

케이블SO를 통한 지상파방송 재송신 정책방안

2008. 11. 15.

요약

1. 들어가며
2. 국내 지상파방송 재송신 정책현황과 쟁점
3. SO의 디지털신호 재송신 관련 쟁점
4. 지상파방송 재송신정책 해외사례
5. SO의 지상파방송 재송신 정책방안
6. 시사점

작성 : 강만석 책임연구원(3219-5476)
azi96@kbi.re.kr

요약

- 지난 7월 한국방송협회는 지상파방송의 디지털 신호 재송신 중단을 한국케이블TV 방송협회에 요청했음. 지상파방송의 저작권 또는 저작권접권이 침해되고 있으며, 만약 SO가 이러한 요구를 받아들이지 않으면 법적 대응을 하겠다는 입장임. 이에 대해 한국케이블TV방송협회는 디지털신호 재송신은 난시청 해소의무, 보편적 서비스 실현, 지상파방송의 수신확장에 기여하고 지상파방송의 사업이익에 부합한다는 점 등을 들어 그 정당성을 주장했음.
- 현행 방송법은 KBS1TV, EBS를 의무재송신 채널로 지정하고 이들 채널의 재송신에 대해서는 저작권법 적용의 예외를 명시하고 있음. 그러나 의무재송신 채널이 아닌 다른 지상파방송 채널의 재송신에 대해서는 규정이 없음. 따라서 의무재송신 이외의 지상파방송 채널을 재송신할 경우 SO와 해당 지상파방송사 간에 갈등이 일어날 가능성이 상존해 왔음.
- 그럼에도 불구하고 SO와 지상파방송 사이에 재송신 논란이 발생하지 않았던 것은 이들 사업자간 목시적 합의가 존재해 왔기 때문이라고 할 수 있음. SO의 경우 가입자 유지와 확대를 위해서는 의무재송신 채널 이외의 채널에 대해서도 재송신이 불가피함. 지상파방송사의 경우도 우리나라 대부분의 가구가 케이블TV에 가입되어 있는 상황에서 SO를 통한 재송신이 이루어지지 않을 경우 시청자 확보가 어렵고 그에 따른 광고수익 확보에도 곤란함을 겪게 될 것이라는 점을 인식하고 있음.
- 그런데 최근 지상파방송사가 SO의 디지털신호 재송신에 대해 저작권 위반문제를 제기하기 시작했다는 것은 지금까지 지상파방송과 SO 간에 유지되어 왔던 목시적 합의가 더 이상 유효하지 않을 수 있다는 것을 의미함. 따라서 의무재송신 채널 외의 지상파방송 채널의 재송신, 특히 디지털 전환과정에서 지상파방송 재송신 정책을 명확하게 정립하지 않을 경우 사업자간 이해관계로 인해 시청자만 피해를 입을 가능성이 우려됨.
- 이러한 상황을 예방하기 위해 SO의 지상파방송 디지털신호 재송신과 관련된 정책이 시급히 마련되어야 하며 이 과정에서 일어나는 쟁점은 다음과 같음.

- 첫째, SO의 지상파방송 디지털신호 재송신이 지상파방송사의 저작권 또는 저작권 집권 위반에 해당되는지를 판단해야 함. 지상파방송사의 방송프로그램에 대한 저작권 또는 저작권집권은 보호받아야 하지만 SO의 지상파방송 디지털신호 재송신 목적이 난시청 해소, 보편적서비스 제공, 지상파방송 수신확장 기능 등 공익에 부합되는 것이라면 저작권 적용의 예외로 인정해줄 수 있는가하는 문제임. 이를 해결하기 위해서는 보다 많은 법적, 사회적 논의와 의견수렴이 필요하다고 판단됨.
 - 둘째, SO가 지상파방송 디지털신호 재송신에 따른 대가를 지불해야 한다면 어떤 방식이 가능할 것인가에 관한 쟁점임. 여기서는 미국과 같이 지상파방송으로 하여금 의무재송신 또는 재송신 동의 가운데 하나를 선택하는 방안, 강제허락제를 도입하는 방안 등이 제시되어 있음.
- 외국의 경우 의무재송신 이외의 지상파방송 채널을 SO가 재송신하는 경우 저작권 또는 저작권집권 대가를 어떤 방식으로 해결하고 있는지 검토해 보았음.
- 미국의 경우 지상파방송은 대부분 케이블방송을 통해 시청되고 있는 상황임. 따라서 FCC는 지상파방송 시청권 보호를 위해 케이블사업자에게 강력한 의무재송신 규제를 부여하는 한편 지상파방송사업자에게 의무재송신과 재송신동의 선택권을 부여하고 있음. 재송신 동의를 선택한 지상파방송사는 SO와 협상을 통해 대가를 산정하며 이는 사업자간 자율형태로 이루어짐.
 - 유럽의 경우 문화의 창달 및 공유를 위해 의무적으로 케이블사업자에게 지상파방송 재송신을 강제하고 있으나 오히려 케이블방송사업자의 입장에서는 지상파 프로그램이 킬러 콘텐츠가 되고 있으므로 재송신을 환영하는 입장임. 그러나 보상 체계는 국가마다 다른 양태를 보이고 있는데 독일이나 벨기에는 지상파방송사가 케이블방송사에게 송신료를 지불하고 있으며 프랑스는 지상파방송사가 재송신 비용을 받고 있음.
- 이러한 검토결과를 종합적으로 볼 때, SO의 디지털신호 재송신에 대한 지상파방송과의 갈등을 해소하기 위해서는 다음과 같은 정책방안이 가능할 것임.

- 첫째, 명확한 정책목표 정립이 필요함. 현재 SO의 지상파방송 디지털신호 재송신은 SO의 사업적 판단에 따라 자율적으로 이루어지고 있음. 산업적 측면이나 수용자 복지제고 측면에서 디지털방송을 조기에 확산시키고 그로 인한 경제적·사회적 과급효과를 극대화시키기 위해서는 디지털재송신 정책의 목표를 명확히 설정하고 추진하는 것이 필요함. 이런 점에서 지상파방송의 디지털신호 재송신 정책의 목표는 디지털방송 조기 확산을 통한 산업 활성화, 매체간 공정경쟁 구도 확립, 다양한 방송프로그램 제공을 통한 다양성 확대 측면에서 검토할 수 있음.
 - 둘째, SO의 지상파방송 디지털신호 재송신 범위에 대한 정책적 판단이 요청됨. 산업 활성화와 다양성 확대 측면에서는 지상파방송 디지털신호 재송신 대상을 의무재송신 채널뿐만 아니라 다른 지상파방송으로 확대하는 것이 바람직함. 지상파방송 디지털신호를 직접 수신하는 가구가 극히 제한되어 있는 상황에서 SO를 통해 지상파방송 디지털신호를 재송신하여 최대한 많은 사람들이 디지털방송 채널을 시청할 수 있는 기회를 제공하는 것이 바람직하기 때문임. 그러나 공정경쟁 차원에서 위성방송, 위성DMB, IPTV 등과 달리 SO의 재송신에 대해 예외를 인정하는 것은 형평성 문제를 일으킬 소지가 있음.
 - 셋째, SO가 지상파방송 디지털신호 재송신 대가를 지불할 경우 ① 의무재송신 또는 재송신동의를 적용하여 사업자간 자율적 협상에 맡기는 방안 ② 강제허락제만 도입하는 방안 ③ 의무재송신 대상이 아닌 지상파방송사의 디지털신호에 대해 의무제공(must-offer) 개념을 적용하는 방안을 검토할 수 있음. 의무제공은 유료방송사업자가 요청할 경우 지상파방송사는 반드시 채널을 제공해 주도록 하는 제도를 지칭함.
- 현재 지상파방송과 SO는 디지털 전환이라는 과제를 해결해야 하는 입장에 있음. 이러한 상황에서 지상파방송과 SO가 각자의 이익만 추구할 경우 그 결과는 네트워크에 대한 중복투자 및 수용자 복지에 투입될 재원이 경쟁에 따른 비용으로 낭비될 우려가 크다고 판단됨. 이런 점에서 지상파방송과 SO는 제한된 자원을 효율적으로 활용하여 조기에 디지털 전환을 마치고 시너지 효과를 얻을 수 있는 상생방안을 모색할 필요가 있음.

1. 들어가며

- 불과 십여 년 전만 하더라도 국내 방송시장은 소수의 아날로그 지상파방송만이 존재해 왔음. 그러나 1995년 이후 케이블TV, 위성방송, DMB, IPTV 등 다양한 방송매체가 등장하였음. 나아가 2000년대 들어 디지털기술이 방송과 접목되면서 고품질, 양방향 디지털방송이 수백 개의 채널을 제공하는 다매체 다채널 시대로 변화되었음.
- 다수의 방송매체가 공존하고 경쟁하는 상황을 맞아 정책적 차원에서 중요한 과제는 다양한 매체들이 공정하게 경쟁하고 궁극적으로 시청자의 편익을 증진할 수 있도록 상호 보완관계를 유지하는 것임.
- 이러한 의미에서 최근 중요한 정책적 쟁점으로 부각되는 것이 재송신 문제임. 재송신(retransmission)이란 “특정 방송사가 다른 방송사의 프로그램을 수신하여 내용에 변경을 가하지 않고 그대로 송신하는 것”을 의미함. 지상파방송 재송신은 그것이 법적으로 강제되는지 여부에 따라 의무재송신과 재송신으로 구분될 수 있음. 의무재송신은 방송법에 의거 유료방송 매체가 지상파방송 채널을 반드시 재송신하도록 강제되는 것을 지칭하며, 재송신은 사업자간 자율적 계약에 의해 지상파 방송 채널을 유료방송이 재송신하는 것을 말함. 이밖에 역외재송신은 방송권역 외의 지상파방송 신호를 다른 지상파방송사의 권역 내로 재송신하는 것을 지칭함.
- 의무재송신 또는 재송신은 지상파방송에 이어 다양한 다채널 유료방송 매체가 등장하면서 나타난 현상임. 우리나라에서 지상파방송 채널은 커다란 경제적, 사회적 파급력을 보유하고 있음. 때문에 지상파방송 이후 도입된 다채널 유료방송 매체는 지상파방송 재송신을 통해 가입자를 조기에 확보하려는 입장을 취할 수밖에 없음.
- 지상파방송과 SO만 공존하던 시기의 경우 지상파방송 난시청 문제가 SO의 지상파방송 재송신을 통해 해결되어 왔음. 정부도 난시청 해소를 위해 SO로 하여금 지상파방송 채널의 재송신을 적극 장려한 바 있음. 그러나 SO 외에 위성방송,

IPTV 등 신규 유료방송 매체가 계속 도입되면서 지상파방송과 유료방송 또는 유료방송과 유료방송 사이의 이해관계 충돌을 가져오게 되었음.

- 이런 맥락에서 지상파방송 재송신을 둘러싼 지상파방송과 SO의 갈등은 그 대표적인 사례라고 할 수 있음. 지난 7월 한국방송협회는 지상파방송의 디지털 신호 재송신 중단을 한국케이블TV방송협회에 요청했음. SO의 재송신으로 인해 지상파방송의 저작권 또는 저작인접권이 침해되고 있으며, 만약 SO가 이러한 요구를 받아들이지 않으면 법적 대응을 하겠다는 주장임.
- 이에 한국케이블TV방송협회는 디지털신호를 포함한 지상파방송 재송신은 지상파방송의 난시청 해소의무, 보편적 서비스를 SO가 대신 실현하는 것이라는 점, 지상파방송의 수신확장 기능에 불과하다는 점, 지상파방송의 사업이익에 부합한다는 점 등을 들어 반박했음.

<표 1> 한국방송협회와 한국케이블TV방송협회 간 주장비교

날짜	한국방송협회	날짜	한국케이블TV협회
08.7.18.	지상파방송 저작권 및 저작인접권 보유 허락 없는 지상파방송 재송신은 불법행위	'08.7.25.	지상파 난시청 해소 및 보편적 방송서비스 제공 지상파방송 수신확장 기능
'08.7.31.	디지털케이블방송 상품가입자 피해방지를 위해 광고 및 마케팅행위에 필요한 조치 요청	'08.8.8.	수신확장 행위로 저작권 침해 부정 SO의 지상파재송신은 시청자 보편시청권 보장이란 공익에 필수적이며, 지상파방송의 사업이익에도 부합
'08.8.22	저작권법 상 지상파방송 사업자의 권리 제차 확인 지상파방송의 무료보편성은 유료방송사업자의 무임승차 허용 의미가 아님 위성방송, IPTV와 달리 케이블 TV만 지상파방송 무상이용은 공정경쟁 저해	'08.8.29.	지상파방송사업자가 원래 송신하고자 한 그 시청자에게 원래 송신하고자 한 방송프로그램을 그대로 수신할 수 있도록 돕는 것 케이블의 재송신으로 지상파방송의 수신확장과 광고수입 증대 저작물에 관한 공공이익 증대의 중요성

* 출처 : 윤성욱(2008). 케이블방송의 지상파 재송신 쟁점과 전망. 한국방송학회 발표논문.

- 이후 지상파방송사가 IPTV사업자와의 채널공급 협상에 집중하면서 현재는 SO의 지상파 재송신 관련 이슈가 소강국면에 있음. 그러나 지상파방송이 재정적 어려움을 겪고 있는 상황에서 언제든 현안으로 대두될 여지를 안고 있음.
- 현재 방송법은 KBS1TV, EBS를 의무재송신 채널로 지정하고 이들 채널의 재송신에 대해서는 저작권법 적용의 예외를 명시하고 있음. 따라서 의무재송신 채널에 대해서는 저작권 논란의 여지가 없음. 그러나 의무재송신 채널이 아닌 다른 지상파방송 채널의 재송신에 대해서는 저작권법 적용의 예외를 언급하고 있지 않음. 따라서 의무재송신 이외의 지상파방송 채널을 재송신할 경우 SO와 해당 지상파방송사 간에 갈등이 불거질 수 있음.
- 이러한 관련규정의 미비에도 불구하고 SO와 지상파방송 간의 재송신 논란이 발생하지 않았던 것은 이들 사업자간 묵시적 합의가 존재해 왔기 때문이라고 할 수 있음. 다시 말해 SO의 경우 가입자 유지와 확대를 위해서는 의무재송신 채널 이외의 채널에 대해서도 재송신이 불가피함. 지상파방송사의 경우도 우리나라 대부분의 가구가 케이블TV에 가입되어 있는 상황에서 SO를 통한 재송신이 이루어지지 않을 경우 시청자 확보가 어렵고 그에 따른 광고수익 확보에 커다란 어려움을 겪게 될 것이라는 점을 인식하고 있기 때문임.
- 그러나 지상파방송사가 SO의 디지털신호 재송신에 대해 저작권 위반문제를 제기하기 시작했다는 것은 지금까지 지상파방송과 SO 간에 유지되어 왔던 암묵적 합의가 더 이상 유효하지 않을 수 있다는 것을 의미함. 따라서 의무재송신 채널 외의 지상파방송 채널의 재송신, 특히 디지털 전환과정에서 지상파방송 재송신 정책을 명확하게 정립하지 않을 경우 사업자간 이해관계로 인해 가입자가 피해를 입을 가능성이 우려됨.
- 이런 점에서 본 보고서는 SO의 지상파방송 디지털신호 재송신에 초점을 맞춰 지상파방송 디지털신호 재송신을 둘러싼 SO와 지상파방송사 사이의 갈등이 사업자간 협상으로 해결될 수 있는 문제인지, 만약 그렇다면 SO가 지불해야 할 지상파방송 디지털신호의 재송신 대가(저작권료)는 어떤 방식으로 산정될 수 있는지,

만약 사업자간 협상을 통해 이러한 문제가 해결되지 않을 경우 어떤 정책적 대안이 검토될 수 있는지를 살펴보고 우리나라 방송환경에서 바람직한 정책방안은 무엇인지를 검토코자 함.

2. 국내 지상파방송 재송신정책 현황과 쟁점

1) 지상파방송 재송신정책 현황

- 지상파방송의 재송신제도 정책목표는 국가마다 상이함. 이는 국가별 지상파방송의 역학이나 시장조건이 상이하기 때문임. 그러나 재송신정책은 대개 수용자 복지증진과 매체 간 균형발전이라는 목적을 갖고 있음. 다시 말해 유료방송 가입자에게 지상파방송 시청을 보장하고 수용자에게 제공되는 프로그램의 다양성을 최대한 확보하며 유료방송 매체 간 균형발전을 모색하는데 재송신정책의 목표가 있음(유의산·이영주, 2001).
- 우리나라에서 재송신 정책이 제도화된 것은 1991년 종합유선방송법에 케이블TV에 의한 지상파방송 의무재송신을 규정한 것이 그 시초라고 할 수 있음. 1991년 종합유선방송법에는 의무재송신 대상채널로 KBS1과 EBS를 규정하였음.¹⁾ 그러나 MBC도 넓은 의미에서 공영방송에 속한다는 유권해석과 당시 공보처의 권유(특별법 형태)로 의무재송신 대상에 포함되었음.
- 이후 2000년 제정된 방송법에서도 의무재송신 대상은 KBS1, EBS로 한정되었고 이들 채널을 의무재송신 해야 하는 유료방송 매체는 SO, 중계유선, 위성방송으로 확대되었음. 또한 이들 채널을 의무재송신 할 경우 저작권법 적용을 배제함으로써

1) 종합유선방송법 제2조(정의) 10. "同時再送信"이라 함은 放送法에 의한 放送局의 無線放送을 受信하여 그 放送프로그램에 변경을 가하지 아니하고 그대로 동시에 再送信하는 것을 말한다. 종합유선방송법시행령 제26조(무선방송의 동시재송신) ①법 제27조제1항에서 "대통령령이 정하는 무선방송국"이라 함은 한국방송공사법에 의한 한국방송공사 및 방송법에 의한 교육방송을 행하는 방송국을 말한다.

써 방송프로그램 저작권을 둘러싼 갈등소지를 사전에 방지하였음.

- 지상파방송 재송신 정책에 관련된 이슈는 스카이라이프 출범으로 본격 불거진 바 있음. 2001년 10월 스카이라이프는 의무재송신 채널인 KBS1, EBS 외에 가입자 확대를 위해 MBC, SBS 등의 지상파재송신을 요구한 바 있음. 이에 2001년 11월 19일 舊방송위원회는 위성방송의 지상파방송 동시재송신을 당시 방송법에 따라 KBS와 EBS는 전국적으로 실시하며 MBC와 SBS는 스카이라이프와 자율계약에 따라 수도권에 한해 실시하고 지역의 경우는 2년 유예 후에 실시한다는 내용의 ‘방송채널운용방안’을 발표했다. 그러자 지역 지상파방송과 SO는 위성방송의 지상파재송신이 자신들의 경쟁력을 약화시키거나 존립 자체를 위태롭게 만들 것으로 보고 강력히 반발했음.
- 이후 2002년 4월 개정된 방송법과 12월 공포된 시행령에 따라 SO와 위성방송의 의무재송신 채널은 KBS1과 EBS로 한정되었고 위성방송이 기타 지상파방송 채널을 재송신하는 문제는 방송위원회의 승인을 받는 형태로 정리되었음. 이에 스카이라이프는 지상파방송 권역별 재송신 방안을 앞세워 방송위원회 승인을 촉구하였음. 방송위원회는 수차례의 토론회와 공청회, 사업자 의견수렴을 거쳐 2004년 7월 26일 방송채널운용방안을 발표했다. 여기서 방송위원회는 허가된 방송구역 내에서 수신되는 조건(local into local)으로 지상파방송 동시재송신을 허용했고 아울러 자체 편성 비율이 50% 이상인 지역 지상파방송의 SO를 통한 역외재송신 허용 등을 골자로 한 방송채널운용정책방안을 발표했다(방송위원회, 2004).
- 역외재송신의 경우 2001년 방송채널운용정책방안에서 케이블TV의 경우 방송위원회 승인사항으로 규정하여 실질적으로 불허하였고 위성방송의 경우 금지되었음. 그러나 2004년 방송채널운용정책방안에서 케이블TV는 자체 편성비율 50% 이상인 독립적 지역방송에 한해 조건부 승인사항으로 규정되었고 위성방송의 경우 권역별 재송신 시 허용되었음.
- 이처럼 재송신 정책은 관련 사업자들의 이해관계가 첨예하게 대립되고 규제기관의 정책방안이 부재한 가운데 현재에 이르고 있음. 때문에 현행법상 재송신 규정과 관련하여 다음과 같은 세부쟁점이 노출되어 왔음.

<표 2> 국내 지상파 재송신 정책의 변화

시 기		1991년 종합유선방송법	2001년 방송채널 운용정책방안	2004년 방송채널 운용정책방안
의무 재송 신	케이블TV	공영방송(KBS, EBS) 동시재송신 의무화	-	지역 지상파방송 의무재 송신 (허가된 방송 구역내 지 상파방송의무재송신)
	위성방송	-	KBS, EBS 동시재송 신 허용→KBS2계의 (2002년 4월 방송 법 개정)	KBS2와 디지털방송에 대해 추후검토하기로 함
역외 재송 신	케이블TV	정책부재(역외재송신 할 독립적 방송신호 가 존재하지 않았음)	역외재송신 조건부 허 용(방송위 승인사항) →실질적으로 불허	자체 편성비율이 50% 이상인 독립적인 지역 방송에 한해 조건부승인
	위성방송		금지	권역별 재송신 시 허용

※ 출처 : 윤석민·김수정(2005)

2) 지상파방송 재송신정책 주요 쟁점

가. 유료방송사업자의 편성권 침해여부

- 유료방송사업자의 전송량이 제한되어 있기 때문에 의무재송신 채널이 증가할수록 유료방송사업자의 편성권은 침해를 받을 수 있다는 것임(김희수 외, 2007; 유의선·이영주, 2001; 권호영, 2008). 의무재송신 규정에 포함되는 채널이 많을수록 플랫폼 사업자의 가용채널이 축소되어 그만큼 일반PP가 제공되지 못할 수 있기 때문임.
- 예를 들어 방송법 상 최소 70개 이상의 채널을 운용하도록 규정되어 있는 상황에서 SO는 공영 지상파방송 이외에도 공공채널, 종교채널, 보도채널, 공익채널, 지역채널 등 17개 채널을 의무재송신 해야 함. 이외에 MBC, SBS 등 지상파방송,

홈쇼핑채널, 지상파계열PP, MPP 등 SO의 사업적 판단에 의해 송출할 수밖에 없는 채널을 제외할 경우 일반PP가 송출될 기회는 매우 제한될 수밖에 없음. 결국 SO에 대한 의무재송신 채널의 과다는 사업자의 채널편성 자율성을 침해할 수밖에 없음.

나. 역외재송신 허용여부

- 역외재송신은 SO, 위성방송 등 유료방송사업자가 방송권역 외 지상파방송 신호(distant signal)를 받아 역내로 재송신하는 것을 의미함. 역외재송신의 경우 지역방송과의 관련성이 깊음. 다시 말해 SO의 경우 권역 내의 지상파방송 신호를 수신하여 재송신하기 때문에 역외재송신이 1차적 문제는 아님. 그러나 위성방송, IPTV의 경우 전국을 방송권역으로 하기 때문에 서울지역 방송신호를 재송신할 경우 지역방송 사이에 역외재송신 문제가 불거질 수밖에 없음.
- 현재 SO의 역외재송신은 방통위의 승인사항으로 규정되어 있고 중앙 키스테이션(key station)의 역외재송신이 승인된 사례가 없다는 점에서 사실상 금지되어 있음. 그러나 지역방송의 경영악화로 지상파방송 역외재송신 문제는 또 하나의 쟁점으로 부각될 가능성이 높음. 특히 OBS의 경우 역외재송신을 통한 방송권역 확대를 지속적으로 추구해 왔으며 이의 승인여부를 둘러싼 논란이 예상되고 있음.

다. 의무재송신 이외의 지상파방송 재송신

- 국내 지상파방송 재송신 정책은 의무재송신 규제가 있음. 현행 방송법 제78조에서는 SO, 위성방송사업자, RO(중계유선방송사업자)의 경우 KBS1, EBS의 방송프로그램(라디오방송 제외)에 변경을 가하지 않고 그대로 동시에 재송신할 것을 규정하고 있음. 그러나 SO 또는 RO가 지상파방송의 해당 방송구역 내에 포함되지 않을 경우 의무재송신 조항이 적용되지 않음. 만약 SO와 RO가 역외 지상파방송 채널을 동시재송신하고자 할 경우 방송통신위원회 승인을 받아야 함.

- 동시재송신의 경우 저작권법 제85조2)의 동시중계방송권에 관한 규정을 적용받지 않음. 그러나 KBS2, MBC, SBS를 동시재송신 할 경우 저작권 분쟁이 발생할 소지가 있음. 다시 말해 지상파방송사 방송프로그램은 2차 저작물이며 2차 저작물도 독립적 저작물로 원 저작물과 별도로 보호되므로 2차 저작물을 SO 등 유료방송사업자가 지상파방송사업자의 동의 없이 동시재송신할 경우 저작권접권을 침해하는 것으로 볼 수 있다는 주장이 있음(이상우, 2008).
 - 특히 SO의 지상파방송 재송신의 경우, 의무재송신 채널에 대해서만 저작권 면제가 되고 있음. 따라서 향후 의무재송신 이외의 재송신 채널에 대해 저작권 문제가 불거질 가능성을 배제할 수 없으며 실제로 그러한 문제가 발생하여 지상파방송사와 SO 사이에 이해관계 충돌로 재송신이 이루어지지 못할 경우 결국 시청자들만 불편과 불이익을 받을 수밖에 없음.
 - 이러한 점에서 舊방송위원회는 2005년 재송신제도에 대한 재검토를 통해 KBS1, EBS 뿐만 아니라 모든 지상파방송의 의무재송신을 제안한 바 있음. 그러나 SO와 지상파방송은 이에 대해 모두 반대하였음. 지상파방송의 경우 의무재송신 대상이 될 경우 저작권 적용이 배제되어 향후 콘텐츠 제공 대가를 요구하기 어렵다는 점을 고려한 것임. SO의 편에서는 모든 지상파방송을 의무재송신 할 경우 자신들의 채널편성권이 침해된다고 보았음. 반면 지역MBC, 지역민방은 이에 대해 찬성의견을 나타냈음. 이에 舊방송위원회는 시청자의 지상파방송 시청권을 고려할 때 의무재송신 대상을 모든 지상파방송으로 확대하는 것이 바람직하지만 시청자 권익에 심각한 침해가 발생하지 않은 상황에서 대부분의 사업자가 반대하는 정책을 추진하기 곤란하다는 판단을 내린 바 있음(이은미 외3, 2006).
 - 그 결과 의무재송신 외의 지상파방송 채널에 대한 SO의 재송신은 사업자간 자율에 맡겨져 왔음. 그러나 최근 지상파방송의 재정압박이 가중되면서 지상파방송과 SO간 이해관계가 변화되고 있음. 우리나라와 같이 지상파방송 채널이 막강한 영
- 2) 저작권법 제85조(동시중계방송권) 방송사업자는 그의 방송을 동시중계방송할 권리를 가진다(동시중계방송권이란 자기 방송사에서 행하는 방송에 대해 다른 방송사업자가 동시중계방송할 수 있도록 허락하거나 허락 없이 행하는 동시중계방송을 금지시킬 수 있는 권리를 말한다)

향력을 행사하는 상황에서 의무재송신 채널 외의 지상파방송 채널 재송신은 매우 중요함. 위성방송, DMB, IPTV 등 신규매체가 등장할 때마다 가장 핵심적인 논란이 된 것이 의무재송신 이외의 지상파방송 채널에 대한 재송신 문제가 핵심이었음. 신규 매체의 입장에서는 지상파 채널의 재송신 여부가 시장 진입의 성공 여부를 결정짓는 주요한 요소가 되고 기존 매체의 경우에는 신규 사업자의 지상파 재송신 제약이 많을수록 가입자 확보에 유리하다는 이해관계가 반영될 수밖에 없기 때문임.

- 유료방송사업자의 지상파방송 재송신 문제는 매체 간 균형발전, 방송의 지역성 훼손 등 다양한 측면에서 논의가 이루어져 왔음. 그러나 최근의 양상은 SO의 지상파방송 재송신에 대해 지상파방송이 저작권 위반 문제를 제기함으로써 지상파 방송의 무료서비스 제공방식에 변화를 일으킬 가능성이 높음. 이런 점에서 SO의 지상파방송 재송신에 대해 보다 집중적인 논의를 전개할 필요가 있음.

3. SO의 디지털신호 재송신 관련 쟁점

- 현재 SO는 지상파방송 디지털신호 재송신과 관련하여 동시방송(dual carriage)을 수행하고 있음. 동시방송이란 지상파방송의 디지털전환에 따라 아날로그신호와 디지털신호를 SO가 동시에 재송신하는 것을 지칭함. 현재 대부분의 SO는 아날로그신호와 디지털신호를 법적 강제가 없더라도 모두 재송신하고 있음. 더욱이 SO는 일부채널의 신호간섭 문제, SD급과 HD급 셋탑박스가 함께 사용되는 문제 등으로 디지털 신호가 복수로 3~4개 대역에서 제공되는 경우도 있음.
- 이러한 상황에서 지상파방송과 SO간 갈등이 발생하여 디지털신호 재송신을 SO가 중단하게 될 경우 디지털TV를 구입하고 디지털TV서비스에 가입한 시청자는 디지털방송을 시청할 수 없게 됨. 실제로 지상파방송이 SO에 대해 저작권 위반을 이유로 디지털신호 재송신의 중단을 요구하고 있음. 이런 상황에서 지상파방송의 디지털신호 중단요구와 SO의 대응과 관련하여 다음과 같은 쟁점이 존재함.

1) 지상파방송 사업자의 저작권접권 인정여부

- 지상파방송사업자와 SO의 디지털신호 재송신 문제에서 지상파방송사의 저작권, 저작권접권 인정여부가 중요함. 지상파방송사는 프로그램을 제작하는 원저작자³⁾의 입장과 함께 원저작자의 저작물을 프로그램을 통해 복제, 방송하는 저작권접권자의 위치를 동시에 가질 수 있기 때문임.
- 저작권 제도의 본질은 저작자가 지속적으로 창작을 할 수 있도록 저작물 이용에 대해 적절한 보상을 제공하는 것이라고 할 수 있음. 저작물 이용에 대한 배타적 권리가 보호되지 않으면 저작자들은 창작 작업을 중단하게 되고 그 결과 공중의 이용 가능한 지식의 양이 감소하여 사회적 후생이 낮아지기 때문임.
- 한편 저작권접권(neighbouring rights)이란 문학적, 예술적 저작물의 배포에 기여하는 노력의 제공으로 창작 자체는 아닌 것으로 사진, 음반, 영화 등의 기술 발전에 따라 저작자의 권리가 보호받을 수 있어야 한다는 입장에서 만들어진 개념이라고 할 수 있음(김희경, 2008). 저작권접권은 재산권적 권리인 동시에 배타적 권리이지만 저작권처럼 인격적 권리는 주어지지 않음.
- 국내 저작권법에서는 실연자, 음반제작자, 방송사업자에게 저작권접권을 부여하고 있음. 이들은 저작물의 직접적인 창작자는 아니지만 그것을 해석하고 전파함으로써 문화발전에 이바지하는 공로가 크므로 일종의 정신적 창작성을 인정하여 저작권에 인접하는 배타적 권리를 인정한 것이라고 할 수 있음(조동기 외, 2001, pp. 57-58). 방송사업자의 저작권접권은 '복제권(제84조)'과 '동시중계방송권(제85조)'으로 규정되어 있고⁴⁾ 실연자(實演者)는 저작권접권으로서 특별히 실연(實演)

3) 저작권법 제8조(저작자 등의 추정) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 저작자로 추정한다. 1. 저작물의 원본이나 그 복제물에 저작자로서의 실명 또는 이명(예명·아호·약칭 등을 말한다. 이하 같다)으로서 널리 알려진 것이 일반적인 방법으로 표시된 자 2. 저작물을 공연 또는 공중 송신하는 경우에 저작자로서의 실명 또는 저작자의 널리 알려진 이명으로서 표시된 자 ②제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 저작자의 표시가 없는 저작물의 경우에는 발행자 또는 공연자로 표시된 자가 저작권을 가지는 것으로 추정한다.

4) 방송사업자는 판매용 음반을 사용하여 방송하는 경우에 해당 음반제작자에게 상응하는

에 대한 방송권을 가지도록 되어 있음(제73조).

<표 3> 저작물의 분류

저작물	<ul style="list-style-type: none"> - 언어: 강연, 좌담회 등의 발언, 논문, 기사, 소설, 시, 대본 등 - 음악: 악곡, 노래 - 미술: 회화, 조각, 서예, 만화 등 - 도형: 도, 설계도, 도표, 그래프, 수치표 등 - 영화: 영화, 비디오, CD-ROM, DVD, 컴퓨터 메모리 등에 고정되어 있는 동화상 - 사진 - 프로그램: 컴퓨터 프로그램 - 기타
2차적 저작물	번역, 편곡, 변형, 각색, 영화화
편집저작물	기존의 저작물이나 데이터 등을 기초로 해서 창조적으로 편집하는 것(사전, 신문, 잡지, 법령집, 단어집, 직업별 전화 번호 등)
데이터베이스	편집저작물과 마찬가지로 컴퓨터에 입력되어 있어서 검색할 수 있는 것. CD-ROM 포함

※ 출처 : 김희경(2008).

- 이처럼 방송사업자는 저작권접권을 갖고 있으며 이는 SO의 지상파방송 재송신에도 적용된다고 할 수 있음. 그럼에도 불구하고 지금까지 지상파방송사업자의 저작권접권이 SO의 재송신에 언급되지 않았던 것은 지상파방송사업자의 목인 또는 지상파방송의 우월적 지위에 의한 관행으로 유예되었기 때문임(정두남, 2005).
- 그러나 SO의 입장에서 지상파방송 디지털신호 재송신에 대해 저작권접권을 적용하여 그에 대한 금전적 보상을 제공해야 하는가에 대해서는 이론이 제기될 수 있음. 지상파방송사업자는 법인으로서 정부의 허가를 받아 주파수라는 공공의 재산을 이용하여 방송프로그램을 제공하고 있음. 따라서 지상파방송사업자의 방송프로그램은 공공적 성격이 두드러지며 이를 재산적 권리 차원에서 보호하기보다는 널리 확산시키는 것이 바람직하다는 것임.

보상을 해야 하는 동시에 자신의 방송을 녹음, 녹화, 사진 등 그 밖의 유사한 방법으로 복제하거나 동시중계 방송하는 권리를 가지게 된다

- 현행 저작권법은 사회공공의 이익을 고려하여 ① 헌법·법률·조약·명령·조례 및 규칙, ② 국가 또는 지방자치단체의 고시·공고·훈령 그 밖의 이와 유사한 것, ③ 법원의 판결·결정·명령 및 심판이나 행정심판절차 그 밖의 이와 유사한 절차에 의한 의결·결정 등, ④ 국가 또는 지방자치단체가 작성한 것으로서 ① 내지 ③에 규정된 것의 편집물 또는 번역물, ⑤ 사실의 전달에 불과한 시사보도, ⑥ 공개한 법령·국회 또는 지방의회에서의 연설 등은 저작권보호의 대상에서 제외하고 있음.⁵⁾
- 이와 동일한 맥락에서 SO의 지상파방송의 디지털신호 재송신은 난시청 해소와 국민의 보편적 시청권 보장을 위해 불가피하다는 점에서 저작권 보호의 예외 규정이 확대 적용되어야 한다고 해석될 수 있다는 것임(최진원·남형두, 2006). 즉 방송법에서 방송권 범위 확대규정을 신설하거나 동시재송신에 대한 저작권자의 이용허가 의제 조항을 입법화 하여 지상파방송 채널이 보편적 서비스로 제공될 수 있도록 하는 것이 필요하다는 입장임.
- KBS1TV, EBS에 대한 의무재송신이 공익성 제고와 난시청 지역 시청자의 시청료 이중부담을 피하기 위한 것이라는 헌법재판소의 판결⁶⁾과 같이 의무재송신 채널이 아닌 지상파방송 디지털신호의 재송신 역시 동일 선상에서 이해될 수 있다는 것임.

5) 저작권법 제7조 참조.

6) 가. 1991.12.31. 개정 이전의 유선방송관리법은 유선방송의 종류를 중계유선방송·음악유선방송·자가유선방송에 한정하고 있음을 쉽게 알 수 있으므로, 유선방송관리법이 개정되면서 정의조항에서 그 종류를 열거한 것은 종전에 인정되던 유선방송의 종류를 성문화한 것에 불과할 뿐 그로써 유선방송의 종류를 새로 제한한 것은 아니므로, 그로 인한 어떤 기본권의 침해도 없다.

나. 종합유선방송법 제27조 제1항에서의 공중파방송의 동시재송신(의 의무화)은 종합유선방송의 공익성의 확보와 난시청지역 시청자의 시청료이중부담의 문제를 해결하기 위한 조치로서 입법목적의 정당성이 인정되고, 의무화되는 공중파방송도 공영방송인 한국방송공사와 교육방송의 2개로 한정되어 제한의 방법과 정도의 적정성도 인정되므로, 이로써 중계유선방송사업자의 재산권이나 직업선택의 자유 등이 침해되었다고 할 수 없다(1996.3.28. 92헌마 200 전원재판부).

2) SO의 지상파방송 재송신 대가 산정 방식

가. 재송신동의(Retransmission Consent) 도입여부

- SO의 지상파방송에 대한 대가와 관련하여 미국의 재송신동의를 국내에 적용하는 방안이 제시되기도 하고 있음(정인숙, 2006; 윤석만·김대규, 2008). 미국의 재송신동의 제도는 1934년 미국 통신법(Telecommunication Act of 1934)에서 처음 제정되었으며 1992년 케이블TV시청자 보호 및 경쟁에 관한 법(Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)⁷⁾에 의해 규제가 강화되었음.
- 재송신동의는 지역 상업적 지상파방송사들이 3년마다 SO를 대상으로 자신의 채널에 대한 재송신 여부를 선택하게 하고 재송신을 선택할 경우 다시 의무재송신과 재송신동의를 선택하도록 했음. 즉 재송신 불가, 의무재송신, 재송신동의 중 3가지를 3년마다 선택할 수 있는 것임. 케이블사업자는 역내 지상파 방송사업자가 의무재송신을 선택할 경우 채널을 할당해야 하고 재송신동의를 선택할 경우 해당 방송사와 협상을 통해 전송조건을 결정하게 됨. 재송신동의를 선택한 지상파방송사업자는 대개 재송신 대가로 일정한 금전적 보상을 요구하며 그 외에 추가적인 채널의 재송신이나 광고시간 할당과 같은 요구가 이루어짐(윤석만·김수정, 2005). 협상이 타결되지 못할 경우, 케이블사업자는 해당 지상파 채널의 재송신이 금지되고 여기에 FCC는 개입하지 않음.
- 이러한 제도를 우리나라에 도입할 경우 의무재송신 채널 외의 지상파방송 재송신은 관련 SO와 지상파방송 간에 자율적인 협상에 의해 이루어질 수밖에 없음. 다만 이 경우 문제가 될 수 있는 부분은 SO와 지상파방송의 재송신 협상이 결렬되어 SO가 의무재송신 채널 외의 지상파방송 재송신 중단이 이뤄질 경우 결국 피해를 입는 것은 시청자임. 따라서 난시청 문제로 케이블TV를 이용해 지상파방송을 시청할 수밖에 없는 시청자를 보호할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것임.

21) 1992 Cable Act, 1994, 47 U.S.C, pp. 534-535

나. 강제허락권 제도(compulsory licensing) 도입여부

- 저작권법은 저작권자로부터 직접 허락을 받지 않고도 저작물을 이용할 수 있는 제도를 두고 있음. 이를 비자발적 이용허락(non-voluntary license)이라고 하며 이는 크게 법정허락(statutory license)과 강제허락(compulsory license)으로 구분할 수 있음. 법정허락은 법에 명시된 사유에 해당될 경우 저작권을 찾거나 협의할 필요 없이 저작물을 이용할 수 있게 하는 제도이며, 강제허락은 저작권자와 원만한 협의가 이뤄지지 못한 경우 일정한 보상금을 지급 또는 공탁하고 저작물을 이용하는 제도를 말함(윤성욱, 2008).
- 저작권법 상 강제허락제도는 첫째, 상당한 노력을 기울였어도 저작재산권자가 누구인지 알지 못하거나 그의 거소를 알 수 없어 저작물의 이용허락을 받을 수 없는 경우, 둘째, 공표된 저작물을 공익상 필요에 의해 방송하고자 협의하였으나 협의가 성립되지 않은 경우, 셋째, 판매용 음반이 우리나라에서 처음 판매되어 3년이 경과하고 그 음반에 녹음된 저작물을 녹음하여 다른 판매용 음반을 제작하고자 협의하였으나 협의가 성립되지 않은 경우(저작권법 제50조, 제51조, 제52조)에 허용됨. 이 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 문화체육관광부장관의 승인을 얻은 후 문화관광부장관이 정하는 기준에 의한 보상금을 공탁하고 이를 이용할 수 있음(윤성욱, 2008).
- 미국의 경우 1976년 저작권법에서 ① 드라마용이 아닌(non-dramatic) 음악 저작물의 레코드 제작 및 배포 ② 드라마용이 아닌 음악 저작물의 주크박스(juke-box) 사용 ③ 케이블 TV에서의 저작물 사용 ④ 공공 방송사의 드라마용이 아닌 음악 저작물 및 공개된 미술 저작물 사용에 대해서 4종류의 강제허락제도를 인정하고 있음.
- 특히 3항의 경우는 케이블사업자의 역외재송신 서비스와 관련됨. 즉, 케이블사업자가 원거리 신호를 재송신할 경우, 재송신 대상 지상파방송사업자는 시청자가 늘어났지만 지리적 한계로 광고수익이 증대되지는 않았고 반면 저작자에 대한 보

상은 늘어났음. 이런 이유로 케이블사업자는 지상파방송사를 대신해 추가적인 시청자 발생에 따른 사용료를 지불하여 저작권자의 권리를 보호하려는 제도가 강제 허락임.

- 강제허락제도에 따라 케이블사업자는 지상파방송을 역외재송신 할 수 있게 되었으며 격년 단위로 정해진 사용료를 저작권 사무소(Copyright Office)에 지불함. 이때 케이블사업자는 재송신한 지상파방송국의 숫자와 케이블방송 유료 시청자 수를 보고하며 사용료는 SO의 규모에 따라 다르게 지불됨.⁸⁾
- SO의 지상파방송 재송신에 있어서 강제허락제도가 필요하다는 주장이 있음(유 의선·이영주, 2001). 다수의 SO사업자가 존재하고 이들 SO가 원저작자를 찾아내기가 어려운 상황에서 강제허락권 제도를 통해 SO의 지상파방송 재송신에 상당한 대가를 지불할 수 있는 하나의 수단이 될 수 있다는 것임.
- 그러나 강제허락권 제도는 저작물의 경제적 가치를 확실적으로 평가하는 제도로 저작권자의 권리를 제한하는 성격을 갖고 있고 SO의 지상파방송 재송신에서 저작자와 저작인접권자의 권리처리 방식, 거래비용 감소 수단으로 제시된 성격이 강하다는 점에서 필요한 최소한에 그쳐야 한다는 주장도 존재함.

8) 유료 시청자 수에 따른 케이블TV방송국의 크기에 의한 구분은 저작물에 대하여 미치는 경제적 영향을 실질적으로 고려한 결과이다. 현행 강제허락제도에 의하면 유료 시청자 수에 따라 케이블TV방송국은 SA-1, SA-2, SA-3의 세 가지 크기로 구분된다(U.S Copyright Office, 1997). 규모가 가장 적은 SA-1의 경우에는 모든 공중파방송의 재송신에 대해서 아주 적은 고정 사용료만 지불하면 된다. 중간 규모의 SA-2의 경우에는 전체 수입의 일정 비율을 재송신하는 공중파 방송 전파의 수와 관계없이 사용료로 지불하게 된다. 가장 큰 규모인 SA-3는 FCC가 만들어 놓은 복잡한 공식에 따라서 사용료를 계산해서 지불하게 된다. 이러한 공식은 케이블TV방송국이 재송신하는 지역신호와 원거리 신호의 구분을 가능하게 하며 이에 따라서 사용료가 정해진다. 현재 강제허락제도를 통해서 저작권자에게 돌아가는 수익은 대부분 가장 큰 규모에 해당되는 케이블TV방송국들로부터 발생한다. 현재 원거리 신호의 구분은 FCC의 지상파방송의 의무재송신(must-carry) 규정과 방송국이 속한 텔레비전 방송국의 크기에 의해 이루어진다(김희경, 2008).

4. 지상파방송 재송신 정책 해외사례

1) 미국

- 미국은 1962년 난시청 지역의 해소를 위해 FCC가 재송신 규정을 제정하였음. 이후 케이블방송사업자들이 기술의 발달로 다른 지역의 방송전파를 중계할 수 있게 되면서 지역방송의 위기감이 고조되었음. 이에 FCC는 지역 지상파 방송의 보호와 보편적 서비스 차원에서 1965년 최초의 의무재송신을 시행, 케이블방송사업자는 지역방송들을 모두 전송해야 하는 의무를 지게 되었음
- FCC는 1992년 탈규제 하에서 케이블TV 산업이 누렸던 상대적 이익을 견제하고 지상파방송사업자들과 지역 규제기관의 개입 확보를 위해 케이블TV 소비자 보호와 경쟁에 관한 법(The Cable Television Consumer Protection and Competition Act)을 제정하여 수신료 규제, 의무재송신규정, 재송신동의, 프로그램 접근(PAR) 등 강력한 규제를 추진했음.
 - 재송신동의 제도는 지상파방송사업자가 케이블방송사업자에게 의무재송신에 대한 권리를 행사하도록 법적으로 보장한 장치를 의미함. 여기에는 의무재송신 요청권(free cable carriage) 또는 재송신동의 부여 권한(negotiate a fee for cable carriage)의 두 종류가 있음. 의무재송신 요청권은 케이블방송사로 하여금 가능한 한 자신의 방송채널에 지상파 방송사가 요구하는 채널을 수용해야 한다는 내용이고, 재송신동의 부여 권한은 지상파방송사업자와 케이블방송사업자가 일정한 보상 합의에 따라 재송신을 동의할 수 있는 제도임.
 - 지상파방송사업자가 의무재송신 요청권을 행사할 경우, 케이블방송사업자는 가능한 한 자신의 방송 채널에 지상파 방송사가 요구하는 채널을 수용해야 하고 재송신동의 권한을 행사할 경우에는 지상파방송사업자와 케이블방송사업자가 일정한 보상 합의에 따라 재송신을 동의할 수 있음.
 - 현재 미국의 의무재송신은 12개 이상의 채널을 가지고 있는 케이블방송사업자에

계 예외 없이 부과되어 있으며 그 지역의 모든 지역방송, 상업방송을 케이블 전체 용량의 1/3 이내에서 의무적으로 재송신해야 함.

- 이와 같은 규제는 지상파방송사업자에게 법적 특권외에 경제적 특권까지 허락함으로써 케이블사업자에게는 이중규제라는 주장이 제기되기도 했음. 케이블방송 사업자들은 1992년의 의무재송신 관련 법안이 케이블방송사업자의 사유재산권(수정헌법 5조. property right)을 명백히 침해하고 있다고 주장하고 있음.
- 한편 지상파방송사업자는 디지털TV의 조기 확산을 위해 조속히 의무재송신을 디지털방송에 적용해야 한다고 FCC에 요구하고 있음. 현재 미국에서는 TV시청가구의 70% 정도가 지상파 방송을 케이블로 시청하고 있는데 지상파가 아무리 디지털화 되어도 시청하지 않으면 아무런 소용이 없다는 것이 지상파방송사업자들의 입장임. 간단히 말해 미국은 지상파방송 디지털 전환을 케이블사업자를 통해 실현시키고자 하고 있음.

2) 유럽

- 유럽연합의 재송신 관련규정은 보편적 서비스 지침(Article 31(2) Universal Service Directive, 2003)에 명시되어 있음. 의무재송신 의무는 전자통신망을 통해 라디오와 TV서비스를 제공하는 사업자에게 적용됨.
- 의무재송신 부과는 합리적 절차를 따라야 하며 사전에 명확하게 정의된 기준에 의해서만 적용되어야 함(31조 1항의 원칙).⁹⁾ 또한 회원국 내 각 사업자들은 의무재송신에 따른 경제적 보상을 받을 수 있도록 하고 있음. 다만 어떻게 보상할

9) 재송신 대상 콘텐츠는 특별히 명시하지 않고 회원국 판단에 따라 중요하다고 생각되는 콘텐츠의 전송을 규정하며, 재송신될 프로그램은 회원국에 의해 사전에 선정되어야 함. 또한 방송 콘텐츠 뿐만 아니라 디지털 프로그램 가이드, 인터랙티브 서비스 기능 등 부가서비스까지 포함했다는 측면에서 미국과 차이가 있음. 한편 재송신 대상 플랫폼에 대해 법 44호에서는 의무 재송신의 대상에 위성, 케이블, 공중과 전송 사업자 모두에게 해당된다고 밝히고 있으나, 실제로 아일랜드 등 몇 개국을 제외하고는 거의 모든 회원국에서 의무재송신은 케이블방송사업자에게만 적용되고 있음. 다분히 기술 중립적 정책을 선택함으로써 디지털, 아날로그 신호에 관계없이 케이블, 위성, DSL 등에 대한 구분 없이 일반적으로 규정하고 있음

것인지에 대해서는 각 회원국이 자유롭게 선택하도록 하고 있음.

- 그러나 회원국 전반에 걸쳐 의무재송신과 경제적 보상 옵션은 다양한 형태로 존재하며 회원국마다 의무재송신을 다르게 해석 적용하고 있음. 이러한 자유방임적 재송신정책에 따라 유럽회원국들은 의무재송신의 적용함에 있어 채널수, 채널종류, 경제적 조건(전송비와 저작권료)에 있어 큰 차이를 보이고 있음. 그럼에도 불구하고 공통점은 정부관련 채널에 대한 재송신은 재송신료가 없고 주로 케이블사업자에게만 적용됨.
- 회원국 수준에서 영국, 벨기에, 폴란드만 의무재송신을 공영방송에 한정하고 있고 대부분의 회원국은 의무재송신을 여러 방송(공영, 전국채널, 상업, 외국공영, 외국상업)에 걸쳐 적용하고 있음.
- 유럽연합의 각 회원국은 자국의 사업자들 간의 협상에서 의무재송신과 금전적 보상 중 하나의 옵션을 선택할 수 있음. 옵션을 선택할 경우 보상액은 의무재송신 비용을 초과할 수 없고 그 비용의 산정은 의무재송신 시의 채널 수 뿐만 아니라 그 프로그램의 가치까지 포함하여 산정하도록 규정하고 있음. 이러한 과정은 반드시 비례적이고(proportionate), 투명하고(transparent), 공평하게(nondiscriminatory) 진행되어야 한다고 명시되어 있음.
- 재송신에 따른 보상을 살펴보면, 케이블방송사업자가 재송신 대가로 지상파방송사업자로부터 금전을 받는 경우(독일, 벨기에), 케이블방송사업자가 콘텐츠 재송신의 대가로 지상파방송사업자에게 돈을 지불하는 경우(프랑스), 케이블방송사업자가 무료로 방송프로그램을 재송신하는 경우(네덜란드 등) 등이 대부분인 것으로 나타나고 있음.

가. 프랑스

- 프랑스의 경우 유럽 회원국 중 의무재송신이 가장 엄격하게 시행되고 있음. 전통적으로 프랑스는 공영방송 등 방송의 전반적 위상이 높아 케이블사업자가 전통적

으로 방송업자에게 재송신 대가를 지불하고 있음.

- 케이블사업자는 모든 지상파 채널을 재송신해야 하고 위성방송은 지상파 공영방송과 유럽 문화 채널인 ARTE에 대해서만 의무재송신 제도를 채택하고 있음.

나. 영국

- 영국의 경우 지상파방송채널에 대해 케이블사업자는 재송신에 대한 보상이 없는 반면 위성방송사업자는 적절하고 합리적인 조건으로 협상할 의무를 가짐. 이러한 차별적 조건에 대한 케이블사업자의 반발로 Ofcom은 4단계 시나리오(① 경제적 보상이 없는 확고한 의무재송신 적용 ② 경제적 보상이 있는 유연한 의무재송신 ③ 경제적 보상에 대한 구체적 규정이 없는 의무재송신(silent terms) ④ 의무재송신 부적용 재송신)를 규정하여 각 시나리오에 대한 사회 경제적 비용, 혜택, 결과에 대한 영향평가를 6개월 간 광범위한 조사를 수행하였음. 그 결과 케이블사업자와 전송사업자의 디지털전환 비용과 망 투자비용을 고려하여 시나리오 ②를 채택, 경제적 보상을 통해 사회적 비용과 혜택의 균형을 추구하고 있음.

다. 독일

- 독일의 경우 연방방송법과 각 주의 개별 방송법규로 이원화되어 있으며 재송신은 각 주의 권한사항으로 방송에 관한 각 주간 협약에 규정되어 있음. 독일은 2001년 RStV 개정을 통해 재송신 원칙을 확립하였음. 즉, 아날로그신호와 디지털신호 재송신에 차별을 두어 디지털케이블의 경우에는 채널 용량의 1/3을 공영방송과 지역방송의 재송신에 할애토록 하고 있음.
- 독일에서 디지털 의무재송신은 의무채널, 전송가능 채널, 가용채널의 세 가지로 구성됨. 의무채널은 의무재송신 하에서 정해진 공영방송과 그에 따른 부가채널을 전송함. 전송가능 채널은 의무적으로 전송해야 할 채널 이외에 케이블 사업자가 아날로그 채널 하에서 편성하던 프로그램을 전송할 수 있는 채널을 지칭함. 나머

지 가용채널은 디지털 전송을 위해 사용할 수 있는 채널을 의미함.

- 또한 독일은 지상파방송사(공영 및 상업 포함)가 케이블방송사업자에게 전송되는 프로그램에 대한 보상을 지불하는 형태임. 대신 케이블방송사업자는 전송되는 모든 TV 프로그램에 대한 저작권료를 지불하며 이 저작권료는 가입자에게 전이되어 결과적으로 가입자가 저작권료를 지불하는 형태를 취하고 있음.

라. 기타

- 네덜란드의 경우 의무재송신 채널은 사업자간 보상체계가 없으며 시청자가 요금을 지불함. 재송신채널에 대해서는 케이블방송사업자가 지상파방송사업자에게 요금을 지불하는 방식을 채택하고 있음.
- 벨기에에는 독일과 같이 지상파방송사업자가 케이블방송사업자에게 의무재송신 비용을 지불함. 그러나 독일과 달리 재송신되는 프로그램은 케이블방송사업자가 그 프로그램에 관한 저작권료를 가입자에게 부담시킬 수 없고 사업자가 스스로 부담해야 함. 케이블방송사업자가 가입자에게 저작권료를 부담시킬 수 없기 때문에 사실상 케이블방송사업자가 지상파방송사업자에게 돈을 지불하는 결과가 발생됨.
- 요약하면 유럽의 경우에는 문화의 창달 및 공유를 위해 의무적으로 케이블사업자에게 지상파방송 재송신을 강제하고 있으나 오히려 케이블방송사업자의 입장에서는 지상파 프로그램이 킬러 콘텐츠가 되고 있으므로 재송신을 환영하는 입장임. 따라서 지상파방송에 대해 적절한 보상체계가 주어짐. 그러나 보상 체계는 국가마다 다른 양태를 보여 독일이나 벨기에에는 오히려 지상파방송사업자가 케이블방송사업자에게 송신료를 지불하고 있으며 프랑스의 경우에는 재송신 비용을 받고 있는 상태라고 할 수 있음.

<표 4> 재송신 규제 해외사례 비교

국가	재송신 규제의 케이블/위성 적용여부	재송신 규제의 상업방송 적용여부	방송사업자 전송료 부과여부 (재송신등의)	재송신 규정 범위	아날로그/디지털 적용여부	지적재산권 지불	확실하게 정의된 공익목표
미국	동시적용	적용	경제적 보상	전국적	아날로그	혼재	있음
오스트리아	케이블	적용안됨	없음	전국적	아날로그/디지털	혼재	없음
벨기에	케이블	적용안됨	없음	지역별	아날로그/디지털	지불	yes/no
덴마크	케이블	적용안됨	없음	전국적	아날로그/디지털	지불	있음
핀란드	동시적용	적용안됨	없음	전국적	아날로그/디지털	없음	없음
프랑스	동시적용	적용안됨	없음	지역별	아날로그/디지털	혼재	없음
독일	케이블	적용안됨	없음	지역별	아날로그/디지털	지불	있음
아일랜드	동시적용	적용안됨	없음	전국적	디지털	없음	yes/no
네덜란드	동시적용	적용안됨	없음	전국적	아날로그/디지털	혼재	있음
포르투갈	케이블	적용안됨	없음	전국적	아날로그/디지털	혼재	yes/no
스페인	케이블	적용안됨	없음	전국적	아날로그/디지털	없음	yes/no
스웨덴	케이블	적용안됨	없음	전국적	아날로그/디지털	지불	yes/no
영국	케이블	적용안됨	없음	전국적	디지털법안 상정중	없음	있음
이태리	공식적 재송신 규정 없음					혼재	yes/no
룩셈부르크							
그리스							

※ 출처 : Snider(2005), Braverman(2003), OECD(2005), 이은미 외3(2006). 재인용

5. SO의 지상파방송 재송신 정책방안

- SO의 지상파방송 디지털신호 재송신 정책의 문제점은 법제 측면에서 KBS1TV, EBS를 제외한 다른 지상파방송의 재송신에 대해 일정한 정책방향이 마련되어 있

지 않다는 것임. 이러한 상황에서 지상파방송은 SO의 디지털신호 재송신에 대해 저작권 위반문제를 제기하며 그 대가를 요구하고 있는 상황임.

- SO의 지상파방송 디지털신호 재송신 이슈는 표면적으로는 지상파방송과 SO 간의 자율계약 성사 여부로 비춰질 수 있음. 그러나 문제는 SO와 지상파방송 사이에 디지털신호 재송신 협상 자체가 성립되지 않거나, 협상이 성립되더라도 진전이 이루어지지 않아 소송단계로 이어지는 경우임.
- 이러한 상황이 발생했을 경우 SO의 지상파방송 디지털신호 재송신 중단으로 인해 피해를 입는 것은 시청자가 될 수밖에 없음. 특히 디지털TV를 구매하고 디지털 케이블TV 서비스에 가입한 시청자가 디지털지상파방송을 시청하지 못하게 될 경우 그에 따른 경제적, 사회적 문제가 크게 불거질 수밖에 없을 것으로 예상됨.
- 물론 디지털신호가 SO를 통해 재송신되지 않을 경우, 지상파방송사가 다른 경로를 통해 디지털신호를 전달할 수 있는 대안을 갖고 있지 못하다는 점에서 SO의 지상파방송 디지털신호 중단이 현실화될 가능성은 크다고 보기 어려움.
- 그럼에도 불구하고 시청자의 디지털방송 시청권을 볼모로 지상파방송과 SO간 갈등이 벌어지지 않도록 하기 위해서는 이를 단순히 사업자간의 갈등으로 치부하기 보다는 디지털신호 재송신과 관련된 정책방안을 마련하는 것이 필요함.

1) SO의 지상파방송 디지털신호 재송신 정책목표

- 현재 SO의 지상파방송 디지털신호 재송신은 SO의 사업적 판단에 따라 자율적으로 이루어지고 있음. 그러나 의무재송신 대상 지상파방송 외의 디지털신호 재송신은 특정 매체나 사업자에게 위임할 이슈는 아님. 산업적 측면이나 수용자 복지 제고 측면에서 디지털방송을 조기에 확산시키고 그로 인한 경제적·사회적 파급효과를 극대화시키기 위해서는 디지털재송신 정책의 목표를 명확히 설정하고 추진하는 것이 필요함.
- 이런 점에서 지상파방송의 디지털신호 재송신 정책의 목표는 디지털방송 조기 확

산을 통한 산업 활성화, 매체간 공정경쟁 구도 확립, 다양한 방송프로그램 제공을 통한 의견의 다양성 확대 등 산업적, 경제적, 사회문화적 차원에서 찾을 수 있음.

2) SO의 지상파방송 디지털신호 재송신 대상

- SO의 지상파방송 디지털신호 재송신과 관련하여 산업 활성화라는 목표 측면에서는 지상파방송 디지털신호 재송신 대상을 의무재송신 채널뿐만 아니라 다른 지상파방송으로 확대하는 것이 바람직함. 왜냐하면 지상파방송 디지털신호를 직접 수신할 수 있는 시청자가 극히 제한되어 있는 상황에서 SO를 통해 지상파방송 디지털신호를 재송신하여 최대한 많은 사람들이 디지털방송 채널을 시청할 수 있는 기회를 제공하는 것이 바람직하기 때문임.
- 매체 간 공정경쟁 구도 확립 목표 측면에서는 위성방송, 위성 DMB, IPTV 등 다른 유료방송사업자의 경우 지상파방송 재송신 대가를 해당 지상파방송에 지불하는 반면 지금까지 SO의 경우 대가없이 재송신 해왔음. 이런 점에서 다른 유료방송사업자와 달리 SO에 대해서만 무료 재송신을 제공하는 것은 형평성에 어긋난다는 지적이 가능할 것임.
- 지금까지 지상파방송 무료 재송신이 가능했던 이유는 SO는 1,400만에 이르는 가입자를 기반으로 난시청 해소, 보편적 서비스 제공, 수신확장 기능을 수행해 왔고 그 결과 지상파방송은 난시청 해소비용 절감, 광고수익 증대효과 등을 SO는 지상파방송 재송신을 통한 콘텐츠 경쟁력 증가 효과를 거뒀기 때문임. 이런 점에서 지상파방송사도 아날로그신호가 아니라 디지털신호의 재송신에 대해 저작권 문제 제기를 했음.
- 그러나 디지털신호 재송신의 경우도 아날로그신호 재송신과 마찬가지로 디지털케이블방송 전환과 디지털방송 가입자 확대를 통해 디지털지상파방송 채널을 시청할 수 있는 기반을 마련해 가고 있음. 아울러 SO는 지상파방송 디지털신호 재송신 과정에서 기술방식의 차이로 인해 동일한 채널을 상이한 주파수대역으로 보내고 있어 주파수대역의 효율적 활용에서 많은 제약을 받고 있는 것이 현실임. 나

아가 지상파방송사도 SO의 디지털신호 재송신을 통해 감소하는 아날로그케이블TV 가입자 수를 대체하는 효과를 거두고 있음.

- 이런 점에서 지상파방송 디지털신호의 재송신은 아날로그신호의 재송신과 유사한 구조를 갖고 있음. SO의 지상파방송 디지털신호 무료재송신이 반드시 SO에게만 유리하고 지상파방송에게 불리하다고 보기는 어려움.
- 의견의 다양성 확대 측면에서도 지상파방송의 경우 종합편성 채널로서 다양한 정보와 의견을 매개하는 기능을 수행하고 있음. 이러한 지상파방송 채널이 SO의 디지털TV로 재송신되지 않는 것은 바람직하지 않음. 아직 아날로그케이블TV 가입자가 대부분이므로 상대적으로 그 영향력은 크지 않을 것이나 향후 디지털케이블TV 가입자가 확대될 경우 이는 부정적 결과를 야기할 것으로 예상되기 때문임.

3) 저작권접권 대가 지급방식

- SO의 디지털신호 재송신과 관련하여 지상파방송의 저작권접권 인정여부 자체에 논란이 존재할 수 있음. 다시 말해 SO의 디지털신호 재송신이 저작권접권 침해에 해당되는지 또는 공익적 목적의 실현을 위해 이루어지는 것인가를 명확하게 구분하기는 어려움.
- 이러한 논란에도 불구하고 지상파방송의 디지털신호는 지상파방송의 저작권접권에 해당되어 보호받아야 할 대상이라는 점을 인정하고, 그에 따라 SO가 의무재송신의 대가를 지불해야 할 경우 다음과 같은 선택안이 가능할 것으로 판단됨.
- 첫째, 지상파방송사로 하여금 의무재송신 또는 재송신동의를 적용하여 사업자간 자율협상에 맡기는 방안임. 의무재송신이나 재송신동의를 선택하더라도 지상파방송은 일정 수준의 대가를 보상받을 수 있음. 다만 의무재송신을 선택할 경우 SO가 협상력을 보유하고 있기 때문에 해당 지상파방송은 높은 대가를 받기 어려울 것으로 예상됨. 재송신동의를 선택한 지상파방송사업자는 저작권접권 대가에 대해 SO와 자율적 협상을 벌임. 다만, 지상파방송과 SO간 협상이 타결되지 못할 경

우 시청권 보호 차원에서 강제허락제와 같은 방안을 통해 조정하는 방법을 도입하는 방안도 모색할 수 있음.

- 둘째, 강제허락제만을 도입하는 방안임. 의무재송신 채널 외의 지상파방송 디지털 신호 재송신에 대해 SO와 지상파방송사 간에 일정기간 동안 자율적으로 협상을 벌이되 협상이 타결되지 않아 시청자에게 피해가 발생할 우려가 있을 경우 강제허락제를 통해 재송신이 이뤄질 수 있도록 하는 방안임.
- 셋째, 의무재송신 대상이 아닌 지상파방송사의 디지털신호에 대해 의무제공(must-offer) 개념을 적용하는 방안도 검토할 수 있음. 의무제공이란 SO를 비롯한 유료방송사업자가 해당 지상파방송사의 디지털신호 재송신을 요구할 경우 반드시 제공해 주도록 하는 제도를 말함. 이는 지상파방송이 SO에 비해 협상력을 가질 수 없다는 점에서 높은 지상파방송 대가를 기대하기 어려움. 그러나 SO가 지상파방송에게 높은 대가를 지불할 경우 결국 그 부담은 가입자의 수신료로 전가될 수밖에 없음. 이런 점에서 지상파방송이 디지털신호 제공대가를 낮추는 대신 가입자에게 주어지는 수신료 부담을 낮출 수 있음.

6. 시사점

- 저작권접권 위반을 명분으로 지상파방송이 SO의 지상파방송 디지털신호 재송신에 대해 문제를 제기한 것은 사업자간 암묵적 동의에 의존한 채 뚜렷한 정책방안을 내놓지 못하던 사안에 대해 다각적으로 검토해 볼 기회를 제공하고 있음.
- 유료방송의 성장과 광고시장의 정체로 재정적 압박을 받고 있는 지상파방송사의 입장에서 SO의 디지털신호 재송신 문제를 제기한 것은 케이블TV의 디지털 전환이 본격적으로 이루어지기 시작하는 즈음에 오랫동안 남겨두었던 숙제를 정리하겠다는 의도로 해석됨.
- 그러나 지상파방송이 난시청 해소, 보편적 서비스 제공 등을 SO에게 상당히 의존

하고 있는 상황에서 SO에게 디지털신호 재송신에 따른 저작권접권 대가를 얻어 내기는 쉽지 않다고 판단됨.

- 현재 지상파방송과 SO는 디지털 전환이라는 과제를 해결해야 하는 입장에 있음. 그런데 이 과정에서 지상파방송은 디지털지상파방송 신호의 직접수신 가구 비중을 높이기 위해 공시청설비 개선사업을 추진하고, SO는 지상파방송의 디지털신호 재송신을 거부하고 독자적인 생존방안을 모색할 경우 그 결과는 네트워크에 대한 중복투자과 수용자 복지에 투입될 재원이 경쟁에 따른 비용으로 낭비될 우려가 크다고 판단됨. 이런 점에서 지상파방송과 SO는 제한된 자원을 효율적으로 활용하여 조기에 디지털 전환을 마치고 상호 시너지 효과를 얻을 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음.

<참고문헌>

- 강명현(2005). 디지털시대 의무재송신 정책의 적용가능성 검토: 미국의 사례를 중심으로. 『한국방송학보』, 19(3), 162~178.
- 권호영(2008). 지상파재송신과 유료화 방안. 『방송콘텐츠/IPTV 네트워크의 개방과 합리적 요금정책』, 2008년 정보통신정책학회 쟁점 세미나.
- 김대호(2007). 방송 콘텐츠 유통과 저작권, 『방송연구』, 겨울호.
- 김도연(2001). 디지털시대 지상파방송 재송신정책에 관한 연구. 『방송문화연구』, 제 13권, 223-255.
- 김도연, 이인찬 외(1999), 『케이블TV산업연구』, 정보통신정책연구원, 연구보고 99-05,
- 김희경(2008). 지상파 재송신 유료화의 현황과 문제점: 저작권의 문제를 중심으로, 여성커뮤니케이션학회 2008년 정기학술대회 발표논문. 2008. 11. 8.
- 김희수 외(2007), 『방송서비스의 다매체 및 통신방송 융합에 따른 공정경쟁이슈(II)』, KISDI 정책보고서.
- 남형두(2007), “위성방송사업자의 지상파재송신과 저작권 문제”, 정상조 편저, 『Entertainment Law』, 박영사. pp. 756-757.
- 방송위원회(2001), 『방송채널운용정책방안』. 서울: 방송위원회.
- 방송위원회(2004), 『방송채널운용정책방안』. 서울: 방송위원회.
- 송종길(2001), 『다매체·다채널 시대 국내 재송신 정책 수립방안에 관한 연구』, 방송진흥원 현안연구 01-02.
- 유의선·이영주(2001). 의무전송규정에 대한 법적 해석과 그 타당성 분석: 방송법 제

- 70조 3항 및 제78조를 중심으로, 『한국언론학보』, 45(4), 353~388.
- 윤석민·김대규(2008). 방송통신 융합시대 지상파콘텐츠 재송신 정책의 기본방향. 『방송과 커뮤니케이션』, 9(1), pp. 36~72.
- 윤석민·김수정(2005), “지상파TV재송신정책의 도입과 발전: 미국과 우리나라의 사례 비교”, 『방송과 커뮤니케이션』, 6(1), pp. 33~69
- 윤성욱(2008). 케이블방송의 지상파 재송신 쟁점과 전망. 한국방송학회 2008년 가을 학술대회 발표논문. 2008. 11. 15.
- 이상훈 외(2001), 『방송·통신 융합환경에서의 영상제작물 유통활성화를 위한 연구-저작권을 중심으로』, 한국방송진흥원 연구보고서 01-14.
- 이수영(2004), “케이블방송과 재송신 정책”, 제5회 방송통신포럼 『방송재송신의 정책과제』, 한국뉴미디어방송협회.
- 이은미·김도연·최용준·신동의(2006). 『디지털지상파방송 재송신정책 연구』. 방송위원회 정책연구 2006-6.
- 이준호(1997), “미국 케이블TV SO의 채널편성권에 관한 규제”, 『언론과 정보』, 제3호. 부산대 언론정보연구소, pp. 31-33.
- 최민재, 지성우(2007), “다매체 환경에 적합한 방송프로그램 2차 저작권 집중 관리 시스템에 관한 연구”, 방송학회토론회 .
- 최영목(2004), 『방송콘텐츠와 저작권에 관한 연구』, 한국방송광고공사.
- 최진원·남형두(2006), “매체기술의 변화와 저작권법: 그 도전과 응전의 역사”, 『커뮤니케이션이론』 2호, 한국언론학회
- Baldwin & McVoy(1998), Cable Communication, 2nd ed., Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Fortnightly Corp. v. United Artist Television, Inc., 392 US 390, 88 S.Ct. 2084,

20 L. Ed 2d 1176 (1968)

Ginsburg, et al.(1991). Regulation of the Electronic Mass Media: Law and policy for radio, television, cable and the new video technologies, 2nd ed., St. Paul, West Publishing co., pp.71-77.

Krattenmaker, T.(2nd ed)(1998). Telecommunications Law and Policy. Durham Carolina Academic Press.

Lubinsky, C.(1997) "Reconsidering Retransmission Consent: An Examination of the Retransmission Consent Provision(47 U.S.C. § 325(b) of the 1992 Cable Act," Federal Communications Law Journal. Vol. 49. No. 1. p. 107.

Teleprompter Corp. v. Columbia Broadcasting System, Inc., 415 US 394 (1974)