

미디어환경 변화와 방송 콘텐츠 경쟁력 강화를 위한 채널정책 방안

호서대학교 변상규(조교수)

1. SO와 PP간 불공정 행위의 유형

□ 불공정 행위 유형(출처 : KCTA, 2010)

- 일방적인 채널 송출 거절 또는 중단
 - 일방적이고 임의적인 과정에 의해 채널송출 여부를 결정하는 경우
 - 런칭비 미제공을 이유로 채널송출을 거절하는 경우
 - 계약기간 중 정당한 사유 없이 일방적으로 채널송출을 중단하는 경우
 - ※ 채널 송출 여부를 플랫폼 사업자가 일방적이고 불투명한 방식으로 결정. PP 사업자의 수익안정성과 이용자의 시청권이 SO의 독단적 결정에 종속되는 문제
 - ※ 채널편성에서의 불이익을 우려해 중소 독립PP들은 플랫폼 사업자의 무리하고 부당한 다른 요구들을 수용하지 않을 수 없음
- 임의적인 채널편성 변경
 - 계약기간 중 일방적으로 전일채널을 듀얼채널로 변경하는 경우
 - 계약기간 중 채널번호 또는 티어별 번들구성을 사전예고 없이 일방적으로 변경하는 경우
 - ※ SO는 일방적으로 PP의 수익에 영향을 미칠 수 있으므로, PP들은 플랫폼 사업자의 눈치를 보는 불리한 입장
 - ※ 임의적인 채널편성 변경은 이용자들에게도 불편과 혼란을 초래
- 차별적인 거래결정 및 편성
 - 거래결정 및 채널편성시 특정 PP를 우대하거나 차별하는 경우
 - MSO(MSP)간 보유채널 상호 교환에 따라 일반 PP를 배제하는 경우
 - ※ MSP 확대 등 수직계열화가 채널송출 및 편성에 영향을 줌으로써, 특정 계열의 PP들만이 생존할 수 있는 불공정한 시장환경 조성 가능성
 - ※ MSO와 직·간접적으로 연계되지 않은 독립 PP들은 고품질의 프로그램을 공급할 수 있는 경쟁력을 갖고 있다 하더라도 부당하게 배제될 수 있음
- 불공정한 거래관계
 - 저가의 수신료 배분을 강요하는 경우
 - ※ 채널 편성권을 통해 우월적 지위를 갖고 있는 플랫폼 사업자에 대해 PP들이 대등한 입장에서 수신료 협상을 하기 어려움

- PP로부터의 VoD 구입비용만큼을 해당 PP에 대한 수신료 배분액에서 제하도록 강요하는 경우

※ PP가 제공하는 VoD를 일정 범위내에서 실질적으로 무료로 이용하는 행위

- 기타 수신료 및 거래조건에서 부당하게 차별적인 취급을 하는 경우

o 계약 불이행

- PP가 프로그램 사용료를 전혀 못 받거나 지급이 지연되는 경우

※ 우월적 지위를 이용해 계약에 따라 지급하여야 할 프로그램 사용료를 실제로는 지불하지 않거나 지불을 지연하는 행위

o 구속조건부 거래

- 채널 송출 조건으로 타 플랫폼 사업자와 거래하지 않도록 요구

※ 타 플랫폼 사업자와 거래시 기존의 플랫폼의 채널편성에서 불이익을 받을 수 있으므로 타 플랫폼에 대한 채널공급 고려시 직·간접적인 압력에 처함

※ 이는 SO와 거래하는 PP들이 위성방송사업자나 IPTV사업자에 대한 채널공급을 기피하는 현상으로 나타나며 구체적인 입증은 쉽지 않으나 개연성이 높은 것으로 업계에서 받아들여짐

□ 원인 분석: SO의 독점력

o 네트워크 측면의 독점력

- 일방적인 채널 송출 거절 또는 중단, 임의적인 채널편성 변경, 불공정한 거래관계, 계약 불이행

- 장기적으로 스마트TV 등 뉴미디어들과의 경쟁이 심화되고, 채널수가 늘어나며, 우수한 콘텐츠 유치가 SO의 경영에 도움이 되므로, PP 경쟁력 강화로 약화될 가능성

- 방안 : 현재의 slot 점유율 규제(20%(특정PP, 특수관계자), 33%(MSP) 규제), 채널의 장르별 연번제 필요(PP 형평성 제고 및 사용자의 편의성 향상)

※ <방송법> 제70조 제2항, <령> 제53조 제2항, 라, 마, 바목

※ 케이블TV 도입 초기 정부는 SO의 상호겸영을 금지하고 점유율 규제(1/3)를 도입

- SO가 독점화될 경우 지상파 방송을 전달하는 수단이 독점화됨으로써 간접적으로 지상파에 대한 방송지배가 발생할 것이라는 우려

※ 프로그램 전송 결정 과정에서 제휴나 계열관계에 있는 프로그램 제작사를 우대하고, 독립 업체에 불이익을 주어 프로그램 시장 경쟁을 억제할 가능성 존재. 특히 점유율이 높은 SO가 특정PP 배제 결정을 내릴 경우 제작사를 위태롭게 만들 가능성 높음

※ FCC는 이를 방지하기 위하여 단일 기업이 전국 유료방송(MVPD) 시장의 30%에 도달하는 케이블 시스템을 소유하는 것을 제한(수평적 규제, 구매자 독점 방지)하였으나, 2001년 연방 항소법원은 시장 기능을 근거로 무효화한 사례가 있음

※ FCC는 특수관계 채널의 수를 채널 용량의 40%(최대 75개까지)로 제한(수직적 규제)하였으나, D.C. 연방항소법원에 의해 무효화

o 소프트웨어 측면의 독점력

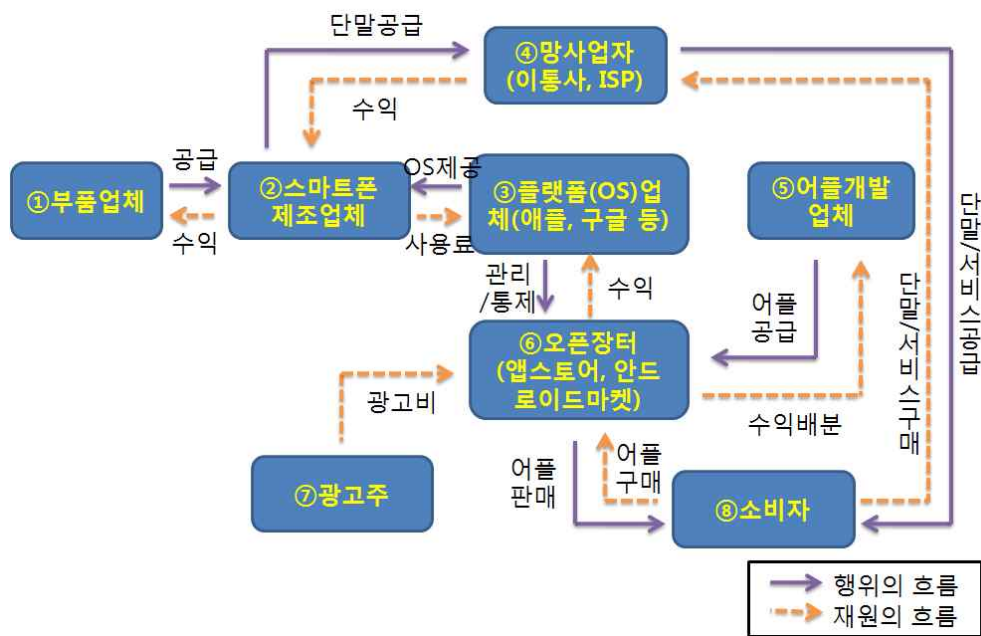
- 구속조건부 거래
 - 콘텐츠 독점으로 인한 SO 경쟁력 강화의 유인이 크므로, 앞으로 문제가 심화될 가능성
 - . PP는 OSMU로 광고매출, 콘텐츠 이용료 수입을 높이려는 유인이 있으나, SO의 유인에 배치, MSP의 경우 문제
 - 광고수익 의존도가 높은 PP는 광고단가를 높이기 위해 가입자가 많은 플랫폼에 종속적일 가능성 높음(전파연구소, 2009)
 - . 온미디어 : 투니버스, 슈퍼액션, MTV 2003년 위성방송 공급중단
 - . CJ미디어 : 채널CGV(2003), m.net, 올리브(2005), tvN(2008) 위성방송 공급중단
 - . 기타: 쿼니, 닉, StoryOn, 챔프, Xsport, CGV Choice 등이 위성방송 공급중단
 - . 신규 플랫폼인 IPTV에게 채널제공으로 인해 SO에게 받는 손해를 고려하여 과도한 Entry fee를 요구
- ※ 전파연구소(2009). 2009 방송통신융합연구
- 방안 : 콘텐츠 동등접근(PAR, program access rule)의 강화, 지상파 채널(MBC, SBS, KBS2)의 'must offer' 추가

2. 스마트 생태계와 콘텐츠의 중요성

- o 유통 과정에서의 독점력이 생태계를 약화시키는 결과(이동통신 산업 vs. 스마트 생태계)
 - 매체간 융합이 콘텐츠 유통 경로를 확대(convergence & divergence)
- o 제조업에서처럼 정보통신 부문에서도 생산과 유통이 분리되는 현상이 보편화되면서 네트워크 사업은 점차 주도권을 잃어가고 있음
- o 방송과 통신간 융합(Convergence)의 효과
 - 개별적으로 진행되는 수준의 1단계 융합을 지나, 융합 생태계를 형성하는 2단계 융합으로 진화 → 스마트 미디어
 - IPTV, 스마트폰/스마트TV/OTT(webTV)/Connected TV 등 인터넷을 기반으로 하는 새로운 융합 매체 확산
- o 스마트폰의 도입으로 이동통신 네트워크마저 가치중립화가 진행
 - 이통사들은 'Walled Garden' 구조에서 행사하던 단말공급, 무선인터넷 포털 및 애플리케이션 판매 등에 대한 지배력을 상실하면서 수익 창출로 연결시키지 못하고 있음

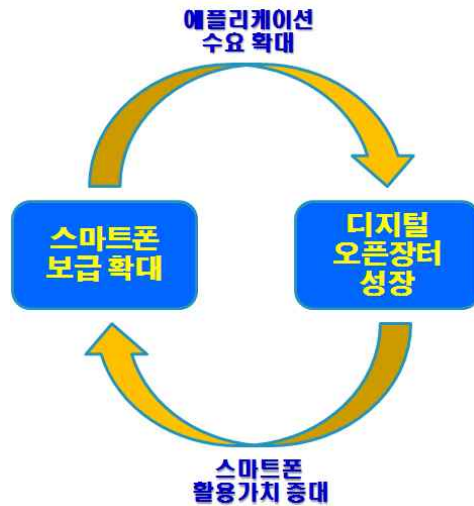
- 스마트폰 생태계로 창출되는 추가수익은 구글, 애플 등 콘텐츠 공급자가 가져가고, 이동통신 네트워크 사업자는 트래픽 증가의 부담이 돌아가는 구조가 고착
- ※ 애플, 구글 등 OS 사업자들이 단말기 공급, 애플리케이션 공급 등을 통하여 생태계 주도권을 쥐고, 광고, 앱 판매, 단말판매, OS 사용료 등의 막대한 추가수익을 가져가고 있음

[그림] 스마트폰 생태계의 모습



- o 네트워크의 가치중립화는 콘텐츠, 소프트웨어로 부가가치의 원천을 이동시켜 시장지배력과 수익 흐름의 변화를 초래하는 환경적 요인이 되고 있음
- 스마트폰 생태계에서 OS 사업자들이 주도권을 쥐게 된 것도, 디지털 장터를 구축하고, 앱의 거래를 디지털 장터에서만 이루어지도록 하는 등 콘텐츠의 유통을 장악함으로써 가능(앱스토어, 안드로이드 마켓 등 다양한 앱을 쉽게 공급받을 수 있는 시장이 존재)
- 국내 사례 : 위성방송의 지상파 재전송 지연, 위성DMB의 지상파 재전송 실패, IPTV 관련법에 콘텐츠 동등접근권 규정 삽입(제20조 제1항), 지상파와 케이블 SO간 재전송 대가 분쟁

[그림] 콘텐츠/SW의 중요성



- o Convergence & Divergence ⇨ 콘텐츠 배분경로 다원화 ⇨ 비즈니스 창출
 - One Source Multi-Use
 - 콘텐츠 시장에 대한 진입 제한이 거의 없어 개발자 누구나 시장에 참여할 수 있게 됨으로써 콘텐츠 다양성을 확보
- o 결과적으로 담장을 친 정원(walled garden)을 꾸려가던 이동통신사들은 콘텐츠 보급에 주력하는 애플, 구글 등의 OS 사업자들에게 주도권을 내어주고 망 투자 부담을 지고 초과이익의 기회에서 멀어짐(dump-pipe)

3. 미디어 산업의 광고시장 의존도 심화

□ 광고시장 의존 현황

- o 방송 산업은 광고, 공영방송 수신료 등 공적 보조, 유료방송 수신료(가입비 및 이용료) 등 다양한 재원에 의존함
- o 지상파방송은 비배제성과 비경합성을 지닌 공공재로서 무료 보편적서비스의 지위가 굳건하여, 무임승차의 문제가 발생하여 공영방송 수신료 수준이 세계에서 가장 낮은 수준에 머무는 등 시장의 실패를 야기함

<표> 각국의 지상파방송 연간 시청료 납부수준 비교(2009)

구분	영국	프랑스	독일	이태리	일본	한국
연 납부금액(원)	284,930	209,215	382,564	189,289	203,237	30,000

※출처 : ofcom(2010), International Communications Market Report 2010.

* 주 : 2009년 평균환율(영국 파운드당 1992.52원, 매매기준율)(우리은행)

- 유료방송은 낮은 콘텐츠 경쟁력으로 인해 이용료가 낮게 형성되고, 광고 의존도가 심화됨
- 한국의 케이블 방송 월 수신료(ARPU)는 7달러 수준으로, 아시아·태평양권에서 최고 하위 수준으로 방송산업에 저가시장 구조가 정착

<표> 아시아·태평양 주요국의 케이블방송 월 수신료(ARPU)(단위:US\$, 2008년 기준)

호주	미국	일본	싱가폴	베트남	태국	말레이	홍콩	인니	대만	필리핀	한국	인도	중국
68	59	44	38	29	29	24	19	16	16	13	7	4	3

※출처 : MPA(2009), PWC(2009) 자료 재정리,

* 주 : ARPU 계산에는 VoD, 유료방송 수신료 매출 포함

- 유료방송 콘텐츠를 제작하는 PP의 수입 중에서 광고와 수신료의 비중이 68 : 32 (2009년)로 광고의 비중이 매우 높음
- 지상파 방송 콘텐츠의 지배력과 사업자 지위 등을 고려할 때, 지상파 방송 수신료가 전반적인 방송 콘텐츠 가치에 대한 척도가 될 가능성

<표> 수신료+광고매출 대비 수신료의 비중

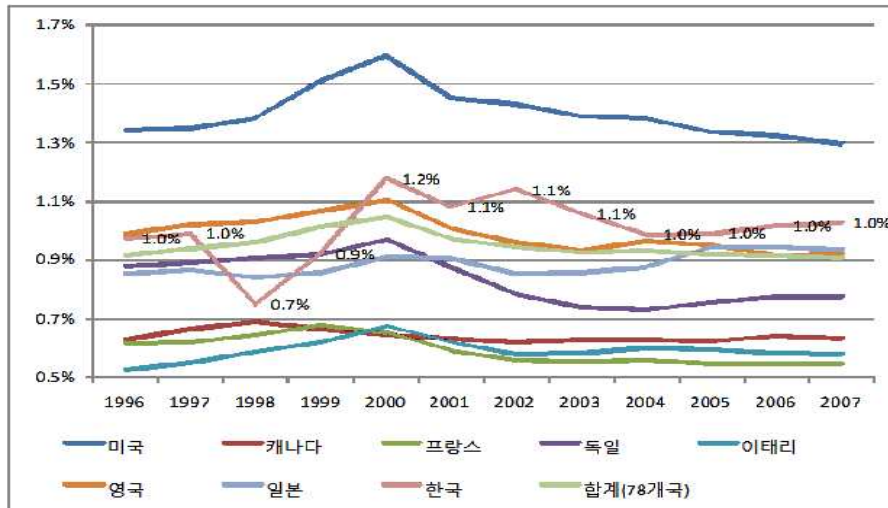
구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PP	0.27	0.26	0.30	0.22	0.22	0.23	0.25	0.32

※ 출처 : 방송통신위원회, 방송산업 실태조사 보고서 각호

- 결론적으로 한국은 G7 국가 대비 광고의존도는 높고, 공적재원 의존도는 낮음
- 매체가 빠르게 증가하는 가운데 광고시장의 파이가 이에 병행하여 확대된다는 증거는 없음
- 광고시장은 경제성장에 의존하므로, 매체의 급격한 증가를 뒷받침하기에는 많은 시간을 요함
- ※ 광고 결정요인에 대한 연구들을 살펴보면, 경제성장이 광고시장에 유의미한 영향을 미치는 유일한 요인으로 알려져 있음

- 우리나라의 경우 GDP 1.0~1.2% 수준에 해당하는 광고시장이 형성되고 있는데, 미국(1.3~1.5%)을 제외하면 대부분의 G7 국가들 대비 이미 높은 수준

[그림] GDP 대비 광고시장의 비중 비교(G7 및 78개국 평균)



※출처 : ZenithOptimedia(2009.3.), Advertising Expenditure Forecasts

- o 결론적으로 간접납부 방식인 광고시장에 대한 높은 의존, 직접지불 방식인 수신료의 부족이 우리나라 미디어 산업 발전에 큰 장애요소
- o 앞으로 애플TV, 구글TV 등 인터넷 망을 기반으로 하며, 해외 사업자들이 주도권을 쥐 인터넷 기반 TV가 보급되면, 경쟁심화 및 광고시장의 누수가 예상되므로, 미디어산업 재원 부족이 심화될 가능성
 - 구글의 경우 광고 매출에 전적으로 의존하는 비즈니스 모델을 가짐
 - 애플의 경우 콘텐츠 판매가 주요 비즈니스 모델이지만, 애플TV의 경우 광고매출도 아울러 도모할 계획

< 재원을 중심으로 매체간 경쟁 심화 >

- o 최근 미디어 산업계에서 재원 관련 이슈가 양산되고 있어, 재원 부족이 방송산업의 유지와 성장에 실질적인 장애요소로 떠오르고 있음을 확인할 수 있음
- o 사례 1: 신유형 광고(가상광고, 간접광고)의 도입 및 확대(중간광고, 광고총량제)
 - 시청자의 광고회피가 어려워져 광고 효과가 높은 새로운 광고방법을 도입함으로써, 미디어 산업에 추가적인 재원을 공급

- 사례2 : 미디어랩 도입으로 광고시장 경쟁강화를 통한 광고시장 증대
 - 광고의 수급 및 가격 결정이 성과와 연동되어 광고의 가격 탄력성을 키우고, 광고 수요를 확대하며, 방송사가 시청률 향상을 위해 노력할 유인을 제공
- 사례 3: 지상파 콘텐츠의 케이블 재전송 관련 소송
 - KBS, MBC, SBS 등 지상파 3사는 지상파채널 재송신 대가 지불을 요구하며 티브로드강서방송, 씨앤엠·HCN서초방송·CMB한강방송 등 5개 종합유선방송사업자(MSO)를 상대로 저작권 등 침해정지 및 예방 등 청구소송 제기(2009.12.17.)
- 사례 4: 공영방송 수신료 인상(KBS 3,500원, EBS 970원)
 - 1970년대 후반 흑백TV 시절 KBS 수신료는 600원이었으며, 1981년 4월 1일 컬러TV가 도입되면서 2,500원으로 상승한 이후 변동이 없음
 - EBS는 TV수신료 중 3%(70원)를 배분받고 있는데, 공적재원의 비중을 60%까지 확대하기 위해 970원의 수신료가 필요하다는 주장
- 기타 24시간 방송, 광고총량제, 지상파 중간광고, 지상파 MMS등이 논의

4. 국내 콘텐츠 산업 경쟁력 강화 방안 - PP 경쟁력 강화

- 우리나라 방송 환경을 이해하는데 중요하게 고려하여야 할 특성은 지상파 콘텐츠의 지배적 위치
- 1995년 케이블 방송 출범 이후로 디지털 기술의 발전, 방송·통신간 융합 등으로 위성방송, 위성DMB, 지상파DMB, WiBro, IPTV 등 다양한 네트워크 기반의 매체가 출시
 - 이는 기술 개발의 결과물인 물리적인 네트워크의 전개에 정책중심을 두어왔기 때문
- 그러나 현 시점까지 국내 방송 콘텐츠 시장에서 지상파 3사가 여전히 압도적인 경쟁력을 확보하고 있으며, 유료방송은 매체간 콘텐츠 차별성이 나타나지 않음
- 콘텐츠를 전송하는 물리적 네트워크의 증대보다는 직접적으로 콘텐츠 제작 부문의 경쟁력을 강화시키는 것이 필요
 - 콘텐츠 제작 업체인 종편PP의 선정은 이에 대한 대안으로 평가받을 수 있음
 - 앞으로 지상파와 함께 방송 콘텐츠를 제작하는 PP의 경쟁력 강화가 중요

□ PP 산업 현황

< 높은 지상파 의존도와 낮은 제작비용 투자 >

- 지상파 프로그램이 지상파 계열 PP 채널을 통해 유통될 뿐만 아니라, 대다수의 PP가 지상파 프로그램에 의존해 유료방송 전반이 지상파 재방송 채널로 인식
 - 유료방송이 지상파 콘텐츠 애프터마켓 역할(황근, 2005)
 - ※ 황근(2005). 유료방송의 공정경쟁과 시청자 복지. 『제 13차 방송통신 포럼』. 한국뉴미디어방송협회.
- PP는 콘텐츠를 제작할 경우 자체제작에 따른 시장위험(시청률 위험, 자본위험, 플랫폼 위험 등)이 존재하는데, 이미 시청률이 검증된 지상파와 해외 인기 프로그램에 의존해 광고수익을 올리는 구조가 고착화

<표> 케이블TV의 지상파방송 프로그램 재방송 현황

프로그램명	편성 채널수		편성 횟수	
	'09년	'10년	'09년	'10년 1~5월
TV동물농장	6	6	3,230	2,058
순간포착 세상에 이런 일이	6	7	3,788	1,536
무한도전	5	7	2,133	1,140
1박2일	3	2	2,692	1,128
거침없이 지붕뚫고 하이킥	4	4	1,407	1,122
스펀지	8	6	1,566	1,009
생활의 달인	5	5	1,770	890
스타킹	5	5	1,708	854
해피투게더	5	5	1,995	836
세바퀴	4	6	1,380	824

※ 자료 : 방송통신위원회

- 지상파 프로그램이 지상파 계열 PP 뿐 아니라, 대다수의 PP가 지상파 프로그램을 부분적으로 재전송하여 유료방송이 지상파 재방송 채널로 인식

<표> 유료방송 PP의 시청률 상위(상위 30%) 프로그램 비율

	지상파 재방	자체제작	어린이	스포츠	미드/영화
비율	54.0%	10.0%	12.0%	4.0%	20.0%

※자료 : 방송통신위원회

- PP의 낮은 콘텐츠 제작비용 투자와 MPP 편중
 - 2008년 지상파와 PP의 콘텐츠 제작비용은 총 1조 2천여 억원이었으며, 이 중 지상파가 74%를 차지함
 - 동 시기 콘텐츠 구매비용은 2천 4백여 억원이었는데, 이 중 PP의 비중이 84%를 차지함
 - MPP가 전체 일반PP 프로그램 제작비용의 56%를 차지하고, 구매비용의 57%를 차지함
 - ※ 출처 : 방송산업실태조사보고서 각호(매출액은 일반PP의 매출액만 포함)
- PP의 수신료 수입이 충분치 않은 상황에서 수익성 악화로 인해 콘텐츠 투자를 확대하기 어려운 상황임.
 - 매출액(수신료, 광고, 협찬 등) 대비 제작 투자비가 23% 수준에 불과함
 - ※ 출처 : 방송산업실태조사보고서 각호(매출액은 일반PP의 매출액만 포함)
 - ※ 이에 반해 글로벌 미디어 기업인 HBO의 콘텐츠 투자비는 국내의 전체 콘텐츠 투자비의 3배에 달하는 1조 6,412억 원에 달함

< 높은 광고 의존도 >

- 국내 PP들은 저가 수신료 체제에서 광고수익에 큰 비중을 두고 있으며, 광고의 노출도를 결정하는 변수인 가입자수에 의해 PP가 영향을 받는 구조
 - ※ 일례로 하위 티어에 있는 PP가 상위 티어로 편입되는 것을 꺼려하는 이유가 수신료 배분 증가분보다 광고수익 감소분이 더 크기 때문

< 개선방향 >

- 고품질 콘텐츠 제작을 늘리는 방향으로 PP 정책이 필요
 - 유료방송 산업에 대한 지속적인 투자가 가능하기 위해서 지나치게 광고에 의존하는 현재의 재원구조를 개선
 - PP 경쟁력 강화를 통하여 이용료 등 직접 납부 재원의 증대 필요
- 좁은(광고시장 제한, 낮은 지불의사액) 국내시장을 넘어 케이블 PP의 해외 진출이 가능한 수준으로 발전할 필요
 - 프로그램 단위 보다는 채널 단위로 진출(현재는 지상파 재전송 채널로 진출)

□ 경쟁력 강화 방안1(PP등록제 이후 사후 평가 강화)

- 케이블 도입 초기 단계에서 질서 확립과 채널의 다양성 및 전문성을 확립하기 위하여 정부가 PP의 채널분야를 지정하여 허가하는 허가제를 통해 채널정책에 관여
 - 그러나 IMF 이후 경제적 어려움에 직면한 PP를 정상화하기 위해 허가제의 완화 요청이 제기
- 1998년 문화관광부는 방송영상산업진흥대책'을 발표하면서 그 동안 지속적으로 제기되어 왔던 PP를 허가제에서 등록제로 전환하기로 결정
 - 이후 2001년 3월 방송법에서 PP 등록제 실시
- PP의 시장진입 완화로 인해 유료방송시장에 다양한 PP 사업자가 등장
 - 2010년 현재 249개 PP(TV 채널 기준)가 시장에 진입
 - '소스의 다양성' 구현(황상재·정영주, 2005)
 - ※ 황상재·정영주(2005). 방송채널사용사업자 등록제 이후 케이블방송의 다양성 변화에 관한 연구. 한국방송학보, 19(2), 200~239.
 - ※ 방송의 다양성은 주로 나폴리(Napoli, 1999)의 분류체계에 근거해 크게 '소스의 다양성'(프로그램 제작 공급원의 다양성을), '콘텐츠의 다양성'(프로그램(포맷) 다양성, 인구학적 다양성, 아이디어, 즉 사상의 다양성을 의미하는 의견 다양성 개념을 포함.)', '노출의 다양성' 등으로 구분함
 - ※ Napoli, P.(1999). Deconstructing the diversity principle, *Journal of Communication*, 40(1), 36~49.
- 그러나 SO의 송출 채널 한계로 PP의 채널 진입이 어려워짐
 - 2010년 3월 현재 국내 SO가 송출하는 국내 PP 채널수(TV 기준)는 아날로그 방송채널은 평균 74개, 디지털 방송채널은 평균 108개 수준임
- PP의 난립은 SO의 채널 독점 등 불공정 거래를 유발하고, 한정된 투입재원을 분산시켜 고품질 콘텐츠 제작 역량을 저하
 - 적정 수익 결여로 PP들의 인포머셜 편성을 주된 사업모델로 채택함으로써 유료 방송의 저품질화 초래
- SO에 송출하지 못하고 장기간 실제적인 폐업상태에 빠진 다수의 휴면PP가 상존하는 등 부실 PP의 시장참여 상태가 심각해짐
- 국내 유료방송 시장은 다양하게 전문화된 채널의 편성이 균형있게 이루어지기 보다는 드라마, 오락, 영화 등 일부 장르에 편중된 경향을 보였음(도준호, 2010)

- PP등록제 도입으로 채널수와 장르는 증가했지만, 소유와 매출의 집중도와 장르 간, 장르 내 집중도가 증가했음(김선미·김성태, 2007)
- PP 등록제 이후에 내용의 다양성과 하위개념으로서 프로그램 장르의 다양성은 증가하지 않았음(황상재·정영주, 2005)
 - ※ 도준호(2010). 공익채널 선정 및 의무전송제도의 성과 분석. 방송과 커뮤니케이션, 11(2), 243~268
 - ※ 김선미·김성태(2007). 방송정책에 따른 케이블TV 장르의 집중도 변화에 관한 연구. 한국방송학보, 21(3), 88~126.
- 그러므로 케이블TV PP에 대한 진입규제 완화 방향은 바람직한 것이었으나, 이에 대한 성과평가 기준이 마련되어 저조한 PP의 퇴출을 활성화할 필요
 - 부실 PP들이 시장기능에 의해 퇴출될 수 있도록 하여야 하나, 퇴출장벽으로 인해 부실 PP들이 시장의 비효율을 발생시키고 있음
- 케이블TV 출범 이후 현재까지 249개 TV채널 PP중 경영악화 등으로 폐업한 PP가 14개(전체의 5.6%)이며, 등록이 취소된 PP는 없음
- PP 산업 구조조정의 필요성
 - **‘선택과 집중’**으로 유료방송의 상품가치를 높이기 위해 불필요 또는 취약한 PP가 시장기능에 입각하여 자연스럽게 퇴출될 수 있도록 할 필요
 - PP는 쉽게 진입하고 머물기는 어려운, 즉 쉽게 퇴출되는 방향으로 정책 변화 필요(콘텐츠 산업의 **동태적 효율성** 높임)
- PP간 인수합병(M&A)으로 시장 시스템을 통한 퇴출이 가능하도록 소유제한 규제를 완화하여 PP 대형화를 통한 콘텐츠 제작효율성 강화(**규모의 경제** 효과)
- 콘텐츠 투자 의무를 부과하여 위반시 퇴출하는 제도 마련을 검토할 필요
 - 자체제작 비율, 매출의 일정비율을 콘텐츠에 투자, 지상파 재전송 비율 상한제(네트워크의 낭비를 줄임), 해외 프로그램 비율 상한제, HD 프로그램 편성비율 등을 부과
 - ※ 프랑스의 경우, 지상파뿐만 아니라 케이블 채널에 대해서도 채널 전체 매출액의 16% 이상을 방송영상물 제작비에 투자하도록 의무화 (제작비 쿼터제)
 - 위반시 시정명령, 과징금 부과 등으로 개선 기회를 부여하고, 반복 위반 사업자에 대해서는 등록을 취소
- 또한 종편PP가 지상파와의 경쟁 이외에도, 일반PP에게도 콘텐츠 품질 경쟁 압력을 줄 필요가 있음

□ 경쟁력 강화 방안2(SO의 수입 배분 강화)

- 케이블TV SO들은 비교적 안정적인 수익을 기록하고 있으며, 매출액 순이익률은 5~10% 내외를 보이고 있음
- ※ 국내 상장사들의 동기간 평균 매출액순이익률은 6.55%였음 (출처 : 증권거래소)

<표> 케이블TV SO 경영실적 추이 (단위 : 백만원)

년도	매출액	영업비용	영업손익	당기순손익	영업이익률	순이익률
2005	1,581,807	1,275,715	306,092	104,724	19.4%	6.6%
2006	1,846,748	1,499,396	347,352	86,715	18.8%	10.9%
2007	2,135,834	1,731,521	404,313	233,248	18.9%	4.7%
2008	2,401,820	1,990,369	411,451	159,270	17.1%	6.6%

※ 출처 : 방송산업실태조사보고서 각호

- PP 등록제 이후, SO의 PP에 대한 수신료 배분율 31.5%에서 12.5%로 감소
 - PP 사업자 수가 증가하면서 PP에 지급되는 수신료가 법적 기준에 못 미치는 수준에서 지급되어 옴
- 콘텐츠 육성을 통한 유료방송산업 발전유도를 위해 프로그램 사용료 배분에 대한 가이드라인 제정
 - 콘텐츠 공급에 대한 **최소한**의 대가 보장을 위해 전체 프로그램 사용료의 일정 규모를 모든 PP에게 배분하기로 결정(방송 수신료의 25%)하고, 플랫폼 사업자의 재허가 등에 반영
 - ※ 2008년 SO 재허가부터 이용요금 수익의 25% 이상을 PP 프로그램 사용료로 지급하도록 조건을 부여(현재 총 95개 SO 중, 94개에 대해 조건부여)
 - SO-PP 간 프로그램 사용료 지급비율이 개선됨
 - ※ '95년 32.5% → 05년 12% → '06년 14% → '07년 17% → '08년 21% → '09년 25%
- 적정 지급율을 다시 추정하고, 최초로 25% 지급 조건을 부여받은 SO의 재허가가 돌아오는 시점('11년 11월)을 고려하여 적용할 필요
 - SO의 이용요금 매출규모, SO와 PP의 영업이익, 적자규모, 광고수익 등을 토대로 적정 정산율을 산출

□ 경쟁력 강화 방안3(PP의 대형화)

- 1998년부터 IMF 경제 위기를 맞게 되어 광고매출이 급격히 감소하자 콘텐츠 투자가 축소되고 자본력 있는 사업자들이 PP 시장에서 빠져 나가기 시작
 - 삼성(영화), 현대(오락), 대우(영화) 등의 PP들이 경제위기를 거치면서 모두 채널을 매각
- 현재 국내 미디어 기업은 영세성으로 인하여 글로벌 시장 진출에 어려움을 겪음
 - 한국이 미국, 유럽연합, 칠레 등의 국가와 FTA를 맺으면서, 외국 미디어 기업이 보다 자유롭게 국내시장에 진출할 수 있게 됨
- 킬러 콘텐츠 생산을 위해서는 대규모 투자가 필요하며, 이를 위해서는 방송 콘텐츠 제작 업체의 대형화가 필요함
 - 해외 미디어 기업은 규모의 경제를 바탕으로 킬러 콘텐츠를 개발하여 글로벌 시장에서 규모를 확대하고 있음

<표> 주요 미디어 기업 매출액 (2008)

순위	세계 미디어 기업		한국 미디어 기업	
	기업명	매출액	기업명	매출액
1	Time Warner	540,316	KBS	12,741
2	Walt Disney	435,195	MBC	11,788
3	News Corp	379,454	SBS	8,330
4	Bertelsman	185,357	조선일보	3,722
5	Viacom	168,188	중앙일보	3,056

※ 출처 : 각 기업 연차보고서 종합 (단위: 억원, 1US\$ = 1,150원), 김성철(2010)에서 인용

- 방송사업자 소유제한의 문제
 - 방송사업자 매출액 규제에서 지상파, 위성, 및 종합유선방송사업자를 동일 시장에 속한집단으로 보고, 방송채널사용사업자를 별도의 시장으로 봄
 - 지상파의 경우 SO와 PP 역할을 모두 하는 사업자이므로, 지상파 매출을 PP 사업자와 같은 시장에서 발생한 것으로 간주하고 규제 대상 시장에 통합할 필요
 - 현행법상 PP는 최대 4천 6백억원 규모 이상으로 성장하는 것이 불가능하여 규모의 경제를 달성하기 어려우므로, 현재의 방송법은 규모 있는 PP의 등장을 원천적으로 봉쇄하는 경쟁억제형 비대칭규제를 사용하고 있음(김성철, 2010)

<방송법 시행령>

⑤법 제8조제6항에서 "대통령령이 정하는 범위를 초과"하는 경우라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 말한다. <개정 2010.1.26>

1. 특정 방송사업자*(방송채널사용사업자를 제외한다. 이하 이 호에서 같다)의 매출액(결산상 매출액중 방송광고수입, 방송수신료수입, 방송프로그램판매수입등 방송사업으로 인한 매출액에 한한다. 이하 같다)과 당해 방송사업자와 특수관계자인 방송사업자의 매출액을 합한 매출액이 전체 방송사업자의 매출액 총액중 차지하는 비율이 **100분의 33**을 초과하게 되는 경우. 다만, 법 제8조제2항 각호에 규정된 방송사업자**의 경우를 제외한다.

*지상파방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자

**KBS, MBC, 종교방송 등

⑧ 법 제8조제9항에서 "대통령령이 정하는 범위를 초과"하는 경우라 함은 특정의 방송채널사용사업자의 매출액과 당해 방송채널사용사업자와 특수관계자인 방송채널사용사업자의 매출액을 합한 매출액이 전체 방송채널사용사업자의 매출액총액중 차지하는 비율이 **100분의 33**을 초과하는 경우를 말한다. 이 경우 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 매출액은 계산에 포함하지 아니한다. <개정 2010.1.26>

o 개선방안(김성철, 2010)

- 현행 PP 전체 매출액의 33% 초과 소유 금지를 '지상파+PP'의 33% 또는 PP 전체 매출액의 50% 초과 소유 금지로 완화할 필요

※ 매출액 33% 규제에 사용된 수치의 설정이 자의적이므로, 타 법령의 시장지배력 남용 규제기준과 PP의 경쟁력 강화 등을 고려할 때, 50% 수준으로 완화하는 것이 타당
. 공정거래법의 시장지배적 사업자 규정 요건인 1개 사업자의 시장점유율이 50% 이상
. 전기통신기본법에서 설비제공 및 상호접속 등 의무부과 대상 기준이 되는 1개 사업자의 매출액이 해당 서비스 매출액 점유율 50% 이상

- 50%로 완화(6,900억원)하게 되면 지상파방송(SBS의 경우, 지역민방 포함 7,600억원)과 비슷한 수준까지 성장할 수 있는 기회를 제도적으로 부여받게 됨

※ 김성철(2010.9.7), 글로벌 미디어기업 육성방안, 한국언론학회 세미나 발제문

o 평가

- 종편PP 4개 사업자가 성공적으로 시장에 진입할 경우에는 PP 전체 광고시장 규모가 증가할 것이며, 이로 인하여 장기적으로는 현재의 규제로도 대규모 PP의 출현이 가능함
- 다만 종편PP 성공 여부와 이에 소요될 시간의 문제임

□ 경쟁력 강화 방안4(지상파계열 PP의 활용)

- PP 등록제로 지상파 사업자들이 수익 다각화 전략의 일환으로 유료방송시장에 진입
 - 지상파방송사 프로그램 유통의 창구효과 극대화(N-screen) 및 유통에 있어서의 규모의 경제 구현이라는 효율성 존재
 - 방송 시장에서 지상파 콘텐츠의 실질적 지배력을 지속
- 지상파 방송의 시장지배력이 경쟁시장인 PP 시장에 전이되는 경쟁제한 효과 (leverage effect)를 발생
 - 지상파 계열 PP의 콘텐츠 경쟁력으로 인해 유료방송시장 내에서도 지상파 프로그램에 대한 쏠림현상이 두드러지게 나타나고 있음
- 2008년 1월~10월의 케이블 방송 채널 시청률 30위까지 순위에서 1~3위는 지상파 콘텐츠를 주로 재방송하는 지상파방송 계열 PP가 차지(한국케이블TV 방송협회, 2008)
 - 2008년 8개 지상파 계열 PP가 제공하는 13개 채널의 시청점유율은 총 32.5%
 - 국내 최대 시청점유율을 가진 MPP이자 비슷한 규모의 온미디어(6개 PP가 16개 채널을 제공)의 시청률 17.63%와 CJ미디어(9개 PP가 17개 채널을 제공)의 시청률 17.60%를 각각 압도(TNS 미디어 코리아, 2008).
- 지상파 계열 8개 PP(전체 PP 수의 5%)의 광고매출은 총 2,797억원(2008년)으로, 일반PP 전체의 광고수익(8,747억원)의 32%에 이룸
 - 이는 지배적 MPP인 온미디어와 CJ미디어의 광고수익의 합 3,090억원(2008년)(35%)과 비슷한 수준
 - ※ 방송통신위원회(2008), 2008년 방송산업 실태조사 보고서
- 경쟁력을 갖춘 콘텐츠의 제작 보다는 지상파 재전송에 의존함으로써 광고 수익 규모, 시청점유율 규모에 비해 콘텐츠 산업 기여도가 낮음
 - 전체 일반PP 제작비용 2,803억원 중에서 지상파 계열PP의 제작비용은 493억원으로 18%에 그침
 - 광고규모가 비슷한 2대 MPP의 제작비용은 1,058억원으로 38%를 차지
- 개선방안
 - 지상파 계열 PP의 지상파 재전송 비율을 낮추고 자체 콘텐츠 제작을 MPP 수준으로 늘리는 규제를 부과할 필요

4. 채널 규제 정책

□ 채널 편성권에 대한 SO의 권리 vs. 공익성을 위하여 정부 규제 대상

- 종편PP로 인하여 갈등이 불거짐
 - 종편PP에게 채널번호 지정은 매우 중요한 성공요소임. 지상파와 가까운 곳으로 지정할 경우 시청자는 지상파 방송과 동일한 채널로 인식함으로써 시장안착에 훨씬 유리한 조건을 확보하게 된다.
 - 현행 케이블 방송에서 지상파 채널의 번호는 공중파 주파수에 따라 할당된 기존의 채널번호와 유사한 1~15번 대의 황금번호대에 배치
 - KBS, EBS 등은 의무재전송 대상채널로써 무료로 재전송되므로, 이에 대한 반대 급부로써 SO들이 고유한 채널번호를 제공하는 것으로 이해할 수 있음. 기타 지상파 채널들도 현재 무료로 재전송되고 있으므로, 동일한 해석이 가능
 - 의무전송을 하는 기간 동안에는 지상파에 가까운 채널 번호를 부여하고, 이후에 SO와 PP간 협상에 의해 자율적으로 시행하도록 하는 것도 생각해 볼 수 있음

- SO가 어떤 채널을 부여, 할당할 것인지의 여부는 헌법상의 기본권인 영업권에 속함(김경환, 2009)
 - ※ 김경환(2009). 케이블TV와 채널편성권 : 채널연번제의 문제점. 한국방송학회 2009 가을철 정기학술대회, 2009.11, 89-89.

- 채널편성권은 사업자 고유권한으로써 궁극적으로 사업자가 자율적으로 결정하여야 할 사항(최성진, 2010)

- SO는 네트워크를 자체 투자를 통하여 건설하였으므로, 재산권 확보 vs. 방송이 국민에게 큰 영향을 미치므로 공익적인 정책 수단이 될 수 있음
 - 지상파도 자체적으로 네트워크를 구축함. 배제성이 있는 국민의 재산인 전파의 수탁자(trustee)가 된다는 것이 공익적 책무의 중요한 부분
 - 배제성이 없는 유선망에서의 주파수가 국민의 재산이 될 수 있는가?
 - 지역 내 독점 사업권을 가질 경우는 사실상 배제성이 인정됨. 타 매체가 존재할 경우는 배제성이 인정되지 않음
 - 독점이 아닐 경우는 의무채널 이외에는 편성권 인정, 의무채널은 공익성을 평가하여 선정할 필요
 - 결론 : 편성권은 네트워크 보다는 방송 미디어의 공익적 역할의 차원에서 접근을 할 필요

- o 1995년 5월 ~ 1998년까지 프로그램공급업자의 경영안정 및 시청자의 다양한 채널 접근보장 차원에서 SO의 자율적인 채널구성을 제한하여 허가장 부관사항으로 모든 PP 채널들을 의무적으로 송출토록 명시
 - 1998년 케이블TV 활성화 정책의 일환으로 SO의 채널선택권이 허용되었고 1999년 초부터 채널상품을 운영함으로써 티어링 제도가 실시

- o 공익적 목적에서 편성권을 제한한 사례로 의무송신 채널 지정이 있는데, 채널 정책 시행 가능성과 효과를 높이기 위해서는 의무송신 채널 정비가 필요함
 - 공익채널 의무편성제도의 취지는 상업화되어가는 방송편성에서 소수자 이익을 대변하고, 문화예술을 창달하는 등 사회의 다원성을 대변하는 방송을 편성하는데 있음(도준호, 2010). 즉 시청자 선택범위 확대를 통한 공익 실현이라는 사회적 목표를 강제하기 위한 규정
 - 총 14개의 의무송신 채널이 존재함
 - 의무 송신 채널의 공익적 효과에 대한 면밀한 검토가 필요
 - ※ 공익채널 의무전송제도 시행으로 송출되는 채널 장르는 많아졌지만, 해를 거듭할수록 오락 장르 점유율이 높아지면서 전체 다양성이 낮아짐(도준호, 2010)
 - ※ 2006년~2009년 공익채널로 선정된 11개 채널의 시청률 증감 추이를 분석한 결과, 대상 11개 채널 중 공익채널로 선정되기 전보다 공익채널로 선정된 후에 평균 시청률이 상승한 채널은 6개임. 5개 채널은 공익채널로 선정된 해의 평균 시청률이 공익채널로 선정되기 전인 2005년도보다 오히려 하락함. 공익채널로 선정되어 의무전송이 이루어지는 것이 공익채널의 시청률을 높이지는 않음. 즉 노출의 다양성을 확보에 실효성이 떨어지며 공익채널 대부분이 나타낸 시청률의 절대치 역시 대단히 미미함(도준호, 2010)

- 또한 규제의 형평성과 공익성 강화 차원에서 IPTV 공익채널 운영의무 필요

<표> 국내 유료방송 의무송신채널 현황(2010년)

구 분		방송채널명(운영주체)
의무 전송	지상파 방송	의무재송신 (2개) KBS1, EBS
	유료 방송 채널	공공채널 (3개) 국회방송(NATV), 한국정책방송(KTV), 한국방송통신대학교(OUN)
		종교채널 (3개 이상) CBSTV, C3TV, CTS기독교TV, 불교TV, STS상생방송, CGNTV, 평화방송TV, GCN 중 3개 이상
		보도채널 (2개 이상) YTN, MBN
		공익채널 (분야별 최소 1개 이상) - 사회복지(육아방송, 법률방송, 복지TV) - 과학·문화 진흥(아리랑TV, 사이언스TV, 극동 Art TV) - 교육지원(EBS ENGLISH, EBS플러스1, EBS 플러스2)
		지역채널(1개)
	합 계	최소 14개 채널

※ 출처: 방송통신위원회

5. 케이블 SO의 지상파 채널 재전송 대가의 문제

□ 지상파 방송 3사의 청구소송

- 현재 케이블SO와 위성방송은 KBS2, MBC, SBS, 지역MBC 및 지역민방 채널도 모두 재전송 중
 - ※ 미국의 재전송동의(Retransmission Consent) 사례와 비교
 - 지상파 방송사들이 유료방송의 자사채널 재전송에 대하여 재전송 동의(인기채널, 저작권료 지급), 의무재전송(비인기채널, 무료재전송, 광고효과 도모) 또는 재전송 금지 등 3개 중에서 선택하게 하는 제도로, 지역 지상파 보호 장치
- 지상파 3사의 주장 : 종합유선방송사업자들이 정당한 대가를 지불하지 않고 케이블TV 출범 초기부터 지상파채널 재송신 혜택을 누려왔다고 소송을 제기
 - 지상파 3사는 현행 방송법과 저작권법에 따라 창작물에 대한 저작권과 저작인접권자로서 동시중계방송권을 가진다고 주장
 - KBS1과 EBS에 대한 저작권 강제허락제도에 대하여 저작권 보호 측면에서 재고려 필요
 - 의무재송신 채널 이외의 채널은 콘텐츠 저작권 보호 차원에서 사업자간 협의를 통한 유료화 필요
- SO의 주장 : 난시청 해소로 시청권 확보에 기여하고 있으므로 대가 지불 불필요
 - 종합유선방송사업자들이 지상파 방송을 재전송하면서 지상파의 광고 수익을 올리는 데도 도움을 준 측면이 있음
 - 유료가입자에 대한 이중 시청료 부과로 인하여 시청자 부담 증가
 - 콘텐츠 유료행위로 무료 보편적서비스라는 지상파 방송 정체성 혼란
 - 유료방송의 난시청 해소에 대한 공정한 평가 필요
 - 케이블 SO의 지상파 재송신은 별도 송출이 아닌 수신행위의 연장으로 저작권 침해로 볼 수 없음
 - 디지털-아날로그에 따라 저작권 구분할 수 없음(전파배분 무료)

□ 경과

- 2008.7.18 : 한국방송협회, 한국케이블TV 협회에 지상파 재송신 중단 요청 공문 발송
- 2008.8~9. : MSO 임원 및 지상파3사 정책팀장 3차례 간담회
- 2009.4~6. : 지상파와 MSO 협의체 4차례 협의 진행
- 2009.12.17. : 지상파 방송 3사 MSO 상대로 민형사상 고소장 접수
- 2010.9.8. : 서울중앙지법 민사합의11부는 2009년 12월18일 이후 가입한 유선방송

가입자에 대해 케이블 업체의 지상파 동시 재송신 행위를 금지한다는 판결

- 2010.9.27 : SO는 지상파방송 광고중단 시점을 10.1일로 결정하였고, 다시 10월 15일로 연기함
- 2010.10.13 : 방통위 중재
- 2010.10.28 : 지상파방송 재송신 제도개선 전담반 개최(2011년 1월 활동 종료)

□ 평가

- 미디어의 핵심 경쟁력은 콘텐츠이며, 재원의 부족이 미디어 산업의 성장에 가장 큰 장애요소로 떠오름을 확인한 사례
 - 유료방송 핵심경쟁력이 지상파 콘텐츠의 재전송으로부터 창출됨을 확인
 - SO의 지상파 광고중단 결정이 양 측의 합의를 이끌었다는 점에서, SO의 지상파 방송 광고창출 효과가 입증되었고, 광고재원에 대한 지상파의 높은 의존도를 확인
- 타 재전송 매체와의 형평성 문제
 - 방송산업 신규진입자인 IPTV는 케이블SO 대비 협상력이 낮아 재전송 대가를 지불하고 있는데, 과도한 대가 요구, 거래거절 위험 등의 위협요소가 존재함. 매체별 대가 수준이 다를 경우 매체 경쟁력에 영향을 미침
 - ※ IPTV 가입자당 월 250-270원, 사업자당 200-250억원의 콘텐츠 제작 펀드 조성을 요구함. 가입자 비용이 수신료의 2.5~3.4%에 해당하는데, 미국의 0.2 ~ 0.6% 대비 높음. 영국, 스페인, 네덜란드는 지상파 전체를 무료로 재송신하며, 독일, 벨기에는 지상파 방송사가 유료방송 사업자에게 설비이용료 지불함
 - 앞으로 스마트TV, 커넥티드 TV 등 새로운 매체가 등장할 때마다 재전송 대가가 이슈로 떠오르며, 현재의 협의 결과가 그 기준이 될 전망
- 지상파 방송에 대한 국민의 시청권 보호를 위하여 지상파 사업자들이 수신환경 개선에 더욱 노력할 필요와 당위성 발생
 - 자의적인 유료방송 시청자가 아닌 자연적·인위적 난시청 시청자에 대하여 지상파 시청료 이중 부담을 예방하기 위하여 수신환경 개선이 필수
 - 음영지역 거주자에 대해서는 재전송 대가 면제 등의 노력 필요
- 재전송 대가 산정에 대한 연구
 - 광고노출도(즉, SO의 지상파 방송 광고확대 효과)(안종철, 이기태, 최성진, 2011)
 - 재전송 동의 개념을 이용하여 케이블 가입자에게 제공하는 효용(+)과 광고효과(-)를 고려(변상규, 2009)
 - 참여자의 분배몫을 극대화하는 Nash의 모델(이상규, 2008)

- ※ 안종철, 이기태, 최성진(2011). 지상파방송 재송신을 감안한 지상파방송사와 케이블방송사의 수익 전망 예측. 방송통신연구, 2011년 여름호, pp.89-115
- ※ 이상규(2008). 지상파채널 재전송의 적정가격 산정방안. 사이버커뮤니케이션학보, 25(4), 200-222.
- ※ 변상규(2009). 유료방송 매체를 통한 지상파채널 재전송의 후생효과 연구. 한국언론정보학보, 48, 64-89.