

지상파 다채널플랫폼과 디지털 전환의 공익성 디지털전환과 방송서비스 (한림대 언론정보학부)

I. 디지털전환과 방송서비스

II. 디지털전환의 공익성

1. 디지털 지상파플랫폼과 공영방송
2. 디지털전환과 보편적서비스
3. 플랫폼선택과 기술중립성

III. 지상파 다채널플랫폼의 성격과 쟁점

1. K-View 다채널플랫폼 서비스의 성격
2. K-View의 기술적 구현
3. 지상파 다채널플랫폼의 재원문제

IV. 지상파 다채널플랫폼과 시장경쟁

1. 방송시장 경쟁에 미치는 영향
2. 유료방송 수익구조에 미치는 영향

V. 지상파 다채널플랫폼 도입과 과제

방송의 디지털전환은 새로운 기술을 채택한다는 단순한 기술이전 이상의 의미를 갖는다. 현대사회의 방송의 역할을 고려할 때 디지털전환의 영향은 경제적 측면뿐만 아니라 사회 정치적 측면에도 강하게 영향을 미치게 된다. 특히 디지털전환은 방송산업의 콘텐츠제작, 전송, 수신에 영향을 미치게 된다. 방송수용자들은 디지털방송을 수신하기 위해 통합형 디지털TV 수상기나 셋탑박스를 구입해야 하며 케이블이나 공시청설비등의 디지털전송 및 수신장비로 업그레이드 되어야 한다. 우리나라에서도 디지털전환을 촉진하기 위해 2008년 지상파방송의 디지털전환과 활성화 특별법이 제정되었고 2012년까지는 아날로그방송이 종료되고 디지털방송으로 완전전환될 예정이다.

디지털TV는 소비자와 방송사업자 양자 모두에게 다양한 혜택을 가져올 수 있다. 아날로그 TV에서 디지털TV로 전환하게 될 경우 제일 먼저 방송수용자들에게 채널과 콘텐츠 선택의 폭이 넓어진다는 점에서 수용자복지가 증진될 수 있다. 디지털TV는 고화질과 고음질 서비스를 통해서 수용자들에게 보다 향상된 사실감을 전달해 줄 수 있다. 또한 소비자들은 휴대용이나 이동형수신이 가능하기 때문에 시청방식에서 보다 큰 유연성을 갖게 된다.

디지털TV의 쌍방향성 기능을 통해서 강화된 미디어 참여를 가능하게 하는 다양한 정보서비스의 혜택을 받을 수 있게 된다. 이러한 수용자복지의 증진은 아날로그 신호에 비해 디지털 데이터의 처리와 압축기술을 통해서 네트워크 용량을 보다 효율적으로 사용하게 됨에 따라 얻어지는 혜택이라 할 수 있다. 특히 디지털전환은 노령층이나 장애인들의 특수 방송수요에 보다 잘 부응할 수 있게 된다. 예를 들면 보조제목을 달거나, 음성멘트나 특수기호와 같은 보조적 방송서비스를 제공할 수 있기 때문이다.

한편 디지털전환은 방송사업자들에게는 방송신호와 콘텐츠 전송비용을 저렴하게 할 수 있으며 디지털수상기 판매가 증가되어 디지털산업과 방송산업 발전에 기여할 수 있게 된다. 디지털전환으로부터 얻어지는 또 다른 장점은 아날로그지상파TV의 종료에 따라 추가적인 주파수용량이 사용가능해진다는 점이다. 이러한 주파수 여유분은 다양한 서비스와 방식으로 사용될 수 있다. 예를 들면 새로운 방송서비스나 향상된 방송서비스를 위해 사용될 수 있다. 이는 추가적인 채널이나 프로그램을 제공

하거나 고화질서비스, 고음질서비스 또는 쌍방향서비스나 모바일TV와 같은 향상된 프로그램을 제공할 수 있다. 향상된 방송서비스는 문화적 다양성이나 미디어 다원주의와 같은 공익적 목적에 기여할 수 있으며 특히 장애층에 대한 방송접근권을 강화할 수 있다. 또 다른 측면에서 이동전화와 지상파방송을 결합한 융합서비스를 제공할 수 있다. 모바일정보의 욕구를 충족시키기 위해 방송과 모바일커뮤니케이션이 결합될 수 있으며 이동형 영상정보의 경우 이동통신보다는 지상파방송과 결합된 이동형TV가 더 효율적일 수 있다. 심지어 오늘날의 고정형 또는 이동형으로 제공되는 네트워크 서비스와는 다른 새로운 방송통신서비스를 제공하는 데 사용될 수도 있다.

디지털전환으로 발생하는 여유 주파수대역을 둘러싼 미래 디지털방송 플랫폼은 다양할 수 있으며 개별 플랫폼에 대한 전망과 비전은 각기 다를 수 있다. 이와 같은 미래 디지털방송 플랫폼의 하나의 형태로 최근 KBS는 영국의 Freeview와 같은 무료 다채널 서비스를 국내에 도입하는 방식으로 추진하고자 한다는 제안을 하였다. 구체적으로 'K-View 플랜'으로 명칭된 새로운 플랫폼서비스는 KBS-1TV, KBS-2TV, KBS드라마, KBS스포츠, KBS조이, KBS월드와 24시간 뉴스전문채널, 그리고 EBS 4개 채널과 MBC, SBS 등을 묶어 시청자가 무료로 디지털TV를 볼 수 있게 한다는 전략이다(아이뉴스24, 2010.1.19.)¹⁾

본 연구에서는 디지털전환에 따른 새로운 디지털방송의 유형으로 최근 제기되고 있는 무료 지상파 다채널 플랫폼을 공익성과 시장경쟁이라는 측면에서 논의해보고 향후 디지털방송 플랫폼은 어떻게 발전해야 바람직한지 정책적 전망과 제언을 하고자 한다. 특히 공영방송의 다채널플랫폼이 우리나라 수용자들의 복지와 방송산업의 발전을 위해 어떠한 영향을 미칠 것인지를 평가하는 것이 본 연구의 목적이라 할 수 있다.

II. 디지털방송플랫폼의 공익성

1. 디지털 지상파플랫폼과 공영방송

기술발전과 미디어환경이 변화하면서 각 국가와 사회적 필요성에 의해 유지되어 온 공영방송의 역할과 정체성에 대해 지속적인 문제제기와 논의가 진행되어 왔다. 이러한 문제제기의 배경에는 다양한 사회 정치적 변화에 따른 것이기도 하다. 먼저

정치적환경의 변화로 1980년부터 전세계적으로 보수주의정권에 의한 신자유주의적 탈규제정책이 채택되었고 이러한 가운데 공영방송의 보호주의적 규제정책을 비판하거나 거부하는 경향으로 전개되어 왔다. 탈규제적 환경은 미디어 기업의 다국적화와 시장논리에 따른 경쟁논리가 주류를 이루게 되었고 공영방송과 같은 비용 대비 효용이 낮은 시스템에 대한 의문을 제기하게 되었다. 특히 디지털화에 따라 채널이 확대되면서 공영방송의 근거였던 전파의 희소성에 대한 의미가 상당히 감소되었던 점이 공영방송의 역할과 정체성에 대한 비판의 근거가 되었다.

정체성의 위기로도 표현되는 공영방송의 역할에 대해서는 이미 많은 의견이 제시되고 있다. 공영방송의 정체성에 대한 문제제기는 시대마다 다르다는 점을 지적하고 있기도 하다. 1970년대와 80년대는 케이블TV, 위성방송, 비디오등 다양한 다채널방송이 등장하면서 공영방송의 근거였던 주파수자원의 희소성 원칙에 대한 문제제기로 출발하였다. 또한 1990년대 이후는 공영방송의 경영의 미숙, 비용과다 등 방만경영으로부터 공영방송에 대한 의문이 제기되었으며 최근에는 공영방송들이 새로운 수익구조를 창출하기 위해 다양한 상업적이고 영리적인 서비스를 제공함으로써 공영방송의 존립자체에 대한 의문이 제기되었다. 최근에는 디지털전환이 완료이후 디지털방송 시대에서 공영방송은 어떠한 역할을 해야 하는가로 연결되면서 공영방송의 역할과 공적책무에 대한 새로운 정의가 필요하게 되었다.

디지털전환으로 새로운 환경변화에 따른 공영방송의 역할과 공익서비스방송의 공익규제의 범위와 역할은 세가지 방향으로 분류할 수 있다. 첫째 디지털 융합시대 다매체환경에서의 공공서비스의 역할이나 공익규제는 비효율적이므로 탈규제하에서 공익적 기능을 축소함으로써 사회적 편익을 증대시키자는 입장이다. 이러한 입장은 미국 방송시장이 대표적으로 심지어 공영방송 폐지론으로 발전하고 있기도 하다. 두 번째 입장은 방송의 공익규제와 보편적 서비스의 의무는 공영방송에만 한정하는 것이 적절하다는 입장으로 방송시장의 경쟁원리를 도입하기 위해서는 방송이 갖는 공익적 책무를 순수하게 수행할 수 있는 공영방송이 강화되어야 한다는 입장이라 할 수 있다. 이는 공익서비스와 이윤을 목적으로 하는 영리적 서비스를 분리함으로써 경쟁시장에서 공익을 실현하고자 하는 방식으로 방송시장의 경쟁을 촉진하기 위해서 시장실패를 회복시킬 수 있는 공적서비스를 확실히 제공하는 영역이 존재해야 한다는 것이다. 세 번째는 보다 공익성을 확대하는 방식으로 지상파방송 채널은 공공적 특성과 사회적 영향력이 크기 때문에 지상파 방송 전체에 공익규제와 공공서비스 의무를 부과하는 방식이다. 현재 우리나라의 지상파방송정책에 해당하는 방식이나 이 경우에도 채원구조에 따라 차별적 의무사항을 부여하게 된다. 일반적으로 광고수입에 의존도가 높을수록 공공서비스 의무는 엄격하지 않게 된다.

그렇다면 디지털방송시대의 공영방송의 공익성은 어떠한 점이 강조되어야 할 것인가? 호인스(Hoyne, 1994)는 실질적인 공영방송사의 사례를 통해서 공영방송이 수행해야 할 역할의 원칙을 제시하고자 했다. 미국의 공영방송인 PBS를 통해 사회적 소유(socialownership), 다양성(diversity), 참여(participation), 상호작용

1) KBS 김인규사장은 가칭 '케이 뷰 플랜(K-VIEW PLAN)'에 대해 "KBS는 1TV 와 2TV를 비롯해 KBS 드라마, KBS 스포츠, KBS 조이, KBS 월드 등 6개 채널에, 24시간 뉴스전문채널을 만든다면 7개 채널을 운영하고, 여기에 EBS의 4개 채널 그리고 KTV, NATV, 문화예술 채널 등 공익방송 채널을 모두 포함한 플랫폼을 만든다"고 말했다. 이어 "MBC와 SBS 등 지상파 방송사가 참여한다면 채널이 20개 이상으로 늘어나게 되고 시청자들은 별도의 유료 시청료를 내지 않고서도 양질의 프로그램을 무료로 볼 수 있게 되는 것"이라며 "한마디로 말하면 기존 지상파 디지털 TV를 무료 다채널 지상파 디지털 TV로 전환하겠다는 계획"이라고 밝혔다(김인규, 2009).

(interaction), 비판(criticism)을 강화하는 역할로서 보편적 서비스의 제공, 공론장의 기능, 비판적 기능, 민족문화의 창달, 상업화의 견제라고 보았다. 공영방송의 역할로서 보편적 서비스와 공공 서비스의 실현을 강조하면서 이러한 역할을 통해 민족문화의 창달과 문화정체성의 확립, 그리고 공익성의 유지 등을 제시되기도 하였다(김해식, 1998). 여러 견해를 통해 확인되는 공영방송의 정체성과 역할은 다양하게 나타나고 있지만 그 이면에는 공통분모로 자리 잡고 있는 것은 공익성(public interest)과 보편적 서비스(universal service)라는 점이다. 공영방송에 대한 정의에서 보편적 서비스를 제공해야 하는 것을 직접적으로 언급하기도 했다 (이병섭, 1997, 이상식, 2003).

디지털전환과 관련된 공영방송의 공적 목표의 설정과 역할에 대해서 영국의 BBC는 2007년 발효된 칙허장에서 구체화한바 있다. BBC의 공적 목표(public purpose) 가운데 하나로 제시된 “공중이 새로운 커뮤니케이션 테크놀로지와 서비스의 혜택을 누릴 수 있도록 한다.”는 내용이 그것이다. BBC 트러스트는 이러한 공적 목표를 구체화하기 위한 과제로 다양한 종류의 디지털 플랫폼과 기기를 통해 흥미로운 디지털 콘텐츠와 서비스가 활용될 수 있도록 했다. 또한 영국 전역에 디지털 텔레비전 네트워크를 구축하기 위해 관련산업 부문과 협력하는 한편 디지털전환을 준비하기 위한 홍보활동을 지원하도록 하였다. 특히 모든 수용자들이 새로운 테크놀로지와 서비스를 이해하고 사용할 수 있도록 다른 기구들과 협력하여 작업하는 한편 디지털 전환 과정에서 가장 취약한 위치에 놓여 있는 이들을 돕기 위한 정부의 지원 계획에 협력하기로 하였다(정준희, 2009.5).

따라서 BBC는 혁신적인 멀티플랫폼 콘텐츠를 제작하고, 해당 콘텐츠가 멀티플랫폼을 통해 원활하게 전송되고 작동될 수 있도록 새로운 기술을 개발하며, 신규 플랫폼을 통한 콘텐츠 배급을 증가시키기 위한 파트너십을 강화하기로 했다. 특히 무료 디지털 텔레비전 방송 옵션을 지속적으로 제공하면서, 모든 수신료 납부자가 풍부하고 효율적인 디지털 방송을 공급받을 수 있게 해야 한다는 점을 강조하고 있다. 이러한 BBC의 디지털전환과정의 공적 책무를 통해서 디지털환경에서의 공영방송의 역할을 정리하면 디지털전환과정에서 다양한 플랫폼과 콘텐츠서비스의 활성화에 대한 기여와 무료방송을 통한 공익서비스의 보편적 접근을 가능하게 한다는 점을 강조하고 있다. 즉 디지털전환 이후의 공영방송의 공익성은 디지털격차를 완화하기 위한 보편적 접근과 기술중립성을 통한 플랫폼 경쟁을 중심으로 정립되어야 할 필요가 있다.

2. 디지털전환과 보편적서비스

보편적 서비스는 “지리적인 위치와 관계없이 특정품질과 적절한 가격(affordable)으로 합리적인 요구를 하는 모든 사용자들에게 사용가능하도록 하는 최소한의 전자 커뮤니케이션 서비스라 정의하고 있다 (Commission of The European

Communities 2008). 보편적서비스는 내용적으로 대다수 국민이 서비스에 접근할 수 있는 권한을 제공한다는 보편적 접근권(accessibility)의 확보와 기본통신이나 지상파방송과 같은 기본서비스는 서비스간의 상호보조(cross subsidization)에 의해 저렴하게 공급되어야 한다는 것을 의미한다.

보편적 서비스제도는 통신의 경우 과거 독점적 시장에서 지배적 사업자가 서비스별 상호보조를 통해 보편적 서비스를 제공하고 비용보전을 받았으나 시장경쟁의 확대를 통해 이러한 서비스별 상호보조가 현실적으로 어렵게 되었다. 따라서 접속료 등과 별도의 보편적 서비스 기금을 구성하여 보편적 서비스의 비용보조제도를 운영하게 되었다. (곽정호, 2005). 이와같은 보편적 서비스의 근거는 정보 격차의 해소를 통해서 사회적 형평성과 경제적 효율성을 추구하고 국가적 통합과 화합이라는 국가적 목표달성에 기여하는 정책대안이라 할수 있다. 경제학적으로는 망외부성의 긍정적 효과를 통하여 사회적 후생의 증진을 기대할수 있는 방안이기도 하다.

디지털전환과 함께 방송서비스의 유료화추세는 공공서비스로서의 방송역할을 축소할 우려가 있으므로 보편적 서비스를 도입하여 이용자의 시청권을 보호해야 할 필요가 있다. 심지어 지상파방송사업자들도 콘텐츠 유료화와 신규 유료서비스의 개발과 도입으로 수익모델을 추구하고 있으며 이는 특정 수용자층이 선택적으로 소비하는 유료서비스로의 이행되고 있는 것으로 평가된다. 특히 디지털방송의 도입에 따라 방송의 유료화경향은 더욱 강화될 것으로 보이며 따라 무료로 제공되던 방송서비스의 영역이 축소될 것으로 전망된다.

유료화에 따른 공적영역의 축소와 함께 더욱 중요한 문제는 기술발전에 따른 신규서비스는 정보격차를 확대할 수 있다는 점이다. 계층간 방송소비의 차별화를 통한 정보격차는 디지털환경에서 구조적인 불평등구조를 확대 재생할 가능성이 높다. 따라서 다양한 계층간의 정보격차를 해소하기 위해 방송부문에서의 보편적 서비스 제도를 도입할 필요성이 있다고 하겠다. 통신산업의 보편적 서비스 개념은 망을 기준으로 전송수단의 신뢰와 안정성을 강조했던 반면 방송서비스의 보편적 서비스는 수용자의 접근권을 기반으로 하는 공익성을 강조하게 된다.

영국 정부의 디지털전환 정책목표도 전국 어느 지역에 거주하든 아날로그방송과 동일한 서비스를 디지털 시대에도 수신할수 있어야 하는 점을 강조하고 있다. 다시 말해 공익서비스 방송에 대한 보편적 접근을 보장하는 것이라 할수 있다. (이우승, 강만석, 은혜정, 2000). 또한 디지털격차 해소를 위해 노인과 장애인등 취약계층에 대한 디지털전환 지원계획을 실질적으로 수립할 필요가 있다. 지원정책은 취약계층은 그들의 필요에 따른 기구나 설치를 위한 방문, 안테나 교체, 특히 시각장애인들을 위한 특별지원 등을 제공받게 된다.

디지털전환에 따른 방송의 보편적 서비스는 민주시민이 공론장에서 논의를 가능하게 하는 정보와 지식을 매체를 통해서 얻을수 있도록 콘텐츠에 대한 접근의 보편성을 포함한다. 특히 디지털 융합현상으로 플랫폼과 채널이 증가함에 따라 정치적 후생을 실현하기 위해 필요로 했던 소통의 자유뿐만 아니라 접근이라는 적극적인

자유가 더욱 필요하게 되었다 (강재원, 2009).

3. 플랫폼선택과 기술중립성

기술이 급격하게 진화하고 발전하는 역동적인 방송통신시장에서 특정기술에만 초점을 맞추는 정부나 정책결정자들은 성공하기 어렵다. 바로 이러한 점에서 기술중립성 기반의 규제정책이라 할수 있는 수평적 규제체계의 타당성을 설명하고 있기도 하다. 특정기술을 강조했던 정책이 시장에서 성공적이지 못했던 사례로 디지털TV를 들 수 있다. 핀란드에서 멀티미디어홈플랫폼(MHP) 기술에 대한 집착은 디지털 지상파TV의 초기 실패를 가져왔다.

디지털방송플랫폼의 미래유형에 대한 기술중립성의 원칙은 주파수 정책으로 반영된다. 예를 들면 영국의 경우 디지털 전환후 반납되는 주파수의 활용과 관련해 Ofcom은 디지털전환을 통해 영국정부의 재정확충을 목표로 하는것은 아니지만 결국은 경매를 통해 재정확충에 쓰일 것으로 예상되고 있다. 특히 Ofcom은 반납된 주파수를 지상방송이 원하는 HDTV서비스에 우선적으로 주지 않을것을 밝히고 있으며 방송 주파수 정책에 있어 시장지향적 견해를 실현하고자 하는 것이라 할 수 있다 (안임준, 김경환, 2009).

방송주파수정책에서의 시장기반정책은 그 주파수대역을 가장 가치 있게 사용할 사업자들에 의해 생산적으로 사용할 수 있도록 하는 방식이라고 할수 있다. 주파수에 대한 수요가 증가하고 신기술이 개발되어 시장원리에 따른 경쟁에 의해 주파수를 배분하고 할당하는 것이 커뮤니케이션정책의 기본이념이 되어왔던 공익에 보다 잘 부합할수 있는 것이다. 이러한 시장기반의 주파수관리 정책은 유사한 서비스 제공자들 사이의 공정경쟁과 신규경쟁자의 역할을 강조한다. 규제적 균형하의 경쟁정책은 소비자의 다양한 욕구와 수요를 위해 텔레커뮤니케이션 서비스를 보다 다양화시키며 이들 다양한 서비스는 통일적 규제하에 경쟁적 입찰을 통해 주파수시장의 경쟁환경을 만드는 것이다. 실제 시장에서 주파수 사용자는 특정 주파수 대역을 배타적으로 사용하기 위한 권리를 확보하기 위해 모든 잠재적 주파수 사용자들과 경쟁해야 하는 것이다 (노기영, 2003).

다양한 경쟁플랫폼들은 비용이란 측면에서 서로간의 질적 차이와 보완성을 가지고 있다. 먼저 네트워크 비용측면에서 유선망 플랫폼인 케이블TV와 IPTV는 무료 아날로그 지상파를 대체하기에는 적합하지 않다. 대신 유선망 플랫폼은 대용량 전송능력과 쌍방향성을 가지고 기존의 지상파방송과 차별화할 수 있다. 또한 위성방송의 경우 비용측면에서 비도시지역의 지상파방송의 대안이 될 수 있으며 전국적 공익서비스를 가능하게 해줄수도 있다. 위성방송은 주파수제한을 받고 있는 DTT보다 더 많은 용량의 콘텐츠를 제공할수 있지만 지역콘텐츠의 제공에서는 경제적으로 효율적이지 못하다고 할 수 있다.

반면 지상파플랫폼은 소비자가 부담해야 하는 비용이 적은 기술이라는 점에서 또

한 지역콘텐츠를 제공할수 있다는 점에서 장점을 가지고 있다. 그러나 지상파플랫폼은 유한한 주파수 자원에 의존한다는 점에서 용량이 제한되어 있고 산악지역 등 난시청지역이 발생하며 쌍방향서비스를 제공하는데 제한적이라는 단점이 있다.

물론 디지털전환을 위한 플랫폼의 선택에서 기존 전송플랫폼은 중요한 역할을 담당하게 된다. 대다수 수용자가 특정 전송플랫폼에 의존하는 경우 디지털전환은 지배적 플랫폼으로부터의 기여를 통해서만 성취될 수 있기 때문이다. 따라서 케이블TV와 같은 특정 플랫폼의 보급률이 높은 국가에서는 규제기관의 입장에서 보면 대안적인 플랫폼으로의 급격한 전환은 위험성이 존재하고 정치적으로도 설득하기 쉽지 않을 수도 있다. 반면 특정 플랫폼이 지배적이지 않은 국가의 경우 다플랫폼 접근방식이 쉽게 채택될 수 있는데 이 경우 다양한 플랫폼은 집합적으로 전체 디지털TV 커버리지를 제공하게 된다. 한 국가의 디지털전환의 플랫폼을 선택하는 데는 플랫폼이 가지고 있는 기술적인 특성과 비용과 기존의 방송시장의 상황에 따라 달라지기는 하지만 일반적으로 다양한 플랫폼을 선택하는 이유는 플랫폼사이의 경쟁을 촉진할수 있기 때문이다.

III. 무료 지상파 다채널플랫폼의 성격과 쟁점

1. K-View 다채널플랫폼 서비스의 성격

무료 지상파 다채널플랫폼의 성격을 이해하기 위해서는 먼저 그동안 지상파방송에 의해서 추진되어 왔던 지상파 다중모드서비스(MMS)를 이해할 필요가 있다. 지상파DTV ATSC방송은 MFN(Multi Frequency Network)방식으로 주파수 이용 효율성이 낮아 지상파방송이 방송주파수대역 모두를 사용하고도 과거 아날로그방송과 비슷한 숫자의 HD방송밖에 보여줄 수 없었다. 그러나 MMS기술을 통해서 방송사들은 허가받은 한 채널 내에서 HD방송을 기본으로 송출하고 이외에 SD급 비디오방송과 데이터방송 그리고 오디오방송을 추가로 동시에 내보낼 수 있게 된다.

MMS (Multi Mode Service)란 한 개의 주파수 대역에서 하나의 HD급 채널 이외에 SD급 채널과 오디오 채널 그리고 데이터방송 채널을 추가로 제공하는 디지털 다채널 서비스를 의미하는 것으로 멀티캐스팅이란 용어로 알려져 있다. 과거 방송위원회에서도 MMS를 지상파 다채널방송 개념에 포함되는 것으로 HDTV를 기본으로 제공하면서 여유 주파수를 이용해서 부가서비스를 공급하는 지상파DTV 멀티캐스팅으로 규정하고 있다 (방송위원회 2006).

이와 같이 디지털 지상파 다중모드서비스 도입을 추진하고자 하는 근거를 정두남(2007)은 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째 DTV보급율이 부진한 상황에서 MMS의 도입이 디지털방송 활성화를 위해 기여할 것으로 보고 있다. 둘째 유료방송가입률이 80%로 상업적 유료매체가 확대되는 환경에서 지상파 MMS는 현재의 주파수대

역을 통해 무료서비스를 통해 시청자의 선택권을 확대하고 공공서비스를 강화하는 수단이 된다. 셋째 지상파방송의 매출액과 수익률이 축소되는 상황에서 지상파방송의 경영 위기 극복을 위한 다채널화로 경쟁력을 강화하게 된다.

반면 MMS도입에 따른 문제점으로 첫째 지상파방송 채널의 증가를 통한 광고시장의 독과점이 심화되어 매체간 균형발전이 저해될 수 있다. 이러한 점은 지상파 MMS와 기존의 케이블PP와 경쟁적 대체관계를 가정한 것으로 가입자 이탈로 인하여 유료방송의 직접적인 영향을 강조한다. 둘째로 지상파방송의 공공서비스 강화보다는 상업주의를 심화시킬 수도 있다. 셋째로 MMS도입을 위한 재원조달 문제로 수신료인상이나 광고제도의 개선 등이 필요하다는 점이다. 넷째로 유료방송 시청가구가 80%를 넘는 상황에서 지상파 디지털방송은 직접 수신률이 상대적으로 적기 때문에 많은 국민들이 이 서비스를 통해 편익을 얻을 수 있겠는가 하는 점이라 할 수 있다.

엄밀한 의미에서 MMS와 멀티캐스팅은 제공되는 서비스의 성격에서 구분된다. MMS의 경우 HD를 기본으로 부가서비스형태의 보완채널의 성격으로 SD와 데이터 방송을 활용한다는 점에서 기존 아날로그 지상파채널의 연장에서 이해될 수 있는 반면 멀티캐스팅은 6MHz대역을 자유롭게 별개의 콘텐츠를 구성하는 채널로 다채널 방송을 하는 것을 의미한다. 따라서 디지털방송은 지상파다채널방송과 단순한 지상파방송의 부가서비스간에는 채널구성과 운영방식에서 상당한 차이가 있다.²⁾ 이번 K-View Plan은 기존의 MMS의 형태가 아닌 멀티캐스팅을 기반으로 한 다채널 플랫폼 서비스를 도입한다는 것을 의미한다.

부가서비스가 아닌 별도의 방송채널로 운영될 경우 이는 지상파방송시장의 확장이거나 신규 서비스의 도입이라는 관점에서 정책이 도입되어야 할 필요가 있다. (방송위원회 2006). 지상파 다채널방송의 형태로 도입이 되면 서비스 제공사업자의 선정이나 방송채널의 제공내용과 범위 그리고 재원조달의 범위 등에 대한 검토가 필요하며 따라서 여유 주파수대역을 둘러싼 합리적이고 객관적인 사업자선정의 과정이 필요하다고 하겠다. 물론 기존 여유채널에 별도의 사업자를 선정할 경우 기술적이나 운영과정에서의 비효율성도 발생할 것으로 예상되지만 디지털전환으로 발생하는 여유 주파수대역을 그대로 지상파가 자율적으로 사용하는 것은 문제가 있으며 주파수 효율성과 방송산업의 발전과 수용자의 복지측면에서 어떠한 사업자에게 할당하는 것이 합리적일 것인지는 제안된 서비스의 공익성과 시장평가를 통해 규제기관이 판단해야 할 것으로 생각된다.

지상파방송의 디지털플랫폼의 형태와 서비스의 성격은 제공될 채널수가 어느 정도가 될 것인가라는 점과 방송커버리지가 어느 정도인가라는 점에서 차이가 날 수 있다. 3-6개의 채널이 제공되었던 아날로그시대와는 달리 디지털로 전송될 경우 압축

2) 무료 디지털플랫폼의 성격규정에 대해서는 다채널방송사업자인 케이블에서 가장 적극적으로 문제제기를 하고 있다. “우선 ‘K-VIEW PLAN’이 취입사에서 밝힌 것처럼 영국 Free-View 모델의 국내 적용인지, 아니면 기존에 MMS라는 이름으로 추진되었다가 잠정 중단 상태인 지상파 다채널 전략의 새로운 이름인지를 분명히 밝힐 필요가 있다” (케이블방송협회, 2009)

기술에 따라 10배까지도 가능한데 이러한 추가적 채널의 서비스 형태에 따라 지상파방송의 미래는 4가지 유형으로 분류해 볼 수 있다. 첫째 유형은 기존의 케이블, 위성, IPTV를 통한 디지털전환이 완료되면 플랫폼으로서의 지상파방송은 사라질 수 있다. 유료방송플랫폼이 확산되면서 우리나라의 경우도 80% 이상이 지상파방송을 유료방송플랫폼으로 시청하고 있으며 지상파방송은 플랫폼의 성격보다는 콘텐츠 제공자의 성격이 강하게 되었으며 이러한 추세가 현재의 상태에서는 강화될 것으로 보인다. 둘째유형은 기본적인 보편적서비스 DTT유형이다. 이 유형은 공익서비스채널로만 구성되는 아날로그 공영방송의 연장형태이다. 미니 공익적 다채널 DTT 유형으로 다채널방송에서 제공하지 못하는 공익채널을 통해 혁신적이고 매력적인 콘텐츠를 제공하는 형태이다. 이러한 보편적 서비스 DTT의 재원조달은 수신료를 기반으로 보조적으로 광고수익을 기반으로 하게 된다. 세 번째 유형은 다채널 DTT 유형으로 30-40채널을 전송하는 5-6개의 멀티플렉스를 통해서 현재의 아날로그 베이직케이블과 비슷한 수준으로 만들 수는 있지만 디지털 유료방송만큼의 매력적인 채널을 구성하기는 어렵다. 향후 새로운 디지털압축기술이 발전하면서 디지털 다채널유료방송수준의 수백개의 채널용량도 가능할 것으로도 전망된다. 이러한 채널용량을 완전히 활용하여 채널공급측면에서 케이블, 위성, IPTV와 같은 매력적이고 경쟁력있는 플랫폼으로 만들 수도 있게 된다.

DTT는 여유주파수 대역을 다른 방식으로 사용하면서 낮은 수준의 다채널 플랫폼의 형태로 진행되고 있다. 또한 위의 유형에 추가해서 장기적인 차원에서 디지털 지상파방송은 공익채널의 모바일서비스의 제공이나 소외지역의 베이직케이블에 대한 대체재로서 그 기능과 역할이 지속될 것으로 예상하고 있기도 하다. 현재의 K-View 디지털플랫폼은 두 번째와 세 번째의 중간적인 옵션을 상정하며 제안되고 있는 것으로 보인다.

K-View 플랫폼의 도입은 디지털격차를 완화하기 위해 경제적 약자에게도 기본적인 다채널서비스를 제공할 수 있다는 측면에서 공익성을 강조하고 있다. 디지털정보격차의 해소를 위한 소외계층을 고려한 서비스로서 무료 지상파 다채널플랫폼을 설명하면서 디지털시대의 공영방송의 정체성을 정립하려는 점에서 디지털전환의 공익성에 부합하는 목적을 강조하고 있다.

“(영국의) 무료 지상파 디지털 TV 플랫폼이 성공한 가장 큰 이유는 바로 경제적 약자에 대한 배려가 있었기 때문입니다. 유료 가입자보다 경제적으로 어려운 계층을 최우선적으로 고려했기 때문에 이같은 성과를 올린 것입니다.” “한국의 무료 지상파 디지털 TV 플랫폼, 가칭 K-VIEW PLAN이 성공하면 한국의 디지털티비 시대는 활짝 꽃을 피우게 될 것입니다. 이렇게 돼야만 디지털 정보격차가 해소되고 공영방송 본연의 기능을 더욱 잘 살릴 수 있을 것입니다. 선정성과 폭력성이 배제된 청정지역으로서의 지상파 역할을 더욱 강화할 수 있게 될 것입니다.” (김인규, 2009. 11.24)

그러나 K-View 프로포잘에서 강조되는 경제적 약자 소외계층에 대한 무료 보편적 서비스를 제공하겠다는 의도가 현실적이고 실질적인 공익성으로 연결될 필요가 있으며 이를 위한 디지털 플랫폼정책이 마련될 필요가 있다. 과거 지상파방송사업자들에 의해 추진되었던 MMS서비스 역시 소외계층에 대한 무료 보편적 서비스 제공이라는 외형적 의도와는 달리 실제로는 지상파방송의 신규사업으로 새로운 수익 모델을 창출하겠다는 의도가 강했던 점을 고려할 필요가 있다. 향후 발생할 새로운 수익모델을 통해서 기존의 지상파 독과점을 강화시키기 위한 사업전략의 일환으로 작용한다면 디지털전환으로 인한 유희주파수의 활용에서 특정 지상파사업자들에게 과도한 특혜를 부여하는 것이기 때문이다. 따라서 보편적 서비스로서의 접근가능성이나 이용가능성 향후 수익과 재원조달 모델을 보다 공익적 차원에서 명확히 할 때 진정한 공익적 서비스로의 역할을 다할 수 있을 것으로 판단된다.

2. K-View의 기술적 구현방법

K-View는 기존 디지털 수신기를 계속 사용한다는 전제하에 두 가지 형태로 구현이 가능하다. MMS로 구현할 경우 현재 6MHz 한 채널에 1HD+1SD 또는 4SD를 안정적으로 송출할 수 있다. KBS 2개 채널로 송출할 수 있는 채널수는 1HD+5SD, 또는 2HD+2SD이다. 이 방법은 기술적으로 검증된 바 있어 빠른 시일 내에 서비스가 가능하고, 기존 디지털 수신기로 수신이 가능하다는 장점은 있으나, 가용 채널 수가 적어 다양한 채널 편성을 할 수 없다는 단점이 있다. 두 번째 방법은 MPEG2와 MPEG4 기술을 혼용하여 채널 수를 증가시키는 것이다. 이 기술을 사용할 경우 1HD+3SD를 안정적으로 송출할 수 있다. KBS 2개 채널로 송출할 수 있는 채널수는 2HD+6SD이다. 이 방법은 첫 번째 방법보다 채널수를 증가시킬 수 있어 다양한 채널 편성이 가능하고, 미래 기술을 수용할 수 있는 장점은 있으나, 기존 수신기로는 새로운 채널을 시청할 수 없으며, 기술적 검증이 필요해 시간이 걸린다는 단점이 있다 (KBS, 2009).

이러한 다채널방송은 최근 관심을 받고 있는 3D 입체영상 풀 HD와는 채널정책에서 차이점을 갖게 된다. 이에 대해 방통위 관계자는 "6MHz 대역에 3D 입체영상을 풀 HD(1,920×1,080i)로 구현하기 위해 왼쪽 영상을 엠펙2(MPEG2)로, 오른쪽 영상을 이보다 압축률이 약 2배 우수한 H.264(엠펙4)로 압축해도 대역폭이 거의 짝찬다"며 "3D 방송과 관련한 채널정책이 아직 정해지지 않았지만 지상파 3D 방송을 염두에 둔다면 기존의 지상파TV 방송 채널을 쪼개 HD·SD 채널용으로 분할하여 쓰는 것은 현실적으로 쉽지 않다고 주장하기도 했다 (서울경제, 2009.12.21)

그러나 최근의 디지털전환과 디지털방송신호의 압축 및 전송기술발전으로 지상파 플랫폼을 위한 주파수를 더욱 효율적으로 사용할 수 있게 되었다. 첫째 디지털전환의 모드변화는 플랫폼의 추가적 채널 용량을 가능하게 한다. 두 번째 기술적 발전

으로 MPEG4 압축기술을 통해서 같은 채널 용량에 거의 두 배 이상의 정보량을 전송할 수 있게 되었다. 이는 동일한 주파수대역으로 더욱 다양하고 많은 채널을 제공할 수 있다는 것을 의미한다. 세 번째로는 DVB-T2나 ATSC2.0의 모바일 및 압축 기술의 채택은 디지털멀티플렉스의 용량을 증가시킬 수 있게 되었다.(DCMS, 2008) 이같은 지상파 디지털플랫폼의 기술발전으로 영국 Freeview는 최근 2010년 남아공 월드컵을 무료HDTV서비스 형태로 제공하기로 하였다(전자신문, 2010.2.4).

영국의 Freeview의 경우 영국은 디지털전환 초기부터 SD급 다채널 멀티플렉스 정책을 시도하였기 때문에 우리나라와 같이 HD 중심의 전환정책에 다시 멀티캐스팅을 추가하는 경우와는 기술적 제도적 준비과정에서 차이가 있을 수 있다고 하겠다. 그럼에도 최근의 기술적 발전은 SD급 다채널과 함께 HD텔레비전 서비스를 충분히 할 수 있을 만큼 주파수 효율성을 가져왔기 때문에 기술적인 측면에서 지상파 다채널플랫폼서비스가 제약을 받을 것으로 보이지는 않는다.

3. 지상파 다채널플랫폼의 자원문제

디지털전환에 따라 등장하게 되는 지상파 다채널플랫폼은 다양한 방식의 자원구조를 유지할 수 있다. 디지털 지상파 플랫폼의 자원구조에 따라서 DTT유료다채널 플랫폼, DTT무료다채널플랫폼 그리고 혼합모델의 형태를 유지할 수 있다. 자원구조와 모델에 따라 제공되는 서비스의 형태와 경쟁의 형태는 달라 지게 된다. 제일 먼저 유료플랫폼의 형태에서 DTT 멀티플렉스는 케이블이나 위성방송과 같은 가입자기반수익을 기반으로 하는 유료방송플랫폼과 직접적인 경쟁을 하게 된다. 따라서 유료플랫폼의 경우 유료가입자들을 위한 프리미엄콘텐츠를 개발하고 제작하는 전략을 취하게 된다. 이러한 형태는 Freeview 이전의 영국과 스페인 스웨덴의 DTT경우라 할 수 있다. 두 번째 형태는 K-View와 같은 무료플랫폼(FTA)의 유형이다. 무료플랫폼의 경우 DTT 멀티플렉스는 수신료와 광고수익을 기반으로 다양한 무료방송채널을 제공한다. 2002년 이후의 초기 Freeview모델이 해당하며 이탈리아, 핀란드, 독일이 이 모델에 해당한다. 세 번째 유형은 혼합제정 방식의 DTT모델은 수신료나 광고를 기반으로 하는 무료디지털 플랫폼방식과 제한적인 유료서비스를 결합한 형태를 말한다. 이러한 혼합모델은 영국, 스웨덴, 핀란드에서 채택하고 있는 모델이다. 영국의 가입자 성장은 2002년 유료방송모델에서 무료플랫폼모델로의 비즈니스 모델을 변경함으로써 영국의 디지털방송 가입자의 급격한 성장을 가져왔으며 이를 기반으로 2004년 이후 혼합모델을 채택하고 있다. 스웨덴 역시 저조한 가입율을 경험한 이후 2000년 무료플랫폼을 포함하는 디지털 다채널플랫폼모델로 전환하였다(Analysis, 2005) .

디지털 지상파플랫폼의 자원구조에서 대부분의 유료방송모델은 성공하지 못했다. 지상파 플랫폼의 발전과 진화과정을 살펴보면 무료플랫폼모델이 플랫폼발전의 핵심적이지만 무료모델이 성공한 이후는 유료TV와 결합된 혼합모델을 채택하는 것이

일반적인 발전경로라 할수 있다. 이 경우 혼합모델을 채택할 경우 유료TV시장에 새로운 혁신방식을 도입하게 되는것이 보통이다.

이러한 무료플랫폼의 재원의 핵심은 공영방송의 재정의 기반이 되어왔던 수신료가 된다. 영국정부는 디지털 전환 지원 계획을 발표하여 수신료를 디지털 전환에 사용하기로 했다. 이러한 조치는 영국정부가 디지털 전환의 정치적 정당성을 얻기 위한 잔여주의적 사회복지 정책으로 해석하기도 한다(안임준, 2008). 이러한 영국의 디지털전환과 수신료인상과 관련해서는 상원과 시청자 단체는 상업방송에 대한 지원에 대한 형평성과 수신료를 인상해야 한다는 점을 들어 디지털전환에 수신료를 사용하는것에 반대하기도 하였다. 디지털전환을 위한 취약계층의 지원은 수신료가 아닌 일반 세금으로 재원이 확충되어야 한다고 주장하기도 하였다. 그러나 영국의 2007년 수신료 최종협상안에 따르면 디지털전환을 위해 일정부분을 수신료인상을 통해서 보전해주는 것으로 합의되었다. 구체적으로 첫2년 동안(2007-2008년)은 3%가 인상되며 이후 3년동안(2009-2011년)은 2%, 마지막해인 2012년은 동결된다. 시청자 납부금액측면에서 살펴보면 2006년 연 24만2천원에서 2011년까지 약 27만9천원까지 인상될 예정이다. 그러나 2012년 디지털 완전전환에 전체 징수액의 12.5%가 사용될 예정이라 전반적으로 부족하다고 평가되고 있다(최은경, 2007).

따라서 디지털전환 비용의 보전과 함께 무료 지상파플랫폼이 도입되어 증가된 채널을 방송의 공공성 강화를 위해 활용할 경우 현재의 공영방송의 재원구조상 실현이 가능한지, 안정적 재원을 어떻게 마련할 것인지 검토가 선행될 필요가 있다. 이미 MMS 도입에서도 지상파디지털방송의 실질적 공공성 강화효과를 가져오기 위해서는 수신료 제도 개선을 통한 수신료인상이 필수적이라 주장된 바와 같이(정두남, 2008) 특별한 수익모델이 없는 무료플랫폼모델의 도입이 될 경우 공적 재원조달을 통해 공익성을 강화시킬 필요가 있다.

IV. 지상파 다채널플랫폼과 시장경쟁

무료 다채널플랫폼이 도입이 되면 방송시장의 경쟁상황은 변화하게 된다. 이러한 경쟁상황의 변화가 방송시장의 경쟁을 촉진하는데 기여할 것인지 아니면 기존의 시장의 독과점을 보다 강화할 것인지 평가하는 것이 필요하다. 또한 무료 다채널플랫폼이 도입이 되면 기존 유료 다채널방송사업자들이 가장 직접적인 영향을 받을 수 있다. 따라서 무료 다채널방송이 방송시장에 미치는 영향을 평가하기 위해서는 방송시장 경쟁에 미치는 영향과 유료방송시장의 수익구조에 미치는 영향 두가지를 모두 고려해야 한다. 본절은 먼저 무료 지상파 다채널플랫폼이 전체 방송시장에 미치는 영향으로 경쟁과 시장구조의 발전에 미치는 영향을 분석하고자 한다.³⁾ 또료방송

3) 시장에서의 KBS의 신규플랫폼이 미치는 영향을 정확히 계량화하고 분석하는 것은 쉽지 않다. 이러한 평가작업은 신규플랫폼을 시작하는 KBS가 제시해야 하는 작업으로 방송시장에서 KBS의 신규디지털플랫폼의 등장으로 얼마만큼의 방송시장의 수익이 증가되거나 감소되는지를 평가해야 한다. 이러한 수익에 미치는 영향은 민영 지상파방송과 함께 유료다채널방송의 수익에 어느정도 영향을 미치는지를 구체적으로 제시할 필요가 있다.

사업자를 포함한 민영방송사업자들의 재정 및 비즈니스모델에 미치는 영향을 평가함으로써 공영방송이 제안한 지상파 다채널플랫폼서비스가 경쟁사업자들의 안정적 서비스 제공을 위한 수익에 어느 정도 영향을 미칠 것인지 평가해보고자 한다. 한 유

1. 방송시장 경쟁에 미치는 영향

무료 지상파 다채널플랫폼은 방송시장에서의 플랫폼간 경쟁을 강화하는데 기여하게 될 것이다. 방송시장의 상업적 수익도 전체적 규모에서 증가할 것으로 예상되는데 특히 디지털 전용채널에서 광고수익의 규모가 확대될 것으로 예상된다. 또한 전체 유료TV시장의 입장에서는 경쟁을 통한 양질의 서비스 제공으로 경쟁력이 강화되고 KBS의 디지털플랫폼의 도입은 시장에서의 디지털전환을 이끄는 중요한 역할을 수행하고 특히 소비자들에게 실질적인 편익을 제공할 것으로 예상된다.

지상파 다채널플랫폼의 도입으로 인한 플랫폼경쟁은 혁신적 서비스의 제공과 이를 통한 수용자들의 플랫폼선택과 채널선택의 범위라는 선택성의 증가를 통해 소비자들에게 보다 역동적이고 실질적인 편익을 가져다 줄 가능성이 클 것으로 판단된다. 지상파 다채널플랫폼이라는 추가적인 다채널플랫폼을 제공함으로써 시청자들이 채널에 액세스 하는 방식을 확장시킬 수 있는 것이다. 한편 디지털플랫폼은 소비자들에게 특정장르 채널에 대한 대안적인 접근을 제공할 수 있다. 시청자들은 특정장르 TV서비스를 액세스 하기 위해 보다 다양해진 선택을 가진다는 의미에서 플랫폼간 경쟁은 촉진된다고 평가할 수 있다.

디지털플랫폼은 유료방송사업자들에게는 일종의 경쟁압력을 부여할 수 있다. 예를 들면 영국의 Freeview서비스도입과 성공에 대응하기위해 Sky는 위성서비스를 무료로 볼 수 있는 Freesat을 도입하였는데 이는 디지털 지상파플랫폼에 대한 경쟁압력에 따른 방어적인 전략적 움직임이었다고 평가할 수 있다. 고품질 무료 디지털 플랫폼서비스를 통한 경쟁은 기존의 유료방송사업자들에게 가입자들이 월정료를 기꺼이 지불하게 할 만큼의 가치를 부여하기 위해 콘텐츠에 더 많은 투자를 하게 될 것으로 예상된다. 이러한 콘텐츠투자를 통해 확보된 양질의 콘텐츠자원을 통해서 유료방송들은 과거보다 협상력이 보다 강화되게 된다. 다시 말해 KBS에서 제공하는 무료채널에서는 시청할 수 없는 보다 양질의 새로운 콘텐츠를 제공하게 됨으로써 디지털 다채널 플랫폼의 도입을 통한 경쟁은 저가형 유료방송 채널의 구성 전체를 고급화하는데 기여할 것으로 판단된다. 이는 양질의 콘텐츠를 제공하는 프리미엄 유료방송에 대한 수신료의 인상을 통해서 전체 방송시장의 규모를 확대시킬 것으로 전망된다.

한편 무료 지상파다채널 플랫폼은 채널사용업자(PP)들이 케이블등 다채널 유료방송사업자들과의 수신료배분협상에서 중요한 레버리지 역할을 할 것으로 보이지는

특히 이와같은 분석은 가정을 어떻게 하느냐에 따라 결과가 상당히 달라질 수 있다.

않는다. 무료 지상파 다채널 플랫폼의 경우 추가적인 채널을 위한 여지가 없고 가입자수익이 발생하지 않으며 기존 유료방송보다 소수계층에 한정적으로 도달할 것이기 때문이다. KBS 드라마나 스포츠채널의 경우 기존 유료방송서비스와 무료다채널플랫폼의 동시서비스 제공으로 유료방송서비스로부터의 수신료협상에서는 불리하게 작용할 것으로 예상된다. 그러나 보다 확대된 도달범위로 광고수익이 늘어날 것이므로 실제적으로 수익적 측면에서는 수신료협상의 감소를 상쇄할 것으로 판단된다. 다만 지상파콘텐츠 위주의 유료방송시장을 탈피하기 위해 자생력과 경쟁력을 강화하는 방향으로 영향을 미칠 가능성은 긍정적인 경쟁측면의 영향이라 할 수 있다.

KBS의 디지털플랫폼은 경쟁에 미치는 긍정적인 역할을 할 수 있지만 어떤 조건에서는 시장경쟁에 부정적인 영향을 줄 수도 있다. 먼저 미래의 방송서비스 경쟁과 혁신에 미치는 부정적 요인이 있다는 점을 고려할 필요가 있다. KBS의 디지털플랫폼서비스는 핵심적인 콘텐츠에 대한 액세스를 제한하거나 프로그램 비용을 상승시킴으로써 경쟁사업자들의 투자에 부정적으로 작용할 수 있다는 점이다. 만약 KBS가 경쟁사업자와 동일한 포맷과 프로그램을 제공한다면 경쟁자들은 투자측면에서 상당한 위기에 처하게 될 가능성이 높다고 할 수 있다. 또한 세분화된 전문채널에서는 경쟁서비스의 채널의 성격상 수용자층이 매우 협소하기 때문에 KBS의 직접적 경쟁은 부정적 영향을 미칠 수 있다. KBS가 다채널플랫폼을 통해서 매우 협소한 장르의 전문채널을 공격적으로 진입해 들어간다면 이 역시 동일 장르의 콘텐츠를 제공하는 채널들에게는 엄청난 위기가 될 수 있다. 이 경우 이러한 전문채널을 제공하는 사업자들은 새로운 시도를 포기하거나 시장에서 퇴출될 가능성도 있다고 할 수 있다. 이러한 점이 현재의 유료방송시장에서의 경쟁을 제한하고 미래의 경쟁에도 영향을 미치는 위험요인이라 할 수 있다.

따라서 이러한 경쟁에 미치는 위험요소를 최소화하기 위한 제공되는 서비스의 범위와 시장효율성을 촉진하기 위한 다양한 경쟁보장장치(safeguards)가 필요하다고 할 수 있다. 무엇보다도 공영방송의 디지털플랫폼의 정의와 미래 디지털플랫폼의 발전을 포함한 정확한 플랜과 정보가 상업적 방송사업자들에게 제공되어야 미래 방송시장의 예측력을 높일 필요가 있다고 하겠다.

디지털플랫폼에 대한 시장영향평가는 순공익가치(Net public value)를 기준으로 행해질 수 있는데 이는 플랫폼서비스를 제공하는데 드는 비용과 시장에 미치는 부정적 효과를 고려한 공익가치라 할 수 있다. 여기서 공익적 가치란 플랫폼서비스를 통해서 우리나라 시청자들에게 돌아가는 편익을 의미한다.⁴⁾ 이러한 평가기준에서 KBS의 디지털플랫폼서비스가 시장경쟁에 미치는 부정적 영향과 서비스의 긍정적인 공익가치간의 비중평가를 해보는 것이 중요하다.

4) 이러한 공익적 가치는 장기적편익과 단기적 편익, 직접적 편익과 간접적 편익, 소비자와 시민의 편익 모두를 포함한다.

2. 유료방송 수익구조에 미치는 영향

무료 디지털플랫폼은 유료방송시장에 플랫폼사업과 채널사업 양쪽에 경쟁과 수익에 영향을 미칠 수 있으며 영향의 정도가 어느 정도인지 직접적으로 평가하는 것이 필요하다. 왜냐하면 KBS의 다채널시장의 진입은 다채널방송사업자들의 수익을 하락시키게 될 가능성도 존재하기 때문이다. 다시 말해 KBS의 다채널방송의 진입으로 현재 유료방송시장에서 서비스를 제공해왔던 사업자들로는 더 이상 감당하기 어려운 수준으로 소비자들의 지불의사를 감소시킬 수 있다는 점을 들 수 있다. 특히 안정적인 대규모 재정을 감당할 수 있는 KBS가 시장효율성과는 상이하게 방만하게 운영되거나 정치적으로 결정되고 운영될 경우 다채널방송시장의 경쟁과 투자 및 혁신에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다고 하겠다.

먼저 지상파 다채널플랫폼이 유료방송사업자들의 광고수익에 미치는 영향을 평가해보고자 한다.⁵⁾ 수익에 대한 부정적 효과와는 달리 디지털플랫폼은 상업적 방송사업자들의 수익을 증가시킬 수도 있다. KBS 디지털플랫폼이 직접적인 경쟁사의 광고수익에 부정적 영향을 미친다하더라도 디지털방송에 대한 KBS의 기여에 따른 재정적 편익이 수입의 상실을 보전하게 될 수 있다는 것이다. 그러나 현실적으로 KBS 디지털플랫폼을 통해 제공되는 채널들이 상업적 채널들의 광고수익에 직접적으로 영향을 미칠 것으로 보이진 않는다. 왜냐하면 KBS 디지털플랫폼을 통한 서비스들은 매우 한정적인 소규모 수용자를 대상으로 하기 때문이다. 특히 광고의 가격 탄력성으로 인해 수용자들의 소규모 감소가 그러한 비윤리만큼 상업적 수익의 하락을 가져오지는 않는다고 할 수 있다.

광고기반 채널의 시청이 줄어든다면 결국 광고주들로부터의 광고수량이 줄어들게 되지만 광고수량이 줄어드는 그만큼 광고수익이 줄어들지는 않는다. 먼저 단기적으로 볼 때 이미 채널과의 광고계약이 완료되었기 때문에 실질적 수익에 미치는 영향은 없을 수도 있다. 중장기적으로도 TV광고시장의 가격탄력도의 특성에 따라 KBS 디지털플랫폼을 시청 때문에 광고기반 채널의 시청률이 줄어들게 되더라도 그로 인한 광고수익은 심각하게 감소하지 않을 것으로 판단된다. 일반적으로 TV광고시장은 수량의 변화가 부분적으로는 가격의 변화를 통해 보상받게 되는 경매와 같은 방식으로 작동하는 것이 보통이다. 따라서 순광고수익은 감소된 광고수량보다 훨씬 적은 비율로 변하는 것이 보통이다. 예를 들면 10%의 광고수량이 줄 경우 순광고수익도 감소하게 되지만 이 경우 10%보다는 훨씬 못미치게 되는 것이다.

한편 지상파 다채널플랫폼이 유료방송수신료 수익에 미치는 영향도 크지 않을 것으로 판단된다. 이러한 영향은 기존의 소비자들에 대한 단순대체성 조사를 통한 정

5) 디지털플랫폼도입으로 플랫폼 경쟁과 플랫폼사업자들의 수익구조에 미치는 영향은 방법론적으로 상업적 광고수익에 미치는 영향과 가입자수익에 미치는 영향 양자를 분석해야 한다. 채널사업에 미치는 영향은 경쟁채널사업자들의 광고수익에 미치는 영향을 합산하여 전체 경쟁채널사업자들의 광고수익에 미치는 영향의 정도를 평가하여 판단할 필요가 있다.

적분석보다는 동적분석을 통해서 보다 실질적인 분석을 할 수 있다. 시장행위의 동적효과는 경쟁도입으로 발생하게 된 경쟁사업자들의 전략과 행위에 의한 결과까지 평가하는 방식이다 (노기영, 2008). 이제 무료 다채널플랫폼이 기존 유료방송시장의 수신료수익에 미치는 영향에 대해서 설명해보기로 하자.

유료방송 플랫폼의 수신료는 각 플랫폼별로 별도로 협상이 된다. 플랫폼은 채널 콘텐츠를 구입하기 위해 채널제공자에게 비용을 지불하게 된다. 일단 협상이 완료되면 가입자당 요금은 가입자의 시청률과 상관없이 고정되게 된다. 현재 우리나라에는 케이블TV, 위성방송, IPTV등의 3개의 주요 다채널 플랫폼이 존재한다. 이러한 유료 다채널 플랫폼에 비해 지상파 디지털플랫폼은 매우 특수한 사례라 할 수 있다. DTP는 채널용량이 매우 제한되어 있으며 플랫폼 가입비를 지불하지 않는다. 따라서 플랫폼가입비의 유일한 원천은 이들 3개의 주요 다채널플랫폼이며 특히 케이블TV는 지배적인 사업자로 다른 플랫폼보다 협상력에서 우위에 있다고 할 수 있다. 이 경우 채널수가 증가하게 되면 수용자들은 더욱 분절화되게 되고 결국 각 채널의 협상력은 약화된다고 할 수 있다. 플랫폼 요금은 가입자 기반으로 고정되어 지불되기 때문에 KBS로부터의 경쟁이 수익에 영향을 주는 경우는 소비자들이 보다싼 채널패키지로 전환하거나 전혀 유료방송에 가입하지 않거나 가입을 취소하고 대신 KBS의 디지털플랫폼을 위한 셋탑박스를 사는 경우라 할 수 있다. 이 경우는 직접적으로 기존 유료방송채널이 받아왔던 수신료를 지불했던 가입자수가 줄기 때문이다.

그러나 단기적 관점에서 KBS의 서비스는 유료방송채널의 수신료수익에 직접적인 영향을 줄것 같지는 않다. 그러나 장기적 관점에서 가입자당 수신료는 재협상될 가능성이 높으며 어떻게 될 것인지는 현재로서는 예측하기 어렵다고 할 수 있다. 그러나 전체적으로KBS의 디지털플랫폼서비스가 가입자기반의 다채널서비스의 수익을 현저하게 축소시킬 것으로도 보이지 않는다. 고급문화채널의 경우 기존의 유료방송에서 제공하는 문화채널과 함께 무료 플랫폼채널을 모두 시청할 것으로 보이지만 반면 어린이채널의 경우는 대체성이 있을 가능성이 있다. 따라서 디지털플랫폼서비스는 기존의 유료방송서비스와 단기적으로 약간의 대체관계가 형성될지 모르나 장기적으로는 보완적 관계를 형성하여 가입자수준에서도 미치는 영향은 크지 않을 것으로 전망된다. 특히 디지털플랫폼이 공익성이 강한 전문채널로 구성될 경우 유료방송시장과 광고시장에 미치는 영향은 매우 제한적일 것으로 판단된다.

V. 지상파 다채널 플랫폼 도입과 과제

2012년 디지털전환을 완료해야 하는 법정일정에도 불구하고 디지털TV를 어떠한 방식으로 도입해야 하는지에 관한 규제기관의 정책방향이 아직도 정해지지 않고 있

다. 지상파디지털방송을 영국은 공익적 무료플랫폼 방식으로 도입했지만 우리나라를 비롯한 많은 국가에서 아직도 디지털TV의 독자적인 전략이 결정 되지 않고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 최근 KBS에서 제안한 무료 지상파 다채널플랫폼계획은 지상파방송이 디지털전환으로 선택할수 있는 미래서비스 유형중의 하나라고 평가 할수 있으며 본격적인 디지털플랫폼에 대한 논의를 가져왔다는 점에서 긍정적인 의미를 가진다고 할 수 있다. 본 연구는 지상파 디지털플랫폼의 발전을 최근 공영방송에서 제안한 무료 다채널플랫폼이 도입이 되면 발생하는 혜택과 영향을 중심으로 평가해보았다.

디지털플랫폼은 디지털전환의 공익성의 차원에서 디지털전환과 함께 공영방송의 정체성과 역할에 대해 새롭게 검토하는 것이 필요하며 특히 디지털전환과 함께 보편적 접근권과 기술중립성을 기반으로 하는 방송플랫폼의 경쟁을 강조할 필요성을 논의하였다. 무료 지상파 다채널플랫폼은 보편적 접근권을 강화하고 시장의 경쟁에도 긍정적인 영향을 미칠수 있는 디지털방송시대의 공익성에 부합할 수 있다고 판단된다. 다만 무료 지상파 다채널플랫폼은 소외계층에 대한 무료 보편적 서비스 제공이라는 외형적 의도와는 달리 지상파방송의 새로운 수익모델로 전개되어 기존의 지상파 독과점을 강화시키기 위한 사업전략으로 기능해서는 안된다는 점을 강조할 필요가 있다. 따라서 보편적 서비스로서의 접근가능성이나 이용가능성 향후 수익과 재원조달 모델을 보다 공익적 차원에서 명확히 할 때 진정한 공익적 서비스로의 역할을 다할수 있을 것으로 판단된다.

지상파 다채널플랫폼의 도입에 대한 시장 영향평가의 경우 경쟁도입으로 부정적인 대체효과와 긍정적인 측면에서의 시장창출효과 모두를 고려하여 평가해야 한다 (노기영, 2008) 먼저 부정적인 대체효과 측면에서 지상파 다채널플랫폼은 기존의 방송시장에서의 지상파방송의 독과점적 시장에서 경쟁적인 유료 다채널방송서비스에 대한 대체성을 가져오게 됨으로써 다채널방송시장에서 신규서비스에 대한 투자를 감소시키고 결국은 소비자들의 선택의 폭을 감소시킬 수도 있다. 특히 이러한 경쟁의 유형은 지상파 다채널플랫폼의 대체관계를 의미하며 대체관계가 심화될 경우 다른 경쟁서비스에 대한 시장지배를 가져올 수도 있다.

반면 지상파 다채널서비스는 소비자들에게 실질적인 편익을 창출하고 경쟁적 다채널서비스를 보완해서 투자가 증가되며 결국 소비자의 선택의 증가를 가져오는 시장창출효과를 가질수 있다. 특히 무료 지상파 다채널플랫폼은 방송시장에서의 플랫폼간 경쟁을 강화하는데 기여하게 될 것으로 보인다. 첫째 수용자측면에서 플랫폼 선택과 채널선택의 범위라는 선택성의 증가를 통해 소비자들에게 보다 역동적이고 실질적인 편익을 가져다 줄 가능성이 크다고 할 수 있다. 둘째 기존 유료방송사업자들에게는 플랫폼 경쟁촉진을 통해 양질의 새로운 콘텐츠를 제공하게 하여 저가형 유료방송 채널의 구성 전체를 고급화하는데 기여할 것으로 판단된다. 셋째 무료 지상파다채널 플랫폼은 채널사용업자(PP)들이 케이블등 다채널 유료방송사업자들과의 수신료배분협상에서 중요한 레버리지 역할을 할 것으로 보이지 않기 때문에 경쟁에

곡등 부정적 영향은 크지 않을 것으로 보인다. 넷째 현재와 미래의 방송서비스 경쟁과 혁신에 미치는 부정적 요인이 있다는 점을 고려할 필요가 있으며 특히 제한적인 장르의 전문채널 경쟁과 관련된 경쟁보호장치가 필요할 것으로 판단된다.

한편 KBS 디지털플랫폼을 통해 제공되는 채널들이 한정된 수용자대상서비스라는 측면과 광고의 가격탄력도의 특성으로 인해 유료방송 채널들의 광고수익에도 직접적으로 영향을 미칠 것으로 보이진 않는다. 디지털플랫폼서비스는 기존의 유료방송 서비스와 단기적으로 약간의 대체관계가 형성될지 모르나 장기적으로는 보완적 관계를 형성하여 가입자수준에서도 미치는 영향은 크지 않을 것으로 전망된다. 그러나 안정적이고 대규모 재정을 감당할수 있는 KBS가 시장효율성과는 상이하게 방만하게 운영되거나 정치적으로 운영될 경우 다채널방송시장의 경쟁과 투자 및 혁신에 부정적인 영향을 미칠수도 있다고 하겠다.

마지막으로 지상파 디지털플랫폼이 시장에 성공적으로 진입하고 건전한 경쟁적 보완관계를 통해 방송시장의 발전에 기여하기 위해서 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다. 첫째로 지상파 다채널플랫폼은 시청자들에게 적절한 비용(affordable cost)에 가시적인 혜택을 제공할 필요가 있다. 플랫폼서비스가 얼마나 매력적인가에 대한 기준은 국가마다 시장조건에 따라 달라질수 있다. 다채널방송이 별로 보급되지 않은 국가에서 무료다채널의 제공만으로도 핵심적인 유인이 될 수 있다. 반면에 다채널이 이미 보편적인 우리나라 시장에서 디지털방송은 기술적 향상을 포함한 다양한 방식으로 차별화해야 할 필요가 있다. 이를테면 아날로그TV보다 고화질 고음질을 제공하거나 이동형 수신기능 등을 제공하는 것이 바로 그러한 차별화의 방식이라 할 수 있다. 둘째로 다채널플랫폼이 성공하기 위해서는 저렴하며 쉽게 구입할수 있는 셋탑박스가 필요하다는 점이다. 최근의 셋탑박스 가격은 상당한 정도로 하락하고 있다는 점에서 긍정적이라 할 수 있다. 셋째로 다채널플랫폼이 성공하기 위해서는 시장커뮤니케이션을 위한 강력한 캠페인이 필요하다. 소비자들은 무료 다채널플랫폼의 가치나 혜택, 콘텐츠와 기술문제등에 대해서 잘 모르기 마련이다. 마지막으로 지상파 다채널플랫폼의 발전으로 여러 당사자들이 함께 혜택을 누리는 것이 필요하다. 이러한 당사자들은 규제기관, 콘텐츠제작자, 네트워크, 다채널플랫폼 사업자 모두를 포함한다. 방송의 디지털전환은 추진당사자들의 경제적 혜택이 분명하지 않은 경우도 있기 때문에 이해 당사자들의 혜택을 보다 분명히 확인할 수 있는 방향으로 진행될 필요가 있다.

<참고문헌>

- 강상현 (2007). 지상파방송의 디지털 전환 촉진을 위한 전략, 한국언론학회 주최<디지털 전환시대의 지상파방송 전략 연구>세미나 발제문.
- 강재원 (2009). 융합시대, 공익 rodusa의 지형도, 그리고 공익의 재개념화, 방송통신연구, 2009년 겨울호. 9-41.
- 김재영 (2006). MMS의 의미와 과제-보편적. 공공서비스의 관점에서. 언론개혁시민연대 주최 방통융합시대의 보편적 무료서비스 제고방안, 세미나 발제문.
- 김해식 (1998). 공영방송의 독립성과 정체성 확보 방안. 방송문화연구. 10. 25-46.
- 노기영 (2003). 이동통신 기술발전에 따른 균형적 규제와 주파수 경매제도입에 관한 연구. 정보화정책, 10권 4호.
- 노기영 (2007). 방송산업과 경쟁. 한울아카데미.
- 노기영 (2008). 유료방송 콘텐츠시장의 경쟁정책과 시장평가. 방송과 콘텐츠 2008 겨울호. 76-101.
- 노기영 (2009). 공영방송의 재원구조와 수신료책정제도, 정보통신정책학회 정기학술대회 발표문.
- 박상호, 윤성욱(2007), “해의 지상파 방송사의 디지털 대응전략”, 한국언론학회 주최 <디지털 전환시대의 지상파방송 전략 연구> 세미나 발제문
- 방송위원회 (2006a), 지상파방송 디지털 전환의 경제적 파급효과 분석 연구. 방송위원회 정책연구 2006-13
- 방송위원회 (2006b), MMS 시험방송 결과평가 연구. 방송위원회 정책연구. 2006-17
- 방송위원회 (2006c), 지상파 다채널방송의 영향분석 연구. 방송위원회 정책연구 2006-15
- 서울경제 (2009.12.21), 지상파 주파수 나눠쓰기 '없던일로'
- 성동규, 임성원(2007), “지상파방송의 MMS(Multi Mode Service) 채널전략에 관한 연구”, 한국언론학회 주최 <디지털 전환시대의 지상파방송 전략 연구> 세미나 발제문 (2007.09.07)
- 아이뉴스24 (2010.1.19) KBS, 무료 지상파 디지털TV 플랫폼 추진 '박차'
- 안임준 (2008). 영국 방송의 디지털 전환에 관한 연구. 방송문화연구 20권 2호. 83-118.
- 안임준, 김경환 (2009). 지상파방송의 디지털전환에 따른 시청자 지원 방안에 관한 연구: 영국, 미국, 일본 사례연구를 중심으로, 방송과 커뮤니케이션 10권 2호. 35-64.
- 이병섭(1997). 디지털시대 공영방송의 경영환경 전망과 과제. 『방송문화연구』. 9. 105-127.
- 이상식(2003, 봄). 공익성과 보편적 서비스 개념의 비교 연구. 『한국언론정보학보』. 20. 111-139.
- 전자신문 (2010.2.4). 영'남아공 월드컵' DTV로 본다.
- 정두남 (2007). 지상파 디지털방송 멀티 모드 서비스(MMS) 도이베 관한 연구, 한국방송광고공사 연구보고서.
- 정준희 (2009.5). 영국 : BBC, 조직개편 통해 디지털 방송 환경 조성, 해외방송정보, KBS. 케이블방송협회 (2009.12). KBS 다채널방송 플랫폼 구축 선언에 대한 케이블TV업계 입장 하주용, 유승관 (2005). 지상파 DTV 해외 추진사례연구. 미국과 유럽을 중심으로. 한국언

론정보학회. MBC 특별세미나.

한국방송공사 (2009.12.) 영국의 Freeview와 K-View Plan.

Analysys (2005). Public policy treatment of digital terrestrial television(DTT) in communications markets. Final Report for the European Commission, Analysis Limited.

Barwise, P. (2004). Independent Reivew of the BBC's Television Services. Secretary of State for Culture, Media and Sport.

Commision of The European Communities (2005), On accelerating the transition from analogue to digital broadcasting. {SEC(2005)661}, Brussels,

Department of Culture, Media & Sport, (2009). Digital Terrestrial Television: Enabling New Services.

Hoynes, W. 1994. *Public television for sale*. Boulder, CO: .Westview Press.

Ofcom (2004). Assessment of the Market Impact of the BBC's New Dgital TV and Radio Service.