

2013 디지털 방송 전환 정책자료집 Ⅲ

디지털 방송 전환과 유료방송



국회의원
부산진구 갑

허원제

디지털 방송 전환과 유료 방송

I. 지상파 디지털 전환의 한계점	1
1. 디지털 전환의 함의	2
2. 국내 디지털 전환 정책의 한계점	2
3. 디지털 전환 이후 문제점	5
II. 지상파방송과 유료방송의 역학 관계	8
1. 방송시장의 구조	9
2. 지상파방송과 유료방송의 대체 관계	11
III. 디지털 전환 정책과 유료방송의 역할	14
1. 디지털 전환 한계점에 따른 유료방송의 필요성	15
2. 해외 사례	16
3. 유료방송 사업자 역할과 정책지원 방안	17
IV. 보편적 시청권 확보와 지상파 재전송	19
1. 보편적 시청권 제도의 현황과 문제점	20
2. 지상파방송과 유료방송 간 재전송 이해와 갈등	27
3. 지상파방송 재전송 이슈에 대한 경쟁론적 접근	29
4. 디지털 시대 보편적 시청권 확보 방안	33



I

지상과 디지털 전환의 한계점

I. 지상파 디지털 전환의 한계점

1 디지털 전환의 함의

- 디지털 전환이란 아날로그 방송을 종료하고 방송의 제작, 송출, 송신, 수신 등을 디지털화 하는 일련의 과정임.
- 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.
- 따라서 디지털 전환정책은 강제이주정책의 특성을 지니고 있어 그 어떤 정책에 비해 어렵고 독특한 특성을 지니고 있음(정인숙, 2009)

2 국내 디지털 전환 정책의 한계점

1) 정책적 요인

- 디지털 전환 정책목표는 방송사업자의 디지털 전환을 통한 국민들의 질 높은 방송서비스 향유 및 관련 산업의 육성에 있음. 그러나 현 디지털 전환 정책목표는 다음과 같은 현실적인 문제점을 지니고 있음.
 - 디지털 전환 정책은 단순 아날로그 방송 종료에 초점을 맞추고 있음.

- 국내 시청가구의 90% 이상이 유료방송을 통해 지상파방송을 시청하고 있음에도 불구하고, ‘디지털전환특별법’에도 디지털 전환의 주체를 지상파방송으로 국한하고 있어 매체 편향적 전환 정책임.
 - 울진군 디지털 시범지역의 경우 저가형 디지털TV 및 컨버터를 공급함으로써 선진화된 디지털 서비스를 제공하기보다는 단순 시청권 보장을 위한 정책을 추진.
- 따라서 디지털 전환 정책을 ‘방송사업자의 디지털 전환’과 ‘시청자의 보편적 시청권 확보’라는 두 가지 측면에서 실질적인 디지털 전환 정책 목표로 재설정할 필요가 있음.
 - 또한 매체 중심적 시각을 지양하고, 아날로그 방송을 시청하고 있는 시청자 중심에서 디지털 방송을 접할 수 있도록 다매체를 포괄하는 종합적인 대책 마련이 필요함.

2) 환경적 요인

- 자연적 난시청은 전파의 세기가 약한 경우나 지형적인 영향 등으로 인해 시청자가 방송을 수신할 수 없는 상태로서 방송법, 전파법 등에서 법률적으로 정의하고 있음. 또한 법률적으로 자연적 난시청의 책임은 지상파방송사에 있음.
 - 방송법 44조, 방송법 시행령 44조, 전파법 시행령 36조와 37조, 38조
 - 국내 자연적 난시청 가구는 71.1만 가구(전체 1,922만 세대의 3.7%) 수준임(KBS 자료).
- 인위적 난시청은 방송전파가 고층건물 및 아파트 등 인공적인 장애물에 기인하여 수신장애가 발생되어 정상적인 수신이 불가능한 경우로서, ‘건물 신축 등으로 수신 장애가 되는 경우’, ‘도심 내 각종 인공 잡음에 의한 수신 장애 유발의 경우’, ‘타 지역 방송은 수신되나 자기 지역권의 방송수신이 불가능한 경우’ 발생함.
 - 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 조사.
 - 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.
- 예를 들어, 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.

- 따라서 이러한 난시청으로 인해 국내 가구의 약 90%가 유료방송에 가입하여 지상파방송을 시청하고 있는 상태임. 따라서 정책적 요인에서 언급한 바와 같이 지상파방송 중심적 시각을 지양하고, 유료방송에서 아날로그 방송 또는 SD급 방송을 시청하는 시청자의 HD 전환을 위해 다매체를 포괄하는 종합적인 대책 마련이 필요함.
- 또한 문제는 인공적 장애물이 이미 구축된 이후에 시행되는 디지털방송의 경우에는 인공적 장애물에 의한 난시청은 자연적 난시청으로 보는 것이 타당함.

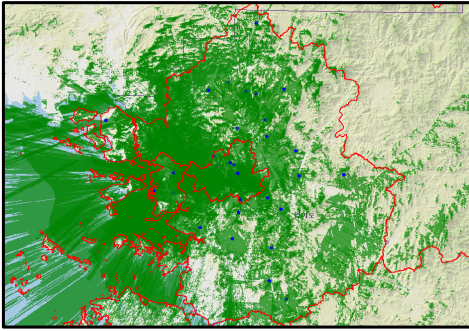
3) 사회적 요인

- 방송통신위원회 자료에 의하면, 2009년말 지상파 디지털 전환 인지율과 DTV 보급률이 약 60%를 넘고 있으나, 취약계층의 70%는 디지털 전환을 실시한다는 사실을 인지하지 못한 것으로 나타남.
- 또한 현재 3개 시범지역을 대상으로 실시한 디지털 전환 인지율과 DTV 보급률은 매우 저조함.
 - 울진군 경우, 디지털 전환 인지율 36%, DTV 보급률 17.1%임
 - 강진군 경우, 디지털 전환 인지율 21.9%, DTV 보급률 11.3%임
 - 단양군 경우, 디지털 전환 인지율 27.2%, DTV 보급률 18%임

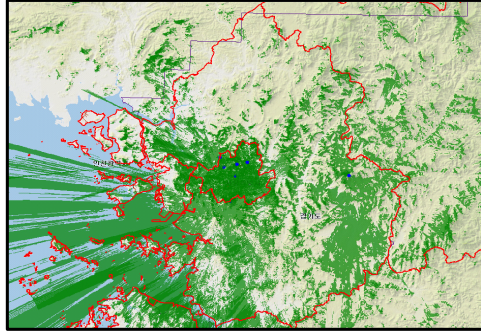
4) 기술 및 시스템적 요인

- 부산·울산·경남 지역과 제주 지역은 비교적 아날로그 방송과 유사한 방송 커버리지를 디지털 방송에서 확보하고 있으나, 수도권을 비롯한 전국 대부분 지역에서는 아날로그 방송에 비해 디지털방송 커버리지가 현저히 떨어지고 있음.
- 아날로그 방송의 방송 커버리지 역시 지형적인 난시청이 나타나고 있으며, 인위적 난시청을 고려하면 아날로그 방송과 디지털방송 공히 커버리지가 충분히 확보되어 있다고 보기 어려움.

<아날로그 방송>



<디지털방송>



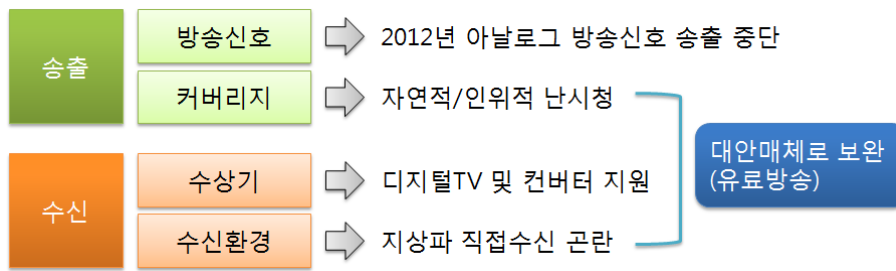
<그림 1> 수도권 방송 커버리지(자연적 난시청만 반영)

- 따라서 지상파방송사가 자체적으로 위와 같은 커버리지 문제를 해결하고, 온전히 디지털 전환을 완료하기 위해서는 상당한 비용이 소요될 것으로 판단됨.
 - 2007년 KBS 국회제출자료에 의하면, 국내 절대 난시청 지역은 약 5천 곳에 달하고, 한 지역에 중계시설 설치비는 약 5억원의 비용이 소요. 또한 추가적으로 발생하는 상대적 난시청을 해결하는 것까지 합치면 약 5조원의 재원이 발생함.
- 나아가 이 같은 비용을 투입하여 지상파방송의 커버리지를 복구하는 것이 충분한 편익을 가져다줄 것인지에 대해서는 의문이 제기됨.
- 따라서 유료방송에서 아날로그 방송 또는 SD급 방송을 시청하는 시청자의 HD 전환을 위해 다매체를 포괄하는 종합적인 대책 마련이 필요함.

3 디지털 전환 이후 문제점

1) 디지털 전환 이후 커버리지 및 수신환경

- 지상파방송의 디지털 전환은 송출단과 수신단에 있어서 방송 신호와 수상기를 디지털 방식으로 바꾸는 것에 초점을 맞추고 추진되고 있어, 커버리지 및 수신환경 문제 해결은 요원함.
 - 송출단에서 방송신호를 디지털화하는 것 못지않게 커버리지를 확보하는 문제가 중요하나, 현재로서는 디지털 전환 이후 방송 커버리지의 문제는 간과하고 있음.
 - 수신단에서 디지털 수상기를 보급하는 것과 더불어 수신환경 개선이 함께 추진되어야 하나, 현재로서는 디지털 수상기 혹은 컨버터 보급에 치중하는 상황



<그림 2> 송신단과 수신단의 디지털 전환

- 이처럼 지상파방송의 디지털 전환 정책이 커버리지와 수신환경 문제를 간과하고 있기 때문에, 디지털 전환 이후 수신환경은 더욱 악화될 우려가 있음.
 - 따라서 지상파방송의 디지털 전환 이후에도 유료방송에 의한 커버리지의 확보는 여전히 유효할 것임.
 - 방송통신위원회의 2008년 TV시청행태연구에서도 케이블TV 가입가구의 48%, 위성방송 가입가구의 25.5%가 지상파 방송을 수신하기 위해 가입한 것으로 나타남.

2) 상당수 유료방송 가입자의 지상파HD 방송 시청 불가

- 케이블TV의 경우 디지털 셋톱박스가 SD급인 경우를 제외하면 지상파 디지털방송을 시청하는데 문제가 없으나, 위성방송과 IPTV인 경우 SD급 셋톱박스인 경우 디지털 수상기를 갖고 있더라도 지상파 디지털방송(HD)을 시청하지 못하는 상황이 발생할 수 있음.
 - ※ IPTV에서 HD급과 SD급 셋톱박스 보유가구가 정확히 산정되지 않고 있음
- 디지털 케이블TV 가입자 중 절반 이상은 표준화질(SD)의 디지털 가입자이며, 이들은 디지털 TV를 갖고 있더라도 지상파 HD방송을 시청할 수 없음.
 - 케이블TV 가입자 구성은 HD(121만명, 7.93%), SD(164만명, 10.75%), 아날로그(1,241만명, 81.32%) 등으로 나타남(2010년 3월 기준).
- 현재 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.
 - 현재 제작지원 예산도 대부분 우수 프로그램 지원 등에 국한되어 있을 뿐, 디지털 프로그램 제작환경을 개선하기 위한 지원이 확대될 필요가 있음.

- 현재 방송통신위원회 등이 추진하고 있는 디지털방송콘텐츠 지원센터 및 HD드라마타운 구축 등 HD 프로그램을 제작할 수 있는 공동제작시설을 지속적으로 확충하는 지원이 필요함.
- 따라서 현재 추진되고 있는 종합편성PP와 관련해서도 HD제작 의무를 분명히 하여 방송의 디지털 전환 효과를 낼 수 있도록 해야 함.



II

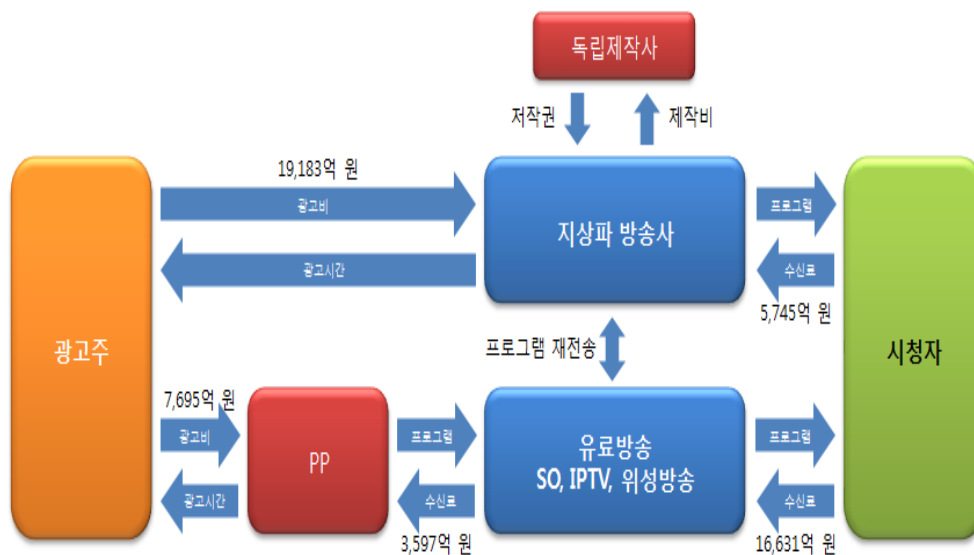
지상파방송과 유료방송의 역학 관계

디지털 방송 전환과 유료 방송

II. 지상파방송과 유료방송의 역학 관계

1 방송시장의 구조

- 방송시장은 콘텐츠 - 플랫폼-네트워크 - 단말·시청자(이용자)의 구조를 가지며 수신료와 광고가 이용자를 매개로 하는 수익원으로 작용함.
 - 즉, 방송시장은 PP, 플랫폼 사업자가 핵심 참여자가 되며 소비자로서 이용자가 존재.
 - 전형적인 상류시장-하류시장 구조를 가짐과 동시에 플랫폼을 매개로 콘텐츠제공자(PP)와 이용자가 연결되는 양면시장 구조.



* SO 등의 지역채널 광고비 수입이 일부 존재
출처 : 미디어미래연구소

<그림 3> 방송시장 생태계 및 대가 흐름

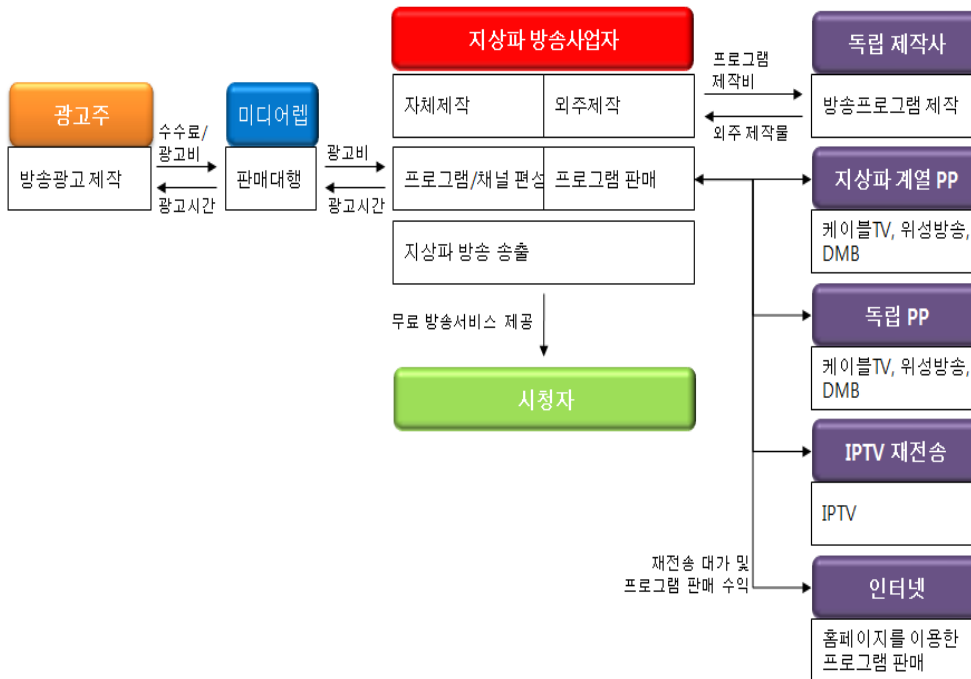
- 유료방송 시장의 경우 PP-플랫폼 사업자-이용자의 관계 속에서 광고비와 수신료의 수익이 발생하고 광고비는 PP 또는 SO, 수신료는 PP와 SO가 배분하는 형태를 가짐.



출처: 미디어미래연구소

<그림 4> 유료방송시장 구조

- 최근 지상파 방송사업자들은 자체 네트워크 외에 타 사업자들의 네트워크를 이용하여 자체 콘텐츠를 판매하는 '창구' 확대에 주력하고 있음.



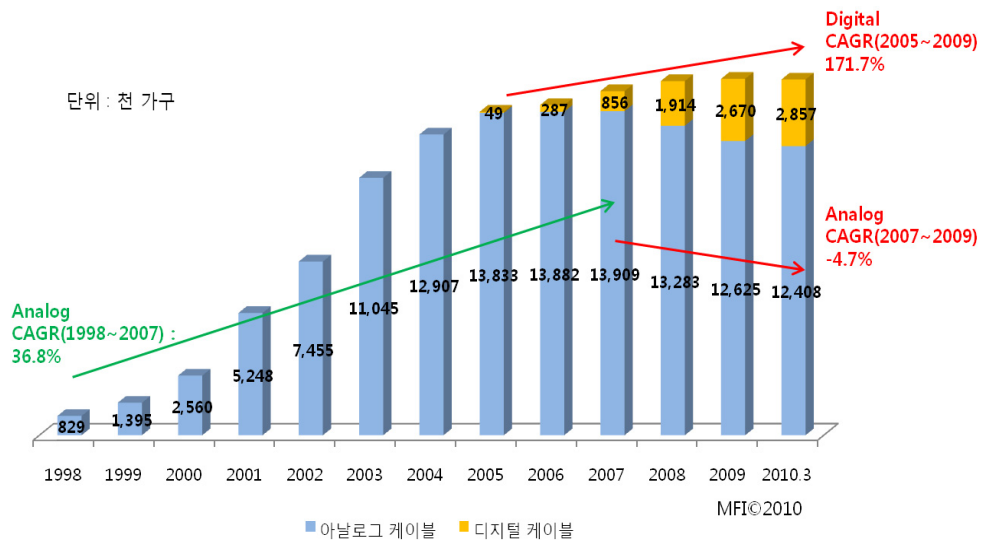
출처: 미디어미래연구소

<그림 5> 국내 지상파방송사의 프로그램 유통 판매 구조

- 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.
- 지상파 방송과 유료방송은 TV Screen 기반의 동일 성격의 방송콘텐츠를 제공하고 있음.

2 지상파방송과 유료방송의 대체 관계

- 대다수의 국민이 유료방송 플랫폼을 통해 지상파 방송을 시청하고 있어 플랫폼 기반 시장 구분의 의의가 감소.
- 시청자의 80% 이상이 케이블TV를 통해 방송을 시청하고 있으며, IPTV와 위성방송을 합칠 경우 지상파방송(ATV)의 커버리지(96%)와 비슷한 수준.
- 아날로그케이블 가입가구는 12,128,461가구, 디지털케이블가입자는 3,097,431가구(한국케이블TV협회, 2010년 6월 기준).



출처: 미디어미래연구소(2010)

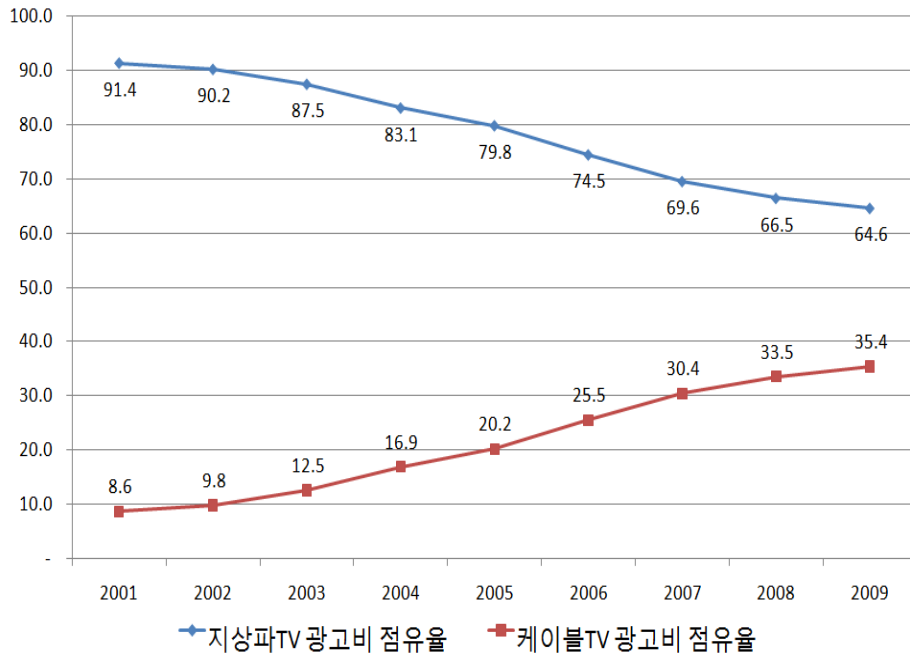
<그림 6> 케이블TV 가입가구 수 추이

- 지상파 방송광고 시장과 유료방송광고 시장은 광고비 대체, 시청률 대체, 공급대체 등 세 가지 대체가 나타나고 있음.
- 광고비 대체 : 지상파 방송 광고비와 유료방송 광고비 간에 유의한 대체관계가 존재하는 것으로 나타남
- 시청률 대체 : 지상파 방송의 시청률과 유료방송의 시청률 간에 유의한 대체관계가 존재하는 것으로 나타남.

※ 지상파 방송과 케이블TV를 이용함에 있어 지상파와 케이블TV의 주 시청시간대가 상이하게 나타나고 있음. 이는 지상파 방송과 케이블TV 간에 시청자 개인으로도 유익한 이용대체가 발생하고 있음을 의미.

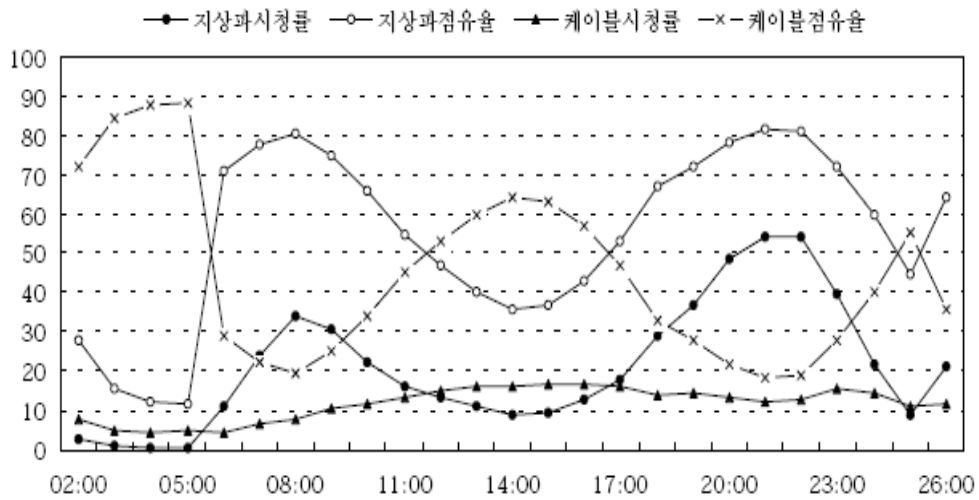
- 공급 대체 : 지상파 방송사는 자사의 계열 PP를 중심으로 광고 공급을 전환하는 움직임을 보이고 있으며 지상파 방송 시장의 침체에도 불구하고 공급 대체로 인한 광고비 보전 움직임이 뚜렷하게 나타남

※ 지상파 방송광고 시장 규모는 2002년을 정점으로 감소추세를 보이는 반면, 유료방송 광고시장 규모는 지속적인 성장 추세를 보임. 지상파 3사의 방송광고비가 2002년부터 2009년까지 총 5,846억원이 감소하였으나, 동 기간 중의 유료방송 계열 PP의 광고비는 2,326억 증가하였음. 따라서 전체 지상파 방송광고비 감소분 중 약 40%를 공급 대체로 상쇄보전하고 있음



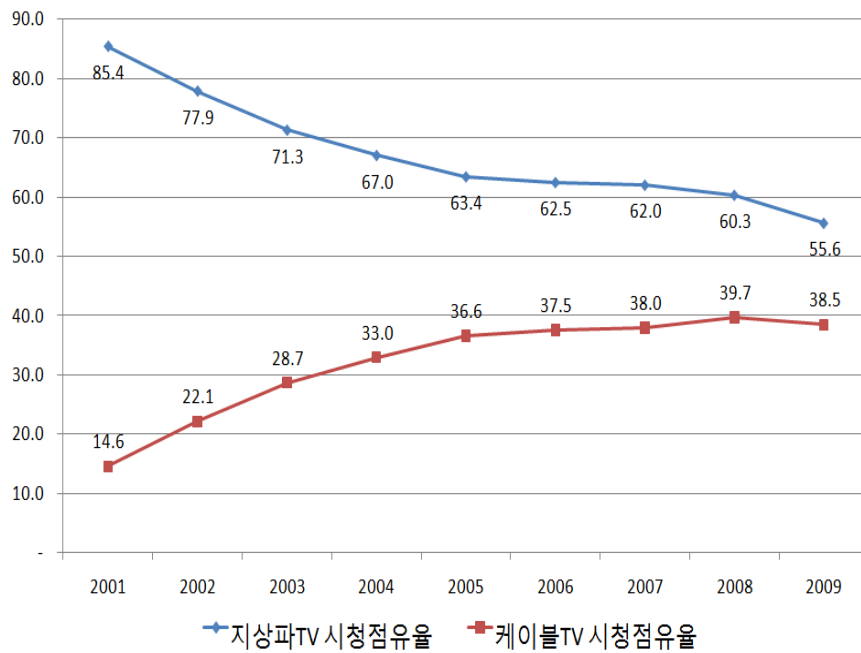
출처 : KOBACO 및 제일기획

<그림 7> 지상파와 유료방송의 광고비 점유율 추이



출처 : 박웅진, 2006.

<그림 8> 지상파와 케이블의 일별 시청률 대체 (2005년 기준)



출처 : AGB 닐슨 (가구, 전국 기준)

<그림 9> 지상파와 유료방송의 시청점유율 추이

III

디지털 전환 정책과 유료방송의 역할

디지털 방송 전환과 유료 방송

III. 디지털 전환 정책과 유료방송의 역할

1 디지털 전환 한계점에 따른 유료방송의 필요성

- 국내 가구의 대부분이 유료방송을 통해 지상파방송을 시청하고 있으며, 이는 향후에도 계속 될 것으로 보임.
 - 2009년 유료방송 홈패스율은 99.6%, 2014년 101%를 초과.
- 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 예상.

<표 1> 유료방송의 가입가구 수 예측

		2004	2009	2014	2020	% CAGR 2009-14	% CAGR 2010-20
TV Homes	(000)	17,279	18,724	19,524	20,117	0.8%	0.6%
% Pen./Total HH	(%)	99.6%	99.9%	100.1%	100.1%		
PAY-TV							
Pay-TV Subs	(000)	14,546	18,693	19,489	20,096	0.8%	0.6%
Cable	(000)	12,901	14,601	11,081	10,416	-5.4%	-2.7%
Analog	(000)	12,901	11,931	4,320	-		
Digital	(000)	-	2,670	6,761	10,416		
DTH	(000)	1,645	2,350	2,008	2,060	-3.1%	-0.9%
IPTV (linear channel subs)	(000)	-	1,742	6,400	7,620	29.7%	10.0%
% Pay-TV Pen./TVHH	(%)	84.2%	99.8%	99.8%	99.9%		
% Analog / TVHH	(%)	74.7%	63.7%	22.1%	-		
% Digital / TVHH	(%)	9.5%	36.1%	77.7%	99.9%		
% HD Digital	(%)	-	9.8%	40.6%	66.2%		
Pay-TV ARPU / Mo.	(US\$)	4.5	7.9	12.3	15.9	9.2%	6.4%
BROADBAND							
Total Broadband Internet Subs	(000)	11,909	16,553	18,355	19,137	2.1%	1.2%
Fixed (Cable, ADSL, FTTx)	(000)	11,909	16,293	17,249	17,867		
Wireless	(000)	-	260	1,106	1,270		
% BB Pen./Total HH (excl. wireless)	(%)	68.6%	86.9%	88.4%	88.9%		
% BB Pen./Pop (Incl. wireless)	(%)	25.0%	34.0%	37.4%	38.9%		
Broadband ARPU / Mo.	(US\$)	28.4	20.0	17.8	17.2	-2.3%	-1.1%
INDUSTRY REVENUE SUMMARY							
Total Pay-TV Industry Revenue	(US\$ mil.)	1,048	2,349	3,781	5,010	10.0%	6.7%
Subscription	(US\$ mil.)	726	1,717.9	2,868	3,835	10.8%	7.1%
Analog	(US\$ mil.)	561	857	363	17		
SD	(US\$ mil.)	154	593	1,646	2,324		
HD	(US\$ mil.)	-	92	640	1,143		
VAS (PVR, VOD, NVOD / PPV)	(US\$ mil.)	11	176	218	350		
Advertising	(US\$ mil.)	323	631.4	914	1,175	7.7%	5.5%
Broadband Sub Revenue*	(US\$ mil.)	3,930	3,832	4,035	4,187	1.0%	0.7%
Total Broadband Pay-TV Industry Revenue	(US\$ mil.)	4,979	6,181	7,817	9,197	4.8%	3.5%

출처 : MPA, 2010.

- 자연적 난시청에 비해 인위적 난시청이 높은 국내 지상파방송 수신환경으로 인해 지상파방송의 수신환경 개선으로는 디지털 전환 차질이 불가피해 유료방송을 활용하는 방안 마련 필요.
- 낮은 인지율과 DTV 보급률을 향상시키기 위해 유료방송을 통한 홍보창구 확대 및 아날로그 가입자 디지털 전환 필요.
- 유료방송 중 케이블방송 및 위성방송의 경우, 출범 초기부터 난시청 해소와 무료 보편적 서비스인 지상파방송 서비스를 국민들에게 제공하는 사회적 의무를 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.

2 해외 사례

- 영국
 - 디지털 격차 해소 차원에서 지상파방송만이 아니라 모든 방송 플랫폼들의 유기적인 전환을 고려한 취약계층 지원방안 마련.
 - 노인 및 장애인 등 취약계층 가구(490만)를 대상으로 디지털 셋톱박스 무상지원 또는 적절한 플랫폼 선택이 가능하도록 현금(40파운드)을 지원.
 - 국내 DTV 코리아의 경우 지상파방송 인력만으로 디지털 전환 지원 조직을 구성하였으나, 영국의 경우는 지상파방송인력 이외에 유료방송 인력 등을 포함하여 모든 방송 플랫폼이 유기적으로 연동하도록 지원.
- 일본
 - 국내와 유사한 방송환경인 일본의 경우, 디지털 지상파방송의 난시청 해소를 위해 케이블 방송 송신시설 정비비용까지 포함하여 지원.
 - 디지털 전환 600억 엔 중 케이블방송에 159억 엔 지원.
- 미국
 - 국내와는 다르게 가구당 TV보급대수(2.4대)와 케이블방송의 높은 디지털 전환율 등을 감안하여, 전체 가구를 대상으로 직접수신의 경우에 한하여 지원하였음.

3 유료방송 사업자 역할과 정책지원 방안

- 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.
 - 국내 지상파방송의 난시청 발생 요인의 87%가 인위적 요인에 기인함.
 - 시청자의 수신환경으로 인해 지상파 디지털방송의 직접수신율이 약 20% 정도임.
- 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.
 - 전기통신사업법 상 통신사업자의 보편적 서비스 제공에 따른 사업자의 손실을 보전하기 위한 손실보전제도와 같은 지원방안 활용.
 - 보편적 의무부과에 따른 사업자의 손실보전을 위해 실질적이고 저금리의 디지털 전환 융자 사업, 보급형 셋톱박스 지원, 방송발전기금 유예와 같은 지원방안의 검토가 필요.
- 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.
- 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 요구됨.
- 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 용자, 세제혜택) 등 다각적 방안 마련이 요구됨.

- 홍보 측면에서, 전국민의 99%가 유료방송에 가입한 상태임으로 디지털 전환 홍보 캠페인을 유료방송까지 확대하여 시청자 인지율을 높이는 방안이 요구됨.
- 영국이 디지털전환 홍보전담기구(Digital UK)를 두고, 7년간 4,000억 원을 투자하고 있는 점. 홍보 부족으로 인해 아날로그 종료 일정을 무려 4개월이나 연기시키고 약 6,500억 원을 추가 투입하지 않을 수 없었던 미국의 사례 등이 주는 함의를 충분히 검토.



IV

보편적 시청권 확보와 지상파 재전송

디지털 방송 전환과 유료 방송

IV. 보편적 시청권 확보와 지상파 재전송

1 보편적 시청권 제도의 현황과 문제점

1) 보편적 시청권 제도 현황

- 현행 방송법은 보편적 시청권을 규정하고 있으나, 실제 규정과 제도의 내용은 프로그램, 특히 중계권에 집중된 ‘공급 및 거래’의 문제로 접근하고 있음.
 - 즉, 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요행사 등에 관한 방송을 일반 국민이 시청할 수 있는 권리로 간주.
 - 권리주체를 ‘일반 국민’으로, 권리객체를 ‘국민적 관심이 매우 큰 체육대회 및 그 밖의 주요 행사’로 규정
- 보편적 시청권 확보를 위해 일반국민이 국민적 관심 행사를 시청할 수 있도록 중계방송권을 다른 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공해야 함.
 - 보편적 시청권 보장을 위한 금지행위의 핵심 조항으로서, 국민적 관심 행사 등을 고시(법 제76조 제2항)하고 이를 보장할 수 있는 금지규정(령 제60조의3 제1항 각호)을 적용하며, 필요에 따라 공동중계 및 순차편성을 권고.
 - 공동중계를 통해 과도한 중계권료 상승 및 경쟁을 지양.
 - 순차편성을 통해 채널 선택권에 대한 유의한 침해가 일어나지 않도록 권고함.
- 쟁점 사항은 국민전체 가구 중 가시청 가구 비율(60~75/100. 올림픽 및 월드컵의 경우 90/100 이상)을 확보하는 것.

2) 현행 보편적 시청권의 문제점

- 프로그램 공급 문제에 치중
- 현행 보편적 시청권 제도는 프로그램의 공급 및 거래를 규정하는 성격이 강하며, 이에 따라

보편적 시청권의 근본적인 취지가 퇴색됨.

- 법 제76조 제3항 규정(타 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 제공)은 방송법이 보편적 시청권을 방송사업자들 간에 중계권 공급 및 거래 문제로 접근.
 - 비록 타 방송사업자에게 중계권을 제공해야 하는 목적이 일반 국민이 시청할 수 있도록 하는 규정이나 특정 방송사가 중계권을 독점한다고 해서 일반 국민의 시청이 제한되는 것은 아니기 때문에 프로그램 공급 문제가 핵심.(심석태, 2007)
 - 공정하고 합리적인 가격을 지불하는 것을 전제로, 중계권을 공동으로 가질 수 있고, 어느 방송사든지 중계방송권에 자유롭게 접근할 수 있음.

- 시청자에 대한 비차별 규정 미비

- 국내 보편적 시청권 제도는 ‘시청자’보다는 ‘사업자’ 중심의 제도라는 지적이 있음.

- 보편적 시청권을 구성하는 핵심요소는 ①지리적 접근성 ②경제적 지불 가능성 ③내용의 보편성으로 구분될 수 있음.(정용준, 2006)
 - 이에 따라 해외에서는 커버리지 규정 외에도 별도의 비용 지불 없이 국민적 관심이 지대한 프로그램을 시청할 수 있도록 ‘무료’ 규정을 두었으나, 국내에서는 국민적 관심사인 프로그램에 대해 무료로 시청할 수 있도록 하는 규정이 없음.

- 규정의 모순성

- 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 있음.
 - 우리나라에서 보편적 시청권을 보장하는 방법은 독점을 방지(재판매나 구매요청을 거부할 수 없음)하고 중계권료의 과도한 상승을 억제하기 위해 공동중계를 권고하여 사실상 공동의 권리를 갖도록 규정.
 - 그러나 동시에 순차편성을 권고하여 ‘공동’으로 보유한 권리를 순차적으로 행사하도록 권고하는 모순이 있음.

- 후속 제도의 미비

- 보편적 시청권을 구현하는 세부 규정이 미비하여 금지규정에 대한 해석 및 적용에 문제가 발생
 - 중계권 분쟁으로 인한 보편적 시청권 달성이 어려울 경우 이에 대한 조치 사항이 금지행위

- 중지 명령 외에 없기 때문에 시청자를 보호할 수 있는 별도의 조항이 없음.
- 령60조의3 2호의 '정당한 사유'에서 정당한 사유에 대한 규정이 없음.
- 보편적 시청권의 정의에서 유·무료에 대한 규정이 없으며, 지상파 방송의 난시청 가구에 대해 시청권을 보호할 방안에 대한 규정이 없음.

3) 보편적 시청권 제도 개선 쟁점

- 보편적 시청권에 대한 접근 방식
 - 디지털 시대에 적합한 보편적 시청권 제도 수립에 대해서는 '보편적 접근성'을 우선순위에 두어야 한다는 주장과 '무료'라는 지불 가능성을 강조하는 시각이 존재.
 - 보편적 시청권을 구성하는 요소인 보편적 접근성, 지불 가능성, 내용의 보편성에 대한 우선순위 및 정책 비중에 대한 다양한 논의가 있으며, 우선적인 정책 목표를 여하히 설정하는가에 따라 보편적 시청권 제도의 방향이 달라질 수 있음.
 - 접근성(accessibility)은 재송신 제도와 공통된 성격이 있으며, 지불 가능성은 지상파 방송의 역할 및 기능, 내용의 보편성은 보편적 프로그램 설정 및 나아가 PAR 제도와도 논의가 필요한 사항.
 - 보편적 시청권 제도 개선, 나아가 관련된 재송신 제도 개선 시에도 위의 요소들에 대한 정책 우선순위와 정책 목표를 신중하게 고려해야 할 것임.
- 공영방송사의 보편적 시청권 보장을 위한 역할
 - '보편성'의 개념에 비추어 보면 보편적 시청권의 보장은 공영방송사에 1차적인 책임과 역할이 부여되는 것이 바람직하다는 주장.
 - 보편적 시청권 확보 및 보장을 위한 공영방송사의 노력 및 역할에 대한 강조 및 일정 수준 기여할 수 있도록 하는 장치 마련이 필요하다는 주장이 있음.
- 유료방송의 보편적 시청권 확보 기여 여부
 - 국내의 지상파 방송 수신환경은 지리적 난시청을 비롯하여, 아파트 등 주거환경 특성에 의해 지상파의 인위적 난시청 지역이 다수 존재.
 - 지상파 방송의 직접수신 비율이 낮은 상태(약 10% 내외)에서 대부분의 시청자가 유료방송 플랫폼을 이용하여 지상파 방송을 시청하고 있음.
 - 이에 따라 유료방송 플랫폼을 활용하지 못하면 상당수의 시청자가 접근성(accessibility)에

문제를 갖게 됨.

- 보편적 시청권의 핵심 요소 중 가장 기본적인 요소가 지리적 접근성이라는 점을 감안할 때 유료방송이 기여하는 난시청 지역 해소에 대해 일정 수준 인정해주는 것이 필요하다는 주장.
- 최근의 월드컵 독점 중계 논쟁과 같이 단일 방송사가 90%의 가시청률을 확보하지 못하게 될 가능성이 존재하는 경우 타 플랫폼을 통한 시청권의 보장이 필요하며, 이에 대한 기여를 인정해야 한다는 주장이 있음.
 - 해당 이슈의 핵심 사항은 결국 대가 문제와 연결되는데 유료방송의 기여에 대한 인정을 통해 대가를 면제 또는 할인하는 주장이 있는 반면, 재산권 보호라는 차원에서 중계권에 대한 가치 지불이 당연하다는 주장이 상존.
- '공정하고 합리적인 가격'의 범위 및 내용
 - 방송법에서는 중계권자가 공정하고 합리적인 가격으로 타 방송사업자에게 방송프로그램을 공급하여야 한다고 규정.
 - 이는 보편적 시청권에만 해당되는 것이 아니라 프로그램을 제공할 때 가격 설정의 기준을 제시하는 규정이라고 볼 수 있음.
 - 중계권의 경우 공정하고 합리적인 가격을 책정하기 어렵고 재판매 등 다양한 거래 경로가 존재할 수 있기 때문에 가격설정과 관련하여 별도의 가이드라인이 필요하다는 주장.
 - 기본적으로 프로그램 거래 시장은 협상 시장(bargaining market)이기 때문에 협상력의 차이가 가격 수준을 결정하고, 중계권을 거래하는 것은 배타적 권리를 거래 또는 부여하는 설권적 행위 특성이 있음.
 - 따라서 방송시장의 시장구조, 경쟁상황 등을 고려한 가이드라인이 제정될 필요성이 있으며, 이를 통해 보편적 시청권을 담보로 한 windfall gain이나 사회적 후생의 감소 및 독점적 지대를 일정 수준 환수해야 한다는 주장.
- 보편적 시청권과 재산권의 균형
 - 민영방송사 또는 유료방송사업자는 자신의 경쟁력 확보를 위해 주요 스포츠 중계권을 확보하고자 하는 것은 당연.
 - 중계권은 저작권으로 볼 수 없고 재산권으로 보아야 한다는 것이 다수설(최우정, 2007).
 - 따라서 보편적 시청권이라는 시청자의 권리와 재산권이라는 방송사의 권리가 충돌할 가능성이 높음.

- 보편적 시청권은 시청자의 권리임과 동시에 방송사의 의무사항이기도 함.
- 시청권과 사적 재산권의 균형을 여하히 달성해야 하는지에 대한 논의가 있음.
 - 보편적 시청권과 채널 선택권의 균형
- 독점을 억제하는 것이 우리나라 방송법에서 추구하고 있는 보편적 시청권의 제도 방향.
 - 전술한 바와 같이 비차별적으로 프로그램을 제공하게 되거나 공동중계를 하게 되는 경우 채널 선택권이 축소된다는 문제가 존재 (이를 보완하기 위한 순차편성을 권고하고 있음).
- 그러나 방송사별로 가시청률의 차이가 있다는 점을 감안하면 중복편성을 용인해야 한다는 지적도 있음.
 - 보광고시장의 변화(감소) 및 시청률 경쟁에 따라 순차편성 권고 조항이 실질적인 효과를 갖기 어렵다는 점을 감안하면 순차편성 권고가 무의미할 것이라는 주장.
- 법적으로는 보편적 시청권이 채널 선택권보다 우위에 있다는 주장도 있음.
 - 보편적 시청권과 재송신, PAR
- 보편적 시청권과 유사한 성격을 갖는 제도로 재송신 제도와 PAR 제도가 있음.
 - 국내에서는 보편적 시청권과 재송신 제도를 도입하여 운용 중에 있으며, 미국의 경우 재송신(must carry)과 PAR 제도를 운용 중.
- 보편적 시청권과 PAR은 프로그램 단위의 제공제도라 할 수 있고, 재송신 제도는 채널 단위의 채널 제공 제도(네트워크 접근)라고 할 수 있으므로, 보편적 시청권과 재송신, PAR 제도를 동일한 선상에서 판단할 수 없음.
- 재송신 협의가 이루어진 상태에서는 중계권에 대한 대가 지불 없이 무조건적 제공이 필요하다는 주장, 국민적 관심사가 유의한 프로그램에 대해 PAR제도를 적용해야 한다는 주장이 있음.
- 그러나 보편적 시청권이 적용되는 프로그램 목록을 지정하는 등, 다수의 해외 사례에서 보듯이 보편적 시청권과 PAR을 혼용하는 것은 부적절하다는 주장도 있음.
 - 또한 보편적 시청권과 재송신은 지상파 방송사와 유료방송사와의 이해관계, PAR은 유료방송사와 유료방송사와의 이해관계가 설정되므로 동일하게 접근하는 것은 부적절할 수 있음.

- 또한 사적 재산권에 대한 보호를 위해서 재송신 협의가 있더라도 일정 수준의 대가 지불은 필요하다는 주장이 있음.
- 보편적 시청권은 ‘보편성’이란 측면에서 입법 취지가 있는 것이기 때문에 다수의 시청자가 비차별적으로 시청 가능하여야 하는 것이며, 재송신 제도는 방송사업자 간의 콘텐츠(채널) 거래 및 접근, PAR은 경쟁관점에서 그 입법 취지가 존재하는 것이기 때문에 3개의 제도를 혼용하는 것은 부적절할 것임.
- 방송시장 환경변화와 보편적 시청권 제도
 - 방송의 디지털화에 따른 방송시장의 다매체, 다채널화로 인해 기존의 동조적 프로그램에 대한 보편적 시청권 개념의 변화가 필요하다는 주장.
 - 보편적 시청권의 핵심 요소 중 접근성은 1차적으로 달성되어야 할 사항인데, 다매체화는 특정 플랫폼 외에 대안 플랫폼을 통한 접근을 가능케 함.
 - 보편적 시청권의 배경에 다수의 시청자가 접근 및 시청 가능해야 한다는 공리주의적 개념이 투영되어 있다고 볼 때, 특정 플랫폼을 통한 시청보다는 ‘다수의 시청자’가 시청 가능한 플랫폼을 우선적으로 고려해야 한다는 의견.
 - 독일의 사례에서 보듯이 다수의 시청자가 시청 가능하다면 플랫폼은 무차별하다는 주장도 있음.
 - 특히 우리나라와 같이 절대다수가 유료방송 플랫폼을 통해 지상파를 시청하는 경우 방송의 제공 방식(플랫폼)보다는 다수의 시청자를 위한 플랫폼이 우선시되어야 한다는 것.
 - 단, 아날로그 또는 디지털 케이블TV에 따라 상이한 의견이 존재함. 즉, 아날로그 케이블TV의 난시청 지역 해소 기여는 인정되나, 디지털 케이블TV의 경우 요금이나 보편성을 고려할 때 별개로 다뤄져야 한다는 견해도 있음.
 - 한편, 동조적 프로그램의 제공 및 접근성이란 관점에서는 어떤 플랫폼을 통해 제공되든 간에 동일한 내용을 방송하는 것이므로 아날로그 또는 디지털과 무관하게 무차별적으로 제공되는 것이 바람직하다는 견해도 있음.

4) 해외 주요국의 보편적 시청권 제도 현황

□ 영국

- 공영인 BBC 외에 ‘무료’ 지상파 방송을 통한 보편적 시청권 제공이 의무화되어 있으며, 방송사 별로 프로그램 목록을 별도로 지정하여 시청자에 미치는 중요도에 따라 중계권의 범위를 다르게 설정하고 있음. 또한 스포츠 이벤트 외에 대관식 등 행사도 규정.
- ‘특별지정 행사’로 지정된 사항에 대해 영국 인구의 95% 이상이 시청할 수 있는 무료 지상파 방송을 통해 중계하도록 의무화하고 있음.
 - Category A : 커버리지 95%를 달성 가능하면서 별도의 비용 지불이 없는 방송사 (BBC, ITV, Ch4).
 - Category B : 이 외의 방송사.
- Category A와 B 간에 별도의 특별지정 행사 목록을 지정하여 A에 해당하는 방송사는 목록 A에 대해 우선적 중계권을 가지며, 목록 B에 대해서는 2차 중계권과 하이라이트권을 가진.
 - 주요 스포츠 및 행사 : 올림픽(하계 및 동계), 월드컵, FA 결승, 럭비, 대관식 등 (단, 문화부 산하 자문 그룹에 의해 부분적 조정 가능).
- 기존에는 BBC 중심으로 주요 스포츠 및 행사에 대해 독점적 중계가 이루어지고 있었으나(최초 커버리지 요건 80%), 위성방송사인 BSkyB 등장 이후 무료방송을 통한 중계 개념이 도입됨.

□ 프랑스

- 프랑스는 보편적 시청권의 대상이 되는 프로그램에 대해서는 규정하고 있으나 가시청 비율에 대해서는 별도의 규정 없이 보편적 시청권 대상의 프로그램만 지정하고 있음.
 - 주요 스포츠 이벤트 : 올림픽(하계 및 동계), 유럽 축구 선수권 대회, 프랑스 컵 축구 결승전, 5개국 럭비 대회의 프랑스팀 경기, 투르 드 프랑스 사이클 경기 등 (국사원이 제정).
- 중계권을 갖는 대상이 무료 또는 유료방송사인지에 대한 명문화된 규정은 없으나 공중의 상당수가 특정 행사를 무료TV에서 생방송 또는 재방송으로 시청할 수 있는 가능성을 박탈하는 방식으로 독점되어질 수 없다고 규정.
 - 이는 간접적으로 유료방송 사업자가 주요 스포츠 이벤트에 대한 독점적 중계권을 갖는 것을 금지하고 있음.

- 이탈리아
 - 방송시간 중계권의 확보 비율을 제한하여, 지정된 주요 행사의 중계권을 특정 방송사가 60% 이상 보유할 수 없도록 하고 있음 (cf. 덴마크의 경우 특정 방송사가 독점할 수 있으나 커버리지 90% 규정을 만족시켜야 함).
 - 주요 스포츠 이벤트 : 올림픽(하계 및 동계), 유럽 축구 선수권 대회, 프랑스 컵 축구 결승전, 산 레모 이탈리아 음악제.

- 미국
 - 미국은 보편적 시청권 규정(Anti-Siphoning)이 위헌 판결을 받음으로써 현재는 존재하지 않음.
 - 연방항소 법원은 FCC의 Anti-Siphoning 규정이 정책목적에 따라 만들어지기 보다는 사업자 간의 이해관계에 따라 나타난 산물로 판단.
 - 이에 따라 수정헌법 제1조를 침해하는 과잉입법으로 판단하고 위헌으로 판결한 바 있음.

 - 애초에는 유럽과 동일하게 인기 프로그램 소재들에 대해 경쟁적인 입찰을 통해 무료 방송에서 이러한 프로그램에 대한 접근이 불가능하게 되는 것을 차단할 목적이었음.
 - 그러나, 대상 프로그램에 대한 지나친 경직성(예: 5년 이내에 방송된 월드컵 등)으로 인해 과잉규제 논란이 지속되었음.

 - 미국의 이러한 입법 취지와 위헌 판결이 시장주의 중심의 방송정책에 의한 것이라고 보는 여부에 대해서는 논란이 존재.
 - 미국의 PAR 제도가 보편적 시청권을 일정 수준 보완하는 성격이 있긴 하나, 내용의 보편성이란 측면에서는 PAR과 보편적 시청권을 동일시 할 수는 없음.

2 지상파방송과 유료방송 간 재전송 이해와 갈등

1) 지상파방송사 견해

- 지상파 방송사 주장의 핵심은 저작권 문제의 조속한 해결이라고 할 수 있음.
 - 아날로그 방송의 경우, 난시청 해소라는 정책 목적에 따라 예외를 인정할 수 있으나, 디지털 방송은 합당한 대가를 받아야 한다는 것.
 - ※ 지상파에서 주장하는 저작권 침해 논란에는 의무제공 대상인 KBS1과 EBS도 포함됨.

- 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.
 - 특히, 케이블방송사는 지상파 콘텐츠를 통해 사실상 수익을 얻고 있으며, HD 방송을 통해 막대한 이익을 얻는다고 주장하면서 더 이상 디지털 콘텐츠 과금을 일반 시청자에게 전가 하면 안 된다는 입장.
 - 또한 케이블방송사가 난시청 해소를 위한 매체라는 케이블 진영의 주장에 대해, 지상파 방송사는 디지털 전환이 완료되면, 98% 이상 난시청 해소가 가능하기 때문에 디지털 시대에는 난시청 해소라는 정책적 목적을 지상파도 이행 가능하다는 점을 제시하고 있음.
 - 따라서 난시청 해소라는 케이블 방송사의 주장은 더 이상 디지털 케이블에는 적용되지 않으므로 지상파방송의 디지털 콘텐츠에 대해서는 적절한 대가를 받아야 한다는 것.

2) 케이블TV방송사 견해

- 케이블TV 사업자 주장의 핵심은 케이블방송은 지상파 방송의 난시청 해소를 목적으로 한다는 것.
 - 이미 사회적, 정책적 합의에 의해서 서비스를 제공해온 만큼 디지털 콘텐츠 역시 동일 선상에서 봐야 한다는 입장.
 - 즉, 지상파 콘텐츠가 아날로그에서 디지털로 변형되었다 할지라도 지상파 콘텐츠의 공적 기능 속성이 변하는 것이 아닌 만큼 재전송 비용을 지불할 수 없다는 주장.
 - 또한 지상파방송이 무료방송이고 케이블방송사는 단지 콘텐츠를 재전송하는 것에 불과한 만큼 콘텐츠 유료화는 부당하다고 주장하고 있음.
 - ※ 특히 수신료와 광고를 기반으로 운영되는 KBS1과 EBS는 유료화 대상이 될 수 없기 때문에, 지상파방송사의 수익구조 악화는 수신료나 공적 재원 확충을 통해 개선하는 것이 바람직하다는 입장으로 지상파 콘텐츠 유료화 논쟁을 하기 전에 지상파 방송사 스스로 수익 구조 개선을 위한 자구노력이 필요함을 주장.
- 지상파방송사가 그동안 난시청 해소 소요 비용의 절감 효과 및 시청률 증가에 따른 이익을 얻고 있는 상황에서 콘텐츠에 대해 과금을 부과하는 것은 부당하다는 입장.
 - 디지털 시청환경 제공을 위해 케이블방송사도 디지털 전환에 막대한 비용이 소요되는 상황에서 콘텐츠 유료화가 현실화 될 경우, 결국 시청자에게 피해가 가중될 것이라는 우려도 제기.

3) 양측 주장에 대한 평가

- 지상파 방송사의 주장은 유료방송 시장에서의 지상파 방송사는 콘텐츠 제공자(사업자)의 지위를 인정해 달라라는 것이라고 할 수 있음.

- 콘텐츠 이용대가(저작권료)를 요구하는 것은 플랫폼 사업자로서가 아닌 콘텐츠 사업자의 지위를 스스로 인정하는 것이라 할 수 있음.
 - ※ 이는 지상파 방송사의 ‘플랫폼 사업자’ 주장과 모순되는 것이라고 할 수 있음.
 - 단, 디지털 전환에 따른 비용이 소요되기 때문에 이를 보전할 목적으로 대가를 요구하는 것은 디지털 전환 정책의 취지와 다소 맞지 않는 것으로 사료됨.
 - 디지털 전환의 1차적 책임은 방송사에 있으며, 디지털 전환 특별법에서 광고제도 개선, 수신료 개선 등의 포괄지원을 이미 규정하고 있음.
- 따라서 정당한 저작권료의 요구는 타당하나 디지털 전환에 소요되는 비용을 타 사업자(특히 이종 시장의 사업자)에게 전가하는 것은 다소 정당하지 않은 것으로 판단.
- 케이블TV 사업자의 주장 역시 동일 선상에서 판단할 수 있음.
 - 아날로그 TV의 음영지역 해소의 1차적 책임이 방송사에 있음에도 불구하고 케이블TV(예: RO) 사업자들이 해당 책임을 대행한 것이라고 볼 수 있으나,
 - 이는 방송정책적인 목적에서 비롯된 것이며 이종 시장 사업자 간의 합의에 의해서 이루어진 것이 아니기 때문에 디지털 전환에 따른 책임 대행 문제가 명문화되지 않은 이상 케이블TV 사업자의 ‘대행’ 주장이 완전히 정당하다고 볼 수 없음.
- 따라서 지상파 방송사의 방송이 재전송됨으로써 지상파 방송의 시청률 증대에 기여함과 동시에 케이블TV의 시장 확산에도 동시에 기여한 것이라고 볼 수 있음.

3 지상파방송 재전송 이슈에 대한 경쟁론적 접근

1) 방송시장 경쟁과 재전송

- 지상파 방송의 재전송은 기본적으로 방송정책 차원에서 접근되어 왔음.
- 지상파 방송의 음영지역 해소 및 커버리지 확대를 위해 지상파 방송의 재전송이 이루어져 왔음.
 - 즉, 보편적 서비스로서의 지상파 방송에 대한 접근 보장을 위해 대안적 네트워크를 이용하여 지상파 방송을 재전송하는 것임.
 - 디지털 방송과 신규 서비스의 등장으로 인해 Must carry*와 Must offer** 간에 논쟁이 발생하고 있으며, 최근 들어 Must offer로의 전환이 논의되고 있음.
 - ※ 프랑스(Freedom of Communication Act의 제34조 제1항): 지상파 방송사는 자신의 프로그램이 케이블TV 네트워크를 통해 재송신되는 것을 거부할 수 없도록 규정.

체코(방송법 제54조): 모든 공공 방송사(지상파 방송사)는 자신의 프로그램을 대가없이 케이블TV 네트워크에 의무제공 하여야 함.

영국(Communications Act 2003의 제272~276조): 공공서비스 방송사와 타 의무재전송 서비스 면허를 통해 그들의 디지털 서비스가 모든 적합한(가능한) 네트워크에서 송신될 수 있도록 하는 의무를 규정.

* Must carry: 공익적이라고 평가되는 특정 채널(또는 콘텐츠)이 특정 네트워크에서 의무적으로 전송되도록 하는 것을 뜻하며, 일반적으로 유의한(significant) 수의 이용자가 여부가 판단 기준이 됨(Lefever, 2005)

** Must offer: 공익적이라고 평가되는 특정 채널을 특정 네트워크에 의무적으로 제공하도록 하는 것을 뜻하며, Must carry와 달리 네트워크 사업자가 아닌 콘텐츠 사업자에게 부여하는 의무사항임. Must carry가 신규 서비스(네트워크)에 공익적 프로그램을 제공하기 어려운 점이 있다면(유의한 수의 이용자 여부 때문), Must offer는 채널 사업자(콘텐츠 사업자)에게 의무가 부여되므로 신규 서비스와 같이 소수의 이용자가 있는 네트워크에도 공익적 프로그램을 제공할 수 있음(Scheuer & Schweda, 2008)

이는 결국 통신서비스 산업에서의 보편적 서비스 제도와 필수설비 의무제공 제도와 유사한 개념 차이라고 볼 수 있음

- 이러한 재전송이 방송시장의 경쟁에 미치는 영향을 판단할 때 크게 3가지를 고려해야 함.
 - 국가 자원인 주파수를 독점적으로 이용함에 따라 발생하는 우월한 지위 및 경쟁력을 이용하여 타 시장에 독점력을 전가하는 것이 타당한지 여부(시장지배력의 전가 문제).
 - 지상파 방송사들에게 부여된 공적책임 및 공익적 프로그램의 제공 의무의 범위와 사적 이윤추구 행위 간의 균형 여부(수탁의무 vs. 사적 경제행위 간의 균형 여부 문제).
 - 우월한 협상력을 이용하여 프로그램 제공 시 또는 프로그램 재전송 시 차별적이거나 배제적인 행위의 존재 여부(협상력의 크기 문제).

- 시장지배력의 전가 문제는 두 가지 측면에서 해석이 가능.
 - 국가 자원인 주파수를 독점적으로 이용*함에 따라 방송 시장 내에서 독점적 지위를 얻게 됨과 동시에 독점적 지대를 이용하여 콘텐츠 등의 경쟁력을 확보할 수 있게 되어 독점력이 타 시장으로 전가될 가능성이 높아짐.
 - * 우리나라의 경우 지상파 방송사업자들은 할당대가 및 전파사용료 모두를 납부하지 않고 있음
 - 절대적 진입장벽(absolute entry barrier)으로 인해 발생하는 독점적 지대는 공공 부문으로 회수되어야 함에도 불구하고 사적 이윤 추구로 귀착될 가능성이 높아짐.

- 수탁의무와 사적 경제행위 간의 균형 문제는 다음과 같이 해석 가능.

- 수탁의무는 국가 자원인 주파수를 독점적으로 이용하는 대신 공익 기여의 의무를 진다는 것이라고 할 수 있으며, 이는 일종의 주파수 이용에 대한 반대급부라고도 할 수 있음.
 - ※ 우리나라의 경우 지상파 방송사에 대한 전파사용료 면제 근거는 공적 책임을 수행한다는 것에서 찾을 수 있음.
 - 즉, 수탁의무는 순수하게 공적 부문에 국한되어 판단되어질 문제이며 수탁의무가 사적 경제행위와의 거래 또는 보상 대상이 되어서는 안 된다는 것임.
 - 한편, 지상파 방송사들이 제작한 프로그램(콘텐츠)은 1차적으로 방송사에게 권리가 부여되며 이를 통해 광고수입 등 이윤추구를 할 수 있음.
 - 그러나 수탁의무보다 사적 이윤추구 행위가 더 크게 되면 공적 책임을 수행하지 못한 것이라 할 수 있으며, 반대로 사적 이윤추구 행위가 더 작으면 방송사의 재투자 유인(incentive)이 적어질 수 있음.
 - 따라서 양측 간에 균형을 달성하는 것이 중요한데, 공적 의무 부분은 경쟁으로부터 중립적이 되어야 할 필요가 있음.
- 우월한 협상력을 이용한 차별적 접근 및 배제적 행위 문제.
- 미국의 경우 케이블 사업자가 이미 자생력을 확보한 상태에서 must carry가 도입되었으며, 협상력이 케이블 사업자가 더 우월한 상황이었고 이에 따라 지상파 방송사들이 케이블 사업자에게 보상요구(re-transmission consent)를 할 수 있도록 규정하였음.
 - 유럽의 경우 반대로 must carry 제도가 존재하지 않았으나 1999년 EC에서 최초로 개념을 도입하였고 지상파 방송사의 협상력이 컸던 관계로(지상파 방송사 중심의 체제) 전송사업자가 채널 사업자로부터 전송비용을 수취할 수 있도록 규정하였음.
 - 즉, must carry의 경우 협상력의 크기에 따라 보상 규정이 상이하게 적용되는 것이 바람직하다는 것을 시사하고 있음.
 - 한국의 경우 1990년대 지상파 방송사의 영향력이 강하던 시기에 케이블TV가 도입되었고 이러한 협상력의 차이를 고려하지 않은 재전송 정책이 도입된 것이 최근 분쟁의 단초를 내포하였던 것으로 해석할 수 있음.
 - ※ 콘텐츠 거래, 광고, 중계권 거래 등은 일반적으로 bargaining market의 특성을 보이게 되며, 이 경우의 핵심 요소는 협상력의 차이가 됨.
 - 영국의 정책방향에서 보듯이 디지털 미디어에 있어서는 기존 미디어와 신규 미디어 간의 프로그램 공급에 있어 반경쟁적 요소를 제거할 필요성이 요구됨.
 - ※ 한국의 IPTV 사례에서 보듯이 이러한 협상력의 차이는 채널 또는 프로그램에 대한 차별적 접근을 강요할 유인이 매우 높음.

2) 재전송 정책 개선 방안

- 방송정책 및 방송법 차원에서의 공정경쟁 정책 접근은 현 상황에서는 더 이상 적절하지 않음.
 - 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.
 - ※ 또한 방송법은 전기통신사업법 등(경제, 행위 규제 취지의 공법)과는 다른 규범론적인 법 성격을 가지고 있음.
 - 다시 말해서 방송시장 경쟁 도입이 방송정책의 목표를 훼손시켜서는 안 된다는 것을 뜻하며, 반대로 방송정책만으로 공정경쟁을 촉진시킬 수 없다는 것.
 - ※ 방송법상에서는 경쟁촉진이기는 보다는 ‘매체 균형발전’을 주요 정책 목표로 삼고 있음.
 - 따라서 재전송 정책 또는 의무제공 정책을 판단할 때 방송정책 외에 경쟁정책을 동시에 고려해야 할 필요성이 강하게 대두됨.

- 최근의 경쟁환경은 다면적, 다차원적 경쟁으로 변화하고 있으며 신규 매체의 도입으로 인해 방송을 향유할 수 있는 대안적 네트워크가 다수 등장하고 있음.
 - 지상파 방송사의 독점력이 콘텐츠 부문에서 강하게 나타나고 있으며 이를 통해 독점력의 전가가 발생하고 있음.
 - 지상파와 케이블TV 상호 간 비용절감 및 시장확산(가입자 및 시청률 증대 등)에 기여한 바가 있으나, 정량적으로 판단하기는 어려움.
 - ※ 최근의 분쟁 이슈를 해결하기 위해 현실적으로 가장 신속한 방법은 상호 간 발생한 편익과 비용을 인정하고 상계하여 무보상 원칙을 유지하는 것일 수 있으나, 이는 근시안적이고 문제점이 잠재된 상태라고 할 수 있음.
 - 지상파 방송사의 경우 단방향적인 진입장벽과 독점력의 전이를 통해 유료방송 PP 시장의 시장 이윤이 지상파 쪽으로 흡수되는 현상이 발생했다고도 볼 수 있음.
 - 지상파 계열 PP를 규제하는 것은 방송정책의 틀에서 볼 때 적절하지 않으나, 단방향적인 진입체계 하에서 지상파 계열 PP가 존재하는 상황에서 재전송에 대한 별도의 보상은 2중의 마진을 수취하는 것이라고도 할 수 있음.

- 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 필요.
 - 이는 향후 수평적 규제체계의 도입 시 전송사업자에 대한 비차별적 접근이라는 차원에서도 고민될 필요가 있음.

- 또한 콘텐츠 거래체계에 대한 합리적 개선방안을 마련함과 동시에 수직적 시장에 대한 경쟁상황 평가를 통해 재전송 정책에 대한 전반적인 검토가 필요.

4 디지털 시대 보편적 시청권 확보 방안

1) 기본 방향

- 현재 지상파방송을 직접 수신하는 비율은 매우 낮으며, 방송 커버리지에 있어서도 자연적인 위적 난시청의 발생으로 보편적 시청권을 확보하기에 어려움이 있음.
 - 다시 말해, 지상파방송 단독의 디지털 전환은 보편적 시청권을 보장하는 성공적 디지털 전환을 달성할 수 없음.
 - 따라서 유료방송 플랫폼을 적극 활용하여 보편적 시청권을 확보하는 방향으로 디지털 전환 정책이 추진될 필요가 있음.
- 보편적 시청권은 시청자의 권리라는 측면과 방송사업자 간의 거래라는 측면이 동시에 존재하나, 현행 보편적 시청권 제도는 시청자 보다는 방송사업자 간의 거래관계에 높은 비중을 두고 있음.
 - 방송사업자 간의 거래에 있어서도 독점 방지가 보편적 시청권을 보장한다는 단순 논리로 접근하고 있음.
- 보편적 시청권 정책 방향
 - 대다수의 시청자가 시청 가능하여야 하고, 국민적 관심사가 높은 프로그램에 대해 사회적 합의를 통해 지정되어야 할 것임.
 - 또한 방송사업자 간에 공정경쟁이라는 관점에서 프로그램 거래 제도가 개선되어야 할 것임.
- 보편적 시청권에서 시청자의 권익을 증진시키는 방향
 - 절대 다수의 시청자가 자신이 원하는 또는 이용하고 있는 플랫폼에 접근 가능해야 함.
 - 따라서 특정 플랫폼에 국한되기 보다는 국민(시청자)의 절대다수가 이용하고 있는 플랫폼을 고려하는 것이 1차적으로 선행되어야 할 것임.

- 2차적으로 지불 가능성에서는 무료 방송이 우선적으로 고려되어야 할 것이며, 불가피하게 유료방송 플랫폼을 이용하게 되는 경우 시청자가 별도의 비용을 지불하는 것은 지양해야 할 것.
- 내용의 보편성이란 측면에서는 국민적 관심사가 높은 프로그램에 대해 호주의 사례와 같이 주기적으로 수정되어야 할 것이며(현행 고시제도의 유지), 스포츠 이벤트 외에 타 프로그램에 대한 고려 또한 있어야 할 것임.

2) 장기적 관점에서 보편적 시청권에서 보편적 서비스로 확장

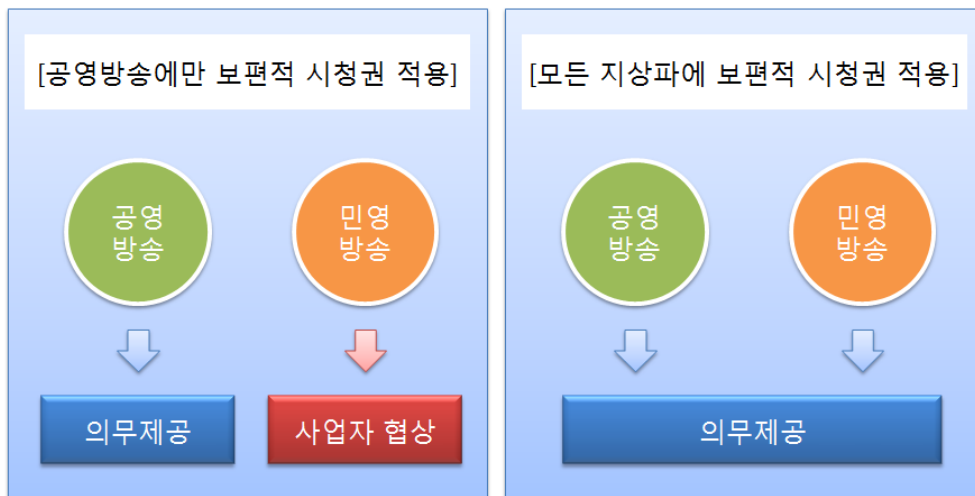
- 보편적 시청권은 특정 프로그램에 대해 비차별적 접근과 이용을 의미하고 있으나, 미디어 시장 환경 변화에 따라 보편적 시청권이 보편적 서비스로 확대 개선되는 것이 바람직.
 - 다매체 환경에서 보편적 시청권은 대안 네트워크가 존재하는 경우 그 의미가 희석될 가능성이 높음.
- 다매체 환경에서 보편적 서비스는 생존 및 생활을 유지하는데 필요한 최소한의 서비스를 합리적인 가격으로 제공받는 개념.
- 보편적 서비스로의 제도화 및 전환에 선행되어야 할 것은 보편적 시청권·재송신·PAR에 대한 개념의 명확화와 시청자(보편적 시청권)·사업자(재송신)·콘텐츠 및 경쟁상황(PAR)에 대한 면밀한 검토 및 연구.
 - 보편적 시청권과 재송신, PAR 제도는 각기 다른 정책 목표를 지니고 있으므로 사전적으로 이러한 제도들의 정합성과 일관성, 합목적성을 고려하여 추진하는 것이 바람직.
- 보편적 서비스라는 공익재를 사적계약에 의해 제공하는 것은 바람직하지 않으며, 공영방송과 지상파 방송, 유료방송 간에 협력 및 역할, 책임 구분이 우선적으로 확정되어야 할 것임.

3) 보편적 시청권 제도 개선

- 지상파방송과 유료방송의 상호 기여분에 대한 인정
- 지상파방송의 의무에 대해 유료방송 사업자가 일정 부분 기여하는 경우, '상호 호혜주의 원칙'에 따라 기여분을 인정할 필요.
 - 지상파방송사업자 입장에서는 난시청 지역 해소와 중계권 또는 프로그램 판매 수익이 일종의 기회비용으로 작용.
 - 또한 자체 도달률 확대를 위해 투입되어야 하는 비용은 도달률 증대에 따른 광고비 수익 증분에 대한 기회비용의 성격을 가짐.

- 따라서 지상파 방송사의 기회비용 및 광고수입 증가분과 유료방송 사업자의 기여분을 상호 인정하는 방향을 고려할 수 있을 것임.
 - 이 경우 지상파 방송사의 자체 네트워크 이외의 네트워크를 통해 프로그램이 제공될 때 기회비용 정산이라는 취지에서 중계권 가치에 대한 상계에 대한 검토 필요.
 - 일본의 제도에서 보듯이 난시청 지역에 대한 재송신 시 별도의 대가 지불 없이 제공하고 있는 것을 참고할 수 있음.
- 중계권 및 프로그램 대가에 대한 기준 없이 사업자간의 개별 협상에 의해 가격이 형성되는 경우 협상력이 우월한 측이 일방적인 이익을 수취할 가능성이 존재하므로, 방송시장의 공정 경쟁이란 측면에서도 프로그램 및 중계권의 합리적 가치산정 마련 방안이 필요.
- 중계권의 독점이 문제가 되는 것이 아니라, 독점으로 인해 발생하는 폐해가 문제점이며 규제 대상이기 때문에 재산권을 보호하면서 반경쟁적 행위를 규제하는 차원에서도 합리적 판단 기준이 필요하고 이를 통해 상호 호혜주의에 대한 근거가 마련될 수 있을 것임.
- 시청자 보호를 위해 유료방송 포함한 보편적 시청권 확보
 - 국내 보편적 시청권 제도는 90% 이상이 시청할 수 있도록 해야 한다고 규정하고 있으나, 어떤 플랫폼을 통해 이를 달성해야 하는지에 대해서는 명시되어 있지 않음.
 - 앞서 살펴본 바와 같이 지상파방송의 직접수신 비율이 현저하게 낮은 상황에서는 어떤 지상파방송사도 가시청가구 90%를 달성할 수 없으므로, 유료방송을 통한 재전송이 불가피함.
 - 따라서 법의 가시청가구 기준을 낮추거나, 유료방송을 포함시키는 방안을 고려할 수 있음.
 - 가시청가구 기준을 낮추는 것은 보편적 시청권을 보장하는 정책 취지에 맞지 않고 오히려 역행하는 것이라고 볼 수 있음.
 - 그러므로 유료방송을 포함하여 가시청가구 기준을 충족시키도록 법에 명시하는 것이 바람직함.
 - 보편적 시청권의 정책 취지가 시청자를 보호하는 것이라면 사업자 간의 거래 또는 계약 과정에서 문제점으로 인해, 시청자가 특정 프로그램을 '보지 못하는 사태'를 막아야 한다는 것이 중요.
 - 그렇지만 현행 보편적 시청권 제도는 불방 또는 프로그램 제공이 이루어지지 못할 경우 시청자를 보호할 수 있는 규정이 없음.
 - 보편적 시청권의 가치는 아날로그나 디지털 방식에 무관하게 유지되어야 할 것이므로, 디지털 전환 이후의 보편적 시청권 제도 개선 방안 수립 시 시청자 보호에 대한 논리가 강조될 필요.

- 보편적 시청권의 적용대상과 의무제공 여부
- 국내 환경에서 보편적 시청권을 보장하기 위해 방송통신위원회는 세 가지 지상파방송 재전송 제도 개선방안을 제시.
 - 의무재전송 대상 채널을 현재 KBS1과 EBS에서 KBS2까지 확대하거나, 전체 지상파방송 채널로 확대하는 방안.
 - 의무재송신 채널 이외의 채널에 대해서는 의무제공 제도를 적용하여, SO 등이 특정 지상파 방송사에 대한 재송신 요구가 있을 경우 당해 지상파방송사는 동등한 거래조건으로 의무적으로 지상파 콘텐츠를 제공하도록 하는 방안.
 - 의무재송신 확대 및 의무제공 제도를 복합적으로 보완하는 절충안.
- 우선, 보편적 시청권을 적용할 대상을 공영방송에 국한할 것인지, 공·민영방송을 모두 포함시킬 것인지에 대한 정책적 판단이 선행되어야 함.
 - 보편적 시청권이 적용되는 경우에는 의무제공(must-offer) 하도록 하고, 그렇지 않은 경우에는 사업자들의 자율적인 협상에 맡김.



출처 : 미디어미래연구소.

<그림 10> 지상파와 유료방송의 시청점유율 추이

- 공영방송에 대해서만 보편적 시청권을 적용할 경우, 공영방송은 의무제공(must-offer)하고 민영방송에 대해서는 사업자간 협상을 통해 결정하도록 하는 것이 바람직함.
- 공·민영방송 모두 보편적 시청권을 적용할 경우, 모든 지상파방송에 대해서 의무재전송이 아니라 의무제공을 명시할 필요가 있음.

2013 디지털 방송 전환 정책자료집 Ⅲ

디지털 방송 전환과 유료방송



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