

지정 2011-13

CATV 등 유료방송 디지털 전환 활성화 방안

2011. 12

연구기관 : 미디어미래연구소



이 보고서는 2011년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신정책연구사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『CATV 등 유료방송 디지털 전환 활성화 방안』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2011년 12월

연구기관 : (사)미디어미래연구

총괄책임자: 최성진

공동연구원: 주정민

구종상

참여연구원: 남승용 책임연구원

김유석 선임연구원

이일주 선임연구원

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 필요성	1
제 2 절 연구 내용	2
제 3 절 연구방법	4
제 2 장 유료방송 디지털 전환의 현황 및 과제	6
제 1 절 국내 디지털 전환 현황	6
1. 지상파TV의 디지털 전환 및 정책	6
2. 유료방송의 디지털 전환 정책 및 현황	8
3. 방송국 허가와 의무사항과의 관계(일반론)	13
제 2 절 유료방송 디지털 전환의 문제점	16
1. 종합유선방송	16
2. 위성방송	17
3. IPTV	18
제 3 절 유료방송 디지털 전환의 필요성	19
제 3 장 해외 주요국의 유료방송 디지털 전환 정책	21
제 1 절 미 국	21
1. 유료방송시장 개요	21
2. 미국의 디지털 전환 현황 및 정책	23
제 2 절 영 국	28
1. 유료방송 시장 개요	28
2. 영국의 디지털 전환	30
제 3 절 일 본	33

1. 방송시장 환경 및 현황	33
2. 일본의 유료방송 디지털 전환	46
제 4 절 대 만	51
1. 방송시장환경 및 현황	51
2. TV방송의 디지털 전환	54
3. 유료방송 디지털 전환 지원	59
제 4 장 유료방송 디지털 전환과 서비스 활성화 방안	61
제 1 절 유료방송의 현황	61
1. 케이블TV방송 현황	61
2. 위성방송 현황	63
3. IPTV	66
제 2 절 유료방송 디지털 전환의 문제점	69
1. 유료 다채널방송의 HD 디지털 전환의 부진	70
2. 저가 수신료로 인한 HD 디지털 전환 부담	72
3. 방송법과 인터넷멀티미디어법의 규제 형평성 문제	74
4. 방송시장의 수평적, 수직적 결합규제의 문제	77
제 3 절 유료방송의 디지털 전환을 위한 선 개선방향	79
1. 소유 및 경영 규제 개선	81
2. 행위 규제의 개선	83
3. 융합시장에서의 공정경쟁 규제	88
제 4 절 유료방송 디지털 전환과 서비스 활성화 방안	90
1. 디지털 전환의 문제점	90
2. 케이블방송의 디지털 전환 활성화 방안	91
제 5 절 유료방송의 디지털 전환 마일스톤	93
제 5 장 유료방송 디지털 전환을 위한 이용자 기반 조성	96

제 1 절 유료방송 가입 취약계층 디지털 전환 지원 방안	96
1. 유료방송 취약계층 지원 필요성	96
2. 유료방송의 취약계층 지원 현황	97
3. 유료방송 가입 취약계층 지원방안	104
제 2 절 유료방송 가입 시청각 장애인 디지털방송 시청권 확보방안	107
1. 시청각 장애인 방송 제도 현황	107
2. 유료방송 장애인방송 송수신 실태	112
3. 유료방송 장애인방송 활성화 방안	114
제 3 절 유료방송 디지털 전환과 서비스 시청권 확보 방안	117
1. 디지털 전환관련 아날로그 상품 가입자 보호 방안	117
2. 지상파 아날로그 종료 후 유료방송 아날로그 및 SD 상품 유지 방안	119
제 6 장 결론	123
참고 문헌	126

표 목 차

<표 1-1> 유료방송 디지털 전환 정책마련을 위한 주요 검토사항	3
<표 2-1> 디지털 전환 주요지표 및 단계별 목표	8
<표 2-2> 유료방송사업자 융자지원 현황	9
<표 2-3> 디지털 전환 추진 현황	11
<표 2-4> 디지털 케이블TV 가입자 현황	16
<표 2-5> 국가별 케이블TV 가입자 평균 수신료 비교	17
<표 2-6> 위성방송 디지털 전환 현황(2011년 3월말 기준)	18
<표 2-7> IPTV 가입자 현황	18
<표 3-1> 미국 유료방송 시장 점유율	23
<표 3-2> 스카파JSAT의 가입건수	41
<표 3-3> 케이블TV사업자를 대상으로 한 주요 지원대책	44
<표 3-4> 일본의 유선방송 고도화 주요 정책 추진 경과	47
<표 3-5> 일본의 디지털 아날로그 임시 변환 지원 사업	50
<표 3-6> 2011년 분기별 케이블TV 산업규모	54
<표 3-7> 대만의 디지털방송 개요	55
<표 3-8> 대만 정부의 디지털 컨버전스 목표	59
<표 4-1> 케이블TV방송 가입자 현황	62
<표 4-2> 케이블TV방송 가입자 당 월 수신료 매출(ARPU)	63
<표 4-3> 위성방송 가입자 현황	64
<표 4-4> 해외 위성방송 가입자 현황	65
<표 4-5> 위성방송 가입자 당 월 수신료 매출(ARPU)	66
<표 4-6> IPTV 가입자 현황	67
<표 4-7> 해외 IPTV 가입자 현황	68

<표 4-8> IPTV 가입자 당 월 수신료 매출(ARPU) -----	69
<표 4-9> 국내 유료 다채널방송의 디지털 전환 현황 -----	71
<표 4-10> 해외 유료 다채널방송의 디지털 홈패스율 현황 -----	72
<표 4-11> 유료 다채널방송 가입자 당 수신료(ARPU) -----	73
<표 4-12> 해외 주요국 유료 다채널방송의 가입자 당 월 수신료(ARPU) -----	73
<표 4-13> 케이블TV방송과 IPTV방송의 사업권역 측면에서의 규제 체계 -----	75
<표 4-14> 케이블TV방송과 IPTV방송의 채널구성과 운용측면에서의 규제 체계 -----	76
<표 4-15> 디지털 케이블TV 가입자 현황 및 확대 계획 -----	90
<표 5-1> 종합유선방송의 취약계층 요금 할인 내용 -----	98
<표 5-2> 2009년 SO 유료방송 요금감면현황 -----	99
<표 5-3> 2009년 SO 유료방송 요금감면현황 -----	99
<표 5-4> 위성방송의 취약계층 요금감면 대상 -----	100
<표 5-5> 위성방송 취약계층 요금 감면 현황 -----	101
<표 5-6> 난시청지역 취약계층 지원 가입자 현황 -----	101
<표 5-7> olleh TV의 저소득층을 위한 요금 할인제도(안) -----	103
<표 5-8> olleh TV의 저소득층을 위한 TV 수상기 구매 지원 제도(안) -----	103
<표 5-9> 정부의 지상파방송 디지털 전환을 위해 취약계층 지원 사업 개요 -----	105
<표 5-10> 장애인방송 유형 -----	107
<표 5-11> ‘장애인차별금지및권리구제등에관한법률’의 장애인방송 조항 -----	108
<표 5-12> ‘방송법’상의 장애인방송 조항 -----	109
<표 5-13> 방송사업자별 장애인 편성 및 실시 목표 -----	112
<표 5-14> 유료방송 장애인방송 송수신 실태 현황 -----	114
<표 5-15> 장애인방송 공통 기술표준 개발(안) -----	115

그 립 목 차

[그림 1-1] 매체별 디지털 전환 정책 과제	2
[그림 1-2] 유료방송 디지털 전환정책 방안 연구 절차	5
[그림 2-1] 디지털 전환 시범사업 지역	7
[그림 2-2] 국내 디지털 전환 인지율, 보급률	8
[그림 2-3] 케이블TV 아날로그 및 디지털 가입자 현황	12
[그림 2-4] 유료방송 가입자 추이	12
[그림 2-5] 지상파TV 직접 수신 가구 비중 추이	13
[그림 3-1] 디지털 TV방송의 커버리지	29
[그림 3-2] 영국의 멀티채널TV 보급률 추이	30
[그림 3-3] 일본 방송산업의 시장규모 추이	33
[그림 3-4] 개정방송법에서 방송사업 분류	35
[그림 3-5] 민방계열 BS 5사의 매출경상이익 추이	36
[그림 3-6] 일본의 디지털방송 로드맵	37
[그림 3-7] 케이블TV 가입가구 수 및 보급률	38
[그림 3-8] 케이블TV를 통한 지상파디지털방송 수신가능 가구 수 추이	39
[그림 3-9] 일본, 케이블TV 가입자 및 전망	48
[그림 3-10] 일본의 케이블TV DtoA 임시변환 개념도	49
[그림 3-11] 대만의 케이블TV 가입 현황	53
[그림 4-1] 케이블TV의 디지털 전환 마일스톤	94
[그림 4-2] 위성방송 및 IPTV의 디지털 전환 마일스톤	95
[그림 5-1] 유료방송사의 장애인방송 송수신 체계	113
[그림 5-2] 디지털방송 신호 아날로그 신호로 다운 컨버팅시 화면 왜곡	118

요 약 문

1. 제 목 : CATV 등 유료방송 디지털 전환 활성화 방안

2. 연구 목적 및 필요성

- 국내에서 유료방송을 통해 TV를 시청하고 있는 가구가 전체가구의 80%가 넘는 상황에서 디지털 전환은 지상파TV에만 국한된 쟁점이라고 할 수 없음
 - 이러한 측면에서 TV방송의 디지털 전환은 지상파TV 방송매체에만 국한된 것이 아니라 TV방송 전 매체의 디지털 전환이 병행되어야 실효성 있는 TV방송의 디지털 전환 정책이라 할 수 있음
- 국내 방송산업의 활성화를 위해서도 유료방송의 디지털 전환이 매우 중요
 - 전 세계적으로 디지털 전환이 활발히 진행되고 있다는 점을 고려했을 때 국내의 경우 지상파 뿐 아니라 유료방송의 디지털화를 촉진하여 방송산업 전체의 디지털화를 촉진할 필요가 있음
- 유료방송의 디지털 전환은 시청자의 복지증진을 위해서도 매우 중요
 - TV 시청자의 대부분이 유료방송을 통해 방송을 이용하고 있고, 이들 이용자들이 다채널 서비스에 익숙해져 있는 상황에서 지상파TV 채널의 디지털화만으로는 수용자들에게 만족을 주기 어려움
- 이에 따라 유료방송의 디지털 전환을 촉진하기 위한 종합적인 정책방안 마련이 필요
 - 특히, 지상파방송의 전송플랫폼 역할을 하고 있는 종합유선방송(SO)과 중계유선방송(RO)의 디지털 전환 정책 마련이 시급

- 특히, 유료방송 플랫폼에 콘텐츠를 제공하는 방송채널사용사업자의 디지털화가 시급, 콘텐츠 시장의 주요 축으로 자리 잡고 있는 방송채널사용사업자들을 HD로 전환하여 지상파TV의 디지털화 효과를 극대화해야 함

3. 연구의 구성 및 범위

- o 본 연구에서는 국내 및 해외 현황 분석을 통해 유료방송 디지털 전환 및 서비스 활성화 방안을 도출하고 이와 더불어 이용자 기반 조성 마련을 위한 방안 도출
 - 이를 위해 유료방송 디지털 전환의 현황과 과제, 해외 주요국의 유료방송 디지털 전환 정책, 유료방송 디지털 전환과 서비스 활성화 방안, 유료방송 디지털 전환을 위한 이용자 기반 조성 등을 다루었음
- o 먼저, 2장에서는 국내 유료방송의 현황과 향후의 과제를 살펴보기 위해 유료방송 디지털 전환의 현황 및 과제에 대해 다루었음
 - 이를 위해 먼저 국내 디지털 전환 현황에 대해 ‘지상파TV의 디지털 전환 및 정책’, ‘유료방송의 디지털 전환 정책 및 현황’, ‘방송국 허가와 의무사항과의 관계’ 등을 살펴보았음
 - 또한, ‘종합유선방송’, ‘위성방송’, ‘IPTV’ 등 국내 유료방송 플랫폼을 종합하여 유료방송 디지털 전환의 문제점을 살펴보았음
 - 이를 종합하여 유료방송 디지털 전환의 필요성에 대해 논하였음
- o 3장에서는 해외 유료방송 디지털 전환 현황 및 정책을 통해 국내 정책 방안 마련에 활용할 참조점 도출을 위해 해외 주요국의 디지털 전환 정책에 대해 살펴보았음
 - 이를 위해 미국, 영국, 일본, 대만의 사례에 대해 살펴볼 것임, 우선 미국의 경우 유료방송 시장의 개요와 디지털 전환 정책 및 현황에 대해 다루었음

- 영국의 경우 유료방송 시장의 개요를 살펴보았으며, 디지털 전환 전반에 대해 살펴보았음
- 일본의 경우 방송시장 환경 및 현황에 대해 다루었으며 일본의 유료방송 디지털 전환 전반에 대해 살펴보았음
- 대만의 경우 방송시장 환경 및 현황, TV방송의 디지털 전환, 유료방송 디지털 전환 지원 정책에 대해 살펴보았음

o 4장에서는 유료방송 디지털 전환 서비스 활성화 방안에 대해 다루었음

- 이를 위해 케이블TV, 위성방송, IPTV 등 유료방송 플랫폼의 현황에 대해 살펴보았음
- 또한, '유료 다채널방송의 HD 디지털 전환의 부진', '저가 수신료로 인한 HD 디지털 전환 부담', '방송법과 인터넷멀티미디어법의 규제 형평성 문제', '방송시장의 수평적, 수직적 결합규제의 문제' 등 유료방송 디지털 전환의 문제점에 대해 다루었음
- HD 디지털 전환을 위한 개선방향을 마련하기 위해 '소유 및 경영 규제 개선', '행위 규제의 개선', '융합시장에서의 공정경쟁 규제' 등에 대해 다루었음
- 다음으로는 유료방송 디지털 전환과 서비스 활성화 방안 도출을 위해 '디지털 전환의 문제점'을 다루었고 '케이블방송의 디지털 전환 활성화 방안'을 도출하였음
- 이상의 내용을 종합하여 '유료방송의 디지털 전환 마일스톤'을 제시

o 5장에서는 유료방송 디지털 전환을 위한 기반 조성에 대해 다루었음

- 유료방송 가입 취약계층 디지털 전환 지원 방안을 도출, 세부적으로는 '유료방송 취약계층 지원 필요성', '유료방송 취약계층 지원 현황'을 다루었고 이를 통해 '유료방송 가입 취약계층 지원방안'을 도출
- 유료방송 가입 시청각 장애인 디지털방송 시청권 확보방안을 도출, 세부적으로는 '시청각 장애인 방송 제도 현황', '유료방송 장애인 방송 송수신 실태'를 살펴보았고 이를 통해 '유료방송 장애인방송 활성화 방안' 도출

- 마지막으로 유료방송 디지털 전환과 서비스 시청권 확보 방안을 도출, 세부적으로는 '디지털 전환 관련 아날로그 상품 가입자 방안'과 '지상파 아날로그 종료 후 유료방송 아날로그 및 SD 상품 유지 방안' 도출

4. 연구 내용 및 결과

- o 유료방송의 현황을 살펴본 뒤 유료방송 디지털 전환의 문제점에 대해 살펴보았음
 - 우선 유료방송 디지털 전환이 예상보다 더디게 진행되어 있는 것이 문제임, 속히 HD 서비스를 원활히 할 수 있는 환경을 구축해야 함
 - 수신료가 저가로 형성되어 있어 HD 디지털방송으로 전환 시 소비자들이 느끼는 수신료 증가가 부담으로 작용
 - PP의 경우 저가의 콘텐츠 사용료 등으로 인해 HD 콘텐츠 제작 및 공급에 어려움을 느끼고 있으며 이를 실현하지 못하고 있음
 - 통신시장에서 진입한 방송사업자와 기존의 유료방송 사업자 사이에 존재하는 비대칭 규제로 인해 문제가 발생하고 있음
- o 유료 방송시장의 문제점들의 개선 방안에 대해 살펴보면 다음과 같음
 - 첫째, 유료 다채널방송의 HD 디지털방송 서비스를 통해 시청자 복지의 증진을 위해 유료 다채널방송 영역에 대한 제도개선을 통한 유료방송 다채널방송의 경쟁력 확보와 시장의 선순환 구조를 형성시켜야 함
 - 둘째, 디지털케이블TV 및 IPTV 활성화를 통한 다양한 양방향서비스의 제공과 신규 서비스 개발 및 제공을 고려해야 함
 - 셋째, 케이블TV와 대체관계에 있는 신규 플랫폼인 IPTV 등장에 따른 유료 다채널방송 요금규제 정책에 대한 개선과 시장에서의 플랫폼과 콘텐츠 제공사업자의 공정한 거래환경 조성을 위한 제도적 장치 마련 필요

- 넷째, 매체 간 공정경쟁 확립을 위한 노력 필요, 통신사업자의 방송시장 진입 시 통신사업자의 시장지배력을 최소화하여 공정경쟁 구도를 확립해야 함
- 다섯째, 방송의 공익성과 지역을 실현해야 함, 유료 다채널방송 운영원리로써 경쟁과 양립할 수 있는 공익적 가치를 구현해야 함

o 현재 유료방송 시장의 디지털 전환은 더디게 진행되고 있는데 그 원인은 다음과 같음

- 첫째, 디지털 전환은 제작-송출-수신 간 가치사슬의 고려가 필요한데, 현재의 디지털 전환 정책은 제작과 송출에 중점을 두어 전송과 수신 단의 문제를 고려하지 못하고 있음
- 둘째, 정부의 디지털 전환 특별법 상 유료방송 디지털 전환에 대한 책임 및 지원 근거 미비 및 지상파 위주의 디지털 전환 정책으로 유료방송 디지털 전환에 대한 홍보 및 마케팅의 어려움
- 셋째, 지상파방송 중심의 디지털 전환 정책으로 인해 유료방송 디지털 전환 및 활성화에 장벽 발생

o 디지털 가입자 보다 아날로그 가입자가 많은 케이블의 경우 디지털 전환 활성화 방안이 절실히 필요

- 케이블TV의 디지털 전환 활성화를 위해서는 유료방송시장의 활성화를 위한 방안이 우선적으로 수립되어야 함, 즉, 디지털 전환 관련 투자가 지속적으로 가능하도록 시장 역동성 회복을 위해 유료방송시장 정상화에 필요한 제도 개선이 요구됨
- 구체적인 방안으로는 첫째, 디지털 전환 동기유인 제공에 필요한 스마트 환경으로의 업그레이드, 케이블 앱스토어 구축, 전국 통합서비스망 구축, QPS 서비스 제공을 위한 MVNO 도입 추진 등 다양한 융합형 부가서비스 발굴에 필요한 지원 사업 추진 및 디지털 서비스 인프라 구축이 요구됨
- 둘째, 저소득층 아날로그 케이블TV 가입자에 대한 지원방안 마련이 필요, 저소득층에 대한 디지털 셋톱박스 지원과 유료방송 수신료의 정부지원 필요

- 셋째, 디지털 전환을 및 완료시까지 방송발전기금 감면 및 유예 등 사업자의 디지털 전환 촉진에 대한 인센티브제도 마련 필요
- 넷째, 디지털 관련 비용 절감을 통한 효율성 확보를 위해 저가형 DTV 케이블 ready 기능 추가, 망 포설이 어려운 지역에 대해서는 전주·관로 비용을 면제할 필요
- 다섯째, 아날로그 케이블 가입자 중 장애우에 대한 DtoA 컨버터를 활용할 수 있는 지원 방안 마련 필요
- 여섯째, 케이블TV를 포함한 디지털 전환 특별법 개정이 필요

o 케이블TV, 위성방송 및 IPTV의 디지털 전환에 대해 다음과 같은 마일스톤이 필요

- 케이블TV의 디지털 전환 마일스톤

		2011	2012	2013	2014	2015	2016
대외환경변화		지상파 아날로그방송 종료 아날로그 케이블 채널 부족		FTA 의한 외국 방송 진출 4K-UHDTV, 3D방송 초기		디지털방송, 3D방송, 8K-UHDTV 본격화	
추진 전략		- MSO, 개별SO, 중계유선 별 아날로그 채널의 디지털 전환 비용 제시 - 디지털 전환 비용 50% 이후 HD 채널 편성 비용 제시					
추진 방법 (안)	MSO	디지털 전환비용 가입자의 50%	60%	70%	80%	90%	
		HD 채널 편성 비용	50%	65%	80%	90%	
	개별 SO	디지털 전환비용 가입자의 20%	35%	50%	75%	90%	
		HD 채널 편성 비용	-	50%	80%	90%	
추진 정책		- 다양하고 유연한 패키지 운영 및 가격정책 - PP 디지털방송체계를 위한 육성 정책 - 직간접적 디지털전환을 위한 지원정책 마련					

- 위성방송 및 IPTV의 디지털 전환 마일스톤

		2011	2012	2013	2014	2015	2016
대외환경변화		지상파 아날로그방송 종료 HD 채널 부족, 3D방송		FTA 의한 외국 방송 진출 4K-UHDTV		디지털방송, 3D방송, 8K-UHDTV 본격화	
추진 전략		- 위성방송, IPTV의 경우, 전체채널 대비 HD채널 편성 비율 제시					
추진 방법 (안)	위성 방송	SD가입자의 HD 전환 비율	60%	70%	80%	90%	
		전체 채널 대비 HD 채널 편성 비율	50%	65%	80%	90%	
	IPTV	전체 채널 대비 HD 채널 편성 비율	50%	65%	80%	90%	
추진 정책		- 다양하고 유연한 패키지 운영 및 가격정책 - PP 디지털방송체계를 위한 육성 정책 - 직간접적 디지털전환을 위한 지원정책 마련					

- 지상파 직접수신 가구 외에 난시청 문제 등으로 유료방송에 가입한 취약계층에 대한 정부의 지원 필요
- 지상파방송의 난시청 등의 문제로 유료방송에 가입한 취약계층의 경우 직접수신세대와 동일한 수준에서 디지털 전환을 검토해야 함
- 현재 유료방송 가입자 중 시청각 장애인을 대상으로 하는 지원에서 그 범위를 넓혀 기초생활수급권자, 차상위계층, 그리고 수신료 면제가구를 대상으로 해야 함
- 특히 유료방송의 아날로그 방송 상품 가입자를 우선 대상으로 설정하여 지원함으로써 아날로그방송 시청자의 방송 향유권 보장과 디지털 격차를 최소화해야 함
- 유료방송 저가 패키지 및 상품 개발 지원, 유료방송사업자들에 대한 공익서비스 개발 및 지원 필요

- 유료방송에 가입한 취약계층의 방송시청 지원을 위해 유료방송사들이 이들을 대상으로 하는 저가의 패키지 상품을 개발하여 지원하는 방안을 마련할 필요가 있음
 - 케이블TV, 위성방송, IPTV가 공익적인 차원에서 노인계층, 저소득 계층 등의 디지털 방송 시청권 보호를 할 수 있도록 다양한 상품을 개발하는 것에 대한 지원 필요
- 아날로그 상품 가입자를 보호하기 위해 종합유선방송의 디지털방송 전환 시 화면왜곡 현상으로 인해 발생할 수 있는 피해를 미연에 방지해야 함
- 이를 위해 케이블TV SO에서 디지털 방송 신호를 아날로그 신호로 다운 컨버팅시 신호 왜곡을 최소화하기 위해 16:9 제작 방송물은 Edge-Crop 방식으로 컨버팅하도록 할 필요가 있음
- 지상파방송의 아날로그 방송 종료이후에도 케이블TV SO를 통해 아날로그방송 서비스가 지속되도록 하여 아날로그 상품 가입자를 보호하는 정책 추진 필요
- 아울러 지상파방송의 아날로그방송 종료 이후 2013년 위성방송이 HD방송으로 전환한다고 할지라도 일부 SD가입자를 보호하기 위해 SD서비스를 일정기간 제공하도록 하여 가입자를 보호하는 정책을 추구할 수밖에 없음

5. 정책적 활용 내용

- TV방송의 전반적인 디지털 전환정책의 기초자료로 활용가능
- 유료방송의 디지털 전환은 지상파 디지털 전환과 마찬가지로 그 중요성이 매우 큼, 본 연구는 유료방송 디지털 전환의 기초자료로 활용도가 클 것으로 판단됨
- 국내 유료방송 활성화 정책의 기초자료로 활용가능
- 유료방송의 디지털 전환은 유료방송 활성화를 위해 반드시 필요, 본 연구의 결과는 유료방송 디지털 전환 촉진 방안 수립 등에 도움을 줄 것으로 판단됨

- TV방송의 디지털 전환에 따른 소외계층 및 이용자 보호정책의 기초자료로 활용가능
- 본 연구의 결과는 디지털 전환 과정에서 소외 될 수 있는 유료방송 취약계층에 대한 지원 방안 마련 시 기초자료로 활용될 수 있음

6. 기대효과

- 케이블TV, 위성방송, IPTV 등 유료방송 활성화 전략 및 정책 수립을 통하여 중장기적인 방송산업 성장에 기여
- 본 연구에서는 유료방송 디지털 전환 활성화 방안을 도출함으로써 케이블TV, 위성방송, IPTV 등 중장기적인 방송산업 성장에 기여할 것으로 기대됨
- 방송통신위원회의 「유료방송 디지털 전환 기본계획」에 활용
- 본 연구는 방송통신위원회의 「유료방송 디지털 전환 기본계획」에 활용될 수 있을 것으로 기대됨
- 효율적인 2012년 디지털 전환 정책 수립에 활용
- 본 연구는 유료방송 디지털 전환 정책에 대해 다룸으로써 2012년 지상파 디지털 전환에 참조할 수 있는 근거자료로 활용 가능
- 유료방송 정상화 방안 정책 마련에 활용
- 유료방송 디지털 전환은 유료방송 정상화를 위한 필수적인 과제로 본 연구는 유료방송 정상화 방안 마련에 도움을 줄 것임

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성

2012년 말에 아날로그 지상파TV가 종료되고 디지털 방식으로만 TV가 방송될 예정이다. TV방송의 디지털 전환은 지상파TV 방송매체에 국한된 것이 아니라 TV방송 전 매체의 디지털 전환이 병행되어야 실효성 있는 TV방송 디지털 전환 정책이 될 수 있을 것이다. 이는 국내에서 유료방송을 통하여 TV를 시청하는 가구가 전체가구의 80% 이상 차지하고 있어 유료방송을 배제하고 지상파TV만을 논하는 것은 실효성 있는 TV방송의 디지털 전환을 기대할 수 없기 때문이다.

유료방송의 디지털 전환 정책 추진이 필요한 또 다른 이유는 국내 방송산업의 활성화를 위해서이다. 전 세계적으로 방송의 디지털 전환이 활발하게 진행되고 있는 상황을 고려했을 때 국내의 경우 지상파방송 뿐만 아니라 유료방송의 디지털화를 촉진하여 방송산업 전체의 디지털화를 촉진할 필요성이 있다. 특히 국내 유료방송 시장의 커다란 과제로서 저가 시장구조를 개선하기 위해서는 유료방송의 디지털화가 필수적이기 때문이다.

유료방송의 디지털 전환 정책은 시청자의 복지증진을 위해서도 그 필요성이 중대한데, TV 시청자의 대부분이 유료방송을 통해 방송을 이용하고 있고, 이들 이용자들이 다채널의 서비스에 익숙해져 있는 현실에서 지상파TV 채널만이 디지털화됨으로써 기타 채널들은 양질의 서비스를 제공할 수 없는 환경에 처해 있는 것이 현실이다. 따라서 유료방송의 디지털화를 통해 이용자들의 시청권 등의 방송복지를 증진하여 방송산업의 활성화에 기여하도록 할 필요가 있다.

이에 따라 유료방송의 디지털 전환을 촉진하기 위한 종합적인 정책방안 마련이 필요하다. 지상파방송의 전송플랫폼 역할을 하고 있는 종합유선방송(SO)과 중계유선방송(RO)의 디지털 전환 정책 마련이 시급하다. 특히 유료방송 플랫폼에 콘텐츠

를 제공하는 방송채널사용사업자의 디지털화가 시급한 것이 현실인데, 국내 콘텐츠 시장의 주요 축으로 자리 잡고 있는 방송채널사용사업자들을 HD로 전환하여 지상파TV의 디지털화 효과를 극대화 할 수 있기 때문이다.

제 2 절 연구 내용

국내 유료방송의 디지털 정책 대상은 매체차원에서는 종합유선방송, 중계유선방송, 위성방송, 그리고 방송채널사용사업자이다. 종합유선방송, 중계유선방송은 지상파방송의 디지털 전환에 따라 지상파방송의 전송플랫폼으로 디지털 전환을 촉진할 필요가 있으며, 동시에 종합유선방송의 가입자들에게 다양한 디지털방송 서비스를 제공하기 위해 디지털 전환 촉진이 필요하다. 위성방송은 이미 디지털방송을 실시하고 있으나 종합유선방송과 동일하게 지상파방송의 전송플랫폼의 역할을 수행하고 있어 현재 서비스를 제공 중인 SDTV 가입자들의 HD전환이 원활하게 이뤄져야 할 것이다.

[그림 1-1] 매체별 디지털 전환 정책 과제

종합유선방송	중계유선방송	위성방송	방송채널사업
아날로그 서비스 가입자 보호를 위해 채널당 디지털 컨버터 구축	아날로그 서비스 가입자 보호를 위해 채널당 디지털 컨버터 구축	HD급 중계기로의 전환	HD급 제작설비로 교체
전송망의 디지털 홈패스 확보			
아날로그TV 케이블 가입자의 디지털 플랫폼 가입 전환 유도			
아날로그 TV 보유세대의 디지털TV 보유 유도	아날로그 TV케이블 전송망을 디지털 TV방송이 수용 가능한 전송망으로 교체 송출설비의 디지털화	SD급 가입자를 HD가입자로 전환	HD편성 비율 증대

또한 방송채널사용사업자들의 경우 유료방송 플랫폼에 HD방송 서비스를 원활하게 제공하기 위해서는 아날로그 설비의 HD설비로의 교체와 HD프로그램 제작비율 확대가 필요하다. 따라서 매체별 특성과 현실을 고려한 디지털화에 대한 정책방안 마련이 필요하다.

유료방송의 디지털 전환 정책 쟁점을 고려하여 유료방송 디지털 전환 활성화를 위해 고려해야 할 정책과제를 정리하면 유료방송 디지털 전환과 서비스 활성화 방안, 유료방송 디지털 전환을 위한 이용자 기반 조성, 유료방송 디지털 전환을 위한 콘텐츠 육성방안 등이 주요과제라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 정책을 중심으로 연구를 진행하고자 한다. 이를 위해 국내 유료방송의 디지털 전환의 현실을 살펴보고, 동시에 해외 주요국에서는 유료방송의 디지털 전환 정책을 살펴봄으로써 정책방안 마련에 참고하고자 한다. 이러한 차원에서 본 연구에서 살펴보고자 하는 주요 연구내용을 정리하면 다음과 같다.

<표 1-1> 유료방송 디지털 전환 정책마련을 위한 주요 검토사항

유료방송 디지털 전환의 현황 및 과제	○ 유료방송 디지털 전환 현황 - 종합유선방송, 중계유선방송 위성방송 등 디지털 전환 및 방송현황 ○ 유료방송 디지털 전환 해결과제 - 종합유선방송, 중계유선방송, 방송채널사용사업자 디지털 전환 과제
해외 주요국의 유료방송 디지털 전환 정책	○ 주요국의 유료방송 디지털 전환 정책 - 주요국의 유료방송 디지털 전환 지원, 디지털서비스 및 콘텐츠 활성화 정책 ○ 주요국의 유료방송 디지털 전환 이용자 정책 - 주요국의 유료방송 가입 취약계층 지원 및 유료방송 가입자 보호 정책
유료방송 디지털 전환과 서비스 활성화 방안	○ 디지털 케이블TV 가입자 확대 방안 - 아날로그 케이블TV 가입자 디지털 전환 활성화 방안 ○ 위성방송 HD 가입자 확대 방안 - 위성방송 SD 가입자의 효율적 HD 전환 방안 ○ 중계유선방송 디지털 전환 활성화 방안 - 중계유선방송 디지털서비스 기반 확충 방안
유료방송	○ 유료방송 가입 취약계층 디지털 전환 지원 방안

디지털 전환을 위한 이용자 기반 조성	- 취약계층 디지털 전환 지원 및 디지털방송 서비스 접근권 확대방안 - 디지털 전환 관련 시청각장애인 시청권 보호 방안 - o 유료방송 디지털 전환과 서비스 시청권 확보 방안 - 디지털 전환관련 아날로그 상품 가입자 보호방안 - 지상파 아날로그 종료 후 케이블 아날로그 상품 유지
----------------------------	--

제 3 절 연구방법

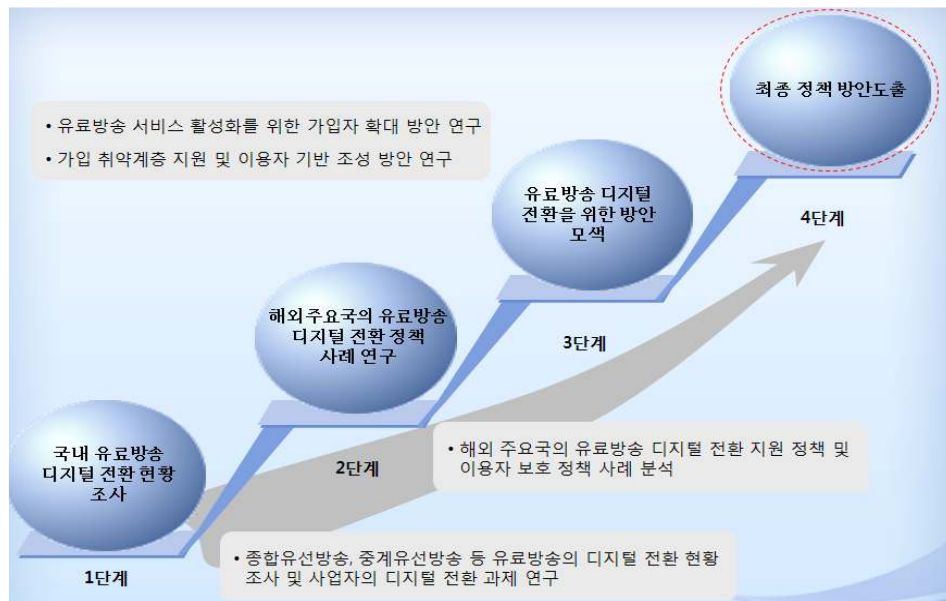
본 연구에서는 효과적인 유료방송 디지털 전환 정책 방안을 마련하기 위해 관련 문헌 연구, 전문가의 자문, 해외사례의 수집 등의 다양한 연구 방법을 체계적으로 활용하였다. 특히 실효성 있는 유료방송 디지털 전환 정책방안을 마련하기 위해 실무자, 학계인사 등을 대상으로 자문을 구하였다.

첫째, 연구의 기초 현황파악을 위해 문헌연구를 실시하였다. 국내외 유료방송 디지털 전환 정책 및 현황에 관한 문헌 고찰을 통한 연구의 기초 자료를 수집하였다. 특히 최근 디지털 기술변화 추이를 고려하여 국내 유료방송 디지털 전환 정책을 어떻게 정립하는 것이 바람직한지에 대해 살펴보았다.

둘째, 관련 전문가의 연구 자문을 수행하였다. 유료방송 디지털 전환에 필요한 정책방안의 모색을 위해 해당분야의 전문가의 자문을 받았다. 아울러 업계의 요구와 관심사항을 수렴하고, 학계 및 연구계의 이론적 지원을 받기 위해 현업, 학자, 연구원 등을 대상으로 심도 있는 논의를 하였다.

셋째, 해외 사례를 수집하여 검토하였다. 특히 미국, 영국, 일본 등의 유료방송 디지털 전환 현황과 정책을 분석하여 국내 정책방안 도출에 활용하였다. 이를 통해 전 세계적인 디지털 전환 정책의 추이를 연구에 반영하고자 하였다.

[그림 1-2] 유료방송 디지털 전환정책 방안 연구 절차



제 2 장 유료방송 디지털 전환의 현황 및 과제

제 1 절 국내 디지털 전환 현황

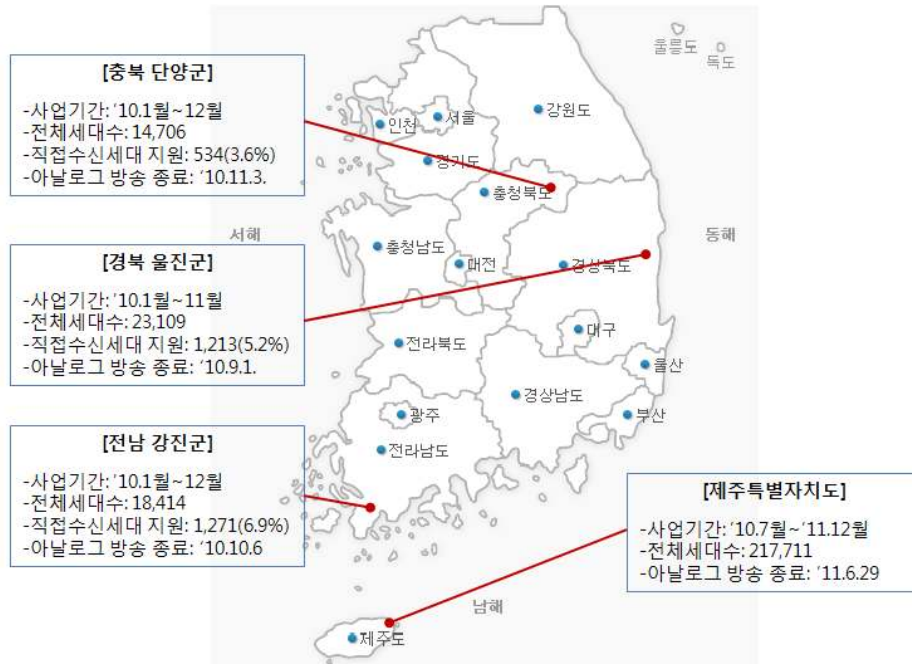
1. 지상파TV의 디지털 전환 및 정책

국내에서는 1997년 TV방송의 디지털 전환계획을 수립한 이후 2000년부터 디지털 전환에 대한 논의가 본격화 되었다. 이후 2001년 10월 수도권에서 지상파 디지털방송을 시작하였으며, 2006년 7월에 전국방송을 실시하였다. 정부는 2008년 7월 ‘지상파 텔레비전 방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 대한 특별법¹⁾에 따라 디지털 전환 특별법 시행령을 제정하였다. 디지털 전환 특별법 시행령에는 디지털 전환 및 활성화 기본계획에 따른 관계기관의 연도별 시행계획 수립(시행령 제4조)과 디지털방송 활성화 추진위원회 및 실무위원회 구성 및 운영(시행령 제5조~제10조), 디지털 전환을 위한 홍보 및 시청자 지원(시행령 제11조) 등에 대한 사항을 규정하였다.

또한 2008년 12월에는 디지털 전환을 위해 민간기구인 DTV-Korea와 공동으로 TV 공익광고를 제작하고, 지상파방송 4개사를 통해 아날로그 방송 종료 등에 대해 홍보하여 디지털 전환의 필요성과 디지털TV 시청방법 등 디지털 전환에 대한 대국민 인식을 높이기 정책을 추진하였다. 이러한 정책의 일환으로 디지털 전환 인지율 62.8%(2010년 상반기), DTV 수상기 보급률 61.0%(2010년 상반기)를 달성하였으며, 경북 울진, 전남 강진, 충북 단양, 제주에서 아날로그 종료 시범사업을 실시하고, 방송국 제작·송출 시설의 HD 전환을 추진하였다(2010년 9월 기준 전환율 61.6%).

1) 동 특별법안은 정부 5개부처, 방송위, 시민단체, 방송사, 가전사 등 19개 기관이 8개월간 논의 및 5개월간 규제개혁위원회, 법제처 등 정부관련 부처의 검토를 통해 마련되었음

[그림 2-1] 디지털 전환 시범사업 지역



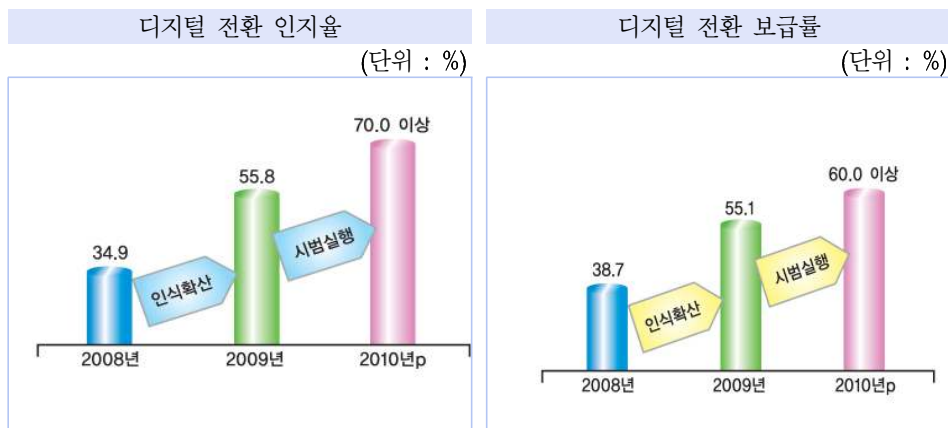
아날로그TV 방송 종료와 관련하여 2008년 11월 아날로그TV 수상기와 모니터를 대상으로 아날로그 방송 종료 안내문을 부착하도록 의무화하였고, 2008년에는 「디지털방송활성화추진위원회」를 구성하여 추진기반을 정비하는 한편, 지상파방송을 통해 160여회에 걸쳐 TV광고 등 대국민홍보, 디지털TV 채널배치계획 마련, 케이블TV의 디지털 전환 등에 대한 정책을 수립하였다.

지상파 아날로그TV 방송 종료 및 디지털 전환은 크게 인지율 및 보급률 확산, 지상파 디지털 TV 방송 수신 가능 권역의 확산정책을 중심으로 진행되었다. 특히 공시청 설비개선, 전파 음영지역의 위성수신기 보급 등으로 전국적인 디지털 방송 커버리지 확대를 위해 노력하고 있다.

이에 따라 방송통신위원회에서는 원활한 디지털 전환을 위해 2008년부터 2013년까지 대국민 전환 인지율 제고, DTV 수상기 보급증대, 송출시설의 디지털 전

환을 통한 커버리지 확대 계획을 수립하였다.

[그림 2-2] 국내 디지털 전환 인지율, 보급률



* 자료 : 2009 방송통신위원회 연차보고서

<표 2-1> 디지털 전환 주요지표 및 단계별 목표

구 분	인식	확산	시범실행	실행본격화 및 점검		후속조치
(단위:%)	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
인지율	34.9	47	70	87	99	99
보급률	38.7	49	60	80	98	98
커버리지	86.6	89	93	94	96	96

* 자료 : 2009 방송통신위원회 연차보고서

2. 유료방송의 디지털 전환 정책 및 현황

유료방송의 디지털 전환을 위해 정부는 디지털방송의 조기전환을 유도하고, 디지털방송 산업발전을 도모하기 위해 자금력이 약한 지역방송사, 종합유선사업자

(SO), 채널사용사업자를 대상으로 방송발전기금 융자사업을 추진하였다. 정부의 유료방송지원 융자사업은 2003년부터 현재까지 총 1,272억 원 규모로 이루어 졌으며, 이는 유료방송사업자의 디지털 장비 및 디지털 셋톱박스 구입을 위해 지원되었다. 현재까지의 융자지원현황은 SO사업자가 899억 원으로 가장 높으며, PP사업자 191억 원, 위성방송사업자 20억 원, RO 사업자 1억 원 규모이다.

<표 2-2> 유료방송사업자 융자지원 현황

(단위: 억 원)

구 분	종합유선 사업자	채널사용 사업자	중계유선 사업자	위성방송 사업자	합계
융자지원액	1,019	229	4	20	1,272

* 자료: 방송통신위원회 내부자료(2011년 9월말 기준)

[참고] 기업대출 금리 및 공공자금관리기금 융자계정 금리

대기업대출	중소기업대출	시설자금대출	공공자금관리기금 융자계정 신규대출금리
5.50	6.00	5.76	3.06

* 자료: 한국은행(2011년 1분기부터 3분기까지 신규대출금리의 단순평균 값), 기획재정부

중소기업대출이란 중소기업기본법의 제2조(중소기업자의 범위)2)에 해당하는 사업자를 대상으로 한 대출을 의미하며, 중소기업자의 범위를 초과한 사업자를 대기업으로 분류하여 대기업대출 금리를 적용한다. 또한 시설자금대출은 시설물 등의 매입, 신·증설 또는 개·보수, 기계장치의 구입 및 설치 등에 필요한 자금을 지원하는 것으로 기계장치의 구입, 설치, 업무용 시설의 매입 등을 위해 자금이 필요한 기업을 대상으로 한다.

- 2) 제2조(중소기업자의 범위) ①중소기업을 육성하기 위한 시책(이하 “중소기업시책”이라 한다)의 대상이 되는 중소기업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기업(이하

2008년 용자규모는 총 140억 원으로 티브로드 수원방송 등 8개 방송사업자에게 용자지원³⁾을 실시하였다. 또한 '조세특례제한법' 제 118조(관세의 경감)⁴⁾에 따라 방송사업자의 디지털TV 방송장비 수입에 대한 관세 감면을 통해 디지털 전환 재원을 지원하였으며, 2008년 12월까지였던 지원 완료시점을 2010년까지로 연장하였다. 또한 2001년부터 수입 디지털방송장비에 대한 관세를 50%(8%→4%)로 감면하여 사업자의 부담을 경감하였으며, 2011년 8월에는 보급형 디지털 케이블 셋톱박스를 출시할 수 있도록 기술기준을 완화하였다.

이처럼 디지털TV 방송으로의 전환정책은 지상파 디지털TV 방송에 국한되어 있는 것이 아니라, 케이블 및 위성방송 분야까지 포괄되어 있으며, 디지털 전환 인지율을 높이기 위한 대국민 홍보, 방송설비 전환, 법제도 정비, 시범사업 등의 정책지원, 수신기 보급 확산, 난시청 해소, 취약계층의 시청권 보장 등의 여러 영역을 대상으로 추진하고 있다.

“중소기업”이라 한다)을 영위하는 자로 한다.<개정 2011.7.25>

1. 다음 각 목의 요건을 모두 갖추고 영리를 목적으로 사업을 하는 기업
2. 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업 중에서 대통령령으로 정하는 사회적기업
- 3) 대출금리는 전 분기 공공자금관리기금 용자계정 신규대출금리 -0.5%p(변동)이며, 용자기간은 5년으로 2년거치 3년 분할상환하고, 1개사당 한도 내에서 디지털방송 전환 전체 사업비의 90% 이내에서 지원
- 4) 제118조(관세의 경감) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 물품 중 국내제작이 곤란한 것에 대해서는 관세를 경감할 수 있다.
10. 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자 또는 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자가 수입하는 디지털텔레비전 방송장비(2012년 12월 31일까지 수입신고 되는 것만 해당한다)

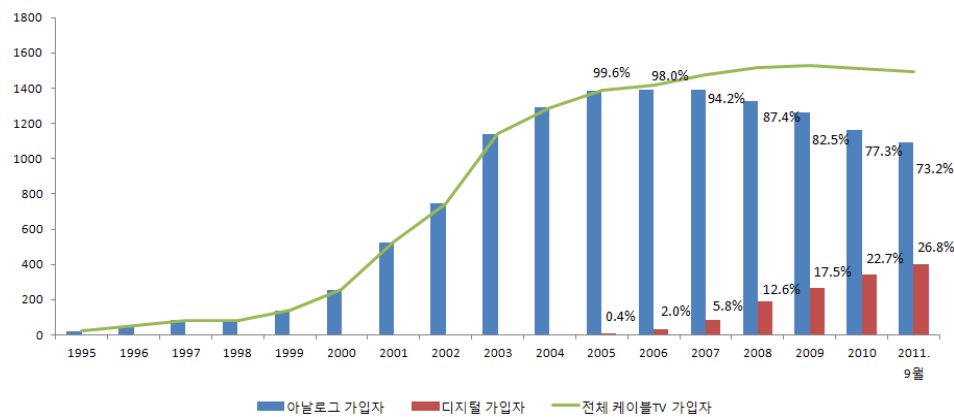
<표 2-3> 디지털 전환 추진 현황

구 분	주요 내용		
대국민 홍보	▶ 디지털 전환 인지율 34.9%(2008년) → 86.3%(2011년 8월) ▶ 디지털방송 수신기 보급률 38.7%(2008년) → 68.6%(2011년 8월)		
방송설비 전환	지상파방송	▶ 방송국, 디지털 전환 모두 완료 ▶ 방송보조국 18.4%(2008년) → 20.2%(2009년) ▶ 제작·송출시설 48.6% → 61.6% (SD급 포함시 82.6%)	
	유료방송	케이블TV	▶ 방송국, 디지털 전환율 85%(2008년) → 93%(2011.9월) ▶ 디지털 가입률 12.5% → 26.8%(401만, 2011.9월)
		위성방송	▶ 채널 총158개(SD 117, HD 41) 운영 ▶ 가입자 307만 (SD: 137, HD: 170만) 확보 (2011년 3월)
	▶ 「디지털 전환 특별법」(2009.4.) 및 동법시행령(2009.9.)개정 - 지상파방송사의 디지털방송국 구축 의무 사항 등 ▶ 방송법(2009.7.) 및 동법시행령 개정안 마련(2009.11.) - 가상광고, 간접광고 등 방송광고규제 완화 등		
정책지원	▶ 저가의 단방향 디지털 케이블TV 셋톱박스 도입을 위한 유선방송 기술기준 개정(2009.11.) ▶ 융자지원 및 관세감면 실시		
시범지역 확장	▶ '디지털 전환 시범사업 정책방안' 마련, 시범지역 확정(2009.9.) - 2010년: 경북 울진, 전남 강진, 충북 단양 등 3개 군 지역 - 2011년: 제주전역		
수신기기 보급확산	▶ 지상파 디지털튜너 내장 의무화 대상 전자제품 고시(2009.10.) ▶ 디지털방송 난시청/수신환경 개선계획 마련		
난시청해소	▶ 절대난시청 세대를 대상으로 위성수신기 보급		
취약계층 시청권보장	▶ 자막방송, 화면해설, 난청노인용 방송수신보조기기 보급 실시		

2011년 9월말 기준 국내 케이블TV 가입자는 약 1,500만 가구(단자 기준)로 이중 400만(26.8%) 가구만이 디지털 케이블TV에 가입하고 있다. 또한 유료방송 중 케이블TV 방송이 가장 많은 가입자를 확보하고 있기 때문에 케이블TV를 배제한 TV방송의 디지털 전환은 국내 디지털방송환경의 실효성에 한계가 있다. 현재

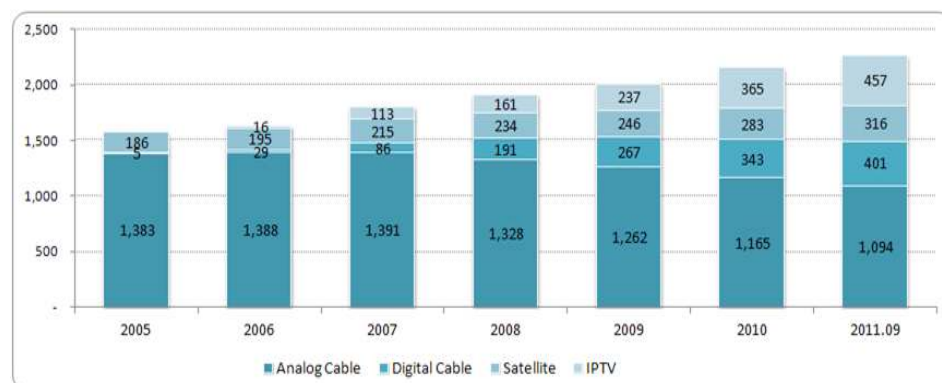
국내에서 지상파TV를 직접 수신하는 가구는 전체가구의 12.4%이며, 나머지는 유료방송 매체를 통해 TV를 시청하고 있다. 2000년 직접수신가구 비율은 31.1%, 2003년에는 17.4%로 지속적으로 감소하고 있는 추세이며, 2009년 6월말 기준 직접수신가구 비율은 12.4%에 불과하다.

[그림 2-3] 케이블TV 아날로그 및 디지털 가입자 현황



* 단위 : 만단자

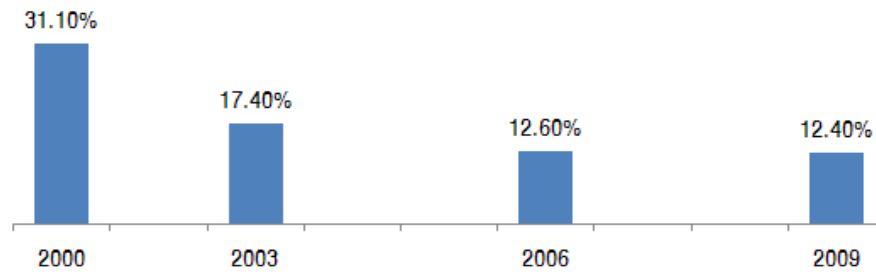
[그림 2-4] 유료방송 가입자 추이



* 단위 : 만

** 자료 : 각사 IR 자료

[그림 2-5] 지상파TV 직접 수신 가구 비중 추이



* 자료 : 방송통신위원회

3. 방송국 허가 및 의무사항과의 관계(일반론)

일반적으로 허가란 수익적 행정행위의 한 종류로서, 명령적 행위로 구분된다.

수익적 행정처분은 법령에 특별한 근거규정이 없다고 하더라도 그 부관으로서 허가의 조건으로 부가할 수 있다(대법원 2004. 3. 25. 선고 2003두12837 판결). 이와 같은 부담은 행정청이 행정처분을 하면서 일방적으로 부가할 수도 있고, 부담을 부가하기 이전에 상대방(피규제자)과 협의하여 부담의 내용을 협약의 형식으로 미리 정한 다음 행정처분의 성격으로 해당 조건을 부가할 수도 있다(대법원 2009.2.12. 선고 2008다56262 판결). 이는 방송사업과 같이 해당 사업권 등의 허가 이후, 사후에 부관사항을 허가의 조건으로 하는 경우도 있는데 ‘허가’ 행정행위에 대하여 사후에 부관을 붙이는 것은 일반적으로 ①법령에 명문규정이 있는 경우, ②주된 행정행위 자체에 사후부관의 가능성이 유보되어 있는 경우, ③행정행위의 상대방이 동의하는 경우 등 제한적인 경우에 허용된다(서울고법 1988. 2. 5. 선고87구772).

한편, 방송법에 의해 방송사업자들은 방송사업을 하기 위해 일정한 등록요건으로써 허가의 절차가 필요하다. 방송시장에서 이와 같은 허가는 유료방송사업자의 경우 가입자를 유치하고 수신료 수입이 발생함에 따라 해당 사업자의 관련 허가사항

은 수익적인 성격이 내제되어 있다⁵⁾고 볼 수 있다. 상기의 법률적 성질은 재량행위 내지 자유재량행위에 속하는데 이러한 재량행위에 있어서는 관계 법령에 명시적인 금지규정이 없는 한 행정목적 달성을 위하여 조건이나 기한, 부담 등의 부관을 붙일 수 있고, 그 부관의 내용이 이행 가능하고 비례의 원칙 및 평등의 원칙에 적합하며 행정처분의 본질적 효력을 저해하지 아니하는 이상 위법하다고 할 수 없다(대법원 2004. 3. 25. 선고 2003두12837 판결).

여기서 주목하여야 할 사항은 해당 방송사업의 최초 허가 또는 재허가에 부관되는 경우가 아니라 허가, 재허가 이후 허가유효기간 중에 발생하는 사후부관이다. 유료방송 등의 디지털 전환은 방송통신위원회의 방송발전의 지원⁶⁾ 및 방송통신기술과 서비스의 발전⁷⁾과 관련하여 행하여진다고 볼 수 있다. 방송통신위원회는 방송법에 규정되어 있는 방송기술 및 시설에 관한 정책을 수립한 것이고, 이에 따라 사업자들은 사후부관으로써 그 정책 시행에 따른 비용을 부담하여야 한다고 볼 수 있다. 그 이유는 허가를 받을 당시 심사기준 및 절차가 되었던 방송법 제10조에 사후부관의 가능성이 유보되어 있다고 볼 수 있기 때문이다.⁸⁾ 전술한 바와 같이, 사

5) 방송법은 중계유선방송사업의 허가요건, 기준, 절차에 관하여 엄격하게 규정함으로써 중계유선방송사업의 합리적인 관리를 통하여 중계유선방송사업의 건전한 발전과 이용의 효율화를 기함으로써 공공복리를 증진하려는 목적과 함께 엄격한 요건을 통과한 사업자에 대하여는 사실상 독점적 지위에서 영업할 수 있는 지역사업권을 부여하여 무허가업자의 경업이나 허가를 받은 업자간 과다경쟁으로 인한 유선방송사업 경영의 불합리를 방지함으로써 사익을 보호하려는 목적도 있다고 할 것임(대법원 2007. 5. 11. 선고 2004다11162 판결)

6) 방송법 제92조(방송발전의 지원) ③ 방송통신위원회는 방송기술 및 시설에 관하여 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.

7) 방송통신발전 기본법 제3조(방송통신의 공익성·공공성 등) 국가와 지방자치단체는 방송통신의 공익성·공공성에 기반한 공적 책임을 완수하기 위하여 다음 각 호의 사항을 달성하도록 노력하여야 한다.

3. 방송통신기술과 서비스의 발전 장려 및 공정한 경쟁환경의 조성

8) 방송법 제10조(심사기준·절차) ① 방송통신위원회는 제9조제1항 및 제2항의 허가, 동조 제3항·제5항·제6항 및 제8항의 규정에 의한 승인을 할 때에는 다음 각호의 사항을 심사하여 그 결과를 공표하여야 한다.

5. 재정 및 기술적 능력

후부관은 주된 행정행위 자체에 가능성이 유보되어 있는 경우에 허용되어지는 것이므로, 이 사안에서 사후부관은 가능하다고 보여지는데 이와 함께 방송통신위원회에서도 방송시장 환경의 변화에 따른 공공 복리 증진 차원에서 사업자 방송기술 및 시설의 개발 지원과 소비자 이용에 관련된 지원사업을 병행해야 할 것이다.⁹⁾

다만, 수익적 행정행위는 허가행위를 함으로써 경제권역이 별도로 발생되어 지고 이에 따라 기존 사업자들에게 일종의 특허로서 진입장벽이 인정된다. 대법원 선고 2004다11162 판결에서도 중계유선사업을 공공복리 등을 증진시키기 위하여 독점적 지위를 인정한바 있는데 이는 전술한바와 같이 특정시장의 독점적 지위를 진입장벽으로서 설정하고 이의 수익은 완전경쟁하에서 보다 상대적으로 높은 초과이윤이 발생되고 이를 방송발전 기금 또는 사업자의 사회적 환원으로 별도의 의무사항을 부과하게 된다. 즉, 허가를 통하여 사업행위를 하는 사업자는 사회적 환원(출연금, 기금 등)이 의무화 되어 있는데 문제는 국내 유료방송시장이 특정 허가를 행함으로써 통신시장과 같이 별도의 초과이윤이 크게 존재하는가이다. 현행의 유료방송 시장은 저가화, 가입자 약탈 등으로 인하여 관련되는 초과이윤이 과거에 비하여 높지 않을 수 있고 이에 따라 디지털 전환에 소요되는 비용을 전적으로 케이블 방송사업자에게 부담지울 수 있는가는 의문이다.

6. 방송발전을 위한 지원계획

7. 기타 사업수행에 필요한 사항

9) 방송법 제96조(방송프로그램 유통등 지원) ②방송통신위원회는 방송기술 및 시설의 개발·활용 및 수출이 촉진될 수 있도록 지원할 수 있다.

제 2 절 유료방송 디지털 전환의 문제점

1. 종합유선방송

정부는 2012년 말까지 아날로그 케이블TV 가입자의 디지털 전환율 목표치를 61%로 설정하였으나, 2011년 9월 기준 디지털 케이블TV 가입자 전환율은 27%에 그치는 등 최초 예상보다 저조한 수준이었다.

<표 2-4> 디지털 케이블TV 가입자 현황

(2011년 3월, 단자수 기준)

항목	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011.3월	2011.9월
아날로그 가입자	13,881,782	13,908,616	13,282,667	12,624,541	11,651,080	11,396,976	10,944,016
디지털 가입자	287,159	855,571	1,914,118	2,670,062	3,425,505	3,608,638	4,013,337
디지털 전환율	2%	5.8%	12.6%	17.5%	22.7%	24.0%	27%

디지털 케이블TV 가입자 전환율 저조현상은 케이블TV 디지털 전환 법·제도적인 측면의 정책방안 미비에서 그 원인을 찾을 수 있다. 다시 말해 지상파텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법(이하: 디지털 전환 특별법)에는 케이블TV의 디지털 전환 책임 및 지원근거가 미비하여 가입자에 대한 디지털 전환 촉진 정책추진에 한계가 있으며, 케이블TV의 낮은 이용요금과 저가요금 출혈경쟁으로 정상적인 수신료 수익기반이 마련되지 못해 디지털 전환 촉진이 어려운 실정이다. 또한 지상파 및 PP 수신료, 디지털 전환에 따른 셋톱박스 투자금액 및 가입자 유지비용(설치비, 유지비용, A/S 비용 등) 등 시장환경을 고려했을 때에도 현재 유료방송사업자의 저가요금구조로는 디지털 전환이 어려운 실정이다.

<표 2-5> 국가별 케이블TV 가입자 평균 수신료 비교

미국	호주	영국	일본	뉴질랜드	인도네시아	필리핀	대한민국	중국
45.7 \$	70 \$	62.9 \$	56 \$	20 \$	12 \$	12 \$	7 \$	3 \$

2. 위성방송

현재 국내 위성방송사업자는 SD 중심의 가입자 및 채널을 유지하고 있으며, 이에 따라 HD 가입자 확대 정책 방안의 마련이 필요한 실정이다. 또한 위성방송의 경우 SD채널의 HD채널로의 전환은 소비행태와 결합된 수신료, PP의 채널사용료 등의 문제를 가지고 있어 HD 전환 시점에 대한 논란이 제기되고 있다. 또한 디지털 전환 시기에 PP의 HD 프로그램의 제작 지연으로 인해 채널 수급에 한계가 발생하고 HD 채널 수급시 채널사용료가 증가하는 등의 문제가 있어 디지털 전환으로 인한 비용 및 투자 발생에 대한 방안 마련의 필요성이 제기되고 있다. 이러한 상황에서 디지털 전환을 위해서는 사업자들의 방송시스템 고도화(SD→HD), SD가입자의 HD 전환, HD 위성수신기 보급, HD 전환을 위한 자체채널 및 콘텐츠 투자 확대가 필요하나 현재 이에 대한 구체적인 방안은 없는 상태이며 지상파 채널을 권역별 또는 이원(SD·HD) 재송신하는 위성방송의 경우, 과도한 주파수 이용 부담이 발생해 HD 전환이 더욱 어려운 실정이다. 위성방송 HD전송채널은 2011년 6월 말 90개 채널, 2011년 말까지 100개 채널을 확대한다고 발표하였다.

<표 2-6> 위성방송 디지털 전환 현황(2011년 3월말 기준)

(단위: 명)

구분	2010년도				2011년도	
	1/4 분기	2/4 분기	3/4 분기	4/4 분기	1/4 분기	2/4 분기
SD가입자 (비율)	1,871,339 (75.2%)	1,759,329 (67.3%)	1,667,350 (62.4%)	1,549,326 (54.8%)	1,484,956 (49.3%)	1,369,377 (44.6%)
HD가입자 (비율)	615,854 (24.8%)	855,065 (32.7%)	1,004,830 (37.6%)	1,276,637 (45.2%)	1,525,372 (50.7%)	1,698,036 (55.4%)
총가입자 (비율)	2,487,193 (100%)	2,614,394 (100%)	2,672,180 (100%)	2,825,963 (100%)	3,010,328 (100%)	3,067,413 (100%)

3. IPTV

2009년 국내에 IPTV 서비스가 도입된 이후 최근까지 IPTV의 보급률은 급격하게 증가하였다. 그러나 수익구조가 불투명하고 서비스의 질에 한계가 발생하면서 최근 가입자 증가가 주춤하고 있다. 또한 양방향의 다양한 서비스를 제공할 수 있는 기반을 갖추고 있음에도 불구하고 IPTV 사업자들이 기존 지상파TV 방송 콘텐츠에 의존하고 있어 신규 콘텐츠에 대한 개발 및 제작, 서비스 제공에 한계가 있으며, 이에 대한 개발 및 서비스 제공에도 소극적인 상황이다.

<표 2-7> IPTV 가입자 현황

(단위 : 명)

사업자	KT	SK브로드밴드	LG U+	합 계
2010년 말	2,085,153	947,650	613,063	3645,866
2011년 3월말	2,393,392	912,133	677,823	3983,348
2011년 6월말	2,621,677	911,216	747,897	4280,790
2011년 9월말	2,841,974	924,854	808,046	4574,874
2011년 11월말	9,512,35	2994,120	844,939	4790,294

* 자료: 각사 IR 자료

제 3 절 유료방송 디지털 전환의 필요성

2012년 12월 아날로그 지상파TV 종료 및 디지털방송으로의 전면 전환은 유료 방송 매체의 디지털 전환과 병행되어야 국내 TV방송 디지털 전환이 실효성 있는 정책이 될 수 있다. 현재 국내에서 유료방송을 통해 TV방송을 시청하는 가구는 전체가구의 80% 이상을 차지하고 있고, 유료방송 매체를 통한 TV방송 시청자가 많은 비중을 차지하고 있는 상황을 고려했을 때, TV방송의 디지털 전환은 무료 매체인 지상파와 유료방송을 병행하여 이루어져야 한다. 그러나 유료방송 디지털 전환의 경우 지상파 디지털 콘텐츠의 재전송이 과거와 같이 용이하지 않다는 점, 수익이 광고에 의존하고 있으나 광고시장의 침체로 인해 수익구조의 악화와 이에 따른 디지털 투자(전송망, 콘텐츠 등) 재원 확대가 정체되고 있다는 점, 지상파 난시청 지역 등의 이유로 유료방송을 선택해야하는 취약계층에 대한 지원 방안 등이 주요 이슈로 논의되고 있다.

디지털 전환 특별법의 제1목적10)에 의하면 디지털 전환은 시청자의 권익 향상을 위해 이루어져야 한다. 이는 디지털 전환의 목적이 공급자인 방송사가 주를 이루는 것이 아니라 수용자의 입장이 중요하다는 것을 의미하며, 방송의 디지털 전환 목적이 사업자들의 신규 수익 창출과 주파수 확보가 아닌 시청자에게 고품격의 방송을 이용할 수 있는 환경을 만들어 주는 것임을 나타내고 있다. 그동안 국내 유료방송은 지상파방송의 재송신 역할을 하고 있었다. 따라서 TV방송의 디지털 전환은 소비자들이 디지털방송을 향유할 수 있도록 환경을 마련하는 것이 중요하며 이러한 측면에서 유료방송은 공공서비스를 제공하는 공익성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 또한 유료방송사업자는 공기업이 아닌 민간기업으로 방송법에 의해 허가를 받는 사업구조를 가지고 있으나, 케이블TV, 위성방송, IPTV

10) 지상파텔레비전방송의디지털 전환과디지털방송의활성화에관한특별법 「제1조 (목적) 이 법은 「방송법」에 따른 지상파방송사업자가 제공하는 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화를 촉진하여 시청자의 권익 향상과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.」

는 미디어의 영향력에 의한 공익성을 지켜야하는 의무를 가지고 있다. 이는 유료방송이 가지는 공익적인 특성에 의해 시청자들에게 안정적이고 고품질의 서비스를 제공해야 한다는 것을 의미한다.

제 3 장 해외 주요국의 유료방송 디지털 전환 정책

제 1 절 미 국

1. 유료방송시장 개요

가. 케이블TV

미국의 케이블TV 보급률은 2001년 66.9%로 정점에 이른 이후 계속 감소하고 있는 추세이다. NCTA(National Cable & Telecommunications Association)에 따르면, 2010년 6월 현재 케이블TV 가입가구 수는 6,610만 가구였으며, TV 소유가구 가입률은 47.8%로 2009년(50.3%)보다 2.5% 감소한 것으로 나타났다. 이는 위성방송으로 전환하는 가구가 늘어나고, 통신사업자의 시장참여로 유료방송시장의 경쟁이 확대된 결과라고 할 수 있다. 또한 최근 디지털TV 계약자가 가입가구의 78.4%(2011년 9월 기준)에 이르면서, 케이블TV의 계약해지(cord cutting) 움직임이 이슈가 되고 있다.

미국의 케이블TV산업은 1996년 통신법 개정으로 전화, 케이블TV, 방송의 상호 참여가 인정된 이후부터 디지털 전환에 적극적인 투자가 이루어졌다. 또한 TV 프로그램 전송 이외에 고속인터넷접속과 전화를 패키지로 묶어 판매, 수신가구를 급속하게 늘리고 있는 위성방송과 대결하는 전략을 추진하였다. 2010년 6월 현재 고속인터넷 접속서비스의 가입가구 수는 4,320만, IP전화 가입가구 수는 2,310만으로 증가하였다. 미국의 케이블TV는 전국의 케이블네트워크사업자(프로그램 공급업자) 565개 사가 위성을 이용해 MSO(multiple system operator)에 프로그램을 전송하는 형태로 이루어지고 있다. MSO 중 1위 사업자는 Comcast, 2위는 Time Warner Cable이며, 그 뒤를 Cox Charter, Cablevision 등이 잇고 있다. 케이블TV의 디지털 전환은 지상파방송에 비해 늦어졌지만, Comcast와 Time Warner Cable 등 주요 케이블TV사업자가 전환에 나서면서 디지털 가입자 수가

급속하게 증가하였으며 디지털TV 가구 수가 아날로그 케이블TV 가구 수를 앞질렀다.

나. 위성방송

미국의 위성방송 제공사업자는 DirecTV와 에코스타(Echo Star)가 있다. 현재 전체 위성방송가입가구 수는 약 3,359만 가구이며, 가구보급율은 33.4%이다(2011년 1분기 기준). 이 중 세계 최대의 위성방송사업자이며 플랫폼사업자인 DirecTV의 미국 내 가입가구 수는 1,976만(2011년 3분기 기준)으로 전체의 50% 이상을 차지하고 있다. DirecTV는 리버티 미디어 산하의 DirecTV그룹이 운영하고 있으며, 드라마 등 오락채널과 함께 영화채널, 스포츠채널, 히스패닉채널, PPV, 디지털라디오채널 등 다채널서비스를 제공하고 있다. HD 채널을 150개 이상 제공하고 있으며, 최근에는 3D방송에도 주력하면서 2010년 7월부터는 3개 채널에서 3D방송을 시작했다. DirecTV는 Latin America를 통해 중남미에도 서비스를 제공하고 있으며, 2010년 6월 현재 브라질, 멕시코 등 중남미에서 760만 가구 가입자를 확보한 상태이다.

제2위 위성방송사업자인 에코스타는 Dish Network로 가입가구 수는 1,394만(2011년 3분기 기준)이다. 2008년부터 가입자가 감소하기 시작하였으며, 2009년에 일시적으로 증가추세를 보였으나 이후 다시 감소세로 돌아섰다. 에코스타는 DirecTV에 대항해 신규 가입자 확보를 위해 저가가격정책을 추진하였으며, 이러한 취지에서 120개 채널을 24.99달러에 제공하는 가장 저렴한 가족시청용 패키지를 출시하였다. 또한 HD서비스에도 주력하여 200개 이상의 HD채널을 제공하기도 했다. 미국의 유료방송사업자인 Comcast는 DirecTV에 이어 3위를 지키고 있다. Comcast의 2008년 매출은 117억 달러로 2007년보다 0.4% 증가했으며, 2010년에는 126억 달러로 2009년보다 8.4% 증가한 것으로 나타났다. 미국의 위성디지털방송은 1994년 서비스 시작 이후 지속적으로 수신 가구 수가 증가해 왔으며, 2004년 디지털위성방송 수신 가구 수는 2,504만 가구로 전체 TV 가구 수

의 23.25%, 디지털TV 가구 수의 47.3%를 차지했다. 또한 전체 TV 가구 수에서 아날로그위성방송 수신 가구 수는 2004년 기준 0.24%로 디지털 전환이 거의 완료된 상태이며, 이후에도 디지털위성방송 수신 가구 수는 지속적으로 증가하여 2011년 3월 말에는 3,359만 가구에 이르렀다.

<표 3-1> 미국 유료방송 시장 점유율

(단위 : 천가구, %)

구분	2008년 4분기		2009년 4분기		2010년 4분기		2011년 1분기	
	가입자	점유율	가입자	점유율	가입자	점유율	가입자	점유율
케이블TV	63,668	64.9	62,080	62.2	59,836	59.8	59,632	59.3
위성TV (DBS)	31,299	31.9	32,660	32.7	33,356	33.3	33,598	33.4
IPTV (Telco)	3,103	3.2	5,137	5.1	6,908	6.9	7,336	7.3
계	98,070	100	99,877	100	100,100	100	100,565	100

* 자료: SNL Kagan(2011.5.19); 이기훈(2011, 88쪽)에서 재인용

2. 미국의 디지털 전환 현황 및 정책

미국은 70% 이상의 가구가 종합유선방송을 통해 지상파를 수신하고 있다. 이에 따라 FCC(Federal Communications Commission)는 디지털 지상파와 종합유선방송 서비스를 하나의 TV 수상기에서 이용할 수 있도록 하고 디지털방송에 대한 접근권을 보장하기 위해 케이블TV를 직접수신의 대안으로 선택할 수 있도록 Plug and Play 정책을 추진하였다. Plug and Play 방식은 별도의 셋탑박스 없이 케이블을 수상기에 직접 연결하여 아날로그 및 디지털 케이블 방송 시청이 가능하고, 종합유선방송 가입자들이 셋톱박스 대신 스마트 카드를 이용하여 케이블 방송을 수신할 수 있도록 하는 것으로 2003년 도입되었으며, 도입이후 FCC는 종합유선방송 서비스 요금의 상한 규제를 철폐하고 Plug and Play 관련 수상기

규제를 신설하기도 하였다.

미국에서의 아날로그 지상파방송의 디지털 전환 정책은 1990년대 초부터 본격적으로 논의되었다. 1990년대 초 HDTV, SDTV 등의 새로운 방송기술이 등장하였고, 지상파방송의 디지털 전환 필요성이 제기됨에 따라 미국은 이를 검토하기 위한 전문위원회(Advanced Television Services Committee: ATSC)를 구성하였다. 이후에는 1996년에 제정된 통신법(Telecommunication ACT of 1996)에 근거를 두고 디지털방송 전환계획을 진행해 왔으며, 1997년 ‘균형예산법(Balanced Budget Act)’을 제정하여 FCC의 계획을 뒷받침하였다. ‘균형예산법’에는 디지털방송 전환 정책과 관련하여, 첫째, 방송권역별로 TV 시청가구의 15% 이상이 디지털방송 수신을 위한 수신기나 컨버터가 마련되지 않을 경우, 둘째, 케이블TV나 위성방송을 통해 디지털 지상파방송을 수신할 수 없는 경우, 셋째, 4대 메이저 소속의 지상파방송사 중 한 곳이라도 디지털방송을 실시하지 않고 있을 경우, 넷째, 디지털-아날로그(DtoA) 컨버터가 대중화되지 않았을 경우에는 2007년 이후에도 아날로그 방송을 계속하도록 규정하였다.

FCC는 지상파방송의 디지털 전환을 위해 의회가 나서서 입법활동을 추진한 바 있다. 2005년 12월 의회에서는 디지털 전환 일정을 결정하였고, 수신자 지원대책으로 지원금 15억 달러를 충당하기로 했다. 상무부 통신정보관리청(NITA)은 아날로그방송을 시청하는 모든 가구를 대상으로 2008년 1월부터 가구당 쿠폰 2장을 배포하였다. 쿠폰의 가치는 장당 40달러로 시청자의 컨버터 박스 구입을 지원하기 위한 대책이었다. 또한 미국방송협회는 시청자 교육을 위해 10억 달러를 배정하기로 했으며, 디지털 전환 관련 정보를 제공하기 위해 웹사이트를 마련하고 DTV전환연합회에서도 웹사이트를 통한 홍보활동을 추진하였다.

그러나 지상파방송의 디지털 전환 완료는 두 번의 연기 끝에 2009년 6월에서야 마무리 되었으며, 이 과정에서 정부, 가전업체, 방송사업자의 이해관계, 디지털TV 교체에 따른 이용자 부담에 대한 대응 등 다양한 문제에 봉착하였다. 2005년 방송사업자들은 디지털방송 전환을 마친 상태였지만, 예정대로 2006년 12월 말에

아날로그방송을 전면 종료하는 것은 어렵다는 의견이 지배적이었다. 당시 디지털TV와 튜너 보급율은 8%에서 9% 정도로 추정되었으며, 이는 1997년 균형예산법에서 정한 아날로그 정파조건인 '보급율 85%'를 만족시키기에는 크게 낮은 수준에 불과했기 때문이다.

당초 계획대로의 디지털 전환이 어려워지자 FCC는 현실적인 방안을 검토하였다. 우선 디지털 전환을 2009년 2월로 연기하고, 케이블TV와 위성방송사업자의 디지털 지상파방송 전송을 확대하기 위해 디지털 의무전송(digital must-carry)¹¹⁾ 규정을 적용하기로 했다. 또한 앞서 언급했듯이 케이블TV의 경우 당시까지 아날로그 전송이 의무화되었지만, Plug and Play 정책으로 각 지역의 케이블TV사업자는 해당 지역의 모든 지상파방송을 전송하도록 의무화하였다. 또한 디지털 지상파방송을 모든 가입자가 시청 가능하도록 아날로그 패키지에 배치하도록 했다. 둘째, 케이블TV와 위성방송에 가입하지 않고 지상파방송만을 시청하는 저소득층을 대상으로 DtoA(Digital to Analogue) 컨버터 구매를 위한 보조금을 지원하기로 했다. 당시 보급된 TV수신기 가운데 약 8천만 대가 케이블TV와 위성방송에 가입하지 않은 것으로 보이며, 이들 가구에 대한 보조금으로 약 80억 달러가 필요한 것으로 예상되었다.

이에 따라 아날로그방송 송출 중단은 2009년 2월로 연기되었다. 그러나 아날로그방송 송출 중단 예산 규모를 이유로 2008년 후반까지 아날로그 방송 송출 중단에 대해 충분한 홍보가 이루어지지 않았다. 또한 연방정부는 디지털 전환에 대처하지 못한 650만(5.7%)에 이르는 가구에 대한 대책으로 셋톱박스 구입비용을 지원했지만, 아날로그 송출 중단 시기에 셋톱박스 구매비용 지원 신청건수가 몰려 혼란이 일어났으며 당초 예산을 초과했을 뿐만 아니라, 대기자도 200만 건에 이르렀다. 결국 오바마 대통령의 요청으로 연방하원에서 연기법안을 가결하고

11) 케이블 방송국이 모든 지역 TV국의 프로그램을 받아서 내야 한다는 미국 연방통신위원회(FCC)의 규정으로 1992년 케이블법(cable Act, 1992)의 의무재송신 조항은 유선방송사업자들이 일정수의 지역 상업방송사업자들의 방송 송출시그널을 의무적으로 재송신하도록 하였다.

아날로그 방송 송출 중단 시기는 2009년 6월 말로 다시 연기되었다.

이와 같이 미국은 지상파방송의 전면적인 디지털 전환을 위해 다양한 정책을 추진해 왔지만, 유료방송 사업자에 대한 별도의 정부 지원정책은 마련하지 않았다. 미국의 케이블TV사업자는 위성방송사업자나 통신사업자와 경쟁하기 위한 전략적인 차원에서 디지털 전환을 추진하였으며, 이를 위한 인프라 및 설비투자로 1996년부터 2006년까지 모두 1,138억 달러를 투입했다. 또한 셋톱박스의 규격 합의를 통해 프로그램제작사의 디지털 프로그램제작을 적극적으로 추진하였다.

FCC는 디지털 전환을 위해 소비자, 방송업계 등의 의견을 수렴하여 단계별로 체크하는 정책을 추진하였으며, 조속한 디지털 전환 완료를 위해 다양한 조치를 취하고 그 기준에 따라 각 방송사업자들이 FCC의 정책에 순응하도록 규정하였다. 또한 2003년 수립된 'Plug and Play Rule'을 통해 디지털방송에 대한 수용자들의 접근권을 보장하였으며, 2002년 디지털방송의 원활한 전환을 돕기 위해 케이블TV업계와 가전업계가 자발적으로 체결한 협약을 수정하여 채택하였다. 또한 이 규칙은 대부분의 케이블 시스템들이 디지털TV와 호환이 가능하도록 규정하였는데, 이는 수용자들의 디지털 네트워크 접근을 보장하면서 동시에 디지털 관련 제품의 개발이나 서비스 발전을 시켜 디지털방송환경으로 전환하는 역할을 하였다.

미국은 현재 디지털 전환이 완료된 상태이나, 정부는 디지털 전환 이후 발생할 수 있는 정보격차 문제에 대한 해결책 마련을 위해 국가 브로드밴드 계획을 추진하였다. FCC는 국가 브로드밴드(Connecting America: The National Broadband Plan) 계획을 통해서 망의 보편적 이용환경을 조사하면서 FCC로부터 장애인의 정보통신 접근성 제고를 위한 체제를 구축하도록 하였다. FCC는 지상파방송의 디지털 전환을 계기로 미디어 전반의 미래에 대해 논하는 미디어미래(Future of Media) 프로젝트를 실시하였으며, 프로젝트는 모든 미국인들이 생동감 있는 다양한 뉴스 및 정보원에 접근하여 삶과 공동체, 민주주의를 풍요롭게 하는지 평가하는 것을 목적으로 한다. 미디어미래 프로젝트는 공동체 시민의 정보 수요, 비즈니스 모

텔 및 재정적 트렌드, 상업방송, 비영리 공공미디어, 인터넷·모바일 등의 분야별로 추진되었으며, 미디어 전반을 아우르는 프로젝트 추진을 통해 포괄적으로 디지털 전환 이후를 준비하였다.

FCC는 아날로그 지상파TV 종료 및 디지털 전면전환에 따라 케이블TV 방송 또한 디지털 전환 및 HD 업그레이드를 추진하여야 하는 상황이 있어 왔다. 이에 있어 2009년 6월을 기점으로 특정 조건에 해당되는 케이블TV사업자는 이의 시행을 3년간 유예시킨바 있다. 이의 조건은 케이블TV가입자가 2,500명 또는 그보다 적은 가입자를 가진 사업자일 경우와 채널 용량이 552MHz 이하인 케이블 시스템은 디지털TV 전환에 따른 방송 신호의 고해상도 버전으로 업그레이드 하는 요구로부터 3년 간 면제토록 조치하였다.¹²⁾

해당 기간(즉, 2011년 2월~2012년 2월) 동안 FCC 검토를 거치도록 하였으며 3년동안의 소멸시효는 전환에 따라 소비자에게 발생하는 잠재적인 비용의 부담, 기술, 시장 상태를 고려하여 해당 규칙을 검토하며 해당 기간동안 디지털 등의 새로운 기술에 적응하는 기간을 부여한 것이다. 즉, FCC는 2,500명 가입자 또는 모든 MVPD(Multichannel video programming distributor, 다채널방송사업자) 가입자의 10% 이상에게 제공되는 케이블 사업자와 이보다 더 소규모 가입자를 가진 케이블 시스템 운영자, 채널 용량이 552MHz 이하인 케이블 시스템의 운영자에게 방송신호의 HD버전 전송을 유예한 것이다.

이의 시사점은 케이블TV사업자가 STB 등을 업그레이드시 해당 소요 비용이 다수의 가입자보다 소수의 가입자가 부담하는 수준이 높아 이를 고려한 것이고 또한 네트워크 용량이 낮은 사업자는 해당 네트워크 전체를 업그레이드하여야 함에 따라 이를 고려한 것으로 판단된다.

12) FCC (08-193), FOURTH REPORT AND ORDER, CS Docket No. 98-120, 2008.9.4.

제 2 절 영 국

1. 유료방송 시장 개요

가. 케이블TV

영국의 케이블TV의 아날로그방송은 1984년 시작되었다. 1990년 이후 케이블 TV사업자의 전화서비스 허가과 2000년대에 들어서는 외국자본 참여규제 철폐 등 규제완화정책이 도입되면서 미국기업이 적극적으로 영국 유료방송시장에 진입하였으며, 가입자도 급속히 증가하였다. 그러나 케이블TV 시장에서의 방송서비스 사업자인 BSkyB와 전화서비스 사업자인 BT(British Telecom)와의 치열한 경쟁이 계속되면서 사업자들 간의 합병도 이어졌다. 2005년 10월 최대 MSO인 NTL은 Telewest와의 합병을 발표했으며, 이를 통해 Virgin Media가 탄생했다. 이후 Virgin Media는 유료방송시장에서 BSkyB의 뒤를 잇는 사업자로 위상을 높였으며 항공과 음악 서비스를 제공하는 Virgin 그룹의 Virgin Media는 디지털방송, 브로드밴드, 고정·휴대전화 서비스를 제공하는 영국의 유일한 사업자로 등장하였다. 또한 Virgin Media는 방송프로그램의 VoD 서비스를 추진하여 가입자에게 BBC의 iPlayer를 무료로 제공하고 있다.

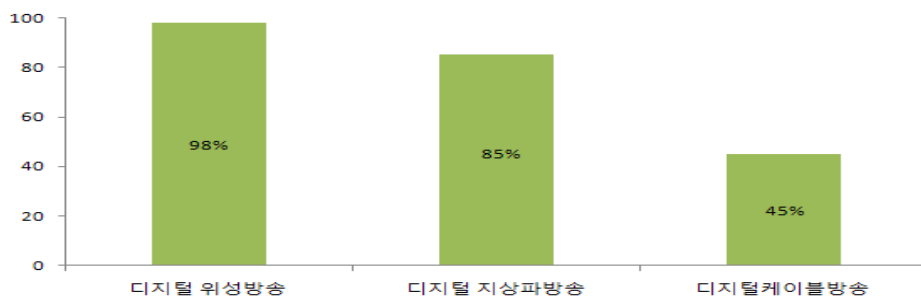
나. 위성방송

위성방송은 루퍼트 머독의 News corp.의 대주주인 BSkyB가 독점적으로 제공하고 있다. BSkyB의 디지털방송서비스인 Sky Digital은 1998년 10월 디지털위성 방송을 시작했으며, 2001년 아날로그 위성방송을 종료하고 디지털 전환을 완료하였다. Sky Digital 가입자는 2009년 9월 말 900만 가구로, 2015년에는 111만 가구에 이를 것으로 전망되며(Informa Telecoms & Media, 2010, Kocca에서 재인용), 현재 대부분의 디지털위성방송 가입자는 BSkyB에서 무상으로 제공하는 셋톱

박스를 이용하고 있다.

한편 영국의 디지털방송 커버리지는 이용미디어에 따라 차이가 있는데, Ofcom의 조사결과에 따르면, 2011년 6월을 기준으로 디지털위성방송의 커버리지는 98%로 방송미디어 가운데 가장 높은 것으로 나타났다. 따라서 영국의 위성방송 사업자들은 2001년 디지털 전환을 완료하고 무상 셋톱박스 배포 등으로 디지털 위성방송서비스 정착에 성공했다고 할 수 있다. 반면 지상파디지털TV가 85%로 그 뒤를 이었으며, 디지털케이블TV의 커버리지는 불과 48%에 그친 것으로 나타났다.

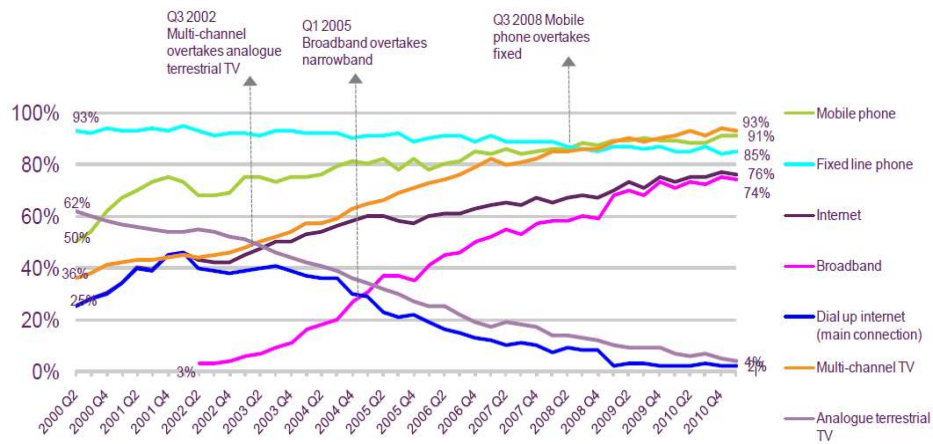
[그림 3-1] 디지털 TV방송의 커버리지



* 자료: Ofcom(2011)

영국에서 멀티채널TV의 보급율은 2002년 3분기에 지상파 아날로그방송을 추월한 이후 계속 증가해 2010년 말에는 보급율이 93%에 이른 것으로 나타났다. 이에 비해 지상파 아날로그방송은 2010년 말 4%로 감소했다.

[그림 3-2] 영국의 멀티채널TV 보급률 추이



* 자료: Ofcom(2011)

2. 영국의 디지털 전환

영국에서 지상파방송의 디지털 전환은 지역별로 단계적으로 추진되었다. 2007년 10월 화이트해븐(Whitehaven)지역에서 시작된 지상파 디지털 전환은 2012년 완료될 예정이며, 영국정부는 디지털 전환 과정에서 소외계층이 발생하는 것을 막기 위한 지원정책으로 '지원계획'(Help Scheme)을 발표하였다. 이는 BBC와 문화미디어스포츠부(DCMS)의 협정에 근거하며, 소외계층 지원을 위한 재원으로 수신료 인상분에서 6억 3백만 파운드를 마련해 지원하기로 하였다. 소외계층 지원을 위한 구체적인 정책으로는 75세 이상 노인, 중증 장애인, 등록 시각 및 청각 장애인 등 700만 가구를 대상으로 하며 1인당 40파운드를 지급해 셋톱박스 구입과 설치비용, 이용방법 등을 지원하는 것이다.

영국의 디지털 전환 정책의 특징은 관련법 개정, 정부차원의 협력(Digital Television Action Plan. The Digital Switchover Programme)을 통한 체계적인 전환대책, 관련기관이 참여하는 전환전담기관(Digital UK), 무료 다채널 지상파디

지털방송 도입 등을 꼽을 수 있다.

영국정부는 디지털 경제의 중요성을 인식하고 이와 관련된 경쟁력을 강화하기 위해 정부내에 포괄적인 정보통신전략을 검토하는 조직을 설치했으며, 2008년 10월부터 논의를 시작했다. 이후 2009년 1월 중간보고서를 내놓았으며, 6월에는 최종보고서 'Digital Britain'를 발표했다. 이 보고서에서는 세계를 선도하는 디지털 지식경제의 하나로 영국의 지위를 확보하기 위한 대책을 제시하고, 인터넷보급과 콘텐츠진흥을 포함한 정보통신정책의 종합적인 비전을 제기했다. 기본방침은 디지털 사회에 참여를 촉진하기 위한 지불능력(affordability), 활용능력(capability and relevance), 이용가능성(availability)의 확대이다. 지불능력을 개선하기 위해 기기와 서비스의 이용료 인하에도 불구하고 인터넷에 접속할 수 없는 가구를 위해 지원대책을 추진하였으며, 활용능력을 위해서는 디지털 기술의 이익을 직접적으로 향유할 수 있는 기회를 확보하기 위해 디지털 확산을 추진하는 총괄담당관을 임명하고 정부 내에 전담반을 설치하였다. 이용가능성을 개선하기 위해서는 초고속인터넷 접속 기반정비를 추진하겠다고 제안했다. 2012년까지 2Mbps 속도의 네트워크를 보편적 서비스로 제공한다는 '보편적 서비스 의무'(USC: Universal Service Commitment)를 내세웠다. 이를 위한 재원으로 디지털 전환 지원제도의 미사용액과 BIS(Department for Business, Innovation and Skills)의 전략적 투자 기금에서 2억 파운드를 충당하기로 했다.

BT와 Virgin Media가 회선정비를 추진하고 있는 가운데 민간사업자의 자발적인 사업활동을 통해 향후 10년간 시장의 3분의 2에서 NGN(Next Generation Network)이 정비될 것으로 예상되지만 나머지 3분의 1은 공적 지원(The Final Third Project)을 추진할 필요가 있다고 지적했다. 3분의 1이란 FTTH(Fiber To The Home), FTTC(Fiber To The Curb)를 부설할 경우 인구 커버리지가 70%를 넘으면서 비용이 급상승하는 경향이 있기 때문에 민간사업에서는 채산성 문제로 공적 지원이 필요하다는 것이다. 이에 인프라정비를 지원하는 기금(Next Generation Fund)을 마련하고 NGN(Next Generation Network)을 정비해야 한다

고 밝혔다. 그 재원은 고정전화 1회선당 월 50펜스를 부과할 것을 제안했다. 이를 통해 2017년까지 이용자의 90% 이상에서 NGN이용이 가능하도록 한다는 목표를 내걸었다.

이후 2009년 8월 영국정부는 'Digital Britain 실시계획'을 발표했으며, 'Digital Britain 실시계획' 이후 2010년 4월에는 '2010년 디지털경제법(Digital Economy Act 2010)'을 마련하였다. 디지털경제법에는 Ofcom의 역할 확대, 지적재산권을 침해하는 온라인유통 규제, 디지털 미디어환경에 맞는 공영방송사업자의 공적 과제 조정, 라디오방송의 디지털 전환 등을 포함하고 있다.

영국의 디지털 전환 정책은 모든 TV 시청가구가 2012년까지 디지털방송체제로 완전 전환하는 것을 목표(영국의 2011년 1분기 디지털 전환율은 93%)로 하고 있으며, 아날로그 방송 수준에서의 무료 보편적 서비스와 디지털 공공서비스 체제 유지를 정책의 기본적인 지향점으로 삼고 있다. 영국은 Communication Act, 칙허장(Royal Charter)에 따라 1998년부터 2012년까지 지역에 따라 순차적으로 아날로그 방송을 종료하기로 하고, 모든 사회 구성원들에게 디지털 네트워크에 대한 공정한 접근성을 보장하고 고유의 콘텐츠를 수용자들이 보편적으로 이용할 수 있도록 방송의 디지털 전환을 독려하였다.

디지털 전환을 위한 취약계층 지원은 국가 보조금을 받는 75세 이상 노인 및 장애인 등에 대해 전액 무료 또는 일부 자기부담 대상자를 구분하여 지원하였는데, 디지털 셋톱박스, 안테나를 무료 또는 일부 자기부담으로 설치해 주거나, 디지털TV, PVR(Personal Video Record) 등의 구매비용을 보조하는 형태로 지원하였다. 또한 디지털 셋톱박스 및 안테나를 설치하여(가구당 1대) 아날로그방송 종료 후에도 기존 TV를 통해 실질적인 시청이 가능하도록 조치하였으며, 지원대상 가구 중 유료방송 가입자에게도 셋톱박스 및 안테나 설치비용을 지원하였다.

제 3 절 일 본

1. 방송시장 환경 및 현황

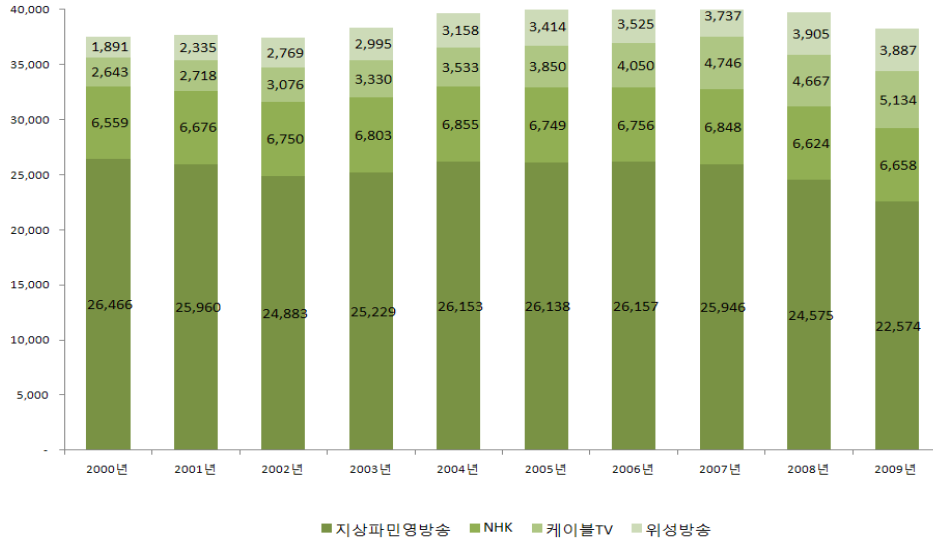
가. TV방송시장

(1) 지상파TV

일본의 방송산업(NHK, 지상파민방, 위성방송, 케이블TV의 매출 합계)의 규모는 2006년까지 증가하는 경향을 보이다가 2007년 이후 3년 연속으로 시장 규모가 줄어들면서 2009년에는 54조 2천억 원(3조 8천억 엔)¹³⁾ 수준을 기록했다. 이 중

[그림 3-3] 일본 방송산업의 시장규모 추이

(단위: 억 엔)



* 자료: 總務省(2011). 《2011年版情報通信白書》, 東京: ぎょうせい, p.229.

13) 2011년 12월 기준환율 적용

NHK의 매출액은 9조 8천억 원(6,658억 엔)이며 케이블TV는 7조 5천억 원(5,134억 엔), 위성방송은 5조 7천억 원(3,887억 엔)으로 방송미디어별로 구분했을 때, 지상파민방은 다소 감소하고, NHK와 케이블TV, 위성방송은 등락을 계속하였다.

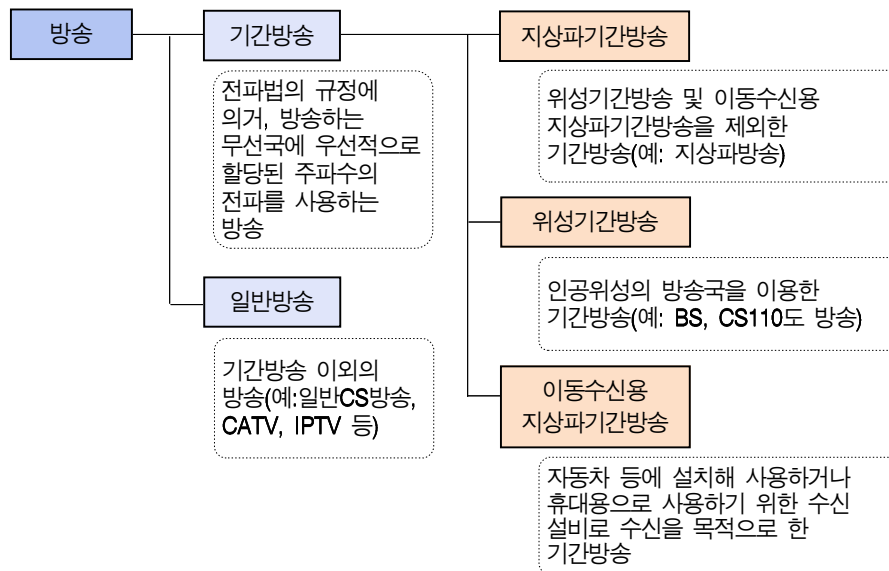
일본 정부는 개정방송법에서 방송미디어를 통합하고, 이를 기간(基幹)방송과 일반방송으로 분류했다(아래그림 참조). 기간방송에는 지상파방송과 위성방송(BS(Broadcasting Satellite)방송, 11도 CS(Communications satellite)방송)이 있으며, 이외의 방송은 일반방송으로 분류된다. 일반방송에는 대표적으로 124도 CS 방송과 케이블TV, IPTV 등이 있다.

일본의 방송사업자의 수는 2011년 3월 말을 기준으로 지상파방송사업자 440개, 위성방송사업자 113개, 케이블TV 사업자 646개이다¹⁴⁾. 이 중 NHK는 지상파TV, 라디오, BS방송을 운용하고 있다. 전반적으로 일본은 지역면허를 교부하고 방송 대상지역의 중복을 규제하고 있기 때문에¹⁵⁾ 하드웨어(방송설비, 중계국 등)를 보유한 사업자(지상파 포함)가 프로그램제작사보다 수적으로 많은 구조를 가지고 있다.

14) 이는 자주방송을 하는 사업자의 수이며, 이외에도 재전송만을 하는 사업자가 47,095개 있다.

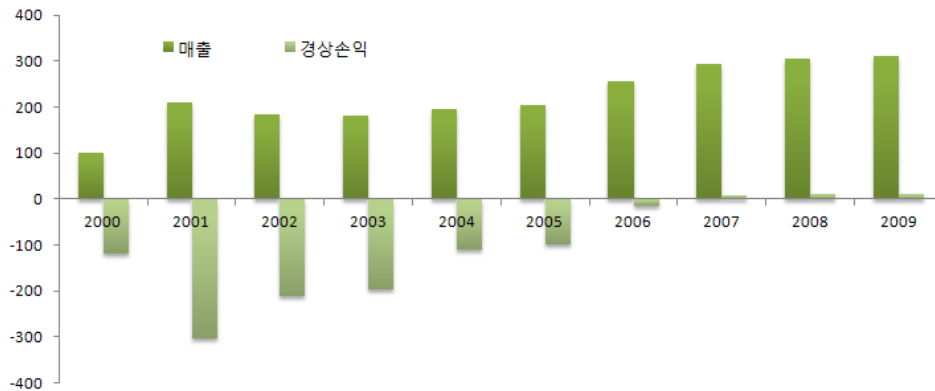
15) 대표적인 소유규제인 '매스미디어집중배제원칙'은 지상파방송에서 방송대상지역이 중복되거나 인접한 경우 소유가 가능한 방송사업자의 수를 엄격하게 제한하고 있다. 이는 방송사업자의 수를 통해 방송의 다양성을 확보하려는 정책목표에 근거한다.

[그림 3-4] 개정방송법에서 방송사업 분류



지상파TV는 NHK와 민영방송이 경쟁하는 구조인데, 2011년 9월 말 기준 NHK의 수신가구 수는 3,750만 가구이며, 이 중 위성방송수신가구는 1,580만 가구이다. 또한 민영방송은 도쿄의 5대 주요방송국(NTV TBS, 후지TV, TV아사히, TV도쿄)과 계약을 체결하여 프라임타임을 중심으로 프로그램을 공급받고 있으며, 이러한 민영방송사업자의 매출은 지상파방송전체의 71.4%를 차지한다. 이 중 대부분은 광고수입인데, 광고수입의 규모는 약 1조 8천억 엔 수준이다. 향후 지상파민영방송사업자의 광고수입에 대한 전망은 어둡다. 인터넷광고의 성장, BS방송의 광고가치 상승 등으로 2014년 5대 네트워크 가운데 TBS와 TV아사히가 적자로 돌아서고, 후지TV와 NTV도 수익이 급격히 감소할 것이라는 예측이 나왔다.

[그림 3-5] 민방계열 BS 5사의 매출경상이익 추이



* 자료: <週刊ダイヤモンド>(2011.1.15.)

(2) 유료방송

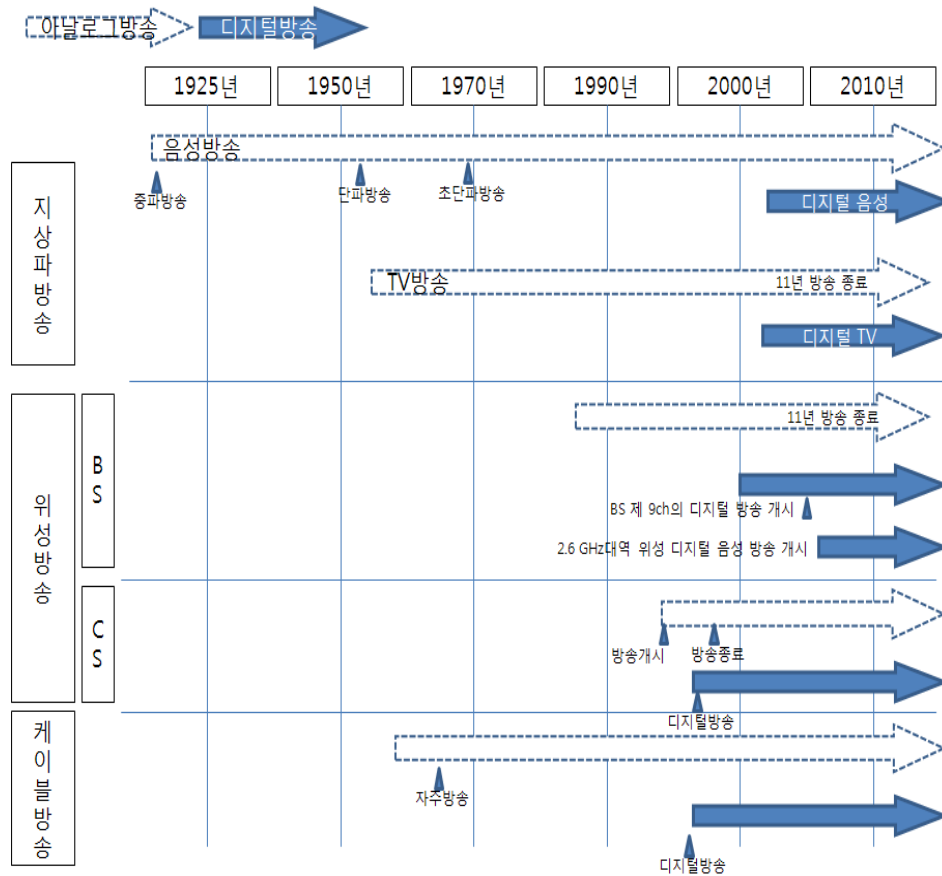
유료방송 중 위성방송은 방송법에 따라 ‘인정기간 방송사업¹⁶⁾’으로 규정되어 있으며, 기타 위성방송(124도 CS방송)은 일반방송사업으로 분류된다. 또한 이용하는 위성에 따라 BS방송과 CS방송으로 나뉘며, BS방송과 110도 CS방송은 동일 궤도(동경110도)의 위성을 이용한다. BS방송과 110도 CS방송의 경우 안테나를 설치하면 지상파디지털TV로 시청이 가능하며 지상파 디지털방송과 공용으로 시청할 수 있으나 124도 CS방송은 별도의 안테나와 튜너를 설치해야 한다.

일본의 TV방송 디지털 전환은 지상파방송을 중심으로 케이블TV, 유선방송, 위성방송 등 유료방송과 병행하여 동시에 추진되어 왔다. 일본 정부는 1998년 디지털 케이블TV 서비스를 개시하였으며, 2000년에는 BS방송, 2003년에 지상파TV 방송의 디지털 전환을 시작하였고, 2011년 7월 24일 지상파TV, 지상파라디오, 위성방송의 디지털화를 완료했다¹⁷⁾.

16) 인정기간방송사업자는 총무대신으로부터 기간방송국 설비 확보 가능성, 경제적 기반 및 기술적 능력 등의 요건을 충족한다고 인정을 받아야 한다(방송법 제93조).

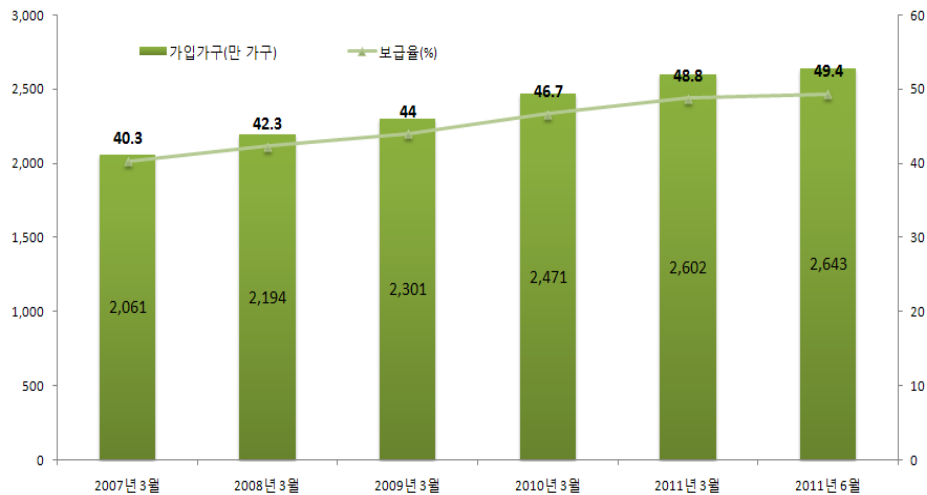
17) 다만 2011년 3월 발생한 동일본대지진으로 큰 피해를 입은 미야기, 이와테, 후쿠시마 3개 지역은 2012년 3월 말로 연기되었다.

[그림 3-6] 일본의 디지털방송 로드맵



일본의 케이블TV 방송은 지상파방송의 커버리지 확대와 함께 발전해왔다. 케이블TV의 디지털 전환은 지상파방송과 보조를 맞추어 추진되었으며 디지털방송과 브로드밴드의 보급과 함께 케이블TV 가입자가 증가하여 케이블TV를 통한 디지털방송 시청 가능가구 수도 증가하였다. 현재 2011년 6월말을 기준으로 케이블TV 가입가구는 2,643만 가구이고, 보급률은 49.4%이다.

[그림 3-7] 케이블TV 가입가구 수 및 보급율

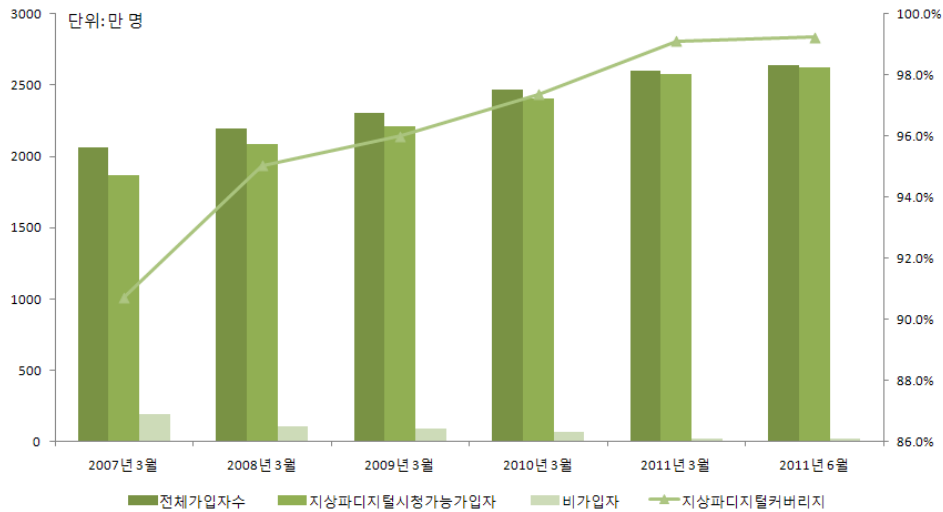


* 자료: 總務省(2011). 《ケーブルテレビの現状》(2011年9月), p.2.

총무성에서는 케이블TV를 지상파방송의 디지털 전환을 위한 중요한 플랫폼으로 인정하고, 케이블TV사업자에게 두 차례에 걸쳐 지상파디지털만을 전송하도록 요청했다. 그 결과, 2011년 6월 말 기준 케이블TV에 가입한 2,643만 가구 가운데 지상파디지털방송을 시청할 수 있는 가구는 2,623만 가구로 증가하여, 2011년 6월 말 현재 케이블TV 가입자 중 지상파디지털TV 수신가능 가구는 99.2%에 이른 것으로 나타났다¹⁸⁾.

18) 이는 2011년 6월 말 기준이며, 지상파방송의 디지털 전환 완료시점인 7월 24일까지 대부분의 케이블TV사업자가 총무성의 요청에 대응하였다. 또한 총무성은 난시청가구의 지상파디지털방송 시청을 위해 BS방송을 통해서 지상파디지털방송을 재전송하도록 하였다.

[그림 3-8] 케이블TV를 통한 지상파디지털방송 수신가능 가구 수 추이



* 자료: 總務省(2011). 《ケーブルテレビの現状》(2011年9月),p.10.

(3) 위성방송(BS방송, CS방송)

BS방송은 1988년 아날로그방송을 시작한 이후 2003년 12월 디지털방송을 시작하면서 지상파방송에 준하는 방송미디어로 발전했다. BS아날로그방송은 지상파 아날로그방송과 마찬가지로 2011년 7월 24일 아날로그 방송을 종료하고, 디지털 전환을 완료하였다. BS아날로그방송은 2008년 3월로 계획했던 종료일을 2011년 7월 24일로 연기하였는데, 이 과정에서 디지털 전환을 추진하기 위해 사업자와 관련단체, 총무성이 공동으로 'BS아날로그방송 종료와 관련된 관계자 연락회'(BS アナログ放送の終了に係る係者連絡)를 설치했다. 이 연락회는 BS아날로그방송의 종료 관련 홍보활동과 시청자 문의에 대한 대응체제 정비 등을 추진했다.

공영채널, 무료광고채널, 유료채널 등 12개 채널로 운영되던 BS방송은 2011년 10월 12개 채널이 추가되면서 모두 24개 채널이 되었다. 2012년 3월에는 7개 채널이 다시 추가될 예정이며, 이 경우 모두 31개 채널(TV방송 29, 라디오방송 1, 데이터방송 1)로 늘어나게 된다. 이 가운데 공영방송 NHK는 BS1과 BS프리미엄

등 지상파민간방송사업자 계열의 무료광고 채널 5개가 있으며, 2012년 봄 이후에는 유료방송이 이 중 3분의 2를 차지할 예정이다. 무료·유료 다채널방송으로 발전하는 BS방송은 향후 무료채널은 지상파방송과, 유료채널은 CS방송, 케이블TV와 경쟁할 것으로 보인다.

BS방송은 디지털방송을 시작할 당시 수신기 보급이 신속하게 이루어지지 않아 적자가 계속되었지만, 지상파디지털방송의 보급과 함께 시청가능가구가 증가하였다. 이에 따라 BS방송은 광고미디어로서의 가치가 높아지면서 2007년 결산에서부터 흑자로 돌아선 사업자가 나타나기 시작했다. 전자정보기술산업협회(JEITA)에 따르면, 2011년 7월 말을 기준으로 BS방송을 수신할 수 있는 디지털TV는 8,113만 대 보급되었으며, 디지털케이블TV를 수신할 수 있는 케이블TV 셋톱박스는 1,113만 대 출하된 것으로 나타났다.

유료방송 가운데 가장 먼저 디지털방송을 시작한 것은 124도 CS방송과 128도 CS방송이다. 1992년 아날로그방송을 시작한 CS방송은 1996년 디지털방송을 시작했으며, 1998년 아날로그방송을 종료했다. 이후 2002년 3월 110도 CS방송이 시작되었다. 124도 CS방송과 128도 CS방송은 SDTV를 중심으로 서비스를 제공해 오다 2008년 10월부터 HDTV를 시작했으며, 2011년 9월 현재 HDTV 채널은 85개에 이른다. 이 채널사업자들은 위탁방송사업자에 해당하며 여기에 전기통신 역무이용방송사업자도 참여하고 있다.

방송국의 관리·운용주체인 수탁방송사업자로는 스카파JSAT가 무선국 면허를 취득해 무선설비를 개설하고 있다. 스카파JSAT는 플랫폼사업도 독점하고 있다. 스카파JSAT 가입자¹⁹⁾는 110도 CS방송이 140만 4천 건, 124도 CS방송과 128도 CS방송이 227만 9천 건에 이른다(2011년 3월말 기준). 124도 CS방송과 128도 CS방송 가입자는 2005년을 정점으로 조금씩 감소하고 있다. 스카파JSAT는 BS방

19) 여기서 가입자수는 갭필러(Gap Filler), 즉 중계기를 의미한다. 갭필러란 서비스가 불가능한 지역에 신호를 재전송해 수신상태를 개선하는 시스템으로 정지상태일 때뿐만 아니라 수신기가 이동하는 경우에도 중단 없이 서비스를 제공하기 위해서는 갭필러가 반드시 필요하다.

송의 신규채널을 확보해 가입자 확보에 나서고 있다.

<표 3-2> 스카파JSAT의 가입건수

구 분	2010년 2분기	2011년 2분기	2012년 3월 목표
신규가입건수	27.1만 건	31.6만 건	60.8만 건
순증가수	1.7만 건	4.3만 건	5.3만 건
누계 가입건수	370.5만 건	376.8만 건	377.8만 건
HD비율	11.3%	25.2%	-

* 출처: 스카파JSAT, 스카파JSATグループ 2011年度第2四半期決算説明會資料

(4) 웹TV(IPTV, ADSL TV)

최근 위성방송과 케이블TV가 유료방송시장에서 등락을 거듭하고 있는 가운데 IPTV는 성장을 계속하고 있다. 노무라종합연구소의 예측에 따르면, 일본의 IPTV 시장은 2011년 447억 엔으로 성장한 뒤, 2015년에는 656억 엔 규모로 늘어날 것으로 전망된다. 또한 IPTV와 결합하는 VoD서비스도 등장하고 있는데, 가전업자 연합의 Actvila, DVD대여를 발판으로 한 TsutayaTV, 통신업자 KDDI의 au히카리TV, 일본최대 MSO의 J:COM TV, 게임사업자 닌텐도의 Wii 등으로 사업자 형태가 다양하다. 한편 Hulu가 2011년 9월 일본에 진출했다. 여기에 GoogleTV, AppleTV 등 해외사업자도 가세했는데, 이들 사업자는 어플리케이션 등의 부가기능 판매, 영상서비스를 통한 수수료 수입, 광고수입 등을 목적으로 하고 있다. 이러한 가운데 가입자 확보를 위한 경쟁도 치열한데, 플랫폼사업자는 저렴한(혹은 무료) 셋톱박스 도입, 다양한 정액제, 복합상품 할인혜택 등을 내세우며 가입자를 유인하고 있다.

플랫폼사업자는 TV나 PC에 머물지 않고 태블릿PC, 스마트폰 등으로 사업을 확대하면서 다양한 다바이스에 콘텐츠를 제공하는 N스크린전략을 추진하고 있다. 히카리TV의 경우, iPad와 스마트폰 등에서 IPTV를 시청할 수 있는 '히카리

TV어디서나(ひかりTVどこでも)를 2011년 7월 시작했다. 소프트뱅크는 iPad와 iPhone에서 지상파방송, BS방송 등을 시청할 수 있는 디지털TV튜너를 발매했다. 반면 그동안 더딘 성장을 보인 유료 VoD시장은 향후 스마트폰, 태블릿PC 등의 보급과 함께 성장할 것으로 전망된다. 스마트폰을 포함한 휴대전화의 VoD 시장은 2011년 126억 엔에서 2015년에는 395억 엔으로 늘어날 것으로 전망되며, 전체 VoD 시장은 2014년에 1,061억 엔, 2015년에는 1,182억 엔까지 늘어날 것으로 보인다.

(5) 규제 일반 현황

지상파방송에는 미디어간 교차지배나 외국자본에 대한 소유제한 등 진입장벽과 소유규제가 강하다. 소유지배는 매스미디어집중배제원칙이 대표적이다. 신문, 라디오, 방송의 3사업 지배를 금지하고 있으며, 방송사 복수지배도 제한하고 있다. 외국자본은 직간접 출자를 포함해 20%(의결권 기준)를 상한으로 한다. 유료방송에 대한 규제는 완화되고 있는데, 방송설비 부문보다는 프로그램제작사와 채널사업자는 외국자본에 대한 규제가 완화되고 있다. 이는 콘텐츠유통을 활성화시켜 시장을 확대하겠다는 정책적 의도 때문인 것으로 판단된다.

나. TV방송의 디지털 전환

지상파방송의 디지털 전환은 2011년 7월 24일 아날로그방송의 종료와 함께 완료되었다. 동일본대지진으로 피해를 입은 지역을 제외하기는 했지만 성공적이었다. 방송의 디지털화는 CS방송이 디지털서비스를 제공하기 시작한 1996년으로 거슬러 올라간다. 이후 2000년 12월 BS디지털방송이, 2003년 12월에는 지상파디지털방송이 도쿄, 오사카, 나고야지역에서 시작되었다.

유료방송 가운데 CS방송은 1998년 디지털 전환을 마쳤다. 케이블TV도 디지털 전환이 종료된 것으로 평가된다. 애초 지상파디지털추진전국회의에서 발표한 '디지털방송추진을 위한 행동계획'(デジタル放送推進のための行動計画, 第8次)에

서는 2011년 초까지 전가입가구에서 지상파디지털방송을 시청할 수 있도록 한다는 목표를 내세웠다²⁰⁾. 당시 목표치는 2011년 초에 최대 2,300만 가구였다. 총무성에서는 거의 모든 케이블TV시설의 디지털화가 완료된 것으로 보고 있다.

한편 브로드밴드의 보급에 따라 케이블TV망도 광케이블화 및 전송용량의 광대역화가 추진되고 있다. 2011년 3월 말을 기준으로 자주방송을 하는 사업자 가운데는 87.4%가 광케이블을 도입한 것으로 나타났다.

유료방송 가운데 디지털 전환 관련 정부지원은 케이블TV에 집중되었다. 총무성에서는 케이블TV가 지상파디지털방송의 보급, 난시청해소, 지역정보화 등에 기여하는 점을 인정, 제도적 위상에 대한 논의 등을 거쳐 지원대책을 마련했다. 일본에서 케이블TV에 대한 지원정책은 반드시 지상파방송의 디지털 전환이라는 차원에서만 실시된 것은 아니다. 지상파방송의 디지털 전환을 본격적으로 추진하기 이전에도 지역정보화사업의 일환으로 케이블TV사업자에 대한 재정, 세제, 금융 등의 지원을 추진했다. 이는 케이블TV가 정보통신 인프라를 구축하는데 중요한 역할을 한다는 판단에 기인한다.

총무성은 2006년 2월 '2010년대 케이블TV의 위상에 관한 연구회'(2010年代のケーブルテレビの在り方に關する研究會)를 설치, 케이블TV를 둘러싼 환경변화에 대응하고자 했다. 이 연구회는 2007년 7월 보고서를 발표했는데, 이를 통해 케이블TV는 인프라에서 콘텐츠까지 제공하는 종합정보통신미디어, 대용량·쌍방향의 정보전송을 실현하는 네트워크, 지역성을 가진 미디어, 공공적 역할을 발휘하는 미디어로 자리매김 하였다.

이를 위한 과제 가운데 하나로 완전 디지털영상 서비스제공이 제기되었다. 구체적으로는 지상파, BS, CS의 HD재송신에 대응하며, HD의 VoD서비스를 확충하고, 지역채널을 강화하며, IPTV 등 IP네트워크를 통한 영상서비스에 대응을 내세웠다. 이러한 정책제언을 바탕으로 케이블TV의 고도화를 위한 지원조치가 마련

20) 일본케이블TV연맹은 2004년 4월 '케이블TV에서 원활한 디지털방송 재송신을 위해'(ケーブルテレビにおける円滑な地上デジタル放送の再送信に向けて)를 개정, 케이블TV를 통한 지상파디지털방송 수신가능가구를 2011년 초까지 2,300만 가구로 늘리겠다는 목표를 발표했다.

되었는데, 케이블TV에 대한 지원정책은 지상파방송의 디지털 전환에 대응하기 위한 필요성과 광대역화 등의 고도화 추진에 맞춰 마련되었다. 이러한 정책목표에 부합하는 조치를 강구하는 케이블TV사업자를 중심으로 지원이 이루어졌다.

해당 사업자에게는 조건이 불리한 지역의 재정조치(지역정보통신기반정비추진교부금), 총무상으로부터 ‘전기통신기반충실임시조치법’(電氣通信基盤充實臨時措置法)에 의거 ‘고도유선텔레비전방송 설비정비법’ 실시계획을 인정받은 케이블TV사업자 등을 대상으로 금융, 세제상의 지원대책이 마련되었다.

<표 3-3> 케이블TV사업자를 대상으로 한 주요 지원대책

지원정책		지원개요
재 정 지 원	지역정보통신기반정비추진교부금 (2006년도 신설)	○ 조건이 불리한 지역에 해당하는 지자체가 케이블TV시설정비 등 지역특성에 부응한 정보통신정비를 정비하는 경우 : 소요경비의 1/3 정부보조(교부금) ○ 제3섹터21)가 정비하는 경우 : 1/4 정부보조(교부금) ○ 2006년도 52억 5700만 엔 예산 상정.
	신세대지역 케이블TV시설정비사업	○ 지역 밀착형 인터넷접속서비스를 제공하고 차세대 정보통신기반 정비에 기여하는 케이블TV시설 정비에 필요한 경비의 1/8~1/3 지원
금 융 지 원	방송형케이블TV시스템 정비사업	○ 케이블TV시설 정비에 필요한 설비자금을 일본정책투자은행이 정책금리로 융자(융자비율 40%) ○ 디지털방송 대응 위한 케이블TV사업자간의 합병이나 공동 디지털 헤드엔드 보유회사 설립에 필요한 자금을 일본정책투자은행 등이 보완 출자(출자비율은 자본액의 50% 이내)
	케이블TV 광역디지털화 사업	
	고도유선TV 방송시설 정비 무이자 융자 (2004년 계획까지)	○ 인정사업자*가 광케이블, 디지털전송장치 등 정비에 필요한 경비를 무이자로 융자(2010년 폐지)
	텔레토피아 지역 케이블TV사업자 무이자 융자 (2006년까지 지정 추진법인)	○ 직접 공사비를 일본정책투자은행 통해 무이자 융자(융자비율 25~50% 이내, 융자기간 15년 이내)
	이자 지원	○ 인정사업자*가 일본정책투자은행으로부터 받은 융자를 독립행정법인 정보통신연구기구가 이자 지원(최대 2.0%)
	채무 보증	○ 인정사업자*가 추진하는 시설정비와 관련된 자금조달을 독립행정법인 정보통신연구기구가 채무 보증

	‘내고향 읍자’ 관련 특례조치 (2006.4월~2009.3월)	o ‘내고향 읍자제도’ 이용 경우 : 고용요건에 대해 탄력 적인 적용 인정
세 제 지 원	고도유선TV방송시설에 관한 세제 (2006.6월~2008.3월)	o 인정사업자*가 취득한 광케이블(간선) 가격의 5%를 국 세로 특별 감가상각 o 인정사업자*가 취득한 광케이블(간선), 광단국(光端局) 장치의 고정자산세의 과세표준을 취득 후 5년치를 각각 1/5 경감
	전기통신시스템 신뢰성 고도화 촉진 세제 (2005.4월~2006.5월)	o 인정사업자*가 취득한 비상용 전원장치의 고정자산세 의 과세표준을 취득 후 5년치의 1/6 경감
	중소기업 기반강화 세제 (2005.4월~2007.3월)	o 중소기업 등이 사업기반강화를 위한 설비 취득 : 국세 로 30%의 특별 감가상각 또는 7% 세액을 공제
	전선류 지하매설 세제 (2004.4월~2006.3월)	o 국세로 취득가격의 5%를 특별 상각 o 고정자산세의 과세표준을 취득 후 5년치 1/10 경감

* 인정사업자는 전기통신기반에 종사하고, 임시조치법에 의거하여 총무성으로부터 사업실
시계획을 인정받은 사업자를 의미

** 자료: 總務省(2007). 《2007年版 情報通信白書》 東京: ぎょうせい, p.272, 총무성 자료
등을 바탕으로 작성

2011년 6월 말 현재 지상파디지털방송만을 재송신하는 케이블TV사업자는 379
개이며 이는 전체 사업자의 70.3%에 해당한다. 총무성에서는 지상파디지털방송
만을 재송신하도록 하는 방안을 조기에 도입하기 위해 2010년 3월 케이블TV사업
자, 관련단체에 이용환경과 서비스조건 등을 검토하도록 요청했다. 또한 지상파
디지털방송 수신이 불가능한 가구의 지상파디지털방송수신과 아날로그 수신기의
계속적인 이용을 위해 케이블TV사업자에게 지상파디지털방송을 아날로그 방송으
로 전환하여 재전송하도록 하는 ‘디지털 아날로그 변환’(デジアナ変換)을 2015년
3월 말까지 잠정적으로 도입하고, 이를 위한 지원제도도 마련하였다. 총무성은
‘디지털 아날로그 변환’을 도입하는 케이블TV사업자(영리법인, 제3섹터, 지방자치
단체, 공익법인 등) 대상으로 지상파디지털방송의 아날로그 변환을 위해 필요한

21) 제3섹터는 NPO, 시민단체 및 기타 민간 비영리 단체를 의미하고, 공기업은 제1섹
터, 사기업은 제2섹터로 지칭한다.

경비 가운데 일부를 지원하기로 결정하였으며, 정부의 지원비율은 공사비의 2/3 수준으로 정하였다. 지상파디지털방송의 아날로그 변환을 위해 2011년도 전체 예산 중 13조 3천억 원(9,000만 엔)을 상정했으며, 11개 사업자가 지원금을 받았다.

일본 지상파방송 디지털 전환은 정부의 주도하에 전면적인 전환방법으로 이루어졌다. 유료방송 가운데 정부의 지원은 케이블TV에 집중되었다. 이는 케이블TV가 지상파디지털방송의 보급촉진, 난시청해소, 지역정보화 등에 기여하는 점을 인정했기 때문이다. 케이블TV에 대한 지원은 1990년대 후반부터 시작되었으며, 2000년대 중반에 들어서면서 지상파방송의 디지털 전환과 맞물려 다양한 지원정책이 시행되었다. 이를 위해 ‘고도유선텔레비전방송 설비정비법’을 마련했으며, 제정과 세제, 금융상의 지원을 제공했다. 이러한 지원정책은 지상파방송, 위성방송, 케이블TV 등 방송미디어의 균형적인 발전이라는 측면도 고려되었다. 일본 정부의 케이블TV사업자 지원은 지상파방송의 디지털 전환 단계에 맞춰 이루어졌다. 케이블TV사업자 지원은 주로 전송단계에서 이루어졌으며, 2000년대 초부터 중반에 집중되었다. 디지털 전환 마지막 해인 2011년에는 수신단계의 지원대책 가운데 하나인 ‘디지털 아날로그 변환’을 위한 경비의 일부를 지원하였으며 이 사업은 2015년까지 실시된다.

2. 일본의 유료방송 디지털 전환

가. 유료방송 디지털 전환 연혁

일본의 TV방송 디지털 전환은 지상파방송을 중심으로 종합유선방송, 위성방송 등 유료방송을 병행하여 동시에 추진되었으며, 총무성은 제7차 「디지털방송 추진을 위한 행동 계획」(2006)에 따라 종합유선방송 사업자가 ‘업무 구역에서의 디지털 지상파방송의 조기 재송신’, 등을 주요업무로 설정하였다.

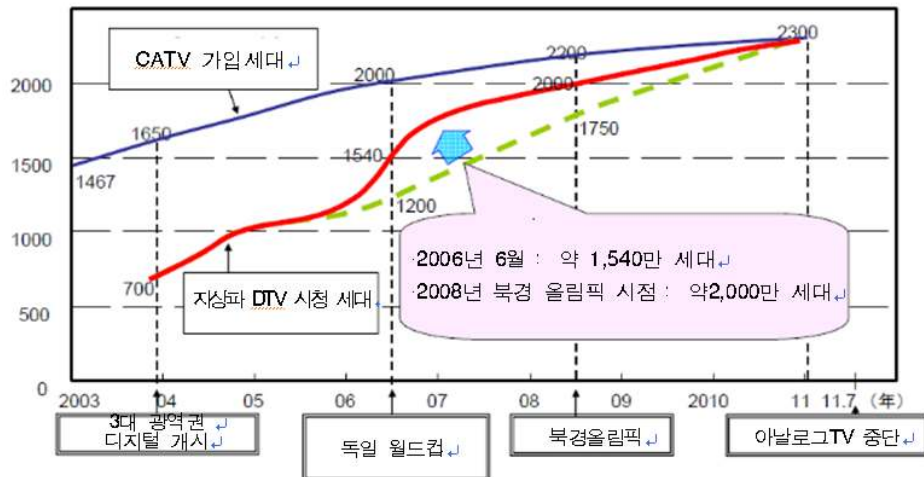
<표 3-4> 일본의 유선방송 고도화 주요 정책 추진 경과

년도	내 용
1997년	○ 종합유선방송 디지털화 작업개시, 관동 지역 등 5개 유선방송 디지털 서비스 시행 ○ 아날로그와 동시방송이 가능한 디지털 유선방송 전송방식의 기술 표준 확정
2005년	○ 자주방송 유선방송 간선 망의 100%를 광케이블화 ○ 전체 자주 방송 유선방송이 전송용량 770Mhz 정도로 광대역화 ○ 전체 자주방송을 IP 기반 양방향 서비스 ○ 유선방송사업자와 통신사업자 간 공정한 경쟁환경 확보
2010년	○ 전체 유선방송의 디지털화 완료 ○ 유선방송의 역할을 지상파 난시청 해소에서 영상 분배 서비스로 대체 ○ 유선방송국간 네트워크 완료 및 유선방송 사업자의 시·도 단위 복수화

지상파방송 난시청 지역에 대해서는 IP 멀티캐스팅, 종합유선방송, 위성방송 등을 활용하여 디지털방송 수신지역을 확대하였으며, 종합유선방송을 지상파 아날로그 중단 및 디지털 전환 시점과 병행하여 전환을 추진하되, 지상파 디지털방송의 재전송, 지상파TV 음영지역을 고려하여 전환하였다. 2006년에는 지상파를 직접 수신할 수 없는 지역에 대해 케이블TV를 이용할 수 있도록 700억 원(52억 엔)을 지원한 바 있다.

특히, 2006년 12월에 발표된 제7차 「디지털방송 추진을 위한 행동 계획」에는 케이블TV 사업자가 「업무 구역에서 지상파 디지털TV 방송 개시에 따라 지상파방송의 조기 재송신」, 「신규 케이블TV 시설 포설에 있어서 지상파 디지털TV 방송과 관련된 대응책 설정」을 중요 업무로 설정하고 케이블TV를 지상파 아날로그 중단 및 디지털 전환 시점과 병행하여 전환을 추진하되, 지상파 디지털방송의 재전송, 지상파TV 음영지역을 고려하여 전환하도록 하였다.

[그림 3-9] 일본, 케이블TV 가입자 및 전망



지상파 아날로그가 종료되는 2011년도에는 전국적으로 Full 디지털 영상 서비스를 제공하기 위하여 ①지상파 디지털방송의 재발송신에의 대응, ②신규 방송서비스(CS디지털 하이비전 등)의 지상파 디지털TV 방송의 재발송신 대응, ③커뮤니티 채널, ④IPTV 등 IP 네트워크의 영상전달과 관련한 대응책 등 유료방송의 역할을 중점적으로 추진하고 있다.

첫째, 지상파 디지털방송을 재송신하는 케이블TV 사업자는 자사의 방송권역에 지상파 디지털방송을 재송신하기 위한 시설 정비를 적극 추진하였으며, 총무성은 지상파 디지털 콘텐츠의 케이블TV 재송신을 위하여 '지역정보 통신 기반 정비 추진 교부금' 등을 지원하였다.

둘째, 디지털방송 재송신을 위해 지상파방송사업자와의 지속적인 협의를 추진하였다. 케이블TV 사업자 및 민간방송 사업자는 시청자의 편익을 배려하여 재송신 관련 동의 및 협의가 가장 중요하다고 주장하였으며, IP멀티 캐스트 방식에 의한 재송신과 관련하여 '지상파방송과 동등한 서비스 실현에 필요한 일정한 조건이 충족되었을 경우 지역과 관계없이 지상파 디지털방송을 시청자까지 전달하는 전송로로서 적극적으로 활용' 하여야 할 것이라는 정책적 입장을 밝혔다.

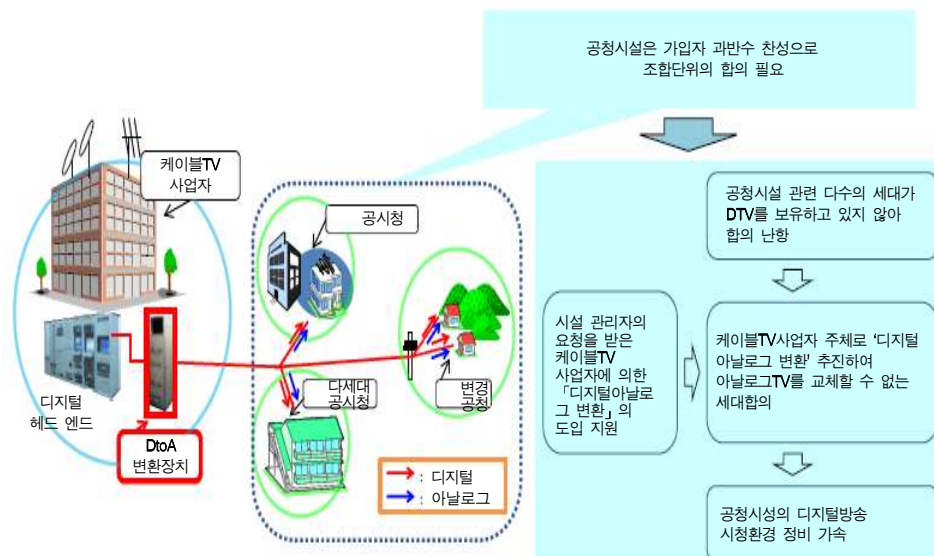
또한 2000년에 셋톱박스의 표준을 검토하는 케이블 레버리토리를 설립하고 케이블 레버리토리의 사양에 근거해 셋톱박스를 제조함에 따라 헤드앤드 설비와의 상호 접속성을 확보하였다. 그러나 VoD 등의 케이블TV에 신규 서비스가 도입되면서 해당 서비스에 따라 셋톱박스를 교체해야 하는 문제가 발생하기도 하였다.

※ 미국의 경우, OCAP(Open Cable Platform)을 도입하여 여러 어플리케이션을 셋톱박스로 움직이도록 하는 공통의 ‘미들웨어’를 표준화하였으며, 이로 인해 소프트웨어를 추가하는 것만으로도 새로운 서비스 이용이 가능해 짐

나. 케이블TV 사업자의 디지털 수신환경 정비(디지털 아날로그 임시 변환 사업)

일본정부는 디지털 아날로그 변환 도입이 필요한 케이블TV 사업자의 헤드앤드 시설비용의 일부를 보조하고 있다. 해당 보조는 디지털아날로그 변환과 혼신장해 조사비 명목으로 예산을 책정하였다. 2010년도에는 18.8억 엔의 비용이 소요되었다.

[그림 3-10] 일본의 케이블TV DtoA 임시변환 개념도



* 총무성(2010), 「デジアナ変換」を実施するケーブルテレビ事業者の決定状況, 2011.11.

각 사업의 주요 내용은 아래의 표에 정리 하였다.

<표 3-5> 일본의 디지털 아날로그 임시 변환 지원 사업

구 분		주요내용
변환 공사 정부 보조 사업	사업주체	디지털 아날로그 변환을 실시하는 유선TV사업자 (영리 법인, 제3섹터 ²²⁾ , 시읍면, 공익 법인 등)
	보조 대상	디지털 아날로그 변환 장치, 중계선, 광송수신기(설치·조정을 위한 공사비를 포함)
	보조율	2/3
혼신 장해 조사 사업	사업주체	민간, 법인
	보조율	10/10

* 총무성(2010), 「デジアナ変換」を實施するケーブルテレビ事業者の決定状況

해당 사업은 케이블TV 사업자가 지상파 디지털방송 프로그램을 재전송하기 위한 준비기간으로서 2015년 3월말까지 한정된 기간 동안의 잠정적인 조치이다. 이는 지상파 디지털방송을 아날로그 방식으로 변환(디지털 아날로그 변환)하고 아날로그 신호를 각 가정에 전달하는 것을 목적으로 하고 있다. 해당 시설의 변경 공사를 통하여 2011년 7월 24일까지 케이블TV에 가입하고 있는 2,450 만 가구 중 1,420 만 가구(58%)에 디지털 아날로그 변환 서비스를 제공할 수 있게 되었다.

해당 사업의 결정(2010년 11월 1일)은 동년 2월에 케이블TV사업자가 총무성에 ‘케이블TV 관련 디지털 아날로그 임시 변환 도입’에 관한 요청²³⁾으로 시행된 것이며 이는 2009년 ‘제10차 디지털 방송 추진을 위한 행동 계획’의 일환으로 추진된 사항이다. 케이블TV 사업자들은 2010년 2월 ‘케이블TV 관련 디지털 아날로

22) 제3섹터는 NPO, 시민단체 및 기타 민간 비영리 단체를 의미, 공기업은 제1섹터, 사기업은 제2섹터로 지칭

23) http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/02ryutsu12_000014.html

그 임시 변환 도입'을 요청하였다. 이는 2011년 7월(평성 23년 7월) 이후에도 잔존하는 아날로그TV 수상기에 대한 대책의 일환으로 전체적으로는 지상파TV 방송의 원활한 디지털 이행의 일환으로 추진되는 사항이다. 개시시기는 기본적으로 각 케이블TV사업자의 경영전략을 따르지만, 지상파 아날로그 방송 종료(2011년 7월 24일) 시기를 고려하여 빠른 시기로 정하는 것을 원칙으로 하였다. 종료시기는 '제10차 디지털 방송 추진을 위한 행동 계획' 및 디지털 아날로그 변환이 잠정적인 조치인 것을 고려하여 2015년 3월 말에 종료하는 것으로 하였다. 다만 디지털 아날로그 임시 변환에 따라 기능상의 제약을 전제하였다.

기능상의 제약은 일반적으로 다음의 사항이 나타난다고 밝혔다.

- ① 영상의 레터박스(Letter box)화
- ② 데이터 방송 수신 불가
- ③ EPG 사용 불가

제 4 절 대 만

1. 방송시장환경 및 현황

가. TV방송시장

(1) 지상파TV

대만의 방송시장은 주로 지상파TV방송과 케이블TV가 시장지배력을 확보하고 있다. 위성방송은 주로 케이블TV를 통해 프로그램이 제공된다. 지상파TV방송은 TTV(Taiwan Television Enterprise), CTV(China Television), STS(Chinese Television System), PTS(Taiwan Public Television Service Foundation), FTV(Formosa Television) 등 5대 방송사가 서비스를 제공하고 있다.

(2) 유료방송: 케이블, 위성, 웹TV(IPTV, ADSL TV)

유료방송 가운데 위성방송은 1999년 위성방송법에 의거하여 대만 대상의 DTH(직접수신)를 통한 위성방송으로 8개사가 면허를 교부받았다. 이 가운데 외국자본은 3개사였다. 그러나 케이블TV가 월 20,000원 정도로 100개의 채널을 시청할 수 있는 대신, 위성방송은 채널 수와 프로그램내용에서 뒤쳐져 가입자가 늘지 않고 있다. 2010년 4월을 기준으로 가입자 수는 8,000가구에 머문 것으로 나타났다.

대만에서 위성방송의 주류는 위성을 경유해 케이블TV를 대상으로 프로그램을 제공하는 사업자이며, 이러한 서비스는 1993년 시작되었다. CNN, HBO, ESPN 등 외국채널의 프로그램이 인기를 끌었지만, TVBS와 ETTV, SET, Next TV 등 자국 프로그램제작사의 프로그램이 인기를 얻게 되었다. 사업자는 대만의 사업자 80사가 157채널을, 외국의 29사가 95채널을 제공하고 있다(2010년 9월 말 기준).

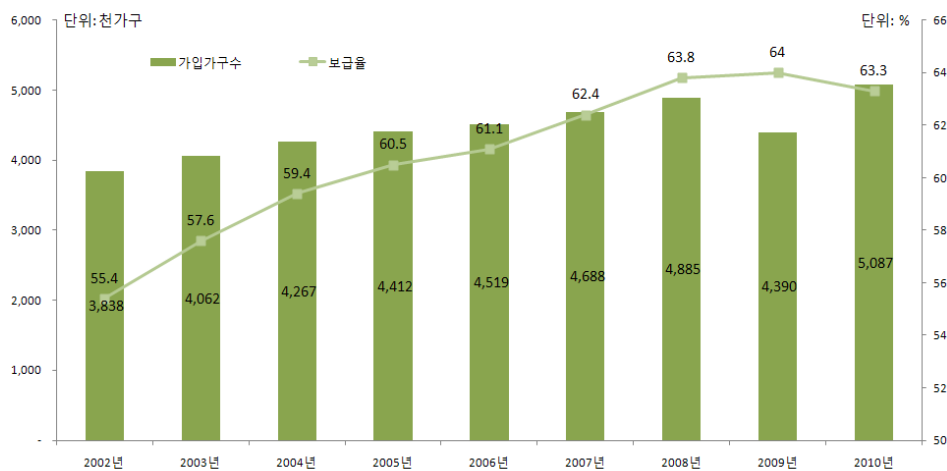
한편 대만에서 케이블TV는 1987년 계엄령 해제 이후 미디어 자유화를 통해 등장했다. 당시 케이블TV는 집권 국민당이 독점한 지상파방송에 대해 다양한 오락프로그램을 제공하고, 야당이 정치적인 주장을 펼쳐 급속하게 확대되었다. 그 결과 대만의 케이블TV 보급율은 1990년대 전반에 아시아에서 상위를 차지했다. 1996년부터 행정원 주도로 케이블TV 근대화가 시작돼 인수합병이 반복되었다.

대만의 케이블TV산업은 SO(System Operator), CO(Channel Operator), SO와 CO 사이에서 프로그램을 대리하는 대리점, CO의 프로그램을 SO에 위성을 경유해 전송하는 업링크(uplinker) 등 사업자가 다양하다. 또한 SO 가운데는 설비투자자의 효율화와 프로그램조달시의 협상능력을 높이기 위해 복수의 SO를 산하로 거느린 MSO도 존재한다.

대만의 케이블TV 보급율은 2011년 6월 말 기준 63.89%이며, 가입가구 수는 510만 가구, 사업자 수는 59사다. 그러나 사업자의 분포상황은 51개로 나누어진 업무구역 가운데 39구역에서 독점상태이며, 이러한 상황을 개선하기 위해 정보통

신행정을 담당하는 NCC(National Communications Commission)는 2011년 말까지 사업자의 업무구역을 현재의 절반 이하인 23구역으로 줄여 사업자간 경쟁을 활성화 할 방침이다.

[그림 3-11] 대만의 케이블TV 가입 현황



자료: NCC 보도자료 등을 바탕으로 작성

1993년 케이블TV 관련법이 제정되면서, 행정원 신문국이 전국을 행정구역으로 나눈 51개 업무구역에 대해 1구역에 최대 5사에 개방, 당초 156사가 케이블TV사업자로 인가를 받았다. 그러나 1998년 각 사업자가 잇따라 참여하여, 가입자수가 현재 510만 가구 수준으로 늘어난 한편, 시장규모가 비교적 작아 합병 등으로 사업자가 도태되어 39사가 업무구역을 독점하였고, 기타 최대 2사가 1구역을 담당해 자유경쟁이 없는 상태다. 더욱이 59개 사업자 대부분이 5개 사업자의 지주 회사에 경영권이 넘어간 상태이며, 독립사업자는 겨우 10사에 불과하다.

NCC는 케이블TV사업자의 방송사업은 전기신호나 전파의 주파수대와 같이 유한한 자원을 할당할 필요가 없어 배타적인 산업이 아니기 때문에 특히 신규참여를 막지 않는다고 설명하고, 향후 구역마다 사업자 수에 상한을 두지 않고 사업

인가에는 정부가 추진하는 디지털화에 관한 각사의 계획을 중시할 방침이다.

<표 3-6> 2011년 분기별 케이블TV 산업규모

구분	사업자		케이블TV		디지털STB		디지털 유료방송
	전송 시스템	SO	가입자(a)	가입률	가입자(b)	점유율 (b/a)	가입자
1Q	3	59	5,097,879	64.05%	427,910	8.39%	309,935
2Q	3	59	5,108,363	63.89%	463,990	9.08%	344,609
3Q	3	59	5,087,066	63.26%	480,518	9.45%	385,319

* 자료: NCC(2011). Administrative Plan 2011

나. 규제 일반 현황

2011년 7월 NCC는 홍콩의 미디어재벌 지미 라이에게 24시간 케이블TV 뉴스채널을 허가했다. NCC는 일전매유한공사 계열의 일전매TV라디오 유한공사가 신청한 케이블TV 뉴스채널 '일전시신문대' 개설안을 통과시켰다. 그동안 NCC는 일전매TV라디오가 성과 폭력 사건을 선정적으로 보도한다며 2009년부터 신청한 케이블TV 뉴스채널 허가를 거부했다. 그러나 지미 라이 회장이 NCC를 방문해 성과 폭력과 관련해 선정적인 보도태도를 탈피하는 등 7가지를 약속한 결과, 위원 7명 만장일치로 채널 개설을 허가했다.

2. TV방송의 디지털 전환

가. 지상파TV

대만의 지상파디지털방송은 DVB-T방식을 채택하고 있으며, 지상파TV 5사가 3채널씩 실시하고 있다. 2004년 7월 지상파디지털방송이 시작되었으며, 2009년 9

월 대만정부는 2010년에 지상파디지털방송의 신규면허를 6MHz 대역폭으로 7개 사업자에게 허가한다는 방침을 발표했다. HD방송의 경우 하나의 면허에 1채널, SDTV는 3~4개 채널을 운용할 수 있기 때문에 지상파디지털채널은 현재 16채널에서 향후 최대 44채널로 늘어나게 된다. 대만정부는 2012년 아날로그방송을 중지할 방침을 제시했으며, 이를 위해 2011년 말부터 저소득층 10만 5000가구에 셋톱박스를 배포할 예정이다.

<표 3-7> 대만의 디지털방송 개요

구 분	지상파디지털방송	케이블TV	인터넷방송
요금	무료	유료 (프로그램내용에 따른 요금체제)	유료 (프로그램내용에 따른 요금체제)
시스템	DVB-T MPEG-2 MPEG-4	DVB-C MPEG-2	xDSL MPEG-2
주요사업자	TTV, CTV, CTS, FTV, PTS		MOD Seednet DFC
프로그램	15채널 종합편성	종합, 신문, 영화, 교육, 오락, 생활, 성인 등을 포함한 패키지 프로그램	종합, 신문, 영화, 교육, 오락, 생활, 성인 등을 포함한 패키지 프로그램
쌍방향성	네트워크 호환이 필요	가능	가능
모바일 수신	가능	불가	불가
이용가능	가정, 차량탑재 단말, 모바일 단말	가정	가정
향후 전략	모바일단말(DVB/H) HDTV 멀티미디어 홈 플랫폼(MHP)	Triple play HDTV InteractiveTV VoD	Triple play

* 자료: NCC

대만은 2003년 4월부터 디지털방송을 시작하고 아날로그와 디지털채널 두가지

를 운용해 왔으며, 전면적인 디지털신호로 전송하기 위해 아날로그신호를 송신하기 위한 중계국 33곳을 단계적으로 폐쇄했다. 현재 대만의 5개 지상파방송사업자의 시청가구 수는 약 80만 가구이며, 2012년 6월 30일 아날로그방송이 종료하면, 시청자는 디지털튜너를 장착하거나 튜너내장형 수신기를 구입해야 한다.

나. 유료방송시장의 디지털 전환

(1) 케이블TV의 디지털 전환

대만에서 케이블TV는 지상파방송의 난시청해소를 목적으로 1960년에 도입되었다. 이후 미디어에 대한 규제가 강했던 1976년 계엄령하에서는 불법이었으나, 지상파방송 이외에도 국내외 프로그램을 제공하는 유료방송이 시작되었다. 1987년 계엄령이 해제된 이후에는 다양한 프로그램을 내세우며 시청자를 확보하였다. 당시 지상파방송은 국민당의 지배를 받고 있었기 때문에 이에 저항하기 위한 정치적인 주장을 제기하는 등 정치성이 강한 미디어로 성장하였다.

2009년 대만의 케이블TV 시청가구 수는 493만 가구이며, 가구당 보급율은 64%를 넘어섰으며, 2011년에는 508만으로 증가하였다(보급율 63.3%). 그러나 실제로 불법 시청가구가 많아, 민간회사에서 행한 조사에 따르면 케이블TV 보급율은 84%에 이르는 것으로 알려졌다. 통계상으로는 최근 케이블TV 가입자 수가 증가하는 경향을 보이고는 있지만, 불법 시청가구가 계약을 체결하는 것이기 때문에 시청가구는 포화상태이다.

MSO는 2009년 12월 말 기준으로 Kbro(凱擘, 110만 가입), CNS(中嘉, 103만 가입), TBC(台灣寬頻, 66만 가입), TFN(台固媒体, 55만 가입), TOP(台灣數位光訊, 29만 가입) 등 5개 사업자가 시청가구의 75%를 점유하고 있다. MSO와 SO는 유선방송법(有線廣播電視法)에 의거하여 외자기업의 직·간접투자가 60%로 제한되어 있지만, 5대 MSO 가운데 3사는 외국계 투자펀드가 복잡한 투자방법을 통해 해당 사업자의 주식을 거의 보유하고 있다.

케이블TV를 둘러싼 산업재편은 2009년부터 본격화되었다. 2009년 9월 대만 최

대의 금융지주회사로 대만 제2의 이동통신사업자인 대만모바일을 보유한 푸방진 쿵(富邦金控)이 대만 최대의 MSO로 미국의 투자펀드 카라일(Carlisle)이 출자한 Kbro를 인수한다고 발표했다. 푸방진쿵은 제4위의 MSO인 TFN을 보유하고 있는 상태이기 때문에 유선방송법에서 정한 '하나의 MSO가 전국 총계약가구 수의 3분의 1를 넘어서는 안 된다'는 규정에 저촉될 가능성은 있었지만, 산하 SO의 수를 조정하면서 결국 1억 2천만 원(328만 대만 달러)에 인수하게 되었다. 여기에서 주목해야 하는 것은 주요 이동통신사업자의 MSO 인수로 통신과 방송의 융합을 통한 융합시장의 활성화가 기대된다는 점이다. 지금까지 대만의 고정통신시장은 국영이었던 Chunghwa Telecom(中華電信)이 독점해 왔으며, 그 결과 고정브로드밴드 인프라에서 한국과 일본 등에 뒤쳐졌다. 그러나 대만 제2의 이동통신사업자가 가구에 포설된 X망을 확보해 방송과 전화, 인터넷에 휴대전화를 추가한 QPS(Quadruple Play Service) 제공이 가능해지면서 지금까지 경쟁환경이 약했던 고정브로드밴드 분야에서 케이블TV 인터넷이 본격화되면서 통신사업자, 케이블TV사업자의 적극적인 브로드밴드 인프라 투자가 이루어질 것으로 기대된다.

그러나 한편으로는 통신사업자가 방송사업(VoD사업)을 시작하려 해도 경쟁력 있는 프로그램 콘텐츠를 조달할 수 없어 참여가 불가능한 상태이다. 이는 거대한 규모로 프로그램 조달의 협상능력을 강화한 MSO가 콘텐츠를 독점하고 있기 때문이며, 근본적인 과제는 대만 국내의 콘텐츠산업이 정체상태에 있어 양질의 콘텐츠가 부족하다는 점이다. 대만은 인구에 비해 케이블TV의 채널수가 많으며, 영화와 스포츠전문채널을 포함해 모든 채널을 월 2만 원 정도에 볼 수 있는 상태다. 이러한 구조적 문제로 채널당 평균 시청률은 1% 이하이며, 이것이 SO의 광고수입 저하를 초래하고 있으며 결과적으로 콘텐츠제작사에 자금회전이 어려워 양질의 콘텐츠가 부족한 상태를 불렀다.

콘텐츠부족은 대만 케이블TV의 디지털 전환에도 영향을 미치고 있다. 케이블TV의 규제기관인 NCC는 2008년부터 2013년까지 대만을 3개 지역으로 나눠 디지털 전환을 추진하는 계획을 주도하고 있다. 사업자 설비의 디지털 전환을 위

한 투자는 이미 종료되었으며, 디지털 셋톱박스 1대를 무상으로 제공하고 있지만, 시청자는 크게 늘지 않고 있다. 케이블TV사업자의 프로모션 부족도 부정할 수 없지만, 디지털방송을 살린 콘텐츠를 제공하지 못해 시청자는 디지털 케이블TV에 가입할만한 장점을 느끼기 못하고 있는 것이 근본적인 문제다. 향후 디지털화를 포함한 대만 콘텐츠 미디어산업의 발전에는 '시청률저하 → 광고수입 감소 → 제작비 저하 → 프로그램의 질 저하'라는 악순환의 고리를 끊을 필요가 있으며 이를 위해서는 어느 정도 채널 수를 줄여 특정 채널에 시청이 집중되고 자금이 모이는 시스템을 만들 필요가 있다. 또한 외국자본의 적극적인 활용을 통해 문제를 해결하는 방법도 있다. 예를 들면 2009년 11월 일본의 영화제작사인 DLE가 대만의 애니메이션제작사인 Green Paddy(青禾動畫製作)와 공동제작 하였는데, 이는 중국사업을 목적으로 제휴한 사례이다.

(2) 디지털 컨버전스

대만 정부는 방송과 통신의 융합을 추진하는 '디지털 컨버전스'를 본격적으로 추진하고 있다. 구체적으로는 방송3법과 전신법의 규제를 완화하고, 통신사업자와 인터넷접속서비스사업자 등 상호 사업분야에 참여하기 용이하도록 할 방침이다.

디지털 컨버전스는 NCC, 경제부, 교통부 등으로 구성된 '행정원 디지털 컨버전스 추진 소위원회'가 담당하며, 위원회는 최근 '디지털 컨버전스 발전방안'을 승인했다. 이 방안에서는 2015년까지 정부에서 3,644억 원(95억 대만 달러)을 투자해 고속브로드밴드 네트워크 정비(교통부), 방송의 디지털화 촉진(NCC), 교통서비스의 디지털 컨버전스 촉진(경제부), 새로운 형태의 시청서비스 확립(과학기술고문팀), 통신과 방송산업의 그레이드업 촉진(경제부), 디지털 컨버전스를 위한 법정비(NCC) 등 6대 분야에서 추진해야 할 방침을 정했으며, 이에 따라 통신인프라 정비 등에 10조원(2700억 대만 달러)의 민간투자를 유치하기로 했다.

또한 방송과 통신, 인터넷접속서비스 등의 사업자가 상호 참여하는 것을 막아

왔던 방송법, 유선방송법, 위성방송법 등 방송3법과 통신법의 개정안을 2012년 말까지 마련하기로 하였으며, 이후 2014년 6월 말까지 각 사업자가 상호 참여해 디지털 컨버전스를 추진하는 법체계를 시행하기로 했다. 현재 케이블TV사업자는 정해진 지역 이외에서 서비스를 제공할 수 없으며 지상파와 케이블TV를 동시에 운영할 수 있다. 이에 따라 대만 정부는 이를 완화하는 동시에 다른 업종의 참여도 촉진할 방침이며 최종적으로 방송3법과 통신법의 융합도 고려하고 있다.

<표 3-8> 대만 정부의 디지털 컨버전스 목표

구 분	주요내용	2009년	2015년
인프라	다운로드 100Mbps의 유선네트워크	-	총가구의 80%
	광회선 이용자	153만 건	600만 건
	무선 브로드밴드 이용자	66만건	200만 건
	디지털TV 보급율	5.7%(2010년 1분기)	총가구의 50%
서비스	‘새로운 시청서비스’ 보급율	9%	50%
기타	법체계 정비	-	2014년 6월 완료

* 자료: 《經濟日報》(2010.10.13.)

3. 유료방송 디지털 전환 지원

케이블TV의 디지털 전환율은 2010년 말에 6.33%이었으며, 2011년 9월 말을 기준으로 46만 가구에 보급되어 9.0%에 이른 것으로 나타났다. ‘디지털 컨버전스’ 보고서에서는 디지털 전환율을 2015년까지 50%로 끌어 올리겠다고 했다. 그러나 전문가들은 그 실현이 쉽지 않을 것으로 내다보고 있다. 특히 중요한 문제는 케이블TV사업자의 디지털 전환에 대한 투자의욕을 어떻게 높일 것인가이다. 현재 대만의 케이블TV는 지역단위에서 독점적으로 운영되고 있으며, 주요 MSO는 외국자본이 지배하고 있으며, 이들은 매달 이용료만으로 이익을 확보하고 있다. 게다가 외국자본의 케이블TV사업자는 단기적인 이익을 중요시하기 때문에 디지

털 전환에 대한 투자 인센티브가 결여되어 있기 때문에 디지털 전환은 진전되지 않고 있다.

NCC는 2011년 9월 28일 'TV방송 디지털화 프로젝트 보고'를 발표했는데, 2012년 6월 30일 아날로그방송을 종료하고 디지털방송으로 이행한다고 밝혔다. 이에 따라 지상파디지털방송, 케이블TV, MOD(IPTV)의 3대 네트워크 경쟁시대에 돌입할 것이라고 지적했다.

NCC에서는 아날로그방송 종료로 TV방송을 시청할 수 없는 가구가 나오는 것을 막기 위해 2010년부터 중계국의 디지털 전환을 추진하는 동시에 20억 원(5,162만 대만 달러)의 예산을 편성해 홍보를 추진하고 있다. 또한 대만정부는 2012년 4월까지 저소득층의 12만 가구를 대상으로 고품질 디지털튜너를 보조할 계획이다.

대만의 케이블TV 시청가구는 510만 가구로 많은 수준이지만, 디지털 전환이 이루어진 가구는 2011년 46만 가구로 9.08%에 지나지 않았다. 이에 NCC는 2012년 1월부터 광역, 기초자치단체를 단위로 디지털 전환을 전제로 한 새로운 사업자의 케이블TV영업 신청을 수리해 디지털 전환을 앞당기는 한편 디지털 전환 상황을 바탕으로 시청자가 지불하는 사용료 조정에도 유연하게 대응해 케이블TV사업자의 디지털 전환을 유도할 생각이다.

제 4 장 유료방송 디지털 전환과 서비스 활성화 방안

제 1 절 유료방송의 현황

1. 케이블TV방송 현황

1995년 종합유선방송(케이블TV방송)을 도입하면서 (구)공보처는 케이블TV방송은 자체적으로 프로그램을 공급하며 정보의 교환이 가능한 양방향 케이블TV, 데이터 서버와 가정용 컴퓨터가 결합하여 형성하게 될 종합정보통신망 형태로 발전함에 따라 중추 매체로서의 역할 수행을 할 것으로 판단하여 중계유선방송과 종합유선방송을 분리하여 정책을 추진하였다(최성진, 2010).

그러나 정부의 목표와는 달리 디지털기술과 광대역 네트워크 기술의 발달로 IPTV, 스마트TV 등 방송통신융합서비스들이 등장하면서 케이블TV방송은 더 이상 다채널 방송시장의 궁극적 매체로 육성할 수 없는 환경이 되었고, 이미 케이블TV방송은 폭발적으로 성장하고 있는 디지털 뉴미디어 매체들에게 시장을 나누어 줄 수밖에 없는 상황이 되어가고 있다.

이에 따라서 1995년 77개 권역으로 나눠 도입된 케이블TV방송 시장은 티브로드, 씨앤엠, CJ헬로비전, CMB, 현대백화점 계열의 HCN 등 MSO 중심으로 재편되면서 전체 103개의 케이블TV SO 중 약 85%를 MSO가 차지하고 있으며, 방송법시행령상의 소유규제가 MSO의 규모를 더욱 확대시킬 것으로 예상되고 있다.

또한 케이블TV방송의 가입가구 수를 살펴보면, 2000년 2,560천 가구에서 2005년 14,178천 가구로 약 5배 이상 성장하였고, 2010년 15,077천 가구에 달해 전국 가구 수 18,734천 가구 중 약 80.47%의 점유율을 보이고 있다.

<표 4-1> 케이블TV방송 가입자 현황

(단위 : 천 가구)

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
전국 가구 수	16,764	17,099	17,407	17,703	17,968	18,238	18,512	18,734
TV보유 가구 수	16,452	16,781	17,116	17,408	17,686	17,951	18,239	18,512
TV보유 가구 비율	98.1%	98.1%	98.3%	98.3%	98.4%	98.4%	98.5%	98.8%
종합유선	11,410	12,901	14,178	14,203	14,764	15,217	15,294	15,077
가입 변화율	52.9%	13.1%	9.9%	0.2%	3.9%	3.1%	0.5%	-1.4%
아날로그가입	11,410	12,901	14,129	13,916	13,909	13,354	12,624	11,651
디지털가입	-	-	49	287	856	1,914	2,670	3,426

* 자료: MPA 2011년

이처럼 케이블TV방송은 2006년부터 성장률 정체로 성숙된 시장의 특성을 보이고 있으나, 가입자 규모의 확대에 비하여 케이블TV방송 사업적 성과는 그에 미치지 못하는 상태이다. 이 같은 양적인 성장에도 불구하고 국내 케이블TV방송 산업의 실질적인 모습은 유료 다채널방송의 일그러진 단면을 보여주고 있다.

첫째, 사업자 측면에서 보면, 케이블TV방송의 매출액 중 방송수신료 수입 비율은 2000년 약 70%대에서 2010년 약 50%대로 감소 현상을 보이고 있으며, 홈쇼핑 채널의 송출 수수료와 초고속인터넷 등 기타 부가서비스의 수입과 광고 수입이 이를 대체하고 있다. 즉, 케이블TV방송은 무료 지상파방송과 달리 유료방송 수신료 수입이 재원의 상당부분을 차지해야 함에도 불구하고, 케이블TV방송은 불과 최근 5년 전까지만 해도 중계유선방송과의 치열한 경쟁 때문에 수신료는 항상 제자리걸음을 하고 있는 경우가 많았다.

둘째, 디지털케이블TV 가입가구가 2010년 말 전체 케이블TV방송 가입자

15,077천 가입자 중 3,426천 가구 정도로서 총가입자의 22.7%에 불과하다. 이렇게 디지털케이블TV의 가입률이 저조한 데는 여러 가지 이유가 있지만, 우선 아날로그케이블TV 요금과 디지털케이블TV 요금의 차이가 너무 크다는 거부감 때문이다. 2005년 기준으로 아날로그케이블TV의 경우 5,452원, 디지털케이블TV의 경우 33,060원 이었고, 2010년 기준으로 아날로그케이블TV 6,612원, 디지털케이블TV 18,212원이다(MPA, 2011). 디지털케이블TV방송을 시작한 2005년보다는 2010년까지 아날로그방송과 디지털방송의 가입자 당 월 수신료 차이가 감소하였지만, 디지털케이블TV의 요금은 아직까지 시청자들에게 큰 부담이 되고 있는 것이다.

<표 4-2> 케이블TV방송 가입자 당 월 수신료 매출(ARPU)

(단위 : 원)

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
ARPU /월	4,640	4,872	5,452	6,032	6,728	7,424	8,120	8,932
Analog	4,640	4,872	5,452	5,800	6,148	6,380	6,496	6,612
Digital	-	-	33,060	22,968	18,328	16,936	17,052	18,212

* 자료: MPA 2011년도 자료

이와 같이 케이블TV방송은 정책당국의 규제 문제, 사업자의 디지털 추진의 문제, 수신료 문제 등 여러 가지 이유와 아날로그 상품과 디지털 상품과의 채널구성에 있어 차별화가 크지 않다는 점 등이 디지털 전환을 더디게 하는 요인이 되고 있다(최성진·조은기·지성우, 2008).

2. 위성방송 현황

2002년도에 시작한 위성방송은 2003년 1,137천 가구를 확보하여 시작년도 대비 120.3%의 성장세를 보였고, 2004년 1,645천 가구를 확보하여 전년 대비 44.7%의 성장세를 보이면서 비교적 순조로운 출발을 보였다. 그러나 2005년에는 1,865천 가구를 확보하여 전년 대비 13.4%로 성장세가 크게 둔화되었고, 2006년부터 3년

동안 383천 가입가구를 확보하였고, 2009년에는 2,353천 가입가구를 확보함으로써 가입가구 수의 증가율이 10% 이하의 성장세를 보였다(MPA, 2011). 이러한 성장세의 둔화는 사업초기 지상파방송의 재송신이 난관에 봉착하면서, 초기 확산 붐을 조성할 수 있는 호기를 놓친 것이 하나의 원인이 된다(최성진·조은기·지성우, 2008).

<표 4-3> 위성방송 가입자 현황

(단위 : 천 가구)

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
전국 가구	16,764	17,099	17,407	17,703	17,968	18,238	18,512	18,734
TV보유 가구	16,452	16,781	17,116	17,408	17,686	17,951	18,239	18,512
TV보유 가구 비율	98.1%	98.1%	98.3%	98.3%	98.4%	98.4%	98.5%	98.8%
위성 방송	1,137	1,645	1,865	1,970	2,152	2,285	2,353	2,725
가입 변화율	120.3%	44.7%	13.4%	5.6%	9.2%	6.2%	3.0%	15.8%
SD가입	1,137	1,645	1,865	1,970	2,152	2,285	2,353	2,725
HD가입*	-	-	21	50	90	150	401	1,009

* SD가입가구 수는 HD가입가구 수를 포함한 것임

** 자료 : MPA 2011년도 자료

그러나 외국의 위성방송 보급률이 총 가구 수 대비 3%를 넘어서는 시점이 서비스 개시 후 3차 연도였다는 점을 감안한다면, 외국과 비교할 때 국내 위성방송 가입가구 수의 증가율은 상대적으로 늦지 않은 성장세라고 평가할 수 있다.

<표 4-4> 해외 위성방송 가입자 현황

(단위 : 천 가구)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
오스트레일리아	891	975	1,105	1,231	1,305	1,346	1,368
홍콩	50	60	71	75	70	66	58
인도	100	350	653	2,220	7,657	14,645	23,164
인도네시아	105	142	290	475	549	699	919
일본	3,126	3,260	3,551	3,578	3,567	3,653	3,588
한국	1,645	1,865	1,970	2,152	2,285	2,353	2,725
말레이시아	1,565	1,784	2,016	2,272	2,646	2,930	2,985
뉴질랜드	506	566	625	673	732	767	790
필리핀	50	60	68	70	71	115	204
스리랑카	-	-	-	65	122	152	168
대만	13	15	17	18	20	22	23
태국	317	401	545	707	985	1,095	1,105
베트남	33	35	37	40	45	50	310

최근 들어 KT가 위성방송인 스카이라이프를 인수하고, KT의 IPTV 방송서비스 및 주문형방송서비스(VoD)와 위성방송의 방송서비스를 결합하여 OTS 서비스를 제공함으로써 가입가구를 폭발적으로 늘리고 있는 상황이다.

그리고 위성방송의 상품별 가입자 특성은 중고가 상품 가입자가 전체 가입자의 약 85%를 차지함으로써, 2003년부터 2010년까지 평균 가입자 당 월 수신료는 11,629원이다. 이러한 특성은 2003년부터 2010년까지 평균 가입자 당 월 수신료가 6,525원인 저가 티어 가입자 위주의 케이블TV와 위성방송의 가입자 시장은 가격을 중심으로 분점화(fragmented) 되는 경향을 보이고 있다(최성진·조은기·지성우, 2008).

<표 4-5> 위성방송 가입자 당 월 수신료 매출(ARPU)

(단위 : 원)								
구 분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
ARPU /월	11,716	10,904	11,252	11,600	11,600	11,368	11,368	13,224

* 자료: MPA 2011년도 자료

3. IPTV

IPTV는 영상압축을 포함한 디지털신호처리기술과 광대역 신호전송기술에 힘입어 등장한 신규서비스로서 방송통신융합 흐름의 한 현상이라 할 수 있다. 그러나 국내외적으로 그 도입 및 전개 양상에 차이가 있고, 사업자별, 규제기관별로도 입장에 따라 IPTV에 대한 개념적 정의도 조금씩 차이가 있었다. 즉, IPTV 개념에 대해 통신사업자들은 네트워크, 실시간 방송프로그램, VoD, 데이터방송, 전자상거래 등을 들고 있으며 서비스 발달 추이에 따라 그 외에 새로운 서비스들이 제공될 수 있으므로 방송보다는 통신서비스에 가깝다고 주장하였고, 방송사업자는 IPTV가 콘텐츠를 전송하기 위한 네트워크가 IP 네트워크를 사용하는 차이만 있을 뿐 콘텐츠는 방송프로그램이 위주이므로 결과적으로 방송에 가깝다고 주장하였다(이기태·최성진, 2010).

이처럼 IPTV에 대한 개념차이로 인해 IPTV 서비스가 법제화되기까지는 적지 않은 논란이 있어 왔다. IPTV법 법제화 논의는 2004년 하반기 (구)정보통신부가 IPTV서비스 도입 필요성을 제기하며 촉발되었다. 즉, KT 등 통신사업자들이 신사업을 위한 IP 멀티캐스팅 기술을 발표하면서 이에 대해 기존 방송사업자들이 반발하고 (구)방송위원회가 데이터방송 서비스를 방송망에서만 제공하도록 규정한 '데이터방송 종합정책방안'을 마련하자 그간 방송통신융합 환경에서의 주도권을 두고 경쟁하던 (구)정보통신부와 (구)방송위원회가 IPTV 서비스 문제에서도 대립하게 되면서 (구)정보통신부와 통신사업자의 통신진영, 케이블TV사업자와

(구)방송위원회의 방송진영으로 나뉘어 첨예한 입장을 대변하게 되었다.

이처럼 IPTV 서비스 도입을 위한 법제화 및 상용화 과정은 서비스 도입이 가져올 파격적 영향력을 예상하는 관련 부처와 사업자들 간의 입장 및 시각차이로 인해 IPTV 서비스 도입을 위한 논의가 약 4년 정도 걸렸고, 결과적으로 2007년 12월 28일 국회 본회의에서 IPTV 정의를 “일정 수준의 품질(QoS: Quality of Service)이 보장된 네트워크에서 양방향 IP방식을 통해 TV 혹은 유사한 단말기에서 실시간 방송프로그램, VoD, 데이터방송, 전자상거래 등을 제공하는 멀티미디어서비스”라고 규정하고, 인터넷멀티미디어방송사업법(이하 IPTV법)이라는 한시적 특별법 형태로 IPTV 도입을 위한 법률을 제정하였다. 이후 방송통신위원회에서 시행령 제정안을 비롯한 하위 법령들을 도출하여, 2008년 11월에 IPTV 서비스 상용화가 이루어지게 되었다(이기태·최성진, 2010).

2008년 11월에 서비스를 시작한 IPTV는 2009년 2,372천 가구를 확보하여 시작년도 대비 20.3%의 성장세를 보였고, 2010년 3,646천 가구를 확보하여 전년 대비 28.2%의 성장세를 보이면서 비교적 순조로운 출발을 보이고 있다.

<표 4-6> IPTV 가입자 현황

(단위 : 천 가구)

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
전국 가구 수	16,764	17,099	17,407	17,703	17,968	18,238	18,512	18,734
TV보유가구 수	16,452	16,781	17,116	17,408	17,686	17,951	18,239	18,512
TV보유가구 비율	98.1%	98.1%	98.3%	98.3%	98.4%	98.4%	98.5%	98.8%
IPTV	-	-	-	-	-	20	2,372	3,646
SD가입	-	-	-	-	-	20	2,372	3,646
HD가입*	-	-	-	-	-	8	712	1,108

* HD가입가구는 SD가입가구에 포함된 것임

** 자료: MPA 2011년도 자료

그러나 일본, 홍콩, 중국 대만 등 IPTV 서비스를 국내보다 일찍 시작한 국가들과 비교할 때 상대적으로 늦지 않은 성장세라고 평가할 수 있다.

<표 4-7> 해외 IPTV 가입자 현황

(단위 : 천 가구)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
오스트레일리아	-	-	-	-	-	35	109
중국	-	58	267	1,160	2,580	3,700	5,110
홍콩	392	658	874	1,010	1,109	1,171	1,188
인도	-	-	-	-	-	30	82
일본	114	255	430	762	1,181	1,753	2,355
한국	-	-	-	-	20	2,372	3,646
말레이시아	-	-	-	-	-	-	10
싱가포르	-	-	-	27	60	155	264
대만	28	100	240	394	676	667	810
태국	-	2	4	22	28	36	45
베트남	-	-	3	7	16	48	253

그러나 최근 KT가 위성방송인 스카이라이프를 인수하면서 KT의 IPTV 방송서비스 및 주문형방송서비스(VoD)와 위성방송의 방송서비스를 결합한 OTS 서비스를 제공함으로써 가입가구를 폭발적으로 늘리고 있는 상황이다.

그리고 IPTV의 가입자 당 월 수신료는 2008년 8,932원, 2009년 9,280원, 2010년 9,860원이다. 그러나 IPTV가 초고속인터넷서비스, IPTV, 유무선전화서비스, 위성방송 등과 결합한 QPS 서비스를 제공함으로써 실질적인 가입자 당 월 수신료는 이 보다는 낮은 것으로 나타나고 있다.

<표 4-8> IPTV 가입자 당 월 수신료 매출(ARPU)

(단위 : 원)								
구 분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
ARPU /월	-	-	-	-	-	8,932	9,280	9,860

* 자료: MPA 2011년도 자료

제 2 절 유료방송 디지털 전환의 문제점

국내 유료 다채널방송 시장은 경쟁이 본격화되면서 HD 디지털 전환 등 관련 서비스들이 능동적으로 대응하기에는 취약한 구조를 가지고 있다.

첫째, 지상파방송은 2012년 12월 31일로 아날로그TV방송을 중단하고 2013년 1월 1일 부터 HD 디지털방송을 제공할 예정임에도 불구하고, 유료 다채널방송인 케이블TV의 경우, 아날로그TV방송의 HD 디지털 전환과 디지털방송인 SD급의 HD급으로의 전환이 기대했던 것만큼 빠르게 진행되지 못하고 있다. 또한 위성방송과 IPTV는 현재 SD급 디지털방송 서비스를 HD급 서비스로 전환하는 것의 더딘 진행이 문제가 되고 있다.

둘째, 유료 다채널방송 시장의 가장 큰 문제점 중의 하나는 저가 수신료 중심으로 시장이 형성되어 있어 유료 아날로그방송이 HD 디지털방송으로 전환 시 소비자들이 느끼는 수신료 증가가 부담이 될 수 있을 뿐만 아니라, 사업자 입장에서 현 수신료 구조에서는 HD 디지털방송에 소요되는 비용이 부담이 되고 있어, 소비자 및 사업자 입장에서 HD 디지털방송 전환이 더디게 진행되고 있다.

셋째, 저가 수신료에서 출발하는 여러 가지 이유로 인해 SO들이 채널사용사업자(PP)에게 저가의 콘텐츠 사용료를 지급할 수밖에 없고, 이로 인해 PP들은 HD 콘텐츠를 제작 공급해야 함에도 불구하고, 이를 실현하지 못하고 있다.

넷째, 다채널방송 시장이 경쟁 시장으로 전환되고, 통신 시장에서 지배력을 갖

는 통신사업자의 방송시장 진입에 따른 공정경쟁 규제를 위해 기존의 비대칭 규제체계를 정비할 필요가 있다. 현재와 같은 규제체계에서는 기존 유료 다채널방송사업의 성장 둔화로 HD 디지털 전환이 더디게 진행될 수 있다.

언급한 바와 같이 유료 다채널방송은 저가 수신료에서 출발하여 HD 디지털 전환까지 가치사슬(value-chain)의 선순환 구조가 제대로 작동하지 않아 HD 디지털 전환이 제대로 이루어지지 못하고 있다.

1. 유료 다채널방송의 HD 디지털 전환의 부진

저가 티어 중심의 유료 다채널방송 시장이 갖는 문제점들이 유료 다채널방송 시장의 지배적 사업자인 케이블TV가 디지털로 전환되면서 해소될 것으로 예상된다. 왜냐하면 디지털 티어의 경우 아날로그 티어와는 달리 저가형 티어를 구성하는 것이 기술적, 사업적으로 제약을 받고, 새로운 양방향 서비스의 도입으로 인한 가입자 당 월 수신료(ARPU)의 증대를 기대할 수 있기 때문이다. 그러나 현재 디지털케이블TV 보급은 기대했던 것만큼 빠르게 진행되지 못하고 있다.

정책적으로는 케이블TV 디지털화를 추진하기 위한 많은 논의들이 있었으나, 의도했던 결과를 가져왔다고 판단하기 어렵다. (구)정보통신부는 1999년부터 종합적인 디지털방송정책을 수립하기 위하여 ‘디지털방송 정책 연구협의회’를 설립하였고, 디지털케이블TV를 도입하기 위한 기술표준, 투자규모 및 재원조달방안, 기술개발, 제도 정비, 의무재전송, 디지털케이블TV방송 추진일정 및 추진방법 등에 대한 연구를 하였다. (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.

<표 4-9> 국내 유료 다채널방송의 디지털 전환 현황

		(단위 : 만 가구)			
구 분		2008년	2009년	2010년	2011년 9월
케이블TV	아날로그	1,328	1,262	1,165	1,094
	디지털	191	267	343	401
위성방송	SD 가입자	22	246	155	137
	HD 가입자	-	-	158	170
IPTV		-	174	309	418

* 위성방송의 2011년 자료는 2011년 6월 말 기준

** 자료: 방송통신위원회

이러한 노력에도 불구하고 국내 유료 다채널방송의 디지털 전환은 더디게 진행되고 있다. 케이블TV방송의 경우 2011년 9월 말 기준으로 가입가구 수가 1,495만 가구임에도 불구하고, 아날로그TV 가구 수가 1,094만 가구로서 전체 가입가구의 73.1%를 차지하고 있으며, 디지털TV 가구 수는 401만 가구로 전체 가입가구의 26.8%로 밖에 안 된다는 것이다.

위성방송의 경우는 2011년 6월 말 기준으로 가입가구 307만 가구 중 SD급 디지털TV 가입가구는 134만 가구이고, HD급 디지털TV 가입가구는 170만 가구로 전체 위성방송 가입가구 중 43.6% 정도를 차지하고 있다.

또한 국내 유료 다채널방송의 디지털화를 위한 디지털 홈패스율을 해외와 비교해도, 국내의 경우는 상당히 낮은 것으로 나타났다. 한국의 경우, 유료 다채널방송의 디지털화를 위한 디지털 홈패스율은 2010년 기준으로 37% 수준이고, 오스트레일리아, 홍콩, 말레이시아, 뉴질랜드 등은 100%, 일본의 경우는 78% 수준으로, 해외와 비교해도, 국내의 경우는 상당히 낮은 것으로 나타났다.

<표 4-10> 해외 유료 다채널방송의 디지털 홈패스율 현황

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
오스트레일리아	65%	79%	96%	99%	100%	100%	100%
중국	1%	3%	9%	19%	30%	37%	48%
홍콩	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
인도	0.2%	1%	1%	4%	10%	16%	22%
인도네시아	40%	49%	68%	78%	82%	92%	92%
일본	41%	46%	51%	57%	64%	72%	78%
한국	11%	12%	14%	18%	24%	30%	37%
말레이시아	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
뉴질랜드	81%	86%	90%	94%	97%	100%	100%
필리핀	5%	5%	7%	7%	13%	19%	31%
싱가포르	13%	39%	66%	82%	96%	100%	100%
대만	1%	1%	3%	5%	7%	9%	12%
태국	72%	76%	80%	68%	80%	80%	83%

2. 저가 수신료로 인한 HD 디지털 전환 부담

현재 유료 다채널방송 시장의 가장 큰 문제점 중의 하나는 저가 수신료 중심의 시장이고, 이러한 저가 수신료 시장은 콘텐츠 생산 영역으로 부정적인 효과를 전이시킨다는 데 있다. 즉, 유료 다채널방송에서 제공되는 다양한 서비스에 비해 낮은 ARPU는 유료 다채널방송 영역의 선순환적인 가치사슬인 ‘고품질 프로그램 제작 → ARPU 증가 → 제작비 투자규모 증가 → 고품질 프로그램 제공’ 등의 작동을 차단시키고 있다.

유료 다채널방송 플랫폼 영역에서 2003년도 가입자 당 월 수신료(ARPU)는 5,220원, 케이블TV가 디지털방송서비스를 시작한 시점인 2005년도에는 6,148원이었다. 그리고 IPTV가 서비스를 시작한 시점인 2008년도에는 8,468원이었고, 2010

년 말에 유료 다채널방송 가입자 당 월 수신료는 9,976원이 되었다. 이 중 케이블TV는 2005년도에 디지털방송을 실시했음에도 불구하고 아직도 10,000원이 되지 못하고 있으며, IPTV도 10,000원대에 진입하지 못하고 있다.

또한 국내 유료 다채널방송의 ARPU를 해외 주요 15개국 유료 다채널방송의 ARPU와 비교했을 경우, 국내 유료 다채널방송의 ARPU는 11위로서 해외 유료 다채널방송의 ARPU보다 최소 1.4배~최대 8배 낮은 수준이다.

<표 4-11> 유료 다채널방송 가입자 당 수신료(ARPU)

(단위 : 원)

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
유료TV ARPU*	5,220	5,568	6,148	6,728	7,772	8,468	9,164	9,976
케이블 TV	4,640	4,872	5,452	6,032	6,728	7,424	8,120	8,932
위성 방송	11,716	10,904	11,252	11,600	11,600	11,368	11,368	13,224
IPTV	-	-	-	-	-	8,932	9,280	9,860

* 각 매체의 월 ARPU를 가입가구 수를 기반으로 계산된 수치

<표 4-12> 해외 주요국 유료 다채널방송의 가입자 당 월 수신료(ARPU)

국가명	금액	
오스트레일리아	\$71	₩82,360
일본	\$50	₩58,000
뉴질랜드	\$47	₩54,520
싱가포르	\$33	₩38,280
말레이시아	\$26	₩30,160
태국	\$20	₩23,200
홍콩	\$18	₩20,880
인도네시아	\$15	₩17,400
대만	\$15	₩17,400
필리핀	\$12	₩13,920

한국	\$8.6	₩9,976
스리랑카	\$8	₩9,280
중국, 인도, 베트남	\$4	₩4,640
파키스탄	\$3	₩3,480

* 자료: MPA 2011 (\$1 = ₩1160)

저가 수신료에 의한 프로그램 사용료 수입의 축소는 양질의 콘텐츠가 공급되는 것을 제약한다. 현재 케이블TV SO들의 방송매출액 중에서 PP사용료로 지급되는 비율은 2005년 13.0%, 2006년 14.6%, 2010년도에는 약 25%로 증가하였지만 양질의 콘텐츠를 공급하기에는 제한적인 수입이라 할 수 있다. 또한 프로그램 사용료 수입 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 입장에서 상대적으로 규모가 큰 광고 시장에서의 수익 확대를 위하여 낮은 프로그램 사용료에도 불구하고 가시청 가구를 늘릴 수밖에 없는 전략이 불가피하다는 점이다. 예컨대, PP들이 케이블TV SO로부터 지급받은 프로그램 사용료의 상당 부분이 다시 채널 가시청권을 넓히기 위한 마케팅 비용으로 사용되는 현실은 PP 입장에서 광고매출을 위해 채널 가시청권을 넓히는 것이 중요하기 때문에 채널 송출을 위한 고육지책으로 해석될 수 있다(최성진·조은기·지성우, 2008).

그리고 이러한 수신료 구조 속에서 케이블 SO가 HD 디지털로 전환을 시도해도 제공할 수 있는 콘텐츠의 품질이 HD 품질을 유지할 수 없기 때문에 가입자 측면에서는 HD디지털 전환의 의미가 희석되는 문제가 발생하고 있다.

즉, 국내 유료 다채널방송 시장의 저가 수신료 문제는 SO 및 PP의 HD 전환을 더디게 하는 요인으로 작용하고 있다.

3. 방송법과 인터넷멀티미디어법의 규제 형평성 문제

상대적으로 규모가 큰 통신사업자들의 유료 다채널방송 시장에 본격 진입함에 따라, 공정경쟁 규제의 필요성이 대두되고 있어 기존의 규제 체계를 정비할 필요가 있다. 즉, 케이블TV방송과 IPTV방송은 큰 의미에서 유선 네트워크를 기반으로 방송서비스를 제공하는 동일 서비스임에도 불구하고 케이블TV방송은 방송법의 규제를 받으며, IPTV방송은 인터넷멀티미디어방송사업법의 규제를 받으므로 차별화된 규제내용에 규제 형평성 문제가 발생하고 있다. 예를 들어, IPTV 정의 규정에 따르면, IPTV는 실시간 방송프로그램을 포함해서 제공하는 경우에만 성립되는 방송임으로 VoD만을 제공할 경우, 인터넷멀티미디어방송이 아닌 부가통신으로 분류되어, 인터넷멀티미디어방송사업법이 아닌 전기통신사업법의 규율을 받는다. 반면에 케이블TV방송에서 VoD를 제공할 경우에는 방송법에 규율을 받게 된다.

이처럼 케이블TV방송과 IPTV방송은 동일 서비스임에도 사업권역, 채널(방송프로그램)의 구성과 운용, 설비동등제공, 콘텐츠 동등접근 등의 규제체계에 차이가 발생하고 있다.

첫째, 사업권역 측면에서 케이블TV SO의 경우 지역사업권, 위성방송의 경우 전국사업권, IPTV의 경우 전국사업권으로 규정하고 있다.

<표 4-13> 케이블TV방송과 IPTV방송의 사업권역 측면에서의 규제 체계

구분	방송법(제12조, 지역사업권)	IPTV법(제6조, 사업권역)
사업 권역	① 방송통신위원회는 제9조제2항에 따라 종합유선방송사업 또는 중계유선방송사업을 허가할 때에는 일정한 방송구역안에서 사업을 운영하는 권리(이하 "지역사업권"이라 한다)를 부여할 수 있다.	① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업은 전국을 하나의 사업권역으로 한다. 다만, 제4조제1항에 따른 사업허가 시 「중소기업기본법」 제2조제1항에 따른 중소기업자의 요청이 있고 방송통신위원회가 특별히 필요하다고 인정하는 때에는 그러하지 아니하다.

② 제1항의 규정에 의한 방송구역과 음악유선방송의 사업구역은 행정구역을 중심으로 지역주민의 생활권 및 지리적 여건과 전기통신설비 등을 참작하여 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사와 협의하여 방송통신위원회가 고시한다.	② 「전기통신사업법」 제39조제3항제1호 및 제2호에 따른 기간통신사업자가 제4조제1항에 따른 허가를 받은 경우에는 허가를 받은날부터 대통령령으로 정하는 기간 이내에 「방송법」 제12조제2항에 따라 방송통신위원회가 고시한 모든 방송구역에서 서비스를 개시하여야 한다. 다만, 천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유로 인하여 본문의 기간 이내에 서비스를 시작할 수 없을 때에는 방송통신위원회는 대통령령으로 정하는 기간 내에서 한 차례에 한하여 본문의 기간을 연장할 수 있다.
--	---

둘째, 채널구성과 운용 측면에서 방송법상 지상파DMB, 케이블TV SO, 위성방송사업자의 경우 직접사용채널을 허용하고 있으나, IPTV의 경우는 IPTV제공사업과 콘텐츠사업을 명확하게 분리하기 위하여 IPTV제공사업자가 직접사용채널을 운용할 수 없도록 하고 있다.

<표 4-14> 케이블TV방송과 IPTV방송의 채널구성과 운용측면에서의 규제 체계

구분	방송법(제70조, 채널의 구성과 운용)	IPTV법(제21조, 방송프로그램의 구성과 운용)
직접 사용 채널	② 이동멀티미디어방송을 행하는 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 대통령령이 정하는 범위를 초과하여 방송채널을 직접 사용하거나 당해 방송사업자의 특수관계자 또는 특정 방송채널사용사업자에게 채널을 임대하여서는 아니된다.	① 인터넷 멀티미디어 방송제공사업자는 직접사용채널을 운용할 수 없다.

셋째, 설비동등제공 측면에서 인터넷멀티미디어방송사업법(제14조)의 경우 IPTV 사업자에 대한 전기통신설비 동등제공의 의무를 부과하고 있으나, 방송법상 케이블 TV SO의 경우 동 조항이 부재한 상태이다. 만약 IPTV 사업자와 케이블TV SO를 동일사업으로 분류할 경우 전기통신설비 동등제공 의무부과에 대한 문제가 발생할 수 있다.

넷째, 콘텐츠동등접근 측면에서 인터넷멀티미디어방송사업법(법 제20조)은 신고·등록하거나 승인을 받은 인터넷멀티미디어방송콘텐츠사업자가 제공하는 방송프로그램을 방송통신위원회가 고시한 경우 IPTV사업자에게 차별 없이 제공하도록 규정하고 있으나, 방송법(법 제76조)의 경우 방송사업자가 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하도록 규정하고 있다. 또한 두 법이 플랫폼 사업자와 콘텐츠 사업자 간 콘텐츠 거래에서 비차별적 거래를 법적으로 규정하고 있으나, IPTV법의 경우는 비차별적 거래에 해당하는 방송프로그램을 방송통신위원회가 지정할 수 있도록 하고 있는 반면, 방송법은 이에 대한 규정이 없다. 따라서 콘텐츠 동등접근은 인터넷멀티미디어방송사업법상의 사업자 지위를 득해야만 적용되는 규정으로써 방송법상 실시간 방송프로그램 사업자가 인터넷멀티미디어방송사업법상의 사업자의 지위를 가지 못할 경우에는 적용이 불가능하다.

4. 방송시장의 수평적, 수직적 결합규제의 문제

수평적, 수직적 결합 규제에 대한 대부분의 논의는 매체의 소유 집중과 다양성의 관계가 반비례적 인과관계에 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 지상파방송부문은 동일채널 내 시간 편성에 의한 종합편성으로 다양성을 제공하나, 유료 다채널방송의 경우에는 개개의 전문편성채널들의 합으로서의 다양성을 제공하므로 소유규제의 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. 유료 다채널방송 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 가입가구 기준의 시장 점유율로 규제하는 것이 여론시장의 다양성을 보장하는데 더 효과적일 수 있다는 점을 지적할 수 있다.

이를 좀 더 자세히 살펴보면, 방송시장의 소유경영규제는 여타 재화나 서비스 시장과는 다르게 여론 시장에서의 지배력을 막고, 공익성을 구현한다는 목적을 우선적으로 하고 있다. 기존의 전파회소성이론에 의한 수탁제 모델 하에서는 여론의 다양성과 다원성의 보전차원에서 엄격한 소유제한 규정을 두어왔다. 또한

여론 다양성, 혹은 사회적 영향력 가설에 의한 방송영역의 소유겸영규제는 매체 도달률을 전제로 하였다. 예컨대 가장 도달률이 높은 지상파방송의 경우 강력한 소유겸영규제를 받게 된다. 한편 방송부문의 겸영규제는 소유규제나 지분제한 등과 함께 사실상 이중규제의 성격을 띠고 있다. 케이블TV SO의 경우 단일사업자의 수평적 소유권을 매출액 기준으로 33%로 하는 경우와 서비스구역의 일정수준으로 제한하는 경우가 대표적이다.

유료 다채널방송 시장의 소유겸영규제 현황을 현재 유료 다채널방송시장의 지배적 사업자인 케이블TV를 중심으로 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 케이블TV 사업은 도입 초기부터 독점적 지역사업권에 입각한 소유 및 겸영 규제의 대상이었다. 현행 방송법 제8조는 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자는 시장점유율 또는 사업자 수 등을 고려하여 대통령이 정하는 범위를 초과하여 상호 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다고 규정하고 있다. 또한 일간신문·뉴스통신의 진입규제, 외국인 소유규제 등이 존재한다. 또한 행위규제로서의 채널의 구성 및 운용(편성)규제 및 이용 약관 승인에 의한 채널 구성 및 가격규제가 존재한다. 이처럼 케이블TV 시장에 대한 엄격한 규제는 케이블TV 산업에서의 규모의 경제 실현을 제약하고, 특히 IPTV 사업자와의 규제 형평성 문제를 야기한다.

제 3 절 유료방송의 디지털 전환을 위한 선 개선방향

유료 다채널방송의 순조로운 디지털 전환을 위해 앞에서 언급한 사항들의 개선이 우선적으로 필요하다. 이를 정리하면, 첫째, 유료 다채널방송 산업의 과도한 소유, 겸영규제로 인해 규모의 경제 실현이 제약됨으로써 많은 자금투입이 요구되는 HD 디지털 전환을 사업자들이 망설이고 있다. 둘째, 유료 다채널방송 시장에서의 콘텐츠 유통의 선순환 구조 구축에 따른 양질의 콘텐츠 제공의 경제적

기반 마련과 콘텐츠 수급 관행 확립이 제대로 이루어지지 못해 PP들이 HD 콘텐츠를 원활히 제작·공급하지 못하고 있다. 셋째 방송법(케이블TV법)과 인터넷멀티미디어방송사업법(IPTV법)간의 차별화된 규제내용에 규제 형평성 문제가 발생하고 있어 규제를 강하게 받는 플랫폼 사업자는 새로운 가입자 유치 경쟁보다는 기존 가입자를 유지하기 위해 아날로그방송을 디지털방송으로 전환하는 것을 망설이고 있다. 따라서 유료 다채널방송 시장에서 공정경쟁 규제의 필요성이 대두되고 있다.

이러한 다양한 근본적인 문제들로 인해 유료 다채널방송의 디지털 전환이 지연되고 있으며, 이는 전체 방송의 디지털 전환을 제약하고 있다.

따라서 다음의 정책 방향을 통해서 유료 방송시장의 문제점들의 개선 방안을 모색할 수 있다.

첫째, 유료 다채널방송의 HD 디지털방송 서비스를 통한 시청자 복지의 증진을 위하여 무엇보다도 방송통신융합시대에 유료 다채널방송 영역에 대한 제도개선을 통해 유료 다채널방송의 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, 이종 매체 간 겸영 규제 완화 등이 고려되어야 한다. 규제 완화를 통해서 규모 및 범위의 경계를 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 연착륙, 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 2,000만 가구 중 약 1,500만 가구가 케이블TV방송을 시청하고 있기 때문에 케이블TV방송의 디지털 전환 없이는 정부에서 추진하고 있는 2012년 아날로그방송의 종료는 의미가 퇴색될 수 있다.

셋째, 케이블TV와 대체관계에 있는 신규 플랫폼인 IPTV 등장에 따른 유료 다채널방송 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. 유료 다채널방송 운영원리로서 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.

1. 소유 및 경영 규제 개선

방송통신융합에 따른 본격적인 경쟁이 도입되므로 유료 다채널방송 시장에서의

소유 및 겸영규제는 대폭 완화 또는 폐지되는 것이 바람직하다. 최근 소유규제와 겸영규제는 다소 완화되기는 했으나, 여전히 융합시대에 '규모의 경제'를 실현하는 데에는 충분하다고 하기 어렵다. 근본적으로 디지털융합시대에 유료 다채널방송 영역은 디지털화와 새로운 서비스의 도입에 필요한 자본유입을 요구하고 있고, 이를 위한 제도적인 뒷받침이 있어야 한다. 두 번째로 경쟁 환경에서 소유 및 겸영 규제의 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 지상파방송의 지배력 전이 문제가 중요하게 부각될 수 있다.

유료 다채널방송 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 특수 관계에 있는 사업자로 부터 일정비율이상의 프로그램을 공급받지 못하도록 하는 조항의 신설을 고려할 수 있다.

유료 다채널방송 사업간 겸영과 소유관계에 대한 규제를 실질적 시장지배력 행사 판단기준인 지배관계에 대한 규제로 전환해야 한다. 혼재된 겸영규제 기준을 폐지하고, 전체 유료 다채널방송 시장의 시장지배력 행사 판단의 기준인 '가입자 기반의 시장점유율' 규제를 도입해야 한다. 현행 수직적 겸영규제(MSP) 조항을 폐지하고, 특수 관계 PP가 과도한 시장지배력을 행사할 가능성이 예상될 경우, 편성영역의 채널구성과 운용에서의 시장점유율을 제한하는 규제로 대체할 수 있다. 미국의 경우, 케이블TV 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 겸영규제 조항은 규모의 경제를 실현하고, 여론시장의 시장지배력을 규율할 수 있는 탄력적인 ‘가입자 기반 시장점유율’의 도입(MSO, MPP 겸영규제 조항 폐지)을 통해서 대체가 가능하다. 미국의 경우, 수평적 겸영규제는 1992년 케이블법에 따라 초기 전체 케이블 홈패스 가구의 30%로 제한하였으나, 다매체 다채널 상황이 전개됨에 따라 1999년에는 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 데이터채널사용사업자(DP)와 VoD PP의 경우는 시청자 선택권 제고를 위해 소유규제를 폐지하여야 한다. 즉, 시청자의 선택성이 강조되는 전환기 유료 다채널방송 환경에서 DP사업자와 VoD PP 사업자에 대한 소유제한 폐지를 통해 관련 사업의 활성화를 촉진할 필요가 있다.

2. 행위 규제의 개선

가. 편성 규제 개선 방안

유료 다채널방송 영역에서의 편성 개념은 채널 간 운용과 채널 내 운용 모두를 포함한 이중적 의미를 내포한 채널구성의 개념으로 이해될 수 있다. 유료 다채널방송의 편성규제는 방송법상 채널의 구성 및 운용에 대한 구체적 의무조항에 근거하고 있다. 채널 묶음에 대한 규제는 이용 약관 승인 과정에서 티어별 구성 채널수와 가격을 규제하고 있다.

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

SO가 특수관계자에게 임대할 수 있는 채널수는 TV방송채널의 경우 20%, 라디오방송채널의 경우 50%, 데이터방송 채널은 30%(운용하는 데이터방송 채널이 3개 이하인 경우는 제외), SO가 특정 PP에게 임대할 수 있는 한도는 운용하는 전체 TV방송채널 수의 20% 이고, 데이터방송 채널의 경우는 30%(운용하는 데이터방송 채널이 3개 이하인 경우는 제외)이다. 지역채널운용과 관련하여 SO는 1개의 TV방송채널을 지역채널로 운용하여야 하며, 대통령령이 정하는 바에 따라 지역정보 및 방송프로그램 안내와 공지사항 등을 제작·편성하여야 한다.

한편 케이블TV와 위성방송사업자는 방송의 다양성 구현을 위해 우선 전체운용 TV방송 채널수를 70개 이상 제공하도록 되어있다. 또한, 방송통신위원회의 승인을 얻은 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성 채널을 반드시 포함시켜야 한다.

이와 함께 방송 분야의 공익성 및 사회적 필요성을 고려하여 방송통신위원회가 고시하는 방송 분야의 채널을 포함하도록 되어 있는데, 이에 따르면 총 6개의 공익성 방송분야를 명시하고 있다. 마지막으로 외국방송을 재송신하는 채널의 수를 운용하는 TV방송채널·라디오방송채널 및 데이터방송채널별로 각각 20% 이내로 제한하고 있다.

이상과 같은 채널 편성규제는 사업자간 경쟁이 본격화되는 상황에서 사업자의 자율성을 제한하고, 오히려 다양한 프로그램이 시청자에게 제공되는 것을 제약할 수 있는 과도한 규제라는 것이 일반적인 견해이다. 특히 공익채널 지정과 의무재전송은 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 지상파방송 재전송을 의무화 하는 규제 이외에 다른 공익 채널 송출 의무의 부여는 매우 제한적으로 시행되고 있다. 이런 점에서 유료 다채널방송의 의무편성 채널을 축소하여 유료 다채널방송사업자의 채널편성의 유연성 확보 및 PP의 시장 진입 기회가 확대될 필요가 있다.

두 번째는 직접사용채널과 임대채널 운영의 문제이다. 종합유선방송사업자가

직접 사용할 수 있는 채널의 수는 3개를 초과할 수 없는데, 직접사용채널의 수를 산출하는데 있어 지역정보 및 방송프로그램안내와 공지사항 등을 제작·편성 및 송신하는 지역채널 수는 포함하지 않는다. 하지만 전체 운용채널수가 100개를 초과하는 경우에는 채널의 수가 아닌 비율에 따른 규제를 적용받는다. 즉, TV방송채널 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 TV방송채널수의 20%, 라디오방송채널의 경우 50%, 데이터방송 채널의 경우에는 30%를 초과할 수 없도록 하고 있다. 이 때 운용하는 TV방송채널이 5개 미만인 경우에는 1개 채널까지 임대할 수 있으며, 라디오방송 채널이 30개 이하인 경우나 데이터방송 채널이 3개 이하인 경우에는 각각의 채널에 대한 임대 채널 수 제한을 적용받지 않는다. 특정 PP에게 임대할 수 있는 채널수는 TV방송채널의 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 티어의 경우에는 저가의 수신료와 직접사용채널 프로그램 제작인력 확보 등 현실적인 이유로 케이블TV SO의 경우 80% 이상이 직접사용채널을 운영하지 않고 있다. 기존에 케이블TV는 직접사용채널을 지상파방송을 무단으로 녹음·녹화하여 실시하였으나, 최근 지상파방송의 저작권료 문제 발생으로 인해 직접사용채널 운영을 전면 중단하였기 때문이다. 그러나 디지털 전환이 본격화되고 플랫폼 사업자의 서비스 차별화를 위한 직접사용채널 운용의 필요성은 확대될 전망이다. 따라서 플랫폼 사업자의 직접사용채널 운영의 유연성 확보가 필요

한데, TV방송채널과 라디오방송채널, 데이터방송채널 별 운영제한을 폐지하고, 사업자 자율에 의한 직접사용채널의 운용을 허용하는 방안을 검토해볼 수 있다.

다음은 지역채널운용에 관한 사항이다. 지역채널 운용 의무는 케이블TV사업자에만 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 TV방송 채널을 지역채널로 운용해야 하며, 지역채널을 통해 송신할 수 있는 방송프로그램의 범위는 크게 5가지로 분류되어 있다. 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.

이와 같은 지역채널 관련 편성규제는 무엇보다도 SO가 지역 보도 프로그램을 제공하는 것을 금지하고 있기 때문에 케이블TV의 지역채널이 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.

나. 가격 규제의 개선

케이블TV 산업은 초기부터 독점규제의 대상, 정부의 이용약관 승인을 통한 가격규제가 실시되었다. 이는 지역 독점 사업자에 대한 독점 가격규제의 특성을 갖는다. 그러나 케이블TV의 가격규제는 매우 성공하기 어려운 행위규제 중의 하나이다(최성진·조은기·지성우, 2008). 첫째는 프로그램 질의 편차가 다양한 채

널을 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.

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 지불 요금의 감소, 번들 상품 가격 감소 등의 이유로 독점가격을 형성하지 않는 것으로 평가하였다.

케이블TV 가격규제와 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(소득이전), 현행 요금규제 하에서 디지털케이블TV의 수신료 배분비율 확대는 아날로그 케이블, 디지털케이블사업자가 동일사업자라는 점에서 수신료 지급 비용은 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 차이와 PP의 총수익에서 프로그램 수신료 수익과 광고 수익이 차지하는 비율의 차이를 모두 고려할 때, 시청률이 높아졌을 때 발생하는 광고수익이 이 때 발생하는 방송수신료 수익보다도 약 5배 더 많게 된다. 이는 곧 가구당 기대 수익의 차이를 의미한다. 따라서 PP들은 낮은 프로그램 수신료를 받더라도 보다 많은 시청자들에게 노출되어 높은 광고수익을 얻는 정책을 펼 유인이 훨씬 크게 나타났다.

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 다채널시장의 경쟁 심화는 가격규제의 근거가 되었던 특정 사업자의 독점적 지위, 그리고 그에 따른 독점 가격 설정의 근본 전제를 와해시킨다. 대체적인 플랫폼이 존재하는 상황에서 가격규제는 불필요한 규제로 남을 가능성이 크다. 다만 국내 현실에서 여전히 플랫폼 간의 과당 경쟁에 의한 부정적인 효과가 PP 영역으로 전가될 가능성이 있기 때문에 이를 사전에 조정할 수 있는 정책적 개입은 모색되어야 한다. 수신료 배분 비율은 광고 시장의 크기와 플랫폼의 전체 가입자 수의 변화에 따라 변동할 수밖에 없고, 그렇기 때문에 일방적인 규제보다는 방송통신위원회의 조정위원회를 통해서 시장 상황이 반영된 가이드라인을 제시하는 것이 합리적이라는 판단이다.

3. 융합시장에서의 공정경쟁 규제

통신사업자의 본격적인 방송시장 진입이 이루어지는 상황에서 사업자간 공정경

쟁의 틀을 모색하는 작업은 매우 중요하다. 공정경쟁 규제란 일반적으로 정부가 시장지배력을 가진 사업자를 규제함으로써 시장에서 자유로운 경쟁이 이루어지도록 하는 것이다. 공정경쟁 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 공정경쟁을 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 통신 사업자의 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 때마다 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.

제 4 절 유료방송 디지털 전환과 서비스 활성화 방안

1. 디지털 전환의 문제점

2011년 3월 기준으로 케이블TV의 전체 가입자 중 디지털케이블TV 가입자는 약 24%대이며, 지상파방송이 아날로그방송을 종료하는 2012년 말까지 디지털케이블TV 가입자는 전체 가입자 중 약 61.5%인 8,766천 가구를 확보할 예정이다.

<표 4-15> 디지털 케이블TV 가입자 현황 및 확대 계획

(2011년 3월 단자수 기준)							
항목	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011.9월	2012년 (예상)
아날로그 가입자	13,881,782	13,908,616	13,282,667	12,624,541	11,651,080	10,944,016	5,493,000
디지털 가입자	287,159	855,571	1,914,118	2,670,062	3,425,505	4,013,337	8,766,000
디지털 전환율	2%	5.8%	12.6%	17.5%	22.7%	26.8%	61.5%

* 자료 : KCTA

이처럼 디지털 전환이 더딘 이유를 살펴보면, 첫째, 디지털 전환은 제작-송출-전송-수신 간 가치사슬의 고려가 필요한데, 현 디지털 전환 정책은 제작과 송출에 중점을 둔 나머지 전송과 수신 간의 문제를 고려하고 있지 못하고 있다. 따라서 디지털 전환 정책은 미디어 시장 환경에 대한 고려와 함께 국민의 시청권 보호를 위한 정책에 초점을 맞춰 추진되어야 한다.

둘째, 정부의 디지털 전환특별법 상 유료방송 디지털 전환에 대한 책임 및 지원 근거 미비 및 지상파 위주의 디지털 전환 정책, 유료방송 디지털 전환에 대한 홍보 및 마케팅 어려움으로 가입자에 대한 디지털 전환 촉진에 막대한 지장을 초래하고 있다.

셋째, 지상파방송 중심의 디지털 전환 정책으로 인해 유료방송 디지털 전환 및 활성화에 장벽이 발생하고 있다. 즉, 저가요금구조 및 유료방송시장의 수익 기반 약화, 투자비용 대비 적정 수익의 불투명성 증가, 지상파방송과 통신사의 영향력이 유료방송시장으로 전이 등의 문제가 발생하고 있다.

2. 케이블방송의 디지털 전환 활성화 방안

케이블TV 디지털 전환 활성화를 위해서는 유료방송시장 활성화를 위한 방안이 우선 수립되어야 한다. 즉, 디지털 전환 관련 투자가 지속적도록 시장 역동성을 회복하기 위해 유료방송시장의 정상화에 필요한 관련 제도의 개선이 요구된다. 즉, 시장 환경을 고려한 디지털 지상파 재송신 제도개선 마련, 다양한 결합상품 출시에 따른 시장질서 확립을 위한 가이드라인을 마련해야 한다. 또한 디지털 전환 정책은 SO에 대한 의무부과가 아니라 인센티브를 제공하는 방향으로 설정되어야 함으로 케이블TV 디지털 전환 활성화를 위한 실질적인 정부의 지원정책이 선행되어야 한다.

따라서 케이블TV 디지털 전환 활성화를 위한 방안으로는 첫째, 디지털 전환 동기유인 제공에 필요한 스마트 환경으로의 업그레이드, 케이블 앱스토어 구축,

전국 통합서비스망 구축, QPS 서비스 제공을 위한 MVNO 도입 추진 등 다양한 컨버전스형 부가서비스 발굴에 필요한 지원(R&D) 사업 추진 및 디지털 서비스 인프라 구축이 요구된다.

둘째, 현재 디지털 전환 대상에서 배제돼 매체선택권 박탈과 형평성 피해를 받고 있는 저소득층 아날로그 케이블TV 가입자(전체 국민의 63%)에 대한 지원방안 마련이 필요하다. 만약 정부지원이 이루어지지 않을 경우 이들은 열악한 시청환경(저화질, 단방향 서비스)에 놓이게 된다. 따라서 저소득층에 대한 디지털 셋톱박스 지원과 유료방송 수신료의 일정부분에 대해 정부지원을 받는 등 부담의 경감이 필요하다.

셋째, 저가출혈경쟁, 투자 대비 수익성 악화로 디지털 전환 관련 투자가 불투명한 사업자가 자발적으로 디지털 전환 촉진 방안을 마련할 수 있도록 디지털 전환율 및 완료시까지 방송발전기금 감면 및 유예 등 인센티브제도의 마련이 요구된다.

넷째, 디지털 관련 비용 절감을 통한 효율성 확보를 위해 저가형 DTV에 케이블 ready 기능 추가, 대도시에 비해 100미터당 1가구 농촌지역은 망투자 효율(망, 전주임대 등)이 급격히 떨어짐으로 이에 대해 세제, 전주임차료 인하 등 정책지원이 필요하고, 망 포설이 어려운 지역에 대해서는 전주·관로 비용을 면제할 필요가 있다.

다섯째, 아날로그 케이블 가입자 중 장애우는 디지털방송 변조 시 캡션(오디오, 자막 등) 기능을 제대로 제공받지 못해 시청권 침해가 발생함으로 케이블 사업자가 DtoA 컨버터를 활용(펌웨어)할 수 있는 지원방안이 필요하다.

여섯째, 케이블TV를 포함한 디지털 전환 특별법 개정이 필요하다. 즉, 디지털 전환 특별법 상 케이블TV 디지털 전환에 대한 책임 및 지원 근거가 미비함으로 특별법 상 케이블TV의 의무와 권리를 명시해 선진 디지털방송 확산의 기반을 마련해야 한다. 또한 PP의 편성 의무 부여 및 그에 따른 일시적 지원방안 명시도 요구된다.

[특별법 상 주요 개정 내용]

- (난시청 해소의 역무) 케이블TV를 디지털 전환 주체로 명시
 - 지상파방송과 중합유선방송을 포함하는 TV방송 전반의 디지털 전환 및 디지털방송 활성화
 - (계층 간 불평등 해소) 디지털 전환 지원 대상 범위 확대
 - 디지털방송을 수신하기 어려운 저소득층 및 농어촌지역 주민 등 디지털 전환 지원 대상을 확대
 - 또한 지상파 직접수신가구 외에 아날로그 케이블 가입자가구 까지 확대
 - (시청권 보장) 아날로그 케이블TV 가입자 보호방안
 - 이중전송에 따른 정책지원 및 관련 제도(재송신, 주파수 정책) 개선 필요
 - (방송콘텐츠의 질적 향상) 고품질 콘텐츠 제공
 - 고화질 디지털방송 프로그램 시청이 가능한 채널의 구성·운용 의무 부과
 - (디지털 전환의 인식제고) 지상파와 케이블TV를 활용한 홍보방안
-

제 5 절 유료방송의 디지털 전환 마일스톤

2012년 말 지상파방송의 아날로그방송 종료에 따라 유료방송을 통해 지상파방송을 시청하는 가입자가 지상파방송 시청에 장애를 받지 않도록 하고, 유료방송의 원활한 디지털 전환을 통해 시청자의 복지 및 산업발전을 도모하기 위해 다음과 같이 유료방송의 HD 전환이 요구된다.

첫째, 케이블방송의 HD 디지털 전환의 경우, MSO와 개별SO의 규모의 경제를 고려하여 MSO의 경우는 2012년 말 지상파방송의 아날로그방송 종료 시까지 디지털 전환 비율을 50%까지 달성하고, 2013년 60%, 2014년 70%, 2015년 80%, 2016년 90% 이상을 달성하도록 한다. 이와 동시에 HD 편성비율은 PP의 수익구조를 고려하여 2013년 50%, 2014년 65%, 2015년 80%, 2016년 90%를 유지함으로써 MSO의 경우는 2016년 이후에는 SD급 가입자 모두를 HD 가입자로 전환을

완료한다. 개별SO의 경우는 가입자구 수와 지역경제를 고려하여 2012년 말 지상파방송의 아날로그방송 종료 시 까지 디지털 전환 비율을 20%까지 달성하고, 2013년 35%, 2014년 50%, 2015년 75%, 2016년 90% 이상을 달성하도록 한다. 이와 동시에 HD 편성비율은 디지털 전환 비율과 PP의 수익구조를 고려하여 2014년 50%, 2015년 80%, 2016년 90% 이상을 달성함으로써 개별SO의 경우도 MSO와 마찬가지로 2016년 이후에는 SD급 가입자 모두를 HD 가입자로 전환을 완료한다.

[그림 4-1] 케이블TV의 디지털 전환 마일스톤

		2011	2012	2013	2014	2015	2016
대외환경변화		지상파 아날로그방송 종료 아날로그 케이블 채널 부족		FTA 의한 외국 방송 진출 4K-UHDTV, 3D방송 초기		디지털방송, 3D방송, 8K-UHDTV 본격화	
추진 전략		- MSO, 개별SO, 중계유선 별 아날로그 채널의 디지털 전환 비율 제시 - 디지털 전환 비율 50% 이후 HD 채널 편성 비율 제시					
추진 방법 (안)	MSO	디지털 전환비율 가입자의 50%	60%	70%	80%	90%	
		HD 채널 편성 비율	50%	65%	80%	90%	
	개별 SO	디지털 전환비율 가입자의 20%	35%	50%	75%	90%	
		HD 채널 편성 비율	-	50%	80%	90%	
추진 정책		- 다양하고 유연한 패키지 운영 및 가격정책 - PP 디지털방송체계를 위한 육성 정책 - 직간접적 디지털전환을 위한 지원정책 마련					

둘째, 위성방송과 IPTV의 경우, SD 가입자를 HD 가입자로 전환하는 것이 문제가 된다. 2013년까지 OTS 및 결합상품 등의 서비스를 통해 SD 가입자를 HD 가입자로 전환하는 비율을 60%까지 달성하도록 하고, 2014년 70%, 2015년 80%,

2016년 90% 이상을 달성하여 HD로 전환을 달성하고, 이와 동시에 전체채널 대비 HD 편성비율은 PP의 수익구조를 고려하여 2013년 50%, 2014년 65%, 2015년 80%, 2016sus 90% 이상을 달성하도록 한다.

[그림 4-2] 위성방송 및 IPTV의 디지털 전환 마일스톤

		2011	2012	2013	2014	2015	2016
대외환경변화		지상파 아날로그방송 종료 HD 채널 부족, 3D방송		FTA 의한 외국 방송 진출 4K-UHDTV		디지털방송, 3D방송, 8K-UHDTV 본격화	
추진 전략		- 위성방송, IPTV의 경우, 전체채널 대비 HD채널 편성 비율 제시					
추진 방법 (안)	위성 방송	SD가입자의 HD 전환 비율		60%	70%	80%	90%
		전체 채널 대비 HD 채널 편성 비율		50%	65%	80%	90%
	IPTV	전체 채널 대비 HD 채널 편성 비율		50%	65%	80%	90%
추진 정책		- 다양하고 유연한 패키지 운영 및 가격정책 - PP 디지털방송체계를 위한 육성 정책 - 직간접적 디지털전환을 위한 지원정책 마련					

제 5 장 유료방송 디지털 전환을 위한 이용자 기반 조성

제 1 절 유료방송 가입 취약계층 디지털 전환 지원 방안

1. 유료방송 취약계층 지원 필요성

지상파텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법(이하 디지털 전환특별법) 제10조(디지털방송 전환에 따른 저소득층 지원)는 ‘아날로그TV 방송의 종료와 관련하여 시청자의 소득 수준 등을 고려하여 ‘국민기초생활 보장법’에 따른 수급권자 등이 텔레비전방송을 원활하게 제공받을 수 있도록 시책을 마련하여야 한다’고 명시하고 있다.

아날로그TV 방송의 종료 시 ‘국민기초생활 보장법’에 따른 수급권자를 지원하는 목적은 아날로그TV 방송의 종료와 관련하여 이들 계층이 TV 방송을 원활하게 제공받을 수 있도록 하기 위한 것이다. 다시 말해 지상파 아날로그TV 방송의 종료 시점에서 소득수준 등의 경제적 이유로 TV 방송을 원활하게 제공받지 못하는 일이 발생하지 않도록 하고자 하는 목적이다.

따라서 ‘디지털 전환특별법’ 제10조에 따르면 지상파 아날로그 방송이 종료되어도 유료방송을 통해 지상파방송을 시청하고 있는 가구는 비록 ‘국민기초생활 보장법’에 따른 수급권자이라 할지라도 정부시책의 대상이 아니다. 이미 유료방송을 통해 지상파TV 방송을 시청하고 있기 때문이다. 즉 아날로그TV 방송이 종료되어도 기존의 지상파TV 방송 시청권이 박탈당하지 않는 유료플랫폼 가입가구는 해당되지 않는다.

그럼에도 불구하고 디지털방송 전환에 따라 정부가 저소득층 등 취약계층에 대한 지원의 필요성이 제기된다. 그 이유를 정리하면 다음과 같다. 우선 현재 유료방송에 가입한 시청자들의 일부는 지상파방송의 직접수신이 불가능하기 때문에 어쩔 수 없이 유료방송에 가입한 경우가 있다. 이 경우 지상파방송의 수신신

을 위해 유료방송에 가입한 경우이기 때문에 정책적 차원의 지원이 불가피하다. 무엇보다도 아날로그TV 방송 종료 후에 지상파TV 방송 서비스를 시청하기 위해서는 유료방송 가입자는 일정한 비용을 지출해야 한다. 유료방송 가입자 중에서 아날로그 상품 가입자의 경우 지상파방송과 유료방송의 재전송 협의가 원활하게 진행되지 않을 경우 상황에 따라서 DtoA 셋톱박스를 구입 혹은 임대해야 하거나 아니면 디지털튜너 내장 TV수상기를 구입 또는 임대해야 한다. 이 경우에 ‘국민 기초생활 보장법’에 따른 수급권자 등의 경우도 동일한 상황에 처하게 된다.

이렇게 될 경우 일정 소득 수준 이상의 시청자는 그 비용을 지출할 수 있으나 저 소득층인 취약계층은 그 비용을 지출하기 어려워 지상파TV 방송을 시청하지 못할 수 있다. 그러므로 소득 수준 등을 고려하여 저소득층 시청자 등 취약계층에 대해 정부가 정책적으로 TV 방송을 수신할 수 있도록 지원해 주는 것이 필요하다. 이를 통해 취약계층의 지상파TV 방송 시청권을 보장하여 지상파방송의 보편적 서비스 이용이 가능하도록 해야 한다.

2. 유료방송의 취약계층 지원 현황

가. 종합유선방송

종합유선방송의 경우 현재 장애인 등 취약계층에 대해 요금감면 혜택을 부여하고 있다. 종합유선방송은 장애인 및 국가유공자 등에 대해 요금할인을 이용약관에 명시하고 이를 시행하고 있다. 이러한 제도를 통해 혜택을 주고 있는 계층은 장애인 및 국가유공자 등이다. 그리고 특수학교, 아동복지시설, 사회복지시설 등에서 종합유선방송을 이용할 경우 할인 혜택을 부여하고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 다음의 표에 제시한 바와 같다.

<표 5-1> 종합유선방송의 취약계층 요금 할인 내용

구 분	적용기준	대 상	증빙서류	할인액
장애인 및 국가유 공자	심신장애인	장애인 복지법 제19조에 근거하여 관할관청이 인정하는 본인	장애인 등록증	기본이 용료의 30% 할인
	장애인복지단체	장애인복지법에 의한 장애인, 장애인복지시설 및 장애인복지단체	장애인복지시설 혹은 단체 신고증	
	국가유공자	국가유공자예우 및 지원에 관한 법률 제4조의 규정에 의해 관할관청이 인정 하는 본인	국가유공자증	
	5.18민주유공자	5.18민주유공자 예우에 관한 법률에 의한 5.18민주유공자증 부상자	5.18민주유공자증	
	독립유공자 및 유족	국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제4조 1항 순국선열 및 독립유공자 및 유족	독립유공자증 혹은 독립유공유족증	
	국가유공단체	국가유공자 등 단체설립에 관한 법률에 의한 대한민국상이군경회 및 4.19혁명 부상자회	법인 등록증	
국민기초생활보장 수급자		기초생활수급자	저소득층 확인서	
특수학교		초·중등교육법에 의한 특수학교	특수학교 등록증	
아동복지시설		아동복지법에 의한 아동복지시설	복지시설 등록증	
사회복지단체		회사에서 필요하다고 인정하는 사회복지 단체(고아원, 양로원 등)	사회복지단체 등록증	

종합유선방송의 경우 취약계층 이용요금 감면제도를 통해 2009년에 1,500만 가

입자 중에서 2.2%에 해당하는 약 3만 3천 가구에서 혜택을 보았다. 그리고 2010년에는 2.6%에 해당하는 3만 6천 가구가 혜택을 보았다. 이를 요금으로 산정하면 2009년에는 월 약 10억 원, 2010년에는 월 약 13억 원의 감면혜택을 부여했다.

<표 5-2> 2009년 SO 유료방송 요금감면현황

사업자명	총가입자 (명)	무료		요금감면		감면금액(월) 단위:천원
		가입자 (명)	비율	수혜자 (명)	비율	
티브로드	3,227,898	21,362	0.7%	112,549	3.5%	280,567
CJ헬로비전	3,014,424	42,684	1.4%	77,427	2.6%	231,538
씨앤엠	2,279,312	7,789	0.3%	11,186	0.5%	71,195
씨엠비	1,289,895	14,804	1.1%	39,838	3.1%	131,826
현대HCN	1,350,963	14,920	1.1%	29,509	2.2%	88,143
개별SO	3,891,363	196,498	5.0%	58,141	1.5%	215,979
소 계	15,053,855	298,057	1.6%	328,650	2.2%	1,019,249

* 요금감면 수혜자, 감면금액 : 2009.12월 기준 (한국케이블TV방송협회 자료)

** 총가입자 및 무료가입자 : 2009.12월 기준(2010 방송산업실태조사보고서 참조)

<표 5-3> 2009년 SO 유료방송 요금감면현황

사업자명	총가입자 (명)	요금감면		감면금액(월) 단위:천원
		수혜자 (명)	비율	
티브로드	3,233,648	91,134	2.8%	243,820
CJ헬로비전	3,096,775	85,789	2.8%	273,907
씨앤엠	2,268,744	43,409	1.9%	220,074
씨엠비	1,290,405	44,236	3.4%	184,934
현대HCN	1,338,237	23,048	1.7%	79,003
개별SO	3,848,776	103,975	2.7%	311,007
소 계	15,076,585	391,591	2.6%	1,312,745

* 요금감면 수혜자, 감면금액 : 2010.12월 기준 (방송통신위원회 자료 조사)

** 총가입자 : 2010.12월 기준(한국케이블TV방송협회 조사)

나. 위성방송

위성방송도 종합유선방송과 유사하게 취약계층 지원을 하고 있다. 위성방송은 취약계층에 대해 보급형패키지, 보급형플러스패키지의 경우 요금의 30%를 감면해 주고 있다. 적용대상은 개인의 경우 장애인, 국가유공상이자, 애국지사, 독립유공자 또는 유족, 5.18 민주유공자, 기초생활수급자 등이다. 단체의 경우 장애인 복지 시설 및 장애인 복지단체, 특수학교, 아동복지 시설 등이다. 이들 개인과 단체는 이용약관을 통해 감면혜택을 부여하고 있다.

<표 5-4> 위성방송의 취약계층 요금감면 대상

구분	대상자	감면율
개인	○ 장애인: 1~6급 - 국가유공상이자, 애국지사 ○ 독립유공자 또는 유족 ○ 5.18 민주유공자 ○ 기초생활수급자 - 만18세미만 65세이상 수급자 - 중증장애인 - 3개월이상 치료,요양이 필요한자 - 근로가 곤란한자	보급형패키지, 보급형플러스 패키지 적용 요금의 30%
단체	○ 장애인복지법에 의한 장애인 복지 시설 및 장애인 복지단체 ○ 초중등교육법에 의한 특수학교 ○ 국가유공자등단체설립에 관한 법률에 의한 대한민국상이군경회 및 4.19 혁명부상자회 ○ 아동복지법에 의한 아동복지 시설	

2011년 11월 기준으로 현재 위성방송 전체 가입자 중 일반 취약계층 요금 감면자는 112,842명으로 전체 가입자 3,207,783명의 3.52%에 해당한다.

<표 5-5> 위성방송 취약계층 요금 감면 현황

(2011.11.기준/ 단위: 명)			
구 분	가입자(명)	감면 내용	대상
개인	111,647	보급형패키지, 보급형플러스 패키지 적용 요금의 30%	기초생활수급자, 장애인, 독립유공자 및 유족, 5.18민주유공자 등
단체	1,195		장애인복지법에 의한 장애인복지 시설 및 단체, 초중등교육법에 의한 특수학교, 민국상이군경회, 4.19 혁명부상자회, 아동복지법에 의한 아동복지 시설
합계	112,842	-	-

* 매달 취약계층의 접수 및 해지에 따라 다소 변동 가능

한편 위성방송은 난시청 지역 취약계층에 대해 별도의 지원프로그램을 운영하고 있다. 위성방송은 2009년부터 KBS와 협업하여 난시청지역의 취약계층을 대상으로 난시청해소 사업을 추진 중이며, 위성방송의 수신료(시청료)를 2012년까지 면제할 예정이다. 위성방송 전체 가입자 중 난시청지역 취약계층 가입자는 27,392 명으로 0.86%이며, 이들이 현재 수신료의 면제 대상이다. 위성방송은 난시청 지역 내 취약계층 가입자가 난시청해소 지원 대상에 포함되기를 요구할 경우 KBS와 협의 하에 전환을 추진하고 있으며, 향후 사업에도 지속적으로 추진할 계획이다.

<표 5-6> 난시청지역 취약계층 지원 가입자 현황

(2011년 11월 기준/ 단위: 명)				
구 분	2009년	2010년	2011년 11월	합 계
가입자	8,104	5,410	13,878	27,392

다. IPTV

IPTV는 공통의 취약계층 지원책을 시행하기 보다는 사업자별로 취약계층 지원

프로그램을 운영하고 있다. KT, LG, SKT 모두 사회경제적 소외계층 및 국가 유공자 등에게 기본 요금료의 30%를 감면해주는 제도를 시행하고 있다. 그리고 각 사별로 독자적인 취약계층지원제도를 도입하고 있거나 도입할 예정이다.

대표적으로 KT의 경우 복지용 요금감면을 시행하고 있다. 이는 경제적·사회적 소외계층인 기초생활수급대상자, 심신장애자, 국가유공자, 광주민주화운동 부상자, 독립유공자 유족 등을 대상으로 기본상품 이용료를 30% 할인된 요금으로 제공하고 있다. 이를 통해 저렴한 가격으로 IPTV를 이용할 수 있도록 편의를 제공하고 있다. 향후 관공서 및 유관협회 등에서 소외계층을 대상으로 요금할인 및 무료서비스 제공을 도모할 경우 적정 수준에서 협력을 모색할 예정이다. 그리고 서비스 무료 보급도 함께 추진하고 있다. 사회공헌사업의 일환으로 전국의 약 200개 공부방에 각종 교육콘텐츠 및 학습만화, 애니메이션, 영어동화, 다큐멘터리 등 다양한 콘텐츠를 무료로 제공 중이다. 한국디지털미디어산업협회 및 지방자치단체와 공동으로 지역아동센터를 선정하여 'IPTV 공부방' 시범사업을 운영 중이다. 현재 운영 중인 IPTV 공부방은 시범 사업 결과에 따라 점진적 확대할 예정이다.

아울러 KT는 2011년 10월 부터 olleh TV 효(孝) 요금제를 운영하고 있다. 효 요금제는 만 65세 이상을 대상으로 한 실버전용 IPTV 요금제이다. 단 초고속인터넷 미사용시는 IPTV 요금만 부과(복지형 상품)한다. 서비스 출시목적은 인터넷을 이용하지 않는 실버 계층(만 65세 이상)을 대상으로 인터넷 요금 부담 없이 IPTV 시청기회를 제공하기 위한 것이다. 실질적인 인터넷 요금 인하를 통해 실버 계층의 가계통신비 절감에 기여하고자 하는 목적의 서비스이다. 2011년 11월 4일 기준으로 전체 가입자는 1,105명(서울지역 18.3%)이다.

이외에도 KT는 저소득층 대상 디지털방송 특별 할인제 도입을 계획하고 있다. 이는 소외될 수 있는 저소득층의 디지털 전환 기회를 제공하여 계층간 정보격차 해소 및 취약계층의 방송매체 선택권 확대를 제공하기 위한 것이다. 적용대상 가구는 기초생활수급권자 88만 가구, 차상위계층 등 저소득층 194만 가구에

총 282만 가구이다. 이들 가구는 olleh TV의 olleh set 홈 상품 가입 시에 정상 요금에서 2천원을 추가할인 한다.

<표 5-7> olleh TV의 저소득층을 위한 요금 할인제도(안)

(월, 3년 약정, 부가세 별도)			
구분	실속형	기본형	고급형
정상요금	8,000원	11,000원	16,000원
할인요금	6,000원	9,000원	14,000원

* olleh tv skylife상품에도 동일조건 적용 (단, olleh tv 선택형 상품은 적용 제외)

아울러 olleh TV는 저소득층을 위해 디지털TV 구매(지원) 사업을 계획하고 있다. 제공대상은 신규가입자 중 보급형 디지털TV 구매 희망고객이다. 지원은 디지털TV 구매 시에 최대 18만원 가격지원을 통해 디지털TV를 무료 또는 할인하는 방식이다. 이를 통해 디지털TV를 수신하고자 하는 계층이 손쉽게 수상기를 구비할 수 있도록 할 계획이다.

<표 5-8> olleh TV의 저소득층을 위한 TV 수상기 구매 지원 제도(안)

(단위: 천 원)					
구분	제조사 (모델)	가 격	KT지원금		고객 부담금 (최저)
			TV 신규	인터넷 신규	
저소득층 전용	삼성전자 (22형, LCD)	159	30	150	무료
	LG전자 (23형, LED)	199			19
보급형	스카이미디어KOR (23형, LCD)	209			29
	유한프리젠 (32형, LCD)	455			275
	대우디스플레이 (32형, LCD)	490			310
	우성엔터프라이즈 (42형, LED)	839			659

한편, SK브로드밴드는 복지용 요금감면을 시행중이다. 기초생활보장법에 의한 수급자, 만65세 이상 가구주, 저소득층 가구, 다자녀 가구 및 심신장애인, 국가유

공상이자, 애국지사, 반공귀순상이자, 생활조정수당지급 대상자인 국가유공자 등을 대상으로 서비스 이용료의 30% 할인된 요금으로 서비스를 제공하고 있다.

LG유플러스도 복지용 요금감면을 시행 중이다. 기초생활수급자, 장애인복지법 제2조의 의한 장애인, 국가유공대상자, 애국지사, 국가유공상이자, 반공귀순상이자, 광주민주화운동부상자, 독립유공자 유족증 소지자 등을 대상으로 TV 기본료의 30% 할인된 요금으로 서비스를 제공하고 있다.

3. 유료방송 가입 취약계층 지원방안

가. 취약계층의 디지털방송 수신에 대한 정부지원

현재 지상파방송의 직접수신 세대는 2010년을 기준으로 전체가구의 약 13%에 불과하고 나머지 약 87%는 유료방송을 통해 간접적으로 시청하고 있다. 케이블 TV(1,517만), 위성방송(268만), IPTV(198만) 등이 유료방송에 가입하여 시청 중이며 이들 중 일부는 취약계층이 포함되어 있다. 그러나 정부의 지상파방송 디지털 전환 지원 대상은 직접수신 세대를 대상으로 하고 있어 유료방송에 가입한 취약계층의 경우 지원 대상에서 제외되어 있다. 그러나 지상파방송의 난시청 등으로 유료방송에 가입한 취약계층의 경우 정부의 지원이 필요하다. 아울러 다채널 수신을 목적으로 유료방송에 가입한 취약계층의 경우에도 방송복지 측면에서 지원을 검토할 필요가 있다.

난시청 등을 이유로 유료방송에 가입한 취약계층의 경우 정부차원에서 지원 방안을 모색해야 한다. 특히 지상파방송의 난시청 등의 문제로 유료방송에 가입한 취약계층의 경우 직접수신세대와 동일한 수준에서 디지털 전환을 지원을 검토해야 한다. 특히 아날로그 케이블TV 가입자(전체 국민의 63%) 중 취약계층에 대한 정부 지원이 이루어지지 않을 경우 이들은 열악한 시청환경(저화질, 단방향 서비스)에 놓이게 될 가능성이 크다. 따라서 유료방송 가입세대 중 취약계층에

대해서는 직접수신 세대와 동일한 수준의 지원을 하는 것이 바람직하다.

<표 5-9> 정부의 지상파방송 디지털 전환을 위해 취약계층 지원 사업 개요

구 분	취약계층 지원사업 (디지털방송정책과)	소외계층 지원사업 (시청자권익증진과)
지원대상	○ 기초생활수급자 ○ 차상위계층 일부 ○ 수신료면제 세대 - 시·청각장애인 가구, 국가유공자	○ 시·청각장애인 개인
지원범위	○ 직접수신가구(3.8만 가구)	장애인 개인(가구 제한 없음)
전체규모	○ 3.8만 가구(38억원)	56만명 .10년까지 13.62만(24.3%)지원
2011년	○ 1.52만 가구(25%)	9,000명(청각장애인)
	○ 1.52억	19억(청각장애인)
지원내용	① 디지털컨버터 1대 또는 ② 디지털TV 구매보조(10만원)	○ 청각 : ① 디지털 TV 1대 또는 ② 디지털컨버터 1대 무상 ○ 시각 : 화면해설방송수신기 1대 ○ 난청 노인 : 보청기 지원
기타	○ 직접수신가구(3.8만가구)만 한정지원 ○ 디지털 TV구입시 추가비용 발생 ○ 화면해설방송수신기, 난청장애인의 이어폰형 보청기 보급 예산 미확보	○ 유료방송가구도 지원, 가구당 1대 제한없이 개개인 모두 지원 ○ 디지털 전환 추가비용 없음

현재 유료방송 가입자 중 시청각 장애인을 대상으로 하는 지원에서 그 범위를 넓혀 기초생활수급권자, 차상위계층, 그리고 수신료 면제가구를 대상으로 해야 한다. 저소득층의 디지털방송향유권 및 매체선택권 보장을 위해 ‘DtoA 컨버터 지원’, ‘DTV구매 보조’, ‘유료방송 디지털 셋톱박스지원’ 등의 사업을 수행할 필요가 있다. 특히 유료방송의 아날로그 방송 상품 가입자를 우선 대상으로 설정하여 지원함으로써 아날로그 방송 시청자의 디지털방송 향유권 보장과 디지털 격차를 최소화해야 한다.

나. 유료방송 저가 패키지 및 상품 개발 지원

유료방송에 가입한 취약계층의 방송시청 지원을 위해 유료방송사들이 이들을 대상으로 하는 저가의 패키지 상품을 개발하여 지원하는 방안을 마련할 필요가 있다. 유료방송에 가입한 취약계층의 경우 사회경제적으로 취약계층이므로 이들에 대한 지원차원에서 별도의 채널패키지나 저가의 상품을 개발하여 지원할 필요가 있다.

유료방송의 방송요금은 시청료와 셋톱박스 임대료로 구성되어 있다. 시청료의 경우 사업자는 저소득층 지원을 위해 시청 가능한 수준으로 요금을 결정하는 방안을 모색할 필요가 있다. 즉 정상 디지털 상품과 차별화된 가격을 책정하여 취약계층에게 혜택이 돌아가도록 하는 것이 바람직하다. 그러나 유료방송의 수신여건이 지역별, 소득수준, 생활환경이 상이하기 때문에 특정금액을 결정하기보다는 정부와 협의를 통해 상품채널 수와 요금 수준을 결정하는 것이 바람직할 것이다.

다. 유료방송 사업자들 공익서비스 개발 및 지원

케이블TV, 위성방송, IPTV가 공익적인 차원에서 노인계층, 저소득계층 등의 디지털방송 시청권 보호를 위한 다양한 상품을 개발할 필요가 있다. 현재 유료방송 사업자들이 제공하고 있는 이용요금 30% 할인제도 이외에도 취약계층에게 혜택이 돌아갈 수 있는 방안모색이 필요하다. 예를 들어 현재 IPTV 사업자인 olleTV의 효 상품과 같은 성격의 공익적인 서비스를 개발하여 취약계층을 지원하는 방안을 모색할 필요가 있다.

정부는 유료방송 사업자들이 취약계층을 위해 공익적인 서비스를 개발하여 지원할 경우 이에 대해 정부의 지원을 검토할 필요가 있다. 즉 공익적인 서비스를 제공하는 사업자에게 세제상의 혜택을 주는 방안 등을 모색할 필요가 있다. 유료방송 사업자들이 취약계층을 위한 방송 및 기타서비스를 제공하기 위해 시설

과 설비 등을 구축할 경우 이들 장비에 대해 세제를 면제하는 방안 등을 모색할 필요가 있다. 아울러 간접 지원방식으로 방송발전기금 징수액의 삭감 등과 같은 조치도 고려할 만하다. 이러한 인센티브를 통해 사업자들이 자발적으로 취약계층을 위한 지원 사업을 추진할 수 있는 동기를 부여해야 한다.

제 2 절 유료방송 가입 시청각 장애인 디지털방송 시청권 확보방안

1. 시청각 장애인 방송 제도 현황

가. 장애인 방송 유형과 법제

현재 장애인방송은 장애유형별로 자막방송, 수화방송, 화면해설 등 3가지로 구분할 수 있다. 청각장애인을 위한 방송으로는 폐쇄자막방송과 수화통역방송이 있고, 시각장애인을 위한 방송으로는 화면해설 방송이 있다. 폐쇄자막 방송은 방송의 음성 및 음향을 글자로 전달하는 방송을 의미한다. 수화통역은 방송의 음성 및 음향을 손짓, 몸짓, 표정 등으로 전달하는 방송을 말하며, 화면해설은 방송화면의 장면 및 자막을 음성으로 전달하는 것을 말한다.

<표 5-10> 장애인방송 유형

구분		유형
청각장애인	폐쇄자막	방송의 음성 및 음향을 글자로 전달
	수화통역	방송의 음성 및 음향을 손짓, 몸짓, 표정 등으로 전달
시각장애인	화면해설	방송 화면의 장면 및 자막을 음성으로 전달

장애인에 대한 방송은 ‘장애인차별금지및권리구제등에관한법률’ 제21조 제3항과

시행령 제14조 제5항과 제6항에 명시되어 있다. 법률에는 ‘방송법’ 제2조 제3호에 따른 방송사업자와 ‘인터넷멀티미디어방송사업법’ 제2조 제5호에 따른 인터넷멀티미디어 방송사업자는 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 제작물 또는 서비스를 접근·이용할 수 있도록 폐쇄자막, 수화통역, 화면해설 등 장애인 시청 편의 서비스를 제공하여야 한다고 명시하고 있다. 따라서 방송사업자와 IPTV사업자는 장애인방송을 의무적으로 하도록 명시하고 있다.

‘장애인차별금지및권리구제등에관한법률’ 시행령에서는 장애인방송으로 폐쇄자막, 수화통역, 화면해설에 대해 정의하면서, 동시에 장애인 시청 편의 서비스의 이행에 필요한 기준, 방법 등은 방송통신위원회가 정하여 고시하도록 하고 있다. 그리고 방송통신위원회는 장애인방송의 세부 이행기준, 방법을 정하기전 미리 국가인권위원회와 협의하여 세부 내용을 정하도록 하고 있다.

<표 5-11> ‘장애인차별금지및권리구제등에관한법률’의 장애인방송 조항

법률	시행령
제21조(정보통신·의사소통 등에서의 정당한 편의제공의무) ③ 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자와 「인터넷멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호에 따른 인터넷멀티미디어 방송사업자는 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 제작물 또는 서비스를 접근·이용할 수 있도록 폐쇄자막, 수화통역, 화면해설 등 장애인 시청 편의 서비스를 제공하여야 한다.	제14조 (정보통신·의사소통에서의 정당한 편의 제공의 단계적 범위 및 편의의 내용) ⑤ 법 제21조제3항에 따른 장애인 시청 편의 서비스의 구체적인 내용은 다음 각 호와 같다.<신설 2011.5.19> 1. 청각장애인을 위하여 방송의 음성 및 음향을 화면에 글자로 전달하는 폐쇄자막 2. 청각장애인을 위하여 방송의 음성 및 음향을 손짓, 몸짓, 표정 등으로 전달하는 수화통역 3. 시각장애인을 위하여 화면의 장면, 자막 등을 음성으로 전달하는 화면해설 ⑥ 제5항에서 규정한 사항 외에 장애인 시청 편의 서비스의 이행에 필요한 기준, 방법 등은 방송통신위원회가 정하여 고시한다. 이 경우 방송통신위원회는 미리 국가인권위원회와 협의하여야 한다

한편 ‘방송법’에도 장애인 방송에 대해 규정하고 있다. ‘방송법’ 제69조(방송프로그램의 편성 등) 제8항에 ‘방송사업자는 장애인의 시청을 도울 수 있도록 수화·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송(이하 “장애인방송”이라 한다)을 하여야 하며, 필요한 경우 방송통신위원회는 그 경비의 전부 또는 일부를 ‘방송통신발전기본법’ 제24조에 따른 방송통신발전기금에서 지원할 수 있다’ 고 명시하고 있다. 그리고 제9항에는 ‘제8항에 따라 장애인방송을 하여야 하는 방송사업자의 범위, 장애인방송의 대상이 되는 방송프로그램의 종류와 그 이행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다’라고 명시하고 있다.

그리고 ‘방송법시행령’ 제52조(장애인의 시청지원)에서는 장애인방송의 종류와 실시방법에 대해 명시하고 있다. 즉 시행령 제52조 제1항에서 ‘방송사업자는 장애인의 시청을 돕기 위하여 방송프로그램에 대하여 수화·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송(이하 "장애인방송"이라 한다)을 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 방송프로그램을 제외한 방송프로그램의 경우에는 방송통신위원회가 방송사업자의 제작여건과 시청자의 수요를 고려하여 장애인방송을 하여야 하는 비율을 정하여 고시할 수 있다고 명시하고 있다. 그리고 재난방송, 장애인복지법 시행령에 따른 방송프로그램, 그리고 방송통신위원회가 필요하다도 규정한 프로그램, 기타 장애인 복지를 목적으로 편성된 프로그램의 경우 장애인방송을 실시하도록 하고 있다.

<표 5-12> ‘방송법’상의 장애인방송 조항

법 률	시행령
제69조(방송프로그램의 편성등) ⑧ 방송사업자는 장애인의 시청을 도울 수 있도록 수화·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송(이하 “장애인방송”이라 한다)을 하여야 하며, 필요한 경우 방송통신위원회는	제52조(장애인의 시청지원) ① 법 제69조제8항에 따라 방송사업자는 장애인의 시청을 돕기 위하여 방송프로그램에 대하여 수화·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송(이하 "장애인방송"이라

그 경비의 전부 또는 일부를 「방송통신발전 기본법」 제24조에 따른 방송통신발전기금에서 지원할 수 있다.<개정 2011.7.14> ⑨ 제8항에 따라 장애인방송을 하여야 하는 방송사업자의 범위, 장애인방송의 대상이 되는 방송프로그램의 종류와 그 이행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	한다)을 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 방송프로그램을 제외한 방송프로그램의 경우에는 방송통신위원회가 방송사업자의 제작여건과 시청자의 수요를 고려하여 장애인방송을 하여야 하는 비율을 정하여 고시할 수 있다.
---	--

또한 제2항에서는 장애인방송을 실시해야 하는 방송사업자를 명시하고 있다. 지상파방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자 중 해당 사업자의 매출액, 시청점유율 등을 고려하여 방송통신위원회가 정하여 고시하는 사업자, 종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자로 명시하고 있다. 그리고 제3항에서는 ‘장애인방송의 제공에 필요한 기준과 방법 등은 방송통신위원회가 정하여 고시한다. 이 경우 방송통신위원회는 미리 국가인권위원회와 협의하여야 한다’고 명시하고 있다.

나. 방송통신위원회 장애인방송 가이드라인 및 고시

방송통신위원회는 법에 정하고 있는 바에 따라 장애인방송 고시안을 만들기 위해 2011년 7월 장애인방송 가이드라인을 만들어 공표하였다. 그리고 이 가이드라인을 기준으로 하여 장애인방송 고시안 제정을 준비하였다. 이후 2011년 12월에 장애인방송 고시안을 공표하였다. 장애인 방송 고시안은 ‘방송법’과 ‘장애인차별금지및권리구제등에관한법률’에서 정하고 있는 장애인 방송을 실시하기 위한 기준과 원칙 등을 포함하는 내용을 담고 있다.

‘장애인방송접근권보장에관한고시’ 제정안은 방송법 제69조 제8항, 제9항과 동법 시행령 제52조에 따라 방송사업자의 장애인방송 제공 의무화 내용을 반영하기 위한 목적이다. 고시는 전체 방송사업자 중 장애인방송 제공 사업자를 지정

하는 기준을 마련하고 사업자별 장애인방송 편성목표 등을 정하여 시청각장애인의 방송접근권을 보장하고자 하였다. 그리고 장애인방송을 해야 하는 사업자를 필수지정사업자와 고시의무사업자로 구분하여 제시하였다. 고시의무사업자의 경우 매출액대비 장애인방송 제작비 비율과 연평균 시청점유율을 기준으로 장애인방송을 편성하여야 하는 사업자를 지정하였다. 그리고 방송사업자별 장애인방송 편성목표를 부여하였다. 방송사업자의 제작여건과 시청자의 수요를 고려하여 사업자별로 장애인방송 편성목표를 차등 부여하였다. 장애인방송 제작 및 편성을 위한 준비기간을 감안하여 유료방송사업자의 경우 1년의 유예기간 부여하였다. 그리고 장애인방송 실적평가를 연 2회 실시하고, 실적 산정 시 예외인정 기준 마련하였다.

고시안에서는 사업자별 장애인방송 편성비율 목표치를 다르게 산정하였다. 지상파방송사는 2015년, 유료방송사는 2016년까지 방송법이 규정하고 있는 장애인 편성 비율을 달성해야 한다. 단, 서울 지역의 지상파방송사들은 2013년까지 이를 달성해야 한다. 지상파를 제외한 사업자는 1년의 유예기간을 부여하였고, 지상파방송사의 시청각장애보조방송서비스 기술표준 적합성 검증 및 장애인방송 편성비율 목표치 승인 등에 필요한 소요기간을 고려하여, 장애인방송 제공의무 실적평가는 2012년 7월 1일부터 적용하도록 하였다. 구체적인 내용은 다음의 표에 제시한 바와 같다.

<표 5-13> 방송사업자별 장애인 편성 및 실시 목표

사업자 구분		대상 사업자	유예 기간	개시 시점	최종 편성비율 목표 (%)			달성시점
					자막	화면 해설	수화	
지상파	필수 지정	중앙 지상파	×	2012	100	10	5	2013 (화면해설: 2014)
		지역 지상파	×	2012	100	10	5	2015
유료방송 (플랫폼)	필수 지정	위성방송 (직접사용채널 대상)	1년	2013	70	7	4	2016
	고시 의무	SO (지역채널대상)	1년	2013	70	7	4	2016
유료방송 (채널사용사업자)	필수 지정	보도·중편 PP	1년	2013	100	10	5	2016
	고시 의무	일반 PP	1년	2013	70	5	3	2016

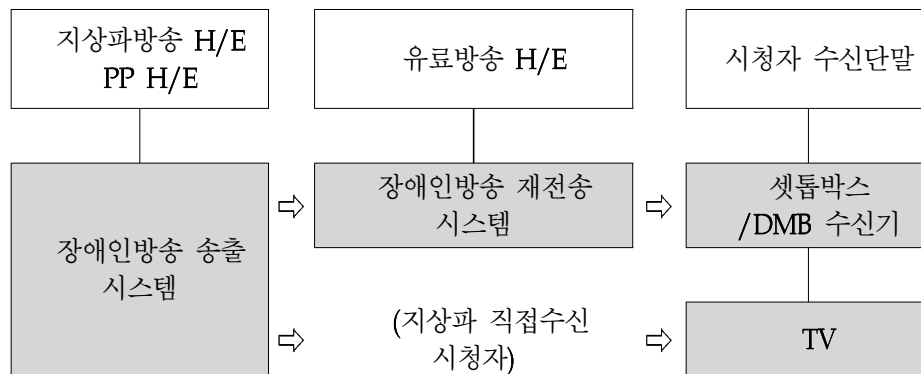
2. 유료방송 장애인방송 송수신 실태

‘장애인방송접근권보장에관한고시’에 따라 유료방송 사업자들은 2013년부터 장애인방송을 실시하여 2016년에는 방송통신위원회가 제시한 목표치를 도달해야 한다. 이를 위해 유료방송 사업자들은 2012년부터 본격적으로 장애인 서비스를 준비해야 한다. 유료방송사업자들이 장애인방송을 원활하기 서비스하기 위해서는 장애인방송 신호를 송·수신할 수 있는 환경구축이 필요하다.

유료방송사업자들이 장애인방송을 서비스하기 위해서는 지상파방송과 PP의 송출 시스템, 유료방송의 재전송 시스템, 시청자의 수신단말이 필요하다. 특히 유료방송에서는 지상파나 PP에서 전송받은 장애인방송 콘텐츠를 해당 유료방송의 프로토콜에 맞도록 변환하여 재전송하는 시스템 필요하다. 예를 들어 IPTV의

경우, 비디오 코덱방식의 차이로 인해 지상파나 PP에서 전송한 MPEG2 기반 자
막방송 콘텐츠를 IPTV용 H.264 기반으로 변환하여 전송하는 시스템이 필요하다.

[그림 5-1] 유료방송사의 장애인방송 송수신 체계



유료방송사들이 장애인 방송을 실시하기 위해서는 신호전송 체제 구축과 함께 이들 신호를 원활하게 전송하기 위한 기술표준 제정이 필요하다. 장애인 방송 기술표준은 현재 지상파방송의 경우 내부적으로 장애인방송 기술표준을 정하여 이에 기초해 일부 프로그램에 대한 장애인방송을 서비스 중이다. 그러나 유료방송의 경우 지상파와 PP의 장애인방송을 재전송하는데 필요한 기술표준 등 관련 인프라가 미비하여 재전송하지 않거나, 정상수신이 불가능한 깨진 상태로 재전송하고 있다. 유료방송을 이용하는 시청각 장애인 중 일부(약 32%)는 지상파의 장애인방송을 정상 시청할 수 없는 환경이다. 따라서 유료방송에서의 장애인방송 표준제정, 재전송 인프라 구축 등 시급하다.

<표 5-14> 유료방송 장애인방송 송수신 실태 현황

유료방송 매체(가입비율 %) 장애인방송 유형	케이블TV(64.4%)			위성방송 (11.1%)		IPTV (12%)	T- DMB	S- DMB
	아날로그 (75.5%)	디지털(24.5%)		SD (50%)	HD (50%)			
		SD (40.6%)	HD (59.6%)					
자막방송	○	○	X	△	X	X	X	X
화면해설	○	○	X	○	○	X	X	X
수화방송	○	○	○	○	○	○	X	X

* 아날로그 케이블TV 가입자는 디지털 전환 시 자막방송 정상수신 불가

유료방송의 경우 현재 플랫폼의 설비한계로 디지털신호로 전송되는 장애인 방송 송출이 불가능하다. 유료방송 사업자인 케이블TV와 위성방송의 주 전송장치(Head-End)의 전송설비의 한계로 인해 지상파 디지털방송의 장애인방송 신호 송출에 제약이 있다. 일부 MSO 및 PP의 경우 자체적으로 설비를 구축하여 장애인방송을 실시하고 있으나 소수사업자에 불과하다. 유료방송 사업자들이 지상파 디지털방송을 송출하기 위해서는 별도의 송출설비(DtoA) 컨버팅 설비의 구축 및 유지가 필요하다.

아울러 장애인들의 디지털방송수신기 및 셋톱박스 보급 한계로 인한 시청에 한계가 있다. 유료방송에 가입한 장애인들의 경우 방송수신기와 셋톱박스의 한계로 장애인 방송신호 접근에 어려움이 있다. 정부의 디지털 전환을 위한 취약계층지원 정책도 직접수신세대를 대상으로 하고 있어 유료방송 가입 장애인의 수신환경 개선에 어려움이 있다. 이에 따라 장애인들의 장애인방송 신호를 받아볼 수 있는 환경개선과 지원이 필요하다.

3. 유료방송 장애인방송 활성화 방안

가. 장애인방송 송출을 위한 기술표준 제정

장애인방송 전송신호 및 설비의 비 표준화로 유료방송 가입 장애인 디지털방송 시청에 어려움이 있다. 특히 지상파 아날로그 방송을 종료하고 디지털로 전송시 전송신호 표준이 마련되어 있지 않고, 지상파방송 및 PP 채널의 콘텐츠를 유료방송을 통해 전송할 경우 장애인방송 신호 제공에 어려움이 존재한다. 따라서 이에 대한 개선이 필요하다. 현재 방송통신위원회가 중심이 되어 TTA와 함께 장애인방송 공통 기술표준을 개발하고 있다. 지상파와 유료방송(케이블, 위성, IPTV, DMB), 그리고 장애인 가정의 셋톱박스과 TV간의 상호호환성 확보를 위한 장애인방송의 공통표준을 개발하고 있다. 현재 각 방송매체별로 구성되어 있는 TTA 표준화 프로젝트 그룹의 합동회의 형식으로 지상파 장애인방송 표준 기반의 공통 표준화 추진하고 있다. TTA 산하 801(모바일방송), 802(지상파), 803(케이블TV), 805(위성방송), 219(IPTV), 806(3DTV) 프로젝트 그룹을 형성하고 기술표준을 만들고 있다.

<표 5-15> 장애인방송 공통 기술표준 개발(안)

구분	국외 현황	국내 현황	개발 방안
자막 방송	○ (북미) 문자코드 방식 ○ (유럽) 비트맵 방식	○ (지상파, IPTV) 문자코드 방식 ○ (위성방송) 비트맵 방식 ○ (케이블, DMB) 표준 없음	○ 문자코드 방식 채택 ○ 유료방송은 필요시 자체 프로토콜로의 변환 방식 추가 ○ 3DTV 표준개발 병행추진
화면 해설	○ 음성다중 방식	○ (지상파) 음성다중 방식 ○ (유료방송) 표준 없음	○ 음성다중 방식 채택
수화 방송	○ 별도 표준 없이 비디오 믹스 방식 적용 * 최근 On/Off 신기술 출현	○ 별도 표준 없이 화면 믹스 방식 적용	○ 화면믹스 방식 채택 * 화면크기, 위치, 배경색 등 표준화 필요 ○ 최근 On/Off 신기술을 반영한 표준 개발 검토

나. 장애인 방송을 위한 시설 및 설비 구축

장애인방송 기술표준이 완성되면, 유료방송 사업자들은 이에 기초하여 장애인 방송 인프라를 구축해야 한다. 장애인방송의 인프라가 구축되어야 장애인방송을 실시할 수 있다. 따라서 유료 방송사업자들이 장애인방송 서비스 제공 의무화 이행준비를 하기 위해 방송통신위원회에서 이행시기를 제시할 필요가 있다. 그리고 이를 시행하는지를 점검할 필요가 있다. 장애인방송 서비스 제공 의무화 이행준비를 위해 각 방송통신위원회의 소관과에서 매체별 이행현황을 점검하여 시행을 촉진할 필요가 있다. 필요시 ‘장애인차별금지법’에 따른 시정명령·과태료 부과, 그리고 방송사의 재허가 및 평가와 연계하는 방안도 모색할 필요가 있다.

아울러 수신단말 제조사도 장애인방송 표준을 준수한 수신장비를 생산할 수 있도록 해야 한다. 특히 유료방송 수신용 셋톱박스 및 가전사의 방송수신 단말에 장애인 방송 기술 표준에 적합한 단말을 생산할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 일정시점을 정하여 이때부터 생산되는 모든 수신 단말은 장애인방송 수신용 칩셋을 탑재하도록 의무화하는 방안을 모색할 필요가 있다.

그리고 유료방송에 가입한 장애인들의 방송수신기와 셋톱박스 수신 환경개선에 대한 정부지원이 필요하다. 장애인 방송 신호전송의 표준이 최종 결정되면, 이에 따른 장애인들의 디지털방송수신을 위한 수신기 및 셋톱박스 개발 및 지원을 검토할 필요가 있다. 장애인들이 새로운 기술표준에 적합한 수신장비를 구비할 수 있도록 정부의 정책적 지원을 검토할 필요가 있다. 그리고 이미 사용 중인 기존 TV, 셋톱박스, DMB 수신기 등 업그레이드를 지원해야 한다. 셋톱박스는 원격 S/W 업그레이드 방식으로 대부분 해결 가능할 것으로 보이나 그렇지 못하는 셋톱박스는 교환 등의 방안을 통해 지원방안을 모색해야 한다. 아울러 향후 DMB와 VoD 서비스에 대해서도 장애인방송 기능 적용방안을 검토해야 한다.

다. 장애인방송을 위한 조정 및 지원 정책

유료방송을 통한 장애인방송의 원활한 실시를 위해서는 유료방송과 지상파 간의 프로그램 저작권 문제를 해결해야 한다. 즉 지상파방송이나 PP가 제공하는 장애인방송 콘텐츠를 유료방송이 전송 시에 저작권 문제를 해결해야 한다. 현재 지상파방송이 전송하는 디지털방송 프로그램의 경우 저작권을 부여하고 있다. 따라서 향후 지상파방송이나 PP가 제작한 장애인방송을 유료방송 플랫폼에서 전송할 경우 저작권 문제가 쟁점이 될 수 있다. 장애인방송이 공익적인 서비스라는 점을 고려하여 별도의 저작권료를 부여하기 보다는 정책적인 조정을 할 필요가 있다.

아울러 유료방송사들이 장애인방송 신호 송출에 필요한 설비지원을 검토할 필요가 있다. 유료방송 사업자들이 장애인을 위한 디지털방송 신호 전송설비 구축 및 유지를 하기 위해서는 별도의 비용이 필요하다. 따라서 장애인방송 설비구축에 필요한 자금 등에 대해 저렴한 비용으로 대출을 지원하는 방안 등을 모색할 필요가 있다. 이를 통해 영세한 유료방송사업자들이 비용 부담없이 장애인방송의 설비를 구축하고 운영할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

제 3 절 유료방송 디지털 전환과 서비스 시청권 확보 방안

1. 디지털 전환관련 아날로그 상품 가입자 보호 방안

가. 종합유선방송의 디지털방송 전환과 화면왜곡

2012년 지상파 아날로그 종료 시, 케이블 아날로그 가입자의 시청보호를 위하여 8VSB(지상파 디지털) 신호를 아날로그 신호로 다운 컨버팅하는 것이 불가피하다. 그러나 SO의 아날로그 가입자를 위한 디지털 신호 다운 컨버팅시 화면왜

곡 현상이 발생한다. 따라서 이러한 문제로 인해 지상파방송의 디지털 전환 이후 케이블TV 아날로그상품 가입자들의 시청권 보호를 위해 이에 대한 개선방안 모색이 필요하다.

SO에서 지상파방송으로부터 디지털방송신호를 전송받아 아날로그 가입자에게 전송하기 위해 아날로그 방송신호로 다운 컨버팅 할 경우 화면 및 자막 찢림 현상이 발생한다. [그림 5-2]에서와 같이 16:9의 화면의 경우 Squeeze 방식으로 컨버팅 할 경우 16:9 화면 늘어남 현상이 발생하고, Edge-Crop 방식으로 다운 컨버팅 할 경우 4:3 화면으로 찢림 현상이 발생하여 일부 정보가 표시되지 않는 현상이 발생한다. 그리고 4:3으로 제작된 영상 및 자막 찢림 현상 해결을 위해 Squeeze 방식 적용 시 HD(16:9)로 제작된 영상이 길어지는 문제가 발생한다.

[그림 5-2] 디지털방송 신호 아날로그 신호로 다운 컨버팅시 화면 왜곡

구분	제작화면	Squeeze	Edge-Crop
16:9		 아날로그 재전송 시 이미지가 길어짐	 아날로그 재전송 시 화면의 좌·우 찢림
4:3			 아날로그 재전송 시 영상 및 자막 찢림

나. 종합유선방송의 디지털방송 화면왜곡 해결 방안

디지털방송 신호의 아날로그 다운 컨버팅 시 화면 찢림과 왜곡 현상을 최소화하기 위한 정책방안 모색이 필요하다. 이를 위해서는 케이블TV SO에서 디지털 방송 신호를 아날로그 신호로 다운 컨버팅 시 신호왜곡을 최소화하기 위해 16:9 제작 방송물은 Edge-Crop 방식으로 컨버팅하도록 할 필요가 있다. 그리고 4:3 제작 방송물은 Squeeze 방식으로 컨버팅 가능하도록 하여 화면 왜곡을 최소화해야 한다.

SO가 이러한 화면왜곡 현상을 최소화하기 위해 방송제작물의 제작방식에 따라 컨버팅 방식을 다르게 하기 위해서는 지상파방송사에서 SO로 신호 전송시에 이에 대한 정보제공이 필요하다. 즉 지상파방송사에서 SO로 방송신호를 전송할 때 16:9와 4:3 콘텐츠 구분 시그널을 의무 송신하도록 표준화 할 필요가 있다. 이를 통해 SO가 전송하는 신호에 따라 적절한 방식으로 다운 컨버팅하여 각 가정에 신호를 전송함으로써 시청자들에게 양호한 화면을 전송하여 시청자들의 방송 프로그램 시청권을 보호할 수 있다.

2. 지상파 아날로그 종료 후 유료방송 아날로그 및 SD 상품 유지 방안

가. 아날로그 및 SD 상품의 유지와 방송시청권

케이블TV SO의 경우 디지털상품 가입자가 2011년 11월 기준 전체 가입자의 25% 내외이고 나머지 75%는 아날로그 방송 상품에 가입하고 있다. 이에 따라 2012년 12월 말 지상파 아날로그방송을 종료한 이후에도 케이블TV SO의 경우 75%의 아날로그 가입자에게 서비스를 제공하기 위해 지상파방송사로 부터 디지털 지상파방송 프로그램을 수신하여 다시 아날로그 신호로 컨버팅하여 가입자들에게 전송해야 한다. 만약에 케이블TV SO가 지상파 디지털방송 신호를 수신하여 아날로그 신호로 컨버팅한 후 재전송하지 않을 경우 약 75% 내외의 가입자

가구가 지상파방송 프로그램을 수신하지 못하는 상황이 발생할 수 있다. 이에 따라 케이블TV SO의 경우 2012년 말 이후 일정기간 동안 아날로그 상품 가입자의 보호를 위해 디지털 신호를 아날로그 신호로 다운 컨버팅하여 제공할 수밖에 없다. 동시에 케이블TV의 디지털화를 촉진하고 있는 상황에서 아날로그 상품을 일정기간 동안 유지할 수밖에 없다.

케이블TV와 유사하게 위성방송의 경우에도 이러한 문제에 직면하고 있다. 2011년 3월을 기준으로 위성방송 가입자 중 약 50%가 SD 상품가입자이다. 2012년 말 지상파방송사가 디지털방송으로 전환하여 HD프로그램을 전송하면 이를 SD가입자들에게 SD 신호로 다운 컨버팅하여 제공해야 한다. 만약에 위성방송이 지상파 디지털방송 신호를 수신하여 SD 신호로 컨버팅한 후 재전송하지 않을 경우 약 75% 내외의 가입자 가구가 지상파방송 프로그램을 수신하지 못하는 현상이 발생할 수 있다. 이에 따라 위성방송도 일정기간 동안 SD가입자의 보호를 위해 HD신호를 SD신호로 다운 컨버팅하여 제공할 수밖에 없다. 그리고 SD가입자를 위해 일정기간 동안 SD 상품을 유지할 수밖에 없다.

케이블TV의 아날로그 방송신호로의 다운 컨버팅과 위성방송의 SD신호로의 다운 컨버팅은 몇 가지 문제를 야기한다. 첫째는 지상파에서 제공하는 HD신호를 아날로그와 SD로 다운 컨버팅 할 때 발생하는 저작권 문제이다. 지상파방송사들은 자신들이 제공하는 HD 방송신호를 플랫폼사업자들이 변형하여 제공하는 행위에 대해 저작권 위반을 주장할 수 있다. 만약 지상파방송이 HD신호 변형을 허용하지 않을 경우 케이블TV와 위성방송의 아날로그 및 SD 가입자의 시청권을 보호할 수 없다.

둘째는 지상파 아날로그 방송 종료 이후 아날로그 케이블TV 가입자와 위성방송 SD가입자의 방송시청을 위해 2012년 이후에도 아날로그와 디지털방송, 그리고 SD와 HD 신호를 이중 송출해야 한다는 점이다. 위성방송의 경우 SD 가입자 및 SD 상품을 유지하기 위해서는 지상파 이원재송신 및 PP의 이원송출에 따라 전송망 및 프로그램사용료 등 이중비용이 발생한다. 아울러 디지털방송 전환과

기술발전에 따라 SD 수신기의 단종 등으로 인하여 SD 가입자의 단말기 고장시 A/S의 어려움과 일정량의 SD 수신기 보유 등으로 인한 유지비용이 증가한다. 따라서 이중송출 자체는 기술적으로 가능하나, 정책적 보완없이 강제될 경우 유료방송의 디지털 전환에 지장을 초래할 수 있으며 동시에 이중송출에 따른 비용 부담을 감수해야 한다.

셋째는 케이블TV의 아날로그 가입자와 위성방송의 SD 가입자 잔류시 PP의 디지털 프로그램 제작 투자에 대한 보상이 어려워지는 문제가 발생한다. 디지털 전환 촉진을 위해 일반 PP의 디지털 프로그램 제작을 독려 중인 상황에서 이중 송출 시행 시 PP에 대한 적절한 보상이 불가능하다. 아날로그 및 SD 잔류 가입자에 대해서는 PP가 디지털로 제작한 프로그램이 아날로그로 송출할 수밖에 없어 PP의 제작비는 디지털 투자로 증가하는 반면 수신료는 아날로그 상품 요금에 유지되어 PP의 투자비 회수가 불가능해진다. 즉 아날로그와 SD가입자의 경우 PP에 배분하는 채널사용료의 배분이 증가하지 않는 문제가 있다. 이 같은 상황에서는 PP의 디지털 제작 투자 위축이 불가피해 유료방송 디지털 전환에 심각한 지장 초래할 수밖에 없다. 따라서 이러한 문제를 효율적으로 해결해야 아날로그 및 SD 가입자에 대한 적절한 시청권 보호가 가능해진다.

나. 아날로그 및 SD 상품유지와 시청자 보호 방안

지상파방송의 아날로그방송 종료 이후에도 케이블TV SO를 통해 아날로그방송 서비스가 지속되도록 하여 아날로그 상품 가입자를 보호하는 정책 추진이 필요하다. 아울러 지상파방송의 아날로그방송 종료 이후 2013년에 위성방송이 HD방송으로 전환한다고 할지라도 일부 SD가입자를 보호하기 위해 SD서비스를 일정 기간 제공하도록 하여 가입자를 보호하는 정책을 추구할 수밖에 없다. 따라서 지상파 아날로그 방송 종료 이후 아날로그 케이블TV 가입자의 방송시청을 위해 SO에게 2012년 이후에도 아날로그와 디지털방송의 이중 송출을 의무화하는 방안

을 검토할 필요가 있다.

지상파방송의 아날로그방송 종료 이후 디지털상품 미가입자의 보호를 위해 유료방송 사업자들은 일정기간동안 아날로그 상품 유지가 불가피하다. 그러나 지상파방송의 아날로그방송 종료이후 디지털 전환효과 확대와 유료방송 활성화를 위해 조기 아날로그 상품 종료가 필요하다. 유료방송시장 활성화의 저해요인으로 작용하고 있는 저가시장 구조의 탈피를 위해 케이블TV SO의 아날로그 상품과 위성방송의 SD 상품의 조기종료와 디지털상품 가입확대가 필요하다. 따라서 케이블TV 아날로그 상품과 위성방송의 SD상품의 유지기간을 적절하게 설정하여 운영할 필요가 있다.

아울러 케이블TV SO가 디지털신호를 아날로그 신호로 다운 컨버팅하여 제공할 경우 지상파방송사들의 저작권 문제에 대한 해결책을 마련해야 한다. 즉 아날로그 상품가입자를 보호하기 위해 방송 신호를 변환하여 송출하는 행위이고, 별도의 영리를 추구하기 위한 행위가 아니라는 점을 고려하여 저작권 면제 등의 조치가 필요하다. 또한 케이블TV SO의 아날로그 상품 유지, 그리고 위성방송의 SD 상품유지를 위해 이중송출과 비용발생 문제를 해결해야 한다. 따라서 디지털신호를 아날로그 신호로 다운 컨버팅하여 서비스를 제공하는 장비 및 송출기 등의 비용에 대해서는 방송발전기금 등을 통한 지원 방안 등을 모색할 필요가 있다. 그리고 PP의 HD 프로그램 제작 비용의 증가와 이에 따른 적절한 보상을 위해 광고단가의 조정, 일부 프로그램에 대한 제작비 지원 제도 등을 검토할 필요가 있다.

제 6 장 결론

디지털기술과 광대역 네트워크 기술을 기반으로 하는 방송통신융합시대가 도래하면서 케이블방송, 위성방송, IPTV 등 새로운 다채널 유료방송 서비스들이 속속 등장하였다. 이러한 다채널 유료TV방송 서비스들이 최종 부가가치 실현을 위해서는 콘텐츠-플랫폼-네트워크-단말기(수신기)로 이어지는 가치사슬 상에서 채널사용사업자(PP)의 콘텐츠 확보와 플랫폼사업자의 마케팅, 그리고 유선·무선 또는 양자를 결합시킨 전송망 확보의 세 가지 요소가 요구된다.

따라서 최근에 다채널 유료방송 서비스 사업자 간에 채널확보 측면, 서비스 제공 측면, 가입자망의 확보 측면과 관련된 세 가지 사항이 쟁점으로 대두되고 있으며, 특히 가입자망을 둘러싸고 지상파방송사, 케이블방송사, 위성방송사 간에 논쟁이 발생하고 있다.

첫째, 서비스 제공과 관련된 쟁점은 다채널 유료서비스사업자들의 구조 및 행위에 있어서 공정한 경쟁을 저해하는 문제점 내지 차별성이 존재하는지 여부로 압축된다. 즉, 위성방송, IPTV와 케이블TV가 지닌 사업자 구도 및 서비스 제공 측면의 차이는 점차 약화되는 추세이다.

먼저 사업자 구도측면에서, 매체의 특성상 전국단위 사업자 지위를 가지고 있는 위성방송사업자와 IPTV 사업자의 경우 국내 상황을 고려하였을 때 경쟁사업자의 진입이 어려운 실정이므로 거의 독과점 형태의 사업자 구조를 띄고 있다. 반면, 케이블TV의 경우 방송법에서 지역사업권을 부여하여 77개 방송구역에서 103개의 케이블TV SO 사업자들이 규모의 경제를 실현하기 위해 기업 결합 및 시스템 교환(swapping) 등을 통해 점차 거대화되고 있는 추세이다.

또한 서비스 측면에서도 케이블방송사업자는 아직까지 아날로그 서비스가 지배적이라 채널용량 및 신호품질 면에서 위성방송과 IPTV에 뒤처지는 문제가 있다. 그러나 2005년부터 케이블방송사업자의 디지털화 추진 및 네트워크 업그레이드를 통하여 위성방송과의 차이를 좁혀가고 있다. 그리고 수신료측면에서도 케이

블과 위성방송, IPTV 서비스를 구입하는 가격 차이 역시 위성방송서비스 가격 인하에 따라 연차적으로 감소하게 될 것이다.

결론적으로 다채널 유료매체의 산업구조 측면에서의 차별성이 감소하고, 서비스 간의 대체성이 증가하면서 이들 사업자들은 동일한 시장을 대상으로 유사한 서비스 내용을 통해 전면적 경쟁력을 강화하고 있다. 이러한 경쟁관계는 시청자의 입장에서 유료방송 요금인하, 서비스 품질 및 고객센터 개선, 설비 업그레이드 등 긍정적인 결과를 초래할 수 있으나, 다른 한편으로는 한정된 시장 내에서 과열 경쟁을 통한 무리한 투자와 서비스 구성으로 상업주의의 만연, 가격경쟁에 있어서 출혈경쟁은 그에 따른 손실을 경쟁이 약한 지역에 전가하는 문제 등 과열경쟁의 폐해 내지 시장실패를 초래할 조짐이 나타나고 있다.

둘째, 채널확보를 둘러싼 쟁점은 다채널 유료서비스사업자 중 어느 특정 사업자가 채널확보와 관련해 상대적으로 불리한 입장에 처할 소지는 없는지 여부로 압축된다. 특정사업자의 과도한 시장지배력과 채널사용사업자(PP)와의 수직적 결합은 채널확보경쟁에 있어서 여타 사업자를 불리한 입장에 처하게 할 소지가 있다. 시장지배력이 있는 서비스사업자가 막대한 자금 및 가입자기반을 근거로 저렴한 가격으로 채널을 제공받는 반면, 타 서비스사업자는 같은 서비스를 상대적으로 비싼 가격에 구입해야 하는 불리한 입장에 처할 가능성이 존재한다. 어쨌든 서비스제공사업자들은 새로운 채널사용사업자의 진입을 좌지우지하는 수문장(media gatekeeper)으로 작용할 소지가 있다. 이는 다채널 유료서비스사업자와 채널사용사업자(PP)간 수직적 결합의 경우보다 심각한 결과를 초래할 수 있다. 특정 서비스제공사업자와 채널사용사업자가 인수합병을 통해 수직적으로 결합된 경우 내지는 영구적인 독점적 채널공급계약 체결의 경우, 영상물의 거래비용감소 및 안정적 공급 등의 효과도 있지만, 경쟁관계에 있는 여타 서비스제공사업자의 입장에서는 채널사용사업자에 접근하는 것이 어려워질 수 있다. 더 나아가 일정한 임계가입자수(critical level of subscribership)를 확보하는 것이 필수적인 신규 채널제공사업자를 서비스 패키지에서 배제함으로써 이들의 시장진입을

원천봉쇄하고, 채널의 다양성을 제한할 소지가 있다. 특히, 다채널 방송사업의 성패에 영향을 미치는 지상파방송 채널, 스포츠, 뉴스, 영화 등의 인기 채널들을 확보함에 있어서 불공정성이 존재할 수 있으므로 PAR(Public Access Rule)와 UAR(Universal Access Rule)이 중요한 이슈로 부각된다. 다채널TV 서비스 가입자에게 있어서 가장 많이 시청되는 채널은 지상파방송인 점을 고려하였을 때, 서비스제공사업자들이 지상파방송을 동일조건에 재전송할 수 있는지 여부가 채널 확보와 관련된 주요 사안으로 부각되고 있다.

셋째, 서비스제공사업자 간의 공정경쟁이 보장되기 위해서는 가입자망 확보문제 때문에 각 사업자의 입장에서 도달 가능한 시장이 제한되는 일이 없어야 할 것이다. 즉, 케이블TV와 IPTV의 경우 헤드엔드와 가입자를 일대일로 연결하는 유선망이 포설될 필요가 있다. 따라서 케이블TV와 IPTV의 잠재적인 서비스 도달범위는 많은 비용과 시일이 소요되는 망포설(home passed)로 제한되며, 지형적 내지 경제적 이유로 망포설이 아예 불가능한 지역도 존재하나 일단 망이 포설된 경우, 난시청문제가 완전히 해소된다. 위성방송은 위성의 발사와 동시에 위성신호가 미치는 전 지역이 자동으로 잠재적인 시장으로 확보되는 반면 도시지역(특히 아파트 등의 다세대주거단위)에 개인안테나를 통한 위성신호 직접수신이 불가능한 음영지역이 존재할 수 있다.

이와 같이 다채널 유료서비스제공사업자 간에는 서비스 제공 측면, 채널 확보 측면, 가입자망 확보 측면의 3가지 쟁점사항들이 계속적으로 논쟁을 발생시키고 있으며, 특히 가입자망 측면에서 최근에 공시청안테나 사용을 둘러싸고 지상파방송사, 케이블방송사, 위성방송사 간에 논쟁이 벌어지고 있다. 따라서 최근 지상파방송의 수신환경 개선으로 불거진 난시청 원인의 책임공방, 공시청안테나 접근권과 관련한 쟁점 사항 등 수신환경과 관련된 문제점 해결을 위해 케이블방송의 단독배선 구축현황 조사·분석을 통해 디지털방송 수신환경 개선을 위한 정책적 방안들이 조속히 이루어져야 한다.

참고 문헌

- 고삼석 외2(2011), 디지털 전환에 따른 방송에서의 정보격차에 대한 연구: 접근격차, 이용격차, 성과격차를 중심으로, 한국방송학회, 한국방송학보 통권 제25권-3호
- 고삼석(2010), 방송의 디지털 전환에 따른 정보격차 해소방안에 관한 연구, 박사학위논문
- 김경환(2011), 지상파 디지털 전환 정책과정의 평가, 한국방송협회, 방송문화 제352호
- 김경환(2008), 일본의 디지털방송 수신실태와 시청자지원 현황분석, 한국방송영상산업진흥원 통권59호
- 김남훈(2010), 유료방송시장 동향과 CATV 성장성 검토, 하나금융경영연구소, 산업연구 시리즈 제7호
- 류한호(2009), 디지털 전환과 유료방송의 역할, 한국방송학회, 한국방송학회 2009 봄철 정기학술대회
- 박시백(2010), 아날로그 방송 종료 시범사업과 디지털 전환, Journal of Radio Spectrum&Communication
- 방송통신위원회(2010), 영국의 디지털 전환 정책 실태조사, 방송통신위원회 정책 2010-07
- 방송통신위원회(2010), 2010년 방송매체 이용행태 조사
- 방송통신위원회(2009), 2009 방송통신위원회 연차보고서
- 이기태 · 최성희 · 최성진(2010), 앨리슨 모형에 의한 IPTV 정책결정의 특징 분석
- 이기훈(2011), 미국 IPTV 현황 및 동향 : FiOS TV와 U-verse TV를 중심으로, 정보통신정책연구원
- 정보통신정책연구원(2011), 방송시장 경쟁상황평가의 결과 및 정책적 시사점, 2011. 4. 1.

보도자료

정용준(2011), 디지털 전환에 따른 향후 정책적 과제: 의무재송신제도와 MMS를 중심으로, 한국방송학회, 방송통신연구 통권 제73호

정인숙(2011), 국내 디지털 전환 시범사업 성과에 대한 거버넌스적 접근의 함의, 한국방송학회, 한국방송학보 통권 제25-2호

정인숙(2010), 한국의 디지털 전환정책에 대한 위험요인 분석, 위기관리이론과실천, 한국위기관리논집

주재원(2011), 디지털방송전환의 효율적 추진 방안에 대한 연구:영국의 지상파 디지털 전환 사례를 중심으로, 한국디지털정책학회, 디지털정책연구 제9권 제2호

최선욱 외1(2011), 디지털 전환의 미래예측 시나리오에 관한 연구: 디지털 전환 시범사업이 방송사에게 주는 시사점과 향후 전망을 중심으로, 한국방송학회, 방송통신연구 통권 제73호

최성진(2009) 미디어산업 재편에 따른 케이블방송 현황과 전망. 『미디어 산업 재편에 따른 케이블 산업의 현황과 전망』. 한국방송학회 주최 21-2차 생점과 토론 세미나 자료집

최성진 · 조은기 · 지성우(2008), 방송 매체별 · 유형별 발전방안 연구, 2008-12

한국방송학회(2010), 지상파방송 디지털 전환 정책의 평가와 활성화 방안, 한국방송학회 세미나 발제집

황성연 외1(2010), 유료방송환경에서의 시청다양성에 관한 연구, 한국언론정보학회

황용석 외1(2011), 디지털TV 전환에 따른 취약계층 지원정책에 관한 한미 비교연구: 지원대상과 지원기술에 대한 비판적 접근, 한국방송학회, 방송통신연구 통권 제73호

Informa Telecoms & Media(2010), TV International Sourcebook 2011

Informa Telecoms & Media(2010), Global Digital TV (10th edition)

MPA, Asia Pacific Pay-TV & Broadband Markets 2011

Pyramid Research(2010), TV Anywhere - How the Internet and Mobile
Technologies Will Change the Pay-TV Industry

Ofcom(2011), 2011 The Communication Market Report

総務省(2011), 《2011年版情報通信白書》, 東京: ぎょうせい

<週刊ダイヤモンド>(2011.1.15.)

総務省(2011), 《ケーブルテレビの現状》(2011年9月)

スカパーJSAT, スカパーJSATグループ 2011年度第2四半期決算説明会資料

小川浩司(2011), ネット接続時代のテレビ: CES2011と利用者調査から. 《放送研究
と調査》

総務省(2011), 《衛星放送の現状》; 総務省(2007). 《2007年版 情報通信白書》
東京: ぎょうせい

NCC(2011), Administrative Plan 2011

《経済日報》(2010.10.13.)