

유료방송시장의 결합상품 경쟁 이슈와 방통위 개선방안 평가

유료방송 시장 내에서 결합상품의 판매는 지속적으로 증가하고 있다. 특히 케이블 사업자들과 후발주자인 통신사업자들의 경쟁이 심화되고 있다. 동일한 가입자들을 대상으로 경쟁을 벌이는 동시에 기술의 발전으로 새로운 서비스가 출현하면서 기존의 규제의 한계를 둘러싼 논란이 더욱 첨예하게 대두되고 있는 상황이다.

OTS는 2012년 3분기 기준 가입자 160만 명(KT스카이라이프 가입자 362만 명)을 기록하였다.¹⁾ 급속한 성장세를 보이는 OTS에 대해 케이블 사업자들은 이미 2011년 5월 방통위에 OTS 판매 중지 요청 및 위법행위 신고서를 제출하고 6월에는 KT를 서울중앙지검에 형사고발했다. 당시 한국케이블TV방송협회의 신고서에 따르면 KT가 ▲전기통신 역무와 IPTV 역무에 한정된 결합서비스 범위를 넘어 위성방송 역무를 포함함으로써 이용약관을 위반했고 ▲적합인증(형식승인)을 받지 않은 셋톱박스를 설치했으며(전파법 위반) ▲IPTV 사업자인 KT가 OTS라는 이름으로 단순 송출을 제외한 위성방송의 역무(가입자 모집, 마케팅, 수신장비 설치, 과금 등)를 수행함으로써 방송법이 정한 역무를 위반했고 ▲특수관계자의 지위를 이용한 담합(독점규제 및 공정거래에 관한 법률위반)을 행했다는 것이다.²⁾

여기에 형사고발에는 방송법 위반, 허위사실 유포 등 업무방해, 정보통신망법 위반 및 전파법 위반 등의 혐의를 추가했다. 슬한 위반의 내용에도 불구하고 케이블협회의 주장은 사실상 <방송+방송>이라는 결합상품의 문제라기보다 초고속 인터넷으로 더 많은 수익을 내고 있는 케이블 사업자들의 통신 사업자에 대한 견제로 볼 수 있다.³⁾

아날로그에서 디지털로 전환하는 과정에 다수의 가입자들은 결합상품으로 가입할

1) 뉴시스. KT스카이라이프, OTS 가입자 힘입어 3분기 사상 최대실적. 2012. 10. 26.

2) 한국케이블TV방송협회 (2011. 4). 『Olleh TV 스카이라이프 관련 정책 개선 건의』.

3) 이에 대해 서울중앙지검은 2011년 12월 1일, 전파법 위반에 대해 불기소, 방송법위반과 정보통신망법 위반은 무혐의, 업무방해는 공소권 없음으로 기각 판단하였다.

가능성이 높게 된다. 즉, 디지털 유료방송 시장의 경쟁이 결합상품을 중심으로 이루어지게 되는 것이다. 이 경쟁에서 케이블 사업자들은 OTS를 실질적이고 강력한 경쟁상품으로 인식했던 것이다.

그리고 지난 3월 29일 방통위는 OTS분쟁과 관련하여 가입자와 계약 시 서명이나 녹취를 해야 한다는 약관규정 위반과 3년으로 제한된 약정상품을 판 행위 등의 이용 약관 위반을 위법사유로 판단하여 시정명령과 함께 5억 7,800만원의 과징금을 KT에 부과했다.⁴⁾ 제재조치가 내려졌다고 하더라도 이는 케이블 사업자들이 제기한 위반사항이 아니고 ‘이용자 피해’라는 명목이었다. 시청자의 피해접수가 없었는데 방통위가 이용자 이익 침해라고 판단한 것은 납득하기 힘들다는 평가가 제기되기도 했다.

이러한 방통위의 애매한 판단은 향후 결합상품의 규제와 관련하여 더욱 많은 논란을 가져올 수 있으며, 이제 더욱 근본적인 해결책에 대한 논의를 시작할 때다. OTS와 관련한 논쟁은 단순한 사업자간 이해관계의 조정 수준에서 마무리 되어서는 안 될 것이다. 기술의 진보에 따라 변해가는 이용자들의 미디어 이용환경을 고려한 결합상품 규제가 고려되어야 할 것이다.

■ 방송통신 결합상품 관련 규제의 문제점과 변화된 상황

공공미디어연구소에서는 방송통신 결합상품 관련 규제에 대하여 구체적인 문제점으로 세 가지를 지적한 바 있다.⁵⁾ 그 첫 번째는 방송통신 결합상품에 대한 금지행위 세부유형 및 심사기준의 부재이다. 그간 방송통신 결합상품에 관련된 규제는 “결합판매의 금지행위 세부유형 및 심사기준(방송통신위원회 고시 제2011-26)”으로 전기통신 역무 간의 결합판매만을 대상으로 해 왔다. 장기적으로는 수평적 규제를 적용하는 방향으로 나가야하겠지만, 먼저 단기적으로는 방송통신 결합상품에 대한 금지행위 세부유형과 심사기준을 마련하는 것이 필요하다고 제언하였다. 이에 방송통신위원회에서는 2012년 9월 14일 ‘결합판매의 금지행위 세부유형 및 심사기준(고시, 2012-180호)’ 개정안을 행정예고 하였다.

개정안에 따르면 결합판매의 정의와 동등 결합판매에 필요한 필수요소 규정에 통신 사업자와 방송 사업자, 인터넷멀티미디어방송 사업자의 서비스를 모두 적시하여

4) 미디어 오늘. KT 올레TV스카이라이프 ‘약탈적 가격’ 논란. 2012. 3. 29.

5) 공공미디어연구소 (2012). 유료방송 결합상품 경쟁과 수평적 규제를 위한 정책방향. 유료방송공정 경쟁 보장을 위한 정책 토론회.

전기통신서비스만으로 일부 국한되던 지점을 개선하였다. 또한 결합판매의 금지행위 세부유형을 이용자의 서비스 가입단계, 이용단계, 해지단계, 기타로 나누어 이용자 보호의 측면을 보완하였다.

그러나 금지규정만을 적시했을 뿐 여전히 두 번째 문제점으로 지적하였던 구체적인 결합상품 내 방송상품의 할인율을 명시하지 않는 부분은 개선되지 않았다. 올해 4월 방통위에서는 통신과 방송을 결합한 상품에 적정 할인율을 정하는 가이드라인 제정작업을 진행하였으나 사업자들의 반발로 중단되었다. 현재 결합상품 요금 심사 시 가격적정성 면제 할인율이 통신사업자들이 판매하는 상품의 경우 30%의 할인율이 적용되지만, SO가 판매하는 방송과 통신의 결합상품에는 별도의 할인율 규정이 적용되지 않고 있다.

최근까지 논의된 가이드라인은 정부에서 승인받는 가격을 기준으로 40%이상 싸게 파는 것을 금지하는 것과 시장가격 대비 30% 내외로 할인율을 정하는 것이었다. 일반적으로 인가제가 적용되는 통신시장과 달리 방송시장에서는 가격상한제가 적용되는데다 승인가격도 통신상품이 낮아 승인가격을 기준으로 결합상품 할인율이 정해지면 통신사에 유리하다. 반면 시장가격을 기준으로 할인율이 정해지면 SO에 유리하다.⁶⁾ 이는 OTS와 관련해서 SO측이 저가 마케팅 등의 문제를 제기하면서 불거지게 된 이슈인데, 결국 SO들의 반발에 의해 중단된 것으로 알려졌다.

문제는 현재 유료방송 플랫폼 간 다르게 운영되고 있는 요금 승인방식의 차이에 서 기인한다. 케이블방송과 위성방송은 그 요금 상한을 정해 놓고 그 이하로 승인하는 방식인 상한승인방식을 채택하고 있으며, IPTV는 요금을 정액으로 승인하는 정액 승인방식을 사용하고 있다.

현재 동일시장에서 경쟁하고 있는 케이블방송과 IPTV는 모두 요금을 승인받고 있으나 승인방식의 차이로 인해 실질적으로 케이블방송의 경우 약관가격 이하로 자유롭게 가격을 낮출 수 있는데 반해, IPTV는 약관을 변경하기 전에는 가격을 낮출 수가 없다. 이러한 비대칭 규제가 도입된 이유는 IPTV 도입으로 과당경쟁이 우려되었기 때문이다.⁷⁾

현재의 시점에서 IPTV와 케이블 SO는 상호 대체관계에 있으며 동일한 가입자시장에서 경쟁을 벌이고 있다. 그러므로 동일한 규제를 적용하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

6) 헤럴드 경제. 방송통신 결합상품 규제 제정 무산. 2012. 4. 5.

7) 염수현 외 (2009). 『유료방송요금제도 개선방안』. 정보통신정책연구원.

세 번째로 지적했던 문제점은 방송사업자에 대한 회계검증제도의 도입이었다. 이 문제는 그간 SO들의 정당한 PP수신료 지급과 결합상품 판매수익의 정확한 파악을 위해 중요한 문제였지만 오래도록 개선되지 않다가 올해 9월 ‘방송사업자 회계처리 및 보고에 관한 지침(방송통신위원회 훈령 제 124호)’으로 개정되었다.

개정안에서는 그간 문제로 지적되었던 결합판매의 상품별 매출액을 명확하게 적시하도록 규정하였다. 그리고 무엇보다도 SO들이 PP에게 지급하는 수신료의 비율을 조작할 수 있었던 문제로 지적되었던 매출항목을 세분화하였다. 매출항목은 기본채널 수신료, 유료채널 수신료, 유료VOD 수신료 등으로 세분화되어 PP들에 배분되는 수신료의 배분이 공정하게 이루어질 수 있는 가능성을 높였다고 평가할 수 있겠다.

단기적으로는 결합상품과 관련된 규제가 부분적으로 개선되었다고 평가할 수 있겠으나, 여전히 동일한 가입자시장에서 경쟁하고 있는 플랫폼 간의 규제가 동등하지 않고(요금규제), 결합상품과 관련된 적정할인율에 대한 기준도 마련되지 않았음을 알 수 있다.