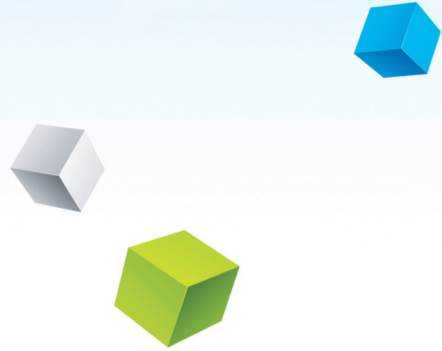


2013 디지털 방송 전환 정책자료집 **총론**



국회의원
부산진구 갑

허원제

‘2013 디지털방송 전환 정책자료집’을 발간하면서

“세상을 바꾸는 것은 트위터나 페이스북이 아니다. 80년 경력의 TV가 아직도 세상을 지배한다.” 미국 외교전문지 포린폴리시(FP)의 진단입니다.



허원재(국회의원)

스마트폰, 스마트TV, DMB, YouTube ... 첨단 IT시대를 살아가는 우리지만, 우리는 여전히 TV의 영향력 아래에서 벗어나지 못하고 있습니다. TV는 여전히 세계에서 가장 강력한 힘을 가진 매체입니다.

우리나라에서 아날로그 방식의 TV방송이 첫 전파를 탄 게 1961년의 일입니다. 지난 50여 년간 TV는 지친 삶을 달래주고, 때론 재미를, 때론 감동과 정보를 우리의 안방에 전달해왔습니다.

60년대 부의 상징이었던 TV는 70년대 말 컬러혁명과 브라운관혁명을 거치면서 대중화되기 시작했고, 이제 새로운 화두인 ‘디지털방송 전환’이라는 새로운 변혁의 관문 앞에 서 있습니다.

디지털방송은 아날로그방송에 비해 5~6배의 고화질, 고음질의 방송서비스가 가능하며, 전 세계적으로 추진되고 있는 거대한 흐름으로 방송통신 산업의 주도권을 잡을 수 있는 중요한 열쇠입니다. 또한, 많은 전문가들은 흑백TV에서 컬러TV로 바뀐 이후 가장 큰 미디어계의 변화로 꼽고 있습니다.

방송의 디지털 전환은 단순한 방송기술만의 변화가 아니라 방송 문화의 새로운 역사이자, 분기점입니다. 여유 주파수로 새로운 미디어서비스를 만들어내고, 디지털 TV와 콘텐츠 같은 산업 수요를 창출하여, 새로운 부가가치를 창출해 낼 수 있을 것입니다.

지난 9월 1일 우리나라 최초의 디지털방송 전환이 경북 울진에서 있었습니다. 이날, 이전까지의 아날로그 방송은 완전히 차단되고, 100% 디지털화된 전파에 의한 TV방송이 시청자들의 안방에 전송되었습니다.

디지털방송 완전 전환까지 2년여를 남겨둔 시점에서 울진을 시작으로 10월에는 강진, 11월에는 단양이 차례로 디지털 방송으로 완전 전환을 앞두고 있습니다.

이제 남은 기간, 시범방송에서의 부족한 부분을 보완하고, 국민들이 디지털 전환의 필요성과 목적을 잘 이해할 수 있도록 적극적인 홍보에 힘써야 할 것입니다.

2013년 성공적인 디지털방송전환에 조금이나마 도움이 되고자 지상파, 유료방송, 시청자 측면에서 디지털 전환 현안과 문제점 등을 분석한 내용으로 정책자료집을 발간했습니다. 아무쪼록 많은 활용이 되었으면 합니다.

2010년 10월

국회 의원회관에서 **허원제**

2013 디지털 방송 전환 정책 자료집 총론

- I. 지상파방송사 측면의 정책 현황과 개선 방안 1
- II. 시청자 측면의 정책 현황과 개선 방안 8
- III. 유료방송 측면의 정책 현황과 개선 방안 14



I

지상파방송사 측면의 정책 현황과 개선 방안

2013 디지털 방송 전환 정책 자료집 총론

I. 지상파방송사 측면의 정책 현황과 개선 방안

1 지상파 디지털방송 전환 현황 및 추진계획

- 산업 전 분야의 디지털 전환은 국가적 과제가 되고 있으며, 특히 방송분야에서 디지털 전환은 정보화 촉진, 수용자 복지 증진, 유관산업 발전 등 다양한 측면에서 긍정적인 효과를 유발시킬 것으로 예상되며, 이에 따라 방송통신위원회는 2013년까지 대국민 인식확산→시범 실행→실행본격화 및 점검→후속조치 등 총4단계로 구분된 디지털 전환 추진 로드맵을 작성하고 이를 근간으로 정책을 추진하고 있음.
- 정부정책에 따라 지상파 방송사업자들의 디지털 송신시설 구축 현황은 기간국의 경우 100% 디지털 전환이 완료되었으나, 보조국의 경우는 20.2% 정도만 전환되었음. 문제는 방송보조국의 경우 2012년까지 약 1,800억 원을 투자하여 79.8%를 디지털방송 주파수 전대역(470MHz-806MHz)에서 구축하고, 2012년 말 확정 주파수 대역으로(470MHz-698MHz)로 전환해야 함. 따라서 지상파방송의 현 경영 상태를 고려할 경우 구축비용 및 주파수 전환비용이 문제가 될 소지가 있음.
- 지상파 방송사업자들의 고화질(HD) 디지털방송 제작·송출시설의 구축 현황은 61.1%(’09년 수준으로 KBS(53.0%), MBC 19계열사(54.0%), 지역민방(59.6) 등은 평균 이하임. 2012년 HD 전환율 100.0% 달성을 위해서는 약 6,000억 원이 소요될 예정임으로 현 지상파방송의 경영 환경을 고려할 경우 쉬운 일은 아닌 것으로 판단됨.
- ‘12년 전국적인 아날로그방송 종료에 앞서, 추진상황을 총체적으로 점검하기 위해 경북울진 등 특정지역에서 사전에 종료하는 시범사업 실시하였으나, 실제 시범지역의 경우는 대다수의 가구가 유료방송을 통해 지상파방송을 시청하고 있어, 디지털 전환에 따른 정책의 실효성에 문제가 발생.
- 2012년 아날로그 TV방송의 종료 및 디지털방송의 전면실시에 국민들이 차질 없이 대비할 수

있도록 대국민 홍보 강화를 위해 2009년 4월에 디지털 전환 홍보계획을 수립·시행하고 있으나, 디지털 전환 인지도가 62.8%(10년)로 낮은 편임. 따라서 체계적인 홍보 전략과 함께 디지털TV 구매부담, 유료 디지털방송을 아날로그 수상기로 시청 시 좋은 화질, 디지털 전환에 대한 낮은 이해도, 유료방송을 통한 지상파방송 시청자 등으로 인한 비전환자의 발생 가능성이 많으므로 유료방송의 HD 디지털방송으로의 전환 정책이 요구됨.

- 디지털 전환의 성공적 이행을 위해서는 2009년 말 47.9%에 머물고 있는 디지털TV 등 디지털 방송 수신기기 보급 확대가 절실히 요구됨. 이를 위해 정부는 디지털TV 보급률 증가를 위해 저가형 디지털TV 개발·보급 및 기존 아날로그 TV 수상기로 디지털 컨버터(DtoA)를 이용하여 디지털방송을 시청할 수 있도록 하고 있음. 문제는 저가형 수신기를 보급 판매하는 것은 디지털방송의 장점인 양방향서비스, 고품질, 데이터방송 등 다양한 서비스들을 제약할 수 있고, 디지털 컨버터(DtoA) 보급은 디지털 전환의 정부목표인 디지털방송을 통한 관련 산업 육성부문을 무색하게 함.
- 디지털 전환을 위해서는 방송시설의 디지털 전환도 중요하지만, 산간오지 등 지형적인 영향으로 인한 자연적 난시청 및 건축물 등으로 인한 인위적 난시청을 해소해 통해 국민의 시청권 보장이 이루어져야 진정한 디지털 전환이 완성되는 것임. 현재 자연적 난시청 세대 현황은 71.1만 세대(전체 1,922만 세대의 3.7%)로 추정되며, 인위적 난시청 경우까지 고려하면, 지상파 디지털방송 직접수신 가구는 약 20% 정도임. 따라서 인위적 난시청을 포함한 난시청 해소 의무 주체의 명문화, 의무재전송 지상파방송 채널의 확대, 보편적 시청 매체의 유료방송 확대 등의 정책 고려가 필요한 시점 임.

2 지상파 디지털방송 난시청 법적 현황과 문제점

- 지상파 디지털방송 전환의 현황 및 추진 부분에서 살펴보았듯이 정부의 다양한 정책들에 의해 공급자인 방송사 측면에서 지상파디지털 전환은 가시적인 성과를 거두고 있으나, 열악한 지상파방송 수신환경으로 인해 국민들은 제대로 지상파 디지털방송을 직접 수신할 수 없는 상황임.
- 이를 증명하듯 2010년 디지털 전환 시범지역의 경우, 울진군 4.4%, 강진군 3.1%, 단양군 1.5% 정도만이 지상파 디지털방송을 직접 수신할 수 있는 상황임. 또한 2008년 방송통신위원회의 조사연구에서 유료방송을 통해 지상파방송을 수신하는 가구가 조사대상 2,500가구 중 2,164가구로서 86.56%에 해당하고, 이들 가구들이 유료방송을 통해 지상파방송을 수신하는

이유는 첫째, 응답자의 46.2%인 1001명이 지상파TV 만을 이용하면 화면상태가 좋지 않아서 이고, 둘째로는 응답자의 34.9%인 756명이 다양한 프로그램을 시청하기 위해서라고 조사되었음. 물론 조사방법에 따라 약간의 차이는 있으나 일반적으로 지상파방송을 직접 수신하는 수용자보다는 유료방송을 통해 지상파방송을 수신하는 수용자들이 압도적인 다수를 차지하고 있음. 이는 지상파방송 시청을 위한 수신 설비에서의 디지털화가 아직 이루어지지 못했음을 반증함.

- 이러한 수신환경이라면 지상파 방송시설의 디지털 전환이 2012년 완료된다고 하더라도, 전환 목적인 유관산업 발전, 수용자 복지 증진 등을 구현하기 어려울 것이며, 수용자 복지차원에서 지상파방송의 무료 보편적서비스에 문제가 있는 것임.
- 방송법에서 지상파방송의 난시청 해소에 관한 사항은 방송법 44조에 'KBS는 지역과 주변여건에 관계없이 국민이 양질의 방송서비스를 수신할 수 있는 환경 조성을 위해 노력해야 한다.'라고 규정되어 난시청 해소의 1차적인 책임은 KBS에 있음. 또한 방송법 시행령 44조에서는 '건물 및 구축물의 신축 등 인위적인 원인으로 인하여 시청이 불가능한 경우에는 수신료 납부 면제 대상이 아니다.'라고 하여 KBS는 인위적 난시청 해소는 KBS의 책임이 아니라고 판단하고 있음. 그러나 방송법 시행령 44조 ①항 6호에 규정된 단서조항은 건물 및 구축물의 신축 등 인위적 원인으로 인한 지상파방송 난시청의 경우에는 수신료 면제를 해줄 필요가 없다는 것이지, 이러한 난시청 문제에 대해 KBS가 아무런 노력도 할 필요가 없다는 의미는 아닌 것으로 판단됨. 따라서 인위적 난시청을 포함하여 난시청 해소 주체에 대한 명확한 명시가 요구됨.
- 전파법은 시행령 36조와 37조, 38조에 난시청 관련 등의 업무를 수행토록 규정하고 있음. 특히 전파법 시행령 38조에 의하면 시청자가 인위적 난시청으로 수신 장애가 발생할 경우 해당 구청에 신고하고, 해당 구청은 방송통신위원회 산하 중앙전파관리소에 수신 장애 실태를 조사 요청할 수 있으나, 2003년부터 2007년까지 장애발생 건수가 62,469건으로 저조한 이유는 시청자 입장에서 난시청이 발생한 경우 어떤 절차를 통해 난시청을 해소해야 하는지 모르기 때문이며, 이를 원천적으로 해결하기 위해 방송통신위원회는 중앙전파관리소를 통해 전국적인 인위적 난시청 실태에 관해 자체 조사를 실시했어야 하나, 이를 수행하지 않았기 때문임. 또한 문제는 중앙전파관리소가 현장실사를 통해 해당 지역이 수신 장애 지역으로 판명되어, 해당 구청 및 건물 소유자 등에게 수신 장애 제거를 위해 제시할 수 있는 수신 장애 제거방안은 ① 인위적 난시청의 요인을 발생시킨 건축물 소유자에게 각 가구마다 안테나를 설치하도록 하는 방법 ② 유료방송에 가입하여 지상파방송을 수신하도록 하는 방법 2가지 정도 밖에 없음.

3 지상파 디지털방송의 직접수신 환경 현황

- 2006년도에 (구)방송위원회가 서울, 경기, 인천 등 수도권 100가구 이상의 공동주택 240개소를 대상으로 공동주택의 지상파 디지털방송 수신환경실태를 파악하기 위해 공동주택의 방송 수신방식, 안테나 및 수신 장치함, 헤드엔드(headend)부 등의 설치 및 사용 가능 유무를 조사하였음.
- 조사 결과, 안테나 측면에서 UHF용 안테나가 설치되어 있고 작동이 양호한 상태가 조사대상 240개소 중 136개소(56%)임. 또한 전송선로 측면에서 MATV 단독배선과 MATV 및 CATV 공동배선의 경우로서 지상파방송을 수신할 수 있는 상태는 최대 136개소(57%)임. 그리고 전송 설비 상태가 양호 측면에서 13개소(5.42%) 만이 지상파 디지털신호를 직접 수신할 수 있음. 결국 조사대상 공동주택에서 지상파 디지털방송을 수신할 수 있는 비율은 UHF용 안테나 설치가 되어 있고, 공시청설비 중 증폭기가 UHF용이고, 수신 설비 상태가 양호해야 함. 따라서 조사대상 240개소 중 13개소인 5.42%만이 공시청 실외안테나를 통해 지상파 디지털방송을 직접 수신할 수 있음.
- 2008년에 방송통신위원회가 국내에서 처음으로 전국의 아파트, 단독, 연립주택 및 기타 주택에 대해 총 2,500표본(아파트 657개소, 연립·기타주택 587가구, 단독주택 1,256가구)을 대상으로 수신환경 실태를 조사하였음.
- 전국 657개 아파트 단지를 대상으로 수신환경 실태를 분석한 결과 조사대상 657개소 중 303개소(46.1%)만이 지상파 디지털방송을 직접 수신할 수 있는 것으로 분석됨. 그러나 2006년도 조사와 같이 단자함의 증폭기가 UHF용(디지털방송용) 인지 VHF용(아날로그방송용) 인지를 조사했다면 지상파 디지털방송 직접 수신 비율은 10% 미만으로 낮아질 것임.
- 전국 587가구의 연립/기타주택을 대상으로 수신환경 실태를 분석한 결과 조사대상 587가구 중 48가구(8.2%)만이 지상파 디지털방송을 직접 수신할 수 있는 것으로 분석됨.
- 전국 1,256개 단독주택을 대상으로 수신환경 실태를 분석한 결과 조사대상 1,256가구 중 158가구(12.6%)만이 지상파 디지털방송을 직접 수신할 수 있는 것으로 분석됨.
- 이를 종합하면, 가장 보편적인 매체로 인식되고 있는 지상파 방송에 대한 접근 격차가 주택 유형, 주택의 건축연도, 공동주택의 세대 수, 지역 등에 따라 크게 나타나고 있음. 결국 주택 유형에 있어서는 아파트, 연립/기타주택, 단독주택 순으로 수신 설비의 노후 정도가 심각하였

으며, 수도권보다는 광역시나 도·권지역으로 내려갈수록 노후 정도는 더욱 심각하며, 공동주택의 경우, 건축연도가 오래되었거나 세대수가 적어 별도의 전문 관리 인력을 둘 수 없는 곳에서 더욱 심각한 상황임.

4 지상파 디지털 전환을 위한 개선 방안

- 지상파 디지털방송의 송신시설의 경우, 기간국은 100% 디지털 전환이 완료되었으나, 보조국의 경우는 20.2% 정도만 디지털방식으로 전환되었고, 신규 방송 보조국은 전대역(470MHz-806MHz)에서 구축하고, '12년말 확정채널(470MHz-698MHz)로 전환하나, 전환비용이 문제. 따라서 보조국의 100% 디지털 전환과 관련 주파수 및 관련 비용의 명확한 정책이 요구됨.
- 지상파 디지털(HD)방송의 제작·송출시설의 디지털 전환율은 '09년 기준으로 61.1% 수준임. 현재의 지상파방송의 경영 상태를 고려해 보면 '12년까지 HD 전환율 100% 달성 목표는 쉬운 상태가 아님. 이를 위한 체계적인 정책적 지원 및 관리가 요구됨.
 - HD제작·송출시설을 HD 전환율 100% 달성을 위해 '10~'12년까지 약 6,000억 원이 요구됨.
- 시범지역 주민들이 아날로그 방송 종료에 차질 없이 대응할 수 있도록 지역방송, 시청자치원센터 등 다양한 수단을 활용하여 홍보하였고, 아날로그 방송 종료로 인해 TV시청이 곤란할 것으로 예상되는 직접수신세대를 대상으로 저소득층/노인·장애인/일반세대로 구분하여 차등 지원하였으나, 실제 시범지역의 경우는 대다수의 가구가 유료방송을 통해 지상파방송을 시청하고 있어, 디지털 전환에 따른 정책의 실효성에 문제가 발생. 따라서 유료방송의 디지털 전환 정책의 분명한 정책이 요구됨.
 - 울진지역의 시범사업 결과 전체 23,267세대 중 4.6%인 1,111세대만 지상파방송을 직접 수신하고 있는 상태임.
- 다양한 정부 홍보 방안에도 불구하고, 디지털TV 구매부담, 유료 디지털방송을 아날로그 수신기로 시청 시 좋은 화질, 디지털 전환에 대한 낮은 이해도, 유료방송을 통한 지상파방송 시청자 등으로 인한 비전환자의 발생 가능성이 많음. 이에 대한 정부의 대책이 마련되었지만, 실질적으로 국민들의 체감도가 떨어짐으로 이에 대한 실질적인 대책이 요구됨.
 - 디지털TV 보급 정책 중 디지털TV 보급률 증가를 위해 저가형 수신기를 보급 판매하는 것은 디지털방송의 장점인 양방향서비스, 고품질, 데이터방송 등 다양한 서비스들을 제약할 가능성이 있음.

- 디지털 전환을 위해서는 방송시설의 디지털 전환도 중요하지만, 산간·오지 등 지형적인 영향으로 인한 자연적 난시청 및 건축물 등으로 인한 인위적 난시청을 해소를 통해 국민의 시청권 보장이 이루어져야 진정한 디지털 전환이 완성되는 것임. 따라서 인위적 난시청에 대한 법적 정의 및 추진체계 마련이 미흡하여 수용자들은 제대로 지상파 디지털방송을 직접 수신할 수 없는 상태임. 이에 대한 실질적인 대책이 요구됨.



II

시청자 측면의 정책 현황과 개선 방안

2013 디지털 방송 전환 정책 자료집 총론

II. 시청자 측면의 정책 현황과 개선 방안

1 디지털 전환 인지도 현황, 문제점 및 개선방안

- 우리나라의 디지털 전환에 대한 인지도가 지속적으로 상승하고 있으나, 2010년 8월 말 기준으로 디지털방송 전환 대국민 인지도는 62.8%로 해외 주요국에 비해 상대적으로 저조한 상황임.
- 2012년 말 전국 전환일정까지 남은 시간이 길지 않기 때문에 개선방안을 보다 적극적으로 강구할 필요가 있으며, 특히 아날로그 방송 종료시점 정인지를 증가시키기 위한 정책 방안이 필요함.
- 따라서 디지털 전환 일정별 체계적인 홍보 및 장애인, 노인, 외국인 등 소외계층에 대한 맞춤형 홍보도 필요함. 영국의 경우 장애인(점자책자), 노인(대형 활자 책자), 외국인(외국어 책자) 등 소외계층 안내를 위해 맞춤형 홍보책자 제작·배포.

2 디지털 전환 보급률 현황, 문제점 및 개선방안

- 디지털TV 보급률은 아날로그 종료에 앞서 소비자들의 자발적 전환률을 파악할 수 있는 지표로서 의미가 있으며, 보급률이 높을수록 디지털 전환의 홍보 및 지원에 따른 국가 비용을 감소할 수 있는 측면이 있음.
- 2010년 6월 현재 국내 디지털TV 보급률이 61%로 OECD국가에 비해 매우 낮은 상황이며, 현재와 같이 디지털TV의 낮은 보급률로 볼 때 2012년 12월말 아날로그 종료는 일반인의 자발적인 전환률이 크게 개선되지 않고서는 성공적 전환이 쉽지 않은 상황이라고 볼 수 있음. 보

급률이 낮으면 결국 국가의 직접 지원률을 높여야 하며 그에 따른 비용 부담이 커질 수 있음. 따라서 디지털TV 저가 보급형TV의 수용도가 낮은 이유를 파악하고 대응책을 마련함과 동시에 지속적인 보급률 확대를 위한 정책방안이 필요함. 아울러 디지털TV 수신기의 다양한 유형 별로 보급률을 확대할 수 있는 정책 방안이 요구됨.

- 또한 디지털TV 보급률이 가장 낮은 집단 중에서 특히 눈여겨봐야 할 집단은 1인 가구임. 1인 가구는 정보 공유의 측면에서 전국 전환시 디지털 전환의 사각지대에 놓일 가능성이 높은 집단에 해당되기 때문임.
- 다른 방법으로 셋톱박스를 오픈 마켓에서 저렴하게 쉽게 구매할 수 있도록 하는 방안도 적극적으로 강구할 필요가 있음. 다만 컨버터 보급시에는 컨버터 연결과 채널조정, 안테나 문제 등의 기술적 지원을 어떻게 할 것인가에 대한 대책을 강구할 필요가 있음.

3 취약계층 지원 현황, 문제점 및 개선방안

- 현행 특별법은 경제적 취약계층에 대한 지원만을 명시하고 있는 상황이라고 할 수 있으나, 궁극적으로 디지털 전환은 국가가 주도하는 사업인 만큼 소비자 혼란을 최소화하는데 목표를 두어야 함. 따라서 사업의 성공을 위해서는 지원 대상을 확대할 필요가 있음.
- 디지털 전환을 완료한 국가들에서 시청자들이 예외 없이 겪은 문제점은 셋톱박스의 설치 어려움, 안테나 재설치 및 조정, 채널 조정과 같은 세 가지의 기술적 사항임. 국내 울진시범사업에서도 컨버터 지원 건수와 기술지원 건수는 정비례 관계를 보이고 있음. 이는 전국 전환에서 수용자에게 상당한 기술지원이 필요함을 의미함.
- 전국 전환 종료일이 임박할수록 수용자가 당면하게 될 가장 큰 어려움은 기술적 문제로 집약될 것이라는 점을 고려할 때, 경제적 취약계층 외에 기술적 취약계층과 인 지적 취약계층을 구분하여 지원할 필요가 있음.
- 따라서 경제적 취약계층에 대한 지원뿐만 아니라 기술적 취약계층에 대한 정책이 마련될 필요가 있음. 여성이나 노인, 장애인 등이 이와 같은 기술적 문제들로 인해 어려움을 겪을 수 있는 계층임. 또한 앞서 언급하였듯이 1인가구의 디지털TV 보급률이 낮았는데, 1인가구와 기술적 취약계층이 겹쳐지면 디지털전환 사각지대가 발생할 수 있음.

- 현재 경제적 취약계층이 지원을 받으려면 지원신청을 하도록 되어 있으나, 이들 인 지적 취약 계층은 디지털 전환에 대한 정확한 인지가 어렵기 때문에 지원신청을 하는 것 자체가 어려운 일이 될 수 있으므로 경제적 취약계층과 인 지적 취약계층의 컨버터 지원은 신청 없이 지원 의무화하는 것이 바람직함. 예를 들어, 영국의 경우 사용하기 쉬운 큰 버튼이 있는 리모컨 등 노인이나 장애인 등의 취약계층을 위한 디지털전환 수신기기를 별도로 제공하였음.
- 또한 취약계층 지원에 자원봉사단체, 사회복지사 등 사회안전망을 적극 가동할 필요가 있음. 영국의 경우처럼 취약계층 및 일반인의 디지털 전환을 위해 다양한 민간기구와 협력체계를 구축할 필요가 있음.

4 일반 계층 및 유료방송 가입자에 대한 현황과 문제점

- DTV Korea 콜센터(외부업체에 위탁운영)를 통해 접수된 디지털전환 문의전화는 2010년 6월 말 현재 총 6,633건으로 나타났는데, 이중 유료방송 가입자의 문의 전화가 총 621건(9.4%)에 이르고 있으나, 현재 디지털전환 홍보를 담당하고 있는 DTV 코리아의 인적구성이 지상파 구성원만으로 이루어져 있으며, 방송발전기금을 40억 6500만원 지원받아 운영되고 있는 DTV코리아의 주요 업무를 보면, 유료방송 가입자에 대한 디지털 전환 문의에 적절하게 대응하기가 쉽지 않을 것으로 보임.
- 울진지역에서 직접수신세대를 중심으로 집중 홍보활동을 하고 지원 사업을 벌였음에도 불구하고, 아날로그 방송종료 이후 67건의 미전환자 콜이 발생하였음. 이는 울진지역 직접수신세대로 파악된 세대 1,111세대의 약 6.0%에 해당됨. 전국 직접수신세대의 비율이 정확하게 나타나 있지 않지만 미전환율 6%를 가정하였을 때, 직접수신세대를 20%로 가정 시 미전환가구 22만 8천 가구 예상 가능하고, 전국 전환에서는 좀 더 높은 미전환율이 나타날 것으로 예상됨으로 직접수신세대의 규모에 대한 정확한 수치 파악이 중요한 상황임.
- 이러한 상황에서 전국적으로 지상파 디지털 전환이 종료되면 아날로그 케이블에 가입되어 있는 전체 국민의 63% 이상은 가장 열악한 시청환경에 놓이게 될 수 있음.
- 따라서 지상파의 디지털 전환 만으로는 전국민의 보편적 시청권이 확보되기 어려운 상황임. 따라서 정부는 케이블TV의 디지털 전환에 대한 플랜과 정책 집행을 서둘러야 할 필요가 있음. 특히 지방 단독 SO 지역 내의 시청자 계층은 상대적으로 도농격차가 클 수 있음.

- 결국 디지털 전환 홍보기구의 중립성을 유지할 수 있는 방안에 대해서도 검토가 필요함.

5 시범사업에서 나타난 문제점 및 시사점

- 울진 시범사업은 시범사업의 여러 가지 유형 중에서 전국전환을 통해 나타날 수 있는 문제점을 사전에 파악하는데 중점을 둔 기술시험(trial test)과 국내 최초의 지역전환이라고 할 수 있는 선도전환(lead switchover)을 동시에 테스트한 시범사업이었음.
- 다만, 울진 시범사업은 직접수신세대(4.6%)의 피해를 최소화하기 위한 구제차원의 디지털 전환은 성공적이었다고 보이나, 전국전환을 고려할 때 첫 번째 시범사업 지역에서 세심하게 고려했어야 할 다양한 측면의 전환 노력은 간과한 측면이 없지 않음. 뿐만 아니라 대도시 전환에서 나타날 수 있는 문제점을 파악하는데 한계가 있는 상황임.
- 시범사업 3개 지역 주민의 특성을 고려할 때, 기초생활수급 세대의 비율이 전국 평균(3.1%)보다 높고, 차상위계층 및 TV시청료 면제 세대수의 비율도 상대적으로 높은 비율을 차지하고 있는 상황으로, 이러한 지역적 특성을 고려할 때, 취약계층에 대한 정부 지원에서 나타날 수 있는 문제점들을 소상하게 파악했어야 함. 특히 세지역의 장애인 비중은 18.1%에서 20.5%에 이르고 있는 상황이므로 이에 대한 세심한 배려가 있었어야 함.
- 그러나 시범사업평가단의 현지 조사 결과, 청각장애인이며 노인층에다가 빈곤층이라는 삼중의 취약계층임에도 불구하고 디지털 전환에 대한 정보에 전혀 노출되지 않았고 준비가 전혀 되어 있지 않은 상황이었음.

6 디지털 전환에 따른 보편적 시청권 확보 문제

- 보편적 시청권은 ‘보편적 콘텐츠’에 대한 ‘보편적 접근권’의 의미를 가짐. 여기서 보편적 콘텐츠란 현행 방송법에서 규정하고 있는 의무전송채널을 포함한다고 볼 수 있으며, ‘국민적 관심사가 큰’이라는 전제에 비추어볼 때 사실상 지상파 전 채널이 포함된다고도 볼 수 있음. 또한 보편적 접근권이란 물리적인 수용가능성을 의미함. 아날로그 시대의 보편적 접근권은 지상파 방송에 대한 접근이 허용되지 않는 난시청을 해소함으로써 권리가 확보되었다고 할 수 있음. 따라서 디지털 시대의 보편적 시청권은 국가가 정한 디지털전환 목표(HD 화질 시청)에 입각해볼 때, 난시청 해소 + 고화질 화면 시청이 가능해야 함을 의미함.

- 따라서 수신환경 개선을 위해 수신채널 변경에 따른 시청자 수신환경 열화 (수신가능 채널 축소, EBS 수신불능) 현상에 대한 점검이 필요한 상황이고, 전국 지역별 채널 변경에 따른 수신안테나 변경 방안도 마련될 필요가 있음. 또한 또한 직접수신세대의 수신전계강도를 고려한 안테나 유형 개발 및 안테나별 품질 및 성능조사도 수반되어야 할 것임.
- 또한 디지털전환특별법에서의 기본계획 이행 강화를 위해 디지털전환 특별법 상 명시되어 있는 10가지의 기본계획 중 이용자 차원에서 관련 있는 3,6,7,8,9,10 항에 대한 기본계획이 보다 자세하게 수립되고 공표되어야 하며, 이와 관련된 예산을 충분하게 확보할 필요가 있음.
- 이와 더불어 공영방송의 역할 강화를 위해 디지털전환 특별법 상에 디지털 전환에 대한 홍보와 수신환경 개선 측면에서 KBS의 의무를 보다 분명하게 지정하여 명시할 필요가 있으며, 수신료 인상을 허용하되, 영국의 사례처럼 디지털전환 종료 이전까지의 수신료 인상분은 전적으로 디지털전환 수신환경 개선과 홍보 목적으로만 용도 지정(ring fenced)하는 것으로 조건부 인상안을 검토해볼 수 있음.



Ⅲ

유료방송 측면의 정책 현황과 개선 방안

2013 디지털 방송 전환 정책 자료집 총론

III. 유료방송 측면의 정책 현황과 개선 방안

1 지상파 디지털 전환의 한계점과 개선 방안

- 디지털 전환이란 아날로그 방송을 종료하고 방송의 제작, 송출, 송신, 수신 등을 디지털화 하는 일련의 과정이며, 디지털 전환의 목표는 방송사업자의 디지털 전환을 통해 국민들이 선진화된 방송서비스를 향유할 수 있는 환경을 조성하고, 이를 통해 최소한의 디지털 서비스를 보장받도록 하는 것임. 이를 통해 시청자들은 다양한 고화질, 고음질의 방송프로그램을 제공 받을 수 있으며, 방송사업자들은 다양한 서비스의 제공을 통해 수입원을 다변화할 기회를 창출하고, 국가 경제적인 측면에서는 디지털방송 관련 기기 및 서비스 시장의 확대를 통해 주변 산업군에 대한 수요기반 확충 및 수출 확대를 유도할 수 있음.
- 그러나 정책적 측면에서 디지털 전환 정책은 단순 아날로그 방송 종료에 초점을 맞추고 있으며, 국내 시청가구의 90% 이상이 유료방송을 통해 지상파방송을 시청하고 있음에도 불구하고, ‘디지털전환특별법’에도 디지털 전환의 주체를 지상파방송으로 국한하고 있어 매체 편향적 전환 정책임. 따라서 디지털 전환 정책을 매체 중심적 시각을 지양하고, 아날로그 방송을 시청하고 있는 시청자 중심에서 디지털방송을 접할 수 있도록 다매체를 포괄하는 종합적인 대책 마련이 필요함.
- 환경적 측면에서 난시청으로 인해 국내 가구의 약 90%가 유료방송에 가입하여 지상파방송을 시청하고 있는 상태임. 따라서 지상파방송 중심적 시각을 지양하고, 유료방송에서 아날로그 방송 또는 SD급 방송을 시청하는 시청자의 HD 전환을 위해 다매체를 포괄하는 종합적인 대책 마련이 필요함. 이러한 현상을 반영하듯, 디지털 시범지역인 울진군의 경우 2만 3109세대 중 지상파방송을 직접 수신하는 가구는 1,012 세대였고, 이 세대 중 디지털TV로 교체하지 못한 세대에 한해 컨버터를 공급하였음. 이러한 문제는 강진군의 경우는 더욱 심각한 상태임.
- 기술적 측면에서 부산·울산·경남 지역과 제주 지역은 비교적 아날로그 방송과 유사한 방송 커

버리지를 디지털방송에서 확보하고 있으나, 수도권을 비롯한 전국 대부분 지역에서는 아날로그 방송에 비해 디지털방송 커버리지가 현저히 떨어지고 있으며, 지상파방송사가 자체적으로 위와 같은 커버리지 문제를 해결하고, 온전히 디지털 전환을 완료하기 위해서는 상당한 비용이 소요될 것으로 판단되며, 지상파방송의 커버리지를 복구하는 것이 충분한 편익을 가져다줄 것인지에 대해서는 의문이 제기됨. 따라서 따라서 유료방송에서 아날로그 방송 또는 SD급 방송을 시청하는 시청자의 HD 전환을 위해 다매체를 포괄하는 종합적인 대책 마련이 필요함.

- 결국 디지털 전환 이후 나타날 문제점으로는 지상파방송의 디지털 전환은 송출단과 수신단에 있어서 방송 신호와 수상기를 디지털 방식으로 바꾸는 것에 초점을 맞추고 추진되고 있어, 커버리지 및 수신환경 문제 해결은 요원하며, 이는 지상파방송의 디지털 전환 정책이 커버리지와 수신환경 문제를 간과하고 있기 때문에 디지털 전환 이후 수신환경은 더욱 악화될 우려가 있음.
- 또한 디지털 케이블TV 가입자 중 절반 이상은 표준화질(SD)의 디지털 가입자이며, 이들은 디지털TV를 갖고 있더라도 지상파 HD방송을 시청할 수 없으며, 위성방송 가입자 280만 가구(추정치) 중 HD방송 가입자 96만여 가구(9월7일 기준)를 제외한 약 190만 가구는 지상파 HD방송을 제대로 수신할 수 없음.
- 유료방송 PP들의 자체제작 비율을 높이는 추세에서 HD 프로그램의 비율을 늘릴 계획이지만, 일부 MPP를 제외하고 개별 PP들은 제한적일 수밖에 없음. 따라서 현재 방송통신위원회 등이 추진하고 있는 디지털방송콘텐츠 지원센터 및 HD드라마타운 구축 등 HD 프로그램을 제작할 수 있는 공동제작시설을 지속적으로 확충하는 지원이 필요함과 동시에 현재 추진되고 있는 종합편성PP와 관련해서도 HD제작 의무를 분명히 하여 방송의 디지털 전환 효과를 낼 수 있도록 해야 함.

2 지상파 방송과 유료방송의 역학 관계

- 방송시장은 콘텐츠 - 플랫폼네트워크 - 단말·시청자(이용자)의 구조를 가지며 수신료와 광고가 이용자를 매개로 하는 수익원으로 작용하고, 유료방송 시장의 경우 PP-플랫폼 사업자-이용자의 관계 속에서 광고비와 수신료의 수익이 발생하고 광고비는 PP 또는 SO, 수신료는 PP와 SO가 배분하는 형태를 가짐. 따라서 기존에는 지상파 방송시장과 유료방송 시장이 분리된 상태에서 지상파 방송시장과 유료방송 시장은 경쟁보다는 공존의 관계를 유지해 왔으나, 방송 산업에서의 경쟁 행태는 설비기반 경쟁에서 콘텐츠 기반 경쟁으로 변화하고 있음.
- 또한 대다수의 국민이 유료방송 플랫폼을 통해 지상파 방송을 시청하고 있어 플랫폼 기반 시

장 구분의 의의가 감소 있으며, 지상파 방송광고 시장과 유료방송광고 시장은 광고비 대체, 시청률 대체, 공급대체 등 세 가지 대체가 나타나고 있음.

3 디지털 전환과 유료방송의 역할

- 국내 가구의 대부분이 유료방송을 통해 지상파방송을 시청하고 있으며, 이는 향후에도 계속 될 것으로 보임. 문제는 2009년 말 전체 유료방송 홈패스율 중 디지털 HD방송 홈패스율이 9.8%를 차지하고, 2014년이 되어도 40.6% 정도에 머물 것으로 예상 됨. 또한 지상파방송 디지털 전환이 끝난 8년 후인 2020년에도 HD 디지털 홈패스율은 66.2%에 머물 것으로 예상됨. 또한 자연적 난시청에 비해 인위적 난시청이 높은 국내 지상파방송 수신환경으로 인해 지상파방송의 수신환경 개선으로는 디지털 전환 차질이 불가피해 유료방송을 활용하는 방안 마련과 낮은 인지율과 DTV 보급률을 향상시키기 위해 유료방송을 통한 홍보장구 확대 및 아날로그 가입자 디지털 전환 필요.
- 또한 지상파 디지털방송의 송신 커버리지를 확대한다 해도, 시청자들은 유료방송을 이용하지 않고는 국내 지상파 디지털방송의 시청환경 변화를 피할 수 없음. 따라서 유료방송의 디지털 전환이 원활히 이루어지지 못할 경우, 상당수의 시청자가 지상파 디지털방송 혜택을 못 받게 될 소지가 있음. 또한 최근 법원에 판결한 지상파방송 재전송 소송 결과에 따라 케이블방송에서 지상파 재전송이 이루어지지 못할 경우, 케이블 아날로그 방송 가입자는 지상파 방송 시청이 불가능하게 될 전망이다.
- 따라서 유료방송의 디지털(HD) 전환을 위한 역무를 법적으로 의무부과하고 이에 상응하는 지원책을 마련하거나, 일본의 경우와 같이 일정 부분 시설지원을 통해 디지털 전환을 강제 구축화 할 필요가 있음.
- 예를 들어, 울진군 디지털전환 시범지역에서 시행한 DtoA 컨버터 보급정책은 시청자에게 아날로그 방송 유지와 다채널 시청을 박탈해 디지털 정보격차를 유발할 가능성을 초래함. 또한 지상파방송 직접수신가구(평균 5% 이하)에 대해서만 디지털 전환 지원방안을 실시함으로써 유료방송 시청자에 대한 역차별 발생 우려가 있음. 따라서 모든 플랫폼이 지상파방송 디지털 전환과 유기적으로 연동하도록 종합적인 디지털 전환 정책 마련이 필요.

- 그리고 경제적 취약계층에 대해 현재 케이블 아날로그 방송 가입의 경우 요금감면 제도를 시행 중인 것과 같이 디지털 전환의 경우도 할인 사항을 이용약관에 명시하도록 함과 동시에 이에 상응하는 실질적 혜택 제공이 요구됨과 동시에 유료 방송산업 활성화를 통해 디지털 전환 조기 유도를 이끌기 위해, 유료방송 시장의 수신료 정상화 방안 마련, PP 수신료 배분 개선, 소유겸영제도 개선, 편성규제 완화를 통한 다양한 요금제도 운영, 광고제도 개선, 디지털 콘텐츠 지원 사업(디지털 장비 융자, 세제혜택) 등 다각적 방안 마련이 요구됨.
- 유료방송 중 케이블방송 및 위성방송의 경우, 출범 초기부터 난시청 해소와 무료 보편적 서비스인 지상파방송 서비스를 국민들에게 제공하는 사회적 역할을 충실히 수행 중이기 때문에, 이를 적극적으로 활용하는 정책적 마련과 유료방송의 디지털 전환을 위한 의무와 역할을 충실히 수행할 필요가 있음. 따라서 정부와 방송통신위원회는 현 디지털 전환 및 정책에 대한 진단을 통한 향후 디지털 전환 정책을 재조정해야 할 시점임.

4 지상파 재전송의 문제점과 개선방안

- 현행 방송법은 보편적 시청권을 규정하고 있으나, 실제 규정과 제도의 내용은 프로그램, 특히 중계권에 집중된 '공급 및 거래'의 문제로 접근하고 있으며, 보편적 시청권 확보를 위해 일반 국민이 국민적 관심 행사를 시청할 수 있도록 중계방송권을 다른 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공해야 함. 따라서 쟁점 사항은 국민전체 가구 중 가시청 가구 비율(60~75/100. 올림픽 및 월드컵의 경우 90/100 이상)을 확보하는 것임.
- 문제는 현행 보편적 시청권 제도는 프로그램의 공급 및 거래를 규정하는 성격이 강하며, 이에 따라 보편적 시청권의 근본적인 취지가 퇴색되었고, 방송법 제76조 제3항 규정(타 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 제공)은 방송법이 보편적 시청권을 방송사업자들 간에 중계권 공급 및 거래 문제로 접근하고 있음. 또한 '시청자'보다는 '사업자' 중심의 제도라는 지적이 있음.
- 또한 법 제76조의 4 및 법 제76조의 5 규정에 따르면, 보편적 시청권이 '독점'을 억제하는 것으로 즉시 보호될 수 있다는 내용이 내포되어 있으면서 공동의 권리에 대해 순차적으로 편성하라는 모순성이 있음과 동시에 보편적 시청권을 구현하는 세부 규정이 미비하여 금지규정에 대한 해석 및 적용에 문제가 발생.
- 보편적 시청권에 대한 접근 방식, 공영방송사의 보편적 시청권 보장을 위한 역할, 유료방송의 보편적 시청권 확보 기여 여부, '공정하고 합리적인 가격'의 범위 및 내용, 보편적 시청권과

재산권의 균형, 보편적 시청권과 채널 선택권의 균형, 보편적 시청권과 재송신과 PAR, 방송 시장 환경변화와 보편적 시청권 제도 측면에서 법적 정의의 재설정과 개선이 요구됨.

- 지상파방송과 유료방송 간의 재전송 갈등 측면에서 지상파 방송사 주장의 핵심은 저작권 문제의 조속한 해결이라고 할 수 있음. 즉, 디지털 콘텐츠 제작비용이 2007~2008년 간 1조 2,000억 원이 소요된 만큼, 이에 대한 보상을 전제로 하는 정책이 수립되어야 하며, 케이블방송사들은 그동안 아무런 대가없이 지상파 콘텐츠를 재송신하였으므로 저작권 침해에 포함된다고 주장. 이에 대해 케이블TV 사업자 주장의 핵심은 케이블방송은 지상파 방송의 난시청 해소를 목적으로 한다는 것. 즉, 지상파방송사가 그동안 난시청 해소 소요 비용의 절감 효과 및 시청률 증가에 따른 이익을 얻고 있는 상황에서 콘텐츠에 대해 과금을 부과하는 것은 부당하다는 입장.
- 결국 지상파 방송사의 주장은 유료방송 시장에서의 지상파 방송사는 콘텐츠 공급자(사업자)의 지위를 인정해 달라는 요구는 타당하나 디지털 전환에 소요되는 비용을 타 사업자(특히 이종 시장의 사업자)에게 전가하는 것은 다소 정당하지 않은 것으로 판단되며, 케이블TV 사업자의 주장 역시 동일 선상에서 판단할 수 있음. 따라서 지상파 방송사의 방송이 재전송됨으로써 지상파 방송의 시청률 증대에 기여함과 동시에 케이블TV의 시장 확산에도 동시에 기여한 것이라고 볼 수 있음.
- 방송정책 및 방송법 차원에서의 공정경쟁 정책 접근은 현 상황에서는 더 이상 적절하지 않음. 즉, 우리나라의 방송정책은 방송법 제1조에서 타 산업의 정책과 차별됨을 규정: 방송의 자유와 독립, 공적책임, 시청자의 권익 보호, 민주적 여론형성, 국민문화의 향상을 목적으로 함. 이는 경쟁촉진과 공정경쟁만으로는 방송정책의 목표를 달성할 수 없음을 의미하는 것임과 동시에 방송정책으로 공정경쟁 촉진이라는 정책목표의 달성이 어렵다는 뜻이 됨. 따라서 재전송 정책 또는 의무제공 정책을 판단할 때 방송정책 외에 경쟁정책을 동시에 고려해야 할 필요성이 강하게 대두됨.
- 최근의 경쟁 환경은 다면적, 다차원적 경쟁으로 변화하고 있으며 신규 매체의 도입으로 인해 방송을 향유할 수 있는 대안적 네트워크가 다수 등장하고 있음. 따라서 디지털 전환에 따른 다매체 환경, 다차원 경쟁 환경에서 지상파 방송의 공적 책임을 유지하고 공익적 방송의 보편적 접근을 강화하는 차원, 공정경쟁 촉진이라는 차원에서 의무제공(must offer) 제도 도입에 대해 진지하게 검토할 필요가 있으며, 이는 향후 수평적 규제체계의 도입 시 전송사업자에 대한 비차별적 접근이라는 차원에서도 고민될 필요가 있으며, 또한 콘텐츠 거래체계에 대한 합리적 개선방안을 마련함과 동시에 수직적 시장에 대한 경쟁상황 평가를 통해 재전송 정책에 대한 전반적인 검토가 필요.

2010년 국정감사 방송통신위원회 정책자료집

2013 디지털 방송 전환 정책자료집



국회의원

허원제

- 의원사무소 서울시 영등포구 여의도동1번지 의원회관 333호 T. 02)784-2058 F. 788-3333
- 부산사무소 부산시 부산진구 당감3동 177-1 T. 051)898-2580 F. 051)898-2782

www.benhur.kr