

경쟁 및 이용자 보호를 위한 방송통신 사후규제 세미나 토론자료

방송통신위원회 방송시장조사과장
신승한

① 주제1 : 방송통신 결합판매와 사후규제(발제 : 법무법인 태평양 박준용 변호사)

□ 발제 주요 내용

- 공정경쟁 확보를 위한 사전규제
 - **(이용약관 인가)** 지배적 사업자의 과도한 요금인상/인하에 의한 이용자 후생 저해/ 경쟁제한 행위 방지
- 공정경쟁 확보를 위한 사후규제
 - **(할인을 규제)** 결합판매의 특정 구성상품에 대하여 부당하게 현저히 차별적인 할인을 적용함으로써 경쟁사업자를 배제시켜 이용자 이익을 저해할 우려가 있는 행위 규제
 - **(동등결합판매)** ▲ 인가사업자의 필수요소를 정당한 사유없이 미제공/제공중단, ▲ 필수요소 거래조건의 현저한 차별, ▲ 인가사업자가 특수관계인으로 하여금 타 사업자와 현저히 차별적인 거래조건으로 서비스를 제공하게 하여 결합판매
 - ※ 동등결합판매 : 인가사업자가 직간접 제공하는 결합판매와 동종 또는 유사한 타 사업자 제공 결합판매
 - => '16.12 SKT와 6개 SO간 동등결합 상품 출시 협정 체결
 - => 방통위 동등결합판매 가이드라인(안)
 - **(경품규제)** 전기통신사업법상 금지행위 중 부당한 이용자 차별 금지
 - ※ 특정 가입자에 대한 과도한 경품지급으로 다른 이용자가 해당 특정 이용자를 보조하거나 보조할 우려가 있음

=> 규제의 목적이 이용자 차별 해소로 한정되어 있기 때문에 시장 지배력 전이 가능성 등 일반적인 공정경쟁 이슈에 대한 대응에 한계

□ 토론 의견

- **(이용자 이익침해 유형의 다양화)** 방송통신 결합상품 등 복잡·다양한 신유형 서비스가 증가함에 따라 요금할인 등 이용자의 혜택이 확대되는 반면,
 - 허위·과장광고, 결합상품 해지에 따른 부당한 위약금 부과, 해지 방어를 위한 차별적 경품 지급 등 새로운 유형의 이용자 이익 침해사례와 결합판매 구성 상품간 비용-수익을 부당 분류하는 등 불공정행위 발생 증가
- **(결합상품 관련 제도 개선)** 복잡·다양한 결합상품에 대하여 정확한 정보를 제공토록 하는 등 이용자 이익을 저해하는 행위를 금지행위 유형에 반영(고시 개정, 4.6)
 - 결합상품 해지절차 상이로 이용자의 자유로운 사업자 전환 방해, 해지 지연 및 누락으로 인한 중복과금 등 이용자 피해에 대한 문제점 개선
- **(결합상품 금지행위 조사)** 결합상품을 판매하면서 '경품 및 약관 외 요금감면'을 이용자에게 차별적으로 제공한 7개 방송통신사업자에 대하여 시정명령과 함께 총 106억 9,890만원의 과징금을 부과
- **(결합상품 공정경쟁 환경 조성)** 결합상품 시장의 유통망 건전화를 위해 방송통신사업자의 관리 책임을 강화하고, 위법행위 집중 점검 필요
 - 향후 결합상품의 과도한 할인율, 허위·과장 광고, 부당한 해지방어, 이동통신-케이블 간 동등결합 준수 여부 등에 대한 모니터링 필요

② 주제2 : 유료방송 채널거래와 사후규제(발제 : KISDI 김태오 연구위원)

□ **발제 주요 내용**

- 채널거래 규제 시 고려사항
 - 사업자별(PP, 지상파) 채널거래의 중요성(필요성) 고려
 - 방송채널(PP 채널, 지상파 채널)의 공적 가치 차이
 - 방송채널(PP, 지상파)의 법적 지위
 - 거래상 지위의 동태적 우월관계 모니터링(SO vs PP, SO vs 지상파)
 - 유료방송사업자의 채널 가치 고려
- 채널거래관련 가이드라인 제시로 사후규제에서 사전규제로 접근 경향
- 지상파와 유료방송 간 적정 수익배분 문제
- 채널 거래의 사후규제들과 판단기준 필요
 - 협상단계(제공거부), 이행단계(제공중단, 변경), 내용문제로 체계화하여 위법성 판단기준을 통일적으로 마련할 필요

□ **토론 의견**

- **(규제 환경변화)** 유료방송시장 경쟁 활성화 관련, 유료방송시장 사전 규제를 담당하는 미래부는 최근 'SO 사업자의 프로그램 사용료 총액 규제' 완화, 'IPTV 사업자의 콘텐츠 동등접근권' 폐지 검토 등 사전 규제 완화를 검토하고 있는 것으로 알고 있음
 - 유료방송 경쟁강화로 효율성 증대, 이용자 후생 제고 등이 기대되지만 과열 경쟁으로 인한 사업자 지위남용, 방송 공익성·이용자 권익 침해 등 부작용이 나타날 우려가 있으며 사후규제를 통한 보완 필요
- ※ 유료방송시장 가입자 확보 한계 및 광고시장 성장 정체 등으로 인해 채널거래 시장에서의 사업자간 경쟁 심화

- **(재송신 분쟁)** 지상파 3사와 KT스카이라이프간 프로그램 재송신 계약 관련 분쟁이 발생하여 방통위 분쟁조정위원회가 분쟁을 조정('16.10월~12월)
 - ※ 재송신 정산 대상 가입자수 관련 이견으로 분쟁이 발생하였으며, 지상파 3사는 KT 스카이라이프에 지상파 신호공급 중단 통보, 방통위는 방송법에 따라 방송유지재개 명령 부과
 - 지상파 3사가 분쟁조정위원회의 조정안을 거부함에 따라 합의에 도달하지 못하였지만 당사자들이 조정안을 토대로 활발하게 협상을 진행 중인 것으로 알고 있음
- **(제도 개선)** 방송신호 공급중단 등으로 시청권의 침해가 발생될 소지가 있음에도 현행 제도 상 당사자가 조정을 신청할 때에만 조정이 개시되는 됴에 따라 분쟁 조정의 실효성 강화 필요성이 대두됨
 - 방송분쟁조정절차는 대체적 분쟁해결제도의 일환으로 기본적으로 사업자간 자율적 참여 및 합의가 최우선 되어야하지만
 - 재송신 분쟁 등 방송분쟁이 시청자의 이익침해로 이어질 가능성이 높은 사안의 경우 신속하고 효율적으로 분쟁을 해결할 수 있도록 실효성 있는 법체계 정비 필요
- **(규제 정책·위법성 판단)** 채널 프로그램 제공에 대한 규제 정책 수립시 사업자간 채널거래의 중요성, 채널의 공적가치, 거래상 지위의 동태적 우월관계 등을 고려해할 할 것으로 판단됨
 - 더불어, 채널거래의 사후규제 판단기준 개선을 위하여 관련 시장에 대한 거래 실태를 파악하고 거래단계별 주요 이슈를 쟁점화하며 위법성 판단기준을 보다 체계화 할 필요가 있음

③ 주제3 : 홈쇼핑 거래와 사후규제(발제 : 법무법인 세종 이종관)

□ 발제 주요 내용

- **(규제수단)** 홈쇼핑 금지행위 위법성 판단 기준과 세부 지침을 명확히 하고, 고려하여 시장변화에 대응하여 지속적 개선 필요(신설 규제임을 고려하여 실태조사 등에서 나타난 문제점을 지속적으로 반영, 개선)
- 세부 지침이나 가이드라인 등을 통해 금지행위 등 사후규제에 대한 예측가능성을 제고하고, 1차적으로는 공동규제(Co-regulation), 2차적으로는 자율규제를 지향
- **(규제주체)** 홈쇼핑 산업은 방송이자 유통으로써 다양한 법령 및 규제가 적용되어 중복규제 가능성이 높음(방송법, 대규모 유통업법, 공정거래법, 표시광고법 등)

□ 토론 의견

- **(방송법상 규제)** 방통위는 홈쇼핑사의 납품업체에 대한 부당한 방송편성 변경·취소, 제작비 전가 등을 금지하는 방송법 시행령을 개정('15.12.31) 하였으며,
 - 올해에는 방송법 시행령 설명회를 개최하고, 홍보물을 제작하여 배포하고 이해관계자를 대상으로 교육을 실시하는 등 불공정행위에 대한 인식을 제고하고, 위반행위 사전 예방 활동을 전개함
 - 홈쇼핑PP 실무자 대상 개정 방송법 시행령 설명회 개최(1.14)
 - 방통위원장 주제 TV홈쇼핑 7개사 대표자 간담회 개최(2.22)
 - TV홈쇼핑 7개사 현장방문 및 분야별 실무자 면담 교육(3.14~3.28)
 - 700여개 홈쇼핑 납품업체 대상 온라인 설문조사 및 심층인터뷰 실시(4월~)

- **(금지행위 조사)** 7개 홈쇼핑방송사를 대상으로 실태점검을 실시하여 범위반행위에 대한 경각심을 고취하고 공정한 거래질서 정착 유도

- 7개 TV홈쇼핑사를 대상으로 방송편성, 수수료, 제작비 등 관련 자료를 요청하여 분석하고 공정위, 미래부 등과 합동점검 등 현장 점검을 병행하여 금지행위 위반 관련 실태점검 실시

- 11월부터는 위법사항에 대한 본격적인 증거 자료 확보 및 위법성 확인을 위해 사실조사로 전환함. 위반사항 발견시 시정조치 및 제재할 예정임

※ 불이익을 우려한 납품업체의 면담 회피와 홈쇼핑 업무절차가 대부분 구두로 이루어지고 있어 법 위반 사항에 대한 확인이 어려운 상황임

- **(규제수단)** 홈쇼핑 공정거래 규제의 투명성, 효율성 제고를 위해 현장에서 나타난 문제점 등을 반영하여 제도 개선안 마련 필요

- 홈쇼핑 사업자에 대한 실태점검 결과 편성관련 업무 절차가 대부분 구두로 이루어져, 불공정행위에 대한 파악 및 사실조사가 어려운 것으로 파악됨

- 편성회의 결과 보존, 납품업체와 편성정보 공유, 제작비 관련 세부 사항 계약서 기재 등 제도개선을 위해 방통위 또는 필요시 미래부 등 관계부처 차원에서 필요할 것으로 판단됨

- **(규제주체)** 방통위는 방송법 시행령에 따라 방송편성을 매개로 한 TV홈쇼핑사의 불공정행위 금지

< TV 홈쇼핑 금지행위 >

- ▲ 사전 합의 없는 방송일자, 시각, 분량 취소, 변경행위
- ▲ 특정 납품업체에 대한 방송일자, 시각, 분량 차별행위
- ▲ 상품판매액과 관계없는 특정 수익배분방식 수용여부에 따른 방송편성 행위

- 16년에는 정상화 과제 및 TF 참여를 통해 홈쇼핑사의 불공정 행위 공동 조사 등 부처협업 기반 마련
- 앞으로도 홈쇼핑 불공정행위에 대한 관련 부처 간 정보 공유 강화 및 협업 체계 구축을 통해 조사의 효율성 제고 및 중복규제 방지를 위해 노력할 것임