



글 · 박원준 선임연구원
한국방송통신전파진흥원
융합정책연구부
(02) 2142-2117,
sumboy2@kca.kr

주제어: 유료방송, 공정경쟁, 규제형평성,
제도개선

국내 유료방송시장의 공정경쟁 기반 조성을 위한 관련법 이슈와 개선방향



국내 방송시장은 인터넷 동영상 서비스 확대, MMS, 결합상품 판매, 민영 미디어랩 도입 등 다양한 변화를 겪고 있다. 특히 현재 인터넷 기반 동영상 서비스 확산으로 가입자 확보의 어려움을 겪고 있는 유료방송 사업자들은 앞으로 지상파 MMS가 도입된다면 더 큰 위기를 맞이하게 될 것이다. 이에 따라 유료방송 사업자들은 규제 완화를 주장하고 있으며, 경쟁사의 결합상품 등과 관련된 서비스 제공에 대해서 민감하게 반응하고 있다. 이에 본 글은 현재 유료방송 사업자들이 처한 상황을 기반으로 사업자간의 갈등과 규제실태를 알아보고 소유 및 경영규제, 권역규제, 채널구성 및 편성 규제에 대한 제도적 개선 방향성을 제시하였다.

I. 서론

2012년 2월 방송법 시행령 개정(안)에 나타난 SO 소유규제 완화와 PP 매출액 제한 완화, 8월 KT 스카이라이프 DCS 서비스 등으로 인해 케이블 방송사, 위성방송사업자, IPTV사업자는 지속적인 갈등 양상을 보이고 있다. DCS와 비슷한 갈등으로는 2007년 위성방송의 공시청안테나(SMATV: Satellite Master Antenna Television) 도입을 놓고 케이블 방송사와 스카이라이프사이에 갈등이 있었다. 공시청안테나는 아파트 등 공동주택에서 가구마다 접시안테나를 설치하지 않고도 기존 공시청 안테나선으로 위성방송을 이용할 수 있게 하는 공동수신 설비규칙(SMATV) 개정안에 대해서 정보통신부가 허용의사를 밝히자, 케이블 TV 사업자들은 정보통신부가 스카이라이프의 대주주인 거대 통신사 편을 들어 유료방송시장의 붕괴를 초래하고 있다며 강하게 반발하였다(정상균, 2007).

SMATV란 ‘공동주택에 위성방송수신안테나 및 셋탑박스(STB)와 증폭기, 변조기, 분배기 등 유선방송 전송선로설비(기존 MATV포함)를 이용하여 위성방송을 송신하는 방법’으로 당시 방송법 제2조¹⁾에 규정된 종합유선방송(케이블TV)의 역무에 해당한다고 볼 수 있었다(방송위원회, 2001). SMATV에 대한 논쟁은 2007년 11월에 케이블과 위성방송 그리고 정보통신부가 신규 아파트에 한 정해 허락하는 방식으로 해결되었다.

최근 DCS 서비스에 대해서도 케이블업계는 DCS가 IP망을 이용하기 때문에 위성방송사업자가

할 수 없는 유선통신업무를 수행하는 것으로 판단하였다. 또한 무선설비의 변조방식을 IP방식으로 변환하기 때문에 무선설비규칙도 위반했다는 주장이다(한국케이블TV협회, 2012). 반면, KT는 IPTV 발전을 가로막는 장애요인으로 전통적인 칸막이식 규제를 포함한 제도 및 규제환경이 근본적인 문제라고 지적하면서 ‘시장과 기술진보 수준을 따라가지 못하는 규제의 전향적인 해결이 필요하다’고 주장하였다. 아울러 KT스카이라이프가 추진한 접시 없는 위성방송 ‘DCS(Dish Convergence Solution)’를 방송통신위원회가 위법이라며 막은 것에 대한 불만을 표출하고, DCS는 기술혁신과 관련된 하나의 사례로 보아야 한다고 주장하였다(이종현, 2012).

PP협의회는 ‘DCS는 PP콘텐츠를 무단으로 사용하는 불법위성방송이며, 올레TV스카이라이프(OTS)는 PP들이 IPTV에 콘텐츠를 공급할 기회를 상실하게 한다’는 내용의 성명서를 발표하였다. 이에 대해서 스카이라이프는 PP와 계약할 때 전송방식에 제한을 두지 않음으로 DCS는 지적재산권 침해가 아니며 OTS는 ‘결합상품’이며 스카이라이프와 PP가 별도로 계약을 체결하기 때문에 PP의 IPTV 콘텐츠 공급을 차단하는게 아니라고 설명하였다.

DCS의 타당성을 주장하던 KT 스카이라이프는 방통위의 DCS 위법 결정을 수용하였지만, 시청자의 입장은 고려하지 않고 유료방송 시장에서 절대 우위를 점하고 있는 케이블 사업자의 논리를 그대로 수용한 방송통신위원회의 판단에 강한 불만을 제기하였다. 한 때 시청자의 미디어 선택권과 불권리를 내세워 기존 DCS 가입자 12,201명(12월)

1) 방송법 제2조(종합유선방송 및 위성방송의 정의) 종합유선방송이란 ‘전송선로설비를 이용하여 행하는 다채널 방송’으로 정의하고 있으며, 아울러 위성방송이란 ‘인공위성의 무선국을 이용하여 행하는 방송’으로 정의

을 보호한다는 명분으로 방통위와의 법정 다툼도 불사한다는 방침을 세우기도 하였다.

이러한 새로운 결합상품에 대한 출현뿐만 아니라 국내의 방송산업 분야는 신문·방송겸영 허용, 종합편성 채널의 도입, 케이블, 위성, IPTV 규제완화 등과 같은 정책이 추진되었다. 특히 유료방송사업자들에 대한 규제완화는 법률적으로 제한해 오던 신문사 및 대기업, 외국자본 제한을 완화하면서 시장 경쟁 환경을 강화하고, 지상파 방송 계열 PP의 시장 지배력을 완화시키며, 유료방송의 국제 경쟁력 강화라는 차원에서 실시된 정책이라 할 수 있다(권장원, 2010). 2012년 2월 방송통신위원회 전체회의에 보고된 방송사업자 소유 및 겸영규제 개선 등에 관한 방송법 시행령 개정(안)은 역시 이러한 목적을 갖고 있다고 볼 수 있다.

하지만 IPTV 사업자들은 IPTV에 대한 규제는 그대로 유지하고 SO에 대한 규제만 완화하는 것은 비대칭규제이기 때문에 SO 규제 완화를 시기적으로 조절하고, IPTV 규제 완화도 함께 처리되어야 한다고 주장하였다. 또한 IPTV 사업자들은 SO 소유규제의 완화가 특정 MSO에 의해서 방송시장이 과점되어 다양성이 훼손될 뿐만 아니라 MSO들은 가입자 확보가 쉬운 도시지역에만 영업을 집중하게 되는 ‘크림 스키밍(cream skimming)’ 문제를 유발할 것이라는 우려를 나타냈다(강미선, 2012).

이와 같이 국내 유료방송 사업자들 사이에서 끊임없이 분쟁이 발생하는 이유는 새로운 서비스 도입에 따른 경쟁 심화로 유료방송(케이블, 위성) 사업자들의 위기의식에서 비롯된다. 케이블 사업자들의 위기의식은 경쟁자의 새로운 상품이 가져

올 가입자 이탈에 대한 두려움과 인터넷 동영상 서비스 확산에 따른 코드커팅(cord cutting)에서 오는 불안감이 작용한 결과라 할 수 있다. 이러한 유료방송 사업자들의 위기인식이나 불안감의 근본적인 원인 중 하나는 제도적으로 시장의 크기를 설정하고 있기 때문이다. 방송법이나 IPTV법에서 소유 및 겸영규제, 채널구성 및 편성규제, 매출액 규제 등을 규정하고 있고, 이러한 규정에 의해 현재 유료방송 시장은 포화 상태에 도달했다고 판단하기 때문이다.

이에 본 글은 유료방송 사업자들의 법률적 규제의 실태를 기반으로 개선방안을 제안하고자 하였다. 그중에서 최근 이슈가 되는 소유 및 겸영규제, 채널구성 및 편성규제, 권역규제를 중심으로 현 규제의 문제와 개선방안을 알아보았다.

II. 유료방송 사업자의 위기

1. 세계방송시장의 변화

세계 TV 보유가구 수는 2010년 기준 13억 9,714만 가구로 추정되며, 2009년 대비 1.9% 성장률을 기록하였다. 향후 2015년까지 매년 1.8%의 성장률을 기록할 것으로 예상되며, 총 15억 2,791만 가구에 도달할 것으로 전망된다(Infoma Telecoms & Media 2010). 특히 전 세계 TV 보유 가구 수의 성장은 중동 및 아프리카, 중남미, 유럽의 성장률이 높을 것으로 예상하고 있다.

플랫폼 별로 지상파 방송가입가구 수는 2010년 6억 570만으로 나타나, 2009년 대비 0.9% 성장률을

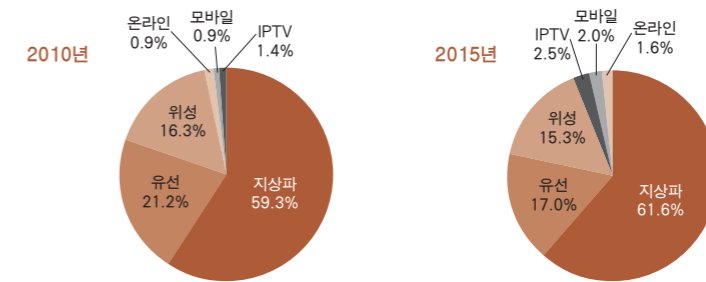
보였으며, 2015년까지 연평균 2.8%의 성장률을 보일 것으로 예측된다. 케이블 방송의 경우 2010년 4억 8,050만, 위성방송 2억 1,960만 가입가구 수를 확보하고 있는 것으로 나타났다. 2015년까지 케이블과 위성방송은 성장이 둔화 또는 감소할 것으로 예상된다. 반면, 2010년 IPTV의 경우 2009년 대비 36.7% 성장하였으며, 2015년까지 연평균 40%에 가까운 성장을 기록해 총 9,980만 명의 가입자를 기록할 것으로 예측된다(Infoma Telecoms & Media 2010). 세계 플랫폼 시장별 성장률에서 보는 바와 같이 케이블 가입가구 수는 눈에 띄게 둔화될 것으로 전망된다(한국콘텐츠진흥원, 2010). 반면, IPTV는 모바일과 함께 매년 높은 성장률을 보여 향후 방송 시장 성장을 이끌어 나갈 것으로 전망된다. 이와 같이 기존 지상파와 케이블 중심의 방송 서비스 시장

이 위축되는 반면, IPTV와 모바일 그리고 인터넷 기반 동영상 서비스 시장은 확대되고 있다. 따라서 지상파 방송과 케이블 TV 사업자들은 새로운 서비스 전략을 통해서 기존 시장 지배력을 유지하기 위한 새로운 서비스 전략 중 하나로 인터넷 기반 동영상 서비스 제공을 실시하고 있다. 이와 같은 서비스 전략은 환경변화에 적응하고, 이용자의 욕구를 충족시켜주며, 기존 전통적인 영역의 방송시장 위축을 극복하기 위한 생존전략이라고 할 수 있다.

2. 인터넷 동영상 서비스 확대

기존 방송시장은 위축되는 반면 인터넷 동영상 서비스는 전 세계적으로 확산되고 있다. 대표적인 인터넷 기반 동영상 서비스는 훌루(Hulu), 넷플릭스(netflix), 유튜브(youtube), 유티뷰(youview) 등을

● 그림 2 세계 방송 플랫폼별 시장 규모 비중(2010년과 2015년 비교)



〈출처〉 Infoma Telecoms & Media (2010)

● 표 1 세계 방송플랫폼별 가입자 현황 및 추이(2010년~2015년)

(단위: 백만 가구, 성장률 %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
지상파	657.0(0.9%)	616.5(1.8%)	625.4(1.4%)	643.8(2.9%)	666.2(3.5%)	694.6(4.3%)
케이블	480.5(1.6%)	485.9(1.1%)	489.8(0.8%)	493.1(0.7%)	495.8(0.5%)	496.3(0.1%)
위성	219.6(9.3%)	236.7(7.8%)	252.7(6.8)	267.0(5.7%)	280.3(5.0%)	290.8(3.7%)
IPTV	44.10(36.7%)	56.1(27.1%)	67.9(21.1%)	79.1(16.5%)	89.3(12.9%)	99.8(11.8%)
모바일	152.2(74.6%)	237.3(55.9%)	370.2(56%)	527.3(42.4%)	737.6(39.9%)	984.3(33.4%)

〈출처〉 Infoma Telecoms & Media (2010)

들 수 있다. 이러한 인터넷기반 동영상 서비스를 'OTT(over-the-top)' 또는 'Connected TV'라는 개념으로 설명하고 있다. OTT 서비스는 인터넷 VOD 서비스를 주요 서비스 분야로 설정하고 있으며, 기존 방송 및 통신 사업자뿐만 아니라 제3 사업자들이 인터넷 망을 이용해 영화, 방송프로그램 등 각종 동영상 서비스를 제공하고 있다.

첫째, 전 세계적으로 OTT 서비스가 확산되는 이유는 첫째, OTT 사업자들은 값싸고 간편하게 영화나 방송 프로그램을 이용할 수 있도록 소비자들의 욕구를 적절하게 충족시켜 주고 있다(김성환, 2012). 기존 방송사들이 제공하는 서비스에 비해 저렴하고, 이용자들은 정해진 시간이 아니라 자신이 원하는 시간에 원하는 프로그램을 이용할 수 있는 장점이 있다.

둘째, 네트워크 및 전송 기술의 향상으로 전통적인 방식이 아니라 다양한 미디어를 이용해 콘텐츠 접근이 가능하다. 또한 방송사 등 콘텐츠 공급업체들의 유통채널 확장전략에 따라 공급자 측면에서 장벽이 해소되었다(유창조, 2012). 따라서 콘텐츠 공급자들은 이익의 극대화를 추구하기 위해서 n-스크린 전략에 참여함으로써 다양한 플랫폼에 콘텐츠를 제공하고 있다.

셋째, 단말기가 진화하면서 텔레비전, 컴퓨터,

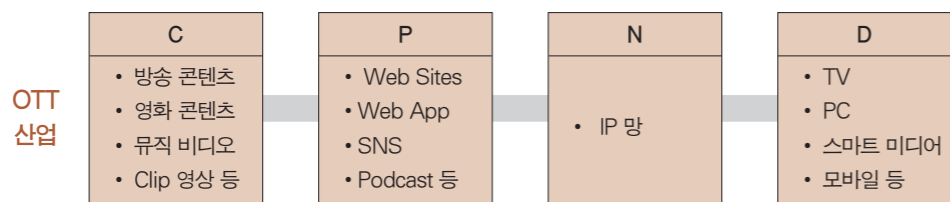
휴대전화, 태블릿 PC 등 각종 기기들이 유무선 인터넷에 연결되어 OTT 동영상 서비스를 이용할 수 있는 환경이 조성되었다(이은민, 2012). 따라서 가정에서 고정된 형태의 TV나 PC 단말에 국한되지 않고 버스, 지하철, 야외 등에서 자신이 소유하고 있는 단말기를 통해 콘텐츠 소비가 가능하다. 특히 고정과 이동 상태에서 자신이 이용하던 콘텐츠를 지속적으로 이용할 수 있는 장점을 갖고 있다.

넷째, OTT 사업자들은 풍부한 콘텐츠를 다양한 가격에 제공함으로써 이용자에게 능동적 소비자의 지위를 부여하고 있다(권호영, 2012). 과거 방송의 개념은 대중을 향한 일방적 노출이었지만 OTT 서비스는 이용자 선택에 따라 콘텐츠가 결정되고, 콘텐츠 진행을 이용자가 스스로 조절할 수 있는 장점이 있다. 이러한 장점으로 인해서 콘텐츠 이용 도중 플레이를 멈추거나 다시보기를 할 수 있어 스토리 전개에 맥락을 끊김 없이 이해할 수 있다.

이러한 장점을 갖고 있는 인터넷 기반 동영상 서비스는 모든 콘텐츠(C)를 웹사이트, 앱, SNS, 팟캐스트 등과 같은 플랫폼(P)에 인터넷 망(N)을 통해서 기존 TV, PC는 물론 스마트 미디어와 모바일 기기 등 다양한 디바이스(D)에 제공하고 있다.

OTT 서비스 사업자들은 이러한 산업구조 가치

● 그림 3 OTT 서비스 산업의 가치사슬



<출처> 이은민 (2012). OTT 서비스 확산과 비즈니스 사례 분석. 방송통신정책, 24권(15호), p.3

사슬에서 독립적인 영역을 확보하기보다 상호 협력과 M&A를 통해서 수직적 결합을 추진하며 사업을 확장하고 있다. 특히 플랫폼 부문은 SW와 고객 정보를 활용해서 다양한 비즈니스가 가능하기 때문에 대부분의 기업들이 인터넷 기반 동영상 서비스에 참여하고 있다(이은민, 2012).

OTT 사업자들 중 훌루(Hulu)는 프리미엄 방송 콘텐츠를 직접 유통하여 OTT 서비스 산업에서의 영향력 확대와 콘텐츠 시장 확장에 따른 부가 수익을 창출하고 있다. 훌루는 사업초기 무료 기반의 광고 비즈니스로 출발하여, 2010년 Hulu 플러스 유료 서비스(월 7.99달러)를 제공하고 있다. 훌루는 TV 용 콘텐츠 1,720개, 영화 1,470개 등 다양한 콘텐츠를 확보하고 있으며, 2011년 매출액은 약 5.1억 달러(광고 4.48억, 수신료 0.62억)로 추정되며, 가입자 약 2,700만 명 확보(유료 가입자 150만 명 포함)하고 있는 것으로 나타났다. 훌루는 본격적인 N 스크린 시대를 준비하면서, 2010년 11월부터는 PC 뿐 아니라, Blu-ray player, 스마트TV, 스마트폰, PlayStation3와 Xbox 360 등의 게임콘솔, Roku Streaming Player, WD-TV Media Player 등 다양한 기기에서 이용할 수 있는 훌루 플러스 서비스를 제공하고 있다(임정수, 2012).

넷플릭스(Netflix)는 현재 2만 3,500편의 TV 에피소드와 8,250편의 영화를 확보하고 있으며, 이러한 서비스를 7.99달러에 스트리밍 방식으로 제공하고 있다. 넷플릭스의 2008년 초반 매출액이 3억 2600만 달러, 순수익 1,340만 달러를 기록했으며, 2011년 2/4분기에는 매출액 7억 8,900만 달러, 순수익 6,800만 달러를 달성하였다(박민성, 2011).

이와 같이 넷플릭스는 다수의 콘텐츠를 다수의 단말기를 통해서 제공함으로써 가입자 확보를 통한 매출이 지속적으로 증가하고 있다. 넷플릭스는 콘텐츠 수급에 막대한 비용을 투자하기 때문에 낮은 가격이라도 최대한 많은 가입자를 확보하려는 전략을 추진하고 있다. 이를 위해서 PC 이외에도 MS, 닌텐도, 소니 등의 게임콘솔 단말기와 Apple, LG, 삼성, 소니 등 다양한 단말에서 넷플릭스를 이용할 수 있도록 제휴를 확대하고 있다(한국인터넷진흥원, 2012).

유튜브는 2005년 2월에 설립된 세계 최대 비디오 공유 웹사이트로 2006년 구글에 인수된 이래 전 세계 43개 언어로 제공되고 있으며, 매달 전 세계 8억 명의 순 이용자가 이용하는 글로벌 사이트로 인정받고 있다. 또한 유튜브는 2011년 4월 방송을 실시간으로 제공하는 'YouTube Live'를 출시하여, 스포츠 중계나 쇼케이스 등 다양한 TV 프로그램과 인터넷 방송에 대한 시간을 알려주고, 이용자들이 해당 시간에 생방송을 이용할 수 있도록 지원하고 있다(한영은, 2011). 2012년 5월 한 달간 미국에서 온라인 비디오 서비스를 이용한 사람은 총 1억 8천만 명이며, 그 중 1억 5천만 명이 유튜브를 방문한 것으로 나타났다. 또한 구글은 오리지널 콘텐츠의 확대 전략을 염두해 두고 2011년 3월 단편 동영상을 제작 및 유통하는 웹 비디오 제작업체 Next New Networks를 인수했으며, 내부에 'Youtube Next'부서를 신설하는 등 콘텐츠 확보 전략을 강화하고 있다(Strabase, 2011. 11.4).

영국의 공영방송 사업자인 BBC는 OTT 서비스가 확산됨에 따라 2007년 12월 자사의 방송 프로

그램을 온라인에서 이용할 수 있도록 'iPlayer'를 출시하였다. 'iPlayer'는 다양한 스크린에서 이용이 가능하며 VOD뿐만 아니라 실시간 방송도 이용할 수 있다(아틀라스리서치, 2012). 2011년 7월 아이패드 기반 App 출시와 함께 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인 등 유럽 11개국과 미국, 캐나다 등으로 서비스를 확대하였다. 또한 BBC는 ITV, ch 4, ch 5, 통신기업 Talk, BT and Arqiva 와 합작해 웹 연결형 TV '유뷰(Youview)' 서비스를 무료로 제공하고 있다(최은희, 2012). 2012년 7월 서비스를 시작한 '유뷰'는 지상파방송사의 모든 채널에서 제공하는 디지털 TV 콘텐츠와 BBC iplayer, 채널 4의 4oD같은 온디맨드(On demand) 콘텐츠를 웹으로 연결된 TV에서 이용할 수 있다(BBC, 2012). '유뷰'의 사업 전략은 대형 플랫폼을 통해 인터넷 이용자를 확보하고, 클라우드 서비스를 결합하여 스마트 단말기 이용자를 끌어들이는(TV everywhere) 동시에 장기적으로 유무선 인터넷을 통한 글로벌 플랫폼으로 성장하기 위한 전략으로 풀이된다.

이와 같이 훌루, 넷플릭스, 유튜브, 유뷰 등 주요 대형 OTT 사업자들은 인터넷 기반 동영상 서비스 사업 확장을 위한 전략으로 안정적 콘텐츠 확보를 최우선 과제로 삼고 있다. 이에 따라 각 방송사 및 영화제작사 등 콘텐츠 제작사와의 제휴는 물론 자체 콘텐츠 제작을 통해 독점적인 콘텐츠 확보에 주력하고 있다. 인터넷 기반 동영상 서비스 제공의 기본수익 구조는 최대 가입자 확보를 통해 인지도를 확산시키고 이를 바탕으로 광고 수익 및 이윤(유료) 수익구조를 마련한다는 전략이다. 또

한 해외진출을 통한 시장 확대와 자체 콘텐츠 제작을 통한 콘텐츠 판매 전략 등으로 연결되는 선순환 구조를 구축하고 있다.

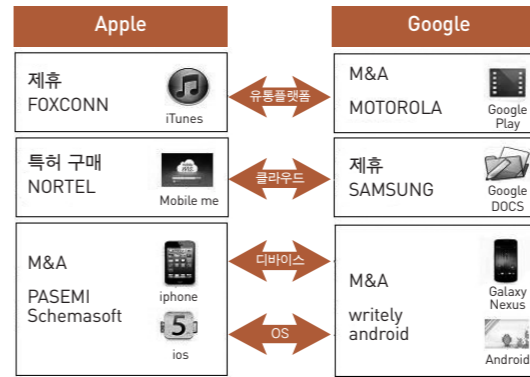
OTT사업자뿐만 아니라 과거 하드웨어 제조사와 소프트웨어 기업들도 방송관련 시장에 참여함에 따라 새로운 경쟁자로 등장하고 있다. 그동안 그들이 축적해 온 하드웨어와 소프트웨어를 기반으로 콘텐츠 중심의 사업에 진출함으로써 글로벌 방송통신 시장의 강자로 떠오르고 있다. 이에 해당하는 대표적인 사업자는 애플과 구글이며, 현재 글로벌 시장에서 두 기업은 인수합병이나 제휴를 통해서 사업 영역을 확장하고 있다.

애플은 Foxconn과 제휴를 통해서 하드웨어를 보완하고 있으며, NORTEL과 특허구매, PASEMI를 인수 합병하여 임베디드 프로세서, 마이크로프로세서 분야를 강화하였다(송민정, 2012). 애플은 아이폰 시리즈를 시작으로 태블릿 PC 시장의 강자로 등극했으며, 이어 스마트 TV 시장까지 사업을 확대하고 있다. 하지만 일체형 TV시장 진입을 유보하고, OTT STB 사업으로 전환하였다. 이에 따라 STB의 확산을 위해서 미국 케이블 MSO인 케이블 비전과 제휴를 맺음으로 유료TV 시장에 진출할 것으로 예상된다.

구글의 경우 MOTOROLA를 인수하였으며 국내 기업인 삼성과 제휴를 맺고 있다. 구글은 TV 광고 사업을 일시 중단하고 유료TV 및 콘텐츠 유통 플랫폼 사업에 집중하고 있다. 구글은 'Google Fiber TV'를 지난 7월에 출시하여 유료화 전략을 추구하고 있다.

이와 같이 인터넷 동영상 서비스 제공업체와 전통적인 미디어 서비스 강자들은 모두 콘텐츠 중심의 사업에 집중하고 있다. 그동안 방송통신 관련 콘

● 그림 4 애플과 구글의 제휴 및 M&A



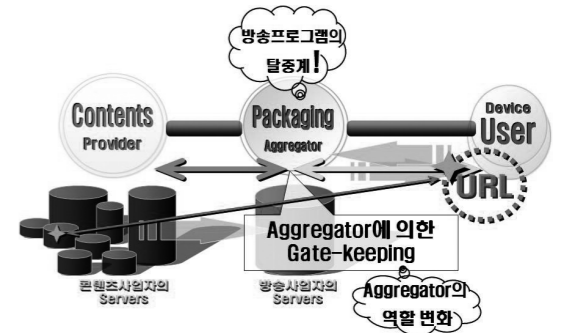
<출처> 송민정 (2012).『Service Strategy of Pay TV: Focus on IPTV』, Smart TV Global Summit 2012. 발표문. p.223.

텐츠가 인터넷 포털 사업자를 중심으로 집중되는 현상이 나타남에 따라 그들이 콘텐츠 Aggregator의 역할을 해 왔다고 볼 수 있다. 하지만 이제 방송사, 통신사, 기기 제조사 등이 콘텐츠 확보에 많은 관심을 갖고 투자를 하면서 앞으로 콘텐츠 Aggregator의 역할은 더욱 중요해질 것이다.

그 이유는 첫째, 최근 환경변화는 디지털 콘텐츠 산업에서 콘텐츠 Aggregator의 중요성이 증가하고 있는데, 인터넷 사용자들의 권리와 자발성을 강조하는 웹 2.0 시대는 블로그, 커뮤니티 등을 통한 개인화된 미디어의 증대, 스마트 미디어 확산, 소셜 커뮤니케이션 등이 확산되면서 양질의 다양한 콘텐츠 선별과 제공이 무엇보다 중요하다(박재범, 2006).

둘째, 콘텐츠 Aggregator는 디지털 콘텐츠의 특징에서 비롯된 장점을 극대화시킬 수 있는 사업모델이 될 수 있다. 디지털 콘텐츠는 재생산 비용이 0에 가깝고, 하나의 콘텐츠를 다양하게 변형하여 여러 채널을 통해서 제공할 수 있다. 따라서 저비용-고효율 사업이며, 양질의 콘텐츠 소스와 다양한 유통채널이

● 그림 5 패키징과 콘텐츠 영역의 역할 변화



<출처> 강홍렬(2011). "스마트생태계와 전략적 대응". 발표출처

확보되면 고성장이 가능한 분야라 할 수 있다.

셋째, 콘텐츠 Aggregator는 향후 유비쿼터스 사회에서 중요한 사업모델이라 할 수 있다. 컨버전스가 급속히 진행되면서 디바이스 융합, 네트워크의 융합, 시장의 융합, 사업자의 융합화 현상 속에서 소비자들은 유무선 인터넷을 통해서 보다 많은 콘텐츠를 자유롭게 이용하길 원하고 있다.

이와 같이 방송사업자, 통신사업자, 기기제조사, 소프트웨어 개발사 등은 기존 시장의 한계를 극복하기 위해서 다양한 사업전략을 수립하고 있으며, 변화된 환경에 적합한 상품과 서비스를 제공하기 위해서 끊임없이 새로운 실험을 추진하고 있다.

3. 국내 방송시장의 변화

국내 방송시장은 종합편성 채널 사업자 위기론, 민영 미디어랩 도입, SBS의 광고 판매 대행사 직접운영, 인터넷 동영상 서비스 확산, KBS의 MMS(Multi-Mode Service) 시험방송, 스마트 TV 등장 등 많은 변화가 있었다. 현재 국내 방송시장

은 지상파, 케이블, 위성, IPTV, DMB, 인터넷기반 동영상 서비스 등이 경쟁하고 있으며, 스마트 TV와 해외 OTT 사업자들이 본격적으로 시장에 합류하면 더욱 치열한 경쟁 상황이 전개될 것이다.

지난 2010년 12월 방송통신위원회는 4개의 종합편성채널사용사업자와 1개의 보도채널 사용사업자를 선정하여 발표하였다. 방송통신위원회는 종합편성 채널을 허용하여 지상파 방송과 경쟁 가능한 경쟁력 있는 기업의 참여를 통해서 방송영상 콘텐츠 산업의 경쟁력을 강화하겠다는 목표로 사업자를 선정하였다(조지연·송주호·이봉규, 2011). 종합편성 채널이 도입됨으로써 케이블 TV와 IPTV 사업자는 긍정적인 효과를 기대한 반면, 지상파 방송 사업자들은 종편 채널의 등장이 방송시장에 부정적인 결과를 초래할 것이라고 예측하였다.

종합편성채널사용 사업자 출범 6개월을 맞아 4개 채널의 편성을 분석한 ‘종합편성채널의 초기 편

성에 관한 연구’ 결과는 장르 다양성과 외주제작 비율에 있어 4개 채널 모두 민영방송인 SBS 보다 낮은 수준인 것으로 나타났다(김미라, 2012). 특히 제작비 절감이 시작된 지난 3월부터 자원의 재 활용이 가능한 뉴스 및 시사보도의 비중이 급격히 늘어난 것으로 나타났다. 또한 종합편성채널사용 사업자의 등장은 지역 언론의 경영 악화를 초래하고 있다는 평가도 제기되었다(이진로, 2012).

국내 방송 시장에 또 다른 큰 변화는 방송통신 사업자들의 n-스크린 전략에 따라 인터넷 기반 동영상 서비스를 제공함에 따라 시청자 세분화를 초래하고 있다는 점을 들 수 있다. 기존 지상파 방송사업자뿐만 아니라 유료방송사업자 그리고 통신사들 역시 인터넷 기반 동영상 서비스를 제공하고 있다. 지상파 방송의 경우 기존 방송이외에 인터넷 홈페이지를 통해서 실시간, 비실시간 서비스를 실시하고 있으며, 별도의 플랫폼에서 지상파 콘텐츠를 제공하고 있다.

● 표 2 종합편성채널 진입이 기존 사업자들에게 미치는 영향

분류	영향	주요 내용
CP	긍정	<ul style="list-style-type: none"> 콘텐츠 판매 기회 증가 : 외주제작사 및 배급사의 콘텐츠 판매 채널 증가 콘텐츠 제작 투자 확대 : 종편사업자의 100% 자체 제작이 불가능하기 때문에 콘텐츠 제작 투자에 기여 교섭력 증대 : 지상파 외 신규 채널 등장으로 경쟁을 유발하여 교섭력 증대
IPTV	긍정	<ul style="list-style-type: none"> 지상파와의 협상력 증대 : 지상파 위상 약화로 콘텐츠 공급 협상에 긍정적 새로운 채널 등장 : 의무 전송 채널의 증가로 새로운 채널 확보에 긍정적 콘텐츠 수준 향상 : 콘텐츠 수급 및 다양한 콘텐츠 확보로 고객 유치에 긍정적
위성방송	긍정	<ul style="list-style-type: none"> 새로운 채널 공급 : 의무전송 채널의 증가로 채널 확보에 긍정적 지상파와의 교섭력 증대 : 지상파 위상 약화로 지상파와의 협상력 증대 콘텐츠 수준 향상 : 다양한 콘텐츠 확보, 시청자 만족도에 긍정적
케이블	긍정	<ul style="list-style-type: none"> PP 증가로 수익 증가 : 경쟁력 있는 PP로 인해 가입자 모집에 긍정적 효과 프로그램 다양성 증가 : 채널의 다양화로 인한 콘텐츠 다양성 증가, 시청자 선택폭 증가와 상품 구성의 다양성 증대
지상파	부정	<ul style="list-style-type: none"> 광고시장 분할 : 새로운 사업자 진입으로 광고 시장 분할, 광고 매출 하락 사업 영역 중복 : 성공적으로 사업이 정착할 경우 지상파 독점력 약화 시청자 분할 : 시청자 입장에서 종합편성은 지상파 채널과 유사서비스로 인식될 수 있어, 시청자 세분화 현상 증대
PP	부정	<ul style="list-style-type: none"> PP간 경쟁 심화 : 종편채널도 일종의 PP로 콘텐츠 판매와 광고시장 경쟁 독립 PP 경쟁력 약화 : 독립 PP를 중심으로 시청률 약화, 채널 경쟁력 하락, 중소 독립 PP 사업자 경쟁력 하락

<출처> 조지연·송주호·이봉규, (2011). 종합편성채널 도입에 따른 국내 미디어산업 변화 및 사업자 경쟁방안에 관한 연구. 한국 인터넷 정보학회, 12권 (1호) 45쪽.

현재 지상파 연합플랫폼(pooq)은 KBS 1, KBS 2, MBC, SBS, EBS가 보유하고 있는 지상파(케이블 PP) 방송사의 모든 콘텐츠를 유·무선 인터넷으로 통해서 서비스를 제공하고 있으며, 약 100만 명의 가입자를 확보하고 있다(성연광, 2012). 아울러 각 지상파 사업자들은 인터넷 기반 동영상 서비스를 제공하고 있는데, SBS는 고릴라, KBS는 K플레이어, SBS, MBC, KBS가 콘팅을 운영하고 있다.

케이블 방송 사업자 역시 인터넷 기반 동영상 서비스를 제공하고 있다. CJ헬로비전의 Tving, 현대 HCN의 에브리온TV 등이 대표적이다. 특히 Tving은 지난 2010년 7월 서비스를 시작으로 2012년 350만 가입자를 확보하고 있으며, 에브리온TV는 약 100만 가입자를 확보하고 있다.

지상파 방송사업자와 케이블 사업자뿐만 아니

라 통신사업자들이 제공하는 인터넷 동영상 서비스는 SK텔레콤의 네이트 Hoppin, 다음의 TV팟, 그라텍 ComTV, 판도라 TV 등이 있다. 이러한 서비스는 영화, 뮤직비디오, 동영상 등을 제공하고 있어 지상파와 케이블 사업자들이 제공하는 콘텐츠와 차이가 있다.

지상파 방송의 경우 다양한 매체가 등장함에 따라 공공재적 성격을 갖고 있는 콘텐츠를 재판매 시장에 유통시킴으로써 이익을 창출하고 있다. 비록 지상파 방송 시청률이 하락하고 있지만 재판매 시장에서 광고 및 이용료를 바탕으로 이익을 창출하고 있기 때문에 지상파의 콘텐츠 장악력에는 큰 변화가 없을 것으로 예상된다. 다만, 전통적 방식의 TV 시청률 하락, 광고 수익 하락과 같은 현상은 다매체 시대 지상파 방송이 극복해야 할 과제라 할

● 표 3 지상파 방송사의 인터넷 동영상 서비스 제공 현황 (2012년 8월 기준)

사업자	SBS	KBS	지상파연합플랫폼	SBS, MBC, KBS
서비스명	고릴라	K 플레이어	폭(pooq)	콘팅
출시	2011. 3	2011. 9	2011. 10	2009. 8
콘텐츠	SBS TV, 라디오	KBS TV 라디오	SBS, MBC, KBS, EBS 콘텐츠	지상파 40,000편, 영화 300편
방식	실시간	실시간, VOD(스트리밍)	실시간, VOD(스트리밍)	VOD(다운로드)
이용가능기기	PC, 스마트폰(Android, ios)	PC, 스마트폰(Android)	PC, 스마트폰, 태블릿 PC	PC, PMP
이용료	무료	무료	유료	유료
가입자 및 이용자	약 80만(라디오 중심)	-	100만명	-

● 표 4 케이블 방송사의 인터넷 동영상 서비스 제공 현황(2012년 8월 기준)

사업자	CJ 헬로비전	현대 HCN
서비스명	Tving	에브리온TV(Pandora TV)
출시	2010. 7	2011. 10
콘텐츠	MBC 제외, PP채널 144개, 영화드라마 약 10,000편	160개 PP 채널,
방식	실시간, VOD(스트리밍)	실시간
이용가능기기	PC, 스마트폰, 태블릿PC, 삼성스마트 TV	PC, 스마트폰, 태블릿 PC
이용료	월 5,000 (편당 500~3,500원)	무료
가입자 및 이용자	약 350만	약 100만

수 있다(김성환, 2012).

반면 유료방송 사업자들은 인터넷 기반 동영상 서비스를 통해서 시장 확대나 시장 지배력 증대라는 목적을 추구하는 것 같지 않다. 다만, 새로운 환경에 적합한 서비스 전략 개발과 실험을 통해서 앞으로 유료방송 사업자들의 새로운 서비스 전략을 가늠해 보는 수준으로 받아들 수밖에 없을 것이다.

통신사업자들은 전통적인 통신 시장 영역을 넘어 방송관련 시장에 진출함으로써 새로운 시장을 개척하고 있다. 인터넷 기반 동영상 서비스를 통해서 통신사업자들이 보유하고 있는 망을 최대한 활용하는 동시에 미래 방송통신시장에 대비해 콘텐츠를 확보함으로써 디바이스-네트워크-콘텐츠를 수직적으로 결합해 시장 영향력을 확대하려는 의도라 할 수 있다.

반면 방송채널사용 사업자는 그동안 외국 콘텐츠를 수입하거나 외국의 프로그램 포맷을 그대로

제작하는 수준에 머물렀다. 그 결과 경쟁을 위한 제작 및 시설, 장비투자보다는 영업이익 창출에 집중함으로써 지상파 방송사의 유통창구로서 전략하는 구조적 여건에 직면(권장원, 2010)했지만, 대형 MPP의 등장과 콘텐츠 가치의 상승으로 새로운 전환 국면을 맞고 있다.

이와 같이 인터넷 동영상 서비스의 활성화는 광고시장의 변화를 초래하고 있다. 기존 방송매체는 2010년에서 2015년까지 연평균 약 4.9%의 성장률을 기록할 것으로 전망되는 반면, 인터넷 및 모바일 시장은 약 17%에 이르는 성장률을 기록할 것으로 예측하고 있다.

광고 플랫폼 및 유형은 단방향 메시지 광고에서 양방향적인 개인 광고로 변하고 있으며, 뉴미디어가 중심이 되는 광고시장으로 변화하고 있다. 이에 따라 인쇄매체와 옥외광고는 쇠퇴하고, 모바일 및 스마트 미디어가 유력한 광고 매체로 등장하였

● 표 5 통신사업자의 인터넷 동영상 서비스 제공 현황(2012년 8월 기준)

사업자	SK 텔레콤	다음	그라텍	판도라TV
서비스명	네이트 Hoppin	TV 팟	곰TV	Pandora TV
출시	2011. 1	2007. 1	2006.7	2004.10
콘텐츠	영화 1,200편 뮤직비디오 200편	각종 방송클립, UCC	PP 300개 채널과 2,000편의 동영상	프로야구 생중계 SBS 방송 클립, UCC
방식	VOD	VOD	실시간, VOD	VOD
이용가능기기	PC, 스마트폰, 태블릿PC	PC, 스마트폰, 태블릿PC	PC, 스마트폰, 태블릿PC	PC, 스마트폰, 태블릿PC
이용료	유료(무료 콘텐츠 제공)	무료	유료(편당 500~3,500원)	무료
가입자 및 이용자	약 160만	-	약 30만	약 1,000만(카카오톡)

● 표 6 기존방송과 인터넷 모바일 방송시장 규모의 변화와 전망

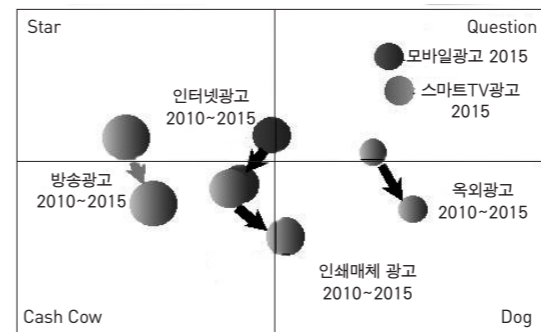
(단위: 백만\$)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	연평균 증가율
기존 방송(a)	405.1	424.4	457.0	481.3	517.8	541.3	4.9%
인터넷· 모바일 방송(b)	9.8	11.9	14.7	17.9	21.5	25.3	17.1%
비율(b/a)	2.4%	2.7%	3.1%	3.6%	4.0%	4.5%	-

<출처> PWC, (2011)

다. 특히 스마트 미디어가 본격적으로 프로그램 관련된 다양한 형태의 광고를 제공하게 되면 전체 광고시장의 약 10% 이상 차지할 것으로 예상된다(지경용, 2011). 이에 따라 방송 산업에 절대적인 영향력을 갖고 있는 광고주들이 전통적인 방송 서비스에 집중하던 매체전략을 인터넷 등과 같은 신규 미디어로 분산시키고 있다.

● 그림 6 매체별 광고의 시장 포지셔닝 변화 전망



<출처> 김국진 (2011). 광고시장 전망 및 사회·경제적 가치. 방송광고 활성화 및 스마트미디어시대 광고산업 육성전략 컨퍼런스. 방송통신위원회. 26쪽

(SD) 프로그램을 전송할 수 있는 기술로 최소 4개 이상의 채널 확보가 가능하다. 이에 따라 각 지상파 방송 사업자가 최소 3~4개의 채널을 갖게 되는 것으로 지상파 채널이 최소 12~16개 이상 증가할 수 있다(이창형·박성규, 2012). 따라서 지상파 다채널방송은 유료방송 사업자들에게 매우 큰 위협이 되기 때문에 방송통신위원회의 결정에 따라 지상파 방송사업자와 유료방송 사업자간에 또 다른 갈등이 예상된다.

이와 같이 국내 방송시장의 변화 속에서 유료방송 사업자의 위기론이 제기 되고 있으며, 유료방송 사업자들은 이러한 위기를 극복하기 위해서 지속적으로 규제완화를 요구하고 있는 실정이다.

Ⅲ. 유료방송 규제 현황

1. 소유 및 경영규제

앞으로 나타날 중요한 방송시장의 변화는 KBS의 MMS가 될 것이다. KBS는 지상파 다채널 방송(K-뷰)을 시험하고 있는데, 만일 KBS를 중심으로 MBC, SBS 등 지상파 방송사업자들이 다채널 방송을 하게 되면 케이블, 위성, IPTV 사업자들의 시장 지배력은 더욱 위축될 것으로 예상된다. 이에 따라 케이블 협회는 MMS가 허용되면 지상파 방송 독과점이 심화되는 것은 물론 광고 집중, 여론 집중 등과 같은 사회적으로 부정적인 결과를 초래할 수 있다고 반대의 의견을 제시하였다(전지연, 2012.9.5).

K-뷰(KoreaView)는 6MHz 주파수 대역에서 하나의 고화질(HD) 영상 채널과 3개의 표준화질

최근 방송법 시행령 개정안과 관련해 사업자들이 민감하게 반응하는 부분은 소유제한 및 시장점유율 제한 그리고 매출액에 대한 문제라 할 수 있다. 현재 '방송법 제8조 6항, 시행령 제4조 6항'에 의해서 SO·위성사업자는 PP별로 각각 전체사업자수의 1/5을 초과하여 경영할 수 없으며, 또한 PP가 전체 SO 권역의 1/3을 초과하는 구역에서 SO 경영을 금지하고 있다. 'IPTV 법 제8조4항'의 경우 IPTV사업자는 PP별로 각각 전체사업자수 1/5을 초과하여 경영하는 것을 금지하고 있다.

대기업(계열회사) 및 뉴스통신을 경영하는 법인(특수 관계자 포함)은 지상파방송사업자의 주식

● 표 7 유료방송사업자에 대한 소유 및 경영 규제 현황

구분	케이블TV	위성방송	IPTV
규제 법률	방송법·전기통신사업법	방송법·전파법	인터넷멀티미디어방송사업법
사업권역	지역	전국	전국
소유 규제	대기업	제한없음	제한없음
	외국인	49% 초과 금지	49% 초과 금지
	신문, 뉴스통신	49% 초과 금지	49% 초과 금지
경영 규제	사업자간 경영제한	- 특정 방송사업자(지상파·SO·위성방송) 매출액과 특수관계자인 방송사업자 매출액 합이 전체 방송사업자 매출액의 33% 초과 금지 - 지상파가 종합유선방송의 주식·지분 33% 초과소유 금지 - 지상파가 위성방송의 주식·지분 33% 초과소유 금지 - 위성방송이 SO의 주식·지분 33% 초과소유 금지 - 종합유선방송사업자가 지상파 방송의 주식·지분 33% 초과소유 금지	- IPTV제공사업자와 다른 방송사업자(PP제외)간의 경영 가능 (IPTV사업법에 관련 규정 없음)
	플랫폼과 PP간의 경영제한	- SO·위성사업자는 PP별로 각각 전체사업자수의 1/5 초과 경영금지 - PP가 전체 SO 권역 1/3초과하는 구역에서 SO경영금지	- IPTV사업자는 PP별로 각각 전체사업자수 1/5초과 경영금지
	소유 제한 및 시장점유율 제한	- SO와 특수관계SO의 가입자 가구 수의 합이 전체 SO의 가입가구 수 1/3 초과금지 - SO가 전체SO의 권역의 1/3을 초과하는 구역에서 경영금지 - 특정 방송채널 사용 사업자의 매출액(특수 관계자 포함)이 전체 방송채널 사용사업자 매출 총액의 33% 초과 금지	- 위성방송사업자가 다른 위성방송 사업자의 주식·지분을 33%초과 소유금지 - 위성방송사업자가 다른 위성방송 사업을 2개 이상 경영금지

또는 지분 총수의 100분의 10을 초과하여 소유할 수 없으며, 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 30을 초과하여 소유할 수 없다(방송법 제8조 3, 개정 2009.7.31). 이러한 규정에 의해서 유료방송사업자에 대한 대기업 참여는 제한이 없는 상황이다.

이에 추가로 방송통신위원회는 2012년 2월 SO 소유규제 완화와 PP 매출액 규제 완화를 중심으로 방송법 시행령 개정안을 제안하였다. 방송법 시행령 개정안에 대해서 케이블 사업자들은 IPTV와 동일시장에서 경쟁하기 때문에 규제 형평성 차원에서 적절한 조치로 받아들이고 있다. 특히 국내 최대 유료방송 가입가구를 확보한 지배적 사업자는 케

이블이 아니라 KT라는 사실을 확인한 결과라고 보고 있다. 또한 PP 매출액 규제 완화에 대해서는 케이블 사업자들은 33%의 제한이 유지될 경우 CJ E&M은 방송 매출을 더 이상 올릴 수 없어 방송 콘텐츠 제작이 불가능하다고 규제완화 이유의 정당성을 내세웠다. 아울러 재허가 등을 통해서 MSO 권역 간 균형적인 디지털 전환을 충분히 강제할 수 있어 '크림 스키밍(cream skimming)'을 방지할 수 있다고 보고 있다.

반면 IPTV 사업자의 입장은 IPTV에 대한 규제는 그대로 유지하고 케이블(SO) 사업자의 규제만 완화하는 것은 비대칭 규제라며 반발하고 있다. IPTV 사업자들의 주장에 의하면 특정 MSO가 방송 시장을 지배하게 되면 다양성이 크게 훼손될 수 있

으며, MSO는 가입자 확보가 쉬운 도시 지역에만 영업을 집중할 가능성이 높다고 지적하였다. 이에 따라 IPTV 사업자들은 케이블 사업자들의 규제완화와 맞춰 IPTV 사업자의 규제 완화도 고려되어야 하고, 규제완화의 시기를 적절히 조절해야 한다는 입장이다.

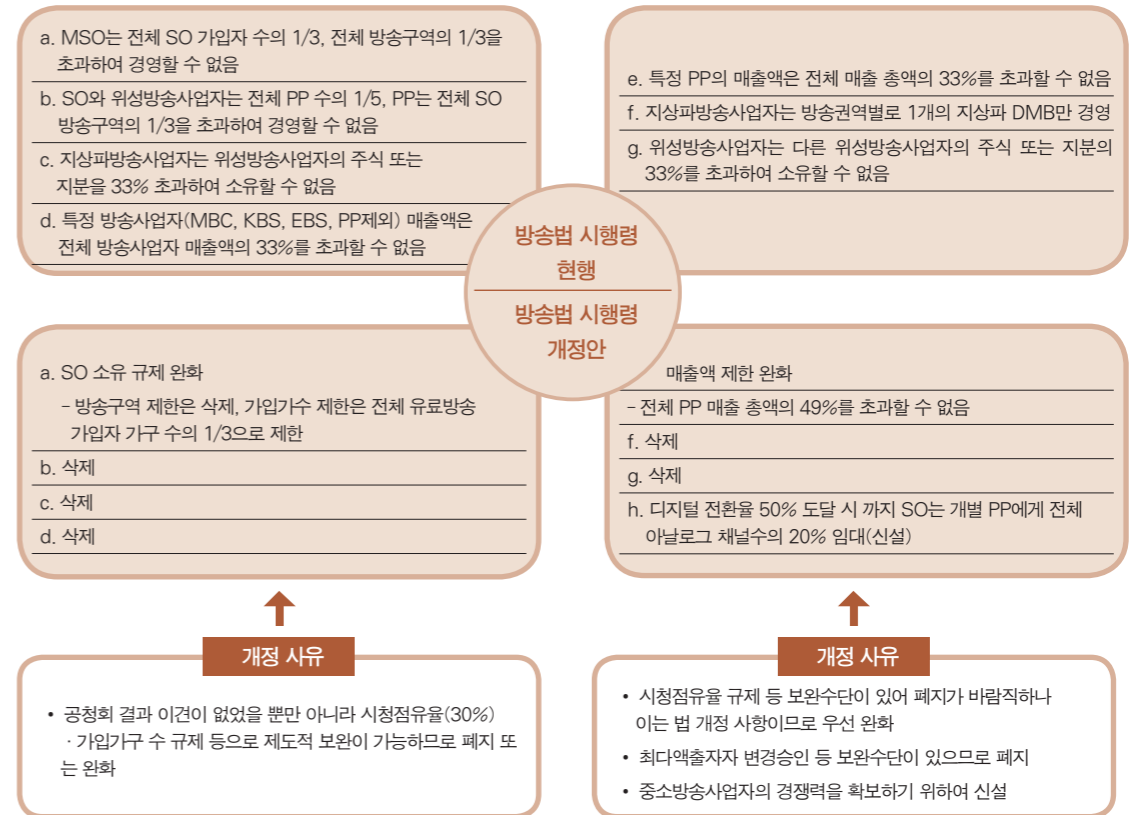
2. 권역규제

방송권역은 '특정 방송사업자가 방송신호를 송출할 수 있는 구역으로 방송사가 허가를 받을 때 설정되는 전파의 도달범위'라고 정의할 수 있다. 이러한

정의에 의해서 지상파는 전국 서비스, 케이블은 지역, 위성방송과 IPTV 전국 서비스로 규정하고 있다. 하지만 특별히 권역에 대한 규정을 법조항에 넣지 않고 소유규제를 통해서 권역규제 체계를 유지하고 있다. 앞서 제시한 소유 및 경영규제에서 나타나듯이 케이블 SO는 서비스 구역을 전체 77개 권역으로 나누고 있으며, 특정 SO가 전체 SO의 권역의 1/3을 초과하는 구역에서 경영을 할 수 없도록 규정하고 있다.

이러한 규제에 대해서 케이블 업계는 KT, LG의 유무선통합, IPTV사업자의 등장, 인터넷 동영상 서비스의 확대에도 불구하고 아직 케이블사업자에

● 그림 7 방송법 시행령 개정안



* 개별 PP: 공공·공익·종교, 지상파 계열, MSP, 종편·보도·홈쇼핑 계열 PP를 제외한 등록 PP (출처) STRABASE (2012); 조준상(2012) 발표문; 5차 방송통신위원회 회의록(2012.2.1), 재정리

대한 권역별 규제가 남아있어 지상파 재전송 문제는 물론이고 규모의 경제를 실현하기 어렵다고 주장하고 있다. 이에 케이블 사업자들은 유료방송 시장 자체에서 경쟁을 활성화하고, 유무선 통신서비스 사업자와 공정한 경쟁이 이루어질 수 있도록 권역규제를 완화해야 한다는 입장이다.

3. 채널구성 및 편성 규제

유료방송 사업자들에 대한 과도한 채널구성 및 편성규제가 사업자 채널 편성권 침해이자 자율성을 위축시키는 결과를 초래할 뿐만 아니라 개별PP 생존 위협과 비효율적 채널 운영에 따른 문제를 양산하고 있다는 비판을 받고 있다. 즉, 케이블 사업자들이 운영하는 채널 중에서 의무편성 채널들을

제외하면 일반 PP들이 진입할 공간이 부족하여 콘텐츠 및 매체 경쟁력을 저하시키는 결과를 초래하며, 케이블 사업자 및 PP가 창의적이고 실험적인 프로그램을 제작하여 채널을 구성할 수 있는 기회를 갖지 못한다는 주장이다.

현재 SO는 지상파 채널을 포함해 의무전송 채널 약 19여개 이외에도 5개 홈쇼핑 채널, 10여개 인기 채널(MSP)과 MSO가 직·간접적으로 운영하는 채널을 우선 편성함에 따라 일반 PP는 5개에서 6개 채널을 놓고 경쟁하는 상황이다. 2012년 케이블 가입자의 71.7%(디지털 28.3%)가 아날로그 방송을 이용하고 있으며, 그 중 94%가 기본형 또는 보급형을 가입하고(방송통신위원회 2012) 있어, 이용자들에게 제공되는 채널수는 약 40개인 것으로 나타났다. 따

● 표 8 방송법(시행령)과 인터넷멀티미디어방송사업법(시행령)의 유료방송 채널 규제

구분	케이블TV	위성방송	IPTV	
채널 편성 규제	채널구성 및 채널 내 편성규제	- 최소 70개 채널 운영 - 공공(3)/공익(3)/종교(3)/보도(2)/지역채널(1, 케이블)/지상파(2)/장애인복지채널(1), 종합편성채널(4) 등 17개 의무채널 운영		
	직접사용채널	- 3개 이내(지역채널 제외) (단, 100개 채널이상 운용시 10% 가능)	- 전체운용채널수의 10/100이내	- IPTV제공사업자는 직접사용채널 운영 금지
	지역채널	- 지역채널 1개 의무 운영	- 관련규정 없음	- 관련규정 없음
재송신 규제	임대채널	(특수관계자 임대채널)특수관계자에게 임대하는 채널수는 • 텔레비전채널수의 20/100초과 금지 • 운송라디오채널수의 50/100초과 금지 • 운영데이터채널수30/100초과 금지(본인 또는 특수관계자임대채널) - 본인 또는 특수관계자가 임대 채널수의 합계가 전체텔레비전방송채널 수의 35/100 초과 금지	방송법 준용 (케이블·일반위성방송과 동일)	
	의무재송신	- KBS1·EBS는 의무재송신	(방송법 제78조 준용) - KBS1·EBS는 의무재송신)	
	일반재송신	- 방송구역 외에서 허가받은 지상파를 재송신 할 경우에만 방통위에 승인 필요	- 의무재송신 이외의 지상파방송을 재송신하고자 할 경우에는 방통위 승인 필요	- 방송법 준용(케이블과 동일)

* 장애인복지채널은 지난 2012년 5월 의무채널에 추가되었으며, 공익채널은 분야별 1개, IPTV의 의무전송은 실시간 방송프로그램을 대상으로 구성과 운영에 관해 적용

라서 의무편성 및 인기 채널을 제외하면 일반 PP들에게 할당되는 채널이 매우 제한 것이다. 또한 케이블 SO는 직사채널을 허용하고 있지만 IPTV사업자들은 직사채널을 운영할 수 없도록 규정하고 있다.

이러한 의무편성채널 규정에 대해서 많은 비판적 의견들이 제시되었는데, 2007년 '디지털 케이블 유료방송 정책연구' 결과에서 케이블 TV 산업의 활성화를 위해서 극복해야 할 4가지 장애요인으로(미디어미래연구소, 2007), 케이블 TV 시청료의 저가 구조 문제, 아날로그 TV와 디지털 케이블 TV간의 콘텐츠 차별화 미흡, SO 소유제한 문제, 과도한 의무편성규제를 들었다. 2007년 당시 지상파방송(KBS1, KBS2, EBS, MBC, SBS), 지역채널(1), 공익채널(10개 장르 중 8개 이상), 공공채널(3), 보도채널(2), 종교채널(3) 등 총 22개가 의무적 편성 채널이었다. 당시 연구결과에 의하면 전체 케이블 가입자의 84.2%가 저가 상품에 가입되어 있어 과도한 의무편성규제는 사업자들의 자율권, PP 경쟁에 부정적 결과를 초래한다고 지적하였다.

유료방송의 채널구성 및 운영과 관련된 법 규정은 방송법 목적에서 출발하며, 공익성, 다양성, 수용자 권익이라는 정책 목표를 구현하기 위한 목적이지만, 이러한 방송법의 목적에도 불구하고 정책 목표를 구현하기에는 정책적 수단이 혼란스럽고, 비체계적이라는 비판(이병섭, 2010)도 제기되었다. 특히 유료방송의 채널구성 및 편성 규제를 통해서 얻고자 하는 효과는 수용자 권익이지만 규제를 통한 수용자 권익 증진 효과가 미미하고, 공익성, 다양성, 수용자 권익이 효과적으로 구현되지 않았다고 비판하였다.

그 외 케이블 TV의 소유규제 완화와 지상파 재

송신에 대한 연구(이승훈 외, 2008)에서도 과도한 의무편성으로 인해 다양한 콘텐츠 제공 기회가 위축되고 있으며, 공공채널과 공익채널의 구분이 모호하고, 달성하려는 목적이 중복됨에 따라 공공채널과 공익채널의 통합이 필요(최성진 외, 2009)하다는 주장이 제기되었다. 특히 종합편성채널과 같은 특정 채널을 의무적으로 편성하도록 강제하는 것은 지상파 공영방송을 제외하고, 의무전송에서 제외된 사업자와 비교해 특혜이자 과도한 규제(정미정, 2012)라는 주장이 제기되기도 하였다.

IV. 유료방송 규제 개선 방안

1. 소유 및 경영규제 개선 방안

현행 개별 권역구분에 따라 이용자가 선택할 수 있는 플랫폼이 최소 5개라는 점을 고려할 때, 유료방송에 대한 소유규제를 완화한다고 해서 다양성이 훼손될지 여부는 보다 세심한 분석이 필요하다. 하지만 소유 및 경영 규제의 목적이 다양성 확보라면 다양성 규제는 콘텐츠 측면에서의 규제가 바람직하고, 시장점유율 규제는 사업자의 경제적 시장성과에 입각한 경제적 규제에 접근해야 한다. 또한 시청점유율 규제는 여론·미디어 다양성 제고를 위한 정책 목표로 설정할 수 있을 것이다.

현행 유료방송 시장의 공정경쟁 문제는 소유규제 등을 포함한 규제의 비대칭성 문제 그리고 특정 사업자의 시장지배력 전이(특수관계자 포함)에 대한 규제 적용과 관련된다. 특수관계자에게 규제가 적용

²⁾되는 목적은 방송의 다양성을 제고하기 위한 것으로

로 플랫폼에 적용되는 소유겸영 규제는 노출의 다양성(exposure diversity)을 확보하기 위해서 플랫폼이 특정인(사업자)에게 집중되는 것을 방지하고자 하는 목적을 갖고 있다. 해외의 경우 방송사업자에 대해서는 동일 시장 또는 이종역무 시장에서 모두 특수관계자 규제를 적용하고 있다. EU의 미디어 소유규제에 있어서 방송시장에 국한된 소유겸영 및 이종 미디어에 대한 교차소유 규제에서도 모두 특수관계자를 포함하여 적용하고 있다.

따라서 유료방송 시장 소유겸영 규제와 관련된 공정경쟁은 규제형평성이 유지되고, 자유시장 경제로 전환될 수 있도록 규제를 완화하고, 추후 규제를 일원화시키는 것이 필요하다. 또한 특수관계인 규정을 적용하도록 검토하고, 사후규제 차원에서는 불공정거래 행위에 대한 규제를 강화하는 것이 바람직한 방향이라 할 것이다. 이에 따라 현재 방송통신법을 수평적 규제로 전환하여 유료방송 사업자들에게 적용하기 어렵기 때문에 현행 법령 안에서 소유 및 겸영 규제의 개선방안을 적극검토 할 필요가 있다.

이에 기존 방송법 시행령 개정안이 담고있는 현행 케이블TV SO의 소유규제와 IPTV 소유규제를 동시에 개선하고 PP의 매출액 점유율 제한을 확대할 필요가 있다. 특히 SO 소유규제의 경우 전체 유료방송 가입기구의 1/3로 개선하고, 점진적으로 권역에 대한 상한선을 폐지하는 것을 고려할 수 있다. PP의 매출액은 전체 유료방송 매출(홈쇼핑 매출 제외)의 49%로 확대하되 단계적으로 추진해야 할 것이다.

이와 같이 유료방송사업자의 소유 및 겸영 규제

개선 효과는 유료방송 시장에 일원화된 규제를 도입하고 경쟁을 촉진하여 산업성을 제고시킬 수 있을 것이다. 또한 PP 시장에서의 매출액 규제가 완화되어 대형 PP가 등장하게 되는데, 이를 통해 콘텐츠 산업 경쟁력을 강화하고 방송콘텐츠 산업의 발전을 위해서는 제작투자 중심의 경쟁구도가 형성될 수 있도록 유도해야 한다.

2. 권역규제 방안

현재 케이블방송사업자는 총 77개 권역 중에서 1/3에 해당하는 26개 권역을 넘을 수 없고, 25개 이하 권역에서 서비스했을 때 확보할 수 있는 가입자의 수는 전체 SO 가입자의 1/3을 넘을 수가 없게 규정하고 있다. 이러한 권역의 규제는 가입자 확보와 연결되는데, 가입자 확대를 위한 공정경쟁이 이루어져야 함에도 불구하고 사전에 차단하는 문제가 발생하기 때문에 가입 가구 수 규제를 점진적으로 완화함으로써 유료 방송 시장의 활성화를 도모하는 방안이 필요하다.

케이블 사업자의 입장에서 보면 동일 시장에서 위성방송 가입자에 비해 가입자의 숫자가 많겠지만, 개별 기업단위로 보면 KT에 대응할만한 가입자 수준을 확보하기 힘들다. IPTV의 경우에도 확보할 수 있는 가입자 임계점에 도달하게 될 경우 더 이상의 경쟁은 무의미해질 수 있다.

따라서 권역규제의 문제는 앞서 언급된 소유 및 겸영규제와 가입자 확보 경쟁 및 수익과 관련된 문제이기 때문에 동일시장-동일규제 원칙에서 케이블과 위성 그리고 IPTV 사업자들이 공정하게 경

쟁할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 또한 지역주의를 기반으로 역외재송신을 원천적으로 차단하는 정책은 새로운 매체들이 등장하는 다매체 다채널 상황에서 더 이상 유지되기 어려우며, 역외재송신을 포함한 지상파 재송신을 전향적으로 허용하되 지역 방송사 보호 방안을 마련하는 방향으로 정책을 전환하는 것을 고려해야 한다.

3. 채널구성 및 편성 규제 개선 방안

유료방송사업자들에 대한 채널구성 및 편성규제 개선의 원칙은 동일시장-동일 규제가 적용되어야 하지만 특수한 경우(지역채널)는 제외되어야 한다. 이에 따라 케이블과 위성은 기존 의무전송을 완화하여 공공채널(공익채널 포함), 지역채널(케이블), 지상파채널, 장애인 복지 채널, 보도채널 등으로 설정하여 완화하는 방안을 고려해 볼 수 있다. IPTV는 기존 의무전송을 공공채널(공익채널포함), 지상파 채널, 장애인복지채널, 보도채널로 규정하여 완화하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

이와 같이 채널구성 및 운영에 대한 규제완화를 통해서 유료방송 사업자들에게 대한 자율성을 보장하고, 콘텐츠 제작 활성화를 도모할 수 있을 것이다. 다만 무분별한 상업적 활용을 방지하기 위한 최소한의 규제 기준 및 채널 운영 가이드라인을 제시할 필요가 있다.

직접사용채널에 대해서는 실효성 있는 정책적 목표를 설정하고, 그에 따라 채널 성격과 목적을 정확하게 규정할 수 있도록 유도해야 한다. 현행 100개 이상의 채널을 제공하는 유료방송사업자에게 동일하게 10/100으로 규정(단 70개 채널 이하

의 경우 현행 유지)을 통일할 필요가 있다. 단, 상업적 목적으로 사용하는 것을 방지하기 위해서 직접사용 채널의 일부는 공익 프로그램(시청자 제작프로그램 등) 및 중·소 PP에게 임대 하도록 규정할 수 있을 것이다. SO는 임대된 채널에 대해서 PP의 자율성을 보장하는 가운데 내용의 실험성, 서비스의 창의성, 공공재로서의 적합성 등을 고려하여 다양한 형태의 프로그램 포맷 개발을 유도해야 한다.

유료방송사업자들의 채널구성 및 편성 규제의 완화효과는 이용자들의 선택권 확대로 나타나야 한다. 현재 유료방송 시청자들은 채널을 패키지로 구입하고 있는 실정이다. 이에 채널구성 및 편성규제의 완화와 함께 시청자 권익확대를 위해서 유료방송사업자들이 제공하는 채널 패키지 판매를 시청자 선택으로 변경하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

이러한 판매 방식의 변화는 이용자 선택권 확대, 합리적 가격 설정, 불필요한 채널 낭비를 방지할 수 있으며, 실질적인 콘텐츠 경쟁을 유도할 수 있을 것이다. 다만, 시청자들이 선택하는 채널에 의무전송채널은 반드시 포함시킬 수 있어야 하며, 시청자가 선택할 수 있는 채널의 수를 한정해 제공하되 추가 가격 설정 등과 같은 방법론적인 세부안이 마련되어야 할 것이다.

V. 결론

스마트 미디어 시대는 특정 플랫폼이 특정 단말기를 통해서만 콘텐츠가 제공되는 시대가 아니라

다양한 단말기를 통해서 콘텐츠를 제공함으로써 많은 이용자들이 이용할 수 있도록 유도하고 있다. 단말기의 범위도 텔레비전, 컴퓨터, 휴대전화기에 국한되지 않고, 게임기와 휴대용 카메라 등으로 확장되고 있다. 따라서 전통적 방식의 콘텐츠 유통은 한계점에 도달한 만큼 새로운 방식의 콘텐츠 유통 전략 수립이 무엇보다 중요하다.

이러한 새로운 방송환경의 변화는 유료방송 사업자들에게도 큰 위협으로 작용하고 있다. 최근 우리나라에서 방송 사업자들간 갈등과 분쟁이 빈번하게 발생하고 있으며, 규제기관과 사업자간의 갈등도 나타나고 있다. DCS와 같은 결합상품을 놓고 사업자간 갈등과 방송법 시행령 개정안에서 나타난 SO 소유 및 겸영규제 완화와 PP 매출액 규제 완화에 대해서도 사업자간 갈등은 유료방송 사업자들의 위기감에서 비롯된 상호 견제의 결과라 할 수 있다. 따라서 유료방송시장에 사업자간 공정경쟁 기반을 조성하여, 사업자간 공정경쟁이 활발하게 일어날 수 있도록 환경을 조성하는 것이 무엇보다 중요하다.

이에 따라 본 글은 유료방송 사업자에게 적용되는 소유 및 겸영규제, 권역규제, 채널구성 및 편성규제를 중심으로 개선방안을 제안해 보았다. 앞으

로 수평적 규제 체계로의 전환을 고려하고, 사업자간 공정경쟁과 글로벌 경쟁력을 향상시키기 위해서는 규제 완화를 고려할 필요가 있다. 특히 소유 및 겸영규제는 시장규모와 관련된 문제이기 때문에 신중하게 고려하되 가입자 수 규제, 권역규제, 겸영규제, 시청점유율 규제 등과 같은 이중규제의 문제를 고려하여 합리적인 방안을 마련해야 한다. 아울러 채널구성 및 편성규제는 사업자 자율성을 보장하는 측면에서 기존 의무편성 채널을 축소하여 일반 PP 진입을 활성화할 필요가 있을 것이다.

유료방송시장의 규제완화 방향에 맞게 사후규제를 보다 세부적으로 적용할 필요가 있다. 특히 방송법과 IPTV법 그리고 전기통신사업법에서 나타나는 금지행위에 대한 규정을 유료방송사업자들에게 동일한 수준으로 적용할 수 있어야 할 것이다.

하지만 앞서 언급한 규제의 문제뿐만 아니라 결합상품의 문제, 요금규제, 수신료 지급, 콘텐츠 동등접근, 사후규제 등과 관련해 더 많은 논의와 연구가 필요하다. 이러한 논의와 연구는 향후 수평적 규제 체계로 전환하는데 필요한 자료로 활용될 수 있도록 동일시장-동일 서비스-동일 규제 원칙을 고려해야 한다.

참 고 문 헌

- (1) 정성균 (2007. 10.1). '케이블TV업계, 위성공시청안테나 허용 반대시위'. 파이낸셜 뉴스.
 (2) 방송위원회 (2001). '방송채널정책방안 마련을 위한 공개 토론회'.

- (3) 한국케이블TV 협회 (2012). '탈법위성방송(DCS) 즉각 중지해야 합니다'. 보도자료.
 (4) 이종현 (2012). KT "정부 규제가 IPTV 발전 막고 있다". Chosun Biz. (2012.12.06)
 (5) 권장원 (2010).『종합편성채널 도입에 따른 공정 경쟁과 비대칭규제(asymmetric regulation)』. 한국언론정보학회 가을 정기학술대회 기획세션 발표문.
 (6) 강미선 (2012). 케이블 소유규제완화, SO-IPTV 신경전. IPTV "케이블 소유규제 현행대로 유지해야" 의견서 제출. 머니투데이.
 (7) <http://www.informatandm.com/section/home-page/>
 (8) 한국콘텐츠진흥원 (2010). 『2010년 해외콘텐츠 시장조사(방송)』. 25~42.
 (9) 김성환 (2012). 『지상파 방송사의 스마트 TV 서비스 전략』. Smart TV Global Summit 2012. 지식경제부.
 (10) 유창조 (2012). 『스마트 미디어 시대 광고산업 육성방향』. 방송광고 활성화 및 스마트미디어시대 광고산업 육성전략 컨퍼런스. 방송통신위원회.
 (11) 권호영 (2012). 『미디어 시장의 트렌드와 이용행태』. 스마트 TV 글로벌 서밋, 발표출처(2012.11.14)
 (12) 이은민 (2012). OTT 서비스 확산과 비즈니스 사례 분석. 『방송통신정책』, 24권(15호), p.3
 (13) 한국인터넷진흥원 (2012). 『美 Netflix, Apple과 협력관계 강화』.
 (14) 한은영 (2011). Netflix와 Hulu의 해외진출 분석 및 시사점. 『정보통신정책동향』, 23권(20호), 77~91.
 (15) Strabase, 2011. 11.4
 (16) 아틀라스리서치, 2012.
 (17) 송민정 (2012). 『Service Strategy of Pay TV: Focus on IPTV』. Smart TV Global Summit 2012. 발표문. p.223.
 (18) 박재범 (2006). 『디지털 콘텐츠 사업의 총아 콘텐츠 애그리케이터』. LG경제연구원.
 (19) 조지연 · 송주호 · 이봉규, (2011). 종합편성채널 도입에 따른 국내 미디어산업 변화 및 사업자 경쟁방안에 관한 연구. 『한국 인터넷 정보학회』, 12권 (1호), 38~53.
 (20) 김미라 (2012). 종합편성채널의 초기 편성에 관한 연구. 『언론과학연구』, 12권 (2호), 145~169.
 (21) 이진로 (2012). 종합편성채널과 미디어렐법이 지역 언론에 미치는 영향에 관한 연구. 『언론학연구』, 16권(1호), 195~221.
 (22) 성연광 (2012). '폭' 100만 가입자 돌파: 무료 다시보기의 힘?. 머니투데이, (2012. 11. 05).
 (23) 임정수(2012). "지상파 방송사의 N스크린 전략과 poog의 유료화", <신문과방송>.
 (24) 지경용 (2011). 『광고매체 진화에 따른 스마트광고 시장 전망. 방송광고 활성화 및 스마트 미디어시대 광고산업 육성전략 컨퍼런스』. 방송통신위원회.
 (25) 김국진 (2011). 『광고시장 전망 및 사회·경제적 가치. 방송광고 활성화 및 스마트미디어시대 광고산업 육성전략 컨퍼런스』. 방송통신위원회. 26쪽.
 (26) 전지연 (2012.9.5). "양회부 케이블 협회장 'MMS에 비하면 DCS는 아무것도 아니다.'" 전자신문. 8면.
 (27) 이창형 · 박성규 (2012). 지상파 다채널방송 서비스 방식 비교 연구: (MMS와 Koreaview 방식을 중심으로). 『한국콘텐츠학회논문지』, 12권(6호), 78~91.
 (28) 방송통신위원회 (2012). 『결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준(고시) 개정(안) 행정예고』. 방송통신위원회 공고 제2012-1008호.
 (29) 미디어미래연구소 (2007). 『디지털 케이블 유료방송 정책연구』. 한국전자통신연구원.
 (30) 이병섭 (2010). 다채널방송의 채널구성 및 운용에 관한 정책 연구. 『언론정보연구』, 47권(2호), 204~241.
 (31) 이승훈 외 (2008). 『방송시장 구조 변화 분석 및 매체 간 경쟁활성화를 위한 규제체계 연구』. 한국전파진흥원(KORPA 연구 2008-01), 71쪽.
 (32) 최성진 외 (2009). 『디지털 방송시대의 채널정책 방안연구』. 방송통신위원회 지정 2009-05. 82~85.
 (33) 정미정 (2012). 『유료방송 콘텐츠시장 경쟁 활성화 방안 모색. 유료방송공정경쟁 보장을 위한 정책 토론회』, 발표문(2012. 4.23)
 (34) 최은진 (2012). 난항 끝에 사용자 압박한 '유뷰(Youview)': 쟁점과 시장성공가능성. 한국방송협회, 방송문화 370호, 56~57.