



원가 산정을 통한 케이블 이용요금 적정성 연구



방송통신위원회
KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION



한국저작권위원회

원가 산정을 통한 케이블 이용요금 적정성 연구



이 보고서는 2008년 방송통신위원회 조사연구지원사업의 연구 결과로서
보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식 입장과 다를
수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘원가 산정을 통한 케이블 이용요금 적정성 연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월

주관연구기관 : (사)미디어미래연구소

연구책임자 : 조은기(성공회대학교 교수)

공동연구자 : 문상철(삼덕회계법인 회계사)

이진근(삼덕회계법인 회계사)

최정일(송실대학교 교수)

김원식(중앙대학교 교수)

전범수(한양대학교 교수)

참여연구원 : 윤현구(미디어미래연구소 선임연구원)

이찬구(미디어미래연구소 책임연구원)

성지연(미디어미래연구소 연구원)

이종영(미디어미래연구소 연구원)

이경준(삼덕회계법인 회계사)

목 차

요약

I	서론	21
---	----	----

II 케이블TV 산업의 요금 및 규제 현황

1.	케이블TV 서비스별(Tier) 가격 현황	27
2.	케이블TV 요금 규제 분석	62
가.	공공요금 규제의 대상으로서 케이블TV 요금	62
나.	케이블TV 이용 요금 규제	66

III 가격규제의 이론적 근거와 케이블TV산업의 적용가능성

1.	가격규제이론의 개관	73
가.	가격규제의 이론적 배경	74
나.	독과점경쟁과 가격규제	76
다.	과당경쟁(excessive competition)과 가격규제	81
라.	가격규제모형의 비교	82
마.	공정거래위원회의 가격규제관	86
2.	국내 공공요금 규제	87
가.	공공요금의 종류 및 범위	87
나.	공공요금규제의 배경	89
다.	공공요금 규제방법	92
라.	주요산업별 공공요금규제 사례	96
마.	물가안정을 위한 공공요금규제에 대한 비판	105
3.	통신요금 규제	106
가.	통신시장의 경쟁도입과 요금인가제 논의	106

나. 시장지배력과 요금규제	108
다. 통신서비스 요금의 원가 산정방식	112
라. 결합판매와 요금규제	114
4. 케이블TV산업의 요금규제 적용가능성	127
가. 공공요금규제와 케이블TV 산업	127
나. 경쟁정책 및 방송통신융합정책과 케이블TV 요금규제	128
다. 사회복지정책과 케이블TV 요금규제	134

IV 케이블TV 산업의 특성과 요금 규제

1. 케이블TV 매출 및 비용 구조의 특성	139
2. 외국의 요금 규제 현황	147
가. 미국의 유료방송 요금규제	147
나. 영국의 케이블 요금 규제	154

V 우리나라 케이블TV 요금의 적정성 분석

1. 현 항	165
가. 공공요금과 케이블TV 요금	165
나. 케이블TV 이용요금	166
2. 케이블TV 원가 분석 및 효율의 적정성	169
가. 케이블TV 요금 산정 모델	169
나. 디지털 케이블TV 요금 산정 방식	171
다. 방법론	173
라. 디지털 케이블TV 적정요금 산정	182
마. 프로그램사용료 배분 비율 변화에 따른 파급효과	190
바. 합리적인 케이블TV 회계 분리 기준의 도입	193

VI 결론 및 제언

197

표 목 차

<표 1> 채널상품(티어)별 현황	28
<표 2> 단체별 요금 가격 현황	29
<표 3> 티어별 특성 변화	31
<표 4> 케이블TV 서비스 요금(2006년 기준)	32
<표 5> 케이블TV 아날로그 서비스 가입자 현황(2008년도 2분기 기준)	32
<표 6> CJ케이블넷 양천방송 디지털방송 이용요금표	51
<표 7> 케이블TV 디지털 서비스 가입자 현황(2008년도 2분기 기준)	52
<표 8> 현행 산정방식(총괄원가방식)	63
<표 9> 정부 규제정책의 구분	73
<표 10> 가격수준의 규제와 가격구조의 규제	74
<표 11> 가격규제의 기준	76
<표 12> 결합판매의 동기비교	79
<표 13> 결합판매의 유형과 구성	79
<표 14> 주요 가격 차별 전략의 내용	81
<표 15> 공공요금의 유형(소비자물가상 분류)	88
<표 16> 52개 생활필수품목	91
<표 17> 물가상승 유발유형별 대응방안	92
<표 18> 공공요금 결정의 경제적 원칙 비교	93
<표 19> 공공요금 결정의 원칙	93
<표 20> 공공요금 결정 원칙의 장·단점 비교	94
<표 21> 공공요금 산정기준 개정 내용	95
<표 22> 개별 공공요금 산정기준과 소관부처 예	95
<표 23> 소관 법령체계	96
<표 24> 현행 전력요금 분류체계	97
<표 25> 산업용 전력 대상 기준	98
<표 26> 現 산업용전력 적용대상 기준표(기타사업)	99
<표 27> 전기기본공급약관 특례 적용사례	100
<표 28> 계절별, 시간대별 차등요금제의 특징	101
<표 29> 도시가스 요금 결정체계	103

<표 30> 버스요금 결정의 원칙	105
<표 31> 국내 통신서비스 시장 획정 현황	110
<표 32> 유선통신사업자간 주요 부문별 경쟁력 비교	111
<표 33> 초고속 인터넷 가입현황(2007년 말 현재)	111
<표 34> 사업자별 (Pre-)IPTV 서비스 비교	112
<표 35> 결합상품의 유형	114
<표 36> 결합상품의 요금 예	115
<표 37> C&M 요금체계	116
<표 38> 큐릭스의 초고속인터넷+방송 요금제	116
<표 39> MPS의 출시상품 예	117
<표 40> 이동통신3개 사업자의 원가보상을 변동추이	122
<표 41> 이동전화사업자별 가입자 수 및 매출액 기준 점유율 추이	123
<표 42> 전기통신사업법 - 요금감면 대상 의무	123
<표 43> 전기통신사업법 시행령 - 보편적 의무와 요금감면	124
<표 44> 전기통신사업법 시행령 - 요금감면 대상 의무	126
<표 45> 기초생활수급자 및 차상위 계층 통신요금 감면 예	127
<표 46> 케이블TV 요금규제 관련 주요 정책 변화	131
<표 47> 신문 구독 가격과 케이블TV 가격의 비교	132
<표 48> 해외 주요국 케이블TV ARPU	134
<표 49> 케이블TV서비스의 요금 감면 예 - HCN	135
<표 50> SO의 손익 구조	140
<표 51> SO의 매출액 구성비	141
<표 52> SO와 PP의 수신료 수입 비교	143
<표 53> 케이블TV MSO의 매출액 및 점유율	144
<표 54> 케이블TV PP 매출액 및 당기순이익	145
<표 55> 주요 MPP 현황과 시장점유율	146
<표 56> 케이블TV 서비스 요금 변화(확장 티어 기준)	150
<표 57> 케이블TV 광고 수입 및 프로그램 비용	153
<표 58> 대상사업자	173
<표 59> 대상사업자의 지역별 분포	175
<표 60> 대상사업자의 차수별 분포	175
<표 61> 영업비용 배부기준	177

<표 62> 유·무형자산 배부기준	178
<표 63> 디지털케이블TV 영업비용 산정	182
<표 64> 디지털케이블TV 영업비용 구성비율	183
<표 65> 디지털케이블TV 영업외손익 산정	184
<표 66> 디지털케이블TV 유·무형자산 산정	185
<표 67> 디지털케이블TV 투자보수 산정	186
<표 68> 디지털케이블TV 총괄원가 산정	186
<표 69> 디지털케이블TV 가입자 추정	187
<표 70> 티어별 가입자 수 산정	187
<표 71> 티어별 이용요금 산정	188
<표 72> 디지털케이블TV 적정 이용요금 산정	188
<표 73> 적정이용요금과 약관요금 비교	189
<표 74> 분배율별 프로그램사용료 산정	191
<표 75> 프로그램사용료 변화에 따른 총괄원가 산정	191
<표 76> 프로그램사용료 변화에 따른 이용요금 산정	192

그림 목 차

[그림 1] 최고가격제와 초과수요	75
[그림 2] 규모의 경제와 생산의 효율성	77
[그림 3] 자연독점에 대한 한계생산비용설정	83
[그림 4] 자연독점에 대한 평균생산비용설정	84
[그림 5] 상수도요금의 결정과정	101
[그림 6] 요금인가상품 시장점유율	107
[그림 7] 결합상품별 선호회사	121
[그림 8] 케이블TV SO 매출 구성(2006년)	142
[그림 9] 케이블TV와 기타 항목의 소비자물가지수 변동	148
[그림 10] 방송서비스 만족도	153
[그림 11] SO 규모별 케이블 요금 비교	154
[그림 12] 영국 미디어 산업 내 자본 흐름	155
[그림 13] 버진 미디어 케이블TV의 가격 구조	156
[그림 14] BSkyB 주주별 투자 수익률	157
[그림 15] 영국 TV 시장 내 공급 사슬	159
[그림 16] 총괄원가 산정방식	169
[그림 17] 원가분석 체계도	171
[그림 18] 프로그램사용료 변화에 따른 이용요금 산정	193
[그림 19] 종합유선방송사업자 회계분리기준 제정 방안	195
[그림 20] 융합시장에서의 케이블 TV 요금규제 제도 개선 모델	203

요 약 문

I. 서 론

본 연구는 케이블TV의 가격 규제의 문제점을 체계적으로 살펴봄과 동시에 제약점을 반영한 우리나라 케이블TV의 적정 요금을 산정하는 것을 목적으로 한다. 본 연구의 목적을 달성하기 위한 구체적인 연구의 내용은 다음과 같다. 제 2장에서는 우리나라 케이블TV 요금 및 규제의 유형과 변화 추이에 대해서 살펴본다. 제 3장에서는 일반적인 가격규제의 이론적 근거와 케이블TV의 적용 가능성에 대하여 분석한다. 구체적으로는 가격 규제의 유형에 대한 이론적 논의, 통신 요금 규제 유형과 결합 서비스 요금 규제를 논의하고 이를 바탕으로 한 케이블TV 요금 규제의 유형과 적용시의 문제점을 규명한다. 제 4장은 우리나라 케이블TV 산업의 특성과 함께 우리보다 앞서 케이블TV 요금 규제를 시행하였던 미국, 영국, 일본의 요금 규제의 유형과 그 때의 결과를 살펴보고 시사점을 도출한다. 제 5장은 우리나라 케이블TV 요금의 적정성 분석을 위해서 디지털 케이블TV의 원가 분석을 시도하고 시사점을 도출한다. 또한 케이블TV 요금 변화가 프로그램 사용료 배분 비율에 미칠 수 있는 과급 효과를 분석한다. 마지막으로 제 6장은 지금까지의 논의를 바탕으로 바람직한 케이블TV 요금 정책 및 승인제의 개선 방안에 대한 구체적인 정책 제언을 제시하는 것을 내용으로 한다.

II. 케이블TV 산업의 요금 및 규제 현황

1. 케이블TV 서비스별(Tier) 가격 현황

유료방송 서비스 요금은 시장 구조와 직접적으로 연계된다. 경쟁이 활성화되어 있으면 서비스 가격은 하락하며 독점으로 갈수록 서비스 요금은 증가한다. 국내 유료방송 시장에서는 플랫폼 사업자들 간의 경쟁이 치열해지면서 경쟁 정도가 증가하고 있으며 이로 인해 저가 서비스 경쟁이 일반화되고 있다. 서비스

속성이 대부분 유사하기 때문에 가격 경쟁을 통해 안정적으로 가입자를 확보하는 전략을 선택하는 것이다. 그러나 SO는 가입자 확보를 프로그램 투자 분야로 연계하지 않고 PP와는 분리된 형태의 수익 구조를 유지하는 방향으로 유도했다. 가입자 증가와 SO 간의 인수합병을 통해 PP에 대한 우월적 지위를 소유하게 되면서 PP 콘텐츠 활용을 통해서 수익을 얻기 보다는 홈쇼핑이나 인터넷 서비스 등의 부가 서비스 매출이 핵심 매출 서비스가 되는 불균형적인 수익 구조가 정착되었다.

이는 SO 입장에서는 다각화된 매출을 확보할 수 있는 안정성을 제공했지만 PP 입장에서는 투자비가 안정적으로 재투자자와 연계되기가 쉽지 않은 제작의 불안정성을 야기한다. 따라서 SO의 수익성과는 독립적으로 PP의 수익성은 약화되는 것이다. 이와 같은 구조적 문제를 해결하기 위해 방송위원회가 요금 규제 방식을 다양하게 검토했던 것도 사실이다. 가령 2003년부터 방송위원회와 케이블TV방송협회는 디지털 케이블 서비스 요금을 결정하는 과정에서 최저 가격규제 방식 도입을 검토했다.

이는 아날로그 케이블TV 실패 사례가 크게 영향을 미친 것으로 평가된다. 케이블TV 서비스 원가를 포함해 매출액의 다각화 구성 요소에 따라 플랫폼 사업자들 간 치열한 경쟁을 의미하는 저가 중심의 경쟁 체제가 그 이유로 설명되고 있다. 이와 같은 낮은 수신료 중심의 유료방송 시장 구조는 수신료 배분이나 자금 흐름이 제작 자본으로 다시 선 순환되는 구조를 창출할 수 없었다. 이에 따라 PP들의 광고비 의존도가 증가했으며 프로그램 투자 비중이 줄어들었다. 특히 케이블TV 서비스는 중계유선방송이나 위성방송과의 경쟁이 가속화되면서 저가 시장으로 고착화되었다. 낮은 비용으로 인한 비용 부담은 SO가 아니라 PP들이 담당하게 된 것이다.

한편 케이블TV 디지털 서비스 가격은 지역별, MSO별로 차이를 나타내는데 일반적으로 SD급 서비스는 1만 8천원 내외, HD 서비스는 2만 6천원 내외에서 가격이 결정되는 것으로 나타나고 있다. 정확한 상품 구성에 따른 차이를 추가로 살펴보아야 하겠지만 대체로 디지털 케이블TV 서비스 도입으로 인해 케이블TV 서비스 가격이 큰 폭으로 증가하고 있다는 것은 분명한 사실이다. 방송위원회가 처음에 제시했던 서비스 요금이 1만 8천 원대였던 것에 비해 HD 방송 서비스 추가로 인해 서비스 요금이 8천 원 이상 인상된 것으로 추정

된다. 그러나 이와 같은 가격 역시 IPTV와 같은 경쟁 서비스 도입에 따라 변동될 가능성이 높다.

2. 케이블TV 요금 규제 분석

유료방송 요금에 대한 정부 개입은 자원 배분의 효율성을 높여 사회적 후생을 높일 수 있다는 가정으로부터 시작된다. 특히 자연독점이나 소비의 외부성으로 인해 케이블TV 서비스 요금이 시장에서 결정되는 것이 어렵다면 이를 정책적으로 규제하는 것이 타당하다는 것이다. 자원 배분 측면에서 효율성을 증가시킬 수 있다는 것이다. 뿐만 아니라 지역 독점이 허용되어 있는 케이블TV 시장에서 독점 가격이 유지되는 것은 소비자 복지와 반대되는 것이다. 결과적으로 시장 지배력이 높거나 독점적 사업자인 케이블TV SO들의 요금 결정권에 사회적 규제를 추가하여 효율적으로 자원을 재배분하는 것이 타당하다는 결론이다.

그러나 한편 경쟁 서비스 도입을 통한 경쟁 가격을 도입함으로써 인위적인 정부의 유료방송 서비스 가격 규제 필요성이 높지 않다는 주장도 있다. 유료방송 시장을 획정하는 가운데 종합유선방송, 중계유선방송, 위성방송, DMB, IPTV 등 다양한 플랫폼 서비스들을 동일 시장에서 포괄할 수도 있으며 별개의 시장으로 분리하는 것도 가능하다. 물론 가변성은 있지만 이들 서비스들이 경쟁을 통해 요금을 결정하는 것이 가장 최적의 요금 구조를 갖게 된다는 주장이다. 이는 미국에서 유사 서비스 간의 경쟁을 활성화함으로써 서비스 품질은 높이는 반면 서비스 요금은 인하하자는 FCC 등의 정책 방향과도 일치하는 것이다. 뿐만 아니라 방송 서비스의 특성을 감안한다면 개별 채널이나 프로그램별로 가치를 측정하는 것이 쉽지 않다는 측면이 있다. 품질에 따라 요금이 결정되는 구조를 갖기 보다는 보다 복잡한 방식에 따라 이용자들의 선호도가 형성되고 이에 따라 요금의 일반적인 규모가 산정되기 때문이다.

따라서 유료방송 요금 규제가 실질적인 효율성을 갖기 위해서는 이에 연계된 방송 프로그램 콘텐츠의 품질이 중요하다. 요금이 인상되었지만 방송 서비스의 품질이 그대로이면서 티어링에 의해 채널 조합만 바뀌거나 요금 규제가 강화될 경우에는 다양한 방식으로 방송 서비스 품질을 낮추는 것이 가능하기 때문이다.

Ⅲ. 가격규제의 이론적 근거와 케이블TV산업의 적용가능성

○ 가격규제이론의 개관

정부의 규제정책이란 경쟁정책이 목표를 실현하기 어려울 때 정부가 직접적으로 가격이나 진입 또는 시장성과 등 경제적 변수들에 대하여 직접적으로 규제를 가하는 것이다. 규제는 크게 경제적 규제와 사회적 규제로 구분될 수 있는데 경제적 규제는 정부가 경제활동을 대상으로 하여 가격, 수량, 진입과 퇴출, 생산물의 질, 기업의 투자활동 등 경제적 변수들을 직접적으로 결정하는 것이다.

정부가 규제를 통해 시장메커니즘의 작동에 개입하는 근거는 시장실패(market failure)의 보정이다. 경제학이론에 따르면 독과점, 공공재, 지대추구, 외부성, 과당경쟁, 불완전정보 등이 시장실패를 초래하는 것으로 연구되고 있다.

시장실패를 초래하는 요인들 중 독과점, 공공재, 지대추구, 과당경쟁 등을 보정하기 위하여 가격규제를 부과한다.

가격결정에 정부의 개입 정도와 수단에 따라 직접규제와 간접규제로 구분해 볼 수 있다. 직접규제란 정부가 기업과 시장의 가격결정과정에 사전 개입하는 것으로 사전승인, 인가, 신고, 최고가격지정, 요금가이드라인 제시 등이 있다. 간접규제란 가격결정을 기본적으로 시장기능에 의지하되 가격안정을 위한 시장여건을 조성하는 규제를 가하는 것으로 가격변동보고, 정기수급 및 출고 사항보고, 가격과 이윤에 대한 자료제출, 행정지도, 자율지도 등이 있다.

규모의 경제가 존재하는 경우 규모의 경제 실현을 통해 생산비용의 효율을 달성하면서도 사회후생을 제고하기 위하여 정부는 산업의 독점화를 허용하되 가격규제를 부과한다.

범위의 경제와 밀접한 관련이 있는 기업의 전략에는 상품의 결합판매(bundling)가 있다. 범위의 경제가 존재하는 경우 다수 상품의 동시생산은 비용의 절감을 가져옴에 따라 결합판매시 가격할인이 가능하므로 결합판매 가격의 할인의 적정성을 구분하는 것은 매우 어려운 과제가 된다. 또한, 범위의 경제가 존재하고 개별 판매가 이루어지더라도 정부가 다수의 상품에 대해

일률적 가격상한을 설정하는 것이 과연 사회후생 제고에 도움이 되는지는 불분명하다.

과당경쟁은 공급자간에 경쟁이 과다하게 이루어지는 경우로서 파괴적 경쟁으로도 불린다. 과당경쟁은 때로는 경쟁상대방을 시장에서 퇴출시키기 위하여 약탈적 가격경쟁(predatory pricing)으로까지 이어지게 된다. 약탈적 가격은 그 의도가 매우 불순한 가격전략이고 따라서 정부의 규제대상이 된다.

가격상한의 시행에 있어 정보가 미약한 상태에서 상한을 잘못 설정하는 경우 시장에서는 초과수요가 나타나고 심지어 암시장의 출현을 초래할 수 있다. 또한 가격상한제는 동태적으로 품질의 저하를 초래할 가능성도 존재한다.

한편, 규모의 경제에 따른 자연독점의 가격규제 방법으로 평균비용가격설정(average cost pricing)과 한계비용가격설정(marginal cost pricing)의 우열을 가리기가 용이하지 않다.

기업이 다수의 상품을 동시생산하면서 범위의 경제를 누리고 있다면 정부는 가격상한 규제시 램지가격(Ramsey Pricing) 설정을 고려할 수 있다. 램지가격은 가격이 한계비용을 초과함에 따라 발생하는 후생의 손실 즉, 사중손실의 크기를 최소화하는 방법으로 가격상한을 정하는 방법으로 독점기업이 복수의 재화를 공급할 때 가격은 수요의 가격탄력성과 역의 관계를 가지도록 설정할 것을 제안한다.

자연독점에 의한 높은 독점가격을 규제하는 방법으로서 규제된 기업에게 적당한 수준의 수익률을 허용하는 보수율규제 또는 수익률규제가 있다. 그런데, 수익률규제는 자본을 필요이상으로 과다하게 늘리고 이에 따라 비용이 상승하는 에버치-존슨효과(Averch-Johnson effect)를 만들어 낸다.

고정비용과 매몰비용이 크고 초과생산설비가 존재하는 경우 경쟁이 존재하게 되면 기업들은 손실을 최소화하기 위하여 가격을 한계비용까지 낮추는 가격을 결정하게 된다. 과당경쟁 또는 파괴적 경쟁을 방지하기 위해서는 정부가 자유경쟁에 따라 가격이 평균비용이하로 내려가서 파괴적 경쟁이 유도되지 않도록 최저가격을 규제한다.

공정거래위원회는 '08년 8월 시장지배적(독점)사업자의 가격이 비용원가나 이익률, 동종·유사 업종에 비해 가격이 높을 경우 가격남용 행위로 규제할 수 있도록 하는 시행령 개정안을 입법예고하였다. 개정안의 핵심은 현재 가격 남용

규제는 원가나 동종·유사업종 비용 변동에 비해 가격을 지나치게 올리거나 내리는 경우만으로 한정되어 있는 것을 현재가격 자체에도 적용하겠다는 의미이다.

○ 국내 공공요금 규제

공공요금이란 일상생활을 영위하는데 필요한 서비스 중에서 공공사업이 생산·공급하는 공공서비스에 대한 대가를 말한다. 공공요금의 규제의 근본적 배경에는 시장메커니즘이 원활하게 작동되지 못하는 시장실패의 경우에 효율성, 공평성, 안정성의 동시 확보를 통해 공익을 보호한다는 논리가 자리 잡고 있다.

또 다른 공공요금의 규제의 배경에는 정부의 물가관리정책이 존재한다. 공공요금 규제의 법률적 근거는 『물가안정에관한법률』 제4조 제1항과 제2항이다. 정부는 소득 2분위 이하계층이 자주 구입하고 지출비중이 높은 생활필수품 중에서 52개 품목을 관리대상으로 선정하였다. 52개 품목의 구성은 농축수산물 13개, 가공식품 11개, 공업제품 9개, 공공요금 9개 등이다.

공공요금의 규제는 요금결정방식에 관한 규제와 요금결정과정에 관한 규제로 구분된다. 공공요금수준의 결정시 적용되는 원칙에는 경제적 원칙과 사회적 원칙이 있다. 전자는 원가주의(principle of cost), 가치주의(principle of value), 경쟁가격주의(principle of competitive price), 후자는 부담능력주의(principle of ability-to-pay), 복지확산주의(principle of diffusion-of-benefits)로 세분된다.

2005년 기획재정부는 1982년 제정된 공공요금 규제를 위한 『공공요금 산정기준』을 개정하였다. 개정의 핵심내용은 적정원가와 적정투자보수를 보장하기 위해 요금규제방식을 총괄원가방식으로 개정하고 또 새로운 방식도 허용한다는 것이다.

시장메커니즘의 장점은 수요와 공급의 균형에 의해 가격이 결정되고 이러한 가격이 자원의 최적배분을 보장해 준다는 점이다. 그런데 가격규제는 기본적으로 수요와 공급의 변화에 따른 가격의 신속한 변화를 저해함에 따라 생산과 소비의 왜곡을 초래하고 효율적인 자원배분을 저해한다. 시장메커니즘에 따르면 원자재 가격이 급등하면 소비자와 생산자가 결국 그 부담을 안아야 한다. 또한, 가격규제는 정부가 목표로 하는 가격안정의 효과를 거두기는커녕 오히려 규제 품목의 생산을 기피하거나 품질을 저하시키고, 이중가격이 형성되고 매점매석

현상과 같은 부작용을 양산하기도 한다.

○ 통신요금 규제

1990년부터 시작된 통신산업의 구조조정과정을 통해 통신시장에 경쟁도입이 되었으나 여전히 남아있는 독과점적 시장성격 때문에 정부의 요금규제가 이루어져왔다. 이러한 정부의 요금인가제는 1996년 말 처음 도입되어 시내전화시장과 초고속인터넷 시장에서는 KT가, 이동전화시장에서는 SKT가 적용을 받고 있다.

일반적으로 요금규제는 통신시장의 경쟁정도에 따라 결정된다. 따라서 시장 지배력이 있는 독점적 기업에 대해 약탈적 가격설정 방지를 위해 사전적 요금 규제가 이루어지고 있다. 우리나라의 경우 통신서비스 시장의 경쟁상황평가는 「전기통신사업법 시행규칙(제22조의 2 내지 4)」과 「통신시장 경쟁상황평가의 세부절차 및 기준에 관한 고시」에 의해 이루어지며, 동 평가를 통해 결정되는 시장지배적 사업자는 이용약관의 인가 절차를 통해 요금규제를 받는다.

통신서비스 요금의 원가 산정 방법은 완전배분원가, 장기증분원가 및 표준원가 등 세 가지가 있는데 우리나라는 2003년부터 표준원가모형을 채택하고 있다. 표준원가모형은 효율적인 통신망 재설계를 기본 전제로 하는 원가산정 모형으로 효율적인 통신망을 재설계하여 산정한 자본비용과 통신망 설비운용을 위해 필요한 운영비용을 이용하여 원가를 산정하는 방식으로 통신망의 효율적 이용을 유도한다.

방송통신융합이 가속화되는 환경 하에서 2007년 7월부터 시장지배적 사업자의 결합상품 할인판매가 가능해지면서 구체적으로 시장경쟁상황의 평가와 시장 확정의 논의가 이루어져야 하며, 이는 요금인가제의 타당성에 대한 재평가가 이루어져야 한다. 또한 지금까지 투자보수율에 의한 이동전화서비스의 요금 결정에 있어서 다른 서비스에 비해 시장지배적 사업자에 대한 비대칭규제의 정책목표가 그 취지대로 나타나지 않고 있음을 볼 때 요금인가제의 실효성이 의문시된다. 다시 말해서, 요금인가제는 기본적으로 독과점시장에서 후발사업자를 보호해 장기적으로 사업자간 경쟁을 유도하겠다는 취지에서 비롯된 것이나 실질적으로 사업자간 경쟁을 제약하고 통신요금 인하가 제대로 이루어지지 않는 등의 역기능도 초래되었다.

마지막으로 통신서비스 요금은 보편적 역무의 틀 아래 사회복지를 위한 요금할인 및 감면의 혜택을 제공해주고 있다. 이러한 통신서비스 요금감면 정책은 계층 간, 세대 간 정보격차를 줄이고, 보다 많은 국민들이 기본 통신서비스를 이용할 수 있도록 하는 사회복지차원의 고려가 담겨져 있다는 측면에서 긍정적 평가를 부여할 수 있다.

○ 케이블TV산업의 요금규제 적용가능성

공공요금의 규제는 정부의 물가관리차원에서 이루어지고 있다. 즉, 유료방송서비스의 요금은 정부의 생활필수품목 관리대상중의 하나로 선정되어, 요금의 결정이나 변화시 사전에 기획재정부와 협의를 거치도록 정하고 있다. 정부가 물가안정을 위해 가격규제를 하는 긍정적 정책목표와 함께 생산과 소비의 왜곡을 초래하여 효과적인 자원배분이 이루어지지 못할 수 있다.

시장의 유효경쟁 활성화와 공정경쟁체제 확립을 위해 정부가 진입규제 및 요금규제와 같은 규제수단을 활용하고 있다. 따라서 케이블TV사업자의 유료방송서비스 요금은 KT의 시내전화와 초고속인터넷, SK텔레콤의 이동전화서비스와 같이 정부로부터 요금의 책정이나 변경에 대해 허가를 받도록 되어 있다. 이렇게 요금인가제를 통해 특정서비스 시장의 유효경쟁을 위해 신규사업자와 기존 사업자간에 비대칭 규제가 필요하다고 하나 약탈적 가격의 가능성을 근거로 사전요금규제의 정당성은 충분하지 않을 때가 많다.

특히, 방송통신융합 환경에서 다양한 형태의 기업 및 서비스의 결합과 관련하여 이제까지 각각의 서비스 시장에서 이루어져왔던 비대칭 규제가 융합서비스에서 어떻게 효율적으로 개선될 수 있을지에 대한 구체적인 가이드라인이 마련되어야 할 것이다. 유료방송서비스 시장이 동일 구도에 있음에도 IPTV, 위성방송, DMB 및 케이블TV가 서로 다른 경쟁정책과 규제의 틀(다른 법규의 적용)을 가짐으로써 요금규제의 실효성이나 정당성이 훼손될 수 있다.

정부가 유료방송서비스를 생활필수품목으로 정하여 공공요금의 성격으로 요금의 결정이나 변경에 대해서는 관리하고 있지만, 사회복지 정책의 차원에서 케이블TV의 요금에 대한 강제적 감면혜택 부과는 없다. 그럼에도 불구하고 사업자들이 자율적으로 현재 이동통신서비스의 요금감면 폭에 준하는 요금

할인을 제공한다는 사실은 케이블TV 방송사업의 공공성 및 공익성 증대에 부합하는 긍정적 조치라고 판단된다.

IV. 케이블TV 산업의 특성과 요금 규제

1. 케이블TV 매출 및 비용 구조의 특성

SO들이 PP에게 지급하는 프로그램 사용료는 방송수신료 매출액의 15% 이하인 것으로 나타나고 있다. 방송위원회가 국내 107개 SO를 대상으로 2006년 및 2007년 상반기 SO의 PP 프로그램사용료 지급실적에 대한 실태조사 결과, SO의 방송수신료 매출액 대비 PP 프로그램 사용료 지급비율은 2006년 14.6%, 2007년 상반기 14.7%로 나타난 것이다. 이와 같은 낮은 방송수신료 지급 비율은 PP들의 매출 여건을 악화시킬 뿐만 아니라 SO들의 안정적인 중장기 매출 확보를 위한 우수 PP 지원이 쉽지 않다는 것을 의미한다. 저가에 다채널 서비스를 공급함으로써 유료방송 시장 규모는 확대했지만 이제는 IPTV 등의 경쟁 서비스 도입에 따라서 공급되는 서비스 품질이 중요한 시점이 된 것이다. 이로 인해 2008년에는 케이블TV SO와 PP들이 프로그램 사용료 지급 비율을 20%로 확정하기로 합의하기도 했다. 이와 같은 기준 수신료 지급 비율은 디지털 상품과 아날로그 상품 모두에 적용되며 디지털케이블 주문형 비디오(VOD) 서비스 비용 150억 원이 포함됐다. SO가 수신료 매출의 20% 중 150억 원을 제외한 나머지 비용을 PP에게 지급한다는 내용이다. 케이블TV SO들도 수신료 수입을 PP들에게 배분하는 것이 비용이 아니라 투자로 인식하기 시작했다는 것으로 이해할 수 있다. 뿐만 아니라 아날로그 서비스를 디지털 서비스로 전환하기 위해서는 가격 대비 품질 제고와 안정적인 채널 사업자를 확보하는 것이 필요하다는 것을 의미한다.

2. 외국의 요금 규제 현황

가. 미국의 유료방송 요금 규제

미국의 케이블TV 요금 규제는 규제와 탈규제가 반복되는 가운데 1984년 케이블TV법을 통해 유효 경쟁 여부를 통해 시장 가격으로 이를 접근하는 방식이 도입되었다. 규제에 의한 요금 결정이 아니라 특정 지리적 시장에서 나타나는 지역독점권 가격의 문제점을 유효한 경쟁의 측면에서 시장 가격으로 조율할 수 있는 기준이 나타났기 때문이다. 다른 서비스와는 다르게 케이블TV서비스는 지역독점권을 부여한 서비스로서 실질적으로 경쟁을 촉진하기 위해 시장을 획정하거나 경쟁을 활성화시키는 것이 어렵다. 그럼에도 FCC는 우선적으로 경쟁 정책을 통해 경쟁에 의한 시장 가격을 유인하되 환경 변화에 따라 요금 규제가 필요한 경우에는 시장에 개입한다는 기본 정책 방향을 유지하고 있었다.

이와 같이 1984년 케이블TV법은 케이블TV 사업자에 대한 대폭적인 규제 완화의 의미를 갖고 있었다. 케이블TV 시장 권역에 3개 이상의 지상파 방송 채널이 포함될 경우에는 케이블TV 사업자에 대한 가격 규제 적용을 제외했다. 이를 통해 1984년부터 1993년까지의 기간 동안 대부분의 케이블TV SO들은 서비스 요금을 자율적으로 결정할 수 있는 기반을 갖게 된 것이다. 정책적 측면에서 살펴보면 케이블TV의 독점적인 서비스 가격을 올릴 수 있는 근거로 방송 시장에서의 유효 경쟁이라는 개념이 도입된 것이며 이를 통해 케이블TV SO들은 서비스 가격을 올리기 시작했다. 결과적으로 케이블TV 서비스 가격은 인플레이션 비율 이상으로 크게 증가하기 시작했으며 이로 인해 소비자들의 불만이 늘어나기 시작했다.

그러나 요금 증가로 인해 케이블TV MSO의 지역독점력에 의한 시장 가격 인상을 규제하기 위한 정책적 논의가 확대되기 시작했다. 다시 말해 소비자 중심으로 소비자 이익을 보호하며 시청자의 접근권을 보장하고 지역독점권에 의한 SO의 독점 가격 형성을 방지하기 위한 1992년 케이블TV법이 개정되었다. 특히 케이블TV 독점 가격을 규제하기 위해 이 법에서는 케이블TV 수신료를 규제할 수 있는 근거가 마련되었다. 한편 1996년 개정 통신법 이후 탈규제

정책에 따라 케이블TV 서비스 요금도 다시 증가하기 시작했다. 2000년에도 FCC가 조사한 자료에 따르면 케이블TV 서비스 요금은 인플레이션보다 더 빨리 인상된 것으로 나타났다. 이러한 요금인상과 함께 케이블TV 시설 업그레이드를 위한 자본지출이 '98년에 비해 89.3% 더 증가하였고, 영상 및 비영상 서비스 제공 수도 증가하였으며, 프로그래밍 비용도 증가하였다. 뿐만 아니라 케이블TV와 다른 서비스와의 경쟁 정도가 늘어나면서 케이블TV 서비스의 요금 인하와 채널 수, 시청자 서비스 등이 탄력적으로 운영되어 혜택이 증가하는 긍정적 측면도 살펴볼 수 있다.

나. 영국의 케이블 요금 규제

영국의 유료방송 시스템은 위성방송을 중심으로 구조화되어 있으며 케이블TV의 시장 점유율은 비교적 낮은 편이다. 다채널 서비스는 구조는 디지털 지상파 플랫폼을 포함해 위성방송, 케이블TV, IPTV 등 4개의 플랫폼으로 구성되어 있다. 영국 미디어 산업 내 자본 흐름을 살펴보면 도매 플랫폼 사업자나 소매 판매 사업자들보다는 콘텐츠를 소유하고 있는 사업자들로 보다 많은 자본이 이동한다는 것을 살펴볼 수 있다. 이는 케이블TV 서비스를 포함해 유료방송 서비스 가격 대부분이 콘텐츠 제작, 구입비용에 의존하는 비율이 가장 높다는 것을 의미한다. 콘텐츠 플랫폼 사업자들이 독점적 지위를 이용해 추가적인 이윤을 확보하는 기회가 비교적 적다는 것과 같은 의미이다. 이와 같이 영국 내 유료방송 서비스 요금은 공정한 경쟁 기반을 토대로 시장 가격에 의해서 요금이 결정되는 구조를 갖고 있는 것이다. 오프콤 출범 이후, 유료방송에 대한 가격 규제가 별도로 존재하기 보다는 유료방송 시장의 수익성이나 투자 수익률 등을 측정하여 적정 가격을 평가하는 접근 방식을 활용하고 있다. 이와 같은 방식을 활용해 시계열적으로 사업자들이 시장지배력을 과도하게 행사하여 소비자들에게 높은 요금을 부과하는 것을 검토하고자 하는 것이다.

V. 우리나라 케이블TV 요금의 적정성 분석

○ 케이블TV 적정요금 산정 방법

본 연구에서는 우리나라 케이블TV 적정 이용요금을 산정하기 위해 자원 배분의 효율성과 소비자 부담의 공평성을 가져올 수 있는 방식인 공정보수 방식을 채택하였다.

공정보수방식에 의한 요금은 크게 총괄원가를 수요량으로 나누어 산정하게 된다. 총괄원가는 적정원가와 투자보수로 구성되며, 적정원가는 영업비용과 영업외손익의 합계이며, 투자보수는 요금기저에 투자보수율을 곱하여 산정된다.

케이블TV 적정요금 산정 과정은 종합유선방송사업자의 사업비용 및 유·무형 자산을 크게 방송 사업과 방송외 사업으로 구분하였으며, 방송 사업은 다시 아날로그케이블과 디지털케이블로 구분하였다. 아날로그와 디지털로 구분된 사업비용 및 유·무형자산을 각각의 티어별로 구분하여 총괄원가를 산정 후, 적정이용요금을 산정하였다.

아날로그 케이블TV는 1995년부터 서비스를 제공하였으므로 서비스에 대한 투자 및 가입자가 어느 정도 성숙단계에 이르렀으나, 디지털 케이블은 서비스를 개시한 지 얼마 되지 않았기 때문에 현재 설비투자가 진행 중에 있으며 가입자도 계속 증가하는 중에 있다.

디지털 케이블은 도입 초기이기 때문에 변동성이 심해 현재의 자료를 이용하기에는 다소 문제가 있다. 즉, 디지털 서비스에 대한 거액의 설비 투자 등이 되어 있으나 디지털 전환율이 높지 않아 디지털케이블TV 가입자가 설비 투자 수준에 비해 절대적으로 작기 때문에 높은 이용요금이 산정될 수 있다. 따라서 디지털 케이블TV 이용요금은 2008년부터 디지털 케이블 전환완료 예정연도인 2012년까지의 추정 자료를 바탕으로 적정 이용요금을 산정하였다.

우리나라 케이블TV 이용요금 산정을 위해서 103개의 전체 종합유선방송사업자를 대상으로 해야 하지만, 모든 사업자로부터 회계분리에 대한 자료, 티어 및 가입자에 대한 자료 취합이 불가능하여 주요 MSO인 씨앤앰커뮤니케이션 계열 15개 사업자, 티브로드 계열 13개 사업자 및 CJ헬로비전 계열 9개 사업자를 대상으로 하였다.

샘플링 대상 사업자의 사업자수 측면에서는 전체 종합유선방송사업자의 35.92%를 차지하고 있으며, 지역별 분포도 전국에 걸쳐 고르게 분포하고 있고, 대상 사업자의 차수별 분포도 1 ~ 4차 사업자가 고르게 포함되어 있어 본 연구의 샘플링 대상은 사업자수, 지역 및 차수 등 측면에서 전체 종합유선방송사업자를 대표할 수 있다고 판단된다.

본 연구 산정된 이용요금은 우리나라의 주요 MSO를 기준으로 산정된 금액이기 때문에 개별 종합유선사업자를 기준으로 산정한 금액보다 낮게 나타나고 있다. 즉, 종합유선방송사업자간의 M&A로 인해 지원부서 인원의 감소, 사옥 등 임대료의 감소, 콜센터 비용 절감 및 유지보수비용 절감 등 시너지 효과가 발생함으로 인해 개별 종합유선방송사업자의 원가보다 원가절감효과가 발생한다. 따라서 M&A로 인한 원가절감 효과를 반영하기 위해 국내·외 연구 자료를 근거로 산정된 이용요금에 보수적으로 원가절감 효과 10%를 가산하여 케이블 TV 적정 이용요금을 산정하였다.

○ 디지털 케이블TV 요금산정 결과

디지털 케이블TV의 적정 이용요금은 공정보수방식을 적용하여 산정하였으며, 산정 결과는 티어1과 티어2가 각각 17,301원 및 24,029원으로 산정되었다.

디지털 케이블TV 적정 이용요금은 티어 1, 2 모두 약관이용요금과 비슷한 수준으로 산정되어, 현재 적용하고 있는 이용요금은 적정한 것으로 분석되었다. 다만, 본 연구 결과는 연구 수행시점 디지털 전환율이 높지 않기 때문에 2008년부터 2012년까지의 추정 자료를 근거로 산정된 금액이다. 따라서 향후 디지털 전환이 어느 정도 이루어진 시점에서는 그 시점에서의 실제 발생원가 및 자산을 기초로 요금체계의 적정성에 대해 추가적인 검증할 필요하다고 판단된다.

○ 프로그램사용료 배분 비율 변화에 따른 파급효과

프로그램사용료 변동에 따른 적정 이용요금 변동을 추가 분석하였다. 구체적으로 방송채널사용사업자에게 지급하는 프로그램사용료 분배율이 20%, 25%,

30% 및 35%로 변경될 경우 적정 이용요금이 어떻게 변할지에 대해 분석하였다. 프로그램사용료 분배율 변동에 따른 디지털 케이블TV 적정이용요금은 티어 1의 경우, 17,301원에서 19,089원 사이에서 변동되게 산정되었으며, 티어 2는 24,029원에서 26,512원 사이에서 변동되게 산정되었다. 만일 25%의 프로그램 사용료 배분을 의무화 할 경우의 적정요금은 비록 그것이 현재 최고 가격으로 설정된 디지털 케이블TV 요금인 26,000원 범위 내에 있으나 실제의 평균요금을 초과하고 있기 때문에 수신료 배분 비율의 증가에 따른 매출이나 가입자 수 증가가 수반되었을 때 정당화될 수 있다.

○ 합리적인 케이블TV 회계 분리 기준의 도입

국내 유료방송시장의 현황, 내용 규제가 어려운 방송 서비스의 특성, 방송과 통신 융합이라는 방송환경의 변화를 종합적으로 고려할 때, 유료방송 이용요금 산정기준과 관련해 이용요금 산정의 기본원칙은 방송 서비스에 소요된 적정 원가와 적정 투자보수를 보상하는 수준에서 요금 결정이 이루어져야 한다.

유료 방송서비스의 적정원가를 파악하기 위해 공정보수방식에 의한 요금 규제를 채택하기 위해서는 방송서비스에 대한 회계분리기준이 선결되어야 한다. 즉, 각 서비스별(티어, 채널) 적정원가를 계산하기 위한 방법과 절차, 보고의 기준 등이 마련되어야 한다. 특히 티어별, 채널별 원가 산정이 적정하게 이루어지지 못한다면 사업자는 낮은 원가의 채널로 상품 구성함으로써 요금규제를 피해나갈 수 있을 것이다.

현재 대부분의 SO는 기간통신사업자 허가를 받았기 때문에 전기통신사업법에 따라 전기통신사업에 대한 회계분리를 하여 매년 영업보고서를 방송통신위원회에 제출하고 있다. 또한, SO와 비슷한 서비스를 제공하고 있는 IPTV사업자에 대한 회계분리기준인 '인터넷멀티미디어방송 제공사업의 회계분리기준'이 제정되어 있다.

결론적으로 SO는 전기통신사업 회계분리기준에 따라 이미 통신과 방송서비스에 대한 회계분리를 실시하고 있으며, 방송서비스에 대해서는 인터넷멀티미디어 방송 제공사업의 회계분리기준이 제정되어 있기 때문에, 다양한 회계분리기준 제정에 따른 사업자들의 혼란을 피하고 통신서비스와의 일관성을 감안하여

SO 및 방송통신위원회의 정책 결정 사항을 반영하여 상기 두 회계분리기준을 준용하면 회계분리가 가능할 것으로 판단된다.

VI. 결론 및 제언

융합 시장의 성숙은 전통적인 케이블TV 가격 규제 모델의 변화를 요구하고 있다. 케이블TV 시장 환경의 변화는 현재의 이용약관 승인을 통한 케이블TV 요금 규제 제도의 변화를 요구하고 있다. 본 연구 결과의 의미는 무엇보다도 과거 케이블TV의 약관 가격 설정이 추정 자료에 근거하여 이루어진 것과는 달리 지금까지의 디지털 케이블TV 실제 투자액과 가입율에 근거한 원가 분석이라는 데 있다. 케이블TV 요금 현황과 케이블TV 사업자의 원가 자료는 향후 다채널 시장의 본격적인 경쟁이 도입될 경우 시장의 경쟁 상황 평가를 위한 일차적인 자료로서도 중요한 의미를 갖는다. 둘째는 경쟁이 도입된 융합시장에 적극적으로 대응하기 위하여 다양한 가격 규제 모델과 외국 사례에 대한 분석은 향후 효과적인 가격 규제 제도 개선을 모색하는데 중요한 시사점을 제공할 수 있다.

이를 위해서 본 보고서에서는 융합시장에서의 케이블 TV 요금규제 제도 개선 모델을 도출 하였다. 케이블 TV 요금 규제 모델은 케이블 TV 시장 환경의 변화, 요금 규제 제도에 미치는 영향, 요금 규제 제도 개선의 기본 방향, 정책 대안을 제시하고 있다.

케이블 TV의 시장 환경 변화는 IPTV 등 유료 TV 시장에서의 경쟁 도입되고 있고, 융합시장 성숙에 의한 결합 판매 일반화로 인하여 콘텐츠 산업 활성화 필요성, 융합시장에서의 방송의 공익성 및 보편적 서비스 구현의 필요성이 높아지고 있다.

케이블 TV 시장 환경 변화는 현재 이용약관 승인을 통한 케이블 TV 요금 규제 제도의 변화를 요구한다. 첫째는 현재의 가격 규제를 정당화하는 지역독점 가격 규제에 대한 논리적 근거가 희석될 수밖에 없다는 점이다. 따라서 사업자간의 공정한 경쟁이 이루어질 수 있는 환경을 조성하여 시장에서의 경쟁을 통한 가격 설정 유도라는 기본적인 정책 방향을 견지할 필요가 있다.

둘째는 융합시장에서 방송과 통신을 함께 포괄하는 통합 규제 모델이 적용

되기 위해서는 경쟁상황에 대한 평가가 불가피하다는 점이 강조될 수 있다. 기술 혁신에 의한 새로운 시장 진입자의 등장이 빈번하게 발생하고 네트워크와 디지털 디바이스의 발달에 따른 새로운 시장의 등장은 다양한 서비스간의 대체 관계를 매우 유동적으로 만든다. 따라서 관련 시장을 확정하고 그 때의 경쟁 상황을 수시로 파악하여 시장지배적 사업자의 지배력 남용을 제한하는 탄력적인 규제 모델의 수립은 불가피한 선택이다.

셋째는 통신의 경우와는 달리 결합상품에 대한 요금 규제의 원칙이 방송의 경우에는 존재하지 않기 때문에 결합상품에 대한 효과적인 요금 규제가 제한적일 수 있다. 특히 융합시장을 전제로 한 방송 통신 통합법이 제정되기까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 예상되기 때문에 그 기간 동안 결합상품에 대한 요금 규제의 이행기적인 모델이 보다 적극적으로 모색될 필요가 있다. 마지막으로 앞서 언급한 동질적인 서비스간의 경쟁이 격화되는 시장에서 발생할 수 있는 가격 경쟁이 콘텐츠 산업에 미칠 수 있는 부정적인 효과를 최소화하고, 디지털화된 다채널 시장에서 소외 계층을 보호할 수 있는 요금 규제 방안이 마련되어야 한다는 점이 강조될 수 있다.

현재의 케이블TV 요금 규제 제도 개선의 기본 방향은 다음과 같이 모색될 수 있다. 첫째는 경쟁 정도에 따른 탄력적인 사전 요금 승인 제도의 운영이다. 케이블TV 시장의 경우 역시 특정 사업자의 시장 지배력 유무에 따른 비대칭적인 가격 규제 모델을 적용함으로써 경쟁을 활성화시킬 수 있다.

둘째는 아날로그 케이블TV와 디지털 케이블TV의 시장 획정을 어떻게 할 것인가의 문제이다. 유효 경쟁 여부를 반영한 탄력적인 사전 요금 규제의 적용이 이루어지기 위해서는 관련 시장의 획정이 전제되어야 한다. 일차적으로는 경험적인 연구가 필요하지만 적어도 이행기 동안의 경쟁 양립적인 요금 규제의 시행을 위해서는 아날로그 케이블TV와 디지털 케이블TV를 별도 시장으로 획정하는 것이 바람직하다.

셋째는 결합상품에 대한 요금 규제 근거 조항을 정비하고, 부당한 요금 책정에 으한 바람직하지 못한 효과를 방지할 수 있는 사후 금지 행위에 대한 규정을 마련해야 한다. 네 번째 요금규제의 원칙과 시행, 절차에 대한 규정이 정비될 필요가 있다. 다섯 번째 방송의 보편적 서비스를 구현할 수 있는 최소 티어에 대한 요금은 경쟁의 활성화 정도와 무관하게 별도로 규제될 필요성이

있다.

이상과 같은 논의를 바탕으로 앞으로 고려할 수 있는 정책 대안, 혹은 제도적으로 정비되어야 할 주요 이슈들을 정리하면 다음과 같다. 첫째는 케이블 TV 요금 규제는 향후 융합시장이 본격화되고 다채널 시장의 경쟁이 충분하다고 판단될 경우 폐지되는 것이 바람직하며, 2012년 디지털 전환까지는 아날로그 시장과 디지털 시장을 별도의 시장으로 확정, 아날로그 시장의 경우에는 현행과 같은 요율 규제를 유지하고, 디지털 시장은 경쟁상황 평가에 따라 요율규제를 탄력적으로 적용한다.

둘째는 결합상품에 대한 요율규제에 방송 서비스가 포함될 수 있는 근거 조항을 마련한다. 이를 위하여 구 정보통신부의 '결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준' 고시를 수정하여 방송 서비스에 대한 규정을 삽입, 개선된 내용을 방송통신위원회 고시로 규정한다. 또한 방송법상의 유료방송 약관 승인 규정을 세부적으로 뒷받침할 수 있는 절차에 대한 규정을 방송법 시행령 개정을 통하여 마련한다. 마지막으로 플랫폼간의 결합상품 경쟁으로 인한 방송 서비스 부문의 원가 이하의 요금이 부당하게 콘텐츠 산업 영역으로 전이되는 것을 막을 수 있는 사후 금지 조항을 마련한다.

셋째는 체계적인 경쟁상황 평가가 이루어지기 전까지는 공정보수방식에 의한 요금규제를 채택하기 위한 선결조건으로 방송서비스에 대한 회계분리기준이 마련되어야 한다.

넷째는 방송의 보편적 서비스 제공과 관련하여 Basic Service에 대한 요금 규제는 유지될 필요가 있고, 이를 위하여 경쟁과 양립할 수 있는 'Pay or Play' 모델의 적용 방식을 고려할 수 있다.

I . 서 론

I. 서 론

역사적으로 지역독점 사업권을 기반으로 한 케이블TV는 독점 규제의 대상이었고, 그것의 구체적인 형태 중의 하나는 정부에 의한 가격 규제이다. 왜냐하면 초기 케이블TV의 도입 과정에서 다수의 사업자가 전송망 포설을 위해서 공공 도로를 점유하는 것이 공익적이지 않고, 네트워크 사업의 속성 상 발견될 수 있는 자연독점의 효율성이 케이블TV의 경우에도 발생할 수 있다는 인식은 케이블TV 서비스를 단일의 기업이 제공하게 하고, 그로부터 예견될 수 있는 독점 지대 전유와 독점 가격 행사의 문제는 각각 프랜차이즈 비딩과 가격 규제를 통하여 해소하는 것이 효율적이라는 인식이 강했기 때문이다.

우리나라의 경우에도 케이블TV의 가격 규제는 이상과 같은 일반론에서 크게 벗어나지 않는다. 1995년 다분히 정부 주도에 의해서 도입된 우리나라 케이블TV 산업은 초기부터 전형적인 독점 규제의 대상이었고, 정부의 이용 약관 승인을 통한 가격 규제를 받아왔다. 이와 함께 우리나라에서의 케이블TV 요금은 물가 안정에 관한 법률에 의해서 공공요금 규제를 받는다. 그것은 케이블TV 서비스는 공익적인 성격을 강하게 갖고, 동시에 소비자 물가에 직접적인 영향력을 행사할 수 있는 필수재의 속성을 갖기 때문에 케이블TV 요금은 별도의 기준에 의해서 관리되어야 한다는 인식이 반영된 결과이다. 따라서 케이블TV 요금은 방송통신 위원회의 이용약관 승인뿐만 아니라 이용 요금 인상 시 기획재정부와의 사전 협의의 대상이다. 이와 같을 때 우리나라의 케이블TV는 적어도 명목적으로는 상대적으로 강한 가격 규제를 받는 산업이라고 할 수 있다.

그러나 케이블TV의 요금 규제는 이론적인 측면이나 구체적인 시행 과정에서 단순하지 않다. 첫째는 경쟁의 도입 여부이다. 케이블TV의 요금 규제는 지역 독점을 전제로 한다. 주지하는 바와 같은 최근의 방송통신 융합은 전통적인 케이블TV의 지역 독점론을 내부에서 와해시키고 있다. 특히 IPTV의 본격적인 도입은 과거 케이블TV가 주도했던 다채널 시장에 본격적인 경쟁이 도입된다는 것을 의미하고 이는 독점 가격 규제보다는 경쟁에 의한 시장 가격이 보다 효율적이라는 주장을 설득력 있게 한다.

둘째는 광대역 네트워크의 발달에 의한 동일 네트워크를 통한 방송, 통신 서비스의 동시 제공이 일반화되고 있는 최근의 현실이다. 이는 전통적으로 총괄 원가 방식에 의한 보수율 규제 유형을 취해왔던 케이블TV 요금 규제의 시행에서 공통비 배분이라는 회계적인 이슈를 발생시킨다.

셋째는 케이블TV 서비스가 개별 채널 단위가 아닌 패키지로 제공된다는 케이블TV 서비스의 속성 상 투입물의 가치, 즉 개별 채널의 가치를 반영한 가격 규제가 현실적으로 매우 어렵다는 점이다. ‘프로그램을 제공하는 채널들의 조합’이라는 케이블TV 서비스는 채널 패키지 구성에 따라 서비스의 질이 매우 가변적일 수밖에 없는 속성을 갖고, 이는 동일한 서비스의 질을 전제로 한 일반적인 가격 규제 이론의 적용을 어렵게 한다. 그리고 동일한 다채널 서비스가 아날로그 패키지와 디지털 패키지의 형태로 동시에 제공되는 현실에서 아날로그 케이블TV의 가격 규제와 디지털 케이블TV 가격 규제는 따로 분리되어 논의되기 어렵다는 점도 지적되지 않을 수 없다. 이는 사업자 입장에서 정부에 의한 가격 규제를 회피할 수 있는 수단이 매우 다양하다는 것을 의미하고, 그것은 결국 규제의 비효율성을 야기할 수 있는 주요한 원인이 될 수 있다.

넷째는 현재의 케이블TV는 아날로그 케이블TV에서 디지털 케이블TV로 이행되는 시점에 존재한다는 점이다. 이는 케이블TV의 가격 규제를 위한 원가 산정이 디지털 케이블TV의 가입률에 따라 다르게 나타날 수 있고, 이는 결국 추정 자료에 의한 적정 가격 산정이라는 한계를 야기할 수밖에 없다.

본 연구는 이상과 같은 케이블TV의 가격 규제의 문제점을 체계적으로 살펴봄과 동시에 앞서 언급하였던 제약점을 반영한 우리나라 케이블TV의 적정 요금을 산정하는 것을 목적으로 한다. 특히 2006년 말부터 본격적으로 도입된 디지털 케이블TV 서비스와 관련하여 과거의 원가 분석이 투자비에 대한 추정 자료에 의해서 이루어진 것이라면 본 연구에서는 실제 투자비를 근거로 현재의 케이블TV 요금의 적정성을 판단할 수 있는 기초 자료를 제공한다는 의미를 갖는다.

본 연구의 목적을 달성하기 위한 구체적인 연구의 내용은 다음과 같다. 제 2장에서는 우리나라 케이블TV 요금 및 규제의 유형과 변화 추이에 대해서 살펴본다. 제 3장에서는 일반적인 가격규제의 이론적 근거와 케이블TV의 적용 가능성에 대하여 분석한다. 구체적으로는 가격 규제의 유형에 대한 이론적 논의,

통신 요금 규제 유형과 결합 서비스 요금 규제를 논의하고 이를 바탕으로 한 케이블TV 요금 규제의 유형과 적용시의 문제점을 규명한다. 제 4장은 우리나라 케이블TV 산업의 특성과 함께 우리보다 앞서 케이블TV 요금 규제를 시행 하였던 미국, 영국, 일본의 요금 규제의 유형과 그 때의 결과를 살펴보고 시사 점을 도출한다. 제 5장은 우리나라 케이블TV 요금의 적정성 분석을 위해서 디지털 케이블TV의 원가 분석을 시도하고 시사점을 도출한다. 또한 케이블 TV 요금 변화가 프로그램 사용료 배분 비율에 미칠 수 있는 파급 효과를 분석한다. 마지막으로 제 6장은 지금까지의 논의를 바탕으로 바람직한 케이블TV 요금 정책 및 승인제의 개선 방안에 대한 구체적인 정책 제언을 제시하는 것을 내용으로 한다.

Ⅱ. 케이블TV 산업의 요금 및 규제 현황

II. 케이블TV 산업의 요금 및 규제 현황

1. 케이블TV 서비스별(Tier) 가격 현황

2004년 방송위원회는 케이블TV 이용요금 실태조사 결과를 발표했다. 이 발표를 통해 그 동안 별다른 티어별 요금제를 파악하지 못했던 것에 비해 본격적으로 서비스 티어별 가격 운영 제도의 문제점을 파악할 있게 된 것이다. 방송위원회는 해당 사업자별로 케이블TV 이용요금 실태 자료 제출을 요구한 뒤 이들 자료를 취합, 정리, 분석한 결과를 발표한 것이다. 방송위원회 조사 대상 사업자는 전국 118개 SO를 포함하고 있으며 채널티어별 공급채널 수나 가입 가구 수 및 실제 이용 요금 현황 등이 포함되었다. 당시 조사 결과, 케이블TV 총 가입 가구 수는 11,149,485 가구로 가입률은 65.63%로 나타났다. 위성방송의 가입률은 7% 정도로 나타났다. 케이블TV SO별 가입자당 매출액(ARPU)은 평균 5,337원으로 최고 SO는 강남케이블TV로 월 12,425원으로 나타났으며 최저 SO는 경기케이블네트워크로 월 2,417원으로 나타났다.

보다 구체적으로 이들 보고서에 나타난 케이블TV 서비스 티어별 가격 현황을 살펴본 결과 케이블TV 시장에는 다음과 같은 문제점들이 야기된 것으로 나타났다(이하 방송위원회 발표 자료 인용 및 참조). 우선 첫 번째로 당시 케이블TV 서비스 시장은 다양한 채널상품(티어) 구성없이 저가 상품에 대한 의존도가 매우 높은 것으로 나타났다. 평균 가입자당 매출(ARPU)은 5,337원으로 나타났으며 가입자 역시 묶음2(소위 보급형, 40개 내외 채널에 4,000~6,000원 티어)가 전체 가입자의 63.2%로 집중된 것으로 나타났다. 이외에 2개 이상 티어를 운영하지 않고 전체 채널을 의무형 가격인 4,000원에 공급하거나 티어를 2개만 운영하는 사업자가 전체 SO 중 30.5%로 나타났다. 이와 같이 케이블TV 서비스 티어 제도가 소비자의 선택권을 다양하게 확보하기 보다는 저가 중심의 서비스 확대에 보다 초점을 집중한 것으로 이해할 수 있다.

2004년 방송위원회 채널상품별 현황에 따르면 의무형에 가입한 가입 가구는 57만 가구로 전체의 5.1%였으며 ARPU는 2천8백 원대, 평균 공급 채널

수는 21.5개로 나타났다. 묶음 2는 705만 가구가 가입해 전체의 63.2%를 차지하는 것으로 나타났으며 ARPU는 4천 6백 원대, 평균 공급채널 수는 44.2개로 나타났다. 묶음 3에는 144만 가구가 가입해 총 12.9%의 점유율을 갖는 것으로 나타났으며 ARPU는 5천2백 원대, 평균 공급 채널수는 56.6개로 나타났다. 묶음 4에는 118만 가구의 가입자에 ARPU는 7천 5백 원대, 평균 공급 채널수는 62.8개로 나타났다. 기본형에는 198만 가구의 가입자에 ARPU는 8천6백 원대, 평균 공급 채널수는 68.6개로 나타났다. 전체적으로 티어 제도 운영을 통해 소비자들 대부분이 월 5천원 미만의 저가형 묶음2에 집중되는 결과로 연계되었다는 것을 살펴볼 수 있다. 여기에는 의무형 채널 22개 정도를 제외할 때 평균 22개 정도의 유료 채널이 공급된다고 추정할 수 있다. 이는 묶음2 ARPU에서 의무형 ARPU를 제외한 값을 22개 채널로 나눈다면 채널당 평균 매출은 85원 정도로 나타난다. 같은 원리로 묶음3의 채널당 가격은 69원, 묶음4의 채널 당 가격은 93원, 기본형 채널은 채널당 가격이 123원으로 계산된다. 이와 같은 결과가 대강의 추정치이기는 하지만 티어가 고급 티어로 변경될 때 채널당 가격은 비싸진다는 것을 검토해볼 수 있다. 이는 결과적으로 대부분의 가입자들이 가격 대비 만족도가 높으면서 소규모의 채널에 접근할 수 있는 묶음2를 선호하게 된다는 것을 의미한다.

〈표 1〉 채널상품(티어)별 현황

구 분	의무형	묶음2	묶음3	묶음4	기본형
가입가구 수	570,358 (5.1%)	7,045,179 (63.2%)	1,440,254 (12.9%)	117,817 (1.1%)	1,975,877 (17.7%)
ARPU(원)	2,764	4,639	5,188	7,502	8,545
평균공급채널 수	21.5	44.2	56.6	62.8	68.6

※ ARPU = 수신료 수입(개인·단체별 실제요금 × 각 가입가구 수) / 티어 총 가입 가구 수

※ 평균 공급채널 수 : 각 SO의 운영채널 수 총합/해당 채널상품 운영 SO 수

두 번째 문제점은 단체 가입가구 할인율이 매우 높게 나타났다는 사실이다. 케이블TV 서비스 단체 가입가구는 274만 가구로 전체 가입 가구의 24.6%를 차지하는 것으로 나타났다. 아파트 등 공동주택 단체 가입가구의 이용요금 할인율이 개별 가입가구와 비교할 때 63%가 넘는 것으로 나타났으며, 실제 과금 대비 수금율도 낮은 것으로 예상되어 문제가 되는 것으로 나타났다. 단체별 요금 가격 현황을 살펴보면 의무형일 때 개별 가입가구 평균 요금이 3,920원인데 비해 단체 가입 가구는 1,286원으로 2천 원 이상의 차이가 나타난다. 묶음2에서부터 기본형까지도 단체 가입가구 평균 요금은 2천 2백 원대에서 3천 원 정도인데 비해 개별 가입 가구 평균은 5천 원대에서 9천 7백 원대로 큰 차이를 나타낸다.

〈표 2〉 단체별 요금 가격 현황

채널상품별	의무형	묶음2	묶음3	묶음4	기본형
개별 가입가구 평균 요금	3,920원	5,230원	6,108원	9,178원	9,672원
단체 가입가구 평균 요금	1,286원	2,847원	2,596원	2,213원	3,078원

단체 수신 계약을 통해 저가에 서비스를 보급해 초기에 케이블TV 서비스가 정착하는 동력으로 작동한 것이 사실이지만 실제로는 채널 원가에도 못 미치는 방식으로 채널을 판매해왔다는 것을 살펴볼 수 있다. 단체 가입가구의 평균 서비스 가격은 3,078원으로 이는 케이블TV 서비스의 품질 약화와 이로 인한 PP 시장의 황폐화를 의미할 수 있는 비용 구조로 평가할 수 있다. 케이블TV SO들은 홈쇼핑 채널 마케팅 비용 등을 통해 수익을 보존할 수 있는 반면 PP들은 실질적으로 프로그램 수신료를 배정받을 수 있는 공간이 매우 축소될 수밖에 없었던 것이다. 이는 궁극적으로 유료방송 서비스의 가격 인식이나 책정 방식의 정당성을 인정하지 않는 시스템으로 작동하게 되었다.

세 번째 문제점은 같은 방송 구역 내에서도 요금에 차이가 나타났다는 사실

이다. 이는 기존의 종합유선방송 사업자들이 중계유선방송 서비스 사업자들을 인수하는 과정에서 나타난 것이다. 기존 중계유선방송 서비스 가입자들을 종합유선방송 서비스 가입자로 전환시키면서 가격을 올리지 않고 그대로 유지하여 동일 구역 내에서 같은 서비스를 공급받으면서도 시청자들이 서로 다른 이용료를 지불하게 된 것이다. 이와 같은 요금 차이는 SO들의 수신료 유지나 가입자 확보 측면에서 여러 가지 문제점을 야기할 수 있는 가능성을 확대했다.

오정호(2007)에 따르면 2003년 12월부터 2005년 12월까지의 3개년 동안 티어별 특성 변화가 부분적으로 나타나고 있다. 우선 평균 채널 수 측면에서 보면 의무형이나 묶음2, 묶음3, 묶음4, 기본형 등 6개 티어 모두에서 채널이 증가한 것으로 나타났다. 특히 의무형 채널은 2개 내외, 기본형 채널은 3개 내외의 채널이 늘어났다. 가입자 점유율 측면에서 살펴보면 의무형이나 묶음3은 부분적으로 증가하는 추세로 나타났지만 기본형은 점유율이 5% 내외 감소한 것으로 나타났다. 케이블TV 서비스 가입자들의 시장 구성이 저가형에서 중간형으로 이동하는 반면 비용이 많이 투입되는 기본형 가입자는 부분적으로 이탈하고 있다는 것을 살펴볼 수 있다.

티어 가격을 살펴보면 의무형은 2003년 2,764원 정도의 요금이 2004년에는 3,043원으로 인상되었다가 2005년에는 다시 2,723원으로 감소하는 추세를 살펴볼 수 있다. 묶음2 역시 4,639원에서 시작해 4,835원, 4,728원으로 인상 뒤 부분 감소 추세를 나타내고 있다. 묶음 3은 5,188원에서 시작해 5,353원, 6,089원 등으로 계속 증가하는 패턴을 나타냈다. 이는 가입자들이 묶음3으로 많이 이동하는 데에 따른 것으로 이해할 수 있다. 기본형은 8,545원으로 시작해 7,927원, 9,498원 등으로 나타나 2004년 일시적으로 가격을 인하했다가 2005년에는 다시 가격을 올리는 패턴을 나타내고 있다.

이와 같이 티어별 특성 변화를 살펴보면 SO들이 채널수는 약간 올리는 반면 티어를 탄력적으로 활용하여 일정 정도 가격을 올리는 것으로 살펴볼 수 있다. 이는 서비스 품질로 인한 가격 상승분 반영보다는 환경 변화와 마케팅 목적으로 케이블TV 서비스 가격을 조절하고 있다는 것을 의미할 수 있다. 특히 가입자 점유율이 20%에 달하는 묶음3 서비스 가격이 채널수는 2.4개 증가한 반면 가격은 9백 원이나 상승한 것에서 이를 살펴볼 수 있다.

〈표 3〉 티어별 특성 변화

구분	시점	의무형	묶음2	묶음3	묶음4	기본형
평균 채널수	2003년 12월	21.5	44.2	56.6	62.8	68.6
	2004년 12월	21.7	44.4	57.1	63.0	70.2
	2005년 12월	24	45	59	65	72
가입자 점유율 (%)	2003년 12월	5.1	63.2	12.9	1.1	17.7
	2004년 12월	5.7	55.9	19.1	3.6	15.8
	2005년 12월	6.4	59.5	19.6	2.3	12.3
티어 평균 가격(원)	2003년 12월	2,764	4,639	5,188	7,502	8,545
	2004년 12월	3,043	4,835	5,353	5,002	7,927
	2005년 12월	2,723	4,728	6,089	7,781	9,498
운영 SO 수	2003년 12월	74	97	69	21	110
	2004년 12월	99	91	85	23	116
	2005년 12월	108	92	91	22	114

출처 : 오정호(2007).

이영주(2007) 연구에 따르면 케이블TV 서비스 요금은 독립 SO인지 MSO인지 또는 경쟁 시장인지 독점 시장인지에 따라 차이가 부분적으로 나타난다는 사실을 살펴보고 있다. 티어별 평균 요금을 살펴보면 의무형은 3,946원, 보급형은 5,734원, 기본형은 14,271원으로 나타났다. 의무형의 경우 4,000원 이하의 가격상한제가 실시되면서 시장 구조나 기업 구조별로 의미 있는 차이가 나타나지 않았다. 반면 보급형이나 기본형은 사업자들이 시장 수요에 따라 가격을 결정할 수 있기 때문에 독점 시장 구조이거나 MSO가 진출한 시장에서의 가격이 보다 높은 것으로 나타났다.

〈표 4〉 케이블TV 서비스 요금 (2006년 기준)

티어	독립			MSO			전체 SO 평균
	경쟁	독점	평균	경쟁	독점	평균	
의무형	3,974	3,938	3,957	4,000	3,917	3,942	3,946
보급형	5,594	5,888	5,679	5,556	5,843	5,757	5,734
기본형	13,088	13,219	13,152	14,193	14,952	14,727	14,271

출처 : 이영주 (2007).

다음 자료들은 2008년도 2분기 기준 케이블TV 아날로그 티어별 서비스 가입자와 월 이용료에 대한 것이다.

〈표 5〉 케이블TV 아날로그 서비스 가입자 현황 [2008년도 2분기 기준]

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	합 계
서울	은평구	드림씨티방송은평지점(주)	CJ헬로비전	기본형	12,000	11,436
서울	은평구	드림씨티방송은평지점(주)	CJ헬로비전	가족형	8,000	84,534
서울	은평구	드림씨티방송은평지점(주)	CJ헬로비전	저가형	6,000	1,847
서울	은평구	드림씨티방송은평지점(주)	CJ헬로비전	의무형	4,000	6,728
서울	서대문구	(주)씨앤엠서서울케이블TV	씨앤엠	기본형	18,700	1,092
서울	서대문구	(주)씨앤엠서서울케이블TV	씨앤엠	경제형	9,900	19,485
서울	서대문구	(주)씨앤엠서서울케이블TV	씨앤엠	보급형	7,700	21,199
서울	서대문구	(주)씨앤엠서서울케이블TV	씨앤엠	의무형	4,400	1,219
서울	종로,중구	(주)씨앤엠중앙케이블TV	씨앤엠	기본형	15,000	3,784
서울	종로,중구	(주)씨앤엠중앙케이블TV	씨앤엠	경제형	9,900	47,245
서울	종로,중구	(주)씨앤엠중앙케이블TV	씨앤엠	보급형	7,000	16,186
서울	종로,중구	(주)씨앤엠중앙케이블TV	씨앤엠	의무형	4,000	2,368
서울	용산구	(주)씨앤엠용산케이블TV	씨앤엠	의무형	4,400	7,119
서울	용산구	(주)씨앤엠용산케이블TV	씨앤엠	보급형	8,800	26,550
서울	용산구	(주)씨앤엠용산케이블TV	씨앤엠	경제형	13,200	2,506
서울	용산구	(주)씨앤엠용산케이블TV	씨앤엠	기본형	16,500	10,198

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	합 계
서울	송파구	(주)씨엔엠송파케이블TV	씨엔엠	기본형	16,500	8,605
서울	송파구	(주)씨엔엠송파케이블TV	씨엔엠	경제형	11,000	75
서울	송파구	(주)씨엔엠송파케이블TV	씨엔엠	보급형	7,700	119,603
서울	송파구	(주)씨엔엠송파케이블TV	씨엔엠	의무형	4,400	2,912
서울	강동구	(주)씨엔엠	씨엔엠	기본형 플러스	16,500	4,909
서울	강동구	(주)씨엔엠	씨엔엠	보급형, 보급형 플러스	8,690	99,032
서울	강동구	(주)씨엔엠	씨엔엠	의무형	4,400	2,631
서울	중랑구	(주)씨엔엠중랑케이블TV	씨엔엠	기본형	15,000	0
서울	중랑구	(주)씨엔엠중랑케이블TV	씨엔엠	경제형	10,000	0
서울	중랑구	(주)씨엔엠중랑케이블TV	씨엔엠	보급형	7,900	0
서울	중랑구	(주)씨엔엠중랑케이블TV	씨엔엠	의무형	4,000	0
서울	구로,금천구	(주)씨엔엠구로케이블TV	씨엔엠	기본형	16,500	1,694
서울	구로,금천구	(주)씨엔엠구로케이블TV	씨엔엠	경제형	11,000	66,421
서울	구로,금천구	(주)씨엔엠구로케이블TV	씨엔엠	보급형	7,700	86,943
서울	구로,금천구	(주)씨엔엠구로케이블TV	씨엔엠	의무형	4,400	10,969
서울	서초구	(주)HCN서초방송	HCN	의무형	4,000	1,676
서울	서초구	(주)HCN서초방송	HCN	패밀리	8,000	28,487
서울	서초구	(주)HCN서초방송	HCN	패밀리+	12,000	484
서울	서초구	(주)HCN서초방송	HCN	고급형	15,000	17,340
서울	성북구	(주)씨엔엠북부케이블TV	씨엔엠	기본형	0	2,385
서울	성북구	(주)씨엔엠북부케이블TV	씨엔엠	경제형	0	27,097
서울	성북구	(주)씨엔엠북부케이블TV	씨엔엠	보급형~ 보급형 플러스	0	69,591
서울	성북구	(주)씨엔엠북부케이블TV	씨엔엠	의무형	0	3,442
서울	강서구	(주)티브로드강서방송	티브로드	고급형	0	606
서울	강서구	(주)티브로드강서방송	티브로드	경제형	0	116,241
서울	강서구	(주)티브로드강서방송	티브로드	기본형	0	2,170
서울	강서구	(주)티브로드강서방송	티브로드	의무형	0	32,692
서울	동대문구	(주)티브로드동대문케이블방송	티브로드	고급형	0	9,541

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	합 계
서울	동대문구	(주)티브로드동대문케이블방송	티브로드	경제형	0	15,812
서울	동대문구	(주)티브로드동대문케이블방송	티브로드	기본형	0	44,742
서울	동대문구	(주)티브로드동대문케이블방송	티브로드	의무형	0	336
서울	노원구	(주)씨앤엠노원케이블TV	씨앤엠	기본형 플러스	16,500	1,535
서울	노원구	(주)씨앤엠노원케이블TV	씨앤엠	기본형	15,400	31,912
서울	노원구	(주)씨앤엠노원케이블TV	씨앤엠	보급형	8,800	35,555
서울	노원구	(주)씨앤엠노원케이블TV	씨앤엠	의무형	4,400	5,635
서울	영등포구	(주)씨엠비한강케이블TV	CMB	의무형	4,400	1,427
서울	영등포구	(주)씨엠비한강케이블TV	CMB	라이트형	7,700	104,493
서울	영등포구	(주)씨엠비한강케이블TV	CMB	플러스형	11,000	5,766
서울	영등포구	(주)씨엠비한강케이블TV	CMB	기본형	18,700	11,618
서울	마포구	(주)씨앤엠마포케이블TV	씨앤엠	기본형	16,500	14,895
서울	마포구	(주)씨앤엠마포케이블TV	씨앤엠	경제형	13,200	22,923
서울	마포구	(주)씨앤엠마포케이블TV	씨앤엠	보급형	8,800	49,859
서울	마포구	(주)씨앤엠마포케이블TV	씨앤엠	의무형	4,000	3,004
서울	성동,광진구	(주)씨앤엠동서울케이블TV	씨앤엠	ATV- 기본채널	16,500	19,533
서울	성동,광진구	(주)씨앤엠동서울케이블TV	씨앤엠	ATV- 보급채널	8,800	40,324
서울	성동,광진구	(주)씨앤엠동서울케이블TV	씨앤엠	ATV- 의무채널	4,400	5,874
서울	양천구	(주)씨제이헬로비전	CJ헬로비전	고급형	16,500	2,312
서울	양천구	(주)씨제이헬로비전	CJ헬로비전	가족형	11,000	24,866
서울	양천구	(주)씨제이헬로비전	CJ헬로비전	보급형	6,600	26,475
서울	양천구	(주)씨제이헬로비전	CJ헬로비전	의무형	4,400	833
서울	동대문구	(주)씨엠비동서방송	CMB	의무형	4,400	239
서울	동대문구	(주)씨엠비동서방송	CMB	기본형	7,700	66,431
서울	동대문구	(주)씨엠비동서방송	CMB	고급형	11,000	416
서울	동대문구	(주)씨엠비동서방송	CMB	골드형	16,500	668
서울	서초구	(주)씨앤엠서초케이블TV	씨앤엠	의무형	4,000	2,975
서울	서초구	(주)씨앤엠서초케이블TV	씨앤엠	보급형	8,000	29,907

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	합 계
서울	서초구	(주)씨앤엠서초케이블TV	씨앤엠	경제형	12,000	111
서울	서초구	(주)씨앤엠서초케이블TV	씨앤엠	기본형	15,000	2,202
서울	서대문구	(주)큐릭스서대문방송	큐릭스	의무형	4,000	1,296
서울	서대문구	(주)큐릭스서대문방송	큐릭스	경제형	7,000	14,319
서울	서대문구	(주)큐릭스서대문방송	큐릭스	알뜰형	9,000	39,508
서울	서대문구	(주)큐릭스서대문방송	큐릭스	기본형	15,000	2,033
서울	강남구	(주)지에스강남방송	GS계열	의무형	4,000	8,169
서울	강남구	(주)지에스강남방송	GS계열	경제형	8,000	33,273
서울	강남구	(주)지에스강남방송	GS계열	가족형	10,000	9,477
서울	강남구	(주)지에스강남방송	GS계열	기본형	15,000	71,964
서울	동작구	(주)디씨씨	HCN	의무형	4,000	3,944
서울	동작구	(주)디씨씨	HCN	패밀리	8,000	67,643
서울	동작구	(주)디씨씨	HCN	패밀리+	12,000	162
서울	동작구	(주)디씨씨	HCN	고급형	15,000	9,744
서울	관악구	(주)에이치씨엔	HCN	의무형	4,000	4,394
서울	관악구	(주)에이치씨엔	HCN	패밀리	8,000	101,306
서울	관악구	(주)에이치씨엔	HCN	패밀리+	12,000	68,110
서울	관악구	(주)에이치씨엔	HCN	고급형	15,000	0
서울	도봉,강북구	(주)큐릭스	큐릭스	기본형	15,000	70,065
서울	도봉,강북구	(주)큐릭스	큐릭스	가족형	10,000	62,247
서울	도봉,강북구	(주)큐릭스	큐릭스	경제형	5,000	44,164
서울	도봉,강북구	(주)큐릭스	큐릭스	의무형	4,000	798
서울	노원구	(주)노원케이블종합방송	큐릭스	기본형	15,000	28,048
서울	노원구	(주)노원케이블종합방송	큐릭스	가족형	8,000	13,669
서울	노원구	(주)노원케이블종합방송	큐릭스	의무형	4,000	8,431
서울	성동,광진구	(주)큐릭스광진성동방송	큐릭스	기본형	15,000	2,601
서울	성동,광진구	(주)큐릭스광진성동방송	큐릭스	가족형	8,000	99,215
서울	성동,광진구	(주)큐릭스광진성동방송	큐릭스	의무형	4,000	5,802
서울	종로,중구	(주)큐릭스종로중구방송	큐릭스	기본형	15,000	2,960
서울	종로,중구	(주)큐릭스종로중구방송	큐릭스	알뜰형	9,900	30,909

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	합 계
서울	종로,중구	(주)큐릭스종로중구방송	큐릭스	경제형	7,000	9,272
서울	종로,중구	(주)큐릭스종로중구방송	큐릭스	의무형	4,000	1,146
부산	서,사하구	(주)티브로드서부산방송	티브로드	고급형	0	4,453
부산	서,사하구	(주)티브로드서부산방송	티브로드	경제형	0	1,762
부산	서,사하구	(주)티브로드서부산방송	티브로드	기본형	0	76,765
부산	서,사하구	(주)티브로드서부산방송	티브로드	의무형	0	39
부산	남구,수영구	(주)티브로드동남방송	티브로드	고급형	0	28,103
부산	남구,수영구	(주)티브로드동남방송	티브로드	경제형	0	75,319
부산	남구,수영구	(주)티브로드동남방송	티브로드	기본형	0	38,052
부산	남구,수영구	(주)티브로드동남방송	티브로드	의무형	0	1,433
부산	강서,북구,사상	(주)티브로드낙동방송	티브로드	고급형	0	17,439
부산	강서,북구,사상	(주)티브로드낙동방송	티브로드	경제형	0	50,042
부산	강서,북구,사상	(주)티브로드낙동방송	티브로드	기본형	0	21,092
부산	강서,북구,사상	(주)티브로드낙동방송	티브로드	의무형	0	810
부산	강서,북구,사상	(주)티브로드북부산방송	티브로드	고급형	0	16,838
부산	강서,북구,사상	(주)티브로드북부산방송	티브로드	경제형	0	32,996
부산	강서,북구,사상	(주)티브로드북부산방송	티브로드	기본형	0	31,715
부산	강서,북구,사상	(주)티브로드북부산방송	티브로드	의무형	0	545
부산	서,사하구	(주)동서디지털방송	개별SO	의무형	4,400	5
부산	서,사하구	(주)동서디지털방송	개별SO	기본형	5,500	98,383
부산	서,사하구	(주)동서디지털방송	개별SO	경제형	8,800	856
부산	서,사하구	(주)동서디지털방송	개별SO	고급형	16,500	1,909
부산	금정구	(주)씨제이헬로비전금정방송	CJ헬로비전	고급형	16,500	139
부산	금정구	(주)씨제이헬로비전금정방송	CJ헬로비전	가족형	11,000	52
부산	금정구	(주)씨제이헬로비전금정방송	CJ헬로비전	보급형	7,700	78,092
부산	금정구	(주)씨제이헬로비전금정방송	CJ헬로비전	의무형	4,400	88
부산	중,동,영도구	(주)씨제이헬로비전중부산방송	CJ헬로비전	고급형	16,500	530
부산	중,동,영도구	(주)씨제이헬로비전중부산방송	CJ헬로비전	가족형	8,800	0
부산	중,동,영도구	(주)씨제이헬로비전중부산방송	CJ헬로비전	보급형	4,400	84,691
부산	진구	(주)씨제이헬로비전중앙방송	CJ헬로비전	고급형	16,500	462

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	합 계
부산	진구	(주)씨제이헬로비전중앙방송	CJ헬로비전	가족형	7,700	87
부산	진구	(주)씨제이헬로비전중앙방송	CJ헬로비전	보급형	4,400	133,701
부산	해운대군, 기장군	씨제이헬로비전해운대방송(주)	CJ헬로비전	고급형	16,500	71
부산	해운대군, 기장군	씨제이헬로비전해운대방송(주)	CJ헬로비전	가족형	6,600	35
부산	해운대군, 기장군	씨제이헬로비전해운대방송(주)	CJ헬로비전	보급형	4,400	149,671
부산	동래,연제구	(주)HCN부산방송	HCN	의무형	4,000	2,725
부산	동래,연제구	(주)HCN부산방송	HCN	패밀리	8,000	92,227
부산	동래,연제구	(주)HCN부산방송	HCN	패밀리+	12,000	77,708
부산	동래,연제구	(주)HCN부산방송	HCN	고급형	15,000	2,891
대구	수성구	(주)수성케이블방송	온미디어	의무형	4,400	142
대구	수성구	(주)수성케이블방송	온미디어	국민형	7,000	69,432
대구	수성구	(주)수성케이블방송	온미디어	기본형	17,000	1,835
대구	동구	(주)동구케이블방송	온미디어	의무형	4,400	146
대구	동구	(주)동구케이블방송	온미디어	국민형	7,000	54,124
대구	동구	(주)동구케이블방송	온미디어	기본형	17,000	1,214
대구	동구	(주)씨엠비대구동부방송	CMB	의무형	4,400	77
대구	동구	(주)씨엠비대구동부방송	CMB	케이블 라이트	7,000	44,205
대구	동구	(주)씨엠비대구동부방송	CMB	케이블 플러스	9,900	144
대구	동구	(주)씨엠비대구동부방송	CMB	기본형	17,000	93
대구	수성구	(주)씨엠비대구수성방송	CMB	의무형	4,400	83
대구	수성구	(주)씨엠비대구수성방송	CMB	케이블 라이트	7,000	44,533
대구	수성구	(주)씨엠비대구수성방송	CMB	케이블 플러스	9,900	327
대구	수성구	(주)씨엠비대구수성방송	CMB	기본형	17,000	157
대구	달서, 달성군	한국케이블TV푸른방송(주)	개별SO	의무채널	4,400	11,525
대구	달서, 달성군	한국케이블TV푸른방송(주)	개별SO	국민채널	6,600	99,957
대구	달서, 달성군	한국케이블TV푸른방송(주)	개별SO	티어형	9,900	5,779
대구	달서, 달성군	한국케이블TV푸른방송(주)	개별SO	고급형	18,700	2,409
대구	달서, 달성군	티씨엔대구방송(주)	개별SO	의무형	4,400	1,557

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	합 계
대구	달서, 달성군	티씨앤대구방송(주)	개별SO	국민형	6,600	99,618
대구	달서, 달성군	티씨앤대구방송(주)	개별SO	스포츠형	9,900	2,213
대구	달서, 달성군	티씨앤대구방송(주)	개별SO	가족형	9,900	351
대구	달서, 달성군	티씨앤대구방송(주)	개별SO	기본형	18,700	397
대구	북구	(주)HCN금호방송	HCN	국민형	4,400	1,988
대구	북구	(주)HCN금호방송	HCN	패밀리형	6,050	109,664
대구	북구	(주)HCN금호방송	HCN	패밀리 플러스형	8,800	43,964
대구	북구	(주)HCN금호방송	HCN	고급형	18,700	916
대구	서구	(주)한국케이블TV서대구방송	개별SO	국민형	4,400	35,595
대구	서구	(주)한국케이블TV서대구방송	개별SO	국민유료	9,900	8
대구	서구	(주)한국케이블TV서대구방송	개별SO	일반	17,000	616
대구	서구	(주)한국케이블TV서대구방송	개별SO	고급	24,000	136
대구	중,남구	대구케이블방송(주)	개별SO	의무형	4,000	700
대구	중,남구	대구케이블방송(주)	개별SO	국민형	6,000	88,375
대구	중,남구	대구케이블방송(주)	개별SO	알뜰형	8,000	1,668
대구	중,남구	대구케이블방송(주)	개별SO	경제형	9,009	454
대구	중,남구	대구케이블방송(주)	개별SO	기본	13,636	3,217
대구	중,남구	(주)큐릭스대구방송	큐릭스	기본형	15,000	1,114
대구	중,남구	(주)큐릭스대구방송	큐릭스	가족형	12,000	4,524
대구	중,남구	(주)큐릭스대구방송	큐릭스	경제형	9,000	40,109
대구	중,남구	(주)큐릭스대구방송	큐릭스	실속형	6,000	0
대구	중,남구	(주)큐릭스대구방송	큐릭스	의무형	4,000	6,096
대구	서구	(주)큐릭스대경방송	큐릭스	기본형	15,000	334
대구	서구	(주)큐릭스대경방송	큐릭스	가족형	12,000	826
대구	서구	(주)큐릭스대경방송	큐릭스	경제형	9,000	39,719
대구	서구	(주)큐릭스대경방송	큐릭스	실속형	6,000	0
대구	서구	(주)큐릭스대경방송	큐릭스	의무형	4,000	16,252
대전	중,서,유성구	(주)씨엠비대전방송	CMB	의무형	4,000	9,309
대전	중,서,유성구	(주)씨엠비대전방송	CMB	케이블 플러스형	8,000	256,357

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	합 계
대전	중,서,유성구	(주)씨엠비대전방송	CMB	케이블 프리미엄	12,000	5,727
대전	동구,대덕	(주)씨엠비동대전	CMB	의무형	4,000	1,942
대전	동구,대덕	(주)씨엠비동대전	CMB	케이블 플러스형	8,000	90,327
대전	동구,대덕	(주)씨엠비동대전	CMB	케이블 프리미엄	12,000	2,054
대전	중,서,유성구	(주)한씨엔	CMB	보급형	4,000	1,714
대전	중,서,유성구	(주)한씨엔	CMB	가족형	8,000	57,046
대전	중,서,유성구	(주)한씨엔	CMB	고급형	12,000	2,329
대전	중,서,유성구	(주)한씨엔	CMB	기본형	15,000	2,167
대전	동구,대덕	(주)한국케이블TV대전방송	CMB	국민형	4,000	661
대전	동구,대덕	(주)한국케이블TV대전방송	CMB	플러스형	8,000	38,511
대전	동구,대덕	(주)한국케이블TV대전방송	CMB	프리미엄형	12,000	1,420
대전	동구,대덕	(주)한국케이블TV대전방송	CMB	기본형	15,000	1,297
울산	울산	울산중앙케이블방송(주)	개별SO	의무형	4,000	4,048
울산	울산	울산중앙케이블방송(주)	개별SO	선택2형	7,000	163,654
울산	울산	(주)지에스울산방송	GS계열	의무형	4,000	2,600
울산	울산	(주)지에스울산방송	GS계열	보급형	4,000	226,697
울산	울산	(주)지에스울산방송	GS계열	오락형	9,000	0
울산	울산	(주)지에스울산방송	GS계열	기본형	13,000	0
인천	남구,연수구	남인천방송(주)	개별SO	의무형	4,400	900
인천	남구,연수구	남인천방송(주)	개별SO	보급형	5,500	150,531
인천	남구,연수구	남인천방송(주)	개별SO	경제형	8,800	60,733
인천	남구,연수구	남인천방송(주)	개별SO	기본형	16,500	3,413
인천	남동구	(주)티브로드남동방송	티브로드	고급형	0	20,363
인천	남동구	(주)티브로드남동방송	티브로드	경제형	0	48,851
인천	남동구	(주)티브로드남동방송	티브로드	기본형	0	35,023
인천	남동구	(주)티브로드남동방송	티브로드	의무형	0	1,790
인천	중,동구,옹진, 강화군	(주)티브로드서해방송	티브로드	고급형	0	5,914

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	합 계
인천	중,동구,옹진, 강화군	(주)티브로드서해방송	티브로드	경제형	0	29,195
인천	중,동구,옹진, 강화군	(주)티브로드서해방송	티브로드	기본형	0	33,866
인천	중,동구,옹진, 강화군	(주)티브로드서해방송	티브로드	의무형	0	417
인천	서구	(주)티브로드새롬방송	티브로드	고급형	0	16,475
인천	서구	(주)티브로드새롬방송	티브로드	경제형	0	47,522
인천	서구	(주)티브로드새롬방송	티브로드	기본형	0	28,353
인천	서구	(주)티브로드새롬방송	티브로드	의무형	0	2,689
인천	부평구,계양구	(주)씨제이헬로비전 북인천방송	CJ헬로비전	고급형	16,500	471
인천	부평구,계양구	(주)씨제이헬로비전 북인천방송	CJ헬로비전	가족형	11,000	59,506
인천	부평구,계양구	(주)씨제이헬로비전 북인천방송	CJ헬로비전	생활형	8,800	25,781
인천	부평구,계양구	(주)씨제이헬로비전 북인천방송	CJ헬로비전	보급형	5,500	73,033
인천	부평구,계양구	(주)씨제이헬로비전 북인천방송	CJ헬로비전	의무형	4,400	835
광주	동,북구	(주)씨엠비광주동부방송	CMB	기본형	16,500	434
광주	동,북구	(주)씨엠비광주동부방송	CMB	경제형	6,600	109,956
광주	동,북구	(주)씨엠비광주동부방송	CMB	의무형	4,400	126
광주	남,서,광산구	(주)씨엠비광주방송	CMB	기본형	16,500	648
광주	남,서,광산구	(주)씨엠비광주방송	CMB	경제형	6,600	133,252
광주	남,서,광산구	(주)씨엠비광주방송	CMB	의무형	4,400	132
광주	남,서,광산구	(주)씨엠비웹엔티비	CMB	기본형	18,700	3,406
광주	남,서,광산구	(주)씨엠비웹엔티비	CMB	보급형	6,600	136,550
광주	남,서,광산구	(주)씨엠비웹엔티비	CMB	의무형	4,400	42
광주	동,북구	(주)한국케이블TV광주방송	개별SO	의무형	4,000	70
광주	동,북구	(주)한국케이블TV광주방송	개별SO	보급형	6,000	113,253
광주	동,북구	(주)한국케이블TV광주방송	개별SO	기본형	15,000	9,267
경기도	부천,김포	드림씨티방송(주)	CJ헬로비전	가족형	10,000	179,011
경기도	부천,김포	드림씨티방송(주)	CJ헬로비전	저가형	6,000	35,659
경기도	부천,김포	드림씨티방송(주)	CJ헬로비전	의무형	4,000	10,347
경기도	고양,파주	(주)씨엔엠경기케이블TV	씨엔엠	기본형	15,000	797

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	합 계
경기도	고양,과주	(주)씨엔엠경기케이블TV	씨엔엠	경제형	9,000	300,311
경기도	고양,과주	(주)씨엔엠경기케이블TV	씨엔엠	보급형	7,000	14,122
경기도	고양,과주	(주)씨엔엠경기케이블TV	씨엔엠	의무형	4,000	8,972
경기도	의정부,양주, 동두천,포천,연천	(주)씨엔엠우리케이블TV	씨엔엠	기본형	16,500	641
경기도	의정부,양주, 동두천,포천,연천	(주)씨엔엠우리케이블TV	씨엔엠	경제형	8,800	171,124
경기도	의정부,양주, 동두천,포천,연천	(주)씨엔엠우리케이블TV	씨엔엠	의무형	4,400	22,178
경기도	과천,의왕,군포, 안양	(주)티브로드ABC방송	티브로드	고급형	0	86,064
경기도	과천,의왕,군포, 안양	(주)티브로드ABC방송	티브로드	경제형	0	75,730
경기도	과천,의왕,군포, 안양	(주)티브로드ABC방송	티브로드	기본형	0	68,903
경기도	과천,의왕,군포, 안양	(주)티브로드ABC방송	티브로드	의무형	0	8,961
경기도	광명,안산,시흥	(주)티브로드한빛방송	티브로드	고급형	0	82,971
경기도	광명,안산,시흥	(주)티브로드한빛방송	티브로드	경제형	0	162,374
경기도	광명,안산,시흥	(주)티브로드한빛방송	티브로드	기본형	0	116,673
경기도	광명,안산,시흥	(주)티브로드한빛방송	티브로드	의무형	0	2,790
경기도	용인,평택,이천, 안성	(주)티브로드기남방송	티브로드	고급형	0	86,974
경기도	용인,평택,이천, 안성	(주)티브로드기남방송	티브로드	경제형	0	134,936
경기도	용인,평택,이천, 안성	(주)티브로드기남방송	티브로드	기본형	0	152,813
경기도	용인,평택,이천, 안성	(주)티브로드기남방송	티브로드	의무형	0	5,557
경기도	수원,오산,화성	(주)티브로드수원방송	티브로드	고급형	0	103,403
경기도	수원,오산,화성	(주)티브로드수원방송	티브로드	경제형	0	152,019
경기도	수원,오산,화성	(주)티브로드수원방송	티브로드	기본형	0	147,167
경기도	수원,오산,화성	(주)티브로드수원방송	티브로드	의무형	0	4,838
경기도	성남	(주)아름방송네트워크	개별SO	의무형	3,300	4,979

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	합 계
경기도	성남	(주)아름방송네트워크	개별SO	보급형	5,500	308,003
경기도	성남	(주)아름방송네트워크	개별SO	경제형	8,800	0
경기도	성남	(주)아름방송네트워크	개별SO	기본형	16,500	0
경기도	구리,남양주, 하남,광주,가평, 양평,여주	(주)씨앤엠경동케이블TV	씨앤엠	기본형	16,500	18,087
경기도	구리,남양주, 하남,광주,가평, 양평,여주	(주)씨앤엠경동케이블TV	씨앤엠	경제형	13,200	4,030
경기도	구리,남양주, 하남,광주,가평, 양평,여주	(주)씨앤엠경동케이블TV	씨앤엠	의무형	4,400	15,956
경기도	구리,남양주, 하남,광주,가평, 양평,여주	(주)씨앤엠경동케이블TV	씨앤엠	보급형~ 보급형 플러스	8,800	105,559
경기도	구리,남양주, 하남,광주,가평, 양평,여주	(주)한국케이블티브이 경기동부방송	개별SO	의무형	4,000	28,447
경기도	구리,남양주, 하남,광주,가평, 양평,여주	(주)한국케이블티브이 경기동부방송	개별SO	실속형	6,000	99,445
경기도	구리,남양주, 하남,광주,가평, 양평,여주	(주)한국케이블티브이 경기동부방송	개별SO	경제형	12,000	2,094
경기도	구리,남양주, 하남,광주,가평, 양평,여주	(주)한국케이블티브이 경기동부방송	개별SO	기본형	15,000	31,804
강원도	원주,횡성,영월, 평창,정선	(주)영서방송	개별SO	의무형	4,400	22,525
강원도	원주,횡성,영월, 평창,정선	(주)영서방송	개별SO	보급형	8,800	99,209
강원도	원주,횡성,영월, 평창,정선	(주)영서방송	개별SO	기본형	16,500	223
강원도	강릉,동해,속초, 태백,삼척,양양, 고성	(주)한국케이블TV영동방송	온미디어	의무형	4,400	3,794
강원도	강릉,동해,속초, 태백,삼척,양양, 고성	(주)한국케이블TV영동방송	온미디어	국민형	6,600	72,250

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	합 계
강원도	강릉,동해,속초, 태백,삼척,양양, 고성	(주)한국케이블TV영동방송	온미디어	경제형	10,780	110,281
충청남도	충남 천안시,군,아산시, 연기군	(주)티브로드중부방송	티브로드	고급형	0	44,276
충청남도	충남 천안시,군,아산시, 연기군	(주)티브로드중부방송	티브로드	경제형	0	96,926
충청남도	충남 천안시,군,아산시, 연기군	(주)티브로드중부방송	티브로드	기본형	0	54,411
충청남도	충남 천안시,군,아산시, 연기군	(주)티브로드중부방송	티브로드	의무형	0	7,389
충청남도	공주,논산,보령, 부여,금산,서천	(주)한국케이블TV충청방송	개별SO	의무형	4,400	2,491
충청남도	공주,논산,보령, 부여,금산,서천	(주)한국케이블TV충청방송	개별SO	케이블 플러스	7,700	166,963
충청남도	당진,서산,태안, 홍성,예산,청양	(주)씨제이헬로비전충남방송	CJ헬로비전	고급형	8,800	0
충청남도	당진,서산,태안, 홍성,예산,청양	(주)씨제이헬로비전충남방송	CJ헬로비전	가족형	5,500	83,402
충청남도	당진,서산,태안, 홍성,예산,청양	(주)씨제이헬로비전충남방송	CJ헬로비전	보급형	4,400	1,429
충청남도	당진,서산,태안, 홍성,예산,청양	(주)한국케이블TV모두방송	CJ헬로비전	고급형	0	0
충청남도	당진,서산,태안, 홍성,예산,청양	(주)한국케이블TV모두방송	CJ헬로비전	가족형	5,500	70,282
충청남도	당진,서산,태안, 홍성,예산,청양	(주)한국케이블TV모두방송	CJ헬로비전	보급형	4,400	256
충청북도	충북청주,옥천, 청원군,영동, 보은군	(주)HCN충북방송	HCN	의무형	4,000	4,768
충청북도	충북청주,옥천, 청원군,영동, 보은군	(주)HCN충북방송	HCN	패밀리	8,000	84,399
충청북도	충북청주,옥천, 청원군,영동, 보은군	(주)HCN충북방송	HCN	고급형	15,000	187,098

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	합 계
충청북도	충북청주,옥천, 청원군,영동, 보은군	(주)HCN충북방송	HCN	고급형 (컨버터무)	12,000	0
충청북도	충북청주,옥천, 청원군,영동, 보은군	(주)충북방송	HCN	의무형	4,000	0
충청북도	충북청주,옥천, 청원군,영동, 보은군	(주)충북방송	HCN	패밀리	8,000	0
충청북도	충북청주,옥천, 청원군,영동, 보은군	(주)충북방송	HCN	패밀리+	12,000	0
충청북도	충북청주,옥천, 청원군,영동, 보은군	(주)충북방송	HCN	고급형	15,000	0
충청북도	충주,제천,단양, 괴산,진천,음성	(주)씨.씨.에스	HCN	의무형	4,000	2,154
충청북도	충주,제천,단양, 괴산,진천,음성	(주)씨.씨.에스	HCN	패밀리	8,000	55,985
충청북도	충주,제천,단양, 괴산,진천,음성	(주)씨.씨.에스	HCN	패밀리+	12,000	1,329
충청북도	충주,제천,단양, 괴산,진천,음성	(주)씨.씨.에스	HCN	고급형	15,000	42,701
경상북도	경북 포항,울릉, 영덕,울진군	(주)한국케이블TV포항방송	개별SO	의무형	4,400	700
경상북도	경북 포항,울릉, 영덕,울진군	(주)한국케이블TV포항방송	개별SO	기본형	6,600	87,626
경상북도	경북 포항,울릉, 영덕,울진군	(주)한국케이블TV포항방송	개별SO	기본형	3,300	70,932
경상북도	구미,김천,상주, 칠곡,성주,고령, 군위	(주)한국케이블TV새로넷방송	개별SO	의무형	4,400	5,298
경상북도	구미,김천,상주, 칠곡,성주,고령, 군위	(주)한국케이블TV새로넷방송	개별SO	보급형	6,600	553
경상북도	구미,김천,상주, 칠곡,성주,고령, 군위	(주)한국케이블TV새로넷방송	개별SO	경제형	8,800	295,821

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	합 계
경상북도	구미,김천,상주, 칠곡,성주,고령, 군위	(주)한국케이블TV새로넷방송	개별SO	기본형	8,800	229
경상북도	안동,영주,예천, 의성,봉화,문경, 청송,영양	씨제이헬로비전영남방송(주)	CJ헬로비전	고급형	8,800	113,563
경상북도	안동,영주,예천, 의성,봉화,문경, 청송,영양	씨제이헬로비전영남방송(주)	CJ헬로비전	가족형	5,500	2,153
경상북도	안동,영주,예천, 의성,봉화,문경, 청송,영양	씨제이헬로비전영남방송(주)	CJ헬로비전	보급형	4,400	2,807
경상북도	경주,영천,경산, 청도	(주)신라케이블방송	개별SO	의무형	4,000	588
경상북도	경주,영천,경산, 청도	(주)신라케이블방송	개별SO	보급형	6,000	186,446
경상북도	경주,영천,경산, 청도	(주)신라케이블방송	개별SO	경제형	7,000	20,643
경상북도	경주,영천,경산, 청도	(주)신라케이블방송	개별SO	기본형	8,000	0
경상북도	경북 포항,울릉, 영덕,울진군	(주)HCN경북방송	HCN	의무형	4,000	4,933
경상북도	경북 포항,울릉, 영덕,울진군	(주)HCN경북방송	HCN	패밀리	8,000	107,196
경상북도	경북 포항,울릉, 영덕,울진군	(주)HCN경북방송	HCN	패밀리+	12,000	0
경상북도	경북 포항,울릉, 영덕,울진군	(주)HCN경북방송	HCN	고급형	15,000	662
경상남도	김해,밀양,양산, 창녕,합천,거창	(주)씨제이헬로비전가야방송	CJ헬로비전	고급형	16,500	3
경상남도	김해,밀양,양산, 창녕,합천,거창	(주)씨제이헬로비전가야방송	CJ헬로비전	가족형	7,700	277,922
경상남도	김해,밀양,양산, 창녕,합천,거창	(주)씨제이헬로비전가야방송	CJ헬로비전	보급형	4,400	2,649
경상남도	마산,통영,거제, 고성	(주)씨제이헬로비전 마산방송	CJ헬로비전	고급형	16,500	83
경상남도	마산,통영,거제, 고성	(주)씨제이헬로비전 마산방송	CJ헬로비전	가족형	8,800	188,515

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	합 계
경상남도	마산,통영,거제, 고성	(주)씨제이헬로비전 마산방송	CJ헬로비전	보급형	4,400	538
경상남도	창원,진해,함안, 의령군	(주)씨제이헬로비전경남방송	CJ헬로비전	고급형	16,500	379
경상남도	창원,진해,함안, 의령군	(주)씨제이헬로비전경남방송	CJ헬로비전	가족형	8,800	206,709
경상남도	창원,진해,함안, 의령군	(주)씨제이헬로비전경남방송	CJ헬로비전	보급형	4,400	1,600
경상남도	진주,사천,남해, 하동,산청,함양	(주)서경방송	개별SO	의무형	4,000	1,336
경상남도	진주,사천,남해, 하동,산청,함양	(주)서경방송	개별SO	가족형	6,000	239,310
경상남도	진주,사천,남해, 하동,산청,함양	(주)서경방송	개별SO	플러스1	9,000	1,228
경상남도	진주,사천,남해, 하동,산청,함양	(주)서경방송	개별SO	플러스2	9,000	3,552
경상남도	진주,사천,남해, 하동,산청,함양	(주)서경방송	개별SO	기본형	11,000	2,102
전라북도	전북 전주,완주군,무주, 진안,장수군	(주)티브로드전주방송	티브로드	고급형	0	35,696
전라북도	전북 전주,완주군,무주, 진안,장수군	(주)티브로드전주방송	티브로드	경제형	0	81,231
전라북도	전북 전주,완주군,무주, 진안,장수군	(주)티브로드전주방송	티브로드	기본형	0	66,935
전라북도	전북 전주,완주군,무주, 진안,장수군	(주)티브로드전주방송	티브로드	의무형	0	1,250
전라북도	김제,정읍,남원, 고창,부안,임실, 순창	(주)한국케이블TV전북방송	개별SO	의무형	0	3,476
전라북도	김제,정읍,남원, 고창,부안,임실, 순창	(주)한국케이블TV전북방송	개별SO	가족형	0	3,912
전라북도	김제,정읍,남원, 고창,부안,임실, 순창	(주)한국케이블TV전북방송	개별SO	경제형	0	5,050

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	합 계
전라북도	김제,정읍,남원, 고창,부안,임실, 순창	(주)한국케이블TV전북방송	개별SO	기본형	0	90,576
전라북도	익산,군산	금강방송(주)	개별SO	의무형	4,000	17,692
전라북도	익산,군산	금강방송(주)	개별SO	경제형	5,000	627
전라북도	익산,군산	금강방송(주)	개별SO	가족형	7,000	6,139
전라북도	익산,군산	금강방송(주)	개별SO	기본형	8,000	115,383
전라남도	나주,화순,보성, 장성,영광,함평, 곡성,구례,담양	(주)씨엠비전남방송	CMB	기본형	6,600	86,571
전라남도	나주,화순,보성, 장성,영광,함평, 곡성,구례,담양	(주)씨엠비전남방송	CMB	의무형	4,400	1
전라남도	여수,순천,고흥, 광양	(주)한국케이블TV전남동부방송	온미디어	보급형	6,000	121,069
전라남도	여수,순천,고흥, 광양	(주)한국케이블TV전남동부방송	온미디어	가족형	0	17,958
전라남도	여수,순천,고흥, 광양	(주)한국케이블TV전남동부방송	온미디어	협업	0	86,727
전라남도	전남 목포,신안,무안, 강진,완도,해남, 영암,진도,장흥	(주)한국케이블TV서남방송	개별SO	국민형	8,800	39,282
전라남도	전남 목포,신안,무안, 강진,완도,해남, 영암,진도,장흥	(주)한국케이블TV서남방송	개별SO	표준형	13,200	845
전라남도	전남 목포,신안,무안, 강진,완도,해남, 영암,진도,장흥	(주)한국케이블TV서남방송	개별SO	고급형	18,700	2,101
전라남도	전남 목포,신안,무안, 강진,완도,해남, 영암,진도,장흥	(주)한국케이블TV서남방송	개별SO	캐치온	5,500	886
전라남도	전남 목포,신안,무안, 강진,완도,해남, 영암,진도,장흥	(주)한국케이블TV호남방송	개별SO	가족형	8,800	121,678

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	합 계
전라남도	전남 목포,신안,무안, 강진,완도,해남, 영암,진도,장흥	(주)한국케이블TV호남방송	개별SO	경제형	13,200	845
전라남도	전남 목포,신안,무안, 강진,완도,해남, 영암,진도,장흥	(주)한국케이블TV호남방송	개별SO	기본형	18,700	780
전라남도	전남 목포,신안,무안, 강진,완도,해남, 영암,진도,장흥	(주)한국케이블TV호남방송	개별SO	캐치온	5,500	88
제주도	제주,북제주군, 서귀포시, 남제주군	(주)한국케이블TV제주방송	개별SO	의무형	4,000	2,426
제주도	제주,북제주군, 서귀포시, 남제주군	(주)한국케이블TV제주방송	개별SO	보급형	7,000	132,244
제주도	제주,북제주군, 서귀포시, 남제주군	(주)한국케이블TV제주방송	개별SO	기본형	17,000	20,016
합 계						13,201,205

유료방송 서비스 요금은 시장 구조와 직접적으로 연계된다. 경쟁이 활성화되어 있으면 서비스 가격은 하락하며 독점으로 갈수록 서비스 요금은 증가한다. 국내 유료방송 시장에서는 플랫폼 사업자들 간의 경쟁이 치열해지면서 경쟁 정도가 증가하고 있으며 이로 인해 저가 서비스 경쟁이 일반화되고 있다. 서비스 속성이 대부분 유사하기 때문에 가격 경쟁을 통해 안정적으로 가입자를 확보하는 전략을 선택하는 것이다. 그러나 SO는 가입자 확보를 프로그램 투자 분야로 연계하지 않고 PP와는 분리된 형태의 수익 구조를 유지하는 방향으로 유도했다. 가입자 증가와 SO 간의 인수합병을 통해 PP에 대한 우월적 지위를 소유하게 되면서 PP 콘텐츠 활용을 통해서 수익을 얻기 보다는 홈쇼핑이나 인터넷 서비스 등의 부가 서비스 매출이 핵심 매출 서비스로 정착하는 불균형적인 수익 구조가 정착되었다.

이는 SO 입장에서는 다각화된 매출을 확보할 수 있는 안정성을 제공했지만 PP 입장에서는 투자비가 안정적으로 채투자자와 연계되기가 쉽지 않은 제작의 불안정성을 야기한다. 따라서 SO의 수익성과는 독립적으로 PP의 수익성은 약화되는 것이다. 이와 같은 구조적 문제를 해결하기 위해 방송위원회가 요금 규제 방식을 다양하게 검토했던 것도 사실이다. 가령 2003년부터 방송위원회와 케이블TV방송협회는 디지털 케이블 서비스 요금을 결정하는 과정에서 최저가격규제 방식 도입을 검토했다.

이는 아날로그 케이블TV 실패 사례가 크게 영향을 미친 것으로 평가된다. 케이블TV 서비스 원가를 포함해 매출액의 다각화 구성 요소에 따라 플랫폼 사업자들 간 치열한 경쟁을 의미하는 저가 중심의 경쟁 체제가 그 이유로 설명되고 있다. 이와 같은 낮은 수신료 중심의 유료방송 시장 구조는 수신료 배분이나 자금 흐름이 제작 자본으로 다시 선순환되는 구조를 창출할 수 없었다. 이에 따라 PP들은 광고비 의존도가 증가했으며 프로그램 투자는 그 비중이 줄어들었다. 특히 케이블TV 서비스는 중계유선방송이나 위성방송과의 경쟁이 가속화되면서 저가 시장으로 고착화되었다. 낮은 비용으로 인한 비용 부담은 SO가 아니라 PP들이 담당하게 된 것이다 (아이뉴스, 2003/12/24 참조).

이에 따라 2003년 방송위원회는 디지털 케이블TV 상품 가격을 선택형 패키지 및 주문형비디오(VOD) 등을 포함해 최대 2만 6000원을 초과할 수 없도록 결정했다. 디지털 케이블TV 보급형 상품도 8000원 이하로는 내릴 수 없도록 했다. 방송위는 보도 자료를 통해 디지털 케이블TV 이용요금 승인 기본원칙으로 첫째, 디지털 케이블TV 상품은 기존의 아날로그 상품과 별개의 서비스로 간주, 둘째, 상품 모델은 기본형 서비스를 제외한 나머지 채널 및 서비스는 선택형 패키지나 부가서비스로 구성, 가입자의 선택권 확대, 셋째, 디지털 케이블TV의 기본형 서비스에 대한 채널 구성 및 요금 하한 등을 제시하기도 했다. 기타 VOD의 승인 기준은 방송채널사용사업자의 원가분석 자료를 바탕으로 SO에게 일괄적인 기준요금을 적용하고 장르 및 접근방식이 동일한 유형의 서비스의 경우 경쟁사업자 및 기존의 승인요금을 기준으로 한다는 것이 디지털 케이블TV 요금 정책의 핵심으로 평가할 수 있다.

이와 같은 맥락에서 방송위원회는 국내 최초로 디지털 케이블TV를 상용화

하는 CJ케이블넷양천방송의 디지털방송 이용요금 및 이용약관을 승인했다. 승인된 CJ케이블넷양천방송의 상품 내용은 다음과 같다.

- ① 기본형(Dlight) 패키지(15,000원) : 텔레비전방송 50채널 · 라디오방송 20채널 · 데이터방송 15종
- ② 고급형(Dlux) 패키지(22,000원) : 텔레비전방송 91채널 · 라디오방송 30채널 · 데이터방송 15종 등 2개의 디지털 묶음 이외에,
- ③ 프로그램 편당 구매하는 NVOD(PPV)상품(1,400, 2,000원) · RVOD상품 (장르에 따라 500원~2,000원 및 3,000원),
- ④ 월정액 또는 시리즈 단위로 구매하는 SVOD상품(5,000원~20,000원)이 별도로 제공되며,
- ⑥ 종전 아날로그방송 상품인 CatchOn Plus(7,800원) 및 스파이스TV(7,500원) 등의 프리미엄(개별 유료)채널 포함

CJ케이블넷양천방송의 디지털방송 이용요금 및 약관 승인은 방송위원회가 확정한 ‘디지털케이블TV 서비스 이용요금 승인방안’을 처음으로 적용한 사례로 평가된다. 방송위원회는 디지털 케이블TV 서비스 요금 기준을 마련하기 위해 “유료방송 이용요금 · 약관 승인 자문회의”의 원가 분석 자료 검토와 자문을 통해 상품 구성 및 약관 내용의 적정성을 심사했다. 방송위원회는 SO들의 PP에 대한 수신료 지급 비율을 높이기 위해 수신료 매출액 대비 PP 수신료 배분 비율 30%를 강제하고, 전체 방송 상품 구성을 아날로그 의무형 상품 · 디지털 기본형 상품을 포함해 3개 이상의 패키지를 포함시키도록 했다. 이는 기존의 아날로그 상품 가입자를 보완하는 동시에 디지털 전환을 유도하고 기타 저가 상품 구조를 정상적인 가격 복원 시스템으로 변화시키기 위한 정책적 방향을 반영한 것이다.

방송위원회가 디지털 케이블TV 서비스 요금을 승인하는 과정에는 기획재정부와의 협의 및 이용요금 승인 효력 기간의 6개월 제한 조건 등이 포함되어 있다. 이와 같은 방식은 케이블TV 서비스 요금이 공공요금으로서의 규제 대상일 뿐만 아니라 이용 요금을 정책적으로 결정하는 방식에 대한 타당성을 확보하기 위한

것이였다. 시장 가격으로 디지털 케이블TV 서비스 요금을 결정하지 못하고 적정 수준에서 요금을 결정해야 하는 규제 기관의 딜레마가 반영된 것이다. 방송위원회는 보다 구체적으로 디지털 케이블TV 상용화 초기 상품의 시장 적응, 소비자의 반응, 만족도 평가 등 제반 시행결과를 근거로 향후 요금 및 약관 변경의 필요성을 반영할 수 있는 장치를 마련한 것이지만 이는 역설적으로 서비스 요금의 정책적 결정이 갖게 되는 문제점을 동시에 포함하고 있다.

〈표 6〉 CJ케이블넷 양천방송 디지털방송 이용요금표

상품명	내 용	이용요금	비 고
Dlight 패키지	텔레비전방송 50Ch 라디오방송 20Ch 데이터방송 15종	15,000원 (VAT 별도)	디지털 A/V + ITV
Dlux 패키지	텔레비전방송 91Ch 라디오방송 30Ch 데이터방송 15종	22,000원 (VAT 별도)	디지털 A/V + ITV
NVOD (PPV)	3개월 윈도우 적용 프로그램	1,400원	편당 구매
	돌비 5.1 채널 적용 프로그램	2,000원	
RVOD	영화	2,000원	편당 구매
	성인	2,000원	
	키즈	500원 ~ 2,000원	
	드라마	500원 ~ 2,000원	
	교육	500원 ~ 2,000원	
	- 극장 개봉 ~ 비디오 출시 전 영화 - VOD 전용으로 수급 혹은 제작된 콘텐츠	3,000원	
SVOD	영화(월 30편)	8,000원 ~ 20,000원	월정액 구매
	성인(월 30편)		
	키즈(10편 이상)	5,000원 ~ 10,000원	시리즈 구매
	교육(10편 이상)		
	드라마(20편 이상)		
프리미엄 채널	CatchOn Plus	7,800원	기존 아날로그와 동일
	스페이스TV	7,500원	

이외에 케이블TV 디지털 서비스 가입자 구성 및 티어별 가격 등에 대한 정보는 다음 표를 참조하면 된다. 서비스 가격은 지역별, MSO별로 차이를 나타내는데 일반적으로 SD급 서비스는 1만 8천원 내외, HD 서비스는 2만 6천원 내외에서 가격이 결정되는 것으로 나타나고 있다. 정확한 상품 구성에 따른 차이를 추가로 살펴보아야 하겠지만 대체로 디지털 케이블TV 서비스 도입으로 인해 케이블TV 서비스 가격이 큰 폭으로 증가하고 있다는 것은 분명한 사실이다. 방송위원회가 처음에 제시했던 서비스 요금이 1만 8천 원대였던 것에 비해 HD 방송 서비스 추가로 인해 서비스 요금이 8천 원 이상 인상된 것으로 추정된다. 그러나 이와 같은 가격 역시 IPTV와 같은 경쟁 서비스 도입에 따라 변동될 가능성이 높다.

〈표 7〉 케이블TV 디지털 서비스 가입자 현황 [2008년도 2분기 기준]

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	HD/ SD	가입 대수
대구	달서,달성군	티씨엔대구방송(주)	개별SO	베이직	26,400	SD	168
대구	달서,달성군	티씨엔대구방송(주)	개별SO	프리미엄	31,900	SD	39
대구	달서,달성군	한국케이블TV 푸른방송(주)	개별SO	베이직	17,050	SD	12
대구	달서,달성군	한국케이블TV 푸른방송(주)	개별SO	프리미엄	22,440	SD	459
대구	달서,달성군	한국케이블TV 푸른방송(주)	개별SO	HD 프리미엄	24,640	HD	38
대구	중,남구	대구케이블방송(주)	개별SO	베이직	0	SD	287
대구	중,남구	대구케이블방송(주)	개별SO	프리미엄	0	SD	334
울산	울산	울산중앙 케이블방송(주)	개별SO	기본형	19,800	SD	225
울산	울산	울산중앙 케이블방송(주)	개별SO	고급형	26,400	SD	5,148
울산	울산	울산중앙 케이블방송(주)	개별SO	고급형	28,600	HD	1,169
인천	남구,연수구	남인천방송(주)	개별SO	NIB DV-HDDLux	24,200	HD	733
인천	남구,연수구	남인천방송(주)	개별SO	NIB DV-DLUX	24,200	SD	9,564

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	HD/ SD	가입 대수
인천	남구,연수구	남인천방송㈜	개별SO	NIB DV-DLight	16,500	SD	7,705
광주	동,북구	㈜한국케이블TV 광주방송	개별SO	DV기본형	19,800	HD	47
경기도	성남	㈜아름방송네트워크	개별SO	D-Lux	24,200	SD	14,622
경기도	성남	㈜아름방송네트워크	개별SO	D-Light	16,500	SD	3,116
경상북도	경북 포항,울릉, 영덕,울진군	㈜한국케이블TV 포항방송	개별SO	굿DV	11,000	HD	0
경상남도	진주,사천,남해, 하동,산청,함양	㈜서경방송	개별SO	기본형	12,000	SD	2,574
제주도	제주,북제주군, 서귀포시, 남제주군	㈜한국케이블TV 제주방송	개별SO	다 되는 케이블TV DV	24,000	SD	10,068
제주도	제주,북제주군, 서귀포시, 남제주군	㈜한국케이블TV 제주방송	개별SO	다 되는 케이블TV DV	24,200	HD	17,517
서울	마포구	㈜씨엔엠마포 케이블TV	씨엔엠	DTV- 기본형	18,400	SD	19,773
서울	마포구	㈜씨엔엠마포 케이블TV	씨엔엠	DTV- 고급형	23,100	SD	3,561
서울	마포구	㈜씨엔엠마포 케이블TV	씨엔엠	DTV-HD	26,400	HD	8,995
서울	구로,금천구	㈜씨엔엠구로 케이블TV	씨엔엠	기본형	19,800	SD	23,610
서울	구로,금천구	㈜씨엔엠구로 케이블TV	씨엔엠	고급형	26,400	SD	6,480
서울	구로,금천구	㈜씨엔엠구로 케이블TV	씨엔엠	HD	29,800	HD	8,652
서울	성북구	㈜씨엔엠북부 케이블TV	씨엔엠	기본형	0	SD	17,966
서울	성북구	㈜씨엔엠북부 케이블TV	씨엔엠	HD형	0	HD	3,070
서울	성북구	㈜씨엔엠북부 케이블TV	씨엔엠	고급형	0	SD	12,254
서울	노원구	㈜씨엔엠노원 케이블TV	씨엔엠	기본형	19,800	SD	21,406

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	HD/ SD	가입 대수
서울	노원구	(주)씨앤엠노원 케이블TV	씨앤엠	고급형	26,400	SD	3,417
서울	노원구	(주)씨앤엠노원 케이블TV	씨앤엠	HD	30,800	HD	4,088
서울	서대문구	(주)씨앤엠서서울 케이블TV	씨앤엠	기본형	19,800	SD	11,167
서울	서대문구	(주)씨앤엠서서울 케이블TV	씨앤엠	고급형	26,400	SD	2,066
서울	서대문구	(주)씨앤엠서서울 케이블TV	씨앤엠	HD	28,600	HD	4,514
서울	성동,광진구	(주)씨앤엠동서울 케이블TV	씨앤엠	기본형	18,000	SD	14,890
서울	성동,광진구	(주)씨앤엠동서울 케이블TV	씨앤엠	고급형	24,000	SD	2,984
서울	성동,광진구	(주)씨앤엠동서울 케이블TV	씨앤엠	HD형	26,000	HD	9,615
서울	중랑구	(주)씨앤엠중랑 케이블TV	씨앤엠	기본형	19,800	SD	20,990
서울	중랑구	(주)씨앤엠중랑 케이블TV	씨앤엠	고급형	26,400	SD	2,690
서울	중랑구	(주)씨앤엠중랑 케이블TV	씨앤엠	HD형	28,600	HD	8,128
서울	강동구	(주)씨앤엠	씨앤엠	기본형	18,000	SD	16,546
서울	강동구	(주)씨앤엠	씨앤엠	고급형	24,000	SD	6,797
서울	강동구	(주)씨앤엠	씨앤엠	HD	26,000	HD	8,138
서울	송파구	(주)씨앤엠송파 케이블TV	씨앤엠	기본형	18,000	SD	17,673
서울	송파구	(주)씨앤엠송파 케이블TV	씨앤엠	고급형	24,000	SD	12,566
서울	송파구	(주)씨앤엠송파 케이블TV	씨앤엠	HD	26,000	HD	13,860
서울	종로,중구	(주)씨앤엠중앙 케이블TV	씨앤엠	기본형	18,000	SD	3,494
서울	종로,중구	(주)씨앤엠중앙 케이블TV	씨앤엠	고급형	24,000	SD	19,061

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	HD/ SD	가입 대수
서울	종로,중구	(주)씨앤엠중앙 케이블TV	씨앤엠	HD형	26,000	HD	7,376
서울	용산구	(주)씨앤엠용산 케이블TV	씨앤엠	기본형	18,700	SD	14,574
서울	용산구	(주)씨앤엠용산 케이블TV	씨앤엠	고급형	23,100	SD	6,683
서울	용산구	(주)씨앤엠용산 케이블TV	씨앤엠	HD	26,400	HD	11,063
서울	서초구	(주)씨앤엠서초 케이블TV	씨앤엠	기본형	19,800	SD	3,923
서울	서초구	(주)씨앤엠서초 케이블TV	씨앤엠	고급형	26,400	SD	3,163
서울	서초구	(주)씨앤엠서초 케이블TV	씨앤엠	HD형	28,600	HD	2,683
경기도	구리,남양주, 하남,광주,가평, 양평,여주	(주)씨앤엠경동 케이블TV	씨앤엠	기본형	19,800	SD	24,388
경기도	구리,남양주, 하남,광주,가평, 양평,여주	(주)씨앤엠경동 케이블TV	씨앤엠	고급형	26,400	SD	2,141
경기도	구리,남양주, 하남,광주,가평, 양평,여주	(주)씨앤엠경동 케이블TV	씨앤엠	HD형	28,600	HD	7,898
경기도	의정부,양주, 동두천,포천,연천	(주)씨앤엠우리 케이블TV	씨앤엠	기본형	19,800	SD	22,375
경기도	의정부,양주, 동두천,포천,연천	(주)씨앤엠우리 케이블TV	씨앤엠	고급형	26,400	SD	1,080
경기도	의정부,양주, 동두천,포천,연천	(주)씨앤엠우리 케이블TV	씨앤엠	HD형	28,600	HD	3,474
경기도	고양,파주	(주)씨앤엠경기 케이블TV	씨앤엠	기본형	18,000	SD	9,900
경기도	고양,파주	(주)씨앤엠경기 케이블TV	씨앤엠	고급형	24,000	SD	2,410
경기도	고양,파주	(주)씨앤엠경기 케이블TV	씨앤엠	HD	28,000	HD	15,041
대구	수성구	(주)수성케이블방송	온미디어	디지털 폴드	19,800	SD	4,982

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	HD/ SD	가입 대수
대구	수성구	(주)수성케이블방송	온미디어	디지털 프리미엄	22,110	SD	171
대구	동구	(주)동구케이블방송	온미디어	디지털 골드	19,800	SD	1,872
대구	동구	(주)동구케이블방송	온미디어	디지털 프리미엄	22,110	SD	71
강원도	강릉,동해,속초, 태백,삼척,양양, 고성	(주)한국케이블TV 영동방송	온미디어	골드	24,540	HD	8,297
전라남도	여수,순천,고흥, 광양	(주)한국케이블TV 전남동부방송	온미디어	DV골드	16,610	SD	1,890
전라남도	여수,순천,고흥, 광양	(주)한국케이블TV 전남동부방송	온미디어	DV 프리미엄	20,900	SD	1,061
서울	서대문구	(주)큐릭스서대문방송	큐릭스	디지털 기본형	18,000	SD	4,774
서울	서대문구	(주)큐릭스서대문방송	큐릭스	빅박스 HD	15,000	HD	3,103
서울	노원구	(주)노원케이블 종합방송	큐릭스	디지털 기본형	18,000	SD	4,585
서울	노원구	(주)노원케이블 종합방송	큐릭스	빅박스 HD	15,000	HD	4,940
서울	도봉,강북구	(주)큐릭스	큐릭스	디지털 기본형	18,000	SD	21,900
서울	도봉,강북구	(주)큐릭스	큐릭스	빅박스 HD	15,000	HD	20,482
서울	성동,광진구	(주)큐릭스광진 성동방송	큐릭스	디지털 기본형	18,000	SD	15,399
서울	성동,광진구	(주)큐릭스광진 성동방송	큐릭스	빅박스 HD	15,000	HD	8,873
서울	종로,중구	(주)큐릭스종로 중구방송	큐릭스	디지털 기본형	18,000	SD	11,338
서울	종로,중구	(주)큐릭스종로 중구방송	큐릭스	빅박스 HD	15,000	HD	3,942
대구	서구	(주)큐릭스대경방송	큐릭스	디지털 기본형	18,000	SD	595
대구	중,남구	(주)큐릭스대구방송	큐릭스	디지털 기본형	18,000	SD	2,825
서울	강서구	(주)티브로드 강서방송	티브로드	i-Digital	20,000	SD	0

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	HD/ SD	가입 대수
서울	강서구	(주)티브로드 강서방송	티브로드	i-Digital 프리미엄	23,000	SD	0
서울	강서구	(주)티브로드 강서방송	티브로드	i-Digital 프리미엄	24,000	HD	0
서울	양천구	(주)씨제이헬로비전	CJ헬로 비전	베이직	22,000	SD	34,466
서울	양천구	(주)씨제이헬로비전	CJ헬로 비전	베이직HD	24,200	HD	487
서울	양천구	(주)씨제이헬로비전	CJ헬로 비전	프리미엄	29,700	SD	33,206
서울	양천구	(주)씨제이헬로비전	CJ헬로 비전	프리미엄HD	31,900	HD	3,167
서울	은평구	드림씨티방송 은평지점(주)	CJ헬로 비전	패밀리 HD	18,700	HD	1,650
서울	은평구	드림씨티방송 은평지점(주)	CJ헬로 비전	패밀리	17,380	SD	34,529
서울	은평구	드림씨티방송 은평지점(주)	CJ헬로 비전	베이직 HD	16,500	HD	580
서울	은평구	드림씨티방송 은평지점(주)	CJ헬로 비전	베이직	15,400	SD	9,381
부산	금정구	(주)씨제이헬로비전 금정방송	CJ헬로 비전	프리미엄HD	31,900	HD	226
부산	금정구	(주)씨제이헬로비전 금정방송	CJ헬로 비전	프리미엄	29,700	SD	4,485
부산	금정구	(주)씨제이헬로비전 금정방송	CJ헬로 비전	베이직HD	24,200	HD	196
부산	금정구	(주)씨제이헬로비전 금정방송	CJ헬로 비전	베이직	22,000	SD	11,961
부산	중,동,영도구	(주)씨제이헬로비전 중부산방송	CJ헬로 비전	프리미엄HD	31,900	HD	353
부산	중,동,영도구	(주)씨제이헬로비전 중부산방송	CJ헬로 비전	프리미엄	29,700	SD	21,167
부산	중,동,영도구	(주)씨제이헬로비전 중부산방송	CJ헬로 비전	베이직HD	24,200	HD	149
부산	중,동,영도구	(주)씨제이헬로비전 중부산방송	CJ헬로 비전	베이직	22,000	SD	20,854

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	HD/ SD	가입 대수
부산	진구	(주)씨제이헬로비전 중앙방송	CJ헬로 비전	프리미엄HD	31,900	HD	281
부산	진구	(주)씨제이헬로비전 중앙방송	CJ헬로 비전	프리미엄	29,700	SD	4,194
부산	진구	(주)씨제이헬로비전 중앙방송	CJ헬로 비전	베이직HD	24,200	HD	188
부산	진구	(주)씨제이헬로비전 중앙방송	CJ헬로 비전	베이직	22,000	SD	11,844
부산	해운대군, 기장군	씨제이헬로비전 해운대방송(주)	CJ헬로 비전	프리미엄HD	31,900	HD	1,293
부산	해운대군, 기장군	씨제이헬로비전 해운대방송(주)	CJ헬로 비전	프리미엄	29,700	SD	21,824
부산	해운대군, 기장군	씨제이헬로비전 해운대방송(주)	CJ헬로 비전	베이직HD	22,000	HD	609
부산	해운대군, 기장군	씨제이헬로비전 해운대방송(주)	CJ헬로 비전	베이직	20,000	SD	12,754
인천	부평구,계양구	(주)씨제이헬로비전 북인천방송	CJ헬로 비전	프리미엄HD	31,900	HD	2,140
인천	부평구,계양구	(주)씨제이헬로비전 북인천방송	CJ헬로 비전	프리미엄	29,700	SD	38,491
인천	부평구,계양구	(주)씨제이헬로비전 북인천방송	CJ헬로 비전	베이직HD	24,200	HD	1,348
인천	부평구,계양구	(주)씨제이헬로비전 북인천방송	CJ헬로 비전	베이직	22,000	SD	62,437
경기도	부천,김포	드림씨티방송(주)	CJ헬로 비전	프리미엄 HD	23,540	HD	35
경기도	부천,김포	드림씨티방송(주)	CJ헬로 비전	프리미엄	21,340	SD	1,202
경기도	부천,김포	드림씨티방송(주)	CJ헬로 비전	패밀리 HD	18,700	HD	2,854
경기도	부천,김포	드림씨티방송(주)	CJ헬로 비전	패밀리	17,380	SD	51,577
경기도	부천,김포	드림씨티방송(주)	CJ헬로 비전	베이직 HD	16,500	HD	563
경기도	부천,김포	드림씨티방송(주)	CJ헬로 비전	베이직	15,400	SD	14,049

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	HD/ SD	가입 대수
충청남도	당진,서산,태안, 홍성,예산,청양	(주)씨제이헬로비전 충남방송	CJ헬로 비전	프리미엄HD	31,900	HD	204
충청남도	당진,서산,태안, 홍성,예산,청양	(주)씨제이헬로비전 충남방송	CJ헬로 비전	프리미엄	29,700	SD	298
충청남도	당진,서산,태안, 홍성,예산,청양	(주)씨제이헬로비전 충남방송	CJ헬로 비전	베이직HD	24,200	HD	294
충청남도	당진,서산,태안, 홍성,예산,청양	(주)씨제이헬로비전 충남방송	CJ헬로 비전	베이직	22,000	SD	1,554
경상북도	안동,영주,예천, 의성,봉화,문경, 청송,영양	씨제이헬로비전 영남방송(주)	CJ헬로 비전	프리미엄HD	31,900	HD	198
경상북도	안동,영주,예천, 의성,봉화,문경, 청송,영양	씨제이헬로비전 영남방송(주)	CJ헬로 비전	프리미엄	29,700	SD	1,958
경상북도	안동,영주,예천, 의성,봉화,문경, 청송,영양	씨제이헬로비전 영남방송(주)	CJ헬로 비전	베이직HD	24,200	HD	432
경상북도	안동,영주,예천, 의성,봉화,문경, 청송,영양	씨제이헬로비전 영남방송(주)	CJ헬로 비전	베이직	22,000	SD	15,083
경상남도	김해,밀양,양산, 창녕,합천,거창	(주)씨제이헬로비전 가야방송	CJ헬로 비전	프리미엄HD	31,900	HD	925
경상남도	김해,밀양,양산, 창녕,합천,거창	(주)씨제이헬로비전 가야방송	CJ헬로 비전	프리미엄	29,700	SD	32,063
경상남도	김해,밀양,양산, 창녕,합천,거창	(주)씨제이헬로비전 가야방송	CJ헬로 비전	베이직HD	24,200	HD	428
경상남도	김해,밀양,양산, 창녕,합천,거창	(주)씨제이헬로비전 가야방송	CJ헬로 비전	베이직	22,000	SD	32,221
경상남도	마산,통영, 거제,고성	(주)씨제이헬로비전 마산방송	CJ헬로 비전	프리미엄HD	31,900	HD	440
경상남도	마산,통영, 거제,고성	(주)씨제이헬로비전 마산방송	CJ헬로 비전	프리미엄	29,700	SD	21,269
경상남도	마산,통영, 거제,고성	(주)씨제이헬로비전 마산방송	CJ헬로 비전	베이직HD	24,200	HD	512
경상남도	마산,통영, 거제,고성	(주)씨제이헬로비전 마산방송	CJ헬로 비전	베이직	22,000	SD	32,021
경상남도	창원,진해, 합안,의령군	(주)씨제이헬로비전 경남방송	CJ헬로 비전	프리미엄HD	31,900	HD	520

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	HD/ SD	가입 대수
경상남도	창원,진해, 함안,의령군	(주)씨제이헬로비전 경남방송	CJ헬로 비전	프리미엄	29,700	SD	23,939
경상남도	창원,진해, 함안,의령군	(주)씨제이헬로비전 경남방송	CJ헬로 비전	베이직HD	24,200	HD	311
경상남도	창원,진해, 함안,의령군	(주)씨제이헬로비전 경남방송	CJ헬로 비전	베이직	22,000	SD	38,600
서울	영등포구	(주)씨엠비한강 케이블TV	CMB	플러스형	19,800	SD	0
서울	영등포구	(주)씨엠비한강 케이블TV	CMB	골드형	25,300	SD	76
서울	동대문구	(주)씨엠비동서방송	CMB	동서 베이직	22,000	SD	0
서울	동대문구	(주)씨엠비동서방송	CMB	동서 프리미엄	27,500	SD	0
대전	중,서,유성구	(주)씨엠비대전방송	CMB	디지털 플러스형	20,000	SD	95
대전	중,서,유성구	(주)씨엠비대전방송	CMB	디지털 골드형	25,000	SD	153
대전	동구,대덕	(주)씨엠비동대전	CMB	디지털 플러스형	20,000	SD	25
대전	동구,대덕	(주)씨엠비동대전	CMB	디지털 골드형	25,000	SD	26
광주	동,북구	(주)씨엠비광주 동부방송	CMB	디지털 플러스	22,000	SD	83
광주	동,북구	(주)씨엠비광주 동부방송	CMB	디지털 골드	27,500	SD	4
광주	남,서,광산구	(주)씨엠비광주방송	CMB	디지털 플러스	20,000	SD	1
광주	남,서,광산구	(주)씨엠비광주방송	CMB	디지털 골드	25,000	SD	54
전라남도	나주,화순,보성, 장성,영광,함평, 곡성,구례,담양	(주)씨엠비전남방송	CMB	디지털 플러스	20,000	SD	0
전라남도	나주,화순,보성, 장성,영광,함평, 곡성,구례,담양	(주)씨엠비전남방송	CMB	디지털 골드	25,000	SD	6
서울	강남구	(주)지에스강남방송	GS계열	위버디 경제형SD	20,000	SD	65,956

지역	방송구역	SO명	MSO명	상품명	월 이용료	HD/ SD	가입 대수
서울	강남구	(주)지에스강남방송	GS계열	위버디 경제형HD	25,000	HD	10,035
서울	강남구	(주)지에스강남방송	GS계열	위버디 기본형SD	25,000	SD	9,753
서울	강남구	(주)지에스강남방송	GS계열	위버디 기본형HD	20,000	HD	1,473
울산	울산	(주)지에스울산방송	GS계열	실속형	9,900	SD	17,370
울산	울산	(주)지에스울산방송	GS계열	경제형	14,300	SD	1,006
울산	울산	(주)지에스울산방송	GS계열	고급형	18,700	SD	222
서울	서초구	(주)HCN서초방송	HCN	골드형	26,400	HD	6,943
서울	서초구	(주)HCN서초방송	HCN	실버형	19,800	HD	26,881
서울	동작구	(주)디씨씨	HCN	골드형	26,400	HD	1,562
서울	동작구	(주)디씨씨	HCN	실버형	19,800	HD	19,900
서울	관악구	(주)에이치씨엔	HCN	골드형	26,400	HD	1,009
서울	관악구	(주)에이치씨엔	HCN	실버형	19,800	HD	10,832
부산	동래,연제구	(주)HCN부산방송	HCN	골드형	26,400	HD	316
부산	동래,연제구	(주)HCN부산방송	HCN	실버형	19,800	HD	8,029
대구	북구	(주)HCN금호방송	HCN	골드형	26,400	HD	261
대구	북구	(주)HCN금호방송	HCN	실버형	19,800	HD	3,165
충청북도	충북청주,옥천, 청원군,영동, 보은군	(주)HCN충북방송	HCN	골드형	26,400	HD	1,509
충청북도	충북청주,옥천, 청원군,영동, 보은군	(주)HCN충북방송	HCN	실버형	19,800	HD	8,626
합 계							1,444,729

2. 케이블TV 요금 규제 분석

가. 공공요금 규제의 대상으로서 케이블TV 요금

공공요금이란 공익기업이 공급하는 서비스의 가격으로 이용자가 서비스로 지불한 가격·요금 중 법령 등에 의하여 국회, 중앙정부 및 지방자치단체가 그 수준의 결정이나 인상에 직·간접적으로 관여한 것을 의미한다. 국내 공공요금 규제의 법률적 근거는 물가안정에 관한 법률 제4조 제1항이다. 여기에는 전기요금, 철도요금, 우편요금, 전화요금, 지하철, 시외버스, 고속버스, 국립대 납입금, 의료보험수가, TV시청료, 유선방송료, 고속도로통행료, 공항이용료, 자동차보험료, 행정수수료, 시내버스, 택시, 도시가스(소비자가격), 상수도, 하수도, 쓰레기 봉투료, 정화조청소료, 유원지입장료, 중고납입료(사립포함) 등 24개의 요금이 포함된다.

국가가 관리하는 공공요금 중에는 물가안정에 관한 법률 제4조 제2항에 의거 주무부장관이 당해 가격의 결정시 사전에 기획재정부장관과 협의를 거쳐야 하는 것이 있다. 전기요금, 철도요금, 우편요금, 전화요금, 시외버스, 고속버스, 국립대 납입금, 의료보험수가, TV시청료, 유선방송료, 고속도로통행료, 공항이용료, 자동차보험료, 행정수수료 등 14개의 요금이다. 유료방송 서비스 이용 요금은 공공요금으로서 물가안정에 관한 법률에 따라 요금 승인 시에는 기획재정부 장관과 사전 협의를 해야 한다. 기획재정부는 공공 서비스 이용자의 공정한 이익과 공익사업의 건전한 발전을 위해 공공요금 산정 기준을 기획재정부 지침으로 제정, 운영해 왔다. 최근 기획재정부는 2005년 공공요금 산정 기준을 개정하고 이를 기준으로 유료방송 이용요금의 산정기준을 제정하도록 방송위원회에 요청하기도 했다.

1982년 제정된 공공요금 규제를 위한 공공요금 산정기준은 최근 공익사업의 여건 변화를 반영하기 위해 대폭적으로 개정, 보완되었다. 구체적으로 2005년 기획재정부는 관계부처 의견수렴 등을 거쳐 『공공요금 산정기준』(기획재정부 지침, '82년 제정)을 개정하였다('05.4.12일 시행). 개정 배경에는 기본적으로 종전 기준이 80년대 초에 제정되어 그간의 공익사업의 여건 변화를 제대로

반영하지 못한 측면이 있어 이를 조정하고 산정 기준의 내용 중 애매모호한 부분이 있어 이에 대하여 명확하고 일관된 원칙을 제시하기 위한 목적을 갖고 있었다. 이외에도 공기업에게 효율적인 경영의 유인을 제공하는 산정방식이 도입될 수 있도록 근거 규정을 마련하고 요금 산정의 투명성을 제고하기 위한 제도적 장치들이 보완되었다. 기획재정부의 공공요금 산정기준 개정 방향을 살펴보면 첫째 현행 요금 산정방식 (총괄원가방식)의 틀은 유지하면서 총괄원가의 세부 구성항목별로 개정하는 방식이 도입되었다는 것이다. 이는 요금 수입이 총괄원가를 충당하도록 요금 수준을 결정하는 방식을 의미한다. 다음으로 총괄원가방식이외에 다른 산정방식(예 : 가격상한제 등 유인규제방식)도 허용될 수 있도록 규정이 개정되었으며 다만, 구체적인 유인 규제방식 도입은 요금별 특성을 감안하여 필요시 관계부처 협의를 거쳐 결정하는 방식으로 조정되었다.

〈표 8〉 현행 산정방식(총괄원가방식)

◇ 총괄원가 = 적정원가 + 적정투자보수

- 적정원가 = 영업비용 + 영업외비용(지급이자 제외) - 영업외수익
- 투자보수 = 요금기저* × 투자보수율

* 재화 및 서비스의 생산 공급에 투입된 자산 가치액과 운전자금

주요 개정 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 적정 원가와 관련해서는 다음과 같이 개정되었다 (이하 기획재정부 규정 인용 및 참조).

- ① 감가상각방법 : 요금 산정시 정액법이 원칙임을 제시
 - * (종전)별도 규정 없음 → (개정)정액법 원칙 제시(산업별 특성 감안 예외 인정)
 - 세대간 부담의 형평성, 요금의 안정성 등을 고려
- ② 영업외손익포함 범위 : 공익서비스 제공과 관련된 항목으로 한정
 - * (종전)전체 포함 → (개정)개별 공공요금 산정규정에서 열거(요금기저 항목과의 일관성 등을 감안)

- 영업외손익 중 공익서비스 제공과 관련된 항목을 요금별 특성을 감안하여 개별 기준에서 구체화할 필요

둘째, 적정투자보수와 관련된 개정 내용은 다음과 같다.

- ① 운전자금 산정방식 : 요금별 특성이 반영되도록 일반화
 - * (종전)적정 영업비용에 법인세 및 감가상각비를 공제한 금액에 대한 2개월분 → (개정) 적정 영업비용에 현금유출이 수반되지 않는 비용을 공제한 금액의 일정분
- ② 건설중인 자산의 범위 : 자기자본으로 조달한 부분 이내로 한정
 - * (종전)별도 규정 없음 → (개정)자기자본으로 조달한 부분을 초과할 수 없음
 - 타인자본관련 부분(이자)은 건설중인 자산에 포함되어 건설완료후 감가상각비 형태로 회수되는 점을 고려
- ③ 타인자본 투자보수율 : 세후투자보수율(실제차입금리 적용)로 변경
 - * (종전)대출금리 → (개정)실제차입금리 $\times$ (1-법인세율)
 - 이자의 법인세 절감효과를 투자보수 산정시 고려하는 것을 명문화하고 대출 금리 수준의 불명확성을 해소
- ④ 자기자본 투자보수율 : 투자의 기회비용이 보상되도록 개정
 - * (종전)예금금리수준 이하 → (개정)적정하게 산정한 기회비용
- ⑤ 요금기저 범위 : 무형자산 포함
 - * (종전)별도 규정 없음 → (개정)무형자산 포함
 - 무형자산은 공공서비스 제공과 관련하여 투자된 것임을 고려
- ⑥ 자산재평가효과 : 요금산정시 원칙적으로 반영하지 아니함
 - * (종전)적정투자보수 산정시 감안 → (개정)적정원가 및 적정투자보수 산정에 반영하지 아니함(재투자재원마련 필요성이 있는 경우 예외 인정)
 - 자산재평가로 실제 투입원가가 늘어나는 것이 아니므로(장부상의 가치증액에 불과) 원칙적으로 총괄원가로 인정될 수 없는 점 등을 고려(기업회계에서도 자산재평가는 현재 인정되고 있지 아니함)

셋째, 기타 추가 개정된 내용은 다음과 같다.

① 요금규제방식 : 총괄원가이외의 방식도 허용

- * (종전)총괄원가방식 → (개정)총괄원가방식을 원칙으로 하되 다른 합리적인 산정방식이 있는 경우 기획재정부와 협의하여 적용가능

② 정기적인 원가검증 실시

- * (종전)별도 규정 없음 → (개정)정기적인 원가검증의무 부과(소관부처)

③ 회계자료 제출

- * (종전)별도 규정 없음 → (개정)공익사업자는 매 회계연도 종료 후 90일 이내에 회계자료를 소관부처와 기획재정부에 제출하여야 함

④ 요금결정이후 평가제 도입

- * (종전)별도 규정 없음 → (개정)요금산정당시 총괄원가 및 수요량이 결산 실적을 적용하여 산정한 실제치와 현저한 차이가 있을 경우 항목별로 해당 사유를 감안하여 요금으로 조정할 수 있음

기획재정부 산정기준은 공공요금 산정의 기본원칙을 적정원가와 적정투자보수에 대한 보상이 이루어지도록 공공요금이 산정되어야 한다고 규정하고 있다. 다시 말해 공공요금 산정의 기본 원칙은 공공요금이 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정되어야 한다는 것이다. 물론 개정된 기준에 따르면 총괄원가 보상방식을 원칙으로 하되 개별 공공요금별로 다른 합리적 기준이 있을 때에 이를 적용할 수 있도록 가능성을 확대한 것이다. 가령 가격상한제를 활용할 수도 있지만 그럼에도 이와 같은 공공요금은 적정 원가에 적정 투자보수를 가산한 금액을 보상하는 수준에 결정되어야 한다는 것이다. 따라서 유료방송 이용요금 산정기준 역시 이와 같은 원칙을 유지하면서 방송 서비스의 특성이나 방송정책 목표를 달성하기 위해 필요한 조건 등을 가격 결정에 모두 반영해야 한다.

그러나 유료방송 시장의 경쟁 구조 및 개별 서비스별 품질 규제가 쉽지 않다는 측면에서 대체로 느슨한 가격상한제를 운영해왔던 것도 사실이다. 대체로 경쟁가격이 상한선 이하에서 운영되었으며 이에 따라 방송위원회의 가격 규제 정도는 비교적 높지 않았던 것으로 살펴볼 수 있다. 공공요금 산정기준에 따른 공정보수규제를 유료방송시장에 적용하는 것은 기존의 유료방송 서비스 요금에

혼동을 야기할 가능성이 크다. 방송 서비스의 원가 계산 방법이나 절차, 기준 등이 명확하게 제시되지 않은 조건에서 유료방송 서비스의 가격을 결정하는 것은 그 타당성이 높지 않기 때문이다.

나. 케이블TV 이용 요금 규제

케이블TV를 포함한 유료방송 서비스 이용요금은 종합유선방송이 시작되면서 구체적으로 규제되기 시작했다. 종합유선방송법 제27조에 따라 수신료를 포함하는 역무제공에 관한 약관을 문화부장관이 승인하며 중계유선방송은 유선방송관리법 제 13조에 따라 수신료 기타 이용조건에 관한 약관을 정보통신부 장관이 승인하게 되어 있었다. 종합유선방송 서비스는 종합유선방송 이용약관이 개정되면서 구체적인 이용 요금 규제가 추진되었다. 개정된 종합유선방송 이용약관의 주요 내용은 다음과 같다 (이하 방송위원회 내부 자료 인용 및 참조).

첫째, 채널상품별 구성표가 신설되었다. 이는 채널상품별 구성 내역을 수신자가 알 수 있도록 이용약관에 반드시 첨부사용을 의무화해 사업자의 임의적 채널 변경에 따른 소비자 불만을 해소하기 위한 것이었다. 특히 ‘의무형 채널’ 내 KBS, EBS 및 공공·지역채널 포함이 의무화되었다. 이는 방송법에 의해 정해진 의무송신(must-carry) 채널 중 공공성 기능에 초점을 두어 최소한의 채널을 반드시 포함하여 구성하도록 했다. 묶음채널의 구성시 사업자 자율권 보장 및 최소 구성개수를 명시하도록 했다. 묶음채널의 구성 내역에 따른 원가 차이가 발생할 수 있으므로 묶음 채널별로 요금의 차등부과가 가능하도록 했으며 채널 티어링 실시에 따른 수신자의 다양한 선택권 보장을 위하여 묶음채널을 최소 3개 이상 구성토록 근거규정이 신설되었다.

둘째, 종합유선방송 서비스와 연계된 주요 용어의 정의가 재정립되었다. 가령 수신자가 선택할 수 있는 채널수신상품을 총칭하는 용어를 도입, 모든 상품을 개괄하는 용어를 “채널상품”으로 통일했다. 다음으로 신규 등록 PP의 등장 등 방송환경 변화를 감안, 수신자의 신청에 의해 채널별로 계약하는 ‘유료채널’을 제외한 모든 채널을 포함한 채널상품을 기본채널로 규정, 기존 티어상품 실시

따라 ‘누구든지 수신할 수 있는 채널’이란 불명확한 개념을 ‘유료채널을 제외한 모든 채널을 포함한 채널상품’으로 개념정의가 보완되었다. 종전 국민형 채널, 보급형 채널, 가족형 채널, 경제형 채널 등 SO별로 다르게 사용한 채널 티어링 상품 전체를 “묶음채널”이라는 포괄적 개념의 상품명으로 정의하고 티어링 제도의 원활한 시행 및 정착을 위해 3개 이상의 묶음채널 구성이 의무화되었다.

통합방송법 이후에는 방송법 제 77조에 따라 유료방송을 행하고자 하는 방송사업자, 중계유선방송사업자, 음악중계유선방송사업자는 이용요금 및 기타 조건에 대한 약관을 방송위원회에 신고하며 이용요금은 승인을 받도록 했다. 방송 서비스 이용요금은 방송통신위원회의 승인을 받도록 되어 있지만 구체적인 절차나 규정이 준비된 것은 없다. 다만 기존 방송법 (현 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률) 제77조 유료방송의 약관 승인에 대한 규정만 존재할 뿐이다. 제1항에는 유료방송을 행하고자 하는 사업자들은 이용요금이나 기타 조건에 관한 약관을 방송통신위원회에 신고하며, 이용요금에 대해서는 승인을 받도록 하고 있다. 이는 유료방송 서비스 요금 구성이나 판매 방식에 대해 방송통신위원회가 직접 개입할 수 있는 요금 규제 속성을 갖고 있다. 그러나 구체적으로 요금의 적절성이나 변경 기준에 대한 근거가 모호하기 때문에 유료방송 서비스 사업자들의 요금을 규제할 수 있는 효율성은 높지 않은 편이다.

제77조(유료방송의 약관 승인) ①유료방송을 행하고자 하는 방송사업자·중계유선방송사업자 및 음악유선방송사업자는 이용요금 및 기타 조건에 관한 약관을 정하여 방송통신위원회에 신고하여야 하며, 이용요금에 대하여는 방송통신위원회의 승인을 얻어야 한다. 신고한 약관이나 승인을 얻은 이용요금을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. [개정 2008.2.29 제8867호(「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」)]

②방송통신위원회는 제1항의 규정에 의한 약관이 현저히 부당하여 시청자의 이익을 저해한다고 판단하는 때에는 유료방송을 행하는 방송사업자·중계유선방송사업자 및 음악유선방송사업자에게 상당한 기간을 정하여 그 약관의 변경을 명할 수 있다. [개정 2008.2.29 제8867호(「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」)]

방송위원회는 유료방송 서비스 사업자로부터 이용요금을 승인하는 과정에서 자문위원회를 운영함으로써 이용요금의 적정성이나 필요 사항을 논의했다. 이와 같은 자문위원회에는 회계사와 방송 전문가 및 시민단체 소속 전문가들이 공동으로 유료방송 서비스 이용요금을 논의하고 결정한 뒤 이를 방송위원회에 참조 자료로 제시했다. 따라서 구체적으로 케이블TV 요금을 책정하는 기준들은 거의 없는 편이었다. 다시 말해 대략 기본적인 원가 산출 및 적정성, 대체 서비스 가격 등을 감안하여 상식적 수준에서 유료방송 서비스 가격을 결정하는 역할을 담당했던 것이다. 유료방송 이용요금에 대한 개입 가능성은 존재했지만 구체적인 방법이나 기준 등이 부재함으로써 체계적인 이용요금 결정 방식에서 발전이 뒷받침되지 않아왔다.

유료방송 요금에 대한 정부 개입은 자원 배분의 효율성을 높여 사회적 후생을 높일 수 있다는 가정으로부터 시작된다. 특히 자연독점이나 소비의 외부성으로 인해 케이블TV 서비스 요금이 시장에서 결정되는 것이 어렵다면 이를 정책적으로 규제하는 것이 타당하다는 것이다. 자원 배분 측면에서 효율성을 증가시킬 수 있다는 것이다. 뿐만 아니라 지역 독점이 허용되어 있는 케이블TV 시장에서 독점 가격이 유지되는 것은 소비자 복지와 반대되는 것이다. 결과적으로 시장 지배력이 높거나 독점적 사업자인 케이블TV SO들의 요금 결정권에 사회적 규제를 추가하여 효율적으로 자원을 재배분하는 것이 타당하다는 결론이다.

그러나 한편 경쟁 서비스 도입을 통한 경쟁 가격을 도입함으로써 인위적인 정부의 유료방송 서비스 가격 규제 필요성이 높지 않다는 주장도 있다. 유료방송 시장을 획정하는 가운데 종합유선방송, 중계유선방송, 위성방송, DMB, IPTV 등 다양한 플랫폼 서비스들을 동일 시장에서 포괄할 수도 있으며 별개의 시장으로 분리하는 것도 가능하다. 물론 가변성은 있지만 이들 서비스들이 경쟁을 통해 요금을 결정하는 것이 가장 최적의 요금 구조를 갖게 된다는 주장이다. 이는 미국에서 유사 서비스 간의 경쟁을 활성화함으로써 서비스 품질은 높이는 반면 서비스 요금은 인하하자는 FCC 등의 정책 방향과도 일치하는 것이다. 뿐만 아니라 방송 서비스의 특성을 감안한다면 개별 채널이나 프로그램별로 가치를 측정하는 것이 쉽지 않다는 측면이 있다. 품질에 따라 요금이 결정되는 구조를 갖기 보다는 보다 복잡한 방식에 따라 이용자들의 선호도가 형성되고

이에 따라 요금의 일반적인 규모가 산정되기 때문이다.

따라서 유료방송 요금 규제가 실질적인 효율성을 갖기 위해서는 이에 연계된 방송 프로그램 콘텐츠의 품질이 중요하다. 요금이 인상되었지만 방송 서비스의 품질이 그대로이면서 티어링에 의해 채널 조합만 바뀌거나 요금 규제가 강화될 경우에는 다양한 방식으로 방송 서비스 품질을 낮추는 것이 가능하기 때문이다. 시청자들 입장에서는 저렴한 가격으로 품질 높은 프로그램을 다양하게 시청할 수 있는 것이 가장 효율적이다. 그러나 이와 같이 프로그램 또는 채널 별로 품질 또는 선호도에 따른 요금 결정의 연계성이 충분하게 뒷받침될 수 없다는 한계를 갖는다.

따라서 권호영(1999)의 주장과 같이 요금 규제의 필요성이나 실효성은 다음과 같이 논의될 수 있다. 우선 요금 규제의 필요성 측면에서 케이블TV 서비스는 자연독점성, 지역 독점권 및 소비 외부성의 측면에서 규제를 받아야 하는 속성을 갖고 있다는 사실이다. 시장 가격으로 서비스 요금을 책정하는 것이 쉽지 않다는 것이다. 그러나 요금 규제의 실효성 측면에서 살펴보면 케이블TV에 대한 요금 규제로 서비스의 가격을 낮추어 사회적 후생을 극대화하려는 요금 규제의 목적을 실현하기 어렵다는 주장이다. 케이블TV SO들은 다양한 방식으로 요금 규제를 회피하면서 요금 인상을 시도할 수 있는 방식이 있다는 것이다. 뿐만 아니라 품질 규제나 편성 통제도 불가능하기 때문에 단순히 요금 및 투자 인센티브를 억제한다면 이는 궁극적으로 시장을 위축시킬 수 있다는 것이다.

그 동안 유료방송 이용 요금의 규제 방식에는 보수율 규제와 가격상한제 규제와 같은 방식으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 유료방송 요금 규제에 있어서 이들 규제방식들은 다음과 같은 의미를 갖는다(조은기, 2004 인용 및 참조). 첫째, 보수율 규제는 독점 기업의 가격 규제 방식에서 가장 비효율적인 방식으로 방송 통신 융합 환경에서는 그 존재 근거를 빠르게 상실할 가능성이 매우 크다는 것이다. 둘째, 앞으로도 최소 티어에 대한 가격 규제는 필요하다는 것이다. 시청자의 접근권 보장 차원에서 최소한의 티어를 규정하고 이를 적정가격으로 규제하는 것은 그 필요성이 인정된다는 것이다. 뿐만 아니라 기본 패키지를 구성하는 구체적인 채널 규정 작업도 필요하다는 것이다. 셋째, 일정 기간

동안 최소 가격 규제도 검토 가능하다는 것이다. 이는 저가 중심의 유료방송 경쟁 구조로 인해 전체적으로 시장이 약화되는 것을 최소화하기 위한 것이다. 넷째, 원가에 의한 보수율 규제가 불가피하다면 적어도 프로그램의 질이 높은 패키지와 그렇지 않은 패키지를 구분하여 각각 차별적인 규제 방식이 필요하다는 것이다. 자유롭게 품질이나 채널, 콘텐츠의 조합이 쉬운 케이블TV 서비스 시장에서는 단순히 물리적 가치만으로 채널에 대한 가격 규제보다는 품질 중심의 규제 방식을 개발해야 한다는 것이다.

공정거래위원회 역시 경쟁을 촉진하는 방향으로 요금을 규제하는 방향성을 갖고 있다. 지철호(2006)에 따르면 공정거래위원회는 케이블TV 요금 규제와 연계하여 다음의 방식들을 검토하고 있다는 것이다. 첫째, 유료방송매체 간 경쟁을 촉진하기 위해 위성방송 서비스 이용 요금 규제를 개선하는 한편 경쟁 서비스 도입을 활성화하여 시장 요금을 회복하자는 방식이다. 둘째, 소비자 보호와 후생증진을 위해 케이블TV 수신료의 상한선을 인하할 필요가 있다는 것이다. 이를 위해 이용요금 원가분석을 새로 실시하여 요금 승인기준을 개선해야 한다는 것이다. 기타 의무형 상품 판매를 활성화하고, 이러한 저가 상품으로의 자유로운 전환이 가능하도록 하는 등 시청자들의 선택권을 최대한 보장하자는 시각을 반영한다. 셋째, PP에 대한 프로그램 이용료 배분 기준을 전향적으로 상향 조정해야 한다는 것이다. 이와 같이 공정거래위원회는 유료방송 시장에서 소비자를 보호하는 한편 사업자간 경쟁을 촉진함으로써 서비스 요금을 경쟁 요금으로 전환시키려는 접근 방식을 갖고 있다.

Ⅲ. 가격규제의 이론적 근거와 케이블TV산업의 적용가능성

Ⅲ. 가격규제의 이론적 근거와 케이블TV산업의 적용가능성

1. 가격규제이론의 개관

규제는 정부가 시장기능에 직접 개입하여 자원배분에 영향을 주는 행위를 의미한다.¹⁾ 즉, 정부의 규제정책이란 경쟁정책이 목표를 실현하기 어려울 때 정부가 직접적으로 가격이나 진입 또는 시장성과 등 경제적 변수들에 대하여 직접적으로 규제를 가하는 것²⁾이다.

예를 들어 전력, 가스, 통신, 수도, 철도, 버스와 택시요금 등을 정부가 직접 결정하거나 신규기업의 진입을 판단하고 공해 배출기준을 설정하는 것이다.

규제는 크게 경제적 규제와 사회적 규제로 구분될 수 있는데 경제적 규제는 정부가 경제활동을 대상으로 하여 가격, 수량, 진입과 퇴출, 생산물의 질, 기업의 투자활동 등 경제적 변수들을 직접적으로 결정하는 것이다.

〈표 9〉 정부 규제정책의 구분

	종 류	내 용
경제적 규제	가격규제	정부나 규제기관이 직접 가격을 결정
	수량규제	기업이 공급하는 최고 수량이나 최저 수량을 결정
	진입및퇴출규제	-
	품질규제	-
	규격규제	-
	투자규제	특정사업이나 특정기술 선택 유도
사회적 규제	환경규제	-
	안전규제	-
	보건위생규제	-

가격규제는 그 방식에 따라 가격수준의 규제와 가격구조의 규제로 구분될 수 있다.

1) 정갑영 산업조직론.

2) 이수복 산업조직론.

〈표 10〉 가격수준의 규제와 가격구조의 규제

	자연독점	완전경쟁
가격수준의 규제	적정수준의 이윤을 위한 이윤율 규제	최고가가격, 최저가격의 규제
가격구조의 규제	소비자간 또는 소비자내 가격체계 결정	-

가. 가격규제의 이론적 배경

(1) 가격규제의 근거

정부가 규제를 통해 시장메커니즘의 작동에 개입하는 근거는 시장실패(market failure)의 보정이다. 경제학이론에 따르면 독과점, 공공재, 지대추구, 외부성, 과당경쟁, 불완전정보 등이 시장실패를 초래하는 것으로 연구되고 있다.

시장실패를 초래하는 요인들 중 독과점, 공공재, 지대추구, 과당경쟁 등을 보정하기 위하여 가격규제를 부과한다. 독과점과 과당경쟁, 공공재에 대한 가격규제론은 다음 절에서 다루기로 하고 여기에서는 지대추구를 보정하기 위한 가격규제에 대해 소개한다.

준지대(quasi-rent) 또는 경제적 지대(economic rent)란 상품의 시장가격이 한계생산비용보다 클때 발생하는 부분이다. 따라서 한계생산비용이 급격히 증가할수록, 즉 공급이 매우 비탄력적일수록 지대의 크기가 증가하게 된다.

일반적으로 한계생산비용은 증가하기 마련이고 따라서 지대가 발생하는 것이 불가피한 상황에서 지대를 규제하는 행위는 지대가 생산자의 노력과 무관하게 얻어짐에 따라 형평성을 위배할 가능성이 높다는 점에 근거하고 있다.

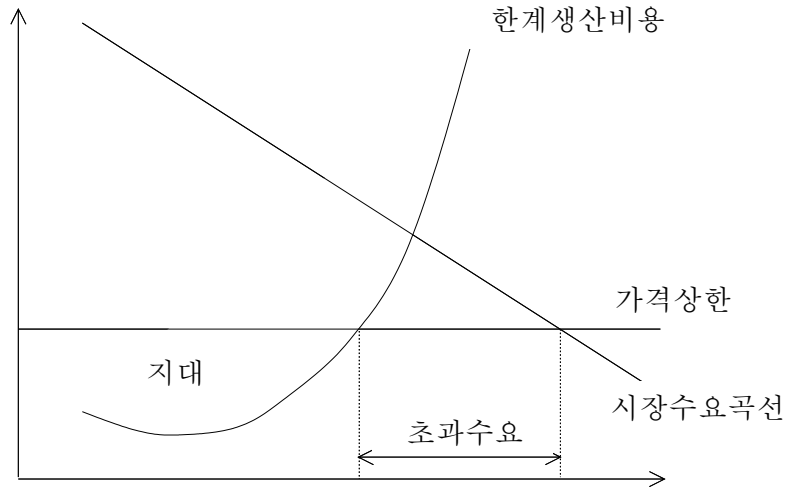
지대를 규제하는 대표적 방법으로 최고가격제 또는 가격상한제를 부과하는 것이다.³⁾ 가격을 규제함으로써 지대의 크기를 감소시킬 수 있다.

그런데, 가격을 시장가격이하로 규제하게 되면 시장에서는 초과수요가 발생

3) 또다른 방법으로는 세금을 통해 지대를 환수하는 것이다. 단, 이 경우 지대는 환수되었지만 가격은 여전히 높게 형성된다.

하게 된다. 즉, 낮아진 가격은 수요량의 증가를 가져오는 반면 공급자는 가격상한과 자신의 한계생산비용곡선이 만나는 수준에서 공급량을 정하므로 수요량이 공급량을 초과하게 된다.

[그림 1] 최고가격제와 초과수요



초과수요는 분배의 형평성과 암시장의 출현이라는 두 가지 문제를 초래할 수 있다. 정부가 정한 낮은 가격에서 부족한 공급량 중 일부를 먼저 구매한 수요자들은 시장가격에 비해 더욱 커진 소비자잉여를 가져가는 반면 부족한 공급량으로 구매의사가 있음에도 불구하고 구매에 실패한 수요자들은 소비자잉여를 가질 기회를 상실하게 된다. 또한, 부족한 공급량에 대한 수요자들 간 경쟁은 규제가격보다 높은 가격을 지불하고서라도 구매를 할 수 있는 암시장의 출현을 초래할 가능성이 높다.

(2) 가격규제의 구분

가격결정에 정부의 개입 정도와 수단에 따라 직접규제와 간접규제로 구분해 볼 수 있다. 직접규제란 정부가 기업과 시장의 가격결정과정에 사전개입하는 것으로 사전승인, 인가, 신고, 최고가격지정, 요금가이드라인 제시 등이 있다. 간접규제란 가격결정을 기본적으로 시장기능에 의지하되 가격안정을 위한 시장

여건을 조성하는 규제를 가하는 것으로 가격변동보고, 정기수급 및 출고사항 보고, 가격과 이윤에 대한 자료제출, 행정지도, 자율지도 등이 있다.

한편, 가격규제는 브랜드별, 규격별, 단위별의 세 가지 기준으로 부과될 수 있다. 브랜드별 가격규제는 특정상품의 특정브랜드를 가격규제의 기본단위로 하는 방법이다. 규격별 가격규제는 상품의 치수, 모양, 등급, 품질 등을 가격규제의 기준으로 하는 방법이다. 단위별 가격규제는 상품의 무게, 부피 등 측정단위를 가격규제의 기준으로 삼는 방법이다.

〈표 11〉 가격규제의 기준

기 준	가격규제의 기준
브랜드별 가격규제	특정상품의 특정브랜드
규격별 가격규제	상품의 치수, 모양, 등급, 품질별
단위별 가격규제	상품의 무게, 부피 등 측정단위

※ 자료 : 한국경제연구원, 한국의 가격규제 p51 재구성

나. 독과점경쟁과 가격규제

이 절에서는 시장지배적 사업자가 존재하는 독과점경쟁과 과당경쟁에 대한 가격규제를 고찰한다. 공공재를 포함한 공익재와 공익서비스에 대한 가격규제는 다음 절에서 소개한다.

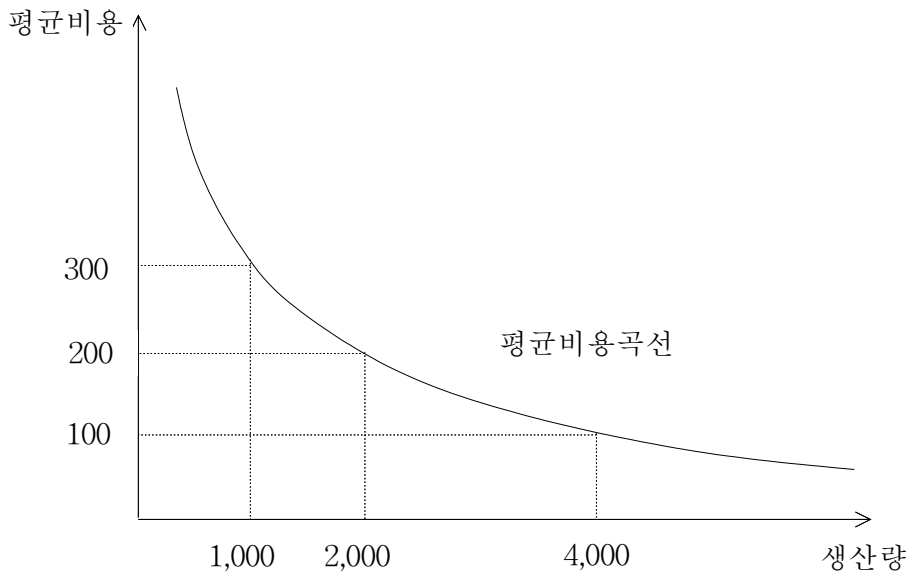
(1) 규모의 경제와 가격규제

자연독점(natural monopoly)은 평균생산비용이 생산량이 증가할수록 감소하는 규모의 경제가 존재할 때 나타난다.⁴⁾ 다음 그림은 생산량이 1,000에서 2,000, 그리고 4,000으로 늘어나면서 평균생산비용이 300 → 200 → 100으로 하락하는

4) 일반적으로 규모의 경제(economies of scale)와 규모에 따른 수확체증(increasing returns to scale)을 혼용하여 사용하고 있으나 두 개념은 구분이 필요하다. 규모의 경제는 평균생산비용의 특성을 지칭하는 반면 규모에 따른 수확체증은 생산기술의 특성을 나타낸다.

규모의 경제를 보여준다. 규모의 경제는 현재 생산량 수준의 증가가 바로 평균 생산비용의 하락으로 연결된다는 점에서 과거부터 현재까지 생산량의 축적에 의해 비용의 절감이 나타나는 학습효과(learning by doing)와는 차별되는 개념이다.

[그림 2] 규모의 경제와 생산의 효율성



규모의 경제가 존재하는 경우 경쟁사업자의 진입이 있더라도 단기간내에 신규 사업자의 생산량이 기존 사업자의 수준에 근접하지 못하는 경우 기존 사업자의 독점화를 막기 어렵고 따라서 독점의 폐해를 제거하기가 불가능하다. 예를 들어 앞 그림에서 기존 사업자와 신규사업자가 각각 2,000과 1,000의 생산량을 유지한다고 하면 생산단가면에서 200의 기존 사업자가 100의 신규 사업자에 비해 절대적 우위를 점하게 되고 결국 가격경쟁에서 승리할 수 있게 된다. 즉, 자연 독점은 규모의 경제에서 자연스럽게 나타나는 장기적 시장구조이며 이 점이 규모의 경제와 자연독점을 항상 함께 거론하는 이유이기도 하다.

한편, 규모의 경제하 경쟁의 존재는 오히려 생산량의 배분을 만들어 비용측면에서 효율성 달성을 저해한다. 앞 그림에서 하나의 사업자가 4,000을 생산하는

경우와 두 사업자가 2,000씩 생산하는 경우를 비교해보자. 한 사업자가 생산을 담당하는 경우 생산단가는 100까지 하락하지만 두 사업자가 경쟁하는 경우 생산단가는 200에서 머물게 된다.

따라서, 규모의 경제가 존재하는 경우 규모의 경제 실현을 통해 생산비용의 효율을 달성하면서도 사회후생을 제고하기 위하여 정부는 산업의 독점화를 허용하되 가격규제를 부과한다.

(2) 범위의 경제와 가격규제

규모의 경제가 단일 상품을 생산하는 경우 평균비용함수의 특성이라면 기업이 다수의 상품을 동시에 생산할 때 나타나는 비용절감의 효과는 범위의 경제(economies of scope)라 불리운다. 예를 들어 $C(Q_1, Q_2)$ 을 기업이 두 개의 상품 1과 2를 각각 Q_1 과 Q_2 만큼 동시에 생산할 때 비용함수라 하면

$C(Q_1, Q_2) < C(Q_1, 0) + C(0, Q_2)$ 이 성립하면 범위의 경제가 성립한다고 한다. 이때 $C(Q_1, 0)$ 은 기업이 상품 1만 Q_1 만큼 생산할 때의 비용이고, $C(0, Q_2)$ 은 상품 2만 Q_2 만큼 생산할 때 비용을 나타낸다. 범위의 경제는 다수 상품의 생산에 있어 공통비용의 비중이 높을수록 나타날 가능성이 높다.

범위의 경제와 밀접한 관련이 있는 기업의 전략에는 상품의 결합판매(bundling)가 있다. 기업의 결합판매 동기에는 효율성의 제고, 가격차별화, 가격규제의 회피, 독점시장의 지배력 전이, 후발사업자에 대한 대응 등이 있다.

〈표 12〉 결합판매의 동기비교

동 기		내 용
효율성 제고	생산비용 절감	범위의 경제에 따른 비용절감
	거래비용 절감	탐색비용, 교통비용, 조립비용 등 절감
	기술혁신에 의한 제품통합	통합설계 가능
	정보비대칭하 품질관리	시스템재화의 경우 자사제품 보완재를 이용하게 함으로써 제품성능 유지
가격차별화		복수 상품에 대한 소비자들 선호의 이질성 극복
가격규제회피		특정 개별상품 가격규제 시 결합상품으로 할인의 효과를 발생
지배력전이 또는 유지		독점상품과 경쟁상품의 끼워팔기로 경쟁상품의 구입을 강제
후발사업자에 대한 대응		후발사업자의 결합판매에 대한 대응

결합판매의 유형은 크게 순수결합, 혼합결합, 끼워팔기로 구분할 수 있다. 또한, 끼워팔기는 결합대상 부상품의 구매가 장기에 걸쳐 반복적으로 발생하는가 여부에 따라 정태적 끼워팔기와 동태적 끼워팔기로 세분된다.

〈표 13〉 결합판매의 유형과 구성

유 형		구 성
순수결합		개별판매 가능 상품들을 결합된 형태로만 판매 - 항공권 + 기내식
혼합결합		개별판매되는 상품들을 할인가격에 패키지로 판매 - 종합선물세트, 다량구매 할인
끼워팔기	정 태 적	A를 구매하기 위해서는 반드시 B를 구매해야 함, 단 B는 단독구매 가능 - 특정게임 S/W 구입시 특정 게임기 구입 필요(기술적 tying)
	동 태 적	A를 구매한 자는 B의 구매도 반드시 동일회사에서 해야 함. B의 구매량은 소비자마다 다름 - 특정 복사기 구입 시 복사용지도 동일회사에서 구입

결합판매(묶어팔기)는 기업의 동기를 충족시키는 것 뿐만 아니라 경우에 따라 소비자잉여, 사회후생을 동시에 증가시키기도 한다. 따라서, 결합판매를 허용할 것인가에 대해 경제학자들 간에도 의견이 충돌하여 왔다. 논쟁의 중심에는 결합판매에 의한 지배력전이가 발생하느냐 여부에 대한 시각차가 존재한다. 하버드 학파 중심은 지렛대이론(leverage theory)으로 독점상품과 타 상품의 결합판매를 당연위법(per se illegal)시 한다. 반면 시카고학파의 중심 비판은 독점기업이 결합을 통한 경쟁시장을 석권할 동기가 없음(이윤이 증가하지 않음)을 증명하여 상품결합에 대해 당연위법시 하는 것을 반대하고 비판한다. 즉, 이윤이 발생하지 않는 경쟁시장에서 시장점유율을 높여도 이윤이 증가하지 않으며 또한 시장 석권 후 결합상품의 가격을 인상하게 되면 소비자들은 개별 구매를 선호하게 될 것이기 때문이라는 논리이다.

이후 독점상품과 과점상품의 결합은 과점시장의 석권과 독점기업의 이윤을 증가시킨다는 전략적 차단이론(strategic foreclosure)이 등장한다. 즉, 과점시장의 원인이 규모의 경제나 망외부성이었다면 독점기업이 과점시장을 석권함으로써 시장점유율의 증가가 평균생산비용의 하락이나 소비자 최대지불의사 가격의 상승을 초래하고 그 결과 독점기업의 이윤을 증가시킬 수 있게 되므로 독점기업은 지배력 전이의 동기가 있다는 논리이다.

현재 미국 법원도 상품 결합에 대한 입장이 합리성의 원칙(rule of reason)으로 전환하였다. 즉, 결합의 혜택과 독점화에 따른 비효율성을 비교하여 결합판매를 허용할 것인지를 결정한다는 원칙이 도입된 것이다.

한편, 범위의 경제가 존재하는 경우 다수 상품의 동시생산은 비용의 절감을 가져옴에 따라 결합판매시 가격할인이 가능하다. 따라서, 결합판매가격의 할인이 실제로 범위의 경제에서 발생한 것인지 또는 지배력의 전이나 가격규제를 회피하기 위한 수단인지를 구분하는 것은 매우 어려운 과제가 된다.

또한, 범위의 경제가 존재하고 개별 판매가 이루어지더라도 정부가 다수의 상품에 대해 일률적 가격상한을 설정하는 것이 과연 사회후생 제고에 도움이 되는지는 불분명하다. 각 상품에 대한 수요의 가격탄력성이 상이한 경우 일률적 가격상한보다는 차별적 가격상한이 더 사회후생에 기여할 수 있다는 램지가격론(Ramsey Pricing)이 존재한다.

(3) 시장지배적사업자의 가격전략

시장지배적사업자가 단일요금보다 더 높은 이윤을 창출하기 위하여 활용하는 주요 가격전략으로는 다음과 같이 다양한 차별방법이 존재한다.

〈표 14〉 주요 가격 차별 전략의 내용

가격전략	차별의 내용
1차가격차별	소비자의 최대지불의사가가격을 요구
2차가격차별	물량할인
3차가격차별	수요의 지리적 차이를 이용한 가격차별
최대부하가격차별	수요의 시간대별 차이를 이용한 가격차별
이부요금제	고정요금과 변동요금의 결합
내구재가격차별	금기와 차기의 가격차별

시장지배적사업자는 다양한 가격차별전략을 통해 단일요금제에서 보다 높은 이윤을 획득하는 과정에서 비록 사회후생을 증가시킬지라도 소비자잉여를 약탈하는 경우가 종종 발생한다. 이런 점에서 정부는 건전한 소비자잉여와 사회후생의 확보라는 측면에서 시장지배적사업자의 가격차별행위에 대해 규제를 부과하기도 한다.

한편, 동 시장내로 경쟁자의 진입이 임박한 경우 기존 사업자가 고의적으로 가격을 인하함으로써 잠재적 경쟁자의 진입을 막고 현재 시장에서의 위치를 고수하려는 전략인 진입저지가격(entry-limit pricing)이 있다.

다. 과당경쟁(excessive competition)과 가격규제

과당경쟁은 공급자간에 경쟁이 과다하게 이루어지는 경우로서 파괴적 경쟁으로도 불리운다. 과당경쟁은 효율적인 생산기술의 활용을 위해 고정투자가 많이 소요되는 산업이나 수요의 기복이 심해 모든 기업이 평균적으로 초과설비를 보유하는 산업에서 발생하기 쉬운 것으로 알려진다.

과당경쟁이 발생하는 이유는 불경기에서 고정비용의 손실을 만회하기 위해서

기업들은 가격인하경쟁을 하기 때문이다. 이런 점에서 과당경쟁을 방지하기 위하여 신규기업의 진입을 억제하거나 시설확장을 규제할 수도 있고 가격규제를 부과할 수도 있다. 다만, 파괴적 경쟁 발생가능성이 적은 경우에도 과도한 규제가 도입되는 가능성을 경계해야할 필요성이 제기된다.

과당경쟁은 때로는 경쟁상대방을 시장에서 퇴출시키기 위하여 약탈적 가격경쟁(predatory pricing)으로까지 이어지게 된다. 약탈적 가격은 가격을 설정하는 기업 역시 단기적으로 손실을 감수한다는 특징을 보인다. 이 경우 일시적인 가격하락은 소비자 잉여를 증가시켜 일 수 있으나 장기적으로 시장이 독점화되어 독점가격으로의 회귀에 따라 사회후생은 감소한다는 점에서 그 의도가 매우 불순한 가격전략이고 따라서 정부의 규제대상이 된다.

라. 가격규제모형의 비교

(1) 가격상한제 또는 최고가격제(price ceiling)

독과점 시장에서 결정되는 가격은 경쟁시장의 가격보다 높은 수준이다. 독점자는 물론 과점의 경우에도 기업들은 가격경쟁을 회피하고 물량경쟁을 통해 이윤을 창출하는 수준의 가격을 설정할 수 있고 심지어 담합을 통해 독점에 버금가는 수준의 가격을 달성할 수 있다. 경쟁가격이상의 가격이 형성되는 것을 방지하기 위하여 정부는 최고가격을 규제한다.

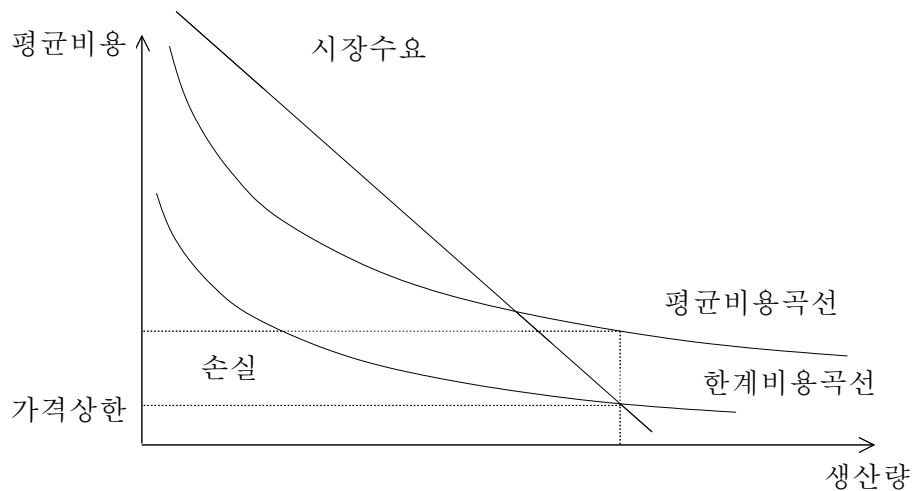
그런데 가격상한의 시행에 있어 정부는 기업의 생산비용에 대해 상당한 정보를 보유하여야 한다. 만약 정보가 미약한 상태에서 상한을 잘못 설정하는 경우 시장에서는 초과수요가 나타나고 심지어 암시장의 출현을 초래할 수 있다. 또한 가격상한제는 동태적으로 품질의 저하를 초래할 가능성도 존재한다.

한편, 규모의 경제에 따른 자연독점의 가격규제 방법으로 평균비용가격설정(average cost pricing)과 한계비용가격설정(marginal cost pricing)의 우열을 가리기가 용이하지 않다.

평균생산비용이 생산량의 증가에 따라 하락하는 규모의 경제에서는 한계생산비용이 평균생산비용 아래에 존재하게 된다. 따라서 정부가 자원배분의 효율성을

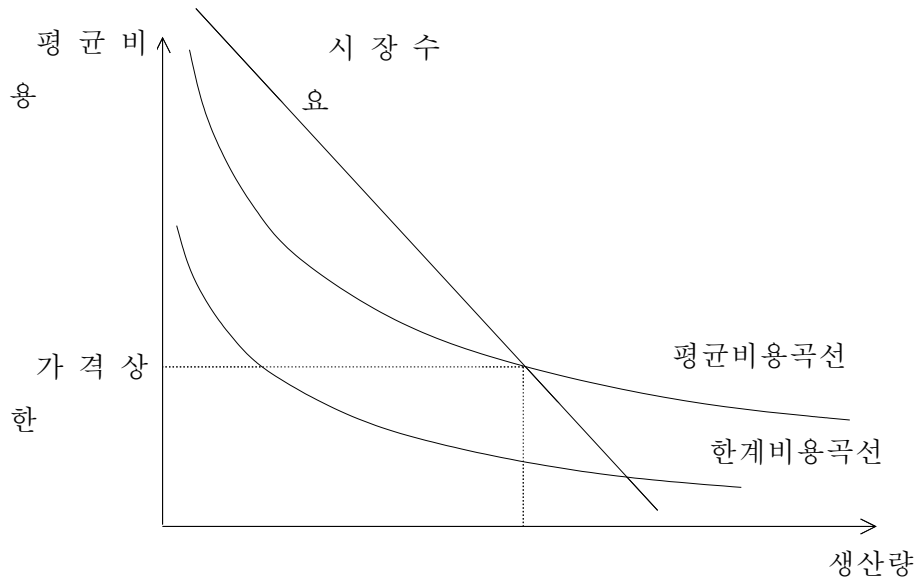
달성하기 위하여 한계생산비용과 시장수요가 일치하는 수준에서 최고가격을 설정하게 되면 기업은 항상 손실을 입게 된다. 따라서 정부 보조금의 지급이나 차별적 가격의 부과가 이루어져야 하는데 손실 보전 과정에서 발생하는 비용이 가격규제의 혜택을 초과한다는 보장은 없다.

[그림 3] 자연독점에 대한 한계생산비용설정



반면, 평균생산비용과 시장수요가 일치하는 수준에서 최고가격을 설정하면 한계비용가격설정보다 비용측정이나 기업의 손실이 없다는 면에서 규제의 용이성이 존재한다. 그러나 평균비용가격설정은 기업에게 항상 '0' 이윤을 보장하게 되므로 기업에게 비용절감 인센티브를 제공하지 않는다.

[그림 4] 자연독점에 대한 평균생산비용설정



기업이 다수의 상품을 동시생산하면서 범위의 경제를 누리고 있다면 정부는 가격상한 규제시 램지가격(Ramsey Pricing) 설정을 고려할 수 있다. 램지가격은 가격이 한계비용을 초과함에 따라 발생하는 후생의 손실 즉, 사중손실의 크기를 최소화하는 방법으로 가격상한을 정하는 방법으로 독점기업이 복수의 재화를 공급할 때 가격은 수요의 가격탄력성과 역의 관계를 가지도록 설정할 것을 제안한다. 즉, 기업이 상품 i와 j를 동시생산하고 있을 때 두 상품에 대한 가격탄력성 E_i 와 E_j 의 상대적 크기를 고려하여 가격탄력성이 높은 상품에 대해 강한 가격상한을, 가격탄력성이 낮은 상품에 대해 약한 가격상한을 설정하는 것이 사회 후생의 손실을 최소화하는 것이다.

$$\frac{(P_i - MC_i)/P_i}{(P_j - MC_j)/P_j} = \frac{E_j}{E_i}$$

램지가격설정의 논리는 다음의 독점의 3차가격차별 공식논리와 유사하다.

$$\frac{P_i}{P_j} = \frac{1 + \frac{1}{E_j}}{1 + \frac{1}{E_i}}$$

기업이 생산하는 하나의 상품에 대해 수요탄력성이 상이한 두 수요집단에 대해 가격탄력성이 높은 집단에게는 보다 낮은 가격을, 가격탄력성이 낮은 집단에게는 보다 높은 가격을 설정하는 것이 이윤을 극대화하는 방법이다. 이는 가격탄력성이 높을수록(작을수록) 작은 가격상승에 수요량의 감소가 크므로(작으므로) 가격을 조금만(많이) 올리는 것이 이윤을 키우기 때문이다.

이와 마찬가지로 가격탄력성이 높은 상품에 대해 약한 가격상한을 두면 기업의 가격설정이 높아짐에 따라 수요량의 감소가 크고 이는 사중손실을 크게 만들기 때문이다. 반면 가격탄력성이 낮은 상품에 대해 약한 가격상한을 두더라도 가격이 상승하는데 비해 수요량의 감소가 작아 사중손실이 그리 크지 않기 때문이다.

(2) 보수율규제(rate of return regulation)

자연독점에 의한 높은 독점가격을 규제하는 방법으로서 가격을 한계비용에서 규제(marginal pricing)하는 방식을 고려해볼 수 있다. 그러나 한계비용가격은 사회후생수준을 극대화하지만 독점기업에게 손실을 초래한다. 평균생산비용이 생산량에 따라 감소하는 규모의 경제에서는 한계생산비용이 평균생산비용을 하회하기 때문이다.

따라서, 자연독점규제의 일반적 가격규제 방법은 규제된 기업에게 적당한 수준의 수익률을 허용하는 것이다.

그런데, 수익률규제는 자본을 필요이상으로 과다하게 늘리고 이에 따라 비용이 상승하는 에버치-존슨효과(Averch-Johnson effect)를 만들어 낸다. 수익률 규제가 주어진 비용에 적정이윤을 보장해주는 형태를 취하므로 규제대상기업은 비용을 절감할 유인이 없고 불필요하게 과다한 생산요소를 사용하게 되는 것이다.

(3) 가격하한제 또는 최저가격제

고정비용과 매몰비용이 크고 초과생산설비가 존재하는 경우 한계비용은 평균비용을 크게 밑돌게 된다. 이러한 경우 경쟁이 존재하게 되면 기업들은 손실을 최소화하기 위하여 가격을 한계비용까지 낮추는 가격을 결정하게 된다. 그런데

가격이 평균비용과 한계비용의 사이에 존재하므로 기업들은 손실을 보게 됨에 따라 파괴적 경쟁이 초래된다.

과당경쟁 또는 파괴적 경쟁을 방지하기 위해서는 정부가 자유경쟁에 따라 가격이 평균비용이하로 내려가서 파괴적 경쟁이 유도되지 않도록 최저가격을 규제한다. 파괴적 경쟁에 따라 가격이 생산원가 이하로 내려가면 단기적으로 소비자는 혜택을 볼 수 있으나 장기적으로는 경쟁이 파괴됨에 따라 더 큰 손해를 입게 된다. 특히, 과당경쟁하에서 소비자들이 인지하기 어려운 서비스의 질을 감소시켜 생산비용을 낮출 가능성도 존재한다.

그런데, 과당경쟁을 방지하기 위한 가격하한제를 시행함에 있어 문제는 유희 생산설비의 존재가 과당경쟁 때문에 비롯된 것인지를 판단하기 어렵고 가격이 평균비용이하로 내려가는 것이 파괴적 경쟁인지 판단하기 어렵다는 점이다.

약탈적가격과 진입저지가격의 판단에 따르는 문제점도 존재한다. 낮은 가격이 경쟁자에게 위협이 되는지, 일반적 가격경쟁과 구분이 되는지를 판단하기가 매우 어렵기 때문이다.

마. 공정거래위원회의 가격규제관

공정거래위원회는 2008년 8월 시장지배적(독점)사업자의 가격이 비용원가나 이익률, 동종·유사 업종에 비해 가격이 높을 경우 가격남용 행위로 규제할 수 있도록 하는 시행령 개정안을 입법예고하였다. 개정안의 핵심은 현재 가격 남용 규제는 원가나 동종·유사업종 비용 변동에 비해 가격을 지나치게 올리거나 내리는 경우만으로 한정되어 있는 것을 현재가격 자체에도 적용하겠다는 의미이다.

공정거래위원회는 “가격남용 규제가 독과점적 사업자가 지배력을 남용하는 경우에만 적용되기 때문에 직접적 가격규제와는 본질적으로 다르다”고 강조하고 있다.⁵⁾ 공정거래위원회는 가격규제가 사실상 신규사업자의 시장진입이 어려울

5) 머니투데이 '08.10.3) 전국경제인연합회는 시행령개정안이 정부의 직접적으로 가격규제를 허용한 것이라며 강하게 비판하고 있다. “공정위가 가격이 시장의 수요 공급에 의해 결정되는 점을 부인하고 제조원가를 기준으로 규제한다는 것은 기업의 창의적 활동과 경제의 효율성이 치명타를 입힐 수 있다.”, “시장지배적 사업자의 이익률이 경쟁업체보다 현격히 높은 경우를 규제한다는 것 또한 경영활동을 제약하고, 경제발전의 동기를 봉쇄하는 조치이다.”

경우, 실질적 경쟁이 없는 독점 분야인 경우, 비용이나 동종업계 가격에 비해 가격이 현저하게 높을 경우 등 엄격한 기준에서 제한적으로 이뤄질 것이라고 밝히고 있다.

한편, 공정거래위원회는 기술·경영 혁신을 통해 상품을 개발하거나 비용을 절감한 경우는 가격규제 대상에서 제외한다는 점을 개정안에 포함함으로써 기업들의 혁신노력을 저해한다는 우려를 해소하겠다고 밝히고 있다.

2. 국내 공공요금 규제

공공요금이란 일상생활을 영위하는데 필요한 서비스 중에서 공공사업⁶⁾이 생산·공급하는 공공서비스에 대한 대가를 말한다. 따라서 공공요금이 지나치게 높게 상승할 경우 공익성이 저해되는 결과가 초래된다. 그러므로 공익사업의 경우에는 정부가 직접 운영을 하거나 민간이 운영하는 경우에는 법령 등에 의하여 국회, 중앙정부 및 지방자치단체가 그 수준의 결정이나 인상에 직·간접적으로 관여한다.

가. 공공요금의 종류 및 범위

(1) 공공요금의 종류

공공요금의 종류는 요금의 결정 및 관리 주체에 따라서 중앙공공요금, 지방공공요금, 건강보험수가로 구분된다. 중앙공공요금은 주무부장관이 다른 법률이 정하는 바에 따라 물품 또는 용역의 가격이나 기타의 요금(수수료 포함)을 결정, 승인, 인가 또는 허가하는 가격을 말한다. 전기, 철도, 우편, 전화, 시외버스와 고속버스 요금, 고속도로 통행료, 종합유선방송료 등 18개 요금이 있다.

지방자치단체가 관리하는 지방공공요금에는 시·도지사가 인가하는 시내버스, 택시, 전철, 도시가스요금과 자치단체조례로 결정하는 상·하수도료, 정화조청소료,

6) 공익사업이란 본질적으로 그 산업이 제공하는 서비스가 성격상 공공성이 높은 특성을 가진 사업을 말한다.

쓰레기 봉투료 등 12개 요금에 있다.

이외에도 진찰료, 병원검사료, 분만료, 처치 및 수술료 등의 의료서비스에 대한 대가인 15개 건강보험수가가 있다.

〈표 15〉 공공요금의 유형(소비자물가상 분류)

분 류	주요 품목
중앙공공요금 (18개)	이동전화료, LM통화료, 시내전화료, 기본전화료, 공중전화료, 전기료, 기차료, 고속도로통행료, 고속버스료, 시외버스료, 유선 방송비 , 국내우편료, 국제우편료 등
지방공공요금 (12개)	시내버스료, 택시료, 전철료, 도시가스, 상수도료, 하수도료, 정화조 청소료, 쓰레기봉투료 등
건강보험수가 (15개)	진찰료, 병원검사료, 분만료, 처치 및 수술료 등

※ 자료 : 기획재정부 보도자료(2005), 공공요금 산정기준 개정

(2) 공공요금의 범위

공공요금 대상의 범위는 정책적 결정을 통해 정해진다. 즉, 공공요금의 대상은 반드시 서비스의 특성을 기준으로 정의되지 않는다. 예를 들어, 전기, 가스, 수도, 철도, 전화 등은 비용측면에서 초기 고정투입비용이 매우 크고 자연독점의 특징이 발현되는 분야로서 공통점을 가지고 있다. 그러나 우편이나 버스, 택시 등과 같이 일반서비스의 공급이라는 공공적 목적이 적용되는 대상과 정화조 청소료, 쓰레기봉투료 등과 같이 환경정책적 목적이 부과되는 대상도 존재한다.

이런 측면에서 공공요금은 이용자가 서비스로 지불한 가격·요금 중 법령 등에 의하여 국회, 중앙정부 및 지방자치단체가 그 수준의 결정이나 인상에 직·간접적으로 관여한 모든 것을 총칭해야 한다는 시각도 존재한다.⁷⁾

7) 한국소비자원(2004), 공공요금결정제도와 소비자보호. “결론적으로 공공요금이란 자연독점성이 있으며 시장메커니즘에만 의존할 경우 공공목적이 달성되지 않는 서비스에 대하여 가격·요금의 결정이나 조정에 중앙정부 등이 관여하여 시장메커니즘의 보완적, 대체적 역할을 달성하는 것으로 볼 수 있다.”

나. 공공요금규제의 배경

(1) 시장실패의 보정

경제학이론은 시장메커니즘이 자원배분의 효율성을 창출하는 최선의 구조임을 주장한다. 그럼에도 불구하고 시장메커니즘이 작동하기 위해서는 잉여의 수혜자, 비용발생자와 비용부담자의 명료성 등 몇가지 조건이 사전에 충족되어야 한다. 예를 들어 공공재라고 하는 비배제성과 비경합성을 지닌 재화나 서비스의 생산, 외부성을 창출하는 생산활동 등은 순수한 시장메커니즘에 의해서는 생산의 효율성을 달성할 수 없다. 이러한 시장실패는 시장메커니즘의 작동을 보장하는 가격 즉, 요금이 제대로 수요자와 공급자의 의사를 반영하지 못하는 상황에서 비롯된다.

한편, 초과수요 시 가격의 상승, 초과공급 시 가격의 하락은 시장메커니즘의 작동을 보장하는 핵심 원리이다. 그럼에도 불구하고 공공 또는 공익 서비스의 가격이 수요와 공급에 의해 급변동하게 되면 이를 필수적으로 향유하고 있는 국민에게 매우 큰 불편을 초래하기 마련이다. 따라서, 가격과 생산량의 변동을 안정화하는 정부의 개입없이는 원활한 시장활동 조차도 국민들의 사회후생에 악영향을 미칠 가능성이 높다.

또한, 기업의 활동을 시장메커니즘에 전적으로 의존하는 경우 기업은 이윤극대화를 위한 의사결정을 하게 되고 그 결과 공익적 관점⁸⁾에서 공평성이 보장되기 어렵다. 예를 들어 공공 또는 공익서비스는 국민 모두에게 필수적 서비스임에도 불구하고 효율성을 강조하는 시장메커니즘은 최대지불의사가 가격을 지닌 소비자에게 가장 저렴한 생산을 통해 서비스가 우선 제공되는 것만을 보장할 뿐 모든 소비자에게 서비스 제공을 보장하지 않는다. 이 경우 최대지불의사가 가격이 낮은 저소득층은 시장의 요금을 감당하지 못하고 수요에서 제외됨에 따라 결국 서비스의 제공을 충분히 받지 못하게 된다.

종합적으로 공공요금규제는 효율성, 공평성, 안정성의 확보를 통해 공익을 보호하려는 목표를 지향하고 있다.

8) 평등주의적 공익성으로 “egalitarian”이 대표적이다.

(2) 물가관리정책

한편, 공공요금의 규제 배경에는 정부의 물가관리정책이 존재한다.⁹⁾ 70년대와 80년대 고도성장을 위해 정부는 총수요진작 정책을 사용하였고 그 결과 불가피하게 해마다 두자리 수의 물가상승이 동반되었다. 가격규제가 물가상승을 억제하는 효과적 수단인가에 대한 논쟁에도 불구하고 물가안정을 위해 앞에서 살펴본 시장실패의 보정을 위한 가격규제외에 우리나라에는 물가안정을 위한 가격규제정책이 도입·운영되어 왔다.

공공요금 규제의 법률적 근거는 『물가안정에관한법률』 제4조 제1항과 제2항이다. 제1항에서는 공공요금을 협의로는 서비스의 독점성과 공익성이 커서 중앙정부 또는 지자체가 직접 가격을 결정하거나 인가하는 요금으로, 그리고 광의로는 특수수수료 등 정부의 행정행위(민간에 위탁한 행정행위도 포함)에 대한 대가인 수수료를 포함하여 정의한다.

한편 제2항은 주무부장관이 당해 가격의 결정시 사전에 기획재정부장관과 협의를 거쳐야 하는 공공요금의 범위를 정하고 있다. 대상요금에는 전기요금, 철도요금, 우편요금, 전화요금, 시외버스, 고속버스, 국립대 납입금, 의료보험수가, TV시청료, 유선방송료, 고속도로통행료, 공항이용료, 자동차보험료, 행정수수료 등 14개가 있다.

현 정부는 현행 물가정책 기조가 시장원리의 원칙하에 추진하는 것으로서 70~80년대의 직접통제방식과는 상이하다고 주장한다. 70~80년대는 경제규모가 크지 않았기 때문에 개별 품목별로 직접적 가격통제방식의 물가관리가 가능하였으나 90년대 이후 우리 경제규모가 확대되고 시장이 자율화됨에 따라 정부의 물가관리여건도 크게 변화되었다. 가격 자율화가 정착된 현재는 정부가 할 수 있는 물가관리 수단은 과거와는 달리 법률 범위 내로 제한하고 있고 따라서, 정부가 시장에 대해 직접적인 가격규제는 할 수도 없으며 계획도 없는 것으로 주장한다.

정부는 소득 2분위 이하계층¹⁰⁾이 자주 구입하고 지출비중이 높은 생활필수품

9) 기획재정부 대변인실, 등록일 : 2008.03.25.

10) 전체 가구의 하위 40%, 월소득 247만원 이하.

중에서 52개 품목을 관리대상으로 선정하였다. 52개 품목의 구성은 농축수산물 13개, 가공식품 11개, 공업제품 9개, 공공요금 9개 등이다.

〈표 16〉 52개 생활필수품목

구 분	품 목
농축산물(13)	쌀, 쇠고기, 돼지고기, 멸치, 고등어, 배추, 무, 콩나물, 파, 양파, 마늘, 달걀, 사과
가공식품(11)	밀가루, 라면, 빵, 두부, 고추장, 식용유, 우유, 스낵과자, 소주, 설탕, 유아용품
공업제품(9)	바지, 세제, 휘발유, 경유, LPG, 등유, 화장지, 샴푸, 위생대
공공요금(9)	전기료, 전철료, 시내버스료, 상수도료, 도시가스료, 쓰레기봉투료, 시외버스료, 이동전화통화료, 유선방송수신료
기타(10)	자장면, 이미용료, 목욕료, 학원비, 가정학습지, 납입금, 보육시설 이용료, 외래진료비, 공동주택 관리비, 주거비

품목 선정과정을 보면 우선 통계청이 구입 빈도, 지출 비중 등을 고려¹¹⁾하여 선정한 품목에 대해 실무협의를 거쳐 일부 품목(외식비 등) 제외 후 유사품목을 통합하여 50개 품목을 선정하였다. 그후 주부클럽, 소비자원, 여성단체협의회 등 6개 단체 의견을 수렴하여 52개 품목을 선정하였는데 세제, 유아용품, 밀가루, 설탕, 케이블TV방송료 등이 추가되었다.¹²⁾ 이를 최종적으로 경제정책조정회의를 통해 각 부처 의견을 최종수렴하여 52개 품목을 결정하였다.

52개 생활필수품의 집중관리방안에 대해서 정부는 전기요금 등 공공요금을 제외하고는 시장에서 결정되는 가격에 개입하지 않을 것으로 발표하고 있다. 1994년 가격변동사후보고제 폐지 이후 가격정책은 완전 자율화¹³⁾되어 정부는 가격결정에 개입할 권한도 없음을 강조한다. 대신 정부는 물가상승을 유발하는 유형에 따라 수급 및 가격안정을 위한 대응방안을 강구한다는 대응원칙을 세우고 있다.

11) ※ 품목 선정 원칙: ① 서민층의 구입빈도가 높은 품목, ② 생활비중 지출비중이 높은 품목, ③ 서민생활 안정에 필수적인 품목, ④ 최근 가격 상승 또는 변동이 컸던 품목.

12) 티셔츠, 운동화 등을 제외.

13) 예외적으로 석유류는 '97년까지 국제유가 연동제 유지.

〈표 17〉 물가상승 유발유형별 대응방안

상승유발 유형	대응 방안
원가상승	정부가 직접적인 가격규제는 하지 않도록 하되, 할당관세 적용·유통구조 개선·시장경쟁 촉진을 통해 가격안정기반 마련 - 특히, 경쟁제한적 품목(석유제품 등), 중간 유통비용이 큰 품목(농산물 등)의 유통구조 개선에 중점
담합	독점규제및공정거래에관한법률에 근거하여 시정조치 및 과징금 부과 등 의법조치
매점매석	물가안정법에 따라 매점매석 품목으로 고시하고 국세청, 지자체 등 합동 단속 실시
편승인상	소비자 보호차원에서 민간소비자단체(소비자단체협의회 등)의 가격감시기능을 활성화
수급애로	정부의 비축물자 방출을 확대하고 적극적 시장개방을 통해 수급안정을 도모

※ 자료 : 기획재정부 보도자료(2005), 공공요금 산정기준 개정

52개 품목에 대해 별도 지수는 산정하지 않더라도 개별품목의 월별 가격동향과 상승률은 별도로 분류하여 매월 1일 소비자 물가 발표시 공개할 것으로 알려진다.

현재 소비자물가지수에서 공공요금의 비중은 16.3%로 알려졌다.¹⁴⁾

다. 공공요금 규제방법

(1) 공공요금 규제의 구분

공공요금의 규제는 요금결정방식에 관한 규제와 요금결정과정에 관한 규제로 구분된다. 전자는 다시 요금수준결정방식에 대한 다양화 규제와 요금체계방식의 탄력화 규제로 세분되고 후자는 요금결정기구의 법정화 규제, 소비자참여의 필수화 규제, 정보공개 의무화 규제로 세분된다.

14) 중앙 7.8%, 지방 5.4%, 의료서비스 3.1%.

〈표 18〉 공공요금 결정의 경제적 원칙 비교

구 분	세부 구분	내 용
요금결정방식	요금수준결정방식의 다양화	총괄원가방식, 기준비교방식, 가격상한방식
	요금체계방식의 탄력화	과부하요금제, 이부요금제, 선택요금제
요금결정과정	요금결정기구의 법정화	국회, 정부, 위원회
	소비자참여의 필수화	위원회 참여, 공청회
	정보공개 의무화	정기적 정보 공시, 소비자요구에 의한 정보공개

※ 자료 : 한국소비자보호원(2004).

(2) 공공요금 결정의 원칙

공공요금수준의 결정시 적용되는 원칙에는 경제적 원칙과 사회적 원칙이 있다. 전자는 원가주의(principle of cost), 가치주의(principle of value), 경쟁가격주의(principle of competitive price), 후자는 부담능력주의(principle of ability-to-pay), 복지확산주의(principle of diffusion-of-benefits)로 세분된다.

〈표 19〉 공공요금 결정의 원칙

원 칙		내 용	사 례
경제적 원칙	원가주의	생산, 공급에 소요되는 원가를 기준으로 결정	전기, 통신, 교통요금
	가치주의	이용자가 느끼는 서비스의 가치로 결정	전화기본료
	경쟁가격주의	가상적 경쟁가격을 기준으로 요금 결정	전기통신, 가스
사회적 원칙	부담능력주의	이용자가 부담할 수 있는 능력을 기준으로 결정	시내버스 학생요금, 지하철요금
	복지확산주의	서비스의 직간접적인 사회적 가치를 고려하여 결정	대도시 지하철요금

※ 자료 : 한국소비자보호원(2004).

상기 경제적 원칙과 사회적 원칙은 각각 장점과 단점을 모두 가지고 있다.

〈표 20〉 공공요금 결정 원칙의 장·단점 비교

원칙	장점	단점
원가주의	- 사업의 지속성을 보장하는 요금의 하한선 - 요금수준의 용이한 이해	- 원가계산이 어려운 분야에서는 적용불가: 의료수가 등
가치주의	- 요금의 상한선 - 이용자 그룹별 요금차별	- 소비자별 가치의 차등 - 가치측정 기준 마련의 어려움 - 사업의 경영적 측면 고려 소홀
경쟁가격주의	- 자연독점의 효율성 발현 가능	- 규모의 경제에서는 한계비용 요금은 기업의 손실 초래
부담능력주의	- 이용자의 지불능력을 고려함에 따라 공평성 확보 가능	- 공익기업의 경영타격 - 부담능력에 따른 요금부과기술 확보 어려움
복지확산주의	- 서비스의 수혜층 확대 효과	- 원가 또는 가치 등 경제적 고려 소홀

※ 자료 : 한국소비자보호원(2004).

(3) 공공요금 산정기준

2005년 기획재정부는 1982년 제정된 공공요금 규제를 위한 『공공요금 산정기준』을 개정¹⁵⁾하였다. 개정의 핵심내용은 적정원가와 적정투자보수를 보장하기 위해 요금규제방식을 총괄원가방식으로 개정¹⁶⁾하고 또 새로운 17) 방식¹⁸⁾도 허용한다는 것이다.¹⁹⁾

15) 기획재정부 지침, '82년 제정, '05.4.12일 개정.

16) 현행 요금 총괄원가방식의 틀은 유지하면서 총괄원가의 세부 구성항목별로 개정.

17) 요금수입이 총괄원가를 충당하도록 요금수준을 결정하는 방식.

총괄원가 = 적정원가 + 적정투자보수

· 적정원가 = 영업비용 + 영업외비용(지급이자 제외) - 영업외수익

· 투자보수 = 요금기저* × 투자보수율

* 재화 및 서비스의 생산공급에 투입된 자산가치액과 운전자금

18) 예 : 가격상한제 등 유인규제방식.

19) (개정)총괄원가방식을 원칙으로 하되 다른 합리적인 산정방식이 있는 경우 기획재정부와 협의하여 적용가능.

기획재정부가 직접 담당하는 대상요금으로는 전기, 철도, 우편, 전화, 고속도로 통행료, 도시가스 도매요금, 광역상수도, 시외·고속버스, 유선방송료 등을 선정하고 있다. 한편, 지방자치단체에도 동 기준을 시달하여 시내버스, 택시, 지하철, 상수도, 하수도, 도시가스 소매요금 등 지방공공요금 결정에 참고하도록 하였다.

〈표 21〉 공공요금 산정기준 개정 내용

구 분	항 목	개정 내용
적정원가	감가상각방법	요금산정시 정액법이 원칙
	영업외손익포함 범위	공익서비스 제공과 관련된 항목으로 한정
적정투자 보수	운전자금 산정방식	요금별 특성이 반영되도록 일반화
	건설중인 자산의 범위	자기자본으로 조달한 부분 이내로 한정
	타인자본 투자보수율	세후투자보수율(실제차입금리 적용)로 변경
	자기자본 투자보수율	투자의 기회비용 보상
	요금기저 범위	무형자산 포함
	자산재평가효과	요금산정시 원칙적으로 반영하지 아니함

※ 자료 : 기획재정부 보도자료(2005), 공공요금 산정기준 개정

기획재정부는 개정된 『공공요금 산정기준』을 기초로 개별 『공공요금 산정기준』의 제·개정을 소관부처와 협의하여 추진하여 왔다.

〈표 22〉 개별 공공요금 산정기준과 소관부처

산정기준	소관부처 및 법령
전기요금 산정기준	지식경제부(당시 산업자원부) 고시
전기통신사업 회계분리기준	방송통신위원회(당시 정보통신부)고시
천연가스 공급가격 산정기준	지식경제부(당시 산업자원부) 지침
버스요금 기준	국토해양부(당시 건설교통부)

라. 주요산업별 공공요금규제 사례

여기에서는 전력요금, 상수도요금, 도시가스요금, 지하철요금, 버스요금 등의 규제사례를 정리한다.

(1) 전력요금 규제

한국전력공사의 전기 공급 조건은 전기사업법과 기본공급약관에 따르고 있다.

〈표 23〉 소관 법령체계

구 분	조 항
전기 사업 법	제16조 (전기의 공급약관) ① 전기판매사업자는 대통령령이 정하는 바에 따라 전기요금 기타 공급 조건에 관한 약관(이하 “기본공급약관”이라 한다)을 작성하여 지식경제부장관의 인가를 받아야 한다. 이를 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. ② 지식경제부장관은 제1항의 규정에 의한 인가를 하고자 하는 경우에는 전기위원회의 심의를 거쳐야 한다.
한국 전력 공사 기본 공급 약관	제1조 (목적) 이 기본공급약관(이하 “약관”이라 합니다)은 한국전력공사(이하 “한전”이라 합니다)가 전기를 사용하는 자 또는 사용하고자 하는 자(이하 “고객”이라 합니다)에게 전기를 공급할 때의 요금 및 기타 공급조건을 정하는 것을 목적으로 합니다. 제3조 (약관의 인가 및 변경) ① 이 약관은 전기사업법 제16조(전기의 공급약관)에 따라 전기위원회의 심의를 거쳐 지식경제부장관의 인가를 받은 것입니다. ② 한전은 지식경제부장관의 인가 또는 명령에 따라 이 약관을 변경할 수 있습니다. 이 때 요금 및 기타 공급조건은 변경한 약관을 따릅니다.

※ 자료 : 한국전력 홈페이지

전기사용계약단위의 전기사용 용도에 따라 주택용전력, 일반용전력, 교육용 전력, 산업용전력, 농사용전력, 가로등, 예비전력, 임시전력으로 구분된다.²⁰⁾ (다음 표 참조)

20) 한국전력 전기기본공급약관 제3장 계약종별 제55조

〈표 24〉 현행 전력요금 분류체계

(단위 : 원/kWh)

종 별	적용범위	요금 체계	판매단가 (지수)
주택용	주거용	6단계 누진요금제	94.78 (122)
일반용	공공, 영업용	계절별 차등 (7~8월 고율) 1,000 kW 이상 시간대별 차등	97.68 (125)
교육용	학교, 박물관 등	계절별 차등 (7~8월 고율)	77.20 (99)
산업용	광업, 공업용	계절별 차등 (7~8월 고율) 300kW 이상 시간대별 차등	64.56 (83)
농사용	농업, 어업용	단일요금 (갑, 을, 병 차등)	42.45 (55)
가로등	가로, 보안등	단일요금	71.47 (92)
평 균			77.85 (100)

산업용 전력요금 적용대상은 한국표준산업분류 상 광업, 제조업, 기타사업에 한정하고 있다. 반면 한국전력 전기공급약관 제3장 계약종별 제57조 일반용 전력의 적용 대상은 주택용 전력, 교육용 전력, 산업용 전력, 농사용 전력, 농사용 전등, 가로등, 예비전력, 임시전력 이외의 고객 등이다.

〈표 25〉 산업용 전력 대상 기준

대분류	중분류(업종수)
광업	석탄, 원유 및 우라늄광업(10) 금속광업(11) 비금속광물광업(연료용제외)(12)
제조업	음·식료품 제조업(15) 담배제조업(16) 섬유제품 제조업(봉제의복제외)(17) 봉제의복 및 모피제품 제조업(18) 가죽, 가방 및 신발 제조업(19) 목재 및 나무제품 제조업(가구제외)(20) 펄프, 종이 및 종이제품 제조업(21) 출판, 인쇄 및 기록매체 복제업(22) 코크스, 석유 정제품 및 핵연료 제조업(23) 화합물 및 화학제품 제조업(24) 고무 및 플라스틱 제품 제조업(25) 비금속광물제품 제조업(26) 제1차 금속산업(27) 조립금속 제품 제조업(기계 및 장비제외) (28) 기타 기계 및 장비 제조업(29) 컴퓨터 및 사무용기기 제조업(30) 기타 전기기계 및 전기변환장치 제조업(31) 전자부품, 영상, 음향 및 통신장비 제조업(32) 의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업(33) 자동차 및 트레일러 제조업(34) 기타 운송장비 제조업(35) 가구 및 기타 제품 제조업(36) 재생용 가공원료 생산업(37)
기타 사업	-

※ 산업용 분류 근거: 통계법과 동시행령에 의하여 통계청에서 작성 고시한
(제2000-1호 '00. 1. 7) 제8차 개정 한국표준산업분류(2000년 3월 1일 시행)

〈표 26〉 現 산업용전력 적용대상 기준표(기타사업)

現 산업용전력 적용대상 기준표(기타사업)
- 농사용전력을 적용하지 아니하는 농업·임업 및 어업과 농·축·수산물의 건조·냉동 및 저온 보관 고객 - 작물 시험장의 시험용 설비에 사용하는 전력(다만, 생산량의 대부분을 출하할 경우에는 그 설비에 대하여 농사용전력을 적용함) - 가스제조 및 배관공급업 - 수도법에 의한 수도사업(주민이 공동관리 유지하는 비영리 간이상수도 및 학교·군부대·기업체·종교단체 등의 기관이 운영하는 자가수도시설 및 고객이 희망하는 아파트의 상수도가압설비 포함) - 전기철도사업 - 자동양곡 하역 및 저장업 - 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률에 의한 수질오염 방지시설 및 폐수처리시설 - 하수도법에 의한 하수·오수, 분뇨 처리시설 - 건설폐기물의재활용촉진에관한법률에 의한 건설폐기물처리업 및 폐기물관리법에 의한 폐기물 소각시설 - 유수지배수펌프장 - 근로자직업능력개발법에 의한 직업능력개발훈련시설로서 실험 및 공작시설을 갖춘 기관 - 교육인적자원부장관이 지정하는 정밀가공사 양성학교 - 집단에너지사업법에 의한 열공급 사업자의 집단 에너지 공급을 위한 열의 생산 및 송출용전력 - 전기사업법에 의한 발전사업 - 송유관안전관리법에 의한 송유관 설치자 및 관리자의 송유관시설 - 자동차관리법에 의한 폐차장 - 항만법에 의한 무역항의 하역시설 및 컨테이너 냉동·냉장시설 - 초·중등교육법에 정하는 공업계열 고등학교의 실험·실습시설 - 기능대학법에 의한 기능대학 - 산업기술기반조성에관한법률에의한 전문생산기술연구소 - 무역거래기반조성에관한법률에 의한 무역전시장 - 대기환경보전법에 의한 무공해·저공해 자동차의 천연가스 연료공급시설 - 산업기술단지지원에관한특례법에 의하여 산업자원부장관이 지정한 테크노파크 - 화물유통촉진법에 의한 화물터미널 - 관세법에 의한 보세구역내의 ODCY(Off-Dock Container Yard) - 산업집적활성화및공장설립에관한법률에 의해 지역산업기반구축사업으로 설치된 시설

- 전자거래기본법에 의하여 산업자원부장관이 지정한 전자상거래지원센터
- 유통산업발전법에 의해 지정된 우수도매배송사업자의 집배송시설
- 산업기술기반조성에관한법률에 의해 설치된 기술 연구시설
- 과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률에 의해 설치된 정부출연연구기관
- 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법에 의하여 특구 내에 설치된 정부출연 연구기관
- 유통단지개발촉진법에 의해 설치된 유통단지 내 물류시설(도·소매시설 및 판매 시설 제외)
- 소프트웨어산업진흥법에 의한 소프트웨어진흥시설 및 단지

경·중공업 중심의 경제구조가 지식기반산업으로 급속히 재편됨에 따라 일부 산업부문은 전기기본공급약관 특례를 적용받아 전력요금 혜택을 받고 있는데 (다음 표 참조) 예를 들어 소프트웨어산업의 경우 미래성장동력이라는 점을 앞세워 2008년 1월 1일부로 소프트웨어산업 진흥시설에 대해 산업용 전력요금을 적용하고 있다.

〈표 27〉 전기기본공급약관 특례 적용사례

- 관광호텔 전기요금 특례
- 포항종합제철 및 광양제철소 계약전력결정 특례
- 지식서비스산업 전기요금 특례 (2008년 1월 1일 신설)
 - 나노기술개발촉진법에 의한 연구시설 (전문연구소, 랩센터, 기술집적센터)
 - 국가표준기본법에 의해 인정된 시험기관
 - 벤처기업육성에 관한 특별조치법에 의한 벤처기업
 - 물류정책기본법에 의해 인증된 종합물류기업의 물류시설 (도소매시설, 판매시설, 택배영업소 제외)

※ 자료 : 한국전력 전기기본공급약관시행세칙 내 기본공급약관 특례

한편, 수요관리에 의한 자원이용의 합리화를 도모하기 위해 계절별, 시간대별 차등요금제를 적용하고 있다. (다음 표 참조)

〈표 28〉 계절별, 시간대별 차등요금제의 특징

특 징	내 용
수요관리에 의한 자원이용의 합리화 도모	○ 계절별 차등요금 : 연중 최대수요가 발생하는 하계에 비싼 요금 적용 (산업용, 일반용 전력요금에 공히 적용) ○ 시간대별 차등요금 : 하루 중 전력수요가 집중되는 시간대에 비싼 요금 적용 (산업용, 일반용 전력요금에 공히 적용)

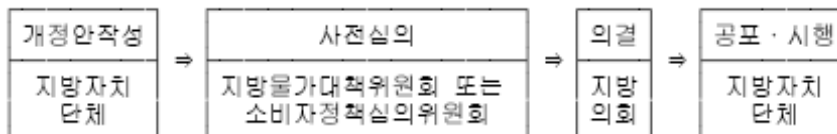
※ 자료 : 한국전력 홈페이지

※ 산업용 전력요금은 일반용 전력요금 대비 26.9% 저렴함

(2) 상수도요금 규제

상수도요금은 행정안전부가 대략적인 방향을 제시하고 지방자치단체가 지식경제부와의 협의를 거쳐 자체 결정한다. 지방공기업법 제22조 제1항에 따르면 상수도사업은 지방공기업이 영위하는 사업으로 각 지방자치단체의 급수조례에 의해 결정된다. 따라서 상수도요금의 사전인가권은 급수조례 제.개정에 대한 권한으로 지방자치단체에게 있다. 지방자치단체에서는 지방물가대책위원회 또는 소비자정책심의위원회에서 개정안에 대해 사전 심의를 하며 지방의회의 의결을 거쳐(지방자치법 제35조), 지방자치단체가 개정 급수조례를 공포·시행하고 있다.

[그림 5] 상수도요금의 결정과정



※ 한국소비자원(2004), 공공요금결정제도와 소비자보호. p26 인용

지방 공기업법 제22조 제2항은 상수도요금의 결정기준을 규정하고 있는데 상수도 요금은 적정하여야 하고 지역간 요금수준의 형평을 기하여야 하며, 이를 결정함에 있어서는 당해 지방직영기업이 제공한 급부의 원가를 보상함과 아울러 기업으로서 계속성을 유지할 수 있도록 하여야 한다고 규정하고 있다.

상수도요금의 적정성, 지역간 형평성은 공공성으로부터의 요구사항이다. 반면

상수도요금의 원가보상과 기업의 계속성 유지는 지방직영기업의 독립채산제라는 경제성으로부터의 요구사항이다.

상수도서비스와 같이 지방공기업이 제공하는 급부에 대한 요금수준은 영업비용에 자본비용을 가산하여 산정된다. 지방공기업법 시행령 제14조는 자본비용은 공정보수방식을 우선적으로 적용하여 계산하되, 그것이 곤란한 경우에는 원가적상 방식에 따라 계산할 수 있다고 규정하고 있다. 지방공기업법 시행규칙 제19조는 자본비용의 산정방법에 대해서 별도 규정하고 있다.

상수도 요금의 구조는 기본요금과 초과사용료로 구성되는 이부요금제의 체계를 가지고 있다.²¹⁾

한편, 상수도요금은 공급주체별(지역별), 업종별로 가격차별을 하고 있다. 업종별로는 가정용²²⁾, 영업용 1종, 영업용 2종, 옥탕용 1종, 옥탕용 2종, 공공용 등 6가지로 나뉘어진다.

(3) 도시가스요금 규제

국내에서 제공되는 가스는 액화천연가스(LNG)와 액화석유가스(LPG)로 구분된다. 액화천연가스의 가격은 도매와 소매가격으로 구분되는데 도매가격은 원료+한국가스공사의 제조 및 공급비용으로 구성되고 소매가격은 시·도지사가 승인한다.²³⁾

도시가스요금은 한국가스공사의 LNG 도입가격에 도시가스사의 공급비용을 더해 산정된다. 일반적으로 도매가격은 보통 2개월에 한번씩 정해지며 도시가스사의 공급비용은 1년에 한번 매월 7월 1일에 결정된다.

21) 한국소비자원(2004), “이는 평균비용가격원리(총비용과 총수입이 일치하는 수준에서 가격 결정)과 중량구획별 체증단계가격제(사용총량에 따라 2-3단계의 구획을 정하여 체증적으로 상승)를 절충한 제도로 볼 수 있다.”

22) 가사용급수, 담배 양곡 등의 소매점, 10㎡ 미만의 업소, 신문배급소, 점술집, 지압업소 등.

23) 에너지경제연구원(1999) 도시가스공급비용 산정연구 연구보고서 99-14,
“국내 도시가스 요금은 도시가스사업법 제 20조(가스의 공급규정)에 명기되어 있는 기준에 근거하여 시·도지사가 규제하도록 되어 있다. 도시가스사업법 제20조에 따르면, 도시가스 요금은 첫째, 적정해야 하며, 둘째, 정율 또는 정액으로 명확하게 규정되어 있어야 한다. 그리고 셋째, 가스공급자와 공급을 받는 자 도는 가스사용자간의 책임과 가스공급시설 및 가스사용시설에 대한 비용의 부담액이 적정·명확하게 정해 져야 하며, 마지막으로 특정 사업자 또는 특정인에 대하여 부당하게 차별해서는 안되는 것으로 되어 있다.”

도시가스사 공급비용은 단위당 공급비용으로 결정되는데 이는 총공급비용을 예상공급물량으로 나누어 계산된다. 이때 총공급비용은 적정원가와 투자보수를 더한 가격으로 결정된다.²⁴⁾

〈표 29〉 도시가스 요금 결정체계

구 분	요금 비중	결정 주체
원료비	82%	정부
가스공사 공급비용	10.2%	
도시가스사 공급비용	7.8%	지방자치단체
소매요금	100%	

※ 에너지경제연구원(1999)

반면 액화석유가스는 도시가스사업자가 공급하는 공급가격을 지식경제부장관의 고시로 규제한다.

도시가스요금은 기본적으로 이부요금체계를 취하고 있다. 즉 기본요금과 사용량에 따른 요금이 적용된다. 이때 사용량이 일정 한도내라면 기본요금만이 산정된다.

또한 도시가스요금은 용도별로 가격차별을 하고 있다. 즉 도시가스요금은 용도별로 주택용, 산업용, 일반용으로 분류되고 주택용은 취사용과 난방용으로 구분되어 차등화된 요금을 적용받고 있다.

(4) 지하철요금 규제

『물가안정에 관한 법률시행령』의 개정으로 지방자치단체가 영위하는 지하철 사업에 대한 요금은 지방자치단체로 이양되었다. 예를 들어 서울시 지하철공사 또는 도시철도공사는 서울특별시 지하철공사 설치 조례 제14조의2 제2항 및

24) 에너지경제연구원(1999) 도시가스공급비용 산정연구 연구보고서 99-14,

“1993년 이후 지역 도시가스회사의 요금을 시·도당국이 관리하는 체계로 바뀐 이후, 국내 도시가스 요금은 1993년 2월에 산업자원부에서 제정한 『도시가스회사 공급비용 산정기준』에 근거한 산정된 총괄원가 수준에서 결정되고 있다. 이 기준은 도시가스 공급에 따른 비용의 결정방법, 적정원가(허용되는 경비를 의미)의 구성 및 산출 방식, 요금기저 및 투자보수의 구성 및 산출방법에 대한 사항을 전반적으로 규정하고 있다.”

서울특별시 도시철도공사 설치조례 제18조 제2항에 의거하여 지하철 여객운임을 결정하거나 변경할 때에는 서울시장을 경유 건설교통부장관의 인가를 받아야 한다. 이때, 서울시장은 서울특별시 물가대책위원회 설치 및 운영에 관한 조례 제3조 제2항에 따라 개정안에 대해 사전에 물가대책위원회의 심의를 거쳐야 한다.

지하철요금의 결정원칙으로는 지방공기업법의 규정을 준용한다. 지방공기업법 제22조제2항은 지하철요금의 요금결정기준으로 요금의 적정성, 지역간의 요금 수준의 형평성, 원가보상, 기업의 계속성 유지 등 4가지를 규정하고 있다.²⁵⁾

지방공기업법 시행령 제14조는 지방공기업이 제공하는 급부에 대한 요금 수준은 영업비용에 자본비용을 가산하여 산정하며, 이 때 자본비용은 공정보수 방식을 우선적으로 적용하여 계산하되, 그것이 곤란한 경우에는 원가적상방식에 따라 계산할 수 있다고 규정하고 있다. 한편, 지방공기업법 시행규칙 제19조는 자본비용의 산정방법에 대해서 별도로 규정하고 있다.

수도권의 지하철요금은 구역내와 구역외의 구분을 전제로하여 기본운임과 추가운임으로 구성되는 요금체계를 가지고 있다.

(5) 버스요금 규제

버스요금은 국토해양부장관²⁶⁾이 정하는 기준 및 요금의 범위안에서 운임을 정하여 건설교통부장관에게 신고하는 형태이다.²⁷⁾ 신고의 대상이 되는 버스요금에 대한 권한은 시·도지사에게 위임되었다.²⁸⁾

서울의 버스요금 개정의 경우 서울특별시 물가대책위원회 설치 및 운영에 관한 조례 제3조 제2항에 따라 시장은 버스요금개정안에 대해 사전에 물가대책

25) 지하철요금은 적정하여야 하고 지역간 요금수준의 형평을 기하여야 하며, 이를 결정함에 있어서는 당해 지방직영기업이 제공한 급부의 원가를 보상함과 아울러 기업으로서 계속성을 유지할 수 있도록 하여야 한다고 규정하고 있다.

26) 구 건설교통부장관.

27) 한국소비자보호원(2004), “다만 시외버스요금의 경우에는 여객자동차운수사업법 제9조제1항에 따라 국토해양부장관(구 건설교통부장관)이 정하는 기준 및 요금의 범위안에서 운임을 정하여 건설교통부장관의 인가를 받아야 하는 형태이다.”

28) 일례로 2008년 경기도의 경우 도지사가 버스요금, 상하수도, 쓰레기봉투 등 공공요금을 동결하기로 결정하였다. (2008. 6. 12)

위원회 또는 소비자정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

국내 버스요금의 결정에는 원가보상 원칙, 형평성 원칙, 서비스 원칙, 간편성 원칙, 사후의 원칙 등 5가지 원칙이 지배적으로 작용하고 있다. 이중 원가보상의 원칙과 형평성의 원칙이 버스요금 결정에서 가장 비중이 높게 적용되고 있다.

〈표 30〉 버스요금 결정의 원칙

원칙	내용
원가보상의 원칙	- 공공성을 고려한다 하더라도 운송거리 등 제비용에 적정이윤까지를 포함한 원가를 보상하는 선에서 결정되어야 함 - 정상적인 사업자에 대하여 버스운송사업으로 정상이윤의 보상을 의미
형평성의 원칙	- 저소득층, 학생층의 소득을 감안한 요금 적용
서비스의 원칙	- 저급교통수단의 요금이 고급교통수단의 요금보다 높아서는 안됨²⁹⁾
간편성의 원칙	- 요금체계의 혼란이나 주민들의 민원의 소지가 없어야 함³⁰⁾
사후의 원칙	- 요금조정 요인이 발생한 후 사업자 또는 사업자단체가 요금조정신청

※ 자료 : 한국소비자보호원(2004).

국내 현행 버스요금체계는 시내버스 및 농어촌버스는 균일제, 시외직행 및 일반버스는 거리비례제 그리고 고속버스는 거리체감제의 형태를 띠고 있다.

마. 물가안정을 위한 공공요금규제에 대한 비판

시장메커니즘의 장점은 수요와 공급의 균형에 의해 가격이 결정되고 이러한 가격이 자원의 최적배분을 보장해 준다는 점이다.

29) 동일구간에서 시외직행버스 요금은 고속버스요금을 초과할 수 없고, 시내버스요금이 시외버스요금을 초과할 수 없도록 한 것 또는 도시형버스 요금이 직행좌석버스요금을 초과할 경우 직행 좌석버스요금을 할증.

30) 동일노선을 운행하는 동급의 버스는 동일한 요금을 적용하고 도시내에서는 균일요금제를 시행.

그런데 가격규제는 기본적으로 수요와 공급의 변화에 따른 가격의 신속한 변화를 저해함에 따라 생산과 소비의 왜곡을 초래하고 효율적인 자원배분을 저해한다. 시장메커니즘에 따르면 원자재 가격이 급등하면 소비자와 생산자가 결국 그 부담을 안아야 한다. 원자재 가격의 상승에도 불구하고 최종 상품의 가격을 규제한다면 중간재를 생산하는 사업자는 채산성이 악화되어 시장에서 퇴출될 수밖에 없다.

또한, 가격규제는 정부가 목표로 하는 가격안정의 효과를 거두기는 커녕 오히려 부작용을 양산하기도 한다. 예를 들어 가격규제 하에서 사업자들은 규제 품목의 생산을 기피하거나 품질을 저하시키고, 이중가격이 형성되고 매점매석 현상도 일어난다.

3. 통신요금 규제

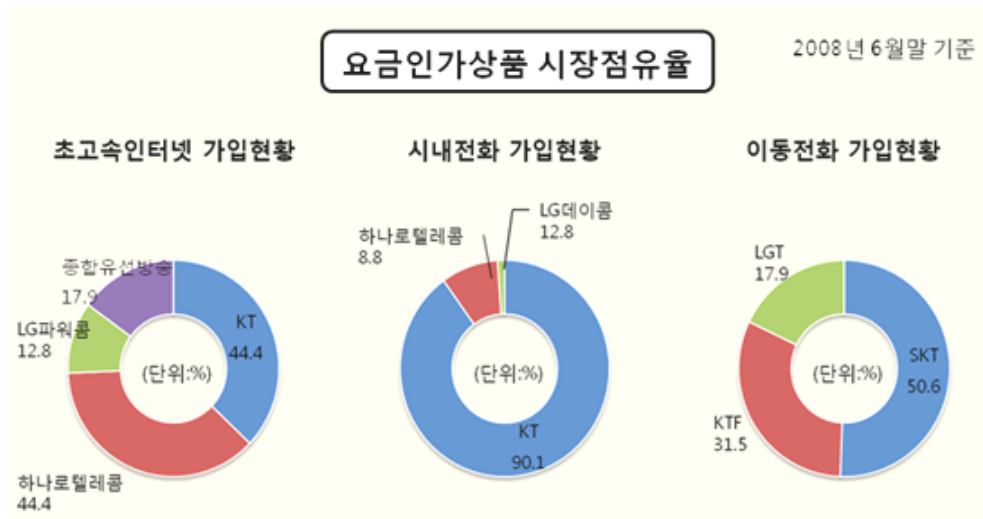
가. 통신시장의 경쟁도입과 요금인가제 논의

우리나라에서 통신시장의 경쟁도입은 1990년대 세 차례의 통신산업 구조조정을 통해 이루어졌다. 1990년 1차 통신산업 구조조정을 통해 1991년 12월 국제 전화 시장에 경쟁이 도입되었고, 1994년 2차 구조조정에 의해 시외전화시장의 경쟁 도입이, 1995년 3차 구조조정을 통해 시내전화시장을 포함한 모든 통신시장의 경쟁 도입이 결정되었다. 1998년 시내전화시장에 신규사업자가 실제로 진입하면서 우리나라 통신시장은 모두 복수의 통신사업자가 병존하는 경쟁적 시장구조로 전환되었다.

이러한 통신시장 진입규제의 급속한 완화에도 불구하고 통신요금에 대한 정부의 규제의 지속되어 왔다. “가격은 시장에서 수요와 공급에 따라 결정되는” 것이 기본적인지만 통신산업과 같이 독과점 시장이 형성되는 환경에서는 사실 정부가 요금인가제를 통해 사업자의 요금결정을 좌우하여 왔다. 우리나라에서는 매년 주요 통신시장에서 시장점유율이 50% 이상이면서 전년도 매출액이 정보통신부장관이 정한 금액을 넘어선 사업자를 이용약관 인가 대상 사업자로 지정하여

사업자가 새로운 요금제를 도입하거나 기존의 요금제를 변경할 때 요금, 이용 조건 등 이용약관에 대하여 해당 주무장관의 인가를 받도록 되어 있다. 이러한 요금인가제는 1996년 말 처음 도입돼 지금까지 적용되고 있는데 현재 시내전화 시장과 초고속인터넷시장에서는 KT가, 이동전화시장에서는 SK텔레콤이 요금 인가제의 적용을 받고 있다.

[그림 6] 요금인가상품 시장점유율



※ 출처: 디지털타임스, 2008.8.27

이렇게 인가대상 서비스에 대한 요금인가방식은 보수율규제를 준용하고 있다. 즉, 주무장관이 매년 정하는 투자보수율에 의하여 필요수입액을 결정하고 이를 기초로 요금을 인가하는 방식이다. 하지만 이러한 요금규제방식은 요금인가의 시기나 절차가 명확하지 않아 규제 투명성과 예측가능성이 결여되어 있으며, 원가의 적정성에 대한 논란, 사업자에 대한 생산성 향상, 동기부여 결여에 따른 애버치존슨(Averch-Johnson)효과 등이 문제점으로 지적되어 왔다.

요금인가제의 근본적인 취지는 독과점시장에서 후발사업자를 보호해, 장기적으로 사업자간 경쟁을 유도하겠다는 취지에서 비롯된 것인데 시간이 지남에 따라 요금인가제가 본래의 취지에서 벗어나 오히려 사업자간 경쟁을 제약하고 통신요금 인하를 어렵게 만들고 있다는 지적에 따라 이명박 정부가 들어서면서

요금인가제를 폐지하고 새로운 규제방식의 도입을 추진하고 있다. 이전에 먼저 새 정부는 통신업체들의 요금 인하 경쟁을 유도하기 위해 ‘결합상품 할인 확대’, ‘요금인가제 폐지’, ‘통신망 임대방식 통신사업의 조기 도입’ 등을 추진하고 있는데 이에 따라 SK텔레콤과 KTF와 이동통신사업자들은 ‘망내(網內) 할인’을 그 외 결합상품 출시를 하고 있는 유무선 그리고 케이블사업자들의 경우 ‘결합상품 할인폭 확대’ 등의 방법으로 요금 인하를 추진하고 있다.

나. 시장지배력과 요금규제

일반적으로 요금규제의 여부는 통신시장의 경쟁정도 즉, 특정 기업의 시장 지배력 보유여부에 따라 결정된다. 따라서 시장지배력이 있는 독점적 기업에 대해서 약탈적 가격설정 방지를 위해 사전적 요금규제가 요구된다. 따라서 요금 규제의 존속 여부를 결정하는데 있어서 특정 기업의 시장지배력의 판정이 필수적이다. 예를 들어 (구)OFTEL이 영국의 시장지배적 사업자인 BT에 대해 1984년부터 가격상한제를 도입하고 이를 3-4년에 한번씩 조정하여 왔는데 1997년 가격상한 조정시 잠정적 가격상한(safeguard cap)이라는 개념을 도입하여 잠재적 경쟁서비스에 대해 경쟁이 진행되었다고 판단되면 규제기간중이라도 규제를 철폐할 수 있도록 하였다.

지금까지 우리나라 통신서비스시장의 경쟁상황평가는 「전기통신사업법 시행규칙(제22조의 2 내지 4)」과 「통신시장 경쟁상황평가의 세부절차 및 기준에 관한 고시」에 의해 수행되어 왔다. 현행 전기통신사업법 시행규칙은 시장획정 및 경쟁상황평가의 기준, 평가의 절차, 위탁, 활용 등을 규정하고 있다. 경쟁상황평가의 단위 시장은 기간통신역무의 분류 단위를 일차 기준으로 하며, 단위 시장을 달리 획정하려면 역무의 수요 대체성·공급 대체성, 역무 제공의 지리적 범위, 이용자 집단의 특성, 거래의 단계, 전기통신설비의 요소 등을 종합적으로 고려하여야 한다. 경쟁상황 평가의 핵심은 시장의 획정과 당해 시장에서 시장 지배력을 보유한 사업자의 존재 여부를 판단하는 것이다. 아래 <표 31>는 2008년 3월 SKT의 하나로텔레콤 인수 승인여부와 관련하여 공정거래위원회가

구체적인 통신서비스 상품의 시장 확정 결과를 보여준다.

『전기통신사업법』상에는 시장지배적 사업자에 대해 명시적으로 정의되어 있지 않으며, 단지 사전규제의 적용대상 사업자 지정기준으로 역무의 매출액 규모 및 역무내 사업자 시장점유율을 이용하여 결정한다. 즉, 매출액이 고시에서 정한 규모를 넘는 역무에서 시장점유율이 50%이상이거나 필수설비를 보유한 사업자는 설비제공, 상호접속, 설비의 공동사용, 정보 제공 등의 의무를 부여하고 매출액이 고시에서 정한 규모를 넘는 역무에서 시장점유율 1위 사업자는 요금 등 이용약관을 인가받도록 규정하고 있다.

『통신시장 경쟁상황평가의 세부절차 및 기준에 관한 고시』에서 ‘시장지배적 사업자’란 해당 시장에서 전기통신역무의 요금 및 이용조건, 전기통신설비의 제공, 상호접속, 기타 거래조건 등을 다른 사업자 및 이용자로부터 상당 정도 독립적으로 결정·유지 또는 변경할 수 있는 사업자로 정의하고 있다. 이때 시장지배적 사업자의 존재여부는 시장점유율을 중심으로 시장집중도, 진입장벽의 여부, 이용자 대응력의 정도, 사업자행위, 시장성과 등을 고려하여 판단한다. 비록 시장점유율이 50%이상이지만 구조(Structure)-행위(Conduct)-성과(Performance) 접근법에 근거하여 구조(structure)에 해당하는 시장집중도, 진입장벽의 여부, 이용자 대응력의 정도가 경쟁적이거나 행위 및 성과(conduct, performance)에 해당하는 사업자행위, 시장성과가 경쟁적인 것으로 판단되면 시장지배적 사업자로 보지 않는다. 반면 시장점유율이 25%이상 50%미만인 경우라도 시장집중도, 진입장벽의 여부, 이용자 대응력의 정도, 사업자행위, 시장성과 모두가 경쟁적이지 못한 것으로 판단되면 시장지배적 사업자로 판단한다. 예를 들어 정통부는 KT가 초고속인터넷접속시장에서 시장점유율은 50% 미만이지만 시장지배적 사업자로 판단하여 규제하고 있는 것이다.

따라서 융합서비스 시장 환경에서 결합서비스에 대한 시장확정은 구성되는 상품들 간의 대체성 뿐만 아니라 전체 결합상품과 개별 구성요소간의 대체성 까지도 고려되어야 하기 때문에 다양한 경우의 수에 대한 종합적인 검토가 요구된다. 즉, 결합판매 상품들간의 대체성 뿐만 아니라 하나의 결합상품과 그 개별 구성요소간 대체성에 대해서도 검토가 이루어져야 한다. 예를 들어 ‘시내+초고속+이동’의 결합서비스의 경우 어떠한 시장기준으로 판단할 것인지 아직까지

명확히 정해지지 않았다. 더불어 전기통신역무가 전송역무, 주파수를 할당받아 제공하는 역무, 전기통신회선설비 임대역무의 3가지 역무로 구분되어 있는바, 그 세 가지 역무안의 세부 역무간에도 대체성과 보완성이 혼재하여 시장지배력 추정을 명확히 하기가 쉽지 않다. 융합의 속도와 단계에 따라 결합서비스의 구성 또한 변할 수 있기 때문에 융합서비스의 시장획정이나 경쟁상황평가 또한 경직적이지 않고 탄력적으로 수행될 수 있도록 제도 마련이 필요한 상황이다.

〈표 31〉 국내 통신서비스 시장 획정 현황

서비스	유/무선	세부서비스	당사회사 및 계열사	상품시장획정
음성통화	유선	시내전화	하나로	시내전화
		시외전화	하나로, SK텔링크	시외전화
		인터넷전화(VOIP)	하나로, SK네트웍스	-
	무선	이동전화	SKT	이동전화
	유무선	국제전화	하나로, SK텔링크	국제전화
인터넷 서비스	유선	초고속인터넷	하나로	초고속인터넷
	무선	이동전화 무선인터넷	SKT	* 이동전화에포함
전용회선	유선	시내전용회선	하나로, SKT, SK네트웍스	시내전용회선
		시외전용회선	하나로	시외전용회선
		국제전용회선	하나로	국제전용회선
		인터넷(접속)전용회선	하나로	인터넷전용회선
위성DMB	무선	위성DMB	TU 미디어	DMB
IPTV	유선	(Pre-)IPTV	하나로	다채널유료 방송
무선데이터	무선	무선데이터	SKT	* 이동전화에 포함
인터넷포털	유선	인터넷포털	SK커뮤니케이션즈, 하나로드림	인터넷포털
인터넷 데이터센터	유선	인터넷데이터센터 서비스(IDC)	하나로	인터넷데이터센터 서비스
데이터방송 채널사용	유무선	데이터방송채널사용	하나로	데이터방송 채널사용

※ 자료: 공정거래위원회(2008년 3월)

〈표 32〉 유선통신사업자간 주요 부문별 경쟁력 비교

구 분		KT	하나로	LGP/LGD
마 케 팅	제 공 서 비 스	모든 유선통신서비스	모든 유선통신서비스	모든 유선통신서비스
	가입자	시내 : 2,129만 시외 : 1,869만 초고속 : 635만	시내 : 174만 시외 : 132만 초고속 : 361만	시내 : 8.5만 시외 : 106만 초고속 : 132만
	유치건수	시내 : 211,397 초고속 : 1,308,451	시내 : 421,475 초고속 : 1,070,587	시내 : 60,062 초고속 : 970,750
	유통망	지사 : 69개 지점 : 349개	지사 : 8개 고객센터 : 85개 SO/RO 협업 : 69개	지사 : 각 10개 고객센터 : 93개
설비	보유 Network	유선전화 전국기간망/가입자망 초고속 전국가입자망 (ADSL, VDSL, FTTH, 광랜, 무선)	유선전화 전국기간망/가입자망 초고속 전국가입자망 (ADSL, VDSL, FTTH, HFC, 광랜, 무선)	유선전화 기간망 초고속 전국가입자망 (HFC, 광랜)

※ 자료: KT, 하나로, LG파워콤(2007년말 기준), 공정거래위원회(2008)

〈표 33〉 초고속 인터넷 가입현황(2007년말 현재)

구분	XDLS	HFC	LAN	FTTH	위성	계	비율
KT	4,102,718		1,809,269	603,173	381	6,515,541	44.3%
하나로텔레콤	410,865	1,883,636	1,122,065	241,549		3,658,115	24.9%
드림라인	303	895	314			1,512	0.0%
LG데이콤	1,220	17,202	49,371			67,793	0.5%
LG파워콤		803,479	917,849			1,721,328	11.7%
종합유선방송	54,428	2,332,252	120,530			2,507,210	17.0%
중계유선방송	1,807	7,561	6,640			16,008	0.1%
전송망	5,722	45,766	6,573			58,061	0.4%
별정통신	26,362	275	137,793			164,430	1.1%
계	4,603,425	5,091,066	4,170,404	844,722	381	14,709,998	100.0%
이율	31.3%	34.6%	28.4%	5.7%	0.0%	100.0%	

※ 자료: (구)정보통신부(2008)

〈표 34〉 사업자별 (Pre-)IPTV 서비스 비교

구분	하나TV	KT 메가TV	LG테이콤 myLGTV
출시 일자	2006. 7. 24	2007. 7. 4	2007. 12. 10
월 기본료	8,800~11,000원	10,000원	8,000~10,000원
STB제공 방식	임대 ※7천원(무약정)/5천원(1년약정)/3천원(2년약정)/무료(3년약정)		
제공 콘텐츠	영화, 드라마, 엔터테인먼트, Kids, 홈스쿨, 웰빙, 다큐, 성인 등 약 7만 편 - 콘텐츠 업데이트 주기 1) 일단위 : 뉴스, 드라마, 연예오락프로 2) 주단위 : 영화 및 각종 프로그램 등 매주 백여편 업데이트	드라마, 연예/오락프로그램 및 영화, 교육 콘텐츠, 스포츠 등 약 3만여 편 - 콘텐츠 업데이트 주기 1) 일단위 : 드라마, 방송 2) 주단위(금요일) : 영화 등 프로그램 매주 약 60여편 업데이트	국내외 최신 영화, 문화콘텐츠, 어린이 교육용 콘텐츠, 레저/취미 및 다큐멘터리 등 약 3천여편의 콘텐츠로 서비스 개시
화질	SD/ HD급 화질	SD/HD 급 화질	SD/HD급 화질
IPTV 와의 연계성	STB교체없이 헤드엔드 설비만을 추가설치하면 IP-TV서비스 제공 가능 ※ STB는 원격 온라인S/W 업그레이드	홈엔: IPTV서비스를 이용하려면 기존 STB를 교체하여야 함 iCoD : STB의 교체없이 IP-TV 서비스 가능	IPTV 서비스를 위해 지상파를 볼 수 있는 튜너가 없음

※ 자료: 하나로텔레콤(2008)

다. 통신서비스 요금의 원가 산정방식

통신서비스의 원가 산정을 위한 방식에는 대체로 세 가지를 들 수 있으며, 우리나라의 경우 완전배부비용방식으로 각 서비스의 원가를 산정하는 방식을 사용해오다 2003년부터 원가 및 이용대가 산정방식의 기반 모형으로 표준원가 모형을 채택하고 있다.

(1) 완전배분원가(FDC:Fully Distributed Costs)

국내뿐만 아니라 해외 각국에서 적용해 온 완전배분원가방식은 회계학적인 관점에서 일정기간 발생한 비용을 모든 서비스에 대해서 완전 배부하는 방식

으로 완전배분원가 방법에서는 직접 혹은 간접의 인과관계를 가진 모든 원가가 먼저 분류되며, 직접 귀속이 불가능한 공통 또는 결합원가는 원가와의 인과관계를 반영하지 못하는 배부기준에 의거하여 생산활동간에 배부한다. 예를 들어, 서비스 A의 완전배분원가는 서비스 A와 관계된 원가항목 뿐만 아니라 서비스군이나 기업 공통원가의 일부분을 포함하며, 이는 즉 귀속가능하지 않은 원가(unattributable costs)도 완전배분원가 배분절차에 기초하여 배분되어 서비스 A의 원가로 인정한다. 그러나 완전배분원가 방식에는 여러 가지 단점이 존재하고 있어 최근에는 원가산정방식으로서는 타당하지 않다는 입장이 지배적이다.

(2) 장기증분원가(LRIC : Long Run Incremental Costs)

증분원가는 다른 재화나 서비스의 산출물 수준이 일정하다고 가정했을 때, 재화 생산 또는 서비스 제공을 중단(혹은 제공)함으로써 회피할 수 있는(혹은 추가되는) 원가를 말한다. 장기증분원가는 위와 같은 증분원가 개념에 장기(Long-run)이라는 개념이 더해진 것이다. 장기는 생산에 소요되는 모든 원가가 변동비가 되는 긴 시간 즉, 기업이 서비스 또는 요소를 추가적으로 생산할 때, 모든 원가가 변동원가 또는 회피원가(avoidable cost)가 되는 상당히 긴 기간을 의미하며, 이 때 장기증분원가는 산출물의 변동에 직접적으로 관련되는 변동비용의 기점으로 정의한다. 장기증분원가는 장점을 많이 가지고 있는 모형임에도 불구하고 장기증분원가만으로는 접속제공사업자의 결합 및 공통비용(joint and common costs)에 대한 비용 회수가 현실적으로 어렵다는 문제가 있으며, 이러한 이유로 미국과 영국에서는 원가에 일정 비율의 마진(mark-up)을 설정하고 있다.

(3) 표준원가

표준원가모형은 효율적인 통신망 재설계를 기본 전제로 하는 원가산정모형으로 효율적인 통신망을 재설계하여 산정한 자본비용(capital cost)과 효율적인 통신망 설비운용을 위해 필요한 운영비용(operating cost)을 이용하여 원가를 산정하는 방식으로 효율적인 통신망을 재설계함에 따라 비효율적 통신망 사용에 따른 비용을 제외할 수 있도록 하여 통신망의 효율적 이용을 유도한다. 또한,

결합/공통비도 재설계 과정에 모두 포함되기 때문에 이와 관련하여 발생하는 문제를 상당부분 줄일 수 있을 것으로 보인다. 이와 같이 표준원가모형은 통신망의 효율적 재설계를 기본전제로 하여 원가를 산정하며 이때 결합/공통비도 고려된다는 면에서 장기증분원가+mark-up과 유사한 개념으로 볼 수 있으며 실질적으로 적용 가능한 원가개념이라고 할 수 있다. 따라서 국내에서는 (구) 정보통신부가 2003년 『전기통신설비의 제공조건 및 대가산정기준』 고시를 개정하면서 원가 및 이용대가 산정방식의 기반 모형으로 표준원가모형을 채택하고 있다.

라. 결합판매와 요금규제

(1) 결합서비스 산업 환경 변화

2007년 3월 (구)정보통신부의 ‘통신규제정책 로드맵’에 따라 2007년 7월부터 시장지배적 사업자의 결합상품 할인판매가 가능해졌다. 이러한 결합판매가 활성화될 경우 소비자는 다양한 서비스 패키지 상품으로 인한 요금인하의 효과를 얻을 것이고 사업자는 고객들을 자사의 서비스 영역아래 고착화(lock-in)시키고 규모 및 범위의 경제를 구현시킬 수 있을 것으로 전망된다.

〈표 35〉 결합상품의 유형

구 분	결합서비스 유형
DPS(Double Play Service) 2종 결합	· 유선전화 + 초고속인터넷 · 유선전화 + 이동전화 · 초고속인터넷 + 와이브로(Wibro) · 초고속인터넷 + 방송(IPTV)
TPS(Triple Play Service) 3종 결합	· 유선전화 + 초고속인터넷 + IPTV · 유선전화 + 이동전화 + 초고속인터넷
QPS(Quadruple Play Service) 4종 결합	· 유선전화 + 이동전화 + 초고속인터넷 + IPTV · 초고속인터넷 + 와이브로 + IPTV + DMB

〈표 36〉 결합상품의 요금 예

회사	결합상품	요금할인
KT	메가패스+이동전화(SHOW, 3세대)	메가패스 3~10% SHOW 기본료 5~10%
	메가패스+메가TV	메가패스 기본료 0~5% 메가TV 기본료 3~10%
	메가패스+와이브로(휴대인터넷)	메가패스 3~10% 와이브로 네스팟 무료제공 (가정내 AP 무료설치)
	메가패스+집전화+SHOW	메가패스 기본료 3~10% 집전화 기본료 3~10% SHOW 기본료 5~10%
	메가패스+집전화+메가TV	메가패스 기본료 3~10% 집전화 기본료 3~10% 메가TV 기본료 3~10%
	메가패스+집전화+인터넷전화	메가패스 기본료 3~10% 집전화 3~10% 인터넷전화 20~50%
	메가패스 + 집전화 + 메가TV + SHOW	메가패스 기본료 3~10% 집전화 기본료 3~10% 메가TV 기본료 3~10% SHOW 기본료 5~10%
	메가패스+보험	보험료 10% 할인
SKT	이동통신(투게더요금) +초고속인터넷(케이블방송망)	이동통신 기본료 3000원
	무선인터넷(T로그인) +초고속인터넷(케이블방송망)	이동통신기본료 10%
	이동통신+위성DMB	이동통신기본료 10% (삼삼 또는 일반요금제시 통신료 또한 10% 할인) 위성DMB 10%
하나로 텔레콤	초고속인터넷+전화+IPTV	이용요금 20%
	초고속인터넷+IPTV	이용요금 10%
	초고속인터넷+전화	이용요금 10%
유선방송 사업자	초고속인터넷+디지털TV	15-18%(C&M) 인터넷10-40%, TV 10-20%+2000(CJ)
	초고속인터넷+이동전화	인터넷 10%, 이동전화(SKT)
	초고속인터넷+아날로그TV	19-21%(C&M) , 10%(큐릭스)
	케이블방송+VoIP	TV 5%, VoIP 2,000원(C&M)

회사	결합상품	요금할인
XPEED	XPEED+my LG070+my LG tv	인터넷 요금 10% IPTV 20% (3년 약정시 셋탑박스 제공, my LGtv 이용료 추가 천원 할인)
	XPEED+my LG070	인터넷 10%
	XPEED+ my LG tv	인터넷 10% (3년약정시 셋탑박스 제공, myLGtv 이용료 추가 천원할인)

※ 출처 : 각사 웹사이트 (2008년 8월 기준)

〈표 37〉 C&M 요금체계

(단위: 원)

스피드 인터넷	무약정			1년약정		2년약정		3년약정	
	설치비	사용료	모뎀료	사용료	모뎀료	사용료	모뎀료	사용료	모뎀료
	50,000	29,000	5,000	27,000	4,000	25,000	2,000	23,500	1,000
파워 인터넷	무약정			1년약정		2년약정		3년약정	
	설치비	사용료	모뎀료	사용료	모뎀료	사용료	사용료	모뎀료	사용료
	50,000	28,000	5,000	26,000	4,000	24,000	2,000	20,000	1,000
케이블 방송	기본형			경제형		보급형		의무형	
	17,000			12,000		7000		4000	

※ 출처 : 각사 웹사이트 (2008년 8월 기준)

〈표 38〉 큐릭스의 초고속인터넷+방송 요금제

(단위: 원)

구 분		찬스 경제형	찬스 알뜰형	찬스 기본형
장비 임대료	컨버터	-	-	2,000
	모뎀	3,000	3,000	3,000
기본료		23,000	24,700	29,900
합계		26,000	27,700	34,900

※ 출처 : 각사 웹사이트 (2008년 8월 기준)

현재까지는 주요 결합판매의 할인율이 최대 20%대에 머무르고 있지만 시장 상황에 따라 지속적으로 다양한 형태의 그리고 파격적인 할인 규모를 가진 결합상품이 출시될 전망이다. 최근에 들어와서는 MPS (Multiple Play Service) 형태의 결합상품 출시가 확산되고 있다. 즉, 결합상품의 구성에 있어 기존의 통신과 방송영역의 결합이 아닌, 비통신/방송영역까지 추가된 MPS(Multiple Play Service) 제공으로의 확대가 이루어지고 있다. 기존 결합상품이 통신서비스와 통신서비스(전화-초고속-이동) 또는 통신서비스와 방송서비스(전화-초고속-이동-케이블방송/IPTV) 간의 결합이라면, MPS는 보다 넓게 통신서비스와 비통신서비스를 제한 없이 결합한다는 것을 의미한다. 현재까지 방송사업자 보다는 통신사업자, 특히 이동통신사업자, 그 중에서도 후발사업자들이 MPS 도입에 적극적이나 향후 급속히 확산될 가능성이 크다.

〈표 39〉 MPS의 출시상품 예

사업자	상품명	특성	가입비	통화료 (10초)		적립률/할인율
				음성	영상	
S K T	TPoint 카드	특정 신용카드(우리, 기업, 하나) 가입시 월이용액(기본료+국내통화료)의 20%를 T포인트로 적립	-	-	-	T포인트는 단말기 구매, Data, 요금납부시 사용 상해보험 무료가입
K T F	Show 이마트 요금	월이용액(기본료+국내통화료)에 따라 최대 25,000원까지 E-mart할인쿠폰 제공	13,000	18	30	2~3만원: 5% 3~5만원:10% 5~7만원:15% 7~10만원:20% 10만원이상:25%
	Show 주유할인 요금	월이용액에 따라 주유량별 핸드폰요금 할인	13,000	18	30	2.5~3.5만원: 50원/리터 3.5~5만원:100원 5~7만원:200원 7~9만원:300원 9~10만원:400원 10만원이상:600원

사업자	상품명	특성	가입비	통화료 (10초)		적립률/할인율
				음성	영상	
	Show 교통할인 요금	통신요금에 따라 최대 30,000원 교통요금할인	13,000	18	30	2.5~3.5만원: 50원/회 3.5~5만원:100원 5~7만원:200원 7~9만원:300원 9~10만원:400원 10만원이상:600원
	Show CGV영화 요금패키지	매월 영화무료 관람권 1매 제공 동반1인 5천원 관람권 제공	14,000	18	30	-
	Show 유비무환 요금	상해보험 무료가입	14,500	18	30	-
	Show 핸드폰 안심요금	단말기 분실 및 파손시 보험금 제공	14,500	18	30	-
L G T	마이레저 요금	한화리조트 회원에 준하는 할인, 맥스무비 영화할인, 여행상품 할인	14,800	20	-	-
	G마켓 할인 프로그램	당월 요금구간에 따라 G마켓 할인/배송쿠폰교환 쿠폰머니 적립	-	-	-	- 3만~4만:기본1,000점, 3만원초과시 천원당 천점 제공 - 4만초과:기본 11,000점제공, 4만초과 만원당 2천점제공 (최대 3만점까지)
	주유할인 프로그램	전월 휴대폰사용요금을 기준으로 주유요금 할인	-	-	-	3~3.5만원: 50원/리터 3.5~5만원:100원 5~7만원:200원 7~9만원:300원 9~10만원:400원 10만원이상:600원

사업자	상품명	특성	가입비	통화료 (10초)		적립률/할인율
				음성	영상	
	항공마일리지 프로그램	사용요금에 따라 항공마일리지 누적	-	-	-	3만~5만:천원당 10마일 5만~7만:천원당 15마일 7만이상: 천원당 17마일

※ 출처 : 각사 웹사이트 (2008년 8월 기준)

(2) 결합판매 이용요금의 인가나 요금할인 수준의 범위

현재 시장지배적 사업자의 인가상품에 대한 결합서비스 제공시 시장지배력의 전이 및 경쟁제한성 심사를 거쳐 요금할인 등의 이용약관을 허가해주고 있다. 이러한 경우 현재 시장지배적 사업자인 KT, SKT의 인가대상 역무의 할인율을 몇% 수준까지 허용할 지가 주요한 논제이다.

결합서비스 요금의 문제는 전체 할인 폭의 크기뿐만 아니라 세부적으로 특정 경쟁상품의 인하수준도 중요한 이슈이다. 예를 들어 신규로 유료방송서비스인 IPTV를 제공하는 통신 분야의 시장지배적 사업자가 결합서비스 구성시 IPTV 요금을 상당한 정도로 인하하여 해당서비스를 단독으로 이용하는 이용자에게 이용요금이나 이용조건에 있어 부당한 차별을 하여 결합서비스 선택을 유인하는 것에 대해 규제기관에 있어 매우 부정적인 시각을 견지하고 있다.

결합상품 요금의 총액만을 결합상품 이전 개별판매 요금의 합과 유사한 수준에서 규제하고 결합상품 중 인가역무에 대한 요금규제는 없다고 가정하면 약탈성의 우려로 규제받는 인가역무 제공기업은 인가역무와 비인가역무의 요금조정폭을 다르게 하여 지배력 전이를 꾀할 수 있기 때문에 결합서비스의 구성에 있어 경쟁사업자와 차별적으로 유리한 이용요금이나 조건 제공시 이에 대해 제재를 할 수 있는 최저요금 인가제 등에 대한 논의가 제기되고 있다.

또한 결합서비스의 요금할인과 관련하여 그 할인의 이유가 기술진보나 원가 효율성 개선에 의한 것이 아니라 구성된 결합상품을 제공하는 콘텐츠 제공업자 또는 비시장지배적 사업자와의 불공정 경쟁관계에서 비롯될 가능성에 대해서도 주의깊게 논의되고 있다. 과거 플랫폼 사업자와 콘텐츠 제공업자, 그리고 지상

파나 유료방송사업자들과 콘텐츠 제공업자들에 지배적 사업자의 지위를 이용하여 대금의 지불 지연, 대금의 감액 요청, 현저하게 낮은 가격의 거래 요구, 부당한 수정, 협찬금 등의 불공정 거래 관행이 이루어져왔기 때문에 이러한 것들이 콘텐츠 업체의 제작능력 및 역량강화, 나아가 콘텐츠 산업발전에 커다란 피해를 줄 수 있다고 판단되기 때문이다.

(3) SKT-하나로텔레콤의 기업결합과 경쟁제한성 판단

2008년 2월 공정거래위원회의 SK텔레콤의 하나로텔레콤 인수와 관련하여 두 사업자의 결합을 이동전화와 유선통신간의 혼합 결합으로 판단하였다. 그 판단의 배경에는 SKT가 자금력, 기술력 및 판매력을 확보하고 있기 때문에 하나로 인수를 통해 종합적 사업능력이 증대되고, 이동전화시장에서의 지배력을 유선시장 및 결합상품시장으로 전이시키고, 이동전화시장에서의 지배력을 더욱 확대하여 가격과 품질 외의 요인으로 경쟁사업자를 배제할 가능성이 높다고 보았다. 특히 하나로텔레콤과의 결합을 통해 결합상품을 용이하게 제공할 수 있는 여건을 만들기 때문에 SKT의 이동전화서비스를 중심으로 구성되는 결합상품이 타 경쟁사의 결합상품에 비해 비용 및 품질 측면에서 우위를 점하게 될 것으로 판단하였다.

공정거래위원회가 외부기관에 의뢰하여 설문조사한 결과 [그림 7]을 볼 때, 소비자가 결합상품 선택 시 가장 우선적으로 고려하는 서비스는 이동전화(59.4%), 초고속인터넷(36.6%), 유선전화(2.3%)의 순으로 나타났다. 아래 그림에서와 같이 소비자들의 결합상품별 선호회사에서 SKT와 하나로간 결합상품 선호도가 높은 상황으로, SKT는 이동전화시장에서의 시장지배력을 결합상품 시장에 전이시켜 경쟁사업자의 배제 가능성이 높다고 판단하였다. 결론적으로 공정위원회에는 동 판결에서 이동전화에서의 초고속통신으로의 지배력 전이를 우려하여 이들 결합상품에 대한 규제조치를 인가조건으로 달고, 2011년 800MHz대역의 주파수 재배치를 하도록 (구)정보통신부에 요청하였다.

[그림 7] 결합상품별 선호회사

		선호도 (1순위)	선호회사			
			하나로/SKT	KT/KTF	LG/LGT	회사변경시이용안함
1	유선초고속 + 유선전화	3.8%	41.2	29.1	7.6	22.2
2	유선초고속 + IPTV	3.1%	46.5	35.6	9.3	8.6
3	유선초고속 + 이동전화	2.4%	58.3	19.5	7.2	15
4	유선전화 + 이동전화	2.4%	68.4	14.6	6.4	10.6
5	유선초고속 + IPTV + 이동전화	1.8%	44.1	27.6	9.8	18.5
6	유선초고속 + IPTV + 유선전화	1.4%	31.4	45.2	14.9	8.5
7	유선초고속 + IPTV + 유선전화 + 이동전화	1.0%	34.4	41	11.7	13

※ 자료: 공정거래위원회 (2008)

(4) 이동전화서비스와 요금규제

대부분의 이동전화요금제는 기본료와 통화료의 이부가격제로 구성되어 있으며, 이동전화 사업자들은 이용자에 따라 기본료와 통화료의 비율을 조정하는 가격 차별을 실시하고 있다. 이에 따라 이동전화사업자들은 이용자에 따라 기본료와 통화료의 비율을 조절하여 다양한 요금상품을 출시하고 있으며, 이용자는 자신의 수요패턴에 맞는 요금제를 선택하고 있다. 이러한 형태의 요금제는 원가에 따른 이용자간 요금부담의 형평성 차원보다는 특정 이용자 계층의 마케팅 필요에 따라 설계된 것으로 사업자간 요금 비교를 더욱 어렵게 하고 있는바, 이동전화 요금제의 복잡한 요금변동을 대표하는 요금지수의 산정이 필요하다는 논의가 이루어져왔다.

유선전화, 초고속인터넷, 케이블방송과 달리 이동전화의 경우 통신서비스 사업자들이 다양한 형태의 요금플랜과 약정을 통해 소수의 다량이용자에게 할인 혜택을 주고 소량이용자들에 대해서는 비싼 요금을 적용하는 가격차별의 개연성이 큰 바 이동전화서비스 요금규제에 대한 공정하고 합리적인 판단기준의 필요성 또한 오랫동안 제기되어왔다. 특히나 한정된 주파수 자원을 사용하는 이동통신서비스의 경우에는 배타적인 주파수 할당에 의해 시장진입자체가 제한되는 독과점시장

이라는 특성 때문에 서비스의 요금이 수요공급의 법칙에 따라 최적가격을 형성하는 못한다는 한계를 안고 있어 정부의 요금규제 틀안에 더욱 종속되어 있다고 할 수 있다.

이동통신서비스 요금의 산정에 있어 적용되는 투자보수율 규제에서는 원가보상율 100을 기준으로 하여 수치가 100보다 높으면 가격인하를 지시하고, 100보다 낮으면 가격인상을 허용하게 된다. 이때 원가보상률은 당해 년도에 들어간 비용과 자본의 기대수익에 비추어 얼마만큼의 수익을 거두었는지를 나타내는 것으로 원가보상률 100이라는 것은 투입된 자본이 적정수준의 수익을 거두었음을 의미한다. 이 투자보수율은 방송통신위원회 위원장(구, 정보통신부장관)이 정하도록 되어 있다.

〈표 40〉 이동통신3개 사업자의 원가보상률 변동추이

연도	SKT	KTF	LGT
2001	125.43	104.65	104.30
2002	119.22	103.96	94.95
2003	123.26	104.22	95.72
2004	116.53	102.85	99.06
2005	121.99	109.00	105.52
2006	122.55	105.06	102.99

※ 출처: 전웅휘, 국회토론회(2007.6)

현재는 이동통신서비스 3개 사업자중 SKT에 대해서만 요금규제를 하는 비대칭 규제를 하고 있는데 그럼에도 불구하고 시장지배적 사업자의 지배력에는 커다란 변화가 없는 것으로 나타났다. 따라서 이동전화서비스 시장에 있어 시장지배적 사업자의 요금규제과 관련하여 비대칭규제원리를 적용한 결과 비대칭 규제의 정책목표는 기대대로는 나타나지 않고 있다.

〈표 41〉 이동전화사업자별 가입자 수 및 매출액 기준 점유율 추이

구분	2002년		2003년		2004년		2005년		2006년		2007	
	시장 점유	매출 액	시장 점유	매출 액	시장 점유	매출 액	시장 점유	매출 액	시장 점유	매출 액	시장 점유	매출 액
SKT	53.2	58.2	54.5	60.4	51.3	57.0	50.9	55.4	50.4	55.0	50.5	48.7
KTF*	31.9	30.2	31.1	28.4	32.1	29.4	32.1	29.8	32.2	29.4	31.5	31.5
LGT	14.8	11.6	14.4	11.4	16.6	13.6	17.0	14.8	17.4	15.6	18.0	19.8
합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100.0	100

※ 출처: 금융감독원, 각사 사업보고서

* KT의 KTF 이동전화 재판매 실적 포함

(5) 사회복지정책과 요금규제

통신서비스 요금은 보편적 역무의 근거하에 사회복지를 위한 요금할인 및 감면의 혜택을 제공해주고 있다. 아래 <표 42>에서 알 수 있듯이 전기통신사업법 제3조의2(보편적 역무) 3항에 의거하면, 보편적 역무의 결정기준의 하나로 사회복지 증진을 들 수 있다. 또한 전기통신사업법 제32조(요금의 감면)에서 사회복지 차원에서 전기통신 역무의 요금을 감면할 수 있다는 근거조항을 만들어 놓았다.

〈표 42〉 전기통신사업법 - 요금감면 대상 역무

제3조의2(보편적 역무) ①모든 전기통신사업자는 보편적 역무를 제공하거나 그 제공에 따른 손실을 보전할 의무가 있다. <개정 2001.1.8>
②방송통신위원회는 제1항의 규정에 불구하고 전기통신역무의 특성상 제1항의 규정에 의한 의무부여가 적절하지 아니하다고 인정되는 전기통신사업자로서 대통령령이 정하는 전기통신사업자 또는 전기통신사업자의 전기통신역무의 매출액이 전기통신역무 총 매출액의 100분의 1의 범위안에서 대통령령이 정하는 금액 이하인 전기통신사업자에 대하여 그 의무를 면제할 수 있다. <신설 2001.1.8, 2008.2.29>
③보편적 역무의 구체적 내용은 다음 각 호의 사항을 고려하여 대통령령으로 정한다. <개정 2007.5.11>

1. 정보통신기술의 발전 정도
2. 전기통신역무의 보급 정도
3. 공공의 이익과 안전
4. **사회복지 증진**
5. 정보화촉진

④방송통신위원회는 보편적 역무를 효율적이고 안정적으로 제공하기 위하여 보편적 역무의 사업규모·품질 및 요금수준과 전기통신사업자의 기술적 능력 등을 고려하여 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 보편적 역무를 제공하는 전기통신사업자를 지정할 수 있다. <개정 2007.5.11, 2008.2.29>

⑤방송통신위원회는 보편적 역무의 제공에 따른 손실에 대하여 대통령령이 정하는 방법과 절차에 따라 전기통신사업자에게 그 매출액을 기준으로 분담시킬 수 있다. <신설 2007.5.11, 2008.2.29>

제32조(요금의 감면) 기간통신사업자는 국가안전보장, 재난구조, **사회복지**, 공익상의 필요 등 대통령령이 정하는 바에 따라 전기통신역무의 요금을 감면할 수 있다. <개정 2007.5.11>

사업자마다 각 전기통신역무에 대한 요금할인의 폭이 다르나, 요금 할인의 대상자와 대상서비스에 대해서는 아래 <표 43>에서 알 수 있는 것처럼 전기통신사업법 시행령 제2조(보편적 역무의 내용)와 제36조(요금의 감면대상) 요금감면 전화서비스를 기본적으로 시내, 시외, 번호안내, 인터넷 접속 서비스로 규정하고 그 세부조항에 그 감면 혜택 대상자의 범위를 정하고 있다. 또한 동조항에서 특정항목 대상자에 대해 이동전화, 개인휴대통신, IMT-2000 서비스에 대해서만 감면혜택을 부여하도록 정하고 있다.

〈표 43〉 전기통신사업법 시행령 - 보편적 역무와 요금감면

제2조(보편적 역무의 내용) ①「전기통신사업법」(이하 “법”이라 한다) 제3조의2 제3항에 따른 보편적 역무의 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 유선전화 서비스
2. 긴급통신용 전화 서비스
3. 장애인·저소득층 등에 대한 요금감면 전화 서비스

②제1항에 따른 보편적 역무의 세부적인 내용은 다음 각 호와 같다. <개정 2008.10.1>

3. 장애인·저소득층 등에 대한 요금감면 전화 서비스: 사회복지증진을 위한 장애인·저소득층 등에 대한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 전화 서비스가. 시내전화 서비스 및 통화권 간의 전화 서비스(이하 "시외전화 서비스"라 한다)

나. 시내전화 서비스 및 시외전화 서비스의 부대 서비스인 번호안내 서비스

다. 제7조제2호의 기간통신역무 중 이동전화 서비스, 개인휴대통신 서비스, 아이엠티이천 서비스 및 무선호출 서비스

라. 인터넷 가입자접속 서비스

③제2항제3호에 따른 요금감면 전화 서비스의 감면대상자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다. 다만, 제8호에 해당하는 자에 대한 요금감면 전화 서비스는 이동전화 서비스, 개인휴대통신 서비스 및 아이엠티이천 서비스로 한정한다. <개정 2008.10.1>

1. 「장애인복지법」에 따른 장애인·장애인복지시설 및 장애인복지단체

2. 「초·중등교육법」에 따른 특수학교

3. 「아동복지법」에 따른 아동복지시설

4. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자(이하 "수급자"라 한다) 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자(시내·시외전화서비스, 인터넷가입자접속 서비스의 경우 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로 구성된 가구)

가. 18세 미만 또는 65세 이상의 수급자. 다만, 이동전화 서비스, 개인휴대통신 서비스 및 아이엠티이천 서비스는 18세 이상 65세 미만의 수급자를 포함한다.

나. 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조제2호에 따른 중증장애인

다. 「국민기초생활 보장법 시행령」 제7조제2호에 따라 보건복지가족부장관이 정하는 질병 또는 부상에 해당하지 아니하는 질병·부상 또는 그 후유증으로 3개월 이상의 치료 또는 요양이 필요한 자

라. 「국민기초생활 보장법 시행령」 제7조제5호에 따라 근로가 곤란하다고 보건복지가족부장관이 정하는 자

5. 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」에 따른 대한민국상이군경회 및 4·19 민주혁명회

6. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자 중 전상군경, 공상군경, 4·19혁명부상자, 공상공무원, 국가사회발전특별공로상이자 및 6·18자유상이자

7. 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」에 따른 5·18민주유공자 중 5·18민주화 운동부상자

8. 「국민기초생활 보장법」 제2조제11호에 따른 차상위계층 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당되는 자가 속한 가구의 가구원. 이 경우 한 가구당 감면대상 가구원의 수는 방송통신위원회가 정하여 고시한다.

가. 「국민기초생활 보장법」 제9조제5항에 따른 자활에 필요한 사업에 참가하는 자

나. 「국민건강보험법 시행령」 별표 2 제4호다목에 따라 희귀난치성질환을 가진 자로서 본인부담액을 경감받는 자

다. 「의료급여법 시행령」 제2조에 따라 의료급여를 받는 자

라. 「영유아보육법」 제34조제1항에 따라 보육에 필요한 비용을 지원받는 자

마. 「유아교육법」 제26조제1항에 따라 유아교육에 필요한 비용을 지원받는 자

바. 「장애인복지법」 제49조에 따른 장애수당을 지급받는 자와 같은 법 제50조제1항에 따른 장애아동수당을 지급받는 자

사. 「한부모가족지원법」 제5조에 따른 보호대상자. 이 경우 소득인정액이 최저생계비의 100분의 130 이하인 자를 포함한다.

〈표 44〉 전기통신사업법 시행령 - 요금감면 대상 의무

- 제36조(요금의 감면대상)** 법 제32조에 따라 요금을 감면할 수 있는 전기통신역무는 다음 각 호와 같다.
1. 인명·재산의 위협 및 재해의 구조에 관한 통신 또는 재해를 입은 자의 통신을 위한 전기통신역무
 2. 군사·치안 또는 국가안전보장에 관한 업무를 전담하는 기관의 전용회선통신과 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관의 자가통신망의 일부를 기간통신사업자의 전기통신망에 통합하는 경우 그 기관이 사용하는 전부 또는 일부의 전용회선의 통신을 위한 전기통신역무
 3. 전시에 있어서 군 작전에 필요한 통신을 위한 전기통신역무
 4. 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」에 따른 신문·통신과 「방송법」에 따른 방송국의 보도용 통신을 위한 전기통신역무
 5. 정보통신의 이용촉진과 보급확산을 위하여 필요로 하는 통신을 위한 전기통신역무
 - 6. 사회복지증진을 위하여 보호를 필요로 하는 자의 통신을 위한 전기통신역무**
 7. 남·북 교류 및 협력의 촉진을 위하여 필요로 하는 통신을 위한 전기통신역무
 8. 체신사업경영상 특히 필요로 하는 통신을 위한 전기통신역무

이동전화 서비스의 경우 지금까지 기초생활수급자 중 18세미만, 65세이상, 중증장애인, 근로곤란자에 한하여 이동전화 가입비 면제, 기본료 및 통화료의 35%가 감면되었으며, 2008년 10월 1일부터는 그 한도가 확대되어 모든 기초생활수급자와 차상위계층까지 요금감면을 받을 수 있으며, 기초생활수급자는 가입비 및 기본료 면제(13,000원 한도), 통화료 50% 감면, 차상위계층은 가입비 면제, 기본료 및 통화료의 35% 감면을 받게 된다.

〈표 45〉 기초생활수급자 및 차상위 계층 통신요금 감면 예

(단위 : 원)

구분	사용요금 (기본료, 통화료)	감면금액	소비자부담	감면내역
기초생활 수급자	20,000 (13,000, 7000)	16,500	3,500	기본료 전액 : 13,000, 통화료 50% : 3,500
	30,000 (13,000, 17,000)	21,500	8,500	기본료 전액 : 13,000, 통화료 50% : 8,500
차상위 계층	20,000 (13,000, 7000)	7,000	13,000	기본료 35% : 4,550, 통화료 35% : 2,450
	30,000 (13,000, 17,000)	10,500	19,500	기본료 35% : 4,550, 통화료 35% : 5,950

※ 기초생활수급자는 최대 21,500원, 차상위계층은 10,500원을 감면받게 됨.

이러한 정부의 통신서비스 요금 감면 정책은 장애인, 저소득층, 영유아 및 아동교육 시설 등에 대한 계층간, 세대간 정보격차 (digital divide)를 줄이고, 보다 많은 국민들이 기본 통신서비스를 이용할 수 있도록 하는 사회복지차원의 고려가 담겨있다고 할 수 있다.

4. 케이블TV산업의 요금규제 적용가능성

가. 공공요금규제와 케이블TV 산업

제3장 나절에서 언급한대로 공공요금의 규제는 정부의 물가관리차원에서 이루어진다. 물가안정에 관한 법률 제4조 1항과 2항에 의거하여 서비스의 독점성과 공익성을 고려하여 유료방송서비스의 요금의 결정시 사전에 기획재정부와 협의를 거치도록 정하고 있다. 특히 유선방송수신료나 이동전화통화료는 전기나 도시가스, 시내버스 등과 같이 정부가 특별히 관리대상으로 선정한 52개 생활필수품목중의 하나이다. 정부가 2005년도에 개정한 “공공요금 산정기준”에는 물가상승을 유발하는 유형으로 원가상승, 담합, 매점매석, 편승인상 및

수급애로를 들고 있는데 52개 품목에 대해서는 월별 가격동향과 상승률을 별도로 체크한다. 특히 이 개정안의 핵심내용으로 적정원가와 적정투자보수를 보장하기 위해 요금규제방식을 총괄원가방식으로 개정하였다. 또한 개별 공공요금의 산정 기준에 대해서는 소관부처와 협의하도록 하고 있다.

기본적으로 가격은 시장의 수요와 공급의 균형에 의해 결정되는데도 정부가 물가안정을 위해 가격규제를 하는데 그러한 긍정적 정책목표와 달리 생산과 소비의 왜곡을 초래하여 효율적인 자원배분이 이루어지지 못할 수 있다. 즉, 서비스를 생산하기 위해 들어가는 원자재 가격이 상승했음에도 최종 상품 가격을 규제할 경우 생산자는 다른 형태로 가격상승요인을 회피하려고 시도할 것이며, 이는 결국 소비자들의 후생이 감소되는 결과를 초래할 것이다. 예를 들어, 케이블TV에 대한 가격을 규제할 경우 프로그램의 질 향상이나 채널 수의 증가가 억제되고, 이러한 부담을 콘텐츠 제작업체인 PP(program provider)들에게 전이할 수 있으며 이는 결국 케이블TV의 발전이 지체될 가능성이 존재한다. 일반적으로 방송기술처럼 기술이 급속히 변화하는 미디어 산업에 있어서는 가격규제가 혁신과 새로운 서비스의 제공을 저해하는 요인이 된다는 점을 고려할 때 케이블TV산업에서서의 요금규제를 재고할 필요가 있다.

나. 경쟁정책 및 방송통신융합정책과 케이블TV 요금규제

일반적으로 경쟁정책은 시장의 유효경쟁 활성화와 공정경쟁체제의 확립에 초점을 두고 있다. 이러한 정책목표를 달성하기 위해 정부는 사전적이면서도 구조적인 규제방법으로 진입규제 또는 이용약관 인가를 통한 요금규제와 같은 규제수단을 활용한다.

특히, 요금규제와 관련하여, 국내 대부분의 통신서비스는 해당 사업자가 원가 및 시장상황을 고려하여 가격을 책정하고 이를 이용약관에 반영해 방송통신위원회에 신고만 하면 바로 요금변경이 가능하나, KT의 시내전화와 초고속인터넷, SK텔레콤의 이동전화 그리고 케이블방송사업자의 유료방송서비스 요금은 정부 당국으로부터 요금의 책정이나 변경이 적정한지 허가를 받도록 되어있다. 따

라서 이들 업체들은 요금인가 대상인 3개 서비스에 대해서는 요금변화 요인이 발생해도 반드시 정부로부터 요금심사를 받아야 하는 인가제의 구도아래 서비스를 제공하고 있다.

이러한 요금인가제는 기본적으로 해당 서비스 시장에서 신규사업자들을 시장에서 도태시키기 위해 독점 및 시장지배적사업자가 약탈적 가격(predatory) 행사와 같은 요금횡포를 차단하고 유효경쟁 환경을 조성하기 위한 차원에서 마련되었으나 요금인가제가 상대적으로 업체간 공정경쟁을 저해하는 경우가 발생하기도 한다. 이렇게 요금인가제를 통해 특정 서비스 시장의 유효경쟁을 위해 신규사업자와 기존사업자간에 비대칭규제가 필요하다고 하나 약탈적 가격의 가능성을 근거로 사전요금규제의 정당성은 충분하지 않을 때가 많다. 따라서 약탈적 가격의 위험을 이유로 한 요금규제는 사후적 규제의 형태가 바람직하며 이를 이유로 한 사전적 규제는 경쟁보다는 경쟁자를 보호하고, 관련 기업들의 주주와 종업원들의 복지를 증가시키기 위하여 경제효율과 소비자를 희생시키는 결과를 초래할 수 있다는 점을 유의해야 한다.

케이블TV의 가격설정은 경쟁정책적 차원에서라기보다는 현재까지 물가안정의 차원에서 공공요금의 성격으로 규제되어왔다. 그러나 기존의 DMB나 위성방송과 경쟁하던 시장구도에서 IPTV서비스까지 본격적으로 제공되는 상황에서 케이블TV의 경우 디지털케이블 전환이라는 과제를 안고 있는 상황하에서 투자유인 및 유료방송서비스의 질적 향상을 위해서는 유료방송서비스 시장에서의 요금규제에 대한 논의가 본격적으로 이루어져야 할 것이다.

현재 우리나라 유료방송서비스 시장은 케이블TV, 위성DMB, 위성방송, IPTV 서비스가 차지하고 있으며, 가입자 기준으로 2008년 3월 현재, 종합유선방송 총 가입자(가입단자수)는 1,486만 6,089대(2008년 7월말 현재, 디지털 종합유선방송 가입자는 1,504,018대)이며, 2008년 6월 현재, 위성DMB는 약 131만 9,000명 가입자를, 위성방송(Skylife)은 2008년 6월 현재 약 224만 가입자를, IPTV 가입자는 2008년 6월 현재 153만 665명을 확보하고 있다. 현재의 가입자수만을 기준으로 한다면, 케이블TV사업자가 시장지배적 위치에 있을 수 있지만 실제 사업권역이나 IPTV와 경쟁을 할 수 있는 디지털 케이블TV가입자수를 놓고 보면 그렇지 않다. 오히려 법적으로 전국적 서비스를 제공할 수 있고 기존의

방송법 체계가 아닌 별도의 법체계로 사업을 하게 된 IPTV 사업자의 시장 지배의 파괴력이 더욱 확대될 것으로 예측된다. 이렇게 막대한 자금력과 우수한 마케팅력을 가진 통신사업자가 유료방송서비스 시장에 진입함에 따라 다양한 마케팅 활동 및 기존의 시장우위적 서비스 제공상품(초고속, 이동)과 결합서비스 할인 등을 통해 시장내 요금경쟁이 심화될 전망이다. 현재 케이블TV는 아날로그에 1만5000원, 디지털케이블에 2만6000원의 요금상한제가 적용되고 있는데 유료방송시장 내에 요금경쟁이 이루어지면서, 오히려 이러한 요금할인폭이 콘텐츠를 제공하는 PP들에게 수신료 감소로 돌아가 결국 다시 프로그램 품질의 저하 또는 시청자의 채널선택 기회 축소라는 폐해를 갖는다.

역사적으로 볼 때, 국내 케이블TV 요금 규제는 초기부터 독점규제의 대상이 되어 요금규제를 받아 오면서 사업자들은 티어링 조절을 통해, 가격규제를 회피해오고 있다고 할 수 있다. 유료방송의 약관승인(방송법 제77조)에 근거한 케이블TV 요금규제는 ‘보수율 규제’ 방식을 채택하고 있으나 케이블TV 서비스 특성과 국내 유료방송 시장구조를 반영할 수 있는 합리적 근거가 미약하여, 체계적인 원가분석 부재와 함께 합리적인 이용약관 승인 기준을 정하는 데 있어 한계가 있다.

따라서, 케이블TV 요금규제는 시장의 경쟁 존재 여부, 경쟁의 강도, 서비스의 질과 가격(offset)을 고려해서 판단되어야 하며, 투입물의 조합이 자유로운 케이블TV 서비스의 경우 가격 규제의 회피수단이 다양하고, 서비스의 질을 고려하지 않을 경우 소비자 후생이 감소할 가능성이 크다. 즉, 특정 서비스의 요금을 규제하기 위해서는 서비스의 내용과 품질을 규정하는 것이 필요한데 유료방송 서비스는 제공하는 서비스의 내용과 품질을 규정하는 것이 불가능하며, 유효한 경쟁이 부재한 시장 환경에서 요금규제를 할 경우 사업자는 제공하는 방송프로그램의 질을 떨어뜨려 규제를 회피하는 경향이 많다. 미국의 경우 케이블TV 요금이 물가상승률 이상으로 지속 상승하였는데 이를 채널의 증가에 따른 질적 성장의 결과로 해석하여 규제당국이 독점가격으로 보지는 않았다는 점에서 시사점이 크다.

방송시장에서도 공정경쟁을 담보하기 위한 요금규제의 주요 고려요인 및 근거로서 시장집중률을 사용한다. 그러나 이러한 시장집중률은 공정경쟁판단의

충분한 요건이 되는 것이 아니다. 왜냐하면, 시장점유율 분포가 90:10이 되어도 공정하고 유효한 경쟁이 이루어질 수 있으며, 점유율 분포가 50:50이어도 공정한 경쟁이 일어나지 않을 수 있다(최선규, 2002). 즉, 시장지배력의 존재 유무보다는 시장지배력을 이용한 반경쟁적 행위가 더욱더 공정경쟁 규제에 초점이 맞추어져야 한다는 것이다.

특히 방송통신 융합 환경 하에서는 다양한 형태의 기업 및 서비스의 결합과 거래 유형으로 공정경쟁의 틀이 깨지기 쉬운 바 이에 대한 규제를 어떻게 할 것인지 그리고 지금까지 서로 구분된 산업영역 내에서 성장하였던 사업자들 간의 차별적인 시장지배력을 고려한 비대칭규제의 도입 등의 문제가 중요한 이슈가 될 것이다. 또한 시장원리에 의해 제공되기 어려운 서비스를 경쟁과 양립하여 공적 영역에서 효율적으로 제공할 수 있는 시스템을 어떻게 만들어 낼 수 있는지에 대한 논의가 케이블TV의 요금규제와도 연계되어진다. 현재 방통융합환경하에서 가장 먼저 대두되고 있는 결합서비스의 요금인하 폭과 할인 허용범위에 대한 정부의 가이드라인은 원래의 10%에서 확대되어 20%가 상한선이다. 중요한 것은 이러한 결합상품을 구성하고 있는 각각의 상품에 대한 시장 지배적 사업자가 따로 있고, 그러한 시장지배력(재무 및 마케팅)이 결합상품 중 신규 서비스에 해당하는 부분으로 전이되어 전체 구성상품의 가격이 설정되어진다면, 이는 불공정경쟁이 되기 쉽다. 따라서 결합서비스의 시장에 대한 경쟁 상황의 평가 및 시장획정의 방법에 대해 구체적으로 논의가 되어야 이에 걸맞은 요금상한의 가이드라인이나 요금적정성을 점검할 수 있을 것이다.

〈표 46〉 케이블TV 요금규제 관련 주요 정책 변화

- 1995년 3월 케이블TV 방송 개시
 - 27개 전 채널(PP) 의무 송신 조건, 15,000원(부가세 면제) 가격 승인
 - SO협의회와 PP협의회간 단체계약(~2000년까지) 통해 SO 총 수신료 수입액의 32.5%를 PP협회에 일괄 분배 위임
- 1998년 전후 tier제도 도입, 보급형 상품(평균 월 8,000원 이하) 제공 개시
- 2000년 3월 방송위원회 출범
 - PP 등록제 실시 전 14개 PP 승인(총 구성 채널 수 41개)

- 2001년 3월 방송법에 따른 PP 등록제 실시
 - 2001년부터 보급형 상품에 대해서는 SO-PP 간 개별계약 (등록제 실시 직후 약 60여개 PP와 협상)
- 유료방송이용약관심사위원회 구성·운영(2001년~2003년 6월 까지)
 - 채널상품 구성 기준 및 각 이용요금에 대한 승인기준 확정, 전 SO에 대해 이용약관 일제 변경신고 조치(2002년 4월)
 - 묶음 1(의무형) - 월 4,000원 이하, 17-20개 채널 내외
 - 묶음 2(보급형) - 월 6,000원 이하, 26-30개 채널 내외
 - 묶음 3(패키지형 1) - 월 8,000원 이하, 34-40개 채널 내외
 - 묶음 3(패키지형 2) - 월 10,000원 이하, 50개 채널 내외
 - 묶음 4(기본형) - 월 15,000원 이하, 51-60개 채널 이상
- 2002년부터 SO-PP간 개별계약 전환
- 2002년 12월 공정거래위원회, 종합·중계유선방송 표준약관 승인
 - 의무형 채널상품(묶음, tier) 포함해 3개 이상 채널상품 구성 의무화
- 제2003-54차 방송위 상임위원회에서 '유료방송이용약관심사위원회 폐지' 의결
 - 유료방송이용약관심사위원회를 2003. 6. 18자로 폐지
- 제2003-72차 방송위 상임위원회에 '종합유선방송사업 디지털방송 서비스 관련 행정 처리 방안' 보고
 - 디지털 케이블TV 상품 관련 이용요금 가이드라인 마련 계획 포함

※ 출처: 미디어미래연구소, 2007.

특히, 케이블TV 서비스에 대한 인위적 가격제한은 SO, PP의 수익 및 경영 악화를 지속시킬 가능성이 상존하며, 실제 대체적 서비스로서 신문구독가격과 비교할 때에도 그리 높지 않은 것으로 나타났다.

〈표 47〉 신문 구독 가격과 케이블TV 가격의 비교(단위: 원, 면)

	물가지수	신문가격	발행면수	케이블 가격	케이블 채널수
1995	69.873	7,000	40	15,000	27
1996	73.314	8,000	45	15,000	28

	물가지수	신문가격	발행면수	케이블 가격	케이블 채널수
1997	76.569	8,000	44	15,000	29
1998	82.322	9,000	37	15,000	29
1999	82.991	9,000	50	15,000	29
2000	84.866	10,000	54	15,000	41
2001	88.317	10,000	50	15,000	69
2002	90.757	12,000	60	15,000	77
2003	93.946	12,000	61	15,000	71.9
2004	97.32	12,000	56	15,000	74.2
2005	100	12,000	53	15,000	77
2006	102.2	12,000	-	15,000	106.5
증감률	46.3%	71.4%	32.5%	0.00%	294.4%
소비자물가지수반영 가격		10,241		21,945	
케이블 수신 채널수 증가에 따른 가격 반영				64,606	

※ 자료: 미디어미래연구소, 2008.

예를 들어, 소비자 물가지수를 감안할 경우, '06년 아날로그 케이블TV 수신료는 21,945원으로 추정되며, 나아가 케이블TV 채널 수 증가율을 반영할 경우, 수신료는 현재의 15,000원을 430% 초과하는 64,606원으로 추정된다. 따라서 현재의 아날로그 케이블TV 수신료는 소비자 물가지수를 반영한 신문구독 가격이 10,241원, 발행면수 증가율을 고려한 가격이 13,569원으로 간주하였을 때 현재의 신문가격과 큰 차이가 없음을 알 수 있다. <표 49>에서와 같이 현실적으로 외국 케이블TV의 ARPU와 비교해 볼 때에도 국내 케이블TV 요금은 매우 낮은 수준에 있다고 할 수 있다.

〈표 48〉 해외 주요국 케이블TV ARPU

국가명	금액	
오스트레일리아	\$51	₩47,430
뉴질랜드	\$42	₩39,060
미국	\$38	₩35,340
일본	\$37	₩34,410
태국	\$32	₩29,760
싱가포르	\$26	₩24,180
홍콩	\$22	₩20,460
인도네시아	\$22	₩20,460
대만	\$17	₩15,810
필리핀	\$12	₩11,160
한국	\$ 6	₩ 5,888

※ 자료: MPA 2006년 기준 (\$1 = 930)

다. 사회복지정책과 케이블TV 요금규제

일반적으로 사회복지정책은 사람들이 인간다운 삶을 영위하도록 서비스나 소득을 제공함으로써, 각종 의존문제를 해결하기 위한 정부의 정책으로 크게 소득보장, 건강, 주택, 교육, 대인적 사회서비스, 조세정책, 노동시장정책 등 7 대 영역으로 구성된다. 주요 제도로는 노후의 소득보장과 빈곤예방을 위한 연금 제도, 산업재해나 실업에 대비한 사회보험제도, 질병예방을 위한 건강보험제도, 저소득층의 기초생활 보장을 위한 공공부조제도, 사회로부터 불이익을 받고 있는 사람들을 위한 사회복지서비스 등이 있다(박병현, 2007). 이러한 사회복지정책은 여러 가지 필요성이 있겠지만 그중에서도 해당 국민들의 생존권 보장이나 평등의 증진 그리고 나아가 새로운 사회구조 및 경제구조의 변화로 인해 특정 개인이나 집단이 소외받는 것을 최소화하고 이들을 통합하는데 주요 목적이 있다 하겠다.

유료방송서비스로서 케이블TV는 앞에서 언급하였던 것처럼 정부가 국민의 생활필수품목으로 선정할 정도의 보편적 서비스 성격을 갖고 있다. 다시 말해서, 케이블TV는 방송으로서의 기본적 의무인 공익성 제고와 함께 시청자에게 복지 실현을 할 수 있도록 해주어야 하는 책임을 갖고 있다 할 수 있겠다. 즉, 보다 저렴한 요금으로 보다 많은 국민이 디지털 케이블과 같은 새로운 매체기술을 경험할 수 있도록 그 매체 접근권을 확대해주어야 하며, 또한 각각의 사업권역에 맞추어 지역커뮤니티 구성 및 지역 특유의 경제 및 문화 창달의 전파자 역할을 해야 한다. 이를 위해서는 케이블TV의 가격 및 상품 다양화를 통해 이용자의 접근성을 확대하여 새로운 디지털 기술 서비스의 수혜로부터 소외되지 않도록 해야 하며, 다양한 채널 편성을 통해 이용자의 선택성을 보장하고, 공공서비스 및 지역 커뮤니티 구성을 통해 지역적 공익성을 추구할 수 있도록 해야 한다.

저소득층의 가계통신비 지출에 있어서 큰 부담이 되고 있는 유선이나 이동 전화서비스처럼 강제적인 요금감면의 대상은 아니지만 케이블TV서비스 또한 앞서 언급한 여러 가지 사회복지적 필요성 및 공공성을 감안하여 다양한 복지 대상계층에게 요금 감면의 혜택을 사업자별로 그리고 사업권역별로 자율적으로 부여하는 것은 바람직하다 하겠다. 아래 <표 49>은 HCN이 사회복지 대상그룹에게 제공해주는 요금감면 혜택의 예를 보여주고 있다.

〈표 49〉 케이블TV서비스의 요금 감면 예 - HCN

구분	아날로그 케이블TV				디지털 케이블TV	
	의무형 (국민형)	묶음2 (패밀리형)	묶음3 (패밀리형)	기본형 (고급형)	기본형 (실버형)	고급형 (골드형)
복수할인	30%	30%	30%	30%	30%	30%
복지시설	-	-	30%	30%	30%	30%
소년소녀 가장	-	-	30%	30%	30%	30%
국가유공자	-	-	30%	30%	30%	30%
심신장애인	-	-	30%	30%	30%	30%
생활보호대상	-	-	30%	30%	30%	30%

※ 출처: HCN 웹사이트 (2008년 11월 현재).

IV. 케이블TV 산업의 특성과 요금 규제

IV. 케이블TV 산업의 특성과 요금 규제

1. 케이블TV 매출 및 비용 구조의 특성

급속한 미디어 환경의 변화에 따라 케이블TV를 포함한 유료방송 시장에도 변화가 나타나고 있다. 특히 IPTV 서비스 도입을 포함해 기존 유료방송 플랫폼 사업자들의 경쟁 정도가 증가함에 따라 기존 유료방송을 통제할 수 있을 정도로 시장지배력을 갖고 있던 케이블TV 사업자들도 매출이나 비용 구조 측면에서 변화가 나타날 것으로 전망하고 있다. 시장 경쟁이 증가해도 이에 따라서 광고비가 늘어나면 모든 미디어들이 공존하는 것이 가능하다. 그러나 최근 국내 미디어 광고비 자체의 성장률이 둔화되면서 이제는 제로섬 게임 방식으로 광고비가 분화되고 있다. 2008년에도 KT 경영연구소의 추정치에 따르면 주요 매체별 광고시장의 경우, 인터넷·케이블TV가 급성장 하는 반면 지상파TV·신문은 4대 매체 평균 성장률에도 못 미칠 것으로 조사됐다(이데일리, 2008/11/20). 전체 미디어 광고시장은 8조 4,030억 원으로 전년 대비 5.2% 증가했지만 증가율 폭은 케이블TV와 인터넷이 가장 높고 다음으로 뉴미디어 시장 순으로 나타난다. 그러나 지상파TV와 신문은 광고 미디어 가운데에서도 성장률이 가장 낮을 것으로 예측되고 있다.

광고비 규모는 케이블TV SO보다는 PP에 보다 큰 영향을 끼친다. 이는 이들 사업자들의 수익구조가 다르기 때문이다. 우선 SO의 손익 구조를 살펴보면 1996년부터 매출액은 857억 원으로 시작해 2003년에는 1조를 넘어섰으며 2006년에는 1조 8천억 원 대에 이를 정도로 20배 이상 성장해왔다. 이와 같은 SO들의 성장은 케이블TV 서비스 가입자의 확대에 따른 것이며 뿐만 아니라 홈쇼핑 사업자들의 성장 등을 통해 가능한 것으로 이해할 수 있다. 매출액과 함께 영업비용도 급격하게 증가했다. 1996년 영업비용이 1천 5백억 원대로 매출액보다 2배나 많은 것으로 나타났으며 2000년부터는 영업비용보다 매출액 규모가 보다 큰 것으로 나타났다. 이후 2006년에는 영업비용 규모가 1조 5천억 원대로 늘어났다. 케이블TV SO들의 당기순이익 규모를 살펴보면 1996년부터 1998년

까지는 초기 투자비용으로 인해 매년 3백억 원대에서 5백억 원대의 당기순손실을 기록했다. 이후 2000년에 57억 원 정도 당기순손실을 기록한 이후로는 계속 안정적인 흑자 순이익 구조를 유지하기 시작했다. 2001년 당기순이익 규모가 7백억 원대로 시작해 2005년에는 1천억 원대, 2006년에는 867억 원 정도의 당기순이익을 기록했다. 이와 같은 SO들의 매출 손익 구조는 초기의 투자비와 가입자 확보 비용으로 당기순손실 규모가 작지 않았지만 유료방송 시장에서 중계유선방송 사업자를 통합하면서 가입자를 계속적으로 확보하여 독점적 사업자로 변화했다는 측면에서 이해할 수 있을 것이다.

〈표 50〉 SO의 손익 구조

(단위: 억 원)

년도	매출액	영업비용	당기순이익
1996년	857	1,515	-575
1997년	1,596	1,840	-484
1998년	1,996	2,147	-333
1999년	2,360	2,558	96
2000년	3,642	3,534	-57
2001년	5,479	4,997	713
2002년	5,922	6,636	842
2003년	10,750	8,946	283
2004년	13,480	11,100	692
2005년	15,480	12,451	1,031
2006년	18,467	14,994	867

출처: 이상식 (2008), p.309.

다음으로 SO의 매출액 구성 비율을 시계열적으로 살펴보면 수신료 비중이 크게 감소하고 기타 수입 비중이 크게 늘어났다는 것을 이해할 수 있다. 1996년도 수신료 비중이 94.8%에 달하던 SO들의 매출액 구성은 2000년에는 55.1%까지 감소했으며 이후에는 40%대를 계속 유지해 2006년에는 45.7%까지 줄어들었다. 반면 광고 수입은 1996년 5.2%에서 시작해 2001년 이후 3년을 제외하면 계속

해서 5~6%대를 유지하는 것으로 나타났다. 반면 기타 수입은 1997년에는 22.8%로 시작해 2006년에는 49.1%까지로 크게 늘어났다. SO들의 기타 매출이 늘어난 이유는 2000년대 초반까지는 홈쇼핑 채널 마케팅 수입으로 인한 것이었으며 이후부터는 초고속인터넷 서비스 등의 다른 사업 분야에서의 매출이 증가했기 때문이다. 이와 같은 SO들의 매출 구조는 수신료 비중이 감소함에 따라 SO들이 PP에 대한 수신료 지급 비중을 낮추는 이유가 될 수 있다는 것을 나타낸다. 그 동안 케이블TV 홈쇼핑 채널이나 다른 인터넷 서비스 제공 등을 통해 안정적으로 매출이 가능하게 될 때 PP들에 대한 의존도가 감소하기 때문이다. 이는 궁극적으로 PP들에 대한 수신료 지급은 낮추되 이들 사업자의 광고비 의존도는 크게 높이게 된 결정 요인이라고 할 수 있다.

〈표 51〉 SO의 매출액 구성비

(단위: %)

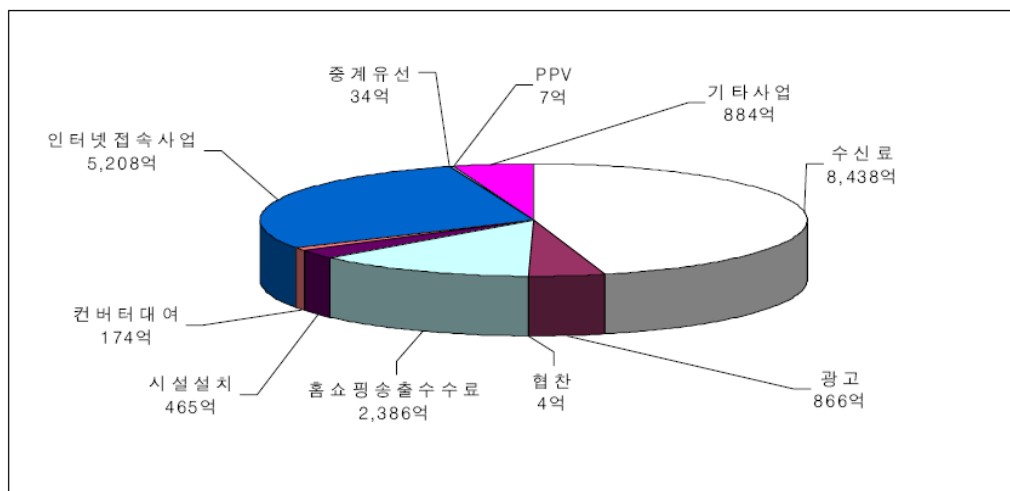
년도	수신료	광고	기타	계
1996년	94.8	5.2	0	100.0
1997년	72.6	4.6	22.8	100.0
1998년	72.2	4.1	23.7	100.0
1999년	74.3	6.1	19.7	100.0
2000년	55.1	7.5	37.5	100.0
2001년	50.3	13.7	36.0	100.0
2002년	48.3	23.0	28.7	100.0
2003년	48.1	24.3	27.6	100.0
2004년	48.6	5.4	46.0	100.0
2005년	46.9	6.0	47.1	100.0
2006년	45.7	4.7	49.6	100.0

출처: 방송위원회 (2007). 2007년 방송 산업 실태 조사 보고서.

최근 케이블TV SO들의 매출 구성비를 보다 구체적으로 살펴보면 2006년에는 총 매출액 중에서 수신료가 8,438억 원으로 나타났다. 이는 SO들의 총 매출액 1조 8,466억 원 중에서 차지하는 45.7% 정도 되는 것을 나타낸다. 다음으로

인터넷 접속 사업이 5,208억 원으로 28.2%, 홈쇼핑송출수수료 2,386억 원으로 이는 12.9%를 나타낸다. 이들 3가지 사업 부문이 차지하는 비중은 86.8%에 달하는 것으로 나타났다. 기타 사업 부문으로는 광고 866억 원 (4.7%), 기타 사업 884억 원 (4.8%), 시설설치 465억 원 (2.5%), 컨버터 대여 174억 원 (0.9%) 등으로 나타나고 있다. 중계유선이나 PPV, 협찬 등의 매출액은 거의 미미할 정도로 적은 편이다.

[그림 8] 케이블TV SO 매출 구성 (2006년)



출처: 방송위원회 (2007). 2007년 방송 산업 실태 조사 보고서.

SO들의 실제 수신료 수입과 PP 수신료 수입 비중을 살펴보면 대략 20%대 초반을 유지하는 것으로 나타났다. 2000년에 SO의 수신료 수입은 2005억 원으로 시작해 2003년에는 5168억 원, 2006년에는 8438억 원으로까지 늘어났다. PP들의 수신료 수입 역시 2000년에는 510억 원으로 낮게 시작했으나 2003년에는 1126억 원, 2006년에는 2006억 원으로 2000년에 비해 4배 이상 증가했다. 이와 같은 비율은 SO들도 마찬가지로 2006년의 SO들의 매출은 2000년에 비해 4배 이상 증가했다. 이와 같이 SO와 PP 사업자 모두 수신료 수입 규모는 서로 유사하게 증가하는 비율을 나타내고 있다.

〈표 52〉 SO와 PP의 수신료 수입 비교

년도	SO 수신료 수입 (억 원)	PP 수신료 수입 (억 원)	비율(%)
2000년	2,005	510	25.4
2001년	2,758	2,643	95.8
2002년	3,813	958	25.1
2003년	5,168	1,126	21.8
2004년	6,551	1,770	27.0
2005년	7,416	1,573	21.2
2006년	8,438	2,006	23.8

출처: 방송위원회 (2007). 2007년 방송 산업 실태 조사 보고서.

그러나 실제로 SO들이 PP에게 지급하는 프로그램 사용료는 방송수신료 매출액의 15% 이하인 것으로 나타나고 있다. 방송위원회가 국내 107개 SO를 대상으로 2006년 및 2007년 상반기 SO의 PP 프로그램사용료 지급실적에 대한 실태조사 결과, SO의 방송수신료 매출액 대비 PP 프로그램 사용료 지급비율은 2006년 14.6%, 2007년 상반기 14.7%로 나타난 것이다 (전자신문, 2007/10/9). 이와 같은 낮은 방송수신료 지급 비율은 PP들의 매출 여건을 약화시킬 뿐만 아니라 SO들의 안정적인 중장기 매출 확보를 위한 우수 PP 지원이 쉽지 않다는 것을 의미한다. 저가에 다채널 서비스를 공급함으로써 유료방송 시장 규모는 확대했지만 이제는 IPTV 등의 경쟁 서비스 도입에 따라서 공급되는 서비스 품질이 중요한 시점이 된 것이다. 이로 인해 2008년에는 케이블TV SO와 PP들이 프로그램 사용료 지급 비율을 20%로 확정하기로 합의하기도 했다. 이와 같은 기준 수신료 지급 비율은 디지털 상품과 아날로그 상품 모두에 적용되며 디지털케이블 주문형비디오(VOD) 서비스 비용 150억 원이 포함됐다. SO가 수신료 매출의 20% 중 150억 원을 제외한 나머지 비용을 PP에게 지급한다는 내용이다 (아이뉴스, 2008/10/28). 케이블TV SO들도 수신료 수입을 PP들에게 배분하는 것이 비용이 아니라 투자로 인식하기 시작했다는 것으로 이해할 수

있다. 뿐만 아니라 아날로그 서비스를 디지털 서비스로 전환하기 위해서는 가격 대비 품질 제고와 안정적인 채널 사업자를 확보하는 것이 필요하다는 것을 의미한다.

이외에 케이블TV MSO의 매출액 및 점유율을 살펴보면 이들 MSO들이 시장을 집중시키거나 수익을 증가시킨다는 것을 이해할 수 있다. 티브로드의 경우에 2006년에 소유하고 있는 SO 수는 17개로 매출 규모는 4천억 원을 초과한다. 이는 전체 점유율 21.9%를 기록하는 것이며 가입 대수 당 평균 수익은 15만 7천 원 정도로 추정되고 있다. CJ의 가입대수 당 평균 수익은 14만원, 씨앤엠은 14만 6천원, HCN은 11만 8천원, CMB는 8만 4천원, 큐릭스는 17만 9천원, GS홈쇼핑은 20만 2천원, 온미디어는 12만 2천원 MSO별로 수익 규모가 매우 다르다는 것을 살펴볼 수 있다.

〈표 53〉 케이블TV MSO의 매출액 및 점유율

구분	SO수		매출액(백만원)		매출액 점유율(%)		가입대수 당 평균수익(원)	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
티브로드(태광)	19	17	327,813	403,820	20.7	21.9	120,682	157,603
CJ	13	15	260,791	333,651	16.5	18.1	125,721	140,132
씨앤엠	16	15	289,377	293,966	18.3	15.9	146,823	145,955
HCN	8	11	80,964	131,554	5.1	7.1	95,898	118,022
CMB	12	13	81,198	109,263	5.1	5.9	69,283	84,702
큐릭스	6	6	82,337	95,546	5.2	5.2	159,251	178,576
GS홈쇼핑	2	2	65,775	80,468	4.2	4.4	161,574	202,243
온미디어	4	4	46,588	48,786	2.9	2.6	111,370	121,804
MSO 전체 규모			1,234,843	1,497,057	78.1	81.1	122,016	139,972
종합유선방송사업 전체			1,581,807	1,846,747	100	100	113,992	131,275

출처: 방송위원회 (2007). 2007년 방송 산업 실태 조사 보고서.

다음으로 PP의 매출액을 살펴보면 2001년에는 2조 4천 5백억 원대에서 시작해 2004년까지는 비슷한 규모를 유지하다가 2005년에는 3조 1천억 원,

2006년에는 3조 7천억 원대로 성장한 것으로 나타났다. 이와 같이 방송채널 사용사업 분야의 매출 규모가 증가한 것은 홈쇼핑업체의 상품 매출 규모가 반영된 것 때문이다. 2003년부터 기업회계 기준 변경으로 홈쇼핑업체의 상품 판매 매출 기준이 수수료로 바뀌었지만 그럼에도 전체 PP 매출액에는 홈쇼핑 업체의 매출이 포함되어 있다. PP들의 당기순이익을 일반 PP와 홈쇼핑 채널별로 구분하여 살펴보면 일반 PP는 2002년까지 매년 400억 원대의 당기순손실을 기록하다가 2003년부터 약간씩 순이익 규모가 증가하는 추세를 나타내고 있다. 2005년의 당기순이익 규모는 416억 원, 2006년에는 1천억 원대를 초과했다. 홈쇼핑 채널은 초기부터 사업 실적이 좋은 편이었다. 2001년에도 당기순이익 규모는 378억 원, 2004년에는 1,537억 원, 2006년에는 2,477억 원으로 크게 증가한 것을 살펴볼 수 있다.

〈표 54〉 케이블TV PP 매출액 및 당기순이익

년도	매출액	당기순이익 (억 원)		
		PP 전체	일반 PP	홈쇼핑 채널
2001년	2조 4,595억 원	-59	-438	378
2002년	4조 9,269억 원	295	-478	773
2003년	2조 3,023억 원	610	48	562
2004년	2조 5,884억 원	2,031	494	1,537
2005년	3조 1,265억 원	3,126	416	2,710
2006년	3조 6,687억 원	3,537	1,060	2,477

출처: 방송위원회 (2007). 방송통계자료집 자료 재구성.

PP 시장 역시 MPP들에 의해 시장이 집중되는 특성을 나타내고 있다. 유료 방송 시장의 특성을 감안한다면 위성방송이나 다른 대체 미디어 서비스보다는 케이블TV SO들의 시장지배력이 강하기 때문에 이들과 효율적으로 계약 및 거래를 가능하게 할 수 있는 사업자들 역시 MPP들이며 이와 같은 시장 포지셔닝을 기반으로 수익률을 높일 수 있는 가능성이 높다. 따라서 최근 증가하고 있는 PP 시장의 매출액 대부분이 MPP들의 수익으로 구성되는 비율이 높을

것으로 추정되고 있다. 국내 MPP 현황을 살펴보면 온미디어 계열 및 CJ 계열의 PP들과 기타 지상파 방송 3사 계열의 MPP들이 2006년 기준으로 PP 시장의 38.9%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 55〉 주요 MPP 현황과 시장점유율

지배주주	2005채널수	2006채널수	2005 매출액(백만원)	점유율(%)	2006년 매출액(백만원)	점유율(%)
CJ	17	19	234,607	12.5	351,884	14.9
온미디어	16	17	227,986	12.2	290,338	12.3
SBS	7	7	87,997	4.7	116,355	4.9
MBC	4	4	80,963	4.3	110,073	4.7
KBS	4	5	37,394	2.0	47,693	2.0
주요MPP 전체 매출액			668,947	35.7	916,343	38.9
채널사용사업 매출액			1,876,324	100.0	2,356,664	100.0

출처: 방송위원회 (2007). 2007년 방송 산업 실태 조사 보고서.

2. 외국의 요금 규제 현황

가. 미국의 유료방송 요금규제

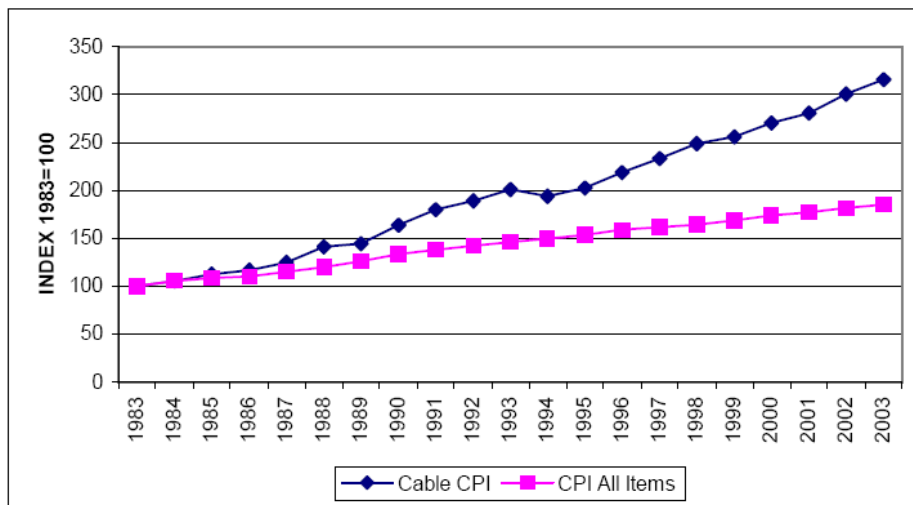
미국의 케이블TV 요금 규제는 규제와 탈규제가 반복되는 가운데 1984년 케이블TV법을 통해 유효 경쟁 여부를 통해 시장 가격으로 이를 접근하는 방식이 도입되었다. 규제에 의한 요금 결정이 아니라 특정 지리적 시장에서 나타나는 지역독점권 가격의 문제점을 유효한 경쟁의 측면에서 시장 가격으로 조율할 수 있는 기준이 나타났기 때문이다. 다른 서비스와는 다르게 케이블TV 서비스는 지역독점권을 부여한 서비스로서 실질적으로 경쟁을 측정하기 위해 시장을 확정하거나 경쟁을 활성화시키는 것이 어렵다. 그럼에도 FCC는 우선적으로 경쟁 정책을 통해 경쟁에 의한 시장 가격을 유인하되 환경 변화에 따라 요금 규제가 필요한 경우에는 시장에 개입한다는 기본 정책 방향을 유지하고 있었다 (조은기, 2004).

이와 같이 1984년 케이블TV법은 케이블TV 사업자에 대한 대폭적인 규제 완화의 의미를 갖고 있었다. 케이블TV 시장 권역에 3개 이상의 지상파 방송 채널이 포함될 경우에는 케이블TV 사업자에 대한 가격 규제 적용을 제외했다. 이를 통해 1984년부터 1993년까지의 기간 동안 대부분의 케이블TV SO들은 서비스 요금을 자율적으로 결정할 수 있는 기반을 갖게 된 것이다. 정책적 측면에서 살펴보면 케이블TV의 독점적인 서비스 가격을 올릴 수 있는 근거로 방송 시장에서의 유효 경쟁이라는 개념이 도입된 것이며 이를 통해 케이블TV SO들은 서비스 가격을 올리기 시작했다. 결과적으로 케이블TV 서비스 가격은 인플레이션 비율 이상으로 크게 증가하기 시작했으며 이로 인해 소비자들의 불만이 늘어나기 시작했다 (권지인, 박영덕, 2005).

1986년부터 1989년 사이에 케이블TV 서비스 가격은 39%-43% 증가했으며 이를 통해 FCC와 의회는 케이블TV SO들이 지역독점력 행사와 이에 따른 문제점들을 살펴보기 시작했다. 이는 가격 인상이 실제 서비스 요금의 원가를 반영하는 것인지 아니면 지역독점력에 의한 필요 이상의 요금 인상인가에 대

한 치열한 논쟁을 의미했다. 이에 대해 케이블TV MSO들은 가격 상승을 통해 프로그램을 다양화시키는 한편 프로그램의 품질을 높일 수 있었다는 의견을 주장한 반면 학계에서는 실제로 1984년 규제 완화 이후에 케이블TV 기본 서비스 가격은 18% 올라갔으며 이중 43%는 독점력 행사에 의한 것이며 기타 57%는 서비스의 품질 상승으로 인한 것으로 추정된다는 의견이 갈등하기도 했다 (권지인, 박영덕, 2005). 결론적으로 명확한 사실은 케이블TV 서비스 가격이 다른 물가 및 소비자 가격지수에 비해 큰 폭으로 증가해왔다는 사실이다.

[그림 9] 케이블TV와 기타 항목의 소비자물가지수 변동



Source: See Figure Notes

케이블TV MSO의 지역독점력에 의한 시장 가격 인상을 규제하기 위한 정책적 논의가 확대되기 시작했다. 다시 말해 소비자 중심으로 소비자 이익을 보호하며 시청자의 접근권을 보장하고 지역독점권에 의한 SO의 독점 가격 형성을 방지하기 위한 1992년 케이블TV법이 개정되었다. 특히 케이블TV 독점 가격을 규제하기 위해 이 법에서는 케이블TV 수신료를 규제할 수 있는 근거가 마련되었다. 다시 말해 그 동안 지역정부가 추진하던 케이블TV 서비스 요

금 규제가 연방 수준에서도 적용될 수 있는 기반이 포함된 것이다 (조은기, 2004). 이와 같이 1992년 케이블TV법은 (1) 지상파 방송의 전송에 관한 규칙과 재전송 동의에 관한 규칙, (2) 케이블TV 산업의 가격규제 대상과 기준, (3) 수평 및 수직결합에 대한 소유규제 등을 모두 포괄하는 소비자 중심의 법안으로 이해할 수 있다.

1992년 케이블법에 따라 FCC는 기본 티어의 가격 및 케이블TV 티어 채널당 가격을 10%씩 인하시키도록 명령했다. 필요 이상으로 가격이 증가하면서 소비자들의 불만이 늘어난 이유 때문이었다. 인플레이션 비율보다 높게 올라간 가격 인상분을 인하하도록 정책적으로 개입한 것이다. 그러나 이와 같은 정책에 대해 케이블TV 사업자들은 가격 규제의 대상이 아닌 프리미엄 채널이나 기타 다른 티어 구성 방식을 활용해 가격 규제를 회피하려 했다. 결과적으로 시장 가격이 아니라면 사업자들은 다양한 방식으로 기존의 요금을 유지하거나 높이려는 시도를 중단하지 않게 된다는 현실을 반영한 것이다. 이는 기존의 케이블TV법에 따른 가격 규제 조치가 실질적으로 효과를 갖지를 못했음을 의미하는 것이다. 다시 말해서 미국의 케이블TV 서비스 판매는 가격이나 품질 측면에서 케이블TV SO가 다양한 방식으로 조합이 자유롭기 때문에 기존의 규제를 받지 않은 가능성이 매우 높다는 사실이다. 이는 정책적 또는 규제적 측면에서 케이블TV 서비스의 가격을 효율적으로 규제하는 것이 어렵다는 것을 의미한다. 조은기에 따르면 비록 케이블TV의 가격이 인상되었지만 소비는 줄어들지 않았고, 시청자의 만족도 역시 높았다는 측면에서 케이블TV 서비스 가격은 근본적인 가치를 반영한 것이라는 사실이다. 다시 말하면 케이블TV 경쟁 서비스 가격은 비록 부분적인 가격 인상이 있지만 실질적으로 소비자들의 후생을 감소시키기 보다는 본래의 가치에 적합한 속성을 계속적으로 유지해왔다는 것이다.

한편 1996년 개정 통신법 이후 탈규제 정책에 따라 케이블TV 서비스 요금도 다시 증가하기 시작했다. 2000년에도 FCC가 조사한 자료에 따르면 케이블TV 서비스 요금은 인플레이션보다 더 빨리 인상된 것으로 나타났다. 이러한 요금인상과 함께 케이블TV 시설 업그레이드를 위한 자본지출이 '98년에 비해 89.3% 더 증가하였고, 영상 및 비영상 서비스 제공 수도 증가하였으며, 프로

그래밍 비용도 증가하였다. 뿐만 아니라 케이블TV와 다른 서비스와의 경쟁 정도가 늘어나면서 케이블TV 서비스의 요금 인하와 채널 수, 시청자 서비스 등이 탄력적으로 운영되어 혜택이 증가하는 긍정적 측면도 살펴볼 수 있다 (한은영, 2001). 뿐만 아니라 그림에서도 살펴볼 수 있듯이 케이블TV 서비스 요금은 1989년의 15.21달러에서 2003년에는 36.59달러로 200% 이상 증가한 것으로 나타났다.

<표 56> 케이블TV 서비스 요금 변화(확장 티어 기준)

단위: 달러

년도	요금(달러)	년도	요금(달러)
2003	36.59	1995	23.07
2002	34.52	1994	21.62
2001	31.58	1993	19.39
2000	30.37	1992	19.08
1999	28.92	1991	18.10
1998	27.81	1990	16.78
1997	26.48	1989	15.21
1996	24.41		

출처: National Cable & Telecommunications Association

2004년 조사에서도 미국의 케이블 서비스 요금 (기본형+편성형)은 동 기간 소비자물가지수 상승률(3%)보다 높은 수준인 5.2%나 상승했으며 (\$40.9 → \$43)였으며 이는 1996년 통신법 개정 이후 FCC 규제 대상 서비스 가운데 케이블 서비스 요금만 상승해왔다는 것을 나타낸다. 케이블TV 서비스 이외의 통신 서비스들은 모두 소비자물가지수 증가율 이하로 가격이 낮게 증가한 반면 케이블TV 서비스만 실질적으로 증가했다는 것을 살펴볼 있다. 그러나 이와 같은 케이블TV 서비스 요금 인상은 단순히 같은 지리적 시장 내에 경쟁 서비스가 존재하는지에 따라 결정되기 보다는 케이블TV 사업자들의 지역 시장 내 시장점유율 및 전국적인 시장점유율 증가에 따라 요금이 높아지는 추세를 나타낸다는 측면에서 시장의 집중적인 구조를 우선적으로 이해하는 것이 필요하다.

FCC는 개정 통신법에 따라서 그 이전에 규제 대상이었던 케이블 채널 및 프로그램별 요금에 대한 직접적인 요금 규제를 철폐하는 동시에 지역 프랜차이즈 정부(LFA: local franchising authority)가 이를 규제할 수 있도록 하고 있다. 케이블TV 요금 규제는 기본 케이블 서비스(지상파 채널 및 교육, 공공, 정부 채널 포함)에 한정되며 LFA가 실질적으로 규제를 담당하고 있다. 반면 기본 서비스 티어 또는 pay-per-program이나 pay-per-channel 서비스는 규제의 대상이 되지 않고 있다. 케이블 방송국은 이와 같은 티어와 채널, 프로그램별 서비스에 대해 자유롭게 요금을 책정할 수 있다. 그러나 케이블 방송국이 가입자로 하여금 기본 서비스 티어 이외의 서비스를 추가로 구매하도록 요구할 수는 없다. 이와 같은 추가 구매 금지는 개별적으로 선택적으로 가입자들이 채널이나 프로그램을 자유롭게 선택할 수 있는 아라카르트 방식도 포함된다. 그러나 케이블 방송국이 아라카르트 방식으로 채널이나 프로그램을 공급해야 한다는 규정이나 법 조항은 없다.

케이블TV 서비스 요금은 처음 허가받은 채널별 요금 또는 후속적으로 허가받은 채널별 요금을 초과하지 않는 한도 내에서 결정되어야 한다. 케이블 방송국이 공급하는 규제된 프로그램 서비스 티어에 대한 가입자별 월간 최대 요금은 채널별로 허가받은 요금에 채널 수를 곱한 다음에 추가로 프랜차이즈 요금을 합한 가격이다. 월간 최대 요금 한도에는 장비 또는 설치비를 포함하면 안 된다.

FCC는 CFR47 part76 다채널 비디오 및 케이블 텔레비전 서비스에서 요금 규제에 대해서 구체적으로 기술하고 있다. FCC가 기본 티어 서비스에 대한 규제 규칙을 갖고 있으며 LFA도 이에 상응하는 규칙과 절차를 가지고 이를 집행할 수 있는지에 대해서 인증을 받는다. LFA가 인증을 받은 이후에 실질적으로 요금 규제가 가능하다. LFA가 기본 서비스 티어에 대한 요금을 규제하기 위해 FCC로부터 인증을 받게 된 뒤에 LFA가 케이블 방송국들에게 자료 제출을 요구하면 케이블 방송국들은 기본 서비스 티어 및 이와 연계된 장비 요금 사항들을 보고해야 한다.

미국 내 케이블TV 서비스 요금 규제의 기반은 케이블TV SO들이 유효경쟁 사업자인가 아닌가에 대한 것이다. 공익성이나 다른 목적으로 요금 규제를 행

한다는 규정은 존재하지 않는다. 유효 경쟁 사업자에 대한 정의는 해당 프랜차이즈 지역 내 30% 미만의 가입자에 서비스를 제공하고 있는 사업자로 단순히 정의된다. 시장 전체의 유효 경쟁 상태를 검토하는 것이 아니라 해당 사업자의 시장 점유율로 단순히 판단하는 것이다.

케이블TV 서비스 요금의 부당성 판별 기준은 6가지 있다. 첫째, 비교가능한 케이블TV 프로그램 서비스를 제공하는 유사한 케이블 방송국의 요금은 시설이나 규제 및 정부 행정 비용, 가입자 수, 기타 연관 요인들을 감안해야 한다. 둘째, 케이블 방송국의 서비스 요금은 유효 경쟁에 따라 가변적일 수 있다. 셋째, 케이블 방송국의 서비스 요금의 변천 역사를 감안해야 하며 이와 같은 요금이 일반 소비자 물가지수 변화와 연계성이 있어야 한다. 넷째, 케이블TV 요금은 개별 채널이나 개별 프로그램 기반으로 제공되는 프로그램을 제외한 나머지 모든 케이블 프로그램, 케이블 장비, 케이블 서비스를 포괄한다. 다섯째, 케이블TV 서비스 요금은 케이블 방송국의 자본이나 영업비용들을 감안해야 한다. 여섯째, 케이블TV 서비스 요금은 케이블 방송국이 프로그램 광고로부터 확보한 매출액을 감안해야 한다.

기타 방송 서비스의 공익성 추구는 기본 티어 채널의 선정을 통해 간접적으로 나타나고 있다. 가령 기본 티어 채널의 선정 과정에서 일부 공익적 요소들이 감안되고 있는데 PEG 접근 채널 등이 포함되도록 한 것 등이 바로 공익적 특성을 반영한 것이다. 그러나 케이블TV 서비스 요금을 결정하는 데 있어서 이와 같은 기준이 적용되고 있는 것은 아니다.

기타 케이블TV 요금과 연계된 쟁점들은 다음과 같다. 첫째는 케이블TV 프로그램 가격이 증가하면서 이와 같은 가격 인상분이 케이블 요금에 포함되었다는 케이블 SO들의 주장이다. 물론 케이블TV 프로그램 비용이 늘어나기는 했지만 프로그램을 통해 케이블SO들이 확보할 수 있는 광고비가 비용 규모보다 훨씬 더 많이 늘어났기 때문에 이와 같은 주장은 근거가 약하다는 것이다. 다시 말해 대부분의 케이블 방송국들은 디지털 전환 과정에서 막대한 투자비를 투입하는 한편 수평적 케이블 방송국 인수합병 전략에 따라 독점적 시장 지위를 안정화시키면서 케이블 요금을 부분적으로 인상해왔다는 것이다. 이와 같은 논쟁을 해결하기 위해서는 보다 구체적인 비용, 투자 및 매출 분석 등이

필요할 것이다.

<표 57> 케이블TV 광고 수입 및 프로그램 비용

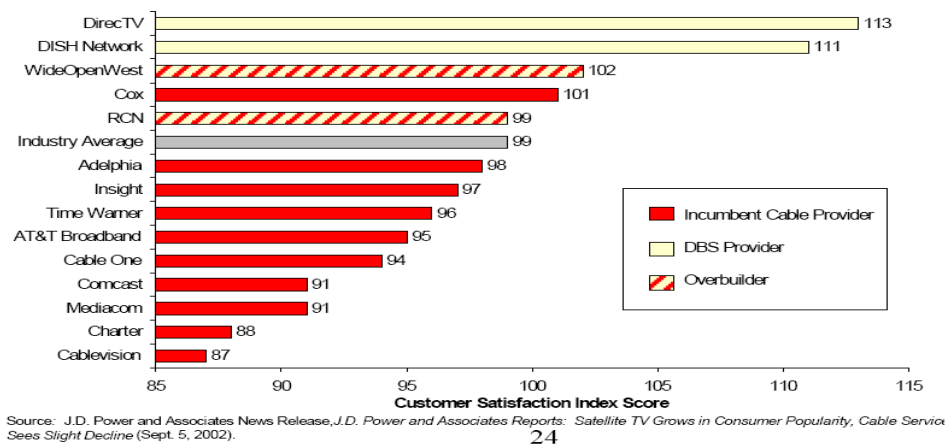
(단위: 달러)

년도	Cable Advertising Revenues	Programming Costs
1996	6,790,000,000	5,660,000,000
2002	14,710,000,000	10,990,000,000

출처: See Table Notes.

두 번째 쟁점은 케이블 방송국들이 요금을 많이 인상해왔음에도 실질적으로 소비자들의 만족도는 높지 않다는 사실이다. 아래 그림에서 나타난 것과 같이 소비자들의 만족도가 가장 높은 플랫폼 사업자는 대부분 위성방송 사업자이며 다음으로 오버빌더 케이블 방송국, MSO 등의 순으로 나타나고 있다. MSO들이 시장 지배력을 기반으로 케이블 요금을 증가시켜왔지만 소비자들의 만족도는 높지 않은 모순을 어떻게 해결해야 하는지도 중요한 쟁점이 될 수 있다.

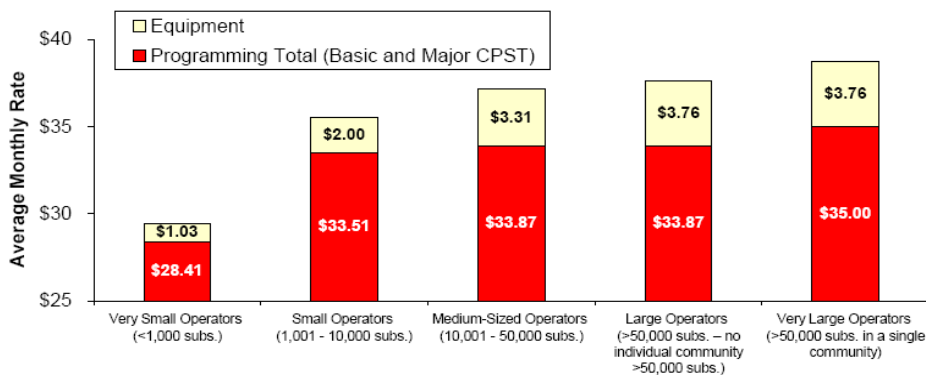
[그림 10] 방송서비스 만족도



세 번째 쟁점은 거대 MSO들이일수록 케이블 요금이 비싸다는 것이다. 규모의 경제를 위해 주요 SO들을 인수 및 합병을 추진해왔던 MSO들이 막강한 시장

지배력을 기반으로 소규모 케이블 방송국보다 케이블 서비스 요금을 크게 올려왔다는 것을 살펴볼 수 있다. 이는 SO 통합이 사업자에게는 이익이 될 수 있음에도 소비자들에게는 편익이 감소할 수 있다는 것을 제시하고 있다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 플랫폼 및 유료방송 시장에서의 독과점 체제를 보다 경쟁 시장으로 활성화시키는 것이 필요할 것이다.

[그림 11] SO 규모별 케이블 요금 비교



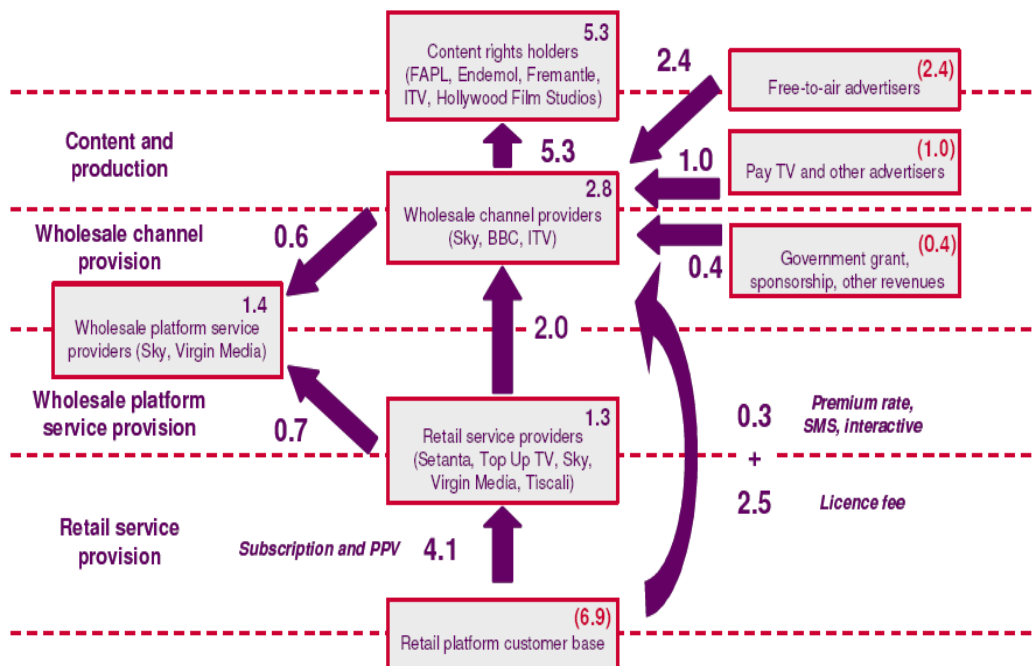
Source: 2001 Report on Cable Prices at Attachment B-3 (noncompetitive markets).

나. 영국의 케이블 요금 규제

영국의 유료방송 시스템은 위성방송을 중심으로 구조화되어 있으며 케이블 TV의 시장 점유율은 비교적 낮은 편이다. 다채널 서비스는 구조는 디지털 지상파 플랫폼을 포함해 위성방송, 케이블TV, IPTV 등 4개의 플랫폼으로 구성되어 있다. 이중에서 위성방송 사업자인 스카이는 1990년 스카이 텔레비전과 브리티시 위성 방송이 합병되어 설립된 기업이다. 스카이는 2007년 기준으로 810만 가입 가구를 확보하고 있다. 케이블TV 최대 사업자는 2006년 NTL과 텔레웨스트가 합병함으로써 설립된 버진 미디어 기업이다. 버진 미디어는 영국내 340만 가구의 가입자를 확보하고 있다. 영국 미디어 산업 내 자본 흐름을 살펴보면 도매 플랫폼 사업자나 소매 판매 사업자들보다는 콘텐츠를 소유

하고 있는 사업자들로 보다 많은 자본이 이동한다는 것을 살펴볼 수 있다. 이는 케이블TV 서비스를 포함해 유료방송 서비스 가격 대부분이 콘텐츠 제작, 구입비용에 의존하는 비율이 가장 높다는 것을 의미한다. 콘텐츠 플랫폼 사업자들이 독점적 지위를 이용해 추가적인 이윤을 확보하는 기회가 비교적 적다는 것과 같은 의미이다. 이와 같이 영국 내 유료방송 서비스 요금은 공정한 경쟁 기반을 토대로 시장 가격에 의해서 요금이 결정되는 구조를 갖고 있는 것이다.

[그림 12] 영국 미디어 산업 내 자본 흐름



* 자료원: OFCOM.

아래와 같이 영국 내 최대 케이블TV 사업자인 버진 미디어의 가격은 설치비를 제외하면 5개의 번들 서비스로 구성된다. 초고속 인터넷 서비스와 무료 주말 전화 요금 및 무료 TV 번들 서비스 요금은 월간 단위로 20파운드이다. 다음으로 TV와 무료 주말 전화 번들 서비스도 20파운드, TV와 초고속 인터넷 번들 서비스는 25파운드, TV와 초고속 인터넷 및 무료 주말 전화 번들 서

비스는 30파운드, 여기에 모바일 서비스가 포함되면 40파운드의 요금이 포함된다. 이와 같은 케이블TV 서비스 가격 구조는 제작 원가와 시장 경쟁 구조가 반영된 가격으로 이해할 수 있다.

[그림 13] 버진 미디어 케이블TV의 가격 구조

Virgin Media package	Standard installation fee	Monthly subscription fee	Monthly landline rental fee
Size:M TV, 2Mb broadband and free weekend calls (2 for £20 + free TV bundle)	£25	£20	Included in monthly subscription fee
Size:L TV and free weekend calls (2 for £20 bundle)	£25	£20	Included in monthly subscription fee
Size:L TV and 2Mb broadband (2 for £25 bundle)	£25	£25	Not included
Size:L TV, 2Mb broadband and free weekend calls (3 for £30 bundle)	£25	£30	Included in monthly subscription fee
Size:L TV, 2Mb broadband, free weekend calls and Virgin Mobile SIM (4 for £40 bundle)	£25	£40	Included in monthly subscription fee

Notes: prices shown are for product bundles and exclude on-line discounts

Source: Virgin Media website

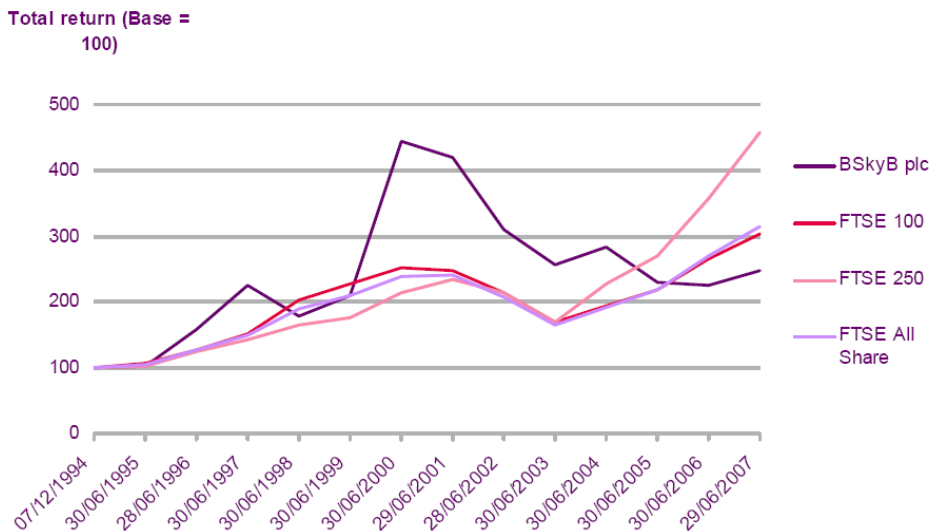
* 자료원: OFCOM.

오프콤 출범 이후, 유료방송에 대한 가격 규제가 별도로 존재하기 보다는 유료방송 시장의 수익성이나 투자 수익률 등을 측정하여 적정 가격을 평가하는 접근 방식을 활용하고 있다. 이와 같은 방식을 활용해 시계열적으로 사업자들이 시장지배력을 과도하게 행사하여 소비자들에게 높은 요금을 부과하는 것을 검토하고자 하는 것이다.

영국 유료방송 서비스에 대한 오프콤의 접근은 시장 경쟁 가격의 측정 및 지나친 이윤 확보 규제에 대한 것이다. 이는 근본적으로 영국 경쟁위원회와 OFT가 제정한 “경쟁 정책 분석에서의 수익성 측정”이라는 기준에 기반해 있다. 지속적으로 기업의 자본 비용을 초과하는 이윤이 유지된다면 이는 경쟁과정에서의 제약 요인이 될 수 있다는 것이다. 아래 그림에서 나타난 것과 같이 위성방송 플랫폼 사업자인 BSkyB의 주주별 투자 수익률을 살펴보면 시기에 따라 변동성이 크다는 것을 이해할 수 있다. 뿐만 아니라 2005년 부터는 다른 일반 기업들보다 주주별 투자 수익률이 낮다는 것을 살펴볼 수 있다. 이와 같은 수치는 유료방송 사업자들이 전체 경제 시장 구조에서 어느 정도의 수익률을 확보하고 유지하는 가를 설명하는 것이다. 그럼에도 오프콤은 이와 같은 수익성 측정 방식을 실제로 적용하는 데에 따르는 문제점을 갖고 있다는

것을 살펴보고 있다. 가령 수익성 측정이 시장 전체적인 경쟁 상황 평가와 별개로 적용되지 않아야 한다거나 과도한 수익이 나타날 때 적절한 기준이 될 수 있는 수익성 기준을 제시하기가 쉽지 않다는 사항들이 포함될 수 있다. 뿐만 아니라 주식시장에 상장되지 않은 기업이거나 대규모 기업 소유의 특정 사업 부문을 운영하는 미디어 기업들에게 이와 같은 기준들은 적합하지 않을 수가 있다.

[그림 14] BSkyB 주주별 투자 수익률



* 자료원: OFCOM.

이외에 영국 내 유료방송 서비스 가격과 관련된 규제 중의 하나는 티어링에 대한 것이다. 오프콤의 전신이었던 상업텔레비전위원회(ITC)는 채널 번들링에 의한 소비자 선택권 제약 여부를 살펴보았다. 구체적으로 상업텔레비전위원회는 최소전송요구, 바이쓰루, 보너스 채널이나 프리미엄 채널 번들링에 대해 검토해 왔다. 이와 같은 검토는 유료방송 시장 내에 반경쟁적 시장지배력 행사를 금지하기 위한 것이었다. 검토 결과 영국 유료방송 시장 내에 티어링으로 인한 소비자 이익 침해가 가능하다는 결론이 제시되었다. 뿐만 아니라 이에 대한 해결 방식이 다음과 같이 모색되었다 (이하, 권호영 인용 및 참조).

(1) 하나 이상의 프리미엄 채널 번들링

프리미엄 채널 번들링이란 하나 이상의 프리미엄 채널을 묶어 파는 것을 칭한다. ITC는 프리미엄 채널 번들링이 소비자 이익에 부합한다는 주장에 동조하지 않는다. 메뉴식 판매(a la carte)가 병행되지 않는 프리미엄 채널 번들링은 반경쟁적이라는 판단에 따라, ITC는 프리미엄 채널 번들링을 허용하지 않기로 하였다.

(2) 보너스 채널 번들링

보너스 채널은 개별적으로 판매될 경우에는 유지되기 어려운 잉여채널("over-spill" or "side-car" channel)을 가리킨다. 보너스채널은 주 채널인 프리미엄 채널에 묶임으로써만 보급될 수 있는 종 채널이다. ITC는 프리미엄 채널과 보너스 채널 번들링의 반경쟁적 효과 여부에 대한 판단이 명확하지 않기 때문에 이에 대한 규제조치를 취하지는 않았지만 실제로 이와 같은 보너스 채널 번들링이 반경쟁적 효과를 야기하지 않는다는 것에는 동의하지 않았다.

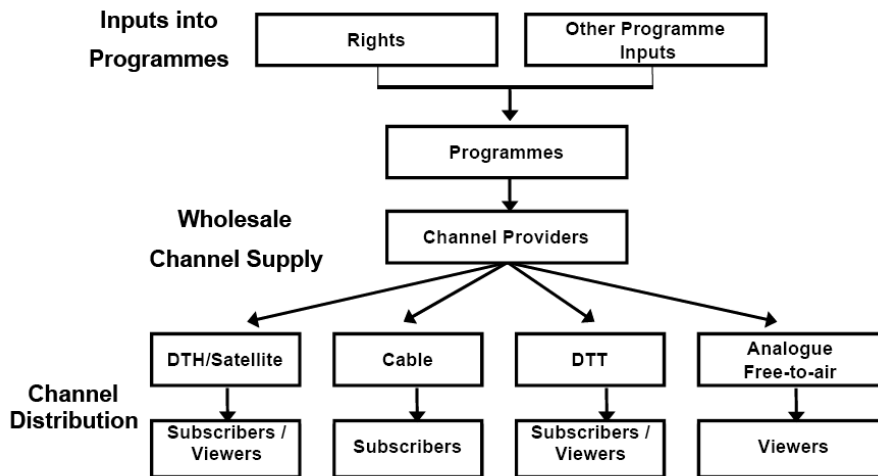
(3) 프리미엄 채널 번들링과 대폭할인 관행

BSkyB는 도소매 시장 모두에서 프리미엄 채널을 추가로 구입할 때마다 할인률을 높여주는 관행을 취하고 있다. 이러한 대폭할인 관행에 대해 ITC는 이것이 필연적으로 반경쟁적이라고 볼 수는 없지만, 이 관행이 프리미엄 채널간(또는 기본패키지와 프리미엄 채널간)에 교차보조(cross-subsidies)의 문제를 갖을 개연성에 주목하고 있다. 교차보조가 있다면, 예컨대 프리미엄 채널시장에 대한 진입을 봉쇄하는 식으로 경쟁을 왜곡할 가능성이 존재한다는 것이다. 그러나 이에 대한 최종 결정은 유보되었다.

이와 같이 영국 내 유료시장에서의 요금 규제는 사례 중심으로 평가되는 것이 일반적이다. 2002년 영국 공정거래위원회(OFT)는 BSkyB에 대해 1998년 경쟁법 위반 여부를 조사했다. 1998년 경쟁법은 2000년부터 시행된 법으로 반경쟁적 협약이나 지배적인 시장 지위의 남용을 금지하는 내용들을 포함하고 있다. 경쟁 플랫폼 사업자인 케이블TV SO들로부터 유료 방송 시장에서의 지배적 시장 지위 남용 여부를 조사해달라는 요청에 대해 공정거래위원회는

다음과 같이 3개 사항에 대한 심사를 진행했다. 첫째, 유료방송 시장 내 경쟁 배급 사업자에 대해 반경쟁적 마진압착(margin squeeze)을 행사했는가에 대한 것이다. 둘째, 반경쟁적인 혼합 번들링(mixed bundling)의 형태로 채널별로 가격을 책정했는가에 대한 것이다. 셋째, 배급자에게 반경쟁적 할인을 제공했는가에 대한 것이다.

[그림 15] 영국 TV 시장 내 공급 사슬



일반적으로 콘텐츠 관권과 같은 프로그램 투입물을 통해 프로그램이 제작되면 이는 채널 공급자들에게 판매된다. 채널 사업자들과 기타 지상파 무료 방송 채널이나 유료 방송 채널 등을 결합하여 각각의 채널 배급이 이루어진다. BSkyB는 채널 공급뿐만 아니라 채널 배급을 동시에 추진하는 수직적 결합 사업자로 위성방송 플랫폼과 같은 특정 플랫폼에게 이익이 되는 불공정 경쟁이 가능할 수 있다는 구조적 조건을 갖고 있다.

특정 기업이 시장 지배적 지위를 갖고 있는 것은 법률적 문제 사항이 아니다. 다만 시장 지배적 지위를 남용하는 것은 규제될 수 있다. OFT는 BSkyB가 특정 인기 스포츠 채널 및 인기 영화 채널 등을 판매하는 연관 시장에서 시장 지배적 지위를 갖고 있다는 결론을 제시했다. 이들 채널들은 대체 상품

이나 서비스가 없는 유료방송 창구에서만 접근 가능한 특성을 갖고 있었다.

OFT의 판결 사례를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 마진 압착의 쟁점이다. 케이블 기업이던 NTL이나 Telewest 및 디지털방송 사업자인 ITV 디지털은 BSkyB가 자신의 인기 채널인 스카이 스포츠 1, 스카이 무비맥스, 스카이 프리미어 등과 같은 채널과 연계하여 마진 압착을 행사함으로써 지배적인 시장 지위를 남용했다는 주장을 제시했다. 특히 수직적 마진 압착은 시장 지배적인 수직적 통합 기업이 배급자에게 상품을 도매로 판매할 때 충분하지 않은 마진 가격으로 공급하면서도 이윤을 창출할 수 있도록 하는 방법이다. 다시 말해 경쟁 서비스 비용을 피규제 부문으로 전가하여 필수 서비스의 가격은 높이고 경쟁 서비스의 가격은 낮추는 상호보조를 통해 경쟁사 이윤을 압박하는 행위이다.

BSkyB에 의한 마진 압착은 수직적으로 결합된 위성방송 플랫폼에 이점을 제공하는 반면 경쟁 플랫폼인 다른 유료방송 배급 플랫폼에게는 불리할 수 있는 특성을 갖는다. 이는 궁극적으로 유료 방송 시장 내 경쟁 구조를 왜곡함으로써 소비자들이 경쟁에서 확보할 수 있는 가격 인하를 포함해 품질 제고, 다양성 증대, 혁신 증가 등의 이점을 약화시킬 수 있다. 이에 대해 OFT는 BSkyB를 채널 사업자와 플랫폼 사업자 등과 같이 별개의 기업으로 분리한 뒤 공통비용이나 투자 대비 수익률과 같은 회계학적 분석을 통해 시장 지배력 남용을 평가하였다. 분석 결과 플랫폼 사업자로서의 BSkyB는 시기에 따라서 적자와 흑자가 공존하는 성과를 나타냈다. 이와 같은 결과는 명확하게 BSkyB의 마진 압착을 증명할 수 있는 것이 아니기 때문에 OFT는 이 쟁점에 대해서 경쟁법을 위반한 것이 아닌 것으로 결론을 제시했다.

다음은 혼합 번들링에 대한 것이다. OFT는 BSkyB가 인기 채널 가격을 책정하는 과정에서 혼합 번들링을 활용함으로써 지배적인 시장 지위를 남용했다는 의견에 대해 실제 이를 검증하였다. 혼합 번들링은 두 개 이상의 상품을 한 가격으로 제공하지만 그 가격이 두 개의 개별 상품 가격을 합한 것 미만일 때의 상황을 의미한다. 다시 말해 추가 상품을 구매할 때마다 할인율을 제공하는 것이다. 이와 같은 혼합 번들링은 BSkyB로 하여금 가입자들에게 스카이 스포츠 1을 선택할 때 다른 유료방송 채널들에 추가 가입하게 되면 할인을 받

기 때문에 다른 인기 유료 채널들을 시장 봉쇄할 수 있는 가능성이 있다.

이에 대해 OFT는 번들 상품에서 채널을 한 개 추가할 때 부가되는 비용이 그 상품을 공급하는 추가 비용보다 다소 적을 것인지에 대해 검토하였다. 증분 가격(incremental price)이 증분 비용(incremental cost)을 초과할 때에는 반경쟁적 시장 봉쇄 증거가 있어야 하지만 실제로는 이와 같은 증거가 나타나지 않았다. 증분 가격이 증분 비용 미만이라면 이 가격은 반경쟁적인 것으로 추정될 수 있다. 그러나 혼합 번들링을 통해 경쟁 채널을 시장 봉쇄했다는 증거는 거의 나타나지 않았다. 결론적으로 OFT는 BSkyB가 혼합 번들링을 통해 경쟁법을 위반했는가에 대한 충분한 근거를 찾지 못한 것으로 나타났다.

BSkyB와 관련된 세 번째 쟁점은 할인(discount)에 대한 것이다. BSkyB 경쟁 플랫폼 사업자들은 BSkyB가 반경쟁적 할인을 제공함으로써 지배적인 시장 지위를 남용했다는 주장을 제시했다. 특히 기본 채널 케이블 가입자 가구 중에서 유료 BSkyB 채널 판매에 기반을 갖고 있는 PRB (the pay-to-basic ratio), BSkyB 채널에 가입한 기본 가입자 수에 대한 규모 할인(volume discount), 기본 침투율 할인(the basic penetration discount) 등이 바로 반경쟁적 할인을 의미한다는 것이다. 이와 같은 가격 경쟁은 배급사업자로 하여금 BSkyB 채널이 아닌 채널들을 선택하려는 의지를 약화시킴으로써 시장 봉쇄 효과를 야기한다는 것이다. 그러나 OFT는 이와 같은 할인 방식이 실제로 경쟁 구조에 영향을 끼친다는 경험적 증거를 찾지 못함으로써 BSkyB가 경쟁법을 위반하지 않은 것으로 결론을 제시했다.

결론적으로 영국의 경우 세부적인 케이블 요금 규제는 거의 찾아볼 수 없다. 통신 시장에서는 다양한 방식으로 서비스 요금을 규제해왔지만 비교적 경쟁이 활성화된 유료방송 시장에서는 사전 요금 규제보다는 공정거래 시스템을 구축하는 데 정책의 초점이 집중되었기 때문이다. 다시 말해서 가격 시스템은 시장 가격으로 구성하되 경쟁 플랫폼이나 사업자를 지나친 할인이나 번들링 시스템을 활용하여 시장에서 봉쇄하는 행위를 금지하는 데에 보다 정책적 지향점을 갖고 있다는 것이다.

V. 우리나라 케이블TV 요금의 적정성 분석

V. 우리나라 케이블TV 요금의 적정성 분석

1. 현황³¹⁾

가. 공공요금과 케이블TV 요금

공공요금이란 자연 독점성이 있어서 시장 메커니즘에만 의존할 경우 공공 목적이 달성되지 않는 서비스에 대하여 가격 결정이나 조정에 중앙정부 등이 관여하여 시장 메커니즘을 보완적, 대체적 역할을 달성하는 것을 볼 수 있다.

방송통신위원회가 방송법에 따라 규제하고 있는 유료방송 이용요금도 그러한 개별 공공요금들 중 하나이다.

일반적으로 요금규제가 이루어지는 산업은 자연독점이나 소비의 외부성이 작용하여 시장 기능에 맡겨둘 경우 자원의 효율적 배분을 달성할 수 없고 사회적 후생의 감소를 초래하는 산업이다. 전기통신업과 더불어 방송산업은 규모의 경제가 작용하여 자연독점이 일어나는 대표적인 산업으로 주목되어 왔다. 정부에서는 이러한 점을 감안하여 SO의 경우 전국을 77개 권역으로 나누어 권역별로 1개의 SO 사업자를 지정해 방송사업을 하도록 하였고 위성방송의 경우는 전국을 대상으로 하는 1개의 사업자만을 허가하고 있다.

비록 종합유선방송사업의 경우는 중계유선을 종합유선방송으로의 전환을 유도하는 과정에서 일부 권역의 복수 사업자를 허가하고 있으나 기본적으로는 추가적인 기업의 산업 진입을 규제하는 정책을 취하였다.

방송법 제77조는 유료방송을 하고자 하는 방송사업자, 중계유선방송사업자 및 음악중계유선방송사업자는 이용요금 및 기타 조건에 관한 약관을 정하여 방송위원회에 신고하여야 하며, 이용요금에 대하여는 방송위원회의 승인을 얻도록 규정하고 있다. 현재 유료방송을 행하는 방송사업자는 종합유선방송사업자와 위성방송사업자, 2005년부터 유료방송 서비스를 하는 DMB사업자 등을 들 수 있다. 방송위원회는 이들 방송사업자로부터 이용약관과 더불어 이용요금 산출

31) 손창용, 여현철(2007). 한국케이블TV산업론. 커뮤니케이션북스

내역서를 제출받아 승인 여부를 검토한다. 그러나 유료방송 이용요금에 대해서 다른 공공요금처럼 산정기준이 정해져 있지는 않다.

나. 케이블TV 이용요금

미국에서 처음 시작된 케이블TV는 1970년대 후반부터 1980년대에 걸쳐 지역 독점권이 부여됨으로써 독점사업자의 독점요금을 규제하기 위하여 요금규제가 도입되었다. 케이블TV 요금규제는 경제적 측면뿐만 아니라 방송의 공익성과 보편성을 구현하기 위해서도 그 필요성이 주장되었는데 가입자에게 꼭 필요한 채널묶음을 합리적인 가격에 공급하여 수용자의 정보접근 보장을 해야 한다는 것이다.

요금 규제의 유형으로 자본수익률(보수율) 규제가 전통적으로 많이 이용되었다. 자본 수익률 규제란 전체 원가를 본전하고 적정 이윤을 보장하는 수준으로 규제 대상 기업의 요금을 규제하는 것이다. 일종이 피규제 기업의 목표 수익액인 수입요구액(=운영비+요금기저×허용자본수익률)을 보전할 수 있도록 요금을 산정한다. 일본의 케이블TV 및 위성방송 요금의 규제시 활용되고 있다. 피규제 기업이 복수의 서비스를 제공하는 경우 공통비용의 서비스별 배부를 통한 완전비용배분방식(fully distributed cost)에 의해 서비스별 원가와 요금을 결정하게 된다.

자본수익률 규제는 피규제 기업의 독점 이윤을 제한하고 투자 유인을 제공할 수 있다는 장점을 가지고 있지만, 생산성 향상에 대한 유인이 약해지고, 요금기저를 증가시켜 요금을 상승시킬 수 있으므로 불필요한 투자가 발생할 가능성이 있으며, 규제자와 피규제자 간의 비용과 투자의 인정 여부에 대한 논란이 발생하고 그에 따른 규제자의 포획문제가 발생할 우려가 있다는 단점을 가지고 있다. 또한 복수의 서비스를 제공하는 경우에는 공통비를 배분 등을 통한 내부보조를 이용하여 경쟁부문(인터넷서비스)에서는 요금을 낮추고 독점 부문(유료방송)에서는 요금을 높여 경쟁자를 시장에서 퇴출시키거나 진입을 저지하는 반경쟁적 전략을 추구할 우려도 있다.

가격상한 규제(price cap regulation)는 물가상승률, 투입요소가격의 변화, 생산성 증가율을 고려하여 가격 인상의 상한선을 설정하는 방송의 규제이다.

1992년 케이블TV법 제정 직후의 미국의 케이블TV 요금규제가 이러한 방식을 적용하였다. 가격 상한 규제는 독점 이윤을 제한하고 피규제 기업에 대한 생산성 향상에 대한 유인을 제공할 수 있다는 점에서 전통적인 자본 수익률 규제의 단점을 보완할 수 있다. 그러나 만일 설정된 최고 가격이 원가를 크게 상회하는 경우에는 가격규제의 효용성이 상실되고 반대로 원가를 반영하지 못할 경우 서비스의 질이 저해될 우려가 있으며 미리를 위한 투자유인이 상실된다는 단점이 지적되기도 한다.

우리나라의 유료방송 이용요금 규제는 느슨한 형태의 가격상한제를 취해왔다고 볼 수 있다. 아날로그 케이블TV의 경우 기본형³²⁾ 상품의 가격은 케이블TV도입 당시부터 1만 5천원으로 결정되어 11년 이상 변동 없이 가격상한으로 유지되었다. 위성방송도 상업방송 시작과 함께 2002년 3월 책정된 1만 8천원의 요금이 가격상한으로 유지되고 있다. 위성DMB 방송의 이용요금도 가입비 2만 원 이하, 월 이용요금 1만 3천원 이하로 승인이 이루어졌다. 그러나 케이블TV나 위성방송의 경우 장기간에 걸쳐 이용요금의 상한이 변동 없이 지속되고 있음에도 매체 경쟁으로 가격상한제에서 예상되는 서비스 품질의 하락 현상을 나타나지 않았다.

케이블TV기본형 상품의 경우 방송 초기 27개에 불과하던 채널수는 2006년 평균 70개로 늘어났고 프로그램의 질적 수준도 크게 향상되었다고 볼 수 있다. 가격 상한이 유지되면서 서비스의 질적 수준을 올렸지만 사업자에게 원가 부담이 전가돼 이익기반이 축소된 것도 아니다. 외견상으로는 요금규제의 효율과 두드러지는 것처럼 보인다. 강남이나 서초 같은 서울의 일부 지역을 제외하고는 1만 5천원의 가격이 가격 상으로서의 요금규제 역할을 하고 있다고는 말할 수는 없다. 전국을 상대로 조사한 바에 따르면 기본형 가입자 수는 전체 케이블TV 가입자 수의 17.7%에 불과하고 월 평균수신료도 1만 5천원에 훨씬 미치지 못하는 8천원에 불과하였다.

32) 유료채널을 제외하고 사업자가 송출하는 모든 채널을 수신할 수 있는 채널상품

이는 일부 지역을 제외하고는 유료방송 시장에서의 경쟁가격이 가격상한 밑에서 결정됨으로써 가격상한제가 요금규제 역할을 하고 있지 못하고 있다는 것을 반증한다.

한편, 디지털 시대를 맞이하여 디지털 케이블TV 이용요금 승인기준은 2004년 10월 확정되었다. 방송위원회는 2003년 전체 SO의 평균적인 상황을 가정하고 추정한 결과, 디지털 케이블TV의 적정요금 추정액은 DAV(Digital Audio Visual)는 1만 6,815 ~ 2만 8,501원, VOD(Video On Demand)는 1,503 ~ 2,628원, PPV(Pay Per View)는 1,373 ~ 2,387원이었다. 이는 케이블TV 시장의 현황, 전체 SO의 경영상황, 소비자 만족도 및 선진국의 Digital 추세 등 제반 변수들을 심층적으로 고려한 결과 아날로그 가입자가 향후 5년간 누적하여 25%가 디지털 가입자로 전환가입하고, 각 서비스별 프로그램 사용료 비율이 각각 30%, 40%, 50%인 경우의 요금인 DAV : 2만 6,465원, VOD : 2,409원, PPV : 2,148원이 적정한 요금인 것으로 판단되며, 사업 개시 초기에는 상기 범주에서 요금이 책정되고 향후 경쟁의 정도와 가입율의 변화(시장변화)등을 고려하여 요금을 규제하는 것이 바람직하다는 결론을 내렸다.

방송위원회는 디지털 케이블TV는 아날로그 서비스에 부가적으로 제공하는 서비스로 보지 않고 위성방송은 물론 기존 아날로그 케이블TV 서비스와도 경쟁하는 구도가 될 수 있음을 감안하여, 소비자의 선택권을 최대한 보장하도록 하였다. 디지털 케이블TV 상품 모델에 있어, 기본적으로 ‘디지털 기본형 패키지’를 제외한 나머지 채널들과 서비스는 선택형 패키지나 부가 서비스로 구성토록 함으로써 가입자들이 기호나 요구에 맞는 채널 및 부가 서비스 선택권을 확대하도록 하였다.

공정한 가격규제로 케이블TV 정상화를 유도하기 위하여 디지털케이블TV 서비스에 대한 채널 구성 가이드라인의 제시 및 채널 단가 연동 패키지 요금 승인을 통해 아날로그 시장에서의와 같은 약탈적 가격 판매를 방지함으로써, PP 및 가입자에게 비용 또는 피해가 전가되는 상황을 방지하였다. 최소 채널 70개 이상(텔레비전방송 채널 기준)의 ‘디지털 방송 상품’을 1만 8천원 기준으로 하고, 여기에 추가하는 선택형 패키지와 합산금액이 최대 2만 6천원 이내로 하고,

디지털케이블TV 이용요금에 일정 비율의 수신료 배분을 전체, 적절한 프로그램 사용료가 PP들에게 배분되도록 함으로써 양질의 콘텐츠 제작, 공급 기반으로 보호를 촉진하도록 하였다.

2. 케이블TV 원가 분석 및 효율의 적정성

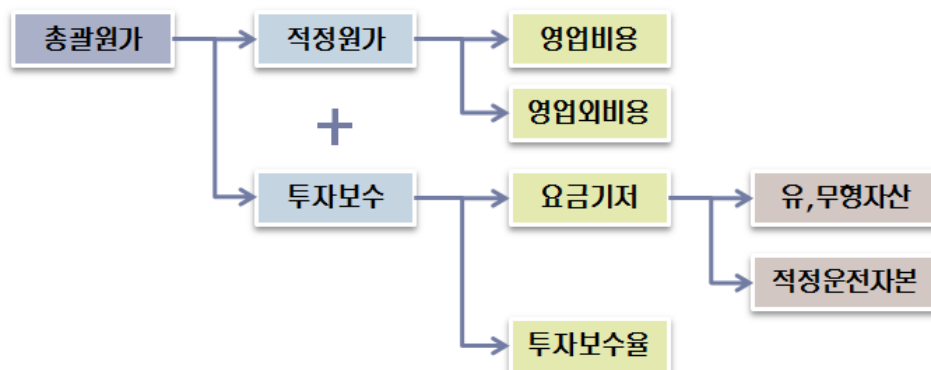
가. 케이블TV 요금 산정 모델

본 연구에서는 우리나라 케이블TV 요금 산정을 위해 공정보수방식을 채택하였다. 앞에서 언급했듯이 공정보수방식이 다른 방식에 비해 여러 가지 장점을 가지고 있으며, 특히 공공요금산정기준에서 공정보수방식을 채택하고 있기 때문이다.

(1) 공정보수 방식

공정보수방식에 의한 요금은 총괄원가를 수요량으로 나누어 산정하게 된다. 총괄원가는 적정원가와 투자보수로 구성되며, 적정원가는 영업비용과 일부 영업외손익의 합계이며, 투자보수는 요금기저에 투자보수율을 곱하여 산정된다.

[그림 16] 총괄원가 산정방식



요금기저는 유, 무형자산의 장부가액과 적정운전자본 등으로 구성되며, 적정운전자본은 전기통신사업 회계분리기준을 준용하여 당해회계년도의 적정영업비용에 감가상각비등 현금유출이 수반되지 않는 비용을 제외한 금액의 45일 평균액을 적용하였다³³⁾. 그리고 투자보수율은 전기통신사업 회계분리기준에 따라 작성하는 종합유선방송사업자의 투자보수율을 준용하여 7.05%를 적용하였다.

(2) 회계분리

총괄원가 방식에 의한 케이블TV 요금을 산정하기 위해서는 각 서비스별 회계분리가 필요하다. 즉, 아날로그와 디지털 케이블TV 요금을 산정하기 위해서는 사업자의 영업비용, 영업외손익 및 유, 무형자산을 각 서비스별로 분리해야 한다. 현재 종합유선방송사업자는 크게 방송서비스 및 통신서비스를 제공하고 있으며, 방송과 관련해서는 아날로그 케이블 방송서비스와 디지털 케이블 방송서비스를 제공하고 있으며, 통신과 관련해서는 인터넷접속서비스 및 인터넷전화(VOIP) 서비스를 제공하고 있다.

현재 대부분의 종합유선방송사업자는 기간통신사업자로 등록되어 있기 때문에 전기통신사업법에 따라 전기통신사업에 대해 회계분리를 하여 영업보고서를 작성하여 방송통신위원회에 제출하고 있다. 영업보고서에는 전기통신사업과 전기통신사업외의 사업을 구분하고 있기 때문에 종합유선방송사업자의 영업보고서에는 크게 전기통신사업과 전기통신사업외의 사업(방송사업)을 구분하고 있다.

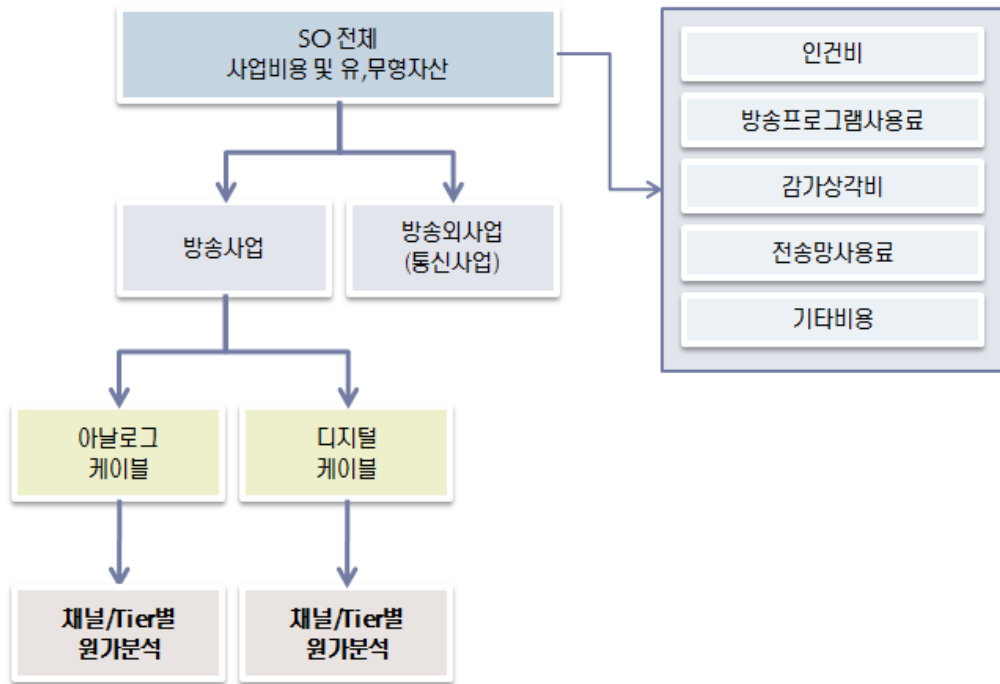
상기 영업보고서에 방송과 통신에 대한 회계분리는 이루어져 있으나, 방송사업에 대한 회계분리기준이 없기 때문에 방송사업에 대한 회계분리는 이루어지고 있지 않다. 즉, 아날로그와 디지털 케이블TV에 대한 회계분리 규정이 없어 두 서비스에 대한 영업비용 및 자산이 분리되어 있지 않다.

아날로그와 디지털 케이블TV의 적정 요금을 산정하기 위해서는 두 서비스에

33) 전기통신사업회계분리기준 제33조제2항 제4호

대한 회계분리가 선행되어야 된다. 본 연구에서는 아날로그와 디지털 케이블 TV의 회계분리를 위해 주요 영업비용, 영업외손익 및 유형자산과 무형자산에 대한 배부기준을 정하여 공통비용 및 공통자산을 분리하였다.³⁴⁾

[그림 17] 원가분석 체계도



나. 디지털 케이블TV 요금 산정 방식

(1) 디지털 케이블TV 요금산정

일반적으로 공공요금의 산정 기간은 향후 1회계 연도의 원가 및 수요량을 예측하여 산정한다. 다만, 요금의 안정성, 기간적 부담의 공평성, 원가파악의 타당성, 공익사업자의 경영책임면, 물가변동 및 제반 경제정세의 추이 등을 감안하여 신축적으로 운영할 수 있다.³⁵⁾

34) 이러한 배부기준은 사업자와의 협의를 통해 가장 합리적인 배부기준을 선정하였다.

35) 공공요금산정기준

아날로그 케이블TV는 1995년부터 서비스를 제공하였으므로 서비스에 대한 투자 및 가입자가 어느 정도 성숙단계에 이르렀으나, 디지털 케이블은 서비스를 개시한 지 얼마 되지 않았기 때문에 현재 설비투자가 진행 중에 있으며 가입자도 계속 증가하는 중에 있다.

따라서 디지털 케이블은 도입 초기이기 때문에 변동성이 심해 현재의 자료를 이용하기에는 다소 문제가 있다. 즉, 디지털 서비스에 대한 거액의 설비 투자 등이 되어 있으나 디지털 전환율이 높지 않아 디지털 케이블TV 가입자가 설비 투자 수준에 비해 절대적으로 작기 때문에 높은 이용요금이 산정될 수 있다.

결론적으로 디지털 케이블TV 이용요금은 2008년부터 디지털 케이블은 전환 완료 예정연도인 2012년까지의 추정 자료를 바탕으로 적정 이용요금을 산정하였다.

(2) 티어별 요금 산정

본 연구의 범위에서는 디지털 케이블TV의 적정 이용요금 뿐만 아니라, 티어별 적정 이용요금 산정을 포함하고 있다. 티어별 이용요금을 산정하기 위해서는 티어별 총괄원가가 산정되어야 하나, 현재의 회계시스템으로는 이에 대한 자료를 산출하기 어려울 뿐만 아니라 산출해도 자료의 부정확성으로 자료를 왜곡시킬 가능성이 높다. 왜냐하면, 사업자별로 제공하는 티어의 종류가 다양하고, 각 티어별 직접자산 및 직접비용이 거의 존재하지 않고 대부분이 공통자산 및 공통비용에 해당되기 때문이다. 티어별 원가 분리를 위해 공통자산 및 공통비용을 임의의 배부기준에 따라 배부해야 하는 바, 현실적으로 합리적인 배부기준 산정이 어려워 배부결과는 실제와 다를 가능성이 많다.

본 연구에서는 티어별 요금산정을 위해서 각 비용 및 자산 항목을 티어별로 배부하지 않고 디지털 케이블TV의 총괄원가 전체를 가입자와 채널수를 기준으로 배분하였다. 즉, 티어별 원가는 각 티어별 채널수 및 가입자 수에 비례한다고 가정한 후 티어별 채널수 및 가입자 수의 비중에 따라 배분하였다.

각 사업자별 티어 구분이 다양하기 때문에 티어별 채널수와 가입자 수를 산정하기 위해 티어 및 채널수를 몇 개의 항목으로 그룹 평하였으며, 사업자

들의 2007년과 2008년 6월말 현재의 가입자 및 채널수를 기준으로 티어를 구분하였다.

다. 방법론

(1) 샘플링의 범위

우리나라 케이블TV 이용요금 산정을 위해서 103개의 전체 종합유선방송사업자를 대상으로 해야 하지만, 모든 사업자로부터 회계분리에 대한 자료, 티어 및 가입자에 대한 자료 취합이 불가능하여 주요 MSO인 씨앤엠커뮤니케이션, 티브로드 및 CJ헬로비전 계열(이하 “대상 사업자”라 함)을 대상으로 하였다. 각 MSO별 대상 종합유선사업자 현황은 다음과 같다.

〈표 58〉 대상사업자

MSO	회사명	차수	지역구분
씨앤엠 (15개SO)	(주)씨앤엠커뮤니케이션	3차	서울
	(주)씨앤엠경기케이블티브이	2차	경기
	(주)씨앤엠경동케이블티브이	2차	경기
	(주)씨앤엠구로케이블티브이	1차	서울
	(주)씨앤엠노원케이블티브이	1차	서울
	(주)씨앤엠동서울케이블티브이	1차	서울
	(주)씨앤엠마포케이블티브이	1차	서울
	(주)씨앤엠북부케이블티브이	1차	서울
	(주)씨앤엠서서울케이블티브이	1차	서울
	(주)씨앤엠서초케이블티브이	3차	서울
	(주)씨앤엠송파케이블티브이	1차	서울
	(주)씨앤엠용산케이블티브이	1차	서울
	(주)씨앤엠우리케이블티브이	4차	경기
	(주)씨앤엠중랑케이블티브이	1차	서울
	(주)씨앤엠중앙케이블티브이	1차	서울

MSO	회사명	차수	지역구분
티브로드 (13개SO)	(주)티브로드강서방송	3차	서울
	(주)티브로드기남방송	2차	경기
	(주)티브로드낙동방송	1차	부산
	(주)티브로드남동방송	1차	인천
	(주)티브로드동남방송	1차	부산
	(주)티브로드동대문케이블방송	1차	서울
	(주)티브로드북부산방송	3차	부산
	(주)티브로드새롬방송	1차	인천
	(주)티브로드수원방송	3차	경기
	(주)티브로드에이비씨방송	2차	경기
	(주)티브로드전주방송	1차	전라
	(주)티브로드중부방송	3차	충청
	(주)티브로드한빛방송	2차	경기
씨제이헬로 비전(*) (9개SO)	(주)씨제이헬로비전	1차	서울
	(주)씨제이헬로비전마산방송	2차	경상
	드림씨티방송(주)_부천방송	2차	경기
	드림씨티방송(주)_은평방송	1차	서울
	씨제이헬로비전(주)경남방송	1차	경상
	씨제이헬로비전(주)북인천방송	1차	인천
	씨제이헬로비전가야방송(주)	2차	경상
	씨제이헬로비전중부산방송(주)	1차	부산
	씨제이헬로비전해운대기장방송(주)	1차	부산

※ 디지털케이블TV 적정이용요금 산정시에는 상기 9개 사업자 외에 추가로 씨제이헬로비전 금정, 중앙, 충남, 모두, 영남방송을 포함하여 분석하였음

샘플링 대상 사업자수는 씨앤엠계열 15개 사업자, 티브로드 계열 13개 사업자 및 씨제이헬로비전 9개 사업자로 총 37개 사업자로 샘플링 커버리지는 전체 종합유선방송사업자의 35.92%이다.

요금산정 대상사업자의 지역별 분포를 살펴보면, 서울지역이 16개 사업자로

가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 경기지역 사업자가 8개로 그 다음을 차지하고 있으며, 나머지는 고른 분포를 보이고 있다.

〈표 59〉 대상사업자의 지역별 분포

지역	씨앤앰	티브로드	CJ헬로비전	합계
서울	12개 사업자	2개 사업자	2개 사업자	16개 사업자
부산		3개 사업자	2개 사업자	5개 사업자
인천		2개 사업자	1개 사업자	3개 사업자
경기	3개 사업자	4개 사업자	1개 사업자	8개 사업자
충청		1개 사업자		1개 사업자
경상			3개 사업자	3개 사업자
전라		1개 사업자		1개 사업자
합계	15개 사업자	13개 사업자	9개 사업자	37개 사업자

차수별 사업자의 분포는 1차 사업자가 22개로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 2, 3차 사업자가 8개와 6개를 구성하고 있으며, 4차 사업자는 1개가 포함되어 있다.

〈표 60〉 대상사업자의 차수별 분포

차수	씨앤앰	티브로드	CJ헬로비전	합계
1차	10개 사업자	6개 사업자	6개 사업자	22개 사업자
2차	2개 사업자	3개 사업자	3개 사업자	8개 사업자
3차	2개 사업자	4개 사업자		6개 사업자
4차	1개 사업자			1개 사업자
합계	15개 사업자	13개 사업자	9개 사업자	37개 사업자

결론적으로 샘플링 대상 사업자의 사업자수 측면에서는 전체 종합유선방송

사업자의 35.92%를 차지하고 있으며, 지역별 분포도 전국에 걸쳐 고르게 분포하고 있고, 대상 사업자의 차수별 분포도 1 ~ 4차 사업자가 고르게 포함되어 있어 본 연구의 샘플링 대상은 사업자수, 지역 및 차수 등 측면에서 전체 종합유선방송사업자를 대표할 수 있다고 판단된다.³⁶⁾

상기 사업자에 대한 영업비용, 영업외손익 및 유, 무형자산 자료는 씨앤앰과 티브로드를 각각 15개 사업자를 통합한 금액을 기준으로 집계하였으며, CJ헬로비전은 법인단위로 자료를 집계하였다. 씨앤앰과 티브로드는 사실상 1개의 회사로 운영되고 있어 본사 인원이 자회사를 관리하고 있으며, 당해 연도 중 전체를 합병할 계획으로 있어 각 종합유선사업자별로 구분하는 것이 의미가 없다고 판단하여 1개의 통합자료로 집계하였다. 특히 이 연구가 종합유선사업자 전체의 평균 이용요금을 산정하는 것이기 때문에 개별 사업자별 자료는 큰 의미를 가지지 못한다. 다만, 해당 자료는 MSO별로 통합된 자료를 집계하였기 때문에 본사, 자회사간의 내부거래가 상계되어 있어 개별 종합유선사업자 기준으로 집계한 비용 금액보다 작게 산출되었다. 이러한 영향으로 인해 이용요금이 과소 산정되므로 요금 산정과정에서 원가 절감 효과에 대한 mark-up을 반영하여 적정 이용요금을 산정하였다.

(2) 항목별 총괄원가 산정 방법

1) 영업비용

영업비용은 크게 투자와 관련된 비용(Capital Expense : CAPEX)와 영업관련 비용(Operating Expense : OPEX)로 구분하였다. 각 계정과목별로 직접비는 해당 서비스에 직접 할당하고, 공통비는 합리적인 배부기준을 적용하여 각 서비스별로 배부하였다.

CAPEX는 유형자산에 대한 감가상각비와 무형자산상각비로 구성되어 있으며,

36) 샘플링 대상 사업자에 개별 SO나 소규모 SO가 포함되는 것이 바람직하나, 현실적으로 본 연구에 필요한 원가 및 자산에 대한 세부 자료를 충분하게 작성, 제출할 수 있는 개별 및 소규모 SO가 거의 없음. 또한, 본 연구 진행과정에서 수차례의 회의가 진행된 바, 모든 SO를 대상으로 할 경우 참석이 불가능하여 자료에 대한 신뢰성이 저하될 가능성이 있어, 자료 작성 및 제출 능력이 있는 주요 MSO를 대상으로 연구를 진행하였음

이는 유형자산과 무형자산의 배부기준에 따라 아날로그와 디지털 케이블TV로 배부하였다.

OPEX는 크게 인건비, 방송망 관련비용, 프로그램 관련 비용, 판매영업 관련 비용 및 기타 비용으로 구분하였다. 인건비는 급여, 상여, 수당 및 퇴직급여를 포함하고 있으며, 방송망 관련비용은 전용회선사용료, 기타설비사용료 및 임차료로 구분하였다. 그리고 판매영업 관련비용은 판매촉진비, 지급수수료 및 대손상각비로 세분하였다.

배부기준은 각 비용항목별로 인과관계를 반영하여 매출액, 매출액과 가입자 수³⁷⁾ 중 합리적인 배부기준을 선택하여 아날로그와 디지털 케이블TV 원가로 배부하였다.

OPEX 계정과목별 배부기준은 다음과 같다.

〈표 61〉 영업비용 배부기준

구 분	계정과목	배부기준
인건비	인건비	가입자/매출
방송망 관련비용	전용회선사용료	가입자/매출
	기타설비사용료	가입자/매출
	임차료	가입자/매출
프로그램 관련 비용	프로그램사용료	매출액
	콘텐츠 구입비용	매출액
	프로그램제작비	매출액
판매영업 관련비용	판매촉진비	가입자/매출
	지급수수료	가입자/매출
	대손상각비	매출액
기타비용	기타영업비용	가입자/매출

2) 영업외손익

영업외손익 항목은 공공요금산정기준 및 전기통신사업 회계분리기준을 준용

37) 매출액을 70%, 가입자 수를 30%로 가중 평균한 비율로 배부함

하여 요금기저 항목과 관련성이 있는 유형자산처분손실 및 유형자산처분이익을 포함하였다. 그리고 영업과 관련하여 발생하는 조세 및 준조세 성격의 법인세 비용과 출연금(방송발전기금)을 포함하여 총 4개 항목으로 구성하였다.

유형자산처분손익은 관련 유형자산의 배부기준을 준용하여 배부하였으며, 출연금은 사업자가 납부한 방송발전기금으로 방송매출액 기준으로 아날로그와 디지털로 배분하였다. 법인세비용은 법인세비용차감전순이익에 현행 법인세 한계세율인 27.5%를 곱하여 산정하였으며, 금액이 부(負)의 금액일 때는 0으로 산정하였다.

3) 유, 무형자산

유형자산은 크게 방송설비와 일반지원자산으로 구분하였으며, 방송설비는 교환설비, 방송국설비, 전송설비, 선로설비, 단말설비, 정보처리설비 및 전원설비로 구분하여 각각의 배부기준을 적용하여 아날로그와 디지털로 구분하였으며, 일반지원자산은 토지, 건물, 기타유형자산 및 건설중인 자산으로 구분하여 가입자, 가입자 및 매출액 비율을 적용하여 배부하였다.

무형자산은 영업권, 소프트웨어, 개발비 및 기타무형자산으로 구분하였으며 각각의 배부기준을 적용하여 아날로그와 디지털 케이블에 배부하였다.

유형자산과 무형자산의 배부기준은 다음과 같다.

〈표 62〉 유·무형자산 배부기준

자산구분	설비구분	계정과목	배부기준
유형자산	방송설비	교환, 방송국설비	가입자/매출
		전송설비	가입자/매출
		선로설비	가입자/매출
		단말설비	가입자
		정보처리설비	가입자
		전원설비	가입자/매출
	일반지원자산	토지	가입자/매출
		건물	가입자/매출

자산구분	설비구분	계정과목	배부기준
무형자산		기타유형자산	가입자/매출
		건설중인자산	가입자/매출
		영업권	가입자
		소프트웨어	가입자/매출
		개발비	가입자/매출
		기타	가입자/매출

4) 투자보수

투자보수는 요금기저에 투자보수율을 곱하여 산정하였다. 투자보수율은 전기통신사업 회계분리기준에서 규정하고 있는 상호접속기준에 의하여 정한 세전투자보수율에서 (1-법인세율)을 곱하여 산정된 7.05%를 적용하였다.

요금기저는 유형자산 및 무형자산의 장부가액에 영업비용의 45일 평균액을 적정운전자본으로 가산하여 산정하였다.³⁸⁾

(3) 주요 가정 및 한계점

1) 회계분리기준 부재

디지털 케이블TV 이용요금을 산정하기 위해서는 종합유선방송사업자에 대한 회계분리가 필요하나, 현재 이에 대한 회계분리기준이 부재한 상태이다. 또한 종합유선방송사업자는 전기통신사업법에 따른 전기통신사업 회계분리기준이 있어 전기통신사업에 대한 회계분리를 하고 있으나, 이는 전기통신사업에 국한된 것이 때문에 방송서비스까지 통합적으로 적용하기에는 다소 무리가 있다.

본 연구에서는 디지털 케이블TV에 대한 원가 항목 및 자산 항목을 분리함

38) 유형자산과 무형자산의 장부가액은 평균 장부가액을 적용하여야 하나, 자료의 한계로 인해 기말 장부가액을 적용하였다. 그리고 적정운전자본도 현금지출이 수반되지 않는 감가상각비 등을 제외한 금액으로 해야 하나, 자료의 불완전성 등으로 인해 산정된 영업비용을 기준으로 하였다.

에 있어 임시적인 배부기준을 적용하여 회계분리를 수행하였다. 동 배부기준은 사업자와의 논의를 통해 나름대로 합리적인 기준을 산정하였지만, 동 연구의 범위에 회계분리기준 연구를 포함하고 있지 아니하기 때문에 다소 미흡한 기준일 수 있다. 즉, 공통비용 및 공통자산의 배부기준에 대한 충분한 연구가 되지 못함으로 인해 비용 및 자산의 배부가 실질과 다르게 배부되어 이용요금이 실질과 다소 상이해질 수 있다.

2) 분석 자료의 한계(샘플링의 한계)

본 연구는 공정보수방식에 의한 디지털 케이블TV의 적정이용요금을 산정하는 것인 바, 이를 위해서는 종합유선방송사업자의 영업비용, 영업외손익, 유형자산 및 무형자산 자료를 필요로 하게 된다. 또한 분석 자료는 2008년부터 2012년까지의 5개년 간의 추정자료를 바탕으로 하고 있다.

그리고 앞서 논의 한 바와 같이 현재 방송사업자에 대한 회계분리기준이 존재하지 않기 때문에 합리적인 배부기준을 적용하여 방송과 방송외의 사업, 그리고 방송 사업 내에서도 디지털케이블에 대한 원가 및 자산을 분리해야 한다.

이와 같이 본 연구는 다양하고 방대한 양의 자료를 필요로 한다. 그러나 이러한 자료들은 현재 종합유선방송사업자들이 보유하고 있는 자료들이 아니기 때문에 추가적인 작업을 통해 상기 자료들 작성, 제출해야 한다.

본 연구를 위해서는 전국의 103개 사업자를 대상으로 상기 자료들을 작성, 제출하게 하여 연구를 수행해야 하나, 현실적으로 모든 사업자가 해당 자료들을 작성, 제출하기 어렵기 때문에 전체 사업자에 대한 자료 수집에 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 모든 사업자를 분석 대상으로 하지 않고, 자료 제출 능력이 있다고 판단되는 주요 MSO를 대상으로 연구하였다. 주요 MSO만을 대상으로 샘플링한 단점을 보완하기 위해 MSO와 개발 SO의 원가 등의 차이를 요금산정시 mark-up하여 적정이용요금을 산정하였다.

3) 사업자 제출 자료의 신뢰성

본 연구에서는 주요 MSO 3개 사업자로 부터 원가 및 자산 자료를 제출받아 작업을 수행하였다. 본 연구에서는 제출 받은 자료가 적정하다고 가정하여 주요 항목에 대한 분석적 검토 및 질문의 절차만을 수행하였기 때문에 추가적인 검증절차를 취했다면 결과가 다소 달라질 수 있다.

4) 티어에 대한 가정

본 연구에서는 디지털 케이블TV 이용요금을 티어별로 분석하기 위해 총괄원가는 가입자 수와 채널수에 비례한다고 가정하여 총괄원가를 가입자와 채널수를 기준으로 안분하였다. 티어별 이용요금을 산정하기 위해서는 티어별 원가 및 자산이 분리가 되어야 하나, 현재 이에 대한 세부 기준이 부재한 상태이므로, 공통비용 및 공통자산이 가입자 수와 채널수에 비례한다고 가정하여 티어별로 총괄원가를 배부하였다.

5) 디지털 케이블TV 가입자 추정

디지털케이블TV의 적정 이용요금을 산정하기 위해서는 향후(2008년~2012년) 디지털케이블TV 이용자를 추정해야 한다. 이를 위해서는 전체시장에서 종합유선방송 사업자의 시장점유율과 아날로그 가입자의 디지털 전환율에 대한 추정이 선행되어야 한다.

종합유선방송사업자의 시장점유율은 기존 경쟁 매체인 위성방송사업자에 추가하여 인터넷멀티미디어방송사업자(이하 "IPTV사업자"라 함)가 등장하여 향후 전망이 매우 불확실하며, 아날로그를 포함한 전체 종합유선방송 가입자 수는 IPTV사업자의 등장으로 다소 감소될 것으로 예상된다. 이에 대한 구체적인 추정은 대상사업자의 추정 자료를 바탕으로 분석하였다.

아날로그 가입자의 디지털 전환율(전체 가입자 중 디지털가입자 비중)은 대상사업자의 특성상 다양하게 나타나고 있다. 즉, 사업자의 지역, 가입자 성향 등에 따라 디지털 전환율이 차이가 나고 있으므로, 본 연구에서는 시장점유율과 마찬가지로 대상사업자의 추정 자료를 바탕으로 분석하였다. 다만, 정부가 2012년까지 100% 아날로그 방송의 디지털 방송 전환을 목표로 하고 있으므로 회사의

현실을 고려하지 않고 20012년 말까지 모든 가입자가 디지털케이블TV로 전환된다고 가정하여 추가적인 분석을 하였다.

라. 디지털 케이블TV 적정요금 산정

(1) 영업비용

대상사업자의 2008년부터 2012년까지 영업비용을 집계한 결과는 다음과 같다.

〈표 63〉 디지털케이블TV 영업비용 산정

(단위 : 백만 원)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
CAPEX						
감가상각비						
유형자산	74,412	108,290	154,397	195,740	215,427	748,267
무형자산	332	799	1,351	1,877	2,356	6,715
OPEX						
인건비	23,254	34,549	46,390	57,694	67,192	229,079
전용회선사용료	138	138	138	138	138	690
기타설비사용료	1,992	2,889	3,948	4,883	5,608	19,320
임차료	992	1,629	2,300	2,905	3,388	11,214
프로그램사용료	29,056	46,231	78,963	115,428	147,799	417,476
콘텐츠구입비용	14,330	18,972	32,546	43,855	57,524	167,226
프로그램제작비	2,452	6,919	11,519	16,448	20,493	57,831
판매촉진비	18,650	58,079	79,538	93,496	94,561	344,323
지급수수료	34,630	77,765	120,326	158,688	180,839	572,248
대손상각비	2,409	5,071	8,285	11,727	14,415	41,907
기타영업비용	36,473	56,932	70,424	92,628	109,713	366,171
합 계	239,119	418,264	610,123	795,509	919,453	2,982,468
증가율		74.92%	45.87%	30.39%	15.58%	

2008년부터 2012년까지 영업비용 합계는 2,982,468백만 원으로 추정되었으며,

추정금액은 2008년부터 각각 239,119 백만 원, 418,264 백만 원, 610,123백만 원, 795,509백만 원 및 919,453백만 원으로 추정되었다. 매년 디지털가입자가 증가됨에 따라 관련 비용이 증가되기 때문에 계속적으로 증가되고 있다.

영업비용 과목별 구성비율을 살펴보면, 감가상각비가 25.09%를 차지하고 있어 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 지급수수료가 19.19%, 프로그램사용료가 14.00%, 판매촉진비가 11.54%를 차지하고 있는 것으로 추정되었다.

디지털가입자의 증가에 따른 디지털 시설투자 증가로 인한 감가상각비가 영업비용의 많은 부분을 차지하고 있으며, 방송채널사용사업자에게 지급하는 프로그램사용료가 전체 비용의 14%를 차지하고 있는 것으로 추정되었다.³⁹⁾ 또한, 방송콘텐츠 구입에 따른 콘텐츠 구입비용이 5.61%를 차지하고 있어 콘텐츠에 대한 비용이 거의 20%를 차지하고 있다.

〈표 64〉 디지털케이블TV 영업비용 구성비율

(단위 : 백만 원)

구 분	합 계	구성비율
CAPEX		
감가상각비		
유형자산	748,267	25.09%
무형자산	6,715	0.23%
OPEX		
인건비	229,079	7.68%
전용회선사용료	690	0.02%
기타설비사용료	19,320	0.65%
임차료	11,214	0.38%
프로그램사용료	417,476	14.00%
콘텐츠구입비용	167,226	5.61%

39) 프로그램사용료는 약 매출액의 20%를 기준으로 추정하였다. 그러나 현재 종합유선방송사업자의 재허가시 프로그램사용료를 25% 이상 지급하도록 하고 있으므로, 이를 반영해서 민감도 분석에서 추가 분석하였다.

구 분	합 계	구성비율
프로그램제작비	57,831	1.94%
판매촉진비	344,323	11.54%
지급수수료	572,248	19.19%
대손상각비	41,907	1.41%
기타영업비용	366,171	12.28%
합 계	2,982,468	100.00%

(2) 영업외손익

디지털 케이블TV 이용요금 산정시 영업외손익의 범위는 출연금과 법인세비용으로 규정하였다. 아날로그케이블TV 이용요금 산정시에는 유형자산처분손익을 포함시켰으나, 디지털에서는 이에 대한 추정이 어렵기 때문에 처분이익과 처분손실이 동일하다고 가정하여 이를 제외하였다.

2008년부터 2012년까지 출연금⁴⁰⁾ 및 법인세비용은 각각 28,774백만 원과 11,145백만 원으로 추정되었다. 디지털 사업과 관련해서 초기에는 손실이 발생되기 때문에 법인세비용이 (-)로 추정되었으나, 2011년부터는 이익이 예상되어 법인세비용이 발생된다.

〈표 65〉 디지털케이블TV 영업외손익 산정

(단위 : 백만 원)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
출연금	1,638	3,216	5,571	8,171	10,177	28,774
법인세비용	(9,572)	(12,378)	(3,066)	11,311	24,850	11,145
합 계	(7,933)	(9,162)	2,505	19,482	35,027	39,919

40) 일부 사업자는 출연금을 영업외손익으로 분류하지 않고 영업비용에 포함했으나, 적정이용요금산정시 영업비용과 영업외비용의 구분이 큰 의미가 없기 때문에 수정하지 않았다. 이러한 원인으로 인해 출연금 금액이 다소 작게 산정된 것처럼 보인다.

(3) 유, 무형자산 장부가액

디지털케이블TV의 적정이용요금을 산정하기 위해 유형자산을 크게 방송설비와 일반지원자산으로 구분하여 각각 추정하였다. 그리고 무형자산은 아날로그와 마찬가지로 영업권을 제외한 금액으로 추정하였다.

유형자산과 무형자산 추정결과는 방송설비가 2,911,090백만 원으로 추정되었으며, 일반지원자산이 139,439백만 원으로 추정되었다. 그리고 무형자산은 11,100백만 원으로 추정되어 유형자산에 비해 규모가 크기 않다.

〈표 66〉 디지털케이블TV 유·무형자산 산정

(단위 : 백만 원)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
방송설비	319,230	467,597	632,683	733,010	758,570	2,911,090
일반지원자산	14,816	21,793	29,250	34,999	38,580	139,439
무형자산	1,396	2,915	2,939	2,656	1,194	11,100
합 계	335,442	492,306	664,872	770,665	798,344	3,061,629

유형자산 중 방송설비는 방송 초기에 대규모의 설비투자가 필요하기 때문에 2011년까지 꾸준히 증가하다 2012년에는 전기와 비슷한 수준에서 추정하였다.

(4) 투자보수

투자보수는 아날로그와 동일하게 유, 무형자산의 장부가액에 적정운전자본을 가산하여 요금기저를 산정 후, 투자보수율을 곱하여 산정하였다. 적정운전자본은 영업비용 및 영업외손익의 45일 평균으로 산정하였으며, 투자보수율은 아날로그와 동일하게 7.05%를 적용하였다.

2008년부터 2012년까지의 요금기저는 3,434,252백만 원으로 산정되었으며, 여기에 투자보수율을 곱하여 투자보수가 243,145백만 원으로 산정되었다.

〈표 67〉 디지털케이블TV 투자보수 산정

(단위 : 백만 원)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
유·무형자산 장부가액	335,442	492,306	664,872	770,665	798,344	3,061,629
적정운전자본	28,502	50,437	75,529	100,478	117,676	372,623
요금기저	363,945	542,743	740,401	871,144	916,019	3,434,252
투자보수율	7.05%	7.05%	7.05%	7.05%	7.05%	7.05%
투자보수	25,767	38,426	52,420	61,677	64,854	243,145

(5) 총괄원가

총괄원가는 지금까지 산정된 영업비용, 영업외손익에 투자보수를 가산하여 산정하였다. 2008년부터 2012년까지 총괄원가 산정액은 3,265,532백만 원으로 산정되었다.

〈표 68〉 디지털케이블TV 총괄원가 산정

(단위 : 백만 원)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
영업비용	239,119	418,264	610,123	795,509	919,453	2,982,468
영업외손익	(7,933)	(9,162)	2,505	19,482	35,027	39,919
투자보수	25,767	38,426	52,420	61,677	64,854	243,145
총괄원가	256,953	447,529	665,048	876,668	1,019,335	3,265,532

(6) 가입자 수 추정

종합유선방송사업자의 전체 가입자 수는 IPTV 등 경쟁 매체의 등장으로 인해 매년 약 2% 정도 감소되는 것으로 추정하였다. 그리고 아날로그에서 디지털 케이블TV로 전환비율은 대상 사업자의 지역 및 가입자 특성을 고려하여 사업자가 추정한 비율을 적용하였다. 전환비율은 2008년 18.12%에서 2012년에는 73.92%로 증가되는 것으로 추정되었다. 이는 정부에서 추진하고 있는 방향과는

다소 괴리가 있으나, 본 연구에서는 2012년까지 100% 디지털 전환은 불가능할 것으로 판단되어 현실을 반영한 가입자 추정치를 적용하였다. 다만, 적정이용요금 산정 결과에서 2012년까지 아날로그 가입자가 100% 전환되었을 경우를 가정하여 산정한 적정이용요금을 참고 목적으로 제시하였다.

〈표 69〉 디지털케이블TV 가입자 추정

(단위 : 세대)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
아날로그	5,810,428	4,843,830	3,597,493	2,464,792	1,707,077	18,423,620
디지털	1,286,009	2,127,346	3,167,196	4,154,131	4,838,179	15,572,860
소계	7,096,437	6,971,176	6,764,689	6,618,923	6,545,255	33,996,480
증감률		-1.77%	-2.96%	-2.15%	-1.11%	
디지털 전환율	18.12%	30.52%	46.82%	62.76%	73.92%	

디지털 가입자를 티어별로 구분하기 위해 디지털 티어를 티어1 과 티어2로 구분하였다. 티어 1은 비디오채널을 90개로 하였으며, 티어 2는 125개로 적용하였다.⁴¹⁾

2008년부터 2012년까지 티어별 가입자 수는 각각 8,310,734세대와 6,473,881세대로 추정되었으며, 티어 2의 가입자 비중은 전체적으로 43.79%를 차지하고 있다. 각 티어별 연도별 가입자 현황은 다음과 같다.

〈표 70〉 티어별 가입자 수 산정

(단위 : 세대)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
티어 1	712,140	1,172,599	1,708,753	2,196,853	2,520,389	8,310,734
티어 2	431,873	780,396	1,270,343	1,787,878	2,203,390	6,473,881
디지털가입자수	1,144,013	1,952,996	2,979,096	3,984,731	4,723,779	14,784,615
티어 2 비율	37.75%	39.96%	42.64%	44.87%	46.64%	43.79%

41) 대상사업자의 티어별 비디오 채널수를 분석한 결과 티어 1, 2의 평균값이 90채널, 125채널로 산출되었다.

(7) 티어별 이용요금 산정

디지털케이블TV의 티어별 이용요금을 산정하기 위해 티어별 채널수와 가입자 수를 곱한 적수를 기준으로 총괄원가를 배부하였다. 결과적으로 전체 총괄원가 3,265,532백만 원을 티어 1에 1,568,524백만 원과 티어2에 1,697,008백만 원이 배부되었다. 티어 2가 가입자 수는 적지만 채널수가 많기 때문에 티어 1에 비해 많은 금액이 배부되었다.

산정요금은 티어별 총괄원가를 티어별 추정 가입자 수로 나누어 산정하였으며, 산정결과는 티어 1, 티어 2가 각각 15,728원과 21,844원으로 산정되었다.

〈표 71〉 티어별 이용요금 산정

티어	채널수	가입자 수	적수	가중치	총괄원가 배분(백만 원)	산정요금 (원)
티어 1	90	8,310,734	747,966,035	48.03%	1,568,524	15,728
티어 2	125	6,473,881	809,235,117	51.97%	1,697,008	21,844
합계	215	14,784,615	1,557,201,151	100.00%	3,265,532	18,406

(8) 디지털 케이블TV 요금 산정결과

디지털 케이블TV 적정 이용요금을 산정하기 위해 앞에서 산정된 이용요금에 M&A로 인한 원가절감 효과 10%를 가산하였다. 산정요금에 원가절감 효과를 고려하여 최종적으로 산출된 디지털 케이블TV의 티어별 적정이용요금은 티어 1과 티어 2가 각각 17,301원과 24,029원으로 산정되었다.

〈표 72〉 디지털케이블TV 적정 이용요금 산정

티어	산정요금(원)	mark up	적정이용요금(원)
티어 1	15,728	10%	17,301
티어 2	21,844	10%	24,029

(9) 시사점 및 논의

본 연구에서 산정된 디지털 케이블TV 이용요금과 현재 이용약관 상의 이용요금과 비교한 결과, 티어 1은 약관요금이 366(2%)원이 많은 것으로 나타났으며, 티어 2는 1,029(4%)원 작은 것으로 나타났다. 전반적으로 티어 1과 티어 2의 이용약관 상 이용요금은 본 연구에서 산정된 이용요금과 거의 비슷하게 산정되어 적정 수준에 있는 것으로 분석되었다.

〈표 73〉 적정이용요금과 약관요금 비교

(단위 : 원)

티어	적정이용요금	약관요금 ⁴²⁾	차이	비율
티어 1	17,301	17,667	366	2%
티어 2	24,029	23,000	(1,029)	-4%

디지털케이블TV 적정 이용요금 산정결과 본 연구에서 산정된 적정이용요금은 현재 약과금액과 큰 차이를 보이고 있지 않기 때문에 현재의 요금 체계는 적정하다고 판단된다. 다만, 본 연구 결과는 연구 수행시점 디지털 전환율이 높지 않기 때문에 2008년부터 2012년까지의 추정 자료를 근거로 산정된 금액이다. 따라서 향후 디지털 전환이 어느 정도 이루어진 시점에서는 그 시점에서의 실제 발생원가 및 자산을 기초로 요금체계의 적정성에 대해 추가적인 검증할 필요하다고 판단된다.⁴³⁾

42) 약관요금은 대상사업자의 티어별 이용약관 상의 이용요금을 평균한 값이다.

43) 본문에서 산정된 결과는 2012년까지 현실적인 디지털 전환율을 기초로 산정된 적정 이용요금이다. 각주에서는 참고 목적으로 2012년까지 100% 디지털 전환을 가정하여 적정이용요금을 산정하였다. 각 연도별 총괄원가의 산정 내역은 다음과 같다.

(단위 : 원)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
영업비용	239,119	465,484	698,310	986,281	1,196,392	3,585,586
영업외손익	(7,933)	(9,162)	2,505	19,482	36,301	41,193
투자보수	25,767	42,262	60,508	79,023	90,669	298,230
총괄원가	256,953	498,584	761,323	1,084,786	1,323,362	3,925,008

마. 프로그램사용료 배분 비율 변화에 따른 파급효과

디지털케이블 적정 이용요금 산정시 본 연구에서는 프로그램사용료 분배율을 20%로 가정하여 영업비용을 추정하였다. 그러나 최근 방송통신위원회가 수신료의 25% 이상을 방송채널사용사업자에게 지급하는 것을 종합유선방송사업자 재허가 조건에 포함시켰다.

이에 따라 본 연구에서 적용한 프로그램사용료 분배율이 변동하게 되어, 프로그램사용료 변동에 따른 적정 이용요금 변동을 추가분석하였다. 구체적으로 방송채널사용사업자에게 지급하는 프로그램사용료 분배율이 20%, 25%, 30% 및 35%로 변경될 경우 적정 이용요금이 어떻게 변할지에 대해 분석하였다.

이에 대한 분석시 프로그램사용료 분배율 변화에 따른 프로그램사용료와 이에 따른 법인세비용의 변동만을 고려하여 적정이용요금을 산정하였으며, 2항목을 제외한 항목들은 동일하다고 가정하여 분석하였다.

프로그램사용료 분배율이 변경될 경우 연도별 프로그램사용료 금액은 다음과 같다.

각 티어별 산정된 적정이용요금과 약관요금 차이 내역은 다음과 같다.

(단위 : 원)

티어	적정이용요금(원)	약관요금	차이	비율
티어 1	16,805	17,667	862	5.13%
티어 2	23,341	23,000	(341)	-1.46%

디지털 전환율 100%를 가정했을 경우의 적정이용요금은 티어1과 티어2 각각 16,805원과 23,341원으로 산정되었으며, 약관요금과의 차이는 티어 1은 862원, 티어 2는 341원 차이를 보이고 있다.

실질 전환율을 기준으로 산정된 적정이용요금은 전환율 100%를 가정하여 산정된 이용요금에 비해 티어 1과 티어2가 각각 496원 688원 높게 산정되었다. 이는 전환율 100%일 때의 가입자 수가 더 많기 때문에 실질 전환율 기준으로 했을 경우보다 더 낮게 산정된 것이다. 그러나 산정된 두 이용요금의 차이가 크지 않아 의사결정에는 큰 영향을 미치지 않는다.

(단위 : 원)

티어	실질전환율	전환율 100%	차이
티어 1	17,301	16,805	496
티어 2	24,029	23,341	688

〈표 74〉 분배율별 프로그램사용료 산정

(단위 : 백만 원)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
20%	29,056	46,231	78,963	115,428	147,799	417,476
25%	31,733	58,358	102,538	155,359	201,651	549,640
30%	34,411	68,834	121,411	184,233	243,812	652,700
35%	37,088	79,310	140,283	213,106	282,299	752,087

프로그램사용료의 분배율을 20%, 25%, 30% 및 35%로 가정했을 경우 2008년부터 2012년까지 5년간 프로그램사용료는 각각 417,476백만 원, 549,640백만 원, 652,700백만 원 및 752,087백만 원으로 산정되었다.

프로그램사용료가 변경되면, 영업비용과 투자보수가 변경되고 이에 따른 총괄원가가 변경된다. 프로그램사용료 분배율의 변동에 따른 영업비용, 영업외손익⁴⁴⁾, 투자보수 및 총괄원가 변동 내역은 다음과 같다.

〈표 75〉 프로그램사용료 변화에 따른 총괄원가 산정

(단위 : 백만 원)

구분	20%	25%	30%	35%
영업비용	2,982,468	3,114,632	3,217,692	3,317,079
영업외손익	39,919	39,919	39,919	39,919
투자보수	243,145	244,299	245,198	246,066
총괄원가	3,265,532	3,398,849	3,502,809	3,603,064

프로그램사용료 분배율이 20%, 25%, 30% 및 35% 일 때 총괄원가는 각각 3,265,532백만 원, 3,398,849백만 원, 3,502,809백만 원 및 3,603,064백만 원으로 산정되었다. 분배율이 5% 증가될 때마다 총괄원가는 약 100억 원 이상 증가

44) 프로그램사용료가 변경되면, 이에 따른 법인세비용도 변경된다. 그러나 이에 대한 효과가 크지 않기 때문에 분석의 단순화를 위해 본 연구에서는 법인세비용 변동은 고려하지 않았다.

하는 것으로 분석되었다.

프로그램사용료 분배율 변동에 따라 총괄원가가 변동되고, 이에 따라 적정 이용요금이 변경된다. 티어별 프로그램사용료 분배율 변동에 따른 적정이용요금과 약관요금은 다음과 같다.

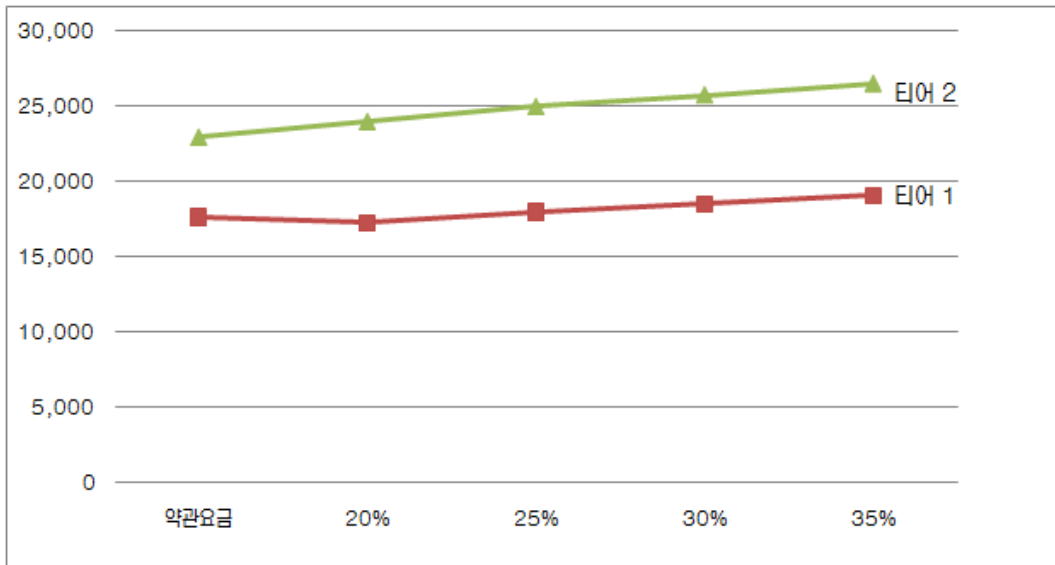
〈표 76〉 프로그램사용료 변화에 따른 이용요금 산정

(단위 : 백만 원)

구분	약관요금	20%	25%	30%	35%
티어 1	17,667	17,301	18,007	18,558	19,089
티어 2	23,000	24,029	25,010	25,775	26,512

프로그램사용료 분배율 변동에 따른 디지털 케이블TV 적정이용요금은 티어 1의 경우, 17,301원에서 19,089원 사이에서 변동되게 산정되었으며, 티어 2는 24,029원에서 26,512원 사이에서 변동되게 산정되었다. 프로그램사용료 분배율이 35%일 경우 20%일 때보다 티어 1은 1,788원, 티어 2는 2,484원이 증가되었으며, 두 티어 모두 증가율을 10.34%로 산정되었다. 한편 5% 증가를 가정한 25%일 경우 티어 1의 경우 적정이용요금은 18,007원, 티어 2의 경우는 25,010으로 나타나 현재의 평균적인 약관요금을 초과하는 것으로 나타났다. 따라서 만일 25%의 프로그램 사용료 배분을 의무화 할 경우의 적정요금은 비록 그것이 현재 최고 가격으로 설정된 디지털 케이블TV 요금인 26,000원 범위 내에 있으나 실제의 평균요금을 초과하고 있기 때문에 수신료 배분 비율의 증가에 따른 매출이나 가입자 수 증가가 수반되었을 때 정당화될 수 있다.

[그림 18] 프로그램사용료 변화에 따른 이용요금 산정



바. 합리적인 케이블TV 회계 분리 기준의 도입⁴⁵⁾

유료방송의 요금규제도 방송환경에 따라 변화하고 있다. 2005년부터 케이블 TV의 디지털 유료방송이 개시됨으로써 향후 유료방송계는 방송과 통신의 융합이라는 대변화를 맞고 있다. 이러한 변화는 제공되는 서비스의 종류와 형태를 근본적으로 변화시켜 이용요금 규제를 한층 더 어렵게 하고 있으며, 더욱 심화될 것으로 예상된다. SO 전체 수익에서 수신료가 차지하는 비중은 50% 미만에 그치고 있으며 절반이 넘는 수익이 방송서비스 외의 홈쇼핑 송출수수료, 인터넷 서비스 등 부가사업에서 발생하고 있다.⁴⁶⁾

부가사업에서 발생하는 수익은 방송사업이 아니므로 방송법상 규제 대상에서 벗어나 있다. 케이블TV의 디지털화는 유료방송사업자가 제공하는 서비스의 종류와 형태를 한층 다양화시킴으로써 사업자의 전체 수익에서 방송서비스가 차지하는 비중이 낮아질 뿐만 아니라 디지털 방송, 인터넷 서비스, 인터넷전화(VOIP) 등 TPS를 패키지로 제공하는 것이 가능하게 되어 방송 서비스만의

45) 손창용, 여현철(2007). 한국케이블TV산업론. 커뮤니케이션북스

46) 삼덕회계법인. 2007년도 방송사업자 경영분석(2008). 방송통신위원회

이용요금 규제가 사실상 의미 없게 될 수도 있다.

그러나, 요금규제의 경제적 실효성이 의문시된다고 해서 요금규제를 당장 폐지하기는 어렵다. 요금규제는 방송의 공익성 구현과 서비스의 보편성 확보 및 방송산업의 장기적 발전이라는 방송정책의 수행을 위해 효과적인 수단으로 인식되고 있다. 2005년 이후 케이블TV의 디지털 방송 이용요금 승인과 관련해 방송위원회는 시청자 복지증진과 사업자들의 공적 책임 강화, 유료방송 시장의 합리적인 경쟁 및 공정거래질서 유지, PP산업의 동반 활성화 추진, 디지털 방송 서비스 조기 도입 및 활성화라는 정책 목표를 세웠다. 요금규제가 이러한 정책 목표를 달성하는 데에 상당한 기여를 할 것으로 판단된다. 특히 SO 채허가 시 PP에 대한 수신료 분배 비율을 일정 비율 이상으로 하도록 규제한 것 등은 요금체계 뿐만 아니라 케이블TV 산업 내부의 새로운 변화를 가져올 것으로 예상된다.

현재까지 유료방송 이용요금 규제 방식으로 채택해왔던 가격상한제는 일부 지역을 제외하고 시장에서의 경쟁가격이 상한 가격 밑에서 형성됨에 따라 규제 효과가 있었다고 단정하기 힘들다. 그럼에도 불구하고 가격상한이 유지된 장기간에 걸쳐 제공되는 채널 수나 서비스 내용이 크게 향상됐으면서도 SO의 이익 기반이 확충될 수 있었던 것은 PP에게 원가 부담을 전가시킨 점도 있지만 홈쇼핑수수료나 인터넷 서비스와 같은 부대수익이 크게 증대했기 때문이다.

국내 유료방송시장의 현황, 내용 규제가 어려운 방송 서비스의 특성, 방송과 통신 융합이라는 방송환경의 변화를 종합적으로 고려할 때, 유료방송 이용요금 산정기준과 관련해 이용요금 산정의 기본원칙은 방송 서비스에 소요된 적정원가와 적정 투자보수를 보상하는 수준에서 요금 결정이 이루어져야 한다. 즉, 현재의 가격상한규제 방식에서 자본수익률 규제 방식(공정보수 방식)으로 요금 규제 방식이 변경되어야 한다.

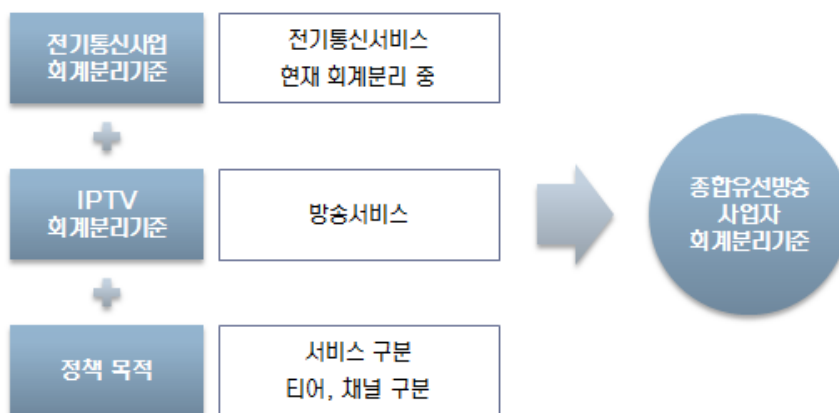
유료 방송서비스의 적정원가를 파악하기 위해 공정보수방식에 의한 요금규제를 채택하기 위해서는 방송서비스에 대한 회계분리기준이 선결되어야 한다. 즉, 각 서비스별(티어, 채널) 적정원가를 계산하기 위한 방법과 절차, 보고의 기준 등이 마련되어야 한다. 특히 티어별, 채널별 원가 산정이 적정하게 이루어지지 못한다면 사업자는 낮은 원가의 채널로 상품 구성함으로써 요금규제를 피해나갈 수 있을 것이다.

현재 대부분의 SO는 기간통신사업자 허가를 받았기 때문에 전기통신사업법에 따라 전기통신사업에 대한 회계분리를 하고 있다. 전기통신사업의 회계분리기준인 ‘전기통신사업 회계분리기준’에 따라 매년 영업보고서를 작성하여 방송통신위원회에 제출하고 있으며, 방송통신위원회는 영업보고서 적정성에 대한 검증을 실시하고 있다.

SO는 전기통신사업 회계분리기준에 따라 전기통신 역무에 대한 회계분리를 수행하고 있으므로, 크게 전기통신서비스와 방송서비스에 대한 회계분리는 이루어지고 있는 상태이다. 또한, SO와 비슷한 서비스를 제공하고 있는 IPTV사업자에 대한 회계분리기준인 ‘인터넷멀티미디어방송 제공사업의 회계분리기준’이 제정되어 있다.⁴⁷⁾

결론적으로 SO는 전기통신사업 회계분리기준에 따라 이미 통신과 방송서비스에 대한 회계분리를 실시하고 있으며, 방송서비스에 대해서는 인터넷멀티미디어방송 제공사업의 회계분리기준이 제정되어 있기 때문에, 다양한 회계분리기준 제정에 따른 사업자들의 혼란을 피하고 통신서비스와의 일괄성을 감안하여 SO 및 방송통신위원회의 정책 결정 사항을 반영하여 상기 두 회계분리기준을 준용하면 회계분리가 가능할 것으로 판단된다.

[그림 19] 종합유선방송사업자 회계분리기준 제정 방안



47) IPTV사업자의 제공서비스와 SO는 비슷한 서비스를 제공하고 있으며, 제공 형태도 유사하기 때문에 ‘인터넷멀티미디어 방송 제공 사업의 회계분리기준’을 준용하여도 큰 무리가 없는 것으로 판단된다.

VI. 결론 및 제언

VI. 결론 및 제언

융합 시장의 성숙은 전통적인 케이블TV 가격 규제 모델의 변화를 요구하고 있다. 광대역 네트워크의 발달은 다양한 전송 시설을 통하여 다채널 방송 서비스의 제공을 가능하게 하였고, 이는 곧 과거 지역 독점 사업으로 존재하였던 케이블TV, 즉 전통적인 다채널 TV 시장에 경쟁의 도입은 시간이 지날수록 빠르게 진행될 수밖에 없다는 것을 의미한다.

케이블TV의 가격 규제는 독점 가격 규제의 한 유형이다. 즉 지역 프랜차이즈를 기반으로 한 지역 독점 사업자가 경쟁이 부재한 상황에서 행사할 수 있는 독점 가격을 규제 기관이 개입하여 경쟁 가격으로 돌려놓는다는 것이 규제의 목표이다. 따라서 케이블TV의 가격 규제는 다채널 시장의 경쟁 상황과 밀접한 관련을 가질 수밖에 없다. 왜냐하면 케이블TV가 놓여 있는 다채널 시장에서 다수의 사업자에 의한 유효하고 충분한 경쟁, 즉 다양한 대체재가 존재하고 있다면 케이블TV 가격 규제를 정당화시킨 '독점 사업자의 독점 가격 행사에 의한 사회적 비효율성'에 대한 우려가 해소될 수 있기 때문이다.

외국의 경우 역시 정부에 의한 가격 규제보다는 경쟁 서비스의 적극적인 도입을 통해서 시장에서 가격이 결정되는 것이 효율적이라는 인식이 지배적이다. 이는 근본적으로 규제자가 피 규제자의 정보를 정확하게 알 수 없기 때문에 규제 가격이 경쟁 가격을 반영하지 못할 가능성이 크다는 판단에서 비롯된 결과이다.

우리나라의 다채널 시장에 현재 충분한 경쟁이 존재하고 있는가에 대한 체계적인 규명은 본 연구의 범위를 벗어난다. 다만 향후 IPTV 등의 케이블TV를 대체할 수 있는 다채널 서비스가 더욱 많아질 것이라는 점을 부정하지 않는다면 케이블TV의 가격 규제의 유효성은 시간이 지나면 지날수록 희석될 것이라는 점을 예상할 수 있다.

두 번째로 케이블TV의 가격 규제는 서비스의 속성 상 효과적인 가격 규제 제도의 도입을 통하여 규제 목표를 실현하는 것을 내부에서 제약할 수 있다. 왜냐하면 케이블TV 서비스를 구성하는 다양한 채널간의 질적인 차이가 체계

적으로 가격에 반영되기 어렵기 때문이다. 즉 최종 시청자에게 제공되는 서비스가 개별 채널이 아니라 채널 패키지라는 특성은 사업자로 하여금 규제 회피를 용이하게 하는 요인 중의 하나이다. 예를 들어 제공되는 채널수만을 기준으로 가격 규제를 할 경우 사업자는 원가가 낮은 채널로 전체 패키지를 구성하여 정부에 의한 가격 규제를 피할 수 있기 때문이다.

셋째로 우리나라 케이블TV 요금 규제의 또 다른 특성은 공공요금 규제의 대상이라는 데 있다. 공공요금의 규제는 정부의 물가관리차원에서 이루어지고 있다. 즉, 유료방송서비스의 요금은 정부의 생활필수품목 관리대상중의 하나로 선정되어, 요금의 결정이나 변화가 있을 때 사전에 기획재정부와 협의를 거치도록 정하고 있다. 이와 같을 때 정부가 물가안정을 위해 가격규제를 하는 긍정적 정책목표와 함께 생산과 소비의 왜곡을 초래하여 효과적인 자원배분이 이루어지지 못할 수 있다. 이와 같은 사전 가격 규제의 또 다른 논거는 약탈적 가격에 대한 규제이다. 약탈적 가격은 지배적 사업자가 신규 시장 진입 사업자를 퇴출시키기 위한 전략에 의해 이루어질 수 있으며, 통신의 경우 KT의 시내전화와 초고속인터넷, SK텔레콤의 이동전화서비스가 이에 해당된다고 할 수 있다. 그러나 약탈적 가격의 가능성을 근거로 사전요금규제의 정당성은 이론적으로 입증되기 어렵다는 것이 지배적 의견이며, 케이블TV의 경우 유료다채널 시장의 경쟁 도입이 충분히 성숙되었다고 보기 어렵기 때문에 약탈적 가격 설정을 금지하기 위한 사전 규제의 근거도 제한적이다.

본 연구에서는 이상과 같은 케이블TV 가격 규제가 갖는 한계를 인식하면서 케이블TV 원가 분석을 통한 적정 요금을 도출해 보았다. 이는 비록 앞으로 개선될 여지가 있는 규제 사항이기는 하지만 현재 방송통신위원회의 이용약관 승인이 행해지고 있고, 그 때의 방법론이 보수율 규제 방식을 택하고 있기 때문에 실제의 원가 자료에 의한 적정 요금 산정이 필요했기 때문이다. 본 연구의 원가 분석 결과는 다음과 같다.

우리나라 케이블TV 적정 이용요금을 산정하기 위해 자원배분의 효율성과 소비자 부담의 공평성을 가져올 수 있는 방식인 공정보수방식을 채택하였다. 공정보수방식에 의한 요금은 크게 총괄원가를 수요량으로 나누어 산정하게 된다. 총괄원가는 적정원가와 투자보수로 구성되며, 적정원가는 영업비용과 영업

외손익의 합계이며, 투자보수는 요금기저에 투자보수율을 곱하여 산정되었다. 우리나라 케이블TV 이용요금 산정을 위해서 103개의 전체 종합유선방송사업자를 대상으로 해야 하지만, 모든 사업자로부터 회계분리에 대한 자료, 티어 및 가입자에 대한 자료 취합이 불가능하여 주요 MSO인 씨앤엠커뮤니케이션 계열 15개 사업자, 티브로드 계열 13개 사업자 및 CJ헬로비전 계열 9개 사업자를 대상으로 하였다. 샘플링 대상 사업자의 사업자수 측면에서는 전체 종합유선방송사업자의 35.92%를 차지하고 있으며, 지역별 분포도 전국에 걸쳐 고르게 분포하고 있고, 대상 사업자의 차수별 분포도 1 ~ 4차 사업자가 고르게 포함되어 있어 본 연구의 샘플링 대상은 사업자수, 지역 및 차수 등 측면에서 전체 종합유선방송사업자를 대표할 수 있다고 판단된다.

분석 결과로 디지털 케이블TV의 적정 이용요금은 공정보수방식을 적용하여 산정하였으며, 산정 결과는 티어1과 티어2가 각각 17,301원 및 24,029원으로 산정되었다. 디지털케이블TV의 경우 적정이용요금은 약관이용요금과 비슷한 수준으로 산정되어, 현재 적용하고 있는 이용요금은 약관 이용 요금의 범위 내에 존재하여, 비교적 적정한 것으로 분석되었다. 마지막으로 프로그램사용료 배분 비율에 따른 디지털 케이블TV 적정이용요금의 적정성 여부를 판단하기 위한 시뮬레이션 결과는 프로그램사용료 분배율이 35%일 경우 20%일 때보다 티어 1은 1,788원, 티어 2는 2,484원이 증가되었으며, 두 티어 모두 증가율이 10.34%로 산정되었다. 만일 25%의 프로그램 사용료 배분을 의무화 할 경우의 적정요금은 비록 그것이 현재 최고 가격으로 설정된 디지털 케이블TV 요금인 26,000원 범위 내에 있으나 실제의 평균요금을 초과하고 있기 때문에 수신료 배분 비율의 증가에 따른 매출이나 가입자 수 증가가 수반되었을 때 정당화될 수 있다. 즉 프로그램 사용료 배분액의 증가에 따른 프로그램 질의 향상과 이로 인한 가입자 증가는 매출의 확대를 가져와 비록 비용의 증가가 발생하더라도 적정 수익률, 혹은 그보다 더 높은 수익률을 기대할 수도 있기 때문이다.

이상과 같은 본 연구 결과의 의미는 무엇보다도 과거 케이블TV의 약관 가격 설정이 추정 자료에 근거하여 이루어진 것과는 달리 지금까지의 디지털 케이블TV 실제 투자액과 가입율에 근거한 원가 분석이라는 데 있다. 케이블TV 요금 현황과 케이블TV 사업자의 원가 자료는 향후 다채널 시장의 본격적인

경쟁이 도입될 경우 시장의 경쟁 상황 평가를 위한 일차적인 자료로서도 중요한 의미를 갖는다. 둘째는 경쟁이 도입된 융합시장에 적극적으로 대응하기 위하여 다양한 가격 규제 모델과 외국 사례에 대한 분석은 향후 효과적인 가격 규제 제도 개선을 모색하는데 중요한 시사점을 제공할 수 있다. 특히 방송과 통신의 융합이 본격화되면서 일반화되고 있는 결합판매에 대한 가격 규제 유형과 통신 산업에서의 가격 규제 모델에 대한 검토는 장기적으로 방송통신 통합법 체계를 준비하고 있는 우리나라 현실에서 방송과 통신을 함께 포괄할 수 있는 통일적인 가격 규제 모델을 도출하는 데 이론적인 준거점을 제공할 수 있다.

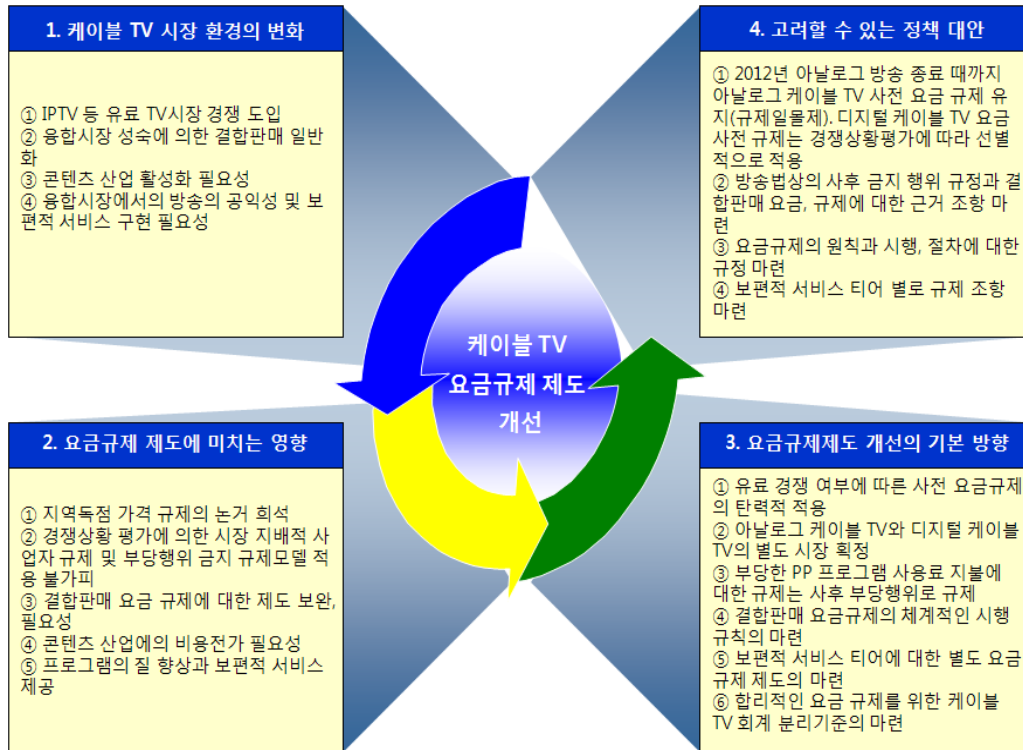
최근 IPTV 등의 본격적인 도입에 따른 다채널TV 시장의 경쟁 도입과 향후 유무선 네트워크의 발달에 의한 다양한 다채널 방송 서비스 전송 플랫폼의 확대를 전제할 경우 현재의 케이블TV 이용 약관 승인 제도는 변화된 환경에 능동적으로 대응하기 어렵다. 융합시장에 능동적으로 대응하고, 동시에 아직 충분히 성숙되지 않은 다채널 시장의 경쟁 상태를 감안하여 현재의 케이블TV 가격 규제 모델의 변화 방향을 논의하면 다음과 같다.

첫째는 케이블 TV 시장 환경의 변화에 대한 인식이다. 현재 빠르게 진행되고 있는 융합 시장의 성숙은 그 자체로 다채널TV 시장에서의 경쟁이 지금과는 전혀 다른 차원에서 이루어질 것이라는 것을 예견하게 한다. 사업자간의 유효한 경쟁이 발생하는 시장에서의 인위적인 가격 규제는 효율적이지 못할 가능성이 높다. 따라서 장기적으로는 융합 시장의 활성화 정도에 따라 현재의 사전 가격 규제를 완화하는 방향으로 정책 방향을 수립하는 것이 바람직하다. 특히 올해부터 본격적으로 진행되는 IPTV의 시장 진입은 다채널TV 시장의 경쟁 상황을 변화시키는 결정적인 요인으로 작용할 가능성이 높다.

한편 방송과 통신 서비스가 물리적, 혹은 화학적으로 결합하는 융합시장에서의 사업자간 경쟁은 단품 판매가 아닌 결합상품 판매를 통하여 이루어질 가능성이 높다. 이미 통신 사업자의 경우 유무선 전화와 초고속 인터넷, 그리고 IPTV의 결합상품을 출시한 상태이고, 케이블TV 역시 케이블TV와 초고속 인터넷 서비스를 묶는 결합상품을 판매하고 있다. 결합상품에 의한 경쟁이 일반화된 상황에서 단품 상품에 대한 사전 가격 규제는 소기의 규제 목적을 달성

하기 어렵다. 왜냐하면 특정 상품에 대한 규제 가격은 결합상품 구성을 통하여 쉽게 왜곡될 수 있기 때문이다. 따라서 융합 시장에서의 가격 규제 모델은 결합상품의 구성과 가격에 대한 체계적인 규제 원칙이 전제되어야 한다.

[그림 20] 융합시장에서의 케이블 TV 요금규제 제도 개선 모델



다음으로는 콘텐츠 산업에 대한 정책적인 고려가 필요하다. 방송 프로그램은 공공재의 성격을 갖는다. 추가 공급에 따른 한계 비용이 거의 없는 프로그램 상품의 공급에서 플랫폼간의 경쟁 심화에 따른 수익률 악화는 프로그램 공급 영역, 즉 콘텐츠 산업에 전가될 수 있는 개연성이 있다. 특히 우리나라의 다채널 시장은 플랫폼 간 공급하는 채널의 차별성이 거의 없기 때문에 파괴적인 가격 경쟁이 발생할 가능성이 상대적으로 높은 시장이다.

마지막으로 융합 시장에서도 방송의 공익성과 보편성은 적극적으로 구현될 필요가 있다. 유료 다채널 TV 시장의 디지털 전환은 상대적으로 고가의 수신

장치와 다수의 채널로 구성되어 있는 채널 패키지의 공급을 의미한다. 그와 같은 때 아날로그 시장에서 다채널 TV 서비스를 수용할 수 있었던 다수의 수용자가 소비에서 배제될 가능성이 있다. 지상파 방송의 난시청 지역이 상대적으로 넓은 우리나라의 경우 다채널TV 패키지에 접근할 수 없다는 것은 전달의 보편성이 구현되어야 하는 공영방송의 시청이 제한된다는 것을 의미한다. 따라서 융합시장에서의 보편적 서비스를 구현할 수 있는 최소 패키지에 대한 가격 규제는 보다 적극적으로 모색될 필요가 있다.

이상과 같은 케이블TV 시장 환경의 변화는 현재의 이용약관 승인을 통한 케이블TV 요금 규제 제도의 변화를 요구한다. 현재의 가격 규제를 정당화하는 지역독점 가격 규제에 대한 논리적 근거는 희석될 수밖에 없다. 왜냐하면 케이블TV와 직접적으로 지역에서 경쟁할 수밖에 없는 IPTV의 성장은 결국 케이블TV의 지역독점과 그로 인한 시장지배력, 즉 독점가격 책정의 가능성을 약화시킬 것이기 때문이다. 만일 충분한 경쟁이 발생할 경우, 케이블TV 시장에 대한 사전 가격 규제는 논리적으로나 경험적으로 뒷받침되기 어렵다. 따라서 사업자간의 공정한 경쟁이 이루어질 수 있는 환경을 조성하여 시장에서의 경쟁을 통한 가격 설정 유도라는 기본적인 정책 방향을 견지할 필요가 있다.

또한 융합시장에서 방송과 통신을 함께 포괄하는 통합 규제 모델이 적용되기 위해서는 경쟁상황에 대한 평가가 불가피하다. 기술 혁신에 의한 새로운 시장 진입자의 등장이 빈번하게 발생하고 네트워크와 디지털 디바이스의 발달에 따른 새로운 시장의 등장은 다양한 서비스간의 대체 관계를 매우 유동적으로 만든다. 따라서 관련 시장을 획정하고 그 때의 경쟁 상황을 수시로 파악하여 시장지배적 사업자의 지배력 남용을 제한하는 탄력적인 규제 모델의 수립은 불가피한 선택이다. 문제는 일찍부터 경쟁을 도입하였던 통신의 경우에는 그와 같은 규제 모델이 적용되어 왔으나 상대적으로 경쟁 도입이 미흡했던 방송의 경우에는 공정 경쟁에 대한 세부적인 규제 원칙이 부재하다는 데 있다.

셋째는 통신의 경우와는 달리 결합상품에 대한 요금 규제의 원칙이 방송의 경우에는 존재하지 않기 때문에 결합상품에 대한 효과적인 요금 규제가 제한적일 수 있다. 특히 융합시장을 전제로 한 방송 통신 통합법이 제정되기까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 예상되기 때문에 그 기간 동안 결합상품에

대한 요금 규제의 이행기적인 모델이 보다 적극적으로 모색될 필요가 있다. 마지막으로 앞서 언급한 동질적인 서비스간의 경쟁이 격화되는 시장에서 발생할 수 있는 가격 경쟁이 콘텐츠 산업에 미칠 수 있는 부정적인 효과를 최소화하고, 디지털화된 다채널 시장에서 소외 계층을 보호할 수 있는 요금 규제 방안이 마련되어야 한다는 점이 강조될 수 있다. 이상과 같은 관점 아래 현재의 케이블TV 요금 규제 제도 개선의 기본 방향은 다음과 같이 모색될 수 있다. 첫째는 경쟁 정도에 따른 탄력적인 사전 요금 승인 제도의 운영이다. 이는 현재의 통신 시장에서의 시장지배적 사업자의 사전 요금 승인 제도와 유사한 모델이다. 현재의 전기통신사업법 제29조(이용약관의 신고 등)는 기간통신사업자는 요금(약관)을 신고하는 것을 원칙으로 하나 예외적으로 지배적 의무(사업 규모 및 시장점유율 등이 정보통신부령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신 의무로서 매년 장관이 고시)의 제1사업자는 사전에 요금 인가를 받도록 규정하고 있다.

즉 시장 지배력이 있다고 간주되는 사업자의 경우에는 사전에 요금을 승인 받고 그렇지 않은 사업자의 경우에는 요금을 신고하는 시장 지배력 유무에 따른 비대칭적인 규제 모델의 적용이다. 케이블TV 시장의 경우 역시 특정 사업자의 시장 지배력 유무에 따른 비대칭적인 가격 규제 모델을 적용함으로써 경쟁을 활성화시킬 수 있다. 왜냐하면 독점시장의 경우에는 사업자의 가격을 규제하여 소비자의 후생 손실을 막음과 동시에 경쟁 사업자의 시장 진입을 유도하고, 유효 경쟁이 있는 지역은 가격 규제를 완화함으로써 보다 효율적인 가격 설정이 이루어지게 되어 장기적으로는 유료 다채널 TV 시장에서의 경쟁 활성화를 기대할 수 있기 때문이다.

둘째는 아날로그 케이블TV와 디지털 케이블TV의 시장 획정을 어떻게 할 것인가의 문제이다. 유효 경쟁 여부를 반영한 탄력적인 사전 요금 규제의 적용이 이루어지기 위해서는 관련 시장의 획정이 전제되어야 한다. 이때 아날로그 케이블TV와 디지털 케이블TV 시장에 대한 시장 획정은 매우 중요하다. 일차적으로는 경험적인 연구가 필요하지만 적어도 이행기 동안의 경쟁 양립적인 요금 규제의 시행을 위해서는 아날로그 케이블TV와 디지털 케이블TV를 별도 시장으로 획정하는 것이 바람직하다.

가설적으로 논의를 전개해보면, 아날로그와 디지털 케이블TV, 혹은 IPTV 서비스는 동질적인 서비스라고 하기 어렵다. 예컨대 디지털 케이블TV, 혹은 IPTV의 경우 HD급의 화질, 채널 수, VOD, 데이터 방송 등의 쌍방향 서비스 제공은 아날로그 케이블TV 서비스와 구별되는 특징이다. 또한 케이블TV의 경우 비록 아날로그 케이블TV와 디지털 케이블TV 서비스가 동일 사업자의 사업부문으로 존재하지만 아날로그 케이블TV에서 디지털 케이블TV로의 전환 비용이 존재한다. 즉 소비자가 아날로그에서 디지털로 전환할 경우 추가로 셋톱박스 임대비용이 발생하고, 신규 서비스 제공에 대한 추가적인 비용이 발생한다. 이는 아날로그 케이블TV에서 IPTV로의 전환 역시 동일하다.

그와 같은 때 아날로그 케이블TV 시장의 SSNIP를 가정할 경우 디지털 서비스의 초기 단계에는 셋톱박스의 구매 등 가입비용과 높은 요금으로 인해 아날로그 케이블TV로부터의 수요전환이 원활히 이루어지지 못할 가능성이 높은데, 현재의 디지털 케이블TV 전환에 대한 가격 저항과 예상보다 낮은 전환율은 이를 반영한다고 할 수 있다. 따라서 디지털 케이블TV가 아날로그 케이블TV의 시장지배력을 억제할 수 있을 정도로 충분한 조건을 마련하지 못하면(예컨대 디지털 케이블TV의 가격 인하, 현재의 SO 상황은 이를 반영) 두 서비스는 동일 시장을 형성하지 못한다고 할 수 있다. 물론 디지털 케이블TV 서비스가 충분히 성숙되면(규모의 경제에 의한 비용 감소 및 요금 인하) 수요전환 장벽이 낮아져 아날로그와 디지털 케이블TV 서비스는 동일한 시장을 형성할 수 있을 것이다.

한편, 디지털 케이블TV, 혹은 IPTV 시장에 SSNIP를 고려할 경우 두 기술 방식에 의한 서비스는 시장의 성장 단계와 무관하게 상이한 시장을 형성할 가능성이 높다. 디지털 서비스의 초기 단계의 경우 주 가입자는 높은 전환비용과 요금에도 불구하고 고기능 서비스를 선호하는 고지불의사 시청자이고, 따라서 이들은 설령 디지털 사업자가 SSNIP를 행사한다고 하더라도 기존의 아날로그 서비스로 다시 전환(re-switching)할 가능성은 희박하기 때문이다. 이러한 논점 역시 아날로그 케이블TV와 디지털 케이블TV, 혹은 IPTV는 별개의 시장에 존재한다는 것을 의미한다.

이러한 상황은 설령 디지털 서비스가 성장 단계에 놓여 있다고 하더라도 마

찬가지인데, 성장 단계에서는 전환비용과 요금이 낮아져 다수의 시청자가 디지털 서비스를 이용할 수 있지만 시간이 경과됨에 따라 이미 디지털 케이블 TV, 혹은 IPTV의 새로운 서비스의 이용에 익숙해져 래칫효과(ratchet effect)⁴⁸⁾로 인해 아날로그 케이블TV로 회귀할 가능성이 적어지기 때문이다.

또한 대부분의 국가에서 디지털 전환을 강제하여 이행기 이후 일정 시점에 서의 아날로그 서비스를 중지하는 일몰 정책을 구사한다는 것은 아날로그 케이블TV와 디지털 케이블TV, 혹은 IPTV 시장을 별개로 간주한다고 볼 수 있다. 특히 우리나라의 경우 별도의 IPTV 법이 제정되고, 법 제정 과정에서 아날로그 케이블TV는 물론, 디지털 케이블TV와 IPTV의 차별성이 강조되었다는 점을 감안할 때 아날로그 방송과 디지털 방송은 별개의 시장으로 인식되었다. 결론적으로 디지털 방송 시장에서 SSNIP를 기준으로 관련시장을 확정할 경우 시장의 성장 단계와 무관하게 아날로그 케이블TV와 디지털 케이블TV, IPTV는 별개의 시장으로 존재할 수 있다는 것을 추론할 수 있다.

아날로그 케이블TV와 디지털 케이블TV, 혹은 IPTV 서비스가 별개의 시장에 존재한다는 점은 케이블TV 가격 규제에서 매우 중요한 시사점을 제공한다. 아날로그 케이블TV의 경우 그것을 대체할 수 있는 서비스가 존재하지 않기 때문에 독점 시장이고, 따라서 아날로그 케이블TV에 대한 사전 요금 승인 제도는 아날로그 방송 종료가 이루어질 때까지 계속 유지될 필요가 있다. 반면 디지털 케이블TV의 경우에는 IPTV 서비스와 동일 시장으로 확정되기 때문에 경쟁 정도에 따른 선택적인 사전 요금 규제가 가능해진다. 이는 결국 향후 융합 시장에서 디지털 케이블TV와 IPTV에 대한 여타의 규제 조항을 동일하게 적용하기 위한 출발점이 되며, 결합상품 요금 규제에서도 통일적인 체계를 유지할 수 있게 한다. 즉 현재 통신의 경우 인가 의무(시장지배적 사업자의 통신 의무)를 포함하고 있는 결합상품이 사전 요금 심사를 받는 것처럼 케이블TV 역시 아날로그 케이블TV(독점적인 서비스)를 포함한 결합상품은 사전 요금 심사의 대상이 되게 함으로써 통신사업자의 결합상품과 방송사업자의 결합상품 규제에서 형평성을 도모할 수 있다. 마지막으로 2012년까지의 디지

48) 래칫효과(ratcheteffect)는 소득수준이 높았을 때의 소비성향을 소득수준이 낮아져도 그만큼 낮아지지 않게 하는 저지작용을 말한다.

털 전환 기간에서의 규제 효율성을 기대할 수 있다. 즉 디지털 케이블TV와 IPTV는 동일 시장에서 경쟁하게 하고, 아날로그 케이블TV는 별도 시장으로 간주하여 독점력의 남용을 억제하는 정책을 시행함과 동시에 아날로그 케이블 TV 서비스가 종료되는 시점인 2012년 이후에는 현재의 케이블TV와 IPTV에 동일 규제가 적용된다는 것을 예고함으로써(규제일몰제) 현재의 비대칭적인 케이블TV와 IPTV간의 규제를 동일한 유형으로 전환시킬 수 있다는 정책적인 장점이 있다.

셋째는 이미 시장에서 일반화되고 있는 결합상품에 대한 요금 규제 근거 조항을 정비하고, 부당한 요금 책정에 의한 바람직하지 못한 효과를 방지할 수 있는 사후 금지 행위에 대한 규정을 마련하는 것이 시급하다. 방송통신 융합은 유무선 네트워크의 통합을 빠르게 진행하고 있고, 그에 따라 등장한 TPS, QPS 결합상품은 자연스러운 현상이다. 현재의 통신법은 구정보통신부 고시인 ‘결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준’을 통하여 인가역무가 포함된 결합상품의 이용약관을 사전 규제하고 있다. 결합상품 요금의 적정성 여부는 요금할인 등으로 인하여(결합상품 요금을 비용보다 낮게 설정하는지의 여부에 대한 판단) 경쟁사업자의 경쟁력 저하가 현저한지를 심사하는 것에 초점이 맞춰짐으로써 장기적인 유효 경쟁 체제의 유지를 목적으로 하고 있으며, 결합상품의 요금 할인율이 하는 결합상품을 구성하는 개별적인 서비스의 요금을 합한 가격보다 20%이하인 경우에는 요금적정성이 있는 것으로 판단, 심사절차의 간소화를 꾀하고 있다.

방송법의 경우에는 77조에서 유료방송의 약관 승인에 관한 규정이 있으나 유료방송 이용 요금 승인 시에 유료방송이 포함된 결합상품에 대한 승인 규정은 존재하지 않는다. 인터넷 멀티미디어방송사업법(IPTV법)의 경우에는 제 17조에서 순수결합상품 제공 금지와 단일상품과의 차별금지에 대한 사항을 규정하고 있으나, 그것은 요금에 대한 규정이라기보다는 결합상품을 구성하는 인가역무의 순수결합(Tying)을 금지하는 조항이고, 제 15조의 이용 요금 승인 제도의 조항에는 결합상품에 대한 승인 기준이 존재하지 않고 있다.

결국 방송서비스와 통신서비스가 결합상품으로 판매되고 있는 현재의 상황에서 통신 서비스의 결합상품에 대한 요금 승인 기준이 존재하고 있는 현실은

향후 경쟁이 심화될 경우 방송서비스의 할인율을 높이는 결과를 가져올 가능성이 있고, 그에 따른 손실은 콘텐츠 산업 영역으로 전가될 개연성이 높다고 하겠다. 따라서 사후 금지 행위에 대한 규정의 하나로 그와 같은 비용 전가를 차단시킬 수 있는 제도적 장치가 필요하다고 할 수 있다. 즉 방송요금의 할인율을 높임으로써 발생하는 손실이 지나치게 낮은 프로그램 사용료의 형태로 콘텐츠 영역에 전가될 경우 이를 부당행위로 인정, 이를 규제하는 근거를 마련하는 것이다. 그러나 콘텐츠 산업의 경우 수익의 원천이 광고 수입과 수신료 수입으로 나뉘어져 있고, 광고 수입의 비중이 수신료 수입보다 훨씬 큰 현실을 감안할 때 사전적으로 프로그램 사용료 지급 기준을 일률적으로 적용하는 것은 효율적이지 못할 수 있다. 예컨대 다수의 시청자가 존재하는 티어에 노출되는 채널과 그렇지 않은 채널 간에는 광고 수입에서 큰 차이가 존재할 수밖에 없고, 그와 같을 때 프로그램 사용료와 노출빈도의 제공 간에는 상쇄효과가 발생한다. 또한 높은 프로그램 사용료를 수익으로 원천으로 하는 PP와 넓은 시청자 기반과 그에 의한 광고 수익을 수익으로 원천으로 하는 PP는 서로 다른 사업 전략을 가질 수밖에 없고, 콘텐츠 역시 차별적일 수밖에 없다. 따라서 비용전가에 대한 판단은 이상과 같은 상황을 고려하여 사후적으로 판단하는 것이 합리적이며, 물론 그 때의 판단기준은 체계적으로 명시될 필요가 있다.

네 번째는 요금규제의 원칙과 시행, 절차에 대한 규정이 정비될 필요가 있다. 현재의 방송법 상의 약관승인 조항은 단순히 ‘현저히 부당하여 이용자의 이익을 침해하는’ 경우 약관의 변경을 명령할 수 있는 근거는 있으나 그에 대한 구체적인 기준이 시행령 상에도 존재하지 않고 있다. 특히 방송법의 경우에는 시장지배적 사업자에 대한 기준이 없기 때문에 향후 경쟁상황 평가에 의해서 규정될 수 있는 지배적 사업자의 부당한 요금 책정에 대한 규제 조항이 없다.

향후의 약관 승인 절차는 이상과 같은 미비 조항에 따른 규제 공백을 메꿀 수 있고 동시에 신청된 요금과 관련하여 이해관계자들의 의견을 수렴할 수 있는 공식적인 창구가 마련되어야 하며, 서비스별 투자보수율, 원가 보상을 등의 구체적인 수치가 공개되어 규제의 투명성을 높이는 것이 바람직하다. 이를 위하여

만일 이용 약관 승인 보수율 규제를 원칙으로 한다면 서비스별 회계 분리 기준은 보다 분명히 제시될 필요가 있다.

다섯 번째는 방송의 보편적 서비스를 구현할 수 있는 최소 티어에 대한 요금은 경쟁의 활성화 정도와 무관하게 별도로 규제될 필요성이 검토될 수 있다. 미국의 경우 1996년 개정 통신법에 따른 케이블TV의 요율 규제의 폐지에도 불구하고, 지상파 방송과 교육, 공공, 정부채널로 구성된 'Basic Cable Service'에 대한 규제를 유지하고 있는 것은 경쟁법 상의 논거에 근거하기보다는 방송의 공익성과 보편적 서비스 제공이라는 사회적 가치에 근거한 조항으로 이해될 수 있다. 방송통신 융합이 성숙된 시장에서도 전통적인 방송의 사회, 문화적 가치는 보전되어야 하며, 요율규제와 관련하여 그것은 기본티어의 요금 인상을 억제함으로써 소외계층이 최소한의 방송 서비스를 수용할 수 있게 한다는 정책으로 구현될 수 있다. 다만 경쟁과 양립하고, 내부적인 효율성을 기하기 위하여 통신에서와 같은 고비용지역의 보편적 서비스 기금을 구성하여 고비용 지역, 혹은 티어 서비스 제공 사업자를 선정하는 방식도 고려할 수 있다. 예컨대 다채널을 제공하는 다양한 플랫폼 중에서 현실적으로 낮은 가격의 티어를 구성, 제공하는 것이 사업적으로 불가능한 사업자가 있을 수 있다. 그와 같은 경우에는 보편적 서비스 제공 의무를 면제시키는 대신에 별도의 기금을 징수, 이를 보편적 서비스를 제공하는 사업자, 혹은 그것을 이용하는 실수요자에게 보조하는 방식을 고려할 수 있다.

이상과 같은 논의를 바탕으로 앞으로 고려할 수 있는 정책 대안, 혹은 제도적으로 정비되어야 할 주요 이슈들을 정리하면 다음과 같다. 첫째는 케이블 TV 요금 규제는 향후 융합시장이 본격화되고 다채널 시장의 경쟁이 충분하다고 판단될 경우 폐지되는 것이 바람직하며, 2012년 디지털 전환까지는 아날로그 시장과 디지털 시장을 별도의 시장으로 확정, 아날로그 시장의 경우에는 현행과 같은 요율 규제를 유지하고, 디지털 시장은 경쟁상황 평가에 따라 요율규제를 탄력적으로 적용한다.

둘째는 결합상품에 대한 요율규제에 방송 서비스가 포함될 수 있는 근거 조항을 마련한다. 이를 위하여 구 정보통신부의 '결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준' 고시를 수정하여 방송 서비스에 대한 규정을 삽입, 개선된 내용

을 방송통신위원회 고시로 규정한다. 또한 방송법상의 유료방송 약관 승인 규정을 세부적으로 뒷받침할 수 있는 절차에 대한 규정을 방송법 시행령 개정을 통하여 마련할 수 있다.

셋째는 플랫폼간의 결합상품 경쟁으로 인한 방송 서비스 부문의 원가 이하의 요금이 부당하게 콘텐츠 산업 영역으로 전이되는 것을 막을 수 있는 사후 금지 조항을 마련한다. 다만 프로그램 사용료와 관련하여 경쟁 상황 및 SO, PP의 경영 상황을 사전에 반영하고, 부당한 행위를 판단하기 위한 기준을 도출하기 위하여 방송통신위원회가 중심이 되는 가칭 '프로그램 사용료 배분 비율 조정 위원회'를 구성하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

넷째는 체계적인 경쟁상황 평가가 이루어지기 전까지는 공정보수방식에 의한 요금규제를 채택하기 위한 선결조건으로 방송서비스에 대한 회계분리기준이 마련되어야 한다. SO는 전기통신사업 회계분리기준에 따라 이미 통신과 방송서비스에 대한 회계분리를 실시하고 있으며, 방송서비스에 대해서는 인터넷멀티미디어방송 제공사업의 회계분리기준이 제정되어 있기 때문에, 다양한 회계분리기준 제정에 따른 사업자들의 혼란을 피하고 통신서비스와의 일관성을 감안하여 SO 및 방송통신위원회의 정책 결정 사항을 반영하여 상기 두 회계분리기준을 준용하면 회계분리가 가능할 것으로 판단된다.

다섯째는 방송의 보편적 서비스 제공과 관련하여 'Basic Service'에 대한 요금 규제는 유지될 필요가 있고, 이를 위하여 경쟁과 양립할 수 있는 'Pay or Play' 모델의 적용 방식을 고려할 수 있다.

참고 문헌

- 공정거래위원회(2007a). “8개 종합유선방송사업자의 시장지배적지위남용행위에 대한 시정”
- 공정거래위원회(2007b). “누구를 위한 케이블TV 수신료 인상인가 ”
- 공정거래위원회(2006). “케이블TV시장에 대한 경제분석 결과”. 2006.
- 곽정호, 윤선희(2005). 미국의 유선전화 요금규제제도 분석. 정보통신정책, 17권 12호, 1-27.
- 권호영(1999). 유료 방송 요금규제 및 효과에 관한 연구. 한국방송진흥원 연구 보고서
- 권호영 (2007). 한국인의 미디어 이용과 지출 행태의 변화. KBI 포커스 07-04.
- 권호영(2006a). “케이블TV의 독점과 경쟁 정책”. 미디어 오늘. 온라인. 2006.5.4
- 권호영(2000). 유료방송 요금규제 및 효과에 관한 연구. 한국방송진흥원.
- 권호영(2004). PP의 경영 전략. 커뮤니케이션북스
- 박문식 외(2005). 유료방송이용요금 산정기준. 방송위원회. 2005. 12.
- 박문식, 강도현, 김상운 (2005). 유료방송 이용요금 산정기준 제정방안 연구. 방송위원회 보고서
- 박병현(2007). 사회복지정책론 :이론과 분석, 학현사
- 방송위원회(2004a). “디지털케이블TV 이용요금 승인방안에 관한 사항”
- 방송위원회(2006a). 2006년 방송산업 실태조사 보고서, 2006년 11월, 방송위원회
- 방송위원회(2006b). “공정위의 케이블TV 시장분석 결과에 대한 검토의견”
- 방송위원회(2003). “유료방송 요금규제 정책방안”
- 방송위원회(2004). 2004년 방송산업 실태조사 보고서
- 방송위원회(2005). 2005년 방송산업 실태조사 보고서
- 방송위원회(2007). 2007년 방송산업 실태조사 보고서
- 서울대학교경제연구소(2003). 방송매체의 소유제한 및 경쟁정책. Center for Corporate Competitiveness, 연구보고서 03-03.
- 소비자보호원, 공공요금결정제도와 소비자보호, 1999
- 오용수. 유료방송 요금규제 정책방안 - 디지털 케이블TV 서비스 이용요금 승인기준 관련 -, 요금가이드라인 공청회안. 방송위원회

- 윤충한, 이인찬, 이동현(2006). “케이블TV와 위성방송의 경쟁에 관한 실증연구”, 정보통신정책연구, 13권 4호.
- 이수복(2002). 산업조직론.
- 이수일(2007). 방송산업의 경쟁 활성화 방안 - 지상파방송광고시장의 독점체제 해소와 IPTV의 조기 도입을 중심으로 -, KDI정책포럼 제 176호, 한국개발연구원, 2007.2.28
- 이인찬(2005). 케이블TV산업의 수평적소유규제. KOSDI 이슈리포트. 정보통신정책연구원I. 2005.11.7
- 임윤성(2002). 글로벌가격상한제와 원가주의 요금규제. 정보통신정책학회. 제9권 제2호
- 기획재정부(2005). 공공요금 산정기준 개정 보도자료.
(홈페이지(<http://www.mofe.go.kr>))
- 전용휘(2007). 우리가 쓰는 이동전화요금 적절한가, 국회토론회 발표자료, 2007.6.5
- 정갑영(2006). 산업조직론
- 정 훈(2006). IPTV 요금수준동향. 정보통신정책 제18권 20호 통권 404호
- 조은기(2004). 방송통신융합과 공정경쟁 - 융합시장의 특성과 기업결합을 중심으로, 제2회 방송통신포럼, 한국뉴미디어방송협회
- 조은기 김영덕(2001). 방송시장에 따른 한일 방송산업 경쟁력 분석, 방송위원회
- 조은기(2007). 케이블TV 프로그램 사용료 적정배분비율 연구
- 조은기, 윤병수(2003). 케이블TV 원가분석. 케이블TV협회
- 조은기(2003). 케이블TV요금 규제 및 원가 분석. 디지털케이블TV 정책방안 2차 전문가토론회. 방송위원회. 2003.11.12
- 조은기(1999). 케이블TV의 가격 규제와 수직. 수평적 통합 규제에 관한 연구. 종합유선방송위원회 모노그래프
- 조은기(2005). PP 등록제 성과 및 개선 방안 연구. 방송위원회
- 조은기. 유료방송의 가격 규제: 케이블TV를 중심으로.
- 지철호 (2006). 지역독점으로 명든 케이블TV, 경쟁원리 도입해 고친다. 나라경제.
- 지철호(2006). 지역독점으로 명든 케이블TV 경쟁원리 도입해 고친다. 경제정책해설, 나라경제 2006년 11월호
- 최경섭(2008). 요금인가제, 디지털타임스, 2008, 8. 7.

최선규(2002). 통신시장의 공정경쟁과 비대칭규제, 산업조직연구, 제10권, 제3호, 107-125

한국경제연구원(1994). 한국의 가격규제.

한국디지털위성방송, “반기보고서”, 2007

한국은행, “기업경영분석” 한국은행, 2001~2006

한국은행, 최근 경기순환의 특성변화를 반영한 경기분석모형의 개선, 2007.

한국정보사회진흥원, 이슈분석, IT Issue, Weekly, <http://www.itglobal.or.kr>, 2007.1.9

소비자보호원, 공공요금결정제도와 소비자보호, 1999

에너지경제연구원(1999), 도시가스공급비용 산정연구, 연구보고서 99-14.

이수복(2002). 산업조직론.

정갑영 (2006). 산업조직론

한국경제연구원(1994). 한국의 가격규제.

한국소비자원(2004), 공공요금결정제도와 소비자보호.

Bear Stearns, A La Smart?, Equity Research, March 29, BEAR, STEARNS & CO. INC., 2004

Charles B. Goldfarb, The FCC’ “la Carte”Reports, CRS Report for Congress, March 30, 2006

Crandall, Robert W. & Harold Furchtgott-Roh(1996). Cable TV, Regulation or Competition, Brooking Institutions.

FCC, Supplemental reply comments od the national cable & telecommunication association, 2004.12.14

FCC, REPORT ON CABLE INDUSTRY PRICES, December 27, 2006

Jeffrey A. Eisenach & Richard E. Ludwick, THE FCC’S FURTHER REPORT ON A LA CARTE PRICING OF CABLE TELEVISION, Cap analysis.

John Dunbar, FCC Head: Cities Block Cable Competition, The Associated Press Sunday, December 17, 2006

GAO(United States General Accounting Office), October 2003, Issues Related to Competition and Subscriber Rates in the Cable Television Industry, Report to the Chairman, Committee on Commerce, Science, and Transportation, U.S. Senate

- Hazlett, Tomas W. and Spitzer, Matthew L.(1997). Public Policy Toward Cable Television: The Economics of Rate Controls, MIT Press.
- Kevin J. Martin, Remarks to the Georgetown University McDonough School of Business Center for Business and Public Policy, November 30, 2006, FCC
- Kyle McSarrow, letter to Mr Martin, www.ncta.com, NCTA, 2007.1.4
- NCTA, Cable by the Numbers, 2007. 2.
- NCTA, Cable Price: The Real Story, 2006.12.
- NCTA, REPLY COMMENTS OF THE NATIONAL CABLE & TELECOMMUNICATIONS ASSOCIATION, December 29, 2006.
- Noam, Eli M.(1982). "Towards an Integrated Communication Market: Overcoming the Local Monopoly of Cable Television", Federal Communication Law Journal, Vol 34.
- Robert Marich, Á la Carte Pricing Makes Great Theory, But TV Ch. Bundling Tough To Beat, Kagan insight, December 15, 2005
- Sabom Chang, Ambiguous Social Welfare Effects of Price Regulation Under Imperfect Competition, Vol. 81 (2004), No. 1, pp. 53 - 0, Journal of Economics, 2004
- Steven S. Wildman, Assessing Quality-Adjusting Changes in the Real Price of Basic Cable Service, 2003, 12, 10
- T. R. Beard, R.B. Ekelund Jr, G. S Ford & R. S. Saba, Price-Quality Tradeoffs and Welfare Effects in Cable Television Markets, Journal of Regulatory Economics, 20:2, 2001.

방송통신위원회 지정 2008-16

원가 산정을 통한 케이블 이용요금 적정성 연구

발 행 일 2008년 12월 (비매품)

발 행 인 최 시 중

발 행 처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회

대표전화: 02-750-1114

E-mail: webmaster@kcc.go.kr

Homepage: www.kcc.or.kr

연구기관 (사)미디어미래연구소

인 쇄 처 (사)한국장애인유권자연맹인쇄사업
