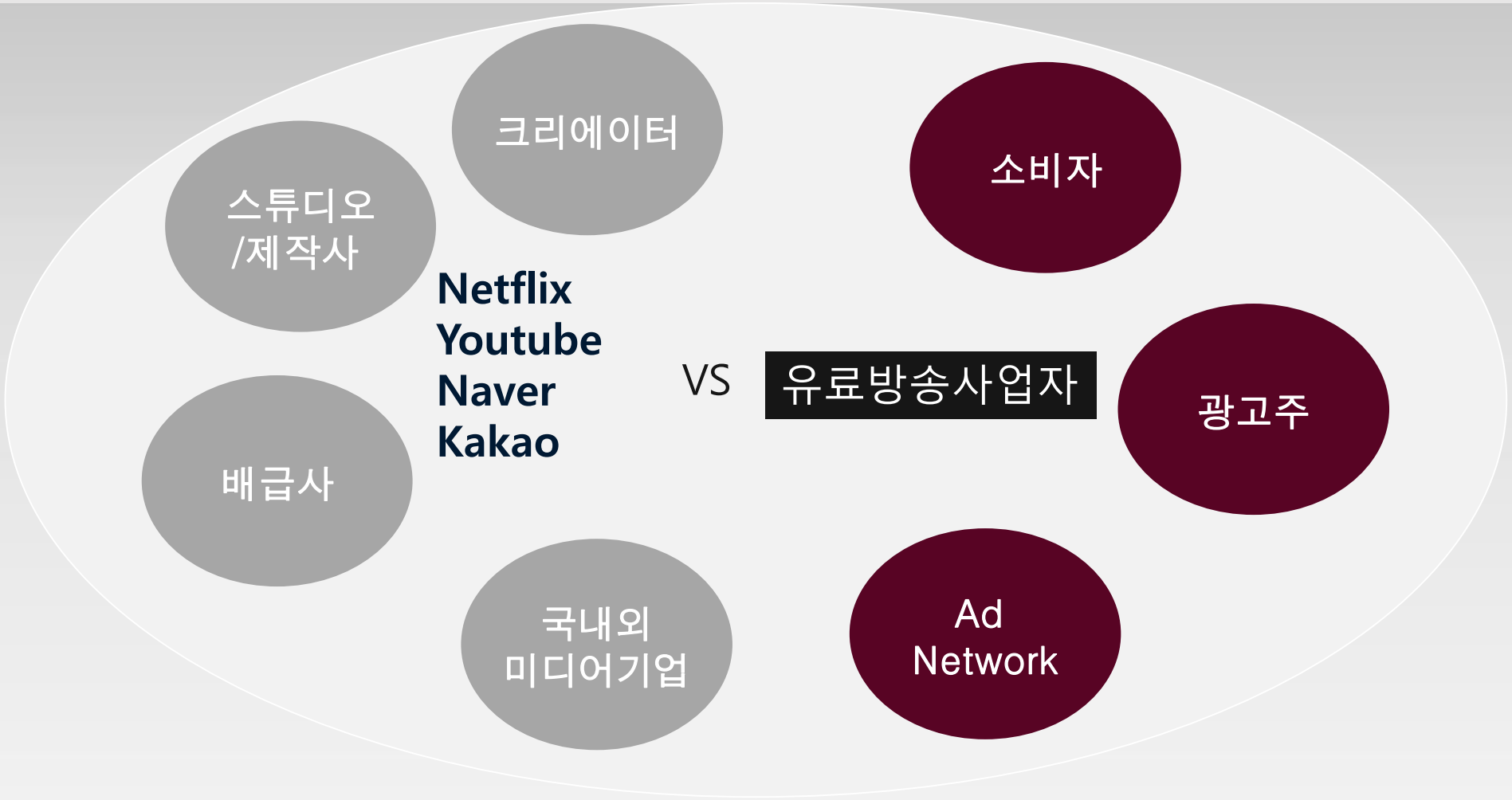
- 유료방송 플랫폼은 방송통신 결합판매로 가입자 확보 : 가입자 고착화는 가능하나 방송상품의 ARPU와 영업이익이 낮아짐
- 경쟁압박으로 이용 요금의 인상가능성이 낮으나, 요금 승인제가 유지
- OTT로의 가입자 이탈이 증가하고 유료방송플랫폼의 VOD ARPU 정체/감소될수록 홈쇼핑송출수수료는 인상되고 CP와의 프로그램 사용료 분쟁은 커질 것으로 예상
- 유료방송플랫폼은 OTT와의 프로그램 확보 경쟁에서 콘텐츠 홀드백이 불리, 이용자 선택에서 멀어지고 있는 추세

국내 유료방송시장의 규제

	사전 규제	사후 규제
플랫폼	진입규제 : 허가/승인 요금 승인 지역채널 운영 인수/합병	시청자 이익 저해 방지 중심의 금지행위 규정 Must-carry 채널 편성 의무 PP 평가 및 프로그램 사용료 가이드라인
콘텐츠	진입규제 : 허가/승인 인수/합병 시청자위원회 의무설치	시청점유율 규제 주편성비율 규제 광고 규제

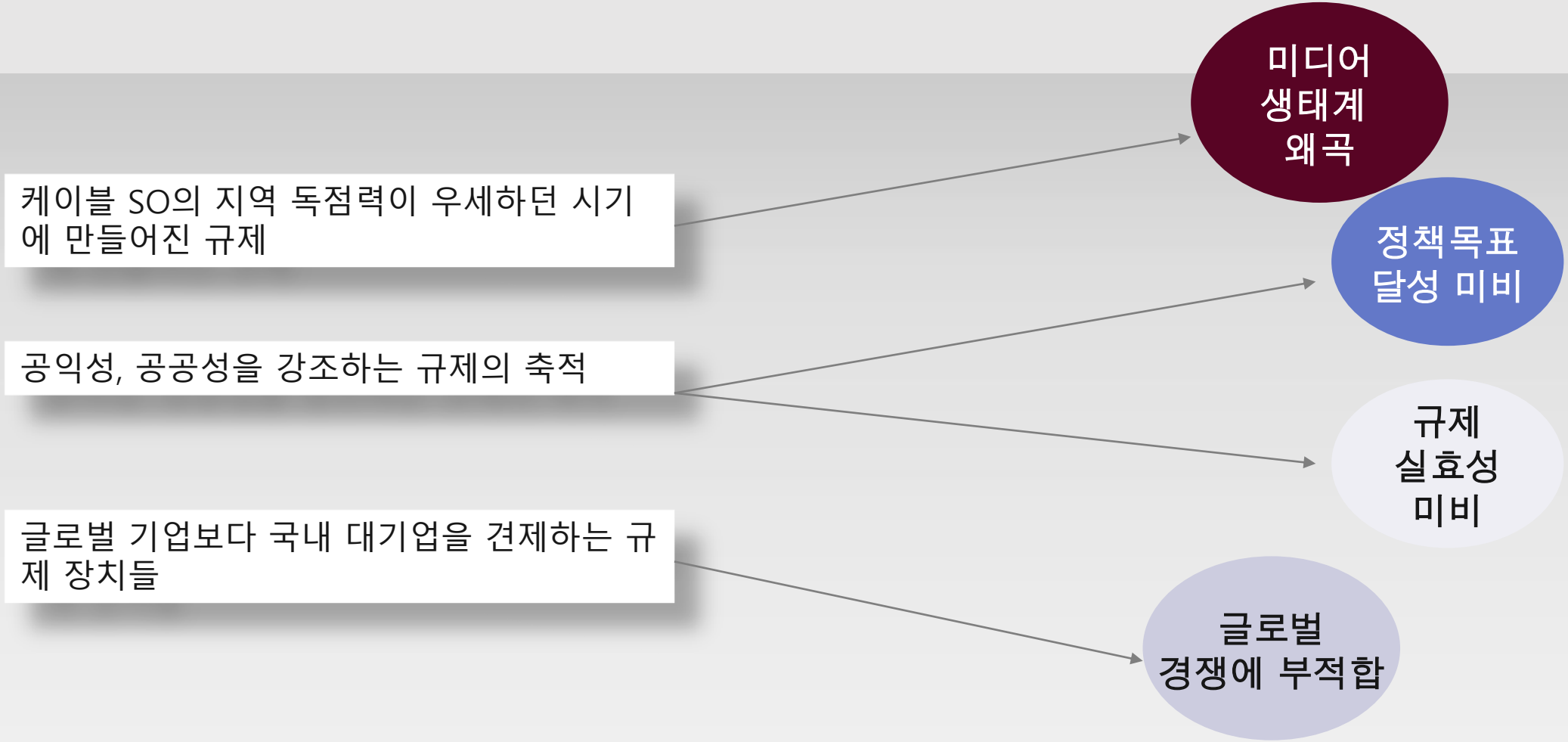
- 플랫폼과 콘텐츠 층위로 구분된 규제 체계, 하지만 시장에서는 상호의존적 관계,
- 글로벌 OTT의 시장 진입으로 경쟁 압박이 커지면서 국내 콘텐츠 사업자와의 갈등 심화
- 상이한 규제 철학 속에 도입된 규제들의 상충

이 모든 규제로부터 자유로운 글로벌 OTT



- 현재의 생태계는 OTT에게 현저하게 유리한 상황, CP들은 모두 OTT를 우선 협상대상자로

미디어 산업에 대한 규제



- 정부가 방송생태계를 조성하는 주요 도구는 법/제도와 정책의 입안 및 집행
- 정부 정책은 미디어 환경 변화를 반영하고 국내 방송생태계만 아니라 글로벌 환경 요인도 고려하고, 법/규제 타당성을 정기적으로 검토해야 함

규제 개선을 위한 노력

시대착오적 규제는 왜 개선되지 않는 것일까

1. 시장

- 사업자간 상충된 이해관계
- 장기적 발전을 저해하는 비일관적 논리

❖ 시장점유 규제, M&A 허용 여부, 공익, 공공 채널의 의무재송신 규제

2. 정책당국

- 정책적 목표에 대한 합의 부재
- 국정과제 실현 등 현안이 정책 수립 및 집행의 우선순위 차지
- 미래지향성, 일관성, 예측가능성이 부족

❖ 재허가/재승인제, 요금 규제, 시청점유율 규제, 광고규제

시대착오적 규제는 왜 개선되지 않는 것일까

3. 정치

선거를 앞둘 때는 규제 개혁 노력이 중지됨

구조 규제 – 재허가, 재승인제도의 개선 방향

1. 재허가, 재승인 유효기간

짧은 유효기간

- 방송법상 허가 승인 유효기간이 5년이나 심사결과를 고려하여 단축할 수 있음

유효기간의 연장

- 5년을 기준으로 심사결과를 고려하여 추가 연장
- 안정적 서비스 제공 역량과 경영 효율성 제고

2. IPTV, 케이블, 위성방송 상이한 규제

상이한 심사 기준

- IPTV:방송평가제도 부재
- 심사항목의 기준이 다름

심사기준을 동일하게

- 재허가 심사와 방송평가제의 심사 기준을 차별화
- IPTV, SO 심사기준을 단순하게

재허가, 재승인제도의 문제점

3. 심사기준의 적정성

심사기준의 적정성

- 사업자마다 특성이 다름에도 불구하고 동일한 심사기준 적용

사업자특성을 고려한 심사기준

- 사업자의 역량 및 방송시장 내 영향력을 고려한 심사

4. 추상적이고 비계량적 심사 항목

추상적 심사항목

- 공적 책임, 공정성, 공익성
- 프로그램의 기획 편성, 제작의 적절성
- 방송발전을 위한 지원의 적정성
- 비중이 높은 심사항목이 비계량화되어 있어 정확한 심사가 이루어지지 못함

심사항목의 정의 명확화

- 추상적, 중복적 항목은 간결하게 재정비

재허가, 재승인제도의 문제점

5. 재허가 조건

조건 부과의 타당성

- 다른 SO의 M&A 승인조건, 법적 의무가 아닌 내용이 조건으로 포함
- 금지행위 해당 행위를 재허가 조건으로 전환

정책 타당성 제고

- 사후규제로 집행가능한 것은 재허가 부관에서 제외
- 규제 완화와 재허가 조건 강화의 딜레마 해결

6. 승인PP에 대한 승인제 필요성 검토

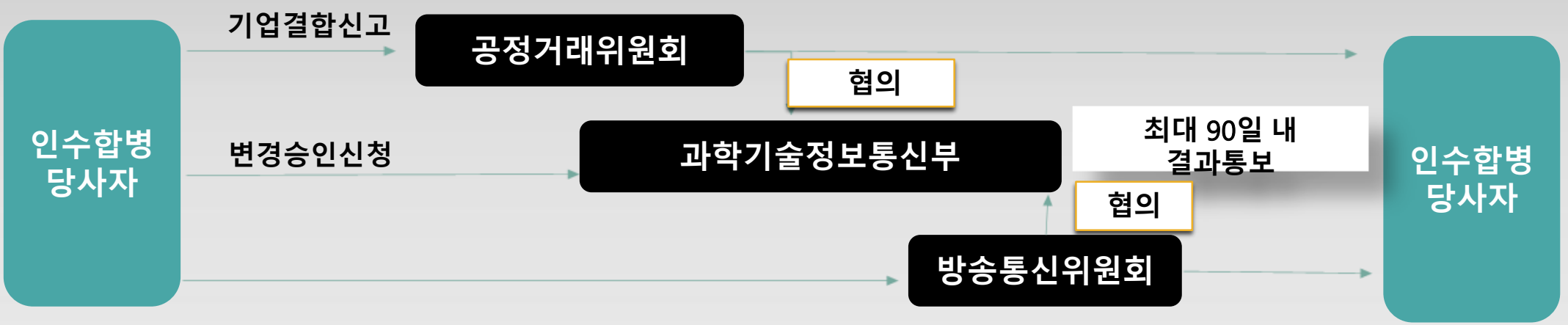
승인제의 부정적 영향

- 승인 PP에 대한 보호
- 종편 PP로서의 콘텐츠 투자 미흡,
- 진입 이후 잠재적 경쟁자로부터 보호
- 규제 당국의 정책 판단 실수 보완

단계적 승인제 폐지

- 승인 PP의 보호 완화
- 소비자 선택에 의한 자연스러운 시장 퇴출이 가능하도록

구조규제- 인수합병 심사제도의 개선방안



- **공정위의 심사기간을 최대 60일이 넘지않게 조정**, 협의하도록 되어 있는 공정위가 심사결과를 결정하고 결과를 발표하는 것의 문제점 개선 필요
- 일정규모 이상의 M&A는 부처간 조율을 의무화, **공정위와 과기정통부는 심사항목이 중복되지 않게 사전 협의를 통해 조정**
- 부처별로 따로 심사결과를 발표하지 않고 **과기부가 종합적으로 최종 발표**

구조규제- 인수합병 심사제도의 개선방안

- M&A 심사 때 제출해야 하는 자료 리스트를 기관 홈페이지에 공표함으로써 예측 가능성 제고
- 총 보정자료 요청 횟수를 제한함으로써 신중하게 자료를 요청하도록 유도
- 자료 제출 기간 포함하여 총 심사 기간을 제한(+ 30일)하고 이를 넘겼을 때 사유를 적시
- 사업자의 자료 제출 미비로 심사가 중단되었음을 웹사이트에 공표

공정거래위원회

최대 60일

과학기술정보통신부

최대 90일

구조규제- 인수합병 심사제도의 개선방안

절차의 투명성 제고

- 합병기업, 반대 기업, 소비자 단체 등 다양한 의견을 수렴하고 공청회를 통해 공표, 심사보고서와 회의록을 공개
- **인가조건 부과 시 왜 그 조건이 필요한 지 명확한 근거를 심사보고서에 포함.**

정책 당국 역할 재정립

- 글로벌 기업의 진입으로 시장 경쟁이 강화되는 시점에서 **혁신과 신규 서비스를 통해 소비자 후생이 제고될 수 있는 규제 환경을 마련.**
- **심사 기관의 재량권을 과도하게 행사하지 않고 혁신과 신규 서비스 개발을 촉진할 수 있도록 심사 기조를 유지**

방송통신사업 이외 사업의 M&A시 인허가 문제

- IPTV법 제11조 1항: 인허가가 필요한 방송사업자가 인허가 대상이 아닌 사업과 인수합병을 하거나 분할하려는 경우에도 변경 인허가가 필요함.
- **인허가 대상이 아닌 사업부문에 대해 인허가가 필요한 사업과 동일한 변경 절차를 요구하는 것은 규제의 정당성 측면에서 문제가 될 수 있으므로 이를 차별화**

편성규제의 개선방안

공익,공공채널 의무전송

- 편성권을 침해하지 않는 범위 내에서 의무전송채널 최소화
- 우수 콘텐츠 공급 능력을 기준으로 재검토

주편성비율 규제

- 주편성 비율 폐지,
- 특정 장르만 부편성으로 허용하는 조항 역시

- On-demand 시청이 증가하는 상황에서 **편성규제, TPO 규제는 실효성이 가장 적음**
- 어린이와 시청자 보호를 위한 콘텐츠 규제 유지

요금 규제에 대한 개선 방안

요금 승인제

- OTT의 경쟁 압박을 이해하지 않은 규제
- 시장은 요금 경쟁 대신 결합판매를 통한 가입자 유치 경쟁

요금 승인제로 인한 부정적 영향

- 정당한 요금 인상을 수반한 다양한 상품 구성 제약
- B2C 대신 B2B에서 수익 창출을 위한 분쟁 증가
- 홈쇼핑 채널의 증가로 불편한 시청 환경 초래
- 낮은 사용 편의성으로 인해 UI가 편리한 OTT로의 이탈 초래

- 시장지배적 사업자만 요금 승인제 적용
- 다양한 상품 구성을 통한 소비자 후생 증가 유도
- 도매시장에서의 분쟁, 갈등 해소
- 시청자이익을 저해하는 업자간 담합에 의한 요금 인상 가능성에 대한 지속적인 모니터링 유지

맺으며

- 진입규제(재허가, 재승인, 인수합병)에 행정비용을 **낭비하기보다는 사후 규제를 통한 불공정거래 행위의 모니터링 강화 필요**
- 요금 경쟁보다는 **상품 차별화,서비스 혁신을 통한 소비자 후생 증진을 유도하는 규제 체계**