



전문가 리포트 02

독일 케이블방송 산업의 특징과 현안 - 보다폰과 유니티미디어의 M&A를 중심으로 -

1. 시작하며
2. 케이블방송 정책 개괄
3. 케이블방송 네트워크 형성과정
4. 케이블방송 사업자의 특징과 변화 과정
5. 보다폰의 유니티미디어 인수를 둘러싼 쟁점
6. 끝내며

독일 케이블방송 산업의 특징과 현안 - 보다폰과 유니티미디어의 M&A를 중심으로 -

강성준 (중앙대학교 언론학 박사, 라이프치히대학교 박사과정)

요약문

독일의 케이블방송 시장은 유럽에서 가장 큰 시장을 형성하고 있다. 분단시기인 1970년대부터 서독과 동독 모두에서 케이블 네트워크 구축사업을 진행해왔다. 통독이 후 연방정부의 정책에 따라 케이블방송을 위한 네트워크가 정비되었고, 2000년을 전후하여 민영화에 나서는 등의 변화를 겪게 된다. 케이블방송 네트워크 사업이 민영화된지 약 20년이 지난 현재, 케이블방송 네트워크 시장은 또 다시 큰 변화를 맞이하게 되었다. 민영화로 사업자 간 경쟁을 이끌고, 시장 발전을 꾀했지만 최근 대형 케이블방송 네트워크 사업자인 보다폰과 유니티미디어의 합병이 진행되었기 때문이다. 본고를 통해 독일의 케이블방송 네트워크가 어떻게 구축해왔고, 어떤 변화를 겪었는지를 살펴보고 두 회사의 합병과 관련하여 어떤 현안이 있는지를 살펴보고자 한다.

1. 시작하며

넷플릭스(Netflix)를 필두로 한 OTT 서비스의 이용이 전 세계적으로 증가하고 있는 상황이지만 독일에서는 그러한 시청각콘텐츠 이용방식의 전환이 크게 일어나진 않은 듯하다. ARD/ZDF가 공동으로발표하는‘ARD/ZDF매스커뮤니케이션연구2020’(ARD/ZDF-Massenkommunikation 2020)에 따르면 독일인은 시청각콘텐츠 이용에 실시간 텔레비전 시청 비중이 가장 높았다.

* 이 글은 필자 개인의 의견으로 한국방송통신전파진흥원의 의견과 다를 수 있습니다



실시간 텔레비전 시청은 평균 1일 155분으로 집계된 반면, 온라인비디오 스트리밍 서비스의 이용 시간은 31분에 불과한 것으로 조사되었기 때문이다(Thomas, K., & Thorsten M., 2020). 물론 대상을 젊은 층으로(14~29세) 제한하면 1일 기준 온라인비디오 스트리밍 이용 시간은 77분인데 비해 실시간 텔레비전 시청은 54분으로 나타나 그 상황이 역전되지만, 특정 연령대에서만 나타나는 현상이기에 전체적인 흐름으로 보기는 어렵다.

독일 시청각콘텐츠 이용방식의 특징은 방송수신방식에서도 발견된다. 2019년 미디어청연합(die Medienanstalten)의 집계에 따르면 위성방송 이용이 44.8%, 케이블방송은 44.7%, 지상파 직접수신 6.0%, IPTV 이용이 8.6% 순으로 집계되며, OTT만 이용하는 가구는 1.7%에 불과하다(die Medienanstalten, 2019). 즉, 선형미디어로 분류되는 시청각콘텐츠인 텔레비전방송이 독일에서는 아직까지 방송시장을 이끌고 있으며, 그 중심엔 케이블방송과 위성방송이 있다.

현재는 케이블방송 이용비율이 위성방송 이용비율과 유사한 수치를 보이지만, 10년 전인 2010년에는 51.4%와 42.8%로 다소 차이가 있었다. 하지만 2010년대 중반부터 DSL을 주축으로 향상된 네트워크망이 확보되면서 IPTV서비스가 등장했고, FTTH망을 구축한 텔레콤(Telekom)과 같은 사업자가 텔레콤 엔터테인 TV(Telekom Entertain TV, 현재 MagentaTV)를 선보이면서 케이블방송가입자가 이탈하기 시작했다.

그 결과 2015년 독일 내 케이블방송이용비율이 46.1%로 감소한 것과는 달리 IPTV 이용비율은 4.8%(2010년 2.3%)로 증가했으며 이를 계기로 두 방송 서비스 유형의 증감이 반대로 나타나게 된다. 이 시기 종합유선방송사업자(System Operator, SO)이자 전송망사업자(Network Operator, NO)인 케이블방송사업자 간 인수통합이 활발하게 진행되었다. 보다폰(Vodafone)이나 케이블 독일(KabelDeutschland, 이하 KDG), 케이블 BW(KABEL BW), 케이블-NRW(KABEL-NRW), 유니티미디어(Unitymedia) 등의 사업자들이 주(州)를 중심으로 한 지역별 시장 확대에 나선 것이다.

케이블방송시장의 인수와 합병은 2013년 보다폰의 KDG 인수를 시작으로 초대형 사업자가 등장하면서 상황이 급변했다. 대체로 2~3개의 주에서 시장을 형성했던 케이블방송사업자들은 인근 권역의 사업자들을 인수하기 시작했고, 대형업체 간 인수합병도 활발하게 진행되었다.

2019년엔 보다폰이 독일연방카르텔청과 유럽위원회의 승인을 받아 유니티미디어의 인수를 결정하면서 독일에서 케이블방송사업을 민영화한 이래 처음으로 16개 주에서 서비스를 제공하는 초대형 사업자가 되었다. 소형 케이블방송사업자들의 시장 확대도 활발하게 진행되었다. 지역 케이블방송사업자이자 유한회사였던 텔레 콜럼버스(Tele Columbus)와 ewt 멀티미디어(ewt multimedia)가 합병하여 2006년 주식회사로 설립한 텔레 콜럼버스는 2015년부터 지역 케이블방송사들을 인수했다. 2017년엔 회사명을 퓨어(PYUR)로 변경하여 사업을 확장했다. 이로써 2020년 10월 현재 보다폰과 퓨어가 각각 구서독지역과 구동독지역으로 시장을 양분하고 있고, 그 외엔 M-넷(M-net, 뮌헨), 넷콜른(NetCologne, 쾰른) 등의 지역 케이블방송사업자가 소형 케이블방송사업자로서 활동하고 있다.

본 원고는 과거서부터 현재까지 이어지는 독일 케이블방송시장의 변동과 현황을 소개하고, 보다폰과 퓨어가 시장을 양분하기까지 어떤 과정을 거쳤는지를 살펴보는 데 목적을 둔다. 특히 보다폰의 유니티미디어 인수는 독일뿐만 아니라 유럽위원회에서까지 검토되었던 중요한 사건이기에 어떤 쟁점들이 있었는지 자세하게 다룰 것이다. 이를 위해 케이블방송정책과 현행규정, 독일의 케이블방송시장의 형성과정 등을 소개하여 현황에 대한 이해를 돕도록 한다.

2. 케이블방송 정책 개괄

독일의 케이블방송 네트워크 사업자에게 적용되는 규정으로는 ‘미디어주간협약’ (Medienstaatsvertrag: 이하 MStV)¹⁾, ‘텔레커뮤니케이션법’ (Telekommunikationsgesetz: 이하 TKG), ‘텔레커뮤니케이션 감독 조치를 위한 기술 및 조직구현에 관한 법’ (Telekommunikations-Überwachungsverordnung: 이하 TKÜV), ‘텔레미디어법’ (Telemediengesetz: 이하 TMG) 등 네 개의 법이 있다. 각 법의 규제범위는 다음과 같다.

1) 2020년 10월 말 현재 독일에선 '방송과 텔레미디어에 관한 주간협약' (Rundfunkstaatsvertrag)이 방송법으로 적용되고 있으나 본 원고는 협의 중인 '미디어주간협약'의 내용을 토대로 작성하였음 (2019년 12월 5일 발표된 버전). 16개 주 중 메클렌부르크-포어포메른 주를 제외한 15개 주의 의회가 합의한 상태임. 메클렌부르크-포어포메른 주에서도 동의를 확실할 것으로 예상되며, 동의를 얻을 경우 현행규정이 대폭 개정된 미디어주간협약이 발효됨. 링크참조 (<https://www.heise.de/news/Neuer-Medienstaatsvertrag-auf-der-Zielgeraden-4937852.html>).



먼저 MStV는 공영방송과 상업방송, 텔레미디어(전자정보 및 통신서비스) 운영 및 임무를 다루고 있는 협약으로 독일연방 16개 주 정부가 모두 동의하여 채택된 법이다. 다음으로 TKG는 ‘기술중립적 규제’(Technologieneutrale Regulierung)의 원칙에 따라 통신 및 고성능 통신 분야의 경쟁을 촉진하여 소비자에게 적절한 서비스를 제공할 것을 목표로 제정된 법으로써 사업자시장분석, 소비자권리 등에 관한 내용을 담고 있다. 이 중 TKÜV는 TKG에 근거하여 특별상황이 발생했을 경우 사업자가 관련 기관에 이용자 및 서비스 관련 정보를 제공하도록 하는 규정들이 포함되어 있으므로 방송정책과 관련한 내용보다는 특별조치에 가깝다. 마지막으로 TMG는 전기통신시스템, 특히 독일의 인터넷서비스에 관한 규제기준으로 온라인 활동에 대한 감독 및 저작권 보호 등의 조치를 다루는 인터넷 법의 핵심이다.

MStV와 TKG의 내용을 근거로 독일의 케이블방송 사업자를 정의하면 플랫폼사업자이자 통신사업자로서 역할이 부여되었음을 알 수 있다. 이는 초기 케이블방송 도입과정에는 방송전송만을 위해 설치했던 네트워크가 2000년대 들어 인터넷 회선으로도 활용되면서 나타난 현상이다. 상기한 네 개의 법 중에서 본 글에선 MStV와 TKG의 내용을 중심으로 케이블방송 네트워크 사업자에 관한 규정을 살펴본다.

MStV는 TKG의 기술중립 원칙에 따라 케이블방송 네트워크 사업자에게도 플랫폼사업자²⁾와 동일한 규제기준을 명시하고 있다. MStV에 정의된 플랫폼사업자로서 케이블방송 사업자에게 부여된 임무는 크게 세 가지로 구분된다.

첫째, MStV의 제2장 ‘미디어플랫폼과 사용자인터페이스’(Medienplattformen und Benutzeroberflächen) 중 제81조 ‘미디어플랫폼의 배정’(Belegung von Medienplattformen)에 따르면 ‘시설로 연결된 미디어플랫폼’(infrastrukturgebundene Medienplattform)은 연방정부와 주 정부가 결정한 의무전송채널을 송출하기 위해 디지털전송용량의 최대 1/3까지를 다른 채널들과 차별 없이 동일한 기술방식으로 제공해야 하는 의무를 진다.

2) 위성방송, IPTV, 기타방식을 통해 일정 기준 이상의 사용자에게 콘텐츠를 제공하는 사업자. MStV의 제78조를 통해 새로 정의됨. ‘시설로 연결된 미디어플랫폼’은 1만 가구 이하의 주거지에 연결되거나 사용자인터페이스를 제공하는 사업자며 ‘시설로 연결되지 않은 미디어플랫폼과 사용자인터페이스’는 월평균 및 실제 1일 사용자가 2만 명 미만인 서비스를 제공하는 사업자로 정의.

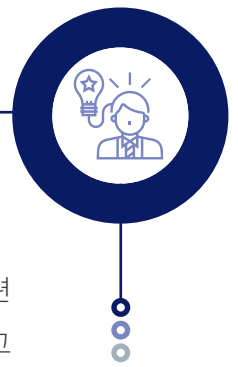
플랫폼사업자와 사용자인터페이스 사업자는 의무전송채널을 송출하는 데 필요한 비용을 지역의 미디어청에 신고해야 하며(제82조의 제3항), 공영방송사들은 계약에 따라 미디어플랫폼이용에 대한 비용을 지불해야 한다.

둘째, MStV의 제83조 ‘미디어플랫폼에 대한 접근조건’ (Zugangsbedingungen zu Medienplattformen)에 따라 케이블방송 네트워크 사업자를 포함한 미디어플랫폼사업자는 (1) 수수료와 요금제를 관할 지역의 미디어청에 알리고 (2) 지역/지방 채널을 전송하기 위한 조건을 포함하여 적절한 수준에서, 텔레커뮤니케이션법 내에서 수수료와 요금제를 책정할 수 있다. 제83조의 제2항의 내용 중 만약 (3) 채널사업자가 미디어플랫폼을 통해 프로그램을 제공하는 조건에 동의하지 않으면 당사자는 지역 내 주 미디어청에 조정을 요청할 수 있다.

셋째, MStV의 제85조에 따라 플랫폼사업자와 사용자인터페이스 사업자는 콘텐츠가 정렬되고 표시되는 기준 및 배열(채널링)의 개별화 방식, 방송 또는 방송과 유사한 텔레미디어가 무결성(제80조)의 원칙에서 벗어나 원래 형태로 제공되지 않는 경우, 이에 대한 조건 등을 사용자가 쉽게 인식하고 지속적으로 접근할 수 있는 방식으로 제공해야 한다.

TKG은 통신정책을 관할하는 연방정부가 (1) 통신분야에서 소비자 이익을 보호하고 (2) 통신 및 네트워크 서비스에서 동등한 경쟁을 보장하여 지속할 경쟁적이도록 통신시장을 촉진하며 사회적 소외계층(장애인, 노인 등)에게 가격과 품질측면에서 최대의 혜택을 제공하도록 보장하고 (3) 방송의 이익을 고려한 효율적이고 간섭 없는 주파수 사용을 보장하며 (4) 자원의 효율적 사용을 고려한 채널링 등을 규제하기 위해 운영되는 법이다. 케이블방송 네트워크 사업자뿐만 아니라 인터넷과 전화, 모바일 등 모든 유형의 통신을 다루는 TKG의 특성상 그 내용이 방대하다. 케이블방송 사업자와 소비자와의 관계에서 중요하게 다뤄지는 항목들을 소개하면 다음과 같다.

첫째, TKG는 제2부의 제3장 ‘수수료규정’ (Entgeltregulierung)을 통해 시장지배력을 가진 사업자가 가격책정을 통해 공정경쟁을 방해하는 것을 방지한다. 통신사업자 중 시장지배력을 가진 회사는 TKG의 제30조와 제31조에 따라 요금을 책정하여 연방네트워크청(Bundesnetzagentur)의 승인을 요청하게 되는데, 이때 연방네트워크청은 수수료의 경제적 효율성, 경쟁촉진, 중장기적인 관점에서의 소비자 이익 등을 고려하여 평가한다.



수수료의 적합성을 평가하는 데 있어 연방네트워크청은 사업자가 가격책정에 고려한 요소와 관련하여 제출한 자료를 사용하게 되며(제29조), 경제가격 인상률과 기업의 성장률 및 기타조건을 고려하여 가격상한도 정할 수 있다(제33조).

둘째, TKG의 주요 내용 중 하나는 제3부의 ‘고객보호’(Kundenschutz)다. 통신사업자들은 TKG의 제43조a에 의거 계약과정에서 소비자에게 (1) 사업자 정보 (2) 제공되는 통신서비스의 유형 및 기술성능 (3) 통신서비스 접속까지의 예상 시간 (4) 고객센터(유지/보수) (5) 가격에 대한 완전정보 등의 기본정보는 물론 (6) 서비스성능미달에 따른 환불 규정 (7) 법적 분쟁 절차 (8) 합의 절차 등과 같은 고객보호조치들에 관한 포괄적 내용을 의무적으로 제공해야 한다. 제43조b에 따라 통신서비스의 계약 기간은 24개월을 초과하지 못하며, 제45조에 근거하여 모든 사람에게 제공되거나 선택 가능한 서비스는 장애유무와 상관없이 사용가능하도록 강제한다. 이 외에도 비용청구불만처리기간과 절차, 연방네트워크청의 소비자 중재위원회를 통한 분쟁해결절차 등에 관한 내용도 고객보호의 항목에 명기되어 있다.

이 외에도 TKG엔 케이블방송 사업자의 기술운용에 관한 내용이 포함되어 있다. 먼저 디지털 텔레비전 신호를 전송하는 네트워크 운영자는 16:9 화면비율을 지원하여야 하고(제49조), 유료(조건적)서비스를 제공하는 경우 모든 방송사의 기술을 지원하여 접근에 있어 차별을 두지 못하도록 했다. 또한 연방네트워크청은 전파운용의 가용성을 고려하여 주파수정책(제52조)과 채널링(제66조)의 권한이 있음을 명시한다. 제6장 ‘보편적 서비스’(Universaldienst)에는 연방네트워크청은 보편적 서비스를 위해 통신사업자에게 의무를 부여한다는 항목(제81조)과 서비스를 이용함에 따라 발생하는 비용에 대해서 합리적으로 보상한다는 항목(제82조)이 설명되어 있다. 이는 앞서 살펴본 MStV의 의무전송과 관련하여 공영방송사업자들이 케이블방송 사업자에게 비용을 지불하는 근거가 된다.

TKG에 고객보호 조치가 포함되어 있음에도 불구하고 한계는 존재한다. 한 자료에 따르면 3가구 중 2가구는 케이블방송을 시청하는 중임에도 케이블방송 사업자로부터 별도의 청구서를 받지 않는 것으로 나타났다. 이는 다세대주택 건물소유자가 임의로 케이블과 전화, 인터넷 회선을 선택한 후 이 비용을 임대비용에 포함하여 세입자에게 청구하고 있었기 때문이다.

하지만 앞서 보았듯이 TKG에선 통신사업자와 하나의 계약으로 24개월 이상 계약을 맺지 못하게 되어 있으므로 한 주택에 그 이상 거주하는 경우 거주자는 자신의 의도와는 무관하게 통신사업자와 계약을 갱신하는 상황이 발생한다.³ 최근 들어서야 개정이 진행되고 있는 TKG의 해당 규정은 독일 내의 요구에 의한 것이 아니라 유럽연합의 관련 지침이 개정됨에 따라 착수된 작업이어서 많은 비판을 받고 있다. 이 외에도 케이블사업자의 부당한 수수료 요구와 계약해지방식에 관련한 갈등도 사회적으로 문제시되고 있다.

3. 케이블방송 네트워크 형성과정

독일에 케이블방송 네트워크가 만들어진 것은 1970년대다. 당시 독일은 자유진영의 서독(10개 주+서베를린)과 공산진영의 동독(5개 주+동베를린)으로 분단되어 있던 상황이었기에 양쪽은 당시 정책과 경제체계에 따라 각기 다른 목적으로 케이블방송 네트워크를 구축했다. 이 시기에 형성된 케이블방송 네트워크 정책의 결과는 아직까지도 독일 케이블시장에 영향을 미치고 있는바 서독과 동독의 케이블방송 도입과정을 살펴본다.

서독지역의 케이블방송은 1972년 ‘독일연방체신청’(Deutsche Bundespost)이 뉘른베르크와 함부르크에 최대 12개의 텔레비전채널과 라디오채널 수신이 가능한 케이블망을 구축하면서 시작되었다. 케이블방송 네트워크 구축엔 1961년 연방헌법재판소가 내린 ‘제1차 방송판결’(1. Rundfunkentscheidung)의 영향이 컸다. 1960년 독일연방정부의 여당이었던 기민당(CDU)은 ‘독일-텔레비전유한회사’(Deutschland-Fernsehen GmbH)를 설립하여 정부를 비판하는 ARD연합의 채널들에 대응하는 방송사를 운영하고자 했다. 이 과정에서 당시 서독연방정부의 야당이었던 사민당(SPD)이 여당으로 있었던 함부르크 주와 헤센 주가 배제되었고, 이에 반발한 두 주가 연방헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구했다.

3) 첨부링크참조(<https://www.teltarif.de/kabelfernsehen-kabelanschluss-nebenkostenprivileg/news/77135.html>:https://www.haube.de/immobilien/wirtschaft-politik/novelle-des-telekommunikationsgesetzes_84342_523396.html)



1961년 연방헌법재판소는 중앙정부, 즉 연방정부는 기본법 제72조에 따라 우편 및 통신 시스템에 관한 독점적인 운영 권한을 부여받았으나 방송의 운영과 조직은 주 정부의 관할이기 때문에 독일-텔레비전 유한회사의 설립은 위헌이라고 판단했다. ‘방송은 주(Staat)나 한 단체가 운영해서는 안 되며’, 공법에 따른 법인으로서 방송사의 구조는 ‘국가의 영향력(staatlichem Einfluss)’이 본질적으로 배제되고, 그 기관은 이념과 사회적으로 중요한 집단 대표자들의 적절한 비율로 구성’됨이 헌법에 부합한다는 것이 판결문의 골자다(Christine Langenfeld, 2006). 독일연방정부 방송정책의 마그나카르타로 불리는 이 판결에 따라 연방채신청은 중앙정부의 계획 하에 ARD연합의 라디오와 케이블방송을 위한 네트워크 구축 및 운영을 위한 정책을 추진하게 되었다.

1982년부터 서독연방정부에선 케이블네트워크망 구축사업이 활력을 띠게 되는데, 이는 1981년에 연방헌법재판소에서 내려진 ‘제3차 방송판결’(3. Rundfunkurteil)의 영향을 받았다. 이는 자를란트주가 1976년 지역 내에 설립을 계획하고 있던 ‘자유방송주식회사’(Freien Rundfunkaktiengesellschaft in Gründung)의 면허발급을 금지한 것에 대해 연방헌법재판소가 판결을 내린 사건으로, ‘FRAG-법률판결’(FRAG-Urteil)이라 불린다.

이 판결은 ‘제1차 방송판결’을 바탕으로 중요한 집단의 대표자들이 적절한 비율로 구성된 조직이 방송을 운영해야 한다는 ‘내부다원적조직모델’(innenpluralistische Organisation)을 정의했을 뿐 아니라 서로 다른 방송사의 다양성과 각각의 경향을 통해 의견 다양성을 보장해야 한다는 ‘외부다원적모델’(Außenpluralismus) 개념을 정립해 독일에 상업방송 도입을 합법화했다. 이로써 법적으로는 상업방송 설립이 허가되었지만, 기술적으로는 주파수 운영의 한계가 존재했기 때문에 서독연방정부는 케이블방송사업을 위한 환경조성에 박차를 가하여 동축케이블을 이용한 광대역 네트워크망 구축에 나섰다(bpb, 2017).

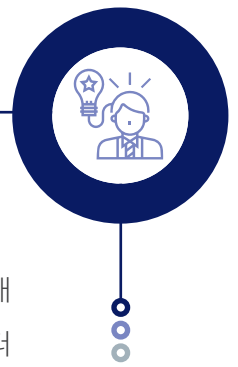
1983년부터 1990년까지 서독연방정부는 케이블방송 네트워크 구축을 위해 매년 약 10억 마르크(1유로=1.96 마르크)를 투자했다. 독일의 첫 번째 케이블방송은 1984년 1월 1일부터 1986년 6월 24일까지 진행된 시범사업으로 송출되었다. 19개의 텔레비전채널과 23개의 라디오채널로 시작해 초기 가입자는 2,600가구에 불과했지만 사업이 종료된 1986년엔 24개의 텔레비전채널과 26개의 라디오채널에 지역 내 케이블방송 가시청가구의 42.5%에 해당하는 7만 8,000가구가 가입해 있었다. 1984년 4월엔 뮌헨에서도 약 700명이 가입한 케이블방송 시범사업이 시작되어 1985년 프로젝트 종료 시점엔 가시청가구의 15.7%에 해당하는 8,800세대가 서비스를 이용했다.⁴

서독에서는 연방헌법재판소의 판결을 근거로 케이블방송 네트워크를 설치했던 반면 동독에서는 다른 상황적 요인이 작용했다. 동독의 케이블네트워크는 브란덴부르크주의 슈베트와 베를린-마르찬에 신축 고층건물이 들어서면서 발생한 지상파 난시청 해소와 가정용 지상파 수신 안테나에 사용되는 알루미늄⁵ 절약을 목적으로 시작되었다. 또한 의외의 요소가 네트워크 구축을 촉진하게 되는데, ‘안테나공동체’ (Antennengemeinschaft)로 불리는 독특한 형태의 방송수신공동체가 그것이다. 당시 대도시들에선 각 건물의 주택협회가 가정용배선을 설치하고 네트워크 운영자로서 유지관리를 담당했으며 운영비용은 가입가구들이 분담하여 연간으로 충당했다.

반대로 동독의 도시 외곽지역에선 난시청 해결을 위해 당국의 허가를 받아 지역안테나(일종의 케이블 텔레비전 헤드엔드)를 설치했고, 이 안테나가 신호를 증폭시켜 지역도시에 설치된 케이블망을 이용해 방송수신을 가능하게 했는데 이 방식이 바로 안테나공동체다. 공동체 가정들이 필요한 비용을 일회성으로 납부하여 건립비용을 공동체가 부담했으며 지역시민들이 자발적으로 안테나의 토공 및 건설작업을 수행했다. 안테나공동체는 공식적으로는 지역라디오 난시청 해소를 명목으로 내세웠지만 실제로 이들의 안테나는 서독의 텔레비전 방송채널을 수신하는 데 활용되었다.

4) 시범사업엔 ① 케이블 연결 250~300마르크 ② 케이블방송 연결비용 120마르크 ③ 월 사용료 6마르크 ④ 유료채널 연결비용 200마르크와 월 사용료 2.50마르크 등의 비용이 들었음.

5) 당시 지상파방송수신을 위해선 3미터 길이의 VHF안테나를 설치해야 했음.



안테나공동체가 처음 등장한 도시는 작센주의 소도시 부르크슈타트(Burgstädt)로, 1972년 개인이 자신의 집에 설치하여 지역의 약 40가구가 이용했다. 이 지역 인근에서는 1980년부터 1984년까지 5개의 지역안테나가 설립되어 대형 안테나공동체로 성장해 1,500가구가 이 네트워크에 가입했다. 당시 기록에 따르면 약 1,000km에 달하는 케이블이 지상과 주택에 설치되었는데 이를 통해 1987년에는 ARD와 ZDF의 채널 외에도 바이에른 3(Bayern 3), 헤센 3(Hessen 3), NDR 3, SFB(Sender Freies Berlin), RIAS(Rundfunk im amerikanischen Sektor, 미국관할지역방송) 등을 이용할 수 있었다.

1976년엔 튀링겐주의 소도시 바드 브란켄부르크(Bad Blankenburg)에 승인허가를 받은 안테나공동체가 조직되었고, 1980년대에 들어서는 작센주의 소도시 림바흐-오베르프로나(Limbach-Oberfrohna), 할바흐(Hallbach) 등에도 이러한 공동체가 등장했다. 한편 안테나로 지상파 방송수신이 불가능했던 작센주의 바이스바쎄(Wei ß wasser)엔 1980년대 케이블방송 네트워크가 설치되어 유료(30 동독마르크)로 ARD, ZDF 채널과 함께 서독의 상업방송채널인 Sat.1와 RTL plus 시청이 가능해졌다. 동독에선 1980년대 말까지 안테나커뮤니티를 중심으로 한 케이블방송 네트워크 확장이 진행되었다(Deutscher Bundestag, 2016).

독일이 통일되면서 서독지역과 동독지역의 케이블방송 네트워크는 연방체신청의 주도하에 시스템을 형성했다. 그 결과 통독 이전인 1986년의 집계에선 케이블방송 가입자가 153만 가구에 불과했던 것이 10년 후인 1995년에는 가시청가구의 65.3%에 달하는 1,580만 가구로 그 수가 급증했다. 한편 1989년과 1994년 두 차례의 우편개혁(Postreform)이 진행되면서 연방체신청은 우편과 금융, 통신 등 세 분야로 분할되어 민영화를 위해 매각되었고, 케이블방송 네트워크 구축은 통신분야에 포함되어 ‘도이체텔레콤 주식회사’(Deutsche Telekom AG)가 되었다. 1997년 초 연방독점위원회⁶는 도이체텔레콤이 보유한 케이블네트워크를 매각할 것을 요구했지만, 연방 정부는 이를 거부했다. 하지만 1998년 유럽위원회가 독점금지를 근거로 도이체텔레콤, 베텔스만 그룹, 키르히 그룹 등 3개의 회사의 전국 디지털케이블방송 플랫폼을 금지하는 판결을 내렸고, 매각에 대한 압력을 가하기 시작했다.

6) 연방독점위원회는 독일 내의 기업현황과 시장정책 등을 평가해 경쟁제한방지법에 위반되는 내용이 있는지 살피고 독점과 관련한 특별한 이슈가 발생하는 경우 전문가 보고서를 발행해 정책을 제한한다.

4. 케이블방송 사업자의 특징과 변화 과정

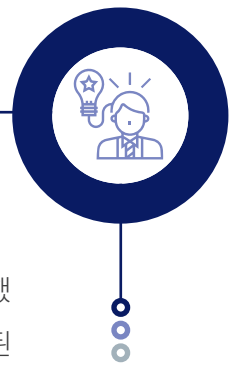
독일에서 방송송수신을 위해 사용되는 네트워크는 ‘네트워크 수준’ (Netzebene)으로 불리는 기준에 따라 네 단계로 분류된다. 제1레벨은 공영방송이나 상업방송사업자가 자신의 콘텐츠를 케이블 네트워크의 중앙수신지점(마스터 헤드엔드)에 전송하는 데 사용하는 네트워크이며, 제2레벨은 제1레벨에서 수신한 전송신호를 전국의 지역 헤드엔드에 도달하도록, 위성 또는 지상파 안테나로 전송된 신호를 수신하는 지역송출망을 의미한다. 제1레벨이 광역수준에서 콘텐츠를 전송하기 위해 사용되는 네트워크라면 제2레벨은 지역/지방수준에서 콘텐츠를 전송하기 위한 네트워크다. 제2레벨의 네트워크에선 특정 지역에 따라 지역/지방방송채널이 포함되어 다음 단계로 전달된다. 제1레벨 네트워크는 케이블방송 네트워크에 직접 속하지 않는다.

네트워크 수준 제2레벨은 케이블네트워크의 중앙시설로 분류된다. 이 두 개의 네트워크는 제한된 사업자들만 참여하는 형태이기 때문에 사업자 간 경쟁은 발생하지 않는다.⁷ 제3레벨은 제2레벨에서 받은 주파수를 개별 건물로 분배하기 위해 사용되는 네트워크로써 거리나 주거단지, 지자체와의 계약에 따라 구축된다.⁸ 제4레벨은 제3레벨 사업자의 네트워크와 가정을 연결하는 네트워크다. 제4레벨 사업자는 단독/다세대주택에 멀티미디어소켓을 설치하여 건물에서 케이블방송 이용이 가능하도록 제공한다. 다세대주택의 경우 네트워크 제4레벨은 건물 내에 설치된 동축케이블을 이용하여 가정에 개별적으로 제공되는 방식을 취한다.

기술로 보면 네트워크 수준 제3레벨과 제4레벨의 구분은 불필요하다. 하지만 1982년 서독에서 케이블방송 네트워크가 구축될 당시 연방체신청의 장관이었던 슈바르츠-실링(Schwarz-Schilling)이 연방체신청의 네트워크 독점이 소비자와의 계약까지 이어져서는 안 된다고 결정하고, 제4레벨을 민간영역으로 남김으로써 현재까지 그 정책이 유지되고 있다.

7) 네트워크 제2레벨은 구동독시절의 안테나커뮤니티 기능이 확장된 것이기 때문에 동서독 간의 네트워크 구축방식의 차이는 상업지역/지방방송채널과 지역공공방송채널 활성화에도 영향을 미쳤음. 그 결과 안테나커뮤니티로 인해 구축된 촘촘한 네트워크가 운영되는 구동독지역에서 구서독지역보다 더 많은 수의 지역/지방방송채널이 송출되고 있음.

8) 네트워크 수준 제3레벨은 (1) 도시 지구 내의 전송이 가능하도록 구축한 네트워크인 A-라인과 B-라인 (2) 도로를 따라 네트워크를 제공하는 C-라인 (3) 개별 건물에 공급할 수 있도록 구축된 D-라인 등으로 구분됨.



그는 케이블방송 네트워크 구축에서 많은 수의 채널전송이 가능한 동축케이블을 이용하도록 했다. 현재 제3영역은 광케이블로 교체되고 있지만, 지금까지도 네트워크 제4레벨에선 당시 설치된 동축케이블을 이용하여 개별가정 내 인터넷과 케이블방송을 제공하고 있다.⁹

네 가지 네트워크 수준 중 독일에서 케이블방송 네트워크 사업자로 불리는 것은 제2레벨과 제3레벨, 제4레벨이다. 제4레벨은 민간사업자들의 사업진출로 한때 수백 개의 사업자가 활동하기도 한 경쟁 시장이었다. 제3레벨의 네트워크는 1999년까지 도이체텔레콤이 독점했던 사업 분야다. 1997년 연방독점위원회, 1998년 유럽위원회가 독점금지를 이유로 도이체텔레콤에 매각을 요구했으며 이에 따라 도이체텔레콤의 KDG 분사가 이루어진 것이 제3레벨 경쟁시장의 시작이다. 이것이 불과 20여 년 전의 일로, 이 시기부터 지역 케이블방송 네트워크 사업자들의 인수와 합병이 활발하게 진행되면서 독일의 케이블방송 시장은 변화를 맞이하게 되었다.

1999년 도이체텔레콤은 케이블방송 네트워크 사업을 담당하도록 KDG를 설립하여 분리했다. KDG는 9개의 독립지역사로 분류되어 지역별로 사업자에게 네트워크를 판매하게 되었다. KDG는 1999년 헤센주의 네트워크 관리분사의 주식 65%를 미국계 회사인 헤센 카벨 유한회사(Hessen Kabel GmbH)에 판매하면서 민영화를 시작했다.

2000년에는 노르트라인-베스트팔렌주와 바덴-뷔르템베르크주의 케이블방송 네트워크를 관리하던 지역분사들의 주식 55%를 미영합작회사(Callahan Associates International)에 판매했다. 그 결과로 헤센주에선 ‘이지’ (iesy), 노르트라인-베스트팔렌주에선 ‘이쉬’ (ish), 바덴-뷔르템베르크주에서는 ‘카벨 bw’ (kabel bw) 등의 민간사업자가 네트워크 수준 제3레벨의 사업자로써 케이블방송시장에 진입했다.

9) bpb의 ‘케이블네트워크 전송기술과 기반시설’ (Kabelnetz Übertragungstechnik und Infrastruktur)에 자세하게 설명되어 있음. 첨부 링크참조. (https://m.bpb.de/system/files/dokument_pdf/TuM_03_Kabelnetz_0.pdf)

2002년 KDG는 6개의 자회사를 영국계 기업 리버티 미디어(Liberty Media)에 일괄매각하고자 했지만 연방카르텔청이 거래를 허가하지 않았다. 대신 골드만삭스(Goldman Sachs Capital Partners)가 참여한 6개의 투자자그룹이 이를 인수하여 민영사업자로서 KDG가 탄생하게 되었다. 한편 KDG는 2003년 12월부터 케이블방송 네트워크를 이용한 광대역 인터넷서비스를 베를린에서 시작하여 케이블방송사업자이자 인터넷서비스사업자로 사업을 확장했다. 2004년 KDG는 이지, 이쉬, 카벨 bw를 인수하겠다는 계획을 발표하여 케이블방송시장에서 준독점회사로서의 위치를 점유하고자 했지만, 연방카르텔청이 금지 결정을 내려 인수가 취소되었다.¹⁰ 2012년 KDG는 또다시 제4레벨 네트워크 사업자인 텔레 콜럼버스를 인수하기 위한 작업에 착수했지만, 역시 연방카르텔청의 제재로 인해 실패했다.

KDG와의 합병이 취소된 iesy와 ish는 두 기업이 합병하는 방식으로 사업확장에 나섰다. 2005년 진행된 이 합병을 통해 출범한 유니티미디어는 2007년에 제4레벨에 속한 텔레 콜럼버스의 서부 분사를 인수하여 서비스지역을 확대했다. 유니티미디어는 2009년 리버티 글로벌의 자회사이자 네덜란드계 자본인 'UPC 절먼 홀딩'(UPC German Holding)에 인수되었다. 2011년 리버티 글로벌은 바덴-뷔르템베르크주의 케이블방송 네트워크 사업자인 카벨 bw를 인수해 2012년 유니티미디어에 흡수시켰다. 이로써 유니티미디어는 대형 사업자로서 위치를 확보하게 되었다.

2013년 영국의 통신사업자인 보다폰이 유럽내륙에 진출하기 위해 KDG와 인수협상을 시작할 것이라는 소식이 전해졌다. 보다폰 측은 KDG 주주들에게 인수조건을 제시했고, 75%의 동의를 얻어 협상에 들어간 동시에 독일 정부와 유럽연합에 승인을 요청했다. 2013년 9월 보다폰은 연방카르텔청과 유럽위원회의 허락을 받아 최종 인수절차를 진행했고, 2013년 10월 14일 전체주식의 76.6%를 구매하여 최대 주주로 등극했다.¹¹

10) ·첨부링크참조(<https://www.heise.de/newsticker/meldung/Kabel-Deutschland-sagt-Kabelnetz-Fusion-ab-2-Update-105603.html>)

11) ·첨부링크참조(<https://www.zeit.de/politik/ausland/2013-09/vodafone-kabel-deutschland-uebernahme>)



2014년 4월 KDG는 공식적으로 보다폰의 자회사로 흡수되었으며 2015년부터 ‘보다폰 카벨 독일 유한회사’ (Vodafone Kabel Deutschland GmbH)로서 케이블방송 네트워크 및 인터넷 회선 사업을 진행하게 되었다. 보다폰의 인수합병은 여기에서 그치지 않았다. 2018년 5월 유니티 미디어와 인수 협상을 시작, 2019년 7월 유럽위원회의 승인을 받아 합병에 성공하였다.

요컨대 독일 내 제3레벨 네트워크는 도이체텔레콤의 독점사업으로 시작해 1999년 KDG의 분리와 민영화를 통해 사업자 여럿이 시장에 진출했지만, 2019년까지 20년 동안 인수합병과 매각이 끊임없이 진행된 결과 보다폰 독점형태의 시장이 형성되었다. 보다폰이 KDG를 인수했을 뿐 아니라, KDG가 1999년부터 2002년까지 3년 동안 헤쎄 카벨, 칼라한 글로벌(Callahan Associates International) 등에 매각했던 제3레벨 네트워크 사업자들 모두가 합쳐진 유니티미디어를 인수했기 때문이다. 보다폰이 이렇듯 대형 케이블방송 네트워크 사업자 및 통신사업들과 계약을 체결하는 동안 한쪽에서는 중소형 케이블방송 네트워크 사업자, 즉 제4레벨 사업자들의 인수합병 및 협업이 시작되었다.

1985년 베를린에 설립된 텔레 콜럼버스는 1994년 VEBA에 흡수되었고, 1999년 도이체방크의 관리하에 들어갔다가 2003년 룩셈부르크의 투자자그룹에 매입되어 ‘오리온 케이블 유한회사’ (Orion Cable GmbH)로 사업을 재개했다. 오리온 케이블은 2007년 서부지역 분사를 유니티미디어에 매각하였고, 기술 중심의 시설기반 사업자에서 제4레벨 네트워크 사업자로 사업을 전환했다. 2007년 9월, 오리온 케이블 측은 경쟁사인 제4레벨의 프리마콤(Primacom)과의 합병을 위해 주식의 91%를 인수하기로 했지만 사업전망에 대한 문제로 계약이 취소되었다. 2009년 오리온 케이블은 모기업의 경영난으로 인해 텔레 콜럼버스를 헤지펀드와 은행 컨소시엄에 판매했으며, 이후 2012년 KDG와의 합병이 추진되었다가 무산되었다. 2015년엔 텔레 콜럼버스의 사업이 어느 정도 정상화되어 증자에 성공했고, 프리마콤(당시 가입자 규모 3위)¹²과 펍콤(Pepcom, 당시 가입자 규모 4위), HL 콤(HL komm)을 인수하여 시장 점유를 확대했다. 이로써 텔레 콜럼버스는 독일에서 두 번째로 큰 케이블방송 네트워크 사업자가 되었으며, 2017년부터는 퓨어라는 상품명으로 서비스를 제공하고 있다.

12) Primacom은 2014년 'Deutsche Telekabel'을 인수한 상태였음.

5. 보다폰의 유니티미디어 인수를 둘러싼 쟁점

보다폰의 유니티미디어 인수계획은 독일뿐만 아니라 인근 국가에서도 높은 관심을 받았다. 보다폰이 유니티미디어를 시작으로 리버티 글로벌¹³⁾이 체코, 헝가리, 루마니아에서 소유하고 있는 케이블사업자에 대한 합병 또한 추진했기 때문이다. 2018년 유니티미디어의 인수는 쉽지 않으리라고 예상되었다. 2002년 KDG가 민영화되기 이전에 리버티 미디어가 KDG의 6개 지역사업부를 일괄 인수하려고 했을 때 연방카르텔청이 거래를 승인하지 않았던 전력이 있었기 때문이다.

유럽위원회는 2018년 10월 보다폰의 인수에 관한 예비심사를 진행, 12월에 그 결과를 발표한다. 예비심사결과에 따르면 (1) 보다폰과 유니티미디어는 통신시장과 케이블방송 네트워크 시장에서 경쟁하고 있는바 이 인수는 경쟁을 제거하고 시장행위자를 줄임으로써 신규사업자가 시장에 진입했을 때 얻는 이익을 낮추고 진입장벽을 높이는 결과를 낼 가능성이 있고, (2) 차세대 네트워크 구축을 위한 투자 측면에서 합병회사 간 경쟁이 제거되며 (3) 텔레비전 방송사와의 협상에서 우위를 갖게 되는 등의 부정적 효과가 나타날 수 있다고 보았다. 이후 유럽위원회는 이 인수에 대하여 집중 조사에 들어가게 된다(Europäische Kommission, 2018.12.11).

유럽위원회의 집중 조사가 진행 중이던 2019년 5월 7일, 보다폰은 인수를 통해 (1) 독일 연방 모든 주에서 케이블 네트워크를 업그레이드하기 위해 120억 유로를 투자하고 2022년까지 2,500만 가구를 위한 기가바이트 네트워크를 구축할 것이며 (2) 네트워크 수준 제4레벨 사업자인 텔레포니카 독일(Telefónica Deutschland)과 300Mbit/s의 케이블제공계약을 맺어 자체 상품판매를 가능하게 할 것이며 (3) 방송사가 재송신에 사용하는 비용을 인상하지 않을 것이고 (4) 텔레포니카 독일과의 협력을 통해 방송사를 위한 새로운 플랫폼 옵션을 제공하는 등의 조치를 하겠다고 발표한다. 이는 유럽위원회의 예비심사결과에서 지적되었던 합병에 따른 부정적 요인들을 완화하기 위한 것이었다(Vodafone, 2019.05.07). 이 발표에 대해 ‘광대역통신연방협회’(Bundesverband Breitbandkommunikation e.V.)는 두 회사의 합병은 최종고객공급계약에서 부정적인 영향을 미칠 것이고, 특히 광섬유네트워크 구축은 더욱 늦어지게 될 것이라며 비판에 나섰다. 보다폰 측이 발표한 자료에 따르면 초고속 네트워크는 케이블로 명기되어 있으며, FTTB/FTTH 등의 광섬유네트워크는 언급되지 않았기 때문이었다(BERKO, 2019.05.07).

13) 유니티미디어의 모회사



2019년 7월 18일, 유럽위원회는 보다폰의 유니티미디어 인수를 조건부로 승인하겠다는 최종조사결과를 발표했다. 감사결과에 대해 유럽위원회는 (1) 광대역 인터넷 회선과 관련하여 유니티미디어와 보다폰이 서로에게 가했던 경쟁압력이 제거되는 상황이라고 평가했고 (2) 방송재전송과 관련하여 두 회사가 합병할 경우 시장 지위가 강화되는 것과는 달리 텔레비전방송사들은 그 지위가 약화되어 결과적으로 독일 시청자들을 위한 텔레비전채널 제공의 악화로 이어질 가능성이 존재하며, 시장지위를 이용하여 OTT 등과 같은 혁신적 서비스를 제공하는 텔레비전방송사의 역할과 기능들을 제한할 가능성도 존재한다고 우려를 표했다. 하지만 보다폰의 유니티미디어 인수가 (1) 최종고객이 케이블방송 및 기타서비스를 이용하는 데 있어 가격수준이나 품질에 미칠 영향과 직접적·간접적·잠재적으로 경쟁을 제거할 가능성 (2) 차세대 네트워크에 대한 투자 감소 가능성에 대해서는 부정경쟁에 관한 내용이 발견되지 않았다고 발표했다.

보다폰은 유니티미디어 합병에 관한 유럽위원회의 우려를 불식시키기 위해 (1) 통신사 O2의 모회사인 텔레포니카 독일에게 자사의 인터넷 네트워크망을 개방하여 경쟁상황을 조성할 것이며 이 약속의 준수여부는 연방네트워크청의 감시를 통해 확인받을 것이고 (2) 자사의 방송플랫폼을 통해 프로그램을 송출하는 텔레비전 방송사는 계약에서부터 OTT 서비스를 제공할 가능성을 직간접적으로 박탈하지 않을 것이며 (3) 독일에서 보다폰 케이블방송 네트워크를 통해 선형TV채널을 전송하는 지상파채널의 재전송 비용을 인상하지 않고 기존의 계약을 연장(또는 필요한 경우 새로운 계약을 체결)하여 지상파채널 전송범위를 제한하거나 품질을 감소시킬 가능성을 제거하고 (4) HbbTV에 대한 제한을 두지 않는 등의 조치를 취할 것이라는 약속을 했다. 유럽위원회는 보다폰의 약속이 시행된다면 유니티미디어의 인수가 경쟁상황을 저해하지 않을 것이라고 판단했고, 상기한 약속을 완전히 준수하는 것을 조건으로 인수를 승인했다(Europäische Kommission, 2019.07.18).

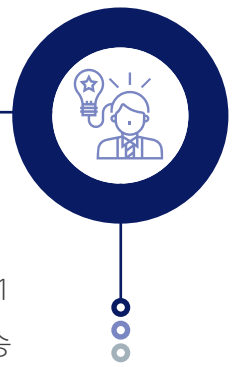
유럽위원회의 최종승인이 있고 난 뒤, 2020년 2월부터 보다폰은 유니티미디어의 이름으로 판매되었던 상품을 모두 없애고 보다폰 명의로 상품을 판매하면서 공식적으로 사업을 시작했다. 2018년 5월부터 1년 9개월이 지나서야 완전한 합병이 이뤄진 것이다. 하지만 보다폰은 서비스 불안이라는 새로운 문제에 봉착했다. 기존 유니티미디어가 서비스를 제공했던 지역들에서 산발적으로 인터넷이 끊기는 현상이 나타났기 때문이다. 2020년 2월부터 10월까지 보고된 사례만 20여건에 달하는데 그 원인도 유니티미디어의 서버를 보다폰의 데이터로 교체하면서 발생한 문제, 하드웨어 결함 등으로 다양했다.

합병 전에도 유니티미디어에 대해서는 부실한 네트워크 운영과 계약속도 위반 등으로 인해 불만이 제기되었었던바 보다폰 측에서 이 문제를 해결해야 하는 처지에 놓이게 되었다. 또한, 유니티미디어를 이용하던 기존고객들이 보다폰으로 이전되면서 라우터 교체에서부터 계약갱신에 이르는 과정 중에 지역서비스센터가 과도한 수수료를 요구하거나 계약조건을 임의대로 변경하는 등 문제가 잇달아 일어나 사회적으로 많은 비판을 받기도 했다.

2020년 2월 16일 보다폰과 유니티미디어의 합병승인은 부당하다며 도이체텔레콤(모바일, 인터넷, IPTV), 텔레 콜럼버스(인터넷, 케이블방송), ‘넷 콜로그네’(Netcologne, 인터넷, FTTH, 케이블방송) 등이 유럽연합 일반법원에 소송을 제기했다. 소송의 근거는 유럽위원회가 두 회사의 합병을 승인한 이후 보다폰의 가입가구가 독일전역에서 약 1,400만에 이르러 시장점유율 80%에 달하는 독점시장이 형성되었다는 데 있다. 이와 관련해 도이체텔레콤 측은 두 회사의 인수 이전에 독일 내 1위 사업자였던 보다폰과 2위 사업자인 유니티미디어가 합병함으로써 텔레비전시장에 심각한 경쟁 불이익이 발생할 것에 대한 고려가 부족했었다는 점과 광섬유네트워크 보급이 저해될 것이라는 점을 들어 합병승인은 옳지 않았다고 입장을 밝혔다. 케이블방송 및 인터넷회선 사업자인 텔레 콜럼버스는 다세대주택 세입자에 대한 고려가 부족한 승인이었다고 비판했으며, 인터넷회선 및 광섬유네트워크, 케이블방송 사업자인 넷 콜로그네 측은 묶음판매로 인해 경쟁자체가 왜곡되었음을 지적했다(Medienkorrespondenz, 2020.02.16).

6. 끝내며

독일 케이블방송 네트워크는 유럽 최대규모의 시장으로 꼽힌다. 외면적으로는 큰 문제가 없어 보이지만 정책과 시장형성과정과 현안이 복잡하게 얽혀 있다. 정책면은 그나마 MStV에 따라 의무 전송채널에 대한 재전송의무, 요금제 승인, 콘텐츠의 무결성전송원칙 등의 제한과 TKG에 따른 고객보호조치 및 지배적 시장지배자들의 경쟁위반제한, 케이블방송 전송을 위한 기술 확보 등의 기본적인 요건으로 이루어져 복잡함이 덜한 편이다. 케이블방송 네트워크 사업자 관련 규제 또한 불완전한 부분들이 있긴 하지만 대부분의 경우 사업자 측에 유리하도록 규정들이 정해져 있어 이에 대한 보완이 진행되는 것 외에는 케이블방송과 얽힌 다른 조건들과 비교해 상대적으로 복잡성이 덜하다.



독일 케이블방송 네트워크는 정책보다는 그 형성과정을 통해 특징을 형성한 것으로 보인다. 제1차 방송 판결이 직접적으로 케이블방송과 관련이 없었음에도 불구하고 연방정부와 주정부가 방송 시장에서 어떤 위치를 가져야하는지가 확인시켜준 것과 제3차 방송 판결에 따라 상업방송 운영이 허가되면서 다채널 방송환경을 조성하기 위해 케이블방송 네트워크를 확장한 것이 그 예다. 또한 서독정부가 정부주도로 네트워크를 형성할 때 네트워크 수준을 제1레벨~제4레벨로 구분한 것은 네트워크 운영에서 수준에 따른 역할을 정했다는 점에서 현재까지 주요한 케이블방송 네트워크 정책으로 적용된다.

하지만 통독 이후 민영화에 나섰던 케이블방송 네트워크가 작년에 승인된 보다폰과 유니티미디어의 합병으로 인해 새로운 방식의 독점시장이 형성되었다는 데서 문제가 발생하기 시작했다. 제3레벨 네트워크가 보다폰의 독점형태로 시장이 재편되었을 뿐만 아니라, 제4레벨로서 직접 고객들에게 케이블방송과 인터넷회선을 제공하고 있는 것이다. 때문에 그동안의 정책적으로 제3레벨의 사업자가 최종소비자에게 서비스를 제공하는 데는 영향을 미치지 않도록 구분해 두었던 것이 무색해졌고, 현재는 실질적인 영향을 미치는 구조가 된 것이다. 보다폰에 이어 제2의 케이블방송 네트워크 사업자로서 파이우어가 존재하지만, 가입가구 수에서 1,400만과 300만으로 큰 차이를 보여 경쟁상대라기보다는 명목상으로 존재하는 사업자로 보인다.

대형회사 중심으로 케이블방송 네트워크 사업이 주도되면서 소비자가 얻는 이익보다 손해가 더 커지는 현실을 눈여겨볼 필요가 있다. 보다폰과 유니티미디어가 합병승인을 받은 이후 6개월 이상이 지난 후에서 통합사업을 시작했음에도 불구하고 불완전한 네트워크 운영으로 인한 사고가 지속적으로 지적되고 있으며, 서비스를 받는 수준에서도 피해를 보는 소비자들이 생겼기 때문이다. 보다폰 측이 유럽위원회의 승인을 받기 위해 조건으로 내세웠던 약속들 전부가 사업자의 측면에서 경쟁시장을 보호하는 조치에 대해서만 언급했을 뿐, 실질적으로 서비스를 이용하는 최종소비자에 대한 부분이 부재했다는 점도 정책부문에서 고려되지 못했다. 대형사업자가 등장하는 것에 초점을 맞춘 합병이었다는 비판이 타당해 보이는 이유다.

보다폰과 유니티미디어의 합병은 승인되었지만 올해 초 유럽연합 일반법원에 제기된 소송에 의해 타당성이 다시 검토되고 있다. 과거까지는 합병승인의 취소가 어려웠었지만 최근에는 유럽연합 법원의 판결에 따라 취소가 결정되는 사례들이 등장했기 때문에 보다폰 측도 소송에 촉각을 세우고 있으며, 관련 업계에서도 높은 관심을 보이고 있다. 어떤 판결이 내려질지에 대해선 선불리 예측하긴 어렵지만, 케이블방송 네트워크 사업자의 측면뿐만 아니라 소비자보호조치가 보완되는 계기가 되어야 하지 않을까 생각해본다.

REFERENCE

1. BERKO(2019.05.07). BREKO-Pressestatement: "Nebelkerze": Vodafone-Deal mit Telefónica kein Freifahrtsschein für Übernahme von Unitymedia. [url] <https://brekoverband.de/breko-pressestatement-nebelkerze-vodafone-deal-mit-telefonica-kein-freifahrtsschein-fuer-uebernahme-von-unitymedia>
2. bpb(2017). Verbreitung von Kabelfernsehen und Satellitenübertragung. [url] <https://www.bpb.de/gesellschaft/medien-und-sport/deutsche-fernsehggeschichte-in-ost-und-west/245730/einfuehrung-des-kabelfernsehens>
3. Christine Langenfeld(2006). Die Rundfunkurteile des Bundesverfassungsgerichts. [url] <http://www.uni-goettingen.de/en/kat/download/0ca2c88b2a0f48aa178227f1b7434898.pdf/Rundfunkurteile%20BVerfG%20ausf%FChrliche%20Zusammenfassung.pdf>
4. Deutscher Bundestag(2016). Zur Einspeisung westlicher Sender in die Kabelnetze der DDR. [url] <https://www.bundestag.de/resource/blob/422660/ed9ee416321a14cc08d19077d1307a1a/WD-10-022-16-pdf-data.pdf>
5. die Medienanstalten(2019). Digitalisierungsbericht Video 2019. https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Publikationen/Digibericht_Video/Digibericht_Video_19/Digitalisierungsbericht_Video_2019_web.pdf
6. Europäische Kommission(2018.12.11). Fusionskontrolle: Kommission leitet eingehendes Prüfverfahren zur geplanten Übernahme der Unternehmenstätigkeiten von Liberty Global in Tschechien, Deutschland, Ungarn und Rumänien durch Vodafone ein. [url] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_18_6772
7. Europäische Kommission(2019.07.18). Vodafone kann das Kabelgeschäft von Liberty Global unter Auflagen übernehmen. [url] https://ec.europa.eu/germany/news/20190718-vodafone-liberty-global_de
8. Medienkorrespondenz(2020.02.16). Klagen gegen EU-Freigabe des Vodafone/Unitymedia-Kabeldeals. [url] <https://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/klagen-gegen-eu-freigabe-des-vodafoneunitymedia-kabeldeals.html>
9. Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland(MStV). [url] https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/ModStV_MStV_und_JMStV_2019-12-05_MPK.pdf
10. Telekommunikationsgesetz. [url] https://www.gesetze-im-internet.de/tkg_2004/
11. Thomas Kupferschmitt & Thorsten Müller(2020). ARD/ZDF-Massenkommunikation 2020: Mediennutzung im Intermediavergleich. AS&S, 7-8, 390-409. [url] https://www.ard-werbung.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2020/070820_Kupferschmitt_Mueller.pdf
12. Vodafone(2019.05.07). Geplante Unitymedia-Übernahme: Maßnahmenvorschlag an EU-Kommission kann Wettbewerb auf neue Stufe heben. [url] <https://www.vodafone.de/newsroom/unternehmen/geplante-unitymedia-uebernahme-massnahmenvorschlag-an-eu-kommission-kann-wettbewerb-auf-neue-stufe-heben/>