

방송 매체별 · 유형별 발전방안 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 ‘방송 매체
별·유형별 발전방안 연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월

주관연구기관 : 서울산업대학교

책임 연구원 : 최성진(서울산업대학교 매체공학과)

공동 연구원 : 조은기(성공회대학교 신문방송학과)

지성우(단국대학교 법학과)

연구 원 : 이기태(서울산업대학교 IT정책대학원)

정원조(서강대학교 신문방송학과)

목 차

요약

I

유비쿼터스 환경으로 방송통신산업의 변화

- 1. 유비쿼터스의 개념 19
- 2. 유비쿼터스와 미디어 산업 구조변화 20
 - 가. 방송통신융합에서 유비쿼터스로의 변화 22
 - 나. 유비쿼터스에 따른 미디어산업 가치사슬체계의 변화 24
 - 다. 미디어서비스 경쟁 현황 및 전망 25
- 3. 유비쿼터스화에 따른 방송통신 산업 변화 28
 - 가. 방송과 통신의 융합 28
 - 나. 유비쿼터스와 방송통신 개념의 변화 32
 - 다. 유비쿼터스화에 따른 방송통신 산업구조 변화 35

II

방송환경 변화와 새로운 정책방향 모색

- 1. 최근의 방송환경 변화 방향 38
 - 가. 방송의 디지털화와 융합 환경의 도래 38
 - 1) 광대역 네트워크의 등장과 방송의 디지털화 38
 - 2) 방송통신융합에 따른 산업간 경쟁의 심화 39
 - 3) 웹기반의 동영상 서비스의 증가 41
 - 4) 화학적 융합시장에서의 결합판매 43
 - 나. 글로벌 경쟁체제 확대와 FTA에 의한 방송시장 개방 46
 - 다. 방송 규제체계의 변화 필요성 증가 53
- 2. 새로운 정책방향과 정책목표 57

III

지상파방송 정책방향

1. 지상파방송 시장의 환경변화	60
가. 지상파방송의 지배력 감소 - 시청률, 광고, 수익률	60
나. 전통적인 수탁제 모델의 한계	65
다. 공영방송의 위기	67
라. 지상파방송의 디지털 전환을 위한 시장 환경 결여	69
2. 관련 이슈와 정책 목표	75
3. 지상파방송의 제도 개선	79
가. 지상파방송 소유 경영 규제 개선방안	79
1) 현황	79
2) 개선방안	82
나. 공민영 이원제도의 정립	83
1) 현황 및 문제점	83
2) 기본 방향	91
3) 개선방안	91
4. 지역방송 활성화 방안	96
가. 현황	96
나. 문제점	100
다. 개선방안	102
5. 방송 광고제도 개선	104
가. 현황	104
나. 문제점	107
다. 개선방안	109
1) 중간광고 도입 논의	109
2) 지상파방송 광고시장의 경쟁 도입 방안	110
6. 해외방송 운영 개선	112
가. 현황	112
1) 해외 TV방송의 유형과 기능	112
2) 해외 TV방송의 현황	113
나. 개선방안	114
1) 국제방송 구조개편 관련 기본 관점	114
2) 논의되고 있는 구조 개편안의 장단점	115

IV

유료다채널 방송시장 정책방향

1. 유료 방송시장의 현황	117
가. 케이블TV 시장	117
나. 위성방송 시장	119
다. PP 시장	120
라. 저가 수신료에 의한 유료TV 시장의 왜곡	122
마. 디지털 케이블TV 보급의 부진	126
바. 통신사업자의 시장 진입에 의한 경쟁 확대	128
2. 유료TV 시장의 문제점과 개선방안	132
3. 유료 다채널 방송시장의 제도 개선	134
가. 소유 및 경영 규제 개선	134
1) 우리나라 방송시장의 소유 및 경영 규제	134
2) 유료 다채널TV 시장의 소유 경영 규제	136
3) 수평적, 수직적 결합 규제의 문제점	139
4) 유료 다채널TV 시장의 소유 및 경영 규제 개선 방안	140
나. 행위 규제의 개선	142
1) 편성 규제 개선 방안	142
2) 가격 규제의 개선	147
다. 융합시장에서의 공정경쟁 규제	152

V

DMB 정책방향

1. DMB 현황	153
가. DMB 기술 현황	155
1) 국내 지상파DMB 기술 특성	157
2) 외국의 지상파DMB 기술 특성	159
3) 국내외 기술의 비교	161
나. 국내 지상파DMB 시장 현황	162
다. 국내 위성DMB 시장 현황	168
2. 지상파DMB 문제점 및 개선방향	173
가. 지상파DMB 광고정책의 개선 사항	173
1) 현황과 문제점	173
2) 개선사항	176

나. 지상파DMB 산업 활성화를 위한 기금 조성	177
1) 현황과 문제점	177
2) 개선사항	179
3. 위성DMB 문제점 및 개선방향	179
가. 방송발전기금 징수기준의 문제점 및 개선사항	179
1) 현황과 문제점	179
2) 개선사항	180
나. 지상파 재전송의 문제점 및 개선 사항	181
1) 현황과 문제점	181
2) 개선사항	182
다. 위성방송보조국 허가제의 문제점 및 개선 사항	182
1) 현황과 문제점	182
2) 개선사항	183
라. 전파사용료 면제(지하구간) 및 감면폭 확대	183
1) 현황과 문제점	183
2) 개선사항	184
마. 부가서비스 상품소개와 판매에 관한 채널 정책	185
1) 현황과 문제점	185
2) 개선사항	187

VI

데이터방송 정책방향

1. 현황	188
가. 데이터방송에 대한 논의 전개 과정	190
나. 지상파 데이터방송서비스 현황 및 문제점	191
1) KBS	193
2) MBC	195
3) SBS	197
4) EBS	198
5) 데이터방송 문제점	199
다. 케이블방송의 데이터방송서비스 현황 및 문제점	200
라. 위성방송의 데이터방송서비스 현황 및 문제점	204
2. 현행 법체계의 문제점	207
가. 데이터방송의 정의	207
나. 데이터방송의 유형 및 진입규제	209

다. 데이터방송의 편성 및 광고 규제	212
라. 기술표준	217
3. 개선방안	218
가. 데이터방송 정책 및 규제 원칙 설정	218
나. 데이터방송의 법적 정의 재설정	220
다. 데이터방송의 진입규제 방안	222
라. 데이터방송의 편성 및 내용 규제 방안	224
1) 데이터방송의 편성권에 대한 개념 정의	224
2) 데이터방송의 내용 심의 규제 완화	225
3) 시향성 콘텐츠 및 성인용 콘텐츠에 대한 규제 완화	225
마. 데이터방송 광고 정책 방안	227
1) T-커머스에 대한 규제 완화	227
바. 데이터방송 기술정책 방안	228
1) 데이터방송 표준 문제	228
2) 데이터방송 수신기능의 의무화	228
3) 개인정보보호에 대한 기술기준 강화	229

VII

방송콘텐츠 산업 활성화 정책방향

1. 현황	231
가. 콘텐츠 산업의 의미	231
2. 방송영상콘텐츠의 정의와 범위	232
가. 콘텐츠의 개념과 의미	232
나. 융합시대 콘텐츠 산업 육성의 중요성	233
3. 국내 방송콘텐츠 시장의 현황과 전망	236
가. 방송영상시장의 현황	236
나. 방송콘텐츠 유통 현황	237
1) 방송콘텐츠의 국내 유통현황	237
2) 방송콘텐츠의 해외유통(수출입 현황)	239
4. 방송영상 콘텐츠 활성화의 문제점	240
가. 콘텐츠 제작시장의 문제점	240
1) 열악한 제작환경	240
2) 부족한 자본과 낮은 자체제작 비율	241
3) 유동성 콘텐츠의 과다와 저장성 콘텐츠의 부족	242

나. 콘텐츠 유통시장의 문제점	243
1) 영세한 PP들의 양산으로 인한 불공정거래행위 발생	243
2) 방송제작자의 저작권 확보 문제	244
5. 방송영상 콘텐츠 활성화 방안	245
가. 방송영상 콘텐츠의 제작 경쟁력 방안	245
1) 콘텐츠 제작을 위한 창의적인 인력 확보방안	245
2) 콘텐츠 제작을 위한 핵심기술 확보	246
나. 콘텐츠 유통 단계에서의 경쟁력 확보 방안	247
1) 시장파방송의 콘텐츠 독과점 구조의 개선	247
2) 콘텐츠 유통에 있어 방송제작자의 저작권 보호	249
다. 콘텐츠 활성화를 위한 기금제도 정비	252
6. 방송콘텐츠 산업 활성화를 위한 제언	253

VIII

법제 개선 및 규제 효율화 방안

1. 서론	255
2. 수평적 규제체계 도입문제: 방송통신기본법 제정 문제	257
가. 법제 현황	257
나. 문제점	258
다. 개선방안	260
1) 정부의 방송통신관련 법제 개편 방향	260
2) 미디어 융합에 대비한 바람직한 법제개편의 기본방향	261
3. 방송통신 관련 단행법의 통합 문제	268
가. 현행 방송통신 관련 단행법의 구조와 문제점	268
나. 해외에서의 방송통신 관련 단행법의 통합과정	269
1) 독일(정책기관 분리 + 제3법률 제정 모델)	269
2) 일본(정책기관 통합 + 분리 모델)	272
3) 개선방안에 관한 제언	277
4. 신문·방송겸영 금지 규정 폐지 문제	280
가. 정부의 신문·방송 겸영정책과 견해의 대립	280
나. 신문·방송 겸영문제를 보는 관점변화의 필요성	284
참고문헌	286

표 목 차

<표 1-1> 미디어 진화의 발전 경로와 시기 구분	21
<표 1-2> 융합의 개념	29
<표 1-3> 방송과 통신 서비스의 비교	31
<표 1-4> 방송의 개념과 형태의 변화	34
<표 2-1> 세계 온디멘드 가입자 및 시장규모 전망	43
<표 2-2> 세계 문화콘텐츠산업 전망(2008-2012년)	47
<표 2-3> 우리나라 문화콘텐츠산업의 시장규모	47
<표 2-4> 방송시장 영리매출액 및 비중	48
<표 2-5> 세계 디지털 방송영상 시장규모 및 전망	48
<표 2-6> 한미 FTA 방송통신서비스 개방 관련 협상 결과	50
<표 2-7> 국내 전체 PP의 장르별 대미 수출입 금액 및 편수 비교	51
<표 2-8> 우리나라 방송콘텐츠 산업의 SWOT	52
<표 2-9> 수평규제체계 도입 시 계층별 고려사항	55
<표 2-10> 수평적 규제체계 정립방안: 융추위	56
<표 3-1> 매체별 광고 매출액 추이	61
<표 3-2> 방송시장의 매출액 추이	61
<표 3-3> 지상파방송과 케이블 시청률 비교	63
<표 3-4> 지상파 방송3사 계열 PP의 시청 점유율	63
<표 3-5> 지상파방송계열 채널사용사업자 매출액과 시장점유율	64
<표 3-6> 지상파 방송3사 수직결합과 시장점유율	65
<표 3-7> 지상파방송 시청매체 현황	66
<표 3-8> 주요 공영방송 자원구조 비교	67
<표 3-9> 지상파방송국 현황	68
<표 3-10> KBS의 관계회사 현황	69
<표 3-11> 방송3사 인건비 대비 매출액 비율	69
<표 3-12> 전 세계 디지털 TV 가구수	70

<표 3-13> 방송사별 방송시설 디지털 전환율	71
<표 3-14> 국내 지상파TV 디지털 전환 현황	72
<표 3-15> 지상파 방송사 디지털화 시설투자 현황	73
<표 3-16> 디지털 전환 특별법안의 주요 내용	74
<표 3-17> 지상파 3사 시장점유율 현황	79
<표 3-18> 방송사업의 인허가 체계 및 소유제한 규제	81
<표 3-19> 매체별 경영규제 현황	81
<표 3-20> 지상파 3사의 운영채널 현황	85
<표 3-21> 2006년 국내 방송재원 구성	86
<표 3-22> KBS의 연도별 수입구조 변화	87
<표 3-23> KBS의 수입내역 추이	88
<표 3-24> 세계 각국 공영방송의 재원구조	88
<표 3-25> 방송발전기금 징수액 현황	92
<표 3-26> 방송발전기금 지출내역	93
<표 3-27> 2003년 이후 방송발전기금의 징수율 변화	94
<표 3-28> 방송 매체별 권역과 지역성 비교	97
<표 3-29> 지역방송 현황	98
<표 3-30> 지역방송 로컬프로그램 편성비율	98
<표 3-31> 방송사업자 광고 매출 현황	101
<표 3-32> 2006년도 방송사업자 손익 현황	102
<표 3-33> 2000-2006년 매체별 광고시장	105
<표 3-34> 2000-2006년 매체별 광고시장 성장률 변화	106
<표 3-35> 지상파텔레비전방송 광고 규제 현황	107
<표 3-36> 아리랑TV와 KBS World의 비교	114
<표 4-1> 케이블TV 가입자 현황	118
<표 4-2> SO 수신료 수입 비중	118
<표 4-3> 상품별 가입자 현황	119
<표 4-4> 종합유선방송 시장 규모	120
<표 4-5> 케이블TV PP 경영성과	121
<표 4-6> 케이블TV PP 세부 매출액 점유율	121

<표 4-7> PP 시장 규모와 점유율	122
<표 4-8> 케이블TV 가입자 당 수신료 매출	123
<표 4-9> 해외 주요국 케이블 TV ARPU	123
<표 4-10> SO의 방송 수신료 대비 PP 프로그램 사용자 지급비율	124
<표 4-11> MSO의 프로그램 사용료 지급비율	125
<표 4-12> 디지털케이블TV 가입가구 수 및 채널 수 현황	127
<표 4-13> 디지털 케이블방송과 하나TV의 가입자 변화 추이	128
<표 4-14> 가격대별 아날로그와 디지털 가입 비율	129
<표 4-15> 이동 통신사업자의 콘텐츠 시장 진출 현황	130
<표 4-16> 방송사업의 인허가 체계 및 소유제한 규제	135
<표 4-17> 매체별 경영규제 현황	136
<표 4-18> SO의 방송법 상 주요 규제 사항	137
<표 4-19> 채널상품 구성 기준 및 각 이용요금에 대한 승인기준	142
<표 4-20> 케이블TV SO의 의무편성 채널 현황	144
<표 4-21> 유료TV 요금 관련 법률 변화	147
<표 4-22> 케이블TV 요금규제 관련 주요정책 변화	148
<표 4-23> 신문 구독 가격과 케이블TV 가격의 비교	150
<표 5-1> DMB 단말기 보급 현황	154
<표 5-2> 주요 DMB 기술의 비교	162
<표 5-3> 지상파DMB 단말기 판매현황	163
<표 5-4> 지상파DMB 매체별 2008년 월별 광고매출	165
<표 5-5> 지상파DMB 수입구조	167
<표 5-6> 위성DMB 가입자 현황	169
<표 5-7> 위성DMB 월별 광고 추이	170
<표 5-8> 휴대폰용 DMB 단말기 기종 수 현황	171
<표 5-9> 비지상파계열 지상파DMB 3사의 누적금 현황	174
<표 5-10> 비지상파계열 지상파DMB 수익 및 비용 현황	175
<표 5-11> 지상파DMB 경제적 기대효과	178
<표 5-12> 지상파DMB 광고 규모 현황	178
<표 5-13> 고정TV 홈쇼핑과 위성DMB 쇼핑의 이용 행태 비교	186

<표 6-1> 국내 데이터방송 정책 추진 과정	190
<표 6-2> 국내 데이터방송 추진 과정	191
<표 6-3> KBS 연동형 데이터방송 현황	194
<표 6-4> KBS 독립형 데이터방송 현황	195
<표 6-5> 양방향 데이터방송 서비스의 유형 및 내용	201
<표 6-6> 위성방송에서의 데이터방송 현황	206
<표 6-7> 현재 제공 중인 양방향 데이터방송 서비스 현황	207
<표 6-8> 방송법에서의 데이터방송 정의	208
<표 6-9> 전파법에서의 데이터방송 정의	208
<표 6-10> 방송법에서의 데이터방송 진입규제	210
<표 6-11> 방송법에서의 데이터방송 편성규제	212
<표 6-12> 방송법에서의 데이터방송 광고규제	215
<표 6-13> 데이터방송 표준 규격	217
<표 7-1> 국내 문화산업 매출 현황	236
<표 7-2> 국내 방송산업 매출 현황	237
<표 7-3> 프로그램 국내 판매 및 구매 현황	238
<표 7-4> 연도별 프로그램 국내 판매 및 구매 액수	238
<표 7-5> 연도별 프로그램 수출입 현황	239
<표 7-6> 방송사업자별 연간 제작 장비 투자액	241
<표 8-1> 방송통신위원회의 법제정비 계획	261
<표 8-2> 독일의 방송 통신 텔레미디어 관련 법률	270
<표 8-3> 일본의 방송 통신 관련 법률	273
<표 8-4> 일본의 법제 개편 방향	274
<표 8-5> 콘텐츠 분류 및 새로운 규제방안	276
<표 8-6> 현행 국내 신문 방송 교차소유 규제제도	282

그림 목 차

<그림 1-1> 유비쿼터스 공간의 주요 요소 및 기능	19
<그림 1-2> 미디어 발달사	22
<그림 1-3> 디지털 컨버전스의 유형	23
<그림 1-4> 디지털 컨버전스 이전과 이후	31
<그림 1-5> 방송통신융합에 따른 비즈니스 모델	36
<그림 1-6> u-Broadcasting 사업의 새로운 기회	37
<그림 2-1> 디지털화에 따른 콘텐츠 시장의 변화	39
<그림 2-2> UCC 동영상 사이트 이용 및 페이지뷰 비교	42
<그림 2-3> 세계 VOD시장 전망	43
<그림 2-4> 방송통신융합 시장의 진화 단계	44
<그림 2-5> 3차 융합단계에서의 개인시장과 가정시장의 결합	45
<그림 2-6> 수직적 결합 체계에서 수평적 규제체계로의 전환	53
<그림 3-1> 방송의 시청시간 추이	62
<그림 3-2> 방송의 월 시청률 추이	62
<그림 3-3> 중계유선의 종합유선 전환정책에 따른 가입자 현황	66
<그림 3-4> KBS의 연도별 수입구조 변화	87
<그림 3-5> 2006년 지상파방송 제작과 유통 현황	99
<그림 3-6> 매체별 광고구성비 추이	104
<그림 4-1> 유료매체 가입자 증가 현황	117
<그림 4-2> 다채널TV 시장의 레드오션화	131
<그림 5-1> 위성DMB 서비스 방식	156
<그림 5-2> Advanced T-DMB 개념도	158
<그림 5-3> 3D DMB 서비스 구성도	158
<그림 5-4> 지상파DMB 단말기 누적보고 및 광고 판매 추이	165
<그림 5-5> 위성DMB 가입자수와 지상파DMB 단말기 판매비교	171
<그림 8-1> 방송과 통신의 융합 현상	258

요 약 문

I. 방송환경 변화와 새로운 정책방향 모색

1] 최근의 방송환경 변화 방향

- 광대역 네트워크의 등장과 콘텐츠의 디지털화는 전통적인 방송시장의 경계를 빠르게 허물고 있으며, 새로운 융합형 서비스의 출현이 증가하고 있음
 - 2012년 지상파방송의 아날로그방송 종료로 지상파방송의 디지털 전환 완료 예정 (※ 콘텐츠 제작 및 전송의 디지털화)
 - 이동형 방송인 DMB, 인터넷 전송망을 통한 실시간 방송인 IPTV, 인터넷 포털에서의 실시간 방송서비스 제공 일반화 (※ 방송 콘텐츠 유통 경로의 다변화)
 - 데이터방송, VOD 등 주문형 방송서비스의 활성화 (※ 쌍방향 방송서비스의 활성화)

- 기술 발전에 따른 통신사업자의 방송시장 진출, 방송사업자의 통신사업자 진출은 과거 산업 내 경쟁에 국한되었던 방송시장을 산업간 경쟁이 격하게 발생하는 시장으로 변모시킴
 - 케이블TV의 초고속인터넷서비스 제공, KT의 위성방송, SKT의 위성 DMB 및 KT, SKT, LG의 IPTV 시장 진입
 - 음성+데이터+영상을 묶는 결합판매의 일반화

- 초고속인터넷 망의 빠른 보급과 콘텐츠의 디지털화는 전통적인 방송 콘텐츠가 방송 매체가 아닌 인터넷을 통하여 직접 시청자에게 유통시키는 웹기반의 동영상 서비스의 증가
 - 고품TV, 아프리카TV, 판도라TV, 다음TV팟 등의 사이트 활성화

- 웹 기반 동영상서비스 제공이 일반화된 방송통신융합 단계는 경계영역 서비스 간의 부분적 경쟁을 의미하는 1차 융합을 완료하고, 음성·데이터·방송 등 TPS에 의한 전면 경쟁을 특징으로 하는 2차 융합단계로 진입하는 시기이며, 향후 3차 융합을 통해 유무선 복합 네트워크 기반의 융합시장으로 진화할 것으로 예상 속에 음성+데이터+영상을 묶는 결합 판매의 일반화
- 전 세계적인 광대역 네트워크 인프라의 구축은 콘텐츠 유통의 국가 간 경계를 와해시키고 있으며, FTA에 따른 방송시장 개방은 우리나라 방송시장을 세계 시장에 편입함
 - Google, Amazon 등의 동영상 다운로드 서비스 제공
 - FTA 양허(안)은 보도·종합편성 PP를 제외한 일반 PP 및 데이터방송 시장에서의 외국사업자 간접 진입을 100%까지 허용
- 세계적인 현상인 '방송의 산업화'와 '방송과 통신의 융합'은 방송의 공익성 개념에 근거한 방송규제 철학과 규제기관, 그리고 규제방식의 변화를 요구
 - 미국과 EU, 일본 등의 방송통신 관련 법안 정비
 - 규제 원칙으로서의 경쟁의 촉진과 규제 완화
 - 방송의 공익성 및 지역성 구현 방식 모색의 중요성
 - 경쟁에 중립적인 효율적인 공영방송 체제 구축의 중요성

2 새로운 정책 방향 및 정책 목표

- 방송통신융합 시장에서 장기적인 유효 경쟁체계를 구축하고, 산업간 경쟁을 효율적으로 규율함과 동시에 신규 매체의 시장 진입을 활성화시키기 위한 정책 도출
 - 미래지향적인 방송시장의 재 정의와 효율적인 사업자 분류에 의한 인허가 체계의 정비 및 규제 행정의 효율화
 - 산업간, 매체간 공정경쟁구도의 확립을 통한 경쟁 촉진

- 융합시대에 부응할 수 있는 규제 행정의 효율화(방송통신 관련 법령 정비, 조직 정비)
 - 방송기술 발전, 방송 인프라(유무선 네트워크, 단말기 등)의 활성화
- FTA에 따른 방송시장 개방과 방송시장의 세계화에 대응할 수 있는 우리나라 방송 산업의 경쟁력 제고
- 글로벌 스탠다드에 부응할 수 있는 방송정책 및 규제 행정의 개선
 - 국내 콘텐츠 산업의 국제 경쟁력 강화
- 방송의 산업화의 진행과 신규 매체의 등장이 집중되고 있는 유료 다채널방송 시장의 활성화와 공정경쟁 질서의 확립
- 과거 지상파 중심(무료방송)의 방송정책의 변화 필요성 (무료방송 중심의 정책의 변화)
 - 시청자 편익 보호 (요금, 서비스 질, 편성 등)
 - 사업자간 공정 경쟁 환경의 조성
- 방송시장에서의 경쟁 활성화 정책과 상호 양립할 수 있는 방송의 공익성 구현과 시청자 복지 제고를 위한 정책 방안의 적극적인 모색
- 경쟁과 양립할 수 있는 공익성 실현 방안의 도출
 - 미래 지향적인 공영방송 제도의 확립 (공민영 이원제, 해외홍보방송 구조변화, MBC 위상)
 - 지역 매체의 정상화
- 융합 네트워크를 기반으로 한 다채널 매체 및 융합서비스가 활성화된 다원화된 사회에서의 여론 다양성 및 시청자 선택권 확대를 위한 정책 방안의 적극적인 모색
- 방송시장 진입 규제 완화
 - 매체 간 겸영 규제의 완화
 - 시청자의 매체 접근권 강화 (보편적서비스, 시청자 참여, 미디어 교육)
 - 콘텐츠 다양성 실현 (활성화)

Ⅱ. 지상파방송 정책방향

① 현황

- 국내 방송시장은 지상파방송 3사의 시장행동에 따라 전체 방송시장의 성과를 결정짓는 구조이며, 현행 방송법은 지상파방송 시장의 독과점 구조의 허용과 경쟁 도입을 제약
 - KBS, MBC 전국 시장 점유율 30% 규제 면제, 전국방송사업자인 지상파방송사업과 위성방송사업간의 교차소유 허용 등
 - 지상파방송 3사의 유료TV 시장진입으로 인한 유료TV 영역의 시장지배력 전이 문제 발생
- 지상파방송의 독과점 구조는 콘텐츠의 지상파 독점 구조를 낳았고, 현행 방송법은 국내 방송프로그램 제작 및 유통시장의 활성화를 위해 외주제작 편성비율을 강제하고 있으나, 장기적인 실효성을 갖기 어려움
- 외주제작 프로그램의 편성시간은 양적으로 증가하였지만, 질적인 수준에서는 규제에 따른 기대효과가 낮고(외주 시간은 56.8%, 비용은 지상파방송 자체 제작비 대비 26.3%만을 차지), 프로그램 제작 및 유통시장의 현실은 독립제작사 영역에 투자가 발생할 수 있는 조건을 만들지 못함
- 지상파방송의 독점은 독점 규제의 한 유형으로 광고판매량 규제(보수율 규제)를 낳았고, 이는 지상파방송 광고시장의 독점 판매(KOBACO) 제도로 구체화됨
- 국내 방송광고는 방송법상 광고의 유형과 광고량, 방송광고판매제도를 정하며(방송법 73조, 동법 시행령 제59조), 광고가격은 한국방송광고공사법에 의해 독점적 지상파방송광고 판매대행을 맡은 방송광고고공사가 책정

- 한편 우리나라의 지상파방송 구조는 매우 기형적인 형태의 공민영 이원 구조로서 공영방송과 상업방송에 대한 명확한 구분 없는 혼합적 규제체계 아래 상업방송에 대한 공영방송의 규제 차별화가 명확히 이루어지지 못하고 있는 실정
 - MBC의 소유구조는 ‘공영적’ 이지만, 현행법상 지위는 ‘주식회사’로서 광고수입에 100% 의존하는 상업방송
- 과거 지상파 독점하의 아날로그 시대에서의 기술적, 지리적 공간 개념을 통해 설정된 지상파 지역방송은 기술적 한계가 사라지고, 다양한 매체가 등장한 현 시점에서는 그 실효성이 반감되고 있으며, 성과 측면에서도 서울 중앙방송사의 프로그램을 수중계 편성하는 수준에 머물고 있음
 - 우리나라 지역방송사는 KBS의 9개 지역방송총국/9개 지역방송국, MBC의 19개 계열사, 그리고 9개의 지역민방 등 존재
 - 스카이라프의 출범과 함께 위성방송의 지상파방송 재송신 문제가 사회적 이슈가 되면서 지역방송의 문제점 극명하게 도출

2] 문제점

- 지상파 방송부문의 소유 및 경영규제 대상 배제에 따른 지상파 방송시장경쟁 도입 지연
- 방송법상 소유 및 경영규제 기준인 ‘매출액’ 기준은 융합시대에 여론지배력을 효과적으로 규율하기에는 한계
- 지상파방송과 위성방송간 교차소유는 허용하되, 지상파방송과 SO간 교차소유 금지에 따른 규제의 형평성 논란
- 지상파 네트워크의 콘텐츠 수요자 독점구조 아래 중앙 네트워크가 제작부문을 독점하는 구조에서는 독립제작사 중심의 콘텐츠 산업 발전을 기대하기 어려우며, 방송프로그램 제작 및 유통시장의 활성화를 저해

- 또한 네트워크의 콘텐츠 수요자 독점구조는 서울 중앙방송국과 지역방송국간의 수직적 종속관계 심화
 - 서울 KBS 본사와 지역KBS 직할국 체계로서 지역KBS는 중앙 KBS의 사장과 부사장 아래 수직적으로 편재되어 중앙방송의 하위기관으로 구성, 서울 본사가 예산과 인력을 모두 통제 관리
- KOBACO에 의한 지상파 방송광고시장의 시장원리(수요-공급)에 부합하지 않은 광고요금의 책정에 따른 자원배분의 비효율성 극대화
- 지상파 방송사의 수익 중 광고수익이 차지하는 비중이 절대적인 상황을 감안할 경우, KOBACO의 가격규제는 지상파방송사에 대한 수익률 규제를 의미하고, 수익률 규제는 지상파방송사에게 사회적으로 최적인 수준보다 높은 설비투자를 수행할 유인 제공, 이러한 설비투자의 왜곡은 방송프로그램 제작시장의 왜곡으로 연결
- 현재 KOBACO 체계의 광고수탁수수료(14%)는 법률로 보장되었기에 경쟁 제한
- 우리나라 지상파방송의 기형적인 공민영 이원구조는 공영적 소유구조와 상업적 재원조달 방식의 부조화로 정체성과 위상 재정립에 대한 필요성 지속적으로 제기
- 지상파 디지털 전환 환경에서 무료 보편적 서비스 제공사업자로서의 지상파방송의 역할 재정립과 현행 공영방송 체제의 개선은 더 이상 늦출 수 없는 시급한 과제
- 시청자 입장에서 지상파방송사간 경쟁 제약은 양질의 독립제작사 프로그램에 대한 수요 경쟁의 제약으로 연결, 외주제작물의 제작 및 공급이 수요가 경쟁적일 경우에 비해 적어지는 결과 초래

3 개선방안

- 지상파방송의 독과점과 시장지배력 전이 방지를 위해 매체 간 구분 없는 시청 점유율에 의한 통합적인 규제원칙 마련
- 지역 지상파방송과 케이블TV 간 교차소유 허용을 통한 지역방송 경쟁력 제고 및 지역방송 활성화 유도
- 지상방송광고시장의 경쟁 활성화를 위해 공·민영 구분 없이 2개 이상의 신규 미디어랩을 설립하는 방안 검토
- 경쟁체제로의 전환이후 발생할 수 있는 공익 프로그램 혹은 채널의 위축을 방지하기 위한 ‘공익적 프로그램 제작기금(public funding)’ 마련
- ‘주시청시간대 접근규칙(Prime Time Access Rule: PTAR)’의 도입을 통한 지상파 네트워크 수요자 독점구조 완화
 - 현재 지상파 중앙 네트워크에 적용되는 PTAR을 지역방송국에도 적용함으로써 주시청시간대의 일정 비율을 지상파 네트워크의 프로그램이 아닌 독립제작사들을 위한 시간대역(일종의 common carrier)으로 설정함으로써 중앙 지상파방송사의 수요자 독점구조 완화와 지역방송국간 비 네트워크 프로그램 경쟁 촉진
- 공영방송과 민영방송의 명확한 구분으로 효율적인 공영방송 체제의 구축과 지상파 방송영역의 경쟁 도입

III. 유료다채널 방송시장 정책방향

1 현황

- 현재의 유료다채널방송 시장은 기존 사업자인 케이블TV가 높은 시장

점유율을 갖는 상태에서 위성방송과 IPTV가 경쟁하고 있는 상태

- 위성방송의 경우 쌍방향성의 제한으로 향후 보완적인 매체로 존재할 가능성 높음
- IPTV 도입이 본격화되지 않은 현재의 시장에서 케이블TV 시장은 양적 성장은 있었으나, 비효율적인 산업구조로 인하여 본격적인 방송통신융합 시장에 대응하기에는 질적으로 매우 미흡한 상태이며, 과도한 규제는 전체 산업의 비효율화를 야기하고 있음
- 유료TV 영역의 경영규제에 적용되고 있는 혼재된 기준(매출액, 구역, 사업자 수, 출자비율 등)은 실질적 지배와 소유관계를 반영하는 데 한계를 지니고, 콘텐츠의 다양성, 다원성 실현의 공익성 실현 매커니즘이 가동되지 않음
- 케이블TV 방송영역의 시장왜곡으로 인한 낮은 ARPU, 그로 인한 유료 TV 영역의 경제적 가치 선순환 구조의 작동 차단(고품질 프로그램 → ARPU 증가 → 제작비 투자규모 증가 → 고품질 프로그램)
- 통신사업자의 IPTV 시장 진입으로 인하여 기존 케이블TV 사업자의 콘텐츠 독점에 의한 불공정 경쟁 가능성과 결합판매 등을 통한 통신사업자의 시장지배력 전이 가능성이 동시에 존재하고 있는 상황

② 문제점

- 방송법과 인터넷멀티미디어방송법간의 차별화된 규제 내용에 규제 형평성 문제
- 케이블TV 산업의 과도한 소유, 경영규제로 인한 규모의 경제 실현 제약
- 애로설비 독점 사업자의 시장 진입에 따른 공정경쟁 규제의 필요성 대두

- 유료다채널TV 시장에서의 콘텐츠 유통의 선순환 구조 구축에 따른 양질의 콘텐츠 제공의 경제적 기반 마련과 콘텐츠 수급 관행 확립의 필요성 대두
- 유료다채널TV의 디지털 전환 지연에 따른 전체 방송의 디지털 전환 제약

③ 개선 방안

- 방송법상의 유료다채널 시장 소유, 경영 규제 완화 등을 통한 규제 형평성 제고
 - MSO, MPP 소유제한 규정의 완화
 - 대규모 기업집단의 규정 완화
 - 이종 매체간 경영 규제 완화
- 디지털 케이블TV 및 IPTV 활성화를 통한 다양한 양방향서비스의 제공과 신규 서비스 개발 및 제공
 - 전국 약 1,850만 가구 중 약 1,450만 가구가 케이블TV 방송을 시청하고 있기 때문에 케이블TV 방송의 디지털전환 없이는 정부에서 추진하고 있는 2012년 아날로그방송의 종료는 어려운 상황
- 대체관계에 있는 신규 플랫폼의 등장(IPTV 등)에 따른 유료다채널 TV 요금규제 정책에 대한 개선과 시장에서의 플랫폼과 콘텐츠 제공사업자의 공정한 거래 환경 조성을 위한 제도적 장치 마련
 - 이용약관 승인 제도의 개선
 - 프로그램 사용료 배부 기준의 마련
 - 합리적인 PAR(program access rule)의 마련
- 통신사업자의 방송시장 진입 시 통신사업자의 시장 지배력을 최소화하여 공정 경쟁 구도 확립
 - 필수설비 동등접근을 통한 서비스기반 경쟁 활성화
 - 결합판매 시의 시장지배력 전이 규제

IV. DMB 정책방향

1 현황

- 고정형 TV가 모바일로 이동하면서 모바일TV가 생활의 한 부분으로 자리 잡고 있으며, 세계에서 2번째로 2005년 5월 위성DMB 상용서비스를 시작하였고, 세계 최초로 국내 표준기술로 2005년 12월 지상파DMB 서비스 실시하였으나, 예상과는 달리 사업은 어려움을 겪고 있음
 - 2008년 5월 위성DMB는 128만 가입자, 지상파DMB는 1,168만대의 단말기 판매
 - 2008년 5월 기준으로 누적적자는 지상파DMB 984억원, 위성DMB는 2,701억 원으로 나타남
- 방송망 기반인 DMB 서비스와 통신망 기반인 3G 서비스인 KTF의 'Show' 및 SKT의 'T-서비스'가 점차 방송통신망을 기반으로 한 서비스로 통합되고 있는 추세이지만, 네트워크 기반이 다른 서비스 간에 규제형평성 문제가 제기되고 있음
- 광고 제도, 음영지역 해소, DMB용 전문편성 강화, DMB용 광고 포맷, 짧은 배터리 사용시간의 해소 등이 DMB 확산에 중요한 해결 과제임
- DMB 방송 상에서 TV-커머스, 홈쇼핑방송 등 상거래에 대해서도 별도의 기준 마련과 활성화 정책 필요

2 문제점

- 향후 몇 년간 관련 서비스 표준 중 미디어 플로, DVB-H, DMB 간의 경쟁이 치열할 것으로 보이며, 현재 선두로 나선 기술표준이 없기 때문에 이런 경쟁 상황이 몇 년 간 계속 지속될 것으로 예측되며, 따라서 DMB 수익원 확보를 위한 규제 완화와 특화된 콘텐츠 개발이 문제

- 지상파DMB 서비스와 위성DMB 서비스 간에 콘텐츠 확보, 소유지분제한 등의 비대칭 규제가 문제로 대두
 - 서비스를 위한 고정비용은 계속 지출되는데, 안정적인 수익원이 없기 때문에 콘텐츠를 다양화하고 서비스 품질을 높이고, 좀 더 넓은 지역으로 서비스하기 위한 필요한 시설 투자가 이뤄지지 못하고 있음
 - 지상파계열의 지상파DMB 3사는 독립법인이 아닌 지상파방송사 일부부서로 허가를 취득하여 재무적 위기로부터 상대적으로 안전한 상황이나, 비지상파계열의 지상파DMB 3사의 경우는 독립법인으로 사업권을 획득하였기 때문에 경영상 어려움이 직접적으로 나타나고 있음

- 지상파DMB는 대부분의 수입원을 방송광고에 의지해야하는 상황임에도 불구하고, 방송광고 등과 관련한 규제의 경우 시장지배적 사업자인 지상파 사업자의 규제가 그대로 적용되고 있어 뉴미디어로서의 차별화가 불가능한 상황임
 - KOBACO의 지상파 방송광고시장 독점영업의 근거인 공익적 기능 증취약매체 및 뉴미디어에 대한 지원이 지상파DMB에 전혀 적용되지 못하고 있음
 - 위성DMB로 지상파TV 프로그램을 재전송하도록 하는 것과 지상파DMB 방송에서의 광고를 별도 광고로 인정하는 등 규제 완화 필요

3 정책방안

- DMB 중계망 확산을 위해 지속적인 투자를 유도하고, 투자대비 효과를 높일 수 있도록 지상파DMB 서비스에는 데이터방송 유료화 정책 도입, 위성DMB 서비스에는 콘텐츠 확보 문제 및 소유 지분 규제를 완화하는 정책 도입

- 지상파DMB에 대한 코바코의 광고 효율 개선 정책 필요

- 위성DMB의 다양한 비즈니스 모델을 위해 홈쇼핑 채널의 재편성 규제 정책 도입과 지상파DMB의 TPEG 서비스에 일부 유료화 정책 도입

- 지상파DMB의 제도적 측면 개선과 아울러 보편적서비스 강화를 위해 초기 단말기 구입 시 DMB 서비스 개통비 부가 정책 도입방안 검토

V. 데이터방송 정책방향

1 현황

- 일반방송과 데이터방송의 특성이 고려되지 않은 현행 법제와 정책으로 인해 디지털방송시대의 총아인 데이터방송이 아직까지 활성화 되지 못하고 있음
 - 데이터방송 및 양방향서비스는 1990년대 후반 단순 형태의 데이터방송을 시작으로 2002년 지상파 데이터방송, 2003년 위성 데이터방송, 2005년 케이블TV 데이터방송을 거쳐 현재에 이르고 있음
 - 방송사업자들은 데이터방송서비스를 확대 제공하고 있으나, 이를 이용할 수 있는 가구 수는 2008년 8월 현재 약 270만가구로 한정되어 있음 (디지털케이블 가입자 150만, 디지털 위성방송 가입자 205만 가구 중 MHP 셋톱박스가 보급되어 있는 가구 120만 가구를 고려한 수치)
- 방송법 규정은 데이터방송의 특성을 고려하지 않은 채 공익성에 근거한 과잉규제를 하고 있으며, 통신법에서는 데이터방송에 대해 규제가 거의 없는 관계로 통신사업자에 의한 데이터방송은 규제의 공백 하에 있어 규제 형평성이 논란
 - 방송법에서 데이터방송사업자는 서비스를 제공하는 플랫폼사업자와 콘텐츠를 제작하는 방송채널사용사업자로만 분류되어 진입규제가 명시되어 있음
 - 데이터방송은 시간편성개념이 아닌 공간편성개념으로서 1차 화면의 메뉴의 수로 편성규제를 하고 있는데, 이는 실효성 없는 규제로서 사업자가 자유롭게 다양하게 메뉴를 구성·편성하고, 직접사용패널의 제한을 완화하여 데이터방송의 활성화에 도모해야 함

- 방송의 다양성을 담보하기 위해서 데이터방송의 직접사용채널을 100분의 30 이하로 제한하고 있는데, 데이터방송의 경우에는 플랫폼 사용자가 많은 데이터 서비스를 할 수 있도록 규제를 완화하는 것이 필요
- 데이터방송이 활성화되지 못하고 있는 주요 요인은 수익모델의 부재, 가입자기반 취약 등에 있으며, 데이터방송의 활성화보다 디지털방송의 활성화가 데이터방송의 활성화 및 저변확대를 위해 시급함

2] 문제점

- 데이터방송은 방송법과 통신법의 이원적 체계 하에서 규제되고 있으며, 방송법에서는 데이터방송의 정의만 제시되어 있고, 통신법에서는 시행령에만 명시되어 있어서 개념이 아주 명확하지 않음
- 데이터방송은 양방향서비스로서 여러 가지 기술적 사항이 중요한 정책 현안이 되는데, 특히 주파수 상향대역 문제, 미들웨어 표준 문제, 보안 및 인증문제, 플랫폼 간 콘텐츠 호환성 문제들이 있음
- 데이터방송은 시간편성이 아닌 공간편성 개념이 적용되어야 하는데, 1차 화면의 메뉴의 수로 편성규제를 함으로서 편성규제의 실효성에 문제가 있음

3] 정책방안

- 데이터방송 정책 및 규제의 기본원칙으로서 ‘최소규제의 원칙’ 도입
- 데이터방송은 방송법과 통신법의 이원적 체계 하에서 규제되고 있으며, 개념이 모호하므로 법적 개념을 명확히 하는 것이 데이터방송 활성화를 위해 필요
 - 방송법은 데이터방송을 방송서비스로 규정하고 있고, 전파법에서는 데이터방송의 기술적 요소를 규정하고 있음. 그러나 방송융합시대에 이와

같은 정의는 공정경쟁을 위해 사업범위 및 규제와 관련하여 세부적인 개념정의를 새롭게 해야 함

- 데이터방송 서비스 도입이 사용자 측면, 수용자 측면, 산업적 측면 모두에게 이익이 된다는 점을 고려하여, 데이터방송의 진입규제, 편성규제, 기술표준 등을 완화하는 방향으로 정책 도입

VI. 방송통신콘텐츠 진흥방안

1] 현황

- 방송영상시장과 콘텐츠시장은 국가의 문화적 저력에 힘입어 매우 발전 가능성이 높은 분야임
 - 세계영상산업 시장규모는 2002년 대비(2002년 약 1,887억불) 2007년까지 약 30% 신장되었으며, 향후에도 지속적인 성장이 예상되고 있음
- 미래지향적 사업으로서의 방송통신콘텐츠사업
 - 향후 방송통신콘텐츠산업은 영상산업의 핵심적인 산업의 하나로서 융합으로 인하여 방송통신의 융합에 따라 기존의 방송과 통신의 틀로는 설명하기 어려운 그레이 존(Gray Zone)이 다수 발생함으로써 정부내 모든 부처들이 상호 협력하여 발전시켜 나가야 하는 미래지향적 사업임
- 다매체·다채널 미디어시대에 있어서는 원소스 멀티유스(One-Source Multi-Use) 및 미디어 믹스 시장의 선점이 매우 중요한 경제적 부가가치를 창출할 것으로 예상됨
 - 문화국가의 건설과 이를 통한 해외 한류의 지속적인 확산 및 부가가치 창출을 위해서는 네트워크 고도화에 따른 콘텐츠 육성이 필요함

2 문제점

- 네트워크의 고도화와 폭발적인 플랫폼 증가에 따른 콘텐츠 부족현상
 - 기술의 발전으로 인하여 콘텐츠의 유통수단은 급격히 증가하였으나, 이에 상응하는 콘텐츠 산업의 발전이 미진하여 양질의 콘텐츠 생산에 악순환이 발생
- 영세한 PP들의 난립으로 인한 불공정거래행위 발생
 - 현재와 같이 PP시장이 열악하고 황폐하게 된 것은 초창기 70개 채널을 운영하던 때는 SO의 채널이 남았으나, 등록제가 실시된 이후 200개가 넘는 PP가 양산되어 수요·공급의 불균형이 생기게 되었기 때문임
- 방송통신콘텐츠 시장에의 자본참여 부족
 - 현재 방송통신시장에서의 복잡한 투자 구조와 불투명한 사업전망으로 인하여 방통통신콘텐츠 산업에 자본참여가 부진함

3 정책방안

- 종합편성PP 도입 검토 필요
 - 종합편성PP를 육성함으로써 장차 종합미디어그룹으로 성장하여 세계 시장에서 국제경쟁력을 갖춘 콘텐츠 제작 활성화
- PP 등록제 개선을 통한 프로그램제작 활성화 방안 강구
 - 방송·통신시장의 경쟁력 강화를 위한 PP제도의 합리화의 일환으로 PP의 등록 요건 및 퇴출 요건 및 합헌적 사후규제 방안을 마련함
 - 영세PP에의 채널배분, SO와 PP의 수신료 배분 문제 개선 등의 적극적인 정책수단을 통하여 콘텐츠 활성화 정책 강구
 - 과도한 의무편성채널을 합리적 범위로 축소하고 편성의 자율권을 확대함으로써 투자이익 고취

- 방송통신발전기금설치
 - 방송발전기금과 통신사업자의 출연금, 주파수할당대가, 전파사용료 등의 재원으로 구성되는 방송통신발전기금 설치
 - ※ 전기통신사업자출연금, 주파수할당대가 등은 현재 정보통신진흥기금 재원으로 되어 있으며, 전파사용료는 일반회계로 편입되고 있음
 - 방송통신발전기금은 방송통신에 관한 연구개발, 표준의 개발·제정·보급, 방송통신콘텐츠 제작·유통 지원, 공익을 위한 방송통신 지원, 시청자 권익 증진 사업, 방송광고 발전 사업 등에 사용토록 함
 - 방송통신발전기금운용심의회 구성하여 방송통신발전기금을 효율적으로 운용·관리함

VII. 법제개선 및 규제효율화 방안

1 현황

- 디지털 융합시대에 대응하기 위해 방송통신위원회가 출범하였지만, 규제 체계는 여전히 방송과 통신이 엄격히 구분되어 있는 상황
 - 방송은 방송법과 인터넷멀티미디어방송사업법, 통신은 전기통신기본법, 전기통신사업법, 전파법 등으로 분화되어 비대칭적 규제 및 비효율적인 규제체계 유발
- 방송·통신을 모두 아우르는 ‘수평적 규제체계’ 도입 등을 내용으로 하는 방송통신 통합법 마련이 필요
 - ※ 수평적 규제체계 : 방송과 통신의 영역구분 없이, 전송망(네트워크)과 콘텐츠 등의 계층으로 구분하고 동일한 계층엔 동일한 규제를 적용

2 문제점

- 방송과 통신사업자간의 진입장벽 발생

- 그동안 방송의 자유는 표현의 자유의 일종으로서 이를 행사하는 방송기관은 '공익성'의 논리에 의하여 자본과 정치로부터의 독립성을 표방하였으므로 경쟁으로부터 자유롭기는 하지만 영세한 사업자들에 의해 독단적으로 운영됨
 - 반면 통신사업자들의 경우 대규모 설비투자와 연구개발 및 경쟁을 통해 효율성과 경제성을 도모함
 - 이러한 양자간의 차이에 근거하여 법제 역시 이분법적으로 운영되어 왔기 때문에 방송사업에의 자본참여가 매우 제한됨으로 인해 국가경쟁력이 상실됨
- 융합시대의 경쟁에 있어 비대칭적 규제 발생
- 방송과 통신간의 미디어적 속성에 근거하여 방송사업자와 통신사업자간의 규제는 당연히 비대칭적으로 구성됨
 - 그러나 융합형 매체의 등장 이후 동일한 사업을 영위하는 사업자 간에는 동일한 규제가 가해져야 함에도 불구하고 사업자가 통신사업자인가 방송사업자인가에 따라 비대칭적 규제가 발생

3] 정책방안

- 방송통신통합법의 기본개념
- 통합법은 법령의 개수를 축소하는 단순한 법령정비 보다는 방송과 통신으로 구분되어 있는 규제체계(사업분류, 인허가, 소유·겸영 등)를 가능한 동일하게 규정하는 것이 더 중요
 - 따라서, 통합법체제를 갖추더라도 그 목적 및 환경에 따라 여러 개의 별도 법령이 존재할 수 있음
- ※ 예 : 방송통신사업법, 망법, 전파법 등
- 통합법 추진 기본방향
- 상대적으로 공익성을 중시하는 방송과 산업성이 중시되는 통신을 단기간에 동일 규제체제로 융전면적으로 통합하기는 곤란하므로 통합법은 단계적으로 나누어 전략적으로 접근하는 것이 바람직함

- 방송분야의 공익성과 통신분야의 경제성이 효율적으로 융합되어 시너지 효과를 낼 수 있도록 함

○ 추진 전략

- 현재의 방송통신 관련 법률을 「기본법 +개별법」 체계로 통합하되, 기본법으로 (가칭)'방송통신발전에 관한 기본법'과 개별법으로서 '방송통신사업법' 제정을 우선 추진함
- 방송통신기본법·사업법 이외의 개별법은 추후 환경변화를 고려하여 별도 법률 존속 또는 기본법·사업법으로의 편입 여부를 결정함

○ 단계별 구체적 추진전략

- 1 단계 : '방송통신발전에 관한 기본법' 제정 ('09년 하반기)
 - 방송통신에 대한 기본적 사항과 방송통신발전에 필요한 각종 정책 수단 규정
 - ※ 방송통신의 정의·목적, 설비·기술기준, 기금 및 방송통신 진흥·재단 관리 등 ('전기통신기본법', '정보화촉진기본법', '방송법' 등의 일부 조항을 포괄)
- 2 단계 : '방송통신사업법' 제정 ('09년 하반기)
 - 기술·네트워크 중립성 등 수평적 규제체계 도입 및 사업자·이용자의 권리·의무 등에 대한 사항에 중점을 두고 규정
 - ※ 방송통신의 서비스 분류, 경쟁촉진, 이용자 보호 및 네트워크 등과 관련된 진흥·규제 사항 등 ('전기통신사업법', '방송법', 'IPTV 법' 등을 포괄)
- 3단계 : 방송통신 관련 별도의 개별법을 단일된 통합법으로 통합할지 여부 결정 ('10년 이후)

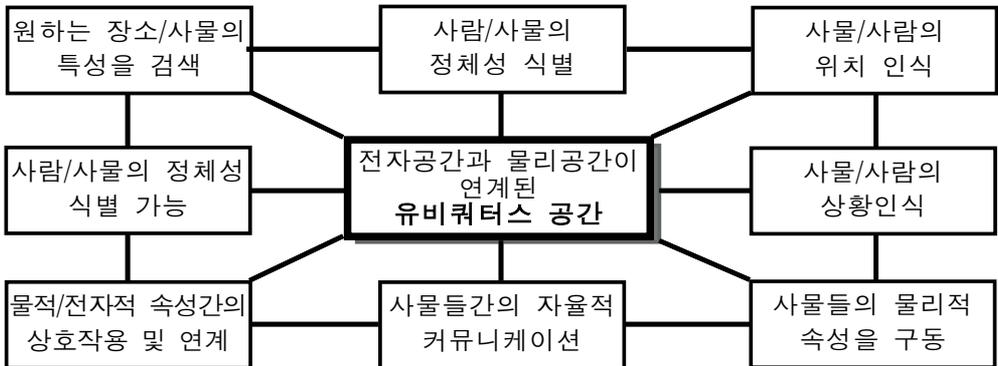
I. 유비쿼터스 환경으로 방송통신산업의 변화

1. 유비쿼터스의 개념

유비쿼터스(ubiquitous)란, 라틴어 ‘유비(ubi: where)’ 또는 ‘유비크(ubique: everywhere)’에서 유래한 용어로 ‘언제 어디서나 동시에 존재한다.’라는 뜻으로 물이나 공기처럼 도처에 편재(遍在)한 자연 상태를 의미한다. 이 용어가 정보화 사회의 차세대 키워드가 되면서 현재 유비쿼터스 컴퓨팅, 유비쿼터스 네트워크라는 용어가 사용되기 시작하였다. 즉 유비쿼터스 컴퓨팅, 유비쿼터스 네트워크란 물이나 공기처럼 우리 주변 환경에 내재돼 모든 사물 및 사람이 보이지 않는 네트워크로 연결된 새로운 공간이다.

사용자가 컴퓨터나 네트워크를 인지하지 않은 상태에서 장소에 구애받지 않고 자유롭게 네트워크에 접속하며, 컴·화분·자동차·벽·교실이나 사람들이 지니고 다니는 옷·안경·신발·시계 등 모든 사물에 다양한 기능을 갖는 컴퓨터 장치를 심고, 이들을 근거리 무선통신과 인터넷 인프라에 의해 네트워크로 연결하는 것이다.

<그림 1-1> 유비쿼터스 공간의 주요 요소 및 기능



출처 : The Computer for the 21 Century, Mark Weiser, 1991

유비쿼터스 개념은 지난 1988년 제록스 팰러앨토연구소(parc)의 마크 와이저(markweiser)가 처음 제시한 유비쿼터스 컴퓨팅이 그 효시다. 즉, <그림 1-1>과 같이 유비쿼터스 컴퓨팅의 목표는 모든 인공물에 컴퓨터 기능을 심고, 이들이 유무선 네트워크로 연결될 수 있게 함으로써 사람 또는 기가들이 언제 어디서나 네트워크에 실시간으로 연결되어 다양한 서비스를 실현하는 것이다.

유비쿼터스 환경은 언제, 어디서, 어떠한 형태의 정보도 수신·발신 할 수 있으며, 커뮤니케이션 행위를 할 수 있고, 동시에 어떠한 단말기와 장비를 가지고 있어도 연결이 가능한 ‘5-Any(Anytime, Anywhere, Any-network·Anydevice, Anyone, Anything)’의 공간이다. 이러한 환경을 기반으로 ‘5C Every’, 즉 컴퓨팅(Computing Every), 커뮤니케이션(Communication Every), 접속(Connectivity Every), 콘텐츠(Contents Every), 쾌적함(Calm Every)을 모두 실현시킨다.

유비쿼터스 사회는 “전산화→정보화→지식화→유비쿼터스화”라는 4단계 패러다임에 따라 도래할 것이며, 커뮤니케이션 형태와 대상을 중심으로 3단계로 나누어 발전할 것이다. 제1단계는 유비쿼터스 네트워크 단계(사람 대 사람 통신)로서 언제 어디서나 유·무선 광대역 네트워크로 연결된 이동단말기, DTV 등을 통해 모든 사람이 서비스를 제공받는 단계이며, 제2단계는 유비쿼터스 센서 단계(사람 대 사물 통신)로서 사람뿐만 아니라 모든 건축물과 사물들에게 센서를 부착하여 사물 인식능력을 갖는 단계이다. 제3단계는 유비쿼터스 컴퓨팅 단계(사물 대 사물 통신)로서 모든 사물에 부착된 센서 간에 상황인식(context awareness)에 의한 자율서비스가 제공되는 지능화 단계로 완전한 의미의 유비쿼터스 컴퓨팅이 실현되는 것을 의미한다.

2. 유비쿼터스와 미디어산업 구조변화

유비쿼터스는 현대 미디어 기술발전의 결정체가 될 것으로 전망되고 있

다. 유비쿼터스 환경에서는 미디어가 융합되고 네트워크가 결합되며, 이를 통해 사람과 집단이 통합되는 환경이 조성될 수 있다. 따라서 유비쿼터스는 미디어의 융합현상과 불가분의 관계를 맺게 되고, 결과적으로 현재 진행 중인 방송통신융합의 문제와도 무관할 수 없다.

이런 관점에서 본다면, 유비쿼터스 단계에서는 미디어에 대한 개념 자체가 변화되어야 할지도 모른다. 연결과 중개를 의미하는 미디어의 본래적 의미에서 원격통제와 환경관리의 개념으로 전환되고 있음을 알 수 있다. 미디어는 단순한 전달수단이 아니라 우리가 주변공간을 조직화하고 관리하며, 사람들과 관계를 맺고 활동하는 데에 필수적인 도구로 진화하고 있기 때문이다.

<표 1-1>에서 분류한 제3세대 뉴미디어의 최대 특징은 올드미디어에 컴퓨터와 네트워킹 그리고 전자상거래 기능이 추가적으로 통합되어가는 것이라고 할 수 있다. 실제로 AOL, 야후, 아마존 등의 정보 제공(1세대 기능)과 멀티미디어 서비스(2세대), 그리고 인터넷 접속과 전자상거래 기능(3세대)까지 모두 구비한 포털사이트(닷컴)들이 대표적인 예들이다.

<표 1-1> 미디어 진화의 발전 경로와 시기 구분

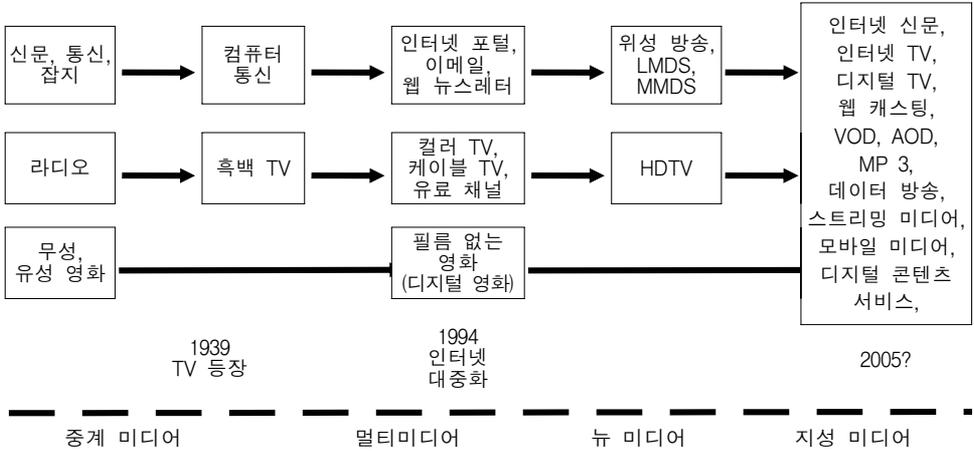
세대 특징	제1세대 : 중계 미디어 (~1939)	제2세대 : 멀티미디어 (1939~1994)	제3세대 : 뉴 미디어 (1994~)	차세대 : 지성 미디어 (2005?)
주요 미디어 기술	인쇄, 전파, 전화통신, 카메라 기술	컬러TV, 초기 위성 방송, PC 통신, 케이블 TV(CNN, TBS 등) 등	디지털 압축과 복원 기술, 휴대 통신 기술, 동영상 기술	나노 테크놀로지 (지능을 가진 컴퓨터), 인터넷
주요 미디어 서비스	정보, 영상, 소리 등의 중계 (Intermediary)	비디오, 오디오, 텍스트가 결합된 멀티미디어 서비스	통합 미디어 서비스 (convergence service)	인텔리전트 미디어 서비스

출처 : 심상민, 미디어는 콘텐츠다, 2001

올드미디어의 진화도 이러한 변화 과정과 불가분의 관계를 맺는다. 값싸

고 대중적인 미디어인 TV의 경우, 개인을 위한 맞춤 TV인 ‘마이채널(My TV)’ 개념의 확산으로 계층화가 나타나기 시작했고, 미디어 수용자의 저변도 달라지고 있다. 고급 콘텐츠를 제공하는 서비스가 정착되어 시장의 계층화와 그룹화가 급속히 진행되고 있는 것이다.

<그림 1-2> 미디어 발달사



출처 : 심상민, 미디어는 콘텐츠다, 2001

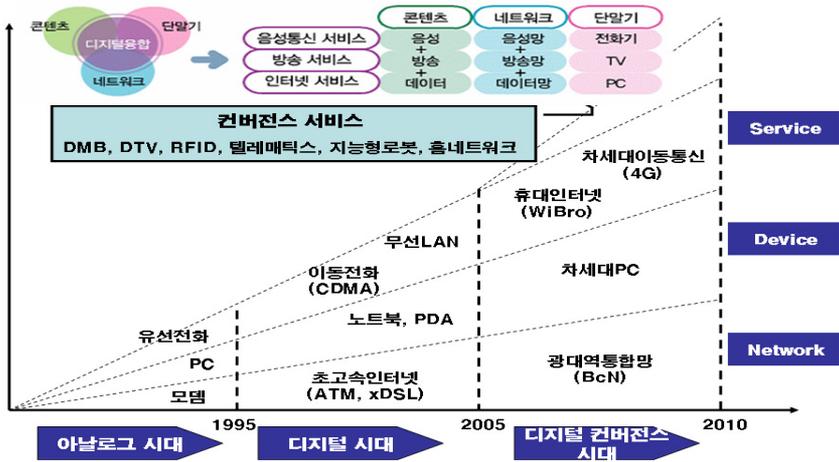
가. 방송통신융합에서 유비쿼터스로의 변화

미래의 가전은 단독제품의 시대를 지나 TV·통신·컴퓨터가 복합적으로 합쳐진 통합의 시대가 올 것으로 예측된다. 지금 우리는 콤보(VCR+CD+DVD), 복합기(복사+팩스+스캐너), 노트북(내장형MP3+무선랜), 셋톱박스(내장형 하드디스크), 자동차 네비게이션(교통정보+DMB), 인터넷정보가전(인터넷TV·냉장고·세탁기·전자레인지·보안시스템), 휴대폰(MP3 +디카+캠카+휴대인터넷), 스마트 폰(PDA+휴대폰+동영상), PMP(DMB+게임기+라디오), IPTV(방송+인터넷전화+초고속인터넷) 등 컨버전스 제품이 넘쳐나는 사회에 살고 있다.

아날로그 미디어가 분리형 미디어였다면, 디지털 미디어는 통합형 미디어로 방송, 통신, 컴퓨터, 가전 등에서 고유기능들이 융합함으로써 새로운 형태의 제품과 서비스가 등장하고 있다. 특히 통신기술(정보전송기술)과 컴퓨터기술(정보처리기술)이 결합하여 발전한 정보통신기술(ICT)은 전통산업의 디지털화를 견인하고 있으며, 이는 제조산업 등에 새로운 비즈니스 기회를 제공하고 있다.

커뮤니케이션 분야에서 융합은 서로 다른 미디어시스템이나 조직이 서로 결합하고 교차하는 것을 말하며, 미디어 융합화란, 다른 종류의 네트워크 플랫폼이 기본적으로 같은 종류의 서비스를 전송할 수 있는 가능성을 의미하거나 전화, TV, PC 등의 소비형 기기의 통합화를 말한다. 디지털 미디어 융합은 디지털기술을 매개로 컴퓨터, 가전, 통신, 멀티미디어 등 여러 디지털 기기와 기반기술, 콘텐츠가 서로 유기적으로 합쳐지게 되는 현상이다. 이처럼 디지털 미디어 환경에서 콘텐츠의 융합, 네트워크의 통합, 단말기의 복합은 기업, 산업, 법제도까지 확산시켜 사회적 융합을 유도할 전망이다.

<그림 1-3> 디지털 컨버전스의 유형



출처 : 정보통신부

유비쿼터스 사회는 디지털 컨버전스의 완성으로 이루어지는 지능사회이다. 오늘날 융합은 크게 기술, 고객, 정부(규제), 기업이라는 동인에 의해 가속화되고 있다. 융합과 유비쿼터스 환경의 관계는 크게 기술동인과 고객동인을 중심으로 통합과 확장을 가속화하는 방향으로 전개될 것이며, 이 가운데서 규제와 기업 동인이 유비쿼터스 환경의 진행속도를 결정할 것으로 보인다.

나. 유비쿼터스에 따른 미디어산업 가치사슬체계의 변화

컨버전스는 미디어콘텐츠의 기획, 제작, 유통으로 이루어지는 미디어산업의 가치사슬체계를 근본적·혁신적으로 변화시키고 있다. 예컨대, 가치사슬체계가 기능적으로 모호해지고 있으며, 미디어산업 내 또는 산업간 보완, 경쟁, 대체기능을 통해 타 산업 전반에 영향을 미치고 있다.

향후 유비쿼터스 패러다임은 문화콘텐츠의 생산 및 소비양식을 새롭게 창조하여 미디어산업뿐만 아니라 연관 산업을 중심으로 산업전체에 큰 파급효과를 불러일으킬 전망이다. 예컨대, 공급자 측면에 있는 기업에게는 u-비즈니스의 기회를 제공할 것이며, 수요자 측면에 있는 소비자에게는 소비자의 아이디어가 신제품 개발에 직접 관여하는 u-프로슈머¹⁾의 역할을 제공할 전망이다.

이처럼, 컨버전스와 유비쿼터스 환경은 현재의 방송, 인터넷, 신문, 출판, 모바일콘텐츠 등 미디어산업의 차별화된 장르적 성격을 모호하게 변형시키고 있으며, 미디어 네트워크 발전에 기반 한 유통 채널의 다변화로 미디어콘텐츠의 유비쿼터스화를 가속화시키고 있다. 또한 유비쿼터스 미디어 콘텐츠는 이용자의 다양화·다변화하는 필요와 욕구에 대해 언제·어디서나 충족시킬 수 있는 생활 기능적·지능적 성격으로 확대될 것이다.

1) 프로듀서(producer)와 소비자(consumer)의 합성어로 남들이 제작하거나 상업용으로 제작한 음악, 게임, 영화 등 콘텐츠를 즐기는 소비자인 동시에 스스로 전문가용 소프트웨어나 기기를 이용해 콘텐츠의 제작자가 되기도 하는 사람들을 지칭한다.

다. 미디어서비스 경쟁 현황 및 전망

초고속인터넷과 무선 브로드밴드가 발전하면서 시장 중심이 온라인 및 무선기반으로 이동 중이다. 2008년 이동전화 가입률 85%, 인터넷 이용률 약 80%, PC 보급률 65% 등 온라인 IT 인프라가 세계 최고수준이며, MP-3 대중화로 온라인음악 시장이 급성장했고, HD급 영상콘텐츠는 HDTV(기기)·IP미디어서비스(IPTV)·FTTH(광인터넷망) 서비스 수요를 촉진시킬 것으로 전망된다.

미디어서비스 경쟁시장에서 가장 두드러진 현상은 미디어 이용자의 경제·사회 활동영역이 무선기반으로 급속히 이동하고 있다는 사실이다. 유선 브로드밴드 중심에서 무선 브로드밴드 중심으로의 시장이동이 예상된다. 2008년 무선통신규모는 20조원을 상회했고, 이 중 무선데이터(무선인터넷) 시장이 약 6조원을 나타냈다. 무선데이터시장 중에서는 휴대폰을 통해 서비스되는 콘텐츠 정보이용료 시장(DMB 포함)이 전년 대비 20% 성장 규모를 보였다.

차세대 무선망은 All-IP 기반으로 정지 및 이동 중에 다양한 형태의 서비스를 고속·고품질로 송수신하는 시스템으로 발전할 것이다. 와이브로(WiBro)는 초기 30Mbps로 시작, 50Mbps급 양방향 서비스로 발전하고, 4세대 이동통신과 통합·발전될 것으로 전망된다. 고도 IMT-2000은 데이터 서비스 강화를 위하여 상용서비스 중인 CDMA2000 계열의 1xEV-DO를 필두로 10Mbps급의 HSDPA, 이후 30Mbps급의 3G 에볼루션(Evolution) 시스템으로 발전하고 있다. 또한, 차세대 무선LAN은 수요급증에 따라 전송속도 면에서 지속 발전하여, 2007년 200Mbps급, 2010년 1Gbps급의 무선LAN이 출현하게 될 것이다.

2009년 국내 무선인터넷 시장은 4.2조원 규모로 전망된다. 모바일게임, WiBro 서비스 등의 활성화로 세계 신규서비스 시장을 선도할 것으로 기대되나, 향후 성장률은 급격히 둔화 될 것으로 전망된다. 모바일콘텐츠 서비스는 더욱 활성화될 전망이다.

특히 DMB는 유비쿼터스 환경 대응 신기술이 대세를 이루는 상황에서 필수적인 이동방송 매체로 자리매김할 것으로 예상된다. 현재 위성DMB는 전국을 커버할 수 있는 반면, 지상파DMB는 전국적으로 서비스 사업자가 선정되었지만 송·중계기 시설의 미비로 일부 권역에서는 서비스가 이루어지지 못하고 있지만, 유료모델이 위성DMB의 약점으로 작용할 수도 있다.

WiBro와 HSDPA의 시장 동시 출현도 주목되는 점이다. WiBro의 세계 최초 상용제품이 2005년 9월 개발되었고, 상용 서비스 도입에서 초기 단말기 보조금 정책이 초기 시장 형성에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. HSDPA와 WiBro는 무선 대용량서비스가 가능하다는 공통점 때문에 경쟁자로 보일 가능성도 배제할 수 없다.

또 다른 미디어서비스 경쟁시장에서 주목할 점은 방송사업자/통신사업자/인터넷 포털 간 경쟁이다. 방송시장을 보면, 위성방송 매출 증가와 디지털TV 활성화 등으로 인해 지속적 성장을 경험 중이다. 2008년 6월말 기준 CATV(중계유선 포함) 가입자 수는 1,495만(유료방송 시장 86.9% 점유)이며, SO는 초고속인터넷서비스, VoIP도 제공하고 있으며, 무선이동통신영역 진출도 고려하고 있다(초고속시장에서의 시장점유율 약 20%). 그러나 여전히 지상파방송사가 제작에서 방영까지의 전 단계를 수직계열화하고 있어 독점적 지위를 누리고 있다. 2007년 지상파방송사 시장점유율이 전체 방송 시장에서 41%를 차지하고 있으며, 전체 TV 광고시장에서 차지하는 비중은 80% 이상을 차지하고 있다. SO들도 MSO로 수평적인 통합뿐 아니라, CJ 그룹, 태광그룹 등의 대기업들이 주요 PP 중심으로 SO들을 인수하는 수평/수직적 통합을 병행하고 있다. 통신사업자도 xDSL 및 FTTH 중심으로 초고속인터넷서비스와 VOD를 제공하고 있다. 포털의 경우, 기존 포털 외에도 동영상 블로그, 실시간 개인방송 CP들이 다수 등장하여 다양한 TV포털 간 경쟁이 격화되고 있다.

유무선통신망 간 연동과 xDSL/LAN, FTTH/HFC 등의 인터넷망, 지상파, 위성 및 케이블 등의 방송망이 50Mbps~100Mbps의 유무선 광대역통합망(BcN)으로 발전하고 있다. 고품질(HD급) 영상을 온라인 제공, 고속 이

동 중에도 통신망에 접속할 수 있는 기술이 보편화되고 있으며, IPv4의 IPv6로의 진화 과정을 통해 인터넷 주소 고갈 문제도 해결될 전망이다. BcN의 유선가입자망은 FTTx, HFC, xDSL 중심으로 발전할 전망이다.

특히 통신사업자와 CATV SO는 광대역화에 힘입어 TPS(초고속인터넷+VoIP+TV) 완성을 목표로 사업을 추진 중이다. xDSL 기반 영상서비스 전송을 위해서는 안정적인 콘텐츠 전송과 대용량 채널전송을 위해 멀티캐스팅 기술이 필요하다. 멀티캐스팅이 가능하면 IPTV 서비스 제공이 가능해진다. 이는 PC 중심에서 TV를 포함한 가전영역으로 확대를 의미한다. IPTV는 멀티캐스팅 기술 덕택에 동시 접속자 수 제한을 극복함으로써 양방향 서비스와 멀티채널 서비스를 제공할 수 있게 된다. IPTV가 규제 장벽을 극복하고 안착하면, 기존의 대중매체라는 TV 개념을 급속히 변화시켜, 인터넷처럼 TV를 개인 매체화 시키는데 기여할 것이다.

이상의 유무선 미디어서비스 간 경쟁 외에도 타 산업 및 타 기술과의 융합을 통한 또 다른 경쟁 환경이 예상된다. 대표적인 고정 환경 서비스인 홈네트워크 서비스는 정부의 시범사업 추진정책에 따라 현재 민간기업 중심의 컨소시엄이 구성되어 운영 중이다. 시범사업 실시의 주된 배경은 주거 환경에 적합한 홈네트워크, 홈 디지털서비스 모델을 산업체에서 조기에 발굴할 수 있도록 정부지원의 시범사업을 실시하려는 것이다. 홈 엔터테인먼트가 홈 네트워크 시장의 킬러 애플리케이션이 될 것으로 전망되고 있다. 홈 네트워크 시장은 크게 접속(데이터)시장, 홈오토메이션 시장, 홈 엔터테인먼트 시장으로 대별되나, 홈 엔터테인먼트 시장이 홈 네트워크 시장의 80% 이상을 차지할 것으로 예상되고 있다. 다양한 기술과 표준이 등장하여, 정부 주도의 표준화 노력이 가시화되고 있다.

타산업과 연계된 이동환경의 미디어서비스로는 텔레매틱스가 있다. 텔레매틱스가 크게 주목받는 이유는 자동차 산업과 정보통신산업이 융합되어 시너지 효과를 극대화 할 수 있는 새로운 개념의 부가가치서비스를 창출할 수 있다는 점이다. 텔레매틱스 초기에는 긴급 구조, 교통정보 및 주행안내 등 안전 보안 및 운전자 지원 정보서비스가 주류이나, 원격진단 등 차량관

리 서비스와 더불어 제3의 인터넷 공간으로서 이동차량 환경에서도 사무실·가정에서 이용하던 서비스를 단절 없이 이용할 수 있는 차량의 모바일 오피스 서비스로 발전될 전망이다.

그 외에도 RFID(radio frequency identification)·USN(ubiquitous sensor network)²⁾을 활용한 다양한 유비쿼터스 미디어서비스 등장도 기대된다. 2004년 정부 주도로 시범사업이 추진된 이후 RFID/USN 시장 창출이 지속적으로 증가하고 있다. RFID 태그 가격 인하에 따라 공공 및 민간 영역으로 확산되고 있다. RFID는 무선정보 대량 처리가 가능해, 광범위 효과가 기대된다. 개인 휴대기기의 보편화와 모바일 RFID 서비스 등의 등장으로 실물자원을 휴대폰, PDA 등 기기를 통해 인식하여 관련정보를 네트워크를 통해 서비스 받을 수 있게 되며, 오프라인 매체와 온라인 매체 간의 융합도 기대된다. 예를 들어, 음악 전문잡지에 RFID를 심어서, 특정 페이지에 모차르트에 대한 특집 기사를 읽으면서 관련 클래식 음악 기사에 휴대폰을 대면 해당 음악이 휴대폰을 통해 들을 수 있는 환경이 가능하겠다.

3. 유비쿼터스화에 따른 방송통신 산업 변화

가. 방송과 통신의 융합

사전적 의미에서의 융합(converge)은 서로 다른 방향으로부터 같은 지점으로 접근하거나 서로 교차하는 것을 의미하고, 융합화(convergence)란 연합(union) 및 공통적 결론을 향해 움직이는 것을 의미한다. 즉, 융합화란 다른 종류의 네트워크 플랫폼에 기본적으로 같은 종류의 서비스를 전송할 수 있는 가능성이나 전화기, TV, PC 등의 소비형 기기의 통합을 말하는 것이다. 융합화의 의미는 종래 정보통신산업의 각 분야에서 기술 발전으로

2) RFID/USN서비스는 모든 사물에 센싱컴퓨팅 및 통신 기능을 탑재하여 언제 어디서나 정보를 처리 제공 할 수 있도록 지원하는 유비쿼터스 서비스

인해 서비스 영역 및 이에 대한 제도적 적용의 경계가 불분명해지면서 제기된 용어로서, 기본적으로 융합화는 통신과 방송, 그리고 컴퓨터를 포함하는 커뮤니케이션 기술 확장으로 이해할 수 있다.³⁾

<표 1-2> 융합의 개념

기관 및 연구 단체	정의 내용
OECD(1992)	기존 경제 섹터들 간의 기술적, 규제적 경계가 모호해지는 현상
World Telecommunications Development Report(1995)	복합 서비스 제공에 필요한 고속 데이터 전송 및 검색이 용이한 고성능 전송망 차원에서의 융합.
ITU-F(1996)	기존 인프라를 기반으로 한 새롭게 서비스를 제공하는 것, 새로운 능력을 제공하기 위해 기존의 서비스 기술들을 향상하는 것, 기존 분리된 기술과 시장 또는 정치적으로 정의된 산업 구조들을 통합하는 기술, 시장 법과 제도 능력.

출처: 이상우 외, 통신방송융합에 따른 법제도 개선 및 산업정책연구, KISDI, 2003

지금껏 매체는 그 기능에 따라 서로 분리되어서 다른 네트워크와 다른 플랫폼을 사용해 왔다. 즉, 방송은 TV 수상기, 음성전화는 전화기, 컴퓨터 서비스는 컴퓨터를 고유의 플랫폼으로 하여 그 서비스를 제공해 온 것이다. 그러나 최근에는 디지털, 네트워크, 인터넷으로 대표되는 기술의 혁신으로 모든 서비스를 하나의 네트워크에 통합된 기기를 통해 제공할 수 있게 되었다. 이제 방송 산업, 인터넷으로 대표되는 컴퓨터 산업, 전화로 대표되는 통신 산업이 상호 융합함으로써 서로의 고유 영역을 넘어서고 있으며, 최근에는 특히 인터넷을 중심으로 각 산업 부문이 집중 융합하는 현상도 보이고 있다.

방송과 통신 산업의 융합현상은 디지털기술 및 인터넷의 발전으로 인해 더욱 가속화 추세에 있다. 이에 따라 새로운 서비스들에 대한 분류의 필요성이 최근 들어 부각되고 있으며, 기존의 서비스 분류기준으로는 구분할 수

3) 송해룡, 디지털 미디어 서비스 그리고 콘텐츠, 2004

없는 서비스들이 출현함에 따라 기존 규제제도의 개선과 변화의 필요성 또한 중요한 사안으로 대두되고 있다. 그러나 방송과 통신융합과 관련된 산업 분류 및 규제기관 재정립에 대한 중요성이 널리 인식되어 있음에도 불구하고, 아직까지 융합화에 대한 정의와 개념이 명확하지 않은 것이 사실이다. 이는 방송통신융합화의 개념이 학문적 이론에 의해 도출된 것이 아니라, 기술발전 및 통합된 서비스에 대한 시장과 소비자의 욕구 등 방송통신 산업 전반에 걸친 환경의 변화로부터 기인하는 것이기 때문이다. 일반적으로 방송통신융합은 방송망과 통신망이 결합된 단일한 망을 통하여 두 가지의 서비스를 동시에 제공함으로써 기존의 기술 및 규제상의 경계가 불분명해지는 현상으로 정의할 수 있다.⁴⁾

특히 과거 아날로그 시대에는 다른 매체와 비교적 뚜렷이 구별되어 존재하던 전통적인 방송은 디지털화가 가속됨에 따라 다른 매체와 대별되는 방송 자체의 경계 영역이 무너지면서 방송과 통신의 구분이 점차 어려워지고 있는 상황이다. 특히 인터넷의 등장과 모바일 폰의 상용화가 이루어지면서 다양한 부가서비스의 개발 차원에서 방송서비스가 부수적으로 추가됨으로써 네트워크와 단말기기의 차원에서 중복과 융합현상은 더욱 두드러지고 있다. 이러한 현상은 단순한 기술적 융합과 복합화의 의미를 넘어서서, 산업과 시장의 차원에서 핵심 사업자들 사이의 시장 선점과 경쟁이라는 맥락에서 이해하는 것도 가능하다.

4) 송영하·정하제, 통신·방송 융합 서비스 주요 동향 및 이슈: 국내 위성 DMB 서비스 도입 현황을 중심으로, 『전자통신동향분석』 2004

<표 1-3> 방송과 통신 서비스의 비교

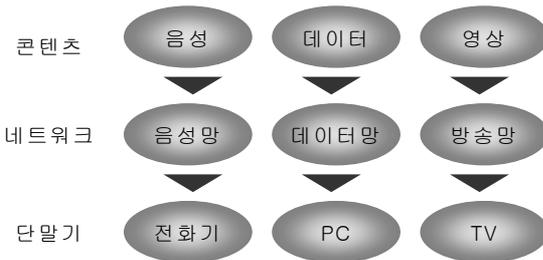
구분	방송	통신	융합 서비스
전달 과정	1 : 다수 → 일방향	1 : 1 → 쌍방향	1 : 특정다수 → 한정된 쌍방향
수요자 특성	수동적	능동적	수동적 및 능동적
사회적 영향	대(大)	소(小)	대(大)
규제	내용 규제	기술 규제	(특정적) 규제 혼란

출처 : 정보통신부

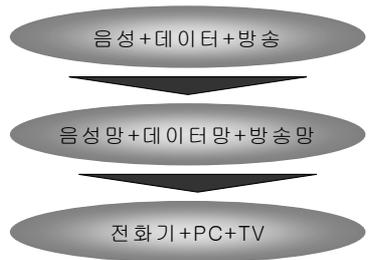
방송과 통신이 동일한 디지털신호체계에 의해 이루어지게 됨에 따라 방송망과 통신망으로 이원화되어 있던 기존의 상이한 전송체계는 하나로 통합될 수 있는 기술적 근거를 마련하게 되었다. 디지털기술의 고도화가 방송과 통신을 융합한 멀티미디어 서비스로의 이행을 촉진시킨 것이다.

<그림 1-4> 디지털 컨버전스 이전과 이후

디지털 컨버전스 이전 : 분리



디지털 컨버전스 이전 : 통합



방송기술의 변화에 따른 방송 자체의 개념 변화는 곧 방송서비스 영역에 있어서의 변화와도 연결된다. 가장 두드러진 변화의 하나는 채널의 대폭적인 증가에 따른 방송 프로그램 서비스의 다양화와 전문화, 그리고 디지털기술에 의해 가능해진 각종 부가서비스를 들 수 있다. 방송 중에 프로그램과는 별도의 영상, 음성, 데이터를 보낼 수도 있고, 시청자가 퀴즈쇼나 실시

간 여론조사에 참여할 수 있는 쌍방향 소통도 가능해졌다. 이러한 변화로 인해 자연스럽게 방송의 전통적인 존재 방식에 대해서도 새로운 인식이 필요하게 된 것이다.

방송기술과 서비스에 있어서 획기적인 변화를 의미하는 방송의 디지털화는 방송 패러다임의 일대 전환을 예고하고 있다. 디지털방송은 디지털화를 통하여 고선명·고음질을 실현하고 다양한 부가기능을 제공함으로써 시청자에게 선택의 자유를 확대하도록 하는 방송서비스의 고품질화와 고기능화의 구현을 의미한다.

디지털방송기술을 통해 이제는 영상, 음성, 음향, 문자, 그래픽 등의 다양한 정보 형태와 TV 수상기, 컴퓨터 모니터 등의 다양한 단말기기를 통합한 멀티미디어 방송이 가능하고, 광대역으로 시청자의 참여를 보장하는 양방향 서비스를 가능하게 하고 있다. 기존의 아날로그 방송이 '방송(broadcasting)'이라는 개념 하에서 일방향의 비교적 제한된 서비스를 제공했다면, 디지털방송은 디지털기술이 지닌 일반적인 특징들(고화질, 고음질 서비스 제공, 대용량 저장 및 전송, 다채널화와 양방향 서비스 등)을 방송에서도 구현할 수 있게 함으로써 방송과 통신 기능(인터넷 포함)의 융합과 함께 방송을 통한 멀티미디어 서비스를 구현할 수 있도록 하고 있다.

나. 유비쿼터스와 방송통신 개념의 변화

유비쿼터스 환경에서 방송은 통합된 네트워크를 통해 제공되는 다양한 형태의 디지털 콘텐츠 중 하나의 형태로 이해해야 할 수 있다. 이미 기존 지상파와 케이블 방송의 이동수신이 가능해지고, 그 방식도 집단시청과 개인시청 등 다양한 방법으로 구현되고 있다. 이처럼 단말기기의 다양화, 시청방식의 변화, 시청시간의 유연성 등은 기존 방송의 편성 개념이나 시청 개념에 대해서도 변화를 가져오고 있다.

방송서비스 및 산업의 차원에서 보면, 유비쿼터스 방송은 방송과 통신,

그리고 컴퓨터의 융합에 의해 발전하는 개념으로 그 중심에는 디지털방송이 자리하게 된다. 방송 디지털화가 의미하는 것은 첫째 ‘고화질화’다. 디지털방송은 아날로그 방송에 대비해 2~5배의 고화질 영상을 구현할 수 있다. 둘째, 시청방식의 변화를 의미한다. 기존의 일방적인 단방향 정보전달에서 양방향의 정보전달 기능으로 변화했다. 셋째, 방송의 정보기기화를 의미한다. 홈 서버 등 다양한 부가기능을 수행하는 방송용 정보기기가 등장하기 시작할 것이다. 마지막으로 방송의 ‘유비쿼터스화’를 의미한다. 방송의 멀티미디어화를 통해 다양한 방식으로 언제 어디서나 방송을 시청할 수 있는 환경이 구축될 것이다.

‘방송의 디지털화’란 좁은 의미에서 보면 방송기술이 기존의 아날로그에서 디지털방식으로 전환되는 기술적 변화를 의미한다. 그러나 보다 넓은 의미에서 보면, 이는 그러한 기술상의 변화뿐만 아니라 방송의 개념과 존재방식은 물론 방송서비스의 영역, 방송과 수용자의 관계, 그리고 방송 산업의 구조 등에 일대 혁신을 가져오는 변화를 의미한다. 따라서 방송의 디지털화는 방송에 있어서 일종의 패러다임의 전환이라는 성격을 지닌다.⁵⁾

방송의 디지털화는 우선 방송의 전통적인 개념 자체에 새로운 변경하고 있다. 본래 방송(broadcasting)이라 함은 방송사가 불특정 다수의 시청자에게 일시에 일정한 메시지를 일방적으로 전송하는 매스미디어의 영역에 속하던 것이었다. 방송의 디지털화를 통해 가능하게 된 다채널화와 그에 따른 다양한 전문채널의 등장은 보다 많은 수용자들을 대상으로 한 ‘협대역 방송(narrow-casting)’을 가능하게 하였고, 보다 최근에는 개별 수용자의 취향이나 요구에 따라 쌍방향 서비스가 가능해진 수준으로 발전함에 따라 여러 가지 주문형 서비스가 가능한 ‘개인형 방송’ 단계로까지 진전되고 있다.⁶⁾

5) 강상현, 지상파 디지털 방송 정책 방향, 『지상파 디지털 방송 정책 연구 보고서』, 1999

6) 강상현 외, 『디지털 방송론』, 방송문화진흥회, 2002

<표 1-4> 방송의 개념과 형태의 변화

구분	Broadcasting	Narrow-casting(협송)	Personal-casting(개송)
시기	1990년대 전반까지	1990년대 후반	2000년대
방송 주체	선택된 소수		누구든지(정보의 자유시장)
전송 수단	지상파 (전파 자원의 유한희소성)	지상파+위성+CATV+인터넷 (압축전송→다채널화)	디지털 지상파·위성·CATV+유/무선 인터넷 →멀티미디어
전송 신호	아날로그	아날로그+디지털	디지털
표시 수단	NTSC/PAL/SECAM	HDTV화, 멀티화면, 다중화	HDTV화, 멀티화면, 다중화, 이동체화
시청자	불특정 다수	불특정 다수 특정 대상/分衆	불특정 다수와 함께 특정 대상
서비스 형태	일방적·획일적	특정화·개별화	개별·쌍방향
제작 형태	대량 생산/대량 공급	차별화	소량다품/발주형 →소비자 선택

출처 : 이기현, 유비쿼터스와 방송의 미래, 2004

<표 1-4>에서 보는 것과 같이, 1990년대 전반까지 방송은 선택된 소수의 방송사가 프로그램을 제작하여, 불특정 다수의 시청자들에게 전송하는 지상파방송이 전부였다. 1990년대 후반에 들어 단일한 전송수단이었던 지상파방송은 위성과 CATV 그리고 인터넷으로 전송수단이 다양화되었다. 이런 변화과정 속에서 기존 아날로그 방식의 전송신호에 디지털방식이 결합되었고, 일방적이고 획일적이었던 기존의 서비스 형태가 특정화, 개별화되는 특징을 띠게 되었다. 기술의 발달과 함께 급격한 변화를 겪고 있는 방송은 이제 거의 완벽한 디지털 전송신호를 갖게 되었고 멀지 않은 미래에 기존의 아날로그 방송을 완전히 대체할 것으로 보인다. 자유로운 정보 시장의 형성으로 방송의 주체도 독과점에서 탈피하여 다원화될 것이며, 개별적이며 양방향적인 서비스 형태를 지니게 된다. 전송수단 역시 디지털 지상파, 위성, CATV 그리고 유·무선 인터넷으로 더욱 세분화되고, 불특정 다수의 시청집단과 더불어 한정된 특정집단으로 변화되고 있다.

또한 방송 콘텐츠도 일종의 문화상품으로 인식되고, 미디어의 발전은 이

러한 문화적 상품의 생산과 유통 및 소비방식에 있어서 다양화와 다원화가 가속화될 것이다. 따라서 유비쿼터스와 같은 네트워크의 통합구조 속에서 기존의 지상파나 케이블 방송의 위상 변화를 간단히 전망하기는 힘들다. 그 이유는 기술발전에 따른 순수하게 기술적인 요인 외에도, 시장에서의 사업자 경쟁 구도나 이용자의 수요 변화 또는 정부의 산업 정책적인 동인 등 다양한 요인들이 개입될 것이기 때문이다.

다. 유비쿼터스화에 따른 방송통신 산업구조 변화

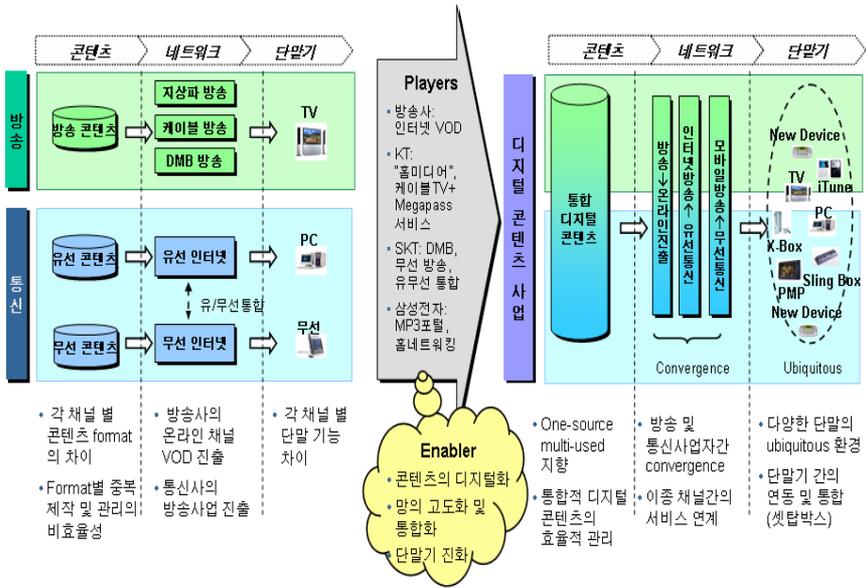
방송과 통신 등은 제각각의 독자적인 망과 콘텐츠를 제공하였고, 이러한 서비스는 디지털화와 융합을 거침으로써 이른바 디지털 혁명을 맞게 되는데 유무선, 방송통신 융합서비스의 등장이다. 여기에서는 방송 콘텐츠는 단일망이 아닌 복합망을 통해 다양한 방식으로 제공되었고, 원-소스-멀티유즈(OSMU : One Source Multi Use)라는 가치사슬 구조가 생겨났다.

방송과 통신 및 관련산업은 현재의 독자적인 시장영역에서 망의 고도화, 미디어 기술의 발전, 신규 단말기의 발전 등의 시장 변화 요인에 의해 방송·통신 간 미디어 통합을 가속화시킴으로서 새로운 비즈니스 모델을 예고한다. <그림 1-5>는 방송통신 융합에 따라 콘텐츠-네트워크-단말기 흐름이 어떻게 변하고 있는지를 보여준다. 각 채널별로 각기 다른 콘텐츠가 각기 다른 네트워크를 통해 각기 다른 단말기로 전송되던 이전의 모델에서 핵심 사업자군은 이른바 종합미디어그룹으로서 디지털 콘텐츠 사업에 경쟁적으로 진출한다. 이들 사업자군은 콘텐츠의 디지털화와 망의 고도화와 통합화, 단말기 진화라는 변화에서 살아남은 융합매체로서 통합 디지털 콘텐츠를 통합 네트워크를 통해 이용자가 보유하고 있는 유비쿼터스 단말기에 서비스를 제공한다.

이러한 비즈니스 모델에서 u-방송은 전통적인 위성, 지상파, 케이블은 물론이고 모바일, T-커머스, VOD, PPV, 쌍방향, 개인화, 인터넷, 이메일

등 넓은 부가서비스를 실현할 수 있다. 아래 그림은 u-방송에서의 새로운 사업 기회를 잘 보여준다. 기존의 텔레비전은 전송 네트워크나 프로그램 면에서 전통적인 방식에서 벗어나 핵심 콘텐츠와 더불어 다양한 부가서비스를 통해 구체적인 이익을 실현할 수 있다. 유비쿼터스 시대의 방송 사업자는 통합 디지털 콘텐츠를 통합 네트워크를 통해 각기 다른 다양한, 혹은 통합 수신 단말기에 성공적으로 서비스해야 하는 것이다.

<그림 1-5> 방송통신융합에 따른 비즈니스 모델



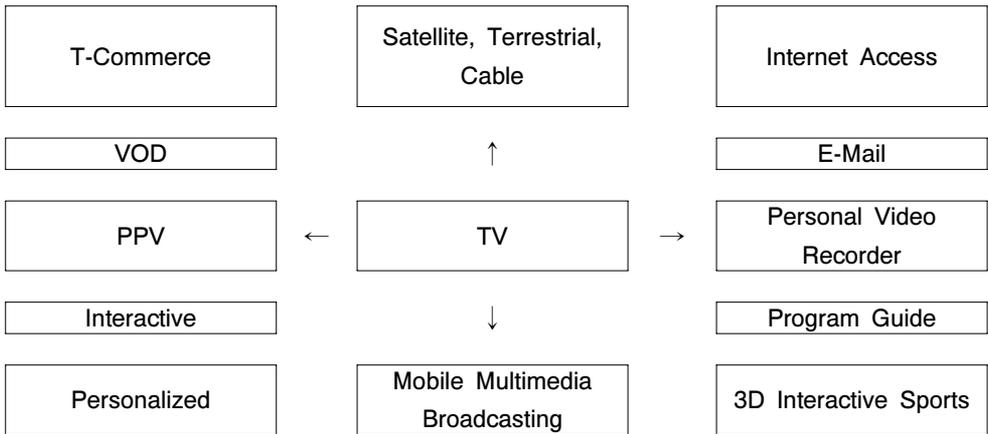
출처 : 성열홍, 방송통신 융합과 미디어 트렌드의 변화, 2006

이러한 비즈니스는 최종적으로 이용자의 삶의 질 향상 시켜준다. 이는 방송 콘텐츠가 유비쿼터스 비즈니스 모델에 따라 크게 세 가지로 기획될 수 있음을 의미한다⁷⁾. 첫째는 콘시어지형으로서 자신이 위치한 공간에서 최적의 방송을 즐길 수 있어야 한다. 콘시어지형 사업모델이란 유비쿼터스 네트워크를 활용하여 사람들의 불안과 고민을 해소하고 생활의 질을 향상시키기 위해 보이지 않게 일상생활을 지원하는 것으로 불안 해소차원에서

7) 노무라종합연구소, 2002; 전석호·김원제, 2003

는 건강 방법 (건강 화장실, 지킴이 핫라인, 흡시큐리티) 등이 있으며, 자기 실현차원에서는 여가, 이동, 개발 (음악선생, 여행스케줄관리, 내비게이션) 등이 있다. 둘째 지식/자산관리형으로 자신이 요구하는 정보, 지식, 엔터테인먼트 등을 방송 동영상은 물론이고 오디오, 데이터 방송 등을 통해 제공해야 한다. 세 번째는 광역계측형으로 메인 콘텐츠를 제공함과 동시에 교통, 날씨, 기후, 방재 등에 대한 정보에 접근할 수 있어야 한다. u-방송 환경에서 방송 콘텐츠는 동영상 및 보다 확장된 콘텐츠를 통해 이러한 서비스를 제공할 수 있다.

<그림 1-6> u-Broadcasting 사업의 새로운 기회



출처 : 전석호 · 김원제, 2003

Ⅱ. 방송환경 변화와 새로운 정책방향 모색

1. 최근의 방송환경 변화 방향

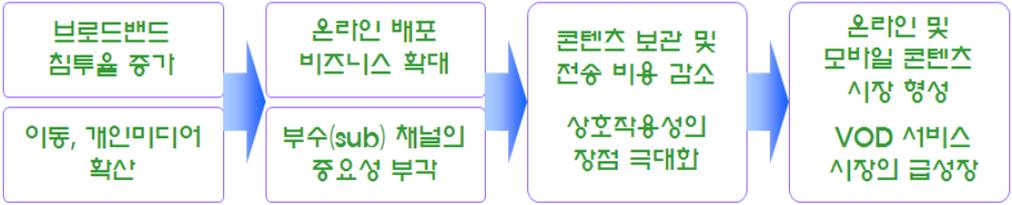
가. 방송의 디지털화와 융합 환경의 도래

1) 광대역 네트워크의 등장과 방송의 디지털화

최근의 방송시장은 광대역 네트워크의 등장과 콘텐츠의 디지털화로 전통적인 방송시장의 경계를 빠르게 허물고 있으며, 새로운 융합형 서비스의 출현이 증가하고 있다. 1990년대 후반부터 빠르게 진행된 방송과 통신의 융합은 최근 유무선 광대역 IP 네트워크를 중심으로 전체 융합시장을 재편하고 있다.

방송의 디지털화는 거스를 수 없는 흐름으로 우리나라의 경우에도 2012년 지상파방송의 아날로그 방송 종료로 모든 방송의 디지털 전환 완료를 통해서 콘텐츠 제작 및 전송의 디지털화가 예정되어 있다. 최근 2008년 7월 17일 “지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법(이하 디지털전환특별법)” 시행령이 공포되면서 디지털 전환은 앞으로 더욱 빠른 속도로 진행될 전망이다. 소수의 매체를 중심으로 한 일방향 전송이 주가 되었던 과거의 방송 환경과 달리 융합에 따른 미디어 환경의 지각변동은 미디어 조직이나 생산과정, 미디어 생산자, 메시지, 수용자에 이르기까지 광범위한 변화를 동반한다. 매체 간 상호결합과 프로그램, 콘텐츠 융합이 촉진되면서 신문과 방송, 방송과 통신의 경계가 희석되고 있고, 하나의 콘텐츠가 다양한 창구의 채널을 통해 수용자에게 전달되는 ‘원소스 멀티유즈’, 신문이 TV나 라디오 인터넷·휴대전화 등 다른 전자미디어와 결합하는 ‘크로스 미디어(cross media)’ 현상이 확대되고 있다.

<그림 2-1> 디지털화에 따른 콘텐츠 시장의 변화



2) 방송통신융합에 따른 산업간 경쟁의 심화

방송통신융합시장이 과거와 또 다른 특징은 사업자간 경쟁의 심화에 있다. 디지털 융합이란 디지털기술로 인하여 콘텐츠 및 서비스를 구현하는 단말기가 서로 수렴하는 현상, 또는 방송, 통신 등의 미디어가 디지털기술의 발달로 서비스의 경계와 구분이 점차 모호해지는 현상을 일컫는다. 디지털 융합의 핵심은 방송과 통신을 위한 네트워크가 서로 수렴하고 점차 통신단말기와 방송단말기의 구분이 무의미해지는 방송통신의 융합이라 할 수 있다.

디지털 기술발전에 따른 통신사업자의 방송시장 진출, 방송사업자의 통신사업 진출은 과거 산업 내 경쟁에 국한되었던 방송시장을 산업간 경쟁이 격하게 발생하는 시장으로 변모시키고 있다. 과거 미디어 산업은 독립된 플랫폼, 네트워크, 단말기에 따른 개별적 가치사슬을 형성해왔다. 방송, 영화, 음악, 게임, 출판이라는 개별 산업으로 분류되었으며, 시장참여자 역시 서로 분리되어 있는 개별시장에서 활동해왔다. 서비스와 콘텐츠를 제공하는 플랫폼 또는 네트워크 간의 교체는 불가능했으며 소비자가 콘텐츠에 접근하기 위해서는 전용 네트워크의 접속이 필수적이었다. 즉 가치사슬이 특정 영역에 따라 수직적으로 결합되어 있었다. 방송통신 융합은 이와 같은 전통적인 수직적 체계를 허물고 있다

방송 사업자들의 통신시장 진출 예로 케이블TV사업자의 인터넷 접속서비스 제공의 경우를 들 수 있다. 우리나라의 경우에도 전통적인 방송사업자

인 케이블TV의 DOCSIS 표준에 의한 인터넷 접속서비스 제공은 이미 일반화되었다. 2007년 9월말 기준 케이블TV 초고속인터넷 시장점유율은 17.0% (중계유선 0.1% (16,089 가구), 종합유선 16.9% (2,464,977 가구))에 이르고 있다.

한편 통신사업자들 역시 방송시장에 적극적으로 진입함으로써 경쟁이 재편되고 있다. 시내전화망의 xDSL 진화에 따른 동영상서비스 제공이 상용화되어 가입자가 급격히 증가 중이다. 2008년 7월 말 현재 IPTV 가입자는 153만 6천여 명인데, SK브로드밴드가 77만 6천 명으로 가장 많고, KT가 72만 명, LG데이콤 3만 6천여 명이다.

이동전화 시장에서는 3G 시장의 본격적인 도래에 의한 이동전화망을 통한 동영상서비스 제공의 보편화가 임박해 있다. 현재의 3G서비스는 기존의 CDMA 2G 시장이 무선 IP 네트워크, 즉 4G 시장으로 전환되는 과도기적 서비스이며, 4G 시장에서의 킬러플리케이션은 동영상서비스 제공에 있다. 2008년 5월 기준 3G 가입자는 KTF가 누적가입자 578만9448명, SKT는 누적 가입자 533만2384명으로 1,112만 가입자를 넘어서고 있다(LGT의 OZ 가입자는 현재까지 약 17만명 정도).

그리고 방송통신융합은 과거 콘텐츠 영역과 상대적으로 무관했던 통신사업자의 콘텐츠 영역 직접 투자를 활성화시키고 있다. KT는 방송콘텐츠 제작사인 올리브나인과 영화제작사인 싸이더스 FNH를 인수한 데 이어 올해도 콘텐츠분야에 1,500억 원을 투자할 계획이며, 현재 스카이라이프와 함께 대만과 일본의 드라마제작사가 참여하는 콘텐츠 신디케이트 회사(CSC) 설립을 추진하고 있다. SK텔레콤도 연예기획사인 IHQ 인수에 이어 IHQ를 통해 영화제작사인 '청어람'도 인수하였다. 이미 2005년에 YBM서울음반의 지분 60%를 인수, 통신업체간 콘텐츠 확보경쟁의 불을 붙였으며, 2007년 조성한 750억 원대 영화펀드와 300억 원대 음악펀드를 통해 준(JUNE) 등자사 서비스와 자회사인 티유미디어(TU) 등에 필요한 콘텐츠를 조달하고 있다.

3) 웹 기반의 동영상 서비스의 증가

초고속인터넷 망의 빠른 보급과 콘텐츠의 디지털화는 전통적인 방송 콘텐츠가 방송 매체가 아닌 인터넷을 통하여 직접 시청자에게 유통되는 것을 가능하게 하였다. 전 세계적으로 지상파TV의 시청은 빠르게 감소하고 있으며, 소비자들의 온라인 콘텐츠 소비는 증가하고 있다. 이러한 변화는 향후 소비자들의 콘텐츠 소비 패턴이 보다 능동적으로 변할 것임을 의미한다.

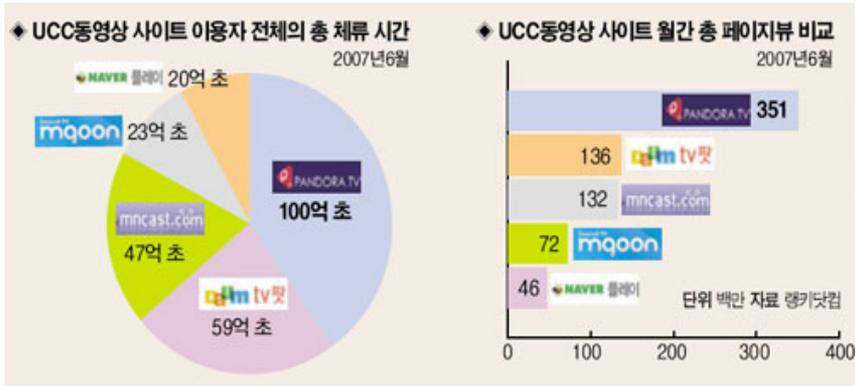
국내의 경우, 이미 초고속인터넷 시장은 성숙기에 진입하였고, 광대역 IP 네트워크상에서의 동영상 스트리밍서비스 수용행태는 일상화되고 있다. 2007년 5월 기준 초고속인터넷 가입자 현황(KT·하나로텔레콤·LG과워콤 3개사)은 1,154만 4,300명에 이르고 있다.

통신 대기업의 콘텐츠 제작시장 진출과 함께 또 다른 콘텐츠 유통의 강자인 온라인 포털들 역시 UCC를 바탕으로 한 콘텐츠 확보 움직임이 가시화되고 있다. 지난해 8월초 다음커뮤니케이션(다음)과 엠파스는 다음의 동영상 사용자제작콘텐츠(UCC) 서비스인 ‘tv팟’ 안의 동영상 콘텐츠를 엠파스의 ‘열린 검색’에 제공하는 내용을 골자로 한 전략적 제휴를 체결함으로써 동영상과 검색분야에서 각자 시너지 효과를 낼 수 있을 것으로 전망하였다. 엠파스는 아울러 SK커뮤니케이션즈(SK컴)와도 동영상 콘텐츠 제공과 관련된 전략적 제휴를 맺고, SK컴의 커뮤니티사이트인 싸이월드의 동영상 검색서비스를 제공하고 있다. 이러한 교차 제휴로 엠파스는 기존에 보유하던 동영상 콘텐츠의 30배가 넘는 약 1억 2천만 건의 동영상 콘텐츠를 보유하게 됨으로써 경쟁력을 확보하게 되었다.

현재 높은 초고속인터넷 보급률과 가입자 망 부문의 고도화에 따른 동영상 기반의 스트리밍 웹서비스 시장은 폭발적인 성장을 하고 있다. 특히 최근의 UCC 열풍은 웹 기반의 동영상서비스의 빠른 확산을 추동하고 있고 현재 곱TV, 아프리카TV, 판도라TV, 다음TV팟 등의 사이트는 매우 활성화되어있다.⁸⁾

8) 곱TV는 2007년말 현재 회원 수 1,000만 명, 일일 시청자수 200만 명을 확보하고 있으며, 아프리

<그림 2-2> UCC 동영상 사이트 이용 및 페이지뷰 비교

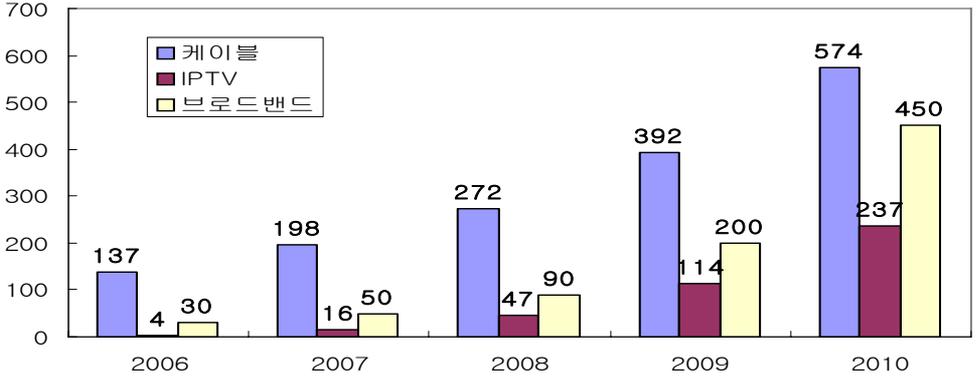


동영상 사이트의 폭발적 성장과 블로그, SNS(Social Network Site)의 확산으로 이미 국내의 경우 인터넷 이용자의 43.2%가 UCC 제작 경험이 있고, 대표적인 11개 UCC 포털사이트의 방문자 수가 2006년 1월 2,600만 명에서 2006년 12월 6,900만 명으로 급격한 증가를 보이고 있다(한국 소프트웨어 진흥원, 2006).

또한 최근 디지털방송의 핵심 콘텐츠(Killer Application)로 주목받는 주문형비디오(VOD) 서비스가 진화하고 있는데, 시청자의 요청에 따라 단순히 방송프로그램을 송출·과금하던 기존 수준을 넘어 고화질(HD) 및 푸시형 VOD 등 업그레이드된 기술이 속속 등장하고 있다. 또한 기술의 발전은 콘텐츠의 보관과 전송에 대한 비용감소로 이어져 현재의 VOD가 지불-소유 방식이었다면 향후의 VOD는 ‘임대 및 가입’방식의 비즈니스로 발전할 것이라는 게 전문가들의 분석이다. 향후 2011년 VOD 및 Nvod 이용가구는 435백만 가구, 전체 시장 규모는 114억 달러에 이를 것으로 전망하고 있다.

카TV는 하루 평균 동시 접속자 수가 7만 명, 실시간 채널 3만 2,000개 이상으로 현재 누적된 채널수는 480만개로 하루 평균 28만 명이 방문하며, 8만 명이 동시 시청 하고 있다. 판도라TV는 하루 평균 방문객 20만 명 이상, 2007년 6월 한 달간 동영상 서비스 트래픽 3억5천만건의 페이지뷰를 기록(랭키닷컴) 중에 있다. 다음TV팟은 이용자 총 체류 시간 59억초, 월간 1억3천5백만 페이지뷰를 기록(랭키닷컴) 중이다.

<그림 2-3> 세계 VOD 시장 전망(단위: 천만 달러)



출처: isuppli(2006)

<표 2-1> 세계 On-Demand 가입자 및 시장규모 전망

지역	VOD/NVOD 가입자 전망(천명)		시장규모 전망(백만달러)	
	2006	2011	2006	2011
아시아	25,737	194,246	290	1,418
북미	73,067	117,989	2,081	5,201
기타	54,501	122,373	1,803	4,798
전체	153,267	434,608	4,174	11,417

출처: Informa Telecom & Media (2007. 1. 15).

4) 화학적 융합시장에서의 결합판매

웹 기반 동영상서비스 제공이 일반화된 현 시점에서의 방송통신융합 단계는 경계영역서비스 간의 부분적 경쟁을 의미하는 1차 융합을 완료하고, 음성·데이터·방송 등 TPS에 의한 전면 경쟁을 특징으로 하는 2차 융합 단계로 진입하는 시기이다.

향후 3차 융합을 통해 유무선 복합 네트워크 기반의 융합시장으로 진화

할 것으로 예상된다. 1차 융합단계를 거쳐 2차 융합단계로 본격 진입하는 단계에 있는 우리나라의 융합시장은 향후 3G 서비스의 확장 및 디지털케이블TV 및 IPTV 셋톱박스 보급 여부에 따라 3차 융합이 2차 융합과 동시에 진행될 개연성이 존재한다.

<그림 2-4> 방송통신융합 시장의 진화 단계



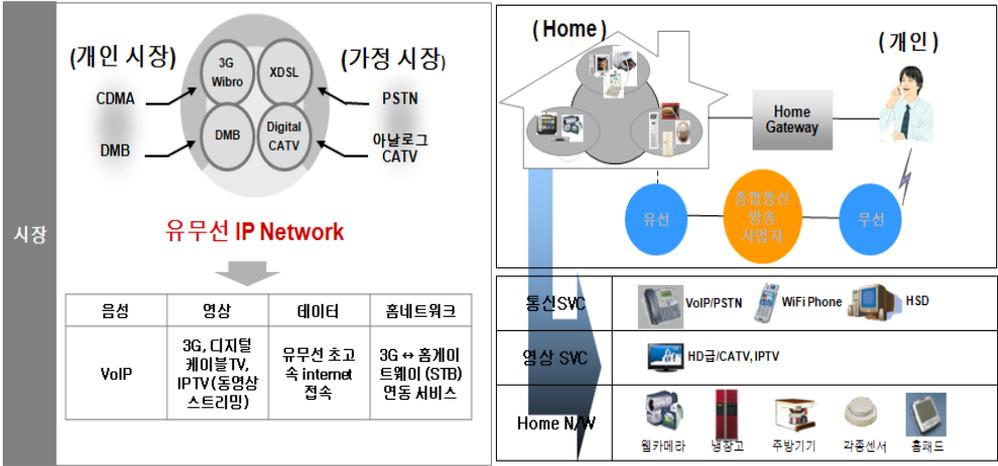
출처 : 조은기, 하나로텔레콤 보고서, 2004

2차 융합시장에서 나타나는 가장 두드러진 특징은 쌍방향 광대역 네트워크를 기반으로 한 복합 플랫폼 하에서의 영상·음성·데이터의 TPS 제공이 일반화된다. 2차 융합단계에서는 단말/과금/마케팅의 통합화와 다양한 서비스 제공의 출구가 되는 홈게이트웨이(Home Gateway) 중요성이 부각된다. 통합단말기에 의한 가입자 고착(Lock in), 홈 네트워킹서비스가 본격화(케이블TV의 다채널TV, VoIP, ISP 연동서비스, 그리고 통신사업자의 ISP+Voice+IPTV 서비스의 결합(물리적 결합 서비스) 등이 대표적인 경우)된다.

3차 융합시장에서는 All IP망(IPv6)에서의 유무선 복합서비스(화학적 결합서비스)가 현실화된다. 3차 융합단계의 본격적인 도래는 방송통신융합 시장에서의 콘텐츠 유통의 가치사슬을 급격하게 변화시킬 수 있는 파괴력을

갖는데, 왜냐하면 2, 3차 융합시장은 유무선 IP 네트워크를 중심으로 본격 진행될 가능성이 높으며, 그 결과 가정에 놓이는 셋톱박스과 개인의 휴대단말기 간의 연동으로 인한 가정과 개인시장의 통합이 발생할 수 있기 때문이다.

<그림 2-5> 3차 융합단계에서의 개인시장과 가정시장의 결합



현재의 방송통신융합 시장은 가정시장이나 개인시장 모두에서 유무선 광대역 IP 네트워크로의 진화를 서두르고 있고, 향후 개인시장과 가정시장의 통합은 유무선 IP 네트워크를 중심으로 진행될 전망이다. 개인시장과 가정시장이 통합된 3차 융합단계의 융합시장에서의 마케팅은 첫째, 단품 중심의 마케팅에서 다상품 중심의 마케팅으로 변화하고, 둘째, 기존 고객 풀을 중심으로 융합형서비스를 추가하면서 발생하는 새로운 수익원에 의한 가입자평균수익(ARPU) 증대가 핵심이다.

개인시장과 가정시장의 과거 이질적인 서비스가 하나의 패키지로 묶이는 현상이 빈번하게 발생하고 있다. 예컨대 최근 KT의 초고속인터넷 서비스인 메가패스(가정시장)와 3G 휴대전화 서비스인 쇼(개인시장)의 패키지가 있다. 이러한 고정형 단말과 이동형 단말간 연동은 가입자 고착현상(Double lock in)과 쏠림(Tipping) 현상을 심화시키게 된다.

화학적 융합시장에서 가정시장 홈게이트웨이의 확보는 미래 경쟁력의 원천이며, 가정시장의 진입을 위한 핵심서비스는 다채널 비디오서비스이다. 실제적인 홈게이트웨이의 기능을 담당할 셋톱박스의 지능화는 셋톱박스와 개인 단말기간의 연동을 용이하게 하고, 화학적 결합서비스에 의한 가입자 고착현상을 심화시킬 것이다. 반대로 통신사업자 입장에서 개인시장과 가정시장을 결합한 새로운 매출을 창출하는 것이 가능하다. 가정시장에서의 시장점유율을 높이기 위한 통신사업자의 전략은 다채널TV시장의 지배력을 높이는 것에 초점이 맞춰질 것이며, 그와 같을 때 통신시장의 서비스 경쟁 기반이 상대적으로 취약한 우리나라 융합시장에서는 가정시장과 개인시장에서 특정 사업자가 보유하고 있는 시장 지배력 전이문제가 중요한 이슈가 될 가능성이 높다. 특히 현재의 단순 패키징 서비스, 즉 개별적인 서비스를 물리적으로 결합하는 수준에서 가정의 셋톱박스와 개인의 휴대단말기가 화학적으로 결합하는 시장이 본격적으로 성숙되는 3차 융합단계로 전체 방송통신융합 시장이 진입할 경우 개인과 가정시장의 시장 지배력 상호 전이의 개연성이 높아질 것으로 우려된다.

나. 글로벌경쟁체계 확대와 FTA에 의한 방송시장 개방

최근의 방송 환경의 변화 중의 하나는 방송통신융합 현상과 함께 글로벌 경쟁체계의 도입에 따른 콘텐츠 시장의 개방이다. 문화적 속성을 강하게 갖는 콘텐츠 시장, 특히 방송시장은 과거 엄격한 보호무역의 대상이었다. 그러나 과거 20여 년간 지속적인 다채널 매체의 성장, 그리고 국가 간 경계를 허무는 인터넷 망의 발달로 인하여 최근의 콘텐츠 시장은 글로벌 시장체제로 재편되고 있다.

우선 글로벌 차원에서의 콘텐츠 시장의 규모를 살펴보면, 세계적인 경기 침체 속에서도 콘텐츠 부문이 고속성장을 할 수 있을 것으로 전망되고 있다. 세계 콘텐츠시장은 2008년 1조 7천억 달러 규모로 성장(연평균 6.6%)할

전망이며, 특히 아시아는 8.8%로 고성장 추세를 보이고 있다.

<표 2-2> 세계 문화콘텐츠산업 전망(2008~2012년)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	연성장률 ('08~12)
세계시장	1조 7,025억불	1조 8,028억불	1조 9,360억불	2조 531억불	2조 1,977억불	6.6%
아시아 시장	3,701억불	3,982억불	4,335억불	4,692억불	5,082억불	8.8%

출처 : PWC(2008)

현재 국내 문화콘텐츠산업은 최근 5년간 연평균 9.0%의 높은 성장세 기록, 2003년 약 44조원에서 2007년 약 62조원으로 급성장했으며, 추가 성장 동력원으로서 IPTV가 지목되고 있다.

<표 2-3> 우리나라 문화콘텐츠산업의 시장규모

	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년(p)	연평균 성장률	비고
매출 규모	44	50	54	58	62	9.0%	(단위: 조원, %)
수출 규모	6	9	12	14	16	27.8%	(단위: 억불, %)
기업 수	-	121	137	126	130	2.4%	(단위: 천개, %)

출처: 문화부, <문화산업통계 2004-2007>

방송시장의 경우 지상파 점유율이 감소하는 대신 유선방송·PP·위성방송의 점유율은 꾸준히 상승하고 있고, 특히 IPTV 상용화는 전체 유료방송 시장 확장에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 현재 유선방송, 위성방송을 포함한 유료방송 가입률('07년)은 78.6%에 이르고 있다.

<표 2-4> 방송시장 영리매출액 및 비중

(단위 : 백만원, %)

구 분	'03	'04	'05	'06	비중('03→'06)
방송시장영리매출액	6,335,974	6,792,577	7,282,982	8,323,580	
지상파방송사	3,507,897	3,523,964	3,487,316	3,646,907	55.4% → 43.8%
유선방송	1,136,490	1,384,563	1,597,336	1,862,511	17.9% → 22.4%
PP	1,541,956	1,629,051	1,829,476	2,331,501	24.3% → 28.0%
일반위성, 위성DMB	149,631	149,631	368,824	482,661	2.4% → 5.8%

출처: 방송통신위원회, 방송통신콘텐츠 종합계획(안), 2008.8

주: 영리매출액은 전체 매출액에서 비영리사업수입을 제외한 금액. 방송채널사용사업(PP)은 홈쇼핑채널의 상품판매수입 제외

IPTV가 세계 시장에서 5년간(2007~2012년) 55.1% 정도 성장을 실현하기 위해서는 풍부한 콘텐츠 확보와 킬러콘텐츠 패키지라고 할 수 있는 새로운 스타일의 콘텐츠 상품을 개발해야 하는 과제를 안고 있다. 세계 디지털방송영상 시장은 오는 2012년까지 연평균 13.4% 성장할 것으로 전망되고 있다.

<표 2-5> 세계 디지털 방송영상 시장규모 및 전망

(단위 : 백만\$)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	'07-'12 CAGR
전체	115,925	131,620	149,575	172,773	195,272	221,552	246,776	13.4%
디지털TV	66,325	76,100	86,418	99,091	109,400	122,006	133,997	12.0%
IPTV	2,113	3,495	6,096	11,354	17,375	24,611	31,396	55.1%
DVD	41,692	45,191	48,749	52,648	57,449	62,519	67,599	8.4%
애니메이션	5,795	6,834	8,312	9,680	11,048	12,416	13,784	15.1%

출처 : PWC (2007); MRG (2007); Screen Digest(2007); Digital Vector (2007); 소프트웨어진흥원 (2007)

현재 전 세계적인 광대역 네트워크 구축은 콘텐츠 유통의 국가 간 경계를 와해시키고 있으며, FTA에 따른 방송시장 개방은 우리나라 방송시장을 세계시장에 편입하게 한다. 이미 수많은 국내 인터넷 사용자들이 Google, Amazon, Utube 등의 동영상 다운로드 서비스를 이용하고 있다.

세계적인 동영상 서비스 제공업체인 Utube는 2008년 1월 한국어 서비스를 시작했다. Utube는 2007년 현재 47% 이상의 세계시장 점유율을 보이고 있지만, 2008년 3월 현재 한국시장 점유율은 2% 안팎으로 판도라TV 13%대, 다음 9%대, 엠엔캐스트 6%에는 미치지 못하였다(코리안클릭 조사). 하지만 2008년 6월 유튜브의 월간 페이지뷰는 5천575만1천 건으로 5월(4천6백만1천건)보다 21% 정도 급상승했다. 반면, 국내 선두 동영상 사이트 판도라TV는 같은 기간 1억6천482만 건으로 5월(2억2천30만건)에 비해 33% 정도 감소했다. 유튜브의 국내시장 점유율이 미미하지만 갈수록 높아지고 있다.

한미 FTA 협상 타결 이후 방송과 영화 등 문화산업 영역에 미치는 영향을 살펴보면 비관적인 전망이 우세하다. 방송콘텐츠를 직접 제작하는 방송사업자, 특히 기존 방송채널사용사업자는 완전 개방됨으로써 상대적으로 강한 영향을 받을 것으로 보인다. 지상파방송은 유예기간과 다양한 규제 장치를 통한 보호를 받고 있지만 외국자본에게 개방된 PP는 미국의 경쟁력 높은 프로그램을 앞세울 경우 결코 안심할 수 없다. 간접투자의 경우 100% 허용된다면 방송콘텐츠 시장이 무한경쟁체제가 이루어지게 된다. 더욱이 향후 미디어 사업의 주체가 될 기간 통신 사업자를 완전 개방한다면 국내 미디어 시장에서 외국 사업자가 차지하는 점유율은 더욱 확대될 전망이다. 한미FTA 방송통신 서비스 개방 관련 협상 결과를 요약하면 다음 표와 같다.

<표 2-6> 한미 FTA 방송통신서비스 개방 관련 협상 결과

주요 쟁점	현행 방송법	미국측 요구사항	협상 결과
PP사 외국인 지분 제한	49% 이내	완화	직접투자 49%유지, 간접투자100%허용
국산 프로그램 의무 편성	영화25%이상, 애니메이션35%이상	완화	영화20%, 애니메이션30%
특정국가 프로그램 편성	60% 이내	완화	80%이내
기간통신사업자·외국인 지분 제한	49% 이내	완화	직접투자49%유지, 간접투자100%허용
해외채널	더빙방송 및 한국 광고 불허	더빙방송 허용 한국광고 유치허용	현행 유지
SO 외국인 지분 제한	49% 이내	완화	현행 유지
IPTV, VOD	도입법안 마련중 (한국-미래유보주장)	현행유보	미래유보

출처: 케이블TV협회, Cable TV 2007년 4월 호.

한미 FTA 이후 국내 방송사업자의 경쟁력을 가늠하기 위해서 현재 양국 간 시장 규모와 교역량을 살펴보면 다음의 표와 같다. 우리나라 방송시장은 2004년 약 7.8조원으로 국내 전체 GDP(2004년 779조원)의 약 1%에 수준에 불과하며, 통신사업과 비교하면 방송사들이 재원구조가 매우 취약하여 개방의 충격으로부터 자유롭게 문화적·사회적 가치를 보호할 수 있는 안정적인 재원 마련이 쉽지 않은 시장구도를 형성하고 있다(지성우, 2006).

반면 FTA 개방 이후 가장 많은 영향을 미칠 미국의 방송산업 규모는 73조 9천억 원(전체 미디어 산업구조는 892조 원)으로 한국 방송산업 규모 7조 7천억 원의 10배에 달한다. 미국의 PP 시장 규모는 33조원으로서 홈쇼핑을 포함한 국내 PP시장의 10배이다.

<표 2-7> 국내 전체PP의 장르별 대미 수출입 금액 및 편수 비교

구분	2005(천 원)수출입금액		2005년 수출입편수	
	수출	수입	수출	수입
영화	0	11,006,483	0	2,414
스포츠	15,364	4,884,601	116	1,074
드라마	0	1,539,433	0	1,013
다큐	0	1,207,579	0	1,093
오락	49,164	1,190,167	3,072	1,234
교양	15,364	374,872	600	288
애니메이션	30,727	158,757	36	304
교육	122,909	85,012	251	78
기타	309,320	969,955	91	326

출처:방송위원회, 2007.4 (양문석, 2007에서 재인용)

양국의 방송콘텐츠 교역량을 비교하면, 한국이 미국에 수출한 액수는 44만 달러, 미국으로부터 수입한 액수는 4,700만 달러로 수출은 1.06%이고, 수입은 98.94%이다. 또한 세계 방송시장 점유율은 미국이 41.9%에 이르지 만 우리나라의 경우 1.6%에 불과하다. 방송 프로그램의 과도한 대미 의존으로 이어져 현재 국내에 수입되고 있는 해외방송 콘텐츠 중 67.6%를 미국에 의존하고 있는 실정이다(박재복, 2006).

이상과 같은 상황에서 국내 방송콘텐츠 산업이 글로벌 경쟁체계에 바로 편입되어 경쟁하기에는 어려움이 있는 것이 사실이다(방통위, 2008). 첫째, 콘텐츠 제작사 규모가 영세하고 경영시스템이 취약하다. 국내 방송콘텐츠 산업의 경쟁력 제한 요인을 꼽아보면 다음과 같다. 첫째, 홈쇼핑·지상파계열PP와 MPP 사업자(법인)가 PP시장 전반을 주도(매출액 비중 76.3%)하고 있으며, 대부분의 PP는 경영환경이 매우 열악한 상황이며, 그에 따라 콘텐츠 제작 주체와 유통의 다변화가 매우 제한적이다. 둘째, 국내시장이 협소

하고 제작과 유통 인프라도 크게 부족한 상황이다. 국내에서 1년 동안 제작되는 드라마 편수는 평균 100여종에 불과하며, 100여종의 드라마가 평균 20회 정도 제작, 2만 불에 최소 해외 2개국에 모두 판매되는 상황을 가정하면 연간 드라마 수출액은 8천만 달러(800억 원) 수준에 머무른다. 셋째, 방송콘텐츠가 국내외 다원적인 유통창구를 활용하여 제대로 이윤을 창출하고 이를 기반으로 관광, DVD 등 부가시장이 활성화되어야 경쟁력을 가지나 국내시장은 이러한 창구가 부족한 상황이다. 넷째, HD급 고품질 방송콘텐츠 제작 인프라도 부족하다. 지상파방송사를 제외하고 HD콘텐츠를 제작할 수 있는 스튜디오 기반시설은 DMS(Digital Magic Space)가 유일, 이에 제작 기반 시설의 확충이 절실하다.

<표 2-8> 우리나라 방송콘텐츠 산업의 SWOT

강점 (Strength)	약점 (Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> • 고도화된 방송통신 네트워크 • 한류로 인한 콘텐츠 부문의 국민적 자신감 • 콘텐츠부문에 대한 국가적 관심 • 방송영상의 해외수출 기회 확대 • 문화적 할인의 감소 	<ul style="list-style-type: none"> • 제작부문의 영세성 및 경영구조의 취약성 • 협소한 국내 방송영상시장 • 회계 및 거래질서상의 불투명성 • 취약한 방송콘텐츠 수익구조 • 법/제도적 뒷받침 미흡 • 창의적 방송콘텐츠 인력 부족
기회 (opportunity)	위기 (Threat)
<ul style="list-style-type: none"> • 방송의 디지털화 및 뉴미디어 출현 • 고품질 방송콘텐츠 수요 급증 • 디지털화에 따른 세계적 콘텐츠 부족 현상 • 한국적 콘텐츠에 대한 외국의 관심 확대 • 국가 간 방송콘텐츠 유통 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> • 대형 콘텐츠 제작·유통사의 시장 진입 • 글로벌화의 급속한 진전 • 지적재산과 수익구조의 급속한 위축 • 방송콘텐츠의 공공적 기능 저하 우려 • 문화적 할인의 감소 • 반한류 분위기

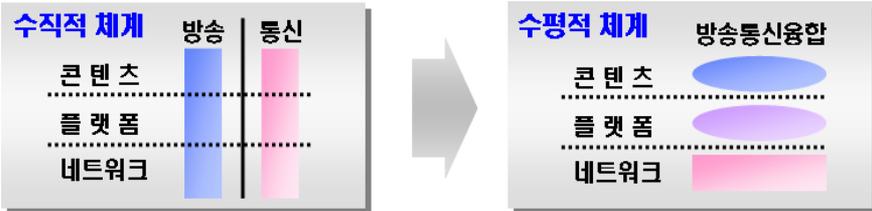
출처: 방송통신위원회, 방송통신콘텐츠 종합계획(안), 2008.8

다. 방송 규제체계의 변화 필요성 증가

앞서 살펴본 '방송과 통신의 융합', 그리고 '방송의 글로벌화 혹은 산업화'라는 시장의 변화뿐만 아니라 방송의 공익성 개념에 근거한 지금까지의 방송규제 철학과 규제기관, 그리고 규제방식의 변화를 요구하고 있다. 이에 주지하는 바와 같이 미국과 EU, 일본 등 전 세계적 국가들이 모두 경쟁의 촉진과 규제 완화를 규제원칙으로 방송통신 관련 법안을 정비하고 있는 것이 현실이다.

규제체계의 변화 필요성은 무엇보다도 네트워크의 고도화와 유무선 네트워크가 IP 네트워크로 전환되는 융합시장에서 과거 네트워크 및 서비스별로 구획되었던 과거 전통적인 방송과 통신의 수직적인 역무규정의 한계에서 기인한다. 전통적으로 방송과 통신은 네트워크의 특성에 따라 독립된 규제방식을 적용하는 수직적 규제체계를 가져왔다. 방송은 네트워크의 특성(유선, 무선, 위성 등)에 따라 사업을 분류하여 왔으며, 통신은 네트워크 보유여부 및 역무기준에 따라 사업을 분류하여 왔다.

<그림 2-6> 수직적 규제 체계에서 수평적 규제체계로의 전환



산업간 경쟁이 보편화되는 융합시장에서 방송과 통신 서비스별로 구획된 기존의 수직적 규제체계는 유사서비스에 각기 다른 규제를 적용하는 규제의 형평성 문제를 발생시킨다. 예컨대 우리나라의 경우에도 동일한 방송 서비스임에도 불구하고, 이동멀티미디어방송 DMB은 방송법에 의해 방송사업자로 허가받고, June/Fimm, 3G 영상서비스는 전기통신사업법에 의해서 부가통신역무로 신고하게 되어있다. 또한 수직적 규제체계는 특정서비스에

방송과 통신의 규제체계가 이중적으로 적용되는 중복규제의 문제를 야기하기도 한다. 예를 들어, 데이터방송은 방송법에 따라 승인·등록과 전기통신사업법에 따라 부가통신역무 신고를 받게 된다.

반면 수평적 규제체계는 네트워크와 서비스 특성에 의한 수직적 분류가 아닌 융합시장의 가치사슬을 구성하는 계층단위의 분류체계로 분류하고, 경쟁적 특성이 계층별 상이한 규제와 동일계층에서는 동일서비스 동일규제 원칙을 적용함으로써 융합형 서비스를 효율적으로 규율할 수 있는 장점을 갖는다. 수평적 규제⁹⁾들에서는 계층별로 동일한 규제 원칙들이 적용되며, 계층 간 시장지배력 전이 방지가 하나의 중요한 경쟁원칙으로 논의되고 있다(김대호, 2007).

이미 유럽연합 EU는 방송통신융합 환경에 능동적으로 대처하고자, 'EU 규제프레임워크'를 발표(New Regulatory Framework, 2002)하고, 계층별 구분에 따른 수평적 분류체계(네트워크-콘텐츠)도입을 권고하고 있다. EU는 2002년 이후 회원국들의 수평적 분류체계로의 전환을 권고하기에 앞서 녹서(1997), 백서(1999)를 거치면서 네트워크 영역의 규제개혁을 10년간 수행하여, 네트워크 시장의 경쟁구조를 조성(현재 EU의 회원국 대다수 LLU 제도 도입 및 활성화 단계)하였다.

OECD(2003) 또한 융합 환경에 대응하기 위한 수평적 규제체계 전환정책의 분석틀로 네트워크 및 전송이 포함된 캐리지(carriage)와 콘텐츠(contents) 계층을 제시하였다. OECD는 수평적 규제체계 정책의 의미와 적용상의 문제점에 대한 논의를 통해 계층 간 상호연계성의 중요함을 강조하고 있다.

9) 방송통신위원회에서는 수평적 규제체계를 “방송과 통신의 영역구분 없이, 전송망(네트워크)과 콘텐츠 등의 계층으로 구분하고 동일한 계층엔 동일한 규제를 적용”하는 것으로 규정하고 있다.

<표 2-9> 수평규제체계 도입 시 계층별 고려사항

계층	규제 고려 사항
전송 인프라 계층	<ul style="list-style-type: none"> - 네트워크 부문의 전통적 독점, 규모 및 범위의 경제 상황, 수직결합 사업자 자와 핵심 게이트웨이에 대한 통제 등에 따른 반경쟁 행위 방지 - 시장지배 사업자의 인프라에 대한 적절한 접근을 보장하기 위한 상호접 속, 가입자공동활용제도(LLU) 및 제한수신시스템 등의 적용 - 시장이 제공할 수 없을지도 모를 기본서비스에 대한 소비자의 접근 보장 - 가격 통제 및 요율 비교 등을 통한 소비자 보호 - 사회적으로 바람직한 결과를 유발하고 효율적인 이용을 장려하기 위한 주 파수 등 희소자원의 할당
콘텐츠 계층	<ul style="list-style-type: none"> - 미디어 목소리의 다원성과 교차 미디어의 소유, 개별 방송사업자의 크기에 대한 제한 - 문화적 다양성, 자국 콘텐츠 쿼터 및 자국 콘텐츠 생산의 지원 - 뉴스 및 시사보도에서 정확성, 불편부당성 등과 관련된 프로그램 기준 - 콘텐츠에서 제작 권리와 이용자 권리를 조화시키고 관리하기 위한 지적재 산권 체계 - 품위, 검열 및 표현의 자유에 대한 사회구성원의 의견과 관련성을 지닌 프로그램 기준 - 광고 형태와 수량의 제한 - 공영방송을 지원하는 수단과 역할

한편 수평적 규제체계가 방송통신융합 시장에서 규제목표를 달성하는 데 많은 장점을 제공하더라도 전송과 콘텐츠 계층에 대한 규제의 차별성은 유지되어야 한다는 주장도 존재한다. 특히, 기존의 수직적 가치사슬에서 이미 시장지배력을 확보한 사업자가 전송계층에서 적용되는 규제완화와 동일 서비스(콘텐츠)에 대한 동일규제의 원칙을 근거로, 시장지배력을 여타 분야로 전이시킬 수 있는 가능성을 최소화해야 한다는 주장이다. 그리고 이미 전송에 따른 콘텐츠의 차별성이 사라진 상황에서 콘텐츠 자체의 사회적 영향력이 아닌 전송의 차이, 예컨대 다수를 대상으로 한 일방향 전송인가, 아니면 시청자의 선택에 의한 전송인가에 따라 콘텐츠의 사회적 영향력이 달라지는 현상을 규율할 수 있는 보완장치가 필요하다는 주장도 설득력이 있다(최세경, 2008).

이상과 같은 수평적 체계로의 전환은 최근 우리나라에서도 매우 자주 논의되었던 사안으로, 대표적으로 2007년 국무총리 소속 방송통신융합추진 위에서는 방송과 통신의 통합법 제정 시 수평적 분류체계를 반영할 것을 권고하였다.

<표 2-10> 수평적 규제체계 정립방안: 융추위

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 수평적 규제체계
동일한 계층의 서비스에 대해서는 동일한 규제원칙을 적용하고, 서로 다른 계층 간의 규제간섭을 최소화하는 규제체계 ○ 수평적 규제체계 도입 목적
자유경쟁을 지향하되 산업발전을 위한 공정경쟁을 활성화하고, 독점적 요소를 최소화하여 소비자 복지 향상을 증진 |
|--|

우리나라에서의 수평적 규제체계로의 전환은 무엇보다도 네트워크의 개방성이 수반되어야 한다는 점을 강조할 수 있다. 왜냐하면 수평적 규제모델은 다양한 네트워크를 자유롭게 넘나드는 유통을 전제하기 때문이다. 수평적 규제모델 도입의 선결조건은 다양한 콘텐츠와 서비스가 차별 없이 전송 네트워크에 접근할 수 있는 것을 보장할 수 있는 거의 완전한 수준의 네트워크 개방을 전제하는 것이다. 수평적 규제프레임 전환의 전제조건으로서 가입자망의 개방(LLU)과 통신 도매시장 활성화를 들 수 있다.

향후 수평적 모델로 전환하기 위해서는 현재의 규제체계를 어떻게 바꿔야 할 것인가에 있으며, 이를 기반으로 한다면 우리나라의 경우, LLU 정책과 통신 도매시장 활성화 정책은 매우 미흡한 상황이다. 수평적 모델로 전환하기 위해서는 망이 없는 사업자도 유선음성전화나 무선음성전화, 혹은 인터넷접속역무를 서비스할 수 있는 구조가 되어야 하며, 이를 위해서는 역무 단일화가 중요한 것이 아니라, 네트워크 개방 정책, 즉 도매 시장에 대한 전면적인 개선이 우선적으로 고려되어야 한다. LLU 정책의 개선 없는 수평적 규제체계로의 전환은 기존의 독점적 사업자의 시장지배력을 강화시키는 역기능을 유발할 가능성이 상대적으로 크다고 하겠다.

또한 새로운 규제 틀은 시장의 개방과 경쟁강화 뿐만 아니라 시장과 양립할 수 있는 방송의 공익성 및 지역성 구현방식 모색이 중요하다. 이를 위해 경쟁에 중립적인 효율적인 공영방송 체제구축이 중요하다. 대표적으로는 유료TV방송영역의 성장에 따른 경쟁 양립적인 공익적 서비스(공익적 프로그램) 제공을 위한 현행 공·민영구조의 개선이 필요하다. 지상파방송영역의 소유·결영규제 개선을 통한 매체 간 위상정립과 무료 보편적서비스의 제고, 그리고 방송통신 융합시대에 경쟁을 위축시키지 않으면서 방송의 공익성과 지역성을 구현할 수 있는 지상파 및 유료 다채널 방송 영역의 제도 개선이 필요하다고 하겠다.

2. 새로운 정책방향과 정책목표

지금까지 살펴본 방송환경의 변화는 새로운 방송정책 및 규제방식, 그리고 과거와는 다른 정책 및 규제 목표를 요구하고 있다. 첫째 방송통신융합 시장에서 장기적인 유효 경쟁체계를 구축하고, 산업간 경쟁을 효율적으로 규율함과 동시에 신규 매체의 시장 진입을 활성화시키기 위해서는 다음과 같은 정책 목표를 예시적으로 제시할 수 있다.

- ① 방송 시장 및 산업의 재정의(redefinition)
- ② 산업간, 매체 간 공정경쟁 구도의 확립
- ③ 방송기술 발전, 방송 인프라(유무선 네트워크)의 활성화
- ④ 융합시대에 부응할 수 있는 규제 행정의 효율화(방송통신 관련 법령 정비, 조직 정비)

둘째로 방송시장의 세계화와 FTA에 따른 국내 방송시장에 적극적으로 대응하기 위해서는 다음과 같은 정책 목표가 고려될 수 있다.

- ① 글로벌 표준과 기준에 부응할 수 있는 방송정책 및 규제행정의 개선
- ② 국내 콘텐츠 산업의 국제 경쟁력 강화

셋째로, 융합시장에서 등장하는 새로운 매체가 주로 유료방송의 형태로 나타나고, 과거와는 달리 지상파방송의 영향력이 약해짐과 동시에 유료매체 중심으로 전체 방송시장의 재편이 가속화되는 상황에서 다음과 같은 정책 방향을 염두에 둘 수 있다.

- ① 과거 지상파 중심(무료방송)의 방송정책의 변화 필요성 (무료방송 중심의 정책의 변화)
- ② 시청자 편익 보호 (요율, 서비스 질, 편성 등)
- ③ 사업자간 공정 경쟁 환경의 조성

넷째로 산업간, 사업자간 경쟁이 격화되는 융합시장에서는 경쟁과 양립할 수 있는 방송의 공익성 실현 방안이 적극적으로 모색되어야 한다. 이는 결국 전통적인 방송의 공공성, 공익성 구현 방식의 패러다임 변화를 요구하고 있다.

- ① 경쟁과 양립할 수 있는 공익성 실현 방안의 도출
- ② 미래 지향적인 공영방송 제도의 확립
- ③ 지역 매체의 정상화

다섯째로 융합 네트워크를 기반으로 한 다채널 매체 및 융합서비스가 활성화된 다원화된 사회에서의 여론 다양성 및 시청자 선택권 확대를 좀 더 적극적으로 모색할 필요가 있다. 이를 위하여 고려할 수 있는 정책 방향은 다음과 같다.

- ① 방송시장 진입 규제 완화

- ② 매체 간 겸영 규제의 완화
- ③ 시청자의 매체 접근권 강화 (보편적 서비스, 시청자 참여, 미디어 교육)
- ④ 콘텐츠 다양성 실현 (활성화)

Ⅲ. 지상파방송 정책방향

1. 지상파방송 시장의 환경변화

가. 지상파방송의 지배력 감소 - 시청률, 광고, 수익률

전통적 다채널방송시장의 지속적 성장과 더불어 유무선 IP 네트워크 상에서의 동영상서비스 제공이 본격화되면서 과거 전통적인 면허사업으로서의 방송시장의 경쟁은 방송사업자 간 경쟁구도를 넘어서 심화, 확대되고 있다. 특히 최근의 유선통신사업자 중심의 IPTV 서비스는 통신사업자의 방송시장 직접 진출을 의미한다. 이동 통신사업자의 경우에도 이미 위성 DMB, 무선인터넷을 통하여 다채널 동영상서비스를 제공하고 있으며, 향후 3G시장의 성숙과 4G시장으로의 전환이 이루어질 경우, 본격적인 모바일 다채널TV 시장이 도입될 전망이다.

현시점에서 지상파방송은 전체 방송시장에서 여전히 가장 강력한 시장 지배자로서의 지위를 가지고 있지만, 실제 지난 몇 년 간 국내 방송시장에서 지상파방송의 위치는 시청시간의 감소, 시청점유율 하락, 방송광고 수입의 감소 등으로 뒷걸음질 치고 있는 상황에 있다.

광고 매출액의 추이를 볼 때, 2000년 이후 방송광고 매출액 변동 추이를 보면, 지상파방송은 2002년을 정점으로 하여 광고매출액이 하락하는 추세를 나타내고 있다. 케이블TV의 경우 2006년 증가세가 다소 주춤해지고 있으나 전체 방송광고에서 차지하는 비율이 약 25%를 상회하고 있다. 지상파방송 광고매출은 현재 심야 방송시간 연장이나 중간광고 등의 도입 등이 실현되지 않는 한 증가세로 돌아설 가능성은 크지 않다. 반면 인터넷 광고의 경우는 지속적으로 꾸준한 증가를 보이고 있다.

<표 3-1> 매체별 광고 매출액 추이 (단위: 억원)

구 분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
전체 방송 광고시장	25,201	24,149	31,821	32,387	32,103	32,893	32,859
지상파방송	23,179	21,945	27,452	26,566	25,027	24,021	24,687
케이블방송 (PP+SO)	2,022	2,204	4,369	5,821	7,026	8,798	8,047

출처 : 방송위원회(2007), 방송산업실태조사 보고서 재구성

한편 매출액 규모 면에서는 2000년 이후 지상파방송 매출은 정체되고 있는데 반해 다채널 유료방송의 매출액은 지속적으로 증가하고 있다. 2000년 지상파 매출액은 3조 980억에서 2006년 3조 7천억 시장으로 6년 동안 19.6% 성장한데 비해서, 유선방송시장은 195.6%, 위성방송시장은 520.0% (2002년 이후), 채널사용사업자 시장은 176.1% 성장을 기록하였다. 그 결과, 지상파방송사의 매출액은 2000년 전체 방송서비스 매출액의 61.3%를 차지 하였으나, 2006년 말 현재 38.1%로 급격히 감소하였다.

<표 3-2> 방송시장의 매출액 추이 (단위: 백만 원)

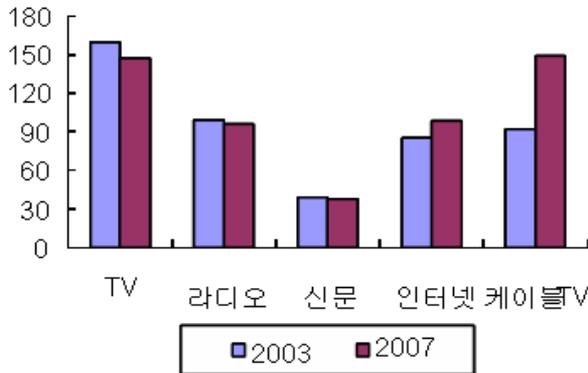
구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
방송서비스 매출액	5,057,473	6,164,966	9,523,362	7,136,569	7,772,805	8,635,240	9,719,862
지상파방송 (점유율)	3,098,456 61.3%	2,972,257 48.2%	3,636,594 38.2%	3,548,193 49.7%	3,544,816 45.6%	3,542,552 41.0%	3,705,982 38.1%

출처 : 방송위원회, 방송산업실태조사 보고서 재구성

또한 지상파의 시청률과 시청점유율 하락 현상도 두드러진다. 지상파와 케이블의 시청률과 시청점유율을 비교하여 살펴보면, 최근 지상파방송의 시청률과 점유율이 하락하고 있는 데 반해, 케이블TV의 시청률과 점유율은

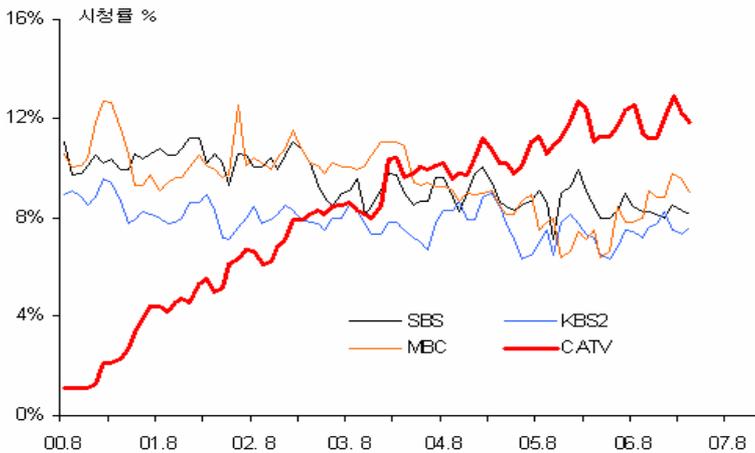
꾸준한 상승세를 보이면서 시청자들의 변화하고 있는 시청 습관이 명백하게 드러나고 있다. 지상파방송의 시청률은 2002년 26.2%에서 매년 하락하여 2006년에는 21.4%로 하락한 반면에 케이블TV는 7.2%에서 13.7%로 상승하였다. 이를 시청점유율로 전환하면 지상파방송의 경우 2002년 78.5%이던 시청점유율이 2006년에는 무려 17.8%나 낮아진 60.7%가 되었다.

<그림 3-1> 방송의 시청시간 추이



출처: 2007 소비자 행태조사, 한국방송광고공사

<그림 3-2> 방송의 월 시청률 추이



출처: TNS미디어, CJ투자증권 리서치센터

<표 3-3> 지상파와 케이블 시청률 비교 (TNS 기준)

	시청률		점유율	
	케이블TV	지상파TV	케이블TV	지상파TV
2006년	13.7%	21.1%	39.4%	60.7%
2007년	15.0%	20.0%	42.9%	57.1%
2008년	15.6%	19.6%	44.4%	55.6%

출처: 각 연도별 6월 평균 기준, AGB 닐슨미디어리서치 발표 자료

이상과 같은 지상파 방송 자체의 매출액과 시청률 감소는 지상파방송의 유료TV 시장 진출을 확대시키는 가장 중요한 요인으로 꼽을 수 있다. 지상파방송사의 케이블시장 진출 현황을 보면 지상파 방송3사 계열 PP의 시청점유율은 '01년 10.1%에서 '06년 33.1%로 상승하였고, 5년간 3배 이상 증가하였다.

<표 3-4> 지상파 방송 3사 계열 PP의 시청 점유율 (TNS 조사)

채널	2005년			2006년		
	순위	시청률	점유율	순위	시청률	점유율
MBC드라마넷	2	1.007	7.78	1	1.119	8.5
KBS DRAMA	3	1.004	7.76	3	0.981	7.4
SBS드라마플러스	5	0.758	5.86	4	0.979	7.4
MBC ESPN	9	0.462	3.57	10	0.404	3.1
MBC MOVIES	15	0.325	2.51	15	0.247	1.9
SBS스포츠채널	17	0.209	1.61	18	0.230	1.7
KBS N SPORTS	18	0.206	1.59	22	0.180	1.4
MBC게임	27	0.102	0.79	29	0.128	1.0
KBS PRIME	49	0.034	0.26	45	0.076	0.6
SBS골프채널	51	0.031	0.24	54	0.033	0.3
합 계		4.138	31.2		4.377	33.1

출처 : 방송위원회, 방송산업실태조사 보고서 재구성

한편 전체 PP시장에서 지상파 계열 PP가 차지하는 점유율과 매출액 규모도 지속적으로 확대되고 있는데 2006년 기준 지상파3사 계열 채널사용사업자 전체 매출액은 2,741억 원으로 전년보다 32.8% 증가하였다. 거의 100% 수직계열화 된 지상파방송 계열 PP와 지상파방송이 전체 방송시장에서 차지하는 매출액 기준 점유율은 2004년 38.9%에서 2006년 35.9%로 다소 하락하였으나, 여전히 35%를 상회하고 있고 특히 유료TV 시장에서의 점유율 확대는 지상파방송의 콘텐츠 독점력이 유료TV 시장으로 전이될 수 있는 가능성에 대한 우려를 낳고 있다.

<표 3-5> 지상파계열 채널사용사업자 매출액과 시장점유율

지상파	방송채널사용사업 법인명	매출액(백만원)			점유율(%)		
		2004	2005	2006	2004	2005	2006
KBS	케이비에스엔	30,491	37,394	47,694	2.6	2.6	2.7
MBC	MBC 게임	8,832	12,036	14,754	0.8	0.8	0.8
	MBC 드라마넷	35,386	46,304	65,621	3.1	3.3	3.7
	MBC ESS 스포츠	20,162	22,623	29,698	1.7	1.6	1.7
	소계	64,380	80,963	110,073	5.6	5.7	6.2
SBS	SBS드라마플러스	23,418	38,732	52,647	2.0	2.7	3.0
	SBS 골프채널	23,198	31,872	38,906	2.0	2.2	2.2
	SBS스포츠채널	15,816	17,394	24,803	1.4	1.2	1.4
	소계	62,432	87,998	116,356	5.4	6.2	6.5
지상파 방송3사 계열PP 전체 매출액(영리매출기준)		157,303	206,355	274,123	13.6	14.5	15.4
일반PP 전체 매출액		1,157,348	1,418,606	1,783,764	100	100	100

출처 : 방송위원회, 방송산업실태조사 보고서 재구성

<표 3-6> 지상파 방송3사 수직결합과 시장점유율

지상파	계열 방송채널사용사업 법인		매출 합계(억원)			점유율(%)		
	법인명	법인수	2004	2005	2006	2004	2005	2006
KBS	케이비에스엔	1	12,455	13,141	13,832	18.3	18.0	16.6
MBC	MBC 게임, MBC 드라마넷 MBC ESS 스포츠	3	7,449	7,457	8,321	11.0	10.2	10.0
SBS	SBS드라마플러스, SBS 골프채널, SBS스포츠채널	3	6,528	6,968	7,759	9.6	9.6	9.3
계열포함 지상파 방송3사 총매출액(영리매출기준)			26,432	27,566	29,912	38.9	37.8	35.9
방송서비스 전체 매출액(영리매출기준)			67,926	72,830	83,236	100	100	100

출처 : 방송위원회, 방송산업실태조사 보고서 재구성

나. 전통적인 수탁제 모델의 한계

전통적으로 지상파방송은 방송의 공익성 구현이라는 가치 실현을 위한 방안으로 ‘수탁제 모델’을 통하여 운영되어왔다. 이는 전파 희소성, 방송의 사회적 영향력을 감안, 지역 내 독점을 인정해 주는 대가로 공익적 서비스(프로그램)를 제공하도록 의무를 부과하였다. 수탁제 모델 하에서는 전파간섭의 문제와 그에 따른 시장실패를 해결하기 위하여 특정인에게 배타적인 방송사업 권리를 부여하고 그에 대한 대가로 공익 의무를 부여하게 된다. 그에 따라 ‘사상의 자유 시장’에 놓이는 방송영역이 공익성·다양성·지역성을 구현하기 위한 강제적 편성규제의 대상이 되는 것이 정당화된다.

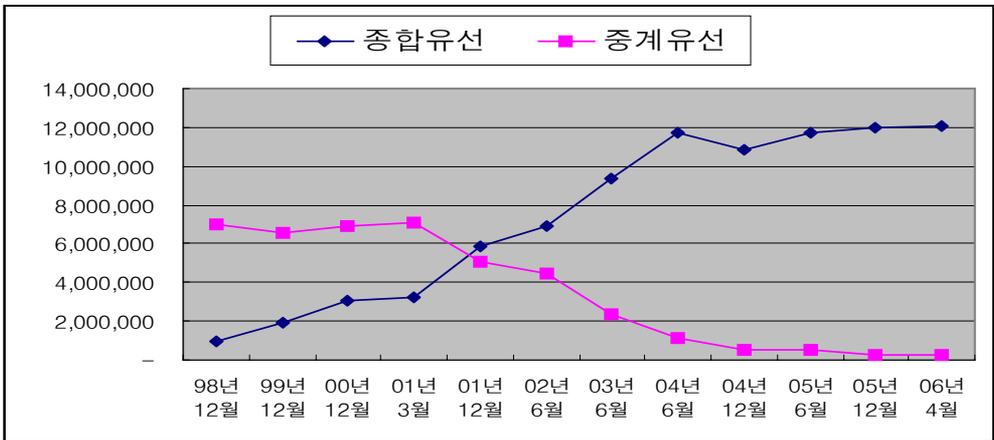
전통적인 수탁제 모델 하에서 방송의 공익성을 실현하는 구체적인 방안은 독점을 보장하되, 그로 인해 발생한 초과 이윤을 공익적 서비스로 제공하게끔 강제하는 일종의 교차보조시스템(subsidization)으로서의 성격을 갖는다. 그러나 방송통신융합의 본격화, 다매체·다채널화의 급격한 진전이 이루어지고 있는 현재의 방송환경에서 과거의 수탁제 모델은 근본적인 한계를 갖는다. 무엇보다 앞서 살펴본 바와 같이 경쟁이 도입되면서 공익성

구현을 위한 지상파방송의 초과 이윤이 감소하고, 기술 발달에 따른 다양한 유무선 네트워크의 등장은 전파 희소성 명제에 대한 근본적인 의문을 제기하게끔 한다.

한편 지상파방송의 또 다른 사회적 가치인 보편적 서비스의 제공, 즉 모든 국민에게 전달되어 기본적인 국민의 시청권을 보장한다는 무료 보편적 서비스로서의 지상파 방송의 가치는 다채널 매체를 통한 지상파방송 시청이 보편화되면서 상대적으로 희석되었다.

현재 전체 가구의 82.4%가 케이블TV, 위성방송 등을 통해 지상파방송을 수신하고 있다. 이는 다채널 방송 가입자의 확대에서 기인한 것인데 특히 중계유선의 종합유선방송 전환 정책에 의해서 유선TV 가입자가 급격하게 증가하면서 과거 난시청에 의한 유선TV에 대한 수요가 다채널 방송 수요로 전환되면서 다채널 가입자의 전체 규모는 크게 확대되었다.

<그림 3-3> 중계유선의 종합유선 전환정책에 따른 가입자 현황



<표 3-7> 지상파방송 시청매체 현황

구분	지상파 TV	케이블TV	위성방송	기타
비율	17.6%	74.2%	4.3%	3.9%

출처: 방송위원회(2006), TV시청행태조사

다. 공영방송의 위기

광대역 유무선 네트워크의 발전에 따른 전파 희소성 명제의 희석, 그리고 유료매체 가입자 확대에 따른 지상파방송의 보편적 서비스 제공에 대한 사회적 의미의 축소는 다른 한편으로 대표적인 지상파방송 운영시스템 중의 하나인 공영방송의 위기를 불러왔다. 즉 다채널 매체가 등장하면서 공영방송의 시청률이 감소하고, 대부분의 시청자가 유료 매체를 통하여 지상파방송을 시청하는 상황에서 굳이 지금과 같은 공영방송 체제를 고집할 필요성이 없다는 것이다.

우리나라의 경우에는 이상과 같은 공영방송 위기와 관련된 일반론과 함께 우리나라 공영방송 체제만이 갖는 독특한 문제점이 있다. 다른 아닌 공영방송의 정체성 문제이다. 우리나라의 공영방송은 사기업이 아닌 공공 영역이 소유의 주체라는 점에서 공영방송의 형식을 갖지만 광고에 의해서 운영된다는 이원적인 구조를 갖는다.

대표적인 국가기간방송이자 공영방송인 KBS의 광고의존도 심화에 따른 KBS2의 상업화 경향에 대한 우려는 어제 오늘의 일이 아니다. 아래의 표에서 볼 수 있듯이 KBS의 광고 수익 의존도는 다른 나라에 비해서 압도적으로 높다. 광고 수익이 전체 재원의 50% 가까이 되는 상황에서는 공영방송은 시청률 경쟁으로부터 자유로울 수 없고, 따라서 공익적 프로그램의 제공 역시 제약을 받을 수밖에 없다는 것이 KBS2에 대한 우려의 핵심이다.

<표 3-8> 주요 공영방송 재원구조 비교(2004년 기준)

구분	한국 (KBS)	영국 (BBC)	독일		프랑스		일본 (NHK)
			ARD	ZDF	F2	F3	
수신료	37.8%	77%	82.3%	85.8%	59%	66%	96.5%
광고	47.6%	-	21%	6%	38%	25%	-
기타	14.6%	23%	15.6%	8.2%	3%	9%	3.5%

출처: KBS(2007), 「수신료의 가치를 생각합니다」, 수신료가이드북 2007.

이상과 같은 상황에서 최근 지난 20여 년간 동결되어온 수신료 인상의 불가피성이 대두되고 있는 현실은 매우 자연스럽다. 즉 KBS의 재원구조의 구성비에서 수신료 부분을 높여 KBS가 시청률 경쟁을 지양할 수 있는 여건을 제공함으로써 KBS의 공공성, 공익성을 제고시켜야 한다는 주장이다.

그러나 이러한 재원구조의 문제점을 지적하기에 앞서 공영방송의 효율성을 외면한 방만한 경영구조에 대한 문제점들이 우선적으로 해결되어야 한다는 주장도 있다. 공영방송의 경영 비효율성 문제는 우리나라만의 문제라고 할 수는 없지만 최근 KBS에 대한 경영 효율성에 대한 요구는 설득력이 있다. 요컨대 선 효율화, 후 수신료 인상이 이루어져야 한다는 주장이다.

현재의 상황을 보면 우선 지상파 방송시장의 축소에도 불구하고 KBS의 방송국 수는 그대로 유지되고 있다. 2007년 4월 현재, 한국방송은 2개 TV 채널, 7개 라디오 채널을 운영, 2006년 말 기준으로 4개의 자회사, 5개의 계열사를 운영 중이다. 인건비 대비 매출액 비율이 KBS의 경우 36.9%, MBC 25.5%로 동종업종이나 전체 산업 평균에 비해 인건비 비중이 상당히 높은 것으로 나타났다.

<표 3-9> 지상파 방송국 현황

구 분		2004년 6월	2005년 6월	2006년 4월	2006년 말	비 고
지상파 방송	소 계	43	43	46	46	공영 22, 민영 15, 특수 9
	TV	33	32	32	32	
	라디오	10	11	11	11	
	이동멀티미디어	0	0	6	6	2005.12.1개국

<표 3-10> KBS의 관계회사 현황(2006년 12월말 기준) (단위: 백만 원)

사업체명	관계	회사명	대표자	직원수		자본금	본사 지분(%)	2006 매출액	2006 순이익
				임원	직원				
한국방송 공사	자	KBS미디어	정태진	4	97	5,200	100	64,708	3,510
		KBS아트비전	박명규	2	150	2,934	100	51,442	△2,164
		KBS비즈니스	이병순	2	225	500	100	26,457	△515
		e-KBS	이청기	1	1	17,783	100	4,132	3,511
	계열	KBS AMERICA	권오석	1	19	234		8,042	337
		KBS LA	이상수	1	16	547		7,788	580
		KBS N	오수성	3	89	16,315		47,660	6,531
		KBS인터넷	김철수	3	125	14,700		22,634	988
		KBS JAPAN	왕현철	1	4	1,967		10,316	51

<표 3-11> 방송3사 인건비 대비 매출액 비율(2005년) (단위: 억 원, %)

	인건비(A)	매출액(B)	비율(A/B)	동업종	전체 산업
KBS	4,709	12,766	36.9%	17.3%	10.29%
MBC	1,692	6,648	25.5%		
SBS	896	6,088	14.7%		
지상파 전체			30.1%		

출처: 2005년 지상파 방송사업자 경영분석, 방송위

라. 지상파방송의 디지털 전환을 위한 시장 환경 결어

방송통신융합 환경에서 매체의 디지털 전환은 피할 수 없는 과제이다. 특히 주요 콘텐츠를 독점하고 있는 지상파방송의 디지털 전환은 전체 융합

시장의 선순환적인 성장을 위해서도 매우 중요하다. 또한 지상파방송 입장에서 디지털 전환이 늦어질 경우 방송통신융합 환경에 효과적으로 대응할 수 있는 경쟁력이 급격하게 축소될 수 있다는 측면에서 디지털 전환을 서두를 필요가 있다.

국내에서 지상파방송의 디지털 전환과 관련된 정책적 논의가 본격적으로 가시화된 1997년 이후, 실제 디지털 본방송은 2001년 말부터 시작되었다. 비록 다른 나라에 비하여 우리나라의 디지털 전환 논의는 비교적 일찍 시작되었지만, 실제적인 전환속도는 매우 더딘 상황이다.

■ 각국의 디지털 방송 전환 일정

국 가	디지털방송 시작연도	아날로그방송 종료연도	국 가	디지털방송 시작연도	아날로그방송 종료연도
한 국	2001	2012	영 국	1998	2012
미 국	1998	2009	프 랑 스	2005	2011
일 본	2003	2011	네 델 란 드	2003	2006

출처: 세계일보, 디지털 TV 전환 7년째 '지지부진', 2008년 2월 20일자

<표 3-12> 전 세계 디지털 TV 가구 수(단위: 백만)

	2000	2005	2011
라틴 아메리카	2.6	5.4	16.9
북아메리카	26.5	63.6	122.1
아시아 태평양	3.9	21.1	202.0
동유럽	1.2	6.1	32.6
서유럽	17.4	47.4	121.4
그 외	0.8	2.5	5.1
계	52.3	146.2	500.1

출처: Informa(2006), TV Trend 2007.

Informa(2006)는 "2005년 기준 전 세계 디지털TV 가구 수를 146.2백만 가구로 집계하면서, 이 중 북미지역이 전체 시장의 52%를 차지하고 있는

며, 그 뒤를 서유럽(32%)이 뒤쫓고 있다고 집계하였다. 이들은 2011년 전망을 통해 전 세계 디지털TV 가구 수가 500백만 가구를 넘어설 것으로 예측하면서, 이는 아시아 태평양 지역과 동유럽, 라틴 아메리카 지역의 급속한 성장세가 시장의 확대를 견인할 것이라고 전망하였다.

그러나 우리나라는 지상파방송의 디지털 본방송이 시작된 지 7년이 지났지만 관련법규의 정비 지연 등으로 종료 일정은 물론 디지털 전환에 대한 홍보조차 제대로 실시하지 못한 것이 현실이다. 국내 디지털TV의 보급률은 2006년 말 기준 442만대 수준으로 약 24.4%를 기록, 이는 영국의 77.2%나 미국의 60.1%, 일본의 51.5% 수준에 비하면 낮은 편이다. 또한 분리형 디지털TV 수상기를 구입 후 셋톱박스를 구입하지 않은 가구가 많기 때문에 실제 디지털TV를 시청하고 있는 가구와 디지털 TV 보급률에는 차이가 존재할 수밖에 없는 것이 현실이다(최성진 외, 2007).

<표 3-13> 방송사별 방송시설 디지털 전환율

방송사	전환비율	기타
KBS	본사 86.6%	<ul style="list-style-type: none"> - TV 스튜디오 및 제작편집실 100% 전환 완료 - 뉴스/중계 스튜디오 6개소 중 2개소 전환 완료 - 구조정실 4개소 중 3개소 전환 완료 - 기타시설 7개소 중 6개소 전환 완료 - TV 중계차 10대 중 8대 전환 완료
MBC	본사 95.4%	<ul style="list-style-type: none"> - TV 구조정실 및 제작편집실 100% 전환 완료 - 제작스튜디오 1개소 제외 전환 완료 - 중계차 2대 제외 전환 완료 - 총 133개소 중 3개소 제외 전환 완료
SBS	약 56.0%	<ul style="list-style-type: none"> - 스튜디오 64% 전환 완료 - 종합편집실 50% 전환 완료 - ENG 카메라 등 기타설비 약 51% 전환 완료 - 2006~2009까지 매년 스튜디오 1개소 디지털 전환 계획
EBS	약 54%	

출처: 방송위원회(2005). 지상파방송 디지털 전환 수요 분석 연구

주: 1) 제작설비=스튜디오, 편집실, 중계차 등, 2) 송신설비=송신소, 중계소(간이중계소 포함)

현재 주요 지상파방송사들(KBS, MBC, SBS, EBS 등)은 방송신호를 디지털로 전환하여 기존 아날로그 신호와 함께 전국적으로 동시방송 중이다. 그러나 HD콘텐츠 및 이를 제작, 송출할 수 있는 설비와 DTV 수상기 보급 상황이나 수신환경 등은 제한적이며, 특히 방송사 지역국이나 지역민방의 경우 더욱 어려운 상황이다.

사업자 측면에서 디지털 전환과 관련하여 가장 중요한 사항은 시설의 디지털화와 디지털 콘텐츠의 제작 활성화이다. 2007년 5월 현재 비록 전국 32개 지상파방송사 62개 방송국, 그리고 허가받은 123개 방송보조국(중계국)에서 모두 디지털 본방송을 실시하고 있어 전국적 디지털방송시대가 도래하고 있지만, 내용 측면에서는 여전히 부진한 모습이다. 제작설비의 경우 40%, 송신설비의 경우 28%만이 디지털로 전환된 가운데 HD콘텐츠 비율도 34.7%에 불과하다. 게다가 수도권 방송사들에 비해 지역방송사들의 디지털 전환율은 더욱 열악한 상황이다(정보통신부, 2007).

<표 3-14> 국내 지상파TV 디지털 전환 현황

구분	전환율	세부 내용	비고
본방송 실시	100%	전국 32개 방송사 62개 방송국, 123개 방송보조국에서 모두 디지털방송 실시 (DTV 전국방송 실시 - 2006. 7)	수도권(2001. 10), 광역시(2004. 7), 도청소재지(2005. 12), 시·군 지역(2006. 7)
제작 설비	40%	KBS(56%), MBC(45%), SBS(68%), EBS(37%), 지역MBC(43%), 지역민방(22%)	스튜디오, 편집실, 중계차 등
송신설비	28%	KBS(27%), MBC(100%), SBS(100%) 지역MBC(21%), 지역민방(36%)	송신소, 중계소(간이 중계소 포함)
HD 콘텐츠	34.7%	KBS(24%), MBC(37%), SBS(46%)	2007. 3 기준
전환 예산	40.5%	기존 투자액 10,536.7억원(2006년까지)/ 총 전환예산 25,990억원 (설비 13,336억원, HD프로그램 제작 12,654억원)	방송 4사의 경우
DTV 보급	24.4%	442만대 (전국 18,091,000 가구 중)	2006년 말 기준
케이블 TV	70%	107개 중 78개 SO가 DTV 송신시설 구축	디지털 42만 가구 (3.5%)

출처: 정통부, 2007.5. “디지털전환 및 활성화를 위한 특별법” 및 정통부 제공 자료 참조.

2005년 말 기준, KBS는 본사의 방송시설 86.6%에 대해 디지털 전환을 완료하였으며, MBC는 본사의 95.4%를, SBS는 본사의 약 56.0%를 디지털로 전환하였다. 방송사별 디지털 전환을 위한 투자현황을 살펴보면, 투자규모는 KBS와 MBC, SBS 순으로 크게 나타났다.

<표 3-15> 지상파 방송사 디지털화 시설투자 현황(단위: 천원)

사업체	구분	디지털화, 현대화				합계
		제작장비	송출장비	중계장비	부대장비	
KBS	05년 실적	19,516,287	14,605,159	6,241,758	3,665,809	44,029,013
	06년 실적	19,201,119	23,271,425	10,502,395	15,117,992	68,092,931
MBC	05년 실적	9,500,000	6,400,000	1,800,000	1,500,000	19,200,000
	06년 실적	8,602,101	1,593,998	6,478,567	2,451,442	19,126,108
SBS	05년 실적	10,800,000	4,800,000	1,600,000	0	17,200,000
	06년 실적	12,200,000	0	1,800,000	1,800,000	15,800,000
EBS	05년 실적	2,979,000	2,020,000	0	253,000	5,252,000
	06년 실적	1,946,903	638,000	98,900	0	2,683,803

출처: 방송위원회, 2006, 2007 방송산업실태조사 보고서 재구성

또한 아날로그방송의 종료에 대한 시청자들의 인지도도 매우 낮게 나타나고 있다. 방송위원회(2007)가 수행한 ‘2007년 TV시청 행태 연구’에 따르면 조사대상 3,000명 중 2012년에 아날로그방송이 종료된다는 점을 인지하고 있는 시청자들은 불과 31.3%에 불과해 디지털 전환에 대한 홍보가 절실한 과제임을 보여주고 있다.

케이블TV방송협회도 아날로그방송 종료 후 상당수의 시청가구가 디지털방송을 시청하지 못할 것으로 예상하고 있다. 약 1,500만 가구의 케이블 가입가구 중 30% 이상(약 450만 케이블TV 가입가구)이 2012년 이후에도 아날로그TV 수상기를 계속해서 보유할 것으로 전망하고 있다(강희중,

2008).

이와 같은 상황에서 국내 지상파TV 디지털 전환의 부진을 극복하기 위해 2006년 9월 (구)방송위, (구)정통부 양 기관의 대표를 위원장으로 하는 디지털방송활성화 추진단 구성, ‘지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송 활성화에 관한 특별법’을 마련하였다.

<표 3-16> ‘디지털 전환 특별법’의 주요 내용

조 항	항 목	내 용
제1조	목적	- 지상파TV 디지털전환과 방송 활성화 촉진 - 시청자 권익과 국민경제 발전에 이바지
제4조	디지털방송활성화 추진위원회	- 방송통신위원회 위원장이 추진위원회 위원장 - 위원은 관계 중앙행정기관 공무원 및 디지털방송에 관한 학식·경험 풍부한 자 중 위원장이 위촉 (20인 이내) - 기본계획, 연도별 시행계획, 추진실적 평가 등을 심의
제3조	디지털방송 전환 및 활성화 기본계획	- 방송통신위원회는 3년마다 문화체육관광부 등 관계 중앙행정기관의 관련 계획과 시책 등을 종합하여 기본계획 수립 - 기본계획 분야 연도별 시행계획 수립·추진
제7조	아날로그방송 종료	- 2012년 12월 31일까지 아날로그TV 방송 종료
제5조	HD 프로그램 편성	- 방송통신위원회가 정하여 고시하는 비율 이상으로 편성 - 방송분야별 특성·지역방송 특수성 고려
제6조	디지털튜너 내장 의무	- TV수상기 또는 관련 전자제품에 지상파 디지털 튜너 내장 의무
제8조	안내문 표시·광고 의무	- TV수상기 또는 관련 전자제품에 아날로그방송 종료 및 디지털방송 수신여부에 관한 제품안내문 부착, 표시 및 광고 - 구체적 사항은 방송통신위원회가 지식경제부장관과 협의
제10조	저소득층 지원	- 소득 수준을 고려하여 저소득 시청자 지원 시책 강구 - 지원대상·지원방법 등은 대통령령으로 정함
제11조	방송사업자 지원	- 디지털 전환에 따른 지상파방송사업자의 추가 비용부담을 고려하여 수신료 및 방송광고 제도 등 개선책 마련 - 지원방안 실현을 위해 국회 등 관련 기관에 건의

제13조	디지털방송 수신환경 개선	- 수신환경 개선방안 마련 (관계 중앙행정기관과 방통위) - 개선방안에 따른 계획 수립 및 시행 (지상파방송사업자)
제14조	수신환경 실태조사 등	- 디지털방송의 수신실태 및 디지털 전환 상황 등 조사

디지털전환특별법 제3조에 따르면 방송통신위원회는 디지털전환 및 디지털방송의 활성화를 위하여 3년마다 대통령령으로 정해진 관계 중앙행정기관의 관련 계획과 시책 등을 종합하여 기본계획을 세우고 디지털방송 활성화추진위원회의 심의를 받도록 하고 있다. 기본계획에는 아날로그방송의 종료시점, 대국민 홍보, 시청자지원, 디지털방송 제작 활성화, 디지털 시설의 전환촉진, 수신환경 개선, 수상기 보급 확대, 다양한 디지털방송 서비스 제공, 조사·기술개발·교육지원, 그리고 계획을 추진하기 위한 재원확보 및 지원에 관한 사항을 포함하고 있다.

그러나 문제는 이와 같은 포괄적이고 광범위한 계획을 수립하는 데 필요한 시간이 아날로그 방송 종료시점으로 규정된 2012년 말까지 불과 4년여 밖에 남지 않은 상황에서 3년마다 기본계획은 세운다는 것(사실상 1번의 기회)이 거의 불가능하다는 점이다(정인숙, 2008), 따라서 얼마 남지 않은 시간 동안 아날로그 방송 종료 이후에 돌출될 수 있는 문제들을 해결할 수 있는 구체적인 방안이 마련되어야 하는 부담감이 있는 것도 사실이다. 기간 매체인 지상파방송의 성공적인 디지털 전환이 전제되지 않는 전체 방송 매체의 디지털 전환은 불가능하기 때문이다.

2. 관련 이슈와 정책 목표

최근의 방송 환경이 지상파 방송 중심 모델에서 유료방송 중심으로 재편되면서 과거와는 다른 지상파방송의 역할에 대한 고려가 요구되고 있다.

여전히 국내 방송시장은 적어도 방송 프로그램의 유통과 관련해서는 지상파 방송3사의 시장행위에 따라 전체 방송시장의 성과를 결정짓는 구조이며, 현행 방송법은 지상파방송 시장의 독과점 구조의 허용과 경쟁도입을 제약하고 있다.

지상파방송사인 KBS, MBC는 전국 시장점유율 30% 규제를 면제하고 있으며, 전국방송사업자인 지상파 방송사업과 위성방송사업간의 교차소유를 허용하는 등 방송시장의 독점력을 용인하고 있다. 요컨대 현 시점에서 지상파 방송의 콘텐츠 독점력과 예외적인 규제의 적용이 야기하는 문제점의 해결은 융합 환경에 효과적으로 대응할 수 있는 조건을 마련한다는 측면에서 매우 중요하다. 정책적인 측면에서 우리나라 지상파 방송 및 관련 제도가 내재하고 있는 문제점은 다음과 같다.

첫째는 규제 형평성의 문제이다. 지상파 방송부문의 소유 및 경영규제 대상 배제에 따른 지상파 방송시장의 경쟁 도입이 지연되고 있다. 방송법상 소유 및 경영규제 기준인 ‘매출액’ 기준은 융합시대에 여론지배력을 효과적으로 규율하기에는 한계가 존재한다. 지상파방송과 위성방송간 교차소유는 허용하되, 지역사업자인 지역 지상파방송과 SO간 교차소유 금지에 따른 규제의 형평성 논란이 발생되고 있다.

둘째는 제작과 편성, 유통의 수직적 통합 구조가 콘텐츠 산업에 미치는 부정적 영향이다. 지상파 네트워크의 콘텐츠 수요자 독점구조 아래 중앙 네트워크가 제작부문을 독점하는 구조에서는 독립제작사 중심의 콘텐츠 산업 발전을 기대하기 어려우며, 방송프로그램 제작 및 유통시장의 활성화를 저해하게 된다. 또한 현재 지상파 방송3사의 유료TV 시장진입으로 인한 유료TV 영역의 시장지배력 전이문제가 발생하고 있다.

지상파방송의 독과점 구조는 콘텐츠의 독점구조를 낳았고, 현행 방송법은 국내 방송프로그램 제작 및 유통시장의 활성화를 위해 외주제작 편성비용을 강제하고 있으나, 장기적인 실효성을 갖기 어려움을 갖는다. 외주제작 프로그램의 편성시간은 양적으로 증가하였지만, 질적인 수준에서는 규제에 따른 기대효과가 낮고(외주 시간은 56.8%, 비용은 지상파 방송 자체 제

작비 대비 26.3%만을 차지), 프로그램 제작 및 유통시장의 현실은 독립제작사 영역에 투자가 발생할 수 있는 조건을 만들지 못한다. 이를 시청자 입장에서 보면 지상파 방송사간 경쟁 제약은 양질의 독립제작사 프로그램에 대한 수요 경쟁의 제약으로 연결, 외주제작물의 제작 및 공급이 수요가 경쟁적일 경우에 비해 적어지는 결과를 초래한다.

또한 네트워크의 콘텐츠 수요자 독점구조는 서울 중앙방송국과 지역방송국간의 수직적 종속관계를 심화시킨다. 서울 KBS 본사와 지역KBS 직할국 체계로서 지역 KBS는 중앙 KBS의 사장과 부사장 아래 수직적으로 편재되어 중앙방송의 하위기관으로 구성되고, 서울 본사가 예산과 인력을 모두 통제 관리하고 있다. 이를 달리 말하면 진정한 의미에서 지역에 기반을 둔 방송매체의 성장을 현재의 지상파방송 중앙 본사 - 계열사(총국), 혹은 제휴국 구조가 제약하고 있다는 것을 의미하기도 한다.

세 번째는 광고제도의 개선이다. 지상파방송의 독점은 독점규제의 한 유형으로 광고판매량 규제(보수율 규제)를 낳았고, 이는 지상파방송 광고시장의 독점판매(KOBACO) 제도로 구체화된다. 국내 방송광고는 방송법상 광고의 유형과 광고량, 방송광고 판매제도를 정하며(방송법 73조, 동법 시행령 제59조), 광고가격은 한국방송광고공사법에 의해 독점적 지상파방송 광고판매 대행을 맡은 방송광고공사가 책정한다.

KOBACO에 의한 지상파방송 광고시장의 시장원리(수요-공급)에 부합하지 않은 광고요금의 책정에 따른 자원배분의 비효율성이 극대화되고 있다. 지상파방송사의 수익 중 광고수익이 차지하는 비중이 절대적인 상황을 감안할 경우, KOBACO의 가격규제는 지상파방송사에 대한 수익률 규제를 의미하고, 수익률 규제는 지상파방송사에게 사회적으로 최적인 수준보다 높은 설비투자를 수행할 유인 제공, 이러한 설비투자의 왜곡은 방송프로그램 제작시장의 왜곡으로 연결된다. 현재 KOBACO 체계의 광고수탁수수료(14%)는 법률로 보장되었기에 경쟁을 제한한다.

네 번째는 우리나라 지상파 방송 제도에 대한 근본적인 대안을 마련할 필요가 있다. 우리나라의 지상파방송 구조는 공영방송과 상업방송에 대한

명확한 구분 없는 혼합적 규제체계 아래 상업방송에 대한 공영방송의 규제 차별화가 명확히 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 소유구조상 공영방송이나 광고를 재원으로 하는 공영방송의 정체성 문제가 등장한다. 예를 들어, MBC의 소유구조는 ‘공영적’ 이지만, 현행법상 지위는 ‘주식회사’로서 광고 수입에 100% 의존하는 상업방송이다.

또한, 공영적인 성격을 갖는 지상파 방송의 유료TV 시장 진입은 공영방송의 존립 근거뿐만 아니라 전체 방송시장의 경쟁을 왜곡시킬 수 있다는 점에서 지상파방송의 공·민영 역할 재정립을 위한 제도 개선이 필요하다. 특히 지상파 방송의 디지털 전환 과정에서 무료 보편적 서비스 제공사업자로서의 지상파방송의 역할 재정립과 현행 지상파방송 체제의 개선에 대한 검토는 더 이상 늦출 수 없는 시급한 연구과제이다.

이상과 같은 관점에서 바람직한 지상파 방송의 제도 개선 방향을 모색해 보면 다음과 같다.

첫째, 방송통신 융합 시대에 부응할 수 있는 수평적 규제 체계의 도입에 앞서 콘텐츠 독점력을 보유하고 있는 지상파 방송의 독과점 해소와 타 매체와의 규제 형평성을 고려한 매체 간 구분 없는 통합적인 규제원칙과 점유율 규제 방안이 마련되어야 한다.

둘째, 방송의 공익성 개념을 구성하는 가장 중요한 가치 중의 하나인 지역 방송의 활성화가 이루어질 수 있는 구조적인 개선 방안이 모색될 필요가 있다.

셋째, 과거 지상파 독점 시장을 존립 근거로 하였던 지상파 방송 광고제도는 전체 매체 시장의 경쟁 활성화와 시장 왜곡의 문제를 해소하기 위하여 경쟁 체제로 전환될 필요가 있다.

넷째, 현재와 같은 혼합형 공영방송 체제를 지양하고, 지상파 방송 영역의 경쟁 도입과 효율화를 꾀할 수 있는 공영방송과 민영방송을 명확히 구분하는 방안을 신중히 고려할 필요가 있으며, 다만 경쟁 도입으로 인하여 공익적 프로그램이 축소되는 것을 방지하기 위한 경쟁과 양립할 수 있는 공익적 프로그램 제공 방안이 적극적으로 모색되어야 한다.

3. 지상파방송의 제도 개선

가. 지상파방송 소유 경영 규제 개선방안

1) 현황

지상파 방송 3사는 비록 최근 들어 그 점유율이 하락하고 있지만 무료 방송과 유료방송 전체를 포함한 방송시장에서 매출액 기준 40.9%의 점유율을 보이고 있다. 지상파 방송의 경우 케이블TV SO나 위성방송 사업자의 경우와 같은 가입자로부터 직접 받는 수신료 매출이 없다는 점을 감안하면 여전히 지상파 3사는 콘텐츠 유통과 광고 시장에서 지배적 위치에 있음을 짐작할 수 있다.

<표 3-17> 지상파 3사(계열사 포함) 시장점유율(매출액) 현황

(단위: 백만 원)

	2004년	2005년	2006년
방송시장 전체	6,792,577	7,282,982	8,323,580
지상파 전체	3,523,964	3,487,316	3,646,907
방송 3사	3,081,386	3,183,942	3,415,181
점유율	43.00%	40.90%	41.0%
KBS	1,214,979	1,276,658	1,335,542
MBC	680,534	664,780	721,981
MBC계열사	438,187	427,335	424,021
SBS	590,383	608,814	659,514
지상파3사계열 PP	157,303	206,355	274,123

출처: 방송위원회, 방송산업실태조사 보고서 재구성

그러나 지상파방송에 대한 소유 겸영 규제는 단순히 시장 지배적 사업자에 대한 규제로만 파악하기 어렵다. 왜냐하면 지상파 방송사가 사회적 여론에 미치는 영향과 방송의 독립성을 우선적으로 감안할 수밖에 없고, 그와 같을 때 일반적인 경쟁법에서 가이드라인으로 하고 있는 겸영 규제보다 그 강도가 훨씬 높을 수밖에 없기 때문이다.

예컨대 특정 개인이나 가족의 방송독점을 막기 위해, 친인척이 소유할 수 있는 주식지분의 한도를 30%로 제한하고 있고, 여론 지배력 집중과 방송의 독립성을 보장하기 위하여 대기업과 일간신문과 통신은 종합편성 또는 보도전문편성 방송 사업을 겸영하거나 주식지분을 소유할 수 없도록 규제하고 있다.

또한 우리나라의 지상파방송 소유 겸영 규제는 지상파방송이 타매체로 진입하는 것을 제한하고 있지만 지상파방송 자체의 시장점유율을 제한하지는 않고 있다. 방송법 제8조(소유제한 등)5호의 경우 ‘지상파방송사업자·종합유선방송사업자·위성방송사업자는 시장점유율 또는 사업자수 등을 고려하여 대통령이 정하는 범위를 초과하여 상호겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다’라고 명시하고 있다. 또한 동법 시행령 제4조(소유제한의 범위)2항의 1호에서는 ‘특정 방송사업자의 매출액과 당해 방송사업자의 특수관계자인 방송사업자의 매출액을 합한 매출액이 전체 방송사업자의 매출액 총액 중 100분의 33을 초과하게 되는 경우. 다만, 법 제8조2항 각호에 규정된 방송사의 경우를 제외한다.’라고 정하고 있다. 이때 제8조2항 각호에 규정된 방송사는 KBS와 MBC를 말한다.

한편 타 매체와의 겸영 규제에서는 지상파방송사업과 위성방송사업간의 교차소유를 허용하고 있으나, 지상파방송사업(지역 지상파 포함)과 종합유선방송사업간의 교차소유는 금지하고 있다.

<표 3-18> 방송사업의 인허가 체계 및 소유제한 규제

방송사업	대기업	외국자본	일간신문 뉴스통신	1인 지분	면허제도
지상파방송사업자	금지	금지	금지	30%	허가
종합유선방송사업자	-	49%	33%	-	허가
위성방송사업자	49%	33%	33%	-	허가
일반 PP	-	49%	-	-	등록
종합편성, 보도 PP	금지	금지	금지	30%	승인
중계유선방송사업자	-	금지	-	-	허가
전송망사업자	-	금지	-	-	등록
IPTV 방송사업자	-	49%	49%	-	허가
IPTV 콘텐츠사업자	PP 상동	PP와 상동	PP와 상동	-	PP와 상동

출처: 최세경, 2008

<표 3-19> 매체별 경영규제 현황

대상	경영주체	지상파	SO	위성	PP	전송망 사업자
지상파DMB사업자		3-5: 1/3 6- : 1/5	금지	-	-	-
종합유선방송사업자		금지	33%(매출액) 1/5(구역)	33%(주식)	1/5 (구역)	1/10(구역)
위성방송사업자		33%(주식)	33%(주식)	33%(주식) 1개(사업자수)	-	-
방송채널사용사업자		-	1/5(사업자수)	-	33%(매출액, 홈쇼핑 제외)	-

이상과 같은 지상파방송의 소유 및 경영 규제, 그리고 점유율 규제에서 우선 현재 방송법이 규정하고 있는 시장집중 제한 및 경영규제는 그 규제 기준으로 매출액, 방송권역, 주식 지분 등이 사용되고 있어 일관성이 없고 합리적인 규제가 어렵다는 점을 지적할 수 있다. 특히 향후 수평적 규제 체계로의 전환이 이루어진 시점에서는 사업자 유형과 관계없이 동일한 기준

이 적용되어야 하기 때문에 현재의 규제 지표에 대한 개선이 필요하다.

특히 방송법상 소유 및 경영규제 기준인 ‘매출액’ 기준은 융합시대에 여론 지배력을 효과적으로 규율하기에는 한계가 있다. 여론 다양성 확보를 위해 독점의 폐해를 방지하는 데에 특정방송사업자의 매출액 기준은 그 사회적 영향력의 척도라고 보기 힘들다. 오히려 매출액 기준 보다는 실제 여론 형성에 직접적 영향을 미칠 수 있는 가시청자 규모가 여론 다양성 확보에 효과적이다. 게다가 방송 사업에서 방송매출액을 분리해내는 것은 현실적으로 어려우며, 궁극적으로는 사업자의 자유로운 영업활동을 제약하는 문제가 상존한다.

둘째로 지상파 방송의 소유경영 규제가 여론 시장의 지배력을 염두에 두고 만들어진 것이라는 점을 감안할 때 현재 국내 방송시장(유료, 무료시장)에서 KBS와 MBC를 제외할 경우 시장점유규제는 사실상 무의미하다.

셋째로 아날로그시대에 마련된 지상파방송에 대한 각종 규제는 방송통신융합 환경에서 새롭게 검토되어야 한다. 그동안 지상파방송이 신규 사업자에 비하여 상대적으로 과도한 규제를 받아왔다는 점은 부정하기 어렵다. 실제 지난 몇 년 간 방송시장 환경이 급격히 변화했음에도 불구하고 방송 시간 규제, 외주제작 편성의무비율 등 각종 편성규제, 각종 심의 규제, 소유 규제에 발목을 잡혀왔다. 특히 외국 자본의 국내 방송시장이 본격화되는 가까운 미래에 국내 방송의 글로벌 경쟁력을 제고하기 위해서는 현재 경쟁력 있는 지상파방송의 체질을 강화하기 위한 각종 규제를 완화하는 것이 필요하다.

2) 개선방안

지상파방송의 콘텐츠 독점에 의한 지배력 전이 방지를 위해서는 매체 간 구분 없는 시청점유율 및 광고시장 점유율에 의한 통합적인 규제원칙 수립이 필요하다. 특히 수평적 규제 체계 하에서는 지상파방송영역의 경쟁

도입과 방송시장의 경쟁 활성화를 위해 전체 방송시장을 단일시장으로 재편되어야 한다. 특정 방송사업자의 과도한 시장집중에 따른 여론지배력 행사를 방지하기 위한 가시청가구 점유율 규제가 도입되어야 한다.

그 구체적인 안을 보면, <제1안>은 모든 방송사업자는 전국 가시청가구 점유율을 고려하여 일정 비율 이상의 주식이나 지분을 소유 및 경영할 수 없도록 제한하도록 한다. 미국의 경우는 1개 방송사의 전국 가시청가구 점유율을 35%로 규제하고 있다.

<제2안>은 일정비율의 시장점유율을 초과하는 지상파방송사업자는 특수 관계에 있는 사업자에게 일정 비율이상의 프로그램을 공급하지 못하도록 하는 조항을 신설하도록 한다.

둘째, 지역 지상파방송과 케이블TV 간 교차소유 허용을 통한 지역성 제고가 필요하다. 즉, 지상파방송과 SO간 교차소유 허용에 따른 융합시장에서의 지역방송과 케이블TV를 중심으로 한 지역성 제고 극대화가 필요하다. 지역 지상파방송의 자체제작 능력과 SO를 통한 안정적 유통채널 확보에 따른 규모의 경제를 구현하고, 케이블SO의 경우 직접사용채널(지역채널) 운용상의 제작 및 인력상의 한계를 극복함으로써 제작의 효율성을 제고하게 된다.

나. 공민영 이원제도의 정립

1) 현황 및 문제점

전통적인 지상파방송 제도는 방송의 공익성 이념에 근거한다. 특히 공영방송의 경우에는 방송을 시장에서 제공되는 사적 서비스라기보다는 공익을 위한 공공서비스로 보고, 따라서 방송은 공적영역에서 제공되어야 한다는 논리에서 출발한다. 공영방송의 요체는 국민 개개인이 직접적으로 지불하는 수신료에 의한 재원에 의해 운영되며, 국가 혹은 특정 사익 집단에 의한 영

향력이 행사되지 못하도록 공적 규제감독 시스템을 갖추고 있으며, 시민의 권리를 위임받아 이를 대신하거나 공공서비스를 제공하는 방송제도라고 해석할 수 있다.

전통적인 지상파방송 제도를 낳았던 방송의 공익성 개념은 사회문화적 특수성을 다루기에는 적합하나, 융합시대에는 뒤떨어진 이념이라는 비판이 있다. 세계적으로도 공영방송의 위기가 논의되면서 새로운 시대의 공익성 담보를 위한 방안 논의가 이루어지고 있다. 요컨대 디지털 융합시대의 공익은 새로운 환경에 맞게 재 논의되어야 한다는 주장이다.

과거 아날로그시대의 방송질서에서는 방송 공익론이 폭넓게 수용되었다. 방송매체의 사적 소유제한, 공적 통제시스템, 공적 서비스 의무 등 일련의 체계적인 방송규제는 모든 지상파채널을 대상으로 폭넓게 적용되어 왔고 또 정당성을 부여받아 왔다. 하지만 방송에 있어서 이러한 공익론은 다매체 다채널 방송환경의 등장과 디지털 미디어 기술의 등장으로 인한 방송 통신 영역의 융합현상 등으로 전면적으로 재검토되기 시작하였고, 최근 크게 위축되는 추세를 보이고 있다. 우리나라 공영방송의 주요 현황을 살펴보면 다음과 같다.

가) 한국방송(KBS)

KBS는 한국방송공사법을 방송법 내에 흡수, 국가기간방송으로서의 위상을 확보하고 있으며, 현재 2개 지상파TV 채널, 1개의 위성채널, 7개의 라디오 채널을 운영하고 있다.

운영에 있어서 이사회의 구성 및 기능은 방송법 제46조 및 제49조에 따라서, 방송통신위원회가 각 분야의 대표성을 고려하여 이사 11인을 추천하고 대통령이 임명하며, 이사회의 기능은 KBS의 기본운영계획 및 공적 책임, 예산·자금계획, 공사의 경영평가 및 공표, 지역방송국의 설치 및 폐지, 정관의 변경 등이다.

<표 3-20> 지상파 3사의 운영채널 현황

구분	방송사	운영채널		비고 (기타 운영채널 등)
		TV	라디오	
공영 방송 (종합)	한국방송공사 (9개 지방총국, 9개 지방국, 10개 지역 해외지국)	<input type="checkbox"/> 2개 지상파채널 - KBS1, KBS2 <input type="checkbox"/> 1개 위성채널 - KBS World	<input type="checkbox"/> 7개 채널 -1,2,3R/1,2FM -사회교육방송 -국제방송	※(주)KBS N을 통해 KBS N Sports, KBS Drama, KBS Prime, KBS JOY 등 채널을 운영 ※디지털채널 Ch15, Ch17 운용 ※지상파DMB(2005.12.1개국)
	(주)문화방송 (19개 지방사)	MBC TV	MBC AM / FM	※MBC ESPN, 드라마넷, MBC게임 등 PP 계열사 운영 ※디지털채널 Ch14 운용 ※지상파DMB(2005.12.1개국)
(전문)	한국교육방송공사	EBS TV	EBS FM	※EBS Plus 1, 2, EBS English, EBS u 위성,케이블 채널 운영 ※디지털채널 Ch18 운용 ※위성DMB(EBSu방송)

KBS의 예산은 수신료로 충당하되, 광고수입, 프로그램 판매수입, 협찬수입, 위성방송수입, 송신수탁 수익 등이 허용된다(방송법 제56조, 법시행령 제36조). 예산은 이사회 의결로 확정되고, 결산은 국회의 승인을 얻어 확정된다. 수신료의 금액은 이사회가 심의·의결한 후 방송통신위원회를 거쳐 국회 승인을 얻어 확정된다. 매년 수신료 수입의 3/100 에 해당하는 금액을 EBS의 재원으로 지원하게 된다(방송법 제68 조, 법 시행령 제49조).

그러나 현재 전체 방송재원중 수신료 재원의 비중이 상대적으로 낮은 것이 현실이다. 그 이유는 지난 약 30년간 한 번도 인상된 적이 없는 수신료 재원의 비탄력성에 기인한다. 이에 따라 공영방송의 총수입중 수신료가 차지하는 비중은 2007년의 경우 KBS 40.4%, EBS 8.9%, MBC 0% 등으로 수신료 비중이 평균 70%를 상회하는 해외 주요 공영방송사들에 비해 매우 낮은 수준이다.

<표 3-21> 2006년 국내 방송재원 구성 (단위: 억원)

재원 유형	수신료	방송광고			유료TV 시청료		합계
액수	5,492 (10.2%)	35,245 (65.2%)			13,182 (24.4%)		54,019 (100)
		지상파	케이블	위성방송	케이블	위성방송	
		24,687	10,433	120	10,444	2,738	

출처: 방송위원회, 방송산업실태조사 보고서에서 재구성

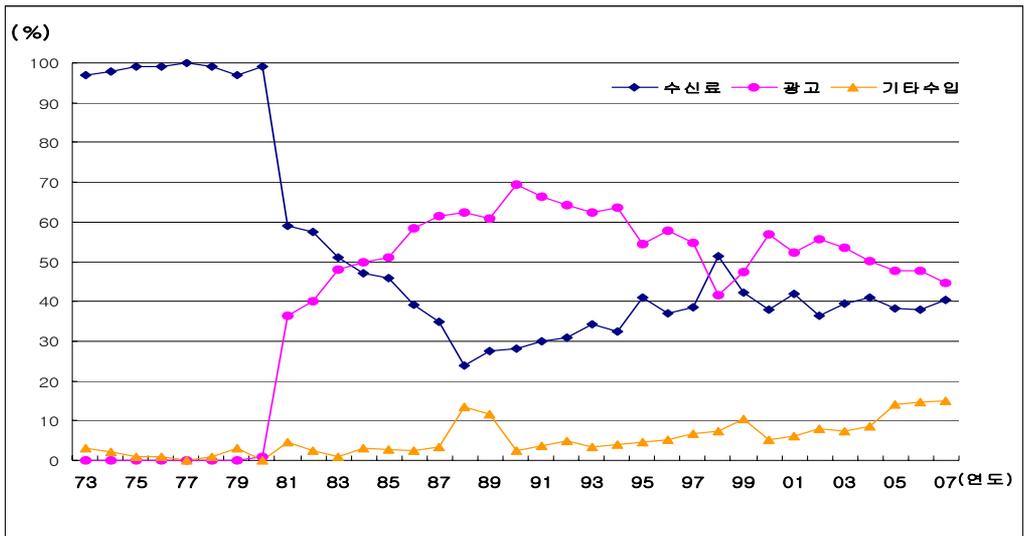
KBS는 외국의 공영방송에 비해 수신료가 낮게 책정되어 있으며, 디지털 전환과 관련해 약 1조 2천억 원 규모의 재원이 필요로 하기에 20년 이상 동결되어온 수신료를 현실화해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 우리나라의 수신료는 1981년 이래 2,500원으로 동결되어 있다. 그러나 고정된 수신료에도 불구하고, KBS의 수신료 총 수입은 지난 1991년 약 1500억 원에서 2006년 5,300억 원으로 꾸준히 증가해 왔다. 이는 2000년대 초까지 TV수상기의 등록대수가 꾸준히 증가해왔기 때문이며, 다른 한편으로 1995년 도입된 수신료 통합징수방식을 통해 최근까지 수신료 징수율이 97~98%로 매우 높게 유지되고 있기 때문이다. 광고수입은 성장과 정체를 반복하는 경향을 보이고 있으며, 특히 기타수입은 세배 이상 증가한 것으로 나타나고 있다.

<표 3-22> KBS의 연도별 수입구조 변화 (단위 : 백만원)

연도	수신료		광고		기타수입		계
	금액	비율(%)	금액	비율(%)	금액	비율(%)	
91	149,713	30.0	330,101	66.3	18,399	3.7	498,213
95	368,509	41.1	485,849	54.3	40,941	4.6	895,299
00	447,206	37.9	672,316	57.0	59,572	5.1	1,179,094
01	468,752	41.8	584,974	52.2	66,968	6.0	1,120,694
02	481,969	36.5	735,163	55.6	104,610	7.9	1,321,742
03	499,692	39.3	678,154	53.4	92,427	7.3	1,270,273
04	513,391	41.1	628,231	50.3	107,455	8.6	1,249,077
05	524,619	38.2	653,657	47.6	194,021	14.2	1,372,297
06	530,428	37.8	667,540	47.6	204,295	14.6	1,402,263
07	537,200	40.4	593,100	44.6	199,800	15.0	1,330,100

출처: KBS 내부자료

<그림 3-4> KBS의 연도별 수입구조 변화 (%)



출처: 전영일(2007), p.6 및 KBS 내부자료 통합 재구성

이상과 같은 상황에서 공영방송으로서 광고에 지나치게 의존적인 KBS의 재원구조에 대한 비판은 지속적으로 제기되고 있다. 현재 KBS는 수신료 대 광고료의 비율이 4대 6의 형태로 시청률 경쟁으로부터 자유로울 수 없는 구조라고 할 수 있기 때문이다.

<표 3-23> KBS의 수입내역 추이

구분	2004년	2005년	2006년
매출액	1,214,979	1,276,658	1,335,542
KBS 광고매출	628,231	653,657	667,329
%	51.7%	51.2%	50.0%
수신료 수입	528,375	540,679	549,240
%	43.5%	42.4%	41.1%
기타 매출	58,373	82,322	118,973
%	4.8%	6.4%	8.9%

출처: 방송위원회, 방송산업실태조사 보고서에서 재구성

<표 3-24> 세계 각국 공영방송의 재원구조

구분	한국 (2006년) (KBS)	영국 (2004년) (BBC)	프랑스 (2006년) (FT)	독일(2004년)		일본 (2004년) (NHK)
				(ARD)	(ZDF)	
수신료 사용채널	KBS(97%) EBS(3%)	BBC (100%)	France TV (67.5%)	ARD (79.2%)	ZDF (20.8%)	NHK (100%)
가구당 연간수신료	30,000원	220,341원	145,858원	202,198원		152,668원
수신료	37.8%	77.0%	64.3%	82.3%	85.8%	96.5%
광고수입	47.6%	-	29.2%	2.1%	6.0%	-
기타	14.6%	23.0%	6.5%	15.6%	8.2%	3.5%
계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

출처: 이창현(2008), p. 31

외국의 경우와 비교할 때 주요 선진국 공영방송의 수신료 의존도가 평균 70% 이상인 것에 비해 KBS의 수신료 의존도는 40.4%로 매우 낮은 수준이다. 이러한 KBS의 재원구조는 재원조달의 안정성을 보장하기 어려우며, 특히 프로그램 공영성 확보에 어려움을 줄 것이라는 주장은 설득력이 있다.

한편 전체 수신료의 3%를 배분받고 있는 EBS 또한 2006년의 경우 수신료 수입이 9.4%에 불과하고 광고수익(21.3%)을 포함한 상업적 재원의 비중이 68.3%에 달해 상업주의적 성향에서 자유롭지 못하다.

또한 KBS의 비효율적인 경영 문제도 지속적으로 제기되어 왔다. 최근에는 KBS 수신료 인상과 관련해 조직 내 경영합리화 선행을 주장하는 사회적 여론이 비등하고 있는 것이 현실이다. 문광위 전문위원실은 2007년 11월 20일 ‘KBS 수신료 인상 승인안’ 검토보고서를 통해 “수신료 인상을 전제로 KBS가 제시한 경영 효율성 및 투명성 제고방안의 내용이나 실천계획이 미흡하다”며 “공영성 강화, 인력구조 조정 등 강도 높은 경영개선과 투명성을 제고하는 노력이 요구된다”고 지적하고 있다. 심재철 국회의원은 “2007년도 연초에 12억 원의 흑자를 예상했던 KBS가 이 같은 대규모 적자를 발생”하고 있으며 “수신료 인상만으로는 KBS가 적자경영에서 벗어날 수 없음이 밝혀진 만큼, 강도 높은 경영개선과 자구노력이 선행되어야 할 것”이라고 지적하고 있다(데일리안, 2007년 11월 20일).

감사원은 2004년 KBS에 대한 특별감사 지적사항 중 상위직 축소, 전문직의 정원내 운영, 지역방송국의 과감한 통폐합 등 구조조정을 추진한 후 재원 부족 시 수신료를 적정수준으로 인상하는 방안을 검토하는 것으로 되어있으나(구조조정 이후 수신료 인상), 이 중 ‘노조 전임자수 과다,’ ‘공영방송재원조달,’ ‘인건비성 경비 집행,’ ‘복리후생 경비 집행’ 등의 지적사항이 해결되지 못한 상황이다.

KBS와 관련한 기존의 논의들은 다음과 같다.

- 방송제도연구위원회(1990) : 최고의사결정기구인 경영위원회 신설, KBS

1TV는 지역네트워크 채널, KBS 2TV는 종합방송채널로 특성화, 재원구조에서 광고비율 감축 제안

- 공영방송발전연구위원회(1994): 최고의사결정기구로서의 경영위원회 신설, KBS-1TV는 종합방송채널, KBS-2TV는 문화채널로 특성화, 방송총괄기구에 의한 수신료 관리 및 금액결정 제안
- 방송개혁위원회(1999): 조직 효율화와 프로그램의 공익성 제고를 전제로 2001년 1월부터 2TV 광고를 전면 폐지하고, 수신료 조정. KBS 1TV는 종합편성, KBS 2TV는 문화예술, 지역연계채널로 특성화, 방송위원회 신설 직후 위원회 산하에 신청자 대표를 포함한 KBS 경영평가단을 구성하여 2000년 6월까지 경영진단 및 평가를 수행한 수신료 조정안 제안
- 방송정책기획위원회(2001): 지상파/뉴미디어, 공영과 민영방송의 이원방송 제도, 광고축소, KBS 2TV 가족문화채널로 정립

나) 문화방송(MBC)

MBC 본사는 방송문화진흥회가 70%, 정수장학회가 30%의 지분을 소유하고 있으며, 지방계열사는 본사에서 51% 이상의 주식을 소유하고 있다. 방송문화진흥회는 이사장을 포함한 9인의 이사로 구성되며, 이사는 방송통신위원회가 임명하고, 이사장은 이사회에서 호선(방송문화진흥회법 제6조)된다. 방송문화진흥회의 직무는 연구 및 학술사업, 진흥회가 최대출자한 방송사업자의 경영관리·감독, 방송문화진흥자금의 운용·관리, 공익사업 등을 수행(방송문화진흥회법 제5조)한다.

MBC의 소유구조는 ‘공영적’이지만, 현행법상 지위는 ‘주식회사’로서 광고수입에 100% 의존하는 상업방송이다. 이러한 공영적 소유구조와 상업적 재원조달방식의 부조화로 MBC의 정체성과 위상 재정립의 필요성이 제기된 바 있다.

MBC 위상정립에 대한 기존의 논의들은 다음과 같다.

- 방송제도연구위원회(1990)는 <제1안>으로 민영가맹사체제, <제2안>으로

서울중심의 공영네트워크 체제를 유지 및 2000년 이후 지역방송 민영화 허용 제안

- 공영방송발전연구위원회(1994)는 정수장학회 주식을 방송문화진흥회가 흡수하여 공영성을 강화하는 방안 제안
- 방송개혁위원회(1999)는 1단계로 정수장학회 주식의 방문진 인수, 2단계로 지방계열사 민영화, 3단계로 본사 민영화 제안

2) 기본 방향

현재의 지상파 방송구조는 공영방송과 상업방송에 대한 명확한 구분 없이 혼합적 규제체계를 유지함으로써 상업방송에 대한 공영방송의 규제 차별화가 명확히 이루어지지 못하고 있는 실정이기에, 현행 지상파 방송구조의 공영방송과 상업방송간 위상 및 역할 재정립이 필요하다.

지상파 방송영역에 경쟁이 부재한 지금의 체제는 전체 방송시장의 경쟁 왜곡, 지역민방과 서울 중앙방송 간의 수직적 관계 재생산, 독립제작시장에 대한 종속적 관계 확대 재생산, 프로그램 유통시장 형성 저해하고 있다.

또한, 공영방송의 공공성, 공익성 의무를 강화할 필요가 있다. 편성규제 측면에서 공영방송과 상업방송에 대한 방송프로그램의 질적 차별화를 지향해야 한다. 이를 위하여 공영방송의 안정적 자원 확보와 자원구조의 공영성 강화가 필요하다. 즉, KBS의 소유 및 자원구조의 공영성을 강화(수신료 자원 체계 확립)하고, 융합 환경에서 시장에서 제공될 수 없는 프로그램을 제공하기 위한 다양한 공급체계가 마련되어야 한다.

3) 개선 방안

가) 공익적 프로그램 제작기금(public funding) 조성 방안

이상과 같은 공영방송과 민영방송의 명확한 구분에 따른 이원제도의 도

입은 결국 전체 시장의 효율성을 피할 수는 있으나 상대적으로 상업방송이 늘어나는 결과를 가져와 공익적 프로그램의 제공이 위축될 수 있다는 비판이 존재하고, 그것은 원칙적으로 타당한 지적이다. 이에 대한 보완 방안 중의 하나로 경쟁과 양립할 수 있는 공익적 프로그램 제공 매커니즘을 적극적으로 모색할 수 있다. 일차적으로는 공익적 프로그램 제작 기금의 운영을 고려할 수 있다.

이에 앞서 공익 자금의 성격을 갖는 현재의 방송발전기금의 운영 현황을 살펴보면 다음과 같다. 1981년부터 2000년 방송발전기금으로 바뀌기 전까지 조성된 공익자금은 무려 1조 3,269억(연평균 700억 원)에 달했다. 이 자금은 방송회관이나 광고회관 설립에 사용된 것은 물론 문화예술 분야에 상당 부분이 사용되었다. 2000년 이후 방송발전기금으로 성격이 바뀌고, 방송사업자가 늘어나면서 방송발전기금은 매년 약 1,400억 원이 꾸준히 견혀 안정적인 재원으로 자리 잡았다.

<표 3-25> 방송발전기금 징수액 현황(단위: 백만원, %)

구 분 \ 연 도	2004		2005		2006		2007	
	실적	비율	실적	비율	실적	비율	계획	비율
지상파방송	127,358	90.9	97,673	66.6	97,202	68.2	101,807	69.7
종합유선방송	5,205	3.7	16,271	11.1	19,174	13.4	21,710	14.9
홈쇼핑방송	7,028	5.0	11,817	8.1	25,267	17.7	20,278	13.9
위성방송	-		-		-		-	
민간출연금	545	0.4	20,931	14.3	951	0.7	2,270	1.6
합계	140,135	100.0	146,692	100.0	142,594	100.0	146,065	100.0

출처 : 방송위원회(2008), 미래의 방송 특별연구위원회 중간보고서.

<표 3-26> 방송발전기금 지출내역(단위: 백만원)

구 분		비 용	구 분		비 용
06 년	1.기금관리비	29,092	07년 계 획	1.기금관리비	30,737
	2.기금사업비	143,657		2.기금사업비	136,794
	공익방송지원	57,250		방송콘텐츠활성화	71,887
	방송진흥	27,396		시청자복지증진	27,956
	콘텐츠진흥	15,825		방송기반 강화	27,326
	기관 단체 운영지원	13,941		방송교류협력 강화	8,616
	시청자지원	9,129		기관단체 운영지원	1,009
	방송산업진흥융자	12,854		-	
	시청자미디어센터건립	7,262		-	
	3.여유자금운용	49,399		3.여유자금운용	49,399
합계	232,099	합계	216,930		

출처 : 방송위원회(2008), 미래의 방송 특별연구위원회 중간보고서

방송발전기금은 방송법 제 37조에 따라 방송사업자별로 각기 다른 징수 기준을 적용하고 있다. 먼저 지상파방송사업자는 방송광고 매출액의 6%(대통령령에 의거) 안에서, 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 연 매출액의 6% 안에서, 홈쇼핑사업자의 경우 당해 연도 결산상 영업이익의 15% 안에서 기금을 징수토록 하고 있다. 이에 따라 (구)방송위원회에서는 매년 방송사별 매체별 징수율을 정하고 있다.

그동안 방송발전기금에 대한 문제는 징수원칙, 징수율 등 조성과 관련된 문제와 기금의 목적과 맞지 않는 부적절한 비용 지출에 관한 것이었다. 우선, 현행 방송발전기금은 기금징수의 편의성만을 고려하여 책정되었을 뿐 아니라, 지상파방송이 주도하던 방송시장 환경에서 설정된 것으로 방송통신 융합 환경에서 새로운 다양한 형태의 사업자가 등장하는 시대에는 맞지 않는다.

(구)방송위원회는 2005년에 방송발전기금 관련 연구보고서를 펴내 몇 가지 문제점과 개선방안을 제시한 바 있다. 첫째, 디지털 전환을 위한 방송사업자의 투자를 적절히 유인하지 못한 점, 둘째, 공공성이 강한 방송사업을 견인해내는 공공성 지수 개발이 미흡한 점, 셋째, 지역성을 충실히 반영하

지 못한 점, 넷째, 방송사업자의 재정을 감안하지 못한 점, 다섯째, 징수율의 상한선 규정의 미흡한 점들을 지적하고 있다.

<표 3-27> 2003년 이후 방송발전기금의 징수율 변화

구분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
지상파 방송 사업자	MBC·SBS: 5.25% KBS·EBS: 3.50% ¹⁰⁾ 지역방송 ¹¹⁾ : 5.25% 라디오방송: 4.37%	MBC: 5.25% SBS : 5.45% KBS·EBS: 3.50% 지역방송: 4.37% 라디오방송: 4.37%	MBC·SBS : 4.75% ¹²⁾ KBS·EBS : 3.17% 지역방송 : 3.37% 라디오방송 : 2.87%			
종합 유선 방송 사업자	방송사업 관련 매출액의 1% ¹³⁾		매출액 구간별 초과누진징수율 ¹⁴⁾ - 25억원 이하 1% - 25억원 초과 50억원 이하 1.3% - 50억원 초과 100억원 이하 1.8% - 100억원 초과 200억원 이하 2.3% - 200억원 초과 2.8%			
위성 방송 사업자			(징수 유예) ¹⁵⁾		(징수 유예) ¹⁶⁾	매출액 1%
홈쇼핑 방송 사업자		8% ¹⁷⁾	10%	10%	12% ¹⁸⁾	

출처: 방송위원회, 미래의 방송 특별연구위원회 중간보고서

- 10) 방송법 시행령 제22조에서 정한바와 같이 KBS, EBS는 지상파 방송사업자 징수율의 2/3인
- 11) 지역방송은 지역균형발전을 위해 '03년에 5.25%에서 '04년에 4.37%이며 '05년에는 3.37%로 인하함
- 12) SBS는 '04년 하반기 재허가 심사 시 사회 환원기금 300억 원과 이익의 15%인 사회 환원 이행 계획을 제출하여 5.25%에서 4.75%로 조정함
- 13) 종합유선방송사업자의 지역 사업권료 징수율은 타 방송사업자에 비해 재정상태 및 수익성이 열악한 점, 방송사업 진입 후 최초 징수 등을 고려하여 결정된 것임
- 14) 유선방송사업자의 기금징수율은 매출액 규모를 5개구간으로 나눈 후 구간에 따른 '초과누적징수율'을 적용하여 징수제도 개선함. 2003년부터 허가시기별로 구분하던 징수율을 초과누진 징수율을 적용함으로써 사업자 능력에 따른 적정부담과 형평성 제고에 기여하였음
- 15) 위성방송사업자는 누적손실금이 많고, 기금대상기간이 1개월 미만인 점을 고려하여 징수를 유예함
- 16) 위성방송사업자는 재정상태가 열악한 점 및 독자생존과 경영정상화 등을 감안하여 징수를 유예함
- 17) 상품판매방송채널사용사업자(홈쇼핑방송사업자)의 방송발전기금 징수율은 '01년 10%에서 '02년 8%하향조정. 당시 2개사 독과점 시장상태에서 3개의 신규사업자가 새롭게 승인되면서 각종 비용 상승 및 경쟁요인 등으로 감안한 조치라고 함
- 18) 홈쇼핑방송사업자는 '05년 수익성 개선으로 징수율을 2% 인상시키되, 2006년 영업이익 분부터 적용하기로 결정함

이상과 같을 때 현재의 방송발전기금 중의 일부를 ‘공익적 프로그램 제작기금(public funding)’으로 전환 프로그램 제작 영역에 직접 지원하는 방안을 검토할 수 있다. 즉 방송의 공익성 실현 문제를 전통적인 방식인 방송국의 문제로 치환하기 보다는 공익적 프로그램 제작 시장에 경쟁을 도입하는 방식으로 해결하자는 방안이다.

전통적인 수탁제 모델은 방송의 공익성 구현을 위한 규제의 전통적 논거로써 방송사업의 독점적 권한을 부여하는 조건으로 공익에 봉사하도록 규정하고 있다. 우리나라의 경우, 방송의 공공성 확보를 위해 프로그램 편성 및 심의 규제, 방송광고판매시장의 KOBACO 독점체제를 통한 공익 채널들(종교방송, 지역방송 등)에 대한 재원(광고) 보조를 수행하고 있다.

앞으로는 기존의 수탁제 모델하의 공익적 프로그램 제공방식을 대신하여 별도의 기금을 통한 공익적 프로그램 제작시장에 경쟁을 도입할 수 있는 시스템 마련도 검토해야 한다. 예를 들어, 지상파방송시장의 경쟁도입에 따른 소수 취향 프로그램의 공급축소를 보정하기 위해 주파수 사용료, 혹은 상업방송사 광고 매출액의 일정 비율을 통한 징수를 통해 공적자금으로 확보, 이를 특정 장르, 특정 시청자 층을 대상으로 한 공공성이 높은 프로그램 제작에 보조금을 지급하는 방식이다.

나) 공영방송 내부효율화를 위한 내부경쟁 제도의 정착

공영방송의 경우 프로그램 제작에 있어서 외부제작시장의 활성화와 공영방송 내부효율화를 위한 경쟁 도입 방안을 고려할 수 있다. 디지털환경에서 경쟁이 치열해짐에 따라 제작의 효율성 및 성과를 극대화하기 위해 콘텐츠의 초기 기획단계(pre-production)의 중요성이 점차 증대되고 있다. 프로그램 제작에 따른 성과를 정확하게 평가하기 위해서는 책임의 소재를 분명히 할 필요가 있고, 이는 프로그램 제작의 효율성으로 연결된다. 제작의 효율성은 내부자원과 외부자원에 차별을 두지 않고, 이를 동시에 포괄하는

보다 완전한 의미의 경쟁시스템을 고려했을 때 효과적이다.

‘프로듀서 선택제(Producer’s Choice)’는 기획과 제작의 분리를 통한 경쟁력 확보전략으로 프로듀서와 연출자 분리를 통해, 프로듀서가 확보한 예산 내에서 스튜디오, 방송설비, 인력을 선택하고, 프로그램 제작 단위로 팀을 형성하는 제도이다. BBC의 경우 프로듀서 선택제 도입 이후 경영혁신 이전에는 기획단계가 없었지만, 경영혁신 이후 18단계 정도의 프로세스를 구축하여 활용하고 있다(연출보다 기획 기능에 중점).

이 제도는 프로그램 제작을 위한 자원배분 방식에 있어 시장원리를 도입, 내부조직과 외부조직 간의 경쟁 활성화를 도모하게 해준다. 공영방송의 PD 선택제도 도입은 외부제작 시장의 활성화, 인력의 전문화, 프로그램 경쟁력 제고에 기여할 것으로 기대된다.

4. 지역방송 활성화 방안

가. 현황

국내 지역방송에 대한 관심과 논의는 1980년대 말과 1990년대 초 지방자치제의 도입과 함께 본격화되었다. 그러나 주로 지역방송의 조직, 편성, 시장분석 등 주로 지역방송에 대한 표면적인 현상 분석에만 치우쳐왔다. 기술적, 지리적 공간 관계를 통해 설정된 지역방송은 기술적 한계가 사라진 현재에 와서는 그 효율성이 사라져 왔다. 정책적 차원에서 스카이라프의 출범과 함께 위성방송의 지상파방송 재송신 문제가 사회적 이슈가 되면서 지역방송의 문제점도 극명하게 도출되었다.

<표 3-28> 방송 매체별 권역과 지역성 비교

	방송 구역	채널
지역 지상파 방송	지역성	대부분 프로그램 : 전국성
		일부분 프로그램 : 지역성
케이블TV	지역성	다수 일반채널 : 전국성
		소수 자체채널 : 지역성
위성방송	전국성(국제성)	전국성(국제성)
인터넷	지역성, 전국성, 국제성	전국성(국제성)
IPTV	지역성, 전국성, 국제성	전국성(국제성)
DMB	지역성, 전국성	전국성(국제성)

출처 : 김대호(2001), ‘국경을 초월한 방송 시대의 방송권역과 지역성’

방송통신융합에 따른 전송기술의 발달로 인해 전통적인 방송권역 구분의 물리적 기반이 와해되었고, 그에 따른 지역성(localism) 개념에 대한 재정립 필요성이 증대하고 있다. 오늘날의 지역성 개념은 표면적인 공간적 지역성 개념에서 사회적 지역성으로 전환할 필요성이 있다는 주장이 제기되고 있다.

방송법 시행령 제25조의2(지역방송의 범위)법 제 42조의3제6항에 따르면 지역 방송은 “각호의 어느 하나(1. 특별시 일부와 특별시 외의 지역, 2. 특별시 외의 지역)에 해당하는 지역을 방송구역으로 하는 지상파방송으로 한다”고 규정되고 있다. 2008년 현재 이 시행령에 근거한 지역방송은 31개의 지상파방송사(경기방송, 라디오인천 포함), 203개 방송국(TV 58개국, 라디오 132개국, DMB 13개)이 지역방송에 해당된다.

<표 3-29> 지역방송 현황

구분	내용
지역지상파방송 사업자	- 19개 지역 MBC 사업자 - 12개 지역민영방송사업자(지역민방 10개, 독립라디오 2개)
지역방송국	- TV 방송국 58개(KBS 29개, MBC 19개, 지역민방 10개) - 라디오 방송국 132개(KBS 43개, MBC 38개, 지역민방 9개, 독립라디오 2개, 특수방송 40개) - DMB 방송국 13개(KBS 1개, MBC 6개, 지역민방 6 개)

현재 우리나라 지역방송사는 KBS의 18개 지역총국, MBC의 19개 계열사, 그리고 10개의 지역민방 등 전체 47개의 지역방송사(국)가 존재한다. 그러나 이들은 지역의 관심사를 대변하는 진정한 의미의 지역 매체라기보다는 서울 중앙방송사의 프로그램을 수·중계하는 중계국의 성격을 더욱 강하게 갖는다. 지역 방송사의 경우 자체(local) 프로그램 편성비율이 20~30% 수준을 유지하고 있어, 일견 자체 프로그램 비율이 외형상 일정 비율을 점유하고 있는 것으로 파악될 수도 있으나, 이는 방송법 제69조5항의 시행령에 따른 명목적 비율이라는 의견이 지배적이다.

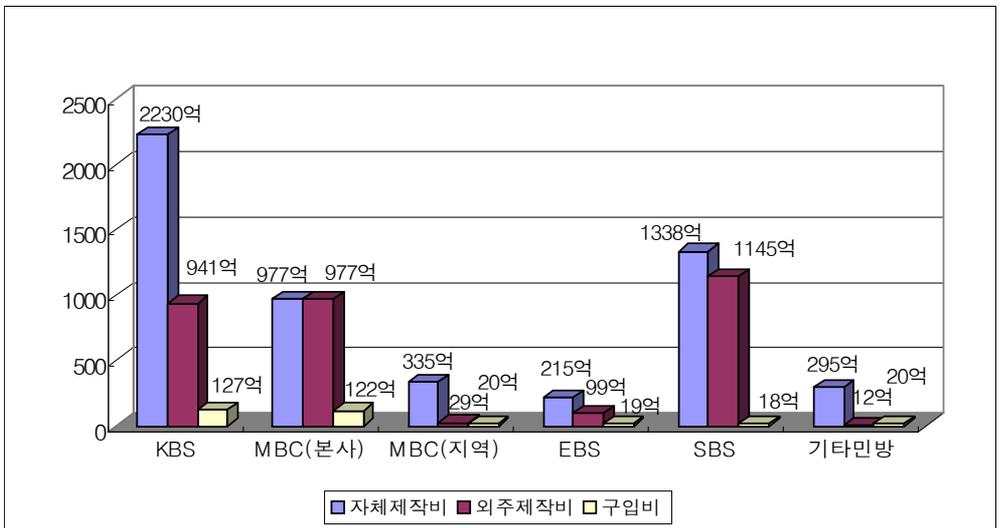
<표 3-30> 지역방송 로컬프로그램 편성비율(2006)

사업체명	정기개편일	주간 방송시간(분)		로컬(자체)방송시간(분)		로컬방송 비율(%)
		평일(5일)	주말(2일)	평일(5일)	주말(2일)	
(주)SBS	2007-01-13	5,860	2,420	5,860	2,420	100
(주)KNN	2006-10-09	5,885	2,440	2,080	460	30.5
(주)대구방송	2006-11-04	5,875	2,405	2,055	600	31.8
(주)광주방송	2006-12-04	5,865	2,420	1,785	820	31.4
(주)대전방송	2006-11-04	7,120	1,260	1,975	640	31.2
(주)울산방송	2007-03-05	5,860	2,420	1,810	635	30.0
(주)전주방송	2007-01-22	5,860	2,420	1,785	730	30.4
(주)청주방송	2007-01-29	5,835	2,450	1,725	725	29.4

또한 비록 편성비율은 높게 나타났으나, 지역방송의 기준이 비네트워크 프로그램 편성비율로 설정됨에 따라, 지역 자체에서 제작한 프로그램이 공급되지 못하거나, 질이 낮은 프로그램들이 주를 이루으로써 지역 프로그램 제공의 본래 취지가 퇴색되고 있는 현실이다. 실제 MBC 지역과 SBS를 제외한 기타 민방의 자체제작 및 외주제작의 규모는 MBC 본사와 SBS의 제작비 규모에 비해 매우 낮은 수준에 머무르고 있다.

한편 서울 중앙 방송사와 지역 방송사간의 관계를 살펴보면, 지역방송사의 자율성이 제약되고 있다는 점을 지적할 수 있다. MBC의 경우, ‘네트워크 기본 협정’에서 본사인 MBC와 지방 MBC는 “계속적으로 동일한 프로그램을 동일시간에 방송함을 원칙으로 한다.”고 규정하고 있고, 지방 MBC가 본사의 뜻을 같이 하지 않는 협정 위반 시 협정 16조에 의거해 신속하고 적절한 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다.

<그림 3-5> 2006년 지상파방송 제작과 유통 현황



방송의 공익성 요건 중에서 가장 중요성 요건 중의 하나인 방송의 지역성 구현은 융합 시대에서도 여전히 중요한 사회적 가치이다. 이를 위해서는 우선 지역방송이 생존할 수 있는 경제적 조건을 마련해야 하며, 적극적이면

서 효율적인 지원 정책이 모색되어야 한다. 정책적인 측면에서도 융합 환경에서 경쟁심화에 따른 지역방송의 보호와 경쟁력 확보를 위한 지역방송발전위원회 설치 조항이 신설되기도 하였다.(2007.1.26).

나. 문제점

현재의 지상파방송시장은 서울의 중앙방송사와 지역 방송사사간의 수직적 종속관계로 형성되어있다. KBS의 경우 서울 KBS 본사와 지역 KBS 직할국 체계로 이루어지며 지역 KBS는 중앙 KBS의 사장과 부사장 아래 수직적으로 편재되어 중앙 방송사의 하위기관으로 구성되어, 서울 본사가 지역 방송사의 예산과 인력을 모두 통제 관리하고 있다. KBS의 직할국 체계에서는 지역 방송사의 독립성과 자율성이 매우 낮다는 문제점이 야기된다. 비록 직할국 체계가 방송사의 일체감 형성, 재정의 안정성, 우수 인력의 확보 등의 장점이 존재하나, 지역 조직의 자율성과 독립성 결여, 지역 프로그램 제작율의 위축의 단점이 발생한다. 지역방송사의 재원인 수신료와 공과료, 예산편성, 인력 충원과 배당, 편성권 등을 본사에서 직접 관리하기 때문에, 지역국은 본사에서 배정된 예산의 집행권만을 갖기에 자체 편성율과 제작율은 낮을 수밖에 없다.

MBC 본사와 지역 MBC 방송사의 관계는 ‘MBC 방송 네트워크 협정’을 체결, 서울 MBC와 지방 MBC의 관계는 계열사라는 형식적인 독립성만 유지할 뿐 주식 소유라는 형태를 통한 수직적 관계가 형성되어 있다.

SBS와 지역민방간의 가맹사 체제는 KBS와 MBC에 비해 지역민방의 독립성이 우월하지만 편성과 광고 등에서 여전히 종속적인 관계가 형성되어 있다. 지역민방과 SBS와의 ‘방송업무 협력에 관한 기본협정서’와 기본협정에 근거한 5개 세부 부분별 협약(편성 및 네트워크 시간대에 관한 협약, 보도에 관한 협약, 광고에 관한 협약, 네트워크 프로그램의 공급권료에 관한 협약, TV 회선 및 장비사용에 관한 협약)을 체결함으로써 지역민방의

편성권이 제약되고 있다.

현재의 지역방송 방송권역은 융합에 따른 신규서비스의 등장과 유료TV 시장의 성장으로 자체적인 경쟁력을 갖기에는 협소하고, 또한 지역인구의 감소와 제한된 광고수입 등 규모의 한계로 지역방송의 매출 역시 제한적이다. 광고 매출을 볼 때, 11개의 기타 민방의 광고 매출보다도 SBS의 광고 매출이 훨씬 큰 수준이다.

<표 3-31> 방송사업자 광고 매출 현황 (단위 : 백만 원)

		2005년	2006년	
지상파방송		2,402,103	2,468,678	
공영 소계	한국방송공사	1,603,546	1,631,172	
	한국교육방송공사	653,657	667,329	
	(주)문화방송	본사	32,826	33,580
		계열사	574,793	587,443
	민영 소계	(주)SBS	342,269	342,819
		기타 민방	726,165	767,089
		(주)SBS	530,053	560,370
	기타 민방	196,113	206,719	

경영 수지 현황을 보면 지방MBC의 2006년도 영업 손익은 약 90억의 손실을 발생시키고 있고, 기타 민방도 SBS에 비해서 낮은 손익을 보이고 있다. 이와 같은 상황에서 현재의 지역 방송이 진정한 의미의 지역 프로그램 제작 센터로서의 역할을 할 수 있는 경제적 기반은 매우 취약하다고 할 수 있다.

<표 3-32> 2006년도 방송사업자 손익 현황 (단위 : 백만 원)

사업체명	매출액	영업 비용	영업 손익	총수입	총비용	당기순 이익	이익 잉여금	
지상파 전체	3,703,681	3,745,976	88,747	4,052,868	3,890,543	162,326	2,434,638	
공영 소계	2,639,081	2,661,447	-22,366	2,787,848	2,726,352	61,496	1,837,508	
한국방송공사	1,335,542	1,353,094	-17,552	1,402,263	1,378,110	24,154	442,295	
한국교육방송공사	157,538	163,050	-5,512	161,038	163,539	-2,500	50,236	
(주)문화 방송	본사	721,981	712,233	9,748	775,061	741,724	33,337	869,900
	지방사	424,021	433,070	-9,050	449,485	442,979	6,506	475,077
민영소계	914,408	811,983	102,425	978,725	882,300	96,425	550,280	
(주)SBS	659,514	597,055	62,459	699,003	643,613	55,390	401,859	
기타 민영	254,894	214,928	39,966	279,722	238,686	41,035	148,421	

다. 개선방안

첫째, 중앙방송사와 지역방송사간 수평적 관계가 만들어져야 한다. KBS의 경우 공영방송으로서 직할국 체제가 불가피하다는 점은 인정되지만, 지역국에 대한 예산의 증액, 본사와 지역국간 대폭적 순환근무, 지역국의 자체 편성, 제작을 증대 등을 시행해야 한다. 직할국 체제의 단점을 보완하기 위해 이사회에 지역인사를 대폭 참여시키고, 지역방송본부를 신설하며, 지역방송 책임자의 경영 참여를 보장하여야 한다.

MBC의 경우 지역 MBC의 자율성 확보와 지역성 구현을 위한 개선방안 검토가 필요하며, 이를 위해 지역별 방송권역내 지상파 방송간 교차소유, 케이블TV간 교차소유를 일정 비율 범위 내에서 허용하는 방안 등을 모색해 볼 수 있다.

둘째, 지역방송사의 경제적 기반 마련과 양질의 자체 콘텐츠 공급을 위

한 방송권역의 광역화를 적극적으로 검토할 필요가 있다. 지역방송사의 대권역화 혹은 광역화는 방송프로그램 유통에서의 규모의 경제구현을 위해 매우 중요하다. 방송프로그램의 경우 프로그램을 추가적으로 소비(시청)하는데 소요되는 비용이 발생하지 않는다. 따라서 시청자 규모가 늘수록 평균 비용이 감소하는 속성을 갖기에 프로그램 제작에 투자되는 비용은 1차 시장의 규모에 의해 좌우된다. 1차 시장의 규모가 작을 경우(현재의 방송권역) 제작비 예산투입규모가 작게 설정될 수밖에 없으므로 궁극적으로 자체 로컬프로그램의 투자유인이 발생하지 않는다. 그러므로 방송권역 광역화를 통해 광고수입 확대, 비용절감, 제작비 투자라는 선순환 구조를 확립시키는데 단초가 될 것이다. 이와 같을 때 지역 지상파 방송과 SO간 경영 허용은 지역 프로그램 제작의 경제적 기반을 늘리고, 동시에 적정 규모의 지역 프로그램 제작 의무를 부여할 때 방송의 지역성을 지역 단위로 보전할 수 있다는 장점이 있다.

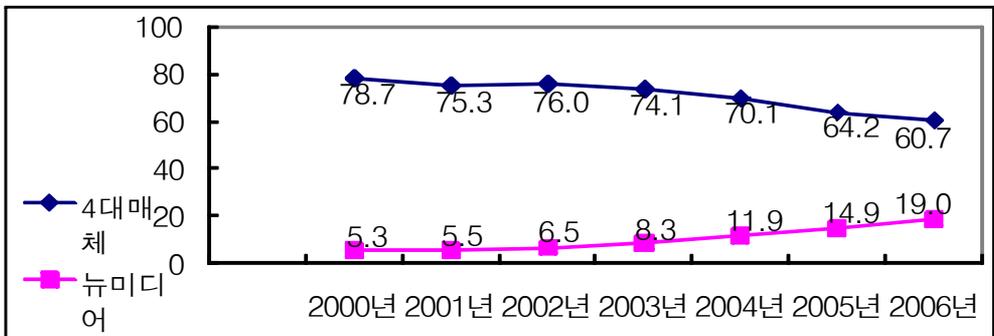
5. 방송 광고제도 개선

가. 현황

국내 지상파방송 광고시장은 강한 규제를 받는 시장이다. 방송법(방송법 73조, 동법 시행령 제59조)은 광고의 유형과 광고량, 방송광고 판매 제도를 규율하고, 광고 가격은 한국방송광고공사법에 의해 독점적 지상파방송광고 판매대행을 맡은 방송광고고공사가 책정한다.

전 세계적으로 지상파 방송 광고 시장은 축소되고 있으며, 우리나라의 경우도 예외가 아니다. 2000년대 들어오면서 인터넷 매체를 포함한 뉴미디어 시장이 활성화되면서 기존 4대 매체의 광고시장은 쇠퇴하고 있다. 2000년도 4대 매체 광고비는 총 4조6천억 원으로서 전체 광고비의 78.7%를 구성하였으나 2006년에는 4대 매체의 광고비가 4조6천200억 원으로 우리나라 총광고비에서 60.7%의 비중을 차지하는데 그쳤다. 이는 6년간 무려 18%나 하락한 결과이다. 반면 뉴미디어 광고비는 높은 성장률을 보이고 있다. 2000년도에 3천억 원이던 뉴미디어 광고비는 2006년에 1조4천650억 원으로 6년 사이에 무려 4.7배 성장하였으며, 전체 광고비에서 차지하는 구성비도 2000년 5.3%에서 2006년에는 19.2%로 급성장했다.

<그림 3-6> 매체별 광고구성비 추이 (2000-2006년, 단위 %)



<표 3-33> 2000-2006년 매체별 광고시장 (단위: 백만 원)

부 문		광 고 비						
		2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
4 대 매 체	TV	2,068,665	1,953,672	2,439,443	2,367,111	2,235,010	2,149,183	2,183,900
	라디오	250,378	237,192	278,025	275,053	265,271	268,316	279,900
	전파 계	2,319,043	2,190,864	2,717,468	2,642,164	2,500,281	2,417,499	2,463,800
	신문 잡지	2,121,418 163,367	1,639,287 156,299	2,020,000 180,722	189,000 500,600	1,743,600 425,573	1,672,400 436,761	1,701,300 459,100
	인쇄 계	2,284,785	1,795,586	2,200,722	2,390,600	2,169,173	2,109,161	2,160,400
	4대매체 계	4,603,828	3,986,450	4,918,190	5,032,764	4,669,454	4,526,660	4,624,200
	4대매체 %	78.7%	75.3%	76.0%	74.1%	70.1%	64.2%	60.7%
옥외광고		722,653	775,534	871,980	926,409	923,779	735,810	773,700
4대매체 제작·기타		217,329	243,669	268,759	275,632	275,750	731,512	771,100
뉴 미 디 어	케이블TV	173,630	165,180	234,504	297,500	399,900	486,800	672,100
	온라인	136,000	128,100	185,000	270,000	392,700	566,900	779,000
	스카이라이프	-	-	-	-	3,100	6,200	12,000
	지상파DMB	-	-	-	-	-	-	1,900
소계		309,630	293,280	419,504	567,500	795,700	1,059,900	1,465,000
뉴미디어 %		5.3%	5.5%	6.5%	8.3%	11.9%	15.0%	19.2%
총 계		5,853,440	5,298,933	6,478,433	6,802,305	6,664,683	7,053,882	7,633,900

출처 : 제일기획 「광고연감」 2001~2007의 자료를 토대로 재구성

<표 3-34> 2000년-2006년 매체별 광고시장 성장률 변화

광고 성장률 부 문		전년 대비 광고 성장률 (%)						
		2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
4 대 매 체	TV	38.6	-5.6	24.9	-3.0	-5.6	-3.8	1.6
	라디오	43.0	-5.3	17.2	-1.1	-3.6	1.1	4.3
	전파 계	39.1	-5.5	24.0	-2.8	-5.4	-3.3	1.9
	신문 잡지	17.5 25.6	-22.7 -4.3	15.4 15.6	-6.4 -8.4	-7.7 -15.0	-4.1 2.6	1.7 5.1
	인쇄 계	18.0	-21.4	15.4	-6.9	-9.3	-2.8	2.4
	4대매체 계	27.8	-13.4	20.0	-4.8	-7.2	-3.1	2.2
옥외광고		15.2	7.3	12.4	6.2	-3.5	4.7	5.1
4매체 제작·기타		19.8	12.1	10.3	2.6	2.1	8.8	5.4
뉴 미 디 어	케이블TV	35.5	-4.9	42.0	26.9	34.4	21.7	21.7
	온라인	67.5	-5.8	44.4	45.9	45.4	44.4	38.1
	스카이라이프	-	-	-	-	-	-	37.4
	지상파DMB	-	-	-	-	-	-	93.1
	소계	47.9	-5.3	43.0	35.3	40.2	33.2	38.2
총 계		26.7	-9.5	19.8	-0.6	-2.1	3.1	8.2

출처 : 제일기획

현행 지상파 방송 광고 요금은 KOBACO에 의해 ‘물가상승의 억제’와 ‘지상파방송사의 안정적 수익보장’이라는 목표 아래 결정된다. 방송광고의 시급체계는 SA급, A급, B급, C급으로 나누어지며, 시급별 기준 광고단가의 결정은 광고주 선호도 및 수급상황, 방송사의 안정적인 경영재원 마련, 전통적인 요금수준과 함께 과거 2년 동안의 평균 시청률과 최근 3개월간의 평균시청률 등 시청률의 차이를 반영토록 하고 있으나, 현재 시청률이 광고 단가의 결정에서 차지하는 비중은 (장르별로 차이는 있으나) 대략 1/6 수준인 것으로 알려지고 있으며, 특히 SA급의 경우 광고단가가 시청률에 거의 연동되지 못하고 있다. 또한 방송법은 지상파 방송 광고의 유형과 시간을 엄격하게 규제하고 있다.

<표 3-35> 지상파텔레비전방송 광고 규제 현황

프로그램 광고	중간광고	토막광고	자막광고	시보광고	시간당 총허용량
방송프로그램시간(방송프로그램 광고시간 포함) 10/100이내	운동경기, 문화예술행사 등 중간 휴식 시간에 허용	매시간 2회이내 매회 4건이내 매회 90초 (시간당 3분)	매시간 4회 이내 매회 10초이내 화면의 1/4 (시간당 40초)	매시간 2회 이내 매회 10초이내 매일 10회내 (시간당20초)	10분

광고가격과 광고시간이 규제된 상황에서 지상파방송 광고시장의 축소는 지상파 방송사의 경영 수지 악화에 직접적인 영향을 미쳤다. 최근 들어 지상파 방송사가 주장한 중간광고와 광고 총량제 허용 등의 논의는 이상과 같은 현실을 반영한다. 한편 KOBACO가 국내 지상파방송 광고 대행을 독점하고 있는 현실에 대해서는 경쟁법 차원에서 끊임없이 문제가 제기되어 왔고, 1994년 우루과이라운드 협상 타결로 방송광고판매(미디어랩) 시장의 개방을 WTO 회원국들에게 약속한 상황이기 때문에 변화가 불가피하다.

나. 문제점

지상파방송 광고시장이 갖는 가장 큰 문제점은 시장원리(수요-공급)에 부합하지 않은 광고요금의 책정에 따라 자원배분의 비효율성이 매우 크게 나타날 수 있다는 데 있다. 광고요금의 결정이 수요와 공급에 의하지 않고 방송사의 안정적인 경영재원 마련 등의 정책적인 고려가 포함됨에 따라 인기 매체, 인기 시간대에는 만성적 초과수요, 비인기 매체, 비인기 시간대에는 초과공급 발생하고 있다. KOBACO는 이를 해소하기 위해 인기 시간대를 광고주에게 자의적으로 할당하고 인기 매체, 인기 시간대에 비인기 매체, 비인기 시간대를 끼워 파는 방식을 행함으로써 주어진 가격 체계 아래 위탁된 광고시간의 판매율을 조정하고 있다.

KOBACO의 독점적인 판매대행과 가격규제가 지상파 방송광고시장에 미치는 영향은 광고판매대행시장에서 경쟁이 부재함에 따라 판매대행 서비스의 질이 저하될 가능성이 존재하고, 시장원리를 적용하지 않음으로써 만성적 초과수요, 초과공급이 발생함에 따라 사회후생의 손실을 발생시킬 가능성이 높다. 또한 KOBACO의 가격규제는 방송 광고 시장뿐만 아니라 시청자와 외주제작 시장에 부정적 영향을 끼칠 수 있다.

왜냐하면 광고수익이 시청률에 연동되지 않음으로써 지상파 방송사들이 양질의 프로그램 제작을 통해 시청률 경쟁을 할 유인을 제약하고 있고, 시청률을 올려도 광고수익이 크게 변하지 않는 상황에서 이윤 극대화를 추구하는 지상파방송사들이 취할 수 있는 최적의 선택은 프로그램 제작비 절감(모방, 표절 문제 지속적으로 이슈화)이기 때문이다. 결국 시청자 시장에서의 지상파방송사 간 경쟁제약은 양질의 독립제작사 프로그램에 대한 수요 경쟁의 제약으로 연결되고, 외주제작물의 제작 및 공급이 수요가 경쟁적일 경우에 비해 적어지는 결과를 초래하게 된다. 또한 방송프로그램의 1차 유통창구인 지상파방송에서의 수익이 KOBACO의 가격규제로 인해 어느 정도 고정됨에 따라, 지상파방송사들은 국내 유료방송시장, 해외시장 등 방송프로그램의 2차, 3차 유통창구에서의 수익을 극대화하기 위해 외주제작물의 저작권 보유를 고집할 수밖에 없다.

지상파방송사의 수익 중 광고수익이 차지하는 비중이 절대적인 상황을 감안할 경우, KOBACO의 가격규제는 지상파 방송사에 대한 수익률 규제를 의미한다. 교과서적 의미에서 수익률 규제는 지상파방송사에게 사회적으로 최적의 수준보다 높은 설비투자를 수행할 유인을 제공한다. 이러한 설비투자의 왜곡은 방송프로그램 제작시장의 왜곡으로 연결된다. 그 이유는 설비투자의 감가상각이 충분히 이루어지고 제작인력의 기술습득이 완성된 후 자체제작과 외주제작에 대해 상이한 비용개념이 적용되기 때문이다. 즉 자체제작의 경우에는 평균가변비용의 개념이 적용되는 반면, 외주제작의 경우에는 평균비용의 개념이 적용되어 지상파방송사에 비해 효율적인 비용합수를 가지는 독립제작사가 경쟁에서 탈락하고, 비효율적인 자체제작에 의해

프로그램이 제작될 가능성이 발생할 수 있다.

다. 개선방안

1) 중간광고 도입 논의

지상파방송의 중간광고 도입여부와 관련해 찬성하는 측(방송사와 광고계, 학계 일부)과 반대하는 측(신문업계, 케이블TV, 시민단체, 학계일부)의 입장이 명확히 구분된다. 중간광고 도입을 찬성하는 입장의 논거는 전 세계적으로 활용되고 있는 광고운영방식, 방송광고의 주목도와 효율성 제고, 양질의 프로그램 제작을 위한 수익 창출, 방송광고 산업 활성화 등이며, 반대하는 입장의 논거는 시청자복지 훼손, 시청률 경쟁으로 인한 프로그램 상업화 및 선정주의 확대, 광고주의 영향력 확대로 지상파방송의 공공성 훼손, 매체간 균형발전 저해 등으로 정리할 수 있다.

2007년 11월 2일 (구)방송위원회는 지상파방송의 중간광고 허용범위 확대 방안을 제시한바 있다. 중간광고 허용의 배경은 신규매체 성장으로 인한 방송환경 변화, 지상파방송의 디지털전환 및 공적 서비스 구현을 위한 안정적인 재원 확보, 방송시장 개방에 따른 방송 산업 경쟁력 강화를 위해 지상파방송의 광고제도 개선이 필요하다는 이유에서이다. (구)방송위원회는 원칙적으로 현재의 방송광고 허용시간 범위 내에서 중간광고를 허용하기로 하였다. 또한 세부방안에서는 종합유선방송에 대한 중간광고 시행기준을 초과하지 않는 범위 내에서 프로그램 방송시간별, 시간대별, 시간과 횟수를 제한하거나, 뉴스와 시사보도 및 어린이 프로그램 등 프로그램 장르별로 제한하는 방안, 공민영 방송을 구분하는 방안 등 다양한 방안 등을 제시했다.

그러나 방송위원회의 중간광고 범위 확대 방안은 수용자 복지 훼손 및 매체간 균형발전 저해 등을 주장하는 신문업계, 유료방송업계, 시민단체 등의 강한 반발로 실현되지 못했다.

지상파방송 분야에서 중간광고의 허용이나 간접광고의 양성화 문제는 갈수록 방송과 광고의 경계가 희석되고 있는 방송통신융합시대에 뉴미디어와 지상파방송 간의 공정경쟁 환경 조성 차원이나, 디지털 전환을 위한 재원확대 차원, 그리고 시장개방의 시대 경쟁력 확대 차원에서 그 필요성이 인정된다고 하겠다.

그러나 국내 방송 산업 재원구조의 문제점을 고려할 때, 즉 공민영 구분 없이, 그리고 무료와 유료방송 구분 없이 광고수입의존도가 높은 상황에서 지상파분야의 광고규제 완화는 방송의 상업주의를 한층 더 심화시킬 가능성이 클 것으로 예상된다. 특히 전체 방송광고비의 비탄력성을 고려할 때 한쪽의 매출 증대는 다른 한쪽의 매출 감소를 야기해 매체간 균형발전을 저해할 가능성이 또한 크다. 지금까지 지상파방송과 관련한 다양한 광고규제 완화방안이 모두 실패한 이유가 여기에 있다고 하겠다.

따라서 지상파에 대한 공민영 구분 없는 광고규제 완화 보다는 수신료 제도 정상화를 통한 공민영 이원구조 확립이 우선될 필요가 있다. 즉, 공영방송의 재원구조가 정상화될 경우 민간 상업방송에 대한 광고규제 완화는 수용될 가능성이 크기 때문이다. 즉, 수신료 정상화와 광고규제 완화의 문제를 유기적 상호관계 속에서 파악해야할 필요가 있는 것이다.

2) 지상파방송 광고시장의 경쟁 도입 방안

지상파 방송광고시장 개편에 관한 논의는 ‘제한경쟁론’과 ‘완전경쟁론’으로 대립된다. 제한경쟁론은 미디어 랩 서비스를 방송서비스의 일환으로 간주하고, 방송 공익성을 보장하기 위해서는 광고판매대행시장에서의 경쟁제한이 불가피하다는 입장이다. 방송광고판매대행시장에 경쟁도입은 불가피하지만, KOBACO 외에 1개의 민영 미디어랩을 신설해도 공영방송은 KOBACO를 통해, 민영방송은 신설되는 민영 미디어랩을 통해 광고시간을 판매토록 지정한다. 완전경쟁론은 제한경쟁이 인위적인 시장실패만 초래하므로, 민영 미디어랩을 2개 이상 신설하고, 방송사의 미디어랩 선택권을 보

장함으로써 완전경쟁을 유도해야 한다는 입장이다.

제한경쟁론의 가장 중요한 논거가 되는 시청률 경쟁에 따른 선정성 차단, 광고가격 규제를 통한 물가상승 억제, 그리고 과당 경쟁으로 인한 프로그램 동질화, 프로그램 편성시간대 동질화 주장은 그 자체로 방송광고시장에서의 경쟁이 제약되어야 함을 정당화시킬 수 없다. 방송사간 시청률 경쟁으로 인한 방송프로그램의 선정성 및 폭력성이 악화될 것이라는 우려는 이론적, 논리적인 문제이기 보다 실증적인 문제(시청률과 선정성, 폭력성간에 아무런 상관관계가 없으며, 정적 상관관계를 보여주는 실증적 증거 불분명)이다.

물가상승 억제의 경우 광고주의 광고예산 책정과 집행 형태를 고려할 때 지상파방송 광고단가의 상승이 바로 광고주의 광고예산으로 직결되지는 않으며, 최종 상품시장(일반 재화시장)에서 경쟁이 치열하다면 광고예산의 증가가 제품가격의 인상으로 연결되지 않는다. 만약 광고단가의 상승이 제품가격의 인상을 초래할지라도 이는 최종상품시장의 경쟁 활성화를 통해 해결해야 할 문제로서 방송광고에 대한 가격규제를 정당화시킬 수는 없다. 반면 방송광고시장 경쟁도입과 함께 방송프로그램의 다양성 감소, 구매력 없는 시청자를 대상으로 한 방송프로그램 공급 축소 우려는 설득력이 있다고 할 수 있으나, 그것은 앞서 논의한 경쟁과 양립할 수 있는 공익적 프로그램 제공 시스템의 구축을 통하여 해결할 문제이다.

지상파 방송광고대행시장에 보다 완전한 의미의 경쟁 도입이 이루어지려면 현재의 KOBACO 역할이 재조정되어야 한다. KOBACO가 담당하고 있던 광고 관련 공적 업무와 방송발전기금 징수 업무는 다른 기관으로 이관하고, 순수한 미디어 랩 기능만을 남겨 민영화하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 다음으로 신규로 설립되는 미디어 랩에 대한 지분소유의 경우 미디어 랩 간 경쟁 활성화를 위해 3대 방송사들이 미디어 랩에 교차 출자하는 것을 일정 기간 동안 금지할 필요가 있다. 대기업의 미디어 랩 지분소유는 원칙적으로 허용하되, 경쟁관계에 있는 특정 광고주에 대한 거래거절, 차별적 취급 등의 불공정 행위 가능성에 대해서는 강력한 사후 규제가 뒤따라야

한다.

지상파방송 광고시장의 경쟁도입으로 취약매체(지역민방, 종교방송)의 경우 광고수익 급감으로 인한 존립의 위협이 제기 될 수 있다. 이에 대한 방안으로 방송발전기금을 통해 유예기간을 두고 한시적으로 광고수입 감소에 따른 일정부분을 보조하는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 마지막으로 경쟁도입에 따른 소수 취향 프로그램의 공급축소에 대한 대안으로 특정 장르, 특정 시청자 층을 대상으로 한 프로그램 쿼터제를 도입하거나, 방송사 출연금으로 기금을 조성하여 공공성이 높은 프로그램 제작에 보조금을 지급하는 방식이 적극적으로 고려될 수 있다.

6. 해외방송 운영 개선

가. 현황

1) 해외 TV방송의 기능

해외 TV방송의 기능은 해외 거주 자국민 대상 TV방송, 국내 거주 외국인 대상 TV방송, 현지 외국인 대상 TV방송 등으로 구분할 수 있다.

해외 거주 자국민 대상 TV방송은 위성이나 현지 케이블TV를 통하여 해외 거주민을 대상으로 하는 국제 TV방송으로, 주로 현지 한국인 방송사나 한국인 밀집 지역의 현지 케이블TV 사업자와의 계약을 통해서 방송신호를 송출하는 형태이다.

국내 거주 외국인 대상 TV방송은 국내 위성방송이나 케이블TV를 통하여 국내 거주 외국인을 대상으로 하는 TV방송으로서, 한국 문화와 일상 정보를 외국인에게 제공한다. 그리고 현지 외국인 대상 TV방송은 방송 사업의 글로벌화 전략의 일환으로 국내 프로그램의 국제 시장 유통을

통해 수익성을 일차적인 목적으로 하며, 이차적으로 한국 문화의 전파 및 국가 이미지 제고 등을 목적으로 한다.

2) 해외 TV방송의 현황

KBS World는 방송법 44조, 54조에 명시된 바와 같이 한민족 동질성 확보를 위한 코리안 네트워크로서 한국어를 주 언어로 사용하고, 영어, 스페인어 등의 외국어를 자막 처리하여 방송하고 있다.

제44조(공사의 공적 책임) ④공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.

제54조(업무) ①공사는 다음 각호의 업무를 행한다.

5. 국가가 필요로 하는 대외방송(국제 친선 및 이해 증진과 문화·경제교류 등을 목적으로 하는 방송)과 사회교육방송(외국에 거주하는 한민족을 대상으로 민족의 동질성을 증진할 목적으로 하는 방송)의 실시

아리랑국제방송은 해외위성방송 『코리아채널』 추진 (1996.2.12, 대통령 지시사항)으로 민법 제32조 (비영리 법인의 설립과 현황)에 의해 설립되어, 전 세계 외국인을 대상으로 국가 이미지 제고를 위한 국가 홍보 방송 사업으로 영어를 주 언어로 방송을 실시하고 있다.

KBS World는 해외동포를 대상으로, 아리랑TV는 전 세계 외국인을 대상으로 설립 초기에는 채널성격과 시청 대상이 달랐으나, 수용자 일부(재외동포/외국인) 중복성 및 인력·예산 운용의 효율성 제고를 위해 해외 채널 단일화 의견이 있다. 또한 국가 재원의 효율적 사용에 관한 차원에서 해외시청자 확보를 위한 출혈 경쟁과 시청 대상의 일부 중복성에 따른 통합 논의가 제기되고 있다. 따라서 방송성격 및 시청 대상의 차이점 등을 고려한 해외 홍보채널 운용의 국가 정책적 검토가 필요한 시점이다.

<표 3-36> 아리랑TV와 KBS World의 비교

구 분	ArirangTV	KBS World
주대상	· 해외 및 국내 외국인	· 해외교포
목 적	· 정부의 정책과 방향에 따른 국가홍보 · 국가 이미지 제고	· 한민족 동질성 확보를 위한 코리아 네트워크
방 송 언 어	· 주 언어로 영어 기반 제작 프로그램 · 자막으로 아랍어, 중국어, 스페인어, 러시아어, 인니어, 베트남어 등 7개 언어 사용	· 주 언어는 한국어로 국내 시청자 대상으로 제작된 프로그램에 영어 자막을 넣어 방송 · 중국어, 스페인어, 인니어 사용
시 청 방 식	· 방송신호 비암호화로 현지 직접수신 가능 · 총 1,300개의 현지방송사업자를 통해 재전송	· KBS와 계약이 체결된 현지동포 및 현지 방송사업자를 통한 시청 · 지역에 따라 위성을 통한 직접 시청도 가능
프 로 그 램	· 자체제작프로그램, 국내구매 프로그램	· KBS1과 KBS2 프로그램의 종합 편성
방 송 채널	· 3개 채널(World, Korea, Arab)/24시간	· 1개 채널/24시간
방 송 권 역	· 188개국 / 6,264만명	· 69개국 / 4,703만명

나. 개선방안

1) 국제 방송 구조 개편 관련 기본 관점

‘국가 홍보방송’의 경우 인터넷과 뉴미디어의 이용이 보편화된 현 시점에서 실효성이 떨어지고 있으며, 냉전 시대의 종언으로 인하여 정치적 중요성이 크게 반감되고 있으며, ‘해외 거주 자국민 대상 방송’의 경우 현지 한국인 방송사가 존재하고 특정 지역에 한국어 사용을 하는 주민이 일정 수준 이상으로 거주할 경우에는 국가의 지원 없이 자연스럽게 제공될 수 있으나 그렇지 못한 경우에는 해외 동포에 대한 문화적 배려 차원에서 일정 수준 국가 지원이 있을 수 있다. ‘국내 거주 외국인 대상 방송’의 경우

는 국내 거주 외국인(상대적으로 한국과 관련이 깊은 외국인)의 한국 이미지 제고 및 일상 정보 제공 차원에서 국가 지원이 있을 수 있다. ‘현지 외국인 대상 방송’의 경우는 기본적으로 개별 방송사의 수익 사업의 하나이며, 특정 사업자에 국가의 지원이 집중될 경우 민간 영역과의 충돌(형평성 문제)이 불가피 하다.

영국의 BBC World의 경우, 별도 법인으로 존재하며, 매년 1억 파운드 이상의 재원을 BBC에 환원하고 있는 상태이며, NHK World의 경우는 NHK 내부에 존재하나, 민영화에 대한 필요성과 형평성에 대한 민방사업자의 문제 제기가 지속되어 제기되고 있다.

그러나 글로벌 시장 진출의 중요성이 크게 부각되고 있는 현 시점에서 ‘현지 외국인 대상 방송’의 성공은 우리나라 프로그램의 외국 시장 진출에 매우 중요한 전략적 의미를 가진다 할 수 있다.

2) 논의되고 있는 구조 개편안의 내용

현재 논의되고 있는 개편방안은 3가지로 압축할 수 있다. 첫째, KBS 중심의 통합, 아리랑TV 중심의 통합, 별도 법인 설립을 통한 통합 안 이다.

KBS 중심의 통합의 경우 장점은 KBS가 보유하고 있는 콘텐츠의 활용이 높아진다는 점이고, 단점으로는 수익사업과 수신료에 의한 공영방송 운영이 혼재되는 문제점이 남는다.

아리랑TV 중심의 통합의 경우 장점은 외국어 프로그램 제작 능력(인적 자원), 국제 시장 진출의 노하우를 보유하고 있다는 점이고, 단점으로는 국내에 방송 플랫폼이 없기 때문에 프로그램 수급 능력이 KBS World 보다 열세라는 점이다.

별도 법인 설립을 통한 통합의 경우, 장점은 KBS 중심의 통합과 아리랑TV 중심의 통합 시 발생하는 문제를 부분적으로 해결할 수 있으나, 해

외 시장 진출의 성과가 기대 이하일 경우 재원 확보 문제가 발생할 수 있는 단점을 가지고 있다.

결국, 국제 방송 구조 개편에 있어서는 상기와 같은 장단점 등을 고려한 신중한 정책적 판단이 요구된다.

IV. 유료다채널 방송시장 정책방향

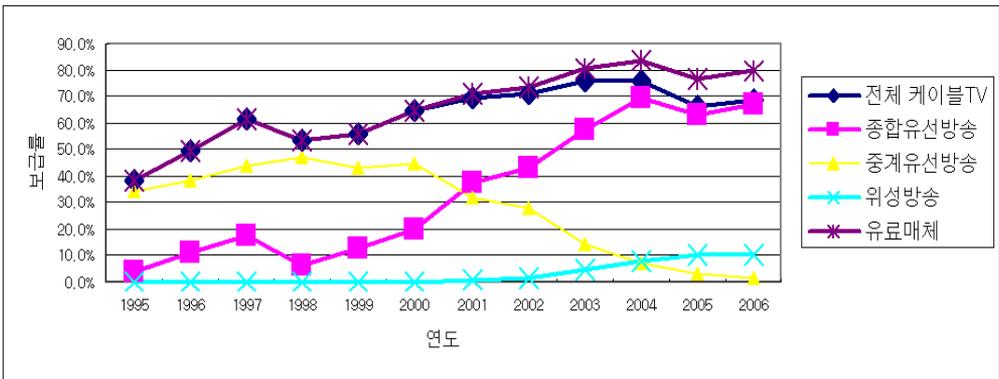
1. 유료 방송시장의 현황

가. 케이블TV 시장

우리나라의 케이블TV 시장은 복수 사업자 허가에 따른 부분적인 경쟁 체제 도입에 의한 사업자 수의 확대와 산업 전체의 매출액 증가가 있었으나, 내용적으로는 여전히 취약한 사업구조를 갖고 있다.

2006년 말 케이블TV 가입자 수는 1천2백만 가구로 65.4%의 보급률(2006년 4월 기준으로, 케이블TV와 위성방송보급률은 79.2%)을 보이고 있으나, 2004년 이후 성장률 정체로 성숙된 시장의 특성을 보이고 있으며 가입자 규모의 확대에 비하여 사업적 성과는 그에 미치지 못하는 상태이다. 2004년 유료방송 보급률이 84.6%에까지 이르렀던 것이, 중계유선 가입자 감소 추세에 기인하여 유료매체 전체 가입자 수도 소폭 줄어들었다.

<그림 4-1> 유료매체 가입자 증가 현황



<표 4-1> 케이블TV 가입자 현황

	02년 6월	03년 6월	04년 6월	05년 6월	05년 12월	06년 12월
전국 대상 가구 수	16,080,111	16,483,115	16,987,703	17,655,548	17,857,511	18,326,619
종합 유선	6,911,514 (43.0)	9,401,606 (57.0)	11,724,055 (69.0)	11,133,775 (63.1)	11,761,605 (65.9)	11,993,669 (65.4)

출처 : 한국케이블TV방송협회 자료

케이블TV 가입 가구 수는 중계유선 전환정책에 의해 1996년 53만 가구에서 2006년 1천2백만 가구(2008년 6월 기준 14,951,154 가구)로 10년간 연평균 226% 신장률로 지속적인 증가를 보여 왔다. 케이블TV 가입자는 SO가 저가형 티어를 개발하기 전인 1998년까지 가입자 수는 약 83만 가구에 머물렀으나, 저가형 티어를 통해서 가입자가 급격히 유입되었다. 대신에 1998년의 24만원 이었던 가입자 1인당 연평균 수익은 2006년 오히려 7만1천원으로 감소하였다.

SO의 수익구조를 살펴보면, 방송부문(수신료 수입)의 비중이 줄어들고, 여타 사업부문(부가서비스, 기타 사업)에서의 수익의 비중이 커지고 있는 기형적인 구조이다. SO매출액에서 수신료 수입의 비중은 1997년 72.6%에서 2006년 45.7%로 급격히 감소하였다.

<표 4-2> SO 수신료 수입 비중

	1997년	1998년	2005년	2006년
종합유선방송	159,562	199,610	1,581,807	1,846,748
수신료수입	115,846	144,103	741,585	843,801
	72.6%	72.2%	46.9%	45.7%

출처 : 방송위원회, 방송산업실태조사보고서 재구성

나. 위성방송 시장

2002년 3월 시작한 위성방송은 사업 첫째 말에 53만 가입자를 확보하고, 본방송 1년만인 2003년 2월 말에는 60만 가입자를 확보하여 비교적 순조로운 출발을 보였다. 그러나 2004년 6월에는 가구 점유율이 7.6% (1,297,214 가구), 2006년 4월에는 10.6%(1,902,920가구)로 성장세가 크게 둔화되었으며, 2007년 4월 기준 2,005,394가구를 확보함으로써 1년 사이 10만 가구가 증가 했을 뿐이다. 사업초기 지상파방송의 재송신이 난관에 봉착하면서, 초기 확산 붐을 조성할 수 있는 호기를 놓쳐버렸다. 그러나 일본이나 미국의 위성방송 보급률이 총가구수 대비 3%를 넘어서는 시점이 서비스 개시 후 3차 연도였다는 점을 감안한다면, 외국과 비교할 때 상대적으로 늦지 않은 성장세라고 평가할 수 있다.

상품별 가입자 추이를 보면, 고가상품인 기본형 Sky Family/Sky Family+(월 20,000원) 가입자가 약 절반가량을 차지하고 있다. 2006년 기준으로 케이블TV의 증가 티어 상품에 해당하는 Sky On(10,000원)은 37% 가입자를 확보, 전년 대비 3% 정도 감소했다. 위성방송 전체 가입자의 특성은 중고가 상품 가입자가 전체 가입자의 86%를 차지함으로써, 저가 티어 가입자 위주의 케이블TV와 위성방송의 가입자 시장은 가격을 중심으로 분점화(fragmented) 되는 경향을 보이고 있다.

<표 4-3> 상품별 가입자 현황

구분	2002. 12	2003. 6	2004. 10	2005. 12	2006. 4
Sky On (10,000원)	33%	28%	35%	40%	37%
Sky Family (20,000원)	51%	57%	62%	50%	49%
기타	16%	15%	3%	10%	14%
계	100%	100%	100%	100%	100%

출처 : 스카이라이프 내부 자료(2003; 2004) 및 방송위원회 방송산업실태조사보고서(2005; 2006)

케이블TV와 위성방송을 합한 우리나라 유료방송 시장은 꾸준한 성장이 있었으나, 현재 약 1조8천억 규모로 39조의 통신시장 규모에 비해 매우 작은 시장이다. 유료방송 시장의 점유율이 가장 높은 SO의 경우 전체 방송시장 매출액 대비 23.6% 수준으로 2003년 이후 10%대의 성장률에 머무르고 있다.

<표 4-4> 종합유선방송 시장 규모(단위: 억 원)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
전체방송시장		47,515	56,300	88,394	62,022	66,155	72,166	78,351
종합 유선	매출액	3,642	5,479	7,887	10,749	13,480	15,818	18,468
	점유율	7.7%	9.7%	8.9%	17.3%	20.4%	21.9%	23.6%

출처 : 방송위원회, 방송산업실태조사보고서 재구성

다. PP 시장

우리나라의 PP 시장은 외형적으로는 크게 성장하였으나, 내부적인 경영 성과는 취약하다. 수익성 악화 및 기존 채널의 홈쇼핑 채널화, 지상파방송 사업자의 유료TV 사업영역 지배 가능성 등의 우려가 존재한다. PP 전체 매출액은 1997년 2,297억 원에서 2006년 1조 7,838억 원으로 급증하였다. 그러나 이와 별개로 방송채널사용사업자의 프로그램 사용료 수입의 비중은 1998년 23.3%에서 2006년 11.2%로 지속적으로 감소하고 있다. 또한 채널 평균수입은 증가하였지만, 채널당 사용료 수입의 경우 1998년 18억에서 2006년 12억으로 감소하고 있고 대신 광고수입과 기타수입이 증가하고 있다.

<표 4-5> 케이블TV PP 경영성과(1997-2006) (단위: 백만 원)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
매출액 (A+B+C)	229,771	209,066	201,350	305,907	807,944	684,038	927,316	1,157,348	1,418,606	1,783,764
프로그램 사용료(A)	39,158	48,641	36,704	50,983	224,019	95,833	112,600	177,030	157,255	200,614
광고(B)	115,698	87,999	109,640	166,907	175,077	248,477	307,140	373,223	547,521	691,801
기타(C)	74,915	72,426	55,006	88,017	408,848	339,728	507,576	607,095	713,630	891,349
채널 사업 자수	25	27	27	35	88	104	117	126	147	164
채널 당 수입(백만)	9,191	7,743	7,457	8,740	9,181	6,577	7,926	9,185	9,650	10,877
채널당 사 용료 수입	1,566	1,802	1,359	1,457	2,546	921	962	1,592	1,070	1,223

출처 : 방송위원회, 방송산업실태조사보고서 재구성

*상품판매 수익 제외

<표 4-6> 케이블TV PP 세부 매출액 점유율(1997-2006)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
매출액(A+B+C)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
프로그램사용료(A)	17.0%	23.3%	18.2%	16.7%	27.7%	14.0%	12.1%	15.3%	11.1%	11.2%
광고(B)	50.4%	42.1%	54.5%	54.6%	21.7%	36.3%	33.1%	32.2%	38.6%	38.8%
기타(C)	32.6%	34.6%	27.3%	28.8%	50.6%	49.7%	54.7%	52.5%	50.3%	50.0%

출처 : 방송위원회, 방송산업실태조사보고서 재구성

한편 홈쇼핑사업자의 점유율이 지속적으로 증가하여 홈쇼핑 PP를 포함

할 경우 PP 시장은 홈쇼핑 사업자가 매출액 기준 가장 높은 점유율을 갖는 것으로 나타난다. 홈쇼핑 PP채널의 점유율 증가는 다채널TV 시장의 홈쇼핑화를 초래하여 다채널 프로그램 공급을 근본으로 하는 유료TV 방송시장의 근본적인 사업모델을 위협할 수 있다는 문제를 야기할 수 있다.

<표 4-7> PP 시장 규모와 점유율(단위: 억 원)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
홈쇼핑 채널 포함	전체 방송시장	50,574	61,650	95,234	71,366	77,728	86,352	97,200
	PP 매출액	13,289	24,594	49,268	23,023	25,884	31,265	36,687
	점유율	26.3%	39.9%	51.7%	32.3%	33.3%	36.2%	37.7%
홈쇼핑 채널 제외	전체 방송시장	47,515	56,300	88,394	62,022	66,155	72,166	78,351
	PP 매출액	3,059	5,350	6,840	9,344	11,573	14,186	17,838
	점유율	6.4%	9.5%	7.7%	15.1%	17.5%	19.7%	22.8%

출처 : 방송위원회, 방송산업실태조사보고서 재구성

라. 저가 수신료에 의한 유료TV 시장의 왜곡

현재 유료TV 시장의 가장 큰 문제점 중의 하나는 저가 수신료 중심의 시장이고, 저가 수신료 정책이 콘텐츠 생산 영역으로 부정적인 효과를 전이시킨다는 데 있다. 제공되는 서비스에 비하여 훨씬 낮은 수신료는 그에 따른 낮은 ARPU와 유료TV 영역의 선순환적인 가치사슬의 작동(고품질 프로그램 → ARPU 증가 → 제작비 투자규모 증가 → 고품질 프로그램)을 차단시키고 있다.

케이블TV의 수신료 매출은 2004년 12월 648억 원(연 약 7,771억 원)에

서 2005년 12월 777억 원(연 약 9,323억 원)으로 다소 증가했으나, 가입자 당 월 수신료 매출(ARPU)은 5,000원대에서 정체되어 있다. 이에 비해서 해외 주요국 케이블TV의 ARPU는 국내 케이블TV의 ARPU 보다 최소 2배~최대 8배 높은 수준이다.

<표 4-8> 케이블 TV 가입자 당 수신료 매출(ARPU)

기준	월 수신료 매출 총액	ARPU
2004.12.31	약 648억원/1개월	5,317원
2005.12.31	약 777억원/1개월	5,888원 (번들상품 제외)

출처 : 한국케이블TV방송협회, 2006.

<표 4-9> 해외 주요국 케이블 TV ARPU

나라명	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

출처 : MPA 2006(\$1 = 930)

저가 수신료에 의한 프로그램 사용료 수입의 축소는 양질의 콘텐츠가 공급되는 것을 제약한다. 현재 SO들의 방송매출액 중에서 PP사용료로 지급되는 비율은 2005년 13.0%, 2006년 14.6%, 2007년 상반기 14.7%로 미약하게나마 증가하였지만 양질의 콘텐츠를 공급하기에는 제한적인 수입이라고 할 수 있다. 또한, 이 중에는 유료채널 매출과 SO들의 VOD 콘텐츠 공급 비용 등이 포함되어 있어, 실제로 PP들에게 지불되는 PP 사용료는 12-13% 수준에 불과한 것으로 추정된다.

<표 4-10> SO의 방송수신료 대비 PP프로그램 사용료 지급비율

구분	방송수신료 매출액	PP프로그램 사용료 지급액	수신료 대비 프로그램 사용료 지급 비율	비고
2005년	720,814	94, 026	13.0%	경영분석 내용 참고 방송위원회 실태조사 결과
2006년	867,248	126,758	14.6%	
2007년	481,358	71,249	14.7%	

출처 : 방송위원회(2007), SO의 PP수신료 지급 현황 실태조사

MSO와 단일 SO를 비교하면, MSO의 지급 비율이 높은 것으로 나타났다. 특히, GS(20.7%), 온미디어(17.4%), C&M(17.1%)의 지급 비율이 높게 나타났다. 매년 MSO들의 수신료 지급비율은 증가하고 있는 추세이지만, 단일 SO들은 크게 증가하지 않고 있다.

<표 4-11> MSO별 지급 비율

구분	2005년			2006년			2007년		
	수신료	PP지급	비율	수신료	PP지급	비율	수신료	PP지급	비율
CJ	117,652	12,112	10.3	140,948	19,800	14.0	84,821	12,274	14.5
티브로드	126,248	14,035	11.1	169,833	22,631	13.3	106,488	14,382	13.5
C&M	136,231	22,693	16.7	142,683	25,696	18.0	71,453	12,196	17.1
HCN	39,433	6,640	16.8	65,025	10,805	16.6	34,776	5,438	15.6
큐릭스	42,737	5,863	13.7	43,955	7,431	16.9	24,351	3,627	14.9
CMB	44,783	6,626	14.8	57,833	9,214	15.9	33,972	4,961	14.6
온미디어	27,038	2,817	10.4	28,148	3,326	11.8	15,327	2,669	17.4
GS	21,709	5,121	23.6	35,246	6,430	18.2	18,251	3,782	20.7
독립SO	158,266	17,644	11.1	175,448	20,788	11.8	88,438	11,099	12.5

출처 : 방송위원회(2007)

프로그램 사용료 수입의 비중이 매우 낮은 현재의 PP시장은 일차적으로는 저가 티어 중심의 유료TV 시장 구조에서 기인한 것이지만, 수신료 수입과 광고 수입으로 이원화된 PP의 수입구조가 갖는 구조적인 특성이라는 점도 지적할 수 있다. 즉 PP 입장에서는 상대적으로 규모가 큰 광고 시장에서의 수익 확대를 위하여 낮은 프로그램 사용료에도 불구하고 가치창 가구를 늘릴 수밖에 없는 전략이 불가피하다는 점이다. 예컨대 PP들이 SO로부터 지급받은 프로그램 사용료의 상당 부분이 다시 SO에게 마케팅 비용으로 지원하는 현실은 PP 입장에서 광고매출을 위해 채널 송출이 중요하기 때문에 수신료를 포기하면서라도 채널을 송출하기 위한 교육지책으로 해석될 수 있다.

마. 디지털 케이블TV 보급의 부진

앞서 살펴본 저가 티어 중심의 유료TV 방송시장이 갖는 문제점은 현재 유료TV 시장의 지배적 사업자인 케이블TV가 디지털로 전환되면서 해소될 수 있다는 기대감이 컸다. 왜냐하면 디지털 티어의 경우 아날로그 티어와는 달리 저가형 티어를 구성하는 것이 기술적, 사업적으로 제약을 받고, 새로운 양방향 서비스의 도입으로 인한 ARPU의 증대를 기대할 수 있기 때문이다. 그러나 현재 디지털 케이블TV 보급은 기대했던 것만큼 빠르게 진행되고 있지 않다.

정책적으로는 케이블TV 디지털화를 추진하기 위한 많은 논의들이 있었으나, 의도했던 결과를 가져왔다고 판단하기 어렵다. (구)정보통신부는 1999년부터 종합적인 디지털방송정책을 수립하기 위하여 ‘디지털방송 정책 연구 협의회’를 설립하였고, 디지털유선방송을 도입하기 위한 디지털유선방송의 기술표준, 투자규모 및 재원조달방안, 기술개발, 제도 정비, 의무재전송, 디지털유선방송 추진일정 및 추진방법 등에 대한 연구를 시작하였다. (구)방송위원회 역시 2000년부터 정부 관련부처, 방송사, 학계, 시민단체 등 각계 대표들로 구성된 ‘디지털방송추진위원회’를 운영하여 케이블방송의 디지털 전환 로드맵을 재정립하고 시청자의 욕구변화와 시장상황을 고려한 정책을 모색하였다(방송위원회, 2005).

그러나 이러한 노력에도 불구하고 우리나라는 케이블TV의 디지털화가 선진국과 비교하여 더디게 진행되어왔다. 선진국의 경우, 위성방송이나 케이블TV의 디지털화가 지상파방송보다 조기에 이루어졌지만, 우리나라는 지상파방송과 위성방송의 디지털화가 케이블TV보다 빨리 추진되었다. 2007년 8월 현재, 전국 총 106개의 SO 가운데, 디지털케이블TV 서비스를 실시하고 있는 SO는 모두 64개로 전체의 60.4%가 방송위원회의 디지털 전환 승인을 받았다(김병선·탁진영, 2007). 2005년 2월 시작한 디지털케이블TV는 2007년 6월말 기준으로, 약 55만 가구에 그치는 저조한 가입 실적을 보였다. 이후 2007년 5월부터 디지털케이블TV의 패밀리브랜드인 “DV”에

대한 대규모 마케팅 프로모션을 시작하였으나, 2008년 10월 기준 1,581,428 가구에 이르고 있어 전환율은 약 10% 수준에 불과한 상황이다.

<표 4-12> 디지털케이블TV 가입가구 수 및 채널 수 현황
(2008년 8월 기준)

(M)SO	브랜드명	채널수	가입가구수
씨제이케이블넷	Hello-D	124	607,810
씨앤엠	C&M디지털케이블TV	127	446,623
큐릭스	BIG BOX	80	102,756
HCN	하이로드디지털	106	89,033
GS홈쇼핑	GS강남 디지털방송	150	105,815
티브로드	아이디지털	110	135,657
온미디어	아이디지털	110	18,344
CMB	CMBI	115	523
개별 SO사	TCN디지털	104	74,867
	다되는케이블TV DV	107	
	아름방송디지털방송	119	
	NIB DV	124	
	서경Hi-D	109	
	포디(FODI)	119	
	굿DV	123	

<출처: 각사 홈페이지의 최상위 티어 기준 재구성>

바. 통신사업자의 시장 진입에 의한 경쟁 확대

올해 통과된 인터넷멀티미디어방송사업법(IPTV법)으로 인하여 유료TV 시장은 과거와는 전혀 다른 경쟁 환경을 보일 전망이다. 통신사업자의 다채널 시장으로의 진입은 본격적인 IPTV 서비스 도입이 이루어지기 전에 이미 이루어졌었는데 IPTV 전 단계로 VOD 서비스 중심의 TV포털사업이 대표적인 경우이다.

(구)하나로텔레콤은 2007년 6월 기준으로 약 55만 가구를 확보하였다. 하나TV의 확산을 케이블TV나 위성방송의 초기의 확산을 비교할 때, TV포털 보급 속도가 훨씬 빠른 것으로 나타났다. 디지털케이블TV가 2년 동안 걸쳐서 확보한 가입자를 하나TV는 1년 만에 확보한 것이다. 게다가 KT는 ‘메가팩스TV’를 시작하면서 TV포털에 가세함에 따라, 하나로 텔레콤과 경쟁이 본격화되었다. 디지털케이블TV 전체 가입자와 하나TV 한 회사의 가입자만 비교해 보아도, 2007년 1월 디지털케이블TV 가입자 수가 377,400가구에서 6월 들어 545,157가구로 증가한데 반해, 하나TV는 같은 기간 232,843가구에서 547,979가구로 디지털케이블TV 전체 가입가구에 맞먹는 가입자를 확보하였다. 이상과 같은 IPTV의 확산은 실시간 방송을 포함한 본격적인 IPTV가 시행될 경우 매우 빠르게 진행될 전망이다.

<표 4-13> 디지털 케이블방송과 하나TV의 가입자 변화 추이

(단위 : 가구)

구분	2007.1	2007.2	2007.3	2007.4	2007.5	2007.6
디지털 케이블 방송	377,400	330,000	419,200	465,836	503,288	545,157
TV포털서비스(하나TV)	232,843	302,131	382,590	433,206	486,375	547,979

출처 : 미디어미래연구소(2007)

<표 4-14> 가격대별 아날로그와 디지털 가입 비율 (2007년 3월 기준)

가입	아날로그	디지털
가입세대	13,788,976	430,858
6,000원 미만	24.9%	-
10,000원 미만	60.8%	-
15,000원 미만	6.9%	3.2%
15,000원	7.4%	4.1%
15,000원 - 25,000원	-	92.7%
합계	100%	100%

주: 가격은 월 수신료 기준임. 부가세 및 컨버터 사용료 제외.

출처: 한국케이블TV방송협회(2008)

이에 따라 국내 주요 통신사업자의 방송 콘텐츠 시장 진출 역시 이미 본격적으로 진행되고 있으며, 향후 IPTV 등 유무선 IP 네트워크 기반하의 다채널 서비스가 도입될 경우 그 규모와 속도는 더욱 확대되고 빨라질 것으로 전망된다. 이동통신사업자의 경우 이미 위성DMB, 무선인터넷을 통하여 다채널 동영상서비스를 제공하고 있으며, 향후 3G시장의 성숙과 4G시장으로의 전환이 이루어질 경우 본격적인 모바일 다채널TV 시장이 도입될 전망이다. SKT가 대주주인 TU미디어의 위성DMB 서비스는 2008년 5월 기준 약 120만 가입자를 확보하고 있으며, 15개의 비디오, 19개의 오디오 채널을 제공 중이다. 2002년부터 SKT는 ‘네이트 에어’, KTF는 ‘매직엔 멀티큐’로 LG텔레콤은 ‘마이TV’라는 브랜드로 모바일 인터넷 방송서비스를 제공하였고, CDMA2000 1xEV-DO 기술을 바탕으로 한 고속 멀티미디어 서비스인 SKT의 June과 KTF의 Fimm은 지상파 3사의 실시간방송과 케이블TV PP 채널의 실시간 방송서비스를 제공 중이다. 또한 향후 초고속 하향 데이터 전송이 가능한 3G, 4G 시장에서 모바일TV 서비스가 급속히 성장할 전망이다.

SKT는 2003년 ‘싸이월드’를 인수하고, 포털사이트인 네이트닷컴과의 합병을 통하여 종합포털사업자로서의 입지를 구축하고 콘텐츠 영역에 본격적인 투자를 하였다. 또한 2005년 대형음반업체인 YBM 서울을 인수하여 SKT에서 제공하는 음악서비스 멜론의 음원을 제공하고, 엔터테인먼트 기획사인 IHQ의 지분 확보 및 YTN 미디어 인수를 통하여 매니지먼트와 영화 제작, 게임개발, 드라마 자체 제작 등이 가능한 종합 콘텐츠 기업의 위상을 확보하였다.

또한 위성방송 스카이라이프의 대주주인 KT와 KTF의 경우, 2005년 KT 내부에 콘텐츠 사업을 총괄하는 ‘KT그룹 콘텐츠사업 협회’를 발족하여 콘텐츠 사업에 진출하였다. 그리고 2005년 영화사 싸이더스 FNH의 지분 51%를 취득하였고, 2006년 올리브나인의 최대주주 지분을 확보하였다.

<표 4-15> 이동통신사업자의 콘텐츠 시장 진출 현황

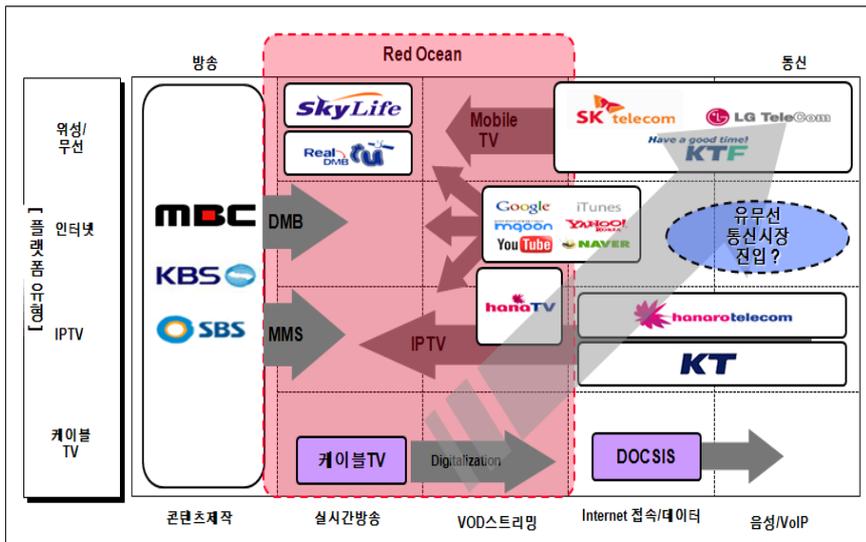
구 분	장르	인수 회사	비 고
SKT	음 악	YBM 서울 60% 지분 확보	‘멜론’서비스의 음원
	연예기획 및 게임, 영화, 드라마 등	IHQ 34.9% 확보	싸이더스, 엔트리브소프트, 아이필름, 캐슬인더스카이
	케이블, 위성방송	YTN 미디어 51.4% 인수	-
KT	연예기획 및 영화	싸이더스 FNH 51% 인수	영화콘텐츠
	드라마	올리브나인 19.68% 지분	‘주몽’ 제작사
	위성방송	스카이라이프 29.8% 지분	스카이라이프 대주주
LGT	음 악	CP들과의 파트너십	뮤직온 등

한편 지상파 3사가 주축이 된 지상파DMB 서비스 역시 매우 빠른 속도로 보급되어 DTV 보급보다 성장 속도가 빠른 것으로 나타났다. 2008년 5월 기준으로 1,200만 가입자를 확보함으로써, 디지털TV 보급 대수인 509만

4천 가입자를 상회하였다. 국내 DMB 서비스 가입자는 지상파DMB가 위성 DMB보다 훨씬 빠른 성장세를 보이고 있다. 지상파DMB는 2005년 사업을 시작한 이후, 1년 만에 282만 6천 가입자를 확보하였다. 2008년 5월 기준으로, DMB 이용자수는 약 1,400만 명으로 DMB 서비스 실시 이후 2년 만에 1천만 명을 달성하였다.¹⁹⁾

한편 장기적으로 지상파방송의 다채널화가 가시화될 수도 있다. 기존의 아날로그방식에서는 1개의 주파수대에서 1개의 지상파 방송서비스가 제공되었으나, MMS 서비스는 3~4개 채널까지 제공이 가능하게 된다. 지상파방송의 다채널시장 직접 진입은 단순히 새로운 다채널 사업자가 등장한다는 의미를 넘어서서 과거 독과점 구조 하에서 형성된 지상파방송 콘텐츠의 시장 지배력이 다채널시장에 직접 행사된다는 것을 의미한다. 이미 현재의 지상파방송 콘텐츠 지배력은 웹 기반 TV포털에서 압도적인 우위를 점하고 있다. 웹 기반 TV서비스인 하나TV의 경우 지상파방송 콘텐츠의 시청 점유율이 약 68%에 달할 정도로 높다.

<그림 4-2> 다채널TV 시장의 레드오션화



19) 그러나 지상파DMB의 가입자 수 증가에도 불구하고, 광고 수입은 2008년 1월 기준으로 6억 9천 7십만원에 불과하다(한국전파진흥협회, 2008. 2).

현재의 다채널TV 시장은 통신사업자와 지상파 방송사업자 입장에서는 블루오션, 기존의 케이블TV와 위성방송 사업자 입장에서는 전형적인 레드오션으로 전환하는 과정에 있다. 향후 다채널TV 시장의 경쟁은 매우 다양한 차원에서 진행될 것으로 전망된다.

2. 유료TV 시장의 문제점과 개선방안

우리나라의 유료TV 시장은 향후 경쟁이 본격화되는 방송통신융합 시장에 능동적으로 대응하기에는 취약한 사업구조를 가지고 있다. 특히 상대적으로 규모가 큰 통신 사업자의 다채널 방송시장 본격 진입에 앞서, 기존의 규제 체계를 정비할 필요가 있다. 현재 유료TV 시장이 직면하고 있는 문제점을 적시하면 다음과 같다.

첫째, 유료TV 산업의 과도한 소유, 경영규제로 인한 규모의 경제 실현을 제약하고 있다. 둘째, 유료 다채널TV시장에서의 콘텐츠 유통의 선순환 구조 구축에 따른 양질의 콘텐츠 제공의 경제적 기반 마련과 콘텐츠 수급 관행 확립의 필요성이 대두되고 있다. 셋째 방송법과 인터넷멀티미디어방송법간의 차별화된 규제내용에 규제 형평성 문제가 발생하고 있다. 넷째, 다채널 시장이 경쟁 시장으로 전환되고, 통신 시장에서 지배력을 갖는 통신사업자의 시장 진입에 따른 공정경쟁 규제의 필요성이 대두되고 있다. 다섯째, 유료 다채널TV의 디지털 전환 지연에 따른 전체 방송의 디지털 전환이 제약받고 있다.

그와 같은 때 다음의 정책 방향을 통해서 유료 방송시장의 문제점들의 개선 방안을 모색할 수 있다.

첫째, 방송법에서 유료 다채널시장 소유, 경영 규제의 완화를 통한 규제 형평성을 제고해야 한다. 시청자 복지의 증진을 위하여 무엇보다도 방송통신융합시대에 유료TV 영역에 대한 제도개선을 통해 유료TV의 경쟁력 확보와 시장의 선순환 구조를 형성해야 한다. 장기적으로는 통신사업자와의

공정경쟁 환경 조성을 마련해 사업자간 경쟁 활성화를 도모하여 시청자에게 다양한 서비스들이 제공될 수 있는 경제적 기반을 마련해야 한다. 이를 위해, MSO, MPP 소유제한 규정의 완화, 대규모 기업집단의 규정 완화, 이종매체간 겸영 규제 완화 등이 고려되어야 한다.

규제 완화를 통해서 규모 및 범위의 경제를 극대화하기 위한 구조 규제로서의 겸영규제(수평적 결합, 수직적 결합)를 완화하고 행위 규제를 산업의 효율성을 실현할 수 있도록 개선해야 한다. 콘텐츠 산업의 경쟁력 확보와 융합시대의 콘텐츠 유통의 효율성 제고를 위해 이종매체간(cross media ownership) 겸영 제한을 완화하는 것도 검토할 수 있다. 또한 산업의 경쟁력과 사업자의 자율성을 제약하는 행위규제(편성규제, 가격규제)를 완화, 기술규제 개선을 통한 기술선택의 자율성을 제고하고, 신규 서비스의 조기 실현과 연락처, 융합서비스 활성화와 디지털 전환 유도를 통한 관련 산업 활성화 등을 도모할 필요가 있다.

둘째, 디지털케이블TV 및 IPTV 활성화를 통한 다양한 양방향서비스의 제공과 신규 서비스 개발 및 제공을 고려해야 한다. 전국 약 1,800만 가구 중 약 1,400만 가구가 케이블TV방송을 시청하고 있기 때문에 케이블TV방송의 디지털전환 없이는 정부에서 추진하고 있는 2012년 아날로그방송의 종료는 어려운 상황이다.

셋째, 대체관계에 있는 신규 플랫폼의 등장(IPTV 등)에 따른 유료다채널TV 요금규제 정책에 대한 개선과 시장에서의 플랫폼과 콘텐츠 제공사업자의 공정한 거래환경 조성을 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이를 위해, 이용약관 승인제도의 개선, 프로그램 사용료 배부 기준의 마련, 합리적인 PAR(program access rule)의 마련 등이 고려되어야 한다.

넷째, 매체 간 공정경쟁 구도 확립을 위한 노력이 필요하다. 통신사업자의 방송시장 진입 시 통신사업자의 시장지배력을 최소화하여 공정경쟁 구도를 확립해야 한다. 이를 위해, 필수설비 동등접근을 통한 서비스기반 경쟁 활성화, 결합판매 시의 시장지배력 전이규제 등을 고려해야 한다.

다섯째, 방송의 공익성과 지역성을 실현하여야 한다. 유료TV 운영원리

로서 경쟁과 양립할 수 있는 방송의 공익적 가치를 구현하여야 한다. 또한 지역 밀착형 매체로서 양질의 지역 콘텐츠(지역뉴스, 지역정보 등)를 제공할 수 있는 제도적 환경 마련을 통해 지역밀착형 매체로서의 위상을 정립해야 한다. 지역밀착형 매체로서의 케이블TV 위상정립을 위한 지역 콘텐츠 제작과 보도를 포함한 지역 정보 전달기능의 강화가 필요하다. 융합시장에서 유일한 지역매체인 지역 지상파방송과 케이블TV의 시너지 창출이 가능한 법과 제도의 개선이 필요하다.

3. 유료 다채널 방송시장의 제도 개선

가. 소유 및 경영 규제 개선

1) 우리나라 방송시장의 소유 및 경영 규제

방송시장의 소유 경영 규제는 여타 재화나 서비스 시장과는 다르게 여론 시장에서의 지배력을 막고, 공익성을 구현한다는 목적을 우선적으로 하고 있다. 기존의 전파희소성이론에 의한 수탁제 모델 하에서는 여론의 다양성과 다원성의 보전차원에서 엄격한 소유제한 규정을 두어왔다. 일간신문·뉴스통신, 1인 지분 소유규제의 경우, 여론의 다양성, 다원성 유지를 위해 종합편성, 보도 PP에 대해서는 엄격히 제한하였다. 또한 여론 다양성, 혹은 사회적 영향력 가설에 의한 방송영역의 소유경영규제는 매체 도달률을 전제로 하였다. 예컨대 가장 도달률이 높은 지상파 방송의 경우 강력한 소유경영규제를 받게 된다.

<표 4-16> 방송사업의 인허가 체계 및 소유제한 규제

방송사업	대기업	외국자본	일간신문· 뉴스통신	1인 지분	면허제도
지상파방송사업자	금지	금지	금지	30%	허가
종합유선방송사업자	-	49%	33%	-	허가
위성방송사업자	49%	33%	33%	-	허가
일반PP	-	49%	-	-	등록
종합편성, 보도PP	금지	금지	금지	30%	승인
중계유선방송사업자	-	금지	-	-	허가
전송망사업자	-	금지	-	-	등록
IPTV 방송사업자	-	49%	49%	-	허가
IPTV 콘텐츠사업자	PP상동	PP상동	PP상동	-	PP상동

출처: 최세경, 2008, “멀티 플랫폼 경쟁시대에 수평규제체계의 도입방안: 시장확정과 공정경쟁을 중심으로”, 한국언론학회세미나(멀티플랫폼 경쟁시대의 시장규제와 사업자 전략), 발표논문

한편 방송부문의 경영규제는 소유규제나 지분제한 등과 함께 사실상 이중규제의 성격을 띠고 있다. 케이블TV SO의 경우 단일사업자의 수평적 소유권을 매출액 기준으로 33%로 하는 경우와 서비스구역의 일정수준(1/5)으로 제한하는 경우가 대표적이다. 한편 이중 매체간의 경영에 대해서는 신문과 방송 및 지상파와 케이블의 경영을 금지하고 있으나, 지상파 방송 사업자의 신규 플랫폼에 대한 진입에는 상대적으로 우호적인 규제 환경을 보이고 있다.

<표 4-17> 매체별 경영규제 현황

대상	경영주체	지상파	SO	위성	PP	전송망 사업자
지상파DMB사업자		3-5: 1/3 6- : 1/5	금지	-	-	-
종합유선방송사업자		금지	33%(매출액) 1/5(구역)	33%(주식)	1/5 (구역)	1/10(구역)
위성방송사업자		33% (주식)	33%(주식)	33%(주식) 1개(사업자수)	-	-
방송채널사용사업자		-	1/5(사업자수)	-	33%(매출액, 홈쇼핑 제외)	-

2) 유료 다채널 TV 시장의 소유 경영 규제

유료 다채널 TV 시장의 소유 경영 규제 현황을 현재 유료 다채널 TV 시장의 지배적 사업자인 케이블TV를 중심으로 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 케이블TV 사업은 도입 초기부터 독점적 지역사업권에 입각한 소유 및 경영 규제의 대상이었다. 현재의 방송법 제8조는 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자는 시장점유율 또는 사업자 수 등을 고려하여 대통령이 정하는 범위를 초과하여 상호 경영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다고 규정(교차소유 제한 및 시장점유율 제한)하고 있다. 또한 일간신문·뉴스통신의 진입 규제, 외국인 소유 규제 등이 존재한다. 또한 행위규제로서의 채널의 구성 및 운용(편성) 규제 및 이용 약관에 승인에 의한 채널 구성 및 가격 규제가 존재한다.

<표 4-18> SO의 방송법 상 주요 규제 사항

구분	방송법	방송시행령	방송규칙
진입규제	<p>(제9조제2항) 종합유선방송사업을 하고자 할 경우 대통령령이 정하는 기준에 적합하게 시설과 기술을 갖추어 방송통신위원회의 허가를 받아야 함</p> <p>(제10조제3항) 방송통신위원회가 추천하고자 할 때에는 특별시장, 광역시장 또는 도지사의 의견을 들어야 함</p>		
소유규제	<p>(제8조제4항) 정기간행물의 등록등에 관한 법률에 의해 일간신문이나 뉴스통신은 종합유선방송사업자의 지분 총수의 33/100을 초과하여 소유 금지</p> <p>(제8조제5항) 지상파방송사업자와 종합유선방송사업자는 상호 겸영 및 지분(주식) 소유를 금지</p> <p>(제8조제6항) 종합유선방송사업자·방송채널사용사업자·전송망사업자는 대통령령이 정하는 범위 초과하여 상호 겸영하거나 지분소유 금지</p>	<p>(제4조제3항 1호) 특정 종합유선방송사업자가 텔레비전방송채널사용사업, 라디오방송 및 데이터방송채널사업별로 각각 전체 사업자수의 1/5를 초과하여 경영할 수 없음</p> <p>(제4조 제4항 2호) 특정 종합유선방송사업자는 전체 종합유선방송 매출총액의 33%를 초과할 수 없음</p> <p>(제8조제4항 3) 특정 종합유선방송사업자는 전체 구역의 1/5 초과하여 경영할 수 없음</p>	
외국자본의 출자 및 출연	<p>(시행령 제14조 제3항) 종합유선방송은 외국인, 외국정부나 단체로부터 49%를 초과하여 출자 또는 출연받는 것을 금지</p>		
변경 허가	<p>(방송법 제15조 제1항제7호) 방송사업자는 법인의 합병 및 분할, 최대 주주 변경, 방송분야 및 권역 변경, 기타 대통령령이 정하는 중요한 시설의 변경에 대한 허가</p>	<p>(시행령 제15조제2항) 대통령령이 정하는 중 요한 시설</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주전송장치의 변경 2. 기술기준의 적합여부에 영향을 미치는 운용채널 또는 시설변경 	
허가 및 승인 유효기간	<p>(방송법 제16조) 종합유선방송의 허가 또는 승인의 유효기간은 5년이내 범위내에서 정함</p>	<p>(시행령 제16조) 종합유선방송의 허가 및 승인의 유효기간은 3년</p>	
재허가	<p>(방송법 제17조) 종합유선방송사업자는 방송통신위원회의 재허가가 필요함</p>		

유료방송의 약관 승인	(방송법 제77조) 종합유선방송사업자는 유료방송에 대한 이용약관을 정하여 신고, 이용요금에 대해서는 방송통신위원회의 허가를 받아야 함		(시행규칙 제29조) 이용요금에 대한 승인을 얻고자 하는 경우 사업개시 30일전까지 제출해야 함
유선방송설비등에 관한 기술기준과 준공검사	(방송법 제79조 제1항) 종합유선방송사업자는 대통령령이 정하는 기한까지 기술기준이 정하는 바에 의하여 유선방송국설비를 설치하여 방송통신위원회의 준공검사를 받아야 함	(시행령 제62조 제1항) 대통령령이 정하는 기준이라 함은 사업의 허가 또는 승인을 얻은날부터 1년이 되는날을 말함	

구분	방송법	방송시행령	방송규칙
채널의 구성과 운용	(방송법 제70조제3항) 종합유선방송사업자는 공공채널 및 종교채널을 두어야 함 (방송법 제70조 제4항) 종합유선방송사업자는 지역채널을 운영해야 함	(시행령 제53조 제3항) 종합유선방송사업자는 직접사용 채널 운영계획서를 위원회에 제출해야 함 (시행령 제54조) 종합유선방송사업자는 공공채널, 종교채널을 각각 3개 이상 운영해야 함 (시행령 제55조) 종합유선방송사업자는 1개의 지역채널을 운영해야 하며, 지역관련 프로그램을 송신해야 함	(방송통신위원회 고시) 5개 공익성 분야별로 1개 이상의 채널을 의무적으로 편성 (시행규칙 제24조 제3항) 종합유선방송사업자는 지역 보도 프로그램을 운영함에 있어 특정사안에 대한 해설과 논평을 금함

이상과 같은 케이블TV 시장에 대한 엄격한 규제는 케이블TV 산업에서의 규모의 경제 실현을 제약하고, 특히 IPTV 도입 시 유사한 서비스를 제공하는 IPTV 사업자와의 규제 형평성 문제를 야기한다. 이에 따라 방송통신위원회는 2008년 7월 23일 방송사업 소유가 제한되는 대기업 기준을 완화하고, SO의 시장점유 제한 기준을 변경하는 내용 등을 담은 방송법 시행령 개정안을 마련하였다.

개정안의 주요 내용은 첫째, 지상파방송과 보도·종합편성 PP에 대한 소유가 금지되는 대기업 기준을 그동안의 경제규모 성장을 고려하여 현행 3조원 이상에서 10조원 이상으로 완화하고, 둘째, 케이블·초고속인터넷 등 다양한 결합상품으로 인해 방송분야 매출액만 별도로 산정하기 어려운 현실을 감안, SO의 시장점유 제한 기준을 매출액(33%)에서 가입가구 수(1/3) 기준으로 변경하고, 셋째, 규제 완화 차원에서 SO의 방송구역 수 소유 제한을 1/5 이하에서 1/3 이하로 완화하며, 넷째, SO의 디지털 전환 촉진을 위해 현재 아날로그 방송용으로 사용되고 있는 주파수 대역의 일부(450~552MHz)를 디지털 방송에 사용할 수 있도록 SO가 운용해야 하는 채널 수의 하한선을 70개 이상에서 50개 이상으로 완화하는 내용 등이다.

이상과 같은 방송통신위원회의 규제 완화 정책은 방송통신융합 환경에서 장기적으로 유효한 경쟁을 활성화시키기 위한 불가피한 선택으로 판단된다. 왜냐하면 제도개선을 통한 케이블TV 산업의 활성화는 궁극적으로 융합 환경에서 다양한 서비스가 등장할 수 있는 물리적 기반을 제공하고, 향후 IPTV 사업자와 케이블TV 사업자간 유효경쟁 구도 형성에 단초를 제공할 수 있기 때문이다.

3) 수평적, 수직적 결합 규제의 문제점

수평적, 수직적 결합 규제에 대한 대부분의 논의는 매체의 소유 집중과 다양성의 관계가 반비례적 인과관계가 있다는 것을 전제하고 있으나, 이들 간의 분명한 인과관계를 찾기는 어렵다. 매체의 소유가 집중되더라도 내용의 다양성과 중립성이 지켜질 가능성은 존재한다. 독점적 사업자조차도 다양한 프로그램을 제공하여 다양한 욕구를 가진 소비자들을 가능한 한 많이 확보해야 수익을 극대화할 수 있기 때문이다.

특히 전파회소성 명제 아래 제도화되었던 지상파 방송부문은 동일채널 내 시간편성에 의한 종합편성으로 다양성을 제공하나, 다채널 유료방송의

경우에는 개개의 전문편성채널들의 합으로서의 다양성을 제공하므로 소유 규제의 논리가 적용되기 어렵다.

수직적 결합의 긍정적 측면은 수요가 불확실한 콘텐츠 생산을 촉진시키고 불완전한 계약에 의한 ‘도덕적 해이’를 차단시킨다는 점에서 효율적이라는 점이다. 반면 수직적 결합의 부정적 측면은 수직적으로 결합된 사업자가 그렇지 않은 콘텐츠 사업자의 플랫폼 접근을 거부하거나, 수직적으로 결합된 사업자가 경쟁 플랫폼에 콘텐츠 공급을 부당하게 거부하는 경우에 발생될 수 있다. 이러한 부정적 효과의 원천은 플랫폼 영역의 수평적 결합에 따라 시장지배력이 형성될 경우에 기인한다. 따라서 수직적 결합이 발생시킬 수 있는 부정적인 효과에 대한 문제점에 대안은 우선적으로 수평적 결합을 어느 정도의 범위에서 행할 것인지를 정해야 하는 것이 필요하다.

다음으로는 방법론의 문제이다. 유료TV 영역의 경영규제에 적용되고 있는 혼재된 기준(매출액, 구역, 사업자 수, 출자비율 등)은 실질적 지배와 소유관계를 반영하는 데 한계를 가질 수밖에 없다. 매출액 점유율 규제는 사업자의 매출에서 방송부문을 구별하는 것이 현실적으로 어려우며, 근원적인 문제는 사업자의 영업활동을 제약하는 측면이 있다. 특히 지상파방송의 매출 점유율 규제가 없는 상황에서 형평성 문제가 야기될 수 있기 때문에, 매출액 기준보다는 도달 가구, 혹은 가입 가구 기준의 시장 점유율로 규제하는 것이 여론시장의 다양성을 보장하는데 더 효과적일 수 있다는 점을 지적할 수 있다.

4) 유료다채널 TV 시장의 소유 및 경영 규제 개선 방안

방송통신 융합에 따른 본격적인 경쟁이 도입되므로 유료TV 시장에서의 소유 및 경영규제는 대폭 완화 또는 폐지되는 것이 바람직하다. 최근 소유 규제와 경영규제는 다소 완화되기는 했으나, 여전히 융합시대에 ‘규모의 경제’를 실현하는 데에는 충분하다고 하기 어렵다. 근본적으로 디지털융합시대에 유료TV 영역은 디지털화와 새로운 서비스의 도입에 필요한 자본유입

을 요구하고 있고, 이를 위한 제도적인 뒷받침이 있어야 한다. 두 번째로 경쟁 환경에서 소유, 경영 규제에 일차적인 판단 근거는 시장 지배력의 전이 가능성 여부에 있다. 특히 가입자 네트워크 및 통신 서비스 시장에서 지배력을 갖는 통신사업자의 시장 진입과 콘텐츠 시장에서 지배력을 갖는 지상파 방송의 지배력 전이 문제가 중요하게 부각될 수 있다.

유료TV 시장에 대한 지상파방송의 콘텐츠 시장 지배력 전이방지 정책을 위해 매체 간 구분 없는 시청점유율 및 광고시장 점유율에 의한 통합적인 규제원칙 수립이 필요하다. 즉, 모든 사업자는 일정 비율의 시장점유율을 초과할 수 없도록 하고, 현행 방송법에서의 지상파 예외규정을 삭제하여야 한다. 미국의 경우, 1개 방송사의 전국 가시청 가구 점유율을 35%로 규제하고 있다. 일정 비율의 시장 점유율을 초과하는 지상파방송사업자는 특수관계에 있는 사업자로부터 일정비율이상의 프로그램을 공급받지 못하도록 하는 조항의 신설을 고려할 수 있다.

유료TV 방송사업간 경영과 소유관계에 대한 규제를 실질적 시장지배력 행사 판단기준인 지배관계에 대한 규제로 전환해야 한다. 혼재된 경영규제 기준을 폐지하고, 전체 유료TV시장의 시장지배력 행사 판단의 기준인 ‘가입자 기반의 시장점유율’(33%) 규제를 도입해야 한다. 현행 수직적 경영규제(MSP) 조항을 폐지하고, 특수 관계 PP가 과도한 시장지배력을 행사할 가능성이 예상될 경우, 편성영역의 채널구성과 운용에서의 시장점유율을 제한하는 규제에 대체할 수 있다. 미국의 경우, SO와 수직적으로 결합된 PP들의 경우, 해당 케이블TV의 전체 채널용량 40%를 넘지 못하게 제한하지만, 채널이 75개 이상인 경우에는 제한하지 않는다. 따라서 사실상 제한 없는 경우가 대부분이다.

현행 수평적 경영규제 조항은 규모의 경제를 실현하고, 여론시장의 시장 지배력을 규율할 수 있는 탄력적인 ‘가입자 기반 시장점유율’의 도입(MSO, MPP 경영규제 조항 폐지)을 통해서 대체가 가능하다. 미국의 경우, 수평적 경영규제는 1992년 케이블법에 따라 초기 전체 케이블 홈패스 가구의 30%로 제한하였으나, 다매체 다채널 상황이 전개됨에 따라 1999년 상한선 30%

는 유지하되, 그 기준을 전체 다채널비디오서비스(MVPD:multi-channel video programming distributors(위성방송, 케이블, MMDS, IPTV 등 제반 비디오다채널 사업자가 포함됨)) 가입자로 확대하고 있다. 또한 데이터채널 사용사업자(DP)와 VOD PP의 경우는 시청자 선택권 제고를 위해 소유규제를 폐지하여야 한다. 즉, 시청자의 선택성이 강조되는 전환기 유료TV 방송 환경에서 DP사업자와 VOD PP 사업자에 대한 소유제한 폐지를 통해 관련 사업의 활성화를 촉진할 필요가 있다.

나. 행위 규제의 개선

1) 편성 규제 개선 방안

유료 다채널 TV 영역에서의 편성 개념은 채널 간 운용과 채널 내 운용 모두를 포함한 이중적 의미를 내포한 채널구성의 개념으로 이해될 수 있다. 유료 다채널 TV의 편성규제는 방송법상 채널의 구성 및 운용에 대한 구체적인 의무조항에 근거하고 있다(방송법 제70조). 채널 묶음에 대한 규제는 이용 약관 승인 과정에서 티어별 구성 채널수와 가격을 규제하고 있다.

<표 4-19> 채널상품 구성 기준 및 각 이용요금에 대한 승인기준

<p>※ 아날로그 기준</p> <ul style="list-style-type: none"> · 묶음1(의무형): 월 4,000원 이하, 17~20개 채널 내외 채널수 TV 17-20개(가입자수 635,384. 5.5%) · 묶음2(보급형): 월 6,000원 이하, 26~30개 채널 내외 채널수 TV 26-30개(가입자수 6,308,836. 54.4%) · 묶음3(패키지형 1): 월 8,000원 이하, 34~40개 채널 내외 채널수 TV 34-40개(가입자수 3,029,101. 26.1%) · 묶음3(패키지형 2): 월 10,000원 이하, 50개 채널 내외 채널수 TV 50개 내외(가입자수 321,913. 2.8%)

· 묶음4(기본형): 월 15,000원 이하, 51~60개 채널 이상

채널수 TV 51-60개 내외(가입자수 1,307,699. 11.3%)

※ 디지털케이블TV의 경우 고급형(TV 117, R 30, 데이터) 22,000원 이하, 기본형(TV 70, R 20, 데이터) 15,000원 이하

채널 내 운영에 대한 편성규제는 직접사용채널, 지역채널 운영과 관련한 편성규제가 있다. 현행 방송법상 SO는 직접사용채널로 3개 초과 금지, 단 전체 운용채널수가 100개를 초과할 경우 텔레비전방송채널과 라디오방송채널은 각각 10%, 데이터방송 채널의 경우 30%(운용하는 데이터방송 채널이 3개 이하인 경우 1개)로 제한하고 있다.

SO가 특수관계자에게 임대할 수 있는 채널수는 텔레비전방송채널의 경우 20%, 라디오방송채널의 경우 50%, 데이터방송 채널은 30%(운용하는 데이터방송 채널이 3개 이하인 경우는 제외), SO가 특정PP에게 임대할 수 있는 한도는 운용하는 전체 텔레비전방송채널수의 20% 이고, 데이터방송 채널의 경우는 30%(운용하는 데이터방송 채널이 3개 이하인 경우는 제외)이다. 지역채널운용과 관련 SO는 1개의 텔레비전 방송채널을 지역채널로 운용하여야 하며, 대통령령이 정하는 바에 따라 지역정보 및 방송프로그램 안내와 공지사항 등을 제작·편성하여야 한다. 한편 케이블TV와 위성방송 사업자는 방송의 다양성 구현을 위해 우선 전체운용 텔레비전방송 채널 수를 70개 이상 제공하도록 되어있다. 또한, 방송통신위원회의 승인을 얻은 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성 채널을 반드시 포함시켜야 하는데, 현재까지 종합편성을 행하도록 허가받은 PP가 존재하지 않기 때문에 보도전문 PP인 YTN과 MBN이 이에 해당한다.

이와 함께 방송 분야의 공익성 및 사회적 필요성을 고려하여 방송통신위원회가 고시하는 방송 분야의 채널을 포함하도록 되어있는데, 이에 따르면 총 6개의 공익성 방송분야를 명시하고 있다. 마지막으로 외국방송을 재송신하는 채널의 수를 운용하는 텔레비전방송채널·라디오방송채널 및 데이터방송채널별로 각각 20% 이내로 제한하고 있다(시행령 제53조 제1항 제2호). 외국방송채널의 재송신은 2000년 통합 방송법에 의해 허용된 것으로

로, 종합유선방송사업자 및 일반위성방송사업자는 방송통신위원회의 사전승인을 통해 외국방송채널을 재송신하는 채널을 운용할 수 있다.

이상과 같은 채널 편성 규제는 사업자간 경쟁이 본격화되는 상황에서 사업자의 자율성을 제한하고, 오히려 다양한 프로그램이 시청자에게 제공되는 것을 제약할 수 있는 과도한 규제라는 것이 일반적인 견해이다.

특히 공익채널 지정과 의무 재전송은 케이블TV의 경우 운용 채널 제약의 문제와 과도한 의무편성 채널로 인한 다양한 장르의 독립 PP들의 채널 진입의 기회가 감소될 수 있다는 측면에서 개선이 필요하다. 외국의 경우 보편적 서비스 제공 차원에서 지상파 방송 재전송을 의무화 하는 규제 이외에 다른 공익 채널 송출 의무의 부여는 매우 제한적으로 시행되고 있다. 이런 점에서 유료TV의 의무편성 채널을 축소하여 유료TV 사업자의 채널 편성의 유연성 확보 및 PP의 시장 진입 기회가 확대될 필요가 있다.

<표 4-20> 케이블TV SO의 의무편성 채널 현황(2007년 말 기준)

방송 장르 구분		방송 채널 명(주체)	비고
지상파채널(2개)		KBS1(종합편성), EBS(교육방송)	방송법에 의한 의무재송신
PP	공공채널(3개)	KTV, 국회방송, OUN	방송법상 3개 채널 이상 의무편성
	보도채널(2개)	YTN, MBN	방송법상 의무편성
	종교채널(3개)	기독교TV, CBS, 불교TV, 평화방송	-종교분야별 각 1개 채널 -방송법상 3개 채널이상 의무편성
	공익채널(6개)	6개 공익성 분야별로 최소 1개 채널이상 의무편성	방송통신위원회 고시 사항
소계			16개
지역채널			1개
합계			17개

OECD 주요국의 의무전송 채널 제도

국가	도입여부	대상 플랫폼	지상파 채널 및 프로그램	전문방송 채널
영국	○	케이블TV	모든 지상파TV 채널	X
프랑스	○	케이블TV, 위성방송	공영방송사의 모든 방송, 국제방송 채널, 지역채널(케이블TV만 해당)	의회 채널
독일	○	케이블TV	모든 지상파 채널	X
이탈리아	X	-	-	-
포르투갈	○	케이블TV	공영·민영 방송사 채널	X
네덜란드	○	케이블TV	모든 방송 서비스	X
벨기에	○	케이블TV	공영·지역방송사의 TV·라디오 프로그램	X
스위스	○	케이블TV	모든 라디오·우료TV	X
노르웨이	○	케이블TV	NRK, TV2·지역공영방송사 별로 1개 채널	X
핀란드	○	케이블TV	공영방송사와 전국면허 방송사의 TV·라디오	X
일본	○	케이블TV(지상파 난시정 지역)	모든 지상파 방송	X
미국	○	케이블TV	채널 용량의 1/3을 지상파 방송의 재전송에 할당(1개 이상 비상업교육 방송, 저출력TV 포함)	PER(공공, 교육, 정부) 채널, 임대채널
		위성방송	특정 지역의 방송을 송출 시 해당 지역의 모든 지상파 방송을 송출해야 함	전체 채널4%를 비상업용 채널로 편성
캐나다	○	케이블TV	지역 방송사 채널	지정된 교육TV 채널
호주	X	-	-	-

출처: OECD, 2007년

두 번째는 직접 사용 채널과 임대 채널 운영의 문제이다. 종합유선방송 사업자가 직접 사용할 수 있는 채널의 수는 3개를 초과할 수 없는데, 직접 사용 채널의 수를 산출하는데 있어 지역정보 및 방송프로그램안내와 공지 사항 등을 제작·편성 및 송신하는 지역채널 수는 포함하지 않는다. 하지만 전체 운용채널수가 100개를 초과하는 경우에는 채널의 수가 아닌 비율에 따른 규제를 적용받는다. 즉, 텔레비전방송채널 혹은 라디오방송채널별로 각각 채널수의 10%, 데이터방송 채널의 경우에는 30%를 초과할 수 없도록 되어있는데, 운용하는 데이터방송 채널이 3개 이하인 경우에는 1개 채널만을 직접 사용할 수 있다.

특수관계자에게 임대할 수 있는 채널의 수는 운용하는 텔레비전방송채널수의 20%, 라디오방송채널의 경우 50%, 데이터방송 채널의 경우에는 30%를 초과할 수 없도록 하고 있다. 이 때 운용하는 텔레비전방송채널이 5개 미만인 경우에는 1개 채널까지 임대할 수 있으며, 라디오방송채널이 30

개 이하인 경우나 데이터방송 채널이 3개 이하인 경우에는 각각의 채널에 대한 임대 채널 수 제한을 적용받지 않는다.

특정 PP에게 임대할 수 있는 채널수는 텔레비전방송채널의 경우 운용채널수의 20%를 초과할 수 없으며, 데이터방송 채널의 경우에는 30%를 초과할 수 없다. 하지만 운용하는 데이터방송 채널이 3개 이하인 경우에는 이러한 제한을 적용받지 않는다.

이러한 규제는 향후 수직적 결합에서 발생하는 특정 PP의 플랫폼 접근이 배제되는 경우를 사전에 방지한다는 측면에서 효과적일 수 있으나 VOD 등 다양한 서비스와 여러 가지 형태의 영상 서비스가 등장할 있는 융합 환경에 적극적으로 부응하기에는 경직성을 갖는다.

아날로그 타어의 경우에는 저가의 수신료와 직사채널 프로그램 제작인력 확보 등 현실적인 이유로 케이블TV SO의 경우 80% 이상이 직사채널을 운영하지 않고 있다. 기존에 케이블TV는 직사채널을 지상파방송을 무단으로 녹음·녹화하여 실시하였으나, 최근 지상파방송의 저작권료 문제 발생으로 인해 직사채널 운영을 전면 중단하였기 때문이다. 그러나 디지털 전환이 본격화되고 DMC에 의한 채널 송출이 일반화된 상황에서 플랫폼 사업자의 서비스 차별화를 위한 직사 채널 운용의 필요성은 확대될 전망이다. 따라서 플랫폼 사업자의 직사채널 운영의 유연성 확보가 필요한데, 텔레비전방송채널과 라디오방송채널, 데이터방송채널 별 운영제한을 폐지하고, 사업자 자율에 의한 직접사용채널의 운용을 허용하는 방안을 검토해볼 수 있다.

다음은 지역 채널 운용에 관한 사항이다. 지역채널 운용 의무는 케이블 TV 사업자에만 부여되는 규제이다. 권역별로 사업자 허가를 받는 종합유선방송의 특성상 지역밀착형 매체로서의 역할을 법적으로 의무화한 것으로, 지역채널은 지역민의 욕구를 반영할 수 있는 내용들로 구성되어야 한다. 이는 지역채널이 자칫 지역 내 상업적 이익을 위한 채널형태로 운용되거나 경제적 이득과 직결될 수 있는 직접사용채널과 같은 형태로 운용될 소지를 방지하기 위한 것이다.

종합유선방송사업자는 1개의 텔레비전방송 채널을 지역채널로 운용해야 하며, 지역채널을 통해 송신할 수 있는 방송프로그램의 범위는 크게 5가지로 분류되어있다. 첫째, 시청자가 자체 제작하여 방송을 요청하는 시청자 액세스프로그램, 둘째, 종합유선방송구역안의 지역생활정보 프로그램, 셋째, 지방자치단체의 시책홍보 프로그램, 넷째, 방송프로그램안내, 다섯째, 기타 지역사회 발전 및 지역주민 편의를 위해 방송위원회 혹은 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 방송프로그램이 그것이다(시행령 제55조 제1항 및 제3항).

이와 같은 지역 채널 관련 편성 규제는 무엇보다도 SO가 지역 보도 프로그램을 제공하는 것을 금지하고 있기 때문에 케이블TV의 지역 채널이 진정한 의미의 지역 프로그램으로 자리 잡는 것을 제약하고 있다. 매체 간 융합과 인터넷을 포함한 다양한 매체가 존재하는 상황에서 지역 케이블TV 보도 기능 허용에 따른 여론 지배력 우려는 실효성이 약하다고 할 수 있다.

2) 가격 규제의 개선

케이블TV 산업은 초기부터 독점규제의 대상, 정부의 이용약관 승인을 통한 가격규제가 실시되었다. 이는 지역 독점 사업자에 대한 독점 가격 규제의 특성을 갖는다.

<표 4-21> 유료TV 요금 관련 법률 변화

- (현행 방송법 시행 전) **종합유선방송법** 제27조에 따라 수신료를 포함한 역무제공에 관한 약관을 **문화부 장관이 승인**하게 돼 있었고 **중계유선방송**은 유선방송관리법 제13조에 따라 수신료 기타 이용조건에 관한 약관을 **정보통신부 장관이 승인**.
- (통합방송법 발효 이후) **방송법 제77조**에 따라 유료방송을 행하고자 하는 방송사업자, 중계유선방송사업자 및 음악중계유선방송사업자는 이용요금 및 기타 조건에 관한 약관을 정하여 방송위원회에 신고하여야 하며, **이용요금에 대하여는 방송위원회의 승인을 얻어야 함**

그러나 케이블TV의 가격 규제는 매우 성공하기 어려운 행위 규제 중의 하나이다. 첫째는 프로그램의 질의 편차가 다양한 채널을 묶음으로 판매하는 케이블TV 가격규제에서 사업자는 규제회피를 용이하게 시도할 수 있다. 예를 들어, 동일 채널수를 기준으로 질 낮은 프로그램 채널로 패키지를 구성할 수 있다. 둘째는 유료방송의 약관승인(방송법 제77조)에 근거한 케이블TV 요금규제는 ‘보수율 규제’ 방식을 채택하고 있으나, 케이블TV 서비스 특성과 국내 유료방송 시장구조를 반영할 수 있는 합리적 근거가 미약하다. 기업에 대한 체계적인 원가분석 부재는 합리적인 이용약관 승인 기준을 정하는 데 있어 한계로 작용한다.

<표 4-22> 케이블TV 요금규제 관련 방송위원회 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 방송위상임위원회에서 '유료방송이용약관심사위원회 폐지' 의결
 - 유료방송이용약관심사위원회를 2003. 6. 18자로 폐지
- 제2003-72차 방송위 상임위원회에 '종합유선방송사업 디지털방송 서비스 관련 행정처리 방안' 보고
 - 디지털 케이블TV 상품 관련 이용요금 가이드라인 마련 계획 포함

케이블TV 요금규제는 시장의 경쟁 존재 여부, 경쟁의 강도, 서비스의 질과 가격(offset)을 고려해 판단하여야 한다. 투입물의 조합이 자유로운 케이블TV 서비스의 경우 가격규제의 회피수단이 다양하고, 서비스의 질을 고려하지 않을 경우 소비자 후생의 감소가 발생하게 된다. 특정 서비스의 요금을 규제하기 위해서는 서비스의 내용과 품질을 규정하는 것이 필요한데, 유료방송 서비스는 제공하는 서비스의 내용과 품질을 규정하는 것이 불가능하다. 유효한 경쟁이 부재한 시장 환경에서 요금규제를 할 경우 사업자는 제공하는 방송프로그램의 질을 떨어뜨려 규제를 회피하는 것이 가능하다.

케이블TV 서비스는 품질과 가격인상 간 상쇄효과(offset)가 발생한다. 이러한 특성 때문에, 미국의 경우 케이블TV 요금이 물가상승률 이상으로 지속 상승하였지만, 채널의 증가에 따른 질적 성장의 결과로 해석하여 독점가격으로 보지 않았다. 미국의 케이블TV 요금상승은 시청률 상승에 따른 채널당 시청 시간당 지불요금의 감소, 번들 상품 가격 감소 등의 이유로 독점가격을 형성하지 않는 것으로 평가하였다(2002년 시청 시간당 가격 26.44센트에서 2005년 26.29센트로 감소, 1996년 TPS 약 102달러에서 2006년 TPS 약 99달러에 제공).

우리나라 케이블TV 가격은 대체적 서비스로서의 정보문화서비스와 비교 시 높지 않다. 소비자 물가지수를 감안할 경우, 2006년 아날로그 케이블TV 수신료는 21,945원으로 추정된다. 그런데 케이블TV 채널 수 증가율을 반영할 경우, 현재의 15,000원을 430% 초과하는 64,606원으로 추정되며, 이는 여타의 정보문화서비스 가격에 비해 높은 수준이라 할 수 없다. 신문가격의 경우 소비자 물가지수 감안 시 10,241원이며, 발행면수 증가율 고려

시 13,569원으로 현재의 신문가격과 큰 차이가 없다. 우리나라의 케이블TV의 명목요금은 15,000원, 실제 시장가격의 전체 평균은 약 6천원-7천원 수준으로 세계적으로 매우 낮은 수준이다.

<표 4-23> 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
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
증감율	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	

케이블TV 가격 규제와 함께 등장하는 이슈는 프로그램 사용료 배분 비율의 문제이다. 즉 앞서 논의한 전체 매출에서 PP에게 지급되는 프로그램 사용료의 비율을 확대시켜야 한다는 주장이다.

(구)방송위원회의 디지털케이블TV 수신료 배분 비율 확대에 대한 권고는 그 자체로서는 분명한 정책적 목표를 가지나, 케이블TV 가격 자체보다는 SO의 전체 수신료에서 PP에게 지급되는 배분비율 확대에 있고(소득 이전), 현행 요금규제 하에서 디지털케이블TV의 수신료 배분비율 확대는

아날로그 케이블, 디지털케이블사업자가 동일사업자라는 점에서 수신료 지급비용은 디지털케이블이 아닌 아날로그 케이블에서 보전될 가능성이 높다는 데 문제점이 있다.

현재 PP들의 수익구조는 지나치게 광고 수익에 편향되어 있다. 케이블 시청률 변동에 따른 방송수신료 수익과 광고수익의 변화의 회귀분석을 통한 탄력도의 차이(0.481과 0.565, 약 1.175배)와 PP의 총수익에서 프로그램 수신료 수익과 광고 수익이 차지하는 비율의 차이(14.6%, 62.3%, 약 4.273 배)를 모두 고려할 때, 시청률이 높아졌을 때 발생하는 광고수익이 이 때 발생하는 방송수신료 수익보다도 약 5.02배 더 많게 된다. 이는 곧 가구당 기대 수익의 차이를 의미한다.²⁰⁾ 따라서 PP들은 낮은 프로그램 수신료를 받더라도 보다 많은 시청자들에게 노출되어 높은 광고수익을 얻는 정책을 펼 유인이 훨씬 크게 나타났다(방송위원회, 2007).

이상과 같은 현재의 구조 하에서 디지털케이블TV에 대한 방송수신료 배분규정은 PP들의 프로그램 질 향상을 야기할 수 있는 효과적 유인책으로 기능하기 어렵다. 마지막으로 IPTV의 등장으로 인한 유료 다채널 시장의 경쟁 심화는 가격 규제의 근거가 되었던 특정 사업자의 독점적 지위, 그리고 그에 따른 독점 가격 설정의 근본 전제를 와해시킨다. 대체적인 플랫폼이 존재하는 상황에서 가격 규제는 불필요한 규제로 남을 가능성이 크다. 다만 우리나라 현실에서 여전히 플랫폼 간의 과당 경쟁에 의한 부정적인 효과가 PP 영역으로 전가될 가능성이 있기 때문에 이를 사전에 조정할 수 있는 정책적 개입은 모색되어야 한다. 이를 위하여 방송통신위원회가 중심이 되는 수신료 배분비율의 합리적 조정을 위한 조정위원회의 구성을 검토할 수 있다. 수신료 배분 비율은 광고 시장의 크기와 플랫폼의 전체 가입자수의 변화에 따라 변동할 수밖에 없고, 그렇기 때문에 일방적인 규제보다는

20) 1가구당 평균 기대 방송 수신료 수익

$$= \text{PP평균방송수신료수익} * (\text{방송수신료수익}) \text{시청률 탄력도} / 1800\text{만 가구}$$

$$= 2,070,972,000 * 0.481 / 18,000,000 = 55.34\text{원}$$

1가구당 평균 기대 광고 수익

$$= \text{PP평균광고수익} * (\text{광고수익}) \text{시청률 탄력도} / 1800\text{만 가구}$$

$$= 8,849,991,000 * 0.565 / 18,000,000 = 277.79\text{원}$$

조정위원회를 통해서 시장 상황이 반영된 가이드 라인을 제시하는 것이 합리적이라는 판단이다.

다. 융합시장에서의 공정경쟁 규제

통신 사업자의 본격적인 방송 시장 진입이 이루어지는 상황에서 사업자 간 공정 경쟁의 틀을 모색하는 작업은 매우 중요하다. 공정경쟁 규제란 일반적으로 정부가 시장지배력을 가진 사업자를 규제함으로써 시장에서 자유로운 경쟁이 이루어지도록 하는 것이다. 공정 경쟁 규제는 수평적 규제 체계 도입의 전제 조건이기도 하다.

수평적 규제 체계는 융합서비스에 대한 시장 진입 제한을 없애는 대신에 같은 서비스를 제공하는 사업자에게는 동일한 규제를 부과함으로써, 효율적인 사업자가 경쟁에서 이길 수 있는 조건, 즉 동일 서비스에 대한 동일 규제를 원칙으로 한다. 또한 수평적 규제 체계는 기술적 네트워크에 대한 중립성을 통해 시장 내 효율적인 경쟁을 촉진하고, 서비스에 대한 규제 일관성을 확보하기 위한 목적을 갖는다.

따라서 수평적 규제 체계의 도입에 앞서 공정 경쟁을 보장할 수 있는 제도적 장치가 마련될 필요가 있다. 첫째는 필수설비에 대한 접근의 문제이다. 필수설비(essential facility)란 그에 대한 접근 없이는 어떠한 경쟁기업도 그 기업의 소비자들에게 상품이나 서비스를 제공할 수 없는 설비를 의미하고, 필수설비의 원칙(essential facilities doctrine)이란 필수설비를 보유한 독점기업은 다른 기업의 활동에 필수적인 서비스나 재화를 제공하도록 의무화하는 것으로, 필수설비와 관련된 불공정거래행위를 단속하여 경쟁을 촉진하는 방안이다. 융합 시장에서의 필수 설비는 유무선 가입자 망 영역이며, 가입자 망 개방과 도매 판매에 대한 규제가 좀 더 구체적으로 마련될 필요가 있다.

두 번째는 융합 시장에서 일반화되는 결합 서비스의 문제이다. TPS,

QPS의 형태로 결합서비스가 제공될 때 통신 관련 서비스 라인이 없는 사업자에게 통신사업자의 유무선 서비스를 개방·제공할 수 있는가 여부도 향후 공정경쟁의 중요한 쟁점이 될 수 있다. 따라서 자신이 구축한 네트워크에 대해 ‘거래할 권리’를 인정하면서도 이에 대한 제3자의 동등접근을 보장하는 방안이 구체적으로 제시되어야 한다.

마지막으로 콘텐츠의 동등접근은 방송 산업의 경제적 규제에서 항상 쟁점이 되어 왔다. 새로운 플랫폼이 등장할 때 마다 기존에 이미 경쟁력을 인정받고 있는 방송콘텐츠를 확보하여 시장에 조기 정착하려 했기 때문이다. 멀티 플랫폼의 교차경쟁은 콘텐츠를 확보하기 위한 경쟁을 더욱 심화시키고 있다. 가치사슬의 수평구조화가 오히려 수직적 결합을 통한 시장지배력 남용과 전이를 더욱 효과적으로 만들고 있는 것이다. 따라서 수평규제체계에서는 이러한 콘텐츠를 갖고 상하 계층 간의 수직적 관계에서 발생하는 불공정 거래행위를 규제할 수 있는 방안을 확보하는 것이 중요하다.

V. DMB 정책방향

1. DMB 현황

방송통신융합의 신성장동력으로 세계 최초의 국내 독자 기술, 손안의 TV, 개인방송시대의 개막 등 화려한 수식어와 함께 장밋빛 전망 속에 2005년 5월 위성DMB가 2005년 12월 지상파DMB 서비스가 도입되었지만, 예상과는 달리 시장의 냉담한 반응 속에 사업자들은 어려움을 겪고 있다.

유료 위성DMB는 2008년 5월 기준으로 128만명 정도의 가입자 확보로 2,701억원의 누적적자를 겪고 있으며, 2005년 12월에 수도권을 중심으로 서비스를 실시한 지상파DMB는 2008년 5월 현재 1,168만대의 단말기를 판매하였으나, 무료방송서비스의 기반인 광고수입이 월 평균 1억 원 정도로서 평균 230억 원의 시설투자비용 회수는 불구하고, 984억 원의 누적적자를 기록하고 있다.

<표 5-1> DMB 단말기 보급 현황(2008년 5월말 기준)

구 분	지상파DMB	위성DMB	계
이용자	1,168만	128만	1,159만
누적적자	984억원	2,701억원	3,685억원

출처 : 방송통신위원회 DMB 연구반

따라서 미디어 전문가, 관련 업계 및 언론 등에서는 조심스럽게 정책실패 라는 책임론이 제기되고 있으며, DMB 사업자들조차도 회생방안을 찾기 어렵다는 자조적 목소리도 조금씩 들려오고 있다. 그러나 DMB의 시장 실패를 논하며 책임론을 제기하는 것이 조급함에 의한 선부른 판단일 수 있다. 즉, 특정 매체나 서비스가 시장에 도입되어 안정적으로 사업을 운영할

수 있기까지 적지 않은 설비투자과 영업 손실을 감수해야 하는 것이 현실이므로, DMB 사업의 성패를 결론짓기에는 아직 이른 감이 있다는 점이다.

따라서 방송통신위원회는 어려운 DMB 시장 현실이 어디에서 기인하는지, 무엇이 문제의 본질이며, 어떻게 대안을 찾아야 하는지에 대한 해답을 찾아야 하는 시점이다. 문제의 원인이 DMB 사업자의 행위나 전략에 있는지, 아니면 정책적 구조의 설계와 관련된 것인지에 대한 검토가 필요하다. 그에 따라 DMB의 회생가능성을 판단할 수 있으며, 구체적인 대안이 수립될 수 있다.

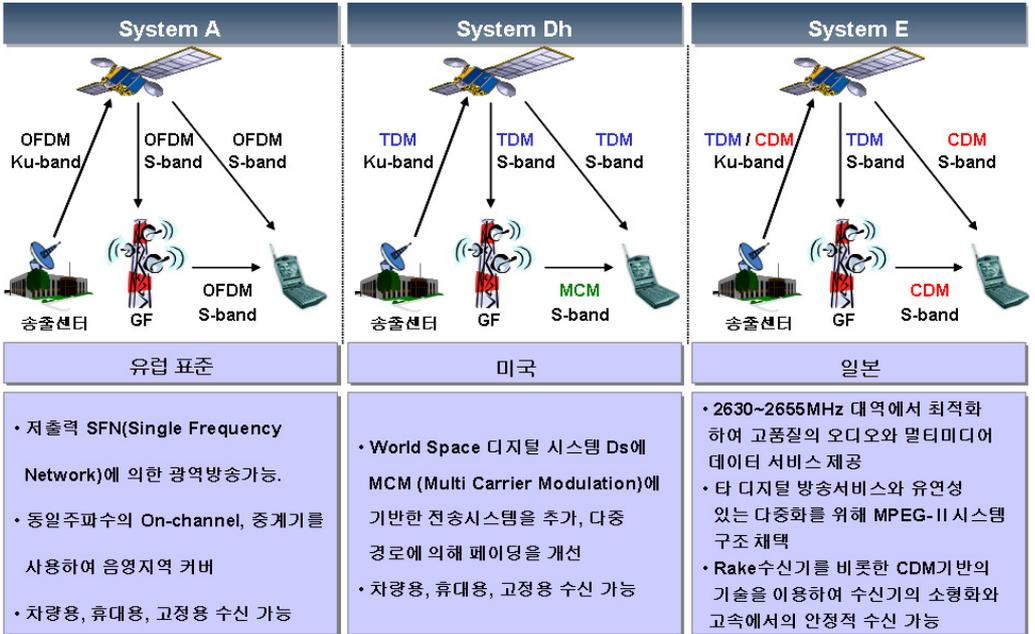
그러므로 개인형 이동방송이라는 DMB가 이제까지 우리가 경험하지 못했던 새로운 영역을 개척할 것으로 기대했기에, 서비스 도입 3년차를 맞이하는 시점에서 DMB 서비스의 시장 침체의 원인을 분석해 보고, 이를 해결하는데 필요한 제도적, 정책적 방안이 무엇인지 찾아 DMB 시장의 활성화 방안을 모색하는 것이 필요하다.

가. DMB 기술 현황

DMB 기술은 이용하는 매체에 따라 위성을 이용한 방식, 지상파를 이용한 방식, IP를 이용한 방식으로 대별한다.

위성을 이용하는 방식은 <그림 5-1>과 같이 유럽에서 사용하는 시스템 A방식, 미국에서 사용하는 시스템 D방식, 한국과 일본에서 사용하는 시스템 E방식이 대표적인 방식이다.

<그림 5-1> 위성DMB 서비스 방식



출처 : 방송통신위원회 DMB 연구반

지상파를 이용하는 방식은 미국에서 사용하는 DVB-H방식, 미국에서 사용하는 MediaFLO방식, 한국에서 사용하는 T-DMB가 대표적인 방식이다. 그리고 IP기반의 서비스는 영국에서 시도하고 있는 DAB-IP가 대표적인 방식이다. 이들 디지털 멀티미디어 서비스는 이동성과 휴대성의 성격을 갖고 있으며, 제공하는 매체와는 관계없이 독자적인 기술 특성을 갖고 있다. 대표적으로 유럽을 중심으로 발전하고 있는 DVB-H와 미국에서 발전하고 있는 MediaFLO는 전송하는 매체와는 관계없이 휴대용 단말기를 이용하여 이동 중에 방송 등 멀티미디어 서비스를 제공한다. DVB-H는 유럽의 대부분의 국가에서 표준으로 검토하고 있으며, MediaFLO는 미국을 중심으로 상용화되고 있다.

이런 측면에서 전세계 시장에서 경쟁하고 있는 DMB 서비스는 한국의 T-DMB, 유럽의 DVB-H, 그리고 미국의 MediaFLO라고 할 수 있다. 이들 서비스는 한국, 유럽, 그리고 미국에서 상용 서비스를 시작하여 시장을 확

대하고 있다. 이외에도 중국의 경우 독자적으로 AP-DMB와 CMMB를 개발하여 상용화를 시도하고 있고, 일본의 경우에도 독자적으로 ISDB-T를 개발하여 상용화하고 있으나, 자국으로 서비스가 한정하고 있다.

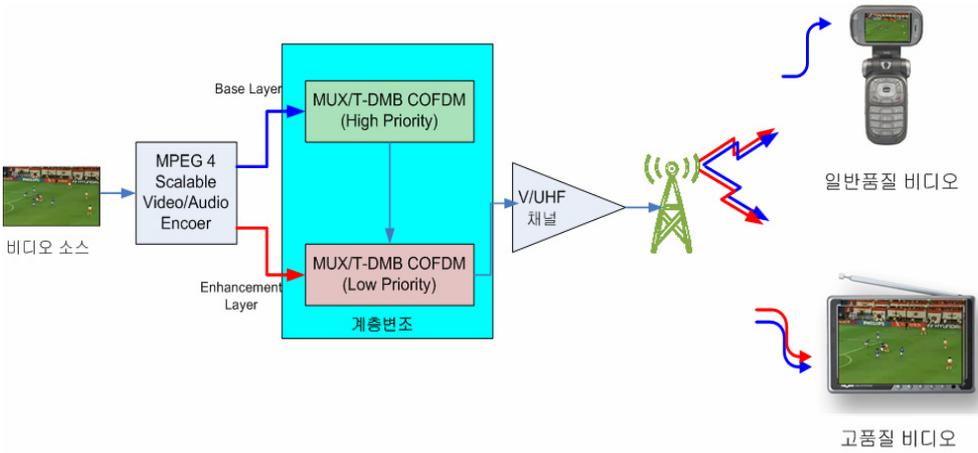
1) 국내 지상파DMB 기술 특성

우리나라는 국내 아날로그 라디오방송을 디지털로 전환하기 위해 2002년 유럽방식인 Eureka-147을 지상파DAB 표준방식으로 확정하였다. 그러나 1995년부터 서비스를 실시한 Eureka-147이 음성과 데이터 서비스에 국한되어 있어 서비스가 활성화 되지 못하고 있음을 발견하고 이를 극복하기 위해 국내에서는 2003년에 지상파 DAB 기술에 동영상 서비스를 제공하는 방안을 모색함과 동시에 2003년 초에 기존의 음성과 데이터서비스에 동영상 멀티미디어 서비스를 추가하여 디지털 멀티미디어 방송서비스가 가능하게 하였고, 이를 계기로 DAB(Digital Audio Broadcasting)라는 명칭을 DMB(Digital Multimedia Broadcasting)로 칭하기로 하였다.

결국 지상파DMB라 불리는 T-DMB(Terrestrial-DMB)는 Eureka-147 DAB서비스의 핵심인 오디오와 데이터에 독자적인 영상서비스 및 영상을 송수신하도록 만든 국내 자체 표준 규격이라 할 수 있다.

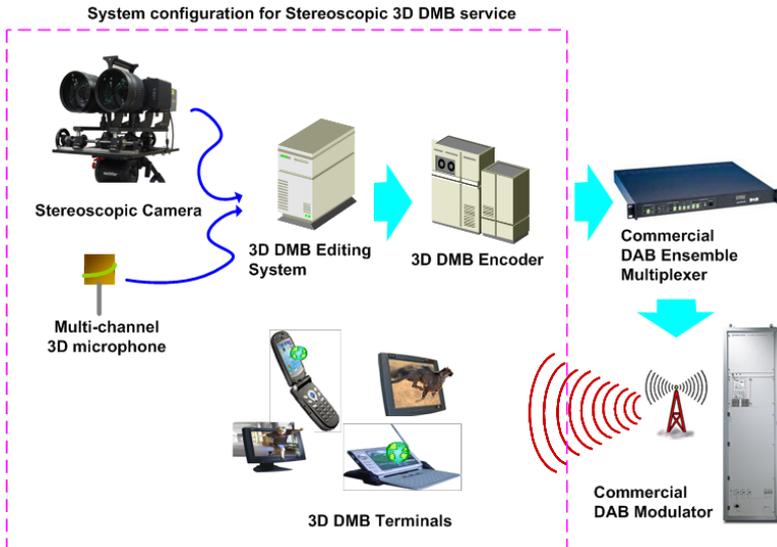
T-DMB는 성공적인 국내 상용화와 더불어 국외에서 DVB-H, MediaFLO, ISDB-T와의 경쟁에서 비교 우위를 차지하기 위해 기술적으로나 서비스 측면에서 새로운 기술의 개발이 필요하게 되었고, 이를 위해 T-DMB는 현재의 기술보다 한 단계 보다 발전한 Advanced T-DMB를 개발하게 되었다.

<그림 5-2> Advanced T-DMB 개념도



또한 입체감 및 현실감을 제공할 수 있는 3차원 콘텐츠는 실감방송에 대한 인간의 욕구와 부합되어 DMB 방송의 주요 콘텐츠 중 하나로써 주목 받기 때문에 실감있는 영상서비스를 구현하기 위해 콘텐츠를 3D로 제공하는 3D-DMB 기술개발에 이르렀다.

<그림 5-3> 3D DMB 서비스 구성도



따라서 T-DMB는 MPEG-4 시스템 기술 개발을 통하여 DMB와의 호환성을 유지함과 동시에 한정된 DMB 대역폭에서도 언제 어디서나 현장감을 느낄 수 있는 3차원 이동멀티미디어 서비스를 개발하고 있다. 이 기술이 개발되어 상용화될 경우, T-DMB의 3D DMB 서비스는 차세대 방송서비스를 제공하는 새로운 계기를 마련할 수 있을 것이다.

현재 국내 T-DMB가 외국의 DVB-H, MediaFLO 방식보다 불리한 부분 중 하나가 낮은 데이터 전송속도이다. Advanced T-DMB는 이러한 부분을 보완함으로써 지상파DMB 서비스의 품질과 서비스를 개선하였다. Advanced T-DMB는 향상된 데이터 전송속도는 물론 고품질 영상만이 아니라 부가적인 서비스를 더욱 풍부하게 제공할 수 있게 되었다.

2) 외국의 지상파DMB 기술 특성

외국의 지상파DMB는 유럽을 중심으로 시범서비스 및 상용서비스를 제공하고 있는 DVB-H와 퀄컴의 자회사인 MediaFLO USA사가 2007년부터 상용서비스를 실시하고 미국 표준인 MediaFLO로 대별할 수 있다.

DVB-H는 유럽의 지상파 DTV의 규격인 DVB-T 전송망을 이용하여 휴대용 단말에 멀티미디어 데이터를 전송하기 위하여 개발한 기술로서 2002년에 DVB-M이라는 명칭으로 개발이 시작되었고, 이후 유럽의 통신사업자인 노키아(Nokia)의 주도로 DVB-H로 개칭된 이동 멀티미디어 서비스를 위한 전송 규격이다.

DVB-H의 멀티미디어 서비스는 송신 시, DVB-UMTS 규격에 따라 방송 사업자와 통신 사업자가 상호 작용하는 네트워크를 구성한다. 즉, 방송은 DVB-AVC 규격에 기초하여 압축 데이터를 DVB-H 전송방식으로 단말에 전달하고, 단말은 다시 DVB-UMTS 규격으로 이동 통신사업자와 통신하고, 통신망을 통해 방송사업자에게도 실시간으로 수신 측에 정보를 전달하는 구조로 통신망을 이용한 방송서비스라 할 수 있다. 따라서 DVB-H는 주파수 효율성과 유연성이 우수한 기술로 평가받고 있다. DVB-H는 주파

수 효율이 지상파DMB에 비해 높고, 서비스 제공형태에서 유연성을 갖고 있는 것이 장점이지만, 지상파DMB에 비해 송신소와 중계기가 많이 소요됨과 동시에 다운로드 형태로 서비스가 제공되기 때문에 프로그램 오류, 바이러스 감염 등의 가능성 존재한다. 아울러 단말기의 성능과 버퍼(Buffer) 용량 등에 의해 서비스 구현에 시차가 발생하여 방송의 동시성이 약화될 가능성이 있다.

이러한 단점을 보완하기 위해 2006년부터 DVB-H는 이동수신 성능개선을 위해 채널부호인 MPE-FEC(Multi-Protocol Encapsulaton Forward Error Correction)과 휴대단말의 전력소모를 줄이기 위하여 Time-Slicing 기능을 추가하였다. 또한 SFN 구성을 위하여 4K모드를 추가하여 방송권역은 넓지만 이동수신이 불리한 8K모드와 이동수신은 유리하지만 방송권역이 좁은 2K모드의 단점을 보완하였으며, All-IP 네트워크 환경에 적용하기 위해 IPDC(IP Data Cast), CBMS(Convergences of Broadcasting and Mobile Service) 등 차세대 모바일 멀티미디어 기술을 개발하고 있다.

무선통신분야의 칩 제조사인 퀄컴사가 이동멀티미디어방송을 위해 설립한 자회사인 MediaFLO USA가 이동통신사업자들의 새로운 비즈니스 모델로서 이동통신망에서 방송콘텐츠를 보낼 수 있도록 개발한 기술 규격이 MediaFLO 이다.

그러나 퀄컴사가 MediaFLO 시스템 규격을 공개하지 않아 정확한 기술 특성이 알려져 있지 않지만, 2004년 4월 퀄컴의 발표에 따르면 ‘오프 피크 용량(off peak capacity)’ 또는 ‘백그라운드 전송서비스(background delivery service)’라는 개념의 유휴 트래픽 전송기술을 근간으로 한 서비스로 통신망의 유휴 주파수 대역을 효율적으로 활용한 기술이며, 지상파 주파수인 VHF·UHF 대역으로 방송을 보내고 이를 휴대폰 등 휴대형 단말기에서 수신할 수 있는 전송기술이다. 즉, 가입자들이 많이 접속하지 않는 여유 시간대에 미리 대용량의 멀티미디어 콘텐츠를 가입자의 휴대단말기로 전송해 메모리에 저장해놓았다가 사용자가 원할 때 즉시 구현되도록 하는 방식이다. 따라서 MediaFLO는 실시간 전송이 아닌 메모리칩 기반 기술이라 할

수 있다.

최근 들어 공개되고 있는 MediaFLO 기술은 직교주파수분할다중화방식(OFDM)을 기반으로 하기 때문에 단일주파수망(SFN: Single Frequency Network)을 이용하여 동시에 많은 가입자에게 멀티미디어 서비스를 전달할 수 있고, UHF 700MHz 대역에서 이동멀티미디어 방송을 목표로 휴대전화망과 독립적인 MediaFLO 네트워크를 구성할 수 있으며, 전파특성을 고려하여 800MHz 이하 대역인 UHF와 VHF 밴드에서 6MHz 대역폭을 이용하며, 데이터 전송률은 2.8Mbps에서 11.2Mbps까지 가능하다. 또한 이동통신망을 활용해 휴대 멀티미디어 서비스를 구현한 에어 인터페이스(Air Interface)라는 모바일 전송기술은 MediaFLO를 발전시킨 전송시스템으로써 상용화시 각각 다른 주파수를 사용하는 이동통신과 휴대방송의 기능을 하나의 칩으로 구현한 듀얼밴드 듀얼모드 칩을 사용하며, 특정한 압축기술에 구애받지 않는 개방형의 시스템 구조를 갖추고 있다.

3) 국내외 기술의 비교

2008년 현재 상용화된 모바일 멀티미디어 방송서비스는 총 5가지 방식으로써 한국의 지상파DMB인 T-DMB와 위성DMB인 S-DMB, 유럽의 DVB-H, 미국의 MediaFLO, 본 연구에서 언급하지 않은 일본의 ISDB-T가 있다. 이들 5가지의 기술은 각각의 장점과 단점을 갖고 있으며, 장점을 극대화하고, 단점을 보완하기 위하여 지속적인 기술을 개발하고 있으나, 현재까지의 기술을 기반으로 주요특성을 비교해 보면 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 주요 DMB 기술의 비교

구분	T-DMB	DVB-H	MeidFLO	ISDB-T	S-DMB
주요지역	한국, 유럽	유럽, 미국, 아시아	미국, 중국	일본	한국, 일본
변조방식	OFDM	OFDM	OFDM	OFDM	OFDM
코덱	H264/ MPEG-4	H264/ MPEG-2	H264/AAC	H264/AAC	H264/ MPEG-4
성능	-1~11Mbps -25~36fps -3 channels: 1.5MHz 256kbps	-1~11Mbps -15~30fps -16 channels: 8MHz 112kbps	-1~11Mbps -15~30fps -15~20 channels: 6MHz 350kbps	-1~11Mbps -15fps -13 channels: 6MHz 230kbps	-1~11Mbps -25~36fps -25MHz
네트워크 구축비용	낮음	중간	중간	중저	높음
실내 커버리지	불량	양호	양호	불량	불량

출처: 정보통신연구진흥원(2006). Mobile TV 기술 및 시장동향.

나. 국내 지상파DMB 시장 현황

2005년 12월부터 지상파DMB 서비스를 실시하여 2008년 8월말 기준 1,332만 대의 단말기 판매가 이루어졌고, 이 중 차량용은 495만대, 휴대폰용은 657만대를 차지하고 있으나, 단말기 판매량과는 대조적으로 수도권외의 지상파DMB 6개사업자는 2008년 5월말 기준으로 984억 원의 누적적자를 발생시키고 있다.

<표 5-3> 지상파DMB 단말기 판매현황(2008년 8월 기준)

(단위 : 만대)

구 분	휴대 폰	차량 탑재 용	PC(USB)용 수신기	DMB복합기 (PMP, PDA등)	노트북	합 계
'05.12월	-	8.0	4.0	-	-	12.0
'06년	101.2	109.0	32.2	22.7	6.1	271.2
'07년	271.9	252.8	7.0	55.8	1.6	589.1
'08.1월	25.4	12.2	0.4	6.3	0.1	44.4
2월	33.3	16.1	0.7	6.4	0.0	56.5
3월	38.5	26.0	1.0	10.7	0.1	76.3
4월	26.9	15.3	0.6	5.6	0.1	48.5
5월	37.1	13.9	0.4	4.6	0.0	56.0
6월	38.8	15.7	0.4	3.5	0.0	58.4
7월(P)	45.9	14.4	0.5	3.8	0.0	64.6
8월(P)	38.1	11.8	0.3	4.7	0.0	54.9
합 계	657.1	495.2	47.5	124.1	%,	1,331.9

출처 : 한국전파진흥협회

주1) 2005년 12월 이전 PC(USB)용 및 차량용은 DMB수신기에 필수적인 칩 판매 현황이고, P는 : Preliminary(잠정치)

따라서 지상파DMB 사업자들은 수익을 극대화하기 위해 2006년 10월부터 데이터방송서비스를 실시하였고, 대표적으로 교통정보서비스(TPEG)를 KBS DMB는 KBS-모젠을, MBC DMB는 MBC드라이브를, YTN DMB는 4드라이브를 서비스하기 시작했다. 그러나 이들 서비스는 서로 다른 운영 소프트웨어를 사용함으로써 호환이 불가능하여 소비자의 선택권을 제한하고 있다.

어쨌든 이러한 데이터방송서비스에 대해 KBS와 MBC DMB는 초기 과금제를 한시적으로 실시하고 있고, YTN은 월정액제를 채택하고 있으며, 지상파DMB 업체는 양방향적 매체의 장점을 살린 전자프로그램가이드(EPG), 방송웹서비스(BWS) 등의 서비스 활성화가 지상파DMB 성장의 동력이 될 것으로 기대하고 있다. 다만, 지상파DMB의 큰 과제로 남아있던 지역DMB 사업자가 선정되어 전국 서비스가 실시되고 있으나, 한 지역 DMB 사업자당 약 60억원의 투자비 확보의 어려움을 겪으면서 송·중계시설의 미비로 아직 완전한 전국서비스는 이루어지지 못하고 있다.

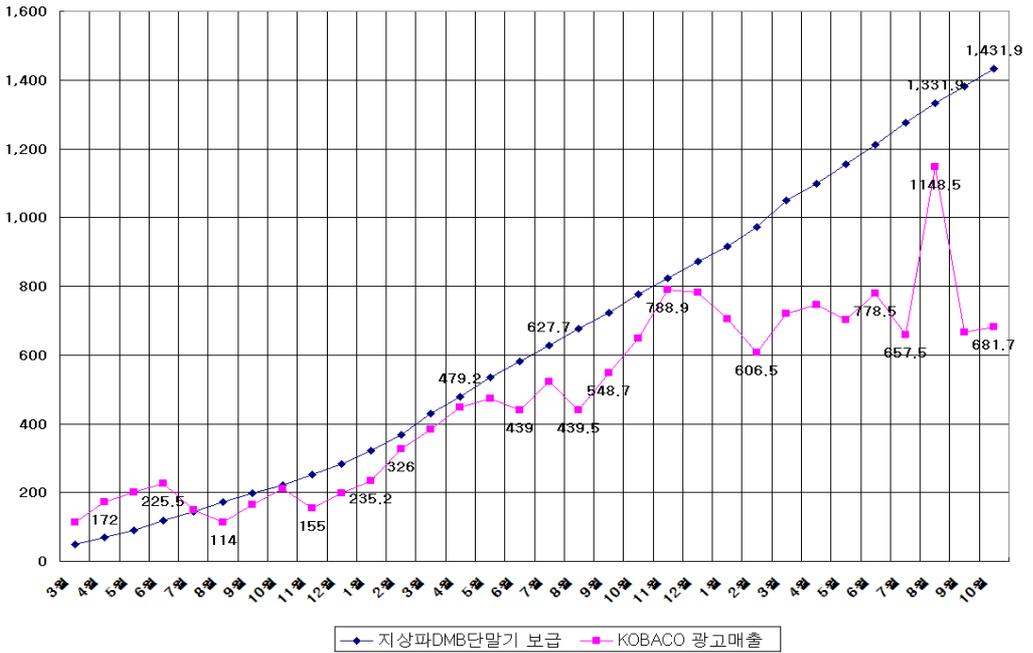
지상파DMB에 앞서 2005년 5월에 출범한 위성DMB인 TU미디어는 스포츠 중계에 힘입어 일시적인 붐을 일으키기도 했지만, 콘텐츠의 부족과 지상파재송신 지연 등으로 2008년 5월 말 기준으로 132만 명의 가입자를 확보하여 예상 가입자 수에 훨씬 미치고 못하고 있으며, 이로 인해 TU미디어는 2008년 5월말 기준으로 2,701억 원의 누적적자를 발생시키고 있다. 따라서 TU미디어는 2007년 3월부터 월 3,000원 정액제로 TPEG 서비스를 제공하고 있으며, 2007년 7월에는 영국 프로 축구인 프리미어리그와 하위 챔피언스 리그를 앞으로 세 시즌 동안 독점 중계하는 계약을 체결하는 등 콘텐츠의 차별화를 추구하여 가입자 확보에 총력을 기울이고 있다.

이와 같은 사업 환경 속에서도 위성DMB와 지상파DMB는 이동형방송의 두 대표적인 형태로 DMB 산업 내에서만 경쟁적 관계로 인식되고 있었으나, 방송통신융합의 가속화에 따라 방송주파수를 사용하는 DMB와 통신주파수를 사용하는 동영상서비스가 강화된 3.5G 이동통신²¹⁾과의 경쟁이 발생할 것이고, 이로 인해 방송산업과 통신산업 간의 이동형방송서비스의 경쟁이 일어나고 있다.

21) 이동통신의 고속데이터패킷접속(HSDPA)의 주문형비디오(VOD) 등 3.5G의 멀티미디어 콘텐츠 서비스

<그림 5-4> 지상파DMB 단말기 누적보급 및 월별 광고판매 추이

(단위: 단말기- 만 대/ 광고매출- 억 원)



<표 5-4> 지상파DMB 매체별 2008년 월별 광고매출

(2008년 10월 기준)

(단위 : 백만 원)

		MBC	KBS	SBS	YTNDBM	U1media	한국DMB	MBC-net	K-DMB	TBS	TBN	Satio	MBN	합계
1월	TV	133.0	98.8	105.0	119.5	101.5	115.5	7.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	704.8
	RADIO	4.8	4.0	2.0	0.0	3.0	0.0	0.0	2.0	1.8	1.8	3.0	2.0	
2월	TV	133.0	78.0	83.0	103.5	79.5	101.5	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	606.5
	RADIO	4.0	1.0	1.0	0.0	3.0	0.0	0.0	2.0	3.0	1.0	2.0	1.0	
3월	TV	137.7	85.7	98.5	137.0	100.0	121.9	14.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	720.8
	RADIO	8.0	2.0	2.0	0.0	2.0	0.0	0.0	2.0	4.0	2.0	2.0	2.0	
4월	TV	150.2	100.2	110.1	129.5	107.1	112.5	13.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	746.7
	RADIO	3.0	2.0	2.0	0.0	2.0	0.0	0.0	3.0	4.0	2.0	3.0	3.0	
5월	TV	146.0	84.0	117.5	117.1	92.0	101.0	16.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	703.1
	RADIO	4.0	2.0	3.0	0.0	3.0	0.0	0.0	4.0	4.0	3.0	3.5	3.0	
6월	TV	145.5	97.0	122.5	129.0	115.0	129.5	18.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	778.5
	RADIO	4.0	2.0	2.0	0.0	3.0	0.0	0.0	3.0	2.0	2.0	2.0	2.0	
7월	TV	131.0	84.0	108.0	123.4	86.0	93.1	18.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	657.5
	RADIO	1.0	0.0	0.0	0.0	2.0	0.0	0.0	3.0	2.0	2.0	2.0	2.0	
8월	TV	261.5	216.5	265.5	256.0	61.0	55.0	16.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,148.5
	RADIO	2.0	1.0	1.0	0.0	2.0	0.0	0.0	3.0	2.0	2.0	2.0	2.0	
9월	TV	130.7	77.5	127.5	130.2	79.0	93.0	16.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	666.8
	RADIO	1.0	1.0	1.0	0.0	2.0	0.0	0.0	2.0	1.0	2.0	2.0	1.0	
10월	TV	136.6	68.5	104.6	131.1	81.0	86.0	6.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	625.7
	RADIO	2.0	1.0	1.0	0.0	3.0	0.0	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	
합계		1,539.0	1,006.1	1,257.2	1,376.2	927.1	1,009.0	134.0	25.0	24.8	18.8	22.5	19.0	7,358.9
		20.91%	13.67%	17.08%	18.70%	12.60%	13.71%	1.82%	0.34%	0.34%	0.26%	0.31%	0.26%	100.00%

지상파 DMB 6개사의 단말기 판매 누계와 월별 광고매출 현황을 살펴 보면, 2006년 3월 지상파 DMB 6개사 총 광고매출은 1억 1,400만원, 같은 해 12월 1억 9,750만원, 2007년에는 12월 7억 8,100만원까지 증가하였다. 하지만, 산업의 초창기이므로, 단순히 상승폭만으로는 지상파DMB가 안정적으로 성장하고 있다는 평가를 내리기에는 부족한 수준이다.

다만, 2007년에 들어서 광고매출액의 성장이 비교적 뚜렷이 나타나고 있어, 지상파 DMB 산업에는 상당히 긍정적인 신호이다. 이는 2007년의 단말기 판매량의 증가와 맞물려 있어서, 향후 지상파DMB의 성장을 주목해서 지켜봐야 함을 의미한다. 그러나 지상파DMB 전체의 월별광고매출은 단말기 판매누계에 정비례하여 증가하고 있지는 않지만, 전반적으로는 증가하고 있음을 알 수 있다.

지상파DMB의 광고영업은 지상파방송사에 준하여 한국방송광고공사에서 대행하고 있으며, 다양한 광고패키지와 요율을 정하고 있다. 그러나 광고주들이 광고매체로서의 지상파DMB에 크게 주목하고 있지 않아서 광고수주는 예상수준에는 턱없이 모자라게 되었다. 따라서 규정하고 있는 광고요율이 그대로 적용되지 못하고 있는 실정임을 지상파DMB 사업자들은 토로하고 있다.

지상파DMB가 2007년 6월까지 580만대 단말기가 판매되었고, 2008년 8월말에는 약 1,200만대에 가까운 단말기 보급을 보이면서도 광고매체로 충분히 인정받지 못하고 있는 것은 두 가지 정도로 해석될 수 있다. 먼저 표면적으로는 광고주들이 단말기 판매대수가 아닌 실질적인 지상파DMB 이용률과 프로그램별 시청률 등과 같은 객관적이고 계량적인 데이터에 근거해서 광고효과를 평가하려고 하는데, 지상파DMB의 시청률 조사가 최근에야 이루어졌기 때문이라는 점을 들 수 있다.²²⁾

그러나 단지 광고주들이 객관적 자료를 가지지 못해서 지상파DMB를

22) 지상파DMB 특별위원회에 의하면 2008년 중에 지상파DMB 이용자들을 대상으로 한 시청률 조사가 계획되고 있어, 보다 객관적인 데이터에 의한 광고요금 책정의 근거자료가 마련될 것으로 예상된다.

광고매체로 활용하지 않는 것은 아니다. 객관적인 시청행태자료가 제시된다고 하더라도, 단지 그것에 근거해서 갑자기 지상파DMB의 광고매체로서의 파위가 증가하지는 않을 것이라는 예측이 지배적이다. 지상파DMB의 판매대수의 증가에도 불구하고 광고주들이 광고를 꺼리는 또 다른 이유는 DMB라는 이동형 방송의 광고 매체로서의 힘에 대한 신뢰감이 아직 충분히 쌓이지 않았다는 점이다.

따라서 지상파DMB가 광고 매체로서 인정받기 위해서는 공정하고 객관적 시청률 자료의 생산과 아울러 지상파 DMB라는 새로운 매체에 대해서 광고주들을 대상으로 한 적극적인 홍보가 요구된다.

참고로 지상파DMB의 수입구조를 보면, KBS는 광고보다 기타사업으로부터의 수입이 더 많고, MBC, SBS, YTN, 한국DMB, U1미디어는 전체 수익에서 광고수입 의존도가 차지하는 비율이 높은 편이다. KBS의 경우, 월드컵 DMB방송권 재판매, DMB 중계망 구축비용, 지역DMB 송출대행료 등의 기타사업으로 많은 수익을 올리고 있는 것을 알 수 있다. TPEG을 2006년 10월부터 시행한 KBS DMB는 TPEG으로부터의 수입이 다소 발생했지만 미미한 수준이며, MBC와 YTN은 2007년 4월부터 TPEG을 실시하고 있어서 수입이 유의한 수준까지 발생한 상황은 아니다. 방송 외적인 수입을 제외한 방송과 데이터서비스 관련 수입만 놓고 보면, 아직 출발단계에 있는 데이터서비스로부터의 수입은 미미한 수준이고, 광고수입이 거의 대부분을 차지하고 있다.

<표 5-5> 지상파DMB 수입구조 (단위: 천원)

사업체명	수신료	광고	협찬	기타사업	합계	기타사업 수익세부사항
KBS	0	66	304	815	1,185	- 월드컵 DMB방송권 재판매: 60,616천원 - DMB지하중계망구축비용 : 381,052천원 - 지역DMB 시험방송 송출 대행료: 53,997천원 - TPEG: 9,112천원

						- 광고수입: 210,505천원 (KOBACO미경유분) :
MBC	0	368	557	240	1,165	- 지상파DMB 라디오 채널 임대사용료(2사) : 240,000천원
SBS	0	330	4	0	334	
YTN	0	365	397	0	762	
한국	0	284	14	1	299	- 방송프로그램 판매
유원	0	407	687	146	1,240	- 홍보영상물수입 - MO서비스수입 - 방송자막 - 배너광고 수입 등

출처: 각사 내부자료(2007년 6월 25일 작성 자료 기준).

다. 국내 위성DMB 시장 현황

위성DMB 가입자는 2005년 말에 36만 9천명에서, 2006년 말에는 101만 8천명으로 64만 9천명이 증가했으나, 2007년 한 해 동안에는 고작 25만 5천명이 증가하는데 그쳐 가입자 확보에 상당한 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 2007년 6월에는 각종 프로모션을 통해 잠시 증가폭이 늘어나기는 했으나, 하반기에 들어서 다시 거의 정체 수준을 보이고 있다. 특히 차량용 위성DMB는 전체의 4% 정도 수준에서 더 이상 가입자 확보가 이루어지고 있지 않은 실정이다.

<표 5-6> 위성DMB 가입자 현황 (단위 : 만명)

구분	'05년말 누계	'06년말 누계	2007년				'07년말 누계
			3월	6월	9월	12월	
가입자수	36.9	101.8	2.0	4.6	1.1	0.3	127.3
(휴대폰용)	35.3	97.7	1.9	4.4	1.0	0.3	122.2
(차량용)	1.6	4.1	0.1	0.2	0.1	0.0	5.1

출처 : 한국전파진흥협회

위성DMB 월별 가입자 수와 지상파DMB 단말기의 월별 판매대수를 비교하면, 지상파DMB의 월별 판매대수는 2006년 중반부터 대체적으로 상승하고 있는 반면, 위성DMB의 가입자 수는 뚜렷한 증가 추세를 보이고 있지 않다. 위성DMB의 가입자 수는 2006년 7, 8월에 크게 감소하였다가 9월부터 다시 상승하는 듯하였으나, 11월을 기점으로 급격한 감소 추세를 보이고 있다. 위성DMB의 위축이 시작된 시기는 지상파DMB 단말기 판매량이 크게 증가하기 시작한 시기와 상당히 일치하고 있어, 장기적인 불균형의 우려를 낳는다. 위성DMB의 경우 휴대폰의 가입자가 전체 가입자의 대부분을 차지하고 있는데, 지상파DMB 휴대폰 단말기 판매가 급격히 증가하고 있는 2007년부터는 위성DMB 가입자 수가 거의 정체상태에 머물고 있는 상황이다. 지상파DMB 단말기 판매량과 위성DMB 가입자수의 직접적인 상관성을 확인하기는 어렵지만, 적어도 보완적 관계는 아님을 확인할 수 있다.

또한 2007년 들어, 가입자의 증가가 둔화된 위성DMB는 광고매출액에서도 호조를 보이고 있지 않다. 지상파DMB와 위성DMB에서 공히 광고수익이 부진하여 양 매체간의 광고시장에서의 경쟁관계를 논한다는 것이 아직은 큰 의미가 없는 단계이다.

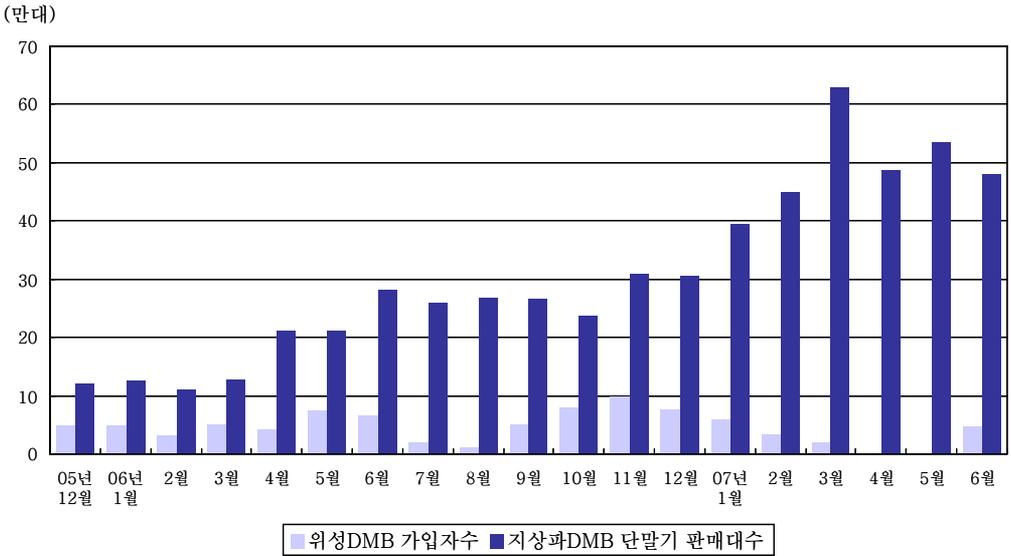
<표 5-7> 위성 DMB 월별 광고추이

구분	가입자 누계 총수 ²³⁾ (만명)	월 광고매출액 (천원)
06년 3월	49.9	28,000
4월	54.1	32,000
5월	61.5	51,000
6월	68.0	51,000
7월	70.0	45,000
8월	71.2	34,000
9월	76.3	49,000
10월	84.3	49,000
11월	94.1	54,000
12월	101.8	69,000
07년 1월	107.8	35,000
2월	111.0	55,000
3월	113.0	115,270
4월	113.0	145,000
5월	113.0	253,744
6월	117.6	-
7월	123.0	-

출처: 한국전파진흥협회, TU미디어 내부자료에 기초하여 정리.

23) 가입자와 월광고매출액의 비교에서 광고수입은 월별 가입자수가 아닌 현 가입자 총수에 연동할 것이라는 가정에서, 가입자수는 현재 가입자 총수를 사용하고, 광고매출은 월별 집계를 사용하였다.

<그림 5-5> 위성DMB 월별 가입자수와 지상파DMB 단말기 월별 판매대수 비교



출시된 DMB 기능 탑재 휴대폰 단말기의 기종 수와 출시 시점을 조사하면, 단말기의 전체 기종 수는 지상파DMB와 위성DMB간에 큰 차이를 보이고 있지 않지만, 시기별로 살펴보면 지상파DMB의 경우 음영으로 표시된 2006년 9월부터 출시되는 제품이 크게 증가한 반면, 위성DMB 단말기 출시 음영으로 표시된 2006년 11월을 기점으로 점차 감소하고 있는 것을 알 수 있다. 2007년 4월 이후 전체 기종 수에서 지상파DMB가 위성DMB를 앞지르기 시작하였다.

<표 5-8> 휴대폰용 DMB 단말기 기종수 현황 (단위: 개)

	지상파DMB		위성DMB	
	개수	누계	개수	누계
2005년 1월	-	-	1	1
2005년 5월	-	-	1	2
2005년 6월	-	-	2	4
2005년 8월	-	-	3	7

2005년 9월	-	-	2	9
2005년 10월	-	-	1	10
2005년 11월	-	-	4	14
2005년 12월	-	-	3	17
2006년 1월	5	5	3	20
2006년 2월	2	7	3	23
2006년 3월	-	-	2	25
2006년 5월	2	9	2	27
2006년 6월	3	12	2	29
2006년 7월	1	13	2	31
2006년 8월	1	14	2	33
2006년 9월	4	18	2	35
2006년 10월	4	22	3	38
2006년 11월	6	28	-	-
2006년 12월	3	31	1	39
2007년 1월	3	34	2	41
2007년 2월	2	36	1	42
2007년 3월	5	41	-	-
2007년 4월	2	43	1	43
2007년 5월	5	48	1	44
2007년 6월	2	50	-	-
2007년 7월	-	-	2	46
2007년 8월	1	51	-	-
2007년 9월	1	52	-	-
총 계	52		46	

※ DMB탑재된 휴대폰 단말기는 삼성전자, 엘지전자, 팬택앤큐리텔, SKY, 모토로라, KTFT에버, 싸이버뱅크의 각 업체 사이트에서 조사 후 취합.

이와 비슷한 시기인 2006년 10~11월부터 지상파 단말기 판매 대수는 안정적 증가를 보이고 위성DMB 가입자 수는 감소했다는 사실을 볼 때, 단말기 제조사의 기종 출시가 DMB 가입자 혹은 단말기 판매와 상당히 상관성이 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 가입자, 판매대수 변화와 출시된 단말기 기종 수와의 인과관계는 분명하지 않다.

2007년 7월 TU미디어와 삼성전자는 지상파DMB 및 위성DMB 방송을 하나의 휴대폰에서 모두 이용할 수 있는 '듀얼(dual) DMB폰(SCH-B710)'을 출시했다. 듀얼DMB폰을 구매한 소비자들은 35개 채널(비디오채널 15개, 오디오채널 20개)의 위성DMB는 물론 KBS, MBC, SBS 등 지상파방송까지 실시간 시청할 수 있다. TU미디어는 당시 개국 2년이 지나도록 지상파 재송신이 지연되는 상황에서 듀얼DMB폰이 콘텐츠 부족을 해소해줄 것으로 기대하고 있으며, 연내 듀얼 DMB폰을 추가 출시할 계획이라고 밝혔다(안경애, 2007). 그러나 이러한 사업자의 기대와는 달리 단말기 제조사나 이동사의 유통과정에서 듀얼DMB폰의 보급이 활성화되지 않고 있는 실정이다.

2. 지상파DMB 문제점 및 개선방향

가. 지상파DMB 광고정책의 개선 사항

1) 현황과 문제점

2005년 12월 1일 본방송을 시작한 지상파DMB는 2008년 8월말 현재 1,331만대의 단말기가 보급²⁴⁾되었으며, 높은 보급 증가세가 계속 유지될 것으로 전망되고 있으며, 이를 통해 단말기 제조사(휴대폰, 내비게이션 단말기, 기타) 매출 증대 등 관련 산업의 부가가치 창출에 크게 기여하였고, 인터넷 시장조사업체인 코리안클릭과 글로벌 조사기업 TNS코리아가 공동으로 2008 상반기 국내 인터넷 사용실태 조사(2008. 4)에서 TV, 라디오, 신문 등 전통 미디어는 2006년 9월 대비 1%안팎의 이용률 증감이 나타난 반면 DMB는 8%가 증가하여 지상파DMB가 국민생활에 필요한 매체로 자리매김

24) RAPA 한국전파진흥협회 자료, 2008. 9

에 성공한 것으로 평가되고 있다.

따라서 방송통신위원회는 지상파DMB 서비스의 성공적 도입, 관련 산업의 활성화 및 정책목표를 달성한 것으로 평가된다. 그러나 지상파DMB 서비스의 핵심 역할을 담당하고 있는 방송사업자는 제도적 제약으로 재무적 어려움을 겪고 있는 상황이다.

- 시·청취자에게 새롭고 다양한 서비스 제공과 선택 폭 확대
- 신규 매체로서 다양한 서비스를 제공하되, '디지털TV 전송방식 등에 관한 4인 대표 합의(2004. 7. 8)'정신을 존중하여 지상파DTV이동수신 확보

특히 지상파계열의 지상파DMB 3사는 독립법인이 아닌 일부부서로 허가를 취득하여 재무적 위기로부터 상대적으로 안전한 상황이나, 비지상파계열의 지상파DMB 3사의 경우는 독립법인으로 사업권을 획득하였기 때문에 경영상 어려움이 직접적으로 나타나고 있다.

<표 5-9> 비지상파계열 지상파DMB 3사의 자본금 및 누적결손금 현황
(2007년말 기준, 단위: 백만원)

구 분		YTN DMB	to 1	U1 media	합계
		YTN DMB	한국DMB	유원미디어	
자 본	I. 자본금	30,000	30,500	36,300	96,800
	II. 차기이월결손금	△13,910	△12,794	△15,555	△42,259
	III. 자본조정 등	△160	△354	294	△220
	자본계	15,930	17,352	21,039	54,321

주1) YTN은 비지상파 계열 DMB 사업 진출 이후 지상파 라디오 사업 진출.

이러한 현상의 원인을 살펴보면, 첫째 지상파DMB가 무료 보편서비스라는 공적목표로 인해 도입 단계에서 논의되던 부분 유료화 등이 전혀 도입되지 못한 채 대부분의 수입원을 방송광고에 의지해야하는 상황임에도 불구하고, 방송광고 등과 관련한 규제의 경우 시장지배적 사업자인 지상파 사

업자의 규제가 그대로 적용되고 있어 뉴미디어로서의 차별화가 불가능한 상황이며 상대적으로 규제가 적은 경쟁매체(케이블TV, 온라인 매체)보다 광고시장 경쟁에서 불리한 여건을 갖고 있다. 즉, 주 수입원인 방송광고의 경우 방송법에 의해 한국방송광고공사(KOBACO)가 독점적 영업권을 갖고 있어 사업자 스스로 운신의 폭이 전혀 없는 상황이며, 2007년의 비지상과계열 지상과DMB 사업자의 매출에서 광고판매수입이 차지하는 비율이 25.7%에 그치고 있다. 이는 지상과 방송 및 케이블TV PP의 경우 광고판매가 매출에서 차지하는 비율은 70% 이상인 점을 고려하면 극히 부진한 상황이다.

<표 5-10> 비지상과계열 지상과DMB 수익 및 비용 현황

(2007년말 기준, 단위: 백만원)

구 분	YTN DMB	한국DMB	U1 media 유원미디어	합 계		비 고	
	YTN DMB	한국DMB	유원미디어	계	구성비		
수익	광고수입(KOBACO)	1,053	1,100	953	3,106	25.7%	U1 라디오 매출 포함
	협찬수입(지하철관련)	969	969	969	2,907	24.0%	지하중계망구축관련
	협찬수입(기타)	27	103	1,397	1,527	12.6%	
	기타 영업수입	51	128		179	1.5%	프로그램 판매 등
	데이터 방송사업	87	0		87	0.7%	TPEG 수입 등
	채널임대	347		1,425	1,772	14.6%	
	기타수익	487	164	85	736	6.1%	
	이자수익	425	513	856	1,794	14.8%	
수익합계	3,446	2,977	5,685	12,108	100%		
비용	매출원가	7,564	6,499	4,332	18,395	62.4%	
	관관비	1,461	2,320	6,293	10,074	34.2%	
	기타비용	0	291	733	1,024	3.5%	이자비용 등
	비용합계	9,025	9,110	11,358	29,493	100%	
당기순손실(수익-비용)	△5,579	△6,133	△5,673	△17,385			

둘째, 지상과DMB 출범부터 지금까지 매년 국정감사에서 지상과DMB 활성화에 대한 관련국회상임위 질책에 대하여 KOBACO는 방안을 찾겠다고 답변만 하였고 한 번도 실효적인 대책을 강구하지 않고 무대책으로 일관하

고 있으며, 단말기 보급의 꾸준한 상승과 이용률의 증가, 2008년 8월부터 시작된 시청률 자료의 제공 등 영업여건의 개선과 광고시장의 호의적 변화를 매출증대로 연계시키지 못하고 있는 상황이다. 즉, KOBACO의 지상파 방송광고시장 독점영업의 근거인 공익적 기능 중 취약매체²⁵⁾ 및 뉴미디어에 대한 지원이 지상파DMB에 전혀 적용되지 못하고 있으며²⁶⁾, 단지 뉴미디어에 대한 지원은 형식적인 수준에서 그치고 있어 민영미디어랩 도입을 제지하기 위한 방어논리로만 활용되는 측면이 강하다. 따라서 현재의 광고 매출 규모는 비지상파계열 지상파DMB 3사의 경우 사업수행을 위한 최소 경비에도 크게 미치지 못하는 상황으로 KOBACO의 취약 매체지원은 기존 매체에 대한 것만으로 제한되어있는 상황이다.

셋째, 지상파DMB 시청률이 낮은 2개 비지상파DMB사업자(한국DMB, 유원미디어)의 경우 광고판매가 부진하여 상대적으로 시청률이 높은 매체의 광고판매도 늘리지 못하고 있는 역차별 현상이 발생하고 있다. 즉, MBC, SBS, YTNDMB 등 상대적으로 시청률이 이 높은 사업자의 경우 매출이 시청률이 낮은 사업자에게 맞춰져 하향 평준화되고 있는 상황이다.

2) 개선사항

지상파DMB 현황과 문제점에서 언급한 바와 같이 지상파DMB를 둘러싼 구조적 문제로 인해 현 상황에서 지상파DMB사업의 안정화를 위해서는 주요 수입을 담당하고 있는 KOBACO 정책의 근본적인 변화가 필요하다.

첫째, KOBACO의 현 체제를 유지할 경우, 지상파DMB 광고의 수입 증대를 위한 정책변화 방안이 요구된다. 즉, 2008년 전체 KOBACO 광고매출에서 지상파DMB가 차지하는 비율은 약 0.39%로 극히 미약한 수준으로 정책적 배려와 관리를 통해 매출이 큰 폭으로 증대시켜도 다른 매체에 대한 영향은 상대적으로 미미한 상황이며 KOBACO의 의지와 이에 대한 감

25) 기존 취약매체(종교채널 및 지역방송)의 경우 회사운영에 필요한 재원을 정책적으로 배려

26) 지상파DMB광고 판매 초기 약간의 정책배려가 있었으나 현재는 지원이 거의 전무한 상황임

독만 있다면 충분히 달성 가능한 조치로 판단된다. 이를 위해 KOBACO의 매체당 적용되고 있는 광고산정기준의 공정하고 형평성 있는 운영이 요구된다.

둘째, 민영미디어랩을 조속히 신설하여 지상파DMB 사업자 스스로 광고영업을 수행하여 매출을 증대시킬 수 있도록 해야 한다. 즉, 민영미디어랩을 통해 지상파DMB와 같은 뉴미디어의 경우 케이블TV와 마찬가지로 독자적인 광고영업을 허용하고, 현재의 소극적 광고판매를 보완토록 한다. 특히 지상파계열 지상파DMB 3사와 달리 자체영업조직이 없는 비지상파계열 지상파DMB 사업자의 경우 필요인력 및 조직의 신설에 따른 부담이 있으나, 기존 광고회사에게 매체별 또는 일괄하여 영업권을 대행하는 방안 등을 활용할 경우 효율화를 도모할 수 있을 것으로 판단한다.

나. 지상파DMB 산업 활성화를 위한 기금 조성

1) 현황과 문제점

지상파DMB산업은 이용자 복지와 단말산업 활성화 측면에서 성공한 사업이고, 지상파DMB 서비스 이용자는 2008년 10월 현재, 1,400만대 이상의 단말을 구매하여 지상파DMB 서비스를 무료로 이용하고 있다.

또한 지상파DMB 단말제조사는 ETRI가 예측한 2008년 말 단말 판매대수인 1,467만대를 뛰어넘어 1,600만대를 판매할 것으로 예상됨에 따라 국가 산업발전에 크게 기여하고 있다.

<표 5-11> 지상파DMB 경제적 기대효과

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	합 계
이용자(만대)	870	1,467	2,105	2,542	2,771	2,874	-
매출(억원)	7,227	9,311	11,880	11,031	11,151	10,359	60,960
생산유발효과(억원)	3,838	4,882	6,379	6,114	6,255	5,912	33,379
부가가치유발효과(억원)	14,504	18,433	24,226	24,992	26,878	26,981	136,013
고용유발효과(명)	13,726	17,459	22,816	21,865	22,370	21,145	119,382

출처 : ETRI(2008. 3.), "이동TV 산업의 경제적 기대효과(2007년~2012년)"

주1) 휴대폰, 네비게이션, 노트북의 경우 DMB 모듈 장착에 의한 상승분만 고려하고, USB 수신기, DMB 전용단말, 휴대용 멀티미디어 단말은 타 기능의 비중이 적으므로 단말 가격을 모두 포함함

그러나 지상파DMB 산업발전의 근간이 되는 지상파DMB 사업자의 경우, 매출이 크게 저조하며, 이는 곧 지상파DMB 전체산업의 붕괴를 초래시킬 수 있다. 지상파DMB 사업자는 월 6억 원 내외의 고정비용을 들여 지상파DMB 콘텐츠를 제공하고 있으나, 월 1억 원 수준의 저조한 광고매출 외 별 다른 수익모델이 없는 상황이다.

<표 5-12> 지상파DMB 광고규모 현황

(단위 : 만원)

구분	9월	10월	11월	12월	'08. 1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월
광고액	54,870	64,450	78,900	78,122	69,770	60,650	72,200	74,500	70,000	77,850	66,268	115,750	66,837

출처 : 한국전파진흥협회, KOBACO

2) 개선사항

지상파DMB용 콘텐츠 개발 및 인프라 구축을 위한 DMB 기금을 조성하고, 이를 방송통신위원회가 관리 운영함으로써 효율적으로 DMB 산업 육성에 기여할 수 있도록 한다. 이를 위해 첫째, 지상파DMB산업의 선순환 구조 개선을 위해 가치사슬 구조의 수혜자인 단말기제조사로부터 단말기 선과금제도를 도입하여 단말기 판매 수익의 일부를 선과금하여 기금의 일부를 충당한다. 둘째, 지상파DMB 활성화를 위해 방송발전기금 및 정보화 촉진기금 등의 일부를 기금에 충당한다. 셋째, 지상파DMB는 재난방송에 기여하는 바가 큼으로 재난방송에 투여되는 자금의 일부를 기금에 충당한다.

3. 위성DMB 문제점 및 개선방향

가. 방송발전기금 징수기준의 문제점 및 개선 사항

1) 현황과 문제점

방송발전기금 납부의 도입취지는 방송진흥사업 및 문화·예술진흥사업을 위한 자원마련에 있으며, 징수기준은 연간 매출액의 6%이내에서 방통위가 고시하도록 되어있다. 그러나 위성DMB의 경우는 사업의 경영상황을 고려하여 2005년 5월 서비스를 실시한 후 3년간 유예를 실시하였고, 2008년도 4월로 유예기간이 종료된다.

위성DMB 사업은 2008년 5월 기준으로 가입자 128만을 기록하였고, 2,701억 원의 누적적자를 기록하고 있어, 유예기간 3년이 종료되었으나 위성DMB 사업자는 심각한 경영난, 누적적자로 자본잠식을 앞둔 상태인 만큼

납부가 현실적으로 불가능한 상황에 놓여있다. 이는 위성체 발사 및 캡슐러의 전국설치 등 사업초기 대규모 투자가 이루어지며, 국내 총 가입 인구 측면에서 당기순이익 달성에 적어도 5년 이상이 소요되는 위성방송사업의 산업 특성을 고려하고, 방송발전기금이 일반세금이 아니기 때문에 납부 여력을 고려하여 방송발전기금의 납부의 추가 유예가 필요하다고 판단한다.

또한 방송발전기금 징수 기준에 있어서도 지상파방송사는 광고매출기준, 흡쇼핑사업자는 영업이익기준 등 사업자별로 상이하게 징수기준을 적용하고 있어, 이를 일관성과 타당성을 위해 징수기준을 통일하는 것이 필요하다. 이를 위해 납부여력 등 사업자의 경영상황, 유사 법적용 사례(법인세 납부 기준 : 당해 연도 당기 순익) 등을 고려하여 매출액보다는 당기 순익 기준을 적용하는 것이 바람직하다. 특히 위성DMB의 경우 대규모 초기 인프라 투자비용이 발생하고, 인구구조상 매출대비 수익성이 낮은 사업특성상 현재의 매출액 기준을 당기 순익 기준으로 변경하는 것이 필요하다. 예를 들어, 위성방송인 스카이라이프의 경우, 2007년도 매출은 3,900억이고, 흑자는 432억이다. 이 경우 매출액의 1%를 고시할 경우, 순익의 약 10%를 방송발전기금으로 납부하게 되고, 누적적자는 여전히 5,000억 원 수준이 된다.

2) 개선사항

방송사업의 안정적 운영과 사업의 예측 가능성을 높이고, 이로 인한 뉴미디어 산업의 활성화를 촉진시키기 위해 매체마다 달리 적용되고 있는 방송발전기금 징수기준을 다른 법률에서 적용되고 있는 당기순이익과 같은 통일되고 합리적인 기준을 마련함과 동시에 국내와 같이 작은 시장규모, 경쟁매체 존재, 투자대비 수익성 등을 고려하여 신규도입매체는 누적적자 해소시점까지 납부를 유예하는 정책 도입이 요구된다.

나. 지상파 재전송의 문제점 및 개선 사항

1) 현황과 문제점

방송법에서 공영방송의 의무재송신의 도입 목적은 건전한 여론형성 및 국민 문화발전 등 방송의 공익성 구현을 위해 공영방송인 KBS1과 EBS 채널을 유료방송가입자에게 제한 없이 시청할 수 있도록 기회를 보장하는 것이다.

(구)방송위원회는 위성DMB의 경우 의무재송신 적용 시, 사업초기 위성 DMB 채널수 한계로 인해 채널운용 등 사업성에 악영향이 우려되어 규제 완화 차원에서 의무재송신에서 제외하는 것으로 결정하였고, 이로 인해 케이블, 위성, 중계유선, 이동통신서비스 등 국내 모든 매체에서 KBS1 시청이 가능하나, 오직 위성DMB에서만 시청이 불가능한 유일한 매체가 되었다.

제78조 (재송신) ① 종합유선방송사업자·위성방송사업자(이동멀티미디어방송을 행하는 위성방송사업자를 제외한다) 및 중계유선방송사업자는 한국방송공사 및 한국교육방송공사법에 의한 한국교육방송공사가 행하는 지상파방송(라디오방송을 제외한다)을 수신하여 그 방송프로그램에 변경을 가하지 아니하고 그대로 동시에 재송신(이하 “동시재전송”이라 한다)하여야 한다.

③ 제1항의 규정에 의한 동시재전송의 경우에는 “저작권법” 제85조의 동시중계방송권에 관한규정은 이를 적용하지 아니한다.

그러나 위성DMB가 도입된 지 3년이 지난 현재 기술 진보에 따른 채널 수 증가로 (구)방송위원회가 결정한 초기 규제완화 취지가 소멸되었다.

따라서 방송통신위원회의 정책목표인 매체간 형평성 유지, 시청자 선택권 확장을 실현하고, 재난방송 등 공공성, 공익성 기능 강화를 위해 국가전시·비상사태 시 방송업무를 수행하는 “충무계획” 중점관리사업자인 위성 DMB에서 국가기간방송 KBS1의 제공이 불가능한 제도적 난점을 해소할 필요가 있다.

또한 사업자의 자율협상 거부로 방송통신위원회 승인을 통한 동시재송신도 불가능한 현실을 고려하여 법의 개정이 요구된다.

2) 개선사항

방송통신위원회의 정책목표인 매체간 형평성 유지, 시청자 선택권 확장을 실현하고, 재난방송 등 공공성, 공익성 기능 강화를 위해 위성DMB의 KBS1 의무재송신 대상 제외 규정을 삭제할 필요가 있다.

다. 위성방송보조국 허가제의 문제점 및 개선 사항

1) 현황과 문제점

방송통신위원회는 방송사업자의 방송사업 운영 능력, 공익성 실현 가능성 등 심사 및 무선국의 방송국 기술기준 적합성 등을 검사하기 위해 허가 유효기간 3년마다 재허가를 실시하고 있다. 이는 지상파방송이 10KW의 대출력 송신기를 운용하는 특성상 엄격한 기술안정성을 확보하기 위해 방송국 허가기간을 3년으로 유지하고 있는 것이다(2007년 국회 과기정위 방송국 허가기간 연장관련 서면질의에 대한 (구)정보통신부의 답변).

그러나 위성DMB의 경우 주송신기는 600W, 위성방송보조국은 45W의 출력을 사용하고 있어, 기존 지상파방송국과는 달리 저출력 무선국을 운용하고 있다. 이런 측면에서 위성DMB는 무선국 운영과정에서 국가간, 지역간, 인접 대역간 전파의 혼·간섭 등 기술 기준 적합성 관련 문제가 발생한 사례가 없다.

또한 방송법시행령 제1조의3에서 언급한 바와 같이 위성DMB 보조국은 방송의 보조와 난시청 해소를 위하여 연주소 없이 개설하는 지상의 무선국

으로 인공위성 무선국의 보조설비이기 때문에, 위성DMB 서비스품질 확보를 위해 수시로 방송보조국을 이설 및 재배치가 이루어져야 하나, 현행법상 허가제로 규제하고 있어 변경허가를 득한 이후에 재배치나 이설을 진행해야 하므로 신속한 방송수신환경 개선이 어려움을 겪고 있다. 따라서 방송통신융합시대에 적합한 무선국 인가조건의 개선 필요성이 증대되고 있다.

제1조의3 (위성이동멀티미디어방송사업자의 보조설비) 위성이동멀티미디어방송사업자가 행하는 방송의 보조와 난시청 해소를 위하여 연주소를 갖추지 아니하고 시설하는 지상의 무선국은 인공위성의 무선국의 보조설비로 본다.

2) 개선사항

따라서 방송통신위원회의 불필요한 행정력 낭비 제거, 위성DMB 사업자의 규제 부담금 축소, 고품질의 이동방송 수신을 통한 이용자 권익 보장, 주파수 할당 대가를 납부한 통신용 무선국과 방송용 무선국간 신고제 관련 형평성 결여²⁷⁾, 방통융합 시대에 적합한 전파법 관련 규제 개선 차원에서 위성DMB 보조국의 허가제를 신고제로 규제 완화하는 것이 요구된다.

라. 전파사용료 면제(지하구간) 및 감면폭 확대

1) 현황과 문제점

방송통신위원회가 전파사용료를 징수하는 이유는 국가자원인 유한한 주파수를 이용하는 대가로 부과하는 것이며, 이를 전파관리에 필요한 경비 충

27) 위성방송보조국 주파수도 대가 할당을 받은 주파수이며, TU미디어는 위성체 소유사업자에게 위성체를 임대하여 방송보조국 허가를 받았으며, 위성임차료에 주파수할당대가가 전가됨. 또한 무선국 운영 측면에서도 위성방송보조국은 이동사 무선국에 비해 단순하게 운영된다는 점에서 신고제 요건을 갖추

당 및 전파 관련 분야 진흥을 위한 목적으로 사용한다.

이러한 취지에 따라 위성DMB는 전파관리 측면에서 국가간, 지역간, 인접 대역간 혼간섭이 작음에 따라 실질적인 전파관리 비용이 미미한 수준이지만 (구)정보통신부에 전파사용료를 납부하고 있으며, 방송 사업임으로 전파방송진흥 측면에서 (구)방송위원회에 방송발전기금을 납부하고 있다. 따라서 위성DMB는 방송통신위원회에 전파방송 진흥 관련 부담금을 이중으로 납부하고 있는 실정이다.

또한 위성DMB 사업자와 지상파DMB 사업자간에 전파사용료에 대한 형평성이 위배되고 있다. 첫째, 지상파DMB는 위성DMB와는 달리 양질의 주파수를 대가없이 지정받아 사용하고 있음에도 방송발전기금 납부에 따라 전파사용료가 면제되고 있다. 둘째, 서비스 수신향상을 통한 공공복리 증진을 위해 터널 및 지하철 등 음영지역에 개설되는 기간통신 무선국에 대해서도 면제혜택을 부여하고 있다.

2) 개선사항

위성DMB 사업자의 적극적인 인프라 구축을 위한 투자 의욕의 고취를 통한 커버리지 확대 및 고품질의 서비스 제공을 통해 시청자의 '볼권리' 강화, 고정형 매체가 구현하기 어려운 환경적 제약의 극복으로 정보 전달력 우위(이동형, 위성이용)에 있는 위성DMB 인프라 구축 확대를 통한 국가긴급사태에 대한 사회 전반의 대응력을 높이고 공공복지의 향상, 지상파DMB와의 형평성 유지 등을 위해 지하구간 무선국 전파사용료 면제, 전파사용료 감면폭 확대가 필요하다. 또한 2004년 전파법시행령 개정 시 위성방송보조국 전파사용료 서비스계수는 사업계획서를 참고하여 산정하였으나, 사업개시 이후 변화된 환경을 고려한 계수 조정이 이루어질 필요가 있다.

이를 통해 부담관리기본법 금지원칙(동일한 부과대상에 대해 이중부담금 부과)의 위반 문제를 해결해야 한다. 즉, 전파방송 진흥 관련 부담금으로 전파사용료와 방송발전기금을 이중으로 납부하고 있어, 지상파DMB와

같이 그 중 하나를 선택하여 납부할 수 있도록 관련법의 개정이 필요하다.

마. 부가서비스로 상품소개와 판매에 관한 채널 정책

1) 현황과 문제점

1994년에 케이블TV를 위한 홈쇼핑채널사용사업자²⁸⁾ 선정, 2001년에 위성방송을 위한 홈쇼핑채널사용사업자를 선정하였고, 2008년도에 IPTV를 위해 기존 홈쇼핑채널사용사업자의 약식 승인 정책 및 신규 사업자 승인 절차를 고시('08년 방통위 고시 제2008-111호)하였다. 이러한 도입정책은 방송통신융합 뉴미디어의 새로운 수익모델 창출을 통한 산업연관효과 기대 속에서 이루어졌다. 그러나 2005년도에 도입된 위성DMB는 기존 매체와는 성격이 다른 이동형태 매체임도 불구하고, 기존 매체를 위한 홈쇼핑채널사용사업자의 정책을 위성DMB에 적용함으로써 위성DMB에서 새로운 수익모델 창출을 통한 산업연관효과 기대는 할 수 없게 되었다. 즉, 위성DMB는 2007년 3월부터 2008년 2월까지 고정형 TV를 위해 제작된 CJ홈쇼핑 채널을 재송신하였지만, 이동형 매체에 적합하지 않아 낮은 시청률과 판매 부진을 발생시켰고, 그로 인해 채널도입 후 1년 만에 채널을 편성에서 제외하였다.

28) 쇼핑 채널이란 '상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자'(이하 (홈/모바일)쇼핑채널) 및 '상품판매형 데이터방송 채널사용사업자'(이하 데이터 쇼핑채널)를 지칭함

<표 5-13> 고정형TV 홈쇼핑과 위성DMB 쇼핑의 이용 행태/매출 비교

구 분	고정형TV 홈쇼핑	DMB 쇼핑	비 고
주 이용자	30~40대 주부	여성 20대 남성 30대	이용자 상이
주 시간대	21시~24시	16시~19시, 21시 (퇴근시간대)	프라임타임 상이
주 구매 상품	의류 및 가전	이미용상품 및 식품	구매상품 상이
시청률	0.058	0.0057	위성DMB는 케이블방송의 1/10
매출액 (취급고)	CJ : 735억원/월 (‘07년)	3,500만원/월 (‘07년)	매출규모 상이 (CJ 케이블 홈쇼핑의 1/2100)

이러한 현상은 이동형 매체인 위성DMB의 특성을 고려하지 않고, 기존 고정형태에 적합한 홈쇼핑 채널을 단순 재송신함으로써 발생하였다. 즉, 고정형TV와 모바일TV는 주 이용 고객의 인구 통계학적 특성 및 이용 행태가 다름에도 불구하고, 모바일TV에 케이블TV의 홈쇼핑 채널을 그대로 재송신하게 함으로써 시청자가 외면하는 의미 없는 채널로 전략하게 된 것이다.

따라서 모바일 방송인 위성DMB에 특화된 별도의 맞춤형성은 사업자 요구사항이기 이전에 위성DMB 도입 초기부터 규제기관, 학계, 소비자가 일관되게 요구한 사항이다. 그러므로 고정형-이동형 매체는 콘텐츠 이용행태가 상이, 신규 콘텐츠 발굴 및 맞춤 편성은 DMB 정책의 기본 방향임으로 서비스 도입 취지에도 어긋나고 형평성에 문제가 있는 편성 정책의 보완이 필요하다.

또한 기존 PP의 별도 편성 불허 및 별도 편성 승인정책 등 모바일 쇼핑과 관련된 정책의 도입이 요구된다.

2) 개선사항

2007년 케이블TV SO 총 방송 서비스 매출 1조4867억 원 중 20.7%인 3,079억 원이 홈쇼핑사업자로부터 받은 송출 수수료로서, 케이블TV 활성화 및 디지털케이블TV로의 전환에 홈쇼핑채널이 기여한 바가 크다. 따라서 이동형태에 적합하도록 기존 홈쇼핑채널의 재편집 및 별도편성이 가능하도록 하여, 누적적자로 위기에 있는 위성DMB에 부가수익 창출을 도모하여 자생력 제고에 효과가 있을 것으로 판단된다.

즉, 모바일 쇼핑은 시간과 장소에 구애 받지 않는 상품 정보 접근 및 구매가 가능, DMB의 주 판매 상품은 고가 제품보다는 중소기업의 생활밀착형 상품군(이미용, 식품 등)이 대부분이므로 별도 편성을 통해 관련 중소·영세기업 상품 판매 촉진을 통한 중소기업 등 관련 산업 발전에 직접적 기여, 특히 농협, 수협 등과 제휴하여 농축수입산물 판매 유통 경로를 확대할 경우 지역 및 농어촌 경제 활성화에 기여, 모바일 T-커머스 분야에서 세계 시장 선도 가능 등 방통융합 뉴미디어의 새로운 수익모델 창출을 통한 산업연관효과가 기대되고, 고객 편의성 향상에 기여함으로써 모바일TV 이용자의 권익보호 및 편의성 제고가 가능하다.

따라서 고정형 매체를 위해 기 승인된 쇼핑채널의 편성을 이동 매체에 적합토록 별도 편성을 승인하는 정책 도입이 필요하다.

VI. 데이터방송 정책 방향

1. 현황

디지털방송시대의 총아로 알려지고 있는 양방향 데이터방송²⁹⁾이 국내에서는 아직까지 활성화되지 못하고 있는 상황이다. 지상파방송과 케이블TV의 디지털방송 전환이 지연되고 있고, 데이터방송을 수신할 수 있는 셋톱박스가 의무화되어 있지 않기 때문에 수용자들의 데이터방송에 대한 인지도와 이용률 또한 매우 낮은 상황이다. 게다가 데이터방송에 대한 법제는 사업자들이 적극적으로 사업에 뛰어들거나 수익성을 도모하기에 어려운 구조도 문제점으로 지적되고 있다. 때문에 아직 미개척 시장의 수준에 머물고 있는 데이터방송이지만 디지털 양방향 서비스의 킬러 애플리케이션을 제공할 수 있는 서비스라는 점에서 잠재적 성장가능성이 풍부하다.

국내에서 데이터방송 서비스는 1990년대 후반 단순한 텍스트 제공 위주의 초보적 수준의 아날로그 데이터방송이 등장한 이후 2002년 세계 최초로 지상파 디지털 데이터방송 시험방송을 실시했고, 2003년 5월에는 위성방송 사업자인 스카이라이프가 양방향TV서비스인 ‘Sky touch’를 상용화하면서 게임, 운세, 날씨, 교통, 증권, 부동산, 여행 등 37가지 콘텐츠를 서비스하고 있다. 또한 2004년 11월부터는 연동형 데이터방송인 ‘Sky Plus’ 서비스를 제공하고 있으며 2008년 8월 현재 약 210만 가입가구 가운데 양방향 방송 가입가구 수가 100만을 돌파하였다.

디지털케이블TV도 현재 일방향 방송서비스만을 제공하는 형태에서 벗어나 데이터방송 서비스를 제공하고 있다. 예컨대 C&M은 고화질 방송서비스와 더불어 VOD, PPV, EPG, 음악방송, 데이터방송 등을 제공하고 있으

29) 데이터방송의 정의는 데이터를 위주로 하고 이에 따르는 영상, 음성을 보내는 방송서비스로, 각종 부가데이터를 본 프로그램과 연동하거나 독립적으로 제공하여 시청자들이 선택적으로 볼 수 있게 하는 방송이다. 여기에는 전용 데이터방송과 보조적 데이터방송이 있으며, 전용데이터방송의 개념은 방송프로그램은 서비스하지 않고 데이터방송만을 내보내는 서비스이며, 보조적 데이터방송의 개념은 방송프로그램을 서비스하면서 보조적으로 데이터방송을 내보내는 서비스이다.

며, CJ헬로우비전의 경우 Hello D라는 브랜드로 고화질 방송서비스와 더불어 EPG, PPV, VOD, 데이터방송 서비스를 제공하고 있다. 이외에 CJ미디어, 온미디어 등 채널사용사업자들은 원소스 멀티유즈 차원에서 VOD, NVOD, PPV, 오디오채널, 데이터방송 등의 서비스를 케이블TV SO에 제공하는 한편 위성DMB, 지상파DMB, 위성방송 등 다른 플랫폼 사업자로 확대하려는 노력을 기울이고 있다. CJ홈쇼핑, GS홈쇼핑, 현대홈쇼핑 등의 경우도 2006년 12월부터 T-커머스를 제공하고 있다.

데이터방송 서비스는 이렇게 확대되고 있지만 정작 양방향데이터방송을 이용할 수 있는 가구 수는 2008년 8월 현재 약 340만가구³⁰⁾로 한정되어 있으며, 데이터 방송에 대한 방송규제 체계 또한 제대로 확립되지 못한 상황이다. 방송법의 규정은 데이터방송의 특성을 고려하지 않은 채 공익성에 근거한 과잉규제를 하고 있다는 주장이 있는가 하면, 통신법상으로는 데이터 방송에 대해 규제가 거의 없는 관계로 통신사업자에 의한 데이터방송은 규제의 공백 하에 있어 규제 형평성에 대한 논란도 적지 않다. 또한 편성규제와 내용규제에 있어서 방송채널사용사업자들은 방송법 규제를 적용받고 있지만 VOD, PPV, PVR과 같은 데이터서비스에 대해서는 구체적인 지침이 없기 때문에 사업자의 자율로 규제를 하고 있는 상황도 문제이다.

데이터방송에 대한 뚜렷한 규제가 없는 상황에서 기존 방송채널서비스에 제공되는 내용규제가 데이터방송에 그대로 적용되고 있는 것이기 때문에 규제가 없다고 무한대로 사업자 의지를 펼칠 수 있는 상황은 아니며, 그렇다고 해서 규제의 내용이 사업자에게 사업의 가능성에 대한 확실한 지침이나 가이드라인을 담고 있지 않아 사업자로서는 애매한 상황이 지속되고 있다.

30) 정확한 집계는 나와 있지 않으나 상황채널 이용이 가능한 디지털케이블방송의 가입자가 현재 150만명에, 디지털위성방송 가입자 210만중 MHP셋톱박스가 보급되어 있는 가구수는 120만가구(실제 이용률과는 차이가 있음), 지상파 데이터방송 수신기 1만 4천명을 고려한 수치이다.

가. 데이터방송에 대한 논의 전개 과정

국내 데이터방송에 대한 논의는 2003년 (구)방송위원회의 공식적인 보고서가 발간된 이후 지속적으로 활성화 방안이 논의되었지만, 2008년 8월 현재까지 확실한 규제체계가 정립되어 있지 않은 상태이다.

<표 6-1> 국내 데이터방송 정책 추진 과정

- 2001.3 제2기 디지털추진위원회에서 데이터방송 및 부가서비스 실시에 대한 정책방안 마련
- 2003.2 방송위원회, <DMB.데이터방송 및 DMC 등 디지털방송에 관한 종합 계획> 보고서 발표
- 2004.3 방송법개정, 데이터방송을 방송서비스에 추가
- 2004.5 방송위, 방송법 시행령 개정안에서 지금까지 법적 근거가 없었던 T-커머스 방송을 기존의 TV홈쇼핑과 동일하게 방송위의 승인을 받아야 서비스를 할 수 있도록 제한. 여타의 데이터방송의 경우 진입장벽을 두지 않은 '등록제'인 반면, T-커머스는 일종의 사전 사업허가를 받아야 하는 '승인제'로 규정
- 2004.6 방송위원회, T-커머스에 대한 정책 결정을 내릴 때까지 홈쇼핑 데이터방송의 시범서비스를 중단토록 결정. 국내 최초로 T-커머스 서비스를 시작했던 한국디지털위성방송 스카이라이프가 2006.5.31 자사의 양방향방송인 '스카이트치'의 홈쇼핑 전용 데이터방송을 중단한다고 발표
- 2004.11.22 방송위원회, 데이터방송 정책방안(2004.11.22)과 상품소개와 판매에 관한 데이터방송채널사용사업 승인 기본계획에 따라 상품소개와 판매에 관한 데이터방송채널사용사업을 상품판매형 데이터방송채널사용사업과 용역제공형 데이터방송채널사용사업으로 구분하여 승인하되, 용역제공형 데이터방송채널사용사업의 경우에는 소비자보호 방안을 위주로 해당 서비스 특성을 고려하여 사업자를 승인하기로 결정
- 2005.4.18 방송위원회, T커머스사업자 10개 선정
(CJ홈쇼핑, 아이디지털쇼핑, GS홈쇼핑, 우리홈쇼핑, KT하이텔, 티브이버룩시장, 하나로텔레콤, 한국농수산방송, 현대홈쇼핑, 화성산업)
- 2006.12 지상파DMB 데이터방송 양방향 서비스 개시
- 2007.3.7 방송위, 방송법에 IPTV 등 IP방식의 방송서비스를 담기위해 '멀티미

디어방송'이라는 개념을 신설. 멀티미디어방송은 'TV방송, 라디오방송, 데이터방송을 복합적으로 송신하는 방송'으로 정의

- 2007.4. 지상파DMB, 데이터방송 수신 의무화 논란

데이터방송은 정부가 디지털지상파방송의 전송방식 표준을 결정하고 중합계획을 발표한 후 방송위원회가 2000년부터 디지털방송추진위원회를 구성하면서 세부적인 정책의제를 개발하기 시작하였다. 데이터방송은 2001년 구성된 제2기 디지털방송추진위원회부터 제4기 디지털방송추진위원회까지 계속해서 의제로 제기되었으며, 활성화방안이 논의되었다.

김원용·윤은상(2006, 230쪽)은 이 시기에 방송위원회는 데이터방송이라는 개념 대신 부가서비스라는 개념을 적용하여, 할당된 주파수(위성방송의 경우 중계기) 범위 내에서 여유주파수를 사용하여 방송프로그램에 해당하지 않는 영상, 음성, 데이터를 보내는 방송서비스에 한정해서 부가서비스 사업자구조, 부가서비스 운용 및 규제방안, 공적의무 부과방안, 법규개선방안 등을 논의하였다고 평가하였다.

나. 지상파 데이터방송서비스 현황 및 문제점

국내 데이터방송 서비스 전개과정은 1990년대 후반 단순한 형태의 데이터방송을 시작으로 2002년 지상파 데이터방송, 2003년 위성데이터방송, 2005년 케이블TV 데이터방송을 거쳐 현재에 이르고 있다.

<표 6-2> 국내 데이터방송 추진 과정

- 1990년대 중반 단순 데이터방송 개시
- 2002년 지상파 디지털 데이터방송 시험방송
- 2003년 5월 스카이라이프가 양방향TV서비스인 'Sky touch' 상용화 (게임, 운세, 날씨, 교통, 증권, 부동산, 여행 등 37가지 콘텐츠를 서비스)

- 2004년 11월 스카이라이프가 연동형 데이터방송 'Sky Plus' 서비스 제공
- 2006.6.8 SBS, 독일월드컵에 맞춰 독립형 데이터방송 개시
- 2006년 8월 스카이라이프 193만 가입가구 가운데 양방향 방송 가입가구 수 100만 돌파
- 2006년 12월 CJ홈쇼핑, GS홈쇼핑, 현대홈쇼핑 등이 T-커머스 본격 제공

데이터방송 서비스를 구현하기 위해서는 콘텐츠 사업자는 게임, 정보제공, 광고 등의 양방향 방송서비스를 위한 방송 콘텐츠를 제작하여 플랫폼사업자에게 제공하는데, 이와 같은 사업자들의 종류에는 방송사업자와 T-Commerce 사업자, 광고 대행사 등이 포함되며, 방송사업자에는 텔레비전 방송사업자, 채널사용사업자(PP)와 데이터방송이 서비스되면서 나타난 데이터방송 채널사용사업자(DP)가 존재한다.

다음으로 방송 송출설비를 갖추고 콘텐츠사업자로부터 제공받은 콘텐츠를 가입자에게 전송망을 통해 송출하고 가입자를 관리하는 플랫폼사업자이다. 송출방식에 따라 지상파, 위성방송, 케이블방송사업자로 구분한다. 플랫폼사업자가 데이터방송서비스를 구현하기 위해서는 관련 시스템을 공급하는 시스템 공급자의 협력이 필요하다. 데이터방송 시스템을 공급하는 사업자로 에어코드, 알티캐스트 등을 들 수 있다.

전송망 사업자는 플랫폼사업자가 송출한 콘텐츠를 가입자에게 전송하며, 가입자로부터 발생한 상향데이터를 플랫폼사업자에게 전송하기 위한 망을 제공하는 역할을 담당한다. 지상파사업자는 자체적으로 하향전송망을 보유하고 있으며, 전송망사업자를 통해 상향 리턴채널을 구성한다. 위성방송사업자는 위성보유사업자를 통해 하향전송망을 구성하고, 전송망사업자를 통해 리턴채널을 구성한다. 상기한 두 사업자와는 달리 케이블방송사업자는 상·하향전송망을 자체보유하거나, 전송망사업자를 통해 구성한다. 관련 사업자로 KT, 파워콤, 하나로텔레콤 및 케이블방송사업자 등이 있다.

콘텐츠 사업자가 공급하는 프로그램을 플랫폼을 통해 가입자 말단까지 제공해주는 역할을 담당하는 사업자는 수신기 사업자이다. 이들은 양방향 데이터방송 수신기(셋톱박스 및 디지털TV/방송) 생산 사업자 및 셋톱박스

의 미들웨어 S/W 개발 사업자로 구성된다.

1) KBS

KBS는 2004년 6월부터 데이터방송의 시범방송을 시작해 2005년 3월 개국기념일에 맞춰 데이터방송의 본방송을 시작했다. 이미 KBS는 장보고를 소재로 한 드라마 ‘해신’과 KBS 1TV의 ‘열린음악회’와 ‘TV쇼 진품명품’ KBS 2TV의 ‘여기는 TV정보센터’, ‘부부클리닉-사랑과 전쟁’ 등에서 프로그램 연동형 데이터방송의 시범서비스를 실시하였고, 2007년 8월까지 KBS의 연동형 데이터방송은 KBS 1TV가 ‘대하드라마 대조영’과 ‘우리말 겨루기’에서 실시되고 있으며, KBS 2TV는 주로 드라마를 중심으로 실시되고 있다. 그리고 KBS의 데이터방송 애플리케이션 송출대역폭은 500Kbps로 제한되고, 데이터 방송의 주된 수익원으로 예상되는 T-커머스는 방송통신위원회의 정책방향에 따라 도입이 결정될 사안이다.

연동형 데이터방송의 서비스 참여 현황은 매우 미미하다. 2007년 7월 15일 애플리케이션 개편 서비스로 인기 프로그램인 개그콘서트가 방청권 신청과 메시지 스탬프 등의 양방향 서비스를 제공하기 시작했지만 참여 실적은 7월 22일이 2건, 7월 29일이 7건에 불과했다. 이외에도 우리말 겨루기, 부부클리닉 등 연동형 데이터 서비스에서도 시청자 참여가 가능하지만 역시 참여는 미미한 상황이다.

한편, 독립형 데이터방송은 KBS 1TV가 주중에는 뉴스, 날씨, 교통, 게임 등을 방송하고, 주말에는 게임 대신 문화정보(공연, 영화)를 제공한다. KBS 2TV에서는 뉴스, 생활정보, 교통조회, 방청안내, 게임 등을 서비스한다.

<표 6-3> KBS 연동형 데이터방송 현황

채널	프로그램명	기간	애플리케이션 용량(MB)
1DTV	대하드라마(대조영)	07.01~현재	1.29
	우리말 겨루기	07.01~현재	0.94
2DTV	며느리 전성시대	07.07~현재	1.38
	최강 울엄마	07.07~현재	1.26
	한성별곡	07.07~현재	1.44
	꽃 찾으러 왔단다	07.05~07.07	1.32
	행복한 여자	07.01~07.07	1.23
	경성스캔들	07.06~현재	1.36
	개그콘서트	04.06~현재	1.39
	부부클리닉 사랑과 전쟁	04.06~07.05	0.40
	마왕	07.03~07.05	1.35
	헬로 애기씨	07.03~07.05	1.40
	달자의 봄	07.01~07.03	1.64
	꽃피는 봄이 오면	07.01~07.03	1.35
	눈의 여왕	06.11~07.01	1.41
	소문난 칠공주	06.04~06.12	1.23
	황진이	06.10~06.12	1.51
	구름계단	06.09~06.11	1.47
	도망자 이두용	06.09~06.10	0.91
	특수수사일지	06.09~06.09	1.15
	포도밭 그 사나이	06.07~06.09	0.81
투명인간 최장수	06.07~06.09	0.85	

<표 6-4> KBS 독립형 데이터방송 현황

채널	서비스 내용	애플리케이션 용량(MB)
1DTV (주중)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 뉴스 : 정치, 경제, 사회, 국제, 스포츠 ○ 날씨 : 전국, 주간, 생활지수 ○ 교통 : 주요(고속)도로, 다리, 터널 ○ 게임 : 네트워크게임(퀴즈) 	1.44
1DTV (주말)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 뉴스 : 정치, 경제, 사회 등 ○ 날씨 : 전국, 주간, 생활지수 ○ 교통 : 주요(고속)도로, 다리, 터널 ○ 문화 : 공연, 영화 	1.81
2DTV	<ul style="list-style-type: none"> ○ 뉴스 : 문화, 스포츠, 연예, 건강 ○ 생활정보 : 축산, 수산, 청과 ○ 교통조회 : 고속버스, 항공기(출, 도착) ○ 방청안내 : 방송프로그램 ○ 게임 : 네트워크게임(오목) 	1.45

KBS에서는 데이터방송의 활성화를 위해서는 법·제도적 개선이 급선무라 판단하고 있다. 우선 데이터방송의 선 활성화 후 서비스의 성격과 범위에 걸 맞는 규제정책 도입이 필요하다고 본다. 또한 수신기 보급 확대를 위해서는 가전사가 보급현황을 매월 집계해서 발표하고, 데이터방송 미들웨어 탑재 수상기에는 세금 혜택을 부여하는 등의 방안이 강구되어야 하며, 리턴 채널 확보방안도 조속히 해결되어야만 데이터방송이 활성화될 것으로 전망하고 있다. 또한 KBS 독립형 데이터방송의 서비스는 아직 수신기 보급실적이 저조하여 데이터의 신뢰성에 한계가 있기는 하지만 게임과 교통정보를 중심으로 사용이 이루어지고 있는 것으로 파악된다.

2) MBC

MBC는 2001년 DASE 방식의 데이터방송 실험시스템 개발에 착수했다. 2002년부터 2004년까지 한·일월드컵, 날씨, 뉴스, 100분 토론 등의 프로그램

에서 데이터방송의 실험방송을 실시한 바 있다. 일련의 데이터방송 시험방송을 통해 노하우가 축적되자, 2005년 지상파 데이터방송 기술표준으로 확정된 미국의 ACAP 방식으로 2006년 1월에 데이터방송을 위한 방송사업 변경허가 추천을 신청했다.

MBC의 연동형 데이터방송은 커피프린스 1호점, 이재용 정선희의 기분 좋은 날 등의 프로그램에서 실시되었다. 우선 드라마 연동형 데이터방송은 월·화 및 시트콤을 대상으로 프로그램 정보(오늘이야기, 등장인물, 명대사, 명장면, TV속 정보), 부가정보(드라마in뉴스, 촬영스케치), 참여서비스(시청소감, 드라마 알리미, 드라마 돌발퀴즈) 등의 서비스를 제공하였고, 교양프로그램의 경우는 정보토크(4주간 방송된 내용, 방영될 내용), X-File평가(금일방송내용, 시청자평가), 퀴즈(방송내용관련 퀴즈)를 제공하였다. 끝으로 음악프로그램인 쇼 음악중심의 연동형 데이터 방송은 가요순위(1위후보, 순위정보, 벨소리다운로드), 방송다시보기(출연자소개, 방송내용보기), 음악중심스페셜(리허설장면보기, 출연자관련뉴스) 등의 내용으로 구성되어 있다.

MBC의 독립형 데이터방송은 생활정보, 채널정보를 기반으로 시청자에게 편리함과 즐거움을 주고 시청자 수용 성향, 수신기 보급 및 성능향상을 반영하여 서비스의 질과 수준을 높여간다는 전략 하에 서비스가 이루어지고 있다. 독립형 데이터방송의 주된 서비스 내용은 생활정보(뉴스, 날씨, 교통, 증권), 채널정보(프로그램 정보, 이벤트), 엔터테인먼트(미니 게임, 이벤트) 등으로 24시간 방송된다. 독립형 데이터 방송의 뉴스는 인터넷 imNews의 데이터베이스를 이용하여 최신 텍스트 뉴스를 제공하고 있다. 날씨는 현재 날씨, 예보, 기상개황 등을 메뉴를 통해 주요 기상관측지점에서의 현재 온도, 기상상태, 강수상태, 육상 및 해상지역의 기상예상, 오늘과 내일의 기상 개상을 방송한다. 독립형 데이터방송의 증권정보는 주가지수 및 종목 검색이 20분 지연되어 제공되며, 환율과 종목별 거래량/등락상위, 업종지수 상위 등의 자세한 내역까지 살펴 볼 수 있다. 교통정보는 서울 주요 간선도로 및 고속도로 교통상황이 제공된다. 채널정보는 MBC의 주요 프로그램의 기획정보·출연진·제작진 정보와 프로그램과 관련된 사진

은 물론 이벤트 정보가 실려 있다. 엔터테인먼트는 가족이 함께 즐길 수 있는 게임이 제공된다.

3) SBS

SBS는 2002년 1월 SBS 데이터 방송 준비협의체를 구성하면서 본격적으로 데이터 방송의 준비에 착수했다. 2003년부터는 양방향 데이터방송서비스를 개발하여 인기 프로그램인 ‘웃찾사’의 방청권 다운로드 서비스를 제공하기 시작했다. SBS의 데이터방송 기술규격은 지상파방송사의 표준인 ACAP을 기반으로 하며 1.46MB의 데이터 전송량으로 독립형 데이터 방송 서비스를 하고 있다.

SBS의 독립형 데이터방송으로는 교통, 날씨, 뉴스 등이 제공된다. 우선 교통정보는 한강다리, 서울시의 주요도로와 터널의 교통정보를 실시간으로 제공받을 수 있다. 날씨정보는 전국 날씨, 지역별 날씨, 레저 날씨 정보를 실시간으로 볼 수 있다. 뉴스정보는 최신 뉴스, 정치, 경제 등의 뉴스가 역시 실시간으로 제공된다.

현재, SBS 데이터방송은 2006년 6월 본방송을 개국하여 매일 3편 정도의 프로그램을 대상으로 연동형 데이터방송을 편성한다. 연동형 데이터방송의 대상 프로그램은 드라마와 오락 프로그램이 주류를 이루고 있으며 뉴스·정보 프로그램으로 매일 아침 방송되는 “생방송 투데이”가 있다. 드라마의 연동형 데이터방송에서는 드라마 정보 외에 출연자 에세이 및 촬영장 정보가 제공된다. 오락 프로그램의 경우, 프로그램 관련 정보 및 맛집 소개, 촬영장 정보가 제공되며 특별히 시청자가 직접 투표를 통해 각종 순위 결정에 참여할 수 있는 양방향 데이터 서비스로 제공된다.

4) EBS

EBS는 2004년 1월 디지털 홈 시범서비스 KT컨소시엄 국책과제를 통한 데이터방송 실시 계획 확정을 한 뒤, 2004년 6월부터 데이터방송의 실험방송을 시작했다. EBS 지상파데이터방송은 ACAP(Advanced Common Application Platform)기반의 데이터방송을 송출하고 있다.

EBS의 데이터방송은 교육·문화 단방향 및 양방향 DTV 데이터방송 서비스 제공을 목표로 독립형 데이터방송과 연동형 데이터방송을 동시에 서비스 중이다. EBS 데이터방송의 편성 현황은 독립형인 EBS 독립정보(날씨, EBS-SPACE공감, 최신정보, 게임)를 기본으로 하여, 데이터방송을 통하여 공연예약을 할 수 있는 양방향 데이터방송인 EBS-SPACE 공감, 영어 학습 정보를 제공한 English Cafe를 연동형으로 편성하여 운영한다.

EBS 독립형 데이터방송 서비스는 연동형 방송 이외에 DTV 방송시간에 제공하는 데이터방송 서비스로서 시청자가 항시 원하는 최신정보 및 날씨와 같은 실시간 정보를 제공할 뿐 아니라 공연예약 서비스, 간단한 게임 서비스를 제공한다. 독립형 데이터방송의 방송시간은 매일 연동형 방송 이외의 DTV 방송 시간과 동일하다. 방송내용은 최신정보, 날씨, EBS-SPACE 공감, 게임 등으로 구성되어 있다.

연동형 데이터방송의 서비스는 EBS-SPACE 공감과 English Cafe가 중심이다. EBS SPACE공감은 매주 월요일부터 금요일까지 국내외 정상급 뮤지션들이 함께하며 신선한 기획으로 문화예술의 대중화와 대중문화의 고급화에 앞장서 온 프로그램으로 수준 높은 양질의 공연을 무료로 진행하는 프로그램이다. 이 프로그램의 방송시간은 매주 토요일과 일요일 22시부터 23시까지이며 연동형 데이터방송으로 인터넷 사이트 게시판과 데이터방송 정보의 공유, 인터넷과 TV를 통한 데이터방송의 예약 서비스 구현, 방송신청과 같은 예약서비스 구현을 위해, EBS 스페이스 공연 안내, 프로그램 연동형 정보제공과 SPACE게시판과 연동, 매일 공연 일정 및 공연 정보 제공, SPACE관련 부가정보 제공, 고객 인증을 통한 실시간 공연예약이 가능

한 서비스를 제공한다.

또한 하나의 연동형 데이터방송 프로그램인 “English Cafe”는 EBS를 대표하는 외국어 교육 프로그램으로 시청자의 인지도가 높을 뿐 아니라 영어에 흥미를 유발할 수 있는 다양한 구성으로 이루어진 프로그램이다. 방송시간은 매주 월요일부터 금요일까지이며 저녁 9시부터 25분간 방송된다. “English Cafe”의 연동형 데이터 방송은 프로그램 내 교육 콘텐츠 활용을 통해 학습용 교육정보 제공, 프로그램 이외에 부가 교육정보 제공으로 콘텐츠의 다양성 확보, 단순 어휘정보 외 흥미있는 소재를 통한 학습 정보 제공, 양방향 어휘 게임 제공으로 콘텐츠 활용도 및 흥미도 부가를 목적으로 다양한 어학 학습용 교육 정보를 제공한다.

5) 데이터방송 문제점

지상파방송사들은 주로 뉴스, 날씨, 주식 등의 정보를 제공하는 독립형 데이터방송을 중심으로 데이터방송 서비스를 제공 중이다. TV 프로그램과 관련된 내용으로 구성된 연동형 데이터방송과 KBS, MBC, SBS는 T-커머스도 준비하고 있다. 현재 데이터방송 수신기는 삼성전자와 SG전자가 LCD 및 PDP 모델의 수신기를 양산하고 있다. KBS는 2007년 7월 기준으로 데이터방송 수신기의 보급현황은 전국에 14,000여대로 추정하고 있다.

데이터 방송의 주된 수익원으로 예상되는 T-커머스 서비스는 아직 리턴채널의 확보 및 보안/인증 등의 기술적 문제와 더불어 주변의 부정적 인식으로 인해 본격적인 시행을 미루고 있는 실정이다. 향후, T-커머스 서비스와 관련해서는 1단계로는 특정 협력사업자와 제휴를 통해 T-커머스의 조기 활성화를 추진하고 T-커머스 사업이 안정적으로 추진되는 단계에 들어서는 2단계부터는 경쟁적 입찰방식을 도입하여 사업을 진행할 계획이다. 하지만 외주 프로그램이 대부분을 차지하는 드라마의 경우 연동형 데이터 방송을 통한 T-커머스는 외주 프로그램의 PPL과 경쟁이 불가피하며, 이

과정에서 제작사인 외주사와 수익 분배 등으로 논란이 발생할 가능성이 높다.

또한 데이터 업데이트 등을 위한 운영비는 별도로 하더라도 프로그램 연동형 데이터방송(Application) 1개 제작에 6,000~8,000만원(기획, 디자인, 개발, 프로그래밍 포함)이 소요된다. 그러나 데이터방송은 수익모델은 전혀 입증되지 않았으며 수신가구도 극히 제한적인 상태이다. 이러한 상황에서 데이터방송을 위해 현실적으로 많은 인력과 자금을 투입하는 불가능하다는 것이 방송 각사의 판단이다. 또한 데이터 방송을 위해서는 데이터방송의 정책과 편성방향 등을 연구하고 흐름을 파악해 나갈 주관 부서도 필요한 상황이나 대부분의 지상파 방송사들의 대응은 아직 미흡한 것이 현실이다.

연동형 데이터방송은 적지 않은 비용이 소요되는 반면 본 프로그램의 방송시간에만 방송이 가능하므로 투자비용 대비 효율성이 떨어진다는 점도 문제다. 따라서 일부 지상파방송사들은 비용절감을 위해 데이터방송을 실시한다는 명분만 내세울 수 있을 정도의 프로그램에서만 연동형 데이터 방송을 실시하고 있는 곳도 있다. 또한 데이터방송의 운영을 대부분 자회사들에게 맡기고 있다는 점에서 프로그램 기획 및 제작과 운용이 분리되어 있는 구조의 시급한 개선이 필요하다. 반면 독립형 아이템은 하나의 Application에 전부 수용 가능하며 Application 1개 개발에 역시 약 6,000~8,000만원이 소요되지만 독립형 데이터방송은 24시간 방송 가능하므로 투자비용 대비 효율성 우수한 것으로 판단된다.

다. 케이블방송의 데이터방송서비스 현황 및 문제점

케이블방송사업자는 MSO 등 대형사업자 중심으로 DMC를 구축하여, OCAP 방식을 통한 플랫폼의 양방향 구현 및 디지털화를 추진 중이다. 2008년 8월 현재 디지털케이블TV 가입자는 150만여 명에 이른다.

이와 같은 디지털 전환은 데이터방송 발전을 이끄는 주요 원동력이 되

고 있다. 디지털기술은 화려한 색상과 선명한 화질, 디지털 압축기술을 이용한 다양한 채널, 그리고 입체음향 등을 제공한다. 더구나 디지털케이블 TV는 양방향서비스 기능이 있기 때문에 셋톱박스에 PC를 연결하면 바로 인터넷과 전화서비스도 가능하다. 그러나 디지털TV의 근본적인 저력은 시청자들이 양방향서비스를 이용한 데이터서비스가 가능하다는 것이다. TV 수상기가 멀티미디어 홈 터미널로 개념화되는 것이다. 방송프로그램과 관련된 EPG(Electronic Program Guide), 도정소식과 민원 행정서비스를 제공하는 T-Government, 양방향 기능을 이용한 실시간 여론조사, 긴급재난재해 방송, TV를 통해 이웃과 바둑이나 장기를 즐길 수 있는 네트워크 게임 서비스, 안방에서 TV를 통한 노래방서비스, 홈쇼핑 채널에서는 바로 물품구매를 결재할 수 있는 전자상거래 등 실시간 멀티미디어 부가 서비스가 가능하다.

2005년 3개의 용역 제공형 및 10개의 상품 판매형 데이터방송 채널사용사업자 승인된 가운데, 디지털케이블TV의 보급과 함께 2005년부터 DMC를 중심으로 날씨, 증권, 요리 등 정보형과 게임, SMS 등 다양한 형태로 서비스를 제공 중이다. 이 중 대부분의 MSO가 날씨, 교통, 쇼핑, 게임 등을 서비스하고 있으며, killer application으로 주목받고 있는 서비스가 쇼핑과 게임이다. 다음은 다양한 양방향 데이터 서비스의 종류와 내용이다.

<표 6-5> 양방향 데이터방송 서비스의 유형 및 내용

생활	날씨	일자별·주간별 날씨 정보가 지역별, 여행지별로 제공
	교통	서울시내 주요 도로 소통상태 및 전국 고속도로와 국도, 우회도로 정보 실시간 제공
	건강	연령별, 성별로 필요한 최신 건강 정보가 제공되며 분야별 전문의와 전화상담 가능
금융	주식	1,700여개 종목의 시세와 각종 경제 지표가 실시간으로 제공되며 TV를 통해 직접 주식거래 가능

	재테크	예금, 적금, 펀드 관련 최신 정보 및 개인별 목돈 굴리는 법, 종잣돈 모으는 법 등의 금융정보 제공
	보험가이드	시판중인 각종 보험 상품에 대한 정보 제공
오락	연예·스포츠	스타 동정, 연예계 소식을 비롯해 축구, 야구, 골프, 경마 등 부분별 스포츠 뉴스와 경기일정 등이 실시간으로 제공
	운세	리모콘으로 생년월일시만 입력하면 사주, 궁합, 애정운을 비롯해 오늘의 운세, 주별, 달별 운세까지 서비스
	티켓정보	극장 개봉작 정보, 흥행 순위, 상영관 정보를 비롯 각종 공연정보와 콘서트 일정, 티켓 가격 정보 제공
	문자메시지	리모콘 문자버튼을 누르면 TV로 문자메시지 전송 가능. 메시지 전송범위가 휴대폰에 비해 넓음
게임	오목/바둑	혼자 또는 상대방과 함께 리모콘을 눌러 오목을 즐김
	퍼즐	리모콘 상하좌우 버튼을 눌러 퍼즐을 맞추는 게임
	퀴즈	역사, 시사상식 등 다방면에 걸쳐 퀴즈를 풀 수 있는 가족 게임
	포켓볼	리모콘으로 각도와 힘의 세기 조정, 포켓 홀에 볼을 집어넣는 게임

케이블TV는 2005년 2월 1일, CJ케이블넷 데이터방송 본 방송을 개시하여, KDMC, BSI의 시험방송을 거쳐, 큐릭스와 C&M이 2005년 하반기부터 본방송을 시작했다. 케이블TV는 타매체(위성방송, 지상파방송)가 별도의 리턴패스망을 구축해야 하는데 비해 망 자체가 전화선과 같이 양방향으로 정보를 전달할 수가 있어 양방향서비스가 가장 용이한 매체로 평가되고 있다. 케이블TV는 디지털화된 MSO와 DMC를 중심으로 서비스 제공 중에 있으며, 2004년 하반기 또는 2005년 상반기 중에 실시되어 현재까지 서비스 되고 있다.

또한 케이블사업자가 중점적으로 개발하여 서비스를 실시하는 데이터방송은 생활정보와 노래방, 게임, 각종 T-커머스 서비스와 T-뱅킹서비스 등 좀 더 편리하고 다양한 형태로 일반 이용자에게 제공하고 있다. 우선 생활 관련서비스를 들 수 있는데, 여기에는 생활, 문화, 재테크, 스포츠, 레저, 연

예, 월드뉴스 등 다양한 양방향 서비스 제공이 가능하다. 여기에서 상세 뉴스 데이터는 리턴망을 통해 양방향 데이터방송의 형식으로 서비스가 구현된다.

다음으로는 HD기반 T-Book으로서 콘텐츠는 초기 만화로 시작하여 점차 키즈, 교육 콘텐츠로 확대해가고 있다. 일반만화, 인기 만화, 신간, 시사만화, 만화검색을 제공한다. 이 서비스의 특징은 TV를 보는 매체에서 읽는 매체로 개념을 변화시키고, 연령층에 관계없이 누구나 쉽게 접하고 즐길 수 있다.

게임은 초기에 독립형으로 제공하다가 후기에는 네트워크로 연결한 연동형 서비스로 변화해가는 추세이다. 전 연령층이 즐길 수 있는 대중성 있는 게임을 개발하고 서비스 중에 있다. 게임순위와 장르별 게임 구분, 게임 뉴스를 제공하는 포털이다.

T-커머스는 연동형과 독립형 두 가지 채널에 모두 적합하다. 연동형 서비스는 시청과 동시에 현재 판매되는 상품 및 관련 상품을 구매할 수 있고, 독립형 서비스는 카탈로그형 상품 구성 및 지난 방송을 VOD 형태로 제공할 수 있다. 기존 홈쇼핑과 제휴를 통해 쇼핑 VOD 서비스를 제공할 수도 있고, 이벤트 제공을 통해 사용자 참여도 유도할 수 있다.

T-뱅킹서비스는 조회, 이체, 공과금 납부, 금융상품 소개, 신용카드 업무가 가능하다. TV 리모콘을 이용하여 간단한 조작으로 TV화면에서 손쉽게 금융 업무 처리가 가능하다. 최종 공인 인증서 발급 후에는 셋톱 메모리에 저장되어 지속적으로 사용이 가능하다.

특히 지역을 기반으로 한 SO의 1400만 가입세대는 케이블TV로 하여금 양방향성에 유리한 T-정부 구축에 유리한 매체로 부각되게 하고 있다. 2005년 T-정부를 포함한 (구)방송위원회의 디지털케이블TV 공공서비스 시범사업자로 선정된 강남케이블TV와 KCTV제주방송이 시범서비스를 실시하였으며, 2006년에도 서초케이블TV방송과 한국케이블TV수원방송이 시범사업자로 선정되어 시범서비스를 운영하고 있다.

연동형 서비스 중 가장 많이 이용되는 문자서비스는 케이블 기반에서

가능한 서비스로, 전화번호 30개를 저장할 수 있고, 메시지를 저장하고 보낼 수 있다. 가능한 형태로는 셋톱박스→셋톱박스, 핸드폰→셋톱박스, 셋톱박스→ 핸드폰으로 문자 보내기가 이루어질 수 있다. 다음으로 많이 제공되는 서비스는 게임으로 방송을 보면서 게임을 이용할 수 있다. CJ케이블넷의 경우에는 애니원TV와 게임채널이 공동으로 제공하고 있다. 리모콘으로 버튼 한 번만 누르면 언제든지 게임과 방송을 동시에 이용할 수 있다는 점에서 주 대상자인 청소년 이용자들의 사용이 간편하다는 장점이 있다.

독립형 서비스는 ITV형태의 서비스들과 중첩되는 현상이 있는데, 주로 게임, 영화, 날씨 및 운세 등과 같은 서비스가 대부분이다. CJ헬로우비전의 경우, 독립형 게임 4종 및 골프, 음악 방송 등을 제공하고 있다. 게임의 경우, 가족들이 아이디 하나씩을 별개로 보유하면서 게임을 즐길 수 있도록 하고 있다. 또한 게임의 지루함을 덜기 위해 리얼리티를 살린 오디오를 적극 활용하고 있다. 게임 이용 후에는 점수가 셋톱박스에 저장되고, 직접 가입자 중에서 몇 등인지 순위 확인이 가능하다. 골프는 시청자 개개인의 체형에 맞는 맞춤 골프 레슨을 제공하는데 프로선수들의 캐리커처를 활용해서 직접 강의하는 형태이다. 180여개의 골프장에 정보 제공 및 시청자들로 하여금 직접 평점을 입력하게 하여 평가한다. 음악 방송의 경우에는 국내 최초로 오디오방송에 데이터방송을 접목시켰는데 오디오를 즐기면서 해당 노래의 가사정보 및 향후 편성정보 등을 확인할 수 있다. 또한 바로 핸드폰 벨소리로 음악 다운로드 서비스를 제공할 수 있다.

라. 위성방송의 데이터방송 서비스 현황 및 문제점

위성방송은 데이터방송 상용서비스를 2003년 5월 이후 DVB-MHP (Digital Video Broadcasting-Multi Home Platform)방식의 양방향 데이터 방송서비스인 'SkyTouch'로 15개의 전용데이터 서비스를 제공하였으며, 2003년 11월부터 2004년 상반기까지 한시적으로 T-커머스를 시험서비스로

운영했다. 스카이라이프는 현재 직접사용채널인 플러스 100(CH #100)에서 선거방송, 올림픽 이벤트 등의 연동형 서비스를 실시하고 있다.

스카이라이프는 2004년 3월의 총선에서 국내 최초로 데이터방송을 활용한 연동형 쌍방향 선거방송 ‘터치 2004’를 선보였다. ‘터치 2004’는 「쌍방향 투개표방송」으로 KBS 1TV 투개표방송과 연동하여, KBS1TV 투개표방송과 동시에 TV리모콘 하나로 시청자가 원하는 선거구의 투개표상황, 정당별·후보자별 득표상황 등 투개표정보를 상세히 검색해 볼 수 있는 최첨단 디지털방송 서비스다.

스카이라이프의 쌍방향 투개표방송을 통해 제공되는 데이터는 KBS의 데이터베이스(Data Base)를 통해 5초 단위로 업데이트되어, 시청자들은 투개표방송에서 자신이 원하는 지역이나 후보의 정보를 화면에 나올 때 까지 기다리지 않고 원하는 시간에 언제든지 찾아볼 수 있게 하였다.

또한 선거 관련 토론회 방송 도중 토론자들의 의견에 대해 시청자가 직접 TV 리모콘으로 설문조사(Polling)에 참여할 수 있는 실시간 폴링 서비스를 선보이기도 했다. 이후 스카이라이프의 자체 채널인 ‘스카이플러스 0(ch 100, 400)’ 채널을 통해 제공되는 연동형 데이터방송은 비디오와 오디오 위주로 구성된 기존 방송 프로그램과 데이터를 연동시킨 새로운 형태의 디지털방송을 제공했다. 스카이플러스는 방송 화면 상단에 표시된 버튼을 리모컨으로 누르면 시청하던 화면을 그대로 시청하면서 이와 함께 다양한 부가 데이터 정보를 취득할 수 있는 서비스이다.

2004년 말에는 약 48만 가구의 유료가입자에 약 34억 원의 수신료 매출액을 기록했으나, 일부 시장여건의 미성숙, 수신기의 성능한계로 T-커머스 서비스를 중단(6월 30일)했고, 광고시장의 미성숙으로 인해 인재채용정보서비스를 도입 1년 만에 중단하기도 했다.

이후 2005년 1월에는 트렌드 및 재테크 서비스, TV बैं킹서비스, 4월에는 TV를 통한 피자주문서비스를 제공하여 T-커머스형 서비스를 지속적으로 제공했다. 9월에는 쌍방향 광고를 제공하기 시작했는데, 제품에 대한 세부적인 기능을 설명한 부가 정보, 참여자 전원에게 제품 무료 증정 이벤트,

설문조사에 참여한 소비자들을 대상으로 추첨을 통해 제품 증정 이벤트 등을 실행했으며, KBS Sports, OCN, MGM Plus 등 세 채널에 제공되는 광고 중 연동형 광고가 적용되었다.

그러나 중계기 1기를 통해 데이터방송 15종, 30개 서비스 송출하고 있다. 위성의 특성상 전송속도가 느려 화면전환에 5~10초 정도 걸리는 등 대기시간이 길고, 중계기 임차료가 고가라는 점이 문제점으로 지적되고 있다.

<표 6-6> 위성방송에서의 데이터방송 현황

장르구분	서비스명	DP	
홍보채널	스카이트치가이드	자체서비스	
포털서비스	포털(T-고객포함)		
생활정보서비스 (6)	오늘의 정보(뉴스)		
	Sky문자메세지	아카넷티비	
	TV주문(피자)		
	날씨정보	델리커뮤니케이션	
	음식정보/식당예약	포스데이터	
	교통정보	보라존	
아케이드게임(6)	게임숲		
보드게임(6)	게임숲(보드게임)	에어코드	
학습게임(7)	유아교육	멤체널	
	캠영어(6개)	씨네21	
엔터테인먼트(5)	영화정보/극장예약		
	여행정보		토파스(한진그룹)
	운세		알티캐스트
	스카이트렌드		
	골프파트너	YNP	
재테크(3)	부동산		
	증권	디티비플러스	
	TV뱅킹	알티캐스트/제일은행	

<표 6-7> 현재 제공 중인 양방향 데이터방송 서비스 현황(2007. 8.27)

구분	브랜드명	서비스 내용	DP 사업자
독립형 데이터 방송	게임숲	다양한 아케이드 게임, 보드게임 서비스(현재 14종 제공)	(주)보라존
	TV재테크	실시간 증권시세 및 정보	디티비플러스(주)
	스피드로드	전국 주요 도로 교통정보	(주)에피온
	SkyWeather	날씨 및 재난 정보	(주)아카넷티비
	TV홈서비스	피자 TV주문 서비스	(주)아카넷티비
	패션뷰티 매거진	패션, 뷰티, 문화정보	(주)알티캐스트
	영화와 생활	각종 영화관련 정보 및 영화 예매	(주)아카넷티비
	오늘의 운세	재미로 보는 운세정보	(주)알티캐스트
	퀴즈나라 (Quiznara)	교육과 오락이 결합된 에듀테인먼트 퀴즈 서비스	(주)보라존
	TV툰	다양하고 재미있는 만화 서비스	(주)보라존
	T-고객센터	TV상의 고객센터	스카이라이프
	와이엠비(YMB)	연예계, 스포츠 소식 제공	(주)연합뉴스
	Paran쇼핑	유형·무형의 다품종 복합상품을 소개하거나 판매의 목적으로 방송하는 상거래 서비스	케이티하이텔(주)
연동형 데이터 방송		스카이라이프(채널 100, 200) 연동형 데이터방송	스카이라이프

2. 현행 법체계의 문제점

가. 데이터방송의 정의

데이터방송에 대해 방송법 제2조1항(용어의 정의) 다목에서 다음과 같이 정의하고 있다.

<표 6-8> 방송법에서의 데이터방송 정의

방송법 제2조(용어의 정의)이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

<개정 2004.3.22, 2006.10.27, 2007.1.26>

1. "방송"이라 함은 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함하며, 이하 "시청자"라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서 다음 각목의 것을 말한다.

가. 텔레비전방송 : 정지 또는 이동하는 사물의 순간적 영상과 이에 따르는 음성·음향 등으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 방송

나. 라디오방송 : 음성·음향 등으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 방송

다. 데이터방송 : 방송사업자의 채널을 이용하여 데이터(문자·숫자·도형·도표·이미지 그 밖의 정보체계를 말한다)를 위주로 하여 이에 따르는 영상·음성·음향 및 이들의 조합으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 방송(인터넷 등 통신망을 통하여 제공하거나 매개하는 경우를 제외한다. 이하 같다)

라. 이동멀티미디어방송 : 이동중 수신을 주목적으로 다채널을 이용하여 텔레비전방송·라디오방송 및 데이터방송을 복합으로 송신하는 방송

이와 같은 정의는 데이터방송을 TV방송, 라디오방송, 이동멀티미디어방송과 구분되는 방송의 범주에 포함시키는 것이며, 사업자의 지위에 있어서는 방송사업자의 채널을 이용하기 때문에 '방송채널사용사업자'의 법적 지위를 가지게 되며, 그에 따른 규제의 대상이 됨을 의미한다.

한편 통신영역에서는 데이터방송이 모범 상에 정의되어 있지 않고 전파법 시행령 제2조(정의) 제11항에 다음과 같이 정의되어 있다.

<표 6-9> 전파법에서의 데이터방송 정의

<전파법 시행령> 제2조(정의)

8. "중파방송"이라 함은 300kHz 내지 3MHz의 주파수대역중 방송용으로 분배된 주파수의 전파를 이용하여 음성·음향 등을 보내는 방송을 말한다.

8의2. "단파방송"이라 함은 3MHz 내지 30MHz의 주파수대역중 방송용으로 분배된 주파수의 전파를 이용하여 음성·음향 등을 보내는 방송을 말한다.

10. "텔레비전방송"이라 함은 정지 또는 이동하는 사물의 순간적 영상과 이에 따르는 음성·음향 등을 보내는 방송을 말한다.
11. "데이터방송"이라 함은 데이터와 이에 따르는 영상·음성·음향 등을 보내는 방송으로서 제8호 내지 제10호의 방송에 해당하지 아니하는 방송을 말한다.

이와 같은 정의는 통신영역에서 데이터방송은 기술적으로 라디오방송인 중파방송과 텔레비전방송을 제외한 방송을 의미하는 것이라고 볼 수 있다.

따라서 방송법은 원래 방송법의 규정대로 방송서비스를 명시하고 있고, 전과법에서는 데이터방송의 기술적 요소를 규정하고 있다는 해석이 가능해진다. 그러나 방송과 통신영역의 사업자들이 서로의 사업범위를 넘어서서 융합서비스를 하게 되면서, 이와 같은 정의는 사업범위 및 그 규제와 관련하여 세부적인 개념정의를 요하는 상황이 되었다.

나. 데이터방송의 유형 및 진입규제

데이터방송 서비스는 크게 독립형과 연동형으로 구분된다. 독립형 데이터방송은 방송서비스와 무관하게 데이터방송용 애플리케이션이 독자적으로 실행되고 방송되는 것으로, 방송채널에 대한 검색, 안내, 예약 등 다양한 정보를 제공하는 EPG(Electronic Program Guide), TV를 이용한 홈뱅킹, 전자정부서비스, 지역별 날씨정보, 증권정보 제공 등이 포함된다. 이에 비해 연동형 데이터방송은 특정 방송서비스와 연계하여 사용자에게 제공되는 서비스를 말한다. 생방송 퀴즈프로그램에서 시청자가 직접 프로그램에 참여할 수 있거나, 시청자의 투표에 따라 이야기 전개를 선택할 수 있는 인터랙티브 드라마, 프로그램에 연예인이 입고 나온 의상을 구매할 수 있는 연동형 쇼핑 애플리케이션 등이 그 사례이다.

이와 같은 데이터방송을 서비스하는 사업자를 방송법에서 서비스를 제공하는 플랫폼사업자와 콘텐츠를 제작하는 방송채널사용사업자(데이터방송

사업자들은 DP: Data broadcasting Producer로 차별화)로만 분류되어 진입 규제가 명시되어 있는 상황이다.

<표 6-10> 방송법에서의 데이터방송 진입 규제

방송법 제9조 (추천·허가·승인·등록등)

⑤ 방송채널사용사업·전광판방송사업 또는 음악유선방송사업을 하고자 하는 자는 방송위원회에 등록하여야 한다. 다만, 종합편성이나 보도 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 하고자 하는 자는 방송위원회의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 데이터 방송을 하기 위하여 등록을 하거나 승인을 얻은 자는 등록을 하거나 승인을 얻은 날부터 7일 이내에 전기통신사업법 제21조의 규정에 의한 부가통신사업의 신고를 하여야 한다. <개정 2004.3.22>

방송법 시행령

제1조의2(용어의 정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

8. “데이터방송채널사용사업자”라 함은 데이터방송을 행하는 방송채널사용사업(이하 “데이터방송채널사용사업”이라 한다)을 하기 위하여 법 제9조제5항의 규정에 의하여 등록을 하거나 승인을 얻은 자를 말한다.

제7조의2(방송채널사용사업의 등록요건) ① 법 제9조제5항 본문의 규정에 의하여 방송채널사용사업의 등록을 하고자 하는 자는 다음 각호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 자본금이 5억 원 이상일 것
2. 주조정실(방송프로그램의 편성 및 송출 등을 종합조정하는 장소를 말한다), 부조정실(개별 방송프로그램의 제작을 조정하는 장소를 말한다), 종합편집실(음성 · 영상 · 음향 등을 편집하여 개별 방송프로그램을 완성하는 장소를 말한다) 및 송출시설을 구비할 것

<본조신설 2001. 3. 20>

3. 당해 방송채널사용사업을 영위할 수 있는 사무실을 보유할 것 <신설 2004. 9. 17>
4. 방송사업자가 사용하고 있는 다른 채널명과 동일한 채널명 또는 시청자가 동일한 채널로 오인할 수 있는 채널명을 사용하지 아니할 것

③동일인이 수개의 방송채널사용사업을 겸영하는 때에는 텔레비전방송채널사용사업의 경우에는 각각의 텔레비전방송채널사용사업별로, 라디오방송채널사용사업의 경우에는 15개 라디오방송채널사용사업 단위로, 데이터방송채널사용사업의 경우에는 3개 데이터방송채널사용사업 단위로 제1항제1호 및 제2항의 규정에 의한 자본금 요건을 적용한다. <신설 2004. 9. 17>

④제3항의 규정에 의한 방송채널사용사업 수의 산정기준은 방송채널사용사업의 특성 등을 고려하여 방송위원회규칙으로 정한다. <신설 2004. 9. 17>

방송법시행에 관한 방송위원회규칙 제3조의2(자본금 요건의 적용기준)

영 제7조의2 제4항의 규정에 의한 자본금 요건의 적용기준이 되는 방송채널사용사업 수의 산정기준은 다음 각 호와 같다.

1. 방송채널사용사업의 등록신청의 단위가 되는 텔레비전방송채널사용사업, 라디오방송채널사용사업 또는 데이터방송채널사용사업의 각각의 방송분야를 1개의 방송채널사용사업으로 산정한다.

텔레비전방송채널사용사업자나 라디오방송채널사용사업자가 데이터방송을 겸영하기 위해서도 별도의 사업자로서 자본금 요건과 등록이나 승인을 거쳐야 하는데, 이에 대해 이시훈(2005, 79쪽)은 방송법과 방송법 시행령이나 시행규칙에서 언급되거나 위임받지 않은 사항을 방송위원회의 지침으로 규제할 수 있는지에 관한 원론적 문제가 발생한다고 지적하고 있다. 지침 11조의 인터넷이나 통신망을 통하거나 매개되는 지정자나 경로를 둘 수 없다고 한 조항도 데이터방송 활성화에 장애가 된다는 지적이다. KBS의 경우 “지상파의 데이터방송의 제한된 서비스 대역폭을 감안할 때, 리턴채널을 통한 다운로드(download) 서비스는 필수사항으로 지상파 방송사에서 월드가든(walled garden) 형태로 운영하는 서버에의 접속은 허용되어야 한다”는 입장이다. 또 ‘서비스의 질적인 제고’를 위해서는 예외라고 하는 부분도 구체적이지 않은 조항이므로 (구)방송위원회의 지나친 해석권이나 행정권을 부여한 것이라고 보고 있다.

한편 이시훈(2005, 79쪽)은 데이터방송 사업자중 일부를 승인 사업자로

한 것도 방송의 안전성을 지나치게 고려한 것이라고 지적하고 있다. 데이터 방송은 별도의 방송사업자가 주도적으로 하는 것이 아니라 지상파, 케이블이나 위성방송의 플랫폼 사업자가 부가서비스 차원에서 도입하는 것이 일반적이다. 따라서 방송의 안정성 부분은 플랫폼 사업자가 100% 책임지게 하는 것이 바람직하다는 것이다. 즉, (구)방송위원회의 등록된 사업자중 플랫폼 사업자가 가장 우수한 역량을 지닌 데이터방송 사업자를 선정하여 서비스를 제공하는 것이 바람직한 시스템이라고 본다. 그런데 T-커머스 부문과 보도의 경우 승인제로 하고 있고 상품판매형 커머스 사업자는 사업자수 규제까지 하고 있기 때문에 산업 활성화에 장애가 될 수 있다는 주장이다.

다. 데이터방송의 편성 및 광고 규제

<표 6-11> 방송법에서의 데이터방송 편성 규제

- 방송법시행령 제50조(방송프로그램의 편성 등)** ① 종합편성을 행하는 방송사업자는 법 제69조제3항 전단의 규정에 의하여 보도에 관한 방송프로그램, 교양에 관한 방송프로그램 및 오락에 관한 방송프로그램이 상호간에 조화를 이루도록 편성하되, 그 구체적인 기준은 다음 각 호와 같다. <개정 2001. 3. 20, 2004. 9. 17, 2007. 8. 7>
1. 텔레비전방송프로그램 및 라디오방송프로그램의 경우 오락에 관한 방송프로그램을 당해 채널의 매월 전체 방송시간의 100분의 50 이하로 편성할 것 <신설 2004. 9. 17, 개정 2007. 8. 7>
 2. 데이터방송프로그램의 경우 오락에 관한 방송프로그램을 당해 채널의 매월 전체 방송내용물의 100분의 60 이하로 편성할 것 <신설 2004. 9. 17, 개정 2007. 8. 7>
- ④ 전문편성을 행하는 방송사업자는 법 제69조제4항의 규정에 의하여 허가 또는 승인을 얻거나 등록을 한 주된 방송분야의 방송프로그램을 다음 각 호의 기준에 따라 편성하여야 한다. <개정 2004. 9. 17, 2007. 8. 7>
2. 데이터방송채널의 경우 당해 채널의 매월 전체 방송내용물의 100분의 60 이상 편성할 것 <개정 2007. 8. 7>

방송법 시행령 제53조(채널의 구성과 운용) ①지상파이동멀티미디어방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 법 제70조제1항의 규정에 의하여 특정 방송분야에 편중되지 아니하고 다양성이 구현되도록 다음 각 호의 사업자별로 각목의 사항을 준수하여 채널을 구성·운용하여야 한다. <개정 2001. 3. 20, 2004. 9. 17, 2007. 8. 7>

1. 지상파이동멀티미디어방송사업자

가. 텔레비전방송채널·라디오방송채널·데이터방송채널중 2개 이상의 방송채널을 포함하여 운용하도록 할 것

나. 외국방송을 재송신하는 채널을 포함하지 아니할 것

2. 종합유선방송사업자 및 일반위성방송사업자

가. 전체운용 텔레비전방송 채널의 수를 70개 이상으로 할 것

나. 법 제9조제5항 단서에 따라 방송위원회의 승인을 받아 종합편성을 행하는 방송채널사용사업자의 채널을 포함할 것 <개정 2007. 8. 7>

다. 법 제9조제5항 단서에 따라 방송위원회의 승인을 받아 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 채널을 2개 이상 포함할 것 <개정 2007. 8. 7>

라. 외국방송을 재송신하는 채널의 수는 운용하는 텔레비전방송채널·라디오방송채널 및 데이터방송채널별로 각각 100분의 20 이내로 할 것

3. 위성이동멀티미디어방송사업자

가. 텔레비전방송채널·라디오방송채널 및 데이터방송채널을 포함할 것

나. 전체 운용채널 수를 15개 이상으로 할 것

다. 전체 운용 텔레비전방송채널의 수를 4개 이상으로 하되, 전체 운용 채널 수의 2분의 1을 초과하지 아니하도록 할 것

라. 종합편성을 행하는 방송채널사용사업자의 방송채널 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 방송채널을 1개 이상 포함할 것

마. <삭 제 2007. 8. 7>

바. 외국방송을 재송신하는 채널의 수는 운용하는 텔레비전방송채널·라디오방송채널 및 데이터방송채널별로 각각 그 채널 수의 100분의 10 이내로 할 것

이와 같이 데이터방송 편성규제에서는 실효성에 대해 문제가 제기된다. 시간편성이 아닌 공간편성에서 1차 화면의 메뉴의 수로 편성규제를 할 수

있을 지 의문이라는 것이다. 예를 들어, 1차 화면에서는 메뉴의 수로 교양에 관한 내용을 맞추어 놓고 2차 화면 이후에는 이 부분의 내용을 빈약하게 운영할 경우 제도적으로 규제할 방안이 없다는 것이다. 이렇게 실효성이 없는 규제는 아예 삭제하여 사업자들이 자유롭게 메뉴를 구성하고 편성할 수 있도록 하는 것이 바람직하다는 것이다.

직접사용채널의 제한에 대해서도 방송의 다양성을 담보하기 위해서 데이터방송의 직접사용채널을 100분의 30 이하로 제한하고 있는데, 데이터방송의 경우에는 플랫폼사업자가 많은 데이터서비스를 할 수 있도록 규제를 완화하는 것이 바람직하다는 것이다. 초기에는 인기가 없지만 필수적인 서비스는 다양한 메뉴구성을 위해서 플랫폼사업자가 할 수 밖에 없는데 직접사용채널 규제 때문에 이러한 메뉴구성에 어려움을 겪고 있는 업계의 현실을 고려하고 있지 못하다.

한편 방송법 시행령 53조는 DMB 채널구성과 관련, "TV방송채널, 라디오방송채널, 데이터방송 채널 중 두 개 이상의 방송채널을 포함해 운용해야 한다"고 규정하고 있다. 이는 사실상 데이터 방송은 '선택사항'으로 규정함으로써, 방송사업자나 단말기 제조사 등에 방송서비스 및 기능 탑재의 구속력을 행사하지 않고 있는 것과 마찬가지이다. 제조사가 만든 휴대폰겸용 단말기라 하더라도 데이터 방송수신이 되는 제품과 되지 않는 모델이 병존하고 있으며, 전용단말기나 내비게이션, PDA 겸용 등 대기업이나 중소기업 할 것 없이 데이터방송 수신 기능 탑재 여부가 제각각인 상황이다. 지상파 DMB특별위원회 관계자에 따르면 "지상파DMB 단말기에 대한 별도의 인증 절차가 없어 사실상 데이터방송 기능 탑재여부를 단말기 제조사들이 결정하는 구조"인 것이다. 이에 따라 일부 이동통신사는 휴대폰 겸용 단말기에서 특정 데이터 수신 기능 삭제를 단말기 제조사에 요구하는 등 방송편성권 침해의 소지마저 빚어지고 있다. 라디오 채널에서 음악이 나갈 때 자막으로 제공되는 곡 이름이나 곡 설명 등의 정보서비스 역시 '편성'의 영역에 해당되기 때문이다. 이에 따라 방송법이나 정통부의 기술표준 등에 ▲데이터 방송 서비스 의무화 ▲단말기 내 데이터 방송 수신기능 탑재 의무화 등

의 명확한 제도적 뒷받침이 요구되고 있다. 지상파DMB 데이터수신기능을 의무화할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 방송사가 제공 중인 지상파 DMB 데이터방송을 정작 시청자는 서비스받을 수 없기 때문이다. (아이뉴스24, 2007.4.1)

<표 6-12> 방송법에서의 데이터방송 광고 규제

- 제59조(방송광고)** ① 법 제73조제1항에 따라 방송사업자는 어린이를 주 시청 대상으로 하는 방송프로그램의 방송광고시간 및 전후 토막광고 시간에 화면 좌상단 또는 우상단에 화면크기의 64분의 1 이상의 크기로 광고화면과 명확하게 구분될 수 있도록 “광고방송”이라는 자막을 계속하여 표기하여야 한다. <신설 2007. 8. 7>
- ②법 제73조제2항의 규정에 의한 방송광고(비상업적 공익광고를 제외한다)의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등은 다음 각 호의 기준에 의한다. <개정 2006. 3. 10, 2007. 8. 7>
3. 데이터방송채널의 경우 <신설 2004. 9. 17>
- 가. 방송사업자가 데이터방송채널을 안내하고 선택할 수 있도록 구성하는 최초화면(이하 이 항에서 “최초화면”이라 한다)에서는 방송광고를 할 수 없다.
 - 나. 당해 데이터방송채널의 1차 화면(최초화면상의 데이터방송채널 접속을 통하여 이동한 당해 데이터방송채널의 초기화면을 말한다. 이하 이 항에서 “1차화면”이라 한다)에서 행하는 방송광고는 동영상과 음성을 포함하여서는 아니되며, 방송광고 크기는 전체 화면의 4분의 1(지상파이동멀티미디어방송사업자·위성이동멀티미디어방송사업자·지상파이동멀티미디어방송채널사용사업자 및 위성이동멀티미디어방송채널사용사업자의 경우에는 3분의 1)을 초과할 수 없다.
 - 다. 2차화면(1차화면의 접속을 통하여 이동하는 화면을 말한다)이후 제공되는 동영상 및 음성이 포함된 각 데이터방송광고물의 방송시간은 10분을 초과할 수 없다.
4. 텔레비전방송채널의 텔레비전방송프로그램에 부가되는 데이터방송에서의 방송광고에 대하여는 제3호 가목 내지 다목의 규정을 준용한다. 이 경우 최초화면은 당해 텔레비전방송프로그램이 방송되는 최초화면을 말하고, 1차 화면은 최초화면의 접속을 통하여 이동하는 초기화면을 말한다. <신설 2004. 9. 17>

③ 방송사업자 및 전광판방송사업자는 법 제73조제4항의 규정에 의하여 비상업적 공익광고를 다음 각 호에서 정하는 비율이상 편성하여야 한다. 다만, 방송의 내용이 대부분 공익적인 내용인 채널로서 방송위원회가 고시하는 채널의 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2007. 8. 7>

1. 방송사업자 : 채널별로 매월 전체방송시간(데이터방송채널의 경우에는 전체 방송내용물을 말한다)의 100분의 1 이내에서 방송위원회가 고시하는 비율 <개정 2004. 9. 17>

2. 전광판방송사업자 : 「옥외광고물 등 관리법 시행령」 제31조제4항제3호의 규정에 의하여 정하는 비율

④ 방송사업자 및 전광판방송사업자가 제3항에 따라 편성하여야 하는 비상업적 공익광고는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 광고로 한다. <신설 2007. 8. 7>

1. 국가, 지방자치단체, 공공기관 또는 비영리기관이 공익적 목적으로 제작한 광고로서 방송사업자 및 전광판방송사업자가 영리를 목적으로 하지 아니하고 방송하는 광고

2. 방송사업자가 공익적 목적으로 자체적으로 제작·편성하는 광고

이와 같은 방송광고에 대한 규제는 최초화면, 1차 화면, 2차 화면의 구분이 기술적 발전이나 사업자의 대응으로 유명무실해 질 수 있다. 최초화면에서 형식적인 1차 화면으로 잠깐 전환되었다가 2차 화면으로 전환시킬 경우 그것이 1차 화면인지 2차 화면인지 논란의 대상이 될 수 있다. 또한 최초화면에 광고를 전체적으로 금지하고 있는 것도 문제라고 본다. 왜냐하면 TV를 켜었을 때 EPG 화면이 최초화면으로 등장하게 해 놓을 수 있는 상황에서 최초화면의 광고금지 조항은 EPG 서비스의 활성화를 약화시킬 가능성이 높기 때문이다. 또한 공익광고의 편성비율을 데이터방송에도 적용한 것은 데이터방송의 본질을 이해하지 못한 규제라고 지적한다. 데이터방송은 그 콘텐츠가 시청자들의 능동적인 선택에 의해서 이용되는 것이다. 텔레비전이나 라디오방송처럼 강제적 노출이 되지 않는 상황에서 공익광고의 의무편성을 강제하는 것은 의미가 전혀 없다.

라. 기술표준

데이터방송은 양방향 서비스로서 여러 가지 이슈가 중요한 정책 현안이 되고 있다. 현 방송 매체중 양방향서비스가 가능한 케이블TV의 경우, 미들웨어의 표준규격문제, 보안 및 인증 문제, 플랫폼 간 콘텐츠 호환 개발 문제, SO의 전주·관로사용 문제 등이 그것이다.

첫째, 국내 데이터방송 표준은 <표 6-13>에서 보는 것과 같이 지상파, 케이블, 위성이 모두 다른 규격을 유지하고 있다.

<표 6-13> 데이터방송 표준 규격

매체	표준 제정	표준 규격
지상파방송	ATSC	ACAP(Advanced Common Application Platform)
케이블방송	CableLabs	OCAP(Open Cable Application Platform)
위성방송	DVB	MHP(Multimedia Home Platform)
IPTV	ATSC	ACAP(Advanced Common Application Platform)

주1) IPTV의 경우는 표준의 확정되지 않은 상황에서 사업자별로 타 매체의 표준을 사용하고 있으며, KT의 경우는 ACAP을 사용함

따라서 지상파방송, 위성방송, 케이블방송을 위해 방송채널사용사업자들은 원소스 멀티유즈를 실현하지 못하고, 각 매체에 해당하는 기술표준에 따라 데이터방송용 콘텐츠를 별도로 제작해야 하는 상황이다. 특히 지상파방송 재전송 시 타 매체에서는 데이터방송을 구현하기 어려운 상황이다.

둘째, T-커머스, TV-정부, T-뱅킹서비스 구축을 위해서는 공인인증서 적용이 필수적이다. 이를 위해 케이블TV의 경우 한국디지털케이블연구원(KLabs)에서 디지털케이블TV콘텐츠 불법복제 방지 체계구축 및 운영을 위해 Opencable표준에 의거, Root-CA 시스템을 구축하여 디지털 셋톱박스(Host) 및 케이블카드 간 장치인증 서비스를 하고 있다. KLabs Root-CA

시스템의 장치인증서비스와 T-Commerce 등 데이터방송 양방향 콘텐츠 관련 공인인증서비스와의 효율적인 연계를 위한 시스템 개발이 필요한 상황이다.

셋째, SO 전주 및 관로 사용 측면에서 KT 등 통신사업자에서는 현재 전주, 관로 등 필수설비의 임대조건에서 사용용도를 방송용으로만 제한하는 움직임이 가시화되는 등 SO가 필수설비를 이용하여 인터넷, 양방향 데이터 방송 등 부가서비스를 하는데 많은 어려움이 있다. 공정경쟁 환경 조성을 위해 이러한 제약사항들에 대한 개선 및 나아가 방송통신위원회 차원에서 필수설비에 관해 합리적인 제도화 방안을 마련하는 것이 필요하다.

3. 개선방안

가. 데이터방송 정책 및 규제의 원칙 설정

데이터방송에 대해서는 사업자들의 대부분이 신규서비스이므로 기존 방송과는 다른 새로운 서비스로서 접근해야 하고, 따라서 상당한 수준의 규제 완화 조치가 뒤따라야 한다는 시각이 지배적이다. 그러나 규제공백은 더 많은 문제를 야기할 수가 있으며, 미국의 사례를 감안할 때 기본원칙의 제정은 반드시 필요하다.

미국의 데이터방송은 아직 도입 단계에 있으며, 주문형 비디오 서비스 제공과 전자 프로그램 가이드 제공이 대부분이다. 미국의 양방향 서비스가 지체되는 데는 여러 원인이 있겠지만, 미디어 시장의 독과점이 새로운 양방향 서비스 도입을 늦추고 있다. 또한 FCC가 2000년부터 데이터방송 도입에 강한 의욕을 보였지만, 도리어 미디어 소유 규제 완화를 통한 독과점을 더욱 부추기는 정책을 추진하는 등 좌충우돌 했다(김원용·윤은상, 2005). 그리고 미국은 데이터방송과 양방향서비스에 대한 구체적인 규제가 없는

상황이다. 이에 대해 갤퍼린과 바 (Galperin and Bar, 2002)는 시장 발전을 감시할 수 있는 일반적인 규칙과 원칙들을 만들어야 하며 산업의 발전과 개방된 네트워크 접속과 관련된 경제적 사회적 이익들의 균형을 맞춘 방송통신정책들을 만들어야 한다고 주장하고 있다. 따라서 미국 사례를 통해 알 수 있듯이, 데이터방송의 활성화를 위해서는 정부의 일관성 있는 정책과 적절한 규제가 필요함을 알 수 있다.

따라서 데이터방송 규제원칙의 첫 번째로서 디지털공익성의 원칙이 요구된다. 정책/규제는 기본적으로 대상이 되는 산업 및 사업자의 활동이 사회경제문화적으로 미칠 영향을 종합적으로 판단하여 정부 또는 규제기관이 그 방향성을 정해야 하며 기본원칙을 수립해야 한다. 데이터방송에 대한 각국의 규제체계와 전문가들의 의견을 종합한 결과에 따르면 데이터방송은 분명히 기존의 방송과는 다른 서비스를 제공할 가능성이 높으며, 특히 사업자들의 수익을 보존할 수 있는 킬리애플리케이션의 경우 더욱 그러하다. 이에 대한 정책을 어떻게 가져갈 것인가는 결국 큰 틀에서는 현재 논의되고 있는 방송통신융합법제 내에서 점검되어야 할 사안이다.

그러나 방송이 되었든, 통신이 되었든, 인터넷이 되었든 공통적으로 토대가 되어야 할 정책의 기본방향은 결국 이러한 서비스들이 기존의 아날로그 서비스와는 다른 ‘디지털 공익성’의 문제를 내포하고 있다는 점이다. 개인정보보호의 문제나 성인용 콘텐츠의 규제문제 등이 대표적인 예이다. 이시훈(2005)은 국내 데이터방송에 대한 정책적, 제도적 현황과 그의 문제점 및 개선방안을 분석하면서, 데이터방송이 성공하기 위해서는 상업성과 공공성이 조화되어야 산업으로서 그리고 방송서비스로 위상을 제고시킬 수 있을 것이라고 주장하였다. 그는 데이터방송에서 상업성이 가장 높은 서비스는 T-커머스이고, 공익성이 가장 높은 서비스는 T-정부서비스라고 규정하면서 국내의 데이터방송 법적체제는 2004년 방송법 개정 후 체계를 가졌지만 아직까지 보완해야 할 점이 많다고 분석하였다.

상업성과 공공성의 조화는 사실상 아날로그 방송시대에 정의하였던 ‘공익’에 대한 새로운 정의를 필요로 하는 것이며, 아날로그 공익성을 대체할

수 있는 ‘디지털 공익성’에 대한 규제 패러다임을 만드는 것이라고 할 수 있다. 디지털공익성에 대한 합의는 비단 데이터방송 뿐만 아니라 방송과 통신이 융합되는 IPTV, MMS 등 여러 영역에서 적용이 가능한 방송정책의 기본 틀이 될 수 있을 것이다.

둘째로는 데이터방송 정책의 기본 이념이 디지털 공익성이라면 이를 실현하는 실행 원칙은 ‘최소규제의 원칙’을 가져갈 필요가 있다. 외국의 사례에서 나타나고 있듯이 데이터방송은 최소규제의 원칙이 대세임을 고려해야 한다. 데이터서비스에 대한 규제 방향은 어느 나라든 아직 정해지지 않았다고 봐야 한다. 다만 아직 이 서비스가 초기 단계에 있고 불확실한 점을 들어 대부분의 국가에서는 규제를 적용하지 않으려고 하는 입장이다.

영국의 데이터방송과 양방향 텔레비전 규제의 특징은 내용 규제에 있어서 자율규제나 공동규제를 도입하여, 내용측면에서 국가의 개입을 최소화한 것이다. 자율규제 시에도 불만처리와 관련 위원회 구성 시 사업자뿐만 아니라 일반인들의 참여도 보장하고 있다.

해외사례와 같이 데이터방송서비스는 방통융합형 서비스로서 규제를 적용하기보다 오히려 활성화하려는 기본적인 방향을 가지고 있다. 그리고 이 서비스를 방송으로 볼 것인지, 통신으로 볼 것인지의 논란의 여지도 많다. 그것은 데이터방송이 방송망을 이용하지만 기존의 방송이 아닌 새로운 서비스로 보는 경향이 크기 때문이다. 국내에서도 데이터방송을 방송으로 볼 것인지 통신 서비스로 볼 것인지 아직도 논란의 여지가 많다. 국내 전문가 및 사업자들은 데이터방송의 활성화를 위해서는 규제의 완화가 가장 먼저 해결되어야 할 사안이라고 지적하고 있다는 점을 고려해야 할 필요가 있다는 점에서 최소규제의 원칙을 제안한다.

나. 데이터방송의 법적 정의 재설정

데이터방송은 수직적 규제의 틀을 사용하고 있는 기존 방송법과 통신법

의 이원적 체계 하에 규제되고 있다. 방송법에서는 데이터방송의 정의만 제시되어 있고, 통신법에서는 시행령에만 명시되어 있어서 개념이 아주 명확하지 않다. 따라서 법적 개념을 명확히 하는 것이 데이터방송의 활성화를 위해 선결되어야 할 과제이다. 이를 위해 몇 가지 안을 제시한다.

첫째, 데이터방송은 datacasting과 양방향서비스의 의미를 가지고 있는 ITV(interactive TV)라는 용어를 주로 사용하고 있는데 법률적 정의에 대해서는 국가마다 조금씩 차이가 있으며, 해당 국가의 매체환경변화와도 연관성을 가지고 있다.

미국은 '부수적이고 보조적인 서비스'로 규정하면서 최소 규제를 하고 있어서 우리의 전파법과 비슷한데, 사업자들이 주로 미국식을 희망하는 것으로 나타났다. 반면, 영국은 우리의 방송법과 비슷한 요소를 가지고 있다. 영국의 경우 1996년 법에서는 디지털부가서비스, 2003년 커뮤니케이션법에서는 공공문자다중서비스로 정의하고 있다(이에 대한 규제는 까다롭다). 그리고 1970년도부터 텔리텍스트를 사용하다가, 디지털로 전환하면서 텔리텍스트를 확대하고 있는 상황이다. 일본은 다중방송으로 정의하여 방송법(케이블을 제외한 매체를 규정)의 적용을 받는다. 전파법에서는 별도 서비스로 구분하고 있다. 독립형은 위탁방송사업자(PP)로 규정하고, 기존 방송은 연동형 위주서비스, 독립형은 신규사업자로 서비스 제공한다는 목표를 세우고 있다. 일본은 케이블법이 따로 있다. 즉 데이터방송 서비스를 다중방송으로 규정하고 있으며, 별도의 주파수에서는 별도의 서비스, 별도의 개념으로 정의하고 있는 것이다. 좀 더 간단하게 표현해서, 일본의 경우 주어진 주파수를 이용하여 서비스 하는 경우에는 방송법으로 규정하고 있으며, 스위치를 켜면 나오는 방송은 기존 방송이며, 자신이 스스로 찾아가는 것은 데이터방송으로 규정하는 식이다.

따라서 기본적으로 데이터방송의 범주를 현행 방송서비스보다는 확장된 개념으로 정의할 필요가 있다. 데이터방송의 킬러애플리케이션으로 인식되고 있는 것이 VOD나 양방향 게임이라는 점을 고려할 때 이것까지를 포함해야 한다. 문제는 양방향서비스에 초점을 맞출 것인가, 영상서비스에 초점

을 맞출 것인가에 따라 관련법과 규제의 내용이 달라지는데, 데이터방송이 기존의 방송서비스와 차별화되는 점은 양방향서비스라는 점을 고려할 때 후자에 비중을 둘 필요가 있다.

둘째, 매체의 분류를 현행 방송법에서처럼 텔레비전, 라디오, 데이터방송, 이동멀티미디어방송으로 분류했다면 국가는 궁극적으로 이들 매체들이 사회적으로 수행해야 할 커뮤니케이션수단의 역할에 대한 매핑을 제시하는 것이다. 현행 방송법처럼 매체간 신호의 형태에 따른 구분도 필요하지만 정작 중요한 것은 매체의 사회적 커뮤니케이션적 역할이나 수용자 중심의 이용성에 대한 정책매핑이 필요한 것이다.

데이터방송은 현행 방송법 체제가 아니라 새로운 법을 제정하여 인터넷과 동일하게 규제를 적용되어야 한다는 시각이 지배적이다. 이러한 주장들은 인터넷, 통신, 데이터방송은 동일한 커뮤니케이션 기능을 수행하는 기능군의 매체로서 묶일 수 있다는 사회적 합의가 존재한다면 수용할 여지가 있어 보인다.

다. 데이터방송의 진입규제 방안

방송법에서 데이터방송사업자는 서비스를 제공하는 플랫폼사업자와 콘텐츠를 제작하는 방송채널사용사업자로만 분류되어 진입규제가 명시되어 있는 상황이다. 텔레비전방송채널사용사업자나 라디오방송채널사용사업자가 데이터방송을 겸영하기 위해서도 별도의 사업자로서 자본금 요건과 등록이나 승인을 거쳐야 한다.

이러한 부분은 영국이나 일본의 사례를 참고하여 규제 완화할 필요가 있다. 영국의 경우 VOD 서비스는 허가를 안 받아도 되며, 일본은 신규 독립형사업자에 대해서만 PP허가를 받도록 하고 있다. 다만 T커머스가 T뱅킹과 같이 개인정보와 관련된 서비스 부분에 대해서는 진입규제를 유지하는 것이 바람직하다고 본다.

일본은 DMB를 중심으로 T커머스가 활성화되고 있는데 이는 승인제로 유지되고 있다. 일본의 경우에는 연동형과 독립형으로 구분하는데, 연동형 서비스의 경우 보조적 데이터방송 서비스로 정의해서 (지상파)방송사업자가 서비스를 운영하고 책임을 지도록 하고 있다. 반면 독립형은 별도의 사업자로 규정해서 승인을 받도록 되어 있는데, T커머스에서 문제가 되는 것은 독립형 사업자의 경우로서 이 경우에는 승인 또는 허가가 필요하다. 즉 T커머스는 플랫폼사업자가 하청을 주는 경우도 있기 때문에 이때 나타날 수 있는 사고 등을 고려하여 전적으로 플랫폼사업자가 책임을 지도록 해서 진입하도록 해야 한다.

따라서 기본적으로 진입규제의 완화도 필요하겠지만 양질의 서비스나 사업성을 고려할 때 일부 장르나 서비스(T커머스 등)에 대해서는 승인이나 허가와 같은 진입규제도 유지하는 것이 필요할 것으로 보인다.

한편 진입규제에 대해서는 데이터방송의 어떤 서비스를 어떻게 진입규제 하는가의 문제보다 중복규제와 규제공백이라는 규제 폐해론이 더 큰 문제라고 주장하는 사업자들이 적지 않다. 뿐만 아니라 이러한 규제의 폐해가 법적 미비에 근본 원인이 있으며, 그 피해를 고스란히 사업자가 떠안고 있다는 주장에 대해 규제기관들이 대안을 제시해야 한다. “법을 지키는 사업자는 손해를 보고, 법이 없어 법 적용을 받지 않는 사업자는 이익을 보는 사항에 대한 책임은 관련 기관에 있다”는 지적들을 사업자 푸념만으로 돌리기는 어렵다고 본다.

다른 한편으로 방송통신위원회는 중복규제문제는 융합서비스가 등장하기 전부터 발생한 문제로서 최근 콘텐츠가 디지털화 되며 손쉽게 플랫폼을 바꿔가며 OSMU가 가능해지며 빈번하게 나타난다. 일부 사업자의 경우에도 중복규제와 규제공백은 불가피한 문제라고 인식하고 있으며, 이해당사자 간의 타협에 의한 문제해결을 제시하고 있는 것을 고려할 때 사업자 간의 합의 도출을 위해서도 규제기관의 노력이 있어야 할 것이다.

라. 데이터방송의 편성 및 내용 규제 방안

1) 데이터방송의 편성권에 대한 개념 정의

데이터방송의 킬러어플리케이션에 대해서는 다소 의견 차이가 있지만 VOD, 게임, PPL 광고, T-커머스 등이 핵심 콘텐츠로 인식되고 있다. 이 킬러 어플리케이션의 활성화를 위해서는 데이터방송 편성권의 소재를 재정의해야 한다.

현재 데이터방송의 편성권은 플랫폼사업자에게 있다. 문제는 폭넓은 이용자 대상층을 형성하고 확장 가능성이 높은 콘텐츠인 게임과 같은 경우 DP 입장에서 편성권이 없기 때문에 가장 원초적인 형태이면서, 인터넷에서 제공되는 다양한 정보서비스와 큰 차별 포인트가 없기 때문에 활성화를 기대할 수 없다는 것이다. 따라서 DP 사업자가 콘텐츠 편성권을 갖게 되면 정체되어 있는 데이터방송이 아닌 채널의 성격에 맞는 다양한 서비스 제공이 가능하게 되어 데이터방송 활성화를 가져올 수 있다는 것이다. 예를 들어 영국의 TwoWay TV의 경우 시간대별 다른 게임 편성을 통해 큰 성공을 거둔 대표적인 데이터방송 서비스 모델이다. 데이터방송을 현재와 같이 단순하게 이미지와 텍스트 중심의 정보형 부가서비스로 규정하면 인터넷 정보서비스와 차별화할 수 없고 오히려 더 낮은 품질의 서비스로 인식되어 서비스 활성화를 기대할 수 없기 때문에 정책적으로 편성권이 있는 데이터방송에 대한 재 정의와 함께 이에 대한 육성 정책이 필요할 것으로 보인다.

특히 데이터방송정책의 기본원칙 중 하나인 다원성의 확대를 고려한다면 특정 분야에 편중되지 않는 다양한 서비스를 제공할 수 있도록 데이터방송의 편성권에 대한 정책 방향을 수립할 필요가 있을 것이다.

2) 데이터방송의 내용 심의 규제 완화

현재는 수익모델이 되는 T-커머스를 광고 및 TV 홈쇼핑에 준하는 규제를 적용하기 때문에 활성화되지 못하고 있으며, 인터넷에 허용되는 각종 베팅 및 오락성 게임을 사행성 조장 및 미풍양속을 저해하는 방송물로 규정하여 규제하는 것은 데이터방송 서비스 활성화를 근본적으로 가로막는 정책이라는 시각이 지배적이다. 영국의 경우 내용규제는 광고협회에서 공동 규제하고, VOD는 자율규제하고 있는 상황이다.

따라서 데이터방송서비스에 대한 기존 야날로그식 심의규제는 그 실효성을 담보할 수 없으며, TV 기반에서 현재 인터넷 서비스와 같은 쌍방향성 구현을 지향하고 있는 바, 기존 방송법상의 정량적 채널심의 개념으로는 규제되기 어렵다. 또한 이미 인터넷에서 양방향 데이터서비스는 구현이 되어 있기 때문에 단지 디스플레이가 PC가 아니라 TV라고 해서 방송 규제를 심하게 받는 것은 법의 형평성에도 문제가 있다.

데이터방송 활성화를 위해 고스톱, 포카 등 시청자의 수요가 있으나 사행성 조장이 우려되는 게임에 대해서는 철저한 성인인증시스템도입(비밀번호)과 수신기와의 1:1 게임방식에 한해 조건부로 허용하는 것을 검토할 필요가 있으며, 장르별 편성비율 규제도 새롭게 재정의되어야 할 것이다.

3) 사행성 콘텐츠 및 성인용 콘텐츠에 대한 규제 완화

성인용 콘텐츠 및 사행성 콘텐츠에 대해 데이터방송사업자들은 수익을 도모할 수 있는 핵심 콘텐츠로 인식하고 있으며, 이를 기존의 방송 수준에서 규제하게 되면 수익성 저하와 이로 인한 데이터방송 활성화의 저하를 가져올 수 있기 때문에 보호 장치를 전제로 해서 규제 완화해야 한다. 이에 대해서는 기존의 법체계와 국민 정서, 방송의 사회문화적 영향 등을 전반적으로 고려하여 면밀한 검토가 필요한 부분이다.

참고로 영국의 방송사업자들과 플랫폼 사업자들은 정보 제공, T-커머스 등 다양한 양방향 서비스를 개발하여 수익을 올리고 있다. 특히 BSkyB는 킬러 애플리케이션으로서 스포츠 프로그램들과 도박을 연결시켜 많은 수익을 올리고 있다. 대부분의 나라가 금지하고 있는 도박을 영국에서는 허용하고 있는 것도 특징적이다.

변동현·정문열·배홍섭 (2006)이 양방향 게임에 대해 수용자 분석한 결과에 따르면 연구결과 패널집단은 데이터방송 승부게임이 오락효과, 감정정화, 스트레스 해소 등 시청자에게 즐거움을 주는 긍정적 요소가 많은 것으로 나타나고 있다. 물론 데이터방송 승부게임이 도입되기 위해서는 결제에서의 안정된 보안장치를 기반으로 매체 신뢰도가 보장되어야 하고, 승부게임을 너무 자주하지 않게끔 시간적 제약을 고려한 방송편성, 베팅(betting) 한도의 제한, 다른 데이터방송 가입자들의 셋톱박스에 접속하여 게임을 하는 경우를 차단하는 등 일련의 규제적 시스템 장치를 통해서 과도한 사행성을 억제해야 한다고 판단하고 있었다. 이에 여러 가지 부작용을 최소화하는 방안 등 정부의 법적인 규제 틀 안에서 승부게임의 단계적인 도입이 검토될 수 있다고 인식하고 있다. 따라서 정부는 이를 고려해 장기적인 관점에서 데이터방송 정책수립을 해야 하고, 이를 통해 법적인 규제 틀 안에서 안정적으로 데이터방송 승부게임을 즐길 수 있는 방안이 마련된다면 향후 국내에서 양방향 TV게임이 오락적인 기능과 함께 산업적으로는 데이터방송 등 뉴미디어 산업 활성화를 도모할 수 있을 것으로 기대된다고 결론짓고 있다.

이러한 콘텐츠에 대한 접근 시에는 기존 채널보다 더욱 강력한 본인확인을 위한 성인 인증(주민등록번호, 비밀번호, 핸드폰인증 등)을 필수적으로 거쳐서 접근하도록 해야 할 것이다. 다만 인증 후에는 사업자의 자율 하에 좀 더 자유로운 콘텐츠가 제공될 수 있도록 하는 것도 데이터방송의 활성화를 위해서는 도움이 될 것으로 보인다.

마. 데이터방송 광고 정책 방안

1) T-커머스에 대한 규제 완화

현재의 데이터방송은 시청료 외에 뚜렷한 수익모델이 부재하나 아직까지 시청료 수익만으로 서비스를 운용할 수 있을 만큼 디지털방송이 활성화되어 있지 못하다. 따라서 DP 활성화를 위해서는 T-커머스 및 광고에 대해 운용 측면에서의 규제 완화로 부가수익모델을 창출할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

기술의 발전으로 광고 건너뛰기(skip)가 일반화되고 있는 상황에서 시청자에게 광고시청을 강요할 수 없다면, 최소한 비지상파 채널의 경우 보조적 데이터방송에 의한 PPL 활성화와 t-커머스 구현이 용인되어야 한다. 단, 시청 방해 최소화와 이용자의 선택권 보장을 위해 보조적 데이터방송의 구분자(Trigger) 실행 시나리오와 취소 시나리오를 규범화할 필요가 있다.

T-커머스 사전허가제도나 일차화면의 t-커머스 규제 등 방송의 기준을 그대로 데이터방송에 적용하는 것은 지나친 규제이다. 더욱이 지상파조차 19세 이상 프로그램을 편성하고, 각종 상금·경품을 내세운 오락프로그램(예를 들어 로또추첨방송, 퀴즈대한민국 등)을 방영하고 있는데, 데이터방송의 경우 어떠한 사행성·성인 콘텐츠도 불허한다는 것은 형평성에 어긋나는 부분이 있다. 따라서 최소한 데이터방송에 한해 강력한 본인확인을 위한 성인 인증(주민등록번호, 비밀번호, 핸드폰인증 등)을 필수적으로 거치게 하면서 통신사업자 수준으로 규제를 완화할 필요가 있다.

다만 KBS 등 수신료를 기반으로 하는 공영방송의 경우 데이터방송을 통해 분명한 역할을 부여해야 하며, T-커머스와 같은 부분에 대해서는 다른 플랫폼사업자와는 차별적 편성 제한을 두는 것도 필요하다.

바. 데이터방송 기술 정책 방안

1) 데이터방송 표준 문제

표준화 문제는 어느 플랫폼에서도 통용될 수 있는 통합작업이 이루어져야 한다는 당위론이 있는가 하면, 플랫폼별 규격의 차별화가 곧 수익모델로 직결되기 때문에 사실상 통합이 어렵다는 시각으로 양분되어있다.

따라서 방송통신융합의 기술적 발전과 데이터방송의 호환성 제고를 위해서는 획일적인 기술 기준이 아니라 플랫폼별로 기술표준 선택의 자율성을 부여하는 것도 한 방법이다. 규제기관이 기술표준을 강제할 것이 아니라 단계적으로 플랫폼별 사업자들의 자발적 공동 대응에 위임하는 것이다.

다만 매체간의 상이한 표준은 인정하더라도 동일사업자간에도 상이한 보안 인증정책 문제로 추가 서비스 정합을 위해 비용과 시간을 들이고 있는 것은 국가적 낭비이다. 특히 디지털케이블의 경우 개별 DMC(Digital Media Center)별로 편의대로 보안 인증정책을 가져감에 따라 상품판매형의 콘텐츠를 제공하고 있는 사업자별로 개별 플랫폼에 서비스를 정합하는 작업을 위해 많은 시간과 비용을 들이고 있는 상황이다. 이에 대해서는 규제기관의 표준화 유도 노력이 필요할 것이다.

장기적으로는 지상파, 케이블, 위성 등 방송의 양방향화에 따른 리턴채널 관리, T-커머스 등을 위한 별도의 공인인증, 결제, 보완 및 리턴채널 관리 전문회사의 설립을 유도하고, 이를 위해 정부(정책 법제도 마련), 가전업계(보급활성화), 방송계의 공조가 필요할 것이다.

2) 데이터방송 수신기능의 의무화

아날로그 방송과 달리 디지털방송 환경에서 제공되는 데이터방송의 기본적인 제공환경인 양방향 셋톱박스(STB)의 보편적 보급 부진은 매우 중

요한 이슈이다. 데이터방송에 대한 낮은 이용률과 인지도는 데이터방송 수신기능이 없는 TV 수상기에도 원인이 있다. 지상파에서 주장하고 있듯이 DTV 수상기를 구입하는 시청자들이 데이터방송을 보기 위해 또 다시 수상기를 교체해야 하는 상황이기 때문에 TV 수상기의 데이터방송 수신 기능 의무화 방안을 검토할 필요가 있다.

영국의 방송사들은 다양한 데이터방송과 양방향 텔레비전 서비스를 제공하고 있으며, 시청자들은 데이터방송을 널리 이용하고 있는 이유는 지상파, 위성, 케이블, IPTV, 이동 텔레비전 등 다양한 방송 매체를 통해 양방향 서비스를 이용할 수 있기 때문이다. 저렴한 지상파 셋톱박스에도 양방향 서비스의 기능을 탑재하여 국민 전체가 양방향 서비스를 이용할 수 있는 길을 열고 있다. 이는 디지털방송과 데이터방송의 보편적 서비스라는 공익목표가 사업자의 사업성으로 이어질 수 있는 사례라고 할 수 있다. 따라서 우리나라의 데이터방송 활성화를 위해서는 셋톱박스과 텔레비전에 데이터방송 수신기능 포함을 검토해야 할 것이다.

3) 개인정보보호에 대한 기술기준 강화

데이터방송과 관련해서 다른 부분에 대한 규제는 상당 부분 완화되더라도 개인정보보호와 관련된 규제기준은 대폭 강화해야 한다.

개인정보 보호의 문제는 사실상 방송의 규제영역에서는 새로운 분야이며, 이는 데이터방송의 법적 성격과 연관되어 논의되어야 할 사안이며, 상당히 복잡한 기술적인 이슈를 포함하고 있다. 이에 대해 전문가들은 인터넷에 준하는 규제를 적용하는 것이 적절하다는 의견이다. 특히 사용자의 편의성 및 접근성 제한은 개인정보보호문제와 상치될 수 있는 문제이기 때문에 이에 대해서는 인터넷과는 차별적인 정책이 강구되어야 한다는 지적이 제시되어야 한다. 자율적인 규제 하에 있는 미국에서도 데이터방송은 개인정보를 활용하는 기술이므로 학자나 시민단체들이 강력한 프라이버시 보호법

제정을 주장하고 있다.

또 한 가지는, 데이터방송에서 아직까지는 개인화된 서비스가 없기 때문에 큰 문제가 되지 않지만, 향후 이러한 서비스가 활성화되는 경우에는 플랫폼사업자와 콘텐츠제작자 간 즉 SO-DP 간의 개인정보 이전 및 활용에 대한 문제가 개인정보보호 문제에 있어서 각별히 고려되어야 할 사안이고, 정책을 입안할 때 중요하게 고려되어야 한다.

점차 개인 맞춤형 서비스에 대한 시청자 니즈가 많아짐으로써 서비스 제공사업자가 시청자의 개인정보를 플랫폼에 요구하는 경우가 많아지고 있는데, 현재로서는 플랫폼과 서비스 제공사업자와의 계약을 통해 보호를 하려고 하지만 실제로 큰 효과는 없을 것이기 때문이다. 개인 식별이 가능한 로그인서비스의 경우는 로그인후에는 개별 시청자의 모든 정보가 시스템적으로 취합 모니터링 될 수도 있다.

셋톱박스 내의 보안인증모듈 장착 및 사용 의무화, 시스템 운영에 있어 정보보호책임 강화 등 사업자 기준을 강화하되, 가입자의 명시적 동의가 있을 경우에만 SO-DP간 개인 정보 이전 및 활용이 가능하도록 반드시 명문화할 필요가 있다. 서비스공급 플랫폼이나 서비스업자들은 해당정보의 활용 시에는 이용자의 동의절차를 철저히 준수하여야 하며 관련감독기관도 사업자들의 개인정보보호활동을 중점 체크하고 관리해야 한다. 개인 정보 처리 규정을 마련하여 개인정보가 저장·처리되는 DMC 및 DP의 개인정보를 주기적으로 삭제하고 처리 결과를 보고하는 방안 등을 마련해야 할 것이다.

VII. 방송콘텐츠 산업 활성화 정책방향

1. 현황

가. 콘텐츠 산업의 의미

지금으로부터 약 200년 전인 1776년 미국에서는 독립전쟁이 발발하였고, 제임스 와트(James Watt, 1736-1891)가 증기기관을 발명했으며, 애덤 스미스(Adam Smith, 1723-90)가 “국부론”을 저술하였다. 이 시기를 전후로 하여 산업혁명이 본격적으로 전개되었으며, 자본주의(Capitalist Society)가 고도로 발전하게 되었다.

그 후 약 200여 년간 지속된 자본주의사회는 이제 또 한 번 큰 변혁을 맞이하게 되었는데, 현재의 전환기를 흔히 “자본주의 이후의 사회(Post-Capitalist Society)”, 즉 “지식사회(Knowledge)”라고 한다.

현대에는 지식이 자본과 노동을 대신하여 가장 중요한 생산요소가 되고 있는데, 이는 육체노동자들의 노동이나 자본자체만으로는 더 이상 획기적인 생산의 증가가 불가능하다는 것을 의미한다. 가령 1950년대 까지 모든 선진국에서는 물건을 생산하고 유통하는 모든 과정에 근로자들의 노동력이 다수 필요하였다. 그러나 1990년경에는 이러한 노동력에 의한 생산성이 5분의 1 이하로 감소하였으며, 10여년 밖에 지나지 않은 현재에는 10분의 1이 채 안 되는 수준이 되었다.

이와 같이 현대 지식사회에서는 제조업·광업·농업·운송업 등 육체노동자들의 생산성 증가만으로는 더 이상 부를 창출할 수 없다. 이러한 상황에서 낮은 원가와 비용으로 큰 부가가치를 창출하고 이를 합리적인 가격으로 소비자에게 제공할 수 있는 아이디어와 디자인 그리고 창의정신이 강조되게 되었다.

따라서 지식사회에서는 원가경쟁을 통해서가 아니라 보유하고 있는 지

식을 이용하여 산업을 활성화시키는 것이 매우 중요하다. 이런 의미에서 한국이 가진 고유의 문화를 바탕으로 전 세계가 동감할 수 있는 문화적 콘텐츠를 창조·보급하는 일은 산업적 측면에서나 문화적 측면에서 모두 매우 중요한 국가적 과업이다.

최근 디지털화와 방송통신융합의 진전으로 인하여 멀티 플랫폼이 등장하면서 콘텐츠의 중요성이 더욱 강조되게 되었다. 향후 콘텐츠 산업은 디지털 기술을 바탕으로 쌍방향서비스와 영상서비스에 웹기반 정보가 부가되는 멀티미디어 서비스로 발전할 것이다(김창규, 2007: 55쪽; 김재영, 2007: 25-42쪽).

하지만 뉴미디어가 등장할 때마다 뉴미디어의 존립의 정당성으로 제시하여 왔던 양질의 방송영상 콘텐츠의 공급은 여전히 절대적으로 부족하고 질적으로도 충분치 못하며, 향후 IPTV 등으로 대표되는 새로운 유형의 방송형태에서도 제대로 된 콘텐츠가 공급될 수 있는지에 대해 우려하는 견해가 다수이다.

따라서 본 장에서는 이러한 문화콘텐츠 중 방송영상콘텐츠의 활성화를 위한 구체적인 정책방안에 대해 고찰해본다. 이를 위하여 먼저 방송영상콘텐츠의 현황, 콘텐츠산업 활성화의 저해요인을 살펴보고 이러한 저해요인을 제거하고 방송영상콘텐츠를 활성화하기 위한 정책방안에 대해 연구한다.

2. 방송영상콘텐츠의 정의와 범위

가. 콘텐츠의 개념과 의미

‘콘텐츠’에 대한 명확하고 일의적인 개념은 존재하지 않는다. 혹자는 인간의 사고와 감정을 표현한 내용물로서 문자, 소리, 영상 등의 형태로 표현된 것이라고 정의하고 있으며(정보통신정책연구원, 2002. 12. 13쪽; 이상정,

2002, 3-4쪽), 가령 문화관광부에서 발행한 보고서 “문화콘텐츠산업진흥방안”에 의하면 “콘텐츠란 문자, 영상, 소리 등의 정보를 제작하고 가공해서 소비자에게 전달하는 정보 상품으로 극장에서 보는 영화나 비디오, 텔레비전 프로그램, 책, 신문, CD와 라디오를 듣는 음악, 컴퓨터 게임, 우리가 매일 이용하는 인터넷으로 보는 모든 정보”라고 정의하기도 한다.

또한 OECD에서는 “매스미디어 및 관련된 미디어활동을 통해 유포되는 인간을 위한 조직화된 메시지”로 정의하고 있다(OECD, 2004).

한편 윤호진·이동훈은 “미디어 융합에 따른 콘텐츠 산업분석 및 공공 문화콘텐츠 활성화 방안”에서 “콘텐츠”란 “인간을 위해 구성된 메시지(message)로서 미디어(media)와 결합되어 공중에게 전달되는 상품(products)”이라고 정의하고 있다.

이러한 학술적인 개념정의와는 달리 현행법에서는 지난 2002년 개정된 문화산업진흥기본법(법률 제6635호, 2002년 7월 26일 시행) 제2조 제3호에서 ‘콘텐츠’를 “부호·문자·음성 및 영상 등의 자료 또는 정보”라고 정의하고 있다. 또한 ‘디지털콘텐츠’는 “부호·문자·음성·음향 및 영상 등의 자료 또는 정보로서 그 보존 및 이용에 효율을 높일 수 있도록 디지털 형태로 제작 또는 처리한 것”이라고 정의하고 있다(동법 제2조 제3호 및 제4호).

이와 같이 ‘콘텐츠’의 정의에 대해서는 다양한 견해가 제시될 수 있는바, 여기에서는 ‘콘텐츠’라 함은 “일반적으로 문자, 소리, 화상, 영상 등의 형태로 이루어진 정보의 내용물의 총칭”이라고 정의하기로 한다.

나. 융합시대 콘텐츠 산업 육성의 중요성

전송기술의 발달로 인하여 데이터방송·DMB·IPTV·Wibro 등 방송통신융합형 미디어가 속속 등장함에 따라 이러한 콘텐츠 전달수단을 통해 전달될 수 있는 융합형 미디어의 등장이 필요하게 되었다.

미디어 융합시대를 맞이하여 향후 콘텐츠는 다음과 같은 방향으로 변화될 것으로 예상된다.

첫째, 고난도의 문화기술(Culture Technology)을 이용하고 적용되는 실감콘텐츠가 증가할 것이다.

둘째, 단순형 콘텐츠에서 복합형 콘텐츠로 변화할 것이다.

셋째, 일방향성 콘텐츠제공에서 참여형 콘텐츠가 증가할 것이다.

넷째, 개별 고객의 요구에 적합하도록 하는 맞춤형 콘텐츠가 증가할 것이다(안종배, 2006: 16쪽; IT혁명과 문화콘텐츠산업의 구조에 대해서는 송민정, 2002; 심상민, 2006 참조).

멀티미디어 사회에서 콘텐츠는 인간의 창의성을 바탕으로 상상력·감수성·예술성 등 문화적 요소와 결합하여 미디어를 통해 다른 인간들에게 전달됨으로써 경제적 가치와 함께 사회문화적 가치를 동시에 창출하게 되는데, 융합형 미디어의 등장에 따라 콘텐츠는 다음과 같이 산업적 목적과 문화적 목적의 양 측면에서 활성화되어야 한다.

첫째, 콘텐츠 산업은 장치산업에 비하여 고부가가치 산업으로서 장래에 국가의 전략산업으로 선정·육성하여야 한다.

콘텐츠 산업은 그동안 우리나라가 축적해온 문화·예술적 감성과 창의성을 바탕으로 하여 기존의 콘텐츠와는 다른 새로운 수요를 폭발적으로 창출할 수 있는 촉매가 될 것이다. 피터 드러커(P. Drucker)가 “21세기에는 문화산업에서 성패가 결정될 것”이라고 했다.³¹⁾ 이러한 문화산업의 핵심을 이루고 있는 콘텐츠 산업을 육성하는 것은 국가의 가장 중요한 생산수단의 하나가 될 것이다.

31) 피터 드러커(P. Drucker)에 의하면 “혁신”이란 “기존의 자원이 부를 창출하도록 새로운 능력을 부여하는 활동”이라고 한다. 그에 의하면 혁신이란 공급 측면에서는 동일한 자원을 투입해서 더 많은 양을 산출할 수 있도록 하는 활동이며, 수요측면에서는 소비자들이 이제까지 느껴 온 가치와 만족에 변화를 일으키는 활동이라고 한다. 드러커는 공급이 항상 수요를 초과하는 저성장의 시대에는 “혁신”만이 가치를 창출하는 유일한 방법이라고 한다.

이를 위해 그는 ① 구체적인 혁신 계획 수립, ② 문제보다는 기회에 초점을 맞추어 보는 자세, ③ 혁신성과를 측정하여 성과 측정에 반영하기, ④ 별도의 혁신조직을 만들고 별도의 평가기준을 적용하기, ⑤ 자사와 경쟁사의 혁신경험을 체계적으로 분석하기 등이 필요하다고 한다. 권영철·전미옥, 2006 참조.

전 세계적으로 콘텐츠산업은 최근 매년 10% 이상 고성장을 계속해 왔으며, 향후에도 7% 이상의 지속적인 성장이 예상되는 경제성장의 핵심동력으로서 선진 각국에서는 집중적으로 콘텐츠 산업을 육성하고 있다.

가령 미국에서는 콘텐츠 산업을 군수산업과 더불어 국가의 2대 주력산업으로 선정, 집중적으로 육성하고 있고, 영국에서는 소위 “창조산업 (creative Industries)”으로 선정하여 국가전략산업으로 선정하여 집중적으로 육성하고 있다.

둘째, 방송프로그램 유통이 활성화되면 매체간의 공정경쟁을 가능하게 하여 산업정책적인 면에서 궁극적으로 긍정적인 작용을 한다.

과거 케이블방송 SO들이 지상파 재전송에 반대하며 위성방송인 스카이라이프에 콘텐츠접근에 대한 진입장벽을 높였던 데에서 보는 바와 같이 기존의 콘텐츠 기업은 새로운 매체가 등장할 때 수직적 봉쇄를 통하여 시장 독점적 전략을 사용할 가능성이 높다(문성길, 2007. 6. 29).

콘텐츠의 생산과 유통이 활성화되면 이러한 배타적 콘텐츠의 제공으로 인해 경쟁사업자에 시장봉쇄(market blockade)를 할 수 없게 되기 때문에 신규 매체가 용이하게 콘텐츠를 확보하게 할 수 있다. 따라서 미디어 기업에 있어 콘텐츠 제작과 유통이 활성화되면 매체간 공정경쟁이 용이하게 되어 소비자의 매체 및 채널 선택권이 증가됨으로써 소비자 후생이 증진될 수 있다(이재신, 2007: 1쪽).

셋째, 건전하고 양질의 콘텐츠를 통해 문화적 다양성을 제고하고 국민들의 문화복지 수준을 향상시킬 수 있다.

건전하고 양질의 콘텐츠 활성화를 통하여 다양한 프로그램들이 국민들에게 제공됨으로써 국민의 문화적 정체성을 확립함으로써 수용자들의 문화적 수준을 진작하여야 한다.

콘텐츠, 그 중에서도 방송영상콘텐츠는 단순히 산업적 의미만 있는 것이 아니라 국민의 문화수준을 향상시킬 수 있는 도구이다. 그러나 반대로 단순히 기존 콘텐츠를 재탕 삼탕 한다든지 국내 콘텐츠를 개발하지 않고 외국의 콘텐츠만을 구입하여 방영함으로써 저질 외국 콘텐츠가 범람하게 한다

면 장기적으로는 국민의 생활의 질을 제고하는 것으로 볼 수 없다.

따라서 콘텐츠산업은 단순한 산업으로서의 성격과 아울러 국민의 정신적·문화적 생활의 질 향상을 위한 방향으로 건전하고 다양하면서도 양질의 콘텐츠가 육성되도록 해야 하는 국가적 책무가 부여되어 있는 것이다 (문화산업 발전을 위한 방안에 대해서는 방정배·심상민, 2003 참조).

3. 국내 방송콘텐츠 시장의 현황과 전망

가. 방송영상시장의 현황

방송영상시장 및 이와 관련된 콘텐츠시장은 국가의 문화적 저력에 힘입어 매우 발전가능성이 높은 분야이다.

최근 문화콘텐츠 시장은 급속도로 성장하여 출판, 만화, 음악, 영화, 게임 등의 각 분야에서 국내에서 약60조원에 달하는 시장을 형성하고 있다.

<표 7-1> 국내 문화산업 매출 현황

단위: 백억원

기준 년도	출판	만 화	음 악	게 임	영 화	애니 메이 션	방 송	광 고	캐릭 터	교 육	합 계
2003	1552	70	180	400	234	27	710	706	480	-	4360
2004	1892	51	213	431	302	27	780	802	422	88	5008
2005	1939	44	180	870	329	23	863	842	208	99	5397
2006	1987	73	240	745	368	29	972	912	455	12	5793

출처: 문화콘텐츠진흥원(2008), 문화산업 매출액현황³²⁾

32) <http://www.kocca.kr>(최종검색일: 2008. 12. 1)

한편, 2007년 말 기준으로 세계영상산업 시장규모는 2002년 대비(2002년 약 1,887억불) 2007년까지 약 30% 성장되었으며, 향후에도 지속적인 성장이 예상되고 있다.

<표 7-2> 국내 방송산업 매출 현황

구분	매출(백만원)			사업별 비중(%)		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
지상파(라디오+TV)	3,523,964	3,487,316	3,646,907	51.9	47.9	43.8
유선방송(종합+중계)	1,384,563	1,597,366	1,862,511	20.4	21.9	22.4
위성방송	255,035	347,274	393,905	3.8	4.8	4.7
위성DMB방송	허가전	21,550	88,756	허가전	0.3	1.1
방송채널사용사업	1,629,015	1,829,476	2,331,501	24.0	25.1	28.0
합계	6,792,577	7,282,982	8,323,580	100.0	100.0	100.

출처 : 방송위원회, 「2005-2007년 방송산업실태조사보고서」에서 재구성

지난 2007년 10월에 발행된 2007년 방송위원회의 방송산업실태조사 보고서에 의하면 2006년 말 기준으로 국내 방송사업자의 총매출액은 비영리수입을 포함하여 2005년 대비 12.6% 성장한 8조 3,235억 원에 달했다(방송위원회, 2007). 이 중 지상파는 2006년의 47.9% 보다 약 4% 하락한 43.8%의 점유율을 보인 반면, 유료방송시장은 약간 성장하여 케이블TV방송은 중계유선을 포함하여 약 22.4%, 위성방송은 약 4.7%, 채널사용사업자의 점유율은 약 28.0%로 집계되었다.

나. 방송콘텐츠 유통 현황

1) 방송콘텐츠의 국내 유통현황

<표 7-3>에서 보는 바와 같이 프로그램의 국내 판매 및 구매현황을 살펴보면, 2006년 말 현재 지상파방송사업자들의 국내프로그램 판매 편수는 약 25,000종, 금액은 약 360억 원이다. PP의 경우에는 약 8,500편의 프로그램을 판매하여 약 67억 원의 매출을 올렸다.

또한 지상파방송사업자들의 국내 프로그램 구매는 약 7,600여 편으로 약 300억 원을 지출하였다. PP는 약 3만 2천여 건의 국내프로그램을 약 600억 원으로 구매한 것으로 나타났다.

<표 7-3> 프로그램 국내 판매 및 구매 현황

(단위:백만원)

구분	국내 판매		국내 구매	
	편수	금액	편수	금액
지상파방송사	25,112	36,817	7,678	30,800
채널사용사업자	8,516	6,703	32,838	60,832
계	33,628	43,521		91,632

출처: 방송위원회(2007). 2007년 방송산업 실태조사 보고서, 45쪽.

<표 7-4> 연도별 프로그램 국내 판매 및 구매 액수

(단위:백만원)

구분	국내 판매			국내 구매		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
지상파방송사	10,525	21,421	36,817	18,483	22,176	30,800
채널사용사업자	5,005	5,309	6,703	38,110	43,822	60,832
계	15,530	26,730	43,521	56,593	65,998	91,632

출처: 방송위원회 (2007). 2007년 방송산업 실태조사 보고서, 45쪽.

<표 7-4>는 최근 3년간 연도별 프로그램 판매 및 구매 액수이다. 최근의 방송프로그램의 국내 판매 및 구매 액수를 살펴보면, PP의 방송프로그램 구매가 총 32,833편에 약 600억 원을 지출함으로써 전년도(2005)에 비해 약 50% 증가율을 보이고 있다. 이는 현재 PP의 국내 판매 및 구매편수가 대폭 증가하고 있다는 점을 나타내고 있으며, 향후 이러한 증가추세가 유지된다면 국내 방송영상물 유통시장이 활성화될 가능성이 있다는 희망적인 관측을 가능하게 한다.

2) 방송콘텐츠의 해외유통(수출·입 현황)

2006년의 방송프로그램 수출액은 9,884만 달러이며, 수입은 7,526만 달러로 2005년도에 이어 지속적으로 방송영상콘텐츠 사업에서 무역수지가 흑자를 기록하였다. 이는 그동안 동남아시아를 비롯한 여러 지역에서 ‘한류열풍’에 힘입어 국내의 콘텐츠 판매가 계속 호조를 보이고 있기 때문인 것으로 분석된다.

<표 7-5> 연도별 프로그램 수출입 현황

(단위: 천 \$)

구분	국내 판매			국내 구매		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
지상파방송사	55,516	102,626	95,379	43,309	12,657	15,586
채널사용사업자	787	3,259	43,309	15,277	30,520	56,977
계	56,303	105,885	58,586	58,586	43,177	72,563

출처: 방송위원회 (2007). 2007년 방송산업 실태조사 보고서, 46쪽.

지난 2005년 지상파방송사업자는 총 9,538만 달러를 수출하였고, 1,559만

달러의 외국 방송콘텐츠를 수입하였다. 반면, PP는 345만 달러를 수출하고 5,679만 달러를 수입함으로써 지상파는 수입 대비 수출액이 점차 증가하는 반면, PP는 여전히 외국의 방송콘텐츠에 의존하고 있다는 점을 보여주고 있다(문화콘텐츠의 수출활성화 방안에 대해서는 이호건, 2004 참조).

4. 방송영상 콘텐츠 활성화의 문제점

가. 콘텐츠 제작시장의 문제점

1) 열악한 제작 환경

방송통신의 융합과 디지털화현상으로 인하여 동일한 콘텐츠가 다양한 플랫폼을 통해 서비스될 수 있게 되면서 콘텐츠의 중요성이 매우 강조되게 되었다. 기존의 아날로그 시대에 있어 콘텐츠는 한 매체만을 위해 제작되어 당해 매체에서 사용되고 나면 다른 매체에서의 전용에 매우 많은 다액의 자본이 투입되어야 했다. 또한 이 시기에는 독립된 플랫폼, 네트워크 그리고 단말기에 따라 별개의 가치사슬을 형성하고 있었다.

그러나 기술의 발전으로 인하여 콘텐츠의 유통수단이 광대역 플랫폼으로 변화하면서 하나의 콘텐츠가 상이한 여러 가지의 다양한 플랫폼을 통해 유통될 수 있는 길이 열렸다. 반면, 제작시설이나 인력에 대한 투자가 매우 부족한 실정이기 때문에 프로그램의 제작환경은 매우 취약한 실정이다.

가령 PP의 경우에는 매출액 대비 제작 장비 투자액이 약 2%에 머물고 있으며, MPP의 경우에는 0.1%, 그나마 사정이 좀 나은 지상파 방송의 경우에도 매출액 대비 제작 장비 투자액은 약 2%대에 머물고 있으며, 특히 MPP는 2004년 대비 2005년의 제작 장비 투자액 비율이 오히려 감소되기까지 하고 있다(박웅진, 2007: 3쪽; 30-31쪽).

제작 인력 면에서도 직접 제작인력이 매우 부족한 형편이다. 지상파방송의 경우 2004년 대비 2005년의 직접 제작인력인 PD의 비율은 전년도 16.1%에서 16.9%로 소폭 상승한 반면, PP의 경우 PD 비율은 2005년에는 11.7%로서 전년도인 2004년의 16.2% 보다 약 5% 하락했다(박웅진, 2007: 30-32쪽).

<표 7-6> 방송사업자별 연간 제작장비 투자액

(단위: 억원)

구분	지상파방송			전체 PP			MPP		
	매출액	제작장비 투자액	비율	매출액	제작장비 투자액	비율	매출액	제작장비 투자액	비율
2004년	35,448	700	1.99	25,883	106	0.41	11,740	320	0.18
2005년	35,425	609	1.72	31,264	199	0.64	13,707	137	0.12

출처: 방송위원회(2006). 2005년/2006년 방송산업실태조사 보고서

2) 부족한 자본과 낮은 자체제작 비율

현행법에서는 PP에 자체 제작 의무를 지우지 않고 있으며, 시장진입 후 2년 내에 프로그램을 공급하기만 하면 되기 때문에 PP가 자체제작을 하거나 다른 PP나 외국의 프로그램을 방영하는 방법 중 어느 방법에 의할 것인지에 대해서는 PP의 자유이다.

PP의 입장에서는 단기적으로는 킬러콘텐츠를 구매 또는 수입하여 프로그램의 다양성을 제고하는 것이 생존에 유리하다. 하지만 일정기간 후에도 계속 프로그램의 구매만을 한다면 외부환경 변화로 인하여 프로그램의 공급가격이 급격히 상승하는 경우 장기적으로는 이윤을 창출하기 어렵게 된다. 그러므로 장기적으로는 PP사업자 스스로 자체 프로그램을 제작할 수 있는 역량을 배양하는 것이 중요하다.

이러한 이론적 문제에도 불구하고 현재 PP들은 채널편성권이 SO에게 있기 때문에 낮은 수신료를 받을 수밖에 없고, 전국 단위로 모든 프로그램을 공급하는 것이 아니고 일부 지역에 한해 프로그램을 공급할 수 있을 뿐이기 때문에 재정적으로 매우 열악한 위치에 있어 무조건 자체제작 비율을 상향조정할 수만은 없다.

이런 상황에서 자체제작비율을 인위적·제도적으로 상향조정한다면 PP들은 고가의 경쟁력 있는 프로그램 보다는 저가의 선정적인 프로그램을 제작할 가능성이 많기 때문에 자본의 참여로 인하여 제작 기능이 활성화되기까지는 고품질의 콘텐츠 제작이 어려운 실정이다.

이와 같은 방송영상산업계의 문제점은 현재 방송통신시장에서의 복잡한 투자구조와 불투명한 사업전망 때문에 방통통신콘텐츠 산업에 자본참여가 부진함으로 인하여 발생하는 문제이므로, 향후 양질의 콘텐츠 제공을 위해서는 자본의 참여를 유도할 수 있는 정책방안이 필요하다.

3) 유동성콘텐츠의 과다와 저장성 콘텐츠의 부족

원소스 멀티유스가 일반화되어 가는 융합서비스의 도입으로 인하여 양질의 콘텐츠 생산이 기존의 방송서비스 경쟁력 강화에 핵심적인 화두가 될 것이다(윤석민, 2005).

프랑스에서는 방송영상물 중에서 지원이 필요한 현대적 문화유산으로 규정된 것들을 '시청각 작품(Oeuvre Audiovisuelle)'이라고 부르는데 이렇게 기본적으로 '저장(stock)'할 만한 가치가 있는 것을 '저장성 콘텐츠'라고 한다. 반면, 이러한 기준에 부합하지 않는 프로그램은 '흘러가버리는(flux)' 콘텐츠라는 의미에서 '유동성 콘텐츠'라고 한다. 방송영상분야에서 이러한 '저장성 콘텐츠'에 해당하는 콘텐츠 장르로는 TV용 영화, 연속극, 시나리오가 있는 아동용 프로그램, 애니메이션, 다큐멘터리 등으로 보고 있다(박웅진, 2007: 26-27쪽).

‘저장성 콘텐츠’는 재활용율이 높아 프로그램의 판매수익 증대로 이어질 가능성이 있는 반면, ‘유동성 콘텐츠’는 재활용율이 낮아 제작사의 수익으로 환원되기가 어렵다.

현재 국내에서는 네트워크의 고도화와 폭발적인 플랫폼 증가에 따른 콘텐츠 부족현상이 발생하고 있다. 그런데 이러한 콘텐츠 중 상위 30%의 케이블 PP 중 절반정도는 자체제작 편성비율이 100%에 달하고 있으나 대다수의 PP들이 이른바 ‘유동성 콘텐츠’를 제작하고 있어 제2차, 제3차 유통시장에서의 부가가치 창출이 어려운 실정이다(프로그램의 제작 실태에 대해서는 이동훈, 2006: 5-10쪽 참조)

이와 같이 기술의 발전으로 인하여 콘텐츠의 유통수단은 급격히 증가하였으나, 이에 상응하는 콘텐츠 산업의 발전이 미진하고 투자가 미약하여 양질의 콘텐츠 생산에 악순환이 발생하고 있다.

나. 콘텐츠 유통시장의 문제점

1) 영세한 PP들의 양산으로 인한 불공정거래행위 발생

현재와 같이 PP시장이 열악하고 황폐하게 된 데에는 초창기 70개 채널을 운영하던 때는 SO의 채널이 남았으나, 등록제가 실시된 이후 200개가 넘는 PP가 양산되어 수요·공급의 불균형이 생기게 되었던 데에서 기인한다.

방송법 전면개정 이전에는 PP의 시장진입규제에 관하여 별도의 규정이 존재하지 아니하였던 까닭에 전파법에 따라 허가를 받아야 하는 방송국의 일종으로 취급되어 왔다. 그러다가 2000년 1월 12일 방송법의 전면개정으로 PP의 법적개념으로 등장하면서 이에 대한 시장진입규제에 관하여도 등록 또는 승인을 얻도록 하는 명문의 규정이 마련되었다. 이후 수차례의 방송법 개정이 있었으나 PP의 등록 또는 승인제도에 관하여는 별다른 개정없이 지

금까지 골격이 그대로 유지되어 오고 있다.³³⁾

이러한 PP등록제가 시행되면서 SO와 PP의 심각한 갈등요인으로 작용하고 있는 것이다. 즉 등록제가 실시됨에 따라 SO의 채널 편성권 강화와 PP시장의 자율화를 통해 SO사업자와 PP 사업자간의 채널공급체결 계약이 단체계약에서 자유계약으로 변경되면서 SO의 채널편성권이 확보되었기 때문에 방송시장에서는 구조적으로 플랫폼사업자가 PP에 대해 우월적 지위를 가지고 공정경쟁을 해치는 행위를 하는 것이 가능했다.

2) 방송제작자의 저작권 확보 문제

최근 방송콘텐츠의 디지털화와 더불어 콘텐츠 유통과정에 있어 방송사업자의 방송콘텐츠 보호의 필요성이 강조되고 있다. 디지털화된 방송물은 정보를 전혀 손상시키지 않으면서 고품질의 방송콘텐츠를 시청자에게 전달할 수 있는 장점이 있는 반면, 시청자는 이러한 콘텐츠를 화질이나 음성에 전혀 손상시키지 않은 상태에서 복제·전송하거나 인터넷 등을 통하여 유포시킬 수 있다.

나아가 향후 인터넷 뿐 만 아니라 개인 PC, TV, 핸드폰, PDA 등 다양한 경로로 디지털 콘텐츠를 수신할 수 있는 기기가 배포된 상황에서 콘텐츠제공사업자의 저작권을 보호할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 만일 이러한 방안이 충분히 법제화 되지 않을 경우, 방송콘텐츠가 복제되어 광범위하게 유포되는 것을 두려워하는 콘텐츠 제작자는 양질의 방송콘텐츠를 지상파방송에 제공하는 것을 기피하고 케이블방송 등 안전성이 보장되

33) 현행 방송법(일부개정 2008.2.29 법률 제8867호) 제9조 제5항은 “방송채널사용사업·전광판방송사업 또는 음악유선방송사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회에 등록하여야 한다. 다만, 종합편성이나 보도 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 데이터방송을 하기 위하여 등록을 하거나 승인을 얻은 자는 등록을 하거나 승인을 얻은 날부터 7일 이내에 전기통신사업법 제21조의 규정에 의한 부가통신사업의 신고를 하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 아울러 동법 제9조의2는 PP의 등록요건에 관하여 자세히 규정하고 있다.

는 네트워크에만 제공하려 할 것이기 때문이다.

특히 제작자와 플랫폼사업자가 평면적으로 수직적 관계를 맺고 있던 과거와는 달리 수평적 가치체계 하에서는 각 계층의 사업자들이 각자 직접적인 경쟁관계를 맺게 된다. 이렇게 되면 타사업자의 시장참여를 배제하는 고착(lock-in) 및 시장봉쇄(market closure) 전략과 같이 직접적으로 유효경쟁을 억제하는 부정적 효과가 발생하게 될 가능성이 있다(이에 대해서는 정윤경, 2005; 하운금, 2005; Helberger, 2005; 한편 2차적 저작권이나 재방송 등으로 인하여 창출되는 이익에 대한 분배의 문제는 윤재식, 2005 참조)

2006년 말 현재 KBS는 7,416편의 프로그램 중 6,682건은 KBS가 전부, 734건만 독립제작사가 일부의 저작권을 보유하고 있으며, MBC는 3,044건 중 24건에 관해서만 독립제작사가 프로그램의 저작권을 보유하고 있다. 반면 SBS와 지역방송은 각각 2,700건, 1,109건의 프로그램 중 독립제작사에게는 단 1건의 프로그램 저작권도 부여하지 않고 있다.

이러한 상황에서 현재 외주제작 업체를 비롯한 프로그램 제작업자들은 2차적 저작권과 프로그램 재사용권을 중심으로 프로그램에 대한 저작권을 보장하는 방안을 강구하여 줄 것을 요구하고 있다.

5. 방송영상 콘텐츠 활성화 방안

가. 방송영상 콘텐츠의 제작 경쟁력 방안

1) 콘텐츠 제작을 위한 창의적인 인력 확보방안

방송영상 콘텐츠의 경쟁력 제고를 위해서는 우선 창의적인 기술과 지식을 겸비한 핵심 기획인력을 발굴·교육하여야 한다.

이를 위하여 첫째, 프로그램의 제작을 위한 창의적인 인력 확보를 위한 교육기회가 제공되어야 한다. 콘텐츠 활성화를 위해서는 창의력과 기술력

증진을 위한 창작과 기술이 결합된 종합적인 교육의 기회제공을 확대하고 여기에서 배양된 인력들이 직접 제작현장에 투입되어 창의적이고 문화적인 콘텐츠가 제작될 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 창의적인 기획력을 바탕으로 한 제작업자의 성장을 위해 노력하여야 한다. 현재 우리나라 방송영상 콘텐츠 산업이 부진한 가장 큰 이유 중의 하나는 기획과 제작이 분리되지 않음으로써 콘텐츠 제작부문이 플랫폼에 종속된 형태로 발전되어 왔다는 데 있다. 콘텐츠의 제작 사업이 플랫폼 사업자로부터 독립하여 독립적인 산업 군으로 인정받고 부가가치를 창출하기 위해서는 교육을 통한 기획 능력의 경쟁력 제고와 함께 효율적인 제작시스템을 운영할 수 있도록 프로덕션의 관리 기능을 강화하는 것이 중요하다 (보다 구체적인 인력양성 제도에 대해서는 방송위원회, 2006b; 방송위원회, 2005b; 미래의 방송 특별위원회 제도분과, 2008: 102-105쪽 참조).

2) 콘텐츠 제작을 위한 핵심기술 확보

양질의 콘텐츠를 제작하는 데 있어서는 콘텐츠 제작을 위한 인력의 확보와 아울러 콘텐츠 제작을 위한 핵심기술을 확보하고 발전시키는 것이 중요하다. 현대 영상산업물은 영화, 게임, 방송 등 각 분야에서 컴퓨터그래픽(CG) 등의 기술을 이용하게 되는 데, 특히 CG의 제작 툴 등 핵심기술은 거의 해외에 의존하고 있는 형편이다. 이러한 열악한 제작기술 환경으로 인하여 콘텐츠 분야에서 추가적인 부가가치가 외국으로 유출되는 문제점을 방지하기 위해서는 세계적인 경쟁력을 가진 콘텐츠 제작을 위한 R&D분야에 집중적이고 지속적인 투자가 이루어져야 한다.

구체적으로는 첫째, 현재 서울 상암동의 DMC와 같은 제작인프라를 전국의 주요 거점도시로 확대하여 이를 중심으로 핵심기술을 확보·발전시킬 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 제작인프라 면에서도 국가의 재정지원 확대가 필요한데, 특히 CGI

와 같은 특수효과 및 고부가가치 창출에 적절한 고품질의 HD 장비에의 투자를 확충하고, 무료 또는 저렴한 사용료를 부과함으로써 프로그램 제작사업자들이 디지털 제작환경을 이용하여 다양하고 경쟁력 있는 프로그램들을 제작할 수 있도록 하여야 한다(주정민, 2007: 11-12쪽)

나. 콘텐츠 유통 단계에서의 경쟁력 확보 방안

1) 지상파방송의 콘텐츠 독과점 구조의 개선

콘텐츠 산업의 발전을 논할 때 빠지지 않는 것이 현재 지상파 방송사는 방송시장의 콘텐츠 공급을 독과점하고 있어 유료방송시장 및 전체 방송시장의 경쟁을 왜곡시키고 있다는 점이다. 특히 지상파방송의 경우 수직적 통합을 구조화하고 있는 네트워크 체제로 인하여 제작부문의 독점적 지위를 통해 유통시장 전반을 주도하고 있다.

다수의 학자들은 향후 우리 방송산업의 경쟁력을 제고 하고 콘텐츠 산업을 발전시키기 위해서는 현재와 같은 지상파방송의 콘텐츠 독과점 구조를 개선하는 것이 시급하다고 보고 있다.

하지만 한류 열풍에서 보는 바와 같이 지상파방송사업자들은 수직화된 제작·유통구조를 바탕으로 아시아 시장에서 대외적인 경쟁력을 확보하고 있다. 따라서 이러한 네트워크 체제의 경제적 효율성이 작동하는 분야를 인위적으로 해체하거나 분산하려고 하는 것은 매우 어려운 것이다.

따라서 현재의 지상파방송에 의한 프로그램 제작·유통구조를 인위적으로 급격하게 변화시키려 하기 보다는 지상파 네트워크 중심의 프로그램 독과점 구조를 점진적으로 완화시키는 방향으로 정책방안을 강구하는 것이 보다 현실적일 것이다.

이를 위해서는 첫째, 현재와 같은 지상파 3사에 의한 네트워크 체제를 유지하기 보다는 가령 종합편성PP와 같이 지상파방송과 필적할 만한 또 다

른 네트워크를 도입함으로써 자연스럽게 지상파방송사업자의 프로그램 제작·유통에서의 독점력을 해소하는 방안을 마련하여야 할 것이다.

방송법 제70조 제1항 및 동법 시행령 제53조 제1항 제2호 가목에 따라 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 종합편성PP의 채널을 의무전송하게 되어 있으므로, 이를 도입하는 경우 지상파방송사업자들에게 인위적인 규제조치를 하지 않고도 유료방송시장의 활성화라는 정책목표를 달성할 수 있을 것이다(김동규, 2001: 141-148쪽; 조은기, 2002: 30쪽).

둘째, 지상파방송 프로그램을 다양한 유료방송매체들이 이용할 수 있도록 경쟁플랫폼 사업자에게 지상파방송 콘텐츠를 적정한 가격으로 제공하여야 하는 프로그램접근규칙(Programm Access Rule: PAR)을 도입하여야 한다(PAR의 개념과 발전에 대해서는 D. Waterman/A. Weiss, 1995; D. Waterman, 1995 참조).

현행 인터넷멀티미디어방송사업법(이하 IPTV법) 제20조에서는 동법 제18조 제2항에 따라 신고·등록하거나 승인을 받은 인터넷 멀티미디어방송 콘텐츠사업자가 제공하는 방송프로그램을 방송통신위원회가 대통령령으로 정하는 기준에 따라 고시한 경우 일반 국민이 이를 시청할 수 있도록 다른 인터넷 멀티미디어방송 제공사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 한다고 규정하고 있다.

이 법은 지상파방송이나 주요 PP의 방송 중 신규사업자의 시장안착을 위해 필요한 방송프로그램을 적정한 가격으로 의무적으로 공급하는 것을 내용으로 한다. 현행법상 이 제도는 IPTV법에만 규정되어 있으며, 방송법에는 별도로 규정되어 있지 않다.

최근의 보도 자료에 의하면 IPTV사업자와 지상파방송사업자간에 콘텐츠가격 협상이 원활하게 진행되어 가까운 장래에 IPTV를 통하여 지상파방송을 시청할 수 있을 것이라고 한다. 따라서 IPTV에는 지상파방송 프로그램 공급의 문제가 해소되었지만, IPTV와 유사한 유형의 프로그램 방영을 하고 있는 SO사업자와의 관계에서는 문제가 될 가능성이 높기 때문에 여전히 방송법 내에 입법해야 할 필요성이 존재한다.

다만 이 경우 지상파방송 프로그램의 공급은 장기적으로 현재와 같이 계속 SO에 무료로 제공하여야 할 것인지, IPTV에서처럼 일정부분 유료화해야 할 것인지에 대한 정책적 판단이 요구된다.

셋째, ‘주시청시간대 접근규칙(Prime Time Access Rule: PTAR)’의 도입을 검토해야 한다.

현행법에 의하면 PTAR은 중앙 네트워크에만 적용되고 있는데, 이러한 규정을 지역 방송국에도 적용함으로써 주시청시간대의 일정비율을 지상파의 프로그램이 아닌 독립제작사 등을 위한 시간대역으로 설정한다면 공정 경쟁 구도의 확립과 프로그램 유통시장의 활성화가 달성될 수 있을 것이다.

과거에는 외주제작 비율을 확대하고 주시청시간대에 외주제작물 편성의무를 부과함으로써 제작의 활성화를 기하려 했다. 하지만 현재 지역방송국이 서울의 중앙네트워크에 수직적으로 강하게 종속되어 있기 때문에 서울의 중앙 네트워크 방송을 포함한 지역방송국의 주 시청시간대에 비 네트워크 프로그램 편성을 의무화하지 않는 한 시장에서의 거래질서가 확립될 수 없다. 따라서 현재의 방송시장구조에서는 단순히 외주제작비율을 상향조정하는 것으로는 프로그램시장의 활성화를 기대할 수 없으므로, 주시청 시간대에 주요 네트워크의 프로그램이 아닌 비 네트워크의 프로그램으로 방영하도록 강제함으로써 간접적으로 외주제작물의 경쟁력을 제고해야 한다.

PTAR이 도입되면 단순히 중앙 네트워크의 주시청 시간대가 독립제작사의 프로그램으로 공급될 뿐만 아니라 주시청 시간대의 시청률에 대한 책임의 소재를 네트워크에서 지역방송국으로 이전시키며 지역 방송국간의 프로그램 경쟁을 유도할 수 있다(PTAR에 관한 상세는 장병희, 2004 참조).

2) 콘텐츠 유통에 있어 방송제작자의 저작권 보호

여기서는 개정 저작권법상 ‘전송’과 ‘방송’의 개념과 저작권보호 측면을 살펴보고, 방송콘텐츠 보호를 위한 기술적 조치 문제를 살펴본다.

먼저 개정 저작권법상 ‘전송’과 ‘방송’의 개념과 저작권보호 측면을 살펴 보면, 방송사업자는 ① 방송물을 제작하는 단계에서의 저작물이나 실연의 이용, ② 방송물에 포함된 저작물이나 실연의 권리자와의 관계, ③ 방통융합환경 하에서 일반 공중에 의한 방송물의 이용에 따른 해적행위로부터의 보호, ④ 당해 방송사업자 이외의 자에 의한 방송물의 이용 제공에 따른 방송사업자의 보호 등 다양한 방면에서 법적 문제가 야기된다.

이 중 첫째, ‘방송물을 제작하는 단계에서의 저작물이나 실연의 이용’ 단계에서는 아날로그적 환경에서나 융합환경에서 현행 저작권법의 기본원리를 적용하는데 커다란 차이가 있지는 않다.

둘째, 방송물에 포함된 저작물이나 실연의 권리자와의 관계 역시 저작권법상의 영상저작물의 특칙을 적용하거나 방송사업자와 저작권자 간의 약정에 의하여 해결할 수 있다.

셋째, ‘일반 공중에 의한 방송물의 불법이용문제’는 아날로그 시대와 마찬가지로 융합환경 하에서도 역시 저작권법의 원리가 동일하게 적용되므로 특별히 다른 문제를 발생시키지는 않는다.

문제는 네 번째의 ‘당해 방송사업자 이외의 자에 의한 방송물의 이용 제공에 따른 방송사업자의 보호’의 문제이다. 방송사업자는 복제권과 동시중계방송권을 가지며, 이시중계방송에 대해서도 복제권을 전제로 통제할 수 있다. 따라서 융합환경 하에서의 방송사업자의 콘텐츠를 보호하는 문제는 VOD서비스나 IPTV 등 신규 매체에서 방송물이 이용되는 경우 등과 같이 복제권과 동시중계방송 및 이시중계방송에 대한 통제권이 미치지 못할 가능성이 있는 경우에 방송콘텐츠를 여하히 보호할 것인가의 문제가 발생하게 된다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 현행 저작권법은 지난 2006년 전면 개정을 통해 저작권법 제2조 제7호 및 제8호에 ‘공중송신’과 ‘방송’의 개념을 각각 도입하였다. 동법 제2조 제7호에 의하면 ‘공중송신’은 ‘저작물, 실연·음반·방송 또는 데이터베이스를 공중이 수신하거나 접근하게 할 목적으로 무선 또는 유선통신의 방법에 의하여 송신하거나 이용에 제공하는 것’을 말

한다. 한편 동법 제2조 제8호의 ‘방송’은 ‘공중송신 중 공중이 동시에 수신하게 할 목적으로 음·영상 또는 음과 영상 등을 송신하는 것’을 말한다고 규정하였다.

이로써 오랫동안 논란이 되어오던 ‘공중송신’과 ‘방송’의 개념이 이론적으로는 명확하게 구분되게 되었다. 즉 현행법은 공연, 방송, 전송의 3가지 유형 중 방송과 전송을 명확히 구별하고 방송이나 전송에 해당하지 않는 것 중에서 디지털 음성송신에 대해서는 실연자와 음반제작자에게 보상청구권을 줄 수 있도록 입법화하고 있다.

이와 같이 현행 저작권법의 개념 구별에 의하면 일반적으로 VOD서비스는 전송서비스에 해당하게 되며, IPTV서비스 중 기존의 방송을 그대로 재송신하는 것은 방송에, VOD서비스와 유사한 서비스는 전송에 해당하는 보호를 받게 된다.

금번 저작권법의 개정은 오랫동안 논란의 대상이 되었던 ‘방송’과 ‘전송’의 개념들을 명확히 하려고 노력하였다는 점에서는 평가할 만하다. 그러나 저작권법의 입법에 의하면 기존의 방송에 해당하는 것을 그대로 전송하는 ‘방송’이고, 그렇지 않으면 ‘전송’이라고 함으로써 방송을 그 자체로써 정의하기 보다는 다른 법률에 의하여 정의된 규정을 그대로 사용하고 있다. 따라서 향후 새로운 서비스가 제공되는 경우에 당해 서비스가 ‘전송’에 해당하는지 ‘방송’에 해당하는 보호를 받는지에 대한 명확한 기준에 대해서는 향후 보다 심도있는 연구와 판례의 축적이 필요할 것이다.

둘째, 방송콘텐츠 보호를 위한 기술적 조치 문제를 살펴보면, 현행 저작권법 제124조 제2항에 의하면 “정당한 권리 없이 저작권 그 밖에 이 법에 따라 보호되는 권리의 기술적 보호조치를 제거·변경·우회하는 등 무력화하는 것을 주된 목적으로 하는 기술·서비스·제품·장치 또는 그 주요 부품을 제공·제조·수입·양도·대여 또는 전송하는 행위는 저작권 그 밖에 이 법에 따라 보호되는 권리의 침해로 본다”고 규정되어 있다.

한편 저작권법 제133조에서는 “문화관광부 장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 저작권 그 밖에 이 법에 따라 보호되는 권리를 침해하는 복

제물(정보통신망을 통하여 전송되는 복제물은 제외한다) 또는 저작물 등의 기술적 보호조치를 무력하게 하기 위하여 제작된 기기·장치 및 프로그램을 발견한 때에는 대통령령이 정한 절차 및 방법에 따라 관계공무원으로 하여금 이를 수거하여 폐기하게 할 수 있다.”고 규정하고 있다.

원래 방송콘텐츠를 보호하는 방법은 (i) 방송콘텐츠 제작자가 방송콘텐츠에 대하여 일정한 기술적 보호조치를 적용하는 것을 허용하는 방법과 (ii) 방송수신기에 일정한 기술적 보호조치를 장착하도록 강제하는 방법이 있다.

지난 2003년 11월 4일 FCC는 인터넷상의 디지털 방송물에 대한 해적행위 예방을 위해 특별한 기술적 조치를 취할 수 있다는 내용의 규칙을 승인하였다. 이 기술적 조치를 가리켜 ‘Broadcasting Flag’이라고 하는데, 구체적으로는 첫째, 방송사업자가 방송물을 암호화하여 보호하고자 할 때에는 적절한 방법으로 ‘ATSC(Advanced Television Systems Committee)를 인정할 것과, 둘째, DTV 수상기에 내장되거나 DTV수상기를 위하여 사용될 복조기(demodulator)가 ATSC 플래그를 인식하고 이에 대해 일정한 효과를 발생시킬 것을 요구하고 있다(이상의 내용에 대해서는 이대회, 2006 참조).

방송사업자의 콘텐츠 보호를 위하여 지나치게 과도한 기술적 보호조치를 취하도록 강제하는 것은 경제적이지 못할 것이다. 하지만 복제기술이 급속도로 발전하고 있는 현실을 감안하면 새로운 복제기술로부터 방송콘텐츠를 보호하기 위한 최소한의 기술적 보호조치들을 강제하고 이를 효율적으로 감독하며, 위반자들에 대한 적정한 처벌을 통한 재발방지대책을 수립하는 것이 필요할 것이다.

다. 콘텐츠 활성화를 위한 기금제도 정비

금년 2월 이후 정부조직법 개정과 방송통신위원회법의 제정으로 인하여 방송통신위원회가 신설되었다. 이 과정에서 과거 방송위원회가 운영하던 방

송발전기금은 그 징수·운영을 방송통신위원회가 담당하게 된 반면, 정보통신부가 운영하던 정보통신진흥기금은 지식경제부로 이관되게 되었다.

그간 방송발전기금은 방송법에 따른 기금의 징수·교부·회계 관리 등 기금관리를 실질적으로는 방송위원회에서 행해왔으나, 형식적으로는 문화체육관광부 산하의 KOBACO에 위탁하여 왔는데, 방송통신위원회의 출범 이후에도 이러한 체제는 유지되게 되었다. 반면, 주로 신기술 개발, 고급 전문 인력양성, 신기술벤처 지원 등 연구개발 분야에 사용되던 정보통신진흥기금은 현재 지식경제부에서 관장하도록 하고 있다.

이와 같이 기금의 징수·관리와 사용부처가 상이함으로써 현재 방송통신위원회에서는 방송통신사업자에 대한 인허가 등 규제업무를 관장하기 때문에 이러한 점에서 사업자의 출연금을 부과하는 기능과 함께 기금관리 역시 담당해야 한다고 보고 있다. 반면, 지식경제부 측에서는 정보통신 및 콘텐츠 산업진흥과 정보사회 촉진 관련 업무를 담당하고 있는 부처에서 기금을 소관하거나 최소한 일정부분을 담당하여야 한다고 주장하고 있다.

제도는 당위의 문제가 아니라 운영의 문제이므로 어느 쪽의 주장이 일의적으로 옳다고 단정적으로 판단할 수는 없을 것이다. 하지만 진흥정책과 규제정책은 기본적으로 한 기관에서 행사되는 것이 정책적 시너지 효과를 얻을 수 있는 만큼 방송통신 분야에 대해서는 방송발전기금과 통신사업자의 출연금, 주파수할당대가, 전파사용료 등의 재원으로 구성되는 방송통신발전기금을 설치하여 방송통신에 관한 연구개발, 표준의 개발·제정·보급, 방송통신콘텐츠 제작·유통 지원, 공익을 위한 방송통신 지원, 시청자 권익 증진 사업, 방송광고 발전 사업 등에 사용하도록 하는 것이 타당할 것이다. 이와 같은 재원은 ‘방송통신발전기금운용심의회(가칭)’ 등을 구성하여 효율적으로 운용·관리되도록 하여야 할 것이다.

6. 방송콘텐츠 산업 활성화를 위한 제언

향후 방송통신콘텐츠산업은 영상산업의 핵심적인 산업의 하나가 될 것

이다. 특히 최근 미디어의 융합으로 인하여 방송통신의 융합에 따라 기존의 방송과 통신의 틀로는 설명하기 어려운 그레이 존(Gray Zone)이 다수 발생함으로써 정부 내 모든 부처들이 상호 협력하여 발전시켜 나가야 하는 미래지향적 사업이다.

다매체·다채널 미디어시대에 있어서는 원소스 멀티유스(One-Source Multi-Use) 및 미디어 믹스 시장의 선점이 매우 중요한 경제적 부가가치를 창출할 것으로 예상되며, 문화국가의 건설과 이를 통한 해외 한류의 지속적인 확산 및 부가가치 창출을 위해서는 네트워크 고도화에 따른 콘텐츠 육성이 필요하며, 이를 위한 국가적 차원에서의 육성정책이 필요하다.

하지만 현재 한국의 방송시장에서는 새로운 미디어가 등장할 때마다 콘텐츠 활성화를 주장하였으면서도 플랫폼의 등장으로 인하여 콘텐츠 제작·유통이 활성화되지 못하고 지속적으로 기존 방송사업자들에 의한 콘텐츠의 시장 지배력이 강화되어 왔다. 즉 새로 등장하는 미디어들은 가입자를 끌어모을 '킬러콘텐츠'를 스스로 창출하기 보다는 기존 방송프로그램 활용에 의존하는 경향이 짙어 지상파방송의 뉴미디어에 대한 영향력 확대는 점차 증대하고 있는 추세다(김광호, 2008).

콘텐츠 사업 영역에서 지상파방송의 공과에 대해서는 여러 가지 견해가 있으나 현재까지 한국의 방송사업자들은 내수와 지상파방송 중심의 프로그램 공급으로 인하여 결과적으로 다양한 플랫폼의 등장한다고 하더라도 이것이 바로 방송영상 콘텐츠 산업의 육성을 위한 다양한 신규 콘텐츠 창출로 이어지지 못하고 있으며, 오히려 기존 콘텐츠의 시장 지배력 강화가 계속되는 결과를 야기하였다.

따라서 한국 시장에 있어 방송영상 콘텐츠 산업 발전을 위한 정책의 핵심은 국내에서는 매체별로 보다 경쟁적인 시장을 창출할 수 있도록 우수 프로그램 지원, 아카이브구축, 콘텐츠 제작·유통 전문인력 및 기술의 확대와 아울러 제작자의 저작권 확보 및 직접적인 지원을 위한 기금조성 등을 통한 직·간접 투자정책을 보다 적극적으로 구사하는 것이다.

VIII. 법제 개선 및 규제효율화 방안

1. 서 론

과거 지상파방송만이 존재하던 시기에는 한국의 미디어시장은 지극히 단순한 구조였으나, 방송이 다매체·다채널 시대로 전환되고, 인터넷 포털을 비롯하여 통신사업자들이 방송분야로 진출하여 융합현상이 본격화되면서 현재에는 매우 복잡다기한 사업자 구도를 형성하게 되었다.

먼저 양적인 면에서 매체의 종류가 폭발적으로 증가하였다. 1995년 케이블TV가 도입되어 방송의 복수매체 시대가 시작된 이래, 2002년부터 위성방송서비스가 개시되었으며, 현재 지상파DMB와 위성DMB 및 IPTV가 서비스를 개시하였다. 이와 더불어 「방송법」에서 방송 산업에 대한 진입규제 완화조치를 시행하면서부터 방송사업자의 절대수가 비약적으로 증가하였다.

이러한 양적인 증가와 함께 유선방송 허가 이후 방송시장은 방송사업자 간 거래관계의 복잡화라는 질적인 변화를 맞이하게 되었다. 즉 시청료를 제외하고는 매출액의 거의 전부를 광고에 의지하는 지상파방송과는 달리, 유선방송이나 위성방송, IPTV 등은 기본적으로 가입자에 기반한 유료방송 매체인데, 이들은 다채널방송을 제공하고, 이를 대가로 가입자로부터 월정액 등을 징수하는 것을 수익모델로 하고 있다.

이러한 유료방송서비스의 주체는 플랫폼사업자(System Operator: SO), 방송채널사용사업자(Program Provider: PP), 전송망사업자(Network Operator: NO) 등으로 대별할 수 있는데, 이들은 다채널방송을 제공하고 여기에서 나오는 수익을 배분하는 형태로 수익을 창출하고 있다. 이러한 유료방송의 전송구조를 살펴보면, 최초 방송콘텐츠의 제작에서부터 채널의 패키징, 전송, 서비스의 제공 그리고 최종 소비자에 전달되는 과정을 거치게 된다. 이 과정에서 가치사슬의 분화가 극명하게 드러나고 있는 실정이며, 이에 따라 방송사업자 간 거래관계의 양상이 횡적·종적으로 매우 다양

화·복잡화되고 있다.

미디어계의 이러한 거래관계의 복잡화와 가치사슬의 분화로 인하여 각 가치사슬 단계별로 특정사업자에 의한 시장 봉쇄나 독과점적 지위남용의 문제 및 이로 인한 시장실패의 가능성이 커지고 있어, 향후 방송 산업 내부에서도 다양한 경쟁관련 이슈가 발생할 것으로 전망된다.

하지만 이와 같은 방송시장 내부의 부당경쟁 또는 경쟁 제한적 행위를 해결하지 못하고 있는 주된 이유는 현재의 방송시장의 소유구조와 경영제한에 대한 관계당사자가 다수이고 방송계는 물론이고 통신계의 입장도 고려해야 하기 때문이다. 여기에 최근 시행된 일련의 방송 산업 규제완화 조치과정에서 규제완화를 위한 다양한 기준 설정과 조치에 있어 과학적인 근거나 통계적인 자료에 의하기 보다는 이해관계의 봉합이라는 미봉책이나 정치적 판단에 의하여 이루어진 경우가 많았다.

이러한 저간의 사정을 고려해보면 향후 방송 산업계 내부에서의 공정경쟁의 문제는 방송내용에 대한 규제와 동일하거나 오히려 더 중요한 이슈로 부각될 것으로 전망된다. 또한 향후 신문·방송·인터넷 등 미디어 영역간의 장벽이 사라지는 것은 거스를 수 없는 시대의 흐름이요 세계적 추세가 될 것이다.

여기에서는 이러한 미디어 업계의 상황을 고려하여 현재 한국의 미디어 법제가 당명하고 있는 가장 중요한 문제인 방송통신 통합법의 제정방향과 철학의 재정립문제에 대해 논의한다.

이러한 문제들에 대한 법제 개편은 결과적으로 미디어 업계의 전반적인 지형변화를 초래할 가능성이 있으므로 IPTV 같은 새로운 미디어의 등장에 따른 규제환경의 변화추이와 영향을 면밀히 분석하고 우리의 역량과 비전에 걸맞은 전략을 수립하는 것이 중요할 것이다. 먼저 미디어별로 수직적 규제체제로 구성되어 있는 현재의 미디어 관련법제들의 통합과 수평적 규제체제의 도입문제에 대해 고찰해본다.

2. 수평적 규제체계 도입문제: 방송통신기본법 제정 문제

가. 법제 현황

지난 1995년 케이블TV 도입될 때까지 한국에서 외부와 소통할 수 있는 기제는 지상파TV방송과 지상파라디오방송, 신문, 잡지 등 아날로그 매체에 국한되어 있었다. 그러나 1995년 케이블TV가 도입된 이후 약 10여 년 동안 위성방송, DMB, IPTV 등 유료방송 매체가 지속적으로 도입됨으로써 미디어는 공익적 가치와 아울러 산업적 가치도 고려되게 되었다.

또한 최근 소위 “방송과 통신의 융합”이라는 현상이 나타나면서 정책기관의 통합문제와 아울러 미디어관련법의 각 분야에서 규범과 현실의 괴리 현상이 발생하게 되어 법제 개편의 필요성이 증대되고 있다.

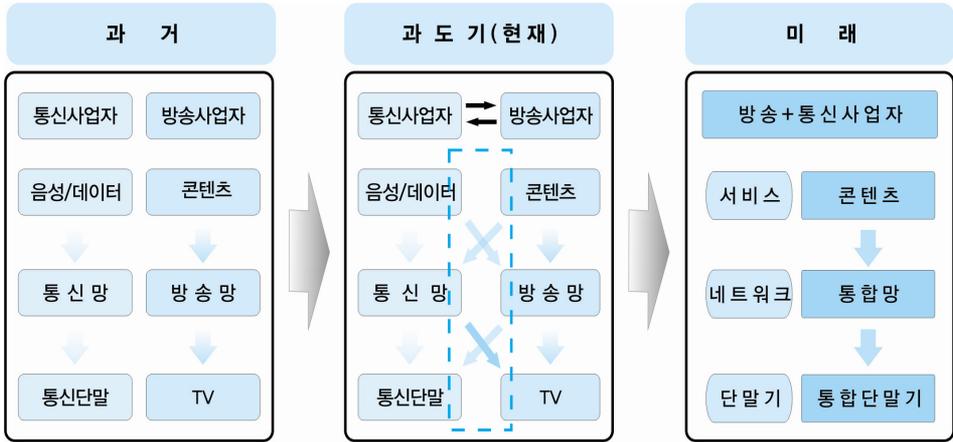
이러한 법제 개편의 필요성의 가장 큰 원인은 전송기술의 발전으로 인한 전송수단의 디지털화이다.

기존의 아날로그식 전송방식은 방송망을 통해서만 방송만을, 통신망을 통해서만 음성·영상 등 한정된 통신수단만을 제공할 수 있었다. 하지만 최근 통신기술의 발달로 인해 ‘통신망을 통한 방송행위’ 또는 ‘방송망을 통한 통신행위’가 가능해지면서 양자를 규율하는 법제 역시 한계가 노정되게 된 것이다.

이러한 융합현상은 네트워크, 단말기, 사업자 등 세 방향에서 동시 다발적으로 진행되는 것이 세계적인 추세이며,³⁴⁾ 이러한 규범현실의 변화에 대응하기 위하여 세계 각국에서는 끊임없이 관련법제의 개편을 지속적으로 진행하고 있다.

34) 방송통신 융합의 구체적인 개념, 전개양상과 기본권의 구조변화 가능성에 대해서는 지성우, “멀티미디어 시대에 있어 방송개념의 확정가능성에 관한 연구”, 「성균관법학」 제16권 제2호, 2004, 371~392면 참조,

<그림 8-1> 방송과 통신의 융합 현상



나. 문제점

만일 이러한 융합현상에 대비하기 위한 적절한 법제가 정비되지 못하고, 정책기관이 분화되어 있을 경우 규제의 공백 또는 과도한 비대칭 규제³⁵⁾가 가해 질 가능성이 있다.

가령 최근까지 IPTV의 규제 법률이 제정되지 않아 만일 IPTV를 허가 없이 무단으로 방영할 경우, 불법방송인가 아니면 단순한 통신행위의 매개인가 하는 문제점이 발생할 여지가 있었다.

반대로 과도한 비대칭 규제가 가해질 가능성이 있다. 가령 디지털케이블 TV와 IPTV서비스는 유사한 방영형태임에도 불구하고, 2008년 2월 조직개편 전에는 전자는 (구)방송위원회에서 후자는 (구)정보통신부에서 역점사업으로 추진해 왔기 때문에 동일서비스에 대해 두 기관이 경쟁적으로 규제를 완화함으로써 기관의 역량을 확대하는 데 진력하였다. 그 결과 IPTV서비스는 기술적 문제가 없음에도 불구하고 3년 이상 서비스제공이 지체된 바

35) 방송통신 융합의 구체적인 개념, 전개양상과 기본권의 구조변화 가능성에 대해서는 지성우, “멀티미디어 시대에 있어 방송개념의 확정가능성에 관한 연구”, 「성균관법학」 제16권 제2호, 2004, 371~392면 참조,

있다(비대칭 규제에 대해서는 지성우, 2008: 46-48쪽; 황근, 2008: 11쪽).

또한 실제로 우리나라에서도 방송정책기관인 (구)방송위원회와 통신정책기관인 (구)정보통신부를 하나의 단일 기구로 통합하지 않으면 안 될 정도로 관할권 다툼으로 인한 폐해가 심각했었다(방송위원회와 정보통신부의 통합의 원인과 경과에 대해서는 지성우, 2008, 35~63쪽). 양 기관의 통합으로 인하여 이러한 이중규제나 과도한 비대칭규제의 위험성은 상당 부분 해소되었다.

그러나 현재의 방송·통신관계법들은 사실상 동일한 매체에 대하여 이중적 규제와 차별규제를 전제로 하여 규정된 것이고, 각 기관의 편의대로 일정한 매체들을 자신의 담당 업무로 하기 위해 논리적·체계적으로 부합하지 않는 법제들을 유지하고 있었다.

방송·통신법제의 근본적인 문제점은 양자의 관할 기관이 달랐다는 점과 아울러 사회적 측면의 매스커뮤니케이션 매체는 방송법에 의해, 기술적 측면은 통신법제에 의해 규제되어 왔기 때문에 이중규제 또는 비대칭규제의 문제를 피할 수 없었던 데 있다.

관할기관이 방송통신위원회로 개편된 이후에도 이러한 문제점은 여전히 존재하고 있다. 현재 방송통신위원회가 출범하기는 하였으나 법제는 여전히 이중적 규제체계를 유지하고 있기 때문에 이해관계자들의 상호 평등한 관계를 이룰 수 있도록 진입규제·교차소유 및 내용규제·편성규제에 있어서의 형평성을 기할 수 있도록 법제를 개편해야 할 필요가 있다.

당장 현실적으로도 거의 유사한 내용을 방영하는 케이블TV와 IPTV간에 진입·소유규제, 콘텐츠 동등접근과 등 다양한 분야에서 비대칭규제가 가해지고 있는바, 이는 유료방송시장 전체를 개편해야 하는 문제이므로 근본적인 개선이 필요한 상황이다.

다. 개선방안

1) 정부의 방송통신관련 법제 개편 방향

위에서 살펴본 바와 같이 최근 정부에서는 기존의 정보통신 담당부서인 (구)정보통신부를 폐지하고, (구)방송위원회와 통합하여 대통령 직속의 “방송통신위원회”를 설치하였다. 이에 따라 정책기관의 분화로 인한 문제점은 상당부분 해소되었다.

지난 수년간 학자들 간의 논의는 이러한 정책기관의 통합문제에만 집중되어 있었다. 그러나 조직통합은 이제부터 전개될 방송통신융합법제 개편의 수단적 의미만 있을 뿐이다. 향후 정부는 조직의 안정화를 기하면서 조직통합의 궁극적인 목적인 융합법제를 완성해야 한다.

그간 방송통신위원회에서는 지속적으로 방송법제와 통신법제를 아우르는 「방송통신기본법」, 「방송통신사업법」, 「방송통신설비법」 등의 법제통합 문제에 대해서 필요성을 역설하고 있다.

그러나 최근(2008. 9. 4) 방송통신위원회의 대통령 업무보고에서는 이 문제에 대해 구체적으로 언급하고 있지 않다. 추측컨대 방통위에서는 법제 통합이 초래할 미디어분야의 변화에 대한 비판에 대하여 아직 제대로 대응할 논리가 정립되어 있지 않고, 「방송통신기본법」이라는 추상적인 상위 법률의 제정은 가까운 시일 내에 가능할 수 있으나, 다른 법률들의 통합·정비 작업은 상당한 시일이 소요될 것이기 때문에 구체적인 일정을 밝히지 못한 것으로 사료된다.

그럼에도 불구하고 학계와 실무계 공히 방송통신 융합산업을 정의하고 미디어 분야의 산업발전을 위한 진흥정책의 근간을 제시하는 「방송통신기본법」의 제정 필요성에 대해서는 인지하고 있으므로 조만간 기본법 형태의 법률이 제정될 수 있을 것이다. 최근까지 알려진 방송통신위원회의 법제 정비계획을 살펴보면 다음과 같다.

<표 8-1> 방송통신위원회의 법제 정비 계획

현 행	정비계획
전기통신기본법 (기술개발 조항 지경부로 이관)	방송통신기본법 (방통통신 융합사업 규정, 정보화 인프라 조항 신설)
전기통신사업법	방송통신사업법 (방송통신 설비 규정 및 통합규제)
정보통신망 이용 촉진 및 개인정보 보호에 관한 법률	방송통신망 이용촉진 및 개인정보보호에 관한 법률 전파법(관련 기기 형식승인 조항 포함)
정보화촉진기본법(행안부로 이관)	폐기(인프라 관련조항은 방송통신기본법으로 흡수)

출처: 파이낸셜 뉴스, 2008. 7. 18.

2) 미디어 융합에 대비한 바람직한 법제개편의 기본방향

가) 방통통신관련 법제 개편에 있어서의 철학적 대립

이러한 정부의 개편 방향은 기본법을 중심으로 사업법, 진흥법의 형태로 정비하는 것으로서 대부분 옳은 것으로 보인다.

현재 방송통신의 융합이라는 ‘사회현실의 규범화’를 위한 법제정비 작업이 우리나라에서 지지부진한 이유는 그간 방송과 통신에 대한 정책시행과 규제구조의 기본원칙을 이루는 ‘공익성’의 개념이 서로 상이했기 때문이다. 즉 방송과 통신의 융합현상을 규율하기 위해서 이 두 가지 서로 대립되는 ‘공익성’의 개념을 어떤 관점에서 파악해야 하는지에 대한 견해의 대립이 해소되지 않았기 때문이다.

먼저 경쟁체제에 익숙한 ‘시장주의적 관점’에서는 방송계의 수직적 분리구조와 진입장벽을 기존의 사업자들이 자신들의 이익을 추구하기 위해서 쌓아놓은 장벽에 불과하므로 이를 허물고 방송시장과 통신시장에서 양자가 공평하게 경쟁하는 것이 ‘공익’에 부합한다고 주장한다.

이 견해에 의하면 방송사업자들이 주장하는 ‘공익’은 그 실체가 분명치 않은 개념으로서 사업자간의 공정한 경쟁을 해치는 경쟁저해요소로 작용한다고 보는 듯하다. 따라서 대규모 자본을 유치하고 소비자에게 보다 질 높은 프로그램을 경쟁이 보장된 시장에서 공급하여 소비자들에게 다양한 채널을 공급하는 것이 새로운 융합시대의 ‘공익’개념에 부합하는 것이라고 주장하게 되는 것이다.

반대로 방송이 갖는 ‘공론장 형성기능’을 중시하는 ‘숙의민주주의적 관점’에서는 이러한 통신 측의 시장진입시도가 자본의 유입을 통한 방송의 공익성을 저해한다고 보고 있다.

이 견해에 의하면 방송은 ‘민주사회에 있어서의 여론형성’이라는 동일한 기능을 담당하고 있는 인쇄매체와는 달리 주파수가 한정되어 있고(희소성이론),³⁶⁾ 매체 특성상 그 침투력과 영향력이 매우 강하기 때문에(사회적 영향력 이론)³⁷⁾ ‘공익적 필요성’에 근거하여 신문 등과 같은 인쇄매체 보다 더욱 강한 규제가 가해져야 한다고 주장한다(R. Sunstein, 1995 M. Spitzer, 1989: pp.991-1071 참조).³⁸⁾

이 견해는 또한 비록 다매체·다채널 시대의 도래에 따라 기술적 측면에서의 방송매체 독점의 요인은 사라져 가는 추세이므로 정보와 의견의 다양성을 확보하기 위한 규제의 필요성은 점차 감소되는 추세임이 분명하지만 아직까지는 정보 유통경로의 유한성이 완전히 극복되었다고 볼 수 없다고 보고 있다. 따라서 기술적·경제적 유한성을 이유로 매체시장에서의 독점을 방지하여 정보와 견해의 다양성과 공정성을 보장하기 위한 국가의 규제가 허용될 수 없는 단계에까지 이르렀다고 보기는 어렵다는 것이다.³⁹⁾

36) NBC v. U.S. 319 U.S. 190(1943); Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo, 418 U.S. 241(1974); FCC v. League of Women Voters, 468 U.S. 364(1984); BVerfGE 12, 205.

37) FCC v. Pacofoca Foundation 438 U.S. 726(1978).

38) 우리 헌법재판소에서도 역시 “방송매체에 대한 규제의 필요성과 정당성을 논의함에 있어 방송사업자의 자유와 권리 뿐 만 아니라 수신자의 이익과 권리도 고려하여야 하는 것은 방송의 이와 같은 공적 기능 때문”이라고 전제하면서 “소수에 의한 매체독점을 방지하고 다양한 정보와 견해의 교환을 활성화하기 위해서는 국가가 매체시장에 개입하는 것이 허용되고 또한 필요하다고 인정되어 왔다”고 판시하고 있다. 헌재결. 5. 31. 2000헌바43·52 병합.

39) NBC v. U.S., 319 U.S. 190(1943).

그러므로 만일 통신자본 등 대규모 자본이 방송시장에 전면적으로 진입할 때에는 한국의 방송법제에 표현되어 있는 ‘방송의 국가로부터의 자유 원리’와 ‘방송의 자본으로부터의 자유 원리’ 및 ‘건전한 국민문화 창달 원리’ 등의 ‘공익성’의 하부원칙들이 훼손될 우려가 있다고 보고 있다.

이러한 견해에 의하면 방송사업자들에게 진입규제, 내용규제 등을 통하여 유의한 프로그램들이 방영되고 방송시장이 국가권력과 자본으로부터 독립될 수 있도록 하는 것이 공익을 실현하는 길이라고 보게 된다.

이와 같이 현재 국내에는 ‘공익’이라는 동일한 용어를 사용하면서도 그 실질적인 내용은 완전히 다른 두 가지 견해가 대립되고 있다. ‘숙의민주주의적 관점’을 택하고 있는 측에서는 ‘시장주의적 관점’을 택하고 있는 측의 견해를 ‘자본에 의한 반민주적 논리’라고 비판하고 있다. 반대로 ‘시장주의적 관점’을 택하고 있는 측의 견해에 의하면 ‘공익론적 관점’에 대해 과거 전과와 방송사설립을 위한 재원이 부족한 시대에 수립된 ‘구시대의 반경쟁적 논리’라고 비판하고 있다.

현재 진행되고 있는 ‘방송통신융합’의 논의의 접점을 찾기가 어려운 이유도 이러한 철학의 차이에서 발생하는 문제인 것 같다. 더욱이 이 철학의 차이가 곧 사업자의 부침(浮沈)을 야기할 수 있는, 가령 대기업의 전면적인 방송참여, 신문사의 방송사 소유, 통신사업자의 방송사 M&A, 채널정책 등 미디어와 관련된 모든 정책의 차이로 현실화될 것이기 때문에 어느 한 편도 자신의 주장을 철회할 의사도, 그럴 수도 없다는 것은 어쩌면 당연한 일인지도 모른다. 양측의 주장은 모두 상이한 철학과 세계관에 기반하고 있고, 이러한 철학적 기반이 자신들의 경제적 이익과 직결되어 있기 때문에 양자는 결코 타협하거나 물러설 수 없는 다툼을 계속할 수밖에 없다.

그러나 인간이 불완전하듯이 위의 어느 누구도 한편이 절대적으로 타당하다고 호언할 수는 없을 것이다. 다만 한 가지 분명한 것은 기존의 방송사업자들이나 정책당국자들의 입장에서는 종래의 ‘방송개념’에만 매몰된 시각으로 현재의 미디어 시장을 바라보기 보다는 최근의 정보통신혁명과 기술발전추이를 반영할 수 있는 새로운 시각에서 방송시장을 바라보는 전향적

인 태도가 필요하다는 점이다. 또한 반대로 방송의 영향력이나 여론형성기제로서의 의미가 완전히 소멸되었다고는 볼 수 없으므로 ‘시장주의적 관점’을 주장한다고 하더라도 미디어나 방송이 가지는 사회문화적 의미를 과소평가하는 것은 지양해야 한다.

나) 현행 법령상 기본적 법령체계의 유형

우리나라의 현행 법령 중 기본적인 법률을 중심으로 하는 법령체계의 종류를 유형화하면 다음과 같이 네 가지 유형으로 구분할 수 있다(방송위원회, 2003: 24-25쪽).

첫째, 특정 정책분야에 대한 기본적 사항을 선언적인 형태로 규정하는 헌장으로서의 기본법을 두는 법령체계로서, 특정 정책분야에서 필수적으로 구현하여야 할 이념과 정신 등을 중심으로 규정하는 유형⁴⁰⁾이다.

둘째, 헌장으로서의 이념규정 뿐만 아니라 그 헌장을 실현하기 위한 각종 정책수단을 열거하는 기본법을 두는 유형⁴¹⁾이다.

셋째, 기본법에 우월적 지위를 부여하고 특정한 제도·행정조직 또는 정책수단에 대한 관리 및 조정기능을 부여하는 유형⁴²⁾이다.

넷째, 기본 법률이 해당분야에서 요구되는 규범을 구체적으로 망라한 종합법전의 성격을 가지는 유형⁴³⁾ 등 다양한 형태의 법령체계가 있다.

다) 방송·통신에 융합에 대비한 법제 정비 방안

현재 학계 및 실무계에서는 상술한 네 가지 유형의 입법형식을 놓고 다양한 견해가 개진되고 있으나, 이는 방송과 통신이라는 이질적인 매체에 대한 규제를 단일법체계로 흡수·통합하는 작업이기 때문에 입법기술상 매우 신중해야 한다.

40) 가령 「교육기본법」, 「고용정책기본법」, 「사회보장기본법」 등이 여기에 해당한다.

41) 가령 「문화산업진흥기본법」, 「청소년기본법」, 「정보화촉진기본법」, 「환경정책기본법」 등이 이 유형에 해당한다.

42) 이 유형에 해당하는 법령으로서는 「국세기본법」, 「기금관리기본법」, 「자격기본법」, 「정부투자기관관리기본법」, 「행정규제기본법」 등이 있다.

43) 여기에 해당하는 법령으로서는 「건설산업기본법」, 「전기통신기본법」 등을 들 수 있다.

입법적으로 검토되고 있는 여러 가지 다양한 법제 정비방안 중 먼저 고려할 수 있는 방법은 정책 및 사업을 동시에 규정하고 있는 「방송법」의 정책부분과 사업부분을 분리하여 정책부분을 방송과 통신을 아우르는 「방송통신기본법(또는 통신방송기본법)」에 규정함과 동시에 현행 「전기통신기본법」의 내용을 통합하는 안이다. 이 안에 의하면 「방송통신기본법」은 방송과 통신 양자에 모두 적용되는 “정책수단의 총괄규범(두 번째 유형)”으로서의 역할을 하게 된다.

이 안에 의할 경우 「정보화촉진법」은 정보화의 기반조성 및 촉진을, 「방송통신기본법」은 방송통신정책을 총괄하는 규범으로 상호 분리·규정함으로써 양 규범간의 조화를 이루도록 할 수 있게 된다. 이렇게 통신방송에 관한 정책수단의 총괄규범으로서의 「방송통신기본법」이 상위규범으로 규정된다면, 이 법의 기본정신을 실제적으로 구현하기 위하여 「방송법」의 사업부분과 「전기통신사업법」을 합쳐서 방송통신사업에 관한 「방송통신사업법(가칭)」과 설비를 규제하기 위해 기존의 전파법을 개정하여 「방송통신설비법」을 제정하여 무선을 중심으로 한 「전파법」의 내용에 유선설비를 포함하는 방향으로 입법해야 한다(방송위원회, 2003: 30-36쪽).⁴⁴⁾

둘째, 이러한 방송통신법제 완전통합이라는 견해와는 달리 「방송법」의 부분개정을 통하여 융합문제를 해결하는 방안도 있다.⁴⁵⁾

이 방안에 의하면 기술발전에 따른 융합현상에도 불구하고 방송영역과 통신영역의 독자성과 차이점이 존재하며, 방송영역은 「방송법」이라는 단일법 체계인 반면 통신영역의 관련 법률은 「전기통신기본법」, 「전기통신사업법」, 「전파법」 등 여러 법률로 구분되어 있으므로, 이를 모두 하나로 통합하는 입법형식은 바람직스럽지 못하다고 한다. 따라서 「방송법」, 「전기통신기본법」, 「전기통신사업법」, 「전파법」 등 기존의 법률들을 하나의 법규 또는 하나의 체계화된 입법형식으로 통합하는 형태보다는 기

44) 이 안은 2003년 방송·통신법제정비위원회의 다수의견으로 채택된 바 있다. 방송통신융합추진위원회, 2007: 111-114쪽. 미국의 Communication Act 199에 대해서는 M. Garcia-Murillo/L. MacInnes, 2001: pp.431~452. 최근 영국의 법제 정비현황에 대해서는 송종길, 2005: 229~307쪽.

45) 이 안은 2003년 방송·통신법제정비위원회의 소수의견으로 채택되었다. 별정방송의 개념에 대한 상제는 지성우, 2004: 371-392쪽.

존 「방송법」을 확대하여 방송·통신의 융합분야에 해당하는 부분을 흡수하여 기존의 방송개념을 방송통신개념으로 확대·재정립하는 동시에 이러한 내용과 배치되는 기존 전기통신 관련법의 내용을 삭제하는 형태의 입법이 합리적이라고 보고 있다(방송위원회, 2003: 37-38쪽).

셋째, 현행과 같이 방송통신관계법의 체계를 분리하되, 기술발전에 따라 새로운 서비스 개념이 등장할 때마다 그 서비스를 방송영역이나 통신영역으로 판단하여 각각 수용할 수 있도록 규정하는 방법도 있을 수 있다.

이 방안에 의하면 통합규제기관이 관할하는 법제는 현재처럼 방송관계법과 통신관계법의 분리체계를 유지하면서 중간의 융합영역에 적용되는 별도의 제3의 법률을 제정하여 융합영역의 신규 미디어들을 규율하는 것이다. 이러한 법제 정비방안에 의하면 기존의 방송과 통신관계법의 체계를 근본적으로 개정하지 않아도 되므로 대대적인 법제 개편에 따른 위험성과 불확실성을 제거할 수 있다는 장점이 있다.

이러한 방법에 의한 법제 개편방안을 채택하고 있는 국가로는 독일과 일본을 들 수 있다(독일의 법제개편에 대해서는 지성우, 2004: 381-412쪽; 일본의 융합대비 법제의 개편현황에 대해서는 신호철, 2004: 17-32쪽).

이상에서 검토한 방송통신 관련법제 정비방안들은 각기 나름대로 장단점을 가지고 있다.

제1안처럼 방송통신관계법령을 모두 일원화·체계화할 경우에는 효율적이고 신속한 의사결정과 집행이 가능하다. 그러나 대대적인 법제정비에 따른 비효율성이 발생할 경우에는 개선이 아니라 개악이 될 수도 있다. 또한 미국 등 우수 선진국보다 더욱 방송의 공공성이 강조되는 우리나라의 특수한 상황을 고려할 때 법제정비의 결과 산업적 효율성이 강조될 경우에는 산업성에 의해 방송의 공공성이 훼손될 우려가 있다.

제2안처럼 「방송법」 중 방송관계법을 확대 개편하여 방송관계법을 전통적인 방송과 아울러 융합형 서비스에 모두 적용하는 방안은 제1안이 가지고 있는 급격한 법제정비로 인하여 발생가능한 문제점을 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 단기적으로는 이렇게 「방송법」을 신규서비스에

적용함으로써 융합형 서비스를 규율할 수 있겠으나, 현재 전체 방송통신시장 중 유사방송서비스의 비중이 급격히 증가되고 있으며, 유사방송서비스 중 통신적 속성이 강한 서비스(가령 원격게임, 원격의료 등)의 경우에도 방송과 유사한 규제를 받게 된다면 자칫 원활한 서비스제공이 지연될 수도 있다는 문제점이 있기 때문에 장기적으로는 이러한 방법에 의한 법제 정비방안의 실효성이 저하될 것이다.

제3안은 제2안처럼 대대적인 법제 개편에 대한 부담을 최소화하면서 융합형 서비스를 규율할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 방식에 의하면 방송법제와 통신법제를 유지한 상태에서 중간적 영역에 속하는 서비스들이 출현할 때마다 효율적인 규율을 위하여 최적의 범규를 선택하는 방식에 의해 신속한 의사결정과 산업의 활성화를 기할 수 있으므로 단기적으로는 채택 가능한 안이다. 하지만 이러한 방식에 의한 법제 정비작업은 방송, 통신, 제3의 융합형 서비스에 대한 개념의 분리를 전제로 하고 있는데, 방송·통신 혹은 제3의 서비스 어느 쪽으로 분류되는가에 따라 규제의 강도나 내용이 상이하므로 불이익을 받는 이해관계인들의 조정이 단기간에는 불가능하리라고 본다. 이와 같이 개념구분에 관한 논의가 장기화되면 제3의 단기적인 중간적 형태의 법률이 제정되기도 전에 융합형 서비스의 비중이 크게 증대될 것이고, 이렇게 되면 중간적 법률 제정의 실효성이 크게 저하될 우려가 있다. 가령 독일의 경우 방송·통신 또는 제3의 융합형 서비스의 일반적인 개념을 정립하는 데에 만도 약 20여년이 소요되었으나, 이러한 인위적인 개념 확정에 관하여 대다수의 학자들이 여전히 불완전한 입법이라고 지적하고 있다(독일의 방송개념 규명에 관하여는 고수자, 2003: 170~196쪽).

이상에서 살펴본 바와 같이 방송통신융합에 대비하여 현재 제시되어 있는 법제 정비방안들은 각기 장·단점이 있다. 따라서 어느 방안을 선택하는 것이 타당한 지에 대해 향후 심도 있게 논의해 보아야 할 것이다(미디어 융합에 대비한 방송통신법제의 개편방향에 대한 상세는 지성우, 2008, 91~103쪽. 구조개편의 문제에 대해서는 강만석, 2006 참조).

3. 방송통신 관련 단행법의 통합문제

가. 현행 방송통신 관련 단행법의 구조와 문제점

위와 같이 기본법적 차원에서의 방송통신법제의 통합은 방송과 통신의 상위에 위치하는 기본법 형태의 법률들에 대한 기본방향과 입법방침을 확립하는 데 도움이 될 것으로 본다.

하지만 정작 문제는 기본법의 입법이 아니고 단행법들을 어떻게 통합하여야 하는가 또는 보다 근본적으로 과연 방송법제와 통신법제를 모두 통합하는 것이 보다 효율적인 것이냐에 있다.

현재의 법제는 제정 시부터 오랫동안 서로 다른 입법목적을 가지고 제정·시행되어 왔다. 즉 방송법제는 그동안 주파수의 희소성과 특별한 사회적 영향력에 착안하여 하드웨어와 소프트웨어를 통합적으로 운영함과 동시에 내용규제, 소유규제, 겸영규제, 편성규제 등에 대해 엄격한 기준을 적용하고 있었다.

반면, 통신 법제는 보다 저렴하고 효율적인 보편적 서비스의 제공과 이 과정에서 발생할 수 있는 전송내용의 비밀보호를 주된 목적으로 하여 하드웨어와 소프트웨어에 각각 다른 운영원리를 도입하고 요금·접속조건·전송매체의 표준화 등을 추진하는 한편 지속적으로 시장경제원리를 도입하여 왔다.

이렇게 방송법제와 통신법제가 상호 다른 입법목적을 가지고 제정·운영되어 왔기 때문에 이념적 차원에서의 기본법을 제정하는 것과는 달리 단행법적 차원에서의 통합은 매우 난해한 문제일 수밖에 없다.

이하에서는 우리나라와 유사한 방송통신 분리 법제를 유지하고 있으면서 최근 법제의 정비작업을 행하고 있는 독일과 일본의 사례를 통해 향후 우리나라 법제의 개편방향에 대해 살펴보기로 한다.

나. 해외에서의 방송통신 관련 단행법의 통합과정

1) 독일(정책기관 분리 + 제3법률 제정 모델)

가) 텔레미디어법의 제정

독일에서는 먼저 방송분야에 대해 연방 각주의 방송관계법이 적용되며, 이의 통일적인 적용을 위하여 주간(州間)의 협약형식으로 규율하고 있는데, 이것이 바로 ‘방송국가협약(Rundfunkstaatsvertrag: RfStV)’이다. 반면, 통신에 대해서는 연방이 관할권을 가지고 있으며, 연방이 전속관할권을 가진 통신법(Telekommunikationsgesetz: TKG)이 제정·적용되고 있다.

그동안 독일은 방송과 통신의 융합현상에 잠정적으로 대응하고, 미디어 간의 매체적 특성이 사라져 가는 미래의 멀티미디어 사회에 대비하기 위하여 방송과 유사한 서비스에 대해서는 미디어서비스국가협약(Medien dienstestaatsvertrag: MDStV)을 체결하였고, 통신과 유사한 분야에는 연방법으로 텔레서비스법(Teledienstegesetz : TDG)을 제정하여 방송·통신의 양자에 속하지 않는 미디어서비스들을 제3의 영역으로 규율하고 있었다.

하지만 기본적으로 방송과 통신의 중간적 영역에 속하는 미디어들에 대해 연방과 각주가 각기 다른 법률 또는 협약을 체결하고 이에 대해 각각 다른 기준을 적용하는데 대하여 비판이 있었다.

이에 따라 독일에서는 지난 2007년 1월 18일 연방정부 경제기술부가 입안한 새로운 융합서비스 법률인 “특정한 전자 정보 및 커뮤니케이션 서비스에 관한 규정의 통합을 위한 법(일명 전자상거래통합법, EIGVG)”을 의회에서 의결하였다. 이 법률은 전자상거래통합법은 연방방송법규인 제9차 방송국가협약(Rundfunkstaatsvertrag, RStV)이 발효되는 2007년 3월 1일부터 시행되고 있다.

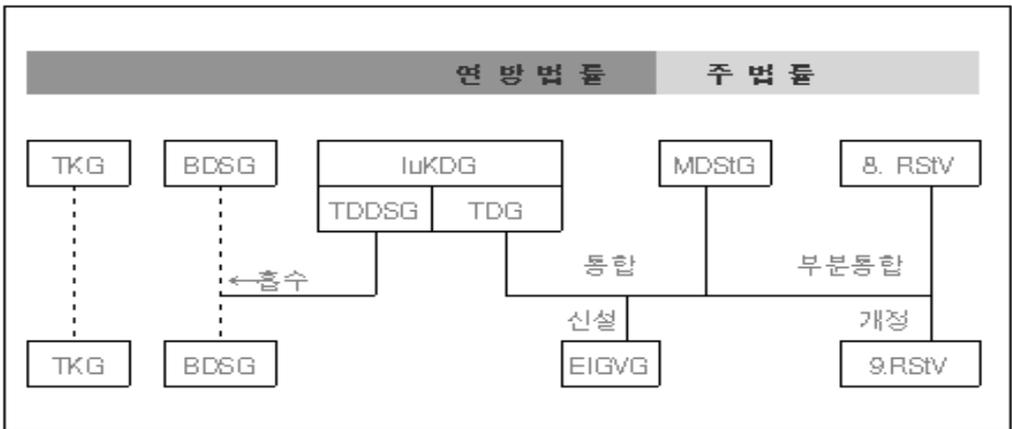
이 법에 의하여 방송과 통신융합서비스에 대한 두 개의 서로 다른 경쟁 법안이 연방정부가 제정한 정보 및 커뮤니케이션서비스법(Informations

und Kommunikationsdienste Gesetze: IuKDG)과 그 하위 법률인 텔레서비스법(TDG), 그리고 16개 주정부 간에 체결된 미디어서비스국가협약(MDStV)을 폐지하고, 이를 통합하여 연방정부가 입법 및 행정관할권을 갖는 텔레미디어법(Telemediengesetz: TMG)으로 통합되게 되었다.

지난 2007년 3월 1일부터 방송과 통신, 텔레미디어에 대한 법규가 재정비되면서 독일의 방송과 통신, 융합서비스에 대한 법률들은 <표 1>와 같이 3개의 큰 법률로 통합되었다.

이로써 독일에서는 정책기관을 통합하지 아니한 채 방송분야에서는 각 주의 미디어관계법과 이를 종합적으로 규정하고 있는 방송국가협약(RfStV)이, 통신 분야에 대해서는 예전과 마찬가지로 통신법(TKG)이 적용되며, 중간적 영역의 서비스들에 대해서는 연방 관할의 텔레미디어법(TMG)이 적용되게 되었다.

<표 8-2> 독일의 방송·통신·텔레미디어 관련법률



(TKG: 통신법, BDSG: 연방데이터보호법, IuKDG: 정보와커뮤니케이션서비스법, TDDSG: 텔레서비스데이터보호법, TDG: 텔레서비스법, EIGVG: 전자상거래통합법, MDStG: 미디어서비스국가협약, RStV: 방송국가협약, 기호: ... 현행유지, — 신설 또는 개정)

나) 텔레미디어법의 내용과 시사점

독일의 멀티미디어 관련법제의 가장 중요한 특징은 새로운 법률의 규정에도 불구하고, 방송과 통신에 대한 관할기관 및 적용법규의 분리체계를 여전히 유지하고 있다는 점이다.

즉, 방송에 대해서는 9차 협약개정을 통하여 새로 “텔레미디어”라는 문구를 포함시킴으로써 “방송과 텔레미디어에 관한 국가협약(Staatsvertrag über den für Rundfunk und Telemedien)”으로 명명하였다. 이 협약에 의하여 방송은 물론이고 텔레미디어의 일부가 방송과 유사하거나 동일한 규제를 받게 되었다. 통신에 대해서는 여전히 연방관할의 통신법(TKG)이 적용되고 있으며, 이번 개정에서 통신에 관한 사항을 규율하고 있는 통신법은 개정되지 않았다.

방송과 통신의 중간적 영역에 해당하는 멀티미디어에 대해서는 연방관할의 “텔레미디어법(Telemediengesetz)”으로 통합되었다. 이는 기존에 연방관할이던 “텔레서비스법(TDG)”과 각 주(州)의 관할에 속하던 “미디어서비스 국가협약(MDStV)”의 내용을 통합하여 “텔레미디어(Telemedia)”라는 개념을 창출하고 이에 대한 관할을 연방에 위임한 것이다(텔레미디어법 제정전의 법제에 대해서는 지성우, 2004: 381-412쪽 참조. 텔레미디어법의 제정과정과 내용에 대한 상세는 성숙희, 2005: 1-13쪽; 오윤섭, 37-39쪽; 심영섭, 2007: 1-15쪽; 성숙희, 2007: 81-96쪽; 고수자, 2007: 312-337쪽 등을 참조).

이렇게 독일에서는 연방과 각 주(州)간의 방송과 통신에 대한 관할권과 법제의 분리를 유지한 채 중간적 영역인 멀티미디어에 대해서는 텔레미디어법(TMG)을 제정하여 규율하고 있다. 세계 각국에서 방송과 통신의 융합에 대비하여 회의제 형태이든 국가기관 형태이든 정책기구와 법제를 통합하는 데 비하여 이렇게 연방과 각 주(州)간의 관할권과 법제를 분리하는 데에는 독일의 기본법과 밀접한 연관이 있다. 하지만 이러한 분리 법제와 아울러 중간적 영역에 연방관할의 텔레미디어법을 제정하였다고 해서 방송과 통신의 중간적 영역인 멀티미디어의 개념이 완전히 규명되었거나, 규제수준이 명확히 구분되었다고 평가할 수는 없다.

독일에서도 역시 이에 대한 문제점은 인지하고 있으며, 향후 방송과 통신의 중간 영역에 새로운 서비스가 출현하였을 경우에는 다시 그 매체가 방송과 통신 중 어떤 매체에 속하는가에 대하여 다시 논의해야 한다는 단점이 있다.

결론적으로 독일에서는 잠정적이기는 하지만 정책기관을 통합하지 않으면서도 중간적 영역을 규율할 수 있는 통일적인 규범을 마련하였다는 점에서 진일보한 입법을 하고 있는 것으로 보인다. 또한 독일은 중간적 영역의 “멀티미디어”에 대한 적용법규를 창출하였고, 이를 지속적으로 현실과 이론의 조화를 통해 개정해 나가는 노력을 하고 있다(독일의 텔레미디어법 개정에 대한 평가에 대해서는 지성우, 2008, 7-11쪽 참조).

2) 일본(정책기관 통합 + 분리모델)

일본에서는 방송과 통신에 관한 업무는 종합적으로 행정기관인 총무성에서 관장하고 있다. 반면 방송과 통신에 대한 법제는 우리나라와 유사하게 분리되어 있다.

일본의 방송관계법은 우리나라의 2000년 통합방송법 이전처럼 방송법과 유선방송법 등으로 복잡하게 형성되어 있다.

일본의 방송관련법으로는 「방송법」, 「유선텔레비전방송법」, 「방송대학학원법」, 「유선라디오 방송업무의 운영규정에 관한 법률」, 「전기통신역무이용방송법」, 「전파법」 등이 있다. 이 중 「방송법」은 지상파방송, 위성방송, 데이터방송, 위성DMB를, 「유선텔레비전방송법」은 케이블 TV를 규율하고 있다. 한편 통신관련 법률로는 「전기통신사업법」, 「유선전기통신법」, 「전파법」 등이 있다.

<표 8-3> 일본의 주요 방송·통신관련 법률

방송관련	통신관련	방송/통신관련
<ul style="list-style-type: none"> - 방송법 - 유선텔레비전방송법 - 유선라디오방송업무의 운용규정에 관한 법률 - 방송대학학원법 - 유선텔레비전방송의 발달 및 보급을 위한 유선텔레비전방송프로그램 충실 사업의 추진에 관한 임시조치법 - 방송프로그램소재이용촉진사업의 추진에 관한 임시조치법 - 수신설비제어형방송프로그램의 제작 촉진에 관한 임시조치법 - 고도텔레비전방송시설정비촉진임시 조치법 - 전파법 	<ul style="list-style-type: none"> - 전기통신사업법 - 유선전기통신법 - NTT등에 관한 법률 - 전기통신기반충실 임시 조치법 - 전파법 	<ul style="list-style-type: none"> - 전기통신역무이용방송법 - 특정통신/방송개발사업실원활화법 - 통신/방송융합기술의 개발촉진에 관한 법률 - 신체장애자의 편리증진에 기여하는 통신/방송신체장애자 이용원활화사업의 추진에 관한 법률

출처: 김영덕, 2005: 12-13쪽에서 재인용.

미디어의 융합시대를 맞이하여 일본에서는 이러한 복잡한 방송통신관계법을 단순화할 필요성을 공감하고 오랫동안 여기에 대해 연구해왔다. 그 결과 최근(2007년 6월 16일) 일본의 ‘방송·통신의 종합적인 법체계에 관한 연구회’에서는 이러한 복잡한 법률 중 중요한 9개의 법률⁴⁶⁾을 정보통신법(가칭)으로 단순화할 것을 제안한 바 있다.

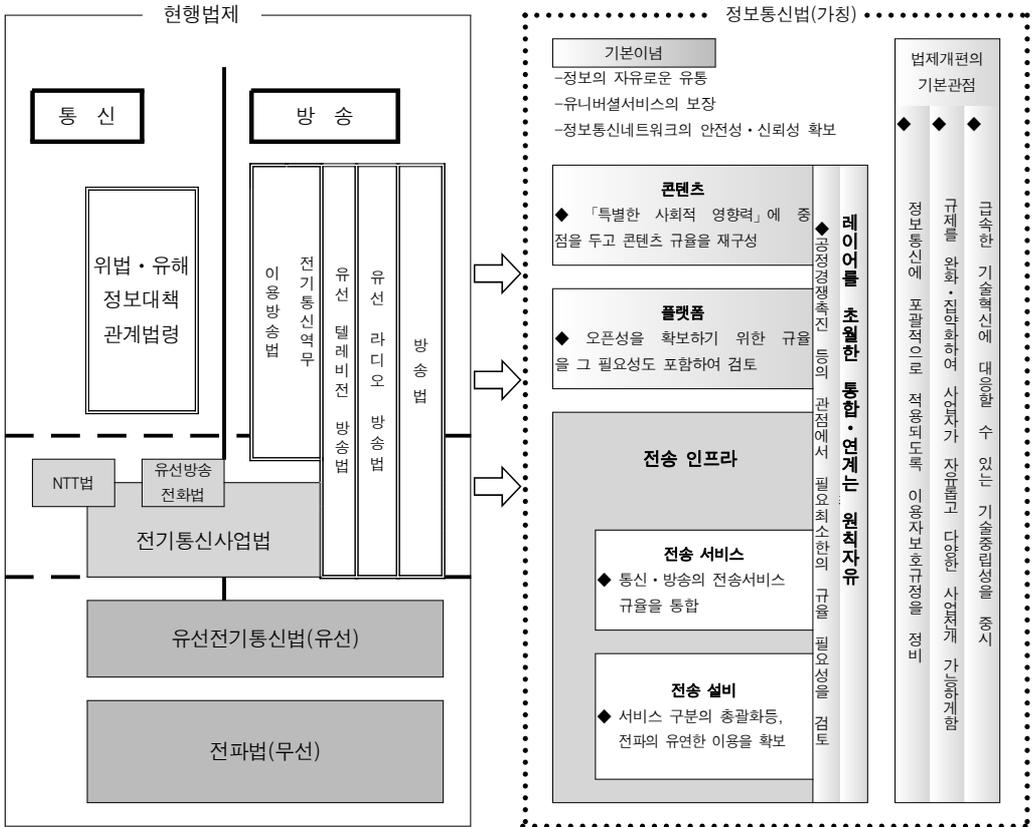
이 보고서에서는 ① 정보통신사회의 구조변화에 대한 대응, ② 시장의 활성화에 따른 자유스러운 사업 환경 정비, ③ 정합성·통일성 있는 이용자 보호대책, ④ 급속한 기술혁신에 대한 대응, ⑤ 네트워크의 국제화에 대한 대응 등 다섯 가지를 이유로 방송통신법제의 개정 필요성이 있다고 기술하고 있다 [‘통신·방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회’(通信·放送の総合的な法體系に關する研究會), 平成 19年(2007): 8-16쪽 참조] ⁴⁷⁾

46) 연구회에서 단일화를 건의한 법률들은 먼저 기본법으로 「유선전기통신기본법」, 「전파법」 등 2개 법률, 방송관련법으로 「방송법」, 「전기통신역무이용방송법」, 「유선텔레비전방송법」, 「유선라디오방송법」 등 4개 법률, 통신관련법으로는 「전기통신사업법」, 「NTT법」, 「유선방송법」 등 3개 법률 등이다.

47) http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/071206_2.html에서 열람 가능.

<표 8-4> 일본의 법제개편방향⁴⁸⁾

■ 현행법제를 '상하수직적인 구조'에서 '레이어구조'로 전환하여 세계최첨단 법체계로 전환함
 ■ 현재 방송·통신법제를 '정보통신법(가칭)'으로 일원화



출처: 통신·방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회(通信·放送の総合的な法體系に関する研究會), 平成 19年(2007). 12. 6, 2쪽

이 보고서는 급격한 기술혁신에 대응할 수 있는 '기술중립성', 사업자를 위한 '시장중심', 디지털화와 IP화에 대응하기 위한 '세계 최첨단 정보통신 법체계 구축' 등을 목표로 각 미디어 계층 간의 장벽을 없애고 사업자간의

48) 김영덕, "일본의 방송통신융합 구조개편 방향과 시사점", 「융합시대의 방송통신융합기구 개편 방안」(한국언론학회 세미나 자료집), 2008. 1. 31., 54면에서 재인용.

통합·제휴를 원칙적으로 자유화하며, 공정경쟁을 촉진하기 위한 최소한의 규제만을 하여야 한다고 기술하고 있다(이에 대한 상세한 설명은 안창현, 2008: 91-95쪽; 김영덕, 2008: 54면 등을 참조). 이 보고서에서 제시하고 있는 중요 법제의 개편방향을 도식화하면 앞의 <표 8-4>와 같다.

이러한 법제 개편안에 따르면 현재의 방송과 통신에 관한 분리모델, 상하수직모델을 수평적인 레이어 모델로 전환하여야 한다고 제시하고 있다. 구체적으로는 정보의 자유로운 유통, 유니버설서비스의 보장과 정보통신네트워크의 안전성·신뢰성을 확보하기 위하여 ‘콘텐츠’, ‘플랫폼’, ‘전송인프라’의 3계층으로 구분하고, 레이어를 초월한 통합·연계를 자유스럽게 함과 동시에 공정경쟁을 촉진하기 위하여 필요최소한의 범위 내에서 규율을 하여야 한다고 규정하고 있다.

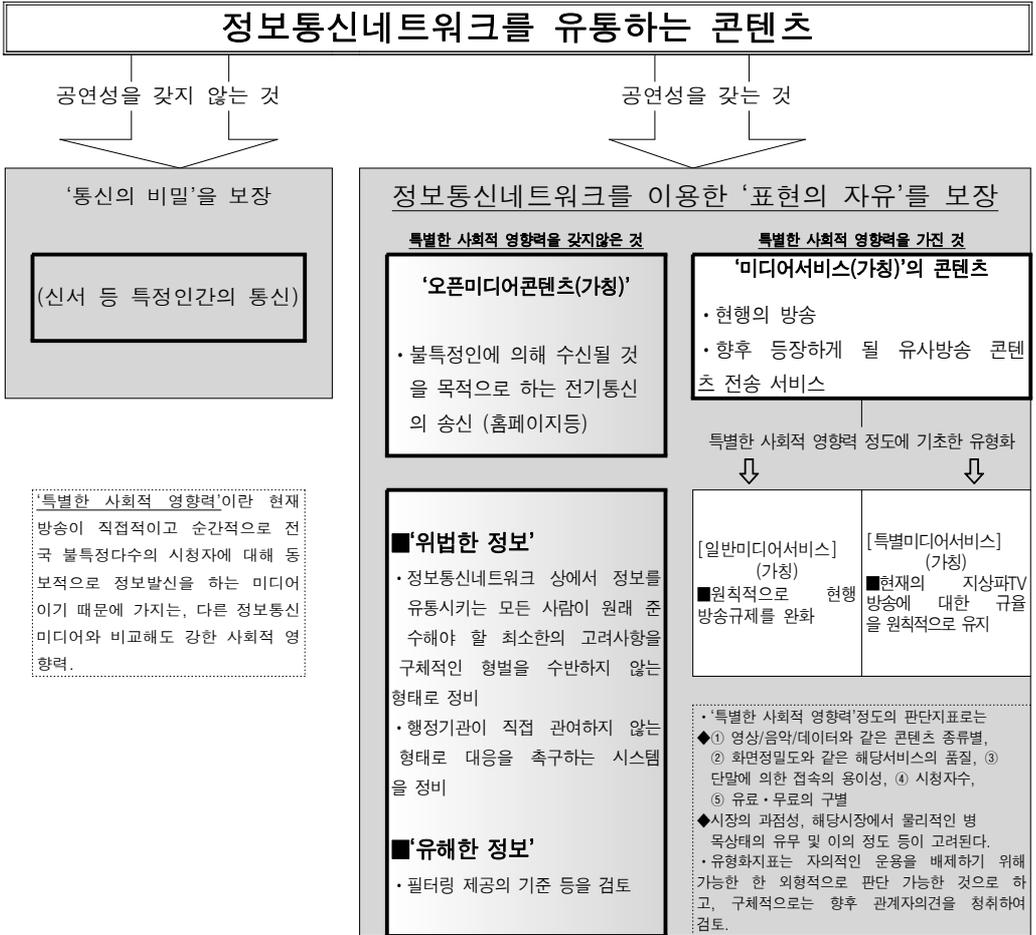
이렇게 되면 기존의 복잡한 방송·통신법제는 3계층으로 분류되게 되며, 복잡한 법률 역시 9개에서 1개로 대폭 정비되게 된다.

여기에서 주의 깊게 보아야 할 것은 바로 ‘플랫폼’을 따로 분리해서 규율한다는 점이다. 그림에서 보는 바와 같이 ‘플랫폼’에 대해서는 ‘개방성을 확보하기 위한 규율을 그 필요성도 포함하여 검토’하여야 한다고 기술하고 있다. 즉 3분류 안에 의할 것인지의 여부에 대해서도 근본적으로 검토해보아야 한다는 것이다.

이와 같이 일본에서는 정보통신법(가칭)을 제정 시 ‘플랫폼’에 대해 원칙적으로 인증기능과 정보보호 기능 등으로 인하여 플랫폼 기능이 ‘병목(bottleneck)’으로 작용해 정보의 자유로운 유통을 저해할 우려가 있기 때문에 부당한 차별을 금지하는 등 개방성을 확보해야 할 필요가 있다고 보고 있다. 다만 일본에서도 역시 현재 플랫폼에 대해 독립된 규제로 입법화할 필요성은 그리 크지 않다고 보는 점(안창현, 2007: 94쪽)에 유의하여야 할 것이다.

다음으로 플랫폼과 네트워크 이외에 일본에서의 콘텐츠 분류방식도 시사하는 점이 크다. 먼저 일본에서의 콘텐츠 분류방식을 도식화 하면 다음과 같다.

<표 8-5> 콘텐츠 분류 및 새로운 규제 방안



출처: 통신·방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회(通信·放送の総合的な法體系に關する研究會), 平成 19年(2007). 12. 6, 4쪽

위에서 보는 바와 같이 일본에서는 제1단계로 먼저 '정보통신네트워크에서 유통되는 콘텐츠'를 '공연성을 갖지 않는 것'과 '공연성을 갖는 것'으로 이분화 하고 있다.

이 중 '공연성을 갖지 않는 콘텐츠'는 기존의 통신의 비밀을 보장받는 통신(가령 사인간의 통신이나 信書 등)에서와 마찬가지로 '통신의 자유'의 보호대상이 된다. 반대로 '공연성을 가지는 콘텐츠'는 정보통신네트워크를

이용한 ‘표현의 자유’의 대상이 되는데, 여기서 ‘공연성은 갖는 콘텐츠’는 다시 (1) 특별한 사회적 영향력을 가지지 않는 콘텐츠(가칭 ‘오픈미디어콘텐츠’)와 (2) 특별한 사회적 영향력을 가지는 콘텐츠(가칭 ‘미디어서비스’)로 구분하여 전자에 대해서는 주로 ‘위법하고 유해한 정보’에 대한 규제의 문제를 다루고, 후자에 대해서는 특별한 사회적 영향력에 상응하는 내용규제·소유규제 등을 한다는 의미라고 이해된다.

이 건의안에서 또 한 가지 유의할 점은 특별한 사회적 영향력을 가지는 미디어서비스(가칭)를 ‘일반미디어서비스’와 ‘특별미디어서비스’로 구분하고 있다는 점이다. 여기서 후자 즉 ‘특별미디어서비스’는 현재의 지상파TV를 말하며, 이에 대해서는 현행의 규제를 유지하며, 전자 즉 유료방송에 해당하는 ‘일반미디어서비스’에 대해서는 규제를 대폭 완화하겠다고 한다.

이와 같이 일본에서는 현재 그동안의 복잡한 방송통신법제 중 9가지의 중요 법률에 대해 ‘정보통신법(가칭)’으로 일원화하며, 콘텐츠는 공연성을 가지는 콘텐츠와 공연성을 가지지 않는 콘텐츠로 분류하여 각각 다른 규제를 가하는 방향으로 입법을 추진하고 있다. 이 같은 일본의 입법추진방향은 향후 기본적으로 유사한 법제구조를 가지고 있는 우리나라의 법제 개편 방향에도 크게 참고가 되리라고 보며 입법추진 경과를 지켜보아야 할 것이다.

3) 개선방안에 관한 제언

최근 방송통신위원회에서는 수년 내에 ‘방송통신기본법’, ‘방송통신사업법’, ‘방송통신진흥법’의 일관된 체계로 정비할 것이라고 천명한 바 있다. 이러한 법률의 통합은 기본적으로 옳은 방향이라고 본다.

하지만 위에서 본 바와 같이 우리나라의 방송법제와 통신법제는 오랫동안 서로 다른 입법목적과 가지고 상이한 기능을 수행하여 왔다. 또한 해외 사례 중 기관의 통합과는 관계없이 최근 분리된 법제를 통합하고자 시도하고 있는 독일과 일본의 경우에는 급격하게 양자를 모두 통합하기 보다는

제3의 법률을 제정하든지(독일의 경우) 아니면 기존의 지상파방송 등 방송의 공익성을 유지할 수 있는 기제는 그대로 둔 채 유료방송과 통신콘텐츠에 대해서만 다른 규제방식을 적용(일본의 경우)하고 있다.

이와 같이 우리나라의 법제 현황과 해외사례를 참고하면 통합을 위해서는 몇 가지 유의하여야 할 점이 있다.

첫째, 방송법제와 통신법제를 반드시 통합하여야 하는가의 문제이다.

위에서 밝힌 바와 같이 방송법제와 통신법제의 상위에 존재하는 이념적인 유형의 ‘기본법’을 제정하는 방안에 대해서는 거의 모든 학자들이 찬성하고 있는 듯하다. 그러나 문제는 이 기본법 하위의 방송법제와 통신법제를 모두 하나로 합치는 것이 과연 가능하고 또 타당한가에 있다. 만일 방송통신기본법 아래에 방송통신사업법(가칭)을 두어 여기에서 양 사업을 모두 규제한다고 하면 현재 방송법상에 규정되어 있는 방송의 공적 기능을 보장하기 위한 규정들, 가령 내용규제·소유 및 경영규제, 편성규제 등의 내용을 통신규제와 달리 어떻게 규정할 수 있을 것인가가 문제된다.

만일 이러한 규제조항을 모두 담게 되면 현재의 분리법제에 비해 그다지 통합의 시너지 효과가 발생하지 않을 것이고, 반대로 이를 모두 삭제하는 것은 그동안 방송의 공적 기능을 담보하기 위해 존재하던 제반 규제들을 모두 포기하는 결과가 될 것이기 때문이다. 또한 만일 이렇게 되면 방송의 공공성과 사회적 책임이라는 사회·문화적 성격이 희석되거나 위축되는 것은 아닌지에 대해서도 잘 헤아려 보아야 할 것이다(이상의 지적에 대해서는 황 근, 2008: 15쪽).

둘째, 수평적 규제체계의 예외를 어디까지 인정할 것인가의 문제를 면밀히 검토하여야 한다.

수평적 규제체계를 도입하는 것은 방송과 통신의 영역에 각각 존재하고 있던 ‘공공독점(public monopoly)’과 ‘자연독점(natural monopoly)’을 허물어서 경쟁체계를 도입하여야 한다는 전제에서 출발한다.

하지만 수평적 규제체계와 각 레이어의 사업자들 간의 경쟁을 도입한다고 하더라도 경쟁에 노출되지 않고 사회의 문화적 환경을 유지해야 하는

영역, 즉 유료방송시장의 경쟁과는 관계없이 공공적 성격을 유지할 수 있는 방송의 영역을 어떻게 설정할 것인가. 대부분의 국가에서는 이러한 기능을 공영방송에 맡기고 있지만 우리나라의 방송법에 있어서는 공영방송 뿐만 아니라 SBS를 비롯한 지상파방송 전체가 이러한 기능을 담당하고 있었던 것이 아닌가 한다.

그렇다면 문제는 지상파방송 중 공영방송의 범주를 어떻게 설정하여 경쟁으로부터 사회의 문화적 가치를 유지할 수 있는 기능을 부여하는 가에 있다.

만일 수평적 규제체계의 예외가 되는 공적 방송사의 범위가 지나치게 협소할 경우에는 방송의 공적 기능이 훼손되게 될 우려가 있고, 지나치게 넓을 경우에는 수평적 규제체계를 도입하여 경쟁을 활성화시키는 취지가 몰각됨은 물론 기존 방송사업자의 지위를 오히려 현재보다 공고하게 할 위험성이 있으므로 매우 심도 있는 논의가 필요한 사안이다(여기에 대한 지적으로는 황근, 2008: 16-17쪽).

참고로 우리와 약간 지상파의 사회적 지위가 다르기는 하지만 일본의 경우에는 콘텐츠 규제에 있어서는 ‘모든 지상파방송사업자’들을 ‘특별미디어 서비스’로 구분하여 현재와 같은 규제를 가하고 있다.

셋째, 수평적 규제체계 도입에 있어 유의할 점은 ‘전송인프라’와 ‘콘텐츠’ 이외에 중간에 ‘플랫폼’이라는 영역을 새로이 설정하여 이를 별도로 규제할 필요가 있을 것인가의 문제이다. 이 문제는 과거 방송위원회의 3분할 모델과 정보통신부의 2분할 모델이 각자의 기관의 이해관계에 따라 주장되었고 해외 사례 역시 일관되게 어느 한 쪽이라고 볼 수는 없으며 각국의 특성에 맞게 규율되고 있다.

플랫폼 영역에 대해 별도의 규제가 필요 없다는 주장에 의하면 네트워크 사업자와 서비스 사업자를 분리하는 것은 불합리하며 이렇게 되면 설비투자의 유인을 저해하고, 규제완화 및 경쟁 활성화에 상대적으로 미흡함은 물론 TPS 등 결합상품 판매에 불리할 것이라고 보고 있다.

반대로 3분류 체계를 주장하는 견해에 의하면 융합환경 하에서 시장참

여자의 행위를 중심으로 기존 통신사업자의 콘텐츠 서비스 제공에 대해 합리적인 사업 분류가 필요하며, 네트워크 중심이 아니라 서비스 중심으로 경쟁이 될 때 오히려 산업 활성화가 가능하고, 네트워크를 통해 전송되는 콘텐츠들을 편성·재분배하는 과정에서 사회적 영향력이 발생할 수 있기 때문에 플랫폼에 대한 별도의 규제가 필요하다고 한다.

이와 같은 주장들 중 어느 쪽이 더 한국의 현실에 적합한가에 대해서는 많은 논의가 있을 수 있으나, 만일 3분류 안에 의할 경우에는 융합이 된다고 하더라도 전송되는 콘텐츠와 네트워크 사이에 또 하나의 규제대상을 설정하는 것이기 때문에 경제적 효율성이 저하되는 것만은 사실일 것이다.

위에서 살펴본 바와 같이 일본에서도 일단 네트워크와 콘텐츠 간에 플랫폼을 별도로 설정하기는 하였지만, 플랫폼 규제는 플랫폼이 콘텐츠와 네트워크의 중간에서 ‘병목(bottle)’으로 작용할 때에만 규제할 필요성이 있으므로 이에 대한 별도의 규제가 필요한 지에 대해서는 좀 더 근본적으로 검토해야 된다고 보고 있다는 점에 유념해야 할 것이다.

4. 신문·방송겸영 금지 규정 폐지 문제

가. 정부의 신문·방송 겸영정책과 견해의 대립

현재 언론관계법의 개정문제 중 사회적으로 뜨거운 논쟁의 대상이 되고 있는 문제는 바로 신문·방송의 겸영제한 규정의 폐지 여부이다.

이 문제를 다룸에 있어서는 한 가지 유의할 점이 있다. 그것은 신문의 방송사업 겸영이 이미 제한적으로나마 허용되고 있다는 점이다.

즉, 방송법 제8조 제4항에 의하면 「신문법」에 따른 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인(각 특수관계자 포함)은 ‘종합유선방송사업자’ 및 ‘위성방송사업자’의 주식 또는 지분 총수의 100분의 33을 초과하여 소유할 수

없다고 규정하고 있다.

이 규정의 반대해석에 의하면 일간신문사업자는 종합유선방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 33미만으로는 소유·경영할 수 있다. 이러한 방송사업자에게는 신문사업자와의 겸영을 허용하더라도 여론독점력 형성이 용이하지 않기 때문이다. 그러므로 신문·방송겸영문제의 핵심은 신문사업자가 “지상파방송·보도전문PP·종합편성PP”의 겸영을 할 수 있도록 허용하느냐 하는데 있다.

현행 「방송법」에 의하면 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」에 의한 일간신문이나 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」의 규정에 의한 뉴스통신을 경영하는 법인(특수관계자 포함)은 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업⁴⁹⁾을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다.⁵⁰⁾

또한 「신문법」 제15조 제2항에 의하면 일간신문과 뉴스통신법의 규정에 의한 뉴스통신은 상호 겸영할 수 없으며, 「방송법」에 의한 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업을 겸영할 수 없다.

국내의 신문·방송의 교차소유 규제제도를 체계화하면 다음과 같다.

49) 밑줄은 필자 강조

50) 「방송법」 제8조 제3항.

<표 8-6> 현행 국내 신문·방송 교차소유 규제제도

국내 교차소유 금지조항 내용	
신문법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일간신문-방송상호겸영금지(「신문법」 제15조 제2항) <ul style="list-style-type: none"> - 신문기업의 뉴스통신/방송사업 겸영금지 ○ 기업결합의 금지(「신문법」 제15조 제3항) <ul style="list-style-type: none"> - 일간신문의 지배주주(1/2 이상 소유)는 다른 신문의 지분 50% 이상을 취득 또는 소유할 수 없음 ○ 대기업 등의 소유제한(「신문법」 제15조 제4항) <ul style="list-style-type: none"> - 대기업과 그 계열회사는 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1을 초과하여 취득 또는 소유할 수 없음
방송법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지상파방송사업자와 다른 방송사업자간(「방송법」 제8조 제2항) <ul style="list-style-type: none"> - 지상파방송사업자는 SO나 위성방송사업자의 경우 대통령령이 정하는 범위를 초과하여 다른 지상파방송사업을 경영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없음 ○ 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인(「방송법」 제8조 제3항) <ul style="list-style-type: none"> - 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인은 SO 및 위성방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 33을 초과하여 소유할 수 없음 ○ 대기업 등의 소유제한(「방송법」 제8조 제4항) <ul style="list-style-type: none"> - 대기업과 그 계열회사를 경영하는 법인은 단독 또는 공동으로 위성방송사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 49를 초과하여 소유할 수 없음

지난 2008. 9. 4. 방통위는 대통령 업무보고를 통해 보도전문PP·종합편성PP의 겸영을 확대하는 방안을 검토하겠다고 발표하였다.

또한 지난 2008. 12. 3. 한나라당은 신문의 지상파 20% 이내 지분 허용 및 종합편성·보도PP에 49%까지 소유를 허용하는 안을 당론으로 채택한 바 있다.

신문·방송 겸영을 찬성하는 측에 의하면 신문·방송 겸영허용은 세계적 추세이며 사양산업인 신문산업의 활력을 모색하는 길이라고 한다.

이 견해를 취하는 학자들에 의하면 신문과 방송의 겸영은 세계적인 추세이며, 신문·방송 겸영을 통하여 양 기업이 모두 시너지 효과를 얻을 수 있는 장점이 있기 때문에 신문·방송 겸영이 제한적으로나마 허용되어야 한다고 보고 있다.

반대로 신문·방송겸영을 반대하는 측에 의하면 미디어간의 경계가 완화된더라도 시장지배력 저지와 다양성은 중요한 잣대이므로 신문·방송겸영이 허용되어서는 안 된다고 보고 있다.

이에 의하면 만일 신문의 방송겸영, 그 중에서도 특히 지상파방송사업과 보도전문PP 및 종합편성PP의 겸영을 허용한다면 주도적 여론형성력이 발생하여 여론의 다양성 확보가 어렵게 되므로 허용해서는 안 된다고 한다.⁵¹⁾

학계에서는 대부분의 학자들이 미디어 융합시대를 맞이하여 신문과 방송의 융합은 세계적인 추세라는 것은 부인할 수 없는 사실이지만,⁵²⁾ 이것은 각국의 역사적·정치적·문화적 제반 환경을 고려하여 재해석해야 한다고 보고 있다. 즉 대부분 엄격한 요건이 구비된다는 전제하에 신문·방송의 겸영을 일부 허용하는 것도 고려해 볼 수 있다고 보고 있다.⁵³⁾

제한적 허용론을 주장하고 있는 학자들에 의하면 방송의 국가독과점을 해소하기 위해 정부로부터 자유로운 방송사가 3, 4개 활동하여 여론다양성을 보장하여야 하며, 국내의 신문기준과는 달리 외국은 방송기준으로 여론독과점을 판단하여야 하며, 신문·방송겸영을 반대하는 것은 방송사와 일부 시민단체들의 기득권을 공고히 해주는 것에 불과하므로 엄격한 요건 하에 이를 허용할 수 있을 것이라고 한다.⁵⁴⁾

51) 통합민주당, 2008. 3. 26; 김승수, 미디어오늘, 2008. 4. 23; 경향신문, 2008. 1. 29; 최영재, “새 정부, 신문/언론 정책의 방향”, 《새 정부의 미디어 정책과제: 언론학회 세미나 발제문》, 2008.

52) 세계의 신문·방송 겸영제도에 대해서는 박주연, “신문·방송의 교차소유 정책: 해외 사례와 그 시사점”, 「미디어 인사이트」, 2008년 4월호, 42-91면 참조.

53) 이용성, “신문·방송 겸영규제 완화에 대한 비판적 검토”, 「미디어 환경의 변화와 이명박 정부의 미디어 정책」, 《한국언론정보학회 세미나 발제문》, 2008. 신문과 방송의 규제완화 문제에 대한 문제 분석에 대해서는 장호순, 신문과 방송의 교차소유 규제완화에 관한 찬반론 분석, 「언론과 법」, 제7권 제1호, 137~172쪽 참조.

54) 문재완, 동아일보 2008. 5. 14; 문재완(2008). “방송 소유겸영규제완화 추진방안”. 《정보통신정책

나. 신문·방송 겸영문제를 보는 관점변화의 필요성

표현의 자유의 일종인 언론의 자유 중 방송의 자유는 주관적 측면과 객관적 측면을 모두 가진다. 이 중 주관적 측면에서의 ‘방송내용형성의 자유’에는 비교적 개인의 주관적 권리의 측면이 강조되는 반면, 객관적 측면이 강조되는 ‘방송운영의 자유’의 일종으로서의 ‘방송기관설립의 자유’는 ‘언론기관의 독과점화로 인한 인위적인 여론형성의 조작 가능성의 차단’과 ‘주도적 여론형성의 배제’를 위하여 소유·겸영제한을 비롯하여 광범위한 입법재량과 형성의 여지가 있다. 따라서 입법자는 언론기관의 독과점화로 인하여 여론의 왜곡과 정치적 의사형성기능이 마비되지 않도록 하는 범위 내에서만 입법형성의 재량권이 인정된다.

이와 아울러 뉴미디어의 영향력으로 인하여 신문의 영향력이 감소하고 있기는 하지만 여전히 다수 신문의 존재와 경쟁은 신문의 다양성을 유지하기 위한 중요한 요소가 되고, 신문시장의 독과점과 집중을 방지함으로써 신문의 다양성을 확보하고자 신문기업 활동의 외적 조건을 규율하는 것은 정당하고 또 필요하다.⁵⁵⁾

미디어의 소유·겸영문제를 논의함에 있어서는 입법자에게 광범위한 입법형성의 재량권이 인정되지만 이때에도 주도적 여론형성력이 형성되는 것을 예방할 수 있는 한도에서만 재량권이 인정되며, 이러한 범위를 넘어설 때에는 재량권의 일탈로서 헌법원칙에 위반되는 것임에 유의할 필요가 있다.

문제는 ‘여론주도력 형성 저지’라는 추상적인 헌법 목표를 구체적으로 실현하기 위해 과연 어느 정도의 여론 형성력이 발생했을 경우에 규제의 대상으로 삼아야 하는가에 대한 문제, 즉 ‘여론주도력의 판단지표’에 대한 명확한 개념에 대한 합의나 법적 규정이 존재하지 않는다는 점이다.

현재 한국에서는 신문·방송겸영 문제를 둘러싸고 정치적인 공방이 있

연구원 방송 소유겸영규제완화 추진방안 워크숍 발제문》. 2008. 10. 21.

55) 헌재결 2006. 6. 29. 2005헌마165.

을 뿐 이 문제에 대한 구체적인 학계의 논의도 그리 활발하지는 않은 편이다. 이것은 아마도 현행법이 여론주도력의 발생 방지를 위해 채택하고 있는 제도가 주로 ‘진입규제’나 ‘경영제한’이라는 사전적·간접적인 방법에 국한되고 있어 더욱 중요하고도 본질적인 문제인 방송시장에 진입한 후에 발생하는 여론주도력의 제한문제에는 관심을 기울일 기회가 부족했기 때문인 것으로 보인다.

이러한 현실과 헌법원칙을 고려하면 향후 미디어에 대한 소유·경영제한을 완화하여 시장에 진입시킨 이후 여론주도력이 발생하지 않도록 할 수 있는 다양한 사후적 행위규제 방법에 대한 논의가 필요한 듯하다.

참 고 문 헌

- 강만석(2005). 영국의 방송통신융합 구조 개편과 함의. KBI 이슈페이퍼, 통권 12권.
- 강만석(2006). 중국 디지털 뉴미디어 산업시장 연구: 모바일TV와 IPTV를 중심으로. 방송위원회 연구보고서.
- 강상현(2008a). 법적근거는 마련 실행과제는 수두룩. 디지털전환특별법통과와 실행과제(상). 방송문화. 2008년 4월호.
- 강상현(2008b). 특별법미비점 시행령 제정시 대폭 보완해야. 디지털전환특별법통과와 실행과제(하). 방송문화. 2008년 5월호.
- 강희종(2008.4.18). [알아봅시다]디지털전환특별법. 디지털타임스/이타임즈 신디케이트
- 권상희(2007). "지상파 DMB용 BWS 브라우저 상용화". 전자신문 2007년 1월 23일자
- 권영설·전미옥(2006). 위대한 혁신. 서울: 한국경제신문사, 원문: P. Drucker(1985), Innovation and Entrepreneurship. London: Heineman.
- 권호영(2007, 4. 9) 디지털타임즈 좌담기사
- 김관규·이시훈 (2003). 국내 데이터방송 서비스 산업 현황분석 및 법적·제도적 쟁점에 관한 연구. 한국언론정보학보, 여름, 통권 21호, 35-62.
- 김광배 등(2006). 콘텐츠경쟁력 향상 방안 -PP프로그램을 중심으로-, 서울: 방송위원회, 2006.
- 김광호(2008). 디지털시대의 방송콘텐츠 진흥정책의 방향. 미디어경영학회 세미나 발제문, 2008, 2. 14.
- 김국진 (2000). 디지털시대의 데이터방송법제연구. 『언론연구』, 중앙대학교언론연구소, 제10집, 19-36.
- 김국진 (2003). 디지털방송시대의 데이터방송 정책에 대한 일고.
- 김도연·김국진 외 (2001), "데이터방송의 도입을 위한 제도적 개선방안 연구", 한국무선국관리사업단.

- 김대호 (2003). 『양방향 TV』. 서울: 나남.
- 김대호 (2003). 방송법상의 데이터방송 쟁점에 대한 연구. 『정보법학』, 한국정보법학회, 제7권제2호, 35-51.
- 김대호 (2004), ‘데이터방송 승인방안 및 심의방안에 관한 연구’
- 김대호(2001), ‘국경을 초월한 방송 시대의 방송권역과 지역성’ 제일기획 「광고연감」 2001~2007
- 김대호, 2007, “방송통신 융합 규제 체계로서 수평적 규제 체계의 쟁점”, 정보통신정책연구 제 14권 1호
- 김동규(2001). 자유시장 경쟁체제 아래서 방송산업의 시장점유 규제 방안 연구. 서울: 방송위원회
- 김동규(2003). 방송정책과 방송영상콘텐츠 산업. 한국 방송학회 세미나 발제문, 2003. 2. 12.
- 김병국(2007). "KTF, HSDPA 가입자 유치 순항". 내일신문 2007년 4. 19. 기사.
- 김병선 · 탁진영 (2007). 디지털케이블TV 확산을 통한 공익성 증진 및 시청자 복지 향상 방안: 디지털 케이블 서비스 현황 분석을 중심으로. 『방송학회 학술세미나 자료집』. 한국케이블TV방송협회 SO 협의회 (2006. 8), “케이블TV 디지털 활성화 방안”, pp.65-78.
- 김승수 (2003). 『디지털방송의 정치경제학』. 전국언론노동조합.
- 김승수 (2007.8.10). 방송의 공공성-공익성: 이론적 진화. 한국언론정보학회 매체자본연구회 세미나발표자료.
- 김원용 · 윤은상 (2005). 『데이터 방송』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김정국 (2006.8). 『지상파 데이터방송 콘텐츠 제작자의 인식 연구』. 중앙대 신문방송대학원 석사논문.
- 김종규(2007), “MBC의 생존전략”, 「공영방송의 생존전략을 말하다」, 문화연대 세미나 발제문
- 김창규 외(2007). 방송통신융합시대의 콘텐츠산업진흥방안연구. 서울: 한국방송공사
- 김판건 (2001). 『데이터방송 비즈니스모델에 관한 연구』. 서강대경영대

학원 석사학위논문.

김희경, 오경수 (2007), 『디지털시대의 케이블콘텐츠 전략』. 커뮤니케이션북스.

데일리안, 2007년 11월 20일

디지털타임스 (2004.6.2). T-커머스 규제완화 '한목소리'.

류현성(2007). "'손안의 TV' DMB 이용자 600만명 돌파". 연합뉴스 2007. 6. 14.

마게리타 파가니 저·김미경 역 (2005). 『멀티미디어와 디지털쌍방향TV』. 커뮤니케이션북스.

문성길(2007. 6. 29). 방송시장의 불공정거래 규제. 전자신문

문재완(2008). "방송 소유겸영규제완화 추진방안". 《정보통신정책연구원 방송 소유겸영규제완화 추진방안 워크숍 발제문》. 2008. 10. 21.

문중대 외(2007). <미디어 융합환경하의 바람직한 미디어 소유 및 겸영규제 정책 방안>, 스카이라이프(2008. 2. 18), 방송위원회 '미래의 방송' 특별연구위원회 뉴미디어분과 1차 전문가 토론회 제출 자료.

문화부, <문화산업통계 2004-2007>

미디어미래연구소, 제2회 IPTV 산업포럼, IPTV 시행령(안)에 대한 법률적 검토 및 제반 이슈. MFIforum.

미래의 방송 특별위원회(2008). 제도분과 중간보고서. 서울: 방송위원회(미발간자료)

박재복(2006.3). 45쪽. 한국방송영상진흥원(2006.3). 22쪽.

박주연, "신문·방송의 교차소유 정책: 해외 사례와 그 시사점", 「미디어 인사이트」, 2008년 4월호, 42-91면.

박천일(2005). "위성DMB와 지상파DMB의 공정경쟁 구도방향". 2005 한국미디어 경영학회 학술 심포지움 발제문.

방건, 최진수, 김진웅 (2004). 데이터방송 기술 및 표준화 동향. 『전자통신동향분석』, 제19권, 제4호.

방송위원회(2005a). 중장기 방송발전 연구위원회 종합보고서, 서울: 방송위원회

방송위원회(2005b). 2005년 방송산업 실태조사 보고서. 서울: 방송위원회

방송위원회(2006a), 콘텐츠 경쟁력 향상 방안: PP프로그램을 중심으로, 서울: 방송위원회

방송위원회(2006b). 2006년 방송산업 실태조사 보고서. 서울: 방송위원회

방송위원회(2007). 2007년 방송산업 실태조사 보고서. 서울: 방송위원회

방송위원회(2007). 디지털방송 지원 시스템 구축 방안 연구.

방송위원회(2007), “SO의 PP수신료 지급 현황 실태조사”, 종합유선방송사업자 대표자 워크숍

방송위원회 (1998). 영국 방송법 (1996년). 서울: 방송위원회.

방송위원회 (2003). 『DMB·데이터방송 및 DMC 등 디지털방송에 관한 종합계획』, 109-136.

방송위원회 (2003). 영국 커뮤니케이션법 (상). 서울: 방송위원회.

방송위원회 (2006). 『TV포털 등 VOD 서비스 규제방안』. 서울: 방송위원회.

방송위원회 (2006), “2006년 방송산업 실태조사”보고서

방정배·심상민(2003), 문화산업 발전을 통한 디지털 미디어콘텐츠 육성방안 연구. 서울: 성균관대학교 미디어 연구소, 2003.

방통위, 방송통신콘텐츠 종합계획, 2008.8

변동현·정문열·배홍섭 (2006). 데이터방송 인터랙티브 게임규제 및 이용자 인식에 관한 연구. 『한국언론정보학보』, 가을, 통권35호250-405.

배재휘·임종수·이수인(2006). 지상파 이동멀티미디어 방송 동향. 전자통신동향분석, 제21권 제4호.

성열홍 (2002). 데이터방송의 현황과 정책과제. 『방송문화연구』, KBS방송문화연구소, 제14집, 47-82.

세계일보, 디지털 TV 전환 7년째 '지지부진', 2008년 2월 20일자

송민정(2002). IT혁명이 문화콘텐츠산업구조에 미치는 영향. 문화정책논총, 제14집, 2002, 35-63쪽.

신현철(2007). "지상파DMB 전국시대 열린다". 매일경제 2007년 4월 5일자.

- 심상민(2006). 디지털 생태계에 기반을 둔 디지털 콘텐츠 산업의 재조망. 정보통신정책 토론회 발제문, 2006. 6. 30.
- 심화영 (2007. 3. 12). 통신-포털 망개방 견해차. 『디지털타임스』 .
- 아이뉴스24 (2007.4.1). 지상파DMB 데이터수신기능 의무화 필요.
- 안경애(2007). “위성·지상파 DMB 듀얼폰 첫 출시”. 디지털타임스 2007년 7월 12일자.
- 안임준 (2003a). 영국 정부, TV 투표 도입. 『동향과 분석』, 통권 173호.
- 안임준 (2003b). 영국 Ofcom, 예비 업무 착수. 『동향과 분석』, 통권 186호.
- 안임준 (2007). 영국의 디지털 방송 도입 과정에 관한 연구. 한국언론정보학회 봄철정기학회.
- 안중배(2006). 방송통신융합시대 콘텐츠산업 육성방안. 방송통신융합시대 문화콘텐츠와 미디어산업의 제2의 도약 <문화관광부 주최 학술세미나 발표집>, 2006. 11. 29.
- 오용수·정희영 (2006), ‘방송·통신 융합에 따른 규제체계 전환의 정책방향’, 『방송연구』, 여름호, pp. 137-169.
- 양문석(2007. 4) ‘한미FTA 타결에 따른 시청각미디어분야의 문제와 대안’ Oliver&Ohlbaum Associates Limited(2003), p.10.
- 유승호(2006). 국민후생 극대화를 위한 DMB 정책방향 연구, 한국전파진흥협회 연구보고서.
- 유승훈(2006), “방송발전기금 징수관련 연구”, 전문가토론회 발제문, 방송위원회, 2006.3
- 유재천 외 (2005), 『디지털 컨버전스』, 커뮤니케이션북스.
- 윤석민(2003). 방송정책에 있어서 공익이념의 이론적 토대, 『공영방송』, 한국언론재단.
- 윤석민(2005). 커뮤니케이션 정책연구. 서울: 커뮤니케이션북스
- 윤석민(2006). 방송통신 융합시대의 방송주파수 관리정책. 『방송연구』, 여름호, 109-133.

- 윤선길(2008). 제1장 우리나라 광고환경의 변화, 『한국의 광고 II』, 서울:나남.
- 윤재식(2005). 디지털 시대의 독립제작사. 서울: 커뮤니케이션북스
- 윤호진 외(2008). 미디어융합에 따른 콘텐츠산업 분석 및 공공문화콘텐츠 활성화방안, 서울: 한국방송영상산업진흥원.
- 이규호(2006). 디지털콘텐츠의 효율적 유통 및 보호를 위한 법체계 개선 및 정책일원화방안. 저작권심의조정위원회 등 세미나 발제문, 2006. 8. 24.
- 이기현 외 (2005). 세계 주요국의 미디어 융합형 서비스 현황과 규제 방안. 서울: 한국방송영상산업진흥원.
- 이기현(2005). 프랑스 모바일TV 서비스의 현황, 동향과 분석, 통권 227호. 한국방송영상산업진흥원.
- 이남표 (2007.8.10). 공공성의 철학. 한국언론정보학회 매체자본연구회 세미나발표자료.
- 이대회(2007). 사용자 제작콘텐츠의 저작권 관련 쟁점에 관한 연구. 정보법학 제11권 제1호, 205-229쪽.
- 이동준 (2001). 『디지털방송환경에서의 인터랙티브서비스 활성화방안연구』. 동국대학교 대학원 멀티미디어협동과정 석사학위논문.
- 이동훈(2006). 융합시대 방송콘텐츠산업 진흥과 영국의 PSP모델. 서울: 방송영상산업진흥원.
- 이만제(2006), “DMB 도입초기 이용행태와 편성분석”
- 이문행(2007), “디지털시대 공영방송의 고품질 콘텐츠의 제작환경 진단”, 한국방송학회 세미나 발제문
- 이상규(2006). ‘통신서비스의 재판매에 관한 고찰’. <Digital Media Trend>. 10월호. 17쪽.
- 이상정(2002). 디지털저작권 침해 사례 및 디지털콘텐츠제작자 피해 사례 조사, 서울: 정보통신부.
- 이수일(2007). 방송산업의 경쟁활성화방안. KDI 정책포럼 176호. 2007-4.

- 방송위(2006), TV시청 행태조사
- 이승석 (2007.8.9). IPTV 동향과 전망. 『ETNews』 .
- 이시훈 (2005). 데이터방송의 현황과 정책과제. 『방송연구』 , 여름호.
- 이용성, “신문·방송 겸영규제 완화에 대한 비판적 검토”, 「미디어 환경의 변화와 이명박 정부의 미디어 정책」, 《한국언론정보학회 세미나 발제문》, 2008.
- 이재신(2007). 이동방송시장의 공정경쟁 활성화 방안. 한국언론정보학회 봄철학술대회발표집, 301-319쪽.
- 이재영, 임준, 유선실, 권지인, 정현준 (2005). 『디지털 컨버전스 하에서의 콘텐츠산업 발전과 공정경쟁이슈: 시장붕쇄 이론 및 사례』(연구보고 05-05). 정보통신정책연구원.
- 이재진(2007). 국내 방송 프로그램 유통실태에 대한 진단과 평가. <방송 콘텐츠의 지속적 활용방안> , 한국언론학회 세미나 발제문, 2007. 12. 5.
- 이창현(2008. 1. 30). “방송구조 개편방안 : 공,민영, 국책방송 구상” 한국방송학회세미나 (새 정부의 방송정책 방향성 모색: ‘방송구조 개편, 방통 융합, 탈규제 공정경쟁’), 발표논문.
- 이호건(2004). 문화콘텐츠의 수출활성화 방안에 관한 연구. 산업경영연구 제27권 제2호 제41집, 325-352쪽.
- 임정수(2007). 유튜브닷컴의 사례를 통한 신구매체의 상호대응모델 연구. <한국방송학보>, 21(4), 255~286.
- 임지수 (2007. 10. 22). 풀리지 않는 ‘접시안테나 전쟁’. 『머니투데이』
- 장병희(2004). 외주제작과 PTAR 및 Fin-Syn 규정: 미국. 해외방송정보 제674호, 23-27쪽.
- 장호순, 신문과 방송의 교차소유 규제완화에 관한 찬반론 분석”, 「언론과 법」, 제7권 제1호, 137~172면.
- 전영일 (2007). 수신료 현실화 왜 시급한가. 『방송문화』 2007.2. pp. 4~15
- 전자신문 (2006.9.12). 제6부: 세계는 이미 빠르게 변하고 있다 (9).
- 전자신문 (2007.4.12). T커머스 '무더기 퇴출' 면했다.

전한열 (2006), “SO 디지털 전환 실태 조사 연구”, 방송위원회
 정보통신국제협력진흥원(2006). J-DMB-Tokyo Report-6.
 정보통신정책연구원(2002). 정보통신기술이 콘텐츠산업에 미치는 과급효과
 분석, 과천: 정보통신정책연구원, 2002. 12.
 정보통신연구진흥원(2006). Mobile TV 기술 및 시장동향. 주간기술동향, 통권
 1278호.
 정보통신연구진흥원(2007). 미국 모바일TV 시장: MediaFLO, DVB-H, WiMAX
 기술 경쟁시작, 주간기술동향, 통권 1292호.
 정보통신정책연구원 (2000). 『해외 주요국의 데이터방송정책연구』.
 정윤경(2005). 저작권과 방송콘텐츠 유통. 서울: 커뮤니케이션북스
 정윤식(2006). 디지털 컨버전스 시대 방송의 공익, 한국뉴미디어방송협회
 세미나.
 정윤식 (2007). 공영방송의 재원, <방송연구> 여름호: 34-73.
 정용준(2002), “우리나라 공공서비스 방송의 구도 재편 방향” <공공 서
 비스 방송의 역할과 구도> 토론회, 한국방송학회
 정용준, 수평적 규제체제에서의 지상파 방송의 위상과 역할, 방송통신 통
 합법제화 추진과 방송 공공성, 2008
 정인숙 (2002), 『방송산업과 정책의 이해』, 커뮤니케이션북스.
 정통부. 2007.5. “디지털전환 및 활성화를 위한 특별법” 및 정통부 제공
 자료 참조
 조은기(2002). 경쟁력 없는 지원정책 남발 우려, 방송21, 2002년 9월호.
 조영신(2007). 미국의 매체융합정책: 정보서비스나 통신서비스냐? 동향과 분석, 통
 권 249호. 한국방송영상산업진흥원.
 주정민(2007). 국내 콘텐츠 제작 및 유통 로드맵 구성방안. <한국방송학
 회 세미나 발제문> , 2007. 3. 16.
 지성우(2006) ‘한미FTA 협상방송분야 대응방향’
 차양순 (2001). 디지털TV시대의 데이터방송정책방향. 『한국통신학회
 지』, 제18권 제10호, 99-104.

- 천혜선 (2000). 『해외 주요국의 데이터방송정책』. 정보통신정책연구원.
- 케이블BcN (2006), “케이블BcN 발전전략”.
- 최성진 외(2007), 「디지털 다매체시대에 방송콘텐츠의 제작 및 유통에 관한 연구」, 한국방송광고공사
- 최세경(2008. 2. 29). “멀티 플랫폼 경쟁시대에 수평규제체계의 도입방안: 시장획정과 공정경쟁을 중심으로”, 한국언론학회세미나(멀티플랫폼 경쟁시대의 시장규제와 사업자 전략), 발표논문.
- 최영재, “새 정부, 신문/언론 정책의 방향”, 《새 정부의 미디어 정책과제: 언론학회 세미나 발제문》, 2008.
- 최용준 외(2007). 『한미FTA가 방송산업에 미치는 영향과 대응방안』, 한국방송광고공사
- 최용준, 2008, 디지털전환특별법의 과제와 개선점,
- 하윤금(2005). 방송영상산업 민간투자 환경개선과 진흥제도 연구. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 한국방송영상산업진흥원(2007). 원세그 대응 휴대전화단말기 1,000만대 보급, 돌파,
- 한세희(2007). "지상파DMB와 와이브로 결합한 사용자 참여형 방송 제작". 전자신문 2007년 7월 12일자.
- 황근, 2008. 9, “방송통신법 체계개선 및 기본법 제정관련 쟁점들”, 한국방송학회특별세미나 발제문
- Ahn, I. J. (2006) Political Economy of Digital Broadcasting. PhD thesis, Loughborough University.
- Aufderheide, P, (1999). *Communications Policy and the Public Interest: The Telecommunications Act of 1996*. New York: Guilford Press.
- BBC (2006). 'Q&A: Future of TV regulation', BBC News, 11월 27일, available at <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/entertainment/6166814.stm>
- Bagdikian, B. (2004). *The New Media Monopoly*. Boston: Beacon

- Press.
- BCAP (2004). Advertising Standards Code for Text Services. BCAP.
- Center for Digital Democracy (2001). TV That Watches You: The Prying Eyes of Interactive Television. Center for Digital Democracy.
- Benton Foundation(2005). Citizen's Guide to the Public Interest Obligations of Digital Television Broadcasters. (출처:www.benton.org)
- Commission of the european communities(2007). Strengthening the Internal market for mobile TV: Impact assesment. SEC(2007)980.
- Commission of the european communities(2007a). Strengthening the Internal market for mobile TV: Summary of the impact assesment. SEC(2007)981.
- Davies, C. and Delaney, J. (2005). IPTV & VOD market analysis. Ovum.
- Docherty, D. (2006). New Production Technologies. In Gomery, D. and Hockley, L. (eds.) *Television Industries*. London: BFI.
- Erging Chinese Mobile Digital TV Market, 『EUREKA』, ISSUE3.
- ETRI(2005). 지상파DMB 국제화 추진 방안 연구, 한국전자통신연구소 연구보고서.
- ETRI(2007). DMB 서비스 이용실태조사보고서.
- ETRI(2006). T-DMB White Paper. www.etri.org
- EU (1997), Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and information Technology Sectors, and the Implications for Regulations.
- European Parliament and Council (2002). on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive). Directive 2002/19/EC.
- FCC(2001), Statement of Chairman William E. Kennard, On Notice of

- Inquiry on Interactive Television.
- Feintuck, M. and Varney, M. (2006). *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- FreePress (2007). HR5252: Communications, Promotion, and Enhancement (COPE) Act of 2006. at <http://www.freepress.net/congress/billinfo.php?id=169>.
- Freshfields Bruckhaus Deringer(2006). Mobile TV regulation in the EU. www.freshfields.com
- Galperin, H. and Bar, F. (2002). The Regulation of Interactive Television in the United States and the European Union. *Federal Communications Law Journal*, Vol. 55, No. 1.
- Galperin, H. (2004). *New Television, Old Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Graham, A.(2006). Broadcasting Policy in the Digital Age. R. Hassen et als. (ed.). *The New Media Theory Reader*. Open University Press.
- Helberger, N.(2005). Controlling Access to Content: Regulating Conditional Access in Digital Broadcasting. Hague: Kluwer Law International.
- INFIDES Research & Consulting(2006). 글로벌 모바일TV 시장동향. IT수출정보 데이터베이스.
- Informa Telecom & Media (2007. 1. 15).
- Informa telecoms & media(2006), TV Trends 2007, Essex: Informa UK Ltd.
- _____ (2008), Online TV & Video Essex: Informa UK Ltd.
- ITC (2000), Interactive Television, An ITC Public Consultation.
- Mintel (2006). In-home Interactive Media-UK-November 2006. Mintel.
- Montgomery, K. (2006). Censorship Regimes and Content Parameters.

- In Gomery, D. and Hockley, L. (eds.) *Television Industries*.
London: BFI.
- Nightingale, V. and Dwyer, T. (2005). The politics of 'enhanced' TV formats. an unpublished manuscript.
- OECD(2007). Mobile Multiple Play: New service pricing and implication, p.27~29
재구성.
- OECD(2007). Information Economy – sector definitions based on the
ISIC 4.
- OECD (2007). *OECD Communications Outlook 2007*.
- Ofcom (2004a). Guidance to broadcasters on the regulation of
interactive television services, BCAP.
- Ofcom (2004b). Ofcom Broadcasting Code. Ofcom.
- Pagani, M. (2003). Multimedia and Interactive Digital TV: Managing
the Opportunities Created by Digital Convergence. Hershey: IRM
Press.
- Philips, D. (2004). Privacy policy and PETs. *New Media and Society*.
Vol. 6(6).
- PIAC Committee(1998). Charting the Digital Broadcasting Future.
(출처: <http://www.ntia.doc.gov/pubintadvcom/piacreport.pdf>)
- PWC (2007); MRG (2007); Screen Digest(2007); Digital Vector (2007);
소프트웨어진흥원 (2007)
- Qualcom(2005). Overview of Mobile Multicast Systems using FLO Technology,
p.23
- Qualcomm(2007a). Mobile Entertainment Services Nation's Largest Wireless
Operator Capitalizes on MediaFLO USA's Nationwide Network and
High-quality End User Experience. <http://www.qualcomm.com>
- Qualcomm(2007b). ESPN, MediaFLO USA and Verizon Wireless Team Up to
Deliver First Mobile TV Channel Dedicated to Action Sports Channel Will

- Carry Exclusive Mobile Coverage of Competitions, Behind-the-Scenes Action and Commentary from X Games 13. <http://www.qualcomm.com>
- Qualcomm(2007c). Qualcomm, China Network Systems and Taiwan Television Agree to Conduct MediaFLO Technology Trial in Taiwan Joint Exercise Will Expand Qualcomm's Efforts to Enable the Deployment of Mobile TV Services Around the Globe. <http://www.qualcomm.com>
- Starks, M. (2007). *Switching to Digital Television*. Bristol: Intellect.
- Swann, P. (2000). *The Future of Interactive Television*. New York: TV Books.
- Thomas, A. and Dyson, S. (2002). *TV Commerce*. London: Informa Media Group.
- Thomas, A. (2004). *On Demand TV*. London: Informa Media Group.
- Thomas, A. (2005). *TV International Source 2006*. London: Informa Telecoms & Media.
- Thompson, I. (2001). *Convergence in TV and the Internet*. London: Informa Media Group.
- UK Broadcasting Act of 1996.
- UK Communications Act of 2003.
- US Communications, Promotion, and Enhancement Act of 2006.
- US Telecommunications Act of 1934.
- Waterman, D. and Weiss, A. A.(1995), "The effect of vertical intergration between cable television systems and pay cable networks". *Journal of Economics* 72, pp.357~395.
- Waterman, D.(1995), "Vertical Intergration and Program Access in the Cable Television Industry". *Federal Communication Law Journal* 47, pp.511~534.
- Whitaker, J. (ed.) (2001). *Interactive TV Demystified*. New York: McGraw Hill.

Wikipedia(2007). Interactive television. at

http://en.wikipedia.org/wiki/interactive_television

<일문>

日本總務省編(2007) 情報通信白書平成18年度版、日本總務省。

NHK. 日本放送協會平成17年度業務報告書. NHK.

日本總務省情報通信政策局地域放送課 (2006.4) . ケーブルテレビの現状.
日本總務省.

日本總務省情報通信政策局衛星放送課 (2006.6) . 衛星放送の現状. 日本
總務省.

日本放送法 (<http://law.e-gov.go.jp>)

日本有線テレビジョン放送法 (<http://law.e-gov.go.jp>)

民間放送 (2007.6.3) .ワンセグデータ放送で特色競う。

吉井勇 (2007.3) 紅白のいまを。NEW MEDIA 3-2007。

吉井勇 (2007.3) 充實する箱根驛伝の地デジ連動データ放送。NEW
MEDIA 3-2007。

定岡祐二 (2006.11) 放送局がコマース事業に参入する条件。NEW MEDIA
11-2006。

高瀬徹朗 (2006.11) 注目サービスを技術的観点から紹介。NEW MEDIA
11-2006。

高瀬徹朗 (2007.2) 可能性を感じたデータ放送コンテンツ編。NEW
MEDIA 2-2007。

高瀬徹朗 (2007.3) ワンセガー高瀬の番組チェッカー大晦日恒例番組編。
NEW MEDIA 3-2007。

高瀬徹朗 (2007.4) 。ワンセグ・データ放送一激戦の金曜20時代編：テレ
朝・テレ東。NEW MEDIA 4-2007。

高瀬徹朗 (2007.5) ワンセグ・データ放送一激戦の金曜20時代編：日テレ。
NEW MEDIA 5-2007。

<데이터 출처>

<http://www.tu4u.com>

<http://www.tdmb.org>

<http://www.kbs.co.kr/dmb>

<http://dmb.imbc.com>

<http://dmb.sbs.co.kr>

www.ytndmb.com

www.lto1.co.kr

www.ulmedia.com

한국문화콘텐츠진흥원 홈페이지 《<http://www.kocca.kr>》

lto1 내부자료.

TU 내부자료.

한국전파진흥협회 통계자료.

<웹사이트>

Virgin media 홈페이지 (<http://www.allyours.virginmedia.com>)

ATVOD 홈페이지 (<http://www.atvod.org.uk>)

Benton 재단 홈페이지 (<http://www.benton.org>)

BT vision 홈페이지 (<http://www.btvision.bt.com>)

CBS 뉴스 홈페이지 (<http://www.cbsnews.com>)

C&M 홈페이지 (<http://www.cnm.co.kr>)

CJ 케이블넷 홈페이지 (<http://www.cjcablenet.co.kr>)

컴캐스트 홈페이지 (<http://www.comcast.com>)

FCC 홈페이지 (<http://www.fcc.gov>)

ITV alliance 홈페이지 (<http://www.itvalliance.org>)

Ofcom 홈페이지 (<http://www.ofcom.org.uk>)

Sky interactive 홈페이지 (<http://www.skyinteractive.com>)

Time Warner 케이블 홈페이지 (<http://www.timewarnercable.com>)

Twoway TV 홈페이지 (<http://www.twowaytv.com>)

후지TV 홈페이지 (<http://www.fujitv.or.jp>)

NHK 홈페이지 (<http://www.nhk.or.jp>)

TBS 홈페이지 (<http://www.tbs.or.jp>)

니혼TV 홈페이지 (<http://www.ntv.or.jp>)

TV아사히 홈페이지 (<http://www.tv-asahi.or.jp>)

TV도쿄 (<http://www.tv-tokyo.or.jp>)

한국 소프트웨어 진흥원, 디지털 콘텐츠 산업 백서, 2006

방송통신위원회 정책 2008-12

방송 매체별·유형별 발전방안 연구

발행일 2008년 12월 (비매품)

발행인 최시중

발행처 방송통신위원회
서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회
대표전화: 02-750-1114
E-mail: webmaster@kcc.go.kr
Homepage: www.kcc.go.kr

인쇄처 (주)서등
